

# La réforme de l'autonomie locale et l'administration mandatée d'organe au Japon

HASEGAWA Ken

## 日本における地方自治改革と機関委任事務

長谷川 憲

- ( I ) Introduction
- ( II ) La Constitution Japonaise et la Loi relative à l'autonomie locale
  - ( A ) L'administration d'autonomie
    - ( a ) L'administration publique
    - ( b ) L'administration mandatée d'organisation
    - ( c ) L'administration administrative
  - ( B ) L'administration mandatée d'organe
- ( III ) Le problème de l'administration mandatée d'organe
- ( IV ) L'abolition de l'administration mandatée d'organe
  - ( A ) Le but de la réforme en cours
  - ( B ) Le processus de la réforme en cours
  - ( C ) Le point capital de la réforme en cours
  - ( D ) Le problème de la réforme en cours
- ( V ) La création de la Commission de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale
- ( VI ) Conclusion

### ( I ) Introduction

A l'occasion de la session parlementaire actuelle<sup>(1)</sup>, "le Projet de loi relative à la décentralisation globale<sup>(2)</sup>" a été adopté après la délibération en tant que série de réformes sur l'autonomie de la collectivité locale<sup>(3)</sup>. Après l'effondrement de la cité autonome représentée par SAKAI à la fin de la période de guerres civiles (16ème siècle), celle-ci n'a jamais été reproduite durant la période

d'Edo. De point de vue de la constitution, l'adoption du système d'autonomie de la collectivité locale n'est apparu qu'à partir de la Constitution de 1946<sup>(4)</sup> (la Constitution Japonaise) instituée à la suite de la Seconde Guerre mondiale. En ce qui concerne le système d'administration locale, le Gouvernement a créé le système de département, celui d'arrondissement et celui de commune après la Restauration de Meiji. Les systèmes ont fonctionné sous la Constitution de 1889<sup>(5)</sup> (la Constitution du Grand Empire Japonaise) comme instrument pour la domination des localités par le Gouvernement central. En conséquence de l'existence d'administration mandatée d'organe et d'administration de subvention, même après la création du système d'autonomie d'administration locale, conformément à la Constitution de 1946, et ainsi que l'autonomie du système est prescrit minutieusement par la Loi relative à l'autonomie locale, le problème entre l'autonomie du système et la domination réelle se continue depuis cinquante ans après la Guerre. Ce problème signifie que la collectivité locale fonctionne sous la domination du gouvernement central qui est réalisé par un instrument illégal de l'instruction administrative<sup>(6)</sup>.

Pour se délivrer de la réalité, il faut se dégager la situation d'être sous-traitant de la collectivité locale qui est administrée par l'entremise de l'administration mandatée d'organe et de l'administration de subvention du Gouvernement (les ministères d'administrations centraux) et qui a continué à fonctionner même après l'établissement du système d'autonomie de la collectivité locale fondé sur la Constitution de 1946. Ceci est important d'abord pour clarifier le rôle à partager entre l'Etat et la collectivité locale et ensuite, pour établir l'autonomie et l'indépendance de la collectivité locale.

### Note

(1) La 145<sup>ème</sup> session ordinaire.

(2) La loi relative à l'aménagement des lois liées à la promotion de décentralisation. (Loi N°87-1999).

(3) A la date de 8 juillet 1999, le Sénat a adopté "le Projet de loi relative à la décentralisation globale<sup>(2)</sup>" et "le Projet de la loi relative à la réforme des ministères".

Le contenu principal de "la Loi relative à la décentralisation globale<sup>(2)</sup>" est décrit ci-après, (1) L'abolition de l'administration mandatée d'organe, qui est remplacée par l'administration autonome et l'administration juridiquement reçue, (2) la création de "la Commission de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale" (en vue de résoudre des litiges entre l'Etat et la collectivité locale), (3) le transfert des attributions de l'Etat aux collectivités locales (comme la désignation d'une zone spéciale du parc national, etc.), (4) la promotion d'incorporation de communes.

