

東京都及所轄次級組織「一都兩制」體制之研究： 路徑依賴是否斷裂的分析*

王皓平

華夏科技大學通識教育中心兼任助理教授

摘 要

「東京都」(tokyo)相對於日本其他 46 個一級地方自治團體(1 道、2 府、43 縣)的體制，最特殊者莫過於「一都兩制」¹(one city, two systems)的體制運作，也就是在一個自治體內，其次級轄區組織分為不同體制運行。以東京都而言，東半部是「區部」(23 區)、西半部及島嶼部為「市町村部」(26 市 3 町 1 村)。雖然都是日本《地方自治法》所規定的「地方自治體」，但適用的法律條文不同，有不同的職掌、不同的財政收支劃分規定，為不同的制度體例。本文就在同一個自治體之內卻「分立」兩種不同次級組織之制度進行探究，並佐以相關論點釐清該制度設計時的發展路徑；而面臨政治、經濟、社會的時空變遷，其原先設定的路徑是否遭到挑戰？是否出現路徑斷裂的情形。而從制度的延續或是斷裂，探討不同制度的本質，及其在不同時代下運行的基礎。

關鍵字：東京都、23 區、市町村、自治體、路徑依賴

Key word：tokyo、city、town、village、local self-governing body、path dependence

*本文尚在寫作修整階段，思慮上有不周，請勿引用；文章評論先進，或是與會先進，若有對此問題有認識日籍專家或實務人士，歡迎推薦或引介，筆者將再赴日本進行訪談。

¹所謂的「一都兩制」，在台灣有謂「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、族群、人口密度，或為國家機關政府所在地(國家行政中樞)，而與同一自治體內其他的次級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。

壹、問題意識與理論架構

一、問題意識

在一個面積遼闊、人口眾多的區域，可能是一個地方自治體，也可能包含數個自治體；可能是一個「都市」(city; urban)，也可能是一個「都會」(metropolitan)。而在一個大自治體，可能面積遼闊、可能廣土眾民、可能生活著不同族群，或著因為歷史或合併等等因素，因而使都市(都會)的政府體制必須面對環境迥異的轄區，因而「分設」不同次級組織制度，因地制宜進行治理。

例如在我國的「直轄市」體制，依《地方制度法》第 82 條之 3 規定：「直轄市之區由山地鄉改制者，稱直轄市山地原住民區」；該條第 2 項規定：「山地原住民區之自治，除法律另有規定外，準用本法關於鄉(鎮、市)之規定」。由此，在我國的直轄市亦有「一市兩制」之制度設計。主要的制度分野是依照「族群」，直轄市「非」原住民區為一般區公所體制，原住民區為山地原住民區；前者是直轄市政府的「派出機關」，後者是基層的地方自治法人體制，地位與體制規定迥異。

在日本現在的「東京都」轄區之中，在 1860 年時期，原本為「東京市」與「東京府」，為兩個地方自治團體。1943 年因為第二次世界大戰，欲擴大首都直轄區域，遂將東京市與東京府合併，成為當前的東京都。惟東京都這個地方自治團體，原東京市的區域為「區部」、原東京府的區域為「市町村部」，在日本《地方自治法》分屬不同體例規範，為不同的基礎自治體，近年來雖有職權「趨同」的現象，但卻源於不同的發展路徑；而不同的發展路徑，就是當前東京都一都兩制的原因。

而自 1943 年東京地區適用「都」體制超過 70 年，期間歷經大小不同的制度變革，但卻受制於 1943 年至 1946 年期間，二次世界大戰大事件的制度基調設定，其體制持續受到過往制度設定時政治、經濟體制影響，使制度就算因時空的轉變而試圖變革，但終究無法脫離過往的路徑設定。而今日吾人所見的東京都制，其基底的組織設計與運行即是 1940 年代以來的延續。

本研究以「東京都制」為研究標的，就其「次級組織」市町村部與區部的體例進行路徑發展分析，以「基層民主」與「權限大小」等兩個面向，探討其制度的變與不變，而其「變」是「邊際量」的調整？還是制度「本質」的翻轉？

二、理論架構

制度存在於環境之中，當環境變遷時，制度也將面臨變遷，問題是環境要改變到多大的變化，才能引導制度變遷；而當制度抵抗變遷時，能抵抗多久？才會讓既有的路徑斷裂？或說「關鍵點」哪時候會出現？

