

日本地方自治體國際化的現況與功能*

楊鈞池

國立高雄大學政治法律學系副教授

摘 要

從世界主要國家地方自治的發展歷史過程來觀察，隨著第三波民主化與地方分權化的推展，1980年代以來各國地方自治已出現全球化趨勢。1985年國際自治體聯合世界大會發表「世界地方自治宣言」，1998年聯合國人類居住中心和世界都市與世界地方自治體協會的專家，共同協商世界地方自治憲章的草案。更具體的發展是，隨著經濟全球化而帶動跨國公司、國際組織、非政府組織、志工組織的蓬勃發展，一方面降低「主權國家」作為國際體系的唯一行為者，另一方面也促使各國地方政府積極推動國際化事務。本文嘗試分析日本自1980年代以來地方自治體進行國際化的實際經驗及其發展，並且提出亞太地區實可積極推動都市的國際交流，促進多元文化的共生都市。

關鍵字：日本、地方政府、城市交流、地方分權化、地方國際化

* 本文初稿曾於2006年8月14日公開發表在台灣大學社會科學院所主辦之「東亞地方治理交流研討會—文化、觀光與政經」學術研討會。本文作者感謝多位學者專家，特別是台灣國際研究季刊所安排之匿名審查教授，他們提供相當多寶貴意見。本文作者接受他們的意見，並盡力修改本文內容。然而，本文若有錯誤之處，仍應歸咎於作者的學疏才淺，與前述單位與學者專家無關。

壹、前言

受到「典範」(paradigm)的束縛，政治學門的「地方自治」與「國際關係」經常被劃分為兩種不同的分科，而且也是兩種不同的學科訓練。尤其是以所謂「對內最高，對外獨立」之國家主權(sovcreignty)的概念來解釋「國際關係」與「地方自治」，則那些被視為國家主權的象徵，具有國家主權的行為者，亦即那些被稱為「(主權)國家」者，往往被簡化為「中央政府」。易言之，只有中央政府才能在國際間具有法人地位與行為能力，也只有中央政府才是「國際關係」重要的研究對象。至於「地方政府」則因為不被視為國家主權的象徵，因此，「地方政府」，或是日本學者稱之「地方自治體」(佐佐木信夫，2006；松下圭一，1999)，除非有中央政府的授權，他們不能在國際間行使「行為能力」，也不是「國際關係」重要的研究對象。若延續這樣的觀念，吾人似乎發現，大多數研究「國際關係」的學者往往只分析「(具有主權象徵之中央政府的)國家利益」；相對的，對於大多數研究「地方自治」的學者也偏向分析「地方自治的制度設計、中央政府與地方政府的權限劃分、地方自治的治理」等議題(村松岐夫，2006)。然而，在現階段所謂「全球化」(globalization)時代裡，中央政府不再是國際社會唯一具有法人地位與行為能力者，地方自治體也可以在國際間行使「行為能力」，具體表現在地方自治體如何強化國際化戰略，並且尋求作為「都市」在國際社會的聲譽。

從世界主要國家地方自治的歷史發展過程來觀察，隨著第三波民主化與地方分權化的推展，1980年代以來世界主要國家的地方自治發展已出現全球化的趨勢。例如，1985年國際自治體聯合世界大會發表「世界地方自治宣言」；1998年聯合國人類居住中心和世界都市與地方自治體協會的專家一起舉行會議，企圖制定世界地方自治憲章的草案。更重要的是，隨著經濟全球化而帶動跨國公司、國際組織、非政府組織、志工組織的蓬勃發展，

一方面降低「(主權)國家」繼續成爲「國際」的唯一行爲者，另一方面也促使地方政府與相關行爲者愈來愈重視國際層次的交流，擴大地方政府對外交流的合作，地方政府對外交流合作體制逐漸增強與完備。日本學者松下圭一也認爲，「都市型社會的發展，一方面意味著日本經濟成熟，另一方面也意味全球化共同體網絡及共通文化價值觀對日本都市的衝擊，(日本都市發展)也有必要朝向全球標準化，設計符合世界各國對於社會福利、都市面貌、環境以及產業、金融、會計等議題之基準設定」(松下圭一，1999：3)。

