

國立臺灣大學社會科學院政治學系



博士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Doctoral Dissertation

東京都政府體制之研究：廣域與分權治理的觀點

A Study on Tokyo Metropolitan Government's Institution :

from the Perspective of Greater Area and Decentralized

Governance

王皓平

Hoping Wang

指導教授：趙永茂 博士

Advisor: Yung-mau Chao, Ph.D.

中華民國 105 年 7 月

July 2016



致謝

博士論文的選題我掙扎了很久，本來要以台灣都市制度(直轄市)作為討論對象，但因論文的廣度與縱深要求，所以改以東京都體制為對象。對我而言，這是個挑戰，因為時間緊迫，要處理這麼大的都市空間治理問題。

謝謝論文指導教授趙永茂老師的包容，老師在選題給了很大空間，鼓勵我勇敢闖關看，即使當時還有漫長的日文學習要克服。論文寫作期間，不論是在舊社科院(徐州路)，還是羅斯福路新大樓，老師研究室的燈一直都是亮著，即使深夜也是如此，老師勤學筆耕的治學態度，實為後輩學習榜樣。正是如此，每在寫作瓶頸時，老師的門永遠對學生開放，不厭其煩指導如何解決棘手的問題，並推薦相關文獻或觀點，給予明燈讓這個研究得以進行。此外，更受惠於老師廣大學術人脈，讓我在東京的深度訪談得以順利進行。

論文大綱與審查，感謝紀俊臣老師、高永光老師、陳立剛老師、李長晏老師與楊鈞池老師的指導，老師們給的意見切中問題核心，屢次要求我聚焦、聚焦、再聚焦；使論文的討論得以深入、深掘，展現博士論文該有的深度。這些老師們多年的研究功力，不吝給予指導，給予的期待既高又深，希望我後續的修正有達到老師們的要求，如此才不枉費老師們的指導。

在論文的深度訪談過程中，謝謝石原忠浩老師與野崎孝男先生，給了很大的協助，引介具有進步思維的地方工作者，這些人士不僅專業，而且熱忱，從這些人士的訪談，也看到日本未來地方治理的美好圖像。另外，深度訪談的人士，基於論文的匿名要求，在此無法列名，但我真的很感謝各位對於我這個外國人的協助。

筆者任職單位先後跟隨蔡政文老師、蕭全政老師與黃德福老師。蔡老師囑我要以寬廣的視野看待問題，大前提定位後，次級問題的討論才会有脈絡，同時也因為老師的帶領，讓我有機會「首次」踏出台灣，到國外增廣見聞，之後才有研究東京都政府體制的可能；蕭老師不時提醒腦袋與腳跟之間的落差，要我們反省自身定位，如何安身立命、面對未來，這使我收穫良多；在黃老師的領導下，學習面對問題不要複雜化，

事物可以龐雜，但打蛇要打七寸，確認重點後，做定點攻擊，其他簡單交代即可。另外，謝謝台大政治系的學習過程，在多元學科的衝擊下，開啟我思維的廣度；跟這些老師學習，沐浴在自由學風，師生之間亦師亦友，毫無隔閡。謝謝吳庚老師、陳德禹老師、林水波老師、許慶復老師、黃錦堂老師、彭錦鵬老師、蘇彩足老師、王業立老師、陳淳文老師、陳世民老師、林子倫老師、王宏文老師與郭乃菱老師的關心與指導。

此外，得力於台灣公共行政學界的交流，使在下的學習歷程得以廣闊，謝謝張壯熙老師、江大樹老師、呂育誠老師、孫煒老師、廖義銘老師、楊戊龍老師、郭昱瑩老師、馬群傑老師、陳建仁老師、陳志瑋老師等等。公共行政學門外，謝謝台灣國寶劉元孝老師、陳鵬仁老師、周繼祥老師、朱新民老師、陳文生老師、盧信昌老師、林姿妙老師。

系上眾師兄弟姐妹們，復中學長、光亞學長、淑玲學姊、星華學姊、華昇學長、開太學長、綉雯學姊、保中學長、順文學長、銘顯學長、益龍學長、鼎傑學長、林達、森村、宜恩、衍儒、靖紘、逸駿、天申、家陽、比屋根亮太、無邪、幸瑜、靖昀、容慈等，與各位同窗學習，是我一輩子的福氣，謝謝各位一路來的相挺與指教。

工作的同仁展旭、啟元、家維、麗秋、孟湧、順德、奕璇，感謝你們論文期間的體諒，讓我專心寫作，再次感恩。

最後，當然要感謝我的家人支持，父親、母親、兩位弟弟、兩位弟媳、三個可愛的姪子、姪女們。大家平安、幸福。

王皓平 敬上

寫於台大社科院 623 研究室

中文摘要

關於「區域」與「都會」的治理，在當前的學術討論，主要有三大觀點，分別為「傳統改革主義者」、「公共選擇理論」與「新區域主義」；前者，強調地方自治體之間的整併，居次者強調地方自治體的分化與民眾的多元選擇；新區域主義強調地方自治體之間的夥伴關係建立與跨域的連結。三者討論的觀點不一，但討論的範疇皆為一個大區域如何面臨廣土眾民的問題。

日本東京位於關東平原之中，人口超過 1300 萬人；除此，周邊的埼玉縣、千葉縣、神奈川縣等，總計人口超過 3500 萬人，為世界最大的都會區，人口高度密接，而且分屬不同的地方自治體，其如何進行地方整合，實為重要課題。基此，本研究的討論課題如下：

- 一、隨都市規模的擴大，都市行政區域調整與跨域合作機制的分析比較；
- 二、廣土眾民的地方自治法人，其次級地方政府組織的體制應如何設計；
- 三、廣土眾民的地方自治法人，其都市地區與鄉村地區的治理模式為何；
- 四、研究東京都與周邊縣份的跨域合作，及轄下各地方自治體跨域運作；
- 五、東京都政府其都市治理運作經驗對於我國直轄市體制得予借鏡之處。

以日本東京都體制作為討論的對象，其特殊之處在於，在上層東京都政府之下，有 62 個地方自治體；其中，23 個為「區」的體制；39 個為「市町村」體制，係一個城市、兩種基層政府組織制度，不同的基層自治體體制，更展現出不同的廣域與分權自治模式。除此，在這樣的結構之下，東京都作為廣域自治體，如何整合 62 個基層自治體，以利都市整體政策的推動；同時又如何與周邊埼玉縣、千葉縣、神奈川縣進行跨域合作，甚至整合進入日本「首都圈」區域治理的大型計畫之中。

本文試圖從東京都廣域治理的經驗，分析整併、多元分化與自治體之間跨域合作的機會與限制。

關鍵詞：東京都、區域治理、新區域主義、都會、跨域合作



Abstract

Regarding the governance of “region” and metropolitan, in the current academic discussions there are three major views, respectively are “traditional reformist”, “public choice theory” and “new regionalism”; the first emphasizes the merge between local autonomous bodies, the second emphasizes the differentiation of local autonomous bodies and multiple choices of the public; while new regionalism emphasizes the establishment of partnerships and cross-region connections between local autonomous bodies. The views of discussion among the three are different, but all the scopes of discussion are the problems of how to face with wide public people of a large region.

Tokyo of Japan is located in the Kanto Plain, with a population of more than 13 million; in addition, if added the population of surrounding Saitama, Chiba, and Kanagawa, the total population will exceed 35 million and become the world's largest metropolitan area with a highly and closely connected population, and belong to different autonomous bodies, so how to conduct local integration is indeed an important issue. Based on the above the subjects discussed in this study are as follows:

1. With the expansion of urban scale, the analysis and comparison of urban administrative region adjustments and cross-region cooperation mechanisms;
2. Regarding the local autonomies of wide public people, should how to design the system of second-level local governmental organizations;
3. Regarding the local autonomies of wide public people, what will be the governance model for their urban area and rural area;
4. The study of cross-region cooperation between Tokyo and surrounding counties, and the cross-region operations of various local autonomies under its jurisdiction;
5. What are the urban governance operational experiences of the Tokyo Metropolitan Government can be drawn on for the system of our country’s municipalities.

Taking the system of Tokyo Metropolis as the object of discussion, its special features

lie in that under the upper layer Tokyo Metropolitan Government there are 62 local autonomies; among them 23 are of a system of “district”; 39 are of a system of “city/town/village”, so is a city with two basic-level government organization systems, and the different basic-level local autonomous systems more show a different model of wide-area and decentralized autonomy. In addition, under such structure, as a wide-area autonomous body Tokyo Metropolis is how to integrate the 62 basic-level autonomous bodies in order to facilitate the promotion of overall policy of the city; at the same time how to conduct cross-region cooperation with neighboring Saitama, Chiba, and Kanagawa, and even be integrated into the wider large-scale plan of regional governance of Japan’s “capital circle”.

Based on wide area governance experiences of Tokyo Metropolis, this paper attempts to analyze the opportunities and limitations of the merge, diversified differentiation and cross-region cooperation among local autonomies.

Keywords: Tokyo Metropolis; regional governance; new regionalism; metropolitan; cross-region cooperation.

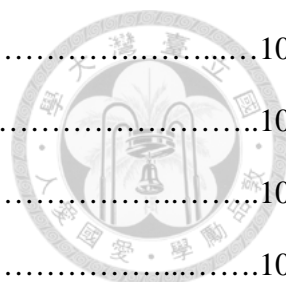
目 錄



口試委員審定書

致謝.....	i
中文摘要.....	ii
英文摘要.....	v
第一章：緒論.....	1
第一節：研究源起.....	1
第二節：研究問題.....	3
第三節：大都市政府的概念與相關名詞說明.....	5
第四節：大都市(會)政府制度主要的理論觀點.....	18
第五節：研究途徑與研究架構.....	29
第六節：研究方法.....	35
第二章：日本地方制度及東京都制的發展歷程.....	39
第一節：日本現代地方自治的起源與變革.....	39
第二節：日本的地方自治體制及都市階層體制.....	48
第三節：東京的地理與環境.....	52
第四節：東京都制的歷史變遷過程.....	59
第五節：東京都現行行政區域及行政區域再擴大的討論.....	63
第六節：小結.....	69
第三章：東京都的組織、權限與運作.....	71
第一節：東京都的組織結構.....	71
第二節：東京都區政的運作.....	80
第三節：東京都市町村制的運作.....	85
第四節：東京都廳與特別區、市町村的職權關係.....	90
第五節：東京都財政規模與區部、市町村的財政分配制度.....	94

第六節：小結.....	102
第四章：東京都一都兩制的運作體制.....	105
第一節：東京都特別區制度的起源.....	105
第二節：特別區是內部單位與基礎自治體的爭辯.....	109
第三節：東京都 23 特別區一體性的概念與具體內容.....	119
第四節：東京都與市町村區的職權互動比較.....	126
第五節：東京都區部與市町村部一都兩制的優缺辯證.....	131
第六節：小結.....	134
第五章：東京都的內外部區域治理與行政區域調整的問題.....	135
第一節：日本的跨域連攜的制度.....	135
第二節：東京都區部與市町村部之跨域連攜的實務運作.....	143
第三節：東京都市町村區跨域經驗分析.....	148
第四節：東京都在九都縣市首腦會議與首都圈的跨域合作.....	155
第五節：道州制與東京都行政區域調整的問題.....	160
第六節：小結.....	162
第六章：結論.....	165
第一節：研究發現.....	165
第二節：對台灣大都市制度的啟發與建議.....	169
參考文獻：.....	171
附錄：.....	185
附錄一：東京都體制發展大事紀.....	185
附錄二：日本地方自治法關於東京都政制度的條文.....	194
附錄三：東京都所轄區市町村一級組織的整理.....	203
附錄四：訪談紀要.....	212

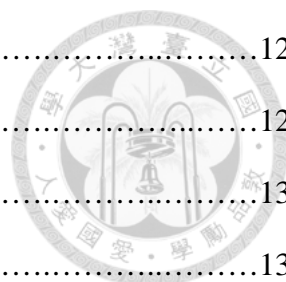


圖目錄



圖 1-1: 內部廣域治理與外部廣域治理.....	10
圖 1-2: 都市與農村的連續體.....	13
圖 1-3: 東京都內都市分散機制.....	22
圖 1-4: 研究架構圖.....	33
圖 1-5: 論文架構說明圖.....	34
圖 2-1: 1890 年日本地方制度之階層組織.....	44
圖 2-2: 現代日本地方制度之階層組織體系.....	47
圖 2-3: 政令指定都市、中核市、特例市與其他市町村的職權大小示意.....	52
圖 2-4: 江戶開發時期都市規劃示意圖.....	53
圖 2-5: 東京都主要轄區(非離島地區)及鄰接縣份地圖.....	56
圖 2-6: 東京都、東京府與東京市所轄區域之變遷與演進.....	61
圖 2-7: 1943-1945 東京區役所的組織建制.....	62
圖 2-8: 東京市成立前後「區」的區域變遷.....	62
圖 2-9: 東京都市所轄特別區之歷史變遷.....	63
圖 2-10: 東京改造的主要流別.....	66
圖 3-1: 日本地方自治二元代表體制之運作.....	72
圖 3-2: 東京都特別區體制之體制變革.....	82
圖 3-3: 東京都與所轄「特別區」的事務分配圖示.....	83
圖 3-4: 市人口與一級機關組織數相對關係.....	89
圖 3-5: 市歲入規模與一級機關組織數的相對關係.....	89
圖 3-6: 東京都與其他地方自治團體在一般會計的財政比較.....	95
圖 3-7: 東京都政府財政歲出與都稅收入的差距.....	97
圖 3-8: 東京都與所轄 23 區財政調整與分配示意圖.....	99
圖 4-1: 日本大都市制度的類型.....	121

圖 4-2：2016 年都區財政調整的分配情形.....	124
圖 4-3：都道府縣與市町村的關係.....	127
圖 4-4：都與特別區的關係.....	139
圖 5-1：特別地方公共團體.....	137
圖 5-2：非地方組合之各種團體.....	137
圖 5-3：地方公共團體之間的各種合作.....	138
圖 5-4：日本廣域連攜的結構與實務運作情形.....	128
圖 5-5：一部事務組合.....	140
圖 5-6：廣域連合.....	142
圖 5-7：事務之委託.....	143
圖 5-8：東京都水道局業務供應範圍.....	152
圖 5-9：都營水道一元化的過程.....	154
圖 5-10：九都縣市首腦會議組織架構圖.....	157

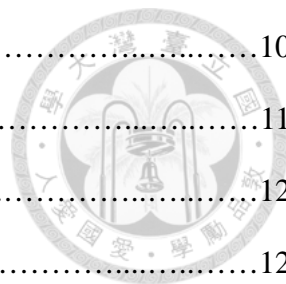


表目錄



表 1-1: 世界各國都市人口最小數規定.....	7
表 1-2: 大都市政府與大都會地區的比較.....	9
表 1-3: 世界主要都會城市之市政治理制度比較表.....	15
表 1-4: 地方自治體廢置分合的模式.....	20
表 1-5: 新區域主義興起的原因及其對策.....	25
表 1-6: 傳統制度論與新制度的大都市政府體制差異對照.....	31
表 1-7: 深度訪談人士類別與背景.....	36
表 2-1: 政令指定都市、中核市、特例市與一般市之人口條件門檻與主要職權內容.....	51
表 2-2: 江戶的町奉行所執行的業務.....	54
表 2-3: 首都圈與東京圈的比較對照.....	58
表 2-4: 世界主要大都市圈人口、轄區與人口密度比較.....	58
表 2-5: 東京都區部、市部、町村部與島部的人口(2015 年).....	65
表 2-6: 東京都在九道州、十一道州與十三道州的規劃下轄區的變化.....	69
表 3-1: 戰後東京都知事在任期間主要施政作為.....	73
表 3-2: 東京都議會選區及各選區分配之都議員議席.....	74
表 3-3: 東京都特別區制度發展的歷程.....	81
表 3-4: 東京都特別區 23 區區役所一級組織分設之差異整理.....	84
表 3-5: 東京都所轄之「市」一級組織分設之差異整理.....	87
表 3-6: 東京都所轄「市」之人口、歲入及市役所一級機關之組織數.....	88
表 3-7: 東京都政府與所轄區級政府與市町村政府職權構造.....	90
表 3-8: 東京都與新宿區、八王子市之組織建制.....	91
表 3-9: 東京都新宿區與台北市大安區之比較.....	92
表 3-10: 東京都與國家、地方全體的比較.....	95
表 3-11: 2015 年度東京都與其所轄特別區財政調整交付金算定結果.....	100

表 4-1：1940 年代東京都制變革基底理念的轉換.....	109
表 4-2：都區制度的改革變遷.....	118
表 4-3：日本大都市制度的歷史變遷.....	120
表 4-4：一般都市制度與東京都區制度之比較.....	122
表 4-5：特別區與行政區之間的差別比較.....	123
表 5-1：東京都區之廣域連攜運作.....	144
表 5-2：東京都市町村部之廣域連攜制度.....	145



第一章 緒論

第一節 研究源起



在「全球化」(globalization)的脈絡下，「城市」(city; urban)與「區域」(region; metropolitan)越顯重要，在人流、金流、物流、資訊流的串聯匯流下，其「區位」(location)優勢越加明顯，「規模」(scale)也越來越大，因而形成所謂的「大都市」(big city)或「大都會」(metropolitan)。

就規模來說，大都市與大都會主要展現在兩個面向，分別為區域的廣闊程度，與人口的快速成長，以便大都市汲取資源，並有足夠競爭基礎，進而創造區域競爭，乃至於營造國際競爭優勢。而在都市規模變大的基礎上，即產生大都市(會)政府的制度如何設計(趙永茂，1997：183-184)的問題？「對上」如何面對國際(全球)其他區域的挑戰、如何應對國家中央政府對於大都市政府的期待？在「水平」層面上，大都市地區人口持續增加，造成「都市蔓延」(urban sprawl)的情形，形成所謂的「都市圈」¹、「都市群」，故與周邊地方團體的互動、交流與整合就更顯必要。

此外，大都市政府所轄廣闊區域，基於基層民主、反映多元民意，是否再進一步「分權」或「授權」給次級地方政府組織。而因「廣土眾民」²的地區結構，

¹以「東京都市圈」為例，該都市圈其中包含「一都三縣」，包含有東京都、神奈川縣、埼玉縣與千葉縣。東京都人口約有 1346 萬人(區部人口有 915 萬人)、神奈川縣約有 910 萬人、埼玉縣約有 724 萬人、千葉縣約有 620 萬人，上述四個地方自治法人總計約有 3600 萬人。據「聯合國」(UN)的調查統計資料為全世界人口最多的都會圈，且其人口密度更超過 4000 人，人口高度稠密，都市建設進步，乃至於經濟產值等皆廣受世人關注。因為這四個地方自治法人高度密接，並彼此相互牽連，且互動甚為密切。另外，茲以日本重要新聞 NHK(日本放送協會)為例，關東平原地區的網路新聞分類欄位即為「首都圈」新聞。另以日本「國土交通省」亦編訂「首都圈白書」作為大關東地區未來跨域建設的重要藍圖。除上述說明，在現行的《首都圈整備法》及其施行細則明訂，埼玉縣、千葉縣、神奈川縣、茨城縣、栃木縣、群馬縣、山梨縣這七個縣加上東京都，土地面積達 35121 平方公里，只比「台灣」小一點，但人口約為 4300 萬人，比台灣人口多出近 2000 萬人，可見該「首都圈」的人口密度之高，實為日本最重要的城市區域。

²美國在 18 世紀初草擬憲法時期，最重要的論述為《聯邦論》(Federalist Papers)，由諸位建國先賢詹姆士麥迪遜(James Madison)、亞歷山大漢米爾頓(Alexander Hamilton)、約翰傑(John Jay)等人共同執筆。其立論基礎在於如何在北美 13 州這塊土地上去建構一個適合「廣土眾民」的政府結構與其公共治理的制度規範。其原意為原來 13 州等同於 13 個國家，雖然土地很大、人口不少，但卻各自處理各自的事務，力量過於分散，而且原來共同的政府職能與運行能力太過薄弱，故其

如何有效治理、面對多元異質的政策挑戰，實為當前大都市政府難以迴避的制度課題。

而當今的學術討論，談到「地方分權」，主要係以國家與第一級地方政府的分權研究，對於大都市政府因規模的巨大，須以再分權或授權給第二級地方組織的研究就顯較少。然而，因當前世界的「都市化」(urbanization)進程步調加速，故大都市政府的再分權，其分權體制如何設計？如何創造差異、尊重多元，又能串連整合完成大都市治理任務，則又是當前「地方治理」(local governance)不得不面對的重要課題。

本研究擬以「大都市廣域與分權治理」為題，研究大都市之地方政府體制如何面對廣域的行政轄區？以及當轄區內人口龐大時，如何完善市政的公共治理？以及如何針對偏鄉地區，或不同族群之人口而有不同市政組織或次級地方政府組織的設計與因應措施。

而就研究的標的都市(都會)係以日本國的「首都」—「東京都」作為研究的對象，研究其地方政府的組織體制設計，它如何面對轄區 2189 平方公里的廣域治理，以及如何應對 1346 萬居住民眾³對於政府的需求，以及如何應對東京都轄區內都心菁華地區以及郊外丘陵及山地地區的發展差異結構，而作不同的制度設計。此外，就東京所處的「關東平原」，其所形成的「首都圈」(しゅとけん；

主要論點在於是要建立一個「強而有力」的共和國，取而代之是一個無法有效運作的「邦聯國家」；使美國既可以有效面對國家內部的「派系」問題，同時更要能連結 13 個「邦」(state)，化解歧見、共同來抵禦外侮(如歐陸等等的國家)的威脅。(詳如《聯邦論》(Palgrave Macmillan, 2010)版本，尤其書中第 10 篇與第 51 篇的論述討論)。

³ 東京都的日間人口與夜間人口差距甚大，依 2014 年數據資料，夜間人口約為 1350 萬人左右，但日間人口卻高達 1570 萬人；換言之，約有 200 多萬人從周邊的縣市(如埼玉縣、山梨縣、神奈川縣、千葉縣，甚至連靜岡縣或茨城縣都有)通勤到東京都內上班或上學；其中，通勤到東京都區部的人口遠甚於市町村部。此外，就 23 區的千代田區來說，白天人口與夜間人口的差距高達約 20 倍之多，夜間人口僅有約 4.5 萬人，但白天通勤到千代田區工作的人口卻高達 85 萬人之多。最後，約在 1980 年代的時候，東京都為化解 23 區的人口飽和與居住的問題，在東京都內如多摩市、町田市、稻城市、八王子市等地進行大規模的住宅都市計畫，設立廣大居住生活圈，居住在這些地方的人，大多通勤約 40 到 50 分鐘就可抵達東京都區部的工作場所上班。就通勤時間來說，大關東地區的日本男性平均通勤時間為 1 小時 32 分(統計確率研究會，2014：206)，遠比日本其他地方(如關西地區、愛知縣名古屋與福岡地區)的通勤時間來得長。

包含東京都、神奈川縣、千葉縣、埼玉縣等一都三縣)，東京如何以其為中心與緊密相連的縣份進行區域合作，以達區域間的資源共享。

而展望我國大都市制度，也就是《憲法》與《地方制度法》中的「直轄市」體制。長久以來，我國為 2 直轄市 23 縣市的行政區劃格局；到了 2010 年(民國 99 年)與 2014 年(民國 103 年)，經過縣市的行政區域整併與人口達改制直轄市門檻的縣市改制，最終演變為 6 直轄市⁴16 縣市。而這 6 個直轄市除了台北市之外，轄區面積皆在一千平方公里以上，甚至接近三千平方公里；而且，每個直轄市都存有都市菁華地區與郊外地區的落差，而這些直轄市如何應對？是否有借鏡國外經驗的機會與可能，本文亦將在第六章結論章的部分進行分析與討論。

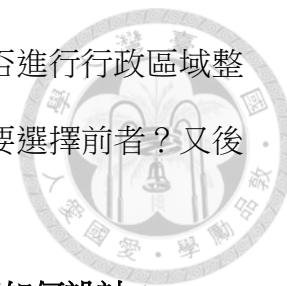
第二節 研究問題

本文擬就「大都市廣域與分權治理」進行研究，從「新區域主義」及其相關學理，到日本東京都制進行討論。討論的內容涉及地方政府的行政轄區調整、轄區調整之後，其基層地方政府組織體制的問題，以及東京都轄下 62 個地方自治體(含市町村區)及其跨域治理的經驗與運作特質。基此，本文的研究問題有下列五項，以下分述說明之。

一、隨都市規模的擴大，都市行政區域調整與跨域合作機制的分析比較；

都市化是 20 世紀中期以來持續推演以及加速發展的現象，不論已開發國家或是開發中國家，都市的人口比例增加為主要的地景特徵。尤其，一國的主要都市(首都)，或首善之區，往往與該國其他縣份或其他地方政府轄區，其人口有不等比例的成長，不僅轄區內人口飽和，甚至外溢擴散到週邊的地方自治團體。而在同一個「人口生活圈」之中，可能包括有數個，甚至是數十個地方自治團體處

⁴台灣現行六個直轄市由北而南分別為新北市、台北市、桃園市、台中市、台南市與高雄市。其中台北市 272 平方公里、新北市 2052 平方公里、桃園市為 1220 平方公里、台中市為 2215 平方公里、台南市為 2192 平方公里，高雄市為 2779 平方公里。



於其中；而為求區域內公共事務有效推動與解決，該區域是否進行行政區域整併？還是發展區域之內各地方自治體的跨域合作關係？為何要選擇前者？又後者的好處為何？

二、廣土眾民的地方自治法人，其次級地方政府組織的體制應如何設計；

因人口的高度集中，有些地方政府不僅人口飽和，而且還蔓延到周邊地方自治體，並逐步擴大該地方自治團體的轄區範圍，成為大型、超大型都市政府。整併之後的自治體，不僅人口多而且地方廣，而這個廣土眾民的地方政府，其都市政府組織如何設計？其地方再分權的次級組織應該如何定位？係為基層的地方法人組織？還是大都市政府的「派出機關」(分支單位)？本研究將以東京都廳的政府體制及其所轄次級政府組織的體制來進行說明。

三、廣土眾民的地方自治法人，其都市地區與鄉村地區的治理模式為何；

一個轄區大的地方政府，因都市發展的先後，以及中心與邊陲的差異，乃至於地形的因素，此致在同一個地方政府之內，都市化程度不一，有高樓林立的商業都市結構，也往往出現人口稀疏的農村或山林地區。

而不同的地方環境、人口密度與政策需求，其相應的地方政府要以同一套制度來面對嗎？以東京都體制來說，在東京都的精華地區(以 23 區為例)，該地人口高度密集，商業繁華，為大型企業總部的聚集地。但在東京都轄區的西側，也就是市町村部，人口密度遠不及於區部地區的一半，商業區零星，略多的工廠用地，農業與山林地相較於都心 23 區所佔比例為大。就東京都所運行的體制，就展現出一個地方自治法人、兩套次級地方政府結構的都市治理體系。本研究將於後續章節討論東京都都心地區政府體制與郊外地區政府體制的差異。

四、研究東京都與其周邊縣份的跨域合作，及轄下各地方自治體的跨域運作；

東京都位處於日本「關東平原」中心，並以千代田區、港區與中央區為中心，人口向外擴散，而人口的密度亦以此為中心向外逐漸遞減。也因此，東京都與神

奈川縣、埼玉縣、千葉縣實為唇齒相依關係，轄區內公共事務與廣域型都市計畫勢必牽一髮而動全身，故此地之「都、縣級」跨域合作之推行有其必要，而其運作模式與經驗，將於相關的章節進行分析與討論。此外，東京都轄區的次級地方自治法人有高達 62 個(23 區、26 市、5 町、8 村)；每個轄區都有其特有的問題需面對，再加上日本國力漸走下坡，與全盛時期顯有差距，財政負債持續維持高檔、高齡者(含後期高齡者)人口比例持續攀升、社會福利預算逐年調漲，此致從中央到地方的各級政府財政日漸捉襟見肘，故基礎地方自治體之間(市町村區)的互通有無、截長補短、資源共享就更顯必要；這個部分，本文亦有專章節進行分析與討論。

五、東京都政府其都市治理運作經驗對於我國直轄市體制得予借鏡之處。

東京都政府體制歷經 1943 年東京市與東京府的行政區域整併，原有行政區域大幅擴張，23 區的體制由都廳政府的「內部單位」，變成「基層自治體法人」組織，後來取消基層自治體法人「區長」的選舉，再度變回為東京都廳的內部單位組織；之後，又再度引發東京都內的論戰，又將區政府首長的產生恢復公選(民選)的方式，此後，逐步調整東京都與基層區役所的職能內容，大抵為權責的下放趨勢；而隨著權責的下放，也適度的下放財政予 23 區。此外，東京都為一都兩制之體制，這樣相異的體制存在同一地方自治體的體制，其檢討聲浪有限，足見這樣的作法有其可行之處。

第三節 大都市政府的概念與相關名詞說明

「地方政府」(local government)本身就是一個「組織」(organizations)，規模大者可稱為「大都市政府」或「都會政府」；規模小者亦可被稱為「鄰里行政組織」、「鄉(村)政府」或「區政府」(borough government)。規模小者人數可能僅數十人、數百人，大者數百萬人甚至於千萬人以上者亦有；而轄區的規模大

小，更無所謂的標準可循(薄慶玖，2001：58-59)，而其加總之後「平均數」或「中位數」也沒有實質上的意義⁵。

而在「民主政體」國家，地方政府作為一個組織，並在當代「全球化」、「資訊化」(informatization)與「科技化」的年代，地方政府必須隨時面對內、外環境的挑戰。內在環境的挑戰有人民對於地方政府的期待提高、有少數「族群」(ethnics)對於所屬地方政府施政的挑戰、或如「少子高齡化」對於政府「服務遞送」(service delivery)與財政壓力的挑戰(增田寬也編，2014：60)；而在地方政府之間，又有協力與對抗、競爭發展等問題；對於國家中央政府，乃至於與世界的互動與交流，均甚於以往年代，甚至造成組織「疆域」或「界限」(boundary)的「模糊」(fuzzy)(Kettle, 2015:75-76)。

尤其是「大都市」⁶，因為是政治、經濟、社會與文化的中心地位，而且又常常為資訊與交通的中心或要塞，故其「影響力」範圍又難以行政轄區來界定，常須與周邊鄰近的地方團體有著極深的互動與相互影響關係。而因為有著密切關連，以致常以「合併」(merge)與跨域「合作」(cooperation)來因應大都市周邊地區的人口及互動關係的成長，如以行政區劃的方式將轄區擴大或都市人口向周邊地區擴散(陳立剛，2006：1-2)；甚至，在大國的大都市(如美國、日本、英國、法國)，因規模鉅大，政治經濟能力往往穿越國界，因而被稱為「全球城市」(global city)；尤其，在全球化的世界經濟年代，大都市的影響力或將取代「民族國家」

⁵如同我國地方自治學者薄慶玖的整理，衡諸國內、外的作法，地方政府區域劃分之原則不外乎以下七個原則 1.歷史傳統；2.天然形勢；3.人口分佈；4.經濟狀況；5.政治目的；6.國防需要；7.建設需要(薄慶玖，2001：45-47)。

⁶大都市相對於鄉村地區有以下優點：1.勞動人口多、居民收入也比鄉村較多；2.職業類別多元，人口流動快速；3.商品種類豐富；4.娛樂活動多、都市熱鬧、繁華；5.交通便利；6.資訊情報獲得容易與快速；7.各種職業都有發展的可能；8.冒險、刺激與夢想兼具；9.無限發展的可能性；10.快速傳遞世界資訊；11.比較沒有傳統社會對於個人生活的干涉(傳統習慣比較不存在)。但除了優點外，也有不少困擾與弊害的地方：1.交通事故與火災發生頻率較高；2.噪音、空氣污染、塞車比較嚴重；3.垃圾處理問題；4.人口密度高；5.地價、房租與生活費開銷較高；6.日照不足且易有電波妨害；7.住民之間相互關心較少、人情味淡薄；8.自然環境與綠地較少(謝良宋編著，2011：93)。

(nation-state)(Jacobs, 1980; Magnusson, 1996; Frug, 1999)。

以下關於「大都市」體制的文獻，係針對大都市各個不同學理間的討論進行整理。

一、大都市政府及廣域治理的界定

(一)大都市政府的界定

本文對於「大都市政府」的定義，係指地方自治法人團體，因人口、土地面積規模大於一般地方政府，而適用不同於「一般」地方政府體制(制度)的都市政府。

如在我國《地方制度法》的「直轄市」制度，或如日本《地方自治法》，關於「都」的體制，或如人口須達 50 萬人以上的「政令指定都市」。而不論是我國的直轄市，或如日本的東京都制、政令指定都市，皆是因為人口的規模大到一定程度，故適用不同於通常之地方自治法人之體例⁷。

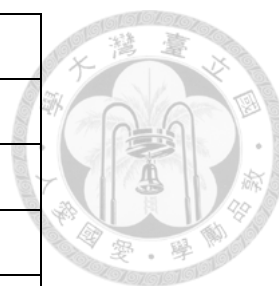
除日本與我國規定以外，世界其他主要國家，最少都市人口規定不一；而且，各國之差距頗大，茲整理如下表 1-1 所示：

表 1-1：世界各國都市人口的最小數規定

國家別	作為都市的最小人口數
瑞典	200 人
丹麥	200 人
南非共和國	200 人
澳大利亞	1000 人
加拿大	1000 人

⁷除我國直轄市與日本東京的例子外，在英國(England)其通常的一級地方自治團體為「縣」(county)，其中又可再區分為「都會縣」(metropolitan county)與「非都會縣」(non-metropolitan county)。在英國，都會縣有 6 個縣，非都會縣有 39 個縣。但同為第一級的地方自治團體尚有「大倫敦」(Greater London)，其體制又與「縣」的體制不同。在大倫敦之下的二級地方團體可分為(小)倫敦市與倫敦區(borough)；而在都會縣與非都會縣之下，第二級的地方自治法人分別為都會區與非都會區(district)。(張正修，2000：118-123)。

法國	2000 人
古巴	2000 人
美國	2500 人
墨西哥	2500 人
比利時	5000 人
伊朗	5000 人
西班牙	10000 人
日本	50000 人



資料來源：(高橋伸夫、菅野峰明等，1997：13-14)。

上表 1-1 所示，為各國作為都市的最低法定人口，依各國國情、人口密度、都市化程度，設有極不相同的規定，就上表表列的國家來看，彼此相差可以高達 25 倍之多。但相同的是，乃係作為與人口相對稀少的鄉村自治體作出區別⁸。

所以本文所稱之「大都市」與所謂「都會區」(metropolitan area)的定義不同，如學者弗萊德曼(John Friedman)認為(1999：1-2)：「一個擁有數百萬人的大都市區，是一個相互關連的大都市經濟空間，也包括縣、市、鄉、鎮不同的政治與行政空間，而這些政治、行政與經濟的空間，就成為治理的範圍」。在這個定義之下，係一個大區域，而區域內有其他的地方組織，因而造成政治、行政空間與經濟空間上的不同。而本文所討論的大都市政府係指一個大區域只有一個政府的界定⁹。與都會區所持一個大區域、多個地方自治團體的界定不同。

誠如學者「歐思崇」(Vincent Ostrom)「一個社區、一個政府」的論點，係基

⁸ 在日本的基礎自治體有「市町村」，在我國有「鄉鎮市」，兩國的「町」與「鎮」，目前都「未」以「人口」作為設置的標準。如日本《地方自治法》第 8 條第 2 款規定：「成為町的普通地方公共團體必須具備該都道府縣條例中規定作為町的要件。」這個規定認為，町在日本中央的法律並未積極規定成立要件，並將其作為町的要件，留待各都道府縣以地方自治條例去規定即可。在我國《地方制度法》，也並沒有規定作為「鎮」的成立要件規定。兩國的規定類似，鎮與町都有人口聚集處，略具有都市風貌之處，得設為鎮或町。

⁹美國都市研究學者 David Rusk 認為「大都會地區」(metropolitan area)是一個地理概念，包括一個人口聚集的中心城市，和有著緊密經濟與社會關連的周邊地區。簡言之，就是一個主要城市以及其周邊的郊區(Rusk, 2003: 6)。

於以下的假設，在特定大城市中，由相關數個的地方自治法人分享著一組共同的利益，正因為有著共同利益存在，所以當有一個單一且有內在連繫機制表達這些不同利益時，人們才可以理解到大城市社區的好處。

另外一個論點是「只有一個單一的政府才能夠整合這些利益」的論點，該論點認為若是一個地區有很多的地方法人團體，則容易形成地方「割據」(balkanization)的情形，並且會阻礙大城市政府「自我實現」的能力(Vincent Ostrom, 1989: 63-65)。而上述這個說法其基本的前提假設在於，若有一個單一的政府體制，則可以創造一個一致性運作的政府體系；反之，在「多元行為體」(multi-actors)的多元中心的政府體系下，政府行動不易，反而易遭到其他行為體的約制。

另外，日本京都大學經濟學研究科教授諸富徹認為「大都市政府」有以下三個主要特徵(2012: 12-13)。1.該地區經濟活動集中，並且通常以行政領域擴張的方式來擴大轄區；2.非普通的地方自治團體，由基礎自治體獨立出來，為有意思表示權力的地方自治團體；3.大都市政府有跨越政策領域的意思決定權力。

相對於大都市政府的體制，美國都市研究學者「魯斯克」(David Rusk)在 2003 年於《沒有郊區的城市》(Cities Without Suburbs)一書中提出「彈性城市」(elastic cities)的觀點，經過他的實證調查研究，在過去 40 年的美國(2003 年往前推 40 年)，幾乎所有大城市的人口都在成長；換言之，都市中心地區，其都市轄區發展終究會面臨到人口密度過高，難以因應人口流入的窘境，也因此，人口會往都市週邊的郊區流動，所以當代地方政府問題為都市政府如何面對郊區的問題，是要用「彈性」¹⁰的策略性合作，或是以「合併」非彈性的方式來擴大轄區。在該著作的經驗調查研究中，認為彈性政府優於非彈性政府。下表 1-2 係對於「大都

¹⁰美國公共行政學者彼得斯(B. Guy Peters)於 1996 年出版《The Future of Governing: Four Emerging Models》一書，該書對於政府未來的治理運作，提出變革的四種途徑(模式)，其中第三種為「彈性化政府」(Flexible Government)。Peters 認為彈性化政府最能夠反應環境的變化，沒有常業化組織的僵硬性，可隨時針對新的情勢，組織必要人力與物資加以因應。換言之，組織的規模不定、存續期間有限，制度為彈性，隨時可調整，任務結束時，更可以組織終結(Peters, 1996: 72)。

市政府」與「大都會地區」兩者的治理型態進行比較。

表 1-2：大都市政府與大都會地區的比較

	大都市政府(big city government)	大都會地區(metropolitan area)
疆界	通常是固定的 變更要透過行政區劃，如合併	疆界是彈性的 透過契約或是計畫來界定範圍
政府體制	廣大區域內有 全功能型的政府	透過合作來建立 特定功能型的政府組織
都市決策 是否集中	否決點 集中	決策點 分散
如合面對 人口成長	合併周邊郊區政府，或與週邊地方自治團體進行區域合作	都市與郊區的跨域合作

資料來源：本研究基於以上文獻資料的定義進行整理。

(二)兩種層次的大都市(會)政府廣域治理

本研究對於廣域治理的討論分為「內部廣域治理」與「外部廣域治理」兩種。前者為大都市政府，因都市轄區規模大，而需分權治理，而其所設立之次級地方政府組織間的合作為「內部廣域治理」，如下圖 1-1 灰色部分的 4 個地方組織之間的跨域合作。後者為大都市政府的行政區域與周邊政府之間的區域合作，在此稱為「外部廣域治理」，如上灰的大都市地方自治團體與周邊地方團體的跨域合作。

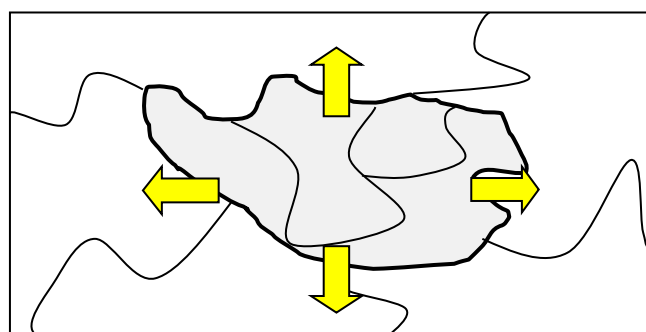


圖 1-1：內部廣域治理與外部廣域治理



上述內容在學理上為「府際合作治理」(governance of intergovernmental cooperation)的理論範疇，這方面涉及到垂直(vertical)與水平(horizontal)的政府間合作問題(趙永茂，2003：56-57；李長晏，2007：92-100)。

就前者垂直合作治理的討論，乃是希望打破長久以往中央對於地方的權力指揮或監控的關係，改以中央與地方之間的「權力分享」(sharing power)，用合作「誘因」(incentive)來創造中央與地方之間的「夥伴關係」(partnership)；此外，這也是一種「權力賦予」(empowerment)，用以養塑地方的施政能耐(enabling authority)，並完善整個政府體系的施政成果。

就後者水平合作治理來說，尤其面對具政策「外部性」¹¹(externality)與區域空間治理的「棘手問題」¹²(wicked problems)，若沒有區域內各個地方政府之間的通力合作，則可能事倍功半；或各個地方政府資源有限、規模不大，若欠缺合作則難以達到「最適規模」(optimum size)，更遑論取得「規模經濟」(economies of scale)的正面效果。

另外，水平合作的成就要素，更包含了區域間各個地方政府間的「互賴」(interdependence)、「信任」(trust)與「互惠」(reciprocity)；而且，若政府之間確能有效合作，將可形成政府間的「政策網絡」(policy network)。誠如美國公共行政學者 Frederickson(2003:223-225)認為，為避免公共事務不當的切割，就必須有「行政連結」(administrative conjunction)機制，得以串連各個行為者，並促其合作以追求共同的目的。

而且，在政治權威仍具重要性的前提之下，促使行政機關彼此互賴；而 Frederickson 將行政連結定義為：「行政連結是行政過程的合作與協調所形成系統

¹¹係指一個組織其活動造成的影響「波及」於組織外部的其他行為者，使他人受益者稱為「正面外部性」；造成他人不利益的效果稱為「負面外部性」。

¹²「棘手問題」通常指涉難以處理、不好面對的政策問題，尤其涉及多元價值衝突，或陷入正反對峙左右為難的局面。

的模式」。而這個定義具有下列的特徵：1.專家處理特定的議題：由特定的功能專家與政府部門連結。2.行政官僚階層依然存在：這個連結必須與正式結構與組織共存。3.非市場導向：不是基於新公共管理一樣的市場精神去追求公共目的。4.影響而非控制的運作模式。

此外，從民主治理與公民社會的角度觀之，公共治理的行為者不應只有政府間垂直或水平間的夥伴關係，尚應把一般社會大眾、政策利害關係人(policy stakeholder)、企業組織、非營利組織(non-profit organization)納入政府公共治理的範疇，以完善各級政府組織的政策問題建構、政策規劃、政策執行的過程，避免政府「失靈」(failure)的窘境，進而達成治理型政府的境地。

以東京都來說，就內部廣域治理，又可以再區分兩部分，分為「區部(23區)的廣域治理，主要事務為上水道與下水道的管理營運、消防相關事務、區部都市計畫，在「組織面」的展現上，以東京都廳設置一級單位對應之；在「財政面」，設有「都區財政調整」，調整每個區的財政狀況，在上述職權事務創造都市市政的一體性。就東京都與其所轄市町村來說，可在東京都下成立廣域連合組織，如「東京都後期高齡者醫療廣域連合」，其組成由各「區、市、町、村」受選任的議員 31 人組成，並由東京都派 63 人文官執行業務。

就「外部廣域治理」來說，如日本所通過的《首都圈整備法》，針對東京都以及周邊縣份如埼玉縣、千葉縣、神奈川縣、茨城県、栃木縣、群馬縣及山梨縣，對於該等地區人口聚落、工廠設置、產業發展、大學新設、都市開發、道路網絡、多核心區域構造等議題進行跨域整合與協調。另又如針對關東地區空氣污染的政策問題，關東地區設有「九都縣市首腦會議」，與會縣長、市長有橫濱市、神奈川縣、相模原市、川崎市、東京都、埼玉縣、埼玉市、千葉縣、千葉市等的地方自治團體首長共同參與。本研究後續將再進行更深入的研究、整理與討論。

此外，東京都廳每年固定都會選擇幾項重大政策，以網際網路(internet)

與東京都民眾進行政策商議。東京都廳承辦單位會先找尋符合東京都民社會結構的約一千民的民眾，共同就政府所設定的政策議題，在網路上進行對話與討論，該討論內容與民意的趨向，將作為東京都政府未來施政的參考。

(三)都市的界限與周邊鄉村地區的關係

從下圖 1-2 來說，一個大都市的發展，一定會有其「極限」，都市精華區不可能會無限展延，終究會發展到一個境地，人口逐漸稀疏，從都市的環境結構，遞漸變成鄉村的環境風貌，原本是人口高度集中之處，轉變為散佈型的小型集落農村；而且，最終會面臨到湖海或山峰。這樣的環境分佈，大都市與小型集落的環境型態，並非二元對立的狀態，而係一個「連續體」¹³的發展關係，都市並不是孤立的存在，它將與周邊的鄉村地區形成互動的共生關係(高橋伸夫、菅野峰明等，1997：11-12)。

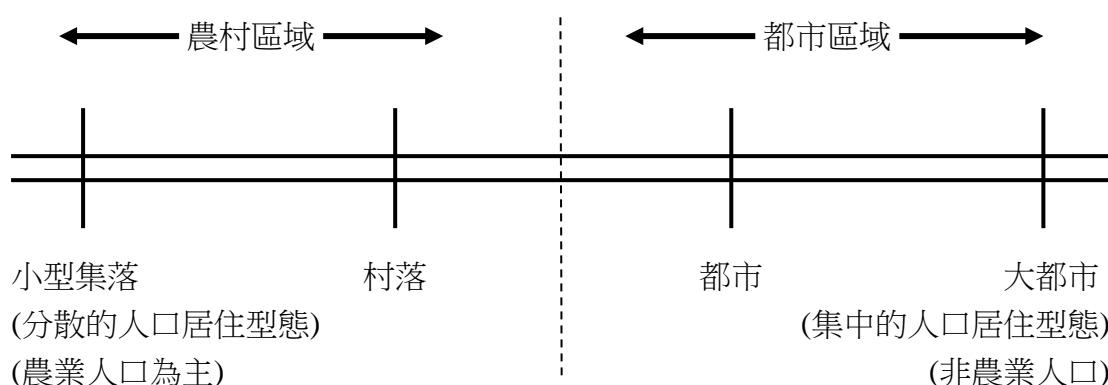


圖 1-2：都市與農村的連續體

資料來源：(高橋伸夫、菅野峰明等，1997：12)。

二、大都市的內部「再分權論」

(一)地方分權

¹³ 如同在台灣也有類似的發展情形，在台灣的都市化過程中，都市的連續體已經形成，由台北到高雄，延著台灣的西海岸，已儼然成為三個都會區中心，尤其以北台都會區為首要的核心地區，連繫起北台灣地區相關的城市、郊區與城鎮；若我們仔細觀察這個區域的動態發展，可以發現這個地方空間的集中與蔓延其實是同時並行的發展(夏鑄九，2002：120)。

在「國家」層次，所談的「分權」，是為了避免權力集中的危險，故而設計如三權分立的中央憲政體制，使其「分權與制衡」(separation of powers and checks and balances)。又誠如美國建國先賢「麥迪遜」(James Madison)在《聯邦論》一書所言：「野心必須以野心來對抗」，故而應擴大領土轄區，將原北美 13 州緊密連結，由邦聯國家走向「聯邦國」¹⁴。

而除了國家層次的分權外，尚有中央與地方的分權，這同樣係設計使人們可以避免權力擁有者的權力濫用。在美國聯邦憲法，凡不屬憲法所明示「列舉」的聯邦政府權限，其餘皆屬州的權限。透過憲政層次的契約，明確保障地方或人民不被國家高權者恣意的迫害或侵擾(趙永茂，1991：177；陳建仁，2011：7-8)。

而在地方層次，有些大都市廣土眾民¹⁵，人口動輒數百萬人，甚至千萬人，且其所轄土地面積亦可能達數千平方公里，規模可能不下於國家，因而造成「大城眾民」的規模甚於「小國寡民」的情形。也因此，大都市的內部「再分權」，實有其必要性。

而依日本學者佐々木信夫(2009，34-34)之整理，地方分權的必要性有以下五個論點，以下以「大都市政府再分權」的話語改寫分析之。1.都市再分權可以作為市政府獨裁專制的防波堤：避免市中心以多數暴力的方式對基層轄區的權益剝奪，並作為市政推動的再省思的可能；2.作為地域的實驗場所：可以由特定鄉鎮市、市町村實驗成功後，再推展到全市來適用；3.作為民主政治的礎石：以鄰里、社區或鄉鎮為基礎，提供政治訓練、政治甄補與政策參與的管道；4.地域的特性與民意多樣性的反映：因為大都市的往往因轄區廣大或人口磁吸效應，以致人口

¹⁴就地方分權的理論主要有聯邦主義、地方分權論、獨立論與分權主義、區域自治論、地方民主論、多元主義與憲政主義等(趙永茂，1991：171-177)。

¹⁵「廣土眾民」相對的概念為「小國小民」，意思是在不大的土地內擁有為數不多的民眾，這個概念的代表莫過於表現在「古希臘」(ancient Greece)時期的雅典「城邦政治」(polis politics)，尤其著重於城邦內成年男子政治參與的能力，並透過其「理性言說」的能力，與他人「面對面」(face to face)進行公共事務的商議、討論。

組成多元，若有都市的內部再分權，則可反應少數族群或山區偏遠地區的民意¹⁶。

下表 1-3 謹以法國巴黎市、英國大倫敦市(Greater London city)、美國紐約市、日本東京都，以及中國大陸上海市就其廣土眾民的政治結構進行比較。

表 1-3：世界主要都會城市之市政治理制度比較表

城市	巴黎市	大倫敦市	紐約市	東京都	上海市
面積	105 平方公里	1579 平方公里	1214 平方公里	2187 平方公里	6340 平方公里
人口	約 225 萬人	約 750 萬人	約 830 萬人	約 1345 萬人	約 2415 萬人
人口密度	3733 人/平方公里	4749 人/平方公里	6836 人/平方公里	5920 人/平方公里	2996 人/平方公里
議會席次	163 席	25 席	51 席	127 席	NA(非普選)
次級地方組織結構	下設 20 個區(Arrondissements)。	由 1 個小倫敦市及 32 個自治市(區)組成。	由 5 個「區」(boroughs)組成。	23 個區、26 個市、5 個町、8 個村。	18 個區、1 個縣(崇明縣)。
自治或派出機關型態	各區皆有區議會，區長由區議會選出。巴黎市長或市議會可以指派一部分權限給區議會。	自治市市長及議員由選區居民選出。其主要職能為教育、住宅、社會服務、地方道路、圖書館與博物館、廢棄物、環境健康。	區長民選產生，但是雖為人民選出，區幾近沒有區自治之自治職權。僅有微弱的財政分配討論權。	市町村的部分本為地方自治法人；而區也有部份自治職權。	縣長、副縣長、區長、副區長皆由縣和區之「人民代表大會」選舉產生。

資料來源：作者自行整理。

上述五個主要國際都市政府的比較，這些都市的土地轄區，與我國的五都轄

¹⁶如在我國新北市的深坑區、石碇區、坪林區與烏來區，因人口較少，在市議員選舉上與人口眾多的新店區為同一個新北市市議員選區(第八選區)，該選區分配到五席市議員名額，但這五席的當選者，都來自於新店選區(新店市人口有 30 萬 201 人)，即便前述四區的地方人士共同力推一名代表投入選舉(四區的人口總數僅有 4 萬 3385 人)也選不上一席市議員，這形同對於這個區域民眾政治上參與的剝奪，更何況自 2010 年 12 月 25 日台北縣正式改制為新北市之後，原 29 個鄉鎮市改制為 29 個區，民選鄉鎮市長改為行政文官區長，鄉鎮市民意代表亦取消此等民主選舉的職位，也因此前述這四個偏遠區域，在政治參與的層面上，又更加薄弱了。後來，僅「烏來區」因《地方制度法》在 2014 年的修正，因其過去「原住民鄉」的地位，其區長與區議員改以民選的方式產生。

區範圍，除上海市外，其平均相去不遠，約為 2285 平方公里的面積。但我國之六個直轄市的人口，其平均人口僅有約 260 萬人，與巴黎、倫敦、東京、紐約、上海相比，這些都市的人口平均約為 1100 萬人，顯然我國直轄市的人口規模較小，僅為這些國際都市的 4 分之 1。

然而，這五個外國大都會，其下轄都設有次級地方自治團體(地方法人)，以強化市政運作的民意代表性，或是強化市政服務提供的功能。而此點正是我國之直轄市體制，與國外都市主要差異之處。以巴黎、倫敦、東京、紐約而言，每個次級地方政府的首長，都是「人民直選」的方式產生；而且，除紐約之外，巴黎、倫敦與東京，尚且設有次級地方議會，用以監督「區政」事務。

而就我國直轄市體制，直轄市之下並未設有次級地方自治團體，「區」之體制，非自治法人地位，僅為市政府體制運作的「手足」¹⁷。而國內與國外之比較，我國在大型都會之民主代表性，似有不足之處，而若無民主治理機制的輔助，則其民主赤字將會高於本文所列舉重要國際都會。

(二)地方政府結構「雙層論」

雙層的大都市政府，又可稱為「聯邦式大都市政府」(Federated Metropolitan Government)(洪世鍵，2009：116)，係指在轄區廣闊、人口眾多的大都市政府結構外，往往還有「次級組織」，以健全廣域政府的地方民主及完善服務遞送的體系。而其次級組織有兩種體制模式，一種猶如大都市政府的手足，係市政廳的「派出機關」(Detached agency)，其個數依轄區大小、地理因素、人口分佈、族群生態、「控制幅度」(span of control)等等因素(變數)設置，而其職權內容係依法定職

¹⁷依我國《地方制度法》第 3 條第 3 項規定：「直轄市及市均劃分為區。」另同法第 5 條第 3 項規定：「直轄市、市之區設區公所」。此外，同法第 58 條又規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」就國內地方自治學者黃錦堂教授認為，就《地方制度法》之規定，並「未」如省政府一樣，於法條文字明訂為「派出機關」，仍是該法中有法源位階的地方團體，只不過地方自治團體的屬性不再(黃錦堂，2012：313-314)。

權或市政府的在地「授權」而得。

另外一種是大政府之下，再設地方自治法人組織，如英國的大倫敦市與日本的東京都，其區體制的首長及區議員亦以民主普選的方式產生，或有專門的基層稅入來源、基層地方政府組織的自組組織權，以及法定的職權內容，而其職權為大都市政府權限的「再分權」。

而雙層式政府最棘手的問題，即在上層政府與下層政府之間的職權劃分。美國學者莫菲(Murphy)與弗羅雷斯坦諾(Florestano)曾研究，試圖界定 16 項主職能和 50 項次職能的歸屬，它們認為供水、警政、圖書館、公共健康與空氣污染防治等等的職權，與規模經濟、資源要求、政策協調有關(Murphy and Florestano, 1973)。

另外英國學者高斯(Roger Gough, 2009: 23)針對區域政府與基層政府，就兩個層級的政府職權進行整理(丹麥、法國、德國、荷蘭、奧地利、加拿大、南非與英格蘭)，其中發現就公共運輸、策略發展政策、基礎設施、經濟發展等業務為上層政府的職能，而其他諸如地方政策、公園空間、基礎教育、文化活動、健康醫療、社會服務、警政安全等等多為基層政府的職權內容。

關於上層政府與下層政府的職權，就英國的大倫敦市與其區政府(boroughs government)組織，除數項「戰略規劃」職權為大倫敦市¹⁸的職權外，其餘概括為下層政府的職權，劃分標準十分清晰，係以下層為主、上層為輔；但在日本東京

¹⁸ 就大倫敦市而言，其大抵之功能為「戰略指導」類型的任務，主要包括交通、治安、消防、經濟發展、緊急處置、區域計畫、文化發展、環境衛生等。而就大倫敦市內之區政府，其主要任務即為教育、住宅、社會服務、地方道路、圖書館、博物館、垃圾收集等。而在大倫敦市政府，其主要有四個專責機構，來從事特定之功能運作，其首長由民選之大倫敦市長任命，並且對於市長負責，4個專責機構如下：1.大倫敦交通局：負責大倫敦地區主要的公共交通，包括收費制度等；2.大倫敦警察局：大倫敦市警政之管理及首都治安任務；3.大倫敦消防及緊急規劃局；4.大倫敦發展局：主要任務為就業、工商投資、經濟發展等。而就大倫敦市與32個區的關係，基本上並非定位為「上對下」的自治監督關係，其合理的定位應為「夥伴關係」(partnership)。其2000年的重新成立與設計，其基底理念乃係在於彌補跨域規劃與整合的真空狀態，也因此，該市政府並未編制大量的公務人力，人力最多500人，且多為策略規劃性質的人力。而其推動發展的策略，並非以強制力，而係以多中心、彈性、協調的角色，以整合大倫敦地區各地的地方需求。目前該政府主要關心的政策為交通、住宅、就業、服務、發展與環境保護政策。

都，其上層東京都廳的職權與市町村的職權，則需透過各個類別的行政法規，精密界定上下層級政府的職權關係¹⁹。

這部分所談及的都市、都會、跨域、分權，以及地方政府的雙層體制，這些概念都是本篇研究所將觸及與討論的範疇。

第四節 大都市(會)政府制度主要的理論觀點

針對都市政府(或都會政府)如何有效的應對成長，大致可以區分為三種不同的模式，分別為「傳統改革主義者」(traditional reformist)、公共選擇理論(public choice theory)與「新區域主義」(new regionalism)。

本研究的理論採「新區域主義」的觀點，它乃承繼傳統改革主義者與公共選擇理論之間的論辯，而這個論辯乃係回應一個「區域」，它如何有效的運作，避免過度競爭，以及創造整體的共善。也因此，本文在此依各該論點的發展時間的順序，進行分述說明。

一、傳統改革主義者：

在這個觀點之下，強調都市政府體制的變革，主張去除都市地區內次級的地方自治法人團體，以克服政治上的分歧與不統一，必須要建立一個權力集中的政府，如此才能讓該政府有效做好公共分配與政策執行的工作。所以傳統改革者主義者主張改以單一、全功能的都會區政府來加以取代。如學者「馬克塞」(Maxey, 1922: 231)認為：

由於大都市地區的政治發展落後於經濟和社會的發展，加上地方政府權力分散化的情形

¹⁹ 舉例來說，東京都廳與 23 區的區役所都有「都市計畫」的業務權限；其業務分工係為 10000 平方公尺以上者為東京都廳的權責；而 10000 平方公尺以下為該地區役所的職權。目前東京都廳進行中的大型都市計畫案有臨海部的交通整備、打造銀座到豐洲的商店街、新橋到虎門的環狀道路系統的整備、打造浜松町為外國人觀光勝地、品川到田町空路與陸路的整合、日本橋到日比谷舊時江戶川都市景色的復活、涉谷的未來都市計畫等等。這些都市計畫的業務都是屬於東京都廳職掌的都市計畫案件。而上述這些案件又被納入東京迎接 2020 年奧林匹克運動會整體旗艦都市計畫的一環。

損害了經濟和社會發展的成果，若一個社會要成為工商業和社會事務為中心，就必須克服政治上無法統一的困難，並且建立權力集中的政府，如此才能提供更好的公共服務。

此外，在這個觀點下其改革的作法多用「合併」或「大都會政府」來應對都市發展的成長，其在管轄領域的主張認為規模的合理化可以避免行政區域不當的切割與分裂(fragmentation)。從區域整合的觀點來看，又可調和資源強弱不同的區域。而且，該論點認為都市與週邊的郊區，本身就應該被視為一個整體，在同一個生活區域，應屬於一個地方組織；若郊區屬於另外一個地方自治法人團體，則管轄權多元、都市建設難以推行，這將使區域內公共事務欠缺整合、缺乏一致的行動；最終將造成無效率，造成公共資源浪費，而且無法完善公共服務²⁰。而且，明明生活在一個生活圈，但卻財政不均，各個地方政府財政收入與支出不一，造成不同地區民眾，享有不同等級的公共服務。

大抵來說，主要的體制或改革作法為(陳立剛，2006：4-5)：1.建立有正式職權的大都市政府；2.兼併、合併為消滅區域內小政府主要的作法；3.從中央到地方政府的垂直通力合作(如聯邦政府、州政府與地方政府的合作)亦為主要的手段。

而就學者 G. Ross Stephen 與 Nelson Wikstrom 的實證研究中認為 city 與 county 的「合併」有以下的好處(2000: 87)：1.可以促進或確保該地區獲得更為更全面與更有效的分區規劃；2.經由縣市合併可以提供更有效率且單一的公共服務，如下水道、都市大眾交通運輸系統與水資源；3.以新的區域經濟模式可以創造都市內的經濟成長與就業機會。

就區域的變更來說，除了行政區域整併以外，尚且還包括其他的模式，茲以

²⁰美國公共管理學會主席古立克(Luther Halsey Gulick)在其著作《都會問題與美國精神》一書中提到(Gulick, 1962: 123-140)，他認為目前美國的都會有面臨有三大難題。1.部分地區公共服務不足；2.缺乏整體的公共服務規劃；3.缺乏區域整體的民主機制來處理大都市普遍所面對的問題。



表 1-4 說明之：

表 1-4：地方自治體廢置分合的模式

	圖例	說明
分割		由一個地方自治體 A 市，分兩個地方自治體 B 市與 C 市。原 A 市自此消失。
分立		自 B 市自原 A 市分立出來成為一個新的地方自治法人。
合體		由兩個以上的地方自治體(如 A 市與 B 市)，合併成為一個新的地方自治法人 C 市。
編入		B 市原來是一個獨立的地方自治體，併入另外一個地方自治體 A 市，B 市從此消失。

資料來源：(公益財團法人特別區協議會，2015：7)。

從傳統改革主義者的論點來說，「分割」與「分立」的模式，地方政府體系切割成更小的單位，無異增加「政治衝突」的機會，行政作業成本也因自掃門前雪而增加，這兩種模式是這個論點所抨擊的地方；相反地，傳統改革主義者比較接受「合體」或「編入」的模式，而且不只兩個，越多越好，由大而統一的大政府，直接去統理一個相互牽連生活圈的公共事務。

而就「傳統改革主義者」的論點來說，似乎過度強調了區域內的「整合」與「公平性」。轄區之內有人口密度高的都市核心地區，有緊鄰的郊外地區，有農

村環境，也可能有商業精華區，端以大政府或整併的方式，似難以應對區域內發展落差。

再者，當大政府轄區大、人口多到一定程度後，對次級、基層政府授權與分權的態度，似採「否定」的立場，因而難以滿足地方自治因地制宜的原理。

最後，以美國的情形來說，大都市政府多數採取「強市長制」(strong mayor system)，尤其在選舉政治的邏輯，極大化選票的基礎上，勢難以兼顧區域內的多元民意，其政策推動的正當性將遭到質疑。

二、公共選擇理論：

「公共選擇理論」為「政治經濟學」(political economic)觀點，主張用經濟的研究方法研究政治的事務，而在美國，1960-1980 年間，則是應用在都會區政府的分析與研究之上。這個理論將一般民眾視為「消費者」，將居住地點當作商品，民眾會依其所得與偏好，找到他認為理想的居住地點。

公共選擇理論的觀點認為，在特定大區域中，應容許自發或促發多個都市核心。並把廣大的都會地區視為一個「市場」(market)，並散佈許多地方組織，讓公民自由去選擇居住消費的地方，而且都會區內地方政府的轄區可能交互重疊，透過不同的中心彼此去競爭，進而促進整體效率，透過這樣的作法來回應廣大而且多樣的公民需求。學者 Werner Z. Hirsch 認為尤其在教育、圖書館、公共住房、社會福利、消防、警務、垃圾、公園、娛樂及都市更新等等這業務，是較屬於地方政府的業務，認為應該授權給各層級的政府去負責，使公共服務的成本更為經濟(Hirsch, 1964: 331-339)。

例如日本東京都，自二次大戰以來，為因應化解東京都繁華地區如霞ヶ関、赤坂、東京車站與銀座等地的人口集中壓力，遂在 1991 年將舊的東京都廳(市政府)由「港區」遷到「新宿區」，希望造就東京都心的「二極構造」(佐佐木信夫，1991：7-8)；甚至，朝東京都內的結構，朝多元化與多心化的發展。而東京未化

