

การกระจายอำนาจและการจัดการ ปกครองเขตพื้นที่พิเศษ: ศึกษาประเทศ สหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่น*

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์**

1. ความนำ

หากจะกล่าวถึงการกระจายอำนาจและการจัดตั้งเขตการปกครอง
พื้นที่พิเศษในรัฐเดี่ยวต่าง ๆ ทั่วโลกในปัจจุบันแล้ว พบว่า มิใช่เรื่องแปลก
แต่ประการใดที่ประเทศที่ปกครองด้วยรูปแบบรัฐเดี่ยวจะมีการกระจายอำนาจ
และมีการดำเนินการจัดตั้งการปกครองเขตพื้นที่พิเศษไปพร้อม ๆ กัน เพราะ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่ผู้เขียนนำเสนอต่อคณะกรรมการอิสระเพื่อการ
สมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ในช่วงต้นปี พ.ศ. 2549

** รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรื่องดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ทั่วไปในรัฐเดี่ยวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส หรือแม้แต่ประเทศไทยที่มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ซึ่งเป็นที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอยู่ด้วยในบางลักษณะ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการความยินยอมโดยรัฐ

บทความชิ้นนี้มุ่งอธิบายให้เห็นว่า ในยุคปัจจุบัน การกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวมีใจจำกัดแต่เฉพาะการกระจายอำนาจแบบแคบ ๆ ที่เป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติแต่อย่างเดียวนั้นไม่ หากแต่มีรูปแบบและลักษณะของการกระจายอำนาจที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้น ไม่มีรูปแบบตายตัว ทั้งนี้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะยิ่งในกรณีของประเทศอังกฤษ (ค.ศ. 1998-1999) ที่เกิดปรากฏการณ์การมอบอำนาจทางนิติบัญญัติ (Devolution: ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ) ให้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติเช่นว่านี้ เป็นการสร้างปรากฏการณ์ใหม่ให้แก่การกระจายอำนาจหรือการมอบอำนาจของรัฐเดี่ยวให้แก่พื้นที่ต่าง ๆ อย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

นอกจากการมอบอำนาจ (Devolution) ดังกล่าวแล้ว ประเทศอังกฤษในฐานะรัฐเดี่ยว ยังได้สร้างปรากฏการณ์ทางการกระจายอำนาจบริหารรูปแบบที่สำคัญขึ้นมาอีกประการหนึ่งด้วย นั่นก็คือ การสร้างระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น The Regional Co-ordination Unit (RCU) ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษมาก่อนอีกเช่นกัน ในที่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ทั้งปรากฏการณ์ Devolution และปรากฏการณ์การสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษนั้น เป็นการแบ่งอำนาจจากศูนย์กลางให้กับพื้นที่ต่าง ๆ ของอังกฤษมากขึ้น โดยที่รัฐส่วนกลางเข้าควบคุมพื้นที่ในรูปแบบที่แตกต่างจากเดิมออกไป ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในมิติใหม่ที่แตกต่างจากรูปแบบการกระจายอำนาจในรูปแบบเดิม อย่างที่เรารับรู้กัน

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นก็นับว่ามีความน่าสนใจอยู่ไม่น้อย เพราะแม้ว่า ญี่ปุ่นจะเป็นรัฐเดี่ยวแต่ก็มีพัฒนาการและรูปแบบการกระจายอำนาจที่เจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐเดี่ยวด้วยกัน สิ่งที่เห็นได้ชัดที่สุดถึงความก้าวหน้าในเรื่องรูปแบบการกระจายอำนาจของ ญี่ปุ่นนั่นก็คือ การสร้าง “ทบวงเขตปกครองพิเศษ” ขึ้นที่ส่วนกลาง ทำหน้าที่ในการดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่พิเศษต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น สำนักพัฒนาแห่งฮอกไกโด (Hokkaido Development Bureau) หรือ สำนักพัฒนาแห่งโอกินาวา (Okinawa Development Agency) เป็นต้น¹

จุดประสงค์ของการจัดตั้งทบวงเหล่านั้น ก็เพื่อการบริหารจัดการ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้นได้รับการดูแลจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ต้องการควบคุมพื้นที่เหล่านี้ได้พิเศษด้วยในอีกทางหนึ่ง รวมทั้งการที่รัฐเองพิจารณาท้องถิ่นในเขตปกครองพิเศษเหล่านั้นเสมือนหนึ่งเป็น Partner หรือ “พันธมิตรร่วมในการพัฒนาของรัฐ” ทั้ง ๆ ที่ ประเทศญี่ปุ่นยังคงเป็นรัฐเดี่ยวอยู่

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้แบ่งหัวข้อในการอธิบายถึงปรากฏการณ์ การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นเขตพิเศษในรัฐเดี่ยวสมัย ใหม่: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น ไว้ออกเป็น 4 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่

1. แนวความคิดเรื่องรัฐเดี่ยว และ รูปแบบการกระจายอำนาจของ รัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบัน
2. การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและการเกิดขึ้นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศอังกฤษ
3. การจัดเขตปกครองพิเศษในประเทศญี่ปุ่น
4. บทสรุป

¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Former_Provinces_of_Hokkaido

2. แนวความคิดเรื่องรัฐเดี่ยว และ รูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบัน

กล่าวได้ว่า รัฐเดี่ยวในสมัยโบราณ กับ รัฐเดี่ยวในสมัยใหม่ มีความแตกต่างกันในสาระเป็นอย่างมาก เนื่องจากเงื่อนไขบางประการที่รัฐเดี่ยวโบราณ ไม่สามารถยอมให้เกิดขึ้นได้ กลับเป็นสิ่งที่สามารถเกิดขึ้นได้แล้วในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ อย่างไรก็ตามรัฐเดี่ยวสมัยใหม่นั้น ก็ยังคงเป็นรัฐเดี่ยวอยู่นั่นเอง เนื่องจากมิได้สละสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวออกไปแต่อย่างใด ดังนั้น หน้าตาของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ จึงยืดหยุ่นมากขึ้น มีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนต่าง ๆ ของรัฐมากขึ้น แต่ไม่มากถึงขั้นที่ทำให้รัฐเดี่ยวนั้นกลายเป็นรัฐรวม (Federal State) ไปแต่ประการใด

ก่อนที่จะพิจารณาถึงรัฐเดี่ยวสมัยใหม่นั้น ผู้เขียนจำเป็นต้องอธิบายถึงแนวคิดด้วยรัฐเดี่ยวแบบดั้งเดิมที่ นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนรับทราบกันโดยทั่วไปเสียก่อน

รัฐเดี่ยว² คือ รัฐที่รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง หรือมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ส่วนกลางเพื่อแห่งเดียว ได้แก่ มีรัฐบาลเดียว มีรัฐสภาเดียวและมีศาลสูงเพียงแห่งเดียว อย่างไรก็ตามอำนาจทางการเมือง (Political Power) ของรัฐบาลสามารถโอนหรือกระจายให้แก่องค์กรในระดับกลางของรัฐได้ เช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมอบอำนาจให้แก่การบริหารส่วนภูมิภาค การจัดตั้งศาลแขวงในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐก็สามารถเรียกคืนอำนาจการเมืองเหล่านั้นเมื่อไรก็ได้ตามแต่ที่รัฐจะปรารถนา ในขณะเดียวกัน รัฐก็สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรในระดับกลางของรัฐได้ว่าจะให้องค์กรบริหารเหล่านั้นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด รับฟังคำสั่งจากรัฐมากน้อยแค่ไหน และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐอย่างไร ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบรัฐรวมที่มีอำนาจเพียงบางประการเท่านั้นที่รัฐบาลกลางสามารถเข้าไปควบคุมได้นอกเหนือจากนั้นเป็นอำนาจของรัฐบาลในระดับมลรัฐ

² <http://en.wikipedia.org>

จากคำนิยามและความเข้าใจข้างต้น เราอาจแยกองค์ประกอบของรัฐเดี่ยวได้ดังต่อไปนี้

1. รัฐเดี่ยวต้องมีอำนาจอธิปไตยเพียงแห่งเดียวและรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง
2. รัฐเดี่ยวมีองค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองเพียงแห่งเดียว ได้แก่ รัฐบาลใช้อำนาจบริหารเพียงแห่งเดียว รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติเพียงแห่งเดียว และศาลสูงใช้อำนาจตุลาการเพียงแห่งเดียว
3. รัฐเดี่ยวสามารถกระจายอำนาจทางการบริหาร/นิติบัญญัติ/ตุลาการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้ แต่ก็สามารถเรียกคืนได้เช่นกัน
4. รัฐเดี่ยวสามารถกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้แต่ที่รัฐเดี่ยวต้องการ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการข้างต้น องค์ประกอบที่ 3 และ 4 นี้เองที่เป็นการเปิดโอกาสให้รัฐเดี่ยวสามารถพัฒนาไปในรูปแบบของรัฐเดี่ยวที่แตกต่างหลากหลาย และนำมาสู่หน้าตาของการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในยุคสมัยปัจจุบันที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวในอดีต แต่ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่

ในปัจจุบัน แนวคิดเกี่ยวกับรัฐเดี่ยวโบราณ เริ่มถูกท้าทายจากปรากฏการณ์ของรัฐเดี่ยวต่าง ๆ มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นอังกฤษหรือญี่ปุ่น เรื่องจากแนวคิดที่ว่าด้วยรัฐเดี่ยวที่ใช้กันมาแต่เดิมมีอาจอธิบายถึงปรากฏการณ์การกระจายอำนาจที่สำคัญ ๆ ของประเทศต่าง ๆ ได้ ทั้ง ๆ ที่ประเทศเหล่านั้นยังคงเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ เช่น ปรากฏการณ์การมอบอำนาจ (Devolution) และปรากฏการณ์การเกิดขึ้นของการปกครองส่วนภูมิภาคในอังกฤษ หรือการจัดรูปการปกครองพิเศษในญี่ปุ่น เป็นต้น

เมื่อแนวคิดเรื่องรัฐเดี่ยวโบราณถูกท้าทายมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีผู้ตั้งคำถามว่า แล้วรัฐเดี่ยวสมัยใหม่จะมีรูปร่างหน้าตา และลักษณะสำคัญอย่างไร ซึ่งการอธิบายเพื่อตอบคำถามดังกล่าว เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** แนวคิดและลักษณะของการกระจายอำนาจ **สอง** เรื่องลักษณะของการแบ่งอำนาจ **สาม** เรื่องขอบเขตอำนาจของรัฐ **สี่**

เรื่องรูปแบบและลักษณะการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ จากส่วนกลาง และ หัว เรื่องการให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่

