

ระบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น*

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (แปล)**

ประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ จำนวนมากที่จัดการปกครองเป็นสามระดับ คือ ระดับชาติ (nationale) ระดับจังหวัด (prefectorale) และระดับเทศบาล (municipale) ในเดือนกันยายน 1981 มีจังหวัด 47 จังหวัด เทศบาล 3,255 แห่ง และการปกครองในระดับชาติที่รับผิดชอบบริหารงานทั่วประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองส่วนกลางกับฝ่ายปกครองระดับท้องถิ่น จึงแตกต่างจากประเทศสหพันธรัฐ จังหวัดและเทศบาลทั้งหลายต่างก็มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 1947 มีบทบัญญัติในหมวด 8 จำนวน 4 มาตรา ที่กล่าวถึงความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น มาตรา 92 บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรารขึ้นโดยกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้เอง พระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานในเรื่องนี้จึงได้ตรารขึ้นในวันเดียวกับรัฐธรรมนูญ เราสามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น และความเป็นอิสระของท้องถิ่นนี้ถือเป็นหลักการในระบบการเมืองที่มีความสำคัญในระดับเดียวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ

อย่างไรก็ตาม เรามักจะได้ฟังว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ 30% หรือ 10% หรือมักจะได้ฟังว่าสิทธิในการเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยและอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดขององค์การปกครองส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยจำนวนมากได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วนกลางก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีลักษณะเหนือกว่ากัน ยิ่งทวีความสัมพันธ์กันมากขึ้นในปัจจุบันโดยเปลี่ยนรูปแบบไป แม้ว่าจะมีการปฏิรูปประชาธิปไตยภายหลังสงครามโลกก็ตาม แนวโน้มเช่นนี้ยังมีมากขึ้นในช่วงของการขยายตัวในทางเศรษฐกิจ

* บทความนี้ แปลมาจากบทความภาษาฝรั่งเศสของ La Documentation Francaise เรื่อง Le Systeme d'autonomie Locale ตีพิมพ์ใน Problemes Politiques et Sociaux ฉบับที่ 475 วันที่ 18 พฤศจิกายน 1983 หน้า 4-8 บทความนี้เขียนขึ้นโดย Muneyuki Shindo ชื่อ Relations between National Government and Local Government in Japan และเดิมตีพิมพ์ในวารสาร Revue internationale des sciences administratives, Bruxelles, no.2, 1982, pp.180-186 (extraits)

** น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.บ.ท., D.E.A. de droit public interne, Doctorat en Droit (Paris II), รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในบทความนี้เราจะได้บรรยายถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวในช่วงก่อนสงครามโลก ตรวจสอบสถานการณ์ในปัจจุบัน และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

ก่อนสงครามโลก

1. อำนาจขององค์การปกครองส่วนกลางและเหล่าขุนนางท้องถิ่น

ในรัฐธรรมนูญของจักรพรรดิ (รัฐธรรมนูญเมจิ) ก่อนสงครามโลกนั้น ไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเลย อย่างไรก็ตาม คำว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น (autonomic locale) หรือคำว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (autorites locales) ก็มีการใช้อยู่บ่อย ๆ

เราคาดว่าระบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นเกิดขึ้นในช่วงปี 1890 โดยเกิดจากการลงมติของวุฒิสภาในการปฏิรูปสมัยเมจิ รัฐบาลสมัยเมจิได้ประกาศใช้กฎหมาย 4 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นก็คือ ปีค.ศ.1888 ออกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลนคร (shi sei) และกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (cho son sei) ปีค.ศ.1890 ออกกฎหมายเกี่ยวกับจังหวัด (fu ken sei) และกฎหมายเกี่ยวกับอำเภอ (gun sei) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยข้าราชการท้องถิ่น (chihokan kansai) ซึ่งตราขึ้นในปีค.ศ.1885 ได้รับการปรับปรุงใหม่ทั้งหมดเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าว ในวาระที่มีการจัดระบบการบริหารงานของรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีขึ้น กฎหมายเกี่ยวกับอำเภอถูกยกเลิกในปีค.ศ. 1921 แต่กฎหมายอีก 3 ฉบับที่เหลือ แม้ว่าจะถูกแก้ไขหลายครั้ง แต่ก็ยังมีผลบังคับต่อไปจนกระทั่งถึงการปฏิรูปภายหลังสงครามโลก