本文嘗試延續上述的想法，並且以日本地方自治體在 1980 年代以來推動國際化的實務經驗來做爲分析的對象。本文主要的觀察對象是，自從 1980 年代以來，以日本地方自治體爲主導，配合地方企業和市民社會爲主體所推動的地方國際化，已經形成一個相當蓬勃發展的現象，部份大都會地區亦有逐漸朝向「多元文化共生都市」的發展趨勢，並藉此吸引更多國際城市與日本地方進行交流。

本文以下分爲三部份，第一部分分析日本推動地方分權化的前因後果，並藉此說明：由於「全球化」的影響，日本地方自治體除推動地方分權化，也積極推動地方國計畫。第二部份則分析日本地方自治體現階段推動國際化的既有成果以及可能出現的發展趨勢。第三部份則分析日本地方自治體國際化的功能及其成果。

貳、日本從「地方分權化」到「地方國際化」之理論爭論

日本地方自治的歷史演變，最早起於 1871 年廢藩置縣，且在封建制度解體後，形成中央集團的統一國家。此一階段，府縣知事是隸屬於中央政府所派遣的地方機關官吏，不論在人事、組織等各種事務都必須接受內務大臣的指揮與監督，地方自治團體的活動受到極大的壓抑。除此之外，中央

也利用財政手段，如補助金、財政調整交付金，來統制地方。

第二次世界大戰結束後，1946年公布的新憲法在美國的主導下，地方自治有了不同的發展。此一階段，日本地方自治制度建立在兩個主要原則的基礎上，一是地方有權建立自治機構，這些機構可以在一定程度上獨立於中央政府之外。第二，尊重「住民自治」的理念，住民依據法律可依不同程度參與何處理當地公共機構的各項活動和事務。二次大戰後，在日本憲法第八章的規定下，住民自治的觀念及其內涵受到憲法相當程度的保障(今井一，2000；田島義介，1996)。

一、既有理論之評析

日本新憲法中特別設立「地方自治」一章，該章只有四個條文，包括：第92條「地方自治宗旨」，關於地方公共團體¹之組織及其營運事項，基於地方自治之宗旨，以法律定之。第93條，地方公共團體依法律之規定，設置議會，為其議事機關。地方公共團體之首長、議會議員及法律所定之其他官吏，由該地方公共團體之住民，直接選舉之。第94條「保障地方自治權」，地方公共團體有管理其財產、處理事務及執行行政之權限，並得在法律範圍內，制定條例。第95條，僅適用於一地方公共團體之特別法，依法律之規定，非經該地方公共團體住民之投票，並獲得半數之同意，國會不得制定之。

儘管日本憲法專章規定「地方自治」，但是日本地方自治在實際的運作上卻有相當大的轉變，並且構成日本各界對地方分權化的理論爭論。

1. 從法制面的角度來分析日本地方分權化(本田弘，2006；原田尚彥，2005)。此一典範主要是法學專家為主，他們從相關的法案，例如地

¹ 日本憲法所謂「地方公共團體」(local self-government)，與「自治體」(local government)是同義詞，指的都是所謂的「地方政府」。雖然指稱的對象相同，但是內涵卻有差異，地方公共團體的說法更具有中央集權的內涵，因此在1990年代日本進行地方分權改革後，「自治體」這種賦予地方政府積極自主意義的詞彙才被廣為使用。

方自治法、地方分權法等法案的通過及其內容，進一步比較日本地方分權化改革的發展及其影響。這些學者大多主張，日本地方分權化改革的最主要目的在於釐清中央與地方政府的工作責任。

