

## فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال پنجم، شماره ۱۵، تابستان ۱۳۹۷

### بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن

مجتبی همتی<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۲۲

پذیرش: ۱۳۹۷/۰۲/۰۵

#### چکیده

با پایان قرن بیستم، این واقعیت بر همگان آشکار است که الگوی دولت متمرکز دچار بحران است. در حالی که تمرکز زدایی قبلاً با بحث سبک‌های اداری مرتبط بود. امروزه این امر با بحث حکمرانی مطلوب، کارایی و دموکراسی گره خورده و از روش حکومت کردن به روش زندگی کردن تبدیل شده است. از جمله کشورهای موفق در این حوزه کشور ژاپن است. سؤالاتی که در خصوص حکومت محلی در ژاپن مطرح می‌شود، عبارتند از: وضعیت حکومت محلی در این کشور به چه نحوی است؟ مبنای مشروعیت آن چیست؟ از چه صلاحیت‌هایی در اعمال قدرت عمومی برخوردار است؟ و نوع رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت بر نهادهای محلی چگونه است؟ این مقاله از طریق جمع‌آوری داده‌ها از منابع حقوقی مختلف و با روش توصیفی - تحلیلی به دنبال پاسخ به سؤالات مذکور است. دولت ژاپن در مسیر توسعه ملی، نقش و صلاحیت گسترده‌ای برای حکومت‌های محلی قایل شده است و از طریق سازوکار نظارتی دقیق، باعث کارآمدی و اثربخشی آن شده است. به گونه‌ای که دولت ملی صرفاً مسئول انجام وظایف ذیل می‌باشد: ۱. امور مربوط به ژاپن به عنوان یک ملت در جامعه بین‌المللی؛ ۲. امور مربوط به فعالیت‌های مختلف مردم ژاپن که بایستی به صورت یکسان و در سطح ملی انجام شود؛ ۳. اجرای سیاست‌ها و پروژه‌هایی که بایستی از منظر ملی یا در سطح و مقیاس ملی انجام شود. امری که می‌تواند برای نظام حقوقی - سیاسی کشور ما در مدیریت محلی بسیار مفید و مؤثر باشد.

**واژگان کلیدی:** حکومت محلی ژاپن، خودمختاری گسترده محلی، شهرستان‌ها، شهرداری‌ها، نظارت و تعادل.

---

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری. mhemmati1358@gmail.com

## مقدمه

با پایان قرن بیستم، این واقعیت بر همگان آشکار است که الگوی دولت متمرکز دچار بحرانی است که با ظهور دوباره مقامات حکومت محلی در رده پایین تر و بازشناسی گسترده نیاز به احترام برای آزادی عمل آنها ارتباط نزدیک دارد. حکومت محلی از نظر مفهومی چند بعدی است که تقریباً تمامی وظایف دولت را در گستره‌ای محدودتر انجام می‌دهد و به عنوان مینیاتوری از حکومت سیاسی جامعه مطرح است. با ظهور نظریات جدید در مدیریت دولتی تحت عنوان «مدیریت‌گرایی» و واگذاری امور محلی به مردم محل، حکومت‌های محلی به جایگاه ارزشمندی دست یازیده‌اند که تقریباً اکثر کشورهای دنیا آن را به عنوان پیش‌نیاز توسعه مورد توجه جدی قرار داده‌اند (مقیمی، ۱۳۸۲: ۱-۲). توسعه فناوری ارتباطات و اطلاعات و گسترش نیاز به داشتن اختیار و تأکید بر هویت‌گرایی در نزد اقوام مختلف، کشورهایی چون فرانسه، انگلستان، هندوستان و بسیاری از کشورهای دیگر را بر آن داشته است تا برای تقویت همگرایی و وفاق ملی، از تحمیل همه جانبه فرهنگ غالب اجتناب ورزند و بر پاره فرهنگ‌ها و زبان‌های محلی ارج گذارند (شمس، ۱۳۹۰: ۴). البته در راستای کارآمد کردن و حفظ حقوق همه شهروندان، سازماندهی دولت‌ها دارای اشکال متعددی است: یا به صورت مجموعه واحد است که خود چهار حالت دارد: تمرکز قدرت (که فقط در کشورهای با وسعت کم و فاقد تنوع فرهنگی امکان‌پذیر است)، تراکم‌زدایی قدرت (که در کشورهای با وسعت کم و بیش زیاد و فاقد تنوع فرهنگی، پیدایش آن اجتناب‌ناپذیر است)، تمرکززدایی قدرت (در جهت کارآمدی مدیریتی و استفاده از پتانسیل‌های انسانی محلی) و منطقه‌گرایی (در کشورهای با تنوع قومی، زبانی و فرهنگی) یا اینکه به صورت کشورهای متشکل از چند ایالت و یا دولت هستند (شمس، ۱۳۹۰: مقدمه).<sup>۱</sup> اعمال قدرت عمومی در سه سطح عالی (توسط حکومت مرکزی) میانی (توسط حکومت ایالتی یا استانی) و عملیاتی (توسط حکومت محلی) صورت می‌گیرد (ر.ک: هاشمی، همتی و اسماعیل زاده، ۱۳۸۸: ۵۷).

بخش حکومت محلی از شاخه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد، بین دو واژه «حکومت محلی»<sup>۲</sup> و «واحد محلی»<sup>۳</sup> تفکیک قائل شده است، به طوری که حکومت محلی اشاره به یک

۱. برای مطالعه تفصیلی نحوه سازماندهی دولت‌ها (ر.ک: شمس، ۱۳۹۰ و قاضی، ۱۳۷۵ و هاشمی، ۱۳۸۳: ۴۸۵-۴۸۳).

2. Local government.

3. Local authority.

سیستم دارد و واحد محلی به عنوان سیستم فرعی مطرح است. با این تفکیک، تعریف سازمان ملل متحد از حکومت محلی عبارت است از: «واژه حکومت محلی به تقسیم‌بندی سیاسی یک کشور و یا یک ایالت (در سیستم فدرال) اشاره دارد که به وسیله قانون ایجاد شده و کنترل اساسی امور محلی هم‌چون قدرت وضع مالیات را در دست دارد و هیأت اداره‌کننده (حکومتی) چنین موجودیتی به صورت محلی انتخاب می‌گردد» (United Nations, 1960:4).

امروزه بحث تمرکززدایی با دموکراسی گره خورده است، در حالی که قبلاً با بحث شیوه‌ها و سبک‌های اداری و اجرایی مرتبط بود. به ویژه امروزه این امر با بحث حکمرانی مطلوب گره خورده و هم با مقوله کارایی و هم با مقوله دموکراسی ارتباط تنگاتنگی دارند. دموکراسی مشارکتی سنخیت وسیعی با تمرکززدایی دارد و از جمله تدابیری است که کمک می‌کند دموکراسی از روش حکومت کردن به روش زندگی کردن تبدیل شود. از این رو، تمرکززدایی به ما کمک می‌کند از لایه‌های ابتدایی به لایه‌های زیرین نفوذ کنیم (امیر ارجمند، ۱۳۸۴). از جمله کشورهای موفق در این حوزه کشور ژاپن است. حکومت محلی در این کشور از جمله الزامات توسعه محسوب و در راستای تقویت حکومت محلی، تحولات شگرفی در این حوزه روی داده است. مینا و پایه حکومت محلی در ژاپن، قانون اساسی ملی (مصوب ۱۹۴۶) است که حکومت محلی را به عنوان پایه‌ای برای دموکراسی می‌شناسد و به صورت صریح آن را به عنوان بخشی از نظام ملی حاکمیت قرار داده و استقلال آنها را تضمین می‌کند و تضمین این استقلال در ساختار، پرسنل، بودجه و صلاحیت صورت می‌گیرد. مدل حکومت محلی در این کشور، از نظر تاریخی یک مدل ترکیبی است به این معنا که کشور ژاپن دارای یک دولت مرکزی تمرکزگرا بود که با شناسایی حکومت محلی، ابتدا از مدل فرانسوی<sup>۱</sup> پیروی کرد. به تدریج از این مدل فاصله گرفت و از مدل انگلیسی تبعیت کرد؛ اما با اصلاحات اخیر و رویکردی که اکنون نسبت به حکومت‌های محلی وجود دارد، به سمت مدل آمریکایی (حتی حرکت به سمت دولت‌های ایالتی) حرکت می‌کند.

از آنجایی که نظام مدیریت محلی در کشور ما با چالش‌های مختلفی از جمله ناکارآمدی، فساد، اختیارات محدود و نیز نظارت غیرنظام‌مند روبروست؛ مطالعات حکومت محلی کشورهای دیگر از

۱. برای مطالعه تفصیلی این مدل (ر.ک: شمس، ۱۳۹۰: ۱۸۱-۱۳۵)

جمله ژاپن که نسبت به کشورهای غربی، سنخیت بیشتری با کشور ما دارد، می‌تواند راه‌حل مؤثرتری را پیش روی ما بگذارد که هدف نوشتار حاضر است؛ لذا سؤالاتی که در خصوص حکومت محلی در ژاپن مطرح می‌شود و این مقاله به دنبال پاسخ به آنهاست که عبارتند از:

وضعیت حکومت محلی در این کشور به چه نحوی است؟ مبنای مشروعیت آن چیست؟ از چه صلاحیت‌هایی در اعمال قدرت عمومی برخوردار است؟ و نوع رابطه حکومت مرکزی و محلی چگونه است و بر نهادهای محلی چگونه اعمال نظارت می‌شود؟ این مقاله از طریق جمع‌آوری داده‌ها از منابع حقوقی مختلف و با روش توصیفی - تحلیلی به دنبال پاسخ به سؤالات مذکور است.

از زاویه دید حقوقی، حکومت محلی دارای چهار رکن است که عبارتند از:

۱. شخصیت حقوقی مستقل: یعنی نهادهای حکومت محلی دارای شخصیت حقوقی مستقل از دولت مرکزی بوده و دارای ساختار، سازمان، دارایی و اموال می‌باشد.
۲. مشروعیت: منبع مشروعیت نهادهای غیرمتمرکز باید مردم محل باشند؛ یعنی مشروعیت این نهادها باید از مردم محل اخذ شود نه از دولت و حکومت، در این صورت تحت نظارت سلسله مراتبی دولت مرکزی قرار نمی‌گیرد؛ زیرا واجد مصلحت اندیشی به نام مردم گردیده است.
۳. حوزه صلاحیت: حوزه صلاحیت نهاد محلی، امور محلی است.
۴. نظارت: مصلحت‌اندیشی نهادهای محلی نباید مورد ارزیابی نهاد ملی و مرکزی قرار گیرد. نهاد محلی باید در حوزه صلاحیت خود موظف به رعایت قوانین باشد. نظارت بر نهادهای محلی نمی‌تواند در صلاحیت تخییری مقامات مرکزی باشد بلکه باید متکی به نظارت قضایی و حقوقی باشد (امیر ارجمند، ۱۳۸۴).

مقاله حاضر نیز بنا دارد به تبعیت از این رویکرد حقوقی، حکومت محلی در کشور ژاپن را در چهار محور زیر مورد مطالعه قرار دهد:

۱. مشروعیت؛ ۲. وضعیت حقوقی؛ ۳. صلاحیت، اختیارات و وظایف ۴. رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت.

### ۱. مشروعیت حکومت محلی

مشروعیت حکومت محلی ناشی از مردم است که با حق حاکمیت مردمی مرتبط است و به دو صورت زیر اعمال می‌شود:

اول این که مردم بتوانند زمامداران و حکمرانان محلی را به صورت مستقیم خود انتخاب کنند، به عبارتی از آنجا که حاکمیت متعلق به مردم است بایستی سازوکارهای تحقق این پدیده به صورت عینی وجود داشته باشد که انتخابات است. دوم این که به عنوان مکمل دموکراسی غیرمستقیم، خود مردم نیز در اعمال حاکمیت صاحب نقش بوده و صاحب صلاحیت مستقیم باشند.

#### ۱-۱. سازوکارهای دموکراسی غیرمستقیم/نماینده سالار محلی

یکی از سازوکارهای اعمال حاکمیت در ژاپن، دموکراسی نماینده سالار یا غیرمستقیم است که قانون اساسی این کشور آن را پذیرفته و حق انتخاب کردن و حق انتخاب شدن به عنوان اعضای قوه مقننه و قوه مجریه را به شهروندان اعطا می‌کند (CLAIR, 2014: 17) و رأی همگانی، برابر و مخفی را به عنوان اصول نظام انتخاباتی تضمین کرده است. این اصول در فصل مربوط به «حقوق و تکالیف مردم» قانون اساسی مقرر شده است و برای انتخابات اعضای قوه مقننه ملی (شامل هر دو مجلس نمایندگان (مجلس اول) و مجلس مشاوران (مجلس دوم و برتر)) و نیز انتخابات اعضای مجالس محلی و انتخابات سران مراجع محلی (قوه مجریه محلی شامل فرمانداران و شهرداران) اعمال می‌شود. (National Assembly, 2016: 1-2)

برای اعمال غیرمستقیم قدرت عمومی محلی، در ژاپن دو نوع نهاد محلی وجود دارد: دسته اول نهادهای اجرایی هستند که شامل فرمانداران و شهرداران و زیرشاخه‌های آنها و همین طور کمیته‌های اداری هستند. فرمانداران و شهرداران به صورت مستقیم با رأی مردمی توسط شهروندان برای دوره‌های چهار ساله انتخاب می‌شوند و در قبال شهروندان محل مسئولیت دارند. کمیته‌های اداری شامل هیأت‌های آموزشی، کمیته‌های امنیت عمومی و کمیته‌های انتخابات هستند. اعضای هیأت‌های آموزشی توسط فرمانداران و شهرداران (هر کدام هیأت آموزشی خود) با تأیید شورا برای مدت چهار سال منصوب می‌شوند. اعضای کمیته‌های امنیت عمومی برای دوره‌های سه ساله توسط

فرمانداران با تأیید شورا منصوب می‌شوند و اعضای کمیته‌های انتخابات در نشست‌های شورا از بین انتخاب‌کنندگان برای دوره‌های چهار ساله انتخاب می‌شوند. دسته دوم نهادهای تقنینی هستند که عبارت از مجلس شهرستان<sup>۱</sup> و شورای شهر<sup>۲</sup> می‌باشد که مجموعه مجالس محلی<sup>۳</sup> نامیده می‌شوند. اعضای این مجالس یا شوراها به صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند (همتی، ۱۳۸۷: ۱۸).

هر ژاپنی به طور کلی حق شرکت در انتخابات را دارد. شرایط بهره‌مندی از حق انتخابات برای تمام انتخابات در کشور که جنبه همگانی دارد یکسان است. همه شهروندان اعم از زن و مرد ۲۰ سال به بالا می‌توانند در تمام انتخاب‌ها رأی بدهند. کافی است فرد دارای ملیت ژاپنی بوده، محکوم به برخی محکومیت‌ها نشده و به علاوه از حق انتخاب کردن بهره‌مند باشد (همان، ص ۱۹).

بر اساس پاراگراف دوم ماده ۹ قانون انتخابات ژاپن برای انتخابات محلی شرط دیگری هم مقرر شده است و آن اینکه اتباع ژاپنی ۲۰ سال به بالا باید از نظر قانونی در یک حوزه اداری مشخص برای بیش از سه ماه مقیم باشند تا در انتخابات فرماندار، شهردار و اعضای شورا در مراجع محلی در آن حوزه حق رأی داشته باشند. شرایط انتخاب‌شوندگان بر اساس ماده ۱۰ قانون انتخابات متفاوت است: هر تبعه ژاپنی که داوطلب تصدی مناصب عمومی است؛ برای عضو مجلس نمایندگان ۲۵ سال و بیشتر، برای اعضای مجلس مشاوران (مجلس ملی دوم) سی سال و بیشتر، برای اعضای شوراهای شهر/شهرستان داشتن حق رأی در شورای شهر/شهرستان و دارا بودن ۲۵ سال به بالا، برای فرمانداران شهرستان‌ها، سی سال و بیشتر و برای شهرداران شهرداری‌ها، دارا بودن ۲۵ سال و بیشتر الزامی است (National Assembly, 2016: 11).

## ۲-۱. سازوکارهای مشارکت/دموکراسی مستقیم

دموکراسی مستقیم یا اعمال مستقیم قدرت عمومی توسط شهروندان، باعث درگیر شدن آنها با مشکلات محلی از یک طرف و مشارکت آنها در حل و فصل مشکلات از طریق مدیریت مشارکتی می‌شود و این امر باعث ارتقای دانش و آگاهی شهروندان و تمرین واقعی، عملیاتی و آگاهانه دموکراسی و نظارت همگانی می‌شود پدیده‌ای که در نظام مدیریت محلی کشور ایران از منظر

---

1. Prefectural Assemblies.  
2. Municipal councils.  
3. Local Assemblies.

مقاله ۶ بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن ۱۳۱

قانون گذار به رسمیت شناخته نشده است و یکی از خلأها و آسیبها می باشد. مشارکت مستقیم در حکومت محلی ژاپن دارای سازوکارهای مختلف می باشد:

#### ۱-۲-۱. درخواست مستقیم/ابتکار

ابتکار یا درخواست مستقیم، نظامی است که در آن شهروندان حداقل باید کمترین حد نصاب امضای رأی دهندگان واجد شرایط را جمع کنند تا بتوانند وضع، بازنگری یا لغو آیین نامه های محلی یا انجام بازرسی از فعالیت های حکومت محلی یا انحلال مجلس محلی یا عزل اعضای مجلس یا رؤسای قوه مجریه محلی را درخواست نمایند (CLAIR, 2014: 17).

#### ۱-۲-۱-۱. درخواست تصویب، بازنگری یا لغو آیین نامه های محلی

این درخواست با امضای یک پنجاهم یا بیشتر رأی دهندگان واجد شرایط به رؤسای قوه مجریه حکومت محلی تقدیم می شود تا آیین نامه محلی جدیدی را وضع یا آیین نامه های موجود را بازنگری یا لغو نماید. در صورت حصول چنین درخواستی، رؤسای قوه مجریه باید نشست شورا (مقننه محلی) را ظرف بیست روز تشکیل و آن را با پیوست نظرات رؤسای قوه مجریه که حاوی پیش نویس تغییرات مورد درخواست در آیین نامه است به مجلس محلی تقدیم کند. مجلس مقید به پیش نویس مورد درخواست شهروندان (ساکنین) نیست و صلاحیت تصمیم گیری نهایی با شورای محلی است. در راستای جلوگیری از سوءاستفاده از این سیستم، درخواست های مربوط به مالیات های محلی و جریمه ها و عوارض محلی و هزینه و بهای خدمات پذیرفته نیست (CLAIR, 2014: 18).

#### ۱-۲-۱-۲. بازرسی ویژه

این درخواست با امضای یک پنجاهم یا بیشتر رأی دهندگان واجد شرایط به کمیته بازرسی ارائه می شود تا پیرامون پاکدستی مالی مقامات محلی<sup>۱</sup> و اینکه آیا امور مورد نظر حکومت محلی به درستی انجام شده است یا نه تحقیق و بازرسی نماید. کمیته بازرسی، سازوکار بازرسی نهاد محلی است. هنگامی که کمیته، تحقیق خودش را به اتمام رساند، باید نتایج را به صورت رسمی منتشر کند (JLGC, 2016: 12).

---

1. Local authorities' financial probity.

۳-۱-۲-۱. انحلال شورا

این درخواست با امضای یک سوم یا بیشتر همه انتخاب‌کنندگان برای انحلال شورا به کمیته انتخابات حکومت محلی مربوطه ارائه می‌شود. بعد از رسید درخواست، همه حوزه انتخابیه رأی می‌دهند و اگر رأی اکثریت به نفع این درخواست باشد، می‌تواند منجر به انحلال شود (JLGC,2016:12).

۴-۱-۲-۱. درخواست عزل فرمانداران، شهرداران و اعضای شوراها

این درخواست با امضای یک‌سوم یا بیشتر همه رأی‌دهندگان واجد شرایط در یک ناحیه حوزه انتخاباتی برای عزل نماینده مجلس محلی صورت می‌گیرد. اگر هیچ حوزه انتخاباتی ایجاد نشده باشد در آن صورت، این درخواست با امضای یک‌سوم یا بیشتر رأی‌دهندگان واجد شرایط در کل حکومت محلی (حوزه انتخابیه) مربوطه صورت می‌گیرد. این درخواست به هیأت انتخابات دولت محلی ارائه می‌شود و در نتیجه این درخواست، توسط انتخاب‌کنندگان رأی‌گیری صورت می‌گیرد و اگر اکثریت موافق آن بودند، عضو مجلس محلی عزل می‌شود (CLAIR,2014:18).

