

การส่งเสริมประชาธิปไตย  
ในการเมืองการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น

3 สิงหาคม 2564

ฟูมิโอะ นางาอิ

ศาสตราจารย์

บัณฑิตวิทยาลัย นิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

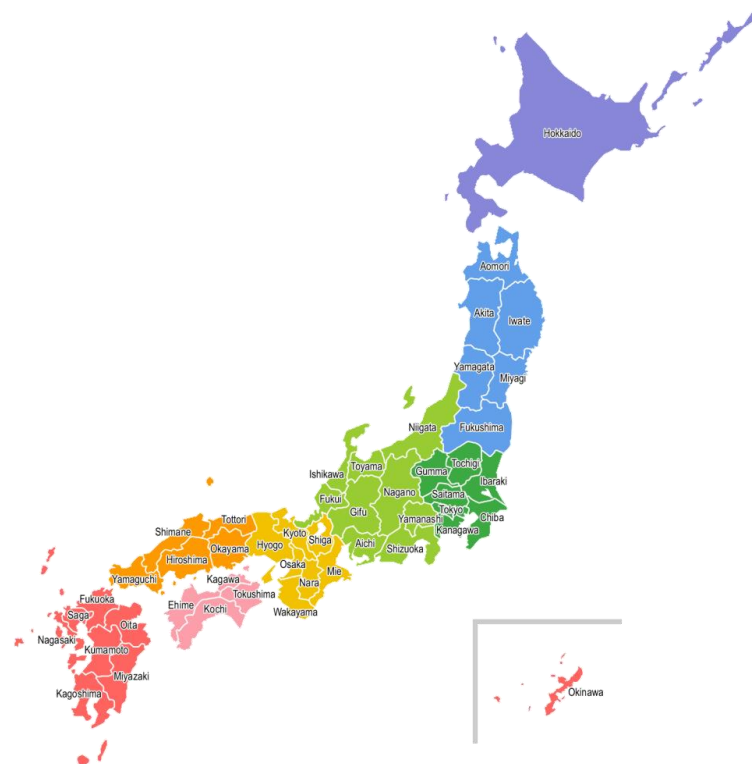
## วัตถุประสงค์ของการบรรยาย

1. สถานะ อปท. ญีปุ่น เป็นอย่างไร ?
2. บทบาทหลักของ อปท. ญีปุ่น คืออะไร ?
3. อปท. ญีปุ่นเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางอย่างไร?
4. นักการเมืองท้องถิ่นมาจากไหน?
5. ประชาธิปไตยของท้องถิ่นของญีปุ่นทำงานอย่างไร?

# ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น ①

- พื้นที่: 377,972km<sup>2</sup> (ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2561)
- ประชากร: 126,930,000 คน (จำนวนประชากรคาดประมาณ ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2561)
- GDPต่อหัว: 38,440 USD (พ.ศ. 2560)

(เทียบกับ GDPต่อหัวของไทย (ตัวเลขประมาณการณ): 6,590 USD (พ.ศ. 2560))



## ข้อมูล โดยสังเขปเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น ②

- ระบบการปกครอง : ระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย (ตั้งแต่พ.ศ. **2490** เป็นต้นมา)
- ราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ
- อยู่ภายใต้การยึดครองของอเมริกา (พ.ศ. **2488 – 2495**)
  - อำนาจอธิปไตยของปวงชน
  - สถาปนารัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น (ประกาศบังคับใช้ **3** พฤษภาคม **2490**)
  - บัญญัติกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (ประกาศบังคับใช้ **3** พฤษภาคม **2490**) : มีอเมริกาเป็นต้นแบบ

ส่วนที่ 1

# โครงสร้างรัฐบาลในญี่ปุ่น

## (1) รัฐธรรมนูญ

- สถาปนารัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น (ประกาศบังคับใช้ 3 พฤษภาคม 2490)
  - อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
  - ห้ามทำสงคราม
  - การแบ่งแยกอำนาจ
  - สิทธิเสรีภาพพื้นฐาน และ สิทธิทางสังคมขั้นพื้นฐาน
  - การปกครองท้องถิ่น (บทที่ 8)
- รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่เคยถูกแก้ไข และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างจำนวนมาก

## (2) parliament democracy

- ระบบรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
- ระบบสองสภา: โดยให้อำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า
- พรรคการเมืองหลัก :
  - พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP), พรรครัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (CDP), พรรคประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (DPP), พรรคโคเม (Komeito), พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP), พรรคนวัตกรรมญี่ปุ่น (JRP) เป็นต้น
- พรรคเสรีประชาธิปไตยสามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ยาวนาน (2498 – 2536, 2540 – 2552, 2555 จนถึงปัจจุบัน)

### (3) รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

- รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: ประกาศเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2489 และมีผลบังคับใช้ในเดือนพฤษภาคม 2490
  - ความเป็นอิสระของท้องถิ่น: หมวด 8 มาตรา 92-95
  - มาตรา 92 ในรัฐธรรมนูญโครงสร้างและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยสาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่น นั้นให้กำหนดโดยกฎหมาย



## (4) รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

- สาระสำคัญของ การปกครองท้องถิ่น
  - “การปกครองด้วยตนเองโดยองค์กร”: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะปกครองด้วยตนเองในระดับหนึ่งโดยมีอิสระต่อรัฐบาลกลาง
    - > ให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจสำรวจและแถลงความคิดเห็น
  - “การปกครองด้วยตนเองโดยประชาชน”: ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่น และปฏิบัติตามสิทธิการปกครองด้วยตนเอง
    - > การนำเอาระบบ การถอดถอน(Recall), การลงประชามติ (Referendum) การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎเทศบัญญัติ (Initiative)

## (5) การบริหารปกครอง 1

1. ประกอบด้วย 2 ส่วนคือการปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น (ลักษณะของ “การปกครองส่วนภูมิภาค” ของไทยไม่มีในญี่ปุ่น)
2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: ประกอบด้วย 2 ระดับ คือระดับจังหวัด (47) และระดับเทศบาล (1,718)
3. ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยมีวาระ 4 ปี
4. รัฐบาลกลางมีหน่วยงานอยู่ในต่างจังหวัดด้วย แต่ไม่มีทั่วไปอย่างของไทย และส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงาน

(6) เปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ  
ไทยและญี่ปุ่น ②

	ไทย	ญี่ปุ่น
โครงสร้าง	3 ส่วน	2 ส่วน (ไม่มีภูมิภาค)
จำนวนของ อปท.	อบจ.: 76, เทศบาล: 2,440, อบต.: 5,335 กทม.: 1, พัทยา: 1	จังหวัด: 47, เทศบาล: 1,718 (790 City, 745 Town and 183 Village)
จำนวน อปท.	7,853 (2557)	1,774 (เม.ย. 2558) cf. 3,232 (เม.ย. 2541 )
ประชากร	65 ล้านคน	127 ล้านคน (มิ.ย. 2559)

## (7) ข้อเสนอ

1. การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้การคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
2. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคง ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง โดยจำนวนเทศบาลลดลงอย่างต่อเนื่อง
3. ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

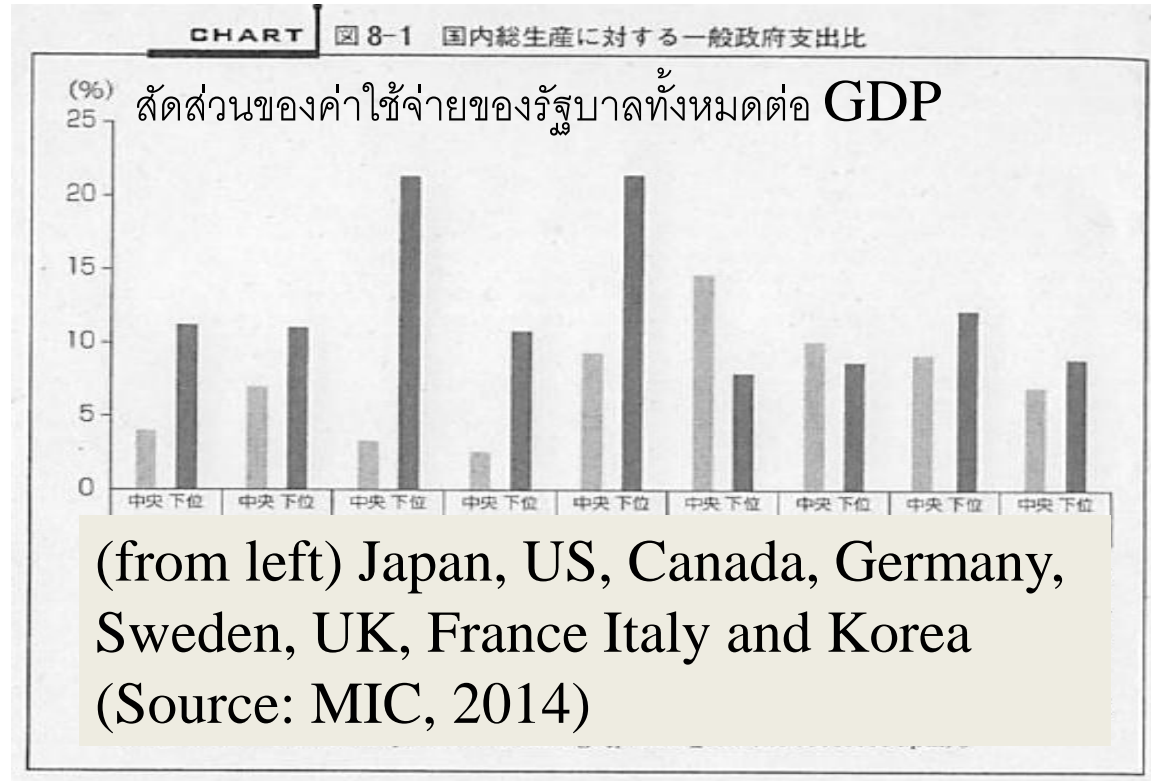
ส่วนที่ 2

## หน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น

# (1) คำถาม

- คนญี่ปุ่นเห็นว่ารัฐบาลของญี่ปุ่นเป็น “รัฐ” ขนาดใหญ่
- แต่ถ้าเปรียบเทียบกับรัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) จะเห็นว่ารัฐบาลของญี่ปุ่นไม่ได้มีขนาดใหญ่
- คำถามคือ รัฐบาลญี่ปุ่นให้บริการสาธารณะที่หลากหลายอย่างไร
- คำตอบ คือ การกระตุ้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นทำงานให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

## (2) รัฐบาลส่วนกลางขนาดเล็ก



### (3) ความสำคัญของอปท.

- สัดส่วนค่าใช้จ่ายระหว่าง รัฐบาลกลาง และ อปท. คือ 42 ต่อ 58
- บทบาทหน้าที่อปท.
  - ศูนย์บริการสาธารณสุข และการบริการจัดการขยะ : 99%
  - การให้การศึกษ ตั้งแต่อนุบาล ถึง มัธยมศึกษาตอนปลาย : 88%
  - สวัสดิการสังคม ( สำหรับ ผู้สูงอายุ, เด็ก เป็นต้น) : 70%
  - ผังเมือง สาธารณูปโภค และการเคหะ เป็นต้น : 75%



## (4) การแบ่งของเขตงาน

- หลักการ: “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Principle of Subsidiarity)
- ลักษณะพิเศษ: รัฐบาลกลางและท้องถิ่นทำงานโดยร่วมมือกันในหลายสาขา
  - แต่ด้านความมั่นคงแห่งชาติและการระหว่างประเทศนั้นเป็นภารกิจของรัฐบาล
  - ภารกิจด้านอื่นๆนั้น รัฐบาลกลางและท้องถิ่นร่วมมือกัน (MATCHING FUND)
- ในบางกรณีอาจมีการกระจายงานที่เป็นภารกิจขององค์กรระดับจังหวัดไปสู่องค์กรระดับเทศบาลได้เช่นกัน

## (5) การแบ่งขอบเขตงาน ①

	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ความปลอดภัยขั้นพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ การศาล การทูต</li> <li>▪ เงินตรา</li> <li>▪ ป้องกันประเทศ</li> <li>▪ ป้องกันภัยพิบัติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ตำรวจ</li> <li>▪ ป้องกันภัยพิบัติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ดับเพลิง</li> <li>▪ ป้องกันภัยพิบัติ</li> </ul>
สภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ป้องกันมลพิษ</li> <li>▪ ขยะอุตสาหกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ชี้นทะเลเบียนประชาชน</li> <li>▪ การประปา</li> <li>▪ ป้องกันมลพิษ</li> <li>▪ ขยะทั่วไป</li> </ul>

