

تقسیمات کشوری ژاپن:
عقلانیت، سادگی و تلاشی بی پایان
برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی - محلی

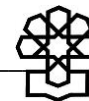
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۶۳۵۳
اسفندماه ۱۳۹۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۶	مقدمه.....
۷	۱. ویژگی های کشور ژاپن.....
۷	۱-۱. جغرافیای طبیعی.....
۹	۱-۲. جغرافیای انسانی.....
۱۰	۱-۳. سیستم سیاسی.....
۱۳	۲. تقسیمات کشوری ژاپن.....
۱۸	۳. سابقه و روند تکامل تقسیمات کشوری در ژاپن (قبل از ۱۹۴۷).....
۲۵	۴. دولت های محلی ژاپن.....
۳۰	۵. روابط مرکزی - محلی.....
۳۱	۵-۱. ساختار سیستم مالی بین دولتی.....
۳۸	۵-۲. کانال های کنترل مرکزی.....
۴۰	۵-۳. جنبه های وابستگی متقابل.....
۴۳	۵-۴. فرایند اصلاحات تمرکززدایی از روابط مرکزی - محلی.....
۸۰	۶. اصلاحات قلمرویی: ادغام شهرداری ها.....
۸۴	۶-۱. اهداف ادغام شهرداری ها.....
۸۵	۶-۲. نتایج ادغام شهرداری ها.....
۹۰	۷. درس هایی از تجربه ژاپنی.....
۹۲	نتیجه گیری.....
۹۷	منابع و مأخذ.....



تقسیمات کشوری ژاپن:
عقلانیت، سادگی و تلاشی بی‌پایان
برای تمرکززدایی کنترل شده از روابط مرکزی - محلی

چکیده

تقسیمات کشوری به تقسیم‌بندی فضای کشور به واحدهای کوچک‌تر، برای سهولت مدیریت قلمرو و اطلاق می‌شود. با توجه به نقش مهم سیستم تقسیمات کشوری در اداره بهتر امور منطقه‌ای و محلی؛ اعمال سیاست‌های دولت مرکزی؛ توسعه پایدار؛ ارائه خدمات بهینه به شهروندان و توسعه رفاه اجتماعی و اقتصادی؛ ایجاد وحدت و امنیت ملی و جلوگیری از ناهنجاری‌ها، تجزیه‌طلبی‌ها و... اغلب حکومت‌ها طی زمان و با هدف بهینه کردن سیستم تقسیمات کشوری و تطبیق دادن آن با محیط تغییر یافته کشور و نیازهای جدید به وجود آمده، تلاش می‌کنند سیستم تقسیماتی خود را اصلاح یا تغییر دهند. در این زمینه کشور ما نیز مستثنا نیست. سیستم تقسیمات کنونی ایران که ریشه در متمم قانون اساسی مشروطه در سال ۱۲۸۶ دارد، سیستمی معیوب است و طی سال‌های گذشته با چالش‌های فراوانی مواجه بوده است. این مسئله موجب شده که همواره بحث‌هایی برای اصلاح یا تغییر آن وجود داشته باشد. یکی از مواردی که می‌تواند در اصلاح یا تغییر سیستم تقسیمات کشوری ایران به متخصصین این امر کمک کند، آگاهی از تقسیمات کشوری سایر حکومت‌ها و استفاده از تجارب مثبت آنها متناسب با شرایط جغرافیایی، فرهنگی و اجتماعی کشور است. در این راستا گزارش حاضر، به بررسی تقسیمات کشوری ژاپن و تجربیات این کشور در تغییر و اصلاح آن می‌پردازد.

سیستم تقسیمات کشوری کنونی ژاپن مبتنی بر یک سیستم ساده «دورده‌ای» (دوسطحی) بر اساس تقسیم کشور به «استان‌ها و شهرداری‌ها» است. به این ترتیب که کشور ژاپن به ۴۷ استان تقسیم شده است و استان‌ها خود به شهرداری‌ها تقسیم می‌شوند. در ژاپن شهرها، شهرک‌ها و روستاها هر سه به عنوان شهرداری در نظر گرفته می‌شوند و در واقع یک سطح محسوب می‌شوند. از سوی دیگر، در این کشور یک سیستم رتبه‌بندی برای شهرها وجود دارد که بر اساس آن شهرها به شهرهای برگزیده، شهرهای محور، شهرهای مورد خاص در تاریخ مقرر و شهرهای معمولی تقسیم می‌شوند. شهرهای برگزیده از اختیارات یکسانی همانند استان‌ها برخوردارند. شهرهای محور و شهرهای مورد خاص نیز نسبت به شهرهای معمولی از اختیارات بیش‌تری برخوردارند.

محدوده وظایف و اختیارات دولت‌های محلی ژاپن، در مقایسه‌های بین‌المللی، بسیار وسیع است و تقریباً تمام جنبه‌های زندگی داخلی کشور بجز دیپلماسی، دفاع، واحد پول و امور قضایی را پوشش می‌دهد. ۶ کارکرد عمومی که دولت‌های محلی انجام می‌دهند بدین شرح است: زیرساخت‌های محلی (مانند جاده‌ها)؛ تسهیلات رفاهی (سالن‌دان، معلولین، کودکان و...)؛ فرهنگ و آموزش و پرورش؛ سلامت (خدمات پزشکی، بهداشت عمومی، سلامت روان و...) و محیط‌زیست؛ صنعت، جنگلداری، کشاورزی و ماهیگیری محلی؛ و خدمات شهروندی. استان‌ها در اصل، خدمات منطقه‌ای و شهرداری‌ها خدمات مستقیم محلی را ارائه می‌کنند.

دولت‌های مختلف در ژاپن طی دهه‌های اخیر، همواره سعی در بهبود و بهینه کردن محتوای سیستم تقسیمات کشوری خود داشته‌اند. در این زمینه دو دسته از اصلاحات انجام شده است: اصلاحات قلمرویی و اصلاحات کارکردی. در مورد اصلاحات قلمرویی دو نکته مهم وجود دارد:

۱. تعداد استان‌های ژاپن طی یک قرن و نیم اخیر هیچ تغییری نکرده است. با وجود اینکه در حال حاضر بحث‌هایی در زمینه ایجاد یک سیستم منطقه‌ای در ژاپن وجود دارد، اما آنچه مسئولین ژاپنی بر آن تأکید دارند این است که حتی در صورت استقرار یک سیستم منطقه‌ای، «سیستم دو رده‌ای» تقسیمات کشوری حفظ خواهد شد و تنها استان‌ها ادغام و وسیع‌تر خواهند شد.

۲. طی دو قرن اخیر، تلاش‌ها متمرکز بر «کاهش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری» در رده دوم یعنی شهرداری‌ها (از طریق ادغام واحدها) بوده است. طی سه موج بزرگ ادغام شهرداری‌ها که تاکنون رخ داده است، تعداد واحدهای این رده از ۷۱,۳۱۴ در سال ۱۸۸۹ به ۱۷۱۸ واحد در سال ۲۰۱۷ رسیده است. اهداف کاهش تعداد شهرداری‌ها در دوره‌های مختلف متفاوت بوده است. اما مدیریت بهتر دولتی، کارآمد شدن واحدها و کاهش هزینه‌ها، سه هدف عمده بوده است، زیرا هزینه خدمات اداری-اجرایی شهرداری‌های کوچک را می‌توان از طریق ادغام کاهش داد.

بنابراین در ژاپن در زمینه اصلاحات قلمرویی گرایش به سوی «کاهش تعداد و وسیع‌تر کردن» واحدهای تقسیمات کشوری بوده است.

در مورد اصلاحات کارکردی، حکومت ژاپن پس از جنگ جهانی دوم تلاش زیادی برای تمرکززدایی از روابط مرکزی - محلی و واگذاری اختیارات و قدرت به سطوح زیرین انجام داده است. نتیجه اقدامات انجام شده این بوده است که حکومت ژاپن از یک حکومت بسیط با درجه تمرکز بسیار بالا، تبدیل به حکومتی غیرمتمرکز و دولتی «کوچک» شده است. در این زمینه به ویژه با تصویب «قانون جامع تمرکززدایی»، سیستم تفویض وظایف به دولت‌های محلی به عنوان عوامل نیابتی دولت مرکزی از بین رفت و ساختارهای مختلفی برای حکمرانی غیرمتمرکز در سطح محلی ایجاد شد و الگوی روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی از یک رابطه «مافوق-زیردست» به رابطه‌ای بنا شده بر «برابری میان شرکا و همکاران» تغییر یافت. نتیجه اصلاحات انجام شده در ژاپن این است که اکنون در زمان تخصیص



نقش‌ها و وظایف در میان سطوح مختلف دولت، شهرداری‌ها اولویت اول هستند و وظایفی که آنان نمی‌توانند به صورت کارآمد انجام دهند به استان‌ها - به عنوان اولویت دوم - اختصاص داده می‌شود و تنها آن دسته از وظایف به دولت مرکزی اختصاص می‌یابد که نمی‌توانند به درستی توسط استان‌ها رسیدگی شوند. در مورد اصلاحات کارکردی انجام شده در ژاپن نکات زیر اهمیت دارند:

۱. تجربه ژاپن در زمینه اصلاحات نشان می‌دهد که واگذاری اختیارات به دولت‌های محلی، بدون اصلاحات مالی و انتقال منابع درآمدی به دولت‌های محلی، مفید فایده نخواهد بود. روابط مالی میان دولت‌های محلی و مرکزی در ژاپن همواره یک مسئله مهم بوده است و دولت‌های مختلف تلاش کرده‌اند که در این زمینه اصلاحاتی انجام دهند و منابع درآمدی دولت‌های محلی (استان‌ها و شهرداری‌ها) را افزایش دهند. طی سال‌ها دولت‌های محلی ژاپن تنها مالک ۳۰ درصد مالیات محلی خود بودند. در نتیجه اصلاحات انجام شده، در سال مالی ۲۰۱۷ مالیات محلی ۴۵/۱ درصد از کل درآمد دولت محلی را تشکیل داده است و درصد باقی‌مانده توسط عمدتاً منابع مالی انتقالی از دولت مرکزی تأمین می‌شود.

۲. اصلاحاتی که تاکنون در ژاپن محقق شده است، در نتیجه رهبری دولت مرکزی و با هدایت آن بوده است. وزارت امور داخلی، نقش بسیار مهم و سازنده‌ای در اصلاحات ایفا کرده است. همچنین نهادهای مشاوره‌ای در دولت مرکزی ژاپن همیشه به عنوان عامل کلیدی در ابداع محتوای اصلاحات نقش‌آفرینی کرده‌اند. وجود این نهادهای مشاوره‌ای، شامل کمیسیون‌ها، شوراها، مراکز، کمیته‌ها و... حاکی از اراده و خواست دولت مرکزی ژاپن برای انجام اصلاحات است و از سوی دیگر نشان می‌دهد که انجام اصلاحات و تمرکززدایی نیازمند هماهنگی میان همه دستگاه‌های دولت مرکزی و رهبری این فرایند توسط بالاترین مقام ارگان اجرایی کشور و داشتن برنامه‌ریزی و زمانبندی دقیق است.

۳. آنچه در ژاپن اتفاق افتاده یک «تمرکززدایی کنترل شده» است. حکومت ژاپن از یک سو اقدامات متعددی در راستای تمرکززدایی و واگذاری قدرت و اختیارات به واحدهای محلی انجام داده است و از سوی دیگر با اتخاذ سیاست‌هایی مؤثر (مانند اصلاح وزارتخانه‌ها و تقویت قدرت و کارایی دولت مرکزی، سیستم روابط مالی مرکزی - محلی، اعزام کارکنان وزارتخانه‌ها به دولت‌های محلی و...) انتقال قدرت به دولت‌های محلی را بی‌اثر کرده است و مانع پیامدهای منفی شده است. این تمرکززدایی کنترل شده سیستم کلی مدیریتی را، با توجه به نیازها و توانایی‌های در حال افزایش، پایدار نگه داشته است.

در نهایت مهم‌ترین تجارب مثبت تقسیمات کشوری ژاپن که می‌تواند در الگوی تقسیمات کشوری

جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرند عبارتند از:

ردیف	تجارب و دستاوردهای سیستم تقسیمات کشوری ژاپن	موانع و چالش‌ها فراروی جمهوری اسلامی ایران	راهکارهای بنیادی
۱	ایجاد یک سیستم «دو رده‌ای» تقسیمات کشوری (شامل استان و شهرداری).	در جمهوری اسلامی ایران یک سیستم «چهار رده‌ای» (شامل استان، شهرستان، بخش و دهستان) حاکم است و این سیستم نهادینه شده است.	تبعات سیستم چهار رده‌ای در ایران بلند شدن ساختار تشکیلات اداری-اجرایی است که خروجی آن معضلهایی مانند نیاز به امکانات، منابع و نیروی انسانی بیش‌تر؛ گسترش دیوان‌سالاری؛ اتلاف منابع و تحمیل هزینه‌های زیاد به مردم و سرانجام کندی فرایند خدمات‌رسانی و توسعه است. کاهش تعداد رده‌های تقسیمات کشوری در ایران می‌تواند مشکلات ذکر شده را کاهش دهد.
۲	در ژاپن هم استانداران و هم شهرداران با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند.	در جمهوری اسلامی ایران استانداران توسط دولت مرکزی منصوب و شهرداران توسط شورای شهر انتخاب می‌شوند.	انتخابی شدن استانداران و شهرداران می‌تواند اقدامی مثبت در راستای توسعه سطوح زیرین تقسیمات کشوری ایران باشد.
۳	طی یک قرن و نیم اخیر هیچ تغییری در تعداد استان‌های ژاپن به وجود نیامده است. در واقع کارآمد بودن سیستم تقسیمات کشوری ژاپن نیاز برای ایجاد استان جدید را از بین برده است. با این حال پیشنهادهایی برای ادغام استان‌ها و وسیع‌تر کردن آنها وجود دارد.	طی دهه‌های اخیر، در جمهوری اسلامی ایران تمایل به افزایش تعداد استان‌ها و نیز سایر رده‌های تقسیمات کشوری وجود داشته است که پیامدهایی چون تکه‌تکه شدن سطوح مدیریتی، افزایش هزینه‌های جاری دولت و... را به همراه داشته است. افزایش تعداد استان‌ها و نیز دیگر رده‌های تقسیمات کشوری در ایران، ریشه در «سیستم تقسیمات کشوری» و «سیستم بودجه‌ریزی» دارد که باعث عطش سیری‌ناپذیر رده‌های تقسیماتی برای ارتقا می‌شود که نتیجه آن تکه‌تکه شدن سرزمین و ایجاد واحدهای ناکارآمد بوده است.	به نظر می‌رسد که تا زمان طراحی یک الگوی بهینه برای سیستم تقسیمات کشوری ایران، باید از افزایش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری اجتناب نمود. شایسته است که در بحث تغییر و اصلاح تقسیمات کشوری، از طریق اصلاح محتوای تقسیمات کشوری و اصلاح نوع روابط مرکزی - محلی و تفویض اختیارات به سطوح زیرین و نیز اصلاح سیستم بودجه‌ریزی و روابط مالی بین سطوح دولت، عطش‌های موجود برای ایجاد استان‌های جدید را از بین برد.
۴	یکی از نتایج اصلاحات در ژاپن، رتبه‌بندی شهرها است. بر اساس این رتبه‌بندی شهرها از لحاظ اختیارات، مسئولیت‌ها، منابع و امتیازات متفاوت هستند. در این کشور شهرهای برگزیده، شهرهای محور و شهرهای مورد خاص در تاریخ مقرر، در کنار شهرهای معمولی، رسمیت دارند. وجود شهرهای با وضعیت منحصر به فرد و واگذاری اختیاراتی بیش‌تر از شهرهای	در ایران هیچ‌گونه قانونی برای رتبه‌بندی شهرها وجود ندارد. مهم‌ترین پیامد این امر این است که در اغلب موارد شهرهای رده دوم استان‌ها، یعنی شهرهایی که از نظر پتانسیل‌ها و شاخص‌های توسعه پس از پایتخت استان قرار دارند، خود را قربانی نابرابری بدانند. به همین دلیل، جهت دریافت بودجه و امتیازات بیش‌تر، به تلاش برای ارتقای سطح و	ایجاد سیستمی قانونی برای رتبه‌بندی شهرها و شهرستان‌ها در ایران و واگذاری اختیارات بیش‌تر به آنها می‌تواند علاوه بر جلوگیری از بسیاری از تمایلات برای ارتقای سطح، موجب ایجاد انگیزه برای توسعه بیش‌تر شهرها و شهرستان‌ها شود.



راهکارهای بنیادی	موانع و چالش‌ها فراروی جمهوری اسلامی ایران	تجارب و دستاوردهای سیستم تقسیمات کشوری ژاپن	ردیف
	تبدیل شدن به مرکز یک استان مستقل می‌پردازند.	معمولی به آنها، نیاز به ایجاد استان‌های جدید را از بین برده است. برای مثال شهرهای برگزیده در ژاپن از اختیاراتی همانند استان‌ها برخوردارند.	
با وجود اینکه سیستم کنونی تقسیمات کشوری ایران سال‌ها پیش طراحی شده و متناسب با شرایط فعلی کشور نیست، اما طی دهه‌های اخیر دولت مرکزی نسبت به اعمال تغییرات در محتوای آن، رویکرد سختگیرانه‌ای داشته است. با وجود اینکه همواره بحث تفویض برخی اختیارات به سطوح زیرین مطرح بوده و حتی ساختارهایی مانند فرمانداری ویژه به وجود آمده‌اند، اما تفویض اختیارات در عمل هیچ‌گاه تحقق نیافته است. بنابراین به نظر می‌رسد که دولت مرکزی باید در زمینه تمرکززدایی و تفویض قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها به سطوح زیرین تقسیمات کشوری انعطاف بیشتری داشته باشد.	طی سال‌های گذشته، تغییر اساسی در سیستم تقسیمات کشوری ایران به شکل محتوایی به وجود نیامده، بلکه بر تعداد شهرها، بخش‌ها، شهرستان‌ها و استان‌های کشور، با هدف دریافت بودجه و امتیازات بیش‌تر از دولت مرکزی، به شدت افزوده شده است.	سیستم تقسیمات کشوری ژاپن به لحاظ محتوایی (روابط مرکزی-محلی، اختیارات سطوح زیرین و...) بسیار انعطاف‌پذیر است و به صورت پیوسته در پاسخ به نیازها و توانایی‌های در حال ظهور تغییر کرده است.	۵
تقسیمات کشوری در ایران نیازمند اصلاحات توأم قلمرویی و کارکردی است. در زمینه اصلاحات قلمرویی کاهش رده‌ها (سطوح) و نیز کاهش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری و در زمینه اصلاحات کارکردی، تمرکززدایی و تفویض قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌ها به سطوح زیرین تقسیمات کشوری و نیز اصلاح سیستم بودجه‌ریزی ضروری است.	جمهوری اسلامی ایران حکومتی بسیط با تمرکز «اقتصادی» و «سیاسی» بالا و نیز تشکیلات دولتی حجیم است. بدین صورت که رده‌های زیرین تقسیمات کشوری در کلیه امور سیاسی و اقتصادی خود از مرکز دستور می‌گیرند.	با اصلاحات قلمرویی و کارکردی به وجود آمده، حکومت ژاپن تبدیل به یک حکومت بسیط غیرمتمرکز با یک دولت کوچک شده است.	۶

مقدمه

تقسیمات کشوری از مصادیق بارز نقش‌آفرینی دولت‌ها در مدیریت فضای سرزمینی است که در بسیاری از رشته‌های علمی به ویژه جغرافیای سیاسی بحث و بررسی می‌شود. دولت‌ها با انجام تقسیمات کشوری و قلمروسازی هدفمند در حوزه سرزمینی خود، اهداف خاصی را دنبال کرده و بر اساس قواعد و مقررات مشخصی، مدیریت مورد نظر خویش را در فضای سرزمینی اعمال می‌کنند (کامران و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۶۵). در واقع سیستم تقسیمات کشوری بستر شکل‌یابی سیستم مدیریت سرزمینی و تشکیلات اداری، تقسیم سرزمین به واحدهای کوچک‌تر اداری و اختیارات نسبی نظام‌های اداری است (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۸).

علی‌رغم ریشه تاریخی و دیرینه سازماندهی سیاسی فضا و تقسیمات کشوری در ایران، سیستم کنونی تقسیمات کشوری، سیستمی ناکارآمد است که با چالش‌های زیادی مواجه است و بسیاری معتقدند که سیستم کنونی خود تبدیل به مانعی در برابر وحدت ناحیه‌ای، توسعه پایدار اقتصادی و... شده است. به دلیل این مشکلات، طی سال‌های گذشته همواره بحث‌هایی برای اصلاح و تغییر سیستم تقسیمات کشوری ایران وجود داشته است. با این حال، چنین تحولی هنوز محقق نشده است. یکی از مواردی که می‌تواند در بحث اصلاح سیستم تقسیمات کشوری به متخصصین این امر کمک کند، بررسی تقسیمات کشوری دیگر حکومت‌ها و استفاده از تجربیات آنها در بحث اصلاح و تغییر سیستم تقسیمات کشوری است. البته هرگونه اصلاح و تغییر سیستم تقسیمات کشوری ایران باید بر اساس مقتضیات خاص جغرافیای سیاسی کشورمان انجام شود. زیرا در هر کشوری سیستم تقسیمات کشوری، تعداد رده‌ها، روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و... به طور مستقیم مرتبط با عوامل تاریخی، شرایط جغرافیایی، ویژگی‌های جمعیتی (شرایط قومی - مذهبی و...) ماهیت دولت محلی و تمرکز و عدم‌تمرکز است و فضای جغرافیایی - سیاسی ایران قابل مقایسه با هیچ کشور دیگری نیست. با این حال بررسی تجربه سایر کشورها می‌تواند مفید باشد.

هدف گزارش حاضر، بررسی تقسیمات کشوری ژاپن است. ژاپن به عنوان یک کشور ملی که دارای یک قوم منحصر به خود است و این گروه قومی بیش از ۹۰ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهد (میرحیدر و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۶۹) و نیز به عنوان کشوری که از نظر ویژگی‌های دیگری چون وسعت، وضعیت ژئوپلیتیکی و... شباهتی با کشور ما ندارد، با این حال بررسی تجربیات موفق این کشور در زمینه تقسیمات کشوری و اصلاحات تمرکززدایی و استفاده از آن دسته از جنبه‌های مثبت تجربیات این کشور که با جغرافیای سیاسی کشور ما سازگار است، می‌تواند به متخصصین امر تقسیمات کشوری در طراحی یک الگوی بهینه تقسیمات کشوری کمک کند.



ژاپن طی قرن گذشته تحولات عظیمی را تجربه کرده است. تا اوایل دهه ۱۹۹۰، ژاپن یک مدل رشد بود. بعد از پایان عصر طلایی سرمایه‌داری در دهه ۱۹۷۰، بیش‌تر اقتصادهای پیشرفته با مشکلات اقتصادی و رکودهای مکرر، تورم بالا و افزایش بیکاری مواجه شدند. در مقابل ژاپن پس از رکود اقتصادی شدید، اما کوتاه‌مدت به مسیر توسعه اقتصادی بازگشت (Chiavacci, 2010: 55). علی‌رغم «دو دهه از دست‌رفته دردناک»^۱، این کشور در حال حاضر یکی از اقتصادهای بزرگ دنیاست. ژاپن دارای دانش فنی پیشرفته، پایگاه‌های تولید قابل‌ملاحظه، زیرساخت‌های در سطح جهانی و بازار مصرف بزرگ و پرجمعیت است (Desvaux et al, 2015: 1). ترکیب تولید ناخالص داخلی در این کشور شامل ۱ درصد بخش کشاورزی، ۲۹/۷ درصد بخش صنعت و ۶۹/۳ درصد بخش خدمات است. ژاپن بر اساس شاخص برابری قدرت خرید، چهارمین اقتصاد عمده جهان در سال ۲۰۱۷ بوده است (Central Intelligence Agency, 2018) و بر اساس داده‌های مجمع جهانی اقتصاد و صندوق بین‌المللی پول پس از ایالات‌متحده آمریکا و چین، سومین اقتصاد بزرگ دنیاست (World Economic Forum, 2018). مهم‌تر اینکه به لحاظ تاریخی ژاپن یک حکومت تک‌ساخت با درجه تمرکز بسیار بالا بوده است؛ اما با اصلاحات مداوم انجام شده، درجه تمرکز دولت ژاپن در طی زمان تغییر کرده است (Aoki, 2008: 5).

۱. ویژگی‌های کشور ژاپن

۱-۱. جغرافیای طبیعی

ژاپن که در زبان ژاپنی «نیهون» به معنای سرزمین خورشید خوانده می‌شود، یک کشور مجمع‌الجزایری با مساحت ۳۷۸,۹۱۵ کیلومتر مربع است (Central Intelligence Agency, 2018). مساحت این کشور کم‌تر از یک‌چهارم مساحت ایران است. کشور ژاپن به شکل کمانی به طول تقریبی ۳۸۰۰ کیلومتر در مختصات جغرافیایی عرض ۲۰ تا ۴۵ درجه شمالی و طول ۱۳۰ تا ۱۴۵ درجه شرقی، در امتداد منتهی‌الیه شمال شرقی ساحل قاره آسیا قرار گرفته است. این کشور متشکل از ۶۸۵۲ جزیره است که بزرگ‌ترین آنها هونشو، هوکایدو، کیوشو و شیکوکو^۲ هستند. جزیره مرکزی هونشو ۶۱ درصد از کل مساحت این سرزمین را تشکیل می‌دهد. هوکایدو در شمال ۲۲ درصد و شیکوکو و کیوشو در جنوب به ترتیب ۵ درصد و ۱۱ درصد کل مساحت این کشور را تشکیل می‌دهند (شاه‌علی، ۱۳۹۲: ۲۳-۲۵).

کشور ژاپن با توجه به جزیره‌ای بودن، فاقد مرز زمینی با دیگر کشورهاست. روسیه، چین، و جمهوری‌های کره، نزدیک‌ترین کشورها به ژاپن هستند. از نظر موقعیت نسبی، مجمع‌الجزایر ژاپن با اینکه از نظر وسعت، کشور کوچکی است (شصت‌وسومین کشور در جهان)، اما از موقعیت راهبردی مهمی برخوردار است. مجاورت

1. Two Painful Lost Decades
2. Honshu, Hokkaido, Kyushu and Shitoku

آن با روسیه، از مهم‌ترین مؤلفه‌های جغرافیای سیاسی ژاپن به ویژه پس از جنگ جهانی دوم به‌شمار می‌رود. از طرف دیگر این کشور بر سر راه کوتاه‌ترین، مهم‌ترین و پررفت و آمدترین خطوط مواصلاتی بین آمریکای شمالی و شرق آسیا در اقیانوس آرام قرار گرفته است (همان: ۱۵). این موقعیت نسبی ژاپن را به لحاظ اقتصادی به نقطه عطف ارتباطات دریایی مبدل کرده است (واردی و دانشجو، ۱۳۹۲: ۸).

بیش از ۷۰ درصد سرزمین ژاپن پوشیده از جنگل و کوهستان بوده و برای کشاورزی و سکونت غیرمناسب است. کوه‌ها مجمع‌الجزایر ژاپن را به دو قسمت تقسیم می‌کنند که قسمت جلویی آن به اقیانوس آرام و قسمت انتهایی آن به دریای ژاپن ختم می‌شود. در مرکز این کشور کوه‌های بلند با شیب تند، توسط تنگه‌ها و دره‌های عمیق تشکیل شده‌اند و با پیش‌روی به سمت اقیانوس، از ارتفاع کوه‌ها و دره‌ها کاسته می‌شود. در گذشته کوه‌ها به‌عنوان بزرگ‌ترین مانع جهت رشد اقتصادی این کشور به‌شمار می‌رفتند و به علت سختی حمل‌ونقل مانع ایجاد اتحاد ملی می‌شدند، ولی در حال حاضر با توسعه تکنولوژی حمل‌ونقل، چینی‌ن موانعی کاملاً از میان رفته است (نامی، ۱۳۸۶: ۲-۳). وجود کوه‌های پربرف رودخانه‌های بسیاری را در ژاپن به‌وجود آورده است. ضمن اینکه ناهمواری‌های طبیعی سطح زمین، دریاچه‌های متعددی نیز ایجاد کرده است.

آب‌وهوای کشور ژاپن عمدتاً بارانی و مرطوب است و در اکثر مناطق این کشور چهار فصل کاملاً مشهود است. با توجه به اینکه جزایر ژاپن از شمال به جنوب گسترده شده‌اند، اختلاف دما و تنوع آب‌وهوا در قسمت‌های شمالی و جنوبی قابل توجه است. مناطق شمالی و مناطق واقع در کنار دریای ژاپن در زمستان با وزش باد و ریزش برف مواجهند، ولی نواحی جنوبی و نواحی واقع در کنار اقیانوس آرام دارای دمای نسبتاً ملایمی هستند. آب‌وهوای ژاپن از یک سو تحت تأثیر موقعیت کشور در کنار اقیانوس آرام و از سوی دیگر تحت تأثیر سلسله جبالی است که در طول جزیره هونشو قرار دارند. بر اثر این دو عامل آب‌وهوای ژاپن را به طور کلی می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: اقلیم نواحی جنوبی که نسبتاً گرم و مرطوب و پرباران است و اقلیم نواحی مرکزی و شمالی که معتدل و سرد است (همان: ۱۶). میزان بارندگی در ژاپن بیش از سایر کشورهاست و به طور متوسط سالیانه حدود ۱۷۰۰ تا ۱۸۰۰ میلیمتر باران دریافت می‌کند (واردی و دانشجو، ۱۳۹۲: ۳).

زمین‌های قابل کشت ۱۴ درصد، اراضی قابل سکونت ۳ درصد و زمین‌های قابل استفاده برای فعالیت‌های صنعتی ۴ درصد مساحت این کشور را به خود اختصاص داده‌اند. ژاپن به لحاظ منابع طبیعی، مواد معدنی و ثروت‌های زمینی و زیرزمینی از فقیرترین کشورهای جهان به‌شمار می‌رود (شاه‌علی، ۱۳۹۲: ۲۷) و حدود ۹۵ درصد انرژی مصرفی و نیز بخش قابل توجهی از مواد اولیه را از خارج کشور وارد می‌کند. ژاپن سرزمینی زلزله‌خیز است و هر سال بین ۷۰۰۰ تا ۸۰۰۰ زلزله در این کشور رخ می‌دهد. از آنجا که این کشور در حاشیه اقیانوس آرام قرار دارد، زلزله‌های شدید درون اقیانوسی نیز



می‌توانند امواج عظیم و مخربی به نام تسونامی^۱ ایجاد کنند. یک دهم کل آتشفشان‌های جهان در محدوده کشور ژاپن قرار گرفته‌اند. از دیگر عوامل طبیعی تهدیدکننده در ژاپن تیفون یا طوفان‌های شدید حاره‌ای است که اغلب در ماه‌های سپتامبر و اکتبر رخ می‌دهد (برازش، ۱۳۸۸: ۱۱-۱۶).

۱-۲. جغرافیای انسانی

کشور ژاپن با ۱۲۷,۱۸۵,۳۳۲ نفر جمعیت، یازدهمین کشور پرجمعیت دنیا محسوب می‌شود (World Population Review, 2018b). تراکم جمعیت در ژاپن ۳۳۶,۵۳ نفر در هر کیلومتر مربع است، که این کشور را جزء چهار کشور پرتراکم سیاره زمین قرار می‌دهد. ۹۷ درصد از جمعیت ژاپن در چهار جزیره بزرگ این کشور یعنی هونشو، هوکایدو، کیوشو و شیکوکو، زندگی می‌کنند (World Population Review, 2018a). حدود ۸۰ میلیون نفر از جمعیت این کشور در سواحل جزیره هونشو در کنار اقیانوس آرام متمرکز شده‌اند. حدود ۳۵ میلیون نفر نیز در منطقه توکیو - یوکوهاما مستقر هستند که شلوغ‌ترین منطقه شهری جهان است. ژاپن در این منطقه با مشکل جمعیت شهری بیش از اندازه و مسائل مختلف آن روبه‌رو است (واردی و دانشخو، ۱۳۹۲: ۵). اکثر مردم ژاپن در جلگه‌ها و سرزمین‌های پست، خصوصاً در مسیرهای پایین‌دست رودخانه‌های اصلی و در پایین‌ترین شیب سلسله کوه‌ها و کنار سواحل زندگی می‌کنند. قلب اقتصادی، فرهنگی و سیاسی ژاپن در جزیره هونشو و ناحیه کانتو می‌تپد. توکیو پایتخت ژاپن در این جزیره قرار دارد. همچنین بزرگ‌ترین جلگه ژاپن با حدود ۱۳ هزار کیلومتر مربع وسعت در این جزیره قرار دارد. شهرهای بزرگ این منطقه عبارتند از «یوکوهاما»، «شیبه» و «کاوازاکی» که همراه با توکیو یک منطقه صنعتی بزرگ را ایجاد کرده‌اند و یکی از بزرگ‌ترین مناطق اقتصادی ژاپن به شمار می‌روند (نامی، ۱۳۸۶: ۳-۶).

نرخ رشد سالیانه جمعیت در ژاپن در سال ۲۰۱۰ صفر درصد، در سال ۲۰۱۶، ۰/۱- درصد و در سال ۲۰۱۷، ۰/۲- درصد بوده است (world bank, 2018). در حال حاضر ژاپن از نظر سن، پیرترین کشور دنیاست و پیرتر نیز خواهد شد. تعداد سالمندان ۶۵ ساله و بالاتر ۲۶/۷ درصد کل جمعیت است. بر اساس برآوردهای دولت ژاپن، در سال ۲۰۵۰، ۴۰ درصد جمعیت ژاپن بالای ۶۵ سال خواهند داشت. این وضعیت یکی از مشکلات جمعیت‌شناختی ژاپن است. در چند دهه گذشته، بودجه تأمین اجتماعی در کشور ۱۵ درصد افزایش داشته است. بر اساس برخی گزارش‌ها، کل جمعیت ژاپن ممکن است تا سال ۲۰۵۰ به میزان ۳۰ درصد کاهش یابد و به حدود ۸۷ میلیون نفر برسد (World Population Review, 2018a).

به لحاظ جمعیت‌شناختی، بر خلاف بسیاری از دیگر کشورها در جهان امروز، جمعیت ژاپن تا حد زیادی همگن است و ۹۸/۵ درصد از جمعیت این کشور قومیت ژاپنی دارند. تعداد کمی کارگر خارجی

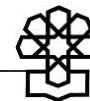
در این کشور زندگی می‌کنند که عمدتاً ملیت کره‌ای، چینی، پرویی، و برزیلی دارند. البته همگن به نظر رسیدن جمعیت ژاپن از نظر قومیت و فرهنگ، ممکن است ناشی از نبود آمارهای مربوط به قومیت و نژاد در این کشور باشد. حکومت ژاپن، به طور سنتی نیاز برای به رسمیت شناختن تفاوت‌های قومی در ژاپن را رد کرده است. نخست‌وزیر سابق ژاپن تارو آسو^۱ زمانی این کشور را «یک ملت، یک تمدن، یک زبان، یک فرهنگ و یک نژاد» توصیف کرد. شایان ذکر است که بزرگ‌ترین گروه قومی در ژاپن مردم یاماتو^۲ هستند، گروه‌های اقلیت بزرگی شامل مردم بومی ریوکیو^۳ و آئینو^۴ نیز در این کشور حضور دارند (Ibid). برآوردها نشان می‌دهد که به لحاظ دین، پیروان شینتوئیسم^۵ ۷۹/۲ درصد؛ بودائیسم^۶ ۶۶/۸ درصد؛ مسیحی ۱/۵ درصد و دیگر ادیان ۷/۱ درصد هستند. دلیل اینکه کل پیروان ادیان در ژاپن از ۱۰۰ درصد بیشتر می‌شود این است که بسیاری از مردم هم پیرو شینتوئیسم هستند و هم بودائیسم (Central intelligence agency, 2018).

۳-۱. سیستم سیاسی

حکومت ژاپن مشروطه سلطنتی است و سیستم سیاسی آن از نوع دمکراسی‌های قانونی^۷ است. حکومت ژاپن از نظام پارلمانی، مشابه کشور بریتانیا برخوردار است که در حقیقت نخست‌وزیر آن را اداره می‌کند. قانون اساسی کنونی ژاپن، که در سال ۱۹۴۷ تصویب شد، بر پایه اصول حاکمیت مردم، احترام به حقوق اساسی بشر و حمایت از صلح است. بر اساس اصل «تفکیک قوا»، فعالیت‌های حکومت ملی به طور رسمی بین ارگان‌های قانونگذار، اجرایی و قضایی تقسیم شده است (Japan Fact Sheet, 2017a: 1). امپراتور در ژاپن «مظهر کشور و وحدت مردم» است و در رابطه با امور حکومتی قدرتی ندارد و قدرت حکومت متعلق به ملت است (رجب‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۴). امپراتور قاضی اصلی دیوان عالی و نخست‌وزیر که توسط پارلمان تعیین می‌شود را منصوب می‌کند و «تنها اعمال مربوط به امور حکومت»، مانند اعلام اصلاح قانون اساسی، مقررات، دستورات و معاهدات کابینه و انحلال مجلس نمایندگان را بر اساس قانون اساسی و با مشاوره و تصویب کابینه انجام می‌دهد (Japan Fact Sheet, 2017a: 1).

در کشور ژاپن پارلمان «بالاترین ارگان قدرت حکومت» است و رسماً به عنوان محور سیستم حکمرانی، بر شاخه اجرایی حکومت اولویت دارد. تعیین نخست‌وزیر، یعنی رئیس قوه مجریه با تصمیم پارلمان انجام می‌شود. پارلمان (یا دایت ملی^۸) که به موجب قانون اساسی، تنها مرجع قانونگذاری است،

-
1. Taro Aso
 2. Yamato
 3. Ryukyuan
 4. Ainu
 5. Shintoism
 6. Buddhism
 7. constitutional democracy
 8. National Diet



متشکل از «مجلس نمایندگان^۱» (مجلس سفلی) و «مجلس مشاوران^۲» (مجلس علیا) است. تعداد اعضای مجلس نمایندگان ۴۷۵ نفر است. از این تعداد ۲۹۵ نفر بر اساس سیستم انتخاباتی تک‌کرسی^۳ توسط رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، که بر اساس آن از هر بخش^۴ یک نفر انتخاب می‌شود. ۱۸۰ نفر دیگر بر اساس سیستم نمایندگی تناسبی انتخاب می‌شوند^۵ که بر اساس آن کرسی‌ها به تناسب آرای که احزاب مختلف در انتخابات کسب کرده‌اند، از میان لیست‌های معرفی شده احزاب تکمیل می‌شود. اعضای مجلس نمایندگان برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند، اما کابینه ممکن است مجلس نمایندگان را قبل از پایان دوره منحل کند. تعداد کرسی‌های مجلس مشاوران ۲۴۲ نفر است که ۱۴۶ کرسی بر اساس رأی مستقیم مردم و ۹۶ کرسی باقی‌مانده بر اساس سیستم نمایندگی تناسبی انتخاب می‌شوند. مدت دوره نمایندگی مجلس مشاوران ۶ سال است و انتخابات برای نیمی از نمایندگان این مجلس هر سه سال یک‌بار صورت می‌گیرد. یعنی هر سه سال نیمی از نمایندگان مجلس مشاوران تعویض می‌شوند. اگر مجلس نمایندگان منحل شود، اعضای مجلس مشاوران در موقعیت خود باقی می‌مانند. احزاب سیاسی، که تقریباً همه اعضای پارلمان متعلق به آنها هستند، واحدهای اصلی فعالیت سیاسی هستند. پارلمان علاوه بر اینکه تنها مرجع قانونگذاری در کشور ژاپن است، وظایف مهم دیگری شامل تصویب بودجه ملی، تعیین نخست‌وزیر، رأی اعتماد یا عدم اعتماد به کابینه، تصویب معاهدات بین‌المللی و تنظیم هرگونه پیشنهاد رسمی برای اصلاح قانون اساسی را بر عهده دارد. گرچه مجلس مشاوران و مجلس نمایندگان قدرت را به اشتراک می‌گذارند، اما این مجلس نمایندگان است که در تصمیمات مربوط به تصویب قانون، تعیین نخست‌وزیر، مسائل بودجه و معاهدات بین‌المللی از نفوذ غالب برخوردار است. برای مثال اگر یک لایحه توسط مجلس نمایندگان تصویب شود، اما مجلس مشاوران آن را رد کند یا بر اعمال اصلاحات اصرار کند، اگر لایحه دوباره به مجلس نمایندگان ارائه شود و توسط دوسوم یا بیش‌تر اعضای حاضر تأیید شود، تبدیل به قانون می‌شود (Ibid: 1-3). در مجالس مقننه ژاپن کمیسیون نقش اصلی را دارد و کمیسیون‌ها در مقایسه با جلسه علنی عهده‌دار کارهای بیش‌تر و اصلی هستند و بحث‌ها، مذاکرات و تصمیم‌گیری‌ها در کمیسیون‌ها صورت می‌پذیرد. حوزه عمل و مسئولیت کمیسیون‌ها کامابیش با وظایف و حیطه کار وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مطابقت دارد. در هر دوره از مجلسین معمولاً هفت یا هشت کمیسیون ویژه برای رسیدگی به اموری که در حیطه مسئولیت کمیسیون‌های دائمی نمی‌گنجد، تشکیل می‌شود. این کمیسیون‌ها پس از انجام کار خود منحل می‌شوند (رئیس‌نیا، ۱۳۸۶: ۱۷-۱۹). ژاپن سیستم کابینه پارلمانی^۶ دارد که در آن نخست‌وزیر به عنوان بالاترین مقام رسمی کشور توسط پارلمان و از میان اعضای آن انتخاب می‌شود. سپس نخست‌وزیر کابینه را تشکیل می‌دهد و کابینه شاخه

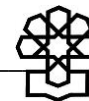
1. The house of representatives
2. The house of councillors
3. single-seat
4. District
5. Proportional Representation System
6. Parliamentary Cabinet

اجرایی حکومت را کنترل می‌کند. نخست‌وزیر اکثریت اعضای کابینه را از میان اعضای پارلمان منصوب می‌کند. بنابراین کابینه با پارلمان همبستگی دارد و نسبت به آن مسئولیت دارد. وی همچنین دارای اختیار برای تعیین قاضی ارشد و دیگر قاضی‌های دادگاه عالی است. نخست‌وزیر جلسات کابینه را رهبری می‌کند. مصوبات کابینه بر اساس اتفاق آرا تصویب می‌شوند (Japan Fact Sheet, 2017a: 2).

علاوه بر دفتر کابینه^۱ که در سال ۲۰۰۱ ایجاد شده است، کابینه شامل ۱۳ وزارتخانه است. هر وزارتخانه توسط یک وزیر منصوب شده توسط نخست‌وزیر رهبری می‌شود. هر وزیر توسط یک یا دو معاون ارشد و تا سه دبیر پارلمانی^۲ مورد مساعدت قرار می‌گیرد. این مقامات معمولاً اعضای پارلمان هستند. دفتر کابینه که طی سازماندهی مجدد سال ۲۰۰۱، به منظور تقویت کارکرد کابینه و توانایی رهبری نخست‌وزیر ایجاد شد، تحت نظارت نخست‌وزیر است. این دفتر برنامه‌ها را طراحی و هماهنگی جامع را در یک سطح بالاتر از دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت فراهم می‌کند. دفتر کابینه، بر دفتر نمایندگی خاندان امپراتوری^۳ و سه اداره خارجی نظارت می‌کند: کمیسیون تجارت عادلانه، کمیسیون امنیت عمومی ملی و سازمان خدمات مالی. دفتر کابینه همچنین شامل پنج شورای سیاستگذاری شامل شورای سیاستگذاری علوم و فناوری، شورای مدیریت مرکزی بحران، شورای برابری جنسیتی، شورای سیاستگذاری مالی و اقتصادی و شورای مناطق ویژه استراتژیک ملی است. دفتر کابینه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و کمیسیون‌های مختلف، با هم به عنوان ادارات مرکزی دولت شناخته می‌شوند. از سال ۲۰۱۶، دفاتر دولت مرکزی ژاپن بر اساس یک سیستم بنا شده بر یک ساختار رتبه‌هرمی عمل می‌کنند. مسئولیت تنظیم مرزهای اختیارات پست‌ها درون وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌ها به دست اعضای کابینه است. افرادی که مدیریت دفاتر دولتی مرکزی را به عهده دارند، از جمله نخست‌وزیر و همه خدمتگزاران با رتبه پایین‌تر، باید امتحانات خدمات عمومی ملی را بگذرانند (Ibid: 3). لیست وظایف کابینه شامل اجرای صادقانه قانون، انجام امور دولت، مدیریت امور خارجه شامل تصویب معاهدات، اداره خدمات عمومی، تدوین و ارائه بودجه به پارلمان، تصویب مصوبات کابینه و تصمیم‌گیری در مورد عفو عمومی است (Romar, 2012: 5-6).

دیوان عالی کشور که توسط قانون اساسی ایجاد شده، بالاترین ارگان قوه قضائیه و متشکل از ۱۵ نفر قاضی است که توسط ریاست دیوان اداره می‌شود. بر اساس قانون اساسی، اعضای این دیوان به غیر از رئیس دیوان (قاضی ارشد) توسط کابینه، برای مدت ده سال، منصوب می‌شوند و رئیس دیوان با معرفی و تعیین کابینه و فرمان امپراتور به مدت ده سال به این مقام منصوب می‌شود (واردی و دانشخو، ۱۳۹۲: ۴۸). تمام مناقشات قانونی، خواه مدنی، اداری یا جنایی، موضوع قضاوت در دادگاه‌های ژاپن هستند. چهار نوع از

1. Cabinet Office
2. Parliamentary Secretaries
3. Imperial Household Agency



دادگاه‌های سطح پایین‌تر در ژاپن وجود دارد که عبارتند از: ۸ دادگاه عالی، ۵۰ دادگاه بخش^۱، ۵۰ دادگاه خانواده و ۴۳۸ دادگاه بدوی. بر اساس قانون اساسی هیچ دادگاه به اصطلاح غیرعادی ایجاد نمی‌شود و نباید به هیچ ارگان یا سازمان اجرایی قدرت قضاوت نهایی داده شود (Japan Fact Sheet, 2017a: 4).

۲. تقسیمات کشوری ژاپن

تقسیمات کشوری ژاپن مبتنی بر یک «سیستم دو رده‌ای»، بر اساس تقسیم کشور به پریفکچر^۲ (معادل استان در ایران) و شهرداری^۳ است (Tanaka, 2011):

قلمرو کشور ژاپن به ۴۷ استان (شکل ۱) تقسیم می‌شود که چهار مورد ویژگی‌های خاصی دارند (Romar, 2012: 19). استان‌ها خود به شهرداری‌ها شامل شهرها^۴، شهرک‌ها^۵ و روستاها^۶ تقسیم می‌شوند، که هر سه یک رده (سطح) محسوب می‌شوند. در اکتبر ۲۰۱۶، ژاپن مجموعاً ۷۹۱ شهر، ۷۴۴ شهرک و ۱۸۳ روستا داشته است که مجموعاً ۱۷۱۸ واحد بوده‌اند (Japan Fact sheet, 2017b: 2). شایان ذکر است که کشور ژاپن به هشت منطقه تقسیم می‌شود و استان‌ها درون مناطق گروه‌بندی می‌شوند. اما این مناطق هیچ نقش اداری - اجرایی ندارند (Law, 1999: 200). در ادامه توضیحات بیشتری در مورد دو رده تقسیمات کشوری ژاپن ارائه می‌شود:

1. District Courts

۲. شایان ذکر است که استفاده غربی از کلمه پریفکچر (Prefecture) برای اشاره به مناطق ژاپنی ریشه در استفاده تجار و کاوشگران پرتغالی در قرن شانزدهم برای توصیف سرزمین‌هایی دارد که آنها با آن روبه‌رو بودند. با این حال، در زبان پرتغالی، معنای اصلی پریفکچر به شهرداری نزدیک‌تر است تا استان. با این حال، امروزه ژاپنی‌ها در زمان ترجمه ken به عنوان رده نخست تقسیمات کشوری به زبان انگلیسی، از واژه پریفکچر استفاده می‌کنند.

