

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 八〇年代後的日本行政改革

Japan's Administrative Reforms Since 1980

doi:10.30390/ISC.199908_38(8).0002

問題與研究, 38(8), 1999

Issues & Studies, 38(8), 1999

作者/Author：陳儔美(Cho-Mei Chen)

頁數/Page：21-36

出版日期/Publication Date：1999/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199908_38\(8\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199908_38(8).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



八〇年代後的日本行政改革

陳 儔 美

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所助理研究員)

摘 要

日本的行政改革，自七〇年代池田勇人首相設立專門組織負責以來，對於日本所有的行政缺失以及改革方法，幾乎已經徹底全盤討論過，為何如今仍然成為每個執政黨上台後所面臨的最迫切課題？筆者試就經由分析每個階段的改革經過，探討其成果，以求理解為何問題仍然存在的原因。

關鍵詞：第一臨調、土光臨調、行革審、規制緩和、金融制度大改革、赤字國債、國民負擔率

* * *

壹、前 言

日本的行政改革，自明治時期以來，都是將國家的一切交給優秀的官僚，人民自始缺乏監管的權力。一九七〇年代池田勇人首相雖設立專門組織負責改革，然現任民主黨黨魁菅直人卻認為上述的政治現象迄今仍無多大改變。他在擔任厚生省大臣職務後，即深深覺悟到日本的行政正陷入「時代的錯誤」中，簡直仍舊身處開發中國家的型態，因而誓言積極推展行政改革，與官僚政治對抗。戰後使日本高度成長的政治與行政系統，在目前低成長、高齡化、國際化的新環境裡，加上多樣化的價值觀之下，顯然已經無法對應。而自一九七〇年代以來，歷經數代有心改革的首相，不斷提出改革計畫，到目前結果尚未讓日本國民覺得滿意，其中的原因，值得我們細細推敲。

貳、日本行政弊病與改革的提起

「有始無終」是研究日本行政改革的學者專家，對於日本行政改革最主要的批評，因為日本的行政改革都是「行政主導的行政改革」。日本政府對於行政改革委員會報告書中所提出的建議，通常只有新增的機構或權限，才會馬上被執行，反之，若是提



議縮減機構或權限，則常被擱置不理。回顧歷史，戰後日本優秀的官僚們，爲了爭取自己所屬省廳的利益，費盡全力猶若不及，讓人不免懷疑渠等確實執行改革政策的意圖。舉例來說，環境廳、沖繩開發廳、國土廳的設置以及內政審議室長等事務次官職級的提升，就很順暢的進行。^①最爲人所垢病的官廳的許可認證控制權，建設、運輸、通產各省都藉對所管轄業界擁有愈多許可認證件數，來擴大權力，以爭取預算。^②這種現象若從組織理論角度來解讀，可視爲是一種組織自我求生存的本能，而求生存的最佳途徑不外乎爭取較多經費、擴大編制與增加職權。

上項說法並非懷疑官僚們在行政革新中「主觀性的善意」，而是總體來說，過於尊重傳統與墨守成規與流儀，已經使官僚喪失自我革新的能力。爲什麼會喪失革新能力，原因在於官僚「無謬誤、延續性、公正」三原則的束縛：一、強調「無謬誤」。在官僚的字典裡，不允許「錯誤」這個字存在，因爲「行政＝國家不可有錯誤」；若有錯，官僚們處理的態度，也只是一味的設法掩蓋，因爲在原本就情報不公開的情況下，國民是沒法查明的。這樣現象雖是很恐怖，卻是不爭的事實。二、強調「行政的延續性」，也就是行政上一旦決定方針之後，則不容改變。這種延續性的原則，也使日本變得奇怪。因爲官僚即使覺得前任的做法錯誤，也絕對不加以否定；而是繼續完成前任的工作，後來的繼任者亦復如此，^③即便是該計畫建立時的時代狀況已經改變，他們也要想盡辦法使該計畫不要改變。例如：日本小學的設施，不論需要或不需要，一定要編列與教育機關規定相符的項目，才可申請到經費，所以日本全國的小學，設備幾乎完全一樣。這種奇怪現象也出現在一九九三年八月到九六年十月的聯合政權時期，行政官僚高舉「政策的延續性」的牌子，即使政權更換了，也仍姿態不改，不免讓人懷疑政權更替的意義何在？^④三、強調「公正」。日本在戰後的高度成長期間，雖然經濟成長迅速，貧富不均的現象不如他國嚴重，其主因是徹底實施「公正、公平主義」的結果，但是這種不分事態輕重，所有事情全部要求公正、公平的原則，並不能造福國民。例如阪神大地震之後的復舊工作，一連串的行政對應所顯示的結果，就是平等的分享「悲慘」。^⑤

一、日本的官僚組織與行政改革

在市民社會（civil society）中，行政權的最終主控權應該是在國民手中，基於此，日本官僚應該是「日本國的官僚」，也就是國民的官僚。在日本國憲法中也規定有「主權在民」的精神，確認國家政治是源於國民嚴肅的信任與託付，其權威來自國

註① 田中秀征，*民權と官權*（東京：ダイヤモンド社，1997年），頁23、133。

註② 川村亨夫，*ニッポン改造論*（東京：ダイヤモンド社，1993年），頁120。

註③ 日本各省廳的局長級，有每隔一至二年就得移動職位的慣例，遇到棘手的問題或是得負很大責任的問題，通常不處理的移送給下任，這種不肯負責任的態度，常常造成延誤時機，例如住專問題；或被批評爲官僚無法應付危機處理的原因。早房長治，*大藏省改革計畫*（東京：ダイヤモンド社，1996年），頁86。

註④ 田中秀征，前揭書，頁5、17。

註⑤ 菅直人，「なぜ私は『奇兵隊』を目指すか」，*文藝春秋*，1996年10月號，頁146。



民。因此，「國會是決定國家權力的最高機構，也是國家的唯一立法機構」。^⑥

然而對於這樣的立國精神，日本官僚卻引用憲法第六十五條規定來加以否定，表示「行政權屬於內閣」，也就是議院內閣制下，法律掌握在行政官僚手裡，國會議員不得干涉，藉此來阻止國會議員的參與，並且行使法律上沒有規定的「通告傳達」、「行政指導」等權力。惟若進一步推演官僚們的上述主張，即會發現十分詭譎的現象，假如國會無法指導監督行政，那麼擁有主權的國民，如何控制行政機關？雖然憲法第十五條規定：「選定與罷免公務員，是國民固有的權利」，^⑦但是國民並無法選定大藏省的事務次官，也無法罷免厚生省的藥務局長。國民所能選的是國會議員，國會議員選出首相，首相指定大臣，進而控制包括人事權的行政。這種迂迴的構造，使得日本政府機關的行政體系，形同獨立的權力機構。此種現象再加上前述三項原則，遂形成目前等於是「統帥權孤立的行政制度」。