Ensuite, le contenu principal de "la Loi relative à la réforme des ministères" est mentionné ci-après, (1) la réorganisation de départements ministériels composés du Ministère de Premier Ministre et de 22 ministères par le Ministère du Premier Ministre et 12 ministères, (2) la diminution de nombre de ministres de 20 à 14, toutefois avec une possibilité d'augmenter jusqu'à 17 ministres en cas de nécessité, (3) la possibilité pour le Premier ministre de proposer une grande orientation de la politique sans consultation préalable de la Réunion des Vice-Ministres, (4) l'instauration du conseil de consultation économique et financière au Ministère du Premier ministre, avec une possibilité de participation des membres civils, en vue d'élaborer une grande orientation pour dresser le budget, etc, (5) l'exécution de l'administration

financière est traitée par le Bureau de finance. Cependant lors d'événements nécessitant une opération tel que le contrôle d'une crise financière, il collabore avec le ministère des finances, (6) la création de personne morale administrative indépendante qui est détachée du département du service aux ministères.

(4) La promulgation au 3 novembre 1946 ; la mise en vigueur au 3 mai 1947.

(5) La promulgation au 11 février 1889 ; la mise en vigueur au 29 novembre 1890.

(6) Cependant, suite au contrôle des collectivités locales par la modalité d'administration mandatée d'organe et d'administration de subvention et au fait d'être sous-traitant, il s'est établi la coutume (pratique) dans beaucoup de collectivités locales de solliciter le consentement et l'avis d'organe intéressé de l'Etat ou du département, lors d'exécution de nouvelles entreprises. Pour que la réforme en cours puisse être réellement efficace, il est nécessaire de se délivrer de la situation où les opinions des habitants sont moins considérées que l'intention de l'Etat et des départements par les personnes chargées de la politique des départements et des communes.

## ( II ) La Constitution Japonaise et la Loi relative à l'autonomie locale

Selon la Constitution de 1946, le système d'autonomie locale a été reconnu pour la première fois sous la Constitution dans le chapitre 8 relatifs à "l'autonomie locale"<sup>(1)</sup>. Conformément à cette dernière, "la Loi relative à l'autonomie locale" a été établie en déterminant ses systèmes tel que: l'organe d'exécution sera composé de gouverneurs et de maires (élu par les habitants) et l'organe de décision sera le conseil général et municipal composé de conseillers généraux et municipaux (élu également par les habitants) <sup>(2) (3)</sup>. En ce qui concerne la relation entre le responsable du pouvoir exécutif et le conseil, la Loi relative à l'autonomie locale a adopté le système semblable au régime présidentiel, (le modèle américain), bien qu'au niveau national la Constitution ait adopté un système semblable au régime du cabinet confié par la Chambre des députés, (le modèle anglais). En outre, elle a adopté un système de diverses demandes directes et de référendums locaux des habitants<sup>(4)</sup>. Le système de l'autonomie locale est beaucoup plus démocratique que celui de l'Etat, car il a adopté plusieurs systèmes de démocratie directe, comme la demande de dissolution du conseil ou de révocation des conseillers et des chefs de la collectivité locale, et l'établissement des dispositions relatives à ses demandes par la modalité du vote des habitants (le référendum local), etc.<sup>(5)</sup>

### ( A ) L'administration d'autonomie

Selon le système d'autonomie locale adopté par la Constitution de 1946, la collectivité locale a naturellement des attributions d'administrations de traiter avec sa propre décision due à l'autonomie fondée sur la Constitution. La Loi relative à l'autonomie locale défini à l'article 2 alinéa 2, trois catégories "d'administration d'autonomie", D'abord "l'administration publique, (ensuite) l'administration appartenant à la collectivité locale ordinaire selon une loi ou un décret fondé sur celle ci-dessus, et (finalement) les autres administrations administratives n'appartenant pas à l'administration de l'Etat". Et, l'alinéa 3 mentionne 22 rubriques, et indique quand la

collectivité locale reconnaît la nécessité, les administrations ne sont pas mentionnées par “la Loi relative à l’autonomie locale”, dans la mesure où elle ne violent pas la loi ou le décret.

