

ทำไมญี่ปุ่นถึงเลที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตร

กิตติ ประเสริฐสุข

ที่ผ่านมา ญี่ปุ่นมักจะมีปัญหาอยู่เนืองๆ ในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตน ดัชนีที่บ่งชี้ถึงความล้มเหลวที่จะเปิดตลาดของญี่ปุ่นก็มีมากมาย อาทิ การเจรจาของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า หรือแอกต์รอบอุรุกวัย¹ ซึ่งเริ่มขึ้นในปี 1986 แต่กว่าจะหาข้อยุติได้ ก็ล่วงเข้าไปจนถึงปลายปี 1993 ปัญหาที่ติดขัดในช่วงหลังก็คือ การไม่ยอมเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ แต่ในที่สุดก็ตกลงกันได้ด้วยการประนีประนอมให้มีการนำเข้าข้าวในลักษณะ minimum access คือ ให้นำเข้าร้อยละ 4 แล้วค่อยๆ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 8 ในเวลา 6 ปี กล่าวได้ว่า การเจรจาแอกต์รอบอุรุกวัยที่ล่าช้าส่วนหนึ่งก็เพราะติดปัญหาการเปิดตลาดข้าวของญี่ปุ่นนั่นเอง²

นอกจากนี้ ในปี 2001 ได้เกิดกรณีพิพาททางการค้าระหว่างญี่ปุ่นกับจีน เมื่อญี่ปุ่นห้ามนำเข้าสินค้าเกษตร 3 ชนิดจากจีน คือ ต้นหอม เห็ดชิตาเกะ และเสือดาตามิ (เป็นเสื่อแบบญี่ปุ่น) แม้สินค้าเกษตรทั้งสามไม่ได้มีมูลค่าที่สูงแต่ประการใด แต่ญี่ปุ่นก็ประกาศห้ามนำเข้าจากจีนเพื่อบรรเทาผลกระทบต่อเกษตรกรภายในประเทศ สร้างความไม่พอใจให้จีนเป็นอย่างยิ่ง จึงประกาศตอบโต้ทันทีด้วยการห้ามนำเข้าสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและรถยนต์จากญี่ปุ่น จนในที่สุดก็ต้องมาเจรจากัน

¹ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Uruguay Round.

² ดู Prasirtsuk 2001, Chapter 5 และ Rapkin and George.

และล่าสุด ในการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี หรือ FTA (Free Trade Agreement) ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ ก็ยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เพราะติดปัญหาเรื่องสินค้าเกษตร ญี่ปุ่นขอให้ลดวันสินค้า 4 ชนิดออกจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีดังกล่าว คือ ข้าว ไข่ ไก่ แป้งมันและน้ำตาล โดยอ้างว่าเป็นสินค้าอ่อนไหว (sensitive products) ของตน⁴ สำหรับไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรรายใหญ่ และเกษตรกรเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ จึงยากที่จะยินยอมตามข้อเรียกร้องของญี่ปุ่น

จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นมีความลังเลใจในการเปิดสินค้าเกษตรมากที่สุด จนดูเหมือนเป็นพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุสมผล เพราะผลผลิตภาคเกษตรแม้ว่าจะรวมประมงและป่าไม้แล้ว ก็ยังมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมและมีธุรกิจบริการพาณิชย์มากมาย มูลค่าของผลผลิตทางการเกษตรจึงน้อยมาก นอกจากนั้นจำนวนเกษตรกรก็มีเพียงประมาณร้อยละ 10.6 ของประชากรทั้งหมด คือประมาณ 13 ล้านคน⁵ แต่ตัวเลขนี้เป็นตัวเลขประชากรในครอบครัวเกษตรกร ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกทุกคนในครอบครัวเหล่านี้จะเป็นเกษตรกร ดังนั้นจำนวนเกษตรกรจริง ๆ น่าจะน้อยกว่า 10 ล้านคน⁶

³ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นโคอิซุมิได้ประกาศ Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership ในโอกาสเดินทางเยือนอาเซียนเมื่อต้นปี 2002 โดยเน้นความเป็นหุ้นส่วนในทุกๆ ด้านโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ซึ่งข้อตกลงเขตการค้าเสรีเป็นส่วนสำคัญ ญี่ปุ่นได้เริ่มเจรจากับประเทศในกลุ่มอาเซียนที่ละประเทศโดยมีสิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ สำหรับ JTEP หมายถึง Japan-Thailand Economic Partnership.

⁴ ดู Prasirtsuk 2004.

⁵ www.maff.go.jp.

⁶ Ibid.

คำอธิบายมาตรฐานเกี่ยวกับความล้มเหลวของญี่ปุ่นในการเปิดตลาดสินค้าจะอยู่ที่เหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก ซึ่งก็หมายถึง การต่อต้านการเปิดตลาดของเกษตรกรซึ่งเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) พรรคนี้เป็นพรรครัฐบาลมาอย่างยาวนานต่อเนื่องในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าจะตกไปเป็นฝ่ายค้านอยู่ช่วงสั้นๆ ช่วงหนึ่งในปี 2536 – 37 แต่ก็ได้กลับเข้ามาตั้งรัฐบาลใหม่จนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อว่าปัจจัยทางด้านการเมืองดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียง “เงื่อนไขที่จำเป็น” (Necessary Condition) ในการอธิบายเท่านั้น ไม่ใช่ “เงื่อนไขที่เพียงพอ” (Sufficient Condition) ที่จะอธิบายว่าทำไมญี่ปุ่นถึงล้มเหลวมิไครยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตรเช่นนั้น คำอธิบายที่เพียงพอ นั้น จะต้องพิจารณาปัจจัยทางการเมือง (political factors) ร่วมกับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic factors) ซึ่งหมายถึง ปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก

ภาพรวมการเกษตรญี่ปุ่น

การเกษตรของญี่ปุ่นมีลักษณะที่น่าสนใจหลายประการ ประการแรกพื้นที่เพาะปลูกของญี่ปุ่นมีจำกัด มีเพียงร้อยละ 13 ของเนื้อที่ทั้งประเทศ เพราะญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีภูเขามาก ที่ราบที่สามารถทำการเพาะปลูกได้มีน้อย และในจำนวนเนื้อที่เพาะปลูกที่มีจำกัดนี้ ก็ใช้ปลูกข้าวเป็นจำนวนถึงร้อยละ 40 ทั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากนโยบายรัฐในการประกันราคาข้าว ทำให้เกษตรกรปลูกข้าวมากกว่าพืชผลประเภทอื่น เพราะไม่ต้องต้นทุนมาก ขายได้ราคาดีอยู่แล้วจากการประกันราคาของรัฐ

