

ผนวก ง

มหานครลอนดอน มหานครปารีส และมหานครโตเกียว

๑. มหานครลอนดอน (London)

โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย^{๑๔}

ในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษมีพลวัตมากที่สุดประเทศหนึ่ง ทั้งในด้านโครงสร้างและรูปแบบที่ได้ปรับเปลี่ยนมาหลายครั้ง (Restructuring) หากกล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร จำเป็นต้องแยกออกเป็น ๔ พื้นที่ กล่าวคือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยที่การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่แตกต่างกันสองลักษณะ กล่าวคือพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศจะมีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น (Two Tier) ซึ่งเป็นระบบดั้งเดิมที่เคยใช้ครอบคลุมทั้งประเทศ ขณะที่พื้นที่อีกส่วนหนึ่งได้มีการจัดโครงสร้างใหม่ในลักษณะของโครงสร้างชั้นเดียว (Single Tier) อันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มต้นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ขณะที่การปกครองท้องถิ่นในเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ จะมีลักษณะการจัดโครงสร้างที่เหมือนกันคือเป็นแบบชั้นเดียวครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในการศึกษานี้จะมุ่งเน้นไปที่การบริหารมหานครลอนดอนเป็นหลัก

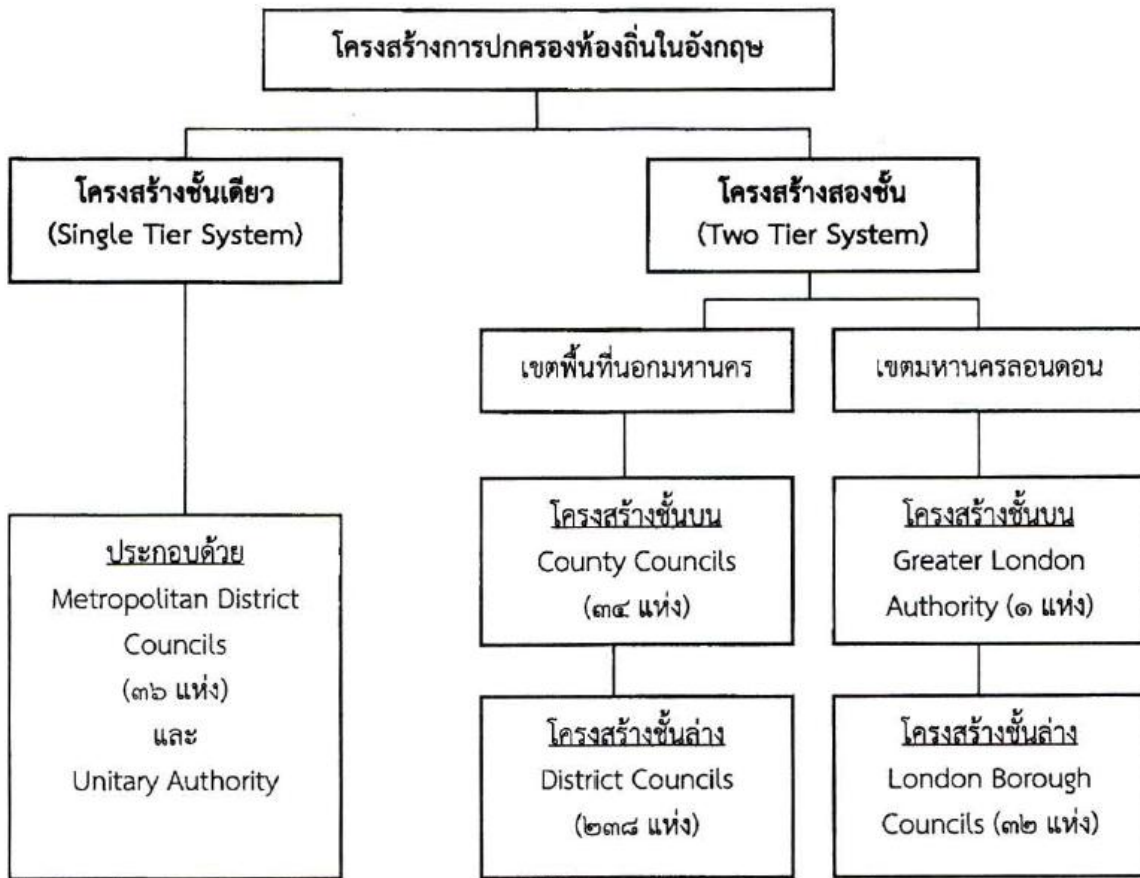
จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นมีลักษณะผสมผสาน (Hybridity) แตกต่างกันไปตามลักษณะของพื้นที่ กรณีที่อยู่ในเขตเมืองใหญ่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น ๓๖ แห่ง ส่วนเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่า (Shires Areas) จะมีลักษณะผสมผสาน กล่าวคือในพื้นที่บางส่วนของประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างแบบชั้นเดียว โดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary Authority) ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งพึงพอใจที่จะใช้โครงสร้างแบบเดิมต่อไปคือ เป็นระบบสองชั้น

ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น แบ่งออกเป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตนอกมหานครและในเขตมหานครลอนดอน สำหรับการปกครองท้องถิ่นในเขตนอกมหานคร ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น ได้แก่ สภาเขต (County Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นบน (Upper Tier) ในปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น ๓๔ หน่วย และในแต่ละเขต (County) จะประกอบไปด้วย สภาแขวง (District Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (Lower Tier) ในปัจจุบันโครงสร้างส่วนนี้มีอยู่ทั้งสิ้น ๒๓๘ หน่วย และอาจถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ การจัดโครงสร้างสองชั้นนี้เป็นผลมาจากปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ - ๑๙๗๔ โดยการจัดโครงสร้างแบบสองชั้นดังกล่าวอยู่บนฐานความคิดที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างชั้นล่างจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน คอยดูแลให้บริการในกิจการขนาดเล็ก และสามารถจำกัดพื้นที่บริการเฉพาะชุมชนของตน และที่สำคัญจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของชุมชนตามแนวคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนเกิดขึ้นจากเหตุผลทางการบริหารจัดการ โดยรับหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพที่ค่อนข้างสูง และครอบคลุมพื้นที่ให้บริการ

^{๑๔} วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, *เวทีท้องถิ่น (Local Forum ๒๐๐๓): การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์, ๒๕๔๖), ๔๕-๔๘.

