

สังคม (social morals) ความเป็นหนึ่งเดียวของชนในชาติ (national cohesiveness) ความยุติธรรม (fairness) และความเท่าเทียมกัน (equity)

อำนาจการควบคุมกฎระเบียบของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายต่อต้านการเปิดตลาดเสรีของพรรค LDP พรรค LDP สามารถใช้นโยบายต่างๆ เพื่อปกป้องกลุ่มผลประโยชน์สำคัญในภาคการเงิน ภาคเกษตรกรรม และธุรกิจขนาดย่อมเพื่อแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงและเงินบริจาคทางการเมือง จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจที่สมาชิกของพรรค LDP จำนวนมากต่อต้านการจัดการควบคุมกฎระเบียบดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ในปี ค.ศ. 1996 นิตยสาร บุนเงอิ ชุนจู (*Bungei Shunju*) ได้เปิดเผยผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการผ่อนคลายนโยบายของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งพบว่าสมาชิกรัฐสภาของพรรค LDP โดยเฉลี่ยแล้วต้องการให้มีการผ่อนคลายนโยบายอย่างช้าๆ¹² ความพยายามใดๆ ที่จะลดกฎระเบียบเพื่อเปิดตลาดเสรีในภาคธุรกิจที่จะกระทบกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรครัฐบาลจะได้รับการคัดค้านอย่างแข็งขัน

ความคืบหน้าในการผ่อนคลายนโยบายจึงดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ถึงปลายทศวรรษ 1990 นายมิยาอุชิ โยชิฮิโกะ (Miyuchi Yoshihiko) ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบได้ให้ข้อมูลว่า ประมาณร้อยละ 42.3 ของภาคธุรกิจทั้งหมดของญี่ปุ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง แต่ในขณะที่ขบวนการศึกษาของรัฐบาลหลายชิ้นได้ชื่นชมความก้าวหน้าของการปฏิรูปกฎระเบียบและการผ่อนคลายนโยบาย เช่น สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency หรือ EPA) ได้ประเมินว่าในปีงบประมาณ 1998 ผู้บริโภคได้รับผลพวงของการผ่อนคลายนโยบายในภาคธุรกิจต่างๆ เช่น ในภาคโทรคมนาคม และการขนส่งทางอากาศ คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 8.6 ล้านล้านเยน หรือร้อยละ 2.3 ของรายได้ประชาชาติ แม้ว่าจะมีการประเมินด้วยความชื่นชมดังกล่าว แต่นักวิเคราะห์ส่วนมากเห็นตรงกันว่าความก้าวหน้าในการผ่อนคลายนโยบายยังอยู่ในระดับปานกลางเป็นอย่างมาก หากคำนึงถึงกฎระเบียบในการควบคุมเศรษฐกิจยังมีอยู่อีกมาก ทั้งนี้เป็นเพราะการคัดค้านจากหน่วยงานราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในประเทศญี่ปุ่น และแม้แต่กระทั่งเป็นเพราะความกังวลของผู้บริโภคที่เห็นว่า การลดกฎระเบียบอาจมีผลทำให้มาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัยของสินค้าลดลง โดยเฉพาะสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ เช่น ข้าว ซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อสุขภาพที่มากจากการใช้ยาฆ่าแมลงและเคมีภัณฑ์อื่นๆ¹³

¹² ดู Scheiner, *Democracy Without Competition in Japan*, pp. 164-167.

¹³ Ibid.

อย่างไรก็ตาม เมื่อนายโคอิสุมิ จุนอิชิโร ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 2001 ได้ผลักดันให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบมากขึ้นในฐานะเป็นส่วนสำคัญของระเบียบวาระการปฏิรูปของเขา ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Council for Promotion Regulatory Reform) ประกอบด้วยกรรมการ 13 คน ที่มาจากผู้นำทางธุรกิจและนักวิชาการที่สนับสนุนการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้คำปรึกษาแก่เขาในเรื่องการปฏิรูปกฎระเบียบ โดยมี โยชิฮิโกะ มียาอุชิ ประธานบริษัทโอริส (Orix Corp) เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ และอีกหนึ่งเดือนต่อมา ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Headquarters for Promotion of Regulatory Reform) โดยมีคณะรัฐมนตรีทั้งชุดเป็นกรรมการ แต่หลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ไม่นานก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ เสนอต่อรัฐบาลไม่ค่อยได้ผลมากนัก ทั้งนี้เพราะมักได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล เช่น ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ที่ให้ทดลองใช้ระบบการประมูลสำหรับงานบริการด้านการบริหารของหน่วยราชการ (administration services) ในปีงบประมาณ 2005 โดยบังคับให้องค์กรของรัฐบาลต้องแข่งขันกับบริษัทของเอกชน ในการจะเป็นผู้ได้รับสัญญาดังกล่าว นั้นถูกคัดค้านจากข้าราชการหลายกระทรวง โดยที่นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเองก็ได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ¹⁴

ถึงแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะได้ประกาศโครงการการผ่อนคลายกฎระเบียบอยู่เป็นระยะๆ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 จนถึงปัจจุบัน แต่ยังไม่เป็นผลให้คู่แข่งใหม่จากต่างประเทศได้เข้าถึงตลาดญี่ปุ่นได้ตามที่คาดหวังกัน ทั้งนี้เพราะการกำหนดกฎเกณฑ์ของการค้าในการปกป้องจากการแข่งขันได้ถูกนำมาใช้แทนที่กฎระเบียบที่รัฐบาลได้ผ่อนคลายหรือยกเลิกไป โดยที่กฎหมายต่อต้านการผูกขาด (antitrust law) ของญี่ปุ่นยังไม่มีประสิทธิภาพพอในการสกัดกั้นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นกันเองเพื่อปกป้องตลาดของสมาคมการค้า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากรัฐบาลได้ประกาศผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันแล้ว อุตสาหกรรมไหนที่ยังมาสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ สมาคมการค้าของอุตสาหกรรมประเภทนั้นจะร่วมมือกันในการกำหนดกฎเกณฑ์ของตัวเองเพื่อรักษาตลาด¹⁵

¹⁴ *Daily Yomouri On-Line*, December 15, 2004.

¹⁵ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Ulrike Schaege, "Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation," in Ulrike Schaege and William Grimes, eds. *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century* (New York: M.E. Sharpe, 2003), pp. 191-193; Ulrike Schaege, *Cooperative Capitalism: Self-*

(2) การเปิดเสรีและการปฏิรูปด้านการเงิน (Financial Liberalization and Reforms)

นับตั้งแต่การล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ ในปี ค.ศ. 1990 อุตสาหกรรมภาคการเงินของญี่ปุ่น ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า มีสถาบันการเงินที่ปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย และมีปัญหาหนี้เสียจำนวนมากมหาศาล แม้ว่าการทบทวนวิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยุคหลังฟองสบู่แตก ได้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ และเปิดเสรีด้านการเงินไปบ้างแล้ว แต่จนกระทั่งถึงกลางทศวรรษ 1990 ภาคการเงินของญี่ปุ่นยังคงมีกฎระเบียบ หลากอย่าง ที่จำกัดการแข่งขัน นโยบายผ่อนคลายกฎระเบียบ และการเปิดเสรีด้านการเงิน ได้ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า เพื่อหลีกเลี่ยงในการที่จะขจัดระบบ 'convoy – guard' ที่กระทรวงการคลังคอยให้ความคุ้มครองป้องกันมิให้ธนาคารล้ม นโยบายของรัฐบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง) ต้องการปฏิรูปภาคการเงินอย่างค่อยเป็นค่อยไป (gradualism) เพื่อรักษาสถานภาพเดิมของระบบการเงินให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ กระทรวงการคลังมีความเชื่อว่าการปฏิรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมีความจำเป็นเพื่อป้องกันการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการแข่งขันซึ่งอาจทำลายสถาบันการเงินทั้งหลายของญี่ปุ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพขาดความสามารถในการแข่งขัน

ปัญหาของสถาบันการเงินของญี่ปุ่นที่เผชิญในการแข่งขันระหว่างประเทศไม่ได้เพียงเป็นผลมาจากการเก็งกำไรในการซื้อขายหุ้นและอสังหาริมทรัพย์และการลงทุนของภาคเอกชนที่มากเกินไป (excesses) ที่เกิดขึ้นช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่เท่านั้น แต่ยังเป็นผลจากการไม่เปิดโอกาสของสถาบันการเงินเหล่านี้ว่า 'วิธีการปฏิบัติที่แบบอย่างที่ดี' (best practice) มาใช้ในตลาดภายในประเทศ การเปิดเสรีเพื่อให้บริษัทญี่ปุ่นแข่งขันกับต่างประเทศได้เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมภาคธุรกิจที่สำคัญภาคหนึ่งของประเทศ ดังที่ ซากะกิบะระ เอฮิสุเกะ (Sakakibara Eisuke) ได้กล่าวไว้ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Bureau) กระทรวงการคลังว่า " บางครั้งเพื่อรักษาสິงที่ดีสำหรับประเทศ เราต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างถอนรากถอนโคน"¹⁶

Regulation, Trade Association and the Antimonopoly Law in Japan (Oxford: Oxford University Press, 2000), passim.

¹⁶ อ้างใน Derek Hall, "Japanese Spirit Western Economics : The Continuing Salience of Economic Nationalism in Japan," in Eric Helleiner and Andreas Pickel, eds, *Economic Nationalism in Globalizing World* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), p. 127.

เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพิ่มมากยิ่งขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีฮาจิโมโตะ ได้ประกาศในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1996 ให้มีการปฏิรูปภาคการเงินที่เรียกว่า 'การปฏิรูป บิ๊กแบง' ('big-bang reform') ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการเปิดเสรีตลาดการเงินของอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1986¹⁷

จุดมุ่งหมาย ของ 'Big Bang' ของญี่ปุ่น เพื่อผลักดันให้ญี่ปุ่นสามารถไล่ทันการปฏิรูปการเงินในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินมาก่อนหน้านี้เป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว ภายใต้แผน Big Bang ที่ประกาศโดยนายกรัฐมนตรี ฮาจิโมโตะนั้น ภายในห้าปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 1996 เป็นต้นไป ตลาดการเงินของญี่ปุ่นจะต้อง 'เสรี' (free) มี 'ความโปร่งใส' (transparent) 'ยุติธรรม' (fair) และมีความเป็นสากล (global) กฎระเบียบและการปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานระหว่างประเทศและมีความน่าเชื่อถือ (reliable rules)¹⁸ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ระบบการเงินของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้

การปฏิรูปแบบทีละเรื่อง (piecemeal reforms) ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การเปิดเสรีด้านการเงินเริ่มเกิดขึ้นทั่วโลก ในโลกที่ตลาดการเงินทุนเชื่อมโยงกัน การผ่อนคลายกฎระเบียบจึงกลายเป็นเรื่องที่ทำกันอย่างแพร่หลาย รวมทั้งในประเทศญี่ปุ่นด้วย โครงการปฏิรูปด้านการเงินของรัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1980 โดยการแก้ไขกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Control Law) ในปี ค.ศ. 1979 เพื่อผ่อนคลายกฎระเบียบตลาดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ระบบการเงินในหลายด้านซึ่งถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ไม่ว่าโดยกฎหมายหรือโดยคำชี้แนะของฝ่ายบริหาร (administrative guidance) ได้ค่อยๆลดน้อยลง การค่อยๆเปิดเสรีจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่นักวิเคราะห์มองว่า 'Big Bang' เป็นการต่อยอดที่จะเป็นการเริ่มต้นของการผ่อนคลายกฎระเบียบทางการเงินของญี่ปุ่น¹⁹

อย่างไรก็ตาม มีความไม่ต่อเนื่องที่สำคัญบางประการในแผนการปฏิรูป Big Bang ส่วนสำคัญที่สุด ได้แก่ การควบคุมของกระทรวงการคลังที่มีต่อโครงการปฏิรูปลดน้อยลง เมื่อแผนการ

¹⁷ คุวิวัฒนาการของกระบวนการของการเปิดเสรี และผ่อนคลายกฎระเบียบภาคการเงินใน Chie Kashiwabara, "Financial Liberation, Deregulation and Monitoring Japan", in Mitsuhiro Kagami and Masatsugu Tsuji, eds., *Privatization, Deregulation and institutional Framework* (Tokyo : Institute of Developing Economies, 1999), pp. 50 – 70.

¹⁸ Horiuchi Akiyoshi, "The Big Bang Financial System Reforms: Implications for Corporate Governance," in Amyx and Deysdale, eds., *Japanese Governance*, pp. 76-78.

¹⁹ Ibid.

Big Bang ได้ถูกนำมาใช้ การสูญเสียอำนาจของกระทรวงการคลังสะท้อนถึงความล้มเหลวของกระทรวงการคลังที่ไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰

มาตรการสำคัญในแผน 'big bang' คือ อนุญาตให้ ธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัท ประกัน สามารถเข้าทำธุรกิจข้ามสาขาระหว่างกันได้ (mutual entry) และอนุญาตให้ธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินธุรกิจด้วยการใช้เครื่องมือการเงินที่กว้างขวางขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของลูกค้า มีการทบทวนกฎหมายควบคุมการค้าต่างประเทศ และการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งช่วยให้เอกชน และสถาบันต่างๆ มีอิสระในการทำธุรกิจในประเทศ โดยผ่อนคลايกฎระเบียบในการโอนเงินทุน และโดยเปิดกว้าง ให้บริษัทต่างๆ ทำการซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้

นอกจากนี้ รัฐบาลยังจะพิจารณาการใช้เงินออม จากผู้ฝากเงินรายย่อยอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน เงินออมประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับการสร้างความโปร่งใสในตลาดการเงินนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดให้สถาบันการเงิน เปิดเผยข้อมูลแก่นักลงทุนและผู้ฝากเงิน และกำหนดกฎระเบียบรวมถึงการลงโทษที่รุนแรงต่อผู้ละเมิด ส่วนการยกระดับตลาดการเงินให้เป็นมาตรฐานสากลมากขึ้นนั้น รัฐบาลได้ยกเลิกข้อห้ามเกี่ยวกับการออกพันธบัตรเงินกู้ (debenture bound) โดยธนาคารนครหลวง (city bank) เปิดเสรีอัตราฟรีแลนซ์ในภาคประกันภัย และค่าธรรมเนียมหน้าซื้อขายสำหรับการค้าขายหุ้น และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับระบบภาษีและระบบบัญชีให้สอดคล้องกับระบบของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

การปฏิรูป Big Bang ได้เปิดเสรีภาคอุตสาหกรรมการเงิน ซึ่งเป็นการยุติธุรกิจภาคการเงินที่มีการดำเนินงานแยกส่วนจากกัน เช่น ระหว่างธุรกิจด้านธนาคาร (banking) ด้านประกันภัย (insurance) และด้านหลักทรัพย์ (securities) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1997 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างกฎหมายเพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักดูแลควบคุมด้านการเงิน (Financial Supervisory Agency หรือ FSA) โดยให้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาได้อนุมัติร่างกฎหมายนี้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1997 หน้าที่สำคัญของ FSA ได้แก่ การอนุมัติใบอนุญาต การตรวจสอบและควบคุมดูแลสถาบันการเงินแทนที่กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจึงเหลือหน้าที่เพียงเรื่องการจัดเก็บภาษีและการทำงบประมาณ²¹

²⁰ Ibid.; Jennifer Amyx, "The Ministry of Finance and the Bank of Japan at the Crossroads," ใน Amyx and Drysdale, eds, *Japanese Governance*, pp. 55-57.

²¹ Maswood, *Japan in Crisis*, pp. 55-56.