解人口高度密集的壓力，避免人潮與交通的據點落於同一處，故在不同時期設計「副都心」，以化解東京中心地區飽和發展。1958年(昭和33年)原本為三大副都心分別為新宿副都心、池袋副都心、涉谷副都心；1982年(昭和57年)再追加上野淺草副都心、錦糸町龜戶副都心、大崎副都心；1995年，最後再追加「臨海副都心」。七個副都心的相對位置如圖1-3所示。



圖 1-3 東京都內都市分散機制(設置七個副都心的位置圖)

資料來源：https://twitter.com/kinshicho_photo/status/225532692761034752

(瀏覽網頁時間：2016年4月20日)

此外，目前在日本學界所倡議的「道州制」，就希望東京都的都心地區再進一步「分散化」，不要集中在新宿到東京灣這個軸線上，以打造成一個「多核心」的都市體制。

另學者克羅史特曼與穆斯特 (Kloosterman and Musterd, 2001: 628) 也認為，多元中心的都市區域應有以下的條件：

1. 數個具歷史獨特性的城市體；
2. 彼此間沒有一個具明顯支配地位的城市；
3. 由少數幾個大城市及許多小城鎮所組合而成的區域；



4.各城市座落於鄰近空間（通勤所能到達位置）；

5.各城市在空間與政治上具有相對的獨立性。

也正因為彼此之間存有差異、個體之間的不同，遂而創造了多元。而就個人的角度來看，人是「理性自利」(self-interest)的個體，生活在「市場」般的大環境，每個人可以「用腳投票」(voting by foot)，依照自己的最佳利益搬到對每個人自認為最為有利的地方。誠如學者 Robert Bish 與 Vincent Ostrom 在《理解都市政府：大都會改革的再思考》(1973)一書中認為大政府是壟斷的，難以降低成本、創造效率，而公共壟斷缺點可以透過地方政府之間的競爭來降低壟斷的弊害。他們進一步提到(Bish and Ostrom, 1973)：

如果有充足的破碎權威與重疊的政體存在，那麼充分的競爭將可以引導大都市內更多的責任與效率。

此一觀點誠如「帝伯特模型」(Tiebout Model)，大都市的行政區域分割的越精細，地方政府的競爭就越強，而整體的政府機構所提供的公共服務，因為存有充分的競爭而創造了「效率」。這個模型其基本的原理在於，如果政治的碎裂程度越高，則地方政府之間的競爭也就會越高，則這一個大的廣域地區的效率也會越高。

另外，如 Ostrom 所言，這樣的分散化的機制，並不會產生不協調或衝突，而且反而會創造出彼此之間的協調性與可預期性：

由於競爭關係的存在，地方政府必須要彼此考慮達成協議或提出協議的承諾，亦或者是去嘗試建立解決衝突的機制，這將可使相互作用的行為變得協調與具有預期性。

然而，公共選擇理論的觀點亦有解釋與分析上的侷限，其限制分述如下。第

一，該理論將政府權威或權力的運用忽略或視而不見；第二，這個理論將地方(都會)政府的存在視為滿足居民的需求，與現實政府存在的現況存有落差，政府的機制與服務內容可能有國家的期待，以及政治人物或利益團體的期待；第三，有些的都市建設是「規模經濟」型的建設，如下水道、都市軌道運輸系統與自來水系統，若以公共選擇的多中心治模式，反而會帶來更多的不效率；最後，所謂的「用腳投票」忽略了人民搬遷居住場所的成本(cost)、資訊的取得，以及人們對於既有在地鄉土的情感連結。

三、新區域主義

就前面兩者(傳統改革主義者、公共選擇理論)的討論，關於區域的次級單位，恰巧採取對立的觀點，傳統改革主義者採取「消滅」次級地方自治法人的作法，使大都市轄區的政策制定與推動，減少「否決點」(veto point)；而在公共選擇的觀點來看，次級單位越多越好，通過不同地方政府的競爭將可創造該區域的競爭與繁榮，以及人民多元選擇的機會。兩個觀點的立論與假設恰巧處於對立位置。

然而，西元 1990 年代以降，因應全球化對於區域所帶來的衝擊，以及資訊與交通工具的加速發展，因而縮短區域內往來的時間與金錢成本；換言之，地方之間往來互動的關係加深；此外，再加上全球各地的區域競爭態勢加遽，致使大都會地區面臨競爭壓力不得不就近與週邊的地方自治法人進行「合作」，以截長補短，創造競爭優勢。地方自治體之間，透過合作形成「網絡」(network)。而用「治理」(governance)的話語即為所謂的「區域治理」(regional governance)或區域網絡治理(regional network governance)(陳立剛，2006：5-6)。換言之，就是要用一個「區域」(region)而非一個「政府」的視野來看待一個區域的發展問題，尤其是一個地區的人口蔓延、共同公共建設，以及因應全球化的區域競爭與發展的問題。

所以在網絡、合作與治理的運作之下，新區域主義仍然肯認地方政府的存在與政府權威的運作，並認為地方政府之間的競爭與合作是重要的，而正因區域間的夥伴關係，使行政轄區界線相對模糊化，大政府未必是全功能型的，可由策略性的夥伴關係資源共享；或將權責授權下級組織；抑或成立單一功能型的跨域組織，以形成了一種區域內的「複雜互補關係」(Wallis, 1994: 45; Brenner, 2002: 3)。

表 1-5：新區域主義興起的原因及其對策

	對城市和區域發展的影響	引發的治理問題	區域的解決對策
經濟全球化的影響(全球的經濟重構)	(1)朝「去工業化」與「再工業化」 ²¹ 發展；(2)城市之間在區域層面、國家層面，乃至於洲際層面、全球層面，彼此之間的互動連結越加的頻繁。	(1)資本快速流動、失業和廢棄的傳統產業區域；(2)地方勞動技能不足；(3)產業基礎設施不足；(4)地方財政更形緊繃和稅收不足。	區域成長與環境管理 (1)全面性的區域土地使用規劃；(2)推動「精明成長」 ²² (smart growth)測策略；(3)重構區域及大區域界限的範圍；(4)新型式的環境立法。
經濟地理型態的變遷與影響	(1)邊緣城市的興起；(2)行政轄區的分割；(3)城市的蔓延；(4)人口和工業的分散；(5)都市的問題外延到郊外地區。	(1)公共資源和社會需求在空間上無法對應；(2)公共服務提供的無效率；(3)窮人與少數族群在市中心聚集；(4)阻塞的交通；(5)環境持續惡化。	區域經濟發展政策 (1)協調區域產業與勞動政策；(2)區域投資在人類資本與公共建設；(3)區域土地使用規劃。
對新自由主義政策的反省	(1)聯邦分權、政府組織建制縮編，以及企業型的都市政	(1)地方財政危機；(2)對於關鍵公共服務、住宅	區域收益分享 (1)稅基和收益分享的措

²¹ 所謂的「再工業化」(reindustrialization)，係指將傳統的製造業，重行審視其價值，並重行吸收新的技術，以及運作當前科技發展成果，使製造業成長與變革，重回實體的經濟。

²² 美國規劃協會在西元 2000 年之時，聯合相關公共團體組成「美國精明增長聯盟」(Smart Growth America)，徹底反省美式郊區化發展所帶來的區域不便與過度浪費的問題，所以該聯盟確定「精明增長」的核心內容如下：1.用足城市存量空間，減少盲目擴張；2.加強對現有社區的重建，重新開發廢棄、污染工業用地，以節約基礎設施和公共服務成本；3.城市建設相對集中，生活和就業單元儘量拉近距離，減少基礎設施、房屋建設和使用成本。

	府；(2)都市與郊區財政不平等越加嚴重；(3)由社會福利向工作福利轉變；(4)基於階層和種族的社會空間極化。	提供、學校、公共交通改善等缺乏資金；(3)地方政府在管制性功能的擴張(如警政與監獄)；(4)容易產生社會動盪。	施；(2)低收入住房、公共交通和基礎設施的區域供給；(3)落實立法反制房屋市場的種族歧視。
--	--	---	---

資料來源：(Brenner, 2002：12)。

新區域主義自 1990 年以來，逐漸用來描述與解釋當前的都市區域、都會的結構發展現象。如同學者 David Rusk(2003)的研究與調查，調查全部的美國地區 320 個主要的城市與數據，其主張真正的城市應該包含都心地區及其周邊的郊外區域，其因在於傳統的城市已經過於擁擠，同時又因為工作機會，因而持續地湧入外來的人口，而整個都會的人口成長，都主要成長於這個都市的郊外地區，所以有些大都會的郊外地區，其人口密度也不見得是低的；其中，就社會類別來說，多數的中產階級及白人，選擇住在低密度的郊外地區，而不是人口密集的都市中心地區。

學者 Allen Scott(2001: 1)從「全球化」(globalization)的角度來看，認為新區域主義乃是基於人類勞動的聚集地，以及社區活動得以向外，甚至全球來擴散，Scott 指出：

由於全球化的影響，明顯催生了「次國家地區」(區域)的社會轉型。其中許多成為焦點，造成了新的地方政治變遷，並重構成為新的社會集團。這些集團努力應對全球化所帶給他們的緊張與壓力。這其中，也得到很多的明確認同，並具備了世界舞台經濟和政治主體的力量。也因此，新區域主義和舊區域主義之間劃出的界限。在舊區域主義中的一個區域，在任何一個國家的領土內都傾向於受到中央的政府的支配。

從全球化與區域競爭的觀點來看，正是「舊區域主義」與「新區域主義」之間的差別，這個假設與背景誠如 Swanstrom 所主張：「將區域整合進入全球經濟

體系之中」，同時這個新的區域改革，將會有助於提升區域在全球經濟中的經濟競爭力。這個說法在於，因應全球化的發展，以及以因資訊(information)與交通工具的發展，使得時間與空間的相對距離壓縮，天涯若比鄰；城市為求發展，與進入世界的競爭行列之中，整合周邊的小都市與城鎮，因而使得「都會區域」(metropolitan region)、城市區域(city region)，甚至於「鉅型城市」(mega city)日漸成為世界各個主要城市地區的主流；也因此，城市的角色與功能正在重新被界定(Scott, 2001: 11-32)行政區域疆界，也因為互動的頻繁、不可切割，因而日漸地走向模糊。

也因此，在新區域主義之間，所討論的是城鄉之間的互動與衝擊，不僅僅是「牽一髮而動全身」；而且，還從「量變引發質變」；或如，北京城外弱小的蝴蝶振動它的翅膀，卻會造成墨西哥灣的龍捲風暴。

就 Rusk 的主張，首要命題論點：「為了要滿足人口的成長，所以城市必須要是彈性的。」而順著這個主張，順理成章的命題為：「彈性的城市得以拓展其範圍；但非彈性城市去不能。」第三，經過 Rusk 的實證研究，「彈性城市得利於郊區的成長，而非彈性城市促成『中產階級』移往郊區居住」。

換言之，Rusk 認為因為原本的都市地區的範圍不夠大，以致於原本都市地區，因為區域的人口自然持成長，或自外地移居遷入，無法順利或直接居住於都市內的行政區域範圍之內。最後，Rusk 尚且經過實證的調查得到：「分散的地方政府導致割裂，統一的地方政府有助於區域的整合」²³。

而在新區域主義的政策主張上面，該主義主張應該要縮小城市與鄉村地區的社會、經濟與財政上的落差；例如主張可以提供郊區可負擔的房屋，來舒緩社會

²³ 對於美國人來說，地方政府越小越好，這是地方自治絕對且必要的產物，但可悲的是，越小的地方轄區或是學區，服務的人群範圍越是狹小，進而越容易產生分裂。換言之，越是切割細分的大都會地區，種族隔離和經濟上的落差越是嚴重，這也就是說，小的地方轄區，創造了地方結構的均等化。相反的來說，地域上比較大，有統一的學區，將更能促進種族和經濟發展上的融合，會有更多的社會流動(Rusk, 2003: 33-34)。

階級之間的隔離；或者，以「精明成長」(smart growth)使都市的蔓延得到合理的控制，並使得都市與郊區因為便捷的交通系統，使兩個地區得到更為充分的整合。

在新區域主義的觀點下，約略兼採前述兩者觀點(傳統改革主義者、公共選擇理論)。然而，合作與區域網絡治理有其前提要件，若個體間資源不對等、欠缺合作誘因、合作契約無爭端仲裁機構，以及在選舉政治、政黨政治的運作下，其地方政府間的治理型政府運作，仍有不少困難要克服。

另外，與「新區域主義」類似的學術討論為「區域治理」(regional governance)，依據學者 William R. Barnes 的界定：「為跨域的職權組織，通常為部門型或是功能型的組織；該組織包含制度(institutions)、工具(tools)、結構(structures)以作為共同決策與執行的機制；這個組織設有目標，以解決區域問題及創造區域優勢與機會；而這樣的運作並不預設要建立絕對的共識，而是運作於不同利益、觀點或價值的代表，並求於整合出共同可運作的方案(或是多元的政策方案)。」

這上述的定義下，其行為者(actor)可能包括公部門組織、私部門組織、非營利組織，或者是一般的「社會大眾」(civic)或「政策利害關係人」(policy stakeholder)等等，因為行為者的類別多元，故與「網路治理」(network governance)的討論重疊。在區域治理的建置，可能是「正式」(formal)或「非正式」(informal)的組織建置，前者依據法律或行政命令，並配有公共資源或財源，或以協議明文各個參與者所應負擔的金額、責任；後者，可能依據組織代表或相關行為者的承諾，或訂定契約，就區域目標或共同公共問題進行討論研提對策。

其運作的程序：1.設定跨域組織的目標；2.評估議程的支援(資源)與反對力量；3.決定何人、哪個組織可以進入議程；4.決定領導；5.參與行為者的承諾評估；6.財務資源與相關資源；7.資訊與專業的取得；8.職權與合法性；9.地方的連結程度；10.與組織外部的連結程度；11.從上級政府或國家取得資源或支持；12.從過去區域治理的運作取得經驗；12.從國內外的跨域經驗作為跨域合作運動的

參考。



第五節 研究途徑與研究架構

一、研究途徑(research approach)

不論是都市政府、縣市政府，或是大都市政府，都屬於一個國家法令「制度」(institution)的環節。而在當前「制度論」學術討論上，有所謂的「傳統制度論」與「新制度論」(new institutionalism)。

傳統制度論是 19 世紀到 20 世紀，政治學、公共行政學，乃至於地方政府學研究的基礎，即便 20 世紀 60 年代以來稍有退潮，但仍是研究基礎。吾人可從以下五點理解傳統制度論(薛曉源、陳家剛編，2007：87)。

(一)律法主義：尤其在法律制度學派，他們主張法律是人類的產物，它的產生是通過人們的集體決定而誕生，也因此，法律是一種制度，國家與行政組織依法行政，而所謂的法律化就是一種制度化。

(二)結構主義：由律法所形成的結構，結構可以限制人的行動，但人卻無法去影響制度，更難以去撼動結構。

(三)整體主義：傳統制度論大多就整個系統及其組成進行研究，比較少針對個別的組織與組成進行抽離與個別研究。

(四)歷史主義：制度的形成有其長成的脈絡性，未制度化前，或可找到制度化的成因，或因條件的成熟而形成制度化、法律化；而制度的變遷也是相同的道理。

(五)規範分析：在傳統制度論中「規範分析」與「價值取向」是其關注的焦點，「客觀」與所謂的「價值中立」(value free)非其所關懷。而此點也是後來「行為主義科學革命」所主要批判之處。

而在傳統制度下的大都市政府體制，在各該國家的憲法，大多設有中央與地

方權限劃分的章節規定，如美國的聯邦憲法除明列聯邦政府的權限之外，其餘概為州權的職權內容。而這樣一部憲法，它既是律法、也代表該國的結構、也代表該國的整體與部分次級系統的主次關係，同時它是歷史演化的產物，當然帶有該國所堅持的理念與價值在其中。

但在「新制度論」下，對於「大都市政府」亦展現出不同的立論與主張。在新制度下，尤其在政治學的討論，主要有三個切入的研究途徑(research approach)，分別為「歷史制度主義」(historical institutionalism)、「理性選擇制度主義」(rational choice institutionalism)與「社會制度主義」(sociological institutionalism)。

「歷史制度主義」其將制度界定為政治經濟結構中的正式與非正式程序或規則，主要著重於制度或路徑的建立、如何持續和制度變遷的分析，以及在路徑建立之後，其持續期間對於行為者順服、順從的能力；以及相關行為者因其能力改變，有所增強，進而造成路徑斷裂的情形，以上即為歷史制度論者研究分析的重點。

在「理性選擇制度」觀點下，行為者(actor)的選擇是通過計算的，並使其偏好極大化；而放在集體上面，因每個行為者「趨利避害」，以致於在全部行為者的加總上，可能僅產生「次佳」(second best)的結果。尤其，若各個行為者各行其是、欠缺整合，多只求短期上的功效，則將會造成「共有的悲劇」(the tragedy of commons)；在此觀點之下的制度，是所有行為者所共同認可的制度，因為它創造了最大多數人的最大利益。

在「社會制度主義」觀點下，認為制度是大家所共享的認知、文化、價值與態度，所以與前述的理性計算未必相同，或說理性的價值是被該群體所建構出來的文化認知，他們往往透過角色認定，去解釋一項制度的內涵，並透過社會建構的方式，指出群體的共同處，以及必須被遵循的群體理念(薛曉源、陳家剛編，

2007：195-204)。

下表 1-6 為傳統制度論與新制度論下大都市政府體制的比較。

表 1-6：傳統制度論與新制度論下的大都市政府體制差異對照

	傳統制度論	新制度論
關注焦點	<p>制度、規範與權限</p> <p>如憲法、地方制度法、行政作用法等等</p> <p>制度規範的內容</p>	<p>都市相關行為者與制度的互動</p> <p>如淺規則、制度侵蝕、相關都市行為者能力、城市規模、歷史制度發展的路徑、理性選擇與共享的文化</p>
都市體系運作模式	權力、權限劃分、行政作用	大城市政府的政經優勢地位；大城市或相關有力參與者策略行動的連結，或可創造制度的變革
都市體系制度變革	法律與制度限定大都市的行為與活動(大城市制度是既定條件、難以變動)	制度是可以創造或破壞的，尤其既存大城市具有一定優勢；而相關行為者(actor, player, city)結盟或可引導制度變革。路徑可以依賴，但亦可能因政經情勢改變而換軌
都市體系行為方式	依法行政、以法律界定中央與地方的權限，如中央政府對於地方政府的管制作為，或如地方政府對於不當中央命令所採取的司法訴訟途徑。	合作、衝突、妥協、資源創造、分配、文化建構

資料來源：本研究自行整理。

自日本「明治維新」以來，該國繼受「普魯士」國的憲法與地方自治法規的制度精神，以致中央與地方之間的關係強調「中央集權」的制度運作；然而，制度雖然貴為規範，但更會因為更大環境結構的變遷，使得制度與當時政、經、社、文的時空背景無法接軌，因而再由人的力量去推翻、變革，或修正原來的制度。

所以，傳統制度論與新制度論之間並非互斥、不相容的關係；相反地，透過

制度建立、制度持續、遵守制度、制度限制，制度衝突、制度挑戰、例外發展、制度變革、制度毀棄，乃致於制度變革，這樣一連串的動態的發展程序，反而更能夠看出城市發展的動態發展，以及地方制度典範的轉移。



二、研究架構

制度變革或轉換之時，往往是反省制度存在的本質或政策用意最好的機會。例如某 A 地方自治團體，長期以來適用「一般」基層自治體的體制，然可能因為人口快速成長，或因政治經濟地位的改變，而得「改制」適用新的都市權責或財政分配規定，或如下轄次級組織，得以由市政府的派出機關，一舉改制為次級地方自治法人(首長及基層議員皆以民選方式產生)，而變革的前後對照，以及其正式運行前後的經驗，就其產生的效果與現象，就可從中比較其運作的意涵與其對照。

以本文研究的標的都市東京都為例。當前的東京都體制係西元 1943 年(昭和 18 年)由東京市與東京府合併而成；合併之後，東京都轄區比原東京市的轄區大 2.5 倍，而原東京市地區，其區的體制定位為特別地方公共團體，區長與區議員由區民選舉產生；原東京府地區仍為市、町、村的次級體制，故兩者有不同的次級地方組織、不同的財政分配公式，而本文將分別討論之。

此外，本文擬就大都市政府體制的學術篇章進行整理與討論，並比較不同學理之間的相同與差異，就相同與差異的對照，釐清各家說法的爭點，或能從中找到學理修補可能方向。

最後，本研究東京都的運行體制與相關學理主張。論文的架構如下圖 1-4 表示。

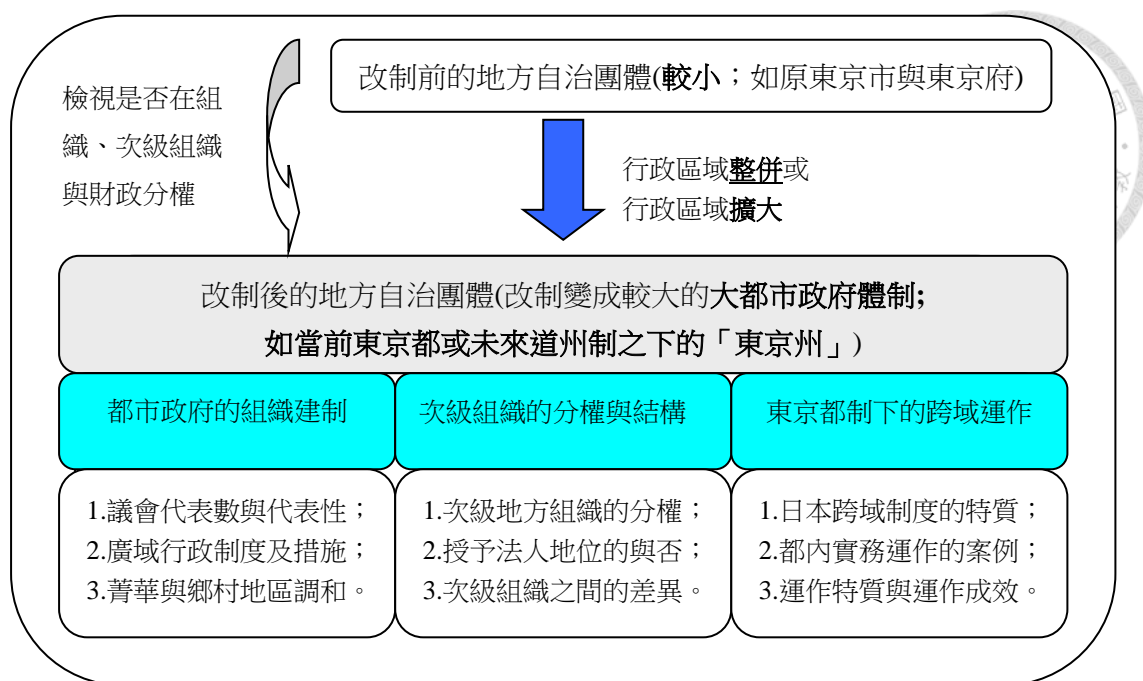


圖 1-4：研究架構

資料來源：筆者自行繪製

另外，隨著東京都成立時日的增長，日本內閣乃至於東京政界、知識界人士，歷來皆有討論東京都制的運作利弊，並提出變革之道。而整體而言，東京都的內部分權是逐步推進的，遞漸地將東京都廳的權責下放給特別區與市町村政府，前者尤其明顯。故如下圖 1-5 所示，東京都由集權的體制稍微邁向了分權的架構。

另外，在日本，其「道州制」的倡議聲浪不斷(如佐佐木信夫，2013；江口克彥，2007)，如若推行道州制，則日本 47 個都道府縣體制將再進行整併，目前主流的方案有 9 道州、11 道州與 13 道州，不論哪個方案，東京都的轄區都將「擴大」，而且道州制的精神類似美國的「聯邦制」，國家相關職能將會下放於地方，故又會再進行再一次的「分權」。

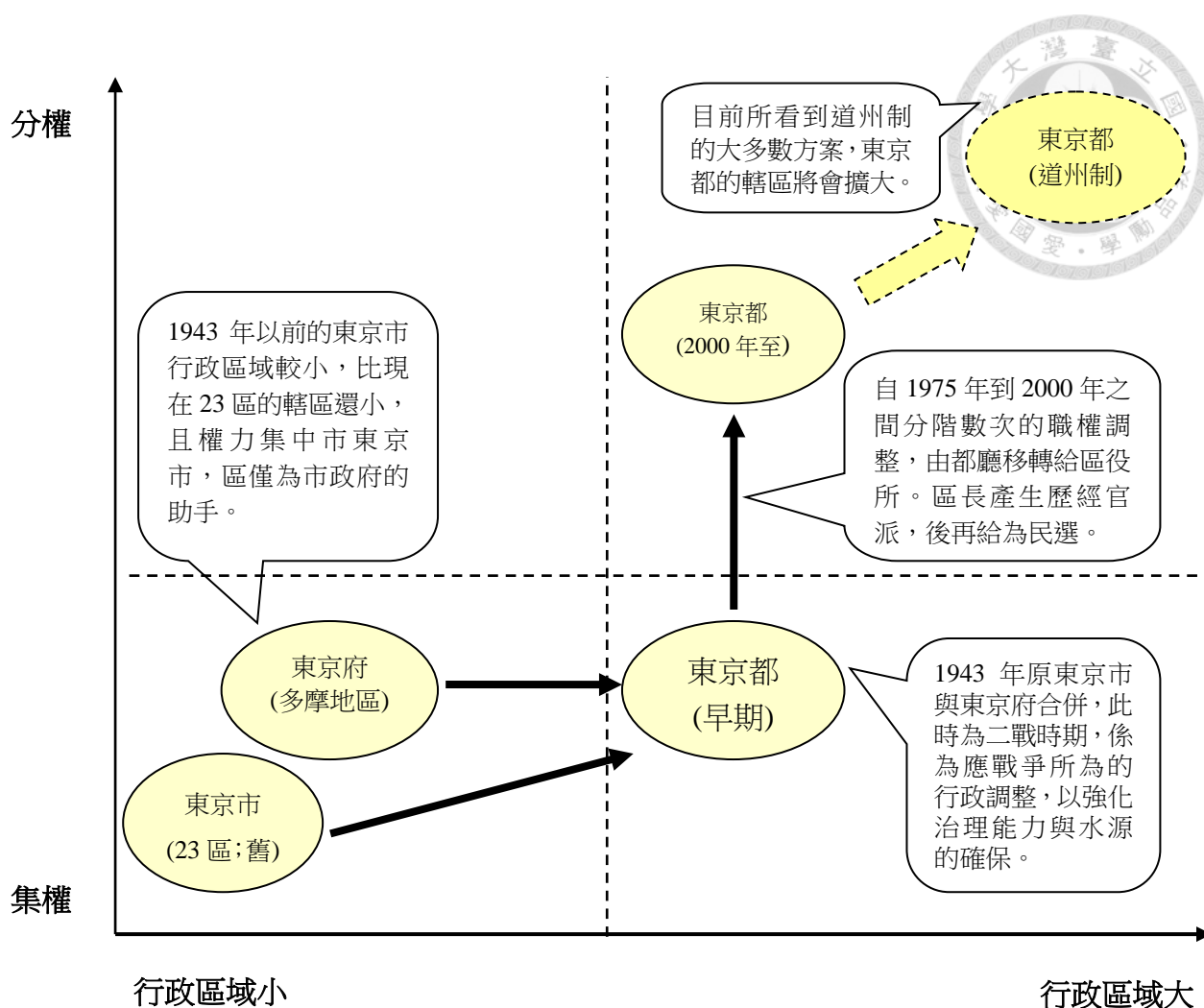


圖 1-5：論文架構說明圖

上圖圖 1-5 用兩個「變項」，來展現論文的架構，分別是「集權」與「分權」，以及行政區域小及行政區域大，以說明近八十年來，東京都體制的變遷。整體的變遷的方向，約是由東京都廳與下轄自治體業務分工關係，大致為「集權」走向「分權」；也就是說，原本東京都廳職權較多，經由多階段(不同時期)的職權下放，因而走向的分權的道路。就行政區域而言，1943 年東京府與東京市合併，轄區大幅擴大，現在已為 2189 平方公里的廣域都市；然而，這十多年來歷有「道州制」的政策倡議，則東京都的轄區將再有進一步擴大的可能(在圖 1-5 中，因為道州制仍是倡議階段，故以虛線的方式表示之)。

而本文正是透過東京約莫 80 年的變革過程，析論其分權改革歷程，研究東京都如何面對廣土眾民的治理運作。

第六節 研究方法



本研究使用以下三種「質化」研究方法進行研究：

一、文獻分析法(literature analysis)：

本研究透過既有文獻，系統性分析、整理與歸類，取得理論與實務發展狀況，了解國內外學術與政策運作的既有觀點與實際作為。透過這些理論資料、期刊、專書、施政報告、法令規定、政策研究計畫與報章報導的整理，以說明本研究所欲填補理論與實務欠缺之處。

在東京都體制文獻方面，除了出版的專書與研究外，尚且包括年鑑、大事紀、施政說明書、白書、卸任東京都知事的回憶錄等。在期刊方面，除主流期刊外，尚且包括研討會相關文獻。另外，尚有諸如東京都政府(含各局政府、事業單位)、東京都自治研究的電腦網站網頁的資料。

二、個案分析法(case study)：

本案研究的標的城市是日本「東京都」。選擇東京都的理由在於東京作為日本首要都市(首都)，其土地轄區至少就擴大了三次，尤其第三次的擴大調整(西元1943年)，比原先轄區擴大2.5倍；而且在都市的繁華核心地區，與都市的郊外地區，有著不同的區域治理制度。

在都市的核心地區為「特別區制度」；在東京都郊外地區為「市町村」體制。除了在組織上的差異外，東京都廳對於2189平方公里治理，亦設有強化區域治理的制度與建制；在財政分配上亦有不同的應對處理措施。而針對東京都的個案研究，是希望探討該城市如何面對轄區內區域發展落差的差異性，並針對區域特性而有不同的政策或措施來應對。而本研究擬就東京都的研究與其發展歷程，以作為台灣直轄市制度變革的參考城市。

三、深度訪談法(deep interview)：

本論文就論文所設之主題及相關討論子題，經由受訪人士的蒐尋，與日本東京都相關的專家、學者及實務或東京都公務界相關人士進行訪談，取得研究所需資訊，或是受訪人士自有的看法或是評價觀點，以利於本論文的論證與資料的蒐集。獲訪談的人士如下表 1-7 所示。

表 1-7：深度訪談人士類別與背景

	深度訪談人士	該受訪者訪談在本研究的位置	訪談重點	引用代號
1	「前」東京都知事(卸任選舉政治人物) 訪談地點：港區六本木事務所	東京都廳(東京都制全局觀點)	都政治理經驗、一都兩制運作經驗等、東京都如何面對道州制。	A1
2	東京都議會(現任都議會議員；現任選舉政治人物) 訪談地點：新宿區東京都議會自民黨辦公室	東京都廳(東京都制全局觀點)	東京都議會的議事運作、23 區區政業務、都政權力下放的問題。	A2
3	東京都總務局(現任公務員；承辦東京都內對 62 地方自治體的地方自治業務) 訪談地點：新宿區東京都廳	東京都廳(東京都制全局觀點)	東京都地方自治業務推動經驗、區部與市町村差異治理的問題。	A3
4	東京都區協議會(高級文官三人；官方研究機構) 訪談地點：千代田區東京都區協議會	都區制度的研究機構(中介)	都區運作問題、東京都制的發展。	B1
5	日本國立大學學者 A 訪談地點：千代田區某大學校內	東京都地區國立大學學者(全局；制度研究)	東京都制與日本地方制度問題、東京與道州制問題。	C1
6	日本國立大學學者 B 訪談地點：文京區某大學校內	東京都地區國立大學學者(全局；制度研究)	東京都制、都區財政調整與跨域合作問題。	C2
7	日本國立大學學者 C	東京都地區國立大學學者(全	東京都制與跨域合作	C3

	訪談地點：八王子市某大學校園內	局；制度研究)	問題。	
8	區部某區區長(現任民選區長) 訪談地點：23 區某區區長辦公室	23 區的民選區長(已連任三屆)，之前曾任四屆同一區的區議員(區部；運作經驗)。	區政治理經驗、都區的互動關係、區際之間制度學習問題。	D1
9	區部。某區區役所課長 訪談地點：23 區某區區役所	23 區區役所中階公務人員，碩士研究所學歷(區部；運作經驗)。	區政治理經驗、23 區之間的互動經驗、都區互動、跨域合作問題。	E1
10	區部。某區卸任議員 訪談地點：台北市大安區公館	曾連任兩屆區部某區議員，也曾任日本主要媒體的記者。(區部；運作經驗)。	區政治理經驗、23 區之間的互動經驗、都區互動。	E2
11	市町村部。某市議員 A 訪談地點：東京某市市議會	連任兩次的民選市町村議員(市町村部；運作經驗)。	市町村體制運作經驗、跨域合作的經費計算問題、該市較特別的業務推動經驗。	F1
12	市町村部。某市議員 B 訪談地點：東京某市市議會	連任兩次的民選市町村議員(市町村部；運作經驗)。	市町村體制運作經驗、跨域合作經費計算、市政推動與區業務運作的比較、市政公民參與的機制。	F2
13	市町村部。某市副市長 訪談地點：東京某市市役所副市長室	高級文官(過去曾於東京都廳及神奈川縣服務過)。(市町村部；運作經驗)。	市町村體制運作經驗、跨域合作業務的推動經驗、都市計畫業務推動、市政推動與區業務運作的比較。	F3

資料來源：筆者自行整理。

本文深度訪談之執行，乃係先經師長們推薦東京都政的實務界人士與日本地

方自治研究的相關學者進行訪談；並以「滾雪球」(snowball sampling)的方式，由該受訪者，引介推薦相關實務界與學術界人士。

除此，筆者也試圖以「網際網路」(internet)的方式，蒐尋知名人士電子信箱(e-mail)或臉書(facebook)的官方帳號，並主動寫信約訪，或許收信者並非是受訪者，但輾轉也能找到該受訪者，並回覆研究者是否接受訪談²⁴。

²⁴ 就東京都的公務機構來說，各機構都設有民眾意見電子回覆信箱，不清楚何人為適切的受訪者，本文以 e-mail 的方式寫信過去詢問，收信者會將信件轉給相關人士。以研究者實際操作的經驗，約莫 3-4 天就可以取得回信。然後，再依照回覆的內容接觸到訪談受訪的人士。就本文與東京都知事的約訪取得，因該受訪者有 facebook 的帳號，研究者直接透過站內信件寫信約訪，就直接取得訪談的機會。

第二章 日本地方制度及東京都制的發展歷程

制度規範人際之間的關係，人既受規範所限制，但往往因為時局情勢變遷，人改造了制度，形成「制度變遷」(institution change)；而變遷的幅度有大有小，小者所造成的社會影響有限，但大者亦可能達於「政體變革」(regime change)；前後之間，往往非量上程度的區別，甚至可能達到「典範式的轉移」(paradigm shift)。台灣的地方制度如此，日本的地方制度也歷經變革，而本研究的主題城市東京都更是如此。

本章茲先說明日本近代地方自治的起源與變革，這個部分包括日本國體的變遷、地方制度的沿革、東京都地理環境、人口成長、東京都體制的變遷、東京都行政區域與區域再擴大的討論等等。該等議題以下逐一進行說明。

第一節 日本現代地方自治的起源與變革

本節將由江戶幕府體制、明治維新、廢藩置縣與日本二戰後的地方自治發展的歷史變革進行討論。

一、江戶幕藩體制下的地方自治運作(中央集權式的分封體制)

西元 1603 年「關原之戰」之後，「德川家康」將軍統一了日本，當時「江戶」幕府(當代名為「東京」)的體制為「幕藩體制」，基本上為將軍、大名之間的封建主從關係。這體制最大的特色為「分割統治」，受分封的領主為「大名」，一般來說都握有一定的兵力；而分封的領地名為「藩」(涂豐恩，2015：39-42)。當時，該體制使各藩的大名在受封的領地中擁有財政、軍事、司法與行政等等的權力，故有權力割讓、分地統治的意含。當時江戶幕府認為只要能夠有效控制大名，大名再透過軍事及行政管理系統，就可以讓各地的農民按時繳納年貢，則幕藩體制就可以持續運行(河合敦，2005：190-191)。

當時的德川幕府大約直接統轄全日本 4 分之 1 的直轄領地，並把其他的土地

分封給約 270 位的大名，也就是藩主。江戶與各藩之間為軍事動員與調派的關係，德川幕府以俸祿與軍事對各藩主進行控制，而各藩主在各領地之內的領地收入，毋須上繳德川幕府。

而德川幕府最有效的統治手段在於「參觀交代」。此意就是各地的大名必須在江戶城內設有住所，除妻兒之外，還有隨從，而大名就必須時常往返於領地與江戶之間，關東地區每半年一次，偏遠地區一年一次。此一作法使分封的體系得以串連，並且讓德川幕府得以有效監督各大名的狀態²⁵。

其實，德川幕府初期在 1603-1650 年代，一開始為「軍事性質」，後來這樣的分封關係就逐漸地演變成為中央與地方關係發展雛型。在地方上大名仍有相當的實權，故存有一定的「分權」的權力運作，成為近代以來日本推動地方自治的基礎(郭冬梅，2008：36-37；Hall, 1970: 165-175)。

就德川幕府時期的分封體系來說，雖有分封，但因德川幕府的強勢以及高壓的統治，其「分權」實為基於德川幕府的有效統治，所進行的必要分權。就以政治行政中心的設置來說，德川幕府時期，天皇仍定居於「京都」，為日本名義上的首都；但是，有效號令天下的地方，卻位於關東平原地區的「江戶」(現名為東京)。江戶相對於關西地區的大阪或京都這些地方，位於日本國土的中央，向北到北海道或東北地方，向南到四國、九州約為「等距」的距離；換言之，位於關西的大阪或是京都，雖距離鹿兒島的「薩摩藩」較近，但卻跟東北的「陸奧藩」(現在的仙台市、岩手縣、青森縣等地)相距甚遠。

²⁵ 在參觀交代的監管措施上，以領有 100 萬石「加賀藩」(統領區域為加賀、能登與越中等地)來說，每隔一年要到江戶一次，幕藩體制期間總計 190 回的參觀交代，每次的行程要走 13 天的路程才可以抵達江戶，而每次帶領的人馬總計有兩、三千人。除了參觀交代之外，對於大名的監控措施尚有「大名配署」，將敵對的大名，換封領地，配署到偏僻的地方，而且在這些地方設有幕府直轄地，以及部署德川家臣的大名在當地，以作為藩地的監督與控制。此外，尚有「一國一城令」，此為一位大名僅能擁有一座城，其他的城都要予以毀掉，以削弱該大名的軍事防禦能力。第三，對於違反規章的大名，重者會給予沒收領地的嚴厲處分，稍輕者，亦會以縮減封地轄區的作法作為控制的手段(藤井讓治、伊藤之雄等，2010：8)。

故這樣的幕藩分封體系，雖有在地分權意涵，但實為中央監控的本質，受封的領地人士，多為具德川幕府家族人士，亦或是忠誠的追隨將軍。而且，加上嚴格且諸多的管理手段，以防杜叛亂，實現幕府制度的存續。



二、明治維新與版籍奉還—浮現現代地方制度的輪廓

在 1869 年明治維新「版籍奉還」之前，全日本二百多個藩大名各據一地，自行管理藩內政治事物。然而，18 世紀末到 19 世紀初，世界情勢大變，西方列強紛紛爭奪殖民地，或到落後地區找尋通商的市場；於是，俄國、法國、英國、美國等國的船隻紛紛開往日本，並向德川幕府要求通商，並解除「鎖國」²⁶(對外航海禁令)的政策措施。這項禁令措施，運行超過 200 年，直到 1853 年與 1854 年美國東印度艦隊司令「培里」(Mathew C. Perry)率領四艘「黑船」，帶著美國總統的國書要求日本「開國」通商。兩國最後簽訂「日美親善條約」(或稱「日美神奈川條約」)開放兩個港口(神奈川下田與北海道函館)。自此之後，英國、荷蘭、俄國、法國陸續完成友好通商條約，鎖國政策形同具文。而鎖國之後，日本對外貿易全面興起，物資的輸入與輸出逐年快速增加；而且，因為對外貿易快速發展，城市經濟遞漸取代農村經濟，中產階級與貿易商逐漸成為社會的主流²⁷。因開港之後，造成日本的政治、經濟、社會與文化的全面翻轉，對社會各階層皆產生衝擊與影響，遂而被名為鎖國之後的「開國」。

而開國之後，民智大開，各種新知識進入日本，喚起商人與武士的覺醒，其中統治階級的武士地位惡化，不滿保守藩主不願變革，並且要求改革。這些革新

²⁶ 德川幕府在開創的早期年代，起初對於世界是保持開放的態度；當時，從西班牙與葡萄牙來了很多的傳教士，傳播基督信仰，到了 17 世紀初年，日本天主教徒的數目已高達數十萬人。這些天主教團體的規模越來越大，而且有些教徒跟反幕府的勢力串連。於是自從 1612 年開始，幕府下令禁止人民信仰天主教。此後，因西班牙傳教士繼續傳教活動，觸怒了德川幕府，因此宣布禁止所有的西班牙船隻進入日本。又過了一段期間，在 1637 年之時，九州的天主教徒與受到壓迫的農民聯合發起大規模的反抗活動，此時德川幕府再度對於葡萄牙祭出兩國交流的禁令。最後，僅有明朝政府與荷蘭可以與日本進行商業往來(涂豐恩，2015：24-29)。

²⁷ 因開港之後，日本對外貿易的暢旺，有論者認為，加速了幕府的瓦解。例如物價的飛漲造成一般百姓的不滿；而且，諸如絲與茶葉等貨品，幾乎全數外銷，國內供給嚴重不足(劉錦秀譯，2005：244-245)。

的倒幕下級武士鑑於日本外患不斷，幕府持續保守思維、不願改革，遂乃倡倒「尊王攘夷論」（還政天皇、驅逐蠻夷），結合各界力量，推翻幕府；最後德川喜慶知大勢已去，遂而「大政奉還」，政權回歸日本天皇。自此，結束了長達六百多年的武士封建制度，也建立起一個日本近代史上統一的中央集權政府²⁸。

大政奉還之後，加上先前已解除對外國鎖國體制，明治政府為避免被各個列強國家所擊破，所以需要解除分封在各地藩主的勢力，也就是推行所謂的「廢藩」政策，以強化中央政府的力量，遂而計畫推動施行「中央集權」體制。

「明治維新」起始於 1868 年 4 月 6 日，由福井藩、土佐藩及相關人士所草擬的「五條誓約」²⁹，明治天皇帶領文武百官向天地及人民宣誓，指揭未來治國大政方針，後再由文武百官逐一簽名，並且載於「太政官日誌」。自此，正式開啟日本「維新」的序幕。

整體來說，明治維新就是看到西方列強的船堅砲利，所以由有志之士如長州藩、土佐藩、薩摩藩³⁰的串連，並與天皇進行接觸，最後推翻了江戶幕府。幕府的推翻，這只是開始，這些維新之士與天皇持續推動相關的體制變革，希望日本早日的達成富國強兵的境地。

之後，維新政府幾為薩摩、長州、土佐與肥前等地人士的組合，一般稱為「薩長土肥」，由藩士和尊皇派的有力者主導，並且大量納入前幕府中階幕臣所形成的政權。名義上維新政府是以天皇為首，但真正的掌握實權則是「薩長土肥」的藩士們，其中薩摩的「大久保利通」與長州的「木戶孝允」這兩位薩長領袖的影

²⁸ 日本知名智庫「野村總合研究」所將「黑船事件」與「大政奉還」以來制度改革統稱為「第一次開國」（野村總合研究所，2007：130-131）。

²⁹ 「五條誓約」內容如下：1.廣興會議、萬機決於公論；2.上下一心，共展經綸；3.文武同心，下及庶民，務使各遂其志；4.破除舊有陋習，一切立基天地之公道；5.廣求知識於世界，大振皇基(林明德，2006：47)。

³⁰ 薩摩藩(鹿兒島縣)、長州藩(山口縣)、土佐藩(高知縣)位處於日本國土的西南方，與江戶的距離較遠，江戶幕府末期，幕府的控制監管不若以往，加上這些藩地其經濟實力持續增強，以致長久以來幕藩一元的體制，遞漸地轉化為幕藩的二元分立，難以上行下效。也因此，讓這些西南偏遠的藩屬，有策動打倒江戶幕府的計畫與決心。

響力特別大。但各藩士之間的理念不同，加上政府的體制也未臻成熟，因此政府內部經常出現意見衝突，連帶影響到政府的後續改革。

而就維新政府的變革內容來說，也包括財政、經濟、軍事、外交、社會、文化、教育等等的政策層面。這些內容重要的有實施徵兵制、建立新式海軍與陸軍、中日修好、廢除不平等條約、與俄國確立庫頁島與千島群島的國界、廢除社會階級制度、學習西方文化、推行國民義務教育、派遣岩倉使節團等等(藤井讓治、伊藤之雄，2010：169-173；林明德，2006：48-75)。

其中的改革最重要者莫過於「廢藩置縣」。在版籍奉還後，當時日本雖然形式上已經統一，但明治政府的力量仍然相當的薄弱，整個國家除了天皇的直接領地之外，還有約 300 個藩主各據一地，這些藩主們仍然以「藩知事」的身份，像以前一樣繼續管理各地。

然而，廢藩之始，既有地方政治勢力並不遵從，在 1869 年 7 月之時僅有少數的藩主辭去職務，到了 1871 年之時，朝廷下令將所有藩主一概免職，由天皇將各地藩主邀請至東京，並且限令居住於東京，再向薩摩藩(鹿兒島)、長州藩(山口)與土佐藩(高知)借了一萬兵力(御親兵)，以武力來逼迫進行「廢藩置縣」，未料，當時並沒有引發戰爭，順利解除藩主們的職務。

之後，全國改為 3 府 301 縣。從此，日本建立中央集權的統一國家(許介麟、楊鈞池，2006：198)，廢藩置縣的舉措摧毀了地方割據勢力，也讓明治政府可以去規劃統一的地方制度。1871 年年底，再次進行「府縣合併」改成 3 府 72 縣。明治政府任命府知事、縣令擔任地方行政；1888 年再度整併為一道三府四十三縣。

三、日本地方自治(制度)的法制化歷程

在 1878 年頒佈「郡區町村莊編成法」、「府縣令規則」及「地方稅規則」，這三個新的地方法規通過之後，對於「府」與「縣」以下的區域，提供法制的基礎，

依該等法規規定，在府縣之下可以劃設「郡」、「區」、「町」、「村」；郡設郡長、區設區長、「町」與「村」各設「戶長」，以上僅有「戶長」以「公選」（非官派）的方式產生。1883 年山縣有朋任內務卿（內務大臣），當時設立了「地方制度編纂委員會」，由德國顧問勞倫思起草「市町村」的草案，並於 1888 年公布市制與町村制；1890 年 5 月公布「府縣制」及「郡制」³¹（老川祥一編，2002：18-19）。1890 年之時日本地方制度的圖例表示如下圖 2-1：

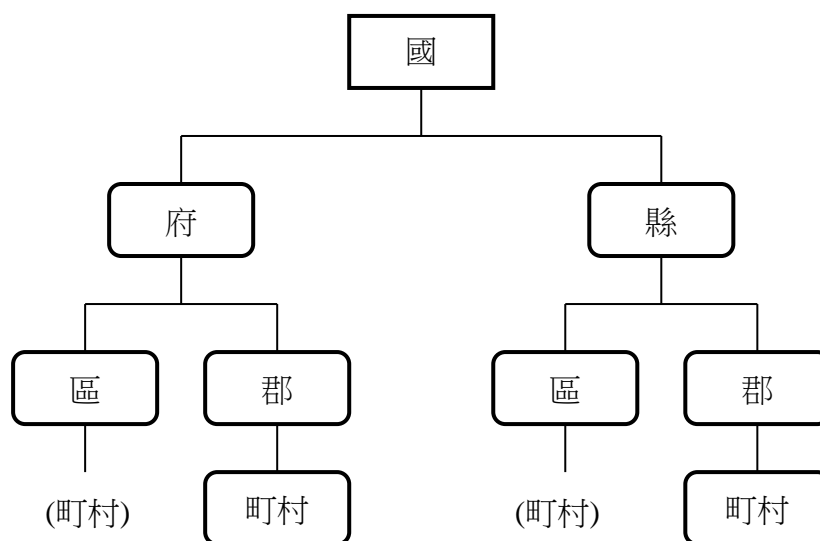


圖 2-1：1890 年日本地方制度之階層組織

資料來源：（公益財團法人特別區協議會，2015：11）。

地方自治與明治維新幾乎為一體之兩面，地方自治的改造，使明治政府得以有效統理日本全國。然而，這些新式的地方自治法規，有濃厚的「普魯士」的官制色彩，地方得以自治的範圍有限，地方團體淪為中央政府所派遣府縣知事的強力監督單位（林明德，2006：99-100）。

1871 年（明治 4 年）10 月 13 日，有些藩知事遭到罷免之後，原「藩」改為「縣」，

³¹ 在 1890 年的「郡制」是在府與縣之下設有郡，當時日本的地方自治階層為府縣—郡—市町村三個地方政府的層次，但是在行政實務的運作上發展，中間的「郡」的行政的運作上有限，故在 1923 年（大正 12 年）廢止了郡的體制。在現代，尚可以在日本全國看到郡的地名，如「○○郡○○町」，在日本當前所施行的《地方自治法》並不屬於地方公共團體，只是地理上的名詞，如和歌山縣西牟婁郡上富田町。

一時之間全日本國土區劃為「1 使³²、3 府、302 縣」，這個區劃結構顯示江戶時代的分封轄區有頗多破碎體制，因而造成府縣的施政困難。故同年 12 月期間，隨即再度進行整併，演變為「1 使 3 府 72 縣」。

政府因而在各藩設「府」、「縣」，共計有 3 府 72 縣，於是各藩變成日本中央的地方行政區；然後再由日本中央政府派任(官選)府知事(縣令)、縣知事到各地任職，可說府縣是國家的派出機關。尤其，自明治政府採行「徵兵制」之後，創設屬於中央政府的軍隊，地方勢力相形削弱；另外，廢除了武士階層，並確立了日本全國的稅制，奠基了日本強大的中央集權力量(橋本行史，2010：9-10；河合敦，1997)。

1883 年內務卿「山縣有朋」為進一步改革地方制度，設置「地方制度編纂委員會」，由普魯士((Kingdom of Prussia))籍人士勞斯勒起草市町村制草案，經元老院議決後，於 1888 年 4 月公布「市制」、「町村制」；再於 1890 年 5 月公布「縣制」與「郡制」，此時明治時期的日本地方自治，國家領導力強、地方基層組織自治權能弱，有濃厚的普魯士系的官僚色彩(林明德，1996：99)。此外，於 1887 年公布「三新法」分別為《郡區町村編制法》、《府縣會規則》與《地方稅規則》(陳建仁，2011：45-46)。

尤其 1878 年所制定的《郡區町村編制法》³³賦予行政區劃法制的依據，自此之後，整併甚至到 3 府 35 縣(廢藩置縣有史以來最少的一級地方自治體的數目)，後而在有部分的設置(如沖繩縣)與分立(如德島縣、鳥取縣、富山縣、佐賀

³²「開拓使」之制度係明治政府為開拓北方領土，認為「蝦夷地為皇國的北門」，並有感於俄羅斯這個北方國家對於該等土地的覬覦，遂設使節開發該等地區，如北海道與庫頁島(日本人稱庫頁島為樺太島)，所設置的「官廳」，期間為 1869 年(明治 2 年)到 1882 年(明治 15 年)。北海道的開拓使廢除後，當時的北海道分設札幌縣、函館縣與根室縣。

³³《郡區町村編制法》為日本大都市制度萌芽時期的重要法律，當時在人口區域較多且密集的地方，設置「區」的體制，在當時東京有 15 區、京都有 3 區、大阪有 4 區、神奈川有橫濱區、兵庫縣有神戶區、長歧縣有長崎區、新潟縣有新潟區、堺縣有堺區，總計在日本全國有 27 區的設置。區設區長，並以官派的方式產生。

縣、宮崎縣、奈良縣、香川縣等)。至 1943 年 7 月 1 日東京府與東京市合併，改制為「東京都」使日本正式進入 1 都 2 府 1 廳 43 縣的行政區劃格局，此即為現行日本七十年來地方行政區劃的主要架構³⁴。

而自二次大戰結束以來，日本人口快速攀升，1945 年(昭和 20 年)，約有 8500 萬人，到了 2000 年(平成 12 年)卻超過 1 億 3000 萬人。當時日本戰敗，「聯合國聯軍總司令部」(GHQ)主導日本二次大戰之後的改革，GHQ 採取「自由主義」的思維，擬調整戰前日本強權化、無人制衡的政府體制(北山俊哉，2010：19-20；陳建仁，2011：52-53)，故如何透過地方自治的具體落實，將有助於褪下日本「中央集權化」的統治色彩。於是，在 GHQ 主導的修憲之下，關於地方自治的條文計有 4 條(第 92-95 條)。其規定內容如下：

第 92 條：「關於地方公共團體的組織及運營事項，根據地方自治之本旨，由法律規定之。」第 93 條第 1 項：「地方公共團體根據法律規定設置議會作為議事機關」；第 93 條第 2 項：「地方公共團體長官、議會議員及法律規定其他官吏，由該地方公共團體居民直接選舉之。」第 94 條：「地方公共團體有管理財產、處理事務以及執行行政的權能，在法律範圍內得制定條例。」第 95 條：「僅適用於某一地方公共團體的特別法，根據法律規定，非經該地方公共團體居民投票半數以上同意，國會不得制定。」可見上位的憲法，為日本地方自治設立了新時代標準，一改過往中央集權，或監控型的地方統理模式；之後，再依憲法規定，將這些抽象的憲政理念，具體規範於 1947 年所完成的《地方自治法》的立法內容中。

第二次世界大戰以降這 70 年間，日本的人口快速集中於太平洋沿岸地區。目前，人口超越 100 萬以上的都市，總計有 12 個之多，由人口依續排列，分別是東京都、橫濱市、大阪市、名古屋市、札幌市、神戶市、京都市、福岡市、川

³⁴1946 年 9 月 27 日將北海道廳改名為「北海道」；1947 年基於已施行的《地方自治法》，都道府縣被定位為「普通地方公共團體」。

崎市、埼玉市、廣島市、仙台市等。這 12 個都市，除了東京都特有的都市制度之外，其餘 11 個皆為「政令指定都市」³⁵。而現代日本的地方政府組織體系，如下圖 2-2 所示。

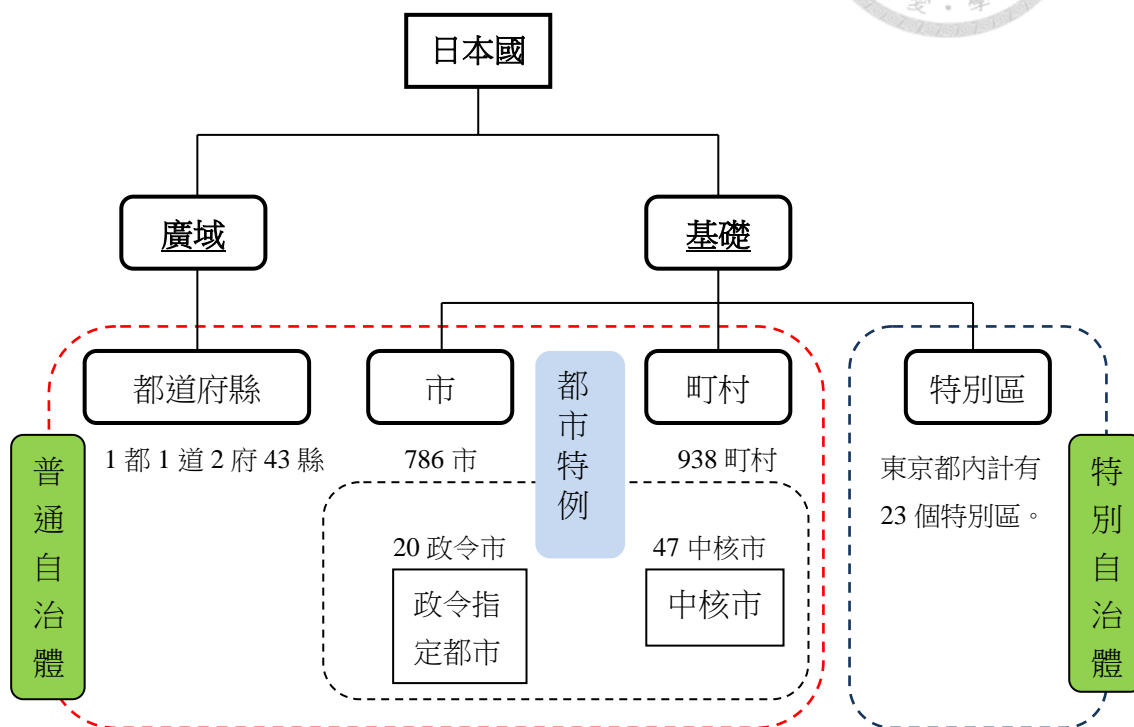


圖 2-2：現代日本地方制度之階層組織體系

資料來源：(公益財團法人特別區協議會，2015：1-2)。

依據日本《地方自治法第》1 條之規定，第一層(高層)的地方自治體為「廣域」自治體，不論實際面積多大，如面積大者如 1 萬 5 千平方公里的岩手縣，或如面積小者的香川縣(1900 平方公里)，都屬於廣域自治體。廣域地方自治體依據《警察法》第 38 條、《地方教育行政組織及營運關係法律》第 37、41 條、《市町村學校職員給與負擔法》第 1 條、《兒童福祉法》第 35 條、《地域保健法》第 5 條、《都市計画法》第 29 條等個別的「行政作用法」，在這之中，中小學

³⁵另外 9 個「政令指定都市」分別為新潟市、千葉市、相模原市、靜岡市、浜松市、岡山市、堺市、北九州市、熊本市等。

教員的任免與給是政令指定都市的工作；保健所與保育所的認可則是政令市與指定市的工作。

而「基礎」的地方自治體，其主要與人民切身利益有關的公共服務，如戶籍、住民票、國民健康保險、介護保險、消防、保育所、清掃與中小學等等的業務。而除了市町村是基礎地方自治體外，東京都所屬 23 個特別區，也屬於基礎地方自治體的位階。

第二節 日本的地方自治體制及都市階層體制

日本列島的地理位置位於亞洲的東北亞地區，東臨太平洋、西接日本海、北方以宗谷海峽與俄霍次克海與俄羅斯為界、南方為東海與台灣、中國大陸相望。全日本全國土地面積為 37 萬 7962 平方公里，土地所轄面積約為台灣面積的 10 倍有餘；人口數約為 1 億 2620 萬人³⁶，排名約為世界第 10。就人種族群來說，日本有 98.5% 的人為「大和民族」；其次為在日的韓裔人士，約佔日本總人口 0.5%，華人約佔 0.4%，其他如北海道的「愛奴族」(アイヌ)約有 2.5 萬人，以及位於沖繩縣地區的「琉球民族」約有 160 萬人。而整體而言，目前日本的主要人口聚集的地區在日本列島「太平洋」這一側的沿海地帶的地勢較低的地區³⁷。

³⁶日本的人口密度約為 336.8 人，排名世界第 30 位，但因日本為「地震型」的國家，自北海道到南端的九州，皆為山地為主的地型結構，約有 75% 的日本國土為丘陵地形，故其人口高度集中於東京圈、名古屋圈、大阪圈的三大都市圈，以及東北的第一大城「仙台市」與九州島上的「福岡市」等地。在以上這些日本主要城市(都市圈)的人口密度達數千人之多，也因此日本乃是十足的「都市化國家」。以東京都為例，東京都的人口密度達 6200 人以上；若僅算東京都「區部」地區(23 區)，其平均人口更可以高達 14721 人之多。除了人口密度之外，日本的人口問題，主要在於日本人口的「老年化」與「少子化」；日本在 2007 年 2 月的時候，日本首次出現 40 年以來的人口「負成長」，雖然在日本國在內閣總理府成立了少子化的對策機構，但人下降的幅度卻未見緩和。若以這種下降的幅度來看，降幅只有越加陡峻；而且，目前並沒有有效拉回的政策方案與能耐。其中，最受日本人矚目的研究著述為前「岩手縣」知事、東京大學公共政策研究所講座教授「增田寬也」於 2014 年所編著之《地方消滅》一書，該書指稱因人口高度集中於東京都導致全國其他各地人口急減，約到了 2040 年之時，全日本有 896 個市町村(約佔現有市町村數的 49.8%)將會面臨到滅絕的命運。

³⁷其實才在約 125 年以前(1890 年)，當時東京的人口僅有約為 150 萬餘人；在當時，人口最多的縣份為「新潟縣」，從此之後人口就產生了不小的變化，東京的人口在 1928 年達到了 500 萬人；1962 年人口達到了 1000 萬人，如今人口已超過了 1338 萬人，等於人口成長了 9 倍之多。但在日本海側的縣份不僅人口成長有限，在近二十年，人口加速的縮減當中。

日本國土由北至南分別為五大島嶼，分別為北海道、本州、四國、九州與沖繩群島；除此之外，該國尚有 6847 個小島，散佈日本列島的四周。其中不乏與周邊國家存有島嶼領土爭議。諸如與俄羅斯之間的「北方四島」（國後、擇捉、齒舞群島與色丹島）爭議，而與大韓民國之間的「竹島」³⁸領土爭端；在南端，則與台灣方面存有「釣漁台群島」（日本人稱之為「尖閣群島」）的領土爭議。另外，在日本國土中，有不少區域設有「美軍」基地，其中人數最多、規模最大者在沖繩縣內，且多位居該縣的精華地區；多年來因地方發展，乃至於軍民衝突等事件，持續受到美國、日本內閣，乃至於沖繩在地人士的關注。

就日本的「一級」地方自治團體的行政區劃的設計，依歷史傳統，以及「明治維新」（約為 1860 到 1880 年這 20 年的光景）後續的行政區域調整；尤其指涉 1869 年所推動的「廢藩置縣」運動，原本明治政府任命各地區的「大名」為藩知事，在 1871 年則正式推行「府縣制」，才完成現有的行政區劃面貌。目前有計有一都（東京都）、一道（北海道）、二府（京都府、大阪府）、四十三縣（如青森縣、岩手縣³⁹、佐賀縣、愛知縣與神奈川縣等）。

東京於明治維新前為德川幕府所在地，當時稱為「江戶」。日本於第二次世界大戰中的 1943 年 7 月 1 日，將東京府與東京市合併形成東京都，施行強化國家首都機制之「東京都制」（昭和 18 年法律第 89 號），屬於「戰時法制」。第二次大戰後，1947 年施行地方自治法而廢除東京都制。現行「東京都」之名稱與

³⁸日本所稱之「竹島」，編入轄區為島根縣「隱岐之島町」；然該島目前為大韓民國所事實上控制，該國方面稱之為「獨島」。目前該島尚未發現在何天然礦產資源，主要的利益在於領海與漁業資源專區的劃設爭議。

³⁹日本 47 個都道府縣地方自治團體，平均面積為 8041.96 平方公里（台灣六直轄市十六縣市平均面積僅為 1645.3 平方公里）；其中，最大者為北海道，面積為 8 萬 3424 平方公里，約為台灣土地面積的 2.3 倍，並為是世界第 21 大的島嶼。就日本 43 個縣而言，最大者為岩手縣，面積有 1 萬 5275 平方公里，該縣份的土地面積，約為台灣土地面積的 42.2%。台灣最大的一級行政區為花蓮縣，面積為 4628.57 平方公里，在日本 47 都道府縣僅能排到第 31 名。惟台灣雖然土地面積小，但台灣人口密度為每平方公里 648 人，日本為每平方公里 336 人，台灣人口密度約為日本 1.9 倍；換言之，日本生活空間較為寬大許多。而就東京都在日本的土地面積排位，僅排名第 45 名，面積只比大阪府與香川縣大。

行政區域，並非「首都」之意涵，而係作為地方自治團體之一，除特別區之設置外，其與其他府道縣並無相異之處。

而在此一級地方自治體制自二次大戰後，乃至於 1972 年沖繩自美軍歸還給日本之後，更加地確立此一都道府縣的體制。東京都的「都」制，在地方自治法上的意涵，並沒有「首都」的意思，而係展現於東京都之下有區部、有市町村部等不同的次級地方自治法人的特殊治理模式。而京都府與大阪府其「府」制，僅係為反應過去大阪為全日本東西往來陸路、水路商業中心的地位；而京都更為日本歷史上的千年古都。另北海道的「道」制，則係反映北海道遼闊土地的管理所用的地方公共團體的名稱。而基本上北海道、京都府、大阪府與其他 43 縣地方公共團體的職權內容，乃至於財政分配，皆為相同的權責內容與分配法令。另這些道、府、縣，其轄下也都是相同的次級地方公共團體體系，都存有基層的市町村政府體制；同樣地，這些道、府、縣也都沒有類似東京都關於特別區的制度。