2. 從中央與地方自治體財政劃分的角度來研究日本地方分權化（土居丈朗，2004；堀場勇夫，1999）。日本地方自治體的歲入項目，主要有地方稅、地方交付稅、國庫支出金、地方債等。其中地方稅由地方自治體自行徵收，屬於自主財源，主要稅目為住民稅（個人所得稅與企業營業稅）、固定資產（如土地等）稅等。所謂「地方交付稅、國庫支出金、地方債」等是由中央交付給地方的財源，屬依賴財源。地方稅的收入近年來只占地方總收入的 40% 左右，也就是說約有 60% 的財政收入是依賴中央的補助及交付。換言之，在這種地方財政的結構下，地方自治體為爭取更多的財政補助，只得跟著中央的腳步走。而日本地方自治體之所以仰賴中央政府的財政補助，其實是因為中央政府透過「機關委任事務制度」，結合政策與經費補助的模式，限制地方自治體的自治空間。更值得注意的是，中央政府又透過地方人事的安排，進而保障前述知「機關委任事務制度」的落實。
3. 從縮小城鄉差距的角度來研究地方分權化（澤佳弘等，2004）。延續前述之地方財政劃分的觀點，亦有人指出，日本透過地方分權化的作為，企圖縮小太平洋沿岸以外地區與太平洋沿岸地區的差距，促進地方經濟發展，進而帶動日本地方得以自立發展。此一論點也認為，日本海沿岸地區的新瀉縣等近年來積極提倡「日本海經濟圈」，一方面希望透過地方分權化來提升地方自主權以參與區域經濟整合；另一方面也顯示地方分權化與地方國際化的結合，振興地方經濟。而類似「縮小城鄉差距」的論點，還包括有人提出「遷都論」的主張。作為日本首都的東京其實承擔過大的責任，造成日本的政治、經濟、文化等功能皆聚集在東京，東京聚集太多的人口而衍生相當大的負面效應，例如交通擁擠、生活品質下降、環境嚴重污染

等。為解決這些問題，日本遷移首都功能至其他地區，例如三重縣、櫛木縣、愛知縣等地，一方面解決東京一極獨大的問題，另一方面也可以縮小城鄉差距，提升地方經濟實力。

4. 從府際關係角度來研究地方分權化 (Muramatsu, *et al.*, 2001; Jacobs, 2003; Jacobs, 2004)。日本的地方政府間 (intergovernmental relation) 的跨區合作，日文稱為「廣域行政」，類似我國的「跨域行政」、「跨區域合作」、「區域政府」。日本自二次大戰結束以來一直討論「廣域行政」的概念及其可行性，尤其是隨著經濟發展帶動交通、產業及都市的發展，地方住民的生活圈逐漸擴大，形成「廣域行政」的討論，並主張擴大行政區域、強化地方自治團體間的合作，進而提高行政效率，滿足住民的需求。包括：地方自治團體的合併問題與地方自治團體間的合作。1953年『市町村合併促進法』；1963年修正『地方自治法』，納入「地方開發事業團」；1965年通過『地方行政聯絡會議法』可說是「廣域行政」的初步討論及其結果。不過，一直到1973年因為石油危機的爆發，以及日本經濟發展進入低成長階段，日本政府與民間逐漸出現「小政府」的思想，影響所及，遂有地方分權化與「廣域行政」相結合的討論，亦即所謂的「市町村合併」以及「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」等「大都市制度」的設計。
5. 從住民自治的角度來研究日本地方分權化(今井一，2000)。所謂「住民自治」，是指地方公共問題是由當地居民自行來決定、處理並負其責任的一種自治、分權的理念。從住民自治角度來研究地方分權化，其實也就是「參與式民主制度」的改革，並且針對過去日本地方分權化改革過程中經常出現的「強制型」或「誘導型」財政危機的批判。所謂強制型或誘導型財政危機是指日本地方自治體的財政來源或是支出，主要是受到日本中央政府的強制或誘導，進而導致地方自治體的自主性與主體性受到威脅。透過住民自治而形成的「參與

