



สรุปการบรรยาย

"การส่งเสริมประชาธิปไตยในการเมืองการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น"

วันอังคารที่ 3 สิงหาคม 2564 เวลา 13.30 – 14.30 น.

จากงานสัมมนาออนไลน์ “มองญี่ปุ่น มองไทย ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย”
จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย

บรรยายโดย

Prof. Fumio Nagai

Graduate School of Law Osaka City University

การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนรากฐานของการสร้างประชาธิปไตยในระดับประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้อย่างกว้างขวาง และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งประเทศญี่ปุ่นก็ถือเป็นต้นแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่ได้มีการนำรูปแบบมาปรับใช้กับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมาโดยตลอด การบรรยายในรูปแบบ Public Lecture ในวันนี้หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะช่วยให้ทุกท่านได้รับความรู้ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้มากขึ้น

สำหรับหัวข้อที่จะบรรยายในวันนี้มี 6 ประเด็นสำคัญด้วยกัน คือ

- (1) สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น
- (2) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) ที่มาของนักการเมืองท้องถิ่น
- (5) บทบาทของภาคประชาสังคม
- (6) ประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

(1) สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ก่อนจะเริ่มทำความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น มาเริ่มต้นจากการดูข้อมูลภาพรวมโดยสังเขปเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่นกันก่อน ประเทศญี่ปุ่นโดยทั่วไปมีพื้นที่ 377,972 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 47 จังหวัด มีประชากรทั้งประเทศรวมกันประมาณ 126,930,000 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 ต.ค. 61) รายได้ GDP ต่อหัว

ประชากรอยู่ที่ 38,440 ดอลลาร์สหรัฐ หากเทียบกับประเทศไทยแล้วนั้นมีรายได้ GDP ต่อหัวประชากรอยู่ที่ 6,590 ดอลลาร์สหรัฐ

รูปแบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย เดิมทีประเทศญี่ปุ่นเคยมีการปกครองระบอบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2488 – 2495 ประเทศญี่ปุ่นได้อยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา จึงได้มีการปฏิรูประบอบการปกครองใหม่โดยให้อำนาจเป็นของประชาชน เริ่มต้นจากการสถาปนารัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นขึ้นมา ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2490 และในคราวเดียวกันนั้นเองก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นที่ยึดต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกาเพื่อมาปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการปรับโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประเด็นที่น่าสนใจนั้นก็คือ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่เคยถูกแก้ไขเลยจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีนักการเมืองบางกลุ่มพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงหลายต่อหลายครั้ง หากแต่ประชาชนก็ยังคงสนับสนุนให้คงไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับเดิมนี้ต่อไป

ขณะที่ระบบรัฐสภาของญี่ปุ่นนั้นมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่เป็นระบบสองสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้ผู้แทนมีความยึดโยงกับประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีพรรคการเมืองจำนวนมาก เช่น พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ถือเป็นพรรคการเมืองเก่าแก่ที่มีอายุยาวนาน พรรครัฐธรรมนูญประชาธิปไตย (CDP) พรรคประชาธิปไตยเพื่อประชาชน (DPP) พรรคโคเม (Komeito) พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP) และพรรคคนวัตกรรมญี่ปุ่น (JRP) เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันนี้พรรคเสรีประชาธิปไตยยังคงครองเสียงข้างมากในสภามาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน และในบางโอกาสได้ร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นๆ ในสภามากขึ้น

สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ได้ระบุประเด็นเรื่องโครงสร้างและการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 2 นัยยะ คือ (1) การปกครองด้วยตนเองโดยองค์กร กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะปกครองด้วยตนเองในระดับหนึ่ง มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการสำรวจและแถลงความคิดเห็นของสภาได้ และ (2) การปกครองด้วยตนเองโดยประชาชน เป็นการปกครองที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบ ถอดถอน ลงประชามติ หรือเข้าชื่อเพื่อเสนอเทศบัญญัติได้โดยตรง

