

日本地方自治體行政區域合併或跨域治理策略 之研究：以關東都市圈為例*

王皓平

東吳大學政治系兼任助理教授

趙永茂

國立台灣大學政治學系名譽教授

摘要

日本自約1990年代末期推動「平成大合併」，擬將約3200個市町村自治體整併為約1000個，以利區域廣域政策的推動，並減少地方自治體的行政營運費用。然而，自治體的存續為憲法所保障，尤其在民主時代，日本中央政府難以用強制的手段大規模進行市町村自治體的合併。因此，有些市町村在沒有行政區域合併的情況下，選擇用跨域治理的方式達成廣域治理的需要。

而為解決廣大區域的共同治理課題，實務上常以地方自治體間的「行政區域合併」或是跨域治理來因應大都市周邊地區的人口及互動關係的成長；然而合作與合併的發生的契機為何？本文將進一步探究。並以日本東

* 感謝匿名審查老師惠賜諸多寶貴建議。

京都內、外部治理，以及擴及到「首都圈」的治理運作進行分析與說明。本研究的研究發現如下：一、日本地方自治體的合併主要發生在財政較為困窘的縣份；二、在人口密集的關東地區，因轄區內基礎自治體的財政相對穩健，難以促成合併，其廣域治理事務主要以自治體間的合作來進行；三、合併涉及自治體的存滅，這是地方自治體最後的選擇，自治體會先評估合作，若財政無法支持，最後才會選擇合併；四、從日本全國來看，當合併的數量越高時，合作的數量就會減少，反之亦然。

關鍵詞：平成大合併、跨域治理、行政區域合併、東京

* * *

壹、前言

一個廣闊的區域包含了數個地方自治體，若要解決區域內共同公共事務，主要的作法有將地方公共事務的「國家化」、都會內基層地方自治體的合併或是自治體之間的跨域合作。若不涉及與中央政府之間的權限移轉，則僅有後兩者，也就是選擇「合併」，或者選擇「合作」的問題。

尤其，在一個人口快速成長的「都會地區」(metropolitan area)，都市中心創造了大量的工作機會，人口大量聚集，並且由都市中心地區遞漸蔓延到周邊的自治體轄區(都會郊區)，進而形成了一關係密切的「生活圈」(living circle)。但在這一廣大的生活圈中，下轄卻分屬多個不同的地方自治體，因此產生了誰治理？以及如何治理的問題。衡諸世界各主要都會的制度體例，有的都會區以區域整併的方式，將中心城市旁邊的小型自治體予以整併；但有的都會區卻選擇以跨域合作的方式來進行公共事務的協同治理。

本文茲以日本「關東都市圈」為例，運用「文獻資料」與「深度訪談」取得相關事實性與評價性的資料，再經分析、探討該國自治體選擇合併或選擇合作的因素。

就文獻資料的方法來說，主要有兩大類別的資料。前者為學理性文獻，主要是著眼於都市或是都會區隨著人口成長、飽和，並且向外擴張，加上道路

交通、軌道運輸工具的便捷，形成密不可分的區域生活圈；而對於以都市為中心向外擴張的新生區域，是「合併」還是「合作」？在學理上有三大觀點的討論，有的觀點主張合併，有的觀點主張合作，更有觀點兼採合作與合併的論點，這個部分的文獻主要是英文文獻，整理於本文第貳節。

後者為日本東京首都圈/「個案」的討論，近二十年日本推動「平成大合併」，全日本基礎自治體市町村的個數，減少40%以上；但在東京都，其基層自治體減少的個數非常有限，僅為零星個案；本文經由東京都的情況進行探討，並比較日本其他地區的情形，從中分析日本地方自治體是合併還是合作的理由。這個部分的資料主要是日文資料，整理於本文第參節、第肆節與第伍節。

就深度訪談的方法來說，日本近代以來所推動的明治大合併、昭和大合併，乃至於平成大合併，都是由中央政府發動，這其中涉及中央政府的能力與期待，以及地方政府是否配合的問題，不同層級的地方政府有其自不同的考量，故經由相關人士的訪談，有中央到地方各級政府人士、有大學學者，從中取得相關的研究論據。

貳、都會區廣域治理主要學理間的辯證

針對都市政府（或都會政府）如何有效的應對擴張成長，大致可以區分為三種不同的理論觀點，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）。這三個理論論辯乃係回應一個「區域」，它如何有效的運作，避免過度競爭，以創造區域內的整體「共善」。本文在此依各該論點的發展時間順序分別討論之。

一、傳統改革主義者（自治體間合併論）

此一觀點在1920年代就有相關的研究，其強調都市政府體制的變革，主張消除都市地區內「次級」或「基層」地方自治法人，以克服政治上的分歧，並且進一步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Maxey（1922, 229-253）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損害了經濟和社會發展的成果，若一個大都市要成為工商業和社會事務中心，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。

在這個觀點下改革的作法多用「合併」或「大都會政府」來應對都市的成長，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，應屬於同一個地方組織；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、缺乏一致行動；最終將造成無效率、浪費公共資源，難以完善公共服務。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致，造成不同地區民衆，享有不同等級的公共服務。

大抵來說，主要的改革作法如下（陳立剛 2006, 4-5）：1. 建立有正式職權的大都市政府；2. 兼併、合併區域內小政府；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）為主要的手段。

而根據學者Ross and Wikstrom（2000, 87）的實證研究，認為市（city）與縣（county）的「合併」有以下的好處：1. 可以促進或確保該地區獲得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的公共服務；3. 以新的區域經濟模式創造都市內的經濟成長與就業機會。

然而，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，有人口密度相對稀疏的郊外，有農村也有商業精華區，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，若採「否定」的立場，則將難以滿足地方自治因地制宜的作法。最後，尤其在選舉政治的運行下，政治人物追求極大化選票，將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（自治體間差異論）

「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；在美國1960年至1980年間，則是應用在都會區政府的分析與研究之上。這個理論將一般民衆視為「消費者」，將居住地點當作「商品」，民衆會依其所得與偏好，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，應容許自發或促使形成多個都市核心。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，透過這樣的作法可以回應廣大而且多樣的公民需求。學者Hirsch（1964, 331-339）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具經濟效率。

另外，學者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. 各城市座落於中心城市的鄰近空間（通勤所能到達位置）；5. 各城市在空間與政治上具有相對獨立性。

因為彼此之間存有差異遂而創造了多元。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「用腳投票」（voting by foot），依照自己的最佳利益搬到自認為最為有利的地方。

此外，學者Bish and Ostrom亦指出（1996）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，如果有充足的破碎權威與重疊的政體存在，那麼充分的

競爭將可以創造大都市的服務效率。

此一觀點誠如「帝伯特模型」(Tiebout Model)所示,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,也因為存有充分的競爭而創造了「效率」。這個模型基本的原理在於,如果政治的碎裂程度越高,則地方政府之間的競爭也會越高,而這一個廣域地區的效率也會越高。

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,有些都市建設是「規模經濟」型的建設,如下水道、軌道運輸系統與自來水系統,若以公共選擇的多中心治理模式,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(自治體間合作論)

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競爭的提升與經濟的榮景,以及人民居住的多元選擇機會。這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,因而縮短區域內交通的時間與金錢成本;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,透過合作形成區域「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)。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發展的問題。

所以在網絡、合作與治理的概念下，新區域主義仍然肯定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」，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, 3-21)。

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Rusk(2003)的研究，他調查全美國320個主要城市，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。由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人口，而整個都會的人口成長，主要成長於郊外地區，所以有些大都會的郊外地區，其人口密度也不見得是最低的；其中，就社會類別來說，多數的中產階級與白人，會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Scott(2001, 1)從「全球化」(globalization)的角度來看，認為都會區域乃是人類勞動的聚集地，社區活動得以向外，甚至向全球擴散，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。