หลากหลายชุมชน ทั้งนี้ ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอนจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ



ที่มา : วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, *เวทีท้องถิ่น (Local Forum ๒๐๐๓): การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, ๒๕๔๖), ๔๖.

การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน

กรุงลอนดอน (London) ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของอังกฤษบนชายฝั่งแม่น้ำเทมส์ (Thames) ทั้งสองฝั่ง เป็นเมืองขนาดใหญ่ (metropolis) ที่สุดในยุโรป มีพื้นที่ ๑,๕๘๐ ตารางกิโลเมตร หรือเท่ากับ ๖๒๐ ตารางไมล์ อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอนนั้นเป็นพื้นที่ที่มีพลวัตและการปรับโครงสร้างภายในมากที่สุด โดยในอดีตนั้นการปกครองในเขตนี้เคยมีโครงสร้างแบบสองชั้นมาก่อน กล่าวคือ มีสภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) เป็นโครงสร้างชั้นล่างและมีสภาแห่งมหานครลอนดอน (Greater London Councils) เป็นโครงสร้างชั้นบน แต่ต่อมารัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) ได้ยุบโครงสร้างชั้นบนไปในปี ค.ศ. ๑๙๘๖

ภารกิจหน้าที่ของสำนักบริหารมหานครลอนดอน (GLA)

ภารกิจหน้าที่	ลักษณะงาน
การคมนาคมขนส่ง	รถไฟใต้ดิน, รถประจำทางในลอนดอน, แท็กซี่, ถนนสายรอง และถนนสายหลัก (ขณะที่การดูแลทางหลวง และการควบคุม การจราจรบนท้องถนนร้อยละ ๙๕ เป็นหน้าที่ของสภาเขตแห่ง ลอนดอน
การพัฒนาเศรษฐกิจ	การส่งเสริมและดึงดูดการลงทุน
สิ่งแวดล้อม	ร่วมกับสภาเขตแห่งลอนดอนดูแลคุณภาพอากาศ, ขยะและ ของเสีย ฯลฯ
การวางแผน	วางกรอบแผนยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมการพัฒนามหานคร ลอนดอนทั้งหมด
ดับเพลิงและบรรเทา สาธารณภัย	งานดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัยในพื้นที่มหานครลอนดอน ทั้งหมด อยู่ในความดูแลของ London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA) โดย GLA จะส่งตัวแทนเข้าไป ร่วมในคณะกรรมการของหน่วยงานดังกล่าวจำนวน ๙ คน
วัฒนธรรม	เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวภายใน เขตมหานครลอนดอน
การสาธารณสุข	มีหน้าที่ในการยกระดับและส่งเสริมสุขอนามัยของชาวลอนดอน

ที่มา : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย*

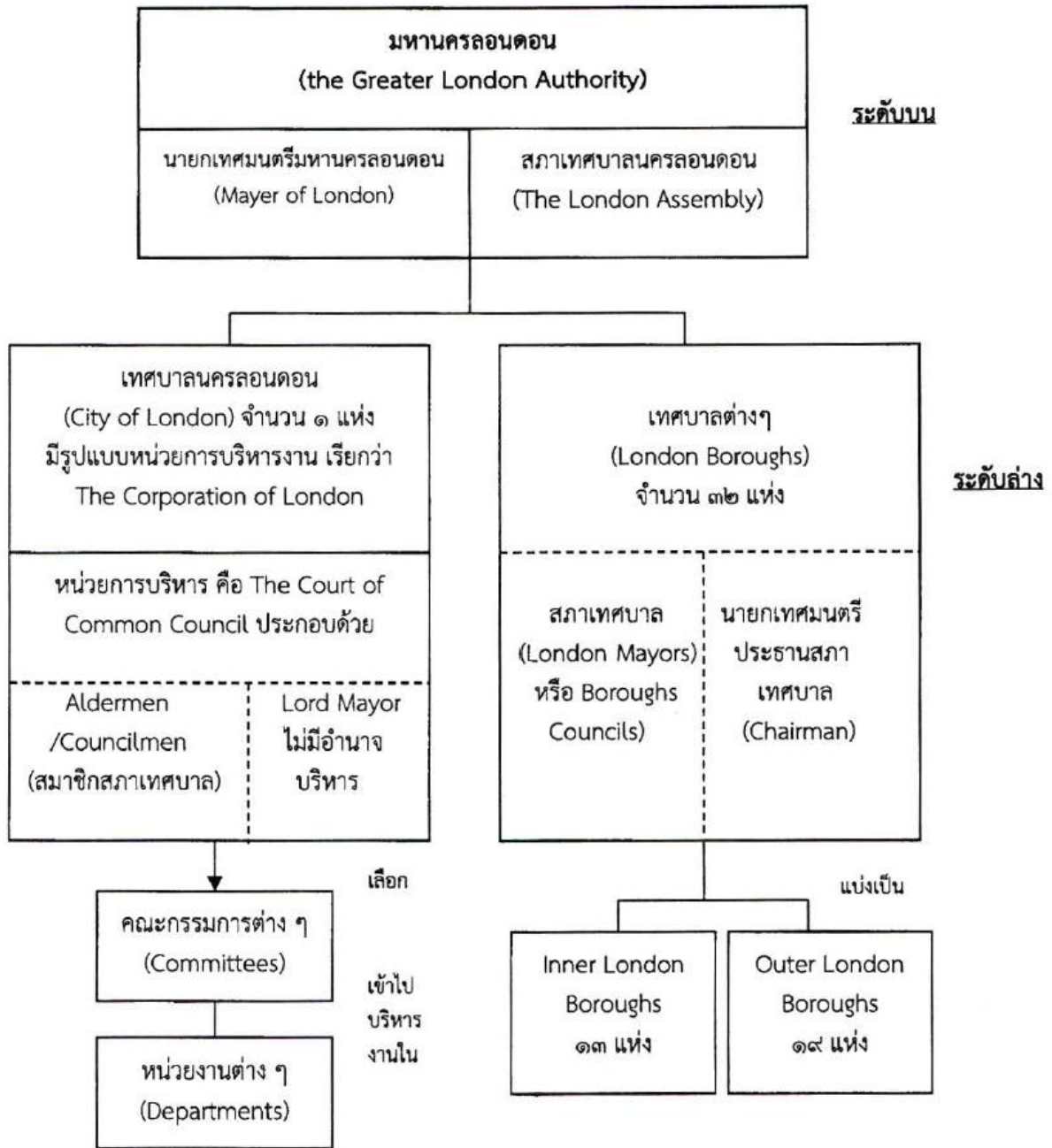
และต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), ๑๖๖.