۵-۱-۲-۱. درخواست عزل سایر مقامات

این سازوکار در خصوص عزل قائم‌مقام فرمانداران و شهرداران، اعضای کمیته انتخابات و همین‌طور بازرس و اعضای کمیته امنیت عمومی نیز اعمال می‌شود؛ اما این درخواست‌ها به رؤسای قوه مجریه محلی مربوطه تقدیم می‌شود. این مقامات، مجلس محلی را الزام به شور و بررسی می‌کنند. در صورتی که دو سوم یا بیشتر اعضای مجلس محلی حاضر بودند و در صورتی که حداقل سه چهارم آنها موافق بودند، مقامات مربوطه عزل می‌شوند. (CLAIR,2014:19)

۲-۲-۱. دیگر اشکال مشارکت مستقیم

موارد زیر، نظام‌های مشارکت مستقیم در سیاست هستند که به روشی غیر از درخواست مستقیم صورت می‌گیرد:

۱-۲-۲-۱. رفراندوم راجع به قوانین ویژه خودمختاری

قانون اساسی فعلی تصویب آیین‌نامه‌های جایگزین قانون که تنها بر یک نهاد محلی خاص قابل اعمال باشد را مجاز می‌دارد؛ اما باید اکثریت انتخاب‌کنندگان به نفع آن رأی دهند. (JLGC,2016:12)



## ۲-۲-۱. درخواست بازرسی و اقامه دعوی توسط ساکنین

ساکنان می‌توانند به عنوان مالیات‌دهنده از اعضای کمیته بازرسی بخواهند تا راجع به پرداخت‌های غیرقانونی یا نادرست منابع، نحوه کسب، اداره یا استفاده از اموال و انعقاد و اجرای قراردادهای توسط کارمندان نهادهای محلی خودشان تحقیق و بررسی کنند. آنها همچنین می‌توانند با اتکا به نتایج تحقیق مذکور، خواهان اتخاذ عمل اصلاحی یا پیشگیرانه مناسب شوند. اگر نتایج به جایی نرسید، حق اقامه دعوی حقوقی را دارند. (JLGC, 2016: 12)

## ۲. وضعیت حقوقی حکومت محلی ژاپن

مبنا و پایه حکومت محلی در ژاپن قانون اساسی ملی (مصوب ۱۹۴۶) است که حکومت محلی را به عنوان پایه‌ای برای دموکراسی می‌شناسد و به صورت صریح آن را به عنوان بخشی از نظام ملی حاکمیت قرار داده و استقلال آنها را تضمین می‌کند. فصل ۸ قانون اساسی تحت عنوان «استقلال محلی» دربردارنده چهار اصل ذیل است:

- اصل ۹۲ اصل اساسی خودمختاری محلی ساکنان و واحدها را تصریح کرده و مقرر می‌دارد که مقررات راجع به سازمان و صلاحیت واحدهای عمومی محلی توسط قانون و مطابق با اصل خودمختاری محلی تصویب می‌گردد.

- اصل ۹۳ برای تضمین خودمختاری ساکنان مقرر می‌دارد که اعضای شاخه‌های تقنینی و اجرایی با انتخابات عمومی انتخاب می‌شود.

- اصل ۹۴ برای تضمین خودمختاری واحدها تصریح می‌کند که حکومت محلی بایستی طیف وسیعی از اختیارات اداری را داشته و صلاحیت قانون‌گذاری مستقلی را در چارچوب قانون اعمال کنند.

- اصل ۹۵ حاوی مقرره‌ای است که برگزاری همه پرس‌ی برای تصویب قوانین خاص را الزامی می‌کند که تنها بر مقام محلی خاص قابل اعمال است.

از آنجا که خودمختاری محلی توسط قانون اساسی تضمین شده است؛ به طور کلی، دولت محلی قابل حذف نیست و قوه مقننه نمی‌تواند رئیس هیچ نهادی را انتخاب کند حتی به موجب قانون ملی مگر اینکه قانون اساسی بازنگری شود. اساساً تعدادی از قوانین راجع به حکومت محلی تصویب شده

است که از جمله آنها می‌توان به قانون خدمات عمومی محلی، قانون انتخابات مناصب عمومی، قانون مالیه محلی و قانون مالیات محلی اشاره کرد؛ اما قانون مادر برای بررسی سازمان و صلاحیت آن، قانون استقلال محلی است. (CLAIR, 2014: 1-2)

مقررات قانون استقلال محلی عمدتاً امور ساکنین، شوراهای انتخابی، و نهادهای اجرایی - همه‌شان هسته حکومت محلی را تشکیل می‌دهد - را بررسی می‌کند. این قانون هم‌چنین وضعیت نهادهای محلی، شامل روابطشان با حکومت مرکزی و با دیگر مقامات محلی را مشخص می‌کند و مقررات قانونی برای امور مالی آنها و دیگر موضوعات مهم اداری است. (JLGC, 2016: 1)

نظام خود مختاری ژاپن بر مبنای دو اصل اساسی بنا شده است:

اول، نظام مذکور، حق بر ایجاد واحدهای عمومی محلی خودمختار را مقرر می‌دارد که تا حد مشخصی، مستقل از حکومت مرکزی است.

دوم، نظام مذکور، ایده شهروند خودمختار را مطرح می‌کند که به واسطه آن ساکنین نواحی و حوزه‌های محلی، در درجات مختلف در فعالیت‌های واحدهای عمومی محلی شرکت کرده و آنها را اداره می‌کنند (Local self - government, 2016: 1).

در بحث وضعیت حقوقی که مفهومی عام‌تر از شخصیت حقوقی است می‌توان به مقولاتی چون ساختار، سازمان، اموال و دارایی و نیروی انسانی اشاره کرد.

## ۱-۲. لایه‌های حکومت محلی در ژاپن

در هر نظام حکومت محلی، تعداد لایه‌ها معمولاً به صورت مستقیم با عواملی چون شرایط جغرافیایی، سطوح جمعیتی، ماهیت اداره محلی و سطوح متلازم تمرکزگرایی مرتبط است. در ژاپن، حکومت محلی دو لایه است:

۱. شهرستان‌ها<sup>۱</sup> به عنوان مراجع عمومی منطقه‌ای که شهرداری‌ها را هم دربرمی‌گیرد، در قلمرو گسترده‌ای عمل می‌کنند و در کل ژاپن تعداد آنها ۴۷ مورد است که توکیو هم یکی از آنهاست.

۲. شهرداری‌ها به عنوان مراجع عمومی محلی که رابطه قوی و مستقیم به ساکنان محلی دارند، خدمات محلی ارائه می‌کنند. شهرستان‌ها و شهرداری‌ها هر دو از مراجع عمومی محلی با

---

1. Prefectures

مقاله ۶ بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن ۱۳۵

موقعیت برابر هستند که در اداره امور محلی هر کدام وظایف خودشان را انجام می‌دهند. (Japan's Local Government System, 2016)

در خصوص تعداد لایه‌های واحدهای اداری در دیگر کشورها، دولت‌های فدرال نوعاً یک نظام چهار لایه‌ای دارند که شامل فدراسیون (دولت فدرال)، دولت‌های نیمه مستقل (دولت‌های ایالتی)، واحدهای حکومت محلی که در حوزه گسترده‌ای عمل می‌کنند (واحدهای منطقه‌ای) و واحدهایی که خدمات محلی ارائه می‌کنند (واحد محلی). از طرف دیگر، دولت‌های بسیط عموماً سه لایه هستند که شامل حکومت مرکزی، واحدهای حکومت محلی با قلمرو وسیع و واحدهای حکومت محلی پایه می‌باشند. در این مقیاس، ژاپن یک دولت بسیط نوعی است (JLGC, 2016:2).

## ۲-۱. ویژگی‌های حکومت‌های محلی

نهادهای محلی در ژاپن دارای دو ویژگی مهم هستند: نهادهای دموکراتیک حاکم و نهاد اداری دارای صلاحیت عام و فراگیر.

### ۱-۲-۱. نهادهای دموکراتیک حاکم

هم‌چنان که در قانون استقلال محلی بیان شده است، حوزه شهرستان از نظر اداری توسط فرماندار<sup>۱</sup> (Chiji) اداره می‌شود در حالی که شهرها،<sup>۲</sup> شهرک‌ها<sup>۳</sup> و روستاها توسط شهرداران<sup>۴</sup> اداره می‌شود (Local self – government, 2016:2). شهرستان‌ها و شهرداری‌ها صرفاً بیانگر واحدهای اداری حکومت ملی یا کارگزاران حکومت ملی نیستند. بلکه واحدهای مستقل تضمین شده‌ای هستند که دارای مناطق مربوط به خود و ساکنان خود هستند که امور عمومی محلی را در حوزه صلاحیت خودشان انجام می‌دهند. علاوه بر این، شهرستان‌ها و شهرداری‌ها نهادهای حاکمی هستند که نمایندگان آنها توسط ساکنان محلی که قدرت عمومی را اعمال می‌کنند به روش دموکراتیک انتخاب می‌شوند (Newman, 1998:1). در نظام مدیریت محلی ایران، فقط شوراها منتخب مردم هستند و استانداران و فرمانداران به عنوان مقامات محلی منصوب و نماینده دولت ملی هستند و شهرداران هم

1. Governor
2. Cities
3. Towns
4. Mayors

منتخب شورای شهر. تجربه نظام انتخابی مقامات تقنینی و اجرایی و نظام نظارت و تعادل در حکومت محلی ژاپن در کشور ایران قابل بررسی و توجه است.