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 รัฐสภาได้อนุมัติร่างกฎหมายปฏิรูปการเงิน (Law for Financial System Reformation) เพื่อนำส่วนสำคัญของแผน Big Bang ไปปฏิบัติ กฎหมายเหล่านี้ได้แก้ไขกฎหมายธนาคาร (Banking Law หรือ *Ginko ho*) กฎหมายการซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ (Securities Exchange Law หรือ *Shoken toriliki ho*) และกฎหมายสำหรับอุตสาหกรรมประกันภัย (Law for the Insurance Industry หรือ *Hokengyo ho*) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันของตลาด (market competition) และปกป้องผู้บริโภค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนรายบุคคล) จากการเสี่ยงที่เกินควร

แม้ว่าการแก้ไขกฎหมายเหล่านี้จะอาศัยรายงานของคณะที่ปรึกษาของกระทรวงการคลังที่เสนอเมื่อหนึ่งปีก่อนหน้านี้นี้เป็นหลักในการพิจารณา และดูเหมือนว่า Big Bang ได้ดำเนินรอยตามแบบแผนของกระทรวงการคลังตามปรกติ จนทำให้กระทรวงการคลังอ้างได้ว่า การแทรกแซงทางการบริหารของคนได้ทำให้ระบบการเงินของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วการปฏิรูป Big Bang ได้เริ่มนอกกรอบของกระทรวงการคลังและเป็นการสนองตอบโดยตรงต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์การปฏิรูปด้านการเงินของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง²²

การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินต่าง ๆ FSA ได้ใช้คำขวัญว่า 'การควบคุมดูแลโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์' (rule-based supervision หรือ *horitsu ni shittagatte kantoku suru*) ต่างไปจากการควบคุมดูแลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุม (กระทรวงการคลัง) กับผู้ถูกควบคุม (สถาบันการเงินต่าง ๆ) (relation-based supervision) ซึ่งผลลัพธ์ของการควบคุมถูกกำหนดโดยกระบวนการเจรจา มากกว่าโดยการใช้กฎเกณฑ์อื่นเป็นการดำเนินการแบบไม่โปร่งใส ในอดีตกระทรวงการคลังถูกกล่าวหาว่าปล่อยให้ข้าราชการของกระทรวงได้รับการเลี้ยงดูอุปถัมภ์จากผู้ทำหน้าที่ติดต่อกับกระทรวงการคลัง (MOF-handlers หรือ MOF-tan) ของธนาคารและบริษัทหลักทรัพย์แต่ละแห่ง การจับกุมข้าราชการกระทรวงการคลังเมื่อต้นปี ค.ศ. 1998 ด้วยข้อหารับสินบนยิ่งทำลายความน่าเชื่อถือของผู้ควบคุมดูแลด้านการเงินของญี่ปุ่นในสายตาของนักลงทุนในตลาด (market players) และประชาชนโดยทั่วไป ปัจจุบันตำแหน่งของ 'ผู้ที่ทำหน้าที่ติดต่อกับกระทรวงการคลัง' ไม่มีอยู่ในสถาบันการเงินภาคเอกชนอีกต่อไปแล้ว และไม่มีตำแหน่ง 'ผู้ที่ทำหน้าที่ติดต่อกับสำนักควบคุมดูแลสถาบันการเงิน' (FSA-handler) เกิดขึ้น แม้ว่าเอ็กต์บุคคลที่ทำงานในธนาคารยังคงได้รับมอบหมายให้รักษาการติดต่อสัมพันธ์กับกระทรวงการคลังและสำนักควบคุมดูแลสถาบันการเงิน แต่เอ็กต์บุคคลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์

²² Akiyoshi, "The Big Bang Financial System Reform," p.81.

ภาคเอกชนดังกล่าว ไม่ได้ผูกพันความสัมพันธ์กับเอกัตบุคคลใดบุคคลหนึ่งในหน่วยงาน เหล่านี้ของรัฐบาล²³

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ยุบ FSA รวมกับกรมวางแผนระบบการเงิน (Financial System Planning Bureau) ของกระทรวงการคลัง แล้วตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า สำนักบริการด้านการเงิน (Financial Services Agency) หน่วยงานใหม่นี้มีอำนาจมากขึ้นในการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งการเปิดเผยสถานการณ์ทางการเงินที่สำคัญให้สาธารณชนได้ทราบ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ธนาคารยังได้ยอมรับวิธีการปฏิบัติทางบัญชีที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ และมีความโปร่งใสมากขึ้นในการเปิดเผยรายละเอียดทางการเงินเพื่อให้ตลาดสามารถควบคุมนโยบายการกู้ยืมของธนาคารได้มากขึ้น²⁴

ด้วยการปฏิรูปเหล่านี้ รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งใจที่จะยกเลิกระบบ 'convoy guard' เพื่อเชยวสถาบันการเงิน และเพื่อตรวจสอบหลักการตลาดที่ส่งเสริมการเปิดตลาดเสรี และการแข่งขัน ในบรรดาผู้มีส่วนร่วมโดยลดการควบคุม และทำให้ระบบการเงินมีความทันสมัยทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสถานะของญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก²⁵

(3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่ (Government Reorganization)

ข้อเสนอให้มีการปรับโครงสร้างรัฐบาล หรือให้มีการปฏิรูปภาครัฐ ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นในยุคหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ก่อนทศวรรษ 1990 ได้มีแรงกดดันที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูป ๆ คือ เพื่อต้องการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล และความพยายามดังกล่าวนี้ เป็นผลของนโยบายของกระทรวงการคลังที่ต้องการลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล การปฏิรูปโครงสร้างของระบบของราชการในช่วงแรกซึ่งเกิดขึ้นในทศวรรษ 1960 มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดขนาดของรัฐบาลกลาง ในปีค.ศ. 1964จึงออกกฎหมายให้ทุกกระทรวงยุบกรมหนึ่งกรมและห้ามตั้งกรมขึ้นมาใหม่ แต่ถ้าหากกระทรวงใดต้องการตั้งกรมขึ้นมาใหม่อีกต้องยุบกรมที่เทียบเคียงกันได้ก่อน ตามหลักการที่เรียกกันว่า 'ยุบและสร้าง' (scrap and build) ผลของการนี้ทำให้จำนวนข้าราชการ

²³ Amyx, "The Ministry of Finance and the Bank of Japan at the Crossroads," pp. 61-66.

²⁴ Maswood, *Japan in Crisis*, p. 56.

²⁵ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูป 'big bang' ใน *ibid.*, Jon Choy, "Japan's Securities Industry : From Big Bang to E-Boom", *JEI Report*, No.22 (June 11, 1999); Ariyoshi Akira, "The Big Bang Blueprint," *Look Japan*, 44 : 508 (July 1998), p.14.

ประจําลดลงจาก 899,333 คน ในปี ค.ศ.1967 เหลือ 887,022 คน ในปี ค.ศ.1983²⁶ การตอบสนองของฝ่ายข้าราชการประจำเพียงแคลดจำนวนหน่วยงานสองสามหน่วย และตัดการว่าจ้าง หรือ สับเปลี่ยนบุคลากรของหน่วยงานรัฐเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ก็พอเพียงที่จะสร้างความพอใจให้แก่ฝ่ายการเมืองและประชาชน ที่มีต่อการปฏิรูปได้ระดับหนึ่ง

การปฏิรูปภาครัฐบาล และการลดกฎระเบียบที่ควบคุมการประกอบธุรกิจ ได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในทศวรรษที่1980 เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นถูกกดดันจากต่างประเทศ ให้หาหนทางจัดการแก้ไขปัญหาที่ญี่ปุ่นได้เปรียบดุลการค้าและดุลบัญชีเงินสะพัดอย่างต่อเนื่อง ระยะเวลาหลังสุดนี้ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มีความหมายมากไปกว่าเฉพาะเพียงแค่เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเท่านั้น โดยที่ประชาชนญี่ปุ่นจำนวนมากถึงกับเรียกร้องให้โยกการปรับโครงสร้างของรัฐบาลในชั้นมูลฐาน เข้ากับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นในการกำหนดและตรวจสอบนโยบาย และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยราชการ หลังจากที่ญี่ปุ่นต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจชะงักงันที่เลวร้ายที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองครั้งที่กล่าวมาแล้ว จึงยังมีแรงกดดันให้มีการปรับโครงสร้างของรัฐบาลมากขึ้น

ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 เกือบทุกพรรคการเมืองได้ขู่นโยบายว่า จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในคำแถลงต่อสื่อมวลชนครั้งแรกของ นายฮาชิโมโตะ ริวทาโร หลังจากเขาได้นำพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ เขาได้ยืนยันคำสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนว่า "เราต้องเปลี่ยนอำนาจจากฝ่ายราชการให้มาอยู่ที่ภาคเอกชน" หลังจากที่ นายฮาชิโมโตะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เขาได้กล่าวว่า "ข้าพเจ้าคิดว่าญี่ปุ่นจะไม่มีอนาคตหากไม่มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และหากข้าพเจ้าไม่สามารถทำได้สำเร็จ ประชาชนจะไม่เชื่อถือข้าพเจ้าอีก"²⁷

นายฮาชิโมโตะใช้เวลานานหลายเดือน โดยอาศัยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Reform Council) ซึ่งนายฮาชิโมโตะเองเป็นประธาน ชักชวนให้ข้าราชการประจำและพรรครัฐบาลเห็นถึงความสำคัญที่ญี่ปุ่นต้องมีการเปลี่ยนแปลง

²⁶ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิหลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative reform) ใน Ian Neary, *The State and Politics in Japan* (Cambridge: Polity Press), pp.121-124; Richard J. Samuels, "Leadership and Political Change in Japan: The Core of the Second Rincho," *Journal of Japanese Studies* 29:1(2003), pp.1-31.

²⁷ *The Nikkei Weekly*, November 11, 1996 อ้างใน ไชยวัฒน์ คำชู "การปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) ของญี่ปุ่น," ใน ทรายแก้ว ทิพากร บก., *ญี่ปุ่นศึกษา* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2542) หน้า

เพื่อให้สอดคล้องกับอุปสงค์และสภาพความเป็นจริง ที่เปลี่ยนแปลงไปของระดับพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของญี่ปุ่น ตลอดจนความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก

การปฏิรูปภาครัฐบาลในช่วงที่สองเริ่มต้นเมื่อต้นทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการรื้อฟื้นความสนใจในลัทธิเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) เมื่อโรนัลด์ เรแกน ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาและมาร์ก เร็ด แพทเซอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษ สมมติฐานเบื้องหลังของการปฏิรูประบบราชการก็คือ รัฐบาลญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกันควรจะต้องมีเป้าหมายลดบทบาททางเศรษฐกิจให้น้อยลง ในระยะสั้น งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ควรเพิ่มขึ้นหรือตัดทอนลง ในระยะกลาง รัฐวิสาหกิจควรถูกแปรสภาพให้เป็นของเอกชน เพื่อมิให้เป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล และในระยะยาวโครงการลดกฎระเบียบที่ควบคุมการประกอบธุรกิจควรนำมาใช้เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลโดยมิต้องเก็บภาษีเพิ่มจากประชาชน

นาคาโซเน ฮาสุชิโร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ ค.ศ. 1984 ถึง ค.ศ. 1987 ได้พยายามปรับโครงสร้างของรัฐบาลใหม่โดยนำแนวทางดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติ การตั้งเพดานงบประมาณของรัฐบาลโดยรวมมิให้เติบโตในทศวรรษ 1980 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (NTT) และกิจการยาสูบ (Japan Tobacco) ในปี ค.ศ. 1985 และกิจการรถไฟแห่งชาติ (Japan National Railway หรือ JNR) ในปี ค.ศ. 1987

หลักการพื้นฐานของรายงานที่เป็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินที่เสนอต่อรัฐบาลในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 คือ รัฐบาลในประเทศญี่ปุ่นได้เติบโต 'ใหญ่และขาดความยืดหยุ่นเกินไป' และได้เสนอแนวทาง 'เพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส' ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รายงานนี้ได้เน้นข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการในสามประเด็นด้วยกัน

ประการแรก คือ ข้อเสนอให้มีการปฏิรูปหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และเพิ่มบทบาทการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีใช้ประโยชน์จากการตั้งคณะกรรมการ (cabinet committee) เพื่อจัดการดูแลเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ลดจำนวนรัฐมนตรีให้เหลือเพียง 15-17 คน และการให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งอาวุโสสูงสุดในกระทรวงและกรมต่างๆ ควรมีการแก้ไขหรือตีความใหม่กฎหมายเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีเพื่อทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถริเริ่มนโยบายได้ ควรยกเลิกระบบที่มีความซับซ้อนและสับสนระหว่างเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) กับเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี และมีเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งทางการเมืองให้มีอำนาจวางแผนและร่าง 'นโยบายพื้นฐาน' ซึ่งรวมไปถึงเรื่องกิจการภายนอกประเทศ

และความมั่นคงของประเทศ การจัดการวิกฤตการณ์ (crisis management) นโยบายเศรษฐกิจและการกำหนดงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีควรผนวกหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีกับของสำนักงานแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency หรือ EPA) และของสำนักพัฒนาโอกินาวา (Okinawa Development Agency) เข้าด้วยกัน ควรตั้งสำนักป้องกันประเทศ (Defense Agency) ให้มีสถานภาพเทียบเท่ากับกระทรวงและการตั้งกระทรวงกิจการทั่วไป (Ministry of General Affairs) เพื่อหน้าที่แทนบทบาทของสำนักการจัดการและการประสานงาน (Management and Coordination Agency หรือ MCA) กระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and and Telecommunication หรือ MPT) และกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs หรือ MHA)

ประเด็นที่สอง หน้าที่อื่นๆของรัฐบาลควรปรับโครงสร้างใหม่ให้เหลือเพียงเก้ากระทรวง การเปลี่ยนชื่อกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) จาก *Okurasho* (*Okura* หมายถึง ที่เก็บของของราชสำนัก (imperial storehouse) และมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลมานานกว่า 1,000 ปี) มาเป็น *Zaimusho* (Ministry of Treasure) ต้องเผชิญกับเสียงต่อต้านอยู่บ้าง ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ ข้อเสนอให้ถ่ายโอนอำนาจด้านงบประมาณบางประการมาอยู่ที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และตัดอำนาจหน้าที่ในการจัดการวิกฤตการณ์ของกระทรวงการคลัง คณะกรรมการที่ปรึกษา (*Shingikai*) ประจำแต่ละกระทรวงให้เหลือน้อยที่สุด และทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษานี้มีความโปร่งใสมากขึ้น

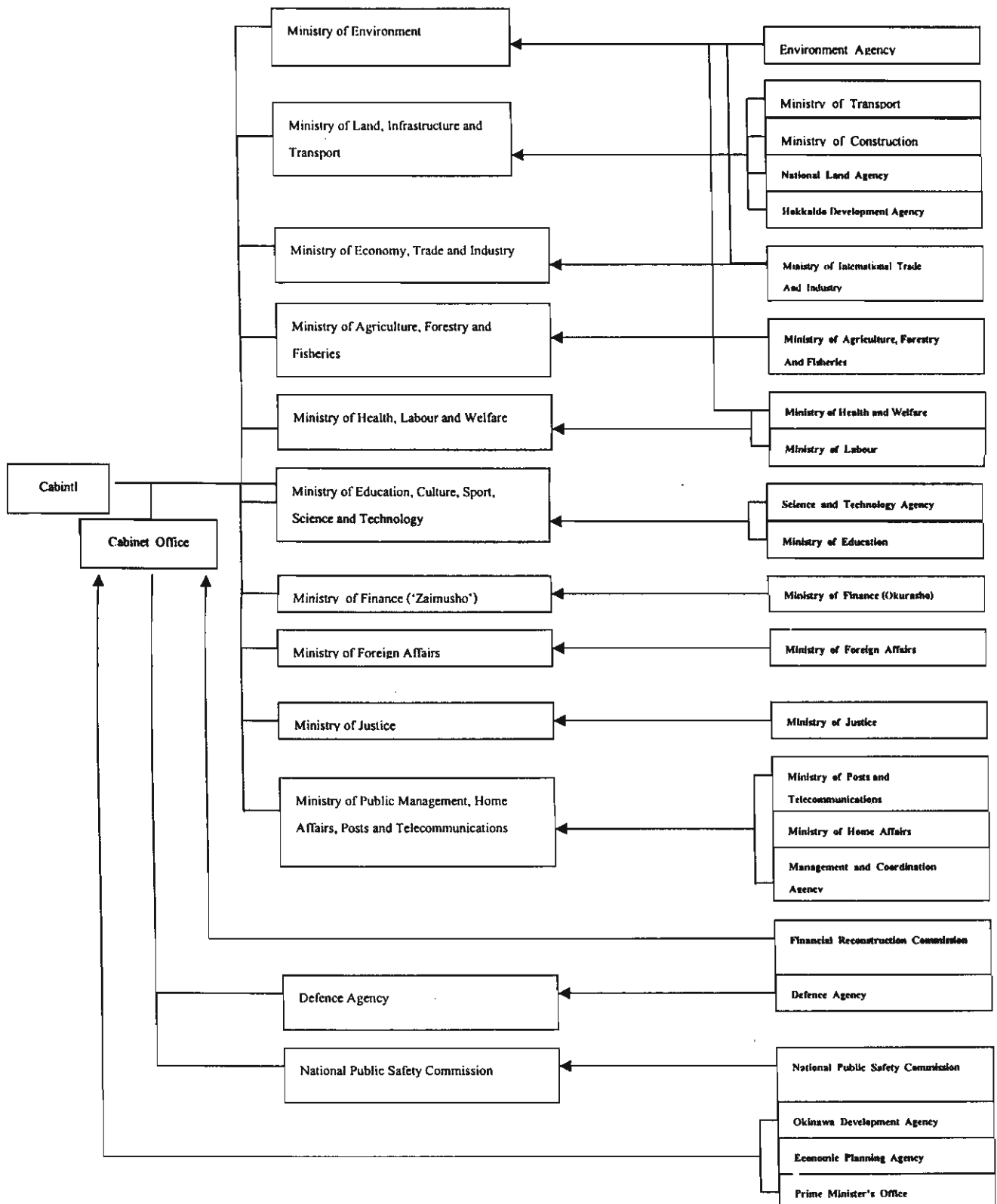
ประการที่สาม รัฐบาลควรลดทอนกิจกรรมของตนลงและเลิกการแทรกแซงที่มากเกินไป (excessive) ในภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่น และให้บทบาทการใช้กฎระเบียบและเงินอุดหนุนเสียใหม่ รายงานนี้ยังได้เสนอให้มีการลดข้าราชการประจำขนาดใหญ่ และให้ประชาชนมีสิทธิทางกฎหมายที่จะได้รับข้อมูลจากรัฐบาลและเห็นด้วยกับแนวความคิดให้การดำเนินการอย่างรวดเร็วในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

หลังจากมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง และการต้านทานจากข้าราชการประจำต่อรายงานข้อเสนอดังกล่าวของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในที่สุดรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างของรัฐบาลและก็ได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนฯ เมื่อในที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 และได้รับการเห็นชอบจากสภาสูงเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1999

กฎหมายปฏิรูปฯ ที่ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วนี้ จะมีการปรับโครงสร้างของระบบการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ทั้งหมด โดยมีกำหนดเป้าหมายให้แล้วเสร็จในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 จำนวนกระทรวงและทบวง ซึ่งเดิมมีทั้งหมด 23 กระทรวง จะถูกยุบให้เหลือ

เพียง 12 กระทรวง และสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) สำนักคณะรัฐมนตรีนี้จะช่วยเสริมอำนาจในการกำหนดนโยบายของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็งขึ้น ลดหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ให้ดูแลแค่เพียงเรื่องการคลังเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำงบประมาณ และเปลี่ยนชื่อกระทรวงใหม่จากในชื่อภาษาญี่ปุ่นว่า โอคุระโช (Okurasho) มาเป็น ไซมุโช (Zaimusho) ส่วนเรื่องการควบคุมดูแลตลาดเงินให้สำนักบริการด้านการเงิน (Financial Service Agency) เป็นผู้รับผิดชอบ องค์กรนี้ ได้ถูกจัดตั้งแล้ว ตั้งแต่เดือน มิถุนายน ค.ศ. 1998 สำหรับ ธนาคารชาติญี่ปุ่น (Bank of Japan) ได้รับอิสระมากขึ้น จากการควบคุมของกระทรวงการคลัง ตั้งแต่เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1998) สถาบันที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการอีกจำนวนประมาณ 90 แห่ง เช่น โรงพยาบาล และศูนย์วิจัยต่างๆถูกเปลี่ยนให้เป็นองค์กรที่มีสถานะกึ่งราชการ (quasi - governmental corporation) คล้ายกับระบบ Agency ของอังกฤษ นอกจากนี้ จำนวนข้าราชการประจำที่ ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น ประมาณ 575,000 คน จะต้องถูกคัดลงอย่างน้อยร้อยละ 25 ภายในช่วงเวลา 10 ปี หลังจากการปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว (ดูแผนภูมิที่ 4.1 และ 4.2)

แผนภาพที่ 4.1 การปรับปรุงโครงสร้างรัฐบาลกลางใหม่



ที่มา: Jan Neary, *The State and Politics in Japan* (Cambridge: Polity Press, 2002), p. 125.

การปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมและการเสริมสร้างบทบาทของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้มีความแข็งแกร่งขึ้นอาจมีผลเปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน²⁸ ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยได้ถึงห้าคน ก่อนหน้านี้นักการถกแถลงของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องประเด็นด้านนโยบายที่ได้มีการอนุมัติล่วงหน้าแล้วจากที่ประชุมของปลัดกระทรวงต่างๆ ที่จัดขึ้นหนึ่งวันก่อนประชุมของคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมายเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีที่ได้มีการแก้ไขแล้ว ให้อำนาจเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาแผนนโยบายที่เป็นรูปธรรมภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และหากจำเป็นไม่ต้องมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาด้วยก็ได้ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังได้รับมอบอำนาจให้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการนโยบายด้านการเงินและเศรษฐกิจ (Council on Economic Fiscal Policy) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Council for Regulatory Reform) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายที่ต้องการให้สำนักคณะรัฐมนตรีประสานนโยบายในระดับสูง โดยอาศัยข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถริเริ่มกระบวนการด้านงบประมาณ โดยเสนอขนาดของงบประมาณทั้งหมดและจัดลำดับความสำคัญของรายการใช้จ่ายที่สำคัญ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนหน้าที่สำคัญการกำหนดงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาที่สำนักคณะรัฐมนตรี

ถึงปลายปี ค.ศ. 2003 สำนักคณะรัฐมนตรีมีเจ้าหน้าที่จำนวน 100 คน ซึ่งสรรหามาจากผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวงราชการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพสูงและมีความจงรักภักดีต่อสำนักคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ผนวกกับสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักวางแผนเศรษฐกิจ (EPA) และสำนักพัฒนาโอกินาวาเข้าด้วยกันตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้กล่าวมาแล้ว และสำนักคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกคำสั่งให้กระทรวงทั้งหลายให้ข้อมูลแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อกระทรวงต่างๆ ได้โดยตรงและยังเป็นการขจัดมิให้พรรคได้ทำทนายการริเริ่มด้านนโยบาย

²⁸ ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง มีการโต้เถียงกันระหว่างนักวิชาการฝ่ายที่มีความเห็นว่า นักการเมืองมีทางเลือกน้อยมาก นอกจากมอบหน้าที่ส่วนใหญ่ให้ข้าราชการประจำ กับฝ่ายนักวิชาการที่เห็นแย้งว่า นักการเมืองมีบทบาทที่แข็งขันเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบาย การทบทวนเกี่ยวกับประเด็นการโต้เถียงดังกล่าวนี้ใน Christopher Titus North, "Technocracy to Aristocracy: The Changing Career Paths of Japanese Politicians," *Journal of East Asian Studies* 5(2005), pp.241-247.

ของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้ใช้อิทธิพลที่เป็นอิสระจากพรรคในการกำหนดนโยบายได้²⁹

ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีจึงมีกลไกสำหรับกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic policymaking) ซึ่งครอบคลุมทุกส่วนของรัฐบาล โครงสร้างใหม่ของฝ่ายบริหารได้รับอำนาจให้กำหนดนโยบายและข้อเสนอแนะในทุกด้าน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นการท้าทายกระบวนการกำหนดนโยบายที่พรรครัฐบาล LDP เคยเข้ามาแทรกแซงโดยตรง จึงเป็นการกำหนดนโยบายที่มาจากผู้นำ (top-down) มิใช่มาจากกระด้นล่างจากพรรค (bottom-up) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ดังเช่นที่ข้าราชการของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงผู้หนึ่งได้กล่าวว่า “ในอดีตเราต้องไปสำนักงานใหญ่ของพรรค LDP และที่อาคารที่พักของสมาชิกรัฐสภาเรามีความตระหนักน้อยมากถึงความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจไปที่ทำเนียบนายกรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันเราต้องพูดโดยตรงกับผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศ”³⁰

แม้ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูปคณะรัฐมนตรีแต่มีเจตนารมณ์อย่างเดียวกันในการเสริมสร้างบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็ง คือ การตั้งคณะกรรมการนโยบายพื้นฐานของชาติ (National Basic Policy Committee) ขึ้นในปี ค.ศ.2000 ทั้งที่สภาผู้แทนฯและสภาสูง คณะกรรมการชุดนี้จะประชุมกันทุกสัปดาห์ในระหว่างที่รัฐสภามีสมัยประชุม นายกรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อให้มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันเป็นเวลา 40 นาทีระหว่างนายกรัฐมนตรีกับผู้นำพรรคฝ่ายค้านทั้งหลาย โดยมีการจัดสรรเวลาให้แต่ละคนตามสัดส่วนของจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคในสภาเป็นรูปแบบในทำนอง ‘เวลาซักถาม’ (question time) ในสภาผู้แทนฯของอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประกาศนโยบายที่สำคัญและมีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มความโปร่งใสของรัฐบาล และทำให้สามารถแสดงความเป็นผู้นำได้มากขึ้น รูปแบบการประชุมดังกล่าวนี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2000³¹

มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการลดบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย คือ นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ.1999 ห้ามข้าราชการประจำเป็นผู้ตอบกระทู้ในรัฐสภาแทนรัฐบาล ต่อมาภายหลังได้มีการตัดสินใจให้มีการแต่งตั้งผู้ช่วยรัฐมนตรีอาวุโส (senior vice-

²⁹ Neary, *The State and Politics in Japan*, p. 127.

³⁰ อ้างใน Aurelia George Mulgan, “Where Tradition Meets Change: Japan’s Agricultural Politics in Transition,” *Journal of Japanese Studies* 31: 2 (2005), p. 274.

³¹ Neary, *The State and Politics in Japan*, p.127.

ministries) จำนวน 22 คน และเลขานุการรัฐมนตรีฝ่ายรัฐสภา 26 คน (parliamentary secretaries) โดยให้กระจายอยู่ในแต่ละกระทรวงตั้งแต่ 1 ถึง 3 คน ดังที่ระบุในรูปภาพที่ ผู้ช่วยรัฐมนตรีอาวุโสสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีในระหว่างที่รัฐมนตรีไม่อยู่หรือสามารถตอบกระทู้ในรัฐสภาแทนรัฐมนตรีได้ บางคนก็ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษภายในกระทรวงของตนได้ การเพิ่มจำนวนนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งอีกหนึ่งเท่าตัวให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงต่าง ๆ เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ต้องการให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุมการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ข้าราชการประจำยังสามารถคัดค้านข้อเรียกร้องที่จะให้ยกเลิกการประชุมของปลัดกระทรวงต่าง ๆ ร่วมกันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีหนึ่งวันได้สำเร็จแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายที่จะลดอำนาจของข้าราชการประจำ³²

โดยสรุป การปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาลใหม่นี้ มีเป้าหมายให้รัฐบาลกลางปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต โดยการลดขนาดของระบบราชการ สร้างการทำงานของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้โปร่งใสขึ้น ทำให้รัฐบาลลดการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้น้อยลง และให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการควบคุมข้าราชการประจำ และการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นเพราะนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความคิดเห็นของคนต่อประชาชนที่ออกเสียงเลือกตั้ง

(4) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Information Disclosure Law)

การที่จะมีการแข่งขันอย่างเสรี จำเป็นต้องให้ประชาชนทั้งในประเทศและภายนอกประเทศ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลอย่างโปร่งใส เพื่อมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการเข้าร่วมการแข่งขัน

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องของกลุ่มพลเมืองญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งที่เรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลให้มากขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

ในทศวรรษ 1970 เสี่ยงสนับสนุนให้มีนโยบายเกี่ยวกับเสรีภาพ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลเริ่มขยายวงกว้างหลังจากเกิดเรื่องอื้อฉาว กรณีการรับสินบนจากบริษัท Lockheed ของนายกรัฐมนตรีทานากะ คาสุเอกิ ในปี ค.ศ. 1976 เป็นเพราะข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชนในสหรัฐอเมริกาทำให้เรื่องอื้อฉาวดังกล่าวนี้ได้รับทราบในญี่ปุ่น และชี้ให้ชาวญี่ปุ่นเห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ของความโปร่งใสมากขึ้น และในปี ค.ศ. 1976 นี้เองที่ความสนใจที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการ

³² Ibid., pp.127-128.

เปิดเผยข้อมูลนี้ได้นำไปสู่การเรียกร้องให้มีกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของการเข้าถึงข้อมูลของสหพันธ์ผู้บริโภคนญี่ปุ่น ตามมาด้วยข้อเสนอจากสภาพเสรีภาพของพลเมืองญี่ปุ่น (Japan Civil Liberties Union หรือ *Jiyu Jinken Kyokai*) ในปี ค.ศ.1979 ที่ให้มีการกำหนดแนวทางสำหรับการมีกฎหมายเปิดเผยข้อมูลแห่งชาติ และในปี ค.ศ.1981 ขบวนการประชาชน (Citizen Movement) ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรสิทธิของผู้บริโภค ได้มีคำประกาศว่าด้วยสิทธิให้มีการเปิดเผยข้อมูล (Declaration of Rights to Information Disclosure)³³

ตลอดทศวรรษ 1980 ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความจำเป็นของความโปร่งใสจากการเปิดเผยข้อมูล (*joho kokai* หรือ *information disclosure*) และหลักการของสิทธิที่จะต้องได้รับรู้ (*shiru kenri* หรือ *the right to know*) ในขณะเดียวกัน หลายประเทศในโลกเสรีภาพของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้กลายเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลที่ปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศประชาธิปไตยประมาณ 55 ประเทศทั่วโลกที่มีกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร³⁴ เสี่ยงเรียกร้องให้มีกฎหมายดังกล่าวในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในระดับรัฐบาลท้องถิ่นก่อน เพราะการรณรงค์อย่างแข็งขันในระดับรากหญ้า ถึงปี ค.ศ.1996 รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดทั้ง 47 จังหวัดของญี่ปุ่น ต่างมีกฎหมายเปิดเผยข้อมูล ในช่วง 15 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1982 ถึงปี ค.ศ. 1997 ของการมีกฎหมายเปิดเผยข้อมูลในระดับรัฐบาลท้องถิ่นได้ก่อกระแสเรียกร้องจากประชาชนให้มีระบบเปิดเผยข้อมูลในระดับชาติ³⁵

หลังจากที่มีการถกเถียงกันเป็นเวลาหลายปี ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ รัฐสภาญี่ปุ่นได้ลงมติเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 ผ่านกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกลางญี่ปุ่นมีพันธะในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางการให้แก่สาธารณชนทราบได้ ในกรณีที่มีการเรียกร้องจากประชาชน แม้จะมีข้อยกเว้นว่า บางเรื่องรัฐบาลยังสามารถสงวนสิทธิ์ที่จะไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบได้ อันหน้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเพณีของการเก็บเป็นความลับ เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการประจำของญี่ปุ่น มีอำนาจมากกว่าข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีรัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพของข้อมูล (Freedom of Information Act) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 รัฐบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 1974 หลังจากคดีอีจาววอเตอร์เกส ข้าราชการญี่ปุ่นไม่มีข้อบังคับให้ต้องเปิดเผยข้อถกเถียงภายในหน่วยงานของตน ไม่จำเป็นต้องอธิบายเหตุผลสำหรับ

³³ ดูรายละเอียดพัฒนาการที่นำไปสู่การมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารใน Kingston, *Japan's Quiet Transformation*, pp. 42-54.

³⁴ Ibid., p. 43.

³⁵ Ibid., p. 52.

การตัดสินใจด้านนโยบาย และให้เหตุผลของการมีกฎระเบียบใดๆ ความคลุมเครือของกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของญี่ปุ่น ยังเปิดโอกาสอย่างมากให้แก่ข้าราชการประจำของญี่ปุ่นในการตีความและนำไปปฏิบัติ ซึ่งไปกว่านั้น ประเพณีของการให้ความเคารพนับถือต่อผู้มีอำนาจในญี่ปุ่น ยังเป็นโล่ห์ปกป้องกิจกรรมของข้าราชการจากการตรวจสอบของสาธารณชน ข้าราชการไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่หลังจากมีข่าวอื้อฉาวเรื่องคอร์รัปชัน และเรื่องการค้าเงินการ ที่ผิดพลาดของข้าราชการเป็นระยะๆ ในช่วงนับตั้งแต่ฟองสบู่แตก ทำให้เป็นปัจจัยผลักดันให้มีกฎหมายที่ให้ปัจเจกบุคคลและบริษัทเอกชน ไม่ว่าจะเป็นคนญี่ปุ่นหรือคนต่างชาติ มีสิทธิที่จะสอบถามข้อมูลข่าวสารที่รัฐบาลครอบครองอยู่³⁶

กฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภานี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2001 แม้ว่ากฎหมายนี้จะสร้างความยินดีให้แก่ชาวญี่ปุ่นและชาวต่างชาติที่ต้องการเห็นความโปร่งใสของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำญี่ปุ่น แต่กฎหมายนี้ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการที่สำคัญคือข้อยกเว้นต่างๆ เช่น

- ข้อมูลที่ระบุตัวบุคคลเฉพาะเจาะจง
- ข้อมูลที่อาจมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ
- ข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวนอาชญากรรม
- บันทึก หรือรายงานการประชุมเกี่ยวกับการถกแถลง หรือ การถกเถียงภายในรัฐบาล หากเปิดเผยแล้วอาจเป็นอุปสรรคต่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการตัดสินใจได้อย่างตรงไปตรงมา
- ข้อมูลที่เปิดเผยแล้ว อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติกิจการสาธารณะ ได้อย่างเหมาะสม
- ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เปิดเผยแล้วอาจลดกำไรที่ชอบธรรม ของบริษัทหรือขององค์กร

ข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้ใช้คำพูดที่คลุมเครือ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีอำนาจพอที่จะกำหนดว่า ข้อมูลใดที่ยังคงถือเป็นเรื่องความลับอยู่ นอกจากนี้ยังมีจุดอ่อนอื่นๆ อีกเช่น

³⁶ ดูรายละเอียดใน Jon Choy, "New Law Provides Ax to Fell Bureaucracy's Bamboo Veil," *JEI Report*, No. 20 (May 21, 1999), pp. 1 – 6.

- กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐบาล ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจของ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น (ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อรับคำร้องเรียนในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐบาลปฏิเสธไม่ให้ข้อมูล
- หน่วยงานกึ่งรัฐบาล (quasi – governmental agencies) ยังคงไม่ต้องรับผิดชอบ
- ค่าธรรมเนียมพื้นฐาน สำหรับคำร้องขอข้อมูล จะถูกกำหนดโดยกฎระเบียบแต่ กระทรวงและหน่วยงานแต่ละแห่งอาจตั้งค่าขั้นต่ำในอัตราที่สูงลิ่วก็ได้

ยังมีคำถามว่า หากข้าราชการที่รับผิดชอบตีความ และนำเอากฎหมายนี้ไปปฏิบัติ เพื่อ จำกัดขอบเขตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผู้ต้องการได้ข้อมูลนั้น จะมีหนทางอื่นใดในการช่วยตนเอง ระบบศาลมีความพร้อมแล้วหรือยังที่จะจัดการกับกรณีการเข้าถึงข้อมูลนี้ หากข้อพิพาทจะต้องไป ถึงชั้นศาล ในประเทศญี่ปุ่นตามประเพณีที่เป็นมา ผู้พิพากษามักจะมีความเห็นคล้อยตามผู้มี อำนาจ และเคารพสิทธิพิเศษของรัฐ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า ผู้พิพากษาจะทำให้สิทธิของปัจเจก บุคคลในการที่รู้ข้อมูลของรัฐ มีฐานะเท่าเทียมกับคำยืนยันกรณของรัฐที่ว่า ความลับเป็นสิ่งจำเป็น ต่อการปฏิบัติงานให้ราบรื่น และมีประสิทธิภาพของรัฐบาล³⁷

แม้ว่าจะมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารแล้วก็ตาม แต่ข้าราชการประจำยังคงพยายามรักษา สถานภาพเดิมและกลไกของรัฐบาลที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนความโปร่งใสยังมีความอ่อนแออยู่ ในช่วง เก้าเดือนแรก (เดือนเมษายนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001) หลังจากได้ประกาศใช้กฎหมายนี้ สามใน สี่ของผูุ้ทธรณ์จำนวนกว่า 1,000 รายที่ถูกรัฐบาลกลางปฏิเสธให้เปิดเผยข้อมูลตามที่ผู้ร้องขอ ไม่ สามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้ตามบทบัญญัติการขออุทธรณ์ของกฎหมายนี้ ผู้ร้องขอต้องเริ่มดำเนิน เรื่องร้อง ขอข้อมูลก่อนและหากถูกปฏิเสธก็สามารถอุทธรณ์ต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการ พิจารณาใหม่ หากกระทรวงที่เกี่ยวข้องนี้ปฏิเสธที่จะกลับคำตัดสินใจก็จะต้องส่งเรื่องไปให้ คณะกรรมการพิจารณาข้อเรียกร้อง (review panel) ที่ตั้งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้ง คำอธิบายว่าเหตุใดจึงปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขอมิสิทธิที่จะอธิบายเหตุผลของตนต่อ คณะกรรมการพิจารณาข้อเรียกร้องและเสนอความคิดเห็นของตน นอกจากนี้ ผู้ร้องขอยังมีสิทธิที่จะ พ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูล แต่เป็นทางเลือกที่มีค่าใช้จ่ายสูง³⁸

ความสำเร็จของการเปิดเผยข้อมูลในญี่ปุ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกันหลายปัจจัย เช่น บุคคล และองค์กรต่างๆ จะต้องเต็มใจที่จะยื่นคำร้องและอดทนต่ออุปสรรคที่จะใช้เวลาและ

³⁷ Jon Choy, "Information Access Law," *JEI Report*, No. 21 (May 28, 1999), pp. 1-2.

³⁸ Kingston, *Japan's Quiet Transformation*, p. 56.

พลังงานอย่างมาก เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระปลอดจากแรงกดดันจากรัฐบาลที่รู้ว่าจะใช้ข้อมูลที่ร้องขอได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร เพื่อตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้ออกเสียงเลือกตั้งก็จำเป็นต้องเลือกนักการเมืองที่จะสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาล การแทรกแซงของนักการเมืองก็แสดงให้เห็นว่ามีความสำคัญในหลายกรณี ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้กำหนดและตีความกฎหมายที่จะเอื้อต่อความโปร่งใสได้หรือไม่³⁹

(5) ปรับปรุงกฎหมายและนโยบายต่อต้านการผูกขาด (Antitrust Law and Policy)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้กระตุ้นให้มีการประเมินกฎหมายและนโยบายการต่อต้านการผูกขาดขึ้นใหม่ หลังจากที่ได้ใช้มาร่วมครึ่งศตวรรษแล้ว หลักการสำคัญของนโยบายต่อต้านการผูกขาด หรือนโยบายการแข่งขัน (competition policy) อยู่ที่พระราชบัญญัติ ปี ค.ศ. 1947 ที่ว่าด้วยข้อห้ามการผูกขาดของเอกชนและการรักษาการค้าที่ยุติธรรม (Prohibition of Private Monopolisation and Maintenance of Fair Trade) ซึ่งรู้จักในนามของพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด (Antimonopoly Act) วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเลียนแบบมาจากกฎหมายต่อต้านการผูกขาดของสหรัฐอเมริกา (US antitrust statutes) ในช่วงที่สหรัฐอเมริกายังยึดครองญี่ปุ่นอยู่ (ค.ศ. 1945-1951) คือ (1) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและยุติธรรม (2) เพื่อกระตุ้นการริเริ่มที่สร้างสรรค์ของผู้ประกอบการ (3) เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางธุรกิจของวิสาหกิจ (4) เพื่อยกระดับการว่าจ้างงานและรายได้ที่แท้จริงของประชาชน และ(5) ด้วยเหตุนี้จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยทั่วไป (มาตรา 1)⁴⁰

พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดมีหลักการสำคัญสามประการ คือ ประการแรก ห้ามข้อจำกัดการค้าที่ไม่สมเหตุสมผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่สมรู้ร่วมคิดกัน (collusive activities) ซึ่งเป็นการจำกัดการค้า ประการที่สอง ห้ามสร้างการผูกขาดโดยการควบรวมกิจการ

³⁹ Ibid., p.67.

⁴⁰ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการและนโยบายต่อต้านการผูกขาดของญี่ปุ่นใน Ping Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," in Erlinda M. Medalla, ed., *Competition Policy in East Asia* (London: Routledge, 2005), pp. 19-21.

(mergers) การถือหุ้นไขว้ระหว่างกัน (cross –shareholdings) และการเป็นกรรมการผู้อำนวยการข้ามบริษัทระหว่างกัน (interlocking directorships) ประการที่สาม พระราชบัญญัตินี้ห้ามการปฏิบัติทางธุรกิจที่ไม่ยุติธรรม (unfair business practices) ซึ่งรวมทั้งพฤติกรรมซึ่งสกักคู่แข่งไม่ให้ออกไปจากตลาด หรือการมีกฎระเบียบที่กีดกันบริษัทอื่น การปฏิบัติหกประการ ที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมเป็นการเฉพาะ ได้แก่

- 1) การกีดกันบริษัทอื่นที่ไม่เป็นธรรม
- 2) การตกลงราคาที่ไม่เป็นธรรม
- 3) การล่อลวงหรือบังคับลูกค้าให้หันไปจากคู่แข่งอย่างไม่เป็นธรรม
- 4) การตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่งบนเงื่อนไขที่มีข้อจำกัด
- 5) การใช้อำนาจต่อรองที่ไม่สมเหตุสมผลเมื่อตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง และ
- 6) การเข้าไปแทรกแซงคู่แข่งในการทำธุรกรรมกับฝ่ายที่สามโดยไม่เป็นธรรม หรือเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของคู่แข่ง

คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมของญี่ปุ่น (Japan Fair Trade Commission หรือ JFTC) จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการต่อต้านการผูกขาดเพื่อนำกฎหมายการแข่งขันไปปฏิบัติใช้ และมีฐานะพิเศษสังกัดกระทรวงบริหารจัดการสาธารณะ (Ministry of Public Management) กระทรวงมหาดไทย (Home Ministry) และกระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Post and Telecommunication) (คณะกรรมการ JFTC นี้ ปัจจุบันสังกัดอยู่ในสำนักคณะรัฐมนตรี หรือ Cabinet Office) แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC จะเลียนแบบมาจากคณะกรรมการการค้ารัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา (US Federal Trade Commission) ก็ตาม แต่คณะกรรมการ JFTC ซึ่งประกอบด้วย กรรมการห้าคนนี้ไม่ได้มีความเป็นอิสระ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการนี้มาจากข้าราชการประจำที่เกษียณแล้ว โดยการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี มีวาระของการดำรงตำแหน่งห้าปี และสามารถได้รับตำแหน่งต่อไปได้อีกหลังจากหมดวาระแล้ว ประธานของคณะกรรมการ JFTC มักจะเป็นบุคคลที่มาจากกระทรวงการคลัง ส่วนกรรมการอีกสี่คนจะแบ่งกันไปตามกระทรวงที่สำคัญๆ เช่น จากกระทรวง MITI (หรือกระทรวง METI ในปัจจุบัน) และกระทรวงยุติธรรม กระทรวงละหนึ่งคน อีกสองคนมาจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ หรือข้าราชการประจำ JFTC เอง การที่คณะกรรมการ JFTC มาจากกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกัน (conflict of interest) ได้เพราะกรรมการแต่ละคนอาจคำนึงถึง

ผลประโยชน์ของแต่ละกระทรวงที่ตนได้เคยสังกัดอยู่ มีความเชื่ออย่างกว้างขวางว่า การนำกฎหมายต่อต้านการผูกขาดไปใช้ในภาคการธนาคารและภาคหลักทรัพย์อย่างไม่เข้มงวดนั้นเป็นผลสะท้อนมาจากการครอบงำของกระทรวงการคลังในคณะกรรมการ JFTC

คณะกรรมการ JFTC สามารถดำเนินการกับกิจกรรมทางธุรกิจที่ต่อต้านการแข่งขันได้สี่วิธี คือ (1) โดยการปรึกษาหารือเพื่อป้องกันการต่อต้านการแข่งขัน (2) โดยมาตรการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การกล่าวตักเตือน (3) โดยการให้ข้อเสนอแนะและการร้องเรียน (complaints) อย่างเป็นทางการ และ (4) การดำเนินการทางคดีอาญา แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC สามารถริเริ่มในการสอบสวนได้เอง แต่การสอบสวนส่วนมากจะกระทำเมื่อได้รับการร้องเรียน ในจำนวน 1,007 เรื่องที่คณะกรรมการ JFTC ได้พิจารณาในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1947 ถึงปี ค.ศ. 1996 ร้อยละ 78 เป็นเรื่องที่ลงเอยโดยคณะกรรมการ JFTC เสนอข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไข และข้อเสนอเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ที่มีการแก้ไขอย่างมากเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1953 , ค.ศ. 1977 และในทศวรรษ 1990 การแก้ไขในปี ค.ศ. 1953 ผ่อนคลายข้อจำกัดบางประการในขณะที่การแก้ไขครั้งต่อมาโดยทั่วไปเป็นการทำให้พระราชบัญญัตินี้มีความเข้มข้นขึ้น

การแก้ไขครั้งใหญ่ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1953 ได้ยกเลิกข้อห้ามเรื่องการรวมตัวกันผูกขาด (cartels) และอนุญาตให้มีการ cartels ได้ใน 2 ประเภท คือ การ cartels ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression cartels) และการ cartels เพื่อให้มีการปฏิรูป (rationalization cartels) ซึ่ง cartels ทั้งสองประเภทนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ JFTC Depression cartels เป็นการดำเนินการแบบชั่วคราวเพื่อบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน ส่วน rationalization cartels ถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับก่อให้เกิดผลการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า การปรับปรุงสินค้า การลดต้นทุน การเพิ่มประสิทธิภาพ หรือปฏิรูปวิสาหกิจด้านอื่นๆ การรวมตัวกันผูกขาดที่ไม่ได้เกิดจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของญี่ปุ่นมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำสินค้าต่างประเทศเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่น⁴¹

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดในปี ค.ศ. 1953 ได้เริ่มแยกแยะระหว่าง cartels 'ที่ดี' (ถูกกฎหมาย) และ cartels 'ที่ไม่ดี' (ผิดกฎหมาย) ในประเทศสหรัฐอเมริกา กิจกรรมที่เป็น cartels หรือการ collusion ใดๆ ถือว่าเป็นเรื่องผิดกฎหมายในตัว

⁴¹ Ibid; Mark Tilton, "Japanese Cartels Still Block Imports," *JPRI Critique*, 1: 2(October 1994).

ของมันเอง' (per se illegal) ซึ่งหมายความว่า เป็นกิจกรรมที่ถือว่าละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด ไม่ว่าผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์การแข่งขันของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจะมีผลอย่างไรก็ตาม ในขณะที่ในประเทศญี่ปุ่นมี cartels ที่ถือว่าถูกกฎหมายอยู่สองประเภทอย่างกว้างๆ ประเภทแรก ประกอบด้วย cartels ที่เป็นผลมาจากนโยบาย (policy-induced cartels) นั่นคือ cartels ที่กำหนดและสนับสนุนโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้อง Cartels ดังกล่าวนี้นี้ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายต่อต้านการผูกขาดเพราะถือว่าเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ประเภทที่สอง ประกอบด้วย cartels ซึ่งไม่ได้ระบุให้เป็นการเฉพาะให้ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายต่อต้านการผูกขาด แต่อาจถูกกฎหมายหากถือว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ตามมาตรา 2 (6) ของพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด การสมรู้ร่วมคิดในหมู่นักธุรกิจเพื่อจำกัดตลาดนั้นเป็น 'การจำกัดการค้าที่ไม่สมเหตุสมผล' (unreasonable of trade) (นั่นคือการ cartels) หากเป็นไปโดยขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน⁴² ซึ่งหมายความว่า cartels อาจถูกกฎหมายหากไม่เป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างมากหรือเป็นไปโดยที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน ภาษาที่กำกวมเช่นนี้มีความซับซ้อนขึ้นเพราะคำว่า 'ผลประโยชน์ของประชาชน' (public interest) ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจนในการโต้เถียงกันหลายครั้งระหว่างกระทรวง MITI กับคณะกรรมการ JFTC คำว่า 'ผลประโยชน์ของประชาชน' มีความหมายรวมถึง ผลประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ผลิต และรัฐบาลเหมือนกันหมด ความกำกวมเช่นนี้เปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ใช้วิธีการที่รัฐบาลถือว่าเป็น 'ผลประโยชน์ของประชาชน' ในการนำกฎหมายต่อต้านการผูกขาดไปบังคับใช้ตลอดยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสูงและรวดเร็ว ในทศวรรษ 1950 และ 1960 รัฐบาลก็จะพยายามสนับสนุนการมี cartels เพื่อเร่งรัดกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากบริษัทใดๆ ร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นการขัดขวางเป้าหมายทางนโยบายของรัฐบาลที่เฉพาะเจาะจง หรือหากการ cartels กระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมที่รัฐบาลถือว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นนี้อาจถือว่าขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน และบริษัทนั้นๆ อาจถูกทำโทษ ในสภาพแวดล้อมของญี่ปุ่นซึ่งมี 'การใช้กฎเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับ

⁴² ข้อความมาตรา 2(6) ระบุไว้ดังนี้: "คำว่า 'การจำกัดการค้าอย่างไม่สมเหตุสมผล' ดังที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง กิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งผู้ประกอบการคนใด โดยการทำสัญญาข้อตกลง หรือการกระทำร่วมกันอื่นใดก็ตาม โดยไม่ว่าจะใช้ชื่อเรียกอย่างไรกับผู้ประกอบการคนอื่น จำกัดหรือดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจระหว่างกัน ในลักษณะ เช่น กำหนด รักษา หรือเพิ่มราคา หรือเพื่อจำกัดการผลิต เทคโนโลยี ผลผลิต facility หรือลูกค้า หรือ suppliers ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมากในสาขาหนึ่งสาขาใดของการค้าโดยเฉพาะ" อ้างใน Schaefer, *Competitive Capitalism*, FN 10, p. 15.

