

Taiwan
Economic
Forum

經建專論

THESIS

日本廣域行政制度對我國推動 跨域合作之啓示初探

經建會管制考核處 王小茹*、林思文**

壹、前言

貳、日本跨區域合作推動機制探討

參、日本廣域制度實務作法研析

肆、結論與建議

摘 要

受政府預算配置結構轉變及《公債法》之存量上限影響，國內公共建設預算已呈現緊縮現象，再加上各地方政府基於建設需要，不斷提出大型公共建設興建需求，拉大公共建設預算供需差距，非政府財政所能負擔；因此，如何有效引導地方政府進行區域合作，擴大整合區域性公共建設計畫服務範圍，減少

* 經建會管制考核處稽核；** 經建會管制考核處科員。

本文獲經建會 101 年度研究發展作品實質建設類特優獎，依規定篇幅進行調整修正。感謝 100 年 12 月赴日考察期間，日本公益財團法人地方自治總合研究所、國土交通省關東地方整備局、千葉縣政府總合企劃部、縣土整備部、總務部及印旛都市廣域市町村圈事務組合提供寶貴資料與建議。文責自負，與任職單位無關。

區域內公共建設之重複投資，並能提高服務品質，確為現階段急待進一步探討之課題。

本研究深入探討日本推動相關廣域機制之計畫及預算體制作法、實務推動經驗等，獲致多項值得為我國推動跨域合作之啟示，包括：（1）區域合作應為一個漸進式的進程，始得成功推動地方自主性之合作發展；（2）廣域政策的推動，確有效減少各地域間興建大量重複設施的財政支出，惟須注意跨域組織成立後的龐大營運經費，對財政節約的反向削減效果；（3）法制化及財政上的誘因，是成功推動之重要關鍵；（4）日本各圈域廣域地方計畫之推動，打破以往單一領域各自發展狀態，有效引導公共建設之整合投入，並帶動地方特色主軸的重點發展；（5）日本廣域地方計畫組織成員之區域決策參與層面廣，有效降低推動阻力；（6）日本將發展政策計畫與落實預算編列之具體實施計畫，同步訂定，使其跨域合作工作不致流於政策口號；（7）廣域政策目標之達成與否，採產出型績效指標評估方式，有效衡量達成度，並可增加實施內容之調整彈性。

本研究借鏡日本經驗，歸納出我國在跨域合作之推動情形與日本現行廣域制度之差異處，並試圖提出建議為：（1）應儘速完備國內跨域合作相關法規環境之建置，明定各類跨域合作機制之賦權、課責、財政、執行及績效監督等相關事宜；（2）落實以計畫引導區域公共建設之發展及產業的投資，且計畫訂定過程應確保各地方民意之參與；（3）擴大跨域組織參與層面，增賦相關協調及決策功能；（4）跨域計畫須與預算高度鏈結，俾有效形塑財政激勵誘因。

壹、前言

近年來我國中央政府總預算配置結構之轉變，再加上政府債務已接近存量上限，舉債空間相當有限，可預期的是，未來國家歲入的籌措將更加困難，然而，我國中央各部會因政策推動的需要，仍持續提出各項公共建設新興計畫經

費需求；此外，各地方政府基於各自本位需要，亦不斷提出各項如演藝中心、國民運動中心、公路、捷運等大型公共建設興建需求，考量此一情形不但使公共建設預算供給與需求間的差距越來越大，各縣市間缺乏整合與協調，更易形成多項公共建設閒置浪費之情形。

為使國家每一分公共建設預算資源都能得到妥適的配置與應用，本會負責每年度我國政府公共建設計畫及預算的審議工作，近 2 年來並編列經費，積極推動跨域整合工作，希望引導地方政府進行區域合作，擴大整合區域性公共建設計畫服務範圍規劃，減少區域內公共建設之重複投資，並能提高服務品質。

反觀日本自戰前即開始實施市村町合併制度，歷經明治及昭和大合併等變革，爾後於 1969 年起推動廣域行政制度，經多次改革，雖於 2009 年廢止廣域行政圈制度並改採定住自立圈，然廣域行政制度推動至今，已有豐碩的推動經驗、實施成果，後續並進一步推動廣域地方計畫，有效整合各項地域性公共設施，促進區域間的合作、互補與共生，值得我國學習及借鏡。

本研究分析日本自 1960 年代至今推動之「廣域行政」機制及 2009 起推動之「廣域地方計畫」，深入探討其計畫及預算體制、運作方式、聯繫協調機制，以及在計畫之訂定及預算之編列上如何配搭、實務落實到地方推動之創新機制等，掌握日本推動跨區域整合之成功關鍵因素及實務推動經驗，對於國內公共建設計畫及預算審議制度設計，以及協助相關部會推動跨域公共事務合作機制等，實具重要之參考價值。

貳、日本跨區域合作推動機制探討

一、日本跨區域合作推動機制發展歷程

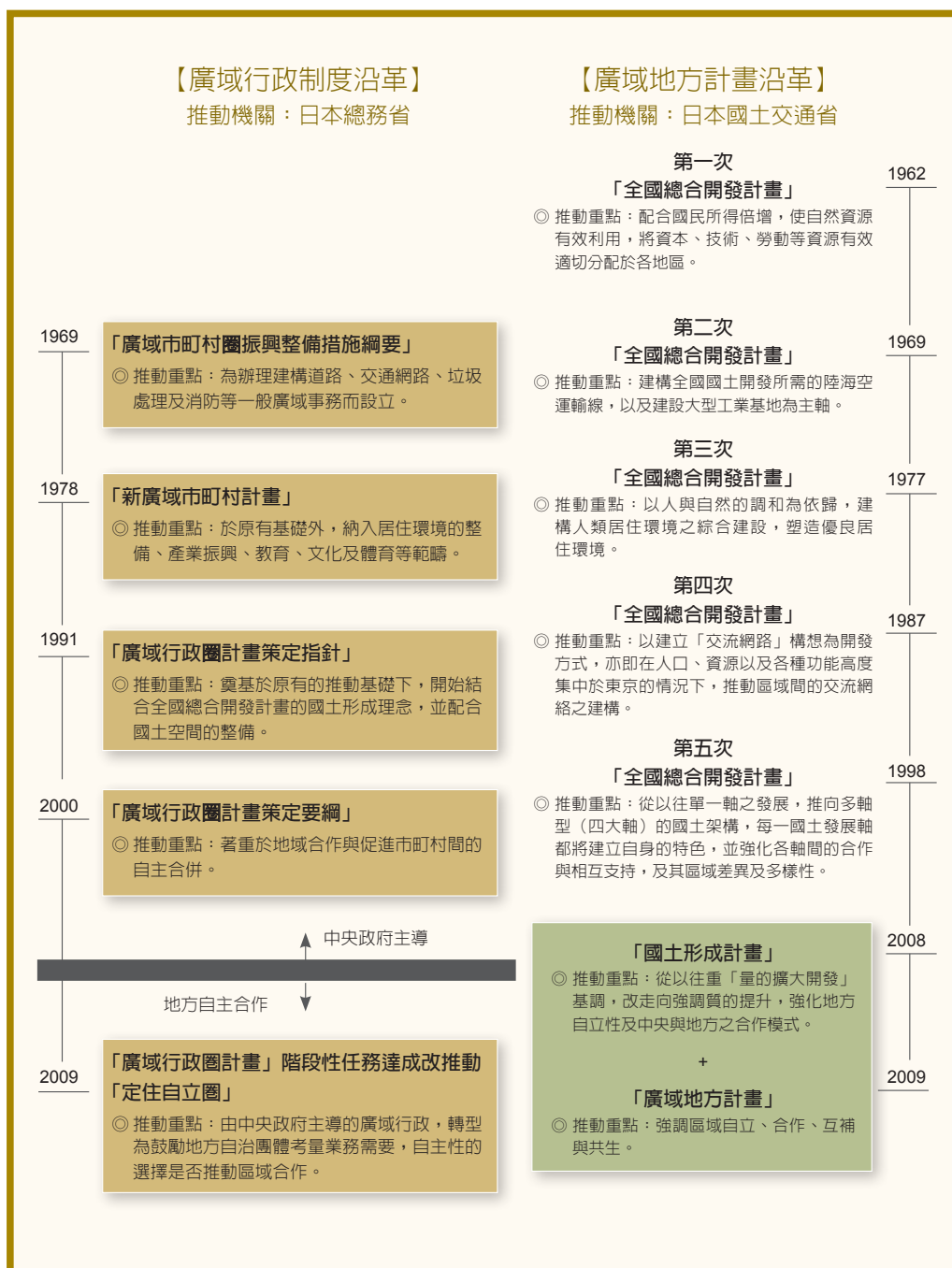
日本推動跨區域合作，主要有日本總務省推動之「廣域行政」制度，與國土交通省推動之「廣域地方計畫」制度，簡要說明如下。

「廣域行政」制度係由日本總務省自 1969 年起負責推動，原先目標為辦理建構道路、交通網路、垃圾處理及消防等一般廣域事務而設立，爾後於 1978 年提出「新廣域市町村計畫」，除原有廣域事務外，計畫推動重點納入居住環境的整備、產業振興、教育、文化及體育等範疇；1991 年，擬定「廣域行政圈計畫策定指針」，奠基於原有的推動基礎下，開始結合全國總合開發計畫的國土形成理念，並配合國土空間的整備；2000 年，為因應日本政治經濟社會的情勢變動，總務省訂定「廣域行政圈計畫策定要綱」，廣域行政圈計畫之推動重點，逐漸轉變為著重於地域合作與促進市町村間的自主合併。

廣域行政制度的推動，歷經 1960 ～ 1980 年代的日本經濟高度成長期，確為日本帶來效益，但隨著社經環境的演變，日本面臨社會經濟構造的變化、人口減少以及高齡化等問題，廣域行政圈計畫階段性任務已達成，爰於 2009 年起廢止原廣域行政制度，改以推動定住自立圈，由中央政府主導的廣域行政，轉型為鼓勵地方自治團體考量推動業務需要，自主性的選擇是否推動區域合作。

至於「廣域地方計畫」係由國土交通省於 2009 年訂定推動，在全國國土計畫的框架下推行之跨域合作機制，將全國分成 8 個圈域分別推動，表面上看來，似與總務省推動之「廣域行政」為分別之二個不同制度，但在筆者出國考察，並與日本官員進行深入訪談的過程中，實可感受到日本自 1969 年推動「廣域行政」至 2009 年廢止「廣域行政圈」制度，已為日本社會奠定跨地域合作、互補之共識與氛圍，「廣域地方計畫」在 2009 年的訂定推動，更為日本國土計畫體系重新訂定強調區域自立、合作、互補與共生的框架。

茲就「廣域行政」及「廣域地方計畫」之發展歷程、各階段推動重點整理說明如圖 1。



註：網底框線內之相關機制為日本推動跨域合作之相關機制沿革

資料來源：本研究整理。

圖1 日本「廣域行政」及「廣域地方計畫」推動重點及其沿革

二、日本廣域行政制度

（一）2009 年以前之廣域行政制度——廣域行政圈計畫

1. 設立方式

依據「廣域行政圈計畫策定要綱」之規定，地方公共團體包括如都府道縣及市町村間，為共同處理彼此無法單獨負擔的相同地方公共團體事務，可通過協商及制定規章成立廣域行政圈，然實質上是由總務省主導推動，強制性地以法令規定各地區應實施廣域行政制度，劃設廣域行政圈。上開地方自治團體在成立廣域行政圈並得到總務省或都道府縣知事許可後，可共同設置廣域行政組織，負責廣域行政圈計畫的研擬、推動執行及相關聯繫，並處理由各地方自治團體所決定納入廣域行政圈業務範疇內的一般性事務，包括廣域觀光、社會福利設施的營運、垃圾處理、火葬場、消防及職員進修等事項，藉由行政組織，節省各地方自治體單獨辦理同類型事務的經費，共同降低行政成本。

2. 推動組織

依據《地方自治法》第 252 及 284 ～ 291 條，因應廣域行政圈而設立的行政組織係由各相關地方自治團體共同討論而設置，主要可分成 5 類（詳表 1），分別為協議會、機關共同設置、事務的委託、一部事務組合及廣域連合，其中前 2 項係由相關地方自治體共同設置的行政組織，第 3 項是透過委託的方式進行處理，而第 4 及 5 項則是依據法令而另外設置的行政組織，針對共同處理的事務，具備法人資格的權限。

表1 共同處理制度之概要

共同處理制度		制度概要	主要財源
不需設立法人組織	1. 協議會	由地方自治體共同組成，負責廣域行政圈計畫的管理執行、聯絡調整及計畫研擬	由相關地方自治體之年度預算共同分擔
	2. 機關共同設置	由各個地方自治體的委員會（或委員、行政機關、內部組織）共同設置的制度	由相關地方自治體之年度預算共同分擔
	3. 事務的委託	將地方自治體無法負擔的事務委託其他地方自治體管理及執行	由委託的地方自治體的年度預算負擔，負擔金額由委託方和受託方共同議定
需設立法人組織	4. 一部事務組合	由地方自治體針對同一事務的共同處理而設立的組織	由相關地方自治體的分擔金（包括地方稅或地方交付稅）、手續費、地方債共同分擔或設立基金
	5. 廣域連合	地方自治體針對廣域中相關的事務的共同處理而設立的組織，其中亦可包括原屬於中央政府或都道府縣處理事務的移轉	由相關地方自治體的分擔金（包括地方稅或地方交付稅）、手續費、地方債共同分擔或設立基金

資料來源：本研究整理。

以 2010 年為例¹（詳表 2），日本全國共有設置 7,563 件共同處理事務的案例，其中如以區域合作的主體，跨都道府縣與市町村間共 1,683 件，跨市町村間共 5,845 件；如以行政組織的分布，則以事務的委託最多，約占 70%（5,264 件），其次為一部事務組合，約占 21%（1,572 件），第三為機關共同設置，約占 5%（395 件），顯示日本廣域行政圈仍是以不需另外設立法人組織的方式辦理為主（78%，5,875 件）。

¹ 廣域行政圈計畫雖已於 2009 年起廢止，但並未強制廢除各地方自治團體所設立的行政組織。

表2 2010年廣域行政圈行政組織分布情形

構成団体別 共同処理方式	2以上の都道府県 にわたるもの			1 都道府県内 のもの		都道府県 と市町 村間	市町村 相互	計 A+B+C +D+E	前回 (H20) 調査結果	増減 (H22)-(H20)
	都道府県 相互	都道府県 と市町村 間	市町村 相互	都道府県 と市町 村間	市町村 相互					
	A	B	C	D	E	B+D	C+E			
1. 協議会	1	4	1	5	205	9	206	216	284	-68
2. 機関等の共同 設置			1	2	392	2	393	395	407	-12
3. 事務の委託	32	57	814	1,573	2,788	1,630	3,602	5,264	5,109	155
4. 一部事務組合	2		14	37	1,519	37	1,533	1,572	1,664	-92
5. 広域連合				4	111	4	111	115	111	4
6. 地方開発事業団				1		1		1	1	
計	35	61	830	1,622	5,015	1,683	5,845	7,563	7,576	-13
構成比 (%)	0.5%	0.8%	11.0%	21.4%	66.3%	22.3%	77.3%	100.0%	—	—

資料來源：日本總務省網站。

3. 計畫研擬

依據「廣域行政圈計畫策定要綱」，各都道府縣及市町村組成的行政組織需就廣域行政圈未來的政策藍圖，研提廣域行政圈 10 年計畫，針對該區域未來 10 年可能面對的問題及發展，考量國民多樣化及多型態的生活價值觀，並以國土形成計畫及全國綜合計畫為基礎，配合依據當地住民的需要，規劃如何進行區域合作，達成廣域行政圈的願景。另若計畫範圍太廣涉及其他都道府縣或是中央政府權責的部分，該部分即交由其負責。

4. 財政誘因

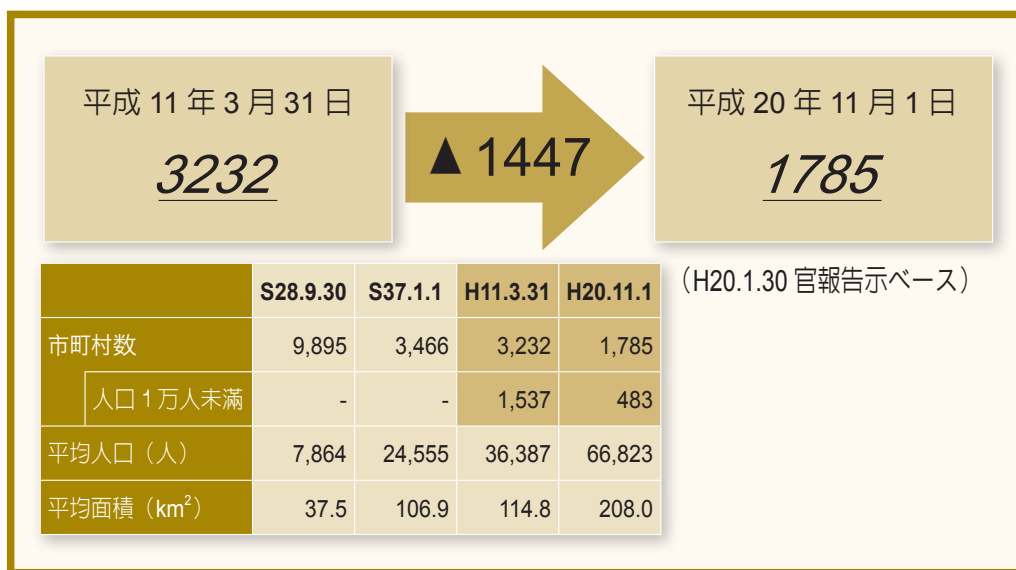
搭配廣域行政圈計畫制度，為鼓勵地方自治體於區域合作後進而合併，日本中央政府提出兩項財政支援，以增強地方自治體合併意願，包括：

- (1) 普通交付稅：推動廣域行政圈的地方自治體，將可拿到比較高的補助金，若合併之後拿到的補助金相對較少，則中央政府會另外撥款特別補助。
- (2) 舉債條件的放寬：推動廣域行政的地方自治體如有舉債的必要，則申請條件會相對放寬，且後續償還的本息，中央政府會進行補助。

5. 推動成效

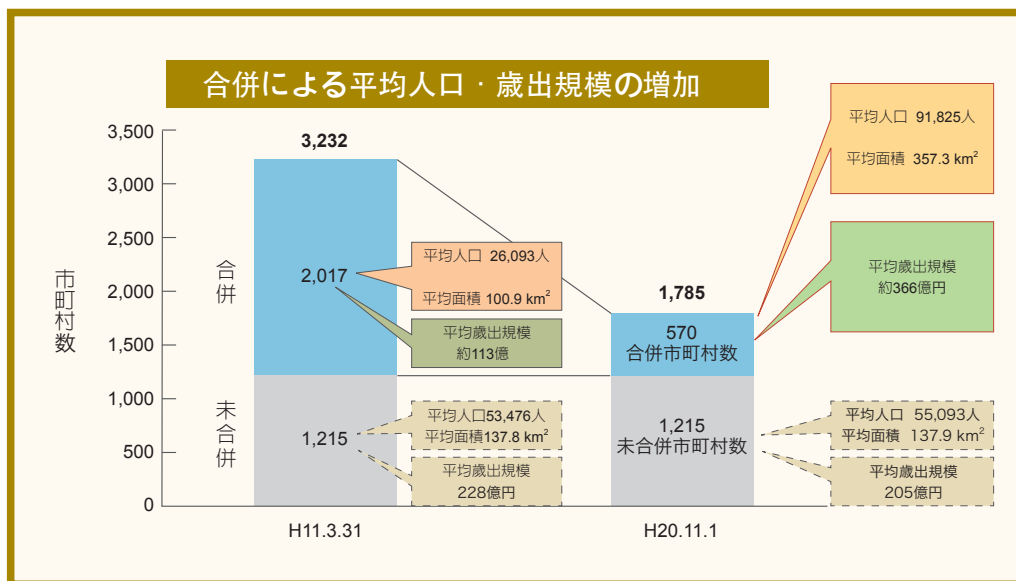
日本政府原屬中央集權的制度，透過「機關委任事務制度」掌控地方自治體的權限，1990 年起實施地方分權改革，開始明確劃分出中央與地方自治團體的權責，並廢止機關委任事務制度。隨著地方權力自主性的擴增，總務省自 1999 ～ 2008 年實施廣域行政圈計畫，時間長達 10 年，主要是為擴大區域規模、提攜區域生活機能，主要效果如下：

- (1) 行政效果：使相關地方自治體間可就本身無法負擔的部分業務，設立行政組織共同處理，漸進式的達成合併，強化行政機能。如圖 2，1999 年市町村總數原為 3,232 個，實施廣域行政圈計畫之後，2008 年市町村總數已下降至 1,785 個。
- (2) 財政效果：市町村合併後因行政組織縮減，造成人事等相關費用降低外，亦減少政府財政負擔。如圖 3，以合併市町村為例，1999 年總歲出規模為 23 兆日元，2008 年減為 21 兆日元，財政方面確有效果，然效果不明顯，其中原因可能係因推動廣域行政圈計畫，順應成立的行政組織營運成本太高，造成政府龐大財政負擔，以印旛郡市廣域市町村圈事務組合為例，2002 ～ 2011 年之平均歲出規模約為 3 億日元。



資料來源：日本總務省網站。

圖2 2008年市町村合併情形



資料來源：日本總務省網站。

圖3 1999～2008年市町村平均歳出規模比較圖

(3) 提升生活機能效果：各地方自治體進行合併時，生活及都市機能係以區域內機能較佳的地方自治體為基準，合併後地方自治體的生活水平共同提升至較佳的水準。

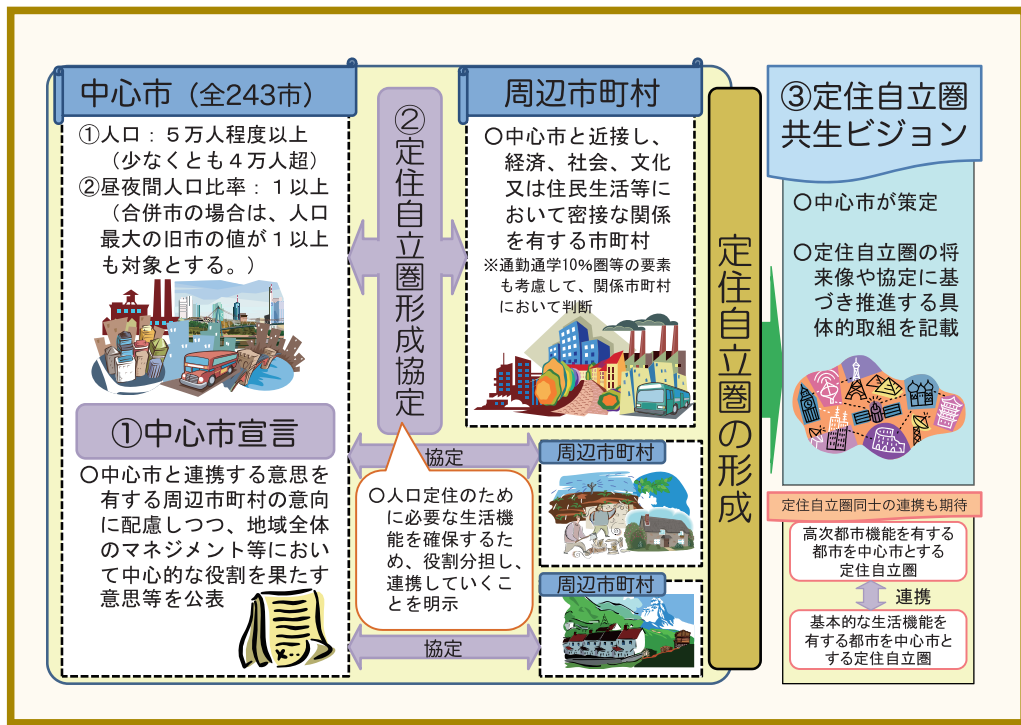
(二) 2009 年以後之廣域行政制度——定住自立圈

日本政府面對人口減少、少子化及高齡化的社會型態及人口過度集中於 3 大都市圈²的困境，在 2008 年 12 月 26 日廢止廣域行政圈計畫之後，同日提出「定住自立圈構想推進綱要」，希望藉由該制度，由地方自治體自主性的進行區域合作，促進人口流入地方圈，集中區域資源，並提供不同年齡層的民衆在生活型態上的多樣選擇，創造一個安心居住、都市機能完備的生活環境。

1. 設立方式

依據定住自立圈構想推進要綱，所謂定住自立圈係指中心市與周邊的市町村自主性的訂定協定，以互相合作及支援的方式創造一個共生共存的生活圈。主要流程（如圖 4）為由中心市發表宣言後，再與周邊市町村 1 對 1 訂定定住自立圈形成協定，爾後由定住自立圈全體研擬定住自立圈共生計畫。中心市與周邊市町村分別再就 3 個策略目標，包括強化生活機能、強化區域內外的連結、強化區域內的管理網絡，研擬相關推動項目及方針（詳圖 5）。

² 大都市圈是指：東京都市圈、名古屋都市圈、京都大阪神戶都市圈。



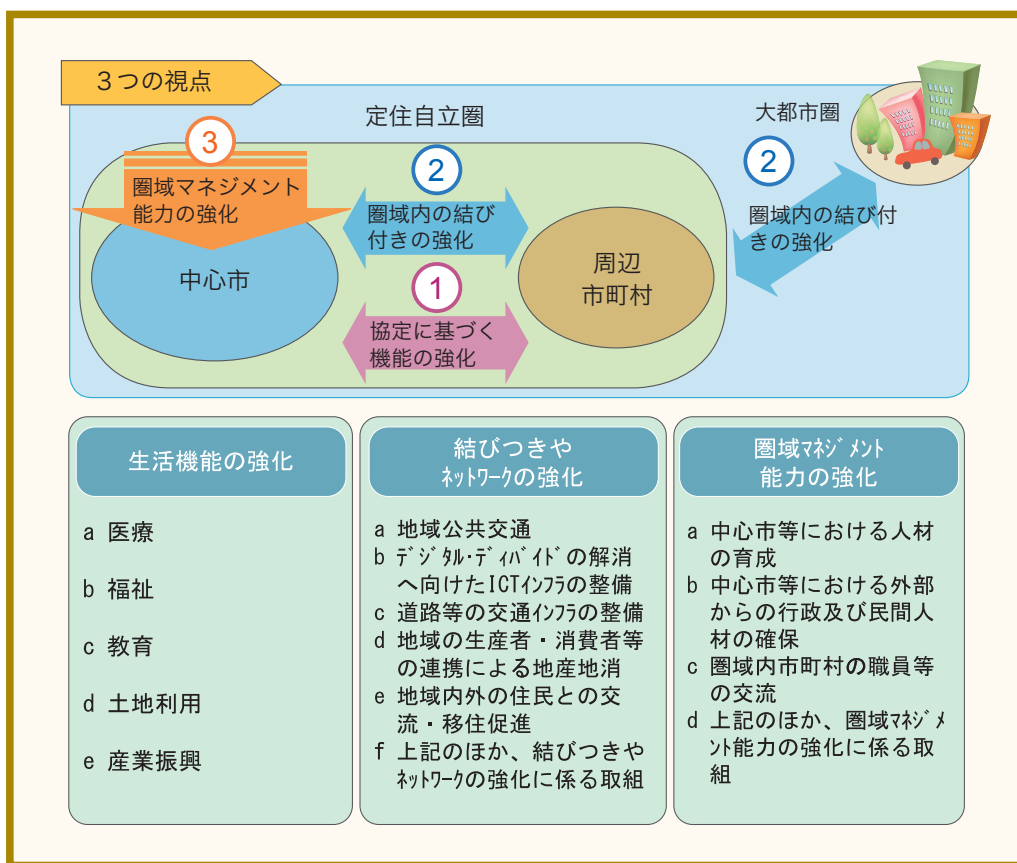
資料來源：日本總務省網站。

圖4 定住自立圏流程圖

2. 設立流程

中心市宣言：中心市宣言是為確保區域間生活機能，考量周邊市町村的意願，以及中心市與周邊市町村費用的分攤均需明確表示而作成，內容需包括地區全體的管理網絡、費用分攤狀況、都市機能的分布、以及中心市與周邊市町村未來將如何合作與提攜，由中心市作成中心市宣言後公開於社會大眾，需送相關的都道府縣與總務省，並由總務省轉送相關的部會。

定住自立圏形成協定：俟中心市宣言完成後，由中心市與周邊市町村分別就強化生活機能、強化區域內外的連結、強化區域內的管理網絡研擬策略方針，爾後 1 對 1 訂定定住自立圏形成協定，並需經相關市町村的議會通



資料來源：日本總務省網站。

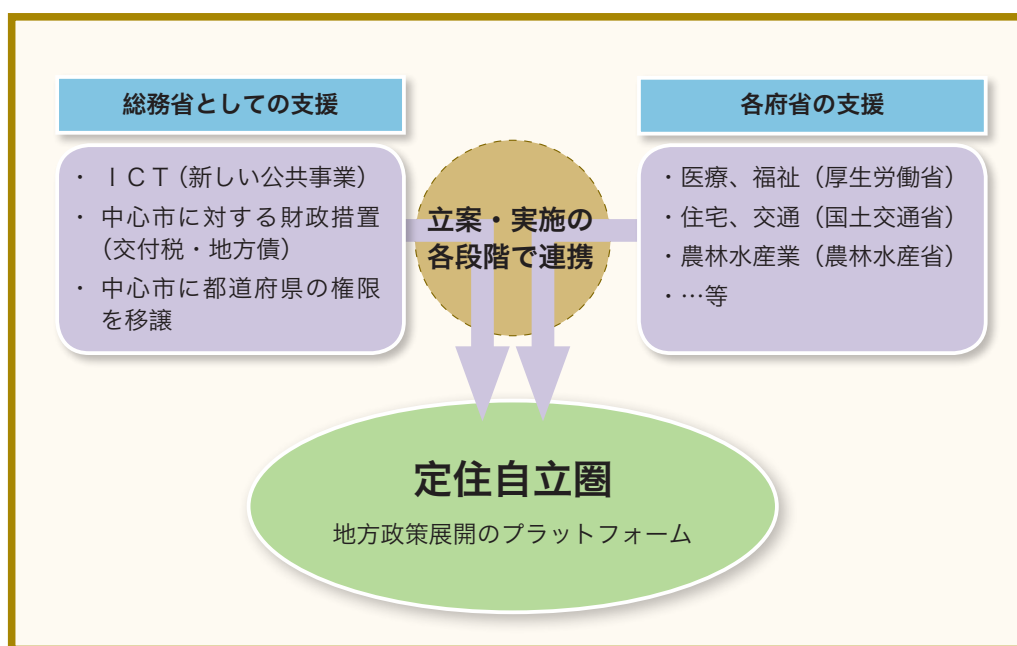
圖5 定住自立圏形成協定之3個策略目標

過後公開於社會大眾，需送相關的都道府縣與總務省，並由總務省轉送相關的部會。

定住自立圏共生計畫：最後則是由中心市與相關市町村就定住自立圏未來的整體規劃、推動執行的項目等，經中心市與相關市町村共同組成的圈域共生計畫懇談會召開檢討會議，研提定住自立圏共生 5 年計畫，並就實際情形每年滾動檢討，計畫作成後需公開於社會大眾，需送相關的都道府縣與總務省，並由總務省轉送相關的部會。

