บทที่ 5 :
ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว ตั้งอยู่ในเขตเอเชียตะวันออก มีเขตพื้นที่เฉพาะภาคพื้นดินรวม 377,837 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าประเทศไทย แต่มีจำนวนประชากรหนาแน่นอย่างมากมาแต่โบราณ โดยที่ในปัจจุบันนี้ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรจำนวน 126 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าจำนวนประชากรของประเทศไทยถึง 2 เท่า และจัดเป็นประเทศที่มีประชากรเป็นจำนวนมากเป็นอันดับที่ 10 ของโลก

5.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

ระบบกฎหมายสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มต้นในสมัยเมจิ กล่าวคือ รัฐบาลและผู้นำของญี่ปุ่นในสมัยนั้น ได้ตัดสินใจเลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมัน และของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของการจัดทำระบบกฎหมายสมัยใหม่ โดยมุ่งผลลัพธ์สำคัญเพื่อการทำให้

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐสมัยใหม่โดยเร็ว รวมทั้งเพื่อการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ ซึ่งญี่ปุ่นได้ถูกบีบบังคับให้ลงนามในสนธิสัญญาเหล่านั้นมาก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ ได้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญในการปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยใช้ตัวแบบกฎหมายอเมริกาเป็นหลัก ดังนั้น ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันจึงเป็นการผสมผสานระหว่างระบบภาคพื้นยุโรปเดิมกับระบบ Anglo-American แบบใหม่ ไม่ใช่แบบใดแบบหนึ่งเพียงประการเดียว

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันที่ตราขึ้นในปี 1946 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประกอบไปด้วยมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนจำนวน 31 มาตรา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้แบ่งแยกอำนาจรัฐและจัดระบบการใช้อำนาจรัฐแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร โดยที่ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติก็ได้แบ่งเป็นระบบสองสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยกันทั้งคู่

ระบบศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบที่ไม่ซับซ้อน กล่าวคือ เป็นระบบที่มีศาลฎีกาเพียงศาลเดียว มีศาลอุทธรณ์ 8 ศาลและมีศาลชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลประจำเขตและศาลครอบครัว) อีกจำนวน 50 ศาล

ตัวบทกฎหมายของญี่ปุ่น มีทั้งสิ้น 10 เล่ม โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมายรวม 6 ฉบับ เรียกกันว่า Six Code (Roppou) ได้แก่

1. Civil Code of Japan (*Minpou*, 1896) มี 5 เล่ม (General Provisions, Rights, Claims, Families, and Inheritance) (เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมัน) เป็นหัวใจหลัก และวางพื้นฐานสำคัญๆ ให้กับระบบกฎหมายเอกชน
2. Commercial Code of Japan (*Shohou,* 1899)
3. Criminal Code of Japan (*Keihou,* 1907)
4. Constitution of Japan (*Nippon-koku-kempou,* 1946)
5. Criminal Procedure Code of Japan (*Keiji-sosho-hou,* 1948)
6. Civil Procedure Code of Japan (*Minji-sosho-hou,* 1996)

จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมิได้มีการแยกระบบกฎหมายเอกชนกับมหาชนออกจากกันอย่างเด่นชัด ดังนั้น ความเป็นนิติบุคคลซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ที่มีความสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายได้สมมติขึ้น กล่าวได้ว่า ได้เกิดวิวัฒนาการขึ้นตามการตีความและตามความเข้าใจทางกฎหมายของบรรดาผู้นำ นักกฎหมายชั้นนำ และบรรดาข้าราชการใน

ระดับสูงของประเทศญี่ปุ่นเอง ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าในเวลานี้นิติบุคคลมหาชนของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

5.1.1 รัฐ

รัฐของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า มีความเป็นนิติบุคคลทั้งในระบบกฎหมายระหว่างประเทศและในระบบกฎหมายภายในประเทศ โดยมีลักษณะขององคาพยพเป็นรัฐเดี่ยวที่มีเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งเดียว ซึ่งเรื่องนี้เป็นผลโดยตรงมาจากลักษณะของรัฐสมบูรณาญาสิทธิ์ (Absolutist State) ประการหนึ่ง และเป็นผลมาจากแนวคิดเรื่องระบบจักรพรรดิ (Emperor) ที่มีความเป็นหนึ่งเดียว โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงราชวงศ์เลยในตลอดระยะเวลาอันยาวนานนับพันปีของประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นในอีกประการหนึ่ง