สถานการณ์' (situational regulation) นั้น นโยบายต่อต้านการผูกขาดมีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศ⁴³

การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดในปี ค.ศ. 1977 เป็นการสร้างความเข้มแข็งของกฎหมายการต่อต้านการผูกขาดเป็นอย่างมาก ประการแรก คณะกรรมการ JFTC ได้รับอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมลงโทษ (administrative surcharge) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.5 ของปริมาณยอดขายเพิ่มทั้งหมด ช่วงระยะเวลาของการ cartels ระบบ surcharge ถูกนำมาใช้หลังจากวิกฤตการณ์ครั้งแรกเพื่อเป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของผู้บริโภคที่มีการ cartel กันเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง คณะกรรมการ JFTC สามารถบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างเพื่อแก้ไขสถานการณ์การผูกขาด และการควบคุมความไม่สมดุลของอำนาจทางธุรกิจที่มากเกินไป ประการที่สาม ระบบการรายงานราคา (price reporting system) ได้ถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมคิดกันของหมุนักธุรกิจที่พร้อมกันขึ้นราคา⁴⁴

ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่ามีการบังคับใช้กฎหมายการต่อต้านการผูกขาดที่หย่อนยานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนทศวรรษ 1980 ดังเช่น *The Economist* นิตยสารรายสัปดาห์ชั้นนำของอังกฤษได้วิจารณ์ว่า "ตัวกฎหมายต่อต้านการผูกขาดเองมีเขี้ยวเล็บมาก แต่ปัญหาคือ หน่วยงานที่ถูกกำหนดให้นำกฎหมายไปปฏิบัติใช้ ถูกฝึกฝนไม่ให้กั๊ก" การขาดการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดนี้มักจะถูกอ้างว่าเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁵

นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย (industry policy) มีบทบาทอย่างสำคัญในการทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างน่ามหัศจรรย์ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นขาดความสนใจที่จะบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาด ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพูนความสามารถในการแข่งขันของบริษัทญี่ปุ่นในตลาดต่างประเทศ กระทรวงต่างๆ ของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวง MITI สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการที่ขัดแย้งกับหลักการของการแข่งขัน ดังที่มีผู้วิจารณ์ดังข้อสังเกตไว้ว่า:

⁴³ Ulrike Schaefer, *Competitive Capitalism: Self-Regulation, Trade, Association, and the Antimonopoly Law in Japan*, pp. 14-15.

⁴⁴ Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," p. 21.

⁴⁵ Ibid., pp. 21-22.

เป้าหมายของกระทรวง MITI เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาในแง่ของจุดเน้นและองค์ประกอบ แต่เป้าหมายบางประการปรากฏอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่กระทรวงตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1949 เป้าหมายหนึ่ง คือ ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปที่อุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรมที่กระทรวงต้องการส่งเสริม...เป้าหมายอีกประการหนึ่ง คือ ส่งเสริมการปฏิบัติการที่ใหญ่ขึ้น เพราะความเชื่อมั่นในหลักการการประหยัดจากขนาด (*economics of scale*) และบริษัทที่ใหญ่ขึ้นบนความเชื่อที่ว่า ...บริษัทญี่ปุ่นควรมีขนาดใหญ่กว่าคู่แข่งอเมริกันเพื่อแข่งขันกับบริษัทอเมริกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายนี้ในบางโอกาสได้ทำให้เกิดความกระตือรือร้นอย่างมากที่รวบรวมกิจการและจำกัดการเข้ามาใหม่ในอุตสาหกรรมที่อยู่ในความสนใจของกระทรวง MITI⁴⁶

การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายนี้มีผลกระทบต่อเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดของญี่ปุ่น การนำ depression และ rationalization cartels มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ระหว่างปี ค.ศ. 1953 ถึงปี ค.ศ. 1994 มี cartels มากถึง 1,379 ราย การขยายบทบัญญัติที่ควบคุม 'วิธีการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม' เพื่อให้ครอบคลุม 'วิธีปฏิบัติทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม' ในการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดในปี ค.ศ. 1953 มีเป้าหมายส่วนใหญ่เพื่อปกป้อง suppliers ขนาดเล็ก กล่าวโดยย่อ รัฐบาลญี่ปุ่นให้น้ำหนักที่นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายมากกว่านโยบายการแข่งขัน แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC กระทรวง MITI จะได้เจรจากันเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างนโยบายสองประการนี้ แต่มีตัวอย่างไม่มากนักที่สามารถอ้างได้ว่า คณะกรรมการ JFTC สั่งให้กระทรวง MITI เปลี่ยนแปลงนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายอย่างสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อต้านการผูกขาด⁴⁷

ระบบการต่อต้านการผูกขาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 โดยมีการทำให้พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ JFTC มากขึ้น มีปัจจัยสองประการที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ ข้อพิพาททางการค้าระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา และแรงกดดันให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจโดยการผ่อนคลายกฎระเบียบและการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นในตลาดภายในประเทศ

ในระหว่างการเจรจาการค้าช่วงกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เริ่มหยิบยกข้อกล่าวหาการปฏิบัติที่ต่อต้านการแข่งขันของบริษัทและสมาคมการค้าของญี่ปุ่น การเจรจาริเริ่ม

⁴⁶ อ้างใน *ibid*, p. 22.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 22.

ขจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้าง (Structural Impediments Initiatives) ในปี ค.ศ. 1989 ยังผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีพันธะต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและนโยบายการแข่งขันในหลายด้าน เช่น

- เพิ่มอำนาจผู้สอบสวนของคณะกรรมการ JFTC และงบประมาณของคณะกรรมการ JFTC
- ให้คณะกรรมการ JFTC ดำเนินการอย่างเป็นทางการต่อการรวมตัวกันผูกขาด กำหนดราคา (price –fixing cartels) และการฮั้วการประมูล (bid rigging)
- ให้คณะกรรมการ JFTC เพิ่มความโปร่งใสโดยการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคดีต่างๆ ของคณะกรรมการ JFTC
- เพิ่มค่าปรับสำหรับผู้ละเมิดกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด และ
- ให้คณะกรรมการ JFTC พิมพ์เผยแพร่แนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติการค้าและการจัดจำหน่ายที่ต้องห้าม

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1990 คณะกรรมการ JFTC ได้ประกาศว่าจะดำเนินการฟ้องร้องทางอาญาต่อการรวมตัวผูกขาดการฮั้วประมูล การบอยคอต และการละเมิดอื่นๆ ที่ร้ายแรงจนอาจมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ คณะกรรมการ JFTC ยังได้ลงโทษสำหรับผู้ละเมิดกฎหมายนี้ซ้ำ และบริษัทหรืออุตสาหกรรมที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการที่จะจัดการละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด บุคคลที่มีส่วนร่วมในการรวมตัวกันผูกขาดอย่างผิดกฎหมาย (illegal cartels) หรือการกระทำการผูกขาดอาจถูกกำหนดให้จำคุกสามปีหรือถูกปรับถึงเงินจำนวนห้าล้านเยน

ในปี ค.ศ. 1991 ค่าปรับ (surcharge) การรวมตัวกันผูกขาดได้ถูกปรับเพิ่มขึ้นสี่เท่าเป็นร้อยละ 6 สำหรับอุตสาหกรรมที่นอกเหนือจากธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง นอกจากนี้ รัฐบาลได้ตัดขอบเขตของการรวมตัวกันผูกขาดที่อนุญาตให้ทำได้ภายใต้พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดและกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีผลทำให้จำนวน cartels ลดลงหรือเพียงแค่ 15 คดี ภายใต้กฎหมายสี่ฉบับถึงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 จากที่เคยสูงสุด จำนวน 1,079 คดี เมื่อปลายมีนาคม ค.ศ. 1966⁴⁸

⁴⁸ Ibid., pp. 22-23.

นักวิเคราะห์บางท่านเห็นว่ากลางทศวรรษ 1990 เป็นจุดหันเหในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันในญี่ปุ่น⁴⁹ ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 คณะกรรมการ JFTC ได้ดำเนินการกับข้อร้องเรียนที่มีต่อบริษัทต่างๆ เป็นจำนวนมากที่สุดนับตั้งแต่การจัดตั้งคณะกรรมการ JFTC และได้ออกคำสั่งปรับคดีที่มีผู้ละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาดในจำนวนคดีที่มากที่สุดในขณะนั้น จำนวนตัวเลขเหล่านี้ได้เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมาหรือจากการมีการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996 คณะกรรมการ JFTC เองได้มีการปรับโครงสร้างและเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายของตน การเปลี่ยนแปลงนี้ได้รวมถึงการแต่งตั้งอดีตอัยการเป็นผู้อำนวยการของคณะกรรมการ JFTC (แทนที่จะเป็นข้าราชการที่ขี้นิ้วมาจากกระทรวงการคลัง) และมีการตั้งสำนักงานด้านบริหาร (Administrative Transaction Office) เพื่อประสานหน้าที่ด้านการบริหารของคณะกรรมการ JFTC นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานธุรกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Transaction Office) กองธุรกรรม (Transaction Division) สำนักงานสืบสวน (Office of Investigation) ขึ้นมาใหม่⁵⁰ จำนวนเจ้าหน้าที่ของ JFTC เพิ่มขึ้นจาก 484 คน เป็น 564 คน ในปี ค.ศ. 2000 (ไม่ถึง 1 ใน 3 ของจำนวน JFTC ของสหรัฐอเมริกา)⁵¹

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา คณะกรรมการ JFTC ได้ระบุกิจกรรมที่ให้ลำดับความสำคัญเป็นลำดับแรกในสองเรื่องด้วยกัน คือ (1) การสอบสวนอย่างกว้างขวางในคดีที่ตั้งใจทำผิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เช่น price cartels การฮั้วประมูล และระบบการนำเข้า และ (2) การใช้กลไกตลาดโดยตรงเพื่อเพิ่มการผ่อนคลายกฎระเบียบ ความสำคัญในลำดับแรกในเรื่องที่สองนี้จะทบทวนข้อบกพร่อง และข้อที่ไม่ปรากฏในกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เพื่อส่งเสริมการเปิดและความโปร่งใสของตลาด และเพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐบาลใช้คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร (administrative guidance) ที่มีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน⁵²

การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ JFTC มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีความไม่เอียงที่จะใช้กระบวนการด้านบริหาร (administrative processes) มากกว่าการลงโทษทางอาญา (criminal prosecution) ต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด โดยพยายามหาทางให้ธุรกิจญี่ปุ่นปฏิบัติตามกฎหมาย 'อย่างสมัครใจ' ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้รูปแบบ

⁴⁹ ดูตัวอย่าง เช่น Veronica Taylor, "Re-regulating Japanese Transactions: the Competition Law Dimension," in Amyx and Drysdale, eds, *Japanese Governance: Beyond Japan Inc*, p. 141.

⁵⁰ Ibid., p. 141.

⁵¹ Ibid., p. 140; Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," p. 24.

⁵² Ibid.

เชิงตุลาการ 'juridical model' ในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาด (คือ บังคับใช้กฎหมาย การแข่งขันเหมือนเช่นบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ⁵³

การที่รัฐบาลญี่ปุ่นไม่บังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดอย่างเข้มงวด ทำให้มีคำวิจารณ์ว่า ภาครัฐกิจของญี่ปุ่นจึงหาทางตั้งข้อกีดกันทางการค้าอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการ JFTC มีความแข็งแกร่งในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดน้อยกว่าของกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการ JFTC ของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1950 ถึงตลอดทศวรรษ 1990 กระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการ JFTC ของสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี การละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เป็นคดีทางอาญาจำนวนร้อยละ 50 ของคดีที่มีการละเมิดกฎหมาย แต่คณะกรรมการ JFTC ของญี่ปุ่นลงโทษให้เป็นคดีอาญาเพียงร้อยละ 11 เท่านั้น จากช่วง ปี ค.ศ. 1947-1997⁵⁴

สิ่งที่เราเห็นในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดของคณะกรรมการ JFTC ในญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษ 1990 ไม่ใช้การลดลงของการใช้รูปแบบกระบวนการบริหาร (administrative model of enforcement) แต่เป็นการเพิ่มขึ้นของกาศสนับสนุนศาลสำหรับการสอบสวนของ คณะกรรมการ JFTC และการลงโทษบุคคลในภาคเอกชนและผู้สมรู้ร่วมคิดในภาครัฐ ตัวอย่างที่ดี ของคดีทำนองนี้ ได้แก่ คำตัดสินของศาลสูงสุดกรุงโตเกียว (Tokyo High Court) เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ที่ยื่นผลสอบสวนของคณะกรรมการ JFTC ว่าผู้รับเหมาบริษัทอิเล็กทรอนิกส์ราย ใหญ่ได้ร่วมกันฮั้วในการประมูลสำหรับสัญญารับเหมาของรัฐบาล ที่ญี่ปุ่นเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า *dango* คดีนี้เป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์ของญี่ปุ่น บรรดาผู้จัดการอาวุโสของบริษัท อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์รายใหญ่ ซึ่งรวมทั้งบริษัทฮิตาชิ โตชิบา และมิตซูบิชิพบว่ามีความผิดฐาน ละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาดและได้รับการลงโทษทางอาญา ผู้จัดการที่รับผิดชอบในเรื่อง ดังกล่าวนี้นั่งโทษจำคุก 10 เดือน โดยการรอลงอาญาและบริษัทดังกล่าวนี้ถูกปรับบริษัทละ 400,000 ถึง 600,000 เหยียสหรัฐ โดยศาลได้ระบุว่า “การกระทำเช่นนี้เป็นพฤติกรรมทางอาญากรรมที่ ร้ายแรงโดยผู้ผลิตอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ชั้นนำของประเทศเรา และเป็นการร่วมมือทางอาญากรรม โดยรัฐวิสาหกรรรมแห่งหนึ่ง...ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชน”⁵⁵

⁵³ Ibid., pp. 141-142.

⁵⁴ Schaeede, “Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation,” in Schaeede and Grimmers, eds, *Japan's Managed Globalization*, pp. 208-209.

⁵⁵ Taylor, “Re-regulating Japanese Transactions,” pp. 141-142.

คำกล่าวนี้เป็นภาษาที่รุนแรงสำหรับผู้พิพากษาชาวญี่ปุ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคำสนับสนุนโดยตุลาการในทำนองนี้จะช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการ JFTC

ผู้วิจารณ์การเมืองและธุรกิจญี่ปุ่นจำนวนมากยังคงมีความเห็นญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ไม่ยึดการใช้กฎหมาย' (non-legalistic country) แต่ข้อวิจารณ์ทำนองนี้ทำให้ผู้นำญี่ปุ่นต้องแก้ไขภาพลักษณ์ในเชิงลบนี้ ดัชนีหนึ่งที่แสดงว่ามีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงบรรยากาศในระดับนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย คือ คำประกาศของนายกรัฐมนตรี โอบุชิ เเคอิโซ (Obuchi Keizo) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 ซึ่งได้สัญญาที่จะยกเลิกโครงสร้างของกฎหมายญี่ปุ่น โดยกล่าวว่า

เราควรจะดำเนินการปฏิรูประบบ (กฎหมาย) อย่างสิ้นเชิง เพื่อให้เป็นการจำเป็นสำหรับประชาชนที่จะใช้กฎหมาย และทำให้แน่ใจได้ว่าระบบกฎหมายทำหน้าที่ที่เป็นพื้นฐานสำหรับชีวิตที่มั่นคงสำหรับประชาชนและสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน⁵⁶

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากโอบุชิ ได้ดำเนินการต่อไปในการปฏิรูประบบกฎหมายของญี่ปุ่น

ในบางกรณี บริษัทเอกชนประสบความสำเร็จ ในการชี้ให้เห็นว่า กฎหมายการต่อต้านการผูกขาดเป็นอุปสรรคต่อความสามารถของบริษัทที่จะปรับปรุงบริษัทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ในบางกรณี รัฐบาลญี่ปุ่นได้เพิ่มความเข้มงวด ในบางมาตรการของบทบัญญัติของกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความเอาใจจริงเอาใจกับหลักการของการแข่งขันที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย ในขณะเดียวกัน มิติด้านต่างประเทศของนโยบายต่อต้านการผูกขาด ก็ได้รับการยอมรับ โดยการตัดสินใจของคณะกรรมการ JFTC ที่เกี่ยวกับการรวมกิจการระหว่างประเทศ (international mergers) รวมทั้งโดยการมีข้อตกลงร่วมมือกันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับญี่ปุ่นเพื่อต่อต้านการผูกขาด⁵⁷

บริษัทญี่ปุ่นมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในและภายนอกประเทศว่า ยึดติดอยู่กับโครงสร้างขององค์กรบริษัทที่ล้าหลัง และล้มเหลวที่จะเผชิญกับปัญหาด้านการเงินของตน แต่บริษัทญี่ปุ่นก็ตอบได้ว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะความไม่สามารถ ที่จะใช้วิธีการหนึ่งของบริษัทของอเมริกัน มักจะนิยมใช้ในการปรับโครงสร้างบัญชีงบดุล(balance sheets) คือการ ชี้ 'วิธีแลกหนี้ให้เป็นหุ้น' (debt – for – equity swaps) ซึ่งบริษัทที่มีปัญหาด้านการเงิน สามารถเปลี่ยนเงินกู้จำนวนหนึ่งให้เป็นหุ้น ซึ่งจะช่วยลดพันธะด้านเงินสดที่ได้ทำสัญญากัน แต่วิธีการนี้ถูกจำกัด

⁵⁶ อ้างใน ibid., p. 136.