**(a) L’administration publique**

La première “l’administration publique” dont le but est “la sûreté, la santé et la sécurité sociale des habitants et des résidents” (art. 2 al. 3 numéro 1), et est celle n’accompagnant pas l’exercice des pouvoirs publics, comme l’installation et la gestion de divers établissements ou la gestion et l’administration de diverses entreprises. Elle s’appelle également “l’administration propre” étant donnée le domaine d’application appartenant naturellement à la collectivité locale.

**(b) L’administration mandatée d’organisation**

La deuxième administration est celle de l’Etat ou des autres collectivités locales, mais les collectivités locales en question sont mandatées pour l’administration selon la loi ou décret fondé sur celle ci-dessus. Elle s’appelle “l’administration mandatée d’organisation” et est traitée comme l’administration de la collectivité locale en question par le fait d’être mandaté.

**(c) L’administration administrative**

La troisième administration s’appelle “l’administration administrative”, et est l’administration accompagnant l’exercice des pouvoirs publics ayant une influence sur les droits et les devoirs des habitants et des résidents. C’est la raison pour laquelle elle est traitée et disposée obligatoirement par des JOREIS départementaux (ou municipaux) élaborés par le conseil général (ou le conseil municipal).

**(B) L’administration mandatée d’organe**

Les administrations d’autonomie précédentes sont à la charge de l’administration de la collectivité locale, et sont traitées sous l’intervention des conseils départementaux (ou municipaux). En revanche, il y a “l’administration mandatée d’organe” qui délègue l’administration de l’Etat ou des autres collectivités locales (des collectivités locales départementales) par une loi ou un décret fondé sur la loi, à l’organe des collectivités locales (des collectivités locales municipales)<sup>(6)</sup>. L’administration étant l’objet de la réforme en cours est celle ci-dessus.

“L’administration mandatée d’organe” signifie “l’administration de l’Etat, des autres collectivités locales ou des autres organisations publiques” (art. 148 al. 1) mandatées conformément à la loi ou au décret fondé sur cette dernière “au chef de la collectivité locale” (art. 148 al. 1) ou “aux autres organes\*”.

\* le Comité de l’instruction publique (art. 180-8 al. 2), le Comité de la sécurité publique (art. 180-9 al. 3), le Comité électoral (art. 186 al. 1 et 3), le Comité du travail départemental (art. 202-2 al. 6), le Comité de l’agriculture (art. 202-2 al. 6).

En plus de l’explication faite ci-dessus, l’administration mandatée d’organe est “l’administration

de l'Etat" ou "l'administration des autres collectivités locales ou des autres organisations publiques" qui est mandatée au chef de la collectivité locale ou bien aux organes cités ci-dessus.

### Note

(1) Dans le chapitre 8, il y a quatre articles sur l'autonomie locale.

Chapitre VIII. L'autonomie locale

Article 92. Les règlements concernant l'organisation et l'administration des collectivités locales sont fixés par la loi, conformément au principe de l'autonomie locale.

Article 93. Les collectivités locales créent des assemblées comme des organes délibérants que la loi pourrait prévoir.

Les chefs des collectivités locales, les membres de leurs assemblées et tous les autres agents locaux que la loi pourrait prévoir, sont élus au suffrage universel direct, dans le cadre des diverses communautés.

Article 94. Les collectivités locales ont le droit de gérer leurs biens, de traiter leurs affaires et d'exécuter leurs administrations, et peuvent déterminer leurs JOREIS dans le cadre de la loi.

Article 95. Une loi spéciale s'appliquant exclusivement à une seule collectivité locale ne peut être adoptée par la Diète, sans le consentement de la majorité du référendum local des électeurs de la collectivité locale en question que la loi pourrait prévoir.

(2) Par dérogation à l'article 89, bien que l'exemple qui est applicable n'ait pas existé, "les personnes ayant le droit de vote" (art. 94) peuvent juridiquement créer l'assemblée plénière des habitants au lieu du conseil de la collectivité locale.