此外，在市町村這個層級，「村」並沒有人口的要求，早期成立的基礎在於「自然村」，為人與人之間所結合而成的基層自治組織；而在「町」這個層級，在《地方自治法》中，並沒有設計成立的要件，係授權委託給都道府縣這一級的地方自治團體，須具備各該都道府縣地方自治條例所訂之成為「町」的要件。而就「市」而言，其成立的要件為人口 5 萬人以上，而且必須有六成以上的人口居住於市中心區域，或是有六成的人口從事該市的產業，以及該都道府縣地方自治條例規定成為「市」的要件。

然而在日本的「市」又因所轄「人口數」而有不同的體例位階。依人口位階分別為一般市(5 萬人)、特例市(20 萬人)、中核市(30 萬人)、政令指定都市(50 萬人)。而在不同階層，有不同的任務職權內容，如政令指定都市為該都道府縣權責的八成、到了中核市任務不如政令指定都市大，但亦從都道府縣政府取得不少公共職權任務。

表 2-1：政令指定都市、中核市、特例市與一般市人口條件門檻與主要職權內容

	人口條件	主要職權
政令指定都市	50 萬人	社會福利事務 ：兒童福利的事務、照顧窮人的事務、殘疾人福利事務、社會保障的事務、病、死遊客處理事務、社會福利制度事務、智障患者福利的事務、母子家庭和寡婦福利的事務、老年人福利的事務、婦幼保健的事務。 衛生保健事務 ：食品衛生的事務、喪葬業事務、旅遊景點、旅館及公共浴場的營業規則事務、精神衛生及精神病人福利事務、結核病預防的事務。 都市計畫事務 ：都市計畫的事務、土地區劃整理事業的事務、戶外廣告的事務。
中核市	30 萬人	民生相關事務 ：發放殘疾人手冊、母子與寡婦福利資金貸款、設置地方社會福利審議會、核准設立並監督社會福利法人、核准設立並監督社會福利施設（托兒所、養老院等）、育成醫療給付。 衛生保健相關事務 ：發放餐飲店營業許可、發表演場、旅館、公眾浴場營業許可、墓地、納骨堂、火葬場的營業許可、傳染病預防的隔離相關措施、早產兒醫療協助、狂犬病預防、受理愛滋病通報、指定結核病預防醫療機構。 都市計劃相關事務 ：都市更新及開發、土地區劃調整、制定屋外廣告物相關規範。 環保相關事務 ：制定環保相關（如噪音、惡臭、震動）標準及規範。
特例市	20 萬人	特例市取自原屬都道府縣的權限包括：都市更新及開發、制定屋外廣告物相關規範、制定環保相關標準及規範。2015 年 4 月 1 日特例市已遭廢除，人口達 20 萬人者可申請改制為中核市。
一般市	5 萬人	一般基層市町村層級的地方自治團體功能。

資料來源：筆者自行整理。

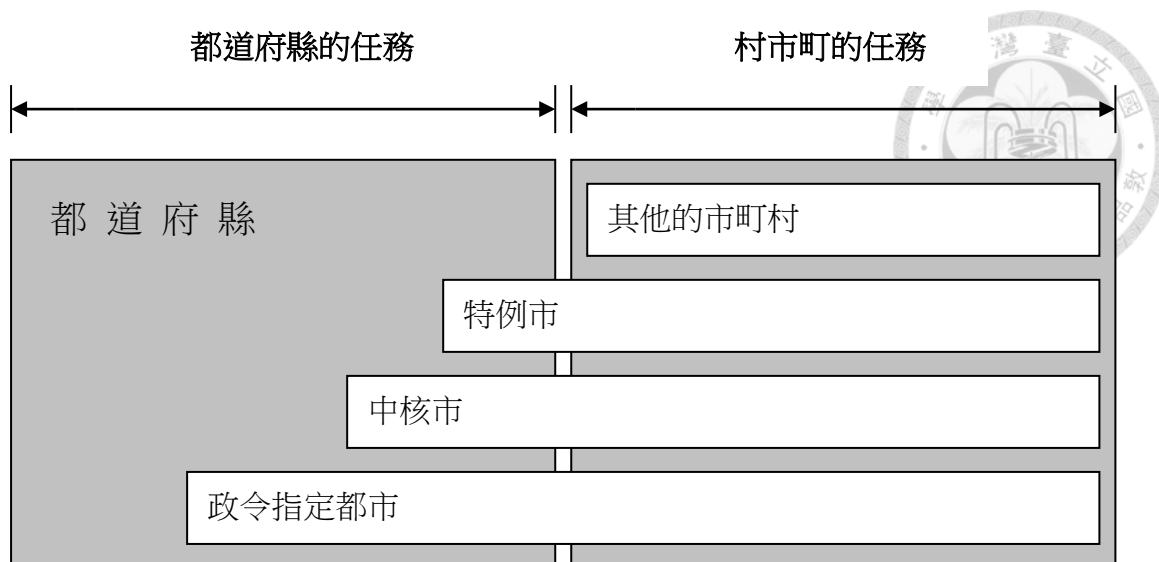


圖 2-3：政令指定都市、中核市、特例市與其他市町村的職權大小示意

資料來源：(佐々木信夫，2010：206)。

從上述圖 2-3 的示意可知各類階層的市其職權內容的大小相對關係，此外，此圖更指出不同市別的階層體系。

而不論是東京都，或是其他 46 個道、府、縣，將其所轄的町或村，改制為市、特例市、中核市、或是政令指定都市，或是一般的「市」改制為特例市、中核市、政令指定都市，這都代表受改制的市町村其權限與職能的再提升，也代表那個都道府縣一級地方自治法人的內部「分權」，也就是將原都道府縣的權限，改分由其轄區內市町村來運行。

以近來的東京都，與轄區內的市町村部來說，目前計有 26 市，這 26 個市之中，僅有「八王子市」是中核市，其餘 25 個市都是「一般市」，而且八王子市是 2015 年(平成 27 年)4 月 1 日才獲改制為「中核市」，為何只有八王子市改為中核市，為何其他人口超過 30 萬人的市沒有改制，又為何八王子市不申請改制為「政令指定都市」？本研究將在後續章節進行分析與討論。

第三節 東京都的地理與環境

東京的開始，可追溯至 1590 年(天正 18 年)。當時德川家康進駐於 1457 年

修築的江戶城，當時該城雖名為城，但因戰亂失修而荒廢，難以謂有大城的樣態(竹內誠、古田弘等，1997：120-122；藤野敦，2002：7-8)。德川家康進駐之後，除大力改建之外，尚且命令各藩國派員協助拓建江戶，使其成為將戶幕府得以有效統理的根據地。除開鑿護城河之外，更填海造陸，並整治河川，逐步擴建江戶城。這個擴建的工程，持續進行到 1635 年(寬永 15 年)大致完成。

整體來說，江戶是以「の」的字形向外擴張(如圖 2-4 所示)，並且依照將軍、親藩、大名、外樣大名(屋敷)、旗本、御家人、町人的階級，並也螺旋式「由內向外」安置居住的地點，而「の」字的正中心就是德川家康所統領的江戶城(梅心怡、趙家璧，2014：6-7；南谷果林，2014：84-85)。而 1603 年因德川家康就任「征夷大將軍」，並將江戶正式設為政權根據地，史料統稱為「江戶幕府」。

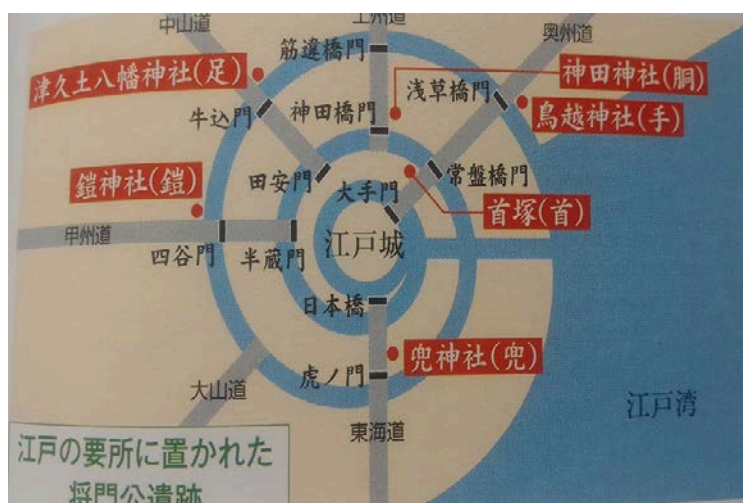


圖 2-4：江戶開發時期都市規劃示意圖

資料來源：(南谷果林，2014：84-85)。

之後，因為江戶儼然成為全日本政治中心，吸引不少武家(士)與外來人口持續移入江戶，加上城市經濟日漸發達，早在 1650 年以前，江戶已取代大阪為日本的經濟中心。

但是因為人口高度密集，而且多為木造房屋，多為狹小的長屋，所以一旦失火就難以收拾。在 1657 年(明曆 3 年)發生「振袖大火」，江戶地區有高達六成的

地區房舍遭到大火燒毀，死傷人數更高達數十萬人。但這場大火也讓江戶重新思考都市的設計問題，並以「防災都市化」作為改造重點，除拓寬原狹窄道路、移出寺廟、重新配置大名的宅第外，並設置火災緊急時期的臨時避難場所。

此後，江戶人口再度持續穩定攀升，在 18 世紀初，經後人推估，人口就已達 100 萬人，此時之人口規模，已為世界大型都市之前茅。

至於江戶的行政轄區為何？這要等到 1818 年，才由江戶幕府以「朱引」的方式，正式確定江戶這個都市的行政轄區範圍，為何稱之為朱引，乃係以「紅色的線」來加以劃定，為其源由。

就江戶的地方政府組織來說，其稱之為「江戸の町奉行」，其職掌不僅民事裁判，也有當今基層役所的通常功能，除了江戶地區武家與寺廟之外，民政、立法、司法、行政、警察、消防、災害救戶等等都包括在內。就整個江戶來說，有兩個「町奉行」，南北各一處，稱為北町奉行與南町奉行，每一個月交換勤務之執行。

表 2-2：江戶的町奉行所執行的業務

職稱	人員數	職務內容
內與力	5 人	町奉行的事務秘書。
年番方	8 人	町奉行的管理、人事與出納。
吟味方	14 人	民事訴訟的調停管理、刑事事件的審判與刑罰之執行。
赦帳方	9 人	囚人的罪狀調查
例○方 本所見廻	8 人	判決的記錄、判決參考資料之作成。
養生所見廻	4 人	免費的醫療機構

牢屋見廻	4 人	監獄	
定橋掛	3 人	官方所建造橋的管理	
町會所見廻	5 人	町會所的事務管理	
古銅吹所見廻	2 人	製銅的機構	
高積改	3 人	防火監視任務	
町火消人足改	9 人	地區消防活動的指揮	
風烈見廻	6 人	吹強風時的夜間巡邏與火災警告	
人足寄場定掛	3 人	無家可歸流浪者的收容所。	
三 廻	定廻	5 人	犯罪搜查、犯人逮捕
	臨時廻	6 人	定廻的助手。
	隱密廻	2 人	執行秘密偵查任務。

資料來源：(南谷果林，2014：90-91)。

此江戶町奉行的組織，組織規模約為 100 人的員額規模，但當時的江戶人口已超過 100 萬人，足見組織規模甚小，且多數的助手業務、防災業務都已委託給一般非政府的鄰里或地區型非正式組織來協助辦理；以消防業務來說，打火的人士，多為地區建築工人，遇有緊急火災事件，才組成救火隊來救火。檢視這一些執行的業務，多為「夜警國家」的政府職能，或維持社會基本公共秩序所設立的公務機構。

而在現代的日本。東京都為日本國之首都，係日本政治、經濟、社會與文化中心，為國家權力運行中心，並且為特殊型態的政府體制(藤田弘夫，1993：156-157)。人口約為 1300 多萬人，約占日本總人口約 10%，在全國 47 個都道府縣位居第一。面積為 2188 平方公里，約占全國總面積的 0.6%。東京人口密度約為每平方公里 5937 人，是日本人口最稠密的地區。東京都大體上位於日本列島

的中心、關東地區的南部。東京都的東部以江戶川為界與千葉縣相連，西部以山地為界與山梨縣相接，南部以多摩川為界與神奈川縣相連，北部則與埼玉縣相接。

東京都位於日本四大島之中最大的「本州」，其中日本的首都⁴⁰「東京」又位於本州島上南北兩端的中間地區，大致為於「關東平原地區」的南部，東臨「東京灣」與千葉縣、北邊為埼玉縣、西邊為山梨縣、南邊為神奈川縣；其中，練馬區、杉並區與世田谷區以東為東京都的「區部」，以西為「市町村部」，如下圖 2-5 所示。



圖 2-5：東京都主要轄區(非離島地區)及鄰接縣份地圖

資料來源：http://area-baito.weban.jp/web_area03/pref13/CMD_275_FID_100.html。

(瀏覽日期：2015 年 11 月 20 日)

如上圖 2-5 所示，就整個東京都的轄區來說，政治中心與主要商業繁榮地區為區「東邊」的中央區、港區、新宿區、涉谷區，也就是所謂的「區部」的核心地區，這些地區為都心地區(如中央行政機關密集區霞ヶ関、國會所在地永田町、

⁴⁰東京作為日本的首都乃為近代之事，1869 年日本天皇移駐江戶，而且將江戶改名為東京，從此京都作為日本千年以來的國家首都，一舉改設於關東地區的東京，而東京成為日本的首都至今仍未滿 150 年。即使在 1980 年代以來，日本國內有一連串關於將首都遷出東京的倡議，但因各地爭取者多，各不相讓，加上 1990 年代初期，日本經濟泡沫化，使至今關於遷都的議題仍未能進一步的政策討論層次。

六本木、皇居、東京車站、銀座、秋葉原、千代田、新宿、品川、池袋、上野、東京都政府等等)，政府機關、企業行號林立，金融商業發達，此一地帶建築物高樓密集，為東京都甚至全日本的政治、經濟、社會、文化的中心。

但如上圖 2-5 所示，東京都轄區東西長將近 100 公里、南北僅有 25 公里，在 23 區的區部基本上為低地的地形，但在地貌上面，因為東京地區為火山地震地區，所以地形多皺折，上下起伏不斷，如池袋車站往新宿車站的「都道」305 號道路，汽車行駛道路上上下下可高達 10 公尺。而「向西」離開了 23 區區部，到了武藏野市、三鷹市、西東京市地區，就已進入了「武藏野台地」地區；而在南端地區的町田市、八王子市、多摩市與稻城市即為「多摩丘陵」地區。越往西走進去行政轄區如檜原村、奧多摩町、青梅市等地，即為「秩父山地」地區，該山地地區有「奧多摩湖」，此地區為東京都地勢最高之處，而「奧多摩湖」的湖水亦為大東京地區居民飲用水的來源。

除行政區域之東京都外，尚有以東京都為中心形成之「東京圈」(とうきょうけん)、「首都圈」(しゅとけん)或是「東京都市圈」(とうきょうとしけん)。「東京圈」係由東京都與三個鄰接縣，由埼玉縣、神奈川縣、千葉縣組成，人口約占日本總人口的 28%，人口超過 3500 萬人，為世界最大的都會區。故若為首都圈，其指涉的範圍又更加的廣大，如下表 2-3 所示：

表 2-3：首都圈與東京圈的比較對照⁴¹

	涉及縣份	人口	面積
首都圈	茨城縣、栃木縣、群馬縣、埼玉縣、千葉縣、 東京都、神奈川縣、山梨縣	4350 萬人	35121 平方公里
東京圈	埼玉縣、千葉縣、東京都、神奈川縣	3563 萬人	13563 平方公里
近鄰三縣	埼玉縣、千葉縣、神奈川縣	2249 萬人	11372 平方公里
周邊四縣	茨城縣、栃木縣、群馬縣、山梨縣	786 萬人	23332 平方公里

資料來源：本研究自行整理

同時，首都圈產業總生產額(GDP)也佔全日本的 37.4%，其規模也同樣佔世界主要都會的第一名(國土交通省，2011：46-47；市川宏雄、久保隆行，2012：14)；而且其世界第一都會的地位至少可以保持到 2025 年，難以遭到取代。另外根據「聯合國」的統計，若把東京首都圈當作一個國家，該圈的經貿實力可達世界第八位(僅次於美國、中國、日本、德國、法國、英國、義大利)。以下茲就世界各主要國家大都市圈的人口、轄區面積與人口密度的比較如下表 2-4 所示。

表 2-4：世界主要大都市圈人口、轄區與人口密度比較

都市圈	面積(km ²)	2011 年人口(千人)	人口密度(人/ km ²)
倫敦	1623	8585	5290
紐約	11264	20710	1839
巴黎	3043	10485	3446
北京	3302	14170	4291
上海	2914	18665	6405

⁴¹以上關於「首都圈」、「東京圈」、「鄰近三縣」與「周邊四縣」的轄區範圍，不僅為新聞名詞，而且在諸如「國土交通省」所出版的白書，也使用上述相關的名詞。

⁴²就周邊四縣的地理位置來說，係包圍著「首都圈」(一都三縣)；換言之，係茨城縣、栃木縣、群馬縣、山梨縣包圍著首都圈的東京都、埼玉縣、千葉縣與神奈川縣。

香港	275	7030	25564
新加坡	466	5115	10976
東京	9065	36690	4047

資料來源：(國土交通省，2011：30)。

就「東京都」的國內總生產「比重」來說，依 2013 年(平成 24 年)，約佔全日本比重的 19.7%，到第二名的城市已落到 7.48%，東京與大阪之間的發展差距越來越大；另外，日本全國人民 2014 年的人均國內生產總值為 38459 美金⁴³，但東京已在同年已超過 58467 美金。另外，全日本企業有 17% 設立於東京、30% 設於東京圈(江口克彥，2009：32-33)；全球 500 大企業 47 家在東京，美國紐約有 18 家、法國巴黎有 24 家、英國倫敦 17 家、韓國首爾有 12 家(市川宏雄、久保隆行，2012：40-42)；另在世界主要都市 GDP 的排名，東京位居世界第 1，第 2 名才是紐約，倫敦則位居第 5 名。此外，2014 年 2 月就任的新東京都知事舩添要一，亦持續將東京打造為世界第一的都市，並由東京的改變來帶動全日本的改變(舩添要一，2014：30-31)。就「地價」來看，排名日本前十名的地段，全部位於東京都的千代田區、中央區、港區與新宿區(統計確率研究會，2015：78-79)⁴⁴⁵。

第四節 東京都制的歷史變遷過程

⁴³資料來源：「國際貨幣基金」(International Monetary Fund; IMF)2014 年的調查報告 (<http://www.imf.org/external/>)；瀏覽日期為 2015 年 10 月 31 日。

⁴⁴約在 1980 年代(昭和年間)到 1990 年(平成 2 年)以前，東京都 23 區房市交易熱絡，土地價格逐年飛漲，23 區的土地價格總值幾乎等同於全美國土地價格的總值。此一說法正反映日本與美國在經濟上的此漲彼消；1989 年日本三菱企業以約 8.5 億美金的價格，買下紐約地標型建築物洛克斐勒中心(Rockefeller Center)，當時的美國媒體將其稱為「經濟珍珠港事件」，美國人民族自尊心受損，甚至擔心有一天日本人將會買下紐約自由女神神像(楊衛隆，2009：62-63)。

⁴⁵就東京都最繁榮、最核心的地區有所謂的「都心 3 區」的說法，該 3 區分別為港區、中央區與千代田區。其中千代田區為日本全國的政治中心，國會議事堂、最高裁判所、內閣府廳、中央合同廳舍(第 1 至第 7 號館)，外務省、財務省，乃至於經濟產業省都位於千代田區。而「港區」為東京都 23 區最多企業總部所在的區域，另外資企業與各國大使館(六本木)亦大量進駐此地；此外，港區的財政能力為 23 區財政能力最佳者，該區在「法人二稅」的收入甚豐，以「基準財政需要額」對照於「基準財政收入額」，該區往往會多出約 20% 的差額，故往往不需要東京都及其他 22 區的「普通交付金」的撥付。而中央區幾乎為東京區部 23 區地理位置的正中央位置，日本銀行、東京證券交易所、知名百貨公司，以及精品商店區銀座、觀光景點築地皆位居於此。

1869 年(慶應 5 年)明治天皇遷都東京，將政府等行政機構由京都遷往東京，使東京正式成為日本實質上的首都。當時所持的理由，較屬於軍事與領導控制全國的考量，如為了要經營北海道與東北地區，故首都宜設置於日本國土的中央(也就是東京)；第二，江戶灣在軍事與經濟上有比較高的價值；第三，江戶的地形相較於大阪與京都地區，有比較多的擴大可能性；第四，市區的街廓比大阪大；第五，在江戶留下許多過去大名的「屋敷」(宅第)，這些可以做為新政府設施利用的可能場所。當時，當然引發京都人士的反對，甚至出現「東、西二京設置案」，然而最後仍將首都強行由京都遷往了東京。

而東京府(及東京市)的轄區範圍變化，如下圖 2-6 所示，大致可以區分為三個主要的時期(佐藤草平，2011：71-73)。

一、第一時期：

1868 年 7 月 17 日成立「東京府」，這個時候，轄區範圍北至巢鴨、駒込；東到本所、深川；南迄品川、高輪；西抵四谷、牛込等地，此為圖內「旧東京市」的範圍(此時約為 80.5 平方公里)。此後，在同年的 11 月，再將荏原、豐島、葛飾等地地區約數十個村劃歸東京府所管轄，此即為下圖 2-6 所示第 1 次東京府的區域。

二、第二時期：

而 1871 年 7 月，日本地方制度施行「府、縣制」，東京府、京都府與大阪府合稱「三府」。當時，廢掉原來的東京府，另外成立新的東京府。同年 8 月 29 日和品川縣、長濱縣、小菅縣，和浦和縣合併，直到隔年 1872 年約有 200 個町村編入東京府之內。而這個時期的區域就約等同於當前東京都「特別區」(23 區時期)的轄區範圍。

三、第三時期：

第 3 次的東京府區域係將北多摩、西多摩、南多摩的多摩區域改隸由東京府

來管轄。衡諸當時改劃的理由在於「水源管理」的必要性，而擴編之後的第3時期轄區，就約略等同於當前的「東京都」的轄區。

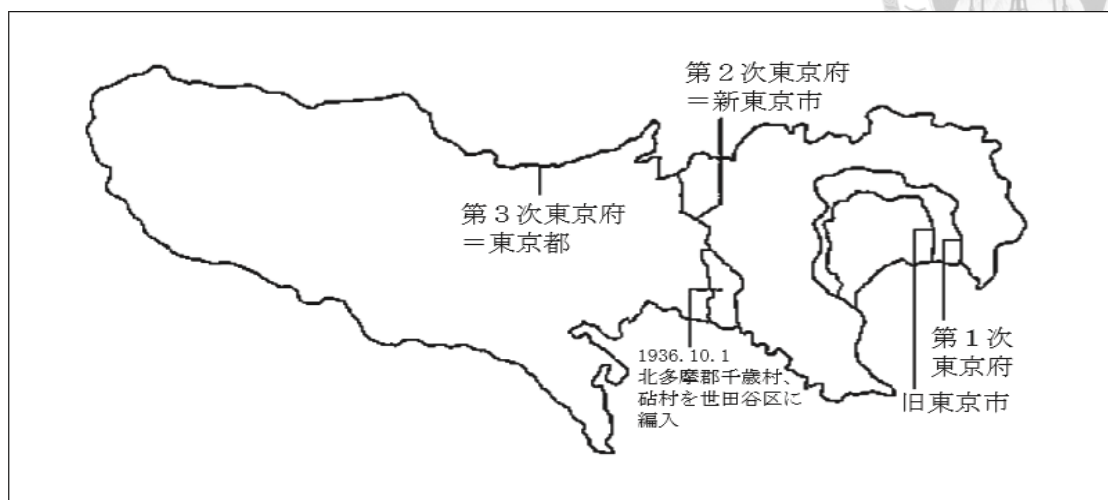


圖 2-6：東京都、東京府與東京市所轄區域之變遷與演進

資料來源：(佐藤草平，2011：72-74)。

另外，「東京市」及其「區」的區域的範圍亦有變遷，而且這個變遷有說明與討論的必要。首先，東京的大區小區係基於《郡區町村編制法》，劃設為 15 個區；再者，1889 年東京市就以這 15 區範圍作為「東京市」的轄區；然後，1932 年再經過一次的區域大合併(併入 5 郡 82 町)，跨大了「東京市」以及「區」的轄區範圍；1936 年再併入「千歲村」與「砧村」的轄區，而此時，區的範圍就約略等同於當代東京都特別區(區部)的範圍。而且，區的數量也改為 35 個區⁴⁶。1943 年 7 月 1 日，在內閣的「內務省」的主導下，合併了東京市與東京府，改製成為「東京都」。1943 年到 1945 年間，東京都各區區役所的組織建制如下圖 2-7 所示。

⁴⁶ 西元 1947 年東京才將 35 區整併為世人所熟知的 22 區、23 區的行政區域劃分格局。

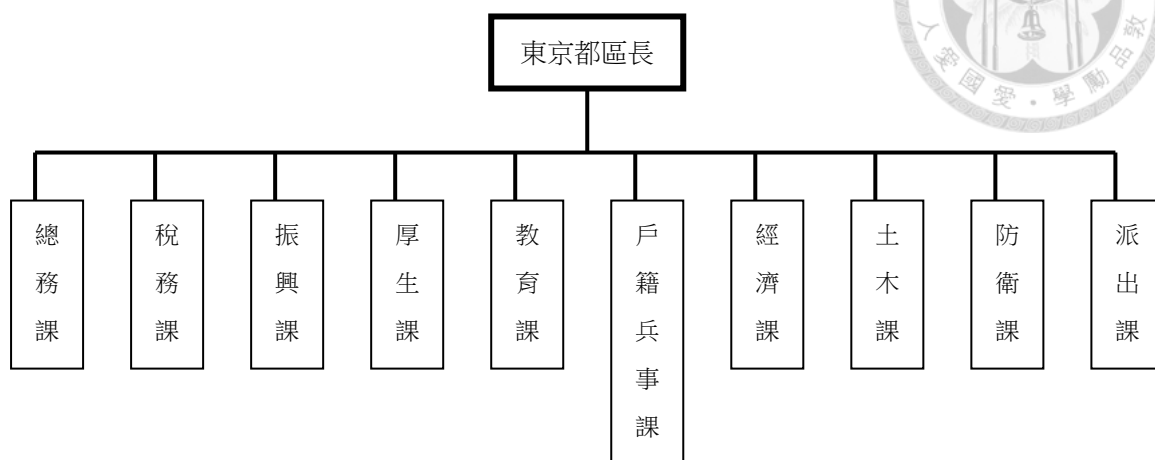


圖 2-7：1943-1945 東京區役所的組織建制

資料來源：(公益財團法人特別區協議會，2015：16-17)。

由上圖 2-7 可知當時東京都的區役所，每個區又 10 課，課的任務多為基礎的行政事務類別，而且多為執行性的任務，少有規劃性與政策性的內容，這也反映出當時的權力集中於東京市政府的手中。

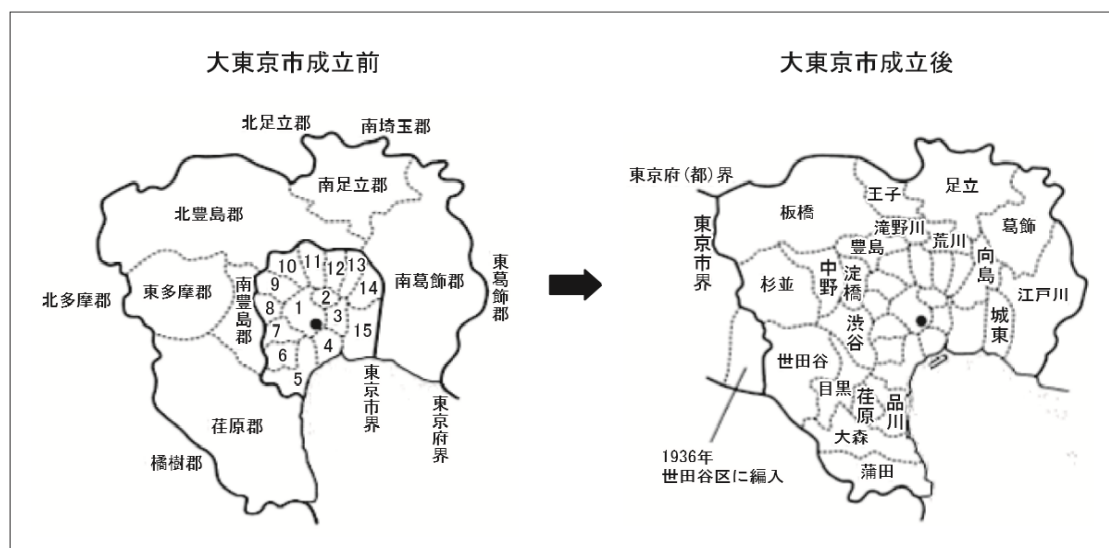


圖 2-8：東京市成立前後「區」的區域變遷⁴⁷

⁴⁷圖 2-8 內 1 為麴町區、2 為神田區、3 為日本橋區、4 維京橋區、5 為芝區、6 為麻布區、7 為赤坂區、8 為四谷區、9 為牛込區、10 為小石川區、11 為本鄉區、12 為下谷區、13 為淺草區、14 為本所區、15 為深川區。

資料來源：(佐藤草平，2011：72-74)。



圖 2-9：東京都所轄特別區之歷史變遷

資料來源：本研究自行整理

第五節 東京都現行行政區域及行政區域再擴大的討論

東京都是由 23 個特別區和 26 個市、5 個町、8 個村所組成的自治體，行政區域包括 23 個特別區和多摩地區(26 個市、3 個町、1 個村)的「狹長」陸地部分，大約等於一個長方型的轄區；東西軸向約 90 公里、南北軸向約為 25 公里(請參閱圖 2-5)。此外，尚有分佈在東京灣南部海域的伊豆群島和小笠原群島(2 個町、7 個村)。

一、東京都行政區域

東京都之行政區域可分為「區部」、「多摩地區」及「島嶼地區」三個部分，茲詳述如下：

平方公里，人口約 416 萬人，其又可分為市及西多摩郡兩部分。前者計有昭島市、あきる野市、稻城市、青梅市、清瀬市、國立市、小金井市、國分寺市、小平市、狛江市、立川市、多摩市、調布市、西東京市、八王子市、羽村市、東久留米市、東村山市、東大和市、日野市、府中市、福生市、町田市、三鷹市、武蔵野市、武蔵村山市等 26 市；後者則包括奧多摩町、日の出町、瑞穂町、檜原村，3 町 1 村。多摩地區由於毗鄰特別區而呈都市化發展，並擁水源及綠化區域等等豐富的自然環境，又因大學、高新技術產業等研究機構的聚集，帶來強大的產業能力及豐富的人力資源，成為具有多種發展潛力地區。多摩地區(一)區部(特別區)：區的總面積約 621.81 平方公里，人口約 915 萬 4 千人，計有足立區、荒川區、板橋區、江戸川區、大田區、葛飾區、北區、江東區、品川區、渋谷區、新宿區、杉並區、墨田區、世田谷區、臺東區、中央區、千代田區、豐島區、中野區、練馬區、文京區、港區、目黒區等 23 區。此一區域內商業設施集中，又因綿密的交通網絡，交通與商業活動十分繁盛。然由於商業活動及設施的增加，水源及綠化區域的減少，導致該地區居住地基本功能減退。且該地區木質房屋密集，形成公共安全的隱憂。另周邊地區的道路等城市基礎設施建設未能跟上時代腳步，成為未來區部建設的重要課題。

(二)多摩地區：多摩地區的面積約為 1160 不僅在東京都內，在首都圈地區亦扮演重要角色。惟其亦面臨鐵公路等基礎建設落後，以及因過度開發導致生態環境惡化等課題。

(三)島嶼地區：島嶼地區總面積約 405.78 平方公里，人口不到 2 萬 7 千人，其包括自東京都廳分設大島、三宅、八丈及小笠原 4 支廳，下轄之大島町、利島村、新島村、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村等 2

町 7 村。此地區擁有良好自然環境及豐富海洋資源，惟因地理條件隔絕本島之外，行政區域規模小、經濟力量薄弱，海空運交通網及醫療等生活基礎設施亟待充實。另外，由於年輕人口外流及人口老化加速，以致從事島上主要經濟農漁業勞動力日益短缺。此外，由於交通不便及旅遊需求的改變，近年來島嶼區旅遊業發展亦較緩慢。

表 2-5：東京都區部、市部、町村部與島部的人口(2015 年)

	人口	面積	人口密度
東京都(總數)	1338 萬 9584 人	2188.67 km ²	6117.68 人/ km ²
區部	915 萬 3953 人	621.81 km ²	14721 人/ km ²
市町村部	423 萬 6109 人	1565.68 km ²	2706 人/ km ²
市部	415 萬 1715 人	783.94 km ²	5295.9 人/ km ²
町村部	8 萬 4358 人	781.74 km ²	107.9 人/ km ²
島嶼部	26571 人	405.78 km ²	65.4 人/ km ²

資料來源：本研究自行整理

二、化解東京都都市發展壓力的政策變革討論

因為東京都人口的快速攀升，超乎了原有都市計畫的人口預期，故「國土分散化」、「東京改造論」、防止「東京集中」遂成為各階段政府改革所高舉的政策旗幟(野村綜合研究所，2007：189)。而東京改造的論點，有以下八個政策流派，茲圖 2-10 所示加以討論與說明。

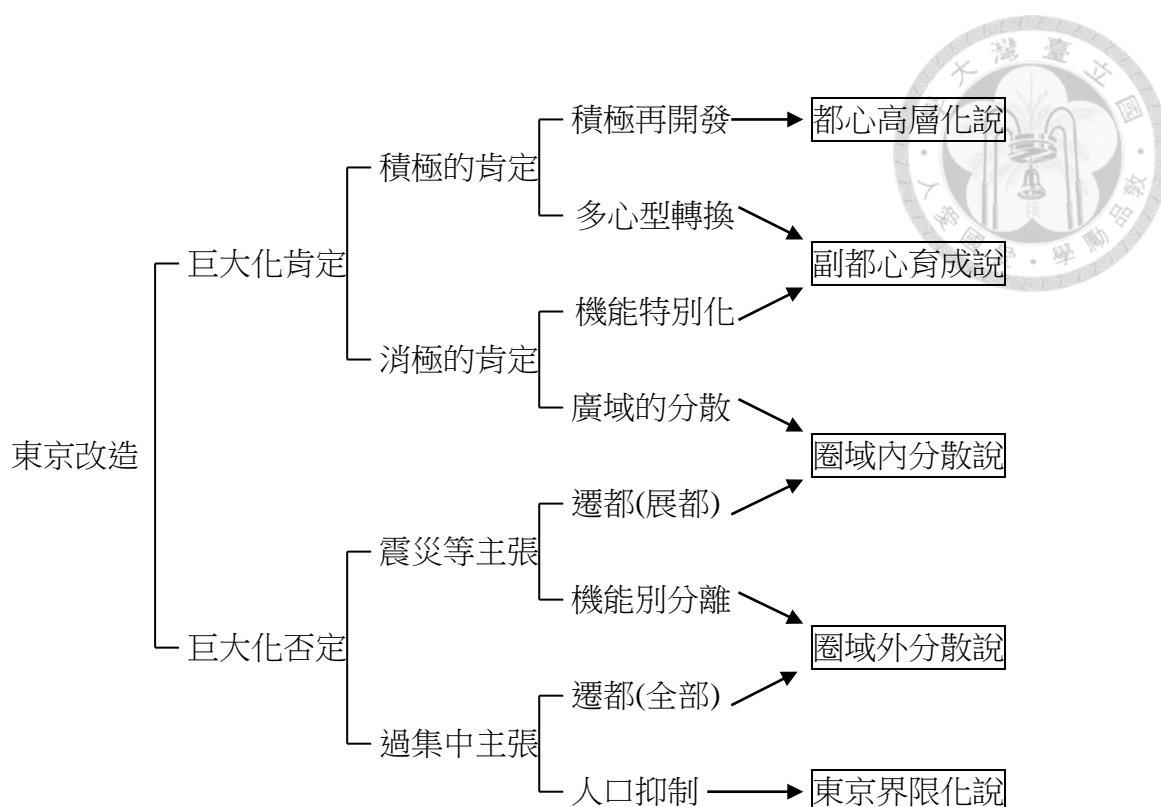


圖 2-10：東京改造的主要流別

資料來源：(佐々木信夫，1991：224)。

針對東京都的「廣土眾民」的現象，歷來約有以上八種的改造論述主張，其主要有兩大的分流派別，分別為「巨大化肯定」與「巨大化否定」兩個派別。

在肯定巨大化一派認為，東京這個城市的巨大化，是日本國國力的具體展現，所以即便東京都的市區內的土地有限，仍可透過都市計畫「積極再開發」的方法，將都市空間「高層(樓)化」，創造可茲運用的都市發展空間。

同樣屬於積極肯定巨大化路線主張者，另有一派認為可採「多心型轉換」，亦即可就東京都 JR「環狀線」鐵道「山手線」的熱點區域分散誘導開發，以分散山手線內核心地區飽和發展的壓力(佐々木信夫，1991：225)。

而在「消極的肯定」方面，這個觀點認為，都市如果過於龐大，這對於東京都並不是一個好的現象，而且基於憲法保障人民的居住與遷徙自由來看，並無法防止人們的「集中、趨向」東京都生活的特性。這些消極派的認為，在東京都心

23 區的地區，發展已到飽和境地，但在東京都「西邊」的多摩地區(市町村部)仍有很多土地可以利用，可以作為文化、居住、研究等等的特別機能空間；或是分散到廣大的橫向西邊地區，以減緩東京都心 23 區發展上的壓力(佐々木信夫，1991：226)。

另一大類別為「巨大化否定」論者，此論乃立基於天然災害(如震災)，或居住空間、居民生活環境惡化、通勤時間過長等，所以對於東京都過度的巨大化採取否定的態度。基於「震災」的理由主張「展都」，將一些內閣省廳的辦公室(處所)移遷往郊區地區，使首都的範圍擴大。諸如將首都機能、研究教育機能，或是業務機能分散到區域內的其他地方，此為「區域內分散說」與「機能別分離」的主要論點。另基於東京已過度集中的主張，有一派人則認為因為東京已經過度的密集了，已非東京都行政轄區內可以負擔，故主張全部「遷都」到東京都轄區內以外的地方(非簡單的機能遷移)；另外一個激進的作法是「人口抑制」，如以「入都稅」、「事務所稅」以阻止外地人口的持續流入，祈能達到人口的減量、緩和過密的都市空間(佐々木信夫，1991：228)。

即便在 2015 年的東京都的時空環境下，從東京灣進入東京，就是東京的核心發展區域，穿過了銀座、六本木、新宿等地繁榮商業區之後，即進入比較屬於「住宅區」的地方，大樓明顯地減少，到了武藏野寺之後，明顯地兩層の木造屋變得比較多，狹窄的都市空間，轉為較為寬廣的生活環境。

自 2007 年起，全日本的總人口達到頂點，換言之，日本人口自 2007 年起開始下滑，而隨著人口的「少子高齡化」速度，日本人口快速萎縮。但在東京都截至 2015 年為止，東京都所轄的人口還在上升(尤其在 23 區區部地區)；就 2015 年 11 月份為例，就比上個月份(10 月份)成長近 8000 人之多。當然，依照目前的人口出生率，預計在 2020 年之時，東京都也將面臨到人口減少的問題，至少東京都已有「高齡化」的政策問題有待進一步去因應。

依日本《地方自治法》第 8 條之規定，人口 5 萬人以上，而且有六成的戶數位於為於該市的中心區域；或是有六成的人口從事該都市的主要產業者，此外還需要符合各該「都道府縣」地方自治條例所需要的必要城市「配備」。

就「市部」而言，總計有 26 市、5 町，與 8 村，如昭島市、國分寺市、八王子市、府中市、あきる野市、小平市、東久留米市、町田市、稻城市、狛江市、三鷹市、青梅市、立川市、東村山市、武蔵野市、清瀬市、多摩市、東大和市、武蔵村山市、國立市、調布市、日野市、小金井市、西東京市。因為前述日本地方自治法關於「市」的門檻不高，具體的門檻僅有 5 萬人，以致於在東京都市町村有三分之二為「市」；僅有三分之一為「町」和「村」。

就「町」⁴⁸與「村」而言，計有 5 町 8 村分別為：奧多摩町、瑞穂町、日之出町、檜原村(東京都非離島地區唯一的「村」)，以上均位於本州東京非島嶼的連接地。此外，「島嶼部」的町與村，分別為：大島町、利島町、新島村、神津島村、三宅村、御藏島村、八丈町、青島村、小笠原村等等。

就「郡部」而言，扣除「廢郡」的部分，目前僅剩下「西多摩郡」，該郡之下計有三個町一個村。其地理位置位於東京都轄區的最西側，距「東京灣」甚遠，其地勢也較偏高，是東京都非離島地區人口最為稀少的區域，該地每平方公里僅有 157 人(東京都總務局統計局部⁴⁹資料)。

三、東京作為日本「首都」所從事的特殊公共任務

東京作為日本的首都城市，自然會期待作為首都應負擔多一些公共任務，經過內閣各省廳與東京都廳所運作的「實務者協議會」的協議結果，計有 13 個政策項目列為重要施策項目，分別如下：

⁴⁸日本《地方自治法》第 8 條第 2 項：「成為町的普通地方自治團體須具備各該都道府縣條例中成為作為町的必要件。」由此可見，日本對於「町」這個地方自治團體，並沒有一個很明確的定義，人口雖不及於 5 萬人，但略有都市生態的地區，就可受認可同意改制為町。

⁴⁹「東京都總務局統計部」網頁(<http://www.toukei.metro.tokyo.jp/juukiy/2013/jy1300001.htm>)。瀏覽日期 2015 年 4 月 15 日。

(一)羽田空港進一步國際化；(二)臨海部道路網的整備促進；(三)高速道路網合理料金體系的構築；(四)外環道路早期完成；(五)首都交通網的分割與擁擠化解；(六)耐震政策的強化；(七)打造首都美麗景觀；(八)綠化促進與環境整備；(九)治安維持向上；(十)瓦斯車對策強化；(十一)發展保育所認證制度；(十二)針對東京特性的地方分權改革；(十三)2020年東京奧運之舉辦。

就這個「實務者協議會」的期待，希望透過這 13 項政策的落實，以增強首都東京的活力，進而促進日本全體的發展(都財政問題研究会，2014：34-35)。

四、「道州制」對於東京都(州)轄區的變化

在日本關於「道州制」的討論由來已久，二次世界大戰以來已掀起多次的討論。在日本學界與知識圈，以及白領階層人士均頗受肯定。而目前的討論，除了國家職權(中央各省廳)與地方政府之間的職權「下放」內容外，尚有 47 地方自治法人行政區域整併的問題；而歷來主要為 9 道州、11 道州與 13 道州的討論(詳見下表 2-6)。而不論為何者，東京都(州)的轄區都將再擴大。屆時，轄區更大了，區域內的人民也就更多了。

表 2-6：東京都在九道州、十一道州與十三道州的規劃下轄區的變化

	東京州轄區	暫時名稱	行政區域擴大面積
九道州	埼玉縣、千葉縣、東京都、 神奈川縣、山梨縣	南關東州	15834.5 平方公里
十一道州	千葉縣、東京都、神奈川縣、 山梨縣	南關東州	12037.5 平方公里
十三道州	千葉縣、東京都、神奈川縣、 山梨縣	南關東州	12037.5 平方公里

資料來源：筆者自行整理

第六節 小結

現代日本地方制度起源於 1869 年的「明治維新」及其隨後的「版籍奉還」；

後續經過「廢藩置縣」成為當代「縣制」雛型；其後，再經過「府縣合併」及大都市制度的發展，最終成為當前一都二府一道四十三縣體制。

在江戶時期日本中央與地方關係為高度中央集權及低度的地方分權狀態；明治維新之後，基層自治體的議會組織誕生，略具民主政治初階階段；到了第二次世界大戰後，地方體制全面民主化，都道府縣及市町村區的首長及地方議會全部以人民直選的方式選出。

二戰之後，日本人口快速成長，並大量湧入都市。為應都市化進程，日本地方制度亦逐步設計「大都市制度」。在「東京都」設有「都區制度」以應對人口高度密集，以及有「東京市」歷史傳統的 23 特別區制度。另外，就其他 46 道府縣係依人口多寡來區分都市制度的等級，5 萬人為一般市；達 20 萬人者可申請設為中核市；人口達 50 萬人者，得申請改制為「政令指定都市」，其職權可達都道府縣職權的百分之 80。下一章將進入東京都制做進一步說明。

第三章 東京都的組織、權限與運作



本章茲就現代東京都廳的組織結構、職務權限，以及次級地方政府組織與財務的分配運作情形進行討論與說明。

第一節 東京都的組織結構

日本地方政府的組織結構為「二元代表制」，地方民意代表與地方行政首長都由在地人民(日本法律稱之為「有權者」)直接投票選出，兩者猶如「車之兩輪」，為地位對等、相互牽制、平衡的關係(東京都生活文化局広報広聴部広報課，2014：20-21)。地方議會代表政策或法案的議決權力，而地方政府代表行政機關有政策執行的權力，兩者之間相互制衡。雖為二元代表制，但該制仿照國家政治內閣制的作法，地方議會可以針對行政首長提起「不信任投票」；而行政首長也握有「解散議會」的權力。其地方自治團體權力運作結構如下圖 3-1 所示。

雖屬二元代表制，但日本的《地方自治法》又融入了「內閣制」關於「解散國會」與對內閣閣揆「不信任投票」的制度；在日本地方自治團體組織，地方議會得對於地方行政首長提出不信任投票，而地方行政首長亦得對地方議會提起「解散議會」。

其制度的特殊之處，其實地方行政首長也是地方人民(有權者)投票選出來的，而且地方行政首長並不具有地方議員的身份，但首長的的施政仍要面面俱到隨時保持議會的多數，避免偏狹施政，保持行政權與立法權的和諧。除此之外，人民仍有對於地方行政首長的罷免請求權與對地方議會的解散議會請求權。

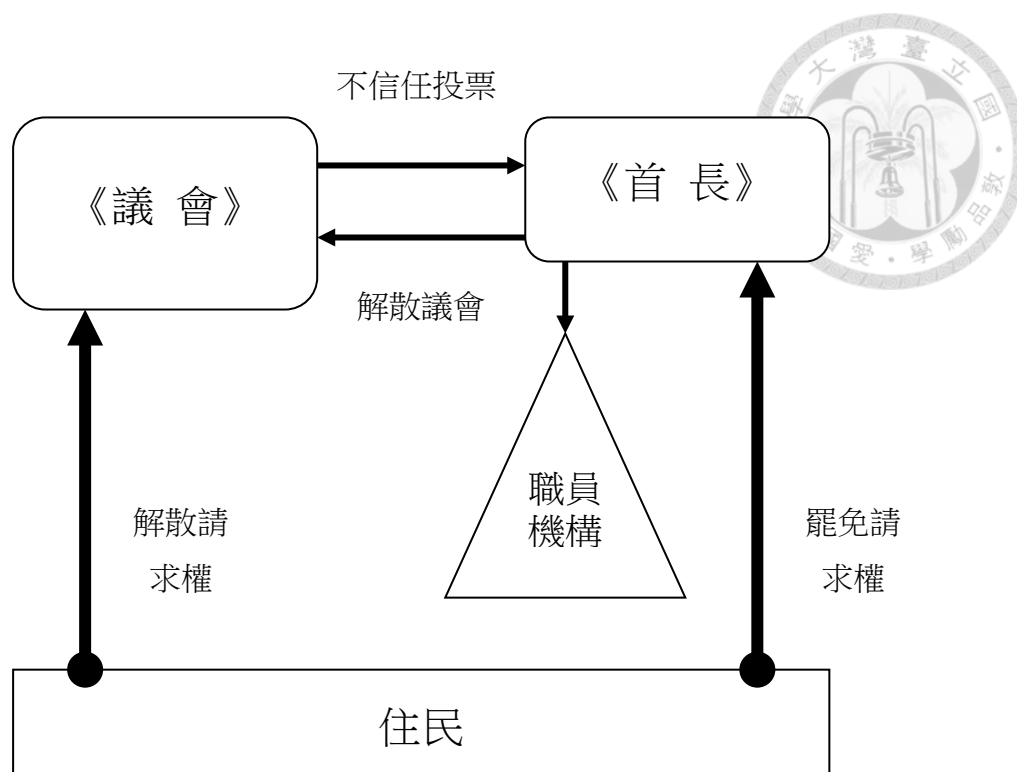


圖 3-1：日本地方自治二元代表體制之運作

資料來源：(佐々木信夫，2010：118)。

一般而言，東京都知事的權力如下⁵⁰(老川祥一編，2000：46-47)：1.議案提出權；2.提出預算及執行預算；3.課徵地方稅及徵收分擔款、使用費；4.經費決算提交議會承認；5.監督會計；6.取得財產、管理財產及處分財產；7.設置公共設施、管理或廢除公共設施；8.保管證書或公文文件。除此之外，若發生緊急事故或無故半數以上之議員出席，東京都知事尚可替代議會決定重大事件之「專斷處分權」。最後，只要法律沒有明文規定地方行政首長不可為之事項，皆為東京都知事的權限範疇⁵¹。

另外，表面上為地方行政權與地方立法權處於分權與制衡的關係，但基本上地方行政首長，較具有優勢，用美國式的地方政府組織的分類較屬於「強市長制」，其所持有之理由如下(佐々木信夫，1991：162)：

⁵⁰以下為日本《地方自治法》第 148 條所規範的地方行政首長(知事或市長)的職權內容。

⁵¹日本地方行政首長的專斷處分權規定於《地方自治法》第 179 條，地方行政首長雖在上述條件下有「專斷處分權」，但仍須在下次的會議向地方議會報告，並取得地方議會的同意。



1. 討論議案的提出大多是東京都知事所獨佔，東京都議會對於政策形成的影響力相對的小很多；
2. 預算的提案規定為東京都知事的專屬權力；
3. 自治團體的業務有七成是國家所委任的事務，此一部分無法在議會中加以質詢、也不能詢問其中的相關內容。

此外，在日本的 47 個都道府縣的「知事」，以及市町村區長，這些行政首長，連選得連任之，並沒有像我國《地方制度法》規定，直轄市長、縣市長及鄉鎮市長連選得連任一次的規定。就東京都知事而言，在二次世界大戰戰後共計選出八位東京都知事，分別為安井誠一郎(共計 3 任)、東龍太郎(共計 2 任)、美濃部亮吉(共計 3 任)、鈴木俊一(共計 4 任)、青島幸男(僅 1 任)、石原慎太郎(3 任)、豬瀨直樹(未滿 1 任)、舩添要一(現任)。正是因為「連選得連任」、沒有連任次數的規定，以致目前僅有八位人士擔任過東京都知事。其各自主要都政重點，如下表 3-1 所示：

表 3-1：戰後東京都知事在任期間主要施政作為

安井誠一郎 (1947-1959 年；3 任)	戰後復興期。日本國憲法公布、地方自治法施行、自治體警察、教育委員會運作、戰後復興、首都建設法、區長民選廢止。
東龍太郎 (1959-1967 年；2 任)	都市開發期。都營地下鐵開通、福祉事務所移轉到區、首都高速道路長期計畫、新幹線開業、多摩 newtown 政策決定推動。
美濃部亮吉 (1967-1979 年；2 任)	急速成長期。簽署公害防止協定、老人醫療制度、垃圾戰爭、區長選舉復活、保健所業務移轉到區。
鈴木俊一 (1979-1995；4 任)	低成長泡沫期。財政重建工程、臨海副都心開發、東京都廳遷移到新宿、地下鐵 12 號線、都區制度改革
青島幸男 (1995-1999；1 任)	崩壞期。中止推動 1996 年東京都市博覽會、修正東京臨海副都心的計畫、事業垃圾收費、環保循環都市構想。
石原慎太郎	長期低迷期。都財政健全化、反對首都移轉、羽田空港國際化、

1999-2011；4 任	東京 2020 都市計畫、移轉築地市場。
豬瀨直樹 2012-2013；1 任	爭取 2020 年東京奧運主辦城市、研擬東京少子高齡化對策、東京都水道事業技術向國外進軍、都內相關鐵路系統整合。
舛添要一 ⁵² 2013-2016；1 任	大力推動東京的都市外交、2020 年奧運東京都建設的整備、以防災都市作為市政目標、陸海空東京都廣域交通之整備。

資料來源：(佐々木信夫，2011：35)。本文針對後續新任者進行補充

(一)立法機構代表的廣土眾民設置

「東京都議會」計有議員 127 人，其中在「區部」有 89 席，「市町村」部 38 席，區部的居住人口為東京都的 68%；市町村部的居住人口為東京都的 31.7%；而在東京都議員的代表席次而言，區部的議員席次分配為 70.1%，市町村為 29.9%。故下表 3-2 的席次分配係以「人口數」作為分配的依據。

表3-2：東京都議會選區及各選區分配之都議員議席⁵³

選區名稱	人數	選區名稱	人數	選區名稱	人數	選區名稱	人數
千代田區	1	中央區	1	港區	2	新宿區	4
文京區	2	台東區	2	墨田區	3	江東區	4
品川區	4	目黒區	3	大田區	8	世田谷區	8
涉谷區	2	中野區	4	杉並區	6	豐島區	3
北區	4	荒川區	2	板橋區	5	練馬區	6
足立區	6	葛飾區	4	江戸川區	5	八王子市	5
立川市	2	武藏野市	1	三鷹市	2	青梅市	1

⁵² 舛添要一在 2016 年 5 月期間爆發私人物品報公帳、家族旅行以公務金支付，遭日本各界指摘，目前已主動辭職，在同年 8 月初將要進行東京都知事的改選。白石原慎太郎主動請辭轉換跑道參選國會議員，豬瀨直樹因政治獻金案處理不當，亦遭東京都議會強力批判，最終辭職下台。也因此，已經連續三任的東京都知事，因故無法完成法定任期。

⁵³ 表3-2上灰色的部分為市町村部；未上灰的部分為23區的區部。其選區劃分的依據係來自於日本《公職選舉法》第15條規定分配之，其大體原則係依「人口數」來分配各特別區、市、町、村的議員數。

府中市	2	昭島市	1	町田市	3	小金井市	1
小平市	2	日野市	2	西東京市	2	西多摩	2
南多摩	2	北多摩1	3	北多摩2	2	北多摩3	2
北多摩4	2	島部	1				

資料來源：筆者整理自《東京都議會議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数関する条例》(2011.10.25最終修正)。

就東京都議會議員議席數來說，在日本《地方自治法》第90條第2項定有明文，東京都議會議員之定員不得超過130席。其計算的規則在於同法同條的第2項第3款規定，人口100萬人以上的都道府縣，超過93萬人者，每多7萬可多增1人；然後與45相加所得到的數，即該都道府縣議會議員的「上限」數額。惟經計算超過120席者，以120席來計算。若用上述這個公式計算東京都議會的議員數，將可達223席，後因120席上限規定而下修。然而，在同條第2項又有再針對東京都的人口，以及區部的因素進行特別規定：「東京都是特別區的人口數除以100萬人與第2項第3款所得之數相加後所得之數，超過130人以130人計算」。

而如今，東京都區部的人口約為915萬人，換言之，東京都議會的議員上限為120席加上9席，最多可達129席。惟確切的定額，後續經東京都議會依《地方自治法》所得129席訂定《東京都議會議員の定数並びに選挙区及び各選挙区における議員の数関する条例》(2011年10月25日最終修訂)，明文規定127席，以及在該條例列各個特別區與市町村所分得的議員數額。換言之，日本中央的《地方自治法》給了東京都「原則」以外的「特別」條款，其因東京都人口眾多，以及區部、市町村部分立體制所致；至少多出的7席是「都」體制所產生的席次。

就127席的議員分配來說，依表3-2來看，就東京都議會之議員組成，雖基本上依人口來分配議員的席次，人口多者，如世田谷區，議員分配可分到12個席次，

人口少的市、町、村、區，就可能僅有1席的都議員席次；更少者，就可能如「多摩地區」或「島部」，由「數個」市町村才能選出1席到2席的都議員。但基本上127席議員遍佈於2189平方公里的土地上，區部計有89席，市町村計有38席(區部約為915萬人；424萬人為市町村部)，以解決「廣土眾民」的議員「代表性」及決策「正當性」問題。

東京都議會議員由東京都民眾(有權者)，以投票選舉產生，任期四年，連選得連任。目前為第19屆都議會，政黨政治生態「自由民主黨」為第一大黨(59席；席次未過半)，依次為「公明黨」23席、「日本共產黨」17席、「民主黨」15席、「維新之黨」5席、無所屬(黨籍)1席、東京生活者網路為3席。平均議員的年齡為53歲，50歲以下的議員約佔3分之2；而每次都議會改選，約會有3分之1的新議員產生(首次當選)；而可以連任5次以上者，自民黨與公明黨佔多數。

就東京都議員的待遇來說，每個月為127萬，年收入為1600萬円；就「政務調查費」來說，每個月有60萬円，這部分幾乎與中央國會議員的政務調查費相當；此外，出席都議會內會議，尚有出席費可支領(約1萬円)。而就東京都議會來說，作為一個東京都議員，主要有4個身份要履行。分別是：1.地方條例、審查議案是否通過的「決定者」；2.東京都知事及都廳機構政策業務推動的「監督者」；3.東京都民各類政策需求、財政、措施的立案者；4.東京都民政策意見的「集約者」。就身份角色的部分，與民主國家作為一個地方議會議員角色定位並無二致。

東京都議會主要「職權」如下：第一，可對都政府關於都政事務進行「質問」；第二，地方自治條例的訂定與廢止；第三，政府財政預算的議決、決算的認定、地方稅課的徵收、規費(如分擔金、使用費、手續費)的徵收；第四，契約的締結等事項；第五、對於議長、副議長、選舉管理委員會進行選舉；第六、在檢查及調查權方面，可就都政府事務的管理、政策的執行以及財政出納進行檢查，更可

要求關係人出面以及證言以協助都議會的調查事項；第七、關於都政府施政、國會以及相關中央部會提出政策意見書；第八、對於東京都知事選任的副知事、監查委員、公安委員會委員行使同意權；第九、可對東京都知事行使不信任議決權(知事也可以解散都議會)。

在東京都議會的營運方面，每年有四次例會(2月、6月、9月、12月)，會議分成「本會議」與「委員會」，常任委員會有九個(總務、財政、文教、都市整備、厚生、經濟港灣、環境建設、公營企業、警察消防)。議會另外下設三個行政組織(「議事部」、「管理部」與「調查部」)，公務職員數約為152人，以協助都議會議事正常運作。運作上基本上是「委員會中心主義」，

就議會議案的審議案件來說，以「知事提出議案」與「議員提出議案」，平均知事的提案數，會比議員的提案數高出甚多，比例上，前者為95%，後者約僅佔5%；其他者為議會的請願案與陳情案的處理。

(二)東京都廳的行政組織機構

在東京都，行政機關為東京都知事(東京都廳)與東京都議會。東京都知事領導東京都廳，另設副知事 4 人⁵⁴；而東京都廳的政府組織與結構，係以東京都議會所通過制頒的《東京都組織條例》所規範⁵⁶。該條例第一條規定，東京都設

⁵⁴依《東京都副知事の定数条例》規定：「都置副知事四人」。這個地方自治條例，就只有這一條，沒有其他的條項規定；此條例訂於平成 3 年(1991 年首次新訂)。本研究經查東京都議會所通過施行的地方自治條例條文總數五條以下者不在少數。另外，正因為東京都副知事得設 4 人，可以有效分擔東京都知事的工作業務量。如前知事「石原慎太郎」，每周到東京都廳上班平均只有 2 天；後任的「豬瀨直樹」知事，平均一週也只需到辦公室工作 3 天；而相關日本中央法規與東京都相關地方自治條例，也沒有關於知事工作天數的規定。在石原慎太郎首任的東京都知事期間，青山やすし副知事的業務為財政改建、危機管理、都市構造、基地對策；另一副知事福永正通負責行政改革、環境、產業振興、教育、保健、醫療與福祉；一年後浜渦武生任第三位副知事，負責東京都與國家的聯絡調整、監理團體的改革，以及產業振興等任務(青山やすし，2004：28-29)。

⁵⁵在 2008 年日本 47 個都道府縣置副知事 1 人的自治體有 14 個(29.8%)，置副知事 2 人有 28 個(59.6%)、3 人有 4 個；4 人有 1 個；5 人為 0 個；惟因地方政務日趨龐雜，副知事人數有變多的趨勢，2003 年為 1.7 人，到了 2008 年變為平均 2.0 人(石原俊彦、山之內稔，2011：56-57)。

⁵⁶《東京都組織條例》的中央法源來自於國會所通過的《地方自治法》，該法第 158 條第 1 項規定：「普通地方公共團體行政首長為分擔其權限範圍內的工作，有權設置必要的內部機構以分擔其權限範圍內的工作，該地方自治體首長得設置內部機構及分管事務，由條例來規定」。

置知事本局、總務局、財務局、主稅局、生活文化局、體育振興局、都市整備(建設與都市計畫)局、環境局、福祉保健局、產業勞動局、建設局、港灣局。

除上所述 12 個局的一級組織之外，尚有「東京消防廳」，就「地方公共企業」有交通局、水道局、下水道局；另就「委員會」的組織而言有選舉管理委員會、人事委員會、監察委員、公安委員會、地方勞動委員會、收用委員會。就其組織的設計主要乃係回應社會環境的變化，以及東京都民眾的需要，並以追求「效率」或「效果」的方式來設計東京都政府的政府組織(市川宏雄編著，2002：178-179)。

除此之外，東京都因為是日本首要城市，也是首都，地位崇高，政經力量甚高，尤其又是國際大都會，故其「都市外交」方面的工作亦受到注目，可輔佐日本國政作第二軌的工作，如石原慎太郎知事與舛添要一知事，兩位多熱衷於都市外交或國政等方面的工作。

就地方自治體的組織建制方面，在「憲法」的位階上，日本憲法第 92 條規定：「關於地方公共團體組織及營運事項，根據地方自治宗旨由法律定之」。

而在「法律」的位階，日本中央的《地方自治法》第 158 條，在 2003 年(平成 15 年)有著不小的變革，直接廢除了一級地方「局、部」上限個數的限制；換言之，尊重地方政府的「自主組織權」，國家在這方面的法令完全鬆綁。在此之前，如在 1947 年(昭和 22 年)之時，東京都政府僅能設置 2 部 8 局(總務部、會計部、民生局、教育局、經濟局、建設局、交通局、水道局、衛生局、勞動局)，自 1947 年到 2003 年(平成 15 年)之間，又有約 5 次關於都道府縣一級局部的規定調整，整體而言，一級局部數規定係為「由少變多」變革，直到 2003 年才廢除「上限」規定。如今日本《地方自治法》第 158 條規定內容如下：「普通地方公共團體首長為分擔其權限範圍內的工作，有權設置必要的內部機構。在此情形下，該普通地方公共團體行政首長，其下級內部機構的設置及分管事務由條例來規定。」；同條第 2 項復規定：「普通地方公共團體行政首長在前項內部機關編制

之時，為使該普通地方公共團體的事務及事務的營運能夠精簡而有效率的運行，必須給予充分的考慮。」

而就東京都公務官僚的人事、人力規模來說，長期以來多年維持 20 萬人的規模，後因東京都的財政困窘，以致於在 1980 年代就開始進行員額縮減。尤其自青島幸男、石原慎太郎兩位知事共計五任(青島一任、石原四任)的知事期間，因財政困難，以致進行一連串的組織變革，縮編了不少人事建制規模⁵⁷；當然，也省下不少的都政財政支出。另外，自美國所開啟的「新公共管理」(New Public Management; NPM)公共行政變革思潮，亦對 1995 年到 2000 年的組織建制縮減，成為學習、參考的對象(石原俊彥，2012：13；石原俊彥、山之內稔，2011：13-14)。過去長期保持 20 萬人(最高時期達 22 萬 3 千人)，但後因國際上的兩次石油危機、日本 1990 年代經濟泡沫化，財政吃緊，遂進長期以來的員額縮編，從昭和 55 年以來，已刪減了 5 萬 5040 個公務職缺，未來希望由民間的人力替代公務人力的配置，以降低政府的施政與營運成本。