3. 中央政府預算支援

定住自立圈制度除由地方自治體努力強化圈內基本生活機能外，亦嘗試與大都市圈相互連結，並加強圈內管理網絡的能力。然而，定住自立圈不僅是透過中心市與周邊市町村的努力來達成區域均衡發展，總務省及各府省亦就各業務執掌的範圍內提供相關的協助（如圖 6）。



資料來源：日本總務省網站。

圖6 日本中央對於定住自立圈提供的協助

以 2011 年的預算金額為例（如表 3），各府省在定住自立圈的協助範圍，包括地域 ICT 活用、產業振興、公共交通、學校設施及人才育成等，共編列 98,557 百萬日元，用以支援定住自立圈。

表3 2011年各府省針對定住自立圈之預算支援

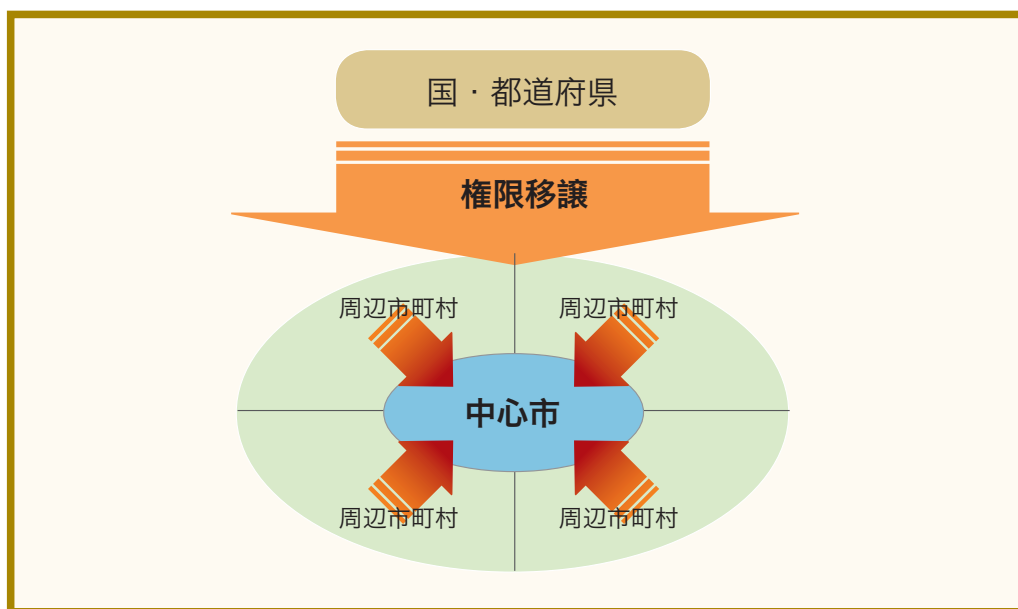
單位：百萬日圓

主管機關	政策名	2011年 預算金額	對象
總務省	地域ICT活用廣域連攜計畫	2,550	都府道縣、市區町村、第3中心、NPO法人
農林水產省	食品與地區交流促進對策交付金	1,703	集落等
經濟產業省	產業成長、企業振興促進等設施整備計畫補助金	1,004	公益法人、商工會議所、商工會、特定非營利活動法人等
	產業成長、企業振興促進等設施整備補助金	680	民間事業者等
國土交通省	地區公共交通確保維持改善計畫	30,530	地區協議會等或執行地區公共交通確保維持改善計畫的機關
	鐵道幹線等活化計畫	782	法定協議會
文部科學省	學校設施環境改善交付金	51,911	都府道縣、市區町村、一部事務組合等
	歸國、外國人幼齡學生促進計畫	9,397	都府道縣、市區町村、一部事務組合等

資料來源：日本總務省網站。

4. 與廣域行政圈計畫的比較

- (1) 廣域行政圈計畫是由中央政府強力介入且運作的制度，在地區的劃設均以現有的行政區進行合作，例如千葉縣依據市町村的區位直接指定廣域行政圈的劃立；定住自立圈則是以地方自主性的合作方式，由中心市與周邊市町村依據各區域的特性，擬定不同的發展策略與合作方針。
- (2) 廣域行政圈係透過周邊的地方自治體，依行政區形成一個圈域；定住自立圈合作方式排除的行政區的範疇，可選擇以跨都府道縣、市町村或兩個定住自立圈互相合作等，較具彈性。
- (3) 廣域行政圈的運作主體係將各地方自治體無法獨立運作的相同業務範疇交由共同成立的行政組織負責；定住自立圈則係由周邊市町村透過協定及共生計畫將協議範圍內業務的權限委託中心市負責（詳圖7），手續簡便。



資料來源：日本總務省網站。

圖7 定住自立圈權限的移轉

5. 推動成效

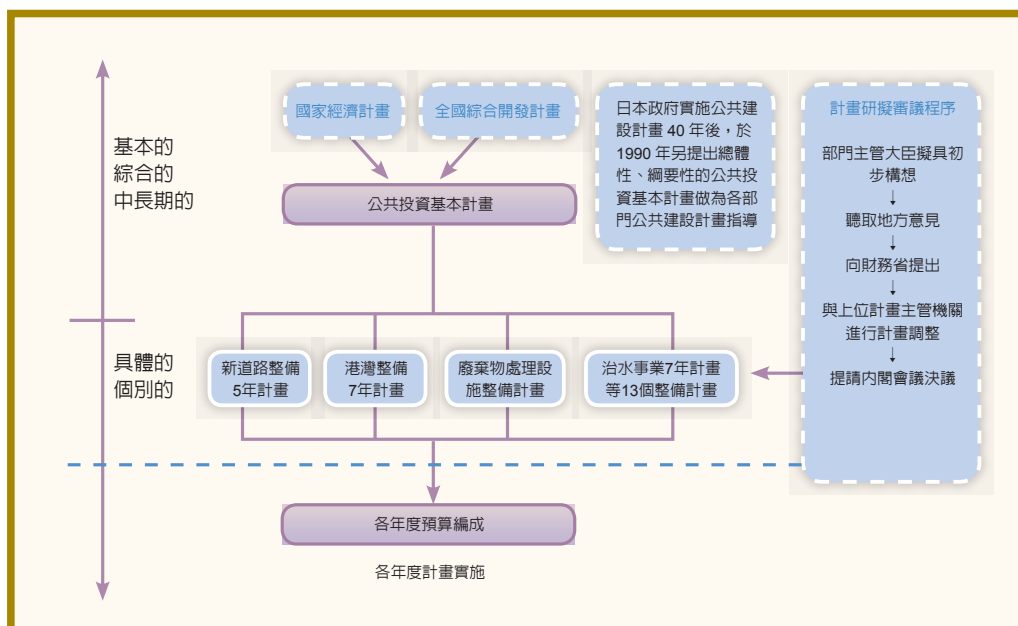
綜上，廣域行政圈計畫是以全國廣域行政圈的劃分為出發點，鼓勵並搭配財政支援措施，促使相關的地方自治體就無法單獨負擔的同一業務範疇，以成立新行政組織的方式，負責廣域行政圈計畫的研擬、聯繫及溝通協調，共同分擔費用；定住自立圈則是以各地方自治體的觀點，藉由周邊發展較佳的中心市搭配市町村，透過訂立協定的方式，自主性的進行區域合作。

定住自立圈自 2009 年實施至今，截至 2012 年 7 月，日本全國已有 80 個市已發表中心市宣言，67 個區域訂立定住自立圈形成協定，64 個地區刻擬定定住自立圈共生計畫中，並有 63 個定住自立圈業已成立，執行成效日漸擴大中。

三、日本廣域地方計畫

（一）日本國土計畫架構

日本原國土及公共建設計畫體系，係以全國綜合開發計畫（以下簡稱全綜計畫）與國家經濟計畫為上位指導計畫，訂定有道路、交通安全施設、空港、港灣、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸等各部門事業建設計畫據以推動（詳如圖 8）；其後隨著日本基礎建設的完善，並為因應少子化、高齡化社會的急速來臨，再加上日本中央政府體制在 2001 年完成組織再造後，已將原與國土計畫及公共建設有關的北海道開發廳、國土廳、運輸省、建設省等 4 省廳合併為國土交通省，成為統合推動日本國土政策、公共建設、以及交通政策等事務的最高主管機關，因此，日本

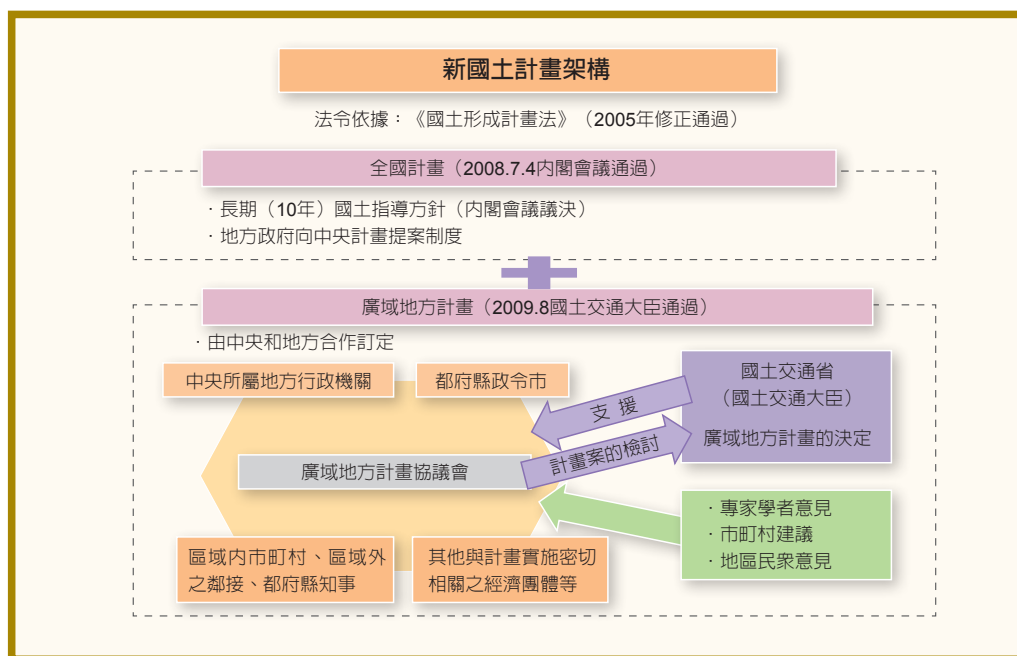


資料來源：李奇、王小茹、林思文，「政府重大公共建設計畫年度預算配置機制之研究」，《台灣經濟論衡》第 8 卷第 3 期，99 年 3 月。

圖8 日本2008年以前之國土計畫原架構

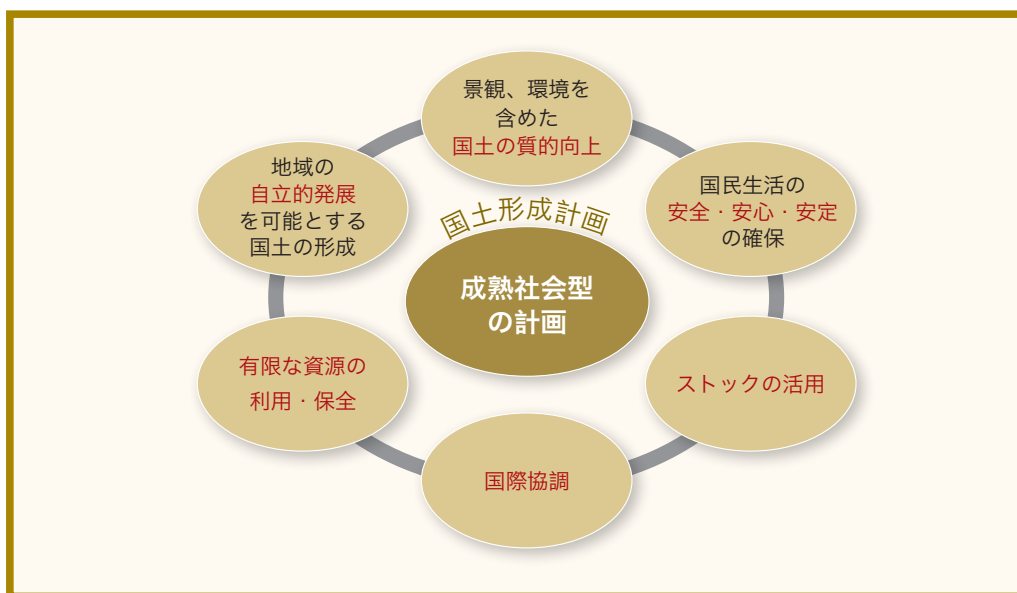
於 2005 年修正《國土形成計畫法》，2008 年訂定國土形成計畫（全國計畫）、2009 年訂定國土形成計畫（廣域地方計畫），替代原全綜計畫及各部門建設計畫，重新勾勒日本國土計畫架構（詳如圖 9）及計畫目標，日本新的國土計畫架構之主要調整方向為：

1. 從以往偏重「量的擴大開發」基調，改走向「成熟社會型的計畫」基調（詳如圖 10），強調質的提升，重視國土的利用和保全，強調依各地域不同的環境資源創造可使地域自立、國民安心、安全生活的環境。
2. 從以往採國家主導式的計畫體制，主動改向分權型的二層次計畫體制，即將全國除北海道及沖繩外的地區分成 8 個圈域（詳如圖 11），創設各圈域之廣域地方計畫，並由各地方自行提案策定，期依各地方自主特色構築多種多樣化的發展方向。



