



¹ Ass.Professor Imad Rzayig Omar

¹ College of Political Science

Abstract:

This study demonstrates the effectiveness of decentralization in Japan by examining the nature of its response to crises. Two catastrophic events were selected: the 2011 Tohoku earthquake and tsunami and the 2019 COVID-19 pandemic. The nature of their response to the catastrophic effects was analyzed. The analysis was based on three key dimensions of decentralization that served as a framework for evaluating the effectiveness of the response...": extensive decentralization in favor of local governments; central leadership in local governments; and horizontal relationships between local governments. Through these dimensions, the practical nature of their responses during disasters was analyzed. The results indicated that, although local governments enjoy extensive autonomy in their response, this advantage was not linked to the response of the central government. Horizontal communication between local governments also faltered, indicating the existence of numerous gaps in the balance between all levels of government.

1: Email:

emad.omar@uoanbar.edu.iq

2: Email:

DOI

<https://doi.org/10.37651/aujpls.2025.166573.1656>

Submitted: 25/10/2025

Accepted: 6/11/2025

Published: 1/12/2025

Keywords:

Japan
Decentralization
local governments
crises.

©Authors, 2024, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



فاعلية اللامركزية في اليابان : الاستجابة للازمات انموذجا**١ ا.م.د. عماد رزيك عمر****١ كلية العلوم السياسية – جامعة الانبار****الملخص:**

ان هذه الدراسة تقوم على بيان مدى فاعلية اللامركزية في اليابان من خلال معرفة طبيعة استجابتها للازمات، وتم اختيار حدثين كارثيين هما تسونامي توهوكو عام ٢٠١١ وجائحة كورونا ٢٠١٩، وتحليل طبيعة التعامل مع الاثار الكارثية لهما، وتم تحديد ثلاث ابعاد للامركزية تكون منطلقات لغرض تحليل فاعلية الاستجابة وهي اللامركزية الموسعة لصالح الحكومات المحلية والثانية القيادة المركزية في الحكومات المحلية، وثالثا العلاقة الافقية بين الحكومات المحلية، من خلالها تم تحليل طبيعتها العملية خلال الكوارث تم التوصل الى نتائج ان رغم تمتع الحكومات المحلية بالاستقلال الموسع في استجابتها الا ان هذه الميزة كانت غير مترابطة مع استجابة الحكومة المركزية كما حصل تعثر في التواصل الافقي بين الحكومات المحلية مما يؤثر على وجود العديد من الثغرات في التوازن بين جميع المستويات الحكومية .

الكلمات المفتاحية:**اليابان ، اللامركزية ، الحكومات المحلية ، الازمات.****المقدمة**

ان اللامركزية من القضايا الرئيسية التي سعى النظام السياسي في اليابان نحو تعزيزها وذلك من اجل إعطاء دور اكبر للحكومات المحلية في سبيل تحقيق الكفاءة والانجاز في إدارة القضايا الملحة في مدنها ، خصوصا وان البلاد تعاني من تكرار حوادث الزلازل وغيرها مما يجعل المحافظات في حاجة ماسة لإدارة شؤونها، مع ذلك ان الية تحقيق التوازن بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية تعتمد بشكل كبير على طبيعة الحدود المالية والإدارية بينهما ، فكما هو معروف ان اللامركزية ليست شكلا واحدا بل تختلف باختلاف الأنظمة السياسية وطبيعة الحدود بين المستويات المركزية والمحلية والبلديات، لهذا تعد الازمات اختبارا حقيقا لفاعلية اللامركزية في الاستجابة للحاجات الطارئة التي تسببها هذه التغييرات المفاجئة لذلك ينطلق البحث من :

أولاً: أهمية البحث : تنطلق من تناول تطبيق اللامركزية في اليابان التي تعد من النظم السياسية راسخة الديمقراطية والتي تتجه نحو منح المزيد من الاستقلالية للمستويات المحلية واختبار فاعليتها خلال الازمات مما توفر دروس مستفادة في تطبيقات اللامركزية .

ثانياً: هدف البحث : تحليل أداء المستويات الحكومية الوطنية والمحلية من خلال طبيعة صلاحياتها وشكل هيكلها المؤسسي خلال الازمات ومدى تحقيقها لاهداف منح الاستقلالية لها .

ثالثاً: الإشكالية : مفادها ان اليابان شهدت اتجاها متصاعدا نحو اللامركزية من اجل منح الحكومات المحلية الاستقلالية اللازمة من اجل زيادة فاعليتها الا انها شهدت تعثرا في الاستجابة اثناء الازمات.

رابعاً: الفرضية: ان فاعلية اللامركزية في اليابان خلال ازمتي زلزال ٢٠١١ و ازمة كوفيد ٢٠١٩ شابها الكثير من الثغرات منها عدم وضوح المسؤوليات والتداخل بين الحكومة الوطنية والحكومات المحلية ، وكذلك التباين في القدرات بين المحافظات يجعل الاستجابة متفاوتة خصوصا في الازمات الشديدة .

خامساً: المنهجية : اعتمد البحث على الاقتراب النظمي من خلال معرفة طبيعة الصلاحيات القانونية لجميع المستويات وتحديد سمات اللامركزية ، وتحليل الاستجابة من خلال حالات محددة وهي ازمة زلزال ٢٠١١ و أزمة كوفيد ٢٠١٩ خلال نظرة تكاملية لاداء جميع المستويات وماهي الثغرات التي تعاني منها .

I. المبحث الأول

البنية المؤسسية للامركزية

ان طبيعة تقاسم السلطة بين المستويات المختلفة للنظام السياسي يمثل عاملا مهما في فاعلية اللامركزية ، فكلما كان التقاسم بين الحكومة الوطنية والحكومات المحلية والبلديات يتسم بالتوازن كلما زادت فاعلية المؤسسات للاستجابة الى المتغيرات الاجتماعية ، وفي اليابان تم تصميم البنية المؤسسية بحسب الشكل الاتي :

أولا : المبادئ العامة

يحدد دستور اليابان الصادر عام ١٩٤٦ طبيعة النظام الديمقراطي والحكم الذاتي المحلي الذي يعد جزءاً من هيكل الحكومة الوطني ، وتنقسم مستويات الحكم فيها الى ثلاثة

وهي الحكومة المركزية ، والحكومات المحلية والبلديات ^(١) ، وفي الفصل الثامن من الدستور اربع مواد تتضمن وصف طبيعة التنظيم المؤسسي فالمادة (٩٢) ضمنت استقلالية الأجهزة العامة المحلية في حين تطرقت المواد الأخرى الى انشاء المجالس التشريعية وطريقة انتخاب أعضائها والمسؤولين التنفيذيين من خلال التصويت الشعبي المباشر ، كما لها الاستقلالية التامة في إدارة ملكيتها , وتفعيل القوانين بحسب صلاحياتها ^(٢)

ويعتمد نظام الحكم الذاتي المحلي في اليابان على مبدأ التفويض الشامل في الصلاحيات بدلاً من مبدأ الحصر التقييدي ، أي أن قانون الحكم الذاتي المحلي ينص على أن "الهيئات العامة المحلية العادية تتولى شؤونها في منطقتها" ، ويمنح سلطة شاملة (عامة) للمحافظات والبلديات، التي يُشار إليها قانونيًا باسم "الهيئات العامة المحلية العادية". وباستخدام هذه السلطة العامة، بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة بموجب قوانين منفصلة، تعمل المحافظات والبلديات كهيئات إدارية شاملة للقيام بمختلف الأنشطة التي تُعتبر ضرورية لسكان تلك المناطق ^(٣) ولأن الدستور يكفل الحكم الذاتي المحلي، فلا يمكن ان يتم إلغاء هذه المجالس جملةً وتفصيلاً، ولا يمكن للمجلس التشريعي ان يتدخل في اختيار رئيس أي هيئة، حتى بموجب قانون وطني، إلا في حالة تعديل الدستور.

ثانياً : مستويات الحكم المحلي

يتكون النظام الحكم المحلي من عدة مستويات والتي تتدرج على مستوى هرمي، وقد تطور هذا التسلسل من خلال مجموعة من العوامل المؤسسية والتي كانت مثالا على كيفية تشكيل نظام الطبقات البلدية في البداية من خلال الأدوار التي لعبتها مناطق معينة في التاريخ السياسي والاقتصادي للبلاد ^(٤). وقد شمل ذلك (١) كانت مراكز رئيسية للحكم الإمبراطوري أو العسكري أو البيروقراطي. (٢) اختيارها كميناء او مراكز صناعية مهمة خلال فترة تحديث البلاد. (٣) نموها استجابةً للسياسات الاستراتيجية، حيث أصدرت الحكومة الوطنية الإقطاعية أو المدنية مراسيم في ذلك (٤) العمل كمراكز إنتاج وتوظيف مهمة خلال التوسع الاقتصادي السريع للبلاد بعد الحرب ^(٥). وقد ساهمت القوانين الوطنية المتعلقة بالبلديات في إنتاج وصقل وتوسيع وإضفاء الطابع الرسمي على التسلسل الهرمي البلدي في

(1) Council of Local Authorities for International Relations: Local Government in Japan 2020 (2022 Revised Edition), p2.

