



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคหลังฟองสบู่แตก
: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง”

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู

ธันวาคม ค.ศ.2006

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคหลังฟองสบู่แตก : ความ
เปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง



รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู

สังกัด

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชุดโครงการ สันติไมตรีไทย – ญี่ปุ่น

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

รายการแผนภูมิ	i
รายการตาราง	ii
กิตติกรรมประกาศ	iii
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	iv
Executive Summary	vii
บทคัดย่อ	xii
Abstract	xiii
บทนำ	1
บทที่ 1 พัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการเมืองญี่ปุ่นหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก	5
บทที่ 2 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคก่อนฟองสบู่แตก	36
บทที่ 3 ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูป?	55
บทที่ 4 ปฏิรูปอะไรและอย่างไร?	68
บทที่ 5 Convergence หรือ Nonconvergence	122
บทที่ 6 อุปสรรคต่อการปฏิรูป	133
บทที่ 7 บทสรุปและนโยบายที่มีต่อประเทศไทย	144
บรรณานุกรม	151
ภาคผนวก	156

รายการแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1.1 ผลกำไรของบริษัทญี่ปุ่น	159
แผนภูมิที่ 1.2 พรรคการเมือง	160
แผนภาพที่ 4.1 การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ของรัฐบาลกลางใหม่	84
แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างของรัฐบาลใหม่	85
แผนภูมิที่ 6.1 การกระจายรายได้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว (ปี ค.ศ. 2000)	
วัดตาม Gini Coefficient	137
แผนภูมิที่ 6.2 การกระจายรายได้ของญี่ปุ่น, Gini Coefficient	139

รายการตาราง

ตารางที่ 1.1 แบบแผนการเติบโตทางเศรษฐกิจ	156
ตารางที่ 1.2 ผลการเลือกตั้งสภาผู้แทนฯ ปี ค.ศ. 2000, 2003, และ 2005	157
ตารางที่ 1.3 ผลการเลือกตั้งสภาสูง	158
ตารางที่ 3.1 กระทรวง/หน่วยงานราชการต่างๆที่เกิดเรื่องอื้อฉาวนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990	65
ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีที่คณะกรรมการJFTC นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล	103
ตารางที่ 5.1 ปริมาณสินค้าเข้า-ออกทั้งหมดของญี่ปุ่น ค.ศ. 1995-2004	125
ตารางที่ 5.2 การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ (ownership) ของบริษัทซึ่งมีหุ้นจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์ (listed Company)	127

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ดร. ขจิต จิตตเสรี อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายต่างชาติ และความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศิริพร วัชชวัลคุ ผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้วิจัยมีโอกาสดำเนินงานชิ้นนี้ และมีส่วนอย่างสำคัญที่ผลักดันให้โครงการวิจัยนี้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น และสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ขอขอบคุณ คุณทรายแก้ว ทิพากร นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยวิจัยเป็นอย่างดี คุณวันทนีย์ ตรีแก้วจิตต์ ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นผู้พิมพ์ร่างรายงานวิจัยส่วนหนึ่ง คุณชนิศา เปล่งเสียง ซึ่งเป็นนิสิตผู้ช่วยวิจัย ที่ได้ช่วยพิมพ์ร่างรายงานวิจัย และช่วยพิสูจน์อักษรของร่างรายงานวิจัยด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่ง คุณพัชริณี พิเศษพงศา อดีตผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายต่างชาติ และความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) และคุณ เอกสิทธิ์ หนูนภักดี ผู้ช่วยวิจัยประจำโครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ที่ได้ช่วยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโครงการวิจัยนี้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ด้วยความรับผิดชอบอย่างสูง

ไชยวัฒน์ คำชู
ธันวาคม พ.ศ. 2549

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ถึงปลายทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบทุนนิยมของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ในแง่ของสถาบัน (เช่น กฎระเบียบ การจัดองค์กรธุรกิจ บรรทัดฐาน ค่านิยม หรืออุดมการณ์ที่กำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล) บทบาทของรัฐและน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองบางคน เรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นว่าเป็น '*capitalist developmental state*' หรือ '*state-guided market system*' ในขณะที่เรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐอเมริกาว่าเป็น '*capitalist regulatory state*' หรือ '*market-oriented state*' มีความหมายว่ารัฐและบริษัทในญี่ปุ่นเข้ามาแทรกแซง ในตลาดอย่างแข็งขันเพื่อเสริมสวัสดิการของผู้ผลิต และความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบซึ่งอาศัยตลาดเป็นสำคัญ เป็นระบบที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและสวัสดิการสูงสุดสำหรับผู้บริโภค

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นโดยสังเขปนั้นได้ช่วยทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างงดงามในช่วงสี่ทศวรรษแรกของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นทศวรรษ 1990 แล้ว ความมั่นใจที่แม้แต่คนญี่ปุ่นเองจำนวนมากเคยมีต่อสถาบันต่างๆ ของทุนนิยมแบบญี่ปุ่นเริ่มเสื่อมถอยลง มีคนญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งนักวิชาการญี่ปุ่นบางคนเริ่มเชื่อว่าหากญี่ปุ่นเปลี่ยนระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นให้เป็นแบบแองโกลอเมริกันจะทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันได้ดีขึ้นและรัฐบาลจะมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อประชาชนผู้เสี่ยงเลือกสิ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาอย่างยาวนานนับกว่า 10 ปี

นอกจากปัจจัยภายในประเทศแล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการหดตัวลงของการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเพราะญี่ปุ่นมองข้ามนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจโลก นับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น กระบวนการของโลกาภิวัตน์ได้ขยายตัวมากขึ้น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ได้หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ 'การแข่งขันอย่างขนานใหญ่' ได้เริ่มขึ้นแล้ว ทรัพยากรทุนนิยมได้รับชัยชนะ และกำลังดำเนินต่อไปอย่างแข็งขัน ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ได้มลายหายไปเกือบหมดสิ้นแล้ว หลักการตลาดเสรี การแข่งขัน การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบ และการปรับรัฐบาลให้มีขนาดกะทัดรัดลง อันเป็นความเชื่อของผู้นำประเทศทุนนิยมตะวันตก ได้ครอบงำแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของทุนนิยม ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่ามีความล่าช้าในการยอมรับว่า ญี่ปุ่นจะต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไป

ที่สำคัญคือ นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นในปลายทศวรรษ 1980 ญี่ปุ่นตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากทั่วโลกให้เปิดตลาดภายในประเทศให้กว้างขึ้น นอกจากนี้วิกฤตการณ์การเงินในเอเชียซึ่งเริ่มจากประเทศไทยในปี ค.ศ. 1997 และได้แพร่อย่างรวดเร็วเกือบทั่วเอเชียเป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่น ช่วยผลักดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มกระบวนการที่สร้างสรรค์ในการแก้ไขภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจที่บีบเคี้ยว

ฉะนั้นท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่หลังจากฟองสบู่แตก ได้สร้างแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนถึงปลายทศวรรษ 1990 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้ เพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น คือ (1) การยกเลิกหรือผ่อนคลายนโยบาย (2) การปฏิรูปและเปิดเสรีด้านการเงิน (3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลเสียใหม่ (4) การออกกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความโปร่งใส (5) การปรับปรุงนโยบายต่อต้านการผูกขาด เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น และ (6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล

การที่มีความพยายามในการปฏิรูปดังกล่าว ทำให้เกิดการถกเถียงกันว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนแปลงไป ในลักษณะที่เหมือนกับระบบทุนนิยมแบบ แองโกล - อเมริกัน หรือไม่อย่างไร การถกเถียงนี้สามารถแบ่งความเห็นออกเป็น 2 กลุ่มอย่างกว้าง ๆ คือ ทรรศนะของสำนัก "convergence" และ ทรรศนะของสำนัก "non-convergence"

สำนักแรกมีความเห็นว่า ระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น กำลังเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เหมือนกับระบบทุนนิยมแบบแองโกล - อเมริกัน การเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดที่สุดในทรรศนะของนักสังเกตการณ์และนักวิเคราะห์เหล่านี้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการว่าจ้าง

ส่วนทรรศนะของสำนัก non-convergence เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นยังมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก มีข้อมูลทางเศรษฐกิจและสิ่งที่บ่งบอกน้อยมากกว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนไปในทางที่ใกล้เคียงกับของประเทศแองโกล - อเมริกัน ภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจในยุคหลังฟองสบู่แตก และแรงกดดันจากภายใน และภายนอกทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเก่าแก่ที่จำเป็นสำหรับเศรษฐกิจยุคหลัง 'โล่ทัน' ประเทศตะวันตก แต่ก็มิได้เปลี่ยนสาระสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นให้มีลักษณะเหมือนกับระบบทุนนิยมแบบแองโกล - อเมริกัน ซึ่งเป็นประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานของตลาดเสรี คือ โครงสร้างของความสัมพันธ์ที่แนบแน่นในหมู่นักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่ยังคงต่อต้านการปฏิรูป ประกอบกับชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ ยังไม่ต้องการ

เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองของคนอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้เหมือนกับประเทศตะวันตก แต่ยังเห็นด้วยกับระบบทุนนิยมที่มีการแข่งขัน ภายในกรอบความควบคุมของรัฐ หรือเป็นระบบตลาดที่ถูกจัดการโดยรัฐ มิใช่ปล่อยให้เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับกลไกตลาด โดยสิ้นเชิง รัฐและผู้นำธุรกิจญี่ปุ่น ดูเหมือนว่าจะพยายามทำให้ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นเป็นแบบ 'พันธุ์ผสม' คือเป็นระบบที่มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังต้องถูกควบคุมจากรัฐ เป็นระบบที่ยอมให้มีความคิดสร้างสรรค์ การเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานได้มากขึ้น แต่ก็ไม่ต้องการให้มีการแข่งขันมากเกินไป เพื่อลด 'ความสับสนในตลาด' ให้เหลือน้อยที่สุด นอกจากนี้มีชาวญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าการปฏิรูปที่ทำให้ญี่ปุ่นหันไปใช้วิธีการแบบตลาดเสรีมากขึ้นในสมัยของรัฐบาลโคอิสุมิเป็นต้นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจนมากขึ้นในประเทศญี่ปุ่น

มาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ที่รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการมาแล้วรวมทั้งการปฏิรูปบริษัทกิบาลของภาคเอกชน เป็นการเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเก่าของคนให้ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงเพียงเปลือกนอก แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด

กระนั้นก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า นับตั้งแต่หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรที่สำคัญเลย โดยภาพรวมแล้วระบบเศรษฐกิจการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเปิดและมีความโปร่งใสมากขึ้นกว่าในอดีต

ในภาคการเมือง การปกครองโดยพรรคเดียวถูกแทนที่โดยการจัดตั้งรัฐบาลผสม แม้ว่าพรรค LDP ยังคงเป็นแกนสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่ก็ตาม ความอ่อนแอของพรรค LDP ในทศวรรษ 1990 ทำให้พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น แม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะพ่ายแพ้อย่างยับเยินในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อกันยายน ค.ศ. 2005 และการปฏิรูประบบราชการและการบริหารราชการแผ่นดินมีขึ้นเพื่อเปลี่ยนอำนาจการกำหนดคริเริ่มนโยบายมาอยู่ที่นักการเมือง ที่สำคัญคือประชาสังคม (civil society) และองค์กรภาคเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีการแข่งขันทางการเมืองมากขึ้น การปรับโครงสร้างของระบบราชการ หรือการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลมีความเข้มแข็งขึ้นนั้น ไม่ได้ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเข้าใจได้ง่ายขึ้นหรือไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

นัยสำคัญประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองบางส่วนของญี่ปุ่นดังที่กล่าวมานี้ คือ ทำให้ความเข้าใจระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น และการทำนายทิศทางในอนาคตของญี่ปุ่นยากขึ้น ในอดีตคำแถลงของข้าราชการประจำสามารถพอจะถือได้ว่าเป็นคำประกาศที่แสดงถึงทิศทางของนโยบายในอนาคตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ค่อนข้างมีความแน่นอน แต่ในปัจจุบันมีตัวแสดงอื่น ๆ อีก

มากมาย และในวงการเมืองก็ยังอยู่ในขั้นของวิวัฒนาการที่มีพลวัตรสูง การเจรจาต่อรองในเรื่องนโยบาย มีความสลับซับซ้อนและไม่สามารถคาดการณ์ได้มากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐบาล และพลังของ 'ตลาด' มีน้ำหนักมากขึ้น แม้แต่เรื่องการค้าคนนโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจ นอกประเทศของญี่ปุ่นก็มีการแข่งขันและขึ้นอยู่กับอิทธิพลและการควบคุมทางการเมืองมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบอย่างลุ่มลึกต่อแนวทางที่รัฐบาลของประเทศอื่นจะต้อง ที่ติดต่อดำเนินการกับญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยจึงต้องติดตามกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด เพื่อสามารถรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับประเทศไทยควรให้ความสนใจเป็นพิเศษในประเด็นเกี่ยวกับการเมือง และการกำหนดนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นที่มีผลเกี่ยวข้องกับนโยบายเปิดเสรีสินค้าเกษตร เพราะประเทศไทยมีความต้องการให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรมากขึ้น ในบรรดาภาคเศรษฐกิจทั้งหมดของญี่ปุ่น ภาคเกษตรคือว่าเป็นภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศให้น้อยที่สุดภาคหนึ่งและ เป็นภาคที่มีการปิดตลาดมากที่สุด

ในอดีตระบบการปกป้องและสนับสนุนสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นจะเผชิญกับแรงกดดันเพียงแต่กลุ่มธุรกิจที่เป็นตัวแทนผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เท่านั้นซึ่งมีความกังวลว่าอาจจะถูกตอบโต้ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าหากญี่ปุ่นยังเปิดตลาดสินค้าเกษตรกรรม แต่ในปัจจุบันมีธุรกิจและอุตสาหกรรมหลายประเภทที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเกษตรของรัฐบาล เช่น บริษัทค้าสารพัดอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ยื่นประท้วงต่อกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง เมื่อกระทรวงเกษตรฯ ได้ตั้งกำแพงภาษีสูงขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อปกป้องผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศ

ฉะนั้นประเทศไทยจึงควรรหาโอกาสแสวงหาพันธมิตรภายในประเทศของญี่ปุ่นเพื่อกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรจากไทยมากขึ้น

Executive Summary

This research project is premised on the fact that by the end of 1980s, Japan's model of capitalist had been different from that of Anglo-American style of capitalism in terms of institutions (e.g. regulations, business organization, norm, value, or ideology shaping individual's behavior), the role of government, and the weight of nationalism. Some political economist characterized Japan's political economy as "capitalist developmental state" or "state-guided market system" while calling the American political economy "capitalist regulatory state" or "market oriented state." Japanese state and companies actively intervene in the market in order to promote producer welfare and international competitiveness whereas the American system relies mainly on the market which aims at efficiency and the maximization of customer welfare.