#### ۲-۲-۲. نهاد اداری دارای صلاحیت عام و فراگیر

نظام خودمختاری محلی ژاپن در خصوص اختیارات محلی، مبتنی بر اصل صلاحیت‌ها و اختیارات فراگیر است و نه اصل مبتنی بر تصریح مضیق اختیارات؛ یعنی قانون خودمختاری محلی مقرر می‌دارد که «نهادهای عمومی محلی معمولی/عادی، امور خود را در حوزه صلاحیت‌شان اداره می‌کنند». این قانون، صلاحیت و اختیارات عام به شهرستان‌ها و شهرداری‌ها اعطا می‌کند. با استفاده از این صلاحیت عام، علاوه بر اختیارات اعطا شده توسط قوانین مجزا، شهرستان‌ها و شهرداری‌ها به عنوان نهادهای اداری فراگیر عمل می‌کنند تا فعالیت‌های مختلفی که برای ساکنین آن مناطق ضروری تشخیص داده می‌شود را انجام دهند (Newman, 1998:2). در نظام مدیریت محلی ایران، اصل بر تصریح قانونی صلاحیت‌ها و اختیارات و وظایف با رویکرد مضیق می‌باشد.

#### ۲-۳. دسته‌بندی نهادهای محلی در ژاپن

نهادهای محلی از نظر قانونی در دو دسته «معمولی» و «ویژه» یا «خاص» قرار می‌گیرند: شهرستان‌ها و شهرداری‌ها، نهادهای محلی معمولی هستند در حالی که نهادهای خاص شامل واحدهای خاص<sup>۱</sup>، اتحادیه واحدهای عمومی محلی، واحدهای مالی محلی می‌باشند. در این نوشتار تمرکز روی نهادهای محلی معمولی می‌باشد.

دلیل نامگذاری نهادهای محلی معمولی به این عنوان به خاطر این است که ساختار سازمانی، امور، قلمرو مسئولیت و صلاحیت آنها از ماهیت عام برخوردار بوده و مشترک می‌باشند و در سراسر کشور ژاپن وجود دارند. حوزه‌های شهرستانی و شهرداری‌ها، نهادهای معمولی هستند که از تضمین قانون اساسی مبتنی بر استقلال و خودمختاری محلی برخوردار هستند. کل کشور ژاپن به شهرستان‌ها و هر شهرستان به شهرداری‌ها تقسیم می‌شوند که یک ساختار دو لایه را تشکیل می‌دهد (Newman, 1998:6).

---

1. Special wards.

شهرستان‌ها و شهرداری‌ها متقابلاً واحدهای مستقل هستند. رابطه حقوقی بین آنها رابطه مافوق و مادون نیست. با وجود این، حوزه وظایف آنها به خاطر تفاوت در ماهیت پایه‌شان متفاوت است. در حالی که حوزه شهرستان، یک واحد عمومی منطقه‌ای است، یک قلمرو وسیعی را تحت پوشش قرار می‌دهد که شامل چند شهرداری در چارچوب یک حوزه است. یک شهرداری، واحد پایه حکومت محلی است که کاملاً با زندگی روزانه مردم مرتبط است. حوزه‌های شهرستانی می‌توانند به شهرداری‌های منطقه‌ای، راهنمایی‌ها و مشورت‌های متعددی از چشم‌انداز وسیع منطقه‌ای بدهند. برخی کارهای حوزه شهرستان شامل اعطای مجوزها به شهرداری‌ها است (Newman, 1998: 6).

#### ۴-۲. سازمان نهاد محلی

سازمان حکومت محلی در ژاپن شبیه نظام ریاستی در آمریکا است که شهروندان اعضای هیأت قانون‌گذاری و رئیس قوه مجریه را با انتخابات مستقیم انتخاب می‌کنند (Newman, 1998: 358-359). یک نهاد محلی معمولی متشکل از یک شاخه اجرایی و یک شاخه تقنینی است. شاخه تقنینی (شورای انتخابی) بودجه را تعیین، قانون محلی را تصویب و در مورد سیاست‌های خود تصمیم می‌گیرد. نهاد محلی مزبور شامل مجلس شهرستانی یا شورای شهری است (JLGC, 2016: 44). شاخه اجرایی سیاست‌هایی را که توسط قانون‌گذار اتخاذ شده است، اجرا می‌کند و شامل فرماندار، شهردار و کمیته‌های اجرایی‌شان است. حکومت محلی در ژاپن مبتنی بر نظام ریاستی است؛ جایی که فرمانداران، شهرداران و اعضای شوراها به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند و وظایف بر اساس اصل تفکیک قوا و کنترل درونی و تعادل<sup>۱</sup> جهت تضمین اداره دموکراتیک محلی صورت می‌پذیرد. جهت جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت در یک مرجع، قدرت اجرایی به تعدادی از کمیته‌های اداری (مشورتی) مستقل از فرماندار یا شهردار نیز اعطا شده است که هیأت آموزشی<sup>۲</sup>، کمیته امنیت عمومی و کمیته انتخابات از جمله آنها می‌باشد. این کمیته‌ها به طور کامل در قبال مدیریت وظایف مورد انتظارشان مسئول هستند. (JLGC, 2016: 44)

1. Internal checks and balances.

2. Board of education.

۱-۴-۲. فرمانداران و شهرداران به عنوان رؤسای مراجع محلی

فرمانداران و شهرداران به صورت مستقیم برای انجام خدمت چهار ساله انتخاب می‌شوند و مجاز نیستند تا همزمان به عنوان اعضای قوه مقننه ملی یا شورای محلی باشند یا مستخدم تمام وقت حکومت‌های محلی باشند. آنها و نیز اعضای شوراهای محلی نمی‌توانند به عنوان پیمانکار نهاد محلی عمل کنند. بلکه مسئول تضمین استمرار کلی وظایف و خدمات نهاد محلی بوده و می‌توانند به عنوان نماینده حکومت در خارج از مرجع محلی عمل کنند. بنابراین فرمانداران و شهرداران کنترل عمومی بر دیگر سازمان‌های اجرایی از جمله کمیته‌های اداری را اعمال می‌کنند. برخی از اختیارات مهم آنها عبارتند از: تصویب آیین‌نامه‌ها، تهیه پیش‌نویس بودجه، ارائه لوایح و انتصاب و اخراج اعضای کمیته‌های اداری از جمله هیأت آموزشی و کمیته امنیت عمومی و همین‌طور، مشاور فرمانداران<sup>۱</sup>، نماینده شهرداران، حسابرس، خزانه‌دار و دیگر مقامات رسمی نهادهای محلی مربوطه؛ علاوه بر این اختیارات، فرمانداران و شهرداران در قبال اجرای همه امور نهاد محلی بجز امور شورای منتخب و کمیته‌های اداری، مسئول هستند. با این حال، این امر بدین معنا نیست که آنها به صورت شخصی همه این وظایف کلی را انجام می‌دهند. جهت راهنمایی آنها در انجام واقعی وظایف، مشاوران فرمانداران (نماینده شهرداران برای شهرداری‌ها) و سرحسابرس (خزانه‌دار برای شهرداری‌ها) و تعدادی گسترده از دوابر، ادارات و بخش‌ها تکالیف مشخص شده آنها را انجام می‌دهند. (JLGC,2016: 45)

۲-۴-۲. کمیته‌های اداری

کمیته‌های اداری شامل هیأت‌های آموزشی، کمیته‌های امنیت عمومی و کمیته‌های انتخابات هستند. (JLGC,2016: 46)

۱-۲-۴. هیأت‌های آموزشی

شهرستان‌ها و شهرداری‌ها هر کدام، هیأت آموزشی خودشان را دارند. اعضای این هیأت‌ها به مدت چهار سال در پست خودشان می‌مانند و توسط فرماندار یا شهردار با تأیید شورا منصوب می‌شوند. هیأت‌ها قدرت انجام امور مربوط به آموزش (برای مثال ایجاد و اداره مدارس و دیگر سازمان‌های آموزشی، انتصاب کارمندان مدرسه) علم و فرهنگ را دارند و در قبال آنها مسئول هستند. جهت اداره

---

1. Vice governor.

امور هیأت آموزشی، یک مدیر آموزشی<sup>۱</sup> توسط هیأت مزبور منصوب می‌شود. مدیر مسئول اجرای همه امور هیأت می‌باشد که براساس رهنمودها و نظارت هیأت عمل می‌کند. (JLGC, 2016: 46)

#### ۲-۴-۲. کمیته‌های امنیت عمومی

هر شهرستان یک کمیته امنیت عمومی دارد؛ اما شهرداری‌ها فاقد آن هستند. اعضای کمیته‌ها توسط فرمانداران با تأیید مجلس محلی برای دوره سه ساله منصوب می‌شوند. هر شهرستان، دارای اداره پلیس شهرستان است که تحت نظر کمیته امنیت عمومی ایجاد می‌شوند. اگرچه توکیو دارای اداره پلیس کلان شهر توکیو می‌باشد؛ این ادارات مجریان منطقه‌ای قانون هستند. (Newman, 1998: 13)

#### ۳-۴-۲. کمیته‌های انتخابات

کمیته‌های انتخابات در هر شهرستان و شهرداری ایجاد می‌شوند. اعضا در نشست‌های شورا از بین انتخاب‌کنندگان، انتخاب می‌شوند و برای دوره چهار ساله خدمت می‌کنند. کمیته‌های انتخابات هم انتخابات محلی را در حوزه‌های مربوطه خودشان و هم امور انتخاباتی را در سطح ملی (انتخابات مربوط به مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران) اداره می‌کنند. کمیته‌های انتخابات شهری، بر امور انتخاباتی فرمانداران و اعضای شوراها در حوزه‌های شهرستان خودشان نظارت می‌کنند. (Newman, 1998: 13)

#### ۳-۴-۲. شورای منتخب

شورای مزبور که اعضای آن به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند، نهادی است که در مورد سیاست‌های نهاد محلی تصمیم می‌گیرد.