แน่นอนว่าระบบทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่นมีการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองและการบริหารร่วมกันระหว่างองค์สมเด็จพระจักรพรรดิ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล รัฐสภา และศาล แต่การใช้อำนาจของส่วนต่างๆ ก็มิได้มีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ในทางกฎหมายของรัฐ เนื่องด้วยองค์กรทางการเมืองสูงสุดดังกล่าวล้วนประกอบเข้าด้วยกันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐญี่ปุ่นสมัยใหม่ด้วยกันทั้งสิ้น

5.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งรัฐให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งในกฎหมายอื่นๆ ว่ามีความเป็นนิติบุคคล มีความเป็นประชาธิปไตย และมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการให้บริการประชาชน

หลักกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้กำหนดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้อย่างสูงในทางการบริหารงานทั่วไป ในการกำหนดการให้บริการสาธารณะ ในทางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และในทางการคลังของท้องถิ่น ในขณะเดียวกันก็กำหนดขอบเขตซึ่งเป็นข้อจำกัดซึ่งรัฐและรัฐบาลกลางไม่อาจเข้าแทรกแซงการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ด้วยคำสั่งทางการปกครอง

5.1.3 องค์กรสาธารณะที่เป็นนิติบุคคล (Public Corporation)

องค์กรสาธารณะประเภทนี้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ เพื่อการจัดการบริการสาธารณะที่ไม่เน้นการแสวงหากำไรในแบบรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกันก็ต้องการความมีอิสระ

ดังนั้น การจัดตั้งองค์ในลักษณะนี้จึงดำเนินการโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางหรือโดยรัฐบาลในระดับชาติ

ตัวอย่างขององค์ในประเภทนี้ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนรวม 78 องค์กร ได้แก่ บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาเกาะโอกินาวา องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศญี่ปุ่น บรรษัทสวัสดิการแรงงาน องค์กรสนามบินนาริตะ ฯลฯ

5.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ

ระบบการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นในเวลานี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1947 ซึ่งได้แบ่งระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เรื่องนี้คงต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างที่เป็นมาแต่เดิมไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ แต่เดิมนับตั้งแต่สมัยเมจิ (กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19) ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบบ 2 ชั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 ตราบจนปัจจุบัน

5.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน (ค.ศ.2003) ประกอบไปด้วยองค์กรต่างๆ ดังต่อไปนี้[1]

(1) สำนักงานคณะรัฐมนตรี
(2) กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม
(3) กระทรวงยุติธรรม
(4) กระทรวงการต่างประเทศ
(5) กระทรวงการคลัง
(6) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี
(7) กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ
(8) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง

[1] Institute of Administrative Management under the Supervision of Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunication, Government of Japan, Organization of the Government of Japan 2003

(9) กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม
(10) กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง
(11) กระทรวงสิ่งแวดล้อม

จำนวนกระทรวงรวม 11 กระทรวงของการบริหารราชการส่วนกลางดังกล่าวข้างต้นดำรงสืบเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ.2547 หรือตราบจนถึงปัจจุบัน [2] อย่างไรก็ดี หากจะเปรียบเทียบกับจำนวนของกระทรวงเมื่อหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันมีจำนวนกระทรวงที่น้อยลงกว่าเดิมเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น กระทรวงกิจการภายใน กับกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมนั้น ในอดีตแยกกันเป็นคนละกระทรวง และกระทรวงศึกษาวัฒนธรรมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเอง ในอดีตก็แยกกันเป็นคนละส่วนเช่นกัน กล่าวในอีกนัยหนึ่ง การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีกระทรวง ทบวง และกรมที่ลดจำนวนลงเป็นอันมาก

กล่าวคือ ในกรณีของราชการส่วนกลางในระดับกรม พบว่า ในปี ค.ศ.1956 ประเทศญี่ปุ่น มีหน่วยราชการส่วนกลางในระดับกรม (Principle Bureaus of Central Government) รวม 94 หน่วย ต่อมาได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจำนวนสูงสุดเป็น 131 กรมในปี 1967 และเป็น 128 กรมในปี ค.ศ.1978 จนถึงปี ค.ศ.1998 ก็ยังคงมีหน่วยราชการในระดับกรมรวม 128 กรม และได้ลดจำนวนลงเหลือ 126 กรม ในปี ค.ศ.1999 ก่อนที่จะเป็น 96 กรมในปี ค.ศ.2001 ตราบจนปัจจุบัน [3]