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。主要在於因應全球化以及因資訊與交通工具的發展，使得時間與空間的相對距離壓縮，形成天涯若比鄰的局面。而城市為求發展，進入世

界的競爭行列之中，會積極地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）日漸成爲這個世界的主角。也因此，城市的角色與功能正在重新被界定（Scott 2001, 11-32）；地方政府的行政區域疆界也因此日漸地走向模糊。

除此，根據學者Rusk的研究，其命題論點爲：「爲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，順理成章的命題爲：「彈性的城市得以拓展其範圍；但非彈性城市卻不能。」換言之，Rusk認爲因爲原本的都市地區的範圍不夠大，以致於原本都市地區，因爲區域的人口自然成長，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內。最後，Rusk尚且經過實證的調查得到檢視：「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」（Rusk 2003, 33-34）。

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；例如主張提供郊區可負擔的房屋，來舒緩社會階級之間的隔離；或者，以「智慧成長」（smart growth）的作法使都市的蔓延得到合理的控制，並使得都市與郊區因爲便捷的交通系統，使兩個地區得到更爲充分的整合。

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，以及在選舉政治及對立的政黨政治運作下，其地方政府間的治理運作仍有不少困難要克服。

參、東京都及其周邊的環境與結構

東京都爲日本政治、經濟、社會與文化中心，且爲特殊型態的地方政府體制（藤田弘夫 1993, 156-157）¹。人口約爲1350萬，約占日本總人口約10%，

¹ 日本的一級地方自治體爲一都（東京都）、二府（大阪府、京都府）、一道（北海道）以及43縣（如青森縣、靜岡縣、福岡縣等等）。而東京「都」制與其他的「道、府、縣」體制最大的差異，乃是在於次級地方政府組織的結構，在東京都，其下轄爲

在日本全國47個都道府縣位居第一。東京都面積為2188平方公里²，約占全國總面積的0.6%，人口密度約為每平方公里6000人，是全日本人口最稠密的地區。

一、東京都的地理位置

東京都位於日本四大島之中最大的「本州」。而「東京都」這個名詞為行政區域的概念，此外尚有「東京圈」、「首都圈」或是「東京都市圈」等等的名詞。不同名詞所指涉的人口與面積，如下表1之整理所示：

表1 首都圈與東京圈的比較對照³

	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	約4350萬人	35121平方公里
東京圈	埼玉縣、千葉縣、東京都、神奈川縣	約3500萬人	13563平方公里
近鄰三縣	埼玉縣、千葉縣、神奈川縣	約2300萬人	11372平方公里
周邊四縣 ⁴	茨城縣、栃木縣、群馬縣、山梨縣	約800萬人	23332平方公里

資料來源：本研究整理。

二、東京都及其下轄的地方自治體

東京都行政區域包括23個特別區和多摩地區（26個市、3個町、1個村）的「狹長」陸地，大約等於一個長方型的轄區；東西約為90公里、南北約為25

區與市町村分立的結構，區部人口密集，部分權限由東京都統籌辦理；市町村部人口密度則較為稀疏。

² 東京都轄區約為2188平方公里，約略等同於我國「新北市」2052平方公里的轄區面積。

³ 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」所出版的白皮書也使用上述相關的名詞。

⁴ 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、群馬縣與山梨縣包圍著首都圈的東京都、埼玉縣、千葉縣與神奈川縣。

公里。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）東京都的次級行政區域

東京都行政區域可分為「區部」、「多摩地區」及「島嶼地區」三個部分，茲簡述如下：1.區部（特別區）：區的總面積約622平方公里，人口約915萬4千人。此區域人口密集，為東京都精華區域；2.多摩地區：面積約為1160平方公里，人口約415萬人，基層自治體有26市3町1村；3.島嶼地區：總面積僅約406平方公里，人口不到2萬6千人，其包括大島、三宅、八丈及小笠原等4支廳。這些島嶼因地理隔絕於本島之外，行政區域小、經濟力薄弱、人口有限，都市化程度較低。

表2 東京都區部、市部、町村部與島部的人口（2017年3月）

	人口	面積	人口密度
東京都（總數）	1364萬8731人	2188.67 km ²	6117.68人/ km ²
區部	939萬0048人	621.81 km ²	14721人/ km ²
市町村部	417萬4857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	8萬3826人	781.74 km ²	107.9人/ km ²
島嶼部	25908人	405.78 km ²	65.4人/ km ²

資料來源：本研究整理。

（二）化解東京都都市發展壓力的變革討論

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「東京一極集中」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）。

針對東京都「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「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過度的密集，已非東京都行政轄區所能負擔，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; 市川宏雄 2015, 38-50）。

日本關於東京遷都、首都減壓的討論，至今已持續討論了20~30年：截至2018年，日本內閣府規劃擬將文部科學省的「文化廳」遷移至京都府的京都市；而預計未來會將統計局、中小企業廳、消費者保護局等等中央機構遷離東京都轄區，改設於日本其他地方，以化解東京都過度發展與此一地區人口密集的問題。

東京都自二次世界大戰以來，為化解都心地區如霞ヶ関、赤坂、東京車站

與銀座等地的人口集中，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」；甚至，朝東京都內的結構多元化發展。而為化解人口高度密集，避免人潮與交通中樞落於同一地方，故在不同時期設計「副都心」，以化解中心地區的飽和。1958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。

以上作法就是希望東京都的精華地區能夠分散化，不要集中在新宿到東京車站這個軸線上，造成擁擠等無效率的空間安排，所以設計要造成一個「多核心」、「分散化」、「差異化」的都市空間分配。

而在理論的對應上，在東京都內62個地方自治體不強調合併，而強調「差異」、強調「多元中心」、強調「空間獨立」，這方面與「公共選擇理論」所指地方自治體間差異論的論點呼應。

東京都廳及其所轄基礎自治體，相較於日本其他都道府縣自治體，財政相對寬裕，自主財源相對豐厚；也因為如此，方有能力走向「差異」；換言之，如果財政困窘，如何走向差異？如何走向獨立與地方特色？

肆、日本歷次大合併與東京都內區域整合的問題

一、日本歷次大合併

日本為都道府縣與市町村「雙層」的地方自治結構，內閣總務省基於人口減少、各基層自治體少子高齡化、強化市町村的效率、擴大治理規模，並因應財政困難，故於近120年來持續推動市町村合併的工作（趙永茂 1997, 189-190; 佐々木信夫 2002, 31-44; 島田惠司 2016, 132-135）。自「明治時代」（1868年~1912年）以後，市町村的數量就一直處於減少的趨勢。而日本這一百多年來，歷來分別有「明治大合併」、「昭和大合併」與「平成大合併」（陳建仁 2011, 115-137）。

（一）明治大合併與昭和大合併

不論是明治大合併、昭和大合併與平成大合併，在合併的「政治工程」上，都展現極高的合併成果。在明治大合併前，日本市町村的數量為71314個，當時七成以上的市町村為100戶以下的自然聚落，這樣的規模不利於現代地方自治的運行，也難以推動戶政（戶籍）、土木、國民小學教育的基礎行政事務。尤其教育經費的負擔是明治時代市町村最為嚴峻的考驗（宮本憲一 2016, 46-49），故當時以300戶到500戶的標準進行整併，經整併後大幅調降為10520個市町村（總務省 2010, 1）。