(٢) المواد (٩٣، ٩٤، ٩٥)، دستور

(3) Council of Local Authorities for International Relation ,Op. cite., p8.

(4) A. J. Jacobs: Japan's Evolving Nested Municipal Hierarchy: The Race for Local Power in the 2000s. , Urban Studies Research, (1), 2011 , p 11.

(5) A. J. Jacobs, Op. cite,p11

المقام الأول استناداً إلى حجم سكان المنطقة، هذا التطور انتج في اليابان هيكل حكومات محلية يتكون من الآتي :

المستوى الأول : المحافظات والتي تضم اربع فئات رئيسية وهي (تو - To) وتشمل محافظة طوكيو وهي الوحيدة في هذه الفئة والتي منحت صلاحيات خاصة بها فهي عاصمة اليابان وذات كثافة سكانية عالية (١٢ مليون) يتركزون في مساحة صغيرة فلها وضعها الإداري الخاص ، اما بقية الفئات لا تختلف فيما بينها في صلاحياتها وانما احتفظت باسمائها الخاصة لاسباب تاريخية وهي كل من (دو-DO) محافظة هوكايدو ، و (فو- Fu) تضم محافظتي اوساكا وكيوتو ، اما (كين- Ken) تضم ٤٣ محافظة^(١) ، وتتضمن مسؤوليات المحافظات حفظ الامن والاشراف على قوات الشرطة، وتشغيل المدارس الثانوية، والمستشفيات ، والطرق، والتخطيط الحضري الإقليمي، والمهام المفوضة الأخرى من قبل الحكومة المركزية مثل صيانة الطرق الوطنية^(٢).

المستوى الثاني : الوحدات البلدية والتي تنقسم الى مدن (شي-Shi) واحياء خاصة (ku- كو) وبلدات (تشو- Chō) والقرى (سون-son) ، وفي عام ٢٠٢٣ بلغ عدد البلديات في اليابان ١٧١٨ بلدية، منها ٨١٥ مدينة (بما في ذلك ٢٣ حياً خاصاً في طوكيو)، و٧٤٣ بلدة ، وهي حكومات تابعة للمحافظات، تتولى البلديات الشؤون الأساسية المرتبطة بالحياة اليومية للسكان ، وإدارة المدارس الابتدائية والإعدادية، والرعاية الاجتماعية للأطفال وكبار السن، وتخطيط المدن، وتشغيل شبكات المياه والصرف الصحي، ومعالجة النفايات والتخلص منها، والحماية من الحرائق. وقد شكلت نفقات الرعاية العامة في عام ٢٠١٨ الحصة الأكبر من ميزانيتها حوالي ٢٦% بينما شكلت نفقات التعليم، وصادات الديون، وأعمال الهندسة المدنية، كل منها أكثر من ١٠% من إجمالي النفقات^(٣). ويتأثر عدد مستويات الوحدات الإدارية المحلية التي ينبغي إنشاؤها للقيام بالمهام الإدارية بعوامل مختلفة منها الظروف الجغرافية، وحجم السكان، ومحتوى الخدمات الإدارية المحلية ، وبسبب التوسع شهدت البلديات في اليابان زيادة في التوجه نحو اللامركزية بهدف تحسين التعامل مع السلطة الإدارية الموسعة الناتجة عن إدخال أنظمة الحكم الذاتي المحلي الجديدة واللامركزية التدريجية، واكتساب

(1) Priyantha. W Mudalige: “Performance of Decentralized Local Service Delivery in Developed Countries: Case Study of Japan”. European Scientific Journal, ESJ, Vol. 16, no. 35, Dec. 2020, p. 50.

(2) Takeshi Miyazaki :Economies of Scope and Local Government Expenditure: Evidence from Creation of Specially Authorized Cities in Japan. . Sustainability 2021, 13,p4.

(3) Takeshi Miyazaki: Op. cite.,p4.

القدرات الإدارية والمالية اللازمة للتعامل مع القضايا الأكثر تعقيداً التي رافقت التنمية الاجتماعية والاقتصادية^(١). والبلديات تتضمن أنواع مختلفة من المدن فمنها :

١- (المدن المميزة) وهي المدن المحددة بموجب مرسوم حكومي، وهناك عدة شروط لكي تصبح المدن ضمن هذه الفئة وهي (١) تُعتبر مدينة رئيسية في منطقتها، (٢) يبلغ عدد سكانها ٥٠٠,٠٠٠ نسمة أو أكثر، (٣) تكون كثافتها السكانية أكبر من ٢,٠٠٠ نسمة لكل كيلومتر مربع، (٤) يكون فيها أقل من ١٠% من عمالتها في الصناعات الأولية. ويختلف تنظيم ووظيفة هذه المدن عن تنظيم ووظيفة المدن العادية، حيث تم تفويضها بالعديد من المهام التي تتولاها المحافظات عادةً. كما يحق للمدن المميزة أيضاً تقسيم أراضيها إلى "كو" (أحياء) من أجل إدارة أراضيها بكفاءة أكبر على نطاق المناطق الفرعية، على سبيل المثال، في عام ٢٠١٠، كان لدى أوساكا ٢٤ "كو"، ويوكوهاما ١٨، وناغويا ١٦، وكوبي وكيوتو ١١ "كو"، ويُعيّن مسؤولو هذه المدن من قِبَل العمدة، بدلاً من الاعضاء المنتخبين^(٢).

٢- المدن الرئيسية: تُدرج ضمن فئة مُعتمدة خصيصاً من المدن في التسلسل الهرمي البلدي الياباني، والذي طُرح عام ١٩٩٦. في البداية، كان يُشترط لاعتبار المدينة مركزاً أن يبلغ عدد سكانها ٣٠٠ ألف نسمة على الأقل، وأن تزيد مساحتها عن ١٠٠ كيلومتر مربع. وتقدم المدينة المرشحة بطلب التصنيف بعد موافقة مجلس المدينة ومجلس محافظتها، تم تعديل شرط السكان ليشمل عدد سكان لا يقل عن ٢٠٠ ألف نسمة. تُفوض المدن الرئيسية نطاقاً أوسع من السلطات الإدارية والخدمية مقارنةً بالمدن العادية، ولكنها تقدم نطاقاً أصغر من الخدمات مقارنةً بالمدن المتميزة^(٣).

٣- المدن ذات الحالة الخاصة :

هناك أيضاً وضع "مدينة خاصة" يشترط عدد سكانها يصل إلى ٢٠٠,٠٠٠ نسمة، والتي تميزت عن المدينة المركزية بشرطها السكاني البالغ ٣٠٠,٠٠٠ نسمة. وتم تصنيف مدن الحالات الخاصة عام ٢٠٠٠، وذلك من أجل تفويض بعض الأنشطة التي كانت المحافظات تُديرها عادةً. ولضمان قدرتها المالية على تحمل نطاق أوسع من المسؤوليات^(٤).

(1) Kohei Suzuki: Japan's local governments and governance under population decline, Claudia N. Avellaneda Ricardo A. Bello-Gómez, Handbook on Subnational Governments and Governance, Edward Elgar Publishing Limited, U.K, 2024, p193.

(2) A. J. Jacobs, A. : Op. cite, p 5.

(3) Takeshi Miyazaki : Op. cite, p4.

(4) Masayuki Kotani and Yoshihisa Asada. "Impacts of Administrative Work Transfer on Local Government Expenditure: Evidence from Japan." *SSRN Electronic Journal* (2022).p3.

إضافة الى هذه الأنواع من المدن هناك عدة أنواع من البلديات والتي أوجدت لمعالجة أوضاع إدارية خاصة أو لتعاون بين أكثر من وحدة محلية، من هذه الأنواع هي^(١) .:

١- الاحياء الخاصة تُعدّ دوائر طوكيو الـ ٢٣ (دائرة تشيودا، دائرة شينجوكو، إلخ) الدوائر الخاصة الوحيدة حالياً، ويُعدّ نطاق الشؤون التي تُديرها الدوائر الخاصة أضيق قليلاً من نطاق المدن العادية، لكن وظيفتها متطابقة تقريباً. يكمن الفرق عن المدن العادية، في أن بعض الخدمات، مثل مكافحة الحرائق، وإمدادات المياه العذبة، والصرف الصحي، تُدار من قِبل حكومة مدينة طوكيو. ويُنتخب رئيس البلدية وأعضاء مجالس الأحياء في الأحياء الخاصة انتخاباً مباشراً

٢- التعاونيات العامة المحلية: هي منظمات تُنشئها سلطتان محليتان أو أكثر لمعالجة القضايا التي تقع ضمن اختصاص سلطات محلية متعددة بكفاءة وفعالية أكبر. هناك نوعان من التعاونيات العامة المحلية الأولى الجزئية تُنشأ للتعامل قضايا محددة مثل التخلص من النفايات، وخدمات الإطفاء، وما إلى ذلك، اما النوع الثاني واسعة النطاق تُنشأ لوضع خطط للشؤون التي تغطي منطقة واسعة، والتعامل مع هذه الشؤون بشكل شامل ومنهجي .