## (6) การแบ่งขอบเขตงาน

2

	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
สุขภาพ และ สวัสดิการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ระบบประกันสุขภาพประชาชน/ระบบบำนาญ</li> <li>▪ สาธารณสุขท้องถิ่น</li> <li>▪ แพทย์/ยารักษาโรค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สวัสดิการเด็กฯลฯ</li> <li>▪ คุ่มครองคุณภาพชีวิต</li> <li>▪ สาธารสุขท้องถิ่น</li> <li>▪ โรงพยาบาล/ร้านขายยา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ระบบประกันการดูแลระยะยาว</li> <li>▪ สวัสดิการเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ</li> <li>▪ คุ่มครองคุณภาพชีวิต</li> <li>▪ ระบบประกันสุขภาพประชาชน/ระบบบำนาญ</li> <li>▪ สาธารณสุขท้องถิ่น</li> </ul>

## (7) การแบ่งขอบเขตงาน 3

	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
การศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มหาวิทยาลัย เอกชน/มหาวิทยาลัยของรัฐ (ให้การรับรอง)</li> <li>▪ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ</li> <li>▪ ตรวจสอบอนุมัติแบบเรียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนเอกชน (ให้การรับรอง)</li> <li>▪ โรงเรียนมัธยมปลายประจำจังหวัด</li> <li>ฯลฯ</li> <li>▪ ส่งบุคลากรให้กับโรงเรียนเทศบาลระดับประถมและมัธยมต้นฯลฯ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ โรงเรียนประถมและมัธยมต้นระดับเทศบาลฯลฯ</li> </ul>
2021/8/3			20

## (8) การแบ่งขอบเขตงาน ④

	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
<p>อุตสาหกรรม และ แรงงาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มาตรการด้านเศรษฐกิจและการเงิน</li> <li>▪ การค้า ภาษีศุลกากร</li> <li>▪ ฟื้นฟูอุตสาหกรรม ให้คำแนะนำเกี่ยวกับแวดวงอุตสาหกรรม</li> <li>▪ สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม</li> <li>▪ แนะนำอาชีพ</li> <li>▪ มาตรฐานแรงงาน</li> <li>▪ พัฒนาขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม</li> <li>▪ ส่งเสริมย่านการค้าชุมชน</li> <li>▪ แนะนำอาชีพ</li> <li>▪ พัฒนาขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม</li> <li>▪ ส่งเสริมย่านการค้าชุมชน</li> <li>▪ แนะนำอาชีพ</li> </ul>
2021/8/3			21

## (9) การแบ่งเอกเทศงาน

(5)

	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่น
กิจการทั้งหมดของตำรวจ	กฎหมายตำรวจ ฯลฯ	ร่างและเสนอแผนงานเกี่ยวกับระบบตำรวจ จัดสรรเงินจากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐานให้กับตำรวจจังหวัด	กิจการของตำรวจ
ความปลอดภัยในการดำเนินชีวิต	กฎหมายเยาวชน กฎหมายควบคุมกิจการสถาน เรียงรมย์ฯลฯ		นำระบบกฎหมายไปใช้ปฏิบัติ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม
ตำรวจจราจร	กฎหมายจราจรบนท้องถนนฯลฯ	กำหนดมาตรฐาน	ให้คำแนะนำและตรวจจับผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร ระบบควบคุมการจราจร ใบขับขี่ ความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน

## (10) ข้าราชการท้องถิ่น

Kind and number of public servants in Japan			
Central government 584,000	Special post 299,000	Minister, Vice Minister, Parliamentary Secretary, Ambassador, Minister etc.	400
		Judge, Court official	26,000
		Parliamentary Staff	4,000
		Ministry of Defense Staff	269,000
		Specified Incorporated Administrative Agency Officer	30
	General post 285,000	Officials under the Act of remuneration	275,000
		Prosecutors	3,000
		Specified Incorporated Administrative Agency Officials	7,000
	Local government 2,737,000	Prefecture	1,500,000
Designate City		235,000	
City, Town and Village		898,000	

# (11) เปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ไทยและญี่ปุ่น ①

## ญี่ปุ่น

- Comprehensive Delegation : ภารกิจของท้องถิ่นตามที่กฎหมายยกตัวอย่างไว้
- ข้อดี: มีความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการในท้องถิ่นได้มากกว่า
- ข้อเสีย: แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นอย่างไม่ชัดเจน

## ไทย

- Limited List : ภารกิจของท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (Ultra Vires)
- ข้อดี: มีการกำหนดหน้าที่และข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน
- ข้อเสีย: ขาดความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการในท้องถิ่นได้จำกัด



# (11) เปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของไทยและญี่ปุ่น ②

	ญี่ปุ่น		ไทย	
	นายกเทศมนตรี	สภาท้องถิ่น	นายกเทศมนตรี	สภาท้องถิ่น
การเสนอร่างเทศบัญญัติ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
การยุบสภาท้องถิ่น	<input checked="" type="checkbox"/>			
การลงมติไม่ไว้วางใจ (นายกเทศมนตรี)		<input checked="" type="checkbox"/>		
การสอบสวน		<input checked="" type="checkbox"/>		