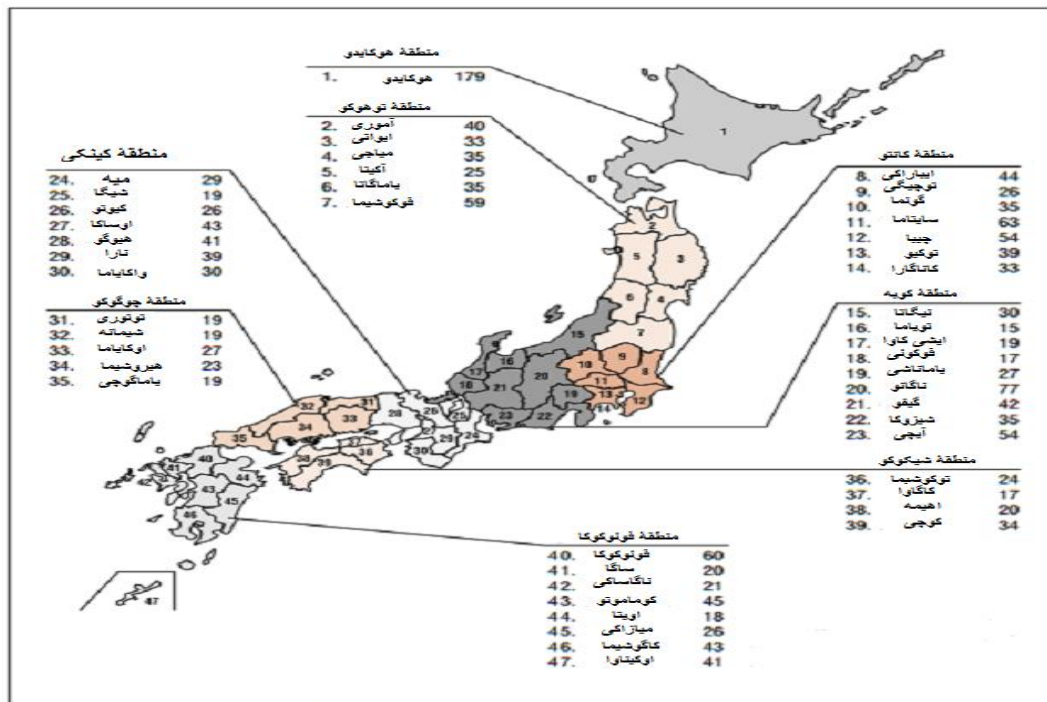
3. Municipality

4. Cities (Shi)

5. Towns (Cho)

6. Villages (Son)

شکل ۱. تقسیمات کشوری ژاپن (بر اساس تعداد استان‌ها و شهرداری‌ها)



Source: CLAIR, 2012: 3.

۱. استان: ۴۷ استان ژاپن، در زبان ژاپنی به Do, Fu, To, ken تقسیم می‌شوند. از ترکیب چهار کلمه در یک کلمه، یعنی Todofuken برای اشاره به پریفکچر (استان) در حالت کلی استفاده می‌شود (Law, 1999: 199)، که البته بیشتر جنبه تاریخی دارد (Shigeru, 2007: 13). عمده‌ترین نوع تقسیمات استانی، پریفکچرهای معمولی (کن) هستند که تعداد آنها ۴۳ است. دوم، کلان‌شهر توکیو (با پسوند تو)¹، که پایتخت ژاپن است و خود تشکیل شده از مناطق ویژه² شهری است، به عنوان یک پریفکچر در نظر گرفته می‌شود؛ سوم، استان‌های اوساگا و کیوتو به عنوان پریفکچرهای شهری (با پسوند فو)³ در نظر گرفته می‌شوند. چهارم، به استان هوکایدو (با پسوند دو)⁴ به عنوان یک سرکیوت⁵ یا قلمرو اشاره می‌شود. این اصطلاح به لحاظ تاریخی برای اشاره به مناطق ژاپنی تشکیل شده از چند استان استفاده می‌شده است. وسعت منطقه هوکایدو نسبت به سایر استان‌های ژاپن بیشتر است (Japan Fact sheet, 2017b: 2).

1. Tokyo (To)

2. Ward (Ku)

3. Urban Prefecture (Fu)

4. Hokkaido (Do)

۵. سرکیوت (Circuit) برگرفته از سیستم تقسیماتی چین در زمان‌های گذشته است. سرکیوت یا قلمرو، در چین طی دوره امپراتوری هان به‌وجود آمد و یک رده تقسیماتی قابل مقایسه با شهرستان بود، اما تنها در نواحی حاشیه‌ای امپراتوری استفاده می‌شد، یعنی مناطقی که عمدتاً توسط مردمی غیر از مردم امپراتوری هان مسکون شده بودند، یا به لحاظ جغرافیایی از بقیه مراکز قدرت امپراتوری هان فاصله زیادی داشتند. این سیستم پس از فروپاشی سلسله چین از بین رفت.



بر اساس اطلاعات موجود در وبسایت دولت کلان‌شهر توکیو، توکیو یک دولت منطقه‌ای است که علاوه بر ۲۳ منطقه ویژه^۱، دارای ۳۹ شهرداری شامل ۲۶ شهر، ۵ شهرک و ۸ روستاست. سیستم مالی و مدیریتی این کلان‌شهر مشابه دیگر استان‌هاست. با توجه به تراکم جمعیت، همبستگی شهری و سایر واقعیت‌های ۲۳ منطقه ویژه توکیو، یک سیستم مدیریتی منحصربه‌فرد بین دولت کلان‌شهر و مناطق ویژه وجود دارد که متفاوت از روابط معمولی بین استان‌ها و شهرداری‌هاست. این سیستم با توجه به نیاز برای حفظ مدیریت و کنترل واحد بر کل حوزه مناطق ویژه و نیاز برای داشتن دولتی در مناطق که به زندگی ساکنان نزدیک‌تر باشد و به امور روزمره رسیدگی کند، به‌وجود آمده است. دولت کلان‌شهر توکیو، در ۲۳ منطقه ویژه توکیو، برخی از مسئولیت‌های اجرایی را که معمولاً توسط شهرداری‌ها انجام می‌شوند مانند منابع آب، خدمات فاضلاب و آتش‌نشانی را به منظور حصول اطمینان از ارائه خدمات یکنواخت و کارآمد انجام می‌دهد، در حالی که مناطق ویژه، دارای خودمختاری جهت انجام اموری مانند رفاه، آموزش و مسکن هستند، یعنی مسائلی که از نزدیک به زندگی ساکنان مرتبطند (Tokyo Metropolitan Government, 2018). در گذشته ۲۳ منطقه شهری توکیو، در مقایسه با شهرها، محدودیت‌های مختلفی در ارتباط با اقتدار مالی و اداری داشتند و به عنوان بدنه‌های عمومی محلی خاص درون کلان‌شهر توکیو در نظر گرفته می‌شدند. با وجود این، اصلاحات اجرا شده در آوریل ۲۰۰۰، مناطق شهری توکیو را به عنوان موجودیت‌هایی در یک سطح همانند شهرها تعریف کرد (Japan Fact sheet, 2017b: 3). به علاوه، مجمع مناطق-کلان‌شهر به‌عنوان یک بدنه مشورتی برای برقراری ارتباط و هماهنگی بین دولت کلان‌شهر توکیو و مناطق آن به‌وجود آمد (Tokyo Metropolitan Government, 2018). بنابراین توکیو هم ویژگی‌های یک شهر را دارد و هم استان.

به استثنای اوکیناوا همه استان‌ها عمدتاً درون یکی از چهار جزیره بزرگ قرار دارند. همچنین اکثر استان‌ها شامل جزایر کوچک‌تر هستند (Law, 1999: 200). متوسط جمعیت استان‌ها در ژاپن ۲/۷ میلیون نفر است و از نظر جمعیت و مساحت به طور گسترده‌ای متفاوت هستند. استان‌های ژاپن از نظر جمعیت (سال ۲۰۱۲) از کلان‌شهر توکیو با بیش از ۱۳ میلیون نفر جمعیت، تا استان توتوری^۲ با بیش از ۵۸۰ هزار نفر و از نظر مساحت، از منطقه هوکایدو با مساحتی بیش از ۸۰ هزار کیلومتر مربع، تا استان کاگاوا^۳ با مساحتی کم‌تر از ۲ هزار کیلومتر مربع متفاوت هستند (CLAIR, 2012: 3). شایان ذکر است که تعداد استان‌ها از سال ۱۸۸۸ هیچ تغییری نکرده است.

۲. **شهرداری:** همان‌طور که بیان شد، شهرداری به عنوان رده زیرین تقسیمات کشوری ژاپن متشکل از شهر، شهرک و روستاست. در ژاپن یک محل برای تبدیل شدن به شهر باید حداقل ۵۰ هزار نفر

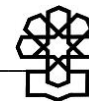
1. Special Wards
2. Tottori
3. Kagawa

جمعیت و ظاهر شهری داشته باشد. شهرک‌ها نواحی پرجمعیت، اما دارای جمعیت کم‌تر از شهرها هستند. شایان ذکر است که روستا در ژاپن بزرگ‌تر از یک سکونتگاه واقعی است. روستاها اغلب شامل تعدادی از دهکده‌ها هستند که از طریق چارچوب رسمی مدیریت روستایی به هم مرتبط شده‌اند (Dolan & Worden, 1992: 319-320). شهرداری‌ها در ژاپن به لحاظ جمعیت و مساحت تنوع زیادی دارند. از نظر جمعیت، شهرداری‌ها از شهر یوکوهاما، با جمعیتی در حدود ۳/۷ میلیون نفر، تا روستای اوگاشیما^۱، با جمعیتی در حدود ۱۷۰ نفر متفاوت هستند. در مورد مساحت، برای مثال در حالی که شهر تاکایاما^۲ در استان گیفو^۳ مساحتی حدود ۲,۱۷۷,۶۷ کیلومتر مربع دارد، روستای فوناداشی^۴ در استان تویاما^۵ حدود ۳,۴۷ کیلومتر مربع مساحت دارد. تعداد شهرداری‌ها از دوره میجی به طور پیوسته کاهش یافته است (CLAIR, 2012: 3).

در ژاپن رتبه‌بندی‌هایی برای شهرها وجود دارد. قانون خودمختاری محلی، در پاسخ به نیازهای اداری ویژه شهرهای بزرگ‌تر، تعدادی از مقررات خاص را برای شهرهای بزرگ تعیین کرده که متفاوت از مقررات شهرهای معمولی، شهرک‌ها و روستاهاست. بر اساس این قانون، شهرهای بزرگ می‌توانند درون دسته‌بندی‌های خاص قرار گیرند، بدین معنا که علاوه بر شهرهای معمولی (که حداقل ۵۰ هزار نفر جمعیت دارند) سه دسته از شهرها در این کشور وجود دارد، شامل «شهرهای برگزیده»^۶، «شهرهای محور»^۷ و «شهرهای خاص در تاریخ مقرر»^۸ که نسبت به شهرهای معمولی دارای قدرت و اختیارات بیش‌تر هستند (Japan Fact sheet, 2017b: 3).

- شهرهای برگزیده: بزرگ‌ترین شهرها در ژاپن «شهرهای برگزیده» نامیده می‌شوند. این شهرها باید حداقل ۵۰۰ هزار نفر جمعیت داشته باشند (نیمی از این شهرها بیش‌تر از یک میلیون نفر جمعیت دارند). در اکتبر ۲۰۱۷، در ژاپن ۲۰ شهر برگزیده وجود داشته است. کلان‌شهر توکیو، به عنوان پایتخت ژاپن، به‌خودی‌خود در این رده قرار دارد. شهرهای برگزیده دارای قدرتهای مشابه با استان‌ها هستند و اقتدار انجام بیش از ۱۹ دسته از فعالیت‌هایی که به طور معمول تحت مدیریت استان و استاندار است (شامل رفاه اجتماعی، بهداشت عمومی، برنامه‌ریزی شهری، مدیریت جاده‌های ملی، آموزش اجباری و...) به مکانیسم‌های اداری و تصمیم‌گیری این شهرها منتقل شده است. هر کدام از این شهرها با هدف تسهیل امر مدیریت شهری به چندین منطقه شهری تقسیم می‌شوند و هر کدام از این زیرتقسیمات جغرافیایی دارای یک اداره منطقه است (Japan Fact sheet, 2017b: 3).

1. Aogashima
2. Takayama
3. Gifu
4. Funahashi
5. Toyama
6. Designated Cities
7. Core Cities
8. Special Cities at the Time of the Effective Date



- شهرهای محور: این شهرها در دهه ۱۹۹۰ به وجود آمدند. حداقل جمعیت شهرهای محور تا سال ۲۰۱۵، ۳۰۰ هزار نفر و پس از آن ۲۰۰ هزار نفر بوده است. به این شهرها نیز مسئولیت‌هایی مشابه شهرهای برگزیده تخصیص داده شده است، به استثنای نقش‌هایی که به طور مؤثرتر و کارآمدتری، توسط دولت‌های استانی در سراسر حوزه صلاحیت گسترده آنها انجام می‌شوند (Romar, 2012: 19-20). تعداد این شهرها در ژانویه ۲۰۱۷، ۴۸ شهر بوده است (Japan Fact sheet, 2017b: 3).

- شهرهای خاص در تاریخ مقرر: این شهرها که تا سال ۲۰۱۵ «شهرهای خاص»^۱ نامیده می‌شدند، نیازمند جمعیت حداقل ۲۰۰ هزار نفری هستند (Romar, 2012: 21). اختیارات برای حفاظت از محیط‌زیست و برنامه‌ریزی شهری و غیره که معمولاً مرتبط با سطح استانی است، به شهرهای خاص منتقل شده و توسط آنها اداره می‌شود. از آنجا که اختیارات واگذار شده به این شهرها مشابه شهرهای محور بود، سیستم شهرهای خاص در اول آوریل ۲۰۱۵ لغو شد و نام آنها به «شهرهای خاص در تاریخ مقرر» تغییر یافت و مکانیسمی به وجود آمد که آنها را قادر به رسیدگی به نقش‌هایی می‌کند که قبلاً تحت عنوان شهرهای خاص در اختیار داشتند. شهرهای خاص در تاریخ مقرر تا ۳۱ مارس ۲۰۲۰، می‌توانند بدون دستیابی به جمعیت مورد نیاز که به طور معمول یک شرط الزامی برای شهرهای محور است، به عنوان شهر محور تعیین شوند. در تاریخ اول ژانویه ۲۰۱۷، ۳۶ شهر خاص در تاریخ مقرر وجود داشته است (Japan Fact sheet, 2017b: 3).

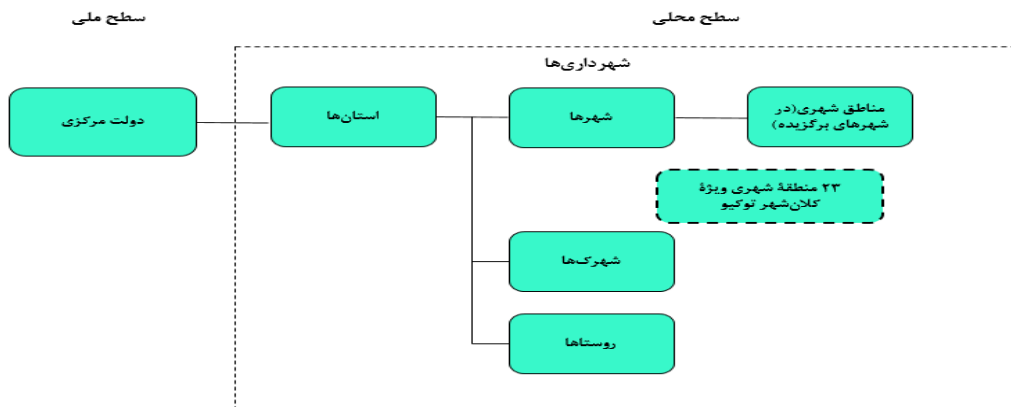
شایان ذکر است که دو نوع تقسیم زیر سطح استان وجود دارد که جزء رده‌های تقسیمات رسمی محسوب نمی‌شوند. در زیر سطح استان، شهرستان^۲ (گان) قرار دارد. هر شهرستان در ژاپن تشکیل شده از چند شهرک و روستاست. شهرستان بین سال‌های ۱۸۷۸ تا ۱۹۲۱ جزء واحدهای تقسیمات رسمی بود و تقریباً معادل شهرستان‌های چین یا ایالات متحده آمریکا بود. در دهه ۱۹۲۰ وظایف ادارات شهرستان‌ها به ادارات شهرک‌ها و روستاهای درون شهرستان‌ها انتقال یافت. شهرستان‌ها در ژاپن امروزی هیچ نقش و عملکرد رسمی در تقسیمات کشوری ندارند و دارای اقتدار اداری - اجرایی نیستند. با این حال، آنها برای اهداف جغرافیایی و آماری و گاهی به عنوان حوزه‌های انتخاباتی استفاده می‌شوند. نام شهرستان‌ها در آدرس‌های پستی شهرک‌ها و روستاها باقی مانده است و برای شناسایی نواحی جغرافیایی مرتبط و مجموعه شهرک‌ها و روستاهای مجاور استفاده می‌شوند و طی ادغام شهری یا تغییر وضعیت شهرداری‌ها به‌روزرسانی می‌شوند. بدین معنا که اگر یک شهرک یا روستا با شهری ترکیب شود یا به یک شهر ارتقا یابد، قلمرو آن دیگر به عنوان جزئی از شهرستان مربوطه محسوب نمی‌شود.

1. Special Cities

۲. این نوع تقسیم زیرسطح استان در زبان ژاپنی گان (Gun) نامیده می‌شود که در زمان ترجمه به انگلیسی در برابر آن برخی از اصطلاح شهرستان (County) و برخی از اصطلاح بخش (District) استفاده می‌کنند.

همچنین استان‌های معینی مانند هوکایدو در سابق و یا در حال حاضر برای اهداف اجرایی و مدیریتی به زیرپریفکچرها^۱ تقسیم می‌شوند. زیرپریفکچرها حوزه صلاحیت شعبات ادارات دولت‌های استانی هستند که به طور معمول، شامل چند تا دوازده شهر، شهرک و/یا روستا هستند. زیرپریفکچرها برای ارائه خدمات دولت استانی در نواحی دورافتاده جغرافیایی شکل گرفته‌اند، اما برخلاف شهرستان‌ها معمولاً در آدرس پستی استفاده نمی‌شوند. برای مثال هوکایدو دارای ۱۴ زیرپریفکچر است.

شکل ۲. سیستم دولت بر اساس سطح در کشور ژاپن



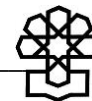
Source: Romar, 2012: 21.

۳. سابقه و روند تکامل تقسیمات کشوری در ژاپن (قبل از ۱۹۴۷)

کشور ژاپن فاقد یک سنت طولانی از تقسیم قدرت بین دولت ملی و واحدهای زیرین آن است. برای اولین بار در دوره میجی (۱۸۶۸-۱۹۱۲)، الیگارشی حاکم، برای ساخت یک کشور متمرکز قوی، برنامه‌هایی برای پیروی و تابعیت نواحی درون کشور از قدرت مرکزی ارائه دادند و پس از قرن‌ها یک سیستم متمرکز دولتی به عنوان امری حیاتی برای تحقق وحدت ملی دیده شد (Jain, 2000: 3). در این بخش به صورت مختصر به تاریخ ژاپن و روند شکل‌گیری تقسیمات کشوری پرداخته می‌شود.

آغاز تاریخ ژاپن، با مردمانی از نژاد آینو و مغول به سده‌های پیش از میلاد مسیح بازمی‌گردد و از آن زمان تاکنون تنها یک سلسله امپراتوری بر این سرزمین فرمانروایی کرده است. به طور کلی می‌توان تاریخ ژاپن را به چهار دوره دوران کهن، دوران امپراتوری (اشراف‌سالاری)، دوران شگون‌ها و دوران مدرن تقسیم کرد (شاه‌علی، ۱۳۹۲: ۱۰۷). ژاپنی‌ها سابقه تاریخی خود را بیش از ۲۵ قرن اعلام می‌کنند؛ اما آنچه از نظر تاریخی مقرون به صحت است این است که در حوالی قرن‌های چهارم و پنجم میلادی

1. Subprefectures (Shichō)



ساکنان این مجمع‌الجزایر، تحت انقیاد یک امپراتور، کشوری تک‌زبانه با فرهنگی منسجم تشکیل دادند. علی‌رغم انزوای جغرافیایی ژاپن، تمدن‌های برتر چین و تا حدودی کره تأثیر زیادی بر این کشور گذاشتند و سیستم خط و نگارش و قانون ژاپن متأثر از آنهاست. در قرن ششم میلادی مذهب بودائیسیم نیز از همین طریق به سرزمین ژاپن وارد شد و در کنار مذهب بومی شینتو جای گرفت (رئیس‌نی، ۱۳۸۶: ۹). در طی دوره هاکوهو^۱ (قرن هفتم)، می‌توان منابعی را برای اولین شکل‌گیری یک ملت متمرکز پیدا کرد. در این زمان، تنش بین‌المللی در اطراف شبه‌جزیره کره کشورهای اطراف را تحریک کرد که مردم خود را متحد سازند. خاندان امپراتوری ژاپن با الگو گرفتن از سیستم اداره امپراتوری چین، یک ملت متمرکز ایجاد کرد (Aoki, 2008: 5). شایان ذکر است که طی سال‌های ۵۳۸ تا ۷۱۰ ژاپن به ۵ استان (KI) و ۷ قلمرو (سرکیوت) (Do) تقسیم می‌شد. هر قلمرو از چند استان تشکیل می‌شد^۲. اگرچه پس از دوره موروماچی (۱۵۷۳) این واحدها دیگر به عنوان ساختارهای اداری - اجرایی محسوب نمی‌شدند، اما به عنوان واحدهای جغرافیایی مهم باقی ماندند.

در سال ۷۱۰، «نارا» به طور رسمی پایتخت ژاپن شد و این دوره به عصر «نارا» معروف شد که ۸۰ سال دوام داشت. در سال ۷۹۴ میلادی پایتخت از نارا به «کیوتو» منتقل شد و عصر «هیان»^۳ آغاز شد. این دوره ۴۰۰ سال به طول انجامید و در سال ۱۱۹۲ میلادی، عصر «کاماکورا» آغاز شد. طی دوران نارا و هیان سیستم حکومت مستقیم بر مردم و سرزمین که در اصل طبق کدهای «تای‌هو»^۴ (سلسله قوانین تدوین شده با اقتباس از قوانین چینی) انجام می‌شد، به تدریج فروپاشید و در کشور سیستم «فئودالی» حکمفرما شد و همزمان با آن قدرت گروه‌های «سامورایی» (مردان جنگی) شروع به افزایش نمود (نامی، ۱۳۸۶: ۹۰). دوره‌های قرون وسطی و اوایل دوران مدرن (قرن‌های دوازدهم تا نوزدهم) به عنوان دوره فئودالیتته شناخته شده‌اند. همچنین از این دوران به اسم دوران شگون‌ها (لقب تاریخی که به دیکتاتورهای نظامی در ژاپن تعلق می‌گرفت) نیز یاد می‌شود. در طی این دوره قلمرو کشور ژاپن به قلمروهای فئودالی یا در زبان ژاپنی «هان»^۵ تقسیم می‌شد که هر کدام توسط یک ارباب فئودال اداره می‌شد. طبقه نظامی^۶ در بالای سلسله‌مراتب سیاسی قرار داشت، با این حال دودمان امپراتوری حفظ شد و در واقع امپراتور در این دوران رهبر تشریفاتی ژاپن بود. از قرن دوازدهم تا قرن نوزدهم، سه حکومت فئودالی پیوسته یا به زبان ژاپنی باکوفو^۷ در ژاپن حکومت کردند. در آخرین حکومت فئودالی که نام آن حکومت توکوگاوا^۸ بود،

1. Hakuho

۲. در اواسط قرن نوزدهم جزیره شمالی Ezo دارای سکنه شد و به هوکایدو تغییر نام داد. اکنون هوکایدو تنها پریفکچر ژاپن است که پسوند فو دارد.

3. Heian

4. Taiho Code

5. Han

6. Military Caste

7. Bakufu

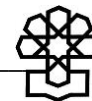
8. Tokugawa

فرایندی شکل گرفت که به یک سیستم دولتی متمرکز منجر شد (Aoki, 2008: 5).

توکوگاوا که یکی از قدرتمندان محلی بود، در سال ۱۶۰۳ (سرآغاز دوران موسوم به ادو^۱) نفوذ و قدرت خود را بر سراسر ژاپن تثبیت کرد و دولت شوگون توکوگاوا را ایجاد کرد. با پایان دادن به هرج و مرج ملوک‌الطوایفی، قدرت واقعی در اختیار این حکومت قرار گرفت که در شهر ادو (توکیوی فعلی) مستقر بود. امپراتور نیز که به یک مقام تشریفاتی مبدل شده بود، حکومت اسمی خود را در شهر کیوتو ادامه می‌داد (رئیس‌نیا، ۱۳۸۶: ۹). تحت حکومت توکوگاوا، در کنار چند ناحیه که مستقیماً تحت کنترل دولت مرکزی بود، بیش از ۳۰۰ نهاد محلی، یا قلمرو فئودالی وجود داشت. دولت توکوگاوا قلمروهای فئودالی را به اربابان فئودال می‌بخشید و به آنها اجازه حکومت کردن بر آن قلمرو را می‌داد. سیستم مالی توکوگاوا و قلمروهای فئودالی به شدت به مالیات بر زمین تحمیل شده به کشاورزان که به شکل برنج پرداخت می‌شد، وابسته بود. بنابراین هرچند اربابان فئودال در قلمرو خود استقلال زیادی داشتند، اما در حقیقت، حاکمیت قلمروهای فئودالی به طور رسمی، به لحاظ سیاسی و مالی وابسته به دولت مرکزی بود (Aoki, 2008: 6) و قدرت اقتصادی - سیاسی کشور در دست دولت مرکزی بود که در رأس آن شخص شوگون قرار داشت. علت اساسی قدرت فراوان شوگون، برتری مالکیت فئودالی او از نظر ابعاد بود و علاوه بر این، ضرب مسکوکات نیز تنها در انحصار شوگون قرار داشت. حکومت توکوگاوا در سال ۱۶۳۹ طی دستورالعملی هر نوع ارتباط با خارج را ممنوع اعلام کرد و مرزهای مملکت را بست و تماس ژاپن با جهان خارج - به استثنای هلند - کاملاً قطع شد و این کشور در انزوای مطلق قرار گرفت. در آن دوران تلاش برای رفتن به خارج از کشور، خطر مجازات مرگ را به دنبال داشت. نتیجه این انزوا که تا ۱۸۵۸ به طول انجامید، استقرار یک نظم فئودالی خشن و یک دوره ثبات بود. در خلال این دوره صنایع توسعه یافته، فرهنگی بومی ریشه گرفت و سیستم آموزشی و تحصیلی و ارزشی متکی و وابسته به فرهنگ کنفوسیوسی تثبیت شد. این عوامل به تدریج شروع به نفی سیستم کردند (رئیس‌نیا، ۱۳۸۶: ۹-۱۰). از سوی دیگر در اواسط قرن نوزدهم، دولت توکوگاوا متحمل یک فشار جهانی برای «باز کردن درهای کشور» شد. حکومت توکوگاوا با اقداماتی که انجام داد توانست صلح و آرامش را در کشور تثبیت کند. لذا اهمیت نیروهای نظامی کاهش یافت و حکومت توکوگاوا به علت انزوا هیچ اطلاعی از پیشرفت‌های نظامی جهان خارج نداشت. این بی‌اطلاعی زمانی شکست که ناوگان آمریکایی به فرماندهی ژنرال پری به بنادر ژاپن آمد و حکومت شوگون توان مقابله با آن را نداشت (موثقی و جباری، ۱۳۸۷: ۲۸۲-۲۸۴).

باز کردن درهای ژاپن به روی غرب و اقدامات شوگون‌ها در دادن امتیاز به بیگانگان موجب ایجاد جنبش‌های ضددولتی در ژاپن شد و دولت توکوگاوا و چندین ارباب فئودالی قدرتمند گرفتار جنگ داخلی شدند. در نهایت در سال ۱۸۶۷، حکومت توکوگاوا سقوط کرد و دوران فئودالیسم به پایان رسید

1. Edo



و عصر مدرن ژاپن آغاز شد، که به عنوان عصر «میجی»^۱ شناخته می‌شود.^۲

دوره پادشاهی میجی، به عنوان اولین نقطه عطف مهم در تاریخ معاصر ژاپن، همراه با تغییرات عظیمی در همه ابعاد بود. مدرنیزاسیون اقتصادی و سیاسی ژاپن با دوره بازسازی میجی آغاز شد و حکومت میجی یک ملت مدرن واحد را در جهت رسیدن به سطح قدرت‌های جهانی غربی ایجاد کرد (Aoki, 2008: 6-7) و رسیدن به سطح آن کشورها تبدیل به ایدئال و آرمان ملی مردم این سرزمین شد و این آرمان در شعار «کشور ثروتمند، ارتش قوی» متجلی شد (رئیس‌نیا، ۱۳۸۶: ۱۱). رهبران میجی با در نظر گرفتن ژاپن به عنوان کشوری عقب‌مانده، یک برنامه سریع صنعتی‌سازی را با تأکید بر توسعه، به عنوان امری کلیدی برای امنیت، آغاز کردند. در مقایسه با ملت‌هایی مانند ایالات متحده آمریکا و انگلستان، الیگارش‌های میجی مجبور به ساخت یک «حکومت متمرکز» و یک اقتصاد صنعتی مدرن به طور همزمان بودند (Ginsburg, 2001: 6-7).

در سال ۱۸۶۸، دولت میجی قلمرو ژاپن را به سه دسته پریفکچر تقسیم کرد: «فو»^۳، «هان»^۴، و «کن»^۵. نواحی مهمی که مستقیماً توسط حکومت توکوگاوا اداره می‌شدند، به عنوان فو تعیین شدند و قلمروهای کم‌اهمیت‌تر به عنوان کن تعیین شدند. هان‌ها نیز هنوز تحت کنترل اربابان فئودال بودند. واژه فو برای پریفکچرهای شهری در مقابل پریفکچرهای روستایی (کن) به کار می‌رفت. اولین پریفکچرهای شهری در ۱۴ ژوئن ۱۸۶۸ تشکیل شدند و تا پایان این سال ده پریفکچر شهری تشکیل شد. در سال ۱۸۶۹ حکومت تصمیم گرفت که هان (قلمروهای فئودالی) را لغو کرده و کنترل مستقیم بر آن نواحی را به دست آورد. اربابان فئودال مجبور شدند که قلمروهای خود را به دولت تقدیم کنند؛ اما آنها از طرف دولت مرکزی به عنوان حکمرانان هان‌ها منصوب شدند. در ابتدا جمع‌آوری مالیات و امور نظامی تحت کنترل هر هان بود. با این حال در سال ۱۸۷۱، در حالی که ۳ هان و ۳۰۲ پریفکچر وجود داشت، دولت میجی پریفکچرهای روستایی (کن) را جایگزین قلمروهای هان کرد و اربابان فئودال عزل شدند و حکمرانان پریفکچرها توسط دولت مرکزی منصوب شدند (Aoki, 2008: 7). از آنجا که برخی پریفکچرهای شهری زمین‌های غیرشهری به دست آوردند یا در سال ۱۹۶۹ به قلمروهای دیگر پیوستند تنها سه پریفکچر شهری شامل توکیو، اوساکا و کیوتو^۶ باقی ماند. در نیمه دوم سال ۱۸۷۱ تعداد پریفکچرها به ۷۲ و در سال ۱۸۸۸ به ۴۷ پریفکچر کاهش یافت.

لغو قلمروهای فئودالی، یک گام مؤثر در ایجاد و تثبیت یک دولت مرکزی بود. اگر عدم تمرکز ناشی از حکومت‌های فئودالی از بین نمی‌رفت، قدرت حکومت مرکزی هرگز تثبیت نمی‌شد. انجام این کار

1. Meiji

۲. در ژاپن از دوره‌های حکومتی با اسامی امپراتورانی چون میجی، تایشو، و شووا یاد می‌شود (گل‌محمدی و هاچی اوشی، ۱۳۹۰: ۱۱۵).

3. Fu

4. Han

5. ken

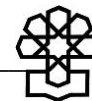
۶. توکیو در سال ۱۹۴۱ تبدیل به پریفکچر کلان‌شهری ژاپن شد. و اوساکا و کیوتو به عنوان پریفکچرهای شهری باقی ماندند.

آسان نبود، زیرا با این کار مالکین فئودال از حقوق خویش محروم شدند. به دنبال این اقدام تحت نظارت و کنترل شدید حکومت مرکزی، ارتش ژاپن به وجود آمد و به این ترتیب اساس حکومت میجی مستحکم شد و حاکمیت حکومت بر سراسر ژاپن تثبیت شد. در دوره میجی، هدف نخبگان حاکم از ایجاد یک حکومت متمرکز قوی، تحقق مدرنیزاسیون ملی بود. در این هدف، دولت مبتنی بر یک سیستم متمرکز، عمدتاً وحدت ملی را به عنوان یک وظیفه مهم در نظر می‌گرفت. در سال ۱۸۷۳ وزارت کشور ایجاد شد، و این فرایند به وسیله استانداردهای شهرداری‌ها و تثبیت اقتدارهای دمکراتیک‌تر دنبال شد (Yilmaz, 2017: 1-2). هرچند با انحلال قلمروهای فئودالی و تثبیت سیستمی از پریفکچرها، دولت میجی ژاپن را تبدیل به یک کشور مدرن کرد، اما در ۱۸۹۰ و پس از بیست سال آزمون و خطا بود که سیستمی از دولت محلی و منطقه‌ای قطعی و تثبیت شد (Su, 2006: 59). در ادامه به فرایند ایجاد سیستم دولت محلی پرداخته می‌شود:

در سال ۱۸۷۴، درخواستی برای ایجاد یک رژیم ترکیب شده از نمایندگان منتخب مردم به وجود آمد که این عمل موجب آغاز جنبش حقوق مدنی ژاپن شد. در پاسخ، دولت مرکزی قول داد که تا سال ۱۸۹۰ یک کنگره تشکیل خواهد داد (Aoki, 2008: 7-8). در سال ۱۸۷۸، دولت ملی سه قانون جدید، تشکیل شهرداری^۱، مجامع پریفکچری^۲ و دستورالعمل مالیات محلی^۳ را تصویب کرد (Jacobs, 2011: 4). بنابراین در ژاپن مجامع محلی قبل از پارلمان ملی تأسیس شدند. طی دهه ۱۸۸۰، دولت میجی تحت رهبری وزیر کشور، اریموتو یاماگاتا^۴، مجموعه‌ای از قوانین را تصویب کرد که ساختار واحدهای دولت‌های محلی را تعیین می‌کرد (Su, 2006: 59). انگیزه پشت این نهادینه کردن چارچوب قانونی دولت محلی، جنبش حقوق مدنی بود. دولت میجی که الیگارش‌ی و ائتلافی مبتنی بر عناصری از آریستوکراسی سابق بود، خواستار ایجاد یک سیستم پایدار از سلطه بر کل ملت بود. علاوه بر این، دولت میجی رسیدن به سطح دیگر قدرت‌های خارجی را به عنوان هدف تعیین کرده بود که نیازمند مدرنیزه کردن سیستم اداره و مدیریت ژاپن بود. در سال ۱۸۸۱، امپراتور برای دستیابی به این اهداف، اعلام کرد که یک دولت پارلمانی در سال ۱۸۹۰ تأسیس خواهد کرد (Su, 2006: 59-60).

در سال ۱۸۸۸، دولت مرکزی سیستم شهرداری‌ها، شامل «شهر، شهرک و روستا»^۵ را ایجاد کرد (Aoki, 2008: 8). این قانون در واقع قانون تشکیل شهرداری بود که در سال ۱۸۸۸ با تصویب قانون دولت شهری^۶ دوباره تصفیه شد. این قانون جدید ایجاد شده از ترکیب آداب و رسوم ژاپنی و سیستم دولت محلی آلمان بود. این قانون شامل انتخاب مستقیم مجامع شهری بود و این مجامع سپس به طور غیرمستقیم

-
1. the Municipalities Formation Law
 2. the Prefectural Assemblies Act
 3. the Local Tax Ordinance
 4. Aritomo Yamagata
 5. City, Town, and Village Systems [Shi-Sei, Cho-Son Sei]
 6. Municipal Government Act



شهردار را انتخاب می‌کردند. با این حال، به شهرک‌ها و روستاها، حق انتخاب مجامع داده نشد، اما به آنها اجازه انتخاب شهردار خودشان، با تصویب حکمران پریفکچری (استاندار) داده شد. این قانون موجب آغاز فرایندی برای رسمی کردن سلسله‌مراتب شهری قانونی در ژاپن شد. بر اساس این قانون یک محل برای تبدیل به شهر، نیازمند ۲۵ هزار جمعیت بود، در حالی که شهرک‌ها به عنوان مناطق پرجمعیت، اما با ابعاد کوچک‌تر از شهرها در نظر گرفته شدند و نواحی روستایی باقی‌مانده به عنوان روستا تعریف شدند (Jacobs, 2011: 4). در سال ۱۸۹۰ نیز سیستم «پریفکچر و شهرستان» ایجاد شد. به این معنا که بین پریفکچرها و شهرداری‌ها، سطح شهرستان به وجود آمد که در زبان ژاپنی گان^۱ نامیده می‌شد. این سیستم‌های محلی بر اساس ساختار دولت آلمان بیسمارک ایجاد شدند. بر این اساس کشور ژاپن به پریفکچرها تقسیم می‌شد و سپس ۴۷ پریفکچر ژاپن به شهرها و شهرستان‌ها تقسیم شدند. شهرستان‌ها نیز به شهرک‌ها و روستاها تقسیم می‌شدند. پریفکچرها تابع دولت مرکزی بودند و مقامات وزارت کشور به عنوان حکمران‌های پریفکچرها (استاندار) انتصاب می‌شدند. اولین قانون اساسی ژاپن نیز پس از بررسی نمونه‌های متعدد و با الهام و استفاده از مدل قانون اساسی آلمان در سال ۱۸۸۹ تدوین شد که هدفش تشکیل یک ملت مدرن متمرکز تحت سیستم سلطنتی مشروطه بود (Aoki, 2008: 8).

انتخاب آلمان، به عنوان یک مدل و الگو برای قانون اساسی و نیز سیستم دولت محلی طبیعی بود، زیرا هر دو کشور در دهه ۱۸۸۰ بعد از یک دوره طولانی فتودالی تبدیل به حکومت ملت پایه شدند. سیستم اتخاذ شده در چندین مورد تمایل به کنترل مرکزی داشت. وزارت کشور پریفکچرها را به وسیله انتصاب استانداران کنترل می‌کرد؛ آنها نیز به نوبه خود شهرداری‌ها را کنترل می‌کردند. بنابراین، وزیر کشور، استانداران و شهرداران سلسله‌مراتب اداری را در ژاپن تشکیل می‌دادند. دولت‌های محلی (شهرها، شهرک‌ها و روستاها) علاوه بر امور خودشان، که به استثنای شهرهای بزرگ، چیزی بیش‌تر از امور ثبت امور مدنی و مدیریت مدارس نبود، وظایف و نقش‌های ملی را درون یک چارچوب قانونی تفویض وظایف از سوی دولت مرکزی انجام می‌دادند. تحت سیستم تفویض وظایف، شهرداران از نظر قانونی مجبور به کار به عنوان عوامل استانداران و وزیران دولت مرکزی بودند. دولت‌های مرکزی و محلی برای پیاده‌سازی خط‌مشی دولتی در یک سیستم بسیار متمرکز با هم کار می‌کردند. شهرداران توسط مجامع محلی انتخاب می‌شدند؛ اعضای مجامع نیز توسط مردم انتخاب می‌شدند (Muramatsu, 2001: 2). اما استانداران توسط دولت ملی منصوب می‌شدند و انتصاب بر اساس حکم امپراتوری بود. به طور کلی، دولت‌های محلی، صرفاً عوامل دولت مرکزی بودند. در بالای سیستم داخلی دولت، وزارت کشور^۲ قرار داشت. زمانی که در سال ۱۸۷۳ این وزارتخانه ایجاد شد، نقش آن نظارت و کنترل مردم (پلیس، امنیت داخلی)، مراقبت از مردم (رفاه، کار، آموزش، جاده، بندر و دیگر زیرساخت‌ها) و مدیریت دمکراتیزه‌سازی

1. Gun

2. Ministry of the Interior (Naimusho)

(انتخابات و دیگر امور دولت محلی) بود (Akizuki, 2001: 2). به موازات اخذ و اقتباس نهادهای و ارگان‌های دولتی و حکومتی، ژاپن در زمینه اقتصادی و صنعتی و به ویژه نظامی، به پیشرفت‌های سریعی نائل آمد و به قدرت عمده‌ای مبدل شد (رئیس‌نیا، ۱۳۸۶: ۱۱-۱۲).

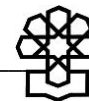
در آوریل ۱۸۸۹، رسماً به ۳۲ جامعه شهری شامل توکیو، یوکوهاما، اوساکا و کیوتو، به عنوان نخستین شهرهای ژاپن اختیارات داده شد. تا پایان آن سال، ناگویا و ۶ شهر دیگر نیز رسماً تأسیس شدند، و از آنجا که شهرداری‌ها برای ارائه خدمات عمومی مانند اداره خدمات آموزشی پایه‌ای، جمع‌آوری مالیات و ثبت آمار ساکنان خیلی کوچک بودند، دولت تصمیم به ادغام شهرداری‌های کوچک گرفت. جالب اینکه بزرگ‌ترین شهرها، شامل توکیو، اوساکا و کیوتو در ابتدا محدودترین سطح خودگردانی را داشتند. به گفته استینر^۱ آنها مجاز به انتخاب شهردار خود نبودند و حکمران این شهرها از استانی که درون آن قرار گرفته بودند، به صورت ملی منصوب می‌شد. در سال ۱۸۹۸ به ساکنان حق انتخابات آزاد اعطا شد، اما تنها مردان می‌توانستند رأی بدهند. با وجود این، طی ۲۰ سال بعدی، آنها تحت نظارت استانداران باقی‌ماندند یعنی کسانی که خود به عنوان امتداد بدنه اداری - اجرایی دولت ملی خدمت می‌کردند. مدیران ارشد گان‌ها نیز به عنوان بازوان منصوب شده دولت استانی و مسئولان اجرای سیاست در شهرک‌ها و روستاها باقی‌ماندند (Jacobs, 2011: 4).

در دوره دمکراسی تایشو^۲ (۱۹۱۲-۱۹۲۶)، روشنفکران، کارگران و کشاورزان خواستار مشارکت سیاسی و تضمین حقوق دمکراتیک شدند. آنها همچنین موجب تغییر در دولت محلی متمرکز شدند. دولت مرکزی در این دوره کنترل خود را بر دولت‌های محلی کاهش داد. برای مثال، سیستم شهرستان (گان) در سال ۱۹۲۳ لغو شد (Su, 2006: 60). اصلاحات ۱۹۲۹ سیستم محلی به استان‌ها قدرت تصویب آیین‌نامه‌ها را اعطا کرد بنابراین خودمختاری استان‌ها تقویت شد (Aoki, 2008: 8). به این ترتیب تا دهه ۱۹۲۰، ترتیبات جدیدی در راستای استقلال محلی، تقویت دولت‌های محلی و کاهش سرپرستی اداری دولت مرکزی به وجود آمد.

در طی دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰، به شهرهای بزرگ خودمختاری بیش‌تری اعطا شد، تا بتوانند به نیازهای درحال رشد و پیچیده خود رسیدگی کنند. به عنوان بخشی از این تلاش‌ها، در سال ۱۹۳۲، شهر توکیو ۸۲ محل مجاور را ضمیمه خود کرد. این وضعیت در طی جنگ جهانی دوم کاملاً تغییر یافت و به عنوان بخشی از تلاش‌های بسیج دولت ملی، خودمختاری محلی لغو شد و استانداران و مدیران ارشد ۳۵ منطقه شهری توکیو با مأمورینی که وزارت کشور آنها را منصوب کردند، جایگزین شدند (Jacobs, 2011: 5). بنابراین اقداماتی که طی دوره جنگ انجام شد، کشور را به سمت تمرکزگرایی سوق داد (Yilmaz & Çetin, 2017: 1-2).

1. Steiner

2. Taisho Democracy



روندی که با اصلاحات میجی آغاز شده بود و در دوران امپراتوری تایشو^۱ و بخشی از دوران شووا^۲ ادامه یافت، با شکست ژاپن در جنگ جهانی دوم در اوت ۱۹۴۵ پایان یافت. این واقعه دومین نقطه عطف در تاریخ ژاپن بود و در اثر آن ساختار سیاسی و حکومتی این کشور کاملاً دگرگون شد و قانون اساسی جدیدی تدوین شد (رئیس‌نیا، ۱۳۸۶: ۱۱-۱۲).

اراضی که ژاپن طی جنگ‌های چین و ژاپن (۹۵-۱۸۹۴) و ژاپن و روسیه (۱۹۰۵-۱۹۰۴) - شامل تایوان، جزایر پسکادور^۳، جزایر کوریل، نیمه جنوبی جزیره ساخالین، بخش‌هایی از منچوری و... - ضمیمه خاک خود کرده بود نیز پس از پایان جنگ جهانی دوم، از ژاپن گرفته شد و به وضعیت اولیه‌شان بازگردانده شدند (Law, 1999: 198). در سال ۱۹۴۶ حاکم آمریکایی ژاپن، ژنرال «مک آرتور» قانون اساسی جدیدی تهیه و تدوین کرد.

۴. دولت‌های محلی ژاپن

سیستم دولت محلی ژاپنی به نحوی نهادینه شده است که به گونه‌ای ظریف پیوندهای سیاسی و اداری را در هم می‌آمیزد (Muramatsu, 2001: 3). قانون اصلی برای رسیدگی به سازمان و مدیریت دولت محلی، قانون دولت محلی^۴ است. مقررات قانون دولت محلی عمدتاً به امور ساکنان مجامع منتخب و بدنه‌های اجرایی آنها می‌پردازد - که همه اینها هسته دولت محلی را شکل می‌دهد. قانون همچنین وضعیت دولت محلی شامل روابط دولت‌های محلی با دولت ملی و نیز دیگر دولت‌های محلی را تعریف می‌کند و همچنین مقرراتی برای امور مالی و دیگر مسائل اداری مهم دربردارد. به همین ترتیب، دولت محلی در قانون اساسی ژاپن و دیگر قوانین ملی به وضوح تعریف شده است. خلاصه قانون دولت محلی (فصل هشتم قانون اساسی، ماده (۹۵-۹۲)) بدین شرح است:

- مقررات مربوط به سازمان و عملکرد دولت‌های محلی به موجب قانون در انطباق با اصل دولت محلی تعیین می‌شود.