٣- مجالس الاملاك وهي تنشأ في الحالات التي تمتلك فيها البلدية ممتلكات أو مرافق، وفي هذه الحالة يجوز إنشاء هيئة عامة محلية خاصة تُعرف باسم مجالس الاملاك لإدارتها. وهي سلطات محلية تُنشأ فقط لغرض محدد هو إدارة الممتلكات. وتكاد تكون معدومة في المناطق الحضرية، ويوجد العديد منها في القرى الزراعية أو الجبلية.

من خلال تحليل المستويات كتسلسل هرمي نجد ان النظام السياسي حرص على مراعاة على ان تمتد اللامركزية بشكل عمودي الى جميع الوحدات الإدارية ، ولم يقتصر على ذلك بل أيضا عمل على التمييز الافقي بين المحافظات والبلديات بحسب طبيعتها السكانية والجغرافية والسكانية وحتى بما يراعي طبيعة الخدمات المقدمة ، وهذا يجعل اللامركزية في اليابان تتباين في مستوياتها بين المحافظات مع ذلك لا تتضح الصورة الكاملة لطبيعة اللامركزية من دون بيان طبيعة العلاقة بين جميع المستويات.

II. المبحث الثاني

سمات اللامركزية بين المستويات

ان طبيعة العلاقة بين جميع مستويات الحكم ليست شكلا واحدا بل متعددة الابعاد وفي اليابان سنتناولها من ثلاث ابعاد الاولى طبيعة اللامركزية الموسعة للحكومات المحلية

(1) Council of Local Authorities for International Relations: Op. cite.,p2.

والثانية القيادة المركزية في الحكومات المحلية ، وثالثا طبيعة العلاقة فيما بين الحكومات المحلية

أولا : الاستقلالية الموسعة .

ان طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية و الحكومات المحلية يوضحها قانون الحكم المحلي ١٩٤٦ ، والذي طرأت عليه عدة تعديلات من اجل منح المزيد من اللامركزية ، وبموجب القانون المُعدّل، تم تحديد اختصاصات الحكومة الوطنية بما يلي: (١) الشؤون المتعلقة باليابان كأمة في المجتمع الدولي؛ (٢) الشؤون المتعلقة بمختلف أنشطة الشعب التي ينبغي التعامل معها بطريقة موحدة على مستوى البلاد؛ (٣) السياسات والمشاريع التي يجب تنفيذها على نطاق وطن^(١) ، في المقابل تتحمل الحكومات المحلية مسؤولية واسعة عن أداء الوظائف الإدارية في مناطقها ، ومهامها تنقسم الى نوعين ، الأولى "وظائف الحكم الذاتي المحلي" والتي تتعلق بجميع النشاطات والخدمات التي لا تدخل ضمن اختصاص الحكومة الوطنية ، والثانية "الوظائف القانونية المفوضة"، هي تلك التي كانت في الأصل من مسؤولية الحكومة المركزية والتي تحتفظ الحكومة المركزية بمسؤولية ضمان تنفيذها السليم ، ويتم توكيلها إلى الحكومات المحلية من خلال القوانين أو المراسيم المحددة ، ومن امثلة هذه الوظائف القانونية الموكلة إصدار جوازات السفر، وإدارة الطرق الوطنية، والشؤون المتعلقة بالإحصاءات المخصصة للحكومة الوطنية. وبالمقارنة بين وظائف الحكم المحلي و الوظائف الموكلة قانوناً هو أن مشاركة الحكومة المركزية أقوى ومسموح بها في بالثانية^(٢) ، مع ذلك من الناحية التطبيقية لا يوجد خط فاصل واضح بين وظائف الحكومة المركزية ووظائف الحكومات المحلية؛ وغالباً ما تشارك هذه الحكومات في نفس المشاريع، وتساعد بعضها البعض. على سبيل المثال، في مجال الرعاية الاجتماعية، تضع الحكومة المركزية الخطط وتصمم الأنظمة، ومن ثم تطبقها الحكومات المحلية. وتتشابه أيضاً العلاقة بين وظائف المحافظات والبلديات ، تُعنى المحافظات بما يبدو مُكَملاً للبلديات في حالة عدم توفر القدرة الكافية على التعامل مع بعض القضايا ، مع ذلك حتى في القضايا التي تستطيع البلديات تتعامل معها ، مثل إنشاء وإدارة المدارس الثانوية والمكتبات، وإدارة الحدائق، وما إلى ذلك يمكن لكل من المحافظات والبلديات التعاون في هذه الوظائف. لذا، في حالة الإدارة المحلية اليابانية، يمكن تسميتها إدارة تقاسم العمل، حيث تُدمج الحكومات المركزية والمحلية مع بعضها البعض، لتنفيذ بعض المشاريع من خلال قيام كل منها بنصيبها من العمل^(٣) ، ويعود هذا التداخل بسبب طبيعة الانفاق المالي، فعلى الرغم ان النظام السياسي قد طبق اللامركزية

(1) Council of Local Authorities for International Relations: Op. cite. , p14.

(2) Masatsugu Ito, Central and Local Government Relations , in Koichiro Agata, Hiroaki Inatsugu, Hideaki Shiroyama (ed.) Public Administration in Japan, Palgrave Macmillan Cham,2024,p47.

(3) Kinnoyuke Yagi : ,“Decentralization in Japan”, Keio University Policy and Governance Working Paper Series No. 30. 7 ,2004, p9.

على بعض جوانب السياسة المالية من خلال منح الإدارات ذات المستوى الأدنى - سواء محافظات أو بلديات - مسؤولية تقديم الخدمات العامة المهمة ^(١) ، الا ان عملية الانفاق تتم من خلال التزام نظام تمويل الحكومة المحلية في اليابان بتوفير خدمات عامة مستقرة بغض النظر عن الاختلافات الإقليمية ، ولتحقيق ذلك، تنظم الحكومة المركزية سنويا خطة تمويل الحكومة المحلية بناءً على تقييم ما تحتاجه من تمويل ، وتوقعات الإيرادات والنفقات الإجمالية بالتوازي مع خطط الميزانية الوطنية، في إطار هذه المبادرة، تُحتسب جميع مصادر إيرادات الحكومة المحلية بطريقة تُمكن من تقديم خدمات عامة موحدة وفي الوقت نفسه، تخضع الحكومة المحلية لمجموعة من قواعد الانضباط المالي وتدابير ضبط الميزانية. وفي سبيل تحقيق ذلك يبتغى على الحكومة المحلية إعداد خطط مالية متعددة السنوات ونشر بيانات مالية سنوية وميزانيات تُفصّل الإيرادات والنفقات والوضع المالي العام - وهذا جانب أساسي من جوانب الحفاظ على الشفافية والمساءلة أمام عامة الناس ، ويتم تدقيقها من قبل مؤسسات تابعة للحكومة الوطنية مما يضمن إدارة الأموال العامة بشكل صحيح، ويضمن ثقة المستثمرين في سلامة أي جهة حكومية محلية^(٢). ومع ضخامة مسؤوليات ، يتمثل التحدي الرئيسي في منح الحكومات المحلية استقلالية كافية في تحصيل الإيرادات بما يجعلها مسؤولة أمام المواطنين المحليين، مع ذلك توجد فروق كبيرة في عائدات الضرائب المحلية بين المناطق الحضرية الكبيرة والمناطق الريفية، كما ان الركود الاقتصادي أدى إلى ركود عائدات الضرائب المحلية^(٣) ، مما يستدعي تدخل الحكومة الوطنية لسد العجز في تمويل الحكومات المحلية .

ثانيا : القيادة الرئاسية في الحكومات المحلية

تتكون الحكومات المحلية اليابانية من فرعين تشريعي وتنفيذي. وقد اعتمدت النظام الرئاسي، حيث ينتخب الناخبون المحافظ او رئيس البلدية وأعضاء المجلس المحلي بشكل مباشر ولمدة أربع سنوات^(٤). يتم انتخاب الرئيس التنفيذي بموجب قاعدة أغلبية بسيطة، ولقد تضاعفت درجة تأثير الانتماء الحزبي ومشاركة الأحزاب الوطنية في انتخابات حكام الولايات، وتعكس هذه الاستراتيجية الانتخابية الرغبة في الحصول على الدعم من مختلف الناخبين الحزبيين وكذلك "الناخبين المتأرجحين" الذين لا يدعمون أي حزب، والذين يشكلون

(1) Nobuki Mochida: Fiscal relations across levels of government and sub-national fiscal rules in Japan, Kim, Junghun · Blöchliger, Hansjörg ; Keywords: Fiscal Relations ; Issue Date: 2015 ; Publisher: OECD, Korea Institute of Public Finance, p128.

(2) Muldoon-Smith, Kevin ; Forbes, Cameron ; Pearson, Jonathan et al. / A Systematic Analysis of Local Government Finance in Japan. London : LGIU's Local Democracy Research Centre, 2024. 28,p13

(3) Nobuki Mochida: Op. cite, p128.