กฎหมาย 4 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยข้าราชการท้องถิ่นดังกล่าว ได้ก่อตั้งระบบที่เรียกว่า “ การเมืองและสิทธิ ” ให้แก่รัฐบาลกลางในขณะที่ยกตั้งระบบ “ การปกครองและหน้าที่ ” ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด ในระดับ Fu และ ken และ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล จึงเกิดขึ้นในฐานะที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งอำนาจและความรับผิดชอบ ในขณะนั้นสภาท้องถิ่นทั้งหลายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในขอบเขตจำกัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับ Fu และ ken ตามกฎหมายเกี่ยวกับจังหวัดจะทำการปกครองและเป็นผู้แทนของ Fu และ ken โดยมีฐานะเป็นข้าราชการในระดับภูมิภาคขององค์การปกครองส่วนกลางตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยข้าราชการท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็เป็นข้าราชการท้องถิ่นที่แต่งตั้งโดยจักรพรรดิ ผู้ว่าราชการจังหวัดเหล่านี้จะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในทางปกครอง กิจกรรมของจังหวัดทั้ง Fu และ ken มีจำกัดมาก ส่วนใหญ่ก็คือกิจกรรมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง

แม้ว่าทั้ง Fu และ ken จะมีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็คือการปกครองในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางนั่นเอง แม้แต่ภารกิจที่องค์การปกครองส่วนกลางมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจ่ายเงินสมทบร่วมกับรัฐบาลกลางด้วย สภาพท้องถิ่นทั้งหลายใน Fu และ ken ประกอบไปด้วยขุนนางที่มาจากการเลือกตั้งที่มีขอบเขตจำกัด ทำหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ แต่ในความเป็นจริง บทบาทของสภาท้องถิ่นก็คือการยอมรับที่จะจ่ายเงินสมทบร่วมกับรัฐบาลกลาง

ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในระดับ Fu และ ken กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะต่ำกว่าอันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เป็นไปในลักษณะเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางกับจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลจะต้องปฏิบัติงานจำนวนมากที่เป็นขององค์การปกครองส่วนกลาง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่เราเพิ่งกล่าวมาข้างต้นในช่วงปีค.ศ.1890 ก็คือระบบการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างยิ่ง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงเป็นเพียงการมีส่วนร่วมที่จำกัดมากของขุนนางท้องถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเจ้าที่ดินใหญ่) ในภารกิจทางปกครองของประเทศนั่นเอง

2. การพัฒนาของระบบทุนนิยมและวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทุกประเทศ การพัฒนาจากชนบทไปสู่ความเป็นเมืองและการพัฒนาจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองและระบบการปกครอง ในทศวรรษที่ 20 ประเทศญี่ปุ่นก็มีการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองและไปสู่อุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตเมืองต้องเผชิญกับปัญหาที่พักอาศัย อนามัยสาธารณะ การขนส่ง ส่วนฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบในเขตชนบทก็เผชิญกับปัญหาความยากจน การหยุดนิ่งของรายได้ภาษีซึ่งเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลของระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่น ในทางการเมืองก็มีการเคลื่อนไหวของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคม ทั้งในกลุ่มปัญญาชน กรรมกร และเกษตรกร เรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกระจายอำนาจ แม้ว่าการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ภายใต้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเดิม ๆ ก็ตาม แต่กรณีมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการบริหารงานกิจการท้องถิ่นก็พัฒนาอย่างต่อเนื่องและองค์การปกครองส่วนกลางก็ค่อย ๆ รวมอำนาจทางการคลังของท้องถิ่นมาไว้ที่ตนเอง