- دولت‌های محلی باید مجامع^۵ را به عنوان ارگان‌های شورایی^۶ خود، طبق قانون، تشکیل دهند. سران اجرایی تمام دولت‌های محلی، اعضای مجامع و دیگر مقامات محلی که ممکن است توسط قانون تعیین شوند، درون نواحی مختلف خود از طریق رأی مردم به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند.

- دولت‌های محلی باید حق مدیریت دارایی، امور و تقسیمات جزء اداری و وضع مقررات در محدوده

1. Taisho
2. Showa
3. Pescadores
4. Local Government Law
5. Assemblies
6. Deliberative Organs

قانون را داشته باشند.

- یک قانون خاص، که تنها برای یک دولت محلی قابل اجراست، نمی‌تواند بدون رضایت اکثریت رأی‌دهندگان دولت محلی مربوطه توسط پارلمان تصویب شود (1: CLAIR, 2012).

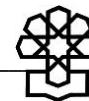
سیستم دولت محلی در ژاپن بر دو اصل بنا شده است. اول اینکه حق تثبیت دولت‌های محلی مستقل را تضمین می‌کند که تا حد خاصی مستقل از دولت ملی هستند. دوم این سیستم دربرگیرنده ایده «خودمختاری شهروندان» است که بر اساس آن ساکنان حوزه‌های محلی در درجات مختلفی، در فعالیت‌های واحدهای دولت محلی مشارکت و بر آن کنترل دارند. اصول اساسی دولت محلی در ژاپن در قانون خودمختاری محلی^۱ تنظیم شده است، که به اصل استقلال محلی اعتبار قانونی ویژه‌ای می‌دهد، همچنان که در فصل هشتم قانون اساسی نیز تضمین شده است. قانون خودمختاری محلی انواع و چارچوب دولت‌های محلی را تعیین می‌کند، همچنین دستورالعمل‌هایی را برای مدیریت آنها مشخص می‌کند و روابط اساسی بین این واحدها و دولت مرکزی را مشخص می‌کند.

موجودیت‌های عمومی محلی، یعنی استان‌ها، شهرها، شهرک‌ها، روستاها و مناطق ویژه^۲ توکیو به عنوان دولت‌های محلی نامیده می‌شوند (1: Japan Fact sheet, 2017b). استان‌ها به لحاظ مدیریتی توسط استانداران^۳ رهبری می‌شوند و شهرها، شهرک‌ها و روستاها توسط شهرداران^۴ رهبری می‌شوند. در استان‌ها و شهرداری‌ها یک شاخه قانونگذاری تحت عنوان مجمع (معادل شورا در ایران) نیز وجود دارد (2: Horiuchi, 2009). استانداران و شهرداران مسئول اطمینان از هماهنگی کلی خدمات و عملکردها و وظایف دولت محلی هستند. بنابراین استانداران و شهرداران کنترل کلی بر دیگر ارگان‌ها مانند کمیسیون‌های مدیریتی دارند (6: CLAIR, 2012). رهبران دولت‌های محلی یعنی هم استانداران و هم شهرداران، مستقیماً توسط شهروندان در انتخابات، برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شوند. این مقامات دولت‌های محلی را در امور خارجی‌شان نمایندگی می‌کنند و در یک موقعیت اجرایی در مقابل مجامع محلی منتخب خدمت می‌کنند. مجامع که برای بحث در مورد مسائل محلی تشکیل می‌شوند متشکل از افراد منتخب توسط رأی‌دهندگان محلی هستند. بنابراین یک دولت محلی عادی در ژاپن شامل یک شاخه اجرایی و یک شاخه قانونگذاری است و هم مجمع‌ها به عنوان ارگان‌های تصمیم‌گیری و شورایی و هم رهبران دولت‌های محلی که به اصطلاح رهبران ارگان‌های اجرایی هستند، هر دو مستقیماً توسط شهروندان محلی انتخاب می‌شوند و دارای نوعی موقعیت موازی هستند (2: Japan Fact sheet, 2017b).

در شهرداری‌ها، شهردار رئیس هر دو شاخه‌های مقننه و اجرایی است (8: Uddin et al, 2017).

مجامع محلی مقررات را تصویب می‌کنند و شاخه اجرایی خط‌مشی‌های تصویب شده توسط مجمع را

-
1. Local Autonomy Law
 2. Special Wards
 3. Governors
 4. Mayors



اجرا می‌کنند. استانداران و شهرداران دارای حق وتوی هر تصمیمی که توسط مجامع محلی گرفته می‌شود هستند و پس از آن درخواست می‌کنند که تصمیم دوباره بررسی شود. اگر استاندار یا شهردار نتواند با مجمع محلی مصالحه کند، مجمع می‌تواند رأی عدم اعتماد را اعلام کند. اگر این امر تصویب شود، استاندار یا شهردار می‌تواند مجمع را منحل کرده و درخواست برگزاری انتخابات دهد. شایان ذکر است که دولت‌های محلی قدرت قضایی ندارند (Aoki, 2008: 25).

حداکثر تعداد مجامع تحت مقررات قانون دولت محلی، بستگی به جمعیت هر منطقه دارد. مجامع محلی، مهم‌ترین اجزای دولت محلی هستند. با این حال، گفته می‌شود که ابتکارات و فعالیت‌های مستقل این مجامع ناکافی است، زیرا اکثریت پیشنهادهای آنها، در واقع در ابتدا توسط دفتر استاندار یا شهردار آماده شده‌اند (Japan Fact sheet, 2017b: 2). معمولاً گفته می‌شود که در شهرداری‌ها، شهردار دارای قدرتی بیش از مجمع است، زیرا یک شهردار توسط بوروکرات‌ها حمایت می‌شود و قدرت قانونی بیشتری از مجمع دارد (Nakamura, 2013: 4). در میان نقش‌های مجامع محلی، تصویب یا لغو آیین‌نامه‌ها یا دستورالعمل‌های محلی، تعیین بودجه دولت محلی و تصویب حل‌وفصل حساب‌هاست. آنها همچنین کارهای انجام شده توسط دولت‌های محلی که با ابتکار خودشان انجام می‌شود و اموری که توسط ارگان‌های دولت مرکزی به آنها تفویض شده را کنترل می‌کنند. به همین ترتیب، آنها حق درخواست بازرسی از بازرسی‌های دولت محلی را دارند و در انتخاب مقامات محلی مهم (معاونان استاندار، معاونان شهردار و...) حق اعمال نظر دارند. کار مجامع عمدتاً توسط کمیسیون‌های دائمی انجام می‌شود (Japan Fact sheet, 2017b: 2). شایان ذکر است که دولت ژاپن ساختارهای رسمی را برای مشارکت در سطح مجمع، ایجاد کرده است. اول اینکه مجمع شهری می‌تواند یک کمیته عمومی را برای بحث و تصمیم‌گیری در مورد یک مسئله خاص تنظیم کند. دوم شهروندان می‌توانند در جلسات مجمع شهری بنشینند، با این حال حق دخالت در طول جلسه را ندارند، مگر اینکه شخصی دعوت‌نامه دریافت کرده باشد. سوم مجمع جلسات سالیانه «هفته شهرک» را برگزار می‌کند و در این جلسات درباره آینده توضیح می‌دهد (Gurtoo, 2015: 7).

ساختار اساسی دولت‌های محلی در سراسر کشور ژاپن همگن است. هر دو دولت‌های سطح استانی و شهرداری‌ها بر اساس سیستم‌های ریاستی^۱ (Horiuchi et al, 2015: 102) و بر اساس اصل تفکیک قدرت عمل می‌کنند.

یکی از مشخصه‌های نهادهای اجرایی در ژاپن این است که اقتدار اجرایی متمرکز در شخص رئیس (استاندار یا شهردار) نیست، بلکه تعداد زیادی از نهادهای اجرایی مستقل، در شکل‌هایی مانند کمیته‌های اداری وجود دارد که بر اساس قانون خودمختاری محلی و دیگر قوانین ایجاد شده‌اند. در حالی که عدم تمرکز قدرت اجرایی درون محدوده‌های خاص اعمال می‌شود، رئیس نقش هماهنگ‌کننده نهادهای اجرایی را بر

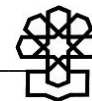
عهده دارد. این نوع ترکیب ساختاری نهادهای اجرایی، چندبعدگرایی^۱ ارگان‌های اجرایی نامیده می‌شود (Ohsugi, 2009: 2). وزارت امور داخلی و ارتباطات^۲ نهاد دولت مرکزی است که بر امور دولت‌های محلی نظارت می‌کند. امور دولت‌های محلی به طور اولیه بر عهده سه دفتر این وزارتخانه است. دفتر مدیریت محلی^۳ که امور محلی‌سازی، تقویت شهرداری‌ها، سیستم‌های خدمات عمومی محلی، سیستم‌های انتخاباتی، برنامه‌ریزی شهری و ارتقای استفاده از فناوری اطلاعات محلی را بر عهده دارد. دفتر امور مالی محلی^۴ سیستم‌های مالی محلی، برنامه‌های مالی محلی، تخصیص محلی مالیات، اوراق قرضه، شرایط مالی محلی و شرکت‌های عمومی محلی را کنترل و مدیریت می‌کند و دفتر مالیات محلی^۵ مسائل مرتبط با مالیات (مالیات‌های دارایی ثابت و دیگر مالیات‌های محلی) است (Japan Fact sheet, 2017b: 1). این ترتیبات نهادی عوامل زیرزمینه تعیین‌کننده رفتارها و پیامدها در سیاست معاصر ژاپنی است.

وظایف و اختیارات دولت‌های محلی

محدوده وظایف دولت‌های محلی در ژاپن، در مقایسه‌های بین‌المللی، بسیار وسیع است و دولت‌های محلی طیف وسیعی از خدمات را به شهروندان ارائه می‌کنند که تقریباً تمام جنبه‌های زندگی داخلی کشور بجز دیپلماسی، دفاع، واحد پول و امور قضایی^۶ را پوشش می‌دهد (Uddin et al, 2017: 8). قانون دولت محلی ژاپن، مسئولیت ارائه خدمات به شهروندان ژاپن را بین استان‌ها و شهرداری‌ها تقسیم می‌کند. استان‌ها در اصل، خدمات منطقه‌ای و شهرداری‌ها خدمات مستقیم محلی را ارائه می‌کنند. این حال، در حقیقت تقسیم وظایف میان دولت‌های ملی، استانی و شهرداری‌ها همیشه روشن نیست. در بسیاری از زمینه‌ها تکرار و همپوشانی نقش‌ها و وظایف در سطوح مختلف دولت، به ویژه در سطوح دولت محلی (استان و شهرداری) وجود دارد. در عوض، وظایف و نقش‌های اداری برای هر یک از خدمات ارائه شده تقریباً همیشه در میان سطوح مختلف دولت تقسیم می‌شود (CLAIR, 2012: 4).

نیری^۷ ۶ کارکرد عمومی را که توسط دولت‌های محلی انجام می‌شود بدین شرح ذکر می‌کند: زیرساخت‌های محلی (مانند جاده‌ها)؛ تسهیلات رفاهی (سالن‌ها، معلولین، کودکان و...); فرهنگ و آموزش و پرورش؛ سلامت (خدمات پزشکی، بهداشت عمومی، سلامت روان و...) و محیط‌زیست؛ صنعت، جنگلداری، کشاورزی و ماهیگیری محلی و خدمات شهروندی. استان‌ها به مسائل مربوط به حوزه‌های گسترده‌تری مانند «جاده‌های استانی، بندرها، حفاظت از جنگل و رودخانه‌ها، مراکز بهداشت عمومی، آموزش حرفه‌ای

-
1. Multi-dimensionalism
 2. The Ministry Of Internal Affairs And Communications
 3. The Local Administration Bureau
 4. The Local Finance Bureau
 5. The Local Tax Bureau
 6. Justice
 7. Neary



و پلیس» می‌پردازند. آنها همچنین امور مربوط به هماهنگی و ارتباطات با شهرداری‌ها (عمدتاً کارکرد پیشیبانی) و «کارهای تکمیلی برای شهرداری‌ها» در حوزه‌های آموزش و پرورش، فرهنگ و سلامت را انجام می‌دهند (Romar, 2012: 22). در واقع دولت‌های استانی دارای دیدگاه^۱ منطقه‌ای وسیع‌تری هستند و می‌توانند راهنمایی‌ها و مشاوره‌های مختلفی را به شهرداران ارائه دهند (Aoki, 2008: 23-24). همان‌طور که بیان شد، در ژاپن سیستمی از رتبه‌بندی شهرها (شهرهای برگزیده، شهرهای محور، و شهرهای موارد خاص) وجود دارد که بر اساس آن شهرداری‌های با اندازه‌های معین می‌توانند به آنچه که عموماً به عنوان کار اجرایی استانداری در نظر گرفته می‌شود، بپردازند. برای مثال شهرهای برگزیده قدرتی یکسان با استان‌ها دارند (CLAIR, 2012: 3). بنابراین در ژاپن، استانداری‌ها خدماتی را ارائه می‌دهند که انجام آن برای شهرداری‌ها دشوار است و چنانچه شهرداری‌ها بتوانند به عنوان یکی از سه رده نخست شهری (برگزیده، محور یا مورد خاص) تعیین شوند، با توجه به رتبه خود می‌توانند تمام یا بخشی از وظایف استان‌ها را نیز به عهده بگیرند.

مسائلی که از نزدیک با زندگی روزمره شهروندان مرتبط است به شهرداری‌ها (در حالت کلی) سپرده شده است. «شورای اقتدارهای محلی برای روابط بین‌الملل^۲» پنج دسته از امور شامل امور اداری (ثبت خانواده و مانند آن)، کارکردهای ایمنی و بهداشت (تأمین آب، مدیریت پسماند و...)، کارکردهای رفاهی (بیمه، رفاه سالمندان، رفاه کودکان، حمایت از معیشت و...)، طرح‌های توسعه شهری (مانند جادهایی که تحت حوزه صلاحیت آنها قرار می‌گیرد) و ایجاد و مدیریت تسهیلات مختلف (سالن‌ها، مراکز مراقبت روزانه، مدارس و...) را به عنوان اموری که به شهرداری‌ها سپرده شده، نام می‌برد (Romar, 2012: 22). مدیریت پلیس و فعالیت‌های اداری - اجرایی مربوط به حفظ امنیت و نظم در جوامع محلی را استانداری‌ها انجام می‌دهند؛ در مقابل شهرداری‌ها فعالیت‌های آتش‌نشانی را با هدف جلوگیری از بلایای طبیعی و کاهش آسیب از آتش بر عهده دارند. مناطق شهری توکیو نیز، به استثنای موارد مربوط به خدمات آتش‌نشانی و لوله‌کشی، تقریباً قدرتی یکسان با شهرداری‌ها دارند.

مقیاس هزینه‌های استان‌ها و شهرداری‌ها تقریباً برابر است (۴۸ تریلیون بین استان‌ها و ۴۹ تریلیون بین شهرداری‌ها در سال ۲۰۰۸). در استان‌ها هزینه اموری مانند ساخت‌وساز جاده‌های استانی، مدیریت رودخانه‌ها و پروژه‌های برنامه‌ریزی شهری بزرگ مقیاس، تحت عنوان خدمات عمومی رده‌بندی می‌شوند. استان‌ها علاوه بر داشتن مسئولیت برای ایجاد و مدیریت دبیرستان‌ها، همچنین مسئول دستمزدهای معلمان در مدارس ابتدایی و راهنمایی هستند که توسط شهرداری‌ها تأسیس می‌شوند. این دلیلی برای سطح بالای هزینه آموزش و پرورش توسط استان‌هاست. علاوه بر این، چون استان‌ها مسئول توسعه تجارت، صنعت و نیز کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری و انجام تعداد زیادی از وظایف در این حوزه‌ها

1. Viewpoint

2. The Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR)

هستند، هزینه‌ها در این حوزه‌ها در مقایسه با شهرداری‌ها بسیار زیاد است. در مقابل از آنجا که شهرداری‌ها بسیاری از وظایف را در حوزه‌هایی مانند رفاه شهروندان انجام می‌دهند، در نتیجه، هزینه‌های رفاه اجتماعی در شهرداری‌ها تقریباً سه برابر این هزینه‌ها در سطح استان است. با توجه به اینکه جمع‌آوری و دفع پسماند نیز اساساً توسط شهرداری‌ها انجام می‌شود، هزینه‌های شهرداری‌ها در بخش بهداشت نیز بالاست. از سوی دیگر، بیش‌تر بودجه خدمات عمومی شهرداری‌ها صرف پروژه‌های برنامه‌ریزی شهری می‌شود (Ikawa, 2008: 2-3).

به عنوان یک اصل قانونی، به دولت‌های محلی در ژاپن، هم پریفکچرها و هم شهرداری، به طور یکنواخت قدرت‌های جامعی اعطا شده است که به آنها اجازه می‌دهد که بر اساس مشخصه‌های ناحیه محلی خود به نقش‌های خود عمل کنند. قدرت‌های مهم واگذار شده به مدیران ارشد محلی شامل حق تصویب مقررات، تدوین پیش‌نویس بودجه، ارائه لایحه، انتصاب اعضای کمیسیون‌های مدیریتی مانند هیئت آموزش و پرورش، کمیسیون مدیریت انتخابات، کمیسیون امنیت عمومی و کمیسیون پرسنل و نیز انتصاب معاون استاندار برای استانداری و معاون شهردار برای شهرداری‌ها، حسابدار ارشد برای استانداری و خزانه‌دار برای شهرداری‌ها و سایر مقامات دولت‌های محلی مربوطه است. علاوه بر این اختیارات، استانداران و شهرداران مسئولیت اجرای همه امور دولت محلی به استثنای مجمع انتخاب شده و کمیته‌های اداری^۱ را دارند. با وجود این، همان‌طور که بیان شد این بدین معنا نیست که آنها شخصاً تمام این وظایف گسترده را انجام می‌دهند. برای کمک به اجرای واقعی این امور، معاون استاندار و شهردار و یک حسابدار ارشد (خزانه‌دار برای شهرداری‌ها) و تعدادی از ادارات و بخش‌ها وظایف تعیین شده را انجام می‌دهند. به طور معمول یک استانداری هفت بخش (امور عمومی^۲؛ برنامه‌ریزی؛ معیشت و محیط‌زیست؛ بهداشت و رفاه؛ صنعت، تجارت و کار؛ کشاورزی، جنگلداری و ماهیگیری و خدمات عمومی^۳) و یک شهرداری هشت بخش (امور عمومی؛ مالیات؛ امور شهروندی؛ توریسم و تجارت؛ کشاورزی؛ بهداشت و رفاه؛ ساخت‌وساز و اداره مرکزی آتش‌نشانی) دارد (CLAIR, 2012: 4-7).

۵. روابط مرکزی - محلی

معمولاً روابط بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی در سه سطح است: سیاسی، اداری-اجرایی و مالی (Hein & Pelletier, 2006: 5). قضاوت درباره اینکه آیا روابط میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی غیرمتمرکز یا متمرکز است می‌تواند بر اساس تعداد وظایف یا کارهایی که توسط دولت‌های محلی اجرا می‌شود، انجام شود. به عبارت دیگر، هرچه تعداد وظایفی که دولت‌های محلی انجام می‌دهند بیش‌تر

1. Administrative Committees
2. General Affairs
3. Public Works



باشد، روابط غیرمتمرکزتر است. از این منظر، همان‌طور که توضیح داده شد، دولت‌های محلی ژاپن طیف زیادی از وظایف را انجام می‌دهند، که بدین معناست که سیستم دولت محلی در ژاپن می‌تواند به عنوان سیستمی بسیار غیرمتمرکز ارزیابی شود. با این حال، ارائه یک ارزیابی از اینکه دولت‌های محلی در اجرای وظایف‌شان چه مقدار از دولت مرکزی استقلال دارند نیز مهم است. اگر دولت‌های محلی نتوانند وظایف خود را در شیوه‌ای مستقل از دولت مرکزی اجرا کنند، صحبت کردن از روابط غیرمتمرکز دشوار است. از نظر استقلالی که دولت‌های محلی در اجرای وظایف خود دارند، ایکاوا یک تفاوت بین «الگوی جدا از هم»^۱ و «الگوی درهم آمیخته»^۲ قائل می‌شود. اساس یک الگوی جدا از هم سیستم دولت محلی این است که دولت مرکزی مداخلات اداری در دولت محلی انجام نمی‌دهد و دولت محلی از نظر اجرای وظایفش مستقل است. از سوی دیگر، مشخصه الگوی درهم آمیخته این است که در کل، مقدار معینی از قدرت به دولت محلی اختصاص داده می‌شود، به طوری که برای دولت محلی انجام طیف وسیعی از وظایف را ممکن می‌کند. با این حال، آنچه که اغلب در واقعیت اتفاق می‌افتد این است که دولت مرکزی مقدار زیادی از قدرت را برای خود حفظ می‌کند. در چنین کشوری، دولت مرکزی مقدار بزرگی از کنترل و مداخله در مدیریت دولت محلی در رابطه با وظایفی که باید انجام شود را در دست دارد. مشخصه روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی در ژاپن، برای مدت زمانی طولانی «سیستم تفویض وظایف به دولت‌های محلی به عنوان نماینده دولت مرکزی» بود که مطابق الگوی در هم آمیخته سیستم دولت محلی است (Ikawa, 2008: 4-5). با این حال این سیستم طی اصلاحات مداوم و گسترده‌ای که به وجود آمده تغییر کرده است. برای درک چگونگی روابط مرکزی - محلی کنونی در ژاپن باید به فرایند این اصلاحات توجه کرد. اما قبل از بررسی اصلاحات به وجود آمده در روابط مرکزی - محلی، ارائه یک تصویر کلی از چگونگی سیستم مالی بین دولتی، کانال‌های کنترل مرکزی و جنبه‌های وابستگی متقابل مرکزی - محلی در ژاپن ضروری است:

۵-۱. ساختار سیستم مالی بین دولتی

۵-۱-۱. روابط مالی و هزینه‌های عمده سالیانه در سطوح دولت

از آنجا که دولت‌های محلی ژاپن شامل استان‌ها و شهرداری‌ها (شهرها، شهرک‌ها و روستاها) نقش‌های زیادی را ایفا می‌کنند و فعالیت‌های گوناگونی را در فرایند ارائه خدمات اداری برای زندگی روزمره ساکنان انجام می‌دهند، نرخ هزینه دولت‌های محلی، بیش‌تر از دولت ملی است. از این‌رو نقش امور مالی محلی در اقتصاد ملی بسیار مهم است. در سال مالی ۲۰۰۴، دولت مرکزی ۴۰ درصد و دولت‌های محلی ۶۰ درصد کل هزینه‌ها را به خود اختصاص داده‌اند (Ikawa, 2007: 1-2). با این حال، هزینه دولت‌های

محلی در سال مالی ۲۰۰۹، در یک سال افزایش ۷/۲ درصدی داشت. در حال حاضر، تقریباً ۵۸ درصد از هزینه‌های عمومی کل کشور از طریق دولت‌های محلی هدایت می‌شوند (Japan Fact sheet, 2017b: 3). در مقایسه با هزینه‌های دفاع و هزینه‌های حقوق بازنشستگی که تنها می‌تواند توسط دولت مرکزی مدیریت و پرداخت شود (Ikawa, 2007: 1-2)، هزینه‌های دولت‌های محلی شامل بخش عمده‌ای از هزینه‌های عمومی و اغلب هزینه‌های مرتبط با زندگی مردم مانند هزینه‌های رفاه، بهداشت عمومی، آموزش و پرورش، پلیس و خدمات آتش‌نشانی، ساخت‌وساز عمومی مانند جاده‌ها و سیستم‌های فاضلاب می‌شود (Aoki, 2008: 25).

از لحاظ ماهیت هزینه‌ها، هزینه‌های مالی را می‌توان به «هزینه‌های اجباری» یعنی هزینه‌هایی که دولت محلی مسئول آنهاست و نمی‌توانند به صورت خودسرانه کاهش یابند (هزینه‌های پرسنلی، هزینه‌های پرداخت بدهی و غیره)؛ «هزینه‌های سرمایه‌ای»، یعنی هزینه‌های اختصاص داده شده به مواردی مانند ساخت‌وسازهای معمولی و غیره و «دیگر هزینه‌ها» قابل تقسیم هستند. هزینه پرداخت بدهی، یعنی بازپرداخت اوراق قرضه، اجباری‌ترین هزینه‌هاست و تقریباً ۱۵ درصد از کل هزینه‌ها را تشکیل می‌دهد (Tanaka, 2011: 4).

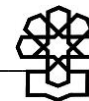
قانون مالیات محلی روابط مالی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی را مشخص می‌کند. بنابراین، دولت مرکزی در موقعیتی قرار ندارد که مسئولیت‌ها را بر اساس اختیار خود تغییر دهد. برخی معتقدند که سیستم مالی محلی به شدت متمرکز است که دلایل آن به دوره میجی برمی‌گردد. روابط مالی بین سطوح دولت بنا شده بر سه ویژگی اصلی است: مدیریت مالیاتی متمرکز، ارائه غیرمتمرکز خدمات و وابستگی دولت محلی به انتقال وجوه بین‌دولتی (Romar, 2012: 24). در ژاپن نقش‌های دولت مرکزی و محلی در مورد درآمدها و هزینه‌ها برعکس است و دولت مرکزی در حالی که درآمد مالیاتی بیش‌تری دارد، هزینه‌های کم‌تری دارد. برای مثال در سال ۲۰۰۰، دولت مرکزی ۵۲/۷ تریلیون ین درآمد مالیاتی داشت، در حالی که دولت‌های محلی تنها ۳۵/۵ تریلیون ین درآمد مالیاتی داشتند. از سوی دیگر، در حالی که مخارج دولت مرکزی جمعاً ۶۳ تریلیون ین بود، مخارج دولت محلی ۹۶/۱ تریلیون ین بود (Iritani & Tamaoka, 2005: 24).

۲-۱-۵. برنامه مالی دولتی محلی^۱

طبق قانون تخصیص مالیات محلی^۲، کابینه هر سال باید سندی را تهیه کند که مقدار تخمینی کل درآمدها و هزینه‌های دولت‌های محلی برای سال آینده را تعیین می‌کند. این سند باید به اطلاع عموم برسد و به پارلمان داده شود. این سند به طور معمول برنامه مالی دولتی محلی نامیده می‌شود (Japan Fact sheet, 2017b: 3). این برنامه مکانیسمی را برای دستیابی به هماهنگی در امور و خط‌مشی‌های مالی دولت ملی و دولت‌های محلی و خط‌مشی اقتصاد کلان فراهم می‌کند. همچنین این برنامه راهنمایی

1. Local Public Finance Program (LPFP)

2. Local Allocation Tax Law



برای عملکرد و مدیریت مالی دولت محلی فراهم می‌کند و نقش مهمی در رسیدگی به اینکه دولت‌های محلی دارای درآمد کافی برای ارائه خدمات عمومی باشند، دارد. اگر درآمد محلی ناکافی باشد، دولت مرکزی ممکن است اقداماتی را برای تأمین درآمد اضافی در نظر بگیرد. از نظر درآمد، این برنامه درآمدهای حاصل از مالیات‌های محلی، گزینت تخصیص مالیات محلی، مالیات انتقالی محلی، پرداخت‌های خزانه ملی، وام‌های محلی و درآمدهای متفرقه را پوشش می‌دهد. در بخش هزینه، برنامه مالی دولتی محلی شامل دستمزدهای کارمندان محلی، هزینه‌های کالاها و خدمات، هزینه‌های سرمایه‌ای، بازپرداخت‌های اصلی و فرعی و یارانه‌های عمومی شرکت‌هاست. این برنامه همچنین شامل هزینه‌های ارائه خدماتی است که بنا بر قوانین، دولت‌های محلی موظف به ارائه آنها هستند و نیز هزینه‌های ارائه خدماتی که توسط دولت ملی به آنها یارانه تعلق نمی‌گیرد.^۱ درآمد و هزینه‌ها در این برنامه بر مبنای کلان برآورد می‌شوند و نه بر مبنای بودجه واقعی هر دولت محلی (Aoki, 2008: 27).

در روند تدوین بودجه در شهرداری‌ها سه ذی‌نفع کلیدی - اعضای مجمع، مقامات و شهروندان - دارای درجات مختلفی از مشارکت هستند. شهردار دارای قدرت جهت اولویت دادن یا نادیده گرفتن خط‌مشی‌های خاص یا تنظیم پروژه‌ها در طرح‌های استراتژیک برای بودجه است. اولویت بالا در تهیه بودجه سالیانه، به ویژه در مورد اقلام جدید سرمایه‌ای، انعکاس دادن وعده‌های انتخاباتی شهرداران است. میز بودجه^۲ پیشنهادهای بودجه را از بخش‌های مختلف شهرداری گرد آورده و آنها را برای نظرات شهروندان منتشر می‌کند. به این ترتیب که خلاصه‌ای از پیشنهادهای بودجه از همه بخش‌ها در وب‌سایت شهر، دفتر مرکزی شهرداری و در دفاتر مناطق^۳ شهرداری در دسترس است. شهروندان می‌توانند نظرات خود را از طریق پست الکترونیک، یا فکس ارسال کنند یا آنها را مستقیماً به مجمع شهر یا دفتر منطقه شهری ارائه کنند. احزاب سیاسی اغلب کم‌تر تلاش می‌کنند که به صورت عمومی به بودجه شکل بدهند. مجمع نیز در این زمینه بیش‌تر نقشی تشریفاتی دارد. اعضای مجمع درون احزاب و گروه‌های خودشان درباره بودجه بحث می‌کنند. با این حال، چنین صداهایی به ندرت درون جلسات بودجه شنیده می‌شوند. اعضای مجمع از طرف حزب سیاسی که نماینده آن هستند، بیش‌تر با حزب شهردار مذاکره می‌کنند تا با خود شهردار و به طور غیرمستقیم شهردار را متقاعد می‌کنند که ملاحظات آنها را در نظر بگیرد (Uddin et al, 2017: 1-12).

بنابراین در ژاپن نیز مانند بسیاری از دیگر کشورها، مشارکت مستقیم شهروندان در روند تدوین بودجه محدود و چالش‌برانگیز است. با وجود این، گروه‌ها و اتحادیه‌ها دارای برخی اشکال نفوذ یا تعامل در روند بودجه‌بندی هستند. دوم اینکه تعامل میان بخش‌ها و میز بودجه به صورت عمودی است. میز بودجه که بازنمایی‌کننده شهردار است، یک عنصر قدرتمند در فرایند بودجه‌ریزی است. کارمندان تحت

1. Not Subsidized
2. Budget Desk's
3. Ward Offices

امر شهردار، ادارات و بخش‌های شهرداری همه برای شهردار کار می‌کنند و تلاش می‌کنند پروژه‌هایی را تعریف کنند که خواسته‌های وی را برآورده کند. سوم اینکه در روند تدوین بودجه، مجمع به عنوان تأییدکننده شهردار عمل می‌کند تا یک ضدقدرت علیه شهردار (Ibid: 13).

در فرایند تهیه بودجه سالیانه، پیوند بین دولت‌های محلی و مرکزی اهمیت زیادی دارد. دولت‌های محلی در مورد بودجه درخواستی خود باید با مقامات ملی مذاکره کنند. از طریق این مذاکرات، مقامات مرتبط با بودجه در هر وزارتخانه ضرورت واقعی برای موارد درخواست شده توسط دولت‌های محلی را ارزیابی و سپس بودجه خود را آماده می‌کنند. بودجه پیش‌بینی شده هر وزارتخانه، سپس به وزارت مالیه^۱ ارسال می‌شود که دارای اقتدار نهایی، قبل از بررسی بودجه دولتی توسط کابینه است. مقامات وزارت امور داخلی و وزارت مالیه، به نوبه خود برای تأمین درآمد جهت تعادل برنامه مالی دولتی محلی مذاکره می‌کنند. بدون این روند مذاکرات، دولت ملی ایده روشنی درباره نیازهای دولت‌های محلی ندارد. بنابراین، کنترل بوروکراتیک توسط مرکز به معنای بی‌توجهی به نیازهای محلی نیست. در واقع، در ژاپن جریان‌های اطلاعات یک عنصر مهم در پیوند مدیریتی بین مرکز و دولت‌های محلی است. دولت‌های محلی در ژاپن بخشی از درآمدهای خود را از طریق مالیات‌های محلی به دست می‌آورند. برای بقیه پولی که آنها نیاز دارند، باید به دولت ملی تکیه کنند. اگر دولت‌های محلی موفق به متقاعد کردن وزارتخانه‌ها درباره ضرورت‌ها و فوریت‌های خود شوند، می‌توانند پول بیش‌تری دریافت کنند. بنابراین، دولت‌های محلی باید از تمام ابزارهای موجود برای حفظ تماس با مقامات ملی مربوطه استفاده کنند (Muramatsu, 2001: 5-6).

۳-۱-۵. منابع مالی دولت محلی

دولت مرکزی و دولت‌های محلی به لحاظ مالی در وضعیت بدی قرار دارند. کل بدهی بلندمدت دولت مرکزی و دولت‌های محلی ۱/۵ برابر بیش‌تر از تولید ناخالص داخلی است. در دهه ۱۹۹۰، بدهی‌های بلندمدت به سرعت در حال افزایش بود. این مقدار در سال مالی ۱۹۹۵، ۱۲۵ تریلیون ین و در سال مالی ۲۰۰۰، ۱۸۱ تریلیون ین بوده است. این مقدار تقریباً سه برابر سال مالی ۱۹۹۰ افزایش یافته است (Ikawa, 2007: 3). دولت‌های محلی به دلیل هزینه‌های بالا و درآمد ناکافی از نظر منابع درآمدی به دولت مرکزی وابسته هستند (Akdemir & Benk, 2010: 163). مالیات‌های محلی، پرداخت‌های خزانه ملی، گرنٲ تخصیص مالیات محلی و اوراق قرضه محلی چهار منبع اصلی درآمد دولت‌های محلی را تشکیل می‌دهند. از نظر وزن در سال ۲۰۱۱، منابع درآمدی دولت‌های محلی به ترتیب مالیات‌های محلی (۴۲/۹ درصد)، گرنٲ تخصیص مالیات محلی (۱۶/۷ درصد)، پرداخت‌های خزانه ملی (۱۲/۶ درصد) و اوراق قرضه محلی (۱۰/۸ درصد) بوده‌اند. سیستم مالی محلی در ژاپن به گونه‌ای سازماندهی شده که منابع درآمدی محلی را جهت قادر ساختن دولت‌های محلی برای سطحی از مدیریت دولتی استاندارد

1. Ministry of Finance

۲. کمک بلاعوض.



تضمین می‌کند (Tanaka, 2011: 3-4). بنابراین در این کشور یک سیستم برابری مالی وجود دارد که یک سیستم ترکیبی با سهمی نسبتاً بالا از مالیات محلی است. به طور متوسط یک‌سوم تا نیمی از پول قابل عرضه به مقامات محلی از مالیات محلی حاصل می‌شود و بقیه توسط دولت مرکزی، از طریق ابزارهایی مانند تخصیص مالیات محلی و پرداخت خزانه محلی تأمین می‌شود (Romar, 2012: 26). در ادامه منابع درآمدی تشریح می‌شود:

الف) مالیات‌های محلی

مالیات محلی نوعی درآمد مستقل برای دولت‌های محلی است. مالیات‌های محلی، توسط دولت‌های محلی، از ساکنان و شرکت‌هایی که در هر منطقه حضور دارند، مطابق با مقررات مالیات محلی و آیین‌نامه‌ها جمع‌آوری می‌شود (Ikawa, 2007: 2). این مالیات هم شامل مالیات‌های استانی و هم مالیات‌های جمع‌آوری شده توسط شهرداری‌هاست. هر دو نوع، به مالیات‌های معمولی و مالیات‌های با اهداف خاص (تعیین شده برای موارد خاص) دسته‌بندی می‌شوند (Japan Fact sheet, 2017b: 3-4). یکی از ویژگی‌های سیستم مالیاتی ژاپن، تکثیر پایه‌های مالیاتی بین مالیات ملی و مالیات محلی است. به عبارت دیگر درآمد افراد و شرکت‌ها در سطح ملی، پریفکچری و شهرداری مشمول مالیات می‌شوند. مالیات محلی طبق قانون مالیات محلی که قانونی برای مالیات‌های استان‌ها و شهرداری‌هاست، جمع‌آوری می‌شود. به علاوه، دولت‌های محلی می‌توانند مالیاتی را معرفی کنند که در قانون مالیات محلی قید نشده است. در سال‌های گذشته مالیات محلی یک‌سوم (حدود ۴۰ درصد) درآمدهای مالیاتی دولت محلی و مرکزی را تشکیل می‌داد که اصلاحات سه‌گانه این درصد را بالا برد (Aoki, 2008: 27-29). شایان ذکر است که یکی از منابع درآمدی دولت‌های محلی، مالیات انتقالی محلی^۱ است. این مالیات، اساساً متعلق به دسته‌بندی مالیات محلی است و در اصل درآمد دولت‌های محلی است و بعد از اینکه موقتاً، به دلیل سهولت به عنوان مالیات ملی جمع‌آوری می‌شوند، توسط دولت مرکزی مجدداً در میان دولت‌های محلی تقسیم می‌شوند (Ibid: 37).

ب) گزنت تخصیص مالیات محلی

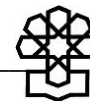
گزنت تخصیص مالیات محلی، یک گزنت بی‌قید و شرط است. تخصیص این مالیات دوهدف را دربرمی‌گیرد: اول برابری ظرفیت مالی دولت‌های محلی برای جبران تفاوت‌های منطقه‌ای منابع مالی و از بین بردن عدم توازن منابع مالی؛ و دوم تضمین درآمد برای دولت‌های محلی جهت ارائه خدمات و کالاهای عمومی. در واقع از طریق این مالیات، دولت مرکزی ناکفایتی درآمد دولت‌های محلی را جبران می‌کند (Aoki, 2008: 30). بنابراین دولت مرکزی از تخصیص مالیات محلی به عنوان ابزاری عمودی برای تنظیم مدیریت مالی محلی و تضمین سطح معینی از برابری اداری و خدمات اجرایی استاندارد در سراسر کشور استفاده

می‌کند (Japan Fact sheet, 2017b: 4). منابع تخصیص مالیات محلی از مالیات بر شرکت‌ها، مالیات بر درآمد و مشروبات، مالیات بر مصرف و مالیات بر دخانیات تأمین می‌شود (Romar, 2012: 26). مقدار این گزنت برای هر کدام از دولت‌های محلی، مطابق مقررات قانون تخصیص مالیات محلی، بر اساس نیازهای مالی استاندارد شده و درآمد مالی استاندارد، محاسبه می‌شود (Ikawa, 2007: 2). سیستم تخصیص مالیات محلی و این واقعیت که مالیات‌های ملی از همه مناطق جمع‌آوری می‌شوند و نیز ساختار دولت مرکزی جمع‌کننده مالیات و دولت‌های محلی خرج‌کننده آنها، دلالت بر این دارد که درآمدهای مالیاتی از مناطق با درآمد بالا به سمت مناطقی که درآمدهای پایین دارند، جریان پیدا می‌کند. مناطق با درآمد بالای مالیاتی شامل مناطق کلان‌شهری هستند، در حالی که مناطق غیرشهری درآمد پایین مالیاتی دارند. بنابراین، سیستم تعدیل مالی کنونی به توزیع مجدد منابع درآمدی از کلان‌شهرها به نواحی روستایی‌تر می‌پردازد. با این حال، این ملاحظات لزوماً بدین معنا نیست که نواحی غیرشهری بر نواحی کلان‌شهری بزرگ ترجیح داده می‌شوند. یک استدلال این است که درآمد سرانه در مناطق کم‌جمعیت‌تر، پایین‌تر از مناطق شهری با جمعیت بالاست. بنابراین، توزیع مجدد مالی از نواحی شهری به غیرشهری موجب زیاد شدن درآمد سرانه برای تعداد بیش‌تری از مناطق غیرشهری، از طریق کاهش آرام درآمد سرانه برای مناطق شهری می‌شود. این وضعیت ممکن است، تولید در نواحی شهری را تحریک کند و منجر به افزایش درآمد شهری شود و در نهایت منجر به پتانسیلی برای بهبود سطوح رفاه در سطح ملی شود (Iritani & Tamaoka, 2005: 24).

پ) اوراق قرضه محلی^۱

اوراق قرضه محلی، قرضه است که توسط دولت‌های محلی گرفته می‌شود و باید در آینده، طی بیش‌تر از یک سال مالی با بهره پرداخت شود (Tanaka, 2011: 2). اصل قانون مالیات محلی این است که دولت‌های محلی هزینه‌های خود را با درآمدهایی غیر از اوراق قرضه محلی تأمین کنند، با این حال، قانون به آنها اجازه می‌دهد که اوراق قرضه را برای تأمین هزینه‌های سرمایه‌منتشر کنند. بستانکار اصلی دولت‌های محلی، دولت مرکزی، نهادهای مالی تحت مدیریت دولت و بخش خصوصی هستند. اعتبارات دولت مرکزی از طریق سرمایه‌گذاری مالی و برنامه وام ارائه می‌شوند. از لحاظ تاریخی، وابستگی دولت محلی به اعتبارات دولت مرکزی به طور پیوسته از ۱۰۰ درصد در دهه ۱۹۵۰ تا زیر ۳۰ درصد در اوایل ۲۰۰۰ دهه کاهش یافته است. بر عکس، تأمین مالی دولت محلی از طریق استفاده از بازارهای سرمایه به تدریج افزایش یافته است (Aoki, 2008: 33-34).

اوراق قرضه محلی به شکل وام یا اوراق بهادار صادر می‌شوند و در شرایط واقعی، وثیقه آن قدرت دولت محلی برای وصول مالیات است. این اوراق در تعدیل هزینه‌ها و درآمدهای مالی دولتی؛ تعدیل بار



بر روی ساکنان و تولید عدالت بین نسل‌ها؛ تکمیل منابع درآمد دولتی و هماهنگی با سیاست اقتصادی ملی ایفای نقش می‌کنند. به طور خلاصه، هزینه‌هایی که ممکن است توسط اوراق قرضه محلی تأمین شود، عبارتند از: هزینه‌های شرکت‌های دولتی محلی (مانند تأمین برق و آب، فاضلاب و...); امور سرمایه‌گذاری و وام‌ها؛ هزینه‌های لازم برای بازپرداخت اوراق قرضه محلی؛ هزینه‌های اقدامات ضروری، کارهای بازسازی و اقدامات امدادی در زمان فاجعه؛ و هزینه‌های ساخت‌وساز تسهیلات عمومی (Tanaka, 2011: 5-7).

قبل از سال ۲۰۰۵، استان‌ها و شهرداری‌ها، برای هر گونه قرض، نیازمند کسب مجوز از استاندار و وزیر امور داخلی بودند. همچنین مقامات محلی باید معیارهای ظرفیت پرداخت بدهی را تأمین می‌کردند. به علاوه دولت مرکزی نیز برای اکثر بازپرداخت‌های اوراق قرضه محلی، از طریق تخصیص مالیات محلی به دولت‌های محلی یارانه می‌داد. در نتیجه با اوراق قرضه محلی مانند اوراق قرضه تضمین شده توسط دولت مرکزی برخورد می‌شد (Aoki, 2008: 33). با این حال، از سال ۲۰۰۶، با اجرای قوانین مرتبط با ارتقای تمرکززدایی، با هدف افزایش استقلال دولت‌های محلی، سیستم تصویب اوراق قرضه محلی لغو شد. در عوض، برای تضمین صدور بدون مشکل اوراق قرضه محلی و اطمینان از صحت امور مالی محلی تغییری در سیستم مذاکره با استاندار و وزیر امور داخلی و ارتباطات به‌وجود آمد. برخلاف آنچه قبلاً وجود داشت، دولت‌های محلی اکنون قادر به صدور اوراق قرضه بدون کسب تأیید وزارت امور داخلی و ارتباطات هستند. با این حال، یک دولت محلی که مایل به انتشار اوراق قرضه محلی است، باید با وزیر امور داخلی و ارتباطات یا استاندار مذاکره کند، اما این مذاکره، مذاکره‌ای نیست که نیازمند توافق باشد. هدف مذاکره روشن کردن هدف صدور اوراق قرضه؛ حداکثر مقدار؛ روش صدور؛ سرمایه؛ نرخ سود؛ بازپرداخت و در واقع هر آن چیزی است که باید مورد توجه قرار گیرد. با این حال، استثنائاتی در مورد دخالت دولت مرکزی در صدور اوراق قرضه وجود دارد. به طور خاص در مواردی که کمبود دولت محلی بیش از یک مقدار مشخص است؛ نسبت بدهی واقعی یک دولت محلی بیش از یک استاندارد خاص است؛ زمانی که دولت محلی دارای بدهی عقب‌افتاده برای اصل و سود اوراق قرضه محلی است؛ در مواردی که دولت محلی در گذشته دارای بدهی عقب‌افتاده در مورد اصل و سود اوراق قرضه بوده است؛ در مواردی که دولت محلی اوراق قرضه را بدون سیستم مذاکره یا کسب اجازه صادر کرده است و در مواردی که میزان مالیات دولت محلی کم‌تر از نرخ مالیات معمول است، اجازه وزیر امور داخلی و ارتباطات مورد نیاز است (Tanaka, 2011: 10-14).

ت) پرداخت‌های خزانه ملی

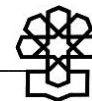
پرداخت‌های خزانه ملی وجوهی است که توسط دولت مرکزی، برای هزینه کردن در پروژه‌های خاص و خط‌مشی‌های مربوط به یک هدف اداری خاص تأمین می‌شوند. سه نوع از پرداخت خزانه ملی وجود

دارد: سهم اجباری^۱ خزانه ملی، پرداخت‌ها برای وظایف نمایندگی^۲ و یارانه‌های خزانه ملی. دولت مرکزی، سهم اجباری خزانه ملی را برای ارائه خدماتی که تحت مسئولیت مشترک دولت‌های محلی و دولت مرکزی قرار دارند (برای مثال هزینه‌های اجباری آموزش و پرورش)، به دولت محلی پرداخت می‌کند. پرداخت‌ها برای وظایف نمایندگی جهت انجام اموری به دولت‌های محلی پرداخت می‌شوند که در اصل مسئولیت دولت مرکزی هستند، اما به دلیل کارآمدی و مؤثر بودن، به دولت محلی سپرده شده است (مانند هزینه‌های انتخابات ملی). یارانه‌های خزانه ملی برای اهدافی مانند ارتقای خط‌مشی‌های خاص یا کمک مالی و غیره توزیع می‌شوند (Aoki, 2008: 35-36). چندین نوع از یارانه‌های خزانه ملی وجود دارد، اما همه آنها برای یک هدف مشخص تعریف می‌شوند (Pascha & Robaschik, 2001: 22). بر خلاف گرننت تخصیص مالیات محلی، اکثر یارانه‌های خزانه ملی به صورت اختیاری و با صلاحدید دولت مرکزی به دولت‌های محلی پرداخت می‌شوند. این یارانه‌ها عمدتاً به عنوان برنامه‌های به اشتراک‌گذاری هزینه‌ها^۳ طراحی شده‌اند. دولت مرکزی درصد معینی از هزینه استاندارد را با دولت‌های محلی به اشتراک می‌گذارد. این یارانه‌ها دارای دو هدف اصلی هستند: حفظ یکپارچگی در تأمین کالاها و خدمات عمومی و به حداقل رساندن ریسک ارائه خدمات و کالاهای عمومی. استدلال‌های زیادی در مورد آسیب یارانه‌های خزانه ملی وجود داشته است. بنابراین کابینه‌های مختلف پیوسته برای کاهش و اصلاح این یارانه‌ها تلاش کرده‌اند. با این حال، پس از اصلاحات سه‌گانه برخی از یارانه‌های ملی در شکل ضعیف باقی ماندند (Ibid: 37). انجام اصلاحات، شامل دیگر منابع درآمدی دولت‌های محلی نیز می‌شود که در بخش اصلاحات و تمرکززدایی به آن پرداخته می‌شود.