(4) Kohei Suzuki: Japan's local governments and governance under population decline, Claudia N. Avellaneda Ricardo A. Bello-Gómez, Handbook on Subnational Governments and Governance , p195

أغلبية الناخبين منذ منتصف التسعينيات^(١). طريقة الانتخاب الرئاسية في الحكومات المحلية لمنصب المحافظ والعمدة على عكس الحالة في الحكومة المركزية، إذ يتم اختيار رئيس الوزراء بشكل غير مباشر من قبل البرلمان، بحيث ترتبط سلطة رئيس الوزراء بالأغلبية في مجلس نواب البرلمان، وكثيراً ما يُقال إن العمدة أو المحافظ في اليابان يتمتع بسلطة أكبر من سلطة رئيس الولايات المتحدة. رئيس البلدية أو المحافظ - وهو هيئة تنفيذية مستقلة - يقود ويمثل منظمته ويدير وينفذ واجباتها. من الناحية التشريعية أن كلاً من رئيس البلدية/المحافظ والمجلس مخول بتقديم مشاريع قوانين تتعلق بسن أو تعديل أو إلغاء اللوائح، فإن رئيس البلدية/المحافظ وحده مخول باقتراح مشروع الميزانية، وإذا اعترض رئيس البلدية أو المحافظ على قرار صادر عن الجمعية، فيمكنه تقديمه لإعادة المداولة^(٢)، وتنفذ السلطة التنفيذية، برئاسة المحافظ أو رئيس البلدية، السياسات التي تقررها الهيئة التشريعية، وتتمتع بالاستقلالية في تنظيمها الداخلي، مع ذلك يجب عليها بموجب القانون تعيين نواب المحافظين ورؤساء البلديات. كما أنها ملزمة بإنشاء لجان إدارية محددة - مثل مجلس التعليم، ولجنة السلامة العامة، ومجلس الانتخابات - للقيام بالمسؤوليات في مجالات تخصصها بشكل مستقل عن الرئيس التنفيذي^(٣). وبالإضافة إلى الأجهزة التنفيذية لدى المحافظ العديد من أنظمة المجالس المستقلة المعروفة باللجان والمفوضين، والتي أنشئت بهدف ضمان الحياد السياسي، وتوفير الخبرة المهنية والفنية، والقيام بمهام شبه قضائية وشبه تشريعية. بدلاً من تركيز السلطة الإدارية في يد الرئيس كجهاز واحد، تُوزَّع السلطة الإدارية إلى حد ما من خلال إنشاء لجان ومفوضين بناءً على قانون الحكم الذاتي المحلي وقوانين فردية أخرى، ويمكن للرئيس المشاركة في التنسيق العام للأجهزة التنفيذية ككل. يُعرف هذا النهج لتنظيم الأجهزة التنفيذية بالتعددية التنفيذية^(٤).

ومن الناحية المؤسسية، فإن العلاقة بين السلطتين، على الرغم من تصورهما رسمياً على أنها علاقة ضوابط وتوازنات إلا أنها تتجه لصالح السلطة التنفيذية مؤسسياً أولاً، ل يتمتع المحافظون ورؤساء البلديات بسلطة اقتراح مشاريع القوانين، وأيضاً بسلطة حصرية لصياغة وتقديم الميزانيات. وعلى الرغم من أن المجالس تصوت لتمرير الميزانيات ويمكنها مراجعتها على الهامش، إلا أنها مقيدة في البدء في سياسات تتطلب نفقات جديدة. ثانياً، يستطيع

(1) Ken Victor Leonard Hijino :Local Government in Japan, in Robert J. Pekkanen and Saadim M., (ed.) The Oxford Handbook of Japanes Politics , Oxford University Press 2022,p145.

(2) Satoshi Shimizutani : Local Government in Japan: New Directions in Governance toward Citizens' Autonomy, Asia-Pacific Review, 17:2,2010, p105.

(3) Ken Victor Leonard Hijino : Op cite,p145.

(4) Satoru Ohsugi, Local Governments and Public Administration, in Koichiro Agata, Hiroaki Inatsugu, Hideaki Shiroyama (ed.) Op. cite,p124.

الرئيس التنفيذي منع القرارات التي أقرها المجلس من خلال المطالبة بـ "إعادة النظر" في مشروع القانون. وفي مثل هذه الحالة، يتعين على المجلس التصويت لصالح مشروع القانون بأغلبية الثلثين أو أكثر لتجاوز الفيتو التنفيذي. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للرئيس التنفيذي ممارسة إجراءات تقديرية نيابة عن الجمعية حتى لو لم يتم انعقادها أو عندما تفشل في التصرف^(١). أما أعضاء المجلس فيخضعون لقيود على تولي المناصب المتزامنة، بحيث لا يمكنهم تولي مناصب متزامنة كأعضاء في مجلس النواب و أعضاء في هيئة حكم ذاتي. بالإضافة إلى ذلك، يُفرض حظر على التعاقد مع هيئة الحكم الذاتي التي ينتمي إليها عضو المجلس من منظور ضمان عدالة أعمال المجلس وحسن سير العمل.

ومع ذلك، فإن المجالس تؤثر على النتائج من خلال التشاور المسبق مع السلطة التنفيذية خارج الساحة التشريعية الرسمية. على مستوى المحافظات، تبين أن التركيبية الحزبية للهيئات التشريعية والتنفيذية تؤثر على مستويات الإنفاق ومحتوى السياسات، كما أنها تولد تنافسات ذات دوافع أيديولوجية بين الاثنين، وعندما يصبح الصراع بين السلطتين غير قابل للحل، يمكن للمجلس التصويت على حجب الثقة عن الرئيس التنفيذي. وفي حالة نجاحه، يجب على الرئيس التنفيذي إما حل المجلس أو الاستقالة أو الاستقالة والترشح في الانتخابات اللاحقة. على الرغم من ندرة تصويتات حجب الثقة، إلا أن هناك عددًا من الحالات البارزة التي أدت إلى الاستقالات وإعادة الانتخابات منذ التسعينيات من القرن الماضي^(٢).

ثالثا : العلاقة الأفقية بين الحكومات المحلية

لا تقتصر علاقة اللامركزية بشكلها العمودي بين الحكومات المحلية والحكومة الوطنية بل تمتد أفقياً بين المحافظات والبلديات المختلفة، وهذا التعاون يعود تاريخياً الى عصر توكوغاوا حيث كانت تعقد تحالفات من اجل تنفيذ سياسات عابرة للاقاليم، وهي وعود فيما بينهم بالمساعدة المتبادلة في حالة وقوع كارثة طبيعية. وقد تم ترسيخ هذه الممارسة لاحقاً في القانون الأساسي للاستجابة للكوارث لعام ١٩٦١، وبحلول ثمانينيات القرن العشرين تم ابرام اتفاقيات تعاونية اقليمية بين جميع المحافظات الـ ٤٧، كما تم تحقيق التعاون بين أكثر من ٢١٠٠ حكومة محلية وتبادل الالتزامات مع حكومات أخرى^(٣)، وهذه الروابط الأفقية بين المحليات تؤدي وظائف مختلفة، أولها التواصل فيما بينهم، ثانياً تسهيل الحصول على الموارد. وثالثاً، تعد تحالفات أفقية لجماعات المصالح الذين تجمعهم مصلحة عابرة للمحليات كداعمين لخطط وبرامج الحكومة المركزية، والوظيفة الرابعة للتحالفات

(1) Ken Victor Leonard Hijino : Op. cite ,p148.

(2) Ken Victor Leonard Hijino : Op. cite ,p148.

(3) Shun'ichi Furukawa: 'An Institutional Framework for Japanese Crisis Management',. Journal of Contingencies and Crisis Management, 18(1):2000 .p13

يكون بعضها مخصصا للتجمعات حزبية، والبعض الآخر متخصصاً في السياسات. أما الوظيفة الخامسة، وهي تقديم المقترحات، وقد بلغت ذروة هذه التحالفات في ثمانينيات القرن الماضي، ونضجت منذ ذلك الحين ^(١)، كما ان تعزيز التعاون بين الحكومات المحلية عند وقوع كارثة كبرى في منطقة معينة لا تقتصر على مساعدة البلديات المجاورة فحسب، بل تشمل البلديات من جميع أنحاء اليابان أيضاً. ويتم فيها إرسال قوات الشرطة وفرق الإطفاء التابعة لكل حكومة محلية بتوجيه أو بناءً على طلب الهيئة الحاكمة الوطنية، كما يتم إرسال مسؤولين محليين عامين من الحكومات المحلية غير المتضررة إلى الحكومة المحلية المتضررة بناءً على اتفاقيات الدعم بين الحكومات المحلية ^(٢).

ان مشاركة الحكومات المحلية خارج المناطق المتضررة في أعمال إعادة التأهيل تعد فرصة يتعلم فيها الموظفون ويكتسبون خبرة في تعزيز إدارة الكوارث، كما ان التطور غير الرسمي للعلاقات الأفقية توفر الية وعلاقة مضافة لتعزيز اللامركزية وتعطي مساحة اكثر استقلالية للمحافظات في الاستجابة للاحداث الطارئة التي غالبا ما تعيد هذه الأمور المفاجئة العلاقة المركزية مع الحكومة الوطنية .

