

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別:考察)

日本地方財政自主性之探討

服務機關：行政院經建會財務處

出國人 職 稱：專員

姓 名：蔣水木

出國地區：日本

出國期間：90年10月11日至24日

報告日期：90年12月21日

D^o/09006284

系統識別號:C09006384

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 74 含附件: 否

報告名稱:

考察日本地方財政自主性之探討

主辦機關:

行政院經濟建設委員會

聯絡人／電話:

／

出國人員:

蔣水木 行政院經濟建設委員會 財務處 專員

出國類別: 考察

出國地區: 日本

出國期間: 民國 90 年 10 月 11 日 -民國 90 年 10 月 24 日

報告日期: 民國 90 年 12 月 21 日

分類號/目: D0／綜合（財政類） D0／綜合（財政類）

關鍵詞: 日本,地方,財政

內容摘要: 為探討日本地方財政在支出、收入及運作等層面之自主性，分析其結構與機制，首先研究第三次地方分權改革前之地方政府組織層級及其職掌事項暨中央與地方財政負擔劃分方式，並分析地方財政之歲出、歲入及財政運作之結構，且就1990-2000年間，其大力推動第三次地方分權改革之過程、推動目的與方向加以詳細介紹，針對該次改革在地方財政支出、收入及財政運作方面所作之成果，則從地方財政自主性觀點予以詳細分析其結構與實際做法。最後提出本次考察報告之心得與建議。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究緣起	1
第二節 研究目的	1
第三節 考察經過	3
第四節 研究邏輯	3
第二章 地方政府組織層級及地方自治制度	5
第一節 地方財政之特質	5
第二節 地方自治之歷史演變	9
第三節 地方政府組織	9
第四節 中央與地方職掌事務之劃分--第三次改革之前	12
第五節 財政負擔--第三次改革之前	14
第三章 地方財政之結構	16
第一節 歲出之項目、分類及結構	16
第二節 歲入之項目、分類及結構	20
第三節 財政運作之機制	30
第四章 90年代以來推動地方分權之改革	34
第一節 前言	34
第二節 改革歷程	35
第三節 推動地方分權之背景與方向	43
第四節 推動地方分權改革在地方財政自主化方面所定 之具體改革措施	47
第五節 其他之地方財政改革	52
第五章 地方財政自主性之結構分析	55
第一節 支出面之自主性機制	55
第二節 收入面之自主性機制	56
第三節 財政運作之自主性機制	68
第六章 心得與建議	72
參考文獻	75
附表	78

圖 表

圖 1-1	研究邏輯	-----4
圖 2-1	1999 年度中央與地方純計歲出規模（目的別）	-----8
圖 3-1	地方公共團體歷年歲入結構之變化	-----28
圖 3-2	中央與地方間財源分配	-----29
圖 3-3	地方財政計畫之地位	-----31
圖 3-4	地方財政之預算結構	-----32
圖 5-1	「地方分權一括法」施行後地方債之協議制與許可制結構	-- 67
表 2-1	中央與地方之歲出規模比較	-----7
表 3-1	歲出之項目	-----16
表 3-2	1999 年度地方公共團體歲出結構	-----19
表 3-3	歲入項目	-----21
表 3-4	1999 年度地方公共團體歲入結構	-----27
表 3-5	國稅與地方稅歷年度收入狀況	-----29
表 3-6	2001 年度地方財政計畫（簡表）	-----31
表 4-1	推動地方分權之主要歷程	-----42
表 5-1	公佈平衡表之地方公共團體	-----56
表 5-2	法定外普通稅課稅狀況	-----58
表 5-3	超過稅率課徵情形	-----59
表 5-4	地方公共團體公佈員額管理並設定數值目標之狀況	---69
表 5-5	「促進地方財政重建臨時措施法」執行狀況	-----70

第一章 緒論

第一節 研究緣起

- (一)日本為迎接 21 世紀來臨，已做妥擴大推動地方分權，使中央專心處理其國際事務之準備，而我國自 2002 年起將正式加入 W T O，未來國際事務勢必有增無減，為使中央專注於處理國際事務，減少中央與地方紛紛擾擾之事務，有必要針對足可安心放手讓地方處理之事務，加以移歸地方，一則加強其自治能力，再則培育人才於地方，使地方自治更臻完備。
- (二)在資訊化時代，地球村日益擴充，台灣政經社會為因應此一趨勢，已無法將全國劃一的價值觀念強加於富有多元化價值觀念之地區眾多居民，如何提升各級地方政府快速具體因應居民需求，並建立完備之服務網，亦為落實地方自治，加強地方分權之主要目標，從而如何充實地方財政，提高地方之自主性，並確保地方財源，亦必須解決。
- (三)近年來，我國中央與地方財政調整之運作，因修正財政收支劃分法與施行地方制度法，地方仍有要求中央填補其財政不足之聲音，顯示地方之財政運作尚難以充分自主，如何真正提升其運作自主性，厥為目前重要課題。

第二節 研究目的

地方自治團體之行政與財政活動原本應依據地方自治之宗旨，由該團體與居民，各依其創意與責任自治之，依此，則地方財政之制度應遵循該宗旨，由地方自治團體享有充分之自主權，按其應負之責任與由其判斷決定之權力，推動地方自治。此一理想之宗旨，在日本地方自治之場合，一般都認為其具有相當之自主性，且在地方財政方面亦已有相當之成果，為探究其自主性之結構，以資作為我國相關決策之參考，爰從下列三方面研究之：

一、支出之自主性

中央與地方之行政事務劃分已在地方自治法第 2 條各項中有所規定，為此，在支出方面，經費負擔之劃分相當明確，因此為實施地方自治提供了相當堅實之基礎。然從另一層面來看，相反意見認為，由於地方政府負有支出義務性質之經費仍佔有相當高之比例，為此，其財政運作乃較為欠缺彈性。究竟義務性經費所佔比例是否過高？真實情況如何？有一探究竟之必要。

二、收入之自主性(課稅自主性)

(一)地方自治團體可依據地方稅法規定，自訂條例徵收屬於其自有財源之稅收，從而實現租稅法定主義，因此其收入乃具有自主性，此通稱為課稅自主性，如何建構具課稅自主性之地方稅制，頗值得研究。

(二)地方交付稅係合理計算地方自治團體基準財政需要額不足基準財政收入額之數，再按此不足額由國稅收入中提撥一定比例填補之。因此，財政能力較差之地方自治團體能夠取得較多之交付稅，有謂此制度使財政能力較差之地方自治團體忽略致力於財政健全化，甚至妨礙其戮力課稅，確保其自主財源。然事實上，該制度對此有極為細膩之設計，可確保地方財政之課稅努力，如何建立戮力課稅之機制，應予重視。

(三)為籌措臨時鉅額資金或舉辦大規模事業及支應意外災害之救助與復舊等財源，一般都以地方債來挹注經常性歲入之不足。地方債雖為負債，但是在實際的財政運作上卻是重要性僅次於地方稅及地方交付稅不可忽視的財源，且極富有機動調整之功能，可於必要時發行之，爰被認為亦具有自主性之機能，但是發行過多的地方債亦將使得財

政運作的機動性大為降低，究竟日本情況如何，有一探之必要。

三、財政運作之自主性

- (一)從預算之編製與執行層面來看，地方財政之運作同於中央，應要求遵守健全財政與議會監督之原則，但是，實際上亦有許多相異之處，如準備金與財政調整基金之編列等，以增加其自主性，此亦可供我國參考之用。
- (二)其他地方政府是否像中央因應各界要求推動政府再造，從事行政與財政改革？在日本從未聽聞地方政府放任健全財政於不顧，亦未聽聞有合法稅收而不積極課徵，只以民眾選票為考量之情事，其原因究竟為何？民意是否只以「要服務不要稅負」為考量？等等問題亦儘可能列入探索之列。

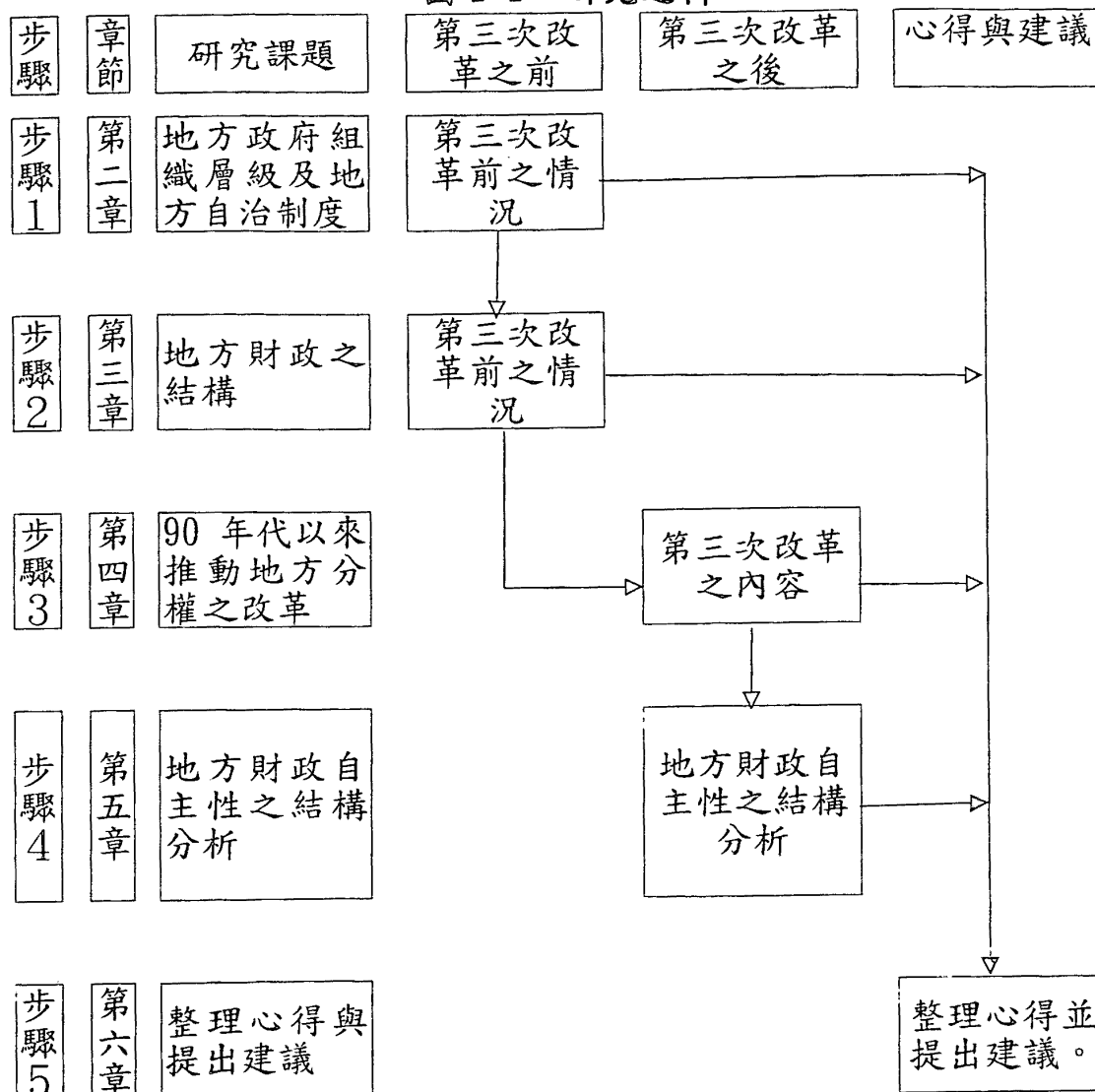
第三節 考察經過

本次赴日考察係在舊日同窗現服務於茨城縣縣廳之今瀨肇先生協助安排下才得以順利成行，總計訪問關東急關西等地之地方公共團體六處，其行程安排詳附表。

第四節 研究邏輯

本報告各章節呈現之邏輯關係，如圖 1-1。

圖 1-1 研究邏輯



第二章 地方政府組織層級及地方自治制度

第一節 地方財政之特質

一般而言，民主體制之國家，政府之政務活動係由中央政府與地方自治團體分別擔負責任推動之。例如在安全活動方面，係由中央負責辦理外交、國防與司法等事務，由都道府縣等地方自治團體負責辦理警察事務，並由市町村負責辦理消防與戶籍等事務；在教育方面，係由中央負責辦理大學教育與私立大學補助等事務，由都道府縣等地方自治團體負責辦理高等學校、特殊教育學校、中小學校教職員之薪俸及私立學校之補助等事務，並由市町村負責辦理中小學校及幼稚園等事務。

在財政方面，兩者擔負之活動則分別稱為「國家財政」與「地方財政」。事實上，「地方財政」與「國家財政」俱為公經濟部門兩大車輪，兩者相互相成，相輔為用，缺一不可。

日本地方自治團體係約 3,300 個都道府縣及市町村所組成，其各自之財政狀況互不相同，在實務上，對地方財政之掌握係加總各地方自治團體之財政而成，此通常透過總務省¹每年度送交國會之預算審議參考文書「地方財政計畫」掌握其全貌，換言之，地方財政之實際態貌係總合多數地方自治團體之財政狀況而成。然各地方自治團體因自然條件、社經條件與政府層級不同等因素，其財政運作呈現多樣化，其所面臨之財政問題亦有所不同。地方自治團體財政多元化根源於下列三方面：

一、自然條件不同之多樣化

¹ 日本政府中央機關為迎接 21 世紀之來臨，乃實施中央省廳組織改革，自 2001.1.6 起，將原 22 府省廳精簡為 12 府省廳，其中原負責地方自治事務之自治省亦併入「總務廳」，同時將「總務廳」升格為「總務省」，爰自該時起有關地方自治事務之中央主管機關均改為「總務省」。(參考「完全新官廳情報ハンドブック」1「內閣府」川北隆雄 株式會社インターメディア出版,2001.6)

地方自治團體因其所處之位置、地形、地質與氣候等自然條件不同，造成行政內容差異非常懸殊，如寒冷及積雪地區須進行除排雪作業，並推動解決道路凍結之對策；離島或偏遠地區則須推動建設醫療與供電供水等設施。

二、社會經濟條件不同之多樣化

各地方自治團體為發展其區內產業，通常各依其區域之產業發展條件，發展適合其條件之產業結構。結果造成各地方自治團體之產業結構大不相同，有以第一次產業為中心之純農業型山村；也有以重化學工業為主之都市；更有以休閒產業為主之地方自治團體。其社經條件千差萬別，自然地對行政服務之質與量有深遠之影響，亦對不同區域間地方自治團體之財政能力帶來不同程度之影響。

三、地方自治團體規模與行政職能差異之多樣化

一級地方政府之都道府縣與二級地方政府之市町村(詳次述)其規模與行政職能各異，財源結構亦有很大之差異，因此其所面臨之財政問題亦有所不同。如就都道府縣之人口數而言，東京都達 1,174 餘萬人，而最少之鳥取縣僅有 61 餘萬人；就面積而言，北海道最大 83,452.47 平方公里，香川縣最小 1,875.83 平方公里(依據 2001 年度地方財政統計年報截至 2000.3.31 之統計)；而且都道府縣中，首都東京都與其他道府縣有不同之行政職能；市町村中，亦有所謂「大都市」(地方自治法上，稱為「政令指定都市」，相當於我國之院轄市)與「中核市」等行政職能之差別，凡此均造成各地方自治團體之財政多樣化。