式民主制度」則是地方自治體用來牽制中央政府的最佳手段之一。

6. 從全球化與地方治理（local governance）的角度來研究地方分權化（山口二郎、山崎幹根、遠藤根，2003）。上述四種既有文獻之角度，儘管出現了相當程度的研究成果，而且也可以說明日本地方分權化的理論爭議、改革議題及其改革成果。但是，這些既有文獻之研究成果往往偏重於單一面向，而欠缺全盤性的理論基礎與分析架構。

日本學者山口二郎指出，全球化對政府治理的衝擊是相當大的，尤其是全球化所衍生的金融、債權、通貨的自由流通化、國際化、即時化以及強大化，單一國家往往難以抵抗這種來自全球的「市場壓力」。因此，山口二郎教授認為，日本從 2000 年正式施行的「地方分權法及其相關法案」應該注意到地方政府對於全球化衝擊的治理能力（山口二郎、山崎幹根、遠藤根，2003：1-31）。也就是說，地方自治體之所以決定自身的行政、財政權限，除了是中央政府的權限轉讓外，最主要的目的在於透過這種彈性的作為，讓地方自治體可以採取適當的治理作為。

如何判斷地方自治體是採取適當的治理行為？新藤宗幸教授指出，應該由地方自治體提出自我的課責倫理（新藤宗幸，2002：167），亦即，地方自治體接受來自中央政府的權限轉讓或財政轉移之後，更應該行政透明化與程序法文化等作為，提高地方自治體的治理績效。

山口二郎教授認為，全球化對地方政府治理能力的衝擊，不能只從「市場化」、「效率化」等角度來分析地方自治體的轉變，因為地方自治體所負責的社會福祉、醫療照顧或是義務教育等自治事項，實在難以「只」用市場化或效率化的量化指標來衡量（山口二郎、山崎幹根、遠藤根，2003：27）。如何評量地方自治體對社會福祉、醫療照顧或是義務教育的表現呢？日本學者提出，必須結合「行政、市場、住民」等不同角度來思考，這三種不同思考邏輯的行為者對於地方行政與財政的需求與分配的權力。

二、1999 年日本「地方分權化及相關法案」之影響以及衍生之

日本地方國際化的發展趨勢

1999年日本通過「地方分權法及相關法案」，日本中央政府與地方政府之間的關係從過去的「上下、主從」改為「對等、夥伴」關係，並且在2000年4月1日實施（松下圭一，1999：2-6；本田弘，2006：19-27；佐佐木信夫，2006：43-62）。日本通過「地方分權法及相關法案」的主要內容，包括：

1. 明確中央政府和地方自治體的分工。中央政府主要承擔在國際社會中的國家事務，以及那些以實行全國性統一規定為宜的事物等；至於有關住民日常生活方面的行政事務則盡量由地方自治體承擔。
2. 廢除機關委任事務制度。為建立中央政府與地方自治體之間的對等、夥伴的新關係，廢除（中央政府）機關委任事務制度，地方自治體的事物內容調整為「自治事務」和「法定委託事務」。由於機關委任事務制度的廢止，同時也終止地方事務官制度。
3. 重新審視中央政府的干預等行爲。規定了有關中央政府「干預」的基本原則、對每一新種類事務的干預的基本模式、干預的程序及對干預過程中產生的訴訟的處理方式，同時，還規定依據個別法律進行的干預應在基本模式的最小限度內。
4. 推動權限的委讓。透過個別法律的修訂，將中央政府的權限轉移到都道府縣，將都道府縣的權限下放給市町村。因此，「特例市制度」成爲此一階段「地方自治法」的制度創新。
5. 重新審定「必置規制」。透過個別法律的修訂，廢除或放寬關於地方自治體的人員配置、組織等硬性規定，尊重地方自治體體的自主性組織權，並推動行政工作的綜合化與高效率化。
6. 建立健全的地方自治體的行政體制。促進市町村的自主性合併，提高地方議會的活力，放寬核心市的指定條件等，進一步提高地方自治體的行政、財政能力並建立健全行政體制。
7. 設立處理中央政府與地方自治體發生衝突的專責委員會，日文稱之

「國地方系爭處理委員會」，也就是透過第三者機關來處理中央政府與地方自治體之間的法律紛爭。該委員會設置於內閣府，共有五名委員，須經由國會同意後，再由首相任命，任期三年。該委員會可以針對「違法的」地方自治事務或是「違法的」法令受託事務等事件，向相關的行政省廳提出勸告，相關行政省廳則必須提出說明或是進行必要的處理。地方自治體若有不服的情形，可以向高等裁判所提出訴訟。

1999 年的「地方分權法及相關法案」除了衝擊日本中央政府與地方政府的分工關係外，也對日本政府體制之運作產生相當大的質變。主要影響如下：

首先是涉及地方財政之爭議。地方分權法及相關法案採取「包裹立法」通過後，日本「中央—地方政府」開始出現質變，日本學者新藤宗幸指出，日本此一階段地方分權化的改革，導致中央與地方自治體的關係是從「行政統制型」²，轉型為「立法統制型」與「司法統制型」。法定委託事務取代機關委任事務制度、地方自治體可以向高等法院提出「涉及中央與地方政府權限紛爭」之訴訟等新制度之引進，促使日本的中央與地方自治體逐漸走向對等與平等的關係（新藤宗幸，2002；新藤宗幸、阿部齊，2006：22-26）。然而，新藤教授卻也忽略了，日本中央與地方自治體的關係儘管已出現轉型，但是日本中央政府過去採取對地方自治體的「財政控制模式」並未調整，地方政府的財源問題，或者說，地方政府仰賴中央政府提供的財政補助款，成為影響地方自治體的施政表現之重要因素（本間義人，2007：1-32）。

² 新藤宗幸教授的論點主要是強調，如果是透過機關委任事務制度以及中央政府轉移財政等方式來建構中央政府與地方自治體的關係，可說是「行政統制型」；如果是透過明確的法律來規範中央政府與地方自治體之間的權利義務關係，而且，假若中央政府與地方自治體出現紛爭時，雙方是透過司法體系來尋求解決，如此的中央與地方關係則比較傾向於「立法統制型」與「司法統制型」。1999 年地方分權法的修正，基本上是朝向立法統制型與司法統制型的發展趨勢，並且讓地方自治體有較大的權限。

其次是涉及市町村合併問題 (Jacobs, 2003; Jacobs, 2004)。日本地方自治改革的另一個重大議題則是「市町村合併」。事實上，日本的「市町村合併」已經有多年歷史，從明治大合併、昭和大合併、到現在正在進行的平成大合併，其目的都是說爲了增進行政效率、減少財政支出、促進地方分權、完善地方服務等理由而進行的。由市町村合併問題而衍生之廣域行政等制度設計，也成爲日本地方自治體積極推動的改革方向 (澤佳弘等, 2004)。日本廣域行政的設計已行之多年，包括所謂的「政令指定都市」、「中核市」、「特例市」等大都市制度的設計，主要是透過行政與財政手段，強化地方自治體的行政與財政能力，希望能適應大都市特殊的行政管理需求，以便與普通市町村之相關規定作出一定的區別。

第三，也是更具有改革意涵的議題是日本地方自治體積極推動「國際化」(新藤宗幸、阿部齊, 2006: 213-253; Jain, 2005)。隨著地方分權化的推動，地方自治體也積極推動國際化步驟，甚至有制度化與軌道化的發展。例如，都道府縣政府皆設有「國際課」；1995年日本政府爲推動地方自治體國際交流而設立「日本地方自治體國際合作中心」，日本自治省(現改爲總務省)公佈「自治體國際合作推進大綱」，確保地方自治體國際合作的順利進行。此外，非政府組織等市民團體組織也成爲日本地方國際化的重要力量，這些組織或團體在促進日本與發展中國家的國際合作與開發，扮演愈來愈重要的角色，尤其是都道府縣皆設有「地域國際化協會」來負責推動地方國際化。而隨著日本地方自治體推動國際交流與合作不斷深入發展，日本地方國際交流與合作的各種組織與體制得到法制化與完備化。

整體而言，日本地方分權化的發展趨勢已經逐漸重視地方國際化的實質內涵，並且具體表現在下列三點：首先是國際化的對應，除了中央政府外，地方自治體、市民團體、非政府組織、企業與個人皆能負擔國際事務，改變過去地方自治體只能負責執行「地方行政事務」的侷限性 (Jain, 2005)。第二是透過地方國際化來提升地方實力，並且做爲地方振興經濟的主要手段之一 (岡田知天、川瀨光義、鈴木誠、富樫幸一, 2006)。第三是企圖化

解東京都會地區一極獨大的現象，包括大阪—京都地區、名古屋—愛知地區，以及九州—長崎地區等都會地區也愈來愈朝向國際化發展，亦即所謂從「一極集中」轉變為「多極自立」(榊原英資，2002)。

參、日本地方自治體國際化的現況

現階段日本地方自治體推動國際交流與合作的方式，大致可以區分為三種模式，一是自治體的外交活動，包括地方自治體推動姐妹市、地方自治體提供經濟技術交流、地方自治體進行文化藝術交流、地方自治體共同合作進行國際或區域的開發政策、地方自治體推動非核·和平等國際秩序等。二是地方自治體採取符合全球化的治理模式，包括外國人可以享有日本的社會保障制度、外國人在日本的人權保障、涉及外國人居住在日本的行政管理機制、外國人參與義工活動等。三是非政府組織與市民運用參與國際事務。相關的內容，主要分析如下：

一、國際交流

地方自治體進行的國際交流活動，原本就是地方自治體國際化的具體象徵，而且也是主要的工作內容。這些國際交流活動包括：

1. 以住民為主體的國際交流，並且期待出現「民間部門主導型」的國際交流模式。
2. 地方自治體支援民間團體的國際交流活動，甚至與市民團體共同舉行國際交流活動。
3. 推動姐妹都市的交流，而且爲了促使市民團體或其他非政府組織更有意願來推動姐妹城市的國際交流，日本政府也同意並且促進市民團體來進行姐妹市的國際交流活動，例如彼此之間的商店街或其他市民團體也可以簽訂友好合作計畫。
4. 地方公共團體與民間團體的合作。

5. 地方自治體積極提供更種情報資訊來支援市民團體進行國際交流活動。
6. 鼓勵日本國人前往海外旅遊。

二、國際合作

1. 地方社會積極參與國際合作，包括具有地方特色的經濟、文化、藝術等交流活動。
2. 非政府組織的積極參與，包括全球環境技術轉移、生態保護等活動。
3. 地方自治體與非政府組織的共同合作，最明顯的個案是廣島市與長崎市推動「廢除核武的都市合作推動計畫」，至 2005 年為止，全球已經 111 個國家，1,002 個都市以及非政府組織參與此一計劃。

三、積極改善外國人在日本的生活環境

由於日本快速地轉向少子化與高齡化社會，預期會有愈來愈多的外國人「常住」或滯留在日本，包括在日本當地工作，或是因婚姻而移入日本等，因此，如何讓外國人能夠安心的居住在日本，甚至讓日本成為「多元文化共生都市」，成為地方自治體積極推動國際化的重要工作之一。具體做法包括：

1. 吸引外國人前來日本進行旅遊。
2. 建立外國人學習日本語的學習體制。
3. 建立外國人了解日本社會的教育體制。
4. 地方自治體採取多種語言並呈方式來公開相關資訊情報。
5. 建立外國人在日本當地的生活支援系統，涵蓋居住、教育、勞動、醫療、保健、社會福利、防災等。