ในปี ค.ศ.1921 และ ค.ศ.1922 กฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม วิธีการเลือกตั้งได้รับการขยายขอบเขตมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1925 สิทธิของพลเมืองชายทุกคนในการเลือกตั้งระดับประเทศก็ได้รับการยอมรับ และในปี ค.ศ.1926 สิทธิดังกล่าวนี้ก็ขยายไปสู่การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นทั้งหลาย ในขณะที่เดียวกันอำนาจในการควบคุมและอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยและของผู้ว่าราชการจังหวัดเหนือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายก็ถูกจำกัดลง ในปี ค.ศ. 1929 สภาจังหวัดของ fu และ ken ก็ได้รับอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง

การพัฒนาดังกล่าวข้างต้นทำให้ระบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลเมจิสิ้นสุดลง แม้ว่าจะมีการรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีลักษณะรวมศูนย์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่อำนาจของรัฐบาลกลางในศตวรรษที่ 30 ก็เน้นไปในวิธีการบริหารในทางการคลังสาธารณะระบบใหม่ การขยายสิทธิในการเลือกตั้งมิได้เป็นปัจจัยเดียวของวิวัฒนาการดังกล่าว แต่ยังเกิดจากความตั้งใจของรัฐบาลกลางที่จะนำวิธีการทางภาษีและการคลังแบบใหม่มาใช้เพื่อต่อสู้กับความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นในภาวะเศรษฐกิจที่มีปัญหาและการเพิ่มกำลังทางทหารอย่างรวดเร็ว

ในทางปฏิบัติ ช่วงของการถดถอยทางเศรษฐกิจ (ปี ค.ศ.1931-1934) องค์การปกครองส่วนกลางได้จัดทำโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ในเขตชนบท ในปี 1936 ระบบพิเศษของการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นได้มีการนำมาใช้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่รายได้ประจำของเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ปี 1937 ระบบดังกล่าวก็นำมาใช้กับจังหวัดระดับ fu และ ken และเทศบาลนคร ปี 1940 เกิดระบบการแบ่งแยกภาษีซึ่งต่อมาพัฒนามาเป็นระบบการโอนภาษีของรัฐให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบัน ดังนั้นการบริหารการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแทรกเข้ามาอยู่ในระบบการคลังสาธารณะอย่างมาก ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งทวีเพิ่มมากขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด เราพอสรุปได้ว่า ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะพิเศษก็คือรัฐบาลกลางได้ขยายการแทรกแซงของตนเองเข้าไปในกิจการของท้องถิ่น เดิมนั้นองค์การปกครองส่วนกลางใช้อำนาจของตนเองโดยปล่อยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานด้วยระบบราชการท้องถิ่นเอง แต่เมื่อระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่สามารถดำเนินไปได้ องค์การปกครองส่วนกลางจึงใช้การคลังเป็นเครื่องมือ องค์การปกครองส่วนกลางแต่งตั้งตัวแทนของตนเองซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ไปทำหน้าที่บริหารงานของส่วนกลางในท้องถิ่นและเพิ่มการควบคุมกิจการท้องถิ่นด้วยการให้เงินอุดหนุนหลาย ๆ ประเภท นับตั้งแต่นั้นแล้ว นักวิชาการและนักการเมืองเสรีนิยมบางคนจึงเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะว่าเป็นวิธีการที่ทำให้จังหวัดทั้ง fu และ ken มีความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์เต็มที่ อย่างไรก็ตาม ผล

ของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะรุนแรงมากและต่อเนื่องภายหลังจากสงครามโลก ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้ง