แนวคิดและลักษณะของการกระจายอำนาจ

ในเบื้องต้นนี้ เราอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดและลักษณะการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวสมัยโบราณกับรัฐสมัยใหม่ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ลักษณะการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวสมัยโบราณเน้นการกระจายอำนาจเฉพาะอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ เช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการยังคงเป็นของส่วนกลางอย่างเด็ดขาด ในขณะที่ลักษณะการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่เปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การกระจายอำนาจให้เขตปกครองท้องถิ่นพิเศษที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้โดยตรงดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

ลักษณะของการแบ่งอำนาจ

ในส่วนของคุณลักษณะของการแบ่งอำนาจ พบว่า การแบ่งอำนาจของรัฐเดี่ยวสมัยโบราณกับรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ ก็มีความแตกต่างกันเช่นกัน กล่าวคือ ในรัฐเดี่ยวสมัยโบราณเน้นแต่การแบ่งอำนาจทางการบริหารและอำนาจตุลาการเป็นสำคัญ เช่น การแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค หรือ การจัดตั้งศาลในเขตพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่มีพัฒนาการของการแบ่งอำนาจมากขึ้นกล่าวคือ มีการมอบอำนาจไม่เฉพาะแต่ในทางบริหารหรือตุลาการเท่านั้น หากแต่ยังมีการมอบอำนาจในทางนิติบัญญัติอีกด้วย ดังที่ปรากฏการณ์ขึ้นในประเทศอังกฤษที่มีการมอบอำนาจ (Devolution) ทางนิติบัญญัติ ซึ่งนับว่าก้าวหน้ากว่าการกระจายอำนาจทางการบริหารให้แก่พื้นที่ต่าง ๆ ได้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ

การมอบอำนาจกรณีดังกล่าวมีพัฒนาการมาจากกระทรวงสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ จากกระทรวงที่ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ทั้ง 3 ดังกล่าว ถือเป็นเพียงแต่การกระจายอำนาจให้แก่เขตปกครองพิเศษ 3 เขตนี้เท่านั้น แต่เมื่อพัฒนาการแห่งการกระจายอำนาจเปลี่ยนแปลงไป การมอบอำนาจทางนิติบัญญัติในรัฐเดี่ยวจึงเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญอีกขั้นของรูปแบบการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยว

ขอบเขตอำนาจของรัฐ

สำหรับในประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจรัฐ ปรากฏว่า รัฐเดี่ยวในสมัยโบราณใช้ความพยายามในการควบคุมการบริหารทุกภาคส่วนให้เป็นเอกภาพและหนึ่งเดียว ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐในระดับล่างมีขอบเขตอำนาจจำกัด ทั้งนี้มีระดับของข้อจำกัดที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่สำหรับขอบเขตอำนาจรัฐในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ แตกต่างอย่างมากกับรัฐเดี่ยวสมัยโบราณ กล่าวคือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น เช่น การยินยอมให้มีการมอบอำนาจให้แก่เขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือ การจัดตั้งเขตปกครองรูปแบบพิเศษ

รูปแบบและลักษณะการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ จากส่วนกลาง

สำหรับรูปแบบและลักษณะของการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ จากส่วนกลาง พบว่า รัฐเดี่ยวสมัยโบราณเน้นการควบคุมจากรัฐโดยตรง เช่น การออกกฎหมายตรวจสอบ ควบคุม การออกระเบียบปฏิบัติ สร้างมาตรฐานและแนวปฏิบัติร่วมกัน ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่มีวิธีการควบคุมที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่จะมีการควบคุมจากรัฐโดยตรงและโดยอ้อม ในทางอ้อม ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางในพื้นที่ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดตั้ง Quasi-autonomous Organizations และ/หรือการเกิดขึ้นของหน่วยงานพิเศษประเภทต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นปรากฏการณ์ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

มานี้เอง ส่งผลทำให้เกิดมีวิธีการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่แบบใหม่ ๆ อย่างกว้างขวาง

การให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่

การให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่พบว่า รัฐเดี่ยวสมัยโบราณให้ความสำคัญกับความเป็นเอกภาพของรัฐค่อนข้างมาก ในขณะที่ความแตกต่างหลากหลายทางพื้นที่เป็นประเด็นรอง แต่ในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่มีแนวโน้มให้ความสำคัญกับความแตกต่างหลากหลายของพื้นที่มากขึ้น เห็นได้จากการกระจายอำนาจให้พื้นที่ต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การสร้างเขตปกครองพื้นที่พิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐเดี่ยวสมัยใหม่จะมีความแตกต่างในบางประการอยู่บ้างกับรัฐเดี่ยวสมัยโบราณ แต่สิ่งสำคัญที่ควรนับเป็นข้อพึงระวังก็คือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ก็ยังคงมีสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่นั่นเอง รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ถึงจะมีความแตกต่างหลากหลายทั้งลักษณะและประเภทของการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ก็ยังคงมีองค์ประกอบของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐมีเพียงอำนาจอธิปไตยเดียวและรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง มีองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เพียงองค์กรเดียว หรือการมีการกระจายอำนาจและอำนาจในการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ อยู่เช่นเดิม ข้อควรระวังมากที่สุดประการหนึ่งก็คือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่ยังคงเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ มิได้ขยายขอบเขตกลายเป็น “รัฐรวม” หรือ กลายเป็นสหพันธรัฐ (Federal State) ไปแต่อย่างใด

3. การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและระบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศไทย

การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1998-1999 นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญประการหนึ่งในทางรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะยังแนวคิดที่ว่าด้วยการจัดรูปแบบการปกครองของรัฐและแนวคิดที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยว เหตุที่ผู้เขียนกล่าวเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติหรือนักวิชาการบางคนเรียกว่า การมอบอำนาจ (Devolution) นั้น เป็นการกระจายอำนาจที่ทางนิติบัญญัติเป็นกรณีแรก ๆ ของรัฐเดี่ยวในโลกยุคปัจจุบันก็ว่าได้ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติ หรือ การมอบอำนาจทางนิติบัญญัติให้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ นั้น ถือเป็นผลมาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์โดยแท้ กล่าวคือ ทั้ง 3 ดินแดนดังกล่าว ก็มีใช้เป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษมาแต่โบราณ หากแต่เป็นการยึดครองโดยกำลัง และการทำข้อตกลงระหว่างผู้ปกครองกลุ่มต่าง ๆ เกิดเป็นการผสมผสานกันระหว่างดินแดนทั้ง 3 กับดินแดนแม่อย่างอังกฤษ ซึ่งในระยะต่อมาเห็นได้วยังไม่สามารถสมานกันจนเป็นเนื้อเดียวได้เท่าที่ควร

รัฐบาลอังกฤษ เข้าใจปัญหาดังกล่าวนี้ดีมาโดยตลอด และพยายามลดช่องว่างและความขัดแย้งกรณีดังกล่าวด้วยการกระจายอำนาจการบริหารในการปกครองตนเองให้แก่ดินแดนทั้ง 3 โดยการจัดตั้งเป็นกระทรวงว่าด้วยกิจการของสกอตแลนด์ และเวลส์ ซึ่งถือเป็นการจัดการกับปัญหาด้วยการจัดตั้งกระทรวงปกครองเฉพาะพื้นที่นั้น ๆ ขึ้นมา และให้อิสระในการปกครองดินแดนทั้ง 3 ในระดับสูงกว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปในเขตอังกฤษเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการบริหารแต่เพียงอย่างเดียวก็ไม่เพียงพอ ฉะนั้น กระทรวงที่ทำหน้าที่ในการดูแลดินแดนทั้ง 3 ก็ไม่สามารถทนต่อข้อเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจที่มากขึ้นไปกว่าการกระจายอำนาจการบริหารแต่เพียงอย่างเดียวได้ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติจึงเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1998-1999 ก่อนสิ้นศตวรรษที่ 20

ปรากฏการณ์ Devolution หรือ การกระจายอำนาจทางนิติ-บัญญัติ ก็คือ การอนุญาตให้ดินแดนทั้ง 3 สามารถมี “สภา” ของตัวเองได้ กล่าวคือ มีองค์กนิติบัญญัติเป็นของตัวเองที่สามารถออกกฎหมาย มีการจัดตั้งรัฐบาลภายในดินแดนของตนได้ มิพักจะต้องกล่าวถึงอำนาจในการบริหารอื่น ๆ ที่ล้วนตกอยู่ภายในดินแดนของตนเองทั้งสิ้น โดยที่รัฐบาลแห่งอังกฤษไม่สามารถเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของรัฐบาลแห่งสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือได้โดยตรงเหมือนสมัยก่อน ๆ ทั้งนี้ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สภาทั้ง 3 ดินแดนต้องไม่ออกกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร³

ในเอกสาร “The White Paper” ของสำนักกรองนายกรัฐมนตรีอังกฤษ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า อังกฤษจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจให้มากขึ้นแล้ว ซึ่งอังกฤษได้แบ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ นั่นก็คือ การกระจายอำนาจนอกเหนือจากเกาะอังกฤษใน 3 ดินแดน ได้แก่ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ กับ ส่วนที่สอง คือ การกระจายอำนาจภายในประเทศอังกฤษเอง⁴

การกระจายอำนาจในดินแดนทั้ง 3 ดังกล่าว รัฐบาลอังกฤษที่นำโดยพรรคแรงงาน มุ่งให้เป็นการกระจายอำนาจในระดับที่สูงกว่าการกระจายอำนาจเพียงแต่ด้านการบริหารเท่านั้น โดยมุ่งกระจายอำนาจทาง

³ สังเกตได้ว่า ผู้เขียนใช้คำว่า “สภา” มิได้ใช้คำว่า “รัฐสภา” แต่อย่างใด เนื่องจากสภาแห่งสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ มิได้เป็นสภาแห่งรัฐ จึงไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น “รัฐสภา” หากแต่เป็นสภาแห่งดินแดนใดดินแดนหนึ่ง ซึ่งในที่นี่การออกกฎหมายของสภาทั้ง 3 แห่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ออกโดย “รัฐสภา” แห่งสหราชอาณาจักร และด้วยเหตุผลนี้เองที่ทำให้อังกฤษยังคงมีสภาพความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ นั่นเองมิได้เป็นรัฐรวมแต่อย่างใด

⁴ “The White Paper” ใน <http://www.direct.gov.uk/Gtgl1/GuideToGovernment>

นิติบัญญัติด้วย ในขณะที่การกระจายอำนาจภายในประเทศอังกฤษเอง รัฐบาลมุ่งกระจายอำนาจที่แต่เดิมเคยอยู่ที่ส่วนกลางให้ลงไปยังภูมิภาคต่าง ๆ มากขึ้น จนเป็นเหตุให้มีการจัดตั้งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ (The Regional Co-ordination Unit: RCU)

