



JWP

Vol.1 No.2 มกราคม - มีนาคม 2550

Japan Watch Project

■ ■ ■ The 1st Thai-Japanese Students' Scientific Meeting

■ ■ ■ กระทรวงใหม่กับวิถีทางไปสู่ยุคหลัง 'หลังสงคราม' ของญี่ปุ่น

■ ■ ■ ต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร : กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่น

■ ■ ■ การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นปัจจุบัน



สารบัญ

แวดวงวิจัย

- “The 1st Thai-Japanese Students’ Scientific meeting”
TJSE 2006 ศิริพร วัชชวัลคุ 1

Current Issues

- กระทรวงใหม่กับวิถีทางไปสู่ยุค “หลัง ‘หลังสงคราม’”
ของญี่ปุ่น ศิริพร วัชชวัลคุ 3

รายงานการวิจัย

- ดันทุนการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร Food safety :
กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่น

9

ผาณิต ชัยรุ่งโรจน์ปัญญา

- การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น
ปัจจุบัน

สมุทพร พุ่งสาดีเกษตร

19

Japan Anatomy

- ชาวญี่ปุ่นรุ่นใหม่กับอัตลักษณ์ของประเทศญี่ปุ่น มณีนุช สัมมาชีวกิจ 43

Contributors



“The 1st Thai-Japanese Students’ Scientific Meeting” TJSE 2006

ศิริพร วัชชวัลคุ*

เมื่อสัปดาห์ที่แล้ว (1-3 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006) ผู้เขียนได้ไปร่วมงาน “The 1st Thai-Japanese Students’ Scientific Meeting” ที่มหาวิทยาลัย Osaka การประชุมนี้จัดโดยนักศึกษาไทยและนักศึกษาญี่ปุ่นร่วมมือกัน โดยที่ฝ่ายไทยมีสมาคมนักเรียนไทยในประเทศญี่ปุ่น (The Thai Students’ Association in Japan-TSAJ) เป็นผู้ดำเนินการหลัก ในขณะที่ฝ่ายญี่ปุ่นมี Sigma International Student Association of Osaka University เป็นแกนนำ และได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเงินและคำแนะนำจากหลายฝ่ายทั้งไทยและญี่ปุ่น วัตถุประสงค์หลักของงานก็คือเพื่อเปิดโอกาสให้นักศึกษา/นักวิจัยรุ่นใหม่ของทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสรู้จักกันและแลกเปลี่ยนความรู้/ความคิดเห็นทางวิชาการระหว่างกัน ซึ่ง

อาจจะรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของการเรียนการศึกษาวิจัย และความรู้ความเข้าใจทางวัฒนธรรมด้วย นอกจากนั้น การจัดประชุมเป็นครั้งแรกในปีนี่ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญอีก 2 ประการ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วก็คือ ประการแรก เป็นส่วนหนึ่งของการเฉลิมฉลองการครองราชย์ครบ 60 ปีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในปีนั้ และประการที่สอง เป็นส่วนหนึ่งของการเฉลิมฉลองวาระครบรอบ 120 ปีของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่นที่กำลังจะมาถึงในปี ค.ศ. 2007 ซึ่งถือเป็นการเฉลิมฉลองล่วงหน้า

* นักวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น



รูปแบบของการประชุมประกอบด้วย การเสนอผลงานทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม โดยที่ การเสนอผลงานทางวิชาการมี 2 รูปแบบ คือการเสนอ งานโดยการอภิปราย (Oral Presentation) และการ เสนองานในรูปของภาพหรือแผ่นภูมิ (Poster Presentation) และได้มีการแบ่งสาขาวิชาที่จะเสนอผลงานออกเป็น 4 สาขา กล่าวคือ Natural Science, Life and Health Science, Social Science และ Art and Humanities แต่เท่าที่ผู้ เขียนสำรวจดูพบว่าผลงานส่วนมากเป็นงานในสาย Natu- ral Science โดยเฉพาะวิศวกรรมศาสตร์ และ Life and Health Science กล่าวคือ มีจำนวนถึง 43 ชิ้นจากผลงาน ที่นำเสนอทั้งหมด 49 ชิ้น ในขณะที่มีงานในสาย Social Science เพียง 6 ชิ้นเท่านั้น และไม่มีงานในสาย Art and Humanities เลย (ในที่นี้รวมผลงานทั้งในรูปแบบ oral pre- sentation และ poster presentation) ซึ่งการที่ไม่มี การเสนองานในสาย Art and Humanities นี้ อาจจะเป็นไปได้ ว่าเนื่องจากผู้จัดโดยเฉพาะนักศึกษาไทยและอาจารย์ ฝายญี่ปุ่นที่สนับสนุนเกือบทั้งหมดเป็นคนในสาย วิทยาศาสตร์เสียส่วนใหญ่ การติดต่อสื่อสารหรือทำงาน ร่วมกับอาจารย์และนักศึกษาในสายอื่นจึงมีอยู่น้อย ใน ส่วนของการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมนั้นก็มิกิจกรรมที่น่า สนใจ คือ นิทรรศการอาหารไทยและการไปท่องเที่ยวใน เมือง Osaka เป็นต้น

จากการไปร่วมประชุมครั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกต 2- 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้เขียนประทับใจใน การริเริ่มของนักศึกษาไทยในเรื่องนี้เป็นอันมาก เพราะ การประชุมทางวิชาการถือเป็นหัวใจสำคัญของการ สนับสนุนการศึกษา/วิจัยให้ก้าวหน้าทัดเทียมสากล การ ที่นักศึกษาไทยมีความริเริ่มในเรื่องนี้โดยเห็นความ สำคัญของการเสนอผลงานทางวิชาการนับว่าเป็นเรื่อง ที่ ดีมาก แม้ว่าการประชุมครั้งนี้จะยังไม่มีสถานะทางวิชา การในสังคมทางวิชาการของญี่ปุ่นในขณะนี้ก็ตาม แต่

ในวันข้างหน้า ถ้าการประชุมลักษณะนี้มีความ สม่่าเสมอมากขึ้น และความสำคัญในเรื่องของการ เสนอผลงานได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นกว่าการ แลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมแล้ว การประชุมแบบนี้ก็อาจ จะได้รับการยอมรับให้มีสถานะทางวิชาการในสังคม ทางวิชาการของญี่ปุ่นได้ ประการที่สอง ผู้เขียนสังเกต ว่าการเสนอผลงานในการประชุมครั้งนี้ได้รับความร่วม มือจากนักศึกษาจากหลายมหาวิทยาลัยในญี่ปุ่น ไม่ใช่ เฉพาะใน Osaka เท่านั้น แต่มีนักศึกษามาเสนอผลงาน ทั้งจาก Kyoto, Tokyo, Hokkaido, Nagoya และอื่นๆ อีก หลายแห่ง ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ดีและบรรลุเป้าหมายของ การประชุมประการหนึ่ง คือเปิดโอกาสให้นักศึกษา/นัก วิจัยเหล่านี้ได้รู้จักกัน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็พบว่า ใน จำนวนผู้มาเสนอผลงานนี้ ส่วนมากเป็นนักศึกษาไทย คือ มีถึง 36 คน ในขณะที่มีนักศึกษาญี่ปุ่นเพียง 6 คน และ นักศึกษาจากเวียดนามอีก 4 คนเท่านั้น ประการที่สาม ผู้เขียนพบว่าอาจารย์ชาวญี่ปุ่นของมหาวิทยาลัย Osaka ให้ความสนใจและสนับสนุนกิจกรรมนี้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอาจารย์จากคณะวิศวกรรมศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรเอกชนของญี่ปุ่นที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน อีกด้วย เช่น MIRAI Club ซึ่งให้การสนับสนุนกิจกรรม ของนักศึกษาไม่เฉพาะแต่ของไทยเท่านั้น แต่ยังให้การ สนับสนุนกิจกรรมนักศึกษาของเวียดนามและ อินโดนีเซียเป็นอย่างดีด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมี ความเห็นว่าโดยภาพรวมแล้วกิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่ ควรได้รับการสนับสนุน เพราะเป็นกิจกรรมที่เป็น ประโยชน์ต่อทั้งนักศึกษาไทยและญี่ปุ่น ซึ่งผู้เขียนก็หวัง ว่ากิจกรรมนี้จะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการอย่าง สม่่าเสมอทุกปีตามที่นักศึกษาไทยบางคนตั้งความหวังไว้ และถ้าเป็นไปได้ ผู้เขียนก็อยากเห็นกิจกรรมลักษณะนี้ ได้รับการริเริ่มโดยนักศึกษาไทยในประเทศไทยบ้างเช่น เดียวกัน





กระทรวงใหม่กับวิถีทางไปสู่ยุค

“หลัง ‘หลังสงคราม’” ของญี่ปุ่น

ศิริพร วัชชวัลคุ*

“หลัง ‘หลังสงคราม’” ของญี่ปุ่น
กระทรวงใหม่กับวิถีทางไปสู่ยุค

กระทรวงใหม่

ทบวงการป้องกันประเทศ (Self Defense Agency) ซึ่งถูกก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 ได้ถูกยก ระดับให้เป็นกระทรวงเมื่อวันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2007 โดยใช้ชื่อว่า กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) เช่นเดียวกับหน่วยงานใน ลักษณะเดียวกันของประเทศอื่น ซึ่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีความ หมายและความสำคัญทั้งในเรื่อง โครงสร้างการบริหารงานของรัฐ นโยบายด้านความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ รวมทั้งสถานะของประเทศในชุมชน ระหว่างประเทศด้วย

จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ทบวง การป้องกันประเทศถูกกำหนดให้ เป็นหน่วยงานราชการที่ขึ้นอยู่กับ สำนักนายกรัฐมนตรีตามกฎหมาย ซึ่งทำให้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน นี้มีค่อนข้างจำกัด อย่างไรก็ตาม

สถานการณ์ด้านความมั่นคงในช่วง ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะภัยจากการ ทดลองอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลี เหนือ ทำให้ประเด็นเรื่องภัยคุกคาม และการป้องกันประเทศเป็นเรื่องที่ ได้รับความสำคัญมากขึ้น สิ่งที่น่า สนใจอีกประการหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ได้รับ การวิพากษ์วิจารณ์ค่อนข้างน้อย จากประเทศเพื่อนบ้านของญี่ปุ่น เมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงใน นโยบายความมั่นคงช่วงก่อนหน้า นี้ของญี่ปุ่น เช่น การออกพระราช- บัญญัติกองกำลังรักษาสันติภาพ ร่วมกับสหประชาชาติ (UN PKO Law, 1992) เป็นต้น รวมทั้งการวิพากษ์ วิจารณ์ในลักษณะที่ไม่รุนแรงนี้ยัง มาจากประเทศที่เคยได้รับความเจ็บ ปวดจากญี่ปุ่นอย่างมากในสมัย สงคราม เช่น จีนและเกาหลีด้วย

* นักวิจัยประจำโครงการสันติไม่ตรีไทย-ญี่ปุ่น



ความหมาย/ความสำคัญของความเป็น ประทวน

ความพยายามในการยกสถานะทบวงการป้องกันประเทศขึ้นเป็นประทวนนั้นมีมานานหลายปีแล้วแต่ไม่เคยประสบความสำเร็จเลย จนกระทั่งนักการเมืองของ LDP ที่สนับสนุนเรื่องดังกล่าวและเจ้าหน้าที่ของกองกำลังป้องกันตนเองได้กล่าวว่า ถ้าความพยายามในครั้งนี้อาจจะสำเร็จในสมัยปัจจุบัน บางทีอาจจะต้องรอถึงอีกกว่าครึ่งศตวรรษเพื่อที่จะทำให้ความพยายามนี้บรรลุผล ดังนั้น การได้รับการยกสถานะในครั้งนี้อาจมีความสำคัญ โดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกองกำลังป้องกันตนเอง การยกสถานะให้เป็นการประทวนทำให้หน่วยงานนี้มีสิทธิและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นซึ่งประกอบด้วยประเด็นสำคัญมี 2-3 ประการ กล่าวคือ ประทวนใหม่นี้สามารถที่จะเสนอของบประมาณด้วยตนเองได้ แทนที่จะต้องขอของงบประมาณในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยราชการอื่นดังเช่นที่ผ่านมา ทำให้มีความคล่องตัวมากขึ้นในเรื่องงบประมาณและการใช้จ่าย ประการที่สอง ประทวนใหม่นี้ เนื่องจากมีสถานะเทียบเท่าประทวนอื่นจึงสามารถที่จะขอเรียกให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษได้ถ้าเกิดเหตุฉุกเฉินเกี่ยวกับความมั่นคง ประการที่สาม ในฐานะประทวนสามารถที่จะเริ่มนโยบายใหม่ๆ ได้ แม้ว่าในขณะนี้ประเด็นนี้ยังไม่ได้รับการกล่าวถึงมากนักก็ตาม และประการสุดท้าย ในฐานะประทวนมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องเป็นตัวแทนของประเทศในการเจรจาในเวทีระหว่างประเทศด้านความมั่นคงโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเคยเป็นของประทวนต่างประเทศมาโดยตลอดและในบางครั้งเกิดการตั้งคำถามต่อการเจรจาดังกล่าวเมื่อมีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับเรื่องทางด้านเทคนิคซึ่งมีใช้ความชำนาญของประทวนการต่างประเทศ

การเปลี่ยนแปลง

เนื่องจากเรื่องความมั่นคงเป็นประเด็นอ่อนไหวในสังคมญี่ปุ่น และในชุมชนระหว่างประเทศ รัฐบาล

ญี่ปุ่นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใหม่จึงแสดงท่าทีค่อนข้างชัดเจนว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในเรื่องนโยบายพื้นฐานด้านความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ การเป็นประเทศที่รักษาสันติและไม่ครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ (pacifist and non-nuclear state) แม้ว่าภัยคุกคามจากอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคจะเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจน และทำให้ญี่ปุ่นกังวลใจเป็นอย่างมาก แต่การพัฒนาระบบป้องกันอาวุธนิวเคลียร์ร่วมกับสหรัฐฯ (Theater Missile Defense-TMD) และการสถาปนาประทวนใหม่จะไม่ถูกนำมาเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ เพื่อเป็นการยืนยันในนโยบายนี้ รัฐบาลได้เน้นย้ำว่าหลักการและหน้าที่ของหน่วยกำลังเพื่อการป้องกันประเทศทั้งสามหน่วย คือ ทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ จะไม่มีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการป้องกันประเทศเพียงอย่างเดียวเช่นเดิม ในด้านการบังคับบัญชา นายกรัฐมนตรีจะยังอยู่ในฐานะของผู้บัญชาการทหารสูงสุดเช่นที่เคยเป็นมา เพื่อยืนยันการควบคุมกองทหารโดยพลเรือน (the civilian control over forces) ซึ่งเป็นมาตั้งแต่หลังสงครามและนับตั้งแต่มีการก่อตั้งกองกำลังป้องกันตนเองในทศวรรษที่ 1950 ดังนั้น ภายใต้หลักการที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่คาดหมายว่ากิจกรรมประจำวันโดยทั่วไปของประทวนใหม่นี้ และหน่วยกำลังที่ขึ้นต่อประทวนน่าจะไม่มีเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ หรือแตกต่างไปจากที่เคยปฏิบัติกันมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะยืนยันความไม่เปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายความมั่นคงและการจัดการด้านกองกำลังของประเทศ แต่การยกสถานะของหน่วยงานด้านนี้ให้สูงขึ้นเทียบเท่าประทวนปกตินั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ประการแรก การมีสถานะเป็นประทวนของประทวนกลาโหม ทำให้ประทวนนี้มีสถานะเทียบเท่าประทวนอื่นในคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึง ประเด็นเรื่องความมั่นคงได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นกว่าเดิม และมีความสำคัญเทียบเท่ากับประเด็นด้านเศรษฐกิจและความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงที่



แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะ ยืนยันความไม่เปลี่ยนแปลงในค่านโยบายความมั่นคงและการจัดการด้านกองกำลังของประเทศ แต่การยกสถานะของหน่วยงานด้านซีไอให้สูงขึ้นเทียบเท่ากระทรวงปกตินั้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

คาดว่าน่าจะเกิดขึ้นตามมาพร้อมกับสถานะของกระทรวงคือการเปลี่ยนแปลงงบประมาณด้านความมั่นคงของประเทศ เพราะกระทรวงกลาโหมนับตั้งแต่นี้ไปสามารถที่จะเสนองบประมาณได้เองโดยไม่ต้องผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีเหมือนแต่ก่อน และเมื่อมีสถานะเป็นกระทรวงที่มีกิจกรรมของตนเองทั้งมีแนวโน้มที่จะขยายกิจกรรมออกไปด้วยนั้นงบประมาณรายจ่ายย่อมต้องเปลี่ยนแปลง ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องนี้ที่ควรติดตามต่อไปในอนาคตก็คือปริมาณของงบประมาณที่เพิ่มขึ้นและสัดส่วนของการกระจายงบประมาณไปสู่กองกำลังต่างๆ และกิจกรรมอื่นๆ ของกระทรวง ประการที่สอง เมื่อถูกยกสถานะให้เป็นกระทรวง หน่วยงานใหม่นี้ถูกคาดหวังให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการตอบสนองต่อเรื่องความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงภายในหรือภายนอกประเทศก็ตาม ในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมากองกำลังป้องกันตนเองได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดถึงความล่าช้าในการตอบสนองต่อเหตุการณ์ฉุกเฉินต่างๆ ในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกรณีแผ่นดินไหวที่โกเบหรือการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ในหลายพื้นที่ของประเทศโดยเฉพาะภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ที่มีความหวั่นเกรงกันว่าญี่ปุ่นอาจเป็นเป้าหมาย

ของการถูกโจมตีโดยผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศได้นั้น ทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อความพร้อมของกองกำลังป้องกันตนเองตลอดมา แม้ว่ารัฐบาล Koizumi ในปี ค.ศ. 2004 จะออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมื่อประเทศเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม ความมั่นใจในกองกำลังป้องกันตนเองก็ยังไม่ได้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากลักษณะขององค์กรที่ไม่มีความเป็นอิสระมากพอ ดังนั้นการถูกยกสถานะขึ้นเป็นกระทรวงของทบวง การป้องกันประเทศ จึงทำให้เกิดความคาดหวังว่าการทำงานของหน่วยงานนี้จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประการที่สาม แม้ว่าหลักการและหน้าที่ของกองกำลังป้องกันตนเองทั้งสามด้านจะไม่เปลี่ยนแปลง แต่แนวโน้มของการขยายบทบาทหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเพื่อมนุษยธรรมและการรักษาสันติภาพร่วมกับองค์ระหว่างประเทศอย่าง สหประชาชาติ ถูกคาดหวังว่าจะเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลว่ากิจกรรมดังกล่าวถูกให้ความสำคัญมากขึ้นโดยรัฐบาลญี่ปุ่นตามการคาดหวังที่มีต่อประเทศญี่ปุ่นจากชุมชนระหว่างประเทศและความต้องการของญี่ปุ่นเองที่ต้องการมีสถานะที่มีเกียรติและได้รับการยอมรับในชุมชนระหว่าง



ประเทศ และประการสุดท้าย ในฐานะกระทรวงทำให้มีความจำเป็นและมีโอกาสเพิ่มขึ้นในการคัดเลือกบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่มากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของหน่วยงานและกิจกรรม ซึ่งในระยะยาวสถานการณ์นี้อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคมญี่ปุ่น นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้คนที่มีต่ออาชีพทหารของประเทศในอนาคต

นัยของการเปลี่ยนแปลง

นับตั้งแต่หลังสงครามเป็นต้นมา ญี่ปุ่นจำกัดบทบาทของตนด้านความมั่นคงให้เป็นเพียงผู้ตอบสนองต่อสถานการณ์ ไม่แสดงบทบาทนำ ทั้งยังฝากเรื่องการค้าประกันความมั่นคงของตนเองไว้ในมือของพันธมิตรอย่างสหรัฐฯ อีกด้วย สถานะของกองกำลังป้องกันตนเองและทบวงการป้องกันประเทศเป็นสัญลักษณ์สำคัญที่สื่อให้เห็นถึงนโยบายและบทบาทดังกล่าว ดังนั้นการเปลี่ยนสถานะของทบวงขึ้นเป็นกระทรวง จึงไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวิถีปฏิบัติในเรื่องการบริหารจัดการของรัฐในด้านความมั่นคงเท่านั้น แต่มันยังบ่งบอกถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงนโยบายและบทบาทของประเทศในด้านความมั่นคง ทั้งยังมีนัยสำคัญทางการเมืองทั้งในระดับชาติและนานาชาติด้วย

ในระดับชาติ การยกสถานะของทบวงการป้องกันประเทศขึ้นเป็นกระทรวงกลาโหม เป็นกระบวนการที่ทำให้สถานะของกองกำลังป้องกันตนเองและสมรรถนะด้านกองกำลังของประเทศอยู่ในสถานะปกติ กล่าวคือ ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมญี่ปุ่นมาตลอดเวลาหลายทศวรรษนับตั้งแต่มีการก่อตั้งกองกำลังป้องกันตนเองในปี ค.ศ. 1954 ก็คือ การมีกองกำลังของประเทศ ไม่ว่าจะมันจะอยู่ในชื่อใดก็ตาม และกองกำลังนั้นมีประสิทธิภาพสูง แต่ข้อเท็จจริงนี้กลับถูกบดบังไว้ด้วยสถานะที่ต่ำกว่าปกติของหน่วยงานที่ดูแลกองกำลังดังกล่าวอยู่ นั่นคือทบวงการป้องกันประเทศที่มีได้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง แต่เป็นหน่วยราชการในสังกัดของหน่วยอื่น ดังนั้นการยกสถานะของทบวงการ

ป้องกันประเทศขึ้นเป็นกระทรวงกลาโหม จึงเป็นการทำให้โครงสร้างการบริหารประเทศด้านความมั่นคงสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเรื่องการดำรงอยู่และสมรรถนะด้านกองกำลังของประเทศ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้อาจจะยังมีความสำคัญน้อยเมื่อเทียบกับกระบวนการที่คาดว่าจะเกิดตามมา นั่นคือ การทำให้การดำรงอยู่ของกองกำลังป้องกันตนเองไม่เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมายสำคัญของประเทศ นั่นคือ รัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐบาล LDP จะยังคงยืนยันการเป็นประเทศที่รักษสันติและปลอดอาวุธนิวเคลียร์ แต่ความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 ก็เป็นนโยบายหลักที่รัฐบาล LDP ในยุคของนาย Abe ผลักดันเช่นเดียวกัน ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าการยกสถานะของทบวงการป้องกันตนเองขึ้นเป็นกระทรวงกลาโหมนี้เป็นก้าวแรกของกระบวนการดังกล่าว รวมทั้งยังเป็นก้าวแรกที่ทำให้ผู้คนในสังคมคุ้นชินกับการยอมรับข้อเท็จจริงเรื่องการดำรงอยู่และสมรรถนะของกองกำลังของประเทศด้วย เนื่องจากข้อเท็จจริงนั้นถูกปฏิเสธมาโดยตลอดด้วยสาเหตุของการแพ้สงครามและความกลัวว่าประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยถ้าประเทศกลับมามีกองกำลังอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้น เมื่อมองในเชิงลึกและระยะยาวแล้วจะเห็นได้ว่า การยกสถานะขึ้นเป็นกระทรวงกลาโหมนี้ไม่เพียงแต่เป็นการยอมรับความจริงของการมีกองกำลังของประเทศเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาอย่างแท้จริงในการกลับไปมีสถานะเป็น “ประเทศปกติ” ของประเทศนี้ที่ถูกเก็บซ่อนมายาวนานนับตั้งแต่พ้นจากการถูกยึดครองโดยสัมพันธมิตรหลังสงคราม และแน่นอนว่ากระบวนการนี้นับเป็นก้าวที่สำคัญของประเทศที่จะผ่านพ้นออกไปสู่ยุค “หลังหลังสงคราม” ทั้งยังเป็นการวางรากฐานที่มั่นคงในการสร้างประเทศในแนวใหม่ และกำหนดบทบาทรวมทั้งตำแหน่งหน้าที่ที่ชัดเจนของประเทศในชุมชนระหว่างประเทศด้วย

ในระดับระหว่างประเทศ การถูกยกฐานะเป็นกระทรวงของทบวงการป้องกันประเทศมีผลกระทบและแสดงนัยหลายประการต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก พร้อมกับการ



ยกสถานะขึ้นเป็นกระทรวง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศอย่างชัดแจ้งแล้วว่า ภาระหน้าที่ของกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นจะถูกขยายออกไป โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการรักษาสันติภาพของโลกร่วมกับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ซึ่งหมายความว่า บุคลากรของญี่ปุ่นจะสามารถถูกส่งออกไปนอกประเทศได้ทั้งในรูปแบบของทหารและพลเรือนเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพและร่วมในกิจกรรมด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ซึ่งเรื่องนี้นับเป็นบทบาทใหม่ของญี่ปุ่น ที่แสดงถึงความพยายามในการเติมเต็มความคาดหวังของชุมชนระหว่างประเทศที่ต้องการให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพของโลกมากขึ้น รวมทั้งเป็นการกอบกู้ภาพพจน์ของประเทศที่เสียหายไปเพราะการปฏิเสธบทบาทดังกล่าวในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาด้วย ในขณะที่เดียวกัน การเปลี่ยนแปลงบทบาทดังกล่าวนี้ก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามของญี่ปุ่นในการก้าวขึ้นมาเป็นตัวแสดงที่สำคัญของภูมิภาคและของโลก ซึ่งการเพิ่มขึ้นของบทบาทของญี่ปุ่นนี้อาจหมายถึงการเปลี่ยนแปลงของสมดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคในอนาคตรอบโลก รวมทั้งความเข้มข้นขึ้นของการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสถานะของการเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติด้วย สำหรับแนวโน้มการพัฒนาไปเป็นประเทศที่มีอำนาจทางทหารที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาหลังจากการยกระดับกระทรวงกลาโหมที่หลายฝ่ายกังวลนั้นน่าจะยังไม่ใช่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเร็ววัน ประเด็นที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ トラบดที่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ ยังคงแน่นแฟ้นอยู่ และสหรัฐฯ สามารถสร้าง ความมั่นใจให้แก่ญี่ปุ่นได้ในเรื่องการค้ำประกันความมั่นคงของญี่ปุ่นแล้ว เป็นที่เชื่อได้ว่าญี่ปุ่นจะไม่พัฒนากองกำลังของตนเองไปเป็นมหาอำนาจทางทหารหรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ ทั้งนี้เพราะประชาชนอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของประเทศยังไม่เห็นด้วยกับการที่ประเทศจะก้าวไปสู่วิถีดังกล่าว ยิ่งกว่านั้นญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญแก่การตอบสนองหรือท่าทีของจีนในเรื่องนี้ด้วย ซึ่งในขณะนี้ จีนไม่ได้แสดงท่าทีแข็งกร้าวหรือ

วิพากษ์วิจารณ์ญี่ปุ่นมากมายต่อการมีกระทรวงใหม่ ของญี่ปุ่น เพราะจีนเองก็มีกองกำลังที่เข้มแข็งและมีงบประมาณทางทหารจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม หากญี่ปุ่นมีแนวโน้มจะพัฒนาไปเป็นประเทศที่มีอำนาจทางทหารมากขึ้นแล้ว จีนก็น่าที่จะมีการตอบสนองในด้านลบซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีต่อความสัมพันธ์สองฝ่ายและไม่น่าจะเป็นสถานการณ์ที่ญี่ปุ่นต้องการด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

David Pilling, “Japan to upgrade defense body to ministry”, Financial Times, 08/01/2007, www.ft.com/cms/s/8ce8062c-9ef0-11db-9e2e-0000779e2340.html

“Defense Ministry inaugurated”, Yomiuri Shimbun, 10/01/2007, www.yomiuri.co.jp/dy/national/20070110TDY_01001.htm

Editorial, “The New Defense Ministry”, Asahi Shimbun, 04/01/2007, <http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY20071050070.html>

Elaine Lies, “Japan’s defense agency now a ministry”, Reuters, 09/01/2007, <http://wauchope.yourguide.com.au/printerFriendlyPage.asp?class=international%20news&subclass.html>

“Japan’s defense agency upgraded to ministry”, Reuters, 09/01/2007, <http://asia.news.yahoo.com/070209/3/2vh3h.html>

“Japan’s new military ministry is not a threat”, Financial Times, 09/01/2007, www.ft.com/cms/s/583eb5f4-9f9c-11db-9e2e-0000779e2340.html

“Japan opens first ministry of defense since WWII”, Gulf Times, 10/01/2007, http://www.gulf-times.com/site/topics/article.asp?cu_no=2&item_no=126622&version=1&template_id=45&parent_id=25

“Kyuma lays out his cards/ New Defense Ministry chief stresses policy making powers”, Yomiuri Shimbun, 11/01/2007, www.yomiuri.co.jp/dy/national/20070110TDY03005.htm

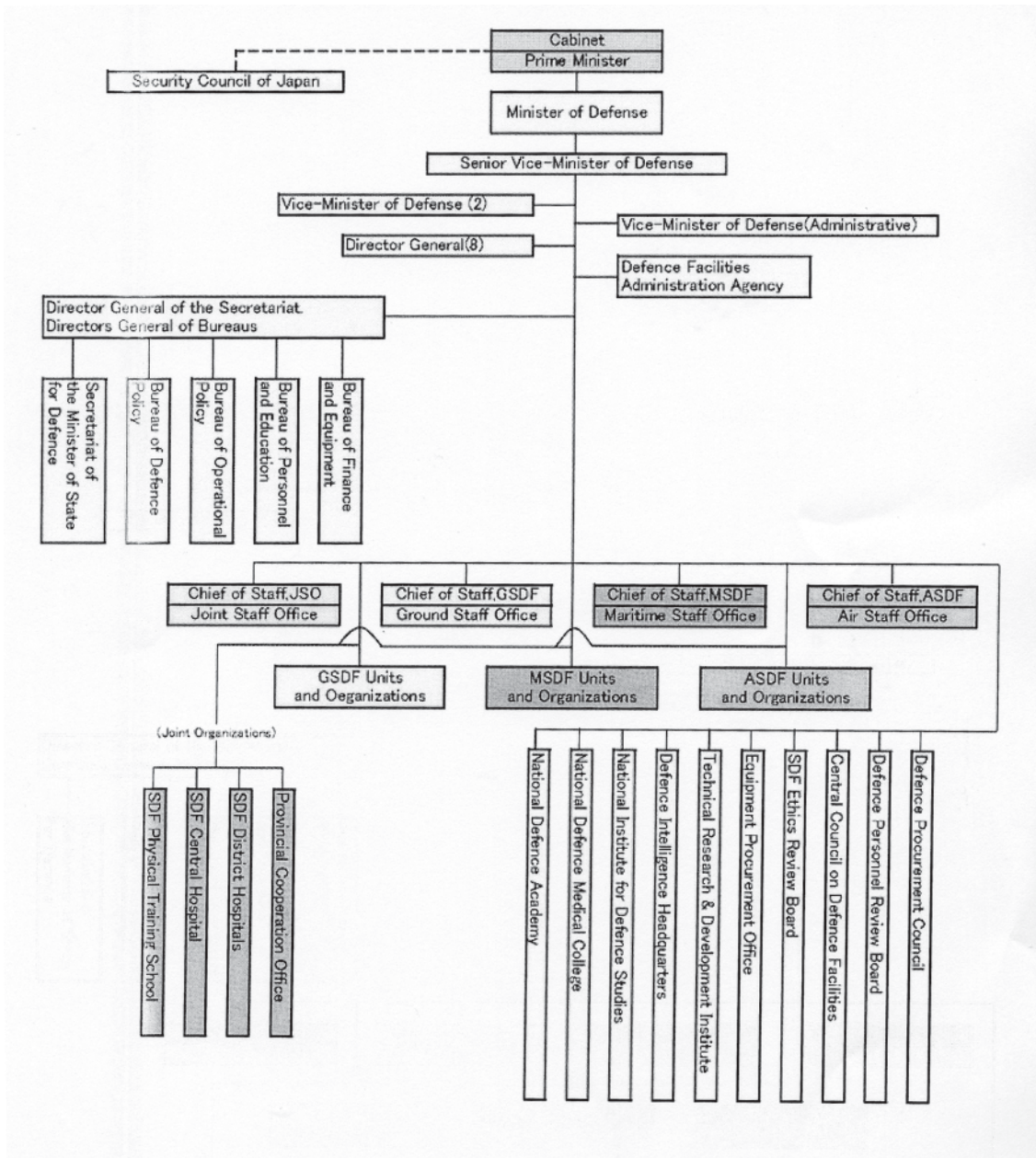
“Pride, joy at ceremony to mark Defense Ministry inauguration”, Yomiuri Shimbun, 10/02/2007, www.yomiuri.co.jp/dy/national/20070110TDY03002.htm

Ryoji Yoshida, “Defense Agency given ministry status”, Japan Times, 10/01/2007, search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20070110a1.html

Tatsuya Fukumoto, “National defense at a turning point”, Yomiuri Shimbun, www.yomiuri.co.jp/dy/national/20070110TDY_03004.htm



Outline of Organization of Ministry of Defense and SDF



ต้นทุน

การปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร

Food Safety: กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่น

ผาณิต ชัยรุ่งโรจน์ปัญญา*

การแพร่ระบาดของโรคภัยที่เกิดจากการบริโภคอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะ ทำให้ในเวลากว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ผู้บริโภคทั่วโลกเริ่มมีความวิตกกังวลในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) มากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่งผลให้ประเทศต่างๆ มีการวางมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศของตน และมาตรการดังกล่าวก็อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าทางอ้อมเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศได้เช่นกัน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีความตื่นตัวในเรื่องคุณภาพของสินค้าอุปโภค-บริโภคสูง ดังนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงวางกฎระเบียบที่เคร่งครัดต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าอาหารนำเข้าที่ผู้คนใน

ประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มีความตื่นตัวในเรื่องคุณภาพของสินค้าอุปโภค-บริโภคสูง ดังนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงวางกฎระเบียบที่เคร่งครัดต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่าอาหารนำเข้าที่ผู้คนใน

ประเทศของตนบริโภคนั้น ล้วนแต่ถูกคัดสรรให้เหลือแต่ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพแล้ว ทั้งสิ้น ทำให้ในปัจจุบันมีสินค้ากลุ่มผลไม้สดที่ประเทศไทยได้รับอนุญาตให้นำเข้าประเทศญี่ปุ่นเพียง 7 ชนิด ได้แก่ ทุเรียน กัลยาดิบ มะพร้าวอ่อน มะม่วง สับปะรด องุ่น และมังคุด

* สรุปความจาก ผาณิต ชัยรุ่งโรจน์ปัญญา. “ต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety): กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่น”. วิทยานิพนธ์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549. สรุปความโดย มณีนุช สัมมาชีวกิจ

ซึ่งเกษตรกรและผู้ส่งออกต้องยกระดับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ตนให้ผ่านเกณฑ์ที่ทางญี่ปุ่นกำหนด ตั้งแต่การคัดเลือกวัตถุดิบ การผลิต การออกแบบ และการบรรจุหีบห่อ และแน่นอนว่ากระบวนการที่เข้มงวดและละเอียดซับซ้อนดังกล่าว ย่อมหมายถึงการเพิ่มต้นทุนของผู้ผลิตเช่นกัน ส่งผลให้ผลิตภัณฑ์นั้นๆ มีราคาสูงขึ้น จากสถานการณ์ข้างต้น จึงควรมีการศึกษาถึงต้นทุนที่เกิดจากกระบวนการผลิตในขั้นตอนต่างๆ ว่าโครงสร้างต้นทุนที่เพิ่มขึ้นปรากฏอยู่ที่ขั้นตอนใด ซึ่งการศึกษาดังกล่าวจะนำไปสู่การแสวงหาหนทางในการจัดการฟาร์มที่เหมาะสมเพื่อให้ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศหลักในการส่งออกอาหารที่มีคุณภาพในอนาคต

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาสองประการ คือ ประการแรกเพื่อศึกษาสภาพทั่วไปเกี่ยวกับด้านการผลิตและการตลาดของมะม่วงส่งออก รวมถึงมาตรการความปลอดภัยของอาหารของประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับมะม่วง และอีกประการหนึ่ง คือเพื่อศึกษาด้านต้นทุนที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของการผลิตมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นทั้งในระดับเกษตรกรและผู้ส่งออก โดยได้ศึกษาครอบคลุมถึงความปลอดภัยด้านอาหารจากการตกค้างของสารเคมีทางการเกษตร การปราศจากแมลงและโรคพืชในอาหาร รวมถึงความสะอาดและสุขอนามัยของอาหารตั้งแต่ระดับการผลิตถึงการส่งออก

ในส่วนวิธีการศึกษาเพื่อใช้ในการอธิบายสภาพทั่วไปเกี่ยวกับการผลิต การตลาดมะม่วง และกฎระเบียบด้านความปลอดภัยของอาหารในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนเพื่อประมาณต้นทุนที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทย ผู้วิจัยได้อาศัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับเกษตรกรที่ปลูกมะม่วงในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทราจำนวน 30 ราย และบริษัทผู้ส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นจำนวน 5 ราย นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ทำการวิจัยเอกสารจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดมะม่วงส่งออก รวมถึงข้อมูลมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่เกี่ยวข้องกับมะม่วงของประเทศไทยและประเทศไทยอีกด้วย

ผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Descriptive Method) ซึ่งเป็นวิธีในการนำข้อมูลที่รวบรวมมาใช้วิเคราะห์ต้นทุนการผลิตของเกษตรกรและผู้ส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นที่ต้องเผชิญกับกฎระเบียบในการผลิตและการนำเข้าประเทศญี่ปุ่นอย่างเข้มงวด เปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิตของเกษตรกรและผู้ส่งออกที่ไม่ได้ผลิตมะม่วงเพื่อตอบสนองกับตลาดญี่ปุ่น ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการจัดการคุณภาพมากนัก โดยได้ใช้วิธีทางสถิติในการทดสอบความแตกต่างเฉลี่ยต้นทุนของเกษตรกรและผู้ส่งออกทั้งสองกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่ผู้วิจัยมองว่าจะได้รับจากการศึกษาถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นของเกษตรกรและผู้ส่งออกมะม่วงจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของญี่ปุ่น คือจะทำให้ทราบถึงโครงสร้างต้นทุนที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากมาตรการดังกล่าว และนำไปสู่การปรับปรุงระบบการจัดการด้านต่างๆ เพื่อลดขนาดของต้นทุนที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการตลาดมะม่วงได้รับทราบถึงข้อมูลการผลิต การตลาด รวมถึงมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางการแก้ไข ซึ่งจะสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจเพื่อแสวงหาแนวทางปรับตัวรองรับกับกระแสความวิตกกังวลในปัญหาความปลอดภัยด้านอาหารได้ในอนาคต

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนที่เกิดจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเกี่ยวกับมะม่วงในประเทศไทย เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวิจัยเรื่อง “ต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety): กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่น” อีกด้วย

จากการศึกษางานวิจัยหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนที่เกิดจาก

การปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร พบว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวอยู่หลากหลายประเด็น ทั้งการศึกษากรอบการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารและมาตรการสุขอนามัยต่างๆ รวมถึงศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการค้าระหว่างประเทศ และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อต้นทุนของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมอาหาร เพื่อแสวงหาแนวทางการปรับตัวของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมอาหารต่อมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งงานศึกษาทั้งหลายต่างให้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันว่าการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร ส่งผลให้ต้นทุนของผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับเกษตรกรจนถึงผู้ส่งออกเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากต้องมีการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีความปลอดภัย และงานวิจัยต่างๆ ได้ให้ข้อเสนอแนะถึงการปรับตัวของผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องต่อมาตรการดังกล่าวว่า ควรจะเน้นส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ประกอบการการผลิต การแปรรูป และการตลาดแบบครบวงจร เพื่อให้สามารถจัดการกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การศึกษาที่ผ่านมายังขาดการแบ่งแยกต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารเป็นประเภทต่างๆ ได้แก่ ต้นทุนการป้องกัน ต้นทุนการประเมิน และต้นทุนความเสียหาย ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพขององค์ประกอบต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารที่ชัดเจนขึ้น และสามารถพิจารณาสัดส่วนของต้นทุนความปลอดภัยอาหารว่ามีองค์ประกอบใดเป็นต้นทุนรายการใหญ่

ในด้านงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเกี่ยวกับมะม่วงในประเทศไทย พบว่าการศึกษาเกี่ยวกับมะม่วงแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ การศึกษาด้านการผลิต ด้านการตลาดในประเทศ และด้านการส่งออก ซึ่งประเด็นที่งานวิจัยต่างๆ ให้ความสนใจคือประเด็นด้านการผลิตและการตลาด เช่น การให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการผ่านการปรับปรุงประสิทธิภาพในการรวบรวมผลผลิต การขนส่ง การบรรจุหีบห่อ และการจัดมาตรฐานการผลิต โดยมองว่าการศึกษาในแนวทางดังกล่าวจะเป็นข้อมูลสำคัญในการเพิ่มโอกาสของการส่งออกมะม่วงของไทยอย่างไรก็ตาม ยังไม่มีประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีต่อการผลิตมะม่วงของไทย ขณะที่การศึกษาด้านทุนเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารก็ยังคงขาดการศึกษาที่มีรายละเอียดของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารประเภทต่างๆ ฉะนั้นจึงควรมีการศึกษาถึงต้นทุนของการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่พิจารณาถึงประเภทของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิต และการส่งออกมะม่วงตั้งแต่ระดับเกษตรกร

ถึงผู้ส่งออก โดยเป็นการศึกษาเฉพาะการผลิตและการส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีความเข้มงวดในมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารมาก

ประเทศญี่ปุ่นไม่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศ ทำให้มีอัตราส่วนการพึ่งพาอาหารนำเข้าจากต่างประเทศสูง ในขณะที่ชาวญี่ปุ่นต่างตั้งคำถามถึงความปลอดภัยของอาหารที่นำเข้า ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสุขอนามัยของผู้บริโภคในประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีการกำหนดกฎระเบียบการนำเข้าอย่างเข้มงวด โดยสินค้าประเภทอาหาร เช่น ผลผลิตทางการเกษตร, ผลิตภัณฑ์จากปศุสัตว์ และผลิตภัณฑ์ประมง จะต้องผ่านการตรวจสอบสุขอนามัยและความปลอดภัยด้านอาหาร ณ หน่วยกักกันสินค้า ก่อนที่จะผ่านพิธีศุลกากร โดยสินค้าแต่ละประเภทต้องเผชิญกับกฎระเบียบนำเข้าที่สำคัญ ดังนี้

1. กฎหมายสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการป้องกันผลเสียที่เกิดจากอาหารและการบรรจุหีบห่อ เช่น ข้อห้ามในการใช้สารปรุงแต่งที่ไม่ได้รับอนุญาต ข้อห้ามเรื่องการใส่ยาฆ่าแมลงและสารปนเปื้อน รวมไปถึงการปิดฉลากแสดงรายละเอียดของสินค้าอาหารเป็นภาษาญี่ปุ่น
2. กฎหมายกักกันพืชและสัตว์

(Quarantine Law) เป็นกฎหมายที่มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันโรคที่นำไปสู่การติดเชื้อโรคระบาดที่ยังไม่มีในประเทศผู้นำเข้า ดังนั้นจึงมีการกำหนดชนิดของพืชและสัตว์ที่ต้องห้ามในการนำเข้า และเน้นในการตรวจสอบโรคด้วยการสุ่มตรวจก่อนที่จะนำเข้าประเทศ

หากเกษตรกรและผู้ส่งออก รายใดไม่ทำตามกฎระเบียบดังกล่าวนี้ ผลลัพธ์หรือผลผลิตนั้นๆ จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าประเทศญี่ปุ่นโดยอัตโนมัติ และนอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety Committee) ขึ้นมาเพื่อประเมินความเสี่ยงของความปลอดภัยด้านอาหาร และยังได้มีการบังคับใช้กฎหมายสุขอนามัย (The Basic Food Safety Law) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความปลอดภัยด้านอาหารแก่ผู้บริโภคในประเทศ

ในกรณีของการนำเข้ามะม่วงสู่ประเทศญี่ปุ่นนั้น ผลผลิตจะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดว่าจะต้องมาจากแหล่งที่มั่นใจได้ว่าปลอดจากโรคพืชและแมลงที่อันตราย หรือได้ผ่านกรรมวิธีกำจัดแมลงที่เชื่อมั่นว่าปลอดภัยตามกฎหมายสุขอนามัยอาหารและกฎหมายกักกันพืช นั่นคือ

1. กฎหมายสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) ประเทศญี่ปุ่นได้มีข้อกำหนดในการห้ามใส่สารเคมีบางชนิดในอาหาร เช่น anti-

biotic, มีการกำหนดระดับสารปรุงแต่งเจือปนในอาหาร เป็นต้นว่า ห้ามใส่ Sodium Chlorite เกิน 0.5/ g/kg ตลอดจนกำหนดปริมาณที่อนุญาตให้มีสารเคมีตกค้างสูงสุด อาทิ อนุญาตให้มีสาร Permethrin ได้ 5 ppm เป็นต้น

2. กฎหมายกักกันพืชและสัตว์ (Quarantine Law) ประเทศญี่ปุ่นได้มีข้อกำหนดลักษณะของมะม่วงที่จะนำเข้าประเทศได้ กล่าวคือจะต้องมาจากแหล่งที่มั่นใจว่าปลอดภัยจากโรคพืชและแมลงวันผลไม้ โดยมะม่วงจะต้องผ่านการอบไอน้ำเพื่อกำจัดแมลงวันผลไม้ตามขั้นตอนที่กำหนด นอกจากนี้ยังได้กำหนดชนิดสายพันธุ์มะม่วงที่สามารถนำเข้าจากประเทศไทยได้ 4 ชนิด ได้แก่ หนังกกลางวัน น้ำดอกไม้ พิมเสนแดง และแรด รวมไปถึงวัสดุหีบห่อและวัสดุที่ใช้ทำหีบห่อได้ถูกกำหนดว่าต้องเป็นภาชนะพลาสติกหรือกระดาษกันน้ำที่ผ่านการฆ่าเชื้อแล้ว ต้องปราศจากแมลงศัตรูพืชหรือโรคพืชที่อาจทำอันตรายต่อพืชญี่ปุ่นได้ นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับให้มีการปิดฉลากระบุข้อมูลสินค้าเป็นภาษาญี่ปุ่นอย่างละเอียดด้วย ไม่ว่าจะเป็นชื่อและประเภทสินค้า, ประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดสินค้า, ผู้ผลิต ผู้ขนส่ง ผู้นำเข้า, ปริมาณ, ขนาด และคุณภาพ

ประเทศที่มีภูมิอากาศร้อนขึ้นอย่างประเทศไทยเป็นผู้ผลิตมะม่วงที่สำคัญประเทศหนึ่ง เนื่องจากมะม่วงเป็นผลไม้เขตร้อนที่สามารถเติบโตได้ทุกสภาพพื้นที่ และกว่าร้อยละ 10 ของปริมาณมะม่วงที่ผลิตได้จะถูกส่งออกไปยังผู้บริโภคในต่างประเทศ ซึ่งสัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น เพราะการจำหน่ายมะม่วงในต่างประเทศ ได้ราคาดีกว่าราคาขายในประเทศราว 4-14 เท่า แต่เมื่อประเทศผู้นำเข้ารายใหญ่อย่างประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีการตื่นตัวในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารมากขึ้น และออกมาตรการต่างๆ ที่เข้มงวดในการนำเข้าอาหารเพื่อควบคุมการระบาดของโรคพืชที่อาจมากับผักและผลไม้ที่นำเข้าจากต่างประเทศ ประกอบกับการที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งหนึ่งในข้อตกลงที่สำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหารคือ ความตกลงว่าด้วยมาตรการสุขอนามัย และสุขอนามัยพืช (Agreement on Sanitary and Phytosanitary: WTO) และความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT) ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องมีการกำหนดนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารอย่างชัดเจน ตลอดจนการปรับตัวในด้านมาตรฐานการผลิตขนานใหญ่ อาทิ กระบวนการตรวจสอบและควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร (เช่น ระบบควบคุมการนำเข้าสินค้าเกษตร อาหาร

และยา, ระบบควบคุมมาตรฐาน การผลิตในฟาร์ม, ระบบควบคุม การผลิตและแปรรูปอาหาร และ ระบบการกำหนดมาตรฐานและ รับรองมาตรฐานสินค้าเกษตรและ อาหาร) ตลอดจนการควบคุมการ ผลิตตามรูปแบบการจัดการเชิง คุณภาพได้ระบบ Good Agricultural Practices ส่งผลให้ผู้ผลิตมะม่วงเพื่อ ทำการส่งออกต่างประเทศญี่ปุ่นใน ประเทศไทยต้องเพิ่มต้นทุนในการ ผลิตมะม่วงมากขึ้นเพื่อรักษา คุณภาพของผลผลิตให้ผ่านเกณฑ์ที่ กำหนด

ในกรณีของการผลิตมะม่วง ซึ่งเป็นหนึ่งในสินค้าเกษตรเป้าหมาย เพื่อเข้าสู่ระบบฟาร์มมาตรฐานของ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีการ กำหนดให้ผลิตตามมาตรฐาน Good Agricultural Practices โดยจะเป็นการ ผลิตอาหารที่มีความปลอดภัย ไม่มี สารพิษตกค้าง ไม่มีสารต้องห้ามที่ จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้บริโภค ซึ่ง จะมีการตรวจสอบคุณภาพอย่าง เคร่งครัดตั้งแต่ในระดับฟาร์ม โดยมึ การขึ้นทะเบียนฟาร์ม และจะมีเจ้า หน้าที่เข้าไปสุ่มตรวจอย่างต่อเนื่อง เมื่อตรวจสอบแล้วขั้นตอนในการ ผลิตผ่านเกณฑ์ที่กำหนด กรมวิขา การเกษตรจะออกใบรับรองมาตรฐาน การเกษตรให้

สำหรับปัจจัยที่นำมาพิจารณา ว่าการผลิตได้คุณภาพที่จะออก ใบรับรองมาตรฐานการเกษตรให้ หรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงความ

เหมาะสมของแหล่งที่ปลูก สภาพพื้นที่ ลักษณะดิน ภูมิอากาศ แหล่ง น้ำที่เหมาะสม พันธุ์ที่เหมาะสม การเตรียมดิน การเตรียมต้นพันธุ์ วิธี การปลูกที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ การดูแลรักษา การให้น้ำ การ เตรียมต้นให้ติดผลดี การเพิ่มผลผลิต การปรับปรุงคุณภาพผลผลิต การ ตัดแต่งกิ่ง การให้ความสำคัญด้านสุขลักษณะและความสะอาดในแปลง การเก็บรักษาสารเคมีและปุ๋ยที่ถูกต้อง การป้องกันและการกำจัดศัตรู พืชโดยวิธีผสมผสาน การเก็บเกี่ยวที่เหมาะสม การป้องกัน/กำจัดโรค และแมลงที่อาจติดไปกับผลผลิต เทคนิคการบ่ม การคัด การเก็บรักษา การบรรจุหีบห่อ และการขนส่ง ตลอดจนบันทึกข้อมูลการปฏิบัติในไร่ นาของเกษตรกรเพื่อใช้ในการตรวจสอบระบบการผลิตและมีการรับรอง มาตรฐานสวนว่าเป็น Good Agricultural Practices จริงๆ

ทั้งนี้ผู้ส่งออกที่จัดซื้อผลผลิตจากสวนที่อยู่ในโครงการ Good Agricultural Practices จะผ่านกระบวนการตรวจสอบและขั้นตอนการ รับรองเพียงแค่อ้อยละ 10 ของปริมาณการส่งออกทั้งหมดเท่านั้น ส่วนผู้ ส่งออกที่จัดซื้อสินค้าจากแปลงที่ไม่อยู่ในโครงการดังกล่าว จะต้องผ่าน กระบวนการตรวจสอบและขั้นตอนการรับรองถึงร้อยละ 100 ของ ปริมาณการส่งออกทั้งหมดตามเงื่อนไขที่กำหนด

สำหรับขั้นตอนในการส่งออกมะม่วงของไทยไปญี่ปุ่นมี 3 วิธี ด้วยกัน คือขนส่งทางเครื่องบิน, ขนส่งทางเรือ และขนส่งแบบติดตัว ผู้โดยสารทางเครื่องบิน ซึ่งผลผลิตมะม่วงที่ส่งไปยังประเทศญี่ปุ่นจะ ต้องได้มาจากสวนที่ผ่านการรับรองว่ามีมาตรฐานการป้องกัน กำจัด ศัตรูพืชที่ถูกต้องและรัดกุม และจะต้องเป็นมะม่วงที่มีคุณภาพได้ มาตรฐานการส่งออก กล่าวคือจะต้องมีน้ำหนักต่อผลประมาณ 280-350 กรัมขึ้นไป ผลสะอาด และมีสีส้มสดใส รวมทั้งปราศจากโรคและแมลง รสชาติและเนื้อตรงตามพันธุ์ที่อนุญาตให้นำเข้าได้ และเจ้าหน้าที่กักกัน พืชของญี่ปุ่นจะต้องมาตรวจสอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายไทยตลอด ช่วงที่มีการส่งออก และเจ้าหน้าที่จากทั้งสองประเทศต้องมีการออก ใบรับรองร่วมกันทุกครั้ง หลังจากนั้นผลผลิตจะต้องถูกนำไปอบไอน้ำ เพื่อกำจัดแมลงวันผลไม้ก่อนที่จะส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น และต้อง ติดเครื่องหมายแบบที่กำหนดว่า For Japan เพื่อแสดงว่ามะม่วงได้ผ่าน การกำจัดแมลงแล้ว อย่างไรก็ตาม มะม่วงที่ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบดัง กล่าวแล้ว ยังต้องได้รับการตรวจศัตรูพืชอีกครั้งในจำนวนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 5 ของจำนวนมะม่วงที่ส่งออกทั้งหมด

เมื่อผลผลิตถูกส่งมอบไปยังท่าเรือหรือท่าอากาศยานในประเทศญี่ปุ่น ผู้นำเข้าต้องแสดงเอกสารแสดงความจำนงขอนำเข้า (Application for

Import Inspection of Plants and Import Prohibited Articles) โดยแนบเอกสารใบรับรองปลอดศัตรูพืชและระบุว่าผลผลิตได้ผ่านการอบไอน้ำเพื่อกำจัดแมลงวันผลไม้ก่อนนำเข้าแล้วให้กับเจ้าหน้าที่กักกันพืชของญี่ปุ่น และแม้ว่ามะม่วงจำนวนดังกล่าวได้รับการรับรองแล้ว เจ้าหน้าที่จากสถานีตรวจและกักกันพืชของญี่ปุ่น (Plant Quarantine Station) จะทำการสุ่มตรวจอีกครั้งหากผ่านการตรวจสอบ สถานีฯ จะออกใบรับรองการตรวจโรคให้ (Certification of Inspection) หากไม่ผ่านการตรวจ คือพบว่ามีโรคหรือแมลงหรือสิ่งต้องห้ามปะปนไปกับสินค้า ผู้นำเข้าจะต้องดำเนินการฆ่าเชื้อ, ทำลาย หรือส่งสินค้ากลับ

จากกระบวนการที่เคร่งครัดและซับซ้อนในการส่งออกมะม่วงจากไทยไปประเทศญี่ปุ่นข้างต้น ประกอบกับการแสดงความคิดเห็นของผู้ที่ศึกษาในประเด็นเรื่องต้นทุนและมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารนั้น พบว่ามาตรการดังกล่าวทำให้ทั้งเกษตรกรและบริษัทผู้ส่งออกต้องลงทุนมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งต้นทุนความปลอดภัยทางอาหารของเกษตรกรในการผลิตมะม่วงเพื่อส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

1. ต้นทุนในการป้องกัน (Prevention costs) คือต้นทุนในการลดการเจ็บป่วยของแมลง โรคพืช และ

สารเคมีตกค้าง เช่น ต้นทุนในการใช้ปุ๋ย ต้นทุนการใช้สารป้องกันวัชพืช ต้นทุนในการใช้สารป้องกันโรคพืช ต้นทุนในการใช้ถุงห่อมะม่วง และต้นทุนในการตัดแต่งกิ่ง

2. ต้นทุนในการประเมิน (Appraisal costs) คือต้นทุนในการสุ่มตรวจและการตรวจสอบสินค้า รวมถึงสภาพแวดล้อมในการผลิต เช่น ต้นทุนในการคัดเลือก ต้นทุนในการดูแล ต้นทุนการทดสอบ

3. ต้นทุนความเสียหาย (Failure costs) คือต้นทุนที่เกิดจากการเรียกคืนสินค้าหรือทำลายสินค้า เนื่องจากสินค้าไม่ปลอดภัย เช่น มีโรค มีศัตรูพืชปะปน หรือมีระดับสารเคมีตกค้างเกินกว่าที่มาตรฐานกำหนด

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีเชิงพรรณนา กับข้อมูลบัญชี (Accounting approach) เพื่อศึกษาถึงต้นทุนที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายในความปลอดภัยด้านอาหาร และพบว่าเกษตรกรลงทุนไปกับการป้องกันมากที่สุด คือคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 77 ของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารทั้งหมด รองลงมาคือต้นทุนความเสียหาย คิดเป็นร้อยละ 18 ของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารทั้งหมด และใช้ทุนไปกับการประเมินน้อยที่สุด คือราวร้อยละ 5 ของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารทั้งหมด

เมื่อนำต้นทุนประเภทต่างๆ ของเกษตรกรผู้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นและเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นมาพิจารณาเปรียบเทียบกัน พบว่าเกษตรกรผู้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นมีต้นทุนในเรื่องการใช้สารป้องกันกำจัดศัตรูพืชและต้นทุนการใช้สารป้องกันกำจัดโรคพืชมากกว่าเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากกฎเกณฑ์ในนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของญี่ปุ่นได้ห้ามใช้สารเคมีที่ก่อให้เกิดสารตกค้างมาก ซึ่งสารเคมีประเภทดังกล่าวมีราคาถูกกว่าสารเคมีที่ก่อให้เกิดสารตกค้างน้อยหรือไม่ก่อให้เกิดสารตกค้าง นอกจากนี้เกษตรกรผู้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นยังมีต้นทุนจากการใช้ถุงห่อมะม่วง และต้นทุนการตัดแต่งกิ่ง ซึ่งเป็นระเบียบบังคับจากประเทศญี่ปุ่นอีกด้วย นอกจากนี้ เกษตรกรผู้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นยังมีต้นทุนในการดูแลสวนที่สูงกว่า และยังมีต้นทุนความเสียหายจากการตัดทิ้งผลผลิตอีกด้วยด้วยส่วนต้นทุนในส่วนอื่นๆ ของเกษตรกรทั้งสองกลุ่มไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ซึ่งหากเปรียบเทียบต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารต่อหน่วยระหว่างเกษตรกรทั้งสองกลุ่ม จะพบว่าเกษตรกรผู้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นมีต้นทุนสูงกว่า ต้นทุนของเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นอย่างน้อยสำคัญ คือมีความแตกต่างในการลงทุนในความปลอดภัยด้านอาหารราว 17 บาทต่อกิโลกรัม (พิจารณาประกอบในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1

ตารางการเปรียบเทียบต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารระหว่างเกษตรกรผู้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น และเกษตรกรที่ไม่ได้ปลูกมะม่วงเพื่อส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น

รายการ	ต้นทุนกรณีไม่ได้ปลูกเพื่อ ส่งออกญี่ปุ่น (บาท/กก.)	ต้นทุนกรณีปลูกเพื่อ ส่งออกญี่ปุ่น (บาท/กก.)
ต้นทุนปุ๋ยรวม	0.0468	1.3852
ต้นทุนแรงงานใส่ปุ๋ยรวม	0.0178	0.0610
ต้นทุนสารกำจัดวัชพืช	0.0309	0.0066
ต้นทุนแรงงานฉีดสารกำจัดวัชพืช	0.0155	0.0040
ต้นทุนแรงงานตัดหญ้า	0.0042	0.0202
ต้นทุนสารกำจัดศัตรูพืช	0.0211	3.9218
ต้นทุนค่าสารกำจัดโรคพืช	0.0523	2.2634
ต้นทุนค่าแรงงานฉีดสาร	0.0152	0.1240
ต้นทุนถุงห่อมะม่วง	-	4.0551
ค่าแรงงานห่อมะม่วง	-	0.2584
ต้นทุนแรงงานตัดแต่งกิ่ง	0.0390	0.9461
ต้นทุนแรงงานเก็บเกี่ยว	0.0238	0.3807
ต้นทุนแรงงานดูแลสวน	0.0159	0.5031
ต้นทุนแรงงานบันทึกกิจกรรม	0.0001	0.166
ต้นทุนการตรวจสอบสารเคมีตกค้าง	-	0.0064
ต้นทุนฮอร์โมน	0.0008	0.0166
ต้นทุนสารเคลือบใบ	0.0015	0.0178
ต้นทุนค่าขนส่งมะม่วง	-	0.3319
ต้นทุนรวม	0.2849	17.2943

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

ในส่วนต้นทุนจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่เพิ่มขึ้นในส่วนของบริษัทผู้ส่งออกนั้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภทเช่นกัน ดังนี้

1. ต้นทุนในการป้องกัน (Prevention costs) อาทิ ต้นทุนการจัดการหลังการเก็บเกี่ยว, ต้นทุนค่าขนส่งจากสวนถึงโรงอบไอน้ำ, ต้นทุนค่ากล่องบรรจุภัณฑ์ และต้นทุนค่าอบไอน้ำ
2. ต้นทุนในการประเมิน (Appraisal costs) อาทิ ต้นทุนค่าตรวจสอบสารเคมีตกค้าง, ต้นทุนค่าแรงงานในการตรวจเยี่ยมสวน และต้นทุนค่าแรงในการคัดคุณภาพ
3. ต้นทุนความเสียหาย (Failure costs) อาทิ ต้นทุนเรียกสินค้าคืน

จากการศึกษาถึงต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารในระดับผู้ออกผลผลิตไปยังประเทศไทย พบว่าบริษัทผู้ส่งออกต้องลงทุนในด้านการป้องกันสูงสุดเป็นสัดส่วนร้อยละ 96.7 ของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารทั้งหมด รองลงมาคือต้นทุนในการประเมิน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 3.3 ของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารทั้งหมด ส่วนต้นทุนความเสียหายยังไม่ปรากฏ เนื่องจากตลอดระยะเวลาในการทำวิจัย บริษัทผู้ส่งออกยังไม่เคยประสบปัญหาการกักกันหรือการส่งสินค้าคืนจากประเทศไทยเลย

เมื่อนำต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารประเภทต่างๆ ที่บริษัทผู้ส่งออกต้องลงทุนเพิ่มมาจำแนก จะพบว่าต้นทุนการอบไอน้ำคิดเป็นสัดส่วนการลงทุนที่สูงที่สุด คือราวร้อยละ 45.65 ของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารทั้งหมด ซึ่งบริษัทผู้ส่งออกมะม่วงไปยังประเทศที่ไม่มีกฏบังคับให้มีการอบไอน้ำมะม่วง จะไม่ต้องลงทุนในต้นทุนดังกล่าว ซึ่งเพิ่มต้นทุนต่อหน่วยถึง 12 บาทต่อกิโลกรัมทีเดียว (พิจารณาประกอบในตารางที่ 2) และยังพบอีกว่าบริษัทผู้ส่งออกมีต้นทุนเพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศญี่ปุ่นถึงประมาณร้อยละ 50-100 เนื่องจากบริษัทผู้ส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นมีต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารรวม 27.4 บาทต่อกิโลกรัม เมื่อเทียบกับราคามะม่วงจากสวนที่มีราคาเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 25-60 บาทต่อกิโลกรัม

ตารางที่ 2

ร้อยละของต้นทุนประเภทต่างๆ ต่อต้นทุนรวมในการส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่น

รายการ	ต้นทุน(บาท/กก.)	ร้อยละของต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารรวม
ค่าอบไอน้ำ	12.50	45.61
ค่ากล่องบรรจุภัณฑ์	9.50	34.67
ค่าขนส่งจากสวนถึงโรงอบไอน้ำ	3.00	10.95
การจัดการหลังเก็บเกี่ยว	1.50	5.47
เจ้าหน้าที่ตรวจเยี่ยมสวน	0.02	0.08
ค่าแรงงานคัดคุณภาพ	0.28	1.02
ค่าสติ๊กเกอร์ระบุผ่านการอบไอน้ำแล้ว	0.15	0.55
ค่าตรวจสอบสารเคมีที่ one stop ของกรมวิชาการเกษตร	0.45	1.65
ต้นทุนความปลอดภัยด้านอาหารรวม	27.40	100.00

ที่มา: ผู้วิจัยคำนวณจากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกษตรกรตัวอย่างในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารจากหน่วยงานภาครัฐ อาทิ เจ้าหน้าที่สำนักงานเกษตรกรในจังหวัดและเจ้าหน้าที่จากสำนักงานวิจัยและพัฒนาการเกษตรประจำเขต รวมถึงชมรมที่เกษตรกรเป็นสมาชิกอยู่ ซึ่งชมรมจะเป็นผู้ประสานงานด้านข่าวสารจากบริษัทส่งออก โดยเกษตรกรเข้าใจว่ามาตรการความปลอดภัยด้านอาหารเป็นมาตรการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนฟาร์มตามระบบ Good Agricultural Practices และการควบคุมการ

ตกค้างของสารเคมีการเกษตร

เกษตรกรให้ทัศนะว่ามาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่ใช้ อยู่มีความเหมาะสมดี ถึงแม้จะเพิ่มภาระต้นทุนให้เกษตรกรและทำให้พวกเขาต้องใช้เวลาในการจัดการด้านการผลิตมากขึ้น เนื่องจากผลผลิตที่ส่งออกไปนั้นสามารถทำกำไรให้เกษตรกรมากกว่า ตลอดจนยังทำให้ผู้บริโภคได้รับประทานอาหารที่ปลอดภัยมากขึ้น

นอกจากนี้ เกษตรกรยังมองว่าการปรับตัวรองรับกับมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารคือการเข้าสู่ระบบการผลิตอาหารที่มีคุณภาพตามมาตรฐานระบบ Good Agricultural Practices รวมถึงการรวมกลุ่มกับเกษตรกรรายอื่นๆ ในลักษณะของชมรมซึ่งจะทำให้เกษตรกรสามารถขายมะม่วงได้ในราคาที่สูงขึ้น, มีตลาดรองรับมะม่วงคุณภาพดี และเกษตรกรเองยังได้ความรู้เกี่ยวกับการผลิตมะม่วงเชิงคุณภาพมากขึ้น

สำหรับแนวทางในอนาคตของการขยายตลาดการผลิตมะม่วงเพื่อส่งออกไปยังประเทศญี่ปุ่น เกษตรกรมองว่าปัจจัยที่สำคัญคือการควบคุมคุณภาพให้ได้ตามมาตรฐานและความเข้มงวดของมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของญี่ปุ่นด้วย

ส่วนความคิดเห็นจากบริษัทผู้ส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นบริษัทของไทยเองหรือ

บริษัทลูกจากญี่ปุ่น มองว่าความเข้มงวดในมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของญี่ปุ่นโดยเฉพาะเรื่องการตรวจสอบสารเคมีตกค้างในสินค้าประเภทผัก ส่งผลให้ปัจจุบันผู้ส่งออกบางรายหันมาส่งออกมะม่วงเพียงอย่างเดียว และบริษัทเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างโรงงานอบไอน้ำของตนเองหรือเช่าโรงงานอบไอน้ำของกรมส่งเสริมการเกษตร เพื่อกำจัดแมลงวันผลไม้ อันเป็นหนึ่งในข้อบังคับ ในกระบวนการส่งมะม่วงไปยังประเทศญี่ปุ่น

ผู้ส่งออกจะทำการจัดหาผลผลิตที่ได้มาตรฐานโดยการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปเลือกซื้อมะม่วงจากชมรมชาวสวนต่างๆ หรือไม่ก็ทำการซื้อขายล่วงหน้า (Contract Farming) กับแหล่งผลิตที่มีการจัดการคุณภาพภายใต้ระบบ Good Agricultural Practices เนื่องจากสวนเหล่านี้มีการบันทึกข้อมูลการผลิตและการใช้สารเคมีต่างๆ อย่างละเอียดซึ่งสามารถนำไปตรวจสอบย้อนหลังได้

บริษัทผู้ส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่มองว่ามาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของญี่ปุ่นมีความเหมาะสมดี เนื่องจากเป็นการดำเนินการเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่นและยังส่งผลดีในด้านสุขภาพทางอ้อมถึงเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรจะปลอดภัยจากสารเคมีด้วยเช่นกัน และนอกจากนี้เกษตรกรยังได้กำไรเพิ่มขึ้นจากการจำหน่ายมะม่วงในต่างประเทศ อย่างไรก็ตามผู้ส่งออกมีความเห็นว่าการที่รัฐบาลญี่ปุ่นควรเน้นในการควบคุมสารเคมีตกค้างซึ่งมีผลต่อสุขภาพของผู้บริโภคโดยตรงมากกว่าการออกเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีผลต่อความปลอดภัยด้านอาหารสำหรับมะม่วง เช่น การบังคับให้พนักงานสวมถุงมือหรือผ้าปิดปาก และการกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องทำการอบไอน้ำมะม่วงก่อนการส่งออก เพราะมองว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกีดกันทางการค้ามากกว่าการคำนึงถึงสุขภาพของผู้บริโภค

ในความคิดเห็นต่อมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของประเทศไทยพบว่าผู้ส่งออกส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามาตรการในส่วนของระบบ Good Agricultural Practices มีหลักเกณฑ์ที่ดีแต่ยังไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามขณะนี้บริษัทผู้ส่งออกส่วนใหญ่ได้เริ่มดำเนินการทำมาตรฐานการผลิตที่ดี หรือ Good Manufacturing Practices เพื่อให้ลูกค้ามั่นใจว่าบริษัทได้ผ่านการรับรองในระดับสากล ส่วนมาตรการตรวจสอบสารเคมีตกค้างก่อนส่งออกนั้น ผู้ส่งออกมองว่ามีความเหมาะสมเช่นกัน แต่ก็มีส่วนที่สร้างภาระค่าใช้จ่ายให้ผู้ส่งออกด้วย เนื่องจากการส่งสินค้าไปประเทศญี่ปุ่นต้องมีการตรวจสอบทุกล็อต

ด้านการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นในส่วนของผู้ส่งออกมักทราบ

ข้อมูลจากลูกค้าที่นำเข้าหรือบริษัทแม่ในญี่ปุ่น ขณะที่มาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของไทยจะได้ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐของไทย เช่น กรมวิชาการเกษตร ซึ่งผู้ส่งออกส่วนใหญ่ได้เน้นให้มีการปรับตัวรับกับมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของญี่ปุ่นมากกว่า เนื่องจากมาตรการของญี่ปุ่นมีความเข้มงวดกว่ามาก โดยที่ผู้ส่งออกจะร่วมมือกับเกษตรกรในการทำสัญญาล่วงหน้า แต่อย่างไรก็ตามบริษัทยังคงประสบปัญหามะม่วงไม่ตรงตามมาตรฐานจากการผิดข้อตกลงของเกษตรกร ส่งผลให้เกิดปัญหาในการส่งออกมะม่วงเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาเรื่อง “ต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety): กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่น” ผู้วิจัยได้สรุปว่า กรณีการผลิตและส่งออกมะม่วงของไทยในญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกันซึ่งส่วนใหญ่ประเทศไทยจะกำหนดมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารตามมาตรการฯ ของญี่ปุ่น อาทิ การกำหนดแหล่งมะม่วงเพื่อการส่งออกต้องได้รับการรับรองมาตรฐาน Good Agricultural Practices, การควบคุมการอบไอน้ำมะม่วงร่วมกับเจ้าหน้าที่กักกันพืชของญี่ปุ่น และการตรวจสอบระดับสารเคมีตกค้างก่อนการส่งออก แต่

เป็นที่เห็นได้ชัดว่าประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดระดับความเข้มงวดของมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารมากกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการตรวจสอบระดับสารเคมีตกค้างอย่างเข้มงวดซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงระดับความเข้มงวดตลอดเวลา, การกำหนดพันธุ์มะม่วงในการนำเข้า ตลอดจนกำหนดคุณภาพของมะม่วงทั้งด้านขนาดผลและสีผิว ส่งผลให้เกิดปัญหาในการส่งออกมะม่วงของไทยเป็นอย่างมาก

จากการที่การส่งออกมะม่วงไปญี่ปุ่นต้องเผชิญกับมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่เข้มงวด ทำให้ผู้ส่งออกของไทยต้องจัดหามะม่วงจากแหล่งที่มีความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งแหล่งผลิตมะม่วงเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดญี่ปุ่นที่สำคัญ ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกรที่รวมตัวกันเพื่อปลูกมะม่วงคุณภาพดีสำหรับส่งออก และเกษตรกรที่ทำสัญญาการซื้อขายล่วงหน้าบริษัทส่งออก ซึ่งการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารที่เข้มงวดของญี่ปุ่นนี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มต้นทุนของเกษตรกรและบริษัทผู้ส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสัดส่วนของต้นทุนการป้องกันซึ่งหมายถึงต้นทุนที่เกิดจากการลดการเจือปนของศัตรูพืช โรคพืช และสารเคมีตกค้าง แต่อย่างไรก็ดี การยกระดับคุณภาพของผลผลิตก็ได้เพิ่มผลตอบแทนให้แก่เกษตรกรและบริษัทผู้ส่งออกสูงเช่นกัน

นอกจากจะมีการศึกษาถึงต้นทุนที่เพิ่มขึ้นจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหารของผู้ผลิตมะม่วงของไทยแล้ว ผู้วิจัยยังได้ให้ข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำการวิจัย ดังนี้

1. ภาครัฐควรส่งเสริมและรับรองมาตรฐาน Good Agricultural Practices สำหรับผู้ปลูกมะม่วงเนื่องจากเกษตรกรสามารถจำหน่ายผลผลิตได้กำไรสูงกว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว
2. ในระดับผู้ส่งออกที่จำเป็นต้องใช้โรงอบน้ำ ภาครัฐจึงควรสนับสนุนให้มีการใช้กำลังการผลิตของโรงงานอบไอน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ผู้ส่งออกลดต้นทุนในการอบไอน้ำต่อหน่วยลงได้
3. รัฐบาลควรศึกษาแนวทางเพื่อช่วยลดต้นทุนจากการปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร โดยเฉพาะในระดับเกษตรกรซึ่งมีต้นทุนค่าสารเคมีการเกษตรและค่าแรงงานเป็นต้นทุนสำคัญ ถ้าสามารถลดต้นทุนดังกล่าวได้จะทำให้ผู้บริโภคในประเทศมีโอกาสบริโภคอาหารที่ปลอดภัยมากขึ้น





การกระจายอำนาจ

ในประเทศญี่ปุ่นปัจจุบัน

สมุทรา พุ่งสาส์นเกษตร*

บทนำ

การกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นยังคงเป็นสิ่งที่สังคมไทยไม่แน่ใจว่าควรสนับสนุนหรือไม่ เนื่องจากเมื่อพูดถึงการปกครองท้องถิ่นแล้วคนส่วนใหญ่มักนึกถึงภาพการทุจริตของรัฐบาลท้องถิ่น ภาพของเจ้าพ่อ มือปืน หรือชนบทที่ยากจน สิ่งเหล่านี้ได้ประกอบกันกลายเป็นภาพของ “ความไม่พร้อม” ที่ทำให้สังคมไทยไม่มั่นใจที่จะผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ ซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการเปิดโอกาส

กระแสของประชาธิปไตยได้ผลักดันให้การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องส่งเสริมควบคู่กันไปหากต้องการเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และเป็นที่น่ายินดีที่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997 ของประเทศไทยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยเร็ว

ให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ใช้เป็นเหตุผลในการเก็บอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ที่ส่วนกลางเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม กระแสของประชาธิปไตยได้ผลักดันให้การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องส่งเสริมควบคู่กันไปกับหากต้องการเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และเป็นที่น่ายินดีที่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1997 ของประเทศไทยกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยเร็ว โดยการระบุให้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ และกำหนดกรอบ ระยะเวลา

* นักศึกษาปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยฮอกไกโด, ประเทศญี่ปุ่น



เวลาในการกระจายอำนาจ และจากผล
ของรัฐธรรมนูญปี 1997 ทำให้การ
กระจาย อำนาจในประเทศไทยได้ก้าว
ไปข้างหน้าอย่างรวดเร็ว อย่างน้อยก็ใน
เชิงโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็น
ประชาธิปไตยมากขึ้น แม้ว่าในระยะ
เริ่มต้นรัฐบาลท้องถิ่นยังคงกระท่อนกระ
แท่นอยู่บ้าง

สำหรับประเทศญี่ปุ่นการปก
ครองท้องถิ่นได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่ง
ของวิถีชีวิต สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเนื่อง
จากรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมี
ภารกิจที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนใน
ท้องถิ่นคุ้นเคยกับการทำงานของ
รัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งสื่อมวลชนของ
ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับ
รัฐบาลท้องถิ่นค่อนข้างมาก เช่น มีการ
เชิญผู้ว่าราชการจังหวัดไปร่วมแสดง
ความเห็นในรายการโทรทัศน์เกี่ยวกับ
เรื่องการเมืองในระดับชาติ มีการนำ
เสนอนโยบายใหม่ๆ ที่เกิดจากผู้ว่า
ราชการจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งอย่าง
สม่ำเสมอ เป็นต้น ดังนั้น สำหรับคน
ญี่ปุ่นแล้ว นอกจากทุกคนจะรู้จักผู้ว่า
ราชการจังหวัดในจังหวัดของตัวเองแล้ว
ยังรู้จักผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัด
อื่นๆ อีก ซึ่งการได้มีโอกาสรับรู้ข่าว
ความเคลื่อนไหวขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่น น่าจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้
สังคมญี่ปุ่นตระหนักถึงความสำคัญ
และความจำเป็นในการคงอยู่ของ
รัฐบาลท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ
เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น

จึงเป็นสิ่งที่สังคมญี่ปุ่นโดยภาพรวมให้การสนับสนุน

ในบทความนี้ผู้เขียนต้องการนำเสนอภาพความเปลี่ยนแปลงของ
การเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมา
จากการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยเริ่มตั้งแต่การออกกฎหมายส่งเสริม
การกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1995 และการตั้งคณะกรรมการกระจาย
อำนาจขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มการกระจายอำนาจ ซึ่งผลจาก
ข้อเสนอของคณะกรรมการกระจายอำนาจได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย
เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่นำเสนอขึ้นมาใหม่ และส่ง
ผลให้ต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกว่า 475 ฉบับ โดยที่กฎหมายดัง
กล่าวมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งนักวิชาการด้าน
การปกครองท้องถิ่นได้ถือว่าเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2000 นี้ เป็นจุดเริ่ม
ต้นของหลักการปกครองท้องถิ่นยุคใหม่ของญี่ปุ่น

เนื้อหาของบทความจะแบ่งออกเป็นสองส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนแรก
จะกล่าวถึงประวัติการปกครองท้องถิ่นและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
ของประเทศญี่ปุ่นโดยสังเขป ส่วนที่สอง จะกล่าวถึงการกระจาย
อำนาจซึ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมหลังจากการประกาศใช้กฎหมายเพื่อ
การกระจายอำนาจฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 2000 ที่นักวิชาการส่วนใหญ่จะ
เรียกขานนี้ว่า การปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่รอบที่สาม นับจากการ
ปฏิรูปครั้งที่หนึ่งในสมัยการฟื้นฟูเมจิ การปฏิรูปครั้งที่สองหลังสงคราม
โลกครั้งที่สอง เนื้อหาของงานส่วนนี้ จะกล่าวถึงความเป็นมาของการ
กระจายอำนาจ เหตุผลของการกระจายอำนาจ เนื้อหาและรูปธรรมที่
เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจ พร้อมทั้งประเด็นที่ตกค้างจากการกระจาย
อำนาจในปี ค.ศ. 2000 เสริมท้ายด้วยข้อเสนอล่าสุดเกี่ยวกับการ
ปฏิรูปการคลังของท้องถิ่นในชื่อนโยบาย “การปฏิรูปตรีเอกานุภาพ” ซึ่ง
เป็นนโยบายหลักข้อหนึ่งของอดีตนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ

พัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของประเทศไทยก่อน สงครามโลกครั้งที่สอง¹

กฎหมายสามะในประชากร²

สมัยเมจิ นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของระบบการปกครองท้องถิ่น
สมัยใหม่ โดยรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการปกครองแบบศักดินาและ
แบ่งประเทศออกเป็นจังหวัด เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง แต่ผู้ว่า

¹ ข้อมูลประวัติการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนำมาจากหนังสือหลายๆ เล่มคือ Tamura Akira, Jichitai Nyuumon (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาเบื้องต้น) (Japan: Iwanami, 2000), Nishio Masaru, Gyousei Gaku (การบริหารรัฐกิจ), (Japan: Yuhikaku, 2000 และ Shindo Muneyuki, Chihobunken (การกระจายอำนาจ), (Japan: Iwanami, 2000)

² Tamura Akira, Jichitai Nyuumon (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาเบื้องต้น) (Japan: Iwanami, 2000), หน้า 35-7



ราชการจังหวัดในยุคแรกๆ ยังคงเป็นกลุ่มขุนนางเก่าในท้องถิ่น และดูเหมือนว่าระบบการปกครองใหม่นี้ จะได้รับการต้อนรับจากขุนนางเก่า เนื่องจากภายใต้ระบบใหม่นี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเงินเดือนที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามในระยะแรกรัฐบาลเมจิเองก็ยังไม่สามารถที่จะรวบรวมอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ กฎหมายสำมะโนประชากรซึ่งเกิดขึ้นในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1871 จึงเป็นอีกความพยายามหนึ่งของรัฐบาลกลาง ที่จะเข้าไปควบคุมท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัดด้วย

ลักษณะสำคัญของกฎหมายสำมะโนประชากร คือ มีการแบ่งพื้นที่ใหม่โดยไม่เกี่ยวข้องกับพื้นที่การปกครองที่มีมาแต่อดีต เช่น เมืองและหมู่บ้าน โดยได้มีการจัดตั้งเขตใหม่เรียกว่า “เขตใหญ่” และ “เขตเล็ก” ซึ่งข้าราชการจากส่วนกลางเข้ามาเป็นหัวหน้าเขต และหัวหน้าเขตก็เป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วย ซึ่งเขตในระยะแรกตั้งนี้มีขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการเฉพาะเกี่ยวกับการทำสำมะโนประชากรเท่านั้น

เนื่องจากเขตใหม่ที่ตั้งขึ้นได้สร้างความสับสนกับเขตหมู่บ้านและเมืองที่มีอยู่มาก่อน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1872 รัฐบาลจึงได้สั่งยกเลิก เขตหมู่บ้านและเมืองซึ่งมีมาก่อนและให้เหลือเพียงเขตใหญ่และเขตเล็กและมีการขยายงานจากการให้ทำหน้าที่เพียงสำรวจสำมะโนประชากรเป็นการทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องที่ดินและเรื่องทั่วไปของประชาชนในเขตนั้นๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า เขตตามกฎหมายสำมะโนครัวเป็นหน่วยการปกครองแรก ที่รัฐบาลกลางใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าไปปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง

อันที่จริงรัฐบาลกลางมีความตั้งใจให้การปกครองโดยยึดตามกฎหมายสำมะโนประชากรเป็นหลักในการควบคุมประเทศอย่างรวมศูนย์ แต่เนื่องจากการคมนาคมและการสื่อสารในยุคนั้นยังไม่พัฒนา ทำให้คำสั่งต่างๆ ไม่ได้ถูกส่งไปยังท้องถิ่นอย่างทั่วถึง และไม่ได้คำนึงถึงความจริงในท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนก็ไม่เข้าใจในระบบใหม่ รัฐบาลกลางจึงไม่สามารถควบคุมประเทศให้เป็นหนึ่งเดียวได้อย่างที่ต้องการ ความเป็นจริงก็คือการบริหารในท้องถิ่นก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจาย การที่ผู้นำท้องถิ่นเก่าเข้ามาเป็นหัวหน้าเขต ก็เป็นข้อพิสูจน์หนึ่งที่ว่ารัฐบาลกลางพยายามที่จะประนีประนอมกับผู้นำท้องถิ่นและเป็นข้อพิสูจน์ว่ารัฐบาลกลางไม่สามารถควบคุมท้องถิ่นได้หมด

เพื่อป้องกันความสับสน และความโกลาหลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองอย่างรวดเร็ว รัฐบาลในยุคนั้นเห็น

ว่าควรที่จะให้อำนาจการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ในเวลาเดียวกัน ก็ได้สร้างระบบใหม่สามระบบ ซึ่งรวมแนวคิดการให้อำนาจท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ซึ่งกฎหมายนี้รวมเรียกกันว่า “ยุคสามกฎหมายใหม่”³

ยุคสามกฎหมายใหม่ปี ค.ศ. 1878

ในปี ค.ศ. 1878 รัฐบาลเมจิได้ประกาศกฎหมาย ที่ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นขึ้นมา โดยสามกฎหมายใหม่คือ พระราชบัญญัติสภาจังหวัด (Fukukai Kisoku), พระราชบัญญัติจัดระเบียบการปกครองอำเภอ เขต เมือง และหมู่บ้าน (Gunkuchou-sonn hensei hou), พระราชบัญญัติภาษีท้องถิ่น (Chihou zei kisoku) แต่ในปีถัดมาได้มีการออกกฎหมายเพิ่มเติมคือ กฎหมายสภาเขต เมือง และหมู่บ้าน (Kuchou-sonkai Kisoku) ซึ่งอาจจะเรียกตามความเป็นจริงว่า เป็นยุคสี่กฎหมายใหม่ หากนิยมเรียกกันว่า ยุคสามกฎหมายใหม่⁴

ลักษณะพิเศษของยุคสามกฎหมายใหม่สามารถสรุปได้ดังนี้คือ⁵

หนึ่ง ได้มีการยุบการปกครองแบบเขตใหญ่เขตเล็ก ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายสำมะโนประชากร และมีการตั้งอำเภอ (Gun) และเขต (Ku) ภายใต้จังหวัด เขตที่กล่าวถึงนี้เป็นคนละอย่าง

3 เฟิงอ๋าง. หน้า 38

4 เฟิงอ๋าง. หน้า 39

5 Nishio Masaru, Gyousei Gaku (การบริหารรัฐกิจ), (Japan:Yuhikaku,2000), หน้า 70



กับเขตที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายสำมะโนประชากร โดยเขตตามกฎหมายใหม่นี้ได้พัฒนาไปเป็นเทศบาลในภายหลัง นอกจากนี้ชื่อเมืองและหมู่บ้านที่หายไปเนื่องจากการจัดตั้งเขตตามกฎหมายสำมะโนประชากร (เขตใหญ่และเขตเล็กในกฎหมายเก่าตั้งชื่อเขตเป็นตัวเลขชื่อเมืองและหมู่บ้านในอดีตได้ถูกละเลย) ก็ได้รับการรับรองใหม่อีกครั้ง โดยกฎหมายใหม่นี้ได้จัดตั้งเมืองและหมู่บ้านให้อยู่ภายใต้อำเภอ ซึ่งเมืองและหมู่บ้านที่ตั้งขึ้นนี้ เป็นการนำเมืองและหมู่บ้านซึ่งมีอยู่ก่อนสมัยปฏิรูปเมจิให้เข้ามาสู่ระบบโครงสร้างการบริหารการปกครองใหม่

สอง ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดสภาเมือง และสภาหมู่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม การจะจัดให้มีสภาเมืองหรือหมู่บ้านขึ้นหรือไม่นั้น ได้ปล่อยให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของจังหวัดสาเหตุที่มีการตั้งสภาในระดับท้องถิ่นขึ้นมาก็เพื่อเป็นการผ่อนคลายแรงกดดันจากการเรียกร้องให้มีสภาในระดับชาติ ซึ่งดำเนินโดยกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย และรัฐบาลเองก็ได้สัญญาไว้ในปี ค.ศ. 1881 ว่าจะให้ให้มีสภาในระดับชาติในปี ค.ศ. 1890 ดังนั้นการมีสภาท้องถิ่นก่อนสภาในระดับชาติ นอกจากจะมีเป้าหมายให้ประชาชนได้ฝึกฝนการปกครองในรูปแบบสภาแล้ว ก็เป็นการช่วยคลายความตึงเครียดต่อการเรียกร้องให้มีสภาในระดับชาติด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่งแม้

ขณะที่ยังไม่มีความหมายฉบับนี้ออกมา ก็ปรากฏว่ามีสภาของชาวบ้านอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเรียกกันว่า สภาประชาชน (Minkai) อยู่หลายแห่ง แต่การออกกฎหมายจัดตั้งสภาในท้องถิ่นนี้ก็เพื่อเป็นการจัดระเบียบและนำสภาของชาวบ้านที่มีอยู่แล้วให้เข้ามาอยู่ในระบบ ทำให้รัฐบาลกลางสามารถเข้าไปควบคุมได้สะดวกขึ้น⁶

สาม ผู้นำ/ผู้บริหารเมือง และหมู่บ้าน มาจากการคัดเลือกของสภาด้วยวิธีการที่แต่ละเมืองและหมู่บ้านเป็นผู้กำหนด แต่กฎหมายระบุว่าผู้บริหาร “ควรที่จะมาจากการเลือกตั้ง” ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกจะได้รับการแต่งตั้งจากจังหวัดอีกทีหนึ่ง

สี่ การเก็บภาษีท้องถิ่น และการวางงบประมาณได้ให้สภาจังหวัดเป็นผู้พิจารณา โดยที่สมาชิกสภาจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งโดยใช้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง “ต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปี ผู้ชายมีชื่อในทะเบียนบ้านในเขตอำเภอนั้นๆ และได้จ่ายภาษีภายในจังหวัดอย่างน้อยห้าเยนขึ้นไป”⁷

นิชิโอะ มาซารุ นักวิชาการด้านการเมืองการปกครองของญี่ปุ่นได้ให้ข้อสังเกตว่า ในยุคนั้นได้เกิดแนวคิดสองอย่างเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญคือ แนวคิดเรื่องการแบ่งชุมชนออกเป็นชุมชนเมืองและชนบท และแนวคิดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่สองอย่าง คือหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น

ยุครัฐธรรมนูญเมจิ (1889)

ในปี ค.ศ. 1889 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเมจิ และมีการเปิดประชุมรัฐสภาแห่งชาติเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1890 เดือนพฤศจิกายน ซึ่งก่อนหน้าที่จะใช้รัฐธรรมนูญเมจิ และมีการประชุมรัฐสภาแห่งชาติ ในเวลาที่ไล่เลี่ยกันนั้น ก็ได้มีการออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาอีกสองฉบับเพื่อปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง คือพระราชบัญญัติเทศบาล เมือง และหมู่บ้าน (Shi sei Chosonse) ในปี ค.ศ. 1888 เดือนเมษายนและพระราชบัญญัติจังหวัดและอำเภอ (Fukensei gunsei) ในปี ค.ศ. 1890 เดือนกรกฎาคม จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับเกิดขึ้นโดยคาบเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของการเมืองในระดับชาติ โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า พระราชบัญญัติเทศบาล เมือง และหมู่บ้าน (Shi sei Chosonse) เกิดขึ้นก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติจังหวัดและอำเภอ (Fukensei gunsei) ก็มีขึ้นก่อนการเปิดรัฐสภา⁸

⁶ Tamura, อ้างแล้ว, หน้า 38

⁷ Nishio, อ้างแล้ว, หน้า 70

⁸ Abe, Genndai Nihonn Chihoujichi การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของญี่ปุ่น, หน้า 11



สาเหตุที่รัฐบาลเมจิเลือกที่จะปฏิรูปโครงสร้างการบริหารในช่วงนี้ ก็เนื่องจากว่ามีความกังวลเกี่ยวกับวิกฤติที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปิดสภาแห่งชาติ ดังนั้น การเปิดให้มีสภาในท้องถิ่นก่อนจึงเป็นการคลายความตึงเครียดให้กับกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย

ผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการร่างกฎหมายสองฉบับนี้คือ ยามาโอกะ อาริโมโต ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ยามาโอกะเอง ก็ได้กล่าวในที่ประชุมหัวหน้าส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติเทศบาลเมืองและหมู่บ้าน (Shi sei Chosonsei) ว่า

“การให้มีพระราชบัญญัติเทศบาลเมืองและหมู่บ้าน (Shi sei Chosonsei) นี้ ก็เพื่อให้มีการปกครองท้องถิ่น และการปกครองตนเองแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งการปกครองแบบนี้ นับได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ... การที่จะจัดโครงสร้างการปกครองส่วนกลางภายใต้รัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปด้วยดี การจัดการการปกครองท้องถิ่นให้เรียบร้อยเป็นสิ่งที่สำคัญมาก การไม่จัดการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีการปฏิรูปการปกครองในส่วนกลางก่อนนั้นเป็นการลำดับความสำคัญที่ผิด เพื่อที่จะทำให้ประเทศเข้มแข็ง ขั้นแรกต้องกำหนดโครงสร้างของส่วนท้องถิ่นก่อน หรือกล่าวอีกอย่างได้ว่า เมืองและหมู่บ้านเป็นฐาน ประเทศตั้งอยู่บนฐาน ซึ่งถ้าเปรียบประเทศเหมือนบ้าน หากการปกครองในระดับพื้นฐานไม่เข้มแข็ง บ้านก็ไม่มีทางที่จะเข้มแข็งได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญก็ได้ถูกประกาศออกมาแล้ว และสภาก็จะเปิดในอีกประมาณหนึ่งปีข้างหน้า ดังนั้นการปฏิรูปและวางระบบการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถที่จะช้าได้แม้กระทั่งวันเดียว”⁹

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในยุครัฐธรรมนูญเมจิสามารถแบ่งออกได้ดังนี้¹⁰

1. ระบบการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ ชั้นที่หนึ่งเป็นระดับจังหวัด ชั้นที่สองเป็นอำเภอและเทศบาล (Shi) ชั้นที่สามเป็นเมือง (Cho) และหมู่บ้าน โดยที่อำเภอได้แปลงสภาพจากการเป็นเพียงแค่การแบ่งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่ง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลจังหวัด และจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลอำเภอและเทศบาล

2. เทศบาล (Shi) เมือง และหมู่บ้านได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีสถานะเป็นนิติบุคคล

นอกจากนี้ก็ได้มีการกำหนดให้องค์กรดังกล่าว มีสองสถานะคือ อยู่ในสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นองค์กรของรัฐบาลกลางในเวลาเดียวกันด้วย

3. ในเมืองและหมู่บ้านได้มีการจัดให้มีสภาเมืองและหมู่บ้าน โดยที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และสภาเหล่านี้มีหน้าที่เป็นผู้เลือกผู้นำในการบริหารเมืองและหมู่บ้าน และได้กำหนดให้ผู้นำการบริหารสามารถดำรงตำแหน่งประธานสภาไปด้วยในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด

4. เทศบาลทั่วไปในที่นี่ไม่รวมเทศบาลเมืองใหญ่ คือ โตเกียว เกียวโต และโอซาก้า ในเทศบาล (Shi) ได้รับอนุญาตให้ตั้งสภาเทศบาลได้ และสภาที่มีอำนาจในการออกเทศบัญญัติได้นายกเทศมนตรี มาจากการที่สภาเทศบาลเสนอชื่อสามคนที่เห็นว่าเหมาะสม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เลือกและนำเสนอให้พระจักรพรรดิเป็นผู้แต่งตั้ง นายกเทศมนตรีและผู้ช่วยที่ได้รับเลือกจากสภา รวมกับคณะกรรมการกิตติมศักดิ์อีก 6 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความมีอิสระในการปกครองตนเองของเทศบาล จะมีน้อยกว่าเมืองและหมู่บ้าน

5. สำหรับเทศบาลเมืองใหญ่ คือ โตเกียว เกียวโต และโอซาก้า จะมีความอิสระน้อยกว่าเทศบาลอื่นๆ และ

⁹ Tamura, อ้างแล้ว, หน้า 39

¹⁰ Nishio, อ้างแล้ว, หน้า 71-2



ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลเหล่านี้ไปด้วย

6. อำเภอทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลเมืองและหมู่บ้าน มีสภาอำเภอซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเมืองและหมู่บ้านทางอ้อม ส่วนนายอำเภอมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง

7. ในระดับจังหวัด ก็ให้มีสภาจังหวัดเช่นเดียวกับในยุคสามกฏหมายใหม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและคุณสมบัติ

ในยุคแรกของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นมีเฉพาะผู้ชายซึ่งบรรลุนิติภาวะและเสียภาษีมากกว่าสองเยนขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งกลุ่มนี้จะถูกเรียกว่า “คนของสาธารณะ” (Koumin) ส่วนที่เหลือก็จะเป็น “ประชาชนทั่วไป” (Jumin) เฉพาะคนในกลุ่มแรกเท่านั้นที่มีสิทธิเกี่ยวข้องกับการบริหาร แต่ในขณะที่เดียวกันกฎหมายได้กำหนดให้ต้องร่วมงานหลวงเนื่องจากผู้บริหารเมืองและผู้บริหารหมู่บ้านไม่มีเงินเดือน ดังนั้นจึงมีเฉพาะคนมีเงินเท่านั้นที่เป็นได้ ในช่วงแรก มีคนที่เป็น “คนของสาธารณะ” (Koumin) เพียงร้อยละ 10 เท่านั้น¹¹

ในจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ได้ถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นตามความสามารถในการเสียภาษี เช่นกรณีของเทศบาลนครนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะ

แบ่งออกเป็นสามชนชั้น ชนชั้นหนึ่งจะเลือกสมาชิกสภาได้หนึ่งในสามส่วนในกรณีของเมืองนั้นผู้มีสิทธิออกเสียงจะถูกแบ่งออกเป็นสองชนชั้นโดยนำรายชื่อผู้เสียภาษีมาเรียงกันระหว่างผู้เสียภาษีมากที่สุดและน้อยที่สุดและลากเส้นแบ่งครึ่งตรงกลาง ชนชั้นหนึ่งเลือกสมาชิกสภาได้ครึ่งหนึ่งเท่าๆ กัน ซึ่งระบบนี้ ทำให้ผู้มีทรัพย์สินมากยิ่งขึ้นได้เปรียบ ดังนั้นการปกครองในช่วงนี้อาจมองได้ว่าเป็นการปกครองตนเองแบบจำกัด โดยจำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มขุนนางเท่านั้น

เมื่อมองย้อนหลังไปจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นที่มีขึ้นในสมัยเมจินี้ ระบบการปกครองได้มีการพัฒนาไปตามยุคสมัย แต่เมื่อเอาหลักการปกครองตนเองมาเทียบดูจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นยังมีส่วนที่ขัดกับหลักการปกครองตนเองอยู่หลายประการ เช่น

1. มีระบบการมอบหมายงานให้ท้องถิ่น ทำให้งานหลายประเภทไม่ต้องผ่านสภา แต่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง

2. การควบคุมสภา แม้จะเปิดโอกาสให้สภามาจากการเลือกตั้ง แต่การจะเรียกประชุมสภา หากไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้นำการปกครองท้องถิ่นก็ไม่สามารถเปิดประชุมได้ หรือแม้นโยบายจะผ่านสภา แต่หากไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งยุบสภาได้

3. การควบคุมการปกครองในเมืองใหญ่ จำนวนของเทศบาลเมืองหลังจากออกกฎหมายแล้วมีจำนวนสามสิบเอ็ดเมือง และต่อมาเพิ่มขึ้นเป็นสามสิบเก้าเมืองเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกิจกรรมต่อต้านรัฐบาล รัฐบาลได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. การตั้งเทศบาลพิเศษโตเกียว เกียวโต โอซาก้า นายกเทศบาลเมืองใหญ่ มาจากการแต่งตั้ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งควบสองตำแหน่ง ปลัดเทศบาลก็ตั้งมาจากปลัดจังหวัด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการต่อต้านรัฐบาลจะเกิดขึ้นในเมืองใหญ่¹²

การปกครองท้องถิ่นหลังยุครัฐธรรมนูญเมจิ จนถึงยุคสงครามโลกครั้งที่สอง

ระบบการปกครองของท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นในยุครัฐธรรมนูญเมจิ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การแก้ไขมีอยู่บ้างเล็กน้อย คือ ในปี ค.ศ. 1899 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจังหวัดและอำเภอ โดยให้สมาชิกสภาของทั้งสองแห่ง

¹¹ Tamura, อ้างแล้ว., , หน้า 39

¹² เห่งอ้าง. หน้า 41



เปลี่ยนจากการเลือกตั้งทางอ้อม มาเป็นการเลือกตั้งทางตรง และในปี ค.ศ. 1911 ก็ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ให้อำนาจการบริหารงานของเทศบาลเป็นของนายกเทศมนตรี และอำเภอซึ่งเปรียบเสมือนคนกลาง และขัดขวางการปกครองตนเองก็ถูกเลิกไป ในปี ค.ศ. 1923 และ เปิดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1925 อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ประเทศเข้าสู่ภาวะสงคราม การปกครองท้องถิ่นได้ถูกหยุดไประยะหนึ่ง นายกเทศมนตรีทั้งหมดได้ถูกเปลี่ยนกลับมาเป็นการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง เทศบาลโตเกียวได้ถูกยกเลิก และได้มีการตั้งระบบการบริหารเมืองหลวงโตเกียวขึ้นมาแทนที่

พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (หลังปี ค.ศ. 1947)

ยุคเปลี่ยนจากระบบรวมศูนย์อำนาจสู่ระบบกระจายอำนาจ (พัฒนาการปกครองท้องถิ่นจากข้างบน)

ยุคแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือยุคเปลี่ยนจากระบบรวมศูนย์อำนาจสู่ระบบการกระจายอำนาจ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่าเป็นยุคการปฏิรูปจากข้างบนเพราะคณะยึดครองมีบทบาทหลักในการวางโครงสร้างรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในระยะต้น ลักษณะเด่นในยุคนี้คือการทำให้โครงสร้างรัฐบาลท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยทั้งหมด โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อนำการปกครองท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการใช้ประกันเสรีภาพของประชาชน และ ป้องกันลัทธิทหารนิยม

จุดเปลี่ยนที่สำคัญในช่วงหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่สองสรุปได้ดังนี้คือ

1. การยุบกระทรวงมหาดไทย
2. ยกพื้นที่ทั้งประเทศเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด
3. ให้ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งหมด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดได้เปลี่ยนจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้ง
4. การปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก
5. กฎหมายการปกครองท้องถิ่นที่ออกตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีลักษณะพิเศษคือได้รวบรวมรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดให้อยู่ภายใต้กฎหมายเพียงฉบับเดียวซึ่งแตกต่างจากสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองที่รัฐบาลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายเฉพาะที่ต่างกัน (สำหรับประเทศไทยรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละประเภทมีกฎหมายแยกออกจากกัน เช่น พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ร.บ.เทศบาล ซึ่งเป็นแบบเดียวกับที่ใช้ในสมัยก่อนสงครามโลกของประเทศไทย)

แม้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปเนื่องจากการปฏิรูปที่ได้ รับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา แต่ค่านิยมที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรกยังคงไม่ได้เปลี่ยนไปมากนักเพราะญี่ปุ่นอยู่ในช่วงการฟื้นฟูประเทศ ซึ่งหมายความว่าการพัฒนาประเทศเกิดจากการชั้นนำของส่วนกลางเป็นหลัก รัฐบาลท้องถิ่นก็ทำหน้าที่เป็นเสมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางเท่านั้น เมื่อเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจบูมในช่วงทศวรรษที่ 1960 การควบคุมจากกระทรวงต่างๆ ยิ่งมีความเข้มข้นขึ้น โดยผ่านวิธีการมอบงานต่างๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำในฐานะตัวแทนส่วนกลาง พร้อมทั้งการกำหนดเงื่อนไขในเรื่องรูปแบบการบริหารงานและ ข้อกำหนดต่างๆ ในนโยบายที่ให้ไปพร้อมกับการให้เงินอุดหนุน

ยุคท้องถิ่นตื่นตัว (พัฒนาการปกครองท้องถิ่นจากข้างล่าง)

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการขยายการควบคุมจากส่วนกลางในยุค 1960 แต่ผลของการขยายของเมืองและการพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ๆ ขึ้นมากมายโดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาสังคมเมือง ในขณะที่รัฐบาลกลางยังปรับตัวไม่ทันกับปัญหาเหล่านั้น รัฐบาลท้องถิ่น ในฐานะผู้ใกล้ชิดกับปัญหาก็เข้ามามีบทบาทเป็นผู้ริเริ่มและจัดการแก้ไขปัญหา ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในเมืองใหญ่ ชัยชนะได้ตกเป็นของผู้นำหัวก้าวหน้าเป็นส่วนใหญ่ ซึ่ง



รัฐบาลท้องถิ่นที่บริหารโดยผู้นำหัวก้าวหน้าเหล่านี้ แตกต่างจากรัฐบาลท้องถิ่นในรุ่นก่อนๆ คือมิได้ทำตัวเพียงแต่เป็นผู้ดำเนินการตามคำสั่งของส่วนกลางเท่านั้น แต่ได้ริเริ่มและผลักดันนโยบายใหม่ๆ ในท้องถิ่นของตน และผลักดันให้รัฐบาลกลางเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นด้วย ในขณะเดียวกันนโยบายที่ริเริ่มโดยท้องถิ่นหลายนโยบาย ก็ได้กลายมาเป็นนโยบายในระดับชาติ ในเวลาต่อมา เช่น นโยบายด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อมและนโยบายสวัสดิการสังคม ดังนั้นปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวของรัฐบาลท้องถิ่นในยุคนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็นยุคที่การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาจากข้างล่างโดยกลุ่มองค์กรประชาชนและผู้นำรัฐบาลท้องถิ่นหัวก้าวหน้า

ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นในยุคนี้ นับได้ว่ามีคุณูปการต่ออนาคตของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นอย่างมาก การลุกขึ้นของรัฐบาลท้องถิ่นหัวก้าวหน้า โดยการนำเสนอนโยบายที่แตกต่างหลากหลายมากกว่าการเดินตามคำสั่งของรัฐบาลกลาง ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งยังคงเดินตามแนวทางของรัฐบาลกลาง เริ่มตระหนักถึงบทบาทที่แท้จริงของรัฐบาลท้องถิ่น ก่อให้เกิดการเปรียบเทียบและการแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นในการแสวงหาแนวคิดหรือนโยบายใหม่ๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่นตน และประวัติศาสตร์ความคึกคักของรัฐบาลท้องถิ่นในยุคนี้

ได้กลายมาเป็นตำนานให้นักวิชาการและสื่อมวลชนใช้อ้างอิง ในการแสดงให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น ในการดำเนินนโยบาย

ยุครัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์ที่ “เท่าเทียมกัน” บนพื้นฐานของกฎหมาย (พัฒนาจากข้างบน)

แม้การเปลี่ยนแปลงในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองจะทำให้โครงสร้างหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตยแล้ว แต่กฎหมายยังคงระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนจากส่วนกลางอีกตำแหน่งหนึ่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับฟังคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งการระบุเช่นนี้ทำให้สถานะของรัฐบาลท้องถิ่นแม้ในเชิงโครงสร้างจะมีความเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก แต่ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นยังคงเป็นแค่ “หน่วยงานระดับล่าง” ของรัฐบาลกลาง ซึ่งระบบนี้ นักวิชาการส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นมองว่าขัดกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังนั้นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในยุค 1990 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 2000 จึงได้ยกเลิกการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ใต้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งการปฏิรูปนี้ได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ ใน “แนวตั้ง” เป็นความสัมพันธ์ใน “แนวราบ” ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีสถานะที่ “เท่าเทียม” กับรัฐบาลกลางโดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและส่วนกลางได้ปรับจากความสัมพันธ์ในเชิง “สั่งการ” เป็นความสัมพันธ์ในเชิง “กฎหมาย” (รายละเอียดของเรื่องนี้จะกล่าวถึงอีกครั้งในส่วนตัวไป)

เมื่อมองย้อนหลังกลับไปจะเห็นได้ว่าพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจหลังสงครามโลกครั้งที่สองของประเทศญี่ปุ่นจะมีสองทิศทาง คือการพัฒนาจากข้างบน โดยผู้ปกครองที่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจหรือการผลักดันของนักวิชาการจากระดับชาติ และการพัฒนาจากระดับล่างผ่านการเคลื่อนไหวของรัฐบาลท้องถิ่นหัวก้าวหน้าซึ่งแตกต่างจากแนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่ส่วนใหญ่จะมาจากการกระจายอำนาจจากข้างบน หรือ มาจากการผลักดันของนักวิชาการจากข้างบน ในขณะที่การเคลื่อนไหวของรัฐบาลท้องถิ่นที่ออกมาแสดงให้เห็นถึงทางเลือกใหม่หรือแนวนโยบายใหม่ๆ ยังมีไม่มากนัก ส่งผลให้นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นไม่มีตำนานความเข้มแข็งของท้องถิ่นให้เล่าขานได้มาก เช่นประเทศญี่ปุ่น



การปฏิรูปการปกครองและการกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990 และกฎหมายการกระจายอำนาจฉบับใหม่

กฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ : ความเป็นมา และ เหตุผลของการกระจายอำนาจ

ความเป็นมาและพัฒนาการของการกระจายอำนาจในยุค 1990

กฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ มีผลบังคับใช้ในเดือน เมษายน ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจชุดนี้ เป็นการแก้ไขกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับเดิม ตามคำแนะนำของคณะกรรมการกระจายอำนาจ เนื่องจากคณะกรรมการกระจายอำนาจได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นใหม่ ทำให้กฎหมายฉบับนี้ต้องแก้ไข และเพิ่มเติมเนื้อหาเป็นจำนวนมาก ทำให้นักวิชาการส่วนใหญ่นิยมเรียกกฎหมายชุดนี้ว่า กฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นผลของการปฏิรูปและการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมที่ดำเนินการในช่วงทศวรรษ 1990

การปฏิรูปและการกระจายอำนาจในครั้งนี้ถูกเรียกว่า “การปฏิรูปครั้งที่สาม” (Daisankaikaku) สาเหตุที่เรียกการปฏิรูปครั้งนี้ว่าการปฏิรูปครั้งที่สามนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจได้กล่าวเอาไว้ในรายงานระยะกลางว่า “การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ มีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงรากฐานของโครงสร้างการเมืองและการบริหาร ซึ่งคลื่นลูกนี้มีผลกระทบที่ลึกและกว้าง จึงสมควรเรียกการปฏิรูปในครั้งนี้ว่า เป็นการปฏิรูปครั้งที่สาม ต่อเนื่องจากการปฏิรูปสมัยเมจิ และสงครามโลกครั้งที่สอง”¹³ การกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990 ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจโดยญี่ปุ่นเองเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

จุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การกระจายอำนาจของญี่ปุ่นในทศวรรษ 1990 นี้ว่าเริ่มตั้งแต่เมื่อไรนั้นยังคงเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอยู่ แต่การเคลื่อนไหวที่เป็นรูปธรรมได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 6 เดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1993 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบในเรื่องการกระจายอำนาจจากสภาสูง และสภาล่างก็ได้ร่วมกันตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาเรื่องนี้ การที่ทั้งสองสภา ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล ต่างเห็นด้วยกับมติการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น¹⁴

ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1993 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่นก็ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะกระจายอำนาจ และการเลือกตั้งในครั้งนี้ ก็ส่งผลให้การเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียวที่นำโดย LDP ต้องสิ้นสุดลงและ LDP กลายเป็นพรรคฝ่ายค้านเป็นครั้งแรกพรรคการเมืองเจ็ดพรรคและกลุ่มอิสระหนึ่งกลุ่มได้จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา โดยให้นายโฮโซกาวา เป็นนายกรัฐมนตรี และเดือนตุลาคมปีเดียวกันนั่นเอง คณะกรรมการชั่วคราวเพื่อการปฏิรูปการบริหารก็ได้ทำข้อเสนอสุดท้ายเสนอแนะให้รัฐบาล “ลดกฎระเบียบ” และ “การกระจายอำนาจ” เป็นประเด็นหลักพร้อมทั้งเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ¹⁵

จากคำแนะนำสุดท้ายของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหาร ร่วมกับสัญญาที่ได้ให้ไว้ตอนเลือกตั้ง รัฐบาลโฮโซกาวา จึงได้ตั้งคณะกรรมการย่อยขึ้นมาเพื่อศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจ

แม้ว่านายโฮโซกาวาจะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 เมษายน ปี ค.ศ. 1994 แต่นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจยังคงได้รับการสานต่อ และในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลของนายมูรายามา ก็ได้นำเสนอร่างกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจเข้าสู่รัฐสภา และในปีเดียวกันเดือนพฤษภาคม กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจก็ถูกประกาศใช้

¹³ รายงานระยะกลางของคณะกรรมการกระจายอำนาจ (1996 มีนาคม 29) ใน www.8.cao.go.jp/bunken/bunken-inkai/middle

¹⁴ Masaru, Nishio, MikannBunnkennkaikaku, (การกระจายอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์), (Japan:Iwanamishoten,1999), หน้า 3

¹⁵ เพิ่งอ้าง. หน้า 10



กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจฉบับนี้ มีกำหนดเวลาบังคับใช้ห้าปี แต่ภายหลังได้รับการขยายไปอีกหนึ่งปี รวมเป็นหกปี โดยกฎหมายแบ่งออกเป็นสี่หมวด คือ หมวดที่หนึ่งว่าด้วยบททั่วไป หมวดที่สองว่าด้วยนโยบายพื้นฐานในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ หมวดที่สาม ว่าด้วยแผนการส่งเสริมการกระจายอำนาจ และหมวดที่สี่ว่าด้วย คณะกรรมการกระจายอำนาจ โดยวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายฉบับนี้ คือ การกำหนดปรัชญาพื้นฐานของการกระจายอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น กำหนดมาตรการส่งเสริมการกระจายอำนาจและปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการกระจายอำนาจ

หลังจากที่กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจออกมาในปี ค.ศ. 1995 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจ คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลจากภาคธุรกิจ ผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัย และผู้มีประสบการณ์การเป็นผู้นำท้องถิ่น จำนวนรวมทั้งหมดเจ็ดคน ซึ่งกรรมการชุดนี้ได้รับการอนุมัติจากสภาทั้งสอง และได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ลักษณะพิเศษของคณะกรรมการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นคือ ไม่มีข้าราชการมาเป็นคณะกรรมการเลย ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการของไทยที่ใช้ระบบไตรภาคี คือ รัฐ ท้องถิ่น และ

ผู้ทรงคุณวุฒิ

หน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดเอาไว้ทั้งหมดสามประการด้วยกัน คือ รวบรวมประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และนำประเด็นต่างๆ เหล่านั้นมาพัฒนาเป็นแผนส่งเสริมการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และหลังจากนั้น ก็ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการนำแผนนั้นไปปฏิบัติของรัฐบาล และนำเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี

ในกฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจนั้น ได้กำหนดเอาไว้ว่า “นายกรัฐมนตรี เมื่อได้รับข้อเสนอแนะ และความเห็นของคณะกรรมการแล้วต้องเคารพในความเห็นนั้น” ซึ่งข้อกำหนดนี้ มีผลต่อทิศทางการกระจายอำนาจในยุคนี้ค่อนข้างมาก และเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลตามเป้าหมายคณะกรรมการกระจายอำนาจจึงทำข้อเสนอเฉพาะเรื่องที่สามารถนำไปแก้ไขเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้นความเห็นของคณะกรรมการที่ส่งให้รัฐบาล จึงได้รับการนำไปปฏิบัติเกือบทั้งหมด¹⁶ ในระยะเวลาหกปี คณะกรรมการได้ส่งรายงานให้รัฐบาลสองครั้ง และทำข้อเสนอแนะให้รัฐบาลทั้งหมดห้าครั้งและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีสองครั้ง

ปี ค.ศ. 1998 เดือนพฤษภาคมแผนการส่งเสริมการกระจายอำนาจตามคำแนะนำของคณะกรรมการกระจายอำนาจก็ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับแก้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจชุดใหม่ ก็ผ่านสภาในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1999 และประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในเดือนเมษายนปี ค.ศ. 2000

เหตุผลที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวในเรื่องกระจายอำนาจ

สาเหตุที่นำไปสู่ความเคลื่อนไหวในเรื่องการกระจายอำนาจในทศวรรษที่ 1990 สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเพื่อทำให้การปฏิรูปการบริหารสมบูรณ์ขึ้น กระแสของการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นเป็นกระแสที่ต่อเนื่องมาจากกระแสของการปฏิรูปการบริหาร (Gyouseikaikaku) ในทศวรรษ 1980 การปฏิรูปการบริหาร เป็นกระแสหลักของการเมืองในยุคนั้นโดยมีเป้าหมายเพื่อ “ทำรัฐบาลกลางให้เล็กลง” หรือ “ทำภาคราชการให้เล็กลง” ซึ่งแนวคิดพื้นฐานคือ “การบริการ” ต่อไปไม่ควรให้ภาคราชการดำเนินการ แต่ควรปล่อยให้ “เอกชน” เป็นผู้ดำเนินการมากขึ้น ผลของการปฏิรูปในครั้งนี้นำไปสู่การลดบทบาทของรัฐบาลในการให้บริการ

¹⁶ เติ้งอ่าง. หน้า 123



โดยตรง ได้แก่ การแปรรูปกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐไปให้เอกชน อาทิเช่น การแปรรูปกิจการรถไฟ (JR) การแปรรูปองค์การโทรศัพท์ (NTT) เป็นต้น

การปฏิรูปการบริหารได้ดำเนินต่อเนื่องมาถึงทศวรรษ 1990 ซึ่งในเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 1993 คณะกรรมการปฏิรูปได้ทำข้อเสนอสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาลโดยมีเนื้อหาหลักที่สำคัญคือเสนอให้ “ลดกฎระเบียบ” (Kiseikannwa) และเสนอให้ “กระจายอำนาจ” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การลดกฎระเบียบของภาครัฐ ก็เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถทำงานได้คล่องตัวมากขึ้นซึ่งในส่วนนี้เป็นการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่าง “ภาครัฐราชการ” และ “ภาคเอกชน” คือลดงานที่รัฐบาลกลางต้องทำลง เพิ่มความเป็นอิสระให้มากขึ้นแก่เอกชน¹⁷ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปการบริหาร ก็มองว่าการทำให้ระบบราชการส่วนกลางเล็กลงแค่เพียงการแปรรูปงานของรัฐ และการลดกฎระเบียบระหว่างภาครัฐและเอกชนลง ยังไม่เพียงพอจึงเสนอให้ต้องกระจายอำนาจด้วย

ดังนั้น หากมองในมุมนี้กระแสการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นกระแสต่อเนื่องจากกระแสการปฏิรูปการบริหารที่ได้เริ่มมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 และการกระจายอำนาจก็ได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นหนทางหนึ่งซึ่งจะทำให้การปฏิรูปการบริหารสมบูรณ์ขึ้น

2. การกระจายอำนาจที่มาจากการปฏิรูปการเมือง

การปฏิรูปการเมืองของประเทศญี่ปุ่นในทศวรรษ 1990 มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือการลดคอร์รัปชันของนักการเมืองลงในทศวรรษ 1990 มีคดีคอร์รัปชันเกิดขึ้นหลายคดีโดยเฉพาะกรณีเลขานุการของนักการเมืองรับหุ้้นจากบริษัทริคคูท มีส่วนทำให้กระแสการเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองมีความเข้มข้นขึ้น¹⁸

ผลของการปฏิรูปการเมืองในครั้งนี้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใหญ่ๆ สองประการคือ ประการหนึ่ง มีการเปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบเขตเดียวคนเดียวและระบบสัดส่วน อีกประการหนึ่งคือ การออกกฎหมายควบคุมการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง และการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐบาล ซึ่งการปฏิรูปการเมืองในครั้งนี้ ถือได้ว่าเป็นการ “จัดวางกฎระเบียบใหม่สำหรับโลกการเมืองของญี่ปุ่น”

อย่างไรก็ตามนักวิชาการของญี่ปุ่นมองว่า การจะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันลำพังแค่เพียงการจัดระเบียบใหม่ที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้นคงยังไม่

พอเพียง แต่ต้องการ “การกระจายอำนาจ” ด้วย เพราะว่าปัญหาการคอร์รัปชันส่วนหนึ่งเกิดจากอำนาจการตัดสินใจโครงการต่างๆ และการจัดสรรเงินอุดหนุนอยู่ที่รัฐบาลกลาง¹⁹ นักการเมืองนำโครงการและเงินอุดหนุนไปให้ท้องถิ่นเพื่อแลกกับคะแนนเสียงที่จะได้รับในขณะเดียวกันก็รับเงินจากบริษัทที่รับทำโครงการ เพื่อนำเงินมาใช้ในกิจกรรมทางการเมืองซึ่งโครงสร้างนี้เป็นโครงสร้างหลักที่ทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในหมู่บ้านการเมือง²⁰

ดังนั้นมองจากมุมนี้ก็สามารถตอบได้ว่า “การกระจายอำนาจ” เป็นเสมือนทางออกหนึ่ง เพื่อทำให้การปฏิรูปการเมืองของประเทศญี่ปุ่นสมบูรณ์ขึ้น โดยการกระจายอำนาจได้รับการคาดหวังว่าจะช่วยทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดลง

3. การกระจายอำนาจเพื่อรองรับกับค่านิยมและสังคมที่เปลี่ยนไป

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นมุ่งฟื้นฟูประเทศและพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการใช้นโยบายแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยมีระบบราชการส่วนกลางเป็นแกนหลัก เป้าหมายของรัฐบาลกลางคือ การกระจายความเจริญไปให้ครอบคลุมทั้งประเทศและใช้มาตรฐานทางนโยบายที่เหมือนกันทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม หลังจากประเทศญี่ปุ่นได้บรรลุเป้าหมายการเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และ

¹⁷ เฟ็งอ้าง. หน้า 53

¹⁸ Nishio, Masaru, Chihobunken to Chihojichibunkenkatakashaiwohajimaru: Sonorekishitorinen to Seido (การกระจายอำนาจ และ สังคมแบบกระจายอำนาจได้เริ่มปรากฏขึ้นประวัติศาสตร์ แนวคิด และระบบ), (Japan: Gyousei, 2001), หน้า 4

¹⁹ เฟ็งอ้าง. หน้า 4

²⁰ Shindo Muneyuki, Chihobunken (การกระจายอำนาจ), (Japan: Iwanami, 2000), หน้า 7



โครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของประเทศได้มีอย่างทั่วถึงแล้ว ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่กลับมีความหลากหลายมากขึ้น ระบบการบริหารประเทศแบบรวมศูนย์อำนาจเริ่มอ่อนล้าลงและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการใหม่ๆ ได้ การกระจายอำนาจจึงเป็นทางออกที่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถที่จะเลือกเส้นทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับสถานะและเอกลักษณ์ของท้องถิ่นได้ ประกอบกับสังคมญี่ปุ่นได้เข้าสู่สังคมประชากรสูงอายุ และมีอัตราการเกิดต่ำ การให้บริการโดยรัฐบาลซึ่งขาดการประสานงานกันระหว่างกระทรวง ไม่สามารถตอบสนองปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันที่วงที่บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการคาดหวังให้เข้ามาทดแทนบทบาทของรัฐบาลกลางในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่

4. การกระจายอำนาจเพื่อปรับบทบาทของประเทศญี่ปุ่นในเวทีโลก

ในปัจจุบันสังคมโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก และปัญหาในสังคมโลกมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น รัฐบาลกลางควรดำรงตนในฐานะตัวแทนของประเทศในการแสดงบทบาทในเวทีโลก แต่ภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นยังปรับตัวไม่ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป เพราะให้ความสำคัญแก่ปัญหาภายในมากเกินไป ใน

ช่วงปี ค.ศ. 1990 กรณีประเทศอิรักบุกคูเวต กระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่มีประสิทธิภาพและทำงานได้ไม่ทันสถานการณ์ จากกระแสดังกล่าวจึงนำไปสู่การวิพากษ์ บทบาทของรัฐบาลกลาง และเกิดกระแสแนวคิดเรื่องการแบ่งงานกันทำคือ นโยบายภายในประเทศควรให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นคนทำ ส่วนรัฐบาลกลาง ควรทำหน้าที่ในเรื่องของการระหว่างประเทศและเรื่องการป้องกันประเทศเป็นหลัก²¹ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลางควรใช้เวลาและพลังงานในการคิดยุทธศาสตร์ระดับโลกมากกว่าที่จะมาคิดโครงการในท้องถิ่น

5. กระจายอำนาจเพื่อแก้ไขการกระจุกตัวในโตเกียว

การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทำให้โตเกียวกลายเป็นศูนย์กลางรวมของทุกอย่าง-ประชากร, ธุรกิจ, ภาครัฐราชการ ดังนั้นเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวดังกล่าว แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจจึงเป็นเสมือนทางออกหนึ่ง เป้าหมายของแนวคิดนี้ ก็คือ “การพัฒนาที่ได้คู่กันทั้งประเทศ” มิใช่การกระจุกตัวในโตเกียวเพียงหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจได้ระบุถึงปัญหาของการกระจุกตัวที่โตเกียวว่าทำให้ “ชุมชนท้องถิ่นอ่อนแอลง และในบางแห่งก็มีอันตรายถึงทำให้ท้องถิ่นล่มสลายได้” ดังนั้นการทำให้ชุมชนกลับมาคึกคักอีกครั้งหนึ่งจึงเป็นความหวังหนึ่งของภาครัฐกิจ และเพื่อทำให้ชุมชนฟื้นตัวอีกครั้ง จึงเป็นความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกระจายอำนาจ²²

เนื้อหาการกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990

1. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกระจายอำนาจ

- คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ทำข้อเสนอแนะในเรื่องการกระจายอำนาจทั้งหมดห้าครั้งเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้²³
- ยกเลิกการมอบหมายงานจากส่วนกลาง และจัดแบ่งงานเหล่านั้นใหม่
 - กำหนดหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
 - ทบทวนกฎระเบียบ และหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่อยู่ในท้องถิ่น
 - จัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัด และ

²¹ Namikawa Shino, *Gyouseikaikakuno Shikumi*, (โครงสร้างของการปฏิรูปการบริหาร), (Japan; Toyokeisai, 1999), หน้า 14

²² การถกเถียงเรื่องการลดปัญหาการกระจุกตัวในโตเกียวนอกจากการกระจายอำนาจแล้ว “เรื่องการย้ายเมืองหลวง” ก็เป็นอีกทางออกหนึ่ง

²³ คูสุบายเอ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกระจายอำนาจในปรัชญา เวสวริชชี, การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2001), หน้า 73-4 และ คูตันฉบับของข้อเสนอแนะได้ ใน www.8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/kankoku



รัฐบาลท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัด

- จัดระบบบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น
- เสนอการจัดระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างจังหวัด และ รัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัด
- เสนอทบทวนเกี่ยวกับกรณีการไปประจำอยู่ที่ท้องถิ่นของข้าราชการส่วนกลาง
- การให้เงินอุดหนุนที่เป็นเหตุเป็นผล การให้ท้องถิ่นสามารถมี ภาษีที่พอเพียง และการปฏิรูปรัฐบาลท้องถิ่น
- ทบทวนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่พิเศษในท้องถิ่น (Chihoujijumukann) และ เรื่องการใช้พื้นที่ของกองกำลัง (SDF)
- วางกฎเกณฑ์ของการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง และเสนอวิธี การจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น
- การถ่ายโอนอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นตามขนาดของรัฐบาล ท้องถิ่น
- นำเสนอเรื่องเกี่ยวกับการจัดการงานที่เกี่ยวกับโครงการประกัน สังคม
- นำเสนอโครงสร้างการจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล กลางและรัฐบาลท้องถิ่น และการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นระดับล่าง
- ทบทวนเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภคและโครงการที่ไม่ใช่ สาธารณูปโภค พร้อมทั้งทบทวนการทำงานของรัฐบาลกลางในเรื่องการ พัฒนาท้องถิ่น

อาจสรุปได้ว่าประเด็นที่คณะกรรมการกระจายอำนาจหยิบยกขึ้นมา และทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลที่มีหลากหลายประเด็นนี้สามารถแบ่งใหญ่ๆ เป็นสามส่วน คือ ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาล ท้องถิ่น และประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง และ เป็นประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

อย่างไรก็ตามประเด็นที่ถือได้ว่าเป็นผลสำเร็จของการปฏิรูปในครั้งนี้ เป็นประเด็นในส่วนของเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาล ท้องถิ่นเท่านั้น โดยเฉพาะการยกเลิกการมอบหมายงานจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของการกระจายอำนาจในครั้งนี้

2. กำหนดหลักการว่าด้วยการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างรัฐบาล กลางและรัฐบาลท้องถิ่นใหม่

คณะกรรมการกระจายอำนาจได้กำหนดเอาไว้ในรายงานระยะ

กลางว่า งานที่รัฐบาลกลางควรทำ แบ่ง ออกเป็นสามเรื่อง คือ

- 1) งานที่เกี่ยวกับการดำรง สถานะของประเทศในสังคมนานาชาติ
- 2) งานที่ต้องการความเป็น เอกภาพของประชาชนทั้งประเทศ
- 3) งานที่ต้องยืนยงอยู่บนกรอบ ของมุมมอง ที่ครอบคลุมทั้งประเทศ สำหรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยภาพรวมให้เป็นงานของท้องถิ่น

หลักการแบ่งแยกหน้าที่นี้ ได้ เขียนเพิ่มเติมเอาไว้ในกฎหมายการ ปกครองท้องถิ่น²⁴ ฉบับแก้ไข ในมาตรา หนึ่งวรรคสองของกฎหมายการปกครอง ท้องถิ่น การเขียนหลักการแบ่งหน้าที่นี้ ลงในตัวกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นพัฒนา- การหนึ่งของกฎหมายปกครองท้องถิ่น ฉบับใหม่ที่นักกฎหมายปกครองท้องถิ่น เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ แม้ว่าการปฏิรูปครั้งนี้จะเสร็จลงไปแล้ว แต่สำหรับอนาคต ตัวกฎหมายนี้ จะ คงมีผลต่อไป และตัวกฎหมายนี้ จะ เป็นแหล่งอ้างอิง รวมทั้งเป็นมาตรฐาน ให้คณะกรรมการแก้ไขข้อขัดแย้ง ระหว่างท้องถิ่นใช้เป็นเกณฑ์ในการ ตัดสินข้อพิพาท และเป็นหลักการพื้นฐานให้ศาลใช้ในการตัดสินข้อพิพาท ระหว่างท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ยังเป็น บรรทัดฐานให้กับการจัดสรรงานชนิด ใหม่ที่จะเกิดขึ้น และเป็นเกณฑ์สำหรับ การกระจายอำนาจในระยะต่อไป²⁵

3. การยกเลิกการมอบหมายงาน จากส่วนกลาง (Kikanininijimu)

²⁴ Obata, Junko, Atarashi Chihojichi to Chihoubunnen (การปกครองท้องถิ่นใหม่และการกระจายอำนาจ, (Japan; yuhikaku ,2000), หน้า 62

²⁵ เติ้งอ่าง



การถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ประเด็นที่ได้รับความสนใจสูงสุด คือ ประเด็นเรื่อง “ระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลางสู่ผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่น” หรือ ที่ญี่ปุ่นเรียกกันว่า Kikaninijimu ซึ่ง SHindo Muneyuki ได้วิจารณ์ระบบนี้ว่า “หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้พัฒนาไปตามแนวทางประชาธิปไตย แต่ระบบนี้เป็นระบบที่ขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยที่สุด”²⁶ ด้าน Matsushita Kenichi ก็เห็นว่า “ระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลางแก่ผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่น เป็นเล่ห์กลที่อดีตกระทรวงมหาดไทยคงไว้ หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง”²⁷

ระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลางให้ผู้นำท้องถิ่นทำ (Kikaninijimu) เป็นระบบการมอบหมายงานระบบหนึ่ง ซึ่งให้ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลาง และกระทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของส่วนกลางในการปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังนั้นงานซึ่งมากับระบบนี้ แม้ผู้นำของรัฐบาลท้องถิ่น จะเป็นตัวแทนของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ก็ต้องทำหน้าที่เป็น

เสมือนข้าราชการจากส่วนกลางด้วย และต้องฟังคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง²⁸

ระบบดังกล่าวเป็นระบบที่มีขึ้นครั้งแรกในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งในยุคนั้นนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่สองสถานะ คือเป็นตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นตัวแทนของส่วนกลางในเวลาเดียวกัน²⁹ แต่หลังสงคราม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นแขนขาของรัฐบาลกลางมาเป็น “รัฐบาลท้องถิ่นโดยสมบูรณ์” ผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนจากการแต่งตั้งเป็นการเลือกตั้งโดยตรงปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาคืองานซึ่งเป็นงานของรัฐบาลกลางซึ่งเคยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีทำจะจัดการอย่างไร ในที่สุดผลของการแก้ไขปัญหาคือการนำระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลางซึ่งเคยใช้สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมาใช้ โดยให้ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี มีสถานะเป็นตัวแทนจากส่วนกลางด้วย³⁰

ในปี ค.ศ. 1995 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมอบหมายงานให้รัฐบาลท้องถิ่นมีถึง 561 ฉบับ³¹ ซึ่งงานของจังหวัดร้อยละ 80 เป็นงานในส่วนนี้ ส่วนงานของท้องถิ่นในระดับล่างลงมา มีประมาณร้อยละ 30-40 ซึ่งงานเหล่านี้ได้มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากที่มีเพียง 256 ชนิด ในปี ค.ศ.1952 เพิ่มขึ้นเป็น 408 ชนิดใน ปี ค.ศ. 1962 ทั้งนี้เพราะรัฐต้องการเร่งปรับปรุงโครงสร้างสาธารณะพื้นฐานเพื่อรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงใช้วิธีการมอบหมายงานแก่ท้องถิ่นในการขยายงานของรัฐบาลกลาง³² ซึ่งเป็นผลให้งานที่มอบหมายจากส่วนกลางสู่ผู้นำท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ปัญหาของระบบการมอบหมายงาน คณะกรรมการกระจายอำนาจได้อธิบายโดยสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) อำนาจตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนั้นจึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง เป็นความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกัน
- 2) เนื่องจากผู้นำรัฐบาลท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้นำของท้องถิ่นและเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลาง จึงทำให้หน้าที่ในฐานะตัวแทนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้เต็มที่

²⁶ Shindo Muneyuki, อ้างแล้ว, หน้า v

²⁷ Matsushita ,Keiichi, Jichitai Kawaru Ka (องค์กรปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนไปใหม่), (Japan:Iwanami 1999), หน้า 34

²⁸ Naohikoko, Harada , Chihojichi no hoo to Shikumi (กฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นและการจัดโครงสร้าง), (Japan, 2001), หน้า 63

²⁹ เพิ่งอ้าง

³⁰ Nishio Masaru, Gyousei Gaku (การบริหารรัฐกิจ), (Japan:Yuhikaku, 2000), หน้า 75

³¹ www.8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai

³² Shindo, Muneuki, อ้างแล้ว, หน้า 48



- 3) ระบบนี้ทำให้ความรับผิดชอบในทางบริหารไม่ชัดเจน
- 4) การต้องนำเสนอรายงานและประชุมกับรัฐบาลกลางบ่อยๆ ทำให้ต้องสิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณ
- 5) เนื่องจากการทำงานของแต่ละกระทรวงของรัฐบาลกลางไม่ได้ประสานงานกัน ทำให้งานที่ทำในท้องถิ่นมิได้เป็นงานที่มองในภาพรวม
- 6) ประชาชนในท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นไม่สามารถตรวจสอบงานเหล่านี้ได้ เนื่องจากงานที่ท้องถิ่นทำในปัจจุบันเป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางเป็นส่วนมาก จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาท้องถิ่นไม่มีบทบาทเท่าที่ควรในญี่ปุ่น³³

เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงได้ “ยกเลิก” การมอบหมายงานจากส่วนกลางสู่ผู้นำรัฐบาลท้องถิ่น กฎหมายที่ต้องแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามการกระจายอำนาจจำนวน 475 ฉบับ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมอบหมายงานจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นถึงกว่า 382 ฉบับ จากตัวเลขนี้ก็คงพอชี้ให้เห็นได้ว่าปัญหาหลักของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น คือการมอบหมายงานจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ดังนั้นการยกเลิกการมอบหมายงานจากส่วนกลาง จึงเป็นเสมือนสัญลักษณ์ของความสำเร็จของการกระจายอำนาจในยุคนี้*

4. งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ยกเลิกระบบมอบหมายงานจากส่วนกลางแล้ว ก็ได้จัดการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานเหล่านั้นใหม่โดยที่

- 1) ยกเลิกงานที่ไม่จำเป็น
- 2) มอบให้เป็นงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) มอบให้เป็นงานที่รัฐบาลกลางทำโดยตรง (เช่น การดูแลสวนสาธารณะแห่งชาติ ปัญหาเรื่องการคงทหารต่างชาติเอาไว้ในญี่ปุ่น) งานที่มอบให้เป็นงานท้องถิ่นแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ งานของท้องถิ่น (Jichi Jimu) และงานที่ได้รับมอบตามที่กฎหมายกำหนด (Houtei Jutaku Jimu)

3.1) งานของท้องถิ่นเอง (Jichi Jimu) กฎหมายการกระจาย

อำนาจฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ปี 2000 ได้ให้คำนิยามของงานของท้องถิ่นเองว่า งานของรัฐบาลท้องถิ่น คืองานที่นอกเหนือจากงานที่ได้รับมอบหมายตามที่กำหนด ซึ่งหากมองตามคำนิยามนี้แล้ว ก็จะเห็นว่า หากไม่รวมงานของรัฐบาลกลาง และไม่รวมงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายแล้ว ก็เป็นงานของท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งการให้คำนิยามเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าเป้าหมายหลักประการหนึ่งในการปฏิรูปครั้งนี้ของคณะกรรมการกระจายอำนาจก็คือ ต้องการให้ งานของท้องถิ่นสามารถถูกตีความได้ กว้างขึ้นแต่ในขณะเดียวกันจะไปจำกัดขอบเขตของงานตามกฎหมายและงานของรัฐบาลกลางแทน³⁴ ตัวอย่างงานที่เป็นงานของท้องถิ่นได้แก่ งานวางผังเมือง การอนุญาตให้มีการปรับปรุงพื้นที่ การออกใบอนุญาตสำหรับการขายอาหารและเครื่องดื่ม การจัดตั้งโรงพยาบาลและคลินิก³⁵ เป็นต้น

3.2) งานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการกระจายอำนาจได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้ “โดยธรรมชาติของงาน เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ต้องเป็นคนทำนั้นเป็นงานที่รัฐบาลกลางควรทำโดยตรง แต่เพื่อความสะดวกของประชาชน และ

*อย่างไรก็ตามหากมองในอีกด้านหนึ่งงานมอบหมายจากส่วนกลางสู่ผู้นำท้องถิ่นก็เป็นระบบที่ทำให้ท้องถิ่นญี่ปุ่นได้มีโอกาสทำงานเป็นจำนวนมากซึ่งมีส่วนทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งมาจนถึงทุกวันนี้ และเป็นการช่วยลดการขยายตัวของข้าราชการส่วนกลางด้วย ซึ่งระบบนี้อาจจะเหมาะสำหรับ “สังคมยุคเปลี่ยนผ่าน” จากระบบรวมศูนย์อำนาจ สู่ระบบกระจายอำนาจ ซึ่งด้วยระบบนี้รัฐบาลกลาง มอบคน มอบงานให้เป็นของท้องถิ่น แต่เก็บอำนาจการตัดสินใจเอาไว้ ซึ่งระบบนี้ทำให้สังคมได้มีโอกาสเห็นท้องถิ่นทำงานที่หลากหลาย และการทำงานที่หลากหลายนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของประชาชน และช่วยพิสูจน์ให้เห็นว่าท้องถิ่นทำงานได้

³³ Yamakuchi, Jiro, Gendaiseijihendo (ทิศทางของการเมืองปัจจุบัน), (Japan: Housokyoikushinkokai, 1999), หน้า 134

³⁴ Obata, Junko, อ้างแล้ว, หน้า 62

³⁵ อย่างไรก็ตามหลังจากกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ออกมา (เม.ย. ปี ค.ศ. 2000) ข้อความที่ว่าด้วยตัวอย่างงานท้องถิ่น ได้ถูกยกเลิกทั้งหมดด้วยเหตุผลว่า “งานใดๆ ที่ไม่ใช่งานมอบหมายตามกฎหมายแล้ว เป็นงานของท้องถิ่นทั้งหมด” (กฎหมายการปกครองท้องถิ่น มาตราสอง)



เพื่อควมมีประสิทธิภาพ งานที่ท้องถิ่นทำจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดท้องถิ่นรับงานนั้นตามที่กำหนดในกฎหมายมาปฏิบัติเท่านั้น” งานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด เช่น งานเลือกตั้งระดับชาติ งานออกหนังสือเดินทาง งานดูแลถนนหลวง งานสถิติที่รัฐบาลกลางกำหนด เป็นต้น ทั้ง “งานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย” และงานท้องถิ่น ทั้งสองเรื่อง เป็นงานขององค์กรปกครองทั้งหมด จะต่างกันก็ตรงที่ความสามารถในการตรวจสอบของท้องถิ่น เช่น

1) สิทธิในการออกกฎหมายท้องถิ่น สำหรับงานที่เป็นงานของท้องถิ่น “หากไม่ขัดกับกฎหมาย สามารถออกบทบัญญัติท้องถิ่นได้ทั้งหมด” แต่งานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนดท้องถิ่นจะออกบทบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติมได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น”

2) อำนาจของสภาท้องถิ่น งานของท้องถิ่น “สภาสามารถตรวจสอบได้หมด แต่งานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด โดยพื้นฐานแล้วรัฐบาลท้องถิ่นสามารถขอคำชี้แจงขอตรวจสอบได้”

ในกฎหมายการกระจายอำนาจได้แบ่งงานที่เคยถูกกำหนดไว้ว่าเป็นงานที่มอบหมายให้ผู้นำรัฐบาลท้องถิ่นต้องทำ จำนวน 435 เรื่อง โดยแบ่งออกเป็นงานของท้องถิ่นจำนวน 289 เรื่อง และเป็นงานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด อีก 247 เรื่อง เมื่อเปรียบเทียบดูจะเห็นได้ว่า เป็นงานที่ให้

ท้องถิ่นทำโดยตรงร้อยละ 55 และเป็นงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายจำนวนร้อยละ 45 และเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลกลางใช้ช่องทางงานตามกฎหมายในการควบคุมท้องถิ่น สภาผู้แทนราษฎรจึงได้เพิ่มเติมในมาตรา 250 ว่า “สำหรับงานที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนด หากเป็นไปได้ควรมีการควบคุมไม่ให้มีมากขึ้น”³⁶

5. ยกเลิก ลด และกำหนดกฎว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยการกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์การแทรกแซง

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้ประกอบด้วยสองขั้นตอนคือขั้นแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยการแบ่งงานของทั้งสองฝ่ายให้ชัดเจน และขั้นที่สอง คือการจัดการงานที่ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับสองฝ่าย ซึ่งก็ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนและโปร่งใส สำหรับการแทรกแซงที่เกิดขึ้นนั้นจะขึ้นอยู่กับประเภทของงาน คือ ประการที่หนึ่ง หลักการว่าด้วยฐานกฎหมายหมายความว่า “การแทรกแซงใดๆ ต้องมีกฎหมายรองรับ” ประการที่สอง หลักการต้องเป็นไปตามกฎหมายทั่วไป หมายถึง “การแทรกแซงของรัฐบาลกลาง ต้องกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป” และประการที่สาม หลักความโปร่งใสและเป็นธรรม เช่น “ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องมีมาตรฐานตรวจสอบ”

6. จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขความขัดแย้ง (Kuni Chihou Keisou Shori I In Kai)

คณะกรรมการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นรูปธรรมอีกประการหนึ่งของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990

ในการจัดตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นบุคคลที่สามมาทำหน้าที่ในการตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง การปฏิรูปในครั้งนี้ กำหนดเอาไว้ว่าหากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ให้ตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นบุคคลที่สามเป็นผู้ตัดสิน ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ มีชื่อว่าคณะกรรมการเพื่อการจัดการปัญหาความขัดแย้งของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นโดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะกรรมการจะประกอบด้วยห้าคน มาจากการเห็นชอบของสภาล่างและสภาสูงและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งเพื่อรักษาความเป็นกลางของคณะกรรมการ กฎหมายได้กำหนดเพิ่ม

³⁶ เพิ่งอ้าง.





เต็มว่า “สามในห้าของคณะกรรมการจะอยู่ในพรรคการเมือง หรือมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันไม่ได้” ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะมีอายุสามปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ได้

หากรัฐบาลท้องถิ่นเห็นว่า “การแทรกแซงของส่วนกลาง” ไม่ถูกต้อง สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนภายใน 30 วัน โดยให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคณะกรรมการต้องพิจารณาคำร้องภายใน 90 วัน คณะกรรมการนี้จะทำงานโดยอยู่ในหลักการพื้นฐานคือ “ต้องเปิดเผยข้อมูล” และ “ทำเป็นลายลักษณ์อักษร” ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำไปปรับปรุง อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการก็สามารถที่จะฟ้องศาลต่อไปได้

จากแนวทางการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้ นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าคณะกรรมการชุดนี้ไม่มีประโยชน์เพราะว่าการแทรกแซงของส่วนกลางหากเกี่ยวข้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะไปตัดสินถึงขั้นนั้น ดังนั้นจึงไม่มีประโยชน์อันใดที่จะตั้งคณะกรรมการนี้ขึ้นมา ควรจะส่งไปถึงศาลโดยตรง³⁷ อย่างไรก็ตาม อีกมุมมองหนึ่งในเรื่องนี้ที่แตกต่างก็คือคณะกรรมการกระจายอำนาจยังเห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นความขัดแย้งในเชิงบริหาร ดังนั้น จึงควรที่จะมีคณะกรรมการขึ้นมาจัดการปัญหานั้นเป็นการภายในก่อนที่จะนำสู่ศาล

การปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งนี้ ยืนอยู่บนหลักการของการแบ่งหน้าที่กัน และ ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายยืนอยู่บนหลักการของกฎหมาย การปฏิรูปครั้งนี้มีผลลัพธ์ที่ใหญ่ที่สุดก็คือ การยกเลิกงานมอบหมายจากส่วนกลางที่มีแก่ผู้นำรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งได้จัดงบประมาณใหม่เล็ก และ ลดการแทรกแซงจากส่วนกลาง กำหนดหลักเกณฑ์การแทรกแซงจากส่วนกลาง ถ้าจะเกิดขึ้นต้องมีหลักการทั่วไป หากมีปัญหาความขัดแย้ง ก็มีคณะกรรมการซึ่งเป็นบุคคลที่สามเป็นคนตัดสิน ดังนั้น ผลของการปฏิรูปครั้งนี้ อาจสรุปได้ว่าทำให้ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น มีความเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของกฎหมาย

7. ประเด็นการปฏิรูปอื่นๆ

นอกจากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นแล้วการกระจายครั้งนี้ยังมี

ประเด็นย่อยๆ ที่ได้รับการปฏิรูปด้วย เช่น

- ยกเลิกอัตราชั้นสูงของภาษีผู้อาศัยในท้องถิ่น และ ให้ท้องถิ่นมีสิทธิออกค่าภวาระเบียบธรรมเนียมเองโดยให้ออกเป็นกฎหมายของท้องถิ่น

- โอนอำนาจให้ท้องถิ่น เช่น โอนการอนุมัติแผนการวางท่อน้ำทิ้ง สาธารณะจากรัฐบาลกลางให้เป็นงานท้องถิ่น หรือ การลงทะเบียนสุนัขก็โอนจากจังหวัดไปให้เป็นอำนาจของเทศบาลเมืองและหมู่บ้าน

- การทบทวนการวางเงื่อนไขในการจัดองค์กรและบุคลากรของท้องถิ่น (Hituyou Kisei no Minaoshi) ก่อนปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลกลางกำหนดเงื่อนไขว่าในการจัดองค์กรบางชนิด ท้องถิ่นจะต้องวางหน่วยงาน หรือ ตำแหน่งบางตำแหน่งไว้ ทำให้ท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการปรับองค์กรจากผลของการปฏิรูปนี้ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปรับองค์กรที่อยู่ในท้องถิ่น เช่น ศูนย์สุขภาพและศูนย์สวัสดิการสังคม สามารถรวมตัวกันได้

- ลดเงื่อนไขของการขอตั้งเป็นเทศบาลศูนย์กลาง (Chuukaku) ลง³⁸

ประเด็นสำคัญสำหรับการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นหลัง ปี ค.ศ. 2000

ประเด็นเรื่องการคลังท้องถิ่น

“อิสระในการปกครองตนเอง ร้อยละ 30 (San Wari Jichi)” เป็นวลีที่

³⁷ เติ้งอ่าง.

³⁸ เทศบาลนครศูนย์กลาง (Chuukakushi) เป็นเทศบาลพิเศษชนิดใหม่ที่ตั้งขึ้นมาเมื่อปี ค.ศ. 1994 แต่หลังจากปี ค.ศ. 2004 เดือนเมษายน เงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลนครศูนย์กลางข้อที่สาม ซึ่งกำหนดเรื่องจำนวนประชากรในช่วงกลางวัน และช่วงกลางคืน ได้ถูกลบออกตามข้อเสนอของคณะกรรมการกระจายอำนาจ



ใช้เรียกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเมื่อใช้ความสามารถด้านการคลังเป็นมาตรฐานในการวัด ซึ่งในที่นี้หมายความว่าท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เองโดยเฉลี่ยแล้วแค่ประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ด้วยสาเหตุเช่นนี้ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางค่อนข้างมาก Matsushita Kenichi ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมองว่า “อิสระในการปกครองตนเองร้อยละ 30 และระบบการมอบหมายจากส่วนกลางสู่ผู้นำท้องถิ่น ทั้งสองสิ่งนี้เป็นสิ่งเดียวกันคือเป็นเล่ห์กลของการเมืองและการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ”³⁹ หรือกล่าวได้ว่าเป็นการวางระบบที่เปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถเข้าแทรกแซงการบริหารงานส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

การกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990 ได้ถูกคาดหวังว่า ปัญหาด้านการคลังท้องถิ่นจะได้รับการปฏิรูป แต่เมื่อครบกำหนดวาระของคณะกรรมการปฏิรูปแล้ว ก็ไม่มีการปฏิรูปด้านการคลังที่เป็นรูปธรรมออกมา จึงทำให้ประเด็นเรื่องกระจายอำนาจการคลังเปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในครั้งนี้

ทำไมการกระจายอำนาจด้านการคลังไม่คืบหน้า

เหตุผลที่การปฏิรูปครั้งนี้ไม่ได้

จัดการเรื่องการคลังท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ในทัศนะของ Nishio หนึ่งในคณะกรรมการกระจายอำนาจได้กล่าวไว้ดังนี้ ประการแรก มีการต่อต้านสูงเมื่อเปรียบเทียบกับ การแก้ไขปัญหาการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง คนที่ต่อต้านเป็นเพียงข้าราชการส่วนกลาง แต่สำหรับเรื่องเงินอุดหนุนแล้ว “ไม่ใช่เฉพาะข้าราชการเท่านั้น นักการเมือง และภาคธุรกิจ ก็รวมกันต่อต้าน” ประการที่สอง คือ “รัฐบาลท้องถิ่นเอง ก็มีความเห็นที่ไม่ตรงกันในเรื่องนี้” เช่น เรื่องเกี่ยวกับงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความเห็นไม่ตรงกัน โดยเฉพาะความเห็นของท้องถิ่นที่เป็นเมืองและท้องถิ่นในชนบท ประการที่สาม คณะกรรมการใช้เวลาไปกับเรื่องการยกเลิกแก้ไขงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางจึงทำให้มีเวลาเหลือไม่พอ ประการที่สี่ ในช่วงที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจ สภาวะการคลังของประเทศไม่ค่อยดี ดังนั้น การพูดเรื่องการโอนเงินให้ท้องถิ่นจึงกลายเป็นเรื่องที่ไม่เข้ากับสถานการณ์⁴⁰

อย่างไรก็ตามภายใต้การกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990 คณะกรรมการได้แก้ไขเกี่ยวกับเรื่องรายได้ท้องถิ่น โดยยกเลิกการตั้งอัตราขั้นสูงในการเก็บภาษีผู้อาศัยในท้องถิ่น และสิทธิการเก็บค่าธรรมเนียมโดยให้ออกเป็นกฎหมายท้องถิ่น แต่ประเด็นนี้ไม่ได้รับการต้อนรับจากท้องถิ่นมากนักเพราะสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการ คือ การจัดสรรเงินใหม่ มากกว่าการเพิ่มภาษีกับประชากรในท้องถิ่น หรือ อาจจะสรุปในอีกแนวหนึ่งคือท้องถิ่นในภาคชนบทต้องการให้เพิ่มเงินอุดหนุนแบบให้เปล่า แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองต้องการให้ภาษีที่เก็บจากท้องถิ่นคืนมาสู่ท้องถิ่นมากที่สุด

ขนาดและรูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมและควรจะเป็นในอนาคต

ในการกระจายอำนาจในทศวรรษ 1990 คณะกรรมการกระจายอำนาจ เลือกว่า “ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่” ด้วยเหตุผลที่ว่า การกระจายอำนาจในครั้งนี้แม้จะได้รับความเห็นพ้องจากทุกฝ่าย แต่เรื่องการปรับโครงสร้างท้องถิ่นใหม่หรือการสร้างท้องถิ่นชนิดใหม่ขึ้นมายังมีความคิดเห็นที่หลากหลาย ดังนั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจจึงเกรงว่าหากเริ่มด้วยการถกเถียงเรื่องขนาดและรูปแบบที่ควรจะเป็นของท้องถิ่น จะทำให้หาข้อสรุปไม่ได้และจะทำให้การปฏิรูปเพื่อการกระจายอำนาจ

³⁹ Matsushita, Keiichi, อ้างแล้ว, หน้า 34

⁴⁰ Nishio, Masaru, Bunkennkaikaku Toochakutenntokadai (การกระจายอำนาจที่มาถึงและประเด็นที่เกี่ยวข้อง), in Matsushita Keiichi, Nishio Masaru, Shindo Munio, Ichitai Nokousou Kadai (โครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประเด็นที่เกี่ยวข้อง), (Japan:Iwanamishoten, 2002) หน้า 9-10



ไม่สามารถก้าวไปข้างหน้าได้ อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่เห็นแย้งก็มองว่าการกระจายอำนาจในโครงสร้างเดิมมีข้อจำกัดอยู่มาก ดังนั้นหากต้องการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบมีความจำเป็นที่จะต้องก้าวออกจากกรอบและโครงสร้างของรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การถกเถียงเรื่องรูปแบบและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็นสองระดับ คือการถกเถียงเรื่องขนาดของท้องถิ่นระดับล่างที่ควรจะเป็น และการถกเถียงถึงขนาดและรูปแบบของท้องถิ่นในระดับบนที่ควรจะเป็น

1. ขนาดของท้องถิ่นระดับล่างที่ควรจะเป็น การถกเถียงในส่วนนี้ นับได้ว่ามีความก้าวหน้าพอสมควรและได้มีการนำไปแปรเป็นนโยบาย โดยรัฐบาลได้ออกกฎหมายส่งเสริมให้ท้องถิ่นในระดับล่างรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการดำเนินนโยบายและการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลกลางมองว่าท้องถิ่นในขณะนี้เล็กเกินไป ไม่สามารถที่จะรองรับกับการกระจายงานในอนาคตได้ ดังนั้นจึงควรจะรวมตัวกัน แต่การรวมตัวกันให้เป็นไปโดยสมัครใจและได้กำหนดสิทธิพิเศษทางการเงินให้กับท้องถิ่นที่รวมตัวกันภายในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2005 แต่สำหรับท้องถิ่นที่ไม่รวมตัวกันภายในเวลาที่กำหนด ในปัจจุบันก็มีข้อเสนอจากนักวิชาการบางส่วนว่าควรจะมีแบบมีเงื่อนไข ในส่วนของคณะกรรมการกระจายอำนาจเองก็สนับสนุนการรวมตัวกันของท้องถิ่นระดับล่างได้ระบุถึงข้อดีของการรวมตัวกันของท้องถิ่นไว้ดังนี้⁴¹

- 1) การรวมตัวกันสามารถที่จะทำให้การวางแผนพัฒนาชุมชนสามารถมองในมุมที่กว้างขึ้น และสามารถที่จะทำนโยบายที่กว้างขึ้นได้
- 2) ประชาชนในท้องถิ่นก็จะได้ประโยชน์ จากโครงการสาธารณะระดับใหญ่
- 3) สามารถที่จะจ้างข้าราชการที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน และโครงสร้างองค์กรจะเข้มแข็งขึ้น
- 4) การบริหารภายในสามารถปรับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 5) สามารถสร้างสถานที่ราชการหรือบริการชุมชนที่มีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการในภาพกว้างได้⁴² อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกระจายอำนาจก็เห็นว่าการรวมตัวนี้ไม่ควรเป็นการบังคับ “แต่ควรเป็นไปด้วยความสมัครใจ”

ตั้งแต่รัฐบาลกลางออกกฎหมายส่งเสริมการรวมตัวกันของ

รัฐบาลท้องถิ่นมาในปี ค.ศ. 1993 จำนวนรัฐบาลท้องถิ่นในระดับดังกล่าวได้ลดลงอย่างรวดเร็ว กล่าวคือจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นที่มีทั้งหมดในขณะนั้นคือ 3,234 แห่งและในปัจจุบัน (วันที่ 1 ธันวาคม ปี ค.ศ. 2006) เหลือรัฐบาลท้องถิ่นในระดับล่างเพียง 1,817 แห่ง (soumu.go.jp/gappei/index.html) ซึ่งการที่จำนวนรัฐบาลท้องถิ่นที่ลดลงไปถึง 1,363 แห่ง ทำให้มีการขนานนามยุคนี้ว่า “ยุคเฮเซ ไดกับเป” หรือว่า “ยุคการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหญ่ในรัชสมัยเฮเซ” โดยมีเป้าหมายว่าจะมีการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือประมาณ 1,000 แห่ง สาเหตุที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมากไม่ยอมรวมตัวกัน มาจากปัจจัยหลายอย่าง อาทิเช่น ความกังวลเรื่องการล่มสลายของชุมชน เนื่องจากเกรงว่าเมื่อรวมตัวแล้วประชาชนจะย้ายไปอยู่ในเขตของเมืองที่ใหญ่กว่า นอกจากนั้นก็เป็นเรื่องของหนี้สินของรัฐบาลท้องถิ่น ประวัติศาสตร์ของชุมชน และจำนวนข้าราชการ การเมืองและข้าราชการท้องถิ่นที่ลดลง เป็นต้น

2. ขนาดการปกครองท้องถิ่นระดับบนที่ควรจะเป็น เนื่องจากเขตจังหวัดซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในระดับบนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นเขตจังหวัดที่ตั้งขึ้นมาตั้งแต่ในสมัยเมจิ ดังนั้นหากการรวมตัวของการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างมีมากขึ้น บทบาทของจังหวัดก็จะลดลง ทำให้การแบ่งเขต

⁴¹ ความเห็นของคณะกรรมการกระจายอำนาจต่อการรวมการปกครองท้องถิ่น, www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/gappei/

(27 พ.ย. 2001.)

⁴² เฟิงอ้าง.



จังหวัดในปัจจุบันไม่สะท้อนถึงสถานะสังคมที่เปลี่ยนไป ซึ่งการถกเถียงกันถึงขนาดและรูปแบบที่ควรจะเป็นของการปกครองท้องถิ่นในระดับบนมีข้อเสนอมากมาย เช่น

1) การรวมจังหวัดเข้าด้วยกัน คล้ายกับการรวมท้องถิ่นระดับล่าง โดยภารกิจของจังหวัดใหม่ที่ใหญ่ขึ้นก็จะเหมือนเดิม

2) ยกเลิกจังหวัด และ แบ่งประเทศออกเป็นภาคต่างๆ ที่นิยมเรียกกันในญี่ปุ่นว่าระบบ “โดชูเซ” (Doshusei) ซึ่งแนวคิดนี้ว่าไปแล้วก็คล้ายกับการรวมตัวกันของจังหวัด จะต่างกันก็ตรงที่หน้าที่ของภาคที่เกิดขึ้นจะไม่ใช่แค่หน้าที่ที่จังหวัดในปัจจุบันทำอยู่เท่านั้น แต่จะโอนอำนาจบางส่วนจากส่วนกลางเพิ่มเข้ามาอีก

3) แนวคิดเรื่องให้ญี่ปุ่นแบ่งประเทศออกเป็นมลรัฐ โดยรัฐบาลกลางคืนอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งหมด และทำงานเท่าที่ท้องถิ่นมอบให้ ซึ่งแนวคิดนี้คงเป็นแนวคิดที่เป็นไปได้ยากเพราะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ

แนวคิดที่ได้รับการกล่าวขานมากที่สุดในปัจจุบันสำหรับรูปแบบและขนาดที่ควรจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นระดับบน คือแนวคิดเรื่องโดชูเซ ซึ่งแนวคิดนี้เกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 1957 โดยคณะกรรมการศึกษาาระบบท้องถิ่นในยุคนั้นเป็นผู้นำเสนอต่อรัฐบาล โดยเสนอให้ยกเลิกจังหวัดหรือรวมจังหวัดเข้าด้วยกัน และให้แบ่งประเทศออกเป็นภาคแล้ว ให้มีผู้ว่าการภาคมาจาก

การแต่งตั้ง แต่แนวความคิดนี้ไม่ได้รับความนิยม เพราะเท่ากับการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้ง ภายหลังก็มีร่างเสนอเกี่ยวกับระบบนี้อีกหลายร่าง แต่เปลี่ยนที่มาของผู้ว่าการภาคจากการแต่งตั้งมาเป็นการเลือกตั้งแทน นโยบายของรัฐบาลโคอิสุมิก็ได้ประกาศเอาไว้ว่าจะส่งเสริมระบบนี้ ระบบโดชูเซ อาจจะไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งประเทศ แต่สำหรับฮอกไกโด ขณะนี้ ได้เสนอตัวเป็นผู้นำร่องในการทดลองระบบนี้ ซึ่งผู้เขียนมองว่ามีความเป็นไปได้สูง เพราะฮอกไกโดไม่มีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดอื่นๆ ดังนั้นไม่จำเป็นจะต้องถกเถียงกันกับจังหวัดอื่นเพื่อแข่งขันกันเป็นตัวแทนของภาคหากรวมตัวกัน และอีกเหตุผลหนึ่งก็คือ งานซึ่งรัฐบาลกลางอ้างว่าต้องเข้ามาทำเพราะเป็นเรื่องคาบเกี่ยวกับจังหวัด เช่น การบริหารถนนหลวง และการบริหารแม่น้ำซึ่งไหลผ่านหลายจังหวัด งานเหล่านั้นก็ไม่มี ความจำเป็นเพราะฮอกไกโดไม่ติดกับจังหวัดใด นอกจากนี้แล้ว ในแง่ของพื้นที่ ฮอกไกโดมีพื้นที่มากพอที่จะแบ่งออกได้อีกหลายจังหวัด⁴³

“กฎหมาย” กับ “รัฐบาลท้องถิ่น”

สาเหตุที่เรื่องกฎหมายกลายเป็นประเด็นสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจ เนื่องมาจากการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ในทศวรรษที่ 1990 เป็นการปฏิรูปที่ยกสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากการมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานส่วนกลาง มาเป็นการมีสถานะที่เท่าเทียมกับรัฐบาลกลาง โดยความสัมพันธ์ของฝ่ายยืนอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีความเป็นอิสระในความเป็นจริงเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการตีความกฎหมายแข่งกับข้าราชการจากส่วนกลาง ในอดีตเนื่องจากงานต่างๆ ที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงมีหน้าที่เพียงปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งมา แต่ในปัจจุบันงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะเป็นงานที่มอบหมายตามกฎหมายท้องถิ่นจึงมีสิทธิที่จะตีความกฎหมายได้ นอกจากนี้การตัดสินใจความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการแก้ไขข้อพิพาทและศาลก็อาศัยกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน ดังนั้น ความสามารถด้านกฎหมายของท้องถิ่นจึงมีผลต่อระดับของความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นในอนาคต⁴⁴

⁴³ รายละเอียดเกี่ยวกับโดชูเซ ดูได้ที่ www.doshusei.com/qa.htm

⁴⁴ Matsushita, Keiichi, อ้างแล้ว, หน้า 103-107



บทสรุป

การกระจายอำนาจในทศวรรษที่ 1990 โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจ มีเป้าหมายหลักที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และเพื่อที่จะไปถึงเป้าหมายนั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจ จึงได้นำเสนอทิศทางการปฏิรูปโดยเน้นการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยกำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในอนาคต ต้องขึ้นอยู่กับหลักการแบ่งงานกันทำ และหลักการกฎหมาย จากหลักการทั้งสองข้อนำไปสู่การยกเลิกระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลาง (Kikaninijimu) ซึ่งการยกเลิกในครั้งนี้เปรียบเสมือนการประกาศเสรีภาพให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยกระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ออกจากการเป็นเสมือนแขนขาของส่วนกลาง และการยกเลิกระบบการมอบหมายงานนี้ได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของความสำเร็จของการกระจายอำนาจในยุคทศวรรษ 1990

หลังจากยกเลิกระบบการมอบหมายงานจากส่วนกลางแล้ว ก็ได้มีการจัดสรรงบประมาณใหม่ และงานที่จะต้องให้ท้องถิ่นทำเช่นเดิม ก็เปลี่ยนชื่องานเป็นงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย รวมทั้งคณะกรรมการก็ได้ ยกเลิก ลด และกำหนดกฎเกณฑ์การแทรกแซงจากส่วนกลางลง นอกจากนี้ก็มีการตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นบุคคลที่สามมาทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงก้าวไปอีกขั้นหนึ่ง คือขั้นของการมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกับรัฐบาลกลางบนฐานของกฎหมาย

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นยังมีปัญหาที่ยังเป็นประเด็นตกค้างที่ต้องปฏิรูปต่อไป อาทิเช่น ประเด็นการคลังที่เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของความล้มเหลวของการกระจายอำนาจครั้งนี้ นอกจากนี้ก็มีประเด็นเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างและรูปแบบและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาในสังคมใหม่ กระนั้นก็ดีแม้จะยังมีปัญหาที่ยังรอการปฏิรูปในรอบต่อไปก็ตาม แต่การปฏิรูปในยุคทศวรรษ 1990 ก็นับได้ว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ประสบความสำเร็จในการช่วงชิงการนิยามความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หลักการปกครองท้องถิ่น และทิศทางความสัมพันธ์ที่ควรจะเป็นระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเอาไว้ได้ ซึ่งนิยามเหล่านี้ได้เข้าไปปรากฏตัวในกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแก้ไขครั้งใหญ่ที่ประกาศใช้ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2000 ดังนั้นการปฏิรูปในรอบต่อไป ฝ่ายท้องถิ่นสามารถอ้างอิงหลักการ และนิยามที่กำหนดไว้เหล่านี้ในการผลักดันให้รัฐบาลกลาง โอนงาน และโอนเงินให้ท้องถิ่นได้

บทเสริม การปฏิรูปตรีเอกภาพ “การกระจายอำนาจก้าวที่สองของญี่ปุ่น”

หากถือว่า “การยกเลิกระบบการมอบหมายงาน” เป็นสัญลักษณ์ของความสำเร็จของการกระจายอำนาจในปี 2000 “ความไม่สามารถกระจายอำนาจทางการคลัง” ก็จะเป็นสัญลักษณ์ของความล้มเหลวของการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 2000 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้หลังจากกฎหมายกระจายอำนาจฉบับใหม่ได้ประกาศใช้ไปแล้วในปี ค.ศ. 2000 วาทกรรมเรื่องการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่น ได้เปลี่ยนจากการถกเถียงเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางในเชิงกฎหมาย มาเป็นการถกเถียงเรื่องความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางในด้านการคลัง

วาทกรรมเกี่ยวกับเรื่องการคลังของท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็นสามประเด็นใหญ่ๆ ได้ดังนี้คือ

1. ประเด็นเรื่องเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าเพื่อลดช่องว่างระหว่างท้องถิ่น (Chihou Koufuzei Koufukinn) (ในบทความนี้จะเรียกเงินประเภทนี้สั้นๆ ว่า “เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง”) ซึ่งเงินประเภทนี้จะมาจากรัฐบาลกลางและให้รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อลดช่องว่างของรัฐบาลท้องถิ่น และช่วยประกันให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายขั้นพื้นฐานได้ ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้เงินจำนวนนี้ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับสถานะทางการคลังของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีประชากรน้อย เก็บภาษีได้น้อยก็จะได้



เงินจำนวนมาก ส่วนท้องถิ่นที่มีภาษีมากก็จะได้เงินนี้น้อย หรือไม่ได้เลยเช่น โตเกียว โดยเงินประเภทนี้จะเป็นเงินที่ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้อย่างอิสระเงินที่จะนำมาจัดสรรเพื่อเป็นเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างนี้ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายว่าจะมาจากภาษีห้าชนิด คือร้อยละ 32 ของ ภาษีรายได้ ภาษีนิติบุคคล ภาษีสุรา, ร้อยละ 29.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่ม และ ร้อยละ 25 ของภาษีบุหรี่ สาเหตุที่กำหนดเอาไว้เช่นนี้ในกฎหมายตั้งแต่แรกก็เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐบาลกลางนำเงินนั้นไปใช้ในด้านอื่น

แม้เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างนี้จะมีประโยชน์ในการช่วยให้ประชาชนทั่วประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าอยู่ที่ไหนก็สามารถที่จะได้รับบริการในมาตรฐานขั้นต่ำที่ใกล้เคียงกัน แต่ในทางกลับกันการมีเงินอุดหนุนประเภทนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญคือ ทำให้ท้องถิ่นไม่สนใจที่จะพัฒนารายได้มากนัก หรือพูดง่าย ๆ ว่าท้องถิ่นไม่สนใจที่จะอุดช่องว่างระหว่างรายได้และรายจ่ายด้วยตัวเอง เพราะรัฐบาลท้องถิ่นรู้อยู่แล้วว่าหากเงินไม่พอรัฐบาลกลางก็จะส่งเงินมาให้ผ่านเงินอุดหนุนประเภทนี้ ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดิ้นรนเพื่อพัฒนารายได้มากนัก ดังนั้นเงินอุดหนุนประเภทนี้ในระยะยาวจึงไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการส่งเสริมให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองในอนาคต

2. ประเด็นเรื่องเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Kokko Hojokin Futannkin) เงินอุดหนุนประเภทนี้มาจากกระทรวง

ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งจะแข่งขันกันนำเสนอโครงการเพื่อขอเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง โดยรัฐบาลท้องถิ่นใช้ทุกวิถีทางในการล็อบบี้ทั้งผ่านข้าราชการจากส่วนกลางและ ส.ส. ท้องถิ่น ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลกลางก็ใช้เงินอุดหนุนประเภทนี้ในการควบคุมท้องถิ่นให้ดำเนินกิจการไปในแนวทางที่ตนต้องการ ปัญหาหลักๆ ของเงินอุดหนุนประเภทนี้คือ

- 1) เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต้องจ่ายเงินสมทบทำให้ความรับผิดชอบในทางบริหารไม่ชัดเจน
- 2) กระทรวงต่างๆ นำโครงการไปสู่ท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถทำนโยบายในภาพรวมได้
- 3) เงื่อนไขที่กำหนดมากับโครงการทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนานโยบายที่เหมาะสมกับเอกลักษณ์ท้องถิ่นได้
- 4) เมื่อโครงการได้รับอนุมัติ ไม่สามารถที่จะยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ได้ แม้ว่าโครงการนั้นอาจจะล้มเหลวหรือไม่จำเป็นแล้วเพราะเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของกระทรวงต่างๆ ที่เป็นผู้ให้เงินอุดหนุน เช่น โรงเรียน แม้จะไม่มีเด็กแล้วก็ไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนไปใช้ทำอะไรอย่างอื่นเช่นในปัจจุบันผู้สูงอายุมากขึ้น แต่ก็ไม่สามารถนำสถานที่เหล่านี้ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้ เพราะมาจากเงินอุดหนุนต่างกระทรวง
- 5) เงินอุดหนุนประเภทนี้เปิดโอกาสให้นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ สามารถเข้าแทรกแซงได้ง่ายและเป็นแหล่งกำเนิดของการคอร์รัปชัน

3. การจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ภาษีในญี่ปุ่นประมาณ ร้อยละ 60 จัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง และประมาณ ร้อยละ 40 จัดเก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ภาษีที่เก็บมาถูกใช้โดยรัฐบาลกลางแค่เพียงร้อยละ 40 นอกจากนั้นก็ส่งให้ท้องถิ่นใช้ในรูปแบบต่างๆ ส่งผลให้ ร้อยละ 60 ของภาษีถูกใช้โดยท้องถิ่น ช่องว่างของการใช้เงินและการเก็บเงินระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการโอนฐานภาษีไปให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีมากขึ้นเพื่อให้สะท้อนกับการทำงานที่แท้จริง และทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในด้านการเงินมากขึ้น

สามประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นถือว่าเป็นประเด็นหลักของการถกเถียงเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในด้านการคลังในปัจจุบัน ดังนั้นหากจะแก้ไขปัญหาคคลังท้องถิ่นเพื่อทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เป็นของตัวเองมากขึ้น ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องแตะต้องประเด็นทั้งสามในเวลาเดียวกัน เพราะประเด็นทั้งสามเกี่ยวพันกัน และมีผลกระทบต่อกันและกัน



เช่น ถ้าหากโอนฐานภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้น ก็จะไปกระทบกับฐานภาษีของรัฐบาลกลาง ซึ่งก็จะไปกระทบกับเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข และกระทบกับจำนวนเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างด้วย

ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ จึงได้นำเสนอนโยบายในการปฏิรูปความสัมพันธ์ด้านการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอย่างเป็นระบบในชื่อ นโยบายว่า นโยบาย “ปฏิรูปตรีเอกานุภาพ” (Sanmitai-Kaikaku) ซึ่งเป็นการหยิบยืมคำจากศาสนาคริสต์ เพื่อใช้เป็นสัญลักษณ์บอกว่า การจะทำให้ท้องถิ่นมีสถานะการคลังที่เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้นั้น จะต้องมี การปฏิรูปทั้งสามด้านพร้อมๆ กัน คือ ต้องปฏิรูปการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข ปฏิรูปการให้เงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่าง และต้องโอนฐานภาษีให้ท้องถิ่น

โดยนโยบายที่เป็นรูปธรรมของการ “ปฏิรูปตรีเอกานุภาพ” ที่นำเสนอโดยรัฐบาลโคอิสุมิ ได้กำหนดเอาไว้ในนโยบายพื้นฐานและการจัดการงบประมาณและการปฏิรูปโครงสร้างปี ค.ศ. 2003 ดังนี้

1. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบการให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข ได้กำหนดว่า ภายในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลจะทบทวนโครงการสาธารณะต่างๆ เพื่อตั้งเป้าหมายให้สามารถลดและยกเลิกเงินอุดหนุนให้ได้ 4 ล้านล้านเยน

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปเงินอุดหนุนเพื่อลดช่องว่างระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น ได้ระบุเอาไว้ว่าจะทบทวนแผนการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น และจำกัดยอดเงินของเงินประเภทนี้ไม่ให้มีมากขึ้น พร้อมทั้งทบทวนเกณฑ์ในการคำนวณการให้เงินประเภทนี้แก่ท้องถิ่นใหม่ และพยายามเพิ่มจำนวนรัฐบาลท้องถิ่นที่สามารถอยู่ได้โดยไม่จำเป็นต้องรับเงินประเภทนี้

3. ในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนฐานภาษีให้ท้องถิ่นได้กำหนดว่า จะทบทวนฐานภาษีของท้องถิ่น และโอนฐานภาษีให้ท้องถิ่น โดยเน้นการถ่ายโอนในภาษีหลักๆ ให้ท้องถิ่นโดยใช้เกณฑ์ว่างานซึ่งกฎหมายบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องทำ จะโอนภาษีไปให้ทั้งหมด เพื่อครอบคลุมเงินที่จำเป็นในการดำเนินการทั้งจำนวน แต่สำหรับงานอื่นๆ จะโอนให้เป็นร้อยละแปดสิบ นอกจากนี้ก็ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถที่จะตั้งภาษีตัวเองให้มากขึ้น

นโยบาย “การปฏิรูปตรีเอกานุภาพ” นี้ แม้ว่าจะได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ แต่ก็ต้องประสบกับการต่อต้านอย่างหนักเช่นกัน โดยกลุ่มที่ต่อต้านสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ ดังนี้ กลุ่มแรกคือ กลุ่มข้าราชการส่วนกลางที่ต้องการคงอำนาจการให้ “เงินอุดหนุน” และคงอำนาจการเก็บภาษีเอาไว้ที่รัฐบาลกลางมากที่สุด

เพื่อรักษาอำนาจของรัฐบาลกลางหรือข้าราชการส่วนกลางในการควบคุมและแทรกแซงรัฐบาลท้องถิ่นเพราะถ้าหากการปฏิรูปตรีเอกานุภาพสำเร็จก็จะส่งผลให้บทบาทของรัฐบาลกลางลดลงไป กลุ่มที่สองคือ กลุ่ม ส.ส. โดยเฉพาะบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคแอลดีพีที่เติบโตมาจากการใช้อิทธิพลในการโยกงบประมาณเข้าสู่ท้องถิ่นของตัวเอง กลุ่มนี้ต่อต้านการปฏิรูปตรีเอกานุภาพ เพราะว่าหาก “การปฏิรูปตรีเอกานุภาพ” สำเร็จลง ก็จะทำให้บทบาทของ ส.ส. ในฐานะ “นายหน้า” ในการดึงเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่นก็จะลดลงไปด้วย

“การปฏิรูปตรีเอกานุภาพ” มีความหมายอย่างยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในอนาคต เพราะถ้าหากการปฏิรูปนี้ประสบความสำเร็จ ก็จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระและมีสถานภาพทางกฎหมายที่เท่าเทียมกับรัฐบาลกลางจากผลการปฏิรูปในปี ค.ศ. 2000 เท่านั้นแต่จะทำให้สถานะการคลังของท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลางมากขึ้นด้วย และเป็นโอกาสที่ดีที่จะลบภาพ “ท้องถิ่นสามสิบเปอร์เซ็นต์” ซึ่งติดมากับรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองได้ นอกจากนี้หากการปฏิรูปตรีเอกานุภาพประสบผลสำเร็จ ก็จะมีส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลมากขึ้น ลดความจำเป็นในการวิ่งเต้นเพื่อขอเงินจากรัฐบาลกลาง ท้องถิ่นสามารถวางโครงการที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่นจริงๆ มิใช่วาง





โครงการเพื่อตั้งเงินอุดหนุนเป็นหลัก นอกจากนั้นหากการปฏิรูปตรีเอกานุภาพ สำเร็จก็ยังคงก่อให้เกิดผลดีต่อระบบ การเมืองโดยรวมของญี่ปุ่นด้วย เพราะ หากเงินอุดหนุน ลดลง ส.ส. ก็จะไปทำ หน้าที่ในการดูนโยบายระดับชาติแทน การเป็นนายหน้าในการตั้งเงินเข้าสู่ห้อง ถิ่นเช่นในปัจจุบัน ดังนั้นการปฏิรูปตรี เอกานุภาพ จึงถือกันว่าเป็นการกระจาย อำนาจก้าวที่สองที่ต่อยอดการกระจาย อำนาจในปี ค.ศ. 2000

ภาคผนวก

- ลำดับเวลาของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 1990
- 1993 3 มิ.ย. สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านมติเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมการกระจาย อำนาจ
 - 4 มิ.ย. สภาสูงได้ผ่านมติเกี่ยวกับเรื่องการกระจายอำนาจ
 - 27 ต.ค. คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารของประเทศญี่ปุ่นนำเสนอข้อเสนอแนะสุดท้ายเรื่อง “ลดกฎระเบียบ” และ “กระจายอำนาจ”
 - 1994 26 ก.ย. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำความเข้าใจเรื่องการกระจายอำนาจ ส่งต่อรัฐบาล
 - 22 พ.ย. คณะกรรมการรวบรวมข้อมูลระบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 24 เสนอรายงาน
 - 25 ธ.ค. คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจ
 - 1995 19 พ.ค. กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจผ่านสภา
 - 3 ก.ค. ประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจ ตั้งคณะกรรมการ กระจายอำนาจ
 - 1996 29 ม.ค. คณะกรรมการกระจายอำนาจเสนอรายงานระยะกลาง
 - 20 ธ.ค. คณะกรรมการเสนอข้อเสนอแนะที่หนึ่ง ยกเลิกการมอบหมายงาน จากส่วนกลาง ยกเลิกและลดการแทรกแซงจากส่วนกลาง มอบอำนาจให้ ท้องถิ่น
 - 1997 8 ก.ค. คณะกรรมการกระจายอำนาจเสนอความเห็นชุดที่สอง
 - 2 ก.ย. คณะกรรมการกระจายอำนาจเสนอความเห็นชุดที่สาม
 - 9 ต.ค. คณะกรรมการกระจายอำนาจเสนอความเห็นชุดที่ดี
 - 1998 29 พ.ค. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจ
 - 19 พ.ย. คณะกรรมการกระจายอำนาจนำเสนอความเห็นต่อรัฐบาลครั้งที่ห้า
 - 1999 26 มี.ค. การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจได้ผ่านมติ คณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแผนส่งเสริมการกระจาย อำนาจชุดที่สอง
 - 8 ก.ค. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจได้นำสู่รัฐสภา
 - 2000 1 เม.ย. ประกาศใช้กฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่
 - 12 พ.ค. กฎหมายส่งเสริมการกระจายอำนาจได้รับการต่ออายุไปอีกหนึ่งปี





ชาวญี่ปุ่นรุ่นใหม่กับอัตลักษณ์

ของประเทศญี่ปุ่น...

มณีนุช สัมมาชีวิติก*

อาจจะเป็นสิ่งที่ไม่พูดกันไม่จบไม่สิ้นถึงความไม่เหมือนใครของญี่ปุ่น และมีการบัญญัติศัพท์ที่ประกอบด้วยคำว่า “Japanese style” ขึ้นมามากมายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเศรษฐกิจ การบริหารจัดการ การเมือง ตลอดจนสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม ทำให้ผู้คนทั่วโลกรู้จักญี่ปุ่นในฐานะของประเทศที่มีความโดดเด่น และมีความเฉพาะตัวอย่างสูง แต่ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์นั้น ได้เข้ามาเปลี่ยนแปลงโลกทั้งใบมาในระยะเวลาหนึ่งแล้ว ญี่ปุ่นเองก็เป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศที่ไม่สามารถขัดขืนพลังอันมหาศาลนี้ได้ คำถามที่ตามมาก็คือ กระแสดังกล่าวที่ทำให้โลกไร้พรมแดนนี้ได้ “ทำ” อะไรกับ “อัตลักษณ์” ของญี่ปุ่นที่มีพื้นฐานอยู่บน “เอกลักษณ์” บ้าง

การสำรวจความคิดเห็นของวัยรุ่นหนุ่มสาวที่จัดทำโดย website www.japantoday.com ได้เสนอภาพดังกล่าวในปัจจุบันออกมาเป็นอย่างดี ว่ากลุ่มบุคคลชาวญี่ปุ่นที่เติบโตมาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์มีความคิดเห็นอย่างไรในเรื่องอัตลักษณ์ของประเทศพวกเขาเอง

ความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว ได้ถูกถ่ายทอดออกมาในหลายแง่มุม บางส่วนมองว่าความโดดเด่นที่ญี่ปุ่นมีนั้น ถูกแสดงออกมาเพียงแค่รูปลักษณ์ภายนอกเท่านั้น นั่นคือ การมีรูปแบบการแต่งตัวที่แปลกออก

ไป และการใช้ชีวิตในสังคมอิเล็กทรอนิกส์

ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีคนบางกลุ่มที่มองว่าอัตลักษณ์ของญี่ปุ่นที่มีมาแต่เดิม เป็นสิ่งที่สืบทอดมาด้วยความคิดความอ่าน และประเพณีอันเป็นวิถีปฏิบัติที่นั้นยังคงสมควรดำรงอยู่ และไม่ได้ทำให้ญี่ปุ่นวางตัวตัวเองลำบากจากสังคมโลกแต่อย่างใด อาทิ การแสดงออกทางคำพูด ที่ยึดหลักความอาวุโส และสุภาพอ่อนน้อม และการตรงต่อเวลา

ในขณะที่เดียวกัน บางคนมองว่าญี่ปุ่นไม่ควรยึดติดกับอัตลักษณ์เดิมๆ มากจนเกินไป ควรจะมีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้ก้าวทันสังคมโลก และเดินไปข้างหน้าเพื่อหาอัตลักษณ์ใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในเรื่องการให้ความสำคัญในการเห็นชอบกันไปเสียทุกเรื่องมากเกินไป, ธรรมเนียมการถือปฏิบัติในรูปแบบเดียวกัน, การยึดหลักอาวุโสในการทำงาน, การไม่กล้าแสดงออกทางความคิดเห็น หรือแม้กระทั่งการขาดทักษะในการสื่อสาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจถือได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาในสังคมญี่ปุ่นเองด้วย

ตัวผู้เขียนมองว่าแม้ว่าการสำรวจความคิดเห็นนี้ จะไม่ได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากประชากรจำนวนมาก และกระจายพื้นที่ในการเก็บข้อมูลอย่างเพียงพอ แต่ข้อมูลดังกล่าวก็มีคุณค่ามหาศาลในแง่ของการสะท้อนความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่จะมีบทบาทสำคัญในการก่อร่างสร้างประเทศญี่ปุ่นในอนาคตข้างหน้า

ข้อมูลจาก

<http://www.japantoday.com/jp/popvox/571>



* ผู้ช่วยวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น



CONTRIBUTORS

รศ.ดร. ปัทมาวดี โปษณุกุล ชูชุกี

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
และนักวิจัยในโครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น

ปณิณ ปิยะศิลป์

จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สำเร็จปีการศึกษาปี 2548
ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยวิจัยของรศ.ดร.ปัทมาวดี ชูชุกี

โครงการวิจัยและพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนชุมชน เพื่อการพึ่งตนเอง และ
โครงการชุมชนเข้มแข็งเปรียบเทียบ ไทย-ญี่ปุ่น

บุษชัย แซ่เจี้ยว

จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สำเร็จปีการศึกษาปี 2548
ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยวิจัยของรศ.ดร.ปัทมาวดี ชูชุกี

โครงการวิจัยและพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนชุมชน เพื่อการพึ่งตนเอง และ
โครงการชุมชนเข้มแข็งเปรียบเทียบ ไทย-ญี่ปุ่น

นฤมล กล้าทุกวิน

จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สำเร็จปีการศึกษาปี 2547
ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยวิจัยของรศ.ดร.ปัทมาวดี ชูชุกี

โครงการวิจัยและพัฒนาระบบแลกเปลี่ยนชุมชน เพื่อการพึ่งตนเอง และ
โครงการชุมชนเข้มแข็งเปรียบเทียบ ไทย-ญี่ปุ่น

เจ้าของ : โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)
กองบรรณาธิการ : พศ.ดร. ศิริพร วัชรวัลคุ, เอกสิทธิ์ หนูนาคัด, มณีบุษ สัมมาเชื้อกิจ, วรธิดา ไชยมะ
แนะนำผู้เขียน : พาดินต์ เขียวรุ่งโรจน์ปิยนดา, สุนทร กุญแจสีเกษร
วัตถุประสงค์ : เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานวิจัย บทความและสาระความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับญี่ปุ่นแก่ผู้กำหนด
นโยบาย ข้าราชการและผู้ที่สนใจทั่วไป
สถานที่ติดต่อ : โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ห้อง 608 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทรศัพท์/โทรสาร : 0-2221-2422
E-mail address : japanwatch_2006@yahoo.com
พิมพ์ที่ : บริษัท สร้างสื่อ จำกัด 17/112 ซอยประดิพัทธ์ สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ 10400