ประการที่สอง โดยเฉลี่ยเกษตรกรกรู๊ปจะถือครองที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูกประมาณ 1 เฮกเตอร์เท่านั้น 1 เฮกเตอร์เท่ากับ 10,000 ตารางเมตร ถ้าคิดเป็นไร่ก็ประมาณ 6 ไร่ครึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นพื้นที่ขนาดเล็กสำหรับการทำการเกษตร ยังผลให้การเกษตรในกรู๊ปนี้ด้อยประสิทธิภาพ เพราะการเกษตรที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องทำในพื้นที่ขนาดใหญ่ จึงจะสามารถลดต้นทุนได้ ยกตัวอย่างเช่น การเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่อย่างในสหรัฐอเมริกา จะใช้เครื่องปั้นดินเผาฆ่าแมลง ใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ถึงจะมีประสิทธิภาพและมีต้นทุนต่ำ

ประการที่สาม ผลผลิตหลักของกรู๊ปแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ ข้าว ปศุสัตว์ และผลไม้ คำว่า “ผลผลิตหลัก” ในที่นี้ก็คือในแง่ของปริมาณการผลิต ซึ่งแปรผันไปเป็นพลังทางการเมืองของเกษตรกรด้วย ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ข้าวเป็นผลผลิตที่มีปริมาณสูงสุดของกรู๊ป และชาวนาก็เข้มแข็งมากเพราะมีจำนวนมากกระจายไปทั่วประเทศ ส่วนปศุสัตว์ก็มี เนื้อ หมู ไก่ เป็นตัวหลัก ๆ ผลไม้ก็เช่น แอปเปิ้ล และส้ม เป็นต้น

ประการที่สี่ ความช่วยเหลือจากภาครัฐที่ให้แก่เกษตรกรกรู๊ปก็มีหลากหลายมาก เริ่มตั้งแต่การประกันราคาที่ถูกนำไปข้างต้น ถือว่าเป็นมาตรการที่คลาสสิก โดยรัฐจะซื้อจากเกษตรกรด้วยราคาสูงแล้วนำไปจำหน่ายให้กับผู้บริโภคในราคาที่ต่ำกว่าที่ซื้อจากเกษตรกร โดยเฉพาะข้าว จากการศึกษาชิ้นหนึ่งพบว่า ร้อยละ 80 ของราคาสินค้าเกษตรในกรู๊ปได้รับการแทรกแซงราคาจากรัฐเพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตรไม่ให้ต่ำเกินไป โดยมีหน่วยงานด้านนี้มากมายในสังกัดกระทรวงเกษตรของกรู๊ป ซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น บางแห่งก็เป็นหน่วยงานกึ่งรัฐกึ่งเอกชน (รายละเอียดจะกล่าวต่อไป) รัฐบาลได้ใช้มาตรการประกันราคาควบคู่ไปกับการควบคุมการนำเข้า ไม่ว่าจะเป็นในรูปของระบบโควตา และการห้ามนำเข้า ซึ่งเป็นปัญหามาก ในช่วงก่อนที่จะสรุปการ

เจรจาแกตต์รอบอุรุกวัย⁷ แต่ขณะนี้ มาตรการควบคุมเช่นนั้น กระทำได้ยากขึ้น ภายใต้กฎขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO)

นอกจากนี้ รัฐยังให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรในการจัดซื้อเครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบในการผลิต เช่น อาหารสัตว์ ปุ๋ย และยังมีเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และในบางโอกาสก็ปลอดดอกเบี้ย นอกจากนี้ ยังมีสิทธิพิเศษทางภาษี ที่ดิน ที่ทำการเพาะปลูกจะเสียภาษีน้อยกว่าที่อยู่อาศัยและที่ดินเปล่าที่ไม่ได้ทำการเพาะปลูกถึง 1 ใน 10 ดังนั้น ตามที่ดินแม้จะผืนเล็ก ๆ ก็จะมีการเพาะปลูกเพื่อลดภาษี นอกจากนี้ก็มีการยกเว้นภาษีมรดกให้กับผู้ที่สืบทอดทำการเกษตร ต่อจากรุ่นบิดามารดาที่ล่วงลับ โดยจะต้องทำการเกษตรต่อไปอีก 20 ปี ซึ่งภาษีมรดกในญี่ปุ่นเป็นภาษีที่สูงมาก⁸

รัฐบาลยังช่วยเหลือเกษตรกรด้วยโครงการก่อสร้างทางสาธารณะต่าง ๆ อาจจะดูเหมือนว่าโครงการสาธารณะไม่น่าจะเกี่ยวกับเกษตรกรมากนัก แต่ในความเป็นจริง การก่อสร้างสาธารณะเป็นการสร้างงานในชนบท เพราะเกษตรกรบางส่วนไม่ได้ทำการเพาะปลูกทั้งปี บางส่วนไม่สามารถเลี้ยงชีพได้ด้วยการเพาะปลูกแต่เพียงอย่างเดียว (ยิ่งเมื่อพิจารณาค่าครองชีพที่สูงในญี่ปุ่น) รัฐบาลจึงอัดฉีดงบประมาณเข้าไปในการก่อสร้างสาธารณะ เช่น ถนน เขื่อน สะพาน ทางด่วน สถานที่ทำการของส่วนราชการ เพื่อสร้างงานให้แก่เกษตรกรในพื้นที่

⁷ ก่อนหน้านั้น ญี่ปุ่นใช้ระบบโควต้าจำกัดการนำเข้าเนื้อวัวและสับ และห้ามนำเข้าข้าว เป็นต้น

⁸ Mulgan, p. 657 (footnote 35).

ปัจจัยทางการเมือง

แม้ว่าปัจจัยทางการเมืองจะเป็น “เงื่อนไขที่จำเป็น” ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่ก็มีความซับซ้อนมากกว่าที่จะอธิบายแค่เพียงว่า เป็นพลังทางการเมืองของเกษตรกรที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรค LDP ปัจจัยทางการเมืองในส่วนอื่นๆ ก็มีความสำคัญเช่นกัน คือ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ

สหกรณ์การเกษตร (โนเคียว) กระทรวงเกษตรของญี่ปุ่น ตลอดจนองค์กรเกี่ยวข้องกับการเกษตรที่ได้รับผลประโยชน์จากการปกป้องภาคเกษตร ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

