發佈：2009-06-23, 週二 00:09
點擊數：18294

去年10月29日馬政府宣布了將於四年內推動台中縣市合併升格為直轄市的方針[1]。由於台中縣市合併係是2008年總統選舉時馬總統曾提出的政見，因此這項政策宣示可以說沒什麼值得訝異的。然而，不管是推動台中縣市合併還是台北縣準直轄市地位的提升，對於馬政府所提出的「三都十五縣」政策（亦即擬將台北縣市合併為北部的「都」、台中縣市合併為中部的「都」、高雄縣市合併成為南部的「都」，構成三個大都市，並將其他縣與省轄市予以整併為十五個縣）而言，以上兩項地方制度的重大改革可謂具有相當重要之意涵。

馬政府所推動之地方制度改革，其主要之目的在於期盼藉由行政區域的調整來促進政府資源更有效率的運用。然而目前的地方制度究竟為何非改不可？馬政府就這一點的理由敘述卻似乎略顯薄弱。換言之，馬政府推動地方制度的改革對於人民生活究竟會產生何種程度的影響與轉變？亦即地方制度改革後地方自治之面貌為何，這些疑問馬政府並至今尚未明確地向人民交代清楚。

馬政府希望透過行政區域的調整，進而促進地方政府更有效率的治理。的確，藉由行政區域的調整，可以將地方自治團體間重疊的多餘行政事務與予以統一化，並且更有效率的運作。然而另一方面，此種作法亦有可能造成人口向三都等大都市集中，並加速其他十五縣的沒落。以先前推動地方分權的日本而言，就面臨了這樣的狀況。由於人口與地區資源分配的差距所形成的南北或大都市與地方差距之擴大，恐會招致許多危險。其中的一大問題便是由於人口向大都市集中所造成地方自治團體間稅收差距之擴大，其結果將對地方公共團體提供給市民的社會福利水準產生重大的影響。如果負擔稅金相同的話，任何人都會想住在生活便利的地方。如此一來，社會福利水準高的地方公共團體人口會更加集中，稅收也會更加豐富，而朝向更具便利性與吸引力的都市發展。然而在另一方面，社會福利水準低落的地方公共團體，由於人口減少導致稅收減少，將會使市民的福利服務更形低落，也會導致地區基礎公共設施的荒廢，而陷入都市吸引力逐漸向下墜落喪失之危險性。

日本於2000年實施「地方分權一括法」後，有關市、町、村的合併已有相當之進展。然而地方分權所帶來之弊病卻也開始逐漸浮現。本文以下即就日本現今地方分權之現狀加以介紹。

壹、地方分權的背景

日本地方分權的改革自2000年4月「地方分權一括法」施行後正式展開。而在此時，也是剛好是因應高齡化或小家庭化而推動介護保險制度之時期，由於地方自治團體所處的社會、經濟環境發生了重大的變化，也連帶地導致地方自治團體本身的型態面臨了嚴峻的環境變化時期。

藉由地方分權的改革，將權限或財源下放給地方自治體，其結果造成決策權與行政責任也隨之落到了地方自治體身上。換言之，地方自治團體以其自身的判斷與責任，選擇行政政策之運作或行政服務之方向。再者，由於地方分權最大的目的在於強調行政、財政營運的效率化與素質的提升，因此地方自治團體被中央政府嚴格地要求要以「最少的經費」獲得「最大的效果」，民間委託或民營化也隨之開始著手進行。

在此之中，中央政府對於地方自治團體的行政、財政改革，其最後的重心乃是對地方自治團體規模的調整，亦即市村町的合併。無可諱言地，市村町作為基礎的地方自治團體，與地方住

Phoca PDF

民最為接近，其所提供的行政服務與住民生活息息相關。然而，目前市村町自治體的規模卻有極大的落差。神奈川縣的橫濱市已具有350萬人口，然而隸屬於東京都的日本最小的地方自治團體「青ヶ島村」僅有175人而已[2]。

由於市村町間規模大小差異甚大，因此各自之行政、財政能力無法一概而論，有關地方分權所帶來的行政、財政權限移轉與下放亦復如是。只能期待透過市村町合併進而整備、建構出具有承受下放權限能力之地方自治體。無可諱言的，市村町合併的推動，具有將小而零散的地方自治團體調整為較大規模地方自治團體的意涵，然而此對於地方自治之運作治理產生了相當重大的影響。

市村町合併所形成的自治體大規模化，其目的亦有藉由確保自治體具備相當規模，使得自治體政府常任公務員的人力資源趨於穩定，進而提高地方的政策形成能力。然而，如前所述，由於地方自治團體比中央政府受到更嚴密的監督，再者，在倉促推動民間委託與民營化等行政精簡化作為後，卻也諷刺地浮現出優秀的行政人才流失或過於疲累的情形。

無可諱言地，談到地方自治團體大規模化之目的，無法不談到目前中央與地方相同面臨之嚴重財政危機。割據的地方自治區域實際上係有礙於於地方自治體進行有效率之營運，再者，地方自治團體的大規模化之目的也是為了解決在小規模市村町中每一住民所分配的行政成本過高之問題。

如此市村町合併的進展除了造成地方自治體規模擴大外，同時也影響了管轄這些地方自治體之都道府縣等廣域地方自治團體之面貌。事實上，由合併等方式而產生之大都市，乃是因各地「政令指定都市」[3]陸續誕生，並由都道府縣受讓一部份之權限而加以開展。