ปัจจุบัน

1. การปฏิรูปต่าง ๆ ภายหลังจากสงครามโลก

ประเทศญี่ปุ่นได้ยอมรับปฏิญญา Potsdam เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 1945 ซึ่งมีผลทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ภายใต้การควบคุมของกองบัญชาการใหญ่ของกองทัพพันธมิตร ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถหนีไปจากคลื่นของการปฏิรูปนี้ได้ เราได้พิจารณาไปแล้วว่ารัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นมี 1 หมวดที่กล่าวถึงความเป็นอิสระทางปกครองของท้องถิ่น แต่ที่สำคัญมากกว่าก็คือการปฏิรูปได้นำมาซึ่งการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีโดยตรง หมายความว่าองค์การปกครองส่วนจังหวัดและเทศบาลมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่เพราะมีผู้แทนที่มาจากประชาชนทั้ง 2 ทางนั่นคือ ทั้งสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) ต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนับว่าสำคัญที่สุดในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งนี้เพราะว่าเดิมทีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนขององค์การปกครองส่วนกลางในท้องถิ่นได้กลายมาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น จังหวัดได้สูญเสียฐานะการเป็นเขตการปกครองขององค์การปกครองส่วนกลาง

ในปี 1947 กระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบในเรื่องการจัดองค์กรและบุคลากรของจังหวัดจึงถูกยุบเลิกไป ระบบความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งได้รับการประกาศใช้ในวันเดียวกัน

การนำวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงมาใช้ นับว่าเป็นประเด็นพิเศษในการปฏิรูปโครงสร้างของประเทศทั้งหมด มีข้อถกเถียงหลายประการเกิดขึ้น เช่น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะบริหารงานของรัฐบาลกลางที่มอบหมายมายังผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างไร ท้องถิ่นจะเอาเงินมาจากไหน ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้เองที่แสดงออกถึงการคัดค้านการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เราจะไม่พิจารณาแง่มุมทางการเมืองของการโต้แย้งดังกล่าวในที่นี้ แต่เราจะจำกัดตนเองด้วยการสรุปว่า แทนที่จะมีการแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์การปกครองทั้งสามระดับ เราได้นำหลักการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมาใช้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีสามารถรับผิดชอบงานขององค์การปกครองส่วนกลางได้ ระบบดังกล่าวนี้แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งมากมายแต่ระบบนี้เรียกว่า “kikan inin jimu” ก็เป็นระบบพื้นฐานของความสัมพันธ์ในปัจจุบันขององค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ระบบ kikan inin jimu และภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจรับผิดชอบในเรื่องการรักษาความยุติธรรม กระบวนการทางอาญา การสื่อสารและการขนส่งระดับชาติ การไปรษณีย์ หน่วยงานการศึกษา และการฝึกอาชีพระดับชาติ โรงพยาบาลระดับชาติและการรักษาพยาบาล การเดินเรือระดับชาติ การพยากรณ์อากาศ ลำน้ำต่าง ๆ พืชพันธุ์ และห้องสมุดระดับชาติ (มาตรา 2 วรรค 10) แต่นอกเหนือจากนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ทั้งหมด วรรค 3 ของมาตรา 2 บัญญัติถึงกิจกรรม 22 ประเภทที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่จำนวนมากของตนเองได้ ดังนั้นจึงมีการกล่าวว่าภายหลังสงครามโลกประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจาก “ระบบภาคพื้นยุโรป” มาสู่ “ระบบแองโก-อเมริกัน” ซึ่งความจริงแล้วไม่ได้เป็นดังว่าทั้งหมด

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบรรลุภารกิจของตนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรค 3 ได้อย่างไร ทั้ง ๆ ที่ภารกิจส่วนใหญ่ดังกล่าวถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงขององค์การปกครองส่วนกลาง ผมได้ให้ข้อสังเกตในตอนต้นว่า ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปก็คือทำอย่างไรต่อไปกับภารกิจที่ก่อนหน้านี้เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี แนวทางแก้ไขปัญหาที่ได้รับการยอมรับก็คือให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีและคณะกรรมการทางปกครองทั้งหลายเป็นตัวแทน ขององค์การปกครองของส่วนกลางและมอบอำนาจให้บุคคลเหล่านี้ดำเนินการทางปกครองให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงต่าง ๆ นั่นก็คือระบบ kikan inin jimu นั่นเอง