在昭和大合併，當時的日本政府設定要縮減三分之一的市町村數量，自1953年開始大力推動整併工程，八年期間（至1961年為止），市町村數量由9868個減少成為3472個，幾近達到三分之一的設定目標。依當時《町村合併促進法》的規劃，以人口8000人作為基礎自治體的基本規模，這樣的規模方能使「國民中學」的運作符合效率、不致產生浪費的情形。

值得注意的是，不論是明治大合併或是昭和大合併，都不是地方自治體自主發動的合併，主要來自中央政府主導；中央政府評估的標準都是過往自治體規模過小，要使這些基礎自治體能扮演更重、更多的基礎行政的功能。

（二）平成大合併

而在「平成大合併」（1989年~2019年為「平成」年間），大合併主要起始於1999年，但前5年的時間僅僅促成42件市町村整併案，當時總務省推動整併計畫相當無力。之後日本中央政府有感於「誘因面」不足，遂而提出優厚的財政措施來觸發地方自治體自主提出整併案。

約在2003年日本總務大臣推動「合併特例債」政策，鼓勵自治體間提出合併計畫，對於整併之後，提出都市建設計畫，建設計畫所需要「事業費」，有95%可以發行公債，而還款的財務，70%由國家來負擔。此為非常豐厚的財政措施，也確實能夠鼓動地方自治體走向合併。

光是在2005年這一年間，就進行了325件市町村合併案，在這一年間，日本全國市町村總數由2521個降低到1821個，這一年就減少700個自治體個數（有的是2合1、有的是3合1甚至以上），該年合併速度驚人（北村亘、青木榮一、平野淳一 2017, 122）。而2006年以後，合併的件數就明顯降了下來，

如表3所示：

表3 平成大合併期間市町村個數的變遷

1999年3232個 市670町1994村568	→	2006年1821個 市777町846村198	→	2010年1727個 市786町757村184	→	2016年1718個 市791町757村184
-----------------------------	---	----------------------------	---	----------------------------	---	----------------------------

資料來源：總務省（2017a）。

就「平成大合併」而言主要乃係基於以下四個理念（總務省 2010, 3）：第一、強化地方分權：依據2000年所頒布的「地方分權一覽法」中規定，各地方公共團體根據自主決定、自行承擔責任的原則來建立各自行政體系，也就是「地方能做的中央不做」。而地方公共團體想要發揮自主性參與地區間競爭，就必須在權限、財源、人才等方面擁有一定的規模與能力，故藉由地方政府的整併來達成。第二、日本少子高齡化日益嚴重：日本人口有日益老化的趨勢，讓地方自治體面臨更少的稅收與更高的公共服務需求。而為了確保地方行政機關的服務水準，自治體需要在財政上開源節流，故透過區域間的合作來降低行政成本。第三是人民生活圈的擴大：隨著交通發達、快速交通工具的完備，人民移動範圍擴大，因此日常生活圈也跨越了原來市町村的界線，人的流動頻繁且快速。因此區域行政不但需要整合，也必須轉型為更大規模的經營單位。第四是推動地方行政改革的需求：日本地方和中央政府都面臨了嚴峻的財務困窘狀況，中央與地方都必須建立一個精簡而高效率的行政體制，也需要消滅人事支出的負擔。若有跨域合作，將可避免「固定成本」的「重複支出」，以減少浪費；或者集合服務需求，以創造出公共服務的「規模經濟」（economies of scale）⁵。

總括以上這四個理由，其實就是「事權下放」與「財政困境」。前者，讓人口少的地方自治體合併，由原本的「町、村」改制為「市」；合併人口將會變多，將可能改制為「中核市」（20萬人以上）甚至是「政令指定都市」

⁵ 規模經濟係指的是產量越大的時候，邊際成本遞減，或邊際效益遞增；或可降低固定成本的投資；或因規格規模大，有較強勢的締約地位，可以取得比較低廉的締約價格（較低的每單位價格），進而創造組織（當然包括自治體）的經營績效。

（50萬人以上），可從都道府縣這一層級下放更多的自治權限給基層自治體。就後者而言，不論是公共建設、公務廳舍、人員費用等等，都有利於人口稀少或人口流出嚴重的地方自治體財政壓力的化解。

二、合併之外的廣域連攜制度與政策的推動

而在昭和大大合併與平成大合併期間，日本政府也大力推廣自治體之間的跨域連攜（合作）。如1952年修訂《地方自治法》創設協議會、機關共同設置與事務之委託。1969年制定「廣域市町村振興整備措施綱要」；1977年制定「大都市周邊地域廣域行政圈」；1989年制定「鄉里市町村圈推進綱要」；1994年修訂《地方自治法》創設「廣域連合」制度。而自2011年以後，跨域連攜制度中，新設或是修訂連攜協約、機關的共同設置、事務的代替執行與廣域連合等等跨域連攜制度，使全國各自治體便於活用。

以一部事務組合及廣域連合而言，依日本總務省自治行政局的統計資料指出，2014年全日本總計設有1515個一部事務組合，延伸涉及的自治團體計有9861個。而「廣域連合」跨域連攜制度，在於因應多樣跨域治理的需求，由中央所轄權限轉移地方為目標。在2014年7月以來至今，全日本計有116件（延伸涉及地方自治團體計有2351個團體）的廣域連合的組合運作。事務的委託連攜案計有高達6443件的連攜合作案（總務省 2017b）。而在2017年總務省報告書指出，所有的廣域連攜合作案總計有8876件，全部所涉及的延伸關係團體總計有22120個地方自治團體（總務省 2017a, 3）；這個數目是現在日本地方自治團體數的「十倍」以上⁶。

值得更進一步說明的是，在平成大合併主要推動期間（1999~2006年），合併與一部事務組合之間呈現此消彼長的關係。也就是市町村合併的案件數越多，則一部事務組合（合作數）會減少。如表4所示：

⁶ 日本都道府縣計有47個、市町村計有1718個、特別區計有23個，前述三者總計僅有1788個。

表4 平成大合併期間合併與一部事務組合之間的「此消彼長」關係

年度	件數	合併關係市町村數	一部事務組合作件數
1999~2000年	3	8	2630
2001~2002年	9	24	2554
2003~2004年	245	936	2438
2005~2006年	337	1054	1791
2007~2008年	18	45	1664
2009~2010年	28	75	1546
合計	640	2142	2016年的統計為1493

資料來源：本研究整理。

從表4之整理，隨著市町村自治體合併案的大力推動、案件數的累加，跨域組織的「一部事務組合」案件數也隨之「減少」；尤其，2003至2004年計有245件合併案、2005年至2006年計有337件合併案，合計涉及近兩千個關係市町村，從表4的整理，一部事務組合的案件數也由2554件驟降到1791件，顯見兩者的對立關係。

表5 日本47都道府縣整併幅度

都道府縣名	1999年3月31日 市、町、村數	2016年10月 市、町、村數	減幅	都道府縣名	1999年3月31日 市、町、村數	2016年10月 市、町、村數	減幅
北海道	212 (34、154、24)	179 (35、129、15)	16%	滋賀縣	50 (7、42、1)	19 (13、16、0)	62%
青森縣	67 (8、34、25)	40 (10、22、8)	40%	京都府	44 (12、31、1)	26 (15、10、1)	41%
岩手縣	59 (13、30、16)	33 (14、15、4)	44%	大阪府	44 (13、10、1)	43 (33、9、1)	2%
宮城縣	71 (10、59、2)	35 (14、20、1)	51%	兵庫縣	91 (21、70、0)	41 (29、12、0)	65%
秋田縣	69 (9、50、10)	25 (13、9、3)	74%	奈良縣	47 (10、20、17)	39 (12、15、12)	17%
山形縣	44 (13、27、4)	35 (13、19、3)	20%	和歌山縣	50 (7、36、7)	30 (9、20、1)	40%
福島縣	90 (10、52、28)	59 (13、31、15)	34%	鳥取縣	39 (4、31、4)	19 (4、14、1)	51%
茨城縣	85 (20、48、17)	44 (32、10、2)	48%	島根縣	59 (8、41、10)	19 (8、10、1)	68%
栃木縣	49 (12、35、2)	25 (14、11、0)	49%	岡山縣	78 (10、56、12)	27 (15、10、2)	65%
群馬縣	70 (11、33、26)	35 (12、35、8)	50%	廣島縣	83 (13、67、6)	23 (14、9、0)	82%