(3) Ainsi que les attributions des conseils, il y a le pouvoir de décision, le pouvoir d'élection, le pouvoir de révision du budget, le pouvoir de censure, le pouvoir d'inspection, le pouvoir de demande de vérification, le pouvoir d'investigation, le pouvoir de décision de la motion de censure à l'égard du chef de la collectivité locale, etc..

(4) Voir "L'Etat actuel et Problème juridique du Référendum local au Japon" (Université Kogakuin Kenkyuronso N°36-1,1998) de HASEGAWA Ken.

(5) Parmi ces administrations, celles dont l'engagement est juridiquement obligatoire s'appelle "l'administration nécessaire", et celles dont l'engagement dépend du choix de la collectivité locale s'appelle "l'administration facultative". Les premiers cas sont nombreux dans l'administration mandatée d'organisation, et les derniers cas sont nombreux dans l'administration publique ou l'administration administrative.

(6) Il y a plusieurs exemples d'administration mandatée d'organe telles que ci-dessus dans l'annexe 3 et 4 de la Loi relative à l'autonomie locale.

Tableau 1

		1952		1974 Loi N°71		1983 Loi N°83		1986 Loi N°109	
Annexe 3	Gouverneur	128	161(total)	327	365(total)	317	354(total)	311	347(total)
	Comité	33		38		37		36	
Annexe 4	Maire	74	96(total)	139	157(total)	136	154(total)	131	149(total)
	Comité	22		18		18		18	

Etabli et cité par "Chihou-Jichiho-Taikai 2" (Saganoshoin, 1993), p.194.

### **( III ) Le problème de l'administration mandatée d'organe**

Il faut noter que la majorité d'administration concernées dépendent de l'Etat, cependant elle est au chef de la collectivité locale. Par conséquent, il est nécessaire d'étudier les problèmes qui se créent à propos de ces cas. Quand l'administration de l'Etat est mandatée au chef ci-dessus, il dirige en tant qu'organe de l'Etat tout en recevant la direction et la surveillance du ministre chargé. Toutefois, le chef ci-dessus est élu et occupe une place importante au sein de l'organe de la collectivité locale dirige et exécute l'administration mandatée d'organe à titre d'organe de l'Etat. L'administration mandatée d'organe est pratiquement exécutée par fonctionnaire de collectivité locale.

Il faut remarquer qu'en ce qui concerne l'administration en question, la particularité se trouve dans la large limitation des attributions du Conseil de la collectivité locale. C'est-à-dire, les attributions du Conseil de la collectivité locale n'ont pas été accordés jusqu'à la révision faite de la Loi relative à l'autonomie locale en 1991. Avant cette révision, les attributions, concernant l'exécution et la direction d'administration mandatée d'organe, reconnues pour le Conseil sont limitées comme "demander l'explication" ou "donner son opinion" (art. 99 al. 1), et "présenter le cahier de l'opinion à l'égard d'administration compétente concernant l'affaire sur l'intérêt publique de collectivité locale en question" (art. 99 al. 2), etc. Même après cette révision, le Conseil est reconnu l'attribution d'examen (art. 98 al. 1) et celle de demande d'inspection pour les contrôleurs (art. 98 al. 2), mais il n'est pas encore reconnu l'attribution d'instituer le JOREI (art. 14 al. 1) et celle d'investigation (art. 100) à l'égard de l'administration mandatée d'organe.

Pour la collectivité locale, l'existence de ce genre d'administration porte les significations suivantes. En premier lieu, c'est l'administration concernant la délivrance d'un passeport qui est considérée essentiellement comme l'administration de l'Etat. Il paraît, en ce cas, qu'il y ait le sens de cas de mandater une collectivité locale pour l'administration de l'Etat en raison d'efficacité. En second lieu, c'est l'administration concernant la réglementation de la nuisance qui est considérée essentiellement comme l'administration d'autonomie dans une collectivité locale. Il paraît, en ce cas, qu'il y ait le sens de surveillance à l'égard de l'administration d'autonomie.

