

## บทที่ 5

### ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิ จึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92 – 95 นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยรายละเอียดต่างๆ จะกล่าวถึงต่อไป

#### 5.1 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย)

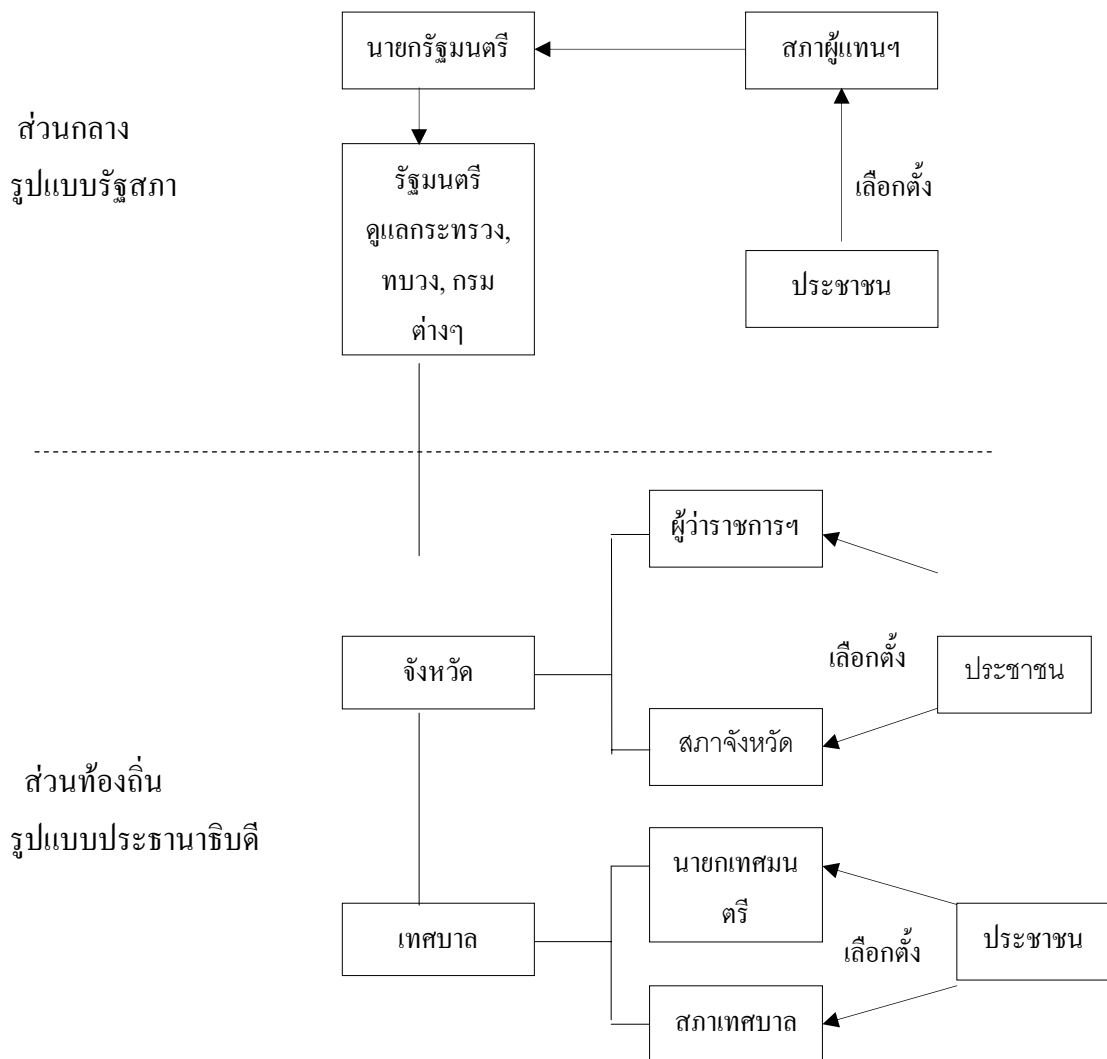
การบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา ที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของ รัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงาน

ต่างๆ (Administrative Bodies) ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ เทียบเท่ากระทรวง อยู่ทั้งสิ้น 11 กระทรวง และหน่วยงาน และองค์กรบริหารงานอื่นๆ อีกไม่น้อยกว่า 30 หน่วยงาน<sup>1</sup> ซึ่งกระทรวงและหน่วยงานสำคัญเทียบเท่ากระทรวงนั้นได้แก่

1. สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)
2. กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
3. กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
4. กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
5. กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)
6. กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare)
7. กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)
8. กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และการอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry)
9. กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)
10. กระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications)
11. กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunications) (กระทรวงนี้เดิมเป็นกระทรวงกิจการภายใน ซึ่งดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น)

สำหรับในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กลับใช้รูปแบบประธานาธิบดีตามอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยรายละเอียดต่างๆ ในส่วนนี้จะกล่าวต่อไป

แผนภาพที่ 5.1 โครงสร้างการบริหารราชการของญี่ปุ่น



### 5.1.1 รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ รูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษ

#### 5.1.1.1 รูปแบบทั่วไป

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่างได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่

ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

#### (1) ระดับบนหรือจังหวัด

จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป คือ

1. โทะ (To) มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว และด้วยควมที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ ก็ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special Ward/Ku) จำนวน 23 แห่ง
2. โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด
3. ฟุ (Fu) มี 2 จังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต
4. เคง (Ken) มี 43 จังหวัด

สำหรับการเรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านโครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

#### (2) ระดับล่างหรือเทศบาล

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมี เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วย 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba<sup>2</sup> โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด และ ในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษขึ้นอีกด้วย

### 5.1.1.2 รูปแบบพิเศษ

นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว กฎหมายก็ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย<sup>3</sup>

#### (1) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น<sup>4</sup>

#### (2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu – kumiai)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือ<sup>5</sup>

- สหภาพธุรกิจทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu – jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ, กิจการเกี่ยวกับการอศศึกษา และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น
- สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki – rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1994 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย
- สหภาพธุรกิจรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ ซึ่งสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น
- สหภาพธุรกิจราชการ (Join – Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ก็ยังไม่ปรากฏ

#### (3) เขตทรัพย์สิน (Property Wards)

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ

บางครั้งการยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย<sup>6</sup>

(4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (*Local Development Corporations*)

เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค<sup>7</sup> โครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

ตารางที่ 5.1 จำนวนประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น (ค.ศ.2002)

ประเภท	จำนวนองค์กร
<b>หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป</b>	
จังหวัด (Prefectures)	47
- โทะ (To)	1
- โด (Do)	1
- ฟุ (Fu)	2
- เคง (Ken)	43
เทศบาล (Municipalities)	3,218
- เทศบาลนคร (Cities/Shi)	675
เทศบาลมหานคร (Designated Cities/Shitei Toshi)	12
เทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities/Chukaku Shi)	30
เทศบาลนครทั่วไป (Ordinary Cities)	633
- เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi)	1,981
- เทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)	562
<b>หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ</b>	
เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)	23
สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu – kumiai)	2,696
- สหภาพราชการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu – jimukumiai)	2,630
- สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki – rengo)	
- สหภาพราชการรวม (Full Cooperative)	66
- สหภาพราชการราชการ (Join – Office Cooperative)	0
เขตทรัพย์สิน (Property Wards)	0
องค์กรพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)	4,140
	6

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

## 5.1.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง รูปแบบของการจัดองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดองค์กรของจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การบริหารงานภายในและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะดังนี้ คือ

### 5.1.2.1 สภาท้องถิ่น

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากร โดยในแต่ละขนาดจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่นดังนี้<sup>8</sup>

- สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 – 120 คน
- สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30 – 100 คน
- สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12 – 30 คน