#### ۱-۳-۴. سازمان

برای دارا بودن صلاحیت انتخاب اعضای شوراها، نامزدها بایستی تبعه ژاپنی بوده، حداقل ۲۵ ساله باشند و در فهرست انتخاباتی محلی<sup>۲</sup> باشند. دوره خدمت منتخبان، چهار ساله است، مگر این که شورا منحل شود یا آنها بازنشسته شوند. اعضای شورا نمی‌توانند همزمان هم عضو شورا باشند و هم به عنوان فرماندار، شهردار یا مقامات رسمی دائمی عمل کنند و نیز نمی‌توانند سمت‌هایی داشته

1. Superintendent of education.

2. Local electoral roll.

باشند که در مسئولیت‌های رسمی‌شان تداخل ایجاد می‌کند. آنها همچنین از این که پیمانکار نهاد مزبور باشند منع شده‌اند تا بی‌طرفی شغلی‌شان تضمین شود. (همتی، ۱۳۸۷: ۳۷)

از ژانویه ۲۰۰۳، نظام تعیین تعداد اعضای شوراهای تغییر یافته است. در نظام قبلی، تعداد اعضای شوراهای توسط قانون براساس جمعیت تعیین می‌گردید؛ اما این امکان وجود داشت که به وسیله آیین‌نامه‌های جایگزین قانون<sup>۱</sup> تعدادشان کاسته شود. این نظام بر اساس اصلاحیه قانون استقلال محلی توسط قانون تمرکززدایی به نظام فعلی تغییر یافت که بر این اساس مقامات محلی تعداد اعضای شوراهای را با تصویب آیین‌نامه‌های جایگزین قانون تعیین می‌کنند و حداکثر تعداد اعضا با قانون و براساس جمعیت هر حوزه تعیین می‌گردد. (JLGC,2016: 48)

#### ۲-۳-۴. اختیارات

شورا به عنوان نهاد تصمیم‌گیر برای حکومت‌های محلی، صلاحیت تصمیم‌گیری راجع به همه موضوعات داخل در صلاحیت خودش (عمدتاً حق تأیید) را دارد و این موضوعات توسط قوانین و آیین‌نامه‌ها تعیین می‌شوند. از جمله این اختیارات می‌توان به اصلاح یا لغو آیین‌نامه‌های جایگزین قانون، بررسی و تصویب بودجه، انتخاب رئیس، نایب رئیس و اعضای کمیته‌های انتخاباتی، بازرسی از اسناد و مدارک مربوط به امور نهاد محلی، درخواست ارائه گزارش از فرماندار، شهردار یا هر نهاد اجرایی دیگر، بررسی نحوه اداره کار نهاد مزبور و نیز نحوه اجرای تصمیمات شوراهای رسیدگی به دریافت‌ها و پرداخت‌های (دخل و خرج) نهاد مزبور اشاره کرد. همین‌طور، آنها می‌توانند تحقیقات خودشان را انجام داده و اسناد نوشته را بازرسی کنند و تأیید انتخاب‌کنندگان و دیگر مقامات مزبور را لازم بدانند. (JLGC,2016: 49)

#### ۲-۵. وضعیت مالی حکومت محلی در ژاپن

به نهادهای محلی این اختیار داده شده است تا امور مالی خودشان را اداره کنند و منابع درآمد به روش‌های مختلف تضمین شده است. منابع عمده درآمدی حکومت محلی شامل مالیات‌های محلی، مالیات اختصاصی محلی<sup>۲</sup>، کمک‌های دولتی و قرضه‌های محلی می‌باشد. دو مورد اول منابع درآمدی که برای هر هدفی هزینه می‌شود به منابع درآمدی عام معروف است. تضمین منابع کافی درآمدی

1. Bylaw.

2. Local allocation tax.



مقاله ۶ بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن ۱۴۱

عام برای حکومت محلی جهت مدیریت مناسب نیازهای اداری مختلف مهم است. در سال مالی ۲۰۱۳، این منابع حدود ۵۵ درصد منابع درآمدی حکومت محلی ژاپن را تشکیل می‌داد. (MIACJG,2015: 6)

در سال مالی ۲۰۱۳، نسبت تولید ناخالص داخلی ژاپن (هزینه‌ها) در بودجه عمومی محلی ۱۱/۷ درصد و در بودجه عمومی ملی ۴/۸ درصد است که نشان می‌دهد، سهم دولت محلی حدود ۲/۵ برابر سهم بودجه ملی می‌باشد و ۸/۸ درصد هم سهم صندوق‌های تأمین اجتماعی است که روی هم رفته سهم ۲۵/۳ درصدی بخش حکومتی را شامل می‌شود و سهم بخش خصوصی ۷۸ درصد می‌باشد (MIACJG,2015: 2). «قسمت اعظم هزینه‌های حکومت‌های محلی به مصرف تعلیم و تربیت می‌رسد که بیش از یک‌چهارم بودجه محل است و کارهای عمومی که در حدود یک‌پنجم هزینه‌ها را جذب می‌کند، بهداشت، رفاه اجتماعی و امنیت عمومی از آن جمله است. حکومت‌های محلی تقریباً سه‌چهارم کل درآمد دولت ژاپن را خرج می‌کنند. تقریباً ۴۰ مورد از این هزینه‌ها از طرف حکومت مرکزی و بقیه از مالیات‌های محلی و سایر عواید محلی تأمین می‌شود». (عالمی، ۱۳۸۷: ۳۵)

این استدلال که استقلال حکومت‌های محلی ایجاب می‌کند که منابع مالی خود را خود تأمین کنند، استدلال درستی نیست؛ چرا که حکومت‌های محلی هم بخشی از امور عمومی را انجام می‌دهند و اگر منابع محلی کفاف انجام تکالیف مقرر قانونی را نداد باید از محل منابع عمومی ملی تأمین شوند و قاعده درست این است که هرچه این تکالیف و وظایف بیشتر و سنگین‌تر، میزان تخصیص منابع مالی از خزانه ملی هم بیشتر خواهد بود. قاعده‌ای که در کشور ژاپن به نحو کارآمد عملیاتی شده است و نسبت درآمدها و هزینه‌های ملی و محلی، سهم هر کدام در تولید ناخالص داخلی و نقش هر کدام از دولت‌های ملی و محلی به خوبی بیانگر روند توسعه در این کشور است، امری که می‌تواند در کشور ایران نیز مورد توجه جدی قرار گیرد.

## ۶-۲. پرسنل حکومت محلی

همه مستخدمین حکومت‌های محلی به مستخدمین عمومی محلی معروف هستند. پرسنل حکومت محلی به پرسنل «ویژه» و «دایم» خدمات عمومی دسته‌بندی می‌شود. فرمانداران، شهرداران و اعضای شوراها که به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند و همین‌طور، اعضای هیأت‌های آموزشی و دیگر کمیته‌های اداری، به همراه مشاوران موقتی و پاره وقت، محققین، پرسنل ویژه محسوب می‌شوند. قانون پرسنل حکومت محلی که وضعیت مأموران حکومت محلی را تعریف می‌کند، به همه موارد پیش‌گفته اعمال نمی‌شود. سایر پرسنل به عنوان کارمندان دائم دسته‌بندی می‌شوند که قانون پرسنل حکومت محلی بر آنها اعمال می‌شود. بجز مواردی که توسط قانون مقرر شده است، نهادهای محلی مکلف هستند تا آیین‌نامه‌هایی را ارائه کنند که همه موضوعات پرسنلی را براساس مقررات قانون پرسنل دربر بگیرد. (JLGC, 2016: 56)<sup>۱</sup>

## ۳. صلاحیت‌ها، اختیارات و وظایف دولت محلی در ژاپن

### ۱-۳. توزیع مسئولیت‌ها بین دولت محلی و مرکزی

قانون خود مختاری محلی به صورت گسترده توسط «قانون اصلاح قوانین مرتبط جهت ارتقای تمرکززدایی» مصوب ۱۹۹۹ (قانون جامع خودمختاری محلی) اصلاح شد و توزیع مسئولیت‌ها بین دولت مرکزی و محلی را شفاف‌تر کرد. بر اساس این قانون اصلاحی، حکومت محلی به صورت مستقل و فراگیر، مسئولیت گسترده‌ای برای انجام وظایف و صلاحیت‌های اداری در مناطق خودشان دارند. از طرف دیگر، دولت ملی صرفاً مسئول انجام وظایف زیر گردید:

۱. امور مربوط به ژاپن به عنوان یک ملت در جامعه بین‌المللی؛ ۲. امور مربوط به فعالیت‌های مختلف مردم ژاپن که باید به صورت یکسان و در سطح ملی انجام شود؛ ۳. اجرای سیاست‌ها و پروژه‌هایی که باید از منظر ملی یا در سطح و مقیاس ملی انجام شود. این امر نقش دولت مرکزی را به صورت محدود و مضیق لحاظ کرده و به دولت محلی تا هر حد ممکن مدیریت اموری را که به زندگی ساکنین نزدیک‌تر است، تفویض می‌کند. (Newman, 1998: 14)

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص سیاست‌ها و نظام‌های پرسنلی حکومت محلی در ژاپن (ر.ک: Hiroaki, 2001)

## ۳-۲. صلاحیت های تقنینی و اجرایی

این صلاحیت ها در دو حوزه مطرح می شود: صلاحیت ها و اختیارات تقنینی نهاد محلی و صلاحیت های اجرایی نهادهای محلی.

### ۳-۲-۱. صلاحیت ها و اختیارات تقنینی نهادهای محلی

ماده ۹۴ قانون اساسی، حق بر تصویب قانون (از نوع خودش) را بر نهادهای محلی تضمین می کند. قانون استقلال محلی، آیین نامه های جایگزین قانون و آیین نامه های را به عنوان انواع قانون محلی مقرر می دارد.

#### ۳-۲-۱-۱. آیین نامه های جایگزین قانون: قلمرو و آثار حقوقی

همه این آیین نامه ها مشروط به رأی اکثریت شورا است. همه فعالیت های نهاد محلی می تواند موضوع آیین نامه های جایگزین قانون باشد. از آنجایی که آیین نامه های مزبور در کنار قوانین ملی، بخشی از نظم حقوقی کشور هستند و قانون اساسی مقرر می دارد که «واحد های عمومی محلی حق خواهند داشت تا ... در چارچوب قانون، آیین های جایگزین قانون وضع کنند»، آیین نامه های جایگزین قانون که مقررات قانون اساسی یا دیگر قوانین ملی را نقض کنند، در حدی که موجب نقض است باطل تلقی خواهند شد. این آیین نامه ها، قانون جامعه محلی هستند. آنها تنها در چارچوب نهاد محلی مربوط معتبر هستند و به حوزه ای فراتر از آن قابل اعمال نیستند. حکومت محلی نمی تواند بجز از طریق تصویب آیین نامه های جایگزین قانون، هیچ تعهدی را بر شهروندان تحمیل کند یا حقوقشان را محدود سازد؛ مگر این که توسط مقررات قانونی خاصی تحت پوشش قرار گرفته باشد. این آیین نامه ها هم چنین می تواند دربرگیرنده مقررات کیفری باشد (JLGC, 2016: 52). اینکه قوه مقننه محلی در ژاپن از طریق آیین نامه های جایگزین قانون، تعهداتی را بر شهروندان تحمیل کند یا حقوق آنها را محدود کند یا حتی حاوی مقررات کیفری باشد؛ بیانگر این است که صلاحیت قانون گذاری به عنوان یک عمل حاکمیتی به معنای واقعی کلمه بین قوه مقننه ملی و محلی تقسیم شده و در امور محلی، این قوه مقننه محلی است که صالح است. در صورتی که در نظام حقوقی ایران، نوع نگاه به شوراها، در عرصه تقنینی و اجرایی علی رغم اصل ۷ قانون اساسی نگاه حاکمیتی نیست.