四、塑造地方自治體的形象

地方自治體推動國際化的主要目標之一在於「塑造地方自治體的形象

象」。全球化造成全球各都市之間的激烈競爭，如何塑造該城市的魅力，並藉此吸引更多的外國人，甚至本國人前往該都市，「熱愛」該城市。

五、IT 社會的發展

隨著全球化與資訊科技的發達，電腦、手機的普及，(寬頻)網際網路的快速成長、電視廣播的數位化等，已經成為「便利的」日常生活必備的工具。日本地方自治體想要吸引外國人，或是塑造都市魅力，有必要利用這些 IT 社會必備的便利工具。

六、危機管理意識的提高

SARS、狂牛症、禽流感等跨國境、卻對市民生活有各種影響的事件及其發生，提高適民的危機管理意識，也有必要建立各種危機管理機制，維護市民的生命與健康安全。

歸納前述之分析，日本地方自治體國際的現況在質與量方面出現下列六個特徵，一是日本地方自治體對外交流合作的對象從過去以歐美地區為中心，逐步轉向東亞地區。二是日本地方自治體對外交流合作的目的日趨多樣化。三是日本地方自治體對外交流合作的參與者亦趨多樣化，包括市民團體、非政府組織等；此外，即使市人口較少的市町村亦積極參與國際化。四是日本地方自治體的對外合作交流的領域已從教育、文化、產業、經濟等領域，擴大到如何表現出地方特點等多樣性。五是日本地方自治體更注意如何透過參與國際交流合作來促進地方經濟發展。

肆、日本地方自治體國際化的評估

日本地方自治體積極推動國際化的工作，其實也適逢日本小泉純一郎首相積極推動的結構改革，因此，若評估與展望今後日本地方自治體推動國際化的趨勢，主要有下列的變化。

首先，日本地方國際化將從強化從「國家」到「地方」，以及從「官」到「民」的轉變（佐佐木幸夫，2006：23）。由於小泉政府推動「結構改革」的基本原則是「國家轉地方」、「官轉民」，因此，地方自治體負責推動國際化的工作，已經從偏重於官方政府組織的責任工作，轉為民間團體來扮演重要的角色。特別是引進「市場化」、「民營化」的觀念，積極促使地方自治體可以透過非政府組織、志工組織、市民社會團體來推動地方國際化策略。

其次，日本地方自治體推動國際化將會強調「柔性價值」(soft power)的傾向，也就是積極發揮自我特色，藉此塑造都會地區特有的魅力而吸引更多的國際交流空間與活動。具體的重點方向將是：提高都市的聲譽、充分運用 IT 向全球傳遞訊息、城市外交、觀光旅遊等。

第三，國際化、高齡化、情報化將是未來地方自治體推動國際化的基本原則。近十年來，日本地方自治體推動國際關係的相關經費，從 1989 年的 402 億日圓、1993 年 1,008 億日圓、2001 年 1,078 億日圓、2005 年的 983 億日圓，經費支出的倍增，說明了日本地方自治體積極推動國際化的趨勢。然而，受限於日本財政問題因為高齡化社會而衍生地方自治體財源減少的問題，日本地方自治體國際化的未來趨勢將走向情報化，促進地方多元文化共生的落實。

第四，日本地方自治體專責地方國際化之「地域國際化協會」將趨於完善化。由於都道府縣的地域國際化協會是實際負責地方自治體推動國際化的主要組織，因此，涉及該組織營運的事務局則應具有必要的專業化與

有能力化的職員，成爲一般市民、志工團體、外國人皆能信賴的行政人才，並且塑造出適當的行政與協會管理機制。此外，地域國際化協會的職員也該具有三要素，包括專業的知識與企劃能力、對現地問題的熟析程度、以及結合其他市民團體等合作團體，建構適當的工作網絡關係。

最後，也是最重要的趨勢是進一步塑造這些具有魅力的都市將可成爲「讓外國人行動便利」的城市。日本地方自治體進行國際化的具體目標之一，希望促使日本地方自治體成爲「讓外國人行動便利的城市」，例如利用國際機場的便利性，具有國際機場的都市可以成爲中轉站，也可以成爲旅遊、觀光和商務的停留地。或是，設置外國人容易看懂的標誌，提供各種信息；針對居住在當地的外國人提供多種語言的協助。