จำนวนดังกล่าวนี้อาจถูกลดลงได้ตามกฎหมายลูกบท หรือจำนวนประชากรที่ลดลง

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นกฎหมายกำหนดว่า จะต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีขึ้นไป และพำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าสามเดือน ในส่วนของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนั้น นอกจากจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีแล้ว กฎหมายยังกำหนดไว้อีกว่า จะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ในเวลาเดียวกัน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเองขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสามัญและสมัชชวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปจะมี 4 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัชชวิสามัญนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอของสมาชิกโดยส่วนใหญ่<sup>9</sup>

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

- อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ
- อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร
- อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตรากาภาษีอากรของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอบข่ายการกระทำสัญญาต่างๆ
- อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ
- อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล



- อำนาจในการตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่งเป็นต้น

#### 5.1.2.2 ฝ่ายบริหาร

ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี) และ คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระ รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา และด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

##### (1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร

เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี โดยมีระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี กฎหมายกำหนดให้มีคุณสมบัติ ดังนี้ เป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่พำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ต่ำกว่าสามปี มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และไม่เป็นผู้สมรสผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และสมาชิกสภาท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็มียกเว้นข้อนี้เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ยกเว้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

ในส่วนของการปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้ง รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (chief accountant) และสมุหบัญชี (treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตามที่กฎหมายกำหนดมีดังนี้

- อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด
- อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา
- อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชีการเงิน
- อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
- อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์ จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สิน และการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ
- อำนาจในการเรียกประชุมสภา

- อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรให้สภาเทศบาลประชุมพิจารณา
  - อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย
  - อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น
- เป็นต้น

นอกจากอำนาจต่างๆ เหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจดำเนินกิจการบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง ดังนั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมีพันธะตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดูแลให้กิจการนั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปตามกฎระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้

#### (2) คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ

เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร

สำหรับที่มาของสมาชิกของคณะกรรมการบริหารนี้โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติจากสภาท้องถิ่น และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 - 4 ปี จะมีก็เฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้น ที่อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกเป็นของสภาท้องถิ่น โดยการคัดเลือกมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

ส่วนการทำงานของคณะกรรมการบริหารนี้จะทำงานแบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะกรรมการเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณ ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ไม่มีอำนาจกำหนดอัตรากาษาหรือเก็บกาษา และค่าธรรมเนียมอื่นๆ และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารชุดสำคัญๆ ดังนี้<sup>10</sup>

#### (2.1) มีทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล

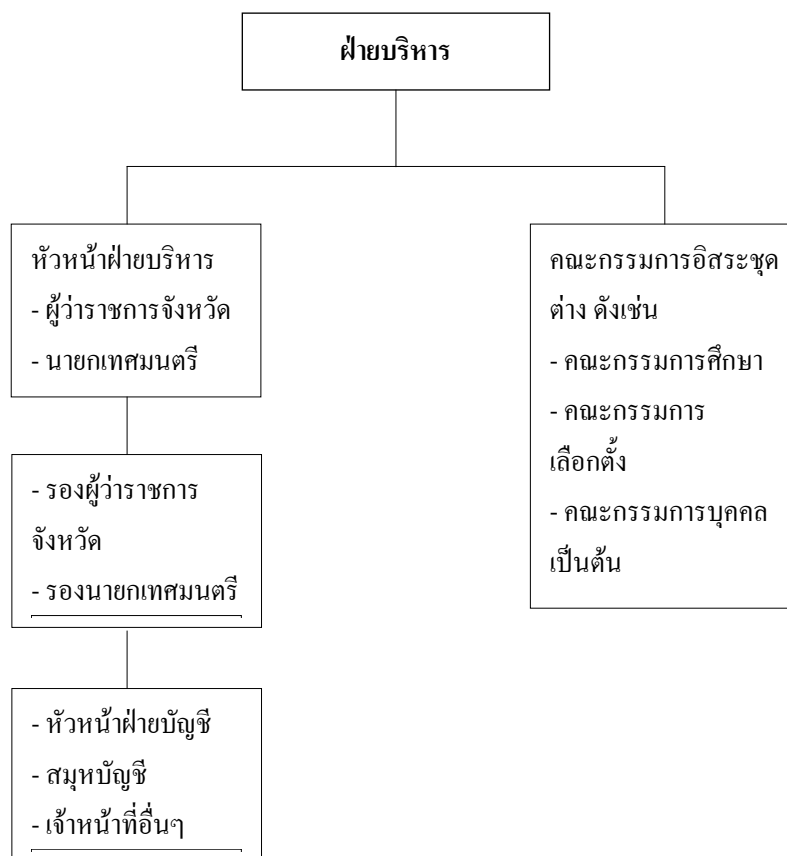
- คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee)
- คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee)
- คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee)
- สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee)

#### (2.2) มีเฉพาะในระดับจังหวัด

- คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee)
- คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee)
- คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee)

- คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment Committee)
  - คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)
- (2.3) มีเฉพาะในระดับเทศบาล
- คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)
  - คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re – examination Committee)

แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น



จะเห็นได้ว่า การจัดองค์กรภายในท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้น ยึดระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นหลักทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ตามหลักการแบ่งอำนาจ (separation of powers) และหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ซึ่งหลักการจัดองค์กรในรูปแบบนี้ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบประธานาธิบดีที่ใช้กันในสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติจริง ฝ่ายบริหารกลับมีความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายสภา ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจในการปฏิบัติกิจการต่างๆ ในท้องถิ่นเกือบทุกด้านนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

## 5.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

### 5.2.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

สำหรับคุณสมบัติในการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นการจัดตั้งขึ้นตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และลักษณะภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ข้อกำหนดในเรื่องประชากรและพื้นที่ที่ชัดเจนนัก จะมีก็เพียงแต่หลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ดังนี้

คุณสมบัติของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้นั้นอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

- ต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- ประชากรร้อยละ 60 จะต้องประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการค้า
- ความหนาแน่นของเคหะสถานในเมืองหรือย่านการค้าจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ส่วนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีประชากรต่ำกว่า 50,000 คน ให้จัดเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน โดยเงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลเมืองเป็นเรื่องของแต่ละจังหวัดจะกำหนดขึ้นเอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น แต่เทศบาลหมู่บ้านนั้นไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขโดยกฎหมายไว้แต่อย่างใด

จากข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้ขนาดของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับของญี่ปุ่น มีลักษณะที่หลากหลายมากทั้งในเชิงประชากรและพื้นที่ ดังเช่น ในระดับจังหวัด Tokyo มีประชากรมากกว่า 11 ล้านคน ในขณะที่ Tottori มีประชากรเพียง 600,000 คน หรือในส่วนของพื้นที่ Hokkaido มีพื้นที่กว่า 80,000 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่ Kagawa มีพื้นที่เพียง 2,000 ตารางกิโลเมตร<sup>11</sup> ส่วนระดับเทศบาลนั้น เทศบาลเมือง Yokohama มีประชากรมากกว่า 3 ล้านคน ในขณะที่เทศบาลหมู่บ้าน Aogashima มีประชากรเพียง 200 คนเท่านั้น หรือในส่วนของพื้นที่ เทศบาลเมือง Ashoro มีพื้นที่ถึง 1,400 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่เทศบาลเมือง Takashima มีพื้นที่เพียง 1.3 ตารางกิโลเมตร<sup>12</sup>

ลักษณะของความหลากหลายที่เกิดขึ้นนี้ ได้ก่อให้เกิดท้องถิ่นขนาดเล็กขึ้นจำนวนมาก ซึ่งภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ขยายเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งก็ส่งผลให้ศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้น ไม่เพียงพอที่จะรองรับอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ในปี ค.ศ.1953 รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายส่งเสริมการรวมท้องถิ่น (โดยเฉพาะในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน) โดยกฎหมายได้กำหนดให้

เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านต้องมีประชากรมากกว่า 8,000 คนขึ้นไป ซึ่งผลจากการออกกฎหมายฉบับนี้ส่งผลให้เทศบาลลดจำนวนลงอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 ตารางแสดงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนเทศบาล (ค.ศ.1945, 1953, 1956 และ 2002)

เดือนปี	จำนวนเทศบาลนคร	จำนวนเทศบาลเมือง	จำนวนเทศบาลหมู่บ้าน	รวม	หมายเหตุ
เดือนตุลาคม 1945	205	1,797	8,518	10,520	
เดือนตุลาคม 1953	286	1,966	7,616	9,868	- บังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการรวมเทศบาล ค.ศ.1953
เดือนกันยายน 1956	498	1,903	1,574	3,975	- ผลจากการบังคับใช้กฎหมาย
เดือนเมษายน 2002	675	1,981	562	3,218	

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

อย่างไรก็ดีภายหลังจากการออกกฎหมายในปี ค.ศ.1953 แล้ว รัฐบาลกลางก็ยังคงสนับสนุนการรวมเทศบาลของท้องถิ่นต่อไป และได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการรวมท้องถิ่นอีกหลายฉบับ โดยเฉพาะในปี ค.ศ.1995 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการรวมท้องถิ่น ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรวมท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนจำนวน 2% ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดสามารถร่วมกันลงชื่อเรียกร้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารจัดการตั้งคณะกรรมการรวมท้องถิ่นขึ้น เพื่อพิจารณาหาข้อตกลงร่วมกันในการรวม รวมทั้งจัดทำแผนการสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ด้วย สำหรับคณะกรรมการรวมท้องถิ่นนี้ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการเพิ่มกฎเกณฑ์ในส่วนของเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านแล้ว ในส่วนของเทศบาลนครก็ได้มีข้อกำหนดพิเศษสำหรับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรมากกว่า 500,000 คนขึ้นไป ให้จัดตั้งขึ้นเป็น เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ในขณะที่เทศบาลนครที่มีขนาดเล็กกว่าเทศบาลนครพิเศษ คือ มีประชากรมากกว่า 300,000 คน และมีพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตร ให้จัดตั้งขึ้นเป็น เทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities)

## 5.2.2 การกิจและอำนาจหน้าที่

ตามที่กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไป<sup>13</sup>

- กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
- กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
- กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ
- กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์
- กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
- กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
- กิจการเกี่ยวกับการเดินเรือ, อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์
- กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถานและห้องสมุดระดับชาติ

ในส่วนภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

### 5.2.2.1 หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น

เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง ดังเช่น<sup>14</sup>

#### (1) สาธารณสุขและอนามัย (Health)

เป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยครอบคลุมด้านสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ซึ่งท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ๆ ในขณะที่เทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาตพาณิชย์ การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็ก และการให้บริการพยาบาล เป็นต้น

#### (2) สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

การให้บริการที่สำคัญในด้านนี้ ได้แก่ สวัสดิการเด็ก ซึ่งจัดในรูปแบบศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มีปัญหาด้านการฟังการพูด การจัดศูนย์ดูแลช่วงกลางวัน บ้านเด็ก และสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งจัดในรูปแบบการให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดส่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา เป็นต้น

## (3) โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังเช่น การวางผังเมือง การดูแลถนนหนทาง ลำน้ำ ท่อระบายน้ำ และที่พักอาศัย เป็นต้น

## (4) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce &amp; Industry)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุน ทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต ซึ่งในการนี้เทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

## (5) ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry &amp; Fisheries)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร ป่าไม้ และประมง เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม

## (6) การศึกษา (Education)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคม สำหรับการศึกษาในระบบโรงเรียนของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการปฏิรูปขยายการศึกษาภาคบังคับออกเป็น 9 ปี อันประกอบด้วย ระดับประถม ระดับมัธยมต้น และระดับมัธยมปลาย ซึ่งในส่วนของการศึกษาภาคบังคับนี้เทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษา และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และโรงเรียนพิเศษ เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ นอกจากนี้จังหวัดยังรับผิดชอบในเรื่องเงินเดือนของครูด้วย

## (7) สิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่อง ควบคุมมลภาวะ และกำจัดมลภาวะ ซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศ น้ำ ดิน เสียง การสั่นสะเทือน และกากของเสีย

## (8) ตำรวจ (Police)

ในปัจจุบันกิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

## (9) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting)

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองกิจการด้านนี้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของตำรวจ แต่หลังสงครามเทศบาลได้เป็นผู้เข้ามารับผิดชอบดูแลแทนเป็นส่วนใหญ่ กิจการในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็น

เรื่องการป้องกันและต่อสู้ภัยพิบัติ ความคืบหน้าท่วม ให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุ และให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเอง โดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น

(10) *วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations)*

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง คือ

ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้ สำหรับระบบการเงินของวิสาหกิจท้องถิ่นจะมีระบบการเงินของตนเองที่แยกออกจากระบบการเงินทั่วไป และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมักมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ กิจการประเภทนี้ได้แก่ ระบบน้ำประปา การขนส่ง การกำจัดของเสีย และการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น

ทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) ในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อบริหารกิจการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการจัดการจากผู้ชำนาญการ นอกจากนี้บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการโดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากจำนวนของบริษัทที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ คือ จำนวน 9,344 แห่ง ในปี ค.ศ.1996<sup>15</sup> และ 12,572 แห่ง ในปี ค.ศ.2000<sup>16</sup> สำหรับบริษัทท้องถิ่นนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชน (จะเข้ามาในสัดส่วนที่มากที่สุด), เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว ในส่วนของกิจการและโครงการที่บริษัทท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนั้นจะมีประเภทต่างๆ ดังนี้<sup>17</sup>

- โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมือง เช่น การปลูกบ้านพักอาศัย, การอุตสาหกรรม และการก่อสร้าง
- โครงการเกษตร, ป่าไม้ และประมง
- โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่างๆ
- โครงการที่เกี่ยวกับการศึกษา/ภาควัฒนธรรม โดยอาจจะดำเนินการผ่าน วิทยาลัยชุมชน, ห้องแสดงภาพ, ห้องสมุด และการป้องกันและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์

(11) *ด้านวิเทศสัมพันธ์*

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ในต่างประเทศ โดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้น เปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง ลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้ ดังเช่น จังหวัดไอซึ ซึ่งมิเทศบาลนครนาโงย่าเป็นนครใหญ่ ได้สถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมือง



นอกจากมรัฐวิคตอเรีย ซึ่งมีนครใหญ่คือเมืองเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลีย และมณฑลเจียงซู ซึ่งมีนครใหญ่คือเมืองนานกิง ประเทศจีน เป็นต้น<sup>18</sup>

#### 5.2.2.2 หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (delegate function)

เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้กระทำ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปอีก 2 ประเภท คือ

(1) เป็นการมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (mandate function) โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังเช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อ และการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

(2) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (agency delegate function) หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรร่วม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในหลักการนี้ท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะโต้เถียงและตัดสินใจในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้ สำหรับจำนวนของหน้าที่ประเภทนี้ที่มอบให้แก่ท้องถิ่นมีประมาณ 561 เรื่อง ซึ่งคิดเป็น 70 – 80% ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด<sup>19</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับหน้าที่โดยตรงที่ท้องถิ่นมีตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมากขึ้นและในทางตรงกันข้ามก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยลง

ถึงแม้กฎหมายจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของการปกครองในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจน คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ดูแลกิจการในระดับชาติ จังหวัดมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาลจะดำเนินการได้ และดูแลกิจการที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับภูมิภาค และเทศบาลมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อย่างไรก็ตาม การปกครองทั้งสามระดับก็ยังมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการในเรื่องเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับต่าง ดังตัวอย่างจากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.3 การแบ่งภาระหน้าที่การปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในระดับต่างๆ (ตัวอย่าง)

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ความมั่นคง	ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (การทูต) การป้องกันประเทศ นิติบัญญัติ บทลงโทษ	ตำรวจ	การป้องกันอัคคีภัย
โครงสร้างพื้นฐาน	ทางด่วน ทางหลวง (บางส่วนที่กำหนด) แม่น้ำชั้นหนึ่ง	ทางหลวง (อื่นๆ) ถนน แม่น้ำชั้นหนึ่ง (ในเขตที่กำหนด), แม่น้ำชั้นสอง ท่าเรือ, อ่าว เคหะชุมชน กำหนดผังเมือง	งานผังเมือง ถนนในเขต แม่น้ำชั้นรอง ท่าเรือ, อ่าว เคหะชุมชน การระบายน้ำ
การศึกษา	มหาวิทยาลัย เงินอุดหนุน (ในมหาวิทยาลัย)	โรงเรียนมัธยม และ โรงเรียน การศึกษาพิเศษ การจัดสรรเงินเดือน บุคลากร และสวัสดิการของครู	โรงเรียนประถม โรงเรียนระดับมัธยมต้น
สวัสดิการ การอนามัย และการ ประกันสังคม	ประกันสังคม ใบอนุญาตวิชาชีพแพทย์ และอื่นๆ ใบอนุญาตเวชภัณฑ์	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้ชรา สถานีนอนามัย	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการผู้ชรา การพยาบาลผู้ชรา สวัสดิการเด็ก ประกันสุขภาพ น้ำประปา การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล สถานีนอนามัย
อุตสาหกรรมและ เศรษฐกิจ	เงินตรา สกุลเงิน การค้า โทรคมนาคม ไปรษณีย์ นโยบายเศรษฐกิจ ป่าสงวน	ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่น ฝึกอาชีพ ตรวจสอบสภาพธุรกิจของ อุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็ก	ส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น การปรับการใช้พื้นที่ เกษตร

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18

กรกฎาคม 2545.

### 5.2.3 การคลังท้องถิ่น

ในที่นี้จะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ด้าน คือ รายได้และรายจ่าย แหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นนั้นมีด้วยกันหลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่น รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และรายได้จากเงินกู้ยืม

#### 5.2.3.1 รายได้

##### (1) รายได้จากภาษี (Local Tax)

รายได้จากภาษีถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญอย่างมากต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นหามาได้เอง มิใช่รายได้ที่มาจากรัฐบาลกลาง หรือมาจากการกู้ยืม โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) และการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดจากสำนักภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ของกระทรวงกิจการภายใน<sup>20</sup>

ในส่วนรายได้ที่มาจากภาษีของจังหวัดมีประเภทหลักๆ คือ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectoral Inhabitants Tax), ภาษีการค้า (Enterprise Tax), ภาษีบริโภคท้องถิ่น (Consumption Tax), ภาษีรถยนต์ (Automobile Tax), ภาษีค่าน้ำมันเบา (Light Oil Delivery Tax) และภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Acquisition Tax) เป็นต้น (ดูตารางที่ 5.4)

ในส่วนของประเทศบาลภาษีประเภทหลักๆ ที่จัดเก็บ คือ ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Assets Tax), ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Tax), ภาษีผังเมือง (City Planning Tax) และภาษีบุหรี่ท้องถิ่น (Tobacco Consumption Tax) เป็นต้น (ดูตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 รายได้จากภาษีของท้องถิ่น จำแนกตามประเภทของภาษี (ค.ศ.2000)

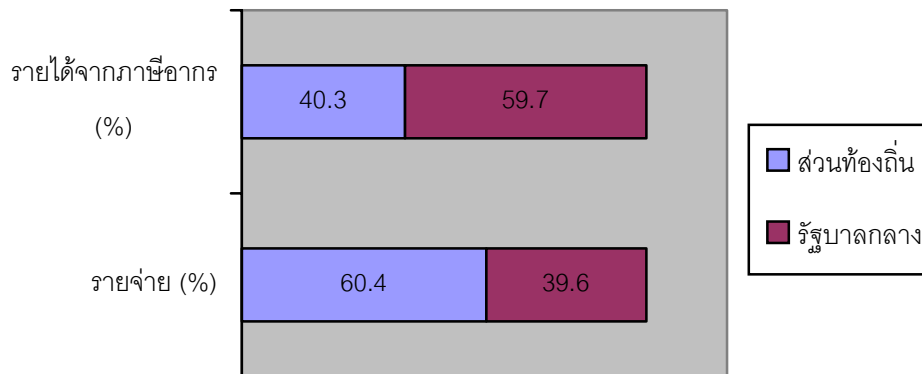
ประเภทของภาษี	รายได้ภาษี (ร้อยล้านบาท)	(%)
รายได้ภาษีของจังหวัด (Prefectural Taxes):		
- ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectural Inhabitants Tax)	45,004	28.9
- ภาษีการค้า (Enterprise Tax)		
- ภาษีบริโภคท้องถิ่น (Consumption Tax)	41,410	26.6
- ภาษีรถยนต์ (Automobile Tax)	25,282	16.2
- ภาษีค่าน้ำมันเบา (Light Oil Delivery Tax)	17,644	11.3
- ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Acquisition Tax)	12,076	7.7
- อื่นๆ (Others)	5,667	3.6
	8,767	5.7
<b>รวม</b>	<b>155,850</b>	<b>100</b>
รายได้ภาษีของเทศบาล (Municipal Taxes):		
- ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Fixed Assets Tax)	94,409	45.3
- ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Tax)	82,206	41.2
- ภาษีผังเมือง (City Planning Tax)		
- ภาษีบุหรี่ท้องถิ่น (Tobacco Consumption Tax)	13,180	6.6
- อื่นๆ (Others)	8,652	4.3
<b>รวม</b>	<b>5,167</b>	<b>2.6</b>
	<b>199,614</b>	<b>100</b>

ที่มา: ผู้เขียนเรียบเรียงมาจากเอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

## (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือ เงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้น (ดูแผนภาพที่ 5.3) ทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของตน

แผนภาพที่ 5.3 เปรียบเทียบยอดรวมรายจ่ายและรายได้จากภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น (ค.ศ.2000)



เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้นท้องถิ่นจึงสามารถใช้ดุลยพินิจในการจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้เต็มที่ สำหรับเงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้ยังสามารถแบ่งออกได้อีก 2 ชนิดด้วยกันคือ

(2.1.1) ภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่น (Local Allocation Tax Grant/LAT) เป็นภาษีที่ทางรัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแจกจ่ายกลับไปยังส่วนท้องถิ่นตามส่วนแบ่งที่กำหนดไว้ เพื่อที่จะลดความแตกต่างของศักยภาพทางการคลังของแต่ละส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐนำมาใช้ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นต่างๆ

สำหรับประเภทภาษีและอัตราส่วนที่รัฐบาลกลางจะนำมาจัดสรรให้กับภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นนี้ ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ<sup>21</sup> 32% ของยอดภาษีรายได้ส่วนบุคคลและภาษีสุรา (Income Tax and Liquor Tax) 35.8% ของภาษีนิติบุคคล (Corporation Tax) (นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1997) 29.5% ของภาษีผู้บริโภค (Consumption Tax) (นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1997) และ 25% ของภาษีบุหรี่ (Tobacco Tax)

ยอดรวมของภาษีอุดหนุนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ 94% ของยอดรวม เป็นส่วนที่จะนำไปใช้อุดหนุนท้องถิ่นทั่วไป และ 6% ของยอดรวม เป็นส่วนที่จัดไว้เป็นพิเศษที่จะนำมาให้กับท้องถิ่นที่ประสบกับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดปัญหาการคลังอย่างหนัก อย่างเช่น ท้องถิ่นที่ประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติ<sup>22</sup>