而在這樣的討論之下，時間先後、序列發展、前因後果的討論就變得重要；因為前面所發生過的事情，會影響後續發展的機會與限制(或說得以變革、選擇的範圍)。就如 Douglas North 所言(1990:140)：「如果我們不去追循制度的歷史演進，那我們不可能瞭解今日所做的選擇。」換言之，今日的選擇有其歷史時空性質，而且「歷史是重要的」(history matters)，事件是次序的、因果的，前面的選擇，往往會「限制」後續時空的事件發展(林國明，2002：12-16)。

當代「新制度主義」(New institutionalism)主要有三大流派，分別為「歷史制度主義」(historical institutionalism)、「理性選擇主義」(rational choice institutionalism)與「社會學制度主義」(sociological institutionalism)。在「歷史制度論」，該論對於制度的理解，應該放到歷史的時間序列去認識理解，應該要關注「真實世界的經驗問題」，看制度的各結構及其與外部的行者者或組織(或形成的機會、挑戰)，如何因應、面對挑戰如何化解，制度規則是否發生了變化，既有的規則或潛規則能否因應、能否解決。

若既有制度能夠化解危機，因應外來挑戰，使制度的基底精神持續，這就形成「路徑依賴」(path dependence)。而「路徑依賴」這個概念，有以下三個分析要素：

(一)重大關鍵時刻(critical junctures)：

制度本體與該組織核心價值受到挑戰面臨轉變(翻轉)的時間點，或是價值設定的關鍵時刻；這個轉變不是邊際的調整，而是組織存在於社會空間本質上的變動。如營利組織變革為非營利組織、事務官受拔擢為政務官、地方自治法人轉變為派出機關等等。而這個重大關鍵時刻的出現使制度轉向，轉向之後呈現「不可逆」的局勢發展。

(二)自我增強序列的路徑依賴模式：

因為制度的運行，讓制度之下的「行為者」(actors)或「利害關係人」(stakeholders)在制度之中產生「利益」或「信仰」的強化。如組織文化的傳播、文化霸權的信服、制度順服的利益等等，這往往隨著制度運行的時間越長，自我增強的能量就會越加的強大。制度的存在本身就有其道理，尤其經過時間的淬鍊，具有歷史運行經驗的制度，它得以面對危機的挑戰，並以自己「說故事」(story telling)的「敘事」(narrative)，使

人信仰或說服他人。

(三)危機與制度變遷：

制度之所以發生「變遷」的情形，是因為後來出現干擾，其變遷的力量隨著時間的積累，最終超過了既存路徑延續的機制(Pierson, 2000: 76)。如反對者出現與集結、組織或制度無法再像以前一樣順利解決危機、制度在存在的環境下產生「不利益」與「負功能」，或如社會文化與主流信仰改變因而導致制度的變遷等等；而當路徑「不延續」、無法續行，新制度與原制度之間，不是「邊際量」的改變，而是「本質」的變革時，這就形成「斷裂」與制度變遷。

三、分析架構

本文以上述三個要素，以東京都體制的發展歷程作為分析個案，探討其制度持續以及斷裂(變遷)的過程。其示意如下圖 1 所示：

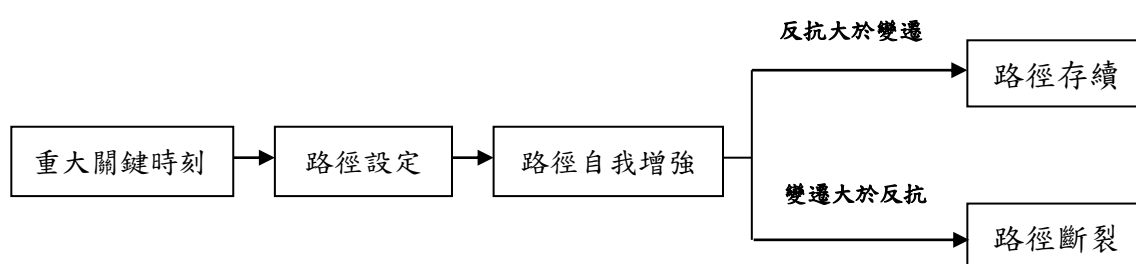


圖 1：分析架構圖一

本文假設兩個「變項」，一個是次級組織是否為自治體(是派出機關還是自治體)，另外一個變項為次級組織職權的大小，這樣就形成四種不同的次級組織的方案選擇。如下圖 2 所示：