ส่วนที่ 3

## **ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง และ อปท.**

# (1) เอกลักษณะพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองของญี่ปุ่น —spheres of local government in Japan—

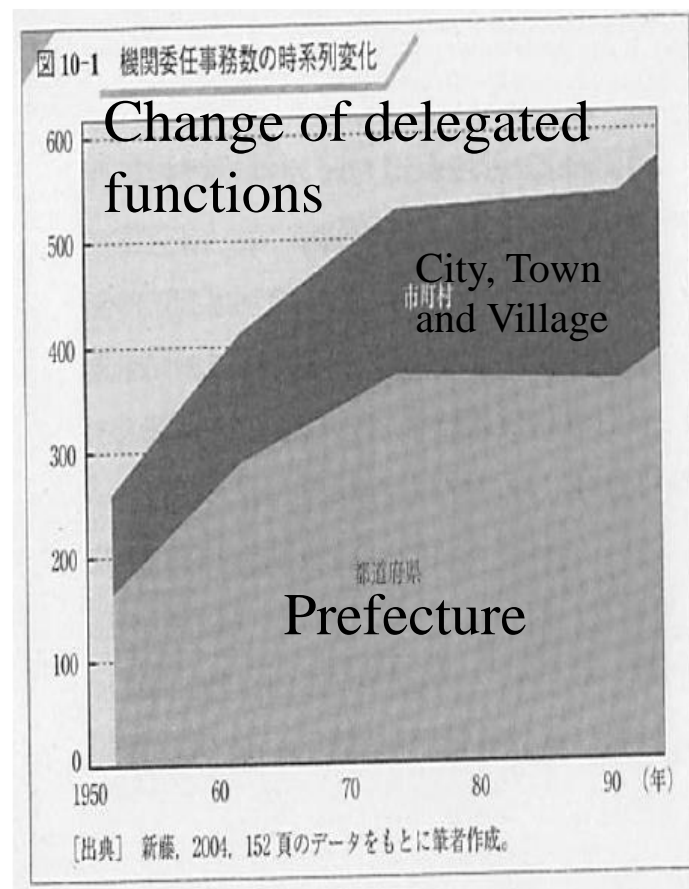
- กฎขั้นพื้นฐานบางประการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น
  - วิธียกตัวอย่างโดยรวม : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการกิจได้ทุกชนิด ตราบเท่าที่ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
    - ⇔ **Ultra vires** (ลัทธิกระทำนอกเหนืออำนาจตามกฎหมาย - อังกฤษ)
  - หลักการ “เริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Principle of Subsidiarity)” :  
กิจการสาธารณะขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานที่อยู่ใกล้ชิดกับพลเมืองในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุดก่อน เว้นเสียแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานไม่สามารถดำเนินกิจการดังกล่าวได้ จึงจะให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปดำเนินกิจการแทน

## (2) เอกลักษณ์พื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองของญี่ปุ่น — delegated functions —

- งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ภารกิจท้องถิ่นและภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย
  1. ภารกิจท้องถิ่นเป็นงานเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  2. ภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายนั้น อันที่จริงก็คืองานของรัฐบาลกลางที่ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ
  3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีส่วนของงานที่เป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายสูงมาก
  4. อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะจะเป็นภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการทำงานได้เอง

### (3) delegated functions

- อัตรางานที่ อปท. ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง (ก่อนปี 2543)
  - ระดับจังหวัด: 70%
  - ระดับเทศบาล: 40%
  - การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (ยุบงานที่มอบหมาย



## (4) ข้อดีของการ “มอบหมายงาน” (Delegation) ให้กับ อปท.

1. เมื่อก่อนรัฐบาลส่วนกลางไม่ไว้วางใจ อปท. มากนัก
2. แทนที่จะกระจายอำนาจ รัฐบาลส่วนกลางกลับเลือกที่จะมอบหมายงานให้กับ อปท. โดยหาก อปท.ทำไม่ได้ รัฐบาลส่วนกลางจะทำงานนั้นด้วยตัวเอง ๕
3. งานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลส่วนกลาง จะช่วยให้อปท.ขยายขีดความสามารถในการทำงาน

## (5) ความสัมพันธ์ระหว่างอปท. กับรัฐบาลส่วนกลาง

- ด้านการคลัง (ปี 2556)
  - ภาษีรัฐ: 51.2 ล้าน ¥ yen ; ภาษีท้องถิ่น: 34.7 ล้าน ¥ yen
  - รายจ่ายรัฐ: 69.1 ล้าน ¥ yen ; รายจ่ายท้องถิ่น: 96.6 ล้าน ¥ yen
  - ชดเชยการเงินรัฐบาลกลาง : พันธบัตรรัฐบาลส่วนกลาง
  - ชดเชยการเงินท้องถิ่น : พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น เงินภาษีที่จัดสรรให้กับรัฐบาลท้องถิ่น เงินจากรัฐบาลกลาง

## (6) การแลกเปลี่ยนบุคคลากรระหว่างส่วนกลาง กับท้องถิ่น 1

- ข้าราชการ “Shukko” คือ ข้าราชการที่มาจากส่วนกลาง ที่ได้รับเชิญจาก อปท. ให้มาดำรงตำแหน่งระดับสูงของ อปท. โดยภายในเวลา 2-3 ปี ข้าราชการเหล่านี้สามารถกลับเข้าสู่หน่วยงานต้นสังกัดเดิมได้
- จำนวนข้าราชการ “ Shukko” ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2558 มีจำนวน 1,752 คน (Police 456, MLIT 483, MIC 264, MAFF 169, MHLW 125, etc. )



## (7) การแลกเปลี่ยนบุคคลากรระหว่างส่วนกลางกับ ท้องถิ่น 2

- ทำไมข้าราชการส่วนกลางที่มีความรู้ความสามารถทำงานให้กับ  
อปท.?
  - โดยทั่วไปข้าราชการส่วนกลาง ได้รับคำแนะนำว่าควรมีประสบการณ์ในหลาย  
สาขา รวมถึง อปท.
  - ข้าราชการส่วนกลางที่ทำงานใน อปท. จะมีโอกาสขยายขีดความสามารถใน  
การทำงานบริหาร
  - อปท. จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรของรัฐบาลส่วนกลางได้ง่ายขึ้น และ ข้าราชการ  
การ “Shukko” จะเป็นแกนนำในการปฏิรูปและนำนโยบายใหม่ๆ ไปปฏิบัติ

## (8) ความสัมพันธ์ระหว่างอปท. กับรัฐบาลส่วนกลาง งานบริหารบุคคล ในญี่ปุ่น ②

- ลักษณะพิเศษของงานบริหารบุคคลในญี่ปุ่น:
  - ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรที่เป็น **generalist** มากกว่าการพัฒนาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง
  - ไม่ค่อยมีแนวคิดในเรื่องของการจ่ายเงินเดือนตามเนื้อหาางงาน
- การแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่าง อปท. กับรัฐบาลส่วนกลาง (“*Shukko*”)
  - รัฐบาลส่วนกลางส่งข้าราชการให้กับอปท. หรืออปท. ส่งให้รัฐบาลส่วนกลาง
  - ดำเนินการอยู่บนพื้นฐานของธรรมเนียมปฏิบัติ ไม่มีเหตุผลรองรับทางกฎหมาย
  - ลาออกจากหน่วยงานเดิมไปเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานใหม่เป็นเวลา 2-3 ปี เงินเดือนจึงเปลี่ยนไป ในบางกรณีก็อาจทำงานอยู่ที่หน่วยงานใหม่ไปตลอด