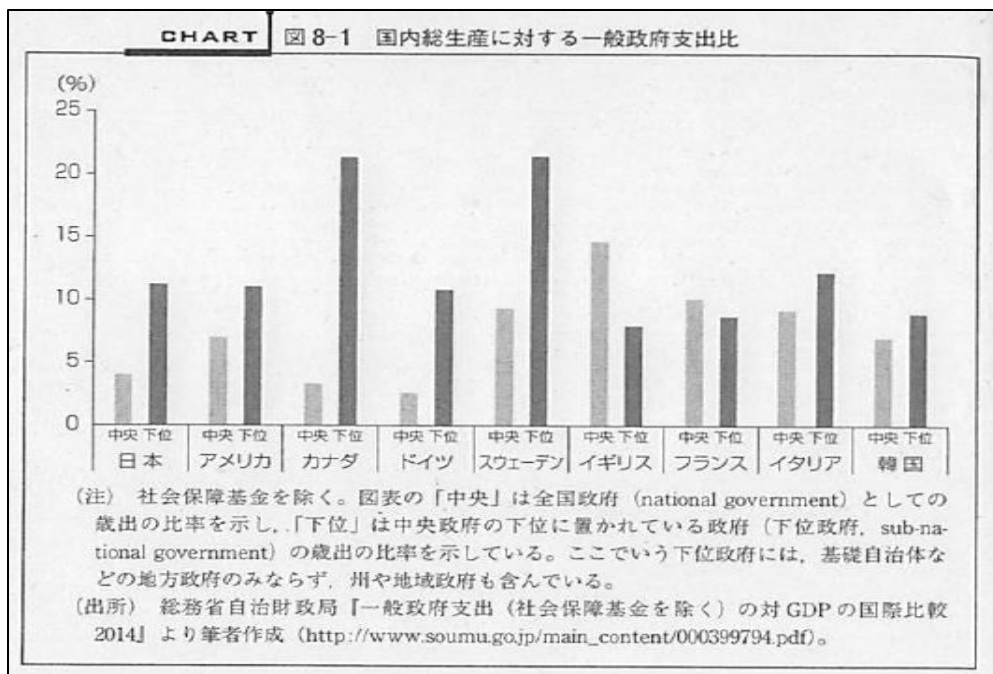
อย่างไรก็ตาม สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างการปกครองของญี่ปุ่นกับไทย นั่นก็คือ การปกครองของญี่ปุ่นประกอบด้วย การปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค ขณะที่การปกครองของไทยมีทั้งการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสองระดับนี้ล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนค่อนข้างมาก

	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
โครงสร้างการปกครอง	2 ส่วน คือ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น (ไม่มีส่วนภูมิภาค)	3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
จำนวน อปท.	จังหวัด 47 แห่ง และเทศบาล 1,718 แห่ง	อบจ. 76 แห่ง เทศบาล 2,472 แห่ง อบต. 5,300 แห่ง อปท.รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง
จำนวนประชากร	127 ล้านคน (โดยประมาณ)	65 ล้านคน (โดยประมาณ)

กล่าวโดยสรุปแล้วนั้น การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นมาอย่างยาวนาน โดยการปกครองส่วนกลางค่อนข้างมีความมั่นคงมาก ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนเทศบาลอย่างต่อเนื่อง เช่น การลดลงของจำนวนเทศบาล อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นก็ยังคงมีความใกล้ชิดกับประชาชนค่อนข้างมากและให้อำนาจประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง

(2) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คนทั่วไปมักมองว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐขนาดใหญ่ แต่ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) จะพบว่า ญี่ปุ่นไม่ใช่รัฐขนาดใหญ่แต่อย่างใดเลย และหากเปรียบเทียบกันด้วย GDP จะพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ารัฐบาลกลางค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการมักจะมีค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ระดับที่ค่อนข้างสูง เช่น ประเทศสวีเดน เป็นรัฐสวัสดิการที่รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสูงมากในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน จึงทำให้ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นมีสัดส่วนที่มากขึ้นตามไปด้วย (ตามรูป – สีเทาอ่อนคือรัฐบาลกลาง และสีเทาเข้มคือรัฐบาลท้องถิ่น)



จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นไม่ได้แตกต่างกันมากนักกับรัฐบาลท้องถิ่นประเทศอื่น ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นว่า หากประเทศใดรัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีบทบาทมาก ก็จะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน เพราะค่าใช้จ่ายเหล่านั้นหมายถึงบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นที่ใช้จ่ายไปเพื่อการบริหารจัดการ และการจัดบริการสาธารณะในมิติต่างๆ ให้กับประชาชนนั่นเอง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้นมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 42 ต่อร้อยละ 58 ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นญี่ปุ่นขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับตามกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นมีบทบาทในด้านการบริการสาธารณสุขและการจัดการขยะมากถึงร้อยละ 99 รองลงมา เป็นด้านการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 88 ขณะที่ด้านสวัสดิการสังคมอยู่ที่ร้อยละ 70 และด้านการผังเมือง สาธารณูปโภคและการเคหะ อยู่ที่ร้อยละ 75 อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญของการแบ่งขอบเขตงานของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น ก็คือ หลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Principle of Subsidiarity) รัฐบาลกลางจะแบ่งขอบเขตงานส่วนใหญ่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพหลัก แต่ในหลายกรณีรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นก็จะร่วมมือกัน (Matching Fund) และในบางกรณีก็อาจมีการกระจายงานที่เป็นภารกิจขององค์กรระดับจังหวัดไปให้องค์กรระดับเทศบาลได้เช่นกัน

การแบ่งขอบเขตงาน			
ด้าน	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่นระดับจังหวัด	ท้องถิ่นระดับเทศบาล
1. ด้านความปลอดภัย ขั้นพื้นฐาน	<ul style="list-style-type: none"> - การศาล การทูต - การป้องกันประเทศ - การป้องกันภัยพิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - การตำรวจ - การป้องกันภัยพิบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - การดับเพลิง - การป้องกันภัยพิบัติ
2. ด้านสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลก 	<ul style="list-style-type: none"> - การป้องกันมลพิษ - การจัดการขยะอุตสาหกรรม 	<ul style="list-style-type: none"> - ขึ้นทะเบียนประชาชน - การประปา - การป้องกันมลพิษ - การจัดการขยะทั่วไป
3. ด้านสุขภาพและ สวัสดิการ	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบประกันสุขภาพและระบบบำนาญ - ระบบสาธารณสุขท้องถิ่น - แพทย์ / การรักษาโรค 	<ul style="list-style-type: none"> - สวัสดิการเด็กเล็ก - การคุ้มครองคุณภาพชีวิต - สาธารณสุขท้องถิ่น - โรงพยาบาล / ร้านยา 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบประกันการดูแลระยะยาว - สวัสดิการเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ - การคุ้มครองคุณภาพชีวิต - ระบบประกันสุขภาพประชาชน - ระบบบำนาญสาธารณสุขท้องถิ่น
4. ด้านการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - มหาวิทยาลัยเอกชน/รัฐ - มหาวิทยาลัยแห่งชาติ - การตรวจสอบอนุมัติแบบเรียน 	<ul style="list-style-type: none"> - โรงเรียนเอกชน - โรงเรียนมัธยมปลายระดับจังหวัด - การจัดส่งบุคลากรให้กับโรงเรียนเทศบาลระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น 	<ul style="list-style-type: none"> - โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น ฯลฯ
5. ด้านอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรฐานด้านเศรษฐกิจและการเงิน - การค้า ภาษีศุลกากร - การฟื้นฟูอุตสาหกรรม - การสนับสนุนธุรกิจ SMEs - การแนะนำอาชีพ - มาตรฐานแรงงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนธุรกิจ SMEs - ส่งเสริมย่านการค้าชุมชน - แนะนำอาชีพ - พัฒนาขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ 	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนธุรกิจ SMEs - ส่งเสริมย่านการค้าชุมชน - แนะนำอาชีพ

การแบ่งขอบเขตงาน			
ด้าน	รัฐบาลกลาง	ท้องถิ่นระดับจังหวัด	ท้องถิ่นระดับเทศบาล
	- การพัฒนาขีด ความสามารถในการ ประกอบอาชีพ		
6. กิจการตำรวจ	- กฎหมายตำรวจ ฯลฯ	- ร่างและเสนอแผนงาน เกี่ยวกับระบบตำรวจ - จัดสรรเงินจาก กระทรวงการคลังเพื่อเป็น ค่าใช้จ่ายให้กับตำรวจ จังหวัด	- กิจการของตำรวจ
7. ด้านความปลอดภัย ในการดำเนินชีวิต	- กฎหมายเยาวชน - กฎหมายควบคุมกิจการ สถานบันเทิง ฯลฯ		- นำระบบกฎหมายไปใช้ ปฏิบัติ - เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ การป้องกันอาชญากรรม
8. ตำรวจจราจร	- กฎหมายจราจรบน ท้องถิ่น ฯลฯ	- กำหนดมาตรฐาน	- ให้คำแนะนำและ ตรวจจับผู้ฝ่าฝืนกฎจราจร ระบบควบคุมการจราจร ใบขับขี่ และความ ปลอดภัยบนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า หากเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นกับไทย จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นมีบทบาทในการดำเนินกิจการสาธารณะได้หลากหลายประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งยังมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่สถานการณ์และความต้องการของประชาชน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีบทบาทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ค่อนข้างจำกัดและขาดความยืดหยุ่น ทำให้ในบางกรณีไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นก็ยังมีจุดอ่อนในเรื่องการแบ่งเขตอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่ไม่ชัดเจนนัก ทำให้ในหลายกรณีทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นก็ดำเนินกิจการสาธารณะที่ซ้ำซ้อนกัน