近年來地方財政之規模已凌駕中央之上(參考表 2-1 及圖 2-1)，由此可知地方財政居國家經濟之重要地位。

表 2-1 中央與地方之歲出規模比較

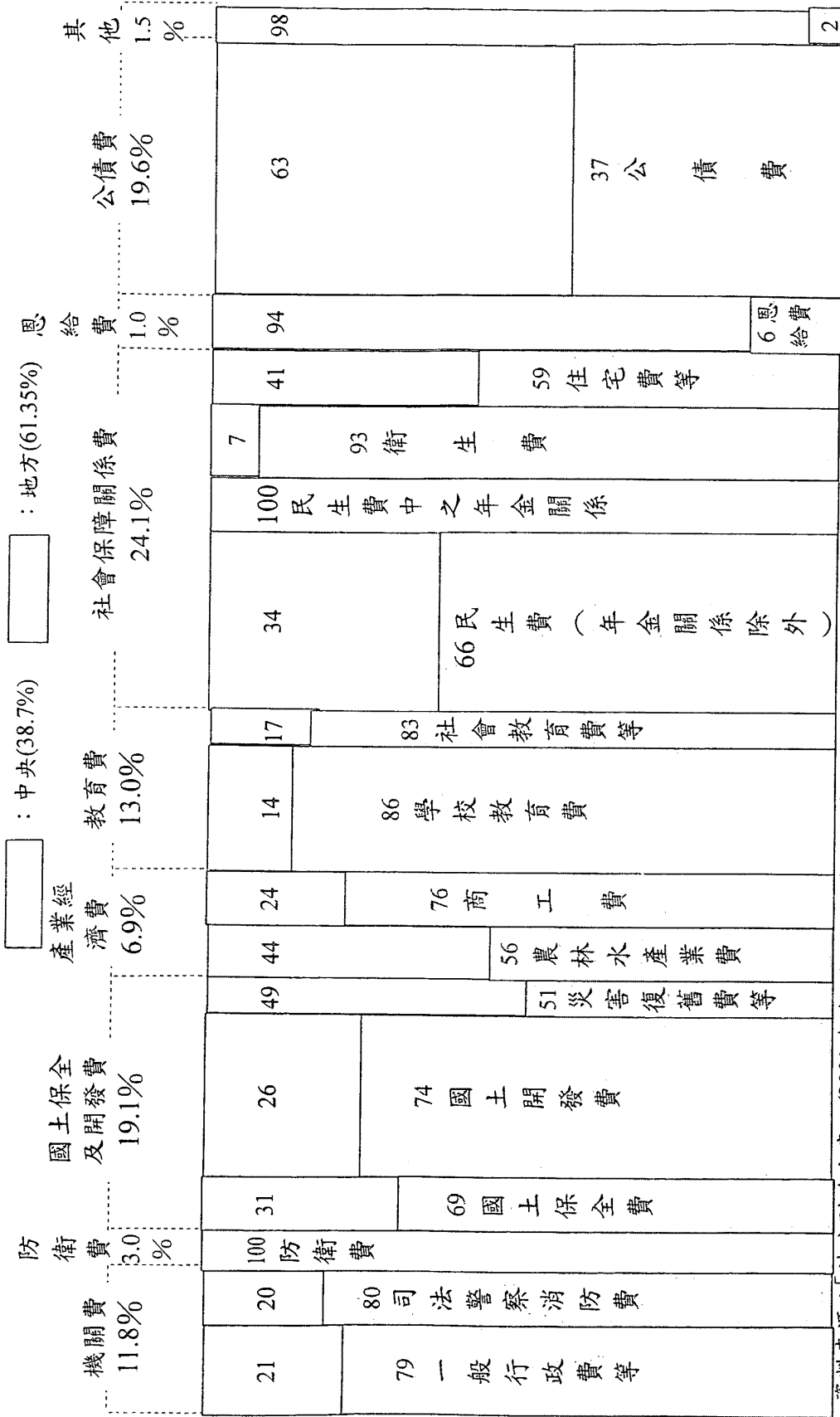
單位：億元，%

年度	國內總支出 (A)	歲出總額		中央對地方之移轉性支出 (D)	地方對中央之移轉性支出 (E)	歲出純計額			純計構成比	
		中央 (B)	地方 (C)			中央 (B)-(D)=(F)	地方 (C)-(E)=(G)	合計 (F)+(G)=(H)	中央 (F)/(H)	地方 (G)/(H)
1988	3,796,568	644,937	664,016	225,976	10,036	418,961	653,980	1,072,941	39.0	61.0
1989	4,064,768	708,508	727,290	262,015	10,715	446,493	716,575	1,163,068	38.4	61.6
1990	4,505,324	741,907	784,732	275,996	11,319	465,911	773,413	1,239,324	37.6	62.4
1991	4,746,266	756,274	838,065	288,021	10,729	468,253	827,336	1,295,589	36.1	63.9
1992	4,831,886	771,407	895,597	306,223	12,743	465,184	882,854	1,348,038	34.5	65.5
1993	4,875,278	793,528	930,764	311,937	13,792	481,591	916,972	1,398,563	34.4	65.6
1994	4,922,658	799,849	938,178	312,538	11,079	487,311	927,099	1,414,410	34.5	65.5
1995	5,019,603	864,795	989,445	331,680	14,952	533,115	974,493	1,507,608	35.4	64.6
1996	5,152,489	873,154	990,261	336,669	12,694	536,485	977,567	1,514,052	35.4	64.6
1997	5,201,774	849,085	976,738	325,805	12,543	523,280	964,195	1,487,475	35.2	64.6
1998	5,144,564	923,131	1,001,975	343,891	17,384	579,240	984,591	1,563,831	37.0	63.0
1999	5,136,822	1,019,345	1,016,291	387,120	16,106	632,225	1,000,185	1,632,410	38.7	61.3

資料來源：「地方財政統計年報」(2000 年度版)，地方財務協會

註：中央部分包括一般會計、交付稅暨讓與分配款特別會計及相關公共事業等 10 項特別會計，地方部分指地方普通會計。

圖 2-1 1999 年度中央與地方純計歲出規模 (目的別)



資料來源：「地方財政白書」(2001 年度版)，1999 年度決算基礎資料，總務省。

註：1. 各數值係目的別經費中，中央與地方所佔比例。

2. 白框表中央；黑框表地方。

第二節 地方自治之歷史演變

日本在德川幕府將軍時代仍為封建國家，經明治天皇推動明治維新運動之後，始成為現代化國家，此「明治維新」運動通稱為「第一次改革」。惟至第二次世界大戰前仍為一中央集權之國家，地方自治甚少事權，戰後為順應民主主義潮流，於戰後新制定之憲法第 92 條中規定「地方公共團體之組織及掌理之業務有關事務，應基於地方自治之本旨，由法律訂定之。」，並陸續制定「地方自治法」、「地方公務員」、「地方財政法」、「地方稅法」及「公職選舉法」等地方自治法規，其地方自治制度於焉建立，此「戰後改革」通稱為「第二次改革」。另為強化地方自治，加強地方分權，以迎接西元 2000 年之來臨，於 1999 年 7 月通過「加強推動地方分權相關法律整備法」(以下簡稱「地方分權推動一括法」，計修改地方自治法等相關法律 475 種)，並自 2000 年 4 月起實施，該次改革自 1989 年第二次臨時行政改革推動審議委員會提出「中央與地方關係之報告」起，由發端、研議到立法生效推動實施等各階段，修改法律計 475 種，前後歷經 10 年，終於完成。依據自治省(今已改為總務省)之說法，此次改革係足以匹敵「明治維新」與「戰後改革」之「第三次改革」。推動第三次改革之背景與方向詳後述第四章。

依據戰後制定之「日本國憲法」第 4 至 6 章規定，其政府組織層級分為國會、內閣、司法等中央機關，其組織各以法律定之，因其非本報告討論主題，爰不做進一步討論。

第三節 地方政府組織

依上該憲法第 8 章地方自治之相關內容(即第 92 條尊重地方自治；第 93 條地方公共團體首長、議長及議員之公選制；第 94 條地方公共團體之立法權、行政權與財政自治權之保障；以及第 95 條居民投票之規定等)及「地方自治

法」之規定，地方政府組織層級分為「普通地方公共團體²」及「特別地方公共團體」等兩種

一、「普通地方公共團體」係按行政區域劃分為「都道府縣」及「市町村」等兩級政府。「都道府縣」政府計有一都（東京都）、一道（北海道）、二府（京都府及大阪府）及 43 縣（青森縣、沖繩縣等）；「市町村」政府計有 12 個行政與財政能力均足以匹敵府縣之「政令指定都市」（通稱為「大都市」，有札幌市、仙台市、千葉市、川崎市、橫濱市、名古屋市、京都市、大阪市、神戶市、廣島市、北九州市及福岡市等），以及為數 25 個之「中核市」（新潟市、金澤市等），全體地方公共團體總數有 3,276 個（2001 地方財政白）。

由於自治事務、行政組織及行政監督等之差異，指定都市、中核市及市町村間之機關特性、組織規模及行政機能亦都有所不同。

「政令指定都市」係鑒於其都市發展具有府縣之規模，凡人口 80 萬人以上，得經內閣命令頒布，在某些事務處理上，具有同於府縣職能之都市，如福利、保健等 152 項事務可直接由「政令指定都市」處理之。市町村原本須受府縣監督，若其為「政令指定都市」則由中央政府主管機關監督之，且在行政組織上得設置行政區（第 25 條之 19 及 20）。

「中核市」係鑒於其可作為區域發展起點，而由府縣同意後，向總務省提出申請，其職能大致同於大都市，惟不能設置行政區。

都道府縣之演變——府縣制度新設立於 1871 年（明治 4 年），明治天皇推動廢藩置縣時，當時之府縣數如同於

² 憲法及地方自治法所稱「地方公共團體」一詞，一般則稱為「地方自治團體」，兩者意義相同，本報告以下用詞依狀況或稱為「地方公共團體」，或稱為「地方自治團體」。

藩數，計有3府302縣，此後進行快速統合，半年後已整併為3府72縣，至1890年(明治23年)減為3府43縣，並於1947年制定地方自治法前，定型為一都一道二府43縣。其後地方自治法開始生效，仍沿用之前的一都一道二府43縣至今。其間雖於昭和30年代(1955-1965)間有再整併之爭議，惟未有定論。依該法第6條第1項規定，都道府縣之廢置、分合或變更區域界線，應以法律定之。

市町村之演變——在明治初期，市町村之規模較小，因此，其總數高達70,000餘個，政府為建立現代化之地方制度，強力進行整併，於1888年(明治21年)經減併為16,000餘個，至1947年制定地方自治法時，仍有10,000餘個。此後因產業及交通工具快速發展，擴大人與人之生活圈距離，特別是戰後高度成長期，有效率建設產業都市之後，市町村整併更是頻繁，及至目前已減為約3,300個。市町村之廢置、分合或變更區域界線，須經相關市町村向都道府縣提出申請，並經都道府縣議會決議後，送總務大臣。

- 二、「特別地方公共團體」計有特別區 23 區及一部事務組合 2,221 個(依據 2001 年度地方財政白書)，均係獨立法人。特別區係將東京都之都心部分劃分為 23 區，其區長由區民直接選舉，組織形態近似普通地方公共團體之市，惟職能較小。一部事務組合係為兩個以上之普通地方公共團體為本身業務之共同需要及避免浪費起見，而共同設置或舉辦之組合，如醫院、學校等。
- 三、都道府縣及市町村均係獨立行使政權之法人，其首長係由居民直接選舉產生，可依照地方特性及地域需要獨立處理居民切身之事務，同時直接接受居民選舉產生之議會監督，並向其負責。

第四節 中央與地方職掌事務之劃分---第三次改革之前

中央與地方行政事權之劃分，在第三次改革之前，地方自治法所規定之地方公共團體執掌事務，計有「固有事務」、「其他行政事務」及「委任事務」等3種，其中「委任事務」尚區分為委任地方公共團體辦理之「委任團體事務」與委任地方公共團體之首長(都道府縣知事或市町村長)辦理之「委任機關事務」等兩類。

「**固有事務**」係指地方公共團體依地方自治法規定，為存續目的而應處理之事務，如設置並管理各項設施、處理團體自身之組織與財務之事務、辦理團體存續所需之首長、議員選舉、條例制定及徵收地方稅等事務，並須受地方公共團體議會審議。

「**其他行政事務**」係地方公共團體以其公權力，為謀求居民之安全與福祉而限制居民之自由與權利為內容，其不屬於中央專責處理之事務，包括維持地方公共秩序、設置公園及經營自來水事業等22款事務(該法第2條第3項)。所謂「中央專責處理之事務」係指司法及郵政等8項(該法第2條第10項)。地方公共團體執行其他行政事務須先訂定條例，並經議會審議通過後才生效。

「**委任團體事務**」係依據中央政府法令規定委任地方公共團體執行或處理之事務(該法第2條第8及9項及其附表1與2)，須受地方公共團體議會審議。以道路法相關規定為例，都道府縣認定並管理都道府縣之道路即屬都道府縣之「委任團體事務」(該法附表1第28款)。

「**委任機關事務**」係依據中央政府法令規定委任地方公共團體之首長執行或處理之事務(該法第148條等及其附表3與4)，不須接受議會審議。以道路法

相關規定為例，都道府縣管理一般國道以及對管理市町村道之市町村下達監督命令即屬之(該法附表 3 第 115 款)。依據學者統計地方自治法規定之結論，知事之「委任機關事務」有 300 項以上，占其應處理事務之 85%，市町村長之「委任機關事務」亦有 100 項以上，占其應處理事務之 70%，且均有逐漸增多之趨勢。

第五節 財政負擔---第三次改革之前

一、依據地方自治法劃分

1. 地方公共團體應負擔下列費用(第 232 條第 1 項):
 - (1) 處理其事務所需費用。
 - (2) 依據法令規定管理、執行屬於其職責之中央及其他地方公共團體之事務所需經費。
 - (3) 依據法令規定應由其負擔之經費。
2. 中央負責籌措依法令規定交由地方公共團體或其首長處理、管理或執行中央事務所需經費(第 232 條第 2 項)。

依此分析，中央將其應處理之事務交由地方公共團體或其首長處理時，應由中央負責籌措所需經費。而地方公共團體對於其所應處理之事務及委任事務均須負擔所需經費。然其如何籌措財源，法中並無明文規定。學者在解釋上雖列舉許多措施，諸如充實地方稅、增加國庫支出金(補助款)及撥付地方交付稅等應為其財源，惟對於那些事務應由那種財源支應，卻意見分歧。一般見解認為處理前述第 1 項所需經費應由地方稅及地方交付稅支應，處理第 2 項所需經費則以補助為之。

二、依據地方財政法之劃分

地方財政法主要係規定地方公共團體辦理其團體或機關之業務所需經費負擔方式。要點如下：

1. 原則--規定地方公共團體辦理其團體或機關業務所需經費應由地方全額負擔(第 9 條)。
2. 例外--地方依據各該法令規定辦理下列業務，應由中央負擔其經費之全部或一部(第 9 條但書):
 - (1) 一般行政費--地方應辦理之業務，其與中央有利

害關係，中央為使其推動順利，有必要自動負擔其業務所需經費(第 10 條)。

(2)建設事業費--地方依據經濟發展綜合計畫與法令之規定，必須進行之土木及其他建設業務所需經費(第 10 條之 2)。

(3)災害事業費--地方依據法令規定辦理災害救助或復舊計畫業務所需經費(第 10 條之 3)。

(4)獎勵性及財政援助性補助費--中央政府為獎勵或推動某項特定業務，或認為在財政上有特別必要，須援助地方公共團體時，亦得支付款項(第 16 條)。

(5)臨時性補助經費--地方公共團體辦理養護學校建物經費或援助海外回國者所需經費，由中央負擔其全部或一部(第 34 條)。

3. 其他規定—

(1) 中央對地方補助經費之種類、估算基準及補助比例應以法令定之(第 11 條)。

(2) 依法令規定新增地方公共團體之業務，中央政府應妥為籌措所需經費 (13 條)。

(3) 中央研擬法案須地方配合執行時，於法案送內閣會議前，或於行政命令公佈前，須徵求自治大臣意見(第 21 條)。

三、依據地方交付稅法之劃分

當每一年度交付給地方團體之交付稅總額與財源不足額有持續性明顯差異時，政府應著手修改制度或調整交付稅稅率(第 6 條之 3 第 2 項)，此表示中央政府對地方之基準財政不足，負有填補之責。

第三章 地方財政之結構

第一節 歲出之項目、分類及結構

一、歲出項目

地方公共團體之歲出項目可按行政內容區分(即目的別分類)及按經費支出之性質區分(即性質別分類)兩種，茲按兩種不同分類方式將其歲出項目列舉於後：

(一)按目的別分類：

表 3-1 歲出之項目

都道府縣	市町村
1. 議會費	1. 議會費
2. 總務費 (1) 總務管理費 (2) 企劃費 (3) 徵稅費 (4) 市町村振興費 (5) 選舉費 (6) 防災費 (7) 統計調查費 (8) 人事委員費 (9) 監察委員費	2. 總務費 (1) 總務管理費 (2) 徵稅費 (3) 戶籍、戶籍登記簿費 (4) 選舉費 (5) 統計調查費 (6) 監察委員費
3. 民生費 (1) 社會福祉費 (2) 老人福祉費 (3) 兒童福祉費 (4) 生活保護費 (5) 災害救助費	3. 民生費 (1) 社會福祉費 (2) 老人福祉費 (3) 兒童福祉費 (4) 生活保護費 (5) 災害救助費
4. 衛生費 (1) 公眾衛生費 (2) 結核對策費 (3) 精神衛生費 (4) 環境衛生費 (5) 清掃費 (6) 保健所費 (7) 醫藥費	4. 衛生費 (1) 保健衛生費 (2) 結核對策費 (3) 保健所費 (4) 清掃費
5. 勞動費 (1) 勞政費 (2) 職業訓練費 (3) 失業對策費 (4) 勞動委員會費	5. 勞動費 (1) 失業對策費 (2) 勞動雜費

6. 農林水產業費 (1) 農業費 (2) 畜產業費 (3) 林業費 (4) 水產業費	6. 農林水產業費 (1) 農業費 (2) 畜產業費 (3) 農地費 (4) 林業費 (5) 水產業費
7. 商工業費 (1) 商業費 (2) 工礦業費 (3) 觀光費	7. 商工業費
8. 土木費 (1) 土木管理費 (2) 道路橋樑費 (3) 河川海岸費 (4) 港灣費 (5) 都市計畫費 (6) 住宅費 (7) 機場費	8. 土木費 (1) 土木管理費 (2) 道路橋樑費 (3) 河川費 (4) 港灣費 (5) 都市計畫費 (6) 住民費 (7) 機場費
9. 警察費	
10. 消防費	9. 消防費
11. 教育費 (1) 教育總務費 (2) 小學校費 (3) 中學校費 (4) 高等教育費 (5) 特殊學校費 (6) 幼稚園費 (7) 社會教育費 (8) 保健體育費 (9) 大學費	10. 教育費 (1) 教育總務費 (2) 小學校費 (3) 中學校費 (4) 高等學校費 (5) 特殊學校費 (6) 保健教育費 (7) 社會教育費 (8) 其他
12. 災害復舊費 (1) 農林水產設施 (2) 公共土木設施 (3) 其他	11. 災害復舊費 (1) 農林水產設施災害復舊費 (2) 公共土木設施災害復舊費 (3) 其他
13. 公債費	12. 公債費
14. 其他支出金 (1) 普通財產取得費 (2) 公營企業費	13. 其他支出金 (1) 普通財產取得費 (2) 公營企業費
15. 前年度繰上充用金	14. 前年度繰上充用金
16. 輕油取得稅交付金	
17. 娛樂設施利用稅交付金	
18. 自動車取得稅交付金	
19. 特別區財政調整交付金	15. 特別區財政調整交付金

(二)按性質別分類(都道府縣同於市町村)

1.消費性經費

(1)人事費

(2)物料費

(3)維護補修費

2.移轉性經費

(1)扶助費

(2)補助費

3.投資性經費

(1)普通建設事業費

(2)災害復舊事業費

(3)失業對策事業費

4.其他經費

(1)公債費

(2)積立金(財政調整基金及償債基金等支出)

(3)投資及出資金(購買企業之公司債及股票)

(4)貸付金(地方公共團體貸款)

(5)繰出金(公益事業補助金)

(6)前年度繰上充用金

二、歲出分類

歲出經費除上述按預算書分類外，尚可按分析需要，分為「義務性經費」與「投資性經費」兩種；前者係指其支出乃負有義務性，不得任意刪減，極富僵硬性之支出，如人事費、扶助費及公債費等；後者包括普通建設事業費、災害復舊事業費及失業對策事業費等；除上該兩者之外的經費則為其他經費。

三、歲出結構

依據 2001 年度版地方財政白書之統計，1999 年度決算基礎之歲出結構如下：

表 3-2 1999 年度地方公共團體歲出結構

單位：億日圓，%

目的別分類			性質別分類		
經費項目	決算額	結構比	經費項目	決算額	結構比
總務費	91,780	9.0	義務性經費	475,162	45.0
民生費	150,640	14.8	人事費	270,475	26.6
衛生費	65,845	6.5	扶助費	69,127	6.8
勞動費	6,553	0.6	公債費	117,560	11.6
農林水產業費	62,091	6.1	投資性經費	268,148	26.4
商工業費	60,020	5.9	普通建設事業費	261,119	25.7
土木費	209,781	20.6	災害復舊事業費	6,732	0.7
消防費	18,736	1.8	失業對策事業費	297	0.0
警察費	34,179	3.4	其他經費	290,981	28.6
教育費	181,927	17.9			
公債費	117,980	11.6			
其他	16,759	1.8			
合計	1,016,291	100.0	合計	1,016,291	100.0

資料來源：「地方財政白書」（2001 年度版），總務省。

註：1999 年度決算基礎，歲出總額（非純計額）。

從用途別來看，第一位為土木費佔 20.6%，教育費居第二位佔 17.9%，民生費居第三位佔 14.8%，公債費居第四位佔 11.6%，此四者合計達 64.9%。再從性質別來看，義務經費高達 45.0%，幾達一半，投資經費佔 26.4%。

第二節 歲入之項目、分類及結構

一、歲入項目

(一)地方稅

各級地方公共團體之租稅係採獨立稅制，固然中央有課稅權，地方亦享有課稅權，中央、都道府縣及市町村三級政府各有其獨立稅源。為使課徵國稅與地方稅之稅源，獲得合理分配，並明確劃分各個地方公共團體間課稅權之行使界線，有關地方稅之課徵，係由中央頒佈「地方稅法」，明定地方公共團體課徵之稅目、課稅要件、稅率、免稅對象及徵收程序等。雖統一規定地方稅課徵之項目，惟地方公共團體仍可視地方自治實際需要，報奉自治省(現已改為「總務省」)核准後，在法定稅目外新增稅目(稱為「法定外普通稅許可制度」)。

地方稅中除中央政府認有要求全國負擔一致之必要，如汽車取得稅、電力、瓦斯稅、事業所稅等，在地方稅法中規定必須按「固定稅率」課徵者外，其餘各稅在地方稅法中都規定「標準稅率」及「限制稅率(最高稅率)」兩種，由地方公共團體依其財政需要，在限制稅率內自行決定稅率；至於最低稅率雖無硬性規定，但如低於標準稅率，則不准發行公債。地方公共團體中除少數財政狀況欠佳，係按限制稅率課徵外，大都依照地方稅法規定標準稅率課徵。另標準稅率亦為總務大臣訂定地方交付稅數額時，作為計算基準財政收入額採用之稅率。

地方稅分「都道府縣稅」及「市町村稅」兩種，其中都道府縣稅20項(普通稅10項與目的稅10項)；市町村稅17項(普通稅7項與目的稅10項)，如下：

表 3-3 歲入項目

都道府縣	市町村
(一) 普通稅 1. 都道府縣民稅 2. 事業稅 3. 不動產取得稅 4. 道府縣香菸稅 5. 高爾夫球場使用稅 6. 特別地方消費稅 7. 汽車稅 8. 礦區稅 9. 獵人登記稅 10. 都道府縣法定外普通稅	(一) 普通稅 1. 市町村民稅 2. 固定資產稅 3. 輕汽車稅 4. 市町村香菸稅 5. 礦產稅 6. 特別土地保有稅 7. 市町村法定外普通稅
(二) 都道府縣與市町村目的稅 1. 汽車取得稅 2. 輕汽油使用稅 3. 狩獵稅 4. 入浴稅 5. 事業所稅 6. 都市計畫稅 7. 水利地益稅 8. 共同設施稅 9. 宅地開發稅 10. 國民健康保險稅	

註：目的稅係指其財源有指定用途之稅目，普通稅則為供一般用途之稅收，未指定用途。

(二)地方讓與稅

係為配合方便徵收之原則，由中央代徵原屬地方財源之稅收，再依道路面積及入港船舶噸數等客觀標準分配各地方公共團體之稅收，如地方道路讓與稅及特別噸讓與稅等。歷年來讓與稅收佔地方公共團體收入之比重均維持穩定。

(三)地方交付稅

設立地方交付稅之目的在於為促進地方自治團體自主管理財產、處理事務，在無損於執行行政機能之前提下，藉由規定國稅提撥之比例(即保障地方財源)與設定地方交付稅之交付基準(即均衡分配財源)，以保障地方行政之計畫性運作，實現地方自治之本旨，並強化地方團體之獨立性。換言之，其目的在於實現：

1. 財政調整機能：調劑有無。
2. 確保財源之機能：確保基準財政需求獲得彌足。
3. 確保地方自治之機能：財政自主為地方自治之基

礎。

4. 確保地方交付稅之用途不受限制。

此係由中央徵收之國稅收入中提撥一定之比例，按交付基準分配給各財源不足之地方團體。性質上，係由中央代替地方徵收之地方稅，而與地方稅同為地方團體之一般財源。

為計算地方交付稅之交付額度，總務省每年均依據內閣決議通過之地方財政對策與地方財政計劃，著手修正地方交付稅法。行政部門與立法部門亦鑒於該法修正成功與否，影響地方財政順利運作甚鉅，爰通常都能及時於每年度預算開始之4月1日前完成立法(2001年度係連續8年度即時通過立法)。至於不須修法，只需由總務省頒布省令者，亦均配合年度開始前完成，俾各地方自治團體適用。

(四)補助收入

中央對地方之補助係以法律規定為主，預算規定為輔；前者稱為「法律補助」，後者稱為「預算補助」。就法律補助而言，地方自治法及地方財政法係最主要之依據；此外尚須配合實體法，如補助道路建設，須按道路法以及「妥當執行補助金預算法」辦理。由於地方自治法及地方財政法均係原則性規定，各省廳實際推動補助業務時，尚須另定相關法令。鑒於補助收入無涉地方財政自主性，非本報告探討之主要目的，爰予以省略。

(五)地方債收入

地方公共團體為籌措臨時鉅額資金或舉辦大規模事業及支應意外災害之救助與復舊等財源，一般都以地方債來挹注經常性歲入之不足。地方債僅為財政調度之手段，係地方公共團體將來之財政負擔，應不能算地方財政收入，惟各地方公共團體為因應臨時鉅額資金需求及確保各年度納稅國民賦稅負擔之公平合理，或為支應非經常性之重大災害及建設耐用年數較長之公共設施或大規模設施，可以地方債彌補歲計財

源之不足，以免當年度之特殊性龐大鉅額支出影響地方一般公共事務之推展。

地方財政法第 5 條規定地方公共團體之歲出，應以地方債以外之歲入為其財源，但有下列情事時，得以地方債充當其財源：

- 1.作為地方公共團體所經營之交通事業、瓦斯事業、自來水事業及其他企業所需經費之財源。
- 2.作為投資及放款之財源。
- 3.作為償還舊地方債，另立新債所需經費之財源。
- 4.作為災害應急、復舊及救助所需事業費之財源。
- 5.地方稅稅率超過標準稅率之地方公共團體，其公共設施建設經費之財源。

依據上述用途，地方債亦可區分為「一般會計債」、「準公營企業債」、「公營企業債」及「特別地方債」等 4 種，其區別涉及舉債限制與許可條件之不同，其內容為：

- 1.一般會計債：供一般公共事業、公營住宅建設事業、災害復舊事業、義務教育設施整備事業、一般單獨事業、偏僻地區及過疏對策事業、地域改善對策事業、新產業都市建設事業、公共用地先行取得事業、地域財政特例對策等之用。
- 2.準公營企業債：供港灣整備事業、下水道事業、地域開發事業、產業廢棄物處理事業、公有林、綠地開發事業之用。
- 3.公營企業債：供電力事業、自來水事業、工用水道事業、都市高速鐵道事業、一般交通事業、收費道路事業、市場、瓦斯、停車場、觀光等其他事業之用。
- 4.特別地方債：供住宅事業、醫院事業、社會福利設施整備事業、簡易自來水事業、屠宰場整備事業之用。

地方債舉借之利率，依照財源之不同而異，其資金來源如次：

1.國內資金

(1)政府資金

- a.資金運用部資金(郵政儲金、厚生年金、國民年金之保險費等交由中央統籌運用之資金)
- b.簡保資金(簡物生命保險及郵政年金之公積金，由郵政大臣支配之資金)
- c.其他資金(透過國家預算貸給之資金等)

(2)公營企業金融公庫資金

(3)民間資金

- a.市場公募資金
- b.地方公務員等共濟組合資金
- c.銀行資金
- d.其他民間游資

2.國外資金

(1)外債

(2)外國銀行借款

上述地方債，除普通地方公共團體可發行外，特別區與一部事務組合亦得發行。發行時，都道府縣及政令指定都市必須報請總務省核准，市町村則由都道府縣核准。

其他有關公債之相關規定如下：

1.發行公債之依據

地方自治法第 230 條及地方財政法第 5 條規定，地方公共團體得發行地方公債，但有發行公債之限制，因發行公債，將加重以後年度財政負擔，一般言之，發行公債應能產生償還財源始得為之，倘僅為填補稅課不足或特殊臨時性之情況而發行，則應規劃償還財源及提供擔保始可發行。。

2.舉債限制

除就發行性質予以限制外，尚有下列限制：

- (1)赤字金額之限制度：都道府縣上年度財政收支赤字超過一般財源總額(地方稅、地方讓與稅及地方交

付稅)之 5%，市町村超過 20%者，如不由中央指導財政重建，其公共設施之建設費或用地費不得發行公債或舉借債務；過去未履行地方債本利償還契約或過去有不實申請之地方團體，則限制舉借一般單獨事業債。

- (2)違規發行之限制：償還地方債本息有延宕或過去 2、3 年間一再延宕，且今後仍有延宕之虞者，以及過去舉債申請與其所從事者有顯著違背者，不許發行。
- (3)舉債比率高：過去 3 年間平均值，在一般單獨事業債及厚生福祉施設事業債為 20%以上，未滿 30%，在一般事業債超過 20%以上者，不許發行。
- (4)其他限制：如當年度地方稅征收未滿 90%之團體或競馬、競輪等之收益顯著多額之團體等，不准許舉債。

3.採許可制度

地方公共團體發行公債時，應將舉債目的、金額、利率及償還方法，列入預算，提經議會議決通過，並經自治大臣或道府縣首長之許可(地方自治法第 230 條、第 250 條)，採取「許可制」之理由如下：

- (1)就國家整體經濟考量，地方公共團體之資金需要，應列入整體國家之資金計畫，國家與民間之資金，應有必要一併考慮。
- (2)防止財政較好之地方公共團體虛擲資金，以謀求公平資金分配。
- (3)地方債具有補助財政之機能，但為避免為未來世代帶給沉重負擔，仍應有發行限制。

(六)其他收入

地方公共團體其他收入占地方總收入之比率，通常不大，且相當穩定，主要項目如次：

- 1.分擔金及負擔金(本受益者負擔之原則，對公共服務之特殊受益人徵收之經費)
- 2.使用費

- 3.手續費
- 4.財產收入
- 5.贈與收入
- 6.撥入金(公營企業盈餘、基金作業剩餘及財產區盈益等)
- 7.以前年度歲計剩餘款
- 8.雜項收入
 - (1)貸款本利收入
 - (2)收益事業收入(賽馬、腳踏車競技、獎券等收入)
 - (3)受託事業收入
 - (4)滯納金等

二、歲入分類

從性質分類：歲入可分為「自主財源」與「依存財源」兩種，前者係地方公共團體可自主徵收並運用之財源，如地方稅之收入；後者之決定端視中央而定，如地方交付稅、地方讓與稅、地方債及國庫支出金(中央對地方補助款)等。

從用途分類，歲入可分為「一般財源」與「特定財源」，前者係供一般用途，如地方稅、地方讓與稅及地方交付稅；後者之用途則受限制，如地方債、補助收入及其他規費收入等。

從收入之時間分類，歲入可分為「經常財源」與「臨時財源」兩種，前者如地方稅、地方交付稅、地方讓與稅、補助款及規費收入等；後者如地方債與處分財產收入等。但此一分類比較不具客觀性，也較不實用。

三、歲入結構

由表 3-4 可知，地方歲收仍以地方稅佔 33.7% 為最大宗，其次地方交付稅佔 20.7%，另補助收入 16.0%、地方債收入 12.6%，以上四者合計即佔全部收入之 8 成以上。

地方稅、地方交付稅與地方讓與稅三者合計達 56%，即是地方之一般財源，換言之，地方之自主性不到 6 成，若僅看其地方稅收，則所謂「3 分自治」之言，誠然名符其實。

另從圖 3-1 來看，1985 年以來之歲入結構，地方稅在 1990 年達到最高之 41.6%，以後均在 40% 以下。地方稅收大致維持在 15.9-17.8% 之間，惟 1999 年有較大比率，達 20.1%。補助收入在 1985 年前有較大之比重，達 18.37%，惟 1990 年後下降至 15% 以下，1998 年後則有逐漸增多之趨勢。

表 3-4 1999 年度地方公共團體歲入結構

單位：億日圓，%

項目	決算額	結構比
地方稅	350,261	33.7
地方讓與稅	6,089	0.6
地方交付稅	215,041	20.7
以上一般財源小計	571,391	54.9
補助收入	165,990	16.0
地方債	130,733	12.6
其他	171,951	16.5
合計	1,040,065	100.0

資料來源：「地方財政白書」(2001 年度版)，總務省。

註：1. 1999 年度決算基礎，歲入額額(非純計額)。

2. 地方稅中，目的稅亦為指定用途，但因其所佔比率通常不大，仍歸在一般財源內。

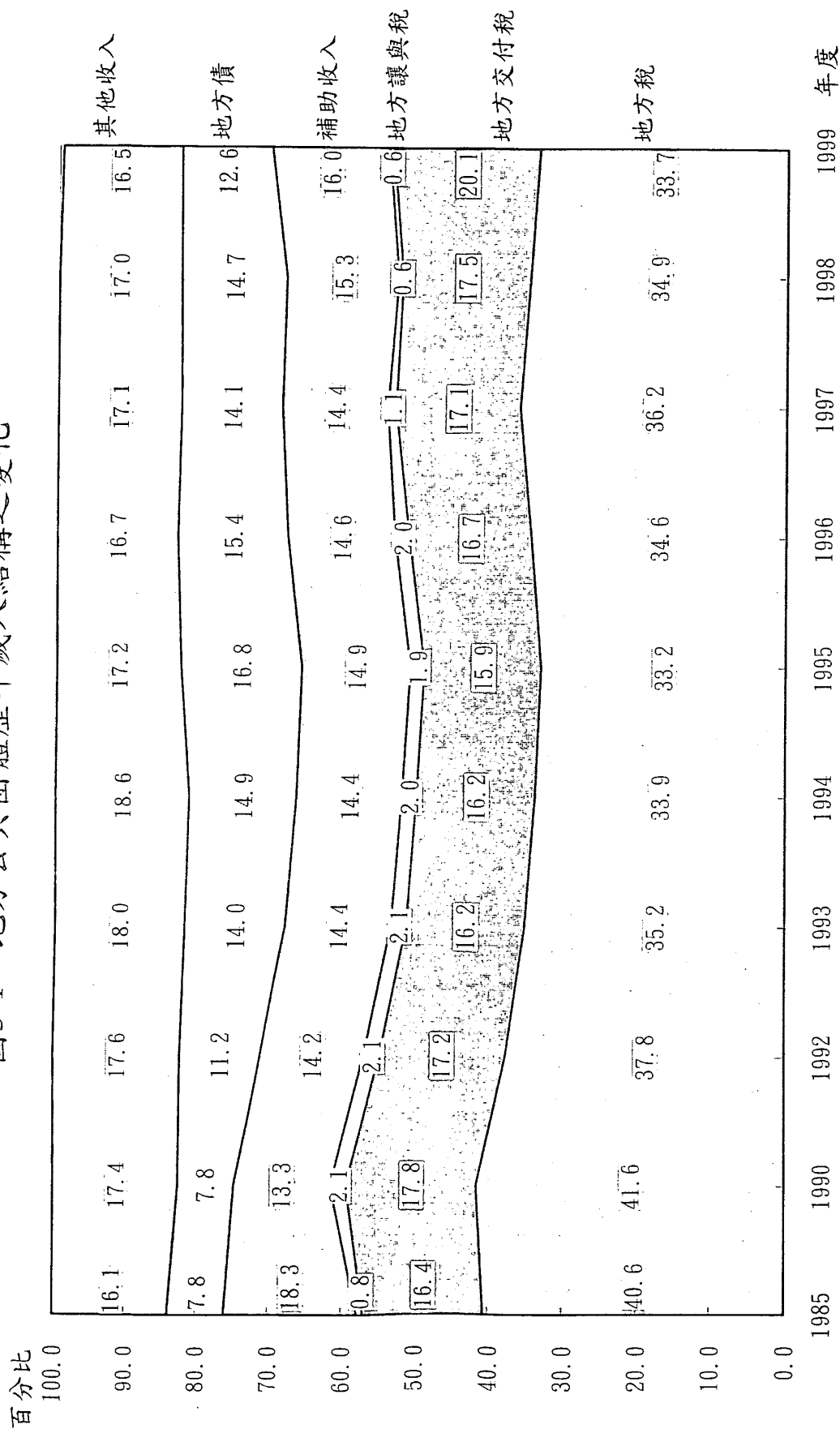
四、歲出純計額與租稅總額比例乖離現象

再從合併歲出與歲入之結構來看，1999 年度決算基礎之中央與地方歲出純計額為 163 兆 2000 餘億日圓，按最終支出主體而分，中央支出 63 兆 2,000 餘億日圓，地方支出 100 兆餘日圓，其比例為 38.7：61.3，大致而言，中央與地方之比重為 1：2(表 1-1)。