## (9) ความสัมพันธ์ระหว่างอปท. กับรัฐบาลส่วนกลาง งานบริหารบุคคล ในญี่ปุ่น ③

- เหตุผลและประโยชน์ของการส่งบุคลากรสู่ท้องถิ่น
  - สัมผัสประสบการณ์ ณ สถานที่ปฏิบัติงานจริง
  - รัฐบาลกลางได้ศึกษามาตรการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะก้าวหน้า
  - ในกรณีที่ภารกิจมีความยากลำบากและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ รัฐบาลกลางจะส่งผู้เชี่ยวชาญไป
- โครงการส่งตัวอย่างบุคลากรสู่ท้องถิ่น
  - ไม่มีข้อมูลทางสถิติที่ชัดเจน แต่มีจำนวนมากพอสมควร
  - จากส่วนกลางถึงจังหวัด

ปี	2529	2535	2540	2543
จำนวน	563	571	543	520

ส่วนที่ 4

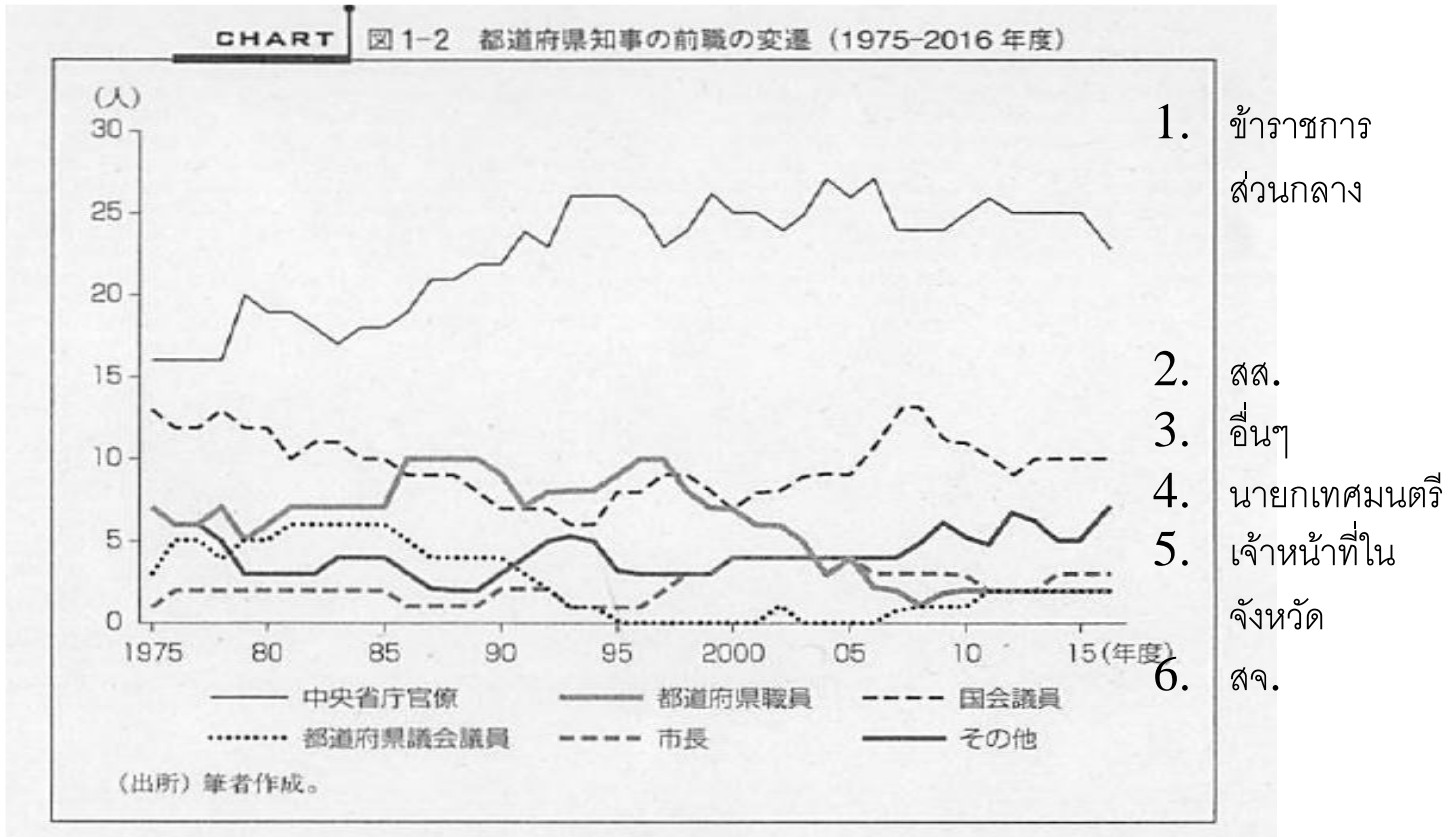
## นักการเมืองท้องถิ่น คือใคร มาจากไหน?