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการปกครองในเขตมหานครลอนดอนได้กลับมาใช้ระบบโครงสร้างแบบสองชั้นอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils)* จำนวน ๓๒ แห่ง และ *สหการนครลอนดอน (The Corporation of the City of London)*^{๙๔} รวมจำนวนทั้งสิ้น ๓๓ แห่ง มีภารกิจด้านการให้บริการประจำวันต่าง ๆ แก่ประชาชน อาทิ การศึกษา การเคหะ การบริการทางสังคม การทำความสะอาดถนน การกำจัดขยะ การวางแผนพัฒนาพื้นที่ระดับท้องถิ่นและบริการในเรื่องของศิลปะและการนันทนาการต่าง ๆ^{๙๖}

^{๙๔} Corporation of the City of London คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวกับ London Borough Councils แต่เรียกชื่อที่ต่างกันเพราะเหตุผลทางประวัติศาสตร์

^{๙๖} พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, “การบริหารงานเมืองหลวงในต่างประเทศ: บทเรียนให้กับกรุงเทพมหานคร” ใน *เวทีท้องถิ่น (Local Forum ๒๐๐๓): ปฏิรูป กทม. ระบบสองชั้นแก้ปัญหา กทม. ได้จริงหรือ?* (กรุงเทพฯ: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์, ๒๕๔๖), ๕๔

หน่วยงานบริหารเมืองหลวงของอังกฤษ ๒ ระดับ



ที่มา : วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โพธิ์เพช, ๒๕๔๕), ๑๓๐.

ขณะที่ในโครงสร้างชั้นบนจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า *สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA)* อีก ๑ แห่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงสร้างใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นจากนโยบายของพรรคแรงงานเพื่อทำหน้าที่ในเชิงการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมของมหานคร รวมถึงการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ให้บริการครอบคลุมทั้งมหานครลอนดอน

โดยที่แต่เดิมสำนักบริหารมหานครลอนดอนมิได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมีลักษณะเป็นแต่เพียงคณะกรรมการในเชิงนโยบาย แต่ผลจากการออกพระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๙๙ ก็ได้ทำให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Assembly) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ตลอดจนได้ให้อำนาจหน้าที่และอำนาจทางการคลังเพื่อทำงานครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งมหานครลอนดอน ซึ่งได้เริ่มทำงานอย่างเป็นทางการภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๐

นอกจากนี้ในส่วนของโครงสร้างชั้นบนยังมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authority) ที่ปฏิบัติการเฉพาะด้านอีก ๔ หน่วยงานซึ่งมีสถานะคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นและทำงานครอบคลุมพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด โดยจะทำงานภายใต้การกำกับดูแลแลกำหนดเงินงบประมาณจากนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน ส่วนการบริหารจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการจากตัวแทนหลาย ๆ ฝ่าย รวมถึงตัวแทนจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในมหานครลอนดอน หน่วยงานเหล่านี้ประกอบไปด้วย

วิสาหกิจรวม (Joint Authority) ในมหานครลอนดอน (Greater London Authority)

หน่วยงาน	ภารกิจ
๑. Metropolitan Police Authority	เป็นหน่วยงานด้านตำรวจ ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ภายในมหานครลอนดอนทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะในเขตนครลอนดอน (City of London)
๒. London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA)	เป็นหน่วยงานด้านดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย
๓. Transport for London (TFL)	ดูแลระบบการคมนาคมและการขนส่งมวลชนในลอนดอน
๔. London Development Agency (LDA)	ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมการลงทุน

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของมหานครลอนดอน (The Greater London Authority)^{๑๗}

มหานครลอนดอนถือเป็นการบริหารเมืองหลวงเป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบริหารเมืองหลวงของอังกฤษซึ่งเป็นการบริหารเมืองหลวงระดับบนจึงคล้ายคลึงกับหน่วยการบริการท้องถิ่นต่าง ๆ (Local Authorities) เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะการแบ่งหน่วยงานบริหารออกเป็น ๒ ส่วน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั้ง ๒ ฝ่ายมาจากการเลือกตั้ง

^{๑๗} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*,

โครงสร้างการบริหารมหานครลอนดอน

กฎหมายที่เรียกว่า The Greater London Authority Act ๑๙๙๙ บัญญัติให้มีหน่วยงานใหม่ในระดับบนของมหานครลอนดอน คือ The Greater London Authority โดยเป็นรูปแบบของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

๑) นายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน (Mayor of London) ๑ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงลอนดอน อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี และนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนมีอำนาจในการเลือกรองนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนจำนวน ๑ คน อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๑ ปี โดยมีที่มาจากสมาชิกสภามหานครลอนดอน

๒) สภามหานครลอนดอน (The London Assembly) ประกอบด้วย สมาชิกสภามหานครกรุงลอนดอนจำนวน ๒๕ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงลอนดอน อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี การเลือกตั้งดำเนินการในเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน

อำนาจหน้าที่ของมหานครลอนดอน แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีมหานครกรุงลอนดอน และอำนาจหน้าที่ของมหานครลอนดอน

๑) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน แบ่งเป็นอำนาจเฉพาะและอำนาจทั่วไปซึ่งอำนาจมีมากพอที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมของกรุงลอนดอน อำนาจที่สำคัญมีดังนี้

