

# การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และ การเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น

รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์\*

## 1. บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ถ้าละเลยไม่พิจารณาถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเลือกตั้งท้องถิ่น เราย่อมไม่สามารถทำความเข้าใจกับการเมืองการปกครองของประเทศหนึ่ง ๆ ได้ โดยเฉพาะเมื่อประเทศนั้นมีระบบการปกครองและการเมืองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย มีภาวะพลวัตสูงและเป็นฐานสำคัญให้แก่การเมืองในระดับชาติ ญี่ปุ่นไม่เป็นที่ขบถในความจริงข้อนี้ เมื่อเรามีความรู้ใน

การเมืองญี่ปุ่นน้อยความจำเป็นที่จะต้องเริ่มศึกษาก็มีอยู่มาก ในอีกด้านหนึ่งการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยของเรายังห่างไกลจากความเป็นประชาธิปไตย การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพียงในกรุงเทพมหานคร และอำนาจควบคุมของกระทรวงมหาดไทยเหนือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศยังมีอยู่สูงมาก และเรากำลังพูดถึงการสร้างประชาธิปไตย การขยายฐานประชาธิปไตย จึงน่าจะเป็นโอกาสดีที่เราจะได้ศึกษากรณีของประเทศญี่ปุ่นที่เขาเคยมีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจในสมัยก่อนสงครามคล้ายกับของไทยในขณะนี้

\*อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## 1.2 วัตถุประสงค์

งานศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาให้ทราบถึงการกระจายอำนาจท้องถิ่นในญี่ปุ่น ว่าได้ดำเนินมาอย่างไร ผ่านประสบการณ์ในการวางรากฐาน พัฒนาการ และปฏิรูปมาอย่างไร ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นอย่างไร นอกจากนี้จะได้ศึกษาถึงการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น โดยนำเอาการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งหนึ่งมาเป็นกรณีศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นถึงพลวัตและการแข่งขันของพรรคการเมืองต่างๆ ในการเมืองระดับท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่นที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษาคือ การเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2530 ซึ่งแบ่งออกเป็นสองครั้ง คือวันที่ 12 เมษายน และ วันที่ 26 เมษายน

## 1.3 ระเบียบวิธีศึกษา

วิธีการศึกษาในที่นี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร และอาศัยประสบการณ์วิจัยสนามในญี่ปุ่นหลายครั้ง หวังว่าจะมีประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นกับในกรณีของไทย รวมทั้งอาจเป็นข้อมูลประกอบให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายปฏิบัติ และผู้ไฝ่ฝัน สร้างประชาธิปไตยในประเทศไทยให้ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง

## 2. การวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นในสมัยก่อนสงคราม

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นเริ่มวางรากฐานมาแต่สมัยเมจิ และเติบโตขึ้นอย่างมากในสมัยไทโช เราจะได้กล่าวถึงพัฒนาการในช่วงก่อนสงคราม เพื่อตระหนักถึงความพยายามที่ได้มีมา ซึ่งน่าประทับใจไม่น้อย แม้ว่าจะไม่ได้เป็นอย่างที่เรารู้ได้ในสมัยหลังสงคราม

### 2.1 สมัยเมจิ

ทศวรรษ 1890 คือจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ของญี่ปุ่น ระยะเวลาทศวรรษ 1880 นี้ เป็นเวลาที่รัฐบาลเมจิกำลังศึกษารูปแบบการปกครองแห่งชาติสมัยใหม่ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่น ก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิ เพื่อแสดงให้เห็นให้โลกตะวันตกเห็นว่าญี่ปุ่นได้ปรับปรุงตัวเองเป็นชาติสมัยใหม่แล้ว

ในปี พ.ศ. 2326 (ค.ศ. 1883) ยามาฮากะ อาริโตโม ได้ก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีมหาดไทย บุคคลผู้นี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งศึกษาหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ และในปี พ.ศ. 2329 เขาได้แต่งตั้งนักกฎหมายจากเบอร์ลินชื่อ Albert Mosse เข้ามาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการด้วย หลังจากที่เขาได้สรุปว่าระบบของปรัสเซียเหมาะสมกับญี่ปุ่นมากที่สุด ต่อมาในปี พ.ศ. 2331 (ค.ศ. 1888) รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสองฉบับคือ Municipal Code (Shisei) และ Town and Village Code (Chosonsei)

พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับข้างต้นนี้ กำหนดให้ม็องคังสำคัญขึ้นมาองค์หนึ่งคือ “สภา” (Assembly หรือ Shikai) สภาดังกล่าวมีอำนาจ

หน้าที่ในการออกกฎระเบียบของนครเมืองและหมู่บ้าน การใช้จ่ายงบประมาณท้องถิ่น จัดหางบประมาณท้องถิ่น กำหนดภาษีท้องถิ่น ฯลฯ สภาจะเลือกหัวหน้าบริหารของนคร เมืองและหมู่บ้าน โดยนายกเทศมนตรีนครจะได้รับเลือกโดยวิธีสภาจัดทำเสนอชื่อผู้เหมาะสม 3 ชื่อ และรัฐมนตรีมหาดไทยจะคัดเลือก 1 คน (แล้วจักรพรรดิจะทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง) ส่วนในกรณี

หัวหน้าบริหารของเมืองและหมู่บ้านนั้น สภาจะเป็นผู้เสนอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภานั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะถูกแบ่งออกเป็นชนชั้นต่างๆ ตามความสามารถในการเสียภาษี เช่น กรณีของนครนั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ชนชั้น ชนชั้นหนึ่งจะ

เลือกสมาชิกสภาได้หนึ่งในสาม ส่วนกรณีของเมืองนั้นผู้มีสิทธิออกเสียงจะถูกแบ่งออกเป็นสองชนชั้น ชนชั้นหนึ่งเลือกสมาชิกสภาได้ครึ่งหนึ่งเท่าๆ กัน

อำนาจบริหารนั้นในกรณีของนคร ตามพระราชบัญญัติ Municipal Code ตกเป็นของ “สภานคร” (City Council หรือ *Shisanjikai*) ซึ่งจะประกอบด้วยตัวนายกเทศมนตรี ผู้ช่วยนายกเทศมนตรี และสมาชิกกิตติมศักดิ์อีก 6-12 คน

City Council จะทำหน้าที่บริหารข้อตัดสินใจต่างๆ ของ Assembly ของนคร สำหรับเมืองและหมู่บ้านนั้น จะไม่มี Council

ในปี พ.ศ. 2333 (ค.ศ. 1890) มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจังหวัด (Prefectural Code หรือ *Fukensei*) และพระราชบัญญัติอำเภอ (District Code หรือ *Gunsei*) แต่มีผลบังคับใช้จริงๆ ก็อีก 9 ปีต่อมา นับเป็นพัฒนาการ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายสองฉบับนี้มุ่งกำหนดรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคให้เป็นระบบ

พระราชบัญญัติจังหวัดมุ่งจัดระเบียบการปกครองจังหวัดโดยแบ่งออกเป็น 46 จังหวัด (ถ้าเรียกในภาษาญี่ปุ่นแล้วจะเป็น 3 fu คือ โตเกียว โอซาก้า และ

“เป็นการยากที่จะประเมินว่าการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นในปัจจุบันในแง่ของความเป็นอิสระท้องถิ่น ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวมากน้อยเพียงใด แต่เราอาจกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าอย่างมากตามเป้าหมายที่คณะยึดครองสหรัฐอเมริกาได้ตั้งไว้”

เกียวโต กับอีก 43 ken) และ 1 เขต ปกครองพิเศษ คือ ฮอกไกโด ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 46 จังหวัดมีอำนาจปกครองที่เด็ดขาด โดยขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร (Prefectural Council หรือ *Ken Sanjikai*) ได้รับการกำหนดให้มีขึ้น มีหน้าที่ดำเนินการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจาก Assembly ปฏิบัติการแทนในเมื่อ Assembly ไม่ได้อยู่ในสมัยประชุม และมีหน้าที่ตรวจสอบงบประมาณจังหวัด ก่อนที่ผู้ว่า

ราชการจังหวัดจะจัดส่งงบประมาณนั้นเสนอต่อ Assembly สมาชิกของ Council ประกอบด้วย ตัวผู้ว่าราชการจังหวัด ข้าราชการระดับสูงของ จังหวัด 2 คน ที่รัฐมนตรีมหาดไทยแต่งตั้ง และ กรรมการกิตติมศักดิ์จำนวนหนึ่งที่เสนอโดย Prefectural Assembly

สำหรับพระราชบัญญัติอำเภอนั้น กำหนดให้อำเภอเป็นเขตปกครอง “ตนเอง” แต่ทั้งนี้เป็นการจัดตามแบบปรัสเซีย นายอำเภอมีอำนาจควบคุมเหนือเมือง และหมู่บ้าน (แต่คนนั้นเป็นอิสระแยกออกไป) นายอำเภอมาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วน District Council นั้น สมาชิกจะประกอบด้วย นายอำเภอและ กรรมการอีก 4 คน ซึ่งไม่มีเงินเดือน และกรรมการกิตติมศักดิ์ 3 คน ที่เลือกโดย District Assembly กับอีก 1 คนที่เลือกโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับที่กล่าวมา ได้จัดระบบการปกครองภูมิภาคและท้องถิ่นที่พยายามจะอิงหลัก “ปกครองตนเองและแบ่งอำนาจ” (Self-rule and division of power หรือ **jichi-bunken**) พระราชบัญญัติสามฉบับแรกใช้สืบเนื่องมาจากกระทั่งถึงช่วงที่ญี่ปุ่นก้าวเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง การแก้ไขมีบ้างเป็นช่วงๆ แต่โดยพื้นฐานแล้วก็ไม่ได้แตกต่างไปจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนพระราชบัญญัติฉบับที่สี่ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2464 แต่ปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังการจัดระบบดังกล่าวก็คือ แนวความคิดของปรัสเซียที่เน้นหลักรวมศูนย์อำนาจเป็นสำคัญ โดยยอมให้มีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชนในระดับหนึ่ง

## 2.2 สมัยไทโช

สมัยไทโช (พ.ศ. 2455–2469 หรือ ค.ศ. 1912–1926) เป็นสมัยที่ประชาธิปไตยในการเมืองระดับชาติก้าวหน้าขึ้นอย่างมาก จนเรียกกันว่า รัชสมัยนี้เป็นช่วงเวลาการเติบโตของประชาธิปไตย (Taisho Democracy) การปกครองท้องถิ่นก็มีแนวโน้มไปสู่ประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน เป็นต้นว่า มีการลดอำนาจควบคุมจากส่วนกลางในเรื่องการเลือกนายกเทศมนตรี ลดการก้าวท้าวจากกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่อำนาจของสภาจังหวัด (prefectural assemblies) โดยทอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดลงมารวมทั้งมีการเพิ่มอำนาจของนครขนาดใหญ่ต่างๆ อีกสิ่งหนึ่งซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าคือ ในปี พ.ศ. 2469 (ค.ศ. 1926) มีการยกเลิกเงื่อนไขการเสียภาษี สำหรับสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งสามคือ สภาจังหวัด สภาเทศบาลนคร และ สภาเทศบาลเมือง ก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2468 มีการขยายสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยยกเลิกเงื่อนไขการเสียภาษีให้แก่รัฐ ทำให้ชายทุกคนที่บรรลุนิติภาวะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>2</sup> นอกจากนี้แล้วก็เริ่มมีเสียงเรียกร้องให้ลดอำนาจควบคุมของส่วนกลางเหนือรัฐบาลท้องถิ่น ให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และให้สร้างความเข้มแข็งให้แก่สภาท้องถิ่น ฯลฯ แนวโน้มและแรงกดดันดังกล่าวข้างต้นเป็นผลมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจสังคม หลังจากได้มีการเร่งปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย

มาแต่สมัยเมจิเช่นเขตเมืองขยายกว้างขึ้น การศึกษาของประชาชนสูงขึ้น สื่อมวลชนเติบโตขึ้น และเศรษฐกิจเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น<sup>3</sup>

เมื่อขึ้นสมัยโชวะ กระแสประชาธิปไตยได้ถูกกระแสทหารนิยมเข้ามาแทนที่ นำไปสู่อุดมการณ์รวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง โดยเฉพาะในช่วงที่ใกล้จะเกิดสงคราม แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่วางไว้ตั้งแต่สมัยเมจิ และเติบโตขึ้นในสมัยไทโชก็ยังคงอยู่ ไม่ได้ถูกล้มเลิกไปแต่อย่างใด รัฐบาลใช้วิธีควบคุมทางอุดมการณ์มากกว่าที่จะใช้วิธีล้มล้างสถาบันการปกครองท้องถิ่น นับเป็นจุดเด่นอย่างหนึ่งของการเมืองญี่ปุ่นที่น่าสนใจทีเดียว

### 3. การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในสมัยหลังสงคราม

#### 3.1 การปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา

ในช่วงเวลาเกือบ 7 ปี จาก พ.ศ. 2489–2495 (ค.ศ. 1945–1952) ที่คณะยึดครองสหรัฐอเมริกาเข้ามาปฏิรูปการเมืองญี่ปุ่นให้เป็นประชาธิปไตย ระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นที่ใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจนถึงสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง ถูกยกเลิก และแทนที่ด้วยระบบใหม่ตามสหรัฐอเมริกา โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ ให้เป็น

- 1) เครื่องมือประกันเสรีภาพของประชาชน และ
- 2) เป็นเครื่องมือช่วยสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติ เราจะแยกพิจารณาถึงเป้าหมายทั้งสองดัง

ต่อไปนี้

**1. การประกันเสรีภาพประชาชน** คณะยึดครองสหรัฐอเมริกาถือว่าการคุ้มครองไม่ให้ประชาชนถูกละเมิดเสรีภาพจากรัฐบาลกลาง ภัยแจดอกสำคัญคือการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระจากรัฐบาลกลาง เพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องต่อต้านลัทธิอำนาจนิยม (Anti-authoritarianism) ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต แนวคิดหลักไม่ได้อยู่ที่เรื่องประสิทธิภาพแห่งระบบการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด ฝ่ายการปกครองของคณะยึดครอง (Government Section of SCAP) ได้ชี้แจงไว้ในเอกสาร พ.ศ. 2492 ว่า “การปกครองโดยตัวแทนประชาชน บรรลุถึงจุดสูงสุดแห่งการแสดงออกเมื่อพลเมืองของชุมชนท้องถิ่น โดยผ่านเจ้าหน้าที่ซึ่งตนเลือกตั้งและรับผิดชอบต่อตน กำหนดนโยบายต่าง ๆ และจัดการกิจการต่าง ๆ ของชุมชนภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ การละเมิดต่าง ๆ ในลักษณะอำนาจนิยม ต่อชีวิตและสิทธิประชาชน ย่อมยากแก่การนำมาใช้และรักษาไว้ และรัฐบาลก็จะรักษาคุณลักษณะที่ถูกต้องในฐานะเป็นเครื่องมือและเป็นผู้รับใช้ประชาชน