Japan's political economy as had been characterized above has contributed to the remarkable economic success in the past four decades following the end of World War II. But after the bursting of the "bubble" in the early 1990s, the confidence many Japanese had had in institutions of their country's capitalism declined, and more Japanese have begun to believe, that a Japan resembling the Anglo-American model would make the economy efficient and competitive and the government more accountable to voters.

International pressure has also played in no small part in calling for reforming Japan's political economy. This external pressure came about because the Japanese governments have allegedly overlooked the implications of global economic paradigm shift for the prolonged stagnant economies. Since the end of the cold war, globalization process has intensified. The former communist countries have turned to adopting the market system. "Mega-competition" has begun. Capitalism has prevailed and proceeded inexorably. Communist threat has virtually gone. The principle of free market, competition, deregulation, and small government in which

many leaders of Western capitalist countries believe, has dominated the concept of capitalism. Japan has been criticized for its tardy recognition that it will have to adapt to the changing world economic paradigm.

More importantly, since the collapse of the cold war in late 1980s Japan has come under strong international pressure to open its market wider. Additionally, the 1997 financial crisis in Asia which started in Thailand and quickly spread throughout the region served as a catalyst for change in Japan's political economy.

Thus, in the midst of economic crisis since the bursting of "bubble", the external and internal factors have exerted pressures on the Japanese governments to reform its political economy. As of the early 2000s, the Japanese governments have undertook the following reforms : (1) deregulation of the economy; (2) financial reform and liberalization; (3) government reorganization; (4) the enactment of information access law for transparency; (5) the revision of antitrust policy in order to promote greater competition; and (6) corporate governance reform.

Japanese governments' attempt to reform has given rise to the ongoing debate over whether or not Japan's political economy is converging with the Anglo-American capitalism. This debate can be broadly divided into two opposing views, namely the convergence and nonconvergence perspectives.

The convergence views hold that Japanese-style of capitalism is changing in conformity with that of the Anglo-American model. The notable changes were the relationships between government and business ties, between business and business, and the employment practice. The nonconvergence views, on the other hand, are of the opinion that Japan's political economy is not fundamentally changing, but is adjusting to the changing internal and external environment.

The main obstacle to change in Japan's political economy in such way as Anglo-American market-based democracy is the collusive structure among politicians, bureaucrats, and vested interest groups who have resisted the reform. Moreover, most Japanese does not want their political economy to change radically to that of the

Western model. They still believe in capitalism in which competition and market are managed by the government and not completely relying on market forces. Apparently, the Japanese governments and its business leaders are trying to “hybridizing” Japanese style capitalism in that there will be more competition, but is still under government’s control, and allowing greater capital and labor mobility, but this must not lead to excessive competition in order to avoid ‘confusion in the market.’

Moreover, many Japanese attribute the growing income disparity between the rich and the poor to Prime Minister Koizumi Junichiro’s structural reforms which result in excessive competition and deregulation.

However, Japanese government and private sectors have in fact undertook substantial reforms. Yet Japan never emulated the Anglo-American model. They selected reforms to modify or reinforce preexisting institutions rather than to abandon them. In a word, it is a cosmetic, not a fundamental, change.

Nonetheless, since the post ‘bubble’ in the late 1980s there have been some important changes. In the political arena, the end to single party rule by the LDP has changed the policymaking environment significantly. The weakness of the LDP in the 1990s and the arrival of LDP-led coalition government inspired the opposition parties to play a stronger and more vigilant watchdog role. Besides, civil society and the NGOs participated more actively in the public policy-making.

However, notwithstanding more open political competition and more transparent policymaking process in Japan, understanding Japan’s political economy and predictions of Japan’s future direction have become more rather than less difficult. In the past, statements by certain bureaucrats could be assumed to be definitive pronouncement of future policy direction. At present there are more actors, and the political game is still evolving. The bargain over policies has become more complex and unpredictable. In the economic sphere the NGOs and the ‘market’ forces carry more weight. Even the formation of foreign policy and external economic policy is becoming more contested, open and subject to broader political influence and control.

These changes profoundly affect the way in which foreign governments, must now relate to domestic political process in their dealing with Japan. Therefore, these countries including Thailand will have to closely follow a changing Japan in order to efficiently and effectively protect and promote their national interest.

Thailand should pay particular attention to the issue of Japan's agricultural polics and policymaking since it is desirous of Japan opening up argriculatural market. Among all Japanese economic sectors, the agricultural sector is one of the least competitive sector and the most closed market. In the past, Japan's agricultural support and protection system has encountered weak countervailing pressure from business group representing Japanese industrial exporters concerned about possible trade retaliation for Japan's closed agricultural markets. But now industries hurt by agricultural tariffs, including general trading companies, food processors, and supermarket and restaurants chains, protest their position to the Ministry of Agriculture Forestry, and Fisheries when it invokes temporary tariff hikes in order to protect domestic producers.

Therefore, Thailand should seek allies in Japan in order to apply stronger pressure on the Japanese government to open up agricultural market.

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ว่าถึงปลายทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะต่างไปจากระบบทุนนิยมเสรีของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ในแง่ในของสถาบัน (เช่น กฎระเบียบ การจัดการองค์กรธุรกิจ บรรทัดฐาน ค่านิยม หรืออุดมการณ์ ที่กำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล) บทบาทของรัฐและน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่กล่าวนี้ได้ช่วยทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างงดงามในช่วงสี่ทศวรรษแรกของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่นับตั้งแต่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก เมื่อต้นทศวรรษ 1990 และเกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน แรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกประเทศให้รัฐบาล และภาคธุรกิจเอกชนของญี่ปุ่น ต้องดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจการเมือง จนถึงครั้งแรกของทศวรรษ 2000 รัฐบาลและธุรกิจภาคเอกชนได้ดำเนินการที่สำคัญเพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมือง คือ (1) การยกเลิกหรือผ่อนคลายกฎระเบียบที่ควบคุมเศรษฐกิจ (2) การเปิดเสรีและการปฏิรูปด้านการเงิน (3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่ (4) การออกกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความโปร่งใส (5) การปรับปรุงนโยบายต่อต้านการผูกขาดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น และ (6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล

งานวิจัยนี้จึงมีจุดประสงค์เพื่อประเมินว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลังฟองสบู่แตกได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเหมือนระบบทุนนิยมแบบแองโกล-อเมริกัน ซึ่งสอดคล้องกับ 'ทฤษฎี convergence' หรือไม่ ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ค้นพบว่า ญี่ปุ่นได้พยายามปรับระบบเศรษฐกิจการเมืองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่ก็มิได้ยกเลิกระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นที่ยึดหลักการตลาดที่มีรัฐควบคุมซึ่งยังคงต่างจากระบบตลาดที่มุ่งสนองตอบผู้บริโภค ดังเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา มาตรการปฏิรูปต่างๆที่รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการมาแล้ว รวมทั้งการปฏิรูปบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจเอกชน เป็นการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจแบบเก่าของตนให้ดีขึ้น แต่ยังคงให้รัฐบาลมีบทบาทในการจัดระบบการแข่งขัน ขณะที่เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและการไหลของเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงเพียงเปลือกนอก แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด หรือการเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นตามคัวแบบของระบบแองโกล-อเมริกัน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการตามแบบฉบับของญี่ปุ่นเอง

Abstract

This research project is premised on the fact that by the late 1980s Japanese-style capitalism is different from that of Anglo-American model of liberal capitalism in terms of institutions (e.g. regulations, business organization, norm, values or ideology shaping individual's behavior), the role of state, and the weight of economic nationalism. The Japanese model of capitalism has contributed to the remarkable economic success for the past four decades following the end of World War II.

However, since the bursting of economic bubble in the early 1990s and the ensuing prolonged economic stagnation, there have been domestic and external pressures on the Japanese governments and business sector to reform the country's political economy. By the first half of 2000s, both the Japanese governments and the business world have embarked on the following reforms: (1) the deregulation of the economy; (2) the liberalization and reform of financial sector; (3) the government reorganization; (4) the enactment of 'information disclosure' law to promote transparency; (5) the revision of anti-monopoly law to promote greater competition; and (6) the corporate governance reform.

The main objective of this research is thus to assess whether or not Japanese political economy in the post -bubble period has been transformed to make it resemble Anglo-American capitalism in conformity with the 'convergence theory.' The central findings of the research are that: (1) Japan has made an attempt to adjust its political economy to suit the changing domestic and external environment without abandoning its state-led market economy; (2) Japanese political economy remains essentially different from that of the American model of consumer-oriented market economy; (3) all the reform measures undertaken thus far by the government as well as by the business sector were meant to improve the existing political economy while the state has continued to manage the competition by allowing a greater labor mobility and capital inflow; and (4) to the extent that change has occurred, it was cosmetic, not fundamental, one, or change not according to the Anglo-American model, but change in distinctively Japanese ways.

บทนำ

พัฒนาการด้านเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นหลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ประกอบกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น และการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเกือบตลอดทศวรรษ 1990 นั้น ก่อให้เกิดคำถามว่า ตัวแบบของระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น และระบบการดำเนินธุรกิจของญี่ปุ่น ซึ่งวางอยู่บนความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และธุรกิจขนาดใหญ่ ตลอดจนบรรษัทภิบาล (corporate governance) และระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวเป็นเอกลักษณ์ ซึ่งญี่ปุ่นใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจจนประสบความสำเร็จอย่างสูง นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น จะยังคงเป็นระบบที่เหมาะสมอยู่หรือไม่และต้องมีการปรับตัวมากน้อยเพียงใดและอย่างไร

ระบบเศรษฐกิจการเมืองทุนนิยมแบบญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงจนมีลักษณะเดียวกัน (converging) กับระบบเศรษฐกิจการเมืองทุนนิยมเสรีแบบอเมริกา (America-style liberal capitalism) หรือไม่ หรือญี่ปุ่นยังคงรักษาลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบญี่ปุ่นที่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและชี้นำโดยใช้นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย (industrial policy) ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนยังจะสามารถรักษา ‘วัฒนธรรมทางธุรกิจ’ (business culture) ที่เป็นเอกลักษณ์ของญี่ปุ่น ให้ดำรงต่อไปได้หรือไม่ โครงสร้างของความสัมพันธ์ที่แนบแน่น (collusive structure) ในหมู่้นักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากน้อยเพียงใด หากมีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นสามารถสนับสนุนความคิดเห็นของนักวิชาการบางคนอย่างเช่น ฟรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ที่ได้ทำนายเอาไว้ในหนังสือเรื่อง *The End of History and The Last Man* ว่า ในยุคหลังสงครามเย็น ทุกประเทศ รวมทั้งญี่ปุ่นจะเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจการเมืองมาสู่ทุนนิยมเสรีแบบอเมริกันได้หรือไม่¹

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจการเมือง และระบบบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นยุคหลังฟองสบู่แตกว่า ได้มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดและอย่างไร มีอะไรเป็นปัจจัยที่ผลักดันและปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมธุรกิจ

¹ ฟูกูยามาได้ทำนายไว้ว่า ‘การสิ้นสุดของประวัติศาสตร์’ (the end of history) คือ การสิ้นสุดของวิวัฒนาการทางอุดมการณ์ของมนุษยชาติ และระบบเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะถูกทำให้เป็นสากลในฐานะรูปแบบสุดท้ายของรัฐบาลของมนุษย์ ดู Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man* (New York: Avon, 1992) ซึ่งเป็นหนังสือที่พัฒนามาจากบทความของเขา เรื่อง “The End of History?” *National Interest* 16 (1989), pp. 3-18.

แบบญี่ปุ่น ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น และการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับลักษณะพิเศษของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่วางอยู่บนความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนระบบบรรษัทภิบาล และระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของญี่ปุ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น

กรอบในการวิเคราะห์

โรเบิร์ต กิลปิน (Robert Gilpin) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศชั้นนำคนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันอย่างสำคัญในหลายด้าน แต่ความแตกต่างกันในประเด็นต่อไปนี้ควรได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ คือ (1) เป้าหมายพื้นฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ (2) บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ และ (3) โครงสร้างของบรรษัทเอกชน และวิธีปฏิบัติของธุรกิจเอกชน (private business practices) แม้ว่าเศรษฐกิจสมัยใหม่ของทุกประเทศจะต้องส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนของประเทศตน แต่ประเทศต่าง ๆ จะเน้นเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงต่างกัน เป้าหมายต่าง ๆ ของประเทศซึ่งมีตั้งแต่การส่งเสริมสวัสดิการของผู้บริโภคไปจนถึงการแสวงหาอำนาจของประเทศ (national power) จะมีอิทธิพลและได้รับอิทธิพลอย่างมากจากลักษณะอื่น ๆ ของเศรษฐกิจของประเทศอย่างเช่นบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างของเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ²

งานวิจัยเรื่องนี้จึงเริ่มจากข้อสังเกตดังกล่าวของกิลปิน ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ว่า ถึงปลายทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบทุนนิยมเสรีของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ในแง่ของสถาบัน บทบาทของรัฐ และน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการส่วนหนึ่งที่สนับสนุน ‘ทฤษฎี convergence’ มีความเห็นว่า ในระยะยาวแล้ว ประเทศที่ก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมทุกประเทศจะมีความโน้มเอียงไปสู่วิถีทางที่เหมือนกันในการผลิตและจัดการกับวิถีทางเศรษฐกิจในแง่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในประเทศ ทั้งนี้ เพราะการแข่งขัน การลอกเลียนกัน การแพร่กระจายของแบบอย่างที่ดี (diffusion of best practice) เช่น ระบบบรรษัทภิบาล (corporate governance) การขยายตัวทางการค้า และการเคลื่อนย้ายทุน (capital mobility) ในที่สุดแล้ว จะนำไปสู่สภาพการณ์ที่เรียกว่า ‘convergence’ ข้ามชาติ ในด้านโครงสร้างของระบบการผลิต ระบบการบริหารจัดการทางธุรกิจและในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และเศรษฐกิจ

² Robert Gilpin, *Global political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 149.

ภายในประเทศของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคหลังสงครามเย็น และการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์³

‘ทฤษฎี convergence’ เชื่อว่าในช่วงแรกของยุคหลังสงครามเย็นเทคโนโลยีจะเป็นตัวกำหนดให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศอุตสาหกรรมมีรูปแบบคล้ายกัน แต่ต่อมาในช่วงหลังของทศวรรษ 1990 ทฤษฎีนี้กลับเห็นว่า พลังของตลาด (market forces) เป็นตัวกำหนด ไม่ใช่ปัจจัยทางเทคโนโลยี ‘convergence’ ที่เกิดจากแรงขับเคลื่อนของตลาดนี้จะดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากการพึ่งพาอาศัยกันและกันทางเศรษฐกิจ (economic interdependence) ที่เพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นอย่างมากของข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป และ องค์การการค้าโลก ซึ่งเชื่อกันว่าจะทำให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกันในด้านการจัดระเบียบทางสังคม และเศรษฐกิจจะถูกหล่อหลอมให้มีรูปแบบเหมือนกัน เพราะการคัดค้าน ‘convergence’ อาจหมายถึงการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน และผลที่ตามมาคือ การเสื่อมถอยของมาตรฐานเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศ⁴

กล่าวโดยย่อคือ ผู้สนับสนุน ‘ทฤษฎี convergence’ เชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ซึ่งจะนำไปสู่สังคมที่ปฏิบัติตามตัวแบบ (model) เดียวกันหมด คือตัวแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมและตลาดเสรี (free market and liberal democracy) ดังเช่นระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกล-อเมริกัน⁵

เนื้อหาของงานวิจัยนี้ประกอบด้วยเจ็ดบท นอกจากบทนำแล้ว บทที่หนึ่ง เป็นบทเกี่ยวกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นในยุคหลังจากฟองสบู่แตก บทที่สอง อธิบายถึงลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในยุคก่อนฟองสบู่แตก บทที่สาม พิจารณาปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ต้องมีการปฏิรูปหรือ ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น บทที่สี่ สำรวจการดำเนินการของรัฐบาลและภาคธุรกิจญี่ปุ่นในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมือง บทที่ห้า ประเมินว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก บทที่หก วิเคราะห์ปัญหาและ

³ Suzanne Berger, “Introduction,” ใน Suzanne Berger and Ronald Dore, eds, *Diversity and Global Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), pp. 1-25.

⁴ Ibid.; Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura, “Introduction: Convergence or Diversity?” ใน Yamamura and Streeck, *The End of Diversity* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2003), p. 4.

⁵ ดู Malcolm Trevor, “Is Japan Changing?” ใน Arne Holzhansen, ed., *Can Japan Globalize?* (Heidelberg: Physica-Verlag, 2001), p. 7. Trevor เองมีความเห็นว่า การตั้งคำถามที่ว่าญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงไปจนเหมือนกับระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกล-อเมริกันหรือไม่นั้น มักจะมาจากชาวตะวันตกซึ่งมีมูลเหตุจูงใจในการถามคำถามนี้ เพราะจะเป็นการสะดวกสำหรับนักธุรกิจและเจ้าหน้าที่ของประเทศเหล่านี้ในการทำการค้าและลงทุนในประเทศญี่ปุ่น หากญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเหมือนอย่างระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกล-อเมริกัน.

อุปสรรคของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น และบทที่เจ็ด เป็นบทสรุปและนัยที่มีต่อประเทศไทย

ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยนี้จะทำให้เข้าใจถึงลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ในเชิงเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศอื่น และสามารถทำให้ทราบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ตลอดจนกลไกและปัจจัยในการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการติดต่อสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ให้ได้สอดคล้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในของญี่ปุ่นเพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศไทยในญี่ปุ่น

บทที่ 1

พัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการเมืองญี่ปุ่นหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก

เพื่อให้เข้าใจชัดเจนขึ้น เกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลง หรือความต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในยุคหลังฟองสบู่แตก จำเป็นต้องทราบพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และพัฒนาการทางการเมืองนับตั้งแต่ญี่ปุ่นประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งพัฒนาการทั้งสองด้านนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองโดยรวมของญี่ปุ่นไม่มากนัก

นักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่า การเมืองมักจะเป็นตัวกำหนดทางเลือกของนโยบายเศรษฐกิจ “ปัญหาเศรษฐกิจหลายอย่างในที่สุดแล้ว คือ ปัญหาการเมือง”¹ พัฒนาการทางเศรษฐกิจและพัฒนาการทางการเมืองจึงมีความเกี่ยวข้องกัน ไม่สามารถพิจารณาแยกออกจากกัน แต่เพื่อให้เห็นพัฒนาการทั้งสองด้านนี้ได้ชัดเจน ในที่นี้จึงขอกล่าวแยกกันในแต่ละด้าน

ด้านเศรษฐกิจ

ก่อนเศรษฐกิจฟองสบู่แตก เมื่อต้นปี ค.ศ. 1990 ญี่ปุ่นมักได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างน่ามหัศจรรย์ (‘miracle economy’) ญี่ปุ่นสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วจากความหายนะในการทำสงครามรุกรานในสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วงทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ยังมีการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเท่าเทียมกัน (equitable income distribution) จนทำให้ญี่ปุ่นเริ่มได้รับความสนใจในวงวิชาการว่าเป็นตัวแบบการพัฒนา (development model) ตัวแบบหนึ่งสำหรับประเทศอื่นในเอเชีย ในปลายช่วงของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงนี้ นักวิชาการชาวอเมริกาชื่อ เฮอร์

¹ *Nikkei Weekly*, May 13, 2002 อ้างใน Aurelia George Mulgan, *Japan's Failed Revolution Koizumi and the Politics of Economic Reform* (Canberra: Asia Pacific Press, 2002), p. 9.

แมน คาห์น (Heman Kahn) ได้เขียนหนังสือชื่อ *The Emerging Japanese Superstate* และ
ได้ทำนายไว้ในหนังสือเล่มนี้ว่า ศตวรรษที่ 21 จะเป็นศตวรรษของญี่ปุ่น²

ในทศวรรษ 1970 เศรษฐกิจญี่ปุ่นยังคงพัฒนาได้ดีกว่าบรรดาประเทศอุตสาหกรรม
อื่น ๆ แม้ว่าจะได้รับผลกระทบสะท้อนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจากการเพิ่มขึ้นที่เท่าตัว
ของราคาน้ำมันดิบอย่างฉับพลันโดยองค์การของประเทศส่งออกน้ำมัน (Organization of
Petroleum Exporting Countries (OPEC) ซึ่งได้นำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและมีเงินเฟ้อ
สูง (stagflation) อย่างชัดเจนในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกส่วนใหญ่ แต่ญี่ปุ่นสามารถ
ฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วหลังจากการเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงประมาณหนึ่งปี ทั้ง ๆ ที่
ญี่ปุ่นต้องพึ่งพา และมีความเปราะบางต่อความไม่แน่นอนของการจัดหาพลังงาน (oil supply)
มากกว่าประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ถึงปลายทศวรรษ 1990 เฮสรา ไวเกล (Ezra Vogel)
นักวิชาการชั้นนำด้านญี่ปุ่นศึกษาชาวอเมริกัน แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้เขียนหนังสือ
เรื่อง *Japan As Number One : Lessons for America* โดยชื่นชมความสำเร็จในการพัฒนา
เศรษฐกิจของญี่ปุ่นและเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาเรียนบทเรียนจากความสำเร็จของญี่ปุ่น³

ในทำนองเดียวกับทศวรรษ 1970 ทศวรรษ 1980 เศรษฐกิจญี่ปุ่นสามารถปรับตัวได้
อย่างรวดเร็วต่อสถานการณ์ของค่าเงินเยนที่สูงขึ้นและผู้ส่งออกของญี่ปุ่นกลับมา มี
ความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้อีก หลังจากใช้เวลาในการปรับตัวในช่วง
ต้น ๆ รายได้ของชาวญี่ปุ่นที่คิดเป็นเงินเหรียญสหรัฐสามารถเทียบเท่ากับประเทศตะวันตก
ที่เป็นสมาชิกขององค์การการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization of
Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ซึ่งเป็นองค์กรที่ถือกันว่าเป็นสโมสร
ของประเทศอุตสาหกรรมสำคัญของโลก จนกระทั่งถึงต้นทศวรรษ 1990 เศรษฐกิจญี่ปุ่นยัง
มีความแข็งแกร่ง จนทำให้นักวิเคราะห์บางคนถึงกับคาดการณ์ว่าญี่ปุ่นอาจแซงหน้า
สหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของโลก⁴

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มดังกล่าวนี้เกิดพลิกผันในทศวรรษ 1990 เมื่อเศรษฐกิจของ
ประเทศตะวันตกกลับมาแข็งแกร่งอีก เศรษฐกิจของประเทศตะวันตกนำโดยสหรัฐอเมริกามี
อัตราเติบโตสูงเป็นส่วนใหญ่ และตลาดหุ้นมีความคึกคักฟูฟ่า ในทางตรงกันข้ามญี่ปุ่นกลับ
ต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน จุดหักเหสำหรับญี่ปุ่น คือ การล่มสลายของเศรษฐกิจ

² อ้างใน S. Javed Maswood, *Japan in Crisis* (New York: Palgrave MacMillan, 2006), p. 1; Kunio
Yoshihara, *Globalization and National Identity: The Japanese Alternative to the American Model*
(Selanjor: Falcon Press Bhd, 2001), p. 10.

³ Yoshihara, *Globalization and National Identity*, p. 10.

⁴ Ibid.

ฟองสบู่ นับตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา เศรษฐกิจญี่ปุ่นชะลอตัวอย่างต่อเนื่องและยาวนานเกือบโดยตลอดทศวรรษ จนกล่าวกันว่าทศวรรษ 1990 เป็น ‘ทศวรรษที่สูญเปล่า’ (The Lost Decade) สำหรับระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น

‘ทศวรรษที่สูญเปล่า’⁵

ในช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. 1992 – 2001 เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีอัตราเติบโตโดยเฉลี่ยเพียงแค່ร้อยละ 0.9 ต่อปีเมื่อเทียบกับร้อยละ 3.9 ต่อปี ในช่วง 18 ปีก่อนหน้านั้น (ดูตารางที่ 1 ในภาคผนวก) และในปีค.ศ.1998 ต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่ร้ายแรงที่สุด นับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ มีอัตราเติบโตติดลบ ร้อยละ 2.8 (อัตราที่เคยตกต่ำมากที่สุดก่อนหน้านี้คือ ร้อยละ 1.2 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี ค.ศ. 1974) ในปี ค.ศ. 2001 การว่างงานมีอัตราสูงกว่า ร้อยละ 5.0 ซึ่งสูงที่สุดนับตั้งแต่ที่มีการบันทึกอัตราการว่างงานในปี ค.ศ.1953 ราคาอสังหาริมทรัพย์และหุ้นก็ตกลงเกือบจะต่อเนื่อง นับตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่แตก ราคาที่ดินในเมืองใหญ่ ๆ ลดลงประมาณหนึ่งในสามของราคาที่เคยสูงสุดในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ และราคาหุ้นในปี ค.ศ. 2001 ลดลงเหลือเพียงหนึ่งในสามเท่าของราคาหุ้นที่พุ่งสูงสุดในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งมีมูลค่า 4 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของตลาดหุ้นทั้งหมดของโลก เมื่อถึงปี ค.ศ. 1995มูลค่าทั้งหมดของราคาหุ้นและที่ดินที่ลดลงคิดเป็นเงินจำนวนมากกว่า 5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐหรือเท่ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)ของญี่ปุ่นทั้งปี⁶

การที่ราคาหุ้นตกต่ำลงได้ส่งผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินและความอยู่รอดของธนาคารของญี่ปุ่นทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ถึงปี ค.ศ.2001 สถาบันการเงินของ

⁵ ทศวรรษ 1990 ถูกมองว่าเป็นทศวรรษที่สูญเปล่าในความหมายที่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองของญี่ปุ่นขาดเสถียรภาพในขณะที่เกิดสภาพเศรษฐกิจถดถอยตลอดทั้งทศวรรษ ซึ่งต่างจากทศวรรษก่อนหน้านี้ที่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้การครอบงำโดยพรรค LDP เพียงพรรคเดียว ประกอบกับเศรษฐกิจที่มีอัตราเติบโตสูง นอกจากนี้ คำนี้ยังมีความหมายว่าในช่วงทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่น ได้เสียโอกาสในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างชั้นพื้นฐานทั้งที่ญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องดำเนินการเช่นนั้น ดู Cheol Hee Park, “Political Dynamics of Regime Transformation in Japan in the 1990s,” *Japanese Journal of Political Science* 5(2), 2004, FN 1, p. 311.

⁶ ในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ ราคาอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดในญี่ปุ่นมีมูลค่ารวมกันมากกว่าห้าเท่าตัวของมูลค่าทั้งหมดของอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีเนื้อที่ใหญ่มากกว่าเนื้อที่ของประเทศญี่ปุ่นประมาณ 20 เท่า *Time*, April 28, 1997, ดูรายละเอียดการขึ้นลงของราคาอสังหาริมทรัพย์และราคาหุ้นในช่วงก่อนและหลังฟองสบู่แตก ใน Arthur J. Alexander “Asset Prices in Japan: The Bubble and Its Breaking,” *JEI Report*, No. 36 A (September 26, 1997), pp. 2-12.

ญี่ปุ่นมีหนี้เสียรวมกันถึงประมาณระหว่าง 6 แสนล้านเหรียญถึง 2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ⁸ โดยเปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีเศรษฐกิจใหญ่กว่าญี่ปุ่นประมาณสามเท่าตัว ในช่วงทศวรรษ 1980 ที่สถาบันการเงินของสหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตการณ์ธนาคารเงินกู้ และออมทรัพย์สหรัฐ (US Saving and Loan Bank) มีหนี้เสียประมาณ 2.5 แสนล้านเหรียญสหรัฐ⁷

เป็นเวลาช้านานที่ธนาคารเหล่านี้รวมทั้งบริษัทที่อยู่ในสังกัด มีรายได้งามจากการขายหุ้น เมื่อราคาหุ้นร่วงลงทำให้ 'สินทรัพย์ที่ซ่อนอยู่' (hidden asset) [ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า 'ฟูกุมิเอะกิ' (fukumieki)] ของธนาคารต้องลดน้อยลงลงตามไปด้วย ขณะเดียวกัน การตกต่ำของราคาที่ดินซึ่งทำให้งานะทางการเงินของธนาคารญี่ปุ่นส่วนใหญ่ย่ำแย่ลง เนื่องจากธนาคารเหล่านี้ ได้ให้กู้โดยใช้ที่ดินค้ำประกัน ธนาคารและสถาบันการเงินของญี่ปุ่น จึงมีหนี้เสียมีมูลค่ามหาศาล จำนวนหนี้เสียที่เพิ่มมากขึ้นยังผลให้ธนาคารบางแห่งที่มีเครือข่ายทั่วประเทศ เช่น ธนาคารฮอกไกโด ทากุโชกุ (Hokkaido Takushoku) และบริษัทหลักทรัพย์ ยามาอิชิ (Yamaichi) ซึ่งเป็นบริษัทหลักทรัพย์ที่ใหญ่และเก่าแก่ที่สุดของญี่ปุ่น ต้องล้มละลาย

อัตราการล้มละลายของบริษัทเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มูลค่ารวมทั้งหมดของการล้มละลายของบริษัทคิดเป็นร้อยละของ GDP อยู่ในระดับที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และสูงมากกว่าที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐในช่วงสูงสุดของเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) และในช่วงสูงสุดของการบังคับจำนองของธนาคาร และสถาบันเงินออม (thrift and bank foreclosure) เมื่อต้นทศวรรษ 1990⁸ นับตั้งแต่การภาวะฟองสบู่แตก ปี ค.ศ. 1990 ถึง ปลายปี ค.ศ. 1997 เฉลี่ยแล้วมีบริษัทธุรกิจล้มละลายเดือนละ 1,600 ราย

ความชะงักงันทางเศรษฐกิจในญี่ปุ่นครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากสาเหตุเดียว และไม่มีหนทางเยียวยาที่ง่ายดาย แต่ตลอดทศวรรษ 1990 รัฐบาลยังคงเน้นมาตรการกระตุ้นทางด้านการคลัง (fiscal stimulus packages) แม้ว่าจะมีผู้เสนอแนะให้เริ่มเน้นแก้ไขที่อุปสรรคเชิงโครงสร้าง (structural impediments) ต่อเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงอาศัยมาตรการทางด้านการคลัง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป รัฐบาลซึ่งก่อนหน้านี้ได้รับการชื่นชมที่แทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้อย่างประสบผลสำเร็จ และจากการนำนโยบายอุตสาหกรรม

⁷ Jeff Kingston, *Japan's Quiet Transformation* (London: Routledge Curzon, 2004), p. 9.

⁸ David Asher and Andrew Suithers, *Japan's Key Challenges for the 21st Century: Debt, Deflation, Default, Demography, and Deregulation* (Washington, D.C.: SAIS Policy Forum Series, March 1998), p. ii.

เป้าหมาย (industrial policy) ไปปฏิบัติใช้ได้อย่างสอดคล้องประสาน แต่กลับไม่มีความพร้อมที่จะยอมรับทางเลือกด้านนโยบายที่ยากเพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจให้คืนสู่ภาวะปกติ⁹

ในท่ามกลางสถานการณ์เศรษฐกิจที่เลื่อมดอกลงนี้ วิกฤตการณ์ทางการเงิน (financial crisis) ในภูมิภาคเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเริ่มต้นจากประเทศไทย และแผ่กระจายไปอย่างรวดเร็วเกือบทั้งภูมิภาค ได้กระตุ้นรัฐบาลญี่ปุ่นให้พยายามใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มขึ้น รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโอบุชิ เกอิโซ (Obuchi Keizo) ได้ใช้แผนการที่ทะเยอทะยานเพื่อจัดการกับวิกฤตการณ์ของธนาคาร ซึ่งมีผลทำให้ปริมาณสินเชื่อภายในประเทศลดลง

ในขณะที่การปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลได้เริ่มกระบวนการฟื้นฟูภาคการธนาคารและการเงิน ภาคอุตสาหกรรมก็ได้เริ่มปฏิรูปบริษัทมหาชน (corporate reform) เพื่อครอบคลุมความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศที่สูญเสียไป แต่แทนที่จะมีการปรับโครงสร้างใหม่อย่างกว้างขวาง มาตรการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นไปอย่างกระต่อนกระแต่น และไม่พอเพียงในทำนองเดียวกันความพยายามของรัฐบาลที่ปฏิรูปกฎระเบียบที่ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (regulatory reform) เป็นไปอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจยังชะงักงันอยู่ส่วนใหญ่พุ่งเป้าไปที่ผู้นำทางการเมือง ซึ่งนอกจากนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ริวทาโร (ค.ศ. 1996-1998) และนายกรัฐมนตรีโอบุชิ (ค.ศ. 1998-2000) แล้ว ต่างประสบความล้มเหลวในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความลุ่มลึกของปัญหาและปล่อยให้เวลาและโชคช่วยคลี่คลายปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีโมริซึ่งนอกจากไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาแล้ว ยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นผู้หันหลังให้กับมาตรการปฏิรูปของผู้ที่ดำรงตำแหน่งออกหน้าเขา อันเป็นการเพิ่มความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและการมองเศรษฐกิจของประเทศในแง่ร้าย¹⁰

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปิดเผยมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจครั้งที่ 13 แต่เนื่องจากฐานะการคลังของรัฐบาลที่มีข้อจำกัด มาตรการดังกล่าวนี้มุ่งไปที่การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริโภคถอนเงินออม และเพิ่มอุปสงค์การบริโภค (consumption demand) มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสร้างงานก่อสร้างสาธารณูปโภคเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อุปสงค์การบริโภคที่ต่ำในช่วงทศวรรษ 1990 นี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต รวมทั้งอนาคตของการว่าจ้างงาน ยิ่งไปกว่านั้นสถานะทางการคลังของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะยังคงสามารถให้โครงการ และบริการที่จำเป็นสำหรับผู้เกษียณแล้ว ผลจาก

⁹ Maswood, *Japan in Crisis*, p. 3.

¹⁰ Ibid., p. 4.

การที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้อัดฉีดงบประมาณจำนวนมหาศาลสำหรับโครงการสร้างงานสาธารณูปโภค เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แม้ผลที่สุดก็ไม่ได้ช่วยให้สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจให้เติบโตได้ มีหน้าซ้ำกลับทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลทรุดหนัก ถึงปีค.ศ. 2001 รัฐบาลมีหนี้สาธารณะคิดเป็นประมาณร้อยละ 130 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จนทำให้นายมิยาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้ยอมรับอย่างตรงไปตรงมาเมื่อต้นเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ว่า ฐานะการคลังของรัฐบาลกำลังจวนเจียนจะล่มสลาย¹¹

เมื่อโคอิสุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 เขาได้สัญญาที่จะตัดค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อทำให้งบประมาณได้ดุลและลดภาระหนี้สินของรัฐบาล พร้อมทั้งได้เสนอโครงการ ‘การปฏิรูปเชิงโครงสร้าง’ (*kozo kaikaku* หรือ structural reform) ทั้งด้านเศรษฐกิจการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน และด้านสังคมและการเมือง ในทหระสนะของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งผลักดันให้เศรษฐกิจไปในทิศทางตลาดเสรี (market-liberal direction) มากขึ้นลดภารกิจของภาครัฐ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และสร้างสังคมที่ส่งเสริมสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และการแสวงหาทางเลือกของปัจเจกบุคคล¹²

เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างมั่นคงและต่อเนื่อง?

แม้ว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมียังต้องเผชิญกับอุปสรรคจากกระแสต่อต้านจากทั้งภายในและภายนอกพรรครัฐบาลซึ่งมีผลประโยชน์โยงใยเกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจการเมืองเดิม แต่ในช่วงที่โคอิสุมิเป็นผู้นำของญี่ปุ่น เศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มส่งสัญญาณของการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องและมั่นคงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 หลังจากที่ต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยมายาวนานกว่า 10 ปี ไตรมาสสุดท้ายของปี ค.ศ. 2005 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวถึงร้อยละ 5.5 ทำให้ตลอดปี ค.ศ. 2005 เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 2.8 โดยเฉลี่ยแล้วระหว่างปี ค.ศ. 2002 ถึงปี 2005 GDP เพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 2.0 (ดูตารางที่ 1.1 ในภาคผนวก) และแม้ว่าในสามไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 2006 อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 0.5 แต่ถือได้ว่าเป็นช่วงของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยาวนานที่สุด (4 ปี 10 เดือน ติดต่อกัน) นับตั้งแต่หลัง

¹¹ Ibid., p. 2.

¹² ดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิใน Mulgan, *Japan's Failed Revolution*, pp. 2-33.

สงครามโลกครั้งที่สอง¹³ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 มีสัญญาณว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากอุปสงค์ภายในประเทศ (domestic-led recovery) ก่อนหน้านี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ อุปสงค์ภายนอกประเทศ (external demand) ญี่ปุ่นกำลังเคลื่อนกลับไปสู่เศรษฐกิจตามภาวะปรกติมากขึ้นซึ่งอุปสงค์ภายในประเทศเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุด การบริโภคของประชาชนคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของ GDP ของประเทศ แม้ว่าผู้บริโภคญี่ปุ่นยังคงมีความระมัดระวังในเรื่องการใช้จ่ายใช้สอย เพราะความไม่แน่นอนเกี่ยวกับภาวะการจ้างงานในอนาคต และการขาดระบบสวัสดิการสังคมที่ดีพอ¹⁴

ในขณะเดียวกัน บริษัทญี่ปุ่นมีผลกำไรเติบโตขึ้นเป็นปีที่สี่ติดต่อกัน (ดูแผนภูมิที่ 1.2 ในภาคผนวก) หลังจากที่มีบรรดาบริษัทใหญ่ของญี่ปุ่นคัดค้านการใช้จ่าย และธนาคารได้ขจัดปัญหาหนี้เสียลดลงได้จำนวนมาก หลังจากรัฐบาลอัดฉีดเงินจำนวนล้านล้านเยนเพื่อผ่อนคลายของบคูลที่ตึงตัวของธนาคารและหลังจากการรวมตัวกันของธนาคารยักษ์ใหญ่ (mega mergers) หลายแห่ง เช่น การรวมธนาคารมิตซูบิชิกับกลุ่มการเงินยูเอฟเจ (UFJ Financial Group) ทำให้กลายเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดในโลก ดัชนีตลาดหลักทรัพย์นิเคอิของบริษัทชั้นนำของญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 45 นับตั้งแต่ต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005¹⁵

อัตราการว่างงานซึ่งเคยพุ่งสูงถึงร้อยละ 5.4 ในปี ค.ศ. 2002 (เป็นอัตราการว่างงานที่สูงที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง) ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 4.0 ในปี ค.ศ. 2006 ปัจจุบันมีจำนวนงานให้ทำมากกว่าจำนวนของผู้สมัครงาน แม้ว่าจะงานทุกงานจะไม่เป็นงานประจำถาวร (permanent jobs) ทั้งหมด แต่เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ที่งานเต็มเวลา (full time jobs) ที่เปิดรับสมัครกลับมามีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกครั้ง¹⁶

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเศรษฐกิจจะเริ่มฟื้นตัวมาได้ยาวนานกว่าสี่ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 แล้วก็ตาม แต่ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ต่างมีความกังวลเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และรัฐบาลญี่ปุ่นยังมีหนี้สาธารณะมากกว่าร้อยละ 160 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ซึ่งนับว่ามากเป็นประวัติการณ์ นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ขยายตัวต่อเนื่องดังกล่าวนี้อาจจะเป็นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืนแค่ไหนยัง

¹³ Kojima Akira, "Groping Toward a New Growth Pattern," *Japan Echo*, 2 (February 2006), p. 7; *Asahi.com*, November 27, 2006.

¹⁴ *International Herald Tribune*, February 18-19, 2006; *Asahi.com*, November 27, 2006. Ulrike Schaeede, "What Happened to the Japanese Model? *Review of International Economics*, 12 : 2 (2004), p. 290.

¹⁵ *Business Day*, April 24-25, 2006.

¹⁶ *The Economist*, May 6, 2006; *Bangkok Post*, 26 December, 2006.