III. المبحث الثالث

استجابة اللامركزية خلال الازمات

في اليابان بقيت اللامركزية تطرح كمشروع مثالي في القوانين الاصلاحية من قبل القوى السياسية، ولكن قياس فاعليتها خلال الازمات يعد اختباراً حقيقياً لمدى قدرة اللامركزية في الاستجابة للمتغيرات الطارئة، وما يتطلب ذلك من حسن ادارتها من اجل تلبية احتياجات السكان الطارئة، لذا سنتطرق الى تحليل ازمتهين كنماذج لبيان مدة فاعلية اللامركزية وهي :

أولاً: زلزال وتسونامي توهوكو عام ٢٠١١ :

في عام ٢٠١١ ضرب زلزال وتسونامي إقليم توهوكو شرق اليابان ومحافظاتها الرئيسية وهي إيواتيه، ومياغي، وفوكوشيما، وقد بلغت قوته ٩.٠ درجات على مقياس ريختر، بوصفه أكبر زلزال مسجل على الإطلاق في اليابان ورابع أكبر زلزال مسجل على مستوى العالم منذ عام ١٩٠٠. وقد صاحب الزلزال ارتفاع أمواج تسونامي الى أكثر من ١٠ أمتار عند وصوله إلى الساحل، وعبر الأنهار والممرات المائية الأخرى،، وابتلع البلدات على طول ساحل توهوكو لمسافة تصل إلى ٤-٥ كيلومترات في الداخل، وقد بلغت المساحة

(1) Richard J. Samuels, 3.11: Disaster and Change in Japan, Ithaca: Cornell University Press, 2013,p153.

(2) Masakatsu Okamoto, Crisis Management, in Koichiro Agata, Hiroaki Inatsugu, Hideaki Shiroyama (ed.) Op. cite,p 342.

المغمورة ٥٦١ كيلومترًا مربعًا، وقد كان عدد الضحايا أكثر من ٢٢٠٠٠ شخص، وتم تدمير ١٢٠٠٠٠ منزل بالكامل،؛ اما الضرر الأكبر جاء من تسونامي ضرب محطة فوكوشيما دايتشي للطاقة النووية التابعة لشركة طوكيو للكهرباء ما أدى إلى انقطاع التيار الكهربائي وعجزها عن تبريد مفاعلاتها ، فقد كان زلزال شرق اليابان الكبير مزيجًا مركبًا من أضرار الزلزال وأضرار تسونامي والأضرار الناجمة عن حادث محطة الطاقة النووية (١) ، وفي ضوء هذا الحدث الكبير فان قدرة الاستجابة تكون تحديا كبيرا لاي حكومة ، وفي الحكومات المحلية للمحافظات المتضررة جاءت الاستجابة بشكل كالاتي :

١- تنظيم المسؤوليات للاستجابة

ان اليابان وبسبب وقوعها في خط الزلزل عادة ماتطور اليات للاستجابة وفي حالة الكوارث الطبيعية، يكون تسلسل المسؤولية رئيس البلدية هو المسؤول الأول عن اليات الاستجابة. وإذا لم تتمكن البلديات من تحمل هذه المسؤولية، تقوم حكومة المحافظات بدعمها ، وفي حالة فشلها تتبنى المسؤولية الحكومة المركزية، وفي هذا التنظيم يكون دور الحكومة الوطنية وضع السياسة الرئيسية للاستجابة^(٢) في حين تتحمل حكومات البلديات المسؤولية الرئيسية عن إدارة الكوارث، مثل صياغة خطط إدارة الكوارث المحلية، وإجراء عمليات الطوارئ، وإنشاء أنظمة الإنذار، وإصدار أوامر الإخلاء، والقيام بأنشطة مكافحة الفيضانات والإغاثة. وبهذا تتقاسم الحكومات الوطنية والمحلية المسؤوليات، فقوات الدفاع الذاتي وخفر السواحل الياباني هي منظمات وطنية، بينما الشرطة ورجال الإطفاء منظمات حكومية محلية لكل منهما أدوار متميزة ومتكاملة^(٣) ، في حين المراكز الصحية هي خط الدفاع الأول للحكومة في مكافحة الأمراض المعدية، وهي أيضًا منظمات حكومية محلية ، ولدى العديد من الحكومات المحلية مشرف على إدارة الأزمات كمساعد مقرب من المحافظ أو رئيس البلدية، مع أمانة عامة متطورة^(٤).

في خضم زلزال ١١ مارس/ اذار ٢٠١١ اتجهت الحكومة الوطنية لانشاء مكتب استجابة ومقر إدارة الطوارئ والكوارث برئاسة رئيس الوزراء الا ان انقطاع جميع وسائل الاتصال بسبب حجم الكارثة عرقل مهمة التواصل من قبل الحكومات المحلية مع هذا المقر ، وكان مستوى الحكومة المحلية هو المسؤول الرئيسي عن الاستجابة للكوارث في قانون الإغاثة ، لذلك بعد وقوع الزلزال أنشئت مراكز استجابة للطوارئ في العديد من بلديات

(1) Hiroaki Inatsugu , The Great East Japan Earthquake and the Fukushima Nuclear Accident , in Koichiro Agata, Hiroaki Inatsugu, Hideaki Shiroyama (ed.) Public Op. cite ,p 354.

(2) Masakatsu Okamoto ,Op. cite,p 342.

(3) Mikio Ishiwatari: Institutional Coordination of Disaster Management: Engaging National and Local Governments in Japan. Natural Hazards Review, 22(1),2021 p2.

(4) Masakatsu Okamoto , Op. cite ,p 342.

محافظات إيواتي ومياجي وفوكوشيما، وتحولت حكومات هذه المحافظات أيضاً إلى منظمات طوارئ، وقد تم إنشاء هذه المنظمات تلقائياً وفقاً لإجراءات محددة مسبقاً^(١). لذا بدأت مجالس البلديات ومجالس المحافظات بإنشاء مراكز تطوعية لمواجهة الكوارث، مهمتها استقطاب واستقبال المتطوعين، وتنسيق جهودهم مع المناطق المتضررة، بالإضافة إلى القيام بأعمال تنسيقية أخرى في التعامل مع متطوعي الكوارث في المحافظات الثلاث الأكثر تضرراً، بهذه الجهود تم إنشاء ١٠٤ مراكز تطوعية لمواجهة الكوارث^(٢). في حين أقامت حكومة محافظة مياجي روابط مؤسسية وشخصية مع قوات الدفاع الذاتي اليابانية، التي لديها خمس قواعد في المحافظة، وتم إنشاء خط اتصال حصري بين قائد جيش الشمال الشرقي التابع لقوة الدفاع الذاتي البرية اليابانية وحاكم المحافظة، بحيث يمكن تقديم الطلبات على الفور، وقد شاركت قوات الدفاع الذاتي البرية اليابانية في عمليات الاجلاء^(٣)، كان التحدي الأساسي الذي واجه الحكومات المحلية للمحافظات الثلاث المتضررة هو عدم تنفيذ عمليات مكافحة الكوارث على أكمل وجه. وذلك بسبب فقدان موظفيها اثناء الكارثة، في حين تتطلب عمليات الإنقاذ والإغاثة بعد الزلزال أعداداً كبيرة من القوى العاملة. ولمواجهة مثل هذه الحالات تم إرسال إليها موظفون من حكومات المحافظات الأخرى خارج المناطق المتضررة وقد بلغ عددهم ٦٠٠، ٧٧ موظف^(٤)، كما ان حكومات المحافظات الأخرى وبناءً على اتفاقيات المساعدة المتبادلة قدمت الدعم للمحافظات المتضررة والتي تغطي أنشطة واسعة مثل توفير مواد ومعدات الإغاثة؛ وإرسال فرق طبية ومهندسين وخبراء؛ وتوفير مأوى مؤقت؛ وتنسيق المتطوعين؛ واستقبال المتضررين، وما إلى ذلك. كما يشارك الموظفون في أعمال إعادة التأهيل. وتعدّ هذه فرصة لاكتساب الخبرة للحكومات المحلية خارج المناطق المتضررة^(٥)، وقد ظهر بشكل واضح تخطيط الحكومة المركزية في ردة فعلها تجاه الكارثة، في الوقت التي برز نظام الحكم المحلي في اليابان أكثر توازناً، كان الاستياء من الحكومة المركزية واضحاً ومنتشراً على المستوى المحلي من خلال استطلاع المواطنين أجري في أغسطس/آب ٢٠١١، اعتبر ما يقرب من ٦٠% من المشاركين أن الحكومة المركزية هي المصدر الأقل موثوقية للمعلومات بعد وقوع كارثة واعتبر أكثر من خمسهم أن المحافظات والبلديات هي المصادر الأكثر موثوقية للمعلومات المتعلقة بالكوارث. وقد كان المسؤولون المحليون هم المستفيدون ونظراً للتصورات السائدة بفشل الحكومة المركزية، فقد فتح قانون ٣.١١ الباب

(1) Kenji Koshiyama: "Characteristics of Emergency Response at the Great East Japan Earthquake." Global Risk Forum, IDRC Davos 2014 Poster Collection, 2014, p92.

(2) Itoko Suzuki .Yuko Kaneko : Japan's Disaster Governance How was the 3.11 Crisis Managed, Springer, New York,2015,p42.

(3) Daniel P. Aldrich, Black Wave How Networks and Governance Shaped Japan's 3/11 Disasters, The University of Chicago Press, Chicago and London,2019,p108

(4) Itoko Suzuki .Yuko Kaneko :Op. cite ,p47.

(5) Mikio Ishiwatari : Op. cite p3.

واسعاً أمام إصلاح الحكومة المحلية. وكان المسؤولون المحليون من أوائل الذين أشاروا إلى أن كارثة ٢٠١١ سيحفز التغيير النظامي في اليابان ^(١).

