

Les Problèmes des Dernières Réformes des Collectivités Locales au Japon

HASEGAWA Ken

最近の地方制度改革の諸問題

長谷川 憲

1. Introduction
2. Les problème des dernières réformes
3. Histoire du système local
4. La Constitution Japonaise de 1946 et l'autonomie locale
5. Le mécanisme de l'autonomie locale
6. La doctrine de l'autonomie locale
7. Les problèmes du système de l'autonomie locale
8. Les problèmes de la réforme récemment
 - 8-1 La réforme de Loi relative à l'Autonomie Locale
 - 8-2 La politique de la grande fusion de HÉÏSÉÏ et l'état actuel
 - 8-3 Les réformes des collectivités locales
9. Conclusion

1. Introduction

Après la fin de la structure de la guerre froide de l'Ouest et l'Est, sous l'affrontement des deux camps de l'Ouest et de l'Est, les différents problèmes abandonnés commencent à se transormer. Les années 1990 au Japon dans le domaine de l'économie et de la politique, le changement rapide s'est avancé. En matière de contexte de l'avancement de la réforme des systèmes au Japon les années 1990, on ne peut pas ignorer qu'il y ait eu la détente de l'opposition idéologique entre la gauche et la droite en raison de l'effondrement de l'U.R.S.S., le détachement du régime socialiste des pays de l'Europe orientale et centrale et la fin de la guerre froide entre le camp de l'Ouest et celui de l'Est.

2. Les problème des dernières réformes

Le système de l'autonomie locale établi sous la Constitution Japonaise de 1946 a connu plusieurs étapes telles que la polémique de réformes des années 1950, le mouvement des collectivités locales progressistes de gauche des années 1970, des collectivités locales composées de tous les partis de gauche comme de droite sauf le Parti Communiste des années 1980, pour enfin dans les années 1990 se conformer à la Constitution Japonaise de 1946, au niveau juridique. La réponse positive de la part du gouvernement a été perçue comme le transfert des attributions. Sous l'impulsion du gouvernement central, après l'achèvement de cette réforme, le système d'autonomie locale touchera entre 8 et 10 régions (DO et SHU) et environ 300 collectivités locales fondamentales (SHI, sans CHO et SON). Mais si la création de ces régions ne signifie pas le renforcement de leurs pouvoirs et si elles sont sous un régime intensivement contrôlé par le gouvernement, alors la réforme d'autonomie locale est vide de sens et ne représente que l'établissement d'un nouveau régime centralisateur. En outre, en matière d'activités des collectivités locales, la sous-traitance aux entreprises privées extérieures, la privatisation etc., sont poussées sans limite et cette situation peut conduire à la dissolution de fait des collectivités locales. De plus, on peut craindre également que la distinction entre les collectivités locales et les entreprises privées s'opacifient à la suite de rationalisation et dans un but de rentabilisation. La présence de fonctionnaires prenant la responsabilité et exécutant des opérations de coopération avec les habitants (soutenant et complétant leurs activités) risque de disparaître dans certaines collectivités locales. Pour toutes ces raisons, nous nous demandons si l'avenir des collectivités locales peut être autonome et indépendant. En même temps que l'on se questionne sur un avenir incertain, on souhaite de nouvelles implications des habitants.

En conséquence de la fin de la guerre froide, au Japon, au cours des années 1990 on a assisté à l'effondrement du régime de '55 qui supportait l'interdépendance entre la majorité au pouvoir éternelle et l'opposition éternelle. Au cours des années 1990, tous les partis et les fractions sauf le Parti Communiste Japonaise, ont eu l'occasion d'arriver au pouvoir. Ils ont alors suivi des lignes politiques plus réalistes et ont mené une politique centriste qui a gommé la distinction entre les partis et entre les fractions. L'introduction du système de petites circonscriptions élaboré par la Chambre des députés après la réforme politique de l'année 1994 a encouragé la structuration des partis politiques, mais en même temps la tendance au renforcement de leurs comités exécutifs s'est également accélérée.

La réforme politique a été encouragée durant toutes les années 1990, mais le rapport définitif de la 3^{ème} Commission extraordinaire de promotion de la réforme administrative (octobre 1993) a été l'occasion de réformer le présent système local. Selon l'idée ci-dessus, sous l'angle de la réalisation de « l'administration face à l'internationalisation » et de « l'administration pouvant considérer le peuple », en se basant sur l'idée fondamentale « d'une fonction publique au privé » et « du gouvernement aux collectivités locales », l'orientation de la réforme importante du système

étatique a été établie. Cette idée a été reprise par la suite par le Conseil de la réforme de l'administration et la Commission de promotion de la décentralisation qui a proposé des réformes concrètes par exemple « la réorganisation des ministères » et « l'autonomie locale », et qui a produit comme fruit l'élaboration de la loi relative à la réforme fondamentale des ministères en 1998 et la loi globale relative à l'autonomie locale en 1999.