### ۲-۱-۳. آیین‌نامه‌ها: قلمرو و آثار حقوقی

فرمانداران و شهرداران در مورد موضوعات داخل در صلاحیت‌شان می‌توانند آیین‌نامه صادر کنند. هر موضوعی که در صلاحیت فرمانداران یا شهرداران از جمله جزء وظایف خودمختاری و وظایف قانونی تفویض شده قرار می‌گیرد، در قلمرو اقتدار آیین‌نامه‌ای آنها می‌باشد. فرمانداران و شهرداران می‌توانند آیین‌نامه‌های خاص خودشان را مادامی که قوانین ملی را نقض نکنند، تصویب نمایند. نسبت به آیین‌نامه‌های جایگزین قانون، آیین‌نامه‌های عادی در ارتباط با قوانین ملی از نقطه نظر جایگاه و اعتبار، فرعی هستند. هم‌چنین قلمرو اعتبارشان محدود به حوزه تحت صلاحیت نهاد محلی مربوط است. در صورت تناقض آیین‌نامه‌های جایگزین قانون و آیین‌نامه‌های عادی، آیین‌نامه‌های جایگزین قانون مقدم هستند. علاوه بر این، هیأت‌های آموزشی و دیگر کمیته‌های اداری محلی می‌توانند مطابق با قانون، آیین‌نامه‌هایی را در خصوص موضوعات تحت صلاحیت‌شان تصویب کنند (JLGC, 2016: 53). صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری به بالاترین مقامات اجرایی محلی، از لوازم و اقتضات مدیریت است و اتفاقاً یکی از شفاف‌ترین، کارآمدترین و اثربخش‌ترین آنها می‌باشد؛ چرا که برخلاف انجام امور از طریق دستور اداری که راهکاری غیرشفاف، غیرعلنی، غیرنوعی و نظارت‌ناپذیر است؛ آیین‌نامه‌ها، ابزار شفافیت و نظارت است که خود به کارآمدی و اثربخشی منجر می‌گردد و این یکی از پیام‌های مهم برای مدیریت محلی در کشورمان می‌تواند باشد.

### ۲-۲-۳. وظایف و اختیارات اجرایی

بسیاری از خدمات عمومی روزمره، مسئولیت حکومت محلی هستند. این موارد شامل ثبت نام خانواده و ساکنان، ساختن و اداره مراکز نگهداری کودکان، کودکانستان‌ها، مدارس ابتدایی و دبیرستان، کتابخانه‌ها، سالن‌های عمومی و تسهیلات مشابه، ایجاد، حفظ و اداره سرپناه و زیرساخت‌های دفع فاضلاب، تأمین آب و کارهای مربوط به فاضلاب، توسعه و بهبود جاده‌ها و پارک‌ها و خدمات پلیس و آتش‌نشانی می‌باشد. حکومت محلی یک نقش قابل ملاحظه‌ای را در رشد جامعه و همین‌طور در ثبات و بهبود زندگی روزمره مردم بازی می‌کند. در مقایسه با اداره بخش وزارتخانه‌ها و نهادهای حکومت مرکزی، حکومت محلی خدمات گسترده‌ای را در منطقه اداری خودش انجام می‌دهد که

توسعه محلی و سیاست‌های فرهنگی مثال‌های بهتری از این موارد هستند (1: JLGC, 2016). توزیع وظایف و اختیارات از اصول منعطفی پیروی می‌کند:

#### ۱-۲-۳. اصول راهنمای توزیع وظایف

بر اساس قانون خودمختاری محلی، شهرستان‌ها به عنوان حکومت‌های منطقه‌ای که شهرداری‌ها را نیز دربرمی‌گیرد برای اداره امور در مقیاس گسترده و منطقه‌ای، ارتباط و هماهنگی امور شهرداری‌ها و امور تکمیلی شهرداری‌ها طراحی شده‌اند. از این رو، شهرداری‌ها به عنوان بنیاد حکومت محلی برای اداره اموری غیر از امور مربوط به شهرستان‌ها طراحی شده‌اند. این سازوکار به «اصل اولویت شهری»<sup>۱</sup> معروف است. با توجه به این امر و با لحاظ تقسیم کار بین دولت مرکزی و محلی، وظایف بر اساس این ایده تخصیص می‌یابد که تا هر حد ممکن، این امور ابتدا به شهرداری‌ها، سپس به شهرستان‌ها سپرده شود و تنها زمانی که این حکومت‌ها نمی‌توانند وظیفه‌ای را انجام دهند، امر مربوطه به دولت مرکزی واگذار شود. این امر به «اصل تبعیت»<sup>۲</sup> معروف است. با این حال، در توزیع واقعی امور بین دولت مرکزی و محلی (شهرستان‌ها و شهرداری‌ها) در بسیاری از موارد، این امر نمی‌تواند برای همه مراحل در یک طبقه خاص انجام شود، بلکه از نظر عملی در هر مرحله در طبقه مشابه تقسیم می‌شود. در نظام خودمختاری محلی ژاپن، تقسیم و تخصیص امور از نوع ترکیبی است؛ نه از نوع تفکیکی (Newman, 1998: 15). شاید یکی از مهم‌ترین دلایل توسعه و پیشرفت این کشور، این رویکرد مدیریتی از پایین به بالا باشد که خودحاکمیتی و خودآیینی و نظارت‌پذیری را تقویت کرده و با استفاده از خرد جمعی در هر مرحله از مراحل حل مشکلات، موجبات کارآمدی و اثر بخشی مدیریت امور عمومی می‌شود.

#### ۲-۲-۳. وظایف شهرستانها و شهرداریها

مسئولیت‌های شهرستان‌ها عبارتند از:

وظایف مربوط به یک قلمرو وسیع، برای مثال، تهیه طرح‌های جامع توسعه محلی، بقای جنگل‌ها و بهبود رودخانه؛

1. principle of municipal priority

2. principle of subsidiary

وظایف مربوط به ارتباط و هماهنگی امور مربوط به شهرداری‌ها (برای مثال مشورت، توصیه و راهنمایی برای شهرداری‌ها، در خصوص کارآمد ساختن سازمان و مدیریت؛ امور تکمیلی برای شهرداری‌ها برای مثال ایجاد و مدیریت مقاطع بالاتر دبیرستان‌ها و بیمارستان‌ها و موزه‌ها (JLGC, 2016: 42).

شهرداری‌ها خدمات زیر را فراهم می‌سازند:

امور مربوط به مسائل بنیادین زندگی ساکنین، برای مثال ثبت نام ساکنین و خانواده‌ها، معرفی اقامت‌گاه‌ها و گواهی‌نامه‌های مختلف؛

وظایف مربوط به شرایط بهداشت و امنیت عمومی و زیست محیطی (برای مثال، خدمات آتش‌نشانی، انهدام اشغال و فاضلاب، تأمین آب و پارک‌های عمومی)؛

امور مربوط به رفاه ساکنین (برای مثال، همیاری عمومی در حوزه شهری، بیمه پرستاری و بیمه بهداشت ملی)؛

وظایف مربوط به توسعه شهری (برای مثال طراحی شهری، بازسازی و حفظ جاده‌ها، رودخانه‌ها و دیگر تسهیلات عمومی).

وظایف مربوط به ایجاد و مدیریت زیرساخت‌های شهری مختلف از جمله سالن‌های عمومی، شیرخوارگاه‌ها،<sup>۱</sup> کتابخانه‌ها، مدارس ابتدایی، دبیرستان‌های سطح پایین (JLGC, 2016: 42).

علاوه بر موارد مذکور، شهرستان‌ها و شهرداری‌ها، بسیاری از امور دیگر را نیز انجام می‌دهند. اغراق و گزافه نیست؛ اگر بگوییم اموری که توسط شهرستان‌ها و شهرداری‌ها انجام می‌شود همه حوزه‌های اداری داخلی به غیر از دیپلماسی، دفاع ملی، نظام پولی و عدالت که توسط دولت مرکزی انجام می‌شود را دربرمی‌گیرد. به همین دلیل است که دولت محلی ژاپن برای انجام این امور نیازمند مقادیر گسترده منابع مالی هستند (Newman, 1998: 15-16). این رویکرد حاکی از چرخش بنیادین رویکرد دولت مرکزی در شیوه مدیریتی است در حالی که تمرکزگرایی یکی از عناصر مهم فرهنگ آسیایی است، پذیرش عملی این نوع نگاه، بیانگر انقلاب فکری و فرهنگی در مدیریت عمومی و البته انتفاع از نتایج این رویکرد است که در امر توسعه این کشور مشهود است.

---

1. Nurseries

#### ۴. رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت بر حکومت محلی در ژاپن

##### ۴-۱. رابطه اداری حکومت مرکزی و محلی

###### ۴-۱-۱. سازوکار بنیادین

در ژاپن، نهادهای محلی درون یک نظام یکپارچه دولت ملی که شامل اجزاء ملی و محلی می‌باشد، جای گرفته‌اند. در یک مفهوم کلی، حکومت‌های محلی و مرکزی وابسته و تکمیل‌کننده همدیگر هم در سطح شهرستانی و هم در سطح شهرداری درون یک منطقه می‌باشند. به عبارتی دو گرایش با هم آشتی داده شده‌اند: یکپارچگی و همکاری دولت‌های ملی و محلی از یک طرف و بازنگری و تفکیک نقش آنها در جهت تقویت استقلال و خودمختاری حکومت‌های محلی.