เหตุผลสำคัญที่เอกสาร “The White Paper” ระบุไว้ถึงความจำเป็นต้องเร่งให้มีการกระจายอำนาจทั้งในและนอกประเทศอังกฤษโดยเร็ว ก็เนื่องมาจากรัฐบาลทราบดีว่า “รัฐบาลไม่สามารถตอบวางแผนเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษได้ดีพอ” ดังนั้น “รัฐบาลจึงมิได้มีแผนที่จะบังคับให้ภาคส่วนต่าง ๆ ของอังกฤษต้องมีรูปแบบการปกครองแบบเดียวกันทั่วประเทศ”⁵ และจากเหตุผลดังกล่าวนี้เอง ทำให้อังกฤษมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจครั้งใหญ่จนเป็นเหตุให้เกิดปรากฏการณ์การกระจายอำนาจในสองรูปแบบดังกล่าว

เมื่อเราทราบความเป็นมาและเหตุผลในการกระจายอำนาจจากนิติบัญญัติในสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือไปแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษซึ่งถือเป็นวิวัฒนาการในการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ ของอังกฤษ ว่ามีรายละเอียดและสาระสำคัญอย่างไร

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ

จากการศึกษาถึงลักษณะโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคของอังกฤษ พบว่า ในยุคดั้งเดิมอังกฤษมีลักษณะโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคไม่เด่นชัดมากนัก กล่าวคือ ไม่มีองค์กรหรือหน่วยราชการที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนมากนัก และเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการผ่านองค์กรตรงกลางอื่น ๆ ที่รัฐไม่มีอำนาจในการควบคุมโดยตรงหรือเป็นองค์กรกึ่งอิสระ เช่น Quasi-autonomous Organizations เป็นต้น

⁵ เพิ่งอ้าง

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการหลายคน เช่น Michael Keating⁶ มองว่า แม้เพียงองค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) หรือ การมอบอำนาจภายในกระทรวงไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศก็ถือเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในความหมายอย่างกว้างแล้ว

การปรากฏตัวตนของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ เริ่มแสดงออกให้เห็นและเด่นชัดขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อการขยายตัวของ Quasi-autonomous Organizations มีมากขึ้นจนบดบังบทบาทการบริการสาธารณะต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นอย่างมาก และระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษก็เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเป็นจริงเป็นจังในราวเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 ที่มีการจัดตั้ง Government Offices for the Regions (GORs) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานราชการของรัฐบาลที่กระจายตัวอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน⁷ และถือเป็นหน่วยงานนำร่อง หน่วยงานแรกในส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษ

ความจริงแล้ว การพิจารณาถึงเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของรัฐบาลอังกฤษมิใช่เพิ่งเกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1990 หากแต่เคยมีการพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคขึ้นแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 โดยคณะกรรมการธิการชุด Redcliffe-Maud Commission ที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อศึกษาถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอังกฤษและในเวลส์ ในขณะนั้น หรือแม้แต่ในปี ค.ศ. 1969 คณะกรรมการธิการชุด Kibrandon Commission ก็ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาการมอบอำนาจให้แก่สกอตแลนด์

⁶ Hogwood Brian & Michael Keating, ed., *Regional Government in England*, (Oxford: Charendon Press, 1998) อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 4.

⁷ Hugh Atkinson & Stuart Wilks-Heeg, *Local Government from Thatcher to Blair*, (Oxford: Blackwell, 2000), p. 244.

และเวลส์ ซึ่งส่วนท้ายของรายงานการศึกษาดังกล่าว ก็แนะนำให้มีการพิจารณามอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคในอังกฤษในอีกทางหนึ่งด้วย⁸

การจัดตั้ง Government Offices for the Regions (GORs) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 เพื่อทำหน้าที่หลัก 4 ประการ ได้แก่ *หนึ่ง* ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และ *สอง* ทำหน้าที่กำหนดแนวทางในการใช้งบประมาณในภูมิภาคต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และ *สาม* เป็นแรงกดดันจากสหภาพยุโรปที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรปสร้างประชาธิปไตยในระดับภูมิภาคให้มากขึ้น⁹ *สี่* เป็นหน่วยงานนำร่องตัวอย่างในการปูทางไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานในระดับภูมิภาคอย่างจริงจัง

ในกลางปี ค.ศ. 1997 การกระจายให้แก่ส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษได้รับการกระตุ้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อพรรคแรงงาน (Labour) ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย และพรรคแรงงานมีนโยบายอย่างชัดเจนในการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และมุ่งปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของอังกฤษเป็นสำคัญ กอปรกับการมอบอำนาจ (Devolution) ให้แก่สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ ต่างมีส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้การก่อตัวขึ้นของภูมิภาคของอังกฤษมีทิศทางที่ชัดเจนขึ้น

รัฐบาลภายใต้พรรคแรงงานของอังกฤษเริ่มทำการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศโดยเฉพาะยิ่งในส่วนภูมิภาคด้วยการพิจารณาโครงสร้างของ Government Offices for the Regions (GORs) ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากพรรคแรงงานมองว่า GORs ไม่มีโครงสร้างที่เป็นประชาธิปไตยเพียงพอและเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์ประกอบของ GORs มาจากรัฐบาลกลาง โดยพรรคแรงงานมีเป้าหมายให้ GORs มีโครงสร้างที่มีความรับผิดชอบทางการเมืองมากขึ้น (เช่น ให้มา

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

จากการเลือกตั้ง) และจำกัดบทบาทของ GORs ให้มีน้อยที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่หลักในการบริการสาธารณะอยู่ต่อไปตามหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองในระดับล่าง (The Principle of Subsidiary)¹⁰

ต่อมาในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลอังกฤษ ได้จัดตั้ง Regional Development Agencies (RDAs) ขึ้นตามภูมิภาคต่าง ๆ อยู่ภายใต้สังกัด The Regional Co-ordination Unit (RCU) ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานประสานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ ของสำนักกรอนายกรัฐมนตรี และ ให้ RDAs มีหน้าที่ที่เน้นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคเป็นการเฉพาะอย่างน้อยใน 5 ประการ คือ

1. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. สนับสนุนภาคธุรกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค

3. พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค

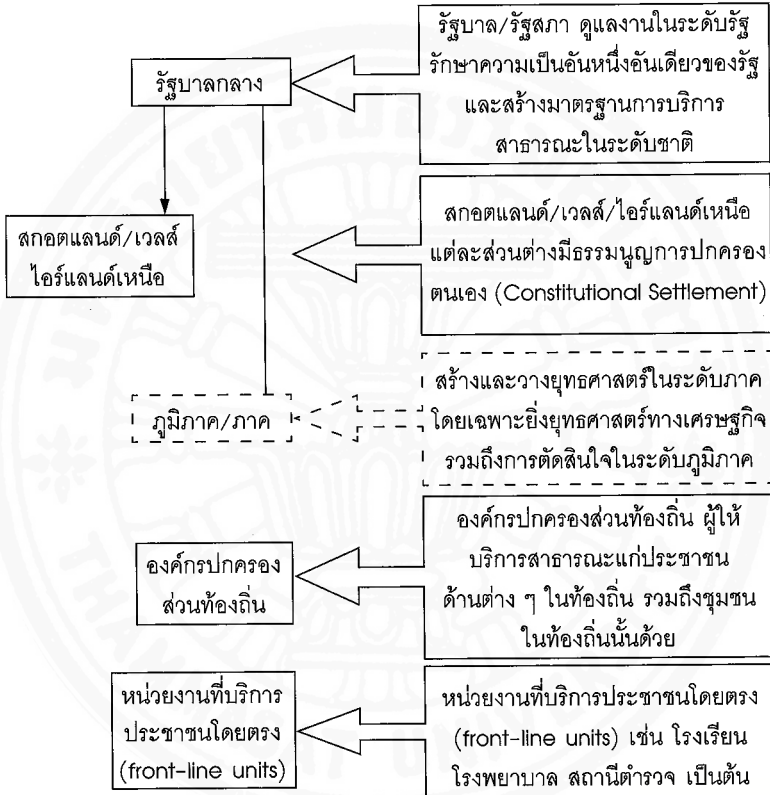
4. สนับสนุนการจ้างแรงงานในส่วนภูมิภาค

5. พัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง RDAs มิใช่มีเจตจำนงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคเท่านั้น หากแต่ยังมีนัยสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศอังกฤษอีกด้วย กล่าวคือ Regional Development Agencies (RDAs) ถูกจัดตั้งขึ้น 8 แห่งทั่วประเทศกระจายตามภาคทั้ง 8 ของอังกฤษ และอยู่ภายใต้การดูแลของสำนักกรอนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหน่วยงานเดียวที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษ

เมื่อการขยายตัวของส่วนภูมิภาคของอังกฤษขยายตัวมากขึ้น เช่นนี้ จึงทำให้โครงสร้างการปกครองของประเทศแบ่งออกเป็นระดับที่ชัดเจนมากขึ้นตามแผนภาพที่ 1 ดังต่อไปนี้

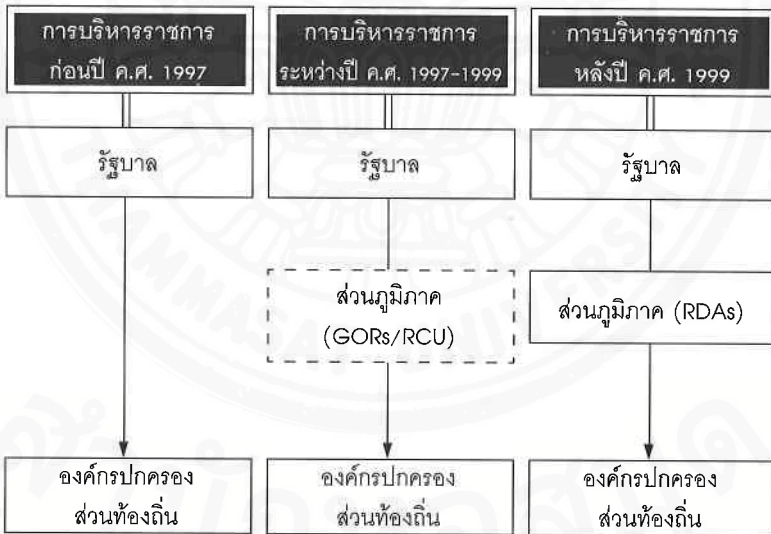
¹⁰ *Ibid*, p. 249.