- อำนาจการบริหารและกำหนดนโยบายของมหานครลอนดอน ทั้งในการบริหารงานและกำหนดงบประมาณของหน่วยงานและหน่วยงานในบังคับบัญชา

- อำนาจกำหนดแผนและนโยบายของมหานครลอนดอน ครอบคลุมเรื่องการขนส่ง การก่อสร้างและการใช้ที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจและปรับปรุงและส่งเสริมวัฒนธรรม แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

- อำนาจประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของชาวลอนดอน

- อำนาจแต่งตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร กลุ่มวัฒนธรรม หน่วยงานพัฒนาพื้นที่ และคณะที่ปรึกษาของนายกเทศมนตรีมหานครกรุงลอนดอน

- อำนาจให้คำปรึกษาแก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นทั้ง ๓๓ แห่ง เกี่ยวกับการนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติ โดยมีอำนาจในการชี้แนะแนวทางหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับการวางแผน แต่ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ

๒) อำนาจหน้าที่ของสภามหานครลอนดอน ที่สำคัญคือ

- ดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน

- ปรับปรุงแก้ไขหรือแปรญัติงบประมาณของนายกเทศมนตรี โดยใช้คะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของสมาชิกสภามหานครลอนดอน

- แต่งตั้งหัวหน้าหรือผู้อำนวยการของมหานครลอนดอน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ หัวหน้าฝ่ายการเงิน และบุคลากรอื่นของมหานครลอนดอน

- สืบสวนเรื่องสำคัญทั้งหลายที่เกี่ยวกับมหานครลอนดอนและทำข้อเสนอต่อบุคคลที่เหมาะสม

- ตรวจสอบการดำเนินงานของนายกเทศมนตรีอย่างละเอียดและทำข้อเสนอต่อนายกเทศมนตรี
- มีอำนาจเชิญนายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่อาวุโสของมหานครลอนดอนและของหน่วยปฏิบัติงาน ตลอดจนหน่วยงานหรือบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับมหานครลอนดอนมาประชุมหรือชี้แจง
- จัดหาบุคลากรเพื่อดำรงตำแหน่งในหน่วยงานตำรวจมหานครของกรุงลอนดอน หน่วยงานวางแผนเกี่ยวกับเพลิงไหม้และกรณีฉุกเฉินของกรุงลอนดอน และหน่วยงานพัฒนาของลอนดอน
- จัดหารองนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนเพื่อให้นายกเทศมนตรีมหานครลอนดอนเป็นผู้เลือก

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครลอนดอน (City of London) และเทศบาลต่าง ๆ (London Boroughs)

เทศบาลนครลอนดอนมีจำนวน ๑ แห่ง และเทศบาลต่าง ๆ มีจำนวน ๓๒ แห่ง ทั้งหมดเป็นหน่วยงานบริหารที่สำคัญในพื้นที่เมืองหลวงซึ่งอยู่ในระดับล่าง (Lower tier) มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ดังนี้

โครงสร้างการบริหารเทศบาลนครลอนดอน

เทศบาลนครลอนดอนและเทศบาลต่าง ๆ มีโครงสร้างเหมือนกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นอื่น ๆ ของอังกฤษ คือ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

๑) นายกเทศมนตรีหรือประธานสภาเทศบาล ในส่วนของเทศบาลนครลอนดอน เรียกว่านายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอน หรือ Lord Mayor มี ๑ คน ส่วนเทศบาลต่าง ๆ หรือ London Boroughs เรียกว่า นายกเทศมนตรี หรือประธานสภาเทศบาล ซึ่งมี ๓๒ คน

๒) สภาเทศบาล ในส่วนของสภาเทศบาลลอนดอน (the London City Council) มี ๑ แห่ง หรือเรียกว่า Court of Common Council ทำหน้าที่เป็นหน่วยการบริหารของเทศบาลนครลอนดอน มีสมาชิกสภาเทศบาล ๒ ประเภท ได้แก่ aldermen และ councilmen ส่วนสภาเทศบาลต่าง ๆ (the London Borough Councils) มี ๓๒ แห่ง แต่ละแห่งมีสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเรียกว่า Councilors แต่ละเทศบาลทั้ง ๓๒ แห่ง ยังแบ่งย่อยเป็น Inner London Boroughs ๑๓ แห่ง และ outer London Boroughs ๑๙ แห่ง

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลนครลอนดอนและเทศบาลต่าง ๆ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอน และอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลนครลอนดอนและเทศบาลต่าง ๆ

๑) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอน (Lord Mayor) นายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอนไม่มีอำนาจบริหาร อำนาจบริหารอยู่ที่สภา ในระหว่างดำรงตำแหน่งต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองและไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลนครลอนดอน อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ควบคุมการประชุม ปฏิบัติงานพิธี มีบทบาทในการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีจิตใจรักและหวงแหนท้องถิ่น เป็นผู้ประสานประโยชน์ของกลุ่มและพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนการให้คำแนะนำประธานกรรมการต่าง ๆ เมื่อได้รับการร้องขอ มีลักษณะเป็นงานอาสาสมัคร ไม่ได้ทำงานเต็มเวลา

๒) อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลนครลอนดอนและเทศบาลต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การให้บริการแก่ประชาชนและปฏิบัติงานประจำในท้องถิ่น รวมถึงอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- การให้บริการทางด้านสังคมแก่ประชาชน รวมทั้งการจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก คนชรา คนพิการ และคนทุพพลภาพ

- การวางแผนของท้องถิ่น
- ทำทะเบียนราษฎร ทะเบียนเกิด ตาย แต่งงาน
- การจัดการศึกษาบางส่วน เฉพาะในพื้นที่ Outer London เท่านั้น
- การขนส่งสาธารณะ และการก่อสร้างถนนบางส่วน
- การควบคุมดูแลและการตรวจสอบการชั่ง ตวง วัด
- การให้บริการจัดหางานให้แก่วัยรุ่น
- การให้บริการห้องสมุด
- พิพิธภัณฑ์และห้องแสดงศิลปะ
- การคุ้มครองผู้บริโภค
- การควบคุมมลพิษ
- การจัดเก็บขยะ
- การจัดสวนสาธารณะ
- การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกีฬาและยามว่าง
- การป้องกันอัคคีภัย
- การควบคุมกิจการตำรวจ เฉพาะเทศบาลนครลอนดอนเท่านั้น เทศบาลต่าง ๆ ไม่มี