กระทรวงที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ได้แก่ กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม กล่าวคือ กระทรวงนี้มีข้าราชการและพนักงานรวมทั้งสิ้น ๒๙๓,๔๐๙ คน (โดยที่จำนวนข้าราชการและพนักงานส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดทำงานอยู่ในสำนักงานบริการไปรษณีย์) และมีการจัดสำนักงานภายในแบ่งออกเป็นสำนัก (Bureau) สำนักงาน (Agency) สถาบัน (Institute) และคณะกรรมการ (Commission) ดังต่อไปนี้

(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
(2) สำนักบริหารบุคคลและเบี้ยบำนาญ
(3) สำนักบริหารการจัดการ
(4) สำนักบริหารการประเมิน
(5) สำนักบริหารท้องถิ่น
(6) สำนักการคลังท้องถิ่น
(7) สำนักภาษีท้องถิ่น

[2] Institute of Administrative Management Japan's Government and Administration at a Glance 2004.

[3] Ibid, 2004, pp.34.

(8) สำนักนโยบายการคมนาคมและข้อมูลข่าวสาร

(9) สำนักการโทรคมนาคม

(10) สำนักนโยบายการไปรษณีย์และการวางแผน

(11) สำนักการสถิติ

(12) สำนักการบริหารภูมิภาค

(13) สำนักบริหารการโทรคมนาคมภูมิภาค

(14) สำนักบริหารประเมินการปกครองโอกินาวา

(15) วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

(16) สถาบันศึกษานโยบายการไปรษณีย์และการคมนาคม

(17) สถาบันฝึกอบรมการโทรคมนาคม

(18) สภาบริหารการเลือกตั้งกลาง

(19) คณะกรรมการการจัดข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น

(20) คณะกรรมการความเป็นธรรมทางการค้าภายในประเทศ

(21) สำนักงานบริหารบรรเทาสาธารณภัยและการดับเพลิง

(22) สำนักงานบริการไปรษณีย์

ในขณะที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นจัดเป็นกระทรวงที่มีขนาดเล็กมากที่สุด เนื่องด้วยมีข้าราชการและพนักงานรวมทั้งสิ้นเพียง 998 คนเท่านั้น กระทรวงสิ่งแวดล้อมนี้มีการจัดหน่วยงานภายในออกเป็นสำนัก (B u r e a u) ต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) สำนักเลขานุการรัฐมนตรี

(2) สำนักนโยบายสิ่งแวดล้อม

(3) สำนักสิ่งแวดล้อมโลก

(4) สำนักบริหารสิ่งแวดล้อม

(5) สำนักรักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

5.2.2 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นอกจากราชการส่วนกลางแล้ว ประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมทั้งประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

5.2.2.1 รูปแบบทั่วไป

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

จังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

(ก) ระดับบนหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป คือ

(1) โทะ (To) มี 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศก็ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (Special Ward/Ku) จำนวน 23 แห่ง

(2) โด (Do) มี 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ฮอกไกโด

(3) ฟุ (Fu) มี 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต

(4) เคง (Ken) มี 43 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับการเรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านโครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

(ข) ระดับล่างหรือเทศบาล

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมี เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วย 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่าง

กว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด และ ในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษขึ้นอีกด้วย

5.2.2.2 รูปแบบพิเศษ

นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว กฎหมายก็ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย

(ก) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น

(ข) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu – kumiai)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อรวมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง : สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับการอัคคีภัย และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

ประเภทที่สอง : สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki – rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1994 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย

ประเภทที่สาม : สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ ซึ่งสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

ประเภทที่สี่ : สหภาพธุรการราชการ (Join – Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ก็ยังไม่มีปรากฏ

(ค) เขตทรัพย์สิน (Property Wards)

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งการยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

(ง) บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาคโครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