	派出機關	自治體
職權有限	上級政府的弱小行政手足(A)	非完全自治體(C)
職權多	上級政府的強大行政手足(B)	完全自治體(D)

資料來源：本研究自行設計。

圖 2：分析架構圖二

就次級組織來說，是否為自治體，其首長是否為民選，是否設有民意機關，若為

民主體制則為自治體；若僅為上級政府於轄區內各地的單位則為派出機關；而自治體與派出機關之間，為本質不相同的組織建制。就職權的多寡來說，若僅為「邊際量」的調整，那還稱不上路徑斷裂；但若是有限的職權變革到作為地方自治體般的權限內容，那組織性質將不同於以往。上述四種性質不同的類別，分別為 A、B、C、D，若由其中一種變成另外一種，則代表無法於同一種制度下續行，是一種「典範移轉」(paradigm shift)或是路徑斷裂。以下將由東京都下轄組織體制的變遷來進行分析、討論。

貳、東京都特別區制度的起源：路徑的設定

東京都所轄 23 區當前所適用的「特別區」制度，其源由乃係 23 區這個區域過去為「東京市」轄區；而市町村部則為過去「東京府」的範圍。而東京府與東京市合併後大致成為當前東京都的轄區範圍。詳細歷史進程如以下說明。

一、東京都「區部」(23 區)制度的源起及變革

「東京府」誕生於西元 1868 年，經過了 10 年，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 區為都市地區，6 郡為相對鄉村型態的區域；而且在當時為因應不同都市發展進程，「郡」與「區」的地方稅制採不同「稅收模式」，此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²。

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

²到了 1932 年，因時代的變遷，大都市周邊的「郡部」，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 年的郡、區分立的稅制。而廢止的同年，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)。而這 32 區的範圍就約略等同於當今東京都區部(23 區)的範圍。

不過當時投票權並未普及，而且有財產與男女性別上的限制。

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，一區為 36 人到 48 人之間。全部的區總計約為 1400 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

1943 年正值第二次世界大戰期間，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，為何要將東京市與東京府合併，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 B)：

東京府之內有東京市，有「二重行政」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「二重行政」不需要的費用，以及加強首都的防衛，所以將東京府與東京市合併。在 1944 年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。

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，日本軍隊在太平洋、南亞地區等地陷入苦戰，中國大陸戰場也深陷內陸地區，並已少有勝利戰功。

而當時日本帝國政府，為求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，以及確保東京「水源」的取得，因而廢止東京府與東京市的體制，改設為「東京都」³⁴。

³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。

⁴除了二次世界大戰的戰爭因素外，自「明治年間」(1868 年至 1912 年)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)。

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外，當時全日本被分為九大區，東京都長官被賦予擔任「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，再者，為求戰爭勝利將會推出必要且具體行政措施；最後，在戰爭時期加強「首都防衛」的工作等等。

1945 年 8 月 15 日太平洋戰爭結束，日本為戰敗國，在美國所主導的「聯合國總司令部」(GHQ; General Headquarters)的進駐下，日本展開「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方式產生；6.設置選舉管理委員會與監查委員。

於是，1946 年日本公布施行《地方自治法》，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，設置「臨時都制對策部」，約莫一個月餘的時間完成《東京都制一部改正法律》，並於同年 10 月 5 日施行。

依當時的設計，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，先再編為 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，美國擔心日本「軍國主義」的思想復燃，遂將「民主」與「分權」的理念，深刻地體現在日本新憲法，以及各類政府制度之中。

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。如下表 1 所示。

表 1：1940 年代期間東京都制體制變革的基底理念轉換

	1943 年的東京都政變革	1946 年的東京都政變革
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，區被定位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。

參、特別區是派出機關或自治體的爭辯：不同路徑的對峙與衝突

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，隨即引發制度間的衝突。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」間的辯證。

一、東京都所屬次級體制之調查與研究

二戰之後，日本對於地方制度的變革，主要有兩大團體在進行研究，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)，該書認為日本的地方財稅制度應該建立在「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」，所以被稱為「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，2011：57-58)。

戰後日本的人口快速攀升，太平洋沿岸城市快速都市化，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 GHQ 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；天川晃，2017：286-289)。

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 個市町村縮減為 3472 個(1961 年)⁵。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

⁵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)。

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⁶。而為強化東京都政的有效治理，在首任知事安井誠一郎⁷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、保健衛生行政移轉等等)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，東京都廳的財政缺額每年都達到 20 億圓之多。

以致於，首任的東京都知事安井誠一郎還積極主張「區並不是地方制度中基礎的自治體」，而這樣的主張，自然使得東京都廳與區部的關係僵化，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(公益財団法人特別區協議會，2010：24-25)。在雙方論述戰的過程中，特別區主張特別區為地方民主強化的礎石，並提出所謂「23 首都市」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 8 月 14 日作成「神戶第二次勸告」。這份勸告建議廢止特別區以及減少其職能的結論。這樣的結論，其所持的理由在於，特別區這一方持續地要求事務由東京都廳方面移讓，現實上是不可能好好的解決完成，也會在將來持續產生紛

⁶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建設工程，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)。

⁷安井誠一郎曾任東京都知事(1947 年到 1959 年)，他以民選的方式連續當選三次。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 年夏季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(佐々木信夫，2010：36-38)。

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⁸；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（公益財団法人特別區協議會，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⁹，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，自然引發後續特別區自治權擴充運動（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4月15日「讀賣新聞」¹⁰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「特別區自治充權運動」。

四、特別區廢除區長民選23年期間東京都政之運行

⁸就「法定列舉」的立法技術來說，關於兩個層級的權限劃分，若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，也容易形成責任歸屬的問題，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。

⁹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)。

¹⁰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。

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 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¹¹、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¹²；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)¹³，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，因而達成的境地。而就東京都與特別區之間的運作，本文受訪的資深學者指出(深度訪談代號 B)：

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

¹¹1964 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。

¹²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。而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。

¹³1964 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。

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 23 區的轄區也高達約 622 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 700 萬多人，其劃設分區的區長卻沒有民選，這樣廣大的基層民意如何上達？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，但這 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(2018 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？700 多萬人的 23 特別區，東京都廳方面有辦法精準掌握地方居民的在地訴求嗎？這其中不無疑問。東京一位中生代教授指出(深度訪談代號 C)：

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七百萬多萬人，要去理解七百萬多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，公共事務的推動要得到這麼多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，這要問這麼多人的意見，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，區長原本的身份是一位「區議員」，區議員本身的職責是監督政府的施政，是對區內的政務推動評議的人，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，以致於在區長「非民選」的時代，區內的公共決策難以訂定¹⁴。

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，市民教育程度提高，市民意識也隨之提升，因而引發多起市民運動。然後，在 23 區各自的區議會內部，很多的區議會形

¹⁴在區長非民選的時代，23 區曾發生「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。

成議員之間的結盟，大致可分為「區長派」與「反區長派」。當時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。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 2 月 26 日也再度發起「第 2 回特別區自治充權擴大大會」，會議的重點確認了區長人民直選應早日實現、特別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。

而練馬區區長準公選的社會運動，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 5 月 30 日通過；並於 1975 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「職權」，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 A)：

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。但他認為區長是否人民直選並非重點，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」給次級組織去承擔更大的責任。所以，或許是首任的東京都知事「安井誠一郎」個人的作法過於強硬，致使都區之間欠缺良善的溝通與相互讓步，最終導致市民的社會運動不斷。

1975 年之後還有一次《地方自治法》的修法，是在 2000 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「市町村」相對於特別區，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 2 為自 1947 年以來歷次《地方自治法》的修法、改革焦點與背景進行整理如下整理：

表 2：都區制度的改革變遷

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	- 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 - 區長的任命制 - 區事務受到限制	都的內部團體	由區議會選任後應取得東京都知事的同意	- 市的事務原則上由都廳來處理 - 法限定列舉區的職權（僅約 10 個項目）
1965 年 4 月 (昭和 40 年)	地方自治法改正 - 一部分事務移管 - 設置都區協議會 地方稅法改正 - 法定「地方區稅」	都的內部團體	由區議會選任後應取得東京都知事的同意	- 市的事務原則上由都廳來處理 - 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 - 一部分事務移管 - 區長公選制復活	類自治體	直接選舉	- 原則上區執行「市」與「保健所」的事務 - 保健所事務之移管