表5 日本47都道府縣整併幅度（續）

都道府縣名	1999年3月31日 市、町、村數	2016年10月 市、町、村數	減幅	都道府縣名	1999年3月31日 市、町、村數	2016年10月 市、町、村數	減幅
埼玉縣	92 (43、38、11)	63 (40、22、1)	32%	山口縣	56 (14、37、5)	19 (13、6、0)	66%
千葉縣	80 (31、44、5)	54 (37、16、1)	32%	德島縣	50 (4、38、8)	24 (8、15、1)	52%
東京都	40 (27、5、8)	39 (26、5、8)	3%	香川縣	43 (5、38、0)	17 (8、9、0)	60%
神奈川	37 (19、17、1)	33 (19、13、1)	11%	愛媛縣	70 (12、44、14)	20 (11、9、0)	71%
新潟縣	112 (20、57、35)	30 (20、6、4)	73%	高知縣	53 (9、25、19)	34 (11、17、6)	36%
富山縣	35 (9、18、8)	15 (10、4、1)	57%	福岡縣	97 (24、65、8)	60 (28、30、2)	38%
石川縣	41 (8、27、6)	19 (11、8、0)	54%	佐賀縣	49 (7、37、5)	20 (10、10、0)	59%
福井縣	35 (7、22、6)	17 (9、8、0)	51%	長崎縣	79 (8、70、1)	21 (13、8、0)	73%
山梨縣	64 (7、37、20)	27 (13、8、6)	58%	熊本縣	94 (11、62、21)	45 (14、23、8)	52%
長野縣	120 (17、36、67)	77 (19、23、35)	36%	大分縣	58 (11、36、11)	18 (14、3、1)	69%
岐阜縣	99 (14、55、30)	42 (21、19、2)	58%	宮崎縣	44 (9、28、7)	26 (9、14、3)	41%
靜岡縣	74 (21、49、4)	35 (23、12、0)	53%	鹿兒島縣	96 (14、73、9)	43 (19、20、4)	65%
愛知縣	88 (31、47、10)	54 (38、14、2)	49%	沖繩縣	53 (10、16、27)	41 (11、11、19)	23%
三重縣	69 (13、47、9)	29 (14、15、0)	58%	總計	3232市町村	1718市町村 (790 745 183)	47%

資料來源：總務省（2010, 29）。

在平成大合併期間，47個都道府縣之中就有26個都道府縣所轄的市町村數減少50%以上；而全國市町村的總數則由3232個市町村大幅減少為1718個，足見這次合併改革幅度之大。

再深入探究，500萬人以上的都道府縣計有8個，這8個都道府縣所轄市町村的平均減幅為21.5%；另外，100萬人以下的縣計有9個，這9個縣合計減幅為52.8%；兩者相較可知，各都道府縣所轄人口數，與減幅的程度相關；大致來說，人數越少的縣份，其減幅越大（如表5所示）。

除了人口因素之外，若再加上「地方財政」的豐盈或是困窘，就更可以看出各都道府縣整併程度的關係。依據總務省所發表的《地方財政の狀況》報告書的調查與整理（總務省 2018, 45），若以47都道府縣的「平均」當作財政指數100，指數越高者代表財政能力越好，反之則代表財政能力越差。東京都

財政指數為167.0，為所有都道府縣最好，平成大合併期間東京都自治體整併的減幅僅3%；而人口大縣神奈川縣的財政指數為104.4，自治體的減幅也僅有11%。目前東京都的人口尚在成長當中，而神奈川縣的人口已呈現微幅下降的趨勢。

相反地，就人口較少的縣份來看。秋田縣為人口流失嚴重的縣份，該縣人口已不足100萬人，其在平成大合併的市町村整併幅度為74%，且其2018年的財政指數為70.1，為各都道府縣財政狀況較為不佳的縣份；另外，位於九州的長崎縣，在平成大合併整併期間的減幅為73%，而該縣在2018年的財政指數為69.7，也是屬於財政狀況不好的縣份，而且該縣人口自1985年以後就呈現人口逐年下降的情形。

就財政問題來說，如島田惠司（2014, 66-67）基於對於北海道的訪問調查，有些自治體走向合併乃是因為積重難返的財政惡化情況，即便該自治體積極推動歲出支出的削減，仍然難以挽回財政破產的命運，所以必須走向合併；另外有些市町村乃是訴求由整併的手段，來減低公務人員人數，以降低原本龐大的行政支出。中村良広（2009, 12-16）亦指出，有些市町村的整併，雖然人口不是太少，但基於改制為「政令制定都市」，改制後需要比較好的財政條件，所以經過合併，來創造財政效果（如稅收增加、降低必要行政支出），使其有能力改制為政令指定都市。中村康一（2015, 184）從新潟縣研究指出，作者將該縣的市町村分為兩類，一類是合併的市町村，一類是未經合併的市町村，比較兩類市町村的財政狀況。該研究指出經合併的市町村，其財政情況明顯改善；就財政指數的分數來看，也比沒有經過合併的市町村來得好。

綜上所述，人口及財政能力與基層自治體是否走向合併是有相當大的關連，人口流失嚴重、財政能力越差，則自治體個數減幅就會越大。以下茲就東京都內唯一一件合併案進行討論。

三、東京都所轄62市町村區的合併

日本47都道府縣中，東京都的人口數居於首位，約為1350萬人。在東京都內，「平成大合併」期間，原有的「田無市」與「保谷市」，因兩市地理環境密接，原保谷市為9.1平方公里、原田無市為6.8平方公里，當時是全日本第4

與第10面積狹小的「市」，規模太小不利整體建設，故擬透過「合併」，以擴大轄區、減少行政成本，並設定新的地區城市願景、研提新的都市計畫（西東京市 2001, 7-18）。在「東京都廳」方面基本的態度是鼓勵合併，而這兩個市於2001年合併。這個合併案例，是東京都最新的基層自治體的整併，但這已經是18年前的個案了，之後並無基層自治體合併的情形。此即說明，東京都人口眾多，各基層自治體並無整併的壓力，自治財源遠較其他縣份來得豐厚，以致在「平成大合併」期間全東京都僅有一個合併的個案。

東京都「多摩地區」近70年來人口持續成長，到了2018年仍為「持續成長」的情形。這個地區的人口由1974年293萬人，到2010年為406萬人，而其所轄的市町村由32個（26市5町1村）變為30個（26市3町1村）。換言之，在人口上升的情形下，東京都「多摩地區」的市町村地方自治法人數只有些微的減少，以致基層自治體的「個數」幾無改變。

（四）小結

日本中央政府在推動平成大合併期間，用具吸引力的財政措施希望觸發市町村自治體自行提出合併，但以東京都的情形來看，合併的案件數極少；而在人口少、財政能力差的縣份就有很大比例的市町村完成整併。所以若從市町村的角度來看，即便中央政府乃至於都道府縣政府積極推動整併，若地方自治體有能力自主經營，無財政危機，那地方自治體就可能對於合併的推動採取消極不回應或是抗拒的態度。