**2. ขยายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** คณะยึดครองของสหรัฐยังถือว่า การสร้างประชาธิปไตยในระดับการเมืองแห่งชาติ ต้องส่งเสริมความสามารถของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น รักษาสิทธิต่าง ๆ ของตน และแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเองโดยผ่านการฝึกฝนในการปกครองท้องถิ่น ความเท่าเทียมทางการเมือง

ซึ่งเป็นคุณค่าประชาธิปไตย (democratic value) ที่สำคัญยิ่ง จึงได้รับการส่งเสริมจรรโลงโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีเครื่องมือที่สำคัญ คือการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่นโดยตรง เลือกตั้งคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น การถอดถอนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การออกกฎหมายบังคับใช้ในท้องถิ่นของตน และการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่น ฯลฯ ฝ่ายการปกครองของคณะยึดครอง สหรัฐอเมริกา ได้กล่าวถึงเป้าหมายดังกล่าวนี้ไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสนามฝึกผู้นำในกิจการแห่งชาติ และนายพลแมคคาร์เธอร์ ได้พูดไว้ดังนี้ “เป็นความจริงที่ไม่ต้องพิสูจน์ว่า ประสบการณ์ในการปกครองเช่นนี้จะพัฒนาผู้นำและการริเริ่มที่มีพลวัตและมีปรัชญาญาณ (dynamic and enlightened leadership and initiative) ซึ่งจำเป็นยิ่งสำหรับการสร้างชาติประชาธิปไตยที่มีพลังและก้าวหน้า”<sup>8</sup>

ผลงานที่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่คณะยึดครองสหรัฐได้ดำเนินมา อาจจะสรุปได้ว่ามีอยู่ 3 ลักษณะ คือ 1) การกระจายอำนาจหรือยกเลิกละโครงสร้างอำนาจแบบอำนาจนิยม ซึ่งจำกัดเสรีภาพประชาชน 2) ขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และการควบคุมรัฐบาลท้องถิ่น และ 3) การทอนอำนาจจากฝ่ายบริหารไปให้กับฝ่ายสภาท้องถิ่น เราจะได้กล่าวถึงงานปฏิรูปทั้งสามลักษณะนี้โดยสังเขปทีละข้อตามลำดับ

1) การกระจายอำนาจหรือยกเลิกละโครงสร้างอำนาจแบบอำนาจนิยม ซึ่งจำกัดเสรีภาพประชาชน

งานปฏิรูปในลักษณะนี้ ได้แก่ การยุบกระทรวงมหาดไทย ณ ระดับบนของโครงสร้าง และสมาคมชุมชน (Community associations) ซึ่งจัดตั้งโดยทางการ เช่น **Chonikai, tonarigumi** กระทรวงมหาดไทยถูกถอนอำนาจด้านตำรวจ การดับเพลิง การจัดการเลือกตั้ง งานโยธา และอำนาจกำกับดูแลต่างๆ ในที่สุดกระทรวงที่ทรงอำนาจยิ่งนี้ได้ถูกสั่งยุบเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947)

งานปฏิรูปด้านตำรวจและการศึกษา ดำเนินไปอย่างเต็มที่ ด้วยวัตถุประสงค์สำคัญคือ สกัดกั้นการอบรบทางลัทธิจากส่วนกลาง กิจการด้านตำรวจของท้องถิ่นถูกโอนไปอยู่ใต้การควบคุมของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะท้องถิ่น (local public safety commissions) ของบรรดาเทศบาลต่างๆ ตำรวจในเมืองขนาดเล็กประชากรต่ำกว่า 5,000 คน ก็ให้อยู่ภายใต้ตำรวจชนบทแห่งชาติ สำหรับด้านการศึกษา นั้น คณะยึดครองสหรัฐได้ถอนอำนาจควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และยังให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารท้องถิ่นอีกด้วย นับเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก คณะยึดครองได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา (board of education) ในแต่ละจังหวัดและแต่ละเขตเทศบาล ซึ่งจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยคณะกรรมการนี้มีอำนาจควบคุมเหนือโรงเรียนสาธารณะทั้งหมด รวมทั้งมีอำนาจในด้านงบประมาณอีกด้วย<sup>9</sup>

2) ขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยคณะ

ยึดครองสหรัฐได้รับหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (local autonomy) ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92–95 ต่อมาพระราชบัญญัติความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy law) ซึ่งประกาศใช้วันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1957) ได้กำหนดรายละเอียดแห่งการปกครองและการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้หลักการดังกล่าว พระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา และมีกรออกกฎหมายลูกฉบับอื่น ๆ ซึ่งหลักใหญ่ได้แก่การขยายการมีส่วนร่วมและการควบคุมของประชาชน เช่น สามารถจะถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้ สามารถเรียกร้องให้ตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้นได้ และสามารถตรวจสอบการบริหารท้องถิ่นได้

3) การถอนอำนาจจากฝ่ายบริหารไปให้กับฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลท้องถิ่นถูกควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจโดยคณะกรรมการจังหวัด และคณะกรรมการเทศบาลว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยสาธารณะ ในการจัดการเลือกตั้ง และการตรวจสอบการบริหาร สภาท้องถิ่นสามารถถ่วงดุลอำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารได้เช่น มีอำนาจอนุมัติการแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการท้องถิ่นชุดต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอื่น ๆ รวมทั้งสามารถยื่นยันมติของตนด้วยเสียงสองในสามเมื่อถูกหัวหน้าฝ่ายบริหารใช้สิทธิยับยั้ง รวมทั้งสามารถปลดบุคคลข้างต้นออกจากตำแหน่งได้โดยวิธีลงมติไม่ไว้วางใจ<sup>7</sup>

### 3.2 การปรับตัวใหม่ภายหลังการยึดครอง

เมื่อหมดสิ้นยุคการยึดครองของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 แล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้เข้าสู่ช่วงเวลาแห่งการปรับตัวใหม่ หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ได้รับการปฏิรูปมาถูกนำมาปรับกับประเพณีการปกครองของญี่ปุ่น และคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ และหลักประสานร่วมมือกับส่วนกลางมากขึ้น ทั้งหมดนี้ดำเนินไปโดยเป็นส่วนหนึ่งของการ “ประเพณีใหม่” ผลงานการปฏิรูปของคณะยึดครอง และเป็นการปรับตัวตามการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของแต่ละช่วงเวลา คือ ช่วงกลางทศวรรษ 1960 ถึงกลางทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงการเร่งการเติบโตเศรษฐกิจระดับสูง ช่วงปลายทศวรรษ 1960 ถึงต้นทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเมือง ปัญหาสังคม ฯลฯ และช่วงปลายทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่มีการโต้เถียงในประเด็นที่ว่า ประชาธิปไตยที่มีคุณค่าอย่างแท้จริงนั้นเป็นอย่างไร<sup>8</sup>

เป็นที่ชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ที่สหรัฐได้นำมาให้นั้นไม่ได้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ เท่ากับการปลุกฝังคุณค่าประชาธิปไตย ซัดความสามารถของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่จะบริหารกิจการท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ก็มีจำกัด ปัญหาฐานะทางการคลังที่อ่อนแอของท้องถิ่นก็ไม่ได้รับการเอาใจใส่จากคณะยึดครอง ผลคือระบบราชการส่วนกลางได้ตั้งข้อสงสัยต่อการปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

มีการปรับระบบการปกครองท้องถิ่นใหม่สองช่วง คือ ช่วงหลังจากได้รับเอกราชใหม่ๆ กับช่วงถัดมา

**1. การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางใหม่ภายหลังจากได้รับเอกราช** ตั้งแต่ในช่วงการยึดครองแล้วที่ผู้ว่าการเมืองญี่ปุ่นที่มาจากอดีตข้าราชการ มองการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของคณะยึดครองภายใต้นายพลแมคคาร์เธอร์ ด้วยความสงสัยในประสิทธิผลของการปฏิรูป พวกเขาสงสัยว่า “หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น” จะเหมาะสมกับประเทศญี่ปุ่นสมัยหลังสงครามใหม่ๆ ที่คนไม่มีข้าวจะกิน ไม่มีโรงเรียนให้เด็กเข้าศึกษา ไม่มีโรงพยาบาลเพียงพอสำหรับผู้ป่วย และที่สำคัญก็คือ นักการเมืองอนุรักษ์นิยมทั้งหลายมองการแทรกตัวเข้ามาสู่การปกครองท้องถิ่นของอุดมการณ์สังคมนิยม และพรรคแนวสังคมนิยม ด้วยความวิตก การศึกษาและกิจการตำรวจ เป็นงานปฏิรูปของสหรัฐ สองประการที่พวกเขาเห็นว่า อุดมคติเกินไป

การบริหารงานตำรวจท้องถิ่นมีการปรับปรุงใหม่ในปี พ.ศ. 2497 (ค.ศ. 1954) พระราชบัญญัติตำรวจฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีระบบตำรวจจังหวัดใหม่ที่มีเอกภาพ ภายใต้การประสานงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency) ซึ่งอยู่ใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (National Public Safety Commission) สำหรับในด้านการศึกษานั้นมีการปรับปรุงในปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) โดยยกเลิก Board

of Education Law แล้วออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดให้กรรมการในคณะกรรมการศึกษามาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีแล้วให้สภาท้องถิ่นอนุมัติ รวมทั้งให้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา (superintendants) จังหวัด มาจากการแต่งตั้งด้วย นอกจากนี้ อำนาจในด้านงบประมาณของคณะกรรมการการศึกษา ก็ถูกลดลงจนเหลือเพียงในระดับปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารท้องถิ่นเท่านั้น ในประการสุดท้าย อำนาจในการ “ชี้แนะ” ของกระทรวงศึกษาธิการในเรื่องหลักสูตรได้ขยายกว้างขึ้นอย่างมาก

นอกจากกิจการด้านตำรวจและการศึกษาแล้ว นักการเมืองอนุรักษ์นิยมและข้าราชการส่วนกลาง ได้ดำเนินการต่างๆ เพื่อที่จะรวมศูนย์อำนาจหรือขยายกลไกควบคุมจากส่วนกลางออกไปยังท้องถิ่น คำนี้ถึงหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้น ถึงช่วงต้นทศวรรษ 1960 ความพยายามนี้เดินทางไปถึงสำนักงานสาขาจากส่วนกลางได้ขยายออกไปตั้งในท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานบริการท้องถิ่นต่างๆ และยังได้ก้าวเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นด้วย ถึงปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1965) ปริมาณงานของรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้การขึ้นจากส่วนกลาง ได้เพิ่มขึ้นสองเท่าตัวในเทศบาลต่างๆ และเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าตัวครึ่งในจังหวัดต่างๆ ทั้งนี้เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2495 (ค.ศ. 1952) สถานการณ์เปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัดเมื่อมีการตั้งหน่วยงานบริการสาธารณะในรูป



รัฐวิสาหกิจต่างๆ เช่น Japan Housing Corporation, Japan Highway Public Corporation นอกจากนี้เมื่อกิจการเอกชนในท้องถิ่นพิสูจน์ให้เห็นว่าบริการของเอกชนเหนือกว่าการบริการของรัฐบาลท้องถิ่น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่น ก็ยังถูกทำลายอย่างหนักเป็นทวีคูณ

## 2. ยุคการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูง,

### ยุคการริเริ่มของท้องถิ่น

### และยุคท้องถิ่นนิยม

ในช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูง ระบบราชการส่วนกลางได้ทวีความเข้มแข็งขึ้น ขณะที่พรรคเสรีประชาธิปไตย ปัญหาท้องถิ่นหลายอย่างไม่อาจพึ่งรัฐบาลกลางได้อีกต่อไป มีแต่ท้องถิ่นต้องไปโน้มน้าวเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลกลาง<sup>9</sup> ประสบ

ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งทุกครั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลตลอดมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลกลางได้กำหนดโครงการพัฒนาใหญ่ๆ ไว้จำนวนมาก รัฐบาลท้องถิ่นพากันหันไปใกล้ชิดกับข้าราชการหรือสำนักงานประจำจังหวัดของหน่วยราชการส่วนกลาง และวิสาหกิจแห่งชาติต่างๆ เพื่อขอความช่วยเหลือด้านการเงิน ขอโครงการต่างๆ ขอคำชี้แนะเชิงบริหาร และขอให้ส่งเจ้าหน้าที่

มาด้วย

อย่างไรก็ตาม นับแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ปัญหาสังคมต่างๆ เริ่มเกิดขึ้นรุนแรงในท้องถิ่นต่างๆ ที่รัฐบาลได้ส่งเสริมการขยายตัวทางอุตสาหกรรม เป็นต้นว่าเกิดปัญหาสภาพแวดล้อมเป็นพิษ ราคาที่ดินพุ่งขึ้นสูง ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานด้านสังคม เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ

ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ ท้องถิ่นต่างๆ ต้อง “ริเริ่ม” หาทางออกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน ในขณะที่รัฐบาลกลางยังไม่ได้มีนโยบายจริงจังในด้านนี้ออกมา ผู้บริหารท้องถิ่นต้องหาทาง “ตอบสนอง” ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ ต้องฝึกฝนการทำแผนระยะสั้นระยะยาวต่างๆ รวมทั้งการวางผังเมืองสมัยใหม่ด้วย

ยุคท้องถิ่นนิยม (The Age of Localism) ได้มาถึงญี่ปุ่นในช่วงตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ที่ท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานหลักที่จะพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ และทำท้องถิ่นให้มีความมั่นคง มนุษยธรรมและเปิดออกสู่โลกภายนอก ผู้ว่าราชการจังหวัดคานากาวา ศาสตราจารย์ นางาซุ ได้เสนอแนวความคิดนี้ไว้และกลายเป็น

แนวคิดที่แพร่หลายทั่วประเทศ

## 4. การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่สมัยเมจิ เรื่อยมาถึง สมัยภายใต้การยึดครอง จนถึงสมัยการปรับตัวใหม่หลังการญี่ปุ่นได้เอกราชสมบูรณ์ เราได้เห็นการวางรากฐานและการก้าวกระโดดครั้งใหญ่เมื่อได้แรงกระตุ้นภายนอกและการปรับตัวใหม่ ต่อไปเราจะได้พิจารณาว่าการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นปัจจุบันมีการจัดระบบอย่างไร โดยจะเริ่มต้นดูที่กรอบแห่งกฎหมายแล้วดูที่การจัดระบบราชการท้องถิ่นในท้ายสุด จะได้นำเอาการจัดราชการบริหารของโตเกียว ซึ่งมีทั้งลักษณะที่คล้ายกับจังหวัดทั่วไปอื่นๆ อีก 46 จังหวัด กับลักษณะที่เป็นพิเศษเฉพาะของตน มาเป็นกรณีศึกษา

### 4.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

กรอบใหญ่แห่งการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น ที่เราควรคำนึงถึงแรกสุดคือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่ 8 ซึ่งเรียกว่าหมวดการปกครองตนเอง (Self-government) มีมาตราระบุให้ใช้หลักการปกครองตนเองอยู่ 4 มาตรา ดังต่อไปนี้