1. พลังทางการเมืองของเกษตรกร

แม้เกษตรกรในญี่ปุ่นจะมีจำนวนไม่มาก ในความเป็นจริง คงมีไม่ถึงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ที่เกษตรกรทรงพลังในทางการเมืองก็เพราะความเป็นคะแนนเสียงจัดตั้งในลักษณะ hard vote ไม่ใช่ soft vote แบบคนในเมืองที่จะไม่ยึดติดกับนักการเมืองคนหนึ่งคนใด กลุ่มเกษตรกรมักจะยึดติดตัวบุคคล เป็นคะแนนเสียงที่ลงเป็นกลุ่มเป็นก้อน ไม่เปลี่ยนแปลงเป็นระยะเวลานาน

สำหรับสินค้าเกษตรบางชนิด ที่แม้จะไม่ได้มีการเพาะปลูกมากนัก จำนวนเกษตรกรผู้เพาะปลูกก็น้อย แต่ก็ยังมีพลังทางการเมือง เพราะมีการกระจุกตัวในพื้นที่เดียวกัน เช่น ผลไม้อย่างส้มและแอ๊ปเปิ้ล ส้มจะปลูกมากแถบจังหวัดเอฮิเมะในเกาะชิโกกุ จังหวัดนากายามะแถบเมืองนารา แอ๊ปเปิ้ลจะกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดอาโอโมริ เนื้อวัวอยู่แถบฮ็อกไกโด เป็นต้น ไก่จะอยู่ในจังหวัดไอจิ (แถบนาโงยา) จังหวัดชิบะ จังหวัดอิบารากิทางตะวันออกเฉียงเหนือของ

กรุงโตเกียว จังหวัดคาโงชิมะ ในเกาะคิวชู⁹ เมื่อมีการกระจุกตัวก็จะทำให้สามารถรวมกลุ่มกันกดดันนักการเมืองหรือภาคราชการให้มีนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตน

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่เสริมสร้างพลังทางการเมืองของเกษตรกรก็คือ ความไม่สมดุลของจำนวนคะแนนเสียงต่อส.ส.หนึ่งที่นั่งระหว่างเขตชนบทกับเขตเมือง กล่าวคือ ในเขตชนบทบางพื้นที่ นักการเมืองคนหนึ่งจะสามารถได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง 40,000 คะแนนเท่านั้น ในขณะที่ในเขตเมืองซึ่งมีประชากรอยู่หนาแน่น จะต้องได้คะแนนเสียง 100,000–140,000 กว่าคะแนน¹⁰ ญี่ปุ่นใช้การแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้มาตั้งแต่ปี 1946 ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ ซึ่งก็เหมาะสมสำหรับยุคทศวรรษที่ 1940 และ 1950 ที่ประชากรญี่ปุ่นยังอาศัยอยู่ในเขตชนบทเป็นส่วนใหญ่ แต่ในทศวรรษที่ 1960 ประชากรจำนวนมากได้ย้ายเข้ามาอาศัยในเขตเมือง มาทำงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ แต่การแบ่งเขตเลือกตั้งก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ในช่วงทศวรรษที่ 1970 อัตราความไม่สมดุลดังกล่าวสูงถึง 5 ต่อ 1 ที่เดียว ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเป็นผลประโยชน์ของนักการเมือง โดยเฉพาะพรรค LDP ได้ประโยชน์จากความได้เปรียบของเขตชนบทนี้ แม้แต่พรรคฝ่ายค้านอย่างพรรคสังคมนิยมก็ได้ประโยชน์ด้วยเช่นกัน เพราะก็มีฐานเสียงในชนบทอยู่พอสมควรทีเดียว เพราะฉะนั้น เมื่อทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านได้ประโยชน์ จึงไม่มีความพยายามที่จะแก้ไขความไม่สมดุลของคะแนนเสียงดังกล่าว ทำให้พลังทางการเมืองของเกษตรกรมีมากอย่างไม่สมมาตรกับจำนวนประชากรเกษตรกรที่มีอยู่จริง¹¹

⁹ Ibid, p. 325.

¹⁰ Ibid., p. 328-333.

¹¹ Idem.

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ 1980 ได้มีการแก้ไขการแบ่งเขตเลือกตั้งระดับหนึ่ง เนื่องจากมีประชาชนไปยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาว่า อัตราความไม่สมดุลดังกล่าวผิดรัฐธรรมนูญในประเด็นความไม่เท่าเทียมกันด้านสิทธิของประชาชน แต่ก็เป็นการแก้ไขเพียงบางส่วนเท่านั้น ตัวเลขความไม่สมดุล ก็ยังคงสูงอยู่ประมาณ 2-3 ต่อ 1 ทำให้เกษตรกรในชนบทยังได้เปรียบสาบามีผู้แทนได้มากกว่าคนในเมือง

2. สหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่น

สหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่น หรือ โนเคียว (Nokyo) มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อพลังการเมืองของเกษตรกร โนเคียวมีสาขากระจายอยู่ตามท้องถิ่นทั่วประเทศญี่ปุ่น หน้าที่หลักของโนเคียวก็คือทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างเกษตรกรกับภาครัฐในการซื้อขายผลผลิตทางการเกษตร โดยโนเคียวจะจัดซื้อจากเกษตรกรแล้วไปนำไปขายให้กับภาครัฐ เพราะภาครัฐจะประกันราคาสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าว ทั้งนี้เนื่องจากรัฐไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะไปรับซื้อจากเกษตรกรรายบุคคล จึงต้องพึ่งโนเคียว ควรทราบว่าบุคลากรในโนเคียวส่วนใหญ่ไม่ใช่เกษตรกร แต่เป็นพนักงานกินเงินเดือน จึงไม่ใช่กลุ่มเกษตรกรแบบสหกรณ์การเกษตรของไทยส่วนใหญ่ นอกจากนี้ โนเคียวจะมีองค์กรระดับชาติ คือ Zenchu เมื่อไม่นานมานี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น JA หรือ Japan Agriculture ซึ่งเป็นองค์กรล็อบบี้ด้านนโยบายเกษตรระดับชาติ (ด้วยเหตุนี้เอง จึงแยกพิจารณาเกษตรกรกับสหกรณ์ออกจากกัน)

อย่างไรก็ตาม โนเคียวถือเป็นสถาบันทางสังคมที่สำคัญในเขตชนบท เพราะไม่ได้ทำหน้าที่ซื้อขายผลผลิตทางการเกษตรเท่านั้น แต่ได้มีบทบาทนำในการร่วมทำกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมชนบท ชนบทของญี่ปุ่นก็มีความคล้ายคลึง