# (1) ผู้ว่าฯ/นายกเทศมนตรี ในญี่ปุ่น

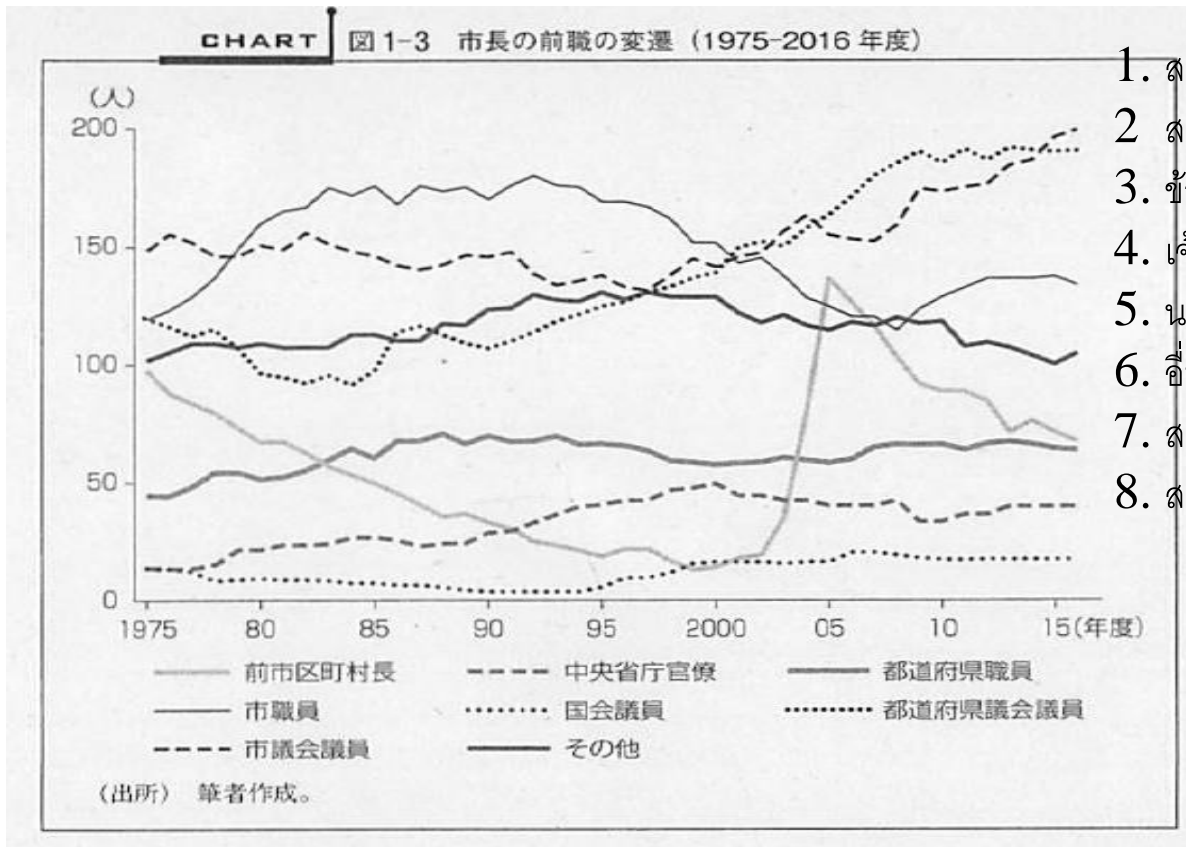
นายกเทศมนตรี		
จำนวนครั้ง	number	rate(%)
10	1	0.0
9	3	0.1
8	8	0.4
7	13	0.6
6	65	2.9
5	182	8.1
4	352	15.6
3	628	27.8
2	576	25.5
1	432	19.7
sum	2,260	100

ผู้ว่าฯ (47)	จำนวนครั้ง
<b>18</b>	<b>2</b>
<b>12</b>	<b>3</b>
<b>9</b>	<b>1</b>
<b>(ข้อมูล ณ 2558)</b>	

## (2) อาชีพเดิม ผู้ว่าราชการจังหวัด



### (3) อาชีพเดิม นายกเทศมนตรี



1. สท.
2. สส.
3. ข้าราชการเทศบาล
4. เจ้าหน้าที่ของจังหวัด
5. นายกเทศมนตรี
6. อื่นๆ
7. สท.
8. สจ.

สจ.	50.2
เกษตรกร/ ป่าไม้/ประมง	9.4
การก่อสร้าง	4.5
อุตสาหกรรม	5.0
ค้าขาย	5.1
อสังหาริมทรัพย์	2.4
นักวิชาการ/นักวิจัย	2.0
ธุรกิจการบริการ	8.5
การศึกษา, การฝึกอบรม	4.1
การแพทย์/ สวัสดิการสังคม	0.4
อื่นๆ	6.5

(Source) National Association of Chairpersons of the Prefectural Assembly (as of July 2013)



## (5) อาชีพ สมาชิกสภาเทศบาลและสภาเขต

สมาชิกสภาเทศบาลและสภาเขต	41.0
เกษตรกร/ ป่าไม้/ประมง	14.0
การก่อสร้าง	4.0
อุตสาหกรรม	4.0
ค้าขาย	6.0
อสังหาริมทรัพย์	2.0
นักวิชาการ/นักวิจัย	2.0
ธุรกิจบริการ	8.0
การศึกษา, การฝึกอบรม	1.0
การแพทย์/ สวัสดิการสังคม	2.0
อื่นๆ	17.0

(Source) National Association of Chairpersons of the City Council (as of August 2015)

## (6) ช่วงอายุของสมาชิกสภาท้องถิ่น

	จังหวัด	เมือง กับ เขต	Town and Village
- 30	0.2	0.5	0.1
30 - 40	6.8	5.1	1.9
40 - 50	18.5	11.9	5.4
50 - 60	29.4	27.3	21.1
60 - 70	35.8	43.9	53.5
70 - 80	9.0	11.0	17.4
80-	0.3	0.3	0.6

(Source) National Assembly of Prefectural Assembly(July 1, 2013)、National Association of Chairpersons of the City Council (as of August 2015)、National Municipal Assembly Chairman's Meeting (as of July 1, 2015)

## (7) พรรคการเมืองที่สังกัด (สมาชิกสภาจังหวัด)

พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP)	50.0
พรรคประชาธิปไตย (DPJ)	12.0
พรรคโคเม (Komeito)	8.0
พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP)	6.0
พรรคอนุรักษนิยมญี่ปุ่น (JRP)	1.0
อื่นๆ	5.0
ไม่สังกัดพรรค	19.0

**(8) พรรคการเมืองที่สังกัด**  
**(สมาชิกสภาเทศบาล และ สภาเขต)**

พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP)	10.0
พรรครัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (CDP)	4.0
พรรคโคเม (Komeito)	12.0
พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP)	10.0
พรรคนวัตกรรมญี่ปุ่น (JRP)	1.0
อื่นๆ	3.0
ไม่สังกัดพรรค	61.0

(Source) MIC, as of Dec 31, 2015.