อำนาจนี้ ส่วนการให้บริการของหน่วยงานตำรวจมหานครของกรุงลอนดอนอยู่ในความรับผิดชอบของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary หรือ Home Security)

๒. มหานครปารีส (Paris)^{๑๔}

โครงสร้างการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของมหานครปารีส

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง นครปารีส หรือ Ville de Paris เป็นเมืองหลวงของประเทศฝรั่งเศส และมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (Région) ที่ชื่อว่า “Ile de France” ปัจจุบันนครปารีสมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ๓ รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน ดังนี้

๑. **เทศบาลนครปารีส** กฎหมาย ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้นครปารีสมีเทศบาลเมืองปารีส โดย โครงสร้างการบริหารงาน เป็นเช่นเดียวกับเทศบาลทั่วไป กล่าวคือ ประกอบด้วยสภานครปารีส (Le Conseil de Paris) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี (Le Maire De Paris) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยการคัดเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยตนเอง

^{๑๔} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑ -๑๑๓.

โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีสมีลักษณะเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลอื่น ๆ เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจเทศกิจ (Municipal Police) เพิ่มเติมให้นายกเทศมนตรีนครปารีสรับผิดชอบ อาทิ การรักษาความสะอาดของถนน การรักษาความเป็นระเบียบของตลาด และการดูแลการจราจร เป็นต้น

๒. จังหวัดปารีส พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ในปี พ.ศ. ๒๔๑๔ ดังนั้น พื้นที่ของนครปารีสจึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจ โดยยกเขตการบริหารในระดับจังหวัดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (Conseil Général) และประธานสภาจังหวัด (Président du Conseil Général) ด้วย

นครปารีส ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดปารีส หรืออาจเรียกว่า ผู้ว่าราชการกรุงปารีส ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัด (Conseil Général) หรือสภาจังหวัดปารีส

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ถ่ายโอนลงมาถึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภาจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไป แต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกัน กล่าวคือ สภานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย ๓ ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านนี้โดยเฉพาะเรียกว่า Prefect of Police)

จังหวัดปารีสมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ดังนี้^{๑๔}

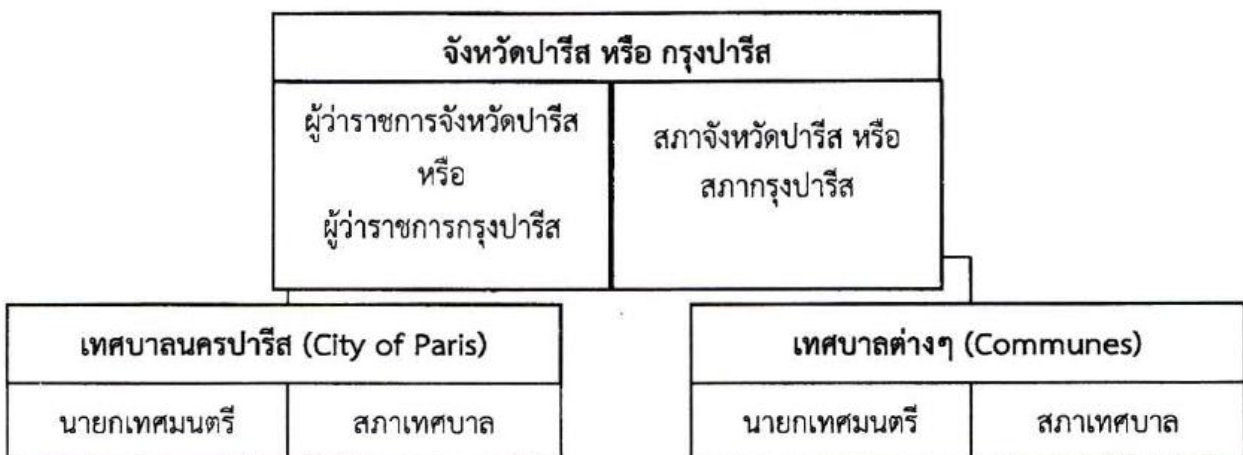
- **สวัสดิการสังคมและสุขภาพ** ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือเด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ หญิงมีครรภ์ และการให้ความช่วยเหลือในด้านยารักษาโรค
- **การศึกษา** ได้แก่ การก่อสร้าง บำรุงรักษา สนับสนุนครุภัณฑ์และการดำเนินการของสถานศึกษาระดับมัธยม
- **การขนส่ง** ได้แก่ การจัดให้มีแผนการขนส่งในเขตจังหวัด การขนส่งนักเรียน ท่าเทียบเรือ และถนนระดับจังหวัด
- **วัฒนธรรม** ได้แก่ การจัดให้มีหอสมุด พิพิธภัณฑ์ และหอจดหมายเหตุประจำจังหวัด
- **การพัฒนาชนบท** ได้แก่ การดูแลเรื่องที่ทำกิน ปรับสภาพที่ดิน น้ำ สำหรับทำการเกษตร และทางสาธารณะ
- **ที่พักอาศัย** ได้แก่ การดูแลและการจัดให้มีอาคารให้ประชาชนเช่าพักอาศัย
- **สิ่งแวดล้อม** ได้แก่ การดูแลพื้นที่ที่เป็นธรรมชาติของจังหวัด วังแผนด้านสิ่งแวดล้อมของจังหวัด

^{๑๔} ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : มปพ., หน้า ๗๕.