從此之外，東京都一些由都政府出資，或持續的財政、人力支援，設立這些團體乃係基於效率或彈性行政的考量來設立，其經費往往來自於東京都政府的補助金或委託費，其法人的型式，有依「公益法人」或「株式會社」(股份有限公司)的方式為之，目前統計約上有 34 個團體之多⁵⁸。

⁵⁷就東京都都廳的官僚人力規模來說，常有謂「二十萬人体制」，在美濃部達吉知事時期，東京都官僚人數曾達到 22 萬 3 千人之多(1978 年)；後來經過一連串人事精簡，自鈴木都政以來的這 30 年，每年都有 1000 人到 2000 人的精簡，到了 2003 年為 20 萬人；再到 2010 年(石原慎太郎都政時期)，尚有約 16 萬 5145 人。雖然人數規模有不小的縮減，但是這跟全國其他的地方自治團體相比，或是國家中央單位各省廳，東京都廳的政府組織建制十分龐大(佐々木信夫，2011：85-86)；僅有自衛隊的人數超過東京都廳的人事建制規模。

⁵⁸這 34 個外圍團體如下：東京人權啟發中心、東京島しょ振興公社、東京稅務協會、東京都歷史文化財團、東京都交響樂團、東京都體育文化事業團、東京馬拉松財團、東京體育場、東京都都市整備公社、東京都住宅供給公社、多摩都市鐵道株式會社、東京臨海高速鐵道株式會社、多摩ニュータウン開發センター、東京都環境公社、東京都福祉保事業團、東京都保健醫療公社、東京都中小企業振興公社、東京仕事(工作)財團、東京都農林水產振興財團、東京國際會議場所(forum)株式會社、東京臨海ホールディングス、東京動物園協會、東京都公園協會、東京都道路整備保全公社、東京防災急救協會、東京交通服務株式會社、東京水道服務株式會社、東京都下水道服務株式會社等等。這些東京都的外圍團體在 2002 年的時候有約 58 個，到了 2015 年之

另外，尚有「共同事務處理機構」，就「一部事務組合」，就有 32 個，「固有職員」就高達 2518 人，若加上「派遣職員」711 人，就高達 3229 人之多。這些組織分別為「特別區人事厚生事務組合」、「特別區競馬組合」、「東京二十三區一部事務組合」、「湖南衛生組合」、「秋川衛生組合」、「富士見衛生組合」、「柳泉園衛生組合」、「多摩川衛生組合」、「西多摩衛生組合」、「小平・村山、大和衛生組合」、「西秋川衛生組合」、「多摩環境組合」、「阿伎留病院組合」、「昭和病院組合」、「福生病院組合」、「青梅・羽村地區工業水道團」、「東京都市町村議會公務災害補償等組合」、「東京都市町村職員退職手當組合」、「東京都島嶼町村一部事務組合」、「臨海廣域齋場組合」(係指火葬場)、「瑞穗齋場組合」、「南多摩齋場組合」、「立川・昭島・國立聖苑組合」、「秋川流域齋場組合」、「羽村・瑞穗地區學校給食組合」、「東京市町村總合事務組合」、「東京都十一市競輪事業組合」(係指自行車)、「東京都六市競艇事業組合」、「東京都四市競艇事業組合」、「東京都三市收益事業組合」、「東京廣域資源循環組合」、「多摩六都科學館組合」。

就「廣域連合」設有「東京都後期高齡者醫療廣域連合」，該連合議員人數有 31 人，設廣域連合長 1 人，副廣域連合長 1 人，收入役 1 人，監察委員 2 人，及派遣人員 62 人的組織建制規模。

第二節 東京都區政的運作

如下表 3-3 所示，為東京都特別區的制度發展歷程，在 1952 年(昭和 27 年)之時，區的定位改為東京都政府的內部團體，區長取消民選的產生方式，而且在當時，區的職權內容僅限於法定列舉的 10 項的任務職能。而 1965 年(昭和 40 年)，修正《地方自治法》，區的列舉法定職權內容由 10 項擴增為 21 項；此外，地方稅法也修正了，增訂法定「地方區稅」的內容。故在這個時期，東京都之區的定

時尚有 34 個之多。期間以設立意旨的再檢討、經營透明性，以及績效主義進行通盤的檢討。

位，雖仍為都廳的「內部團體」，但至少職權加重，財政稅收方面也有專項的稅收來源。

表 3-3：東京都特別區制度發展的歷程

時間年月	制度改正	區的性格	區長選任方法	事務權能
1947 年 5 月 (昭和 22 年)	地方自治法施行	與「市」同樣的 <u>基礎自治體</u>	直接選舉	<ul style="list-style-type: none"> 與「市」相同權能 創設都區財政調整制度
1952 年 9 月 (昭和 27 年)	地方自治法改正 <ul style="list-style-type: none"> 區長的任命制 區事務受到限制 	都的 <u>內部團體</u>	由區議會選任取得東京都知事的同意	<ul style="list-style-type: none"> 市的事務原則上由都政府來處理 由法限定列舉區的職權項目(僅約 10 個項目)
1965 年 4 月 (昭和 40 年)	地方自治法改正 <ul style="list-style-type: none"> 一部分事務移管 設置都區協議會 地方稅法改正 <ul style="list-style-type: none"> 法定「地方區稅」 	都的 <u>內部團體</u>	由區議會選任取得東京都知事的同意	<ul style="list-style-type: none"> 市的事務原則上由都政府來處理 由法限定列舉區的職權項目(21 個項目) 移管福祉事務所的事務
1975 年 4 月 (昭和 50 年)	地方自治法改正 <ul style="list-style-type: none"> 一部分事務移管 區長公選制復活 原則上準用「市」的事務權能 	都的 <u>內部團體</u>	直接選舉	<ul style="list-style-type: none"> 原則上區執行「市」與「保健所」的事務 保健所事務之移管
2000 年 4 月 (平成 12 年)	地方自治法改正 <ul style="list-style-type: none"> 與「市」同樣的基礎自治體與規定 移管清掃等事務的移管 	<u>基礎自治體</u> ，但被定位為特別地方公共團體。	直接選舉	<ul style="list-style-type: none"> 特別區與市為同樣的基礎自治體 清掃事業之移管 修正都區財政調整

	• 明文財政調整制度			制度
--	------------	--	--	----

資料來源：(大阪府自治制度研究會，2010：2)。

整體來說，如下圖 3-2 所示，「區」⁵⁹的定位是由「地方自治法人」到「內部團體」再度回到「地方自治團體」的歷程；同樣地，區的職能內容，在戰後的早期內容是與「市町村」地方自治層級中「市」的職能約略等同。這其中，在日本國內，以及東京都內，或學術界，存有不少的討論與調查，研議在「東京都」這樣一個大都市的架構之下，又有過去「東京市」與「東京府」的行政區域整併，其下轄原本有各自的次級單位團體，以致在 1943 年合併以降，存在不少的制度調整與變革，後經不斷的調查、研究與商議，最終制度在 1975 年以後，制度呈現「穩定」的狀態，定位為「特別地方公共團體」，而且是法定的地方自治團體，且「非」為東京都廳的內部單位；也不是東京都廳在 23 區各區的外派機關，而是享有獨立運作地位的基礎自治法人。後續僅有小規模的制度調整(大多為持續加重特別區的事務職能)。

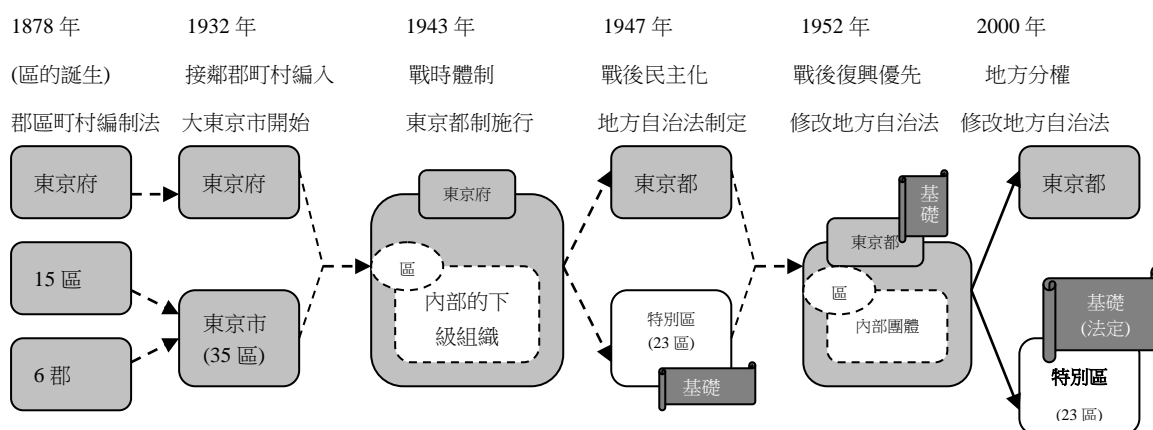


圖 3-2：東京都特別區體制之體制變革

資料來源：(特別區長事務局，2012，頁 2)。

而就特別區的「職權」內容來說，早期的規劃，定位於與「一般市」的職權

⁵⁹就日本《地方自治法》來說，「區」為有兩種不同制度內容。在東京都內的「區」，定位為特別地方自治團體，區長與區議員皆由區民以選舉方式產生；但在「政令指定都市」，其區為該市下屬支轄機構，區的事務所或辦事處負責人，由「事務官」吏擔任。換言之，政令市的區(如橫濱市神奈川區、港北區等)，並不具有地方自治法人的地位，僅為政令市市役所的派出機關。詳見日本《地方自治法》第 252 條之 20 條文內容。

內容相當；而自 1975 年確定特別區「改回」區長官選的制度以後，逐漸地，諸如保健所的業務、或如都市計畫的開發許可業務，亦漸漸由東京都廳業務移轉到特別區政府來管轄；甚至部分已屬於「中核市」⁶⁰層級的業務，也已歸於特別區的業務範疇。而整體來說，特別區的業務內容持續增加，早已超越一般市的職權內容。但在水道、下水道與消防等等的事物，仍屬於東京都廳本身的業務(如下圖 3-3 所示)。就此等業務來說，水道、下水道等等事務有「規模經濟」的問題，該等水道的設置，隨的水道事業與建設的推展，「邊際成本」遞減，如由東京都廳整合辦理，將更有利該等事業的經營與管理。而就「消防」業務來說，在東京都的區部，街廓高度發展，區域密接，由統合的機關做消防工作的整體規劃，機動調配，將可以比由 23 區役所承辦更易完善此等消防任務。

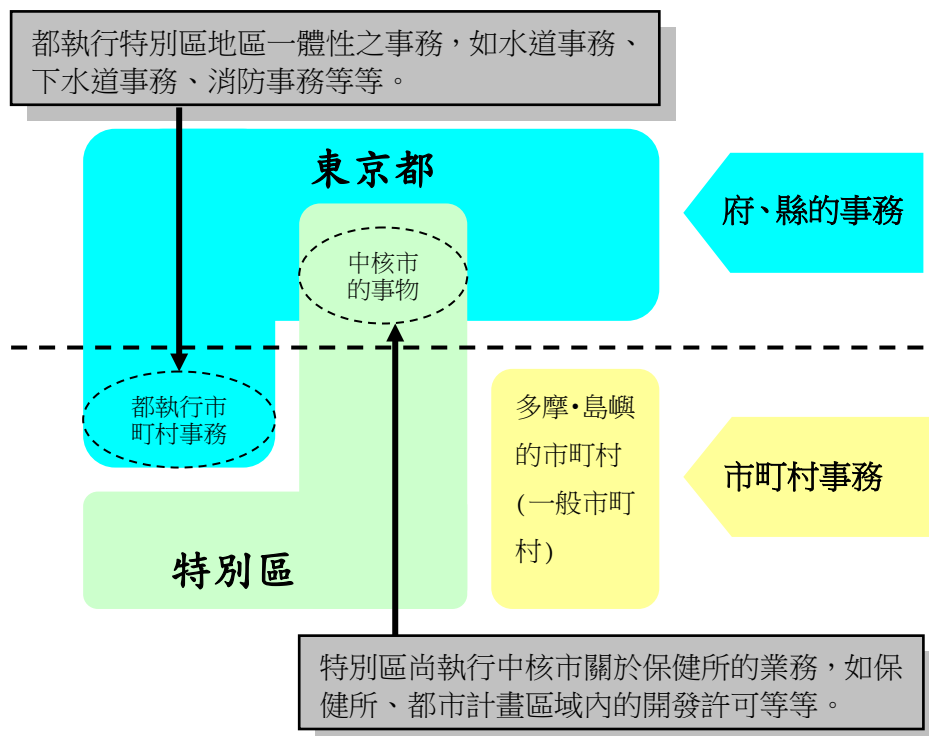


圖 3-3：東京都與所轄「特別區」的事務分配圖示

資料來源：<http://www.pref.osaka.lg.jp/>(瀏覽日期：2015 年 9 月 30 日)

⁶⁰日本市町村的「市」，大致上依照人口的多寡，由多而少分別為「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」、「一般市」，政令指定都市的人口最少需要 50 萬人以上，而一般市成立的要件為 5 萬人。而職權的內容政令指定都市職權最重，一般市的業務責任較輕。一般而言，政令指定都市的權責內容為「府、縣」的八成(北村亘，2013：80-83)。

也因此，從上圖 3-3 來看，東京都心 23 區的任務職權，平均來說，比起市町村部的職權繁重，其原因在於在東京都的 26 個市，僅有八王子市是「中核市」，其餘 25 個市是一般市；換言之，僅有八王子市一個市的職權與 23 區的職權約略相等，其他 25 市 5 町 8 村的任務職權皆比 23 區的職權來得小。

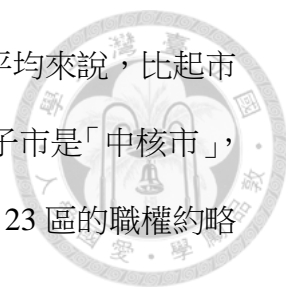


表 3-4：東京都特別區 23 區區役所一級組織分設之差異整理

教育委員會	選舉管理委員會	會計室	監察委員事務局	政策經營 企劃 類別	區民 區民生活 類別
23(名稱完全一致 ⁶¹)	23(名稱完全一致)	23(名稱完全一致)	23(名稱完全一致)	25 中野區(政策室、經營室、都市政策推進室)荒川區(總務企劃部)台東區(企劃財政部)	21 板橋區(區民文化部)江戶川區(生活振興部)墨田區(區民部、區民活動推進部)江東區(區民部、生活支援部)
保健 衛生 福祉 類別		土木 環境 清掃 類別		都市計畫 都市整備 都市開發 まちづくり類別	總務 管理 施設 地域 支えあい推進 類別
36 新宿(福祉部、健康部)文京區(福祉部、保健衛生部)台東區(福祉部、健康部)江東區(福祉部、健康部)大田區(福祉部、高齡福祉擔當部、生活福祉擔當部)世田谷區(保健福祉部、地域福祉部)涉谷區(福祉部、健康推進部)荒川區(福祉部、健康部)板橋區(健康生きがい部、福祉部)練馬區(福祉部、健康部)足立區(福祉部、衛生部)江戶川區(福祉部、健康部)	32 千代田區(環境安全部)新宿區(環境清掃部、みどり土木部)文京區(土木部、資源環境部)江東區(環境清掃部、土木部)世田谷區(土木事業擔當部、清掃リサイクル部)豐島區(環境清掃部、土木部)荒川區(環境清掃部、土木部)板橋區(環境資源部、土木部)練馬區(土木部、環境部)江戶川區(環境清掃部、土木部)	27 墨田區(都市計畫部 都市整備部)品川區(防災まちづくり事業部)大田區(まちづくり推進部、再開發擔當部、都市基盤整備部、連續立體事業部)	24 文京區(總務部、施設管理部)足立區(資產管理部)		
文化 觀光 スポーツ(體育) 類別	子供(育) 家庭 青少年 類別	地域振興 產業經濟 類別		危機管理 類別	
10 目黒區(文化スポーツ部)豐島區(文化商工部)板橋區(區民文化部)足立區(地域のちから推進部)	16	13		4(大田 涉谷 北 練馬)	
財務 類別	空港擔當部	交通政策擔當部		新宿自治創造研究所擔	

⁶¹區部的區為 23 個，故每一欄位的數字若為 23，即有很大的可能代表每個區都設有這樣的區役所的一級組織。而數字超過 23 者，即代表該特別區特別重視這個政策領域，因而多設類似的一級組織，以因應業務需求；如中野區，除了政策室以外，又設立了都市政策推進室。

			當部
2 世田谷(財務部) 台東區 (企劃財政部)	1 大田區(東京羽田機 場)	1 世田谷區	1 新宿區

資料來源：筆者自行整理(根據「東京都總務局」所出版《東京都区市町村年報 2010》的資料編輯製作而成。)

東京都都心 23 區，經本文「附錄三」之整理，23 個特別區的一級機關數為 300 個，平均一個特別區為 13 個一級機關。如上表 3-4 所示，依照一級組織的組織任務來分類，每個表格內的數字，數字與 23 接近者，代表幾乎每個特別區都設有近似職權內容的一級組織⁶²。由上表 3-4 吾人可以歸納出幾個現象如下：

(一)教育委員會、選舉管理委員會、監察委員事務局、會計室這 4 個一級機關，係因《地方自治法》等法律規定必設之機關，故不論是特別區還是市町村役所都必須安排設置這些機關。

(二)有些一級組織，因該特別區特別重視，而多設了兩個業務性質相近的一級機關，以致於在上表 3-4，有些類型的一級組織的數目超過 23 個情形。如中野區役所即多設了政策經營、政策企劃等業務類別，其組織數有 25。此種情形如上表 3-4 整理，在「衛生、福祉、健康」類別，「都市計劃」類別，以及「土木、環境、清掃」類別最為明顯，其組織數分別為 36 個、32 個與 27 個。

(三)因《地方自治法》並沒有對於一級機關的數目作上限性的規定，故每個行政首長得因施政需要新設或廢除一級機關；而在特別區的部分，個別特別區的人口數與財政狀況，是否與一級機關數有正向關係，此點待後續研究中進行說明。

(四)諸如大田區與新宿區都針對其區域的特殊環境分別設立了「空港擔當部」以及「新宿自治創造研究所擔當部」，此係因為日本《地方自治法》對於地方組織機關規定「鬆綁」的緣故，因此才會有有如此特色的組織建制設計。

第三節 東京都市町村制的運作

東京都的「市町村」體制，與其他道府縣之下的市町村體例一致。就體制定

⁶²有些特別區若在一級機關沒有相同的組織名稱，可能合併業務在其他的一級組織之中，只不過沒有在一級組織的名稱之中展現出來；故大部分被放到區役所二級機關的課、室中。

位來說，屬「普通」地方自治團體(非特別)，非「廣域」而是基礎的地方自治體，在法律的職權範圍內，是一個「獨立」的地方自治法人。而且，東京都與市町村之間，因法律地位的保障，兩者之間為「對等」的關係，並非指揮命令關係。

而市町村的職權則有自治事務(如都市計畫、上下水道)與法定受託事務(如國政選舉業務)；一般而言，相較於東京都廳廣域型的組織體而言，市町村的職權較貼近人民的日常生活。

市町村的組織，與東京都特別區一樣均為二元體制，行政與立法機構分立，設有市長、町長與村長，為民選產生。議會的部分，其議員亦為人民選舉產生。就市町村役所而言，也設有一般執行機關、行政委員會及其他委員會。

就目前市町村營運的課題來說，市町村的財政日漸緊縮，兒童福祉與生活保護措施的經費大幅提高、公共設施老化，以及大量的公務人員退職金需求湧現，迫使市町村的財政，比 23 區來得更為艱難。對此，東京都廳針對各個市町村的狀況進行財政上的協助。

而就東京都市町村部 26 市 5 町 8 村的行政組織建制而言，其組織分設的情形如表 3-5 所示：

表 3-5：東京都所轄之「市」一級組織分設之差異整理⁶³

教育委員會	選舉管理委員會	會計管理者	監察委員(會)	農業委員會	固定資產評價審查委員(會)	公平委員會	病院
26(名稱完全一致)	26(名稱完全一致)	26(名稱完全一致)	26	23	17	5	3 町田市市民病院、日野市町田市市民病院、診療部(稻城市)
政策經營 總合 企劃 類別		市民 市民生活 類別		保健 衛生 福祉 類別		土木 環境 清掃 類別	
26 小平市(企画財政部)、福生市(企画財政部)、狛江市(企画財政部)、東大和市(企画財政部)、武蔵村市(企画財政部)		24 八王子(市民部、市民活動推進部)、多摩市(市民經濟部)		28 立川市(福祉保健部、保健醫療擔當部)、町田市(地域福祉部、健康部)		18 狛江市(環境建設部) 東大和市(環境建設部) 多摩市(都市環境部)	
まちづくり 都市計畫 都市整備 都市開發 類別		經濟 產業 事業 類別		危機管理 防災 安全 類別		財務 稅務 類別	
34 八王子市まちづくり計畫部、まちなみ整備部；立川市都市整備部、開發調整擔當部；青梅市建設部、都市整備部；昭島市都市整備部、都市計畫部；町田市建設部、都市づくり部；小平市都市開發部、都市建設部；國分寺市都市建設部、都市開發部；羽村市建設部、都市整備部		7 八王子市(產業振興部、道路事業部)；青梅市(環境經濟部、事業部)；府中市(事業部)；町田市(經濟觀光部)；羽村市(產業環境部)；あきる野市(環境經濟部)；小金井市(開發事業部)		6 八王子(生活安全部)；武蔵野(防災安全部)；青梅市(防災安全部)；府中市(環境安全部)；稻城市(消防本部)；西東京市(危機管理室)		7 八王子(財務部、稅務部)；立川市；五藏野；青梅市；府中市(稅務財管部)；町田市；小平市	
文化 觀光 スポーツ(體育) 類別		子供(育) 家庭 青少年 類別		行政管理 行政經營 類別			
7 立川市(產業文化部)町田(經濟觀光部)		23 小平市(次世代育成部)		1(八王子市)			
上、下水道部 水循環		總務部					
8(八王子市水循環部)		25					

資料來源：筆者自行整理(根據「東京都總務局」所出版《東京都区市町村年報2010》的資料編輯製作而成。

⁶³本文在此先作 26 個市的分析與比較，待後續研究再做 5 町與 8 村的比較分析。但基本上經筆者查閱這些町村的役所，其組織規模一般較小，一級組織機關數也多比「市」還要少。

在東京都的 26 個市中(詳見附錄三之整理)，經由對該都各市一級機關的整理，總計 26 市有 356 個一級機關，平均一個市設了 13.7 個一級機關；換言之，東京都 26 個市比 23 個區，多設了 0.7 個機關；經比較，市的部分較特別的組織(區沒有的)，有農業委員會、固定資產評價委員(會)、上下水道部等組織，這些組織在多數市有設立，或許是造成市比區多的主要原因之一。上表 3-5 其所展現的組織特質如下：

一、法律有規定必設之組織，其名稱幾無差異，如教育委員會、選舉管理委員會、會計管理者，名稱幾近相同或無差異。

二、都市計畫、都市整備、都市開發類別計有 34 個一級機關，超個 26 個市役所的個數；換言之，此一機關為各市役所的工作任務重點，其中有約 8 個市役所，設了 2 個有關都市計畫類別的一級機關。

三、上、下水道部的組織建制反應出區部與市町村部的公共職權差異，在區部為東京都廳「下水道局」(公共事業)的任務職權。但在市町村部則為各市町村役所的公共任務內容。

表 3-6：東京都所轄「市」之人口、歲入及市役所一級機關之組織數⁶⁴

排名	市	人口	歲入	組織數	排名	市	人口	預算	組織數
1	八王子	554000 人	1958 億	23	14	國分寺	116000 人	399 億	12
2	町田	419000 人	1312 億	19	15	東久留米	114000 人	361 億	12
3	府中	247000 人	887 億	14	16	小金井	113000 人	388 億	14
4	調布	217000 人	801 億	13	17	昭島	111000 人	409 億	14
5	西東京	194000 人	649 億	16	18	稻城	84000 人	296 億	12
6	小平	180000 人	550 億	15	19	東大和	83000 人	261 億	12
7	三鷹	176000 人	632 億	15	20	あきる野	81000 人	299 億	12
8	日野	175000 人	603 億	13	21	狛江	76000 人	241 億	12
9	立川	174000 人	758 億	18	22	清瀬	73000 人	277 億	11
10	東村山	151000 人	457 億	12	23	國立	72000 人	259 億	12
11	多摩	145000 人	495 億	13	24	武蔵村山	70000 人	251 億	11

⁶⁴以上僅先整理東京都所轄 26 個市的市役所的一級組織數進行整理；另除了「市」之外，尚有 5 町 8 村，這些町村的組織，全部的一級組織數，都低於 10 個以下，換言之，其組織數亦與人口之間存在「正向」的相對關係，也就是說，町村的人口越多，則該町村的役所的一級機關組織數也越多。

12	青梅	138000 人	506 億	19	25	福生	57000 人	217 億	13
13	武蔵野	136000 人	605 億	16	26	羽村	56000 人	210 億	15

資料來源：筆者自行整理(根據「東京都總務局」所出版《東京都区市町村年報 2010》的資料編輯製作而成。)

表 3-6 顯示，這個表格係依照人口的多寡從第一名的八王子市排列到人口第 26 名的羽村市。基本上市的一級機關組織數反應人口的多寡；換言之，人數越多，則一級單位數就越多，如 55 萬 4 千人的八王子市，設了 23 個一級機關數；人口 41 萬 9 千人的町田市，亦有 19 個一級機關，兩個市分別為人口最多的兩個市，其一級機關數也是最多的兩個。此外，人口數第 3 名排到第 26 名的市，其一級機關的個數亦隱約地反應人口的多寡(如下圖 3-4)。

再者，從市的「歲入」規模，亦可以看出組織設置數的正向關係，也是就歲入規模越大，則組織數就越多(如圖 3-5)。

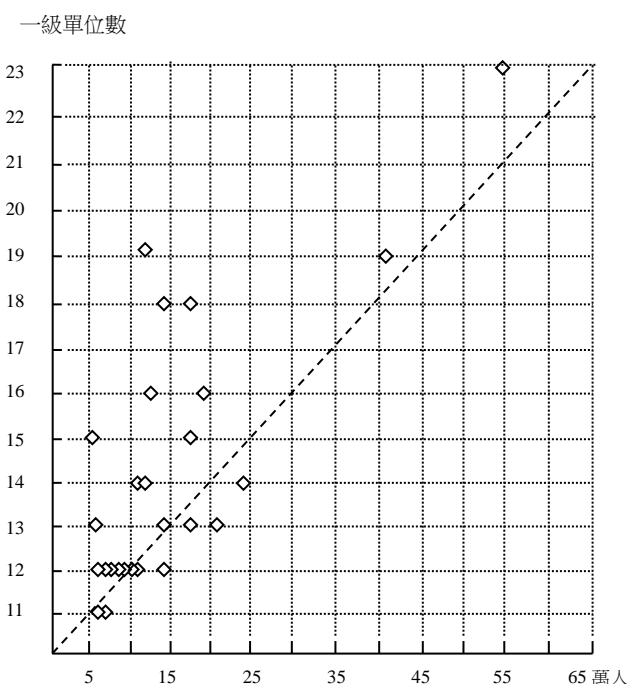


圖 3-4：市人口與一級機關組織數相對關係

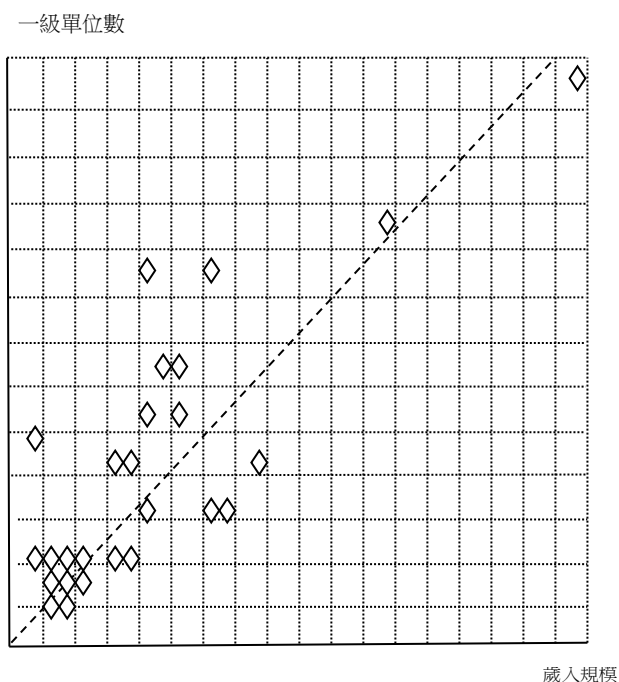
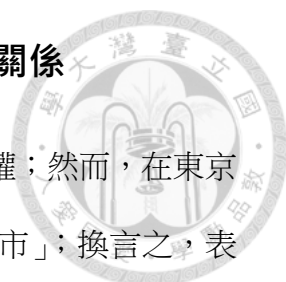


圖 3-5：市歲入規模與一級機關組織數的相對關係

係



第四節 東京都廳與特別區、市町村的職權關係

前已有述，東京都23區的職權，約略等於「中核市」的職權；然而，在東京市町村部，僅有1市為中核市(八王子市)，其他的市都是「一般市」；換言之，表面上23區的職權會大於市町村。下表3-7為東京都廳與特別區、市町村的政府職權構造：

表3-7：東京都廳與特別區級、市町村政府職權構造


	保健衛生措施與設施	社會福利措施	各級教育	環境與公害防治	都市計畫與下水道	治安、安全與防災
東京都政府	精神科病院的設置、預防接種的臨時實施、麻藥施打者的准許、精神障礙者的入院措施、動物登錄。	保育士、介護支援專門員的登錄、兒童協商所的設置。	小中學校編級基準、私立學校與市町村學校的設置認可、都費負擔教職員的任免、給與的決定。	公害健康被害者的賠償給付、建築物用地下水採取之許可。	都市計畫區域的指定、市街地再開發事業的認可、一級河川與二級河川的指定區間管理。	警察(犯罪搜查與運轉免許等等)。
中核市	保健所的設置、飲食店營業的許可、溫泉的利用許可。	保育所、老人中心的設置認可與監督、介護服務事業者的指定、身體障手冊的交付。	都費教職員的研修。	一般廢棄物處理設施、產業廢棄物處理設施的設置許可、煙煤發生設施的設置受理。	屋外廣告物設置限制、高齡者住宅事業登錄。	
	特例市			一般粉塵發生設施的設置準備受理、污水處理排出設施的準備受理。	市街化區域開發行為之許可、土地區劃整理的設立認可。	
市町村	市町村保健中心的設置、健康增進事業的實施、結核健康診斷、埋葬與火葬許可。	保育所設置與營運、老人中心的設置與營運、障礙者支援給付、介護保險事業、國民健康保險事業。	中小學設置與管理、幼稚園的設置營運、都費負擔教職員的服務監督、勤務成績的評定。	一般廢棄物的收集與處理、噪音振動與惡臭的管制與基準的設定。	上下水道的整備與管理營運、都市計畫決定。	消防救急活動。
					都市計畫決定(上下水道以外)、市町村道路橋樑的建設與管理、準用河川的管理。	災害預防、警戒、戶籍與住民手冊，其他。

資料來源：(北村亘，2013：84-85)。「灰色」部份為 23 區「區役所」的職權內容。

上表 3-7 顯示東京都與其所轄中核市與市町村的職權分配表，基本上東京都廳與市町村都被界定為「全功能型」的地方政府，只不過東京都較偏向整體規劃的業務，而在最基層的市町村則越接近服務型的政府。如若因人口眾多，改制為特例市或中核市，則將享有更多的公共服務責任，而新增的業務則包括政策規劃或土地利用規劃的業務。

表 3-8：東京都與新宿區、八王子市之組織建制

東京都政府(上層)			新宿區(下層)	八王子市(下層)
局	地方公營企業	委員會		
知事本部、總務局、大學管理本部、財務局、主稅局、生活文化局、都市計畫局、環境局、福祉局、衛生局、產業勞動局、住宅局、建設局、港灣局。	交通局、水道局、下水道局。	教育廳、選舉管理委員會事務局、人事委員會事務局、監查事務局、警視廳、地方勞動委員會事務局、收用委員會事務局。	區長室：危機管理課、特命推進課； <u>綜合政策部</u> ：企劃政策課、行政管理課、財政課、情報政策課； <u>總務部</u> ：總務課、人事課、人才育成擔當課、設施課、稅務課； <u>地域文化部</u> ：十個特別出張所、戶籍住民課、新宿未來創造財團擔當課、文化觀光國際課、產業振興課、消費者支援擔當課； <u>福祉部</u> ：地域福祉課、障害者福祉課、高齡者福利課、身心障礙者之家、介護保險課； <u>家庭部</u> ：家庭課、子女育成綜合課、保育課、推進擔當課、男女共同參劃課； <u>健康部</u> ：健康推進課、醫療保險年金	都市戰略部、總合經營部、市史編輯室、財政改革部、社會保障室、市民活動推進部、總務部、財務部、生活安全部、市民部、福祉部、臨時給付金對策、醫療保險部、健康部(保健所)、子女家庭部、產業振興部、環境部、都市綠化準備室、都市整備部、道路交通部、會計課、學校教育部、生涯學習運動部、圖書館部、選舉管理委員會、公平委員會事務局、監察事務局、農業委員會事務局、固定資產評價審查委員會、議會事務局。

		課、高齡者醫療擔當課、衛生課、保健預防課； <u>土木部</u> ：交通對策課、環境對策課、生活環境課、清掃事務所； <u>都市計畫部</u> ；會計室、圖書館；教育委員事務局；選舉事務局、監察事務局。	
--	--	---	---

資料來源：本研究自行整理

而表 3-8 則顯示東京都政府一級政府職能的建制單位，再與新宿區與八王子市的體制進行比較(一個為區部、一個為市町村部)，東京都廳是上級政府，其組織建制與職能，自然較屬於「戰略規劃」、「跨域」、「廣域」的業務性質，諸如大型都市計畫局、產業勞動局、建設局與港灣局等單位，都為整體規劃的一級組織建制，且其業務職能多具有「外溢效果」，有利創造都市整體效益；或為「規模經濟」之業務，也就是達一定規模後，邊際成本遞減。而在八王子市，或是新宿區，則明顯地「服務遞送」的業務明顯變多了，且多為基層政府組織的通常業務內容，如福祉、設施、總務、道路與安全等等的課室。

表 3-9：東京都新宿區與台北市大安區之比較

	東京都新宿區	台北市大安區
人口數	人口：32 萬 5 千人	人口：31.3 萬人
轄區	轄區：18.23 平方公里	轄區：11.36 平方公里
定位	地方自治法人(特別區)；名為：「區役所」	台北市政府的「派出機關」；名為：「區公所」
區長	民選產生(4 年)；區長月薪約為 100 萬日元。現任區長：吉住健一(首任；43 歲)。前任區長：中山弘子(連任三任；出生於台灣宜蘭縣羅東(灣生)；父親本籍長野縣人士)。	台北市為 10 職等文官擔任(非選舉產生)。現任區長：蘇素珍(第 12 任大安區區長)Ps.西元 1951 年到 1960 年大安區的區長為「民選」產生，兩任皆為「廖水星」先生擔任民選大安區區長。之後歷任皆為官派

		區長。
區議員	民選產生(4年)；38位。月薪40萬日元(不含各類加給)。	無。
區役所行政文官編制	2703人(含區議會行政職員)。人事費約占新宿區歲出規模的20.7%。	編制員額為161人；預算員額為154人
預算	平成26年(2014年)為1700億日元。	大安區104年度(2015年)為3億2千6百萬新台幣。
區本部主要單位	區長室：危機管理課、特命推進課、區政情報課、廣聽擔當課； <u>綜合政策部</u> ：企劃政策課、行政管理課、財政課、情報政策課、新宿自治創造研究擔當課； <u>總務部</u> ：總務課、人事課、人才育成擔當課、設施課、稅務課、契約管財課； <u>地域文化部</u> ：地域調整課、十個特別出張所、戶籍住民課、多元觀光課、生涯學習課、多文化共生推進課、產業振興課、消費者支援等擔當課； <u>福祉部</u> ：地域福祉課、障害者福祉課、高齡者福祉課、身心障礙者之家、介護保險課、生活福祉課、保護擔當課、生活支援擔當課； <u>子供家庭部</u> ：子供家庭課、子女育成綜合課、保育園子供園課、子供總合中心、男女共同參劃課； <u>健康部</u> ：健康推進課、醫療保險年金課、高齡者醫療擔當課、衛生課、保健預防課； <u>綠化土木部</u> ：土木管理課、道路課、綠化公園課、交通對策課； <u>環境清掃部</u> ：環境對策課、垃圾減量循環課、新宿清掃事務所； <u>都市計畫部</u> ：都市計畫課、景觀及地區計畫課、地域整備課、建築指導課、建築調整課、住宅課；會計室、圖書館；教育委員局；選舉事務局、監察事務局。	民政課(67人) 社會課(17人) 經建課(15人) 兵役課(14人) 人文課(5人) 調解委員會(2人) 秘書室(34人) 人事室(4人) 會計室(4人) 政風室(2人) 53里辦公處

資料來源：本研究自行整理

上表 3-9 則比較東京都新宿區與台北市大安區的體制，該比較顯示兩個區的體制不同，兩個區都是各該國家的首善之區，而且都是各該都市的核心菁華地區，人口規模相近，地理面積同樣都不太大，但在其他的面向上，卻有不小的

差異。如東京都新宿區為地方自治團體，區長與區議員皆為民選產生，而且因為新宿區有「區稅」，故稅入來源豐厚，非台北市大安區可茲比擬；而且，正是因為稅入足，具有地方自治團體的法人格，以致於組織建制多元、公務人力也相對的充沛。反觀台北市大安區體制，它並非具有地方自治法人團體的地位，區長為市政府所派任的文官，區的歲入來源多為市政府編列支應，且無固定的區稅收入，故大安區的財政規模僅 3 億多元的新台幣；而區公所的文官亦僅有 154 人，難與新宿區 2703 人的規模相比。

第五節 東京都財政規模與區域、市町村的財政分配制度

就東京都財政規模而言，自 1980 年代，就面臨到嚴格考驗，支出大幅增加，收入也大幅減少，尤其在 2008-2010 年間(平成 20 年到平成 22 年)，東京都面臨 2 年 1.1 兆日幣最大的減幅。此外，尤其近十年來，東京面臨少子化與高齡化的問題，大多的東京都民普遍對於未來有高度不確定感，銀行利率偏低、過去高額存款不再，東京居民不敢消費，因而造成東京都廳的稅收銳減。

一、東京都的財政規模與財政改革

近年來東京都廳，持續針對所屬事業機構進行改革，以及加強東京都收入與減少財政支出，並穩固必要的東京都民服務。就東京都政府的財政規模來說，該都在 2010 年(平成 22 年)的「一般會計」預算規模為 6 兆 2640 億日圓，若加上「特別會計」⁶⁵與「公營事業會計」⁶⁶，東京都預算可達 12 兆 4223 億日圓。而就都的

⁶⁵所謂的「特別會計」係指關於明確的收支目的的特定事業與資金。在東京都的財政上如特別區的財政調整、地方消費稅的清算、東京都所屬離島的再建資金、親子福祉貸付資金、心身障害者扶養年金、中小企業設備導入等資金、農業改良資金助成、林業及木材產業改善資金助成、沿岸漁業資金助成、都營住宅等事業、都營住宅等保證金、都市開發資金、用地、公債費、多摩地區事業，以及臨海都市基盤整備事業。依 2010 年(平成 22 年)的財政規模來看，亦有 3 兆 9900 億日圓的財政規模。

⁶⁶所謂的「公營企業會計」係指諸如東京都政府所經營的電氣、水道、電車等等的事業，並以獨立的收支預算經營。在東京都政府目前所經營的事業有醫院、中央卸賣(農產品)市場、都市再開發事業、臨地域開發事業、港灣事業、交通事業、高速電車事業、電器事業、水道事業、工業用水道事業、下水道事業等等。依 2010 年(平成 22 年)的財政規模來看，東京都在公營企業會計的

一般會計的財政規模與其他 46 個道、府、縣相比，東京都財政規模大上許多，約是全日本國家財政規模的 7% 左右。故在日本的新聞輿論圈評論，「東京都知事」的選舉為眾議院選舉以外，第二重要的選舉，當選東京都知事的人，亦為日本內閣總理大臣以外第二重要人民普選的公共職位。茲從下表 3-10 及圖 3-6 可以看出東京都在全日本的地位的重要性與權重。

表 3-10：東京都與國家、地方全體的比較

東京都與國家、地方全體的財政規模比較

區分	2010 平成 22 年
東京都	6 兆 2640 億圓
中央	92 兆 2992 億圓
地方全體	82 兆 1268 億圓

資料來源：(東京都生活文化スポーツ局広報広聴部広報課，2010：70-72)。

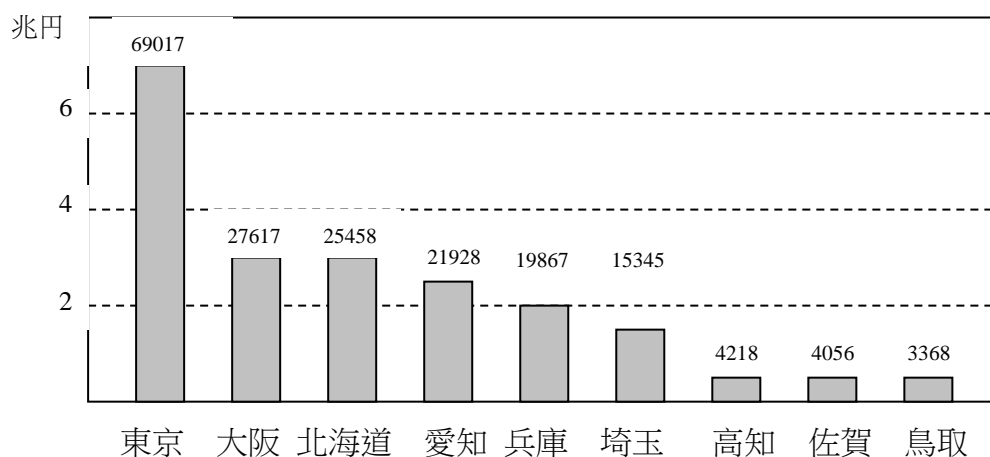


圖 3-6：東京都與其他地方自治團體在一般會計的財政比較

資料來源：(東京都生活文化スポーツ局広報広聴部広報課，2010：70-72)

規模為 2 兆 1683 億圓的財政規模。

從上述圖、表內容可知，東京都是一個財政規模很大的地方自治體，超越財政規模第二名的大阪約二點五倍左右，而且差距持續拉大當中。至於財政規模中段的府縣地方自治團體，更不及東京都財政規模的五分之一，難與東京抗衡，因而歷來均有「反東京主義」或避免過度集中於東京的政策訴求。

雖然東京都的財政規模可觀，但這樣的財政規模是否足夠，則牽涉到地方自治的職權內容與地方自治的品質。東京都的都政高度成長之後，面臨過兩次財政危機。第一次是在二次石油危機之後所引起的不景氣，期間從七〇年代後半到八〇年代的前期(神野直彥編，1995：47)；再來是自 1992 年以來「第一個失落十年」(1992-2002)與其後「第二個失落十年」所帶來的不景氣，因資產泡沫化、經濟崩壞、政府稅收銳減，此致造成東京都政府收入與支出之間的嚴重短差。

茲以「失落十年」時期的東京都財政為例，就「歲入」與「歲出」的比較來說，該都財政最大的不安定因素乃係在於「歲入面」的變動。其不安定的原因在於在都稅的收入之中，法人二稅(法人事業稅、法人都民稅)佔有很高的比例所致，粗約來看約有「四成」的「都稅」係來自於「法人二稅」，所以東京都的稅入，受到景氣的影響很大。在東京，金融業與證券業佔有很高的比例，若景氣良好，將可創造都政府收入的向上提升，景氣不好則反之。

若從東京都公債「發行額度」來看，在 1992 年以前，公債的發行額在泡沫化以前約為 2000 億日圓；但在日本泡沫化之後，在 1992 年一口氣成長到 7823 億日圓，在 1993 年甚至達到空前的 1 兆 685 億日圓(都債依賴度超過 15%)。自此之後，平均約在 4000 億日圓到 5000 億日圓的水準(都債依存度約為 8%)；換言之，其實東京都廳的營運，一直是靠舉債來渡日(佐々木信夫，2003：104-108)。

若從「歲出面」來看，在第一個失落十年期間，都政在削減支出上做了很多努力，1993 年就比 1992 年少了約一兆日圓的歲出，尤其在公營事業上削減最多；另外，在無黨籍人士「青島幸男」擔任東京都知事期間(1995 年-1999 年)，道路、

公園的維持管理費持續縮減，並且進行東京都人事與組織的縮減，總計自 1986 年以後的 15 年期間，東京都一共約縮減了 2 萬個公務人員，人事費也因此有些許的削減。

即便如此，東京都的「歲出」規模仍然持續膨脹，其成長的原因如下，第一，是公務員退職人數激增所導致的退職金膨脹問題；第二，是東京都「高齡人士」公共介護(照顧)制度的負擔金問題，東京都的高齡人口在 2000 年，約為 190 萬人(16%的人口)，但至此之後，每年以 1% 的速度成長，到了 2015 年已經達到 290 萬人(25%的人口)，而東京都的歲出財政，因高齡人口的社會福利支出導致難以縮減歲出規模(東京都財務局，2014)；第三是借金返還公債費金額激增的問題所致，依 2010 年(平成 22 年)「都債」所需要返還的規模，大約高達 4851 億元，約佔東京都預算一般會計規模的 7.7%；換言之，每 100 元的東京都廳的支出，有將近 8 元在還以前借的本金與利息⁶⁷(參閱圖 3-7)。

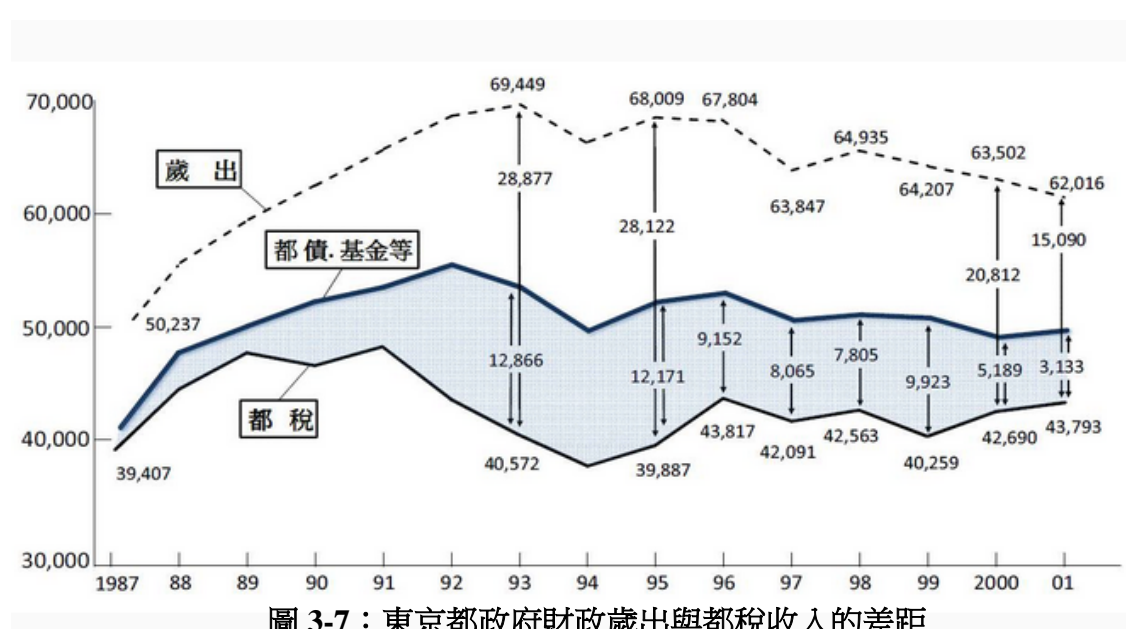


圖 3-7：東京都政府財政歲出與都稅收入的差距

⁶⁷自 1992 年(平成 4 年)東京都的累計「都債」快速的攀升由八兆円，在 2000 年(平成 12 年)到 2002 年(平成 14 年)期間，東京都累計的都債高達約 14 兆円，直到 2003 年才開始向下降低。截至 2014 年(平成 26 年)，東京都累計都債約控制在 10 兆円，長期而言是一個下降趨勢，每年需要編列約 4800 億日元(約為新台幣 1300 億元)，去還過去所借的都債本金及其利息。

資料來源：(佐々木信夫，2003：105)。



二、區部與市町村部的財政差異分配

前述為東京都層級的財政，而到了下一層，分別為「區部」與「市町村部」的分配，兩部為不同財政分配制度。

1. 都區的財政調整制度

在東京都有一獨特的財政分配制度。首先，仍要區分為「區部」與「市町村部」。

在區部，以 2010 年度的預算規模，都與區之間有一兆六千億的財源作為財政調整使用，其用意在於創造東京都區部城市建設的一體性而設，所以將本來市町村財源的「固定資產稅」、「市町村民稅」，以及「特別土地保有稅」徵取後來加以調節，一定的比例握於都廳政府的手中，其他的部分由區來加以分配。如此一來，23 區可以縮小區政府之間的財政差距，並創造 23 區的一體感(新宿から日本を考える会，2010：24)⁶⁸。

以 2007 年為例，東京都廳每年都會與 23 區討論、交渉分配的比例，該年討論的共識是都廳分得 45% 的比例，區政府分得 55% 的比例。然後 55% 的數額再區分為「普通交付金」(95%) 與「特別交付金」(5%)。前者普通交付金係依據 23 區各區的「基準財政需要額」與「基準財政收入額」進行比較，不足的部分由都交付給區，以平衡財政好與壞的區政府財政；後者，特別交付金的部分，若遇有災害等情事發生的特別區交付其使用。其分配流程與分配的制度、比例如下圖 3-8 所示。

⁶⁸東京都區部(23 區)的「財政調整交付金制度」，其制度存在的理由係在 1943 年以前，「東京都」這個地方自治團體的前身，係「東京市」(1889 年到 1943 年)(靠東邊)與「東京府」(靠西邊)，而交付金制度存在的原因正是東京市歷史因素所致(新宿から日本を考える会，2010：24)。

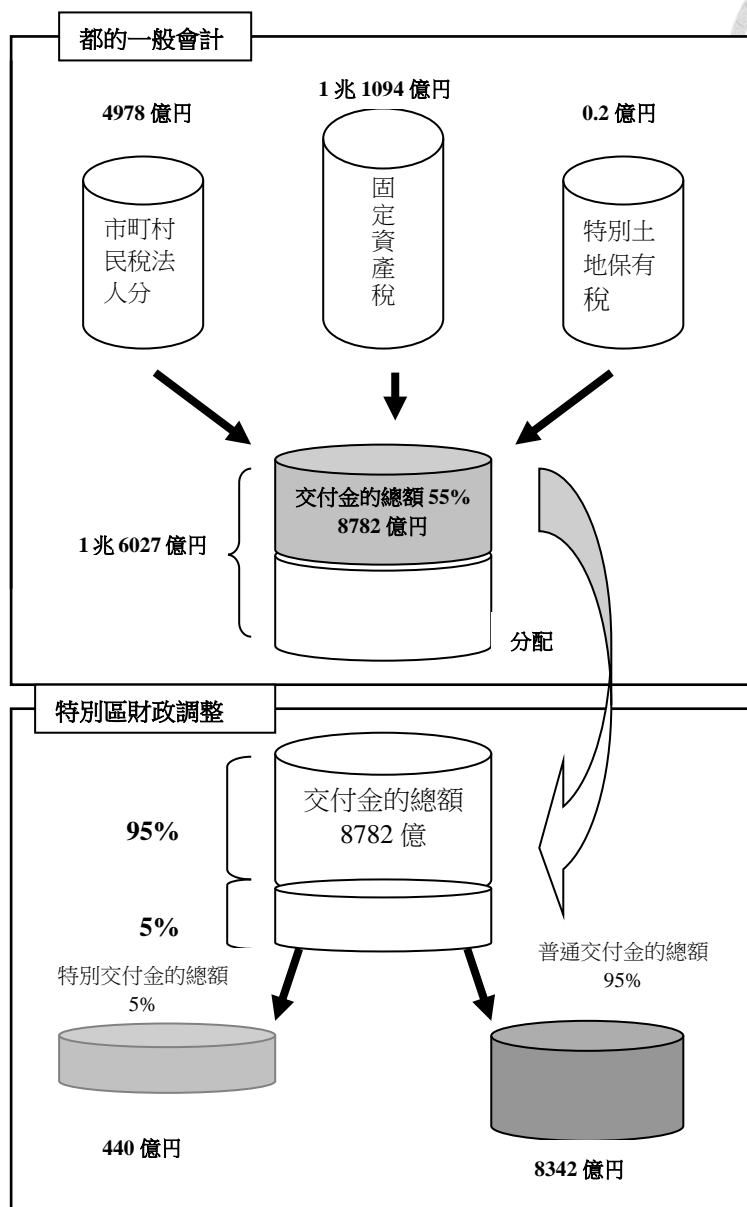


圖 3-8：東京都與所轄 23 區財政調整與分配示意圖

資料來源：(佐々木信夫，2011：156)。

上圖 3-8 顯示，茲以 2007 年的狀況來說，「市町村民稅」有 4978 億日元，「固定資產稅」有 1 兆 1049 億日元，「特別土地保有稅」有 0.2 億日元，三種「都區調整」的可分配稅額合計為 1 兆 6027 億日元。其中，55% 為 23 區的交付金共 8782 億日元，其餘 45% 為都廳所有，其金額為 7245 億元。

而上圖 3-8 的下半部，8782 億日元則再區分為「普通交付金」(95%)與「特別

交付金」(5%)，前者為 8342 億日圓，後者為 440 億日圓(天然災害緊急交付金)。

而這 8342 億日圓如何分配，即以各個特別區「基準財政收入額」減去「基準財政需要額」，若為「正數」則不撥付「普通交付金」。如下表 3-11 所示，「港區」因該區為日本大型企業與外資企業總部林立的重鎮區域，稅收甚豐為 23 區第 4 名，加上，基準財政需要額有限，僅為 23 區排名第 16 名，常常收入大於支出，以致經常不需要普通交付金的撥付。以其他年份的例子來說，如果日本乃至於東京的景氣良好，則諸如港區、中央區、千代田區，乃至於涉谷區，其基準財政收入額往往因稅收額超過基準財政需要額，故而有同時數個特別區不需撥付普通交付金的情形。

表 3-11：2015 年度東京都與其所轄特別區財政調整交付金算定結果

區名	基準財政收入額	基準財政需要額	細目		普通交付金
			經常經費	投資經費	
千代田	22,655,823	26,657,303	22,131,229	4,526,074	4,001,480
中央	28,865,991	41,461,524	34,888,585	6,572,939	12,595,533
港	66,372,956	55,828,944	46,660,419	9,168,525	0*
新宿	47,935,649	73,468,719	63,380,791	10,087,928	25,533,070
文京	31,368,536	47,498,594	40,550,092	6,948,502	16,130,058
台東	22,609,340	49,154,397	41,769,712	7,384,685	26,545,057
墨田	26,052,793	63,187,345	53,930,309	9,257,036	37,134,552
江東	53,071,018	106,116,399	89,917,279	16,199,120	53,045,381
品川	48,508,301	84,959,764	72,025,369	12,934,395	36,451,463
目黒	41,998,445	54,946,489	46,533,819	8,412,670	12,948,044
大田	79,687,408	146,438,895	125,305,806	21,133,089	66,751,487
世田谷	116,415,483	157,524,864	132,719,962	24,804,902	41,109,381
渋谷	44,722,032	47,897,810	41,426,421	6,471,389	3,175,778

中野	35,394,982	69,297,966	60,068,386	9,229,580	33,902,984
杉並	66,319,269	102,825,383	87,493,601	15,331,782	36,506,114
豐島	33,937,739	60,643,548	51,967,783	8,675,765	26,705,809
北	31,890,284	77,965,569	67,360,013	10,605,556	46,075,285
荒川	19,048,507	55,216,508	47,510,258	7,706,250	36,168,001
板橋	51,825,627	115,537,464	99,082,641	16,454,823	63,711,837
練馬	72,386,946	150,723,910	126,622,213	24,101,697	78,336,964
足立	57,032,401	153,930,221	130,939,180	22,991,041	96,897,820
葛飾	39,464,427	107,877,122	91,776,494	16,100,628	68,412,695
江戸川	61,205,080	146,963,220	123,046,885	23,916,335	85,758,140
合計	1,098,769,037	1,996,121,958	1,697,107,247	299,014,711	907,896,933
※若「無」發生財政差額的特別區就沒有普通交付金(如 2015 年度的港區)					

資料來源：東京都廳(<http://www.metro.tokyo.jp/>)，瀏覽日期：2015 年 9 月 30 日

2. 市町村部的財政分配制度

相對於東京都 23 區，在市町村部的部分就顯得比較具有財政自主的性格。其原因在於市町村與都道府縣，在《地方自治法》與其他有關的「行政作用法」上，同樣都屬於「普通地方公共團體」，兩個層級之間，如「東京都」與「市町村」之間看似上下兩層的關係，但實際上兩者之間，並不具有上下隸屬關係；也因此，東京都廳相對於 26 市 5 町 8 村而言，是一個廣域行政的連絡與調整、調節機構，以及做一些不適合市町村規模的事務(東京都，2010：51；佐々木信夫，2009：69-70)。直到 2000 年之時，日本通過《地方分權推進法》，該法明文規定，凡市町村有能力處理之事務，優先交給市町村自行處理(也就是「市町村優先原則」)，而正是因為這個條款，使得都道府縣與市町村的關係越趨向於對等的地位。

也因此，就東京都的市町村而言，亦有其獨立的財政制度，其財源有市町村

稅、地方交付稅、地方特例交付金(特別交付金)、地方讓與稅、國庫支出金、都支出金、地方債等七大來源。

以 2014 年「西東京市」的年度歲入來說(西東京市企劃財政課，2015：5-6)，其中 45.4%歲入為市町村稅、6.1%的歲入為地方交付稅、15.3%的歲入來自於地方交付金、11.8%則來自都支出金、6.8%的稅入來自於市的公債、3.8%來自操入金，10.8%來自於「其他」(如地讓與稅、利子割交付金、配當割交付金、株式等讓渡所得割交付金、地方消費稅交付金、自動車取得稅交付金、地方特例交付金、交通對策特例交付金、分擔金及負擔金、使用料及手數料、財產收入、寄付金等收入)。

就市町村稅來說又可分為普通稅與目的稅。普通稅包括市町村民稅(法人)、固定資產稅、特別土地保有稅、市町村民稅(個人)、輕自動車稅、市町村菸稅、礦產稅、法定外普通稅等。目的稅則包括事業所稅、都市計畫稅、入湯稅、水利地益稅、共同設施稅、宅地開發稅、國民健康保險稅、法定外目的稅。

由此可見「東京都」面對都市核心地區的「區部」與郊區的市町村部，係採不同的財政歲收與歲入制度，其最大的差異在於地方交付稅的安排與分配，區部因水平式的財政分配(地方交付金)，因而拉平了財政好與壞的區的財政，此正反應出東京都區的統一性與整理規劃；而在市町村部卻無此一制度之設計，各個市町村財政地位較為獨立。這部分會在後續研究上有更為詳細的分析與說明。

第六節 小結

以上為現行東京都制度的發展歷程，以及現行體制的初步說明。而經由以上說明，東京都內已展現出內部「再分權」，甚至針對不同區域條件與結構，而有不同的體制設計。衡諸現行制度，不難發現東京都制為歷史的妥協結果，受限於歷史發展路徑，而演進成為現行東京都制。該都制分為「區部」與「市町村部」

的設計，有不同的職權規定，都政府也有不同的廣域政策工具，得以串聯轄下 23 區 26 市 5 町 8 村，除尊重多元，亦能創造東京都與其次級團體的一致行動。其動態的運作後續章節將再進一步探討。





第四章 東京都一都兩制的運作體制



東京都相對於日本其他 46 個一級地方自治團體的運作體制；最特殊者，莫過於「一都兩制」⁶⁹(one city, two systems)的運作。也就是如前所述的「區部」與「市町村部」；其次級地方自治體為不同體制。雖然，它們都是日本《地方自治法》所規定的「基礎自治體」，但適用的法律條文不同。本章茲就此一分立制度進行分析、討論，並佐以各種論點(含本研究的訪談資料)進行整理與比較，藉以析釐該制度設計的初衷與現在制度運作的狀態。

第一節 東京都特別區制度的起源

前已述及，東京區 23 區所適用的「特別區」制度，其源由乃係當今 23 區這個區域，係過去「東京市」轄區；而市町村部則為過去「東京府」的範圍。而更早之前，則為更複雜的歷史，以下進行更詳細的說明。

一、東京都區部制度的源起及變革

西元 1868 年，東京府誕生，到了 1878 年 7 月，全日本施行「郡區町村制」，當時東京府的轄區劃分為 15 區 6 郡。15 區的地方是都市地區，6 郡的地區，是相對鄉村社會型態的結構；而且在當時，為因應不同都市發展進程，郡與區的地方稅，是採不同的稅收模式，係因地制宜制度設計。當時訂有《郡區地方稅分離條例》，「郡部」與「區部」依其地方實情，就營業稅、雜種稅與土地戶稅等等，分別訂定符合實情的稅收規定。當時認為如果郡區的稅制是一致的話，那將會對郡部不公平，郡部地區有負擔過重的問題；而且，區部地區為作為全日本的首要中心地區，公共建設與相關設施的整備十分重要⁷⁰。

⁶⁹ 所謂的「一都兩制」，在台灣有文獻謂之為「一市兩制」，所指的是在一個地方自治體之中，因局部地區的地形、位置、人口密度高，或為國家機關政府所在地(中樞地區)，而與其他的次級行政組織設有不同的制度體例，因而產生一個都市兩種不同制度並行運作的狀況。

⁷⁰ 到了昭和 7 年(1932 年)，因為時代的變遷，大都市周邊的郡部，其都市發展非常快速，郡部與區部的城鄉分野不再像過往一樣那麼明顯，所以當時經過相關的調查研究，決定廢除運行約 53

11 年之後，也就是 1889 年，全日本推行「市制、町村制」，前述所提之「15 區」變成「東京市」為「市制特例」，其他的城市尚有「京都市」與「大阪市」，總計有三個城市(宇賀克也，2013：68-69；源川真希，2007：17)。

當時規定，由東京府知事兼任東京市市長之職務，使致東京市的自治權受到大大約制。但值得注意的是，此時「區會」(也就是地方議會)的區議員已為民選產生，只不過當時投票權並未普及，有財產與性別上的限制。

而就區議會，當時稱為「區會」，區會議員為名譽職，任期四年，自總選舉之日開始起算。當時區會最重要的權限在於「區預算」的審議，預算以外的審議案件較少，平均一年約開會六次，平均一區為 36 人到 48 人。全部的區總計約為 1 千 4 百名以上的區議員。當時區會的職權為：歲入歲出預算的審議、決算報告的認定、營造物的管理設置與處分、財產的處分管理、訴願訴訟與和解，及其他依據法令屬區會之事宜。

二、東京市與東京府的合併與區制的變革

到了 1943 年二次世界大戰期間(昭和 18 年)，以前區長之職務，由東京都書記官充任之，並作為國家的行政官廳，所以區長要接受長官的指揮監督、執行法規命令、管理部內之行政事務，以及指揮部下的官吏人員(加藤陽三，1943：152)。而在當時，為何要將原東京市與東京府進行合併，當時的理由，東京地區資深的地方自治學者指出(深度訪談代號 C1)：

東京府之內有東京市，有雙重行政的問題要解決；再來是因為要將東京變成「帝都」，因為戰爭的因素，要爭取多一點的戰爭費用，並由國家來直接管理東京，這樣可以減少一些雙重行政不需要的費用，以及加強國家的首都防衛，所以將東京府與東京市予以合併。在昭和 19 年到 22 年，在當時東京市的人口有 92%，稅收佔的比例有 97%，所以東

年的郡區分立的稅制。而廢止的同一年，大東京市成立(32 區)，原「一體性」的範圍由 15 區擴大到 32 區的範圍(佐藤草平，2011：75-79)。而 32 區的範圍就約略等同於當今東京都區部(23 區)的範圍。

