

In Defense of Japanese Agricultural Sector

เอกสิทธิ์ หนูนุกัถิ*

บทนำ

นับแต่ปลายทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีทางการค้าและได้ดำเนินการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีสองฝ่ายกับประเทศต่าง ๆ เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ และไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับสิงคโปร์ที่ประสบความสำเร็จแล้ว กระบวนการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีสองฝ่ายของญี่ปุ่นกับประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว กลับมีอุปสรรคในการเจรจาส่งผลให้การทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างกันล่าช้าและใช้เวลามากกว่าที่ญี่ปุ่นและประเทศคู่เจรจาคาดไว้ เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตร อันเป็นสาขาที่ญี่ปุ่นอ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน จึงยังไม่มีความพร้อมที่จะเปิดเสรีในสาขานี้ และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเจรจา หรือใช้วิธีขอยกเว้นไม่เจรจาเลย เช่น ในกรณีของประเทศไทย ที่ญี่ปุ่นขอยกเว้นไม่เจรจาในเรื่องข้าว และฝ่ายไทย

* (นักวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาแรงกดดันด้านการเปิดเสรีทางการค้าต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นและการปรับตัวเชิงนโยบาย โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

ยอมรับข้อเรียกร้องของญี่ปุ่นในประเด็นนี้ การเจรจาจึงคืบหน้าไปได้และมีการประกาศผลสำเร็จของการเจรจา เป็นต้น¹

ในอดีตญี่ปุ่นพยายามรักษาภาคเกษตรที่อ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันไว้ ด้วยนโยบายที่ถูกตั้งข้อสังเกตจากต่างประเทศว่าเป็นนโยบายที่ปกป้องภาคเกษตรมากเกินไปและเป็นการกีดกันทางการค้า ประเด็นนี้เป็นจุดอ่อนทำให้ญี่ปุ่นถูกนานาชาติวิพากษ์วิจารณ์บ่อยครั้ง และมักจะถูกหยิบยกมาใช้เพื่อกดดันและต่อรองกับญี่ปุ่น ดังตัวอย่างในกรณีที่สหรัฐบีบบังคับให้ญี่ปุ่นยอมรับระบบ minimum access สินค้าข้าว เพื่อแลกกับการส่งออกรถยนต์ไปสหรัฐ เป็นต้น จนกระทั่งมาในยุคปัจจุบัน ที่การเปิดเสรีทางการค้าเป็นประเด็นที่ทั่วโลกและญี่ปุ่นให้ความสำคัญ ภาคเกษตรของญี่ปุ่นยิ่งกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว ญี่ปุ่นจึงพยายามในการปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่ด้วยการเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับภาคเกษตรของตนเองใหม่จากเดิมที่กำหนดให้ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตเพื่อประกันอุปทานด้านอาหารของประเทศที่ต้องได้รับการโอบอุ้มอย่างมากจากรัฐ มาเป็นภาคการผลิตที่แท้จริงซึ่งสามารถประกันอุปทานด้านอาหารของประเทศและมีประสิทธิภาพในการแข่งขัน และสามารถส่งออกได้ การปรับตัวดังกล่าวสามารถสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตร การใช้ที่ดิน และความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ เช่น The Basic Law on Food, Agriculture, and Rural Areas 1999, The Law for Promoting the Introduction of Sustainable Agricultural Production Practices 1999, The Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas 2000, และ The Management Policy for Promoting Agricultural Structure Reform 2001

¹ สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น, กระทรวงการต่างประเทศ, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น: ไทยได้หรือเสีย. สิงหาคม 2548.

รวมทั้งแนวโน้มนโยบายยกเลิกนโยบายราคาและใช้นโยบายจ่ายตรงเพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่เกษตรกรในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วย เป็นต้น ด้วยความคาดหวังว่าจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการแข่งขันให้กับภาคเกษตรได้

แม้ว่าญี่ปุ่นจะพยายามปรับภาคเกษตรให้สามารถแข่งขันได้แล้วก็ตาม แต่ความอ่อนแอและไร้ประสิทธิภาพในการแข่งขันของภาคเกษตรญี่ปุ่นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น และน่าจะยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเจรจาเปิดเสรีทางการค้าของญี่ปุ่นต่อไปอีกยะหนึ่ง ซึ่งเรื่องนี้ขึ้นอยู่กับว่าญี่ปุ่นจะปรับตัวได้เร็วเพียงใด บทความสั้น ๆ ต่อจากนี้ จะพยายามอธิบายถึงที่มาของความอ่อนแอดังกล่าว ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีสมมติฐานว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐวางโครงสร้างของภาคเกษตรไว้เพื่อเป็นหนึ่งในกระบวนการที่ตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นในระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ เพื่อประกันความมั่นคงทางอาหารและการจ้างงาน แต่เมื่อสภาวะการณ์โลกและผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างเดิมของภาคเกษตรญี่ปุ่นที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคและจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโครงสร้างบางส่วนของภาคเกษตรก็ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว เช่น กระทรวงเกษตรฯ, นักการเมือง ในขณะที่โครงสร้างบางส่วนปรับตัวช้ากว่า เช่น สหกรณ์การเกษตร (JA) จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการเปิดเสรีทางการค้า รวมทั้งการที่ สหกรณ์การเกษตรเป็นตัวแทนของภาคเกษตรญี่ปุ่น ทำให้ภาคเกษตรญี่ปุ่นถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีทางการค้าไปด้วย ซึ่งไม่ใช่ข้อเท็จจริงทั้งหมด อันที่จริงแล้ว แม้แต่เกษตรกรบางส่วนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรและจะได้รับผลกระทบในด้านลบมากหากมีการเปิดเสรีทางการค้าก็ไม่ได้มีที่ท่าต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้ามากอย่างที่หลายฝ่ายคาดคิด นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย

นโยบายภาคเกษตรและผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น : จากหลังสงครามโลกถึงหลังสงครามเย็น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นตกอยู่ในสถานะผู้แพ้สงคราม และสูญเสียทรัพยากรไปเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดภาวะข้าวยากมากแวง และมีอัตราการว่างงานสูง หนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในขณะนั้นคือ การสร้างงานให้กับแรงงานที่ว่างงานเหล่านั้น และแก้ปัญหาปากท้องของประชาชน รัฐบาลเห็นว่าภาคเกษตรเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ เนื่องจากภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตพื้นฐานที่สามารถรองรับแรงงานได้เป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกัน ความเข้มแข็งของภาคเกษตรยังเป็นการเพิ่มปริมาณอาหารของประเทศด้วย ดังนั้น รัฐจึงเข้ามาจัดการและให้ความสำคัญกับภาคเกษตรอย่างมาก โดยการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักของประเทศดังกล่าว ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรในช่วงนี้จะเป็นกฎหมายใน 3 หมวดหลัก คือ หมวดแรก กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาอุปทานด้านอาหาร หมวดที่สอง คือ กฎหมายที่ดิน และหมวดที่ 3 คือ กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์การเกษตร เช่น กฎหมาย The Staple Food Control Program (1942), The Land Reform Program (1946), The Agricultural Cooperative Program (1948) เป็นต้น กฎหมายต่าง ๆ ในหมวดแรก ในภาพรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาอุปทานด้านอาหารของประเทศ กฎหมายต่าง ๆ ในหมวดที่สอง เน้นเรื่องการปฏิรูปที่ดินและการใช้ที่ดิน เพื่อกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกรจำนวนมากอย่างทั่วถึงและสามารถใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และกฎหมายในหมวดที่สาม มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างสหกรณ์การเกษตรให้เป็นองค์กรที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายภาคเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสหกรณ์การเกษตรที่กำเนิดขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้อาจได้เติบโตและมีบทบาทสำคัญต่อภาค

เกษตรญี่ปุ่นในเวลาต่อมาจนถึงในปัจจุบัน (จะอธิบายบทบาทและความสำคัญ
ของสหกรณ์การเกษตรนี้ในลำดับต่อไป)

นโยบายของรัฐต่อภาคเกษตรในทศวรรษแรกหลังสงครามโลก ทำให้
ราคาสินค้าอาหาร โดยเฉพาะข้าว ซึ่งเป็นอาหารหลักของชาวญี่ปุ่น มีราคาถูก
เป็นผลให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาระดับค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมให้มีราคา
ต่ำเพื่อการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมให้สามารถแข่งขันได้ และภาคอุตสาหกรรมที่
ได้ประโยชน์จากค่าแรงต่ำนี้เอง เป็นภาคที่กระตุ้นเศรษฐกิจของญี่ปุ่นให้ฟื้นตัว
ขึ้นมาอย่างรวดเร็ว นับจากช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 ถึง ต้นทศวรรษที่ 1970
ญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยของ GDP ประมาณ 10% ซึ่งมากกว่าอัตราเติบโต
เฉลี่ยของประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ถึงสองเท่า

นับแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 เศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มมีขนาดใหญ่ และมีรายได้
ต่อหัวต่อปีของประชากรเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก อย่างไรก็ตามปัญหาหลักที่
เกิดขึ้นในญี่ปุ่นขณะนั้นคือ ความแตกต่างระหว่างรายได้เกษตรกรกับรายได้
แรงงานในภาคการผลิตอื่นมีมาก เนื่องจากในทศวรรษนี้ การเติบโตในภาคการ
ผลิตอื่นโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมมีอัตราสูงแซงหน้าปริมาณการผลิตในภาค
เกษตรไปมาก ภารกิจสำคัญของรัฐคือ การลดช่องว่างของความแตกต่างของ
รายได้ดังกล่าว พร้อมกับการรักษาอุปทานด้านอาหารไว้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงออก
กฎหมาย Agricultural Basic Law (1961) และ Agricultural Promotion Law
(1969) เพื่อวัตถุประสงค์นั้น โดยมีสาระสำคัญเพื่อการเพิ่มปริมาณการผลิตใน
ภาคเกษตร, ปรับโครงสร้างในภาคเกษตร, รักษาราคาสินค้าเกษตรและรายได้
ของเกษตรกร, เพิ่มมาตรฐานคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และการฝึกฝนอบรม
เกษตรกร เป็นต้น ซึ่งนโยบายเหล่านี้มีสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้แสดงบทบาท
สำคัญในฐานะสื่อกลางผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยที่สหกรณ์การเกษตร
เป็นผู้ผูกขาดการซื้อขายข้าวซึ่งเป็นสินค้าเกษตรหลักจากเกษตรกร สหกรณ์

การเกษตรทำหน้าที่เป็นผู้นำราคากลางสินค้าเกษตร นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็น ผู้ขายสินค้าเกษตร ผู้ให้สินเชื่อ ผู้ให้คำปรึกษา ผู้บริหารการตลาด และผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรเกือบทั้งหมด นโยบายในการเพิ่มปริมาณการผลิตของรัฐนี้ ประเด็นสำคัญที่จะละเลยไม่ได้ก็คือ ความสามารถในการเพิ่มผลผลิตนี้มิได้มาจากนโยบายของรัฐทั้งหมด หากแต่ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการนำเครื่องจักรทันสมัยมาใช้ในภาคเกษตรมากขึ้น ซึ่งก็ทำให้เกษตรกรมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องจ่ายเงินสนับสนุนเกษตรกร ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงนี้ ญี่ปุ่นประสบปัญหาเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร ด้วย เนื่องจากความขาดแคลนอาหารทั้งจากการผลิตได้ไม่เพียงพอในประเทศ และจากการที่ไม่สามารถนำเข้าจากต่างประเทศได้เป็นครั้งคราว ทำให้ปัญหาเรื่องความมั่นคงด้านอาหารเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ญี่ปุ่นต้องคำนึงถึง

ทศวรรษที่ 1980 เป็นทศวรรษที่ญี่ปุ่นคำนึงถึงปัญหาความมั่นคงด้านอาหารอย่างจริงจัง เนื่องจากอัตราการพึ่งพิงตนเองด้านอาหารของญี่ปุ่นลดต่ำลงสวนทางกับมูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไปยังตลาดโลก โดยเฉพาะการส่งออกรถยนต์ไปยังสหรัฐที่มีมูลค่าสูงมากขึ้น ปัญหาสำคัญของภาคเกษตรญี่ปุ่นในช่วงนี้คือ ประสิทธิภาพในการผลิต และการเพิ่มปริมาณผลผลิตที่รัฐพยายามผลักดันให้เกิดขึ้นนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องมาจากข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดด้านที่ดิน และการใช้ที่ดิน ยิ่งไปกว่านั้น ญี่ปุ่นเริ่มถูกกดดันจากสหรัฐ และจากนานาชาติในเรื่องการปิดตลาดสินค้าเกษตร และการอุดหนุนสินค้าเกษตรในประเทศ ดังนั้นนโยบายเกษตรของญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าวของญี่ปุ่นด้วย อาจจะกล่าวได้ว่า นับจากทศวรรษนี้ นโยบายภาคเกษตรของญี่ปุ่น ไม่ได้เป็นเพียงนโยบายภายในประเทศอีกต่อไป แต่เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศด้วย แม้ว่าญี่ปุ่นยังคงนโยบายเพื่อรักษาความมั่นคงด้านอาหารไว้ ในขณะเดียวกัน ก็เล็งเห็นว่ามีความ

จำเป็นต้องเตรียมตัวรับมือกับแรงกดดันจากต่างประเทศที่มีความต้องการในการเข้าสู่ตลาดสินค้าเกษตรญี่ปุ่นด้วย

ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็น การแข่งขันตามอุดมการณ์ยุติลงพร้อมกับความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศมีมากขึ้น แนวคิดเรื่องการค้าเสรีได้กลายมาเป็นกระแสหลักในสังคมโลก และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นถูกกดดันจากต่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติขึ้นมาใหม่ อันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจ และความพยายามในการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา ญี่ปุ่นตระหนักดีว่าผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นจะอยู่ที่ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และการค้าเสรีจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายนี้ และเมื่อต้องการเลือกแนวทางการค้าเสรี ก็ต้องขจัดความไร้ประสิทธิภาพทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงปรับโครงสร้างภาคการผลิตที่เป็นอุปสรรคต่อแนวทางดังกล่าว ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนี้จึงจะส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเป็นภาคการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันและได้รับการโอบอุ้มจากภาครัฐมาตลอดเวลา

แรงกดดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ และกระแสการเปิดเสรีทางการค้าในระดับโลกคือความท้าทายอย่างแท้จริงต่อภาคเกษตรญี่ปุ่น รัฐบาลโคอิซุมิซึ่งบริหารประเทศมาตั้งแต่ปี 2001 ได้ให้ความสำคัญกับการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศเกษตรกรรม เช่น ไทย และเม็กซิโก เป็นต้น ซึ่งเป็นสัญญาณที่เด่นชัดว่ารัฐจะลดการให้ความสำคัญกับการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรลง และจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการสนับสนุนภาคเกษตรโดยมุ่งหวังว่าจะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของภาคเกษตรให้ได้มากขึ้น นอกจากนี้ รัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรได้เปลี่ยนแนวทางในการปกป้องภาคเกษตร จากที่เคยใช้แนวคิดปกป้องผู้ผลิต

คือ เกษตรกร มาเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับผู้บริโภคเป็นหลักด้วยการคำนึงถึงความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของผู้บริโภค ความมั่นคงด้านอาหาร และการคำนึงถึงสินค้าเกษตรในเชิงวัฒนธรรมและรักษาสภาพแวดล้อม²

จากการคาดการณ์ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการลดการปกป้องภาคเกษตรลงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการในการรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ด้วยการออกนโยบาย Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas และนโยบายการจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรง (direct payment) ที่มีหลักการพื้นฐานที่ต้องการตอบสนองต่อแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ญี่ปุ่นจะพยายามปฏิรูปภาคเกษตรให้มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับการเปิดเสรีทางการค้า ในขณะที่เดียวกัน ก็มีมาตรการที่ยังคงปกป้องภาคเกษตรในส่วนที่ทำหน้าที่หลากหลายในสังคมและรักษาสภาพแวดล้อมด้วย รวมทั้งมีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศด้วยเพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและเป็นผู้สนับสนุนทางอ้อมในการปกป้องภาคเกษตรโดยใช้หลักการเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและความมั่นคงด้านอาหารเป็นเครื่องมือ

แม้ว่าภาคเกษตรญี่ปุ่นจะได้รับการปกป้องบางส่วนจากกำแพงที่มีใช้มาตรการด้านภาษีดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการแข่งขันของภาคเกษตรยังคงเป็นประเด็นสำคัญ มาตรการอุดหนุนภาคเกษตรแบบเดิมที่รัฐเคยนำมาใช้และได้รับการพิสูจน์แล้วว่าไม่สามารถบรรลุมัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จึงต้องได้รับการเปลี่ยนแปลง โดย MAFF ได้เสนอมาตรการใหม่ที่คาดว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการแข่งขันได้จริง นั่น

² MAFF, Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan, 2004.

คือ มาตรการจ่ายเงินอุดหนุนตามขนาดของพื้นที่และมาตรการจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรง ซึ่งเชื่อว่ามาตรการ 2 มาตรการนี้จะสามารถส่งเสริมให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการทำการเกษตรขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพได้

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ด้านนโยบายของ MAFF แนวทางหนึ่งในการจ่ายตรงคือ จะจ่ายเงินอุดหนุนให้กับเกษตรกรที่มีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 4 เฮคตาร์ขึ้นไป³ ซึ่งโดยปกติเกษตรกรญี่ปุ่นมีพื้นที่ทำการเกษตรเฉลี่ยเพียง 1.6 เฮคตาร์เท่านั้น นั่นหมายความว่ารัฐต้องการสนับสนุนเกษตรกรที่ทำอาชีพเกษตรอย่างจริงจัง ในขณะที่จะยอมปล่อยให้เกษตรกรรายย่อยบางส่วนสูญหายไป อาจกล่าวได้ว่าทศวรรษนี้ญี่ปุ่นมีความพยายามในการปรับโครงสร้างภาคเกษตรเป็นอย่างมาก ซึ่งสังเกตได้จากการปรับปรุงและออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรมากที่สุดในยุคหนึ่ง โดยเฉพาะในเรื่องที่ดิน การใช้ที่ดิน ซึ่งอนุญาตให้บริษัทเข้ามาเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรขนาดใหญ่ได้ เช่น บริษัทผู้ผลิตขอสมะเขือเทศสามารถเช่าที่ดิน และว่าจ้างบริษัทเอกชนปลูกมะเขือเทศเพื่อจำหน่ายในตลาดญี่ปุ่นได้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่น ๆ เช่น การสนับสนุนให้ทำ farm work outsourcing ซึ่งหมายถึงสามารถว่าจ้างคนงานต่างชาติมาทำเกษตรได้ง่ายขึ้น ซึ่งรัฐคิดว่านโยบายนี้จะช่วยแก้ปัญหาขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรและลดการละทิ้งที่ดินทำการเกษตรได้ ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับประเทศคู่ค้าสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นก็คือ นอกจากความพยายามปฏิรูปภาคเกษตรภายในให้มีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันกับสินค้าเกษตรจากต่างประเทศได้แล้ว ญี่ปุ่นยังประกาศเป้าหมายในการปฏิรูปภาคเกษตรเป้าหมายหนึ่งว่า จะสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตรอีกด้วย โดยตั้งเป้าไว้ว่า จะเพิ่มปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสองเท่าภายใน

³ MAFF, MAFF Update 2005. 2005.

ระยะเวลา 5 ปี คือ เพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรจาก 2.96 แสนล้านบาทในปี 2004 ให้เป็น 6 แสนล้านบาท ในปี 2009

สำหรับประเด็นเรื่องความมั่นคงด้านอาหารนั้น ญี่ปุ่นได้ตั้งเป้าหมายในการพึ่งพิงตนเองด้านอาหารเอาไว้ พร้อมกันกับมีความพยายามสร้างหลักประกันในการนำเข้า ด้วยการกระจายแหล่งนำเข้าสินค้าเกษตรไว้ในหลายประเทศมากกว่าการเลือกนำเข้าจากประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อม โดยจะให้การสนับสนุนผู้ที่ทำการเกษตรขนาดเล็กบางส่วนในพื้นที่ที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านการผลิต เช่น ด้านประเพณี วิถีชีวิต และด้านการรักษาสภาพแวดล้อม โดยใช้เกณฑ์ทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นตัวกำหนดการจ่ายเงินอุดหนุน เช่น การทำนาขั้นบันไดในเขตภูเขาจะได้รับเงินอุดหนุนเป็นพิเศษ เป็นต้น

ในส่วนของผู้บริโภคนั้น รัฐพยายามให้ความรู้เรื่องอาหาร และสร้างความมั่นใจในคุณภาพอาหารภายในประเทศ มีการออกกฎหมายบังคับให้ผู้ผลิตปิดฉลากสินค้าที่มีรายละเอียดตามที่กำหนดเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคในการเลือกซื้อสินค้า และมาตรการความปลอดภัยด้านอาหาร ระบบตรวจสอบ สืบค้นต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่เกษตรกรญี่ปุ่นเองก็มีความกังวลด้วย

จะเห็นได้ว่า ในยุคหลังสงครามเย็นนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นอยู่ที่ความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจซึ่งจะต้องอาศัยการเปิดเสรีทางการค้าเป็นกุญแจสำคัญ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงต้องมีมาตรการสนับสนุนการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งมาตรการหนึ่งก็คือ การลดความเป็นอุปสรรคของภาคเกษตรลงด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ภาคเกษตรสามารถมีบทบาทและสถานะที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น ทว่ายังคงทำหน้าที่หลักของภาคเกษตรคือรักษา

อุปทานด้านอาหารและผลประโยชน์ของผู้บริโภคตลอดจนประชาชนชาวญี่ปุ่น
เท่าที่จะสามารถทำได้ภายใต้กรอบการค้าเสรีด้วย

สถานะและปัญหาในปัจจุบันของภาคเกษตร

แม้ว่านโยบายภาคเกษตรของญี่ปุ่นในระยะหลังสงครามที่เน้นในเรื่อง
การเพิ่มผลผลิตเพื่อประกันความมั่นคงด้านอาหาร โดยการดำเนินมาตรการ
ปฏิรูปที่ดินและการสนับสนุนและปกป้องภาคเกษตรด้วยมาตรการต่าง ๆ จะมี
ส่วนช่วยสนับสนุนผลประโยชน์แห่งชาติหลักของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวได้
เป็นอย่างดี แต่ในขณะเดียวกัน นโยบายดังกล่าวนั้นก็ยังมีผลกระทบโดยตรงต่อ
ภาคเกษตรในลักษณะที่ทำให้ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่อ่อนแอ กลายมา
เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ นโยบายการปฏิรูปที่ดินและ
การถือครองที่ดินในแบบเดิมได้ส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำ
การเกษตรด้วย เพราะปัญหาที่ดินทำการเกษตรมีขนาดเล็ก ในขณะที่ยุคหลัง
สงครามเย็นที่สภาพสังคมของญี่ปุ่นเปลี่ยนไป ทำให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ซึ่งมีผลต่อ
ภาคเกษตรด้วยคือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตร แรงงานสูงอายุ
และการขาดแคลนผู้สืบทอด เป็นต้น

เกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตที่จำเป็นต้องใช้ทุน เทคโนโลยี ที่ดินและ
แรงงาน เช่นเดียวกับภาคการผลิตอื่น ๆ ซึ่งทุนและเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นมี
พร้อมและสามารถพัฒนาขีดความสามารถให้สูงขึ้นไปได้อีก แต่ปัจจัยหลักในการ
ผลิตของภาคเกษตรคือที่ดินและแรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดแคลนและเป็นปัญหาใน
ภาคเกษตรอย่างมาก

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นเกาะ อยู่ในเขตรอยแยกของโลกจึงมี
ภูเขามาก โดยเฉพาะภูเขาไฟ ทำให้แม้ว่าจะมีดินที่อุดมสมบูรณ์ แต่พื้นที่ราบลุ่ม

ที่สามารถใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตรได้มีจำนวนไม่มากนัก คือ มีเพียงประมาณ 13% ของพื้นที่ทั้งหมดและพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ทำการเกษตรขนาดเล็ก ทำให้ไม่สามารถทำเกษตรกรรมขนาดใหญ่ที่มีประสิทธิภาพในการแข่งขันได้ นอกจากนี้ในเขตฮอกไกโด ซึ่งเป็นพื้นที่ราบที่กว้างใหญ่ที่สุดในการทำเกษตรของญี่ปุ่น