Tout comme a eu lieu la réforme du système des collectivités locales, la Loi relative à l'Autonomie Locale a été réformée en 1999. Celle-ci est une réforme importante sur la relation entre l'Etat, les départements et les municipalités et elle fait progresser rapidement la fusion des municipalités appelée « la Grande Fusion de HÉISÉI¹ ».

De la même façon que dans la réforme du système des collectivités locales, l'Etat a défini que « l'administration proche des habitants doit être principalement confiée aux collectivités locales et partagée équitablement entre celles-ci », et également que le partage du rôle et le repartage des attributions étaient effectués entre l'Etat, les départements et les municipalités. En outre, actuellement se prépare la réforme dite « réforme trinitaire » qui exécute les trois réformes ensemble « la réforme de la subvention par le gouvernement », « le transfert des sources des impôts nationaux vers les départements ou les municipalités » et « la révision du système de repartage des impôts nationaux par le gouvernement ». D'autre part, selon la loi spéciale relative à la fusion révisée en 1995, la Grande Fusion de HÉISÉI progresse. Il se peut que les avantages de cette fusion soient le renforcement financier des collectivités locales fondamentales, la prise des mesures contre l'expansion des zones de vie due au développement d'une société de voitures, et le transfert des attributions lors de l'évolution vers une ville classée par décret de gouvernement, « ville spéciale » ou « ville moyenne ».

L'aggravation des problèmes de financements des collectivités locales a été une donnée importante en faveur de la réforme du système local. Les complications financières commencent à partir des années 1990 et la question du manque des ressources, autrement dit la dépense dépassant la recette perdure depuis 1994. Le déficit s'accroît continuellement et s'élève à 14 billions 149,8 milliards yens en 2004.² Afin de combler ce découvert, l'émission de l'emprunt local s'est accrue, par conséquent en 2004 le degré de dépendance à l'emprunt local s'élevait en moyenne à 18%, et le solde emprunté augmentait enfin de 204 billions yens. Le taux occupé par la recette ordinaire de la dépense obligatoire, par exemple des frais de personnel, des frais de subvention, était de 79,4% en 1993, mais il s'élevait à 90,3% en 2002. En outre, le taux de la contribution de l'emprunt local mentionnant le taux du montant du remboursement de l'emprunt local était également de 11,9% en 1993, mais il est passé à 19,2% en 2002. C'est dire que l'on avance vers une difficulté de financement croissante. La cause de cette défaillance des financements locaux

¹ HÉISÉI est le nom donné à l'ère japonaise actuelle, et commencée en l'année 1989, à la mort de l'empereur Hirohito.

² Voir <http://www.pref.saitama.lg.jp/A02/B100/kaikakuprogram/pdf/prog1.pdf>, et <http://www.pref.gunma.jp/tihou/sgks0060.pdf>. Selon la statistique ci-devant, en 2003 le déficit s'est élevé jusqu'à 17 billions 400 milliards yens

vient de l'effondrement de la bulle économique mais la responsabilité en incombe au gouvernement qui, pendant la période de bulle économique, pousse les entreprises de construction au développement et à l'effondrement de l'économie de bulle, la dépense des travaux publics explose. Dans ce sens, la responsabilité du gouvernement est grande, mais la question de la mise en responsabilité n'est pas remarquée ici alors que de nombreuses voix y décèlent la responsabilité des collectivités locales à travers leur gestion peu rentable et négligente. C'est dans ce contexte que celles-ci décident de se pencher vers la réforme de l'auto-responsabilité et dans un but de rationalisation et de rentabilisation, elles adoptent petit à petit un système d'évaluation d'entreprises, de sous-traitance à l'extérieure et de privatisation.

3. Histoire du système local

L'installation des départements et l'abolition des seigneuries effectuées en 1871³ marquent le point de départ du système local en matière de système d'administration départementale et communale. Et c'est selon l'aménagement du système des municipalités (SHI, CHO et SON) de 1888, du système des départements (FU et KEN) et de celui des arrondissements (GUN) de 1890 que le système composé des départements (TO, DO, FU et KEN), des collectivités locales étendues et des communes dites collectivités locales fondamentales a été établi.