۲-۵. کانال‌های کنترل مرکزی

زمانی که سیستم کنونی تقسیمات کشوری ژاپن به‌وجود آمد، دولت مرکزی نسبت به امروز، کنترل قوی‌تری بر دولت‌های محلی داشت. رویه سابق انتصاب استانداران از سوی مرکز فقط یک مثال از این کنترل قوی بود. بخش عمده‌ای از سیستم اولیه به سیستم کنونی منتقل شده است، هرچند که قدرت دولت‌های محلی از زمان جنگ جهانی دوم اساساً افزایش یافت (CLAIR, 2012: 2) و طبق مقررات قانون اساسی و قانون خودمختاری محلی، دولت‌های محلی ژاپن در سطح رسمی و عملیاتی، از نظر ارتباطشان با دولت مرکزی استقلال گسترده‌ای به‌دست آورده‌اند و نهادهایی مستقل در نظر گرفته می‌شوند، با این حال، دولت مرکزی در شیوه‌های مختلف آنها را کنترل می‌کند (Japan Fact sheet, 2017b: 2) و در مدیریت دولت محلی دخالت می‌کند. مشخصه‌های مهم سیستم بین‌دولتی ژاپنی انتقال مالی از مرکز به دولت‌های

-
1. Obligatory Shares
 2. Agential
 3. Cost-sharing Programs



محلی با کنترل مرکزی سخت، ارتباطات فشرده، پیوند پرسنلی بین مرکز و واحدهای دولت محلی از طریق وزارتخانه‌های مرکزی مانند وزارت امور داخلی و وابستگی متقابل قوی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است (Ibid: 15). در سیستم ژاپنی، چند کانال از کنترل مرکزی وجود دارد:

۱. تا همین اواخر، شناخته‌شده‌ترین ابزار کنترل دولت مرکزی بر دولت‌های محلی، سیستم تفویض وظایف و نقش‌ها به دولت محلی بود. در این سیستم، مدیران اجرایی محلی به عنوان نماینده و عامل نیابتی دولت ملی، تحت نظارت وزارتخانه مربوطه عمل می‌کردند و وظایف دولت مرکزی را به موجب قانون به عهده داشتند. اگر دولت ملی متوجه می‌شد که نماینده آن - برای مثال استاندار - به وظیفه تفویض شده به آن، بی‌توجهی کرده، وزیر می‌توانست او را برکنار کند و انتخابش توسط ساکنان محلی را بلااثر کند.

۲. کانال دیگر نفوذ مرکزی، سیستمی است که از طریق آن دولت‌های محلی تأمین مالی می‌شوند. از سوی دیگر دولت مرکزی همیشه در مسائل مالی دولت‌های محلی دخالت داشته است (Akizuki, 2001: 5). از آنجا که درآمدهای مالیاتی محلی دولت‌های استانی و شهرداری‌ها ناکافی است، دولت‌های محلی وابسته به کمک‌های دولت مرکزی هستند (Aoki, 2008: 51) که به آن پرداخته شد. همان‌طور که بیان شد، دولت مرکزی بخش بزرگ‌تری از درآمدهای مالیاتی را دریافت می‌کند. مقامات محلی از طریق سیستم مالیاتی محلی مستقل، باقی‌مانده مالیات را جمع‌آوری می‌کنند و بخش بزرگ‌تری از هزینه‌های دولت محلی از تخصیص مالیات محلی، یارانه‌های خزانه ملی و... تأمین می‌شود (Su, 2006: 66). همچنین وزارت امور داخلی جهت تشخیص هزینه‌های بیش از حد و سوءمدیریت مالی، دولت‌های محلی را کنترل می‌کند. این وزارتخانه قدرتی دارد که به آن اجازه می‌دهد که دولت‌های محلی را برای این هدف مورد نظارت، هدایت و مجازات قرار دهد. ابزارهای موجود برای وزارت امور داخلی از قدرت قانونی «سخت» تا «نرم» و انعطاف‌پذیر متفاوت هستند. یک مثال از ابزار سخت این است که طبق قانون مالیات محلی اگر وزیر امور داخلی تشخیص دهد که دولت محلی پول را در شیوه‌ای استفاده کرده که مطابق اصول خودمختاری محلی نیست، مجاز است که جریان پول مالیات محلی به آن دولت محلی را متوقف کند (Akizuki, 2001: 5). همچنین وزارت امور داخلی دولت‌های محلی را برای تعادل بودجه‌شان تحت فشار قرار می‌دهد.

۳. در ژاپن، مهم‌ترین کار وزارت امور داخلی، خدمت به دولت‌های محلی است. این وزارتخانه دولت‌های محلی را به عنوان یک کل نمایندگی می‌کند و سخنگوی ملی برای حفاظت از منافع محلی در برابر سایر وزارتخانه‌های مرکزی است (Muramatsu, 2001: 5). اگر مسئله‌ای برای سیستم دولت محلی وجود داشته باشد و در مورد آن توافقی میان دولت‌های محلی موجود باشد، این وزارتخانه به شدت علیه سایر وزارتخانه‌های مرکزی مبارزه می‌کند (مانند روند اصلاحات مالی که سایر وزارتخانه‌ها به دنبال حفظ کنترل خود بر دولت‌های محلی بودند). اما در عین حال، وزارت امور داخلی تلاش می‌کند

که دولت‌های محلی را کنترل کند. در این زمینه هدایت اداری - اجرایی یک ابزار نرم است. وزارت امور داخلی، راهنمایی‌هایی در مورد مسائل اجرایی محلی مانند مدیریت پرسنل و امور مالی ارائه می‌دهد، شامل تفسیر قوانین مرتبط با مالیات. این وزارتخانه طرح‌های مالی محلی را بر یک مبنای ماکرو بررسی می‌کند و راهنمایی‌های خاصی را برای هر دولت محلی (استان‌ها و شهرداری‌ها) در یک اساس میکرو پیشنهاد می‌دهد. این وزارتخانه حتی از ابزارهای نرم‌تر مانند آموزش و انتشارات استفاده می‌کند. وزارتخانه امور داخلی دارای یک ارگان امدادی است که کالج خودمختاری محلی^۱ نامیده می‌شود و در آن مقامات وزارت امور داخلی، بسیاری از مقامات محلی دارای مشاغل میانی را آموزش می‌دهند. مقامات وزارت امور داخلی مقالات و کتاب‌های متعددی را منتشر می‌کنند که فرض بر این است که مقامات محلی آنها را خریده و مطالعه می‌کنند (Akizuki, 2001: 5).

۴. دولت‌های محلی می‌توانند مقرراتی را درون حدود قانون ملی تصویب کنند. با این حال، ممکن است زمانی که یک مقام محلی برای تصویب یک خط‌مشی نوآورانه تلاش می‌کند، وزارت مربوطه استدلال کند که این حکم با قانون ملی منافات دارد و بنابراین غیرقانونی است. گرفتن تأیید هر دستورالعمل تصویب شده در داخل دولت محلی، از وزارت مربوطه، امری معمول برای دولت‌های محلی بوده است (Su, 2006: 65).

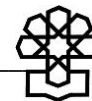
۳-۵. جنبه‌های وابستگی متقابل

وابستگی متقابل دولت مرکزی با دولت‌های محلی دارای دو جنبه مبادلات پرسنلی بین‌دولتی و تبادل حمایت سیاسی است:

تبادل پرسنل بین سطوح مختلف دولت یک ابزار قدرتمند برای ارتباطات و در عین حال کنترل است که توسط وزارت امور داخلی برای تسهیل تمرکززدایی کنترل شده مورد استفاده بوده است. در ژاپن انتظار می‌رود که یک بوروکرات دولتی در وزارت امور داخلی یک مسیر خاص شغلی را طی کند. پس از آموزش کوتاه‌مدت درون وزارتخانه، وی برای مدت دو سال به یک دولت استانی می‌رود، جایی که در بخش‌هایی مانند برنامه‌ریزی، امور محلی و دبیرخانه کار خواهد کرد. سپس فرد مذکور به وزارتخانه باز می‌گردد. دو یا سه سال بعد، وی دوباره به استان دیگری - معمولاً کوچک - به عنوان رئیس یک بخش می‌رود. این رفت‌وآمد بین وزارتخانه در توکیو و استان‌ها و نیز برخی از وظایف نامنظم در دیگر وزارتخانه‌های مرکزی، سفارتخانه‌ها یا دیگر دولت‌های شهری بزرگ ادامه خواهد یافت. این رویه اغلب «هبوط از بهشت^۲» نامیده شده است، که دیگر وزارتخانه‌ها نیز از آن پیروی می‌کنند. اما کارکنان وزارت امور داخلی، نسبت به دیگر وزارتخانه‌ها، بیش‌تر به دولت‌های محلی فرستاده می‌شوند و معمولاً نیمی از

1. Local Autonomy College

2. Descent from Heaven



دوره شغلی‌شان در دولت‌های محلی صرف می‌شود. بوروکرات‌های وزارت امور داخلی، همانند پرسنل دیگر وزارتخانه‌ها، برای پست‌ها و در نهایت برای استاندار شدن یا پست معاون اجرایی وزیر رقابت می‌کنند. از آنجا که مدیران ارشد دولت‌های محلی انتخابی هستند و نه انتصابی، پرسنل وزارت امور داخلی قبل از تبدیل شدن به استاندار، باید حمایت بخش‌های مختلف یک استان و شهرداری‌های آن را کسب کنند. انتظار می‌رود که آنها حداقل یک‌بار در دولت استانی مذکور خدمت کرده باشند. به ویژه نامزد شدن برای مقام معاون استاندار، درست قبل از انتخابات، معمول است. در مورد فرایند اعزام پرسنل، اقتدار تصمیم‌گیری با وزارتخانه است. در اکثر موارد، بخش پرسنل یک وزارتخانه دارای صلاحیت هرگونه انتصاب و اعزامی در خارج از وزارتخانه متبوع است. پس از اینکه مدیران ارشد یک دولت محلی از وزارتخانه مذکور درخواست ارسال نیرو کنند (برخی از پست‌ها، مانند معاون استاندار، نیازمند مجوز مجمع محلی است) وزارتخانه مرکزی، پس از تصمیم‌گیری، نیرو را ارسال می‌کند.

مقاماتی که از وزارتخانه‌های مرکزی اعزام می‌شوند تقریباً به سه گروه تقسیم می‌شوند. اول آنهایی که پس از استخدام معمولاً بین سنین ۲۸ تا ۳۵، فرستاده می‌شوند. دوم پرسنلی که در میانه شغل‌شان هستند و دارای موقعیت‌هایی در ادارات یا بخش‌های مهم مانند امور مالی و بخش امور محلی هستند. سوم کسانی که در زندگی بوروکراتیک خود در حال رسیدن به هدف نهایی هستند و آماده‌اند که به یک شغل سیاسی وارد شوند. آنها معاونین استانداران یا معاونین شهرداران شهرهای برگزیده می‌شوند. این افراد با روابط و پس‌زمینه قبلی به استان مورد نظر اعزام می‌شوند (قبلاً در استان مورد نظر خدمت کرده‌اند، متولد شده‌اند، از دانشگاه آن فارغ‌التحصیل شده‌اند و ترجیحاً ترکیبی از این موارد). انگیزه‌های متعددی برای وزارتخانه‌های مرکزی جهت ارسال مقامات به واحدهای دولت محلی وجود دارد:

۱. کنترل - نظارت: یک دلیل آشکار فرستادن عوامل مرکزی به دولت‌های محلی، کنترل دولت‌های محلی است. وزارت امور داخلی دلایل خوبی برای این کار دارد، زیرا مسئول حفظ پاسخگویی مالی دولت محلی است. مهم‌تر از همه اینکه، وزارت امور داخلی دارای اقتدار قوی جهت بررسی خرج کردن بیش از حد دولت محلی است. دلیل ظریف‌تر، «نظارت» بر آنچه است که در دولت محلی اتفاق می‌افتد. مؤثرترین روش نظارت بر یک دولت محلی، اعزام یک مقام رسمی وزارت امور داخلی به آن دولت محلی است. منتقدان این رویه معتقدند که این روش نمادی از کنترل مرکزی و عقب‌ماندگی سیستم محلی ژاپنی است.

۲. کمک: این مورد مطلوب‌ترین توضیح وزارتخانه‌های مرکزی به ویژه وزارت امور داخلی است. در اغلب موارد، پرسنل دولت محلی، در حوزه‌های معین اداری مهارت و تجربه کافی ندارند و بنابراین کارگزار مرکزی وظیفه دارد که توانایی آنها را تکمیل کند. کمک‌ها در دو حوزه متفاوت قرار دارد. اول، تخصص و مهارت فنی در زمینه‌های خاص (جاده‌ها، برنامه‌ریزی شهری، تأمین آب و...). دوم، توانایی کلی‌تر هماهنگی، برنامه‌ریزی، مذاکره و غیره.

۳. کارآموزی: تقریباً همه مقامات مرکزی که تجربه خدمت در دولت‌های محلی داشته‌اند معتقدند که

این اعزام برای آنها بسیار آموزنده بوده است. نخبگان ژاپنی اغلب نیازمند «شناخت محل و موقعیت شغل» مورد نظر جهت صعود به سطح بالاتر هستند. بهترین راه برای شناختن موقعیت و مقر شغلی مورد نظر، خدمت در آن دولت محلی است که آنها در آنجا اکثر خط‌مشی‌های تعیین شده در مرکز را اجرا می‌کنند.

۴. جاه‌طلبی سیاسی: بوروکرات‌های مرکزی گاهی امیدوارند که به سیاستمدار (استاندار، شهردار یا نماینده پارلمان) تبدیل شوند. در این زمینه خدمت در یک دولت محلی و شناختن مردم و مکان مذکور برای سیاستمداران احتمالی بسیار مفید است. مقامات مرکزی برای اقناع این جاه‌طلبی، نیازمند کار در دولت‌های محلی و تأیید از سوی مردم محلی هستند.

شایان ذکر است که گاهی ممکن است دولت‌های محلی نیز پرسنل خود را به وزارتخانه‌های مرکزی بفرستند. اما این بدان معنا نیست که تبادل پرسنل بر مبنایی برابر انجام می‌شود. مقامات محلی اعزام شده عموماً جوان هستند و در وزارتخانه‌های مرکزی هرگز پست‌های بالا دریافت نمی‌کنند. همچنین، بیش‌تر استانداری‌ها و به میزان کم‌تر شهرهای برگزیده از این امکانات استفاده می‌کنند. آنها عمدتاً این کار را برای آموزش کارکنان انجام می‌دهند. در این زمینه برخی از کارگزاران مرکزی به دولت محلی وابستگی دارند. سازمان محیط زیست یک نمونه است که به شدت وابسته به ارسال کارکنان باتجربه استان‌هاست. شایان ذکر است که دولت‌های محلی نیز کارکنان خود را با یکدیگر تبادل می‌کنند. استانداری‌ها کارکنان خود را به شهرداری‌ها می‌فرستند و در عوض کارکنان اعزامی آنها را به کار می‌گیرند. به این ترتیب، رابطه بین استان‌ها و شهرداری‌ها تصویری آشکار از رابطه بین دولت‌های مرکزی و استانی است.

یکی از دلایل اصرار بر تبادل پرسنلی در ژاپن این است که مزایای متقابلی در این تبادل وجود دارد. در واقع، استان‌ها از این سیستم سود زیادی می‌برند. استان‌ها کارکنان با استعداد و متعهد دولت مرکزی را دریافت می‌کنند که دارای مهارت‌ها و اطلاعاتی هستند که برای استان‌ها به سادگی قابل دسترس نیستند. مقامات اعزام شده - در خلال و پس از آن - به عنوان یک کانال ارتباطی با وزارتخانه مرکزی خدمت می‌کنند. استان‌ها، با ارائه پست‌ها و فرصت‌های آموزشی برای مقامات دولت مرکزی، در واقع به وزارتخانه‌ها کمک می‌کنند و در عوض می‌توانند انتظار رفتار مطلوبی از سوی وزارتخانه مذکور داشته باشند و در نهایت، امکان اعزام کارکنان خود به وزارتخانه‌های مرکزی را به دست می‌آورند.

نیاز متقابل برای حمایت سیاسی در عرصه‌های بوروکراتیک جنبه دیگری از وابستگی متقابل بین وزارت امور داخلی و واحدهای دولت محلی است. وزارت امور داخلی دولت‌های محلی را به عنوان متحدین و منابع حمایت و مشروعیت خود می‌بیند. این وزارتخانه، نیازمند حمایت سیاستمداران محلی در نبرد بوروکراتیک با دیگر وزارتخانه‌های مرکزی است. اتحاد ممکن است مهم‌ترین منبع دارایی وزارت امور داخلی باشد. دولت‌های محلی نیز علاوه بر اینکه وزارت امور داخلی را به عنوان یک کانال مفید برای ارتباط با مرکز می‌بینند، آن را به عنوان محافظ سیستم کنونی (که از آن سود می‌برند) در نظر می‌گیرند (Akizuki, 2001: 5-10).



۴-۵. فرایند اصلاحات تمرکززدایی از روابط مرکزی - محلی

بدون تردید در همه کشورها، دولت مرکزی درجه عدم تمرکز را تعیین می‌کند و نقشی حیاتی در تقویت دولت‌های زیر سطح ملی ایفا می‌کند (Utomo, 2014: 282). توزیع عمودی و تفویض و واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها یک چالش مهم قانونی، سیاسی و سازمانی است. در این زمینه، با توجه به تفویض و واگذاری قدرت و مسئولیت‌ها، می‌توان یک تمایز میان تمرکززدایی و تراکم‌زدایی مشخص کرد. نکته دیگری که باید به آن توجه کرد تمایز میان اصلاحات «قلمرویی» و «کارکردی» است. اصلاحات کارکردی به وسیله واگذاری و تفویض اختیارات، از طریق تمرکززدایی یا تراکم‌زدایی، به سطوح سیاسی و اداری پایین‌تر صورت می‌گیرد و به طور خاص به گسترش قابلیت‌های چندگانه دولت‌های محلی کمک می‌کند. اصلاحات قلمرویی شامل ادغام، یکی‌سازی و ترسیم مجدد مرزهای واحدهای دولت محلی برای رسیدن به جمعیت، وسعت قلمرو و ظرفیت اداری-اجرایی مورد نظر برای پرداختن به وظایف چندگانه دولت محلی است (Wollmann, 2007: 16-17).

گرچه دولت ژاپن در مقایسه با بسیاری از کشورها «کوچک» است، اما طی دهه‌های گذشته تلاش‌های بسیاری برای کاهش اندازه آن از طریق اصلاحات متعدد انجام شده است. روابط بین‌دولتی در دوره پس از جنگ در ژاپن، به نحو پیچیده‌ای شکل گرفته و تغییر یافته که بهترین عبارت توصیف‌کننده آن «تمرکززدایی کنترل شده»^۱ است. این اصطلاح هم واقعیت کنترل و هم اجتناب‌ناپذیری تمرکززدایی در ژاپن را دربرمی‌گیرد. استقلال قابل توجهی که امروزه دولت‌های محلی ژاپن از نظر اختیارات و اقتدار دارند، طی یک روند تدریجی تحقق یافته و دولت ملی در این روند نقش عمدتاً کنترل‌کننده، اما اغلب واکنش‌پذیر، پاسخگو و سازنده را ایفا کرده است. این فرایند به وسیله افزایش جهت‌گیری محلی وزارت امور داخله ژاپن تسهیل شده که نقش آن طی زمان از «تنظیم‌کننده» تا «قهرمان» دولت‌های محلی در عرصه ملی تغییر کرده است (Akizuki, 2001: 1).

همان‌طور که بیان شد، پس از اصلاحات میجی، دولت ژاپن تلاش‌های زیادی برای ایجاد یک حکومت ملی مدرن انجام داد. ژاپن سیستمی از خودمختاری محلی را از طریق اقداماتی مانند ایجاد سیستم شهرها، شهرک‌ها و روستاها در سال ۱۹۸۸، و سیستمی از استان‌ها در سال ۱۸۹۰ برقرار کرد. تحت قانون اساسی میجی، استان‌ها بدنه‌های دولت محلی و درعین حال ارگان‌های اداری محلی دولت مرکزی بودند. بر اساس این قانون، استانداران توسط دولت مرکزی منصوب شده و به عنوان مقامات دولت مرکزی خدمت می‌کردند. علاوه بر این، تحت سیستم نقش‌های تفویض شده به نماینده^۲ که در آن زمان وجود داشت، شهردار (شهر، شهرک یا روستا) وظایف دولت محلی را به‌عنوان ارگان یا نماینده دولت مرکزی انجام می‌داد. در چنین محیطی، نظارت و کنترل گسترده‌ای توسط وزارت کشور و

1. Controlled Decentralization
2. Agency Delegated Function System

استانداران، به ترتیب بر استان‌ها و شهرداری‌ها اعمال می‌شد. علاوه بر این، در حالی که مجامع استان‌ها و شهرداری‌ها ایجاد شدند، با این حال نقش‌شان محدود بود. از این رو است که سیستم مدیریت محلی تحت قانون اساسی میجی به عنوان یک سیستم متمرکز ارزیابی می‌شود (Ikawa, 2008: 5-6).

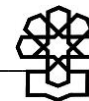
این سیستم محلی طی زمان بارها اصلاح و مجدداً طراحی شده است. ابتدا در عصر میجی، به ویژه در دوره مسئولیت آریموتو یاماگاتا و سپس توسط جانشینانش در وزارت کشور^۱ اصلاحاتی صورت گرفت (Akizuki, 2001: 1). قبل از ۱۹۴۵، وزارت کشور برخی از وظایف تخصصی مانند ارتقای صنعتی، کشاورزی و آموزش را کنار گذاشت، اما هرگز از نقش خود به عنوان مرکز بوروکراتیک کشور عقب نشست و به ایفای یک نقش هماهنگ‌کننده بین وزارت مالیه، ارتش و تشکیلات اداری مرتبط و البته بین مرکز و واحدهای دولت محلی پرداخت. با شکست ژاپن در جنگ جهانی دوم، این نقش پایان یافت و نیروهای آمریکایی برای اجرای اصلاحات دمکراتیک داخلی گسترده وارد ژاپن شدند (Ibid: 4). در این بخش به طور خلاصه به اصلاحات انجام شده پس از جنگ جهانی دوم پرداخته می‌شود.

۱-۴-۵. دوره ۱۹۴۵- دهه ۱۹۵۰

بعد از جنگ جهانی دوم، ژاپن توسط متفقین اشغال شد و در واقع تحت سلطه نیروهای آمریکا قرار گرفت. طی دوره اشغال، طیفی از اصلاحات به منظور از بین بردن سیستم سیاسی ژاپنی قبل از جنگ صورت گرفت. موضوع این اصلاحات، غیرنظامی و دموکراتیزه کردن ژاپن بود. در طی دوره اشغال علاوه بر اصلاح سیستم دولت محلی، اصلاحات دمکراتیک زیادی در حوزه‌های مختلف به تصویب رسید (Su, 2006: 60). اولین فاز اصلاحات، علاوه بر جهت‌گیری دمکراتیک به دنبال ارتقای کارایی بود و با تغییر اساسی در مدیریت دولتی مشخص می‌شود (Shun'ichi, 2003: 5). پس از جنگ مقامات وزارت کشور دیدگاه‌های یاماگا را با مقامات اشغالگر آمریکایی به اشتراک گذاشتند و اصلاحات بنیادی را پیشنهاد کردند و آن انتخاباتی شدن مدیران ارشد محلی بود. برخی از اصلاحاتی که پس از جنگ به وجود آمد حداقل تا حدی توسط ژاپنی‌ها (مانند اصلاحات ارضی) آغاز شده بودند و برخی دیگر توسط اشغالگران مطرح شدند که اصلاحات سیستم محلی از جمله آنها بود. در این زمینه مقامات وزارت کشور به رقابت با آمریکایی‌ها در زمینه ابتکار برای اصلاحات پرداختند. آمریکایی‌ها که اهمیت - و بنابراین خطر- وزارت کشور را متوجه شدند، وزارت کشور را در سال ۱۹۴۷ منحل و آن را به چندین دفتر و کمیسیون کوچک تبدیل کردند و مقامات عالی‌رتبه این وزارتخانه را در لیست سیاه قرار داده و از پست‌های دولتی کنار گذاشتند (Akizuki, 2001: 4).

اوج اصلاحات پس از جنگ در سال ۱۹۴۷ بود که قانون اساسی جدید ژاپن اعلام شد. این قانون با تبدیل امپراتوری به صرفاً نمادی از وحدت ملی، حاکمیت امپراتوری - تثبیت شده در سیستم میجی - را ملغی و اصل حاکمیت مردم را تثبیت کرد. حقوق افراد تضمین شد و قانون اساسی پسا جنگ، انواع

1. Ministry of Interior



وسیعی از حقوق فردی را برای شهروندان تضمین کرد (Su, 2006: 61). این اصلاحات به دنبال یک سیستم دمکراتیک غیرمتمرکز از بدنه‌های خودمختار محلی بود. نکات اصلی در این زمینه عبارتند از:

۱. فصل هشتم قانون اساسی ژاپن که به دولت محلی می‌پردازد به قانون اساسی اضافه شد. تحت قانون اساسی میجی، هیچ ماده‌ای در مورد دولت محلی وجود نداشت. در قانون اساسی جدید، دولت محلی ژاپنی مستقیماً توسط ماده (۹۲) تا (۹۵) تضمین شد.
۲. طبق قانون اساسی جدید، استانداران به جای اینکه توسط دولت مرکزی منصوب شوند، به صورت مستقیم در انتخابات عمومی توسط مردم انتخاب می‌شوند. علاوه بر این، تحت ماده (۹۳)، انتخاب عمومی مستقیم مقامات اجرایی ارشد بدنه‌های دولت محلی نیز تأیید شد.
۳. کارکنان استانداری‌ها که قبلاً به عنوان مقامات دولت ملی در نظر گرفته می‌شدند، به عنوان مقامات دولت محلی دسته‌بندی شدند (در این زمینه استثنائاتی برای مقامات ارشد پلیس و... وجود داشت).
۴. به عنوان نتیجه‌ای از این اصلاحات استان‌ها از مشخصه پیش از جنگ خود، به عنوان ارگان‌های اداری محلی دولت مرکزی، تبدیل به «بدنه‌های محلی کاملاً خودمختار» تضمین شده تحت قانون اساسی جدید شدند و استقلال آنها تضمین شد.
۵. سیستم انتخاب رؤسای شهرداری‌ها (شهرها، شهرک‌ها و روستاها) از انتخابات مستقیم توسط مجامع به انتخاب مستقیم توسط مردم تغییر یافت. اختیارات برای نظارت استانداران بر مسائلی مانند کنترل بودجه، انحلال مجامع و... لغو و یا کاهش یافت.
۶. سیستم مدیریت متمرکز پلیس بازنگری شد و مقامات پلیس دولت محلی (شهرداری) ایجاد شدند. علاوه بر این، سیستم فعالیت‌های آتش‌نشانی دوباره مرتب شد و اصلاح سیستم آموزشی با هدف دمکراتیزه کردن و تمرکززدایی صورت گرفت.

به این ترتیب از طریق این اصلاحات، سیستم دولت محلی ژاپنی در حرکت به سوی یک سیستم غیرمتمرکز تغییرات بزرگی را به دست آورد (Ikawa, 2008: 6-7). به ویژه انتخاب مستقیم استانداران توسط رأی مستقیم مردم یک تغییر در تعادل قدرت در عرصه‌های سیاسی و اداری ایجاد کرد. این امر به این منجر شد که سایر سازمان‌های دولت مرکزی دفاتر منطقه‌ای را برای مدیریت امور محلی ایجاد کنند. اگرچه آنها در بلندمدت تحت صلاحیت استان‌ها بودند، اما قبلاً تحت کنترل وزارت کشور بودند. بنابراین کار ادارات محلی و منطقه‌ای تکثیر و تقسیم شد (Shun'ichi, 2003: 5). نکته مهم دیگر، خودمختاری دولت‌های محلی است. قبل از اینکه قانون اساسی فعلی اعلام شود، هیچ مقررات عمومی در مورد خودمختاری محلی در قانون اساسی امپراتوری ژاپن وجود نداشت. در عوض، سازمان دولت محلی توسط قانون سازمان استان^۱، قانون سازمان شهر^۲، قانون سازمان شهرداری^۳، قانون سازمان کلان‌شهر

1. Prefecture Organization Law
2. City Organization Law
3. Municipality Organization Law

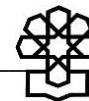
توکیو^۱ و قانون سازمان رسمی دولتی محلی^۲ تنظیم می‌شد (Ohsugi, 2009: 1). قانون اساسی پساجنگ ژاپن، شامل یک فصل جداگانه در مورد خودمختاری محلی است. بنابراین قانون اساسی، اصل خودمختاری محلی را تضمین کرد. برای نهادینه کردن این اصل، تعدادی از قوانین در مورد دولت محلی تصویب شد، اما قانون محوری برای رسیدگی به سازمان و مدیریت دولت محلی «قانون خودمختاری محلی» است که در سال ۱۹۴۷ تصویب شد (Su, 2006: 61-62).

به این ترتیب سیستم تقسیماتی ژاپن به طور قابل توجهی دمکراتیزه و غیرمتمرکز شد، اما اصلاحات پساجنگ سیستم دولت محلی را کاملاً به نوع غیرمتمرکزی که در کشورهای آنگلو ساکسون یافت می‌شود تبدیل نکرد و سیستم متمرکز قبل از جنگ تا حدی حفظ شد. برخی معتقدند که سیستم اجتماعی توسعه‌یافته در پی جنگ جهانی دوم از سیستم ۱۹۴۰ که سیاست‌های عمومی محافظه‌کارانه و پدرسالارانه را به ویژه در حوزه‌های بانکی، مالی و صنعت تنظیم می‌کرد، متفاوت نبود. به ویژه، مشخصه‌های سیستم متمرکز را می‌توان در موارد زیر دید:

استفاده از سیستم تفویض وظایف و نقش‌ها به دولت‌های محلی به عنوان نماینده دولت مرکزی پابرجا باقی ماند؛ نظارت و کنترل دولت مرکزی بر دولت‌های محلی و رویه‌های مداخله که گفته شده در مقایسه با زمان قبل از جنگ کاهش یافت، همچنان با استفاده از مقررات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت مرکزی پابرجا ماند؛ کنترل و مداخله دولت مرکزی در رابطه با اجرای وظایف دولت محلی از طریق روابط مالی مرکزی - محلی موجود باقی ماند که شامل پرداخت‌های دولت مرکزی، به ویژه یارانه‌های خزانه ملی و سهم اجباری بود. به این ترتیب روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی به شکل سلسله‌مراتبی و به صورت مافوق - زیردست باقی ماند. در سیستم تفویض وظایف، یک وزیر دولت مرکزی یا استاندار دارای اقتدار نظارت جامع بر استاندار یا شهردار بود. از سوی دیگر اقتدار دولت محلی محدود بود و مجامع دولت محلی اقتدار تحقیقاتی و بازجویی کافی نداشتند (Ikawa, 2008: 6-8). تحت این سیستم، برنامه‌های عمده دولت مرکزی برای پیاده‌سازی به مدیران پریفکچرها و شهرداری‌ها اعلام می‌شد و در اصل این امکان وجود داشت که به دلیل عدم پیروی و عدم تطابق با مقامات دولتی مرکزی برکنار شوند (Muramatsu, 2001: 2-3).

انتقادات از این سیستم علاوه بر اینکه روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی را در یک قالب سلسله‌مراتبی تنظیم می‌کرد، به این دلیل بود که پاسخ دادن به دستورالعمل‌های دقیق ارائه شده توسط دولت مرکزی، در یک حالت انعطاف‌پذیر غیرممکن بود. از آنجا که هر وزارتخانه و سازمان دولت مرکزی دستورالعمل و راهنمایی را در حوزه تخصصی خودش ارائه می‌کند، اجرای خط‌مشی جامع غیرممکن بود. از سوی دیگر نمی‌توان این خط‌مشی‌ها را بر اساس وضعیت واقعی مناطق و واحدهای دولت محلی اجرا

1. Tokyo Metropolitan Organization Law
2. Local Official Governmental Organization Law



کرد. در عرصه مالی، یارانه‌های خزانه ملی و سیستم سهم اجباری نیز به دلیل اینکه این سیستم آزادی دولت‌های محلی را برای تدوین و اجرای خطمشی آنها محدود می‌کرد، مورد انتقاد زیادی قرار گرفت (Ikawa, 2008: 8).

طی سال‌های بعد، ویژگی‌های اساسی این مدل، با وجود بسیاری از تلاش‌ها برای تغییر سیستم ثابت باقی ماند. یک نمونه اولیه از تلاش برای پیکربندی مجدد سیستم، مأموریت هیئت آمریکایی تحت رهبری دکتر کارل شوپ^۱ از آمریکا در سال ۱۹۴۹ برای بررسی روابط محلی - مرکزی، امور مالی محلی و سیستم مالیاتی بود (Muramatsu, 2001: 3). شوپ در گزارش خود تحت عنوان «پیشنهاد‌های شوپ» برای حرکت به جلو و توزیع مجدد نقش‌ها بین دولت مرکزی و محلی، سه اصل را اعلام کرد. اول، تعریف واضح نقش‌ها و وظایف دولت و اینکه مسئول انجام هر نقش و وظیفه‌ای در سطح ملی، استانی و شهرداری باید تعیین شود؛ دوم، اینکه در هنگام توزیع مجدد نقش‌ها و وظایف، به طور عمده نقش‌ها و وظایف باید به شهرداری‌ها اختصاص یابد. از آنجا که شهرداری نمی‌تواند برخی از عملکردها را به صورت کارآمد اجرا کند، امور مذکور بین دولت استانی یا مرکزی مجدداً توزیع شود. به عبارت دیگر وی در انجام امور اولویت را نخست به شهرداری‌ها، سپس به استان‌ها و در نهایت به دولت مرکزی اختصاص داد. سوم، اینکه به دلیل تنوع جامعه محلی، توزیع مجدد وظایف باید بر اساس «توانایی و مقیاس» شهرداری‌ها باشد (Niikawa, 2001: 2). با این حال، این توصیه‌ها اجرا نشد. اما در سال ۱۹۵۰ به موجب پیشنهاد‌های شوپ، اصلاحاتی در زمینه مالی اجرا شد. پس از انجام مطالعاتی در زمینه انتقال کمک‌های مالی هدفمند به دولت‌های محلی، سیستم گرنٹ برابرسازی مالی محلی^۲ در سال ۱۹۵۰ ایجاد شد. علی‌رغم این گام، مسائل مربوط به نارسایی مالی حل نشد به طوری که دولت‌های محلی را مجبور به قرض گرفتن کرد و این فرایند دولت‌های محلی را به سمت فروپاشی سیستم مالی‌شان کشاند (Yilmaz & Çetin, 2017: 2).

در سال ۱۹۵۲، اشغال متفقین به پایان رسید و دولت شروع به بررسی اصلاحات انجام شده کرد. در این راستا دولت گرنٹ برابرسازی مالی محلی که در سال ۱۹۵۰ ایجاد شده بود را با گرنٹ تخصیص مالیات محلی^۳ جایگزین کرد. مناقشه بین وزارت مالیه و دولت‌های محلی به منظور محاسبه حداقل هزینه لازم برای دولت‌های محلی دلیل اصلی جایگزین شدن تخصیص مالیات محلی با گرنٹ برابرسازی مالی محلی بود. ابداع گرنٹ تخصیص مالیات محلی این مناقشه را حل کرد (Aoki, 2008: 13). علاوه بر این، توسط دیگر ترتیباتی که در سال ۱۹۵۲ اجرا شد، درآمدهای غیرمالیاتی، مطابق با کنترل دولت مرکزی گسترش یافت. مقررات بر موضوعاتی مانند کاهش درآمد مالیاتی و افزایش درآمد غیرمالیاتی، به ویژه با هدف کاهش بار بر روی مالیات‌دهندگان تأکید داشت (Yilmaz & Çetin, 2017: 2).

بنابراین در مرحله اول جنبش تمرکززدایی «اساس دموکراسی محلی» با تصویب قانون اساسی جدید

1. Carl Shoup

2. The Local Finance Equalization Grant (LFEG)

3. Local Allocation Tax Grant (LATG)

و قانون خودمختاری محلی تأسیس شد و وزارت کشور که مسئول وضعیت تمرکز قوی دولت مرکزی در رابطه با دولت‌های محلی بود، لغو شد. نهادهای محلی با تبدیل شدن از صرفاً «شاخه‌های وزارتخانه‌های مرکزی» به نهادهایی که «وظایف و مسئولیت‌های خودشان» را انجام می‌دهند، یک گام مهم به سمت توسعه برداشتند (Romar, 2012: 64-65).

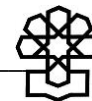
۲-۴-۵. دهه ۱۹۶۰-۱۹۷۰

این دوره با اتخاذ یک سیستم مدیریتی «مجدداً متمرکز شده» با هدف بهبود رشد اقتصادی مشخص می‌شود. طی اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰، رشد اقتصادی بالاترین اولویت دولت ملی بود. از این رو یک بوروکراسی قوی با یک سیاست صنعتی مداخله‌آمیز برای رسیدن به عملکرد اقتصادی برجسته به کار گرفته شد (Cheung, 2005: 263). در حالی که بسیاری از محققین علوم سیاسی ژاپنی و نیز بسیاری از رهبران سیاسی شکایت داشتند که سیستم جدید پساجنگ دولت محلی انتظاراتشان از دموکراسی بیش‌تر را برآورده نمی‌کند؛ برخی از رهبران سیاسی، از به اصطلاح «دمکراتیزه کردن بیش از حد» سیستم پس از جنگ راضی نبودند. از این رو سیستم دولت محلی را به منظور ایجاد تمرکز در وظایفی مانند پلیس و آموزش و پرورش تغییر دادند (Muramatsu, 2001: 3). حتی از بین بردن سیستم انتخابات محلی در نظر گرفته شد، اما در نهایت انجام نشد. بنابراین دولت‌های محلی، خودشان را در موقعیتی مشابه قبل از تغییرات انجام شده در مرحله اول یافتند (Romar, 2012: 65).

در سال ۱۹۶۰ وزارت امور داخلی و ارتباطات^۱، به عنوان جانشین وزارت کشور قبل از جنگ ایجاد شد، اگر چه مشخصه‌های آن کاملاً شبیه آن وزراتی که قبل از جنگ وجود داشت نبود. در سال ۱۹۶۱، رینچو اول (نخستین کمیسیون موقت اصلاحات اداری^۲) با هدف بهبود مدیریت اداری، ایجاد مؤسسات کارآمدتر و مؤثرتر کردن عملکرد اداری-اجرایی دولتی تشکیل شد. این کمیسیون یک مدل اولیه برای اصلاحات اداری در ژاپن ارائه کرد. به دنبال پایان دوره رینچو اول در سال ۱۹۶۴، کمیته مدیریت و بازرسی اداری^۳ برای پیگیری توصیه‌های آن ایجاد شد. اغلب اصلاحات کلیدی که بعدها به عنوان بخشی از اصلاحات هاشیموتو اجرا شدند، در میان توصیه‌های رینچو وجود داشتند (Masujima, 2006: 4-6). در این دوره، اصلاحات تحت تأثیر عوارض جانبی منفی رشد اقتصادی و صنعتی‌سازی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ قرار گرفت. که در ادامه به آن پرداخته می‌شود:

رشد سریع اقتصادی در دهه ۱۹۶۰ موجب عواقب اجتماعی مانند کاهش کیفیت زندگی در مناطق شهری و آلودگی زیست‌محیطی شدیدی شد که نارضایتی شهروندان را در پی داشت و از سوی دیگر سیاستمداران محافظه‌کار ترجیح می‌دادند که آنها را نادیده بگیرند (Jain, 2000: 4). افزایش رونق اقتصادی

1. The Ministry of Internal Affairs And Communications
2. Rincho 1 (The First Provisional Commission on Administrative Reform)
3. Administrative Management and Inspection Committee



و عواقب منفی آن، عصر جدیدی را برای دولت‌های محلی ژاپنی به ارمغان آورد و در اواخر دهه ۱۹۶۰، یک گذار مهم در زندگی سیاسی و اقتصادی ژاپنی اتفاق افتاد. یک احساس قوی از شکست در دولت‌های محلی در مورد صنایع بزرگ وجود داشت. افزایش مورد انتظار در درآمدهای مالیاتی تحقق نیافت و مشکلات آلودگی صنعتی نیز به این وضعیت اضافه شد. این مسائل موجب ایجاد جنبش‌های مقاومت در برابر آلودگی شد. در دهه ۱۹۶۰ احزاب مخالف و گروه‌های وابسته به آنها از فرایند سیاسی توسعه اقتصادی خارج شدند و در نواحی به شدت شهری شده، پیروزی احزاب مخالف در انتخابات محلی گسترش یافت که موجب تغییر اساسی فضای سیاسی شد. احزاب مخالف بر موضع خود در مورد «روابط مستقیم با مردم» در مقابل «روابط مستقیم با دولت» تأکید کردند. علاوه بر این، کاندیداهای محافظه‌کار نیز تمرکز خود را از مسائل مربوط به رشد به مسائل مربوط به زندگی مردم تغییر دادند. این ترتیبات سیاسی منجر به توسعه مشارکت مردم در سیاست شد. دو عامل این عصر جدید سیاست محلی را تعریف می‌کند: افزایش سریع جنبش‌های ساکنان^۱ و افزایش کنترل مخالفان دولت محلی. این دو مورد برجسته‌ترین مبانی سیاست محلی ژاپن در دهه ۱۹۷۰ را مشخص می‌کند (Muramatsu, 2001: 8-9).

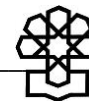
در دهه ۱۹۷۰ مناقشه ذاتی در روابط مرکزی - محلی آشکار شد و ارزش بالایی که دولت ملی ژاپن برای رشد اقتصادی قائل بود، توسط جوامع محلی رد شد یا مورد انتقاد قرار گرفت. در فرهنگ سیاسی ژاپن، مردم اغلب عواملی منفعل و مطیع مقامات دولتی شناخته می‌شوند. بنابراین گسترش جنبش ساکنان در دهه ۱۹۷۰، مقامات دولتی ملی و محلی را شگفت‌زده کرد. این جنبش‌ها، حملات اولیه خود را علیه صنایعی معطوف کردند که آلودگی آب و هوا را باعث شده بود. اما به تدریج انتقاد خود را نسبت به دولت‌های محلی که با این صنایع همکاری داشتند و قدرت انجام اقداماتی در مورد مسائل زیست‌محیطی را داشتند، گسترش دادند. این انتقادها موجب شد که دولت‌های محلی سریعاً نگرش خود را نسبت به مسئله آلودگی تغییر دهند. افزایش دولت‌های چپ‌گرا، یعنی دولت‌هایی که مدیران اجرایی آن با حمایت مستقل یا جمعی از احزاب مخالف - شامل حزب سوسیالیست ژاپن و حزب کمونیست ژاپن - انتخاب شدند، شاخص دیگری از تغییر در سیاست محلی بود (Ibid: 9).

احزاب مخالف، «تمرکززدایی» را به عنوان ابزاری برای افزایش پایگاه سیاسی خود می‌دیدند. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، اغلب استان‌ها و کلان‌شهرها استانداران و شهرداران داشتند که توسط احزاب مخالف پشتیبانی می‌شدند (Shun'ichi, 2003: 7). بعد از انتخابات محلی یکپارچه ۱۹۷۵، یک‌سوم جمعیت ژاپن دارای دولت‌های محلی ترقی‌خواه بودند. کلان‌شهرهای بزرگ توکیو و اوساکا پیشرفت‌های فراوانی را تجربه کردند. بسیاری از مدیران ارشد محلی ترقی‌خواه، ابتکارات رفاه اجتماعی، مانند ارائه خدمات پزشکی بهتر و... را انجام دادند که پیشرفت‌های چشمگیری در زندگی شهروندان و کارگران صنعتی ایجاد کرد (Jain, 2000: 4). آلودگی صنعتی به شدت کنترل شد. دولت‌های محلی در نواحی

آلوده بسیار سریع‌تر از دولت ملی واکنش نشان دادند و قوانینی برای پیشگیری از آلودگی تصویب کردند؛ اما دولت مرکزی به صورت آرام‌تری واکنش نشان داد (Kitayama, 2001: 8). به گونه‌ای که بسیاری از دولت‌های محلی، خیلی زودتر از ایجاد آژانس ملی محیط‌زیست در ۱۹۷۰، دارای دفاتر مستقلی برای پرداختن به مسائل آلودگی بودند. بیش از نیمی از استان‌ها، دستوراتی را به نام «دستور حفظ محیط زیست» صادر کردند (Muramatsu, 2001: 11).

به این ترتیب برخلاف مرحله اول اصلاحات، در این مرحله، اصلاحات از «پایین به بالا» به وقوع پیوست و توسط یک جامعه ناراضی به پیش برده شد و توسط رهبران ترقی‌خواه رهبری شد. رهبران ترقی‌خواه نه تنها خط‌مشی‌های نوآورانه را دنبال می‌کردند، بلکه یک سری از چالش‌ها را برای دولت ملی و اقتدار بی‌نظیر آن بر دولت‌های محلی ایجاد کردند که بر مسائل استقلال محلی و روابط بین دولت‌های محلی و مرکزی اثر گذاشت (Jain, 2000: 5). به عبارت دیگر، یک تغییر مهم در الگوی سیاستگذاری به‌وجود آمد. اول اینکه ابتکارات محلی برای برنامه‌های جدید، سیاستگذاری مرکزی را تحت تأثیر قرار داد. برای مثال، اجرای برنامه مراقبت‌های پزشکی رایگان کلان‌شهر توکیو برای شهروندان سالخورده، منجر به تطبیق یک خط‌مشی مشابه در سطح ملی توسط وزارت رفاه شد. دوم، دولت‌های محلی زمانی که خط‌مشی‌شان خلاف خواست مرکز بود، در مورد ایستادن در برابر اقتدار مرکزی تردید کم‌تری داشتند (Akizuki, 2001: 11).