## (9) เงินเดือนโดยเฉลี่ย (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

Average monthly allowances (yen)	
1.3 million to 1.5 million	Gunma, Saitama, Chiba, Kanagawa, Ishikawa, Gifu, Shiga, Fukuoka
1.2 million to 1.3 million	Miyagi, Niigata, Yamanashi, Nagano, Shizuoka, Kyoto, Hiroshima, Kagawa, Kumamoto, Oita, Miyazaki, Okinawa
1.1 million to 1.2 million	Toyama, Fukui, Hyogo, Wakayama, Tottori, Yamaguchi, Saga, Nagasaki, Kagoshima
1 million to 1.1 million	Hokkaido, Aomori, Iwate, Fukushima, Ibaraki, Tochigi, Aichi, Nara, Okayama
0.728 million to 1 million	Akita, Yamagata, Tokyo, Mie, Osaka, Shimane, Tokushima, Ehime, Kochi

(10) เงินเดือนโดยเฉลี่ย (นายกเทศมนตรี ยกเว้น เมืองพิเศษ)

Average monthly allowances (Yen)	N	%
More than 1.1 million	14	1.8%
1 million to 1.1 million	76	9.9%
0.9 million to 1 million	185	24.0%
0.8 million to 0.9 million	256	33.2%
0.7 million to 0.8 million	159	20.6%
0.6 million to 0.7 million	49	6.4%
0.5 million to 0.6 million	16	2.1%
Less than 0.5 million	15	2.0%
Total	770	100.0%

## (11) เงินเดือนโดยเฉลี่ย (สมาชิกสภาจังหวัด)

Average monthly allowances (yen)	
1.3 million to 1.5 million	Gunma, Saitama, Chiba, Kanagawa, Ishikawa, Gifu, Shiga, Fukuoka
1.2 million to 1.3 million	Miyagi, Niigata, Yamanashi, Nagano, Shizuoka, Kyoto, Hiroshima, Kagawa, Kumamoto Oita, Miyazaki, Okinawa
1.1 million to 1.2 million	Toyama, Fukui, Hyogo, Wakayama, Tottori, Yamaguchi, Saga, Nagasaki, Kagoshima
1 million to 1.1 million	Hokkaido, Aomori, Iwate, Fukushima, Ibaraki, Tochigi, Aichi, Nara, Okayama
0.728 million to 1 million	Akita, Yamagata, Tokyo, Mie, Osaka, Shimane, Tokushima, Ehime, Kochi

## (12) เงินเดือนโดยเฉลี่ย (เมือง กับ เขต)

Average monthly salary (yen)	Number	ratio (%)
~ 400,000	55	6.8
300,000 ~ 400,000	47	5.8
250,000 ~ 300,000	30	3.7
200,000 ~ 250,000	74	9.1
150,000 ~ 200,000	137	16.9
100,000 ~ 150,000	283	34.8
100,000 ~	187	23.0
Sum	813	100
(Source) MIC		



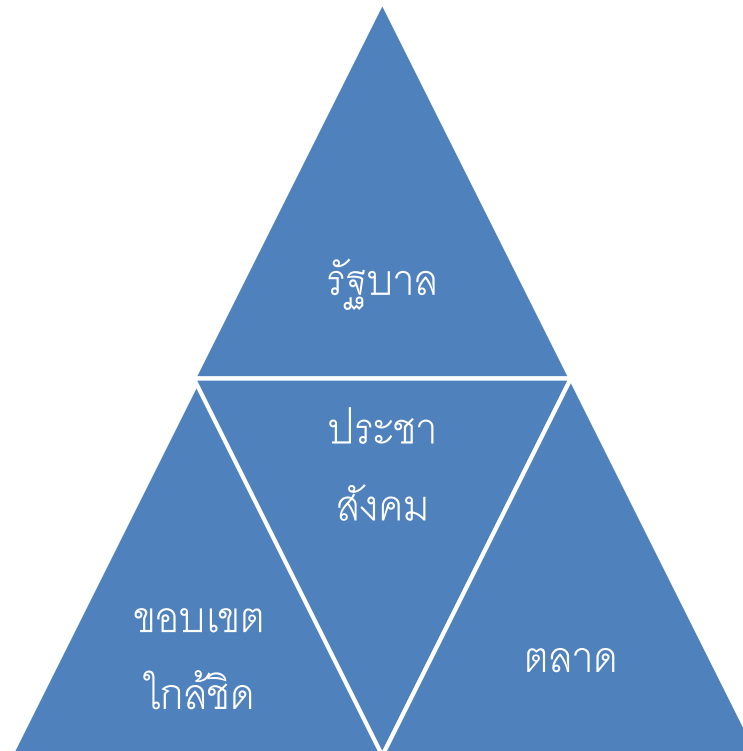
## (13) ประเด็นอื่นๆ

1. อปท. สามารถกำหนดอัตราเงินเดือนกับจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น
2. เงินเดือนของสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับ **Town** และ **Village** ไม่สูงมากนัก ทำให้ในบางกรณี ไม่มีผู้สมัครลงเลือกตั้ง
3. เรื่องอายุ และ เพศ ซึ่งมีแต่ผู้สูงอายุและเป็นเพศชายเป็นหลัก
4. ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่รวย และ นายกเทศมนตรีในเมืองใหญ่ มีแนวโน้มว่าจะได้รับเงินเดือนน้อย เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