**มาตรา 92** ระเบียบว่าด้วยการจัดองค์การและการปฏิบัติงานของหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น (local public entities) ให้กำหนดโดยกฎหมาย

โดยยึดหลักการแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น

**มาตรา 93** ให้หน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นมีสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่างๆ ตามที่จะกำหนดโดยกฎหมาย บรรดาเจ้าหน้าที่บริหารผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่น สมาชิกสภาของหน่วยงานเหล่านี้ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะอื่นๆ ทั้งหมด ซึ่งจะกำหนดโดยกฎหมาย ให้เลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ในชุมชนนั้นๆ

**มาตรา 94** ให้หน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นมีสิทธิจัดการทรัพย์สินกิจการต่างๆ และการบริหารของตน และตรากฎระเบียบต่างๆ ของตน ภายใต้กฎหมาย

**มาตรา 95** กฎหมายพิเศษที่ใช้กับหน่วยงานสาธารณะท้องถิ่นเพียงเดียว ไม่สามารถจะตราโดยรัฐสภาได้ถ้าปราศจากความเห็นชอบโดยเสียงข้างมากของผู้ลงคะแนนเสียงของท้องถิ่นนั้นๆ

กฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยมาตราทั้งสี่ข้างต้นได้กำหนดลักษณะใหญ่ที่เปิดทางให้มีการประกาศใช้กฎหมายลูกในเวลาต่อมาซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสองประเภทคือ ที่จัดราชการบริหารท้องถิ่น กับที่กำหนดขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของท้องถิ่น ประเภทแรกได้แก่ พระราชบัญญัติต่อไปนี้ Local Autonomy Law, Public Office Election Law, Fire Organization Law, Police Law, Local Public Service Law, Local Finance Law, Local Allocation Tax Law, Local Taxation Law สำหรับประเภทหลัง

คือ กฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบนั้นมียุ่เป็นจำนวนมากสุดที่จะนำมากล่าวไว้ในที่นี้ กฎหมายประเภทนี้ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามกาลเวลา เมื่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมีความหลากหลายมากขึ้น

## 4.2 ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

หน่วยปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นสองระดับใหญ่ คือ ระดับบน ซึ่งได้แก่จังหวัดต่างๆ 47 จังหวัด กับระดับล่าง ซึ่งได้แก่ นคร เมือง และหมู่บ้าน ระดับบนคือจังหวัดนั้นทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเชื่อมต่อ (Intermediate bodies) เชื่อมระหว่างรัฐบาลกลางกับนคร เมืองและหมู่บ้าน จังหวัดปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ หลายอย่าง รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางด้วย ในปัจจุบันมีทั้งหมด 47 แห่ง โปรดสังเกตว่าชื่อเรียกในภาษาอังกฤษคือ prefecture ส่วนชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นนั้น 43 แห่ง มีชื่อเรียกว่า ken ส่วนอีก 4 แห่ง มีชื่อเรียกแตกต่างออกไป คือ เกียวโตและโอซาก้า เรียกว่า fu โตเกียว เรียกว่า to และฮอกไกโดเรียกว่า do แต่การทำหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการย่อยลงไปนั้นกล่าวได้ว่า เหมือนกันทั้ง 47 จังหวัด ยกเว้นกรณีของโตเกียว ความแตกต่างของชื่อเรียก “จังหวัด” ในภาษาญี่ปุ่นนั้นเป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์

สำหรับในระดับล่างซึ่งนิยมเรียกว่าเทศบาลนั้น นคร (Shi ในภาษาญี่ปุ่น) ต้องมีประชากร

50,000 คนขึ้นไป ร้อยละ 60 คนขึ้นไปของบ้านเรือนจะต้องอยู่ในเขตเมือง และร้อยละ 60 ขึ้นไปของกำลังแรงงาน จะต้องประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรม นครที่มีประชากรสูงตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไปจะได้รับการกำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรีให้เป็นนครพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันมียุ่ 12 แห่ง คือ โอซาก้า นาโงย่า เกียวโต โยโกฮามา โกเบ ดิตะคิวชิว คาวาซากิ ฟูกูโอกะ ซัปโปโร อิโรชิม่า เซนไต และชิบะ นครพิเศษเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่านครทั่วไป และเป็นอิสระจากผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่านครทั่วไป

เขตเทศบาลทั้งสี่ประเภทคือ นครพิเศษ นคร เมือง และหมู่บ้าน มีประชากรแตกต่างกัน ตั้งแต่ใหญ่ที่สุดคือ โยโกฮามา ที่มีประชากรถึง 2,787,487 ล้านคน ไปจนถึงที่เล็กที่สุดคือ อาโอคาชิม่า ซึ่งเป็นหมู่บ้านขึ้นกับโตเกียว มีประชากรเพียง 196 คน (สถิติเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2524)<sup>11</sup> จำนวนเทศบาลสามประเภทคือ นคร เมือง และหมู่บ้านทั่วประเทศญี่ปุ่นมียุ่รวมทั้งหมด 3,255 แห่ง (สถิติเดือนกันยายน พ.ศ. 2524)<sup>12</sup>

มหานครโตเกียวจัดหน่วยการปกครองย่อยแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ เล็กน้อย คือประกอบด้วยเขตพิเศษ (special ward) นครเมือง และหมู่บ้าน สำหรับเขตพิเศษซึ่งมี 23 เขต นั้น จะมีผู้อำนวยการเขตซึ่งเดิมมาจากการแต่งตั้ง แต่ระยะหลังได้เปลี่ยนมาเป็นวิธีเลือกตั้ง อำนาจของผู้อำนวยการเขตจะถูกควบคุมโดยผู้ว่าราชการ

โตเกียวมากกว่านายกเทศมนตรีนคร เช่น ไม่มีอำนาจในการกำหนดผังเมือง การก่อสร้างและจัดการระบบน้ำประปาและระบบถ่ายน้ำเสีย รวมทั้งกิจการดับเพลิง ที่สำคัญคือจะไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทหลัก ๆ<sup>13</sup> เราจะได้ศึกษาถึงการจักระบบราชการบริหารของโตเกียวให้ละเอียดยิ่งขึ้นในหัวข้อต่อไป อนึ่ง โตเกียวไม่มีนครพิเศษแต่อย่างใด

โปรดสังเกตด้วยว่า มีจังหวัดขนาดใหญ่อื่นๆ ที่จักระบบการปกครองย่อยลงไปเป็นเขต (ไม่ใช่เขตพิเศษ) แต่เขตเหล่านี้เป็นการจัดส่วนราชการเชิงบริหาร ไม่ใช่การจัดส่วนราชการในเชิงการเมือง อย่างเช่นในกรณีของมหานครโตเกียวแต่อย่างใด ผู้อำนวยการเขตเหล่านี้มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด และเป็นข้าราชการประจำ เขตเหล่านี้ก็ไม่ได้มีสภาเขตแต่อย่างใดทั้งสิ้น นับว่าแตกต่างจากกรณีของโตเกียว

#### 4.3 กรณีของมหานครโตเกียว

โตเกียวเป็นมหานครที่กล่าวได้ว่าใหญ่ที่สุดในโลก มีประชากรสูงถึง 11.6 ล้านคน แต่ถ้ารวมเอา 3 จังหวัดใกล้เคียงคือ ไชตามะทางเหนือ ชิบะ ทางตะวันออก และคานากาว่าทางใต้ เข้ามาแล้ว จะเป็นจำนวนประชากรถึง 28.7 ล้านคน ประชากรโตเกียวในเวลากลางวันที่ผู้คนทำงานกัน จะมากกว่าในยามกลางคืน คือสูงถึง 13.6 ล้านคน<sup>14</sup>

การจัดการปกครองในโตเกียว มีลักษณะ

แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ บางประการ เพื่อให้เข้าใจง่ายจะได้แบ่งโตเกียวออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกคือ บริเวณใจกลางเมืองซึ่งจัดการปกครองเป็นเขตพิเศษ มีทั้งหมด 23 เขตพิเศษ ส่วนที่สองคือ บริเวณภาคตะวันตกของโตเกียวซึ่งอยู่นอกเขตพิเศษ เดิมเป็นชนบทท้องไร่ท้องนา เรียกว่า บริเวณทามะ แต่ปัจจุบันกลายเป็นชุมชนเมือง จัดระบบการปกครองเป็น นคร เมือง และหมู่บ้าน เช่นเดียวกับจังหวัดทั่วไปทั้งหลาย ส่วนที่สามคือ เกาะต่างๆ ในอ่าวโตเกียว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโตเกียวด้วย เช่น หมู่เกาะอิซุ หมู่เกาะโอกา-ซาวาร่า ฯลฯ เกาะเหล่านี้จักระบบการปกครองเป็นเขตเทศบาลต่างๆ เช่นเดียวกับบริเวณภาคตะวันตกของโตเกียว<sup>15</sup>

เขตปกครองพิเศษในบริเวณใจกลางเมืองของโตเกียวนั้นเดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” จัดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” (special wards) ในระยะหลังมีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตได้เปลี่ยนจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด มาเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตนั้นๆ เขตเหล่านี้อาจเทียบได้กับนครของจังหวัดอื่นๆ แต่ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจน้อยกว่าในบางด้าน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียวจะเข้ามาใช้อำนาจ

องค์การนิติบัญญัติของโตเกียว คือสภามหานครโตเกียวมีขนาดใหญ่มาก ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนถึง 127 คน มาจากการเลือกตั้ง

ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในโตเกียว ซึ่งแบ่งออกเป็น 40 เขตเลือกตั้ง ใช้วิธีลงคะแนนเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือเลือกได้คนเดียว ไม่ใช่เลือกได้ตามจำนวนที่มีได้ สภามหานครโตเกียวมีอำนาจถ่วงดุลผู้ว่าราชการจังหวัดในหลาย ๆ ด้านนอกเหนือจากอำนาจนิติบัญญัติ เช่น มีอำนาจอนุมัติการแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจสอบบัญชีใหญ่ และการแต่งตั้งสมาชิกของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการธิการต่าง ๆ

ทางด้านบริหารนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ 4 ปี เช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาลมหานครโตเกียว อำนาจบริหารของผู้ว่าราชการถูกถ่วงดุล หรือแบ่งใช้โดยคณะกรรมการบริหาร (executive commissions) ชุดต่าง ๆ ระบบคณะกรรมการบริหารนี้เป็นผลผลิตของการปฏิรูปในสมัยการยึดครองสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) และคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Commission) ในปัจจุบันกรรมการของคณะกรรมการสองชุดนี้มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติของสภาเทศบาลมหานครโตเกียว โดยเปลี่ยนแปลงจากสมัยหลังสงครามใหม่ ๆ ซึ่งใช้วิธีให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรง<sup>16</sup>

## 5. ความก้าวหน้าและข้อจำกัดบางประการ

เป็นการยากที่จะประเมินว่า การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นปัจจุบันในแง่ของความเป็นอิสระท้องถิ่น ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวมากน้อยเพียงใด แต่น่าจะกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าอย่างมากตามเป้าหมายที่คณะยึดครองสหรัฐอเมริกาได้ตั้งไว้ แต่ขณะเดียวกันหลัก “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” ในสายตาของผู้นำการเมืองพรรคอนริคซ์นิยมและระบอบราชการส่วนกลาง เป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างเป็นอุดมคติ ควรจะนำมาใช้อย่างเลือกสรร เราจะเริ่มพิจารณาที่ความก้าวหน้าก่อน หลังจากนั้นจึงพิจารณาที่ข้อจำกัดบางประการ

### 5.1 ความก้าวหน้า

เราอาจสรุปได้ว่า เป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งคณะยึดครองสหรัฐได้วางรากฐานไว้ มีอยู่สองประการคือ การประกันเสรีภาพของประชาชนและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน การปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นปัจจุบันได้แสดงให้เห็นความก้าวหน้าในสองประการดังกล่าว อย่างที่ยากจะปฏิเสธได้

**1. การประกันเสรีภาพ** คุณูปการของการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น ต่อการสร้างประชาธิปไตยในแง่ นี้ อาจแยกพิจารณาได้ 3 ลักษณะดังต่อไปนี้คือ 1) ป้องกันการใช้อำนาจของระบบราชการส่วนกลาง เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมขยายเติบโต มีแนวโน้มที่ระบบราชการจะเข้ามาควบคุมการบริหารกิจการท้องถิ่น และแนวโน้มจะละเมิดเสรีภาพ หน่วยปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง

อ่อนไหวยังต่อการเข้ามาละเมิดเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น 2) เปิดโอกาสให้แก่ชนกลุ่มน้อยในท้องถิ่น ชนกลุ่มน้อยนั้นปกติแล้วจะแสดงอิทธิพลต่อรัฐบาลกลางได้น้อย แต่ถ้าในท้องถิ่นแล้วย่อมจะกดดันได้โดยตรงกว่าและมากกว่าจริงอยู่ที่ญี่ปุ่นไม่มีปัญหาที่รุนแรงในเรื่องนี้ แต่กระนั้นก็ตามพวก “บุรากูมิน” 3 ล้านคน ก็ได้รับการเอาใจใส่เป็นพิเศษจากรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่ง 3) ส่งเสริมจิตสำนึกในสิทธิประชาชน รัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งกำหนดวันพิเศษเพื่อตอกย้ำจิตสำนึกในสิทธิของประชาชน เช่น จัดงานวันรำลึกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ประกันสิทธิประชาชนอย่างกว้างขวางมาก และปวารณาตัวว่าจะต่อต้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญใดๆ ที่จะบั่นทอนเสรีภาพประชาชน<sup>17</sup>

“ปัญหาฐานะการคลัง บั่นทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างไม่ต้องสงสัย ทำให้ต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง และตกอยู่ใต้อำนาจเบียดเบียน กฎเกณฑ์ รวมทั้งคำชี้แนะต่างๆ จากรัฐบาลแห่งชาติ”

**2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง** ความก้าวหน้าในการขยาย ส่งเสริม และกระตุ้นการมีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นของประชาชน เป็นไปอย่างน่าประทับใจยิ่งใน 4 ลักษณะ คือ

- 1) ช่วยลดความไม่เท่าเทียมในการมีส่วนร่วม : การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวกว่า ไม่สลับซับซ้อนเท่า และง่ายต่อการแสดงความต้องการให้ปรากฏ เมื่อเปรียบเทียบกับการเมืองระดับชาติ

ซึ่งที่สำคัญคือ สามารถเลือกผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง 2) ช่วยฝึกความเป็นพลเมือง เช่น รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน การรับผิดชอบต่อชะตากรรมของท้องถิ่นด้วยตนเอง มีส่วนร่วมและควบคุมหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น 3) ช่วยฝึกผู้นำระดับชาติในอนาคต พรรคการเมืองของญี่ปุ่นบางพรรค เช่น โคเม เริ่มต้นจากการเมืองท้องถิ่นก่อนที่จะก้าวไปสู่การแข่งขันในระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นที่มีความคิดก้าวหน้าได้ก้าวเข้าสู่การเมืองระดับชาติ โดยนำเอาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากประสบการณ์ไปให้แก่พรรคการเมืองระดับชาติที่เข้าไปสังกัด และ 4) ช่วยหล่อหลอมความรู้สึกแห่งภราดรภาพ กระบวนการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตยจะลดปัญหาความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา

อาชีพ ชนชั้น หรือกลุ่ม หรือระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายลูกจ้าง ทั้งนี้เพราะในที่สุดแล้ว แต่ละกลุ่มแต่ละฝ่ายจะถูกบังคับโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น ให้ยอมรับซึ่งกันและกัน แทนที่จะปฏิเสธอีกฝ่ายหนึ่ง คุณูปการข้อนี้มีผลต่อบูรณาการในการเมืองแห่งชาติ กล่าวโดยสรุป คุณูปการทั้งสี่ลักษณะข้างต้นได้ช่วยส่งเสริมคุณค่าแห่งประชาธิปไตย ให้หยั่งรากลึกในสังคมญี่ปุ่น ยิ่งสังคมญี่ปุ่นที่ประชาชนไม่นิยมการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการทางการเมืองอย่าง

เปิดเผย อย่างในสังคมตะวันตก คุณูปการของระบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย จึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและลึกซึ้งยิ่ง<sup>18</sup>

นอกจากคุณูปการทั้งสองด้านนี้แล้ว การปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นยังมีคุณูปการต่อการสร้างประชาธิปไตยในด้านอื่น ๆ อย่างมากมาย พระราชบัญญัติหลายฉบับที่รัฐสภาประกาศใช้ไปนั้นก็มาจากการริเริ่มของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ตัวอย่างที่รู้จักกันดีคือ กฎหมายการประกันสุขภาพประชาชน ที่พรรคสังคมนิยมได้ผลักดันรัฐบาลให้ประกาศใช้นั้นก็มาจากการริเริ่มของผู้นำพรรคในระดับท้องถิ่น เราอาจกล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ถ้าเป้าหมายคือการประกันเสรีภาพของประชาชนและการเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม ถ้าประชาธิปไตยหมายถึงความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางของท้องถิ่นต่าง ๆ เราจะพบว่ามีข้อจำกัดอยู่ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

## 5.2 ข้อจำกัดบางประการ

หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นเป็นอุดมคติที่ยากแก่การปฏิบัติในญี่ปุ่น ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากสาเหตุใหญ่สองประการคือ ปัจจัยประเพณีการปกครองรวมศูนย์อำนาจ และปัจจัยภาษีท้องถิ่นไม่เพียงพอกับรายจ่ายของท้องถิ่น ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งอธิบายการถูกรัฐบาลกลางควบคุมนี้ว่ามี 4 ลักษณะ คือ 1) รัฐบาลท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎระเบียบใดๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งนับว่าแตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ระบุอำนาจที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของ

รัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น 2) งานบริหารของรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากเป็นงานที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ปฏิบัติ หัวหน้าบริหารท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการดูแลให้โครงการนั้น ๆ ลุล่วงสำเร็จไป ตามกฎระเบียบที่รัฐบาลกลางวางไว้ 3) รัฐบาลท้องถิ่นถูกกำหนดให้ดำเนินการต่าง ๆ “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้าง ๆ ชนิดครอบจักรวาล ซึ่งบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น และ 4) รัฐบาลท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมาก ในด้านการคลัง รวมทั้งการกู้ยืมเงินต่าง ๆ ของท้องถิ่นก็ต้องถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด<sup>19</sup>

ปัญหาฐานะการคลัง บั่นทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างไม่ต้องสงสัย ทำให้ต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง และตกอยู่ใต้อำนาจควบคุมรวมทั้งค่าชี้แนะต่าง ๆ จากรัฐบาลแห่งชาติ ท้องถิ่นบางแห่งมีฐานะการคลังค่อนข้างดี พึ่งตนเองได้ในระดับสูง บางแห่งพึ่งตนเองได้สูงถึงร้อยละ 80 แต่บางแห่งก็พึ่งตนเองได้ต่ำมาก เพียงร้อยละ 5 เท่านั้น แต่เฉลี่ยทั่วประเทศแล้ว พึ่งตนเอง (คือจัดเก็บภาษีได้เอง) ได้ประมาณร้อยละ 30 สถานการณ์ในระยะหลังดีขึ้น แต่ก็อยู่เพียงระดับร้อยละ 35 เท่านั้น ที่เหลือกว่าร้อยละ 60 มาจากภาษีที่รัฐบาลกลางโอนให้ (local allocation tax grants) จากเงินอุดหนุนโครงการสาธารณูปโภค (Subsidy to public works projects) จากพันธบัตรท้องถิ่น และอื่น ๆ สำหรับภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บแล้วโอนให้รัฐบาลท้องถิ่น

นั้นที่สำคัญได้แก่ 3 ประเภทต่อไปนี้คือ ภาษี รายได้ ภาษีการค้า และภาษีสุรา<sup>20</sup> ศาสตราจารย์ ชินโดะ ได้ชี้ให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 60 ของรายจ่าย ท้องถิ่นมาจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินโอน เงินอุดหนุนโครงการรวมทั้งรายได้จากพันธบัตร ท้องถิ่น<sup>21</sup>

แม้จะมีข้อจำกัดอยู่โดยเฉพาะในด้านการคลัง รัฐบาลท้องถิ่นพยายามหาทางให้ได้เงินมา พอเพียงกับความจำเป็น (make the ends meet) ด้วยวิธีการหลายรูปแบบ

กระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางส่วนใหญ่ แล้วพยายามจะของบประมาณเพิ่ม โดยเสนอ โครงการพัฒนาด้านสังคม ซึ่งจำเป็นจะต้องขอเสียง สนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็ ต้องการวางระเบียบกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้จ่ายเงิน งบประมาณนั้น มีหลายกรณีชี้ให้เห็นว่า รัฐบาล ท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านั้นอย่างง่าย ๆ วิธีการหนึ่งก็คือ นำงบประมาณส่วนของตนเองมา เสริมเข้าไป ตัวอย่างเช่นโครงสร้างสวัสดิการผู้สูงอายุ ที่รัฐบาลกลางกำหนดกลุ่มเป้าหมายอายุ 70 ปีขึ้นไป ก็ถูกลดลงมาเหลือ 67 หรือแม้แต่ 65 โดยนำงบประมาณส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นมาเสริม คนที่มีอายุระหว่าง 65-69<sup>22</sup> ลักษณะเช่นนี้เกิดกับ โครงการพัฒนาสังคมอื่น ๆ อีกเช่น ศูนย์รับเลี้ยง เด็ก เคหะสงเคราะห์ และสวัสดิการด้านการแพทย์ ต่างๆ ดังตัวอย่างเรื่องสวัสดิการศูนย์รับเลี้ยงเด็ก รัฐบาลกลางกำหนดกฎเกณฑ์ให้เก็บเงินร้อยละ 20-30 ของรายจ่ายจริง แต่รัฐบาลท้องถิ่นกลับใช้ วิธีพลิกแพลงต่างๆ จนเก็บค่าธรรมเนียมเพียง

เล็กน้อยเท่านั้น<sup>23</sup>

วิธีการกีดกันทางการเมือง ที่รัฐบาลท้องถิ่น นิยมปฏิบัติคือ เรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวที การเมืองระดับชาติ รัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากพรรค ก้าวหน้า มักจะพยายามขยายโครงการสวัสดิการ ให้กว้างออกไปเรื่อยๆ ถึงคราวเลือกตั้ง ผู้สมัคร พรรคอนุรักษนิยมก็ต้องให้สัญญาว่าถ้าได้รับเลือก ตั้งแล้ว จะให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการ สังคมลักษณะนี้อย่างไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า หรืออาจจะ ให้มากกว่าเนื่องจากว่าพรรคของตนได้จัดตั้งรัฐบาล แห่งชาติ ในระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองสูงขึ้น ทัดเทียม หรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการ เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นเสียง ที่ข้าราชการส่วนกลางจะต้องรับฟัง เพราะมีฉะนั้น แล้วจะต้องเผชิญกับการกีดกันจากพรรคการเมือง ในเวทีรัฐสภา และรูปแบบอื่นๆ ในงานศึกษาของ ศาสตราจารย์ มูรามัตสึ และนาากามูระ ที่นำ กรณีศึกษานคร 6 แห่งมาเป็นตัวอย่าง มีข้อสรุป ที่สำคัญว่า รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้สร้างและ ผู้เรียกร้องโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ มีฐานะ เป็น “หุ้นส่วน” ยิ่งกว่าจะเป็น “ตัวแทน” ของ รัฐบาลกลางและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น เป็นแบบร่วมมือกันอย่างสูง และตอบสนองซึ่งกันและกันอย่างน่าประทับใจ<sup>24</sup>

## 6. การเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น

เมื่อมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ภาวะ



พลวัตของการแข่งขันทางการเมือง และการสร้างผู้นำป้อนให้แก่การเมืองระดับชาติก็เกิดตามขึ้นมา ระบบการเมืองญี่ปุ่นเป็นแบบเปิด ให้ทุกอุดมการณ์ได้แข่งขันกัน เสนอทางเลือกต่อประชาชน จึงสมควรที่จะได้ศึกษาถึงการเลือกตั้งท้องถิ่นด้วย

ก่อนอื่นเราควรจะทำความเข้าใจถึงระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่นเสียก่อน หลังจากนั้นเราจะได้นำเอาการเลือกตั้งท้องถิ่นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) มาเป็นกรณีศึกษา และในท้ายสุดเราจะได้ชี้ให้เห็นจุดเด่นของการเลือกตั้งบางประการ

## 6.1 ระบบเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น

หน่วยปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นในญี่ปุ่นมีทั้งหมด 3,302 แห่ง (ในช่วงต้นทศวรรษ 1980) ซึ่งเราอาจแยกให้เห็นการเลือกตั้งออกได้เป็น 4 ระดับดังต่อไปนี้

### - ระดับจังหวัด 47 แห่ง

ผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาชิกสภา

จังหวัด

### - ระดับนครพิเศษ 10 แห่ง

นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภานครพิเศษ

### - ระดับนคร 636 แห่ง

นายกเทศมนตรีนคร และสมาชิกสภาเทศบาลนคร

### - ระดับเมืองและหมู่บ้าน 2,609 แห่ง

นายกเทศมนตรีเมืองและหมู่บ้าน และสมาชิกสภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้าน

นอกจากทั้ง 4 ระดับนี้แล้ว ยังมีการเลือกตั้งสำหรับ “เขตพิเศษ” ในโตเกียวทั้ง 23 เขต คือ ผู้อำนวยการเขตกับสภาขอเขตพิเศษเหล่านี้

ประชาชนญี่ปุ่นที่มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับจังหวัดทุกคน และใช้สิทธิในการเลือกตั้งระดับที่เรียกรวม ๆ ว่าเทศบาลที่ภูมิลำเนาของตนสังกัดอยู่ เช่น ถ้าอยู่ในนครก็เลือกนายกเทศมนตรีนครและสมาชิกสภา

เทศบาลนคร ถ้าอยู่ในหมู่บ้านก็จะเลือกหัวหน้าหมู่บ้าน และสมาชิกสภาหมู่บ้าน

วิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น ถ้าเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าบริหาร ซึ่งมีเพียงคนเดียวเท่านั้น ก็

	1953	1956	1966	1975	1980	1981
จังหวัด	46	46	46	47	47	47
นครพิเศษ	5	5	6	9	9	10
นคร	281	486	554	634	637	636
เมืองและหมู่บ้าน	9,582	4,285	2,812	2,614	2,609	2,609
รวม	9,914	4,822	3,418	3,304	3,302	3,302

ที่มา: Kodansha Encyclopedia of Japan, 1983, Vol.5, p.67.

ไม่มีอะไรซับซ้อน ในกรณีที่เป็นกรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น วิธีการจะเป็นแบบเดียวกับการเลือกตั้งระดับชาติคือ รัฐสภา โดย 1) ประชาชนจะเลือกคนที่ตนชอบที่สุดเพียงคนเดียว 2) การแบ่งเขตการเลือกตั้งในกรณีของสภาจังหวัดนั้น จังหวัดที่ใหญ่จะแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งที่มีขนาดพอเหมาะ คือมีจำนวนเต็มเขตหนึ่ง 3-5 คน เช่น มหานครโตเกียว แบ่งออกเป็น 40 เขตเลือกตั้ง รวมเป็นสมาชิกสภาจังหวัดโตเกียว 127 คน ส่วนจังหวัดที่เล็กก็จะมีเขตเลือกตั้งจำนวนลดลง

ในช่วงหลังสงครามใหม่ๆ อิทธิพลของอนุรักษนิยมในสมัยก่อนสงครามยังคงความต่อเนื่องให้เห็นค่อนข้างชัดเจน พรรคแนวสังคมนิยมไม่สามารถแทรกตัวเข้ามาได้ สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงในทศวรรษ

1960 รวากลางทศวรรษนี้ ผู้สมัครอิสระที่มีแนวความคิดก้าวหน้า โดยการสนับสนุนของพรรคสังคมนิยมหรือพรรคสังคมนิยมร่วมกับพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าบริหารของจังหวัด นครพิเศษ หรือนครต่างๆ ที่เป็นเขตอุตสาหกรรม ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด นครพิเศษ และนครต่างๆ ในเขตอุตสาหกรรม พรรคเสรีประชาธิปไตยก็สูญเสียอำนาจครอบงำเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สภาพเช่นนี้เริ่มปิดตัวเองลง ในตอนปลายทศวรรษ 1970 ดังที่ผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979)

แสดงให้เห็นว่าพรรคเสรีประชาธิปไตยได้ชัยชนะการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารในเขตอุตสาหกรรม ประชากรหนาแน่นเพิ่มขึ้น และสามารถควบคุมสภาท้องถิ่น 5 ระดับ ได้ประมาณสองในสามของทั้งหมดทั่วประเทศ น่าสังเกตว่าสมาชิกสภาเทศบาลนครเมืองและหมู่บ้าน จะเป็นผู้ไม่สังกัดพรรคถึงสองในสามของทั้งหมด โดยที่พวกนี้เกือบทั้งหมดโน้มเอียงไปทางแนวความคิดอนุรักษนิยม

กล่าวโดยสรุปรัฐบาลท้องถิ่นประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาที่หัวหน้าบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยเดินตาม

“วิธีการกีดกันทางการเมืองที่รัฐบาลท้องถิ่นนิยมปฏิบัติคือ เรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีการเมืองระดับชาติ”

แนวของการปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา ที่แมคอาเธอร์มาปฏิรูปไว้ นอกจากนี้การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นมีทุกระดับจากจังหวัด นครพิเศษ นครเมือง ลงไปจนถึง

หมู่บ้าน น่าสังเกตว่ายังลงไปสู่ระดับล่างการแข่งขันก็ยิ่งห่างไกลจากการแข่งขันทางนโยบายหรือทางอุดมการณ์ระหว่างพรรคต่างๆ ผู้สมัครจำนวนมากได้รับการสนับสนุนจากหลายพรรค บางครั้งก็ได้รับการสนับสนุนจากทั้งพรรครัฐบาล และพรรคฝ่ายค้าน ลักษณะเช่นนี้ปรากฏเด่นชัดในกรณีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย ผู้สมัครคนหนึ่งอาจได้รับการส่ง (konin) โดยพรรคหนึ่งแนะนำ (suisen) โดยอีกพรรคหนึ่ง และสนับสนุน (shiji) โดยอีกพรรคหนึ่ง ข้อมูลหนึ่งรายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจากระดับจังหวัด

ผลการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นระดับต่างๆ ในญี่ปุ่น (เมษายน 2522)

	Prefectural assemblies	Large city assemblies	Other city, assemblies	Tokyo ward assemblies	Town and village assemblies	Total seats
Liberal Democratic Party	1,528	193	1,878	498	209	4,306
New Liberal Club	38	9	57	35	2	141
Independents	398	40	11,988	50	20,989	33,465
Minor Parties	54	8	90	0	5	157
Democratic Socialist Party	109	61	597	51	47	865
Komeito	197	108	1,654	179	638	2,776
United Social Deocratic Party	6	0	27	11	0	44
Japan Socialist Party	411	101	1,938	107	546	3,103
Japan Communist Party	138	87	1,477	156	744	2,602
<b>Total</b>	<b>2,879</b>	<b>607</b>	<b>19,706</b>	<b>1,087</b>	<b>23,180</b>	<b>47,459</b>

<sup>1</sup> Three vacancies. Includes Tokyo Metropolitan Assembly.