٢- الاستجابة للحاجات الإنسانية

تمت الاستجابة الأولية للكارثة من خلال عملية إخلاء السكان المتضررين الذين كانوا يقيمون في هذه البلدات إلى مناطق مختلفة في جميع أنحاء اليابان، وخاصةً من بلديات محافظة فوكوشيما بسبب حوادث محطات الطاقة النووية. وللحصول على معلومات حول أماكن إقامتهم السابقة، ينبغي أن تتوفر لدى الحكومات البلدية المتضررة معلومات من أجل الإقامة الحالية للسكان. ولهذا الغرض، تم إطلاق نظام تبادل معلومات المهجرين على الصعيد الوطني بناءً على التعاون بين وزارة الداخلية والاتصالات وحكومات المحافظات البلديات. في هذا النظام، يمكن للمهجرين تسجيل عناوين إقامتهم الحالية لدى البلديات التي يقيمون فيها، بحيث تُرسل هذه البلديات معلومات العناوين التي تلقوها إلى حكومات المحافظات/البلديات التي كانت تقيم فيها سابقاً ^(٢)، وكما أشار أحد مسؤولي فوكوشيما: "قبل أحداث ١١ مارس، وضعنا خطراً مع متاجر التجزئة لتوفير الغذاء والماء في حالات الطوارئ، ولكن لم تكن هناك وسائل توزيع متاحة بسبب إشعار الإخلاء الذي أعقب كارثة المحطة النووية، مما جعلنا غير قادرين على دعم مواطنينا بشكل كامل. مخططو الكوارث اعتقد أن معظم النازحين سيعودون إلى منازلهم خلال ٢٤ ساعة، و هيأت العديد من المناطق إمدادات غذائية كافية لثلاث وجبات، ^(٣) في حين الحكومات البلدية في محافظة مياجي نسقت الحكومات البلدية توفير المساكن المؤقتة الطارئة، جاءت أموال الإسكان من الحكومة المركزية عبر المحافظة، ونظراً للتحديات الإدارية المتأصلة ورداءة جودة الكثير من المساكن الجاهزة، غيّرت المحافظات المتضررة نظام توفير المساكن المؤقتة للنازحين. فبدلاً من الاعتماد كلياً على صناديق، سمحت حكومات المحافظات للنازحين وسكان المنازل المتضررة أو المدمرة باستئجار منازل وشقق مملوكة للقطاع الخاص لتسريع عملية النقل. وبالمثل، في محافظة فوكوشيما، كانت المنازل المؤقتة التي أنشأتها الحكومة الوطنية، والتي يبلغ عددها حوالي ١٤٠٠ منزل، غير كافية، لذلك عوض مسؤولو المحافظات الفرق من خلال تأجير مساكن ^(٤).

٣- التعافي وإعادة الاستقرار

ركّزت الحكومات المحلية للمحافظات المتضررة من أجل إعادة الاستقرار والتعافي ضمن مشروع يستمر عدة سنوات على أربعة خطط، الأول هو خطة إعادة بناء المجتمع"، والثاني هو "برنامج تعزيز التوطين الجماعي للوقاية من الكوارث" لنقل المجتمعات إلى مناطق أكثر أماناً، غالباً على سفوح التلال، من المناطق التي يُحتمل أن تغمرها أمواج

(1) Richard J. Samuels, Op. cite, p158.

(2) Itoko Suzuki .Yuko Kaneko : Japan's Disaster Governance How was the 3.11 Crisis Managed, Springer, New York, 2015, p47.

(3) Daniel P. Aldrich, Op. cite, p107.

(4) Daniel P. Aldrich, Op. cite , p112.

تسونامي من المستوى الثاني وفقاً لمحاكاة تسونامي ، اما البرنامج الثالث هو "برنامج الإسكان العام لضحايا الكوارث ، الذي يوفر مساكن عامة مدعومة الايجار لضحايا الكوارث الذين يجدون صعوبة في إعادة بناء منازلهم بأنفسهم، وبرنامج تعزيز وظائف إدارة مخاطر الكوارث لمجتمعات الصيد المتضررة من اجل إعادتها^(١) ، كما سعت المحافظات الى التعافي الاقتصادي واطلاق النشاطات الصناعية والتجارية من خلال مساعدة الشركات على استئناف أعمالها. ففي محافظة فوكوشيما، على سبيل المثال، تلقت الشركات التي تسعى إلى استئناف أعمالها تمويلاً من فرع وكالة إعادة الإعمار (فوكوتشو) التابع للمحافظة، والذي بدوره يرسل طلباتها إلى الحكومة المركزية لاسترداد التكاليف. ففي عام ٢٠١٥ صرح مسؤول في محافظة فوكوشيما أن "لديهم حوالي ٨٠٠٠ شركة يقومون بفحصها حالياً لتحديد توزيعها". وفي محافظة إيواتي، الحكومة قدمت ما يصل إلى مليوني ين ياباني (١٧٨٠٠ دولار أمريكي) كمساعدة للشركات المهمة ببدء أعمالها على طول الساحل.، وقد تلقت محافظة إيواتي طلبات كثيرة .^(٢) ، كما اتفقت محافظة فوكوشيما مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية في مجال رصد الاشعاع ومعالجته لتلافي تبعات حادث محطة فوكوشيما للطاقة النووية . وتهدف الترتيبات العملية لهذا التعاون إلى تقديم مساعدة واسعة النطاق للمحافظة في هذين المجالين، بما يكمل الأنشطة اليابانية القائمة، ويوفر دعماً يفيد سكان المحافظة بشكل مباشر^(٣).

ثانياً: الاستجابة لوباء كورونا

ان جائحة كورونا تتضمن فيها جميع سمات الازمة من المفاجأة والانتشار السريع وشمولها وعدم اليقين، لهذا جاءت الاستجابة لها من قبل جميع المستويات الحكومية في اليابان بشكل يتلائم وطبيعة الحدث وعلى النحو الاتي :

أولاً : الاستجابة القانونية :

ان الاجراء القانوني الرئيسي الذي استندت عليه الحكومة لمكافحة كورونا هو قانون التدابير الخاصة لمكافحة الانفلونزا الجديدة (NIA) والذي صدر عام ٢٠١٢ وجاء استجابة لجائحة انفلونزا الخنازير بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠، ولكن هذا القانون كان غير واضح

(1) K. Iuchi,R. Olshansky: Revisiting Tohoku's 5-Year Recovery: Community Rebuilding Policies, Programs and Implementation. In: Santiago-Fandiño, V., Sato, S., Maki, N., Iuchi, K. (eds) The 2011 Japan Earthquake and Tsunami: Reconstruction and Restoration. Advances in Natural and Technological Hazards Research, vol 47. Springer,2018,p96-97.

(2) Daniel P. Aldrich,Op. cite, p113.

(3) International Atomic Energy Agency: Cooperation with Fukushima Prefecture in the area of radiation monitoring and remediation,see 3/9/2025 https://www.iaea.org/topics/radiation-protection/cooperation-fukushima-prefecture?utm_source=chatgpt.com

تمامًا بشأن نطاق صلاحيات رئيس الوزراء في مختلف الحالات، ولا يتمتع رئيس الوزراء ولا وزير الصحة بأي صلاحيات قسرية تجاه السلطات المحلية المسؤولة فعليًا عن التنفيذ. في نهاية المطاف، يعود الأمر إلى المحافظين ليقرروا ما إذا كانوا سيتبعون تعليمات الحكومة المركزية فيما يتعلق بالمهام التي يتحملون مسؤوليتها. وبالمثل، لا يتمتع المحافظون بسلطة تُذكر لفرض قراراتهم على المدن أو الدوائر الخاصة في نطاق اختصاصهم مما يترك مجالًا واسعًا للخلاف بين الحكومة المركزية والمحافظات^(١). وهو ما حصل فعلاً عندما طلب رئيس الوزراء الياباني السابق السيد شينزو آبي في ٢٧ شباط / فبراير ٢٠٢٠ تعليق المدارس الابتدائية والثانوية العامة في جميع أنحاء البلاد اعتبارًا من ٢ مارس. وقد عارضت العديد من الحكومات المحلية في اليابان هذا القرار. وأشارت من كيوتو وكانازاوا إلى أنها لن تنفذ هذا القرار في الوقت الحالي لأن القرار جاء بشكل مفاجيء من دون تنسيق مسبق مع القطاعات التعليمية. وفي ظل هذه الظروف، اضطر رئيس الوزراء آبي إلى الإعلان مرة أخرى في ٢٨ من الشهر مناشدة لتعليق الدراسة وهي غير ملزمة للمحافظات، في حين جرى العكس في هوكايدو فخلال المرحلة المبكرة من انتشار كوفيد-١٩ في اليابان، وبالمقارنة مع المحافظات الأخرى، كان وضع العدوى فيها أكثر خطورة. بادرت المحافظة باقتراح حالة الطوارئ و فرضها بناءً على الوضع المحلي الفعلي من دون انتظار إعلان رئيس الوزراء شينزو آبي حالة الطوارئ^(٢)، ونظرًا لكون جائحة كورونا تحتاج إجراءات خاصة، خلال ذلك تبلور ادراك ان الحكومات على جميع المستويات امام ازمة مختلفة على جميع الاصعد، والاطر القانونية لا تتسم بالمرونة اللازمة، لذا جرى التوجه نحو عملية تعديل القانون من قبل البرلمان ومن ثم دخل حيز التنفيذ في ١٤ مارس/اذار ٢٠٢٠^(٣)، وهذه التعديلات بمجملها تتسم بمجموعة من الخصائص^(٤):

- (١) يعتمد القانون الخاص على إطار قوانين إدارة الأزمات الحالية.
- (٢) يمنح القانون الخاص سلطات جوهرية لمحافظي المحافظات.
- (٣) عزز القانون الخاص من قدرة المحافظين على نشر المعلومات.