伍、結論

日本地方自治體推動國際的結果，最主要的目的還是在改變本國既有的缺點。長久以來，日本一直被視爲保守或是封閉的社會，排斥外國人，甚至害怕外國人。如今，日本地方自治體推動國際化的結果，一方面反映全球化對日本政治體制運作的衝擊及相對應的作爲；另一方面也顯示日本透過全球化來塑造日本各都市的魅力，改變日本社會。因此，我們可以發現，日本地方自治體推動國際化的結果，也帶動所謂「國際交流大城市圈構想」，最有名的就是去年舉辦愛知博覽會，進而促使名古屋、愛知縣等日本中部地方共同發表大範圍的區域合作，以名古屋爲中心，涵蓋 80 至 100 公里爲半徑的地區，希望在 2010 年落實「國際交流大城市圈」。

若從日本地方自治體推動國際化的現況來分析，東亞各國的城市交流實有強化的必要性；然而，從治理的角度來分析，如何塑造城市魅力，進而形成「多元文化共生都市」以及「讓外國人便利居住的都市」，則是東亞各國進行城市交流的過程中的重要課題。

參考書目

- 土居丈朗。2004。《三位一體改革》。東京：東洋經濟新報社。
- 山口二郎、山崎幹根、遠藤根(編)。2003。《グローバル化時代の地方ガバナンス》。東京：岩波書店。
- 今井一。2000。《住民投票》。東京：岩波書店。
- 本田弘(編)。2006。《現代日本の行政と地方自治》。東京：法律文化社。
- 本間義人。2007。《地域の再生条件》。東京：岩波書店。
- 田島義介。1996。《地方分権事始め》。東京：岩波書店。
- 佐佐木信夫。2006。《自治體をどう變えるか》。東京：筑摩書房。
- 村松岐夫。2006。《テキストとブック地方自治》。東京：東洋經濟新報社。
- 松下圭一。1999。《自治體は變わるか》。東京：岩波書店。
- 原田尙彦。2005。《地方自治の法としくみ》。東京：學陽書房。
- 堀場勇夫。1999。《地方分権の經濟分析》。東京：東洋經濟新報社。
- 新藤宗幸、阿部齊。2006。《概説日本の地方自治》。東京：東京大學出版社。
- 新藤宗幸。2002。《地方分権》。東京：岩波書店。
- 澤佳弘，尾形宣夫，涉川智明。2004。《自治體あすへの胎動》。東京：ぎょうせい。
- 榊原英資。2002。《分権國家への決斷》。東京：毎日新聞社。
- Jacobs, A. J. 2003. "Devolving Authority and Expanding Autonomy in Japanese Prefectures and Municipalities." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 16, No. 4, pp. 601-23.
- Jacobs, A. J. 2004. "Federations of Municipalities: a practical alternative to local government consolidations in Japan?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No.2, pp. 247-74.
- Jain, Purnendra. 2005. *Japan's Subnational Governments in International Affairs*. London: Routledge.
- Muramatsu, Michio, Farrukh Iqbal, and Ikuo Kume, eds. 2001. *Local Government Development in Post-war Japan*. New York: Oxford University Press.

From Decentralization to Internationalization: The Political Implications of Japan's Local Governments' Move into the International Area

Chun-Chih Yang

*Associate Professor, Department of Government and Law
National University of Kaohsiung, Kaohsiung, Taiwan*

Abstract

The general theoretical assumption of mainstream International Relations theories is that the world is still comprised of nations represented official only by a unitary national government. This government is responsible for overseeing the international affairs. In this article, we can find and examine that Japan's local governments' involvement in international affairs by recognizing the importance of grassroots activity. Key areas of Japan's local governments' international engagement are economics, diplomatic action, networking and international cooperation. In this article, we also find and examine that the reentry of local governments into international arena is the source and outcome of decentralization of Japan after 1990s.

Keywords: Japan, local government, cities friendship, local decentralization, local internationalization