⁵⁷ Douglas Ostrom, "Tokyo Recalibrates Antitrust Policy," *JEI Report*, No. 25 (July 2, 1999), p. 1.

อย่างมาก โดยเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดไม่ให้นายทุนสามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 5 ของหุ้นของบริษัทในหลายกรณีการถือหุ้นในบริษัทของธนาคารใกล้เคียงระดับข้อจำกัดนี้ไปแล้ว ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ บริษัทไม่สามารถแลกหนี้ให้เป็นทุนได้อย่างง่ายดาย

ในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1999 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศมาตรการผ่อนคลายนโยบายร้อยละ 5 ดังกล่าว และเร่งรัดการตัดสินใจของคณะกรรมการ JFTC เกี่ยวกับการควบกิจการ และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ (mergers and acquisitions) มาตรการเหล่านี้ ในบางกรณีกระบวนการกลั่นกรองก่อนสำหรับควบกิจการเดิมที่ต้องใช้เวลานาน ถึงสามเดือนหรือมากกว่านั้น แต่ปัจจุบัน จะได้รับการเร่งรัดให้เหลือเพียงประมาณ หนึ่งหรือสองเดือนเท่านั้น

ในขณะที่คณะกรรมการ JFTC แสดงเจตจำนงที่จะตีความกฎหมายต่อต้านการผูกขาดอย่างหลวมๆ มากขึ้น ในกรณีของการแลกหนี้ให้เป็นหุ้นคณะกรรมการ JFTC ได้ดำเนินการเพื่อเพิ่มความเข้มงวดมากขึ้น ในด้านอื่น ในเดือนมิถุนายน 1999 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายซึ่งจะปิดช่องโหว่ที่อนุญาตให้มีการร่วมมือกันทางธุรกิจในการผูกขาด ในภาวะที่มีความถดถอยทางเศรษฐกิจ (recession cartels) วัตถุประสงค์พื้นฐานของนโยบายต่อต้านการผูกขาดของญี่ปุ่นก็คือ เพื่อป้องกันมิให้บริษัทรวมตัวกัน เพื่อเพิ่มราคาสูงกว่าระดับการแข่งขันกัน แต่เป็นเวลาหลายทศวรรษที่รัฐบาลปล่อยให้บริษัทต่างๆ รวมกันเป็น cartels เพื่อเป็นวิธีการรักษากำไรและการจ้างงานระหว่างที่มีเศรษฐกิจซบเซา และการกระทำความผิดดังกล่าว จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ JFTC ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ผู้วิจารณ์ต่างชาติได้โต้แย้งว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งเสริมสนับสนุน ให้บริษัทสมัครขอให้มี recession cartels การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการทำลายเป้าหมายพื้นฐานของกฎหมายต่อต้านการผูกขาด กฎหมายที่ให้ขกเลิกการให้มี recession cartels นี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999⁵⁸

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2000 มีการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดที่สำคัญอีกสองประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก เป็นการยกเลิกการผูกขาดโดยธรรมชาติอย่างเป็นทางการที่ให้แก่อุตสาหกรรมบางประการ เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า และแก๊ส ประเด็นที่สอง เป็นบทบัญญัติให้มีการเยียวยามากขึ้นสำหรับผู้บริโภคและบริษัท ซึ่งได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่ขัดกับมาตรา 8(1) 5 หรือ มาตรา 19 ของกฎหมายต่อต้านการผูกขาด ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในประการหลังนี้เป็นการนำมาตรการบรรเทาความเสียหาย (injunctive relief) มาใช้เป็นครั้งแรกในญี่ปุ่น ก่อนที่จะมีการแก้ไขในครั้งนี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมที่ต่อต้าน

⁵⁸Ibid., p. 2.

การผูกขาดจะต้องรื้อถอนขึ้นข้อสรุปของคณะกรรมการ JFTC ที่มีต่อบริษัทที่ผู้ต้องหาถอนแล้วถึง
นำความเสียหายภายใต้มาตรา 25 ของกฎหมายต่อต้านการผูกขาดมาใช้⁵⁹

ตารางที่ 4.1 เป็นข้อมูลโดยสรุปเกี่ยวกับประเภทของคดีที่คณะกรรมการ JFTC ดำเนินการ
ระหว่างปี ค.ศ. 1995 ถึง ค.ศ. 2000 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จุดความสนใจที่สำคัญของคณะกรรมการ
JFTC อยู่เกี่ยวกับการฮั้วการประมูล (bid rigging)

ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ JFTC นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

ประเภทของการละเมิด	1995	1996	1997	1998	1999	2000
การผูกขาดของเอกชน	0	1	1	3	0	1
การฮั้วการประมูล	14	15	13	15	22	9
การผูกขาดกำหนดราคา	5	7	4	3	3	2
การปฏิบัติการค้าที่ไม่เป็นธรรม	4	2	9	5	5	5
อื่นๆ	2	8	0	1	2	1
รวมทั้งสิ้น	25	33	27	27	32	18

ที่มา: JFTC Annual Reports, 1995-2000 อ้างใน Lin, “The Evolution of Competition Law in
East Asia,” p. 24.

โดยสรุป ก่อนทศวรรษ 1990 การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดในญี่ปุ่นไม่มี
ประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญคือ คณะกรรมการ JFTC มีอำนาจน้อย ซึ่งหมายความว่า นโยบายการ
แข่งขันถูกกำหนดให้มีความสำคัญอยู่ในลำดับหลังนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่น นโยบาย
อุตสาหกรรมเป้าหมาย ปัจจุบันมีปัจจัยที่สำคัญสองประการที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ
JFTC และพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด ปัจจัยแรก คือ การขาดความตื่นตัวของประชาชนที่มี
ต่อหลักการการต่อต้านการผูกขาด และไม่ทราบว่าพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดอนุญาต
หรือไม่อนุญาตให้ทำอะไรบ้าง ซึ่งหมายความว่ามีการกระตุ้นน้อยมากที่จะมีการบังคับใช้กฎหมาย
ต่อต้านการผูกขาดอย่างเข้มงวด ประการที่สอง การฟ้องร้องการต่อต้านของเอกชนแทบจะไม่ค่อย
เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่โอกาสของ
บริษัทเอกชนจะต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก จนทำให้เป็นการป้องปรามที่สำคัญที่มีให้
ละเมิดการผูกขาด ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1945 ถึง ค.ศ. 1988 ในประเทศสหรัฐอเมริกามีคดีฟ้องร้อง

⁵⁹ Taylor, “Re-regulating Japanese Transactions,” p. 148.

การผูกขาดของเอกชนเป็นจำนวนมากขึ้น 31,745 ราย ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ในประเทศญี่ปุ่นมีเพียงแค่ 18 ราย ที่มีการฟ้องร้องการผูกขาดของเอกชน ความแตกต่างกันนี้สามารถอธิบายได้จากค่าใช้จ่ายสูง แต่โอกาสความสำเร็จในการฟ้องคดีเช่นนี้มีน้อยในประเทศญี่ปุ่น ประสิทธิภาพของนโยบายการแข่งขันของญี่ปุ่นจะเพิ่มมากขึ้น หากเอกชนของญี่ปุ่นมีแรงจูงใจมากขึ้นที่จะรายงานการละเมิดการผูกขาด⁶⁰

แต่ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด และมีการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างจริงจังมากขึ้นก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องการต่อต้านการผูกขาดญี่ปุ่นยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะจัดการกับสมาคมการค้า (trade association) ของแต่ละอุตสาหกรรมที่สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง (self-regulation) เพื่อปกป้องหรือปิดตลาดอุตสาหกรรมของตน⁶¹

นอกจากนี้ แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC จะได้พยายามปรับปรุงเงื่อนไขของการแข่งขัน (competitive conditions) ให้ดีขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลและบริษัทของสหรัฐอเมริกาก็ยังเห็นว่า คณะกรรมการ JFTC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยคุมการต่อต้านการผูกขาด (antitrust watchdog) ของญี่ปุ่นยังมิได้ดำเนินการที่เข้มข้นมากขึ้นในการส่งเสริมการแข่งขันในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากบริษัทต่างประเทศ เห็นได้จากรัฐบาลญี่ปุ่นยังไม่ได้จัดสรรบุคลากรและทรัพยากรอื่นๆ ได้แก่ คณะกรรมการ JFTC อย่างพอเพียงเพื่อให้แน่ใจได้ว่าการแข่งขันอย่างเข้มข้นในตลาดญี่ปุ่น และรัฐบาลและบริษัทของสหรัฐอเมริกา ยังต้องการให้คณะกรรมการ JFTC มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อสลายการรวมตัวกันผูกขาดภายในประเทศญี่ปุ่น⁶²

(6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล (Corporate Governance Reform)

นอกจากการปฏิรูปภาครัฐของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทางด้านภาคธุรกิจ ก็มีเสียงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ สื่อมวลชนไทย

⁶⁰ Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," p. 25.

⁶¹ ดู Schaefer, "Industry Rules," p. 193; ดู นักวิเคราะห์ที่เห็นว่า นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่อต้านการผูกขาดและการบังคับใช้กฎหมายนี้มากขึ้นใน Michael L. Beeman, *Public Policy and Economic Competition in Japan: Change and Continuing in Antimonopoly Policy, 1973-1995* (London: Routledge, 2002), pp. 2-12.

⁶² Ostrom, "Tokyo Recalibrates Antitrust Policy," p. 3.

พฤติกรรมที่ละเลยธรรมาภิบาลของบริษัทญี่ปุ่นซึ่งขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ⁶³ และยังโทษภาวะเศรษฐกิจซบเซาไปที่การขาดความใส่ใจต่อผู้ถือหุ้น ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างบริษัทกับธนาคารที่มีการถือหุ้นข้ามระหว่างกัน คณะกรรมการผู้อำนวยการซึ่งดูเหมือนกับเป็นสโมสรของศิษย์เก่ามากกว่าเป็นผู้คอยตรวจสอบที่มีความรับผิดชอบและคำตอบแทนโดยรวมของผู้บริหารบริษัทซึ่งให้แรงจูงใจแก่ประชาชนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัท (CEO) น้อยมากเพื่อปรับปรุงสิ่งที่สำคัญที่สุดที่เป็นหัวใจของบริษัท ผู้ลงทุนที่เป็นสถาบัน (institutional investor) ชาวต่างชาติเช่น กองทุนบำนาญของพนักงานมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Employee Pension Fund หรือ CalPERS) เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารของบริษัทเน้นประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้น ให้มีคณะกรรมการผู้อำนวยการ (boards of directors) ที่เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น และให้คำตอบแทนผู้จัดการบริษัทอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นหนทางหนึ่งในการส่งเสริมผลประโยชน์ของตน ได้เดินทางมาญี่ปุ่นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการปฏิรูปบรรษัทภิบาล ผู้จัดการบางคนของบริษัทข้ามชาติของญี่ปุ่นวิจารณ์ว่า บรรษัทภิบาลที่เคยปฏิบัติกันอยู่เป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะแข่งขันในระดับโลก⁶⁴

ในช่วงทศวรรษ 1990 คำว่า 'โคโปเรโต กาเบนันสุ' (*koporeto gabanansu*) หรือ 'กิเงียวโตชิ' (*kigyo tochi*) ซึ่งก่อนหน้านี้แทบจะไม่เป็นที่รู้จักยกเว้นในแวดวงเล็กๆของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ได้กลายเป็นคำศัพท์สามัญในหมู่ผู้จัดการและสื่อธุรกิจจำนวนมาก คณะกรรมการของผู้บริหาร นักลงทุน นักวิชาการ และข้าราชการประจำ ได้พิมพ์รายงานข้อเสนอและการสำรวจออกมาจำนวนมากเพื่อชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการณ์บรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นและเสนอวิธีการแก้ไข

⁶³ บริษัทที่มีชื่อเสียงหลายบริษัทมีเรื่องอื้อฉาวอยู่เป็นระยะๆ เช่น การปกปิดการขาดทุนอย่างมหาศาลในการซื้อขายหุ้นของธนาคาร ไดวะ (Daiwa Bank) การขายนมเสียของบริษัท Snow Brand Products การปิดบังการเรียกรถยนต์ที่มีข้อบกพร่องคืนของบริษัท Mitsubishi Motors Corp การปิดบังปัญหาในโรงงานในพลังงานนิวเคลียร์เป็นเวลานานปีโดยปลอมแปลงข้อมูลการตรวจสอบของบริษัท Tokyo Electric Power Co. (TEPCO) ดู Ibid., pp. 220-221. Julian Roche, *Coporate Governance in Asia* (New York: Routledge, 2005), p. 63.

⁶⁴ ดู Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," ใน Schaeede and Grimes, eds, *Japan's Managed Globalization*, pp. 215, 219-220.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 ดังตัวอย่างที่ระบุข้างล่างนี้⁶⁵

- 8 กันยายน ค.ศ. 1997: 'ร่างแผนแก้ไขกฎหมายพาณิชย์เกี่ยวกับ 'บริษัทภิบาล' (Draft plan for a revision of the Commercial Law concerning 'corporate governance') เสนอโดยคณะกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายพาณิชย์ คณะกรรมการนิติบัญญัติของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP)
- 10 กันยายน ค.ศ. 1997: 'ข้อเสนอเร่งด่วนเกี่ยวกับวิธีการของ 'บริษัทภิบาล' (Urgent Proposal on methods of 'corporate governance') เสนอโดย คณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับ 'บริษัทภิบาล' ของเคดันเรน (Keidanren)
- 30 ตุลาคม ค.ศ. 1997: 'หลักการของบริษัทภิบาล: เพื่อพิจารณาบริษัทภิบาล รูปแบบใหม่ของญี่ปุ่น' (Principles of corporate governance: to consider new Japanese-style corporate governance) โดยกลุ่มศึกษา 'บริษัทภิบาล' ของญี่ปุ่น (Corporate Governance Forum of Japan หรือ CGFJ) ของ คณะกรรมการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ (Japan Committee for Economic Development)
- กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998: 'รายงานจากคณะกรรมการระบบบริษัทในศตวรรษที่ 21' (Report from the Committee on Corporate Systems in the 21st century) โดยกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (MITI)

เนื้อหาของรายงานดังกล่าว มีความแตกต่างกันในจุดเน้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแต่ละสถาบันที่เสนอรายงาน รายงานแต่ละฉบับได้แสดงบทบาทและจุดยืนของตนเอง เช่น เคดันเรน (Keidanren) ซึ่งเป็นองค์กรทางธุรกิจที่ใหญ่และทรงอิทธิพลมากที่สุดในญี่ปุ่น และพรรค LDP เน้นที่หน้าที่ของผู้ตรวจบัญชี (auditors) และกระบวนการทางกฎหมายในการที่จะฟ้องร้อง กรรมการอำนวยการ (directors) ในขณะที่กระทรวง MITI (ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เปลี่ยนชื่อเป็น METI ซึ่งย่อมาจาก Ministry of Economy, Trade and Industry) เน้นในเรื่องการใช้กรรมการอำนวยการ ที่มาจากบุคคลภายนอกบริษัท (เพื่อความโปร่งใสและการดำเนินธุรกิจที่ดี) ความมีอิสระมากขึ้น

⁶⁵ Ibid., pp. 218-219.