La réforme liée directement au système d'aujourd'hui vient d'une série de réformes d'après la guerre (par exemple, la réforme agraire, la décomposition du propriétaire absentéiste, et le démembrement (démantèlement) des ZAIBATSU (trust japonaise basé sur la famille) ayant été poussées après la défaite de la guerre. Selon l'élaboration de la Loi relative à l'Autonomie Locale de 1947, le système de gouverneur élu au suffrage universel direct a été introduit et les départements sont entièrement devenus les collectivités locales. La Loi relative à l'Autonomie Locale a fixé les communes (SHI, CHO, et SON) en «collectivités locales fondamentales» et les départements (TO, DO, FU et KEN) en «collectivités locales étendues». Par la suite, le système des municipalités a connu de nombreuses réformes comme la politique de fusion, l'installation du système de désignation de « grande ville » une ville est désignée « grande ville » par un décret gouvernemental si elle compte plus : 500.000 habitants en 1956 ; 700.000 habitants en 2006), de «ville moyenne» (une ville est désignée « ville moyenne» par un décret gouvernemental si elle compte plus : 300.000 habitants en 1994), et l'union étendue de collectivités locales (1994), etc., mais par contre, le système de départements n'a presque pas été modifié.

4. La Constitution Japonaise de 1946 et l'autonomie locale

La Constitution Japonaise de 1946 installe les 4 dispositions au chapitre 8^{ème} en matière d'autonomie locale, et elle stipule que « Les articles concernant les organisation et l'administration

³ 4^{ème} année de MÉJÏ. MÉJÏ est l'ère japonaise, commencée 1868 (la restauration de MÉJÏ) et terminée 1912.

des collectivités locales sont fixés par la loi suivant le but principal de l'autonomie locale» (l'article 92). Selon les dispositions de la Constitution Japonaise de 1946, la Loi relative à l'Autonomie locale de 1947 installe des dispositions concrètes et détaillées en matière d'organisations et d'administration des collectivités locales.

La Constitution stipule que l'organisation et l'administration des collectivités locales sont fondées dans le but principal de fonctionner de manière autonome au niveau local. Selon l'interprétation du but véritable de l'autonomie locale, l'autonomie locale dépend de deux éléments, qui sont l'autonomie des collectivités et celle des habitants. L'autonomie des collectivités a pour principe de ne recevoir aucun contrôle de la part de Gouvernement en matière d'administrations publiques dans leurs territoires. Et, l'autonomie des habitants a pour principe la gestion directe des habitants de leurs administrations sur un territoire donné.

L'autonomie des collectivités est une sorte de séparation des pouvoirs en vue d'éliminer le mal produit par l'accumulation des pouvoirs émanant du gouvernement central, elle est considérée comme la demande du principe politique libéral. C'est pourquoi on nomme l'autonomie locale la décentralisation. Par contre, l'autonomie des habitants est considérée comme une question fondée sur le principe de politique démocratique et cela requiert que des questions d'ordre national soient réglées par la volonté nationale et que des questions au niveau local soient réglées par la volonté des habitants des localités. Les deux idées sont inséparables, du point de vue de la démocratie, l'autonomie des habitants est un élément essentiel de l'autonomie locale, et on peut dire que l'autonomie des collectivités est une modalité de réalisation de l'autonomie des habitants.

5. Le mécanisme de l'autonomie locale

L'autonomie locale au Japon est composée par le mécanisme suivant. Le chef (le gouverneur du département ou le maire de commune) de la collectivité locale et les membres des conseils généraux et municipaux sont élus au suffrage universel direct, chacun par les habitants de plus de 20 ans des collectivités locales (l'article 93, alinéa 2 de la Constitution Japonaise de 1946). En ce qui concerne la relation entre le chef et des élus locaux, lorsque le chef a une objection en matière d'institution, de modification ou d'abolition du JORÉI⁴, ou en matière de décision du budget, il peut en principe demander la redélibération (l'article 176 de la Loi relative à l'Autonomie Locale). Sur ce point, il s'agit d'un élément du système présidentiel. Cependant, le conseil général ou municipal peut adopter une motion de censure à l'égard du chef de la collectivité locale, et le chef qui a reçu une motion de censure doit démissionner selon la décision, ou au contraire il doit dissoudre le conseil dans les dix jours (l'article 178 de L.A.L.). Cette fois-ci, sur ce point, il s'agit d'un élément de régime parlementaire. En outre, afin de renforcer plus l'autonomie des habitants, la Loi relative à l'Autonomie Locale garantit largement le système de démocratie directe pour des