ในส่วนของการคำนวณการแบ่งสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของ

ยอดประมาณการรายจ่าย – ยอดประมาณการรายรับ = งบประมาณส่วนที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย

ซึ่งท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังที่ต่ำก็จะได้รับภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในอัตราส่วนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังที่สูงกว่า โดยในปี ค.ศ.1997 ท้องถิ่นในระดับเมืองและหมู่บ้าน (Towns and Villages) มีรายได้จากภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในอัตรา 32.8% ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่เมืองมหานคร (Designated Cities) ได้รับเพียง 4.7% ของรายได้ทั้งหมด<sup>23</sup>

อย่างไรก็ดี ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นพึ่งพารายได้จากภาษีอุดหนุนท้องถิ่นในปริมาณที่มากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก รายได้ของท้องถิ่นในระดับจังหวัดจำนวน 24 แห่ง จาก 47 แห่ง พึ่งพาเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่นมากกว่าเงินภาษีท้องถิ่น<sup>24</sup> และจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลังสูง ซึ่งไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้มีจำนวนลดลง โดยในปี ค.ศ.1998 มีเพียง 120 แห่ง จากประมาณทั้งสิ้น 3,200 แห่งเท่านั้น ที่ไม่ได้รับเงินภาษีอุดหนุนท้องถิ่น<sup>25</sup> สถานะการณ์เช่นนี้ ในส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ลดลงอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่นในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งก็ทำให้การคลังท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเท่าใดนัก

(2.1.2) ภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax Grant) เป็นเงินภาษีที่รัฐโอนให้กับท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีความสำคัญน้อยกว่าภาษีอุดหนุนส่วนท้องถิ่นมาก เมื่อเทียบกับรายได้ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไป (General grants)

(2.2) เงินอุดหนุนพิเศษ (Specific grants หรือ National Treasury Reimbursements)<sup>26</sup> เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจ่ายให้เพื่อนำไปใช้ในโครงการหรือกิจการตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง (ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษนี้สัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็น รัฐมนตรี, นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ) โดยเงินอุดหนุนประเภทนี้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารการคลังของตนเองได้อย่างเต็มที่

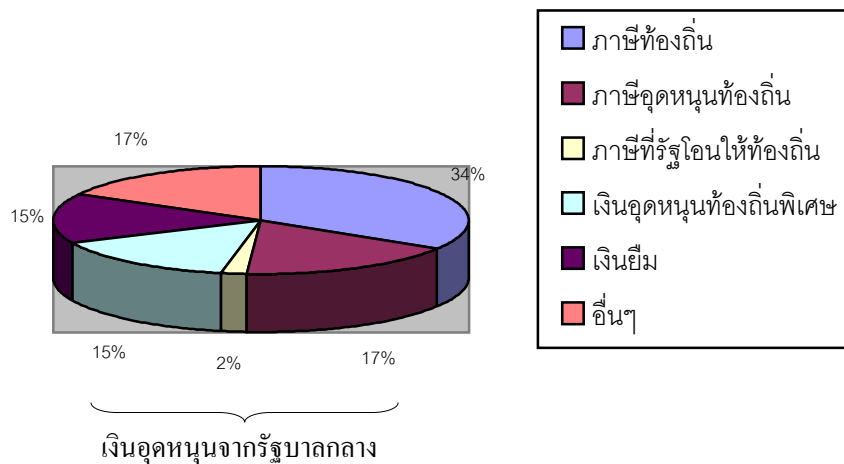
### (3) เงินกู้ยืม (Borrowing)

โดยทั่วไปแล้ว รายได้จากแหล่งอื่นๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น มักจะเป็นรายได้ที่ต้องใช้จ่ายเพื่อคงสถานะภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เป็นรายปี การลงทุนดำเนินกิจการในโครงการระยะยาวหรือโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นใหม่ๆ จึงจำเป็นต้องแสวงหาด้วยการกู้ยืมจากแหล่งเงินทุน หรือรัฐบาลกลาง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือออกพันธบัตรเงินกู้

(Bonds) ขายให้กับเอกชนและประชาชน สำหรับการออกพันธบัตรเงินกู้ของญี่ปุ่นนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ออกพันธบัตรคือ หน่วยงานระดับชาติเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า แหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ ภาษีท้องถิ่น แต่รายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้นก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจของประเทศประสบกับภาวะถดถอย ทำให้รายได้จากภาษีท้องถิ่นลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องอาศัยรายได้จากแหล่งอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสูญเสียไป ไม่ว่าจะเป็น เงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเงินกู้ยืม (ดูแผนภาพที่ 5.4)

แผนภาพที่ 5.4 แหล่งที่มาของรายได้ของท้องถิ่น (ในปี ค.ศ.1996)



อย่างไรก็ดี การที่ท้องถิ่นพยายามแสวงหาแหล่งรายได้อื่นเข้ามาทดแทนรายได้จากภาษีท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของเงินกู้ยืมนั้น กลับส่งผลให้ปริมาณหนี้ค้างชำระของท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ.1998 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนี้ค้างชำระเพิ่มขึ้นถึง 150 ล้านล้านเยน (หรือประมาณ 30% ของ GDP)<sup>27</sup> ซึ่งลักษณะสถานะฝืดเคืองทางการคลังของท้องถิ่นเช่นนี้ ส่งผลให้ในอนาคตหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ต้องพิจารณาหามาตรการลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเพื่อให้การคลังของตนเองเข้าสู่ภาวะสมดุลมากขึ้น

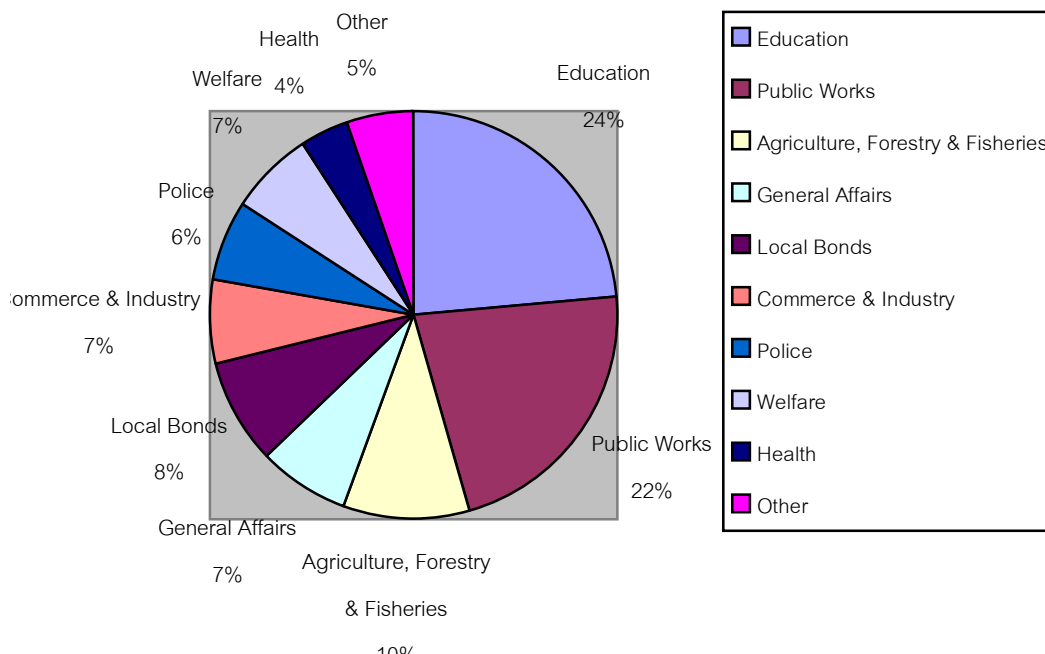
### 5.2.3.2 รายจ่าย

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็น 60.4% ของรายจ่ายของรัฐ (ดูแผนภาพที่ 5.3) ซึ่งนับว่ามีความสำคัญมาก รายจ่ายจำนวนมากเหล่านี้เพิ่มปริมาณขึ้นทุกปี ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นให้มีความหลากหลายมากขึ้น โดยหน้าที่หลักๆ ของท้องถิ่นที่ขยายออกไปจะอยู่ในส่วนต่างๆ ดังนี้<sup>28</sup>