當前日本的官僚組織，儼然已形成一個超越任何執政黨或在野政黨的「行政黨」，雖未送出閣員卻能控制內閣，未在國會佔有任何一個席位卻能左右國會，一向成爲國家經營的基軸，也彷彿是最強的政治團體，發揮了強大無比的力量。政治家與政黨受官僚組織從背後牽動之下，可說是喪失了政治家與政黨的本質，政權的性格與原則也無法發揮。在日本政治的政策協議與和議政治的政治特質下，政治家與政黨未能負起責任，看緊自己的職權時，就容易讓官僚坐大。逐漸地就促使具權力主義體質的官僚，認爲「政治家不能信任」、「國民不能信任」、「把這麼重大的決策權交給政治家或國民就完了」等理由，掌握日本的政治與行政。雖然有些官僚抱有社會使命感，認爲「要靠我們自己努力，國家才不會毀掉。」但大權在握的引誘下，也有可能進而發展其私益追求心及出世欲與權力欲。

受此一「行政黨」控制的政治家主要是「族議員」，他們以「在特定的政策範圍，與官僚互相切磋，以具備專門知識，未嘗不是一件好事。」來將他們的合作關係加以正當化的解釋，但是政治家面對官僚抬不起頭的真正原因是，在選舉與政治活動時，需要官僚幫忙打點資金以及選票。^⑧官僚對於配合政策與法案等的政治家，除了積極向轄區業者勸購政治家選舉時籌募資金的餐券等外，也會代爲向業界蒐集票源，以及積極提供選舉事務所需用的人與車。雖然改爲小選舉區制選舉，日本的選舉還是很花錢的；政治資金法規定下，無法接受大量政治獻金，派閥領袖也無法像以往一樣支援選舉資金，候選人對官僚的依賴，就難免變得更加深刻。

二、戰後行政改革的源起

池田勇人首相最先注意到這個問題，而於一九六二年二月，開始了戰後第一次行政

註⑥ 日本憲法第四十一條：「國會爲國權之最高機關，並爲國家之唯一立法機關」。第六十五條：「行政權屬於內閣」。第六十六條第二項：「內閣就行政權之行使，對國會負連帶責任」。日本國憲法，小六法（東京：有斐閣，1990年），頁24～25。

註⑦ 日本國憲法，小六法，頁22。

註⑧ 田中秀征，前掲書，頁15。



改革，他設立直屬首相的諮詢機關——第一次臨時行政調查會（簡稱第一臨調），^⑨對行政作徹底檢驗，並提出應如何建立提高效率的行政組織為中心課題的方案，例如：設立內閣輔佐官，試圖以整合化來調整強化內閣機能，以及精簡整頓中央省廳的部局，重新修訂認證許可制度，強調販酒證照制度的不合理，而應該自由化。該會的報告水準很高，被稱為「行政改革的聖經」，成為往後行政改革的範本；例如根據此次的報告書，一九六九年制定「總定員法」，決定國家公務員的規定名額要縮減的原則。但由於正值高度經濟成長時期，財政收入豐富的背景下，行政改革的必要性顯得不那麼迫切，加上格調太高，幾乎完全沒有付諸實行。^⑩

一九六七年十二月，在佐藤榮作前首相指示下，各省削減了一個局，形式上實施了第一臨調的精簡官廳組織。主要組織上取消了大藏省的國有財產局、文部省的文化局，警察廳的保安局。一九六九年五月通過總定員法，將國家公務員總數的上限定為五十萬六千五百七十一人。七一年七月設置環境廳，七二年五月設置沖繩開發廳，七四年六月設置國土廳。彷彿有點進展，對日本的行政體系，卻沒有什麼改變。到七七年二月，接連兩次的石油危機造成日本財政困難，福田糾夫前首相體會到這時一定要實行政改改革才行。同年九月，決定了網羅中央省廳重新編組，特殊法人合理化等廣泛課題的行政改革大綱。但由於行政中樞的官僚們強烈抵制，結果不了了之。^⑪

叁、行政改革的推展與課題

一九八〇年代起，由於鈴木首相的堅持，以及起用行政改革閣僚，並在身邊建立了行政改革支持網，使得日本真正進入行政改革的推展期，當時的改革進展雖然緩慢，但仍見到了成果。

一、鈴木時代：成立第二次臨時行政調查會

一九八一年，當時的鈴木首相聲言：賭上政治生命，也要實行政改改革的決心，特別成立第二次臨時行政調查會（簡稱「土光臨調」），^⑫作為首相的諮詢機關，當時擔任行政管理廳長官的中曾根康弘還曾發下豪語：「這是比明治維新或麥克阿瑟改

註⑨ 池田內閣下的行政審議會所提報告中，由鄉里浩平等審議會委員建議：學習美國的經驗，有必要設置像胡佛委員會一般，具備有重新修訂行政組織的高度權威的臨時組織，遂有「第一次臨時行政調查會」的設立；當時網羅了財界人士、學者以及勞工界代表（「總評」的太田薰），採取全員一致通過制，是屬超黨派的組織。但改革對象是握有實權的官廳，所遭到的強力抵抗，可想而知。飯尾潤，*民營化的政治過程—臨調型改革的成果と限界*（東京：東京大學出版社，1993年），頁31。

註⑩ 堀江湛，*行政改革・地方分權・規制緩和の座標*（東京：ぎょうせい，1997年），頁5。每日新聞，1997年1月1日，版4。

註⑪ 每日新聞，1997年1月1日，版4。

註⑫ 因會長是當時任「經濟團體連合會」（簡稱「經團連」）的名譽會長土光敏夫，故又稱「土光臨調」，土光會長於一九七四年～八〇年擔任「經團連」會長，人稱「合理化先生」，以合理精神實踐企業的活性化出名。對政官界建言不遺餘力，福田糾夫前首相叫他「怒吼先生」。ビッグペン編著，*行政のしくみがわかる本*（東京：ダイヤモンド社，1997年），頁156。