⁴ JORÉI est une sorte de loi municipale ou départementale fondée sur l'article 94 de la Constitution Japonaise de 1946.

habitants. En premier lieu, il y a quatre catégories de systèmes de demande directe afin de compléter le système représentatif : (1) la demande d'institution, de modification ou d'abolition du JORÉI nécessitant la signature en commun de plus de 1/50 de la totalité d'électeurs (l'article 74 de L.A.L.), (2) la demande de surveillance de l'administration nécessitant la signature en commun de plus de 1/50 de la totalité d'électeurs (l'article 75 de L.A.L.), (3) la demande de dissolution du conseil municipal ou général nécessitant la signature en commun de plus de 1/3 de la totalité d'électeurs (l'article 76 de L.A.L.), (4) la demande de révocation des élus (l'article 80 de L.A.L.), du chef (l'article 81 de L.A.L.) ou des administrateurs (l'article 86 de L.A.L.) nécessitant la signature en commun de plus de 1/3 de la totalité d'électeurs. En second lieu, afin de maintenir un financement adéquat, il existe la demande de surveillance du financement (l'article 242 de L.A.L.), et la procédure par les habitants en matière de finance (l'article 242-2 de L.A.L.), reconnue à l'égard de chaque habitants.

6. La doctrine de l'autonomie locale

Les doctrines principales en matière de caractère de l'autonomie locale garanties par la Constitution Japonaise de 1946 sont (1) la doctrine de droit propre, (2) la doctrine de reconnaissance ou la doctrine de transfert, (3) la doctrine de garantir l'institution, (4) la doctrine de souveraineté du peuple, (5) la doctrine de néo-droit propre. Concernant la doctrine (1), le droit de l'autonomie locale est le droit propre de la collectivité locale (avant l'établissement d'Etat) et c'est une opinion défendue par l'idée de droit naturel. Pour ce qui est de la doctrine (2), le droit de l'autonomie locale est une opinion défendue seulement à travers la reconnaissance ou la délégation par l'Etat (concrètement parlant par la loi étatique). Sous la Constitution Impériale Japonaise de 1889, cette doctrine a été soutenue. La doctrine (3) soutient que l'autonomie locale a été garantie par la Constitution, il n'est pas possible qu'elle soit abolie ou limitée par la loi tant que la Constitution la garantit. C'est cette dernière qui est généralement retenue. Cette argumentation est différente de la doctrine de droit propre dans laquelle l'autonomie locale demeure avant l'établissement d'Etat, et est différente de la doctrine de reconnaissance et celle de transfert permettant d'abolir ou de limiter l'autonomie locale par la loi étatique. En outre, la doctrine (4) a pour objectif d'éclaircir le but principal de l'autonomie locale dans la structure entière de la Constitution, et elle doit être interprétée selon le principe de « la souveraineté du peuple » en vue de réaliser le droit de l'homme des habitants. Enfin, la doctrine (5) soutient le droit propre de l'autonomie locale fondé sur la dernière phrase de l'article 13, soit « droit de recherche du bien-être », et elle est réinterprétée comme un droit de l'homme.

7. Les problèmes du système de l'autonomie locale

La question du système des collectivités locales au Japon est également celle de la façon de considérer le système d'autonomie locale et de séparation des pouvoirs selon la structure étatique

ayant pour modèle la séparation des pouvoirs reconnue par la Constitution Japonaise de 1946.

La Constitution Japonaise de 1946 a reconnu, dans l'organe d'administration et celui de législation, la structure du degrés superposé des organes de l'Etat⁵ composés par le Cabinet⁶ et la Diète⁷ au niveau étatique, et le Chef⁸ et l'Assemblée⁹ au niveau local. Le mécanisme de cette couche superposée se compose concrètement de structures triples, à savoir la Constitution confie explicitement les attributions administratives au Cabinet, aux préfectures et aux municipalités, quant au corps législatif, la Constitution désigne la Diète, les conseils généraux et les conseils municipaux. Dans le système au niveau de l'Etat, l'institution du régime parlementaire a été adoptée. La Diète avec ses deux chambres composées d'élus au suffrage universel direct par le peuple¹⁰ de plus de 20 ans, le Cabinet composé du Premier Ministre élu par la Diète et les Ministres d'Etat nommés par le Premier Ministre. En outre, le système au niveau local est constitué d'un chef et d'un conseil de la collectivité locale. Cependant, il importe de noter qu'il y a une divergence entre l'institution étatique et l'institution locale. Les chefs et les conseillers des collectivités locales sont élus par le suffrage universel direct par les habitants de plus de 20 ans, mais le Premier Ministre est élu par la Diète comme nous l'avons déjà mentionné. Ces détails sont fixés par la Loi relative au Cabinet, la Loi relative à la Diète et la Loi relative à l'Autonomie Locale, etc.