貳、市村町合併的意義與課題

對於市村町之合併，究竟要用什麼觀點加以看待？本文認為，首先在市村町合併之場合，其主要之目的在於建構符合地方分權時代的精神，以住民作為本位之地方自治體。雖然財政上的效率化與合理化乃是市村町合併的重要動機，然而合併也不應該造成地方住民方便性的降低，及增加生活上的困難。地方住民理所當然地想要以低廉的財政負擔而享受高品質的行政服務，而地方自治團體必須致力於實現到這一點。如果做不到的話，那麼市村町合併就毫無意義了。

其次，由於地方分權改革，乃是將中央集權體制下接受中央監督狀態下之自治體，轉變成為具有政策形成能力之總合行政主體。因此市村町合併後能否實現這項目的，此點即有檢討的必要。申言之，作為總合行政主體之地方自治團體，由於其合併的目的在於承受由上級政府所下放的行政權限，由於合併後產生的地方自治團體彼此間的規模不一，合併後之自治團體究竟有無能力與其他地方自治團體公平地相互競爭，此點亦有一併檢討的必要。

再者，市村町合併後，就相關地方自治體之運作治理方式及住民負擔與行政給付間的程度，應有必要由地方住民自己來做決定。換言之，亦即對於地方自治團體要向對住民要求如何之負擔、提供如何之行政服務，或是地方住民對於行政服務之提供要給予什麼程度的協助，這些問題都必須本於地方住民的決定而為之。

參、市村町合併之優缺點

Phoca PDF

最後，本文要談到的是市村町合併的優點與缺點。在優點方面，一般被提到的大致包括：因地方自治團體規模擴大所帶來之政策形成能力之擴大與效率化；行政服務提升、財政規模擴大所形成之重點投資規模擴大；因公共設施更有效率設置以及中心市街地區的活性化所帶來之人口增加；對於使用效率高的地區繼續行政提供服務；公務員人數減少所帶來人事費用之減輕；議員、行政首長數量之減少造成財政負擔減輕..等諸多優點。至於缺點方面，一般常被提出來的則包括：與住民接近的地方自治團體消滅所導致之行政服務之低落；對重點中心市街地區之過於偏重；公共設施整併所帶來便利性的減少；中心地以外周邊地區人口的減少；公務人員減少帶來行政服務的低落；議員人數檢討導致地方民意難以反應等諸多缺點。

綜上所述，就市村町合併之優缺點而言，雖然行政服務提升、財政負擔減輕、政策形成能力提高等係合併的主要優點，然而合併所導致人口向中心區域集中之情形，也使得周邊地區的地方自治團體抱持著強烈的危機感。事實上這些周邊自治團體的危機，感某種意義上已經化為真實。例如在全國市長會上地方向中央政府提出「地方交付稅復原、增加」之呼聲。具體內容則強烈希望中央政府透過地方交付稅所帶來的財政調整與財源保障機能之擴充與強化。並同時再次希望中央解決地區間財源分配不均的問題。

肆、未來的展望

如前所述，日本市村町之合併係以財政問題為其發端，讓人覺得既是從財政方面的的議論展開，也是從財政方面的議論作為結束。再者就另一方面來說，各地方自治團體之間財政的差距開始擴大，以及市與地方間差距也拉大，此現象亦為重要之因素。

如果被問到地方分權是否就無存在之必要的話，我的答案會是No。像日本這種北起北海道，南迄沖繩縣，各地在自然、社會與經濟條件等有很大差異的國家中，由自治團體因地制宜地治理乃是不可或缺的，反之若由國家予以統一性的規制、治理或監督，這樣則是不恰當的。但是就另一方面而言，各地方自治團體在社會保障領域中介護保險費、水費、保育費等所呈現差距擴大之現象，從社會保障的觀點而言，這點則是難以令人接受的。舉例來說，介護保險費各地的差距為約2.8倍（坂東市[4]只要2,300日圓，然而田川市[5]
卻要6,456日圓），水費差距甚至達
到約9.1倍（富士河口湖町[6]只要700日圓，但羅臼町[7]卻高達6,360日圓）。

綜上所述，本文認為目前所必要的地方分權，乃是國家對全國最低基礎性的社會福利制度相關之相關財源予以確保，例如一方面致力於縮小各地方自治團體間就介護保險費、社會保障服務等所呈現之差距，另一方面則應持續將行政權力下方給地方。

作者野崎 孝男為前東京都練馬區議會議員

（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

註解：
1.參見自由時報，「三都十五縣 中縣市後年底合併升格」，2008年10月30日。

2.權且參見：維基百科（Wikipedia），關鍵字「青ヶ島村」所搜尋之介紹。人口統計為2009年4月1日。造訪日期：2009年5月31日。

3.政令指定都市制度是日本大都市制度之一。根據日本《地方自治法》第12章《關於大都市等的

Phoca PDF

發佈：2009-06-23, 週二 00:09
點擊數：18294

特例》（「大都市等に関する特例」）第1節《關於大都市的特例》（「大都市に関する特例」）之下的第252條第19款，由政府行政命令（日本《地方自治法》第二百五十二條第十九款第一項關於指定制定都市的政令）指定的人口超過50萬以上的城市。對於政令指定都市而言，不僅能夠設立行政區，還能夠擁有比一般城市更廣的許可權。2009年4月1日至今，全日本共有18個政令指定都市。權且參見：維基百科（Wikipedia），關鍵字「政令指定都市」所搜尋之介紹。造訪日期：2009年5月31日。

4.位於茨城縣西南方。

5.位於福岡縣中央地區。

6.為位於山梨縣南部，富士山北麓的町。該町為日本名字最長的町。

7.位於北海道東部的知床半島東南側。

Phoca PDF