



ทุนส่งเสริม
การผลิตตำรา

KKU มหาวิทยาลัยขอนแก่น
KHON KAEN UNIVERSITY

การปกครอง ท้องถิ่นญี่ปุ่น

สุริยานนท์ พลสิม





การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น

อาจารย์ ดร.สุรียานนท์ พลสีม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับทุนสนับสนุนการผลิตตำรา มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ลำดับที่ 236

จัดพิมพ์โดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2568

ISBN (e-book) 978-616-438-953-3

สุรียานนท์ พลสิม.

การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น / สุรียานนท์ พลสิม. -- พิมพ์ครั้งที่ 1. -- ขอนแก่น : วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2568.

196 หน้า : ภาพประกอบ

1. การปกครองท้องถิ่น – ญี่ปุ่น. 2. การกระจายอำนาจปกครอง – ญี่ปุ่น. 3. การคลังท้องถิ่น – ญี่ปุ่น.
(1) ชื่อเรื่อง.

JS7373.A2 ส866 2568

ISBN (e-book) 978-616-438-953-3

จัดทำโดย ศูนย์นวัตกรรมการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ราคา 290 บาท

สงวนลิขสิทธิ์ โดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2568



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานฐานรากสำคัญที่สุดในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเข้าใจปัญหาในพื้นที่ได้ดีมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ดังนั้น การขับเคลื่อนภารกิจหรือบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพนั้นถือเป็นความท้าทายอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากการบริหารงานหรือขับเคลื่อนภารกิจในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อจำกัดหลายด้าน รวมถึงมีบริบทเฉพาะของปัญหาที่แตกต่างกันไป ด้วยเหตุนี้

การออกแบบโครงสร้างการทำงาน ระบบสนับสนุนการบริหารงาน กลไกทางกฎหมายและนโยบายที่เอื้อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างอิสระเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนภารกิจด้านการบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย แม้ว่าจะมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างจากของประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเป็นแบบสองชั้น คือ ส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยมีการแบ่งโครงสร้างการปกครองออกเป็นสามชั้น คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้เป็นอุปสรรคหลักต่อการยกระดับการพัฒนาประสิทธิภาพ การปกครองส่วนท้องถิ่น ตรงกันข้าม นโยบายสนับสนุน

การกระจายอำนาจและการออกแบบระบบบริหารงานระดับท้องถิ่นต่างหากที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดการปกครองท้องถิ่น ดังเช่น ความเคลื่อนไหวในการปฏิรูปนโยบายการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น การปฏิรูปการคลังสามประการ และการควบรวมเทศบาล ฯลฯ ที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หนังสือ “การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น” เล่มนี้ ถูกเรียบเรียงขึ้นมาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (historical approach) ผสมผสานกับวิธีการศึกษาแนวกฎหมายและสถาบันการเมือง (legal-institutional approach) มาใช้ศึกษาและอธิบายพัฒนาการและประสบการณ์การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งในเชิงโครงสร้างการปกครอง การปฏิรูปการกระจายอำนาจ การบริหาร การจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในมิติต่าง ๆ ภายใต้งานมุ่งหวังของผู้เขียนที่ต้องการถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นให้เป็นบทเรียนในการพัฒนาหรือปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกลายเป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญในการยกระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศไทยอย่างมั่นคงและยั่งยืนได้

๖๖
กิตติกรรมประกาศ
๖๗

หนังสือ “การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น” เล่มนี้ ถูกเรียบเรียงขึ้นมาได้จาก “ความคาดหวัง” ของผู้เขียนที่มุ่งหวังว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จะสามารถกลายเป็น “ฟันเฟืองหลัก” ที่แท้จริง ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศได้ ดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่น ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นเสมือนฟันเฟืองชิ้นสำคัญขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศญี่ปุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนขอขอบคุณ โครงการทุนสนับสนุนการผลิตตำรา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ประจำปี 2567 ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการผลิตหนังสือเล่มนี้ ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกทุกท่านที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของหนังสือเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ให้การสนับสนุนผู้เขียนในการจัดทำหนังสือเล่มนี้ เพื่อให้องค์ความรู้และบทเรียนการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นได้เผยแพร่สู่สาธารณะและถูกนำไปใช้ประโยชน์มิติต่าง ๆ ต่อไป

อาจารย์ ดร.สุริยานนท์ พลลิม

วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มีนาคม 2568



หน้า

คำนำ.....	ก
กิตติกรรมประกาศ.....	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ.....	ฉ
 บทนำ.....	 1
 บทที่ 1 พัฒนาการของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น.....	 5
1.1 การปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิ	6
1.1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิตอนต้น.....	6
1.1.2 การปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิตอนกลาง	11
1.1.3 การปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิตอนปลาย	18
1.2 การปกครองท้องถิ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Post-1945).....	23
 บทที่ 2 การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น.....	 37
2.1 พัฒนาการของการกระจายอำนาจช่วงแรก : ปฐมบทอันเรื่อรองสู่ยุคทอง ของการปฏิรูปการกระจายอำนาจ (1993-2000)	38
2.2 กระจายอำนาจช่วงที่สองในยุคเปลี่ยนผ่านรัฐบาล (2001-2010) กับนโยบายปฏิรูปทางการคลังและการบริหาร.....	50
 บทที่ 3 การปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นปัจจุบัน.....	 71
3.1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	71
3.2 รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น.....	72
3.3 จำนวนและสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น.....	85
3.4 การจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น ตามสัดส่วนประชากรและพื้นที่.....	86
3.5 การเลือกตั้งท้องถิ่น.....	88
3.6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น	89
3.7 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน.....	91
3.8 หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	91
3.9 การกิจและอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	93
3.10 สัดส่วนและประเภทภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับรัฐบาลกลาง	101



บทที่ 4 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น	105
4.1 การบริหารจัดการข้าราชการพลเรือนของประเทศญี่ปุ่น.....	106
4.2 ข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	108
4.3 ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น	112
4.4 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	115
4.5 การสรรหาบุคลากรท้องถิ่น.....	118
4.6 การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่น	119
4.7 เงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการญี่ปุ่น	125
4.8 การเกษียณอายุราชการ	129
 บทที่ 5 การบริหารการคลังท้องถิ่นญี่ปุ่น.....	133
5.1 การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	133
5.2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	134
5.3 ภาษีท้องถิ่น	137
5.4 สัดส่วนการถ่ายโอนงบประมาณจากส่วนกลางและรายได้จากภาษี	140
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
5.5 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	142
 บทที่ 6 บทเรียนการพัฒนาท้องถิ่นของญี่ปุ่น	149
6.1 ด้านสวัสดิการสังคม	149
6.2 ด้านสิ่งแวดล้อม	154
6.3 ด้านการฟื้นฟูท้องถิ่น	164
6.4 ด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติ	168
6.5 ด้านการจัดการชุมชนและการวางผังเมือง	175
6.6 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ.....	182
 อ้างอิง	188
ดัชนีคำค้น	193
เกี่ยวกับผู้เขียน	196

๘๘

สารบัญตาราง

๘๙

หน้า

ตารางที่ 1	พัฒนาการและจำนวนของเทศบาลต่าง ๆ จากกระบวนการควบรวมเทศบาล ในยุคการปฏิรูปเมจิตอนกลาง	14
ตารางที่ 2	สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคเมจิตอนกลาง	18
ตารางที่ 3	สัดส่วนรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยเมจิตอนปลาย	22
ตารางที่ 4	การควบรวมเทศบาลตั้งแต่ยุคเมจิถึงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2	31
ตารางที่ 5	สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2	34
ตารางที่ 6	รายได้ท้องถิ่นในระหว่างปี 2000-2006	54
ตารางที่ 7	การควบรวมเทศบาลในประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ยุคเมจิจนถึงปัจจุบัน (1883-2016)	61
ตารางที่ 8	อำนาจหน้าที่และภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด	75
ตารางที่ 9	อำนาจหน้าที่และภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล	81
ตารางที่ 10	จำนวนและสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่น	86
ตารางที่ 11	จำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทต่อสัดส่วนประชากรในพื้นที่	87
ตารางที่ 12	จำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อสัดส่วนพื้นที่หรืออาณาเขตรับผิดชอบ	88
ตารางที่ 13	สรุปรายละเอียดสำคัญของระบบเลือกตั้งท้องถิ่นญี่ปุ่น	89
ตารางที่ 14	เปรียบเทียบบทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	102
ตารางที่ 15	ตำแหน่งและชั้นตำแหน่งของข้าราชการในหน่วยงานระดับต่าง ๆ	108
ตารางที่ 16	ที่มาและจำนวนของสมาชิกสภาจังหวัดและเขตพิเศษ	114
ตารางที่ 17	มาและจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลหมู่บ้าน	115
ตารางที่ 18	เงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการท้องถิ่นในแต่ละชั้น	128

๖๖

สารบัญแผนภาพ

๖๖

หน้า

แผนภาพที่ 1	แนวทางส่งเสริมและปฏิรูปการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น ระหว่างปี 1993-2000	49
แผนภาพที่ 2	ผลจากการปฏิรูปภาษีจัดสรร เงินอุดหนุน และภาษีท้องถิ่น ของการปฏิรูปการคลัง 3 ประการ	55
แผนภาพที่ 3	การควบรวมเทศบาลของประเทศญี่ปุ่น	62
แผนภาพที่ 4	แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจในยุคที่สอง	67
แผนภาพที่ 5	โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	72
แผนภาพที่ 6	รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น จำแนกตามขอบเขตอำนาจ	73
แผนภาพที่ 7	โครงสร้างการทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด	77
แผนภาพที่ 8	โครงสร้างและรูปแบบของเทศบาลประเภทต่าง ๆ	78
แผนภาพที่ 9	โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรของเทศบาล	84
แผนภาพที่ 10	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น	100
แผนภาพที่ 11	โครงสร้างและสัดส่วนข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น	107
แผนภาพที่ 12	สัดส่วนของพนักงานและข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำแนกตามงานแต่ละประเภท	110
แผนภาพที่ 13	สัดส่วนข้าราชการและบุคลากรของจังหวัด	111
แผนภาพที่ 14	สัดส่วนข้าราชการและบุคลากรของเทศบาล	112
แผนภาพที่ 15	โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด : กรณีศึกษาจังหวัดคานากาวะ	116
แผนภาพที่ 16	โครงสร้างการบริหารงานภายในของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลนครมิทากะ	117
แผนภาพที่ 17	รูปแบบและแนวทางในการพัฒนาข้าราชการและบุคลากรท้องถิ่นของญี่ปุ่น	122
แผนภาพที่ 18	ระบบการฝึกอบรมโดยแบ่งตามตำแหน่งงานด้านการบริหาร	123
แผนภาพที่ 19	ระบบการฝึกอบรมของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานภูมิภาค	124
แผนภาพที่ 20	สัดส่วนค่าตอบแทน เงินเดือน และเบี้ยเลี้ยง	126
แผนภาพที่ 21	องค์ประกอบของรายได้ที่บุคลากรและข้าราชการท้องถิ่น	127
แผนภาพที่ 22	โครงสร้างระบบเงินบำนาญของประเทศญี่ปุ่น	130
แผนภาพที่ 23	สัดส่วนแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	136
แผนภาพที่ 24	แนวโน้มอัตราการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น	137
แผนภาพที่ 25	โครงสร้างและระบบภาษีระดับชาติและระดับท้องถิ่น	138
แผนภาพที่ 26	สรุปประเภทภาษีท้องถิ่นระดับจังหวัด	139
แผนภาพที่ 27	สรุปประเภทภาษีท้องถิ่นระดับเทศบาล	140

๘๘

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

๘๙

หน้า

แผนภาพที่ 28 สัดส่วนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน	141
มาจากส่วนกลางและรายได้จากภาษีท้องถิ่นจําแนกรายจังหวัด	
แผนภาพที่ 29 สัดส่วนรายจ่ายของจังหวัดจําแนกตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน.....	143
แผนภาพที่ 30 สัดส่วนรายจ่ายของเทศบาลจําแนกตามวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน	144
แผนภาพที่ 31 แนวโน้มการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจําแนกตามวัตถุประสงค์	144
ของการใช้เงิน ตั้งแต่ปี 2004-2014	
แผนภาพที่ 32 สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง	146
แผนภาพที่ 33 สัดส่วนรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล.....	146

บทนำ

หากเราย้อนพิจารณาถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นแล้ว คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่สามารถใช้ประวัติศาสตร์มาเป็นบทเรียนสร้างความเข้มแข็งเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ จากเดิมที่ญี่ปุ่นเคยปิดกั้นตัวเองออกจากโลกภายนอกภายใต้นโยบายปิดประเทศ (Sakoku) ตั้งแต่ยุคเอโดะ รวมระยะเวลาปิดประเทศมากกว่า 200 ปี ทั้งยังเคยเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงจากการพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ด้วยความเป็นหนึ่งเดียวกัน ระเบียบวินัย และความโดดเด่นเฉพาะตัวในวิถีชีวิตและวิถีคิดของชาวญี่ปุ่น จึงทำให้ญี่ปุ่นสามารถฟื้นคืนเศรษฐกิจและสังคมของตนเองได้อย่างรวดเร็ว จนก้าวไปสู่การเป็นหนึ่งในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกได้ ในปัจจุบัน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าแม้ในอดีต ญี่ปุ่นจะปิดกั้นตัวเองจากโลกภายนอกในขณะที่ประเทศอื่น ๆ กำลังเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีอย่างรอบด้าน แต่การปิดประเทศดังกล่าวกลับไม่มีผลใด ๆ ที่ทำให้ญี่ปุ่นล้าหลังกว่าประเทศอื่น เพราะด้วยความสามารถของชาวญี่ปุ่นในแง่ของการ บูรณาการวิทยาการต่าง ๆ จากประเทศภายนอกมาปรับใช้และพัฒนาให้เป็นของใหม่ในแบบของญี่ปุ่น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของตนเองได้อย่างน่าสนใจ

ญี่ปุ่นได้ทำการปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังในช่วงสมัยปฏิรูปเมจิ (Meiji Restoration) นับตั้งแต่ปี 1868 เป็นต้นมา ซึ่งถือเป็นความพยายามของรัฐบาลเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมืองการปกครองของประเทศให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยมุ่งเปลี่ยนระบอบการปกครองของประเทศจากระบบการปกครองแบบโชกุน (the Shogunate) ที่แต่เดิมอำนาจปกครองประเทศอยู่ภายใต้การปกครองของตระกูลโตกูงาวะมาอย่างยาวนานเปลี่ยนไปสู่การปกครองภายใต้อำนาจขององค์จักรพรรดิแทน รวมถึงยังได้มีการยกเลิกระบบปกครองแบบแคว้นแคว้นตามเขตปกครองต่าง ๆ ที่มีเหล่าขุนนางไดเมียวเป็นผู้ปกครองหลัก (Daimyo) ก็ได้ถูกถ่ายโอนอำนาจให้มาอยู่ภายใต้การปกครองขององค์จักรพรรดิอย่างสมบูรณ์ด้วย ในยุคเมจินี้ ยังถือเป็นจุดเริ่มต้นการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นอย่างจริงจังด้วย มีการกำหนดอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local autonomy) ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเมจิ (Meiji Constitution) ตลอดจนมีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและวางรากฐานการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม สถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคเมจินี้ยังไม่ได้มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจเพื่อบริหารงานด้านต่าง ๆ เป็นของตนเองแต่อย่างใด เนื่องจากในยุคเมจิช่วงแรก ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญเมจิจะระบุถึงอำนาจอิสระของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังไม่ได้ให้การรับรองอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local-self-government) เหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างใด (Chun-Pin, 2006) กระนั้นก็ตาม การปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นในยุคเมจินี้ ถูกมองว่าเป็นอีกความก้าวหน้าหนึ่งทางประวัติศาสตร์ที่ได้วางรากฐานระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นให้มีความเข้มแข็ง



กระทั่งช่วงปฏิรูปเมจิตอนปลาย (1909-1929) ภายใต้การปกครองขององค์จักรพรรดิไทโช การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นักวิชาการ หรือชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมญี่ปุ่นได้รับการเปิดกว้างมากขึ้น ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นในช่วงเวลานั้น ได้รับการปฏิรูปอย่างกว้างขวางและมีอำนาจอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ตลอดจนการควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางยังลดน้อยลงจากเดิมอีกด้วย ประชาธิปไตยในญี่ปุ่นเริ่มได้รับการพัฒนาอย่างรอบด้าน จนมีการเรียกการปกครองในยุคเมจิตอนปลายนี้ว่าเป็น "ประชาธิปไตยในยุคไทโช (Taisho democracy)" ด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจคือ การปฏิรูปประเทศของญี่ปุ่นในยุคเมจินั้น เกิดขึ้นในช่วงเดียวกับการปฏิรูปประเทศในรัชกาลที่ 5 ของไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิรูประบอบราชการและการกระจายอำนาจ แต่การปฏิรูปประเทศของญี่ปุ่นกลับดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการกระจายอำนาจ จนทำให้ปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจอย่างรอบด้านจากรัฐบาลกลางและสามารถดำเนินการกิจต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ตลอดจนรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นยังให้การรับรอง "อำนาจอิสระในการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น (local-self-autonomy)" ไว้อย่างเป็นทางการอีกครั้ง ส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล (municipality) หรือ จังหวัด (prefecture) กลายเป็นเครื่องมือ หรือ "ฟันเฟืองหลัก" ที่รัฐใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการเมือง การคลัง และการบริหาร ตลอดจนมีอำนาจอิสระในการตัดสินใจเพื่อบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มรูปแบบ กระทั่งมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนจากหลายประเทศทั่วโลกได้มาเรียนรู้และนำไปใช้เป็นต้นแบบในการจัดการท้องถิ่นของหลายประเทศ เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่ได้นำเอาแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นของญี่ปุ่นมาใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณียโยบาย OTOP เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ กว่าที่การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะก้าวหน้ามาจนถึงทุกวันนี้ได้นั้น ในอดีตญี่ปุ่นก็เคยประสบปัญหาการรวมศูนย์และมีความขัดแย้งทางการเมืองเช่นเดียวกัน แต่ญี่ปุ่นเองมีกระบวนการที่สามารถจัดการความขัดแย้งได้อย่างดี รวมถึงบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของญี่ปุ่นในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1960 ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเติบโตอย่างก้าวกระโดดและภาคอุตสาหกรรมมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การครองอำนาจของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) ที่เป็นผู้นำรัฐบาลมายาวนานกว่า 55 ปี กลับไม่สามารถจัดการกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรัฐบาลบริหารงานแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น (over-centralization) ทำให้นักวิชาการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง กระทั่งเกิดเป็นแรงกดดันที่นำไปสู่การปฏิรูปการกระจายอำนาจอย่างรอบด้านมาจวบจนปัจจุบัน



อีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจ (decentralization) และการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีความก้าวหน้ามาจนถึงทุกวันนี้ คือ “การรู้จักปรับเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกัน และพัฒนาอย่างสมานฉันท์” เพราะในอดีต ญี่ปุ่นมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มข้าราชการส่วนกลางที่ไม่ยอมกระจายอำนาจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบางภารกิจก็กระจายอำนาจมาให้ท้องถิ่นอย่างมีเงื่อนไข แต่ด้วยความมีเสถียรภาพของระบบการเมือง และผู้นำรัฐบาลทุกยุคสมัยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมายังท้องถิ่น จึงทำให้นโยบายปฏิรูปการกระจายอำนาจถูกขับเคลื่อนไปอย่างต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนหัวพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลก็ตาม

การเรียนรู้ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในมิติต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน ซึ่งผู้เขียนเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือ “การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น” เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษา นักวิชาการ หรือประชาชนทั่วไปที่สนใจด้านการบริหารท้องถิ่นได้อย่างแน่นอน และผู้เขียนหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะช่วยเป็นส่วนหนึ่งในการเปิดมุมมองหรือโลกทัศน์ใหม่ ๆ เพื่อยกระดับการพัฒนาท้องถิ่นไทยในมิติต่าง ๆ สืบต่อไป

อาจารย์ ดร.สุริยานนท์ พลสมิ
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
มหาวิทยาลัยขอนแก่น

พัฒนาการของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น

สำหรับผู้ที่มีความสนใจทางประวัติศาสตร์หรือการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่นแล้ว คงไม่มีใครไม่รู้จัก “การปฏิรูปเมจิ (Meiji Restoration)” อย่างแน่นอน เพราะถือเป็นเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นที่มีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทั้งในระบบราชการและการเมืองของญี่ปุ่นเป็นวงกว้าง กระทั่งนำมาสู่การเปลี่ยนผ่านอำนาจการปกครองประเทศจากระบอบโชกุนมาสู่ระบอบการปกครองภายใต้อำนาจขององค์จักรพรรดิ รวมถึงการปฏิรูปเมจิยังเป็นจุดกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการด้วย¹ แม้ว่าการปฏิรูปเมจิในยุคเริ่มต้นนั้นจะมีลักษณะที่เน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก (over-centralized) เพื่อสร้างความมั่นคงทางอำนาจให้แก่องค์จักรพรรดิและรัฐบาลกลางในการปฏิรูปประเทศ แต่การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในยุคเมจินี้ยังคงเป็นเสมือนสัญลักษณ์แห่งความก้าวหน้าทางประวัติศาสตร์ของระบบการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น กระทั่งการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นเติบโต เข้มแข็ง และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนประสบความสำเร็จมาจนถึงทุกวันนี้ ดังนั้น การศึกษาเหตุการณ์หรือพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น จะทำให้เข้าใจอย่างลึกซึ้งว่าสาเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเข้มแข็งและพัฒนาอย่างก้าวหน้ามาได้ขนาดนี้ มีมูลเหตุหรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อย่างไรบ้าง ซึ่งในบทนี้ จะแบ่งการนำเสนอพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสองยุคหลัก คือ การปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิและการปกครองท้องถิ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังรายละเอียดต่อไปนี้



วิดีโอ 1 ภาพรวมพัฒนาการของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่น

- การปฏิรูปในยุคเมจิ
 - การปฏิรูปเมจิตอนต้น
 - การปฏิรูปเมจิตอนกลาง
 - การปฏิรูปเมจิตอนปลาย
- การปฏิรูปหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

¹ แม้ว่าก่อนที่จะมีการปฏิรูปเมจิ ระบบการปกครองภายใต้ระบอบโชกุนจะมีการแบ่งแยกเขตปกครองในพื้นที่ต่าง ๆ (domain) ภายใต้อำนาจสูงสุดในการปกครองเขตแดนที่ตกเป็นของเหล่าซามูไรชนชั้นนัโอะในอาณาเขตต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่การแบ่งเขตการปกครองตามแว่นแคว้นต่าง ๆ ทั่วประเทศญี่ปุ่นที่ปกครองโดยเหล่าไดเมียวหรือกลุ่มซามูไรเหล่านี้ ไม่ได้ถือเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใดเพราะเขตปกครองต่าง ๆ ล้วนตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของโชกุนโตกูงวะะ อย่างไรก็ตาม การแบ่งเขตปกครองตามแว่นแคว้นต่าง ๆ ลักษณะดังกล่าวนี้ มีผลต่อการรักษาสมดุลอำนาจระหว่างส่วนกลางกับการปกครองรอบนอกและมีผลให้การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยเมจิให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย



1.1 การปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิ

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในยุคปฏิรูปเมจินี้ แบ่งได้เป็น 3 ช่วงหลัก ๆ ได้แก่ พัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิตอนต้น (1868-1880) การปกครองท้องถิ่นในยุคเมจิตอนกลาง (1881-1908) และการปกครองท้องถิ่นในยุคเมจิตอนปลาย (1909-1929)

1.1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปฏิรูปเมจิตอนต้น

การปฏิรูปเมจิ (Meiji Restoration) นอกจากจะเป็นความพยายามของรัฐบาลในการปฏิรูปประเทศให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจในการปกครองประเทศครั้งใหญ่ที่แต่เดิมอำนาจในการปกครองประเทศเป็นของตระกูลโทกูงาวะภายใต้ระบอบโชกุน (the Shogunate หรือ Feudal Domain) เปลี่ยนมาเป็นการปกครองประเทศภายใต้อำนาจขององค์จักรพรรดิอย่างสมบูรณ์ (sovereign emperor) (Wilson, 1982; Beasley, 1972) โดยในระหว่างที่ประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบโชกุนของตระกูลโทกูงาวะนี้ ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายแบบปิดประเทศ (หรือซาโกกุ (Sakoku)) มายาวนานกว่า 250 ปี ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นเองในขณะนั้นไม่ได้มีการคบค้าสมาคมกับประเทศภายนอกที่กำลังเกิดการพัฒนาด้านวิทยาการและเศรษฐกิจมากนัก (Totman, 1993) อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปฏิรูปเมจิในช่วงแรก ในปี 1869 รัฐบาลได้ออกนโยบายสำคัญ คือ การประกาศใช้มาตรการยึดคืนที่ดิน (fief) ของเหล่าซามูไรหรือกลุ่มขุนนางไดเมียว² (Daimyo) ที่แต่เดิมในสมัยที่อยู่ภายใต้การปกครองของตระกูลโทกูงาวะ ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศตกเป็นของกลุ่มไดเมียวผู้ปกครองแคว้นต่าง ๆ โดยรัฐบาลเมจิได้ดำเนินนโยบายการปฏิรูปที่ดินด้วยการยึดคืนที่ดินของเหล่าขุนนางไดเมียวเหล่านี้ในทุกเขตปกครองให้กลายมาเป็นที่ดินขององค์จักรพรรดิทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หลังจากการปฏิรูปคืนที่ดินให้แก่องค์จักรพรรดิแล้ว ในความเป็นจริง กลุ่มขุนนางไดเมียวเก่าที่เคยปกครองแคว้นต่าง ๆ ยังคงถือครองอำนาจในการปกครองดินแดนของตนเองอยู่ แม้สิทธิในการปกครองอาณาเขตของเหล่าไดเมียวจะตกไปเป็นขององค์จักรพรรดิ แต่ภายหลังจากการปฏิรูปที่ดินเสร็จสิ้น กลุ่มไดเมียวที่เคยเป็นเจ้าของดินแดนเหล่านี้ก็ยังคงได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็น "ผู้ว่าราชการจังหวัด"³ ในเขตแดนที่ตนเองเคยปกครองหรือเป็นเจ้าของมาแต่เดิมในสมัยโทกูงาวะ (Kamiko, 2010)

เนื่องจากรัฐบาลเมจิต้องการรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง (centralization) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐบาลในการปฏิรูปประเทศมากขึ้น ในปี 1872 จึงได้ประกาศยกเลิกระบบการปกครองแบบแคว้นต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ และยกเลิกสิทธิการถือครองที่ดินของกลุ่ม ไดเมียวอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้รัฐบาล

² ไดเมียว คือ กลุ่มซามูไรชนชั้นปกครองที่มีอำนาจสูงสุดในการถือครองที่ดินในญี่ปุ่น ซึ่งทำหน้าที่ปกครองในท้องถิ่น ชุมชน (Han) หรือเขตปกครองของตนเอง ซึ่งกลุ่มไดเมียวเหล่านี้ถือครองอาณาเขตหรือที่ดินทั้งหมด 3 ใน 4 ส่วนของประเทศญี่ปุ่น

ในภาษาญี่ปุ่น คำว่า Daimyo คือคำที่ผสมกันระหว่าง dai ที่แปลว่า "ใหญ่" และ myo หรือ myoden ที่แปลว่า "ดินแดนที่มีเจ้าของ" หรือ "ที่ดินส่วนตัว" (Britannica, 2017) ซึ่งโดยส่วนมากแล้ว ไดเมียวก็คือกลุ่มซามูไรในท้องถิ่นหรือพื้นที่ตามอาณาเขตต่าง ๆ ที่คอยรับใช้โชกุน

³ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคเมจินี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางโดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาความมั่นคงทางอำนาจของรัฐบาล ในขณะที่เคยเป็นเสมือนการมอบอำนาจในการปกครองเขตแดนต่าง ๆ ให้กับกลุ่มขุนนางไดเมียวเก่าให้ทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อที่จะได้มีสิทธิตามกฎหมายในการปกครองเขตแดนของตนเองอีกครั้ง เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงการปฏิรูปประเทศ (Kamiko, 2010)



ถือสิทธิในการครอบครองที่ดินและยึดอำนาจในการปกครองแคว้นต่าง ๆ จากกลุ่มไคเมียวเก่าทั้งหมด และเปลี่ยนระบบการปกครองแบบแคว้นต่าง ๆ เหล่านี้มาเป็นการจัดตั้งระบบ “จังหวัด (Prefecture)” ขึ้นแทน⁴ (Chun-Pin, 2006) ส่งผลให้กลุ่มไคเมียวเก่าที่ทำหน้าที่เป็น “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ขณะนั้น เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางอย่างสมบูรณ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบจังหวัด (prefecture) ในยุคเมจินี้ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดเป็นเสมือนหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการควบคุมสั่งการของรัฐบาลกลางอย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากภายหลังจากการปฏิรูปในปี 1872 บทบาทและอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในยุคนั้นได้ลดลงไปอย่างมาก เพราะตกอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลกลาง อีกทั้งรัฐบาลเมจิยังได้แต่งตั้งข้าราชการประจำ จากส่วนกลางไปควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายพื้นที่ด้วย ส่งผลให้อำนาจของกลุ่มขุนนาง ไคเมียวในระบอบโชกุนเก่าที่ถือครองอำนาจมาอย่างยาวนานเริ่มลดบทบาทลงอย่างต่อเนื่อง (White, 1994) การปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลเมจิ รวมถึงการยกเลิกระบบการปกครองแบบแคว้นมาเป็นระบบการปกครอง แบบจังหวัดในยุคเมจินี้เอง จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการเกิดระบบจังหวัด (prefecture) ขึ้นอย่างเป็น รูปธรรมในญี่ปุ่น แม้จะเป็นระบบจังหวัดที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้น ของการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนั้น ในยุคปฏิรูปเมจิตอนต้น จึงเป็นเสมือนยุคปฏิรูปที่ รวมศูนย์อำนาจการปกครองมาไว้ส่วนกลางเป็นหลัก เพื่อให้รัฐบาลสามารถเปลี่ยนผ่านอำนาจ สร้างความ มั่นคงให้กับองค์จักรพรรดิและรัฐบาลในการใช้อำนาจเพื่อปฏิรูปประเทศให้ได้อย่างราบรื่น

ในระยะแรกของการปฏิรูปเมจิ ยังมีการเคลื่อนไหวต่อต้านนโยบายการปฏิรูปประเทศของรัฐบาลอยู่ มีกลุ่มประชาชนออกมาประท้วงและเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม “ขบวนการสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง (Freedom and Civil Citizen Activities)” โดยเป้าหมายหลักของ กลุ่มนี้ คือ ต้องการให้มีการเปิดกว้างทางการเมือง เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสภาไดเอท รวมถึงการเรียกร้อง ให้มีการจัดตั้งระบบการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลเมจิในขณะนั้นจึงได้เริ่ม ขับเคลื่อนการจัดตั้งสภาไดเอทและพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นอย่างจริงจังด้วย ภายใต้นโยบายปฏิรูป หลัก คือการประกาศใช้ “กฎหมายใหม่ 3 ฉบับ (Three New Laws หรือ San-shi-pou)” (Horie, 1996) ประกอบด้วย 1) กฎหมายองค์การบริหารเขต นคร เมือง และหมู่บ้าน (The Counties, Cities, Town, and Villages Organization Law) 2) กฎหมายสภาจังหวัด (Prefectural Assembly Law) และ 3) กฎหมายภาษี ท้องถิ่น (Local Tax Law) นอกจากนี้ ในปี 1880 ยังมีการประกาศใช้กฎหมายสภาเทศบาล (Municipal Assembly Law) มาเพิ่มเติมด้วยเนื่องจากแนวโน้มการก่อตั้งเทศบาลใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีมากขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ “กฎหมายใหม่ 3 ฉบับ” เหล่านี้เกิดขึ้นและถูกประกาศใช้ในช่วงเวลา เดียวกัน คือ ในเดือนกรกฎาคม ปี 1878 ซึ่งในขณะที่มีการประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ ประเทศญี่ปุ่นยังไม่ได้มี

⁴ ก่อนที่จะมีการยกเลิกการปกครองแบบที่ดินศักดินาของกลุ่มขุนนางไคเมียวนั้น แต่เดิมจังหวัดหรือเขตในการปกครองนั้นมี 3 แบบ ได้แก่ ฮัน (han) ฟุ (fu) และเคน (ken) โดยฮันนั้นมี 261 เขต เคนมี 54 เขต และ ฟุ มี 3 เขต ซึ่งต่อมาการปกครองเขตในรูปแบบอันใดยกเลิกไป เหลือเพียง เคน และ ฟุ ซึ่งในขณะนั้นเคนมี 306 เขต และฟุ มี 3 เขต แต่ก็ยังเป็นจำนวนที่มากอยู่ดี ดังนั้น ในเดือนพฤศจิกายน ปี 1872 รัฐบาลจึงได้ปรับจังหวัดให้มีจำนวนที่เล็กลงเหลือ เคนมีทั้งหมด 72 จังหวัด และ ฟุ มีทั้งหมด 3 จังหวัด (Kamiko, 2010)



การจัดตั้งสภาไดเอท รวมถึงยังไม่มีมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายใหม่ทั้ง 3 ฉบับเหล่านี้ จึงเป็นการวางรากฐานระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิ และจัดตั้งสภาไดเอท รวมถึงกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ยังส่งผลให้เกิดการเพิ่มอำนาจให้แก่พลเมืองญี่ปุ่นทั้งในทางการเมืองและการจัดการท้องถิ่นของตนเองมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม บริบทการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากยุคเอโดะ (Edo Era) เรื่อยมาจนถึงช่วงเริ่มต้นปฏิรูปเมจิ (Meiji Era) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลชุมชน (village) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางรากฐานระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคเมจิ โดยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนผ่านอำนาจมาสู่การปฏิรูปเมจิ ในสมัยที่ญี่ปุ่นมีการปกครองด้วยระบอบโชกุนนั้น หน่วยปกครองที่เทียบได้กับเทศบาลชุมชน (village) ในยุคดังกล่าวมีขนาดเล็กกว่าเทศบาลชุมชนของญี่ปุ่นในปัจจุบันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท ได้มีการริเริ่มโครงสร้างการบริหารงานของชุมชนขึ้นมาเพื่อใช้บริหารจัดการชุมชนของตนเองก่อนอยู่แล้ว ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการที่ทำงาน 3 ประเภท (Kamiko, 2010) ได้แก่ 1) นานูชิ (Nanushi) เป็นตำแหน่งสูงสุดของผู้บริหารภายในชุมชนนั้นและถือเป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการของชุมชน อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งนี้ในบางพื้นที่ถูกเลือกมาจากประชาชนในเขตชุมชนนั้น ๆ บางพื้นที่ก็ดำรงตำแหน่งสืบทอดกันมา แต่ที่สำคัญคือ ทุกคนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้จะต้องได้รับการอนุมัติและแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง⁵ (Han government) 2) คูมิกะชิระ (Kumigashira) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยการทำงานของนานูชิและเป็นตัวแทนของประชาชนในชุมชน และ 3) ฮากุโชได (Hyakushodai) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในชุมชนแต่ไม่มีบทบาทหรือความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ แต่มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการในเทศบาลชุมชนในยุคสมัยนั้นอยู่ อย่างไรก็ตาม สำหรับอำนาจหน้าที่หลักของนานูชินั้น นอกจากจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารสูงสุดและเป็นตัวแทนของชุมชนแล้วยังมีความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีข้าว การสร้างถนน สะพาน เขื่อนกั้นน้ำ ทะเบียนราษฎร รวมถึงงานด้านตำรวจด้วย โดยงบประมาณที่นำมาใช้ในการทำงานเหล่านี้มาจาก “กองทุนเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน (Village Needs Funds หรือ *Muranyuuyou*)”⁶ ซึ่งเงินในกองทุนก็มาจากการเก็บภาษีสินค้าการเกษตรของชาวบ้านในชุมชน ในแง่นี้เองถือได้ว่าระบบการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นได้ถูกวางรากฐานและเริ่มพัฒนามาตั้งแต่ยุคสมัยเอโดะเลยทีเดียว

1.1.1.1 ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบาย "กฎหมายใหม่ 3 ฉบับ"

1) กฎหมายสภาเทศบาล (Municipal Assembly Law) ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายใหม่ทั้ง 3 ฉบับ ปรากฏว่ามีสภาเทศบาลต่าง ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ในปี 1880 รัฐบาลเมจิ จึงได้ออกกฎหมายสภาเทศบาล (Municipal Assembly Law หรือ *Kuchouson-kai Hou*) ขึ้น เพื่อแก้ไข

⁵ การปกครองระบอบโชกุนภายใต้รัฐบาลโชกุนวาระนั้นเป็นการปกครองแบบบาคุฮัน (bakuhhan) หรือเรียกว่าเป็น "รัฐบาลบาคุฮัน" ซึ่งเป็นรัฐบาลทหาร โดยรัฐบาลบาคุฮันนี้เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของเหล่าซามูไร (bakufu) (กลุ่มโชกุน, โตเมียว กับกลุ่มขุนชั้นปกครองหรือเหล่านายทหาร (han)) (Britannica, 2017)

⁶ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาจเปรียบได้กับกองทุนหมู่บ้านของประเทศไทย แต่มีความแตกต่างอย่างชัดเจนคือกองทุนของชุมชนญี่ปุ่นในยุคนั้น เป็นกองทุนที่เกิดมาจากชุมชนและแหล่งที่มาของเงินก็มาจากการเก็บภาษีของคนที่อยู่ในชุมชนนั่นเองเพื่อนำไปใช้ทำงานและพัฒนาท้องถิ่น แต่ของไทยไม่ใช้กระบวนการในลักษณะนี้ กองทุนหมู่บ้านพึ่งเงินจากหน่วยงานภาครัฐเป็นหลักแล้วให้ชาวบ้านในชุมชนนำเงินไปใช้เพื่อประกอบกิจการหรือตามความต้องการส่วนตัวของชาวบ้านเอง



ปัญหาดังกล่าว (Hane, 2001) ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ 1) กำหนดให้สภาจังหวัด (Prefectural Assembly) มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของเทศบาลได้ ตลอดจนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการอนุมัติการใช้งบประมาณและการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลได้ด้วย 2) กฎหรือระเบียบในการทำงานต่าง ๆ ของสภาเทศบาลแต่ละแห่งสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ของตนเองขึ้นมาเพื่อใช้ในการทำงานที่แตกต่างกันได้ในแต่ละพื้นที่ แต่กฎหรือระเบียบเหล่านั้นต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนถึงจะใช้ได้ 3) เทศบาลสามารถตั้งองค์กรความร่วมมือในการทำงานร่วมกับสภาเทศบาลที่อื่น ๆ เพื่อเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันได้ ภายใต้การอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด 4) ผู้บริหารเทศบาลนครมีหน้าที่ที่จะต้องนำข้อสรุปหรือการตัดสินใจของสภาเทศบาลนครไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับผู้บริหารเทศบาลเมืองและชุมชนมีหน้าที่ที่จะต้องนำการตัดสินใจของสภาไปปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าการตัดสินใจหรือข้อสรุปดังกล่าวไม่เหมาะสม สามารถระงับการตัดสินใจของสภาดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้แล้วนำไปปรึกษากับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอคำแนะนำในการทำงาน เช่นเดียวกันหากผู้บริหารเทศบาลรับทราบว่าสภาเทศบาลมีการกระทำผิดกฎหมายหรือข้อบังคับต่าง ๆ ผู้บริหารเทศบาลสามารถระงับการทำงานของสภาเทศบาลไว้ชั่วคราวได้แล้วไปขอคำแนะนำกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานต่อไป 5) หากผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่าการกระทำผิดกฎหมายของสภาเทศบาลหรือองค์กรความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถระงับการทำงาน ยุบสภา หรือไล่ออกให้พ้นจากตำแหน่ง และมีอำนาจในการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ด้วย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายสภาเทศบาลดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นการรับรองอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อควบคุมการทำงานของเทศบาล อย่างไรก็ตาม ต่อมาในภายหลัง รัฐบาลต้องพยายามควบคุมอำนาจเพื่อสร้างเสถียรภาพในการปฏิรูปประเทศ จึงมีความพยายามควบคุมการใช้อำนาจและดึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น โดยได้ปรับแก้กฎหมายสภาเทศบาลฉบับดังกล่าวนี้ ไปในลักษณะที่เป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลมากขึ้น (Kamiko, 2010) ซึ่งกำหนดให้สภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องรายได้ของเทศบาล กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเป็นสภาเทศบาลไว้ว่าต้องเป็นเพศชายเท่านั้น ต้องมีอายุมากกว่า 25 ปี มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร และต้องเป็นผู้ที่จ่ายภาษีครอบครองที่ดินให้กับเทศบาลด้วย ส่วนผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนั้น กำหนดไว้ว่าต้องเป็นเพศชาย อายุมากกว่า 20 ปี มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรและเป็นผู้เสียภาษีให้กับเทศบาล รวมถึงกำหนดให้ผู้บริหารเทศบาลนครทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาลนคร และผู้บริหารเทศบาลเมืองหรือชุมชนทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาลเมืองหรือเทศบาลชุมชนโดยตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกประชุมสภาและยื่นข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แก่ตัวแทนสภาเทศบาล เดิมสภาเทศบาลแต่ละแห่งมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล และการเลือกตั้งครั้งใหม่ในแต่ละครั้งซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ แต่หลังจากการปรับแก้กฎหมายก็กำหนดให้เปลี่ยนอำนาจในการตัดสินใจเหล่านี้ตกมาเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดแทน