

ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น

The Parliamentary System of Constitution of Japan

จिरากิตต์ แสงลี
Chirakitt Saenglee

ผู้เขียนหลัก:
จिरากิตต์ แสงลี
นักวิชาการอิสระ
E-mail: Chirakitt1234@gmail.com

Received: 6 August 2021

Revised: 10 May 2022

Accepted: 12 May 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีประเด็นในการศึกษาว่า ระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะอย่างไร ผลจากการศึกษาพบว่า ระบบรัฐสภาญี่ปุ่นมีสาระสำคัญคือ (1) ฝ่ายบริหารประกอบไปด้วย พระจักรพรรดิซึ่งเป็นประมุขของรัฐ เป็นสัญลักษณ์ของรัฐ และไม่มีอำนาจในการเมืองใด ๆ โดยมี คณะรัฐมนตรีซึ่งมาจากการรัฐสภาได้เอท (2) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกในทางรัฐธรรมนูญยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ และ (3) คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศญี่ปุ่นจะใช้ระบบรัฐสภาภายหลังจากการเป็นประเทศแพ้สงคราม แต่ด้วยโครงสร้างระบบ รัฐสภาทำให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่การเมืองมีเสถียรภาพประเทศหนึ่ง

คำสำคัญ: ระบบรัฐสภา, สถาบันทางการเมือง, รัฐธรรมนูญ

Abstract

This article studied the essential nature of Japan's parliamentary system. Results were as follows: 1) The executive branch consists of an emperor who is head of state, symbolizing the state but with no political power and a cabinet originated from the Japanese National Diet, the national bicameral legislature of Japan; 2) the executive may use a constitutional mechanism to dissolve the House of Representatives; and 3) the cabinet shall be politically responsible to the House of Representatives. These findings suggest that although Japan adopted a parliamentary system after its loss in World War II, the parliamentary system structure has helped make Japan a politically stable nation.

Keywords: Parliamentary System, Political Institution, Constitution

1. ความนำ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาอย่างยาวนานและมีความน่าสนใจมากประเทศหนึ่งในทางสากลล้วนมีการยอมรับว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ แต่การที่ประเทศญี่ปุ่นจะมาถึงจุดที่วันนี้ได้จะต้องผ่านพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ การต่อสู้ สงครามภายนอก และเหตุการณ์ทางการเมืองมาอย่างยาวนาน จนนำมาสู่ความลงตัวทางการเมืองในปัจจุบัน ในการจัดการปกครองญี่ปุ่น ญี่ปุ่นมีกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญได้วางกฎเกณฑ์การจัดรูปการปกครองเอาไว้ โดยในอดีตที่ผ่านมาญี่ปุ่นผ่านการใช้รัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 2 ฉบับด้วยกันคือ

รัฐธรรมนูญฉบับที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญจักรวรรดิญี่ปุ่น ค.ศ 1889 (Constitution of the Empire of Japan) รัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) บัญญัติขึ้นในยุคสมัยเมจิ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 และใช้บังคับเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1890 สาเหตุสำคัญที่ญี่ปุ่นต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากจากญี่ปุ่นต้องการสร้างความเป็นอารยะ อันจะนำไปสู่การปรับแก้สนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมกับชาติตะวันตก อีกส่วนหนึ่งเพื่อตอบสนองเสียงเรียกร้องภายในประเทศจากกลุ่มชนชั้นนำ โดยเฉพาะอดีตซามูไรและพ่อค้านายทุน (Prasirtsuk, 2021, p. 115) รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับเอารัฐธรรมนูญปรัสเซีย (Prussian Constitution) หรือรัฐธรรมนูญแห่งปรัสเซีย ค.ศ. 1850 มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง¹

รัฐธรรมนูญเมจิใช้ในการปกครองญี่ปุ่น 55 ปี ตั้งแต่ ค.ศ. 1890 – 1945 แม้จะมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตามหลักการแบ่งอำนาจโดยทั่วไปแล้ว แต่พระจักรพรรดิยังคงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญนี้เป็นของขวัญจากพระจักรพรรดิผู้มีอำนาจสูงสุดและเป็นผู้อยู่กฏเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ (Goto-Jones, 2011, p. 91)

¹ ภายหลังจากการปฏิรูปเมจิ ประชาชนมีความตื่นตัวในการปกครองประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น และมีการเรียกร้องให้ก่อตั้งรัฐสภา ในปี ค.ศ. 1881 รัฐบาลจึงส่งคณะศึกษารัฐธรรมนูญไปยังต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการปกครองระบอบรัฐสภา หัวหน้าคณะคือนายอิโรฟูมิ อิโต ซึ่งได้มีการนำเอารัฐธรรมนูญของประเทศปรัสเซีย ค.ศ. 1850 มาเป็นต้นแบบในการยกร่าง ต่อมาจึงได้มีการเอารัฐธรรมนูญของแคว้นอื่น ๆ รวมถึงรัฐธรรมนูญของออสเตรีย และรัฐธรรมนูญจักรวรรดิเยอรมันมาประกอบการพิจารณาด้วย ดู Junko Ando (2000, p. 218) และ เหตุการณ์โดยละเอียดเรื่องการไปศึกษาวิจัยรูปแบบรัฐธรรมนูญจากเยอรมันเพื่อนำมาสู่รัฐธรรมนูญเมจิ ดู Takii Kazuhiro (2007)

ในเรื่องความเป็นมาของรัฐธรรมนูญเมจิที่บอกเล่าถึงความเป็นมาตั้งแต่เหตุการณ์ก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยเมจิ การปฏิรูปการปกครองสมัยเมจิ การยกร่างรัฐธรรมนูญเมจิ และแนวความคิดตามรัฐธรรมนูญเมจิที่ปรากฏในภาษาไทยโดยละเอียด ดู Meewongukot (2020, pp. 174-207)

นอกจากนี้ รายละเอียดในรัฐธรรมนูญบิสมาร์คของเยอรมนีซึ่งอาศัยฐานจากรัฐธรรมนูญแห่งปรัสเซีย ค.ศ. 1850 เป็นฐานในการยกร่าง ดู Pakeerut (2020)

รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (the Constitution of Japan) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลมาจากการที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายที่ชนะสงครามคือฝ่ายสัมพันธมิตรต้องการที่จะลบล้างความเชื่อดั้งเดิมในสถาบันจักรพรรดิ โดยต้องการให้มีความเชื่อใหม่ว่าพระจักรพรรดิคือคนธรรมดาสามัญ ไม่ได้เป็นเทพเจ้าแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ นายพลดักลาส แมคอาเธอร์ (Douglas MacArthur) ผู้บัญชาการกองกำลังสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตรที่ประจำที่ญี่ปุ่นได้รับมอบหมายให้ปฏิรูปญี่ปุ่นสู่ความเป็นประชาธิปไตย จึงได้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเมจิขึ้น (Ward, 1978, p. 142)

อย่างไรก็ดี มีผู้เห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นฉบับ 17 มาตรา (The Constitution of Seventeen Articles) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก (Malikamal, 2012, p. 306) เกิดขึ้นในสมัยยามาโตะ (Yamato Dynasty) โดยเจ้าชายโชโตกุ (Shotoku) กษัตริย์ที่ครองราชย์นาน 12 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 604 อยู่ในราชวงศ์ยามาโตะ (Yamato Dynasty) กษัตริย์ญี่ปุ่นผู้ซึ่งเคยไปศึกษา ณ ประเทศจีนมา ได้นำเอาความรู้ ปรัชญาต่าง ๆ จากการศึกษาที่กำหนดกฎเกณฑ์เป็นกติกากำหนดใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เน้นถึงสันติภาพ ภราดรภาพ และความสงบสุข ผู้เขียนเห็นว่าเอกสารที่เรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญ 17 มาตราไม่ได้อยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับนับถือกันในวงวิชาการในยุคปัจจุบัน ผู้เขียนจึงไม่นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญในความหมายนี้²

ในรัฐธรรมนูญฉบับที่สองซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แม้ปัจจัยหลักของการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญจะมาจากการที่ญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 จนเป็นเหตุให้กองทัพอเมริกายึดครองญี่ปุ่นนานถึง 7 ปี และถูกบังคับให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกิดขึ้นมาได้เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยึดยึดโดยสหรัฐอเมริกาตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไป เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาไม่ได้สร้างขึ้นเองทั้งหมด (Kades, 1989, p. 227) กล่าวคือ ก่อนหน้านั้นชาวญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยมีความตื่นตัวในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มีการถกเถียงและแสดงความคิดเห็นอย่างมีสีสันดังที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร แผ่นพับ ป้ายประท้วง และในขณะเดียวกัน กองบัญชาการสหรัฐอเมริกาก็เฝ้ามองกระแสสังคมที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นอย่างจริงจัง พร้อมกับมีการสืบข่าวไล่เก็บทุกข้อเขียนสาธารณะที่พูดถึงการปฏิรูปรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเพื่อนำมาแปลและเวียนอ่านวันต่อวัน

² การพิจารณาว่าบทบัญญัติทางกฎหมายใดเป็นรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาในเกณฑ์ของ “รูปแบบ” ว่า บทบัญญัตินั้นได้รับการตรารขึ้นโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่ากระบวนการทางนิติบัญญัติทั่วไปแล้ว จะต้องพิจารณาในเกณฑ์ของ “เนื้อหา” ด้วยอีกว่า บทบัญญัติทางกฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับรัฐ โครงสร้างของรัฐ รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครอง สถาบันการเมืองและองค์กรทางรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองและองค์กรทางรัฐธรรมนูญเหล่านั้น การดำเนินงานของสถาบันการเมือง และอาจจะเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐหรือไม่ ดู Saeng-Uthai. (1970, pp. 14-17) Chainam (1952, p. 5) Pakeerut (2021, p. 224) Siritutwattana (2021, pp. 102-106)

ในแผนการปกครอง (Williams, 1979) หรือแม้แต่ระดับนายพลดักลาส แมกอาร์เธอร์ (Douglas MacArthur) ยังเอาชื่อเขียนเหล่านี้ไปพิจารณาอย่างถี่ถ้วน (Hellegers, 2002, p. 515) มิเพียงข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ นิตยสาร แผ่นพับ หรือป้ายประท้วง ที่ปรากฏบนสื่อสาธารณะเท่านั้น บรรดาพรรคการเมืองระดับชาติ กลุ่มปัญญาชน นักเคลื่อนไหวก็ยังเสนอความเห็นของตนผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับสืบฉบับอีกด้วย ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้รับความสนใจมาจากสหรัฐอเมริกาโดยแผนการปกครองรับทำรายงานวิเคราะห์แบบเจาะลึกเรียงมาตรา โดยมีคอร์ทนี วิทนี (Courtney Whitney) เจ้าหน้าที่อาวุโส (senior official) ในช่วงที่อเมริกายึดครองญี่ปุ่นลงนามรับรองด้วยตนเอง (Koseki, 1997, p. 70) สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดเป็นรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นและถูกใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน (See Fuwongcharoen, 2015, pp. 3-14)

ในเรื่องการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองในรัฐธรรมนูญใหม่ของญี่ปุ่นนั้น รัฐธรรมนูญมีการจัดโครงสร้างรูปแบบการปกครองแบบอังกฤษและอเมริกาผสมกัน (Boramanand, 2011, p. 102) โดยอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคน ในขณะที่พระจักรพรรดิที่เดิมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในรัฐธรรมนูญเมจิถูกลดสถานะให้เป็นเพียง “สัญลักษณ์แห่งรัฐ” (symbol of the state) ซึ่งไม่มีอำนาจในทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะถูกจัดทำขึ้นโดยสภาพบังคับและมีความเปลี่ยนแปลงไปมาจากฉบับก่อนหน้าก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงรูปแบบการปกครองบางประการในรัฐธรรมนูญเมจิเอาไว้ ด้วยเหตุนี้การจะเข้าใจระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงโครงสร้างการปกครองในรัฐธรรมนูญเมจิพอสมควรเพื่อที่จะทำให้เราเข้าใจรากฐานระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญเมจินั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่นำเอารัฐธรรมนูญแห่งปรัสเซียมาเป็นต้นแบบในการยกร่าง โดยรัฐธรรมนูญเมจิมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ องค์พระจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจของพระจักรพรรดิเป็นอำนาจศักดิ์สิทธิ์อันไม่มีใครฝ่าฝืนล่วงละเมิดได้ (รัฐธรรมนูญเมจิ มาตรา 1 และมาตรา 3) ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจบริหาร พระจักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเสนอชื่อของรัฐบาลอาวุโส อดีตนายกรัฐมนตรี และประธานองคมนตรี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ถวายคำแนะนำในการปกครองประเทศแก่องค์พระจักรพรรดิ (Bamroong, 1985, p. 17) การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้คณะรัฐมนตรีให้คำปรึกษาแก่พระจักรพรรดิและรับผิดชอบต่อพระจักรพรรดิ แต่ไม่ได้บัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น เป็นที่เข้าใจตรงกันว่ามี การปฏิเสธการรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะฉะนั้นรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อราชการต่อพระจักรพรรดิแต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม แม้ในทางทฤษฎีคณะรัฐมนตรีจะมีอิสระจากการควบคุมของรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้มีอำนาจที่อิสระเท่าใดนัก เพราะคณะรัฐมนตรีต้องทำงาน

ร่วมกับรัฐสภา หากคณะรัฐมนตรีมีปัญหากับรัฐสภาจะส่งผลให้การบริหารเป็นไปได้อย่างราบรื่น
อำนาจรัฐสภาอาจส่งผลให้นายกรัฐมนตรีต้องปรับเปลี่ยนตัวอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ในการเลือกนายกรัฐมนตรี
ในภายหลัง รัฐบุรุษอาวุโสจะต้องคำนึงเสียงจากรัฐสภาด้วย (Thirawit, 1965, p. 111)

ในส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้น องค์การที่ทำหน้าที่คือสภาไดเอท (the Imperial Diet) ประกอบด้วย
ด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Peer) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative)
สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นเชื้อพระวงศ์และขุนนางชั้นสูงและจากรายานามที่ให้พระเจ้าจักรพรรดิ
เป็นผู้แต่งตั้ง สภาขุนนางเป็นตำแหน่งถาวร สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจการปกครองของสภา
ผู้แทนราษฎร มีสิทธิยับยั้งกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาน ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมา
จากการเลือกตั้งโดยประชาชนชาวญี่ปุ่นซึ่งถูกกำหนดไว้ในกฎหมายการเลือกตั้ง (Dabphet, 2013,
p. 92) สภานิติบัญญัติมีหน้าที่เพียงการให้ความเห็นแก่องค์พระจักรพรรดิ (Bamroong, 1985, p. 16)

จากโครงสร้างของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญเมจิยังแสดงให้เห็นว่า พระจักรพรรดิยังมี
พระราชอำนาจในการควบคุมรัฐสภาอยู่ แม้ญี่ปุ่นจะได้พยายามแก้ไขการปกครองให้ทันสมัยและให้
มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเพื่อที่จะให้ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทัดเทียมประเทศ
ตะวันตกแล้วก็ตาม แต่ความเป็นประชาธิปไตยเช่นนี้นี้ยังคงอยู่ภายใต้กรอบพระราชอำนาจของพระ
จักรพรรดิ การใช้อำนาจอธิปไตยของพระองค์แม้จะใช้ผ่านรัฐสภาแต่ก็เป็นรัฐสภาที่มีสมาชิกส่วนหนึ่ง
มาจากการแต่งตั้งของพระองค์จึงทำให้พระจักรพรรดิยังคงมีพระราชอำนาจในการควบคุมรัฐสภา
(Malikamal, 2012, p. 310) ในอีกแง่หนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างสถาบันการเมืองแบบนั้นคือการ
ผสมผสานวัฒนธรรมตะวันตกให้มีความเหมาะสมกับวัฒนธรรมแบบเดิม กล่าวคือ ญี่ปุ่นรับรูปแบบการ
ปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ในขณะเดียวกันก็ยังคงอำนาจสิทธิ์ขาด
ในการบริหารประเทศอยู่ที่องค์พระจักรพรรดิ เพราะสถาบันจักรพรรดิมีความสำคัญควบคู่กับประเทศ
ญี่ปุ่นมาแต่โบราณ (Tansiangsom, 1993, p. 35)

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรตุลาการ มีศาลยุติธรรมเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้ ผู้พิพากษามาจากการ
แต่งตั้งตามที่มีคุณสมบัติและมีอำนาจในการพิพากษาคดี (ศิริพร ดาบเพชร, 2556, น. 93) การพิพากษา
เป็นการพิพากษา “ภายใต้พระปรมาภิไธย” เท่านั้น (Bamroong, 1985, p. 17)

ภายหลังจากญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการถูกบังคับให้มีการปฏิรูปการเมืองให้มีความ
เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น หนึ่งในผลผลิตของการปฏิรูปคือการมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญ
ญี่ปุ่นได้ออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองเอาไว้ที่น่าสนใจ ซึ่งหากพิจารณาโครงสร้างการจัด
รูปการปกครองจะเห็นได้ว่าระบบการปกครองในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีการจัดวางลักษณะและตำแหน่งแห่ง
ที่ของสถาบันการเมืองไว้ 3 ประการ คือ (ก) ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี
(Dual Executive) (ข) ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้ และ (ค) รัฐมนตรี

ต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภา (Saenglee, 2021, pp. 79-90)

ดังนั้น ประเด็นหลักของบทความนี้ที่มุ่งแสวงหาคำตอบคือ ระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะอย่างไร โดยจะเป็นการพิจารณารายละเอียดของระบบรัฐสภาใน 3 ประเด็นอันเป็นลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภา ดังต่อไปนี้

2. ฝ่ายบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี (Dual Executive)

โครงสร้างของฝ่ายบริหารตามระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันประกอบด้วยประมุขของรัฐและคณะรัฐมนตรี โดยจะมีการพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

2.1 พระจักรพรรดิ (Emperor)

ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดให้พระจักรพรรดิเป็นประมุขของรัฐ เพื่อให้เกิดความเข้าใจประมุขของรัฐในระบบรัฐสภาญี่ปุ่น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงสถานะและพระราชอำนาจที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 สถานะของพระจักรพรรดิ

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันเนื่องมาจากการปฏิรูปรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นเมจิคือ การจำกัดอำนาจพระจักรพรรดิที่มีแต่เดิมให้ลดลงไปมาก ผลของความเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ซึ่งเป็นมาตราที่สำคัญซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างของรัฐธรรมนูญเมจิและรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น บัญญัติว่า “พระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งประเทศญี่ปุ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวญี่ปุ่น ฐานะดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเห็นพ้องของประชาชนชาวญี่ปุ่นซึ่งดำรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย” เพราะก่อนหน้านี้จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ พระจักรพรรดิเป็นผู้มีพระราชอำนาจสูงสุด และมีพระราชอำนาจในทางการเมืองทั้งหมด แต่พอมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันแล้ว รัฐธรรมนูญยังคงตำแหน่งพระจักรพรรดิเอาไว้และให้มีหน้าที่ในทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยสถานะและพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิได้ถูกเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือพระจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของรัฐและแสดงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนเท่านั้น สถานะของพระจักรพรรดิขึ้นอยู่กับเจตจำนงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย พระจักรพรรดิจะกระทำการใด ๆ ได้จะต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรองรับไว้ และพระจักรพรรดิไม่มีอำนาจในทางการเมืองอีกต่อไป มิเพียงเท่านั้น การที่พระจักรพรรดิจะมีพระราชอำนาจในการกระทำการใด ๆ อันเกี่ยวกับกิจการของรัฐได้ก็ต่อเมื่อมี

คำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี และความรับผิดชอบทางการเมืองของพระจักรพรรดิอันเกิดจากการกระทำดังกล่าวนี้จะตกไปที่คณะรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นหลักทั่วไปของหลัก The King can do no wrong (Saeng-Uthai, 1968, pp. 42-43)

ส่วนมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ราชบัลลังก์เป็นสิ่งที่สืบทอดโดยเชื้อสายการสืบราชบัลลังก์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” จะเห็นได้ว่า รัฐสภาเป็นเงื่อนไขหลักที่ทำให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดขึ้นครองราชสมบัติ โดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดเช่นว่านี้จะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตัวตามกฎหมาย (Imperial Household Law of 1947) ที่ผ่านเป็นกฎหมายโดยรัฐสภาไดเอท ซึ่งมีการกำหนดสาระสำคัญเอาไว้ว่า ผู้สืบราชสมบัติต่อจากพระจักรพรรดิคือพระโอรสพระองค์แรก (the laws of manhood primogeniture) โดยสืบเชื้อสายมาจากราชวงศ์อิมพีเรียล (the Imperial Lineage) ส่วนพระราชธิดาไม่มีสิทธิในการสืบราชบัลลังก์ จึงนำไปสู่ข้อโต้แย้งที่ว่า การห้ามพระราชธิดาขึ้นครองราชสมบัติขัดกับหลักความเสมอภาคที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 หรือไม่ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในขณะที่จัดทำบทความนี้ (พ.ศ. 2565) ยังไม่มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้พระราชธิดาขึ้นครองราชสมบัติแต่อย่างใด แม้กระนั้นก็มีผลสำรวจจากประชาชนส่วนใหญ่สนับสนุนให้พระราชธิดาเป็นผู้มีสิทธิในการสืบราชสมบัติได้³

2.1.2 อำนาจของกษัตริย์ (พระจักรพรรดิ)

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพระจักรพรรดิ รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจของพระจักรพรรดิไว้ว่าพระจักรพรรดิจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะทรงมีพระราชอำนาจเกี่ยวกับการปกครองประเทศไม่ได้ (The Emperor shall not have powers related to government) (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 4) และนอกจากนี้พระราชกรณียกิจทั้งปวงของพระจักรพรรดิที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐจะต้องได้รับคำแนะนำและความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อการนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 3)

อำนาจของพระจักรพรรดิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่รัฐสภาเสนอชื่อไว้แล้ว รวมไปถึงการแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งเป็นประธานศาลสูงสุดโดยการเสนอชื่อของคณะรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 6) นอกจากนี้ พระจักรพรรดิโดยคำแนะนำ

³ ดูผู้จัดการออนไลน์, “ชาวญี่ปุ่น 76% สนับสนุนแก้กฎหมายให้ผู้หญิงขึ้นครองราชย์ได้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://mgronline.com/japan/detail/9620000054754>; มติชนสุดสัปดาห์, “โพลชี้ ชาวญี่ปุ่นเกินครึ่งหนุนแก้กฎหมายให้เชื้อพระวงศ์สตรีขึ้นครองราชย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก https://www.matichon-weekly.com/hot-news/article_184985; ไทยรัฐออนไลน์, “ชาวญี่ปุ่นหนุนแก้กฎหมายให้เจ้าหญิงขึ้นครองราชย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2564, จาก <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1540271>.

และความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐเพื่อประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 7) ดังต่อไปนี้

- 1) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้กฎหมาย คำสั่งคณะรัฐมนตรี และสนธิสัญญา
- 2) การเรียกประชุมรัฐสภา
- 3) การยุบสภาผู้แทนราษฎร
- 4) การประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกรัฐสภา
- 5) การให้การรับรองการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีรวมทั้งข้าราชการอื่น ๆ ตามที่บัญญัติ

ในกฎหมายตลอดจนหนังสือมอบอำนาจและพระราชสาส์นตราตั้งเอกอัครราชทูตและอัครราชทูต

- 6) การให้การรองรับการนิรโทษกรรมทั่วไป การนิรโทษกรรมเฉพาะบุคคล การลดหย่อนโทษ การอภัยโทษตลอดจนการคืนสิทธิ

- 7) การสถาปนาเกียรติยศและพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

- 8) การให้การรับรองในหนังสือสัตยาบัน รวมทั้งเอกสารทางการทูตอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

- 9) การรับเอกอัครราชทูตและอัครราชทูตต่างประเทศ

- 10) การประกอบพระราชพิธี

ในการกระทำบางประการของจักรพรรดิอาจมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องในทางการเมือง เช่น พระราชอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจในทางแบบพิธีอันเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของรัฐ แต่อำนาจที่แท้จริงในการยุบสภาผู้แทนราษฎรนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะตัดสินใจว่าจะยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ พระจักรพรรดิเพียงแต่มีประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรที่มีการแนะนำโดยคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นการกระทำทั้งหลายของพระจักรพรรดิในเรื่องนี้จึงเป็นเพียงพระราชอำนาจในทางรูปแบบหรือในทางพิธีการเท่านั้น เพราะอำนาจในการตัดสินใจที่จะดำเนินการหรือไม่นั้นเป็นของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่มีการถกเถียงกันว่า พระจักรพรรดิสามารถมีหน้าที่ในทางสาธารณะอื่นได้หรือไม่ ปัญหาได้มีการถกเถียงในเรื่องของพระราชดำรัสในคราวเปิดสมัยประชุมรัฐสภา เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าตีความตามรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัดแล้ว พระจักรพรรดิไม่อาจกระทำการเช่นนั้นได้ ถึงแม้ว่าตามประชาชนจำนวนมากต่างเห็นว่าจักรพรรดิสามารถมีหน้าที่ในทางสาธารณะอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในฐานะของพระจักรพรรดิหรือในฐานะของบุคคลสาธารณะจะต้องผ่านการแนะนำและการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เนื่องจากพระจักรพรรดิไม่มีอำนาจใด ๆ ในทางการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ การกระทำหน้าที่ใด ๆ ของจักรพรรดิจะต้องมีการตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี และจักรพรรดิจะต้อง

ละเว้นกระทำการใด ๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมที่มีผลเป็นการแทรกแซงในทางการเมือง (Matsui, 2011, pp. 60-61)

เราจะเห็นได้ว่าทั้งในสถานะและพระราชอำนาจของพระจักรพรรดิมีความสอดคล้องต่อเหตุผลที่ควรจะเป็นในระบอบประชาธิปไตยและในระบบรัฐสภา ด้วยเหตุว่าเมื่อองค์กรใดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมีความยึดโยงกับประชาชนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมแล้ว องค์กรนั้นล้วนมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจทางการเมือง และอาจนำมาซึ่งความรับผิดชอบต่อผลแห่งการใช้อำนาจนั้น จึงจะถือว่ามีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย (Pakeerut, 2021, pp. 338-339) พระจักรพรรดิถือว่าเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี แต่ถึงกระนั้น รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้ออกแบบให้พระจักรพรรดิเป็นเพียง “สัญลักษณ์” ของประเทศ เป็นตัวแทนของประชาชน มีอำนาจในทาง “เกียรติพิธี” ภายใต้คำแนะนำขององค์กรทางการเมืองอื่น ด้วยเหตุนี้ ในระบบกฎหมายจึงถือว่าการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในส่วนของพระจักรพรรดิจึงมีความสมเหตุสมผล (validity) ต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตยซึ่งเป็นคุณค่าสากลที่ได้รับการยอมรับนับถือกัน หรือแม้แต่ในทางข้อเท็จจริง พระจักรพรรดิต้องวางตัวเป็นกลางและระมัดระวังตัวมากเป็นพิเศษที่จะไม่นำตัวเองไปเกี่ยวพันกับการแสดงออกทางการเมือง การเลือกข้างทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้เพราะสถาบันพระจักรพรรดิดำรงอยู่ได้เมื่อมีประชาชนให้การสนับสนุน ถ้าไม่มีประชาชนสนับสนุนก็ยากที่จะดำรงอยู่ได้ ดังคำเปรียบเปรยของศาสตราจารย์โยชิฟูมิ ทามาตะ แห่งมหาวิทยาลัยเกียวโตที่กล่าวไว้ว่าสนใจว่า “อยากจะให้คิดว่าจักรพรรดิเหมือนอากาศ ขาดไม่ได้แต่ตัวไม่รู้สึกรู้หาย เบามาก” (Inmuan, 2012, p. 133)

2.2 คณะรัฐมนตรี

ภายใต้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจบริหาร (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 65) โดยเป็นองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายและทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของคณะรัฐมนตรีมาจากการเลือกของรัฐสภาไดเอท

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของนายกรัฐมนตรีเอาไว้ว่า นายกรัฐมนตรีนั้นให้เสนอชื่อจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติของรัฐสภา ซึ่งการเสนอชื่อให้กระทำก่อนบัญญัติอื่น ๆ ทั้งหมด และรัฐสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ต้องเห็นชอบในการเสนอชื่อให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มติเห็นชอบจะต้องมาจากทั้งสองสภา แต่ถึงอย่างไรก็ตาม หากเกิดปัญหาว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นแตกต่างกันในการเสนอชื่อ รัฐธรรมนูญได้กำหนดทางออกไว้คือ ให้มีการประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภา ถ้ามีมติเสนอชื่อเดียวกัน บุคคลนั้นจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่หากมติของสภาทั้งสองมีความแตกต่างอีก โดยหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในการเสนอชื่อแล้ว วุฒิสภาไม่ลงมติในการเสนอชื่อภายใน 10 วัน ทั้งนี้โดยไม่นับช่วงเวลาที่รัฐสภาปิดสมัยประชุม ให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 67) เมื่อได้บุคคลที่รัฐสภามีมติให้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว พระจักรพรรดิจะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากการเสนอชื่อของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 6 วรรคหนึ่ง) ซึ่งการแต่งตั้งในที่นี้เป็นเพียงการแต่งตั้งในทางแบบพิธีเท่านั้น พระจักรพรรดิไม่ได้มีอำนาจกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีตามพระราชอัธยาศัยแต่อย่างใด การแต่งตั้งในทางแบบพิธีจึงเป็นเพียงการ “ยืนยัน” (attestation) การเลือกนายกรัฐมนตรีที่มาจากรัฐสภาเท่านั้น (Jittiwattanapong, 1994, p. 82)

เมื่อได้นายกรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะไปทำการสรรหาบุคคลที่สมควรที่จะเป็นรัฐมนตรี โดยบุคคลที่จะเป็นรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีคุณสมบัติเป็นพลเรือน (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 66) ซึ่งรัฐมนตรีจะมีจำนวนเท่าใดนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดเอาไว้ว่า รัฐมนตรีมากกว่าครึ่งหนึ่งจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 68) ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็ดี รัฐมนตรีทั้งหมดก็ดี เมื่อประกอบเข้าด้วยกันเป็นกลุ่มแล้วจะเรียกว่าคณะรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหาร ในแง่นี้ ฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และกระทรวง 11 กระทรวงซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อรัฐสภาใดเอเทมิเพียงเท่านั้น หากนายกรัฐมนตรีไม่ต้องการให้ผู้ใดเป็นรัฐมนตรีอีกต่อไป นายกรัฐมนตรีสามารถทำให้ผู้นั้นพ้นจากรัฐมนตรีตามความต้องการได้ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 68)

คณะรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงเมื่อ (1) ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีว่างลง หรือ (2) มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังจากการเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 70) หรือ (3) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการลงมติรับรองญัตติไม่ไว้วางใจ หรือมีการลงมติไม่รับรองญัตติไว้วางใจ และไม่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69) แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดเก่าพ้นจากตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป (รักษาการ) จนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 71)

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือบรรดารัฐมนตรีจริง ๆ สมกับที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล เพราะรัฐธรรมนูญบังคับให้คณะรัฐมนตรีลาออกถ้าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องว่างลงเพราะเหตุใดก็ตาม มิเพียงเท่านั้น รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดถึงสถานะของนายกรัฐมนตรีเอาไว้ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย เป็นผู้รายงานกิจการต่าง ๆ ภายในประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศต่อรัฐสภา เป็นผู้ควบคุมสอดส่องสาขาการงานฝ่ายปกครองทั่วไป (Chainam, 1948, pp. 267-268)

จะเห็นได้ว่า ตำแหน่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นฝ่ายการเมืองเดียวกันกับเสียงข้างมากของสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยความร่วมมือของสภาผ่านการอนุมัติงบประมาณ หรือกฎหมายอันเป็นการดำเนินงานตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี การเป็นฝ่ายเดียวกันกับเสียงข้างมากของสภาจึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความราบรื่น ซึ่งส่งผลสำคัญให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและพระจักรพรรดิ

ในรัฐธรรมนูญเมจิ นอกจากจะถือว่าพระจักรพรรดิเป็นประมุขของรัฐแล้ว ยังถือว่าพระจักรพรรดิเป็นประมุขสูงสุดในฝ่ายบริหาร พระจักรพรรดิมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้จะมีคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการถวายคำแนะนำในการปกครองประเทศแก่พระจักรพรรดิ และรับผิดชอบข้อราชการโดยตรงต่อพระจักรพรรดิเพียงผู้เดียว พระจักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรีตามข้อเสนอของรัฐบุรุษอาวุโส อดีตนายกรัฐมนตรีและประธานองคมนตรี กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว พระจักรพรรดิคือส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1947 แม้จะถือกันว่าพระจักรพรรดิคือส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร แต่พระจักรพรรดิไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใด (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 4) เพราะบัดนี้สถานะของพระจักรพรรดิกลายเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ ด้วยเหตุนี้ การกระทำในทางบริหารที่สำคัญและที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แม้จะถือว่าการกระทำของพระจักรพรรดิ แต่ก็เป็นการกระทำแต่ในนามของพระองค์เท่านั้น เพราะแท้ที่จริงแล้วอำนาจในการบริหารอย่างแท้จริงเป็นของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแนะและให้ความยินยอมแก่พระจักรพรรดิปฏิบัติพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับกิจการของรัฐเท่านั้น เช่น อำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

3. ฝ่ายบริหารอาจใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญในการยุบสภาได้

ในการพิจารณาถึงการยุบสภา แม้รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดว่าสภาที่ฝ่ายบริหารอาจยุบได้มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบรัฐสภามากยิ่งขึ้น ในเบื้องต้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงองค์กรรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จากนั้นจึงจะเป็นการพิจารณาถึงการยุบสภาเป็นลำดับถัดไป

3.1 รัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐและเป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียว (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 41) โดยรัฐสภาญี่ปุ่นนั้นเรียกว่า “รัฐสภาไดเอท (Diet)” รัฐสภาไดเอทเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐและทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย รัฐสภาไดเอทประกอบไปด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councillors) (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 42) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวนสมาชิกของสภาทั้งสองจะมีเท่าใดนั้นให้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 43)

3.1.1 สถานะของรัฐสภาไดเอท

ในอดีตภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ สภาไดเอทถูกสถาปนาขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1890 และเรียกรัฐสภาไดเอทว่า “สภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิ (Imperial Diet)” ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่พระจักรพรรดิมีสถานะเป็นประมุขของรัฐและมีอำนาจในการปกครองทั้งหมด ดังนั้น พระจักรพรรดิจึงมีอำนาจในการออกกฎหมายและสภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิก็มีหน้าที่ในการช่วยเหลือเกี่ยวกับการออกกฎหมายให้พระจักรพรรดิด้วย พระจักรพรรดิมีอำนาจในการยับยั้ง (veto) กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิ และพระจักรพรรดิสามารถออกคำสั่ง (คำสั่งในเวลาฉุกเฉิน) ในเวลาที่มีความฉุกเฉินในเวลาซึ่งสภาไดเอทแห่งพระจักรพรรดิหยุดพักการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น พระจักรพรรดิยังมีอำนาจในการออกคำสั่ง (คำสั่งอิสระ) เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์หรือรับรองปลดปล่อยขึ้นบังคับใช้ได้ด้วย

ครั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สภาไดเอทได้กลายเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจมากในรัฐ และทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเพียงองค์กรเดียว แต่การเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจมากในรัฐเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐสภาจะเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด เพราะอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนชาวญี่ปุ่น และรัฐสภาไดเอทจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นโดยประชาชน มิเพียงเท่านั้นแม้รัฐสภาไดเอทจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไดเอทอาจถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังมาตรา 81 ที่บัญญัติว่า “ศาลสูงสุดเป็นศาลชั้นสุดท้ายซึ่งมีอำนาจในการตัดสินให้เป็นที่สุดว่ากฎหมาย คำสั่ง กฎข้อบังคับ หรือการดำเนินการใด ๆ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 81)

นอกจากนี้ รัฐสภาไดเอทยังเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่สูงองค์กรหนึ่ง เห็นได้จากมาตรา 43 ที่มีการบัญญัติถึงที่มาของสมาชิกรัฐสภาไดเอทเอาไว้ว่า “สภาทั้งสองประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวง” อีกทั้งสมาชิก

ของรัฐสภาใดเอททุกคนจึงไม่ได้เป็นเพียงตัวแทนเฉพาะคนที่เลือกตนเท่านั้น แต่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวงด้วย เมื่อสมาชิกรัฐสภาใดเอทได้รับการเลือกตั้งแล้ว ไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความประสงค์ของผู้ที่เลือกตั้ง สมาชิกรัฐสภาใดเอทสามารถมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและมีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน โดยไม่ต้องมีคำสั่งจากผู้ออกเสียงลงคะแนน (free mandate) นอกจากนี้ สมาชิกรัฐสภาใดเอทยังมีเอกสิทธิ์โดยไม่ต้องรับผิดชอบในการอภิปรายและการออกเสียงลงคะแนนต่อบุคคลที่อยู่นอกสภา (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 51) ซึ่งเอกสิทธิ์ดังกล่าวถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยสมัยใหม่

3.1.2 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในรัฐธรรมนูญกำหนดส่วนประกอบของรัฐสภาใดเอทไว้ว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดรูปแบบรัฐสภาให้รัฐสภาเป็นสภาคู่ โดยมาตรา 43 กำหนดที่มาของสมาชิกสภาใดเอทไว้ว่า “สภาทั้งสองประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งปวง” การที่สภาทั้งสองมาจากการเลือกตั้งเพื่อให้มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตย และจำนวนของสมาชิกสภาทั้งสองถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ⁴ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 43) มิเพียงเท่านั้นในเรื่องคุณสมบัติยังถูกกำหนดไว้ว่า คุณสมบัติของสมาชิกสภาทั้งสองและผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม จะเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เพศ ฐานะทางสังคม เหล่ากำเนิด การศึกษา ทรัพย์สิน หรือรายได้ มิได้ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 44) เมื่อสมาชิกรัฐสภาใดเอทมาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดไว้ว่า เขตเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนน และสิ่งอื่นที่เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกของสภาทั้งสองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 47)

มีข้อสังเกตว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างบางประการอยู่ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เว้นแต่ก่อนหน้านั้นจะยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน และถือว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรทำให้วาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุด (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 45) ในทางกลับกัน สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และจะมีการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 46) นอกจากนี้ยังได้บัญญัติห้ามมิให้บุคคลดำรงตำแหน่งสมาชิกทั้งสองสภาไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 48)

นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างกันในเรื่องรูปแบบเลือกตั้ง ทั้งยังมีผู้โต้แย้งว่าการที่มีสภาที่สองคือวุฒิสภามีความจำเป็นหรือไม่ หลายคนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นอีก

⁴ปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิก 480 คน ในขณะที่วุฒิสภามีจำนวนสมาชิก 242 คน

ต่อไป แต่อีกหลายคนก็เห็นอย่างน้อยเป็นสภาที่ใช้ในการไตร่ตรองกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมา เพื่อให้เป็นกฎหมายที่มีความรอบคอบ แต่ถึงอย่างไรก็ดี มีผู้เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นมีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นสภาที่สองมีบทบาทในการทักท้วงหน่วยงานฝ่ายบริหารและสภาผู้แทนราษฎร พิจารณากลับกรองกฎหมาย และตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Pathumwat, 2017, p. 173)

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ในแง่ของการสะท้อนเจตจำนงของประชาชนแล้ว จะพบว่าสภาผู้แทนราษฎรสะท้อนเจตจำนงของประชาชนมากกว่าวุฒิสภา โดยหากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความขัดแย้งกัน จะกำหนดให้เจตจำนงของสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวชี้ขาด เห็นได้จาก 3 เรื่องที่มีความสำคัญคือ (1) การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี (2) การผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และ (3) การทำสนธิสัญญาที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา (มาตรา 67 มาตรา 60 และมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระบบรัฐสภาญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

3.2 การยุบสภาผู้แทนราษฎร

สภาที่จะยุบได้มีเพียงสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ 2 กรณีว่า

(1) ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีอาจให้คำแนะนำและยินยอมให้พระจักรพรรดิประกาศการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69)

(2) คณะรัฐมนตรีอาจให้ความเห็นชอบและคำแนะนำให้พระจักรพรรดิทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐเพื่อประชาชนโดยการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 7 (3))

ผลที่ตามมาหลังจากนั้นคือ การเลือกตั้งทั่วไปจะเกิดขึ้นภายใน 40 วันนับตั้งแต่วันที่ยุบสภา และต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันที่เลือกตั้งดังกล่าว (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 54 วรรคหนึ่ง) ซึ่งเมื่อได้มีการเรียกประชุมรัฐสภาใดเอทเป็นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 70)

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติใดที่จะให้อำนาจนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ความไม่ชัดเจนจึงเกิดขึ้นว่า การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะเกิดขึ้นได้โดยคำแนะนำและยินยอมของนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ ในเรื่องนี้มีความเห็นจาก มียาซาว่า โตชิโยชิ ที่เขียนลงในหนังสือพิมพ์เมื่อ ค.ศ. 1948 ว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 7 โดยไม่ต้องการลงมติไม่ไว้วางใจ

วางใจแต่อย่างใด (Meewongukot, 2020, p. 216) แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรในญี่ปุ่นจึงยังมีความคลุมเครือในทางกฎหมายอยู่ (Matsui, 2011, p. 101)

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่า อำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นของนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีสามารถให้คำแนะนำและยินยอมพระเจ้าจักรพรรดิให้ประกาศการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ (Takeshi, 2005, p. 38) เช่น กรณีที่ยาซุฮิโระ นากาโซเนะ (Nakasone Yasuhiro) อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นประกาศยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งอย่างกะทันหัน (snap election) ในปี ค.ศ. 1986

เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว เกิดผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนครบวาระ (ก่อนครบวาระ 4 ปี) (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 45)

2) ร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้รับการพิจารณา หรือกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาเป็นอันตกไป เมื่อมีการยุบสภาและได้สภาชุดใหม่แล้ว จะนำร่างพระราชบัญญัติกลับมาพิจารณาไม่ได้ จะต้องมีการเสนอเข้ามาใหม่ (กฎหมายรัฐสภาไดเอท มาตรา 68)

3) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะยังไม่พ้นจากตำแหน่ง แต่จะปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ โดยหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้ประชุมสภาครั้งแรก (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 70 และมาตรา 71)

4. คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภา

คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภากรณีเดียวคือ กรณีการลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติไม่ไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีได้ กล่าวคือ โดยทั่วไปนั้น คณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจบริหาร (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 66) ซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี และถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปด้วยเหตุนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติรับรองคณะรัฐมนตรี และไม่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69) แต่ถ้านายกรัฐมนตรีตัดสินใจที่จะลาออกแล้ว รัฐสภาไดเอทจะเลือกนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่ แต่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 71)

5. บทสรุป

เมื่อพิจารณาลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภาทั้ง 3 ประการตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ จะพบว่าระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย (1) ฝ่ายบริหารประกอบด้วย พระจักรพรรดิและคณะรัฐมนตรี โดยพระจักรพรรดิมีที่มาจากการสืบราชสมบัติตามหลักสายโลหิตและไม่มีพระราชอำนาจในทางการเมือง นายกรัฐมนตรีมาจากการเสนอชื่อจากบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภาโดยการลงมติจากรัฐสภา แล้วนายกรัฐมนตรีไปดำเนินการสรรหารัฐมนตรีเพื่อให้พระจักรพรรดิแต่งตั้งประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรี (2) พระจักรพรรดิมีอำนาจยุบสภาภายใต้เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งคือ ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีอาจให้คำแนะนำและยินยอมให้พระจักรพรรดิยุบสภาได้ หรือนายกรัฐมนตรีตัดสินใจให้มีการยุบสภา และ (3) คณะรัฐมนตรีบริหารต้องรับผิดชอบในทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือหากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไว้วางใจและไม่ได้มีการยุบสภาภายใน 10 วัน คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภาแบบนี้แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นมีความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือโครงสร้างสถาบันทางการเมืองมีความเป็นเหตุเป็นผลและสามารถสืบสว้ยย้อนกลับไปหาประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองด้วยระบบรัฐสภาในลักษณะนี้ จึงทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่การเมืองมีเสถียรภาพประเทศหนึ่ง กล่าวคือ ระบบการเมืองมีความมั่นคง สถาบันทางการเมืองใดสถาบันการเมืองหนึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เป็นการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพ เช่น รัฐบาลอ่อนแอ เปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ฯลฯ โดยระบบรัฐสภาญี่ปุ่นออกแบบให้พระจักรพรรดิในฐานะประมุขของรัฐพ้นไปจากการเมือง แล้วจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา (โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร) ให้มีลักษณะทางอำนาจที่สมดุลกัน และสามารถใช้อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอีกฝ่ายหนึ่งได้ เช่น แม้นายกรัฐมนตรีจะมาจากความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่นายกรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ หากรัฐธรรมนูญออกแบบโครงสร้างระบบรัฐสภาให้มีความต่างไปจากนี้ เช่น นายกรัฐมนตรีมาจากการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเพียงสภาเดียว และสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติไม่ไว้วางใจได้แล้ว เป็นไปได้ในบางกรณีว่าเสียงข้างมากของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน เช่นนี้จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยความยากลำบากและส่งผลต่อการมีเสถียรภาพในทางการเมืองด้วย

แน่นอนว่าการเกิดขึ้นซึ่งความมีเสถียรภาพทางการเมืองนั้น ล้วนประกอบขึ้นด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบเลือกตั้ง การป้องกันการปฏิวัติรัฐประหาร การจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมือง การทำให้สมดุลทางอำนาจเป็นไปในลักษณะที่พอดี ตลอดถึงกลไก

ทางการเมืองในเรื่องอื่น ๆ เป็นต้น การจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในระบบรัฐสภาในลักษณะที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน จึงเป็นอีกเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีเสถียรภาพทางการเมืองดีประเทศหนึ่ง และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่สาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง

References

- Ando, J. (2000). *Die Entstehung der Meiji-Verfassung. Zur Rolle des deutschen Konstitutionalismus im modernen japanischen Staatswesen.* iudicium.
- Bamroong, A. (1985). Japan and the parliamentary system. *Thai Japanese Studies*, 2(1), 16-31. (in Thai)
- Boramanand, N. (2011). *The restructuring of the parliamentary system.* King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Chainam, P. (1948). The Japanese constitutional monarchy. *Nitisan*, 19(2), 267-268. (in Thai)
- Chainam, P. (1952). *Explanation of comparative constitutional law (in brief) Volume 1 introductory text and general principles of constitutional law.* University of Moral and Political Sciences. (in Thai)
- Dabphet, S. (2013). *Modern Japanese history: From the end of the Tokugawa period to the end of Japanese imperialism.* Department of History, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University. (in Thai)
- Fuwongcharoen, P. (2015). The origins of the postwar constitution in Japan: A critique of the “imposed constitution” discourse. *Japanese Studies Journal*, 32(1), 1-14.
- Goto-Jones, C. (2011). *Modern Japan: A very short introduction* (P. Ekyat, Trans.). Oxford University Press. (Original work published 2009)
- Hellegers, Dale. (2002). *We, the Japanese people: World War II and the origins of the Japanese Constitution* (Vol. 2). Stanford University Press.
- Inmuean, D. (2012). The emperor and Japanese politics. *Same Sky*, 10(1), 124-135. (in Thai)
- Jittiwattanapong, P. (1994). The Japanese government structure. *Thai Japanese Studies*, 11(2), 75-98. (in Thai)
- Kades, C. L. (1989). The American role in revising Japan's imperial constitution. *Political Science Quarterly*, 104(2), 215-247.
- Kazuhiro, T. (2007). *The Meiji constitution: The Japanese experience of the west and the shaping of the modern state* (D. Noble, Trans.). International House of Japan.
- Koseki, S. (1997). *The birth of Japan's postwar constitution* (R. A. Moore, Trans.). Westview Press.
- Malikamal, S. (2012). Constitutions of Japan: From the past to the present. *NIDA Development Journal*, 52(3), 303-330. (in Thai)

- Matsui, S. (2011). *The constitution of Japan: A contextual analysis*. Hart Pub.
- Meewongukot, B. (2020). *Constitutional law* (10th Ed.). Textbook project and teaching materials. Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Pakeerut, W. (2020). *Bismarck's imperial constitution: The complete report*. Research Promotion Committee. Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)
- Pakeerut, W. (2021). *Teachings on State and Public Law* (3rd Ed.). Ann-Law.
- Pathumwat, P. (2017). Japan Senate, Part 1, *Ju/niti*, 14(5), 171-175. (in Thai)
- Prasirtsuk, K. (2021). The constitution of Japan: Establishing a stable democracy after the destruction of war. In W. Tanchai (Ed.), *The constitution around the world: KPI Yearbook 2564*. King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Saenglee, J. (2021). *Parliamentary system characteristics: A comparative study of parliamentary system in English, France, Germany, Japan, and Thailand*. [Degree of Master of Laws (Public Law), Faculty of Law, Thammasat University]. TU Digital Collections. https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:186350. (in Thai)
- Saeng-Uthai, Y. (1968). *Description of the constitution of the Kingdom of Thailand (1968) sorted by section and a brief description of the constitution*. Bumroongsan. (in Thai)
- Saeng-Uthai, Y. (1970). *Description of the master's degree, Faculty of Political Science: Constitutional principles and general election law*. Thammasat Printing House. (in Thai)
- Siriyutwattana, T. (2021). *Constitutional law: Basic principles of constitutional law and democracy* (5th Ed.). Winyuchon. (in Thai)
- Takeshi, S. (2005). The Dissolution of parliament and Japan's bicameral system. *Japan SPOTLIGHT*, 24(2), 38-39.
- Tansiangsom, S. (1993). *A brief history of Japan*. Textbook Project of the Faculty of Arts, Chulalongkorn University. (in Thai)
- Thirawit, K. (1965). *The evolution of the Japanese government*. The Social Science Association of Thailand (SSAT). (in Thai)
- Ward, R. E. (1978). *Japan's political system* (2nd ed.). Prentice-Hall.
- Williams, J. (1979). *Japan's political revolution under MacArthur: A participant's account*. University of Georgia Press.