Sous la Constitution Japonaise de 1946, selon l'interprétation du «but principal de l'autonomie locale» (l'article 92) le principe d'autonomie des habitants contient la substance d'administrer suivant la responsabilité des habitants eux-mêmes et le principe d'autonomie des collectivités exerçant l'autonomie locale en établissant les organisations autonomes du gouvernement sont reconnus.

8. Les problèmes de la réforme récemment

Juridiquement parlant la règle a été fixée ci-dessus. Il se peut que le rôle entre le Gouvernement et les collectivités locales soit partagé et attendu sous la pondération des pouvoirs

⁵ En matière de pouvoir judiciaire, il faut remarquer les choses suivantes. Sous la Constitution en vigueur, ce n'est pas seulement la question sur le procès civil et pénal mais aussi celui administratif et militaire, tous les pouvoirs juridictionnels sont compris dans la portée du pouvoir judiciaire. En plus, ce pouvoir a été confié d'une façon unifiée à la Cour suprême et aux autres tribunaux inférieurs. Par conséquent, sous la Constitution en vigueur, il est interdit d'organiser des tribunaux spéciaux comme le tribunal militaire et le tribunal administratif. Et il est également interdit l'exercice des autorités administratives d'exercer le pouvoir juridictionnel comme la dernière instance. Mais au cas où la décision aurait été contestée, dans la mesure où la mise en cause au tribunal est possible, l'installation de l'institution d'exercer l'opération des activités quasi-juridictions par exemple comme la Commission de régularisation de la concurrence selon la Loi anti-trust est reconnue.

⁶ Composé par le Premier Ministre et les 17 Ministres d'Etat.

⁷ Le bicaméralisme composé par la Chambre de députés (480 membres) et la Chambre de sénateurs (242 membres).

⁸ Le Gouverneur de département et le maire de commune sont élus par le suffrage universel direct par des habitants de plus de 20 ans.

⁹ Les conseillers généraux et les conseillers municipaux sont élus par le suffrage universel direct par des habitants de plus de 20 ans.

¹⁰ L'Empereur et les membres de la famille impériale n'ont pas de droit de vote.

égaux et impartiaux. Cependant, après la guerre, on remarquait constamment des problèmes en matière de subordination des collectivités locales à l'égard du gouvernement. Il semble signifiant que la réforme de la Loi relative à l'Autonomie Locale de 1999 ait modifié au niveau de la loi cette anomalie.

Les points importants sont mentionnées ci-après. A été explicité le partage de rôle entre le gouvernement et les collectivités locales, et a été abolie l'administration mandatée d'organe maintenu sous la Constitution en vigueur comme la structure centralisatrice de l'Etat et la subordination des collectivités locales à l'égard du gouvernement formées sous la Constitution impériale de 1889. Il est certain que pour réaliser une relation impartiale et égale comme la Constitution en vigueur le prévoit, beaucoup de problème restent notamment celui de l'établissement du financement, etc. A présent cinquante ans après la guerre et l'élaboration de la Constitution Japonaise de 1946, il se peut que la réforme substantielle ait enfin débutée.

8-1 La réforme de Loi relative à l'Autonomie Locale

Nous voulons examiner ici les questions soulevées par les réformes récemment exécutées et nous poser la question de savoir si oui ou non, les relations entre le gouvernement et les collectivités locales y sont traitées de manière égale et impartiale comme le prévoit la Constitution de 1946, dans son 8^{ème} chapitre.

Tout d'abord, en matière de réforme de Loi relative à l'Autonomie Locale, il se peut que cette loi ait rempli de façon fructueuse son rôle concernant le partage de rôle entre le gouvernement et les collectivités locales du point de vue de l'arrangement la méthode de pensée et l'idée en montrant explicitement « des activités nationales qu'il est souhaitable de fixer de façon unifiée au niveau national » et « remettre autant que possible l'administration à proximité des habitants des collectivités locales ». En outre, on pourrait positivement apprécier le fait que l'administration locale ne soit plus mandatée par le gouvernement pour agir à sa place, cela a grandement clarifié le travail des administrations qui exercent chacune dans le domaine de leurs compétences. Cependant, les collectivités locales peuvent traiter suivant la loi ou des décrets de gouvernement fondés sur la loi. Cela est désavantageux si l'on y voit le maintien d'une sorte de subordination des collectivités à l'Etat. En outre, dans cette réforme il reste des problèmes sur les pouvoirs et les finances soutenant l'autonomie. Même dans la réforme dite réforme de Trinité¹¹ en cours, les problèmes ne sont pas réglés et la décentralisation de la structure de finance centralisée jusqu'ici.