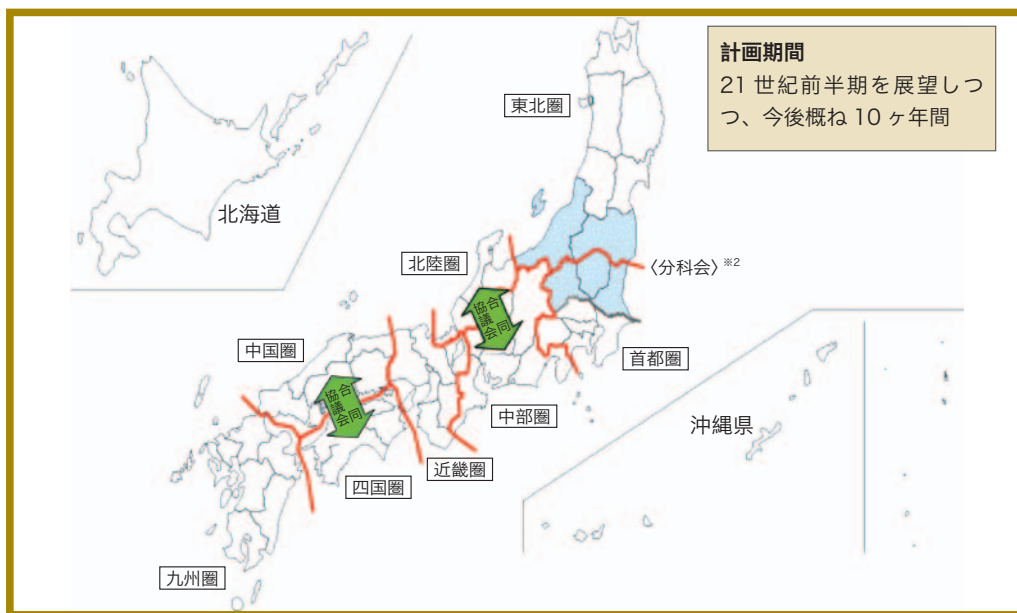
資料來源：日本國土交通省關東地方整備局，本研究擇要翻譯重繪。

圖9 日本2008年以後之國土計畫新架構



資料來源：日本國土交通省網站。

圖10 日本國土形成計畫主軸方針



資料來源：日本國土交通省網站。

圖11 日本各圏域廣域地方計畫範圍

（二）廣域地方計畫制度

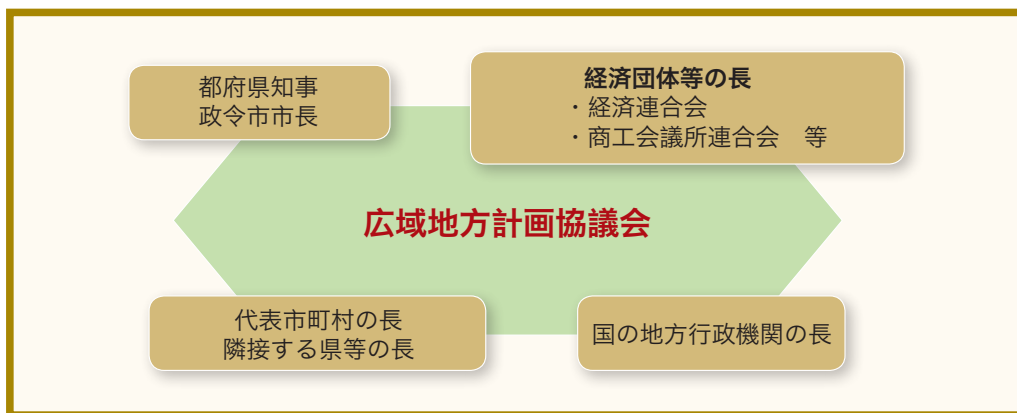
2008 年 7 月 4 日日本國土形成計畫（全國計畫）經內閣會議決定通過後，各圈域即積極進行其廣域地方計畫之策定，並於 2009 年 8 月由國土交通大臣決定通過包括東北圈、首都圈、北陸圈、中部圈、近畿圈、中國圈、四國圈、九州圈之廣域地方計畫，以下茲就廣域地方計畫之規劃及執行協調組織、主要內容、預算制度等簡要介紹說明。

1. 計畫規劃及執行協調組織

依《國土形成計畫法》第 10 條規定各圈域須成立廣域地方計畫協議會，該協議會主要負責各圈域廣域地方計畫之提案、決策及執行協調，其組織成員（詳如圖 12）須包括：

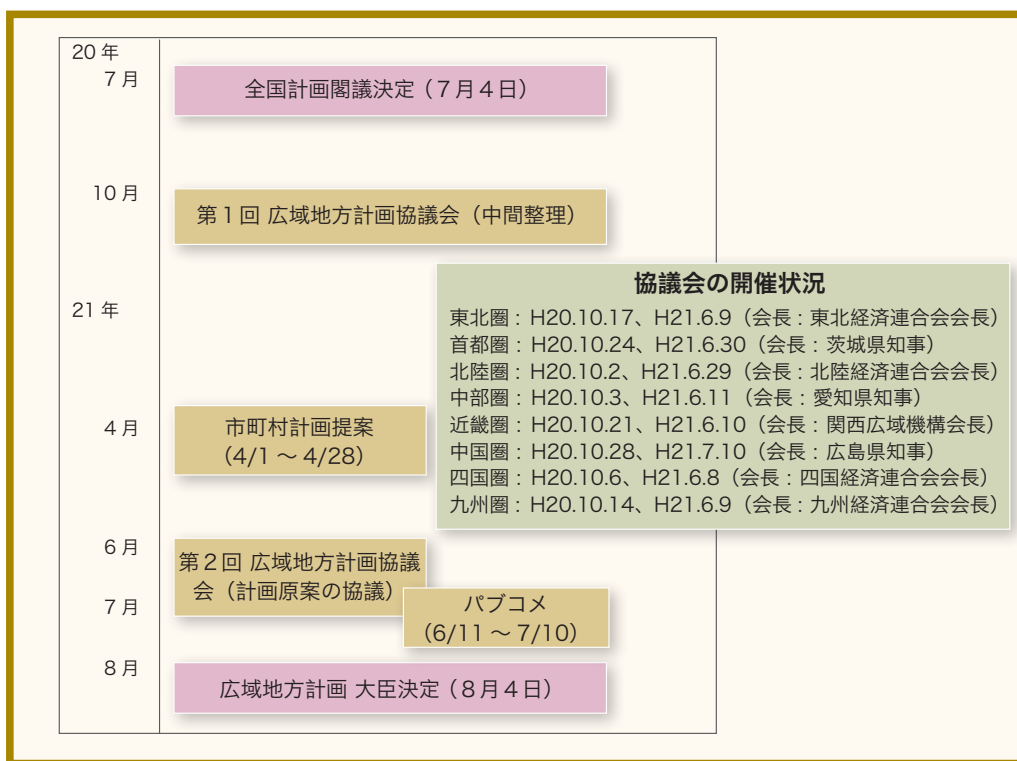
- （1）該圈域涵蓋範圍內之都府縣知事、政令市市長。
- （2）與計畫實施密切相關之經濟團體等首長，如經濟連合會、商工會議所連合會等。
- （3）該圈域涵蓋範圍內之代表市町村長，以及雖不在圈域範圍內，但緊鄰該圈域之都府縣知事。
- （4）中央政府所屬駐地方行政機關首長，如國土交通省所屬各地方整備局等。

在法律的明文規定與要求下，日本各圈域皆已成立廣域地方計畫協議會，由各地方首長及與圈域發展密切相關之成員共同提案、決策該圈域之廣域地方計畫，過程中並注重圈域內市町村之提案及公眾意見的募集，整體計畫策定流程及時程如圖 13 所示。



資料來源：日本國土交通省關東地方整備局。

圖12 日本廣域地方計畫協議會組織架構



資料來源：日本國土交通省關東地方整備局。

圖13 日本廣域地方計畫策定流程及時程

綜上，日本的廣域地方計畫幾乎完全是由地方自行策定，中央政府的角色主要是在做計畫的最後決定及相關的行政、執行支援、地方之意見之整合、協調，以及各圈域計畫的執行狀況檢討。

實務上，日本各圈域的廣域地方計畫協議會的會長是由協議會各成員投票決定，在計畫策定的過程中，除各地方首長外，地方規劃人員亦併同參與，但協議會的行政幕僚則是由國土交通省所屬駐各地方整備局擔任，若圈域內各地方首長因不同政黨或不同理念等原因致無法協調時，亦是由國土交通省各地方整備局負責協調溝通，（例如：「首都圈廣域地方計畫協議會」即係由「國土交通省關東地方整備局」擔任行政幕僚並負責協調溝通），中央政府其他省廳（如經濟產業省、農林水產省等）則就其組織職掌涉及事務部分，協助各圈域廣域地方計畫之規劃及執行。

2. 計畫內容概要

日本各圈域之廣域地方計畫，依其上位之全國形成計畫（全國計畫）規定，各圈域皆須遵循 4 項策定要點，包括：

- （1）各圈域訂定的計畫須為有地區特色且具戰略意義的計畫。
- （2）各圈域計畫須互相交流合作，以達相乘效果。
- （3）各圈域計畫應相互補足、共生。
- （4）各圈域計畫須維護各圈域傳統文化及自然美景。

此外，在對外目標上，各圈域皆應強化與東亞等國的交流合作，以及太平洋、日本海、東海等的資源利用；在對內目標上，各圈域則皆應強化各城市之經濟與產業成長、各地域的連結合作與相互補足、集結各地域的總合資源，構築人民可安心生活的生活圈域。

從全國計畫中所規範的指導方針，不難看出，日本對各圈域的廣域地方計畫的訂定，非常強調地方特色的自立發展，以及跨地域合作、共生、互補的概念，因此各圈域廣域地方計畫皆能依其區域社經環境特性，將主軸目標訂定在不同之產業特色及發展方向上（詳如圖 14）。

3. 計畫與預算之連結方式

日本不論是國土形成計畫中的「全國計畫」或各圈域「廣域地方計畫」，皆屬政策及戰略方針計畫，其本身並不包含有執行該計畫之預算，其預算之編列須配合《社會資本整備重點計畫法》始得編列預算辦理。

《社會資本整備重點計畫法》制定於 2003 年，同年 10 月間內閣會議決定通過第 1 次「社會資本整備重點計畫」，社會資本指的是如道路、公園、港灣等基礎建設，在 2003 年以前，日本社會資本建設，主要是依據各個建設計畫（如道路、交通安全施設、空港、港灣、都市公園、下水道等）分別在做一些細部計畫，直至 2003 年此法之訂定，日本開始整合不同領域之社會資本建設，使其成為同一個大計畫，以強化公共建設的整合發展。

日本推動「社會資本整備重點計畫」與「國土形成計畫」的關係，可將其想像成車子的前輪與後輪，是並行且密不可分的（詳如圖 15），「國土形成計畫」決定了各圈域未來發展的政策方向，而「社會資本整備重點計畫」則決定了為達該政策方向之具體細部實施計畫，並循日本預算制³，依各細部計畫之優先順序，爭取年度預算編列。

³ 日本中央政府總預算自每年 4 月開始新年度預算，財務省於每年 7 月底前決定各省預算額度，各省於 8 月底前提送財務省，之後財務省與各省進行預算概算協調會議，於 12 月底前提交內閣會議決定中央政府總預算案。

各ブロックの広域地方計画の主なポイント

東北圏

豊かな自然の中で交流・産業拠点として発展する
ふるさと「東北にっぽん」

- ◆ 基幹産業である農業・水産業の収益力の向上
⇒にいがた発「R10プロジェクト」における米粉を原料とする新商品開発等を通じた米の消費拡大
- ◆ 次世代自動車関連産業集積拠点の形成、潜在型観光圏の創出
⇒「TOHOKUものづくりコリドー」における次世代自動車技術の研究開発の促進、湯治・地吹雪・かまくら等々を組み合わせた「日本のふるさと・原風景」を体験できる潜在型観光圏の形成
- ◆ リサイクル産業集積等を活かした循環型社会づくり
⇒使用済小型電気・電子機器の広域的回収システムの構築による非鉄金属の回収の推進

北陸圏

「暮らしやすさ日本一」
自然と活力にあふれた環日本海交流の中枢拠点

- ◆ 東アジアに展開する日本海中枢拠点の形成
⇒医薬の集積を活かしたライフサイエンス研究開発拠点づくり、繊維産業から新素材分野として車輦、航空宇宙等への展開、港湾の国際物流機能の強化と効率的な荷物集配システムの構築
- ◆ 豊かな暮らしを育む遠征型都市圏の形成
⇒LRT、公共バスの利便性向上等による公共交通を核とした地域づくり、共働き世帯を支援する子育て環境の充実
- ◆ 北陸観光交流圏の形成
⇒北陸新幹線や東海北陸道等を活用した広域観光交流の活性化

近畿圏

知と文化を誇り力強く躍動する関西

- ◆ 文化首都圏を目指した本物を育む地域づくり
⇒関西の本物資源「ほんまもん」の選定・支援を通じた「関西ブランド」の創造、平成連都1300年祭を通じた文化交流
- ◆ 次世代産業を創造する「知の拠点」の形成
⇒関西文化学術研究都市や、神戸医療産業都市、京都、京都の特徴を活かした関西広域圏バイオメディカルクラスターの形成、大阪駅北地区の整備によるアジア・太平洋地域の情報が集積する交流拠点の形成
- ◆ 関西の魅力巡り観光の推進
⇒熊野古道や山陰海岸ジオパーク等を核とした魅力ある広域観光ルートの形成

四国圏

癒やしと輝く産業・ひとを育てる四国の創造

- ◆ 緑の島四国の森林との共生
⇒森林保全活動に対しCO₂吸収量を認証する制度の四国圏全体における導入の推進、林業と木材産業の一体的な再生や木質バイオマス利用等による森林資源の循環利用の推進
- ◆ さらり輝く技術力・健康支援産業クラスターの形成
⇒LED、希少資源等における技術開発支援の推進、企業と大学の連携による人材育成
- ◆ 歴史・文化、風土を活かした個性ある地域づくり
⇒瀬戸内海クルーズ船観光の推進等による瀬戸内フィールドミュージアムの形成、四国霊場八十八箇所と道楽文化を活かした地域連携の推進

首都圏

世界の経済・社会をリードする風格ある圏域づくり

- ◆ 国際ビジネス拠点の強化
⇒丸の内等における高機能オフィスの供給促進や情報インフラの再構築、多言語サービスが受けられる医療施設、インターナショナルスクール等の整備やアフターコンベンション機能の充実
- ◆ 産業イノベーションの創出
⇒J-PARC(東海村)や高崎量子ビーム応用研究所等の量子ビーム施設の連携強化、情報ベンチャーの育成等、先端技術集積を活かした新事業展開
- ◆ ゲートウェイ機能の強化
⇒首都圏空港、京浜港等の機能強化、都心や内陸の物流拠点からのアクセスの改善

中部圏

ものづくりと環境貢献で
日本のロータリーとして世界のまんなかへ

- ◆ 世界のものづくりの中心地としての産業競争力強化
⇒海外企業の誘致を図るグレーター・ナゴヤ・イニシアティブ等の取組推進、シンクロtron光や航空機の研究開発拠点等の整備、高機能デバイスや光技術等の次世代産業イノベーションの誘発
- ◆ 持続可能な環境共生社会の実現
⇒水素等の新エネルギーの研究開発の促進、生物多様性条約COP10を契機とした生物多様性の保全活動の推進
- ◆ 国内外の多様な交流の拡大
⇒国際空港、国際港湾の機能強化、国際交流・物流拠点への高速交通ネットワークの構築

中国圏

瀬戸内海・日本海に臨む基幹産業と
里山の資源で創る交流圏域

- ◆ ものづくり産業の再構築・高度化
⇒自動車関連産業等における川上・川下企業が連携した技術開発等を通じた基幹産業の競争力強化、瀬戸内海に集積するコンピナートの企業を越えた統合的運用によるリノベーションの促進
- ◆ 中山間地域等の暮らしの安心確保
⇒商業、医療、福祉等の生活サービス機能を集約化するワンストップ拠点の構築
- ◆ 瀬戸内海・日本海沿岸における国際交流機能の強化
⇒大型船舶に対応する産業港湾インフラの刷新、北東アジアとの近接性を活かした民間の経済交流の促進、国際航路の充実