(1) Takenaka Harukata : Japan's Fragmented COVID Response: A Systemic Failure of National Leadership , nippon com , see 3/9/2025

https://www.nippon.com/en/indepth/d00695/?utm_source=chatgpt.com

(2) Jiang Y, Yamazawa N, Kato A, Adu-Gyamfi B, Shaw R. Reflections on pandemic governance in Japan. *Pandemic Risk, Response, and Resilience*. 2022;p198.

(3) Kadomatsu N. Legal countermeasures against COVID-19 in Japan: effectiveness and limits of non-coercive measures. *China-EU Law J.* ;8(1-2):2022 p12.

(4) Shunsuke Kimura: "Pandemic and Change of Japanese Local Administration," *Public Organization Review*, Springer, vol. 24(2),2024 ,p494.

(٤) الإجراءات الإدارية للمحافظة هي في الأساس طلبات تطلب رسمياً من المواطنين الامتثال والتعاون دون سند قانوني ملزم.

(٥) يُطلق القانون الخاص بمبادرات متعددة المحافظات لإدارة مناطق واسعة للغاية، وتقسيم المناطق المناسبة للصحة العامة، وسياسة تشجيع أو تثبيط السفر الداخلي، والتعاون مع قطاعي النقل والسياحة.

وفي ظل هذه الظروف، تم تكييف القانون بحسب البيئة المتغيرة التي تراكمت مع جائحة كورونا والتي أهمها الضبابية وعدم اليقين والتحويلات المفاجئة للتحوير من خلال خلق نظاماً يتمحور حول المحافظات؛ ومنح المحافظين سلطات إضافية.

ثانياً الاستجابة التكيفية :

منذ زيادة صلاحيات المحافظين خلال الازمة برز متغيرين مهمين . الاول، أصبحت تعليقات واقتراحات المحافظين مؤثرة بشكل كبير وتحظى بتغطية إعلامية واسعة النطاق يومياً^(١) ، اما الثاني فقد حفز تعديل القانون الخاص بالحكومات المحلية بأن تكون مرنة وتعتمد استجابتها على طبيعة الموقف من دون الالتزام بالسياسات التي تعلنها الحكومة الوطنية، وهو ما يعكس ادراك المحافظات للطبيعة المتغيرة المكانية للجائحة ، ففي الوقت الذي أعلنت فيه الحكومة الوطنية حالة الطوارئ بتاريخ ١٤ اذار/ مارس ، كانت طبيعة الاستجابة مختلفة من قبل الحكومات المحلية ففي ٢٥ اذار/ مارس، فقد أوصت حاكمة طوكيو، يوريكو كويكي، سكان العاصمة بالحد من النزاهات والسفر خلال عطلة نهاية الأسبوع التالية والتوجه نحو الاغلاق التدريجي ، في حين طلب حكام محافظات تشيبا وسايتاما وكاناغاوا من المواطنين عدم السفر إلى طوكيو. منذ نهاية مارس^(٢) ، فيما بدت إدارة رئيس الوزراء متعثرة ، لجأ السكان في اليابان إلى المسؤولين الحكوميين المحليين طلباً للتوجيه، فوجدوا في بعض الحالات هيروفومي يوشيمورا من محافظة أوساكا وناوميتشي سوزوكي من محافظة هوكايدو، أمثلة رائعة للقيادة، في حين عوضت سياسات التي اقرت من قبل حاكمة طوكيو يوريكو كويكي ضبابية قرار الحكومة المركزية في عملية فرض الاغلاق ، من خلال اعداد خطة وقائمة بالانشطة التجارية التي ارادت اغلاقها وحظيت بالثناء لإعلانها السريع نسبياً عن التعويضات المالية. وفي مقال نُشر في صحيفة أساهي شيمبون في ١٤ أبريل/نيسان، ذكرت كويكي أن طوكيو كانت آنذاك "المنطقة الوحيدة الخاضعة لحالة الطوارئ التي فرضتها الحكومة المركزية حتى الآن والتي أوضحت من خلالها المبالغ المالية

(1) Shunsuke Kimura, Op. cite, p506.

(2) A. Sala., Scoccimaro, R. (2022). Mapping COVID-19 in Japan and Greater Tokyo Area, Socio-Spatial and Political Analysis of the Epidemic. In: Yano, M., Matsuda, F., Sakuntabhai, A., Hirota, S. (eds) Socio-Life Science and the COVID-19 Outbreak. Economics, Law, and Institutions in Asia Pacific. Springer, Singapore.2021,p89

التي سُمّنها لمشغلي الأعمال الذين يمثلون لطلبات الإغلاق". وعندما مددت حالة الطوارئ في أوائل مايو/أيار، سارت كويكي مجدداً إلى تخصيص أموال لتعويض الشركات (١). هذه النماذج من السياسات تعكس مدى الاستجابة التكيفية من قبل الحكومات المحلية للمحافظات وتعتمد على مستوى الإصابات والقدرة الاستيعابية للمستشفيات واهمية النشاط الاقتصادي ففي الوقت التي كان عمدة كوبي وحاكم أوساكا يدعون المواطنين إلى الحد من تنقلاتهم بين المحافظات، مطالبين بفرض إغلاق طوعي، في اليوم نفسه أعلن حاكم هوكايدو انتهاء حالة الطوارئ التي استمرت ثلاثة أسابيع استجابةً لانخفاض أعداد الحالات الجديدة، مع مطالبته باستمرار الإغلاق الطوعي خلال عطلات نهاية الأسبوع، هذه البيئة وفرت للامركزية في المحافظات استقلالية كبيرة في إجراءاتها.

ثالثاً : التنسيق الأفقي المحدود :

من الملاحظات على استجابة الحكومات المحلية لازمة كورونا هو غياب شبكات تعاون الفعّالة بين المحافظات، وذلك بسبب طبيعة الجائحة والتي تفرض التباعد والاعلاق، بل كان هناك نوعاً من الخلافات بين الحكومة المركزية وحكومات المحافظات وكذلك فيما بين الحكومات المحلية خلال الجائحة وذلك بسبب قضية الحكم الذاتي المحلي الشائكة، فالحكومات المحلية، وحكومات المدن والأحياء، تتمتع باستقلالية متبادلة فيما يتعلق بالشؤون الصحية العامة. وقانون التدابير الخاصة للجائحة يُخول رئيس الوزراء سلطة إعلان حالة الطوارئ في أي محافظة أو لجمعها، ووضع سياسة وطنية أساسية، وإصدار التعليمات الى المحافظات المتضررة حسب الحاجة لتنسيق تنفيذ تلك السياسة. وبالمثل، يُخول قانون الأمراض المعدية وزير الصحة إصدار تعليمات إلى المحافظين ورؤساء البلديات. ولكن في النهاية، ثبت أن إنفاذ هذه التعليمات صعب للغاية (٢). ونظراً لانتشار العدوى مكانياً، يُصبح التنسيق الأفقي بين الحكومات أمراً ضرورياً. ومع ذلك، في بداية تفشي المرض، لم يدرك المحافظون هذا الأمر بشكل صحيح ومن الأمثلة على ذلك، عندما طلب حاكم محافظة أوساكا، هيروفومي يوشيمورا، من سكان المحافظة في ١٩ مارس/آذار عدم التنقل الى محافظة هيوغو المجاورة خلال عطلة نهاية الأسبوع الطويلة القادمة وقد قدّم هذا الطلب بناءً على تحذير غير رسمي صادر عن لجنة خبراء مكافحة كوفيد للحكومة الوطنية (٣) مع ذلك لم يتعاون مع حاكم هيوغو في هذا الشأن مما أدى عدم التزام الأخير بهذا التوجيه، في الوقت

(1) Helen A. Langford-Matsui : Riding High on Covid-19 Response Success, Tokyo Governor Yuriko Koike Likely to Snag a Second Term Holding an election during a pandemic might not seem ideal, but for Koike, the timing could hardly be better., Tokyo weekender, June 22, 2020,access 15/10/2025, <https://www.tokyoweekender.com/japan-life/news-and-opinion/covid-19-response-success-tokyo-governor-yuriko-koike/>

(2) Takenaka Harukata :Op. cite ,

(3) Takashi Yamazaki. "COVID-19 Pandemic in Japan: Containment Failed or Successful?." Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder (2020,p88.