ภารกิจแบบ kikan inin jimu จะดำเนินไปโดยอาศัยองค์กร บุคลากรและงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการดังกล่าวจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดหลายประการซึ่งจำกัดอิสระของท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะกำหนดแนวทางและควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัด และทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะกำหนดแนวทางและควบคุมนายกเทศมนตรีทั้งหลาย นั่นก็คือ ระบบที่ไม่แตกต่างกันเลยกับ chihokan kansai สมาชิกท้องถิ่นไม่มีสิทธิใด ๆ ในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมดังกล่าว ไม่มีอำนาจศึกษาเอกสารต่าง ๆ ไม่มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานตามภารกิจดังกล่าว สมาชิกท้องถิ่นมีอำนาจแต่เพียงขอคำอธิบายจากข้าราชการระดับสูงของตนและแสดงความคิดเห็นเท่านั้น

นั่นก็คือระบบบังคับบัญชาที่นำมาใช้กับกิจกรรมเหล่านี้ ถ้าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็จะสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้ถูกต้อง

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว นายกรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของศาลฎีกาก็มีอำนาจถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดออกจากตำแหน่งและกระบวนการนี้จะนำไปใช้ระหว่างนายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเหนือนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกับที่รัฐมนตรีมีอำนาจเหนือผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกเหนือจากกิจกรรมที่อยู่ภายใต้ระบบ kikan inin jimu แล้ว องค์การปกครองส่วนจังหวัดและเทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่อย่างอื่น ตามที่พระราชบัญญัติบัญญัติไว้ ภารกิจเหล่านี้เรียกว่า dantai inin jimu กิจกรรมแบบ kikan inin jimu ขององค์การปกครองส่วนจังหวัดนั้นบัญญัติไว้ในตารางที่ 3 ของภาคผนวกของพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น ส่วนของเทศบาลบัญญัติ อยู่ในตารางที่ 4 กิจกรรมแบบ dantai inin jimu ขององค์การปกครองส่วนจังหวัดบัญญัติอยู่ในตารางที่ 1 ส่วนของเทศบาลบัญญัติอยู่ในตารางที่ 2 นอกจากนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถวางแผนและดำเนินการตามความพอใจของตนในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นกิจกรรมที่อาจทำได้ ในทางปฏิบัติมักจะมีอุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะการขาดแคลนเงิน ในบางกรณีองค์การปกครองส่วนกลางก็อาจออกกฎกระทรวงโอนโครงการบางโครงการที่เริ่มต้นโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาอยู่ในกิจกรรม kikan inin jimu ทั้งนี้ เพราะโครงการดังกล่าวขยายตัวไปยังจังหวัดและเทศบาลหลายแห่ง เช่น มาตรการในการรณรงค์ป้องกันมลภาวะ เป็นต้น

จำนวนของกิจกรรม kikan inin jimu จึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ปลายปี ค.ศ. 1980 จึงมีพระราชบัญญัติ 550 ฉบับ ในจำนวนพระราชบัญญัติทั้งหมดประมาณ 2,200 ฉบับที่ยังมีผลใช้บังคับที่กล่าวถึงกิจกรรมเหล่านี้ ในจำนวนภารกิจทั้งหมดขององค์การปกครองส่วนจังหวัด 70-80% เป็นภารกิจนี้ นอกจากนี้ ภารกิจที่ส่วนกลางมอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังโอนภารกิจจำนวนมากไปให้นายกเทศมนตรีหรือให้บุคลากรของเทศบาลร่วมรับผิดชอบบางส่วน เราจะเห็นได้ถึงลูกโซ่ของการบังคับบัญชาและการควบคุมในแนวตั้งจากรัฐมนตรีลงมานายกเทศมนตรีโดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือภารกิจทางปกครองทั้งหลายลงมาจากสำนักงานของส่วนกลางผ่านไปยังสำนักงานจังหวัดเพื่อไปดำเนินการในระดับเทศบาล

3. การจัดองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมโดยองค์การปกครองส่วนกลาง

การจัดองค์กรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยกฎหมายหลายฉบับ

มาตรา 158 พระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นบัญญัติรายละเอียดขององค์กรภายในขององค์การปกครองส่วนจังหวัด อย่างไรก็ตามถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดประสงค์จะก่อตั้งองค์กรใดขึ้นที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 158 (เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสำนักงานต่าง ๆ , เพื่อเปลี่ยนแปลงชื่อ)ผู้ว่าราชการ

การจังหวัดก็สามารถกระทำได้เมื่อได้หารือกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของเทศบาลนั้นไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้

นอกจากนี้กฎกระทรวงยังกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองขึ้นเพื่อดำเนินงานต่าง ๆ (ที่เรียกว่าหน่วยงานพิเศษขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่กล่าวถึงการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษนี้ จำนวน 85 ฉบับโดยการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ มีกระทรวง 14 กระทรวงและหน่วยงานพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบ หน่วยงานพิเศษเหล่านี้มีทั้งสิ้น 181 หน่วยงาน 3 กระทรวงใน 14 กระทรวงคือกระทรวงสุขภาพและประกันสังคม กระทรวงเกษตร ป่าไม้และการประมง กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่กำกับดูแล ประมาณ 70% ของจำนวนหน่วยงานพิเศษ จำนวนของหน่วยงานพิเศษนั้นเมื่อปลายสงครามโลกมีเพียงแค่ 4 และเพิ่มเป็น 122 ในปีค.ศ.1955 และนี่ก็คือกลไกแบบใหม่ที่องค์การปกครองส่วนกลาง ตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ปีค.ศ.1947

ยิ่งกว่านั้น ในเรื่องของการขนส่งทางบก การประกันสังคมและความปลอดภัยในการทำงาน ก็มีหน่วยงานของ chihojimukan seido (ข้าราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ตัวแทนเหล่านี้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐแต่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อได้พรรณนาดังกล่าวข้างต้นแล้ว เราจะเห็นได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ภายใต้องค์การปกครองส่วนกลางซึ่งสกัดกันความพยายามขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับเปลี่ยนองค์กรของตนเองเพื่อพัฒนาไปสู่สิ่งที่ดีขึ้น

4.โครงการในภูมิภาคที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนกลาง

การเติบโตทางเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกโดยเฉพาะช่วงศตวรรษที่ 60 ได้ก่อให้เกิดความต้องการขยายตัวอย่างขนานใหญ่ของกิจกรรมทางปกครอง การปฏิรูปบางอย่างเกิดขึ้นโดยเฉพาะการรวมจังหวัดเข้าด้วยกัน อย่างไรก็ตามทั้งเขตพื้นที่ของจังหวัดและระบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็ไม่เปลี่ยนแปลง ในช่วงศตวรรษที่ 60 นี้หน้าที่บางอย่างที่เคยเป็นของจังหวัดได้โอนมาให้องค์การปกครองส่วนกลาง สำนักงานของกระทรวงต่าง ๆ ประจำจังหวัดและหน่วยงานขององค์การปกครองส่วนกลางได้รับการพัฒนาขึ้น โครงการจำนวนมากขององค์กรต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนกลางเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในปี 1964 การบริหารงานเครือข่ายถนนและลำน้ำซึ่งเป็นอำนาจของจังหวัดปรับไปอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนกลาง (โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติทางหลวงและประกาศใช้พระราชบัญญัติลำน้ำฉบับใหม่) ปี1963 กระทรวงเกษตรจัดตั้งสำนักงานภาคของกระทรวงขึ้น เช่นเดียวกับกระทรวงโยธาธิการที่จัดตั้งสำนักงานในภูมิภาคของตนเองขึ้น จำนวนโครงการต่าง ๆ ขององค์การปกครอง