依據表 3-5，1999 年度中央與地方租稅總額為國稅 49 兆 2,139 餘億日圓，地方稅 35 兆 261 餘億日圓，合計共 84 兆 2,400 餘億日圓，其租稅總額中，中央佔 58.4%，地方佔 41.6%，大致而言，兩者之比為 2：1。

由上述可知，中央與地方在歲出純計額與租稅總額中，的確存在逆轉與乖離不合之現象(圖 3-2)。

圖3-1 地方公共團體歷年歲入結構之變化



資料來源：「地方財政白書」(2001年版)，總務省。

註：都道府縣及市町村政府間已扣除重複部份，且係決算基礎數字。

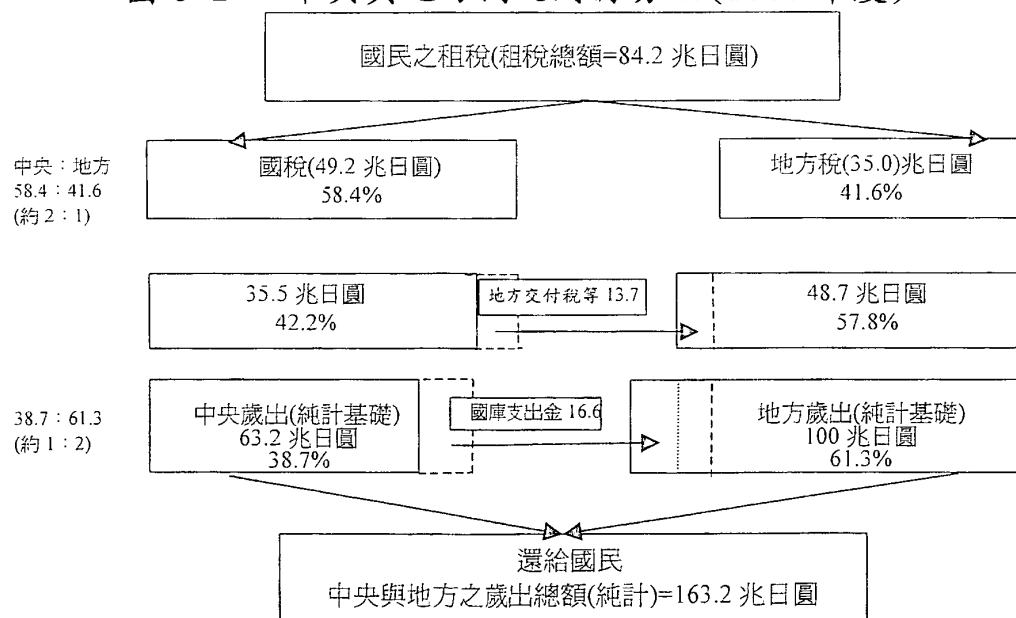
表 3-5 國稅與地方稅歷年度收入狀況

單位：億日圓，%

年度	租稅總額	國 稅		地 方 稅	
		金額	結構比	金額	結構比
1985	624,666	391,502	62.67	233,165	37.33
1986	674,792	428,510	63.50	246,282	36.50
1987	750,108	478,068	63.73	272,040	36.27
1988	823,107	521,938	63.41	301,169	36.59
1989	889,312	571,361	64.25	317,951	35.75
1990	962,301	627,798	65.24	334,504	34.76
1991	982,838	632,110	64.31	350,727	35.69
1992	919,648	573,964	62.41	345,683	37.59
1993	907,055	571,142	62.97	335,913	37.03
1994	865,398	540,007	62.40	325,391	37.60
1995	886,380	549,630	62.01	336,750	37.99
1996	903,198	552,261	61.15	350,937	38.85
1997	917,562	556,007	60.60	361,555	39.40
1998	871,199	511,977	58.77	359,222	41.23
1999	842,400	492,139	58.42	350,261	41.58

資料來源：地方財政白書（2001 年度版），總務省

圖 3-2 中央與地方間之財源分配(1999 年度)



資料來源：依據「地方財政統計年報」(2000 年度版)，地方財政調查會編，財團法人地方務協，2001.8 繪圖

第三節 財政運作之機制

一、財政制度

地方公共團體運作財政之機制同於中央，須遵守健全財政及議會監督等原則。在財政方面，如地方財政法第 3 條規定地方公共團體編製預算應依據法令規定，且應以合理基準計算經費，以及應依據所有資料正確掌握其財源，配合現實經濟狀況，計算收入等。在議會監督方面，如地方公共團體應於年度開始前，經議會決議通過（地方自治法第 211 條），為因應社經情勢變化，於必要時可提出補正預算（第 218 條第 1 項），為因應議會年度末解散等場合所需，亦得提出暫定預算案（第 218 條第 2 項），並設有繼續費及準備金等制度（第 212、217 條）。

二、預算制度

地方公共團體之預算制度係由「地方自治法」統一規定，基本上同於中央政府之制度（預算年度自 4 月 1 日起至次年 3 月 31 日止）。預算分成「一般會計預算」與「特別會計預算」兩種：其中特別會計預算尚分成按中央政府法令規定而設置及各地方公共團體任意設置兩種。由於各地方公共團體設置之一般會計與特別會計互有差別，在掌握地方公共團體之財政狀況時，通常都將其分成「普通會計預算」與「公營事業會計預算」兩種。

預算年度為一年制，自每年 4 月 1 日起至次年 3 月 31 日（地方自治法第 208 條）。

三、「普通會計預算」

「普通會計預算」係合併「一般會計預算」與「特別會計預算」中除公營事業會計外之部分而成。此為一般所稱之地方財政，並用於和中央之「一般會計預算」相比較。

四、「地方財政計畫」

依據地方交付稅第 7 條規定，內閣（相當於我國之行政院）應於每年 2 月前公佈次年度普通會計歲入歲出預估額，

並提交國會。其目的在使內閣掌握各地方財政狀況，此預估額之文書，通稱為「地方財政計畫」（表 3-6 及圖 3-3），係揭示標準水準之經費與收入，以表示其間之均衡狀況，而非推估各地方公共團體之實際收支預估額。2001 年度地方財政計畫簡表如表 3-6。

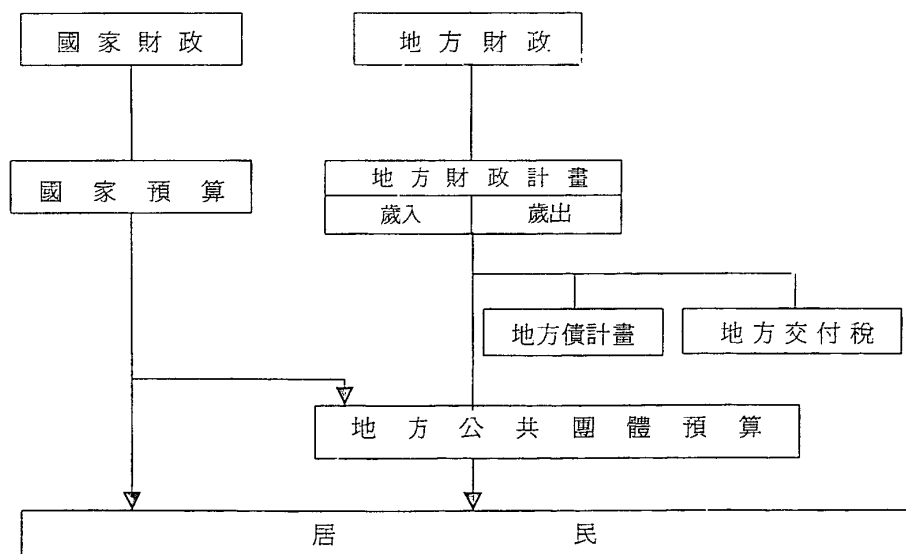
表 3-6 2001 年度地方財政計畫（簡表）

單位：億日圓，%

歲入			歲出		
項 目	計畫金額	構成比	項 目	計畫金額	構成比
地方稅	355,810	39.8	人事費	236,509	26.5
地方讓與稅	6,237	0.7	一般行政經費	205,994	23.1
地方例交付金	9,018	1.0	公債費	127,901	14.3
地方交付稅	203,498	22.8	維護修補費	10,165	1.1
國庫支出金	130,745	14.6	投資性經費	271,705	30.4
地方債	119,107	13.3	對公營企業撥款	32,697	3.7
規費收入	16,073	1.8	地方交付稅之非交付團體超出平均水準之必要經費	8,100	0.9
雜收入	52,583	5.9			
歲入合計	893,071	100.0	歲出合計	893,071	100.0

資料來源：地方財政白書（2001 年度版），總務省。

圖 3-3 地方財政計畫之地位



資料來源：「現代の地方財政」（新版），叢書名：有斐閣ブックス，和田八束，有斐閣 2000.7

五、公營事業會計

此係表示地方公共團體企業活動之收支，其內容如圖所示，計分為公營企業會計、收益事業會計及國民健康保險事業會計等共 8 種。其中公營企業會計係指地方公營企業之會計，其為按獨立會計計算，以公共福祉為目的所經營之企業，包括自來水、下水道、電力及瓦斯等。

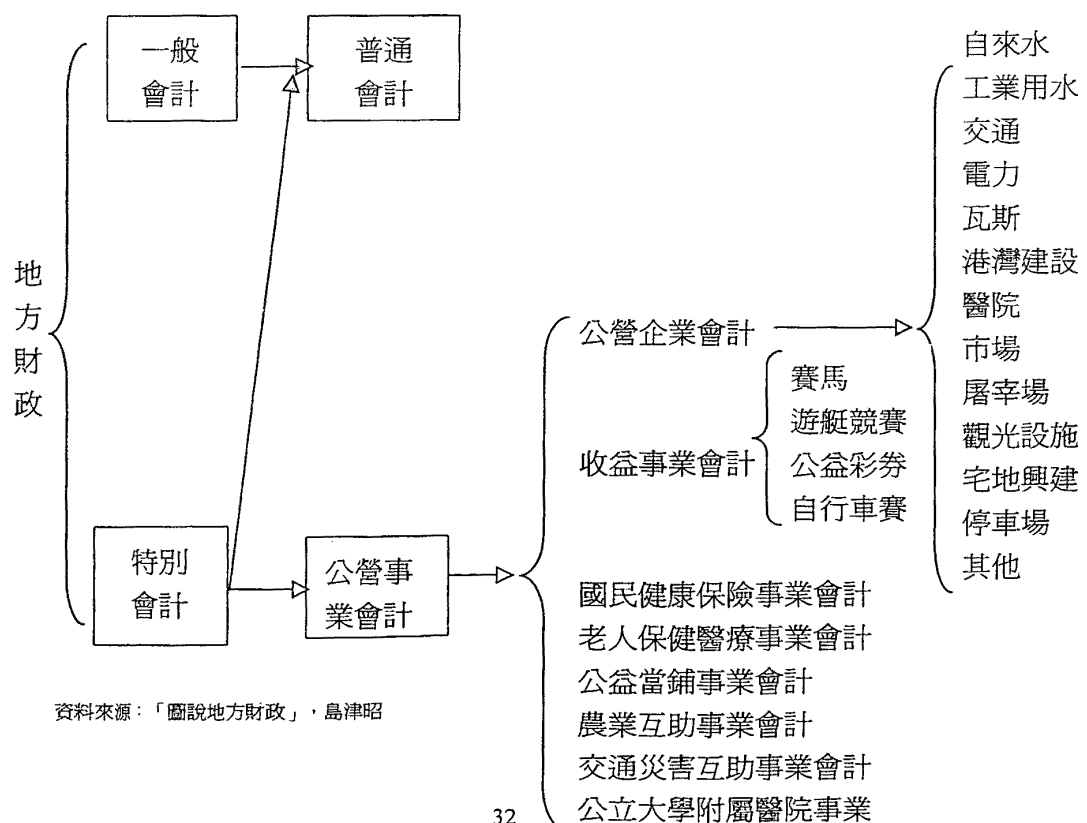
六、其他運作機制

(一) 地方公共團體依「災害救助法」之規定，為防災需要應提列「災害對策基金」(第 101 條)。所謂「依法律」，係指「災害救助法」。該法第 37 條規定地方公共團體應設置「災害救助基金」

(二) 依據「地方財政法」設置「財政調整基金」

地方財政法第 4 條之 3 規定，地方公共團體當年度地方交付稅額與基準財政收入額之合計數顯然超過基準財政需要額時，或該地方公共團體當年度一般財源額超過該地方公共團體前一年度一般財源額，且該

圖 3-4 地方財政之預算結構



超過數明顯超過該地方公共團體新增加之義務性經費時，應將其明顯超過額充當災害經費財源或作為填補災害所生之歲收減少。以 1999 年度為例，該年度底各級地方公共團體提列之「財政調整基金」餘額共 3 兆 2,003 億日圓，較 1998 年度末 3 兆 1,830 億日圓增加 0.5%。

第四章 90 年代以來推動地方分權之改革

第一節 前言

如第二章第一節所述，日本近代史總共經歷「明治維新」、「戰後改革」及「地方分權改革」等三次大改革，其中「地方分權改革」是起自 1989 年第二次臨時行政改革推動審議委員會提出之「中央與地方關係之報告」，從發端、研議到立法生效推動實施等各階段，前後歷經約 10 年，終於完成。

基本上推動地方分權係由內閣發動，再由國會決議附合，並由內閣配合國會要求，終於完成改變明治維新以來「中央集權型行政體系」，成為「地方分權型行政體系」，鑒於該「地方分權型行政體制」已建立完成，地方自治團體應如何迅速確立行政體系，且自主因應經社情勢之劇烈變化，成為未來各界矚目之焦點。

為明瞭第三次改革內涵，以下第二節先簡述其主要歷程，繼於第三節介紹其改革之背景與方向，最後於第四節以後彙總整理本次改革中有關地方財政之事項。

第三次改革有三大項歷程，一是國會通過「地方分權推動法」，二是內閣設立「地方分權推動委員會」，並編訂「地方分權推動計畫」，三則是立法通過「地方分權推動一括法」。

上述「地方分權推動法」係為取得法源依據而設，旨在規定推動地方分權之程序，並規定內閣應設置「地方分權推動委員會」，於向國會報告後公告之，並編訂「地方分權推動計畫」；該計畫明白指出：為建立中央與地方以地方自治為本旨之平等合作關係，應廢除委任機關事務，代之以地方自治團體為自我負責處理之自治事務與中央本應自行處理惟鑒於從國民便利性與事務處理之效率性觀點宜委由地方處理之法定受託事務等兩類。至於「地方分權推

動一括法」則是本此改革之具體成果。

第二節 改革歷程

本次改革計分如下 3 大階段：

一、第一階段：公布地方分權推動法（1995.5.19）之前

（一）第二、三次臨時行政改革推動審議會（1989～1993 年）

1. 提出「中央與地方關係之報告」（1989 年）

1989 年第二次臨時行政改革推動審議委員會向內閣提出「中央與地方關係之報告」，此為本次改革之緣起。

2. 設立「地方分權特例制度」（1992 年）

1990 年 10 月，內閣設立第三次臨時行政改革推動審議會，以繼續審議第二次臨時行政改革推動審議會之行政改革議題。該審議會於 1992 年 6 月提出「關於因應國際化與重視國民生活」之「第三次報告」，其中最重要之建議為設立「地方分權特例制度」，為提高地方之自主性與自立性，在一定範圍內，允許中央對地方之許可權限及補助金制度有特例之措施，並於同年 12 月經內閣決議通過。