8-2 La politique de la grande fusion de HÉISÉI et l'état actuel

Ensuite, en matière de politique de fusion des communes appelée « grande fusion de HÉISÉI », il nous semble que le but de promouvoir l'esprit et les intérêts des habitants eux-mêmes à la vie

¹¹ La « Trinité » de « réforme de trinité » veut dire « les trois réformes » à savoir « la réforme de la subvention par l'Etat », « le transfert des sources des impôts de l'Etat vers les départements ou municipalités » et « la révision du système de repartage des impôts de l'Etat par le gouvernement ». Elle s'appelle la réforme de Trinité, car ces trois choses sont parallèlement effectuées en même temps. Et elles sont des produits phare de la dernière réforme.

locale pour parvenir à l'autonomie des habitants, ne soit pas atteint car la taille des communes est devenue trop étendue, par exemple plus large que celle du département, et le sentiment d'appartenance s'affaiblit.

La grande fusion de HÉÏSÉÏ et l'état actuel de réforme des collectivités locales: La Loi spéciale relative à la fusion des communes révisée en 1999 est arrivée à son terme à la fin de mars 2006. « La grande fusion des communes de HÉÏSÉÏ » est arrivée à son terme. Selon l'annonce du Ministère des Affaires générales, le nombre des communes atteint 1822 à la fin de mars 2006. Suivant le résultat de la présente réforme, puisque le nombre des communes était auparavant de plus de 3.200, il a diminué d'un peu plus de 40%, et cela représente un changement considérable. On se demande si la politique de la troisième fusion (il y a eu deux grande politique de fusions précédemment) s'est terminée avec succès ou pas. L'objectif publié par le gouvernement et par la majorité parlementaire au pouvoir en 1999 était que « le nombre de 3.200 diminue jusqu'à 1.000 ». Selon le résultat de ce dernier il ne semble pas qu'on puisse dire que cette politique ait eu un bon résultat car en comparaison, l'objectif de diminuer jusqu'à 1/3 le nombre des communes dans « la grande fusion de SHOWA¹² » (qui était la fusion précédente) avait été presque atteint. En outre, concernant les fusions des petites collectivités locales de moins de 10.000 habitants (très grande par rapport à la grandeur de petites communes en France) l'objectif de les faire disparaître a échoué alors qu'il était l'objectif le plus important dans la présente fusion. Sous cet angle, on pourrait dire que la fusion cette fois-ci a fini par un échec car les collectivités locales de petites envergures sont encore au nombre de 500.

Il semble assez important d'examiner l'avenir du mouvement de la décentralisation au Japon du point de vue de ces 500 petites collectivités locales restantes. Cependant, la loi nouvelle relative à la fusion permet aux préfets des départements de recommander une fusion sous la direction de fusion faite par le Ministre des Affaires générales. Dans cette direction fixée et publiée au mois de mai y figure la fusion et la disparition des collectivités locales de moins de 10.000 habitants. Voilà pourquoi il paraît que désormais la politique de fusion sera intensément effectuée. D'après le résultat de la présente fusion, il y a eu la création d'une ville (= commune) de 1.900 km², c'est-à-dire supérieure à la superficie de département d'OSAKA (FU) et de KAGAWA (KEN). Cela peut être une réalité cynique qui nous permet de réfléchir au rôle des collectivités locales fondamentales. La surface de cette ville née par fusions est devenue 10 fois supérieure, mais la population n'a augmenté que 3 fois. Il semble que les désavantages causés par la dispersion soient plus grands que les avantages dus à l'envergure. On peut se demander s'il s'agit d'une exception.

Dans la présente politique de fusion, comment a-t-on conçu la forme idéale de la collectivité locale fondamentale? Nous voulons penser aux deux modèles qui y sont apparus et nous poser la question de savoir si les deux sont en relation opposée ou si c'est seulement une divergence de point de vue.

¹² SHOWA est l'ère japonaise, commencée 1926 et terminée 1989, sous le règne de l'empereur Hirohito.