เป็นประเด็นที่ต้องติดตามกันต่อไป มีนักวิเคราะห์บางคนมองอนาคตเศรษฐกิจญี่ปุ่นในสองถึงสามทศวรรษข้างหน้าว่า ญี่ปุ่นจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำหากเทียบกับมาตรฐานของเศรษฐกิจญี่ปุ่นยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักเศรษฐศาสตร์และสถาบันวิจัยส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นเชื่อว่า อัตราเติบโตในทศวรรษหน้าจะไม่เกินร้อยละ 3 การมองเศรษฐกิจญี่ปุ่นในแง่ร้ายเช่นนี้ มาจากเหตุผลที่ว่า จำนวนประชากรสูงอายุที่มีเพิ่มมากขึ้นของญี่ปุ่น ซึ่งจะยังลดกำลังแรงงาน (labor force) (ผู้ซึ่งมีอายุ ระหว่าง 15 ปี - 64 ปี) ให้น้อยลงในทศวรรษที่จะมาถึงนี้ ประมาณปี ค.ศ. 2010 คนญี่ปุ่นที่อายุเกิน 65 ปีจะมีมากกว่า ร้อยละ 22 ของประชากรญี่ปุ่นทั้งหมด และบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะต้องอาศัยอยู่ด้วยเงินบำนาญ ในขณะที่เดียวกันจำนวนบุตรต่อครอบครัวลดลงในอัตราที่รวดเร็วอย่างผิดปกติ ประชากรที่อยู่ในวัยทำงานจะลดลงอย่างมาก และด้วยเหตุผลที่ว่าผลิตภาพ (productivity) ของญี่ปุ่นจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ลดน้อยลงของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และด้วยเหตุผลที่ว่าบริษัทญี่ปุ่นจะต้องเผชิญกับการแข่งขันที่แข็งแกร่งมากขึ้นจากบริษัทต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทอเมริกัน ซึ่งยังคงเป็นผู้นำในการแข่งขันด้าน “การปฏิวัติสารสนเทศ” (information revolution) และคาดกันว่า บริษัทของเอเชียยังคงเพิ่มความสามารถทางด้านเทคโนโลยีที่จะท้าทายบริษัทญี่ปุ่นในตลาดมากขึ้นเป็นลำดับ¹⁷

อนาคตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะเป็นอย่างไรมีปัจจัยหลายอย่างเป็นตัวกำหนด แต่ปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง ที่ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากของญี่ปุ่นต่างเห็นตรงกันคือ ความจำเป็นของการที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างดังในรายงานเรื่อง ‘Japan’s 21st Century Vision’ ที่สรุปความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ของญี่ปุ่นจำนวน 60 คน และได้ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ได้ระบุว่าการดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างในช่วงหนึ่งหรือสองปีข้างหน้าจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของญี่ปุ่น¹⁸ ซึ่งถือว่าเป็นวาระสำคัญของชาติที่น่าท้าทายความสามารถของนายอาเบะ ชินโซ ผู้นำคนใหม่ของญี่ปุ่น

ด้านการเมือง

ในด้านการเมืองก็เช่นกัน หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตกมีพัฒนาการที่สำคัญหลายประการที่เกิดขึ้นตามกันมาอย่างรวดเร็ว เรื่องอื้อฉาวคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party - LDP) ในช่วงต้น ๆ ของทศวรรษ

¹⁷ Koyo Yamamura, “The Japanese Political Economy after the “Bubble”: Plus Ça Change?” *Journal of Japanese Studies*, 23: 2 (Summer 1997), pp. 292 – 293; Nakatani Iwao, “A Design for Transforming the Japanese Economy,” p. 412.

¹⁸ *Japan Brief Quarterly*, April – June 2005, p. 86.

1990 ประกอบกับผลกระทบที่ร้ายแรงทางเศรษฐกิจหลังจากที่เศรษฐกิจฟองสบู่แตก ทำให้การครอบงำทางการเมืองอันยาวนานของพรรค LDP ต้องสิ้นสุดลง พรรค LDP ต้องสูญเสียอำนาจการปกครองเป็นครั้งแรกในรอบ 38 ปี¹⁹

การสูญเสียอำนาจของพรรคเสรีประชาธิปไตย

หลังจากที่รัฐบาลพรรค LDP ภายใต้การนำของนาย มียาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) ได้ถูกสภาผู้แทนฯลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1993 และนายกรัฐมนตรีมียาซาวาได้ประกาศยุบสภาผู้แทนฯแล้วจึงให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าพรรค LDP ได้ 223 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด 511 ที่นั่ง ซึ่งทำให้เสียงสนับสนุนมีไม่มากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้อีกต่อไป หลังจากนั้นญี่ปุ่นมีพรรคการเมือง 11 พรรคที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นรัฐบาล และมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีถึง เจ็ดครั้ง

รัฐบาลผสมภายใต้การนำของโฮโซกาวา (ค.ศ. 1993-1994)

พรรคการเมืองอื่นๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993 ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์ได้รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรค ซึ่งประกอบด้วยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party of Japan - SDPJ) หรือพรรคสังคมนิยมเดิม²⁰ พรรคชินเซ (Shinseito)²¹ พรรคโคเม (Komeito) พรรคญี่ปุ่นใหม่ (Japan New Party - JNP) พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยม (Democratic Socialist Party - DSP) พรรคชาึกาเกะ

¹⁹ ลักษณะที่โดดเด่นประการหนึ่งของระบบการปกครองแบบรัฐสภาของญี่ปุ่นก็คือ การที่พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) สามารถครองอำนาจบริหารประเทศได้อย่างไม่ขาดตอนเป็นเวลาเกือบ 4 ทศวรรษ นับตั้งแต่พรรคนี้อำนาจขึ้น โดยการรวมตัวกันของพรรคฝ่ายอนุรักษ์นิยมของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1955 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1993 พรรค LDP ต้องสูญเสียอำนาจเป็นครั้งแรก การวิเคราะห์อย่างละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ไชยวัฒน์ คำชู, “ทำไมพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นสามารถผูกขาดอำนาจปกครองไว้ได้ตลอด 37 ปี,” *ไทย-ญี่ปุ่นศึกษา*, เมษายน 2535, หน้า 7-32.

²⁰ เดิมใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Japan Socialist Party (JSP) แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็น SDPJ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 หลังจากการล่มสลายของประเทศสหภาพโซเวียตและรัฐบาลสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ในหลายประเทศในยุโรปตะวันออก แต่ยังใช้ชื่อภาษาญี่ปุ่นเหมือนเดิมคือ ‘Nihon Shakaito.’

²¹ คำ ‘se’ แปลว่าพรรค ฉะนั้นจึงเรียกพรรค Shinseito เป็นภาษาไทยว่าพรรคชินเซ หรือเรียกพรรค Komeito เป็นภาษาไทยว่าพรรคโคเม.

²² ในช่วงการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าว มีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกิดขึ้นจากนักการเมืองที่ลาออกจากพรรคการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้น (ดูแผนภูมิที่ 1.2 ในภาคผนวก).

(Sakigake Party) และพรรคสหสังคมนิยมประชาธิปไตย (United Social Democratic Party - USDP) โดยมีพรรคปฏิรูปประชาธิปไตย (Democratic Reform Party - DRP) ซึ่งมีที่นั่งในสภาสูง 11 ที่นั่ง แต่ไม่มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ ได้ร่วมสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าวนี้ด้วย รัฐบาลผสม 8 พรรคที่มีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนฯ ทั้งสิ้น 260 เสียงนี้มีนายโมริฮิโร โฮโซกาวา (Morihiro Hosokawa) หัวหน้าพรรค JNP เป็นนายกรัฐมนตรี นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองญี่ปุ่นที่มีรัฐบาลผสมมากถึง 8 พรรค²²

แม้ว่ารัฐบาลผสมแปดพรรคนี้อาจมีแนวนโยบายที่สำคัญบางอย่างที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงและป้องกันประเทศ แต่สามารถรวมตัวกันได้เพราะมีวัตถุประสงค์ร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ ต้องการโค่นล้มการผูกขาดอำนาจปกครองประเทศเป็นเวลานานติดต่อกันร่วมสี่ทศวรรษของพรรค LDP รัฐบาลผสมนี้ได้ประกาศว่าจะดำเนินนโยบายตามนโยบายของพรรค LDP เป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความราบรื่นในช่วงที่มีการสับเปลี่ยนรัฐบาลนี้ และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีที่คุมกระทรวงสำคัญๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าต่างประเทศ (MITI) กระทรวงเกษตร และกระทรวงการต่างประเทศ ล้วนแต่เป็นคนที่มาจากพรรคชินเซซึ่งเป็นพรรคที่แยกตัวมาจากพรรค LDP อย่างไรก็ดีตาม ในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเป็นครั้งแรก หลังจากที่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายโฮโซกาวาได้กล่าวว่ารัฐบาลของเขาจะให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเมืองเป็นอันดับแรกโดยเรียกรัฐบาลใหม่ของเขาว่าเป็น ‘รัฐบาลปฏิรูปการเมือง’ (political reform government) และเขาพร้อมที่จะแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง (โดยการลาออก) หากเขาไม่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันกฎหมายปฏิรูปการเมืองให้ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนสิ้นปี ค.ศ. 1993²³

การปฏิรูปการเมือง

หลังจากที่มีการโต้เถียงกันทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา และทั้งภายในพรรค รัฐบาลผสมและภายในพรรค LDP ในที่สุดพรรครัฐบาลผสมและพรรค LDP สามารถตกลงประนีประนอมจนทำให้ร่างกฎหมายปฏิรูปการเมืองผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาไปได้เมื่อต้นเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 กฎหมายปฏิรูปการเมืองนี้ได้ปฏิรูประบบเลือกตั้งเดิมกล่าวคือ ให้ลดจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนฯ จาก 511 ที่นั่งเหลือ 500 ที่นั่ง ในจำนวน 500 ที่นั่งนี้ 300 ที่นั่งมาจากเขตเลือกตั้ง (single-seat constituencies) 300 เขต โดยให้เขต

²³ Raymond V. Christensen, “The New Japanese Election System,” *Pacific Affairs*, 69: 1 (Spring 1996), p. 51.

เลือกตั้ง 1 เขตมีผู้แทนได้ 1 คน ผู้สมัครที่ได้วาระคะแนนสูงสุดของเขตเลือกตั้ง จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น ระบบเลือกแบบนี้ในประเทศอังกฤษเรียกว่า 'First Past the Post' system และบางทีก็เรียกว่าเป็นระบบ 'แองโกล-อเมริกัน' (Anglo-American system) เนื่องจากระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศที่มีเชื้อสายแองโกล-อเมริกัน²⁴ และอีก 200 ที่นั่งมาจากสัดส่วนของคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ (proportional representation seats) จำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยจะแบ่งประเทศออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง (regional basis) เขตไหนจะมีผู้แทนได้กี่คนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตนั่นๆ เช่น เขตที่มีประชากรหนาแน่นมากที่สุด คือ เขตคินกิ มีผู้แทนแบบสัดส่วนทั้งหมด 33 คน และเขตที่มีประชากรเบาบางมากที่สุดคือเขต จิโกกุ มีผู้แทนแบบสัดส่วนทั้งหมด 7 คน เป็นต้น

นอกจากจะมีระบบเลือกตั้งใหม่นี้แล้ว รัฐสภายังออกกฎหมายควบคุมการบริจาคเงินทางการเมือง (Political Fund Control Law) ขึ้นมาใหม่ด้วย กฎหมายควบคุมการบริจาคเงินทางการเมืองฉบับใหม่นี้ ห้ามบรรษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่ทางการเมืองเป็นรายบุคคลโดยตรง แต่สามารถบริจาคโดยผ่านองค์กรหาทุนอย่างเป็นทางการ (official fundraising organization) ของทางการเมืองได้โดยปีหนึ่งห้ามบริจาคเกิน 5 แสนเยน (หรือประมาณ 1 แสนบาท) ต่อหนึ่งราย และห้ามบรรษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่องค์กรหาทุนของทางการเมือง รวมแล้วปีหนึ่งห้ามเกินระหว่าง 7.5 ล้านเยน (หรือประมาณ 1.5 ล้านบาท) ถึง 100 ล้านเยน (20 ล้านบาท) ขึ้นอยู่กับเงินทุนและขนาดของบริษัท ปังเจกชนได้รับอนุญาตให้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองได้ปีละไม่เกิน 20 ล้านเยน (หรือประมาณ 4 ล้านบาท) และแก่องค์กรหาทุนของทางการเมืองได้ปีละไม่เกิน 1.5 ล้านเยน (หรือประมาณ 3 แสนบาท) และพรรคการเมืองเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายเงินโดยตรงแก่ผู้สมัครเลือกตั้ง ข้อบัญญัตินี้ก็เพื่อทำให้เป็นการยากสำหรับองค์กรของกลุ่มการเมือง (factions) ภายในพรรคให้เงินทุนเพื่อรณรงค์หาเสียงแก่สมาชิกของกลุ่มคน และเพื่อความโปร่งใส กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง หรือองค์กรหาเงินทุนของพรรคที่บริจาคเงินเกิน 5 หมื่นเยน (หรือประมาณ 1 หมื่นบาท) ต่อปี

ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองทั้งหลายปีละ 30,900 ล้านเยน (ประมาณ 6,200 ล้านบาท) หรือประมาณ 250 เยน (ประมาณ 50 บาท) ต่อผู้เสียภาษี 1 คน พรรคการเมืองใดจะได้เงินอุดหนุนจำนวนเท่าไรขึ้นอยู่กับจำนวนผู้แทนของพรรคในรัฐสภา และสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับทั้งหมด แต่เงินอุดหนุนที่จะได้รับนั้นจะต้องไม่เกินสองในสาม ของรายได้ของพรรคในปีที่ผ่านมา (ไม่รวมเงินอุดหนุนที่เคย

²⁴ Ibid., p. 51.

เมื่อนายโฮโซกาวาจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรค ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 นักวิเคราะห์การเมืองญี่ปุ่นจำนวนมากได้คาดการณ์ไว้ว่า รัฐบาลผสมหลายพรรคของนายโฮโซกาวานี้คงจะมีอายุอยู่ได้ไม่นาน เพราะรัฐบาลผสม 8 พรรคมีแนวนโยบายที่สำคัญบางอย่างที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายด้านความมั่นคงและป้องกันประเทศ แต่ที่สามารถรวมตัวกันได้เพราะมีเป้าหมายร่วมกันอยู่ประการเดียวคือ ต้องการโค่นล้มการผูกขาดอำนาจปกครองประเทศเป็นเวลานานติดต่อกันถึงเกือบสี่ทศวรรษของพรรค LDP

การสูญเสียอำนาจของโฮโซกาวา

ขณะที่นายโฮโซกาวาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ถึงครึ่งปี ก็ได้มีปัญหาขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาล ในเรื่องการขึ้นภาษีสินค้าอุปโภคบริโภค (consumption tax)

แต่จุดจบในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายโฮโซกาวา อยู่ที่ปัญหาที่เขาไม่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับเรื่องเงินจำนวน 100 ล้านเยน (หรือประมาณ 20 ล้านบาท) ที่ได้ขอยืมจากบริษัทโตเกียว ซางาวะ คิวบิน (Tokyo Sagawa Kyubin) ซึ่งเป็นบริษัทขนส่งพัสดุที่มีข่าวอื้อฉาวว่าได้ให้สินบนแก่นักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP นายกรัฐมนตรีโฮโซกาวาปฏิเสธที่จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับบริษัทดังกล่าว ในการตอบกระทู้ของพรรคฝ่ายค้าน ทำให้พรรคฝ่ายค้านต่อต้านไม่เข้าร่วมประชุมสภา เป็นผลให้การพิจารณางบประมาณประจำปี ค.ศ. 1994 ต้องล่าช้าออกไปนานกว่า 1 เดือน ซึ่งก่อความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย ทั้งๆ ที่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นกำลังตกอยู่ในภาวะถดถอยมานานกว่าสามปีเต็ม ในที่สุดนายโฮโซกาวาได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1994 ²⁵

รัฐบาลผสมฮาตะ (ค.ศ. 1994)

ระหว่างที่มีการเลือกผู้ที่จะสืบตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนนายโฮโซกาวา ได้มีความพยายามที่จะดึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคสังคมนิยมและที่สังกัดพรรค LDP ที่ต้องการจะแยกตัวจากพรรคทั้งสอง เข้ามาร่วมเป็นรัฐบาลผสมชุดใหม่ แต่ผลสุดท้าย

²⁵ หลังจากรัฐบาลโฮโซกาวาล้ม พรรคขนาดเล็กหลายพรรคขนาดเล็กค่อยๆ หายไปจนยุบรวมกับพรรคอื่น ดู Kabashima Ikuo and Gill Steel, "How the LDP Survives," *Japan Echo*, 6 (June 2006), p.11.

รัฐบาลผสมชุดเดิมได้เลือกนายสีโหม ฮาตะ (Tsutomu Hata) หัวหน้าพรรคชินเซ (Shinseito หรือ Renewal Party) เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ.1994 แต่ยังไม่ทันข้ามวัน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) ก็ได้ประกาศถอนตัวออกจากการร่วมเป็นรัฐบาลผสม ทำให้นายฮาตะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย (minority government) หลังการถอนตัวของพรรค SDP แล้ว รัฐบาลผสมของนายฮาตะมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนฯ เพียง 182 เสียงเท่านั้น ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง (256 เสียง) ของจำนวนเสียงทั้งหมด 512 เสียง

รัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยของนายฮาตะบริหารประเทศได้ไม่นาน ก็ถูกพรรค LDP ชูว่าจะลงมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนฯ ในขณะที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยยื่นข้อเสนอให้นายฮาตะต้องลาออกก่อน หากต้องการให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยกลับเข้าร่วมรัฐบาลผสมอีก ทันทีหลังจากสภาผู้แทนฯ ผ่านร่างกฎหมายงบประมาณ ปี ค.ศ. 1994 พรรค LDP ได้ยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันเดียวกัน (23 มิถุนายน) นั้นเอง ผู้นำพรรค LDP อ้างเหตุผลของการยื่นมติไม่ไว้วางใจว่า รัฐบาลผสมของนายฮาตะไม่สามารถให้ความกระจ่างอย่างเพียงพอ เกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของอดีตนายกรัฐมนตรีโฮโซ กาวาในเรื่องการกู้เงินจากบริษัทขนส่งอื้อฉาวดังที่กล่าวมาแล้ว นายฮาตะได้ชิงลาออกก่อนที่จะถูกลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1994

การกลับมาของพรรค LDP

รัฐบาลผสมมูระยามา (ค.ศ. 1994-1996)

หลังจากนายฮาตะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรค LDP สามารถดึงเอาพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) เข้ามาเป็นพันธมิตรได้โดยการเสนอให้นายมูระยามา โทมิอิชิ (Murayama Tomichi) หัวหน้าพรรค ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ของสภาผู้แทนฯ ในวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ปรากฏว่า นายมูระยามา ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรค ประกอบด้วยพรรค LDP พรรค SDP และพรรค Sakigake²⁶

นายมูระยามา เป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (พรรคสังคมนิยมเดิม) คนแรกของผู้ป่วนในรอบ 47 ปีที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากทีนายคาตายามา เทสึ (Katayama Tetsu) หัวหน้าพรรคสังคมนิยม (ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย)

²⁶ Ibid.

ได้เป็นผู้นำรัฐบาลผสมในช่วงระยะเวลาอันสั้นไม่ถึงปี คือระหว่างเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1947 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1948 การที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) หันมาร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรค LDP เช่นนี้ ได้สร้างความประหลาดใจแก่ประชาชนญี่ปุ่น และนักสังเกตการณ์การเมืองญี่ปุ่นจำนวนมาก เนื่องจากทั้งสองพรรคนี้นับว่าเป็นคู่แข่งทางการเมืองกันมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 40 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทางด้านนโยบายต่างประเทศ และนโยบายการป้องกันประเทศของญี่ปุ่น คือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยต่อต้านนโยบายสนับสนุนสหรัฐอเมริกาของพรรค LDP โดยต้องการให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายเป็นกลางโดยไม่ติดอาวุธ และคัดค้านการมีสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา (U.S. - Japan Mutual Security Treaty) และการคงไว้ซึ่งกองกำลังป้องกันตนเอง (Self-Defense Forces - SDF) เพราะเห็นว่าเป็นการจัดตั้งรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมพรรค SDP ได้ยกเลิกนโยบายดังกล่าว

ขณะเดียวกัน พรรคฝ่ายค้านทั้งหลายที่เคยรวมกันเป็นพันธมิตรจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดก่อนหน้านี้ได้รวมกันตั้งพรรคใหม่มีชื่อว่า ชินชินโต (Shinshinto - New Frontier Party) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1994 อย่างไรก็ตาม นโยบายที่เป็นรูปธรรมของพรรคชินชินโต มิได้แตกต่างไปจากนโยบายอนุรักษนิยมของรัฐบาลผสมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเลย พรรคฝ่ายค้านใหม่นี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้เป็นสิ่งใหม่แต่ประการใด นายวาทารุ คูโบ (Wataru Kubo) เลขาธิการพรรค SDP กล่าวว่า พรรคชินชินโต ก็คือพรรค LDP พรรคที่สองนั่นเอง

มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้พรรคฝ่ายค้านทั้งหลาย ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์ รวมตัวกันจัดตั้งพรรคใหม่ดังกล่าว ก็คือในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ครั้งต่อไป จะต้องใช้ระบบเลือกตั้งใหม่ตามกฎหมายปฏิรูประบบเลือกตั้งที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 ดังที่กล่าวมาแล้ว ระบบเลือกตั้งใหม่นี้ จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ๆ ที่มีเงินทุนหนาเป็นฝ่ายได้เปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรค LDP ซึ่งมี ส.ส.ที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ จากหลายเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีต ด้วยเหตุนี้ พรรคฝ่ายค้านทั้งหลายยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์จึงได้ตัดสินใจยุบพรรคเข้าด้วยกัน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการต่อสู้แข่งขันกับพรรค LDP ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

รัฐบาลผสมฮาชิโมโตะ (ค.ศ. 1996-1997)

หลังจากบริหารประเทศได้ไม่ถึง 8 เดือน นายทามะ มูระยามา ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งผู้นำของประเทศเมื่อต้นปี ค.ศ. 1996 สาเหตุสำคัญของการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายมูระยามานี้ เชื่อกันว่าเป็นเพราะเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางที่ว่า นายมูระยามา เป็นผู้นำที่อ่อนแอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่น

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลผสม 3 พรรค (คือ พรรค LDP พรรค SDP และพรรค Sakigake) ก็ยังคงร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรคเหมือนเช่นเดิมต่อไป โดยได้ตกลงให้นาย ฮาชิโมโตะ ริวทาโร (Hashimoto Ryutaro) หัวหน้าพรรค LDP เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป นายฮาชิโมโตะ ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรค LDP สืบต่อจากนายโยเฮ โคโน (Yohei Kono) เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ.1995 ถือว่าเป็นนักการเมืองที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากประชาชนญี่ปุ่นในยุคนั้น นายฮาชิโมโตะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ประมาณ 7 เดือน ก็ประกาศยุบสภาผู้แทนฯ (ก่อนครบกำหนดวาระในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1997) เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.1996 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.1996

ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่ นักสังเกตการณ์การเมืองญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อย มองว่ายุคใหม่ของการเมืองญี่ปุ่นได้มาถึงแล้วที่ระบบการเมืองและการกำหนดนโยบาย จะเปิดกว้างมากขึ้น ไม่ใช่ถูกรอบงำโดย ‘สามเหลี่ยมเหล็ก’ (iron triangle) ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองอนุรักษ์นิยม ข้าราชการระดับสูง และกลุ่มธุรกิจใหญ่ โฉมหน้าการเมืองญี่ปุ่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่ผลการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ.1996 ภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ แทนที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลง กลับแสดงให้เห็นว่าผู้ออกเสียงญี่ปุ่นยังคงมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับทิศทางทางการเมืองของญี่ปุ่นว่าความต้องการจะให้เดินไปทางไหน ผลการเลือกตั้งแสดงว่าผู้ออกเสียงญี่ปุ่นต้องการความมีเสถียรภาพของรัฐบาลในระดับหนึ่งในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองที่ยังไม่มีความแน่นอน แต่ก็ไม่ได้ให้พรรค LDP มีเสียงข้างมาก จนถึงขั้นผูกขาดอำนาจอย่างชัดเจนเหมือนดังเช่นในยุคก่อนกลางปี ค.ศ. 1993 แม้ว่าพรรค LDP จะได้ที่นั่งมากที่สุด แต่ยังไม่เกินกึ่งหนึ่งของที่นั่งของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 ที่นั่ง

ลักษณะของความไม่แน่นอนของการเมืองญี่ปุ่นที่สำคัญเกิดจากการขาดพรรคการเมืองที่เข้มแข็งพอที่จะมาแทนที่พรรค LDP

ในฐานะที่ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนฯมากที่สุดจากผลของการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรค LDP พยายามเจรจากับพรรคการเมืองที่เคยร่วมรัฐบาลมาด้วยกันก่อนการยุบสภา คือ พรรค SDP และพรรค Sakigake เพื่อให้มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลด้วยกันอีก แต่พรรคทั้งสองปฏิเสธที่จะเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมกับพรรค LDP อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรค SDP ซึ่งประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งครั้งนี้จนเกือบหมดรูป

อย่างไรก็ตาม ทั้งพรรค SDP และพรรค Sakigake ได้ตกลงที่จะสนับสนุนให้พรรค LDP เป็นรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป โดยได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนในการเลือกนายฮาชิโม

โต หัวหน้าพรรค LDP ในการเลือกตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 พรรค LDP จึงได้กลับมาบริหารประเทศอีกครั้ง หลังจากว่างเว้นจากการเป็นรัฐบาลหรือเป็นรัฐบาลโดยพรรคตัวเองเท่านั้นนานกว่าสามปี แม้ว่าครั้งนี้จะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยก็ตาม

ในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ เกือบทุกพรรคการเมืองได้เสนอนโยบายที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน หลังจากที่นายฮาชิโมโตะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เขาได้กล่าวว่า “ข้าพเจ้าคิดว่าญี่ปุ่นจะไม่มีอนาคตหากไม่มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (gyokaku หรือ administrative reform) หากข้าพเจ้าไม่สามารถทำได้ ประชาชนจะไม่เชื่อถือนายฮาชิอีก”²⁷ และในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ก็ได้ให้คำมั่นว่าจะริเริ่มปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินและระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคมอย่างกว้างขวาง โดยกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่าเขาพร้อมที่จะ “ถูกเผาให้เป็นเถ้าถ่าน” เพื่อเอาชนะอุปสรรคที่คาดว่าจะต้องเกิดขึ้น²⁸

ในขณะที่ได้ให้สัญญาว่าจะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะก็กลับแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามแบบประเพณีที่พรรค LDP ได้เคยปฏิบัติมา โดยได้ขอให้หัวหน้ากลุ่มการเมือง (faction leaders) แต่ละกลุ่มภายในพรรคเป็นผู้เสนอผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนี้มักจะถูกเลือกโดยคำนึงถึงความอาวุโสทางการเมือง (จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา) นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะได้ปฏิบัติตามแบบแผนของการตั้งคณะรัฐมนตรีของพรรค LDP ดังกล่าวนี้อย่างเต็มที่ที่พรรค LDP ได้ประกาศขู่มกลุ่มการเมืองภายในพรรคอย่างเป็นทางการแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ภายหลังจากที่พรรคได้พ่ายแพ้การเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993²⁹

รัฐบาลผสมโอบุชิ (ค.ศ. 1997-2000)

อย่างไรก็ตาม หลังจากบริหารประเทศได้ไม่ถึงปี นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะต้องประสบกับปัญหายากลำบากของประเทศหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงครึ่งหลัง

²⁷ *The Nikkei Weekly*, Nov. 11, 1996.