3. 民間團體提出建言（1993 年）

在此期間，民間團體亦相繼提出建言，例如 1993 年 1 月「政治改革推動協議會」提出「地方分權之緊急建議」，「經濟團體連合會」亦於該年 2 月提出「面對 21 世紀之行政改革基本見解」，另於同年 4 月提出「對改善東京集中現象之見解」等建言。

（二）國會作成決議（1993 年）

給予推動地方分權劃時代之意義者，厥為 1993

年 6 月國會通過「推動地方分權之決議」。另該年 8 月，眾議院內設置「地方分權特別委員會」，9 月參議院內亦設置相同名稱之委員會，其後變更該委員會名稱為「參議院地方分權及規制緩和特別委員會」。

(三) 第三次臨時行政改革推動審議會提出「期末報告」
(1993)

1993 年 10 月，第三次臨時行政改革推動審議會向內閣總理大臣提出「期末報告」。該報告主要之內容，係以「放寬管制」與「地方分權」為兩大主軸，並體認地方分權之重要性與必要性，具體內容包括「調整中央與地方之角色」、「推動中央權限移轉地方」、「強化地方自治體之財政基礎」、「確立地方行政體制之自立性」、「推動地方分權法制化」。

(四) 訂定行政改革方針 (1994 年)

內閣接受上該審議會「期末報告」後，於 1994 年 2 月，決議通過「今後推動行政改革之方針」，該方針接受「期末報告」之建議，內容仍以「放寬管制」與「地方分權」為兩大主軸，在地方分權部分，更強調制定推動地方分權法之必要性。

(五) 地方公共團體之反應 (1993、1994 年)

1993 年 11 月，全國知事會、全國都道府縣議會議長會、全國市長會、全國市議會議長會、全國町村會，以及全國町村議會議長會等六地方公共團體所組成之「確立地方自治對策協議會」為反應地方意見，成立「地方分權推動委員會」。該會並於 1994 年 9 月完成「地方分權推動要綱」。爰地方六團體乃於 9 月分別向國會及內閣提出「推動地方分權之意見書」。

（六）地方制度調查會報告（1994 年）

地方制度調查會接受推動地方分權委員為之諮詢，於 1994 年 11 月向總理大臣提出「推動地方分權報告」，該報告建議中央制定地方分權推動法、設置地方分權推動委員會、作成地方分權推動計畫等。

（七）推動地方分權大綱方針（1994 年）

1994 年 5 月，內閣於「行政改革推動本部」下設立「地方分權部會」，該部會主要任務在於擬定「地方分權推動大綱方針」，要成員包括內閣總理大臣、內閣官房長官、總務廳長官、自治大臣、大藏大臣、建設大臣、農林水產大臣、厚生大臣等計 8 位，另加上代表地方公共團體與學者之 8 位專門員。

該部會於聽取各界及相關機關意見後，再整理專門員之意見，作成政府內部意見，於 12 月，由內閣決議通過「地方分權推動大綱方針」。該大綱方針之要點為：推動地方分權之基本理念，推動地方分權之基本方針（包括國家與地方公共團體之角色分擔、權限移轉之推動、財政基盤之整備、地方行政體制之確立）與未來推動之方向（包括擬定推動計劃、設置委員會、制定法律等）。

二、第二階段：地方分權推動法公布（1995.5.19）施行(同年 7.3 施行)以後

（一）「地方分權推動法」之制定、公布與施行

總務廳及自治省以地方分權推動大綱方針為基礎，展開檢討地方分權法草案。該草案於 1995 年 2 月經內閣會議議決，送交國會審議通過，於 5 月 19 日公布，7 月 3 日施行。

（二）「地方分權推動法」之概要

地方分權推動法之要點如下：

第一章為總則，包括：推動目的、推動地方分權之基本理念及中央與地方公共團體之責任劃分等。

第二章為推動地方分權基本方針，包括：中央與地方公共團體之角色分擔、推動地方分權之中央政策、確保地方財源及確立地方行政體制等。

第三章為編訂「地方分權推動計畫」。

第四章為設置「地方分權推動委員會」有關之事項。

最後於附則中規定本法效期 5 年，5 年後自動失效。

（三）設置「地方分權推動委員會」

「地方分權推動法」規定，總理府應設置「地方分權推動委員會」，其委員包括：委員長(日本經營者團體連盟副會長)、委員長代理(慶應義塾大學教授)、福岡市長(前全國市長會會長)、前神奈川縣知事(原橫濱國立大學教授)、東京大學教授、評論家(東京家政大學教授)、原宮城縣知事等共 7 名。

此外，該委員會內設立「地域建設部會」、「生活建設部會」等部會，以及「地方行政體制」、「補助金與財源」及「行政關係」等 3 個檢討組。

（四）「地方分權推動委員會」提出「期中報告」

「地方分權推動委員會」於 1996 年 3 月提出「期中報告—分權型社會之創造」。其要點如下：

第一章為總論，包括：推動地方分權之背景與理由、推動地方分權之目的、理念與改革方向、以及從納稅者與生活者之觀點推動地方分權。

第二章為中央與地方之新關係，包括：中央與地方角色分擔之基本見解、廢除委任機關事務制度、整理地方公共團體事務、處理原來委任機關事務、設立中央與地方公共團體間關係調整準則、必要管制、以及國庫補助負擔金與財源等。

第三章為改善地方公共團行政體制，包括：都道府縣與市町村之新關係以及行政體制之改善與中央之支援。

第四章為「地域建設部會」相關事項，包括：地域建設行政與土地利用以及地域建設行政與地區建設行政。

第五章為「生活建設部會」相關事項。

（五）提出「第一次建議」

「地方分權推動委員會」於 1996 年 12 月提出「第一次建議一分權型社會之創造」，其要點如下：

第一章為中央與地方之新關係，包括：中央與地方角色分擔之基本見解、廢除委任機關事務制度、地方公共團體事務之新見解、處理原來委任機關事務以及中央與地方公共團體間關係之新準則。

第二章為新地方自治制度之架構。

第三章為「地域建設與地方分權」。

第四章為「生活建設與地方分權」。

（六）提出「第二次建議」

地方分權推動委員會於 1997 年 7 月提出「第二次建議一分權型社會之創造」，其要點如下：

第一章 中央與地方之新角色分擔

第二章 中央與地方公共團體關係之調整準則

第三章 改革必要管制及地方派出機關

- 第四章 合理化國庫補助負擔金與確保地方稅財源
- 第五章 都道府縣與市町村之新關係
- 第六章 確立地方公共團體行政體制
- 第七章 推動地方分權之其他必要措施

(七) 提出「第三次建議」

「地方分權推動委員會」於 1997 年 9 月提出「第三次建議一分權型社會之創造」，其要點如下：

- 第一章 地方事務官制度之改革
- 第二章 關於進駐軍用地特別措施法之土地使用與徵收之事務暨進駐軍勞務者勞務管理之事務劃分

(八) 提出「第四次建議」

「地方分權推動委員會」於 1997 年 10 月提出「第四次建議一分權型社會之創造」，其要點如下：

- 第一章 委任機關事務制度廢除後之處理
- 第二章 中央干預之基準與委任團體事務之處理
- 第三章 中央與地方公共團體間紛爭處理制度
- 第四章 配合市町村規模移轉權限

(九) 「地方分權推動計畫」之內閣決議

地方分權推動法第 8 條規定，內閣必須作成地方分權推動計畫，並向國會報告後公告之。為此內閣乃以地方分權推動委員會提出之第一次至第四次建議為基礎，於 1998 年 5 月作成「地方分權推動計畫」。計畫之要點如下：

- 第一 推動地方分權之基本見解
- 第二 中央與地方公共團體之角色分擔與地方公共團體之新關係
- 第三 必要管制之改革與中央派出地方之機關
- 第四 合理化國庫補助負擔金與確保地方稅財源
- 第五 都道府縣與市町村之新關係
- 第六 確立地方公共團體行政體制
- 第七 推動地方分權之其他必要措施

(十) 提出「第五次建議」

地方分權推動委員會於 1998 年 11 月提出「第五次建議一分權型社會之創造」，其要點如下：

第一章與第二章為改革公共事業與非公共事業。

第三章為改革中央干預。

第三階段：地方自治法及相關法律之修正作業

上述「推動地方分權計畫」指出，推動地方分權所須法律之修正，以 1999 年提出國會為原則，內閣總理大臣於 1998 年 7 月內閣會議中，向各行政機關指示應儘速進行地方分權之法制化作業，各行政機關乃正式進行修訂地方自治法及相關法律之作業。

由於短時間內，必須修正完成數量龐大之法律，將推動地方分權之相關法律修正案，以合併案方式，提出國會，爰於內閣內政審議室內設置合併法案擔當室，處理法律修正案之統合作業。11 月，內閣設置地方分權合併法案擔當室，開始進行相關法律修正案之統合法制化作業。

除地方自治法與地方財政法等外，地方分權推動之相關法律多達 475 種，包括國土開發保全行政、土地建築行政、農林水產行政、商工行政、運輸資訊行政、公害自然環境行政、教育文化行政、社會勞動行政、保健環境行政、地方行政、秩序行政等之法律，範圍非常廣泛。

(一) 地方自治法之修正

地方自治法修正作業，由自治省負責。

(二) 相關法律之修正

前述高達 475 種個別法律之修正作業，由各主管機關負責，各主管機關擬定修正草案後，移至內閣地方分權合併法案擔當室，進行法律修正案之統合作業。

以上地方自治法及相關法律修正已合併成為單一法「地方分權の推進を圖るための關係法律の整理等に関する法律」(簡稱「地方分權推動一括法」)，並於 1999 年 7 月經國會通過，自 2000.4 起實施。

本次改革係從根本做起，以改造日本之政治與行政基本結構，堪足以和明治維新與戰後改革並駕齊驅，同居重要地位，爰被稱為第三次改革，除加強地方分權，強化地方自治外，亦為迎接 21 世紀新挑戰之準備。

表 4-1 推動地方分權之主要歷程

時間	推動地方分權之主要歷程
1989.12.20	第二次臨時行政改革推動審議委員會提出「國家與地方關係之報告」
1992.6.19	第三次臨時行政改革推動審議委員會提出「因應國際化與重視國民生活之行政改革」之「第三次報告」
1992.12.8	內閣會議決議「地方分權特例制度」
1992.12.22	政治改革推動協議會提出「地方分權之緊急建議」
1993.2.23	經濟團體連合會提出「面對 21 世紀行政改革基本見解」
1993.4.20	經濟團體連合會提出「對改善東京集中現象之見解」
1993.6.3	眾議院決議「地方分權之推動」
1993.6.4	參議院決議「地方分權之推動」
1993.10.27	第三次臨時行政改革推動審議委員會「期末報告」
1994.2.15	內閣會議決議「今後推動行政改革之方針」
1994.9.26	地方六團體提出「推動地方分權之意見書」
1994.11.22	地方制度調查會提出「推動地方分權之報告」
1994.12.25	內閣會議決議「推動地方分權大綱」
1995.5.19	公布地方分權推動法，並設置地方分權推動委員會
1996.3.29	地方分權推動委員會提出「期中報告」
1996.12.20	地方分權推動委員會提出「第一次建議」
1997.7.8	地方分權推動委員會提出「第二次建議」
1997.9.2	地方分權推動委員會提出「第三次建議」
1997.10.9	地方分權推動委員會提出「第四次建議」
1998.5.29	內閣通過「地方分權推動計畫」
1998.11.19	地方分權推動委員會提出「第五次建議」
1999.7.8	制定「地方分權推動一括法」
2000.4.1	實施「地方分權推動一括法」

第三節 推動地方分權之背景與方向

一、推動地方分權之背景

(一)中央集權型行政體系已不足以因應時代需求

自明治維新以來所建立之中央集權型行政體系，確實讓日本快速近代化並促進經濟發展，使其在短期內擠身世界先進國家之列。此固然有其功能，但亦產生過度重視全國一致性與公平性之缺失，以及忽視各地區不同條件所生多樣性的弊端，迫使各地區之生活與文化特性逐漸衰微。時至今日，中央集權型行政體系已不再符合時代需求與課題要求，其弊害已非常明顯。

(二)因應日益變化之國際社會

為提高中央政府各部門在日益變化之國際社會中，處理國際事務之能力，有必要推動地方分權，藉中央減少干預國內事務之程度，使其專心處理國際事務。

(三)配合改善東京單一地區集中化之弊害

為有效實現多樣分散型之國土建設，必須推動地方分權，將中央決定政治與行政之權限下放至各地方，如此尚可在各地區培育產業、行政、文化等專業人材，從而恢復各地區社會之活力，進而達成改善東京單一地區集中化之弊害。

(四)創建具有豐富特性之區域社會

鑒於將全國千篇一律的一致性與公平性等價值觀念強加於富有多元化價值觀之國民，已不再適合時代需求，爰應當將代表國民基本需求之行政服務，委由足以充分反應其需求之地區民眾，供其選擇決定。其結果縱然各地區水準產生某些差異，也應被認為是具有尊嚴之特性差別。

(五)因應高齡化與少子化社會之來臨

日本社會正快速高齡化與少子化，為因應人口結構劇烈變化，必須儘快擴建提供各種行政服務之體系。為此，必須建立公民營企業共同提供服務之服務網，其方法也就是在地方公共團體中，針對與居民具有切身利害關係之市町村政府，加強推動地方分權，以促進行政之綜合化與建立公民營企業協同合作提供服務之體系。

二、推動地方分權之做法

地方分權推動委員會曾將其推動地方分權之方向，定位為改善「中央」與「地方」、「國民」與「居民」、「全國」與「地區」，以及「整體」與「個體」間之不均衡。並以恢復「地方」、「居民」、「地區」與「個體」之權力為目的，扭轉過去過度重視一致性之「中央政府各省廳主導之縱向行政體系」為「居民主導具特性之綜合性行政體系」，其具體方向為：

(一)擴充自我決定之權力--放寬管制與實施地方分權

推動地方分權就是要減少中央干預，將權限由中央下放至地方，也就是要減少政府對民間之干預，要放寬管制，要扭轉「政府主導」為「民眾自律」。推動「放寬管制」與「地方分權」係扭轉「中央集權型行政體系」之兩大工具。此兩者須相輔相成，才能徹底推動第三次改革。

(二)建立新地方分權型行政體系之架構

新的地方分權行政體系其目的在於擴充地區居民之自我決定權限，因此下列三點是其主要架構：

1. 將中央與地方公共團體之關係由「上下」與「主從」關係提昇為「對等」與「合作」關係，為此，必須廢除委任機關事務制度，以做根本改革。

2. 截至目前為止，中央政府各省廳都利用其指揮監督之權力干預地方，為此，有必要縮小事前權威式的干預於最小必要限度內，並公正透明化規範中央與地方間之調整規則與程序。
3. 徹底執行「依法行政」，中央管理地方之方法應侷限於「事前之立法管理」與「由司法單位進行之事後司法管理」。

（三）確定地方公共團體之自治責任

地方分權型行政體系須儘可能明確區分中央、都道府縣與市町村各別擔負之功能與責任範圍，因此，改變中央集權型行政體系為地方分權型時，地方公共團體之「自治」責任範圍將遽然增大，在其決定政策的過程中，將負有廣泛邀請地區居民參與企劃的義務，使行政與居民互助合作關係更為增進與落實。同時其因應地區居民期待與批評的方式，也必須更為敏銳並具體。

（四）要求展現地方分權行政體系之效果

若中央與地方之關係由「上下」與「主從」改為「對等」與「合作」，且「中央省廳主導縱切劃一的行政體系」亦改為「地方分權型行政體系」，則其結果將產生下列變化；

1. 知事與市町村長不再定位為中央機關，而成為能夠敏銳因應地區居民民意之行政首長。
2. 各地方公共團體提供之行政服務將能迅速因應地區居民之多樣化需求，使地區居民具有自主選擇之特性。
3. 目前中央、都道府縣及市町村間所賴以維持「上下」與「主從」關係之報告、協議、聲請、許可、認可

及承認等事務均將大幅減少，從而節約許多人力、時間與成本。

綜上所言，若「中央集權型行政體系」改為「地方分權型行政體系」，則中央與地方之行政模式將大大改變，中央與地方之關係也將改變，從而地方公共團體之面貌也將跟隨改變，最終而言，地方公共團體提供居民服務之方式也改變。

第四節 推動地方分權改革在地方財政自主化方面所定之具體改革措施

如上所述，日本推動地方分權係從重新劃分中央與地方職掌事務、廢除委任機關事務制度、檢討中央之干預、推動權限移轉、放寬管制及確立地方公共團體行政體制等層面從事根本改革。茲就其在地方財政自主化方面所作具體改革措施，介紹如下：

一、中央與地方職掌事務之劃分--第三次改革之後

在 2000.4 第 3 次改革之後，依據「地方分權推動計畫」及「地方分權一括法」規定，中央與地方公共團體之事務劃分，如下：

(一)劃分中央與地方公共團體事務之原則

1. 中央應分擔之事務，主要包括以下三種事務：
 - (1)為使國家在國際社會上存續之相關事務
 - (2)宜全國統一規範，有關國民之各種事務，或相關地方自治基本準則之事務。
 - (3)應以全國規模與觀點實施之政策及事業（但以維持，並達成最低標準之基本社會資本建設之相關基本事項為限）之相關重要事務
2. 地方公共團體應分擔之事務，以地方公共團體自主、綜合且廣泛地分擔區域行政為原則。

(二)重新調整地方公共團體事務

除廢除委任機關事務制度外，並重新將地方公共團體處理之事務分為「自治事務」與「法定受託事務」。據此，地方自治法有關事務劃分之規定（第 2 條第 2 項）重新調整如下：