On peut citer les deux modèles : le modèle de collectivités locales fondamentales générales «qui peut plus, peut le moins» cherchant l'avantage et la rentabilité de l'envergure, et le modèle de «l'autonomie des habitants à petite échelle» additionné de «l'union étendue des collectivités locales» donnant la préférence à la proximité, au contact et à la relation humaine. Selon le premier, la collectivité locale fondamentale générale exécute le partage du rôle par les deux degrés. Le premier degrés se charge d'un territoire étroit, et exécute le service administratif au guichet, la renaissance des quartier, le service communal. Le second degrés se charge d'une échelle plus grande, construit les routes, la circulation publique, de l'eau potable et des égouts, du traitement des déchets, des sapeur-pompier, des crèches, des écoles primaires, de la reconnaissance des soins, du service de soins. Par contre, l'union étendue des collectivités locales se charge de la route, de la circulation publique, de l'eau potable et des égouts, du traitement des déchets, des sapeur-pompier, des crèches, des écoles primaires, de la reconnaissance des soins. Selon le premier, le mot-clé est l'échelle et la rentabilité, par contre dans le deuxième cas, les mot-clés seront la proximité, le contact et la relation. Il semble que ces deux modèles puissent produire, selon les circonstances de l'application, le même résultat. Par exemple, selon le résultat du rapport provisoire de la 27^{ème} Commission de l'enquête du système local, qui évoque la structure des double degrés (des deux étages) des collectivités locales fondamentales et générales, et «les organisations autonomes locales» ayant été l'unité des anciennes communes après la fusion des collectivités locales. Cela semble la proposition assez naturelle, compte tenu des deux aspects celui du service, les services pour les localités et pour les habitants, et celui matériel comme la route, les eaux potables et les égouts, etc., susceptibles du bénéfice de l'échelle. Même à l'occasion de la présente fusion, il est essentiel de regarder également de la part des habitants l'activation par le biais de la création des organisation administratives, communautaires et autonomes en utilisant le système de «l'arrondissement spécial de la fusion» et de «l'arrondissement local autonome» que l'on pourrait créer dans l'unité des anciennes municipalités. C'est ainsi qu'il est possible d'activer le système de ces organisations si on peut y créer les conseils locaux d'élection publique par les habitants intéressés et le mécanisme de la politique du budget local tout en utilisant le droit de légiférer ou non de JOREI (loi municipal et départemental). La question est de savoir la divergence de considérer le système d'administration générale ainsi que la collectivités autonome et fondamentale ou le premier étage ne constitue que l'organisation intérieure ou par contre le premier étage constitue le socle et second étage constitue le système entassé d'administration de localité étendue. Il est nécessaire de regarder si le système a la tête trop lourde ou si ce dernier devient un système stable ayant la plaine solide de bas de versant. Vu les points ci-dessus, il nous paraît si possible la présence les petites collectivités locales autonomes fondamentales fondées sur l'attachement et sur la fierté des habitants vers leur localité est préférable aux deux étages de la structure par la collectivité autonome, fondamentale, générale et créée, mais combien de nombre reste encore au Japon? C'est pourquoi il est intéressant de nous questionner sur les raisons pour lesquelles 500 collectivités locales n'ont pas fusionné cette fois-ci.

8-3 Les réformes des collectivités locales

En outre, il semble qu'au Japon le système récemment adopté de confier des affaires publiques à l'extérieur et la privatisation par exemple « la nouvelle gestion publique » ainsi que l'Initiative des Financements Privés (Private Finance Initiative), le système des gestionnaires désignés, la personne morale d'administration autonome locale, l'essai de marketing, etc. pose problème. Récemment s'est produit dans une piscine municipale un accident mortel dû à une erreur de gestion. La municipalité avait confié à une entreprise privée la gestion et celle-ci s'en était remise à une autre. Un problème réside dans le fait que l'on pense que la délégation aux entreprises par la municipalité puisse être la cause de l'affaiblissement du système de responsabilité. Il est certain que le risque existe en matière de lacune et d'affaiblissement du système de responsabilité et que l'erreur peut survenir même si l'administration s'engage directement dans la gestion. Cependant, un autre problème vient du fait que la délégation des affaires n'a pas été faite après avoir examiné suffisamment les problèmes susceptibles de se produire ou le système de responsabilité et de gestion n'a pas été calculé préalablement afin que ne se produise pas ce genre d'accident. La controverse se trouve dans la délégation à une entreprise privée dans le but d'économiser des dépenses et de rentabiliser et alors que la délégation aurait pu respecter le système de la responsabilité et de la sécurité. Il en est de même dans l'affaire de camouflage du critère de résistance des bâtiments aux tremblements de terre. Le gouvernement et les collectivités locales n'exécutent pas eux-mêmes la reconnaissance et l'inspection d'architecture, mais ils ont remis ces dernières à des entreprises privées qui ont appliqué sans vérification et il semble c'est cela qui ait agrandi davantage le problème. Nous avons l'impression que la nature du problème ci-dessus existait comme contexte. La délégation à des organisations extérieures aux services des collectivités locales et privées pourrait conduire à l'abandon de responsabilité publique au Japon, et la gestion privatisée et l'entreprise privée des services des collectivités locales pourraient également contenir le risque de conduire directement à la dissolution des collectivités locales. L'économie de dépenses et la rentabilité doivent accompagner la responsabilité publique comme la clarification du système de responsabilité et la responsabilité à expliquer, etc.