- การศึกษา (Education): มีการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปอีก 3 ปี และการเพิ่มขึ้นอย่างมากของจำนวนเด็กและนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย
- สวัสดิการสังคม (Social Welfare): ได้มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการ ทำงาน (Livelihood Protection Law),สวัสดิการเด็ก (Child Welfare Law) และสวัสดิการผู้สูงอายุ (Aged People Welfare Law) เป็นต้น
- การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย (Public Health Service)
- โครงสร้างพื้นฐาน: ดังเช่น การก่อสร้างถนน, สะพาน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

ดังนั้นรายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นก็จะถูกนำไปใช้ในกิจการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้เป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นกิจการเกี่ยวกับ การศึกษา, สวัสดิการ, โครงสร้างพื้นฐาน, การบริการสาธารณสุขและอนามัย, การบริการด้านตำรวจ, การบริการด้านอศัตถิภย, การบริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง, การบริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม นอกจากรายจ่ายที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ แล้ว ท้องถิ่นยังมีรายจ่ายในส่วนของกาใช้หนี้พันธบัตร โดยสัดส่วนของรายจ่ายในด้านต่างๆ เหล่านี้ดูได้จากแผนภาพที่ 5.5 และ 5.6

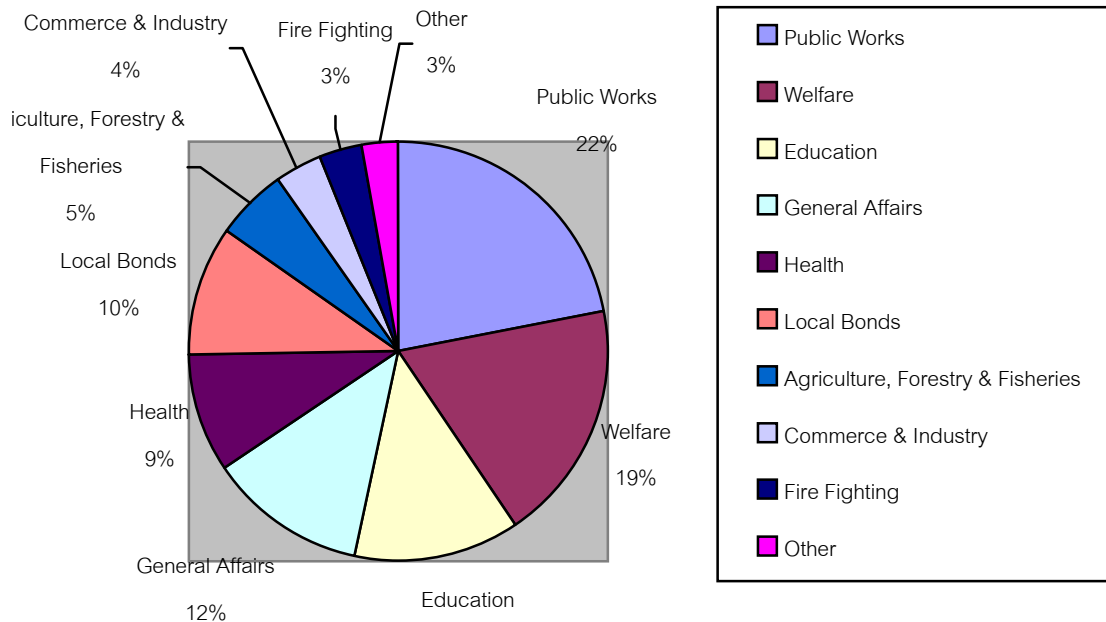
แผนภาพที่ 5.5 Prefectural Expenditure by Sector (FY 1996/7)



ที่มา: [www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm).



### แผนภาพที่ 5.6 Municipal Expenditure by Sector (FY 1996/7)



ที่มา: [www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm).

#### 5.2.4 การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

บุคคลในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับของญี่ปุ่นประกอบไปด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำ ที่กฎหมายเข้มงวดให้มีความเป็นกลางทางการเมืองด้วย และส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมือง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็น รองผู้ว่าราชการจังหวัด, รองนายกเทศมนตรี, คณะกรรมการบริหารอื่น, คณะกรรมการการศึกษา และที่ปรึกษาชั่วคราวต่างๆ เป็นต้น ซึ่งงานบุคคลในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองนี้จะไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของ “Local Public Service Law”<sup>29</sup>

สำหรับการอธิบายการบริหารงานบุคคลในที่นี้จะขอกล่าวถึงแต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ประจำเท่านั้น ซึ่งแต่เดิมเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง แต่ภายหลังจากได้มีการปฏิรูปการประกอบอาชีพ (Occupation reforms) ก็ได้มีการออกกฎหมาย “Local Public Service Law” ในปี ค.ศ.1950 เพื่อแยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง โดยหลักใหญ่ๆ ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้จัดตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นมาตรฐาน เช่น หลักการเลือกสรรบุคคล การจำแนกตำแหน่ง และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (โดยยึดวิธีการสอบแข่งขันและการพิสูจน์ความสามารถอื่นตามระบบคุณธรรม) การกำหนดอัตรา

เงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ (โดยยึดวิธีการเปรียบเทียบกับมาตรฐานการครองชีพทั่วไป และเงินเดือนค่าจ้างภาคธุรกิจเอกชนด้วย) การกำหนดสภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติงาน (โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น [ยกเว้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางประเภทอันได้แก่ ครู, ตำรวจ, พนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่วิสาหกิจท้องถิ่นอื่นๆ] มีสิทธิที่จะตั้งกลุ่มเจรจาเรียกร้องในเรื่องชั่วโมงการทำงานและเงื่อนไขการทำงานได้ แต่ไม่สามารถจัดทำข้อตกลงแรงงานดังเช่นสหภาพของภาคเอกชนได้) ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้วย (ในประเทศไทยนี้ให้ความสนใจและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันที่ทำหน้าที่พัฒนาบุคลากรทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ดังนั้นในแต่ละท้องถิ่นจึงมักจะมีสถาบันฝึกอบรมของตนเอง)

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ในแต่ละท้องถิ่นมีองค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการมารับผิดชอบการบริหารงานในส่วนนี้ (ในระดับจังหวัดและเทศบาลใหญ่ๆ บางแห่งจะมีคณะกรรมการบุคลากร หรือ Personal Committee ส่วนในเทศบาลจะมี คณะกรรมการความเสมอภาค หรือ Equity Committee) โดยคณะกรรมการเหล่านี้จะทำงานเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง เพื่อที่จะรักษาความเป็นกลางทางการเมืองในการบริหาร และการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และยังเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถเสนอมาตรการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงาน และร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้อีกด้วย

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นงานที่มีขนาดใหญ่มาก เมื่อเทียบกับปริมาณเจ้าหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ซึ่งในปี ค.ศ.1995 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีจำนวนทั้งสิ้น 3,278,332 คน ในขณะที่ข้าราชการส่วนกลางมี 1,163,979 คน โดยในจำนวนนี้สามารถแยกจำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามประเภทหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

ตารางที่ 5.5 จำนวนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามประเภทหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน
จังหวัด (Prefectural)	1,726,263
เทศบาล (Municipal)	
- เทศบาลมหานคร (Designated Cities)	251,081
- เทศบาลนครอื่นๆ	725,584
- เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน (Towns and Villages)	375,566
- เขตพิเศษ (Special Wards)	80,594
- อื่นๆ	119,244
รวม	3,278,332

ที่มา: ผู้เขียนเรียบเรียงมาจากข้อมูลของ [www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html](http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html).

### 5.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รัฐบาลกลางต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้น ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร, การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง, การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ, การให้เงินสนับสนุน หรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางได้ 3 วิธีทางใหญ่ๆ คือ

#### (1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย

โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใดๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ระบุว่าอำนาจที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของรัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น

#### (2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

โดยท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่างๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากในเรื่องของการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็พยายามเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งมักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ระดับภาคหรือเขต (Region) ซึ่งในปัจจุบันนี้ญี่ปุ่นมีพื้นที่ระดับภาครวมทั้งสิ้นประมาณ 10 เขต ดังนี้

1. ภาคชูบุ (Chubu region)
2. ภาคชูโกกุ (Chugoku region)
3. ภาคโทหุกุ (Tohoku region)
4. ภาคชิโกกุ (Shikoku region)
5. ภาคคันโต (Kanto region)
6. ภาคคินกิน (Kinki region)
7. ภาคคิวชู (Kyushu region)
8. ภาคฮอนชูริกุ (Hokuriku region)
9. เขตโอกินาวา (Okinawa isles)
10. เขตทาบวงฮอกไกโด (Hokkaido region)

โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการคลัง, กระทรวงเกษตร, ป่าไม้ และประมง, กระทรวงการก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ และกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งสำนักงานย่อยของกระทรวงต่างๆ เหล่านี้ก็จะมีความสามารถในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัดที่ส่วนกลางเท่านั้น และอีกบางส่วนก็จะเข้าไปมีบทบาทโดยการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานระดับชาติเหล่านั้น ซึ่งฐานะการเป็นตัวแทนนี้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะผูกพันกับหน่วยงานระดับชาติในลักษณะที่เป็นแขนขาหรือเครื่องมือในการบริหารที่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานที่สังกัดเท่านั้น

### (3) การแทรกแซงทางการคลัง

ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมากในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่างๆ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่างๆของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี กระบวนการแทรกแซงต่างๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย ที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอโครงการพัฒนาต่างๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหาร จากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่างๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ ท้องถิ่นบางแห่งก็พยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้ข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ เสนอนโยบายและโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน วิธีการกดดันทางการเมืองที่ท้องถิ่นนิยมปฏิบัติคือ การเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติ ซึ่งในระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองมีสูงขึ้นทัดเทียมหรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการ เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและท้องถิ่นจึงเป็นเสียงที่ข้าราชการส่วนกลางจะต้องรับฟัง ดังนั้นท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเมืองมากพอก็สามารถเป็นผู้สร้างและผู้เรียกร้องโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วน” มากกว่าที่จะเป็น “ตัวแทน” ของรัฐบาลกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในเงื่อนไขเช่นนี้ ก็มีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกันอย่างมาก<sup>30</sup>

### 5.2.6 การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของท้องถิ่นญี่ปุ่นนั้น ได้จัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

### 5.2.6.1 ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ

เป็นระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีดังนี้<sup>31</sup>

#### (1) การตรวจสอบทั่วไป

เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจสอบคือ

- ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร
- ตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### (2) การตรวจสอบพิเศษ

เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ

- การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง
- การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ
- การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน
- การตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีพัวพันกับการชดเชยความเสียหาย

#### (3) อำนาจอื่นๆ

- การตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำเดือน โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสดของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน

สำหรับการรายงานผลการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการที่ใช้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบจะเป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถดำเนินการตรวจสอบตามลำพังได้ โดยไม่ต้องรอรับการลงคะแนนก็ตาม

### 5.2.6.2 ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

เป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้เป็นระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ.1999 โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือ

- เป็นระบบที่ทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน
- ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบ
- รูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภทคือ การตรวจสอบโดยรวม กับ แยกตรวจสอบ เป็นรายหัวข้อ

ซึ่งในที่นี้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่างสัญญา และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของงานดำเนินงาน เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอนในสัญญาหรือไม่

จากจำนวนตัวเลขในปี ค.ศ.2000 พบว่า ที่มาของผู้ตรวจสอบภายนอกนั้นมาจาก<sup>32</sup>

ทนายความ	7 องค์กร หรือ 8%
ผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาต	78 องค์กร หรือ 89%
ผู้เชี่ยวชาญ	1 องค์กร หรือ 1%
นักภาษี	2 องค์กร หรือ 2%

ในส่วนประเภทของหัวข้อในการตรวจสอบจะประกอบไปด้วย

- การใช้งบประมาณ เช่น การบริหารงานของฝ่ายธุรการ งบประมาณของฝ่ายเกษตรและโยธา
- ทรัพย์สินส่วนรวม เช่น การดูแลบริหารพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้
- สิ่งของ เช่น สภาพการใช้งานในสิ่งของในสิ่งปลูกสร้างสาธารณะและในแผนกต่างๆ ของสาขาเกษตรป่าไม้ ประมง
- ภาระหนี้สิน เช่น การบริหารจัดการเงินกู้ยืม รายรับค้างรับนอกเหนือจากภาษี
- เงินทุน เช่น การบริหารกองทุนพัฒนาที่ดิน
- กิจการสาธารณูปโภค เช่น การบริหารโรงพยาบาล
- องค์กรช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น สภาพการเงินในรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน

เป็นต้น

### 5.2.7 การควบคุมจากส่วนกลาง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะได้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญ และในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และ โทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunication) ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น ดังเช่น กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวงก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ (Ministry of Construction, Health and Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม อาจสรุปบทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญๆ ดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น
- ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการทำให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของ เทศบาลก็ได้
- นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่ง และการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

### 5.3 แนวโน้มการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต

จากหัวข้อต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ถึงแม้ในทางทฤษฎีกฎหมายจะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ในความเป็นจริงทางปฏิบัติท้องถิ่นกลับถูกรัฐบาลกลางเข้าแทรกแซงการดำเนินงานกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง สภาพความไม่เป็นอิสระในการปกครองตนเองเช่นนี้ได้ส่งผลให้เกิดความพยายามที่จะกระจายอำนาจและปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยในปี ค.ศ.1995 ได้มีการออกกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจท้องถิ่น (Decentralisation Promotion Law) และมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจท้องถิ่น (Decentralisation Promotion Council/DPC) ขึ้นมาเพื่อดำเนินการส่งเสริมการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น

คณะกรรมการชุดนี้จะมีภารกิจที่สำคัญคือ เสนอแนะในเรื่องการกระจายอำนาจต่อรัฐบาลกลาง และผลักดันให้ข้อเสนอแนะเกิดผล โดยคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำรายงานข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลรวมทั้งสิ้น 5 ชุด ในช่วงเวลาตั้งแต่ ค.ศ.1995 – 1998 ซึ่งจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการนี้ได้ส่งผลให้รัฐบาลจัดทำ “แผนการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” (ผ่านมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 29 พ.ค.1998) เพื่อที่จะได้ดำเนินการจัดระเบียบ พร้อมกับปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารปกครองท้องถิ่น จำนวน 475 ฉบับ<sup>33</sup> ซึ่งสาระสำคัญในการปรับแก้มีดังนี้ คือ

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างภาครัฐกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ได้มีการแก้ไขให้กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดกฎเกณฑ์การแบ่งสัดส่วนอำนาจหน้าที่ระหว่างภาครัฐและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ทำให้ทราบหน้าที่ซึ่งรัฐและท้องถิ่นต้องรับผิดชอบอย่างชัดเจน

- การยกเลิกระบบการมอบหมายงานให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดระเบียบแบ่งงานเหล่านั้นใหม่