	• 原則上準用「市」的事務權能			
2000 年 4 月 (平成 12 年)	地方自治法改正 • 與「市」同樣的基礎自治體與規定 • 移管清掃等事務的移管 • 明文財政調整制度	基礎自治體 ， 但被定位為特別地方公共團體。	直接選舉	• 特別區與市為同樣的基礎自治體 • 清掃事業之移管 • 修正都區財政調整制度

資料來源：特別區長會事務局，2013，頁 2(本文加入部分內容)。

就上表之整理，1975 年的區與 2000 年以後的區，兩者都是民主的體制，區長皆為人民直選產生，其差異在於職權逐步的加重，到 2000 年以後已接近市町村的職權內容；而且，因為 23 區的地方稅收豐厚，得以推動其他市町村自治體難以負擔的社會行政、福祉行政服務，因而使區的性質，在 1975 年以及今日 2019 年有根本上的差異。這也就是說，隨著職權逐年調整、稅收逐年擴增，以致於區的基底性質產生了質的轉變。

肆、東京都 23 特別區一體性的概念與內容

現行日本《地方自治法》第三篇第二章為「特別區」專章，條文號次為第 281 條至第 283 條。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。在此將就「一體性」的概念進行說明。

一、特別區制度為日本大都市體制的其中一種

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)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職權，就近處理與住民權益高度相關的行政事務。

另一類的大都市類別為「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。第一特徵在於：東京都廳握有消防、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(但有增加業務以及移轉到都廳的業務)。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%。

都區財政調整制度存在的理由在於，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」而設有調整制度；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。

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(如戰爭與外國勢力的介入等)，因而東京都的體制走向不同的路徑。

而除了用人口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 3 所示。

表 3：一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：(公益財団法人特別区協議會，2015：10)

就表 3 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、特別區制度是一體性概念的實踐

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(也就是大阪府)，將可重新獲得權力。

所以我們從 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¹⁵，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？¹⁶

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，其基本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」。都稅化之後再依比例分配，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 2018 年的分配狀況，如下圖 3 所示：

¹⁵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。

¹⁶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(380 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加困難。

市町村民稅(法人分)	6005 億	調整稅總計 1 兆 7692 億		<u>55% 給 23 特別區</u> →9730 億 円
固定資產稅	1 兆 1687 億			<u>45% 給 東京都廳</u> →7961 億 円(a)
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 3：2018 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：2018 年 11 月 10 日。

總計東京都財源為上圖 3 中 a+b+c=1 兆 1236 億 円；而全部的 23 區可分得 9730 億 円。另外，從上圖 3 來看，「固定資產稅」¹⁷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 円、840 億 円與 1405 億 円，扣掉這 3 區，其他 20 區平均只有近 400 億 円。

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 區裡面最貧窮的區之一，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 円，以補足其財政不足之處；而這 897 億 円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 A)：

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。

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

¹⁷指的是土地、房屋、建築物、機械、運輸工具等等有形資產，以其資產的價格所徵收的稅金稱之為「固定資產稅」。

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 F)，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，當時他曾要求東京都廳說明「大都市事務」的概念為何？但東京都廳卻遲遲未給予回覆。

換言之，這 45%的都區財政調整金(約 8000 億日)，若是超過上下水道、消防事務、區部 1 萬平方公尺的都市計畫等等的事務；那這筆錢將被區部以外市町村居民所共同享用。而這也是為什麼每年東京都廳與 23 區的財政調整會議，都與區的分配比例為每年會議的討論焦點¹⁸。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。

伍、23 區與市町村職權的內容比較

就東京都廳與市町村、特別區的職權關係，這些關係分別規定於《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。