²⁸ *JEI Report*, No. 46B (Dec. 13, 1996), p. 7.

²⁹ *The Nikkei Weekly*, Nov. 11, 1996 ในขณะที่พรรค LDP มีกลุ่มการเมือง (factions) ภายในพรรคสี่กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ กลุ่มโอบุชิ (ตามชื่อหัวหน้ากลุ่ม Keizo Obuchi) ซึ่งนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะเป็นสมาชิกของกลุ่มนี้ด้วย กลุ่มมิตสึซูกะ (Hiroshi Mitsuzuka) กลุ่มวาตานาเบ้ (Michio Watanabe) และกลุ่มโคโมโตะ (Toshio Komoto) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน *JEI Report*, No. 43B (Nov. 15, 1996), pp. 1-4.

ของปี ค.ศ. 1997 มีสถาบันการเงินล้มละลายจำนวนมาก อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นในเอเชียได้ซ้ำเติมเศรษฐกิจที่อัมพาตของญี่ปุ่นอันเป็นผลมาจาก “เศรษฐกิจฟองสบู่แตก” นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ที่สำคัญคือ การตัดสินใจขึ้นภาษีบริโภค (consumption tax) จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 5 ของนายกฯ ฮาชิโมโตะ ถูกวิจารณ์ว่าทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นไม่ฟื้นตัว

ท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักที่บริหารเศรษฐกิจผิดพลาด พรรค LDP ต้องประสบกับความปราชัยในการเลือกตั้งสภาสูงเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 ยิ่งทำให้พรรค LDP ขาดเสียงข้างมากในสภาสูงมากยิ่งขึ้น ทันทันทีที่ทราบผลการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะได้ประกาศลาออก

นายโอบุชิ เคอิโซ (Obuchi Keizo) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อจากนายกฯ ฮาชิโมโตะ นายโอบุชิ ได้ตั้งคณะรัฐมนตรีให้เป็น ‘คณะรัฐมนตรีเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ’ (cabinet for economic revival) และได้ดำเนินแนวนโยบายใหม่โดยมีเป้าหมายให้เศรษฐกิจฟื้นตัว และกลับไปสู่เส้นทางของการเติบโตทางเศรษฐกิจก่อนสิ้นปีงบประมาณที่เริ่มจากเดือนเมษายน ค.ศ. 1999³⁰

เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา พรรค LDP ได้ดึงเอาพรรคลิเบอรัล (Liberal Party) ที่แยกตัวมาจากพรรค New Frontier ในปี ค.ศ. 1997 มาเข้าร่วมรัฐบาลด้วย แต่รัฐบาลผสมนี้ก็ยังคงขาดเสียงข้างมากในสภาสูง จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากพรรค Komeito ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภา

ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 รัฐบาลโอบุชิได้ใช้มาตรการทางการเงินโดยอัดฉีดงบประมาณจำนวน 3 แสนล้านดอลลาร์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรวมทั้งการลดภาษี และใช้มาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มการจ้างงาน เมื่อเศรษฐกิจเริ่มแสดงสัญญาณ ฟื้นตัว ความนิยมของประชาชนที่มีต่อคณะรัฐมนตรีได้พุ่งสูงขึ้น จากที่เคยได้รับความนิยมในระดับต่ำเมื่อตอนที่นายโอบุชิได้เข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ พรรค Komeito ได้ตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 ทำให้รัฐบาลผสม 3 พรรค คือ พรรค LDP พรรค Liberal และพรรค Komeito มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนมากกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด และมีเสียงข้างมากในสภาสูงด้วย

³⁰ เมื่อโอบุชิได้ดำรงตำแหน่งใหม่ ชาวญี่ปุ่นไม่ได้คาดหวังในความเป็นผู้นำของเขามากนัก เพราะมีภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้นำที่อ่อนแอ แต่โอบุชิได้ปฏิบัติหน้าที่ได้เกินความคาดหวังของชาวญี่ปุ่นจำนวนมาก ดู Maswood, *Japan: in Crisis*, pp. 44-45.

อย่างไรก็ตาม พรรค Liberal ได้ถอนตัวจากรัฐบาลผสมในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 ทันทีที่นายกรัฐมนตรีโอบุชิป่วยด้วยโรคเส้นเลือดในสมองแตกอย่างกะทันหัน มีความแตกแยกภายในพรรค สมาชิกมากกว่าครึ่งของพรรค Liberal ได้แยกตัวไปตั้งพรรคใหม่ชื่อว่าพรรค New Conservative และพรรคที่ดั่งขึ้นใหม่นี้ยังคงอยู่ร่วมเป็นรัฐบาลต่อไป

รัฐบาลผสมโมริ (ค.ศ. 2000-2001)

หลังจากการเสียชีวิตของนายกรัฐมนตรีโอบุชิ นายโยชิโร โมริ (Yoshiro Mori) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ 26 ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

นายกรัฐมนตรีโมริประกาศที่จะดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากนายโอบุชิ เมื่อได้รับตำแหน่งใหม่ ในตอนต้นนายโมริได้รับความนิยมจากประชาชนในระดับที่สูงพอสมควร คือประมาณร้อยละ 41 จากการสำรวจความนิยมของประชาชนของสื่อมวลชนญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีโมริได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ซึ่งตรงกับวันคล้ายวันเกิดของอดีตนายกรัฐมนตรีโอบุชิ ทั้งนี้โดยหวังว่าพรรค LDP ของตนจะได้รับความเห็นใจจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่อดีตนายกรัฐมนตรีโอบุชิต้องเสียชีวิตในขณะที่กำลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะการทำงานอย่างทรากดร้า

อย่างไรก็ตาม หลังจากรับตำแหน่งได้ไม่นาน นายกรัฐมนตรีโมริได้ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางจากทั้งภายในและภายนอกพรรค LDP ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีโมริกล่าวต่อหน้ากลุ่มสมาชิกสภานิติบัญญัติ พวกชาตินิยมของพรรค LDP ว่า ญี่ปุ่นเป็น 'ประเทศแห่งเทพเจ้าที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลาง' คำพูดดังกล่าวนี้ ผู้นำญี่ปุ่นในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองได้เคยใช้เพื่อปลุกเร้าความรู้สึกชาตินิยม จนทำให้ญี่ปุ่นได้ใช้กำลังรุกรานครอบงำประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียและได้นำความหายนะมาสู่ประเทศญี่ปุ่นในที่สุด ถึงแม้ว่าจะได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีโมริก็ไม่ยอมถอนคำว่า 'ประเทศแห่งเทพเจ้า' (divine nation) มีหน้าซ้ำในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวคำพูดที่ใช้ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองอีกว่า ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการปกครองที่มีจักรพรรดิเป็นศูนย์กลาง (kokutai) เพื่อตอบโต้นโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ที่ต้องการให้ยกเลิกกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น³¹

³¹ ดู Lean-Marie Bouissou, *Japan: The Burden of Success* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002), p. 300.

ก่อนถึงวันเลือกตั้ง รัฐบาลผสม 3 พรรคที่นำโดยพรรค LDP มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ รวมกันทั้งสิ้น 336 ในจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง โดยพรรค LDP มี 267 ที่นั่ง พรรค Komeito มี 48 และพรรค New Conservative Party มี 21 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ปรากฏว่า พรรครัฐบาลผสม 3 พรรค ได้รับชัยชนะ แม้จะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรลดน้อยลงไปจากเดิม

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้แสดงว่า แม้ว่าผู้ออกเสียงจะมีศรัทธาในความเป็นผู้นำของพรรค LDP ลดน้อยลง แต่พวกเขาก็ยังไม่พร้อมที่จะให้ความไว้วางใจให้พรรคฝ่ายค้านที่นำโดยพรรค Democratic Party มาเป็นผู้บริหารประเทศ นายโมริ จึงได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2000

นับตั้งแต่ นายโมริ ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 คณะเนนิยมที่ประชาชนมีต่อตัวนายกรัฐมนตรีและต่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายโมริ ลดลงเรื่อยๆ อันเป็นผลมาจากคำพูดที่ไม่ระมัดระวังของนายโมริ ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และข่าวอื้อฉาวที่เกี่ยวพันกับสมาชิกในคณะรัฐมนตรีของโมริที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้รัฐมนตรีจำนวน 3 คน ต้องลาออก เริ่มตั้งแต่ กุเซะ คิมิทากะ (Kuze Kimitaka) อดีตประธานคณะกรรมการฟื้นฟูการเงิน (Financial Reconstruction Commission) ได้ลาออกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 หลังจากถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่ารับผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมจากบริษัทมิซูบิชิ ทรัสต์ แอนด์ แบงก์กิง (Mitsubishi Trust and Banking Corp) และบริษัทพัฒนาคอนโคมิเทียบไดอิเกียว (Daikyo)

นายนาางะวา ฮิเดนาโอะ (Nakagawa Hidenao) ต้องลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 หลังจากได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องที่เขาได้ไปพัวพันกับพวกขว้างและเรื่องชู้สาว ติดตามมาด้วยการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีที่ดูแลนโยบายเศรษฐกิจของนาย นูกาเงะ ฟูกุชิโร (Nukaga Fukushima) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และเทคโนโลยีสารสนเทศ หลังจากมีข่าวนายนูกาเงะ ได้รับเงินจำนวน 15 ล้านเยน (5.4 ล้านบาท) จากกองทุนเคเอสดี (KSD funds)

ถึงกลางเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 มติมหาชนหันมาต่อต้านพรรค LDP และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรในระยะยาวทำให้ฐานเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้งของพรรค LDP ลดลง ความสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลโมริไม่ตกต่ำลงอย่างฉาบฉวย ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 มีผู้ออกเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 14 เท่านั้น

หลังจากการพิจารณางบประมาณประจำปีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 สมาชิกพรรครัฐบาลมีความกังวลว่า หากนายทากาชิโมริ ยังคงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป พรรครัฐบาลคงจะต้องประสบกับความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 นี้ อย่างค่อนข้างแน่นอน ปังจียดังกล่าวนี้ มีส่วนผลักดันให้นายทากาชิโมริ ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค LDP คนใหม่

รัฐบาลผสม โคอิสุมิสมัยที่หนึ่ง (ค.ศ. 2001 - 2003)

ตอนที่นายโมริ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ได้มีเรื่องวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า เป็นการได้ตำแหน่งจากการประชุมในหมู่ผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คน ฉะนั้นพรรค LDP จึงเห็นว่าหัวหน้าพรรคคนใหม่จะต้องได้รับเลือกจากสมาชิกของพรรค และสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรค LDP ตามสายตาของสมาชิกพรรคส่วนใหญ่เห็นว่า ในบรรดาผู้สมัครเป็นหัวหน้าพรรค LDP คนใหม่ โคอิสุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ดูเหมือนจะเป็นผู้สมัครที่น่าจะทำให้พรรคสามารถรอดพ้นจากความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งได้ โคอิสุมิเป็นผู้สมัครที่ประกาศรณรงค์เรียกร้องอย่างชัดเจนให้มีการเปลี่ยนแปลงพรรค และความรู้สึกของโคอิสุมิที่เห็นว่าชาวญี่ปุ่นมีวิกฤตการณ์ศรัทธาต่อพรรค LDP นั้น สอดคล้องกับความรู้สึกของสมาชิกของพรรคซึ่งเชื่อว่าหากการเมืองภายในพรรคยังเป็นเหมือนเช่นเคย และเลือกนักการเมืองของพรรคที่ไม่ได้รับความนิยมชาวญี่ปุ่นแล้ว พรรคจะต้องประสบความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งอย่างแน่นอน ผลการเลือกตั้งจึงปรากฏว่า นาย โคอิสุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ได้รับชัยชนะเหนือคู่แข่งคนสำคัญ คือ นายฮาชิโมโตะ ออคิด นายกรัฐมนตรี และนาย ทาโร อะโซะ รัฐมนตรีที่กำกับดูแลนโยบายเศรษฐกิจ และการคลัง โดยนายโคอิสุมิ ได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกทั่วไปของพรรคอย่างท่วมท้น เนื่องมาจากความนิยมของประชาชนญี่ปุ่นที่มีต่อนายโคอิสุมิ ที่มีภาพลักษณ์ของการเป็นนักการเมืองหัวปฏิรูป ทั้ง ๆ ที่โคอิสุมิมิแนวนโยบายการปฏิรูปแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberal reform agenda) แต่สมาชิกพรรค LDP ได้ตีจากความจงรักภักดีที่มีต่อกลุ่มของตนเอง (factional allegiances) โดยหันไปให้ความสนับสนุนต่อโคอิสุมิ ด้วยความหวังว่าการเปลี่ยนแปลงพรรคของตนจะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงญี่ปุ่น และจะเป็นความอยู่รอดของพรรค LDP ในที่สุด³³ นายโคอิสุมิได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาในเดือน

³² Kabashima and Steel, "How the LDP Survives," p. 12.

³³ Ibid., pp. 12-13.