ยกเลิกระบบการมอบหมายงานให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งระบบงานในลักษณะนี้เป็นระบบงานที่จัดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นส่วนหนึ่งในระบบราชการ และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีต่างๆ อย่างไรก็ดี เนื่องจากระบบการมอบหมายงานนี้เป็นระบบงานที่มีขนาดใหญ่และมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่างๆ อย่างมากมาย โดยในปัจจุบันส่วนกลางมีการมอบหมายงานให้แก่ท้องถิ่นถึง 561 เรื่อง ซึ่งคิดเป็น 70 – 80% ของหน้าที่ทั้งหมดที่ท้องถิ่นรับผิดชอบ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนระบบนี้จึงเป็นเรื่องยุ่งยาก จึงได้มีความพยายามที่จะจัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับงานที่มอบหมายให้แก่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ที่จำเป็น ขณะเดียวกันก็ได้จัดระบบมอบหมายงานขึ้นใหม่ ให้กลายเป็นงานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่ง



ลักษณะเช่นนี้ก็จะเป็นการมอบหมายงานให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ให้แก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ฐานะความเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางของฝ่ายบริหารก็จะลดลง

- การพิจารณาบทบาทของแก้ไขการแทรกแซงของรัฐ

พิจารณาแก้ไขการเตรียมให้ความช่วยเหลือของรัฐที่มีต่อหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งต้องมีความยุติธรรมและโปร่งใส ดังนั้นภายในกฎหมายการปกครองท้องถิ่นซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการกำหนดรูปแบบพื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือตามประเภทงานธุรการที่จัดขึ้นใหม่ และขั้นตอนในการเกี่ยวข้องและขั้นตอนจัดการกับการพิพาทโรงเรียนที่เกี่ยวข้อง ต้องปรับแก้ประเด็นที่จำเป็น โดยเข้าแทรกแซงให้น้อยที่สุด

- การส่งเสริมการถ่ายทอดอำนาจสู่ท้องถิ่น

ได้มีการส่งเสริมการถ่ายทอดอำนาจจากรัฐสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับแก้กฎหมายต่างๆ และให้ใช้มาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นในการถ่ายโอนอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จรวดเร็ว เช่นการปรับแก้กฎหมายปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กำหนดให้ เทศบาลนครที่มีประชากรมากกว่า 200,000 คนขึ้นไปมีฐานะเป็น “เทศบาลนครพิเศษ” หรือการจัดระบบพิเศษเพื่อพิจารณาบทบาทของข้อบังคับที่จำเป็น

- การพัฒนาจัดตั้งระบบการบริหารปกครองโดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อเสริมสร้างสมรรถภาพงานปกครองและการเงินการคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อส่งเสริมการจัดเตรียมระบบการบริหารอย่างจริงจัง จึงส่งเสริมให้มีการรวมท้องถิ่นโดยสมัครใจ และดำเนินการปรับเปลี่ยนในส่วนที่จำเป็น เช่น การกระตุ้นการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาปรับเปลี่ยนจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับการแก้ไขกฎหมายตามสาระสำคัญต่างๆ เหล่านี้จะมีผลบังคับในปี ค.ศ.2000 แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินการในการแก้ไขกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ยังคงมีการดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 ต่อไป ในส่วนของการปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งที่ 2 นี้ คณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้จัดทำรายงานข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไปแล้วเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2001 โดยรายละเอียดของการปฏิรูปในครั้งนี้จะเป็นเรื่องของการเตรียมความพร้อมในแหล่งรายได้จากภาษีท้องถิ่น และการปฏิรูประบบเงินช่วยเหลือและภาษีอุดหนุนท้องถิ่นและอื่นๆ ให้สอดคล้องกับแหล่งภาษีท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าความพยายามในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในช่วงระยะเวลานี้ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น จากที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการปฏิรูปสมัยเมจิและสมัยการยึดครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถ้าการปฏิรูปที่เกิดขึ้นสามารถสำเร็จลุล่วงไปตามที่กำหนดไว้ แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในอนาคตก็จะมีทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไปดังนี้

- มีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยรัฐจะถูกลดอำนาจในการแทรกแซงท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการมอบหมายงาน และในเรื่องการคลัง และมีการผ่อนคลายข้อกำหนด และข้อบังคับต่างๆ ของรัฐต่อการบริหารงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น
- มีความหลากหลายมากขึ้น โดยรัฐอาจจะพิจารณาให้มีกลไกการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปแบบใหม่ๆ อย่างเช่น ระบบสหชาติพันธุ์รัฐ และระบบมลรัฐ เป็นต้น

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup> [www.mizuho-sc.com/english/ebond/government.html](http://www.mizuho-sc.com/english/ebond/government.html).
- <sup>2</sup> โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 43.
- <sup>3</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 73 - 74.
- <sup>4</sup> Norton, Alan, **International Handbook of Local and Regional Government** (Vermont: Edward Elgar, 1994), pp. 462 – 464.
- <sup>5</sup> Nabuki Mochida, “Reclassification of Local Authorities in Japan” in **The Reclassification of Local Authorities**, pp. 57 – 58.
- <sup>6</sup> Norton, Alan, **International Handbook of Local and Regional Government**, p. 462.
- <sup>7</sup> โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, หน้า 44.
- <sup>8</sup> [www.jlgc.org.au/LGJapanToday1&2.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday1&2.htm).
- <sup>9</sup> [www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html](http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html).
- <sup>10</sup> OECD, **Managing across Levels of Government: Japan**, 1997, p.294.
- <sup>11</sup> [www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html](http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html).
- <sup>12</sup> Ibid.
- <sup>13</sup> ภาคผนวกที่ 1 รายละเอียดบางส่วนที่สรุปมาจากกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ใน ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย, หน้า 61 – 62.
- <sup>14</sup> ดูรายละเอียดได้ใน ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย, หน้า 26 – 32; OECD, **Managing across Levels of Government: Japan**, 1997, pp. 296 – 297 และ [www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html](http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html).
- <sup>15</sup> [www.jlgc.org.au/LGJapanToday4&5.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday4&5.htm).
- <sup>16</sup> [www.soumu.go.jp/english/c-zaisei/index.html](http://www.soumu.go.jp/english/c-zaisei/index.html).
- <sup>17</sup> [www.jlgc.org.au/LGJapanToday4&5.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday4&5.htm).
- <sup>18</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ศิริพร วัชชวัลคุ (บรรณาธิการ), เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี การสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 136 - 173.
- <sup>19</sup> “Japanese Decentralization Reform in the 1990s: Great Reform or Status Quo” in **Comparative Studies of Public Administration Reforming Government: New Concept and Practices in Local Public Administration** (Japan: EROPA Local Government Center, 1998), p. 52.
- <sup>20</sup> OECD, **Managing across Levels of Government: Japan**, 1997, pp. 297 – 298.
- <sup>21</sup> เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

<sup>22</sup> [www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm).

<sup>23</sup> Yasuo Takao, **National Integration and Local Power in Japan** (England: Ashgate Publishing Limited, 1999), p.17.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> [www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm).

<sup>26</sup> “National Treasury Reimbursements” เป็นคำที่ญี่ปุ่นใช้เรียกเงินอุดหนุนประเภทนี้ (in the Japanese terminology) อ้างถึงในเอกสารของ OECD, p. 298.

<sup>27</sup> โดยในปี ค.ศ.1998 หนี้ค้างชำระเพิ่มขึ้นเกือบจะถึง 150 ล้านล้านเยน (trillion yen) หรือประมาณ 30% ของ GDP อ้างถึงใน [www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm](http://www.jlgc.org.au/LGJapanToday3.htm).

<sup>28</sup> OECD, **Managing across Levels of Government: Japan**, 1997, p.300.

<sup>29</sup> [www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html](http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/japan/japan.html).

<sup>30</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, หน้า 136 - 173.

<sup>31</sup> เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.