革還要大的改革，即使戰死也無憾」，^⑬加上當時的土光臨調會長，也是有名的實踐派，因此在兩年之間，積極提出五次方案，但中心議題並非行政組織的改革，而是如何釐清行政的範圍和責任，也就是官民的任務分攤。認為在歲收不足的深刻財政危機背景下，全責交給行政官僚，財政將無限膨脹，自然應設法限制行政的範圍。因此在這個階段，行政改革與財政改革密切相關，而有「行財政改革」的說法。對於行政改革，主張強化整合調整機能，以政策分類將各省廳彙集一起的提案，但以日本的上下垂直領導的行政習性，這種橫向溝通的改變方式，實施的可能性不大。雖然，在內閣會議中已經通過對於抵制的官僚，不惜調職或降職的方針。^⑭

而財政重建被列為優先考量，提出「不須增稅的財政重建」口號，設定國民負擔率^⑮不超過五〇%為長期目標。除了削減歲出，並在八二年度編定預算時，削減補助金，還規定當年各省預算不准增加，次年預算則縮減一〇%；更針對農業、福祉、文教、外交、防衛政策等各行政範圍方面的政策都重新檢討，提出了中長期改革目標，但要達成這些目標，在實際面上存在許多困難。^⑯但特點是，有別於第一臨調的未將政策改革置於檢討之列。第二臨調除了檢討政策，還進一步主張廢除販酒證照制度，建議國鐵、電力電信、公賣的所謂三大公營事業民營化。^⑰雖然「土光臨調」也在兩年的積極檢討之後，結束活動並遭解散。在解散之後，為了監督政府執行這些辛苦檢討出來的計畫，仍採納第四次提案建言，在隸屬總理大臣之下，新設「臨時行政改革推進審議會」，作為繼續行政改革的組織。

二、中曾根時代：提出「戰後政治的總結算」

一九八二年十一月中曾根首相上台後，更積極繼續推展行政改革，把行政改革列為「戰後政治的總結算」的最主要課題，準備在行政、外交、金融、社會保障、教育、稅制等方面大力展開改革，但迫在眉睫的問題是：如何在歲收不足下編列次年的預算？結果是在抑制歲出的原則下，發行了十三兆三千億日圓的巨額國債來解決，使鈴木前首相答應國民在八四年度脫離赤字國債^⑱的諾言落空。一九八三年七月，成立第一次

註⑬ 佐高信，日本官僚白書（東京：講談社，1986年），頁14。

註⑭ 飯尾潤，前揭書，頁35。

註⑮ 國民所繳稅金負擔對國民總生產的比率叫做租稅負擔率。而個人或企業，除了稅金之外，還得繳年金、健康保險等社會保險費，國民所得中所占的這種社會保障負擔率加上租稅負擔率的比率，就是國民負擔率。當時國民負擔率是三五%，希望到二〇二〇年還能抑制在當時歐洲的水準五〇%以下。並河信乃，行政改革のしくみ（東京：東洋經濟新報社，1997年），頁162。飯尾潤，前揭書，頁28、60。

註⑯ 並河信乃，前揭書，頁15。

註⑰ 日本的菸、酒、米、鹽等，一直都在國家控管之下，直到最近的一九九七年四月，才准許沿海居民曬鹽來賣，以維生計。並河信乃，前揭書，頁28。

註⑱ 指不是投資在公共事業等的建設國債，而是為了政府經常性支出不足以應付時，所發行的國債。依據日本的財政法，為維持財政健全化，禁止發行赤字國債。因此自一九七五年以後，除了九一到九三年之外，每年都得制定特例法來發行赤字國債。並河信乃，前揭書，頁160。其中包括七兆日圓的赤字國債。飯尾潤，前揭書，頁63。



臨時行政改革推進審議會（簡稱「行革審」），會長仍為土光敏夫。課題偏重在中央政府組織的精簡化，以及行財政的縮減。^①八三年十二月，因為洛克希德事件所牽連的田中判決案影響，使自民黨總選舉失敗，不得不與新自由俱樂部組成聯合政權，改革的進度也遭到影響。^②

中曾根內閣於八四年七月，先將行政管理廳與總理府統一重組，成立總務廳，以強化官邸機能，然後繼續審議研究行政改革的推進方針。重點集中在於財政重建與國鐵改革。電力電信與公賣於一九八五年四月，國鐵於一九八七年四月，分別脫離國營轉為特殊法人，電力電信公社成立日本電信電話公司（NTT），國鐵成立六個鐵路客運公司以及一個鐵路貨運公司，先以政府企業型態，為民營化鋪路。國鐵在與汽車、飛機、及其他私人鐵路公司的競爭下，立即達到經營效率化的成果，國鐵成功的邁向民營化，可說是「土光臨調」的最大功績。但NTT則由於國內通信網仍為獨占事業，因此經修改電氣通信事業法後，民間也紛紛設立區域或長途電話公司加入競爭，民營化進程就慢了許多。^③公賣事業的民營化中，以日本煙草產業（JT）首先成立公司，但由於泡沫經濟影響，股票在一九九五年才上市，但至今香煙仍屬公賣事業。鹽的公賣也在八九年開始檢討，到九七年才允許民間參與。^④

一九八七年四月，第二次臨時行政改革推進審議會成立，會長為日本經濟聯合會名譽會長大槻文平。十一月上台的竹下登首相也很重視行政改革，因此，第二行革審於八八年六月提出包括地價等土地對策的建議案，同年十二月，提出公營事業等的規制緩和^⑤的建言。八九年六月，宇野內閣成立，設置「行財政改革推進委員會」，可惜什麼都還未開始，就因醜聞下台。同年八月，海部內閣成立，繼續要求竹下內閣時期的第二行革審提出審議結論，結論於九〇年三月提出。^⑥

三、一九九〇年波斯灣戰爭後的行政改革

一九九〇年，伊拉克進攻科威特，開始了波灣戰爭，日本外務省無法適切應對，國內即議論紛紛，主張內政應交給自治體，政府則應將全力專注在外交及防衛等對外關係上。同年十月，第三次臨時行政改革推進審議會成立，會長是三菱化學成品顧問鈴木永二。內容提出地方分權與行政手續法，顯然隨著每次的審議會，幾次重要課題都有所改變，但基本理念仍不脫離「土光臨調」行政的既有範圍。一九九三年十月，第三次「行革審」的最終提案，提出官廳組織整合為數個主要的組織即可，公務員也

註① 堀江湛，前揭書，頁6。

註② 朝日新聞，1998年8月28日，版7。

註③ 並河信乃，前揭書，頁58。

註④ 並河信乃，前揭書，頁79。

註⑤ 為了確保社會全體的安定，使日本政府介入市場，防止競爭過於激烈，而產生太多失敗者。這種護送船團方式、或防止過當競爭措施、或調整經營範疇等，一直是日本產業政策與金融政策的特徵。商業界要求行政改革最大的課題，就是要去除這些無用的干涉，才能使經濟效率化、活性化。並河信乃，前揭書，頁14、29。

註⑥ 每日新聞，1997年1月1日，版4。



依其規模精簡，但此構想也無法實現。⑤行革審也在沒有什麼進展之下，遭到解散命運，解散之前提出了「對政治的期待」，強調問題的癥結在於政黨或政治家若是不下決心，無法發揮政治的主導權，行政改革根本不可能實現。因為到這個階段，仍然遵循以往慣例，由中央省廳的官僚準備答案，再以那些準備好的答案為中心加以檢討。不過，到了這個階段，理論已經成熟，主張在民主主義之下的改革，要組成怎樣的政府，應由國民來決定；也理解到打破傳統的官僚制度，才是改革的根本，將中央省廳的官僚所掌握的決定權取回來，分給地方，才能達到第一階段的行政組織簡單化、效率化，以及第二階段的行財政改革。

四、聯合內閣的行政改革：細川內閣的政策

一九九三年六月十八日，由於一連串貪污受賄事件，使得一心想推動政治改革來挽救經濟的宮澤內閣，被投以不信任案而垮台；自民黨被批判是派閥政治與「國對政治」⑥所造成的弊害，以及總理的領導能力不足，造成政權動搖，在國際上也無法肩負更大的國際責任，引起美國、歐洲、俄羅斯，甚至開發中國家，也對日本的政治感到不信任與不安。自民黨分裂，成立了數個新黨派，且經過解散國會，重新總選舉的結果，一九九三年八月由日本新黨主張政治改革最力的細川護熙登上首相寶座，誕生了日本史上首見的七政黨一院內會派的非自民聯合政權。⑦細川內閣的誕生，在當時的社會中瀰漫著日本將會有所改變的氣氛，報章雜誌很熱烈的分析政府、官廳的缺陷，期待可以建立政治家完全控制官僚的制度，來打破金權政治，將日本帶向新的方向。細川內閣卻先在最困難的政治改革上下功夫，包括限制規定政治團體獻金量額的政治資金規正法，強化連坐制等的公職選舉法等，最後因導入小選舉區比例代表並立制問題，與各黨無法取得一致的紛紛擾擾下，錯失了行政改革的良機，而在毫無成果之下，無奈的將政權拱手讓人。另外，由於內閣閣僚仍是以派閥的比例協商分配，細川首相沒有辦法指揮行政改革最直接相關的閣僚，如大藏大臣是屬新生黨，總務廳長官屬公明黨，官房長官屬先驅黨，⑧細川首相等於是孤掌難鳴，行政改革也滯礙難行。而讓歐美專家錯愕的是，這樣繼續下來短短兩年間，內閣改換了四次，除了選舉制度，日本的情況居然沒什麼改變。⑨其實主要就是上述原因，加上政權太快回到自民黨手裡，自民黨在一向所背負的沉重包袱下，改革速度自然又回到以往一般陷於牛步了。這就是為什麼自明治時代到今天，都無法看到大規模改變的最主要原因。

一九九四年的細川內閣，除了政治改革，為了恢復景氣，在緊急經濟對策上提出了規制緩和政策，但規制緩和是為了新商品及新投資能興起，來改變日本的經濟、社會的體質，無法立竿見影的達到經濟復甦的結果。隨即同年二月，細川首相卻突然發

註⑤ 並河信乃，前掲書，頁130。

註⑥ 請參閱拙著，「戰後日本官僚制度之探討」，問題與研究，第37卷第7期（民國87年7月），頁58。

註⑦ 田中秀征，前掲書，頁5。

註⑧ 朝日新聞晚刊，1993年8月9日，版1。

註⑨ 大前研一＋新塾編，なぜ日本は変わらないのか（東京：ダイヤモンド社，1996年），頁38、39。



表「國民福祉稅構想」，而「增稅之前應先行政改革」的主張喧囂直上，該構想立即遭到反對而夭折。這時景氣仍不見轉好，爲了要藉行政改革來生出財源，這時的提案是賣掉 NTT、JT 等特殊法人，根據慶應大學研究群的試算，郵政三事業與九個特殊法人的民營化，可換來二三兆六千億日圓收入，但民營化牽連甚廣，非一蹴可及。^⑩財政問題無法立即解決，加上從未有如此多政黨的合作經驗，在疲於與各政黨協調之下，行政改革也祇停留在審議階段。

五、村山內閣的改革政策

一九九四年六月，由社會黨的村山富市執政，國民真的很期待一個徹底的大改革，但是卻因爲社會黨缺乏接掌政權的人材，而淪於自民黨收復政權的陷阱，在反小澤、親自民的政治鬥爭中，什麼改革都沒來得及執行地渡過一年半歲月，就被自民黨奪回政權。實際的情況是，「行政改革委員會」於九四年十二月設置，任期三年，委員長是三菱重工業會長飯田庸太郎。以規制緩和的問題爲中心，加以檢討，至九五年十二月才提出有關推展的意見。在各個地方自治團體紛紛制定情報公開條例的刺激下，於九四年十二月，設置「行政情報公開部會」，預計審議期間三年，著手制定行政情報公開法案。九五年五月，制定「地方分權推進法」，規定政府專心於祇有政府才能做的事，其他的行政事務，儘量交給地方自治體，權限和財源也要委讓給地方自治體。具體內容則交給同年七月設置的「地方分權推進委員會」，尋找可行方案。村山內閣同時發表的行政改革大綱，主要是針對特殊法人改革，在聯立執政黨內還成立行政改革計畫小組，先驅新黨當初興緻勃勃的發表改革方案，以便更進一步使特殊法人邁向民營化，卻四處碰壁，折衝協調的結果，於次年二月僅將十六法人，合併八法人廢除五法人，因此被批評爲只是將數目減少，或廢除特殊法人卻另立別的公益法人等來替代，並未確實達到合理化的結果。^⑪

六、橋本時代：要求建立透明化的政府、金融與國會改革

一九九五年到九六年，大藏省高官及厚生省高官接連發生醜聞案件，又發生住專處理事件與愛滋藥害事件^⑫等問題，使對官僚的批判盛行，行政改革更是被逼到非施行不可的地步。執政黨於九六年一月提出金融行政改革等的大藏省改革，然而，此時的行政改革，卻是針對公務員的綱紀端正問題，並要求建立更透明的政府，而於同年十二月同意將大藏省的金融檢查、監督的權限分開獨立，設立「金融監督廳」，屬於

註⑩ 郵政三事業包括：郵局業務、郵政儲金、簡易保險。九個特殊法人包括：日本開發銀行、日本輸出入銀行、商工組合中央金庫、日本道路公團、住宅都市整備公團、首都高速公路公團、阪神高速公路公團、帝都高速公路公團、電源開發公司。並河信乃，前揭書，頁 80、81。

註⑪ 並河信乃，前揭書，頁 62、178。例如：將日本輸出入銀行與海外協力基金，亞細亞經濟研究所與日本貿易振興會，兩個性質完全不同的機關合併一起，被認爲是更不合理。

註⑫ 「住專」事件，乃指住宅金融專門會社因不良債權過多而瀕臨破產，爲處理其不良債權而投入 6850 億日圓國民的稅金，被批評是由於大藏省與農水省的政治勾結事件。朝日新聞，1998 年 1 月 30 日，版 3。大前研一＋新塾編，前揭書，頁 146。「愛滋藥害事件」，乃指厚生省爲保障製藥公司利益，而在知悉其危險性之下，允許輸入導致感染愛滋病毒的非法熱血液製劑，使許多病患因輸血而感染上愛滋病，甚至死亡。ビッグペン編著，前揭書，頁 110～111。



總理府的外局，農水省管轄的農協之金融業務，以及勞動省管轄的勞金之金融業務，也一併歸其監督，^③值得探討的問題是，金融的企畫與立案仍屬大藏省，金融監督廳勢必與大藏省在金融行政上合作，如何保持公正不阿，仍是一大考驗。

(一)「政治腐敗防止法」

一九九八年四月初，自民黨、社民黨、先驅新黨三執政黨針對「政治腐敗防止法」展開討論。三黨的政治改革計畫推動小組對於法的制定已取得共識，但自民黨內部仍有反對之意見，有待協調。三黨小組取得的共識是：禁止「斡旋利益的取得」，內容為禁止國會議員、地方議員、地方首長等接受請託，斡旋取得國家或自治體的許可認證權及契約，然後從中獲利。違反的罰責是科以五年以下的懲役或禁錮。^④但是日本的政治家一向靠企業支持選舉活動與政治資金，而企業則靠政治家的斡旋，才能取得官廳所核發許可認證與契約，這種齒唇相依的關係，可能因「政治腐敗防止法」的制定而改變嗎？自民黨的政治改革本部召開的大會中，有不同的意見表示：「接受陳情，以了解預算應運用在何處，原本是政治活動的一環，加以限制是很奇怪的事。」國會議員是「國民的代表」，擁有選舉區和支持選民的期許，為他們爭取福利，是國會議員的任務之一，是不容置疑的。問題發生在獲取回饋的利益上，以官員牽連的大建設公司瀆職事件為例，許多政治家接受數家建設公司的政治獻金，但是由於收取獻金的黨的職員以及派閥的幹部等，並不具備正式的公務員資格，無法判以收賄罪。一九九七年秋天的洛克希德事件中被起訴的佐藤孝行入閣事件，造成輿論極度反彈，才使得三執政黨確實開始考慮政治改革。^⑤企業以及各種團體的政治獻金問題，又重新被提出來討論，若「腐敗防止法」無法有效實施，要想消弭國民對自民黨的政治不信任的心理，恐怕是難上加難。

一九九六年十月的總選舉，各黨都在選舉公約中，將行政改革列為最重要的課題。自民黨幹部在報章雜誌及電視上主張，消除官廳之間的縱向領導的行政弊害。然後中央省廳的再重組，也成為討論考慮的課題。在野黨方面，則主張恢復政治主權，也就是脫離官僚支配的政治。經濟界則是要求規制緩和，對於企業活動與經濟活動的官方干預，期待減到最少，以避免妨礙經濟的活性化與效率化。因為除了不應摘除剛要成長的企業與產業的萌芽，衰敗產業也不應勉強使用行政成本來維持，以至阻礙經濟全體的機率。這樣才符合民主政治下的自由競爭制度。自民黨曾在選舉公約中，答應選民放棄目前二十二省廳體制，要縮小分散中央省廳的權限，並將中央省廳的數目削減至現在的一半為目標。中央省廳的再重組，遂成了橋本內閣的最大課題，行政改革可說是進展到了第三階段，如何策畫付諸實行，則是接下來的重點。

(二) 六大改革方案

一九九六年十二月，「行政改革委員會」提早一年向橋本內閣提出了「情報公開

註③ ビッグペン編著，前掲書，頁170。

註④ 朝日新聞，1998年3月30日，版5，社論。

註⑤ 同前註。



法綱領」。⑤而為表示行政改革的決心，橋本首相另設立「行政改革會議」，親自擔任會長，並敦請中曾根康弘、竹下登、宮澤喜一三位前首相為最高顧問，來鞏固其行政改革陣營的實力。⑥一九九七年一月橋本首相的施政方針一舉揭諸了六大改革，行政改革會議一九九七年十一月，交出執行方案。分別是：1. 行政改革：行政的簡潔化，二〇〇一年一月起實施。內容包括規制緩和，官民任務分攤，地方分權，中央省廳重組。2. 經濟構造改革：建立強韌的經濟基礎，預計二〇〇一年底完成。創造新的產業及創造有魅力的事業環境。3. 金融系統改革：將東京市場與倫敦、紐約市場同步，預計二〇〇一年底完成。4. 財政構造改革：抑制歲出，到二〇〇三年，達到赤字國債歸零。5. 社會保障制度改革：少子、高齡化社會的對應；預計二〇〇〇年導入老人安養保險制度。6. 教育改革：培養能夠接受挑戰的人材。

以上雖然羅列出六個改革項目，但彼此間仍相互關聯，而且列出實施預定年度，可說是邁入了改革的第三個階段。行政改革新設行政改革會議，財政構造改革也新設財政構造改革會議討論，先已設立的行政改革委員會與地方分權推進委員會則負責規制緩和與地方分權的策畫。有關金融系統改革，則在九七年國會期間內通過了「日銀法改正法案」⑦、「大藏省改革法案」，並由金融制度調查會等審議於九七年六月實施金融制度「BIG BANG」大改革案，⑧九七年一月成立「財政構造改革法」。⑨社會保障制度方面，老人安養保險法案仍在審議中。醫療保險改正法案已然成立，更進一步的根本改革案仍由厚生省與執政黨檢討中。年金改革也成立了年金審議會加以檢討。⑩

(三) 金融大改革

配合金融系統改革，日本政府宣布從一九九八年四月一日開始實施歐美各國一致盼望已久的開放金融市場，以及經濟大幅自由化。這項為期三年的金融大改革，橋本首相希望藉此能將東京轉型成一個足以和紐約或倫敦媲美世界金融中心，⑪且為一直遲滯的日本經濟注入活力。以二〇〇一年為目標的日本金融制度大改革，所謂日本版「BIG BANG」（金融制度大改革），其主要內容包括開放外匯交易與海外資本交易原則自由；使得日本高達九兆四千億美元（一千二百兆日圓）的個人儲蓄，成為日

註⑤ 並河信乃，前揭書，頁117

註⑥ 「行政改革會議」，由學者、經濟界、勞工界等民間人士組成的十三位委員當中，沒有官僚成員，但是事務局卻是由十二省派出的官僚組成。田中秀征，前揭書，頁24。每日新聞，1997年1月1日，版4、版5。

註⑦ 1997年3月提出，尊重日銀的自主性，而不再由政府干預日銀對重貼現率的操作，大藏省也將基於客觀經營標準來判斷下令銀行停止營業，而不再採行事前指導與保護。法案的制訂是藏相的諮詢機構，金融制度調查會，成員以大藏官僚為中心。田中秀征，前揭書，頁32、33。

註⑧ BIG BANG指宇宙經由大爆炸而產生，如今其餘波仍在擴散中。將宇宙研究的專門用語，以該大爆炸所涵蓋範圍的廣泛，來形容日本金融界將作廣泛徹底的改革，而提出的大改革案，對象包括證券、銀行、保險業等。ビッグペン編著，前揭書，頁166。

註⑨ 朝日新聞，1998年1月30日，版3。

註⑩ 並河信乃，前揭書，頁21。

註⑪ 此構想來自美國與英國。美國從一九七五年取消經紀手續費開始，為以後二〇年股票市場的榮景奠定基礎。英國則是自一九八六年展開市場自由化，強化倫敦的國際金融重心地位。中國時報，民國87年4月1日，版10。



本國內外金融機關激烈競爭的對象。一九九八年四月，放寬外匯交易，從以前只准擁有特許執照的銀行經營外匯，完全開放到甚至超級市場也可兌換外幣，且放寬個人匯款到海外的限制。廢止部分股票交易手續費。放寬某些金融衍生商品的限制規定。銀行分支機構可以出售共同基金。美國和歐洲公司，都急切的想進入日本市場，希冀將無法由日本銀行賺到利息的儲蓄戶，吸引來購買歐美式共同資金，或者委託他們經營資產。^③但日本尚未脫離九〇年初以來泡沫經濟崩潰所引起的蕭條期，要短期內就達到市場現代化，連日本的經濟專家都不抱樂觀看法。

而且日本金融界恰逢多事之秋，日本四大證券公司之一的山一證券於一九九八年三月卅一日正式歇業關門；之前，包括北海道拓殖銀行在內的多家銀行及企業倒店，大商社三菱電機社長因虧損過鉅而下台，多名接受賄賂和招待的大藏省官員首次遭東京地檢處收押，大藏大臣和央行總裁易人等。年底因一連串的金融危機導致信心渙散後，政府一直設法支撐股價，及減緩股價下跌對被呆帳所累的銀行的衝擊；採取以公共款項支援日本排名前廿一家銀行及運用公共資金提振股價等。^④這些措施都與四月一日開始展開的金融改革計畫之精神相違背。

(四) 財政改革

橋本首相的財政構造改革，是採取十七年前「土光臨調」的財政重建方式，為遏止日本預算赤字而實施的財政緊縮，期望在二〇〇三年度以前，使赤字國債達到零的目標，以免繼續拖累預算的支出，加重國民的負擔。不但被指責為日本經濟萎縮的主因，而且根據上回經驗，各省堅守既得權益，絲毫不肯讓步，最後結果還是將一般會計無法支付的部分，都轉由財政投融资（簡稱「財投」）^⑤以及地方財政支付，等於祇是把當前應該付的費用，轉到隱藏的延期借款而已，如果仍是這種情況，則實在很難達到預期的目標。此外，為了金融安定化，對日本長期信用銀行等給予資金支援。最主要原因乃在於，若是銀行破產，則往來企業將造成兆圓以上的負債。因此，政府積極輔導長銀與住友信託銀行合併，但經長銀自己在九八年三月的清查，不良債權高達二兆八千億日圓，住友不願接手。政府只好不顧在野黨與金融監督廳的反對，強力以資金援助長銀，理由是長銀破產的話，不單是一個銀行的問題而已，日本的銀行全體的國際地位將一落千丈。日本政府三月以公共款項支援包括長銀的十九個大銀行資金，計一兆八千億日圓。這樣的補救方法，是日本解決銀行不良債權的一向政策。日本共產黨批評這種護送船團方式，不但養成銀行依賴的習性，也弱化了日本的金融體制，更浪費國民的稅金，即在九八年八月二十七日發表金融機關破產處理案，主張銀行等金融機關，若不能維持，就讓它破產，且破產處理的費用，應該由銀行負擔，而不該動用國民的稅金，並主張廢止為了安定金融系統而設立的十三兆日圓公費的「金

註③ 中國時報，民國 87 年 4 月 1 日，版 10。

註④ 同前註。

註⑤ 即指政府收到郵政儲金、簡易保險、保險年金等資金，運用在承購國債，或轉投資或融資於住宅金融公庫與開發銀行等政府機構，或者是道路公團與雇用促進事業團等特殊法人上，有時得為政府解決赤字國債或不良債權等問題，故不一定全是賺錢的投融资。並河信乃，前揭書，頁 67、163、167。



融安定化法」。^④

(五)「規制緩和推進計畫」再修正案

一九九七年三月二八日，橋本內閣會議通過「規制緩和推進計畫」的再修正案，將九五年三月成立的該計畫，規定每年重新檢討；當初訂的是五年計畫，如今修訂為三年計畫，項目由當初的一〇五一項，到九六年為五六九項，九七年修訂時，又增為八九〇項。內容有明記運輸省放棄共乘巴士、機關交通車、國內客船、國內鐵道業等的供需調整權，計程車及國內航空的費率，也僅掌控上限。且訂下最遲二〇〇一年將有多項付諸實現的目標，這在進度上來說，有計畫進程的事實，毋寧是一大進步。^⑤

(六)中央省廳改革基本法

在一九九八年六月九日通過成立了中央省廳改革基本法，^⑥然而究竟能否順利在二〇〇一年一月開始，至二〇〇三年的預計期限內，將一府二十一省廳精簡成一府十二省廳，到頭來，國民所擔心的是：這些終究是中央省廳的官僚們所準備的答案，政治家們會檢討出所以然來嗎？還是流於以往照本宣科的形式而已。一方面要如何解決族議員的反對聲浪，另一方面則仍須有志官僚們放下身段，誠心誠意的消弭省廳之間的阻隔，排除垂直領導行政的弊害，藉政府機能的強化，將中央省廳的部分權限，確實轉移到地方與民間，才有希望完成這創世紀的改變。

(七)提出「公務員倫理法」

一九九八年三月三十日經由自民黨、社民黨、先驅新黨三執政黨的公務員倫理協議會相關作業部會討論出結果：一致同意國家公務員接受企業或團體五千萬元以上的招待或贈與，須向所屬長官報告內容。所提報告則提交人事院新設的「國家公務員倫理審查會」審查討論。^⑦接連而來的大藏省瀆職事件，使得各黨提議制定「公務員倫理法」，來切斷官僚與業界的依存關係。自民黨也體認其必要性，開始作具體的因應。公務員嚴守倫理，政治家就無理由再從企業獲得回饋資金，在這種推論下，所缺乏的只在於首相是否能發揮執法的決心與領導力吧！

橋本前首相雖然卯足全力，想在行政改革史上留下一點功績，但因該黨參院選舉失利而於一九九八年七月下台。

七、小淵時期

繼橋本而出任首相的小淵在上台之後，忙於刺激景氣的對策，其直屬諮詢機關「經濟戰略會議」於一九九九年二月二十三日向首相提出結論報告：(一)於二〇〇一年度回復原來二%的成長率。(二)經濟構造改革也一併階段性推展，至二〇〇八年實現財政重建目標。一九九九至二〇〇〇年是解決阻擋景氣回復的不良債權問題的集中處理

註④ 朝日新聞，1998年8月28日，版2。

註⑤ 並河信乃，前揭書，頁51。

註⑥ 讀賣新聞，1998年6月10日，版1。

註⑦ 朝日新聞，1998年3月31日，版2。



期間。二〇〇一、二〇〇二兩年度，維持金融緩和和基本步調，財政政策逐漸由「景氣刺激型」修正到「景氣中立型」。二〇〇三年度以後，伴隨著真正景氣回復，增加稅收成爲可能，到二〇〇八年的六年間，應該可以達到國家的基礎財政收支平衡。④計畫歸計畫，能否執行，成效如何，則要看小淵首相的魄力了。

民主黨提議實施「財政・金融完全分離與金融行政一元化」問題，則仍繼續審議協調。不同於往昔，執政黨與在野黨都明瞭金融問題的重要性，對於處理金融危機的修正案作業，此次由衆院金融安定化特別委員會的成員，全都是執政黨與在野黨的年輕議員親身參與，他們對金融問題詳細研究，也具有實務能力，並互相取得共識，「不再全部聽從大藏省的說法，我們要自己做決定。」他們認爲到目前爲止的國會議員太不努力，才會讓官僚主導。日本的官僚確實有能力，但最後卻爲了維護自己權益或防衛自身所屬組織，而不能就大局下判斷，代表國民的國會議員，能清楚的掌握問題，才是政治主導的基本。⑤因此，國會中這一股新生力量，若能繼續擴大，或許會是將來加速改革的原動力。

肆、代結論：行政改革的現在與未來

由於連續數件貪污案被揭發，日本官僚們原已有心要做一點表現，以重建國民對官僚逐漸喪失的信賴感，但是因碰上東南亞經濟風暴，在經濟問題優先的政策考量下，行政改革的腳步不得不停緩下來。此外由於日本官僚多依賴成習，在缺乏傑出且敢於全部擔負責任的政治家之情況下，日本的行政改革是否能真正付諸實行，誰也不敢過於樂觀。

橋本前首相充分理解到改革已是不可避免，遂盡全力制訂出六大改革計畫，並具體擬出執行的時間與步驟，但是一則由於一九九六年二月以來，日本國內景氣持續低迷，環境不適用於進行行政改革；再則加上橋本首相因參院選舉失敗而下台，在換上小淵惠三首相之後，就將一切往後延期。因爲根據經濟企畫廳向閣僚所提的報告中指出：景氣現況已經嚴重到影響家計、個人消費以及企業的設備投資的程度。⑥而小淵首相所面臨的最大問題是：如何提出景氣對策，使經濟重建，達到景氣復甦。中曾根前首相也在演說中強調：四月以後，應該由財政構造改革路線，轉換成以景氣對策與金融對策爲主軸的路線。⑦因此，小淵首相仍採以往模式，對於不良債權的大型銀行，投以融資，使問題不至於直接立即浮上檯面，再要他們自己趕快設法解決問題；以及放寬中小企業融資條件等方面下工夫。

當前日本行政改革的基本課題是打破現行官僚制，最具體的方法，是將中央省廳的官僚所掌握的權限與權力，依政治、地方、市場三項範圍分權出去。政治的分權，包括了回復立法府的機能，與政黨的改革等政治改革本來的課題；以及強化政府機能

註④ 日本經濟新聞，1999年2月24日，版1。

註⑤ 安藤俊裕，「与野黨協議における野黨の責任と國會審議のあり方」，改革者，1998年12月號，頁25。

註⑥ 朝日新聞，1998年1月13日，版1。

註⑦ 朝日新聞，1998年1月15日，版7。



等行政機構的改革。分權至市場，包括規制緩和與民營化。加上分權至地方，^⑤透過這三個分權的程序，才能回復市民的控制權。小澤一郎在其《日本改造計畫》一書中，即認為日本日益顯著的權力集中現象，不利於日本的未來發展，其主張應建立「新分權體制」，並提議制定地方分權基本法。^⑥

政治的實權由官僚移轉至政治家，顯示市民的控制權提高。中央省廳的官僚經考試選用，而且身分受到保障，政治家則是由選舉而來，且去留完全靠選舉。因此政治家對輿論的動向勢必遠比官僚敏感，市民可運用輿論的力量來控制政治家甚至政府。藉由地方分權，將中央省廳的權限轉移至都道府縣與市町村，也是提高市民的控制權。要改變國家的政策很難，但都道府縣或市町村階段，則只要選民有心，就可改變政治。

將權限由官僚移向市場，是指官廳不再決定各種商品、服務的種類與價格、生產量等，而將其交由市場來決定。市民根據消費者主權的原理，市場的決定，即表示消費者、使用者握有最大的決定權。自治體的大部分權限與財源都掌握在政府手裡，自主財源的地方稅，僅佔租稅總額的三〇%，而政府推廣的地方分權計畫，主要應該是傾向財源自主。小淵惠三首相的諮詢機關——「經濟戰略會議」，計畫把三二三二市町村，縮減到「千單位以下」，市町村勢必邁入適者生存的競爭時代，要如何存活，勝敗的決定權已落在居民自己手裡，因此有些縣市，已經開始展開自求多福的行動了。