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

¹⁸23 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 1965 年的時候，23 區僅分到 25%，1966 年分到 26%，1967 年分到 28.5%，1968 年分到 30%，1969 年分到 31%，1970 年分到 32.25%，1972 年分到 36.75%，1974 年分到 40%，1975 年分到 43%(當年區長恢復區民直選)，1976 年到 1999 年分到 44%，2000 年到 2006 年分到 52%(清掃事業移交給區)，2007 年至今皆為 55%。整體來說，23 區分得的比例越來越多。

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，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」。

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 所示：

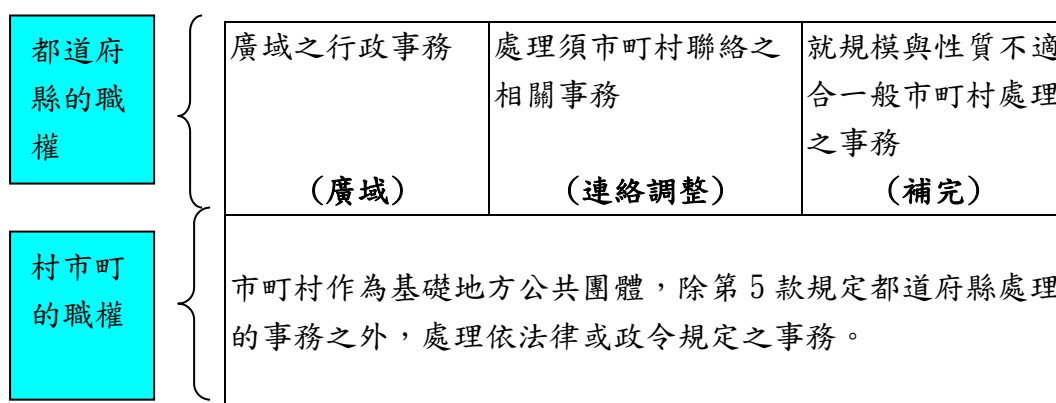


圖 4：都道府縣與市町村的關係

資料來源：東京都總務局網頁(<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>)；瀏覽日期：2018 年 12 月 30 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」其規定如下圖 5 所示：

都道府縣的職權	第 2 條第 5 項關於都道府縣處理之事務 (廣域・連絡・補完)	特別區關於連絡調整之事項 (連絡調整)
	大都市地區為確保行政一體性及統一性的觀點出發，必要時由東京都廳政府統一處理。	
特別區的職權	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之事務之外，處理依法律或政令規定之事務。	