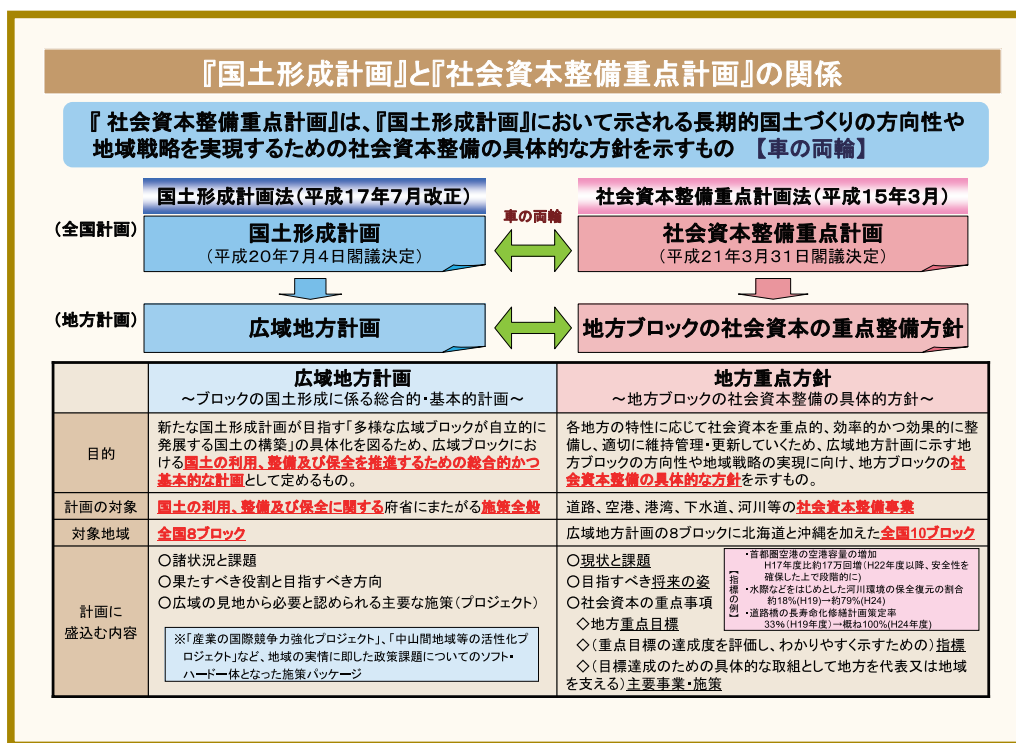
九州圏

東アジアとともに発展し、
活力と魅力あふれる国際フロンティア九州

- ◆ 成長型・牽引型産業群、フード・観光アイランドの形成
⇒半導体産業と自動車産業の融合に向けたカー・エレクトロニクス研究開発拠点づくり、シリコンアイランド・造船アイランドの形成に向けた産業支援、東アジアへの輸出を視野に入れた魅力的な農産物等の生産地づくり、韓国との観光連携等の国際的な観光圏の形成
- ◆ 東アジアとの国際交流の推進
⇒環海経済・技術交流会議等を通じた経済交流の推進、東アジア等へのゲートウェイ機能の強化
- ◆ 基幹都市連携や地理的制約を克服する定住環境形成
⇒東九州を始めとする基幹都市圏間の交流・連携と高速交通基盤整備、離島地域の交通アクセスの確保

資料來源：日本国土交通省網站。

圖14 日本各圏域之廣域地方計畫主要要點



資料來源：日本国土交通省關東地方整備局。

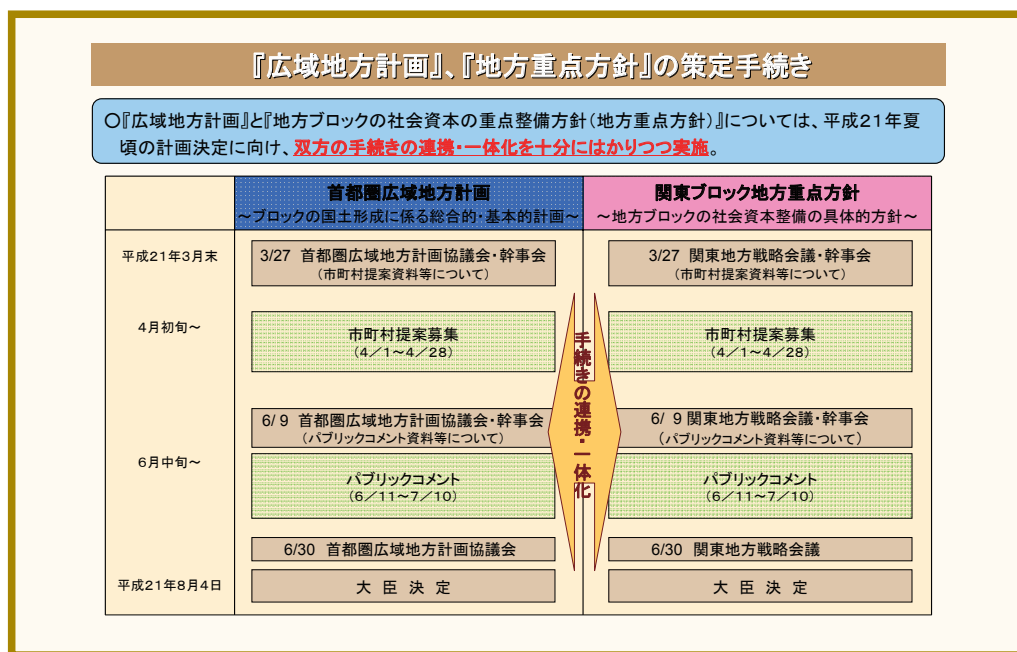
圖15 日本「國土形成計畫」與「社會資本整備重點計畫」關係圖

從圖 15 中我們可以發現，「社會資本整備重點計畫」與「國土形成計畫」一樣，都有一個上位的全國性重點計畫，依全國計畫方針才再向下制定各地方計畫，因此，各圈域之「廣域地方計畫」是對應各圈域的「社會資本重點整備方針」，所以這兩個計畫體系看似分開，事實上是一起推行的，「廣域地方計畫」的方針是對各圈域國土の利用、整備及保全等做出一個整體的基本方針；而各地方的「社會資本整備重點方針」則是會針對一些比較具體性的，如下水道、公園的整備等具體方向進行規劃與執行。

為使「國土形成計畫」與「社會資本整備重點計畫」能真正像一台車的前後輪一樣，互相合作、一體進行，因此，各圈域「廣域地方計畫」與該圈

域「社會資本重點整備方針」之制定流程及時程，都採取一體化的制定方式（詳如圖 16）。例如：「首都圈廣域地方計畫」及「關東地方社會資本重點整備方針」皆是在 2009 年 3 月 27 日同時舉行會議，並在相同時間內搜集各市町村的建議案，在草案已完成到某一程度時，並於 6 月 11 至 7 月 10 日同時對圈域內的民衆，進行公衆意見的募集與統合，並同時在 2009 年 8 月 4 日完成計畫的策定，惟「關東地方社會資本重點整備方針」策定完成後仍尚屬預定狀態，係因為其各細部事業計畫的執行與否，仍須每年度循日本現行預算制度，考量年度社經環境及政策需求，排列各細項計畫之優先順序後，進行預算的配置，其中須優先執行且獲配預算之計畫並須經國會審議通過後始得編列預算執行。

此外，值得一提的是，「社會資本整備重點計畫」因係由原中央政府各個省廳規劃推動已久的「道路」、「交通安全施設」、「空港」、「港灣」、「都市



資料來源：日本國土交通省關東地方整備局。

圖16 各圈域「廣域地方計畫」與「社會資本重點整備方針」策定流程及時程

公園」、「下水道」、「治水」等各事業建設計畫中去統合及萃取出來的，所以其本質上仍是中央主導計畫內容的成分居多，惟計畫之訂定仍會經過審慎搜集各地方的意見之後才完成計畫策定。

叁、日本廣域制度實務作法研析

為瞭解日本推動廣域制度實務上之作業方式，本節列舉「廣域行政」及「首都圈廣域地方計畫」之實務案例進行說明。

一、廣域行政

（一）廣域市町村圈——印旛郡市廣域市町村圈

廣域市町村圈，係依據「廣域行政圈計畫策定要綱」之規定，由相關的市町村等地方自治體所組成的行政圈，並依據《地方自治法》第 252 及 284 ～ 291 條，共同設置廣域行政組織。以下就屬一部事務組合之「印旛郡市廣域市町村圈事務組合」說明：

1. 設立過程：自 1972 年由 11 個市町村所組成，歷經逐年合併，目前現存 9 個市町村（成田市、佐倉市、四街道市、八街市、印西市、白井市、富里市、酒井町及榮町）。
2. 組織規模及任務：事務組合下設置議會及執行單位⁴，主要負責市町職員的任用考試、水道用水供給計畫、安老院的營運管理、印旛地區農林業中

⁴ 執行單位主要包括：管理者、副管理者、會計管理者、監查委員、事務局〔（管理課、輕費老人ホーム「よしきり」、印旛地域農林業センター、企画課）〕、水道企業部〔業務課、工務課（印東加圧ポンプ場）〕。

心與救急醫療機關的營運，另亦針對各市町村的個別執行計畫若有衝突時，進行協調溝通，定期會每年召開 2 次會議，邀集區域內各市町村長參與。

3. 計畫研擬：2006 年提出印旛郡市新廣域行政圈 10 年計畫，內容包括「基本構想」、「基本計畫」及「實施計畫」，主要提出六大政策方針（詳圖 17），描繪出未來 10 年之發展藍圖，並就每個方針，研提 2～3 個對策政策，包括交通設施、都市整備、垃圾處理、社會福利、醫療、教育、農林水產業、工商業、觀光及區域合作等面向。

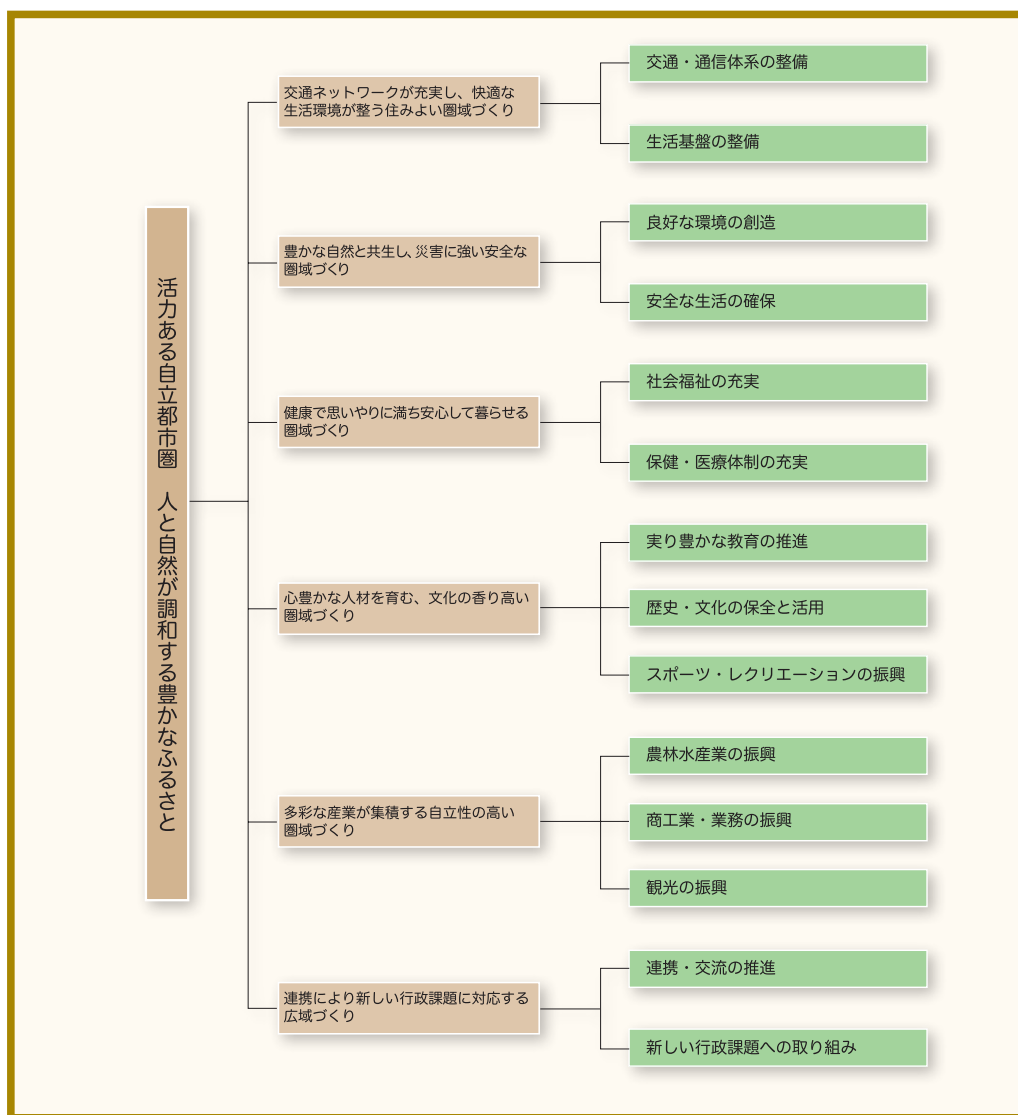
印旛郡市廣域市町村圈事務組合雖負責廣域行政圈計畫之規劃及研擬，然計畫中提出屬大型公共建設之項目包括北千葉道路、成田新高速鐵路、成田空港整備等工作項目，其執行主體仍係由中央政府主導且經費來源亦由中央政府補助興建，非由本事務組合負擔建設財源。

因應「定住自立圈」之推動，印旛郡市廣域市町村圈事務組合自 2009 年後就停止運作，相關廣域市町村圈計畫中尚未完成仍確有必要之工作項目，則交由千葉縣政府繼續推動執行。

（二）定住自立圈——旭市及彥根市

截至 2012 年 7 月，日本全國已有 63 個定住自立圈業已成立，每個圈域均依據各自之發展目標，研訂相關政策合作型態（詳圖 18）。

定住自立圈的原始構想，係為以一個具備都市條件之中心市為核心，藉由其與周邊市町村簽立協定，帶動整個圈域的發展，惟實務上除單一中心市型之定住自立圈型態外，尚包括跨縣境型、圈域重複型、合併一市圈域型、大型定住自立圈包圍小型定住自立圈型、複數中心市型等多種樣貌（詳圖 19），以下僅列舉兩種型態之定住自立圈案例進行說明：