แผนภาพที่ 1 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
แห่งสหราชอาณาจักร¹¹ ในปัจจุบัน



ข้อนำสังเกตุอีกประการหนึ่งก็คือ เหตุผลหลักในการสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นอีก ก็คือ เหตุผลด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์การจัดตั้ง RDAs ใน Regional White Paper ว่า ต้องการตั้ง RDAs เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนภาคธุรกิจ และกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค สนับสนุนการจ้างแรงงานในส่วนภูมิภาค และพัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
ของประเทศอังกฤษเชิงเปรียบเทียบ



จากแผนภาพที่ 2 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ก่อนปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลอังกฤษจัดตั้งหน่วยงาน Government Offices for the Regions (GORs) และ The Regional Co-ordination Unit (RCU) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รวบรวมหน่วยงานของรัฐบาลกลางในระดับพื้นที่ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้นจนก่อให้เกิดภาพกลาง ๆ ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประทศอังกฤษขึ้น แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) และบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเริ่มชัดเจนและเข้มข้นเมื่อมีการตั้ง Regional Development Agencies (RDAs) 8 แห่งทั่วภูมิภาคของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1999 ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

ในปัจจุบันเราพบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษประกอบไปด้วยหน่วยงานที่สำคัญ ๆ 2 หน่วยงาน อันได้แก่

1. Regional Development Agencies (RDAs)
2. Regional Chambers

ซึ่งผู้เขียนอธิบายตามลำดับดังต่อไปนี้

1. Regional Development Agencies (RDAs) เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งอยู่ 8 แห่งทั่วประเทศ อันได้แก่

- East of England Development Agency
- East Midlands Development Agency
- One North East
- North West Development Agency
- South East England Development Agency
- South West England Development Agency
- Advantage West Midlands
- Yorkshire Forward

แผนภาพที่ 3 แสดงภูมิภาคต่าง ๆ ของอังกฤษ



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า ลอนดอนมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด หากแต่เป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้ง 8 ภูมิภาคของอังกฤษรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐบาลและรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Directly Accountable to Government Ministers and Parliament) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจโดยตรง รัฐบาลอาจจะให้แหล่งเงินทุนหรือการสนับสนุนพิเศษแก่ภูมิภาค และให้ความยืดหยุ่นในการทำงานแก่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยอิสระ

หน้าที่โดยตรงของ RDAs ทั้ง 8 แห่ง คือ

1. พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2. สนับสนุนภาครัฐกิจและกำหนดนโยบายการลงทุนในส่วนภูมิภาค
3. พัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนภูมิภาค
4. สนับสนุนการจ้างแรงงานในส่วนภูมิภาค
5. พัฒนาหน่วยงานขนาดเล็กให้สามารถทำงานได้ด้วยตนเอง

การทำงานของ RDAs ทั้ง 8 แห่ง ต้องทำงานควบคู่ไปกับ Regional Chambers ในแต่ละภูมิภาคด้วยเช่นกัน ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

2. Regional Chambers เป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอีกหน่วยงานหนึ่งที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับ RDAs โดยอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ว่า “RDAs ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยเพียงพอ” เนื่องจากมาจากการแต่งตั้งและรับผิดชอบต่อของรัฐบาลกลางโดยตรง ทั้งที่เป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาค ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่สะท้อนผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค และทำหน้าที่ในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ก็คือ Regional Chambers นั่นเอง

ตารางที่ 1 แสดงหน่วยงานในระดับภูมิภาคของอังกฤษ

ภูมิภาค	Regional Development Agency	Regional Chamber
East of England	East of England Development Agency	East of England Regional Assembly (EERA)
East Midlands	East Midlands Development Agency	East Midlands Regional Assembly (EMRA)
North East	One North East	North East Assembly (NEA)
North West	North West Development Agency	North West Regional Assembly (NWRA)
South East	South East England Development Agency	South East England Regional Assembly (SEERA)
South West	South West England Development Agency	South West Regional Assembly (SWRA)
West Midlands	Advantage West Midlands	West Midlands Regional Assembly (WRMA)
Yorkshire and the Humber	Yorkshire Forward	Yorkshire & Humberside Assembly (YHA)

รัฐบาลอังกฤษ ได้ออกแบบให้ Regional Chambers ให้มีสมาชิกหรือองค์ประกอบมาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ของภูมิภาคนั่นเอง เช่น มาจากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมธุรกิจในระดับภูมิภาค NGOs ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาค อาสาสมัครพรรคการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ Regional Chambers ยึดโยงกับพื้นที่ในภูมิภาคมากขึ้น และเป็น “กระบอกเสียง” หรือตัวแทนให้แก่คนในภูมิภาคได้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐบาลอังกฤษยังไม่ได้กำหนดให้ Regional Chambers มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เนื่องจากเห็นว่า ประชาชนยังไม่เข้าใจในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ดีเพียงพอ และ ยังไม่เห็นถึง “คุณค่า” ในการจัดระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถือเป็นสิ่งใหม่ในระบบการปกครองของอังกฤษ

Regional Chambers ถูกออกแบบให้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับ RDAs ดังนั้น Regional Chambers จึงมีหน้าที่ที่แตกต่างไปจาก RDAs กล่าวคือ Regional Chambers มีหน้าที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. Regional Chambers ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานแผนการพัฒนาส่วนภูมิภาคระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
2. Regional Chambers มีหน้าที่บูรณาการกลยุทธ์การพัฒนาส่วนภูมิภาคให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
3. Regional Chambers ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงาน of Regional Development Agency (RDAs) และทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด

จากการศึกษายังพบว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ รัฐบาลอังกฤษมีนโยบายอย่างชัดเจนในการที่จะเปลี่ยนสถานภาพของ Regional Chambers ให้เป็น Regional Assembly (สภามาตร) คือให้มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งหมด และมีหน้าที่ขยายขอบเขตมากขึ้น เนื่องด้วยสภามาตรจะมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น โดยให้เข้าไปทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยตรงในขนาดใหญ่กว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังทำอยู่ เช่น การเคหะขนาดใหญ่ การคมนาคมขนาดใหญ่ การพัฒนาฝีมือแรงงาน และงานด้านวัฒนธรรมในระดับภูมิภาค เป็นต้น

ในเอกสาร Regional White Paper ของสำนักรองนายกรัฐมนตรีเขียนไว้อย่างชัดเจนว่า ในอนาคตการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก อีกทั้งยังจำเป็นต้องทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยการจัดให้มี Regional Assembly

ทำหน้าที่แทน Regional Chambers โดยเร็ว และให้อิสระแก่ประชาชนในภูมิภาคแต่ละแห่งว่าจะให้ Regional Assembly มีโครงสร้างและองค์ประกอบอย่างไร ซึ่งอาจจะเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด หรือการเลือกตั้งโดยอ้อมก็ได้ ตามแต่ที่ประชาชนในภูมิภาคนั้น ๆ ต้องการโดยผ่านการทำประชามติ¹²

จากการศึกษาถึงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษข้างต้น เราอาจตั้งข้อสังเกตได้ 3-4 ประการ ดังต่อไปนี้ ในประการแรกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษ มีเพียงระดับเดียวคือ “ระดับภาค” (Regional Development Agencies (RDAs) และ Regional Chambers) ไม่มีในระดับที่เล็กกว่าภาค เช่น จังหวัด และอำเภอ อย่างประเทศไทยหรือฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจน อยู่ในส่วนกลางซึ่งได้แก่ RCU ในขณะที่ประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศที่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนกว่ากลับไม่มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าว

ในประการถัดมา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอังกฤษเกิดขึ้นโดยยึดหลักการส่งเสริมศักยภาพและความเป็นอิสระของหน่วยงานปกครองในระดับล่าง (The Principle of Subsidiary) เป็นสำคัญ ดังนั้นการวางบทบาทของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษจึงระมัดระวังมิให้กระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนในท้องถิ่นเป็นลำดับแรก แต่อาจเข้าไปบดบังการทำหน้าที่ขององค์กรกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous Organizations) ได้บ้างเป็นบางส่วน

นอกจากนี้ หน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น เน้นเพียงแค่ 3 ส่วน คือ **หนึ่ง** หน้าที่ในการวางแผนพัฒนาและแผนกลยุทธ์ในระดับภูมิภาค **สอง** หน้าที่เชื่อมประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคให้ทำงานไปในทิศทางเดียวกัน และ **สาม** หน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับ

¹² *Op.cit.*, Regional White Paper, Chapter 7 ใน www.opdm.gov.uk

ภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของภูมิภาคในอังกฤษเป็นการทำหน้าที่ด้านกลยุทธ์และเชื่อมประสาน มากเสียกว่าการให้บริการโดยตรงแก่ประชาชน

ในประการสุดท้าย การเกิดขึ้นของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษ มุ่งต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มายังภูมิภาคต่าง ๆ ของอังกฤษมากขึ้น ดังนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระจายอำนาจดังกล่าวน่าจะเป็นส่วนกลางมากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจกล่าวได้ว่า ทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษยังไม่ชัดเจนมากนัก เนื่องจากเป็นยุคเริ่มต้นในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบมีส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการ ซึ่งแต่เดิมอังกฤษไม่เคยมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบส่วนภูมิภาคอย่างเป็นทางการเลย มีก็แต่เฉพาะการบริหารราชการของหน่วยงานรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศเท่านั้น ซึ่งเราอาจเรียกว่า เป็น Intermediate Level Administration ก็ว่าได้

ดังนั้น การศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่ง และเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของรัฐบาลพรรคแรงงานแห่งอังกฤษว่า จะนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคดังกล่าวนี้มาให้ได้ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

จากการศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและการเกิดขึ้นของราชการส่วนภูมิภาคของอังกฤษ สรุปได้ว่ารัฐเดี่ยวสมัยใหม่อาจมีวิวัฒนาการในการกระจายอำนาจที่มีความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น แต่ยังคงสาระสำคัญของความเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ โดยเป็นรัฐที่มุ่งให้ความสำคัญกับภาคและ/หรือพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาคมากขึ้น และก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนกลางน้อยที่สุด และอาจกล่าวได้ว่า เมื่อรัฐเดี่ยวหนึ่ง ๆ สามารถสร้างความเป็นรัฐที่สมบูรณ์ได้ในระดับที่มากเพียงพอแล้ว ในส่วนต่อมาของพัฒนาการของรัฐก็คือ การให้ความสำคัญกับความแตกต่างหลากหลายของพื้นที่ต่าง ๆ ให้มีความเป็นอิสระและบริหารจัดการภายในตนเองได้ ภายใต้ความยินยอมจากรัฐนั่นเอง

4. การจัดเขตปกครองพิเศษในประเทศญี่ปุ่น

หลังจากที่เราได้ทราบถึงรูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ อย่างเช่นในประเทศอังกฤษมาแล้ว ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่อีกแห่งหนึ่ง นั่นก็คือประเทศญี่ปุ่น

เหตุที่ผู้เขียนต้องนำประเทศญี่ปุ่นขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาถึงการกระจายอำนาจในรูปแบบของรัฐเดี่ยวก็เนื่องมาจากว่า ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่ามีลักษณะและรูปแบบการกระจายอำนาจที่แตกต่างจากการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวอื่น ๆ หรือรัฐเดี่ยวโบราณอย่างมาก เนื่องจากมีวิวัฒนาการทางการกระจายอำนาจที่สูงอีกทั้งยังมีระดับการกระจายอำนาจในรูปแบบปกติ (ซึ่งหมายถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ค่อนข้างสูงมากอีกด้วย โดยรูปแบบและลักษณะการกระจายอำนาจที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ ก็คือ “การจัดเขตปกครองพิเศษ” ซึ่งมีใช้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” อย่างที่คนส่วนใหญ่มักเข้าใจ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักปรากฏอยู่ให้เห็นทั่วไปในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะการปกครองในเขตเมืองหลวง เช่น กรุงเทพมหานคร กรุงโตเกียว กรุงปารีส หรือลอนดอน เป็นต้น

การจัดเขตปกครองพิเศษดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภายในแตกต่างจากเขตปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว ผู้เขียนยังหมายถึง เขตปกครองท้องถิ่นที่มีหน่วยงานในการควบคุม ดูแล หรือบริหาร จากส่วนกลางในรูปแบบที่พิเศษ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเขตปกครองอื่น ๆ ทั่วไปอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในประเทศญี่ปุ่นเอง มีการจัดเขตปกครองท้องถิ่นพิเศษอย่างน้อย 2 เขตปกครอง ได้แก่ เขตปกครองพิเศษฮ็อกไกโด และเขตปกครองพิเศษโอกินาวา

ในอดีตก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นในประเทศญี่ปุ่นเอง นับว่าเป็นประเทศที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างแท้จริง ทั้งอำนาจทางการบริหาร ทางนิติบัญญัติและตุลาการ สถาบันทหาร รวมทั้งยังมีสถาบันพระจักรพรรดิที่ศูนย์กลาง เป็นสถาบันหลักในการใช้อำนาจในการบริหาร

ประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นได้รับการปฏิวัติใหม่ โดยที่แทบจะไม่เหลือมรดกหรือโครงสร้างการปกครองในรูปแบบเก่าอยู่เลย นั่นก็คือ “การสถาปนารัฐกระจายอำนาจ” ขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 ระดับเท่านั้น นั่นก็คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ไม่มีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

การที่ประเทศญี่ปุ่นได้ถูกยกเลิกระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีรูปแบบและลักษณะการกระจายอำนาจที่แตกต่างกันออกไปจากประเทศอังกฤษที่ไม่เคยมีระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งความแตกต่างเหล่านั้น ได้แก่

หนึ่ง ประเทศญี่ปุ่นจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่อันเกิดจากการยุบรวมกัน) โดยมีขนาดใหญ่เกือบ ๆ จะเท่ากับองค์กรปกครองในระดับภูมิภาค

สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีความร่วมมือกันระหว่างองค์กรในระดับที่สูงมากทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น การจัดตั้งสหการ การจัดตั้งวิสาหกิจท้องถิ่นร่วมกัน เป็นต้น

สาม มีการสถาปนาเขตปกครองพิเศษขึ้นอย่างน้อย 2 แห่งในญี่ปุ่น เพื่อทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะทั้งนี้ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์การปกครอง และเป็นความต้องการของรัฐบาลกลางส่วนหนึ่งในการที่จะใช้เขตปกครองพิเศษดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 พื้นที่ดังกล่าว

สี่ สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นมีสถานะเป็น Partner (พันธมิตรร่วมการพัฒนา) ของรัฐในระดับที่เกือบจะเท่าเทียมกันในขณะที่การมองสถานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวในประเทศอื่น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับถูกมองเป็น “ผู้อยู่ใต้รัฐ” เป็นส่วนใหญ่

หัวข้อ รูปแบบและลักษณะการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่น เป็นการกระจายอำนาจที่เกิดจากกฎหมาย หรือ ที่เราเรียกว่าหลัก “Trust by Law” คือ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับให้เกิดการกระจายอำนาจ และใช้กฎหมายเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น รวมทั้งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของส่วนกลางอีกด้วย การกระจายอำนาจแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจโดยกฎหมายมิใช่เกิดจากการกระจายอำนาจจากตัวกระทรวง ทบวง หรือ กรมเองที่ต้องการถ่ายโอนภารกิจหรือต้องการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางแต่อย่างใด ซึ่งก็ถือว่าเป็นวิธีการที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจที่ได้ผลในประเทศญี่ปุ่น

ด้วยลักษณะการกระจายอำนาจทั้ง 5 ประการดังกล่าว ส่งผลให้รัฐเดี่ยวสมัยใหม่อย่างประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการกระจายอำนาจที่แตกต่างจากรัฐเดี่ยวสมัยโบราณและรัฐเดี่ยวอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

ประเด็นสำคัญที่จะขอนำมาขยายความในบทความนี้ ก็คือ ประเด็นเรื่องการจัดตั้งเขตปกครองพิเศษขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแล/ปกครองพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะโดยมีหน่วยงานกำกับดูแลจากส่วนกลางแตกต่างจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งถือเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจใหม่ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ เป็นการเฉพาะ ประกอบกับการตอบสนองของความต้องการของรัฐในการควบคุมพื้นที่เหล่านั้นเป็นกรณีพิเศษอีกด้วย

เขตปกครองพิเศษในลักษณะนี้ ประเทศญี่ปุ่นมีอย่างน้อย ๆ 2 แห่งได้แก่ที่ ฮ็อกไกโด และโอกินาวา โดยที่จังหวัดฮ็อกไกโดยังมีจังหวัดย่อย (Sub-prefectures) อีก 11 จังหวัดย่อย กับอีก 86 เขต¹³ และจังหวัด

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Formal_Provinces_of_Hokkaido

ฮ็อกไกโดมีหน่วยงานกำกับดูแลจากส่วนกลางแตกต่างจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้แก่ สำนักพัฒนาแห่งฮ็อกไกโด (Hokkaido Development Bureau) อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ในขณะที่จังหวัดโอกินาวา มีหน่วยงานที่ดูแลจากส่วนกลางเป็นพิเศษเช่นกัน ได้แก่ สังกัดสำนักคณะรัฐมนตรี และ ภายใต้การดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry - METI)

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เราจะพิจารณาถึงเขตปกครองพิเศษทั้ง 2 แห่งดังกล่าว ผู้เขียนจะขออธิบายโครงสร้างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปของประเทศญี่ปุ่นเสียก่อนว่ามีโครงสร้างการกำกับดูแลจากส่วนกลางอย่างไร

โครงสร้างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมี 2 ระดับ ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality)¹⁴ จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดได้แก่จังหวัดฮ็อกไกโด จึงทำให้ฮ็อกไกโดจำเป็นต้องแบ่งออกเป็นจังหวัดย่อยอีก 14 จังหวัดย่อย (Sub-prefectures) ส่งผลทำให้ฮ็อกไกโดมีฐานะเป็นภาคที่เท่าเทียมกับภาคอื่น ๆ ของญี่ปุ่นรวมทั้งสิ้น 8 ภาค ได้แก่

¹⁴ Norton, A, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Hants: Edward Elgar, 1994), p. 462.

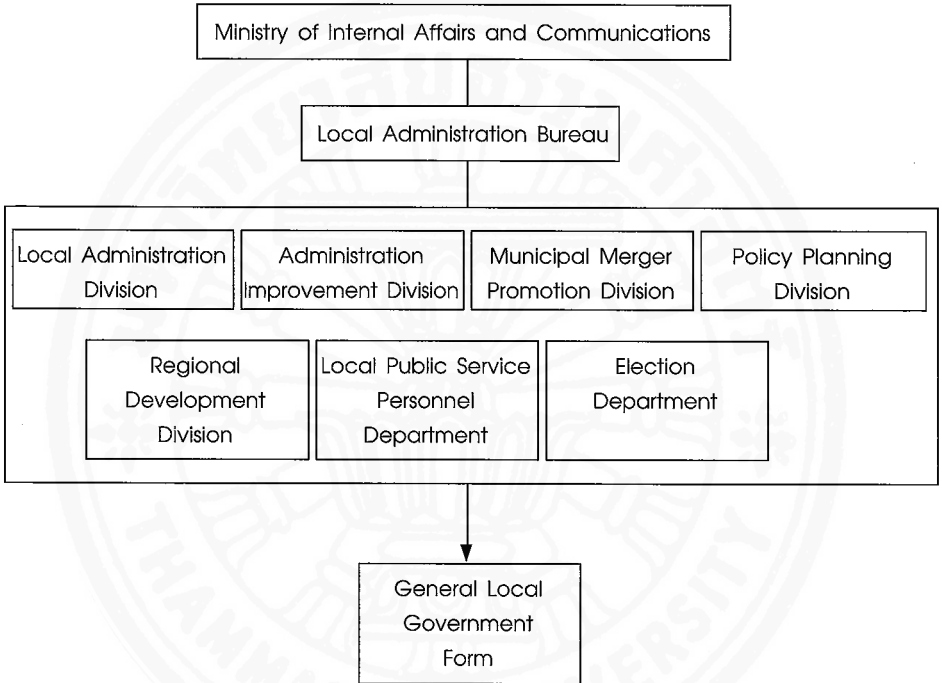
- Hokkaido Region
- Tohoku Region
- Kanto Region
- Chubu Region
- Kinki Region
- Chugoko Region
- Shikoku Region
- Kyushu Region

โดยในแต่ละภูมิภาคต่างมีลักษณะแตกต่างกันออกตามลักษณะภูมิประเทศ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ความเป็นจริงแล้ว การรวมตัวกันขึ้นเป็นภูมิภาคของญี่ปุ่นมิได้มีวัตถุประสงค์ในการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด หากแต่มีขึ้นเพื่อการรวมกลุ่มและจัดความสัมพันธ์ของจังหวัดที่มีลักษณะทางภูมิประเทศใกล้เคียงกันเท่านั้น

จังหวัดและเทศบาลของญี่ปุ่นโดยปกติจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สำนักงานการบริหารงานท้องถิ่น (Local Administration Bureau) กระทรวงกิจการภายในและโทรคมนาคม (Ministry of Internal Affairs and Communications - MIC)¹⁵ ซึ่งผู้เขียนพอจะสรุปโครงสร้างการกำกับดูแลได้ดังแผนภาพที่ 4 ต่อไปนี้

¹⁵ www.soumu.go.jp

แผนภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเทศไทยปัจจุบัน



จากแผนภาพข้างต้น เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกิจการภายในและโทรคมนาคม สังกัดสำนักการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างภายในสำนักการบริหารท้องถิ่นประกอบไปด้วยหน่วยงาน 7 ส่วนด้วยกันได้แก่ ฝ่ายบริหารงานท้องถิ่น ฝ่ายปรับปรุงกระบวนการบริหาร ฝ่ายสนับสนุนการรวมกันของเทศบาล ฝ่ายนโยบายและแผน ฝ่ายการพัฒนาระดับภูมิภาค กรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และ กรมการเลือกตั้ง (ท้องถิ่น) โดยที่มีอยู่เพียง 1 พื้นที่ปกครองท้องถิ่นพิเศษเท่านั้นที่มีได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดังกล่าวได้แก่ จังหวัดฮ็อกไกโด และอีก 1 พื้นที่ที่เป็น

การกำกับดูแลร่วมกันระหว่างกระทรวงกิจการภายในและโทรคมนาคม กับ กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ได้แก่ จังหวัดโอกินาวา ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดส่วนต่อไป

สำหรับการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ขึ้นเป็นภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นนั้น ปัจจุบันยังไม่มีโครงสร้างการบริหารในระดับภูมิภาคที่เป็นทางการ และไม่มีนัยสำคัญในทางการปกครองแต่อย่างใด การร่วมมือที่ชัดเจนที่สุดของภูมิภาคในญี่ปุ่นก็คือ การสร้างยุทธศาสตร์ของภาคร่วมกันเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาภาค

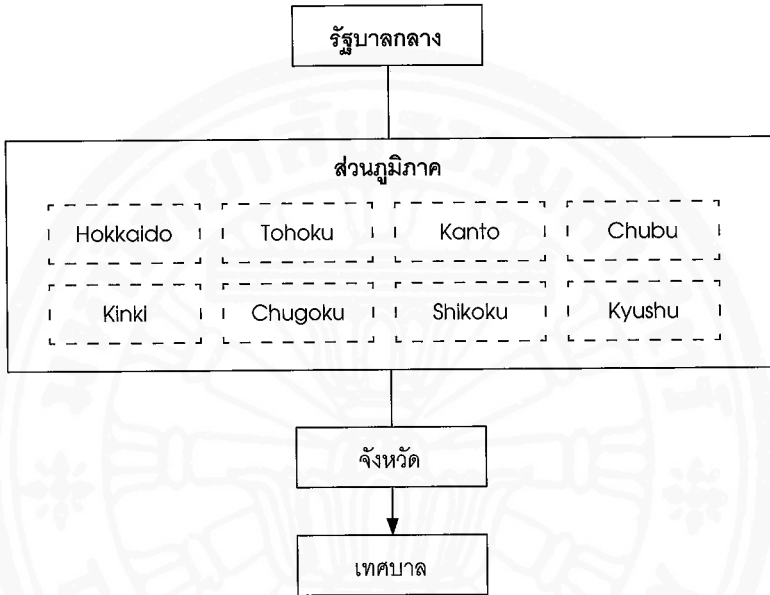
อย่างไรก็ตาม การจัดความสัมพันธ์กันขึ้นในลักษณะดังกล่าว ก็มีอาจปฏิเสธการรวมกลุ่มของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของญี่ปุ่นได้ เพราะหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางเหล่านี้ต่างต้องทำงานร่วมกับจังหวัดต่าง ๆ ในญี่ปุ่นและรวมถึงจัดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเขตพื้นที่ของจังหวัดร่วมกัน และในบางประการอาจต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวม ประสานงานและแผนพัฒนา รวมถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดร่วมกัน จึงทำให้เกิด “ภูมิภาค” ในการปกครองขึ้นโดยปริยาย

กล่าวได้ว่า อำนาจหน้าที่ของภูมิภาคของญี่ปุ่นไม่ชัดเจนมากนัก เพราะแต่ละภูมิภาคไม่มีการกำหนดโครงสร้างอย่างเป็นทางการโดยผลของกฎหมาย แต่เป็นความร่วมมือกันเองระหว่างหน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลาง

ขอบเขตของความร่วมมือกันในภูมิภาคต่าง ๆ ของญี่ปุ่นระยะหลัง มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกันในการจัดกลุ่มยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภูมิภาคจังหวัด เช่น การรวมกลุ่มจังหวัดทางภาคใต้ของญี่ปุ่น (Kyushu Region) ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของภูมิภาคตนเองให้เป็นภูมิภาคแห่งการท่องเที่ยว

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาถึงภูมิภาคของญี่ปุ่น เราอาจสรุปส่วนภูมิภาคของญี่ปุ่นได้ดังแผนภาพที่ 5 ดังนี้

แผนภาพที่ 5 แสดงส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น



นอกจากแผนภาพเรื่องภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นแล้ว ในส่วนต่อมาก็คือ การอธิบายให้เห็นถึงยุทธศาสตร์การพัฒนภูมิภาคของกลุ่มจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สำนักหอสมุด

ตารางที่ 2 แสดงยุทธศาสตร์ของภูมิภาคในประเทศญี่ปุ่น¹⁶

ภูมิภาค	ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (ภาค)
Hokkaido Region	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการท่องเที่ยวในฤดูหนาว - สนับสนุนการประมง การป่าไม้ และการเกษตร - ส่งเสริมอุตสาหกรรมป่าไม้ กระดาษและการผลิตอาหาร
Tohoku Region	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมเกษตรกรรม โดยเฉพาะการปลูกข้าว - สนับสนุนการประมง การป่าไม้ - ส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า เคมีภัณฑ์ ซีเมนต์ และปิโตรเลียม
Kanto Region	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางทางการค้า การลงทุน และภาคธุรกิจ - สนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - เป็นศูนย์กลางของวัฒนธรรม การบันเทิงและการท่องเที่ยว
Chubu Region	<ul style="list-style-type: none"> - แหล่งเกษตรกรรมหลากหลายชนิด เช่น ข้าว ไรโซ ส้ม สตรอเบอรี่ องุ่น เป็นต้น - ส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและการเกษตรแปรรูป
Kinki Region	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนการท่องเที่ยว - ส่งเสริมธุรกิจการค้า การลงทุน - ส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม - ศูนย์กลางอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น การผลิตเหล็ก เครื่องจักรกล เคมีภัณฑ์
Chugoko Region	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุน ส่งเสริมอุตสาหกรรมการค้าและการลงทุน - ส่งเสริมการท่องเที่ยว
Shikoku Region	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมอุตสาหกรรมใหม่ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน
Kyushu Region	<ul style="list-style-type: none"> - สนับสนุนการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - สนับสนุนการท่องเที่ยว

¹⁶ www.sg.emb-japan.go.jp/JapanAccess/regions.htm

หลังจากที่เราได้ทราบถึงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปและการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ขึ้นเป็นส่วนภูมิภาคของญี่ปุ่นแล้ว ในส่วนต่อมาจะเป็นการพิจารณาถึงเขตปกครองพิเศษว่าจะมีความแตกต่างและหลากหลายอย่างไร

การจัดรูปการปกครองในฮ็อกไกโด (Hokkaido)

ฮ็อกไกโดเป็นเกาะขนาดใหญ่ทางตอนเหนือสุดของประเทศญี่ปุ่น มีเนื้อที่ 83,452 ตารางกิโลเมตร ซึ่งถือเป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่น ฮ็อกไกโด เป็น 1 ใน 2 จังหวัดของประเทศญี่ปุ่นที่มีจังหวัดย่อย (Sub-prefectures)¹⁷ ปัจจุบัน ฮ็อกไกโดมีจังหวัดย่อยทั้งสิ้น 14 แห่ง ได้แก่

- Abashiri
- Hidaka
- Hiyama
- Iburi
- Ishikari
- Kamikawa
- Kushiro
- Nemuro
- Oshima
- Rumoi
- Shiribeshi
- Sorachi
- Soya
- Tokachi

¹⁷ จังหวัดที่มีการแบ่งเป็นจังหวัดย่อยอีกหนึ่งแห่ง คือ จังหวัดนางาซากิ

การปกครองของจังหวัดฮอกไกโด ถูกจัดตั้งให้เป็นเขตปกครองรูปแบบพิเศษที่ไม่มีได้มีหน่วยงานกำกับดูแลเหมือนเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ มีได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักการบริหารงานท้องถิ่น (Local Administration Bureau) กระทรวงกิจการภายในและโทรคมนาคม (Ministry of Internal Affairs and Communications - MIC) หากแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักพัฒนาแห่งฮอกไกโด (Hokkaido Development Bureau) ที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม ซึ่งถือเป็นสำนักที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลจังหวัดฮอกไกโดเป็นการเฉพาะ

เหตุที่จังหวัดฮอกไกโดต้องแบ่งจังหวัดออกเป็น 14 จังหวัดย่อย และมีสำนักพัฒนาแห่งฮอกไกโดที่ส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลจังหวัดฮอกไกโดเป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากจังหวัดอื่นด้วยเหตุผล 2 ประการ

ในประการแรก คือ เนื่องด้วยจังหวัดฮอกไกโดเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่มาก ใหญ่ถึงขนาดกระทรวงกิจการภายในและการโทรคมนาคมได้จัดให้จังหวัดฮอกไกโดเป็นจังหวัดที่มีขนาดเทียบเท่าระดับภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่น ด้วยขนาดที่ใหญ่ถึง 83,452 ตารางกิโลเมตร จึงทำให้โครงสร้างจังหวัดในรูปแบบปกติไม่สามารถดูแลพื้นที่จังหวัดฮอกไกโดได้อย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งออกเป็นจังหวัดย่อย ถึง 14 จังหวัดข้างต้น

เหตุผลในประการที่สอง เป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์การปกครอง กล่าวคือ ก่อนที่จังหวัดฮอกไกโดจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างในปัจจุบัน ฮอกไกโดก็เคยมีสถานะเป็นจังหวัดหนึ่งแบบเดียวกับจังหวัดทั่วไปของญี่ปุ่นมาก่อน โดยที่ในปี ค.ศ. 1886 กระทรวงกิจการภายในของญี่ปุ่นได้สังเกตเห็นว่า เกาะฮอกไกโดมีศักยภาพในการพัฒนาค่อนข้างสูง อีกทั้งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก การประมง และการเหมืองแร่ กระทรวงกิจการภายในของญี่ปุ่นในขณะนั้น จึงเห็นว่าน่าจะมีรูปแบบการปกครองบนเกาะฮอกไกโดเสียใหม่เพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การพัฒนาทางรถไฟ การทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่ การทำเหล็กและถ่านหิน เป็นต้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดตั้ง Hokkaido

Agency ขึ้นเป็นการเฉพาะภายใต้การดูแลของกระทรวงกิจการภายใน ในปี ค.ศ. 1886 และใช้ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างเต็มตัว¹⁸

จังหวัดฮอกไกโดบริหารงานภายใต้ Hokkaido Agency เป็นเวลานานถึง 62 ปี (ค.ศ. 1947) ภายหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 การปกครองจังหวัดฮอกไกโด ด้วยระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้ Hokkaido Agency จึงสิ้นสุดลง ณ บัดนั้นเป็นต้นมา

หลังจากปี ค.ศ. 1947 ฮอกไกโดถูกมุ่งเน้นให้เป็นศูนย์กลางในการผลิตอาหารและการเพาะปลูกแทนการทำเหมืองแร่อย่างในอดีต (เพื่อหลีกเลี่ยงการนำทรัพยากรธรรมชาติไปผลิตอาวุธ) และประกอบกับมีการออกกฎหมาย Local Government Act ในปี ค.ศ. 1947 จึงทำให้สถานะของ Hokkaido Agency ที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมาแต่เดิม กลายเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างเต็มตัว โดยที่มีสถานะเหมือนกับจังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายอย่างชัดเจนในการนำทรัพยากรธรรมชาติบนเกาะฮอกไกโดมาใช้ในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและอาหาร เพื่อตอบสนองของความต้องการต่อการบริหารภายในประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้จัดตั้ง Hokkaido Development Agency ขึ้นที่ส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ดูแลจังหวัดฮอกไกโดเป็นการเฉพาะ และในปีถัดมา คือ ค.ศ. 1951 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นพิเศษขึ้นบนเกาะฮอกไกโดภายใต้ชื่อ Hokkaido Development Bureau (หรือที่เรามักเรียกกันง่าย ๆ ว่า Hokkaido Prefecture หรือจังหวัดฮอกไกโด นั่นเอง) เพื่อทำหน้าที่เชื่อมประสานนโยบายจากรัฐบาลกับผนวกความต้องการของคนในท้องถิ่นให้สามารถทำงานควบคู่กันไปได้ และทำให้ฮอกไกโดเป็นเขตปกครองท้องถิ่นพิเศษนับแต่นั้นเป็นต้นมา

¹⁸ www.pref.hokkaido.jp/english/history

นอกจากฮ็อกไกโดจะเป็นเขตปกครองท้องถิ่นพิเศษแล้ว ฮ็อกไกโด ยังมีแผนพัฒนา 6 สมัย (Hokkaido Comprehensive Development) ที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้กฎหมาย The Hokkaido Development Law อีกด้วย ทั้งนี้แผนพัฒนาดังกล่าวถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการบริหารงาน Hokkaido Development Bureau ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประการหนึ่ง¹⁹

ต่อมาในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมใหม่ ซึ่งเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่กำกับดูแล Hokkaido Development Bureau โดยตรง จึงทำให้ Hokkaido Development Bureau และ Hokkaido Development Agency ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวงฯ ไปด้วยเช่นกัน กล่าวคือ มีการยุบรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่ส่วนกลางอย่างน้อย 4 หน่วยงานให้เป็นกระทรวงใหม่ และให้ Hokkaido Development Agency อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงใหม่ดังกล่าวนี้ด้วย

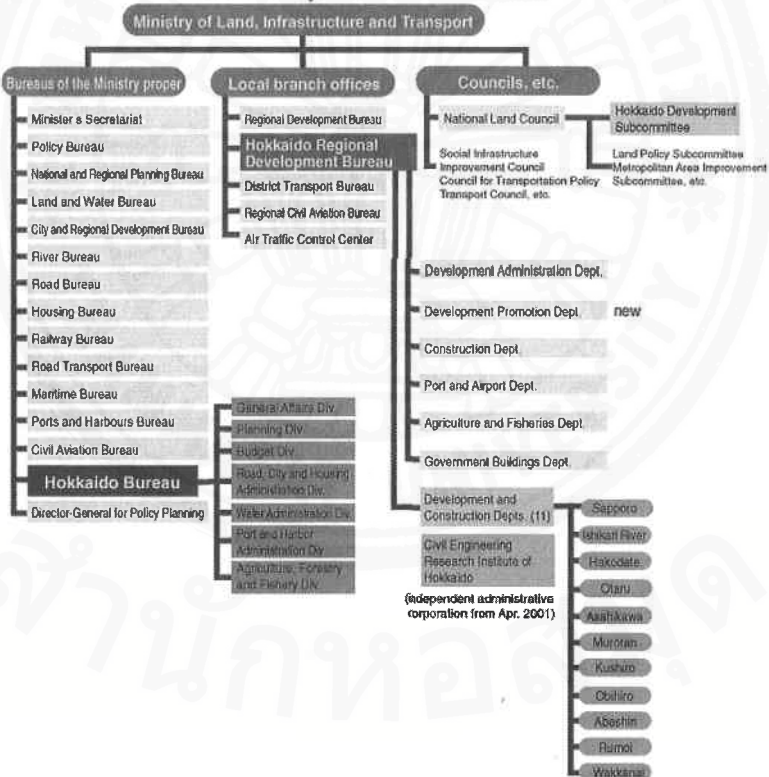
¹⁹ www.pref.hokkaido.jp/english/history

แผนภาพที่ 6 แสดงการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม²⁰

■ Old (before January 2001)



■ New (after January 2001)



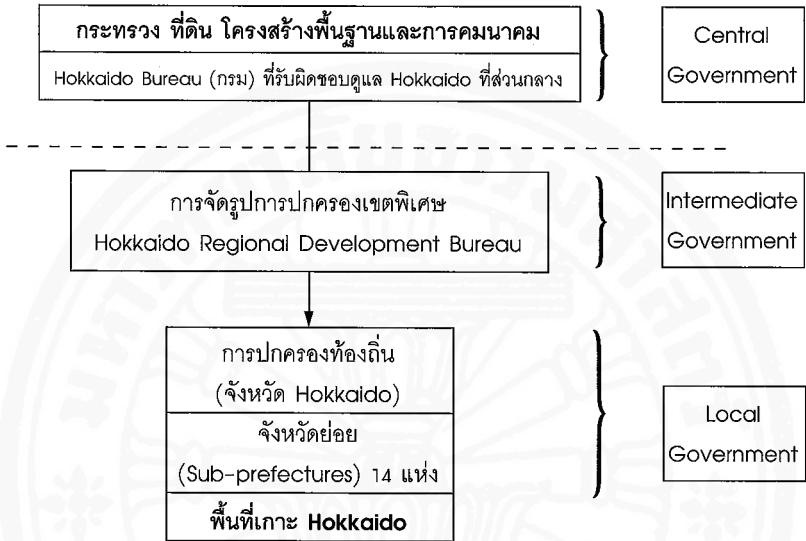
²⁰ <http://internet5.hkd.mlit.go.jp>

จากแผนภาพที่ 6 จะเห็นได้ว่า Hokkaido Development Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางได้เปลี่ยนสภาพเป็น Hokkaido Bureau แทนภายใต้สังกัดของกระทรวง (Bureau of the Ministry Proper) ในขณะที่สาขาของส่วนกลางเองก็มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน กล่าวคือ จาก Hokkaido Development Bureau มีการเปลี่ยนสภาพเป็น Hokkaido Regional Development Bureau ซึ่งถือเป็น Local Branch Offices ประเภทหนึ่งจากทั้งสิ้น 5 ประเภทตามแผนภาพได้แก่ Regional Development Bureau, District Transport Bureau, Regional Civil Aviation Bureau, Air Traffic Control Center

เห็นได้ว่า ฐานะของ Hokkaido Bureau ในส่วนกลางมีสถานะเทียบเท่ากับกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็น สำนักงานรัฐมนตรี (Minister's Secretariat), Policy Bureau, National and Regional Planning Bureau, Land and Water Bureau, River Bureau, Road Bureau, Hosing Bureau, Railway Bureau, Road Transport Bureau, Maritime Bureau, Ports and Harbors Bureau, Civil Aviation Bureau และ Director-General for Policy Planning เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลญี่ปุ่นจะได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางไป แต่ก็ยังคงให้ความสำคัญกับพื้นที่การปกครองพิเศษ Hokkaido อยู่ เพราะส่วนราชการของ Hokkaido ยังคงมีสถานะเป็นเขตปกครองพิเศษที่นอกเหนือจากเขตจังหวัดอื่นอยู่มาก

กล่าวได้ว่า Hokkaido มี 2 สถานะของการปกครองที่ซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ เกาะ Hokkaido เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัด Hokkaido ประเภทหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันก็มี Hokkaido Regional Development Bureau ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยราชการส่วนกลางที่มาตั้งอยู่ที่พื้นที่ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่บนเกาะ Hokkaido ไปพร้อม ๆ กันด้วย ดังนั้น จังหวัด Hokkaido ในฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองท้องถิ่นพื้นที่พิเศษ ที่จำเป็นต้องทำงานควบคู่ไปกับการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลางในพื้นที่

แผนภาพที่ 7 แสดงการจัดรูปการปกครองของ Hokkaido



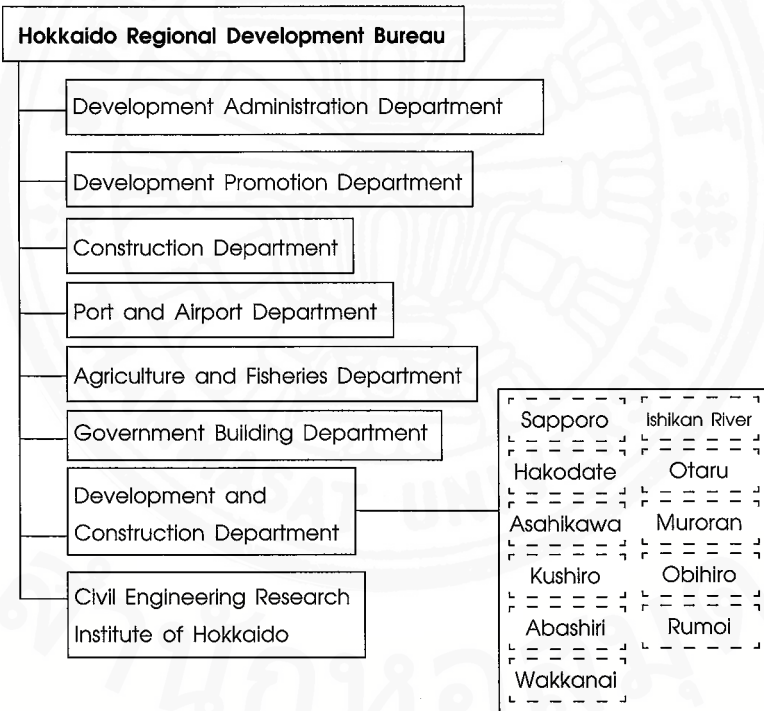
หลังจากที่เราได้ทราบโครงสร้างส่วนบนของการจัดรูปการปกครองของ Hokkaido ไปแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างภายใน Hokkaido Regional Development Bureau ด้วยเช่นกัน

การจัดโครงสร้างภายในของ Hokkaido Regional Development Bureau แบ่งออกเป็น 8 ส่วนราชการ โดยมี 8 ส่วนราชการได้แก่

- Development Administration Department
- Development Promotion Department
- Construction Department
- Port and Airport Department
- Agriculture and Fisheries Department
- Government Building Department
- Development and Construction Department
- Civil Engineering Research Institute of Hokkaido

โดยที่ Development and Construction Department
 ยังแบ่งออกเป็นเขตพื้นที่กระจายตามพื้นที่อีก 11 พื้นที่อีกด้วย ในขณะที่
 Civil Engineering Research Institute of Hokkaido ถือเป็นหน่วยงาน
 อีกระดับที่เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 มานี้เอง²¹

แผนภาพที่ 8 แสดงการจัดโครงสร้างภายใน Hokkaido Regional
 Development Bureau



²¹ <http://internet5.hkd.mlit.go.jp/eng/100td.html>

สำหรับในส่วนของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัด) Hokkaido เองนั้น สามารถแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น 10 ส่วนราชการ ได้แก่

- Department of General Affairs
- Department of Comprehensive Planning
- Department of Environment and Lifestyle
- Department of Health and Welfare
- Department of Economic Affairs
- Department of Agriculture
- Department of Fisheries and Forestry
- Department of Construction
- Treasury Bureau
- Sub-prefecture Office

จากส่วนราชการทั้ง 10 ของจังหวัด Hokkaido พอจะเห็นได้ว่า มีส่วนราชการบางส่วนถูกออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับส่วนราชการของ Hokkaido Regional Development Bureau ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัด Hokkaido สามารถรองรับนโยบายที่ถ่ายทอดมาจากส่วนกลางได้อย่างเต็มที่ ซึ่งส่วนราชการเหล่านั้น ได้แก่ Department of Comprehensive Planning หรือ Department of Fisheries and Forestry เป็นต้น โดยที่ส่วนราชการทั้ง 10 เหล่านี้จะมีการแบ่งออกเป็นฝ่ายและแผนกต่าง ๆ อีกมากมายเพื่อรองรับการบริหารงานของจังหวัด Hokkaido และ Hokkaido Regional Development Bureau ได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจังหวัด Hokkaido จะมีการปกครองท้องถิ่นและเขตปกครองพิเศษทับซ้อนกันในพื้นที่เดียวกันในลักษณะเช่นว่านี้แล้ว แต่ก็มิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีบทบาทในการพัฒนา Hokkaido แต่อย่างใด เนื่องด้วย Hokkaido Regional Development Bureau กับ จังหวัด Hokkaido ในฐานะที่เป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาเกาะ Hokkaido ที่แตกต่างกันด้วยเช่นกัน กล่าวคือ Regional Development Bureau จะ มีบทบาทหลักในเรื่องเพียง 4 เรื่องสำคัญเท่านั้นได้แก่²²

- การประสานแผนพัฒนาและการวางแผนพัฒนาเกาะ Hokkaido
- การจัดการเรื่องโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ของรัฐบาล
- การท่าเรือและการบิน
- การเกษตรและการป่าไม้

นอกเหนือจาก 4 เรื่องดังกล่าวข้างต้น เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการทำหน้าที่ของเขตปกครองพิเศษสามารถทำงานร่วมกันได้ อย่างไรก็ตาม คงต้องยอมรับความจริงในประการหนึ่งว่าบทบาทของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะยิ่ง Hokkaido Bureau และ Hokkaido Regional Development Bureau มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเกาะ Hokkaido ให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับเกาะอื่น ๆ ในประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาถึงเขตปกครองพิเศษในประเทศญี่ปุ่นศึกษากรณีเฉพาะเขต Hokkaido เราพบว่า เหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องจัดให้มีเขตปกครองพิเศษใน Hokkaido เนื่องมาจากมีสภาพพื้นที่ที่แตกต่างจากเกาะต่าง ๆ ของญี่ปุ่นค่อนข้างมาก อีกทั้งยังมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ การปกครองที่เป็นเอกลักษณ์ แตกต่างจากเขตภูมิภาคหรือจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศญี่ปุ่น ดังนั้น การปฏิบัติหรือการจัดรูปการปกครองกับพื้นที่พิเศษนี้ย่อมแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ด้วยเช่นกัน และการจัดรูปการปกครองในพื้นที่พิเศษดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าเราควรนับเป็นพัฒนาการของการกระจายอำนาจอย่างหนึ่งในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ได้อย่างหนึ่งเช่นกัน

²² www.hokkalgo.go.jp

5. บทสรุป

หลังจากที่เราได้ศึกษาถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยวกรณีของประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่นไปแล้วพบว่า รูปแบบการกระจายอำนาจของทั้ง 2 ประเทศมีความแตกต่างและหลากหลายมากขึ้น การกระจายอำนาจไม่เป็นเพียงแต่การพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงรูปแบบและลักษณะอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น การมอบอำนาจ (Devolution) การสถาปนาระบบการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นกรณีที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการควบคุมพื้นที่จากส่วนกลางในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไป หรือการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นที่ส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะในประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงรักษาไว้ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิมแต่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่ำนั้นขึ้นอยู่กับเขตปกครองพิเศษที่จัดตั้งขึ้น

เมื่อพิจารณามาถึงตรงนี้ เราสามารถกล่าวได้ว่า ความหมายและค่านิยมของรัฐเดี่ยวที่ใช้กันมาแต่เดิมจำเป็นต้องขยายความหรือตีความให้มีความหมายกว้างขวางมากขึ้น เพราะเราคงปฏิเสธมิได้ว่าทั้งอังกฤษและญี่ปุ่นต่างเป็นรัฐเดี่ยวด้วยกันทั้งสิ้น อีกทั้งยังปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขด้วยกันทั้งคู่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับทั้ง 2 ประเทศเป็นเครื่องบ่งชี้ได้เป็นอย่างดีว่า ความหมายของรัฐเดี่ยวที่ใช้กันมาแต่เดิม (หรือที่ผู้เขียนใช้คำว่า “รัฐเดี่ยวโบราณ”) มิอาจใช้ได้อย่างเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็น **ลักษณะของการกระจายอำนาจ** ที่รัฐเดี่ยวโบราณเน้นแต่การกระจายอำนาจเฉพาะอำนาจของฝ่ายบริหาร ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่เปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจในรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายมากขึ้น (ตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้นในกรณีของอังกฤษและญี่ปุ่น) **ลักษณะของการแบ่งอำนาจ** ที่รัฐเดี่ยวโบราณมีแต่การแบ่งอำนาจทางการบริหาร และจัดโครงสร้างทางสถาบันภายในอำนาจตุลาการ ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่เริ่มมีการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจทางนิติบัญญัติ

ในแง่ของขอบเขตอำนาจรัฐ รัฐเดี่ยวโบราณ รัฐบาลพยายามควบคุมการบริหารทุกภาคส่วนให้เป็นเอกภาพภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน ส่งผลให้หน่วยงานระดับล่างมีขอบเขตอำนาจจำกัด ในขณะที่รัฐบาลในรัฐเดี่ยวสมัยใหม่กลับให้อิสระแก่ความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น เช่น การมีพื้นที่ปกครองพิเศษ ในเรื่องของรูปแบบและลักษณะการควบคุมหน่วยงานของรัฐตามพื้นที่ต่าง ๆ จากส่วนกลาง ก็เช่นกัน ที่รัฐเดี่ยวโบราณเน้นการควบคุมจากรัฐโดยตรงไม่ว่าจะเป็น การออกกฎหมาย การตรวจสอบการควบคุม การออกระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่กลับมีแนวโน้มที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ รัฐเดี่ยวสมัยใหม่จะมีทั้งการควบคุมโดยตรงและการควบคุมโดยอ้อม โดยที่การควบคุมโดยอ้อมจะเป็นสร้างหน่วยงานประเภทกึ่งอิสระจากรัฐ แต่มีใช้การปกครองท้องถิ่น (Quasi-autonomous) หรือ Quango ให้มาทำหน้าที่ในพื้นที่ต่าง ๆ แทนรัฐ เป็นต้น วิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่รัฐบาลอังกฤษในยุคพรรคอนุรักษนิยมมักใช้ การควบคุมมาตรฐานการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีการควบคุมทางอ้อมอีกทางหนึ่ง ก็คือ การจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางดูแลพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะอย่างที่อยู่ป็นดำเนินการในเขต Hokkaido และ Okinawa เป็นต้น โดยที่หน่วยงานส่วนกลางดังกล่าวนี้จะมีหน่วยงานสาขาตั้งอยู่ที่พื้นที่และทำหน้าที่ในการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการเฉพาะ

ในประเด็นเรื่อง การให้ความสำคัญกับประเด็นทางความแตกต่างหลากหลายตามพื้นที่ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่รัฐเดี่ยวโบราณมีความแตกต่างจากรัฐเดี่ยวสมัยปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐเดี่ยวโบราณจะให้ความสำคัญกับความเป็นเอกภาพของรัฐมากกว่าการให้ความสำคัญกับความแตกต่างหลากหลายตามสภาพพื้นที่ ในขณะที่รัฐเดี่ยวสมัยใหม่กลับมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับความแตกต่างหลากหลายทางของพื้นที่มากขึ้น

ผู้เขียนมีอาจให้คำนิยามของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่ได้ แต่สิ่งที่ผู้เขียนกระทำในบทความชิ้นนี้ก็คือ การชี้ให้เห็นว่า คำนิยามของคำว่า "รัฐเดี่ยว" ที่ใช้กันมาในตำราเรื่องทางนิติศาสตร์ หรือ รัฐศาสตร์ มีอาจนำมาใช้อธิบาย

ถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในปัจจุบัน เราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับมาทบทวนการให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “รัฐเดี่ยว” กันใหม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปรากฏการณ์ทั้งในประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีประการหนึ่งของพัฒนาการที่เป็นความก้าวหน้าของ “รัฐเดี่ยว” ในยุคปัจจุบัน โดยที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระ และได้ขยายขอบเขตกลายเป็น “รัฐรวม” ไปแต่อย่างใด



เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

Hogwood Brian & Michael Keating. ed. **Regional Government in England.** Oxford: Charendon Press, 1998.

Hugh Atkinson & Stuart Wilks-Heeg. **Local Government from Thatcher to Blair.** Oxford: Blackwell, 2000.

Norton, A. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies.** Hants: Edward Elgar, 1994.

Web site

http://en.wikipedia.org/wiki/Former_Provinces_of_Hokkaido

<http://en.wikipedia.org>

<http://internet5.hkd.mlit.go.jp>

<http://internet5.hkd.mlit.go.jp/eng/100td.html>

“The White Paper” ใน <http://www.direct.gov.uk/Gtgl1/GuideToGovernment>

Regional White Paper, Chapter 7 ใน www.opdm.gov.uk

www.hokkaigo.go.jp

www.pref.hokkaido.jp/english/history

www.opdm.gov.uk

www.soumu.go.jp

www.sg.emb-japan.go.jp/JapanAccess/regions.htm