圖 5：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：2018 年 12 月 30 日。

經由由上圖 4 與圖 5 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。詳如下圖 6 所示。

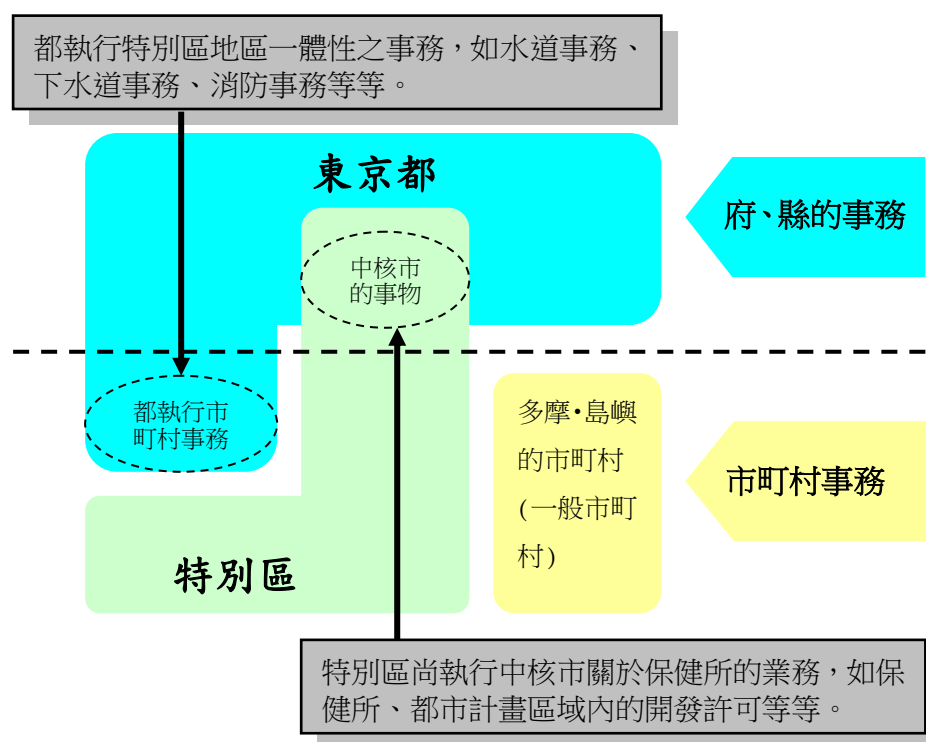


圖 6：東京都與所轄「特別區」的事務分配

資料來源：<http://www.pref.osaka.lg.jp/>（瀏覽日期：2018 年 12 月 30 日）

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」，此時就享有更多的自治體職權。除了地方政府職權以外，還有財政的問題，23 區所收得的固定資產稅、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 G)：

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…。

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 D)；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 E)：

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。

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。例如 23 特別區中，財政能力最好的區為「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；或如某市副市長所言(深度訪談代號 D)：

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」，這就是不同財政狀況下，不同自治體所產生的差距。平均來說，23 特別區的社會福利會比市町村來要好。

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，就會出現服務內容的不同，但「權限」基本上是一樣的。

陸、代結論

在一個「廣域」的地方自治體，轄區內各地因都市發展進程不一，勢將面臨都市「核心區域」與「郊外地區」的環境結構差異。而東京都在形成之時，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，成為另一新的自治體。

1943 年與 1947 年東京都「都制」短期間歷經兩次重要變革，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，二戰後在美國 GHQ 所指導的變革下，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」。

東京都都制形成之始，即為歷史的「大事件」所形塑的制度，一次為「暫時」的二次世界大戰，將關東地區核心地區兩個地方自治法人東京市與東京府予以合併；另外一個重要的決定為基層地方自治體的體制區部地區為官派非自治法人之組織；而市町村部為民選地方自治法人的結構。但到了美軍 GHQ 佔領日本期間，為防杜軍國主義再起，以民主原則大舉調整日本各領域的制度，其中，將 23 區非民主體制的「次級組織」，將其改制為民選的自治體。

爾後，就再也沒有諸如二次大戰，或是美軍佔領等等的歷史「大事件」再度出現，此致制度呈現「穩定但有挑戰擾動」的狀態，期間區長的產生方式雖然一度改為官派，但因基層組織對於區長民選的期盼，以及東京都廳難以做成人口高達 700 萬人的基層決策，故在 1975 年恢復 23 區的區長民選，並隨著時日的發展，將有限的區政職權，加重到接近市町村的職權內容。