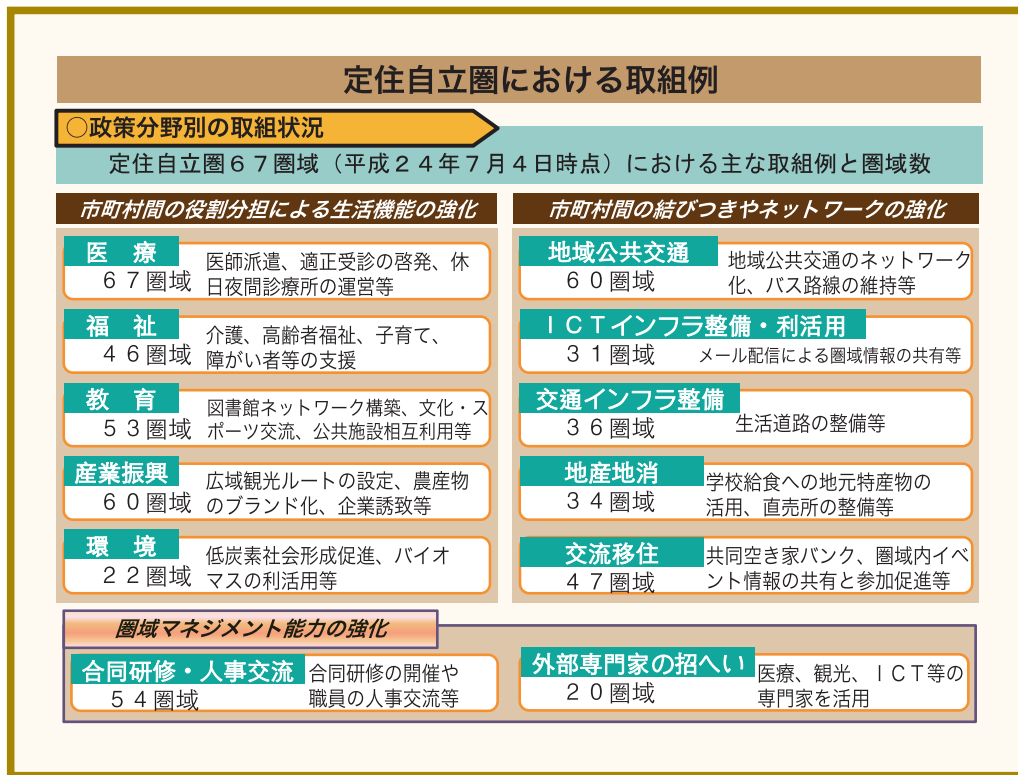


資料來源：印旛郡市廣域市町村圏事務組合網站。

圖17 印旛郡市新廣域行政圏計畫六大目標

1. 滋賀縣彦根市

彦根市定住自立圏係屬「單一中心市型」之定住自立圏，由滋賀縣彦根市與周邊市町村（愛莊町、甲良町、豐郷町、多賀町）協議成立定住自立



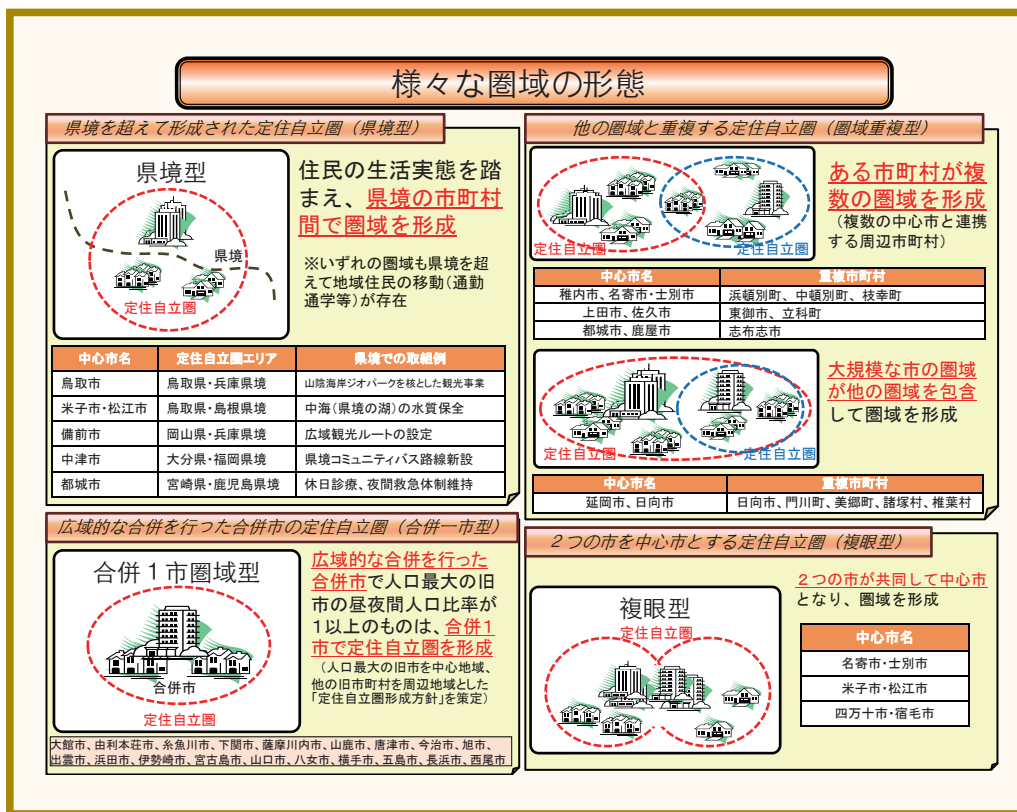
資料來源：平成 24 年度定住自立圏構想推進調査報告書。

圖18 定住自立圏政策合作型態

圈，其中係以彥根市為中心市，其主要之 3 個政策方針則是針對醫療、社會福利、教育、產業振興、琵琶湖水質保護、公共交通及人才交流等面向相互合作（詳圖 20）。

2. 千葉縣旭市

旭市係屬「合併一市圏域」之定住自立圏型態，源起於千葉縣之旭市、海上町、飯岡町及干潟町，原先係推行廣域行政圈之市町村，因廣域行政計畫實施有成，爾後合併為旭市。



資料來源：平成 24 年度定住自立圏構想推進調査報告書。

圖 19 定住自立圏之實務型態

旭市定住自立圏就 3 個面向分別訂定不同的方針（詳圖 21），希望經由該制度促使區域內醫療、教育、產業振興、公共交通及人才育成相互合作，資源共享。

實務上，除旭市外，日本國內仍有出雲市、宮古島市等 19 個圈域均係屬「合併一市圈域」之定住自立圈型態，實見中央政府雖於 2009 年終止廣域市町村圈制度，惟區域間已形成相互交流合作之默契，因此後續推動的定住自立圈制度雖屬自發性的成立與協議，區域間的合作仍會持續推動。

彦根市定住自立圏形成協定の概要



滋賀県

中心市名	人口(人)	昼夜間人口比率
彦根市	109,779	1.013

周辺市町村名	人口(人)	周辺市町村名	人口(人)
愛荘町	19,729	甲良町	8,103
豊郷町	7,418	多賀町	8,145
圏域合計	153,174		

※平成17年国勢調査

○彦根市と周辺町との間の定住自立圏形成協定の概要

(1) 生活機能の強化に係る政策分野

- ア 医療
 - ・圏域内各医療機関の役割の明確化、機能分化、連携強化、ネットワーク化
- イ 福祉
 - ・障害者（児）福祉サービスの充実
 - ・次世代育成支援
- ウ 教育
 - ・拠点図書館の整備と図書館相互のネットワークの構築
- エ 産業振興
 - ・びわ湖・近江路観光圏構想の推進などによる観光振興
- オ 環境
 - ・低炭素社会の構築および琵琶湖の水質保全

(2) 結びつきやネットワークの強化に係る政策分野

- ア 地域公共交通
 - ・圏域全体の総合的な公共交通ネットワークの構築
- イ（仮称）湖東三山スマートインターチェンジの整備
 - ・（仮称）湖東三山スマートインターチェンジを活用した地域振興
- ウ バイコロジー自転車道の整備促進
 - ・バイコロジー自転車道の整備およびルート（マップ）の整備
- エ 地域の生産者・消費者等の連携による地産地消の推進
 - ・農産物の生産体制の整備および学校給食や直売所における地元農産物の安定的な利用拡大

(3) 圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野

- ア 職員の人材育成
 - ・合同研修や研究等の実施による職員の資質および政策課題への対応力向上
- イ 職員等の交流
 - ・職員の人事交流
- ウ コンピュータシステムの共同利用・共同開発
 - ・コンピュータシステムの共同利用・共同開発

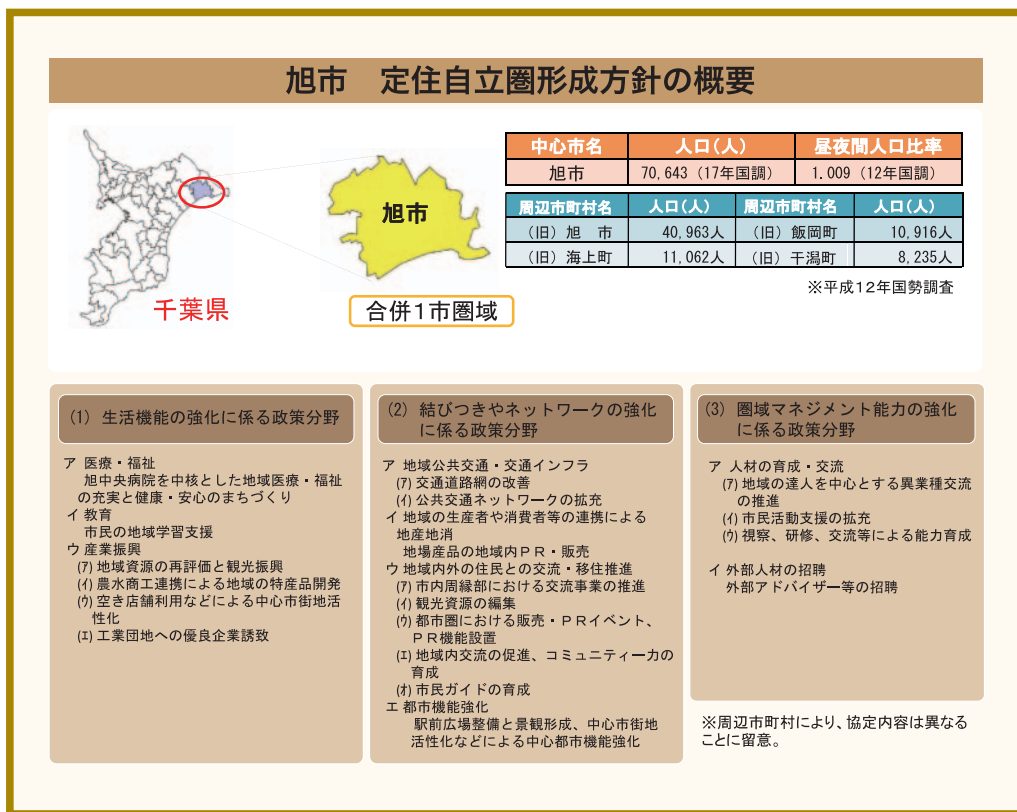
※周辺町により、協定内容は異なることに留意。

資料來源：平成24年度定住自立圏構想推進調査報告書。

圖20 滋賀縣彦根市定住自立圏

二、首都圏廣域地方計畫

首都圏係指東京都、茨城縣、櫛木縣、群馬縣、埼玉縣、千葉縣、神奈川縣、山梨縣等1都7縣所組成的圈域，首都圏人口約4,240萬人，占日本總人口數中的三分之一，圈域內總產值約194兆日元，是日本最大的資產及人口集中區，因此首都圈的計畫也可以說是直接牽引整個日本成長的主要動力。以下謹就首都圏廣域地方計畫做簡要之說明：

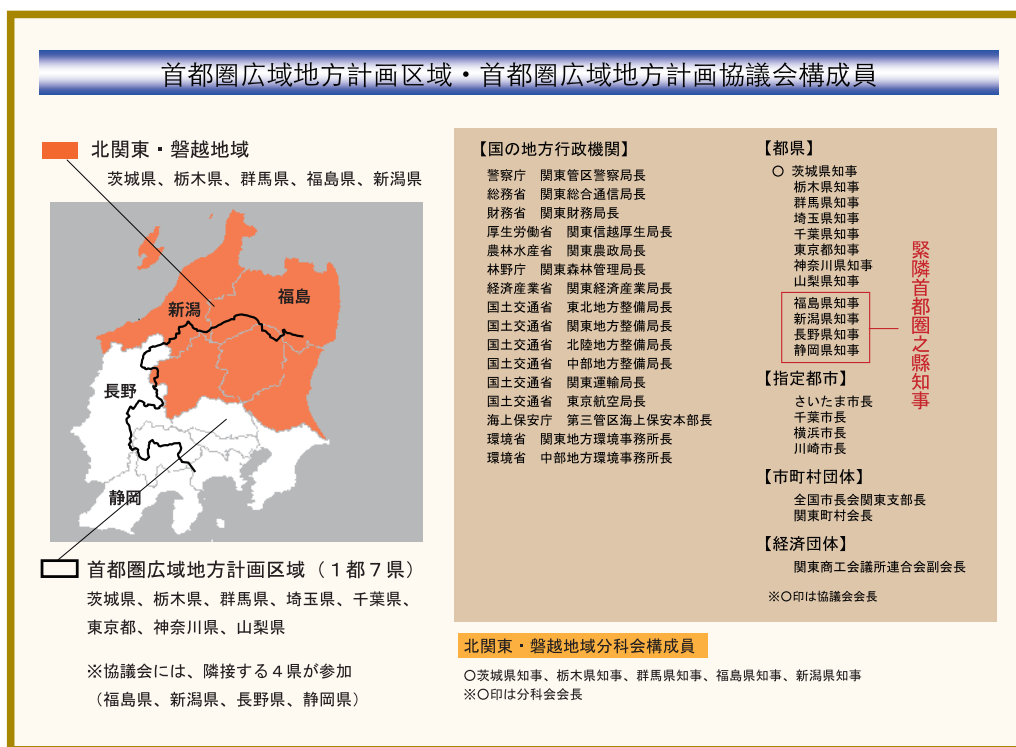


資料來源：平成24年度定住自立圏構想推進調査報告書。

圖21 千葉縣旭市定住自立圏

(一) 推動組織

首都圏廣域地方計畫之策定及推動組織，依法係為首都圏廣域地方計畫協議會，該協議會係由區域內東京都知事、7個縣知事、5個政令指定都市、主要市町村會長、首都圏範圍外但鄰接首都圈的4個縣知事，以及經濟團體關東商工會議所等所組成（詳如圖22），協議會的行政幕僚則是由國土交通省關東地方整備局擔任，該局負責定期或不定期邀集該區域協議會成員開會討論，並協助推動首都圏廣域地方計畫，定期檢討首都圏廣域



資料來源：日本国土交通省関東地方整備局，本研究補充繪製部分文字。

圖22 首都圏廣域地方計畫協議會組織成員

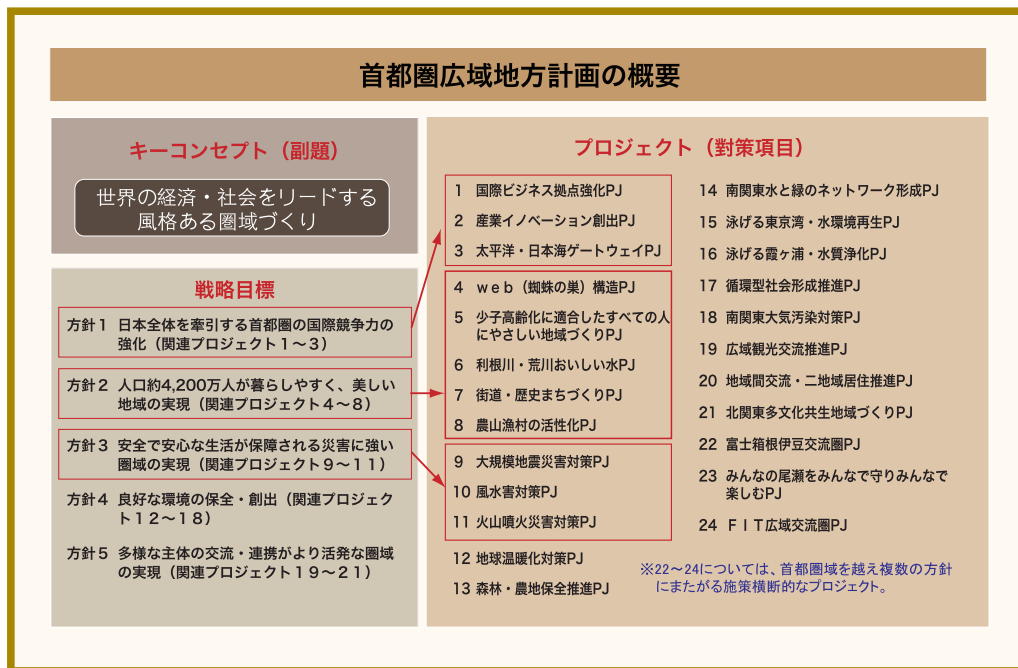
地方計畫之執行狀況，若發現社經環境有重大變遷並有配合修改首都圈廣域地方計畫之必要時，亦得邀集協議會成員討論修正。