กับไทยในด้านความร่วมมือ ร่วมใจกันสูงกว่าคนเมือง ในบริบทสังคมเช่นนี้ โนเคียวจึงสามารถมีบทบาทได้มาก และมีพลังในเชิงองค์กร (organization power) ที่จะระดมคะแนนเสียงให้กับนักการเมือง โนเคียวจึงเป็นตัวจักรสำคัญในกลุ่มฐานเสียงที่เรียกว่า koenkai ของญี่ปุ่น¹² พรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรค LDP หรือพรรคสังคมนิยมต้องพึ่งโนเคียวมาก ส่วนหนึ่งก็เพราะพรรคการเมืองของญี่ปุ่นไม่มีสาขาพรรคที่เข้มแข็ง ในต่างจังหวัดสาขาพรรคมีน้อย หรือว่ามีก็ไม่ได้มีความหมาย ส่วนใหญ่ก็พึ่งนักการเมืองรายบุคคล ที่ทำให้นักการเมืองเหล่านี้ก็เหมือนกับเป็นสาขาพรรค ซึ่งก็คือการขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าพรรค

3. กระทรวงเกษตร

กระทรวงเกษตรของญี่ปุ่นมีชื่อเต็มว่า กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery) ประชากรกลุ่มหลักที่กระทรวงเกษตรจะต้องดูแลก็คือ กลุ่มเกษตรกรนั่นเอง ดังนั้น นโยบายของกระทรวงจึงมุ่งปกป้องภาคเกษตรที่ยังด้อยประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันเป้าหมายหลักอีกประการหนึ่งของกระทรวงก็คือ การรักษาความมั่นคงด้านอาหาร (Food Security) กล่าวคือ ต้องจัดหาอาหารให้พอเพียงต่อการบริโภคในญี่ปุ่น ตรงจุดนี้ ทำให้เอื้อต่อการปกป้องภาคเกษตรพอดี ด้วยเหตุผลเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองด้วยการผลิตอาหารภายในประเทศให้ได้มากที่สุด (รายละเอียดจะกล่าวต่อไป)

นอกจากนี้ ระบบบริหารราชการของญี่ปุ่นก็เป็นลักษณะการแบ่งหน้าที่ตามกระทรวง กระทรวงใด กระทรวงมัน ไม่แทรกแซงกัน เพราะถ้าไม่แทรกแซงกระทรวงอื่น กระทรวงอื่นก็ไม่แทรกแซงตนเช่นกัน ทำให้รักษา

¹² ดูเกี่ยวกับโนเคียวใน Bullock และ Mulgan, Chapter 2.

เอกเทศและความเป็นอิสระเชิงนโยบายของกระทรวงตนไว้ได้ ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นก็มักใช้จุดยืนของกระทรวงที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ ในกรณีปัญหาการเปิดตลาดสินค้าเกษตรก็อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร จึงไม่แปลกที่รัฐบาลญี่ปุ่นมักจะมีจุดยืนปกป้องภาคเกษตรของตน กระทรวงอื่นที่สนับสนุนการค้าเสรีมากกว่า อย่าง กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) ก็มักไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอะไรได้

4. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

นอกเหนือจากเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรแล้ว ญี่ปุ่นยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรอยู่มากมายซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการปกป้องภาคเกษตร จึงมีจุดยืนร่วมกับเกษตรกร คือ คัดค้านการเปิดตลาดสินค้าเกษตร องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจในกำกับของกระทรวงเกษตร แรงจูงใจสำคัญประการหนึ่งในการสร้างองค์กรเหล่านี้ขึ้นมาก็คือ การสร้างงานให้กับข้าราชการที่เกษียณจากกระทรวงเกษตร

ตัวเลขขององค์กรเหล่านี้ในปี 1995 มีจำนวนมากถึง 700 องค์กร¹³ ในปัจจุบันได้มีการยุบและรวมไปบ้างแล้ว แต่ก็นับว่ายังมีจำนวนมากอยู่ ตัวอย่างเช่น ALIC (Agriculture and Livestock Industry Cooperation) เป็นหน่วยงานที่ประกันราคาปศุสัตว์ โดยเฉพาะเนื้อวัว, Agricultural Land Development Corporation ทำหน้าที่ช่วยเหลือเกษตรกรในการพัฒนาที่ดิน, Vegetable Supply Stabilization Fund ทำหน้าที่ประกันราคาผัก เป็นต้น

¹³ Mulgan, p. 109.

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยทางการเมืองมีความซับซ้อนมากกว่าพลังทางการเมืองของเกษตรกรเท่านั้น แต่ยังมีกลุ่มอื่นๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกับเกษตรกร ที่ร่วมกันผลักดันต่อต้านการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น ดังได้อธิบายข้างต้น

ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม

ในการวิเคราะห์ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม จะต้องดูกลุ่มที่จะได้รับประโยชน์จากการเปิดตลาดสินค้าเกษตรว่ามีบทบาทหรือมีท่าทีเช่นไรต่อการเปิดตลาด ในจุดนี้ ทฤษฎี Internationalization and Domestic Politics (Frieden and Rogowski, 1996) ซึ่งเป็นทฤษฎีด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ ได้ระบุถึงกลุ่มเศรษฐกิจสังคมที่จะได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้า คือ บริษัทผู้ใช้สินค้านั้น (user firms) ผู้นำเข้า (importers) ผู้บริโภค (consumers) และผู้ส่งออก (exporters) ซึ่งตามทฤษฎีดังกล่าว กลุ่มเหล่านี้จะมีจุดยืนสนับสนุนและผลักดันการเปิดเสรีทางการค้า สำหรับบริษัทผู้ใช้สินค้า ผู้นำเข้า ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากสินค้านำเข้าที่มีราคาถูกลงกว่าของในประเทศ หรืออาจทำให้สินค้าในประเทศมีราคาต่ำลงและคุณภาพดีขึ้นจากการแข่งขันของสินค้าประเภทเดียวกันจากต่างประเทศ ส่วนผู้ส่งออกจะได้ประโยชน์จากการค้าเสรีที่ประเทศอื่นจะไม่กีดกันสินค้าของตนเป็นการตอบแทน หากมองในมุมขนาดผลประโยชน์แล้ว บริษัทผู้ใช้สินค้าและผู้นำเข้าจะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดเสรีโดยตรงและเป็นแบบกระจุกตัวมากกว่า ในขณะที่ผลประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้ส่งออกจะเป็นแบบกระจายและไม่มากเท่า จึงสามารถแบ่งได้ว่า บริษัทผู้ใช้สินค้าและผู้นำเข้าจะเป็น “ผู้ได้รับประโยชน์ชั้นที่หนึ่ง” ในขณะที่ผู้บริโภคและผู้ส่งออกจะเป็น “ผู้ได้รับประโยชน์ชั้นที่สอง”

แต่กรณีศึกษาของญี่ปุ่นพบว่า กลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์เหล่านี้กลับไม่ได้ผลักดันการเปิดตลาดอย่างจริงจัง นอกจากนั้น บางกลุ่มยังลังเลใจ ไม่สนับสนุนการเปิดตลาด และยิ่งไปกว่านั้น บางกลุ่มเป็นพันธมิตรกับเกษตรกรในการคัดค้านการเปิดตลาดไปเลยก็มี เมื่อกลุ่มทางสังคมและเศรษฐกิจไม่ผลักดัน รัฐบาลก็ไม่มีแรงกดดันให้เปิดตลาด และเข้าทางของรัฐบาลพรรค LDP ที่มุ่งปกป้องภาคเกษตรอยู่แล้ว ปรากฏการณ์ที่ขัดแย้งกับทฤษฎีนี้ สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคม 2 สิ่ง คือ “ความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน” (interconnectedness) ระหว่างกลุ่มผู้ได้ประโยชน์กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเปิดตลาด และ “แนวคิด” (idea) ที่มีต่อการเปิดตลาด ต่อไปนี้ จะแยกพิจารณาไปที่ละกลุ่มที่ได้ผลประโยชน์จากการเปิดตลาดว่าได้รับผลกระทบจากปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมดังกล่าวอย่างไร

ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ได้กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์

1. บริษัทผู้ใช้นินคา

บริษัทผู้ใช้นินคาเกษตร ก็คือบริษัทที่นำผลผลิตทางการเกษตรมาแปรรูปผลิตเป็นสินค้าขายต่อผู้บริโภค ยกตัวอย่างในกรณีบริษัทผู้ใช้นินคาที่มี อาทิ ผู้ผลิตเหล้าสาเก ผู้ผลิตขนมข้าวกรอบ (เซมเบ้ อาราเร้) เป็นต้น แต่การปกป้องตลาดที่มีมาอย่างต่อเนื่องในญี่ปุ่น ก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างบริษัทผู้ใช้นินคาเกษตรกับกลุ่มที่มีผลประโยชน์จากการปกป้องภาคเกษตรดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ บริษัทผู้ใช้นินคาเหล่านี้ต้องซื้อวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิตของตนจากแหล่งในประเทศ โดยเฉพาะได้ซื้อจากโนเคียวมาเป็น

เวลานาน¹⁴ จึงมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน (ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “ทสึคิโอะ”) อย่างใกล้ชิด เพราะญี่ปุ่นเวลาจะทำการค้าขายกับใคร มักจะให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท หรือแม้กระทั่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เพื่อที่จะคบหาทำธุรกิจกันไปในระยะยาว มีความเกรงอกเกรงใจกัน

เมื่อตลาดยังปกป้องอยู่กรณีที่ไม่ว่าจะเปิดหรือไม่เปิด หรือเปิดก็คงไม่เปิดเต็มที่ บริษัทผู้ใช้ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องซื้อวัตถุดิบจากโนเคียวอยู่ เพราะฉะนั้นจึงก็ไม่กล้าที่จะผลักดันให้เปิดเสรีนำเข้าสินค้าเกษตร อันที่จริง การซื้อวัตถุดิบจากโนเคียวในราคาแพงก็ไม่ได้เป็นปัญหาต่อบริษัทผู้ใช้เท่าใดนัก เพราะสามารถผลักภาระราคาที่สูงนั้นไปให้ผู้บริโภคได้ ซื้อมาแพงก็ผลิตขายไปแพง นอกจากนั้น บริษัทผู้ใช้หลายรายก็ประสงค์จะใช้สินค้าในประเทศมากกว่า เพราะว่าผู้บริโภคส่วนใหญ่ก็ชอบใช้สินค้าที่ผลิตในประเทศ ยิ่งเป็นสินค้าการเกษตรด้วยแล้ว จะรู้สึกมั่นใจในความปลอดภัยของผลผลิตภายในประเทศมากกว่า (รายละเอียดเกี่ยวกับผู้บริโภคจะกล่าวต่อไป)

นอกจากนี้ อัตลักษณ์ (identity) ของบริษัทผู้ใช้เองก็ไม่ชัดเจน ไม่สามารถจะแยกออกจากเกษตรกรได้อย่างเด็ดขาด เพราะบริษัทผู้ใช้บางส่วนก็เป็นกลุ่มเกษตรกร หรือเป็นโนเคียว มาตั้งโรงงานผลิตเสียเองก็มี ยกตัวอย่างกรณีเหล้าสาเกมีโรงงานผลิตหลายพันแห่งในญี่ปุ่น โรงใหญ่ ๆ จริง ๆ มีไม่ถึง 10 แห่ง บริษัทที่เหลืออีกจะเป็นบริษัทขนาดเล็กนับพันแห่งกระจายอยู่ตามท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งจำนวนมากทีเดียวเป็นเกษตรกรในเขตนั้น บริษัทขนาดเล็กเหล่านี้จะมีความใกล้ชิดกับพื้นที่ ใกล้ชิดกับเกษตรกร จึงเป็นไปได้ที่บริษัทผู้ใช้เหล่านี้จะมาบอกว่านำเข้าข้าวจากต่างประเทศดีกว่า เพราะจะได้ลดต้นทุนในการผลิตเหล้าจากราคาวัตถุดิบที่ถูกกว่า นอกจากนั้น ในญี่ปุ่นยังมี

¹⁴ โนเคียวนับบริษัทการค้า “เซ็นโน” (Zenno) เป็นของตนเอง ในการขายผลผลิตเกษตร ลงทุนตั้งโรงงานแปรรูปพืชผล ตลอดจนนำเข้าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศด้วย.

ความเชื่อที่ว่า เหล้าญี่ปุ่นต้องผลิตจากข้าวญี่ปุ่นเท่านั้น มิฉะนั้นจะไม่ใช่เหล้าญี่ปุ่นที่แท้จริง เพราะฉะนั้น บริษัทผู้ใช้เหล้านี้จะไม่สามารถมากดดันให้เปิดตลาด ที่จริงเขาก็ไม่ต้องการจะให้เปิดเสรีด้วยซ้ำไป

อันที่จริง ผู้ผลิตรายใหญ่ค่อนข้างจะยึดหยุ่นในการเปิดตลาดมากกว่า คือถ้าได้ของถูกก็ดี แต่ว่าพวกเขาไม่สามารถผลักดันการเปิดตลาดกับรัฐบาล หรือว่าไปพูดสนับสนุนการเปิดตลาดในที่สาธารณะ เพราะทั้งผู้ผลิตรายใหญ่และรายเล็กล้วนเป็นสมาชิกอยู่ในสมาคมอุตสาหกรรม (industry association) เดียวกัน บริษัทใหญ่เหล่านี้ต้องแสดงบทบาทในฐานะเป็นพี่ใหญ่ในสมาคมผู้ผลิตเหล้าสาเก ในขณะที่อีกกว่าพันรายเขาต่อต้านกัน จากความแนบแน่นกับเกษตรกร เมื่อส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย บริษัทรายใหญ่ก็ต้องไม่เห็นด้วยไปด้วย ทั้งนี้ที่ญี่ปุ่น บริษัทต่างๆ มักจะไม่แสดงจุดยืนในฐานะบริษัทเดียวโดดๆ แต่มารวมกลุ่มกันแสดงจุดยืนในลักษณะของสมาคมผู้ผลิต หรือสมาคมการค้ามากกว่า ดังนั้นจึงไม่มีแรงกดดันให้เปิดการค้าเสรีจากกลุ่มบริษัทผู้ใช้น้ำเค็ม