東京都已在一九九八年八月二十六日提出行政改革案，內容是將目前的十八知事部局，依據政策課題，重新編組成七個部局。^⑦預計配合一九九九年夏天的人事異動重新改組，以配合二〇〇一年的省廳重新編組改革的實施。

而群馬縣東南部的太田市，不但裁汰冗員，還自己建立了「不納稅者，不得享受部分行政服務」的原則，有繳市稅的居民，可享受生產賀禮及進托兒所的首期入園補助金，購屋或中小企業的設備資金的融資等，不繳稅者即沒有這些補助。這項措施，使得泡沫經濟以後，每年以五千萬至一億日圓增長的滯納稅金，立即停止增加。市町村都以行政走向企業經營為目標，同時身為股東與顧客的居民正開始共同努力，修改行政服務的內涵與組織，向自立的道路邁進。^⑧另外，千葉縣八千代市從二〇〇一年起，預備將十二所市立托兒所的一部分移轉給民間的社會福祉法人經營，有人擔心交給民間經營，途中如果突然收手該怎麼辦？但是經向市民說明，是因僱用公務員無法解決假日托兒或者延長托兒時間，交給民間經營，就能彈性配合，應該是更有商機，在市場化與柔軟化的考量上，市民立即支持民營化的計畫。

註④ 並河信乃，前揭書，頁18。

註⑤ 小澤一郎著，陳世昌譯，日本改造計畫（台北：聯經，民國83年），頁71、72。

註⑥ 朝日新聞晚刊，1998年8月26日，版1。七個重新編組部門及所轄政策範圍如下：一、都政方向的決定部門：主管基本性方向，廣告視聽，區市町村行政、財務、稅務。二、負責內部管理部門：主管內部管理、組織人事。三、支援都民個人生活部門：主管人權、市民活動、教育、和平、國際化、文化、消費者、勞工等問題。四、負責都市的基礎整建部門：主管土地利用、住宅、市街地開發、防災防害對策、都市設施整建及交通問題。五、確保與創造都民安全舒適的生活環境部門：主管自然環境保護、公害、資源能源、廢棄物處理等問題。六、確保都民健康生活部門：主管保健、醫療、福祉。七、推動產業振興部門：主管產業方面問題。

註⑦ 日本經濟新聞，1999年1月15日，版5。



三重縣的北川正恭知事自一九九五年上任之後，已經默默實施四年的行政改革，完全按照國家行政改革的計畫，一方面向國家爭取地方稅財源，一方面將權限移轉至市町村，遵照市場原理，民間可以做的事，縣府絕不插手。合併取消與民爭利的三十三個團體。更參考英國柴契爾政權於一九八〇年在修補道路等的地方自治團體所轄工程上，導入公開發包制度，在公開競爭下以期降低成本。比中央的省廳再重組還超前，縣的組織重組方面，已在一九九八年一月十四日成立新法條，把原來的垂直領導的八部制，改成也有橫向溝通的二局六部制。其間自然並非完全未遭到阻力，當初爲了精簡農林水產部，和商工勞動部合併時，改成新部會名稱「產業經濟部」中，少掉了「農」字，遭到農協及初級產業團體的反對，在日本仍屬僵硬的行政習慣下，由於沒有「農水」兩個字，可能爭取不到農業水產方面預算，經過官民溝通後，新組織名稱改爲「農林水產商工部」，在這種實施過程公開的政策制訂下，得到很大的成果，主要是北川知事主張徹底實施資訊公開及居民參與的行政。^⑧他相信在金融制度大改革起步的同時，政治與行政也要同步實施大改革，才能脫離延襲前例的行政裁量的「人治國家」，進步到真正的「法治國家」，以求在未來的時代生存下去。可見日本的行政改革已經設計完成，所缺乏的只是將其付諸實施的人才。或許以國家的規模實施起來，阻力較多，速度較慢，若真能先將權限分到地方，由地方先行實施改革，再將影響由下而上，說不定自然而然就可解決日本長期以來無法徹底實施的行政改革問題。

發生在一九九四年的全國同時展開要求公布各自治體的餐點費開銷紀錄運動，乃是市民團體依據情報公開條例，要求自治體的預算運用公開於民衆面前，所依據條例的制訂過程，即是由下往上發揮影響力的最佳實例。^⑨要求制訂情報公開法的運動早在一九七六年的洛克希德案等政治家的污職事件時已開始，在「土光臨調」時，也曾經提出討論，但都沒有結果。一九八二年七月山形縣金山町率先制訂情報公開條例，其他各縣市接連響應，如今全部都道府縣都制訂了同樣條例或綱領。經由各個自治體制訂情報公開條例，逼使政府制定情報公開法，從此一般市民可以對行政機關行使情報開示請求權，特殊法人的財務報表公開也變成義務。^⑩若是地方、中央政府機關所保有的資料，都能向國民公開的話，在國民的監督下，就可以避免行政不透明下的官、政、商勾結，減少收賄貪污等醜聞案的發生。而這種由自治體先行實施，再影響政府的方式，相信更能說服日本有心人士早日下定朝此方向努力的決心。

* * *

（收件：88年3月24日，修正：88年6月9日，接受：88年6月25日）

註^⑧ 朝日新聞，1998年1月21日，版4。

註^⑨ 餐點費本來是官廳開會或有慶典時支付便當或點心的費用，由於議會未查核該項細目內容，被各地方的律師和市民運動家所組成的團體，要求公開內容，才暴露許多道府縣自治體的該項費用，都被挪用在爲了爭取補助費，而對中央政府官員送往迎來以及高級料亭的宴會等接待費上，且金額龐大。ビッグペン編著，前掲書，頁113~114。

註^⑩ 並河信乃，前掲書，頁116、117。



Japan's Administrative Reforms Since 1980

Cho-Mei Chen

Abstract

Since Prime Minister Hayato Ikeda established a special agency to take charge of administrative reforms, almost all of Japan's administrative deficiencies and reform measures have undergone thorough review. Why, then, do administrative reforms remain an issue of utmost urgency for each ruling party after its rise to power? In this article, the different reform stages and their subsequent results will be discussed in order to explore the reasons why Japan's administrative reform question has remained unresolved.

Keywords : First Provisional Investigation Committee, Dokoo Provisional Investigation Committee, Administrative Reform Screening Committee, deregulation, large-scale reform of the financial system, deficit bond, national burden rate