### **( IV ) L'abolition de l'administration mandatée d'organe**

Bien que la réforme de l'autonomie locale accompagnant la Constitution de 1946 ait été faite, le système d'administration mandatée d'organe a été prévu et quantité d'administrations ont atteint 60-70% dans les départements, et 30% environ dans les municipalités. C'est ainsi que l'autonomie de la collectivité locale a été niée et le sous-traitant a été encouragé. Il est naturel que la réforme

en cours soit arrivée à l'idée d'inciter à l'activation de la collectivité locale par l'assouplissement des contraintes.

### **(A) Le but de la réforme en cours**

On dit que la réforme du système de la collectivité locale en cours est "la troisième" à la suite de celle après la Restauration de Meiji et de celle après la Seconde Guerre mondiale. A partir de la Restauration de Meiji, le Japon avait pour le but de construire le régime de l'Etat centralisé en vue de dépasser l'Europe et les Etats-Unis, en revanche après la Seconde Guerre mondiale, il ne veut plus prendre le dirigisme central et choisir le régime de l'Etat décentralisé, c'est-à-dire le type de coexistence entre le centre (l'Etat) et la localité (la collectivité locale). Mais en réalité il a parallèlement maintenu les différents systèmes de centralisation du pouvoir. C'est pourquoi il est important d'argumenter sur les points suivants sans déterminer le nom de projet, si la réforme en cours veut retourner au point de départ de l'époque après la Seconde Guerre mondiale en réglant tous ces problèmes, ou bien elle veut modifier le poids entre l'Etat et la collectivité locale. Au moment d'entrée dans le 21ème siècle, et alors que la zone européenne essaie de relativiser le rôle de l'Etat entre l'intérieur du pays et celle d'union européenne, la sphère de vie humaine au 21ème siècle n'est plus dans le cadre de l'Etat en question, mais il semble se trouver, au niveau de la commune, étant la base de vie, et le territoire d'activité comme la zone d'Asie Nord-Est, celle d'Asie Est, celle de l'Amérique du Nord, ou celle de l'Europe, etc.

### **(B) Le processus de la réforme en cours**

La tentative de réforme des rapports entre l'Etat et la collectivité locale se termina en vain malgré de nombreuses présentations de la part de la Commission d'enquête d'institutions locales (9ème 10ème et 17ème). L'historique de la réforme en cours est le suivant: (1) A la date du 3 juin 1993, la Chambre des députés et la Chambre des sénateurs ont adopté "la Décision relative à la promotion de la décentralisation". (2) Au mois d'octobre de la même année, la 3ème Commission de délibération sur la réforme de l'administration a présenté le rapport en vue de la promotion de l'affaire ci-dessus. (3) Au mois de mai 1994, la Section sur la Décentralisation était installée au Centre de la promotion de la réforme administrative du Gouvernement. (4) Au mois de février 1995, le Gouvernement décidait du "projet de la Loi relative à la promotion de décentralisation" : l'adoption au mois de mai ; la promulgation au 19 mai ; la mise en vigueur au 3 juillet (la loi de la durée de validité fixée pendant 5 ans). (5) Au mois de juillet de la même année, la Commission de promotion de la décentralisation a été à nouveau installée. (6) Cette Commission a présenté, au mois de mars 1996, un rapport provisoire (sur l'abolition d'administration mandatée d'organe, etc.), (7) au mois de décembre de la même année, elle a

présenté la première recommandation (sur l'abolition d'administration mandatée d'organe, etc.), (8) au mois de juillet 1997, elle a présenté la deuxième recommandation (sur l'arrangement de subvention, etc.), (9) au mois de septembre de la même année, elle a présenté la troisième recommandation (sur l'abolition du système des fonctionnaires d'administration locale, etc.), (10) au mois d'octobre de la même année, elle a présenté la quatrième recommandation (concernant la procédure de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale, etc.), et (11) au mois de novembre de la même année, elle a présenté la cinquième recommandation (sur le partage des attributions concernant l'entreprise publique, etc.). (12) Le Gouvernement a élaboré, au mois de mai 1998, le premier programme pour promouvoir la décentralisation, puis (13) au mois de mars 1999, a décidé du projet de Loi relative à la décentralisation globale, et enfin (14) a élaboré le second programme pour promouvoir la décentralisation (de la réduction d'entreprise publique, etc.).