<sup>2</sup> Sapporo, Yokohama, Kawasaki, Nagoya, Kyoto, Osaka, Kobe, and Fukuoka.

<sup>3</sup> Includes Kita Kyushu.

Source: Asahi shimbun, 10, 23 and 24 April 1979.

ลงไปถึงหมู่บ้าน รวม 5 ระดับ เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) ดังต่อไปนี้

## 6.2 กรณีการเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2530

1. สภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) มีขึ้นในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนาคาโซเนะ (อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี จาก พ.ศ. 2525-2530) จริงๆ แล้ววาระในฐานะประธานพรรคของนาคาโซเนะ (หมายถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะพรรคมีเสียงข้างมากในรัฐสภา) หดลงในปี พ.ศ. 2529 เมื่อเขาดำรงตำแหน่งครบ 2 วาระๆ ละ 2 ปี รวมทั้งสิ้น 4 ปี แต่พรรคมีมติเป็นกรณีพิเศษ ขยายเวลาให้เขาอีก 1 ปี เนื่องจากสามารถนำชัยชนะครั้งมโหฬารมาให้แก่พรรคใน “การเลือกตั้ง” เดือน

กรกฎาคม พ.ศ. 2529 ที่พรรคได้ที่นั่งถึง 300 ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจากเดิมเพียง 250 ที่นั่ง และได้ที่นั่งเป็น 142 ในสภาสูง จากเดิมที่มีอยู่เพียง 131 ที่นั่ง ความเข้มแข็งของพรรครัฐบาลที่มีอุดมการณ์พื้นฐานในแนวอนุรักษ์นิยม ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ขณะที่พรรคฝ่ายค้านเสื่อมความนิยมลงไปมาก โดยเฉพาะพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น ซึ่งได้ที่นั่งในสภาล่างเพียง 85 จากเดิม 112 ที่นั่ง ส่วนในสภาสูงมีที่นั่ง 41 เท่าเดิม

อย่างไรก็ตาม พรรครัฐบาลก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็นในช่วงภายหลัง “การเลือกตั้ง” เดือนกรกฎาคม 2529 จนถึงช่วงเดือนเมษายน 2530 โดยเฉพาะการที่รัฐบาลนาคาโซเนะพยายามนำภาษีการขาย (sale tax) (ต่อมาภายหลังเรียกชื่อว่าภาษีบริโคค) มาใช้เพื่อกู้ฐานะการคลังของรัฐบาล กระทรวงการคลังพยายาม

ผลักดันให้นำกฎหมายนี้มาใช้โดยเร็ว และนายกรัฐมนตรีนากาโซเนะและพรรครัฐบาล ก็แสดงท่าทีว่าจะนำเสนอเข้าพิจารณาในรัฐสภาซึ่งพรรคของตนคุมเสียงข้างมากอยู่ อย่างไรก็ตามภาษีนี้อาจไม่ได้รับความนิยมในหมู่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งธุรกิจขนาดใหญ่และธุรกิจขนาดเล็ก ผู้ประกอบ การอิสระ นักร้อง นักแสดง จนทำให้ความนิยมของนายกรัฐมนตรีนากาโซเนะ ตกต่ำลงอย่างมาก ถัดมาได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันเนื่องมาจากค่าของเงินเยนพุ่งขึ้นสูงมาก ตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2528 (ค.ศ. 1985) ทำให้ธุรกิจล้มละลายหรือประสบภาวะลำบากอย่างยิ่ง คนตกงานเพิ่มขึ้น โดยที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้ การตัดสินใจของรัฐบาลนากาโซเนะที่อนุมัติงบประมาณป้องกันประเทศเกินร้อยละ 1 ของ GNP ก็ไม่เป็นที่นิยมของสาธารณชน บรรยากาศแวดล้อมเหล่านี้ได้เข้ามาแทน จุดเด่นของรัฐบาลก่อนหน้านี้ที่ผลักดันการขยายทอดกิจการรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการการรถไฟที่ประสบภาวะขาดทุน และการปฏิรูประบบราชการด้านอื่นๆ ความหนักใจในการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้แสดงออกในคำพูดของประธานศูนย์อำนวยการณรงค์แห่งชาติของพรรครัฐบาล นายมาซาอากิ นาคายามา ที่ว่า “เราอาจจะสูญเสียส่วนที่เราได้มาจากการเลือกตั้งครั้งก่อนๆ”

การณรงค์การหาเสียงเลือกตั้ง เกี่ยวข้องอยู่กับประเด็นภาษีการขายอย่างมาก ไม่มีผู้สมัครพรรครัฐบาลคนใดที่อยากเชิญนายกรัฐมนตรีนากาโซเนะ มาปราศรัยช่วยหาเสียงเพราะเกรงว่า

จะมีแต่ผลเสีย นอกจากนี้ผู้สมัครพรรครัฐบาลต่างก็พูดว่า ตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติภาษีการขายใดๆ ทั้งสิ้น มีข้อมูลว่า ในช่วงเวลาใกล้เคียงเลือกตั้งระดับความนิยมในตัวนากาโซเนะลดต่ำลงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ผลการสำรวจประชามติระบุว่า ตกต่ำลงจากที่เคยขึ้นสูงถึงร้อยละ 52 เหลือเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น ปรากฏว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งนี้ผู้สมัครพรรครัฐบาลเปลี่ยนจากฐานะได้เปรียบ เมื่อพรรคประสบชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงเมื่อเดือนกรกฎาคม 2529 (ค.ศ. 1986) มาเป็นฐานะเสียเปรียบ

สถานการณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2530 เป็นช่วงที่ญี่ปุ่นเผชิญประเด็นปัญหาหลายอย่าง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดำเนินไปรวดเร็วมาก เพราะนายกรัฐมนตรีนากาโซเนะใช้ความกล้าหาญเข้าผลักดันการแก้ไขปัญหาต่างๆ เศรษฐกิจญี่ปุ่นผูกร้อยเข้ากับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ท้องถิ่นต่างๆ ต้องมองออกไปสู่โลกภายนอก เพื่อทำหน้าที่แนะนำและเป็นแหล่งข่าวสารข้อมูลให้แก่ธุรกิจท้องถิ่นที่พากันตื่นรนออกสู่ต่างประเทศ บ้างก็ไปลงทุนในต่างประเทศ บ้างก็นำเข้าสินค้าต่างประเทศโดยตนเอง ไม่ต้องผ่านบริษัทการค้ายักษ์ใหญ่ ปัญหาค่าเงินเยนพุ่งขึ้นสูง และปัญหาค่าแรงที่สูงขึ้นโดยเปรียบเทียบเมื่อนำอัตราแลกเปลี่ยนมาคำนวณเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ท้องถิ่นญี่ปุ่น ต้องเข้าสู่ยุคของเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ (globalization of local economy) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในแง่นี้การเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่นเดือนเมษายน บังคับ

ให้ผู้อยู่ในตำแหน่งเดิมต้องคิดหาทางตอบสนอง ปัญหาใหม่ของท้องถิ่นของตน ในลักษณะที่แข่งขัน กับผู้สมัครแข่งขันเลือกตั้งหน้าใหม่ และในที่สุด การเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็นแรงกดดันให้ผู้ชนะการ เลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นคนหน้าเก่าหรือหน้าใหม่ ต้อง ตอบสนองความต้องการใหม่ๆ ของประชาชนและ ธุรกิจในพื้นที่ให้จงได้ การที่ผลการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร ออกมาในลักษณะที่มี ผู้สมัครหน้าใหม่ชนะการเลือกตั้งถึง 38 คน จาก ทั้งหมด 131 คน เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงกระแสทาง การเมืองใหม่ได้เป็นอย่างดี<sup>25</sup>

**2. ผลการเลือกตั้ง** เพื่อสะดวกแก่การ กล่าวถึงผลการเลือกตั้ง ก่อนอื่นเราควรจะได้ดูกัน เสียก่อนว่า การเลือกตั้งเมื่อเดือนเมษายนใน 2 ช่วง ได้แก่อะไรบ้าง

**การเลือกตั้งวันที่ 12 เมษายน** ประกอบ ไปด้วย 68 การเลือกตั้ง คือ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด 13 แห่ง
2. สมาชิกสภาจังหวัด 44 แห่ง จาก ทั้งหมด 47 จังหวัด (ยกเว้นโตเกียว อิบารากิ และโอกินาวา)
3. นายกเทศมนตรีของนคร 2 แห่ง ได้แก่ ซัปโปโร และคาวาซากิ
4. สมาชิกสภาเทศบาลนครพิเศษ 9 แห่ง ได้แก่ ซัปโปโร คาวาซากิ โยโกฮามา นาโงยา เกียวโต โอซาก้า โกเบ ฮิโรชิม่า และฟูกูโอกะ

**การเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน** ประกอบ

ไปด้วย 2,504 การเลือกตั้ง คือ

1. นายกเทศมนตรีเทศบาลนคร 131 แห่ง
2. สมาชิกสภาเทศบาลนคร 387 แห่ง
3. ผู้อำนวยการเขตในมหานครโตเกียว 17 เขต (มีทั้งหมด 23 เขต)
4. สมาชิกสภาเขตในมหานครโตเกียว 23 เขต
5. นายกเทศมนตรีของเมืองและผู้ใหญ่บ้าน 668 แห่ง
6. สมาชิกสภาเทศบาลของเมืองและหมู่บ้าน 1,278 แห่ง

### **ผลการเลือกตั้งสองช่วงในเดือนเมษายนนี้**

เป็นการยากที่จะสรุปผลเพราะมีการเลือกตั้งหลาย ระดับ ทั้งการเลือกหัวหน้าบริหาร และสมาชิก สภาท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปจนถึงเมือง และหมู่บ้าน สิ่งที่ยุงยากแก่การสรุปผลว่าพรรค ไหนประสบชัยชนะ พรรคไหนประสบความสำเร็จ ก็คือผู้สมัครเลือกตั้งจำนวนมาก ไม่ได้สังกัด พรรคอย่างชัดเจน นิยมสมัครในนามอิสระหรือ ใช้ชื่อเรียกอื่นๆ และได้รับความสนับสนุนจากหลาย พรรค ซึ่งบางครั้งก็เป็นพรรคฝ่ายค้านสองพรรค สามพรรค หรือสี่พรรค และบางครั้งก็เป็นทั้ง พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ลักษณะเลือกตาม “ตัวบุคคล” มากกว่า “พรรค” ดังกล่าวนี้นปรากฏ ชัดในการเลือกตั้งหัวหน้าบริหาร เช่น ผู้ว่าราชการ จังหวัด และนายกรัฐมนตรีของเทศบาลนครและ เมืองต่างๆ

อัตราการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียง อยู่ใน ระดับค่อนข้างสูงใกล้เคียงกับการเลือกตั้งระดับชาติ ในการเลือกตั้งวันที่ 12 เมษายนนั้น อัตราที่สูง ร้อยละ 59.8 สำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัด และร้อยละ 66.7 สำหรับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาจังหวัด<sup>26</sup>

ก่อนที่เราจะอ่านผลการเลือกตั้ง ผู้ที่ยัง ไม่คุ้นกับระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่นควรจะ ได้ทราบว่า ญี่ปุ่นมีระบบพรรคการเมืองที่เรียกใน ทางรัฐศาสตร์ว่า ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (dominant party system) โดยมีพรรคเสรี- ประชาธิปไตยชนะการเลือกตั้งได้จัดตั้งรัฐบาล ตลอดมา นับแต่ก่อตั้งพรรคในปี พ.ศ. 2498 ใน บรรดาพรรคฝ่ายค้านนั้นมีอยู่ 5 พรรคที่รู้จักกันดี คือ พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่นซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน อันดับหนึ่ง ตามมาด้วยพรรคโคเม พรรคสังคม นิยมประชาธิปไตย พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น และพรรคสหพันธ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม ความ เข้มแข็งของพรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นลักษณะที่ โดดเด่นยิ่งของการเมืองญี่ปุ่น<sup>27</sup>

**ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด** การ เลือกตั้งหัวหน้าบริหารจังหวัดในเดือนเมษายนนี้ มีเพียงในวันที่ 12 เมษายน ในจังหวัดต่างๆ รวม 13 จังหวัด ผู้สมัครที่สนับสนุนโดยพรรครัฐบาล เพียงพรรคเดียว (ไม่ว่าจะสมัครในนามพรรครัฐบาล หรือในนามอิสระ) ชนะใน 2 จังหวัด คือ ชิมาเนะ กับซางะ ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งชนบทห่างไกล ผู้ชนะ การเลือกตั้งในอีก 11 จังหวัด กล่าวได้ว่าเป็น ผู้สมัครอิสระ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพรรค ต่างๆ ในลักษณะที่ค่อนข้างจะสับสนมากยากที่จะ แยกว่าพรรครัฐบาลชนะกี่คน พ่ายแพ้กี่คน

การเลือกตั้งที่พอจะกล่าวได้ว่าเป็นการต่อสู้ ระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน คือ ที่ฮอกไกโด กับฟูกูโอกะ ที่ฮอกไกโด นั้นผู้สมัครอิสระที่ สนับสนุนโดยพรรครัฐบาล พ่ายแพ้ผู้สมัครอิสระ ที่สนับสนุนโดยพรรคสังคมนิยมกับพรรคสหพันธ์ ประชาธิปไตยสังคมนิยม ส่วนที่ฟูกูโอกะนั้น ผู้สมัครอิสระที่สนับสนุนโดยพรรครัฐบาลกับพรรค สายกลางสองพรรค คือ โคเมกับสังคมนิยม ประชาธิปไตย พ่ายแพ้อย่างหวัดหวุดแก่ผู้สมัคร