京市規模就幾乎等於東京府的規模，而且併入東京府之後，可以確保東京市水源的取得。所以就將這兩個自治體予以合併。

所以當時將東京府與東京市合併，係原自於「第二次世界大戰」的戰時緊急狀態的思維；在 1943 年的時空環境，日軍在太平洋戰爭陷入苦戰，中國大陸戰場也深陷內陸戰區，並已少有重要戰功。而當時日本帝國政府，為求有效鞏固帝都東京的安危；並能有效取得軍費收入作為「首都防衛體制強化」政策的一環(藤野敦，2002：150-151)；藉以化解不必要的行政重疊的浪費，以及確保東京水源的取得與穩定，因而廢棄東京府與東京市的體制，改設為「東京都」⁷¹⁷²。

在當時，原東京市之下為 35 區，這些區為東京都的「內部單位」，為東京都政府在各個地方的「派出機關」，多為輔助型、管理性的組織業務，如總務課、稅務課、厚生課、戶籍兵事課、派出所等等的組織(公益財團法人特別區協議會，2015：16-17)。

在當時戰事吃緊的東京都制，被稱之為「戰時體制」，不只著重於東京都政管理成本縮減，而且還被賦予日本全國「效率行政」的一環；東京都的行政長官除了是該地方政府的首長之外，當時全日本被分為九大區，東京都長官被賦予同時擔任「關東地方行政協議會」的首長。當時，首任的東京都「初代長官」為「大達茂雄」，他在就任記者會就指出東京都政的目標，要將東京打造成為東亞的中心都市；2.為求戰爭的必勝將會推出必要且具體行政措施；3.戰爭時期加強「首都防衛」的工作。

西元 1945 年(昭和 20 年)8 月 15 日太平洋戰爭結束，日本在美國所主導的「聯

⁷¹ 原東京府的職員，含高等官、判任官、年俸者、月俸者、雇員、傭員、囑託，總計約有 6898 人；這些職位在東京市為 47291 人。東京府與東京市的公務人員數目相差將近七倍，東京市公務員人數遠遠高過於東京府；所以有論者認為是東京市將東京府合併，並以原東京市作為東京都的政府組織架構。

⁷² 除了二次世界大戰的戰爭因素外，自明治年間以來，歷有論者主張「東京綠地計畫」，認為當時東京的都市精華地區已過度開發，人口過度密集，遂有主張將東京府(多摩三郡)地區併入東京市，成為都市的「綠地帶」、「綠環帶」(green belt)(越沢明，1991：156-157)。



合國總司令部」(GHQ)的進駐下，展開「民主化」的變革。當時主要的變革重點如下(公益財團法人特別區協議會，2010：18-19)：

- 1.強化地方自治團體的自主性並且減少國家的干預；
- 2.推動男女平等的普通選舉，並使住民參政的範圍擴大；
- 3.落實行政事務執行的公平性；
- 4.各地方自治團體的地方議會權限要予擴大；
- 5.地方自治團體首長以民選的方式產生；
- 6.設置選舉管理委員會與監查委員。

於是，1946年(昭和21年)日本公布施行《地方自治法》，以取代原有市制、町村制、府縣制、東京都制等四項法律。所以就在同年8月19日之時，設置「臨時都制對策部」，約莫一個月多一點的時間，在9月27日就完成《東京都制一部改正法律》，並於同年10月5日施行。

在當時的設計，這23區就是要與一般的市町村運行不一樣的體制；也就是說，雖也設定為基礎的自治體，區長與區議會皆為民選的體制，但應給予不同樣的法制地位。如當時的日本內務省地方自治廳的報告指出，特別區的制度是與一般的「市」是同樣資格的地方公共團體，原則上市、町、村、區為同級的地方自治法人(內務省地方自治廳，1947：65-66)。

新的《地方自治法》施行之前，原來35區的區劃架構，先再編22區，隔年「練馬區」再由原本的「板橋區」獨立出來。也因此，現在的東京都區部的23區的制度與區域劃分儼然成形。

三、制度變革的基底理念轉換

總體來說，1943年到1945年東京都體制的變革，有一定的背景與脈絡。1943年的變革，採的是區域擴大，因戰爭的需求，強調的重點是在東京市與東京府這一個區域統理的「效率」提升，主要展現在避免疊床架屋、強化上層的政治領導

統理。

而在三年後 1946 年的變革，係屬「非」自願的體制變革，背後有美國對於日本變革的指導。當時，美國深怕日本「軍國主義」的思想與作為再度興起，遂將「民主」與「分權」的理念，深刻地體現在日本新憲法，並影響各個制度的調整與變革。

因此在 1946 年的變革，其變革的基底理念就是「民主」(或說是「民主深化」)。因而，在 1943 年與 1946 年東京都制的變革，正是「效率」與「民主」的辯證與討論。正如表 4-1 所示。

表 4-1：1940 年代東京都制變革基底理念的轉換

	1943 年都政變革	1946 年都政變革
變革面向	行政區域擴大	變革為民主體制
改制目標	強化領導、避免行政浪費	區改制為基層民主自治體
區的定位	內部機關；非地方自治法人	地方自治法人
改制理念	效率	民主

資料來源：本研究自行整理。

1943 年與 1946 年的都政變革，相隔僅三年，但那是個歷史鉅變的年代，制度的變革翻轉，往往帶著深刻的變革理念。1943 年都政變革，表面上是行政區域整併，但代表的是制度效率的追求，並強化都市領導的落實，其展現在次級地方政府體制，區為東京都廳的內部單位。在 1946 年的變革，以民主的理念改造東京都制，東京都知事民選，東京都廳其所轄之區，亦為民選的基層自治體制。

第二節 特別區是內部單位與基礎自治體的爭辯

就前述 1943 年到 1946 年東京都體制的變革，不是戰時的匆忙決定，不然就是外國勢力的指導變革，這之中並沒有深刻的討論與辯證。而自 1946 年之後，

全日本乃至於關東地區的各界人士，因在民主化體制下，首度運行東京都廳與 23 區的體制，隨即引發制度的討論與衝突。以下針對其衝突的發展經歷進行說明；基底的衝突仍然依續者上一節所指民主與效率之間的辯證。



一、東京都所屬次級體制之調查與研究

二戰之後，全日本針對全國的地方制度的變革，主要有兩大團體在進行討論與研究，分別為「休普使節團」(Shoup Mission)與「神戶委員會」；前者是由美國哥倫比亞大學教授 Carl S. Shoup 所擔任團長的使節團，接受 GHQ 經濟科學局的委託，自 1949 年 5 月起約半年的時間，就日本的稅制進行調查研究。之後該委員會發表的「休普勸告」(日本稅制報告書)，該書指揭日本的地方財稅制度應該要往「行政責任明確化」、「效率化」與「市町村優先」等等三個原則。

就「神戶委員會」，正式名稱應為「地方行政調查委員會」(1949-1952 年)，因為委員會領導是當時的京都市長「神戶正雄」，所以也稱為「神戶委員會」。該會議曾在 1950 年 12 月提出《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》，兩次勸告合稱為「神戶勸告」，前者主要著重於規模的合理化；後者則建議亦應重視日本國內情勢的變化，政治改革不應僅僅只有行政事務上的改革(陳建仁，2011a：57-58)。

戰後日本的人口快速攀升，主要地區快速都市化，人口高度聚集於東京、名古屋、大阪、京都與神戶等等的大城市；這其中，東京都的人口遽增問題更是嚴重。

但這也造成當時雖然東京都的區部，雖已成為基礎的自治體單位，但「休普三原則」之中，「效率化原則」與「市町村原則」，與美國主導 GHQ 原持有的民主化理念，產生了衝突；從政治家與官僚的角度，對於所謂的民主原則並沒有完全的理解與接受；相反地，在作法上反而比較希望朝「集權化」的方向前進；因而產生所謂的民主的逆流(北山俊哉，2010：20-21)。



二、日本地方制度到東京都體制從分權民主到效率追求的辯證

從全日本的角度來說，二戰後的日本重建時期，當時為求效率化，並以及充實市町村作為基礎自治體的施政能力，當時遂以人口 8000 人的程度作為基準，整併人口過少的市町村，以避免行政轄區過小的浪費(尤其市町村國民義務教育推動的經費)，以及充實市町村政府的財政資源(藤野敦，2002：175- 176)。換言之，在 1953 年到 1961 年史稱「昭和大合併」的過程，依當時所推動的「市町村合併促進計畫」，計畫要減少三分之一；從結果來看，最後由 9868 個市町村自治體縮減為 3472 個(1961 年)⁷³。大規模的地方自治體整併，難謂為民主理念的展現，相反地，應該是較注重地方政府經營的效率。

從東京的角度來說，戰後東京都的財政非常緊迫，依據 1948 年東京都知事安井誠一郎的施政報告，總預算的一般會計支出約為 87 億圓，但稅收僅有 30-40 億圓，其他的部分必須靠國庫的支出金、補助金與發起公債來支應⁷⁴。而為強化東京都政的有效治理，在首任知事安井誠一郎⁷⁵的強力主導之下，強調東京都廳權力「集中」的必要性，因此對於區部所要求權限的下放(如中小學的設置管理權、保健衛生行政等等)、移轉與特別區財政擴充的要求，東京都廳方面多數採置之不理的態度，而且還一再強調當時東京都廳的財政困難，東京都廳每年的財政缺額每年都達到 20 多億圓。

以致於，首任的東京都知事安井誠一郎知事還積極主張「區並不是地方制度

⁷³ 昭和大合併之後，市町村的平均人口由 5400 人提高到 11500 人(使市町村的人口規模成長約為兩倍)；平均所轄面積由 35 平方公里提高到 97 平方公里(轄區規模成長將近三倍)。

⁷⁴ 因為東京在二次世界大戰末期期間遭受到美軍空襲，都市景觀受害嚴重，戰後復興重建的工程，就變成是東京都政的首要任務，道路、橋樑、港灣重建、住宅建設、水道完備、殘土瓦礫的處理等等的土木工程，其費用就佔了每年的東京都廳預算約 28%的規模(源川真希，2007：212-213)。

⁷⁵ 安井誠一郎曾任東京都知事三期目(三屆；1947 年到 1959 年)，以民選的方式連續當選三屆。在任東京都知事期間，力倡權力應集中於東京都廳，並且不將權力下放給 23 區區役所。在當時，安井知事大力進行大型都市計畫，並且順利完成重要的建設工程，使東京的環境現代化，徹底落實戰後復興的工作；並促成 1964 年奧林匹克運動會被選定於東京舉辦。但是安井的都政治理被評為「安井保守王國」，都市發展過密，多摩地區欠缺策略性的開發，而且不當的市政運作引發後續諸多的公害事件；此外，尚且發生貪污腐敗的情事(佐佐木信夫，2010：36-38)。

中基礎的自治體」，而這樣的發言主張，自然使得東京都廳與區部的關係持續僵化，衝突也隨之激烈，即便有「都區會談」的協調機制，依然無助於雙方對立立場之化解(公益財團法人特別區協議會，2010：24-25)。在雙方論述戰的過程中，特別區這邊主張特別區為地方民主強化的礎石，並提出所謂「23 大都市」的政策主張，認為應強化各個特別區的權力職能(如警察、消防、水道、交通等等)；而東京都廳只要做好一般府縣的業務以及行政聯絡與廣域的業務即可。

而東京都廳這一方卻主張一個大都市由個別的部分所組成，若有強力的基層自治體，這將會破壞大都市政體總體行政的機能；而且若是將特別區定位為強力的地方自治體的話，那將會有礙於大都市的經營以及戰後的都市復興工作。也因此東京都廳係將 23 區定位為「行政區」。而這樣的主張雙方都有向「神戶委員會」提出報告。

三、特別區為內部單位或地方自治體的政策決定

而「神戶委員會」在當時，分別聽取 23 區與東京都廳的報告，除了書面報告，尚有說明聽取過程；並邀請「都區協議會事務局」共同聽取「都區事務分配的現況報告」。

最後，於 1951 年(昭和 26 年)8 月 14 日，作成「神戶第二次勸告」。這份勸告建議：「廢止特別區原則上的職能與市同一權能的現行法方針」。這樣結論，其所持的理由在於，特別區這一方持續地要求事務事業由都廳方面移讓，現實上是不可能好好的解決完成，也會在將來持續產生紛爭。所以，特別區的職權應該要法定「列舉」，這樣就不會再有移轉的討論⁷⁶；此外，這份勸告更指出，特別區並不是憲法第 93 條第 2 項所謂的地方公共團體(公益財團法人特別區協議會，

⁷⁶ 就「法定列舉」的立法技術來說，關於兩個層級的權限劃分，若各別在在法律條文中分別規定，這將容易產生紛爭，而且就新生的業務內容而言，也容易造成責任歸屬的問題，可能會出現雙方積極爭權，但也有可能會雙方都置之不理、互踢皮球的情形。以美國憲法來說，就僅僅列舉聯邦政府(federal government)的權限；換言之，未予列舉的權限內容，則全部為「州」(state)權。

2010：28-29)。以上為第二次神戶勸告的主要內容，很明顯地可以看出，該勸告完全地偏向東京都廳的立場，對於特別區的訴求並未予以採納。

從日本當時大的政治局勢結構來看，二戰之後，聯合國軍事佔領日本期間為 1945 年 8 月到 1952 年 4 月，日本結束了六年多的外國佔領，並且恢復成為獨立自主的國家。而就在 GHQ 所主導的「民主化」改革後，就在同一年同一個月，日本集權派提出《地方自治法》的修法⁷⁷，並獲得國會的多數支持，完成修法的改革。也因此，「效率」的理念又超越了「民主」實踐。

當時基於地方公共團體的「效率化」與「簡素化」的大目標，廢止區長的民選機制，特別區變為東京都廳的「內部單位」，而區的職掌任務回歸法律規定的內容，這樣的作為使得東京都廳的職能集中。當然，《地方自治法》對於東京都區長產生方式的變革，以及區政府內部單位化，這樣的修法，自然引發後續的特別區自治權的擴充運動(反對運動)，並召開「區民自治擁護聯盟 23 區聯合大會」，後續更對於這次的修法向法院提起「無效」的憲法訴訟。

而且，1952 年(平成 27 年)4 月 15 日「讀賣新聞」⁷⁸以社論的方式指稱：「特別區長民選廢止是民主政治的逆行」；同月 26 日「東京大學憲法研究會」提出「區長民選廢止是違憲」的意見報告書；然而，日本中央政府仍在同年 6 月 18 日統一見解：「特別區長民選的廢止並沒有違反憲法」，並於 8 月 15 日公布《地方自治法》的修法。

雖然「集權派」透過修法，企圖要停止 23 區的職能與財政的擴權運動；但由於區民自治的運動堅實，而且蔚為社會意見的主流，故當權派的政治家與官僚雖然在 1952 年完成了修法，但也引發後續更大的「特別區自治充權的運動」。

⁷⁷ 期間有經過「神戶委員會」的研究與調查，並作成第二次的「神戶勸告」，該勸告指出特別區的全部職權僅限於法令所列舉的權限為限(小原隆治，2014：11-12)。

⁷⁸ 讀賣新聞為日本重要的新聞傳媒，該報發跡於 1874 年，原為小報，後來靠收購其他小報逐漸擴展規模，二戰之後成為日本全國大報，日後更成為日本銷售量最大的報紙(也是世界發行量最大的報紙)，該報立場中間偏右，社會輿論影響力甚大。



四、特別區廢除區長民選 23 年期間東京都政之運行

1952 年《地方自治法》改正，特別區淪為東京都廳的內部單位組織，到後續區長又再度改為民選，這段期間總計有 23 年之久。這段期間的制度運作為何？是否創造了效率？答案是「肯定」的。

這 23 年區長非直選期間，為安井誠一郎知事第二屆與第三屆任期；東龍太郎知事第一屆與第二屆，以及美濃部亮吉知事第一屆與第二屆。這段期間為東京都政的「戰後復興期」(1947-1959 年)、「都市開發期」(1959 年到 1967 年)與「急速成長期」(1967 年到 1979 年)，以上的分法為學者佐々木信夫在其所著書中關於東京都政的期間分類法(2011：35)，吾人更可以從中看出這樣的分類命題都是「正面肯定」的文字。

這 23 年期間東京大力進行戰後的復興、推動首都的建設工程、商業地區立體化與地下化、開通都營的地下鐵、興建都內快速道路、收回羽田機場並改造為國際機場、鋪建營運「新幹線」鐵路⁷⁹、啟動多摩地區「新城鎮」(new town)大型住宅型都市計畫、防治公害污染、主要河川診治等等。期間大興土木、人口成長快速，早早就恢復二次世界大戰前的都市景象水準⁸⁰；而且，在 1960-1970 年代的都市發展，逐步超越亞洲其他都市的都市發展進程，甚至追上歐美先進國家首要都市的水準(市川宏雄，2002：30-31；佐々木信夫，2011：36-38)。

尤其，1964 年東京都第一次承辦「奧林匹克運動會」(Olympic Games)⁸¹，更讓全世界看到日本乃至於東京的戰後復興情形，以及都市更新的發展景象。而這確實是歸因於東京都廳集權運作、減少基層地方政府的抵抗與反制，因而所達

⁷⁹ 1964 年 10 月 1 日「東海新幹線」開通，東京到大阪的新幹線列車的通行時間為 4 個小時，大大縮短關東地區與關西地區之間的交通時間。

⁸⁰ 日本在協助美國參與韓戰期間(1950 年 6 月 25 日到 1953 年 7 月 27 日)，這段期間日本作為美軍的後勤總部，提供前線的美軍所需的軍需用品。日本的工業受惠於韓戰，戰後工業的水準回到戰前 1937 年的水準；並於戰後數年持續快速發展。

⁸¹ 1964 年 10 月 10 日至 24 日日本舉辦「東京奧林匹克運動會」，為亞洲第一個承辦奧運的城市，共計有 94 個國家 5558 位選手參與這次賽事。

成的境地。而就東京都與特別區之間的運作，東京地區受訪的資深學者指出(深度訪談代號 C1)：

23 區的區長在沒有區長選舉的那 23 年期間，基本上東京都廳的施政會比較便利是沒有錯的，但一般居民的政治公民參與是被剝奪的，所以民主政治理念的落實是個大問題。…(略)東京都特別區制度的基本原則有二，一為均衡原則，另外一個是自治原則，23 年沒有選舉的期間，會比較重視前者，現在有選舉，會比較重視自治的原則。

這位資深地方制度的學者原則是肯定區長非民選、且內部團體化之後，東京都廳的施政能耐提高，並有助於大型都市建設的推動。但受訪者不免也提到，這也剝奪了一般市井小民政治參與的機會。尤其，畢竟 23 區的轄區也高達 621.97 平方公里(相當於 2.3 個台北市的面積大小)，在這樣不小的面積，而且人口又高達 800 萬人(當時人口)，其劃設分區的區長卻沒有民選，這樣廣大的民意如何上達？所以該受訪者隨即明確的指出，東京都的區制有兩個基本的原則，一為均衡原則，另一為自治原則；23 區因財政調整的制度，創造了 23 區相對財政均衡的局面，但在 23 年區長沒有選舉的期間，卻犧牲了自治的原則。而且，在當時都區財政調整的制度，東京都廳可以從中分得百分之 75 以上的款項(目前 2016 年已降為百分之 45)，故在東京都內權力與財政高度集中在東京都廳，遂利於當時東京都核心地區大型公共工程的推動。

然而，廢掉 23 區自治體之後，會比較好完成公共事務的決定嗎？800 萬人的 23 特別區，東京都廳方面有辦法精準掌握地方居民的在地心聲嗎？這其中不無疑問。東京地區一位中生代教授指出(深度訪談代號 C2)：

在那個時候，區長雖然不是用選的，但是對於東京都的廣域行政推動並沒有比較簡單。為何如此？因為非民選區長對於政治決定會不敢去做，因為他不是非選舉出來的，會不確定居民需要什麼，所以不敢去決定。

當時東京都的區部約有八百萬人，要去理解八百萬人的需求是很困難的，個別區如果不知道，只能由東京都廳去做。而且，要得到八百萬人的同意是很困難的事情，比如說垃圾處理場要設在哪裏的決定，這要問八百萬人的意見，是很困難的事。



在當時，區長的產生方式是由當時的區議員選任出來，後來再經過東京都知事的同意；所以，那個區長原本的身份是一位區議員，區議員本身為監督政府的施政，是對區內的時政評議的人，本身並不是作政治決策的人，以致於區長不敢作決策，而在東京都廳的都知事或各局單位，對於各地政情也不甚了解，這也以致於在區長「非民選」的時代，區內的公共決策難以訂定的原因⁸²。

此外，更嚴重的是，自 1960 年之後，東京都 23 區人口激增，快速都市化，但 23 區區內各地都市發展的程度不均；再加上，市民(區民)教育程度提高，市民意識也隨之提升，因而引發多起的市民運動。然後，在 23 區各自的區議會內部，很多的區議會形成議員之間結盟的「區長派」與「反區長派」；反區長派動輒串連議員，對於區長提出「不信任案」，並且引發議會解散。自此之後，議會的多數派難以形成；更棘手的是，甚至難以產生區長，如「練馬區」有長達 403 天沒有區長、「新宿區」有 364 日、「文京區」有 280 日等等；尤其 1965 年以後，各區議會的議員生態已「多黨化」，多數區議會生態沒有單一政黨主導或過半，以致沒有區長的情形頻頻發生(山崎正，2002：288-289)。

而這樣低迷的區政運作，更加地引發市民意識的增長，最終引發區長準公選的提案與社會運動(公益財団法人特別区協議会，2016：222-223)。在區長準公選的社會運動中，由練馬區首先發難，首先發起「區長準公選條例制定直接請求」的區民運動。在 23 區方面，1968 年(昭和 43 年)2 月 26 日也再度發起「第 2 回特別區自治充權擴充大會」，會議的重點確認了區長人民直選應早日實現、特別

⁸² 在區長非民選的時代，23 區確實發展「垃圾大戰」，尤其在「垃圾掩埋場」的設置幾經風波，這些區長對於「鄰避型」(not in my back yard)的公共政策，根本無法主導政策發展，更遑論政策的決定事宜。

區的財政權確立等等的決議。後來練馬區相關公民團體亦完成「練馬區長候補者決定關係條例案」，後續再經過條例制定的請願、請願不被採納、抗議集會、公募廣聽，最後取得「行政訴訟」的勝利，最終在 1972 年以「準公選」的方式選出區長。

而練馬區的區長準公選的社會爭取運動，更引發了中野區、江戶川區乃至於品川區的學習與跟進。而這樣各區的區長準公選的運動，搭配著 23 區自治權擴充運動，最終使《地方自治法》的修法改正案在 1974 年(昭和 49 年)5 月 30 日通過；並於 1975 年(昭和 50 年)4 月 27 日進行東京都民選區長第一次的復活選舉(公益財団法人特別区協議会，2016：205- 221)；而總計 23 區的區長非民選的期間長達 23 年之久。

本研究就區長是否人民直選的問題，請教前東京都知事的看法，知事認為區長是否民選並不是重點；反倒是針對基層的區，是否給予充足的權能，這才是問題的關鍵。前東京都知事的訪談回應內容如下(深度訪談代號 A1)：

其實東京都政的運作跟區長是否有選舉之間並沒有什麼差別，只能說如果有選舉的話，區長的施政作為會比較接近人民的想法；另外，因為在東京都廳方面，其實還是握有不小的財政權力，不會說因為區長的選舉而對於東京都政有什麼樣的影響；舉例來說，過去東京都廳認為，東京都廳的清掃事務可以給區政府去管理，所以就將該項業務的權力下放區役所；但是，消防事務都廳方面認為還是要由都廳來管理比較妥當，所以就沒有放手將這個業務下放。

這位前東京都知事擔任知事期間，並不在 1952 年到 1975 年區長非人民直選的期間擔任東京都知事一職。但他認為區長是否直選並非重點，反倒是都與區之間的討論，若能合意的話，而且 23 區都可以接受，那東京都廳不應該堅持，就授權給地方去做。所以，就本文的觀點，或許是首任的東京都知事安井誠一郎個人作法過於強硬，都區之間欠缺溝通與相互讓步，最終導致市民的社會運動不斷



的情形。

而 1975 年之後，後續還有一次《地方自治法》的修法，是在 2000 年(平成 12 年)4 月，並確立了特別區的地位，而特別區也不再是東京都廳的內部單位，已改為「基礎的自治體」；但特別區相對於一般的市町村，它們是普通的地方自治體，而 23 區則是「特別」的地方自治體。此外，後續又將清掃事業，由東京都廳所轄的業務，移交給 23 區各區來掌理。下表 4-2 為自 1947 年(昭和 22 年)以來歷次《地方自治法》的修法與改革焦點與背景進行整理如下，敬請參閱：

表 4-2：都區制度的改革變遷

地方制度法	改革的焦點	改革的背景
昭和 22 年(1947 年)施行	東京都與 23 區兩層體制(特別區為基礎自治體，原則上與區為同一機能；區長由區民直接選舉)；都區財政調整制度之創設	戰後民主化的徹底實現
昭和 27 年改正(同年施行)	特別區變為東京都的「內部團體」、區長民選體制廢止，區的事務限定列舉(由 10 項業務增加到 21 項業務)，而且都政府有調整權	強力的基礎自治體的存在阻礙了戰後的復興。
昭和 39 年改正(同年施行)	特別區的權限擴大(如福祉事務所移交給區、課稅權、都區協議會的設置)	受到市的事務的重壓，都政府的財政麻痺
昭和 49 年改正(50 年施行)	特別區區長選舉復活，特別區的職權原則上與「市」相同	大都市的意識高漲 ☆都持續為基礎的自治體
平成 10 年改正(12 年施行)	都區兩層體制的復活(都區職權分擔、財源分配原	職權下放到區政府、都區行政責任「明確

	則明確化)	化」 ☆都區制度的到達點
--	-------	-----------------

資料來源：特別区長会事務局，2013，頁 2。



第三節 東京都 23 特別區一體性的概念與具體內容

現行日本《地方自治法》第三篇第二章係為「特別區」專章，條文號次為第 281 條至第 283 條⁸³。其中界定「特別區」職權為「除市町村處理之事務，為確保人口密集的大都市地區行政一體性與統一性的觀點，通過該區域認為有必要者交由都處理的事務」，此為特別區之事務。本節將就「一體性」的概念進行說明，並延伸到具體內容再進行討論。

一、特別區制度為日本大都市體制其中一種

日本現行的「地方制度」的「都市」體制有兩大「路徑」(route)，一個就是「東京都」，另一則為「都市制度」(金井利之，2007：145；佐々木信夫，2009：327-328)。兩者源於明治年間(明治 21 年)，市制、町村制與三市特例制度與六大都市行政監督特例。兩條都市發展的路徑到了 1943 年(昭和 18 年)產生的分流，原六大都市中的東京市，與東京府整併，並改制為「東京都」，故原六大都市變為五大都市。而隨著制度的演化，又衍生出政令指定都市(50 萬人以上)、中核市(20 萬人以上)、特例制(20 萬人)與「一般市」(5 萬人)，而這些不同的市係依照人口的多寡，而成為不同等級的都市類別，人口要求越高者，該都市政府就擁有越多的行政職權，就近處理與住民權益高度相關的行政事務。兩大都市發展系統如下表 4-3 所示。

⁸³ 現行《地方自治法》第 281 條尚有之 2 到之 7 的規範內容；第 282 條尚有之 2；第 283 條只有單獨該條條文。

表 4-3：日本大都市制度的歷史變遷

戰前	1888 年(明治 21 年)	市制、町村制公布	
	1889 年(明治 22 年)	三市特例制度(東京、京都、大阪)	
	1921 年(大正 10 年)	六大都市行政監督特例(東京、橫濱、名古屋、大阪、神戸)	
	1943 年(昭和 18 年)	五大都市行政監督特例	東京都制
戰後	1947 年(昭和 22 年)	特別市	都區制度
	地方自治法施行		
	1956 年(昭和 31 年)	指定都市	
	1995 年(平成 7 年)	中核市	
	2000 年(平成 12 年)	特例市	

資料來源：(佐々木信夫，2009：327-328)。

另一類的大都市就是「東京都制」。當時對於東京都的區，就設計想要有別於一般的「行政區」，故以「特別區」稱之。依《地方自治法》第 281 條第 1 項之規定：「將東京都的區稱為**特別區**」。目前「都區制度」的有兩大特徵。第一主要特徵在於：東京都廳是消防、上下水道、公車、地下鐵等等的交通、醫院、港灣管理等等的職責；而特別區則職掌一般市町村的業務(但有有增加業務與移轉到都廳的業務)。第二個大特徵在於「都區財政調整」的制度，諸如將市町村民(法人)稅、固定資產稅、特別土地保有稅由東京都來徵收，並由都收取其中的 45%，23 區分得其他百分之 55%。

其存在的理由，第一，主要係承繼於過去「舊東京市」時期為求「大都市的一體性」的必要所致。第二，23 區各區之間的財政收入差距甚大，為均衡彼此

之間的行政服務差距，所以必須要保有都區制度的運作。

而兩大類的大都市制度，若以「人口要件的有無」及「普通、特別」兩個變項，邏輯上應有四種類型，但在日本大都市制度的發展，只出現過三大類型。

從圖 4-1 中可知，不論是政令指定都市、中核市，亦或是一般市，都是普通地方自治團體，而且依照法律的人口規定，而為不同的等級城市。而在東京都的特別區，目前僅在東京有設，其他 46 個道府縣並沒有這樣的體制；而且特別區並沒有人口的規定，所以「千代田區」設籍人口僅有 5 萬人是特別區；而「世田谷區」人口近 90 萬人也屬於特別區，此即代表特別區的設置並非以人口作為考量標準。

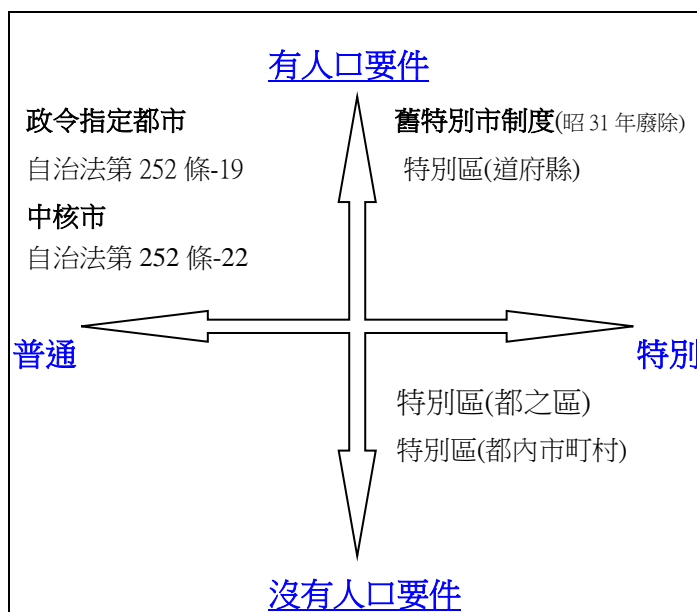


圖 4-1 日本大都市制度的類型

資料來源：(公益財団法人特別区協議会，2015：45)

為何會有兩套的大都市的系統，其根本的源由就是來自於東京都環境的特殊性，以及加上歷史的因素(如前章所指出的戰爭與外國勢力的介入因素)，因而東京都的體制走向不同的路徑。

而除了用這人口變數或普通特別的變數來表示兩大系統的差異之外，一般都市制度與都區制度尚且可以表現出以下的對照，如表 4-4 所示。

表 4-4：一般都市制度與東京都區制度之比較

一般都市制度	特別都區制度
人口規模	人口高度集中的區域
具體的數值基準	抽象的基準
個別的自治體	特定區域內的自治體
透過政令的方式來設定	沒有規定辦理手續
由「廣域」到「基礎」工作在職權上的移轉	由「基礎」到「廣域」在職權與稅務上的移轉
自治體的強化	特定地域內一體性的維持
分權的	集權的

資料來源：(公益財團法人特別區協議會，2015：10)

就表 4-4 的內容來說，較具特點的是職權的問題。在一般的都市系統中，市若因人口的提高，得改制為中核市或者是政令指定都市的話，那改制的都市政府職能將可獲得提高，而且該職能是由該「府、縣」之職能，移轉到該「市町村」。所以如同表格內所稱之改制後為「自治體之強化」；而府縣為廣域自治體，市町村為基礎自治體，故職能移轉的方向為由廣域向基礎的職權流動。

而在特別區制度，其所強調的是一體性，強調 23 區地區的統合與一體；若部分職能可以透過東京都廳來運作執行會比較有利於政務的推動的話(如上水道、下水道、消防等等的事務)，就可劃歸或強化東京都廳之職權。這種權力移轉的方向即為基礎自治體向廣域自治體的移轉。

二、特別區制度一體性概念的實踐

2015 年之時，當時日本大阪地區政界人士(如松井一郎、橋下徹)，力推「大阪府」改制為「大阪都」，其用意就是要將原大阪府內的「政令指定都市」，也就是「大阪市」解除其政令指定都市的地位，轉變為特別區。換言之，基礎的自治體這一層級，由政令市轉變為特別區，那代表上一層的都道府縣，將可重新獲得權力。

而在過去，前東京都知事安井誠一郎又更進一步想把特別區改制成內部單位

的「行政區」，則更將使上一層的地方自治體握有更大的權力；相反地，行政區僅為東京都廳政府的內部單位，沒有法人地位、沒有民選區長、不能制定地方自治條例、沒有地方議會、沒有課稅權力、沒有固有職員，而且權力高度的受到限制(如表 4-5 所示)。

表 4-5：特別區與行政區之間的差別比較

	特別區	行政區
設置區域	在東京都內的特別區域 (地方自治法第 281 條第 1 項)	政令指定都市全部的區域
法人地位	有法人地位 (地方自治法第 1 條之 3 第 3 項)	沒有法人地位，為內部團體
區長產生	由住民直選產生 (準用地方自治法第 283 條市之規定)	由政令指定都市的市長來任命 (地方自治法第 252 條之 20 第 3 項)
議會設置	有議會的設置 (準用地方自治法第 283 條市之規定)	沒有議會的設置
條例制定	有制定地方自治條例的權力 (準用地方自治法第 283 條市之規定)	沒有制定地方自治條例的權力
課稅權力	有課稅的權力 (準用地方自治法第 283 條市之規定)	沒有課稅的權力
職員設置	設置特別區固有職員 (地方自治法第 283 條準用市之規定)	為政令指定都市的職員 沒有固有職員
事務權能	原則上準用「市」之職權。 (地方自治法第 281 條第 3 項)	限於政令指定都市的內部事務

資料來源：東京都總務局網頁(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)；瀏覽日期：2016 年 5 月 20 日。

所以從 2015 年大阪都推動經驗來看東京都的「都區制度」，就更容易比較東京都為何要有「都區制度」。

因為東京都的人口比日本其他地區(如神奈川縣、大阪府、愛知縣、兵庫縣)

更多、更密集，在現在 23 區之中，目前就有 7 個特別區人口超過 50 萬人⁸⁴，如果 23 區採取一般市町村的體制，那也就等於東京都核心地區會有 7 個政令指定都市；而政令指定都市的職權約略等於都道府縣職權的八成(北村亘，2013：80-81)；那如果在東京都區將會出現有 7 個職權與東京都廳相近的地方自治體，這樣東京都核心地區的「一體性」如何兼顧？廣域型的公共建設如何順利推動？

85

三、從都區財政調整制度落實都區的一體性

東京都區部的一體性，乃係建立在「都區財政調整」之上，這部分的內容，本文在前章已有部分說明。其基本的原理是將基礎自治體的「市町村民稅(法人)」、「固定資產稅」、「特別土地保有稅」、「事業所稅」(目的稅)與「都市計畫稅」(目的稅)將其「都稅化」(受訪者 C2 所用之語詞；由區稅變成都稅的意思)。都稅化之後再依比例分，東京都廳可分得 45%，而 23 區可分得 55%；而 23 區再依所算定的「基本財政需要額」去進行補足與分配的計算。

就 2016 年(平成 28 年)的分配狀況，如下圖 4-2 所示：

市町村民稅(法人分)	6005 億	調整稅總計 1 兆 7692 億	➡	55%給 23 特別區 →9730 億圓 45%給東京都廳 →7961 億圓(a)
固定資產稅	1 兆 1687 億			
特別土地保有稅	0.1 億			
事業所得稅	999 億(b)			
都市計畫稅	2276 億(c)			

圖 4-2：2016 年都區財政調整的分配情形

資料來源：東京都總務局網頁(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)；瀏覽日期：2016 年 5 月 20 日。

⁸⁴ 這 7 個區分別為大田區 70 萬人、世田谷區 90 萬人、杉並區 56 萬人、板橋區 55 萬人、練馬區 75 萬人、足立區 70 萬人、江戶川區 70 萬人。

⁸⁵ 在現在的神奈川縣(910 萬人)內計有三個政令指定市，分別為橫濱市(371 萬人)、川崎市(146 萬人)與相模原市(72 萬人)，三個市的人口佔全神奈川縣近百分之 65 左右。而神奈川縣縣廳又長期與橫濱市不合，因而使得神奈川縣的廣域縣務推動倍感困難。

總計東京都財源為上圖 4-2 中 $a+b+c=1$ 兆 1236 億日圓；而全部的 23 區可分得 9730 億日圓。另外，從上圖 4-2 來看，「固定資產稅」⁸⁶為都區財政調整的大宗，約佔所有都區調整金的三分之二(66%)；「固定資產稅」這個稅目，基本上越是都市精華地區、人口越是密集的地區，其收得「固定資產稅」就會越多。就「都心 3 區」來說，也就是千代田區、港區與中央區，這三個區在 2011 年(平成 23 年)分別收到 1600 億日圓、840 億日圓與 1405 億日圓，扣掉這精華的 3 區，其他的 20 區，平均只有近 400 億日圓。

而 23 區個別所分得的都區財政調整金，以「港區」來說，因為該區所徵得的稅收與其他的財源，往往超過該區施政營運花費的「基本財政需要額」，所以通常就沒有分到都區財政調整金。相反地，位處 23 區比較偏遠的「足立區」，屬於東京都 23 區區政最貧窮的區之一，歲入所得扣除基本財政需要額之後，以 2011 年的數據，可分得到 897 億日圓，以補足其財政不足之處；而這 897 億日圓佔足立區該年度決算金額的超過三分之一(36%)。所以，都區財政調整的制度，確實平衡了 23 區之間財政富有區與財政困窘區的差距。受訪的前東京都知事如此評價(深度訪談代號 A1)：

23 區是全日本最有錢的區域，但即便是最有錢的地方，區與區之間的稅收，有多有少，而且差距非常的大，所以透過財政調整的方式，使每一個特別區的財政能力可以平均一點，均衡一點。

另外，東京都廳所分得的 45% 的都區財政調整金，就這一部分東京都廳所分得的錢，可作東京都廳推動「大都市事務」財源的一部分，並且可以活用，並沒有限定使用的用途。而就所謂「大都市事務」，東京都方面確沒有清楚的定義何謂「大都市事務」。本研究的受訪者(深度訪談代號 E2)，曾任東京都某區的區議員，其亦有兼任「地方分權推進會」委員，當時就要求說明「大都市事務」的概

⁸⁶ 指的是土地、房屋、建築物、機械、運輸工具等等的有形資本資產，以其資產的價格所徵收的稅金稱之為「固定資產稅」。

念為何？但東京都廳方面卻遲遲未給予正面的回覆。

換言之，這 45% 的都區財政調整金(約 8000 億円)，若足夠支應如上下水道、消防事務、區部 1 萬平方公尺的都市計畫等等；那這筆錢將被區部以外市町村的居民所共同享用。而這也是為什麼每年東京都廳與 23 區的財政調整的會議，都與區的分配比例為每年會議的討論攻防焦點⁸⁷。東京都廳所分得的 45% 的錢用於何處？是否限定範圍在 23 區的範圍？是否包括市町村的事務，此將會影響財務的公平性(野崎孝男，2010：15-16)。畢竟，這些錢源自於地方稅(區稅)，後經「都稅化」的程序，若該錢用於市町村，則有不公之處。

以上即為日本《地方自治法》關於「都市地區」(含東京都區制度)的規定，該國關於「都市」規定的基本理念，是建立在「人口多」(或密集)或其他的政治考量上。這個都市地區，幅員有限，但人口高度密集，遂設以都市制度來加以因應。這些都是東京都如何面對「廣土」與「眾民」，以及整合「效率」與「民主」所設計出來的制度。

第四節 東京都與市町村區的職權互動關係比較

就東京都廳與市町村的職權關係；以及東京都廳與特別區的職權關係，這些職權關係分別規定於《地方自治法》第 2 條與第 281 條之 2 的條文規定。以下分述說明之。

一、東京都與市町村之間的職權關係

在《地方自治法》第 1 條之 3 規定：「普通地方公共團體係指都道府縣與市

⁸⁷ 23 區在都區財政調整金的比例多年來一直進行調整，這方面也未要求精確的計算，大抵為東京都廳的職權若移轉給 23 區，那 23 區就會分得比以前更多的比例。在昭和 40 年的時候，23 區僅分到 25%，昭和 41 年分到 26%，昭和 42 年分到 28.5%，昭和 43 年分到 30%，昭和 44 年分到 31%，昭和 45 年分到 32.25%，昭和 46-47 年分到 36.75%，昭和 48-49 年分到 40%，昭和 50 年分到 43%(當年區長恢復區民直選)，昭和 51 到平成 11 年分到 44%，平成 12 年到 18 年分到 52%(清掃事業移交給區執行)，平成 19 年至今皆為 55%。整體來說，23 區分得的比例依時間進展越來越多。

町村」；而前者為「廣域」地方公共團體，後者為「基礎」地方公共團體。在日本的地方制度體制，在「明治憲法」時期，雙層之地方自治體存確實有上下的監督隸屬關係；但在當前日本的《憲法》與《地方自治法》的規範架構之下，都道府縣與市町村之間，兩者互不隸屬，相互平行(老川祥一編，2002：23)。

依現行《地方自治法》之規定，都道府縣的職能有下列的規定：1.處理廣域之行政事務；2.處理需統一之事務；3.處理須市町村聯絡之相關事務；4.處理市町村不適合處理之事務。

但在 2000 年(平成 12 年)，日本國會通過《地方分權推進法》，該法廢除了前述 2.處理需統一之事務；除此，對於前述之 4.，更明文規定：「凡市町村有能力處理之事務，優先交由市町村自行處理。」此項規定被稱為「市町村優先原則」；也因為《地方分權推進法》如此之規定，使得都道府縣與市町村之關係更加趨於「平等」之地位。

而就市町村的職權，第 2 條第 2 款為如此之規定：「市町村作為基礎地方公共團體，除第 5 款規定都道府縣處理的事務之外，處理依法律或政令規定之事務。」其規定的關係如下圖 4-3 所示：

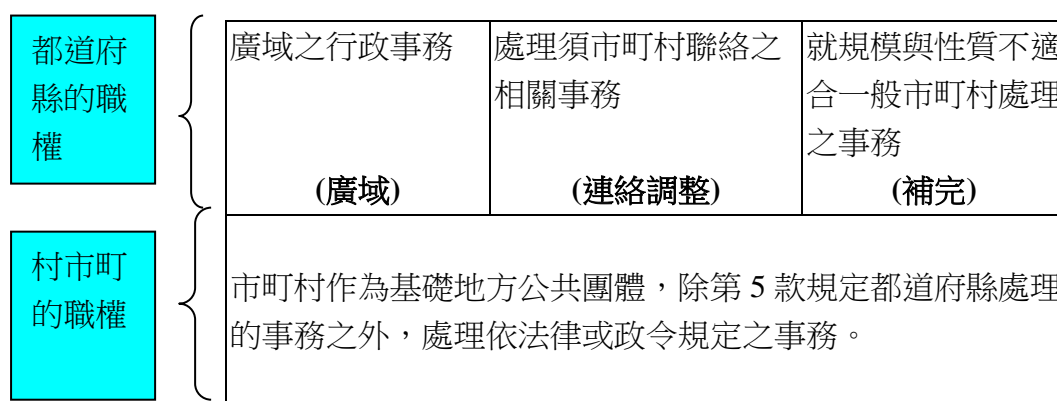


圖 4-3：都道府縣與市町村的關係

資料來源：東京都總務局網頁(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)；瀏覽日期：2016

年 6 月 18 日。

二、東京都與特別區的關係

依據《地方自治法》第 1 條之 3 第 3 項規定：「特別地方公共團體是指特別區、地方公共團體的合作組織、財產區及地方開發事業團。」故特別區在《地方自治法》的地位為「特別地方公共團體」；而其職權的規定，則規定於同法第 281 條之 2：「特別區作基礎的地方公共團體，除前款中通過透特別區所在區域統一處理的事務外，處理第 2 條第 3 款由市町村處理之一般事物」其規定的關係如下

圖 4-4 所示：

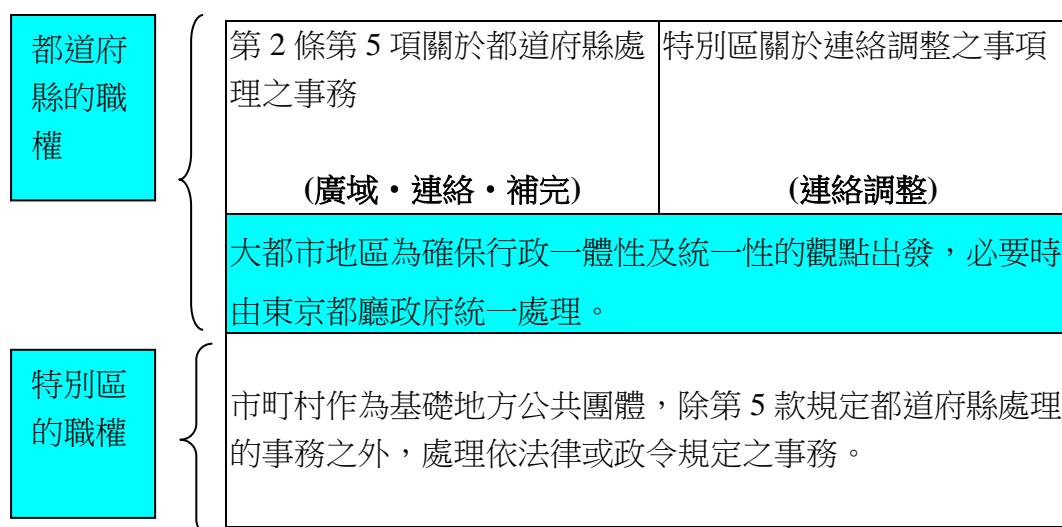


圖 4-4：都與特別區的關係

資料來源：東京都總務局網頁(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)；瀏覽日期：2016 年 6 月 18 日。

經由由上圖 4-3 與圖 4-4 之對照與比較，我們就可以得知，其實 23 特別區的職權比一般的市町村還要小，因為有些事務，諸如上(下)水道、消防、都市計畫，已變成東京都廳所執掌的業務；而原都道府縣的業務中，僅有諸如保健所設置的業務是 23 特別區政府的權限。也因此，比較起來，23 特別區的權限會比一般的市町村還要小；而且，還有人口比較多的市町村，往往可以依照人口的級距

規定，改制成「中核市」或是「政令指定都市」，此時就享有更多的地方公共團體的職權。除了地方政府職權以外，還有財政的問題，23 區所取得的固定資產稅、市町村民稅(法人分)與特別土地保有稅等等有 45%的比例會被東京都廳分得，而這些稅目的本質是區的「地方稅」。所以，一般而言，23 區的職權是比市町村還要小。一位東京都市町村部某市的市議員對於特別區與市町村的差異，其指出的差異點如下(深度訪談代號 F1)：

東京都 23 區的區，嚴格來說，並不是一個完全的地方自治團體，因為不管區要做什麼事，都需要跟東京都廳去進行行政協調，但以〇〇市來說，很多的事情都在市內就解決就好，比如說垃圾問題，自己市內去收垃圾去焚化，不需要進行與東京都廳的行政聯絡，這主要是稅金制度的調整分配所造成的差異，我個人是這樣認為。

乍看之下，23 特別區，名為地方基礎的自治體，但其實很多的行政作為，乃至於財政分配，往往受制於東京都廳，雖不能說是監管控制的關係，但至少也需要彼此之間的業務協調；若其中一方不同意，這件事可能就會無限的拖延下去。

三、一體性之下特別區的政策「自由度」

如同本研究的受訪者市町村部某市副市長與資深地方自治學者指出，一般而言，23 特別區區役所的業務「一致性」會比市町村還要整齊(深度訪談代號 A1、F3)；換言之，市町村部的 26 市 5 町 8 村的職權業務比較多元。本文亦探詢區部的受訪者的說法，區部某一區的區長指出(深度訪談代號 D1)：

以健保費來說，23 區都是用同一套制度，展現所謂的行政一體性；但在市町村方面，各有各的制度，確實「市町村」彼此之間不太一樣。另外，在垃圾管理與清掃制度來說，23 區是用同一套制度，這也有行政一體性的現象。

另外一個區，受訪者是「千代田區」區役所的中階公務員，該區區內有日本天皇居住的皇居、有國家中央機關所在地的「霞關」與國會所在地「永田町」皆

座落於此。本文試著詢問千代田位處國家機關重點區域，該區相較於其他 22 區是否有新增不一樣的業務，受訪者指出(深度訪談代號 E1)：

基本上不會因為千代田區是國家中央政府機關如霞關與永田町的所在地，以及皇宮所在地，而使得千代田區區役所的業務變得比較多。千代田區也沒有跟上面的國家機關有什麼行政上的衝突，因為我們千代田區區役所的業務跟這些機關完全沒有關連；另外，千代田區與東京都廳之間，也有很明白的權責規定分野。

誠如以上受訪者所述，即便千代田區位處國家重要的機關要地，其職權跟其他 22 個特別區還是一樣，並沒有個別受到委託或是指派。經檢視訪談所獲得的資料發現，23 區之間業務的差異性主要展現在「給付行政」或是「社福行政」的業務上⁸⁸。

例如 23 特別區中，財政能力最良好的區為「港區」，該區計畫在未來要推動一個家庭中的第二胎子女上學不用交學費的政策(深度訪談代號 D1)；或如某市副市長所言(深度訪談代號 F3)：

23 區的社會福利措施比較好，例如流行性感冒預防針的施打，比較沒有錢的區只有老人可以打，比較有錢的區不只老人，小學生與嬰兒也可以不用錢，23 區之間就會出現差別，這就是不同財政自治體所產生的差距。平均來說，特別區的社會福利比市町村來要好。

整體而言，日本的都道府縣之間，或是市町村之間，他們作的事情其實都差不多，但是因為財政的多寡，就會出現服務內容水準的不同，但「權限」基本上是一樣的。

⁸⁸ 除了給付行政業務及社會福利業務之外，就國家法令或都廳法令未積極規定禁止或明文，則市町村區等等的基礎自治體就有以條例訂定的空間。以千代田區來說，該區其最有名的地方自治條例為，禁止人們在路上吸菸的地方自治條例，此為日本全國創舉，後來引發其他地方自治體來學習如何推動這一項的政策。

第五節 東京都區部與市町村部一都兩制的優、缺辯證

日本的地方制度為雙層地方政府結構，上層為「都道府縣」、下層為「市町村區」。除東京都之外，其他 46 個道府縣，其次級地方政府組織皆為市町村的制度。但在東京都，下轄同時具「區部」與「市町村部」，這樣的並立為何可以持續，以下有 5 種不同的說法。

一、維持現狀論

此說認為，現在一都兩制之體制，是從 1943 年東京市與東京府的區域整併而來，循著這樣體制走下來，一都兩制也沒有「無法運作」或「難以運作」的情形，所以如果沒有什麼重大的問題，這樣一都兩制就會持續走下去。如東京都總務局受訪的中階文官指出(深度訪談代號 A3)：

目前東京都內 23 區與市町村的兩個系統的分立體系，對於東京都廳業務的推動，目前並沒有產生什麼問題，所以也沒有人去提出有關制度修改的提案。1943 年之前，23 區的區域是屬於東京市，區是最基礎的地方單位，變成特別區之後，他的行政權限就變得比較大了。本來只是「內部團體」，後來隨著 23 區人口的增加，必須有效回應人民的各項政策訴求，後來改為「民選首長」的地方自治體，進而變成正式地方自治體。

本文在日本進行深度訪期間，多數的訪談機會都會問到這一個題目，但多數受訪者大多認為一都兩制的設計理所當然，並沒有什麼問題；此外，也好奇為何會問這一個問題。而綜合所有受訪者，「維持現狀論」似乎是多數意見。另外一位東京地區中生代的地方自治學者指出(深度訪談代號 C3)：

東京都下轄有兩個制度不會有什麼問題，因為現在規定都定好了，大家都照著規定走，應該不會有什麼大問題；但在 23 區的部分，反而還是希望要有更多的權利，不滿於現在的施政內容的範圍。

這位地方自治學者認為，其實只要法規的規定完整，不要有職權衝突，那也就不會有什麼問題。而就目前每年的「都區協議會」的職權分配問題，其實大多

都是 23 區希望更多職能，而這些職能在現行的法規，多屬於東京都廳的職能⁸⁹。

二、首都地位論

此論點所持者認為，東京都區部，過去為東京市，更早並有「江戶時代」以來的地位傳統，故有些人會緬懷它過去到現在的傳承，而原來的「東京府」(多摩地區)，原屬「神奈川縣」的領域，後來才輾轉併入東京都。而為突顯過去東京市的光榮過去與傳統，所以分設兩種次級地方組織制度以作出區隔(詳見深度訪談代號 B1)。

三、制度變革論

諸如 23 區之中的「千代田區」，該區前區長不甘於該區屬於東京都的特別區，其所交出去的都區財政調整稅金甚多，但回收到部分往往不成比例。因此，在 2001 年，時任的千代田區長提出「千代田新世紀構想」，將千代田區改制為「千代田市」，以保有其原有得地方稅捐，不用去分給其他的特別區。而且，改為「市」之後，就可以與「東京都廳」平行對等(市川宏雄，2002：174)。另外，世田谷區也有類似的論點主張。⁹⁰

四、制度齊一論

此論論者認為，一個廣域的地方自治體，不宜有兩種不同的次級地方政府組織體系；過去在明治時期，東京市與東京府的都市發展進程相差甚遠，但是，在今天的東京都，23 區與市町村的「城鄉差距」，說實在已不甚明顯，非常的模糊。而作為一個廣域型的政府，應該透過政策去解決基層自治體之間的城鄉差距，不應分設兩種不同的次級地方政府體系。東京地區中生代學者指出(深度訪談代號 C2)：

⁸⁹擔任東京都議會的議題，對於東京都區協議會的功能保持保留的態度，都議員於受訪時指出(詳見深度訪談代號 A2)：「都區協議會確實展現一定的協調功能，但目前在商討的議題約有 400 項，有些也都存在 10 多年了，一直都是 400 多個，並沒有獲得實質性的進展或解決，畢竟，東京都廳與 23 個行政區，各自有各自的立場，以致於議題就一直存在，無法解決」。所以若 23 特別區之間，以及 23 特別區與東京都廳之間，如果對於討論的議題沒有共識，那問題就會一直遭到擱置。

⁹⁰ 本文在訪談期間曾有請教東京都市町村部某市的副市長，就現行東京都的體制，62 個市町村區的地方自治體全部改成市町村比較有利於東京都政的推行；還是全部都變成特別區制度對東京都政的運作比較好。該副市長並未對這個問題直接回應，但該副市長指出，區改制成市比較有可能，但市要改成特別區是比較困難的(詳見深度訪談代號 F3)。

我並不贊同一市兩制的作法，因為社會環境不同，社會問題自然不會一樣，所以地方自治體的政策也會不一樣；簡單來說，就是社會需求 input 與政府政策 output 的對應關係問題。回到都市與鄉村的問題，都市與鄉村的環境如果完全不同，所以應該要去對應都市的地方自治體與鄉村的自治體，但是在「東京都」內，都市與鄉村的界限並不是很明顯，是漸進的光譜關係，漸進改變，所以很難區分都市地區或是鄉區地區，沒有很明顯區分，而且分得很清楚也並不是很好，東京都制應該是一種制度就好了。若同時存在兩種不同的環境，在同一個政府下去解決就好，因為作政策決定的時候就要去考量都市型的社會或是鄉村型的社會。

這個受訪者受訪這並未說市町村制與特別區制何者為優？何者為劣？但指出一個廣域自治體(都道府縣)，下轄的地方自治體一套即可。

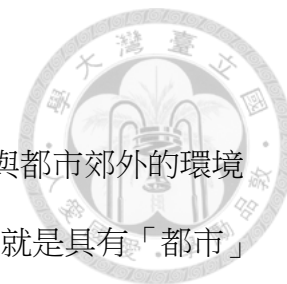
五、都區一體論

此論的說法與前述「維持現狀論」的論點相近。因為過去特別區地區有「東京市」的歷史傳統，而這個地方又是都市精華地區，很難用特別區與特別區的行政區域疆界去切割公共服務；尤其，像是高速道路設置、大型都市計畫、上下水道這些建設或業務很難劃分，所以應該在這樣的區域創造一體性，而且，在一體性強化的地區，彼此的財政不能相差太多。此外，本文請教前東京都知事，為何不讓市町村部也加入區部，來創造一個「更大的一體性地區」，前東京都知事回應指出(深度訪談代號 A1)：

就東京都市町村部的財政跟東京都 23 區相比較的話，市町村部彼此之間的差距並不會像 23 區之間的差距那麼大。所以市町村不用與 23 區去合併，保持原有各自的地方自治系統就好。

綜合這些質性研究的受訪資料來看，約整理成上述五項論點，若分成「變革」或「維持」來說，「維持」有三項，「變革」有兩項，而且變革的兩項，其變革的方向跟論點又相異極大。

第六節 小結



在一個「廣域」的地方自治體內，勢將面臨都市核心區域與都市郊外的環境結構差異。而「東京都」這個地方自治法人在形成之時，恰巧就是具有「都市」結構的東京市，與「郊區」結構的東京府進行整併，成為另一新的地方自治法人。

1943 年與 1947 年東京都制歷經兩次重要的變革，前者的變革強化東京都廳甚至是日本中央政府統理的「效率」，將兩個地方自治體予以整併用以擴大轄區，減少不必要的行政運作妨礙、強化稅收功能；而在後者，因二戰後，GHQ 所指導的變革之下，制度的「民主化」成為主要重點，使得東京都知事與所轄之區的區長要以住民直選的方式產生，並使區改制為基層地方自治體，透過權力的「垂直分權」，避免東京都制運行的集權化，以確保都市體制的「民主性格」。

也因此，自 1975 年以後，東京都的體制就在民主與效率之兩大理念下，逐年進行微幅調整；然而，畢竟東京都有 2189 平方公里，人口約為 1350 萬人，東京都轄有 62 個市町村區，這個區域如何內部整合？如何外部連結？此實為如何面對財政困窘、關東區域的整體發展，乃至於國際都市(都會)競爭不可不面對的課題。後續第五章將進行相關議題的討論。

第五章 東京內外部區域治理與行政區域調整的問題

東京人口約為 1350 萬人，緊鄰的神奈川縣有約 900 萬人、千葉縣有約 620 萬人與埼玉縣有約 720 萬人，概為以東京都為中心，向周邊發展的人口分佈結構。據「聯合國」(United Nation)2007 年的資料，「東京都市圈」為全世界最大都圈⁹¹(市川宏雄、久保隆行編，2012：16-17)，人口超過 3500 萬人，東京都市圈土地面積為 1 萬 3 千 4 百平方公里，佔全國總面積百分之 3.5。另外，東京都內的地方自治法人(市町村區)總計有 62 個，平均每個自治體約 21 萬人，但這些人口「不平均」分佈在 2189 平方公里的土地上⁹²。

而面對全世界的都會區域競爭、全球在地化整合、當前日本國際競爭力停滯、少子高齡化、各級地方政府財政困窘、地方自治體債務快速攀升⁹³等問題，東京都的體制如何面對不同層次的區域整合問題實為關鍵。本章茲就東京都制如何面對不同區域層次的問題進行分析，將由東京都市町村區的跨域問題，到「全都型」政策的推動、東京都與周邊縣份的跨域連結；以及東京都如何面對道州制的行政區域整併問題進行討論。

第一節 日本的跨域連攜制度

本章的寫作將從東京所面對的「小區域」問題開始，逐步寫到東京都如何面對跨域或大區域廣土眾民的治理問題；尤其，東京都廳不得不面對的「大區域」問題，如何與周邊縣市整合，首都圈的共同發展；甚至，面對「行政轄區調整」(如道州制)其如何因應，此為本章各節探討之主題。第一節先由日本的跨域連攜

⁹¹ 第二名為墨西哥的墨西歌城、第三名為美國紐約市、第四名為巴西聖保羅、第五名為印度孟買、第六名為印度德里、第七名為中國大陸上海市、第八名為印尼雅加達、第九名為阿根廷布宜諾斯愛莉斯、第十名為孟加拉達卡(市川宏雄、久保隆行編，2012：16-17)。

⁹² 東京都的土地面積約略等同我國的新北市轄區(2053 平方公里)；但新北市的人口僅有約 397 萬人，每平方公里為 1934 人。而東京都的人口密度為 6098 人，足足高出 3 倍之多。

⁹³ 1990 年之時日本地方政府的總體債務為 90 兆円，但是到了 2004 年就攀升到 204 兆円，短短 14 年間就成長了 114 兆円，這也說明日本地方政府支出持續擴張，但稅收面持續面臨考驗的局面。

制度開始。



一、日本推動廣域連攜制度的理由

根據日本一橋大學地方制度學者「木村俊介」⁹⁴的整理，日本各個地方公共團體，在推動廣域連攜的制度係基於以下七個主要理由(木村俊介，2015：3-4)：

- 1.狹小的地方自治體難以單獨實施艱難的事務(如醫院、消防)；
- 2.大規模公共設施的運轉(如上、下水道、垃圾事業)；
- 3.自治體難以面對鄰避型公共設施(如火葬場、垃圾處理場)；
- 4.發生率低但一定程度需要的防備事務(如災害與傳染病防治)；
- 5.推展「廣域計畫」必要的事務(如都市開發計畫與交通運輸計畫)；
- 6.需要統一標準來共同處理的適合事務(如介護認定審查、障害區分標準)；
- 7.需要專門職員準備、集約的事務(如緊急醫療、稅的滯納處分)。

這 7 項中本文試著予以整合為四大類。第 1、2 項為政策施政成本的考量，第 3 項為空間安排考量；第 4、7 項為預防準備考量；第 5、6 為廣域性政策的考量。

另外，就「一部事務組合」的種類來說，依 2012 年的統計資料，在全日本，地域開發計畫有 105 件、各級產業振興有 217 件、輸送設施有 19 件、國土保全有 3 件、厚生福祉有 699 件、環境衛生有 1306 件、教育事務有 150 件、住宅事務有 5 件、都市計畫有 18 件、防災事務有 846 件，其他類別有 423 件(木村俊介，2015：44-45)。

二、日本跨域連攜組織的分類

在日本的《地方自治法》中，所謂的「普通地方公共團體」為「都、道、府、縣」與「市、町、村」。而所謂的「特別地方公共團體」所指的是「特別區」、「地

⁹⁴ 木村俊介在 2015 年發表《広域連携の仕組み：一部事務組合と広域連合の機動的な運営》(廣域連攜的結構：一部事務組合與廣域連合的機動營運)一書，該書就日本《地方自治法》中各種跨域連攜制度進行詳述與說明，如何組成？如何營運？如何終了？各層面法律關係為何？都有詳細的說明，全書共計 424 頁。有志於理解認識日本跨域合作之人士，該書為推薦之著作。

方公共團體之組合」、「財產區」與「地方開發事業團」。其普通與特別的差異在於普通乃是常設之地方自治團體，特別地方公共團體乃係補充普通地方公共團體所無法達成之任務，故其處理之事務並非通常性之事務，而係「專門性」、「限定性」與「時間性」之公共團體⁹⁵。

就地方自治體「跨域連攜」運作法規，主要機制在日本《地方自治法》設有詳盡規定，而且法制化的程度完整，且具有多樣性(張正修，2003：188-190)。就概念架構來看，日本的「跨域體制」基本上可以分成三種不同的概念類型，以下分別以圖示說明之：