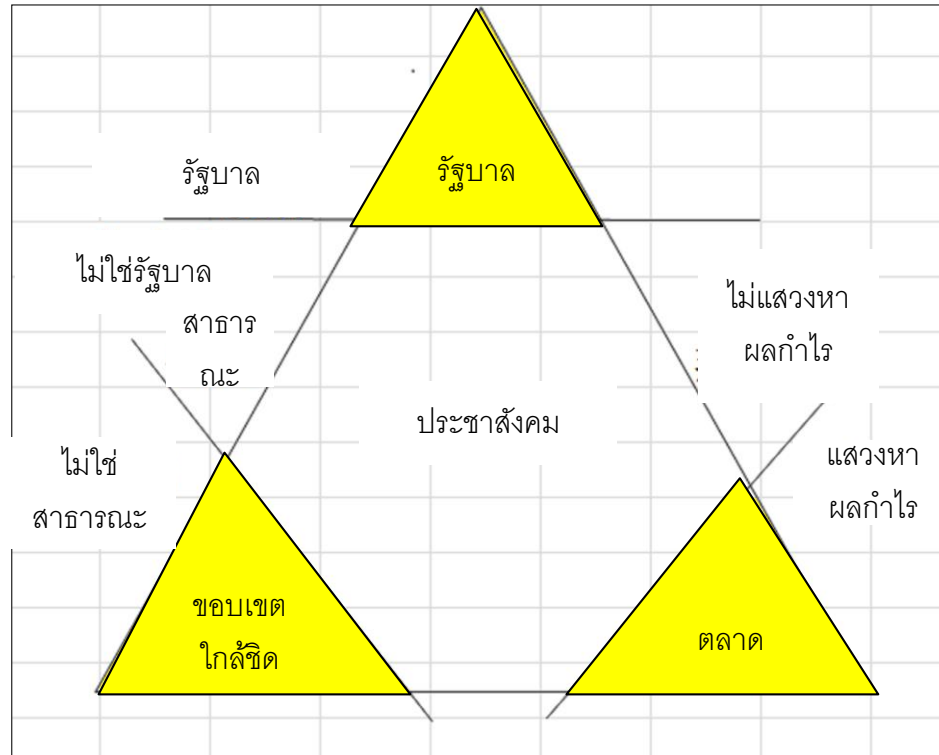
ส่วนที่ 5

## ภาคประชาสังคม และ อปท.ของญี่ปุ่น

# (1) Model ภาคประชาสังคม



## (2) Model ภาคประชาสังคม



### (3) ความสำคัญของภาคประชาสังคมในญี่ปุ่น

- เหตุผลที่ประชาสังคมได้รับความสำคัญในญี่ปุ่น
  - เป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตย
  - แนวคิดเกี่ยวกับ “รัฐบาลเล็ก” หรือการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (NPM / New Public Management) → การมอบหมายงานให้ภาคส่วนที่ 3 เช่นองค์กรประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการ
- การมอบหมายงานให้องค์กรประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการนี้ได้รับการประเมินทั้งในแง่บวกและแง่ลบ

#### (4) จำนวนนิติบุคคลหลักๆ ที่ไม่แสวงหาผลกำไร

ประเภทนิติบุคคล	จำนวน	วันที่ทำการสำรวจ
นิติบุคคลทั่วไป (เว้นผู้ให้บริการสาธารณะ)	46,212	ตุลาคม 2559
ผู้ให้บริการสาธารณะ	9,470	ตุลาคม 2559
องค์กรเพื่อกิจกรรมไม่แสวงหาผลกำไรที่กำหนด	51,477	ตุลาคม 2559
ผู้ให้บริการสวัสดิการสังคม	20,303	มีนาคม 2558
โรงเรียน	7,898	เมษายน 2559
องค์กรศาสนา	181,810	ธันวาคม 2557
องค์กรทางการแพทย์	51,958	มีนาคม 2559
องค์กรฟื้นฟูผู้กระทำความผิด	164	ธันวาคม 2557

## (5) ประเด็นอื่นๆ

1. หลังจากที่เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว ที่เมือง โกเบ ในปี 2538 บทบาทของอาสาสมัครในประชาสังคม ได้รับความสนใจมากขึ้น
2. แต่ถ้าเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา และ ยุโรป จะพบว่า ความอิสระ ด้านงบประมาณ และ ความเชี่ยวชาญด้านองค์กรของอาสาสมัคร จะอ่อนแอมากในญี่ปุ่น
3. กลุ่มอาสาสมัครจำนวนไม่น้อยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลาง และ อปท. โดยทำงานในด้านต่างๆ เช่น การดูแล ผู้สูงอายุ เป็นต้น

ส่วนที่ 6

## ประชาธิปไตยของท้องถิ่นของญี่ปุ่นทำงานอย่างไร?



# (1) สรุป – ลักษณะการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น

1. คนญี่ปุ่นสนับสนุนประชาธิปไตยท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
2. เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของการบริการสาธารณะ รัฐบาลส่วนกลางได้เพิ่ม **delegated function** อย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับ **Local allocation tax** และงบอุดหนุน
3. จำนวนจังหวัดแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง แต่เทศบาลได้เพิ่มบทบาทและหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยมีการบูรรวมและความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

## (2) มุมมองของญี่ปุ่นต่อการปกครองท้องถิ่นไทย

- ต้องมีการเลือก ( Trade-off) ระหว่าง ประสิทธิภาพการบริการ หรือ คุณภาพประชาธิปไตยท้องถิ่น
  - มี อปท. ขนาดเล็กมากมายในประเทศไทย ซึ่งเป็นผลดีต่อการสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน ยกเว้นในพื้นที่กรุงเทพฯ
  - อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการสาธารณะให้กับประชาชนยังไม่ได้ดีมากนัก
  - การยุบรวมองค์กรและการร่วมมือระหว่างท้องถิ่นยังไม่มากนัก

### (3) มุมมองของญี่ปุ่นต่อการปกครองท้องถิ่นไทย

- การกระจายอำนาจน่าจะดีสำหรับประเทศไทย แต่ต้องมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้
  - อปท. ต้องเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร เมื่อได้รับอำนาจหน้าที่ โดยผ่านความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นหรือการบูรรวม
  - การบริหารส่วนภูมิภาค ควรลดขนาดและบทบาทหน้าที่ เพื่อหลีกเลี่ยงการซ้ำซ้อนกันระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น
  - **Delegated functions** ควรจะมีการศึกษาอย่างเต็มที่และรอบด้าน ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ

## (4) มุมมองของญี่ปุ่นต่อการปกครองท้องถิ่นไทย

- บทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ชัดเจน
  - จำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะ อบต. มีจำนวนมากเกินไป
- อปท. ต้องมีธรรมาภิบาล เช่น การเปิดเผยค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้มากขึ้น

## ข้อมูลอ้างอิง

- Kitamura, Wataru, Eiichi Aoki, and Junichi Hirano, *Local Government: between two autonomy*, Yuhikaku, 2017 [in Japanese]
- Sakamoto, Haruya ed., *Civil Society*, Horitsu bunkasha, 2017 [in Japanese]
- Soga, Kengo, *Public Administration*, Yuhikaku, 2013 [in Japanese]
- Muramatsu, Michio ed., *Textbook: Local Governance*, Toyo Keizai Shinpousha, 2<sup>nd</sup> edition, 2010 [in Japanese]
- Fumio Nagai, Jiro Mizushima, and Yutaka Shinada eds., *Introduction to Political Science*, Minerva Shobo, 2019 [in Japanese]
- Fumio Nagai, Masaaki Okamoto and Jun Kobayashi eds, *Local Governance in Southeast Asia: Quantitative Analysis of Local Elite Survey*, Koyo Shobo, 2019 [in Japanese]

Thank you for your attention

ขอบคุณครับ