จังหวัด	คะแนนเสียงที่ได้	ร้อยละ	สมัคร ในนาม	แนะนำโดย	สนับสนุนโดย
1. ฮอกไกโด	2,110,730	67.6	-	JSP, USDP	
	887,306	28.4		LDP	
	125,604	4.0		JCP	
2. อิวาเตะ	461,711	58.3	LDP	JSP, USDP	
	284,458	35.9			
	45,803	5.8	JCP		

จังหวัด	คะแนนเสียงที่ได้	ร้อยละ	สมัคร ในนาม	แนะนำโดย	สนับสนุนโดย
3. อากิตะ	562,410	77.4	-	LDP, KP, DSP	JSP
	164,449	22.6	JCP		
4. อิบารากิ	535,147	77.5	-	LDP, DSP	KP
	155,045	22.5	JCP		
5. โตเกียว	2,128,476	57.8	-	LDP, KP, DSP	
	749,659	20.4	-	JSP	
	698,919	19.0	-	JCP	
6. คานากาวา	2,281,967	77.3	-	LDP, JSP, KP, USDP	DSP
	424,124	14.4	JCP		
	244,628	8.3	Others		
7. ฟูกูย	304,474	66.8	-	LDP, JSP, KP, DSP	
	98,555	21.6	-		
	53,037	11.6	JCP		
8. โอซาก้า	2,224,379	66.7	-	LDP, JSP, KP, DSP, USDP	
	1,112,660	33.3	-	JCP	
	289,214	83.5	-	LDP, DSP	JSP, KP
9. โตเกียว	57,013	16.5	JCP		
	250,947	51.1	LDP		
	212,851	43.3	-	JSP, USDP	
10. ชิมาเนะ	27,283	5.6	JCP		
	1,263,123	52.7	-	JSP, JCP, USDP	
	1,135,196	47.3	-	LDP, KP, DSP	
12. ซางะ	324,413	75.7	-	LDP	
	104,076	24.3	JCP		
13. โออิตะ	612,193	84.3	-	LDP, KP, DSP	JSP
	114,268	15.7	JCP		

ที่มา: Yomiuri Shimbun (April 14, 1987), p.4

หมายเหตุ: ไม่ได้ระบุชื่อผู้สมัครเลือกตั้งในตารางนี้ จุดสำคัญคือต้องการมุ่งแสดงให้เห็นว่าผู้สมัครแต่ละคนได้รับการแนะนำ และสนับสนุนโดยพรรคการเมืองหลายพรรค ตารางนี้แสดงผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 2-3 คนแรกเรียงตามลำดับ น่าสังเกตว่าพรรคคอมมิวนิสต์มักจะส่งผู้สมัครในนามของคนเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งจะขยายฐานสนับสนุนของคนเป็นหลัก แม้ว่าจะไม่ได้รับเลือกตั้งก็ตาม

LDP = Liberal Democratic Party

JSP = Japan Socialist Party

KP = Komei Party

DSP = Democratic Socialist Party

JCP = Japan Communist Party

USDP = United Social Democratic Party

อิสระที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคฝ่ายก้าวหน้าทั้งสาม คือ สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ และสหพันธ์ประชาธิปไตยโดยสังคมนิยม

**ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด** การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมีขึ้นเฉพาะในวันที่ 12 เมษายน รวมทั้งสิ้น 44 จังหวัด (สามจังหวัดที่ไม่มีการเลือกตั้งได้แก่ โตเกียว โอกินาวา และฮิบารากิ) ในจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง 2,910 คน ผู้สมัครอิสระมีเพียง 405 คนเท่านั้น

พรรคเสรีประชาธิปไตยแสดงพลังความเข้มแข็ง ได้รับเลือกตั้งสูงถึงครึ่งหนึ่งของทั้งหมดคือ 1,524 คน จากทั้งหมด 2,910 คน ทั้งห้าพรรคฝ่ายค้านอื่นๆ อย่างหลุดหลุย พรรคสังคมนิยมได้รับเลือกตั้งเพียง 464 คน พรรคโคเม 221 คน และพรรคคอมมิวนิสต์ 142 คน

เมื่อเทียบกับผลการเลือกตั้งครั้งก่อน ผลการเลือกตั้งครั้งนี้แตกต่างจากครั้งก่อนไม่มาก พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับเลือกตั้งน้อยลงเล็กน้อยคือ 1,524 จากเดิม 1,610 คน พรรคสังคมนิยมเริ่มแสดงผลงานดีขึ้นได้รับเลือก 464 คน จากเดิม 393 คน และพรรคคอมมิวนิสต์ได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นมากคือ 142 จากเดิม 109 คน ผู้ชนะการเลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคมีจำนวนน้อยลงคือ 42 จากเดิม 71 คน

ถ้าดูคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ พรรคเสรีประชาธิปไตยได้คะแนนเสียงร้อยละ 44.7 คือประมาณ 20 ล้านเสียง จากทั้งหมดประมาณ 46 ล้านเสียง นับว่าเป็นอัตราคะแนนเสียงที่ใกล้เคียงกับที่พรรคได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผู้ชนะการเลือกตั้งก็เป็นอัตราใกล้เคียงกับในระดับชาติเช่นกัน คือเกินครึ่งเล็กน้อย (1,524

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (44 จังหวัด)  
วันที่ 12 เมษายน 2530

พรรค	จำนวนที่นั่ง	เดิม	คะแนนเสียงที่ได้รับ	ร้อยละ	เดิม
LDP	1,524	1,610	20,597,928	44.7	46.8
JSP	464	393	7,317,998	15.9	14.4
KP	221	217	3,068,053	6.7	6.3
DSP	107	102	1,963,766	4.3	4.5
JCP	142	109	4,078,364	8.9	9.3
USDP	5	6	76,679	0.2	0.2
Others	42	71	621,638	1.3	2.5
อิสระ	405	392	8,321,538	18.1	16.0
<b>รวม</b>	<b>2,910</b>	<b>2,898</b>	<b>46,045,964</b>	-	-

ที่มา: Yomiuri Shimbun (April 14, 1987), p.4.

หมายเหตุ: คะแนนเสียงที่เป็นร้อยละไม่ใช่ 100 เนื่องจากมีบัตรเสียบ้าง จึงทำเครื่องหมาย - ไว้



ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร (12 นคร)

วันที่ 12 เมษายน 2530

เมือง	คะแนนเสียงที่ได้	ร้อยละ	สมัคร ในนาม	แนะนำโดย	สนับสนุน โดย
ซัปโปโร	516,883	67.2	-	LDP, KP, DSP	
	169,459	22.0	-		
คาวาซากิ	82,592	10.7	-	JCP	
	299,445	64.2	-	JSP, DSP, JCP, USDP KP	
	167,036	35.8	-	LDP	

ที่มา: Yomiuri Shimbun (April 14, 1987), p.4.

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร (131 นคร)

วันที่ 26 เมษายน 2530

พรรค	รวม	ผู้สมัคร ที่เป็นอยู่	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น	ผู้สมัคร หน้าใหม่	ไม่มี คู่แข่ง	จำนวน ผู้สมัคร
พรรคเสรีประชาธิปไตย	2	2	0	0	1	6
พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น	0	0	0	0	0	17
พรรคอื่นๆ	0	0	0	0	0	3
ไม่สังกัดพรรค	129	88	3	38	33	238
- อนุรักษ์	35	9	3	23	5	99
- อนุรักษ์นิยม+แนวสายกลาง	49	41	0	8	19	56
- อนุรักษ์+ก้าวหน้า+สายกลาง	29	27	0	2	8	32
- อนุรักษ์+ก้าวหน้า	2	1	0	1	0	3
- ก้าวหน้า+สายกลาง	3	3	0	0	0	7
- ก้าวหน้า+หน้าใหม่	6	4	0	2	0	26
- อื่นๆ	5	3	0	2	1	15
รวมทั้งหมด	131	90	3	38	34	264

ที่มา: Yomiuri Shimbun, Evening Edition, April 27, 1987, p.2

หมายเหตุ: 1) เป็นการเลือกตั้งใน 131 นคร

- พรรคสังคมนิยม โคมะ สังคมนิยมประชาธิปไตย และสหพันธ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม ไม่ได้ส่งผู้สมัครในนามพรรค
- ในกลุ่มผู้ไม่สังกัดพรรค ที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคต่างๆ นั้น อนุรักษ์คือพรรคเสรีประชาธิปไตย, ก้าวหน้าคือ พรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์, ส่วนสายกลางคือ พรรคโคมะ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และสหพันธ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม ในที่นี้ได้จัดเป็นกลุ่มอุดมการณ์เช่นนี้ แม้ว่าจะจริงๆ แล้วอาจไม่ได้รับความช่วยเหลือจากพรรคที่สนับสนุน

คน จากทั้งหมด 2,910 คน

**ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร** มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนคร 2 แห่งในวันที่ 12 เมษายน และ 131 แห่งในการเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน รวมทั้ง 133 นคร เมื่อดูผลการเลือกตั้ง เราจะเห็นลักษณะเลือก “ตามตัวบุคคล” ได้ชัดเจนเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ใน 133 คนที่ชนะการเลือกตั้ง มีเพียง 2 คนเท่านั้นที่สมัครในนามของพรรค หรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว ซึ่งได้แก่พรรคเสรีประชาธิปไตย ที่เหลือ 131 คนนั้น ชนะการเลือกตั้งโดยได้รับความสนับสนุนจากหลาย ๆ พรรค ซึ่งมีทั้งเฉพาะพรรคฝ่ายค้าน หรือทั้งจากพรรคฝ่ายค้านและพรรครัฐบาล

ถ้าเราอยากทราบว่า ผู้ชนะการเลือกตั้งอีก 131 คนนั้นได้รับการสนับสนุนจากพรรคใด เราอาจทราบได้โดยแบ่งพรรคการเมืองในญี่ปุ่นออกตามแนวอุดมการณ์ได้ 3 กลุ่ม คือ

- อนุรักษ์นิยม ได้แก่ พรรคเสรีประชาธิปไตย
- ก้าวหน้า ได้แก่ พรรคสังคมนิยม และพรรคคอมมิวนิสต์
- สายกลาง ได้แก่ พรรคโคเม พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคสหพันธ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม

เมื่อแบ่งเช่นนี้แล้ว เราจะเห็นได้ว่า พรรค

เสรีประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งอย่างมาก มีถึง 35 คน ที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเสรีประชาธิปไตยเพียงพรรคเดียว มี 49 คนที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเสรีประชาธิปไตยกับพรรคแนวสายกลาง และอีก 29 คนที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคแนวสายกลางกับพรรคแนวก้าวหน้า

ถ้าพิจารณาเฉพาะผู้ชนะการเลือกตั้งวันที่ 2 เมษายน รวม 131 คน และถ้าแยกเป็นร้อยละแล้วประมาณร้อยละ 90 คือ ผู้ชนะการเลือกตั้งซึ่งพรรคเสรีประชาธิปไตยให้การสนับสนุนเพียงพรรคเดียวหรือร่วมกับพรรคอื่น แสดงให้เห็นว่า นครในญี่ปุ่นตกอยู่ใต้อิทธิพลของพรรครัฐบาลในอัตราที่สูงมาก

**ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร** การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครมีขึ้นในวันที่ 12 เมษายน รวม 665 คน และวันที่ 26 เมษายน รวม 11,602 คน รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน  $665 + 11,602$  คือ 12,267 คน

พรรคเสรีประชาธิปไตยไม่เข้มแข็งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเท่ากับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนคร จะเห็นได้ว่า ในกลุ่มผู้ชนะการเลือกตั้งที่สังกัดพรรค พรรครัฐบาลมาเป็นอันดับหนึ่ง ตามด้วยโคเมเป็นอันดับสอง และพรรคสังคมนิยมตกไปเป็นอันดับสาม แต่ชัยชนะก็ไม่ห่างกันเลย เช่น ในการเลือกตั้งวันที่ 12 เมษายน ผลออกมาเป็น 204, 128 และ 126 ตามลำดับ ส่วนการเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน ผล

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร (9 จังหวัด)  
วันที่ 12 เมษายน 2530

พรรค	จำนวนที่นั่ง	เดิม	คะแนนเสียงที่ได้รับ	ร้อยละ	เดิม
LDP	204	232	1,695,318	27.8	32.6
JSP	126	112	1,214,983	19.9	16.6
KP	128	122	1,073,766	17.6	17.1
DSP	71	69	669,051	11.0	10.3
JCP	80	74	850,729	13.9	13.1
Others	19	19	176,558	2.9	3.2
อิสระ	37	36	422,166	6.9	7.0
รวม	665	664	6,102,571	-	-

ที่มา: Yomiuri Shimbun (April 14, 1987), p.4.

หมายเหตุ: คะแนนเสียงที่เป็นร้อยละไม่ใช่ 100 เนื่องจากมีบัตรเสียบ้าง จึงทำเครื่องหมาย - ไว้

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร (387 นคร)  
วันที่ 26 เมษายน 2530

พรรค	รวม	ไม่มี คู่แข่ง	ผู้สมัคร ที่เป็นอยู่	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น	ผู้สมัคร หน้าใหม่	ที่ชนะใน ครั้งก่อน
พรรคเสรีประชาธิปไตย	1,377(9)	5	1,228	38	111	1,439
พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น	1,163(79)	12	926	26	211	1,219
พรรคโคเม	1,200(49)	9	908	1	291	1,149
พรรคสังคมนิยม ประชาธิปไตย	404(6)	1	326	4	74	429
พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น	970(231)	8	734	52	184	926
พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตย สังคมนิยม	10	0	6	0	4	11
พรรคอื่นๆ	7(3)	0	1	0	6	30
ไม่สังกัดพรรค	6,471(127)	124	4,605	192	1,674	6,872
รวมทั้งหมด	11,602(504)	159	8,734	313	2,555	12,075

ที่มา: Yomiuri Shimbun, Evening Edition, April 27, 1987, p.2

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บคือสตรี

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล : แยกตามคะแนนเสียง  
วันที่ 26 เมษายน 2530

พรรค	คะแนนเสียง	ร้อยละ	ครั้งก่อน
พรรคเสรีประชาธิปไตย	3,329,914	14.7	14.2
พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น	2,486,731	11.0	10.8
พรรคโคเม	2,495,533	11.0	10.3
พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย	1,022,677	4.5	4.7
พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น	1,853,814	8.2	7.6
พรรคสหพันธ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม	33,304	0.1	0.2
พรรคอื่นๆ	23,270	0.1	0.3
ไม่สังกัดพรรค	11,411,133	50.4	51.9
รวม	22,647,376	100.0	100.0

ที่มา: Yomiuri Shimbun, Evening Edition, April 27, 1987, p.2

ออกมาเป็น 1,377, 1,200 และ 1,163 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ผู้ชนะการเลือกตั้งที่เป็นผู้สมัครอิสระก็มีจำนวนสูงถึงกว่าร้อยละ 50 ดังปรากฏว่าในการเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน มีจำนวนสูงถึง 6,471 คน จากทั้งหมด 11,602 คน หรือเกินครึ่งเล็กน้อย นับว่าแตกต่างอย่างมากจากกรณีการเลือกตั้งสภาจังหวัด

ถ้าดูที่คะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ เฉพาะการเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน จะพบว่าคะแนนเสียงที่ผู้สมัครอิสระได้รับรวมกันสูงถึงร้อยละ 50.4 พรรคเสรีประชาธิปไตยได้คะแนนเสียงร้อยละ 14.7 พรรคโคเมและพรรคสังคมนิยมได้คะแนนเสียงร้อยละ 11 พอๆ กัน ตามด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ได้ร้อยละ 8.2

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองและ

หมู่บ้าน การเลือกตั้งหัวหน้าบริหารการปกครองท้องถิ่นระดับเมืองและหมู่บ้านมีขึ้นเฉพาะในวันที่ 26 เมษายน เราพบลักษณะเลือกตามตัวบุคคลเช่นเดียวกับการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารระดับจังหวัดและเทศบาลนคร

ในจำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง 671 คน ที่สังกัดพรรคมีเพียง 3 คน โดยเป็นผู้สมัครสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย ที่สมัครในนามอิสระมีมากถึง 668 จากทั้งหมด 671 คน

โดยอาศัยเกณฑ์แบ่งอุดมการณ์เป็น 3 กลุ่มหยาบๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว เราจะพบความเข้มแข็งของพรรคเสรีประชาธิปไตยที่เด็ดขาดยิ่ง คือมีถึง 608 คน ที่เหลือเพียงเล็กน้อยเป็นของอุดมการณ์สายกลาง 1 คน ก้าวหน้า 4 คน และอื่นๆ 55 คน อิทธิพลของอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมในระดับการปกครองล่างสุด คือเมืองและหมู่บ้านเป็น

ลักษณะเด่นที่สำคัญยิ่ง ในการเข้าใจการเมือง ญี่ปุ่น คำพูดที่ว่า พรรคเสรีประชาธิปไตยแม้จะประสบวิกฤตการณ์ในการเมืองระดับชาติ เช่น ปัญหารับสินบน ปัญหาเซกส์ของผู้นำพรรค ฯลฯ ก็จะไม่พ่ายแพ้การเลือกตั้งมากอย่างที่สื่อมวลชนสร้างภาพพจน์ให้แต่อย่างใด เป็นจริงอยู่มากทีเดียว จนบทญี่ปุ่นปฏิเสธพรรคการเมืองที่ยึด “อุดมการณ์” โดยเฉพาะสังคมนิยม คือ พรรคสังคมนิยม พรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคที่ยึดศาสนาเฉพาะ เช่น พรรคโคเม การอยู่ในอำนาจรัฐต่อเนื่องมาเป็นเวลานานของพรรคเสรีประชาธิปไตย ก็ช่วยเสริมความได้เปรียบของพรรคเป็นอย่างมากในการเลือกตั้งท้องถิ่น

ผลการเลือกตั้งผู้ช่วยการเขตในโตเกียว มีการเลือกตั้งผู้ช่วยการเขต 16 เขต ในมหานครโตเกียว ในวันที่ 26 เมษายน ผลการเลือกตั้งสะท้อนให้เห็นลักษณะการเลือกตามตัวบุคคล ผู้ชนะการเลือกตั้งทั้ง 16 คน ไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ล้วนเป็นผู้สมัครอิสระ ถ้าแบ่งพรรคการเมืองต่างๆ ออกเป็น 3 กลุ่มอุดมการณ์แล้ว จะพบว่า 9 คน เป็นผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอนุรักษ์นิยม ก้าวหน้า กับสายกลาง และ 7 คน ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายอนุรักษ์กับสายกลาง เราจึงอาจสรุปได้ว่า พรรคเสรีประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งอย่างมาก อนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียวคนปัจจุบัน นายชูซูกิ ก็ได้รับการสนับสนุนจากพรรคเสรีประชาธิปไตยเช่นกัน

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองและผู้ใหญ่บ้าน (671 แห่ง)  
วันที่ 26 เมษายน 2530

พรรค	รวม	ผู้สมัคร ที่เป็นอยู่	ผู้สมัคร ที่เคยเป็น	ผู้สมัคร หน้าใหม่
พรรคเสรีประชาธิปไตย	3	2	0	1
พรรคคอมมิวนิสต์	0	0	0	0
พรรคอื่นๆ	0	0	0	0
ไม่สังกัดพรรค	668	462	13	193
- อนุรักษ์นิยม	608	425	12	171
- สายกลาง	1	1	0	0
- ก้าวหน้า	4	1	0	3
- อื่นๆ	55	35	1	19
<b>รวม</b>	<b>671</b>	<b>464</b>	<b>13</b>	<b>194</b>

ที่มา: Yomiuri Shimbun, Evening Edition, April 27, 1987, p.2

- หมายเหตุ: 1) ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งโดยไม่มีคู่แข่ง 348 คน รวมอยู่ในผลการเลือกตั้งนี้ด้วย  
2) จำนวนเมืองและหมู่บ้านที่มีการแข่งขันคือ 671 แห่ง  
3) มีอยู่ 1 แห่งที่เปิดหีบนับคะแนนในวันถัดไป  
4) พรรคสังคมนิยม พรรคโคเม พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคสหพันธ์ประชาธิปไตยสังคมนิยม ไม่ได้ส่งผู้สมัคร

**ผลการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขต 16 เขต ในโตเกียว**  
วันที่ 26 เมษายน 2530

พรรค	รวม	ผู้สมัคร ที่เป็นอยู่	ผู้สมัคร หน้าใหม่	จำนวน ผู้สมัคร
สังกัดพรรคชื่อเรียกต่างๆ กัน	0	0	0	1
ไม่สังกัดพรรค	16	12	4	34
- อนุรักษ	0	0	0	2
- อนุรักษ + สายกลาง	7	6	1	7
- อนุรักษ + ก้าวหน้า + สายกลาง	9	6	3	9
- ก้าวหน้า + สายกลาง	0	0	0	2
- ก้าวหน้า	0	0	0	14
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>35</b>

ที่มา: Yomiuri Shimbun, Evening Edition, April 27, 1987, p.2

หมายเหตุ: ในบรรดาผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคต่างๆ นั้น อนุรักษคือพรรคเสรีประชาธิปไตย ก้าวหน้าคือ พรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ ส่วนสายกลางคือ พรรคโคเม พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรคสหประชาธิปไตยสังคมนิยม ในกรณีที่มิได้รับการสนับสนุนในทางปฏิบัติจริงก็จัดรวมตามแนวอุดมการณ์เช่นนี้ด้วย

**3. จุดเด่นของการเลือกตั้ง** จากที่เราได้ดูผลการเลือกตั้งมา เราได้เห็นความเข้มแข็งของพรรคการเมืองต่างๆ แล้ว ในที่นี้เราจะได้กล่าวสรุปถึงจุดเด่นบางประการ

1. แม้สื่อมวลชนในญี่ปุ่น และฝ่ายค้านในและนอกสภาในญี่ปุ่นจะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างรุนแรง แต่เราต้องยอมรับว่า โดยทั่วไปแล้วการเมืองท้องถิ่นในญี่ปุ่นตกอยู่ใต้อิทธิพลของอุดมการณ์อนุรักษนิยมและพรรคเสรีประชาธิปไตย ส่งผลให้พรรครัฐบาลสามารถชนะการเลือกตั้งในระดับชาติ ในยามที่ภาพพจน์ของพรรคตกต่ำ ฐานชนบทนั้นก็ช่วยประคองพรรคไว้ได้

2. ในการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่น

ตั้งแต่ระดับจังหวัดเรื่อยลงไปจนถึงนคร เมือง หมู่บ้าน และเขตในมหานครโตเกียว พรรคเสรีประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อร่วมมือกับพรรคแนวสายกลาง

3. การเลือกตั้งสมาชิกสภา ตั้งแต่ระดับจังหวัด เรื่อยลงไปจนถึง นคร เมือง และหมู่บ้าน พรรคเสรีประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งเช่นกัน โดยเราสามารถจะเห็นลักษณะเลือกตามพรรคได้ชัดเจนว่าการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่น พรรคได้รับเลือกตั้งเกินครึ่งอย่างเด็ดขาด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดทั้ง 44 แห่ง คือ 1,524 คน จากทั้งหมด 2,610 คน

4. การเลือกตั้งหัวหน้าบริหารระดับ

เมืองและหมู่บ้าน อุดมการณ์อนุรักษ์นิยมมีความเข้มแข็งอย่างเด็ดขาด ได้รับเลือกตั้งถึง 608 คน จากทั้งหมด 671 คน นับเป็นฐานรากหญ้าที่สำคัญยิ่งให้แก่ชัยชนะในการเลือกตั้งระดับชาติของพรรคเสรีประชาธิปไตย

5. ในบรรดาพรรคฝ่ายค้านด้วยกัน เราพบว่า พรรคแนวสายกลางพรรคหนึ่งคือโคเม ได้กลายมาเป็นพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งในการเลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาลนคร และแข่งขันยึดเขตเมืองกับพรรคแนว “ก้าวหน้า” คือสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันพรรคสังคมนิยมที่ตกต่ำเรื่อยมา ก็เริ่มจะฟื้นตัวขึ้นประสบความสำเร็จในการเป็นพรรคแกนนำในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ฮอกไกโด และฟูกูโอกะ รวมทั้งการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครคาวาซากิ

และพรรคก็ได้ที่นั่งเพิ่มขึ้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดจาก 393 เพิ่มขึ้นเป็น 464 ที่นั่ง และก็มีสตรีมากที่สุดถึง 79 คน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร นับเป็นแนวโน้มที่น่าจับตามอง<sup>28</sup> เป็นไปได้มากกว่าเสียงวิพากษ์วิจารณ์พรรครัฐบาลในนโยบายบางเรื่อง เช่น ภาษี การขายได้

กลายเป็น negative vote ที่เทไปให้แก่พรรคสังคมนิยม ซึ่งเราได้เห็นชัดเจนขึ้นในการเลือกตั้งสภาสูงในปีต่อมา

6. โดยสรุปรวมแล้ว ความเข้มแข็งของพรรคเสรีประชาธิปไตยและอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมที่เจือปนไปด้วยแนวนโยบายที่ก้าวหน้าบางประการชวนให้เราคิดว่า ในยามที่พรรคชื่อเสียงตกต่ำ

เริ่มพ่ายแพ้การเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงเมื่อเดือนกรกฎาคม 2532 และเริ่มพูดถึงกันว่าพรรคอาจพ่ายแพ้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2533 เราอาจเสนอข้อคิดเห็นตรงนี้ได้ว่า พรรคคงจะไม่ถึงกับต้องกลายเป็นฝ่ายค้าน อย่างน้อยที่สุดน่าจะได้ครั้งหนึ่งเมื่อรวมเอาผู้ชนะการเลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคจำนวนหนึ่งที่พรรคให้การสนับสนุน อยู่เข้ามารวม และความ

“การเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น สะท้อนออกถึงลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ ความเข้มแข็งของพรรครัฐบาลบวกด้วยพหุนิยมอย่างกว้างขวาง ที่มีพรรคเข้าชิงชัยจำนวนมาก และสิ่งนี้จะป้องกันไม่ให้เกิดระบบเผด็จการพรรคเดียวขึ้นในการเมืองญี่ปุ่นระดับชาติ”

เข้มแข็งนี้ก็ชวนให้เราสรุปว่า ชัยชนะครั้งใหญ่ของพรรคในคราว “เลือกตั้งคู่” เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2530 มีความเชื่อมโยงอย่างมากกับฐานอันเข้มแข็งในชนบทนี่คือต่างก็หนุนให้แก่กันและกัน และยังอาจจะเป็นตัวดึงไม่ให้เกิดพรรคต้องตกต่ำมาก ในยามที่พรรคประสบภาวะวิกฤต ประชาชนและผู้บริหาร

ในหมู่บ้าน เมือง นคร และจังหวัด ที่ต้องการเห็น พรรคกลายเป็นฝ่ายค้านไป คงจะมีอยู่น้อยเพราะ นั้นย่อมหมายถึง ความไม่แน่นอน แห่งผลประโยชน์ที่เคยได้รับจากรัฐบาลกลาง ซึ่งพรรคเสรีประชาธิปไตยเป็นผู้จัดสรรให้ และเราอาจกล่าวได้ว่า การที่พรรคสามารถพลิกฟื้นสถานการณ์กลับมาเข้มแข็งได้ใหม่ หลังจากกลายเป็นฝ่ายค้านไปภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ก็เพราะฐานที่เข้มแข็งยิ่งในระดับท้องถิ่นเอง

เราอาจกล่าวในตอนท้ายสุดได้ว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่นสะท้อนออกถึงลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือ ความเข้มแข็งของพรรครัฐบาล บวกด้วยพหุนิยมอย่างกว้างขวาง ที่มีพรรคเข้าชิงชัยจำนวนมาก และสิ่งนี้จะประกันหลักการเคารพเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง

## 7. สรุป

เราได้พิจารณาถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่นโดยนำเอาการเลือกตั้งท้องถิ่นเดือนเมษายน 2530 มาเป็นกรณีศึกษา เพื่อประกอบการทำความเข้าใจของเรา ในท้ายที่สุดนี้ จะได้พยายามกล่าวสรุปอีกครั้งหนึ่ง

การปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น ได้รับการวางรากฐานประชาธิปไตย เรื่อยมาตั้งแต่สมัยเมจิ จุดเด่นก็คือ ความต่อเนื่องของการดำรงอยู่ของ

สถาบันสภาท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นเช่นนี้ในการเมืองระดับชาติด้วย ไม่มีการยุบสภาท้องถิ่นหรือสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้วิธีการรัฐประหาร แม้เพียงครั้งเดียว พรรคการเมืองซึ่งจะเป็นสถาบันการเมืองที่ทำให้ระบบประชาธิปไตยเคลื่อนไปข้างหน้า ก็ไม่เคยถูกสั่งยุบด้วยอำนาจคณะรัฐประหาร แม้เพียงครั้งเดียว จริงอยู่ที่หัวหน้าบริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยสามารถควบคุมสภาท้องถิ่นได้ แต่ความต่อเนื่องที่ยาวนานมากกว่าครึ่งศตวรรษ ได้วางรากฐานให้แก่การปฏิรูปในสมัยหลังสงครามอย่างดียิ่ง ถ้าปราศจากรากฐานที่มีความต่อเนื่องเช่นนี้แล้วคงจะไม่ใช่ง่ายเลย ที่คณะยึดครองสหรัฐอเมริกา จะปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และผลงานปฏิรูปนั้นจะคงอยู่มาตราบนานเท่านานอย่างมีความมั่นคงยิ่ง<sup>29</sup>

การปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็น “การปฏิวัติ” การปกครองท้องถิ่นของรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่สหรัฐร่างให้ กำหนดหลักการปกครองตนเอง และหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในมาตราที่ 92, 93, 94, 95 และรัฐธรรมนูญนี้ก็ยกแก่การแก้ไขอีกด้วย กระทรวงมหาดไทยเดิมที่มีอิทธิพลครอบงำท้องถิ่นสูงในสมัยก่อนสงครามถูกลดอำนาจลงอย่างเด็ดขาด เปลี่ยนชื่อเรียกเป็นกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) ไม่มีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่น ไม่มีอำนาจควบคุมกรมอัยการซึ่งโอนไปอยู่กับกระทรวงยุติธรรม นอกจากนี้ก็ไม่มีอำนาจควบคุมกรมตำรวจอีกต่อไป



หน่วยงานตำรวจท้องถิ่น ในช่วงที่ญี่ปุ่นอยู่ใต้ การยึดครองของสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2488–2495) นั้น ตกอยู่ใต้การควบคุมของหัวหน้าบริหารท้องถิ่น ทำนองเดียวกับของสหรัฐอเมริกา แต่หลังจากที่ ญี่ปุ่นให้อิสรภาพคืนกลับมาโดยสมบูรณ์แล้ว อำนาจ ควบคุมตำรวจท้องถิ่นบางส่วนได้ถูกโอนเข้าสู่ส่วน กลางภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานของ กระทรวงปกครองตนเองในปัจจุบัน เหลืออยู่ไม่มาก ซึ่งที่สำคัญคือ การเลือก ตั้ง และการจัดทำงบประมาณเสนอรัฐบาล เพื่อขอเงินอุดหนุนให้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง ของวัฒนธรรมทางการเมืองญี่ปุ่น ลักษณะเอก รัฐของชาติญี่ปุ่น และการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมแห่งชาติ เราก็ได้

เห็นข้อจำกัดบางประการ และที่สำคัญคือ งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นนั้นไม่เพียงพอ ภาษีที่ ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองนั้น เฉลี่ยแล้วเป็นราวร้อยละ 30 เศษ ของงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีของ ท้องถิ่น จนกระทั่งเกิดคำพูดว่า ท้องถิ่นในญี่ปุ่น มีอิสระเพียง “ร้อยละ 30” ปัญหานี้มีส่วนในการ ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาส่วนกลางในระดับสูง ส่งผล ให้ผู้สมัครเลือกตั้งท้องถิ่นที่สังกัดพรรคเดียวกับ พรรครัฐบาล หรือได้เปรียบคู่ต่อสู้โลก ได้รับการ

สนับสนุนจากพรรครัฐบาล สามารถรณรงค์หาเสียง เลือกตั้งอย่างจุดแข็งของตนในขั้นนี้

ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของการปกครอง ท้องถิ่นในญี่ปุ่น นอกจากในเรื่องความเป็นอิสระ ในทางทฤษฎี และการต้องพึ่งพาส่วนกลางในทาง ด้านความเป็นจริง ก็คือการเลือกตั้งผู้บริหาร ท้องถิ่นโดยตรง แทนที่จะให้สภาเลือกอย่างกรณี การเมืองระดับชาติ ระบบเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

โดยตรงนี้ นำมาจาก แบบแผนของสหรัฐอเมริกา ทำให้ญี่ปุ่นมีระบบเลือก ตั้งหัวหน้าฝ่ายผู้บริหาร สองแบบคือ เป็นแบบ เลือกตั้งทางอ้อมในระดับ ชาติ และเป็นแบบเลือก ตั้งโดยตรง ในระดับ ท้องถิ่น

ข้อดีอย่างหนึ่ง ของการเลือกตั้งผู้บริหาร โดยตรงก็คือ การเลือก

ตั้งมีความคึกคักและการรณรงค์หาเสียงมีความ เข้มข้น ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง เพราะตนจะเป็นผู้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด นายก เทศมนตรีด้วยตนเอง นอกเหนือจากที่เลือก สมาชิกสภา ในทางตรงข้าม การเลือกตั้งผู้บริหาร โดยตรงก็ทำให้ระบบพรรคการเมืองไม่เข้มแข็ง ในการเมืองท้องถิ่น คือ มีหลายกรณีทีเดียวที่ ผู้สมัคร ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่สังกัดพรรคหรือได้รับการ สนับสนุนจากหลายๆ พรรค ตัวบุคคลกลายเป็น

“ การปฏิรูปของคณะยิด ครอบสหรัฐอเมริกาถือได้ว่า เป็น “การปฏิวัติ” การ ปกครองท้องถิ่นของรัฐบาล รัฐธรรมนูญที่สหรัฐร่างให้ กำหนดหลักการปกครอง ตนเอง และหลักความเป็น อิสระของท้องถิ่นอย่าง ชัดเจน”

เป็นประเด็นสำคัญ ขณะที่แนวนโยบายพรรคการเมือง ไม่มีความสำคัญ

พลวัตสำคัญของการเมืองระดับท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ การเมืองญี่ปุ่นมีความเป็นพหุนิยมสูงมาก แต่ละพรรคพยายามจะควบคุมการปกครองท้องถิ่นให้ได้ พรรคฝ่ายค้านพยายามจะยึดจังหวัดหรือนครที่เป็นเขตอุตสาหกรรม เพื่อถ่วงดุลกับพรรครัฐบาลที่ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งเขตชนบท เราได้เห็นในทศวรรษ 1970 ฝ่ายค้าน หรือนิยมเรียกกันว่า “ฝ่ายก้าวหน้า” สามารถร่วมมือกันยึดกุมตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดสำคัญแถบชายฝั่งแปซิฟิก อันเป็นเขตอุตสาหกรรมสำคัญของประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมด เช่น โตเกียว คานากาวา โอซาก้า เกียวโต ฟูกูโอกะ ฮอกไกโด ฯลฯ ที่โดดเด่นเป็นสัญลักษณ์ก็คือ การครองตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเกียวโตถึง 7 สมัยติดต่อกันของนายนิซากาวา ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากพรรคแนวก้าวหน้า โดยชาวเกียวโตพอใจนโยบายเข้มงวดกับปัญหาสภาพแวดล้อมและต่อต้านโรงงานอุตสาหกรรมของนายนิซากาวา หรือกรณีที่นายคูโรดะ สามารถครองตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโอซาก้า โดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์เพียงพรรคเดียว ส่วนที่โตเกียวมหานครใหญ่อันดับหนึ่ง นายมิโนเบะก็สามารถครองตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่หลายสมัย โดยได้รับความสนับสนุนจากบรรดาพรรคฝ่ายก้าวหน้า ลักษณะ “การเมืองคู่” ระหว่างการเมืองระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ที่ฝ่ายอนุรักษนิยม

ควบคุมระดับชาติ และฝ่ายก้าวหน้าควบคุมระดับท้องถิ่นที่เป็นเขตอุตสาหกรรม ปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ทำให้การเมืองญี่ปุ่นมีความเป็นพหุนิยมสูงมาก<sup>30</sup> อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ฝ่ายอนุรักษก็สามารถควบคุมจังหวัดและนครอุตสาหกรรมใหญ่ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อันเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงทิศทางการเมืองญี่ปุ่นใหม่ภายใต้อิทธิพลอนุรักษนิยม ในตอนปลายทศวรรษ 1980 ฝ่ายก้าวหน้าควบคุมจังหวัดเขตอุตสาหกรรมได้ เพียง 2-3 จังหวัดเท่านั้น (ฟูกูโอกะและฮอกไกโด) และก็ไม่ใช่จังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า เกียวโต

สภาวะพลวัตของการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น โดยเฉพาะในด้านวิเทศสัมพันธ์ เป็นลักษณะเด่นอีกประการหนึ่ง ผู้บริหารท้องถิ่นในญี่ปุ่นพยายามจะทำให้ท้องถิ่นของตนได้ติดต่อกับโลกภายนอก อย่างที่แข่งขันกันมาก พยายามจะสร้างความสัมพันธ์ “เมืองพี่เมืองน้อง” กับเมืองในต่างประเทศ หลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น จังหวัดไอชิ ซึ่งมีนาโงย่าเป็นนครใหญ่ ได้สถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับมลรัฐวิคตอเรีย ซึ่งมีนครใหญ่คือเมลเบิร์นและมณฑลเจียงซูของจีน ซึ่งมีนครใหญ่คืออานกิง จังหวัดขนาดใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จะพยายามแสดงบทบาทนี้อย่างจริงจัง นับเป็นลักษณะเด่นที่น่าสนใจ ตัวอย่างเช่น โอซาก้า ซึ่งเป็นที่ตั้ง

สำนักงานใหญ่บริษัทไฟฟ้าเนชั่นแนลและบริษัท  
อื่นๆ อีกมากมาย และฮิโรชิมา ซึ่งเป็นที่ตั้ง  
สำนักงานใหญ่บริษัททรอยนต์มาสต์

ท้องถิ่นในญี่ปุ่น  
ปัจจุบันต้องประสบปัญหา  
หนักๆ เพิ่มขึ้นกว่าก่อน  
ในหลายๆ ด้าน เช่น  
ปัญหาการหาทางออกสู่  
เศรษฐกิจต่างประเทศ  
ด้วยตนเอง เพื่อตอบ  
สนองธุรกิจในท้องถิ่น  
ของตน ปัญหาการ  
สร้างความเป็นนานาชาติ  
(internationalization)  
ให้แก่สังคมในท้องถิ่น  
เพื่อให้สอดคล้องคู่กันไป

กับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคม  
ของตน ที่ใกล้ชิดกับเศรษฐกิจโลก (globalization)  
ปัญหาต้องพึ่งงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง  
ก็เป็นปัญหาหนัก เพราะหมายถึงการสูญเสียความ  
เป็นอิสระของท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาประนีประนอม  
กับแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่ควบคุมรัฐบาล

กลาง และยังมีปัญหาสังคมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น  
ปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาคนสูงอายุมีจำนวน  
เพิ่มขึ้นและปัญหาคุณภาพชีวิต ฯลฯ แต่อย่างไร

ก็ตาม เราอาจกล่าวสรุป  
ได้ว่า การปกครองตนเอง  
แห่งท้องถิ่นคงจะหาทาง  
ออกให้แก่ปัญหาเหล่านี้  
ได้ ระบบดังกล่าวจะ  
บรรจุผู้นำทางการเมืองที่  
สามารถตอบสนองปัญหา  
ของท้องถิ่นของตน ผู้ที่  
ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้  
ต้องหลีกทางให้แก่ผู้นำ  
ใหม่ ซึ่งอาจมีแนวความ  
คิดใหม่ ความกล้าหาญ  
และมีอายุที่หนุ่มแน่นกว่า

“ระบบเลือกตั้งผู้บริหาร  
ท้องถิ่นโดยตรงนี้ นำมา  
จากแบบแผนของสหรัฐ  
อเมริกา ทำให้ญี่ปุ่นมี  
ระบบเลือกตั้งผู้บริหารสอง  
แบบคือ เป็นแบบเลือกตั้ง  
ทางอ้อมในระดับชาติ และ  
เป็นแบบเลือกตั้งโดยตรง  
ในระดับท้องถิ่น”

ดังที่เราได้เห็นในผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศ  
บาลนคร ที่มีคนหน้าใหม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา  
จำนวนมาก



## เชิงอรรถ

1. คุุฒนาการการปกครองท้องถิ่นสมัยเมจิจนถึงสมัยหลังสงครามใน **Kodansha Encyclopedia of Japan**, Vol.5, 1983, “Local Government”, pp. 62–71.
2. ข้อมูลข้างต้นว่าด้วยกฎหมายทั้งสี่ฉบับนี้มาจาก Terry E. MacDougall, “Democracy and Local Government in Postwar Japan,” **Democracy in Japan**, edited by Takeshi Ishida and Ellis S. Krauss, Univerity of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa., 1989, pp.112–113.
3. เพิ่งอ้าง น. 144.
4. เพิ่งอ้าง น. 142
5. เพิ่งอ้าง น. 143–144
6. เพิ่งอ้าง น. 146
7. เพิ่งอ้าง น. 147
8. เพิ่งอ้าง น. 148
9. ข้อมูลว่าด้วยการปรับระบบการปกครองท้องถิ่นสองช่วงนี้มาจาก เพิ่งอ้าง น. 148–150
10. Ministry of Home Affairs, “Local Administration and Finance,” **Public Administration in Japan**, edited by Kiyooki Tsuji, University of Tokyo Press, Tokyo, 1984, pp. 87–88.
11. เพิ่งอ้าง น. 92
12. เพิ่งอ้าง น. 109
13. เพิ่งอ้าง น. 89–92
14. Shinichi Nomura, “Problems of Local Administration : The Case of Tokyo Metropolitan Government,” **Public Administration in Japan**, op.cit. p. 123.
15. เพิ่งอ้าง น. 126–127
16. เพิ่งอ้าง น. 128
18. เพิ่งอ้าง น. 158–159
19. เพิ่งอ้าง น. 157
20. Ministry of Home Affairs, **op.cit.**, p.101
21. Muneyuki Shindo, “Relations between National and Local Government,” **Public Administration in Japan. op.cit.**, p. 117

22. Muramatsu Michio, "Center-Local Political Relation in Japan : A Lateral Competition Model," **Journal of Japanese Studies**. Vol. 12, No. 2, 1986, pp. 308-9.
23. Michio Muramatsu and Akira Nakamura, "Myth and Reality in Local Social Policy Implementation in Japan," **International Review of Comparative Public Policy**, Vol. 2, 1990, p. 161.
24. **Ibid.** p.168
25. บทบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ Yomiuri ฉบับวันที่ 28 เมษายน 2530 อธิบายไว้ว่า การพ่ายแพ้การเลือกตั้งของผู้อยู่ในตำแหน่งเดิมในอัตราที่สูงมาก บ่งชี้ถึงความล้มเหลวของผู้อยู่ในตำแหน่งเดิม ในการบริหารเศรษฐกิจท้องถิ่นให้สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก ดู **Yomiuri Shimbun**, April 28, 1987, p. 3
26. **Yomiuri Shimbun**, April 14, 1987, p. 1
27. ดูรายละเอียดใน ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ **เผด็จการรัฐสภาโฉมหน้าการเมืองญี่ปุ่น** รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์ พ.ศ 2522 และ โทชิยุกิ อิวาซา **พรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นรักษาอำนาจไว้ได้อย่างไร** เอกสารทางวิชาการของสถาบันเอเชีย อันดับที่ 20 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ 2526
28. บทบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่นฉบับหนึ่ง ชี้ลักษณะเด่นในเรื่องการเข้าสู่การเมืองของสตรีญี่ปุ่นไว้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครครั้งนี้ มีผู้สมัครสตรีเพิ่มขึ้นจากครั้งก่อนในปี พ.ศ. 2528 ถึงกว่า 150 คน และผู้ได้รับเลือกตั้งก็บรรลุเป้าตัวเลข 500 เป็นครั้งแรก นับเป็นความเปลี่ยนแปลงใหม่ที่น่าจับตามอง ดู **Yomiuri Shimbun**, April 28, 1987, Editorial, p. 3.
29. See Prasert Chittiwatanapong, "Political Development in Modern Japan," **Thai-Japanese Studies Journal**, April 1989, pp. 99-109.
30. See Muramatsu Michio, **op.cit.**, pp. 303-327.