นอกจากปริมาณพื้นที่การทำเกษตรกรรมจะน้อยแล้ว ญี่ปุ่นในปัจจุบันยังประสบกับปัญหาการลดลงของพื้นที่ทำการเกษตร พื้นที่ทำการเกษตรของญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ กล่าวคือ ในปี 1960 ญี่ปุ่นมีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 6.09 ล้านเฮกตาร์ แต่ในปี 2003 พื้นที่ดังกล่าวลดลงเหลือเพียง 4.74 ล้านเฮกตาร์เท่านั้น⁴ โดยที่สาเหตุหลักของการที่พื้นที่เกษตรกรรมลดลงก็คือการเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกรและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน คือ มีการนำที่ดินไปทำอย่างอื่นที่มีใช้การเกษตร เช่น การเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่สำหรับปลูกอาคารบ้านเรือน ที่อยู่อาศัย ต่าง ๆ เป็นต้น

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาเรื่องที่ดินทำการเกษตรในญี่ปุ่นประกอบด้วย 2 ประเด็นหลักคือ ที่ดินทำการเกษตรมีขนาดเล็ก และปัญหาการลดลงของพื้นที่ทำการเกษตร เมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐในช่วงหลังสงคราม ญี่ปุ่นปฏิรูปที่ดินด้วยการกระจายที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ต้องการทำการเกษตรและต้องการถือครองที่ดินเป็นของตนเอง รวมทั้งต้องการยกเลิกระบบเจ้าที่ดิน ทำให้ที่ดินที่กระจายไปในภาคเกษตรเป็นที่ดินขนาดเล็กและไม่สามารถผลิตด้วยต้นทุนต่ำได้ ส่วนปัญหาการลดลงของพื้นที่ทำการเกษตร เป็นผลโดยตรงจากการพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม และ

⁴ MAFF, "Statistics of Cultivated Areas and Areas under Crop".

จำเป็นต้องใช้ที่ดินบางส่วนสำหรับสร้างโรงงานที่สะดวกในการเข้าถึงวัตถุดิบและสะดวกกับการขนส่ง ประกอบกับการขยายตัวของชุมชนเมืองอันเนื่องมาจากความเจริญทางเศรษฐกิจทำให้มีการใช้พื้นที่ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรและมีจำนวนไม่มากนักในญี่ปุ่น นั่นคือ บริเวณพื้นที่ราบ

แรงงานในภาคเกษตรก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญในขณะนี้ ภาคเกษตรญี่ปุ่นประสบปัญหาด้านแรงงานในหลายด้าน ทั้งการลดลงของแรงงานเกษตร ปริมาณระยะเวลาที่เกษตรกรใช้ทำเกษตรกรรม และสังคมผู้สูงอายุในหมู่เกษตรกร นับจากทศวรรษที่ 1960 จำนวนครัวเรือนเกษตรกรลดลงอย่างมาก จากจำนวนครัวเรือนเกษตรกร 6.06 ล้านครัวเรือน ลดลงเหลือเพียง 2.98 ล้านครัวเรือน และจากจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2.98 ล้านครัวเรือนในปี 2003 นี้จำนวน 2.21 ล้านครัวเรือนจัดเป็นกลุ่มของเกษตรกรที่ทำเกษตรกรรมเพื่อการพาณิชย์ (Commercial Family) นั่นคือมีพื้นที่เพาะปลูกไม่น้อยกว่า 3,000 ตารางเมตร และมีรายได้จากการผลิตทางการเกษตรไม่น้อยกว่า 500,000 เยนต่อปี ส่วนจำนวนที่เหลือเป็นเกษตรกรที่ทำการเกษตรเพื่อการบริโภคมากกว่าเพื่อการพาณิชย์ และในจำนวน 2.21 ล้านครัวเรือนที่เป็นกลุ่มเกษตรกรที่ทำการเกษตรเพื่อการพาณิชย์นี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ ประมาณ 20.1% ของ 2.21 ล้านครัวเรือนเป็นเกษตรกรเต็มเวลา และมีรายได้จากการเกษตรเพียงอย่างเดียว ในขณะที่ 13.1% ของ 2.21 ล้านครัวเรือนเป็นเกษตรกรครึ่งเวลา โดยมีรายได้จากแหล่งอื่นด้วย แม้ว่ารายได้จากเกษตรกรรมจะเป็นรายได้หลักก็ตาม และกลุ่มสุดท้ายซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดถึง 66.8% ของ 2.21 ล้านครัวเรือนเป็นเกษตรกรครึ่งเวลา ที่มีรายได้หลักมาจากแหล่งอื่นที่มีใช้การเกษตร อันที่จริงเกณฑ์การนับว่าเป็นเกษตรในเชิงพาณิชย์ของญี่ปุ่นถือว่าเป็นเกณฑ์ที่ต่ำมาก เนื่องจากพื้นที่การทำเกษตรกรรมโดยเฉลี่ยของเกษตรกรญี่ปุ่นอยู่ที่ 1.6 เฮกตาร์ ซึ่งเท่ากับ 16,000 ตารางเมตร และเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเพียงเกษตรกรครึ่งเวลา และมีรายได้หลักมาจากการทำงานอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม ดังนั้น ถ้าจะ

พิจารณากันอย่างจริงจัง อาจจะกล่าวได้ว่า ญีปุ่นน่าจะมีเกษตรกรในเชิงพาณิชย์น้อยกว่าตัวเลขที่ MAFF เก็บข้อมูลมามาก และถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งมากขึ้นไปอีกจะพบว่าแรงงานในภาคเกษตรที่เหลืออยู่ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานสูงอายุแทบทั้งสิ้น จากการสัมภาษณ์เกษตรกรในเขตเกษตรกรรมที่สำคัญคือ ฮอกไกโด และนิงาตะ เกษตรกรเกือบทั้งหมดจะมีอายุเกินวัยกลางคน และมักจะทำเกษตรกรรมเพียงครั้งเดียว โดยเฉพาะในนิงาตะ

สังคมสูงอายุในภาคเกษตรนี้ นำไปสู่ปัญหาใหญ่ซึ่งกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ คือ การขาดแคลนผู้สืบทอดการทำเกษตรกรรม ลูกหลานของเกษตรกรที่ถูกสัมภาษณ์มักจะได้รับการส่งเสียให้เรียนจนถึงระดับอุดมศึกษา และเมื่อจบการศึกษาแล้วก็มักมีแนวโน้มที่จะเลือกอาชีพอื่นแทนอาชีพเกษตรกร ดังนั้น เมื่อเกษตรกรสูงอายุในปัจจุบันหมดลง ภาคเกษตรญี่ปุ่นก็อาจจะไม่มีผู้ประกอบอาชีพนี้อีกต่อไป หรือแม้จะยังมีอยู่บ้างก็จะอยู่ในสถานะของเกษตรกรครั้งเวลา ก็น่าจะมีในปริมาณน้อยมาก

การขาดแคลนแรงงานและผู้สืบทอดในภาคเกษตรก็เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายของญี่ปุ่น ที่เห็นได้อย่างชัดเจน การพัฒนาประเทศไปเป็นประเทศอุตสาหกรรม ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการทำการเกษตร เนื่องจากค่าแรงในภาคการผลิตอื่นมีราคาสูงกว่า และมีความมั่นคงกว่าการทำเกษตรมาก อีกประเด็นหนึ่งก็คือ การที่รัฐมีนโยบายรักษาภาคเกษตร มาตรการบางอย่าง เช่น การห้ามซื้อขายที่ดินเกษตร การได้ประโยชน์จากการเป็นครอบครัวเกษตรกรในรูปแบบเงินอุดหนุน ทำให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตรแบบครั้งเดียวเพื่อรับผลประโยชน์จากการคงสถานะของเกษตรกรไว้ ในขณะที่เวลาส่วนใหญ่นำไปใช้เพื่อทำงานประจำ ผลจากนโยบายลักษณะนี้ทำให้ไม่มีผู้ที่จะเลือกทำการเกษตรอย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญของภาคเกษตรต่อไป

อาจจะกล่าวได้ว่า รากฐานของปัญหาที่ภาคเกษตรญี่ปุ่นกำลังเผชิญอยู่นั้น ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากการแทรกแซงภาคเกษตรอย่างมากของรัฐในอดีต ทั้งในเรื่องการถือครองที่ดิน การขาดผู้สืบทอดภาคเกษตร และจำนวนแรงงานภาคเกษตรที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐที่ผ่านมา นั้นเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงกับเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริง ทำให้มาตรการที่นำมาปฏิบัติมีลักษณะปกป้องและโอบอุ้มภาคเกษตรมากจนทำให้ภาคเกษตรไม่สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง ในขณะเดียวกัน การจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับภาคเกษตรในปัจจุบันนั้น จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐอย่างมาก และต้องเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงประเด็น เช่น การแก้ไขกฎหมายการถือครองที่ดินที่จะต้องเปิดโอกาสให้สามารถรวมที่ดินเป็นที่ดินขนาดใหญ่เพื่อทำการเกษตรปริมาณมากได้ หรือจะเป็นการสรรหามาตรการที่จะจูงใจให้มีผู้ต้องการมีอาชีพเกษตรเพิ่มมากขึ้น ด้วยการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามประสิทธิภาพในการผลิต เป็นต้น