本節所討論者，呼應了前述理論回顧中關於「傳統改革主義者」的論點，日本主要以「合併」的作法，解決一個大區域內部的協同治理問題；但在人口密度較高的東京都則較難以推動。而在「合併」困難的情勢下，仍有許多地方自治事務（如鄰避型公共設施、消防等）需要「廣域化」，因而選擇走向了「合作」。

伍、東京都「內」的跨域合作

由前一節可知，因東京都目前的人口仍在上升，而且在東京都內基層自治體的財源相對健全下，民主時代的日本中央政府各省廳乃至於東京都廳皆難

以用強制、不民主的方式，逼使都內所屬市、町、村、區等基層自治體去進行合併。惟在人口高度密集的東京，基層自治體的轄區不大，在難以以「合併」的方式進行公共事務的統理，此時就迫使東京都所轄的基層自治體走向了「合作」。

一、日本推動廣域連攜制度的理由

根據學者木村俊介（2015, 3-4）的研究，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：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.需要專門職員準備的事務（如緊急醫療、心理諮商人員）。以下茲就東京都內的實務運作情形進行討論。

二、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6 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
		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	2

表6 東京都區部之廣域連攜運作（續）

類別	廣域連攜的名稱	構成團體		職員數
		團體數	團體名	
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（火葬場）組合	5	港區、品川、目黑、大田、世田谷	4

資料來源：東京都總務局（2017）。

如表6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，其總數均遠落後於市町村部；四、因東京都的「都區體制」諸如消防與下水道業務係歸屬於東京都廳，因而使得23特別區的跨域連攜的實務運作案件比較少。

三、東京都市町村部

茲就東京都市町村部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如表7所列：

表7 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	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

表7 東京都市町村部之廣域連攜制度（續）

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			
事務的委託	救急事務的委託	29			25市3町1村	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：東京都總務局（2017）。

如表7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區（區部）的運作特質，市町村部廣域連攜制度特質如下：

（一）東京都23區，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考量，全部市町村都加入的某一特定組合的個案就比較少⁷。

（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」則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，不是交給東京都內的地方自治體（或東京都廳水道局），而是交給「埼玉縣所澤市」來辦理。這些都歸因於地理鄰近的因素，而委由鄰近特定自治體辦理。

四、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「東京都後期高齢者醫療廣域連合」。該組織成立於2007年3月1日，針對75歲以上的老人所成立的醫療照護組織。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。

⁷ 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工作。

整體而言，在東京都這個地方自治體，不論是在「區部」還是在「市町村部」，基層自治體並「無」財政壓力大到需要以「合併」（自治體消滅）的方式解決財政困窘的問題；也因此，這些基層自治體選擇以「合作」的方式，來解決廣域公共事務。在理論對應上，在東京都內的區域治理，主要是展現在合作，也就是「新區域主義」所討論的範疇；透過跨域合作使資源共享、功能截長補短。

陸、是走向合併？還是走向合作？

地方自治體是走向合併？還是走向合作？從「平成年間」（1989年~2019年）來看，日本的發展局勢主要是由合併走向合作（北原鉄也 2010, 163-182），以下作進一步說明。

一、日本中央政府的政策轉變

依據日本總務省（2010, 3）與學者橫道清孝（2006, 4-7）說法，推動平成大合併的背景在於1.「地方分權推進」讓市町村有相當的規模與能力可以從事與住民貼身權益的事務；2.面對急遽少子高齡化，市町村需有大量服務與專業性的人力；3.住民的生活圈範圍擴大；4.行政改革的推進，面對嚴峻的國家及地方財政，必須進行有效率的地方行政改革。

總體而言，總務省當時宣傳的口號在於打造一個可以「自立經營」的自治體，以及分權型的國家社會；換言之，總務省的想法是，規模太小、能力不足，就算中央或都道府縣政府的職權或財政下放給市町村也是枉然。也因此，總務省對於小自治體，尤其是1萬人以下的市町村為其主要促成合併的對象。

本來設定的目標是希望3232個市町村自治體可以整併成約1000個，減少幅度高達三分之二以上，但截至2019年年初，仍為1718個市町村。根據總務省於2008年所作的調查，各個市町村所持的合併理由都不相同，其中「財政因素」是最主要的原因，佔74.5%；依次為地方分權推進的理由（61.3%）、少子高齡化（46.6%）、對應於住民的需求（36.8%）等等。

目前總務省推動合併的準據措施仍是有效的法律，該省若收到市町村合併

的申請案還是會受理；但是合併的財政措施（諸如交付金或是合併債）都已取消，從此就可以看到日本中央政府對於促進合併的態度轉變，至少已不積極鼓勵合併。

如總務省自治行政局中階公務員⁸的訪談，受訪者指出：

就平成大合併來說，為何要進行合併，主要是看到有一些市町村自治體的財政出現困境，而且人口一直外流，青年人口不在自己的鄉村工作，產業也有外移的現象，而地方在稅收有限的情況下，使得借債越來越高。而從國家的角度來看，中央政府的財政能力也有限，基礎自治體若不能自立自足，雖然會有中央的幫忙，但是稅金來自全國，基於公平的考量，也不能只對某個地方協助，也因此在這個時間點上國家推出合併的政策。

此處所講的日本全國，係指偏遠的縣份、農業區域，或山地地區為主的市町村，其基層自治體的營運確實發生困難。然而，相對於鄉村，日本的首善之區「東京都」，該都在平成年間為何只有一件合併案？已卸任的東京都議會議員⁹指出：

東京都的土地面積只有2千平方公里，但住了1千3百多萬人，人口密度非常高，而且東京都內各個地方自治體的稅收相對於鄉下地區，這根本不能比，比較窮的市町村，他們很大的任務是要找哪裡有錢？而在東京都內的自治體，主要是要決定錢要花在哪裡？當財政資源沒有問題時，大概就不會考量合併的問題。

當前日本的人口約1億2千多萬人，這些人口不均勻地分佈在日本國土，諸

⁸ 作者訪談，總務省自治行政局中階公務員，東京都總務省辦公大樓，2017年11月30日。

⁹ 作者訪談，卸任東京都議會議員，東京都議會，2016年4月8日。

如關東都會圈（東京）、中部都會圈（名古屋）、關西都會圈（大阪）、北九州都會圈（福岡）為人口密集地區，但更有不少的道府縣及町村為人口稀少區域。而且面臨到嚴峻的少子高齡化問題、國民中小學校不斷減班，甚至關閉校學；社會福利介護機構大舉集中服務、整併；在交通上，諸如北海道或島根縣、鳥取縣等地區，面臨到鐵路「廢線」的危機。在人口少的基礎自治體，公共服務的成本往往呈現不經濟的情形，一個公有公共設施難以像都市地區得以服務稠密的人口，可能出現利用率不足，或是營運成本過高的情形。而且，人口流失更代表該自治體的「稅源基礎流失」，地方自治體只能課徵到有限的「住民稅」，而且空屋率過高，「固定資產稅」也連帶受到影響；而影響日本地方自治體財政的多寡，從稅入面來看，正是住民稅與固定資產稅。

平成大合併所設定的市町村數的目標是要達到減少至1000個市町村，但由近年來稀少合併申請件數來看，市町村合併似乎也已達到了極限，能再促成整併的件數有限；況且，整併至今，日本全國轄區面積達1000平方公里的市町村計有29個，其中「岐阜縣高山市」轄區面積達2178平方公里，約略等同整個東京都轄區；尤其，諸如年金等等的申請手續與服務，都要到市役所（役場）「本廳」辦理，無法在「分廳」或「支所」的窗口洽辦，增加地區居民不少困擾；而且，在人口減少的情勢下，人口往都市中心部移動，加速了周邊地區人口的減少，而且公共建設都在中心地區，廢止的學校都在周邊地區，因而引發當地住民非常大的不滿（島田惠司 2014, 132-135）。所以目前日本總務省主要的做法並不是在促進市町村的合併，而是強調這些自治體的合作。

二、市町村區基層自治體對於合併的抗拒

以下分為政治層次與住民層次兩個層面來討論。從政治層面來說，「合併」既存的自治體是「最後」而且「非不得已」的選擇；如果是兩個自治體合併的話，就會少去一位市町村首長，市町村議會的議員也會減少一定比例。以1999年到2008年來說，有245件合併案為「兩合一的合併」（也就是兩個市町村合併成爲一個市町村）、「三合一」為164件、「四合一」為80件、「五合一」為50件；最多有高達「十四合一」（新潟縣上越市）。越多自治體整合併成爲一個自治體，代表政治選舉職位越是高度減縮；而決定是否合併，市町村

議會的議決最為關鍵，由此足見作成合併決定的困難度。如受訪者東京都基礎自治體首長¹⁰指出：

合併基本上是很困難的，這涉及到地方的傳統歷史、地名能不能延續、合併之後居民的生活會不會受到影響、要合併的其他自治體他們的財政情況如何，這都要全盤考量。…還有，政治人物都會想要連任，整併之後政治職位會少很多，而且難以升到更上一層的職位，所以如果地方自治體還有能力經營下去的話不會選擇合併。

茲以宮城縣大崎市為例，該市為2006年7個市町合併的新自治體，合併前後地方議會議員的席位數僅剩下原來40.2%的席位，這對於地方政治生態的衝擊不可謂不小；另外，舊的地方議會在新的地方自治體議會的席次數比例更是遭到稀釋，使地方民意的反映管道銳減，如表8之整理，不少舊自治體議員在新議會僅剩下7%到12%的議員數比例。

表8 宮城縣大崎市合併前後地方議會議員席次的縮減變化

合併前的市町	合併前議會的席位數	合併後在新議會的席位數	合併前後的比例	合併後的議員席次比例
古川市	25	22	84.6%	41.5%
松山町	16	4	25.0%	7.5%
三本木町	16	4	25.0%	7.5%
鹿島台町	18	6	33.3%	11.3%
岩出山町	20	6	30.0%	11.3%
鳴子町	16	5	31.3%	9.4%
田尻町	20	6	30.0%	11.3%
合計	132	53	40.2%	100.0%

資料來源：今井照（2008, 214）。

¹⁰ 作者訪談，現任東京都〇〇區區長，〇〇區役所，2016年4月5日。

而從在地的住民來看，他們也會對於合併感到擔憂，如受訪的日本地方制度學者¹¹指出：

在地的住民會擔心新市町村役所服務的邊緣化，像是公共服務或社會福利設施主要都位於中心地區，這樣距離市中心較遠的民眾就會擔心他們的權益受損；另外，合併之後在地情感與認同也會喪失，如原有地名的消失、地方文化傳統祭典也會消失等等的問題。

因此，不論市町村議會或是住民，走向合併都是最後的選擇。也就是說，財政困難、無法自立經營時會先選擇合作，但合作後依然債台高築、入不敷出、難以繼續經營時，才會走向合併。

在平成大合併期間，從國家的角度，其合併的作法主要仍是用人口的觀點去規劃，主要針對「1萬人」以下的市町村；但從市町村的角度，這些基礎自治體的主要考量並非人口，而是財政的自主能力、地方情感與基層政治人物職位的延續等等。所以國家與地方是從不同的角度來思考是否合併的問題。

三、2014年以後的實務作法

當前日本《地方自治法》關於廣域連攜的制度，總計有八種主要制度，分別為「事務之委託」、「機關的共設設置」、「協議會」、「連攜協約」、「事務的代替執行」、「地方事務開發團」、「一部事務組合」與「廣域連合」。

這八種大抵可以分為兩大類，為具法人地位的廣域制度與不具法人地位的廣域制度¹²。具法人地位者，為「一部事務組合」與「廣域連合」兩者，其中

¹¹ 作者訪談，日本地方制度學者A，東京都千代田區，2016年4月7日。

¹² 日本跨域連攜制度法人與非法人的差異主要展現在二個面向。第一，為結構的繁簡，非法人跨域連攜組織較為簡單，多靠契約就可以成就；而法人的跨域連攜，結構較為完整、成立手續較為繁複。第二，法人的廣域連攜制度成立之後，原地方自治團體就失去該項職權的權利，轉由該法人運行；而非法人的跨域連攜，其構成的地方自治團體仍保留該項業務之職權，仍可直接監督業務之執行。以上內容為本研究向日本總務省自治行政局中階公務員（引用代號D）請教的題目，其所回應的內容。

一部事務組合的件數逐年下降，而廣域連合在最近八年的件數成長十分有限。究其原因，主要是因為一部事務組合與廣域連合都是「特別地方公共團體」，具法人資格，成立之後，由各個構成團體取得約定事務的治理權限後，原自治體在該權限就會消失，僅能間接監督，有些自治體若財政無虞，加入組合的意願自然會減損。

而為了讓跨域制度「簡素化」（不用成立法人組織），並且避免地方自治首長有失去職權的擔心，所以總務省於2014年修改《地方自治法》新設「連攜協約」制度，其規定於第252條之2：「普通地方公共團體與其他普通地方公共團體在處理連攜的事務上可以締結、訂定基本的方針及責任分擔的連攜協約」。

其用意在於讓地方自治體間就其職權內容進行協議；尤其就這個地區的基本發展方針與職權的分擔訂定連攜協約。而來自國家的「地方財政補措施」（如普通交付稅與特別交付稅）與不須訂定法人組織，結構較為簡單，為其主要特色。在2016年，協議協約這個跨域制度在全日本總計有175件活用的案例，主要運用在中樞都市圈的形成有128件（73.1%）；其他47件（26.9%）。主要運用在中樞都市圈中樞城市的形成、在條件不利的地域與都道府縣或與市町村的連攜、在三大都市圈水平連攜，以及因應地方需求地方公共團體的連攜（中山徹 2016, 72-73）。

對於平成大合併主要推動期間之後（如2008年以後），以及後續在2014年日本內閣修訂《地方自治法》強化廣域連攜制度，這樣的制度變更作為，日本地方制度學者¹³指出：

雖然平成大合併期間整併了很多的市町村，但還有一些市町村，他們是偏鄉地區，人口也不多，但他們基於地方的存續，堅持不肯合併。而這些市町村的財政也並不是很好，債務比率很高，早晚還是會面臨無法繼續經營的局面。

¹³ 作者訪談，日本地方制度學者B，東京都千代田區，2016年4月6日。

另外，另一位日本地方制度學者¹⁴指出：

有一些自治體本來轄區內有一些公司或工廠，現在賺不了錢了，工廠關了，就業人口也沒有了，所以這些地方自治體的財政也變得更加困難。這些在平成大合併期間不合併的市町村，如今可以選擇廣域連攜制度的運用，來降低地方政府的財政負擔。

雖然，日本中央政府還會受理來自地方的合併案，但是2004年到2007年優渥豐厚的合併財政措施已經停止，所以地方自主提案合併的案件數銳減。這也是為何日本總務省要在2014年推出廣域行政制度變革的其中一個原因。