(一)地方公共團體與地方公共團體形成「特別」地方公共團體(如圖 5-1 所示)：

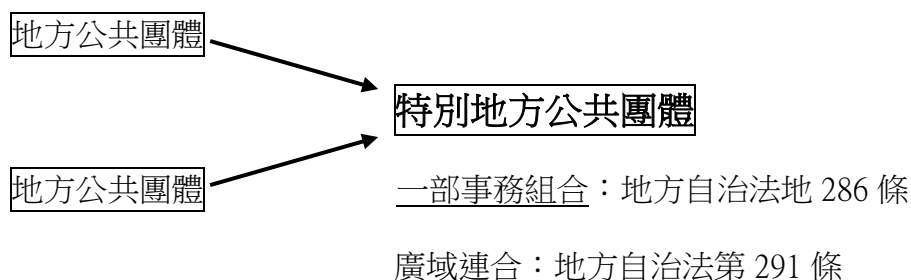


圖 5-1：特別地方公共團體

(二)「普通」地方公共團體與地方公共團體形成「各種團體」(如圖 5-2 所示)：

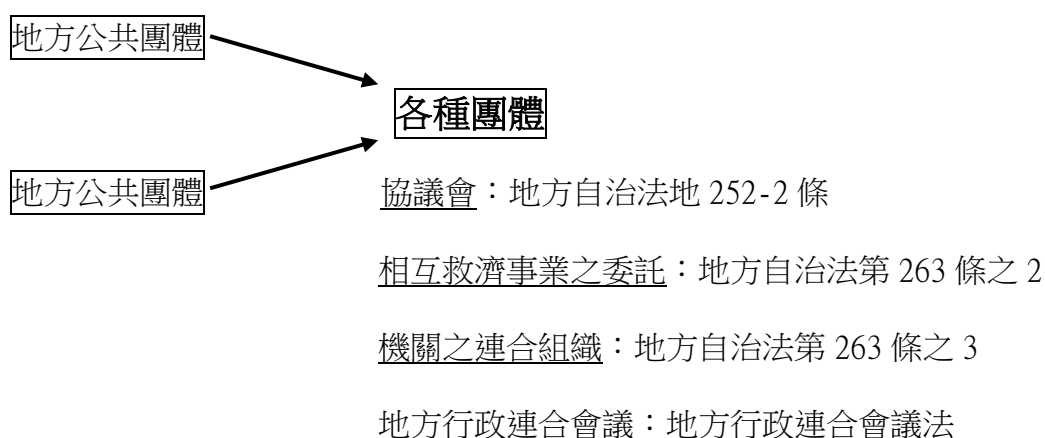
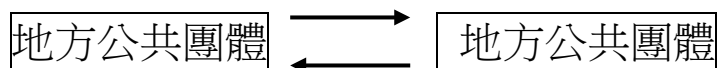


圖 5-2：非地方組合之各種團體

⁹⁵ 日本《地方自治法》在 2011 年進行修法，在原本的「特別地方公共團體」中，特別市、全部事務組合、役場事務組合、地方開發事業團等制度刪除。修法後，在「跨域連攜」組織中，僅剩「一部事務組合」(含「複合一部事務組合」與「企業團」)、「廣域連合」與「財產區」。

(三)地方公共團體之間的合作(如圖 5-3 所示)：



共同設置機關與職員：地方自治法第 252 條之 7

事務的委託：地方自治法第 252 條之 14

職員派遣：地方自治法第 252 條之 17

區域外公共設施設置及對其他公共團體設施利用：地自法第 244 條之 3



圖 5-3：地方公共團體之間的各種合作

另外，從《地方自治法》的分類來看，日本跨域連攜制度主要可以分為兩大類。第一類為「不須」設立法人組織；第二類為「須要」設立法人組織。

不須設立法人組織者有連攜協約、協議會、機關的共同設置、事務的委託與事務的代替執行。須設立組織的有一部事務組合與廣域連合兩種。其主要的制度意涵與實務運用狀況如下圖 5-4 所示。

共同處理制度	制度概要內容	運用狀況	
不須設立法人組織的簡易結構	連攜協約	地方公共團體面對連攜處理事務的方針及任務分擔所設立的制度。	由2014年地方自治法的部分修正所創設(2014年11月1日施行)。
	協議會	地方公共團體間共同管理執行、連絡調整、計畫作成的制度。	設置件數：210件。主要事務：消防38件、廣域行政計畫29件、視聽覺教育22件。
	機關的共同設置	地方公共團體的委員會及委員、行政機關、首長的內部組織，其所共同設置的地方公共團體。	設置件數：416件。主要事務：介護區分的認定審查129件、公平委員會115件、障害區分的認定審查105件。
	事務的委託	地方公共團體將一部事務的管理與執行委託給其他的地方公共團體。	設置件數：5979件。主要事務：住民票業務1341件、公平委員會1143件、競艇856件。
	事務的代替執行	地方公共團體將其一部事務的管理與執行由其他地方公共團體執行之制度。	由2014年地方自治法的部分修正所創設(2014年11月1日施行)。目前還沒有活用的實績。
須另設法人	一部事務組合	地方公共團體其一部事務由所設立之特別公共團體處理之。	設置件數：1515件。主要事務：垃圾處理399件、尿尿處理349件、救急275件。
	廣域連合	在廣域的範圍處理適當且受認可的事務之特別地方公共團體。	設置件數：115件。主要事務：後期高齡者醫療51件、介護區分的認定審查45件、障害區分的認定審查30件。

圖 5-4：日本廣域連攜的結構與實務運作情形

資料來源：日本總務省(網頁 <http://www.soumu.go.jp/>)；瀏覽日期：2016年6月25日

以上各種跨域連攜制度，在圖 5-4 內的文字已有說明其制度意涵，本文在此就不再進一步說明；另外，圖中「運用狀況」為全日本的案件總合，其中可以看出事務的委託、一部事務組合與廣域連合為實務運用的多數。

二、日本《地方自治法》中一部事務組合與廣域連合的制度



最重要者莫過於「一部事務組合」、「廣域連合」⁹⁶、「事務的委託」。以下茲就這三者的制度作進一步說明。

(一)一部事務組合

一部事務組合的法令依據源自於日本《地方自治法》第284條至第291條；在2014年全日本計有1515個一部事務組合。其「組合」的日文意思是「同業會」與「合作社」的意思，在此可以翻譯成「自治體的聯合會」(陳建仁，2011b：58)。而一部事務組合是指「地方自治體之間以共同處理某一共同事務，所成立的連合組織。」如衛生病院組合、清掃事務組合等等。

一部事務組合的設立，必須經過各個地方自治的構成團體地方議會的議決；如果，有47都道府縣加入的話，必須要得到內閣總務大臣的同意；其他的部分就必須要得到都道府縣知事的批准⁹⁷。

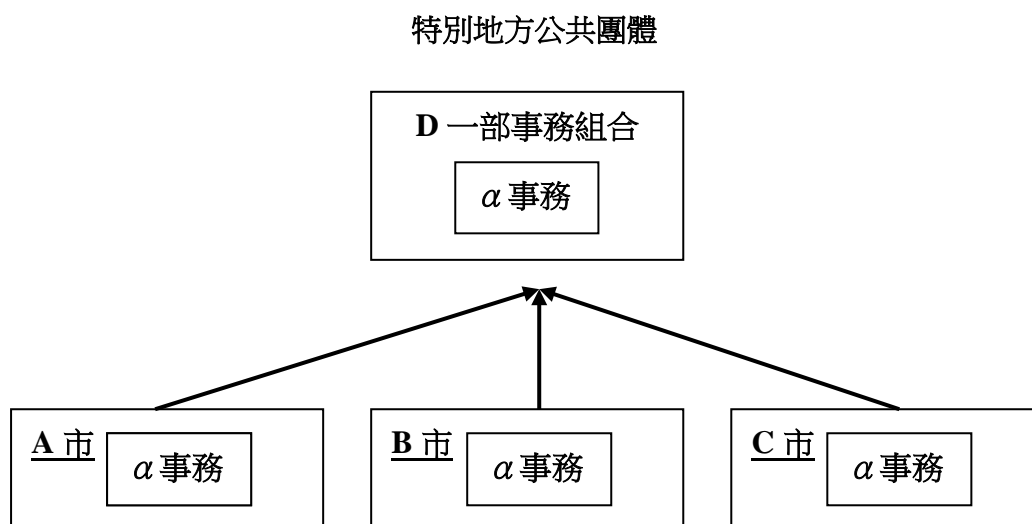


圖5-5：一部事務組合

該法第287條為一部事務組合的「章程」；在該份跨域連攜章程之中，必須要記載以下事項：1.一部事務組合的名稱；2.加入一部事務組合的公共團體；3.一部事務

⁹⁶ 為何在此只談一部事務組合與廣域連合，因為前者在東京都內的市町村區總計有 28 個；廣域連合有 1 個，為「東京都後期高齡者醫療廣域連合」，都內 62 市町村區全部都加入這一個廣域連合。兩者之規模、公務員數與效益都較高，而且在《地方自治法》中亦有完整的規定。

⁹⁷ 在同法第 285 條規定：「在公益上有必要的情況下，都道府縣知事可以向相關市町村及特別區建議設立一部事務合作組合或廣域連合。」

組合共同處理的事務；4.一部事務組合的地點位置；5.一部事務組合的議會組織與議員選舉的辦理；6.一部事務組合的機關組織及選舉任命辦法；7.一部事務組合的經費支出辦法。

第287條之2規定「一部事務組合得有不同的議決方法及理事會的設置」；第287條之3規定「一部事務組合議決事件之通知」；第288條規定「一部事務組合的解散」；第289條規定「一部事務組合的財產處理」；第290條規定「需通過地方議會決議的事項」；第291條規定「關於經費分配的異議」。此等內容為一部事務組合在《地方自治法》中所設的條文規定。

(二)廣域連合

「廣域連合」制度的設計，在於因應多樣的廣域行政需求，祈能用適當的措施來整合資源、追求效率，整合由中央或地方權限轉移的承接體制為目標。此外，藉由規劃廣域性計劃，可全面推進廣域行政。在2014年(平成26年)7月，全日本計有115件廣域連合的組合。

廣域連合的設置程序大致上與「一部事務組合」的規定相近，相關的地方公共團體，經由其議會所議決的協議制定規約，在有都道府縣加入的情形下，須經由內閣總務大臣許可，在沒有都道府縣加入的情形下，則須經由都道府縣的行政首長許可之後始得設置。但在內閣總務大臣進行許可廣域連合的設置的同時，必須與中央相關行政機關的首長進行協商(對於廣域連合的設立，中央的干預應限於必要且最小的程度)(曹豐逸，2012：42-45；56-57)。廣域連合制度的主要的特點有以下四點：

- 1.不限於同種事務之共同處理，凡涉及廣域處理之適当事務，皆可活用廣域連合制度予以處理。例如，有關市町村一般廢棄物處理之事務及都道府縣之產業廢棄物處理，得以設置複合性處理方式之廣域連合，且賦予策定廣域計劃之義務；其兼具執行與決策的權限。



2.中央或都道府縣得以對廣域連合進行權限及事務之委任，且加入都道府縣之廣域連合對中央、或其他廣域連合對都道府縣，得以應邀委任處理該廣域連合事務密切關係之權限或事務。

3.在廣域連合的構成團體及其關係有以下特別規定：(1)得請求變更構成團體之規約；(2)得規定廣域計畫並針對必要之措施對構成團體提出勸告；(3)得設置由中央行政首長及區域內公共團體代表所組成之協議會。

4.廣域連合的議決機關與執行機關，得以直接或間接選舉的方式產生，並且準用普通地方公共團體的選舉規定，以俾利於廣域連合組織人士與構成的地方自治團體脫鉤(陳建仁，2011：60-61)。

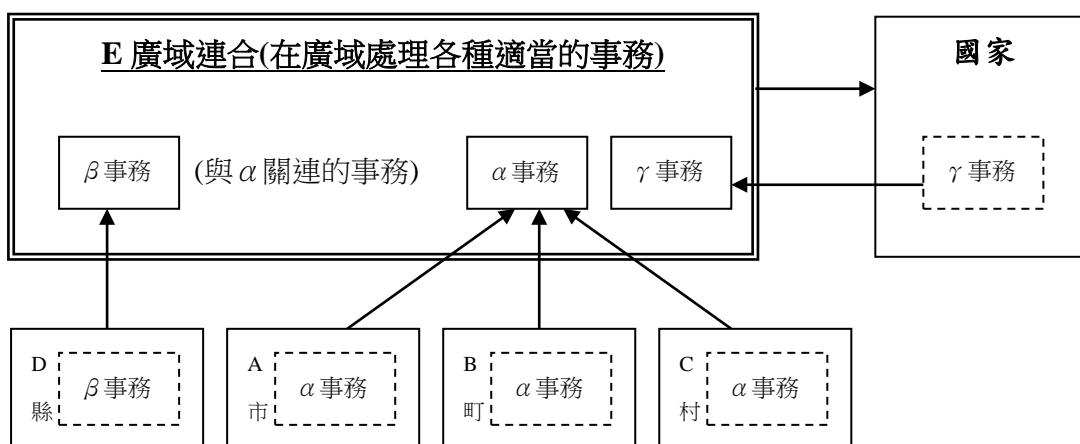


圖 5-6：廣域連合

(三)事務的委託

「事務的委託」係指某 A 普通公共團體的一部分業務的「管理執行」，委託給某 B 普通地方公共團體。其規範在《地方自治法》第 252 條之 14 至第 252 條之 16，共計三條規定。第 252 條之 14 規定事務之委託的成立、變更與廢止之規定；第 252 條之 15 規定「事務委託的規約」；第 252 條之 16 規定「事務委託的效果」⁹⁸。

⁹⁸ 事務之委託的法律效果，委託行為完成之後，法令上的責任則歸屬於受託團體，委託團體在委託的範圍內失去管理與執行權限(木村俊介，2015：36-37)。

目前關於事務之委託在全日本之實踐，在「環境衛生類」計有 668 件；在「厚生福祉類」計有 388 件；在「防災事務類」計有 382 件；其他類計有 4541 件，合計有 5979 件，是日本所有的廣域連攜制度中，運用案例最多的類別。其運作示意如下圖 5-7 所示。



圖 5-7：事務之委託

圖 5-7 的意思是在 B 町之中，原本有一 α 業務，但該町將其業務以訂定委託規約委託給 A 市來處理，除非變更或廢止，A 市將可持續執行 B 町之 α 業務(木村俊介，2015：36-37)。

另外，依 252 條之 15 之規定，事務的委託其委託規約必須記載包含以下的事項：1.委託與被委託的普通地方公共團體；2.委託事務的範圍、委託事務的管理與實行方法；3.所需要的經費與支付方法；4.有關委託事務的其他必要事項。

總體來說，「事務之委託」其程序最為簡單，所涉的地方公共團體也單純，加上確能有效解決各個地方公共團體施政之運作、降低行政成本、完善公共服務，以致這項廣域連攜制度的使用度是《地方自治法》各項廣域連攜制度中最高者。

第二節 東京都區部與市町村部之跨域連攜的實務運作

前一節已就日本《地方自治法》有關跨域連攜制度與在全日本的施行情況進行說明。本節將進入東京都內的實務運作情形進行討論。

一、東京都區部(23 區)

茲就東京 23 區的廣域連攜所運用制度的類別、構成團體、職員數等等資料進行說明。

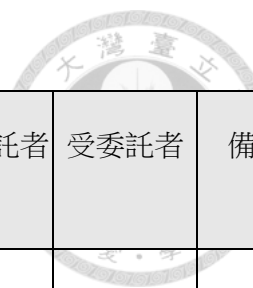


表 5-1：東京都區部之廣域連攜運作

類別	廣域連攜的名稱	構成團體		職員數	委託者	受委託者	備註
		團體數	團體名				
機關共同設置	特別人事委員會	23	特別區人事委員會	39			
機關共同設置	特別區一部事務組合、公平委員會	2	特別區人事厚生事務組合、特別區競馬組合	4			
協議會	東京 23 區清掃協議會	24	23 區、清掃一部	2			
一部事務組合	特別區人事厚生事務組合	23	23 區	236			
一部事務組合	特別區競馬組合	23	23 區	79			
一部事務組合	23 區清掃一部事務組合	23	23 區	1115			
一部事務組合	臨海部廣域齋場組合	5	港區、品川、目黑、大田、世田谷	4			齋場係指火葬場

資料來源：本研究根據「東京都總務局」(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)的網頁資料進行整理；瀏覽日期：2016 年 6 月 17 日

表 5-1 所示，東京都區部廣域連攜運作特質如下：

(一)多數為 23 區全部參加進入的組合，確實展現區部的「一體性」，僅僅臨海部的廣域「齋場」(火葬場)組合係非全 23 區參加的組合。

(二)清掃事務組合的用人職員數達到 1115 人為最多(其中專任社員有 810 人，由 23 特別區派遣的人員有 305 人)，也是東京都內所有跨域組合中職員數最多的組合。

(三)相對於市町村部，其不論是一部事務組合、協議會，或是機關的共同設置，其總數遠落後於市町村部(爾後會做進一步的比較與說明)。

(四)因東京都的「都區體制」諸如消防與下水道業務歸屬於東京都廳，因而使得 23 特別區的跨域連攜的實務運作案件比較少。

二、東京都區部(23 區)

茲就東京都 26 市 5 町 8 村的廣域連攜所運用制度的類別、構成團體、職員數等等資料進行整理。但是因為市町村各類廣域連攜制度的運用甚多，故在此僅列其重要者⁹⁹如下表 5-2 所列：

表 5-2：東京都市町村部之廣域連攜制度

類別	廣域連攜的名稱	構成團體		職員數	委託者	受委託者
		團體數	團體名			
協議會	多摩北部都市廣域行政圈協議會	5	小平、東村山、清瀨、東久留米、西東京	2		
協議會	西多摩地域廣域行政圈協議會	8	青梅、福生、羽村、あきる野、奧多摩、檜原	2		
機關共同設置	東京都公平委員會	20	11 市、9 一部事務組合	5		
機關共同設置	東京都市町村公平委員會	37	11 市 13 町村、13 一部事務組合	5		
機關共同設置	西東京、柳泉園組合及多摩六都科學館組合公平委員會	3	西東京、柳泉園組合、13 一部事務組合	4		
事務的委託	專用水道事務的委託	24		0	24 市(八王子與町田除外)	東京都
事務的委託	下水道使用費徵收事務委託	26			23 市 3 町	東京都
事務的委託	公共下水道事務的委託	4			4 市	東京都
事務的委託	公共下水道事務的委託	2			東村山、清瀨	埼玉所澤
事務的委託	消防事務的委託	29			25 市 3 町 1 村	東京都

⁹⁹ 所謂重要者，標準在於後續討論會予說明者，或是各類跨域連攜制度運作具功能代表性者、職員人數多者等等。

					(西多摩 4 町 村與稻城市除 外)	
事務的委託	救急事務的委託	29			25 市 3 町 1 村 (西多摩 4 町 村與稻城市除 外)	東京都
事務的委託	介護區分認定審查的委託	2			御藏島村、青 島村	三宅村、八 丈町
事務的委託	尿管處理事務的委託	3			福生、瑞穗、 多摩	青梅多摩川 衛生
一部事務組合	福生病院組合	3	福生、羽生、瑞穗	433		
一部事務組合	湖南衛生組合	5	武藏野、小金井、小 平、東大和、武藏村山	3		
一部事務組合	多摩ニュータウン環境組 合	5	八王子、町田、多摩	3		
一部事務組合	羽村、瑞穗地區學校給食 組合	2	羽村、瑞穗	24		
一部事務組合	東京市町村總合事務組合	39	全部 26 市 5 町 8 村	47		

資料來源：本研究根據「東京都總務局」(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)的網頁資料進行整理；瀏覽日期：2016 年 6 月 17 日。

如表 5-2 所示，本文在此僅羅列市町村部重要、具代表性意義的跨域連攜實務個案。這些廣域連攜資料顯示，有別於 23 特別區(區部)的運作特質市町村部廣域連攜制度特質如下：

(一)如前所述，於東京都特別區(區部)多是 23 區全部加入同一個跨域連攜組合；但在市町村部，大多都不是 26 市 5 町 8 村全部一起加入同一個跨域連攜組

合。也因而，更能展現「廣大」市町村區域的「多元性」。由於區部的轄區面積總和僅有 621 平方公里，但在 26 市 5 町 8 村的市町村部，卻有 1568 平方公里；市町村部的面積是區部面積的 2.5 倍，以致於基於鄰近性、便利性與地域性原因，多為 3-10 個市町村之間的跨域連攜組合。而且，23 特別區的轄區地勢較低，轄區近似於「圓形」，故較利於 23 區全部加入一個組合；然而，市町村部的轄區形狀約略呈現為「長方形」，所以基於地域與距離的各自考量，全部市町村都加入的某一特定組合的個案就比較少¹⁰⁰。

(二)市町村部的跨域連攜項目，有些「事務之委託」的業務內容，在「區部」為東京都廳的任務與職掌，如水道業務、消防事務與救急業務，這些業務在「市町村部」是各個市町村役所的任務職掌。但基於「業務的專業性」與「成本」考量，遂將此等業務以《地方自治法》中「事務之委託」的方式，交給「東京都廳」辦理。

(三)在市町村部的「一部事務組合」或者是「事務之委託」都是由相鄰近的市町村所組成，如「南多摩齋場組合」、「西多摩衛生組合」。甚至，東北地區的「東村山市」與「清瀨市」，這兩個市將其業務委託的對象，非交給東京都內的地方自治體(或東京都廳水道局)，而係「埼玉縣所澤市」來辦理。這些都歸因於地理鄰近的因素。

三、東京都「全都型」的「廣域連合」

不分「區部」與「市町村部」，全東京都 23 區 26 市 5 町 8 村共計 62 個地方自治團體，都有加入「東京都後期高齡者醫療廣域連合」。為何會所有東京都內的市町村區都加入在這一個「廣域連合」之中？本研究受訪的學者回應內容如下(深度訪談代號 C1)：

¹⁰⁰ 僅有諸如「東京市町村總合事務組合」是全部的市町村都加入的跨域連攜的組合，其主要負責的業務是消防團員的災害補償、住民交通災害互助、東京自治會館的設置、營運與管理與職員研修等等的工作。

像是後期高齡者的醫療業務，原本是各個市町村的業務，但是這個業務的保險費負擔非常重，國民健康保險就已經快要負擔不起了，如果還要負責後期高齡者業務的話，那根本做不來，所以希望廣域自治體去承擔這些業務，因而就成立一個廣域連合，都內 62 個地方自治體都在其中。但這項業務並非東京都廳的業務，而是 62 個地方自治體所共同成立的跨域連攜組織。

在東京都內，規模最大的跨域連攜組織為「東京都後期高齡者醫療廣域連合」，成立於 2007 年 3 月 1 日，係針對 75 歲以上老人的醫療照護所成立的組織。誠如受訪者指出，這項業務對於各個市町村區的財政壓力非常大，東京都廳方面也不想接手，所以只好透過組成廣域連合的方式，減輕各個地方自治體的財政壓力。

第三節 東京都市町村區跨域經驗分析

本節茲就東京都內重要的跨域連攜個案，選擇具有代表性者進行討論。試圖從中理解東京都這個廣域地方自治法人如何應對都內跨域、大區域以及「廣土」與「眾民」的治理問題。

一、東京二十三區清掃一部事務組合

這個組合成立於 2000 年(平成 12 年)，在此之前清掃業務是屬於東京都廳的職權業務，後來經過《地方自治法》的修法與相關業務的調整，才將清掃業務下放給 23 區。

(一)東京二十三區清掃一部事務組合的結構

就東京二十三區清掃一部事務組合的組織規模來說，其職員有 1115 人，現在擔任「管理者」(2016 年)的區長為「荒川區長」，其產生的方式係由 23 區的區長互選。組合裡面也設有議會組織，議員有 23 人，由 23 區各區的區議會議長擔任。



(二)組合的業務內容

就行政組織架構來說，除了管理者、副管理者外，尚設有總務部、清掃事業國際協力室、清掃事業訓練中心、設施管理部、清掃工場、設施管理事務所及建設部。其業務處理的範圍包括家戶垃圾、事業垃圾、廢棄物處理、可燃、不可燃、巨大垃圾、屎尿處理、融渣處理與掩埋等等業務。

(三)歲入與歲出

就「歲入」的來源來說(2015 年度資料)，該年歲入總額為 714 億 6 千萬円，來自 23 個特別區的分擔金(負擔金)為 623 億円，佔總額 45.6%；「使用費與手續費」約為 152 億円，佔總額 21.2%；國庫支出金約為 29 億円，佔總額 4%；「各種收入」約為 121 億円，佔總額 16.9%；「組合債」約為 54 億円，佔總額 7.6%，以及其他收入。

就「歲出」來說，組合的總務費佔約 6.6%；清掃費佔約 66%；設施整備費約佔 17.4%；公債費約 9.6%，以及其他支出(東京二十三區清掃一部事務組合，2016：2-3)。

(四)23 區各區的金額計算方式

此一部事務組合是由 23 個特別區所共同成立，故由 23 區負擔這個組合營運的費用，其名稱為「分擔金」。23 區各自分擔金的計算方式，基本上是依各區的「垃圾量」來計算。該組合會先統整出 23 區全部的垃圾量與每個區的垃圾量(含各區蒐集與各自送入的量)；再算出各個區的垃圾量佔全部的比例；然後，再逐一算出各個區所應繳納的「本來分擔金的納入額」。總的來說，計算到這邊，人口較少的「港區」與「中央區」，其垃圾量自然會比較少，所以在「本來分擔金的納入額」就會比較少；而人口較多的如「練馬區」與「世田谷區」其「本來分擔金的納入額」就會比較多。

但是，這個二十三區的清掃事務組合的最後還有「清掃負擔公平的機制」。

這也就是說在 23 區每個區裡面，如果區內設有「垃圾焚化爐」或「垃圾掩埋場」的區，那這些區將可以減少「本來分擔金的納入額」，所以「實納付額」就不會付那麼多錢。茲以「江東區」為例，在 2015 年，原本要付 16 億 6 千萬圓的分擔金，但因為該區有這些鄰避型公共設施，所以扣除「清掃負擔的公平額」1 億 8 千萬之後，最後江東區僅需付 14 億 8 千萬圓，足足省掉約一成的分擔金費用。

另外，以「文京區」來說，在 2015 年，原本要付 7 億 4 千萬圓的分擔金，但因為該區沒有焚化爐與掩埋場，所以要加上「清掃負擔的公平額」，文京區役所要多付 2 千萬圓，最後實付的金額為 7 億 6 千萬圓。

(五)東京二十三區清掃一部事務組合的制度分析

由於這個組合由 23 區所共同成立，並由 23 區的區議會議長擔任當然議員，而且除 810 人是這個組合的「正社員」(專任職員)之外，尚有 305 人來自 23 區所派遣之人員，參與機制的代表性表面上是夠的。但是 23 區的區議會(區議員)不能質問組合的內部事宜，區內的老百姓亦無法過問機制的運作與費率計算；同時，因為此事是特別區職權，東京都議會議員沒有參與討論的機會。然而，這個部分，也是日本「一部事務組合」制度上的問題；但是 1996 年所成立的「廣域連合」制度，議會議員可由人民直選產生，因而解決這個正當性的問題。如同本研究受訪的東京都議會議員指出(深度訪談代號 A2)：

雖然一部事務組合裡面也有委員，這些委員也都是由各個區的區議員、市町村議員來擔任，但畢竟不是人民直接用選票選出來，頂多是間接的關係。就我個人來說，一部事務組合這個制度，是不需要的，因為違反民主原則，我們無法監督。

另外，就這個清掃組合來說，對於各個區，有的區如千代田區、文京區，其土地寸土寸金，並早已開發，都市計畫完成，遑論清掃事業用地與設施的營運；而有些區雖有土地，但單獨營運的成本太高，遂透過廣域的方式去蒐集與處理他

區的垃圾。這樣 23 區之間彼此截長補短、互通有無，更可以避免 1960 年代至 1980 年代期間東京都 23 區所面臨的垃圾大戰問題。



二、東京都水道業務的廣域治理

在日本的地方制度，水道業務是「市町村」的職權；但在「都區制度」下，在 23 區的轄區內為「東京都水道局」的業務，是廣域自治體的業務範疇，這樣一都兩制的運作模式應如何調和？個別市町村有辦法單獨經營高運轉經費的水道建設嗎？茲分述說明如下。

(一)東京都水道業務之架構

東京都水道業務隸屬於「東京都水道局」，該局為東京都廳所轄「地方公營企業」。水道局長外有副局長，下設總務部、職員部、經理部、服務推進部、淨水部、給水部、設備擔當部、研修開發中心、水運用中心、水質中心、水源管理事務所、各支所、淨水管理事務所、建設事務所等等。此外，更設有「多摩水道事業推進部」（也是東京都市町村部的服務範圍）。

(二)東京水道局業務營運的範圍

東京都水道局目前的服務範圍包括區部(23 區)及多摩地區 26 市町，區域總計 1239 平方公里，供給 1304 萬東京都民，除了武藏野、昭島市、羽村市(未統合市)外都有供應。在 2015 年(平成 27 年)東京都所保有的水量為 630 萬立方公尺的水量，淨水場的設施能力為 686 萬立方公尺，配水管已延長為 2 萬 6774 公里的長度。而且在前一年(平成 26 年)的總配水量為 15 億 2084 立方公尺，一日最大的配水量為 456 萬立方公尺。目前給水的戶數為 7289417 戶，東京都水道局的職員人數為 3603 人，給水的料金費用為每 24 立方公尺 3414 日元(東京都水道局，2015：1-3)。如下圖 5-8 所示，灰色範圍為東京都水道局的服務區域，白色的市町村尚未加入東京都水道局的服務體系內。



圖 5-8：東京都水道局業務供應範圍

資料來源：東京都水道局網頁(<https://www.waterworks.metro.tokyo.jp/>)；瀏覽日期：2016 年 7 月 3 日。

(三)東京都水道局業務推動的政策目標

目前東京都水道局主要有六個政策目標：1.豐沛的生活支援水道；2.不斷水的高水準水道；3.次世代的水道措施；4.同時考慮到地球環境的水道措施；5.容易理解與親近的水道措施；6.作為水道界的領導

基此，具體的工作項目為：1.安全好喝水的供應；2.儲水槽水道對策；3.水道水源林的保全；4.水源的確保；5.水道措施機能的強化；6.異物混入的防止；7.水道措施的更新；8.水道措施管理的提升；9.地球暖化的對策；10.資源的有效利用；11.可理解情報的發送；12.給水設備的良善管理；13.水道設施印象的提升與改善；14.新技術的研究開發與活用；15.國外情報收集與發送；16.服務的廣域與廣域合作(東京都水道局，2015：4-5)。

(四)東京都水道局業務「廣域化」的原因

若就《下水道法》第 3 條規定：「公共下水道的設置、改築、修繕、維持及

其他的管理事宜由市町村為之」。故日本《水道法》已明文，水道為各市町村的業務，那為何會現在交由「東京都水道局」來管理，本研究曾以 e-mail 寫信給「東京都水道局」的民眾意見信箱，「東京都水道局」承辦人員回應內容如下¹⁰¹：

昭和 30 年以來，伴隨著都市化的快速發展，在區部與市町村部兩者之間，其水道的費用、普及率、水道設備的整備狀況產生落差，並強烈提出修改的期望。在東京都知事得到「東京都水道調查會」的建言，除あきる野市、奧多摩村、日の出村及檜原村以外，其餘市町村地區統合進入東京都的水道事業。於是，昭和 46 年 12 月發表「多摩地區水道的都營一元化基本計畫」。…(略)基於這個計畫，由各個市町村提出申請，經各別的協議，到今天為止成為 26 市町的水道為都營水道，此為至今統合的結果。

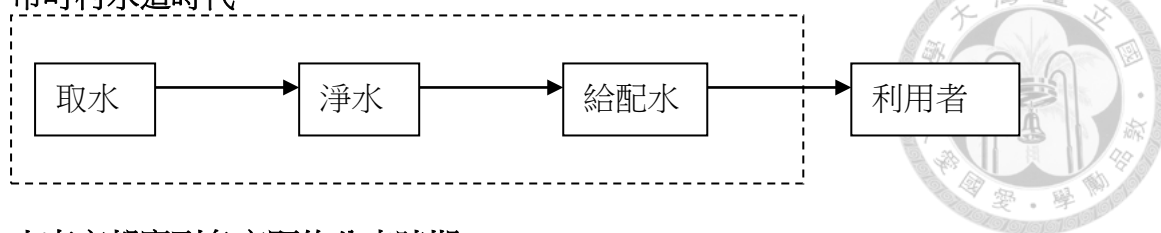
1955 年(昭和 30 年)以後，整個東京都快速的發展，區部的水道是東京都廳水道局的業務，但因各市町村在水道建設的能力，遠不如東京都水道局的經營管理，遂在市町村，各界強力要求水道業務的一元化，以化解區部與市町村部之間的落差。本研究受訪的學者就水道事務一元化的問題中指出(深度訪談代號 C3)：

東京都水道局在技術上是領先的，如果市町村他們自己要做的話，那可能要花更多的錢，而且不一定可以達到東京都水道局的標準。那交給東京都廳水道局的話，可以花比較少的錢，而且得到更好的水道服務。

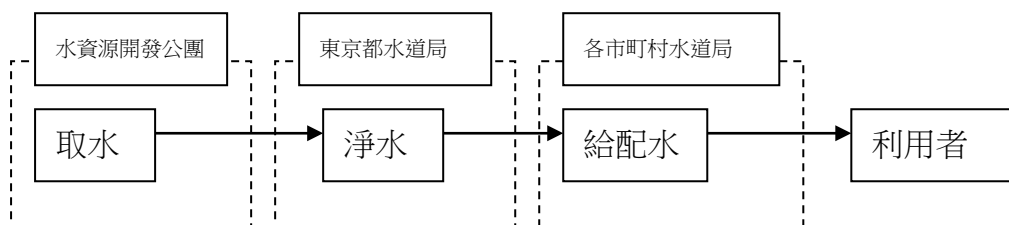
自此之後整個大東京都關於水道業務的發展上，大致往「都營水道一元化」的政策方向持續進行。而整個都營水道一元化的程序如下圖 5-9 所示：

¹⁰¹ 此非深度訪談，這份簡短的回應內容，東京都水道局承辦人員已承諾願意作為論文使用的論據。

市町村水道時代



由東京都廳到各市町的分水時期



都營一元化的時期

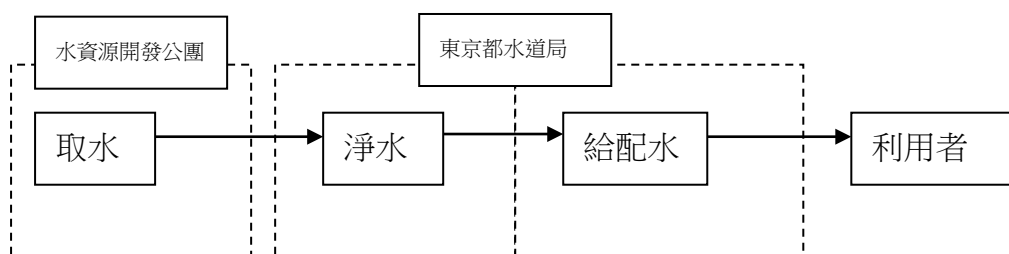


圖 5-9：都營水道一元化的過程

資料來源：(中庭光彥，2010：31)。

除了下水道的業務呈現一元化的現象之外，消防業務也呈現一元化。在各市町村中，目前僅有稻城市與西多摩 4 町村未將該自治體之「消防業務」以「事務之委託」的方式交給「東京都消防廳」，其餘都已委交辦理。

三、東京都區部與市町村部之間不易出現跨域連攜現象的討論

在本章第二節中，表 5-1 與表 5-2 所列之區部與市町村部的廣域連攜運作的實務案件中，吾人發現不論是一部事務組合，還是事務之委託，大多數的情形為市町村的自治體與市町村的自治體跨域連攜，與其特別區之間，幾乎沒有合作案件。為何如此？茲討論如下：

(一)市町村與區部的職權不一樣：

相對於區部，有些市町村的職權在區部地區為屬於東京都廳的職掌，如水道業務、消防業務等，故在這些業務上，難論兩方有合作的機會。



(二)財政資源有落差

一般而言，有些的公共服務具有「規模經濟」的因素；換言之，當服務的數量達到一定規模後，每單位的服務成本就會下降，並使政府的施政成本下降。而在市町村部，個別的市町村如果個別成立資源回收場或垃圾處理場，單位成本往往過高；此時，就有賴於市町村之間的跨域連攜合作。受訪的東京都議會議員指出(深度訪談代號 A2)：

區部之內，區與區之間的跨域連攜，如一部事務組合確實比較少，在市町村之間比較多，這是因為市町村的財政能力比較差，所以他們會比較願意去運用跨域連攜的制度；但在23區，有一些事情東京都政府會去執行，所以不需要這樣的組合。

基本上，特別區財政能力較好，市町村稍弱，所以市町村方面較積極去促成跨域連攜案件，以降低施政成本。

(三)地方自治的制度不同

市町村是普通地方自治團體，23區是特別地方自治團體，兩者係來自不同的地方自治系統，財政分配的系統也不一樣，以致於雙方在相互合作方面的意願就會比較弱(詳如深度訪談代號 C2 與 E2 訪談內容)。

第四節 東京都在九縣市首腦會議與首都圈的跨域合作

本章第二節與第三節討論市町村區之間的跨域連攜問題，地域規模較屬基層；然而，「東京都廳」也是地方自治法人，係屬「廣域」自治體；而且位處「關東都會區」的中心，其與周邊縣市的跨域連攜自然是重要的課題。

一、九都縣市首腦會議

茲因東京都、埼玉縣、千葉縣、神奈川縣、橫濱市、川崎市、千葉市、埼玉市、相模原市，為大關東地區重要的地方自治體，其前四者為「廣域地方自治體」；

後五者則為「政令指定都市」。這九個「都、縣、市」，為求這個區域共同課題的都市整備工作，創造地域經濟的蓬勃發展，故設此一「九都縣市首腦會議」。



(一)九都縣市首腦會議的沿革

這個會議創立於 1979 年(昭和 54 年)，原本為「六都縣市首腦會議」。創立此一會議的目的，就是希望各個自治體之間，在「自由」、「率直」不拘的會議場合中，強化對於各種課題的認識。

在 1992 年之時，千葉市加入該會議；2003 年埼玉市加入；2010 年相模原市加入，因此成為當前的九都縣市的首腦會議。「首腦」的意思是各都縣市的首長，在「都」與「縣」稱為知事，在政令指定都市為「市長」。正因為各都縣市首腦都會參加，所以在會議期間，也是各類媒體新聞報導焦點，以致於各都縣市的行政單位都會充分準備參與該會議。該會議每年舉辦兩次，5 月與 11 月各舉辦一次，目前該會議已舉辦 69 次的首腦會議(截至 2016 年 5 月)。

(二)九都縣市首腦會議組織架構圖

由各都縣市首長出席的「首腦會議」之下，設有「企劃擔當部局長會議」、「廢棄物問題檢討委員會」、「環境問題對策委員會」與「防災危機管理對策委員會」(參照圖 5-10)。

在這四個一級委員會之下，尚有各種不同的二級部會或會議的組織，例如首都機能部會、地方分權擔當部會、減量化再資源化部會、地球溫暖化對策特別委員會、水質改善專門部會、合同防災訓練連絡部會等；該等二級單位共計有 16 個之多。

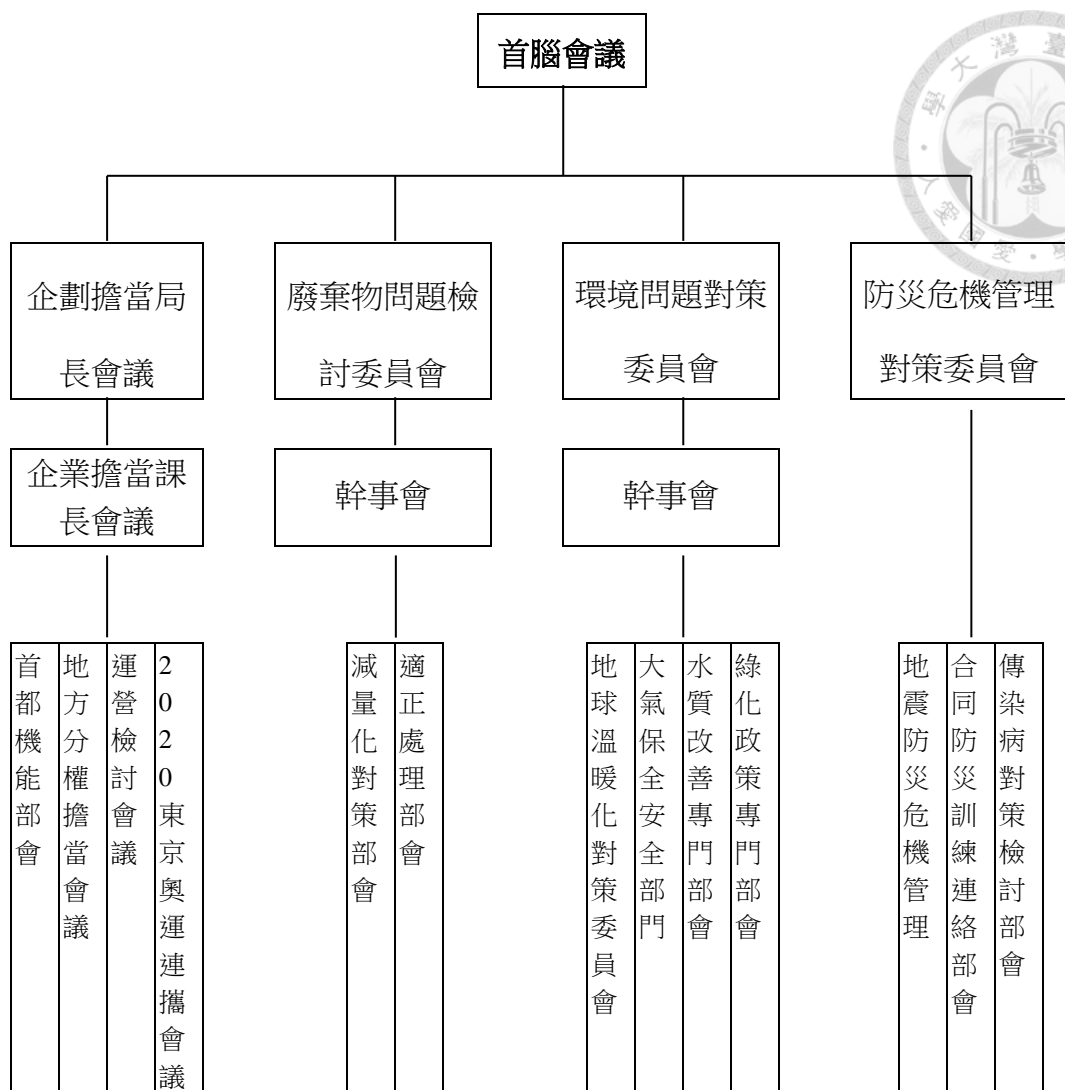


圖 5-10：九都縣市首腦會議組織架構圖

(三)運作成效

這個九都縣市的首腦會議，因為九個知事與市長都要出席，並且輪流主辦，所以平均每 4 年半會輪到各縣市主辦；每次都是關東地區的大事，中央內閣也都會派要員參加(如官房長官、文部科學省大臣與環境大臣等人參加)，而且新聞媒體也都會期待每一次的會議結論與未來的政策方向。每次報告的內容，針對各項的討論議案，都會有「檢討成果」與「今後對案」兩大項。

就 2016 年 5 月份的首腦會議來說，其主要檢討的內容有七大項，分別為多子家庭的住宅政策(家庭環境空間狹小)、身心障害者的勞動就業、高齡者的交通安全對策、外國人到訪熱中症的預防、里親制度的推進、福島縣的復興支援、地

方稅問題的檢討等等。這些討論項目，在各個分組討論，會先評估目前推動的進展以及目前的成果，並確認達成的進度。然後提出今後的對策方案。

就以多子家庭的住宅政策項目來說，針對家庭空間狹小，居住環境要改善的政策項目，該小組所做出的結論是要在首都圈地區，針對每年增加 1.3 萬戶的空屋(中古屋)，來進行活化利用。另外，建議由國家獎勵業界團體興建多子居住空間的家庭民間住宅；對於購買多子住宅(新屋或中古屋)者，應該改予稅制或金錢的優惠；以及，各級政府應支援中古住宅的活化再利用。

以上政策建議，因為部分已超出地方政府權限，所以「九都縣市首腦會議」，以九位首長聯名的方式，寫公開信給「內閣總理大臣」(安倍晉三)；「財務大臣」(麻生太郎)；「國土交通大臣」(石井啟一)；「內閣官房長官」(菅義偉)等人，使中央各部會能夠配合此項地方連攜的政策推動。

所以，就「九都縣市首腦會議」的作法，乃是「**地方主導、中央配合**」的跨域連攜制度，是政策研擬與執行性的組織，具地方特色，並解決各自地方政府無法單獨面對的問題。而下一部分要討論的「首都圈」，則展現出不同的跨域治理風貌。

二、「首都圈」的跨域治理模式

首都圈的範圍是指東京都茨城縣、埼玉縣、櫛木縣、群馬縣、千葉縣、神奈川縣、山梨縣，為 1 都 7 縣所組成的區域團體組織。圈內人口超過 4000 萬人，約佔全日本人口總數三分之一；但 GDP 佔全國一半以上，為日本經濟成長的火車頭；而且，其轄區約略等同於「東京都會圈」，因此更是受到國際所關注，普遍認為是具有國際影響力的都會圈。首都圈圈內自治體的有效整合，關乎該圈整體的發展甚鉅，其經濟效益的外溢效果更會影響周邊都市圈，甚至全日本的政治經濟發展。

(一)首都圈計畫的戰略目標與政策內容



以下茲就首都圈的戰略目標與政策內容分述說明：

1. 戰略目標有以下五大項：

- (1) 強化首都圈的競爭力；
- (2) 實現 4200 萬人口居住的美麗城市區域；
- (3) 實現一個可以安心生活，並強化災害防治的區域；
- (4) 落實環境保護；
- (5) 實現多樣化與活躍化的區域合作交流機制。

而在這五大的戰略目標下，又設有多項政策內容：如國際經濟據點的強化；強化產業創新；少子高齡化的區域計畫、利根川水質改善、歷史街道計畫、農漁村的活化、大規模地震對策、風害水害對策、地球暖化對策、森林與農地保護對策、南關東水質與綠化網絡政策、廣域觀光交流的推進、北關東文化共生地域的區域計畫...等。

(二) 廣域連攜的治理體系

1. 首都圈廣域計畫的策定組織是「首都圈廣域地方計畫協議會」，該協議會由東京都知事、7 個縣知事，5 個政令指定都市、主要市町村會長，以及首都圈「接鄰」的 4 個縣的知事(首都圈之外的縣)。此外，尚且包括經濟團體關東工商會議。這個會議的「行政幕僚」工作由「國土交通省關東地方整備局」擔任。

2. 「首都圈廣域地方計畫」完成後，經內閣「國土交通大臣」決定通過後，再依事務的權責分給歸屬之中央各省廳與各地方政府來執行。這個過程須受到「首都圈廣域地方計畫協議會」的監督；而且，在「國土交通省關東地方整備局」也會提出相關的檢討，必要時會召集會議檢討之。如若遇到重大情事變遷，要變更計畫內容，仍需要經過首都圈廣域地方計畫協議會決議通過後，再由國土交通大臣同意，方能變更計畫(王小茹、林思文，2012：28)。

(三) 計畫與預算



其作法係先確認戰略目標，然後再決定重點項目，再逐一形成計畫內容，具體內容計有 41 項的主要事業計畫，並且訂有 4 項的衡量指標，以衡量評估目標的達成度。

為使「首都圈廣域地方計畫」確實實行，並使其效益展現。「首都圈廣域地方協議會」會每年度對該計畫的推動成果進行評估，以了解推動進度、所遇的困難，以及研提後續因應對策等。評估的指標多項為「績效型指標」，並以之作為是否修正計畫的依據。

(四)廣域的運作模式

首都圈的計畫源於《國土形成計畫法》，依該法在日本全國區分為 8 個大區域，而首都圈區域是其中一個。計畫的成形來自於各個地方自治體的首長，中央各省(國土交通省、經濟產業省、農林水產省)為行政幕僚，以協助計畫的落實及政策評估的工作。所以，這是「法定」的組織，並配有中央計畫與財源，但治理的體系先以圈內的地方政府首長為主、輔以周邊縣份知事共同參與，以形成計畫¹⁰²。所以在首都圈的運作方面，相對於九都縣市首腦會議，中央政府扮演的角色不小，且為不同的治理模式。在首都圈計畫中，有中央資源與計畫搭配，每年定期召開，並有評估指標進行監控，這是九都縣市首腦會議所沒有的。

第五節 道州制與東京都行政區域調整的問題

面對「大關東地區」廣土眾民的公共事務治理，其如何有效治理，要採「跨域連攜」模式，還是「行政區域整併」模式？這部分出現「道州制」的討論，希望一勞永逸解決都、道、府、縣、市、町、村、區等地方自治體的轄區治理的問題。

一、「道州制」的意義

¹⁰² 參見「國土交通省關東地方整備局」網頁資料(<http://www.ktr.mlit.go.jp/>)；瀏覽日期：2016 年 7 月 11 日。

在 1990 年代後，有倡議者認為日本 47 都道府縣，加上 1742 個市町村區，如此多的地方自治團體，設置在有限的日本國土轄區中，實為過度細分，立論者建議應該予以整併。整併的同時，中央的職權應該下放給地方，以充實地方政府權能，此即為「道州制」的立論倡議。支持道州制的受訪學者指出(深度訪談代號 C1)：

目前都道府縣的制度已經運行了 130 多年，這在以前農業時代是可以，但以現在的經濟運作形態，就不大適合。如果關東地區可以整併的話，那這個地區的經濟活動就會更有效率；但是，如果僅僅只是合併的話，也不會有太多的意義。過去「平成大合併」期間，當時只是將地方的行政區域擴大，這之中並沒有權力的移轉。目前都道府縣的權力還是太弱了，中央政府還是要放出一些權力給地方政府，所以要同時搭配「道州制」的制度運作，讓各個「州」的自治權限可以更多，實現更多地方自治。

這位學者強調現行的行政區域劃分有整併的必要性，目標在於地方自治體的治理效率與經濟活動的創造力，其認為合併之後將可活絡地方經濟。而且，不能僅有合併，尚且要進行中央權限的下放，這樣才是完整道州制的論理主張。

二、東京都推行「道州制」所將面臨的問題

本研究在第二章第五節已針對各種關東地區若推行「道州制」所可能的整併方案進行羅列，主要計有九道州、十一道州與十三道州的劃分方式，這三種的劃分方式不管何種劃法，現在的東京都將與其他縣份去整併，如千葉縣、埼玉縣、神奈川縣，甚至包括山梨縣。若真的進行整併則將會形成一個超級大的地方自治體。受訪的某區區長指出(深度訪談代號 D1)：

我們 23 區不會贊同所謂的道州制；如果要推動道州制的话，這將代表東京都將會合併其他的縣，所以也代表不會再有東京都的存在，而且變成一個很大規模的地方政府，這對很多人是沒辦法接受的，而且這對日本的國民利益沒有很大的關連，所以這個提議並沒有非常看好。



而樣的意見是日本學界與實務界擔心的主要論點；針對這樣的說法，前述學者的回應如下(深度訪談代號 C1)：

將這 23 區的區域成立一個「都市州」，並由都市州來擔任「首都」的角色，行政地位與一般的州是一樣的。若將東京都與其他縣合併會有「東京一極集中」的問題，尤其在關東這個地區，在可見的未來，全日本人口可能會超過一半的人口定居在關東地區，這要如何解決？所以在設立「關東州」的時候，並將 23 區改制為一都市州，同時其他 6-9 個州也應該要「一起成立」；而且成立之後，中央政府同時要將其「權限」下放給地方政府，這個才不會讓集中的問題越來越嚴重。

所以這位學者也肯定東京都再與其他縣市合併之後，會出現所謂「東京一極集中」的問題，並或有「葉爾欽效應」(Yeltsin effect)的危險。所以，如果要成立道州制的话，東京都 23 區應該獨立出來變成一個「都市州」，扣除「都市州」之後，全日本再去進行行政區域整併。

1943 年東京市與東京府進行合併成為當前的「東京都」；然而，面對「道州制」的政策倡議，東京都(或 23 區)反而變成最棘手的部分。若如上述學者的倡議，那東京核心區域，將又會回到 1943 年的行政區域範圍。

另外，值得注意的是，在日本「平成」年間，有進行大規模的市町村整併，尤其在人口偏少的縣份；這些縣份之所以出現整併，乃係因為人口持續減少，以及減少行政組織運作的費用，固由中央大規模推動整併工作。但在東京都內，日本雖然全國的總人口是減少的，但就東京而言，人口仍在增加，加上東京都的財政相對於偏遠的縣份尚屬良好，固無整併的必要。然而，預計 2020 年以後，東京都的人口也會開始減少，屆時就可能出現檢討整併的公共討論。

第六節 小結

一、日本自 2011 年修改《地方自治法》後，其廣域連攜制度為「連攜協約」、

「協議會」、「機關的共同設置」、「事務的委託」、「事務的代替執行」、「一部事務組合」與「廣域連合」。前五種不須成立法人組織；後兩者需要成立法人組織。這七大類別以「事務的委託」使用的情形最多。



二、在東京都的基層地方自治體，區部各特別區的跨域連攜，與市町村部之間的跨域連攜展現出不同模式。區部的廣域連攜多為 23 區全部加入；市町村部多為選擇性加入，多是 3-10 市町村組成的組合；市町村的財政狀況較差，所以較積極參加廣域連攜制度。

三、東京二十三區清掃事務組合，原本為東京都廳的職權，2000 年移交給 23 區，23 區也無法單獨經營，遂組成一部事務組合由 23 區組成法人組織經營；各區的負擔金除依重量計算外，尚有公平機制，若該區設有焚化爐或垃圾掩埋場者，則降低負擔金給付。另外，在日本因水道業務為市町村業務，所以東京都水道局原本服務範圍僅限於 23 區，但後因市町村役所經營水道困難，技術落後，且不具經營效率，故紛紛以「事務的委託」交由東京都廳處理，目前僅剩少數自治體未加入。

四、東京都廣域自治體的廣域連攜運作主要有二。前者為「九都縣市首腦會議」由地方自主發起，每年舉辦兩次，自由發想議題，研提創意對策，逐次檢討進度；後再交由日本內閣促其配合辦理，為「地方主導、中央配合」的地方治理模式。後者為「首都圈」計畫，此為法定的廣域都市計畫，「國土交通省」為行政幕僚單位，在地方由圈內各級首長組成協議會以形成推動的計畫內容，故在這個廣域的地方計畫中，中央扮演不小的角色。

五、1990 年以來，日本各界所推動之《道州制》，目前並未受到多數民眾接受。在東京都，其所遇到的困難是，東京都將與其他縣份進行合併，但合併之後，將成為超級地方自治體，無助於當前日本「東京一極集中」問題的解決。



第六章 結論



本章為結論章，謹分成兩節進行整理。第一節統整各章的研究發現；第二節將從東京都制的運作經驗，或可作為我國大都市制度變革的參考。以下分述說明之。

第一節 研究發現

一、理論層面

(一)三大理論之間的辯論：針對大都市區域的研究，主要討論的理論為「傳統改革主義者」、「公共選擇理論」與「新區域主義」三者。「傳統改革主義者」理論主張以行政區域「整併」，並透過大規模單一政府，統整處理大都市的事物，此一作法將可避免行政區域過小所產生的不經濟問題。「公共選擇理論」以政治經濟學的方式研究地方政府制度，並以「市場」的角度出發，認為地方政府之間應是競爭關係，以提供人民多元的「選擇」，並透過人民「用腳投票」的選擇，促進公共服務優質化。就「新區域主義」來說，其立論以「區域」的角度來看待公共事務；而且，因全球化所帶來的疆界穿透問題，更使公共問題應該要彈性處理；故以「網絡」角度認為地方政府可策略性結盟各個功能節點，以截長補短、互通有無，使公共問題獲得完善處理。

(二)新區域主義解釋當代大都市區域治理的優點：茲因全球化所帶來的產業結構調整、資本快速流動、都市空間變遷、都市界限的模糊化與都市建設需求問題；尤其，當前地方政府財政困窘、社會福利支出大增的年代，這迫使政府重新思考其功能與定位。過去「中央、地方」單一維度思考應予轉變，應加入地方政府與周邊「利害關係人(團體)」的協力治理觀點，同時亦應連結在地團體，及回應基層民主的服務需求。因此，在新區域主義之下，看待大都市的公共治理，將從立體的維度看待公共問題，藉此將更容易看到大都市的

治理問題全貌。

二、日本地方制度的發展

(一)日本地方制度的發展起源於明治維新：現代日本地方制度起源於 1869 年的

「明治維新」及其隨後的「版籍奉還」；後續經過「廢藩置縣」成為當代「縣制」的雛型；其後，再經過「府縣合併」及大都市制度的發展，最終成為當前一都二府一道四十三縣的體制。

(二)日本地方制度體制的民主化係漸進而成：在江戶時期日本中央與地方關係為高度中央集權及低度的地方分權；明治維新之後，基層自治體的議會組織誕生，略具民主政治的初階階段；到了第二次世界大戰之後，地方體制全面民主化，都道府縣及市町村區的首長及地方議會全部以人民直選的方式選出。

(三)兩套大都市制度的設計：日本二戰之後，人口快速成長，人口大量湧入都市地區。為應大都市都市化進程，日本地方制度亦逐步設計大都市制度。在「東京都」設有「都區制度」以應對人口高度密集，以及有「東京市」歷史傳統的 23 特別區制度。另外，就其他 46 道府縣係依人口多寡來區分都市制度的等級，5 萬人為一般市；達 20 萬人者可申請設為中核市；人口達 50 萬人者，得申請改制為「政令指定都市」，其職權可達都道府縣職權的 80%。

三、東京都政府體制的制度

(一)東京都政府結構為二元體制，都議會議員與都知事皆為民選產生，並設有不信任投票與解散議會的制衡機制；就東京都廳的體制，日本地方自治法已廢除一級機關上限數，故東京都廳有完整的「自主組織權」。

(二)東京都廳因都廳財政日漸緊縮，都廳人事編制已由 1990 年代的 22 萬人體制，逐步縮編為 16 萬 5 千人；當前東京都廳仍屬財政困難階段，待 2020 年東京奧運之後，將會再度進行體制的縮編。而東京都有 16 萬 5 千個人事職缺，代表東京都廳並非單純政策規劃的廣域自治體，仍從事甚多政策執行，

甚至服務遞送的公共服務。

(三)東京都的體制成形於 1943 年東京府、市的合併；1947 年地方制度民主化，23 區由都廳的「內部組織」改制為基礎自治體，區長與區議員皆為民選產生；1952 年日本以強化戰後復興、大興土木為由，取消特別區區長的民選，而且區再改回隸屬都廳的內部團體；1974 年東京都內民主化勢力抬頭，再度修改《地方自治法》，使得特別區長再度恢復民選；2000 年的修法，都廳再度下放職權給特別區。

(四)東京都制的「都區財政調整制度」，其作法係將原「區稅」，如「固定資產稅」、「市町村民稅(法人分)」與「特別土地保有稅」予以「都稅化」。而此收得的「財政調整金」，東京都廳分得其中 45%，23 區分得 55%。東京都廳收得這些錢從事「大都市事務」；23 區依基本財政需要額與收入額進行分配，基本上稅收豐餘的區分的少；稅收有限的區分的多。

(五)東京都制為從歷史發展的過程來看為歷史妥協的結果，前因影響後果，並形成歷史發展路徑，逐漸演變為當前的東京都制與都區制度。

四、東京都一都兩制的運作體制

(一)1943 年東京市與東京府的行政區域整併，其所代表的意涵為都市政府體制「效率」的追求；而 1947 年東京都制的再變革，係以「民主」的觀點變革位處基層的 23 區政府體制。此後特別區制度的變革就在民主與效率之間進行調整。

(二)在 1952 年到 1975 年，東京都 23 區沒有特別區的區長選舉，在欠缺基層民主的情況下，加上市民意識抬頭，使得政府施政的效率逐年難以展現。尤其在鄰避型公共政策的推動上。

(三)東京都 23 區的一體性，係建立在都區之間的財政調整制度，使都廳可從事水道與消防等大都市事物；此外，可讓富有的區與財政困難的區調和，避免

財政落差。另外，23 特別區之間權限幾為一致，僅富有的區，因財政許可，所以在給付行政與社會福利上出現差異。而市町村部因有些市得以改制為「中核市」(如八王子市)，而使 26 市 5 町 8 村之間出現職權差異。

(四)在東京都一都兩制的評估上，經論文的質性訪談，有維持現狀論、首都地位論、制度變革論、制度齊一論與都區一體論的不同說法。總體來說，一都兩制的設計，支持維持者多於變革者。

五、東京都內外部區域治理與行政區域調整

(一)日本自 2011 年修改《地方自治法》後，其廣域連攜制度為「連攜協約」、「協議會」、「機關的共同設置」、「事務的委託」、「事務的代替執行」、「一部事務組合」與「廣域連合」。前五種不須成立法人組織；後兩者需要成立法人組織。這七大類別以「事務的委託」使用的情形最多。

(二)在東京都的基層地方自治體，區部各特別區的跨域連攜，與市町村部之間的跨域連攜展現出不同模式。區部的廣域連攜多為 23 區全部加入；市町村部多為選擇性加入，多是 3-10 市町村組成的組合；市町村的財政狀況較差，所以較積極參加廣域連攜制度。

(三)東京二十三區清掃事務組合，原本為東京都廳的職權，2000 年移交給 23 區，23 區也無法單獨經營，遂組成一部事務組合由 23 區組成法人組織經營；各區的負擔金除依重量計算外，尚有公平機制，若該區設有焚化爐或垃圾掩埋場者，則降低負擔金給付。另外，在日本因水道業務為市町村業務，所以東京都水道局原本服務範圍僅限於 23 區，但後因市町村役所經營水道困難，技術落後，且不具經營效率，故紛紛以「事務的委託」交由東京都廳處理，目前僅剩少數自治體未加入。

(四)東京都廣域自治體的廣域連攜運作主要有二。前者為「九都縣市首腦會議」由地方自主發起，後再交由日本內閣促其配合辦理，為「地方主導、中央配

合」的地方治理模式。後者為「首都圈」計畫，此為法定的廣域都市計畫，「國土交通省」為行政幕僚單位，在地方由圈內各級首長組成協議會以形成推動的計畫內容，故在這個廣域的地方計畫中，中央扮演不小的角色。

(五)西元 1990 年以來，日本各界所推動之「道州制」，目前並未受到多數民眾接受。在東京都，其所遇到的困難是，東京都將與其他縣份進行合併，但合併之後，將成為超級地方自治體，無助於當前日本「東京一極集中」問題的解決。

(六)「九都縣市首腦會議」由地方自主發起，每年舉辦兩次，自由發想議題，研提創意對策，逐次檢討；其發起之議題，因該九都縣市政經地位與人口，致中央內閣各省廳也會主動派人參加，並對其會議結論加以重視與因應。

(七)「關東圈」的廣域治理，係來自《國土形成計畫法》，並依法律成立「首都圈廣域地方計畫協議會」，成員除圈內所轄都、縣以外，尚且包括政令指定都市，以及與首都圈接鄰的四個縣份也可以同參與政策討論與制定。整體來說，此為體制內之跨域計畫，有法定組織，並配有財源及中央行政幕僚，以及法律所要求的政策評估機制。

第二節 對台灣大都市制度的啟發與建議

一、同一個地方自治體面對都市化程度不一的次級地方組織，得有不同的體制設計：

誠如東京都制，核心 23 區為特別區的制度；較屬郊外的地區為市町村制，不同都市化程度地區對應的公共問題不同，自然須以不同的體制來面對。台灣的直轄市體制，其所轄之區，除原住民區外，皆為同一體制，但各區城市發展程度迥異，實有制度差異化的必要。

二、可經由東京都下水道、清掃事物的職任歸屬，界定上層政府與下層政府之間

的職權關係：

從東京都制的發展歷程來看，有些事物「都政化」變成都廳的職權，但也有些業務下放地方政府。建議將這些權力移轉的個案，作為台灣直轄市、縣市政府與鄉鎮市區任務職權調整的參考。

三、日本廣域連攜制度類型化與細緻化的作法值得我國地方制度法修法的參考：

日本的廣域連攜制度歷經數次調整，已逐漸摸索出值得推廣的作業模式，不同公共問題與結構對應於不同類型的廣域連攜制度。建議我國茲就《日本地方自治法》中關於廣域連攜制度的法令進行分析與研究，並就運作良好的個案制作成範例來加以推廣。

參考文獻



中文書目

- 王小茹、林思文，2012，《日本廣域行政之計畫與預算協調機制》(出國考察報告)，台北：行政院經濟建設委員會。
- 江大樹，2000，〈臺灣行政區劃調整的回顧與前瞻〉，《暨大學報》，4(2)：51-70。
- 呂育誠，2006，《地方政府管理：結構與功能的分析》，台北：元照出版社。
- 呂育誠，2007，《地方政府治理概念與落實途徑之研究》，台北：元照出版社。
- 任雲楠譯，2008，《公共行政比較分析》，台北：韋伯文化出版有限公司。譯自
B. Guy Peters. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Routledge.
- 李長晏，2007，《邁向府際合作治理：理論與實踐》，台北：元照出版社。
- 李長晏，2009，〈北台與高高屏區域聯盟治理營運之比較〉，《台灣民主季刊》，6(2)：1-60。
- 林明德，1996，《日本近代史》，台北：三民書局。
- 林秋水，2001，《日本國會權限》，台北：水牛出版社。
- 周志龍，2006，《世界都市：競爭策略與產業》，台北：詹氏書局。
- 洪世鍵，2008，《大都市區治理：理論演進與運行模式》，南京：東南大學出版社。
- 紀俊臣，1996，《直轄市之自治法制設計評析》，台北：時英出版社。
- 紀俊臣主持，2002，《地方政府組織結構與功能之研究》，台北：內政部。
- 紀俊臣，2004，《地方政府與地方制度法》，台北：時英出版社。
- 涂豐恩，2015，《大人的日本史》，台北：平安文化有限公司。
- 夏鑄九，2002，〈當前台灣的領域治理：問題與展望〉，蘇永欽(編)，《地方自治：落實人民主權的第一步》，台北：新台灣人文教基金會，頁 119-172。
- 張正修，2000，《地方制度法：理論與實用(一)》，台北：學林文化事業有限公司。
- 張正修，2009，《地方制度法：理論與實用》，台北：新學林出版股份有限公司。



- 高永光，2012，〈全球化下之地方治理〉，《公共治理季刊》，139：1-13。
- 野崎孝男，2010，〈他山之石：日本的特別區及都區制度〉，《新社會》，20(10)：13-19。
- 許介麟、楊鈞池，2006，《日本政治制度》，台北：三民書局。
- 郭冬梅，2008，《日本近代地方自治制度的形成》，北京：商務印書館。
- 梅心怡、趙家璧，2014，《江戶一八五三年》，台北：聯經出版事業股份有限公司。
- 陳立剛，2006，〈都會區政府體制探究：以台北縣市合併為例〉，「地方制度改造與跨域治理座談會」(1月6日)，台北：東吳大學。
- 陳建仁，2008，〈單一制國家中央與地方夥伴之建構：以日本地方分權改革為例〉，《東吳政治學報》，26(4)：97-143。
- 陳建仁，2011a，《從中央支配到地方自主—日本地方分權改革的軌跡與省思》，台北：Airiti Press。
- 陳建仁，2011b，〈日本廣域行政地方立法機關的探討〉，《問題與研究》，50(3)：49-74。
- 陳殿權，1979，《台北市改制過程之研究》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃錦堂，2004，《垃圾處理設施興建及區域性合作機制之規劃調查》，台北：行政院環境保護署。
- 黃錦堂，2012，《地方制度法論》，台北：元照出版社。
- 楊鈞池，2009，〈全球化與地方治理：以2000年日本地方分權化改革為例〉，《高
大法學論叢》，5：23-46。
- 楊衛隆，2009，《大和失格：大日本帝國滅亡記》，香港：香港財經出版社。
- 萬鵬飛、白智立(編)，2009《日本地方政府法選編》，北京：北京大學出版社。
- 劉子昱、廖達琪，2011，〈大都民主治理的跨國比較〉，《城市學學刊》，2(2)：33-56。

- 劉文仕，2011，《全球化下臺灣垂直分權體系的變革：借鑑法國地方治理發展經驗》，台北：中國文化大學中山學術研究所。
- 劉明德，1998，《重構台灣縣市政府組織》，台北：翰蘆出版社。
- 劉錦秀譯，2005，《日本史圖解》，台北：城邦文化。譯自河合敦(1997)，《早わかり日本史》，東京：日本実業出版社。
- 趙永茂，1991，〈地方分權理論之建構與爭議〉，《政治科學論叢》，3：155-183。
- 趙永茂，1992，〈中央集權與地方分權理論之整合〉，《社會科學論叢》，40：67-92。
- 趙永茂，1997，〈地方政府組織設計與組織重組問題之探討：兼論台灣地方政府組織重組問題〉，《政治科學論叢》，8：183-212。
- 趙永茂，2002，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- 趙永茂，2003，〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉，《政治科學論叢》，18：53-70。
- 趙永茂，2007，〈從地方治理論台灣地方政治發展的基本問題〉，《政治科學論叢》，31：1-18。
- 趙永茂，2008，〈地方自治面臨的挑戰與發展趨勢〉，《研習論壇》，97：1-14。
- 趙永茂、孫同文、江大樹(編)，2004，《府際關係》，台北：元照出版公司。
- 趙永茂、陳銘顯、王皓平，2011，〈建構都會多元中心的治理：反思都市發展不對稱與民主赤字問題〉，《政治科學論叢》，49：1-32。
- 蕭全政，2006，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠圖書股份有限公司。
- 蕭全政，2011，〈三都十五縣的全球定位與脈絡架構〉，《3都15縣政策規劃建議書》，台北：內政部民政司。
- 謝良宋，2011，《日本・東京の地理》，台北：致良出版有限公司。
- 薛曉源、陳家剛編，2007，《全球化與新制度主義》，台北：五南圖書出版有限公司。

薄慶玖編著，2001，《地方政府與自治》，台北：五南圖書出版有限公司。

日文書目

一般財団法人森紀念財団都市戰略研究所，2013，《東京未來シナリオ 2035-4つのシナリオと都市戰略提言》，東京：一般財団法人森紀念財団都市戰略研究所。

山崎正，2002，《東京都知事の研究》，東京：株式会社明石書店。

大阪府自治制度研究會 2010〈東京都制の分析〉《第3回大阪府自治研究会》，大阪：大阪府。

大杉寛，2011，〈日本の大都市制度〉，《分野別自治制度及びその運用に関する説明資料 No.20》，東京：財団法人自治体国際化協会。

小坂紀一郎，2003，《一番やさしい自治体財政の本》，東京：学陽書房。

大前研一，2014，《日本の論点：2015~16》，東京：プレジント社。

川野澄恵，2105，《2020 東京・首都圏未來予想図》，東京：株式會社宝島社。

小宮昌平、岩見良太郎、武居秀樹(編)，2007，《石原都政の検証—世界都市・マネーゲーム・大東京主義》，東京：青木書店株式会社。

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(編)，2014，《2015 年日本はこうなる》，東京：東洋經濟新報社。

大森彌，1979〈東京都政の研究—普選下の東京市政の構造〉《総合都市研究》，6：21-31。

今井照，2010，〈東京都区制度から考える「大阪都構想」〉，《市政研究》，169：30-39。

木村俊介，2015，《連携の仕組み：一部事務組合と広域連合の仕組み》，東京：第一法規株式会社。

日本都市センター，2008，《分権型社會の都市行政と組織改革に関する調査研

- 究》，東京：財団法人日本都市センター。
- 内貴滋，2009，《英国行政大改革と日本》，東京：株式会社ぎゅうせい。
- 中庭光彦，2011，〈多摩地域水道の都営一元化における広域化の意味〉，《経営情報研究》，15：19-52。
- 中嶋久人，2010，《首都東京の近代化と市民社会》，東京：吉川弘文館株式会社。
- 公益財団法人日本都市センター(編)，2013，《殴米諸國にみる大都市制度》，東京：公益財団法人日本都市センター。
- 公益財団法人特別区協議会，2010，《東京 23 区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」》，東京：公益財団法人特別区協議会。
- 公益財団法人特別区協議会，2011，《東京 23 区のおいたち：東京大都市地域の自治史》，東京：公益財団法人特別区協議会。
- 公益財団法人特別区協議会，2015，《東京 23 区のしくみ：ユニークのフィール》，東京：公益財団法人特別区協議会。
- 公益財団法人特別区協議会，2015，《東京 23 区のふしぎ：自治のかたち歴史の残像》，東京：公益財団法人特別区協議会。
- 公益財団法人特別区協議会，2015，《東京 23 区のわくぐみ》，東京：公益財団法人特別区協議会。
- 市川宏雄(編著)，2002，《東京都を讀む事典》，東京：東洋経済新報社。
- 市川宏雄，2015，《東京 2025：ポスト五論の都市戦略》，東京：東洋経済新報社。
- 市川宏雄，2015，《東京一極集中が日本を救う》，東京：株式会社ディスカヴァー・トゥエンティワン。
- 市川宏雄、久保隆行，2012，《東京の未來戦略：大変貌する世界最大の都市圏》，東京：東洋経済新報社。
- 田中英道，2014，《本当はすごい：東京の歴史》，東京：株式会社ミネルヴァ書

房。

田中豐治，1989，《地方行政組織變革の展望》，東京：学文社。

本多滝夫、榊原秀訓，2014，《どこに向かう地方分権改革：地方分権改革の總括と地方自治の課題》，東京：株式会社自治体研究社。

北山俊哉，2010，〈日本の地方自治の発展〉，村松崎夫編《地方自治》，東京：東洋經濟新報社。

北村亘，2013，《政令指定都市》，東京：中央公論新社。

西東京市，2002，《西東京市市民參加條例逐條解說》，東京：西東京市。

西東京市企劃財政課，2015，《西東京市財政白皮書》，東京：西東京市企劃財政課。

永尾俊彦，2011，《貧困都政：日本一豊かな自治体の現實》，東京：岩波書店。

石原俊彦(編)，2012，《地方自治体業務改善》，兵庫：関西學院大學出版会。

石原俊彦、山之内稔，2011，《地方自治体組織論》，兵庫：関西學院大學出版社。

石原慎太郎，2015，《東京革命：わが都政の回顧録》，東京：株式会社幻冬社。

可部哲生(編著)，2014，《図説日本の財政》，東京：東洋經濟新報社。

加藤陽三，1943，《東京都制概説》，東京：良書普及會。

江口克彦，2007，《地域主権型道州制：日本の新しい「国家のかたち」》，東京：PHP 研究所。

江口克彦，2009，《圖解地域主権型がよくわかる本》，東京：PHP 研究所。

辻山幸宣、岩崎忠，2012，《大都市制度と自治の行方》，東京：株式会社公人社。

老川祥一(編)，2000，《よくわかる地方自治のしくみと役割》，東京：株式会社法学書院。

地方自治制度研究会，2007，《逐條解說地方分権改革推進法》，東京：株式会社ぎょうせい。





- 竹内誠、古泉弘，1997，《東京都の歴史》，東京：山川出版社。
- 池田利道，2015，《23区格差》，東京：中央公論新社。
- 西村茂、廣田全男，《大都市における自治の課題と自治体間連携：第30次地方
制度調査会答申を踏まえて》，東京：自治体問題研究所。
- 西尾勝，2007，《地方分権改革》，東京：東京大學出版會。
- 安倍晋三，2013，《新しい国へ：美しい国へ》，東京：株式會社文藝春秋。
- 舛添要一，2014，《東京を変える、日本が変わる》，東京：實業之日本社。
- 宇賀克也，2013，《地方自治法概説》，東京：株式会社有斐閣。
- 池田利道，2015，《23区格差》，東京：中央公論新社。
- 佐々木信夫，1991，《都庁：もうひとつの政府》，東京：株式会社岩波書店。
- 佐々木信夫，2002，《市町村合併》，東京：株式會社筑摩書房。
- 佐々木信夫，2003，《東京都政—明日への検証》，東京：株式会社岩波書店。
- 佐々木信夫，2006，《自治体をどう変えるか》，東京：株式会社筑摩書房。
- 佐々木信夫，2009，《現代地方自治》，東京：學陽書房。
- 佐々木信夫，2010，《道州制》，東京：株式会社筑摩書房。
- 佐々木信夫，2011，《都知事：権力と都政》，東京：中央公論新社。
- 佐々木信夫，2013，《新たな「日本」のかたち：脱中央依存と道州制》，東京：
株式會社角川マガジズ。
- 佐々木信夫，2015，《人口減少時代の地方創生論》，東京：株式会社 PHP 研究
所。
- 佐々木信夫，2016，《地方議員》，東京：PHP 研究所。
- 佐々木信夫、外山公美、牛山久仁彦、土居丈朗、岩井奉信，2011，《現代地方
自治の課題》，東京：學陽書房。
- 村松崎夫(編)，1995，《東京の政治》，東京：都市出版株式会社。



- 佐藤草平，2011，〈都区制度における一体性と財政調整制度—経路依存性からみる都市空間としての——一体性と三部経済制および都区財政調整制度〉，《自治総研通巻》，388：67-93。
- 住澤整，2014，《日本の税制》，東京：株式会社財経詳報社。
- 国土交通省，2011，《首都圏白書》，東京：国土交通省。
- 青山やすし，2004，《石原都政副知事ノート》，東京：株式会社平凡社。
- 金井利之，2007，《自治制度》，東京：東京大學出版会。
- 松村岐夫、稲継裕昭、財団法人日本都市センター，2009，《分権改革は都市行政機構を考えたか》，東京：第一法規株式会社。
- 松谷明彦，2015，《東京劣化：地方以上に劇的な首都の人口問題》，東京：株式会社 PHP 研究所。
- 東京二十三区清掃一部事務組合，2016，《平成 28 年度予算のあらまし》，東京：東京二十三区清掃一部事務組合。
- 東京市政調査会研究室，2007，《構造改革特区》，東京：株式会社ぎょうせい。
- 東京市政調査会，1993，《大都市行政の改革と理念：その歴史的展開》，東京：日本評論社株式会社。
- 東京自治研究センター(編)，2005，《東京白書 II：再生・市民まちづくり》，東京自治研究センター。
- 東京自治研究センター(編)，2009，《石原都政 10 年の検証証》，東京：東京自治研究センター。
- 東京自治問題研究所(編)，2012，《東京から問う地域主権改革》，東京：東京自治問題研究所。
- 東京都水道局，2013，《東京水道経営プラン 2013》，東京都水道局。
- 東京都水道局，2015，《東京の水道》，東京：東京都水道局。

東京都生活文化スポーツ局広報広聴部広報課，2010，《都政 2010》，東京：東京都生活文化スポーツ局広報広聴部広報課。

東京都生活文化スポーツ局広報広聴部広報課，2014，《都政 2014》，東京：東京都生活文化スポーツ局広報広聴部広報課。

東京都生活文化局広報広聴部広報課，2010，《東京・あの日・あの時》，東京：東京都生活文化局広報広聴部都民の声課。

東京都市開発研究会(編)，2014，《東京 2020 計画地図》，東京：東京都市開発研究会。

東京都知事本局計画調整部計画調整課，2011，《「2020 年の東京」への実行プログラム 2012》，東京：東京都知事本局計画調整部計画調整課。

東京都知事本局計画調整部計画調整課，2013，《「2020 年の東京」へのアクションプログラム 2013》，東京：東京都知事本局計画調整部計画調整課。

東京都政府政策企画局計画部計画課，2014，《東京都長期ビジョン：世界一の都市・東京の実現を目指して》，東京：東京都生活文化局広報広聴部都民の声課。

東京都財務局，2014，《東京都の財政状況と都債》，東京：東京都財務局。

東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課，2009，《東京の都市づくりビジョン(改定)》，東京：東京都都市整備局都市づくり政策部広域調整課。


東京都教育委員会，2012，《江戸から東京へ》，東京：東京都教育委員会。

東京都総務局行政部振興企劃課，2010，《東京都区市町村年報》，東京：東京都総務局行政部振興企劃課。

東郷尚武，1993，《東京改造計画の軌跡》，東京：財団法人東京市政調査会。

学陽書房編集部，2012，《都政六法》，東京：学陽書房。

兼子仁，2012，《変革期の地方自治法》，東京：岩波書店。

- 
- 南谷果林，2014，《江戸・東京：歴史を愉しむ》，東京：株式会社西東社。
- 砂原庸介，2012，《大阪一大都市は国家を超えるか》，東京：中央公論新社。
- 神野直彦(編)，1995，《都市を經營する》，東京：都市出版。
- 神野直彦、小西砂千夫，2014，《日本の地方財政》，東京：株式会社有斐閣。
- 財団法人日本都市センター，2011，《第8回都市政策研究交流会—都市自治体行政の専門性確保》，東京：財団法人日本都市センター
- 後藤雄一，2008，《首都破綻》，東京：株式会社日本評論社。
- 栗原利美，2012，《東京都区制度の歴史と課題》，東京：公人の友社。
- 特別區長事務局，2012，《都区制次に関する参考資料》，東京：特別區事務局。
- 時事通信社，2015，《人口急減と自治体消滅》，東京：株式会社時事通信社。
- 高橋由伸、菅野峰明等，1997，《新しい都市地理學》，東京：株式会社東洋書林。
- 渡辺治、進藤兵，2011，《東京をどうするか：福祉と環境の都市構想》，東京：岩波書店。
- 野村総合研究所，2007，《2015年の日本：新たな「開国」の時代へ》，東京：野村総合研究所。
- 都政財政問題研究会，2014，《体系財政用語事典》，東京：都政新報社。
- 勝田政治，2000，《廃藩置県》，東京：株式会社講談社。
- 統計確率研究會，2014，《日本人の平均》，東京：株式会社 KADOKAWA。
- 御厨貴編，1994，《都政の五十年：シリーズ東京を考える》，東京：都市出版株式会社。
- 須田春海，2010，《東京都政》，東京：生活社。
- 曾我謙悟、待鳥聰史，2007，《日本の地方政治：二元代表制政府の政策選択》，名古屋：名古屋大學出版会。
- 堺屋太一，2013，《「維新」する覺悟》，東京：株式會社文藝春秋。



- 堺屋太一、上山信一、原英史，2012，《図解大阪維新と大阪都は何か》，東京：株式会社幻冬社。
- 越澤明，1991，《東京の都市計画》，東京：岩波書局。
- 越澤明，2011，《後藤新平：大震災と帝都復興》，東京：株式会社筑摩書房。
- 源川真希，2007，《東京市政：首都の近現代史》，東京：日本経済評論社。
- 塚田博康，2002，《東京都の肖像：歴代知事は何残したか》，東京：都政新報社。
- 新宿から日本を考える会，2010，《どうなってるの？新宿の家計簿は？》，東京：新宿から日本を考える会。
- 増田寛也，2014，《地方消滅：東京一極集中が招く人口急減》，東京：中央公論新社。
- 増田寛也，2015，《東京消滅：介護破綻と地方移住》，東京：中央公論新社。
- 増田寛也、河合雅司，2015，《地方消滅と東京老化：日本を再生する8つの提言》，東京：株式会社ビジネス社。
- 稲垣浩，2015，《戦後地方自治と組織編成》，東京：吉田書店。
- 諸富徹，2012，《グロロル化と大都市圏がバナンスの変容》，《第2回関西方面の学識者と実務家との研究交流会》，東京：公益財団法人日本都市センター，頁3-24。
- 総務省，2014，《地方財政白書》，東京：総務省。
- 橋下徹、堺屋太一，2011，《体制維新—大阪都》，東京：文藝春秋株式会社。
- 橋本行史(編著)，2010，《現代地方自治論》，東京：ミネルヴァ書房株式会社。
- 橋本健二，2011，《階級都市—格差が街を侵食する》，東京：株式会社筑摩書房。
- 磯崎初仁(編著)，2010，《変革の中の地方政府：自治・分権の制度設計》，東京：中央大學出版部。
- 藤井讓治、伊藤之雄，2010，《日本の歴史：近世・近現代編》，東京：株式会社

ミネルヴァ書房。

藤田弘夫，1993，《都市の論理》，東京：中央公論社。

藤野敦，2002，《東京都の誕生》，東京：株式会社吉川弘文館。

櫻井良樹，2003，《帝都東京の近代政治史》，東京：株式会社日本經濟評論社。



英文書目

Scott, A. J., 2001. "Globalization and the Rise of City-regions." *European Planning Studies* 9(17) : 813-826.

Barnes, W. R., 2012. "Toward a More Useful Way of Understanding Regional Governance." Paper presented at the Building Resilient Regions Conference, Vienna, Austria.

Bish, R. and Ostrom. V., 1996. *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Brenner, N., 2002. "Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview." *Cities* 19(1): 3-21.

Champion, A. G., 2001. "A Changing Demographic Regime and Evolving Polycentric Urban Regions: Consequences for the Size, Composition and Distribution of City Populations." *Urban Studies* 38(4): 657-677.

Dahl, R. A., 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Heaven: Yale University Press.

Edward, G., 2001. *Triumph of the City*. New York: Penguin Books.

Feiock, R. C.(ed), 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.

Frag, G. E., 1999. *City Making: Building Communities Without Building Walls*.



- Princeton: Princeton University Press.
- Frederickson, H. G. and Smith, K. B., 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
- Friedman, J.(ed). *Urban and Regional Governance in the Asia Pacific*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Gough, R., 2009. *With a Little Help From Our Friends: International Lessons for English Local Government*. London: Local Government Association.
- Gulick, L. H. and Urwick L. F., 1937. “Note on the Theory of Organization” *Science of Administration*. New York: Institution of Public Administration.
- Gulick, L. H., 1962. *The Metropolitan Problem and American Idea*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hall, J. W.,1970. *Japan: From Prehistory to Modern Times*. New York, Dell Publishing Co., Inc.
- Jacobs, J., 1984. *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*. New York: Random House.
- Murphy, T. P. and Florestano P. S., 1973. *The Allocation of Local and Area-wide Functions*. Maryland: University of Maryland.
- Ostrom, V., 1989. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Peters, G. B., 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence : University Press of Kansas.
- Kettle, D. F., 2015. *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century*. Maryland: John Hopkins University University.
- Kloosterman, Robert C. and Sako Musterd, 2001. “The Polycentric Urban Region:



- Towards a Research Agenda.” *Urban Studies* 38: 623-633.
- Madison, A., Alexander, H. and Jay, J. 2010. *The Federalist Papers*. New York: Palgrave Macmillan.
- Magnusson, W., 1996. *The Search for Political Space: Globalization, Social movements, and Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.
- Rao, N., 2007. *Cities in Transition: Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas*. New York: Routledge.
- Rusk, D., 2003. *Cities Without Suburbs*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Sanction, A., 2008. *The Limits of Boundaries: Why City-regions Cannot be Self-governing*. London: McGill-Queen’s University Press.
- Sasen, S., 2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New York: Princeton University Press.
- Scott, W. R., 2003. *Organization: Rational, National, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Shakespeare, T., 2009. *One Tier or Two? A Debate About Right Scale for Local Government*. London: Localis Research Limited.
- Stephens, G. R. and Wikstrom, N., 2000. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York: Oxford University Press.
- Wallis, A. D., 1994. “Envolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions.” *National Review* 83(1): 40-5.

柒、附錄

附錄一 東京體制發展大事紀¹⁰³

- 1590 年 德川家康進入江戶城。
- 1604 年 開始修築江戶城。
- 1853 年 美國東印度艦隊司令馬修培里(Matthew C. Perry)，率領美國海軍四艘船艦(俗稱為「黑船」；因船體被塗成黑色，故而名為黑船)進入東京灣，遞交美國總統國書，希望洽談有關「開國問題」，德川幕府原本採取拒絕的態度，但因難以抗拒態度強硬的培里，後於 1854 年 3 月 31 日訂定「神奈川條約」(計有 12 條)，或稱「日美和親條約」，其影響在於日本「鎖國體制」就此崩解，日本也終於打開閉關 215 年的大門。
- 1854 年 討論日美修好通商條約(下田、函館兩港開港)。
- 1867 年 大政奉還(王政復古大號令)。
- 1868 年 西鄉隆盛與勝海舟會談，江戶城開城，設置「江戶府」(開府)，首任江戶府知事為烏丸光德。同年九月，日本由「慶應」紀年改為「明治」。10 月後日本天皇進入東京。10 月 2 日，江戶改名為東京，江戶府知事亦改名為東京府知事。
- 1871 年 廢藩置縣設立新的「東京府」。
- 1872 年 實施人口調查，日本總人口為 3311 萬人；其中，東京府的人口為 77 萬人。
- 1874 年 中央內務省在東京設立警視廳。
- 1877 年 合併原「東京開成學校」與「東京醫學校」，並創立為「東京帝國大學」；
- 1947 年改名為「東京大學」，校本部設立於東京都文京區「本鄉」；設立之

¹⁰³這部分東京大事紀的內容係筆者彙整竹內誠、古泉弘著《東京都の歴史》、籾野敦《東京都の誕生》、東京都生活文化スポーツ局《都政 2020》、御厨貴編《都政の五十年》等書所編撰大事紀之資料，依論文內容需要整理而成。



初計有四個學部(法律、文學、科學與醫學)。

1878 年 11 月 2 日「三新法」(郡區町村編制法、府縣會規則、地方稅通則)制定完成。

1888 年 日本公布「市制」與「町村制」。

1889 年 (明治 22 年)5 月 1 日，配合 1878 年所通過的「郡區町村編制法」，將東京府人口較為密集的東部劃設為「東京市」，範圍是過去東京府的 15 區，東京府知事兼任東京市長。此時東京市與大阪市皆為「特例市」。

1893 年 4 月 1 日東京府自神奈川縣併入西多摩郡、南多摩郡、北多摩郡，共計 3 郡 18 町 160 村，轄區約為未併入前東京府的區域擴大 2.3 倍，並約略形成今日「東京都」轄區範圍。

1898 年 東京府知事不再兼任東京市長，首任東京市長為松田秀雄。

1912 年 「明治」天皇逝世，日本紀元年號正式改為「大正」。

1914 年 12 月 20 日東京車站正式啟用(原本站體於 1945 年 5 月 25 日)遭美軍轟炸毀損。

1920 年 初次日本「國勢調查」，全日本人口 5596 萬人，其中東京府的人口為 369 萬人。

1923 年 9 月 1 日發生「東京大地震」(或稱「關東大地震」)，震度規模為芮氏 7.9，約有 10 萬 5 千人死亡，近 13 萬棟建築物倒塌，另有約 44 萬棟建築物遭到火燒毀損。地震後政府開始考慮「遷都」的可能性；另東京市長「後藤新平」組織公路、鐵路與公共服務的災後復興計畫。

1926 年 7 月 1 日「郡役所」廢止。

1927 年全日本最初的地下鐵在淺草、上野之間開業(僅 2.2 公里)。後於 1934 年延長連結到日本橋、新橋等處。

1928 年 實施最初的女子普通選舉。



1930 年 第三次日本國勢調查實施，日本全國人口為 6445 萬人；其中，「東京府」人口為 541 萬人。

1931 年 8 月「羽田空港」完成，為日本第一個國營民用航空機場。

1932 年 原東京市合併周圍 5 郡(荏原郡、豐多摩郡、北豐島郡、南足立郡、南葛飾郡)82 町村合併，改制成為 35 區。當時東京市的人口為 566 萬人，世界排名第 2 位。

1937 年 中日爆發七七廬溝橋事變(中日八年抗戰開始)。

1938 年 國家總動員法公布；同時決定停辦「東京奧林匹克運動會」，並且中止舉行萬國博覽會。

1941 年 「東京港」開港。太平洋戰爭開始。

1943 年 1 月 9 日「東京府」設置「都制對策部」；3 月 10 日「東京市」設制「都制準備局」。6 月 1 日公布東京都制方案，7 月 1 日東京都制正式開始實施，原東京府、東京市合併成為東京都，東京都知事為「官選」產生。初代長官「大達茂雄」就任。同年 9 月 13 日辦理第一回都議員選舉。

1943 年 9 月 13 日第 1 回都議會議員選舉，劃設 41 個選區，議員席次為 100 席。

1944 年 3 月東京大空襲(東京都廳舍遭到燒毀)，另外約有 26 萬的家戶遭到燒毀，罹難者約有 10 萬人。

1945 年 8 月末「聯合國最高司令官總司令部」(GHQ)進駐東京，設立於第一生命館(千代田區有樂町)。GHQ 當時要求首相幣原重喜郎首相，落實女性解放、勞工工會組成、教育與經濟的民主化等改革措施。

1945 年 11 月 1 日東京都實施人口調查，當時人口為 349 萬人。

1946 年 1 月 3 日作成東京都「帝都復興計畫綱要」。

1946 年 3 月 26 日決定東京都都市計畫道路。

1946 年 5 月 1 日決定東京都復興計畫。



1946 年 9 月 2 日設置東京都衛生局。

1946 年 第 1 次地方制度改革，區長轉變為「人民直選」。

1946 年 為期五天的臨時都議會開會，改正地方稅，並且創設「都民稅」。

1946 年 12 月 27 日設置東京都政府勞動局。

1947 年 5 月 3 日都長官改稱為都知事。新憲法與《地方自治法》施行。其中地方自治法明訂區長為人民直選產生，區的體例地位被定位為與「市」為同樣的地方自治體；所以「區」與「市」為相同的事務權能，區有訂定地方自治條例的權限、有課稅權、有起債權等等；此外，尚且創設了「都區的財政調整制度」。

1947 年 東京都區級政府行政區域重劃，由 35 區調整為 22 區。同年四月，第一次辦理「統一地方選舉」，「安井誠一郎」為都長官誕生。五月開始實施地方自治法。同年 8 月「練馬區」誕生，成為東京都區部第 23 個區。後來改稱為東京都知事。同時選出都、區議員。該年辦理「臨時國勢調查」，東京都人口為五百萬七千七百七十一人。

1947 年 8 月 1 日練馬區自板橋區獨立出來，東京都區部演變為 23 特別區體制。

1947 年 12 月 17 日警察法公布實施(含自治體警察、公安委員會制度)。

1948 年 5 月 1 日設置東京都復興計畫委員會。

1948 年 11 月 1 日設置東京都「教育廳」。該年東京都一般會計歲出決算為 183 億日元。

1949 年 5 月 30 日東京都民眾聚集於舊東京都廳前，抗議東京都公安條例關於集會遊行的管制規定。

1949 年 6 月 1 日行政機關員額定員法施行，公務人員體制大幅整理。

1950 年 6 月期間爆發韓戰。《首都建設法》開始施行。

1951 年 安井誠一郎再度當選東京都知事。

- 1952 年 5 月 1 日美軍返還東京羽田飛行場，並轉變為「東京國際空港」。
- 1952 年 8 月 15 日日本公布地方自治的修正案，東京都的區長公選「廢止」。在這次地方自治法的修正，特別區被定位為「都的內部團體」，且區的職權內容遭到限定，區長的產生為特別區議會的選任經都知事同意後任命。
- 1953 年 10 月 1 日公布町村合併促進法。
- 1953 年 2 月 1 日施行「東京都組織條例」(10 局 2 室)。
- 1954 年 町田市、府中市兩市市制之實施。
- 1955 年 「調布市」實施市制。
- 1955 年 都知事與都議員選舉於 4 月 24 日辦理選舉，第三代知事安井誠一郎再度當選。
- 1956 年 「首都整備法」。該年 10 月 3 日盛大辦理開都五百年祭典活動。
- 1956 年 公布「都政調查會條例」。
- 1956 年 新設東京都政府清掃局。
- 1956 年 4 月 1 日民間小型飛機專用的調布飛行場開場使用。
- 1956 年 9 月 21 日東京都議會委員會條例修正，原來 16 個常任委員會修正縮小為 6 個，分別為總務財政、厚生交通、衛生經濟、建設勞動、建築水道、治安文教等委員會。
- 1957 年 「丸之內」都廳第一廳舍完成。
- 1957 年 制定「都與特別區以及特別區之間財政調整關係條例」。
- 1957 年 界定「首都圈」的範圍，決定自東京車站起算 100 公里以內為界。
- 1958 年 4 月 23 日東京都教育委員會、公立學校職員開始進行職務評定。
- 1958 年 6 月 30 日羽田機場經過 13 年美軍管理期間，全面返還。
- 1958 年 12 月 23 日「東京鐵塔」(東京タワー)設立於東京都內(芝公園)完成，該鐵塔係以法國巴黎鐵塔為範本設計建造，塔高為 333 公尺，比巴黎鐵塔高



13 公尺，其主要的功能在於傳送電視與廣播節目的電波。該塔當時所代表的意涵為日本的戰後復興，與邁向更為美好的明天。後來即成為東京都內重要地景地標。

1959 年 「東都龍太郎」當選第 4 代東京都知事。

1959 年 5 月 26 日世界奧林匹克總會決定第 18 回奧林匹克運動會在東京舉辦。

同年 10 月 10 日東京都奧林匹克運動會事務局開始運作。

1960 年 東京都與美國紐約市締結為姐妹市。

1961 年 23 特別區協議會決議升格為特別市、區長公選運動之推動。

1962 年 2 月 1 日東京都的人口突破 1000 萬人。

1962 年 4 月 1 日設立東京都下水道事務局。

1963 年 首度策定東京都長期計畫(計畫期間為 1961 年到 1970 年)。

1963 年 東京都內電話機突破 100 萬台。

1963 年 義務學校教育班級定額 45 人到 50 人。

1964 年 10 月 1 日「東海道新幹線」開業(東京到大阪通行時間為 4 個小時)。

1964 年 10 月 10 日(至 24 日)舉辦東京奧林匹克運動會，為亞洲第一個承辦奧運的城市，共計有 94 個國家 5558 位選手參與這次賽事。

1965 年 4 月 《地方自治法》再度改正，設置「都區協議會」；此外，《地方稅法》亦改正，法定「特別區稅」內容。但區長的產生為特別區議會的選任經都知事同意後任命。

1967 年 東京都第六代知事選舉，由「美濃部亮吉」當選，其主張之政策訴求為「革新都政」。

1969 年 實施都內 70 歲以上老人醫療免費制度。

1970 年 10 月 26 日東京都廳成立「公害局」。

1971 年 實施統一地方選舉，美濃部亮吉再度當選東京都知事。



- 1972 年 第一次的準公選區長誕生(品川區)。
- 1973 年 7 月 8 日第 9 回都議會議員選舉實施，38 個選舉區，選出 125 位議員。
- 1974 年 施行東京都內緊急生活防衛條例，並且增設物價局，針對小規模企業給予融資。
- 1974 年 6 月 1 日都內 23 個特別區長公選「法制化」(5 月 31 日地方自治改制案，在參議院表決通過)。
- 1975 年 23 區區長的公選制度「復活」。4 月 1 日區長公選，行政自治權能擴充。並且約有「三萬」個公務人員由都政府職員轉為特別區職員的身份轉任。東京都內「保健所」的業務移往特別區辦理。
- 1976 年 特別區財政調整，由 1%調整到 44%。
- 1976 年 8 月 1 日東京都政府組織改制，廢止「物價局」之運作，都民室與都民生活局等等再予改編。
- 1977 年 二次大戰後首次出現「赤字」國債，日本國均衡財政出現破綻。
- 1977 年 7 月 10 日第 10 回都議會議員選舉實施，計有 39 個選區，選出 126 席東京都議員。
- 1978 年 3 月 31 日東京都財政史上首次出現財政赤字為 54 億日元。
- 1978 年 都政府組織改革，將原勞動局與經濟局予以合併成為「勞動經濟局」。
- 1978 年 提出都自治省財政計劃健全方案(費用調整、職員數調整等)。
- 1978 年 新東京國際空港(成田機場)開港。
- 1979 年 決定削減都政府職員 2669 人。
- 1979 年 4 月 8 日鈴木俊一當選東京都知事。
- 1982 年 4 月 1 日正式實施都政府所屬職員週休 2 日；同日亦實施都立保育所的夜間保育事業。
- 1982 年 8 月 17 日決定廢止老人醫療免費的政策。



1985 年 通過都廳新宿移轉條例。

1985 年 7 月 7 日第 12 回東京都議會議員選舉，共計選出 127 席都議會議員。東京都一般會計歲出決算為 3 兆 8666 億圓。

1986 年 新都廳舍設計審查會，決定採用「丹下健三」所提出之設計案。

1988 年 決定「臨海副都心開發基本構想」。

1988 年 3 月 17 日「東京巨蛋」(東京ドーム) 於都心地區的文京區落成啟用(45000 個座位)，為多功能體育館，可用來比賽籃球、棒球、美式足球。目前主要為東京讀賣巨人職業棒球隊的主場館。

1991 年 3 月 9 日新東京都廳舍開始使用。

1992 年 東京都議會決議反對首都機能移轉法案。

1992 年 10 月 14 日東京都政府設置中小企業緊急經營安定對策本部。

1993 年 辦理東京都都制實施 50 周年紀念式。

1993 年 發佈稅收危機宣言，並且發表緊急稅收確保對策。

1993 年 6 月 9 日皇太子德仁親王迎娶雅子妃(小和田雅子)，19 萬東京都民眾沿道祝福歡迎。

1994 年 制定東京都環境基本條例。

1994 年 7 月與 9 月期間分別通過議員與都知事資產的公開條例。

1995 年 發生阪神淡路大地震。

1995 年 東京都區部下水道普及率達 100%。

1995 年 政黨無所屬(無黨籍)的「青島幸男」當選東京都知事。

1995 年 東京地鐵發生沙林毒氣事件。

1996 年 3 月 29 日東京都政府制定規劃行政改革方案，削減 4500 個員額數，並且進行組織再調整，都政府的外圍團體亦進行改革。

1998 年 日本國國會審議審議有關首都移轉事宜，初步選定由福島縣、茨城縣、



- 栃木縣、岐阜縣、三重縣、滋賀縣、京都府、奈良縣這些地方自治團體中選取。
- 1998 年 設置「東京都地方分權推進部」。
- 1998 年 5 月 8 日 《地方自治法》關於都區制度之修法變革。
- 1998 年 東京都內的老人人口超過 15 歲以下的人口。
- 1999 年 4 月 1 日「石原慎太郎」當選東京都知事(第一任)。
- 2000 年 4 月《地方自治法》改正，原屬都政府之「清掃事業」的一部分改由區政府管轄；另外都區的財政調整制度亦明文化。
- 2001 年 1 月 6 日中央政府組織調整，由原 1 府 22 省廳，調整為 1 府 12 省廳。
- 2002 年 5 月 21 日東京都堅決反對首都移轉。
- 2003 年 江戶開府 400 年。
- 2004 年 東京都人口達到 1200 萬人。
- 2004 年 4 月 1 日「成田機場」改組，一改長久以往的國營組織，改成立「成田國際機場株式會社」以公司化組織運行。
- 2004 年 8 月 東京都政府將福祉局與健康局統合整併為「福祉保健局」。
- 2007 年 2 月 18 日舉辦第一屆東京馬拉松大賽(該屆計有 3 萬人參賽)，目前已成為世界三大馬拉松賽事。2015 年的賽事(第 9 回)計有 3.6 萬人參賽，其中 5000 人為外國選手(來自 88 個國家或地區)，近一萬人投入維安的工作。
- 2012 年 春天，為降低東京都內高樓林立，降低電波傳輸的障礙，遂於 2008 年 7 月於東京都內「墨田區」，建造高達 634 公尺的自立式電波塔「天空樹」(東京スカイツリー；Tokyo sky-tree)，或稱「新東京鐵塔」、「東京晴空塔」。除了電波塔本身的建設之外，更是一個區域綜合型開發計畫，以帶動整個墨田區的觀光發展。
- 2014 年 12 月 20 日東京車站開業營運 100 年。

2015 年 4 月 1 日 人口約 58 萬人的東京都「多摩地區」的「八王子市」由一般市改制為「中核市」(人口 20 萬以上就可以提出申請)。

附錄二：日本地方自治法關於「東京都政」制度的條文

(僅限與本論文有關的部分)¹⁰⁴

第 1 條之 3：「地方公共團體是指普通地方公共團體與特別地方公共團體。」；「普通地方公共團體是指都道府縣及市町村」；「特別地方公共團體是指特別區、地方公共團體的合作組織、財產區以及地方事業開發團」。

第 2 條第 1 項：「地方公共團體為法人。」

第 2 條第 2 項：「普通地方公共團體在處理地區事務及其他事務，要依法律或基於法律的政令。」

第 2 條第 3 項：「市町村作為基層地方公共團體，(略)，被認為一般的市町村不適合處理的事宜，可以依據該市町村的規模與能力處理事務。」

第 2 條第 5 項：「都道府縣作為包含市町村的廣域地方公共法人，在第 2 項事務上，處理廣域的地方公共事務與市町村相關的聯絡協調事務。可以處理非一般市町村性質或規模的事務。」

第 2 條第 6 項：「都道府縣與市町村處理事務時，相互間不得重複競爭。」

第 2 條第 7 項：「特別地方公共團體，根據本法律的規定處理自己的事務。」

第 2 條第 8 項：「本法所提『自治事務』係指地方公共團體的事務中，法定受託事務之外的事務。」

第 2 條第 9 項：「本法所提『法定受託事務』係指下列事務：(1)法律和基於法律制定的政令規定的都道府縣、市町村以及特別區處理的事務中，作為國家本應發揮作用、需要國家妥善處理事務，根據法律和基於法律制定的政令

¹⁰⁴編列的標準以本論文需要者為限。以下所簡列的法律條文文字有參考中國大陸學者萬鵬飛、白智立(編)，2009，《日本地方政府法選編》的翻譯文字與譯文；惟對應於台灣慣用的法律專有名詞(如《中央法規標準法》與我國相關行政法專有名詞)進而再予調整。

特別規定的事務(以下稱為第 1 項法定受託事務)。(2)法律和基於法律制定的政令規定的市町村還有特別區處理的事務中，作為都道府縣本應發揮作用，需要都道府縣發揮作用、需要都道府縣妥善處理事務，根據法律和基於法律制定的政令特別規定的事務(以下簡稱為第 2 項法定受託事務)。」

第 5 條第 1 項：「普通地方公共團體的區域根據歷來的區域來規定。」

第 5 條第 2 項：「都道府縣包含市町村。」

第 8 條第 1 項：「成為市的普通地方自治團體須具備以下條件：1.五萬人以上；2.該普通地方公共團體中心市街區的住戶數占全體總住戶數的六成以上；3.從事工商業和其他城市行業的人及其家人占全體人口六成以上；4.除上述規定外，尚應具有該都道府縣的條例中規定的城市設施以及作為城市所具備的必要條件。」

第 8 條第 2 項：「成為町的普通地方自治團體須具備各該都道府縣條例中成為作為町的必要條件。」

第 17 條：「依據法律規定，普通地方公共團體議會議員及行政首長由選舉人投票選舉產生。」

第 18 條：「年滿 20 歲以上的日本國民並在市町村區域住所連續三個月以上者，依法享有選舉其所屬普通地方公共團體議會議員及行政首長的權利。」

第 19 條 1 項：「有權選舉普通地方公共團體議會議員並年滿 25 歲以上者，依法享有被選為普通地方公共團體議會議員的權利。」

第 19 條第 2 項：「年滿 30 歲以上日本國民依法享有被選為都道府縣知事的權利。」

第 19 條第 3 項：「年滿 25 歲以上的日本國民依法享有被選為市町村長的權利。」

第 89 條：「普通地方公共團體設置議會。」

第 90 條第 1 項：「都道府縣議會議員的定員以條例定之。」

第 90 條第 2 項：「都道府縣議會議員的定員依以下都道府縣來計算，不得超過下

列各項人數(東京都特別區人數除以 100 萬人與以下人數相加後所得之數，超過 130 人時，以 130 人計算)的範圍內進行。1.人口未滿 75 萬人的都道府縣為 40 人；2.人口 75 萬人以上未滿 100 萬人之都道府縣，超過 70 萬者每多 5 萬人增加 1 人，然後與 40 相加所得的數；3.人口 100 萬人以上的都道府縣，超過 93 萬者，每多 7 萬人增加 1 人，然後與 45 相加所得的數(超過 120 人時，以 120 人計算)。」

第 91 條第 1 項：「市町村議會議員的定員以條例定之。」

第 91 條第 2 項：「市町村議會議員的定員以下市町村劃分，不得超出以下各項規定人數的範圍：1.人口未滿 2000 人的町村為 12 人；2.人口 2000 人以上未滿 5000 人的町村為 14 人；3.人口 5000 人以上未滿 1 萬人的町村為 18 人；4.人口 1 萬以上未滿 2 萬人的町村為 22 人；5.人口未滿 5 萬的市及人口 2 萬人以上的町村為 26 人；6.人口 5 萬人以上未滿 10 萬人的市為 30 人；7.人口 10 萬人以上未滿 20 萬人的市為 34 人；8.人口 20 萬人以上未滿 30 萬的市為 30 人；9.人口 30 萬人以上未滿 50 萬人的市為 46 人；10.人口 50 萬人以上未滿 90 萬人的市為 56 人；11.人口 90 萬人以上的市超過 50 萬，每多 40 萬增加 8 人然後與 56 人相加所得的數(超過 96 人時以 96 人計算)。」

第 93 條第 1 項：「普通地方公共團體議會議員任期為 4 年。」

第 96 條第 1 項：「普通地方公共團體議會必須對以下事宜進行決議：1.制定或修改、廢除條例；2.決定預算；3.承認決算；4.除法律或基於法律的政令規定之外，徵收稅，或有關徵收分租金、使用費、加入金或手續費的事宜；5.關於其種類與金額，要以政令的規定為基準，根據條例來簽訂契約；6.除條例規定外，交換財產、以出資為目的或作為支付手段使用或無適當價格的轉讓或出租；7.信託財產；8.除前兩項規定外，關於其種類及金額，以政令的規定為基準，根據條例規定獲得或處理財產；9.接受有條件的捐贈或贈

送；10.除法律或基於法律的政令或條例有特別規定的情況下放棄權利；11.有關條例中規定的重要公共設施，依條例必須長期且獨佔使用者；12.普通地方公共團體涉及當事人的審查請求及不服申訴、申訴的提出、和解、斡旋、調停及仲裁等事宜；13.確定屬於法律賠償損失義務的金額；14.普通地方公共團體內公共團體活動的綜合協調事宜；15.依照法律或基於法律的政令屬於議會權限的事項。」

第 96 條第 2 項：「除前項規定外，普通地方公共團體依照條例(除與法定受託事件有關以外)，決定在議會應議決之事項。」

第 97 條第 1 項：「普通地方公共團體議會依照法律或基於法律的政令，必須進行屬於權限內的選舉。」

第 97 條第 2 項：「議會可以否決預算的增加，但是不得侵犯地方公共團體行政首長提出預算案的權限。」

第 138 條之 2 第 1 項：「普通地方公共團體的執行機關在權限範圍內，依照該普通地方公共團體的條例、預算、議會決議、法令、規則及其他規程，負有管理、執行該普通地方公共團體事務的義務。」

第 138 條之 3 第 2 項：「普通地方公共團體執行機關的組織，必須在普通地方公共團體行政首長的管轄之下，使其發揮一體化相互聯繫的關係。」

第 138 條之 3 第 3 項：「普通地方公共團體行政首長，於該普通地方公共團體執行機關之間就權限發生疑義時應努力協調。」

第 138 條之 4 第 1 項：「在普通地方公共團體之中，作為其執行機關普通地方公共團體行政首長外，依有關法律規定設置委員會或委員。」

第 138 條之 4 第 2 項：「普通地方公共團體的委員只要不違反普通地方公共團體的條例或規則，就可依照有關法律規定，在其權限內的事務制定相關規則及其他規程。」



第 139 條第 1 項：「在都道府縣設知事。」

第 139 條第 2 項：「在市町村設市町村長。」

第 140 條：「普通地方公共團體行政首長任期為 4 年。」

第 141 條第 1 項：「普通地方公共團體行政首長不得兼任眾議院眾議員或參議院參議員。」

第 141 條第 2 項：「普通地方公共團體行政首長不得兼任地方公共團體議會的議員和專職公務員及再任用短期工作公務員。」

第 147 條：「普通地方公共團體行政首長管理並執行該普通地方公共團體的事務。」

第 148 條：「普通地方公共團體行政首長管理並執行該普通地方公共團體的事務。」

第 149 條：「普通地方公共團體的行政首長一般負責下列事務：1.對普通地方公共團體議會議決的事項提出其議案；2.編制並執行預算；3.徵收地方稅、分擔金、使用費、加入金或手續費及違章罰金；4.將決算提交普通地方公共團體議會議決；5.會計管理；6.獲取、管理並處置財產；7.建設、管理及廢止公共設施；8.保管證書及公文；9.除以上各項規定外，負責執行該普通地方公共團體的事務。」

第 153 條第 1 項：「普通地方公共團體行政首長可以把屬於其權限的一部事務委任該普通地方公共團體的事務官臨時代理其職。」

第 153 條第 2 項：「普通地方公共團體行政首長可以把屬於其權限範圍內的一部事務委任於所屬管理部門。」

第 154 條：「普通地方公共團體行政首長指揮監督作為輔助機關的公務員。」

第 155 條第 1 項：「普通地方公共團體行政首長為分管屬於權限內的事務，依照條例可以在必要之處，都道府縣設置支廳及地方事務處，市町村設支所或



- 辦事處。」
- 第 155 條第 2 項：「支廳、地方事務所、支所或辦事處的位置須以條例定之。」
- 第 156 條第 1 項：「除前條第 1 項規定外，普通地方公共團體行政首長可以根據法律或條例的規定設置保健所、警察署及其他行政機關。」
- 第 156 條第 2 項：「前項的行政機關的位置、名稱及其所轄的區域以條例來規定。」
- 第 157 條：「普通地方公共團體行政首長為求該普通地方公共團體區域內的公共團體等活動綜合協調，有權對其進行指揮、監督。」
- 第 158 條第 1 項：「普通地方公共團體行政首長為分擔其權限範圍內的工作，有權設置必要的內部機構。在此情況下，該普通地方公共團體行政首長的所屬下級內部機構的設置及其分管事務由條例規定」。
- 第 158 條第 2 項：「普通地方公共團體行政首長在前項內部機關編制之際，為使普通地方公共團體的事務及事務的營運能夠精簡而有效的運行必須給予充分的考慮。」
- 第 161 條第 1 項：「都道府縣設 1 名副知事，但根據條例規定也可不設。」
- 第 161 條第 2 項：「市町村設 1 名助理，但根據條例規定也可不設。」
- 第 161 條第 3 項：「副知事及助理法定人數，根據條例規定也可以增加。」
- 第 162 條：「副知事及助理由普通地方公共團體首長在得到議會同意後任命。」
- 第 163 條：「副知事及助理任期為 4 年。但是即使在任期中，普通地方公共團體行政首長有權解除其職務。」
- 第 168 條第 1 項：「在都道府縣設出納長。」
- 第 168 條第 2 項：「市町村設會計長 1 名。」
- 第 174 條第 1 項：「普通地方公共團體得設正式或臨時專門委員。」
- 第 174 條第 2 項：「專門委員由具有學識、經驗的人中選出，並由普通地方公共團體行政首長任命。」



第 174 條第 3 項：「專門委員受普通地方公共團體行政首長委託，調查權限範圍內的必要事項。」

第 175 條：「都道府縣的支廳或地方事務所或市町村所長由事務公務員充當。」

第 176 條第 1 項：「有關普通地方公共團體議會的條例制定或修訂、廢除及預算決議出現異議時，除法律有特別規定外，該普通地方公共團體行政首長在收到異議十天內公布其事由，並提交再審。」

第 176 條第 2 項：「前項議會決議與再審決議相同時，決議通過。」

第 176 條第 3 項：「關於前項之決議，須由出席議員三分之二以上同意後通過。」

第 176 條第 4 項：「普通地方公共團體議會的決議或選舉，如有超過權限之虞或違反法令或議會規則時，該普通地方公共團體行政首長必須公布其事由，並提交再審或再選舉。」

第 176 條第 5 項：「當前項的議會決議或選舉被認為仍超過其權限或違反法令或議會規定時，該決議或選舉日的 21 日內，都道府縣知事有權向總務大臣、市町村長有權向都道府縣知事申請審查。」

第 178 條第 1 項：「普通地方公共團體議會對該普通地方公共團體的行政首長不信任案決議時，必須立即由議長將決議內容通知該普通地方公共團體的行政首長；在此情況下，該普通地方公共團體行政首長在收到通知十日內，有權解散議會」。

第 178 條第 2 項：「議會對該普通地方公共團體行政首長作出不信任案的決議時，在前項規定的時間內沒有解散議會，或在解散後首次召開的議會上，再次出現不信任決議，當議長已向該普通地方公共團體行政首長發出有關決議內容通知時，普通地方公共團體行政首長在前款規定期間後的當日，或收到議長通知的當日失去其職務。」

第 178 條第 3 項：「關於前兩項規定的不信任投票決議，須由議員三分之二以上

出席；屬於第一項所列情形者，必須取得四分之三以上同意；前項的情形必須取得半數以上議員的同意。」

第 180 條之 2：「普通地方公共團體行政首長在普通地方公共團體委員會或委員協商後，有權把其權限的一部分委託給普通地方公共團體委員會、委員會委員長，或這些執行機關的公務人員，或下屬機關的公務人員，或輔助這些執行機關的公務人員，或讓這些執行機關下屬機關的公務員協助執行。但是有關政令規定的普通地方公共團體委員會或委員不在此列。」

第 180 條之 5 第 1 項：「依相關法律規定，作為行政機關，普通地方公共團體必須設置的委員會及委員如下：(1)教育委員會。(2)選舉管理委員會。(3)不設人事委員會或人事委員的普通地方公共團體，需設公平委員會。(4)監察委員。」

第 180 條之 5 第 2 項：「前項所列事項外，作為執行機關依法在都道府縣必須設置的委員會如下：(1)公共委員會；(2)地方勞動委員會；(3)徵用委員會；(4)海區魚業協調委員會；(5)內水面魚場管理委員會。」

第 180 條之 8：「依另行法律之規定，教育委員會管理學校及其他教育機構，負責有關學校的機構編制、教育課程、教科書及其他教材的辦理、解決公務員身份待遇事務，並且管理、執行有關社會教育和其他教育、學術及文化事務。」

第 180 條之 9：「公安委員會依據其他法律規定，管理都道府縣的警察。」；「依據其他法律規定，在都道府縣警察內部設地方警務官、地方警務官以外的警察官、政府事務類公務員、技術類公務員及其他人員。」

第 181 條：「在普通地方公共團體內設選舉管理委員會。」；「選舉管理委員會由 4 位選舉管理委員組成。」

第 195 條：「普通地方公共團體設監查委員」；「監查委員法定人數，除都道府縣

及政令規定外，有關選舉管理委員會的必要事項由委員會決定。」

第 252 條之 2 第 1 項：「普通地方公共團體為了共同管理和執行一部分普通地方公共團體事務，或是為普通公共團體事務的管理執行進行聯繫協調，以及為了共同制定廣域綜合計畫，可以通過協議制定規約，設立普通地方公共團體的協議會。」

第 252 條之 2 第 2 項：「普通地方公共團體在協議會設立時，將其主要職責及規約公布，同時有都道府縣加入的情況下必須通知總務大臣，其他情況下必須通知都道府縣的知事。」

第 252 條之 3：「地方公共團體協議會由會長及委員構成」；「根據規約規定，從相關普通公共團體的公務員選任地方公共團體協議會及委員為兼職或全職人員。」

第 281 條第 1 項：「東京都的區稱為特別區」。

第 281 條第 2 項：「依照法律、政令，除都所處理的事務外，特別區處理的事務包括地域內的事務，或依法律、政令由市及特別區處理的事務。」

第 281 條第 3 項：「都在特別區所在的區域作為包含特別區的廣域公共團體(略)...從確保人口高度密集的大都市地區行政一體性及統一性的觀點出發，通過該區域來處理認為有必要由都統一處理的事務。」

第 281 條第 4 項：「都和特別區在處理事務之時，應避免重複和競爭」。

第 281 條之 6：「特別區區議會議員定員不得超過 56 人」。

第 281 條之 7：「都知事對特別區可以就有關都和特別區相互間的協調以及特別區處理之事務，提出其處理標準等必要的意見和建議。」

第 282 條：「為求都、特別區和特別區相互間的財源均衡以及確保特別區行政計畫的自主營運，根據政令規定制定條例得撥付特別區財政補助金」。

第 282 條之 2：「有關都及特別區的事務處理，為求協調都和特別區及特別區間

相互間的聯絡，都及特別區設都區協議會」。

第 283 條第 1 項：「除本法或政令規定的特別是向外，第 2 篇及第 4 篇有關市的規定適用於特別區。」。

第 283 條第 1 項：「在前款情況下，在都和特別區及特別區間相互協調的問題上，其他關於市的政令難以適用於特別區時，可以通過政令另行規定。」

附錄三：東京都所轄區市町村所屬一級組織的整理

千代田區(8)

政策經營部 區民生活部 保健福祉部 環境安全部 教育委員會 選舉管理委員會
會計室 監察委員事務局

中央區(10)

企画部 總務部 區民部 福祉保健部 環境土木部 都市整備部 教育委員會 選舉
管理委員會 會計室 監察委員事務局

港區(11)

產業地域振興支援部 保健福祉支援部 子供家庭支援部 街づくり支援部 環境
リサイクル支援部 企劃經營部 總務部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室
監察委員事務局

新宿區(13)

總合政策部 總務部 新宿自治創造研究所擔當部 地域文化部 福祉部 子供家庭
部 健康部 みどり土木部 環境清掃部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監
察委員事務局

文京區(14)

企劃政策部 總務部 區民部 アカデミー推進部 福祉部 保健衛生部 計畫部 土
木部 資源環境部 施設管理部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員
事務局



台東區(13)

企劃財政部 總務部 區民部 文化產業觀光部 福祉部 健康部 環境清掃部 都市づくり部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員事務局 會計室 監察委員事務局

墨田區(12)

企劃經營部 總務部 區民部 區民活動推進部 產業觀光部 福祉保健部 都市計畫部 都市整備部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員事務局

江東區(15)

政策經營部 總務部 地域振興部 區民部 福祉部 生活支援部 健康部 子供未來部 環境清掃部 都市整備部 土木部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員事務局

品川區(11)

企劃部 總務部 地域振興事業部 子供未來事業部 健康福祉事業部 都市環境事業部 防災まちづくり事業部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員事務局

目黒區(13)

企劃經營部 總務部 區民生活部 產業經濟部 文化スポーツ部 健康福祉部 子育て支援部 都市整備部 環境清掃部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員事務局

大田區(20)

經營管理部 地域振興部 空港擔當部 總務擔當部 防災危機管理擔當部 區民部 產業經濟部 福祉部 高齡福祉擔當部 生活福祉擔當部 子供家庭部 まちづくり推進部 再開發擔當部 都市基盤整備部 連續立體事業部 環境清掃部 教育委員會 選舉管理委員會 會計室 監察委員事務局



世田谷区(16)

政策経営部 総務部 財務部 文化生活部 産業政策部 清掃リサイクル部 保健福祉部 地域福祉部 子供若者部 都市整備部 交通政策擔當部 土木事業擔當部
教育委員会 選挙管理委員会 會計室 監察委員事務局

渋谷区(13)

企劃部 総務部 危機管理對策部 區民部 福祉部 子供家庭部 健康推進部 都市整備部 土木清掃部 教育委員会 選挙管理委員会 會計室 監察委員事務局

中野区(13)

政策室 經營室 都市政策推進室 地域支えあい推進室 區民サービス管理部 子供教育部 健康福祉部 環境部 都市基盤部 教育委員会 選挙管理委員会 會計室 監察委員事務局

杉並区(9)

政策経営部 區民生活部 保健福祉部 都市整備部 環境清掃部 教育委員会 選挙管理委員会 會計室 監察委員事務局

豊島区(14)

政策経営部 総務部 施設管理部 區民部 文化商工部 清掃環境部 保健福祉部 子供家庭部 都市整備部 土木部 教育委員会 選挙管理委員会 會計室 監察委員事務局

北区(13)

政策経営部 総務部 危機管理室 地域振興部 區民部 生活環境部 健康福祉部 子供家庭部 まちづくり部 教育委員会 選挙管理委員会 會計室 監察委員事務局

荒川区(14)

總務企劃部 管理部 區民生活部 産業經濟部 環境清掃部 福祉部 健康部 子育て



て支援部 都市整備部 土木部 教育委員会 選挙管理委員会 会計室 監察委員事務局

板橋区(14)

政策経営部 総務部 区民文化部 産業経済部 健康生きがい部 福祉部 子供家庭部 環境資源部 都市整備部 土木部 教育委員会 選挙管理委員会 会計室 監察委員事務局

練馬区(15)

企画部 危機管理室 総務部 区民部 産業地域振興部 福祉部 健康部 児童青少年部 環境部 都市整備部 土木部 教育委員会 選挙管理委員会 会計室 監察委員事務局

足立区(14)

政策経営部 総務部 資産管理部 区民部 地域のちから推進部 産業経済部 福祉部 衛生部 環境部 都市建設部 教育委員会 選挙管理委員会 会計室 監察委員事務局

葛飾区(11)

政策経営部 総務部 地域振興部 環境部 福祉部 子育て支援部 都市整備部 教育委員会 選挙管理委員会 会計室 監察委員事務局

江戸川区(14)

経営企画部 総務部 都市開発部 環境部 文化共育部 生活振興部 福祉部 子供家庭部 健康部 土木部 教育委員会 選挙管理委員会 会計室 監察委員事務局

八王子市(23)

総合政策部 行政経営部 市民活動推進部 総務部 財務部 税務部 生活安全部 市民部 健康福祉部 子供家庭部 産業振興部 環境部 水循環部 まちづくり計画部 まちなみ整備部 道路事業部 会計管理者 教育委員会 選挙管理委員会公

平委員會 查委員 業委員會 固定資產評價審查委員會

立川市(18)

總合政策部 行政管理部 總務部 區民生活部 文化部 子供家庭部 福祉保健部
保健醫療擔當部 都市整備部 開發調整擔當部 環境下水道部 會計管理者 教育
委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員會

武蔵野市(16)

企画政策部 總務部 防災安全部 財務部 環境生活部 健康福祉部 子供家庭部
都市整備部 會計管理者 水道部 教育委員會 選舉管理委員會 公平委員會 監
查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員會

三鷹市(15)

企画部 總務部 市民部 生活環境部 健康福祉部 子供政策部 都市整備部 水道
部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 公平委員會 監查委員 農業委員
會 固定資產評價審查委員

青梅市(19)

企画部 總務部 財務部 防災安全部 市民部 環境經濟部 健康福祉部 子供家庭
部 建設部 都市整備部 上下水道部 事業部 會計管理者 教育委員會 選舉管理
委員會 公平委員會 監查委員會 農業委員會 固定資產評價審查委員會

府中市(14)

政策總務部 稅務財管部 市民生活部 文化スポーツ部 福祉保健部 子供家庭部
環境安全部 都市整備部 事業部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監
查委員 農業委員會

昭島市(14)

企画部 總務部 市民部 保健福祉部 子供家庭部 環境部 都市整備部 都市計画
部 水道部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會



調布市(13)

行政經營部 總務部 市民部 生活文化スポーツ部 子供生活部 福祉健康部 環境部 都市整備部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監査委員 農業委員會

町田市(19)

政策經營部 總務部 財務部 市民部 文化スポーツ振興部 地域福祉部 健康部 子供生活部 經濟觀光部 環境資源部 建設部 都市づくり部 上下水道部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監査委員 農業委員會 町田市民病院

小金井市(14)

企画財政部 總務部 市民部 環境部 福祉保健部 子供家庭部 都市整備部 開發事業本部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監査委員 農業委員會 固定資產評價審査委員會

小平市(15)

企画財政部 總務部 財政部 市民生活部 次世代育成部 健康福祉部 環境部 都市開發部 都市建設部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監査委員 農業委員會 固定資產評價審査委員

日野市(13)

企画部 總務部 市民部 環境共生部 まちづくり部 健康福祉部 子供部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監査委員 農業委員會 市立病院

東村山市(12)

經營政策部 總務部 市民部 健康福祉部 子供家庭部 資源循環部 都市環境部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監査委員 固定資產評價審査委員

國分寺市(12)

政策部 總務部 市民生活部 福祉保健部 子供福祉部 環境部 都市建設部 都市

開發部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員

國立市(12)

企画部 總務部 健康福祉部 子供家庭部 生活環境部 都市振興部 會計管理者
教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員

福生市(13)

企画財政部 總務部 市民部 生活環境部 福祉保健部 子供家庭部 都市建設部
會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價
審查委員會

東大和市(12)

企画財政部 總務部 市民部 子供生活部 福祉部 環境建設部 會計管理者 教育
委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員會

清瀨市(11)

企画部 總務部 市民生活部 健康福祉部 子供家庭部 都市整備部 會計管理者
教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會

東久留米市(12)

企画經營室 財務部 市民部 環境部 福祉保健部 子供家庭部 都市建設部 會計
管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會

武蔵村山市(11)

企画財務部 總務部 市民生活部 健康福祉部 都市整備部 會計管理者 教育委
員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員

多摩市(13)

企画政策部 總務部 市民經濟部 生活文化部 子供青少年部 健康福祉部 都市
環境部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定
資產評價審查委員



稻城市(12)

企画部 總務部 生活環境部 福祉部 都市建設部 消防本部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 診療部(市立病院)