با این حال، تغییر اساسی در شرایط اقتصادی کشور، دولت مرکزی را قادر به عقب راندن مردم کرد. از سوی دیگر توانایی دولت مرکزی برای به حداقل رساندن فشارهای داخلی بازده موج دوم اصلاحات را تضعیف کرد. در واقع قدرت به سمت چپ‌گراها تغییر نمی‌کرد، زیرا حزب محافظه‌کار لیبرال دمکرات توانست اکثریت، یا حداقل مجموعه‌ای را در مجامع شهرداری‌ها و استانی به‌دست آورد. به این ترتیب ادامه سیاست‌های گذشته دولت مرکزی تضمین شد (Muramatsu, 2001: 10). هرچند تحولات به‌وجود آمده و گرایش‌های جدید یک موهبت ترکیبی برای وزارت امور داخلی بودند و این وزارتخانه به عنوان نهاد طرفدار استقلال دولت‌های محلی، در کل از این روند استقبال کرد، اما در مورد مسائل مالی، همچنان کنترل مرکزی باقی ماند که نمونه آن «جنگ مالی» بین کلان‌شهر توکیو و وزارت امور داخلی در سال ۱۹۶۹ است. هنگامی که حکمران ترقی‌خواه توکیو، دستور وزارت امور داخلی درباره دستمزدها را نادیده گرفت، وزارت امور داخلی تصویب موارد مربوط به اوراق قرضه محلی توکیو را رد کرد (Akizuki, 2001: 11). اکثر توصیه‌هایی که از فاز اصلاحات مدیریتی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ظهور یافت، آنچنان که تعیین شده بود، اجرا نشد. اگرچه بوروکراسی مرکزی تا حدودی کاهش یافت و چندین شرکت دولتی ادغام شدند و اگرچه با این توجیه که به دلیل اینکه وظایف متعددی توسط دولت مرکزی به دولت‌های محلی تفویض شده است پرسنل دولت‌های محلی افزایش یافت، اما واقعیت این بود که قدرت و اختیار آنها کاهش یافت و یک «تمرکز جدید» شکل گرفت (Shun'ichi, 2003: 5).



بنابراین دهه ۱۹۷۰ یک دوره گذار برای دولت‌های محلی بود. در این دوره، دولت محلی ژاپنی به عنوان سیاستگذار محیط‌زیست، برنامه‌ریزی شهری، رفاه و بسیاری از دیگر حوزه‌ها و نیز به عنوان عامل دولت مرکزی نقش‌ها و وظایف خود را گسترش داد. جنبش‌های ساکنان و افزایش چپ‌گرایان در دولت‌های محلی در این تغییر وضعیت دولت‌های محلی نقش بسیار مهمی ایفا کردند (Muramatsu, 2001: 5).

۳-۴-۵. دهه ۱۹۸۰

ژاپن در پایان دهه ۱۹۷۰ در نتیجه عوامل گوناگون، شامل کاهش درآمد ناشی از «بحران نفت»، افزایش فشار برای کارهای عمرانی و نیز افزایش هزینه‌های تأمین اجتماعی ناشی از ایجاد «دولت رفاه»، با بحران بودجه مواجه شد و وضعیت مالی دولت‌های محلی و مرکزی تضعیف شد. بروز بحران مالی، در ژاپن همانند بسیاری از دیگر کشورهای پیشرفته، موجب اهمیت یافتن اصلاحات اداری شد (Tanaka, 2010: 1-4) و ارگان‌های مشورتی کابینه، با تمرکز بر بهبود نهادها و وظایف دولتی، شروع به بحث درباره تمرکززدایی کردند و بنابراین تمرکززدایی تبدیل به یک چالش عمده برای کابینه شد. در سال ۱۹۷۹، شورای تحقیقات سیستم دولت محلی که یک ارگان مشورتی دفتر نخست‌وزیر بود، اصلاحات مالی بین‌دولتی را پیشنهاد کرد (Aoki, 2008: 14-15). از آغاز دهه ۱۹۸۰، تاکنون حداقل یک شورا، کمیسیون و... به برنامه‌ریزی و تجدیدنظر درباره تلاش‌های مرتبط با اصلاحات بالقوه و ارائه مشاوره به نخست‌وزیر اختصاص داده شده است (Romar, 2012: 37).

در سال ۱۹۸۱ دولت سوزوکی^۱، رینچو دو^۲ (دومین کمیسیون موقت اصلاحات اداری) را آغاز کرد. مأموریت این کمیسیون پیشنهاد یک طرح برای اصلاحات بخش دولتی بود (Aoki, 2008: 14). این کمیسیون شعار «بازگرداندن ثبات مالی بدون افزایش مالیات» را اتخاذ کرد و با هدف دستیابی به «دولت کوچک» سیاست‌هایی را جهت کاهش شدید هزینه‌ها مطرح کرد. نگرش این کمیسیون به دولت محلی، به وسیله انتقاد آن از مسائلی مانند بی‌مسئولیتی تعدادی از دولت‌های محلی از نظر مدیریت دستمزد کارکنان و تعداد کارکنان مشخص می‌شد که به اقداماتی برای عقلانی کردن و تنظیم تعداد کارکنان و نیز اصلاح حقوق و کمک هزینه بازنشستگی منجر شد. در واقع پیشنهادهای کمیسیون موقت دوم فرصتی برای ایجاد تغییر در جهت «اصلاحات اداری با هدف ساده‌سازی و عقلانی‌سازی» در سطوح ملی و محلی بود (Tanaka, 2010: 4-5) که دلالت بر تغییر رویه معمول دولت ژاپن برای کاهش کسری بودجه، از افزایش مالیات‌ها به سوی اتخاذ خط‌مشی‌هایی برای کاهش اندازه دولت داشت. گزارش نهایی کمیسیون درباره طرح‌های بازسازی دولت محلی و مرکزی که به دولت ناکاسون^۳ ارائه شد، توصیه کرد که کابینه مسئول تصمیم‌گیری درباره اصول اساسی تمرکززدایی و فرایند تمرکززدایی واقعی باشد. برخی

1. Suzuki
2. Rinchō II
3. Nakasone

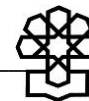
از دانشگاهیان، در توصیه‌های این گزارش نشانه اولیه‌ای از تمرکززدایی را می‌خوانند. در سال ۱۹۸۳، کمیسیون اصلاحات اداری منحل شد و شورای موقت ارتقای اصلاحات اداری^۱ با مأموریت ارتقا و نظارت بر اصلاحات اداری به‌وجود آمد (Aoki, 2008: 14-15). تا سال ۱۹۹۳، سه شورای موقت به عنوان بدنه‌های دنبال‌کننده رینچو دو به‌وجود آمد. این سه شورا نه‌تنها طرح‌های رینچو را عملی، ارتقا و اجرا کردند، بلکه پیشنهادهای جدیدی نیز ارائه کردند. دوره بین سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۳، را دوره اصلاحات رینچو می‌نامند (Romar, 2012: 42).

اولین شورای موقت اصلاحات اداری، در ژوئن ۱۹۸۳ آغاز شد و مسئله ساده‌سازی و افزایش کارایی مدیریت مالی و اداری در سطح محلی و ملی را به عنوان یک مسئله فوری در نظر گرفت؛ همچنین به شدت از نیاز به کوچک‌سازی، بهره‌وری بیشتر و محدود کردن هزینه‌ها از سوی دولت‌های محلی حمایت کرد. یکی از مهم‌ترین ابتکارات این شورا تدارک بهره‌وری بیشتر و کاهش هزینه‌های دولت محلی بود. در این زمینه دولت در ژانویه ۱۹۸۵ «اصول اساسی اصلاحات اداری محلی^۲» را تصویب کرد که حاوی دستورالعمل‌هایی برای تعیین مسیر پیشبرد اصلاحات اداری محلی و فرایند انجام آن بود. معاون وزیر امور داخلی و ارتباطات کتباً از دولت‌های محلی درخواست کرد اصول اساسی اصلاحات اداری خود را تدوین کنند و تاریخ اوت ۱۹۸۵ به عنوان تاریخی تعیین شد که انتظار می‌رفت دولت‌های محلی اسناد خود را آماده کنند. در نتیجه دولت‌های محلی در سراسر کشور برای تدوین اصول اساسی اصلاحات اداری به‌کار گماشته شدند. اصول اساسی تدوین شده توسط هر دولت محلی، به طور خاص، سندی را شکل داد که به وضوح مسیر اساسی اصلاحات و برنامه‌ریزی در چارچوب یک دوره زمانی را تنظیم می‌کرد. در عمل، بسیاری از دولت‌های محلی، پس از اوت ۱۹۸۵ نیز به بازنگری و تجدید اصول اساسی ادامه دادند و فرایند اصلاحات در یک حالت برنامه‌ریزی شده ادامه یافت. از این زمان، تا به امروز اصلاحات اداری بر مبنای اصول اساسی بنا شده است و این اصول تبدیل به الگوی هنجاری جهت اصلاحات اداری دولت مرکزی شده است. مرحله اول اصلاحات اداری تحت نخستین شورای اصلاحات اداری در سال ۱۹۸۶ پایان یافت و پس از آن کار توسط دومین شورای موقت اصلاحات اداری از سال ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۰ ادامه یافت. در این مرحله بود که تمرکززدایی از دولت مرکزی به دولت محلی پیشنهاد شد (Tanaka, 2010: 5-6) و وارد دستور کار سیاسی شد.

در اواخر دهه ۱۹۸۰، سیستم حکمرانی ژاپن شروع به تجربه مشکلات شدید کرد. یک سری رسوایی‌ها چندین رهبر حزب لیبرال دمکرات را مجبور به استعفا کرد. وزارت مالیه به دلیل اداره بد و تشدید بحران بانکی که بیش از یک دهه به اقتصاد ژاپن آسیب رسانده بود، به شدت مورد انتقاد قرار گرفت. از سیاست‌های اقتصادی و مالی حزب لیبرال دمکرات، به شدت انتقاد شد که نتیجه آن شورش

1. Temporary Provisional Administrative Reform Promotion Councils

2. Fundamental Principles of Local Administrative Reform



طرفداران این حزب علیه آن بود. اینها و دیگر عوامل ناشی از شکست بوروکراتیک منجر به تشدید فشارها برای اصلاحات شد (Ginsburg, 2001: 18). در انتخابات مجلس علیا، اولویت‌های رأی‌دهندگان بیش‌تر از هر انتخابات دیگری پیش از این، تغییر کرد و برای اولین بار، از زمان ایجاد آن در سال ۱۹۵۵، این حزب کنترل یکی از دو پارلمان را از دست داد (Pempel, 2001: 42). اقتصاد حباب و بحران نه تنها رویه اصلاحات در دولت‌های محلی، بلکه همچنین کارهای آکادمیک توسط محققان و دولت محلی در آن زمان را تحت تأثیر قرار داد (Nakamura, 2013: 5) و موجب پیشبرد تمرکززدایی شد.

روابط مرکزی - محلی در دهه ۱۹۸۰، نشان‌دهنده یک روند به سمت تمرکززدایی است. دغدغه اصلی این بود که چگونه روابط بخشی دولتی - خصوصی و روابط دولتی محلی-مرکزی به بهترین نحو بازسازی و اصلاح شود که در هماهنگی با ضرورت‌های محیط بین‌الملل جدید باشد. اولین گزارش شورای سوم ارتقای اصلاحات به وضوح جهت انتقال قدرت را مشخص کرد که به عنوان مبنایی برای اصلاحات اداری جهت انتقال اقتدار از دولت به بخش خصوصی و از دولت ملی به دولت‌های محلی بود. دولت‌های محلی اقتدار خود را هرچند به طور مشروط، بر خط‌مشی رفاه گسترش دادند و بخش بزرگی از تأمین مالی رفاه را به عهده گرفتند. با این حال، به نظر نمی‌رسید که دولت‌های محلی به آنچه آرزو داشتند، رسیده باشند. یک دلیل این مسئله این بود که دولت‌های محلی منابع کافی برای استفاده از اختیارات خود را به طور کامل نداشتند (Muramatsu, 2001: 13-14).

در دهه ۱۹۸۰، هم دومین کمیسیون موقت اصلاحات اداری و هم شورای تحقیقات سیستم دولت محلی در گزارش‌های خود استدلال کردند که سیستم تفویض وظایف به واحدهای محلی باید مورد تجدیدنظر قرار گیرد و منطقی شود. در راستای این پیشنهادها، یک قانون مرتبط با بازنگری و عقلانی‌سازی سیستم تفویض وظایف در سال ۱۹۸۶ تصویب شد. این قانون سیستم دعوی قضایی را در سال ۱۹۹۱ لغو کرد که به موجب آن یک استاندار یا یک شهردار که نقش‌های تفویض شده را اجرا نکند، از کار برکنار می‌شود. از سوی دیگر، در حوزه امور مالی محلی نیز اصلاحات مختلفی نظیر کاهش یارانه‌های خزانه ملی و سهم اجباری و انتقال وجوه به منابع درآمد عمومی و تخصیص مالیات محلی و نیز اقداماتی با هدف ساده‌سازی شرایط، رویه‌های پرداخت یارانه و مانند آن انجام شد. با این حال، لزوماً نمی‌توان ادعا کرد که این اصلاحات نتایج کافی را تولید کرده‌اند. در واقع مسیر به سمت تحقق تمرکززدایی از سیستم‌های اداری در شیوه‌ای مانند لغو سیستم تفویض وظایف به واحدهای محلی آسان نبود. اما با شروع دهه ۱۹۹۰، ارتقای تمرکززدایی به عنوان یک سیاست مهم در ژاپن مورد توجه قرار گرفت و اجماع گسترده‌ای در مورد نیاز برای تمرکززدایی به وجود آمد (Ikawa, 2008: 9-10).

بنابراین تلاش‌ها جهت اصلاحات در دهه ۱۹۸۰ منجر به تشکیل کمیسیون‌های متعدد و دیگر نهادهای مشورتی شد (Romar, 2012: 31-32). در اصلاحاتی که در دهه ۱۹۸۰ با همکاری وزارت امور داخلی و وزارت مالیه انجام شد، پیشرفت‌های محدودی حاصل شد. تلاش‌ها در زمینه‌های

خصوصی‌سازی، بازنگری مالیاتی و کاهش برنامه‌های پولی، بازنگری در سازمان‌های دولتی ملی، محدود کردن و توزیع مجدد کارکنان و اقدامات مربوط به شفافیت و انصاف موفقیت‌آمیز بودند (Ibid: 42) و کاهش هزینه‌ها و خصوصی‌سازی سه شرکت دولتی بزرگ - راه‌آهن ملی ژاپن، شرکت مخابرات دولتی نیپون و شرکت دولتی نمک و دخانیات ژاپن^۱ - به عنوان پیروزی‌های عمده اصلاحات اداری در نظر گرفته شدند (Shun'ichi, 2003: 6). با وجود این حوزه‌هایی چون رفع محدودیت‌های قانونی و تمرکززدایی نتایج نامطلوبی را نشان داد. واگذاری ناقص و مقررات‌زدایی حداقلی (حدود ۰/۵ درصد، از بیش از ۱۰۰۰۰ مقررات) باعث تقاضا برای تمرکززدایی و مقررات‌زدایی در اوایل دهه ۱۹۹۰ شد (Romar, 2012: 42).

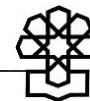
۱۹۹۰-۴-۵. دهه ۱۹۹۰

دهه ۱۹۹۰، یک دهه برجسته در ژاپن بود. در اوایل دهه ۱۹۹۰، جو سیاسی حامی تمرکززدایی شد. طرفداران تمرکززدایی استدلال می‌کردند که یک سیستم متمرکز نمی‌تواند به اندازه کافی به خواسته‌های متفاوت جوامع محلی پاسخ گوید. برخی از سران دولت‌های محلی با اشاره به آثار مضر سیستم متمرکز، تأکید می‌کردند که مداخلات بیش از حد وزارتخانه‌های مرکزی در امور دولت‌های محلی در واقع اختیارات آنها را نقض کرده است (Aoki, 2008: 16). به این ترتیب دهه ۱۹۹۰ شاهد اولین تحول بزرگ سیاسی در ژاپن در چهل سال گذشته آن بود. این روند در سال ۱۹۹۲ آغاز شد، زمانی حزب موریهیرو هوسوکاوا^۲ - که نخستین اولویت آن «تمرکززدایی» بود - چهار کرسی در انتخابات مجلس علیا به‌دست آورد. هوسوکاوا از سال ۱۹۹۰ تا سال ۱۹۹۲، عضو سومین شورای موقت اصلاحات اداری (۱۹۹۰-۱۹۹۳) بود که در سال ۱۹۹۲ توصیه‌هایی برای تمرکززدایی ارائه کرد که با مخالفت شدید از سوی حزب لیبرال دمکرات حاکم مواجه شد و نتیجه این شد که تقریباً هیچ چیزی به‌دست نیامد. به دنبال این تجربه، هوسوکاوا به این نتیجه رسید که ایجاد یک حزب مناسب برای رشد و ترقی سریع‌ترین راه برای دستیابی به تمرکززدایی است (Shun'ichi, 2003: 7-8).

مفهوم تمرکززدایی، قبل از انتخابات مجلس نمایندگان در ژوئن ۱۹۹۳، تبدیل به زبان مشترک در عرصه سیاسی شد. هر دو مجلس مصوبات تقریباً یکسانی در مورد تمرکززدایی تصویب کردند که خواستار تصویب قوانین مناسب بود. در نتیجه یک فاز سیاسی جدید آغاز شد. تسلط بلندمدت حزب لیبرال دمکرات در سال ۱۹۹۳ پایان یافت و یک دولت ائتلافی جدید که مورد حمایت تمام احزاب مخالف سابق بود، تحت رهبری هوسوکاوا، تمرکززدایی را در دستور کار خود قرار داد. در اکتبر ۱۹۹۳، سومین شورای موقت ارتقای اصلاحات اداری، پیشنهادهای نهایی خود درباره تمرکززدایی را به هوسوکاوا ارائه داد که

1. the Japan National Railway, Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation, and Japan Tobacco and Salt Public Corporation

2. Morihiro Hosokawa



شامل یک طرح اولیه بود (8: *Ibid*). شورا پیشنهاد کرد که کابینه باید در باره اصول اساسی عدم تمرکز، شامل دکترین‌ها، چالش‌ها و فرایندهای تمرکززدایی تصمیم بگیرد و یک قانون بنیادی برای تمرکززدایی تصویب کند (15: 2008, Aoki). توصیه شورا این بود که خودمختاری دولت‌های محلی افزوده شود. اقدام‌های پیشنهادی شامل ساده‌سازی یارانه‌ها و حذف سیستم تفویض نقش‌ها و وظایف به واحدهای محلی به عنوان نماینده دولت مرکزی بود.

به دنبال توصیه سومین شورای موقت ارتقای اصلاحات اداری، «مرکز ارتقای اصلاحات اداری»^۱ تأسیس شد و درون کابینه قرار گرفت. در سال ۱۹۹۴، در دوره نخست‌وزیری هوسوکاوا، دولت «کمیته اصلاحات اداری» که پنج عضو داشت را با نقش اولیه نظارت بر پیشرفت‌های اصلاحات، شامل مقررات‌زدایی ایجاد کرد. این کمیته تا سال ۱۹۹۷ فعالیت داشت (42-43: 2012, Romar). در سال ۱۹۹۴، دولت ائتلافی سوسیالیست تومیچی مورایاما^۲ (۱۹۹۴-۱۹۹۶) روی کار آمد و در دسامبر این سال، بر اساس گزارش و پیشنهاد‌های سومین شورای موقت اصلاحات اداری، «اصول اساسی برای ارتقای تمرکززدایی» را تأیید کرد که مراحل را برای تصویب یک قانون درباره تمرکززدایی تنظیم می‌کرد (10: 2008, Ikawa). بر اساس این تصمیم دولت مورایاما در سال ۱۹۹۵ «قانون ارتقای تمرکززدایی»^۳ را تصویب کرد. با وجود این، قانون جدید دربرگیرنده مقرراتی برای تمرکززدایی از امور مالی و وظایف دولت نبود و عنصر اصلی آن ایجاد کمیته‌ای برای ارتقای تمرکززدایی^۴ (۱۹۹۵-۲۰۰۱) بود که البته ثابت شد یک ارگان مؤثر برای تصمیم‌گیری در مورد استراتژی و اجرای آن است (8: 2003, Shun'ichi). چهار عامل اصلی، تصویب قانون تمرکززدایی را ممکن ساختند. اول، همراهی مقامات استانی و شهرداری بود؛ دوم، اینکه یک دولت ائتلافی و پیکربندی بازیگران آن به انعطاف‌پذیری و سازش کمک کرد. با پایان سلطه بلندمدت حزب لیبرال دمکرات، یک گشایش به وجود آمد. حزب لیبرال دمکرات مشتاق تمرکززدایی نبود. اما حزب سوسیالیست و شرکای ائتلاف، تمرکززدایی را ضروری می‌دانستند. از آنجا که حزب لیبرال دمکرات نیازمند همکاری شرکای ائتلاف در جهت ماندن در قدرت بود، تصمیم به مصالحه گرفت. سوم، حمایت چهره‌های سیاسی مهم از جمله نخست‌وزیر مورایاما مهم بود. در ژاپن اکثر تصمیمات کابینه نیازمند اجماع بین اعضای کابینه و احزاب حاکم است. دولت مورایاما با قرار دادن بازیگران کلیدی در کابینه، قادر به تصمیم‌گیری نهایی در مورد تمرکززدایی شد. عامل چهارم که تصویب قانون تمرکززدایی را امکان‌پذیر ساخت، تعادل قدرت در سیستم اداری بود. همکاری وزارت امور داخلی، مجامع دولت محلی و محققان نزدیک به دولت مورایاما پیشرفت کار را امکان‌پذیر کرد. نفوذ وزارت امور داخلی بر توصیه‌ها، باعث می‌شد که دیگر وزارتخانه‌ها کم‌تر تردید کنند. با این حال مورایاما در سال

1. Administrative Reform Promotion Headquarters
2. Tomiichi Murayama
3. Decentralization Promotion Law (DPC)
4. the Committee for the Promotion of Decentralization (CPD)

۱۹۹۶ به علت مشکلات موجود، از جمله زلزله بزرگ ۱۹۹۵، استعفا داد (Ibid: 8-10).

در سال ۱۹۹۶، ریوتارو هاشیموتو^۱ به سمت نخست‌وزیری انتخاب شد. هدف هاشیموتو، کوچک کردن «اندازه دولت» بود. با وجود اینکه دولت ژاپن در میان همه کشورهای توسعه‌یافته، به لحاظ اندازه (از نظر مسائلی مانند تعداد کارمندان دولت در مقایسه با جمعیت و...) کوچک‌ترین است، هاشیموتو انرژی زیادی را برای ایجاد قانونی جهت اصلاحات نهادی و سازماندهی مجدد دولت مرکزی به وسیله کاهش اندازه دولت از طریق کاهش وزارتخانه‌ها به نصف، کاهش ۲۰ درصدی کارمندان دولت، برون‌سپاری و تغییر سیستم خدمات شهری و اجازه دادن به شرکت‌های نیمه‌خصوصی برای به عهده گرفتن بسیاری از وظایف کنونی بوروکراسی انجام داد (Yamaguchi, 2001: 82).

در سال ۱۹۹۶، نخست‌وزیر هاشیموتو «شورای اصلاحات اداری^۲» را با وظیفه تدوین برنامه‌ای جهت سازماندهی مجدد دولت در جهت آماده‌سازی آن برای نیازهای آینده ایجاد کرد و دستور داد که این شورا پیشنهادهای دقیقی درباره عملکرد دولت مرکزی و اصلاحات بوروکراسی مرکزی ارائه کند. شورا که شامل ۱۵ عضو، از جمله خود هاشیموتو، چند استاد دانشگاه و همچنین مشاوران اقتصادی بود، دو بار در ماه جلسه داشت و پس از یک سال، به نتایج قابل توجهی رسید. کابینه در دسامبر ۱۹۹۶ تصمیم گرفت تا برنامه اصلاحات اداری بین سال مالی ۱۹۹۷ و ۲۰۰۰ را تصویب کند. این برنامه شامل طیف گسترده‌ای از اقدامات بود: اصلاح وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرکزی؛ منطقی‌سازی (اصلاح) سازمان‌های اداری؛ کاهش و منطقی‌سازی شرکت‌های دولتی و مانند آن؛ بازرسی واحدهای اداری؛ مدیریت پرسنل؛ منطقی کردن یارانه‌ها؛ ارتقای مقررات‌زدایی؛ تسهیل تمرکززدایی؛ بررسی تقسیم مسئولیت بخش‌های خصوصی و دولتی؛ ترویج افشای اطلاعات دولت؛ بازیابی اعتماد به خدمات و ادارات دولتی؛ کاهش بار برنامه‌ها و سایر رویه‌ها بر مردم و ترویج استفاده از فناوری اطلاعات پیشرفته در مدیریت دولتی (Romar, 2012: 42-44).

در دسامبر ۱۹۹۷، گزارش نهایی شورای اصلاحات اداری ارائه شد و کابینه هاشیموتو تصمیم گرفت که اقدامات لازم برای اجرای اصلاحات را انجام دهد. با این حال، هاشیموتو به دلیل عقب‌نشینی حزب در انتخابات مجلس علیا در جولای ۱۹۹۸ مجبور به استعفا شد و دولت کیزو ابوچی^۳ روی کار آمد. کابینه ابوچی ۱۷ لایحه را برای بازسازی و ساده‌سازی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت مرکزی برای تقویت عملکرد کابینه و رهبری نخست‌وزیر به پارلمان ارائه کرد. بر اساس این لایحه، ساختار دولت مرکزی و تعداد وزارتخانه‌ها تغییر می‌کرد. هدف اصلی این سازماندهی مجدد، شکست دیوارهای سازمانی در میان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های موجود و ادغام کارکردهای مشابه یا وابسته به هم، برای سرعت دادن

1. Ryutaro Hashimoto
2. Administrative Reform Council (ARC)
3. Keizo Obuchi



به انجام امور و کاهش دوباره کاری و حشو برنامه‌ها بود (Kaneko, 1999: 3-5). توصیه‌های نهایی کمیته ارتقای تمرکززدایی (که بر اساس قانون ارتقای تمرکززدایی در جولای سال ۱۹۹۵ ایجاد شده بود)، در نوامبر ۱۹۹۸ به دولت کیزو ابوچی ارائه شد. دولت ابوچی این توصیه‌ها را در شکل نهایی‌شان پذیرفت و طرح ارتقای تمرکززدایی^۱ را تهیه کرد که به اساس «قانون جامع تمرکززدایی^۲» شکل داد (قانونی که در قالب یک مجموعه، قوانین مختلفی را با هدف ترویج و ارتقای تمرکززدایی، اصلاح و گرد هم آورد). قانون جامع تمرکززدایی در جولای ۱۹۹۹ تصویب شد و از آوریل ۲۰۰۰ اجرایی شد (Yokomichi, 2011: 2). این قانون تقسیم مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی را مشخص کرد و دولت بر اساس آن ساختارهای مختلفی را برای حکمرانی غیرمتمرکز در سطح محلی ایجاد کرد (Gurtoo, 2015: 7-8). در ادامه به صورت مفصل به این قانون - که به عنوان نقطه عطف تمرکززدایی در ژاپن در نظر گرفته می‌شود - پرداخته می‌شود:

۱-۴-۵. قانون جامع تمرکززدایی

قانون جامع تمرکززدایی، یک قانون بزرگ‌مقیاس بود که حدود ۵۰۰ قانون مجزا را مورد بازنگری قرار داد (Ikawa, 2008: 13). مسائل عمده‌ای که در این قانون به آنها پرداخته شده بود بدین شرح است:

۱. لغو سیستم تفویض وظایف و نقش‌ها به دولت محلی به عنوان نماینده و عامل نیابتی دولت مرکزی

برای سال‌ها سیستم تفویض وظایف و نقش‌ها به نماینده در محور سیستم اجرایی متمرکز ژاپن قرار داشت و گفته می‌شود که ۷۰ تا ۸۰ درصد وظایف یک استان و ۳۰ تا ۴۰ درصد وظایف یک شهرداری را شامل می‌شد (Yokomichi, 2011: 2). لغو سیستم تفویض وظایف و نقش‌ها به دولت‌های محلی به عنوان نماینده دولت مرکزی، اغلب در گذشته نیز مورد توجه قرار گرفته بود، اما این بار فقط یک توصیه نبود. انتقادهای شدیدی به شیوه‌ای که در آن این سیستم تقسیم نقش‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی را تحت تأثیر قرار می‌داد و به عنوان یک محدودیت عمده در خودمختاری فرایندهای تدوین و اجرای سیاست‌های دولت‌های محلی عمل می‌کرد، وجود داشت. از طریق لغو این سیستم، بیش از ۳۵۰ قانون مورد بازنگری قرار گرفت. اصلاحات به سه دسته تقسیم شد: وظایفی که لغو شدند؛ وظایفی که به طور مستقیم توسط دولت مرکزی اجرا می‌شد و وظایفی که همانند گذشته توسط دولت‌های محلی اجرا می‌شد. اکثر نقش‌ها و وظایفی که در گذشته به واحدهای محلی تفویض می‌شدند، به دو دسته تقسیم شدند: اول، وظایفی که به عنوان نقش‌ها و کارکردهای مستقل و وظایف خودگردانی به دولت‌های محلی واگذار شد و دوم آنهایی که به صورت قانونی به دولت‌های محلی سپرده و تفویض شدند. به این ترتیب خودمختاری و استقلال دولت‌های محلی به شدت افزایش یافت و بخش بزرگی از وظایف تبدیل به مسئولیت دولت‌های محلی شد (Ikawa, 2008: 13). برخی لغو این سیستم را مهم‌ترین نتیجه اصلاحات می‌دانند. با لغو این سیستم، یک انتقال بزرگ مقیاس از وظایف دولت مرکزی به

1. Decentralization Promotion Plan

2. Omnibus Decentralization Law

دولت‌های محلی به وجود آمد. به عبارت دیگر دولت‌های محلی در خارج از چارچوب راهنمایی جامع و نظارت تحمیل شده توسط وزارتخانه‌های مرکزی - به عنوان پیش شرط روابط مافوق-زیردست - قرار گرفتند و قادر به انجام عملیات اداری-اجرایی در یک حالت خودمختار و در عین حال در محدوده قانون شدند (Yokomichi, 2011: 2).

۲. کنترل و مداخله دولت مرکزی در امور دولت‌های محلی (تثبیت قواعد جدیدی برای مداخله اداری - اجرایی دولت مرکزی)

قبل از لغو سیستم تفویض وظایف، دولت مرکزی به شدت در عملکرد اداری دولت‌های محلی دخالت می‌کرد. در چارچوب لغو این سیستم، یک بازنگری در مورد الگوی مداخله توسط وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ملی انجام شد و قواعد جدیدی در رابطه با مدیریت روابط بین دولت‌های محلی و دولت مرکزی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت مرکزی) به وجود آمد (Yokomichi, 2011: 3) و تعیین شد که کنترل دولت محلی از سوی دولت مرکزی باید به عنوان یک کنترل قانونی و قضایی، غیر از کنترل اداری باشد (Sato, 2001: 4). همچنین تعیین شد که مداخله توسط دولت مرکزی باید به حداقل لازم مطلق کاهش یابد و به منظور تضمین عدالت و شفافیت در مورد موضوع مداخله، مقررات مرتبط با ضوابط مداخله، از نو در قانون خودمختاری مشخص شود. در تطابق با اصول و قواعد تصریح شده در قانون خودمختاری محلی، بیش از ۱۰۰ قانون با هدف لغو یا کاهش مداخله (کنترل) دولت مرکزی مورد بازنگری قرار گرفت. برای مثال، نیاز به تأیید وزیر آموزش و پرورش جهت انتصاب سرپرست هیئت آموزش و پرورش لغو شد (Ikawa, 2008: 14). چهار ستون اصلی حمایت‌کننده از این اصل به شرح زیر است:

الف) اصول کلی مداخله: تصریح شد که مداخله دولت مرکزی در امور دولت‌های محلی در تطابق با سه اصل انجام می‌شود. اصل تعریف توسط قانون به عنوان مبنای مداخله، اصل قانون کلی به عنوان اساس مداخله و اصل عدالت و شفافیت.

ب) با توجه به الگو یا نوع‌شناسی مداخله دولت مرکزی در وظایف خودمختار دولت‌های محلی: انواع اساسی مداخله دولت مرکزی تعیین شد. چهار نوع از الگوی مداخله‌ها عبارتند از: توصیه و پیشنهاد؛ تقاضا برای اسناد؛ مشاوره و تقاضا برای اصلاح. در مورد وظایف قانونی سپرده شده، هفت الگوی مداخله تعیین شد، شامل، توصیه و پیشنهاد؛ تقاضا برای اسناد؛ مشاوره؛ اجازه؛ تصویب و توافق؛ هدایت و اجرای نیابتی.

پ) ایجاد مکانیسم‌هایی برای حل اختلافات مرتبط با مداخله دولت مرکزی: در قانون خودمختاری محلی ایجاد یک کمیسیون برای حل اختلافات میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی در رابطه با اصل مداخله، مورد تصریح قرار گرفت. در مواردی که اعتراضی نسبت به مداخله توسط ارگان دولت مرکزی وجود دارد، کمیسیون می‌تواند درخواست انجام تحقیق کند (Yokomichi, 2011: 3).



۳. وضوح نقش‌ها و وظایف دولت مرکزی و دولت‌های محلی

سوم، نقش‌هایی که باید توسط دولت مرکزی و دولت‌های محلی انجام شود، به وضوح مشخص شدند. مسائل مدیریتی نزدیک به زندگی روزمره مردم به دولت‌های محلی سپرده شد. به ویژه تصریح شد که «دولت‌های محلی نقش گسترده‌ای را ایفا می‌کنند و یک شیوه جامع و مستقل از مدیریت نواحی محلی را اجرا می‌کنند»، در حالی که دولت مرکزی «نقشی متناسب با دولت‌های محلی را به اشتراک خواهد گذاشت» و به طور همزمان، «باید اطمینان حاصل شود که خودمختاری و استقلال دولت‌های محلی می‌تواند به طور کافی نمایش داده شود». علاوه بر این، اصول قانونگذاری^۱ و تفسیر و عملکرد قانون، که بر اساس آن ایجاد و نیز تفسیر قوانین و دستورالعمل‌های دولت باید بر اساس تقسیم مناسب مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی باشد، در قانون خودمختاری محلی (ماده (۲)) قرار گرفت (Ikawa, 2008: 15).

۴. انتقال قدرت به دولت‌های محلی

انتقال قدرت از دولت مرکزی به استان‌ها و از استان‌ها به شهرداری‌ها، که یک مسئله بسیار مهم است، به پیش برده شد. در قانون جامع تمرکززدایی، ۳۵ قانون، از جمله قانون جنگلداری و قانون برنامه‌ریزی شهری مورد بازنگری قرار گرفتند و انتقال قدرت اجرا شد. برای مثال، از طریق بازنگری در قانون جنگلداری، قدرت و اختیار برای تعیین جنگل‌ها به عنوان جنگل‌های حفاظت شده یا حذف این اسم در رابطه با جنگل‌های در مالکیت خصوصی، از دولت مرکزی به استان‌ها انتقال یافت. تعداد مواردی که قدرت از استان‌ها به شهرداری‌ها انتقال یافت، به هیچ وجه کم نبودند (Ikawa, 2008: 16). از منظر انتقال قدرت به شهرداری‌ها، با توجه به مقیاس شهرداری‌ها، سیستم «شهر خاص» تثبیت شد که به واسطه آن به شهرهای با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر یا بیشتر، یک انتقال جامع قدرت صورت گرفت. در این رابطه، سیستم خاص انتقال وظایف از طریق مقررات نیز به وجود آمد که هدف آن انتقال قدرت از استان‌ها به شهرداری‌ها بود، به طوری که با واقعیت شرایط در ناحیه مورد نظر مطابقت داشته باشد (Yokomichi, 2011: 4).

۵. بررسی قواعد و مقررات اجباری (مقررات‌زدایی)

این قاعده اشاره به اجبار دولت‌های محلی، توسط دولت مرکزی، برای ایجاد یک پست ویژه یا یک ساختار درون دولت محلی دارد. چنین قوانین اجباری تأثیرات مثبتی از نظر حفظ سطح مدیریت داشت، اما مسئله این بود که این اجبار مانع حق خودمختاری دولت‌های محلی برای ایجاد یک ساختار یا پست به صورت آزادانه می‌شد. در این زمینه، در قانون جامع تمرکززدایی، ۳۸ قانون مورد بازنگری قرار گرفتند؛ از جمله قانون مرتبط با کمیته‌های کشاورزی، قانون مرتبط به کتابخانه‌ها و مقررات ایجاد سازمان‌ها یا پست‌ها. برای مثال، از طریق بازنگری قانون مرتبط با کمیته‌های کشاورزی، مقرراتی که وابستگی اجباری

یک مدیر کشاورزی به یک کمیته کشاورزی را الزامی می‌کرد، لغو شد (Ikawa, 2008: 16).

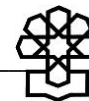
۶. سایر موارد

علاوه بر موارد فوق، همچنین اصلاحاتی در زمینه سیستم‌های اداری دولت محلی اجرا شدند. مهم‌تر از همه، درون چارچوب قانون جامع تمرکززدایی، با دیدگاهی برای ترویج ادغام خودمختار شهرداری‌ها، بازنگری‌هایی در زمینه «قانون اقدامات استثنایی در مورد ادغام شهری^۱» که همچنین به عنوان «قانون ادغام شهری^۲» نیز شناخته شده است ایجاد شد، به گونه‌ای که موجب تقویت تحرک ساکنان محلی و تقویت سیستم حمایت مالی شد. در مورد مجامع محلی، بازنگری قانون خودمختاری محلی، موجب ایجاد مجامعی سرزنده‌تر و مکان‌هایی قوی‌تر برای اقداماتی مانند معرفی لایحه شد و پیشنهاد بازنگری‌ها تسهیل شد. در مورد رابطه میان استان‌ها و شهرداری‌ها، با هدف تلاش برای ایجاد روابطی بر اساس برابری و همکاری، نقش‌های آنها با توجه به ویژگی‌هایشان روشن شد. برای مثال، سیستم طبقه‌بندی وظایف لغو شد که به عنوان «نقش‌های یکپارچه^۳» شناخته شده و برای همه استان‌ها اعمال می‌شد، همچنین قوانینی لغو شد که بر اساس آن استان‌ها وظایفی را به شهرداری‌ها تحمیل می‌کردند. علاوه بر این، با هدف تقویت وظایف و قدرت و اختیارات شهرداری‌ها، یک سیستم جدید ایجاد شد که به واسطه آن تحت مقررات استان‌ها، شهرداری‌ها بخشی از وظایف استان‌ها را به عهده گرفتند (Ikawa, 2008: 16-17).

بنابراین دهه ۱۹۹۰، از منظر سیستم مدیریت محلی، یک نقطه عطف مهم از نظر توسعه اساسی اصلاحات تمرکززدایی در ژاپن بود. در این زمینه تصویب قانون ارتقای تمرکززدایی در سال ۱۹۹۵، ایجاد کمیته ارتقای تمرکززدایی و تأیید توصیه‌های آن و تصویب قانون جامع تمرکززدایی اهمیت زیادی دارد. در راستای این توصیه‌ها، بازنگری حدود ۵۰۰ قانون مجزا، این اصلاحات را تبدیل به بزرگ‌ترین اصلاح سیستم دولت محلی در دوره پساجنگ کرد و مشخصه شگفت‌آور پرجنب‌وجوش تغییر سیاست در ژاپن مدرن را نشان داد (Muramatsu, 2001: 14).

با نگاه کلی به این مرحله می‌توان گفت که تمرکززدایی پیشرفت قابل توجهی کرد. با وجود این ارزیابی‌ها یکنواخت نیست. برای مثال، رئیس کمیته ارتقای تمرکززدایی از طرح تمرکززدایی به عنوان یک گام مهم به سمت حکمرانی قابل قبول نام برد و اصلاحات دولت محلی را به عنوان «انقلاب سوم»، بعد از احیای مجدد ۱۸۶۸ و دمکراتیزه‌سازی پس از جنگ جهانی دوم نامید. دیگر بازیگران درگیر در فرایند نیز تمایل داشته‌اند که این استراتژی را مطلوب ارزیابی کنند. ماتسوموتو^۴ (۲۰۰۰) معتقد است که تمرکززدایی با تعریف مجدد روابط مرکزی - محلی و با تثبیت تصمیم‌گیری مستقل و مسئولیت‌مندی فردی منجر به خودمختاری محلی واقعی‌تر - همان‌طور که در ماده (۹۲) قانون اساسی آمده است - شده

1. The Law for Exceptional Measures on Municipal Mergers (Municipal Merger Law)
 2. Municipal Amalgamation Law
 3. unified functions
 4. Matsumoto



است. در مقابل نیشیو ماسارو^۱، (۲۰۰۰) یکی از اعضای کلیدی کمیته ارتقای تمرکززدایی این استراتژی را به عنوان یک «انقلاب ناتمام» می‌بیند. اساتید حقوق، لغو سیستم تفویض وظایف را به عنوان گامی مثبت دیدند و تنها درباره چارچوب قانونی-مالی ناکافی شکایت داشتند. با این حال، دانشمندان علوم سیاسی دیدگاهی متضاد داشته‌اند. برای مثال کیچی ماتسوشیتو^۲ (۱۹۹۹) ایدئولوگ بلندمدت حزب سوسیال دمکرات، ادعا می‌کند که در حالی که طرح تمرکززدایی انگیزه‌ای برای یک سیستم مستقل و غیرمتمرکز فراهم می‌کند، این سیستم دولت‌های محلی را همچنان با چالش‌های بسیاری رها می‌کند، شامل استرس مالی، افشای اطلاعات دولتی ناکافی و یک خط‌مشی عمومی تحقیرکننده (Shun'ichi, 2003: 11-12). با این حال، اهمیت این مرحله می‌تواند در این واقعیت یافته شود که الگوی روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی از یک رابطه مافوق-زیردست یا ارباب-رعیت^۳ به رابطه‌ای بنا شده بر «برابری میان شرکا و همکاران»، تغییر یافت. به عنوان نتیجه، در حالی که از یک سو، قدرت تصمیم‌گیری دولت‌های محلی افزایش یافت، از سوی دیگر «پاسخگویی» بیش‌تری نیز از آنها خواسته شد. مشخصه قابل توجه این مرحله این است که هدف اصلاحات، همراه با کاهش نقش دولت مرکزی، «افزایش نقش دولت‌های محلی» بود. به این نتیجه رسیده شد که برای اینکه دولت‌های محلی بتوانند به اندازه کافی برای افزایش در کمیت وظایف و فعالیت‌هایی که باید انجام شود پاسخگو باشند، «ظرفیت اداری-اجرایی» آنها به ویژه در سطح شهرداری‌ها (شهرها، شهرک‌ها و روستاها) بر اساس اصل اختیار تصمیم‌گیری^۴ باید ارتقا یابد. بدین معنا که در زمان تخصیص نقش‌ها و وظایف در میان سطوح مختلف دولت، شهرداری‌ها به عنوان اولویت اول قرار گیرند و سپس استان‌ها در اولویت دوم قرار گیرند و تنها آن دسته از وظایف به دولت مرکزی اختصاص یابد که نمی‌توانند به درستی توسط استان‌ها رسیدگی شوند (Tanaka, 2010: 7). در نتیجه این اصلاحات که نشانگر اوج اصلاحات اداری در نیمه دوم قرن بیستم است، تقریباً هر آنچه که در اصلاحات اداری، از ابتدا مورد هدف قرار گرفته بود، به دست آمد (Masujima, 2006: 5). به همین دلیل اغلب معتقدند که در دهه ۱۹۹۰ بود که تمرکززدایی واقعی شروع شد. با این حال از دیدگاه تقویت خودمختاری ساکنان محلی، تلاش‌ها هنوز رضایت‌بخش نبود (Ikawa, 2008: 28). سه مورد زیر به عنوان چالش باقی‌ماند:

الف) وابستگی مقامات محلی: کنترل دولت محلی از طریق قوانین و دستورالعمل‌های دولت مرکزی همچنان وجود داشت. گرچه این اصلاحات انعطاف‌پذیری و تصمیم‌گیری دولت محلی را افزایش داد، اما خودمختاری دولت‌های محلی، لزوماً بالا نبود و همچنان دولت‌های محلی تمایل به بهبود قابلیت تفسیر قانون توسط مقامات رسمی محلی و... داشتند.

1. Nishio Masaru
2. Keiichi Matsushita
3. Superior-subordinate or Master-servant
4. Subsidiarity

ب) سیستم یارانه: اگرچه انعطاف‌پذیری دولت محلی افزایش یافت، اما چگونگی توزیع منابع درآمدی اصلاح نشد و ساختارهایی که بر اساس آن وزارتخانه‌ها یک دولت محلی را از طریق توزیع یارانه کنترل می‌کنند، تغییر چندانی نکرد (Sato, 2001: 5-6).

پ) استقلال مالیاتی: خودمختاری و استقلال در عرصه مالی و مالیاتی رضایت‌بخش نبود. قدرت اعمال مالیات مشخص خارج از مجوز قانون به دولت محلی اعطا شد. با این حال، گستره اختیارات درباره مالیات ساکنان و مالیات بر دارایی که بخش عمده‌ای از مالیات را دربرمی‌گیرد گسترش نیافت (Sato, 2001: 5-6). موراماتسو معتقد است که در این شرایط، لغو سیستم تفویض وظایف به دولت‌های محلی نمی‌توانست یک توسعه مثبت برای دولت‌های محلی باشد، زیرا منابع مالی برای انجام وظایفی که قبلاً تحت سیستم تفویض وظایف به دولت‌های محلی داده می‌شد، به طور خودکار منتقل نشدند. هرچند توانایی دولت‌های محلی برای قرض گرفتن تا حدودی افزایش یافت، اما هیچ تغییر عمده‌ای در سیستم مالیاتی انتظار نمی‌رفت (Muramatsu, 2001: 14-15).

بنابراین حتی بعد از این مرحله از اصلاحات تمرکززدایی، جنبه‌هایی از وابستگی دولت‌های محلی به دولت مرکزی باقی ماند. علاوه بر این، از سوی دولت مرکزی نیز همچنان پاسخ‌هایی که ریشه در فرهنگ مافوق-زیردست دارند، می‌تواند تشخیص داده شود. اما می‌توان تصور کرد که تغییرات به وضوح موجب یک رابطه برابرتر بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی شد. به علاوه، این اصلاحات فقط موجب تغییرات در دولت‌های منفرد محلی نشد، بلکه کل سیستم دولت محلی بازنگری شد. پس از تصویب قانون جامع تمرکززدایی در سال ۱۹۹۹، تجدیدنظر در قانون خودمختاری محلی تقریباً هر سال انجام می‌شود. علاوه بر این، همان‌طور که ادغام شهرداری‌ها پیش رفت، اتخاذ «سیستم دولت منطقه‌ای» تبدیل به مسئله‌ای برای بحث و بررسی شد. بنابراین منصفانه است که بگوییم در این مرحله از اصلاحات، کل سیستم دولت محلی در ژاپن، بعد از گذشت یک دوره ۵۰ ساله بعد از اصلاحات پساجنگ، مورد تغییر و بازنگری قرار گرفت (Ikawa, 2008: 18-19).

۲۰۰۰-۵-۴-۵. دهه ۲۰۰۰

تصویب قانون جامع تمرکززدایی در ۱۹۹۹ و اجرایی شدن آن در سال ۲۰۰۰ را اغلب اولین مرحله از تمرکززدایی واقعی در ژاپن می‌دانند. این مرحله توسط اصلاحاتی در دهه ۲۰۰۰ دنبال شد که در ادامه به صورت خلاصه به آن پرداخته می‌شود:

۲۰۰۱-۵-۴-۵-۱. سازماندهی مجدد دولت مرکزی در سال ۲۰۰۱

در ژانویه ۲۰۰۱، شاخ اجرایی حکومت، به عنوان بخشی از تلاش‌های اصلاحی که با هدف افزایش کارایی و مؤثر کردن عملکرد دولت انجام شد، تحت سازماندهی مجدد گسترده‌ای قرار گرفت



(Japan Fact Sheet, 2017a: 3)؛ و سیستم ارزیابی خطمشی دولتی مبتنی بر مدیریت دولتی نوین^۱ اتخاذ شد (Koike et al, 2006: 2-3). اقدامات مرتبط با سازماندهی مجدد دولت در این سال با تمرکز بر بازسازی «بوروکراسی مرکزی»، به عنوان «گسترده‌ترین اصلاحات ساختاری و نهادی دولت در دوره پس از جنگ» توصیف شده‌اند. اساس قانونی برای کاهش وزارتخانه‌های مرکزی با تصویب قانون سازماندهی مجدد سازمان‌های مرکزی در سال ۱۹۹۸ ایجاد شد؛ اما سازماندهی مجدد واقعی در ژانویه ۲۰۰۱ طرح‌ریزی شد. اصلاحات دولت مرکزی چهار هدف عمده داشت: اول، تثبیت سیستمی با رهبری سیاسی مؤثرتر، دوم، بازسازی ارگان‌های اداری ملی، سوم، اداره شفاف‌تر و در نهایت ساده‌سازی مؤثر دولت مرکزی. نتایج برجسته این اصلاحات عبارت بودند از: «تقویت رهبری و کاهش تعداد وزارتخانه‌ها» که موجب تغییر اساسی ساختار دولت مرکزی شد. طی سازماندهی مجدد ۲۰۰۱، تعداد وزارتخانه از ۲۲ تقریباً به نصف کاهش یافت و دفتر کابینه برای حمایت از نخست‌وزیر در «طراحی قانون» صاحب قدرت شد. کاهش تعداد وزارتخانه‌ها با ارتقای ارزیابی سیاست‌ها همراه بود. همچنین طبق آمار موجود دولت توانست تعداد کارکنان دولت ملی را به بیش از ۲۵ درصد کاهش دهد. با این حال، در بسیاری از موارد علی‌رغم ادغام یا تغییر نام وزارتخانه‌ها، سیستم پایه‌ای وزارتخانه‌ها بدون تغییر قابل‌ملاحظه‌ای پایدار باقی‌ماند (Romar, 2012: 45-46).

۲-۵-۴-۵. اصلاحات سه‌گانه^۲ در سال ۲۰۰۲

طی سال‌ها، دولت‌های محلی ژاپن حدود ۳۰ درصد درآمدهای خود را از طریق مالیات‌های محلی به دست می‌آوردند. به عبارت دیگر درصد استقلال مالی دولت‌های محلی حدود ۳۰ درصد بود. به همین دلیل اغلب اصطلاح «سی درصد خودمختاری^۳» برای توصیف دولت محلی در ژاپن استفاده می‌شود (Su, 2006: 67). از زمان گزارش شوپ در سال ۱۹۴۹، شورای تحقیقات سیستم دولت محلی و دیگر شوراهای تحقیقاتی موقت، چندین بار بر ضرورت اصلاحات مالی، کاهش و عقلانی کردن یارانه خزانه ملی و سیستم سهم اجباری تأکید کرده بودند. بر اساس این دیدگاه‌ها، اصلاحاتی مانند کاهش یارانه‌های خزانه ملی و جایگزینی آنها با منابع درآمدی عمومی مانند مالیات‌های محلی و تخصیص مالیات محلی؛ ساده‌سازی شرایط برای یارانه‌ها و روش‌های اعطای اعتبار و حذف بار مالی اضافی بر دوش دولت‌های محلی انجام شد. با این حال، مشکلات یارانه خزانه ملی و سیستم سهم اجباری به طور کامل اصلاح نشد. همان‌طور که بیان شد، بر اساس «قانون جامع تمرکززدایی که در آوریل ۲۰۰۰ اجرایی شد، اصلاحات بزرگ‌مقیاسی انجام شد. با این حال عمدتاً سیستم اداری - اجرایی اصلاح شد و این اصلاحات «اصلاحات تمرکززدایی ناقص» نامیده شد. یکی از دلایل ناقص بودن اصلاحات انتقال ناکافی قدرت از دولت مرکزی

1. New Public Management (NPM)
2. Trinity Reform
3. Thirty Percent Autonomy

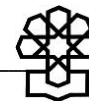
به دولت‌های محلی در زمین منابع درآمد «مالی» بود (Tanaka, 2010: 7). این مسئله یک نقص بزرگ بود چون همان‌طور که دولت‌های محلی استقلال و مسئولیت بیش‌تری را تقاضا می‌کنند و دولت مرکزی مجبور به انتقال میزانی از قدرت و وظایف خود به سطوح زیرین می‌شود، شرایط مالی دولت‌های محلی نیز باید به طور مداوم بهبود یابد. این بهبود باید همراه با واگذاری صلاحیت‌ها در زمینه امور مالی باشد. در غیر این صورت، واحدهای محلی قادر به انجام وظایف خود به نحوی پایدار نخواهند بود (Romar, 2012: 72).

دولت جونچیرو کویزومی^۱ که در آوریل ۲۰۰۱ ظهور کرد، شعار خود را «واگذار کردن هرآنچه دولت‌های محلی می‌توانند انجام دهند» قرار داد. کابینه در سال ۲۰۰۱، «شورای اصلاحات تمرکززدایی^۲» را ایجاد کرد (Aoki, 2008: 19). از سوی دیگر، کمیته ارتقای تمرکززدایی که رهبری نخستین اصلاحات تمرکززدایی را بر عهده داشت، نقش خود را با انتشار «گزارش نهایی» در ۱۴ ژوئن ۲۰۰۱ تکمیل کرد. در این گزارش ۶ نکته به عنوان مسائلی که رفع نشده‌اند، ذکر شد: اول، بازسازی یک نظم مالی محلی جدید، در فرمی مناسب برای یک جامعه غیرمتمرکز؛ دوم، کم کردن تحمیل وظایف یا محدودیت‌ها به دولت‌های محلی؛ سوم، بررسی مکانیسم‌های جدید بر اساس ارتقای تمرکززدایی یا ادغام شهرها؛ چهارم، تحمیل وظایف اداری-اجرایی به دیگران؛ پنجم، سیاست‌هایی با هدف تضعیف مقررات مبتنی بر سیستم و گسترش خودمختاری ساکنان؛ ششم، تکمیل اصل خودمختاری محلی (Yokomichi, 2011: 5). کمیته ارتقای تمرکززدایی، در این گزارش اعلام کرد که باید شکاف بین درآمد مالیاتی و هزینه‌های سالیانه دولت‌های محلی کاهش یابد. یارانه‌های خزانه ملی، سهم اجباری و تخصیص مالیات اختصاصی محلی باید کاهش یابند و منابع مالیاتی برابر با مقدار کاهش یافته به دولت محلی منتقل شود (Ikawa, 2007: 5).

در تاریخ ۲۶ ژوئن، کابینه کویزومی «خط‌مشی‌های اساسی برای مدیریت مالی و اقتصادی و اصلاحات ساختاری» را تأیید کرد. در این خط‌مشی، یارانه‌های خزانه ملی و سهم اجباری محدود به وظایفی که برای همه ژاپن یا نواحی گسترده مزیت دارد و نیز ایجاد و نگهداری خدمات اداری - اجرایی شد که باید توسط دولت مرکزی تضمین شوند. بر اساس این خط‌مشی، همچنین «یارانه‌ها و سهم اجباری باید عقلانی شود، مالیات اختصاصی محلی باید مورد بازنگری قرار گیرد و تخصیص منابع مالیاتی باید مورد بازنگری قرار گیرد و از دیدگاه اصول اساسی مورد بررسی قرار گیرد (Ikawa, 2007: 5). در جولای ۲۰۰۱، «کمیسیون ارتقای اصلاحات تمرکززدایی» به عنوان جانشین کمیته ارتقای تمرکززدایی به‌وجود آمد. با این حال، اختلاف‌نظر در میان اعضای این کمیسیون، در مورد الگوی ترجیحی برای سیستم مالی دولت ملی بالا گرفت و در نتیجه این کمیسیون با تأثیر بسیار کمی بر اصلاحات تمرکززدایی

1. Junichiro Koizumi

2. Council for Decentralization Reform



پایان یافت (Yokomichi, 2011: 5).

در می ۲۰۰۲، آقای کاتایاما، وزیر امور داخلی و ارتباطات در آن زمان، سندی تحت عنوان «اصلاحات ساختاری امور مالی محلی و انتقال منابع درآمد مالیاتی» را منتشر کرد و «اصلاحات سه‌گانه» را پیشنهاد داد (Ikawa, 2007: 6). هدف اصلاحات سه‌گانه توسط دولت کویزومی عبارت بود از:

۱. کاهش یارانه‌های خزانه ملی به دولت‌های محلی،
۲. کاهش اعتبارات عمومی برای اهداف نامشخص از خزانه ملی به دولت‌های محلی (عقلانی‌سازی و کاهش سهم اجباری و تخصیص مالیات محلی و انتقال آن به مالیات محلی)،
۳. انتقال مقداری از اقتدار وصول مالیات دولت ملی به دولت‌های محلی (انتقال منابع درآمد مالیاتی به دولت‌های محلی) بود (Kanai, 2007: 3).

این اصلاحات از یک طرف، به دنبال ارتقا بخشیدن به تمرکززدایی از قدرت بود و از سوی دیگر بازسازی ثبات مالی دولت (Tanaka, 2010: 7-8). تفکر اساسی زیرزمینه این اصلاحات، انتقال ۵۰ درصد (یعنی ۷ تریلیون ین) از تفاوت بین مالیات‌های محلی و ملی برای رسیدن به نسبت یک به یک بین مالیات‌های محلی و ملی بود (Romar, 2012: 71). پیشنهاد کاتایاما این بود که از طریق اصلاح و بهبود درآمد و هزینه مالی محلی، این نسبت برابر به دست آید. کابینه در ژوئن ۲۰۰۲ «خط‌مشی‌های اساسی برای مدیریت مالی و اقتصادی و اصلاحات ساختاری ۲۰۰۲» و «خط‌مشی‌های اساسی برای ۲۰۰۲» را تصویب کرد. که از جمله اهداف آن «بررسی یارانه‌های خزانه ملی و سهم اجباری، تخصیص مالیات محلی و تخصیص درآمد مالیاتی شامل انتقال منابع درآمد مالیاتی به وسیله روش سه‌گانه (به طور همزمان) بود (Ikawa, 2008: 21-22).

برای سه سال، طی دوره بین سال مالی ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۶، با توجه به خط‌مشی‌های اساسی و موافقتنامه‌های تأیید شده، دولت به طور سالیانه مبلغ کمک‌های مالی را کاهش داد و درآمدهای محلی را به صورت همزمان افزایش داد. مالیات بر درآمد شخصی در سطح مرکزی کاهش یافت، در حالی که به همان میزان در سطح محلی افزایش یافت. محاسبه تخصیص مالیات محلی ساده شد و تعداد بدنه‌های بدون گرن^۱، یعنی واحدهای محلی که منابع تخصیص مالیات محلی را دریافت نمی‌کنند، افزایش یافت. مقدار قابل توجهی از پرداخت خزانه ملی نیز از سال مالی ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۶ لغو شد (Romar, 2012: 72). به طور خاص، اصلاحات سه‌گانه به کاهش قابل توجه ۲۱/۳ درصدی تخصیص مالیات محلی منجر شده است (تقریباً ۵/۱ تریلیون ین). از سوی دیگر، تقریباً ۳ تریلیون ین از دولت مرکزی به دولت‌های محلی به وسیله ابزارهای کاهش مالیات بر درآمد (مالیات ملی) و افزایش مالیات فردی ساکنان (مالیات‌های محلی) انتقال یافت. اصلاحات یارانه خزانه ملی و سهم اجباری نیز منجر به کاهش ۴/۷ تریلیون ینی شد. در نتیجه این اصلاحات، درآمد مالیات محلی برای دولت‌های محلی افزایش یافت. در

نتیجه، در سال مالی ۲۰۱۷ مالیات محلی ۴۵/۱ درصد از کل درآمد دولت محلی را تشکیل داده است. کمبود درآمد دولت‌های محلی توسط منابع دیگر تأمین می‌شود، به ویژه تخصیص مالیات محلی و مالیات‌های انتقالی (۲۱/۷ درصد)، پرداخت‌های خزانه ملی (۱۵/۶ درصد) و اوراق قرضه دولتی (۱۰/۶ درصد) (Japan Fact sheet, 2017b: 4).

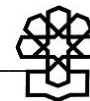
با این حال، مقامات دولت محلی نتایج مثبت اصلاحات سه‌گانه را خیلی بالا ارزیابی نکردند. نتایج مثبت اصلاحات عبارت بودند از: انتقال منابع درآمد مالیاتی به دولت‌های محلی، تشکیل یک میزگرد برای بحث‌های بین‌دولتی و درجه‌ای از تحکیم و عقلانیت. با این حال، اصلاحات در برآوردن انتظارات افزایش خودمختاری محلی و درآمد محلی شکست خورد. کاهش تخصیص مالیات محلی مشکلاتی را به واحدهای محلی در زمینه مدیریت و اجرای خط‌مشی‌های سیاسی، مالی و اداری تحمیل کرد. انتقاد اصلی دیگر درباره تمرکز یکجانبه این اصلاحات بر روی صلاحیت مالی به جای ارتقای تمرکززدایی بود (Romar, 2012: 72). انتقاد شدیدی به این واقعیت وجود داشت که طرح اصلاحات مجامع دولت‌های محلی مورد احترام قرار نگرفت و اصلاحات یارانه‌های خزانه ملی و سهم اجباری کمک کافی به افزایش خودمختاری و استقلال دولت‌های محلی نکرد. برعکس این ترس وجود داشت که طی این اصلاحات وظایف کلی تحمیل شده به دولت‌های محلی افزایش یافته است و خودمختاری و استقلال مدیریت اجرایی دولت محلی کاهش یافته است (Ikawa, 2008: 23).

با ارزیابی نه چندان بالای اصلاحات سه‌گانه، اهداف اصلاحات سه‌گانه توسط سندی با عنوان «خط‌مشی‌های اساسی برای مدیریت مالی و اصلاحات ساختاری ۲۰۰۶» که توسط کابینه در جولای ۲۰۰۶ مورد تأیید قرار گرفت دنبال شد. طرح تنظیم شده در این خط‌مشی، تثبیت یک مدیریت مالی مناسب بود. دوره ایجاد مدیریت مالی مناسب به سه مرحله تقسیم شد: مرحله اول (تا پایان سال مالی ۲۰۰۶)، مرحله دوم (از سال مالی ۲۰۰۷ تا آغاز سال مالی ۲۰۱۰)، و مسیر سوم (از شروع ۲۰۱۰ تا اواسط ۲۰۱۰) بود. هدف این بود که سودآوری هزینه‌ها و درآمدهای مالی اساسی طی دومین مرحله بازگردانده شود و امور مالی دولت با هدف تعادل بین دولت ملی و دولت‌های محلی بازسازی شود. هدف مرحله سوم این بود که به کاهش نرخ بالای بدهی بلندمدت نسبت به تولید ناخالص داخلی در یک حالت ثابت پرداخته شود (Ikawa, 2007: 14).

در حالی که تلاش‌هایی از این نوع برای پرداختن به اصلاحات تمرکززدایی ادامه یافت، همچنین دولت مرکزی تداوم اصلاحات اداری را الزامی کرد. در دسامبر ۲۰۰۴، بر اساس تصویب‌نامه کابینه با عنوان «اصولی برای اصلاحات اداری آینده»، وزارت امور داخلی و ارتباطات در مارس ۲۰۰۵، سند خود تحت عنوان «دستورالعمل جدید اصلاحات اداری محلی^۲» را تدوین کرد. این سند تمام دولت‌های محلی در

1. Basic policies for Economic And Fiscal Management and Structural Reform 2006.

2. New Local Administrative Reform Guidelines



سراسر ژاپن را مخاطب قرار داد و آنها را ملزم به تدوین و اعلام عمومی «طرح اصلاحات عمیق^۱» کرد که دربرگیرنده تلاش‌های زیادی برای پرداختن به اصلاحات اداری طی ۵ سال مالی از ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ بود (Tanaka, 2010: 8).

۳-۵-۴. اصلاحات ۲۰۰۶: حرکت به سمت دومین دوره اصلاحات تمرکززدایی

نخست‌وزیر کویزومی، پس از چند سال نخست‌وزیری و رهبری حزب لیبرال دمکراتیک ژاپن، در سال ۲۰۰۶ از پست خود خارج شد و شینزو آبه^۲ نخست‌وزیر شد. حرکت جدی در جهت دومین دور اصلاحات تمرکززدایی با تصویب قانون ارتقای اصلاحات تمرکززدایی^۳ در دسامبر ۲۰۰۶ آغاز شد، که هدف آن توسعه بیشتر اصلاحات تمرکززدایی بر اساس نتایج قانون ارتقای تمرکززدایی پیشین بود (Yokomichi, 2011: 5-6). این قانون که به عنوان «قانون جدید ارتقای تمرکززدایی^۴» نیز شناخته می‌شود، یک ابتکار عمل برای تسریع در یک حرکت نوین به سوی تمرکززدایی است و در واقع توسعه‌ای از برنامه مداوم اصلاحات «ساختاری» دولت ژاپن است (Kanai, 2007: 3). پیکربندی کلی این قانون الگوی مشابهی را همانند قانون ارتقای تمرکززدایی دنبال می‌کرد و حاوی مقرراتی در مورد مسائلی نظیر ایده‌های اساسی اصلاحات تمرکززدایی و ایجاد کمیته‌ها بود. در این قانون، جهت‌گیری اساسی تمرکززدایی بر اساس نکات زیر است: اول، انتقال قدرت به دولت‌های محلی؛ دوم، منطقی‌سازی تحمیل وظایف به دولت‌های محلی و مداخله دولت مرکزی؛ سوم، بررسی مسائل مرتبط با سیستم مالی مانند یارانه‌های خزانه ملی، سیستم سهم اجباری، تخصیص مالیات محلی و توزیع منابع درآمد مالیاتی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی؛ و چهارم ایجاد و تقویت سیستم‌های اداری دولت محلی برای تقویت خودمختاری محلی (Ikawa, 2008: 24).

دولت با دیدگاه پیش بردن اصلاحات تمرکززدایی، در می ۲۰۰۷، «مرکز ارتقای اصلاحات تمرکززدایی^۵» را تأسیس کرد که نخست‌وزیر رئیس آن و اعضای کابینه اعضای آن بودند. همچنین بر اساس قانون ارتقای تمرکززدایی جدید، «کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی» به ریاست یوچیرو نیوا^۶ در آوریل ۲۰۰۷ تأسیس شد. کمیته پس از راه‌اندازی، تحقیقات و بحث‌های مختلفی انجام داد، شامل بازنگری کامل در مورد نقش‌های مربوط به دولت مرکزی و دولت‌های محلی، بررسی مالیات محلی و سیستم مالیاتی مناسب برای یک جامعه غیرمتمرکز و پیشنهادهایی برای ایجاد و تأیید ساختارهای اداری-اجرایی (Tanaka, 2010: 8). کمیته ارتقای تمرکززدایی توصیه‌هایی را به دولت در ۴ نوبت بین می ۲۰۰۸ و نوامبر ۲۰۰۹ ارائه کرد. توصیه‌های مختلف ارائه شده توسط کمیته بر ۴ نکته زیر تأکید دارد:

1. Intensive Reform Plan
2. Shinzō Abe
3. Decentralization Reform Promotion Law
4. New Decentralization Promotion Act
5. the Decentralization Reform Promotion Headquarters
6. Uichiro Niwa

۱. انتقال قدرت از پریفکچرها به شهرداری‌ها،
 ۲. تضعیف تحمیل وظایف و چارچوب‌ها به دولت‌های محلی،
 ۳. بررسی سیستم دفاتر شاخه‌های دولت مرکزی،
 ۴. بازسازی سیستم مالی و مالیاتی محلی.
- از این ۴ نکته، در «گزارش نهایی» کمیته ارتقای تمرکززدایی، به نکات ۱، ۲ و ۴، به عنوان مسائلی که هنوز در حوزه اصلاحات تمرکززدایی از اهمیت زیادی برخوردار است، اشاره شده بود. از سوی دیگر، بزرگ‌ترین تلاش‌ها توسط کمیته بر روی مورد دوم که مرتبط با تضعیف وظایف و چارچوب تحمیل شده به دولت‌های محلی بود، قرار گرفت. به عنوان نتیجه، توصیه‌هایی در قالب ۸۹۲ عبارت منفرد ارائه شد که بر اساس آن اقدامات خاصی باید ایجاد شود (Yokomichi, 2011: 6-11).
- همان‌طور که اشاره شد، اولین مرحله اصلاحات تمرکززدایی دستاوردهایی مانند لغو سیستم تفویض وظایف و لغو یا کاهش مداخله ارگان‌های دولت مرکزی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها) را دربرداشت. اما در عین حال، تعداد زیادی قوانین و دستورالعمل و نیز وظایف به دولت‌های محلی تحمیل شد و اجرای رویه‌ها کنترل شد؛ به طوری که مانعی در برابر خودمختاری دولت محلی ایجاد شد. در این شرایط، یک نیاز برای حاکم کردن نظم و عقلانیت بر کنترل‌های ناشی از قوانین و دستورالعمل‌های مذکور وجود داشت. به علاوه، همان‌طور که ذکر شد، نتایج این اصلاحات ضرورتاً کافی تشخیص داده نشد. از سوی دیگر پس از اصلاحات سه‌گانه، مسئله اصلی این بود که چگونه اصلاحات یارانه خزانه ملی و سهم اجباری در شیوه‌ای محقق شود که یک کمک واقعی به تمرکززدایی باشد. در مورد تخصیص مالیات محلی، با توجه به تفاوت‌های بزرگی که از نظر قدرت مالی در میان دولت‌های محلی وجود دارد، نه تنها در نظرگرفتن «رقابت» در میان دولت‌های محلی، بلکه همچنین بحث و توجه کافی به نیاز برای «برابری» و «عدالت» در سیاست‌های دولت محلی ضروری بود (Ikawa, 2008: 24-25). بنابراین انجام اصلاحات حیاتی بود.
- هدف دومین اصلاحات تمرکززدایی این بود که از طریق تضعیف تحمیل وظایف و چارچوب‌ها، به لغو یا کاهش «مداخلات قانونی» توسط دولت مرکزی بپردازد. به عبارت دیگر این‌گونه استدلال شد که برای رسیدن به هدف افزایش میزان آزادی دولت‌های محلی، کاهش دادن مداخلات دولت مرکزی کافی نیست. دولت‌های محلی عملکردهای اداری - اجرایی را در تطابق با قوانین و دستورالعمل‌های وزارتخانه‌های دولت انجام می‌دهند. در وضعیتی که روش‌های استفاده شده توسط دولت‌های محلی برای انجام کارکردهای اداری - اجرایی دقیقاً توسط قوانین و مقررات ملی تعریف می‌شود، برای مثال کاهش مداخلات اداری از سوی دولت مرکزی، لزوماً به معنای افزایش درجه آزادی دولت‌های محلی نیست. بنابراین از طریق بازنگری مداخلات مبتنی بر قوانین و مقررات ملی دولت مرکزی، باید تحمیل وظایف و چارچوب‌ها بر دولت محلی کم شده و درجه آزادی دولت‌های محلی افزایش یابد (توصیه دوم).



در مورد توصیه اول، یعنی انتقال قدرت از استان‌ها به شهرداری‌ها شایان ذکر است که بر مبنای «اصل اختیار تصمیم‌گیری»، تعداد قابل توجهی از موارد وجود دارد که ممکن است ترجیح این باشد که بر عهده شهرداری‌ها (که واحدهای پایه‌ای و اساسی دولت محلی را تشکیل می‌دهند) و نه استان‌ها گذاشته شوند. در حقیقت، در جریان بزرگ شدن اندازه شهرداری‌ها که طی ادغام بزرگ هیسه‌ای محقق شد، کمیته با استفاده از «سیستم خاص انتقال وظایف از طریق مقررات»، درخواست کرد که در مجموع ۶۴ قانون منفرد خاص بازنگری شده و ۳۵۹ مورد از قدرت‌های اجرایی - اداری از استان‌ها به شهرداری‌ها منتقل شود.

با این حال، شکل پیشنهادی نهایی مربوط به مورد سه، یعنی بازبینی شعبه‌های دفاتر ملی مبهم بود. به طور خاص پیشنهاد شد که دو نوع ساختار متناظر با بلوک‌های منطقه‌ای، به عنوان دفاتر جامع شعبه‌های ملی^۱ ایجاد شود که نماینده گروه‌بندی میان‌وزارتی^۲ باشند (یعنی این دفاتر فقط نماینده یک وزارتخانه یا سازمان منفرد نیستند). این دو نوع ساختار موقتاً «دفاتر ارتقای منطقه‌ای» و «هیئت‌های ساخت‌وساز منطقه‌ای^۳» (مسئول اجرای پروژه‌های عمومی که مستقیماً تحت کنترل دولت هستند) نامیده شدند. اما این سؤال وجود داشت که آیا می‌توان پیوندی بین ایجاد چنین شعبه‌های جامعی از یک سو و اصلاحات تمرکززدایی ملی از سوی دیگر پیدا کرد. در نهایت، توصیه‌هایی که در مورد چهار وجود داشت، یعنی بازسازی سیستم مالیاتی و مالی محلی نیز مشخص نبود و هیچ جزئیاتی بجز نشانه‌ای از جهت بحث در آینده داده نشد.

اما پاسخ دولت به توصیه‌ها چه بود؟ در ژوئن ۲۰۰۸، مرکز ارتقای اصلاحات تمرکززدایی بیان کرد که پس از دریافت اولین پیشنهادها، «دستورالعمل ارتقای اصلاحات تمرکززدایی^۴» (شماره اول) را تعیین کرده و تصریح کرد که دولت در حالی که بیش‌ترین احترام را به توصیه‌های اول دارد تلاش‌های جدی را برای پرداختن به ارتقای اصلاحات تمرکززدایی انجام می‌دهد. دولت در مارس ۲۰۰۹ با تعیین «نمودار اصلاحات دفاتر شعبه مرکزی دولت^۵» که نشان‌دهنده وقایع اصلی مرتبط با اصلاحات بود این کار را دنبال کرد. با این حال، در میان سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها، مقاومت شدیدی در برابر انتقال قدرت به شهرداری‌ها و تضعیف تحمیل وظایف و چارچوب‌ها وجود داشت. متعاقباً، در سپتامبر ۲۰۰۹، یک تغییر دولت در ژاپن به وجود آمد. در نتیجه این تغییر دولت، مرکز ارتقای اصلاحات تمرکززدایی بدون تصویب طرح توسعه ارتقای تمرکززدایی یا یک لایحه تمرکززدایی جامع جدید لغو شد. در عوض، تحت سلطه حزب دمکراتیک ژاپن^۶، با تمرکززدایی در شیوه جدیدی برخورد شد (Yokomichi, 2011: 11-12)

-
1. Comprehensive National Branch Offices
 2. Cross-ministerial Groupings
 3. Regional Promotion Bureaus and Regional Construction Bureaus
 4. Decentralization Reform Promotion Guidelines
 5. Flowchart for the Reform of Central Government Branch Offices
 6. Democratic Party Japan (Dpj)

که در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

۴-۵-۴. پس از ۲۰۰۹: از اصلاحات تمرکززدایی تا اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای

نتیجه انتخابات سال ۲۰۰۹ تغییرات بسیاری در سیاست و فرایند خط‌مشی ژاپنی به وجود آورد. در این انتخابات حزب لیبرال دمکرات، که از سال ۱۹۵۵ تقریباً در تمام مدت، حزب حاکم در ژاپن بود (Hirose, 2010: 2) برای اولین بار در انتخابات ملی مجلس سفلی توسط رأی‌دهندگان از قدرت برکنار شد و حزب دمکراتیک ژاپن پیروز شد و با اکثریت قاطع یک دولت ائتلافی جدید تشکیل داد. از این رخداد با عنوان یک زلزله سیاسی در ژاپن نام می‌برند (Chiavacci, 2010: 48).

در سپتامبر این سال، کابینه یوکیو هاتویاما^۱ تشکیل شد. این حزب بر اصلاحات «حاکمیت منطقه‌ای» متمرکز شد. شایان ذکر است که قوانینی که در سال ۲۰۰۶ به تصویب رسید خود یک مبنای قانونی برای حکمرانی منطقه‌ای ایجاد کرد. گزارش بیست‌وهشتمین شورای تحقیقات سیستم دولت محلی وابسته به دولت ملی، که در فوریه ۲۰۰۶ منتشر شد، طرح مشخصی را برای چارچوب جدیدی از دولت‌های منطقه‌ای جهت جایگزین شدن با سیستم استانی ایجاد می‌کرد. این چارچوب دوشوسی^۲ نامیده شده است، اصطلاحی که بر نزدیکی سیستم تقسیماتی با مدل فدرال در ایالات متحده آمریکا تأکید دارد. دفتر کابینه یک گروه بحث و یک شورای رسمی برای ایجاد یک چشم‌انداز جهت چارچوب آینده طی مدت سه سال تأسیس کرد. این چشم‌انداز ادغام ۴۷ استان ژاپن در تعداد کمتری از مناطق تجهیز شده به خودمختاری افزایش یافته را فراهم می‌کرد. در همین حال، حزب لیبرال دمکرات حاکم، یک گروه تحقیقاتی در مورد بحث در مورد گزینه‌های مختلف حکمرانی منطقه‌ای ایجاد کرده بود^۳.

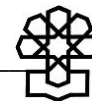
طرفداران دوشوسی استدلال می‌کنند که این سیستم ژاپن را برای مقابله با ضرورت‌های جهانی شدن و تغییرات جمعیتی مستحکم خواهد کرد. آنها معتقدند که دفاتر استانی سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولت ملی، بار عمده‌ای بر گردن دولت ملی هستند. تغییر خدمات و کارکردها در دولت‌های منطقه‌ای (استانی)، دولت ملی را لاغرتر^۴ می‌کند و باعث می‌شود که بر دیپلماسی و دیگر وظایف حکمرانی ملی تمرکز کند. گزارش بیست‌وهشتمین شورای پژوهشی سیستم دولت محلی نیز تأکید کرد که تغییر دولت‌های استانی ژاپن به واحدهای گسترده‌تر، به دلایل متعدد اهمیت دارد. این گزارش درباره توان سیستم ۱۲۰ ساله قدیمی استانی ژاپن برای پرداختن به تغییرات اجتماعی-اقتصادی در حال وقوع در ژاپن ابراز تردید کرد. همچنین این گزارش بر نیاز به تداوم ادغام‌های در حال انجام شهرها، شهرک‌ها و

1. Yukio Hatoyama

2. Doshusei

۳. پیش از این نیز پیشنهادهایی برای جایگزینی استان‌های موجود با واحدهای کمتر و قوی‌تر وجود داشته است. برای مثال در سال ۱۹۵۷ پیشنهادی مطرح شد، که خواستار جایگزینی ۴۷ استان با ۷ تا ۹ منطقه بود. در سال ۱۹۶۵ نیز یک شورای مشاوره‌ای حمایت خود از چنین ادغامی ابراز کرد و اعضای رژیم در سال بعد لایحه‌ای را به تصویب رساندند که اجازه می‌داد این ادغام رخ دهد. هر کدام از این پیشنهادهای با مخالفان پیش‌بینی شده روبه‌رو شد و کنار گذاشته شد (Shigeru, 2007: 13).

4. Leaner



روستاها در ژاپن تأکید کرد (Shigeru, 2007: 13).

این گزارش پیشنهادهایی برای تغییر محدوده جغرافیایی واحدهای دولت محلی ارائه داد. بر اساس این گزارش، ژاپن باید ساختار دولتی حکمرانی منطقه‌ای را حفظ کند. مناطقی که به لحاظ سیاسی تقویت شده و به لحاظ جغرافیایی وسیع‌تر می‌شوند، جایگزین پریفکچرها می‌شوند و رده بالایی خواهند بود. در زیر آنها شهرها، شهرک‌ها و روستاها به عنوان رده زیرین قرار خواهند گرفت. تصمیمات درباره مرزهای واحدهای مدیریتی بر مبنای ملاحظات اجتماعی-اقتصادی، جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی و... خواهد بود. این شورا سه سناریو برای امکان تبدیل ۴۷ استان به ۹، ۱۱ و ۱۳ واحد ارائه داد. در واقع این گزارش بر ادغام و وسیع‌تر کردن استان‌ها و واگذاری اختیارات بیش‌تر به آنها تأکید داشت. بر اساس این پیشنهاد مسئولیت‌های بزرگی برای مدیریت محلی از دولت‌های استانی به شهرها، شهرک‌ها و روستاها انتقال خواهد یافت و دولت‌های به لحاظ جغرافیایی گسترش یافته، بر مدیریت کارکردهای منطقه‌ای تمرکز خواهند کرد. قلمروهای قدرت جدید، در هر جا که ممکن است، وظایفی را که در حال حاضر توسط دفاتر محلی دولت ملی انجام می‌شود به عهده خواهند گرفت. این امر شامل انتقال مسئولیت‌ها برای نگهداری بزرگراه‌های ملی، مدیریت رودخانه‌های بزرگ، ارتقای صنعتی منطقه‌ای، حفاظت از محیط‌زیست و آمادگی برای فاجعه است. با این حال، در این زمان تلاش برای بازسازی مدیریت دولتی ژاپنی با مقاومت سرسختانه‌ای از سوی وزارتخانه‌های دولت و... روبه‌رو بود. از سوی دیگر نگرانی گسترده‌ای در مورد قدرت استانداران وجود دارد. بسیاری از ژاپنی‌ها معتقدند که استانداران در حال حاضر نیز قدرت بیش از حد دارند (Shigeru, 2007: 13-14).

حزب دمکراتیک ژاپن حتی قبل از اینکه به قدرت برسد، نه «تمرکززدایی» بلکه «حاکمیت منطقه‌ای» را به عنوان شعار سیاسی خود در زمینه ارتقای تمرکززدایی قرار داد. نوع تفکر پشت این اصطلاح این است که در مسائل مربوط به یک منطقه (استان) یا یک واحد محلی خاص، این منطقه یا واحد محلی است که باید تصمیم‌گیرنده باشد. به این ترتیب، تمرکززدایی، تحت دولتی جدید، در یک چارچوب جدید و با استفاده از اصطلاح «اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای» در دستور کار قرار گرفت. علاوه بر این مانیفست این حزب، در سند خط‌مشی حزب مذکور در جولای ۲۰۰۹، نکاتی در مورد اصلاحات تمرکززدایی، به شرح زیر ذکر شده است:

اول، ادامه سیستم موجود «استانی» به عنوان چارچوب اساسی برای رده اول دولت محلی در آینده نزدیک؛

دوم، بررسی تحمیل وظایف و چارچوب‌ها از طریق قوانین و مقررات دولتی یا دستورالعمل‌های اداری؛

سوم، تثبیت یک سیستم جدید تضمین و تعدیل مالی؛

چهارم، تعیین ساختار حکمرانی توسط خود ساکنان؛

پنجم، تقویت عملکرد بازرسی در دولت‌های محلی.

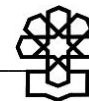
این موارد آشکار می‌کند که دولت جدید در حال تلاشی گسترده با هدف دستیابی به تمرکززدایی

بود (Yokomichi, 2011: 13-14).

کابینه هاتویاما زمانی که در سپتامبر ۲۰۰۹ تشکیل شد، از نظر خط‌مشی ارتقای تمرکززدایی هیچ تغییری نسبت به دولت‌های قبلی نشان نداد، با این حال، «اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای^۱» را به عنوان یک عبارت کلیدی مطرح کرد. در نوامبر ۲۰۰۹، دولت «شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای^۲» را ایجاد کرد که از نمایندگان وزارتخانه‌های مربوطه و چهره‌های برجسته تشکیل شده بود و نخست‌وزیر ریاست آن را بر عهده داشت. شورای جدید جایگزین مرکز تمرکززدایی شد که توسط دولت قبلی تأسیس شده بود. این شورا اصلاحات تمرکززدایی را به عنوان وظیفه اصلی خود می‌دید. در ژانویه ۲۰۱۰، وزارت امور داخلی و ارتباطات، «شورای بررسی مالی و اداری محلی^۳» را ایجاد کرد و وظیفه اصلی خود را بررسی قانون خودمختاری محلی اعلام کرد که یک پیوند مهم با اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای داشت.

در دسامبر ۲۰۰۹، پس از اولین نشست شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای، «طرح ارتقای اصلاحات تمرکززدایی^۴» در کابینه تصویب شد که اولین گام در راستای اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای بود. محتوای این طرح و تصمیمات گرفته شده بدین شرح است: نخست، بررسی سیستم تحمیل وظایف و چارچوب‌ها و گسترش اقتدار از طریق مقررات. در این زمینه بر اساس فرض رعایت توصیه سوم کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی، تصمیم گرفته شد که از میان موارد گوناگون درخواست شده توسط دولت‌های محلی، در اولین نمونه، دستگاه‌های قانونی^۵ لازم درباره ۶۳ مورد طراحی شوند؛ دوم، ایجاد یک مبنای قانونی برای مشورت در میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی. در این زمینه تصمیم گرفته شد که یک لایحه در مورد تشکیل انجمنی جهت بحث و مشورت میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی ارائه شود؛ سومین مورد تثبیت یک سیستم ارتقای اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای برای آینده بود. طرح ارتقای اصلاحات تمرکززدایی در محور خود تضعیف تحمیل وظایف و چارچوب‌ها را داشت که بر اساس توصیه‌های کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی بود و بنابراین یک طرح انتقالی ادامه‌دهنده اصلاحات تمرکززدایی دولت قبلی بود که یک بازنگری در آن انجام شده بود و برخی آیتم‌ها به آن اضافه شده بود که نشان‌دهنده عزم دولت جدید برای ادامه اصلاحات تمرکززدایی بود (Yokomichi, 2011: 15). در شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای، کازوهیرو هاراگوچی^۶ (وزیر امور داخلی و ارتباطات) چارت استراتژی حاکمیت منطقه‌ای را منتشر کرد. این چارت که «طرح هاراگوچی^۷» نامیده شده، رئوس مطالب و روند اقدامات در مورد طرح‌های اصلاحات تمرکززدایی (اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای) حزب دمکراتیک

-
1. Regional Sovereignty Reform
 2. Regional Sovereignty Strategy Council
 3. Local Administration and Finance Examination Council
 4. Decentralization Reform Promotion Plan
 5. Legal Devices
 6. Kazuhiro Haraguchi
 7. Haraguchi Plan



ژاپن را ارائه می‌کرد. این چارت با هدف تحقق حاکمیت منطقه‌ای و حل مسئله در یک شیوه سریع و متمرکز، درون محدوده زمانی مشخص و برای کار در مراحل تعریف شده و تنظیم روشن اهداف تدوین شد. این چارت فرایند انجام اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای را به دو فاز تقسیم می‌کرد و نشان می‌داد که چگونه مسائل مربوط به اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای حل خواهد شد:

فاز اول استراتژی حاکمیت منطقه‌ای (تا تابستان ۲۰۱۰)

در این طرح استدلال شد که یک «سیستم ارتقا» باید به عنوان اصل تعیین‌کننده این فاز تأیید شود و بر این اساس اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای^۱ تهیه شود. پیشنهادهای مهم به شرح زیر بود:

الف) راه‌اندازی شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای.

ب) موضوعات نظارتی: پیشنهاد شد که در مورد کم کردن تحمیل وظایف و چارچوب‌ها، برای موارد انتخابی توسط کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی قانون تدوین شود. علاوه بر این، پیشنهاد شد که توصیه‌های باقی‌مانده، به عنوان یک طرح درون اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای گنجانیده شود. دوم، در مورد انتقال قدرت از استان‌ها به شهرداری‌ها، محتوای توصیه‌های اول ارائه شده توسط کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی باید به عنوان طرحی درون اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای گنجانیده شود.

پ) مسائل بودجه: نخست، باید یک بررسی در مورد چگونگی لغو سیستم فعلی یارانه‌ها و تغییر آن به گرنجت جامع^۲ انجام شود و بعد از مرتب کردن بحث، در اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای گنجانیده شود؛ دوم، منابع بودجه تحت کنترل دولت‌های محلی باید تقویت شود؛ سوم، از سال مالی ۲۰۱۰ هزینه‌های نگهداری و مدیریت پروژه‌های تحت کنترل مستقیم دولت مرکزی، از بار تحمیل شده به دولت‌های محلی لغو شود؛ چهارم، ارتقای اصلاحات تمرکززدایی سبز.

ت) مسائل حقوقی: نخست، انجام یک بازنگری اساسی در مورد قانون خودمختاری محلی و ارائه یک لایحه برای تحقق بخشی از آن؛ دوم، شکل‌گیری پیوندهای قائم به خود^۳ بین دولت‌های محلی؛ سوم، ارزیابی اصلاحات دفاتر شعبه مرکزی دولت و گنجانیدن تفکر و پیشنهادهای اساسی به درون اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای؛ چهارم، ایجاد قانونی برای مشورت میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی (Yokomichi, 2011: 16-17).

فاز دوم استراتژی حاکمیت منطقه‌ای (از تابستان ۲۰۱۰ تا تابستان ۲۰۱۳)

جهت اصلی فاز دوم از طریق اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای و موارد نشان داده شده در مانیفست حزب دمکراتیک ژاپن و برای تصویب «قانون بنیادین ارتقای حاکمیت منطقه‌ای» تعریف شده

1. Fundamental Principles of Regional Sovereignty Strategy

۲. یکی از مواردی که در مانیفست حزب دمکراتیک ژاپن بر آن تأکید شده بود، لغو یارانه‌های با شرایط متداول، که قبلاً توسط دولت مرکزی به دولت‌های محلی اعطا می‌شد و ایجاد «گرنجتها جامع» که عمدتاً، دولت‌های محلی می‌توانند به صلاحدید خود از آن استفاده کنند، بود.

3. Self-determined

است. پیشنهاد‌های مهم برای پرداختن به هر مورد به شرح زیر است:

الف) مسائل مقرراتی: بازنگری در تحمیل وظایف و چارچوب‌های مبتنی بر ابزارهای قانونی و دستورالعمل‌های دولت، برای ایجاد دستگاه‌های قانونی جهت پرداختن به موارد باقی‌مانده؛ دوم، انجام انتقال اختیارات از استان‌ها به شهرداری‌ها.

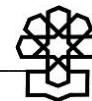
ب) مسائل بودجه‌ای: نخست، اجرای گزینت جامع به جای یارانه‌ها، از سال مالی ۲۰۱۱؛ دوم، تقویت منابع مالی تحت کنترل مستقیم دولت محلی؛ سوم، انجام یک بررسی از بار تحمیل شده به دولت‌های محلی از طریق هزینه‌های ساخت‌وساز ناشی از پروژه‌هایی که مستقیماً تحت کنترل دولت مرکزی است؛ و چهارم، ارتقای اصلاحات تمرکززدایی سبز.

پ) مسائل حقوقی: نخست، انجام یک بازنگری انتقادی از قانون خودمختاری محلی و تصویب «قانون بنیادین دولت محلی»؛ دوم، شکل‌گیری مصمم قائم به خود پیوندها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و غیره؛ سوم، پیش بردن تحقیقات در مورد شاخه‌های دفاتر دولت مرکزی که شامل انتقال کارمندان محلی و الگوی مطلوب سازمان‌هاست. علاوه بر موارد فوق، تعیین شد که بعد از گذشت سه سال در تابستان ۲۰۱۳، یک بررسی جامع از همه اصلاحات مرتبط با اصول اساسی ارتقای حاکمیت منطقه‌ای با هدف انجام تحولات بیش‌تر انجام شود (Yokomichi, 2011: 17).

در مارس ۲۰۱۰، بر اساس این چارت، کابینه دو لایحه مرتبط با اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای و یک لایحه شامل بازنگری قانون خودمختاری محلی را ارائه کرد:

لایحه مرتبط با تنظیم و بازنگری قوانین با هدف ارتقای اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای شامل ۲ عنصر اصلی است. نخست، ارائه یک اساسنامه برای شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای که در نوامبر ۲۰۰۹ توسط تصویب‌نامه رژیم ایجاد شد. بخش دیگر شامل بررسی سیستم تحمیل وظایف و چارچوب‌ها، بر اساس طرح ارتقای اصلاحات تمرکززدایی است. بخش اصلی محتوای این لایحه در مورد مسائلی مانند فرایند تنظیم استانداردهای عملیاتی مرتبط با ارائه مسکن عمومی و نیز استانداردهای مرتبط با تثبیت و عملکرد تسهیلات رفاه کودکان است. علاوه بر این، نکته مهم درباره این لایحه این است که تعریف قانونی اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای را روشن کرد. این لایحه، در تطابق با قانون اساسی ژاپن، اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای را به عنوان «اصلاحاتی برای قادر ساختن بدنه‌های دولتی محلی - در طیفی گسترده و در یک حالت خومختار و جامع - جهت انجام وظایف اداری که از نزدیک به زندگی روزمره ساکنان مرتبط است و به‌طور همزمان، قادر ساختن ساکنان برای پرداختن به مسائل، درون محدوده قضاوت و مسئولیت خودشان» تعریف کرد (Yokomichi, 2011: 18).

ساختار لایحه مرتبط با تشکیل انجمنی جهت بحث و مشورت بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی،



بدین شکل بود که از سوی دولت مرکزی اعضای انجمن شامل دبیرکل کابینه، وزرای مسئول اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای، وزیر امور داخلی و ارتباطات، وزیر دارایی، و وزرای تعیین شده توسط نخست‌وزیر هستند. در سمت دولت محلی، اعضا شامل نمایندگان ۶ انجمن محلی (انجمن ملی استانداران، انجمن شهرداران شهرها، انجمن ملی رؤسای مجامع استانی و...) شرکت دارند. اعضای اضافی نیز می‌توانند منصوب شوند. رئیس این انجمن توسط نخست‌وزیر و از میان اعضای دولت مرکزی و معاون از سوی اعضای دولت‌های محلی انتخاب می‌شود. نخست‌وزیر این قدرت را دارد که هر زمانی در جلسات حضور داشته باشد. موضوعات مهمی که در این انجمن مورد مشورت و مذاکره قرار می‌گیرند عبارتند از: مسائل مربوط به تقسیم مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی، مدیریت محلی، امور مالی محلی، مالیات محلی و دیگر موارد مرتبط با خودمختاری محلی.

لایحه اصلاح بخشی از قانون خودمختاری محلی، بر اساس گزارش بیست‌ونهمین شورای تحقیقات سیستم دولت محلی منتشر شده در ژوئن ۲۰۰۹، هدف اصلی خود را گسترش درجه آزادی دولت‌های محلی از نظر ساختار و عملیات مدیریت آنها می‌داند. برخی از مهم‌ترین مطالب این لایحه به شرح زیر است: لغو محدودیت قانونی بر مجموعه تعداد اعضای مجامع دولت محلی؛ افزایش دامنه آیت‌های تحت پوشش در تصویب‌نامه مجمع محلی؛ لغو تحمیل وظایف بر دولت‌های محلی (برای مثال لغو گزارش دادن در مورد بودجه و پرداخت صورت‌حساب) بر اساس طرح ارتقای اصلاحات تمرکززدایی؛ لغو گزارش دادن در مورد تصویب، بازنگری یا لغو مقررات (Yokomichi, 2011: 19). در ژوئن ۲۰۱۰، کابینه بر اساس چارت، «اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای» را تصویب کرد. نکات اصلی این تصویب‌نامه به شرح زیر است:

۱. ارائه تصویری کلی از اصلاحات استراتژی حاکمیت منطقه‌ای

در این زمینه بر موارد زیر تأکید شد:

اول) اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای به معنای گذار از سیستم متمرکزی است که از عصر میجی به کار گرفته شده است؛

دوم) اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای ایده‌ای بر اساس مفهوم «شهروندمحوری»^۱ است و قدرت دوباره‌ای به محتوای مفهوم «حاکمیت ملی شهروندان» می‌دهد؛ به عبارت دیگر این اصلاحات مفهوم مکانیسم «وابستگی و تخصیص» را به «خودمختاری و خلاقیت» تبدیل می‌کند. به علاوه، مفهوم «اصلاح مسئولیت» را در نظر می‌گیرد، به این ترتیب که ساکنان محلی، بر اساس ابتکار خود حوزه‌ای را شکل می‌دهند که مسئولیت خود را دارد؛

سوم) با توجه شکل حکومت، رابطه دولت مرکزی، با دولت‌های محلی باید به صورت مشارکت برابر

1. Resident-oriented
2. National Citizens' Sovereignty

باشد و بر این اساس، الگوی عمل نباید این‌گونه باشد که حکومت یک تصمیم یکجانبه را اتخاذ کند و آن را به حوزه‌های محلی تحمیل کند، بلکه دولت مرکزی و دولت‌های محلی باید با یکدیگر همکاری و مشورت کنند و احترام کاملی به خودمختاری و قضاوت مناطق و واحدهای دولت محلی بگذارند؛

چهارم) بر اساس «اصل حق تصمیم‌گیری»، پایه سیاست تا آنجا که برای دولت‌های محلی ممکن است باید وظایف اداری باشد که نزدیک به زندگی روزمره ساکنان باشد. به طور خاص، باید ارزش بالایی به شهرداری‌ها به عنوان واحدهای اصلی دولت محلی داده شود و باید در چارچوبی قرار گیرند که در آن بتوانند نقش مهمی در مدیریت ناحیه مربوطه داشته باشند؛

پنجم) هدف اصول اساسی، ارتقای خط‌مشی‌های مرتبط با ارتقای اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای در یک متن برنامه‌ریزی شده و جامع است. علاوه بر اقدامات قانونی که باید در آینده نزدیک اتخاذ شود، لازم است جهت‌گیری‌هایی که باید در حل مسائل مختلف مرتبط با اصلاحات اتخاذ شود، طی دو تا سه سال آینده، روشن شود؛

ششم) به عنوان یک هدف، ایجاد «اصول اساسی ارتقای حاکمیت منطقه‌ای» (عنوان موقت) باید تا تابستان ۲۰۱۲ انجام شود (Yokomichi, 2011: 19).

۲. مسائل اصلی در اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای

مسائل اصلی در زیر ۹ عنوان به شرح زیر ذکر شد:

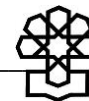
۱. افزایش اختیار تصویب مقررات مربوط به بررسی تحمیل وظایف و چارچوب‌ها (۳۰۸ مورد، ۵۲۸ بند). همچنین روند بررسی و بررسی مجدد در آینده باید ادامه یابد.

۲. انتقال قدرت به شهرداری‌ها: نخست، باید چارچوب‌های قانونی و دیگر اقدامات لازم برای مسائل نشان داده شده در نخستین توصیه‌های کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی (۶۸ مورد، ۲۵۱ بند) ابداع شود و روند انتقال قدرت به دولت‌های شهری در آینده ادامه یابد.

۳. لغو (اصلاح ریشه‌ای) دفاتر شعبه مرکزی دولت: این مورد شامل نخست، بازنگری و مرتب‌سازی مجدد بر اساس مفهوم «لغو در اصل»^۱؛ بررسی (تخصیص مجدد) وظایف و اختیارات، ذیل اصل انتقال وظایف و اختیارات از دفاتر شعبه مرکزی دولت به دولت‌های محلی؛ ارائه گزارش در مورد اقدامات انجام شده توسط سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولت مرکزی به شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای تا اواخر آگوست ۲۰۱۰؛ بررسی نتایج اقدامات انجام شده توسط سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها، به وسیله شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای و سپس تخصیص مجدد قدرت‌ها و وظایف توسط این شورا و تدوین یک طرح عملیاتی^۲ تا سال ۲۰۱۰، که جهت انتقال وظایف و اختیارات دفاتر شعبه مرکزی دولت را روشن می‌سازد و الگوی فرایندها و ساختارهای سازمانی را با هدف تحقق انتقال مذکور توصیف می‌کند.

1. Abolition in Principle

2. Action Plan



۴. تبدیل یارانه‌ها به گرنت‌های جامع: در این زمینه برخی از مهم‌ترین موارد عبارتند از: تبدیل یارانه‌ها به گرنت جامع با بالاترین درجه ممکن و کاهش تا حد ممکن دخالت دولت مرکزی.
۵. تقویت و تضمین مالیات محلی و دیگر منابع درآمدی: شامل تقویت مالیات محلی و دیگر منابع درآمدی همراه با روند اصلاحات استراتژی منطقه‌ای.
۶. لغو بار تحمیل شده دولت مرکزی به دولت‌های محلی برای هزینه پروژه‌هایی که مستقیماً تحت کنترل دولت مرکزی هستند؛ بدین‌گونه که تا سال مالی ۲۰۱۳، به یک نتیجه در مورد الگوی مورد نظر رسیده شود.
۷. تصویب قانون بنیادین دولت محلی^۱ (بازبینی ریشه‌ای قانون خودمختاری محلی): در این زمینه باید پس از اتمام بررسی‌ها، پیش‌نویس یک لایحه به پارلمان ارائه شود؛ با بررسی مکانیسم‌ها و دستگاه‌ها، گزینه‌هایی از مکانیسم‌های اساسی تعیین شده توسط قانون انتخاب شود که به موجب آن ساختارهای اساسی دولت محلی توسط ساکنان محلی انتخاب شوند، به‌گونه‌ای که از قضاوت و مسئولیت خود در ابتکارشان استفاده کنند؛ در حالی که همچنان یک سیستم نمایندگی دوگانه^۲ که شامل تفاسیر سنتی از ساختارهای اساسی دولت محلی است ادامه دارد، باید بررسی‌ها در مورد اینکه چه نوع پیکربندی سیستماتیکی می‌تواند به جای الگوی بسیط و یکپارچه کنونی دولت‌های محلی به کار گرفته شود، ادامه یابد؛ انجام یک بررسی گسترده از الگوی مطلوب مجامع محلی؛ بازسازی اساسی سیستم موجود بازرسان و حسابرسان خارجی و پیشبرد مطالعه در مورد الگوی ایدئال مقررات مالی در قانون خودمختاری محلی.
۸. ارتباط بین دولت‌های محلی و یک سیستم منطقه‌ای. شامل بررسی در زمینه الگوی ترجیحی برای پیکربندی همکاری بین دولت‌های محلی و بررسی آنچه به عنوان «سیستم منطقه‌ای» شناخته می‌شود.
۹. پیشبرد اصلاحات تمرکززدایانه سبز^۳ با هدف ساخت جامعه‌ای بر مبنای حاکمیت منطقه‌ای که قدرت خودکفایی و ایجاد ثروت در حوزه‌های محلی را دارد (Yokomichi, 2011: 20-22).
- بنابراین در نتیجه تغییر دولت در سپتامبر ۲۰۰۹، اصلاحات تمرکززدایی یک نیروی محرکه جدید به‌دست آورد. دولت جدید بسیار مشتاق‌تر از دولت قبلی بود و بر اساس شعار جدید «اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای» نگرشی نو را برای پیش بردن تمرکززدایی اتخاذ کرد. سیستم ارتقای تمرکززدایی کاملاً تجدید شد و تمرکز سازمانی از کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی پیشین به شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای منتقل شد. علاوه بر این، سازمان مسئول برای بازنگری قانون خودمختاری محلی از شورای تحقیقات سیستم دولت محلی^۴ به شورای بررسی مالی و اداری محلی تغییر یافت. نکته دیگر اینکه یک فلوجارت برای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای آماده شد و بر اساس آن «اصول اساسی استراتژی حاکمیت

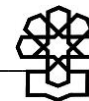
1. Fundamental Law of Local Government
2. Dual Representational
3. The Greenery Decentralization Reform
4. Local Government System Research Council

منطقه‌ای» تعیین شد. در نتیجه، اصلاحات تمرکززدایی بر اساس یک شعار جدید، یک نظام جدید و یک طرح جدید به پیش رفت. منطقی است که انتظار داشته باشیم با این نیروی محرکه جدید، این اصلاحات قوی‌تر از دولت قبلی ارتقا یابد. در این زمینه در مورد بررسی تحمیل وظایف و چارچوب‌ها، ۶۳ مورد (۱۲۱ بند) در اولین بررسی و ۳۰۸ مورد (۵۲۸ بند) در بررسی دوم بازنگری شدند. می‌توان گفت ۶۸ مورد مرتبط با انتقال قدرت به واحدهای اساسی دولت محلی در اصول اساسی نشان داده شد. علاوه بر این، دو لایحه مرتبط با اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای و یک لایحه در مورد بازبینی قانون خودمختاری محلی با هدف افزایش درجه آزادی دولت‌های محلی، به پارلمان ارائه شد (Yokomichi, 2011: 24).

با این حال، مخالفت با اصلاحات تمرکززدایی همچنان از سوی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها قوی باقی ماند. از سوی دیگر وضعیت سیاسی ناپایدار بود. کابینه هاتویاما^۱ در سال ۲۰۱۰ استعفا کرد و کابینه جدیدی تحت نخست‌وزیری کان ناوتو^۲ تشکیل شد. در این مقطع زمانی سؤال مهم این بود که مسائل مربوط به اصلاحات تمرکززدایی تا چه اندازه، آن‌طور که در چارت استراتژی حاکمیت منطقه‌ای و نیز در اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای آمده، می‌تواند در واقعیت تحقق یابد. با در نظر گرفتن بررسی تحمیل وظایف و چارچوب‌ها، به عنوان نتیجه اولین و دومین بررسی، ۶۴۹ بند (ماده) مورد بررسی قرار گرفتند. با این حال، بر اساس توصیه‌های سوم کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی، لازم است ۸۹۲ عبارت بررسی شوند، بنابراین لازم است که روند بازنگری در آینده ادامه یابد. علاوه بر این اگر تلاشی انجام شود که به توصیه‌های دوم کمیته رسیدگی شود، حدود ۴۰۰۰ بند (ماده) باید بررسی شوند. در باره انتقال قدرت از استان‌ها به شهرداری‌ها، ۶۸ مورد و ۲۵۱ بند بررسی شد، یعنی تقریباً نیمی از بندهای مطرح شده در اولین پیشنهاد کمیته فوق. بنابراین سؤال چگونگی پرداختن به بندهای باقی‌مانده به عنوان یک مسئله برای آینده باقی ماند.

مشکلات واقعی، اصلاح دفاتر شعبه مرکزی دولت و تبدیل یارانه‌ها به یک گرننت مالی جامع است. در مورد موضوع اول، مشخص شد که «طرح عملیاتی» با هدف اصلاح دفاتر شعبه مرکزی دولت در سال ۲۰۱۰ شکل خواهد گرفت. با این حال، نتیجه این بود که زمانی که به عهده وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها گذاشته شد که ابتکار عمل خود را بیان کنند، آنها استدلال کردند که کم‌تر از ۱۰ درصد قدرت دفاتر شعبه مرکزی دولت می‌تواند به دولت‌های شهری انتقال یابد. این نتیجه‌ای کاملاً متفاوت از پیشنهاد ارائه شده برای لغو اصل دفاتر شعبه مرکزی دولت بود. حل‌وفصل این مسئله اهمیت زیادی دارد. در مورد گرننت جامع تعیین شد که فرایند تبدیل یارانه به گرننت جامع در مورد سرمایه‌گذاری از سال مالی ۲۰۱۱ و در مورد گرننت‌های مرتبط با هزینه‌های عملیاتی از سال ۲۰۱۲ اجرا شود. ایجاد یک سیستم گرننت جامع یک مسئله اساسی است. اگر در عمل، دادن یارانه‌ها همچنان ادامه یابد، همه چیز بی‌معنی است. از سوی دیگر، اگر سیستم گرننت جامع آن‌طور که انتظار می‌رفت تحقق یابد، مسئله‌ای که احتمالاً به‌وجود می‌آید رابطه بین گرننت

1. Hatoyama
2. Kan Naoto



جامع و مالیات تخصیص محلی است (Yokomichi, 2011: 24-25).

آنچه تاکنون در مورد اصلاحات و تمرکززدایی در ژاپن گفته شد را می‌توان در جدول زیر خلاصه کرد:

جدول ۱. فرایند تمرکززدایی از روابط مرکزی - محلی در ژاپن

<p>فاز اصلاحات دمکراتیک انتخاب استانداران توسط رأی مستقیم مردم؛ انتخاب شهرداران توسط رأی مستقیم مردم؛ تثبیت و تضمین اصل خودمختاری محلی.</p>	<p>دهه ۱۹۴۵-۱۹۵۰</p>
<p>رشد دولت‌های محلی ترقی خواه و اصلاحات مدیریتی (انجام اصلاحات از پایین به بالا) اولویت دادن به رشد اقتصادی در دولت مرکزی و بازگشت «تمرکز مجدد» (در صنعت، آموزش و...) با هدف بهبود رشد اقتصادی؛ وقوع تغییرات سیاسی مهم، به ویژه در انتخابات محلی، نگرش‌ها و رفتار رأی‌دهندگان و خط‌مشی‌های احزاب عمده نسبت به سیاست‌های محلی و زندگی مردم؛ پیروزی احزاب مخالف در دولت‌های محلی؛ ابتکارات رفاه اجتماعی، مانند ارائه خدمات پزشکی بهتر، پیشگیری از آلودگی و... توسط مدیران ارشد محلی (شهرداران و استانداران) ترقی خواه.</p>	<p>دهه ۱۹۶۰-۱۹۷۰</p>
<p>گذار جمعی به سوی تمرکززدایی شروع به حمایت از تمرکززدایی در فضای سیاسی؛ ظهور نشانه‌های اولیه تمرکززدایی و ارائه پیشنهادهای مختلف برای تمرکززدایی؛ ایجاد دومین کمیسیون موقت اصلاحات اداری، ایجاد شورای موقت ارتقای اصلاحات اداری و تصویب اصول اساسی اصلاحات اداری محلی توسط دولت مرکزی؛ تلاش برای تحقق دولت کوچک و انجام اصلاحات در زمینه‌های خصوصی‌سازی، بازنگری مالیاتی و کاهش برنامه‌های پولی، بازنگری در سازمان‌های دولتی ملی، محدود کردن و توزیع مجدد کارکنان و انجام اقداماتی در زمینه شفافیت و انصاف.</p>	<p>دهه ۱۹۸۰</p>
<p>اولین مرحله تمرکززدایی واقعی: سازماندهی مجدد فعالیت سومین شورای موقت ارتقای اصلاحات اداری، ایجاد مرکز ارتقای اصلاحات اداری؛ تصویب قانون ارتقای تمرکززدایی؛ ایجاد کمیته ارتقای تمرکززدایی و ایجاد شورای اصلاحات اداری؛ تدوین طرح ارتقای تمرکززدایی؛ تصویب «قانون جامع تمرکززدایی» و تغییر در ماهیت روابط دولت مرکزی با دولت‌های محلی از طریق لغو سیستم تفویض وظایف و نقش‌ها به واحدهای محلی به عنوان عوامل نیابتی و نمایندگان دولت مرکزی؛ تثبیت قواعد جدیدی برای مداخله اداری-اجرایی دولت مرکزی، تعیین دقیق نقش‌ها و وظایف دولت مرکزی و دولت‌های محلی؛ انتقال قدرت به دولت‌های محلی.</p>	<p>دهه ۱۹۹۰</p>
<p>دومین مرحله تمرکززدایی واقعی: ارتقای بیش‌تر تمرکززدایی سازماندهی مجدد دولت مرکزی از طریق اقداماتی مانند تقویت رهبری و کاهش وزارتخانه‌های مرکزی؛ تصویب اصلاحات سه‌گانه و ایجاد یک سیستم مالی جدید و افزایش منابع درآمدی دولت‌های محلی؛</p>	<p>دهه ۲۰۰۰</p>

<p>ایجاد کمیته ارتقای اصلاحات تمرکززدایی، ایجاد مرکز ارتقای اصلاحات تمرکززدایی؛ تصویب قانون جدید ارتقای تمرکززدایی با هدف انتقال قدرت به دولت‌های محلی، منطقی‌سازی اعمال وظایف به دولت‌های محلی و مداخله دولت مرکزی، بررسی مسائل مرتبط با سیستم مالی مانند یارانه‌های خزانه ملی و سیستم سهم اجباری، تخصیص مالیات محلی و توزیع منابع درآمد مالیاتی بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی، ایجاد و تقویت سیستم‌های اداری دولت محلی برای تقویت خودمختاری محلی؛ حرکت به سوی اصلاحات حاکمیت منطقه‌ای، ایجاد شورای استراتژی حاکمیت منطقه‌ای، ایجاد شورای بررسی اداری و مالی محلی، تصویب طرح ارتقای اصلاحات تمرکززدایی، تدوین اصول اساسی استراتژی حاکمیت منطقه‌ای؛ بازنگری در قوانین مختلف مرتبط با تحمیل وظایف و چارچوب‌ها به دولت‌های محلی، انتقال قدرت به واحدهای اساسی دولت محلی و...</p>

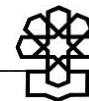
مأخذ: نگارنده.

۶. اصلاحات قلمرویی: ادغام شهرداری‌ها^۱

آنچه تاکنون در زمینه اصلاحات در ژاپن بیان شد، بیش‌تر در مورد اصلاحات کارکردی بود. اما حکومت ژاپن اصلاحات قلمرویی نیز انجام داده است. هرچند هیچ‌گونه تغییری در رده (سطح) نخست تقسیمات کشوری ژاپن به‌وجود نیامده است، اما یکی از استراتژی‌های اساسی حکومت ژاپن در زمینه اصلاحات قلمرویی، ادغام و کاهش تعداد شهرداری‌ها بوده است. که در این بخش به صورت مختصر به آن پرداخته می‌شود:

شهرداری‌ها کوچک‌ترین و اساسی‌ترین واحدهای نمایندگی^۲ دموکراسی در ژاپن هستند (Horiuchi et al, 2015: 99). برنامه‌ریزی شهری در ژاپن، از زمان جنگ جهانی دوم، تغییرات عمیقی را تجربه کرده است. به ویژه در چند دهه اخیر تغییرات مهمی از نظر حکمرانی شهری و روابط بین مرکز - حاشیه، دولت ملی - شهرداری‌ها و شهروندان به‌وجود آمده است (Hein & Pelletier, 2006: 1). حکومت ژاپن تاکنون سه گام عمده برای کاهش تعداد شهرداری‌ها در یک و نیم قرن اخیر اتخاذ کرده است. اولین گام در سال ۱۸۸۹ آغاز شد که طی «ادغام^۳ بزرگ میچی» تعداد شهرداری‌ها از ۷۱,۳۱۴ به ۱۵,۸۵۹ واحد کاسته شد. در گام دوم، از اواسط دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۶۰، طی «ادغام بزرگ شووا^۴» تعداد شهرداری‌ها از ۹,۸۶۸ به ۳,۴۷۲ واحد محدود شد. در مرحله سوم، طی دوره ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۶ در دوره «ادغام بزرگ هیسه‌ای^۵»، تعداد شهرداری‌ها از ۳,۲۲۹ به ۱۸۲۱ واحد در سال ۲۰۰۶ کاهش یافت. روند کلی از عصر میچی به وضوح به سمت شهری شدن پیش رفته و تعداد روستاها و شهرک‌ها به میزان قابل توجهی کاهش یافته است (Romar, 2012: 68). کاهش تعداد شهرک‌ها و

1. Municipal Mergers
2. Representative
3. Consolidation
4. Great Showa Consolidation
5. Great Heisei Consolidation



روستاها به دلیل الحاق آنها به هم و به شهرها بوده است. در نهایت تعداد شهرداری‌ها، از ۱۸۲۱ واحد در سال ۲۰۰۶، به ۱۷۱۸ واحد در سال ۲۰۱۷ رسیده است.

ادغام شهری پس از جنگ جهانی دوم با مجموعه‌ای از قوانین و مقررات تسهیل شد. در اواسط دهه ۱۹۵۰، اصلاحات جدید، سلسله‌مراتب شهری ژاپن را از طریق گسترش اقتدار شهرهای بسیار بزرگ و پیشنهاد انگیزه‌های محلی برای ادغام شهرداری‌های بزرگ‌تر مجدداً تنظیم کرد (Jacobs, 2011: 5). «قانون ارتقای ادغام شهری»^۱ با هدف ایجاد واحدهایی بزرگ با متوسط ۸ هزار سکنه، در سال ۱۹۵۳ تصویب شد و «قانون اقدامات استثنایی در مورد ادغام شهری» در سال ۱۹۶۵ اجرایی شد و طیفی از اقدامات استثنایی را برای تسهیل ادغام داوطلبانه شهری ارائه کرد. به منظور مقابله با واکنش‌های منفی، قانون برای شهرداری‌هایی که تصمیم به ترکیب یا ادغام داشتند، مزایای مالی مانند یک مبلغ تضمین شده تخصیص مالیات محلی برای یک دوره ده‌ساله ارائه کرد. اصلاحیه قانون ادغام شهری در سال ۱۹۹۵ ماهیت اساساً خنثی این قانون نسبت به ادغام شهرها را به سوی گرایش به ترویج ادغام تغییر داد. ادغام شهرداری‌ها در ژاپن یک رویه دقیق را دنبال می‌کند، شامل ایجاد یک «کمیته مشاوره ادغام» که ویژگی‌های شهرداری مذکور (موقعیت دفاتر دولتی و...) و ایجاد یک «طرح جامع» را بررسی می‌کند. پس از رأی‌گیری موفقیت‌آمیز در مجامع شهری، درخواست به استاندار ارائه می‌شود، و وی بر اساس انجام یک رأی‌گیری موفق در مجمع استانی، در این زمینه تصمیم می‌گیرد. سپس درخواست ادغام به دولت مرکزی ارسال می‌شود و وزارت امور داخلی، «یک اعلامیه عمومی» منتشر می‌کند که به موجب آن ادغام اجرا می‌شود. کل فرایند ادغام حدود دو سال طول می‌کشد.

شکل دیگری از سازماندهی مجدد در سطح شهری الگوی فدراسیون‌های شهری و «سوپرپریفکچرها»^۲ است. فدراسیون شهری، مفهومی است که در ابتدای دهه ۱۹۶۰ مورد بحث قرار گرفت. به شهرداری‌ها این امکان داده شده که چیزی را که «فدراسیون‌های نواحی وسیع شهری» نامیده شده را از طریق بازنگری قانون خودمختاری محلی در سال ۱۹۹۵ به وجود آورند. فدراسیون‌های شهری به عنوان «گروهی از جوامع همجوار، که برای شکل دادن به یک سازمان دولتی فرامحلی، با هدف مدیریت خدمات عمومی متعدد برای ساکنان، در ناحیه‌ای که از چند شهرداری^۳ برخوردار است، به هم می‌پیوندند» تعریف شده است. در مقایسه با تقسیمات یک سیستم فدرال، در یک فدراسیون شهری با ادغام‌ها و ترکیب‌ها شهرداری‌ها استقلال خود را حفظ می‌کنند و به جای ادغام نهادهای دولتی، یک شورا همه جوامع مربوطه را نمایندگی می‌کند. در برخی موارد، مانند استان ناگانو^۴ کل ۱۲۰ شهرداری، در یک پوشش ۱۰۰ درصدی در ۱۰ فدراسیون شهری سازماندهی شده‌اند. دیگر استان‌ها درصدهای

1. Municipal Amalgamation Promotion Act
2. Super-Prefectures
3. Multi-Municipal Area
4. Nagano

کم‌تری از تشکیل فدراسیون‌ها را دارند. تشکیل فدراسیون می‌تواند جایگزینی برای ادغام باشد (Romar, 2012: 68-69).

همان‌طور که بیان شد، در ژاپن شهرهای با وضعیت خاص وجود دارند. هنگامی که برای اولین بار اعلام شد که تحت ماد (۲۵۲) بخش ۱۹ قانون خودمختاری محلی، شهرهای برگزیده می‌توانند ایجاد شوند، شروط لازم برای تعیین شهر برگزیده بدین شرح بود:

اول) شهرداری مذکور باید به عنوان شهر عمده در آن منطقه در نظر گرفته شود؛

دوم) دارای جمعیت ۵۰۰ هزار نفر یا بیش‌تر باشد؛

سوم) دارای تراکمی بیش از ۲ هزار نفر در هر کیلومتر مربع باشد؛

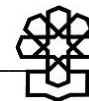
چهارم) دارای کم‌تر از ۱۰ درصد اشتغال در بخش صنایع اصلی باشد.

با تدوین این قانون، دولت مرکزی نه‌تنها شهرهای بزرگ را آرام کرد، بلکه جمعیت را معیار اولیه برای وضعیت شهرداری و خودمختاری آن تعیین کرد.

اولین پاسخ بزرگ به مزایای درک شده قدرت‌های گسترش یافته اعطا شده به شهرهای میلیونی در سال ۱۹۶۳ اتفاق افتاد و آن زمانی بود که ۵ شهر در استان فوکوکا^۱ جهت ساخت ششمین شهر برگزیده ژاپن با هم ادغام شدند. در طی ۱۷ سال بعدی شهرهای کاوازاکی، فوکوکا و ساپورو در سال ۱۹۷۲ و سپس هیروشیما در سال ۱۹۸۰ به شهرهای برگزیده ارتقا یافتند. دیگر شهرها نیز وضعیت خود را از طریق الحاق چندین شهرداری مجاور به‌دست آوردند. بین سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۷، ساپورو پنج شهرک و روستا و بخش‌هایی دیگر را به قلمروش الحاق کرد. از سال ۱۹۵۴ تا ۱۹۷۱، فوکوکا ۱۱ شهرداری مجاور و بخش‌هایی از سه شهر دیگر را ضمیمه خود کرد. از آن به بعد دولت مرکزی، معیار تراکم را حذف کرد و در نهایت اشتغال کم‌تر از ۱۰ درصد در صنایع اصلی نیز از قانون خودمختاری محلی حذف شد. پس از هیروشیما، بین سال‌های ۱۹۸۰ و آوریل ۲۰۰۳، تنها ۲ شهر برگزیده به‌وجود آمد و این تعداد به ۱۲ رسید (Jacobs, 2011: 5-6).

در عمل دولت مرکزی وضعیت شهر برگزیده را تنها برای شهرداری‌هایی که بیش از یک میلیون نفر یا بیش‌تر جمعیت دارند یا جمعیت آنها به زودی از یک میلیون نفر بیش‌تر می‌شود، پیش‌بینی کرده بود. در حالی که این نکته در آن زمان مهم بود، اقدامات دولت ژاپن طی ۱۵ سال بعدی معیار جمعیت میلیونی را بی‌اهمیت کرد. در طی این دوره، نه تنها استاندارد جمعیت برای شهرهای برگزیده مجدداً تعریف شد، بلکه تعداد دیگری از قوانین ملی در مورد سلسله‌مراتب شهری تصویب شد. در این فرایند، مسابقه‌ای برای قدرت محلی در سراسر کشور ایجاد شد.

همان‌طور که بیان شد، در سال ۱۹۹۵، بعد از سال‌ها قانون ارتقای تمرکززدایی تصویب شد و به



منظور اطمینان از انتقال صحیح اقتدار عملکردی به واحدهای دولت محلی، یک کمیته برای ارتقای تمرکززدایی ایجاد شد. این اقدامات در تاریخ اول آوریل ۱۹۹۵، توسط مجوز ده ساله قانونی برای ارتقای ادغام شهری کامل شد. علاوه بر این در همان سال قانون خودمختاری محلی اصلاح شد. مقررات تعبیه شده درون سه قانون بازنگری شده بالا، برای ایجاد و تأسیس سلسله مراتب شهری، طی دهه ۲۰۰۰ تأثیرات خود را نشان داد.

یکی از مهم‌ترین اقداماتی که در تجدیدنظر قانون خودمختاری محلی معرفی شد، دادن قدرت و اختیارات به رده دیگری از شهرهای با وضعیت خاص، پس از ۲۳ منطقه شهری توکیو و شهرهای برگزیده بود. این شهرها شهرهای محور^۱ نامیده شدند. در آغاز، مطابق ماده (۲۵۲)، جزء «۲۲» قانون خودمختاری محلی، یک شهر برای اینکه واجد شرایط عنوان شهر محور شود، باید دارای جمعیت ۳۰۰ هزار نفری یا بیش تر باشد؛ دارای ناحیه حداقل ۱۰۰ کیلومتر مربع باشد؛ مرکز اشتغال در آن ناحیه باشد و جمعیت روز شهر مذکور بیش تر از جمعیت شب آن باشد. اگر شهری دارای ۵۰۰ هزار نفر یا بیش تر بود، می‌توانست درخواست چشم‌پوشی از شرط سوم را ارائه کند. در اول آوریل ۱۹۹۶، ۱۲ شهر به عنوان اولین شهرهای محور ژاپن مورد تأیید قرار گرفتند و به آنها قدرت و اختیارات اداری - اجرایی و خدماتی بالاتر از شهرهای معمولی، اما کم‌تر از شهرهای برگزیده اعطا شد. دولت مرکزی امیدوار بود که با اعطای چنین قدرت‌هایی به این شهرها، دیگر شهرهای کوچک را برای رسیدن به چنین وضعیتی تشویق به ادغام کند. همچنین در میان اصلاحات تعریف شده در قانون جامع تمرکززدایی دو اقدام مهم به طور چشمگیری سلسله مراتب شهری ژاپن را تغییر داد. اولی، یک فراخوان برای ارتقای سازماندهی مجدد و کاهش تعداد شهرداری‌ها بود و دومی معرفی یک رده دیگری از شهرهایی با اختیارات خاص تحت عنوان شهرهای خاص بود. همچنین دولت مرکزی الزام جمعیت روز- شب برای شهرهای محور را اصلاح و این شرط را حذف کرد (Ibid: 7).

بر اساس ماده (۲۵۲)، جزء «۲۶-۳» قانون خودمختاری محلی، یک شهر به منظور طبقه‌بندی به عنوان یک شهر خاص، باید دارای جمعیت ۲۰۰ هزار نفر یا بیش تر باشد. ضروری بود که مجامع شهری و استانی به طور مشترک از وزارت امور داخلی برای تعیین شدن به عنوان شهر خاص درخواست کنند. تا نوامبر ۲۰۰۰، تعداد ۱۰ شهر خاص به رسمیت شناخته شدند. این شهرها بسیار شبیه شهرهای محور هستند و باید یک سطح اشتغال شهری و بنابراین ظرفیت مالی برای رسیدگی به مسئولیت‌های خود را داشته باشند. این یک ملاحظه مهم برای این شهرهاست. در نتیجه همه شهرهای با جمعیت ۲۰۰ هزار نفر یا بیش تر برای تبدیل شدن به این رده شهری درخواست نداده‌اند.

در آوریل ۲۰۰۲، دولت مرکزی دوباره قانون خودمختاری محلی را بازنگری کرد و شرط ۱۰۰ کیلومتر مربع برای تبدیل شدن به شهر محور را لغو کرد. اصلاحیه قانون خودمختاری محلی همچنین قدرت بیش تری را به شهرها در هر سه طبقه‌بندی اختصاص داد. علاوه بر این، جمعیت غیررسمی مورد

1. Core Cities (Chukakushi)

نیاز برای شهرهای برگزیده از یک میلیون نفر به ۷۰۰ هزار نفر کاهش یافت، هرچند که حد قانونی همچنان ۵۰۰ هزار نفر باقی ماند (Ibid: 10).

۱-۶. اهداف ادغام شهرداری‌ها

هدف ادغام بزرگ میجی ساخت شهرداری‌های به اندازه کافی بزرگ برای انجام امور ثبت خانوارها، جمع‌آوری مالیات، استخدام نظامی و آموزش اجباری بود. در ادغام میجی، در فرمان صادر شده توسط دولت، اعلام شده بود که هر واحد جدید ایجاد شده باید در اصل دارای ۳۰۰ تا ۵۰۰ خانوار باشد. در مقابل ادغام بزرگ شووا عمدتاً تمایل به ساخت واحدهای اداری-اجرایی داشت که بتوانند آموزش متوسطه^۱ را مدیریت کنند، یعنی وظیفه جدیدی که در اصلاحات پس از جنگ به شهرداری‌ها داده شد. در ادغام شووا، قانون تصریح کرد که جمعیت استاندارد هر شهرداری باید بیش از ۸۰۰۰ نفر باشد.

آخرین موج، که اغلب به عنوان ادغام بزرگ هیسه‌ای^۲ به آن اشاره می‌شود، در راستای قانون اقدامات استثنایی برای ادغام شهری به پیش رفت. در این موج برخی از استان‌ها تعداد شهرداری‌های خود را به تقریباً یک‌چهارم کاهش دادند، در حالی که برخی استان‌ها شاهد تغییرات اندکی بودند که حاکی از این است که آخرین دور ادغام در سراسر کشور به طور مساوی پیش رفت. ادغام غرب ژاپن و نواحی روستایی را بیش‌تر تحت تأثیر قرار داد (Takaharu, 2007: 8). غرب کشور نرخ‌های بالاتری از ادغام (۷۰ درصد) نسبت به شرق (از ۲ تا ۵ درصد) را نشان می‌دهد، بنابراین پتانسیل بیش‌تری برای اجرای ادغام‌ها نشان می‌دهد. بنابراین به نظر می‌رسد که ادغام بزرگ هیسه‌ای به وسیله تنوع قابل‌توجهی از نظر هم‌توزیع جغرافیایی و هم‌اندازه جمعیت مشخص می‌شود.

پس‌زمینه ادغام‌های دوره هیسه‌ای را می‌توان چهار دلیل اساسی دانست: دلایل جمعیت‌شناختی، یعنی کاهش نرخ تولد و جمعیت سالخورده؛ پیشرفت تلاش‌های تمرکززدایی؛ زوال امور مالی دولتی محلی و مرکزی و گسترش فضای زندگی روزمره. روندهای جمعیت‌شناختی چالش‌هایی را برای شهرداری‌ها از نظر تغییر نیاز برای خدماتی که ارائه می‌کنند و امکانات مالی برای آن خدمات ایجاد می‌کند. اخیرترین ادغام‌ها دارای سه هدف عمده بوده است: انتقال قدرت به شهرک‌ها و روستاها، ارتقای بهره‌وری مالی و ایجاد سیستم‌های خودمختار محلی (Romar, 2012: 68-69).

تاکاهارو معتقد است که دولت مرکزی، ادغام بزرگ هیسه‌ای را بدون در نظر داشتن یک هدف یا استاندارد خاص و متقاعدکننده به پیش برد. در نتیجه انگیزه‌های مالی تبدیل به تنها نیروی محرکه شد. ضروری‌ترین اینها انتشار اوراق قرضه محلی خاص بود. تحت این طرح، شهرداری‌های به تازگی ادغام شده اجازه یافتند که به انتشار اوراق قرضه، برای مدت ۱۰ سال پس از ادغام، جهت پوشش ۹۵ درصد

1. Secondary Education
2. Great Heisei Consolidation



از هزینه‌های پروژه‌های خدمات عمومی جهت ساخت یک واحد اداری جدید بپردازند و دولت مرکزی متعهد شد که ۷۰ درصد بازپرداخت وجوه اصلی و سود را از طریق تخصیص مالیات محلی بپردازد. هدف این بود که شهرداری‌ها به «واحدهای اداری جامع^۱» تبدیل شوند. عبارت «واحد اداری جامع» دو معنا دارد: یک معنا موجودیتی را نشان می‌دهد که می‌تواند خدمات اداری را به طور مؤثر با منابع کم انجام دهد. معنای دیگر، واحدی است که می‌تواند طیف وسیعی از خدمات اداری را به تنهایی انجام دهد، از جمله دفع پسماند و زباله‌های انسانی و آتش‌نشانی که اغلب به جای شهرداری‌های منفرد، توسط تعاونی‌ها یا فدراسیون‌های نواحی وسیع انجام می‌شود.

با این حال، سندی که توسط وزارت امور داخلی (۲۰۰۳) منتشر شده نشان می‌دهد که هزینه سرانه برای خدمات اداری زمانی افزایش می‌یابد که جمعیت شهرداری زیر ۱۰ هزار نفر باشد. همچنین این سند نشان می‌دهد که خدمات گسترده‌ای که در بالا ذکر شد، اغلب توسط نهادی با جمعیت حدود ۱۰۰ هزار نفر انجام می‌شود (یک فدراسیون و یا یک شهرداری منفرد). این داده‌ها نشان می‌دهد برای اینکه یک شهرداری بتواند ارائه‌کننده خدمات اداری مؤثر باشد، باید جمعیتی بیش از ۱۰ هزار نفر داشته باشد، در حالی که برای اینکه ارائه‌دهنده خدمات جامع باشد باید بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت داشته باشد. با این حال، ۵۰۳ واحد یا ۲۷/۶ درصد از کل شهرداری‌ها، اولین شرط را ندارند در حالی که ۱۵۵۸ یا ۸۵/۶ درصد شرط دوم را ندارند. از این رو دستورالعمل‌های اساسی در مورد ادغام شهری که توسط وزیر امور داخلی در می ۲۰۰۵، ارائه شده، به انحلال شهرداری‌های با جمعیتی کم‌تر از ۱۰ هزار نفر، به عنوان هدف ابتکار ادغام شهری اشاره کرده است. برخی از طرح‌های ترویج ادغام شهری تهیه شده توسط استان‌ها نیز از ایجاد شهرهایی با جمعیت بیش از ۱۰۰ هزار نفر، از طریق لغو شهرداری‌های دارای کم‌تر از ۱۰ هزار نفر حمایت کرده‌اند (Takaharu, 2007: 8-9).

۲-۶. نتایج ادغام شهرداری‌ها

تلاش‌های صورت‌گرفته در مورد ادغام شهری، با استفاده از معیار جمعیت به عنوان اولین معیار برای طبقه‌بندی شهرها، به گسترش، اصلاح و نهادینه‌سازی سلسله‌مراتب شهری کمک کرده است. سیاست‌های مرکزی که برای تسهیل بیش از پیش سازماندهی مجدد شهرداری‌ها اعمال شده به ایجاد رقابت برای کسب موقعیت شهری بالاتر در سلسله‌مراتب ملی ژاپن و در نتیجه قدرت محلی در طی دهه ۲۰۰۰ کمک کرد. نتیجه، یک افزایش مهم در تعداد شهرهای با قدرت و اختیارات ویژه (شهرهای برگزیده، محور و شهرهای خاص) و نیز شهرهای معمولی، همراه با یک کاهش ۴۶ درصدی در تعداد شهرداری‌ها از طریق ادغام و انضمام طی سال‌های ۲۰۱۰ - ۲۰۰۳ بود. در این ادغام‌ها تعداد شهرک‌ها

و روستاها تقریباً به دوسوم کاهش یافت (Jacobs, 2011: 10-11).

ادغام‌های انجام شده موجب پیشرفت بیش‌تر روند شهری شدن (۵/۸۸ درصد ژاپنی‌هایی در شهرها زندگی می‌کنند) شده است. تأثیر دیگر این ادغام‌ها کاهش اعضای مجامع، شهرداران و کارمندان شهرداری‌ها بوده است. از سوی دیگر اندازه متوسط در حال رشد شهرداری‌های ژاپن، نقش استان‌ها را کاهش داده است. برای مثال دولت‌های استانی مسئول مراکز بهداشت عمومی در شهرداری‌های با جمعیت کم‌تر از ۳۰۰ هزار نفر هستند و در شهرهای بزرگ‌تر دولت‌های شهری این مسئولیت را بر عهده دارند. به طور مشابه، شهرهای برگزیده ژاپن، - شهرداری‌هایی تعیین شده توسط دولت ملی به عنوان مراکز کلان‌شهری منطقه‌ای- به عنوان مدی‌ران مراکز راهنمایی کودکان، بزرگراه‌های ملی عادی؛ جاده‌های استانی و با توجه به توافق متقابل، استخدام معلمان در سیستم آموزش اجباری (تا سن ۱۶ سالگی) جایگزین دولت‌های استانی شده‌اند (Shigeru, 2007: 13).

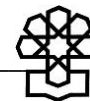
یک انگیزه مهم، برای ادغام شهرداری‌ها، بازیابی سلامت مالی کشور بوده است؛ زیرا هزینه خدمات اداری- اجرایی توسط شهرهای کوچک را می‌توان از طریق ادغام کاهش داد. با توجه به اینکه شهرداری‌های کوچک تخصیص‌های مالیاتی نسبتاً سخاوتمندانه‌ای دریافت می‌کنند، ادغام شهری به دولت مرکزی اجازه می‌دهد که تخصیص مالیات محلی را به شدت کاهش دهد. در میان سه گزینه عمده برای کاهش کسری مالیاتی - افزایش مالیات، کاهش هزینه‌های اجرای سیاستگذاری و کاهش تخصیص مالیات محلی- دولت مرکزی ظاهراً آخری را ترجیح می‌دهد و آن را ساده‌ترین ابزار برای کاهش هزینه‌ها می‌داند. برآوردها نشان می‌دهد که با توجه به ۵۵۷ شهرداری جدید ایجاد شده بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۶، مقدار میانگین مبلغ ذخیره شده پس از سال ۲۰۱۶، سالیانه ۲/۸ تریلیون ین خواهد بود.

در نهایت شایان ذکر است که ادغام بزرگ هیسه‌ای برخی تأثیرات غیرمنتظره و عوارض جانبی نیز در برداشت که دولت مرکزی هرگز در نظر نگرفته بود. اول اینکه افشای اطلاعات و به ویژه اطلاعات مالی و مشارکت ساکنان در تصمیم‌گیری تشویق شد. دوم اینکه کاهش تعداد شهرداران و اعضای مجامع شهرداری‌ها می‌تواند پیامدهای سیاسی قابل توجهی داشته باشد. زیرا این کاهش به کاهش تعداد فعالان مردمی و ماشین‌های رأی‌گیری برای احزاب منجر می‌شود (Takaharu, 2007: 9-10).

در نهایت نکات مهم در مورد تجربیات ژاپن در زمینه انجام اصلاحات کارکردی و قلمرویی به شرح

زیر است:

۱. مشخصه حکومت ژاپن در گذشته، درجه نسبتاً بالایی از تمرکز بوده است. در نتیجه اقدامات انجام شده اکنون ژاپن به یک حکومت بسیط غیرمتمرکز تبدیل شده است. با این حال، برخی همچنان معتقدند که حکومت ژاپن تا حدی متمرکز است. تمرکز بالا در گذشته به ویژه در دهه‌های بازیابی اقتصادی پس از جنگ جهانی دوم مفید بود، اما با تغییر اقتصاد بین‌المللی، این تمرکز به طور مداوم مشروعیت خود را از دست داد و حکومت ژاپن، مانند بسیاری از دیگر حکومت‌ها به منظور تطبیق با محیط اقتصادی در حال تغییر و



چالش‌های داخلی، اصلاحات مختلفی را اجرا کرد (Romar, 2012: 73). دلایل داخلی که موجب تحریک تمرکززدایی شد بدین شرح است: اول، اینکه سیستم تصمیم‌گیری متمرکز که در عصر رشد اقتصادی مؤثر بود، در حال ناکارآمد شدن بود؛ دوم، اینکه تخصیص منابع ناکارآمد نمی‌توانست پاسخگوی تقاضاهای محلی باشد؛ سوم، بلوغ ساختار اجتماعی - اقتصادی تمرکززدایی را ضروری کرد؛ چهارم، تغییرات جمعیتی از جمله کاهش جمعیت جوانان، افزایش جمعیت سالخورده و کاهش کلی جمعیت، اصلاحات را ضروری کرد. در چنین محیطی این اعتقاد به وجود آمد که سیستم اجتماعی باید تغییر یابد و تبدیل به یک جامعه غیرمتمرکز شود (Niikawa, 2006: 6). در ژاپن نیروهای پیش‌برنده اصلاحات دو عنصر دارند. اولین آنها عنصر اجتماعی اقتصادی است که شامل تغییر سیستماتیک است و تحت تأثیر جهانی‌شدن، پیر شدن جامعه، رکود اقتصادی و تفاوت‌های اقتصادی منطقه‌ای است. عنصر دوم سیستم سیاسی است و شامل ملاحظاتی مانند خط‌مشی حزب و اصلاح سیاسی است. در ژاپن تمرکززدایی یک شکاف ایدئولوژیکی بین حزب لیبرال دمکرات غالب و احزاب مخالف تولید کرد. از آنجا که این حزب یک رابطه سازنده با بوروکراسی مرکزی را توسعه داده است، این حزب نیز تمرکزگرایی را تبدیل به خط‌مشی خود کرد (Shun'ichi, 2003: 6). در نتیجه اقدامات انجام شده - به ویژه طی دهه آخر قرن بیستم - دولت ژاپن به درجه مهمی از تمرکززدایی دست یافت که نقطه عطف آن «قانون جامع تمرکززدایی» در سال ۱۹۹۹ بود.

۲. در عین حال که دولت ژاپن در مقیاس بین‌المللی «کوچک» است؛ اما هر دو قدرتهای محلی و مرکزی به طور مداوم سعی در تعدیل کارکنان خود دارند (Romar, 2012: 73). تعدیل کارمندان به معنی مدیریت تعداد کارمندان و توزیع آنها در شیوه‌ای متناسب و مطابق تقاضا برای خدمات اداری و شرایط مالی غالب است. هزینه‌های پرسنلی، تقریباً ۳۰٪ درصد کل مخارج دولتی در ژاپن است. از آنجا که هزینه‌های پرسنلی ثابت هستند، کاهش تعداد کارکنان یک شیوه مؤثر جهت بهبود تعادل بودجه است. به همین دلیل، تعدیل تعداد کارکنان به یکی از روش‌های اصلی مورد استفاده در اصلاحات اداری با هدف ساده‌سازی و عقلانی‌سازی تبدیل شده است. در این کشور از زمانی که بررسی تعداد در سال ۱۹۷۵ آغاز شد، تعداد کارمندان تا ۱۹۸۳ افزایش یافت (عمدتاً به دلیل تقویت آموزش و زمینه‌های رفاه) و سپس به آهستگی تا ۱۹۸۸ کاهش یافت. پس از آن، با توجه به افزایش در سرمایه‌گذاری عمومی و تقویت رفاه محلی و خدمات پزشکی، تعداد کل دوباره کاهش یافت و به ۳/۲۸ میلیون نفر در سال ۱۹۹۴ رسید. از ۱۹۹۵ به بعد تعداد کارمندان به طور مداوم کاهش یافته است (Tanaka, 2010: 11). در پایان ژانویه ۲۰۰۱، قبل از اینکه وزارتخانه‌ها مجدداً سازماندهی شوند، ۱/۱۳ میلیون نفر کارمند دولت وجود داشت. پس از سازماندهی مجدد وزارتخانه‌های دولت و خصوصی‌سازی اخیرتر خدمات پستی در سال ۲۰۰۷، تعداد کارمندان دولت ملی به حدود ۵۸۴,۰۰۰ نفر در سال ۲۰۱۶ رسید (Japan Fact Sheet, 2017a: 3).