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นก็คือ การให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้ทุกประการแทบเท่าที่ไม่มีความหมายห้ามเอาไว้ และการดำเนินกิจการสาธารณะนั้นถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับชุมชนและประชาชนมากที่สุด เว้นเสียแต่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะนั้นได้ จึงจะมอบหมายให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปดำเนินกิจการนั้นแทนได้

ลักษณะของการแบ่งขอบเขตภารกิจงานในการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภารกิจของท้องถิ่น และภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยภารกิจของท้องถิ่นจะเป็นลักษณะงานเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ภารกิจที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายตามกฎหมายจะเป็นลักษณะงาน/ภารกิจงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิเสธภารกิจที่ได้รับมอบหมายนี้ได้ รัฐบาลกลางก็จะรับภารกิจนี้กลับคืนไป ปัจจุบันภารกิจที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อย หากเปรียบเทียบเป็นอัตราส่วนจะพบว่า อัตราภารกิจของงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากส่วนกลางในระดับจังหวัดมีมากถึงร้อยละ 70 และระดับเทศบาลร้อยละ 40 ของภารกิจงานทั้งหมด ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านได้วิพากษ์วิจารณ์กรณีดังกล่าวในประเด็นที่ว่า การมอบหมายภารกิจจากรัฐบาลกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความพยายามเข้าไปควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีข้อเสนอให้ยุบภารกิจงานที่มอบหมายไปให้ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีความอิสระในการดำเนินภารกิจที่มากขึ้น ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็พยายามใช้ดุลยพินิจและปรับเปลี่ยนภารกิจให้สอดคล้องเหมาะสมกับงานปฏิบัติงานในพื้นที่มากขึ้น อย่างไรก็ตามข้อดีของการมอบหมายงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหลายประการ เช่น ในอดีตรัฐบาลกลางไม่ไว้วางใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ด้วยเหตุนี้แทนที่รัฐบาลกลางจะใช้วิธีการกระจายอำนาจก็เปลี่ยนไปเลือกใช้วิธีการมอบหมายงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจการงานนั้นได้ก็สามารถส่งกลับมาให้รัฐบาลกลางดำเนินการงานนั้นด้วยตนเองต่อไป

นอกจากการมอบหมายภารกิจจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นแล้ว ยังมีประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่ง นั่นก็คือ การแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ที่เรียกว่า shukko กล่าวคือ เป็นข้าราชการที่มาจากส่วนกลางแล้วได้รับเชิญจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาดำรงตำแหน่งระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลา 2 - 3 ปีของการทำงาน ข้าราชการดังกล่าวนี้ก็จะสามารถย้ายกลับไปสู่งานต้นสังกัดเดิมได้ ปัจจุบันมีข้าราชการ Shukko ทั่วประเทศประมาณ 1,752 คน ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดตำรวจ 456 คน และข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด 264 คน

คำถามก็คือ เหตุใดข้าราชการส่วนกลางถึงมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานท้องถิ่น? นั่นก็เพราะว่า โดยทั่วไปแล้วข้าราชการส่วนกลางมักจะได้รับคำแนะนำว่าต้องมีประสบการณ์ในหลายสาขา มีประสบการณ์การทำงานท้องถิ่น และข้าราชการที่เคยทำงานท้องถิ่นมาก่อนจะมีศักยภาพในการทำงานมากขึ้น รวมไปถึงโอกาสความก้าวหน้าทางอาชีพก็จะมีมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในลักษณะการ

แลกเปลี่ยนบุคลากรดังกล่าวนี้ จะช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าและมาตรฐานการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย อีกทั้งยังสามารถรับทราบถึงสถานการณ์ปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้โดยตรง ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเข้าถึงทรัพยากรของส่วนกลางได้ง่ายขึ้นผ่านการนำนโยบายหรือแนวทางการปฏิรูปต่างๆ ของข้าราชการ Shukko ไปปรับใช้ในพื้นที่

(4) ที่มาของนักการเมืองท้องถิ่น

นายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง อัตราการได้รับเลือกตั้งกลับมาอีกสมัยนั้นส่วนใหญ่อยู่ที่ 2 – 3 ครั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีช่วงอายุเฉลี่ยอยู่ที่ 60 – 70 ปี และส่วนใหญ่เป็นเพศชาย โดยที่มาของนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่มาจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล รองลงมาเป็นผู้สมัครที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่มาจากข้าราชการส่วนกลาง รองลงมาเป็นผู้สมัครที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายกเทศมนตรี ตามลำดับ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลและสภาเขตส่วนใหญ่มาจากผู้สมัครที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและสภาเขตเดิมอยู่แล้ว นอกจากนี้เป็นประชาชนทั่วไปที่ประกอบอาชีพเกษตรกร ประมง ค้าขาย และอื่นๆ จะเห็นได้ว่า ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลและสภาเขตจะมีความหลากหลายค่อนข้างมาก และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มที่

พรรคการเมืองระดับชาติมีอิทธิพลต่อการเมืองท้องถิ่นในระดับเทศบาลและระดับเขตน้อยมาก ส่วนใหญ่พรรคการเมืองในระดับชาติจะเข้ามามีอิทธิพลในระดับจังหวัด เช่น การสังกัดพรรคการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดกว่าครึ่งหนึ่งที่สังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) รองลงมาเป็นผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองใดเลย เป็นต้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีของเมืองขนาดใหญ่จะมีแนวโน้มได้รับเงินเดือนน้อยกว่าเมืองขนาดเล็ก เพราะนักการเมืองท้องถิ่นญี่ปุ่นเชื่อว่าการปฏิรูปท้องถิ่นต้องก่อน โดยลดเงินเดือนของตนเองเพื่อนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในส่วนอื่นๆ ต่อไป อย่างไรก็ตามมีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าประเด็นการลดเงินเดือนตนเองก็เพื่อเรียกคะแนนนิยมจากประชาชนนั่นเอง

(5) บทบาทของภาคประชาสังคม

นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อปี พ.ศ. 2538 ที่เมืองโกเบ บทบาทของภาคประชาสังคมในประเทศญี่ปุ่นก็เริ่มได้รับความสนใจอย่างโดดเด่นมากขึ้น และในช่วงหลังมานี้ภาคประชาสังคมได้เข้ามาทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลางมากขึ้น ซึ่งเหตุผลที่ภาคประชาสังคมได้รับความนิยมมากในปัจจุบันก็เพราะว่า การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ได้มีแนวทางที่มุ่งเน้นการส่งเสริมประชาธิปไตยภาคพลเมืองมากขึ้น อีกทั้งยังมุ่งเน้นการลดขนาดรัฐให้เล็กลง แล้วมอบหมายหรือกระจายภารกิจให้ภาคส่วนต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการสาธารณะร่วมกับรัฐมากขึ้นนั่นเอง

(6) ประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศไทย

เมื่อพูดถึงประชาธิปไตยท้องถิ่นญี่ปุ่นแล้วนั้น คนญี่ปุ่นได้ให้การยอมรับและสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาโดยตลอด เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และการมีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ อีกทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นก็สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นของญี่ปุ่นไม่ค่อยมีปัญหามากนัก และยังคงดำเนินต่อไปได้ในอนาคต

ขณะที่มุมมองของญี่ปุ่นที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น มีข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยการลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ควรศึกษาเรื่องกรมอบหมายภารกิจจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รอบด้านก่อนที่จะกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ

- การปรับบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นของไทยค่อนข้างมีบทบาทน้อยและไม่ค่อยชัดเจน โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นค่อนข้างมาก

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีธรรมาภิบาล โปร่งใส และตรวจสอบได้ เช่น การเปิดเผยงบประมาณรายจ่าย และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปโดย

นางสาวสิริณัฐ์ เพชรศรีชาติ

นักวิชาการ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า