บทบาทของสหกรณ์การเกษตรและการเมืองในภาคเกษตร

ปัญหาสำคัญที่สุดสำหรับภาคเกษตรคือ การไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน ซึ่งเกิดมาจากการแทรกแซงอย่างมากของรัฐตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นโยบายรักษาความมั่นคงด้านอาหาร นโยบายรักษาระดับความสมดุลของรายได้ระหว่างภาคเกษตรและภาคการผลิตอื่น ๆ นโยบายการเพิ่มมาตรฐานคุณภาพชีวิตของเกษตรกร นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ นำไปสู่การใช้เงินอุดหนุนภาคเกษตรจำนวนมาก เกษตรกรจึงไม่ต้องดิ้นรนทำการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากมีรายได้ที่แน่นอนอยู่แล้ว นอกจากการแทรกแซงจากรัฐโดยตรงแล้ว ญี่ปุ่นยังแทรกแซงภาคเกษตรทางอ้อมผ่านองค์กร

ที่จัดตั้งมาเพื่อให้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายภาคเกษตรของญี่ปุ่น ด้วย นั่นคือ สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อการเมืองในภาคเกษตรญี่ปุ่น ในฐานะที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ระหว่างนักการเมือง รัฐ และเกษตรกร เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรดำรงอยู่ทั้งในฐานะเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการดำเนินนโยบาย และในฐานะองค์กรหลักในภาคเกษตร

ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการเมืองในทศวรรษที่ 1990 เกษตรกรเป็นกลุ่มคะแนนเสียงที่สำคัญ สามารถทำให้นักการเมืองได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรได้ นักการเมืองและพรรคการเมืองจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรค่อนข้างมาก โดยเฉพาะรัฐบาลของพรรค LDP ที่เป็นพรรครัฐบาลมายาวนานและมีฐานเสียงเป็นเกษตรกรจำนวนมาก ได้ดำเนินนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรทั้งทางตรง ด้วยมาตรการทางภาษีเพื่อกีดกันสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ การจ่ายเงินอุดหนุนให้เกษตรกร การค้ำประกันราคาสินค้าเกษตรในระดับสูง เป็นต้น และทางอ้อม โดยการสนับสนุนกิจการของสหกรณ์การเกษตร ที่เป็นองค์กรหลักในการดูแลและจัดการชีวิตของเกษตรกร จนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่เอื้ออำนวยประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างสหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักการเมือง มาตรการอุดหนุนภาคเกษตรนี้มีส่วนทำให้ภาคเกษตรอ่อนแอและไม่สามารถแข่งขันได้

ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักการเมือง ผ่านกลไกการทำงานของสหกรณ์การเกษตร ที่เชื่อมโยงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกันเป็นวงจรของความสัมพันธ์ที่มีสหกรณ์การเกษตรเป็นศูนย์กลาง เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรจะพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรในด้านสินเชื่อ การตลาด และการเป็นปากเสียงแทนเกษตรกรในการเรียกร้องผลประโยชน์ของภาคเกษตรจากรัฐบาล โดยสหกรณ์การเกษตรจะตอบแทน

นักการเมืองและข้าราชการที่สนับสนุนนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรใน
สายตาของสหกรณ์การเกษตรด้วยคะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากเกษตรกรที่
เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการ
เพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนและการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ
แก่สหกรณ์การเกษตรอยู่แล้ว สหกรณ์การเกษตรจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการ
พัฒนาตัวเกษตรกรให้แข็งแกร่งเพื่อที่จะสามารถพึ่งพาตนเองได้ ในทางกลับกัน
สหกรณ์การเกษตรได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคธุรกิจของตนเองเป็นหลัก
องค์กรเดียวของสหกรณ์การเกษตรที่ทำหน้าที่ดูแลเรื่องเกษตรโดยตรง คือ JA
Zenchu มีพนักงานเพียง 757 คน ทำหน้าที่ดูแลให้คำแนะนำสมาชิกสหกรณ์
การเกษตรทั่วประเทศจำนวน 9 ล้านคน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบ
กับพนักงานในองค์กรอื่น ๆ ของสหกรณ์การเกษตร เช่น Norinchukin Bank
และ Zennoh ซึ่งมีพนักงานถึง 2,747 และ 12,557 คน (จำนวนพนักงานในปี
2004)⁵ ตามลำดับ และเมื่อรวมจำนวนพนักงานในเครือข่ายธุรกิจทั้งหมดของสหกรณ์
การเกษตรแล้วมีจำนวนพนักงานทั้งหมดรวมประมาณเกือบ 4 แสนคน⁶ ซึ่งเป็น
จำนวนเทียบเท่ากับจำนวนเกษตรกรที่ทำการเกษตรเต็มเวลาของประเทศ

การทำหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรที่ผ่านมา ถ้าพิจารณาตาม
วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งแล้ว จะมีอยู่ 2 ประการเป็นหลัก คือ หนึ่ง รักษาความ

⁵ Norinchukin Bank, Annual Report. 2004.

Zennoh, Annual Report. 2004.

⁶ Robert Bullock, "Nokyo: A Short Cultural History". JPRI Working Paper No.41:
December 1997. หน้า 3.

มั่นคงทางอาหาร และสอง เป็นเครื่องมือของรัฐ⁷ ดังนั้นสหกรณ์การเกษตรจึงไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อพัฒนาให้เกษตรกรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และสามารถแข่งขันได้อย่างแท้จริง หน้าที่ที่สหกรณ์การเกษตรถือว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร คือการให้เงินกู้ยืม ให้สินเชื่อในการซื้อพันธุ์พืชและเครื่องมือเครื่องจักรในการผลิต และการเป็นตลาดรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรนั้น ตลอดระยะเวลาในการทำหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรเป็นเวลาเกือบ 6 ทศวรรษ หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นเมื่อดูจากตัวเลขสถิติรายได้จากภาคเกษตรของเกษตรกรแล้ว จะเห็นว่ารายได้ที่มาจากผลิตผลทางการเกษตรจริง ๆ ของเกษตรกรนั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่กลับมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง สหกรณ์การเกษตรพยายามทำตามนโยบายของรัฐในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรก็จริง แต่เป็นการเพิ่มรายได้ด้วยการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก โดยจะได้รับเงินอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะได้รับผ่านสหกรณ์การเกษตร รัฐบาลญี่ปุ่นใช้เงินงบประมาณในภาคเกษตรค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับผลผลิตรวมของภาคเกษตรที่มีเพียง 2% ของ GDP ของประเทศ โดยรัฐบาลใช้เงินในการสนับสนุนภาคเกษตรถึง 3,052 พันล้านเยนในปี 2004 หรือคิดเป็น 1% ของ GDP ของประเทศ แต่ก็ได้ลดลงมามากแล้วจากที่เคยใช้เงินงบประมาณถึง 2.4% ไปในภาคเกษตรเมื่อปี 1984⁸ โดยมีข้าวเป็นสินค้าเกษตรหลักที่รัฐให้การอุดหนุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

⁷ Minoru Matsui, "Agricultural Cooperatives Systems in Japan". Agricultural Cooperatives in Asia and the Pacific : Report of an APO Multi-Country Study Mission, 21 June - 1 July 1994, Tokyo, Japan. Tokyo : Asian Productivity Organization, 1996. หน้า 63.

⁸ กระทรวงการคลังญี่ปุ่น โครงสร้างงบประมาณปี 2004

http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004e_04.htm#7

โครงการประกันรายได้ของชาวนา เงินประกันภัยธรรมชาติและประกันผลผลิตสำหรับชาวนา และการลงทุนในที่นา เป็นต้น นอกจากนี้สหกรณ์การเกษตรยังสามารถกดดันภาครัฐให้สนับสนุนการคงราคาสินค้าเกษตรในระดับสูงได้ แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและรายได้ของเกษตรกรด้วยการออกกฎหมาย Agricultural Basic Law ในปี 1961 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและรายได้ของเกษตรกรก็ตาม แต่ผลลัพธ์ที่ได้คือ การใช้จ่ายเงินในโครงการขนาดใหญ่เกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานในการเกษตร เช่น การปรับปรุงที่นา การชลประทาน⁹ การสนับสนุนการใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยี ส่วนการเพิ่มรายได้เกษตรกรก็ยังคงเป็นการเพิ่มรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐเช่นเดิม

ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตร นโยบายของรัฐบาลและเกษตรกรเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่สหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ช่วยทำให้นโยบายของรัฐได้รับการนำไปปฏิบัติในภาคเกษตร และเกษตรกรได้ผลประโยชน์ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลและสหกรณ์การเกษตรก็ได้ประโยชน์ด้วย นอกจากนี้ สหกรณ์การเกษตรยังทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลและเกษตรกรและทำหน้าที่ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร โดยสหกรณ์การเกษตรมีบทบาทสำคัญก่อนนโยบายการสนับสนุนภาคเกษตรของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการสนับสนุนเกษตรกรทั้งทางด้านเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางด้านสังคม รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มรายได้เกษตรกรโดยการกำหนดราคาสินค้าเกษตรในระดับสูง ทำการปกป้องภาคเกษตรในประเทศด้วยกำแพงภาษี ยกเว้นภาษีให้กับเกษตรกร จ่ายเงินจูงใจพิเศษตามรายการสินค้าเกษตร และจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่เกษตรกรทางด้านสังคม นักการเมืองจะนำโครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลประโยชน์ต่อเกษตรกร

⁹ เพิ่งอ้าง

เข้าไปในชุมชน เช่น โครงการปรับปรุงที่นา โครงการสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เป็นต้น ในด้านของการทำหน้าที่ด้านดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์ การเกษตรนั้น สหกรณ์การเกษตรจะให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องการผลิต ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร จำหน่ายสินค้าที่เกษตรกรต้องการด้วยระบบเครดิต ทำให้เกษตรกรเลือกที่จะซื้อสินค้าจากสหกรณ์การเกษตรแม้ว่าจะมีราคาแพงกว่าการซื้อจากผู้จัดจำหน่ายรายอื่นก็ตาม สหกรณ์การเกษตรยังทำหน้าที่เป็นผู้รับซื้อสินค้าเกษตรจากเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรจะได้ราคาที่เหมาะสมเนื่องจากรัฐบาลให้สหกรณ์การเกษตรเป็นตัวแทนในการรวบรวมและจัดจำหน่ายโดยเฉพาะข้าว ทั้งยังเป็นผู้มีส่วนกำหนดราคาซื้อขายข้าวขั้นต่ำเองอีกด้วย เกษตรกรทั้งเกษตรกรรายย่อยและรายใหญ่จำเป็นต้องพึ่งสหกรณ์การเกษตรในการขายข้าว เพราะสหกรณ์การเกษตรรับซื้อข้าวจากเกษตรกรรายย่อยในราคาสูง ในขณะที่เกษตรกรรายใหญ่ไม่สามารถขายข้าวจำนวนมากให้แก่ที่อื่นได้นอกจากสหกรณ์การเกษตร ยิ่งไปกว่านั้นเกษตรกรที่ไม่ได้ขายข้าวให้สหกรณ์การเกษตรอาจจะถูกสหกรณ์การเกษตรเพ่งเล็งเป็นพิเศษเมื่อส่งแผนงานรายปีของตนเองมาให้สหกรณ์การเกษตรพิจารณาเพื่อขออนุมัติสินเชื่อ¹⁰

ความใกล้ชิดระหว่างสหกรณ์การเกษตรกับภาครัฐ ที่เริ่มต้นจากการควบคุมของรัฐโดยตรง ได้พัฒนามาเป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนในระยะเวลาดต่อมา โดยที่ในระบบการเลือกตั้งแบบเดิมก่อนการปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้งในปี 1995 สหกรณ์การเกษตรสามารถเป็นประโยชน์ต่อนักการเมืองด้วยจำนวนสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรกว่า 9 ล้านคน หรือเกือบทั้งหมดของจำนวนเกษตรกรของญี่ปุ่น เป็นฐานคะแนนเสียงขนาดใหญ่ที่คาดหวังคะแนนเสียงเป็นกอบเป็นกำได้ของนักการเมืองที่มีนโยบาย

¹⁰ สัมภาษณ์เกษตรกร Mr. Jochi Hidenori ที่ Hokkaido ปี ค.ศ. 2004

สนับสนุนเกษตรกร โดยเฉพาะนักการเมืองพรรค LDP มา นับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา วิธีการเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนได้หลายคน และการกำหนดเขตเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญกับผู้แทนจากชนบท ทำให้อัตราผู้แทนจากภาคเกษตรในรัฐสภามีสูงถึง 45%¹¹ ทำให้สหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทรงพลังอย่างมากในญี่ปุ่น สหกรณ์การเกษตรจะใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งด้านปริมาณสมาชิกและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของตนดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วยการสนับสนุนนักการเมืองในการเลือกตั้งและเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล เช่น สหกรณ์การเกษตรจะจัดตั้งองค์กรระดมทุนเพื่อให้เงินสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สหกรณ์มีความเห็นว่ามั่นนโยบายเป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตร เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรเปิดเผยว่า การสนับสนุนผู้ที่มีความรู้เรื่องเกษตรเข้าไปเป็นนักการเมืองเป็นหน้าที่หนึ่งของสหกรณ์ ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สหกรณ์สนับสนุนส่วนใหญ่มักจะได้รับเลือก ถึงแม้ว่าสหกรณ์และหน่วยงานท้องถิ่นของสหกรณ์จะเป็นองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐทำให้ต้องดำรงความเป็นกลางทางการเมืองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มักจะช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงได้ในระหว่างการดำเนินกิจกรรมปกติของสหกรณ์ เช่น ทำการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งระหว่างการไปรวบรวมเงินฝากตามบ้านของสมาชิกของสหกรณ์ เป็นต้น ในทางกลับกัน นักการเมืองก็มีผลประโยชน์ตอบแทนสหกรณ์การเกษตรด้วยการอนุมัติเงินงบประมาณ หรือสนับสนุนนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่สหกรณ์การเกษตร

¹¹ Aurelia George Mulgan, "The Politics of Interest Representation in the Japanese Diet: the Case of Agriculture". Proceedings. Seventh Biennial Conference. Canberra : Japanese Studies Association of Australia. July 1991, หน้า 3.

การแสดงการมีอิทธิพลของสหกรณ์การเกษตรต่อนโยบายของรัฐ นอกจากจะกระทำโดยผ่านนักการเมืองที่สหกรณ์สนับสนุนอยู่แล้ว ในบางครั้ง สหกรณ์การเกษตรยังแสดงพลังกดดันรัฐบาลโดยตรง ด้วยการจัดชุมนุมแสดงพลังเกษตรกรเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสินค้าเกษตร รมณรงค์ให้ผู้บริโภคเห็นความสำคัญของสินค้าเกษตรเพื่อหาแนวร่วมจากผู้บริโภคในการกดดันรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย ผู้บริหารของสหกรณ์การเกษตร มักจะทำการพบปะหารือกับผู้นำทางการเมืองและนักธุรกิจขนาดใหญ่อย่างสม่ำเสมอเพื่อเป็นช่องทางสื่อความต้องการของเกษตรกรไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมาหากนโยบายของรัฐบาลไม่ได้รับความเห็นชอบจากสหกรณ์การเกษตรก็ยากที่จะนำมาปฏิบัติได้ ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือทำงานการเมืองด้วย ทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ สหกรณ์การเกษตรมีเจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น¹² นักการเมืองที่มาจากสหกรณ์นี้เกือบทั้งหมดสังกัดพรรค LDP อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีแนวคิดทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสหกรณ์การเกษตรทั้งหมดจะมีความคิดความเห็นตรงกันเสมอไป การที่เกษตรกรท้องถิ่นมีความคิดแตกต่างจากผู้บริหารสหกรณ์การเกษตรในเมืองหลวงถือเป็นเรื่องปกติ เนื่องจากผลประโยชน์ของเกษตรกรจากสหกรณ์การเกษตรในระดับท้องถิ่น ย่อมต่างจากผลประโยชน์ของผู้บริหารสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ

¹² Robert Bullock, "Nokyo: A Short Cultural History". JPRI Working Paper No.41:

เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรถือกำเนิดมาจากรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนและความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมจากรัฐมาโดยตลอด ผลประโยชน์ของสหกรณ์การเกษตรจึงผูกพันกับนโยบายของรัฐและนักการเมืองมากกว่าจะผูกพันกับผลประโยชน์ของเกษตรกรโดยตรงโดยเห็นได้จากการไม่มีนโยบายสนับสนุนการพึ่งพิงตนเองและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม

แรงกดดันจากการเปิดเสรีทางการค้าคือความท้าทายอย่างแท้จริงต่อสหกรณ์การเกษตร และจะมีผลกระทบต่อสหกรณ์การเกษตรอย่างมาก เนื่องจากมีแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์นอกประเทศเพิ่มเข้ามาในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล และรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตัดสินใจเลือกแนวทางการค้าเสรีเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องถอนตัวจากการอุดหนุนที่เคยให้การสนับสนุนมาตลอดในยุคหลังสงครามโลก ซึ่งหมายถึงการยุตินโยบายการสนับสนุนเกษตรกรในด้านต่างๆ การเปลี่ยนแปลงหรือการยุตินโยบายนี้ มีผลต่อสหกรณ์การเกษตร เพราะสหกรณ์การเกษตรในฐานะตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับเกษตรกรต้องถูกตั้งคำถามต่อบทบาท/ความสำคัญ และการดำรงอยู่ของตนเอง ที่ผ่านมา สหกรณ์การเกษตรดำรงอยู่ในฐานะตัวแทนรัฐมากกว่าในฐานะตัวแทนเกษตรกร นอกจากนี้ สหกรณ์การเกษตรทำธุรกิจแต่ไม่ได้เป็นธุรกิจที่สามารถแข่งขันได้ เพราะได้รับการสนับสนุนและการปกป้องจากรัฐบาล เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าแล้ว รัฐบาลไม่สามารถปกป้องธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรได้อีกต่อไป สหกรณ์การเกษตรจะต้องแข่งขันด้วยตนเอง และถูกท้าทายว่าจะแข่งขันโดยปราศจากการปกป้องได้หรือไม่ ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าสหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีธุรกิจในเครือมากมายที่สำคัญคือ ธุรกิจต่างๆ ที่ดำเนินงานโดยสหกรณ์การเกษตรนั้นเป็นธุรกิจที่ได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐบาลผ่านความสัมพันธ์ต่างตอบแทนกับนักการเมือง โดยมีเกษตรกรเป็นตัวประกันให้

สหกรณ์การเกษตรเรียกร้องสิทธิพิเศษต่าง ๆ ได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว สหกรณ์การเกษตรปฏิบัติต่อเกษตรกรในฐานะลูกค้า มากกว่าจะปฏิบัติต่อเกษตรกรในฐานะสมาชิก

ถึงแม้ว่าสหกรณ์การเกษตรจะไม่สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วและมี วัตถุประสงค์ในการปรับตัวเพื่อให้เป็นองค์กรของเกษตรกรอย่างแท้จริงก็ตาม แต่สหกรณ์การเกษตรก็ได้ส่งสัญญาณที่แสดงถึงความพยายามในการที่จะปรับตัวบ้าง และแสดงให้เห็นว่าสหกรณ์เองก็ทราบถึงปัญหาบางประการที่กำลังเผชิญอยู่ แนวทางในการปรับตัวที่สหกรณ์ดำเนินการคือ การลดขนาดองค์กร และลดค่าใช้จ่าย ด้วยมาตรการควมรวมสหกรณ์ท้องถิ่นเข้าด้วยกัน ลดองค์กรในระดับจังหวัด และเพิ่มการให้ความสำคัญกับการเงินการคลังของสหกรณ์มากขึ้น

สรุป

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในภาคเกษตรของ ญี่ปุ่นทำให้พบว่าการศึกษาที่ภาคเกษตรของญี่ปุ่นอ่อนแอและไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลยอมรับนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าสินค้า เกษตรนั้น เหตุผลประการหนึ่งมาจากการที่รัฐได้ออกแบบและวางโครงสร้างของ ภาคเกษตรไว้เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติในระยะเวลาหนึ่งซึ่ง เหมาะสม แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปและผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศ เปลี่ยนไป โครงสร้างเดิมจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลง และผู้ที่เกี่ยวข้องใน ภาคเกษตรก็ไม่ได้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้นเสมอไป ตรงกันข้าม จาก การศึกษาพบว่า บางส่วนของภาคเกษตรมีความพยายามในการปรับตัวอีกด้วย แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในภาค เกษตรดังกล่าวก็ตาม

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนับตั้งแต่หลังสงครามโลกจนถึงหลังสงครามเย็น ด้วยการอธิบายการเปลี่ยนแปลงนโยบายของภาครัฐ และสถานะและบทบาทของสหกรณ์การเกษตรในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อตอบสนองมูติฐานที่ตั้งไว้ข้างต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในยุคแรกรัฐต้องเข้าไปแทรกแซงภาคเกษตรอย่างมากทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการรักษาอุปทานด้านอาหาร การแทรกแซงดังกล่าวของรัฐมีส่วนในการสร้างความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและผลประโยชน์ 3 ฝ่ายในภาคเกษตรโดยมีสหกรณ์การเกษตรเป็นสื่อกลางของการจัดการผลประโยชน์ดังกล่าว ในขณะที่นักการเมืองและข้าราชการจะดำเนินนโยบายและจัดสรรงบประมาณให้กับภาคเกษตร เงินสนับสนุนภาคเกษตรบางส่วนจะผ่านการจัดการของสหกรณ์การเกษตรไปยังเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรก็จะสนับสนุนนักการเมืองหรือมอบของกำนัล/ตำแหน่ง/หน้าที่การทำงานให้กับข้าราชการหลังเกษียณที่เรียกว่า Amakudari และจะส่งคนของสหกรณ์การเกษตรลงแข่งขันเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ระบบต่างตอบแทนเช่นนี้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งถึงยุคหลังสงครามเย็น

ยุคหลังสงครามเย็นเป็นยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการกับญี่ปุ่น รวมถึงมุมมองที่ญี่ปุ่นมีต่อผลประโยชน์แห่งชาติของตนด้วย ในยุคนี้ การรักษาอุปทานด้านอาหารไม่ใช่ความจำเป็นเร่งด่วนที่รัฐให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ๆ อีกต่อไป ญี่ปุ่นตัดสินใจเลือกแนวทางที่เป็นกระแสหลักของโลกคือการเปิดเสรีทางการค้าซึ่งคาดว่าจะตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นได้ดีกว่าเดิม การกำหนดแนวนโยบายใหม่นี้ส่งผลกระทบไปถึงภาคเกษตรด้วย จากเดิมที่เคยเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น มาเป็นภาคการผลิตที่เป็นอุปสรรคที่รัฐต้องหามาตรการเพื่อแก้ไข ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทำให้เป้าหมายและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาคเกษตรของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย โครงสร้างที่เคยเอื้ออำนวยประโยชน์

ซึ่งกันและกันได้เป็นอย่างดีถูกสั่นคลอนจากนโยบายใหม่ของรัฐ ต่างฝ่ายต่างมีความจำเป็นต้องปรับตัว

นักการเมือง ข้าราชการ เกษตรกร และสหกรณ์การเกษตรต่างตระหนักดีว่าการเปิดเสรีทางการค้าจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตนเองจึงต้องพยายามปรับตัว นักการเมืองได้ปรับตัวด้วยการมีนโยบายที่เป็นประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่หรือผู้บริโภคในเขตเมืองมากขึ้นกว่าเดิม หลังจากการปฏิรูปการเมืองที่ทำให้คะแนนเสียงจากเกษตรกรมีความสำคัญน้อยลงไป ข้าราชการในฐานะที่เป็นพนักงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายและผลประโยชน์แห่งชาติ คือการเสนอมาตรการที่สอดคล้องกับการเปิดเสรีทางการค้า เช่น มาตรการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้เงินอุดหนุนภาคเกษตร มาตรการสนับสนุนให้ภาคเกษตรมีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันได้มากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตามแนวคิดของ Mulgan ผลประโยชน์ของข้าราชการได้มาจากกรณีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ และจัดการดูแล และผลประโยชน์ในด้านงบประมาณ ดังนั้น แม้ว่า MAFF จะปรับเปลี่ยนนโยบายภาคเกษตรไปจากเดิม แต่ก็คาดว่าจะยังคงมีความพยายามในการรักษาผลประโยชน์ของตนด้วยวิธีการดังกล่าวอยู่ในส่วนของเกษตรกรนั้น จากการเก็บข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์เกษตรกรในพื้นที่เกษตรสำคัญของญี่ปุ่นสองเขต คือ ฮอกไกโดและนิงาตะ พบว่าเกษตรกรไม่ได้มีการต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้ามากนัก เกษตรกรบางส่วนมีความรู้สึกท้าทายกับการแข่งขันจากต่างประเทศและต้องการพัฒนาประสิทธิภาพในการผลิตของตนเอง เกษตรกรที่พึ่งตนเองได้ค่อนข้างมากก็พยายามหาตลาดใหม่ ๆ ให้กับตนเอง เช่น ตลาดส่งออก ตลาดสินค้าพิเศษ เช่น ผักปลอดสารพิษ เป็นต้น ในขณะที่เกษตรกรที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐมากเพราะมีพื้นที่เพาะปลูกน้อยก็ต้องการทราบนโยบายที่ชัดเจนของรัฐเพื่อนำไปใช้ในการปรับตัว และต้องการทำอาชีพเกษตรต่อไป เพราะเห็นว่าภาคเกษตรเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตและยังมีส่วนช่วยรักษาสภาพแวดล้อมอีกด้วย ส่วนที่มีปัญหาหนักที่สุดใน