ของผู้ตรวจสอบบัญชีจากบุคคลภายนอกและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่เพียงพอสำหรับการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพของตลาด⁶⁶

ลักษณะเด่นที่สุดของการปฏิรูปบรรษัทภิบาลในประเทศญี่ปุ่นในช่วงศตวรรษที่ 1990 คือ การยอมรับอย่างกว้างขวางอย่างน้อยในรูปของคำพูดว่า บริษัทญี่ปุ่นจำเป็นต้องรับหลักบรรษัทภิบาลที่เป็นมาตรฐานโลก (global standard) เช่น คณะกรรมการบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่น ที่มีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า 'Corporate Governance Forum' of Japan หรือ CGFJ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากผู้บริหารธุรกิจ นักวิชาการ นักลงทุน และนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบรรษัทภิบาล ได้เริ่มต้นคำแถลงของ 'หลักการของบรรษัทภิบาล' (Corporate Governance Principle) ของตน ด้วยการเน้นที่ความสอดคล้องกันของบรรษัทภิบาลในระดับสากลโดยกล่าวว่า:

โลกาภิวัตน์ของตลาดนำไปสู่ยุคสมัยที่คุณภาพของบรรษัทภิบาลได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความอยู่รอดของบริษัท การปฏิบัติบรรษัทภิบาลให้สอดคล้องกับบริบทระหว่างประเทศยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จของบริษัท การปฏิบัติบรรษัทภิบาลที่ดี (good corporate governance) เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับบริษัทในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพในตลาดภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์⁶⁷

คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า แนวความคิดเกี่ยวกับบรรษัทภิบาลเป็นเรื่องที่เน้นพันธกิจของบริษัทที่มีต่อผู้ถือหุ้นของบริษัท ดังกล่าวไว้ว่า:

ความชอบธรรมของประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (shacho หรือ CEO) ได้รับการยอมรับและมาจากความรู้สึกรักชาติตนและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและตัวแทนของผู้แทนหุ้น คณะกรรมการอำนวยการ (board of directors) โดยการดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท⁶⁸

ในทำนองเดียวกัน ในร่างกฎหมายของรัฐบาลพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อปฏิรูปบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นก็ใช้คำพูดในลักษณะเดียวกันกับของคณะกรรมการ CGFJ

⁶⁶ Hasegawa, "The Political Economy of 'Corporate Governance,'" pp. 215-216.

⁶⁷ อ้างใน Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," p. 221.

⁶⁸ อ้างใน ibid.

ดังนั้น: “ถึงเวลาแล้วที่จะนำมาตรฐานสากลของบริษัทภิบาลมาใช้ โดยมองดูที่รูปแบบของบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกา ในการเสริมสร้างการทำหน้าที่ให้เข้มแข็งของคณะกรรมการอำนวยการที่มาจากภายนอกบริษัท และเพื่อปรับปรุงการมุ่งเน้นที่ผู้ถือหุ้น”⁶⁹

คำกล่าวของพรรค LDP เกี่ยวกับบริษัทภิบาลเห็นได้ชัดว่า คำพูดส่วนใหญ่ที่พูดถึงมาตรฐานสากล หมายถึง วิธีการปฏิบัติตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา การถกแถลงเกี่ยวกับการปฏิรูปบริษัทภิบาลไม่ว่าในสื่อมวลชน หรือในรายงานของรัฐบาล นักวิชาการ หรือกลุ่มอื่นๆ ในญี่ปุ่นมักจะกล่าวถึงรูปแบบของบริษัทภิบาลของสหรัฐอเมริกา

ถ้าเพียงแต่พิจารณาจากคำพูดเท่านั้น เราอาจคาดได้ว่าในไม่ช้าวิธปฏิบัติบริษัทภิบาลของญี่ปุ่นจะเบนเข้าหา (converge) มาตรฐานสากล ตามความเป็นจริง ตลอดทศวรรษ 1990 การปฏิรูปทั้งหลายมีความตั้งใจที่จะให้แรงจูงใจของผู้ถือหุ้นและของฝ่ายบริหารบริษัทมีความสอดคล้องกัน หรือปรับปรุงการตรวจสอบ (monitoring) และความมีวินัยของผู้บริหารระดับสูง การให้ผู้บริหารระดับสูงมีสิทธิในการซื้อหุ้นได้ (stock options) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เพื่อเป็นการให้รางวัลจูงใจให้ผู้บริหารมีความภักดีต่อบริษัท บริษัทหลายแห่งได้เริ่มลดจำนวนคณะกรรมการอำนวยการให้เหลือน้อยลง และหลายบริษัทได้นำระบบ 'เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัท' (corporate executive officer หรือที่เรียกว่า ชิกโก ยากูอิน (shikko yakuin) อันเป็นความพยายามอย่างหนึ่งเพื่อแบ่งแยกหน้าที่การควบคุมตรวจสอบ (supervisory function) ของคณะกรรมการอำนวยการออกจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน (operating responsibilities) ของทีมผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้หลายบริษัทยังประกาศแต่งตั้งกรรมการอำนวยการที่มาจากบุคคลภายนอกบริษัทที่มีความเป็นอิสระ⁷⁰

หลักการสำคัญของระบบบริษัทภิบาล คือ การมีกลไกที่จะทำให้แรงจูงใจของผู้จัดการบริษัทกับผู้ถือหุ้นสอดคล้องกัน การให้สิทธิผู้บริหารระดับสูงของบริษัทซื้อหุ้นจำนวนหนึ่งในราคาที่ต่ำกว่าตลาดภายในกำหนดเวลาหนึ่ง เป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยให้ผู้จัดการบริษัทและผู้ถือหุ้นมีแรงจูงใจที่สอดคล้องกัน ที่ต่างต้องการเพิ่มมูลค่าของหุ้นของบริษัท ซึ่งเท่ากับว่าค่าตอบแทนผู้จัดการจะโยงอยู่กับการเพิ่มราคาหุ้นของบริษัทด้วย

⁶⁹ อ้างใน *ibid.*, p. 222.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 222.

ในปี ค.ศ. 1996 บริษัท โซนี่เป็นบริษัทญี่ปุ่นบริษัทแรกที่น่า stock options มาใช้ โดยวิธีทางอ้อม เพราะในขณะนั้นยังมีกฎหมายห้ามอยู่ แต่ในปีถัดมามีการแก้ไขกฎหมายพาณิชย์ (Commercial Code) ยกเลิกการห้ามมี stock options และมาถึงปี ค.ศ. 2000 มีบริษัทญี่ปุ่นมากกว่า 800 บริษัท ที่หันมาใช้ stock options แต่บริษัทส่วนใหญ่ยังให้ stock options จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็นการกรรมการบริหารบริษัท (board of directors) ทั้งนี้เพราะกรรมการบริหารบริษัทของประเทศญี่ปุ่นมักจะเป็นผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการ (operating managers) ด้วย ซึ่งก็คือเป็นทีมฝ่ายบริหารระดับอาวุโสของบริษัท

การแก้ไขกฎหมายพาณิชย์เพื่อให้มี stock options ได้นี้ ทำให้ดูเหมือนว่าญี่ปุ่นได้หันไปใช้วิธีปฏิบัติในเรื่อง stock options อย่างเดียวกันกับระบบบรรษัทภิบาลของสหรัฐอเมริกา⁷¹ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดของการปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น แม้ว่า stock options เป็นเรื่องที่ทำได้โดยถูกกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ยังมีทบทวนหลายบทที่ยังเป็นข้อจำกัด เช่น กฎหมายพาณิชย์ยังให้ stock options จำกัดอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท และบริษัทจะต้องขึ้นรายชื่อผู้ที่จะได้รับ stock options เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นอนุมัติก่อน นอกจากนี้ ภาษีที่ต้องจ่ายจากรายได้ที่มาจาก stock options ก็ไม่เป็นที่ดึงดูดใจ

ยิ่งไปกว่านั้น การนำ stock options มาใช้ ไม่ได้ตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายบริหารของบริษัท (executive compensation) ค่าตอบแทนของฝ่ายบริหารยังคงถูกกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงที่มีความอาวุโสมาก และบริษัทจะไม่ค่อยเปิดเผยรายละเอียดให้ผู้ถือหุ้นทราบ กระบวนการกำหนดค่าตอบแทนฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งประธานบริษัทของบริษัทส่วนมากยังเป็นเรื่องความลับอย่างยิ่ง แม้ว่าบริษัทจะต้องรายงานเงินเดือนทั้งหมดของฝ่ายบริหารบริษัท (ประธานและทีมผู้บริหารระดับสูงของบริษัท) แต่มีบริษัทน้อยรายที่แยกแยะตัวเลขเงินเดือนของผู้บริหารแต่ละราย⁷²

จากการสัมภาษณ์ของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านบรรษัทภิบาลญี่ปุ่นพบว่า ผู้จัดการบริษัทหลายบริษัทมีความเห็นว่า การเปิดเผยค่าตอบแทน และการมีคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นอิสระ (independent compensation committee) ไม่เน้นสิ่งที่จำเป็นและพึงปรารถนาใน

⁷¹ กระบวนการแก้ไขกฎหมายพาณิชย์ในเรื่องดังกล่าวนี้ได้กระทำอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างจากกระบวนการแก้ไขกฎหมายในเรื่องอื่นๆ จนถูกวิจารณ์ว่าเป็นกระบวนการที่ “ไม่โปร่งใสและกระทำอย่างลับๆ” ดู *ibid.*, p. 223.

⁷² *Ibid.*, p. 224.

บริษัทญี่ปุ่น ผู้จัดการบริษัทเหล่านี้เห็นว่า บริษัทญี่ปุ่นมิได้มีปัญหาที่ผู้บริหารบริษัทได้รับค่าตอบแทนที่สูงมากเกินไปเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นใดๆที่ต้องเป็นห่วงในประเด็นนี้ แต่ความเห็นเช่นนี้ในทัศนะของนักวิชาการผู้นี้เป็นความเห็นที่เข้าใจผิดอย่างสิ้นเชิงเกี่ยวกับความเชื่อมโยงพื้นฐานระหว่างค่าตอบแทนกับบรรษัทภิบาล วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยค่าตอบแทนของผู้บริหารไม่ใช่เพื่อให้คนภายนอกประเมินว่า ฝ่ายบริหารได้ค่าตอบแทนมากหรือน้อยเกินไป แต่เพื่อเปิดเผยให้ผู้ถือหุ้นทราบว่า ค่าตอบแทนผู้บริหารมีความผูกพันกับผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นในระดับไหน⁷³

กล่าวโดยย่อคือ แม้ว่าจะมีการปฏิรูปกฎหมายพาณิชย์เพื่อเปิดโอกาสให้นำ stock options มาใช้เป็นส่วนหนึ่งที่สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้บริหารบริษัท และบริษัทหลายแห่งก็นำ stock options มาใช้ แต่การให้ stock options ยังคงเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย และเหมือนเช่นค่าตอบแทนผู้บริหารบริษัทในรูปอื่นๆ บุคคลภายในบริษัทเป็นผู้กำหนดจำนวนและการจัดสรรหุ้น โดยปราศจากตัวแทนของผู้ถือหุ้น (เช่น คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนที่ประกอบด้วยกรรมการอำนวยการที่เป็นบุคคลภายนอกและมีความเป็นอิสระ) บริษัทส่วนใหญ่ที่นำ stock options มาใช้ก็ไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยและมีความโปร่งใสติดตามมาด้วย⁷⁴

คณะกรรมการอำนวยการ (board of directors) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบรรษัทภิบาล ซึ่งญี่ปุ่นมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการอำนวยการไม่ได้มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารของบริษัทได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีกรรมการอำนวยการจำนวนมากเกินไป และส่วนใหญ่มาจากบุคคลภายในบริษัทซึ่งขาดความเป็นอิสระและไม่ได้เป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างแท้จริง จึงมีเสียงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น กองทุนบำนาญของพนักงาน มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (CalPER) และกลุ่มศึกษา 'บรรษัทภิบาลของญี่ปุ่น (CGFJ) สนับสนุนให้มีการลดขนาด และเพิ่มความเป็นอิสระของคณะกรรมการอำนวยการ

บริษัทญี่ปุ่นซึ่งต้องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้ตอบสนองเสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว โดยการลดขนาดของคณะกรรมการอำนวยการ แยกหน้าที่การตรวจสอบ (monitoring function) ออกจากหน้าที่การดำเนินงาน (operating function) และเพิ่มจำนวนกรรมการอำนวยการที่เป็นอิสระมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1997 บริษัทโซนี่ได้ประกาศอย่างครึกโครมลดขนาดของคณะกรรมการอำนวยการจาก 38 คน เหลือเพียง 10 คน และเปลี่ยนชื่อกรรมการอำนวยการที่ย้าย

⁷³ Ibid., p. 224.

⁷⁴ Ibid.

ออกจากคณะกรรมการอำนาจการว่าเป็น *shikko yakuin* ซึ่งแปลคำนี้ตรงตัวเป็นภาษาอังกฤษว่า 'corporate executive officer' หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัท โดยได้ระบุวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ว่า เพื่อแยกการตัดสินใจทางธุรกิจ (strategic decision-making) ออกจากการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ภายใต้ระบบ *shikko yakuin* คณะกรรมการอำนาจการ (board) เป็นฝ่ายกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจ และ *shikko yakuin* เป็นฝ่ายปฏิบัติให้เป็นไปตามกลยุทธ์⁷⁵

ระบบใหม่นี้ได้แพร่หลายไปยังบรรดาของบริษัทใหญ่ในญี่ปุ่นอย่างรวดเร็ว ในการสำรวจของตลาดหลักทรัพย์โตเกียว (Tokyo Stock Exchange) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 พบว่าร้อยละ 35.5 ของบริษัทที่ถูกสอบถามตอบว่า ได้นำระบบนี้มาใช้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 32 ในการสำรวจในปี ค.ศ. 1998⁷⁶

เจ้าหน้าที่บริษัทโซนี่ได้กล่าวว่า การตัดสินใจที่จะเปลี่ยนสถานะสภาพของกรรมการอำนาจการ 28 คน ให้เป็น *shikko yakuin* เป็นการตัดสินใจที่ลำบากใจ ตำแหน่งกรรมการอำนาจการเป็นความใฝ่ฝันของพนักงานบริษัทจำนวนมาก ฉะนั้นการถูกเปลี่ยนสถานะจากกรรมการอำนาจการมาเป็น *shikko yakuin* ย่อมถูกมองว่าเป็นการถูกลดตำแหน่ง กรรมการอำนาจการบางคนที่มีประสบการณ์ของการถูกลดตำแหน่ง (demoted) เป็น *shikko yakuin* มีความรู้สึกปวดร้าวใจจนทำให้ประธานบริษัทโซนี่ต้องเขียนจดหมายถึงภรรยาของบุคคลเหล่านี้ โดยอธิบายว่า การตัดสินใจของบริษัทเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการลดตำแหน่ง

บริษัทโซนี่และผู้สังเกตการณ์จำนวนไม่น้อยมองว่าระบบ *shikko yakuin* (และการนำระบบ stock options มาใช้ในขณะเดียวกัน) เป็นหลักฐานที่แสดงว่าบริษัทภิบาลในญี่ปุ่นกำลังเบนเข้าหาระบบบริษัทภิบาลแบบฉบับของสหรัฐอเมริกา แต่จากการศึกษาการทำหน้าที่ในทางปฏิบัติจริงของระบบ *shikko yakuin* อย่างใกล้ชิด ยังพบความแตกต่างกันอยู่ระหว่างระบบญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะระบบ *shikko yakuin* ฝ่ายกรรมการอำนาจการกับฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มบุคคลที่มาจากภายในบริษัทเช่นเดียวกัน ทำให้สถานะภาพของทั้งสองฝ่ายไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางปฏิบัติ ประธานบริษัท (ซึ่งมักจะเป็นประธานหรือผู้บริหารระดับสูงที่เลือกมาแล้วจากบริษัทแม่) ยังคงเป็นผู้เลือกผู้ที่สืบทอดตำแหน่งประธานบริษัท

⁷⁵ Ibid., pp. 225-227; Roche, *Corporate Governance in Asia*, pp. 76-77.

⁷⁶ Ibid.