柒、結論

以下分就理論與實務進行統整與檢討以作為本文的結論。

一、廣域治理理論與日本實務發展的對應檢討

本文於第貳節之處回顧了廣域治理的三大理論，分別是「傳統改革主義者」（自治體間合併論）、公共選擇理論（自治體間差異論）與新區域主義（自治體間合作論）。這三大理論對應於日本自「明治」年間以來約120年來行政區域調整，大致呈現合併→合作、合併→合作、合併→合作的態勢；也就是說，不論是明治年間、昭和年間，或是平成年間，都是先推出大規模的合併方案（措施），待合併告一段落之後，再積極鼓勵地方自治體間的廣域行政作為。這其中的差異是，明治大合併與昭和大合併，中央或上級政府的行政指導權威較強，而平成大合併來自中央或上級的壓力較小，做出合併的考量主要是基於自治體自身的考量。

就「傳統改革主義者」的論點而言，該理論的核心關懷為都會區內人口快速的成長，以及都會無止境地範圍蔓延擴張，因都市治理的破碎、不易統整

¹⁴ 作者訪談，日本地方制度學者C，東京都千代田區，2017年11月29日。

區域內自治體的行動，故而強調整併，擴大轄區，以便都會空間的整體發展與政策協調功能。但在日本三大期間的基層自治體整併，主要訴求不能說沒有廣域、都會整體發展的考量，但主要的訴求是來自於自治體的人口數，如昭和大合併所設定8千人的門檻標準，或如平成大合併隱約地係針對1萬人以下的自治體進行整併。

就「新區域主義」的論點而言，該論點強調區域內自治體間功能互補、資源共享與匯集。而在日本的廣域行政運用上，也有這方面的意涵，但日本的實務運作更強調如果自治體合作的話，可以降低行政成本，減少財政支出。而就合作的政策類別上，鄰避型公共設施的合作案佔有不小的比例。

就「公共選擇理論」的論點而言，這在日本自治體間合併或是合作的議題上比較看不出來。但若從「抗拒合併」角度來看或許有一些意涵，例如有些自治體因深具傳統與光榮感，但如今繁華不再，這些自治體往往會堅持地方獨立自主，想方設法維護傳統，避免走向合併、地方消滅。這些抗拒的自治體認為，我們與他們不一樣，基於地方「差異性」、獨特的歷史文化而抗拒合併。

二、合作與合併的辯證

日本「平成大合併」期間，市町村地方自治體少了1514個，減幅達47%。但是這些地方自治體合併的案件主要發生在地廣人稀、財政困難的縣份；而在人口眾多的「東京都」在平成大合併期間僅有一個合併案，究其原因，人口尚多、市町村財政尚稱健全，若無更強的合併誘因，尤其在民主政治體制下，甚難要求地方自治體自我消滅。

而在東京都以外的地方，尤其在人口流失嚴重、財政能力不佳的縣，因合併財政誘因的引導，觸發了許多市町村自主提出合併案，而且沒有出現中央或上級政府強勢主導的合併案。就合併的比例來看，全日本市町村個數的減幅超過四成（接近五成），尤其在人口稀疏、財政狀況不好的地區甚至有七、八成市町村個數的減幅。

就平成大合併主要推動期間（1999~2006年），跨域連攜的合作案大幅銳減，因為已被新成立且轄區較大的自治體取代。而當2007年以後，市町村合併的案件數縮小，各項跨域連攜的合作案又逐年攀升，兩種「廣域化」的作為

呈現此消彼長的關係。尤其到了2014年日本又修訂了《地方自治法》增訂了新的跨域連攜制度，面對稀少化的地方合併案件，但地方事務廣域化又是必要的，所以透過制度的修改與增訂，強化地方政府間的協同合作。

合併的作法在民主時代有其運行的「極限」。首先，中央或上級政府難以用強制的方法促其合併，尤其人口較多且自主財源相對穩健的自治體。在此情勢下地方自治體面對廣域公共事務治理，自然會選擇跨域合作機制，而不會尋求自治體間的合併。再者，當合併之後，基礎自治體的轄區範圍過大，超過其合理的有效治理範圍，民衆洽公困難、基層地方組織服務遞送不易往往遭致民怨；也因此，日本中央政府在2007年以後，選擇全面檢討跨域連攜制度，並於2014年新設及調整跨域制度使其完善、得以因地制宜，並透過財政誘因與權責下放，讓跨域連攜組織承擔更多的區域治理權責。

（收件：106年6月13日，接受：108年4月11日）

Administration Zone Merger and Cross-Boundary Governance Strategies of Local Autonomous Bodies in Japan: Using the Greater Tokyo Area as an Example

Hao-ping Wang

Adjunct Assistant Professor
Department of Political Science, Soochow University

Yung-mau Chao

Professor Emeritus
Department of Political Science, National Taiwan University

Abstract

Japan has promoted the Great Heisei Mergers since the late 1990's. Under this program, the Japanese government planned to merge approximately 3200 villages, towns, and cities into roughly 1000; thereby facilitating the promotion of regional policies and reducing the administration and operation expenditures of local autonomous bodies. However, the existence of such bodies is guaranteed by the Constitution of Japan. Particularly in the current era of democracy, the central government of Japan has experienced difficulty in forcing the large-scale mergers of villages, towns, and cities. Therefore, some autonomous bodies without administration zone mergers have chosen to practice cross-boundary governance in order to fulfill the needs for large-area governance.

To resolve problems concerning co-governance in large areas, administration zone mergers and cross-boundary governance are frequently

adopted in practice between local autonomous bodies in response to the population growth and interaction of regions surrounding metropolises. However, the drive behind such collaboration and mergers merits in-depth exploration; hence, this study further explored this topic. Analysis was performed to describe the governance approach within and outside of the Tokyo Metropolis as well as that of the Greater Tokyo Area. The following results were identified: 1. Mergers of autonomous bodies mainly occurred in prefectures with poor fiscal status. 2. Autonomous bodies in the populous Kanto region exhibited relatively stable fiscal status; hence, mergers were difficult to execute in this region. Large-area governance therein was mostly performed through collaboration between autonomous bodies. 3. Mergers determined the survival of autonomous bodies and were considered the last resort of such bodies. Autonomous bodies first evaluated the feasibility of collaboration with other bodies. Mergers with other bodies only occurred when their fiscal conditions could not support their operations. 4. In regions with a large number of mergers, the number of collaborations became relatively small, and vice versa.

Keywords: Great Heisei Mergers, Cross-boundary Governance, Administration Zone Merger, Tokyo

參考文獻

- 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，台北：東吳大學。Chen, Tim. 2006. “doughui qu zheng fu ti zhi yan jiu: yi tai bei xian shi he bing wei li” [Research on the Institution of Metropolitan Government: Merger of Taipei City and Taipei County]. Paper presented at the Local Institution’s Reform and across Boundary Governance Study. Taipei: Soochow University.
- 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。Chen, Kenjin. 2011. *Cong zhong yang zhi pei dao di fang zi zhu: ri ben di fang fen quan gai ge de gui ji yu sheng si* [From Central Control to Local Autonomy: The Track of Decentralization Reform in Japan]. Taipei: Airiti Press.
- 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》，3：183-212。Chao, Yungmau. 1997. “di fang zheng fu zu zhi she ji yu zu zhi zhong zu wen ti zhi tan tao: jian lun tai wan di fang zheng fu zu zhi zhong zu wen ti” [Organization Design and Reorganization of Local Government: A Case Study on Taiwan]. *Taiwan Journal of Political Science*, 3: 183-212.
- Bish, Robert, and Vincent Ostrom. 1996. *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Brenner, Neil. 2002. “Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview.” *Cities*, 19 (1): 3-21.
- Hirsch, Werner Z. 1964. “Local Versus Areawide Urban Government Services.” *Nation Tax Journal*, 17 (49): 331-339.
- Kloosterman, Robert C., and Sako Musterd. 2001. “The Polycentric Urban Region: Toward a Research Agenda.” *Urban Study*, 38 (4): 623-633.