۳. ویژگی دیگر اصلاح ساختارها و سازمان‌هاست. در سازمان‌هایی که به طور فزاینده‌ای پیچیده

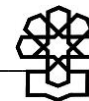
می‌شوند، سرعت تصمیم‌گیری کاهش می‌یابد و کاهش پاسخگویی به مسائل رواج پیدا می‌کند. به همین علت است که همراه با تعدیل کارمندان، اصلاح ساختاری و سازمانی یک مسئله مهم در اصلاحات اداری بوده است (Tanaka, 2010: 13).

۴. ژاپن دارای یک سنت قوی از رهبری است. رهبری قوی، حتی اگر تولیدی از خود سیستم باشد، همچنان که نیازهای جدید به وجود می‌آید، سیستم را اصلاح و بازسازی می‌کند (Samuels, 2004: 14-18). اصلاحاتی که تاکنون در ژاپن به وجود آمده است، در پاسخ به رهبری ملی یا فشار دولت مرکزی بوده و تحت هدایت و رهبری دولت مرکزی به پیش رفته است (Tanaka, 2010: 4). وزارت امور داخله، نقش بسیار مهمی در اصلاحات ایفا کرده است. از دهه ۱۹۸۰ این وزارتخانه از دولت‌های محلی درخواست کرده که طرح‌های اصلاحات خود را به طور عمومی اعلام کنند. برای مثال، در سال ۱۹۹۷، از دولت‌های محلی خواست تا طرح خود برای کنترل تعداد پرسنل‌شان را اعلام کنند. در سال ۲۰۰۵، این وزارتخانه به دولت‌های محلی دستور داد که «طرح اصلاحات عمیق»، را تدوین و برای تسهیل رقابت در میان دولت‌های محلی آن را از طریق اینترنت به اطلاع عموم برسانند که شامل طرح‌هایی برای تعداد پرسنل و دیگر طرح‌های اصلاحاتی بود (Nakamura, 2013: 6-7).

۵. یکی از نکات مهم در مورد تمرکززدایی این است که ارتقای تمرکززدایی ضرورتاً یک اقدام مناسب در همه شرایط نیست. برای مثال با افزایش زیاد خودمختاری یا منابع مالی دولت‌های محلی، ممکن است وحدت حکومت ملی با مانع مواجه شود و اختلاف بین مناطق گسترش یابد (Ikawa, 2008: 27). دولت ژاپن طی دهه‌های گذشته برای پیشگیری از پیامدهای منفی، اصلاحات تمرکززدایی را با احتیاط کامل انجام داده است. در کل به نظر می‌رسد که دولت ژاپن از اقدامات شدید اجتناب کرده و مردم نیز به ندرت تقاضای اقدامات شدید را داشته‌اند. به علاوه، ارگان‌های مسئول، برای مثال نخست‌وزیر، اغلب فاقد توانایی برای فشار آوردن از طریق اقدامات غیرمعمول است، زیرا از حمایت شدید نه از درون حزب‌شان و نه از سوی صنعت، اتحادیه‌های کارگری و یا مردم، برخوردار نیستند. در بالای همه این واقعیت‌ها، بوروکراسی هنوز هم قدرت قابل توجهی دارد و در موقعیت تضعیف تأثیر اصلاحات است (Romar, 2012: 74).

۶. نهادهای مشاوره‌ای در دولت ژاپن همیشه به عنوان ارگان کلیدی در ابداع محتوای اصلاحات نقش‌آفرینی کرده‌اند. وجود این نهادهای مشاوره‌ای - شامل کمیسیون‌ها، شوراها، مراکز، کمیته‌ها و ... - از نزدیک مرتبط با سیستم سیاسی ژاپن است (Masujima, 2006: 1). وجود این نهادها حاکی از اراده و خواست دولت مرکزی ژاپن برای انجام اصلاحات است و از سوی دیگر نشان می‌دهد که انجام اصلاحات و تمرکززدایی نیازمند هماهنگی میان همه دستگاه‌های دولت مرکزی و رهبری این فرایند توسط بالاترین مقام ارگان اجرایی کشور و داشتن برنامه‌ریزی و زمانبندی دقیق است.

۷. بسیاری از دولت‌های محلی ژاپنی در اواسط-اواخر دهه ۱۹۹۰ زمانی که هاشیموتو در قدرت



بود، مدیریت دولتی نوین^۱ را معرفی کردند و به بازنگری در سیستم مدیریتی خود پرداختند (Nakamura, 2013: 6). اکثر آنها ارزیابی عملکرد، ارزیابی برنامه، نظرسنجی رضایت مشتری، برون‌سپاری و یا قرارداد بستن با بخش خصوصی، بازنگری در ارائه خدمات دولتی، ابداعات مالی خصوصی^۲ و مشارکت دولتی و خصوصی^۳ را معرفی کردند. خدمات دولتی محلی عمدتاً به بخش خصوصی و اجتماعی برون‌سپاری شد. پس از یک دهه از این تجربیات، اخیراً برخی از شهرداری‌ها شروع به فاصله گرفتن از سبک مبتنی بر مدیریت دولتی نوین کرده‌اند و رویکردهای حکمرانی دولتی نوین^۴ را اتخاذ کرده‌اند. برخی از نشانه‌های این تغییر جدید عبارتند از: دادن اهمیت بیش‌تر به مشارکت شهروندان نسبت به کاهش هزینه‌ها (Kudo, 2015: 147). در ژاپن شهروندان برای شرکت در نه تنها فرایند تصمیم‌گیری، بلکه همچنین در فرایند ارائه خدمات دعوت شده‌اند و برخی دولت‌های محلی ساختار ارائه خدمات محلی را مجدداً طراحی کرده‌اند (Ibid: 160). نتیجه این بوده که شهروندان ژاپنی در حوزه‌های مختلف سیاستگذاری و تصمیمات مربوط به توسعه مانند حفاظت از محیط‌زیست، برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها، بهداشت عمومی و مدیریت آموزش و پرورش، توسعه جامعه و مدیریت دارایی‌های عمومی بسیار بیش‌تر درگیر شده‌اند. انتظار می‌رود که شهرداری‌ها خط‌مشی‌های مرتبط به عرصه مدیریت، بر اساس بحث و گفتگو با شهروندان محلی را به جای اینکه وابسته به دولت مرکزی باشند، توسعه دهند (Gurtoo, 2015: 2). این رویکرد نشان‌دهنده اهمیت این نکته است که در روند اصلاحات و تمرکززدایی باید درک شهروندان محلی فراهم شود و نتایج تمرکززدایی توسط دولت به مردم محلی نشان داده شود.

۸. گرایش عمومی در ژاپن به سوی کاهش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری است. ادغام شهرداری‌ها باعث کاهش قابل‌توجه تعداد واحدهای این رده (سطح) شده است. با وجود اینکه تعداد استان‌ها، از زمان تثبیت «سیستم پریفکچری میجی» بدون تغییر باقی‌مانده است، اما بحث‌هایی برای کاهش آن وجود دارد و سناریوهایی مانند تشکیل حدود ۱۰ واحد، تحت یک سیستم دولت منطقه‌ای (به خاطر وسعت بیش‌تر و اختیارات) وجود دارد (Romar, 2012: 70).

۹. آنچه در ژاپن اتفاق افتاده است، «تمرکززدایی کنترل شده» است. با وجود پذیرفتن اجتناب‌ناپذیری تمرکززدایی و انجام اقدامات متعدد در راستای تمرکززدایی، دیگر سیاست‌ها به طور مؤثر انتقال قدرت ملی به نهادهای محلی را بی‌اثر کرده است. به ویژه اصلاحات وزارتخانه‌ها در سال ۲۰۰۱، با هدف کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت، به طور مؤثری قدرت و کارایی دولت مرکزی را افزایش داد است (Hein & Pelletier, 2006: 1). تمرکززدایی کنترل شده سیستم کلی مدیریتی را، با توجه به نیازها و توانایی‌های در حال افزایش، پایدار نگه داشته است. ثبات سیستم به

1. New Public Management (NPM)
2. Private Finance Initiative (PFI)
3. Public and Private Partnership (PPP)
4. New Public Governance (NPG)

مشارکت‌کنندگان - دولتی و خصوصی به طور یکسان - اجازه داده است که استراتژی‌های بلندمدت را تدوین کنند و از اقدامات سریع اجتناب کنند. همچنین، هیچ تغییر ساختار شدیدی وجود نداشته است (مانند تغییر از یک سیستم دو رده‌ای به یک سیستم سه‌رده‌ای، در مقایسه با اصلاحات اساسی در کشور فرانسه). به خاطر اینکه هر دو دولت‌های محلی و مرکزی از تمرکززدایی کنترل شده سود برده‌اند، این سیستم طی سال‌ها پایدار مانده است. در این زمینه دولت‌های محلی در سه شیوه سود برده‌اند. اول، همچنان که علاوه بر وظایف اصلی، بسیاری از وظایف دیگر به آنها واگذار شده است، بر وظایف متعدد شغلی کنترل به‌دست آورده‌اند. دوم، دولت‌های محلی قادر به گسترش نیروی کار خود و استخدام افراد بیش‌تری شده‌اند. سوم، دولت‌های محلی، تخصص بیش‌تری به‌دست آورده‌اند؛ همچنان که وظایف دولت محلی افزایش یافته و نقش آنها بیش‌تر شناخته شده، افراد با استعدادتری با اعتبارنامه بالاتر از دولت مرکزی تمایل به اعزام به واحدهای دولت محلی داشته‌اند. ثبات و پایداری به دولت‌های مرکزی و محلی به طور یکسان، فرصت هماهنگ‌سازی خود با قواعد بازی برای انباشتن تجربه را داده است (Ibid: 14-16).

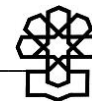
۱۰. فرهنگ یک عامل تعیین‌کننده کلیدی در فرایندها، پیامدها و نتایج اصلاحات و تمرکززدایی است. در مورد ژاپن این اعتقاد وجود دارد که «فرهنگ جمع‌گرایی»^۱ یک عامل مثبت در پیش‌بردن اصلاحات بوده است (Uddin et al, 2017: 3). مردم این کشور همواره به دنبال بهبود اوضاع خود از طریق ایده‌های نو هستند. به ویژه ژاپنی‌ها در طول تاریخ توانسته‌اند با موفقیت ایده‌ها و تکنیک‌های خارجی را جذب و آن را با رسوم خود تطبیق دهند.

۷. درس‌هایی از تجربه ژاپنی

آنچه که تاکنون در این گزارش به آن پرداخته شد به این معنا نیست که سیستم تقسیمات کشوری ژاپنی کامل یا ایدئال است و یا اینکه باید از «مدل ژاپنی» استفاده کرد. هر سکه‌ای دورو دارد، هماهنگی گسترده گاهی اوقات بدین معناست که هیچ کس واقعاً مسئول نیست. از سوی دیگر، ماهیت وابستگی متقابل مرکزی - محلی، می‌تواند بدین معنا باشد که مردم محلی واقعاً نمی‌توانند سرنوشت‌شان را خود تعیین کنند و این مسئله «کمبود دموکراسی»^۲ را به ارمغان می‌آورد. از سوی دیگر استفاده از مدل ژاپنی سیستم بین‌دولتی ژاپنی نیازمند پیش‌نیازها و نیز ملاحظات دیگری است که کدام یک از تنظیمات نهادی خاص این سیستم را می‌توان برای اتخاذ در سیستم کشوری مانند ایران در نظر گرفت.

اولین پیش‌نیاز برای استفاده از سیستم ژاپنی، یک جهت‌گیری یکپارچه‌گرا^۳ است. این جهت‌گیری باید توسط نخبگان سیاسی و مدیریتی و عموم مردم به اشتراک گذاشته شود. مدرنیزاسیون ژاپن با این

1. Collectivism
2. Deficit of Democracy
3. Integrationist Orientation



فرض آغاز شد که دغدغه واحدهای دولت محلی برای استقلال و تمایز از مرکز نسبتاً پایین است. هیچ منطقه‌ای (با یک استثنای احتمالی در اوکیناوا) برای استقلال یا جدایی از ژاپن تلاش نمی‌کند. در این کشور تشخیص آنچه محلی، منطقه‌ای، ملی و یا جهانی است، به طور فزاینده‌ای در حال دشوار شدن است. عدم تمرکز کنترل شده نیازمند ارتباطات شدید، مذاکره و سازش میان سطوح دولت است. به عبارت دیگر، اگر کشوری مشتاق اتخاذ سیستمی فدرال است یا به دلایل قومی جهت ایجاد ترتیبات جدایی‌طلب^۱ تلاش می‌کند، اتخاذ سیستم ژاپنی در آن دشوار خواهد بود.

دومین پیش‌نیاز آموزش مقامات رسمی است. تقریباً تمام نتایج مثبتی که تمرکززدایی کنترل شده می‌تواند تولید کند بستگی به کیفیت مقامات دولتی در دولت‌های محلی و ملی دارد. مقامات دولت مرکزی باید از دانش و تخصص گسترده‌ای برای حفظ و انجام مشاغل در مکان‌های ناآشنا برخوردار باشند. از سوی دیگر، اگر مقامات دولت محلی کیفیت پایینی داشته باشند، ارتباطات یک‌طرفه می‌شود و نمی‌توان انتظار ابتکارات محلی را داشت. مورد ژاپن نشان می‌دهد که همیشه امکانی برای آموزش در محل کار وجود دارد. در این کشور، یک جهت‌گیری قوی نسبت به آموزش وجود دارد. در اوایل دهه ۱۹۶۰ همه استان‌ها و اغلب شهرداری‌های مهم ژاپن یک سیستم بررسی مبتنی بر شایستگی بی‌طرفانه و مستقل ایجاد کردند. تا اوایل دهه ۱۹۷۰، ۴۶ استان ژاپن برنامه‌های آموزش کارکنان خود را برپا کرده بودند.

اولین پیشنهاد برای استفاده از الگوی ژاپنی، نوع وزارت امور داخله آن است. هرچند این وزارتخانه عاری از انتقاد نیست، اما در حفظ و ارتقای سیستم بین‌دولتی ژاپن نقشی اساسی ایفا کرده است. ویژگی‌های اساسی آن - وزارتخانه‌ای نسبتاً کوچک، اما با کارکنانی بسیار ماهر؛ فقدان حجم سنگینی از کار؛ دارا بودن وظایف خاص که به طور مستقیم اجرا می‌شود و قدرت مالی آن، نه تنها در ارتباط با دولت‌های محلی، بلکه همچنین در ارتباط با وزارت مالیه - معمولاً به حفظ کارایی آن کمک کرده است. پیشنهاد دوم، ایجاد ارتباط گسترده بین سطوح مختلف دولت، شامل تبادل کارکنان است. به خصوص در الگوی یکپارچه‌گرا که وظایف بیش‌تر مشترک هستند تا متمایز، نیاز به جریان اطلاعات، دیدگاه‌ها و نظرات وجود دارد.

در مورد استفاده از الگوی ژاپنی سه ملاحظه را باید در نظر گرفت. اول اینکه وجود نهادهای پایدار مهم است، اما انعطاف‌پذیری نیز اهمیت دارد. نگاهی به تجربه ژاپن پس از جنگ، نشان می‌دهد که تنظیمات سازمانی، به ویژه همبستگی بین وزارت امور داخلی و استان‌ها بسیار مهم است. چارچوب قانونی، نهادی، مالی و اجرایی روابط بین‌دولتی همیشه مهم است، اما باز بودن امکان برای تغییرات نهادی و نوآوری‌ها نیز اهمیت دارد. بسیاری از جنبه‌های سیستم پساجنگ ژاپن به صورت پیوسته در پاسخ به نیازها و توانایی‌های در حال ظهور تغییر کرده است. بنابراین کسانی که چارچوب سازمانی را طراحی می‌کنند باید نهادها را جدی بگیرند، اما نه خیلی سختگیرانه. گاهی اوقات بهتر است که برای برخی از

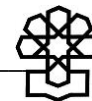
ترتیبات سازمانی برخی انعطاف‌پذیری‌ها در نظر گرفته شود و به نسل بعدی اجازه داده شود که بقیه را تعیین کنند.

دوم اینکه، نوآوری می‌تواند از میانه سیستم به وجود آید. رأی‌دهی، جنبش‌های مردمی و تغییرات اساسی در جامعه، می‌توانند میسر و خط‌مشی یک کشور را تغییر دهند. مورد ژاپن به وضوح حاکی از یک جایگزین برای نظریه‌های بالا-پایین و پایین-بالا^۱ در مورد نوآوری و تغییر است. مسلماً انتخابات محلی، به ویژه در مورد دولت‌های محلی ترقی‌خواه، همیشه مهم است. طراحان و مدیران سیستم ژاپنی گروهی بی‌نام و فاقد چهره از رهبران محلی و بوروکرات‌های دولت بوده‌اند. به عبارت دیگر استانداران و بوروکرات‌های حرفه‌ای، با تجربه‌ای از پرداختن به مسائل محلی، به دولت مرکزی باز می‌گردند و می‌توانند ابداعاتی موفق داشته باشند. بنابراین امکان تولید نوآوری از وسط سیستم دارای پیامد مهمی در بحث حکمرانی محلی، منطقه‌ای و بین‌دولتی در هر کشوری است.

سوم اینکه نه «بهترین» سیستم و نه یک سیستم «دائماً خوب» وجود دارد. شایستگی‌های سیستم‌ها تقریباً همیشه با نقص همراه هستند. برای مثال هماهنگی و ارتباطات به نظر مثبت می‌رسند، اما ممکن است به سطحی از کنترل بیش از حد برسند، طوری که رفتار فاسد شایع شود و از اصلاحات لازم ممانعت شود. علاوه بر این، مورد ژاپن نشان می‌دهد که سیستمی که زمانی کاملاً رضایت‌بخش بوده می‌تواند مشکل‌ساز شود. می‌توان گفت، سیستم کنونی ژاپن کامل نیست، بلکه یک تلاش مستمر برای حفظ انعطاف سیستم و مناسب برای محیط همیشه در حال تغییر است (Akizuki, 2001: 16-19).

نتیجه‌گیری

کشور ژاپن علی‌رغم بسیاری از محدودیت‌های محیطی (کم بودن درصد زمین‌های مناسب جهت کشاورزی، سکونت و فعالیت‌های صنعتی؛ زلزله‌های شدید، تسونامی و...) و با وجود اینکه به لحاظ منابع طبیعی، مواد معدنی و ثروت‌های زمینی و زیرزمینی از فقیرترین کشورهای جهان به‌شمار می‌رود؛ اما سومین اقتصاد بزرگ دنیاست. مردم این کشور همواره به دنبال بهبود اوضاع خود از طریق ایده‌های نو هستند. یکی از مواردی که در دهه‌های اخیر، مسئولان ژاپن همواره سعی در بهبود آن داشته‌اند، سیستم تقسیمات کشوری، به ویژه لحاظ محتوایی، بوده است. سیستم تقسیمات کشوری کنونی ژاپن مبتنی بر یک سیستم ساده «دو رده‌ای» (دوسطحی) بر اساس تقسیم کشور به استان‌ها و شهرداری‌هاست. به این ترتیب که کشور ژاپن به ۴۷ استان تقسیم شده است و استان‌ها خود به شهرداری‌ها تقسیم می‌شوند. در ژاپن شهرها، شهرک‌ها و روستاها هر سه به عنوان شهرداری در نظر گرفته می‌شوند و در واقع یک سطح محسوب می‌شوند.



با وجود اینکه ژاپن، برخلاف کشور ما فاقد یک سنت طولانی از تقسیم قدرت بین دولت ملی و واحدهای زیرین آن است و جغرافیای سیاسی این کشور تا حدودی متفاوت از ایران است، اما می‌توان برخی از تجارب مثبت این کشور را پس از تطبیق دادن با شرایط جغرافیایی - سیاسی ایران، برای اصلاح سیستم تقسیمات کشوری مورد استفاده قرار داد. در این زمینه نکات اصلی به شرح زیر است:

در گذشته، کشور ژاپن یک سیستم تقسیماتی سه‌رده‌ای (سه‌سطحی) متشکل از «استان، شهرستان و شهر» داشت. اما این سیستم سه‌رده‌ای تبدیل به سیستم دو رده‌ای، مبتنی بر «استان و شهرداری» شده است. با وجود اینکه در حال حاضر بحث‌های جدی در زمینه ایجاد یک سیستم منطقه‌ای در ژاپن وجود دارد؛ اما آنچه مسئولان ژاپنی بر آن تأکید دارند این است که حتی در صورت اتخاذ یک سیستم منطقه‌ای، سیستم دو رده‌ای تقسیمات کشوری حفظ خواهد شد. بدین معنا که برای تشکیل سیستم منطقه‌ای بدون اضافه کردن یک رده سوم، استان‌ها ادغام و تبدیل به استان‌های بزرگ‌تری خواهند شد. بنابراین در کشور ژاپن گرایش به سوی وسیع‌تر کردن استان‌هاست و نه کوچک کردن آنها و یا ایجاد استان‌های جدید.

حکومت ژاپن در پاسخ به نیازهای شهرهای بزرگ، به جای ایجاد استان‌های جدید و تبدیل شهرهای مذکور به مراکز استان‌های جدید، سیستم رتبه‌بندی شهری را ایجاد کرده است. در این کشور، چهار نوع شهر وجود دارد (شهرهای برگزیده، شهرهای محور، شهرهای موارد خاص در تاریخ مقرر و شهرهای معمولی). حکومت ژاپن با دادن اختیارات کامل استان‌ها به شهرهای برگزیده، نیاز جهت ایجاد استان‌های جدید را از بین برده است.

در کشور ژاپن طی دو قرن اخیر، تلاش‌ها متمرکز بر «کاهش تعداد واحدهای تقسیمات کشوری» بوده است. هر چند تعداد استان‌های ژاپن طی یک قرن و نیم اخیر هیچ تغییری نکرده است، اما همان‌طور که در بند «۱» اشاره شد، پیشنهادهایی برای کاهش تعداد استان‌ها و وسیع‌تر کردن آنها وجود دارد. در مورد رده دوم، یعنی شهرداری‌ها، تلاش‌های زیادی برای کاهش تعداد شهرداری‌ها (از طریق ادغام آنها)، انجام شده است. طی سه موج بزرگ ادغام شهرداری‌ها که تاکنون رخ داده است، تعداد واحدهای این رده از ۷۱,۳۱۴ در سال ۱۸۸۹ به ۱۷۱۸ واحد در سال ۲۰۱۷ رسیده است. بنابراین گرایش عمومی در ژاپن «کاهش تعداد و وسیع‌تر کردن» واحدهای تقسیمات کشوری است. اهداف کاهش تعداد شهرداری‌ها در دوره‌های مختلف متفاوت بوده است. اما مدیریت بهتر دولتی، کارآمد شدن واحدها و کاهش هزینه‌ها، سه هدف عمده بوده است؛ زیرا هزینه خدمات اداری-اجرایی شهرداری‌های کوچک را می‌توان از طریق ادغام کاهش داد.

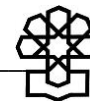
حکومت ژاپن پس از جنگ جهانی دوم، اصلاحات کارکردی فراوانی را در جهت تمرکززدایی از روابط مرکزی - محلی انجام داده است. نتیجه اقدامات انجام شده این بوده است که حکومت ژاپن از یک حکومت بسیط با درجه تمرکز بسیار بالا تبدیل به حکومتی غیرمتمرکز و دولتی «کوچک» شده است. حکومت ژاپن در اولین گام اصلاحات، شیوه تعیین استانداران و شهرداران را تغییر داد. یعنی به جای

اینکه استانداران توسط دولت مرکزی منصوب شوند و شهرداران توسط مجامع شهری انتخاب شوند، هم استانداران و هم شهرداران به صورت مستقیم در انتخابات عمومی توسط مردم انتخاب می‌شوند. در گام‌های بعدی، دولت‌های مختلف تلاش کردند اختیارات و قدرت بیش‌تری را به دولت‌های محلی واگذار کنند که نقطه اوج آن، قانون جامع تمرکززدایی بوده است. در این قانون سیستم تفویض وظایف به واحدهای محلی به عنوان عوامل نیابتی دولت مرکزی از بین رفت و تقسیم مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی مشخص شد و دولت بر اساس آن ساختارهای مختلفی را برای حکمرانی غیرمتمرکز در سطح محلی ایجاد کرد و الگوی روابط بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی را از یک رابطه مافوق-زیردست به رابطه‌ای بنا شده بر «برابری میان شرکا و همکاران» تغییر داد. نتیجه اصلاحات انجام شده در ژاپن این است که در زمان تخصیص نقش‌ها و وظایف در میان سطوح مختلف دولت، شهرداری‌ها اولویت اول هستند و وظایفی که شهرداری‌ها نمی‌توانند به صورت کارآمد انجام دهند به استان‌ها، به عنوان اولویت دوم اختصاص داده می‌شود و تنها آن دسته از وظایف به دولت مرکزی اختصاص می‌یابد، که نمی‌توانند به درستی توسط استان‌ها مورد رسیدگی قرار گیرند.

سیستم مالی محلی در ژاپن به گونه‌ای سازماندهی شده که منابع درآمدی محلی را جهت قادر ساختن دولت‌های محلی برای اعمال سطحی از مدیریت دولتی استاندارد تضمین می‌کند و درعین حال، درآمدهای مالیاتی را از مناطق با درآمد بالا به سمت مناطقی که درآمدهای پایین دارند، انتقال می‌دهد. به عبارت دیگر در این کشور یک سیستم برابرسازی مالی وجود دارد که تفاوت‌های منطقه‌ای منابع مالی را جبران می‌کند و عدم توازن منابع مالی را از بین می‌برد.

روابط مالی میان دولت‌های محلی و مرکزی در ژاپن همواره یک مسئله مهم بوده است و دولت‌های مختلف تلاش کرده‌اند که در این زمینه اصلاحاتی انجام دهند. طی سال‌ها دولت‌های محلی ژاپن تنها مالک ۳۰ درصد مالیات محلی خود بودند. به همین دلیل از عبارت «۳۰ درصد خودمختاری» برای توصیف دولت‌های محلی استفاده می‌شد. در نتیجه اصلاحات انجام شده، در سال مالی ۲۰۱۷ مالیات محلی ۴۵/۱ درصد از کل درآمد دولت محلی را تشکیل داده است. کمبود درآمد دولت‌های محلی توسط منابع دیگر به ویژه تخصیص مالیات محلی و مالیات‌های انتقالی (۲۱/۷ درصد)، پرداخت‌های خزانه ملی (۱۵/۶) درصد، و اوراق قرضه دولتی (۱۰/۶) درصد تأمین می‌شود. تجربه ژاپن در زمینه اصلاحات نشان می‌دهد که واگذاری اختیارات به دولت‌های محلی، بدون اصلاحات مالی و انتقال منابع درآمدی به دولت‌های محلی، مفید فایده نخواهد بود.

در ژاپن نیروهای پیش‌برنده اصلاحات دو عنصر دارند. اولین آنها عنصر اجتماعی اقتصادی است که شامل تغییر سیستماتیک است و تحت تأثیر جهانی‌شدن، پیر شدن جامعه، رکود اقتصادی و تفاوت‌های اقتصادی منطقه‌ای است. عنصر دوم سیستم سیاسی است. به ویژه خط‌مشی احزاب در ژاپن تأثیر مثبتی بر تمرکززدایی دارد. آنچه مشخص است این است که احزاب ژاپن به اهمیت تمرکززدایی برای پیشرفت



کشور واقف هستند. تا آنجا که برخی احزاب مانیفست حزب خود را بر اساس خط‌مشی‌هایی جهت تحقق تمرکززدایی بیش‌تر تدوین کرده‌اند. همچنین سیاستمداران، بوروکرات‌ها، استانداران، شهرداران و... نقش مهمی در پیشبرد اصلاحات ایفا کرده‌اند. این امر نشانگر این واقعیت است که برای پیشبرد تمرکززدایی باید کل فضای سیاسی یک کشور اهمیت تمرکززدایی را درک کرده و برای تحقق آن تلاش کند.

رهبری قوی در تحقق اصلاحات نقش مهمی دارد. اصلاحاتی که تاکنون در ژاپن محقق شده است، در پاسخ به رهبری دولت مرکزی و با هدایت آن بوده است. وزارت امور داخلی، نقش بسیار مهم و سازنده‌ای در اصلاحات ایفا کرده است. در ژاپن وزارت امور داخلی، حامی دولت‌های محلی و در واقع سخنگوی آنها جهت حفظ منافع‌شان در مذاکره با دیگر وزارتخانه‌هاست و دولت‌های محلی به این وزارتخانه به عنوان محافظ سیستم کنونی (که از آن سود می‌برند) نگاه می‌کنند. گذشته از نقش این وزارتخانه در پیشبرد تمرکززدایی، نقش آن در آموزش مقامات محلی و ارتقای مدیریت محلی و... اهمیت زیادی دارد. از این‌رو یکی از درس‌های اصلی تجربیات ژاپن برای کشور ما این است که برای تحقق تمرکززدایی در ایران وزارت کشور باید نقش سازنده‌تری ایفا کند.

نهادهای مشاوره‌ای در دولت مرکزی ژاپن همیشه به عنوان ارگان کلیدی در ابداع محتوای اصلاحات نقش‌آفرینی کرده‌اند. وجود این نهادهای مشاوره‌ای، شامل کمیسیون‌ها، شوراها، مراکز، کمیته‌ها و... حاکی از اراده و خواست دولت مرکزی ژاپن برای انجام اصلاحات است و از سوی دیگر نشان می‌دهد که انجام اصلاحات و تمرکززدایی نیازمند هماهنگی میان همه دستگاه‌های دولت مرکزی و رهبری این فرایند توسط بالاترین مقام ارگان اجرایی کشور و داشتن برنامه‌ریزی و زمانبندی دقیق است.

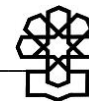
یکی از نکات مهم در مورد تمرکززدایی این است که ارتقای تمرکززدایی ضرورتاً یک اقدام مناسب در تمام شرایط نیست. همچنین تمرکززدایی اقدامی است که باید به صورت تدریجی و گام به گام صورت گیرد. دولت ژاپن طی دهه‌های گذشته برای پیشگیری از پیامدهای منفی، اصلاحات تمرکززدایی را با احتیاط کامل انجام داده و از اقدامات شدید اجتناب کرده است.

با وجود آنکه حکومت ژاپن با مسائل مرتبط با نیروهای گریز از مرکز مواجه نیست، با این حال تمرکززدایی را به صورت کنترل شده انجام داده است. حکومت ژاپن از یک سو اقدامات متعددی در راستای تمرکززدایی انجام داده است و از سوی دیگر با اتخاذ سیاست‌هایی مؤثر (مانند اصلاح وزارتخانه‌ها و تقویت قدرت و کارایی دولت مرکزی، سیستم روابط مالی مرکزی - محلی، اعزام کارکنان وزارتخانه‌ها به دولت‌های محلی، کنترل پلیس و امور امنیتی توسط استان‌ها و...) انتقال قدرت به دولت‌های محلی را بی‌اثر کرده است. این تمرکززدایی کنترل شده سیستم کلی مدیریتی را، با توجه به نیازها و توانایی‌های در حال افزایش، پایدار نگه داشته است. از سوی دیگر به خاطر اینکه هر دو دولت‌های محلی و مرکزی از تمرکززدایی کنترل شده سود برده‌اند، این سیستم طی سال‌ها پایدار مانده است. ثبات سیستم، انعطاف‌پذیری و نیز تدوین استراتژی‌های بلندمدت را امکان‌پذیر کرده است.

با وجود تمام اقدامات انجام شده، تمرکززدایی در ژاپن شامل دو چالش اساسی است: اول تکثیر (دونسخه‌ای بودن) نقش‌ها و وظایف بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است. تقسیم وظایف میان دولت‌های سطح ملی، استانی و شهرداری‌ها همیشه روشن نیست. در بسیاری از زمینه‌ها تکرار و همپوشانی نقش‌ها و وظایف در سطوح مختلف دولت، به ویژه در سطوح دولت محلی (استان و شهرداری) وجود دارد. دوم مسئولیت مالی مبهم در سطوح مختلف دولت است. با وجود تمام اصلاحات مالی، همچنان مقدار زیاد انتقال وجوه مالی از دولت مرکزی به دولت‌های محلی یک مسئله است.

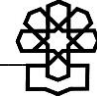
در نهایت نمی‌توان گفت که سیستم تقسیمات کشوری ژاپنی کاملاً ایدئال است و یا اینکه باید از مدل ژاپنی استفاده کرد. استفاده از سیستم بین‌دولتی ژاپنی نیازمند پیش‌نیازها و نیز ملاحظات دیگری است که کدام یک از تنظیمات نهادی خاص این سیستم را می‌توان برای اتخاذ در کشوری مانند ایران در نظر گرفت. به ویژه اینکه در ژاپن دغدغه‌هایی مانند تنوع قومی و یا گرایش‌های جدایی‌طلبانه وجود ندارد. از سوی دیگر عدم تمرکز کنترل شده نیازمند ارتباطات قوی، شفافیت، مذاکره و سازش میان سطوح دولت است. پیش‌نیاز دیگر استفاده از سیستم ژاپنی، کیفیت مقامات رسمی است. هر دو مقامات دولت مرکزی و محلی باید از دانش و تخصص گسترده‌ای برخوردار باشند.

در مورد استفاده از الگوی ژاپنی سه ملاحظه را باید در نظر گرفت. اول اینکه وجود نهادهای پایدار مهم است، اما انعطاف‌پذیری نیز اهمیت دارد. نگاهی به تجربه ژاپن پس از جنگ، نشان می‌دهد که چارچوب قانونی، نهادی، مالی و اجرایی روابط بین‌دولتی همیشه مهم است، اما باز بودن امکان برای تغییرات نهادی و نوآوری‌ها نیز اهمیت دارد. بسیاری از جنبه‌های سیستم پساجنگ ژاپن به صورت پیوسته در پاسخ به نیازها و توانایی‌های در حال ظهور تغییر کرده است. دوم اینکه نوآوری می‌تواند از میانه سیستم به‌وجود آید. در این زمینه رهبران محلی (شهرداران و استانداران) می‌توانند نقش مهمی ایفا کنند. سوم اینکه نه «بهترین» سیستم و نه یک سیستم «دائماً خوب» وجود دارد. سیستم‌های تقسیمات کشوری تقریباً همیشه با نقص همراه هستند. علاوه بر این، مورد ژاپن نشان می‌دهد که سیستمی که زمانی کاملاً رضایت‌بخش بوده می‌تواند مشکل‌ساز شود. به همین دلیل است که در ژاپن یک تلاش مستمر برای حفظ انعطاف سیستم و انطباق آن با محیط همواره در حال تغییر وجود دارد.

**منابع و مآخذ**

۱. احمدی‌پور، زهرا و محمدرحیم، رهنما و ابراهیم، رومینا. نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه: ایران. فصلنامه مدرس علوم انسانی-برنامه‌ریزی و آمایش فضا، دوره پانزدهم، ش ۲، ۱۳۹۰.
۲. برازش، محمودرضا. ژاپن: چاپ دوم، مشهد، انتشارات آفتاب هشتم، ۱۳۸۸.
۳. رجب‌زاده، هاشم. ژاپن: دیروز و امروز نگاهی به جامعه و فرهنگ سرزمین آفتاب و پیوندهای تمدنی و فرهنگی آن با ایران، تهران، انتشارات مرکز بین‌المللی گفتگوی تمدن‌ها، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۴.
۴. رئیسی‌نیا، مجید. ساختار سیاسی ژاپن، چاپ دوم، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۶.
۵. شاه‌علی، محمدرضا. ژاپن در یک نگاه، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه فرماندهی و ستاد ارتش جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۲.
۶. کامران، حسن و دیگران. تأثیر ایدئولوژی بر ارتقای سطح فضای جغرافیایی مطالعه موردی استان قم، فصلنامه جغرافیا، دوره ۱۵، ش ۵۳، ۱۳۹۶.
۷. گل‌محمدی، علی و هاچی اوشی، ماکوتو. توسعه‌یافتگی ژاپن؛ زمینه‌های تاریخی-اجتماعی تکوین مفهوم «وظیفه» در دوره ادو، دو فصلنامه علمی - پژوهشی دین و ارتباطات، سال هجدهم، ش ۱، ۱۳۹۰.
۸. موثقی، احمد و محمدحسین، جباری. بررسی تطبیقی نوسازی و اصلاحات در ژاپن و ایران در دوره معاصر، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، ش ۱، ۱۳۸۷.
۹. دره، میرحیدر و عمران، راستی و فاطمه‌سادات، میراحمدی. مبانی جغرافیای سیاسی، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۹۲.
۱۰. نامی، محمدحسن. آشنایی با کشورهای شرق آسیا؛ امپراطوری ژاپن، تهران، انتشارات سازمان جغرافیای نیروهای مسلح، ۱۳۸۶.
۱۱. واردی، محمد و احمدرضا، دانشجو. ژاپن، چاپ اول، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۹۲.
12. Akizuki, K. (2001). Controlled Decentralization: Local Governments and the Ministry of Home Affairs in Japan. World Bank Institute.
13. Akdemir, T., & Benk, S. (2010). Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapisi Ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler. Zonguldak Karaelmas University Journal of Social Sciences, 6(11).
14. Aoki, I. (2008). Decentralization And Intergovernmental Finance In Japan. PRI Discussion Paper Series, No.08A—04
15. Chiavacci, D. (2010). Divided Society Model and Social Cleavages in Japanese Politics: No Alignment by Social Class, But Dealignment of Rural-urban Division. Contemporary Japan, 22(1-2).
16. Central Intelligence Agency (2018) Japan World Fact Book. Retrieved 2507/2018 from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>
17. Cheung, A. B. (2005). The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths And Diversities. Governance, 18(2).
18. Dolan, R. E., & Worden, R. L. (1992). Japan, A Country Study. Headquarters, Dept. of the Army.
19. Desvaux, G., Woetzel, J., Kuwabara, T., Chui, M., Fjeldsted, A., & Guzman-Herrera, S. (2015). The Future of Japan: Reigniting Productivity and Growth. San Francisco: McKinsey Global Institute.

20. Ikawa, H. (2007). Recent local financial system reform (Trinity Reform). Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). Retrieved 03/05/2018 from www3.grips.ac.jp/coslog/public_html/activity/01/03/file/up-to-date-2_en.pdf
21. Iritani, J., & Tamaoka, M. (2005). Japanese Fiscal Structure Between Central and Local Governments: Welfare Assessment of the Trinity Reform of Japan. Government Auditing Review.
22. Japan Fact Sheet (2017a). Governmental Structure: Changing with the Times. Retrieved 03/05/2018 from web-japan.org/factsheet/en/pdf/e08_governmental.pdf
23. Japan Fact Sheet (2017b). Local self-Government. Retrieved 03/05/2018 from web-japan.org/factsheet/en/pdf/e10_local.pdf
24. Jain, P. (2000). Japan's Local Governance at the Crossroads: the Third Wave of Reform. Pacific Economic Paper No. 306 .Australia - Japan Research Center. Retrieved 08/04/2018 from <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/40451/3/pep-306.pdf>
25. Pempel, T. J (2001) Stymied at the Crossroads: Japan in a Regime Shift. In Köllner, P., & Bosse, F.(eds) Reformen in Japan (pp39-44). Hamburg: Institut für Asienkunde.
26. Kudo, H. (2015). Bridging the Gap Between Reform Practices and Literatures: New Public Service Delivery of Japanese Local Governments. *International Public Management Review*, 16(1).
27. Law, G. (1999). *Administrative Subdivisions of Countries: a Comprehensive World Reference, 1900 Through 1998*. McFarland.
28. CLAIR (2012). An Outline of Local Government in Japan. Retrieved 03/05/2018 from www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/fact_en02.pdf
29. Ginsburg, T. (2001). Dismantling the "Developmental State"? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea. *The American Journal of Comparative Law*, 49(4).
30. Gurtoo, A. (2015). Citizen Participation in Governmental Decision Making in Japan: A Review. *Economics & Management Series*, IUJ Research Institute (No. 2015_06).
31. Hein, C., & Pelletier, P. (2006). Introduction: Decentralization and the Tension Between Global and Local Urban Japan. Carola Hein und Philippe Pelletier (Hg.): *Cities, Autonomy and Decentralization in Japan*. London: Routledge.
32. Hirose, J. (2010). The Japanese Diet (Parliament) of the Future and the Progress of the Services to the Diet. *World Library and Information Congress: 76th IFLA General Conference and Assembly*. Gothenburg, Sweden.
33. Retrieved 02/07/2018 from <https://www.ifla.org/past-wlic/2010/141-hirose-en.pdf>
34. Horiuchi, Y., Saito, J., & Yamada, K. (2015). Removing Boundaries, Losing Connections: Electoral Consequences of Local Government Reform in Japan. *Journal of East Asian Studies*, 15(1).
35. Horiuchi, Y. (2009). Understanding Japanese Politics from a Local Perspective. *International Political Science Review*, 30(5).
36. Ikawa, H. (2008). 15 Years of Decentralization Reform in Japan. Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). *Up-to-date-Documents on Local Autonomy in Japan*, (4).



37. Jacobs, A. J. (2011). Japan's Evolving Nested Municipal Hierarchy: the Race for Local Power in the 2000s. *Urban Studies Research*, Vol. 2011.
38. Kanai, T. (2007). Vectors of Change in Japan's Political and Fiscal Decentralization. *Social Science Japan*, 37.
39. Kitayama, T. (2001). Local Government Policy Initiatives in Japan. World Bank Institute Working Paper. Washington. DC.
40. Koike, O., Hori, M., & Kabashima, H. (2006). The Japanese Government Reform of 2001 and Policy Evaluation System: Efforts, Results and Limitations. in International Conference of The International Political Science Association at Fukuoka City, Japan.
41. Masujima, T. (2006). Administrative Reform in Japan. Tokyo: the Institute of Administrative Management.
42. Muramatsu, M. (2001). Intergovernmental Relations in Japan: Models and Perspectives. World Bank Institute Working Paper. Washington. DC.
43. Nakamura, E. (2013). Governance Reform in Japanese Local Governments. Canadian Political Science Association, 1-29. Retrieved 28/05/2018 from <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2013/Nakamura.pdf>
44. Tanaka, Y. (2011). Local Bonds in Japan. Institute for Comparative Studies in Local Governance (COSLOG), Kagawa University.
45. Tokyo Metropolitan Government (2018) The TMG and the 23 special Wards. Retrieved 8/8/2018 from <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure02.htm>
46. Takaharu, K. (2007). The great Heisei consolidation: A Critical Review. *Social Science Japan*, 37.
47. Niikawa, T. (2006). Decentralization and local Governance: Reinforcing Democracy and Effectiveness of local Government. In *Regional Forum on Reinventing Government in Asia-Building Trust in Government: Innovations to Improve Governance*.
48. Niikawa, T. (2001). The Decentralization Reform and the Local Government System in Japan. In *Conference Paper, Workshop Local Governance in a Global Era*, Hokkaido.
49. Ohsugi, S. (2009). The Organization of Local Government Administration in Japan. *Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan*, (11).
50. Pascha, W., & Robaschik, F. (2001). The role of Japanese local Governments in Stabilisation policy. *Duisburger Arbeitspapiere Ostasienwissenschaften*, No. 40/2001.
51. Romar, E. Y. (2012). Will Public Administration and Decentralization in Japan Benefit from Continous Reforms? (Doctoral Dissertation, Uniwien).
52. Sato, K. (2001, December). Overview of Central-Local Relationships in Japan: What was Changed and what is Challenged. Paper for the Workshop Local Governance in a Global Era–In Search of Concrete Visions for a Multi-Level Governance.
53. Su, C. P. (2006). The Guarantee of Local Self-Government in the Japanese Constitution: The Theory and Practice. *NTU L. Rev.*
54. Shun'ichi, F. (2003). Decentralization in Japan. *Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era*, Tokyo: Japan Center for International Exchange. Retrieved 25/05/2018 from <http://www.jcie.or>

- jp/books/abstracts/J/pluralism.html.
55. Shigeru, T. (2007) Japan's Federalist Prospects Revamping regional governance .Social Science Japan, 37.
 56. Samuels, R. J. (2004) Generational Change and Japanese Leadership. In Kitaoka, S. I. Japanese Political Reform: Progress in Process. Asia Program Special Report. Woodrow Wilson international center for scholars. No 17, 1-40
 57. Tanaka, H. (2010). Administrative Reform in Japanese Local Governments. Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan, (18).
 58. Yilmaz, N., & Çetin, Z. Ö. (2017). Local Autonomy Law Effects on Administrative and Financial Structure of Local Governments in Japan. Ecoforum Journal, 6(1).
 59. Uddin, S., Mori, Y., & Adhikari, P. (2017). Participatory Budgeting in a local Government in a vertical society: A Japanese story. International Review of Administrative Sciences, 1-19, Doi: 0020852317721335.
 60. Utomo, T. W. W. (2014). Peran Pemerintah Pusat Dalam Memperkuat Desentralisasi: Kasus Jepang Dan Pelajaran Untuk Indonesia (the Role of Central Government in Strengthening Decentralization: Case Study of Japan and Lessons for Indonesia). Jurnal Borneo Administrator, 10(3).
 61. Wollmann, H. (2007). „Devolution of Public Tasks Between (political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration-in Comparative (European) Perspective”. Social Science Japan».–The Information Center for Social Science Research on Japan Institute of Social Science University of Tokyo, (37).
 62. Yamaguchi, J. (2001) Result of Unfinished Reforms –Structure of Political and Administrative Reform in Japan in the 1990s. In Köllner, P., & Bosse, F.(eds) Reformen in Japan Hamburg: Institut für Asienkunde.
 63. Yokomichi, K. (2011). Movement in Decentralization in Japan after the First Decentralization Reform. Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR).
 64. Kaneko, Y. (1999). Government reform in Japan. In Proceedings IIAS First Specialized International Conference. London, United Kingdom, July (Vol. 1215).
 65. World Bank (2018a) Japan Preview. Retrieved 25/07/2018 from <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&country=JPN>
 66. World Economic Forum (2018) The world's Biggest Economies in 2018. Retrieved 02/08/2018 from <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/the-worlds-biggest-economies-in-2018/>
 67. World Population Review (2018a) Japan Population 2018. Retrieved 02/08/2018 from <http://worldpopulationreview.com/countries/japan-population/>
 68. World Population Review (2018b) Total Population by Country 2018. Retrieved 02/08/2018 from <http://worldpopulationreview.com/countries/>



شماره مسلسل: ۱۶۳۵۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: تقسیمات کشوری ژاپن: عقلانیت، سادگی و تلاش بی‌پایان برای تمرکززدایی
کنترل‌شده از روابط مرکزی - محلی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: فاطمه‌سادات میراحمدی

ناظران علمی: محمدرضا شمس، خیرالله خیری اصل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. تقسیمات کشوری

۲. ژاپن

۳. تمرکززدایی

۴. شهرداری‌ها

۵. دولت مرکزی

۶. دولت محلی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۲/۲۲