（二）計畫內容

如前所述，首都圈不論在人口數及產業資源上，皆在日本占有非常重要的牽引地位，但首都圈又位處於洪水、地震多發的地理位置上，因此，首都圈廣域地方計畫乃係以產業及經濟的國際化，以及可安心居住的環境構築二大主軸所組成。整個首都圈廣域地方計畫的決策過程，即係由首都圈廣域地方計畫協議會決策而成，並訂有五大戰略目標（方針），包括：

1. 強化首都圈的競爭力。
2. 實現約 4,200 萬人口居住的美麗的城市區域。
3. 實現一個可以安心生活，並強化災害防治功能的區域。
4. 進行良好的環境保護。
5. 實現多樣化並活躍化的區域交流合作機制。

根據這 5 個戰略目標（方針），向下訂定確切之對策項目，各項目標（方針）皆須連結確切的對策項目（詳如圖 23），其中，以方針 1 為例，為達方針 1 的目標，向下訂定有 3 項對策，包括強化國際貿易據點計畫、創新產業計畫、太平洋與日本海玄關口計畫，以增強首都圈的國際競爭力。當然，在各對策項目下，皆訂定有更具體之執行方向及執行內容。

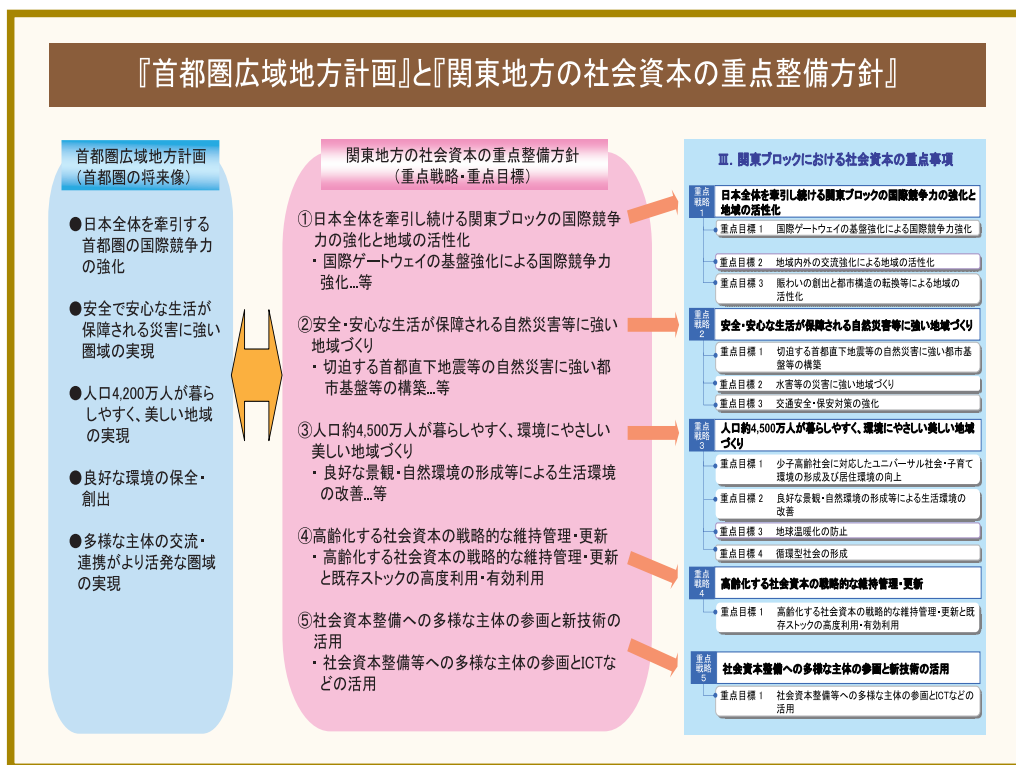


資料來源：日本国土交通省關東地方整備局，本研究補充繪製。

圖23 首都圏廣域地方計畫內容架構概要

(三) 計畫與預算之連結

針對「首都圈廣域地方計畫」所訂之五大戰略目標，「關東地方社會資本重點整備方針」亦配搭訂有相同之 5 項重點戰略（詳如圖 24），並在重點戰略下訂定更具體之重點目標，然後再針對各重點目標訂定具體之衡量指標及事業計畫，並依各項事業計畫進行預算的安排，當然，各事業計畫之推動，仍須循年度預算制度，依計畫之優先性爭取編列預算執行。舉其中「重點目標 1」為例，從圖 25 中可知，為強化首都圈之國際競爭力，其具體內容共訂定有 41 項主要事業計畫，並訂定有 4 項衡量指標，以衡量該目標之達成度。



資料來源：日本國土交通省關東地方整備局。

圖24 「首都圈廣域地方計畫」與「關東地方社會資本重點整備方針」之配搭

重点目標① 國際ゲートウェイの基盤強化による国際競争力強化

【指標】

- 首都圏三環状道路の整備率【43% (H19) → 78% (H24)】
- 首都圏空港の空港容量の増加【H17 年度比約 17 万回増 (H22 年度以降、安全性を確保した上で段階的に)】
- 京浜港と北米・欧州を結ぶ国際航路定期便数【週 39 便 (H19) → 週 39 便 (維持) (H24)】
- 関東の港湾関連手続のシングルウィンドウ電子化率【0% (H19) → 100% (H24)】

【主要事業】

- 高規格幹線道路の整備
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (釜利谷 JCT～藤沢 IC) (神奈川県)】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (西久保 JCT～海老名 JCT) (神奈川県) H24 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (海老名 JCT～海老名 IC) (神奈川県) H21 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (海老名 IC～相模原 IC) (神奈川県) H22 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (相模原 IC～八王子南 IC) (神奈川県、東京都) H24 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (八王子南 IC～八王子 JCT) (東京都) H23 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (川島 IC～桶川 JCT) (埼玉県) H21 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (桶川 JCT～菖蒲白岡 IC) (埼玉県) H24 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (菖蒲白岡 IC～久喜白岡 JCT) (埼玉県) H22 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (久喜白岡 JCT～つくば IC) (埼玉県、茨城県) H24 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (つくば IC～つくば JCT) (茨城県) H21 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (稲敷 IC～大栄 JCT) (茨城県、千葉県) H24 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (大栄 JCT～松尾横芝 IC) (千葉県)】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (東金 IC・JCT～茂原長南 IC) (千葉県) H24 年度完成】
 - 【首都圏中央連絡自動車道 (茂原長南 IC～木更津東 IC) (千葉県) H22 年度完成】
 - 【東京外かく環状道路 (世田谷区～練馬区) (東京都)】
 - 【東京外かく環状道路 (三郷市～市川市) (埼玉県、東京都、千葉県)】
 - 【第二東海自動車道 (海老名市～足柄上郡山北町) (神奈川県)】
 - 【中央自動車道 (八王子市他) (東京都)】
- 地域高規格道路の整備
 - 【首都高速晴海線 (東京都) H24 年度一部完成】
 - 【横浜環状北線 (神奈川県) H24 年度完成】
 - 【中央環状品川線 (東京都)】
 - 【中央環状新宿線 (東京都) H21 年度完成】
- 拠点空港の容量拡大・機能向上
 - 【東京国際空港 (羽田空港) (東京都大田区)】
 - 【成田国際空港 (千葉県成田市) H21 年度完成 (平行滑走路北伸)】
- 飛行場の民間共用化
 - 【百里飛行場 (茨城空港) (茨城県小美玉市) H21 年度完成】

資料來源：日本国土交通省関東地方整備局網站。

圖25 「關東地方社會資本重點整備方針」重點目標之具體內容（舉例）

（四）計畫執行檢討

「首都圈廣域地方計畫」策定完成並經國土交通大臣決定通過後，其執行仍回歸相關政府體制面辦理，並非全由國土交通省執行，依計畫內容可能有其他省廳、民間團體或地方政府負責執行，惟執行過程須受首都圈廣域地方計畫協議會的監督，國土交通省關東地方整備局並負責對各項內容之執行進行檢討，必要時邀集協議會成員召開會議，若遇重大社經環境之變化，亦得提案修改「首都圈廣域地方計畫」，惟仍須經首都圈廣域地方計畫協議會決議通過後再由國土交通大臣決定。

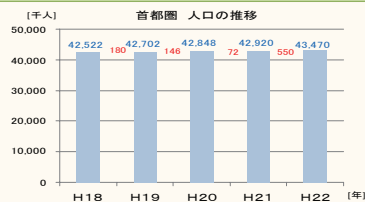
為了使「首都圈廣域地方計畫」切實執行，並切實瞭解該計畫推動後之實際效益性，首都圈廣域地方計畫協議會每年度會對該計畫的推動狀況行監測與評估（由國土交通省關東地方整備局擔任行政幕僚），以瞭解計畫推動之困難及實效性並適時討論執行方向及解決方案等。值得注意的是，每年度「首都圈廣域地方計畫」的執行檢討係採績效指標檢討方式辦理，其績效指標分二大類，第一大類為全國各圈域廣域地方計畫皆須採用的共通性績效評量指標（詳如圖 26）；第二大類則針對「首都圈廣域地方計畫」之五大戰略目標及其下之 24 個對策項目，逐一訂定多項產出型績效指標（詳如圖 27），每年度並檢討各項績效指標達成情形，以作為其政策及細部計畫之推動是否有效果的評量標準，並作為「首都圈廣域地方計畫」有無修正必要的重要參據。

首都圏広域地方計画の推進状況

1. 首都圏を取り巻く状況について【全国共通指標による定量的な評価：抜粋】

【人口】

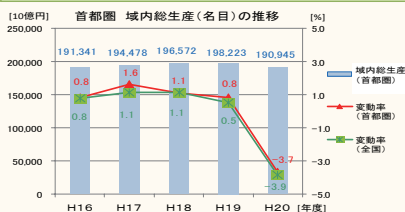
- 人口については、平成22年10月1日現在で約43,470千人であり、平成21年と比べ約550千人増加し、全国の約3分の1を占めている。
- 合計特殊出生率については、平成21年で約1.25であり、平成20年と比較して0.01増加しているが、全国の約1.37と比較して低い水準である。



全国 (千人)	127,770	127,771	127,892	127,510	128,056
---------	---------	---------	---------	---------	---------

【域内総生産】

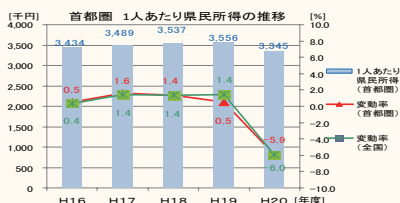
- 域内総生産（名目）については、平成20年度で約190兆9,455億円であり、平成19年度と比べ3.7%減少したが、全国の約4割を占めている。平成20年度の変動率は全国を上回っている。



全国 (10億円)	510,803	516,632	522,482	525,263	505,016
-----------	---------	---------	---------	---------	---------

【1人あたり県民所得】

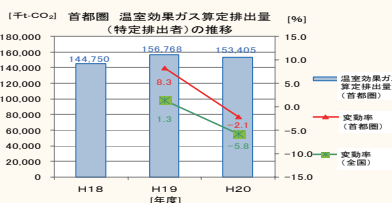
- 1人あたり県民所得については、平成20年度で約3,345千円であり、平成19年度と比べ5.9%減少したが、全国を上回っている。平成20年度の変動率は全国を上回っている。



全国 (千円)	2,973	3,016	3,057	3,101	2,916
---------	-------	-------	-------	-------	-------

【温室効果ガス算定排出量】

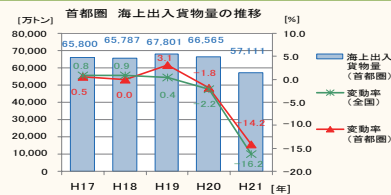
- 温室効果ガス算定排出量（特定事業所排出者）については、平成20年度で約153,405千t-CO2であり、平成19年度と比べ2.1%減少し、全国の約4分の1となっている。平成20年度の変動率は全国を上回っている。



全国 (千t-CO2)	606,369	614,291	578,507
-------------	---------	---------	---------

【海上出入貨物量】

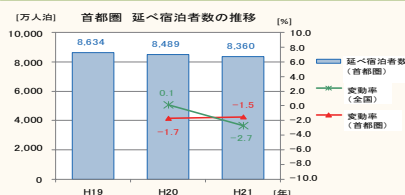
- 海上出入貨物量については、平成21年で約57,111万トンであり、平成20年と比べ14.2%減少し、全国の約5分の1となっている。平成21年の変動率は全国を上回っている。



全国 (万トン)	317,427	320,137	321,533	314,610	263,576
----------	---------	---------	---------	---------	---------

【宿泊者数】

- 延べ宿泊者数については、平成21年で約8,360万人泊であり、平成20年と比べ1.5%減少し、全国の約3割となっている。平成21年の変動率は全国を上回っている。



全国 (万人泊)	30,938	30,970	30,130
----------	--------	--------	--------

資料來源：平成22年度日本国土交通省関東地方整備局。

圖26 「首都圏廣域地方計画」推動狀況—全國性指標部分（擇要舉例）



資料來源：日本國土交通省關東地方整備局。

圖27 「首都圏廣域地方計畫」推動狀況—戰略目標之達成績效（摘要舉例）

肆、結論與建議

本研究透過日本相關官方及民間網站、文獻探討、親赴日本官方出版資料中心搜集資料、與日本官方及研究機構深入訪談等過程，深入探討日本推動廣域制度之相關機制與實務作法，並研析其相關計畫及預算之配搭機制，借鏡日本實務推動經費，作為我國推動跨域合作之經驗啟示及相關制度設計參考。謹將本研究所得結論與建議，歸納如下：

一、結論

- （一）區域合作應是一個漸進式的過程，日本也是先由中央強制執行數十年後，凝聚氛圍與共識，始得以成功推動地方自主性之合作發展

日本政府推行廣域行政已數十年，早期之相關政策多由中央強制主導的方式居多，然而，其實施的成果不但促成了日本境內許多小區域的合併發展，更重要的是它凝聚了國內各地區自立、互補、合作與共生的共識與氛圍，在 2009 年順利廢止原由中央主導式之廣域行政制度，而改以地方自主性的地域合作取代，甚至將其國土形成計畫（全國計畫、廣域地方計畫）之指導方針明確定位在各圈域的自立與合作互補上，自 2009 年迄今已有相當之推動案例及成效。