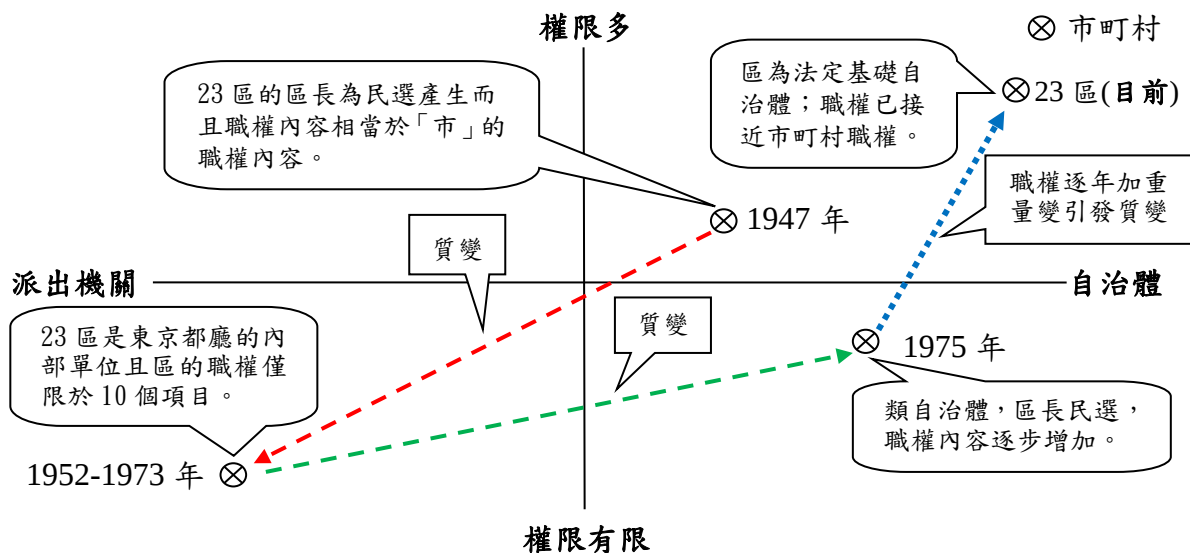


圖 7：東京都區體制之轉變

資料來源：本文自行整理。

如上圖 7 所示，東京都 23 區在 1947 年到 1952 年之間，23 區為民主體制，區長為民選產生，而區役所職權約等同於「市」之職權；但 1952-1975 年，因《地方自治法》的修法，將區定位為東京都廳的內部單位，區長非民選，而且職權項目僅限 10 項，與前一階段為質的轉變。後來，又因為區的自治運動興起，再度修正《地方自治法》，重行恢復區長直選，並逐步加上區役所的職權，因為這階段是由派出機關轉變為民選體制，所以這也是一個根本的制度變遷。最後，1975 年一直發展到今日，雖同為民主體制，但因職能的逐年加重，而使區的重要性加大，而且區與東京都廳的關係，不再是上下隸屬關係，因而再度出現路徑的轉折。

參考書目

英文部分

North, D. C., 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Pierson, P., 2000. Not Just What, but when: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development* 14(72):72-92.

中文部分

林國明，2002，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉，《台灣社

會學》，5：1-71。

陳建仁，2011，《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。

日文部分

大杉覺，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。

小原隆治，2014，〈戦後都区制度改革の歴史と論点〉，《年報行政研究 49：大都市制度の改革》（日本行政学会編），東京：日本行政学会。

山崎正，2002，《東京都知事の研究》，東京：株式会社明石書店。

天川晃，2017，《戦後自治制度の形成》，東京：株式会社左右社。

日本都市センター，2008，《分権型社会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。

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。

公益財団法人特別区協議会，2016，《特別区政研究 6：特別区長準公選運動》，東京：公益財団法人特別区協議会。

市川宏雄(編著)，2002，《東京都を読む事典》，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。

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：東洋経済新報社。

- 北村亘，2013，《政令指定都市》，東京：中央公論新社。
- 加藤陽三，1943，《東京都制概説》，東京：良書普及會。
- 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。
- 宇賀克也，2013，《地方自治法概説》，東京：株式会社有斐閣。
- 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，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，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：權力と都政》，東京：中央公論新社。
- 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。
- 金井利之，2007，《自治制度》，東京：東京大學出版会。
- 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。
- 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。
- 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。
- 越沢明，1991，《東京の都市計画》，東京：岩波書局。
- 源川真希，2007，《東京市政：首都の近現代史》，東京：日本經濟評論社。
- 藤野敦，2002，《東京都の誕生》，東京：株式会社吉川弘文館。

表 4：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	訪談時間與重點	引用代號
1	東京都知事(甫卸任選舉政治人物) 訪談地點：澀谷區知事個人辦	東京都體制與發展	2016 年 4 月 8 日 都政權力下放的問題。	A

	公室			
2	日本國立大學學者 訪談地點：東京都某大學校內	東京都地區國立大學學者	2016 年 4 月 7 日 日本地方制度問題、東 京都制問題。	B
3	日本國立大學學者 訪談地點：東京都某大學校內	東京都地區國立大學學者	2016 年 4 月 6 日 東京都制問題。	C
4	東京都市町村部某市副市長 訪談地點：東京都某市市役所	副市長	2016 年 4 月 8 日 東京都制問題。	D
5	東京都區部某區區長(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(區部；運 作經驗)	2016 年 4 月 5 日 區政治理經驗、都區的 互動關係問題。	E
6	東京都區部某區區議員(卸任) 訪談地點：台北市大安區	卸任區議員	2016 年 3 月 2 日 東京都制問題。	F
7	東京都市町村部某市市議員 (現任市議會議長) 訪談地點：東京都某市市議會	現任市議員(現任市議會議 長)	2016 年 4 月 7 日 東京都制問題。	G

資料來源：筆者自行整理。