الذي يكون فيه التنسيق الحكومي الرأسي والأفقي أمرًا لا مفر منه لتنفيذ مبادرات وطنية فعالة، فإن هذا التنسيق قد يُنشئ نوعًا جديدًا من الصراع بسبب تعدد أشكال الحكم الديمقراطي. وبدلاً من ذلك، قد يتحول الأمر إلى المطالبة بحكومة أكثر فعالية وتكاملاً لمواجهة جائحة كوفيد-١٩. وقد أصبح تعارض المبادئ الديمقراطية مع تدابير الصحة العامة الفعالة سؤالاً جوهرياً طرحته جائحة كوفيد-١٩^(١).

ان الاستجابة للازمات من قبل جميع المستويات التي تحكم اللامركزية في اليابان نجد انها تعاني الكثير من الثغرات منها ضعف استجابة الحكومة الوطنية وذلك بسبب عدم التوازن في الصلاحيات لصالح الحكومات المحلية، في حين خلال الازمات كالتالي تم عرضها تتعرض المحافظات لمتغيرات شديدة تحتاج لتدخل الحكومة الوطنية لاسباب تتعلق بالاثار الكارثية وذلك لضعف القدرات المالية والتفاوت في هذا الامر بين المحافظات، كذلك كشفت ازمة كورونا ان الية التعاون الافقي بين الحكومات المحلية لم تعد فعالة بسبب طبيعة الوباء .

الخاتمة

من خلال تحليل اللامركزية في اليابان في اوقات الازمات نجد انها شهدت تطورا بشكل ملحوظ فقد استمدت الحكومات المحلية اكر قدر من السلطات في سعيها للاستجابة من اثار الكوارث وقد كان لقوة منصب المحافظ نظرا لطبيعة الشكل الرئاسي للحكومات المحلية، دورا كبيرا في التغطية على دور رئيس الوزراء كما ان الية التعاون الافقي تعد مصدر قوة مضافة لاستقلالية الحكومات المحلية مع الحكومة الوطنية، الا ان هذا التطور وتساعد قوة الحكومات المحلية جعل فاعلية الاستجابة تتسم بعدم التوازن وذلك ان اللامركزية لا تعني منح المزيد من الاستقلالية بقدر ماهي عملية تكاملية، لهذا أظهرت الازمات التي تم تناولها ضعفا كبيرا من قبل الحكومة الوطنية مما اربك عملية الاستجابة خصوصا ان ازمة زلزال ٢٠١١ و كوفيد ٢٠١٩، كانت من الشدة والشمولية مما يتطلب تظافر كافة الجهود، فضلا عن التفاوت بين المحافظات في الموارد المالية مع ضعف التنسيق، في حين كشفت ازمة كوفيد ١٩ عن انقطاع التواصل في واحدة من اهم اليات اللامركزية وهو التعاون الافقي بين الحكومات المحلية والتي كانت الية تعويضية عن ضعف التنسيق بين الحكومة الوطنية والحكومات المحلية، وكل ذلك بسبب التداخل وتضارب الصلاحيات نتيجة عدم وضوح وتكامل القوانين وهذا ما تبين خلال ازمة كوفيد ١٩ حيث تم اللجوء الى تعديلات على القوانين المختصة لوجود قصور فيها نظرا لسمات الازمة النادرة، جميع هذه الثغرات تبين ان اللامركزية في اليابان بالرغم من الإصلاحات العديدة لم تصل الى مرحلة النضوج .

(1) T. Yamazaki: The COVID-19 Pandemic and Bio/Geopolitics in Japan. In: Brunn, S.D., Gilbreath, D. (eds) COVID-19 and a World of Ad Hoc Geographies. Springer,2022 ,p2338.

Resources

- 1- A. J. Jacobs: Japan's Evolving Nested Municipal Hierarchy: The Race for Local Power in the 2000s. , Urban Studies Research,(1) ,2011.
- 2- A. Sala,, Scoccimaro, R. (2022). Mapping COVID-19 in Japan and Greater Tokyo Area, Socio-Spatial and Political Analysis of the Epidemic. In: Yano, M., Matsuda, F., Sakuntabhai, A., Hirota, S. (eds) Socio-Life Science and the COVID-19 Outbreak. Economics, Law, and Institutions in Asia Pacific. Springer, Singapore.2021.
- 3- Council of Local Authorities for International Relations: Local Government in Japan 2020 (2022 Revised Edition).
- 4- Daniel P. Aldrich, Black Wave How Networks and Governance Shaped Japan's 3/11 Disasters, The University of Chicago Press, Chicago and London,2019.
Governments and Governance , Edward Elgar Publishing Limited,
- 5- Helen A. Langford-Matsui: Riding High on Covid-19 Response Success, Tokyo Governor Yuriko Koike Likely to Snag a Second Term Holding an election during a pandemic might not seem ideal, but for Koike, the timing could hardly be better., Tokyo weekender, June 22, 2020,access 15/10/2025,
<https://www.tokyoweekender.com/japan-life/news-and-opinion/covid-19-response-success-tokyo-governor-yuriko-koike/>
in Governance toward Citizens' Autonomy, Asia-Pacific Review, 17:2,2010.

- 6- Itoko Suzuki .Yuko Kaneko : Japan's Disaster Governance How was the 3.11 Crisis Managed, Springer, New York,2015.
- 7- Jiang Y, Yamazawa N, Kato A, Adu-Gyamfi B, Shaw R. Reflections on pandemic governance in Japan. Pandemic Risk, Response, and Resilience. 2022.
- 8- K. Iuchi,R. Olshansky: Revisiting Tohoku's 5-Year Recovery: Community Rebuilding Policies, Programs and Implementation. In: Santiago-Fandiño, V., Sato, S., Maki, N., Iuchi, K. (eds) The 2011 Japan Earthquake and Tsunami: Reconstruction and Restoration. Advances in Natural and Technological Hazards Research, vol 47. Springer,2018,p96-97.
- 9- Kadomatsu N. Legal countermeasures against COVID-19 in Japan: effectiveness and limits of non-coercive measures. China-EU Law J. ;8(1-2):2022 .
- 10- Ken Victor Leonard Hijino :Local Government in Japan, in Robert J. Pekkanen and Saadim M., (ed.) The Oxford Handbook of Japanes Politics , Oxford University Press 2022.
- 11- Kenji Koshiyama: "Characteristics of Emergency Response at the Great East Japan Earthquake." Global Risk Forum, IDRC Davos 2014 Poster Collection, 2014.
- 12- Kinnoyuke Yagi : ,“Decentralization in Japan”, Keio University Policy and Governance Working Paper Series No. 30. 7 ,2004, p9.
- 13- Kohei Suzuki: Japan's local governments and governance under population decline, Claudia N. Avellaneda Ricardo A. Bello-Gómez, Handbook on Subnational

- 14- Kohei Suzuki: Japan's local governments and governance under population decline, Claudia N. Avellaneda Ricardo A. Bello-Gómez, Handbook on Subnational Governments and Governance . Edward Elgar Publishing Limited,U.K,2024.
- 15- Masatsugu Ito, Central and Local Government Relations , in Koichiro Agata, Hiroaki Inatsugu, Hideaki Shiroyama (ed.) Public Administration in Japan, Palgrave Macmillan Cham,2024.
- 16- Masayuki Kotani and Yoshihisa Asada. "Impacts of Administrative Work Transfer on Local Government Expenditure: Evidence from Japan." SSRN Electronic Journal ,2022 .
- 17- Mikio Ishiwatari: Institutional Coordination of Disaster Management: Engaging National and Local Governments in Japan. Natural Hazards Review, 22(1),2021.
- 18- Muldoon-Smith, Kevin ; Forbes, Cameron ; Pearson, Jonathan et al. / **A Systematic Analysis of Local Government Finance in Japan.** London : LGIU's Local Democracy Research Centre, 28, 2024.
- 19- Nobuki Mochida: Fiscal relations across levels of government and sub-national fiscal rules in Japan, Kim, Junghun · Blöchliger, Hansjörg ; Keywords: Fiscal Relations , OECD, Korea Institute of Public Finance.2015
- 20- Priyantha W. Mudalige: “Performance of Decentralized Local Service Delivery in Developed Countries: Case Study of Japan”. European Scientific Journal, ESJ, Vol. 16, no. 35, Dec. 2020.
- 21- Richard J. Samuels, 3.11: Disaster and Change in Japan, Ithaca: Cornell University Press, 2013.

- 22- Satoshi Shimizutani : Local Government in Japan: New Directions
- 23- Shun'ichi Furukawa: 'An Institutional Framework for Japanese Crisis Management',. Journal of Contingencies and Crisis Management, 18(1):2000 .
- 24- Shun'ichi Furukawa: 'An Institutional Framework for Japanese Crisis Management',. Journal of Contingencies and Crisis Management, 18(1):2000 .
- 25- Shunsuke Kimura: "Pandemic and Change of Japanese Local Administration," Public Organization Review, Springer, vol. 24(2),2024.
- 26- T. Yamazaki: The COVID-19 Pandemic and Bio/Geopolitics in Japan. In: Brunn, S.D., Gilbreath, D. (eds) COVID-19 and a World of Ad Hoc Geographies. Springer,2022 .
- 27- Takashi Yamazaki. "COVID-19 Pandemic in Japan: Containment Failed or Successful?." Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder ,2020.
- 28- Takeshi Miyazaki :Economies of Scope and Local Government Expenditure: Evidence from Creation of Specially Authorized Cities in Japan.