### **(C) Le point capital de la réforme en cours**

Le point capital de la réforme en cours est d'abolir "le système de l'administration mandatée d'organe" traitant en réalité la collectivité locale comme l'organe inférieur de l'Etat, et de transformer la hiérarchie entre l'Etat et la collectivité locale en relation à la fois égale et impartiale. L'administration relative à celle mandatée d'organe dans les départements se compose de la délivrance de passeport, de l'autorisation de construction d'établissement de traitement des déchets industriels, etc. (Annexe 3), celle dans des communes se compose de la gestion d'état civil, de l'enregistrement des étrangers, de l'autorisation d'inhumation et d'incinération, etc. (Annexe 4). Un nombre important de ces administrations est fondé sur la Loi relative à l'autonomie locale, et elles occupent dans les départements 60-70%, et dans les communes environ 30% de leur administration. Bien que ces administrations occupent une partie importante de leur tâche dans les collectivités locales mentionnées ci-dessus, sous prétexte que ces administrations appartiennent essentiellement à l'Etat, il les a placées sous sa surveillance et ne leur a jamais accordé leur autonomie et l'intervention de Conseil de la collectivité locale jusqu'à la réforme de "la Loi relative à l'autonomie locale" en 1991.

Dans la réforme en cours, l'administration mandatée d'organe en question est abolie, et elle est partagée en deux catégories, "l'administration d'autonomie" et "l'administration juridiquement reçue". La proportion de ces deux parties sera fixée de 55 contre 45. "L'administration juridiquement reçue" cela signifie que normalement l'administration relative à l'élection nationale, à la gestion d'état civil, etc., et elle appartient essentiellement à l'Etat, cependant comme l'efficacité est plus grande lorsqu'elle est traitée localement, l'Etat la mandate selon la loi ou le décret. Elle est différente de l'administration mandatée d'organe telle que jusqu'à présent, et est transformée en mandat de l'organisation de la collectivité locale.



#### **(D) Le problème de la réforme en cours**

Avec l'abolition du système d'administration mandatée d'organe, est également aboli "le pouvoir global de direction et de surveillance" à l'égard de la collectivité locale. En ce qui concerne l'intervention de l'Etat, il est nécessaire de se fonder sur des lois au lieu des instructions administratives utilisées jusqu'à présent. C'est ainsi que la réforme est orientée dans le but de clarifier la répartition du rôle et la responsabilité entre l'Etat et les localités. En ce qui concerne l'administration d'autonomie, la création du système de la requête de révision par les ministres et l'obligation de révision par la collectivité locale pourraient aller à l'encontre de la réforme. Sur ce point-là, le problème a été révélé lors de la délibération de la Chambre des députés et de la Chambre des sénateurs. En outre, il y a eu une observation sur la portion de l'administration mandatée d'organe, lors de la première recommandation de la Commission de promotion de la décentralisation du Gouvernement, le 80% de cette administration mandatée d'organe devait être représenté par l'administration d'autonomie, cependant au niveau du projet de la loi, elle a été réduite à 55%. Sur ce point-là l'amendement du Parti Démocrate propose de réviser tous les trois ans sur l'administration juridiquement reçue nouvellement créée.

#### **(V) La création de la Commission de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale**

Jusqu'à présent dans le système d'administration mandatée d'organe, la collectivité locale ne possédait pas de moyen de montrer leur contestation face au intervention étatique. En revanche, avec la réforme en cours, suite à la création de "la Commission de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale", la collectivité locale pourra réclamer un examen sur l'intervention de l'Etat. Cette Commission est installé au Ministère de Premier Ministre, et est constituée de cinq membres des personnes instruites nommés par le Premier Ministre avec le consentement de la Chambre des députés et de la Chambre des sénateurs. Au cas ou la Commission a reconnu l'illégalité ou l'illégitimé de l'intervention de l'Etat, elle fait une recommandation ou une médiation auprès des ministères. Les ministères ayant reçu la recommandation doivent prendre une mesure conformément à la recommandation. De surcroît, en cas de contestation concernant la mesure prise, la collectivité locale peut intenter un procès en vue d'exiger l'annulation de l'intervention des ministères, ou demander l'affirmation de l'illicé de l'intervention auprès des Cours d'appel. Malgré l'installation nouvelle d'un tel système, le système de requête de révision par l'Etat est observé et critiqué par les partis de l'opposition, pour la raison que "la disposition n'existe pas à la loi en vigueur, et donc ce système ne fait que renforcer l'intervention de l'Etat".