ส่วนกลางเพิ่มทวีคูณขึ้น ตลอดระยะเวลาของศตวรรษที่ 60 องค์การมหาชนอิสระจำนวนมากได้รับการจัดตั้งขึ้น ในจำนวนนั้นคือองค์การมหาชนอิสระเพื่อพัฒนาทรัพยากรน้ำ องค์การมหาชนอิสระเพื่อจัดทำถนน และองค์การมหาชนอิสระจัดทำที่พักอาศัย มีการอธิบายว่าวิวัฒนาการในเรื่องนี้เป็นสิ่งจำเป็นเพราะองค์การปกครองส่วนจังหวัดไม่สามารถคงอยู่ภายใต้สภาพเดียวกับก่อนสงครามโลกได้เพื่อที่จะกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริงมาตรการเหล่านี้เกิดขึ้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาทางการเมืองของระบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่และเพื่อเพิ่มอำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางต่อการแบ่งแยกหน้าที่ทางปกครองซึ่งเราไม่สามารถสังเกตเห็นเรื่องนี้ได้ในช่วงก่อนสงครามโลก

การขยายขอบเขตกิจกรรม kikan inin jimu ตลอดเวลาและการเพิ่มขึ้นของโครงการในภูมิภาคขององค์การปกครองส่วนกลางทำให้ระบบมีการรวมศูนย์เป็นอย่างยิ่ง

5. ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานการณ์ทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งอย่างใกล้ชิดของนโยบายทางการคลังและทางการเงินของรัฐบาลกลาง องค์การปกครองส่วนจังหวัดพึ่งพาองค์การปกครองส่วนกลางและควบคุมการโอนภาษี เงินอุดหนุนและดอกเบี้ยเงินกู้ของประเทศบาลทั้งหลาย

เราจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อยู่ก่อนสงครามโลกก็ยังปรากฏอยู่ในประเทศญี่ปุ่นจนทุกวันนี้ ระบบดังกล่าวไม่ได้มีการพัฒนาในสังคมแต่ประการใด วัฒนธรรมในระบบของเราที่มีคุณค่าสูงมากก็คือความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางและองค์การของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเราก็อยู่ในช่วงของวิวัฒนาการที่มีคุณค่ามาก

บทสรุป

“ยุคสมัยของท้องถิ่น” นับเป็นจำนวนที่เป็นที่นิยมมากขึ้นเรื่อย ๆ ในประเทศญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลายปีที่ผ่านมา จำนวนนี้หมายถึงความหวัง ความสำคัญและการเกี่ยวข้องกับสิ่งอื่น ๆ อีกหลายอย่าง และไม่จำเป็นต้องมีความหมายเหมือนกันทั่วโลก

เหตุผลที่จำนวนนี้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากน่าจะเป็นเพราะว่าโดยทั่วไปเรารู้ว่าความสัมพันธ์ที่มีลักษณะรวมศูนย์มากระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำให้ประเทศมีความทันสมัยในสมัยเมจิ และการพัฒนาอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ในปัจจุบันประสบกับปัญหาทั้งทางการคลังและทางการเมือง ดังนั้นเราจึงเฝ้ารอ “ยุคสมัยของท้องถิ่น” ซึ่งในความหมายอย่างกว้างก็คือการเกิดขึ้นของโครงสร้างทางปกครองที่มีลักษณะ

กระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามเพื่อไปถึงเป้าหมายดังกล่าว ความคิดเห็นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองระดับต่าง ๆ ก็มีลักษณะหลากหลาย