9. Conclusion

La réforme au niveau du gouvernement lors du remaniement ministériel en 1998 comme le montre typiquement le renforcement des attributions du Premier ministre et de son cabinet, sous l'aggravation de la situation financière elle se trouve dans la construction du régime de faire concentrer les ressources limitées au bénéfice de la défense nationale, de la politique diplomatique et de la sécurité publique. En ce qui concerne la majorité des autres activités administratives des autres catégories, les attributions ont été transférées vers des collectivités locales. Mais, la question est ce que le gouvernement maintient abondamment les ressources sous le financement limité et que le transfert des ressources devant être fait en fonction du transfert des attributions n'est pas fait. La réforme comme l'adoucissement de contrôle administratif est souligné, et la question en

faveur des localités est d'utiliser l'aggravation des finances et l'adoucissement du contrôle administratif afin de régler cette dernière. Par conséquent, au nom de rentabilisation et de rationalisation, la sous-traitance à l'organisation extérieure (entreprise privée, associations à but non lucratif (NPO), etc.) des services des collectivités locales et leur privatisation demeurent à l'étape du début dans le domaine de l'exécution et de réalisation. Lorsque cela s'avance jusqu'au niveau des divisions du dresseur de plans et de la gestion, il se peut que des collectivités locales se changent vers l'entreprise privée, s'acheminent vers la dissolution et la disparition de fait des collectivités locales. Par exemple, dans le cas du système de gestion de sous-traitance comme le système gestionnaire désigné, on peut dire que la distinction entre le domaine public et le domaine privé disparaît au point de vue du transfert du droit de la gestion d'établissement jusqu'à la partie comportant l'exercice du pouvoir public à travers le contrat de sous-traitance avec les collectivités locale, soi-disant qui serait limité seulement à l'administration de gestion spécifique ou à l'exécution des affaires.

En plus, du point de vue du fond, même la raison d'être des collectivités locales est fortement discutée. Dans des conditions de ressources financières limitées, le gouvernement central essaie de s'engager dans la défense nationale, la sécurité publique, la diplomatie et a commencé à transférer les services sociaux et publics avec aucune garantie de ressources financières possibles à l'égard des collectivités locales (plutôt sans garantie) sous le beau nom de la décentralisation. C'est justement dans ce sens que vont les réformes de 1999 et celles dites réformes de Trinité. Pour les collectivités locales, c'est une bonne occasion d'être responsables des services sociaux et public, mais avec le manque de ressources financières qui garantiraient leur exécution, on peut dire que la tendance de charger davantage les entreprises privées et associations à but non lucratif de ces services fragilise la raison d'être des collectivités locales qui demeurent dans une situation de très grande crise. A l'opposé, le gouvernement peut trouver sa raison d'être dans la défense nationale, la sécurité publique et la diplomatie. C'est ainsi que l'individu, avec par exemple les liens familiaux et parentaux réduits, une baisse de la natalité, une tendance vers les familles cellulaires et isolées, perd encore le contact avec le mur défensif extérieur ainsi que la collectivité locale et s'expose sans abri dans des vagues furieuses de monde au milieu de la globalisation mondiale. Il paraît nécessaire de revoir de nouveau le rôle et la raison d'être de l'autonomie locale et des collectivités locales dans une relation tout à la fois de protection de l'individu et de la famille.

(Professeur à département d'éducation générale, HASEGAWA Ken, Droit constitutionnel)

*Cet ouvrage est achevé sous le patronage de l'Université Kogakuin et le programme de Gakujutsu Shinkokai.

(はせがわ けん 本学教授・憲法学)