###### ۴-۱-۲. دستاوردهای اصلاحات تمرکز زدایی

در راستای تغییر رابطه بین دولت‌های ملی و محلی از یک رابطه مافوق و مادون (که در گذشته حاکم بود) به یک رابطه برابری و همکاری، قانون خودمختاری محلی و سایر قوانین مربوطه توسط قانون جامع خودمختاری محلی مصوب ۱۹۹۹ اصلاح شد و اصلاحاتی به شرح زیر اجرا گردید:

الف. دسته‌بندی و تقسیم وظایف دولت ملی و محلی که در فصل صلاحیت‌ها بحث گردید.

ب. لغو نظام وظایف تفویض شده به شرح مذکور در فصل صلاحیت‌ها و ایجاد محدودیت راجع به مداخله نهادهای اداری ملی که در موارد استثنایی به موجب قانون و آیین‌نامه مجاز است که در مبحث بعدی بررسی می‌شود.

ج. تأسیس کمیته حل اختلاف حکومت مرکزی - محلی: این کمیته در سطح ملی (در وزارت امور داخلی و ارتباطات) برای بررسی منصفانه و بی‌طرفانه موضوع و ارائه توصیه‌نامه‌ها در مواردی که اختلاف ایجاد شده ناشی از اعتراض دولت محلی به مداخله نهاد اداری ملی باشد، ایجاد شده است.

د. سایر اقدامات

با اصلاح قوانین مختلف، صلاحیت‌های دولت ملی به شهرستان‌ها و صلاحیت‌های شهرستان‌ها به شهرداری‌ها واگذار گردید. همچنین قانون خودمختاری محلی برای ایجاد یک نظام شهری ویژه اصلاح گردید. علاوه بر این، «آیین‌نامه تخصیص اجباری»<sup>۱</sup> که پیش از این بر طبق آن حفظ تعداد

1 . mandatory allocation regulation

مورد نیاز کارمندان یا برخی نهادهای اداری توسط قانون ملی مقرر می‌شد، بازنگری شد (Newman, 1998: 20).

#### ۲-۴. رابطه سیاسی حکومت مرکزی و محلی

حکومت مرکزی و محلی در ژاین متقابلاً به همه وابسته هستند. از نظر محلی دیگر هیچ تفاوت مشخصی در سیاست‌ها بین احزاب سیاسی وجود ندارد. غیرمعمول نیست تا نامزدهای فرمانداری یا شهرداری به صورت مشترک توسط احزابی توصیه شود که در سطح ملی از احزاب اپوزسیون هستند. در قلمرو روستایی و کشاورزی، اعضای مجامع محلی محافظه‌کاران مستقلی هستند. از این مهم، می‌توان برداشت کرد که حکومت محلی از نظر سیاسی کاملاً جدا از حکومت مرکزی هستند؛ در حالی که آنها در واقع به صورت نزدیک از طریق مکانیسم انتخابات مرتبط می‌شوند. برای سیاستمداران حزب محافظه‌کار، حوزه‌های انتخاباتی‌شان یا مؤسسات آنها هم در سطوح ملی و هم در سطوح محلی با هم مرتبط می‌شوند و اعضای مجالس ملی قانون‌گذاری و اعضای شورای محلی باید با هم همکاری کنند تا انتخابات را برنده شوند. اساساً امر مشابهی به احزاب سیاسی‌ای که توسط اتحادیه کارگری و دیگر سازمان‌ها حمایت می‌شوند، اعمال می‌شود. اعضای مجلس ملی و اعضای شورای محلی که از این احزاب هستند، همچنین در زمان انتخابات با هم همکاری می‌کنند (Newman, 1998: 20).

#### ۳-۴. نظارت بر نهادهای محلی

با وجود تأکید قانون اساسی ۱۹۴۷ بر «اصل استقلال محلی» احکام اساسی نظام حکومت محلی جدید، مانند تفکیک اداره محلی از اداره ملی و انتخاب فرمانداران و شهرداران و انجمن‌های محلی و انتخاب مستقیم فرمانداران و شهرداران و انجمن‌های محلی از طرف مردم، در اصل، عدم تمرکز قدرت سیاسی را تضمین کرده است. «قانون انتخابات فرمانداران و شهرداران و ... به رأی‌دهندگان امکان نظارت بر مقامات اجرایی را داده است و همین کار باعث شده است تا فرمانداران و شهرداران مصالح رأی‌دهندگان را رعایت کنند. ایجاد کمیسیون‌های شهرستانی و شهری که وظایف مربوط به امنیت و اداره انتخابات و بازرسی ادارات محلی را برعهده دارند، تدابیر دیگری است برای عدم تمرکز قدرت و انتقال آن به سطح شهر و شهرستان» (عالمی، ۱۳۷۹: ۱۳). مؤثرترین، سالم‌ترین و



مقاله ۶. بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن ۱۴۹

کارآمدترین نظارت، نظارت مردمی است در عین حال که این سازوکار، تقویت‌کننده حاکمیت و مشارکت مردمی در تحقق امور عمومی است.

براساس اصل نظام فعلی استقلال محلی ژاپن، دولت مرکزی در ارتباط با نهادهای محلی ملزم است تا به استقلال آنها احترام گذاشته و اعمال قدرت و اختیارات اداری خویش و مداخله در امور محلی را صرفاً به مواردی محدود کند که سیاست‌های جامع ملی ملزم می‌کند. چنین مداخلاتی بایستی طبق قانون بر مبنای مورد به مورد تأیید گردد. مداخله عموماً سه شکل دارد: تقنینی، قضایی و اداری (JLGC, 2016: 50).

#### ۴-۳-۱. مداخله تقنینی

حکومت مرکزی می‌تواند در امور نهادهای محلی از طریق قانونی که توسط مجلس ملی تصویب می‌کند به میزانی مداخله کند که ایده استقلال محلی را نقض نکند که در قانون اساسی بیان شده است (JLGC, 2016:50).

#### ۴-۳-۲. مداخله قضایی

همه دعوی قانونی مربوط به نهاد محلی بایستی به دادگاه عدالت که در این خصوص صلاحیت دارد، ارائه گردد. اقامه دعوی بین دولت مرکزی و محلی در خصوص حوزه صلاحیت یا اجرای اختیارات نمی‌تواند دعوی قانونی در مفهوم دقیق کلمه تلقی گردد؛ اما راه برای سپردن این اختلافات به فرایند قضایی باز است (JLGC, 2016: 50).

#### ۴-۳-۳. مداخله اداری

مداخله اداری معمول‌ترین شکل مداخله حکومت مرکزی در امور محلی است. این مداخله هم‌چنین می‌تواند شکل مداخله نیمه تقنینی (دستورهای کابینه، فرمان‌های وزارتی و ...) یا مداخله نیمه قضایی (درخواست‌های اداری و ...) بگیرد؛ اما شکل مکرر مورد استفاده مداخله اداری است. مداخله اداری می‌تواند به دو نوع دسته‌بندی شود: غیراقتدارگرایانه (مشورت، توصیه‌نامه‌ها، اخطارها و ...) و اقتدارگرایانه (مجوزها، وکالت‌ها و نشانه‌ها و ...). این نوع از مداخله لازم است مبتنی بر قوانین مدون یا دستور کابینه باشد و بایستی به استقلال و خودمختاری نهادهای محلی اهمیت بدهد. اگر یک دولت محلی به چنین مداخله‌ای اعتراضی داشته باشد، می‌تواند درخواست تجدیدنظر خود را به شورای حل اختلاف حکومت مرکزی - محلی بدهد (JLGC, 2016:50).

#### ۴-۳-۴. سازوکار نظارتی درونی حکومت محلی در ژاپن

نظام خودمختاری محلی ژاپن، «نظام ریاستی» را در تلاش برای تفکیک قوا بین رؤسای قوه مجریه و قوه مقننه دولت محلی برگزیده است و بدان وسیله، سازوکاری که از طریق آن مدیریت عمومی محلی دموکراتیک حاصل می‌شود؛ نظام کنترل و تعادل است. یکی از چالش‌های مدیریت محلی در نظام حقوقی ایران، نوع، قلمرو و نحوه نظارت درونی است که ماهیت نظام کنترل و تعادل در آن مشاهده نمی‌شود و همین امر چالش اجرایی برای مقامات اجرایی محلی ایجاد کرده است. البته بخشی از دلایل آن، عدم تفکیک درست صلاحیت‌های شوراها و شهرداری‌هاست. راه‌حل‌های مقرر در نظام حکومت محلی ژاپن می‌تواند در این راستا مؤثر باشد که مهم‌ترین محورهای سازوکار نظارت و تعادل عبارتند از:

#### ۴-۳-۴-۱. رأی عدم صلاحیت و انحلال شورا

اگر فرماندار یا شهردار نتواند با شورا راجع به موضوع یا موضوعات مورد اختلاف به مصالحه‌ای برسند، شورا می‌تواند اعلام رأی عدم اعتماد کند. بدین منظور حد نصاب دو سوم یا بیشتر لازم است و حداقل سه چهارم افراد حاضر بایستی موضوع را تأیید کنند. وقتی این پدیده مورد موافقت قرار گرفت، به عنوان یک اقدام متقابل<sup>۱</sup>، فرماندار یا شهردار این اختیار را دارد تا شورا را منحل کرده و برای انتخابات محلی جهت حل و فصل موضوع فراخوان بدهد. این سازوکاری است که بن بست بین قوه مجریه و قوه مقننه در نهایت از طریق توسل به رأی منصفانه رأی‌دهندگان حل می‌شود. اگر ظرف ده روز از رأی عدم اعتماد مجلس محلی به رؤسای قوه مجریه، آنها مجلس محلی را منحل نکنند، خودبخود سمت خود را از دست می‌دهند. هم‌چنین اگر شورا، بعد از یک انتخابات، رأی عدم اعتماد دیگری را در اولین نشست خود نسبت به رؤسای قوه مجریه محلی تصویب کند، انحلال دیگر امکان‌پذیر نخواهد بود و فرماندار یا شهردار بعد از دریافت رأی عدم اعتماد دوم، سمت خود را از دست خواهد داد (Newman, 1998: 13-14).