- Maxey, Chester. 1922. “The Political Integration of Metropolitan Communities.” *National Municipal Review*, 11 (8): 220-253.
- Ross, Stephen G., and Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rusk, David. 2003. *Cities Without Suburbs*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University University Press.
- Scott, Allen J. 2001. “Globalization and the Rise of City-regions.” *European Planning Studies*, 9 (17): 813-826.
- Wallis, Allan D. 1994. “Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Region.” *National Civic Review*, 83 (1): 40-53.

日本文獻

- 中山徹，2016，〈人口減少と地域の再編〉，東京：自治体研究社。Tooro, Nakayama. 2016. *Jinkougenshou to chiiki no saihei* [Reduction in Population and Regional Reorganization]. Tokyo, Japan: Jichikenkyusha.
- 中村良広，2009，〈平成大合併と熊本市：政令指定都市への挑戦〉，〈自治総研通巻〉，371：1-27。Yoshihiro, Nakamura. 2009. “Heiseidaigapei to ku mamotoshi: seireishiteitoshi he no chosen” [The Great Heisei Merger and the Kumamoto City: Challenges for Government-designated Major City]. *Monthly Review of Local Government*, 371: 1-27.
- 中村康一，2015，〈新潟県における平成の市町村合併と財政力の変遷〉，〈現代社会文化研究〉，60：169-185。Koichi, Nakamura. 2015. “Niigataken ni okeru heisei no shichousongapei to zaiseiryoku no henshen” [Municipal Merger in Heisei Era and Transition of Financial Capability in Niigata Prefecture]. *The Journal of the Study of Modern Society and Culture*, 60: 169-185.
- 今井照，2008，〈平成大合併の政治學〉，東京：公人社。Akira, Imai. 2008. *Heiseidaigapei no seijigaku* [The Politics of Great Heisei Merger]. Tokyo,

Japan: Koujinsha.

木村俊介，2015，《連携の仕組み：一部事務組合と広域連合の運営》，東京：第一法規株式会社。Shunsuke, Kimura. 2015. *Kouikirenkei no shikumi: ichibujimukumi to kouikirengou no unei* [Framework of Cross-boundary Gov't Institution: Ichibujimukumiai and Kouikirengou's Operation]. Tokyo, Japan: Daiichihoki.

市川宏雄，2015，《東京一極集中が日本を救う》，東京：ディスカヴァー・トゥエンティワン。Hiroo, Ichikawa. 2005. *Toukououikyokushuuchuu ga nihon o sukuu* [Tokyo's Unipolar Concentration Will Save Japan]. Tokyo, Japan: Discover 21.

北村亘、青木榮一、平野淳一，2017，《地方自治論：2つの自律性のはざままで》，東京：有斐閣。Kitamura Wataru, Aoki Eiichi, Hirano Kunichi. 2017. *Chihoujichiron: 2tsu no jiritsusei no hazamade* [Local Government in Japan]. Tokyo, Japan: Yuhikaku.

北原鉄也，2010，《合併と広域連携》，村松岐夫主編，《地方自治》：163-182，東京：東洋経済新報社。Tetsuya, Kitahara. 2010. “gapei to kouikirenkei” [Merger and local cooperation]. In Muramatsu Michio, ed., *Chihoujichi* [Local Self-government], pp.163-182. Tokyo, Japan: Toyokeizai.

西東京市，2001，《田無市保谷市合併の記録》，東京：西東京市。Nishitoukyoushi. 2001. *Tanashishi honyashi no kiroku* [A Record of the Merger of Tanashi City and Hoya City]. Tokyo, Japan: Nishitoukyoushi.

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。Nobuo, Sasaki. 1991. *Tochou: Mouhitotsu no seifu* [Tokyo Metropolitan Government: Another Government]. Tokyo, Japan: Iwannami.

佐々木信夫，2002，《市町村合併》，東京，ちくま新書。Nobuo, Sasaki. 2002. *Shichousongapei* [The Merger of Local Government]. Tokyo, Japan: Chikuma.

東京都総務局，2017，《東京都総務局行政部》，<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/>，査閲時間：2017/03/20。Toukyoutosoumukyoku.

2017. “Toukyoutosoumukyokugyoseibu” [Bureau of General Affairs Administration Division, Tokyo Metropolitan Government]. Tokyo, Japan: Toukyoutosoumukyoku. (Accessed on March 20, 2017).

島田恵司，2014，〈消された町村：平成大合併の結末〉，《自治総研通巻》，434 (12)：46-72。Keiji, Shimada. 2014. “Kesaretachoson: heiseidaigapei no ketsumatsu” [Dissolved municipalities: The End of the Great Heisei Merger]. *Monthly Review of Local Government*, 434 (12):1-27.

島田恵司，2016，〈平成の市町村合併〉，神原勝、辻道雅宣主編，《戦後自治の政策、制度事典》：132-135，東京：公人社。Keiji, Shimada. 2014. Heisei no shichousongapei [The Great Heisei Merger]. In kanbara Masaru and Tsujimichi Masanobu, eds., *Senatojichi no seisaku seidojiten [Policy and Institutional Code of Post-war Local Autonomy]*, pp. 132-135. Tokyo, Japan: Koujinsha.

宮本憲一，2016，《日本の地方自治その歴史と未来》，東京：自治体研究社。Kenichi, Miyamoto. 2016. *Nipon no chihoujichi sono rekishi to mirai [Japan's Local Autonomy and Its History and Future]*. Tokyo, Japan: Jichiken.

野村総合研究所，2007，《2015年の日本》，東京：東洋経済新報社。Nomura Research Institute. 2007. *2015nen no nipon [2015 Japan]*. Tokyo, Japan: Toyokeizai.

総務省，2010，《平成大合併についての公表》，東京：総務省。Soumushou. 2010. *Heiseidaigapei ni tsuite no kouhyou [Publication of the Great Heisei Merger]*. Tokyo, Japan: Soumushou.

総務省，2017a，《市町村合併から広域連携へ》，東京：総務省。Soumushou. 2017a. *Shichousongapei kara kouikirenkei he [From Municipal Mergers and Dissolutions to Local Cooperation]*. Tokyo, Japan: Soumushou.

総務省，2017b，〈広域行政・市町村合併〉，<http://www.soumu.go.jp/>，査閲時間：2017/12/10。Soumushou. 2017b. “Kouikigyousei to shichousongapei” [Regional Governance and Municipal Mergers]. Tokyo, Japan: Soumushou.

(Accessed on December 10, 2017).

- 總務省，2018，《地方財政の状況》，東京：總務省。Soumushou. 2018. *Chihouzaisei no joukyou [Financial Situation in Local Governments]*. Tokyo, Japan: Soumushou.
- 横道清孝，2006，《日本における市町村合併の進展》，東京：財団法人自治体国際化協会。Kiyotaka, Yokomichi. 2006. *Nipon ni okeru shichousongapei no shinten [Progress of Municipal Mergers and Dissolutions Carried Out in Japan]*. Tokyo, Japan: Council of Local Authorities for International Relations.
- 藤田弘夫，1993，《都市の論理》，東京：中央公論社。Hiroo, Fujita. 1993. *Toshi no ronri [Urban Theories]*. Tokyo, Japan: Chukoron.