羽村市(15)

企画部 總務部 市民部 產業環境部 福祉健康部 子供家庭部 建設部 都市整備部 水道市務所 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員會

あきる野市(12)

企画政策部 總務部 市民部 環境經濟部 健康福祉部 都市計画部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 農業委員會 固定資產評價審查委員會

西東京市(16)

企画部 總務部 危機管理室 市民部 福祉部 子育て支援部 生活文化スポーツ部 環境部 都市整備部 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監查委員 公平委員會 農業委員會 固定資產評價審查委員會

瑞穂町(10)

企画部 住民部 福祉部 都市整備部 會計課 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 農業委員會 固定資產評價審查委員

日の出町(14)

企画財政課 總務課 生活安全安心課 町民課 子育て福祉課 健康課 まちづくり課 建設課 會計課 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 農業委員會 固定資產評價審查委員

檜原村(11)

政策企画室 總務課 福祉健康課 產業環境課 都民の森管理所 會計課 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 固定資產評價委員會 農業委員會



奧多摩町(12)

企画財政課 總務課 住民課 福祉保健課 觀光產業課 地域整備課 奧多摩病院
會計室 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 固定資產評價委員會

大島町(15)

總務課 稅務課 住民課 福祉健康課 生活環境課 觀光商工課 產業課 建設課
會計管理者 消防本部 教育委員會 水道課 選舉管理委員會 監察委員 農業委
員會

利島村(8)

總務課 住民課 產業環境課 會計管理者 選舉管理委員會 監察委員 農業委員
會 固定資產評價審查委員會

新島村(11)

總務課 企画財政課 產業觀光課 建設課 民生課 新島村國民健康保險 出納室
選舉管理委員會 監察委員 農業委員會 固定資產評價委員會

神津島村(10)

總務課 企画財政課 福祉課 產業觀光課 環境衛生課 建設課 保健醫療課 教育
委員會 選舉管理委員會 農業委員會

三宅村(12)

政策推進室 總務課 村民生活課 中央診療室 觀光產業課 地域整備課 消防本
部 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 農業委員會 固定資產評價委員會

御蔵島村(7)

總務課 產業課 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 農業委員
會

八丈町(17)

企画財政課 總務課 稅務課 住民課 健康課 建設課 產業觀光課 會計管理者

企業課 病院事務局 病院醫療局 消防本部 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 農業委員會 固定資產評價委員會



青ヶ島村(6)

總務課 會計管理者 教育委員會 選舉管理委員會 監察委員 固定資產評價委員

小笠原村(13)

總務課 財政課 村民課 醫療課 產業觀光課 建設水道課 母島支所 會計管理者 教育課 選舉管理委員會 固定資產評價委員 監察委員 農業委員會

附錄四：訪談紀要

東京都前都知事(訪談代號 A1)

時間：2016年5月10日

地點：東京港區西麻布

一、就您的觀點，關於東京都都政的推動，都所轄的次級組織，市町村制比較有利？還是特別區制比較有利？

因為東京都的都市構造與地形的關係，在 23 區有 9 百萬人，市町村的部分只有 400 萬人，兩邊人口規模相差非常的大。這跟日本其他的都道府縣相比，有很大不一樣。

以大阪府對照大阪市的例子來說，大阪市有 265 萬人，大阪府有 600 萬人，在兩層行政之下，非常沒有效率，各自有各自的獨立的系統，比較不好管理；如果大阪府跟大阪市可以統合的話，將更有效率。以東京都制來說，東京都在水道局與消防局上採取「一元化」管理，高階「危機管理」也比較能夠緊急因應。

以大阪府 900 萬人來說，一個區平均人口，24 區要改成 5 區，這樣的話，前大阪府知事橋下徹認為，這樣去做，就會比較有效率，人口也會比較接近於東京都 23 區每一個區的人口。你問的問題沒有錯，東京都與 23 區的制度，會比較有助於東京都 23 區精華地區的都市管理。

二、就東京都區之間的財政調整制度，其比例的調整，這個制度是否有助於都政的推動？

23 區是全日本最有錢的區域，但即便是最有錢的地方，區與區之間的稅收，

有多有少，而且差距非常的大，所以透過財政調整的方式，使每一個特別區的財政能力可以平均一點，均衡一點。在我擔任東京都副知事與知事的期間，基本的原則就是希望 23 區之間的財政不要相差太大，這是最重要的基本原則，其他財政調整細節，我就記得不是很清楚了。

就東京都市町村部的財政跟東京都 23 區相比較的話，市町村部彼此之間的差距並不會像 23 區之間的差距那麼大。所以市町村不用與 23 區合併，保持原有各自的地方自治系統就好。而且目前的運作，並沒有產生什麼重大的問題，所以也沒有人去檢討。

三、東京都之於道州制，可能會有行政區域調整問題，這些調整方案您認為會不會讓東京都的人口過於龐大？

就「道州制」的話，如果「橋下徹」所主張「大阪都」的構想可以實現、化解沒有效率二重行政問題的話，那其實根本不需道州制了。例如，像愛知縣裡面有名古屋市，名古屋相對起來是比較大的城市，所以名古屋跟其他地方自治體之間比較來看，就會比較容易去配合；但大阪府與大阪市來比，大阪市就相對比較小，彼此之間比較不好溝通，以地下鐵來說，往往做到一個地方就無法再做下去了。

四、東京都的特別區的區長，有 23 年沒有以選舉的方式產生，這對都政的推動有何影響？

東京都有 23 年 23 區的區長不是以選舉的方式來產生，其實東京都政的運作跟區長是否有選舉，這之間並沒有什麼差別，只能說，如果有選舉的話，區長的施政作為會比較接近人民的想法；另外，因為在東京都廳方面，其實還是握有不小的財政權力，不會說因為區長的選舉而對於東京都政有什麼樣的影響；舉例來說，過去東京都廳認為，東京都廳的清掃事務可以給區政府去管理，所以就將該項業務的權力下放區役所；但是，消防事務方面，都廳認為還是要由都廳來管理比較妥當，所以就沒有放手將這個業務下放。

我現在因為已經不是東京都知事了，所以對於地方創生這一些事務不太方便講太多。我個人擔任東京都知事期間，我個人會去支持地方創生；但現任知事的話，就可能不會支持。另外，就整個的日本中央政府的公共權力來說，在我的書上有寫，權力集中在東京，日本的中央公務員總共有 33 萬人，但其中有 10 萬人

在東京，其他的人散佈在其他府縣，各自都有各自的主張，彼此都不相讓。

東京都議會議員(訪談代號 A2)

時間：2016 年 4 月 5 日

地點：東京都議會(新宿)五樓會議室



一、就您的觀點，關於東京都都政的推動，都所轄的次級組織，市町村制比較有利？還是特別區制比較有利？

我這邊有一些東京都都政資料，請你帶回去參考，這些資料會對你的研究問題有幫助。我事先有看到你的訪問稿，我希望接下來的時間可以問得具體一點，以便我們後續的討論。

在東京都內，23 區的制度與市町村的制度完全不一樣，尤其，體現在財政的方面上，例如東京交付金制度，就是兩者之間很大的差異。

就「東京都議會」的運作來說，雖然區部的議員比較多，市町村的議員比較少，但區部的人口本來就比較多，市町村的人口比較少，才会有這樣的議員數目的分配結果；就我們在東京都議會的決策方面，都議會並不會去區分特別的區或是市町村來作這樣的考量。

就我個人在東京都議會來說，我非常關心世界遺產小笠原島的野貓問題，這些野生的貓比較兇暴，我們會將這些貓帶到東京給獸醫進行必要的矯治，這是東京都做的事情，並且撥出預算，也是我所提出的案子。

目前東京都公務員從 20 萬人一直縮減到今天約有 16 萬多的組織規模，我們縮編主要是靠 60 歲退休與「遇缺不補」的作法，來達到員額縮減的目標。那這 16 萬多的組織員額如何去分配，這當然需要組織局處之間來進行協調，這難免會出現一些紛爭，但整體來說，問題不會太大。另外就一級局處來說，組織建制上，在法律上並沒有設定「上限」的規定，但也不會造成組織膨脹的問題，因為公務員人數不夠；基本上我們並不希望公務員變多，所以組織數的數量就不會變嚴重；而就組織的新設或是縮減的問題，這個權責主要是東京都知事的權責，當然知事方面也會跟東京都議會知會一下。這方面的問題不大，隨著時空的發展，若真的要設新組織，那修改一下法律就好了。

就東京都政府的公務人員來說，並沒有東京大學學歷主義現象，一切以個人的能力、知識、意願來作為昇遷依據，由實力主義作判斷。但是，現在很多的公

務員，不願意昇任到管理職的職位，只願意去做自己原本的工作就好，因為科長的工作是政策協調，還要面對都議會的議員，這是現在的公務員不想要面對的責任。我看到台北市議員的學歷，多數議員的學歷都很高，還有一些台北市議員有博士學位，在我們東京都議會之內，這種情形比較少出現。

另外，就東京都政府權責下放給 23 區，人員也跟著下放到區政府的問題，會不會出現人員不願意下放到區政府的問題，我想在過去清掃局也發生過類似的問題。但這在今天的問題不大，因為都還是公務員的身份，還有因為大家都不太想要陞遷。

二、在平成大合併期間，為何東京都市町村區沒有合併的案件？

議員答：過去有所謂的「平成大合併」，在東京都並沒有出現，我認為最主要的原因，在其他的縣，因為人口與財源上的不足，無法做更有效率的公共服務與公共事業，所以才進行必要的整併。但在東京都，這個方面並沒有人口不足與財源困窘的問題。東京都一共有 62 個市町村區，會不會因為基層自治體太多，而降低東京都的公共服務效能。這個問題來說，我個人認為，可以將 23 區整併為 10 個左右，因為這可以拉近諸如港區與足立區之間的財政差距。

三、為何 23 特別區的跨域連攜運作，不像市町村的跨域連攜運作有那麼多的組合與連合？

議員答：這沒有一定的構造，依照事務的特性來說，如果說，一條道路經過幾個市町村區，這個時候，各個地方自治體就會參與其中。就你問的這個問題來說，沒錯，區與區之間的跨域連攜制度(如一部事務組合)確實比較少，在市町村之間比較多，這是因為市町村的財政能力比較差，所以他們會比較願意去運用廣域連結的制度；但在 23 區的部分，有一些事情東京都政府就會去執行，所以不需要這樣的組合制度。另外，就一部事務組合這個制度來說，它本身有自己的行政組織，也有自己的議會，型態上就很像一個地方自治體一樣；舉例來說，有一特定的一部事務組合的案件發生在八王子市，即便是八王子市的市長，也不能過問這樣的事情。雖然一部事務組合裡面也有委員，這些委員也都是由各個區議員、市町村議員來擔任，但畢竟不是人民直接用選票選出來，頂多是間接的關係。就我個人來說，一部事務組合這個制度，是不需要的，因為違反民主原則，我們無法

四、就「都區協議會」這個制度來說，它展現怎樣的協調功能？

議員答：都區協議會確實展現一定的協調功能，但目前在商討的議題約有 400 項，有些也都存在 10 多年了，一直都是 400 多個，並沒有獲得實質性的進展，畢竟，東京都廳與 23 個行政區，各自有各自的立場，以致於議題就一直存在，無法解決。另外，就都區財政調整的比例來說，就「固定資產稅」，從區的立場來說，這本來就是基層地方自治體的錢，現在改由都政府來收。就港區來說，確實是最有錢的區。港區目前的狀況來說，確實很有錢，未來可能會將錢用在小孩子的醫療補助方面，至於會不會有所謂的不滿的問題，因為所有 23 區的公共建設，港區也會分配到，所以我認為並不會產生多大的不滿問題。

五、就目前爭議討論的東京都廳與 23 區之間的兒童相談所的行政，主要的爭端為何？

議員答：我個人認為兒童相談所不能交給 23 區的來負責，就我服務的北區來說，我們區內的兒童相談所，受到父母親霸凌的兒童送到北區之後，將會再送到其他區來保護，父母親不會知道在哪一個相談所，這樣才能有效的保護小朋友，只有是東京都政府來統籌，才能作好這樣一個工作。

六、東京都面對道州制的討論，東京都方面的態度如何？

議員答：

道州制我們認為沒有推行的必要。那東京都方面，有沒有什麼業務希望日本中央再下放給東京，基本上是沒有。但如果羽田機場可以下放給東京都的話，那是好的，因為跑道一直在擴建，未來將要興建第五個飛機跑道，這也攸關整個東京都空中運輸，對東京都的發展至關重要，而且它就位於東京都內。另外，就羽田機場的政策業務，都會知會東京都大田區方面，但也僅限於知會，因為這是國家的政策，下面的地方政府就必須配合。

還有，我個人認為國家應該要與地方政府之間設立協議的機制，由法律來設立協議的機制，主要就地方稅的部分來進行討論。

東京都總務局中階文官(訪談代號 A3)

時間：2016 年 4 月 8 日

地點：東京都廳(總務局)

一、東京都所轄並存「區部」與「市町村部」，這對於東京都廳的政策推動有何優點？有何缺點？

答：廣域政策是由東京都負責，是因為東京都的範圍很大，所以由東京都廳來統一辦理的話會比較容易推動，這也是日本地方自治法所規定的內容。目前東京都內 23 區與市町村的兩個系統的分立體系，對於東京都廳業務的推動，目前並沒有產生什麼問題，所以也沒有人去提出有關制度修改的提案。1943 年之前，23 區的區域是屬於東京市，區是最基礎的地方單位，變成特別區之後，他的行政權限就變得比較大了。本來只是「內部團體」，後來隨著 23 區人口增加，必須有效回應人民的各項政策訴求，後來改為「民選首長」的地方自治體，進而變成正式地方自治體。

二、一般而言，23 區的區政府，財政條件比「市町村部」還好，如此情形會不會有害於「全都型」政策的推動？是不是會有不同的財政措施來輔助財政狀況不佳的市町村？

答：基本上，市町村與 23 區兩邊並不會因為區部與市町村部的財政系統的差異，而會防礙東京都廳全都型政策的推動。但有時候會以個別案件來分別處理，有可能會只對一些市町村有補助，但對於 23 區中特定的區沒有補助。會依照個案來分別檢討。

三、目前東京都廳所屬各局所執行的業務，還有哪些適合下放給市町村區政府的業務？為何是這些業務？另外，就衛生保健所業務，26 市 5 町 8 村，因八王子市改制為「中核市」，所以就八王子市役所得以自主執行衛生保健業務？這是否有害於都政的推動？

答：東京都有所謂「事務處理特例制度」，就像是比較需要居民去承辦窗口的業務，目前約有 970 個案件是給市町村去做，但是約有 650 件的業務是屬於窗口業務的性質，相關的財源是有補助的。八王子市在改制之前，其實就已經有保健所了。八王子市的居民大多是在東京都心的地方上班，所以就市役所業務來說，中核市的業務是比較適合的，所以沒有改為「政令指定都市」的必要。舉例來說，札幌、仙台與福岡，這些都是政令指定都市，他們剛好跟八王子市的狀況相反，白天的時候，這些政令指定都市的人口會增加，會通勤到那邊上班，所以這跟八王子市的狀況很不一樣。一般市改制為中核市或政令市，並不需要東京都廳的同意，會經過都廳與個別市相互協議的過程，但最終要經過總務省方面的同意。

四、在東京都的水道事業，區部地區歸都廳管轄；而在市町村部，原本是由各個

市町村自行管轄，但為何在近數十年來，紛紛放棄並改由都政府來統籌辦理？

答：基本上下水道的政策業務是市町村的職權，但如果市町村各自要做的話，費用會比較高，市民的水費也會收的比較多，也就會造成市民的不滿，所以市町村就把這一些的業務交給都廳的水道局來做，這樣水道業務就會比較有效率，水費也就不會那麼高了。那東京都廳會不會主動去促成市町村之間一部事務組合的組成，基本上一部事務組合，這是由市町村役所自己去判斷是否要組成，是否要加入某個特定的組合，東京都廳會採中立不介入的態度。

為何關西地區有那麼大的廣域組合，是因為東京都本身就已經是很大的地方自治體了，對於關西人來說，如果要跟關東來對抗，就必須要去組成一個更大的廣域組合，這樣才有辦法對抗。關東地區有所謂的「九都縣市首腦會議」，不僅限於空氣污染的議題，這個會議還涉及家庭保育政策、殘障者福利政策，但這並不是一個正式的行政組織，是一個任意的組合組織。基本上，是因為要去討論廣域行政的問題，所以需要能力較大的地方自治體，以致於像市町村的地方團體就沒有被列為受邀加入的團體。

五、就貴國《地方自治法》所訂「一部事務組合」，在東京都內的實行推動的狀況如何？都廳是否會勸進市町村區役所用一部事務組合來推動連攜業務？是否會由都廳出資來促成市町村區的合作？另外，23 區與市町村部的財政狀況落差或體制不同，是否有害於連攜業務的推動？

答：因為市町村與區的業務不一樣，所以不會因為財務狀況不一樣而去防礙連攜的業務，各自會依據自己的財稅與財政能力去做自己的業務內容，所以基本上並不會產生問題。基本上東京都廳與下轄 62 個地方自治體沒有什麼特別的連攜機制，舉例來說，高齡者都民要去老人院，但都心土地較貴，東京都就與靜岡縣有連攜制度，都心都民可以住靜岡的老人院，這之間當然包括財政上的支持。這樣的機制或作法，目前有計畫要在東京都內青梅市去做，但現在還沒有開始。就東京的外島地區，主要是以「迷你都廳」的方式去支援這些離島地區的行政業務，與 23 區的行政措施有不一樣的地方。就東京都來說，對於迷你町村，並沒有規定他們的組織員額，至於東京都廳的公務員，這是有地方自治的條例規定，但對於下面就沒有進一步的規定。現在東京都廳約有 16 萬 5 千位公務員，整個日本，或是東京都的大致方向就是要降低公務員的員額數量，但是 2020 奧林匹克運動

會將要到來，東京都廳的公務人力基本上是吃緊的，所以暫時不會去調降都廳員額的數目。日本中央政府要推動地方創生政策，就是因為整個日本發展過度集中於東京要分散出去，所以對於東京都廳來說，我們是蠻掙扎矛盾的。基本上日本中央政府就是希望日本各個地方可以繁榮起來，所以東京這邊也會去想相關的對策，東京廳現在基本的想法是要跟其他地方「共存共榮」。最後，至於「首都移轉」的事情，東京都廳一直都是反對的。

東京都區協議會(訪談代號 B1)

時間：2016年5月9日

地點：東京都區協議會(千代田區)

對方為不接受錄音，僅有問題對談，以增強研究的理解。

地方自治學者(訪談代號 C1)：

時間：2016年5月11日

地點：東京都(千代田區)

一、東京都市町村若有自治體改制為中核市或政令指定都市，這對東京都廳的廣域政策推動會不會造成困難？

老師答：從歷史來說，東京市廢除之後，先有 35 區，之後再變成 23 區。都的職權與其他府縣一樣，雖然 23 區很有錢，但這些特別區的權限會比市町村還小，23 區就像東京市自治體一樣。都廳的事本來就是兩邊都要作，對兩邊的管理都會是一樣的。一般的市變成中核市之後，會變的有一點複雜，但如果變成政令指定都市的話，權力又更大了，這會對都廳造成管理上的困難，所以政令市在東京是不會發生的。就像是大阪地區的市跟府，會有雙重行政的問題；橋下徹就是要廢除大阪政令指定都市，變成東京特別區。

二、1943 年日本將東京府與東京市整併，當時基於的考量為何？

老師答：東京府與東京市，有雙重行政的問題要解決；再來是因為要將東京變成「帝都」，因為戰爭的因素，要爭取多一點的戰爭費用，並由國家來直接管理東京，這樣可以減少一些雙重行政不需要的費用，以及加強國家的首都防衛，所以將東京府與東京市予以合併。在昭和 19 年到 22 年，在當時東京市的人口有 92%，稅收佔的比例有 97%，所以東京市規模就幾乎等於東京府的規模，而且併入東京府之後，可以確保東京市水源的取得。所以就將這兩個自治體予以合併。

三、23 區是不是比較適合都市行政？市町村的部分是不是比較適合鄉村行政？

老師答：這個命題在「東京」是成立的，但是在其他的縣份是不成立的，如岩手縣等等。但是東京都的三鷹市與武藏野市，這兩個市距離東京都的區部很近，所以不太能解釋它是鄉下，很難這樣去區分所謂的都市地區或是鄉下地區。尤其在昭和 30 年的時候，當時東京都人口快速增加，從其他縣市來的人很難住在東京都 23 區的地區，只能住在離東京都 23 區比較近的地方。當時以中央本線鐵路來說，將立川市當作一個界限，過了立川市人會比較少。

四、東京都面對道州制的改革，若要整併其他的縣，應該要如何推動才會成功？

老師答：「道州制」是一個夢想，如果是一都三縣變成一個州的話，那就會有三千三百萬人口，一極集中會越來越嚴重。最重要的問題是，成立「關東州」的話，那 23 區要怎麼辦？那就將這 23 區的區域成立一個「都市州」，並由都市州來擔任「首都」的角色，行政地位與一般的州是一樣的。若將東京都與其他縣合併會有的東京一極集中的問題，尤其在關東這個地區，轄區土地面積僅僅佔全日本的 3.6%，但在可見的未來，全日本人口可能會超過一半的人口定居在關東地區，這要如何解決？所以在設立「關東州」的時候，將 23 區設為一個「都市州」，同時其他 6-9 個州也應該要「一起成立」；而且成立之後，中央政府同時要將其「權限」下放給地方政府，這個才不會讓東京一極集中的問題越來越嚴重。在我的書的第六章第七節有更進一步的說明。

而改制成道州制之後，會有以下三個好處：第一，從日本國中央的權限會下放到道州，原來都道府縣的權限也會再下放到市町村的基礎自治體的層級，這將會有助於地方自治理念的落實；第二，道州制可以避免日本走向東京一極集中，使各個道州制圈可以更有活力的發展，改變全日本既有的國土構造，並可以讓日本的都會區，以區域的範圍跟國外大都市來進行競爭；第三，將可大幅降低雙重行政的可能，國家的功能任務將會變得單純化，使中央政府的責任專責於外交、國家戰略與危機管理等等任務，如此預計可以減少約 20 兆的財政支出。

五、我跟江口克彥都是支持道州制的政策立場。目前都道府縣的制度已經運行了 130 多年，這在以前農業時代是可以，但以現在的經濟運作形態，就不大適合。如果關東地區可以整併的話，那這個地區的經濟活動就會更有效率；但是，如果僅僅只是合併的話，也不會有太多的意義。過去「平成大合併」的期間，當時只

是將地方的行政區域擴大，這之中並沒有權力的移轉。目前都道府縣的權力還是太弱了，中央政府還是要放出一些權力給地方政府，所以要同時搭配「道州制」的制度運作，讓各個「州」的自治權限可以更多，實現更多地方自治。但反對的人是有的，反對的原因是在於他們根本不了解什麼是「道州制」？第二，有些人對於現在住的地方有一定的情感，不希望自己的府縣消失；第三，如果推行「道州制」並且上軌道之後，各級地方政府的運作將會更有效率，這樣人民交給政府的「稅金」也會變少，這是一般老百姓無法了解的地方。

五、東京都的特別區有 23 年沒有區長選舉，這對東京都政的推動有何影響？

老師答：23 區的區長在沒有區長選舉的那 23 年，基本上東京都廳的施政會比較便利是沒有錯的，但一般居民的政治公民參與是被剝奪的，所以民主政治理念的落實是個大問題。但像是消防或是河川管理這一些比較廣域型的業務，其實還是廣域型的地方政府來作會比較好。現在東京都的體制，制度的基本原則有二，一為均衡原則，另外一個是自治的原則，23 年沒有選舉的期間，會比較重視前者，現在有選舉，會比較重視自治的原則。最好的例子就是千代田市的構想。在 23 區裡面有錢的區與貧窮的區，經過財政調整後，對窮的區是有好處的，但對於有錢的區來說，是不好的；所以這樣的制度是否會持續下去，這是很難說的事情。

東京地區都市行政學教授(C2)

時間：2016 年 4 月 6 日

地點：東京某國立大學法學部討論室

一、請問老師您是否贊同一市兩制的體制？同一地方自治法人同時有都市與鄉村結構是否要分立兩種制度？

老師答：我並不贊同一市兩制的作法，因為社會環境不同，社會問題自然不會一樣，所以地方自治體的政策也會不一樣；簡單來說，就是社會需求 input 與政府政策 output 的對應關係問題。回到都市與鄉村的問題，都市與鄉村的環境如果完全不同，所以應該要去對應都市的地方自治體與鄉村的自治體，但是在「東京都」內，都市與鄉村的界限並不是很明顯，是漸進光譜關係，漸進改變，所以很難區分都市地方或是鄉村地區，沒有很明顯區分，而且分得很清楚也並不是很好，東京都制應該是一種制度就好了。若同時存在兩種不同的環境，在同一個政府下去解決就好，因為作政策決定的時候就要去考量都市型的社會或是鄉村型的社會。

區跟市町村雖然不同，但是更多是相同的地方，不同的地方十分有限。不同的地方是在財政(稅)調整的制度。是依照地方的財政能力去作調整。東京是非常有錢的都市，例如地方交付稅，地方不夠的部分由國家政府支給，千代田區與港區是完全不需要「地方交付金」，比較有錢的區透過「都稅化」的作法，把錢轉移給東京都廳，東京都廳再將錢交給比較沒有錢的區，去維持每個特別區的服務標準。如果只是用地方交付稅的方式，只能做到基本的公平，但如果有「都稅化」措施的話，就可做得更公平一點。都稅化的金額還算蠻大的錢，這是特別區最大不同的地方。在財源調整是最大的不同，在其他地方，區與市町村就沒有多大的不同。所以如果「地方交付稅」政策可以作成更好的話，就不用作這樣的方式。

如果地方交付稅是用「納付金」的方式的話，去作地方上的分配會很好，但錢一旦到人的手上就很難再拿出來，所以才有這樣特別區的調整制度。

區與市町村都是基礎的自治體，所以基本行政服務內容都一樣，只有一些事務上的差別，例如消防業務的不同。就山梨縣與東京都在廣域行政上面，基本上我認為並沒有多大的差別。都道府縣都有各自的行政內容，所以不會有多大的差別，但是都區之間有財政調整制度，所以東京都廳還是比較有制度上的權力。就政令指定都市，縣對於政令市就比較沒有權力，政令市權力比市町村還要多，例如公有水面的埋立，海埔新生地的權力是在都道府縣，例如橫濱與川崎市是在東京灣的兩個大都市，但在這方面的業務是神奈川縣縣廳的業務，兩個市是不能做的，但政令市的人才與財源是很豐富的；而且在政治上，政令市是可以跟都道府縣對抗，但是市町村就沒有這樣的影響能力。

二、為何沒有政令指定都市願意依照現行法令改用特別區的制度？

老師答：政令市有人才與財源，政治家是很喜歡權力，如果政令市變成特別區，這樣他就要去設很多區，政治人物不喜歡自己的權力變少，如過他是政令市市長的話他就不會推動改變成區；市議員的態度也是，政府職員的身份也是。因為政令市的市長很喜歡權力，所以大部分會去爭取都道府縣的權力。

就大阪的橋下徹問題，為什麼橋下要爭取「大阪都」的構想，是因為他也想要去獲得更大的權力，如果大阪都投票成功的話，松井知事是橋下的好朋友，如果成功的話，控制松井，橋下就有很大的權力。所以橋下要把大阪市的政令市拿掉，這樣橋下的權力將會變得更大。政治是政治家的遊戲。

三、東京都八王子市 2015 年 4 月改制為「中核市」，但八王子人口有 58 萬人，為何不改制為「政令市」？另外，其他 25 市為何都是「一般市」(非中核市或特別市)？

老師答：中核市自治體的財政並不是很豐裕，一般來說政令市是非常有錢的城市，但八王子市並不是一個很有錢的城市，八王子市跟周邊的立川市並沒有不同；只是人多而已，但是人口多財政不好，改成政令指定都市，這樣只會徒增八王子市的財政負擔，只有損害。當初八王子市要改變成為中核市的時候，已經有很多人反對了；政令市大部分都是很有錢的都市，但普通財政的地方，變成政令市會增加很多負擔。東京都多數的市町村希望更多的事務是由東京都廳來作，如果給東京都廳都作的話，市町村就不用花錢去作，本來八王子市也是這樣的作法，但是新的市長可能有點錯覺，可能只要權力，但沒有算過錢的問題。

四、東京都「區部」與「市町村部」的都民，所分配到的社會福祉福利相差甚多，400 萬的市町村民眾不會抱怨反對嗎？目前有何因應的討論方案？

老師答：這個蠻有問題，剛剛所提到財政調整，平衡財源的作法，實際上效果是，精確數據來說是蠻難的，雖然有財政調整，但是 23 區還是有錢。大家也都感覺得到 23 區很有錢；所以 400 萬市町村居民也感受到 23 區是有錢，這些都是事實。神奈川與千葉縣，也是用交付稅來平衡財政。東京都因為有錢，所以可以做到很多的行政服務，但千葉縣與神奈川縣就沒有做那麼多。所以東京市町村居民覺得比 23 區少，但比其他縣還是享受比較多，所以會感覺到不滿，但也不會有太大的不滿。最好的是，區的財政與市町村的財政一樣是最好的，但是沒有的話，比旁邊縣好一點，所以那也就算了。

吸引大企業的事情會做，但基本上這是大企業的決定。而港區的優勢就只有地點比較好。一般企業設在哪？這是企業基於經濟考量與方便性的問題，企業自然會有他們的考量。港區是比較有錢，但是權限跟其他 22 區一樣，例如對小孩子的醫療服務，這個每個基礎自治體都有在做，也許其他區是到 1 歲的補助，港區有錢就做到 3 歲或是 5 歲。或許你會覺得港區很有錢，但港區沒有土地，所以沒有地方蓋託兒所，只能用錢去補助居民。整體而言，財源好的話，行政服務就會好。

日本的都道府縣與市町村，他們做的事情其實都差不多，但是因為財政的多寡，就會出現服務內容水準的不同，但「權限」是差不多的。

五、1952 年到 1975 年這 23 年期間，都內 23 區的地位，約如「市之區」的地位一樣，當時權限小、沒有區長的選舉。這 23 年的期間，23 區的廣域建設會比較快且便於都廳決策嗎？另外，目前的東京都廳對於市町村部，會比區部難以推動廣域行政嗎？

老師答：在那個時候，區長雖然不是用選的，但是對於東京都的廣域行政推動並沒有比較簡單。為何如此，因為區長對於政治決定會不敢去做，因為他不是選舉出來的，會不確定居民需要什麼，所以不敢去決定。當時東京都的區部約有八百萬人，要去理解八百萬人的需求是很困難的，個別區如果不知道，只能由都去做。要得到八百萬人的同意是很困難的事情，比如說垃圾處理場要設在哪裏的問題，這要去問八百萬人的意見，是很困難的事情。實際上，當時垃圾處理場的設置就是大問題。當時的區議員，是選出來的，但是他們並不是去做政治決定的人，他們只會抱怨。區長當初是由區議員所選出來，之後必須經過都知事的同意；需要做政治決定時，區議員只會抱怨，所以被選出來的區長也只會抱怨，並不會做政治決定。所以都知事請區長去做事情，也沒辦法好好實現功能。

可是，區長若是選舉出來的話，例如一個區 50 萬到 70 萬人選出來的話，這樣都知事與區長都有經過民意洗禮，所以政治決定就會比較容易作成。不管區長是不是選舉出來的，區長與都知事之間一定會有想法上的落差，因為八百萬人之內，一定會有人與都知事的想法不一樣。而今天，有一個民選的區長來作緩衝，都知事與區長之間，還是要有「交涉」的機制，這樣事情會比較好去進行，但區長非選出來的話，不代表民意，這樣交涉就會比較沒有說服力。自從東京都區部的區長改回選舉職位後，都政的推動有比以前更加順利。當初區長要改為選舉的時候，確實知事也會怕說選出一些意見不合的區長；但實際上，政治政策推動是比較順利的。

「都區協議會」並不是什麼事都是由協議會辦理，個別的案件就是由個別區與都政府之間有一個協議的文化，所以都政府不是一個獨裁者。日本的組織如果過大的話，要去做事都會比較不順利，但如果區分成比較小的話，就會比較容易做事，日本企業老闆獨裁者很少，這非常符合日本的文化。

區跟區內部因為有財政調整制度比較精密，關係很緊密，但市町村沒有這些協議會，再加上財政上是「國家」給的交付稅，市町村會比較緊密，財源結構不一樣，雖然西東京市與練馬區的社會環境是差不多的，但財政結構非常不一樣，以致於跨域合作是困難的。

23 區有垃圾清掃組合、競馬、人事組合，整體來說，23 區組合的品質會比較健全，東京都內市町村在數量上只是比較多而已。

就東京都的水道事業，與地形有很大的關係，水源有上游下游的關係，東京只有江戶川與多摩川，取水的水源是一樣的，每個市町村可以成立自己的水道事業沒有錯，但個別成立並沒有意義。例如神奈川縣只有一個水源，如果每個市町村都成立水道事業的話，會非常沒有效率；另外，如果有地下水的市町村，也通常有自己水道事業。

東京地區地方自治學者(訪談代號 C3)

時間：2016 年 4 月 5 日

地點：東京都八王子市(某大學校園)

一、東京都廳(及下屬各個局)對於 23 區的區及所轄的市町村，其職權互動的關係有何不同？

老師答：如果對於「東京都制」有一定了解的話，市町村負責的業務如清掃或下水道，但在 23 區是都廳政府在負責的業務，但是在西元 2000 年的時候有修「條例」，整個方向是要擴大地方權利，都道府縣放一些到市町村，東京都也是一樣，比較特別的是，東京並非一致，有一些它會放給特定的一些區，有一些放給特定的市町村，這個細節我記得不是很清楚，你可能還是要去翻閱相關資料。至於在東京都市町村之中，為何有些市町村的水道自己負責，有些市町村卻交由水道局來承辦這些業務。其原因在於，東京都水道局它本身不管在技術上，如果市町村他們自己要做的話，那可能要花更多的錢，而且不一定可以達到東京都水道局的標準。那交給東京都廳水道局的話，可能可以花比較少的錢，而且更好的水道服務。

二、從東京都知事的角度，「一都兩制」的運作比較有利於治理？還是只存在一種基層地方自治法人制度，比較有利於東京都的整體規劃與治理？

老師答：整個來講，對「東京都廳」是有利的，舉例來說，2020 年奧林匹克運動會，舉辦這個運動會，基本上要市才能舉辦，那東京是都，而不是市，那為什麼可以申請舉辦呢？是因為東京都是一個「廣域自治體」，所以被當作一個市，所以可以去申請。那為何是有利的，是因為東京都，相較於其他的縣來說，東京都廳比較有辦法的「影響」下面的地方自治體。東京都下轄有兩個制度不會有什麼問題，因為現在規定都訂好了，大家都照著規定走，應該不會有什麼大問題；但在 23 區，反而還是希望要有更多權利，不滿於現在施政內容的範圍。

一般市與中核市(八王子)，因為權責內容不一樣，這會不會造成東京都廳施政上的困難？八王子可以有自己的保健所，但東京都廳方面也有保健所，假設現在發生了一件廣域性傳染病的話，那中核市的保健所與都廳的保健所，其行政業務的溝通連結可不可以做得很好，這是有問題的。在東京都以外的道府縣，人口要 30 萬人以上才會有保健所，在 23 區都有自己的保健所。

中核市自有的權利如都市計畫，或著是老師進修的問題，「中核市」可以自己運作，八王子市在改制之前，本來都是東京都廳在做的業務，現在變成八王子業務，八王子市役所可能會有自己想要作業的方式，這就會造成「都廳」與八王子不一致的地方。

法律上是 50 萬人以上才可以改制為政令指定都市沒有錯，但站在總務省的立場上，是因為要有 100 萬人以上，才能改制為政令市。在 2000 年的時候，當時有平成大合併，之後由 100 萬變成 70 萬，所以相模原市變成政令市，但因為它不是經濟中心，所以我個人認為比較沒有改制成政令市的必要。但政令市並不是人口達標之後就可以改制，最好是地區的「經濟中心」，比如說橫濱或名古屋這樣的城市，這樣比較有辦法去運行大型都市的構想；另外，變成政令市之後財政負擔也會比較多。

三、除了東京市與東京府的歷史沿革問題外；目前所運作的「區部」的特別自治法人制度，是否比較適合都市型態的區部地區？而東京都「市町村部」的體制，比較適合東京都都市郊外的地區？

老師答：區部比較適合都市、市町村比較適合鄉村嗎？這很難判斷。東京都現在那麼大，發展都不太一樣以致於很難去界定。就都和區之間「共管事務」來說，如圖書館或都市觀光的業務，都有都立圖書館，區有區立圖書管，各自都有，可

能出現不一致性會比較高；但在市町村方向與都的共管業務來說，反而推動的比較順利。在都與區之間的財政調整的討論上，出現不一樣的意見，區部可能認為已經承辦了很多的業務，所以應該在比例上去調整，給區更大的比例，但這在市町村上沒有這方面的問題。就兒童相談所的業務移撥問題來說，目前是東京都廳在管理，但區役所方面，他們希望這些業務可以交給區來負責，這方面要立法，這方面國會，如果修法成功、業務下放的話，就會造成區方面財務的負擔，這時候就會跟都方面要求更多的財務分配比例。

四、就「都內」基層地方自治法人之間，跨域連攜制度的運作，如一部事務組合等等，其運作成功與運作障礙(或無法組成的因素)為何？基層自治體的財政能力是否會影響到連攜制度的推動？為何目前較少看到市町村與 23 區的局部合作(如西東京市與練馬區；如杉並區與武藏野市)？

老師答：市與區的連攜制度比較沒有看到，這是沒有錯的，這是因為東京都 23 區的財務狀況都很好，一個城市如果財政情形很好的話，就不太需要去進行外部的連結。23 區整體來做的連攜是很多的，舉例來說，職員的考試制度、清掃業務、國民健康保險訂定同一的費率標準。以東京都世田谷區來說，該區有 80 萬人，區旁邊有神奈川的川崎市，這個地區的都市計畫，因為地理方面的接近性，所以可以一起去辦理。

五、從東京都以及日本其他 46 個道府縣，這樣兩個層級的地方自治法人結構(*two tiers of local governments*)，治理運作良好的因素有那些？另外，就東京都的經驗來說，有哪些項政策須要東京都政府與市町村政府的相互協力？會運作成功的因素為何？

答：日本的自治體有廣域自治體，以及基礎自治體，基本上是各做各的，各行其是，基本上沒有大問題，運作得也不錯。但在橫濱市來說，他想要獨立出來，不想要在神奈川縣之下，這就是基礎與廣域之間的衝突。兩個都「不想做」的，就像是後期高齡者的醫療業務，原本是各個市町村的業務，但是這個業務的保險費負擔非常重，國民健康保險就已經快要負擔不起了，如果還要負責後期高齡者業務的話，那根本做不來，所以希望廣域自治體去承擔這些業務，因而成立一個廣域連合，都內 62 個地方自治體都在其中。但這項業務並非東京都廳的業務，而是 62 個地方自治體所共同成立的跨域連攜組織。因為醫療負擔越來越大，市町

村根本無法負擔，所以從 2018 年以後，確定改由廣域的地方自治體來負擔。都道府縣與市町村「都想」做的部分，如觀光、產業振興與民眾就業的業務。是上下兩層政府單位都想做的業務。

六、「東京都」面對於當前「道州制」政策的討論，東京都的「市町村區」制度是否可能變革？大概變革的討論為何？或是先生認為應該如何調整？

老師答：道州制以前比較常被討論，現在討論度比較低了，為什麼？成立道州制的好處在哪？其實並沒有一個大家都認同道州制會比較好的理由。第二個問題是，誰跟誰合併的問題，怎麼去切割的問題，這根本都沒有共識。如果東京都跟神奈川縣與埼玉縣成立一個州的話，這邊就有 4000 萬人口，全日本三分之一的人口都在一個州，那這會是一個很奇怪的作法。日本的道州制，與美國聯邦制之下的州，基本的構想是日本不要再有像 47 個地方自治法人這麼多的地方自治團體，跟美國的聯邦政府體制基本是不一樣。東京都直接變成東京州的話，那東京州會從國家得到更多的權限，下面的基礎自治體他們的權限應該不會有多大改變。

東京都 23 特別區某區區長訪談內容(訪談代號 D1)

時間：2016 年 4 月 4 日下午 13 點到 14 點

地點：東京都 23 區某區區長室

一、文京區與東京都的任務職權的劃分原則為何？

區長答：就東京都廳來說，它所關照的是整個東京都的發展與前景，但就 23 區的區役所來說，它比東京都廳更靠近一般民眾，比較能夠就近了解人民的需求，並且就近解決立即性的政策問題。以「兒童相談所」的行政問題來說，這方面區役所就比東京都廳的行政作業來得比較容易解決問題。就現行的法律來說，法律都有明文規定，所以並沒有所謂的政策衝突問題，只有區役所方面主張要移撥給區役所的政策討論問題。

另外，除了 23 區區役所在兒童相談所的權責賦予外，尚有預算與人員移撥的問題，例如在 1975 年東京都廳所屬的公務人員就有出現不想要下放到區役所的情形；還有，例如清掃局與保健所都有原屬東京都廳公務員不想要下放區役所的問題。最後，目前其實東京 23 區的「兒童相談所」只有幾個，若要下放到 23 區的話，就會發生預算不足與人員不夠的問題。

二、文京區相對於其他特別區有何職權上的不一樣？有錢的區的職能會不會比較多？

區長答：因為 23 區之間有所謂的「都區財政調整」制度，港區是最有錢的區是沒有錯，但因為錢在 23 區之間有重新調整與分配，所以變得在社會福利方面，就不會產生多大差異，而就所謂的職權來說，23 區之間，職權上的差異有限，因為法律已經有很明確的規定。以 2015 年來說，總額百分之 55 的部分作為交付金，而這個金額，東京都廳與 23 區之間每年都在爭執與調整；另外，港區因為稅收良好，最有錢，所以無法分配到都區財政調整金，但足立區的部分就分配到很多，這使得 23 區之間變得比較均衡一點。以最有錢的港區來說，計畫要推動一個家庭之中，第二胎小孩上學不用錢的政策，那就是因為有錢的關係以致於 23 區區役的任務權責發生不一樣的情形。

三、特別區的制度，其一體性主要展現在哪些的面向？

區長答：以健保費來說，23 區都是用同一套制度，展現所謂的行政一體性；但在市町村方面，各有各的制度，確實「市町村」彼此之間不太一樣。在垃圾管理與清掃制度來說，23 區是用同一套制度，這也有行政一體性的現象。另外，東京都廳與 23 區之間存有「都區協議會」，而市町村並不存在這樣的行政制度，但在各個市町村役所都設有行政科室，可以用來解決市町村與東京都廳之間的行政連絡事宜。

四、為何 23 特別區的跨域連攜運作，不像市町村的跨域連攜運作有那麼多的組合與連合？

區長答：就個別的區與區之間，確實並沒有跨域連攜合作的實例存在。但就 23 區，有清掃事務組合。個別區費用的分擔來說，每個區除了繳交一定的基本費之外，再來就依照每個區的垃圾量來計算每個區的經費分擔。另外，在文京區與大田區之間在醫療產業上有跨域連攜合作的案例。而就市町村地區水道，市町村政府紛紛加入東京都水道局，是因為效率的問題；此外，就消防政策之間的合作，也是因為效率的因素所致。而就 23 區與市町村之間，也有「後期高齡者醫療廣域連合」的制度，這就是屬於全都型的跨域連攜合作的個案。

五、「東京都都市整備局」與「文京区都市計畫部」兩個單位的職權分工如何劃分？

區長答：在都市計畫政策業務方面，這方面東京都廳與 23 區之間，並不會存在政策衝突。基本上，面積在 1 萬平方公尺以上，就屬於東京都政府的業務範疇；1 萬平方公尺以下的面積，就屬於區役所的業務。但是，相信在 1 萬平方公尺以上的都市計畫，區役所也會很希望參與這個大型都市計畫，例如在「東京車站」的站前都市計畫改造計畫，千代田區就很希望能夠進行參與當地的開發。

六、貴區區政有何公民參與制度？

區長答：

住民參與的立意是很好，但是在通常的情形，主動提出住民參與的個案，這些案件並不能代表全部區民的意見，可能是來自於特定利益的個人或團體。所以，就我的區役所來說，為了要防止上面所說的情形，我們區役所會對區民進行任意抽樣，並且發出問卷要區民來進行回答，我想這樣的住民參與意見會比較公正客觀一點。

另外，我們 23 區不會贊同所謂的道州制；如果要推動道州制的話，這將代表東京都將會合併其他的縣，所以也代表不會再有東京都的存在，這對很多人是沒辦法接受的，這對日本的國民利益也沒有很大關連，所以這個提議並沒有非常看好。

東京都千代田區課長(訪談代號 E1)：

時間：2016 年 4 月 7 日

地點：東京都千代區役所

一、皇居、永田町與霞が関都位於千代田區內，千代田區相對於都內 22 區，是否因此承擔更多來自日本中央政府或都廳委辦的公共事務？而永田區役所與都廳、中央政府是否有權限衝突的地方？

課長答：基本上不會因為千代田區是國家中央政府機關如霞關與永田町的所在地，以及皇宮所在地，而使得千代田區區役所的業務變得比較多。千代田區也沒有跟上面的國家機關有什麼樣行政上衝突，因為我們千代田區的業務跟這些機關完全沒有關連；另外，千代田區與東京都廳之間，也有很明白的權責規定分野。舉例來說，都市計畫開發建築 10000 平方公尺以上是東京都廳在承辦的業務；以下是千代田區在承辦的業務，在 2000 年以前，數字是 5000 平方公尺。而千代田區相對於其他 22 個特別區，千代田的職權也跟其他 22 個區的業務完全相同，沒

有不一樣的地方。但比如就橫濱市來說，因為橫濱是政令市，所以就沒有 10000 平方公尺以上或以下的限制。23 區的行政組織有很多差異的原因在於人口的關係，人口多的話，當然區役所的公務職員也會比較多；部門設置問題的話，東京都廳基本上是不會干預的，區役所自己去決定要設什麼樣的組織，要聘用多少公務人員，所以每個區會有不一樣。比較特別的是，就千代田區來說，有大手町與永樂町的商業區開發業務，與開發的公司進行資訊交流與居民意見的統整，這是一些行政事務意見的交流，這是比較特別的；就大田區有羽田機場有關事務，應該只是溝通的功能，幫大田區去作廣告，多利用大田區的公共設施。

二、千代田區早在 2002 年就推動《千代田区生活環境条例》，後來也看到新宿區也不能在路上「喫煙」了的条例，請問 23 區之間彼此政策學習或交流的機制為何？大部分都在「特別区長会」中交流、運作嗎？另外像是渋谷區所推動的《同性婚条例》，這樣敏感性的政策，其他區也會想要學習嗎？

課長答：區與區的交流除了有所謂的特別區長會之外，各區役所所屬的各個部門，也有所謂的聯絡會、研究會與交流會，彼此之間會互相交流，互通政策訊息，但這不是定期，視情況來定，有時候東京都廳各局單位也會派人來參加。而「生活環境條例」這是每一個區都可以自行訂定的條例，設立的時候千代田區是全國第一個，當時社會反應是蠻大的，每個區會派人來了解，如何推動的行政流程；區與區之間有一些科長會、係長會一起去討論一些問題，大約是一個月一次，這基本上也是不定期的。

三、東京都與 23 區之間設有「都區協議会」，依我讀到的資料，似乎很大的部分在討論「都區財政調整」，除此之外，就您所知近十年來「都區協議会」還展現那些協議的成果？

課長答：基本上在都區協議會的討論上，八、九成是在討論財政分配的內容，這個部分可以參考都區協議會的網頁，都會有相關最新動態發展的介紹。

四、東京都與 23 區之間設有「都區協議会」，依我讀到的資料，似乎很大的部分在討論「都區財政調整」，除此之外，就您所知近十年來「都區協議会」還展現那些協議的成果？

課長答：基本上 23 區一部事務組合，由都轉到 23 區之前，市町村就已經有各自的清掃組合的前例了；東京都對 23 區還是比較大的，因為有財政調整機制，所

以可以去影響 23 區，以「清掃業務」來說，當初業務要移撥下來，因為區的事務增加了，所以要求分配的比例要提高。所以基本上如果有職權移轉就會有財務移轉。負擔金的部分，基本上是由垃圾量負擔的金額，但還要加上基本費。負擔的公平調整，在葛飾區、港區有「焚化爐」，江東區有「掩埋場」，所以有一個機制「清掃負擔的公平機制」，負擔就會比較少。

五、就「公益財団法人特別区協議会」所主張 23 區制度的變革，有所謂「東京〇〇市」，這個主張的意思為何？當中的「市」是「一般市」、「特列市」、「中核市」還是「政令市」？當時為何有這樣的主張？

課長答：23 區合併，整合成 4-5 個區，每一個變成差不多是 100 萬的人口，變成東京都〇〇市，這樣作的話，可以增加這一些新生市的職權，都廳的業務可以轉移到下面。另外一個可能的原因在於，這樣可以平衡有錢的區跟沒有錢的區的財政差距，但這只是做學問的人在想的事情，真正要落實，可能還有很大的距離要走。

六、2001 年關於「千代田區」制度轉變為「千代田市」的構想，當時主要千代田區與都廳之間主要的爭點為何？為何後來就沒有這樣的討論了？

答：這只是當初千代田區民選出來的區長有這樣的想法而已，實際並沒有具體運作的程度，完全沒有爭點，還沒有跟東京都廳方面有什麼討論，其他 22 區也只是在看千代田區在做什麼。從事後來看，這在實務上也沒行政上的影響。當初這個區長為何要提出這樣的主張，是因為他覺得千代田區的權力太少，所以每年都在主張跟東京都去要求行政權力的下放。區的條例與都的條例是不會有重複的，都已經在做的事情，基本上區就不會去規定；都與區都有各自的行政權限，區在做條例的時候，會先去調查東京都廳方面有沒有相關的規定，也會跟各單位調查，然後再去制定區的條例。東京都有風俗營業法，這只是一個大綱，在千代田區的話，因為車站有人在發傳單，就會基於區自己的條例去做進一步規定，在制定條例之時，基本上，以不去違反上部團體組織條例為原則。另外，沖繩現在有美軍基地的問題，國家要有他的基本立場，但沖繩知事反對，所以就設立縣的地方自治條例，去阻止基地新設，所以現在國家跟地方在司法訴訟當中。

非現任東京都某區區議員(訪談代號 E2)：

時間：2016 年 3 月 2 日

地點：台北市大安區**一、東京都區的財政調整制度，從區的角度來看，其運作有何特質？**

議員答：基本的運作是讓有錢的區去幫助沒有錢的區，讓 23 區的財政，不要相差太大，所以將固定資產稅與法人稅抽出來，45%由東京都廳收走；55%由 23 區去分。這樣的運作下，千代田區、港區、中央區交出很多錢，而足立區得到很多好處，所以有錢的區會不太滿意。基本上，每個區跟每個區的想法不會一樣。但總體來講，23 區已經非常有錢了，全國其他的市町村都很羨慕 23 區的財政能力；而且社會福利措施也是對最好的。

二、東京都廳拿走 45% 都區財政調整金，這筆錢會用在哪裡？

議員答：規定是要用在所謂的「大都市事務」，但這是什麼意思？我擔任地方分權委員的時候，我有問東京都廳，但遲遲沒有得到答案。這個問題是在「公平性」，因為這筆錢是來自區稅，因為有經過「都稅化」的過程，所以變成都區調整金。但東京都廳收到這筆錢後，做所謂的「大都市事務」，只限於用在 23 區的地方嗎？會不會用到市町村，這是很大的問題。

三、在東京都市町村，如果人口夠多的話，特定的市是否有可能升格到政令指定都市？

議員答：政令指定都市要 50 萬人才可以改制，而且最好要財政能力很好，不然可能會負擔不起。從神奈川縣的經驗來看，縣內有橫濱市，兩邊長期不合，這樣很難做事情。目前八王子市僅是中核市，還沒有到政令市的問題。

東京都市町村部某市市議員(訪談代號 F1)：

時間：2016 年 4 月 7 日

地點：東京都市町村部某市

一、〇〇市役所與東京都內其他 24 個「一般市」(「中核市」的八王子市除外)相比，市役所的業務職權與組織，有哪些職權或組織是其他「市」沒有的？

議員答：最近〇〇市在推動健康都市的構想，設立一個條例，設立政策監的職位，由市長來指派人員，最後決定厚生勞動省的退休官僚來擔任，四月年度計畫開始，有這個新的行政措施。多摩市的高齡化社會有三個問題，當時 new town 在開發的時候，是一個大計畫，吸引很多人來住，現在這些人正是團塊世代 65-70 歲左右人，一下子大家都要退休了，這樣的介護保險費會變得很沉重；再過 10

年之後，這些人會變成「後期高齡者」，這時候會要更多的醫療服務；第二，因為多摩市是一個計畫型都市，設計的時候，這些建築物都是同一時期的所建造的建築物，現在大概都老化了，這些建築物的重建也是一筆很大的費用；第三，多摩市，還有町田市、稻城市，整個是一個大的都市計畫開發案，原本是以 30 萬人去做的都市計畫，但現在不只 30 萬人，所以要去應付人口增加的設備，這也是一個問題；這三個市之中，多摩市的人口最多，所以財政的壓力也是最大的。平成 30 年國民健康保險制度，將要變成都要由國家來管理，東京就由東京都來管理，保險費的計算是依照人口、所得、不動產等等經濟狀況來收，多摩市現在的年輕人口還算多，所以跟市民徵收的保險費就還好；但如果改由東京都的費率來計算的話，多摩市民的費用就會增加，現在小的市町村，可能人口比較屬於老人的社會，國民健康就有破產的危險；舉例來說，某個 c 型肝炎的藥很貴，如果同時有很多人染病，那個地方自治團體就可能破產。所以，目前多摩市是用漸進的方式來調漲保險費。

二、就多摩市役所的職權內容與東京都 23 區相比，您覺得最大不一樣的地方為何？另外，區部 23 區區役所之間，就您的觀察會較強調「一致性」嗎？而 26 市 5 町 8 村之間的「差異性」會相差較大嗎？

議員答：東京都 23 區的區，嚴格來說，並不是一個完全的地方自治團體，因為不管區要做什麼事，都需要跟東京都廳去進行協調，但以我們〇〇市來說，很多的事情都在市內解決就好，比如說垃圾問題，自己市內去收垃圾去焚化，不需要進行行政聯絡，這主要是稅金制度的調整分配所造成的差異。另外，區議會議員存在的意義為何？最多只是人民陳情的窗口而已，但在市町村的市議員就必須推行一些政策提案給市議會，這樣「議員」才會有意義。另外，廣域行政也是必要的，以消防來說，稻城市有自己的消防組織，但多摩市的部分就委託給東京都廳去做，因為他們認為這樣做會比較好，所以對於廣域行政有一定的肯定。多摩市的上水道是給東京都的水道局，那下水道是多摩市自己做的，但下水道的費用就委託給都水道局來進行徵收。將水道業務交給東京水道局去做，這樣多摩市役所的公務員就可以減少，也會比較有效率。東京都是上部的組織，如消防的事務是交給東京都去做，所以會請東京都的人來做防災作業，會有一些行政的交流。

三、多摩市與東京都八王子市及神奈川縣川崎市相鄰，請問多摩市與八王子市的

跨域連攜業務，及與川崎市的連攜，連攜機制的「推動程序」，因分屬不同的「都、縣」會有不一樣的地方嗎？另外，目前多摩市與川崎市的連攜合作有哪些？

議題答：有連繫的話，最多是多摩川流域協議會(多個地方自治體)，接下來是跟環境有關的業務。就多摩市與川崎市之間的關係，本來多摩市要建一個垃圾焚化場，但川崎市來抗議，因而雙方就起了一些的爭執；再來，多摩市跟町田市與八王子市，一起去處理「垃圾」的問題；在來有一個「南多摩火葬場」，是稻城市、多摩市、八王子市與町田市一起做；然後還有一個江戶川競艇組合，多、稻，三市競艇組合，以前這個組合最多可以分到 15 億，現在已經變得很少了。剛剛所說的都是市與市的合作案，所以用「條例」來做就可以了，但就後期高齡者的業務的話，那是國家所制定的，那是法律規定的，但實際上的窗口是多摩市所設立的，負責保險費徵收。現在不管是加入什麼聯合會，這都一定要有費用，協議會主要都是施壓團體，對政府去進行政策施壓。比如說比較鄉下的地方沒有大醫院的話，那就會組成大醫院，或如火葬場，這個大家都不喜歡，這樣就會以組合的方式起來做。

四、您身為多摩市議員來說，對於東京都內「區部」與「市町村部」兩種制度的分別存在有甚麼樣的評價？您認為在地方稅制與市役所的職權內容，各自有什麼要調整的地方？

議員答：東京都總務局有一個市町村科；另外，也會給市町村交付金，這些交付金給予是有一些標準的如 1.將公務員減少；2.公家行政業務給民間，只要說達成越來越多，交付金的金額也會越來越多，算是一種獎勵推進。但這並不是都是好事，以學校的校工來說，以前是公務員，現在變成都是委託給外面的公務員，這個壞處是校長沒有辦法去管，校工的職位，而且職工降低收入，待遇變少，對業者也不是好事。東京都議會是一個大組織，決定預算的時候，舉例來說，23 區比較有錢，人口也很多，23 區的學校目前都有裝冷氣了，但多摩市還沒錢有裝，所以就向東京都廳申請要裝冷氣，但東京都議會的議員席次的數量，與 23 區的席次數差很多，所以很容易會被 23 區的多數給否決；所以從多摩市的角度來看，會有 23 區地位比較高的感覺。而且，其實有很多人是由多摩市通勤到 23 區工作。三市垃圾都是由多摩市在處理的，這裡面有八王子市與町田市的市民所送過來的垃圾，各自垃圾分類的方式不一樣。一部事務組合裡面也有議會，也都

是由各市議會議員來組成，也可以領錢，但我個人認為應該不能再領才是，因為身為多摩市議員，其實已經有領議員問政的費用了。



東京都某市市議員(訪談代號 F2)：

時間：2016 年 4 月 8 日

地點：東京都市町村部某市議員

一、貴市與 23 區的某區相鄰，市與區之間的跨域連攜有哪些？

議員答：基本上兩邊沒有制度上的連攜，我們跟周邊的市町村合作的情形比較多。但是諸如車站的共用，圖書資源的共享，這些我們市役所都有去推動。是的，我們跟某區相鄰，但卻沒有制度上的連攜，這點從外人看會很奇怪，我們可能比較習慣這樣運作。

二、貴市是由兩個地方自治體合併的，當初為何要合併？合併之後有何困難？

議員答：當初是其中一個自治體人口不夠，想說要創造資源，並且順利改制成市，所以推動合併的工作。所以你可以看到我們有兩個都市的中心，分設在兩處，這是因為過去是兩個地方自治體的關係。合併之後，說到真正的融合，這也要經過 10 年的時間才有辦法做到。

三、貴市對於重大的公共議題，如何讓公民參與決策？

議員答：這本我們市的公民參與條例，送給你回去參考。基本上我們很早就有這部條例，但也不是每次都會用。遇有爭議性的案子才會用，但運作下來會很耗時間，但這是沒辦法的事情。例如，前任市長想要蓋大型的運動中心，但是多數居民反對，當時就是用這公民參與的方式將其擋下的。

市町村部某市副市長(訪談代號 F3)

時間：2016 年 4 月 8 日

地點：東京都某市副市長市

一、從您在市町村服務的經驗您認為東京都政、都區制度的運作如何？

副市長答：目前東京都有想要改革的想法，但基本上日本政府有考慮道州制的改革，但目前只是構想階段。為何會有這樣的想法，是因為 47 個都道府縣分得太細了，希望有更大轄區的一級地方政府。我認為目前市改成區是比較不可能的，但區改成市是比較有可能，為什麼？因為執行有垂直面與水平面，如果層次太多的話，就不容易聽到基層市民的聲音，去做出符合市民行政的服務。目前 23 區

的平均人口約是 40-80 萬人，到鄉下地方，就是「政令市」的人口規格，但區的權限與政令市的權限差很多，這就是奇怪的現象。在東京的市町村，只有八王子市有 58 萬人，其他的市町村就沒有那麼多。就特別區的話，會希望有更多的行政權限。優點的話，如果有東京都廳在的話，這樣市町村就比較不會有破產的現象，缺點是區的權限是受限於東京都。在以前「東京市」時期的歷史沿革，現在變成 23 區，這 23 區都想要做自己的特別政策；基本上區是特別區，是走另外一路徑，所以制度上，是不能夠改制為政令指定都市；政令市要 50 萬人口，以前千代田要改制，但該市人口只有 5 萬人，因為千代田市本來有很多稅收，如固定資產稅等等，結果都因財政調整分出去了，所以就想要獨立成市，世田谷區也有這樣的想法。大田區有羽田機場，該區只要靠那個機場就好了，什麼事情就可以不要做了，大田區長認為機場的收益都被上級單位給收走了。

二、貴市與東京都廳的交流以及特別區與東京都廳的交流有何不同？

副市長答：以東京都 2020 年奧運來說，基本上是以「市」才可以申辦，所以在這一次的申辦，基本上是 23 區與所有的市町村提出申辦。就都廳與特別區與市町村的關係來說，確實是都廳與 23 區的關連比較深，人事的交流就是如此，比如說多摩川流過很多地方，這需要大家合作，才能辦好這個大型工作。

三、貴市居民看到特別區所發給的社會福利措施，會對於現行體制有不滿嗎？

副市長答：基本上並沒有什麼反對運動去抗議有什麼不公平的地方。但如果 23 區的居民搬到國分寺住的話，可能就會覺得過去有的行政服務，但這邊之後，就變得沒有了，就會對窗口服務的人表示不滿，但頂多也只到這樣的層次。舉例來說，23 區的社會福利措施比較好，例如流行性感冒預防針的施打，比較沒有錢的區只有老人可以打，比較有錢的區不只老人，小學生與嬰兒也可以不用錢，23 區之間就會出現差別，這就是不同財政自治體所產生的差距。平均來說，特別區的社會福利比市町村來要好。

四、東京都廳對於貴市會委託什麼任務給貴市？

基本上東京都要把什麼樣事給市町村來作，並沒有一個具體的委託方針，目前都廳內各個局的行政業務來說，基本上是要都廳去判斷之後，才會有後續的手續。例如地方分權法的原則是，國家將權限交給都道府縣，然後，再分給市町村，目前這是主要的趨向。大阪府有地方分權改革的願景，以市町村來優先，但目前都

町並沒有。

就都市計畫的權限的話，10000 平方公尺是都廳政府的權限，但在市町村就全部是市町村的業務項目。以都道路，那就是「都廳」要負責建造的責任，但是開路之前，會與市之間去協調。以學校來說，是市町村的業務，高中是都要負責，如果要在國分寺蓋「都立」高中，這就要靠都廳與市町村的協調來處理。

都市開發如果是市內農地，如果有民間開發公司要開發成住宅區的話，這個就是都道府縣的權限，只要涉及土地名目的改變時，就是都的事情，這雖是都的權限，但程序上，也會先跟市協調這樣作可不可以，不會不管市的意見，並且依照國分寺的自治條例來進行開發。

五、貴市所參加的環境清潔組合，其分擔金如何計算？

副市長答：就清潔組合主要是垃圾的量來區分，掩埋場的自治體並不會比較便宜，但是，比如說有 4 個市來作清潔的事務組合的話，掩埋場在其中 1 個市，其所須的經費 4 個市來分擔，再依照垃圾的量來分別計算；處理場是添麻煩，會有地域振興，不要影響地方繁榮，這些費用由其他 3 個市來分擔，如溫浴。

基本上如果有市町村沒有錢的話，那他就不會加入那一個事務組合。例如，有 5-6 個市去合蓋一個綜合醫院，比較有財力，如國分寺比較沒有那個財力，還好，國分寺有都立醫院，這是比較幸運的地方，所以不需要加入那個事務組合。事務組合之所以會存在，是因為一個市去做這樣的行政服務，可能負擔不了，會來參加的，是大家都有同樣的共識，所以不會有人付不出錢的問題。

六、如何去理解都區制度的一體性？

副市長答：最大的差別在財務調整。區與區一體性是很強，但千代田與世田谷區也想變成市，也會有這樣的事。行政差異的部分，離 23 區近的市町村他們的財務資源就越比較豐富，越遠的，財務就會比較弱一點。國分寺重點是在保護綠地，所以不會去爭取公司、公廠；但國立市就會很積極。國分寺畢竟還是在東京都內，很大的地區就需要很大的成本。