นอกจากนี้ยังมีกระแสต่อต้านกรรมการอำนวยการที่เป็นอิสระมาจากภายนอกบริษัท แม้ตอนปลายทศวรรษ 1990 จะมีข่าวการแต่งตั้งกรรมการอำนวยการเกิดขึ้นบ่อยๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วยังคงมีอยู่น้อยมาก ฝ่ายบริหารของบริษัทไม่ต้องการให้มีบุคคลภายนอกบริษัทมาเป็นกรรมการบอร์ดของตน เช่น ผลการสำรวจบริษัทที่มีชื่ออยู่ในตลาดหุ้นโตเกียว จำนวน 1,310 บริษัท ในปี ค.ศ. 2000 พบว่ามีเพียงร้อยละ 19 ของบริษัทในจำนวนนี้ที่มีกรรมการบอร์ดมาจากบุคคลภายนอกบริษัท ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากผลสำรวจในปี ค.ศ. 1900 แม้กระทั่งบริษัทโซนี่ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นบริษัทที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบรรษัทภิบาลอย่างแข็งขันที่สุดก็ยังมีกรรมการบอร์ดที่มาจากบุคคลภายนอกเพียงสามคนเท่านั้น⁷⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อกลางปี ค.ศ. 2005 บริษัทโซนี่ได้จ้าง Sir Howard Stringer นักธุรกิจชาวอเมริกันเชื้อชาติ Welsh มาเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ของบริษัท เพื่อทำการปฏิรูปบริษัทเพื่อแก้ไขกับปัญหาที่บริษัทต้องประสบกับบริษัทคู่แข่งในยุคดิจิทัล เช่น ไมโครซอฟท์ แอปเปิล ชาร์ป โนเกีย แคนนอน และเคล ซึ่ง Stringer ต้องเผชิญกับวัฒนธรรมและค่านิยมของโซนี่ในเรื่อง เช่น ระบบอาวุโส และเน้นเรื่องความสามัคคี (harmony) มากกว่ากำไร การประชุมกรรมการบอร์ดจึงไม่ได้เน้นในเรื่องมูลค่าหุ้นของบริษัท (shareholder value) ดังที่เขาได้กล่าวว่า “ในห้าหรือหกปีที่ผ่านมา เราอาจเสร็จการประชุมบอร์ดโยมิได้มีการถกแถลงเรื่องราคาหุ้นเลย”⁷⁸

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารบริษัทญี่ปุ่นโดยผู้เชี่ยวชาญบรรษัทภิบาลญี่ปุ่นท่านหนึ่ง ทำให้ได้ข้อสรุปประการหนึ่งว่า ความรู้สึกและกระแสต่อต้านกรรมการบอร์ดที่เป็นอิสระนั้นยังฝังรากลึกในประเทศญี่ปุ่น ความเห็นที่ว่า “คนญี่ปุ่นไม่รับบุคคลภายนอก” เป็นคำตอบที่มักจะได้ยินจากผู้จัดการบริษัทจำนวนมาก⁷⁹

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจเมื่อมีข้อเสนอในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ให้มีการแก้ไขบางมาตราของประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Interior Plan for the Outline of Purposed Laws for Partial Revision of the Commercial Code) เพื่อให้มีการเลือกตั้งกรรมการบอร์ดอย่างน้อยหนึ่งคนที่มีความเป็นอิสระ สำหรับบริษัทใหญ่ทุกบริษัทจึงได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยผู้วิจารณ์เหล่านี้อ้างว่าบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เป็นกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระและเป็นการขาดความเป็นอิสระของบริษัท หากมีกรรมการบอร์ดมาจากบุคคลภายนอกบริษัทที่มีความเป็น

⁷⁷ Ibid., p. 228.

⁷⁸ *Fortune*, June 19, 2006.

⁷⁹ อ้างใน Ahmadjian, “Changing Japanese Corporate Governance,” 228.

อิสระ ในที่สุดร่างกฎหมายแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งที่เสนอต่อรัฐสภา ไม่มีมาตราใดที่กำหนดให้มีการเลือกกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระ⁸⁰

ในช่วงปลายศตวรรษ 1990 และต้นศตวรรษที่ 21 จุดเน้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปบรรษัทภิบาล คือ เรื่องระบบผู้สอบบัญชีของบริษัท (corporate auditors หรือที่ญี่ปุ่นเรียกว่า *kansayaku*) ประมวลกฎหมายพาณิชย์กำหนดให้บริษัทต้องแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัทเพื่อตรวจสอบกรรมการบอร์ดของบริษัทในนามของผู้ถือหุ้นและเพื่อให้แน่ใจได้ว่ากรรมการบริษัทปฏิบัติตามกฎหมาย บทบาทและความเกี่ยวข้องของ *kansayaku* เป็นจุดสำคัญของการปฏิรูปประมวลกฎหมายพาณิชย์ครั้งสำคัญ ซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในปี ค.ศ. 2002 ก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ดังกล่าวนี้ ระบบ *kansayaku* เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างร้อนแรงระหว่างกระทรวง METI (กระทรวง MITI เดิม) และองค์กรธุรกิจใหญ่เคดันเรน (Keidanren) และระหว่างบริษัทข้ามชาติญี่ปุ่นที่มีการค้าขายทั่วโลกกับบริษัทญี่ปุ่นที่ค้าขายภายในประเทศ

ประมวลกฎหมายพาณิชย์กำหนดให้บริษัทขนาดใหญ่ต้องมีผู้สอบบัญชีบริษัทอย่างน้อยสามคน และในสามคนนี้หนึ่งคนต้องมาจากภายนอกบริษัท แต่คำจำกัดความ 'บุคคลภายนอก' ไม่ค่อยเข้มงวดมากนัก หมายความว่า ผู้ใดซึ่งไม่ได้ทำงานให้แก่บริษัทในห้าปีที่ผ่านมา ฉะนั้น ผู้สอบบัญชี (*kansayaku*) ที่มาจากภายนอกบริษัทมักจะเป็นพนักงานบริษัทที่เกษียณแล้วหรือผู้จัดการจากธนาคารที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริษัทหรือสาขาของบริษัทหรือบริษัทแม่

ในทางทฤษฎี *kansayaku* ตรวจสอบกรรมการบอร์ดเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และประเมินรายงานการเงินที่ผู้สอบบัญชีภายนอกของบริษัทเป็นผู้มอบให้ แต่มีปัญหาหลายประการที่ทำให้ยากต่อการที่ *kansayaku* จะเป็นผู้ตรวจสอบได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง ประการแรก แม้ว่ากฎหมายกำหนดว่า ที่ประชุมถือหุ้นต้องอนุมัติการแต่งตั้ง *kansayaku* แต่ในความเป็นจริงผู้ถือหุ้นแทบจะไม่เคยปฏิเสธผู้ที่ได้รับการเสนอจากประธานบริษัทเลย

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยหรือทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีบริษัท จากการสำรวจบริษัทที่มีรายชื่ออยู่ในสมาคมผู้สอบบัญชีบริษัทของญี่ปุ่น (Japan Corporate Auditors Association หรือ JCAA) จำนวน 1,641 บริษัท พบว่ามีเพียงร้อยละ 41 ของจำนวนบริษัทเหล่านี้

⁸⁰ Roche, *Corporate Governance in Asia*, p. 91.

เท่านั้นที่มีผู้ตรวจสอบบัญชีพอจะมีเจ้าหน้าที่ช่วยบ้าง และในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 50 เท่านั้นที่มีเจ้าหน้าที่ช่วยมากกว่าหนึ่งคน ที่สำคัญกว่านั้นผู้ตอบคำถามจำนวนมากยังได้ตั้งข้อสังเกตอีกด้วยว่า เจ้าหน้าที่ *kansayaku* มักจะไม่ค่อยกระตือรือร้นที่จะค้นหาข้อผิดพลาดของบริษัทตน เจ้าหน้าที่เหล่านี้มักจะเป็นพนักงานของบริษัทซึ่งถูกผลักดันให้มาทำงานในสำนักงานของ *kansayaku* ชั่วคราว และพนักงานเหล่านี้มีต้องการให้ตนเองต้องได้รับผลกระทบในการทำงานต่อไปในอนาคตในบริษัท และการทำงานในหน้าที่นี้ยังได้รับสถานภาพและการเคารพนับถือต่ำ ตำแหน่ง *kansayaku* มักจะถูกมองว่าเป็นตำแหน่งปลอมใจสำหรับผู้ที่พลาดโอกาสที่จะได้เลื่อนตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัท⁸¹

บทบาทของ *kansayaku* เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาในทศวรรษ 1990 ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1997 ฝ่ายกฎหมายของพรรค LDP ของคณะกรรมการประมวลกฎหมายพาณิชย์เสนอร่างกฎหมายให้มีการแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายพาณิชย์ในหลายมาตรา หลายวันต่อมาองค์การธุรกิจใหญ่เคดันเรนออกข้อเสนอที่เกือบจะเหมือนข้อเสนอของพรรค LDP ข้อเสนอของพรรค LDP/ เคดันเรนมีส่วนสำคัญสองประการ ประการแรก จำกัดความรับผิดชอบของกรรมการบอร์ดสำหรับการฟ้องร้องที่มาจากผู้ถือหุ้น ประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสริมสร้างหน้าที่ของ *kansayaku* ให้เข้มแข็ง ข้อเสนอของพรรค LDP/เคดันเรนจะทำให้ระบบ *kansayaku* สามารถมีบทบาทได้เช่นเดียวกับกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระ

ในปี ค.ศ. 2000 กระทรวง METI ได้มีข้อเสนอของตนเองให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ กระทรวง METI เน้นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทมหาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของญี่ปุ่น ข้าราชการกระทรวง METI เห็นว่า ญี่ปุ่นไม่มีทางเลือกนอกจากจะต้องนำบรรษัทภิบาลรูปแบบของสหรัฐอเมริกา (U.S.-style governance) มาใช้มากขึ้น เพื่อเผชิญกับการแข่งขันระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ตลาดการเงินที่อยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าในเทคโนโลยีสารสนเทศ⁸²

แต่ในที่สุดกระทรวง METI เสนอให้มีสองทางเลือก ทางเลือกหนึ่ง บริษัทสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สอบบัญชี (auditing committee) ที่ครอบงำโดยกรรมการบอร์ดที่เป็นอิสระ และไม่จำเป็นต้องมี *kansayaku* หรือทางเลือกที่สอง บริษัทยังคงรักษาระบบ *kansayaku* ดังที่เป็นอยู่

⁸¹ Ahmadjian, pp. 229-230.

⁸² Ibid., pp. 230-231.

ในปัจจุบัน ทั้งนี้กระทรวง METI ให้เหตุผลว่า ตลาดจะเป็นตัวกำหนดเองในที่สุดว่าบรรษัทภิบาลแบบไหนจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ข้อเสนอที่ให้บริษัทมีทางเลือกสองทางนี้เป็นการประนีประนอมภายใต้แรงกดดันจากองค์กรธุรกิจใหญ่เคเอ็นเอ็น ในขณะที่เคเอ็นเอ็นเองก็ถูกแรงกดดันจากภายในองค์กรของตนเองทั้งจากบริษัทที่ทำธุรกิจระหว่างประเทศเป็นหลัก (global firms) ซึ่งต้องการเปลี่ยนกรรมการบอร์ดของตนให้เหมือนกับการปฏิบัติของสหรัฐอเมริกา และจากบริษัทที่ทำธุรกิจภายในประเทศเป็นหลักที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ในที่สุดการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ได้ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาในปี ค.ศ. 2002 และปี ค.ศ. 2003 ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์ที่มีการแก้ไขใหม่นี้ บริษัทสามารถเลือกระหว่างระบบ *kansayaku* ตามที่เป็นอยู่อย่างเดิม หรือจะเลือกระบบที่โครงสร้างของกรรมการบอร์ดที่คล้ายกับของบริษัทสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการกำหนดค่าจ้าง คณะกรรมการกำหนดกรรมการบอร์ด และคณะกรรมการผู้สอบบัญชีก็ได้ ทั้งนี้เปิดโอกาส ให้บริษัทที่เน้นค้าขายกับต่างประเทศจะได้เพิ่มความเป็นอิสระของกรรมการบอร์ด และนำคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน คณะกรรมการกำหนดกรรมการบอร์ด และคณะกรรมการผู้สอบบัญชีมาใช้ ในขณะที่บริษัทที่เน้นทำธุรกิจภายในประเทศยังคงรักษาระบบ *kansayaku* แบบเดิม และสามารถรักษาความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารบริษัท โดยไม่ถูกกดดันจากการเรียกร้องของผู้ถือหุ้น⁸³

บริษัทที่จัดลำดับความน่าเชื่อถือ แสตนดาร์ด แอนด์ พัวร์ (Standard & Poor's) ระบุว่าระบบผู้สอบบัญชี (*kansayaku*) ของญี่ปุ่นมีปัญหาเนื่องจากผู้สอบบัญชี (corporate auditors) จำนวนหนึ่งเป็นอดีตพนักงานบริษัทจึงมาสามารถถือได้ว่ามีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง⁸⁴

นอกจากการปฏิรูปบรรษัทภิบาลเพื่อให้มีรูปแบบที่ใกล้เคียงกับการปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกาในลักษณะที่ทำให้แรงจูงใจของฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัทกับของผู้ถือหุ้นสอดคล้องกัน และทำให้กรรมการบอร์ดมีความเป็นอิสระขึ้น เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบและมีวินัยที่ดีขึ้นของบริษัทแล้ว ยังมีการปฏิรูปมาตรฐานการทำบัญชี (accounting standards) เป็นระยะๆ ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 และต้นทศวรรษ 2000 เพื่อให้การกำกับดูแลการทำบัญชีบริษัทญี่ปุ่นให้

⁸³ Roche, *Corporate governance in Asia*, p. 95 บางบริษัทได้เริ่มนำระบบการตั้งคณะกรรมการ (company with committees) เพื่อปรับปรุงความโปร่งใสของฝ่ายบริหารจัดการ (management transparency) เช่น บริษัทฮอนด้า บริษัทโตชิบา บริษัทโอริส (Orix) บริษัทโซนี่ เป็นต้น ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน *ibid.*, pp. 96-98.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 125.

ได้มาตรฐานสากล การเปิดเผยบัญชีจะช่วยทำให้ผู้ถือหุ้นตรวจสอบผู้จัดการได้ดีขึ้น แต่มาตรฐานการทำบัญชีขึ้นอยู่กับการศึกษาจากกรรมการบอร์ดที่เป็นอิสระ เพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบบัญชีอย่างละเอียดถี่ถ้วน ประกอบกับอาชีพการตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการรับรองจากรัฐ (certified public accountants) มีน้อยมากเมื่อเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกา การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานใหม่ในการทำบัญชีจึงยังเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความแน่นอน⁸⁵

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วที่ถูกวิจารณ์ว่า ไม่ตั้งใจที่จะให้มาตรฐานการทำบัญชีของญี่ปุ่นสอดคล้องกับมาตรฐานรายงานการเงินสากล (International Financial Reporting Standards หรือ IFRS)⁸⁶

เรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการตกแต่งบัญชีของบริษัทไลฟ์ดอร์ (Livedoor) บริษัทคาเนโบ (Kanebo) และบริษัทรถไฟเซอิบุ (Seibu Railway Co.) ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2005 ยังทำให้คำวิจารณ์คู่มือนี้หนักขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2006 ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายบริษัท (Corporate Law) ใหม่ เพื่อรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของบริษัทที่บรรจุอยู่ในประมวลกฎหมายพาณิชย์และกฎหมายบริษัท จำกัด (Limited Company Law) เข้าด้วยกันเพื่อแก้ไขปัญหาคำกัณฑ์ของบริษัทยกได้กฎหมายใหม่นี้ ผู้จัดการบริษัทจะต้องใช้ความพยายามสร้างปรัชญาบริษัทภิบาลของบริษัทตน แม้ว่ากฎหมายนี้จะให้ฝ่ายบริหารบริษัทมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการตัดสินใจและการดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นได้เหมือนเช่นบริษัทในสหรัฐอเมริกาและในยุโรป เช่น ฝ่ายบริหารของบริษัทสามารถตัดสินใจได้เลยว่า บริษัทควรจะจ่ายเงินปันผลกี่ครั้งก็ได้ในหนึ่งปี กรรมการบอร์ดไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ถือหุ้นเหมือนแต่ก่อน หากบริษัทต้องการซื้อบริษัทอื่นที่เล็กกว่าบริษัทของตน และกรรมการบอร์ดสามารถตัดสินใจได้เลยว่า จะใช้ผลกำไรไปทำอะไร โดยการใช้มติของกรรมการบอร์ด โดยไม่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นเหมือนเช่นแต่ก่อน เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันก็เพิ่มสิทธิของผู้ถือหุ้น เช่น มีบทบัญญัติใหม่ให้อำนาจผู้ถือหุ้นที่จะไต่ถามกรรมการบอร์ดด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาในการประชุมทั่วไปของผู้ถือหุ้น แทนที่จะต้องใช้

⁸⁵ Ibid., p. 236.

⁸⁶ ญี่ปุ่นได้ตั้งบอร์ดมาตรฐานการทำบัญชี (Accounting Standards Board of Japan) ของมูลนิธิมาตรฐานการทำบัญชีการเงิน (Financial Accounting Standards Foundation) เพื่อกำหนดมาตรฐานการทำบัญชี ดู ibid., p. 135.