นอกจากนั้น ภาครัฐยังเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อบริษัทผู้ใช้ เพราะเห็นใจที่ต้องซื้อวัตถุดิบแพง ตัวอย่างเช่น ผู้ผลิตเหล้าสาเกและผู้ผลิตขนมข้าวกรอบจะสามารถซื้อ “ข้าวหัก” ในราคาที่ถูกกว่าข้าวที่ใช้รับประทานประมาณครึ่งหนึ่ง ข้าวหัก คือ ข้าวที่ไม่ได้คุณภาพและไม่ใช้รับประทานบนโต๊ะ แต่ในความเป็นจริง ข้าวหักที่ได้รับ จะมีข้าวปกติรวมอยู่ด้วย ผู้ผลิตเหล้านี้จะเอาข้าวดีไปขายต่อ ได้กำไรมากมาย เพราะข้าวที่ญี่ปุ่นราคาแพง รัฐบาลก็รู้ว่ามีการกระทำเช่นนี้ แต่ก็เอะใจไปนา เอาตาไปไร ถือเป็นการชดเชย หรือทดแทน (side payment) ให้แก่บริษัทที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรัฐในการจำกัดการเปิดตลาดสินค้าเกษตร ผลประโยชน์ที่ได้รับตรงนี้ ก็ทำให้บริษัทผู้ใช้ไม่ฝักใฝ่ที่จะให้มีการเปิดตลาด¹⁵

¹⁵ Prasirtsuk 2001, p. 134-135.

2. ผู้นำเข้า

บริษัทผู้นำเข้าสินค้ำเกษตรในญี่ปุ่น ก็มีหลากหลาย ทั้งบริษัทขนาดใหญ่และเล็ก บริษัทขนาดใหญ่ก็อย่างเช่น บริษัทค้าสารพัด (general trading companies)¹⁶ โดยทั่วไป ในธุรกิจนำเข้าสินค้ำเกษตรหนึ่งๆ มักจะมีบริษัทขนาดใหญ่ไม่กี่บริษัท ในขณะที่มีบริษัทขนาดเล็กจำนวนมาก บริษัทเหล่านี้จะรวมตัวกันในสมาคมผู้นำเข้าสินค้ำชนิดใดชนิดหนึ่ง อย่างเช่น สมาคมผู้นำเข้าเนื้อสัตว์ (Japan Meat Traders' Association หรือ JMTA) สมาคมผู้นำเข้าส้ม (Japan Citrus Importers' Association) เป็นต้น

ในทางทฤษฎี ผู้นำเข้าน่าจะสนับสนุนการเปิดเสรีการนำเข้า เพราะจะได้มีอิสระในการทำธุรกิจ มีแหล่งซื้อมากขึ้น ซื้อได้ในราคาถูกลง นำมาขายต่อยังลูกค้าได้มากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้ได้รับค่าคอมมิชชั่นเพิ่มขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม พฤติกรรมของบริษัทผู้นำเข้าในเรื่องของการเปิดตลาดก็ไม่แตกต่างจากกลุ่มของบริษัทผู้ใช้ที่กล่าวข้างต้น คือ ไม่ได้ผลักดันหรือแสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดตลาด ทั้งนี้ก็เพราะได้รับผลกระทบจากความเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้เสียประโยชน์เช่นกัน กล่าวคือ ผู้นำเข้ามักไม่ได้ทำธุรกิจนำเข้าเท่านั้น แต่จะซื้อสินค้ำเกษตรจากแหล่งในประเทศด้วย โดยเฉพาะจากโนเคียว ทำให้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน โนเคียวเองก็ทำธุรกิจนำเข้าเสียเองด้วย ทำให้มีความสัมพันธ์กันอีกชั้นหนึ่งในฐานะสมาชิกในสมาคมผู้นำเข้า และจากการที่บริษัทญี่ปุ่นมักแสดงความคิดเห็นในลักษณะเป็นกลุ่ม เมื่อสมาชิกบางรายไม่เห็นด้วย สมาคมผู้นำเข้าจึงไม่มีการแสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดตลาด

นอกจากนี้ ผู้นำเข้าจำนวนมากไม่ได้ปรารถนาการเปิดเสรี เพราะการจำกัดตลาดก็สร้างผลประโยชน์ให้พวกเขาได้มากอยู่แล้ว ในประเด็นนี้ จะขอ ยกตัวอย่างกรณีของส้ม ซึ่งก่อนหน้านี้ ญี่ปุ่นจำกัดการนำเข้าด้วยระบบโควตา

¹⁶ บริษัทค้าสารพัดที่รู้จักกันดีก็อย่างเช่น บริษัทมิตซูบิชิ มิตซุชิ ซุมิโตโม เป็นต้น

แต่ปรากฏว่า ผู้นำเข้าจำนวนมากกลับชอบที่จะให้มีโควตาจำกัด เพราะยังสินค้ามีจำกัด ผู้นำเข้าเหล่านี้ก็จะสามารถได้กำไรต่อหน่วยสูงเท่านั้น ในยุคโควตา หากนำเข้าส้ม 1 กล่องจากสหรัฐในราคา 10 เหรียญ จะสามารถขายในญี่ปุ่นได้ในราคาสูงถึง 50 เหรียญเลยทีเดียว¹⁷ ที่ขายได้ราคาสูงเช่นนี้ ภาครัฐก็มีบทบาทเช่นกัน กล่าวคือ รัฐบาลจะจำกัดจำนวนบริษัทผู้นำเข้าที่ได้รับโควตาจากรัฐ เมื่อมีผู้นำเข้าน้อยราย การแข่งขันก็มีจำกัด ทำให้สามารถตั้งราคาได้อย่างอิสระ ตรงนี้ก็เป็นนโยบายรัฐที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทผู้นำเข้า เสมือนเป็นการชดเชยให้ผู้นำเข้าจากนโยบายรัฐที่จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตร

3. ผู้ส่งออก

ตัวแทนของผู้ส่งออกของญี่ปุ่นก็คือ “สหพันธ์เศรษฐกิจญี่ปุ่น” หรือ เคดันเรน (Keidanren) ซึ่งเปรียบได้กับสภาอุตสาหกรรมของไทย บริษัทใหญ่ๆ ในญี่ปุ่นจะเป็นสมาชิกของเคดันเรนทั้งนั้น บริษัทเหล่านี้มีการส่งออกมาก ดังนั้น เคดันเรนจึงเป็นเสมือนตัวแทนของผู้ส่งออกไปโดยปริยาย ประธานของเคดันเรนก็มักมาจากบริษัทชั้นนำ เช่น โตโยต้า นิปปอนสเตील เป็นต้น กล่าวกันว่า ประธานเคดันเรนจะมีสถานภาพเหมือนนายกรัฐมนตรีแห่งวงการธุรกิจญี่ปุ่นเลยทีเดียว เคดันเรนจะคุ้นเคยกับภาครัฐและพรรค LDP เป็นอย่างดี เพราะมีการปรึกษาหารือ ประสานงานด้านนโยบายมาตั้งแต่ยุคหลังสงครามครั้งที่สองใหม่ๆ ที่ญี่ปุ่นต้องการพลิกฟื้นเศรษฐกิจ และ เคดันเรนยังเป็นตัวกลางจัดหาเงินทุนอุดหนุนพรรคการเมืองให้แก่พรรค LDP ดังนั้น ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ และเคดันเรนจึงใกล้ชิดกัน

แม้ว่าเคดันเรนจะมีความกังวลว่า การจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรจะทำให้ประเทศอื่น (โดยเฉพาะสหรัฐซึ่งเป็นตลาดส่งออกสำคัญของญี่ปุ่น) ตอบโต้

¹⁷ Sato and Curran, p. 155.

ด้วยการกีดกันทางการค้า นอกจากนั้น การอุดหนุนภาคเกษตรยังเป็นภาระด้านงบประมาณของประเทศอีกด้วย แต่เคตันเร็นก็ไม้อาจแสดงท่าทีสนับสนุนการเปิดตลาดอย่างออกหน้าออกตาได้ เพราะต้องเกรงใจพรรค LDP ที่มุ่งปกป้องภาคเกษตร ในยุคทศวรรษที่ 1980 เคตันเร็นเคยออกแถลงการณ์ให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรมากขึ้น เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของภาคเกษตรญี่ปุ่นจากการแข่งขัน แต่นอกจากจะถูกปรามจากนักการเมืองพรรค LDP แล้ว ยังถูกประท้วงโดยกลุ่มเกษตรกรอย่างขนานใหญ่อีกด้วย¹⁸ ตั้งแต่นั้นมา เคตันเร็นก็ยิ่งมีความระมัดระวังมากขึ้นในการแสดงความคิดเห็นเรื่องการเกษตร

นอกจากนั้น สำนักงานใหญ่ของ Keidanren ที่ใจกลางกรุงโตเกียวก็อยู่ติดกับสำนักงานใหญ่ของ JA ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติของโนเคียว ที่สำคัญทั้งสองเป็นองค์กรชั้นนำ มีประวัติอันยาวนาน และก็เป็น 2 เสาหลักสำคัญที่สนับสนุนพรรค LDP เหมือนกัน จึงเหมือนกับมีความเป็นพันธมิตรกันอยู่ บุคลากรระดับนำของทั้งสององค์กรมีการแลกเปลี่ยน พบปะสังสรรค์กันอยู่เสมอ ทำให้มีความสัมพันธ์ระหว่างกันค่อนข้างใกล้ชิด จะทำอะไรก็ต้องเกรงใจกันเป็นธรรมดา

อันที่จริง ภายในเคตันเร็นเองก็ยังมีความรู้สึกกังวลว่า การเปิดตลาดจะเป็นสิ่งดีหรือไม่ เพราะสินค้าเกษตรจากต่างประเทศอาจเข้ามามีตลาด ทำให้การเกษตรญี่ปุ่นเสื่อมถอยลง อีกประการหนึ่ง ตัวผู้บริหารในเคตันเร็นเองที่มีพื้นเพมาจากชนบท จากครอบครัวเกษตรกรก็มีไม่น้อย ทั้งนี้ ญี่ปุ่นมีการอพยพแรงงานจากภาคเกษตรมาสู่ภาคอุตสาหกรรมสูงมากในยุคทศวรรษที่ 1960 ทำให้ในเคตันเร็นก็มีความเห็นอกเห็นใจเกษตรกรอยู่มากทีเดียว¹⁹ ตรงนี้ จะเห็นว่าเกิดความซับซ้อนด้านอัตลักษณ์ทางการเมือง (mixed identity) ไม้อาจแยกนัก

¹⁸ Yoshimatsu, p. 341.

¹⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ Keidanren, 2000.

อุตสาหกรรมออกจากเกษตรกรอย่างชัดเจน ทำให้เคตันเร็นไม่สามารถเป็นพลังภายในประเทศที่จะผลักดันให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรได้

4. ผู้บริโภค

องค์กรผู้บริโภคของญี่ปุ่นที่มีบทบาทสำคัญมีอยู่ 3 องค์กร คือ สมาพันธ์แม่บ้าน (Shufuren) สหกรณ์ผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่น (Seikyo) และสหพันธ์ผู้บริโภคแห่งญี่ปุ่น (Shodanren) ทั้งสามองค์กรล้วนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มเกษตรกร สำหรับ Shufuren ถ้าถามว่าแม่บ้านที่ไหนเป็นกำลังสำคัญในสมาพันธ์นี้ คำตอบก็คือส่วนใหญ่ก็เป็นแม่บ้านเกษตรกรจากชนบท สมาชิกก็มาจากชนบทเป็นจำนวนมาก เพราะชนบทมีความใกล้ชิดมีความร่วมมือกัน การมาร่วมงานในสมาคมก็ทำได้ง่าย ในส่วน Seikyo ก็มีสมาชิกที่เป็นเกษตรกรอยู่มากทีเดียว และความเป็นสหกรณ์เช่นเดียวกับโนเคียวก็นำให้มีการแลกเปลี่ยนระหว่างกันอยู่เสมอ สหกรณ์ผู้บริโภคมีร้านค้าของตัวเองกระจายอยู่ทั่วประเทศ และก็ซื้อสินค้าเกษตรจำนวนมากจากโนเคียวก็นำมาให้ความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น²⁰

ส่วน Shodanren นั้น แม้จะไม่มีสมาชิกที่เป็นเกษตรกรมากเท่า แต่สมาคมผู้บริโภคส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มเกษตรกรผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่กระทำร่วมกัน ตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ การร่วมกันประหยัดพลังงาน เป็นต้น ทำให้สมาคมผู้บริโภคกับสมาคมเกษตรกรมีความสนิทชิดเชื้อกัน จึงมีความรู้สึกเหมือนเป็นพวกเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง อุดลักษณะความเป็นผู้บริโภคไม่สามารถแยกออกจากความเป็นเกษตรกรอย่างเด่นชัด ในการต่อต้านการนำเข้าสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ ผู้บริโภคจะไปร่วมด้วย แทนที่ผู้บริโภคจะเห็นด้วยกับการนำเข้า เพื่อให้ได้สินค้านำเข้าถูก แต่สมาคมผู้บริโภคเหล่านี้กลับบอกว่า ราคาถูกไม่ใช่สิ่งที่พึง

²⁰ ดู Prasirtsuk 2001, Chapter 3-5 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค.