๓. เขต (Arrondissements) พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (Arrondissements) จำนวน ๒๐ เขต โดยมีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่ในแต่ละเขต กล่าวคือ แต่ละเขตมีสภาเขต (Conseil d'Arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (Le maire d'Arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกสภาสองประเภท คือ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และสมาชิกสภาเขต (Conseillers d' Arrondissements) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้น ๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้มีจำนวนเป็นสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครที่ได้รับเลือกในเขตนั้น (แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และไม่เกิน ๔๐ คน) ส่วนนายกเทศมนตรีเขตมาจากการคัดเลือกสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อนายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเขต อาทิ การผังเมือง และการวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ และสนามกีฬา ส่วนนายกเทศมนตรีเขตมีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน และมีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ทั้งนี้เขตมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารงานที่เป็นของตนเอง โดยเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตให้ถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีสด้วย

การบริหารมหานครปารีส



ที่มา : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๑ -๑๑๓.

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและจังหวัดใช้หลักที่เรียกว่า “หลักความเสมอภาคทั่วไป” (General competency) ซึ่งเป็นหลักคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำหรือจัดหาบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนของตนตราบเท่าที่ไม่ก้าวล่วงหรือกระทบต่อภารกิจหลักของรัฐหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ ยังหมายรวมถึงภารกิจในการบริการสาธารณะในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อชุมชนอีกด้วย

รูปแบบการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นให้แก่ท้องถิ่นมีรูปแบบที่หลากหลาย ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง เป็นภารกิจบริการสาธารณะสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้บริการเอง อาทิ การรักษาพยาบาล การป้องกันโรค การจัดการศึกษา เป็นต้น

รูปแบบที่สอง : การมอบให้องค์กรอื่นทำการแทน เป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้ดำเนินการเอง แต่อาศัยการมอบให้องค์กรอื่นดำเนินการแทน ซึ่งอาจเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน โดยส่วนมากมักทำในรูปของการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของ “สหการ” หรือบริษัทจำกัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นด้วย

รูปแบบที่สาม : การมอบภารกิจโดยสัญญา เป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่มอบให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนด้วยการทำข้อตกลงในรูปสัญญา อาทิ การจ้างเหมาบริการบริษัทเอกชนจัดเก็บขยะมูลฝอย และการจ้างคนในชุมชนดูแลรักษาความสะอาดของถนนคูคลอง เป็นต้น

การบริหารมหานครปารีสมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน คือ จังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการภารกิจในภาพรวมของพื้นที่นครปารีส และมีเทศบาลนครปารีส ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในระดับรองลงมา ขณะที่ระดับเขต (เทศบาลย่อย ๆ) ก็ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในระดับที่ลดหลั่นลงไปอีก จึงกล่าวได้ว่า เป็นการแบ่งความรับผิดชอบตามลำดับชั้นที่ค่อนข้างชัดเจน^{๒๐}

๓. มหานครโตเกียว

โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น^{๒๑}

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนประเทศไทย) สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นนั้น แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ โดยใช้รูปแบบประธานาธิบดีเหมือนอย่างสหรัฐอเมริกา

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

๑) **รูปแบบทั่วไป** โครงสร้างของรูปแบบทั่วไป สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ระดับคือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้ จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานได้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนะแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

● **ระดับบนหรือจังหวัด** จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการ

^{๒๐} ปธาน สุวรรณมงคล และคณะ. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า ๗๗ - ๘๑.

^{๒๑} วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. *เวทีท้องถิ่น (Local Forum ๒๐๐๓) : การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, ๕๕-๖๓.

มาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น ๔๗ แห่ง

- **ระดับล่างหรือเทศบาล** เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน ๓,๒๑๘ แห่ง แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)

๒) **รูปแบบพิเศษ** นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปข้างต้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมกับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ ประกอบด้วย

- **เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)** เป็นหน่วยการปกครองย่อยที่สร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบายและการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น

- **สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/ Jimu-Kumiai)** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน ๔ ประเภทคือ (๑) สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibujimukumiai) (๒) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki-rengo) (๓) สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative) (๔) สหภาพธุรการราชการ (Join-Office Cooperative)

- **เขตทรัพย์สิน (Property Wards)** เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งยังเป็นการจัดตั้งเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

- **บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)** เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหา และเตรียมสถานที่ก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค อาทิ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครโตเกียว

กรุงโตเกียวเป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองใหญ่หรือชุมชนเมือง (urban area) ที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่น ตั้งอยู่บนเกาะฮอนชู (Honshu) ซึ่งเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดในบรรดา ๔ เกาะหลักของประเทศ ได้แก่ เกาะฮอนชู ฮอกไกโด (Hokkaido) คิวชู (Kyushu) และชิโกกุ (Shikoku) กรุงโตเกียวตั้งอยู่ในจังหวัดที่เรียกว่า To หรือเรียกว่าตั้งอยู่ในจังหวัดโตเกียว (Tokyo-To) จังหวัดโตเกียวหรือกรุงโตเกียวมีพื้นที่ ๒,๑๘๗ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๘๔๐ ตารางไมล์

ระบบการบริหารเมืองหลวงของญี่ปุ่นเป็นระบบพิเศษซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๓ และระบบนี้ยังคงใช้สืบทอดมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยกรุงโตเกียวเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นของตนเองขนาดใหญ่ (Tokyo is a vast self-governing unit) ที่แบ่งเป็น ๒ ส่วนหรือ ๒ ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การบริหารของจังหวัดโตเกียวหรือกรุงโตเกียว หรืออาจเรียกว่า การบริหารของเทศบาลกรุงโตเกียว เป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในระดับจังหวัดหรือระดับบน โดยเป็นหน่วยการบริหารพิเศษเพียงแห่งเดียวของญี่ปุ่น หรือเรียกว่า Tokyo Metropolitan Government (TMG)

ระดับที่สอง การบริหารของเทศบาลเป็นการบริหารในระดับเทศบาลหรือระดับล่าง การบริหารในระดับนี้แบ่งพื้นที่เป็น ๒ ส่วน คือ เขตพื้นที่ชั้นในและเขตพื้นที่ชั้นนอก