ในบทความนี้ เราได้แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันตั้งอยู่บนการกำกับดูแลทางปกครองและทางการคลังที่เข้มงวดขององค์การปกครองส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม นวัตกรรมอันยอดเยี่ยมเกิดขึ้นนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 60 เป็นต้นมา ปัญหาการดำรงชีวิตและสิ่งแวดล้อมในเขตเมืองที่เลวร้ายในช่วงของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วได้ก่อให้เกิดการริเริ่มหลายประการของประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการรวมศูนย์อำนาจทางปกครองและทางการคลังก็ตาม เทศบาลทั้งหลายก็กระตือรือร้นในการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จหลายเรื่องเกี่ยวกับการขจัดมลภาวะ การทำให้สภาพชุมชนดีขึ้นและการวางแผนพัฒนาเมืองและตั้งให้องค์การปกครองส่วนกลางเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ เพื่อตอบสนองต่อความกระตือรือร้นของเทศบาล จังหวัดทั้งหลายก็เริ่มที่จะปฏิเสธบทบาทในฐานะที่เป็นเครื่องมือขององค์การปกครองส่วนกลาง และหันมาดำเนินงานในเรื่องนโยบายทางปกครองระดับภาคซึ่งเพิ่มเติมจากกิจกรรมของเทศบาล จังหวัด kanagaroa และ hiroshima นับเป็นตัวอย่างที่ดี จังหวัดทั้งหลายจะมีบทบาทในทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการพัฒนาไปสู่ความสัมพันธ์แบบกระจายอำนาจระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการศึกษาเรื่ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้เสนอรายงานฉบับที่ 17 (กันยายน 1979) ว่าด้วยกระบวนการทางปกครองและทางการคลังอย่างง่าย ๆ และมีประสิทธิภาพเพื่อนำมาใช้กับองค์การปกครองระดับต่าง ๆ และงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในรอบ 30 ปีของการตั้งคณะกรรมการที่คณะกรรมการชุดนี้เสนอเรื่อง “การกระจายอำนาจ” เป็นการเร็วเกินไปที่จะสรุปว่ารายงานนี้สะท้อนอย่างสมบูรณ์แบบในเรื่องของการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่น หนึ่งในผู้ร่างรายงานฉบับนี้เน้นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นด้วยกับข้อเสนอหลายประการ ผู้ร่างท่านนี้ประกาศว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องการส่งเสริมการกระจายอำนาจไปในทิศทางของผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นของกิจกรรมท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องลดรายจ่ายของแต่ละกระทรวงก็หาองค์กรและหน่วยงานที่จะสามารถโอนภารกิจและโครงการทางปกครองไปได้ ในแง่นี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงไม่คัดค้านการส่งเสริมการกระจายอำนาจ” เราได้สังเกตเห็นความจำเป็นรีบด่วนของกระทรวงการคลังเมื่อคราวที่มีการอภิปรายในคณะกรรมการพิเศษเพื่อวิจัยโครงสร้างองค์กรปกครองชุดที่ 2 ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนมีนาคม 1981 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถสร้างสังคมกระจายอำนาจได้หรือไม่? หรือองค์การปกครองระดับชาติจะอาศัยเสียงเรียกร้องต่าง ๆ เพื่อตัดทอนรายจ่ายของตนเท่านั้น “ยุคสมัยของท้องถิ่น” กำลังอยู่ที่ทางสามแพร่ง

ความสัมพันธ์ในปัจจุบันระหว่างองค์การปกครองส่วนกลางกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการทำให้ประเทศมีความทันสมัย การพัฒนาไปสู่ความเป็นเมืองและการพัฒนาไปสู่ระบบอุตสาหกรรมของประเทศ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็ไม่ได้มีความเหมาะสมอีกต่อไปในประเทศญี่ปุ่นปัจจุบันที่กำลังกลายเป็นสังคมเมือง การปฏิรูปในขอบเขตพื้นฐานของความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญในวาระการประชุมระดับชาติ