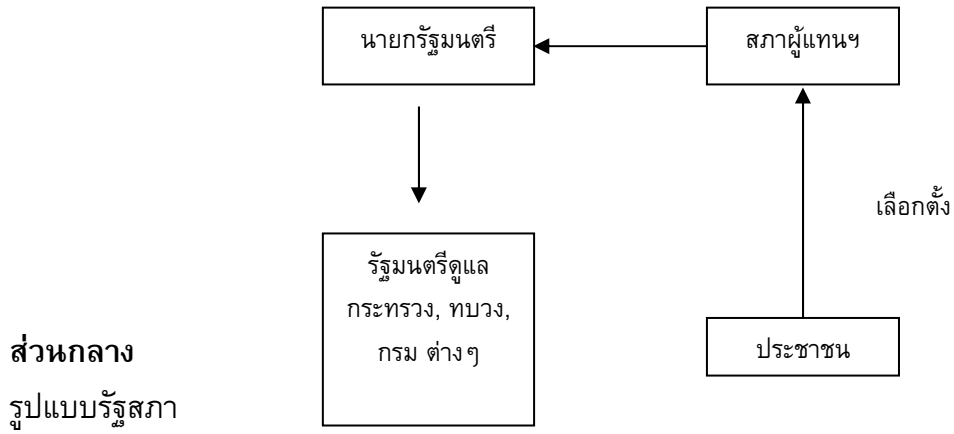
ตารางที่ 5.1 จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น (ค.ศ.2003)

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

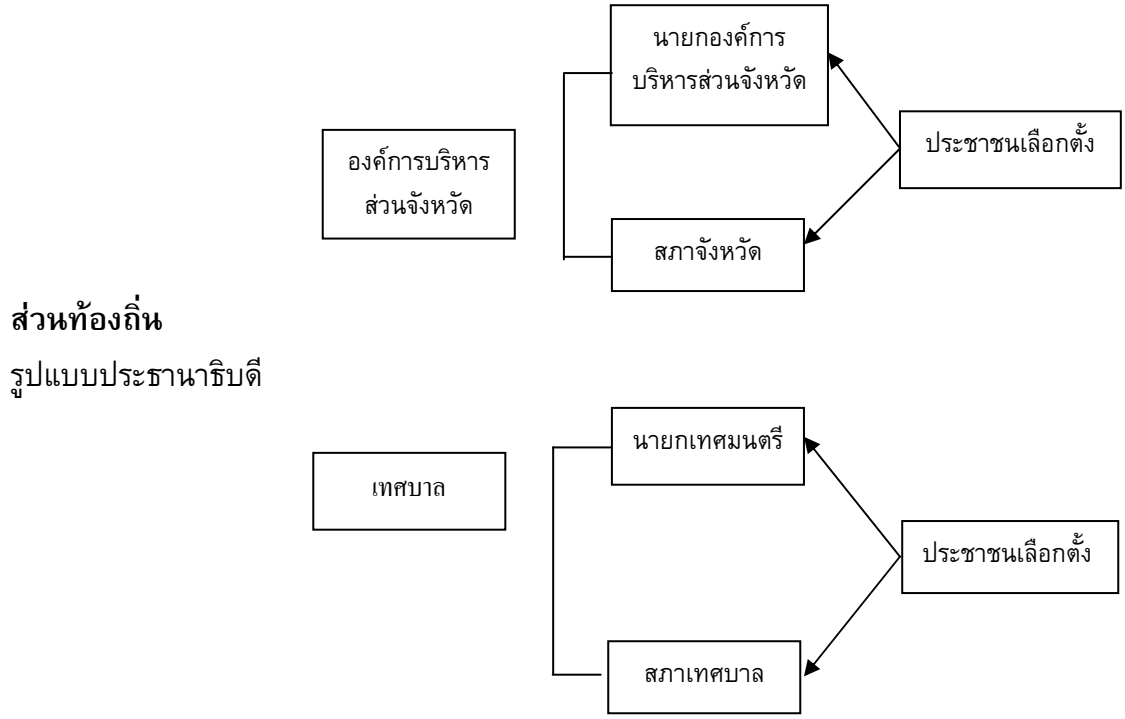
อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งว่าระบบการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา (Parliamentary Regime) ซึ่งนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารสูงสุดมาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่างๆ

(Administrative Bodies) แต่สำหรับระบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กลับใช้รูปแบบประธานาธิบดี (Presidential Regime) ตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น

แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นเปรียบเทียบส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น



ส่วนกลาง
รูปแบบรัฐสภา



ส่วนท้องถิ่น
รูปแบบประธานาธิบดี

5.3 ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลาง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริการราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

5.3.1 รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น (The Constitution of Japan)

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 11 หมวด 103 มาตรา โดยที่มาตราสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลางจะปรากฏอยู่ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี

มาตราที่ 65 บัญญัติไว้ว่า อำนาจการบริหารทั้งปวงเป็นของคณะรัฐมนตรี

มาตราที่ 66 บัญญัติไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งปวงต้องเป็นพลเรือน และรับผิดชอบในทางการบริหารร่วมกันต่อรัฐสภา

มาตราที่ 73 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า นอกจากการบริหารงานอันเป็นหน้าที่การงานโดยทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกิจการของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม

(2) บริหารกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(3) บริหารจัดการเรื่องข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งขึ้นกับสภาพการณ์ความเป็นไปของโลกและข้อเท็จจริง ซึ่งอาจจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจัดทำข้อตกลง หรือเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ในภายหลัง

(4) บริหารระบบข้าราชการของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานและตราขึ้นโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะ

(5) จัดทำระบบงบประมาณ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ

(6) จัดให้คำสั่งคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการบริหาร แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญา

(7) จัดให้มีการอภัยโทษ และการนิรโทษกรรม โดยเน้นไปที่การเยียวยาและการฟื้นฟูสิทธิของพลเมืองเป็นสำคัญ

มาตราที่ 74 กล่าวถึง การตรากฎหมายบริหารและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีไว้ว่าจะถูกจัดทำขึ้นโดยรัฐมนตรี และลงนามโดยนายกรัฐมนตรี

5.3.2 กฎหมายคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Law)

กฎหมายคณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 23 มาตรา โดยที่มาตราที่หนึ่งได้กล่าวย้ำถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่าต้องเป็นไปตามมาตราที่ 73 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และต้องมีลักษณะของความรับผิดชอบร่วมกัน

มาตราที่ 2 กล่าวถึงจำนวนของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ต้องมีจำนวนไม่เกิน 14 คน และหากมีความจำเป็น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นสถานการณ์พิเศษ อาจจะมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีทั้งหมดได้ไม่เกิน 17 คน

มาตราที่ 5 กล่าวถึงนายกรัฐมนตรีไว้ว่า เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงสามารถเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และข้อเสนออื่นๆ ต่อรัฐสภา

มาตราที่ 8 กล่าวถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยการปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีในการที่จะตัดสินปัญหาความข้อขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าระหว่างรัฐมนตรีและระหว่างกระทรวงต่างๆ

กฎหมายคณะรัฐมนตรีมีบทบัญญัติที่ชัดเจนอย่างมากในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหนึ่งคน รองหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 3 คน รองหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารสถานการณ์วิกฤต91 คน ผู้ช่วยเลขาธิการคณะมนตรี 3 คน ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่โฆษกของสำนักงาน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักงานประมวลข่าว 1 คน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีไม่เกิน 5 คน เลขานุการนายกรัฐมนตรี 1 คน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งตามความจำเป็นของหน่วยงาน

5.3.3 กฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ (The National Government Organization Law)

กฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ รวม 25 มาตรา วัตถุประสงค์สำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น คือ ต้องการให้กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเหมาะสมแก่หน้าที่การงานและเพื่อจะได้เป็นกลไกของการบริหารงานของรัฐบาลในระดับชาติ (National Administration Organs) อย่างแท้จริง

กฎหมายนี้ กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดตั้งองค์กรบริหารราชการในระดับชาติและภูมิภาคให้เป็นไปใน 3 ลักษณะได้แก่ หนึ่ง กระทรวง (Ministry) ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา

ของหน่วยงาน สอง ได้แก่ คณะกรรมการ (Commission) ซึ่งมีประธานทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของคณะ และสาม ได้แก่ สำนักงาน (Agency) ซึ่งมีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงาน

รัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงสามารถมีผู้ช่วยรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถแต่งตั้งเลขานุการประจำกระทรวงทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภา โดยที่กฎหมายได้กำหนดจำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรี และจำนวนเลขานุการประจำกระทรวงทำหน้าที่ประสานกับทางรัฐสภาไว้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 จำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรีและเลขานุการกระทรวงของประเทศญี่ปุ่น

กระทรวง	จำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรี	จำนวนเลขานุการกระทรวงทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภา
กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน ไปรษณีย์ และการโทรคมนาคม	2	3
กระทรวงยุติธรรม	1	1
กระทรวงการต่างประเทศ	2	3
กระทรวงการคลัง	2	2
กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	2	2
กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ	2	2
กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง	2	2
กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และการขนส่ง	2	3
กระทรวงสิ่งแวดล้อม	1	1

ที่มา: Institute of Administrative Management, Organization of the Government of Japan 2003, pp.140.

ในประการสำคัญต่อมาได้แก่ การกำหนดจำนวนรวมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง หรือระดับชาติในระดับกรมไว้ด้วยว่า มีจำนวนรวมทั้งหมดได้ไม่เกิน 96 หน่วย (มาตราที่ 23 ของ The National Government Organization Law)

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันตกเป็นของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริง ในระบบนี้เรียกได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันมีการปกครองในแบบที่เรียกกันว่าฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Premier) เห็นได้ชัดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดเหนือรัฐมนตรีคนอื่นๆ ในเกือบทุกด้าน และที่สำคัญก็คือ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะแพ้เสียงโหวตในรัฐสภาในกฎหมายฉบับสำคัญๆ และถูกอภิปรายไม้ไว้วางใจโดยรัฐสภาก็ไม่มีผลในทันทีทันใดให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกจากตำแหน่ง มาตราที่ 69 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นบัญญัติไว้ว่าหากคณะรัฐมนตรีแพ้เสียงโหวตในรัฐสภาในกรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนภายใน 10 วัน มิฉะนั้นก็ต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ

อย่างไรก็ตาม การมีอำนาจอย่างสูงของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี ก็มิได้หมายความหมายฝ่ายคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายผู้นำของคณะรัฐมนตรี คือ นายกรัฐมนตรีจะสามารถทำหน้าที่ได้ตามอำเภอใจ กล่าวคือ กฎหมายคณะรัฐมนตรีได้กำหนดจำนวนกระทรวงและตำแหน่งของรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 14 ตำแหน่งในกรณีทั่วไปและได้ไม่เกิน 17 กระทรวง หากมีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้นในประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติที่ได้กำหนดจำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรี จำนวนเลขานุการรัฐมนตรีประจำกระทรวง และที่สำคัญอย่างยิ่งได้การจำกัดจำนวนหน่วยราชการระดับชาติในระดับกรมไว้ไม่เกิน 96 หน่วยงาน เรื่องดังกล่าวนี้ต้องนับว่าเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนในอีกทางหนึ่ง นอกเหนือไปจากการบริหารงานตามปกติที่องค์กรฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและต้องทำงานปกติซึ่งมีขั้นตอนและมีกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมายอยู่แล้ว

5.4 การจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการ

การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนกลาง กระทำได้โดยอาศัยกฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ (The National Government Organization Law) ซึ่งระบุไว้ว่า การจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวนี้ โดยที่การจัดตั้งกระทรวง (Ministry) ขึ้นใหม่ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ภายใต้การปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรี และการจัดตั้งคณะกรรมการ (Commission) กับการจัดตั้งสำนักงาน (Agency) ต่างๆ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีภายใต้การควบคุมและโดยมติของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรหรือหน่วยงานราชการดังกล่าว ซึ่งกระทำได้ตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ก็มีข้อจำกัดในตัวเองอยู่ด้วย กล่าวคือ การจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่กระทำได้ไม่เกิน 14 กระทรวง ในสถานการณ์ทั่วไป และไม่เกิน 17 กระทรวงหากมีสถานการณ์พิเศษที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ในกรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการ และการจัดตั้งสำนักงานภายใต้กระทรวง ก็จะต้องเป็นไปตามภาคผนวกที่ 1- ภาคผนวกที่ 2 ของกฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งระบุจำนวนและรายชื่อขององค์กรบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ และสำนักงานไว้ด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งกระทรวงต่างๆ จำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการและสำนักงานดังกล่าวนั้นขึ้น กระนั้นก็ตาม จำนวนและรายชื่อที่ระบุไว้ในภาคผนวกเป็นเรื่องบังคับ คือเป็นจำนวนขั้นต่ำที่กระทรวงต่างๆ พึงกระทำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงและคณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นมีอิสระพอสมควรในการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการและสำนักงานใหม่ๆ ได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่จำนวนรวมของหน่วยงานระดับกรม (Bureau and Department) ทั้งหมดต้องไปมากไปกว่า 96 หน่วยงาน

5.5 ระบบการมอบอำนาจ

ระบบการมอบอำนาจในองค์กรการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่น มีหลักใหญ่ๆ ตั้งอยู่ที่ระบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรบริหารของราชการส่วนกลางด้วยกันเอง

หลักของการมอบอำนาจในประการแรก คือ การที่รัฐมอบอำนาจแก่องค์ปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง (Affairs of Local Government) หลักการข้อนี้ จะมีส่วนอย่างสำคัญทำให้รัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่ที่ลดน้อยลงและมีความชัดเจนในภารกิจหน้าที่และบทบาทเป็นอย่างมากเมื่อมีความสัมพันธ์กับสังคมและชุมชน

หลักข้อที่สองเป็นหลัก Agency-delegated Affairs ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองของราชการส่วนกลางสามารถมอบหมายอำนาจของตนให้แก่ผู้แทนออกไปปฏิบัติงานนอกเขตเมืองหลวงประการหนึ่ง (ซึ่งรัฐบาลกลางมีจำนวนบุคลากรไม่มากนัก) การมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำหน้าที่แทนตนเองในอีกประการหนึ่ง รวมทั้งอาจมอบหมายให้แก่องค์กรสาธารณะอื่นๆ และบรรษัทการพัฒนาอื่นๆ กระทำการแทนตนเองได้อีกด้วย

หลักการข้อนี้มีผลสำคัญที่บังคับให้กระทรวงจำเป็นต้องมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของงานอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวง โดยที่กระทรวงส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเรื่องการ

มอบหมายและตัดสินใจกำหนดการสร้างคู่มือ และสร้างมาตรฐานของการทำงานสาธารณะชนิดต่างๆ

หลักข้อที่สาม คือหลัก Affairs entrusted by Laws นับเป็นหลักการมอบหมายอำนาจชนิดใหม่ ซึ่งมิใช่เป็นการมอบหมายอำนาจโดยกระทรวง หรือโดยหน่วยงานดังที่กล่าวในข้อที่สอง หากแต่เป็นการมอบอำนาจเพราะว่ากฎหมายบังคับให้มีการมอบอำนาจ ซึ่งกระทรวง คณะกรรมการ สำนักงาน ตลอดจนถึงหน่วยงานระดับกรม (คือ Bureau and Department) จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายการมอบอำนาจ ที่เน้นหลักการว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องมีน้อยลง (Deregulation) มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการบริหารงานได้โดยองค์กรภายในด้วยกันเอง และโดยระบบศาลยุติธรรมโดยปกติของประเทศญี่ปุ่นที่รับพิจารณาคดีทางการปกครองในอีกทางหนึ่งด้วย

ในปัจจุบันนี้ การควบคุมการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นให้เป็นไปตามหลัก Affairs entrusted by laws ในประการสำคัญคือการพิจารณาว่าการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ และการอนุญาตต่างๆ ของกระทรวงต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย คำสั่งของคณะรัฐมนตรีมากหรือน้อยเพียงใด

ตารางที่ 5.3 การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาตของกระทรวงต่างๆ ว่าเป็นไปโดยกฎหมายในระดับใด

กระทรวง	โดยกฎหมาย	โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี	โดยคำสั่งของรัฐมนตรี	โดยประกาศต่างๆ
สำนักนายกรัฐมนตรี	38	7	26	6
กระทรวงกลาโหม	11	0	18	6
กระทรวงศึกษาธิการ	321	59	151	35
กระทรวงบริหารงานสาธารณะ	403	5	147	20
กระทรวงการคลัง	542	63	116	6

ที่มา: Institute of Administrative Management, Japan Government and Administrative at Glance 2004, pp 81.

5.6 ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณของการบริหารราชการส่วนกลางประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบงบประมาณที่ใช้กระทรวงเป็นฐานของการจัดทำงบประมาณ แสดงได้ด้วยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.4 งบประมาณปี 2003 ของประเทศญี่ปุ่น

กระทรวง	งบประมาณรวมในปี 2003 (ล้านเยน)
สำนักพระราชวัง	6,984
รัฐสภา	134,557
ศาล	317,831
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	19,625
สำนักนายกรัฐมนตรี	93,113
สำนักงานคณะรัฐมนตรี	5,661,407
กระทรวงยุติธรรม	611,143
กระทรวงการต่างประเทศ	735,848
กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง	2,762,055
กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม	18,870,516
กระทรวงการคลัง	18,612,782
กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	6,322,012
กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ	19,378,680

กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม	889,178
กระทรวง	**งบประมาณรวมในปี 2003 (ล้านเยน)**
กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง	7,111,069
กระทรวงสิ่งแวดล้อม	262,277
รวม	**81,789,078**

ที่มา: Institute of Administrative Management, Japan Government and Administration at Glance 2004, pp.113

ควรกล่าวด้วยว่า การจัดทำงบประมาณดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและเป็นไปตามหลักการของความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งหน่วยงานราชการระดับกรม สำนักงาน และคณะกรรมการไม่อาจกำหนดงบประมาณของตนเองได้

5.7 ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นอย่างมาก ตรงที่สัดส่วนของพนักงานท้องถิ่นของประเทศมีจำนวนสูงมากถึง 3,172,000 คน ในปี ค.ศ.2002 (เป็นตัวเลขที่ไม่รวมลูกจ้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นอีกจำนวน 75,000 คน) ในขณะที่ข้าราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นมีเพียง 802,000 คน เท่านั้น (ในปี ค.ศ.2002)

กล่าวเฉพาะข้าราชการของรัฐบาลกลางของประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีระบบการสอบคัดเลือกที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การสอบประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สอง ทำการสอบเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นวิทยาลัย หรือปริญญาตรีขึ้นไป กับการสอบประเภทที่ 3 ซึ่งทำการสอบเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ตัวอย่างเช่น ในปี 2001 มีผู้สมัครสอบประเภทที่หนึ่ง รวม 37,346 คน ในขณะที่ผู้สอบประเภทที่สองมีจำนวน 53,449 คน และสอบประเภทที่สามจำนวน 69, 985 คน

การสอบประเภทที่หนึ่งจะเน้นการรับสมัครข้าราชการที่มีความสามารถพิเศษทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์การเกษตร ฯลฯ ในขณะที่การ

สอบประเภทที่สองเน้นการบริหารงานทั่วไป และการสอบประเภทที่สามเน้นการความรู้ในระดับชั้นมัธยมศึกษาเท่านั้น

การสอบบรรจุเข้ารับราชการของประเทศญี่ปุ่น กล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นเอกภาพเป็นอย่างสูง (ยกเว้นกระทรวงการต่างประเทศที่มีระบบการสอบที่แยกออกไปเป็นการเฉพาะ) และภายใต้ระบบเอกภาพดังกล่าว ก็มีลักษณะของการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนเป็นระบบที่มีความเจริญก้าวหน้าของสายงานตนเอง และที่สำคัญคือ ไม่มีระบบการก้าวข้ามผ่านระบบการสอบคัดเลือกในชั้นเริ่มแรก ตัวอย่างเช่น ไม่มีการก้าวข้ามจากระบบการสอบประเภทที่สามไปเป็นประเภทที่สอง หรือก้าวข้ามผ่านระบบการสอบประเภทที่สองไปเป็นประเภทที่หนึ่ง

ภายใต้ระบบการสอบแข่งขันที่มีเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งมีสายงานของตนเองแบ่งออกเป็น 3 ระบบดังกล่าวข้างต้น ส่งผลสำคัญทำให้การยุบรวมหน่วยงาน การจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือการยกเลิกหน่วยงานเดิม ไม่มีผลกระทบมากนักต่อระบบราชการ เนื่องด้วยข้าราชการส่วนกลางสามารถย้ายการทำงานไปยังกระทรวงใหม่ๆ ได้เสมอ

ปัญหาที่สำคัญจริงๆ อาจจะอยู่การลดทอนจำนวนข้าราชการส่วนกลางให้มีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่ลดจำนวนข้าราชการส่วนกลางจาก 8 แสนคนในปี ค.ศ. 2002 ให้เหลือ 6-7 แสนคนในปี ค.ศ.2004 ซึ่งเป็นแนวโน้มของการพัฒนาและการปรับปรุงระบบราชการที่มีผลกระทบต่อข้าราชการอย่างมากเสียยิ่งกว่าการโอนย้ายข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งไปยังกระทรวง หรือไปยังกรมที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ตลอดเสมอๆ