๑) เขตพื้นที่ชั้นใน (the central part of Metropolitan Tokyo Prefecture) ถือเป็นเขตปกครองพิเศษหรือที่เรียกว่า เทศบาลนคร (City) ประกอบด้วย เทศบาลนคร ๒๓ แห่ง หรือเรียกว่า กุ (Ku หรือ เขตพิเศษ หรือ special wards หรือ wards) กรุงโตเกียวเริ่มมีระบบ ๒๓ กุเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ โดยแบ่งเป็น เทศบาลนครโตเกียว (City of Tokyo) ๑ แห่งและเทศบาลนครต่าง ๆ อีก ๒๒ แห่ง เขตชั้นในนี้มีพื้นที่ประมาณ ๑ ใน ๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของกรุงโตเกียว กุนี้จะแตกต่างจากเทศบาลนครอื่น ๆ ตรงที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล หากกิจการใดครอบคลุมพื้นที่กว้างเกินกว่าพื้นที่ของแต่ละกุ กิจการนั้นจะดำเนินการโดยมหานครโตเกียว เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การวางผังเมืองของชุมชนเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย ฯลฯ^{๒๒}

เขตพื้นที่ชั้นในเป็นเขตใจกลางเมืองหรือกรุงโตเกียว ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลนคร ๒๓ แห่ง ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ในแต่ละเทศบาลนครประกอบด้วย (๑) ฝ่ายบริหารโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง รวมหัวหน้าฝ่ายบริหารจำนวน ๒๓ คน และ (๒) ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลรวม ๒๓ แห่ง มีสมาชิกสภาเทศบาลรวมทั้งสิ้น ๑,๐๑๔ คน แต่ละคนอยู่ในวาระ ๔ ปี

การบริหารของเขตพื้นที่ชั้นในเป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียวหรือผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวเข้ามามีส่วนสำคัญในการบริหาร โดยผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวจะมอบหมายงานบางส่วนให้แก่เทศบาลนครจำนวน ๒๓ แห่งดำเนินการ หรือในบางกรณีเข้ามาทำหน้าที่บริหารงานในฐานะนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครได้ ด้วยเหตุนี้ การบริหารงานของเทศบาลนครทั้ง ๒๓ แห่งในเขตพื้นที่ชั้นในจึงไม่มีอำนาจอิสระเหมือนกับการบริหารของเทศบาลในเขตพื้นที่อื่น ๆ แต่หลังจากกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปหน่วยการบริหารท้องถิ่น (the Law for the Partial Reform of the Local Government) ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ ได้ทำให้เทศบาลนครเหล่านี้มีความเป็นอิสระจากการบริหารงานของจังหวัดโดยเฉพาะในด้านงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ๒๓ แห่ง โดยเริ่มปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ หลังจากการปฏิรูปในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครทั้ง ๒๓ แห่งโดยตรง

๒) เขตพื้นที่ชั้นนอก อยู่ทางตะวันตกของกรุงโตเกียวมีพื้นที่รวมกันประมาณ ๑,๕๖๕ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย เทศบาลระดับต่าง ๆ จำนวน ๓๙ แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลระดับ City หรือ ชิ

^{๒๒} สมคิด เลิศไพฑูริย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙), ๑๔๑.

จำนวน ๒๖ แห่ง , เทศบาลระดับ Town หรือ โซว จำนวน ๕ แห่ง และเทศบาลระดับ Village หรือ ซอน จำนวน ๘ แห่ง เขตพื้นที่ชั้นนอกนี้แบ่งพื้นที่ออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

(๑) พื้นที่ที่เรียกว่า the Tama Area มีพื้นที่ประมาณ ๑,๑๖๐ ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ ๓.๙ ล้านคน ประกอบด้วย เทศบาล ๓๐ แห่ง ได้แก่ เทศบาลระดับ City ๒๖ แห่ง , ระดับ Town ๓ แห่ง และระดับ Village ๑ แห่ง

(๒) พื้นที่ที่เป็นเกาะต่าง ๆ (the Islands) ในอ่าวโตเกียว คือ หมู่เกาะอิซุและหมู่เกาะโอกาซาวาร่า (Izu and Ogasawara Islands) มีพื้นที่ประมาณ ๔๐๕ ตารางกิโลเมตร และมีประชากรประมาณ ๓๐,๐๐๐ คน ประกอบด้วย เทศบาล ๙ แห่ง ได้แก่ เทศบาลระดับ Town ๒ แห่ง และระดับ Village ๗ แห่ง

การบริหารในเขตพื้นที่ชั้นนอกที่เป็นรูปแบบเทศบาลนี้มีหลายระดับเหมือนกับเทศบาลในจังหวัดอื่น ๆ โดยเทศบาลแต่ละระดับประกอบด้วยฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล แต่การบริหารงานบางส่วนของเทศบาลระดับต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ชั้นนอกยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกรุงโตเกียวในฐานะจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียวหรือผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยการบริหารเมืองหลวงในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในจังหวัด อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวถูกถ่วงดุลโดยสภาเทศบาลกรุงโตเกียว และยังคงแบ่งอำนาจไปใช้โดยคณะกรรมการบริหารชุดต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลกรุงโตเกียวประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลกรุงโตเกียว ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและอยู่ในวาระ ๔ ปี สมาชิกสภาเทศบาลกรุงโตเกียวเลือกประธานสภา ๑ คน จากสมาชิกด้วยตนเอง

สภาเทศบาลกรุงโตเกียวนอกจากจะมีอำนาจด้านนิติบัญญัติ พิจารณางบประมาณ และเลือกคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ยังมีอำนาจถ่วงดุลผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวในหลาย ๆ เรื่อง เช่น ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลที่ผู้ว่าราชการกรุงโตเกียวแต่งตั้ง เช่น รองผู้ว่าราชการกรุงโตเกียว และผู้ตรวจสอบบัญชีใหม่ พร้อมกับมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งแบ่งเป็นคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการพิเศษ เพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องที่เป็นกิจการของสภาหรือเรื่องที่สภากำหนดขึ้น