เมษายน ค.ศ. 2001 นับเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 87 ของญี่ปุ่น และเป็นนายกฯ คนที่ 27 ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ความนิยมส่วนตัวที่ประชาชนมีญี่ปุ่นมีต่อ นายโคอิสุมิทำให้พรรค LDP ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสภาสูงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 (ดูตารางที่ ในภาคผนวก) และทำให้ประชาชนญี่ปุ่นตั้งความหวังไว้สูงว่านายกรัฐมนตรีโคอิสุมิจะแสดงภาวะของความเป็นผู้นำในการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น แม้จะมีกระแสต่อต้านจากนักการเมือง และข้าราชการที่ต้องการป้องกันผลประโยชน์ นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ประกาศว่า จะต้อง “มีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ (*kozo kaikaku* หรือ structural reform) โดยไม่มีข้อยกเว้น”³⁴ โดยจะทำให้คณะรัฐมนตรีของเขาเป็น ‘คณะรัฐมนตรีปฏิรูปแบบไม่หยุด’ (Ceaseless Reform Cabinet)³⁵ แม้การกระทำเช่นนี้จะเป็นการทำลายพรรคของเขาก็ตาม นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิมีนโยบายที่จะฟื้นฟูฐานะด้านการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหานี้สาธารณะของรัฐบาลที่มีจำนวนมากถึงเกือบร้อยละ 140 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยการลดงบประมาณด้านการก่อสร้างงานสาธารณะ และลดออกพันธบัตรของรัฐบาลไม่เกินปีละ 245,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี การแปรรูปวิสาหกิจกิจการออมทรัพย์และการบริการไปรษณีย์ (postal service and saving) การปฏิรูประบบการประกันสุขภาพ ตลอดจนการผ่อนคลายกฎระเบียบที่ควบคุมระบบเศรษฐกิจของประเทศ (deregulation of the economy) แต่หลังจากบริหารประเทศได้ประมาณสองปีครึ่งมาตรการและแผนการปฏิรูปของนายกฯ โคอิสุมิไม่ปรากฏผลสำเร็จมากนัก ทั้งนี้เพราะกระแสต่อต้านการปฏิรูปของเขาจากกลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มเกษตรกรอุตสาหกรรมก่อสร้าง ธนาคาร และพนักงานไปรษณีย์) นักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประโยชน์ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากนโยบายปฏิรูปดังกล่าว ความนิยมที่ประชาชนญี่ปุ่นมีต่อนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิจึงลดลงเรื่อยๆ จากที่เคยมีคะแนนนิยมสูงสุดถึงร้อยละ 87 ในปี ค.ศ. 2001 ลดลง เหลือเพียงร้อยละ 58 ในปี ค.ศ. 2003

อย่างไรก็ตาม ก่อนมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค LDP ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 คะแนนนิยมของโคอิสุมิเพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะภาวะเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเริ่มกระเตื้องขึ้น และบุคลิกภาพส่วนตัวของโคอิสุมิเอง ประกอบกับภายในพรรค LDP ส่วนใหญ่ เชื่อว่าเขาสามารถนำพรรคไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งคาดว่าโคอิสุมิจะยุบสภาผู้แทนในประมาณเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ด้วยเหตุนี้ สมาชิกของพรรค LDP ทั้งที่เป็นสมาชิก

³⁴ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการปฏิรูปของโคอิสุมิใน Mulgan, *Japan's Failed Revolution*, pp. 1-33.

³⁵ อ้างใน Okano Sadahiko, “Progress Toward a New Policy-making Process,” *Japan Echo*, 10 (October 2005), p. 36.

รัฐสภา จำนวน 399 คน และที่เป็นตัวแทนสมาชิกพรรค (1.4 ล้านคน) จำนวน 657 คนใน 47 จังหวัดที่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งหัวหน้าพรรคส่วนใหญ่จึงได้เลือกโคอิสุมิเป็นหัวหน้าพรรคอีกสมัยหนึ่ง โดยโคอิสุมิได้คะแนนเสียงร้อยละ 60 ของผู้ที่ลงคะแนนเสียงขณะคู่ต่อสู้หัวอนุรักษ์นิยมอีกสองคน คือ ฟุจิ ทาคาโอะ (Fujii Takao) และ โคมูระ มาสาคิโกะ (Komura Masahiko) ซึ่งไม่พอใจความตั้งใจของโคอิสุมิที่จะยกเลิกเครื่องฐานสนับสนุนที่มีอิทธิพลต่อพรรคคือ กลุ่มเกษตรกร อุตสาหกรรมก่อสร้าง ธนาคาร และพนักงานไปรษณีย์

แม้โคอิสุมิจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากคู่แข่งของเขาว่า ไม่ปฏิบัติตามสัญญาเกี่ยวกับการปฏิรูปต่างๆ และขนานนามเขาต่างๆ นานาว่าเป็น ‘อาภรณ์ที่ว่างเปล่า’ (empty suit) และ ‘สมุน’ (lackey) ของสหรัฐอเมริกา แต่ผู้ที่สนับสนุนเขาเห็นว่า โคอิสุมิได้ดำเนินการหลายประการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งสองปีครึ่ง เช่น ผลักดันให้ธนาคารเร่งขจัดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และขยายฐานเงินทุนของธนาคาร และดำเนินการโครงการปฏิรูปด้านโครงสร้างอย่างเป็นทางการครั้งแรกของญี่ปุ่น ซึ่งอนุญาตรัฐบาลท้องถิ่นให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ขยายเวลาทำธุรกิจบริเวณท่าเรือบนเกาะกิวชู ที่ให้ชาวนาเพียงไม่กี่คนที่อยู่ใกล้ทะเลภายใน (Inland Sea) ของญี่ปุ่นให้บริษัทต่างๆ ได้เช่าที่ประกอบธุรกิจแทนที่จะให้เพียงแก่ชาวนาคนอื่นเท่านั้นเขาที่เป็นต้น อะอิชิ คาซุโอะ (Aichi Kuzuo) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนฯ พรรค LDP กล่าวว่า “[โคอิสุมิ] เพิ่งอยู่ในตำแหน่งเพียงแค่สองปีครึ่ง และเขายังคงมีความคงเส้นคงวาในการปฏิรูป ใครจะทำปฏิรูปด้านโครงสร้างได้สำเร็จด้วยระยะเวลาเพียงแค่นี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศนี้”³⁶

ในด้านการต่างประเทศ โคอิสุมิได้ตัดสินใจอันเด็ดเดี่ยวที่จะเดินทางไปประชุมสุดยอดกับคิม จอง อิล ผู้นำของเกาหลีเหนือในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 ในท่ามกลางกระแสความรู้สึกต่อต้านเกาหลีเหนือของคนญี่ปุ่น เพื่อเจรจาขอให้เกาหลีเหนือส่งตัวชาวญี่ปุ่นทั้งหมดที่ถูกเกาหลีเหนือลักพาตัวไปตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 นอกจากนี้ โคอิสุมียังผลักดันให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อให้ทหารญี่ปุ่นสามารถถูกส่งไปร่วมภารกิจรักษาสันติภาพทั่วโลกเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย และโคอิสุมียังฟื้นกระแสมติมหาชนญี่ปุ่นที่สนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามในอิรัก (ผลการสำรวจมติมหาชนของหนังสือพิมพ์อาซาฮีชิมบุน (Asahi Shimbun) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 พบว่า ประชาชนญี่ปุ่นร้อยละ 62 กัดค้านการทำสงครามในอิรักของสหรัฐอเมริกา และผลสำรวจในเดือนเดียวกันนี้ของหนังสือพิมพ์ไมนิจิ ชิมบุน (Mainichi Shimbun) ร้อยละ 80 ของประชาชนญี่ปุ่นก็คัดค้านเช่นเดียวกัน)³⁷

³⁶ อ้างใน Jim Frederick, “Koizumi’s Second Act,” *Time* (September 22, 2003), pp. 21-25.

³⁷ อ้างใน Masayuki Yamauchi, “Tribulations in the Middle East: The War of Jenkin’s Ear, Iraq,

รัฐบาลผสมโคอิสุสมัยที่สอง (ค.ศ. 2003 - 2006)

หลังจากได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรค LDP สมัยที่สอง ได้ไม่ถึงสองเดือน โคอิสุ มิก็ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนฯ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ตามความคาดหมาย การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ เป็นการต่อสู้เพื่อเป็นรัฐบาลระหว่างพรรครัฐบาลผสม นำโดยพรรค LDP กับพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งที่น่าโดยพรรคประชาธิปไตย (Democratic Party of Japan หรือพรรค DPJ) ที่มี คาน นาโอโตะ (Kan Naoto) เป็นหัวหน้าพรรค หลังจากที่พรรคเสรี (Liberal Party) ที่นำโดย โอซาวา อิชิโร (Ozawa Ichiro) ได้ยุบพรรคมาผนึกกำลังรวมเป็นพรรคเดียวกับพรรค DPJ การรณรงค์หาเสียงระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งต่างขับเคลื่อนกันด้วยการเสนอนโยบายที่ชัดเจนเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่เด่นชัดมากกว่าการรณรงค์หาเสียงทุกครั้งที่ผ่านมา

ผู้นำและผู้สนับสนุนพรรค DPJ ได้ตั้งความหวังที่จะได้เป็นรัฐบาล ในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหัวหน้าพรรคประชาธิปไตย คานได้เรียกร้องผู้ออกเสียงให้โอกาสพรรคของเขามีโอกาสได้มีประสบการณ์ในการบริหารประเทศบ้าง ฝ่ายพรรครัฐบาลนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้เปลี่ยนกลยุทธ์ที่เคยใช้ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศสองปีแรก โดยการให้สัญญาว่าเขาจะทำให้พรรค LDP แดก หาก ‘พลังต้านทาน’ (forces of resistance) ภายในพรรคทำลายแผนการปฏิรูปของเขา แม้แต่ผู้สนับสนุนเขาก็ยังให้โคอิสุมิเพียงแค่สอผ่าน สำหรับผลงานการปฏิรูปของเขา แต่เมื่อการรณรงค์หาเสียงเริ่มขึ้น โคอิสุมิได้ประกาศทันทีว่าเขาได้เปลี่ยนพรรค LDP ให้เป็น ‘พรรคแห่งการปฏิรูป’ (a party of reform) เขาอ้างว่าปัจจุบันพรรคสนับสนุนข้อเสนอการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของเขา ซึ่งรวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นวิสาหกิจเอกชน ให้เสร็จทั้งหมดตามโครงการภายในปี ค.ศ. 2007³⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปรษณีย์ญี่ปุ่น กองทุนเงินฝากและเงินประกันและบริษัททางด่วน การลดการควบคุมระบบเศรษฐกิจ การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น พร้อมทั้งสัญญาจะกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ให้ได้ถึงระดับอัตราร้อยละ 2 ภายในปี ค.ศ. 2007 และสร้างงานให้แก่ชาวญี่ปุ่นสามล้านตำแหน่ง

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรค LDP กับพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคโคเมใหม่ (New

and Japan's Foreign Policy," *Asia-Pacific Review*, 10: 1, 2003, p. 26.

³⁸ San Jameson, "Can Japan Change Governments?" *JPRI* (Japan Policy Research Institute) *Working Paper*, No. 96 (December 2003), p. 3.

Komeito) ก็ยังคงเสี่ยงข้างมากที่มีเสถียรภาพในสภาผู้แทนฯ (ดูตารางที่ 1.2 ในภาคผนวก) และได้ร่วมกันจัดตั้งคณะรัฐบาล โดยมีโคอิสุมิ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง²⁸

ตลอดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิจะต้องทุ่มเทอย่างมากเพื่อรักษาความนิยมของประชาชนที่มีต่อตัวเขา ซึ่งผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งในระบบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ก็ทำนองเดียวกันนี้ แต่ในกรณีของโคอิสุมียังจำเป็นต้องทำเช่นนี้มากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะโคอิสุมิขาดฐานสนับสนุนในรัฐสภาจากสมาชิกพรรค LDP ของเขา จึงต้องพึ่งอาศัยแรงสนับสนุนจากประชาชนภายนอกพรรค LDP ของเขา สมาชิกของพรรคในรัฐสภาจะไม่ทิ้งผู้นำที่มีความนิยมในหมู่ประชาชน เพราะเสี่ยงต่อฐานะของตนเองในการเลือกตั้ง แต่คะแนนนิยมของโคอิสุมีย่อม ๆ ลดลง และพรรค LDP ภายใต้การนำของเขาต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสภาสูงเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 (ดูตารางที่ 1.3 ในภาคผนวก) แต่ความนิยมที่ประชาชนมีต่อเขากลับฟื้นขึ้นประมาณต้นปี ค.ศ. 2005³⁹

หลังจากที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ว่า เขาจะผลักดันให้มีการแปรรกิจการไปรษณีย์ให้เป็นของเอกชน (postal privatization) โคอิสุมิได้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อทำตามคำมั่นสัญญานี้ เมื่อร่างกฎหมายเพื่อแปรรกิจการไปรษณีย์เป็นของเอกชนได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ ด้วยมติที่เฉียดฉิว โดยมีสมาชิกจำนวนหนึ่งของพรรครัฐบาลเองลงเสียงคัดค้าน พอร่างกฎหมายนี้ไปถึงสภาสูงปรากฏว่าได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่ง ทำให้ร่างกฎหมายไม่ผ่านรัฐสภาญี่ปุ่น ซึ่งที่ไม่สามารถมีเสียงข้างมากได้ เนื่องจากสมาชิกพรรค LDP จากทั้งสองสภา รวม 37 คน โหวตไม่รับร่างกฎหมายนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิดึงดันไปให้ประชาชนตัดสินด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2005 ส่วนสภาสูงไม่สามารถยุบได้ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสภาสูงต้องอยู่ครบหก ปีตามวาระ

คอนแรกทีประกาศยุบสภาผู้แทนมีการคาดการณ์กันว่าเป็นการฆ่าตัวตายทางการเมือง (political suicide) ของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ เวลานั้นประชาชนเองก็ไม่ได้สนใจในประเด็นการแปรรสภาพกิจการไปรษณีย์ให้เป็นของเอกชนมากนักเนื่องจากญี่ปุ่นกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญ และปัญหาการประกันสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของคนสูงอายุในญี่ปุ่น ส่งผลให้เงินสวัสดิการ เงินค่ารักษา เงินบำนาญ ไม่พอเพียงกับประชากรสูงอายุที่มากขึ้นเรื่อยๆ

หลังจากยุบสภาผู้แทนนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิประกาศว่า ถ้าการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรค

³⁹ Kabashima and Steel, "How the LDP Survives," p. 13.