การปรับตัวก็คือสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดใหญ่จึงไม่สามารถปรับตัวได้รวดเร็วและมากนัก อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การโอบอุ้มจากรัฐมานานจนขาดประสิทธิภาพในการแข่งขัน ในขณะที่ส่วนอื่น ๆ ของภาคเกษตรปรับตัวไปแล้ว สหกรณ์การเกษตรยังปรับตัวตามไม่ทัน และมีภาพลักษณ์เป็นเหมือนตัวแทนของภาคเกษตรที่สำคัญจึงทำให้ภาคเกษตรญี่ปุ่นถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการเปิดเสรีทางการค้าไปด้วย ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วก็ได้ไม่ได้เป็นเช่นนั้นทั้งหมด



เอกสารประกอบการเขียน

เอกสารภาษาไทย

สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น, กระทรวงการต่างประเทศ.

เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเอฟทีเอ ไทย-ญี่ปุ่น : ไทยได้หรือ
เสีย. สิงหาคม 2548.

สัมภาษณ์

ฮอกไกโด ปี 2004

- สัมภาษณ์นักการเมืองท้องถิ่นของพรรค DPJ : Mr. Kita Junichi
: Mr. Yasumura Keiji
- สัมภาษณ์ข้าราชการท้องถิ่นที่รับผิดชอบเรื่องเกษตร : Mr. Nagakawa Hideya
: Mr. Shoji Nagane
- สัมภาษณ์เกษตรกรที่เมือง Naganuma : Mr. Hayashi Yoshiaki
: Mr. Satoru Kitora
: Mr. Yamada Fumio
- สัมภาษณ์เกษตรกรที่เมือง Naganuma : Mr. Yanagihara Hiroshi
: Mr. Sanada Takahiro
: Mr. Kimura Teruki
- สัมภาษณ์เกษตรกรที่เมือง Hayakita : Mr. Ishitsuka Osamu
- สัมภาษณ์เกษตรกรที่เมือง Nanporo : Mr. Jochi Hidenori
- สัมภาษณ์เกษตรกรที่เมือง Sapporo : Mr. Hayasaka Takeshi

พินิจถะ ปี 2005

สั้มภษณัณั้กการเมือ่ง Niigata	: Mr. Kondo
สั้มภษณัณั้ JA Uonuma	: Mr. Yamada
สั้มภษณัณั้เกษตรกรเขต Uonuma	: Mr. Iguchi Noburo
สั้มภษณัณั้ JA tsunan	: Mr. Tatsuya
สั้มภษณัณั้เกษตรกรเขต Tsunan	: Mr. Onoka Nagumo
สั้มภษณัณั้ขั้ราชการเมือ่ง Niigata	: Mr. Okamura Jun
	: Mr. Matsui, Mr. Takeshi
สั้มภษณัณั้ JA Etsugo	: Mr. Watanabe
สั้มภษณัณั้เกษตรกร Etsugo	: Mr. Higuchi Masao
สั้มภษณัณั้เกษตรกรเมือ่ง Niigata	: Mr. Wakui Kuhachiro
สั้มภษณัณั้เกษตรกร	: Mr. Koda Hiroshi

โตเกียว ปี 2005

สั้มภษณัณั้ขั้ราชการ MAFF	: Mr. Yoshihisa Baba
	: Mr. Nobunori Kuga

Document

Comments of the Government of Japan on 2004 National Trade Estimate Report.Co-op 2003 Facts and Figures. April 2003 to March 2004.

Data monitor. **Agricultural Products in Japan : Industry Profiles 2004.**

Economic Outlook for FY2005 and Basic Economic and Fiscal Management Measures.

MAFF. **Annual Report on Food, Agriculture, and Rural Areas in Japan FY2002.**

MAFF. **Annual Report on Food, Agriculture, and Rural Areas in Japan FY2003.**

MAFF. **Annual Report on Food, Agriculture, and Rural Areas in Japan FY2004.**

MAFF. **MAFF Update 2005.**

Norinchukin Bank. **Annual Report 2004.**

The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas.Zennoh. **Annual Report 2004.**

Journal

Kondo Motohiro, "Farm Policy under Fire", **Japan Echo**, June 2004, หน้า 45-46

Moen, Darrell Gene. "The Postwar Japanese Agricultural Debacle." **Hitotsubashi Journal of Social Studies**: Vol. 31. No. 1. July 1999. (<http://www.tsujiru.net/moen/essays/essay-1.pdf>)

Moen, Darrell Gene. "The Agricultural Free Trade Debate: Poisoning the Planet and its Inhabitants." **Journal of Policy and Culture**: Vol. 4. March 1999. (http://www.tsujiru.net/moen/essays/essay_2.html)

Robert Bullock, "Nokyo: A Short Cultural History". **JPRI Working Paper No.41**: December1997.

Yamashita Kazuhito, "Replace Price Props with Direct Payments to Farmers", **Japan Echo**, June 2004, หน้า 47-49.

Yamazaki Yasuyo, "The Untapped Potential of Japanese Agriculture",
Japan Echo, June 2004, หน้า 50-52.

Books

Aurelia George Mulgan. "Agricultural Policy and Agricultural Policymaking: Perpetuating the Status quo". **Japanese Governance: Beyond Japan Inc.** Jennifer Amyx. Ed. Great Britain : Routledge. 2003.

_____. **The Politics of Agriculture in Japan.** USA : Routledge. 2000.

_____. **Japan's Interventionist State : The Role of the MAFF.** USA: Routledge. 2005.

Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics. **Japanese Agricultural Policies.** Australia : Australian Govt. Pub. Service. 1988.

Minoru Matsui. "Agricultural Cooperatives Systems in Japan". **Agricultural Cooperatives in Asia and the Pacific : Report of an APO Multi-Country Study Mission, 21 June - 1 July 1994, Tokyo, Japan.** Tokyo : Asian Productivity Organization, 1996.

Ogura Takekazu. **Can Japanese Agriculture Survive?** . (Nihon nogyo wa iki nokoreru ka). Japan : No-san-gyoson Bunka Kyokai.

Toshihiko Kawagoe. "The Food-Control System and Nogyo". **The Japanese Economic System and Its Historical Origins.** Tetsuji Okazaki. Ed. USA : OUP. 1999.

Yoshihisa Godo. "The Changing Economic Performance and Political Significance of Japan's Agricultural Cooperatives". **East Asian**

Bureau of Economic Research. Australia-Japan Research Centre. 2001.

Internet

<http://www.stat.go.jp>

<http://cbronline.com/companyprofile>.

<http://www.mfa.go.th/jtepa/index.html>

<http://www.jaccnet.zennoh.or.jp/index.html>

<http://www.zennoh.or.jp/>

<http://www.co-op.or.jp/jccu/>

<http://www.mofa.go.jp/>

<http://www.jetro.go.jp/en/stats>

<http://web-japan.org/stat/>

<http://www.worldbank.org/data>

<http://www.rieti.go.jp/en/index.html>

<http://www.jcer.or.jp/eng/index.html>

<http://www.jsnet.org/uis1.html>

<http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html>

<http://www.ja-kyosai.or.jp/about/group.html>

<http://www.nochubank.or.jp/annual/index.shtml>

<http://faostat.fao.org>

<http://www.mlit.go.jp/english>