#### ۴-۳-۴-۲. اختیارات وتو رؤسای قوه مجریه محلی

به رؤسای قوه مجریه این اختیار داده شده است که از پذیرش تصمیم و مصوبات شورا خودداری کرده و خواستار تجدیدنظر این تصمیمات توسط شورا شوند. این امر شامل وتوی عام (تجدیدنظر

1 .countermeasure

عادی) و وتوی خاص (تجدیدنظر در تصمیمات یا انتخاب / انتصاب غیرقانونی) می‌باشد. وتوی عام، زمانی اعمال می‌شود که رؤسای قوه مجریه به تصمیمات مصوب شورا اعتراض کنند و اعمال این صلاحیت به صلاحدید رؤسای قوه مجریه است. با این حال، اگر شورا یک‌بار دیگر به نفع تصمیم رأی دهد (برای ایجاد، تجدیدنظر یا لغو آیین‌نامه‌های محلی یا بودجه حدنصاب دوسوم یا بیشتر شورا باید به نفع آن باشد)، تصمیم قطعی شده و نمی‌تواند برای بار دوم وتو شود. وتوی دوم به عنوان ابزاری برای خودداری از عمل غیرقانونی است و اعمال آن برای رؤسای قوه مجریه الزامی است (Newman, 1998:15)

#### ۴-۳-۴. اقدام اجرایی فوق‌العاده/اقدام تخییری

اقدام اجرایی فوق‌العاده / اقدام تخییری،<sup>۱</sup> اعمال اختیارات توسط رؤسای قوه مجریه محلی در برخی شرایط است که این اختیارات معمولاً توسط شورا اعمال می‌شود. دو نوع اختیارات تخییری وجود دارد: یکی از این موارد، زمانی به کار می‌رود که رؤسای قوه مجریه اختیاراتی را که معمولاً توسط شورا اعمال می‌شود، خود اعمال نماید و آن در صورتی است که شورا تشکیل نشده یا در تصمیم‌گیری یا اقدام راجع به موضوعی که مستلزم بررسی است کوتاهی کرده باشد. نوع دوم، زمانی است که رؤسای قوه مجریه اختیاراتی را که معمولاً در صلاحیت شورا است، مطابق توافق قبلی اعمال کنند و بدین وسیله شورا اختیارات خود را در برخی موضوعات جزئی به رؤسای قوه مجریه تفویض می‌کند تا به صورت کارآمدتر وظایف حکومت محلی را انجام دهد (Newman, 1998:14).

#### نتیجه‌گیری

مبنا و پایه حکومت محلی در ژاپن قانون اساسی ملی (مصوب ۱۹۴۶) است که حکومت محلی را به عنوان پایه‌ای برای دموکراسی می‌شناسد و به صورت صریح آن را به عنوان بخشی از نظام ملی حاکمیت قرار داده و استقلال آنها را تضمین می‌کند و تضمین این استقلال در ساختار، پرسنل، بودجه و صلاحیت صورت می‌گیرد به گونه‌ای که حتی قانون‌گذار عادی هم نمی‌تواند اصل بنیادین خودمختاری گسترده محلی را تحدید یا سلب نماید. در حوزه وضعیت حقوقی آن، موضوعاتی چون

1 . Extraordinary Executive Action/Discretionary action

لایه‌های حکومت محلی، دسته‌بندی نهادهای محلی، سازمان نهاد محلی، وضعیت مالی و پرسنل حکومت محلی بررسی و ارزیابی شد که حاکی از تجربه موفق این کشور می‌باشد.

در دو حوزه به مسأله مشروعیت حکومت محلی پرداخته شد: اول این که زمامداران دولت محلی را مردم انتخاب می‌کنند. دوم این که علاوه بر انتخاب زمامداران، شهروندان مشارکت مستقیم در اعمال قدرت در سطوح محلی نیز دارند که روش‌های ابتکار، رفراندوم و درخواست بازرسی و اقامه دعوی از جمله آنهاست. سازوکاری که باعث تقویت و تمرین عینی و واقعی دموکراسی، نظارت همگانی مؤثر، کارآمد و سالم و مدیریت مشارکتی در مدیریت امور عمومی و حل مشکلات می‌شود.

در حوزه صلاحیت‌های حکومت محلی در ژاپن، به ترتیب ابتدا به صلاحیت‌ها و اختیارات تقنینی نهادهای محلی و سپس به وظایف و اختیارات اجرایی پرداخته است و مطلع گردید که دولت محلی در ژاپن دارای حیطة گسترده‌ای از اختیارات و وظایف است. بر اساس قانون خودمختاری محلی مصوب ۱۹۹۹، حکومت محلی به صورت مستقل و فراگیر، مسئولیت گسترده‌ای برای انجام وظایف و صلاحیت‌های اداری در مناطق خودشان دارند. از طرف دیگر، دولت ملی صرفاً مسئول انجام وظایف زیر گردید:

۱. امور مربوط به ژاپن به عنوان یک ملت در جامعه بین‌المللی؛ ۲. امور مربوط به فعالیت‌های مختلف مردم ژاپن که بایستی به صورت یکسان و در سطح ملی انجام شود؛ ۳- اجرای سیاست‌ها و پروژه‌هایی که بایستی از منظر ملی یا در سطح و مقیاس ملی انجام شود. این امر نقش دولت مرکزی را به صورت محدود و مضیق لحاظ کرده و به دولت محلی تا هر حد ممکن مدیریت اموری را تفویض می‌کند که به زندگی ساکنین نزدیکتر است.

در خصوص نوع رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت بر حکومت محلی مشخص گردید که رابطه دولت مرکزی و محلی از نوع سلسله مراتبی نیست و همین طور رابطه آن از نوع مکمل و در عرض هم هستند. مداخلات دولت مرکزی صرفاً محدود به مواردی است که سیاست‌های جامعه ملی اقتضا می‌کند. چنین مداخلاتی بایستی طبق قانون بر مبنای تأیید مورد به مورد باشد. مداخله در سه سطح یا شکل تقنینی، قضایی و اداری صورت می‌گیرد؛ اما در هر صورت دولت مرکزی بایستی به استقلال دولت محلی احترام بگذارد و در صورت اختلاف نظر و اعتراض دولت محلی، دولت مزبور می‌تواند درخواست تجدیدنظر توسط شورای حل اختلاف حکومت مرکزی

مقاله ۶ بررسی و تحلیل ارکان حکومت محلی در ژاپن ۱۵۳

– محلی را بدهد. النهایه در بطن خود حکومت محلی در ژاپن یک مکانیسم خود کنترلی نیز وجود دارد که از جمله آنها می‌توان به رأی عدم صلاحیت شورا به فرماندار یا شهردار از یک طرف و انحلال شورا از طرف فرماندار یا بخشدار و سپردن امور به انتخابات جدید به عنوان اقدام متقابل از طرف دیگر را نام برد. همچنین فرمانداران و شهرداران نسبت به تصمیمات شورا حق وتو دارند و نیز می‌توانند از طرف شورا اقدامات اجرایی فوق‌العاده‌ای را اتخاذ کنند. این سازوکار که به نظارت و تعادل معروف است، باعث نظارت دو طرفه و ملاحظه دو طرفه در اعمال اختیارات و صلاحیت‌ها می‌شود که خود موجب تقویت کارآمدی، اثربخشی و سلامت در انجام امر عمومی می‌شود. تجربیات موفق و ارزنده حکومت محلی در ژاپن در هر چهار محور بررسی شده (۱. مشروعیت ۲. وضعیت حقوقی ۳. صلاحیت، اختیارات و وظایف ۴. رابطه حکومت مرکزی و محلی و نحوه نظارت) می‌تواند برای نظام حقوقی – سیاسی کشور ما بسیار مفید و مؤثر باشد.

## فهرست منابع

### الف. منابع فارسی

- امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۴)؛ تقریرات درس تحلیل عملکرد دولت و وقایع سیاسی روز، دروس دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
- شمس، عبدالحمید (۱۳۹۰)؛ حاکمیت محلی: از تراکم‌زدایی تا تمرکز زدایی و فدرالیسم، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی ریاست جمهوری.
- عالمی، زهرا (۱۳۷۸)؛ «حکومت‌های محلی در ژاپن، حقوق و اجتماع»، شماره ۱۴ و ۱۳، سال سوم.
- عالمی، زهرا (۱۳۷۹)؛ «حکومت‌های محلی در ژاپن، حقوق و اجتماع»، شماره ۱۸ و ۱۷، سال سوم.
- قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل (۱۳۷۵)؛ بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دادگستر.
- مقیمی، سیدمحمد (۱۳۸۲)؛ اداره امور حکومت‌های محلی، چاپ اول، تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران و سمت.
- هاشمی، سید محمد و همتی، مجتبی و اسماعیل زاده، حسن (۱۳۸۸)؛ «حقوق شهروندی و توسعه شهری مشارکتی»، مجله علمی - پژوهشی تحقیقات حقوقی، شماره ۵۰، پاییز و زمستان.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۳)؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: نشر میزان.
- همتی، مجتبی (۱۳۸۷)؛ طرح پژوهشی «تحلیل ابعاد حقوقی حکومت محلی در ژاپن»، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه شهید بهشتی.

### ب. منابع انگلیسی

Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR), Local government in Japan, 2014, available in: <http://www.clair.or.jp>, last visited: 2016,28,6.

Hiroaki Inatsugu, Personnel Systems in Japanese Local Governments, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C., U.S.A, 2001, available in: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37174.pdf>, last visited: 2016,28,6.

Japan Local Government Centre (JLGC), London, An outline of local government in Japan, available in: [http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_1.pdf](http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf), last visited: 2016,28,6.

Japan Local Government Centre (JLGC), London, Local authority functions, available in: [http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_2.pdf](http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_2.pdf)

Japan Local Government Centre (JLGC), London, The mechanism of local government, available at: [http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_4 .pdf](http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_4.pdf), last visited: 2016,28,6.

Japan Local Government Centre (JLGC),London, An outline of local government in Japan, Available At: [http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER\\_1.pdf](http://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/CHAPTER_1.pdf), last visited: 2016,28,6.

Japan's Local Government System, available in: <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm>.last visited: 2016,28,6.

Local self – government, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN030174.pdf> .last visited: 2016,28,6.

Ministry of Internal Affairs and Communications of Japan government, White Paper on Local Public Finance, 2015, available in:

[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/27data/chihouzaisei\\_2015\\_en.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/27data/chihouzaisei_2015_en.pdf), last visited: 2016,28,6.

National Assembly, Election system in Japan, available in: <http://www.parliament.am/library/norelectoral%20law/chaponia.Pdf>, last visited: 2016,28,6.

Newman, Kevin, local government in Japan, united nation economic, social commission for Asia and pacific, 1998.

United Nations, Local government personal system, united nation publication, 1960.