- （二）日本政府配合相關廣域政策的推動，確實有效減少各地域間興建大量重複設施的財政支出，但值得注意的是，隨著跨域行政組織的成立，龐大的營運經費反向削減了政府財政節約的效果

依日本的實施經驗，區域合作雖有降低行政成本及避免重複興建相同的公共設施等財政節約的正面效果，然政府財政支援政策及地方政府推動跨地域合作組織營運費用等額外財政支出亦可能造成財政擴張的負面效果。依

日本推動廣域行政的經驗，為推動各項跨域合作工作所成立之各類組織（包括法人及非法人組織），其單一組織營運經費龐大，且組織一旦成立，即便其任務完成後，亦難以解散，反向造成政府經常性經費的龐大支出，單一法人組織之歲出規模即可能需高達上億日元。

（三）法制化及財政上的誘因，是日本廣域行政及廣域地方計畫成功之重要關鍵

日本不論是推動廣域行政圈制度，或是 2009 年以後之廣域地方計畫，皆訂定有專法，明確規範廣域行政及廣域地方計畫之推動組織、基本方針、策定程序、地方參與合作方式、協調機制、計畫執行等，使各項廣域政策得以順利推動，並配合以相關財政上的誘因，包括日本在對地方普通交付稅上的補助、舉債條件的放寬等，是整個日本在推動相關廣域政策成功之重要關鍵。其中，法制化的明訂，不但宣示日本中央政府對廣域政策推動的決心，法律上的明文訂定相關規劃及協調推動組織，並可避免跨域計畫執行過程中相關組織協調溝通的虛耗。

（四）日本各圈域廣域地方計畫之推動，打破以往不同領域公共建設投資類別之各自發展，有效引導公共建設之整合投入，帶動地方特色產業及建設主軸的重點發展，活化地方自立機能

日本原國土及公共建設計畫體系，係在全國綜合開發計畫等上位指導計畫下，訂定有道路、空港、都市公園、下水道、治水等各部門事業建設計畫據以推動。然日本於 2005 修正通過《國土形成計畫法》，並於 2008 年訂定的新國土計畫架構，推動廣域地方計畫，則將日本國土及公共建設計畫由以往偏重各項建設「量」的擴大開發，改以整合各不同事業別之公共建設投資，以各圈域自行提案策定之「廣域地方計畫」及「社會資本重點整備方案」引導公共建設投資的整合投入，並可依各地方自主特色構築多種多樣化的發展，逐步引導各圈域在產業及經濟上的自立發展。

- (五) 廣域地方計畫組織成員之區域決策參與層面廣，有效整合與該圈域發展密切相關團體之意見，降低推動相關跨地域計畫之阻力

日本政府將其現有 1 都、2 府、42 縣劃分為 8 個圈域，推動各圈域廣域地方計畫，且以法明定各圈域須成立「廣域地方計畫協議會」，專責提案、決策、協調、監督各圈域之廣域地方計畫。值得注意的是，協議會之成員，不但包括該圈域內之地方首長、中央駐地方機關首長、具代表性市町村首長、與該圈域計畫實施密切相關之經濟團體首長等外，甚至包括緊鄰該圈域但非在圈域範圍內之鄰接縣首長；此外，計畫策定過程中，在法律的明文規範下，即非常強調市町村之提案及公眾意見的募集，如此不但有利於跨域政策共識的形成，更可降低計畫推動阻力。

- (六) 日本將「廣域地方計畫」（決定各圈域未來發展方向的政策計畫）與各地方「社會資本整備重點方針」（決定連結預算之具體實施計畫）採一致化的手續同步訂定，有效落實各圈域「廣域地方計畫」之推動，使其跨域合作工作不致流於政策口號

日本各圈域「廣域地方計畫」原屬政策及戰略方針計畫，其本身並不包含有執行該計畫之預算，其預算之編列須配合《社會資本整備重點計畫法》始得編列預算辦理，為使政策目標與預算間有效進行連結，日本政府對各圈域「廣域地方計畫」與該圈域「社會資本重點整備方針」之制定流程及時程，都採一體化的制定方式，要求須同步且連結並行，如同車之前輪與後輪，有效落實各圈域「廣域地方計畫」之推動，使其跨域合作工作不致僅流於政策口號。我國法制制度雖與日本不同，亦無專法得進行相關規範，但在公共建設預算之編列上若能同步優先支持跨域計畫，必能有效提升各地方政府合作意願。

(七) 廣域政策目標之達成與否，採產出型績效指標評估方式，有效衡量各政策目標之達成度，增加實施內容之調整彈性。我國未來在實施重大公共建設之執行評估時，亦可思考採此類績效指標評估方式辦理

以日本「首都圈廣域地方計畫」為例，其戰略重點目標第 1 項為「強化首都圈之國際競爭力」，為達該目標，其下訂定有 41 項包括高規格道路的整備、空港機能的提升、物流基幹的整備等具體實施計畫，但「首都圈廣域地方計畫協議會」每年在監督執行狀況時，係依其訂定之 4 項產出型績效指標評估其推動狀況，國土交通省關東地方整備局每年並將此 4 項績效指標達成情形公開於其網站上，以作為政策推動之優劣評析及彈性調整的重要依據。相較我國計畫評估多著重在預算執行與進度控管層面，未來我國在進行重大公共建設之執行評估時，亦可思考採此種深度產出型的績效評估指標方式辦理。

二、建議

為有效協調整合各地方政府之各項重大公共建設，避免公共建設之間置浪費，使國家每一分公共建設預算資源都能得到妥適的配置與應用，本研究深入瞭解日本推動跨域合作之相關制度，研析「日本廣域行政」及「日本廣域地方制度」之機制現況及實務作法，歸納出我國在跨域合作之推動情形與日本現行廣域制度之差異處（詳表 4），試圖針對我國現況課題提出下列檢討建議，以供參考：

表4 我國現行跨域合作機制與日本之比較表

	我國 (跨域合作機制)	日本 (廣域行政制度、廣域地方計畫)
法令規範及現況	1.《地方制度法》：第 24 ～ 1 條明訂地方得成立區域合作組織等合作方式，惟並無對各方式內容進一步說明、規範。 2.《區域計畫法》：第 18 條明訂各級政府等得組成區域建設推行委員會，行政院曾於 1968 及 1970 年成立北區及南區區建會，但失敗（主因為相關賦權、預算等問題）收場，目前無實際成立案例。	【廣域行政】： 於《地方自治法》第 252 及 284 ～ 291 條明訂各地方政府合作機制（包括協議會等共 5 類組織）之各項設置方式、規約、理事會或委員會組成選任方式、變更及廢止、執行效力、預算等相關規範。 【廣域地方計畫】： 於《國土形成計畫法》第 9 ～ 13 條明訂廣域地方計畫之劃定範圍、內容規範、推動組織、擬訂方式、變更調整等。
強制性	無強制性。	中央入法主導，具強制性。
中央主導推動單位	1. 尚無明確法定組織。 2. 惟近年間本會成立計畫補助 4 區域成立合作平台組織。	【廣域行政】： 日本總務省。 【廣域地方計畫】： 日本國土交通省。
地方跨域合作組織	1. 屬非正式合作組織。 2. 由縣市政府自行組成，透過非正式會議，解決部分區域共同的問題。	【廣域行政】： 協議會、機關共同設置、事務的委託、一部事務組合、廣域連合。 【廣域地方計畫】： 各圈域廣域地方計畫協議會。
上位指導計畫	目前尚無跨域合作上位指導計畫。	【廣域行政】： 廣域行政圈計畫策定要綱。 【廣域地方計畫】： 全國形成計畫（全國計畫）。
具體實施計畫	本會自 98 年起開始推動全國區域合作平台整合計畫及協調工作，同時編列預算補助補助部會及地方政府辦理各項環境、交通、產業、城鄉及文化等跨域合作建設計畫之規劃作業，目前尚處於規劃階段，尚未形成各區域具體實施計畫。	【廣域行政】： 各廣域行政圈 10 年基本計畫、各廣域行政圈 3 年實施計畫。 【廣域地方計畫】： 各圈域廣域地方計畫。
預算配合情形	尚無特別配合推動之相關預算，主因如下： 1. 目前各地方政府推動大型公共建設計畫，係由中央主管部會向行政院提報設計計畫並經行政院核定後，再由地方政府向中央主管部會申請補助經費。 2. 過去國內較少考量到區域計畫之落實問題，爰尚無相關預算支援體制。	【廣域行政】： 中央政府提供普通交付稅、舉債條件的放寬兩項財政支援。 【廣域地方計畫】： 緊密結合「社會資本整備重點計畫」爭取中央政府年度預算編列。

資料來源：本研究整理。

(一) 應儘速完備國內跨域合作相關法規環境之建置，明定各類跨域合作機制之賦權、課責、財政、執行及績效監督等相關事宜

目前我國跨區域合作事務雖有簡略法令規範其得成立之法源，惟後續相關事宜，包括跨域合作組織之賦權、課責、財政、執行到績效監督等問題，皆無任何規範，各地方政府現有合作機制，多依地方首長或民意代表之意見，想法各行其道，致彼此相關合作顯得困難重重。

本研究建議未來將可參考日本在廣域政策之法制面規範，詳予明定各類廣域合作機制之相關規範，包括如各類機制之規約、策定程序、執行效力、課責與賦權、執行監督等，作為中央及各地方政府遵循之基礎標準，可避免跨域合作之相關協調過程的虛耗，確實引導各項跨域合作機制的成功推動。

(二) 落實以計畫引導區域公共建設之發展及產業的投資，且計畫訂定過程應確保各地方民意之參與

目前我國推動之區域計畫，主要為上位之「土地使用計畫」，透過土地使用分區管制、申請許可變更土地使用分區等方式，指導都市計畫及非都市土地發展及容許使用項目，對土地使用者而言，提供一定的引導功能，惟並不具區域公共建設之發展指導及產業投資指導等功能，無法為各區域之地方政府的定位及未來發展找到明確方向，亦無法有效整合地方資源以發揮整體最大效益。

本研究建議不論採何種方式，或可重新修訂現有區域計畫、或新訂各區域發展指導計畫，參照日本廣域地方計畫機制，深入各地方之自主特色，創設各區域之廣域計畫，以計畫方式引導公共建設投資的整合投入，並可依各地方自主特色構築多種多樣化的發展，集結各地域的總合資源，逐步強化各地域在產業及經濟上的自立發展。

此外，值得注意的是，日本的廣域地方計畫幾乎完全是由地方自行策定，中央政府的角色主要是過程中的制度協助，以及廣域計畫最後的決定、相關的行政支援、執行支援、地方意見之協調整合等，日本廣域計畫之訂定過程中非常注意區域內各級地方政府（包括縣市政府及市町村等）之提案及民衆意見的募集，於其計畫策定流程內並明訂相關地方經濟團體、專家學者及民衆參與之機制，使其計畫內容更實際可行，值得我國制度設計參考。

（三）擴大跨域組織參與層面，增賦相關協調及決策功能

國內各地方政府為解決區域共同的問題，多年來透過非正式會議加以解決，惟無適當策略工具進一步引導區域合作，亦無統合規劃或協調溝通單位，截至目前，其執行成果多偏重於提升行政整合以及行銷宣導上，對實質建設計畫層面著力甚少。此外，因國內對現行跨域組織並無制度化明訂相關規約及協調決策程序，各地方縣市首長或民意代表往往各持己見，使決策過程顯得困難重重。

本研究建議可參考日本之制度內涵，不論是「廣域行政」所成立之法人或非法人推動組織，或「廣域地方計畫協議會」皆入法明令賦予相關組織法定地位與權責、要求訂定且遵循各組織規約。尤其是「廣域地方計畫協議會」，在法律的明文規範下，該協議會不但專責提案、決策、協調、監督各圈域之廣域地方計畫，並入法擴大其組織參與層面，有效集結大型實質公共建設從規劃到推動過程中，具決策性之中央與地方機關首長，如此不但有利於計畫可行性之提升，更可降低推動阻力。

（四）計畫須與預算高度鏈結，俾有效形塑財政激勵誘因

目前國內各縣市政府推動大型公共建設計畫，係由中央主管部會向行政院提報建設計畫並經行政院核定後，再由各縣市政府向中央主管部會申請補

助經費，再加上過去國內較少考量到區域計畫之落實問題，因此尚無相關預算支援體制。

從日本之實施經驗得知，財政上的誘因是有效激勵地方政府推動廣域行政的重要關鍵，尤其是各圈域之跨域計畫與其連結預算之具體實施計畫，採一致化的手續同步訂定，更有效落實跨域公共建設的推動，使其跨域合作工作非僅止於政策口號。

本研究建議，考量目前國內區域合作機制缺乏與預算審查機關之連結，建議應配合公共建設先期作業預算審議機制，提升跨域計畫與預算之鏈結度，提升縣市政府及部會研提跨域型公共建設計畫意願，藉以減少區域內可取代性公共建設之投資，節省政府財政支出，並能提高服務品質。

參考文獻

一、中文部分

1. 楊鈞池（2006），「從日本地方分權化改革分析我國未來地方自治發展方向」，《國政研究報告》，財團法人國家政策研究基金會。
2. 陳建仁（2007），「中央集權政府的地方分權化進程之探討——從日本經驗審視台灣改革方向」，《地方民主與治理：陳陽德教授榮退紀念論文集》，台北：時英，pp.571-593。
3. 李奇、王小茹、林思文（2010），「政府重大公共建設計畫年度預算配置機制之研究」，《台灣經濟論衡》，第8卷第3期，99年3月。

二、日文部分

1. 大西隆（2010），《広域計画と地域の持続可能性》，学芸出版社。
2. 定住自立圏構想實務研究會（2010），《定住自立圏構想》，ぎょおせい出版社。
3. 「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成 22 年 7 月 1 日現在）の概要」，総務省自治行政局市町村体制整備課。
4. 《平成 22 年度定住自立圏構想推進調査報告書》，総務省。
5. 《平成 24 年度定住自立圏構想推進調査報告書》，総務省。
6. 「平成 23 年度首都圏広域地方計画の推進状況について」，国土交通省関東地方整備局。
7. 「平成 24 年度首都圏広域地方計画の推進状況について」，国土交通省関東地方整備局。
8. 「定住自立圏構想推進のための関係各省による支援策」，総務省。
9. 「定住自立圏の整備の考え方とその実現方策」，総務省。
10. 「全国の定住自立圏の取組状況について」，総務省。
11. 「定住自立圏構想推進のための地方財政措置について」，総務省地域力創造グループ地域自立応援課。
12. 「定住自立圏構想の概要」，総務省。
13. 「定住自立圏構想推進要綱の概要」，総務省地域力創造グループ地域自立応援課。

14. 「広域行政圏施策の見直しについて」，総務省。
15. 「広域行政圏計画策定要綱の概要」，総務省自治行政局。
16. 「広域連携の仕組みと運用について」，総務省。
17. 「平成の合併進展後の市町村と広域行政圏の現状」，総務省。
18. 横道清孝（2010），「日本における新しい広域行政政策」，アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.6，自治体国際化協会：比較地方自治研究センター。
19. 「社会資本整備重点計画」，国土交通省関東地方整備局。
20. 「首都圏広域地方計画」，国土交通省関東地方整備局。
21. 国土交通省関東地方整備局，<http://www.ktr.mlit.go.jp/>。
22. 千葉県網站，<http://www.pref.chiba.lg.jp/index.html>。
23. 印旛郡市廣域市町村圏事務組合，<http://www.i-kouiki.com/>。