1. 自治事務(此為原則)：

定義「自治事務」為「地方公共團體處理之事務中，除法定受託事務以外之事務」。

依地方分權推動計畫之宗旨，廢除委任機關事務之同時，並應將中央之事務移轉給地方，成為地方公共團體之事務，始符合地方分權推動法之立法精神。

2. 法定受託事務(例外狀況)：

- (1)依法令規定，都道府縣或市町村所處理之事務中，屬於中央本來應處理之事務，惟從國民便利性或事務處理效率性之觀點，使其成為都道府縣或市町村之事務，並以法令規定者。
- (2)依法令規定，市町村所處理之事務中，屬於都道府縣本來應處理之事務，惟從國民便利性或事務處理效率性之觀點，使其成為市町村之事務，並以法令規定者。

以上所述，廢除委任機關事務後，其由地方公共團體繼續存在之事務計有 673 項，其中屬於地方公共團體之自治事項者計 398 項，屬於法定受託事項者計 275 項，另 20 項改歸中央直接執行事項，其餘 11 項則予以廢除（因部份項目屬多重，故加總後總數未必與 673 項相符）。

(三)法定受託事務之判定指標如下：

1. 與中央統治有密切關聯之事務。
2. 中央所直接執行之事務中，重要者如下：
 - (1)管理中央設置之公物、國立公園及園內指定物等之相關事務；園內輕微行為之許可等相關事務；園內特別地域・特別保護地區等之指定等相關事務。
 - (2)涉及廣泛區域之重要功能之治山、治水及天然資源適當管理之相關事務。

- (3)為保護環境，須對中央訂定環境基準及規制基準予以補充，使其更加完善之事務；與環境基準之類型相當（如水質與交通噪音等）之相關事務；設定總量規制基準之相關事務；監視空氣污染、水質污染、土壤污染、交通噪音狀況之相關事務。
 - (4)監督有重大影響信用秩序之金融機關等之相關事務。
 - (5)管制醫藥品製造之相關事務。
 - (6)取締麻藥之相關事務。
3. 給付依全國單一制度或全國統一基準所定給付金等相關事務：
- (1)為確保最低標準之生存條件，全國基於統一性、公平性與平等性所為給付金之支付等之相關事務。
 - (2)為全國單一之制度，且由中央支出、運營之保險金與給付金之支給等之相關事務。
 - (3)中央所為補償給付等之相關事務。
4. 為防止國民健康遭受侵害所進行之傳染病蔓延防治、醫藥品流通取締等事務。
- (1)防止法定傳染病蔓延之相關事務。
 - (2)取締公眾衛生上有重大影響之虞之醫藥品全國性流通之相關事務，包括取締醫藥品、食品、農藥等之相關事務。
5. 非基於精神障礙者本人同意之住院措施之相關事務。

6. 中央所為災害救助之相關事務。

7. 中央直接執行事務之一部分，其由地方公共團體處理，若僅處理該事務並無法達成目的者。

8. 與國際協定等有關，且在近期內已預定改革全體制度之事務。

二、財政負擔

依據地方分權推動計畫，為確立推動地方分權的體制，使中央與地方的關係由「上下」改為「對等」；由「主從」改為「合作」，必須從提高公共團體自主性與自立性的觀點，做到重新劃分中央與地方職掌事務、廢除委任機關事務、權限移轉等。為此，在中央與地方之財政關係上，則要根本檢討，做到充實並強化地方之財政基礎，使中央與地方行政更加簡單化與有效率，並提昇財政資金之使用效率，如從下列 3 方向著手：

1. 中央對地方補助合理化。
2. 現行中央對地方補助制度應改善運用與干預之方式。
3. 充實並確保地方稅與地方交付稅等地方政府一般財源。

本次改革在財政負擔方面仍維持經費應由地方公共團體負擔的原則，爰並未有改變。然因部份事務由中央移歸地方處理後，中央應亦將部分稅源移歸地方徵收，始稱允當。惟本次改革，因鑒於目前世界性經濟不景氣，中央政府財政狀況亦不佳，欲檢討重新劃分中央與地方之稅源配置並不適當，爰未對該課題著手檢討，而將此一課題留待以後，視經濟情勢之變化，待恢復景氣後，在中長期內檢討解決之（一括法附則第 251 條所定，如檢討中央稅源移轉地方即是其一例），仍為缺憾。

為彌補此一缺憾，此次改革在地方稅方面，乃從尊重地方自治團體課稅自主權之觀點，針對地方稅提出許多改革措施，以資確保並充實地方稅收；在地方交付稅方面，

則建立「意見表達制度」，以資確實反映地方之意見；在地方債方面，亦以尊重地方自治團體財政自主性之觀點，將允許發債之制度由「許可制」改為「協議制」，並針對協議內容儘可能予以法制化。另對於中央移轉或委讓給地方公共團體之事務或權限，其所需經費應由中央確保其地方稅與地方交付稅等必要之一般財源。以下於次節內簡述地方稅、地方交付稅及地方債等改革措施，至於詳細之措施，因涉及自主性結構，爰於次章內述之。

第五節 其他之地方財政改革措施

前述地方分權推動委員會於 1997.7 向內閣總理大臣所提之「第二次建議」中，針對如何充實並確保地方稅財源，提出具體建議，其內容包括地方稅、地方交付稅及地方債等，而 1999.7 國會通過之「推動地方分權一括法」亦遵循此一內容修訂相關法律，茲分述如下：

一、地方稅之改革措施

「第二次建議」及「地方分權推動計畫」鑒於下述歲出規模與地方稅收間的確存在著乖離不合之事實，爰建議政府應尊重課稅自主權，以求確保並充實其財源。此一事實即中央與地方在歲出純計中所佔比例約達 1 比 2，然租稅總額中，中央與地方所佔比卻為 2 比 1。歲出規模與地方稅收間的確存在著逆轉與乖離不合的現象(如第二章第二節所述)。

另依據政府稅制調查會之「期中報告」建議，為求充實地方稅收，應建立「所得」、「消費」與「資產」間取得均衡之稅收體系，以消除稅源分配不均之現象，建立稅收穩定之地方稅體系。

因此，在推動地方分權時，為使地方自治團體得以依其判斷與責任，使居民受益與負擔之關係更加明確，以資自主運用地方稅，乃要求做到擴大地方自治團體之課稅自主權。

為此，本次改革計有下列措施：

- (一)廢除法定外普通稅之「許可制」，改用「須事前同意之協議制」(詳後述第五章)。
- (二)新創法定外目的稅，以期居民受益與負擔的關係更加明確，並擴充地方公共團體選擇課稅之幅度(詳後述第五章)。

(三)依據舊法規定，若都道府縣民稅、不動產取得稅及固定資產稅等，不採用標準稅率，則應通知總務省，總務大臣並應對其下達指示等之制度，因不符合課稅自主權，爰均加以廢除。

(四)鑒於個人市町村民稅之負擔輕重應由居民自行決定之，且個人都道府縣民稅亦無限制稅率，為取得兩者之平衡，爰本次改革乃廢除個人市町村民稅之限制稅率。

二、地方交付稅之改革措施

在「第二次建議」及「地方分權推動計畫」中，對於地方交付稅所定改革措施為：有關地方交付稅(即中央統籌分配稅款)之分配與運用，應配合中央與地方職掌事務劃分之檢討與相關法令所定施加於地方公共團體職掌事務多寡變化，從裨益地方公共團體足資根據其區域實際需要，自主運作財政之方向出發，作到簡化地方交付稅計算方法(如修正係數之單位成本化)，而且應以促進地方公共團體發揮課稅努力，自主推動財政重建及行政改革之觀點，反應其財政需要。

為此，在「地方分權一括法」中，有關地方交付稅之改革措施，乃修正該法，對地方交付稅之計算方式，亦以更確實反應地方公共團體之意見為主，由此而生之制度即為「意見表達制度」(詳後述第五章)。

此外配合廢除委任機關事務制度，亦隨同廢除資料審查制度(地方交付稅法第5條第3款)。該法原本規定市町村長向都道府縣提出計算基準財政需要額與收入額之相關資料時，都道府縣知事應針對所提資料，於附加意見後，向總務大臣提出。此一規定即是本次修正地方自治法前，都道府縣所應執行之事務(即委任機關事務，如該附表3所列)，但因廢除委任機關事務後，該知事之職掌事務已不復存在。以上地方交付稅之改革措施，因涉及自主性結構，

爰歸次章詳述之。

三、地方債之改革措施

「第二次建議」及「地方分權推動計畫」中建議發行地方債之「許可制」應基於提高地方公共團體自主性觀點予以廢除，並從保持發行順利，保障地方財源，確保地方財政健全等觀點，實施發行主體與中央或都道府縣進行事前協議之制度，當協議成立時，則地方債之本利償還均享有特別之優惠，如可向政府系列金融取得公共性資金，且其利息費用亦得計入地方交付稅之基準財政需要額內(地方交付稅法第5之3條第3及4項)。而在協議不成立時，仍可發行地方債，但為確保其財政運作之健全，賦予該發行主體應向其議會報告之義務。以上地方債之改革措施，因涉及自主性結構，爰歸次章詳述之。

第五章 地方財政自主性之結構分析

如第一章第二節有關研究目的之敘述，本報告係從支出、收入及財政運作之自主性等三方面，探討日本地方財政之自主性結構，以下依此順序分析之。

第一節 支出面之自主性機制

一、地方公共團體支出之需求係肇因於其為執行地方職掌事項所需經費支出，而有關地方職掌事項，不論在第三次改革之前或之後，均由地方自治法鉅細靡遺明定之，爰其支出要求非常明確，此亦為實施地方自治提供相當堅實之基礎。然依第三章第一節有關歲出項目分類及結構之介紹，可知地方公共團體之支出中，負有支出義務性之經費比例高達45.0%。為此，其財政運作似較為欠缺彈性，亦較為欠缺自主性。惟因支出係依法律規定而為，義務明確，可免紛擾，亦有其優點。地方財政支出面之自主性，應朝何種意義追尋，其真正意義為何？似不如收入面課稅自主性明確。

二、利用編製平衡表進行歲出分析

為了解各地方公共團體執行歲出之預算、決算等財務狀況，從來就有學者利用第三章第一節所述方法加以分析，惟近年來流行運用編製平衡表的方法，除可滿足民眾瞭解政府財務狀況與施政責任是否相結合外，亦可驗證地方政府財政負擔與受益是否符合世代間公平。目前編製平衡表之狀況如下：

(一)地方公共團體中，熊本縣首先採用編製平衡表的方法，進行歲出之分析，並予以公佈，使居民快速了解該地方公共團體之資產與負債狀況，以完成其會計說明責任，並成為地方公共團體自主採用的分析方法。但因自主採用，欠缺編製之基準，以至於地方公共團體相互之間仍難以比較財務狀況。

(二)針對此一狀況，總務省為了能夠綜合且長期掌握各地方公共團體之財政狀況，從而設立「地方公共團體總合財政分析方法調查會」，據以檢討研究如何編製平衡表，惟其研究之分析方法對地方公共團體並不具約束力，目前仍是由各地方公共團體視其情況斟酌使用。目前公佈平衡表之地方公共團體如下：

表 5-1 公佈平衡表之地方公共團體

年度	地方公共團體
1987	熊本縣
1997	三重縣、藤澤市
1998	宮城縣、廣島縣、古河市、四日市市、尼崎市、宗像市、白杵市
1999	東京都、神奈川縣、山梨縣、滋賀縣、京都府、鳥取縣、札幌市等 20 縣市
2000	岩手縣、秋田縣、福岡市等 7 縣市

資料來源：「地方財政制度」，青木信之，株式會社ぎょうせい，2000.9

第二節 收入面之自主性機制

一、地方稅自主性之機制

基本上地方稅之架構係由地方稅法所決定，在第三次改革前之地方稅法，雖說是全國一致的，但仍有部分稅目與稅率，可具體表現課稅自主權，例如「採許可制度之法定外普通稅」與「限制稅率」等。本次改革，基本上應配合中央事項移轉地方，將中央部分稅源移歸地方，始稱允當，惟鑒於當前財經狀況不甚良好，此一課題已被迫延至未來中長期內始予以檢討，當前所採取之具體因應方案，唯有從提升課稅自主權觀點，對地方稅施予部分改良而已，其具體措施如下：

(一) 法定外普通稅由「許可制」，改為須事前同意之「協議制」

過去的許可制，其許可之條件極為嚴苛，且基本精神係為維持全國一致性，而非提升課稅自主性。新制之事前協議制，原則上除下列情況外，均給予同意(地方稅法第 5 條第 3 項及第 669 條)：

1. 其課稅標準與國稅或地方稅相同，且因其實施明顯過度加重居民之負擔。
2. 因其課稅而重大妨礙地方公共團體間物資流通。
3. 明顯有違背於中央之經濟政策。

鑒於地方稅目之設置不論普通稅或目的稅(詳後述)均有更多自主性之規定，爰在地方分權推動一括法頒布施行後，各地方公共團體莫不成立各種研究會致力於推動設置新稅目，以確保自主性財源，一時間風起雲湧，如雨後春筍。在 2001 年 9 月前各地方公共團體設置研究會之情形如下：

1. 47 都道府縣當中，除群馬縣之外，均已設置研究會。
2. 在市町村中，因其財政規模較都道府縣小，較無財力，惟仍有近 30 個已經著手設置研究會。

具體而言，神奈川縣之「臨時特別企業稅」及山梨縣河口湖町之「釣魚稅」等均是成功之案例。而尚在「紛爭處理委員會」處理之橫濱市「勝馬投票券發售稅」亦引起廣泛之注意。此外，東京都港區之「香煙自動販賣機稅」及該都杉並區之「購物袋稅」等均尚在檢討中。

截至 2000 年 4 月實施「推動地方分權一括法」前，各地方公共團體實施法定外普通稅之情況，如表 5-2：由該表可知，都道府縣中計有 13 團體課徵石油價格調整稅、核能燃料稅及核能燃料物資處理稅等，總稅收為 206 餘億日圓，而在市町村方面計有 6 團體

課徵砂礫採取稅及別墅持有稅，總稅收近 212 億日圓，另有經許可課徵而未課到稅收者(如商品票據發行稅)則不包括在內。

表 5-2 法定外普通稅課稅狀況

單位：個，百萬日圓

都道府縣			市町村		
項目	團體數	收入額	項目	團體數	收入額
石油價格調整稅	1	892	採取砂礫稅	5	115
核能燃料稅	11	15,405	別墅持有稅	1	416
核能燃料物資處理稅	1	4,350			
合計	13	20,647	合計	6	532

資料來源：「地方財政白書」(2001 年度版)

註：1999 年度決算基礎之資料。

(二)新創法定外目的稅制度

目的稅係指其財源用途經指定者，通常目的稅並非以獲取稅收為第一目的，而是解決施政問題的手段。鑒於目的稅可使居民之受益與負擔關係更為明確，且可擴大課稅選擇之範圍，爰於法定目的稅之外，新創目的稅，稱為「法定外目的稅」，以資因應，其亦為須同意之事前協議制，其同意之條件同於法定目的稅(地方稅法第 5 條第 7 項及第 731 條)。

新創法定外目的稅自 2000 年 4 月實施以來，已有成功案例，前述之山梨縣河口湖町「釣魚稅」即其一例。

(三)標準稅率與限制稅率

地方稅主要架構係由地方稅法所定，地方公共團體徵收地方稅時，其稅目與稅率須另訂「條例」以為依據，地方稅法所定稅率概分為標準稅率(限制稅率)及固定稅率兩種，凡定為標準稅率者，其實際徵收之稅率可在標準稅率之上，限制稅率之內的幅度內課徵地方稅，凡有財政上特別需要，可以條例訂定超過標準稅率之稅

率，據以課徵地方稅。超過標準稅率課徵地方稅之稅收稱為「超過課稅」，其稅率則稱為「超過稅率」。依據舊地方稅法規定，凡有超過稅率者，應將其情形報中央總務省備查，惟第三次改革之後，已廢除該制度。

標準稅率係地方公共團體計算其基準財政收入額之稅率。目前各地方公共團體運用超過稅率之情形如表 5-3：

表 5-3 超過稅率課徵情形

單位：個，百萬日圓

都道府縣			市町村		
項目	團體數	收入額	項目	團體數	收入額
法人都道府縣民稅	46	81,947	市町村民稅	1,463	223,930
			個人均等部分	22	27
			法人均等部分	578	14,020
			法人部分	1,446	209,884
法人事業稅	7	80,820	固定資產稅	279	42,419
			土地	279	12,614
			房屋	279	18,351
			折舊資產	279	11,454
			機車稅	34	439
			礦產稅	14	11
			入浴稅	2	24
合計		162,767	合計		266,823

資料來源：「地方財政白書」（2001 年度版），總務省。

註：1999 年度決算基礎之資料。

另依據行政命令解釋，若有某些稅目已採用超過稅率課徵，則其他稅目之稅率不可低於標準稅率，蓋若能如此，則喪失租稅課徵之普遍性與公平性原則，若地方公共團體有能力對某些稅目低於標準稅率課稅，自不符合前述有財政特殊需要之要件。換言之，實施超過課稅必須有合理之財政需要。

(四) 固定資產評價問題

固定資產評價並不在本此改革之列，惟因其評價公正性與否將影響租稅徵收之公平，鑒於國內地價稅之

地價評定有部分缺失尚待解決，爰亦介紹之，以供參考。

地方公共團體課徵固定資產稅時，有關地價評定問題具有一套完善制度可供遵循，運作良好，惟在泡沫經濟時期，因地價飆漲，地價跟隨市場變動調整之結果，使土地持有人之固定資產稅負沉重，須由政府另訂權宜措施、分次逐漸調升，減少固定資產持有人之稅負。此種情形與我國有很大之差別。