## (VI) Conclusion

Dans la réforme en cours, "l'administration mandatée d'organe" a été abolie au nom de la promotion de la décentralisation. Cependant, en ce qui concerne "les subventions", une autre modalité pour dominer la collectivité locale, la réforme était restreinte aux "attribution d'imposition par la collectivité locale", et le problème du contrôle financier par l'Etat n'a pas été résolu. En outre, en ce qui concerne "l'administration d'autonomie" exercée par collectivité locale, le système de requête en révision par l'Etat était reconnu nouvellement. "La Commission de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale" a été créée pour préparer aux litiges dus au système ci-dessus. Cependant, suivant la mise en application du système de traitement des litiges entre l'Etat et la collectivité locale, non seulement il pourrait renforcer davantage le contrôle de la centralisation du pouvoir de l'Etat, mais aussi il pourrait agrandir le problème d'autonomie apparente de la collectivité locale et de domination réelle par l'Etat, et il se peut qu'il aille à l'encontre de promotion de décentralisation.

Il est contestable qu'avec la réforme en cours, l'annexion des communes se fait uniquement sous l'optique de la rentabilité administrative et que l'Etat l'encourage: (1) la création du système qui permet au gouverneur de recommander l'installation de comité de délibération d'annexion aux communes concernées, et de prendre une mesure de faveur financière (la prolongation de la durée de garantie de 5 ans à 10 ans sur la totalité de la prestation d'impôts transférés aux collectivités locales à l'égard de communes annexées, et la reconnaissance d'émission d'un emprunt sur les obligations spéciales d'annexion), (2) l'assouplissement des conditions (abolition de la condition sur la proportion entre la population de la journée et de la nuit, etc.) vis-à-vis de la ville dont la population est entre 300.000 et 500.000 habitants pour devenir la "ville noyau" qui possède ses attributions suivant après la ville déterminée par décret, et installe le système de la "ville spéciale" à l'égard de la ville de plus de 200.000 habitants et donne à la commune les attribution de permis d'activité du développement conformément à la loi relative à l'urbanisme, etc. C'est parce que l'annexion des communes est en cours du développement uniquement sous l'optique de la rentabilité administrative. Si la rentabilité est objective, il semble qu'il vaut mieux utiliser principalement le procédé de syndicat administratif d'une grande zone, etc. Néanmoins, il faut reconnaître que la différences entre les zones est nivelée en raison de l'agrandissement des communes par le biais de leur annexion pratiquée avant et après la Seconde Guerre mondiale. Avec l'agrandissement des communes, l'unification est plus respectée que la diversité et des zones ayant des conditions différentes sont traités comme un seul corps. Par conséquent, les différences de sensibilité entre les habitants de diverses zones et les personnes chargées de l'administration deviennent grandes, et il semble qu'on ne peut plus bénéficier non seulement de services administratifs très soigneux

mais aussi que la distance produit l'indifférence et l'abstention électorale à l'égard de la politique locale. C'est la raison pour laquelle en ce qui concerne les communes étant les premiers temps des collectivités autonomes directement intéressées, il semble qu'il est important de fixer l'objectif d'organiser l'administration de zone moins étendue pour développer les intérêts et la confiance et répondre à la diversité des habitants au lieu de chercher la rentabilité par l'agrandissement.

(Achevé d'écrire le 10 juillet 1999)

(Département d'éducation générale, Professeur adjoint, HASEGAWA Ken, Droit constitutionnel)