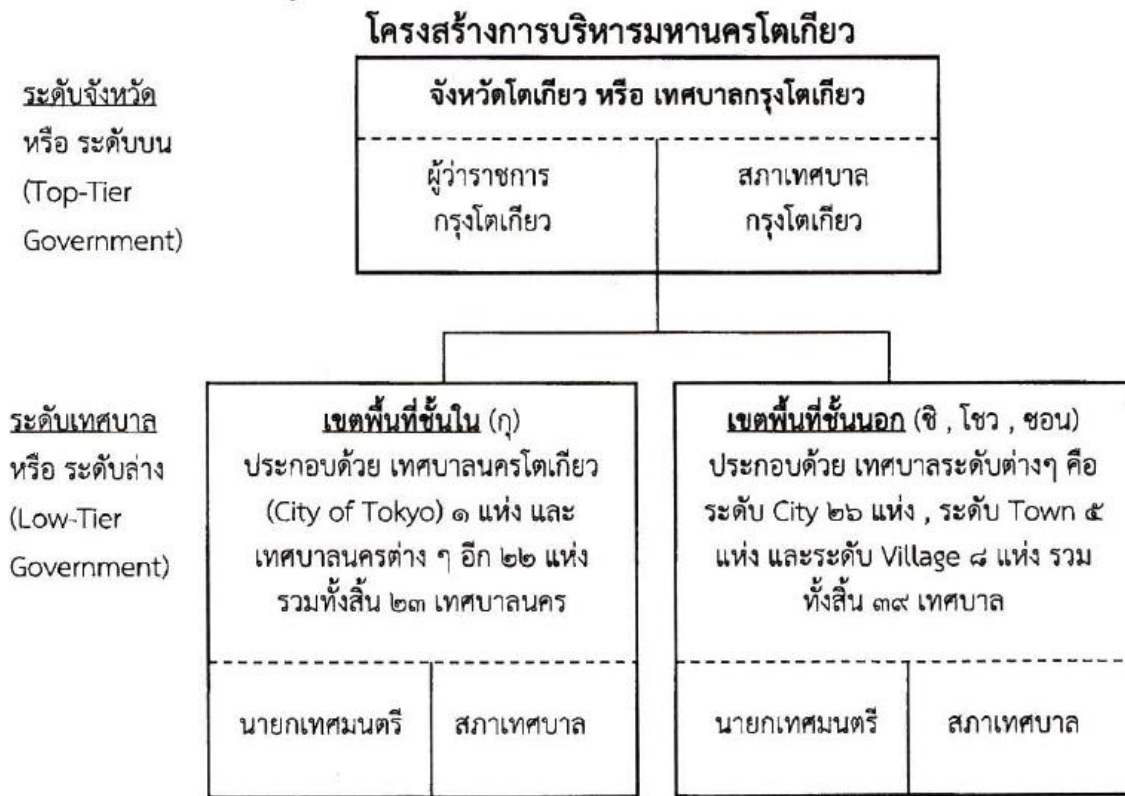
อำนาจหน้าที่ของเทศบาลกรุงโตเกียวและเทศบาลระดับล่าง

๑) อำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารเมืองหลวงระดับบนหรือระดับจังหวัด คือ เทศบาลกรุงโตเกียว เป็นไปในลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นระดับจังหวัดต่าง ๆ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่

- กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาภาค
- การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับภาคอุตสาหกรรม
- ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนน แม่น้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ
- การบริหารการศึกษาภาคบังคับ
- การบริหารกิจการตำรวจ
- การออกไปอนุญาตประกอบธุรกิจให้แก่ประชาชนและภาคเอกชน

● ให้การสนับสนุน ร่วมมือ และประสานงานในการทำกิจกรรมต่าง ๆ กับหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางและหน่วยการบริหารท้องถิ่นระดับเทศบาล เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาสถานศึกษาในระดับ upper - secondary education ตลอดจนส่งเสริมอุตสาหกรรมในท้องถิ่น

นอกจากนี้ เทศบาลกรุงโตเกียวยังมีความรับผิดชอบงานบางส่วนในลักษณะเดียวกับงานของเทศบาลนครอื่น ๆ เช่น การเก็บขยะ การประปา การสร้างทางระบายน้ำ ตลอดจนการดับเพลิงในเขตเมืองหลวงที่มีประชาชนอยู่หนาแน่น



๒) อำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารเมืองหลวงระดับล่างหรือระดับเทศบาล คือ เทศบาลนครในเขตพื้นที่ชั้นในและเทศบาลระดับต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ชั้นนอกจะมีลักษณะเดียวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นระดับเทศบาลต่าง ๆ คือ การจัดการศึกษาระดับ Primary and Lower-Secondary Education ตลอดจนการบริหารกิจการตำรวจและดับเพลิง ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ได้มีการปรับปรุงการบริหารท้องถิ่น เช่น อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาในระดับดังกล่าวและการบริหารกิจการตำรวจได้โอนไปให้กับหน่วยการบริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด นอกจากนี้อำนาจหน้าที่หลักของเทศบาล คือ การบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับความต้องการพื้นฐานของประชาชน ได้แก่

- จัดทำทะเบียนครอบครัว
- จัดทำทะเบียนผู้อยู่อาศัย
- ก่อสร้างและบำรุงรักษาสวนสาธารณะ แหล่งน้ำและระบบระบายน้ำ กำจัดขยะและระบบกำจัดขยะ และระบบบำบัดน้ำเสีย
- กำหนดสถานที่และบำรุงรักษาสถานศึกษาภาคบังคับและหน่วยงานดับเพลิง

บรรณานุกรม

- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. ๒๕๔๖. “การบริหารงานเมืองหลวงในต่างประเทศ: บทเรียนให้กับกรุงเทพมหานคร”
ใน*เวทีท้องถิ่น (Local Forum ๒๐๐๓): ปฏิรูป กทม. ระบบสองชั้นแก้ปัญหา กทม. ได้จริงหรือ?*.
กรุงเทพฯ : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. ๒๕๔๖. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ๒๕๔๕. *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ
ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.
- วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. ๒๕๔๖. *เวทีท้องถิ่น (Local Forum ๒๐๐๓): การปรับปรุงโครงสร้าง
องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๔๙. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ ๒ .กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.