現行國內地價稅之課稅地價，係以公告地價作為課徵之依據，而公告地價是每 3 年重新公告一次，必要時得延長之。其評定程序，依平均地權條第 15 條、第 46 條及同條例施行細則第 64 條規定，係先由直轄市或縣(市)主管機關分區調查最近一年之土地買賣價格或收益價格，再依據調查結果，劃分地價區段並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表，再以該土地現值表，作為評定公告地價之參考。

由於地價之評定需經地價評議委員會評定始得公告，歷經數十年實際運作的結果，地價評議委員會成員，對於影響地價評定的公正程度具有相當的影響力；而地價於評議過程中，受到主觀之見解或政治因素、人民租稅負擔輕重等等的考慮，往往不能充分反映一般市價動態，以致於長期以來，公告地價即有偏低之現象。

茲簡要介紹日本固定資產價格評定之方式，以供參考。

1. 固定資產評價須全國一致，以免不同市町村間失去均衡，導致決定地方交付稅之基準財政收入額產生不同基礎，從而影響其分配。為此乃由總務省公佈全國一致共通之評價基準，稱為「固定資產評價基

準」，以供全國各地方公共團體遵循辦理。在 1962 年，該基準之法律效力僅「供參考辦理」而已，而在 1962 年之修改，將其效力提升為「必須遵照辦理」，若有違反，將影響其分配地方交付稅之權力。

2. 主要架構

- (1) 市町村長應依據「固定資產評價基準」，並由固定資產評價員做成評價調查書，據以評定固定資產之價格(地方稅法第 388 條第一項)。
- (2) 「固定資產評價基準」係總務省規定之固定資產評定基準及實施方法與程序，並經公佈週知。
- (3) 固定資產評價員接受市町村長指揮以正確評價，由市町村長就具有專業知識與經驗之人士選任一人，經議會同意後任命之。另設置固定資產評價輔助員多人，以輔助固定資產評價員，其為一般職員，通常由稅務人員兼任之。
- (4) 都道府縣若認為市町村未合理妥適依據上該基準，辦理固定資產評價，則應要求其修正已登錄於固定資產課稅底冊之固定資產價格。

二、地方交付稅自主性之機制

如前述，地方交付稅係合理計算地方自治團體基準財政需要額不足基準財政收入額之數（簡稱財源不足額），按此不足額由國稅收入中提撥一定比例填補之。因此，財政能力較差之地方自治團體能夠取得較多之交付稅，此乃因其制度設計使然。有謂此制度使財政能力較差之地方自治團體忽略致力於財政健全化，甚至妨礙其戮力課稅，確保其自主財源。然事實上，該制度對此有極為細膩之設計，以下分析之：

（一）法定外普通稅不計入基準財政收入額

地方自治團體之基準財政收入額係按其普通稅收入及汽車取得稅與輕汽油使用稅等收入計算之，其中普通稅排除法定外普通稅。因地方稅有法定普通稅與法定外普通稅兩種，後者係各該地方自治團體配合地方自治團體之特殊財政需求，獨自判斷，據以開徵之稅目，除須有明確之課稅客體，並有相當之財政需要等條件外，在手續上尚須與總務大臣取得協議。開徵法定外普通稅係戮力課稅之表現，為避免阻礙地方自治團體課稅誘因，計算基準財政收入時，僅列入法定普通稅（地方交付稅法第 14 條）。

（二）按標準稅率計算基準財政收入

地方稅稅率有標準稅率與限制稅率兩種，後者係為因應地方自治團體特殊財政需求而由其向總務省申請核准後適用（惟第三次改革之後，已改成不須總務省核准即可適用），計算基準財政收入額時，僅列標準稅率之收入（地方交付稅法第 14 條），可避免減損其課稅努力。

（三）都道府縣以 80%（市町村按 75%）計算基準財政收入

計算基準財政收入額時，都道府縣之法定普通稅＋汽車取得稅＋輕汽油使用稅之收入尚須乘上 80%，市町村之法定普通稅＋汽車取得稅交付金之收入尚須乘上 75%（此簡稱為基準稅率），此係鑒於計算基準財政需要額，並非針對地方自治團體之所有財政需要予以網羅在內，相對地乃在計算基準財政收入額時，予以打折計算。

地方自治團體未計入基準財政收入額之部分通稱為保留財源，此係其可自由運用之一般財源。縱然基準財政需要額具有相同水準之地方自治團體，若其地方稅收入較少，則保留財源也較少，財政彈性也較小。

相對的，若其地方稅收入較多，則保留財源也較多，財政彈性也較大。故此機制具有激勵其課稅努力之誘因。

保留財源可供其配合區域特性，自主推動各項未列入基準財政需要額內之建設，最能表現地方自治之自主性。換言之，具有全國共通性之行政推動經費與財源係由基準財政需要額與收入額支應，至於因應其區域性自主性建設之經費與財源則由保留財源支應。故都道府縣以 80%(市町村按 75%)計算，其餘努力徵稅之收入均歸其自主運用，不列入計算基準財政收入內，此項機制可激勵地方自治團體致力徵稅，以獲取所有可能增加之財源。基準稅率之設計具有重要意義。

(四) 以客觀資料計算基準財政收入額

計算基準財政收入額之各稅收入時，並非以實際數，而是以客觀資料為基礎予以計算。

地方自治團體於計算基準財政收入額時，若按其收入實際額，則地方稅收較多之地方自治團體因其具有較多之基準財政收入額而怠於課稅，相同地，地方稅收較少之地方自治團體因其具有較少之基準財政收入額，然可由地方交付稅獲得彌補，而怠於課稅。如此將使地方自治團體之一般財源收入欠缺表現課稅努力之不同而生之差異，甚為不合理，更有阻礙其戮力課稅之反效果。因此，計算基準財政收入額時，不能以收入實際數，而須以客觀性資料為之。

如計算都道府縣居住者繳納之縣民均等稅係按上年度均等稅課稅基礎之納稅義務人數計算（地方交付稅法第 14 條第 3 項及省令），但該人數並非其上年度之實際納稅義務人數，而是按政府相關機關調查所得之「市町村稅課稅狀況調查」資料累加計算。至於針對都道府縣法人課稅之縣民均等稅亦係以此精神，按

上年度法人均等稅課稅基礎之納稅義務人數計算，該人數並非其上年度之實際納稅義務人數，而是政府相關機關調查所得之「都道府縣稅課稅狀況調查」資料據以計算。

當然，地方稅稅目中，如輕油領用稅，與地方自治團體努力課稅無關，自可按實際稅收數計算之。

（五）意見表達制度

此外該地方交付稅依據「地方分權推動一括法」1999 年 7 月規定而修法設置之「意見表達制度」亦於 2000 年度起適用（法第 17 之 4 條）。以實施第 1 年度之 2000 年度為例，自 2000 年 7 月以來，各自治體提出之意見件數達 429 件，其中都道府縣提出 204 件，市町村提出 225 件，有關涉及修法事項者計有單位費用等 157 件，其餘為不涉及修法者。就總務省之處理結果而言，在 157 件(103 項)中，經總務省核定採用並透過修法作業完成修法者計有 33 項，包括：中等教育學校學生數計入「私立學校學生數」內、農業生產法人數計入「農家數」內、增加資訊管理及資訊科技相關經費之單位費用，以及市町村都市計畫審議會經費亦納入單位費用內等。

過去每年都由總務省定期或不定期聽取地方自治團體希望改進之意見，對其意見亦有相當程度之尊重，惟因地方自治團體仍有其意見未獲充分反映之呼聲，爰地方分權推動委員會於「第二次建議」中提出「有關地方交付稅之計算方法，為求更進一步確實反映地方自治團體意見，並增加處理過程之透明度，應就地方自治團體針對地方交付稅計算方式提出改進之制度予以法制化」之建議，地方自治團體意見除須經總務省彙總整理外，並須向總務省之地方財政審議會¹報告，因此，地

¹ 地方財政審議會負責地方交付稅相關政策之審議，係由熟稔地方自治之專家

方自治團體所提意見均經公開討論，此即「意見表達制度」。鑒於法制化與公開化之意見表達制度可節制過去一向只顧自己團體利益之意見表達，因此，除可減少總務省之工作量外，也可使意見更趨於針對制度內容之建言，以提昇制度效率與品質。

三、地方債自主性之機制

如前所述，為提升地方公共團體財政自主性，本次改革已廢除地方債許可制度，並從保持發債順利，保障地方公共團體財源，確保地方財政健全性等觀點，改為須同意之事前協議制度，至於同意之標準則應由總務省於每年編訂公佈，以供遵循(但為配合財政結構改革與財政健全化之年度目標，本制度自 2006 年度起才實施，在此之前仍維持原先之許可制度)。爰新制度下地方債之發行係由地方公共團體自主判斷決定，其具有自主性機制之功能，極為明確。因為舊制度之下，若未經總務大臣或都道府縣知事許可，則不可能發行公債；但在未來新制度之下，只要進行協議，並經向地方公共團體之議會報告，既使未得總務大臣或都道府縣知事許可，亦可發行地方債。其間之差別在於取得總務省同意之發行可享受公共資金提供之支援，且本利償還費計入地方交付稅之基準財政需要額內，而未取得總務省同意之發債則不能享受該等優惠(圖 5-1)。

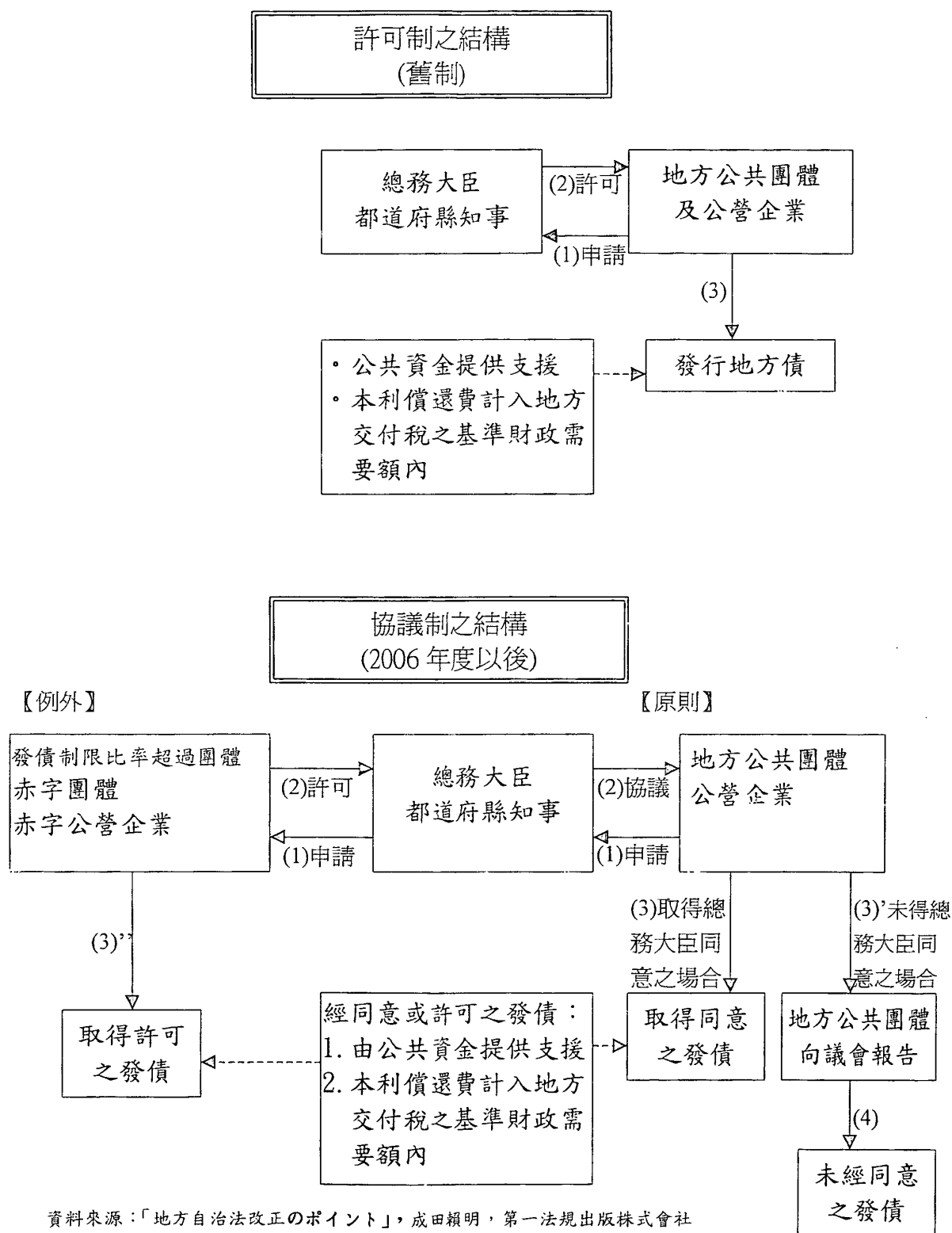
惟本制度至未來 2006 年度間，對於發行地方債亦有些變通措施，亦即為配合 2006 年度採行協議制度，對於已確保財政健全之地方公共團體所發行地方債之許可，只要發債限制比率等合乎規定，則總務省均配合其申請予以許可。

由此可知，日本對於地方政府運用地方債調度其不足財源之做法是採取相當支持與鼓勵之態度。

學者 5 人，經眾參兩議院同意後由內閣總理大臣任命組成，其中 3 人係由地方六團體(全國知事會、全國都道府縣議會議長、全國市長會、全國市議會議長會、全國市町村長會、全國市町村議會議長)所推薦。

反觀我國，因已制定地方制度法，有關發行地方債之財政事項係屬地方自治事項之一，縣市政府發行地方債之法源已有依據，惟縣市政府發行地方債仍須訂定條例，以資遵循，然因目前各縣市政府仍未訂定條例，欲以此取得財源應急，實緩不濟急，且其向公營行庫或銀行辦理借款，不僅手續簡便，尚可掌握作業時程，爰目前縣市政府都以借款解決，鑒於融通資金管道只有一途，缺乏多樣選擇之途徑，似宜考慮給予鼓勵做多樣化選擇之空間。

圖 5-1 「地方分權一括法」施行後地方債之協議制與許可制結構



資料來源：「地方自治法改正のポイント」，成田頼明，第一法規出版株式會社

第三節 財政運作之自主性機制

一、地方公共團體實際運作地方財政，在籌編或執行預算時，應遵守民主政治原理之議會監督原則，以及財政原理之健全財政原則，此均同於中央之財政運作，惟仍有異於中央之處，如準備金之編列，在中央屬視實際狀況編列，但在地方財政，為因應實際執行需要，係由地方自治法規定必須編列。且相關法律中亦另有強制性編列各種準備金之規定。如第三章第三節所述「災害救助法」規定之「災害對策基金」以及地方財政法規定應設置「財政調整基金」等均為因應臨時財政需要或防災所需，以提高地方公共團體自主運作財政之需求。

此外，為避免預算因議會提案增加金額，造成預算無限制膨脹，中央政府對於議會之預算增加金額決議權或提案增加預算案之權利，均加以限制。然在地方財政上，此一種限制未必如此嚴格。因此，地方自治法第 79 條規定允許議會擁有增加金額之修正權，惟仍不得侵犯地方公共團體首長之提案權。

二、除上述法定之措施外，地方財政實際運作時，亦如同中央，常有要求行政與財政改革之呼聲，為此，在本次改革過程中，即推動了下述行政與財政改革措施。

鑒於 1990 年代初期泡沫經濟結束後，中央與地方之行政財政狀況均極為惡劣，各界均要求政府勵行行政改革與財政結構改革。對於與居民生活息息相關之地方公共團體之要求更是殷切。為此，在 1994 年 10 月第三次改革過程中，當時自治省（現已改為總務省）即發布「地方公共團體推動行政改革之方針」，以賦予地方公共團體推動行政改革之責任，從而檢討機關組織存廢、精簡組織員額與調整職員薪俸等方面，進行政府再造。

在 1997 年 11 月，自治省更依據「地方分權推動委員會第二次建議」修改上述方針，重新檢討行政改革大

綱，並設定組織與員額管理之數值目標，以資充實內容，成為「因應地方自治新時代之地方公共團體行政改革方針」，並通知地方公共團體自主綜合辦理。截至 2000 年 3 月底，依據自治省改革大綱公佈員額管理並設定數值目標之地方公共團體狀況如表 5-4。

**表 5-4 地方公共團體公佈員額管理
並設定數值目標之狀況**

單位：個，%

項目	團體數	已設定並公佈之團體			
		2000 年 3 月底		1999 年 3 月底	
		團體數	比例	團體數	比例
都道府縣	47	47	100.00	43	91.5
政令指定都市	12	11	91.7	8	66.7
市(政令市除外)	659	403	61.2	252	38.2
町村	2,558	955	37.3	432	16.9
特別區	23	20	87.0	18	78.3

資料來源：「地方財政制度」，株式會社ぎょうせい，2000.9

三、地方自治之精神

照說地方自治之行政與財政活動原本應依據地方自治之宗旨，由各地方自治團體與其居民依其判斷與責任自治之。在地方財政方面亦復如此，為此，在地方自治法中即規定地方公共團體執行其職務時，應致力增進居民福祉，以最小經費獲得最大效果(第 2 條第 14 項)，並規定地方公共團體應致力於精簡其組織、簡化其運作，以求其團體規模妥適運作(同條第 15 項)

為實現以上宗旨，該法亦規定經 50 分之 1 以上居民之連署，得依政令規定行使創制複決權，要求其團體首長制定或複決條例(第 74 條)。

針對上述規定，當地方財政運作產生巨額赤字(都道府縣 5%，市町村 20%)，無法自力進行財政重建時，得依「促進地方財政重建臨時措施法」規定，經議會

決議，就該團體全部或一部，申請總務省指定為「財政重建團體」，並應擬定重建財政之「財政重建計畫」，送請總務省許可。經認可者總務省得賦予達成財政重建之必要條件，該地方公共團體籌編預算時應依據上述重建計畫辦理，且受總務省所定各項達成財政重建必要條件之限制，因此，將嚴重影響其對居民之服務，降低為民服務功能，其情形類似民營企業因經營不善，遭受清算重整之宣判一樣，該法在 1955 年制定以來之執行狀況如下：

表 5-5 「促進地方財政重建臨時措施法」執行狀況

單位：個

項 目	1955 年度 末實質收 支赤字團 體	1956 年 度末財政 重建團體 數	至 1999 年度末之狀況		2000 年 4 月 之重建 團體數
			重建團體數 認可團體數	結束重建數 結束團體數	
全部適用團體		553		553	
部分適用團體		35		35	
準用團體		8	288	295	1
合計	1,558	596	288	883	1

資料來源：「地方財政白書」(2001 年度版)，總務省。

目前唯一僅剩之財政重建團體只有福岡縣赤池町一個。

地方公共團體首長鑒於地方財政若陷入重整地步，則不僅惡名昭彰，對居民提供服務之功能亦將大為降低，失去居民之信賴，並斷送首長之政治前途，因此地方公共團體首長莫不兢兢業業，防止財政陷入重建地步。

「地方財政促進重建臨時措施法」之規定不似課稅自主權可積極促進地方公共團體運用其自主權運作財政，而是消極地對地方公共團體之不作為予以規範，鑒於其效果非常顯著，爰亦介紹以供國人參考。

在日本從未聽聞地方政府放任健全財政於不顧，

亦未聽聞有合法稅收而不積極課徵，只以民眾選票為考量之情事，其原因恐係上述「地方財政重建促進臨時措施法」之規定使然。因此像我國民眾「只要服務不要稅負」之情形，自然無從發生。

四、地方財務協會

地方財務協會係為協助地方政府自主建立健全之地方財稅制度，以資完成地方自治之建制，而於 1949 年由各 47 都道府縣及各政令指定都市為正式會員所組成，其主要任務為(一)地方財稅制度之研究調查與啟蒙宣傳，(二)為運作地方財稅制度，居於中央官署與地方公共團體間進行聯絡協調，(三)對地方公共團體財政運作給予協助，(四)舉辦各項研究會與講習會，(五)發行各項地方財稅之圖書與印刷品。由於其 2000 年度實際參與各項講習之人數高達 5,000 餘人，2001 年度出版品達 70 餘冊，可知各地方公共團體地方財務之運作已更加順遂。

第六章 心得與建議

一、心得

- (一)地方財政體系博大精深，涉及中央與地方職掌事項、租稅劃分及中央與地方間財政調整等問題，相較於中央政府之財政問題，較為複雜繁瑣。日本因長期以來即有專責機關進行專業、長期且深入之研究，不僅各項資料完備，且成果亦極為明顯。
- (二)推動地方分權鞏固地方自治，可使中央避免將全國劃一之價值觀念強加於多元化之地方，提升地方政府因應居民需求，並使中央專心處理國際事務，從而提升中央因應世界變局處理國際事務之能力。
- (三)欲使地方財政自主運作，應配合地方制度法之修正，使中央與地方職掌事項有明確劃分，且應適量減少中央干預地方之程度。
- (四)地方財政自主性之機制設計有各種方式，應按各國國情之不同，如地方稅之稅率與稅目、地方交付稅及地方債等設計妥適之機制。
- (五)運用編製平衡表的手法，進行分析政府財政支出，除可滿足民眾瞭解政府財務狀況與施政責任是否相結合外，亦可驗證地方政府財政負擔與受益是否符合世代間公平，日本地方政府雖未全部依照統一之基準編製該表，但已普遍廣泛自主採用。
- (六)地方稅具有多種可彰顯課稅自主權之制度設計，最足以表現地方財政之自主性，如在稅目方面有法定外普通稅、法定外目的稅等自主性課徵之租稅，且對其採用與否採取協議制；在稅率方面有標準稅率與限制稅率之彈性課稅機制；另在固定資產評價方面則有一套完備之法令規定，具有真正公正妥適評定地價之機能，不

至於有像我國人為特殊之干擾因素，致使地價無法充分隨市場調整之缺失。

- (七) 地方交付稅(相當於我國之中央統籌分配稅款)係中央為均衡各地方水準而做之財政調整，並對基準財政需求額與收入額差額之不足額予以彌補，有謂將使地方公共團體喪失戮力課稅之誘因，惟若能透過細緻之制度設計，則不僅可完全消弭此一缺失，尚且是極佳的財政調整工具。
- (八) 為提升地方公共團體財政自主性，並保持發債順利，保障地方公共團體財源，確保地方財政健全性，日本對於地方政府運用地方債調度其不足財源之做法是採取相當支持與鼓勵之態度，且相關法令規定仍極為完備。
- (九) 地方政府自力進行精簡職員，甚至減薪等行政與財政改革，並非只要求中央改革，地方不改革，亦非只要求中央補助或只等待向中央要統籌分配款。
- (十) 設有地方財務協會，協助各地方公共團體順利運作地方財務，裨益其建立自主性之地方財政運作。

二、建議

- (一) 地方財政體系博大精深，問題複雜繁瑣，建議設置專責機關進行專業且長期深入之研究。
- (二) 我國地方制度法自 88 年 1 月公佈施行以來，有關地方自治之相關法令體系建構尚屬初期，為真正落實地方自治，建議推動地方分權改革，以建立中央與地方之對等互助關係，提升地方行政與財政之自主性，並減少中央干預地方之事務，使中央專心處理國際事務。
- (三) 運用編製平衡表的方法，進行分析政府財政支出，具有多項優點，建議我國應檢討如何運用採納一般公認

會計原理原則，以進行編製。

- (四) 地方稅之稅收應以足數滿足支出為原則，避免稅收與支出相互乖離現象，且開徵法定外地方稅與調整稅率等稅目稅率之設計宜參入自主性之機制，為此，我國目前研擬並已送立法院審議之地方稅法通則草案因已有該機制，建議儘速通過立法。
- (五) 建議參酌日本固定資產評價制度之精神，建構我國完備之地價評定相關法令體系，以避免特殊人為因素妨礙公正評定土地價格。
- (六) 因修正財政收支劃分法與施行地方制度法，地方仍有要求中央填補其財政不足之聲音，顯示地方之財政運作尚難以充分自主，建議我國中央統籌分配款之規模應以滿足地方基準財政需求為原則，以滿足其維持基本行政需求。且有關分配，各級地方政府宜採劃一之方式均按基準財政需要額減基準財政收入額後之差額予以分配，為此，在計算基準財政收入額時，為避免各級地方政府不至於怠忽課稅權，宜有激勵其戮力課稅之地方稅自主性課徵誘因機制，且在計算中央統籌分配稅款時，對基準財政收入之設計，亦應有激勵課稅之機制，以符合公平。
- (七) 我國縣市政府融通資金之管道大多為向公營行庫或銀行辦理借款，融通資金管道只有一途，缺乏多樣選擇之途徑借款解決，爰建議宜考慮鼓勵其做多樣化選擇。
- (八) 我國從未聽聞地方政府自訂計畫，推動行政改革，進行政府再造、組織重整與員額精簡，建議宜有適當機制，可要求地方政府自力進行類似改革。

参考文献

日文部分：

1. 「完全新官廳情報ハンドブック」 1 内閣府，川北隆雄，株式會社インターメディア出版，2001.6
2. 「新地方自治詳解」，松本英照，ぎょうせい，2001.6
3. 「地方自治法改正のポイント」，成田頼明，第一法規出版株式會社，1999.8
4. 「自治六法」，地方自治法令研究會監修，ぎょうせい，2001.7
5. 「新版逐條地方自治法」，松本英照，學陽書房，2001.10
6. 「圖解よくわかる 地方自治のしくみ」，今井照，學陽書房，2001.5
7. 「楽しく 學べる 地方自治法教室」，大島彦，公職研，2000.6
8. 「地方自治の法としくみ」，原田尚彦，學陽書房，2001.9
9. 「新地方自治の財政學」，高寄昇三，勁草書房，1998.11
10. 「要説 自治體財政と財務法」，碓井光明，學陽書房，1997.8
11. 「現代地方財政論」，本庄資、岩元浩一，大藏財務協會，2001.4
12. 「現代の地方財政（新版）」，叢書名：有斐閣ブックス，和田八束，有斐閣 2000.7
13. 「改正地方財政詳解」，地方財務協編，地方財務協會，2001.7
14. 「地方財政白書」（2001 年版），總務省，財務省印刷局，2001.4
15. 「地方自治綜合講座 7 地方財政制度」，津島昭，遠藤安彦，ぎょうせい，2000.9
16. 「地方分權と財政責任」，叢書名：日本地方財政學會研究叢書，日本地方財政學會，勁草書房，2000.12
17. 「分權改革と地方財政」，叢書名：自治總研叢書 11，澤井勝著，敬文堂，2000.12

18. 「要説 自治體財政と財務法」，碓井光明，學陽書房，1999.8
19. 島津昭，「圖説地方財政」(1998 年度)，東洋經濟新報社，1998.9
20. 「圖説日本の財政」(2001 年度)，竹内洋，東洋經濟新報社，2001.8
21. 「地方財政小辭典」，田光雄，ぎょうせい，2000.7
22. 「地方財政統計年報」(2000 年版)，地方財政調調査會編，財團法人地方財務協會，2001.8
23. 「地方財政要覽」，地方財務協會，2001.3
24. 「財政會計小六法」，大藏財務協會編，大藏財務協會發行，2001.3
25. 「財政統計」(2001 年度)，財務省主計局調査課編，財務省印刷局
26. 「地方交付稅」(地方自治綜合講座 8)，小宮大一郎、横山忠弘、兵谷芳康，株式會社ぎょうせい發行，1999.12
27. 「新地方財政調整制度論」，石田信雄，ぎょうせい，2000.3
28. 「地方交付稅制度解説—補正係數と基準財政收入額篇」(2000 年度)，地方交付稅制度研究會編，地方財務協會出版，2000.2
29. 「檢證外形標準課稅—地方財政の現狀と再建策を探る—」，多田雄司，稅務研究會，2000.7
30. 「地方公共團體 財政運營—地方自治總合講座 10」，佐佐木克樹，ぎょうせい，2000.4
31. 「地方稅 1—地方自治總合講座 12」，石田直裕，ぎょうせい，2000.4
32. 「地方稅 2—地方自治綜合講座 13」，原田淳志，ぎょうせい，2000.4
33. 「要説固定資產稅」，固定資產稅言研究會編，2001.8
34. 「地方分權改革と地方稅」，木村收，ぎょうせい，2001.3
35. 「地方債—地方自治總合講座 9」，平島彰英，ぎょうせい，2001.2

- 36.「五訂 地方公共團體歲入歲出科目解說」，月刊「地方財務」編集局，ぎょうせい
- 37.「地域統計要覽」，地域振興整備公團編，ぎょうせい，2001.7
- 39.「財政法」(法律學全集 10)，杉村章三郎，有斐閣，1990.9
- 40.「特集 軋みを乗り越えるか？ 地方税財源問題」，浮谷次郎，「Governance」2001.9
- 41.「特集 自主税源確保への途」，牧慎太郎，「地方分権」2000.5

中文部分：

- 1.「建立地方政府財務資訊充分揭露制度可行性研究」，吳琮璫，行政院經建會財務處委託研究，2001.12
- 2.「土地稅與房屋稅制度改革之研究」，黃耀輝，行政院經建會經研處委託研究，1999.6
- 3.「中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究」，黃錦堂，行政院經建會法協中心委託研究，1999
- 4.「日本地方交付稅暨補助制度」，蔣水木，行政院經建會財務處簡報，2000.5
- 5.「日本地方財政考察報告」，鄭裕博，財政部國庫署出國考察報告 1990.10
- 6.「赴日本考察地方財政制度報告書」，李博文等 8 人，省政府財政廳出國考察報告，1991.6
- 7.「日本補助制度及地方交付稅與地方財政」，朱正雄等 3 人，財政部國庫署出國考察報告 1991.9
- 8.「日本行政改革的作法」，政府再造專題研究系列，江丙坤，1998.7

附表

行政院經濟建設委員會出國短期考察行程表

日期			起迄地點	考察內容	前往機構
月	日	星期			
10月	11日	(四)	台北-羽田-橫濱	往程	
10月	12日	(五)	橫濱市廳	拜訪橫濱市廳	橫濱市廳
10月	13日	(六)	橫濱	政府出版品中心蒐集資料	政府出版品中心
10月	14日	(日)	橫濱	資料整理	資料整理
10月	15日	(一)	東京都地方財務協會	拜訪地方財務協會	地方財務協會
10月	16日	(二)	東京都文京區公所	拜訪東京都文京區公所	東京都文京區公所
10月	17日	(三)	橫濱至大阪	旅途	
10月	18日	(四)	大阪府至淡路島	拜訪大阪府豐中市廳、移動	大阪府豐中市廳
10月	19日	(五)	淡路島北淡町	拜訪北淡町公所	北淡町公所
10月	20日	(六)	淡路島北淡町	資料整理	資料整理
10月	21日	(日)	淡路島至橫濱	旅途	
10月	22日	(一)	東京都北區公所	拜訪東京都北區公所	東京都北區公所
10月	23日	(二)	橫濱	政府出版品中心蒐集資料	政府出版品中心
10月	24日	(三)	橫濱-羽田-台北	返程	

横浜市財政局

主税部 税制課

制度担当係長 松井 伸 明



〒231-0017 横浜市中区港町1丁目1番地
TEL (045) 671-2252
FAX (045) 641-2775

KOREA JAPAN
YOKOHAMA

2002年FIFAワールドカップ日本・韓国
横浜開催を成功させよう

〒100-0023 東京都千代田区千代田二丁目四番九号
TEL (03) (三三六二) 八五四七(代表)
FAX (03) (三三六二) 九一七〇

渋谷 富美雄

事業部長

財団法人 地方財務協会

〒112-0003 東京都文京区春日一丁目一六二
電話ダイヤルイン(五八〇三)一一六〇
FAX (五八〇三)一三三〇

課長 金井 克之

企画政策部
新公共経営担当課

豊中市総務部 行政改革推進室

室長補佐

五 嶋 保 弘
GO TOU

〒561-8501 豊中市中桜塚3-1-1
TEL:06-6858-2817 FAX:06-6854-8089

中 曾 研 吾

豊中市役所 総務部 行政改革推進室
〒561-8501 豊中市中桜塚3-1-1 TEL 06-6858-2819

主 幹 濱 田 康 生

事業部

財団法人 地方財務協会

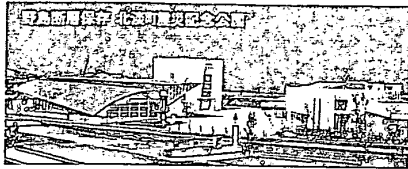
〒112-0003 東京都文京区春日一丁目一六二
電話ダイヤルイン(五八〇三)一一六〇
FAX (五八〇三)一三三〇

課長補佐 久住 智 治

企画政策部
新公共経営担当課

〒100-0023 東京都千代田区千代田二丁目四番九号
電話ダイヤルイン(三三六二)八五四七(代表)
FAX (三三六二)一七〇

E-mail: HHamada@chizai.or.jp



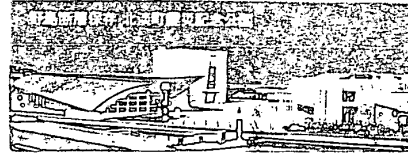
人と自然がとけあう
交流の町
北 淡 町

津名郡北淡町

特命参事兼
総務課長

花 野 敏 一

兵庫県津名郡北淡町富島401番地 〒656-1792
TEL. (0799)82-1144(代) FAX. (0799)82-2863



人と自然がとけあう
交流の町
北 淡 町

北淡町総務課

高 田 茂 和

兵庫県津名郡北淡町富島401番地 〒656-1792
TEL. (0799)82-1144(代) FAX. (0799)82-2863

東京都北区
区民部税務課 課税第一係



主 事 大 熊 孝 章

〒114-8508東京都北区王子本町 1-15-22
電話 03(3908)1111(大代表) 内線 2313
電話 03(3908)1115(ダイヤルイン)
F A X 03(3908)2022

北 区

企画部財政課



City of Kita

財政主事

南 谷 浩 喜

東京都北区王子本町1-15-22(〒114-8508)
Tel. 03(3908)1105(ダイヤルイン)
Fax 03(3908)3421

北 区

区民部 税務課



City of Kita

税務係主任主事

皆 川 進

Susumu minakawa

東京都北区王子本町1-15-22(〒114-8508)
Tel. 03(3908)1114 (ダイヤルイン)
Tel. 03(3908)1114 (大代表) 内線2332
Fax. 03(3908)2022