ปรารถนาเสมอไป สินค้าเกษตรญี่ปุ่นสามารถให้ความมั่นใจด้านความปลอดภัยได้มากกว่า²¹

ตรงจุดนี้ จะเห็นว่ามี ความแตกต่างอย่างชัดเจนกับกรณีของสหรัฐ ซึ่งจะมีสมาคมผู้บริโภคที่เน้นผลประโยชน์ในฐานะผู้บริโภค โดยเฉพาะที่นำโดยนายราฟ เนเดอร์ ซึ่งเคยจะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีด้วยซ้ำ แต่สังคมญี่ปุ่นจะเป็นสังคมที่เน้นผลประโยชน์ของผู้ผลิตมากกว่าผลประโยชน์ของผู้บริโภค เกษตรกรในที่นี้ก็เป็นผู้ผลิตเช่นเดียวกัน

อันนี้ก็จะเห็นความเป็นสถาบันของการปกป้องเกษตรกรอีกแล้ว ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เรียกว่า Institutionalized relationship คือความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันเข้าไปแล้วไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในแง่ตัวบุคคลอย่างเดียว ความสัมพันธ์ในแง่ของระหว่างบริษัทต่อบริษัท องค์กรต่อองค์กร สมาคมผู้บริโภคต่อสมาคมเกษตรกร เพราะฉะนั้นมันก็มีความเหนียวแน่นในการปกป้องเกษตรกร

แนวคิด

แนวคิดในที่นี้มี 2 ประเด็นสำคัญ คือ “ความมั่นคงด้านอาหาร” (Food Security) กับ “ความปลอดภัยด้านอาหาร” (Food Safety) แนวคิดทั้งสองจะมีอิทธิพลมากในกลุ่มผู้บริโภค แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า กลุ่มอื่นๆ ก็เห็นด้วยกับแนวคิดเหล่านี้ด้วยไม่มากนักเลย แม้จะไม่มีผลเท่าความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ได้กับผู้เสียประโยชน์จากการเปิดตลาดดังกล่าวข้างต้นก็ตาม

²¹ Ibid.

1. ความมั่นคงด้านอาหาร

แนวคิดความมั่นคงด้านอาหารเป็นผลมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น กล่าวคือ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความหนาแน่นของประชากรสูงมากตั้งแต่สมัยโตกุกาวะแล้ว แต่พื้นที่เพาะปลูกมีน้อย ช้างยังมีภัยธรรมชาติอยู่เนืองๆ เช่น แผ่นดินไหว พายุไต้ฝุ่น น้ำท่วม ดินถล่ม จึงมีโอกาสน้อยที่การเพาะปลูกจะมีปัญหา คนญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการมีอาหารอย่างเพียงพอมาก

มีหลายสถานการณ์ที่ตอกย้ำความรู้สึกนี้ของคนญี่ปุ่น ในปี 1918 เกิดขาดแคลนข้าว ทำให้เกิดการจลาจลข้าว (Rice Riots) ขึ้นทั่วประเทศ ประชาชนหลายกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกรรมกรหรือชาวไร่ชาวนาออกมาก่อการจลาจลและประท้วงเพราะข้าวไม่พอ²² คนญี่ปุ่นจึงค่อนข้างให้ความสำคัญกับข้าวมาก นอกจากนั้น ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นขาดแคลนอาหาร มีความอดอยากแร้นแค้นมาก ทำให้คนญี่ปุ่นรู้สึกว่าจะอย่างน้อยมีข้าวกินก็ยังดี ประเทศควรจะผลิตอาหารให้เพียงพอ ไม่ควรตกอยู่ในสภาพเช่นนั้นอีก

ต่อมาในปี 1973 เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Shock) ทำให้น้ำมันขาดแคลนและมีราคาสูงบังเอิญในปีเดียวกัน ผลผลิตถั่วเหลืองในสหรัฐเกิดขาดแคลนด้วย รัฐบาลสหรัฐจึงห้ามส่งออกถั่วเหลือง ญี่ปุ่นเป็นผู้นำเข้าถั่วเหลืองจากสหรัฐจำนวนมากเพื่อมาผลิตอาหารพวกเต้าหู้ ซึ่อว เป็นต้น²³ การที่สหรัฐห้ามส่งออกในปีนั้นพอดี ทำให้ญี่ปุ่นตระหนักถึงความเสี่ยงในการพึ่งประเทศอื่นมากเกินไปทั้งด้านพลังงานและด้านอาหาร ญี่ปุ่นรู้สึกว่าการผลิตสินค้าเกษตรเองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตรงนี้จะเป็นเหตุผลที่ญี่ปุ่นเอามาอ้างเสมอเกี่ยวกับเรื่องการเปิดเสรีเกษตรว่า หากมีการ

²² ฅ Lewis.

²³ Sanderson, p. 96.

ห้ามส่งออกไม่ว่าจะด้วยผลผลิตขาดแคลน หรือเกิดภาวะศึกลงคราม หรือว่าถ้ากลุ่มประเทศผู้ผลิตสินค้าเกษตรเกิดรวมหัวกันเหมือนโอเปกแล้วมาจำกัดการผลิตเพื่อที่จะปั่นราคาขึ้นไป ญี่ปุ่นก็จะลำบาก

ตรงนี้นำไปสู่แนวคิด “ความมั่นคงด้านอาหาร” คือ ต้องพยายามให้มีอัตราการผลิตได้ด้วยตัวเอง (self-sufficiency rate) ให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวต้องผลิตเองให้ได้พอเพียง เพราะเป็นอาหารหลัก จากตัวเลขของทางกระทรวงเกษตรซึ่งสำรวจมาเมื่อไม่นานนี้ ปรากฏว่าประชากรญี่ปุ่นร้อยละ 85 สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงด้านอาหาร²⁴ แม้ตัวเลขนี้จะเป็นการสำรวจโดยภาครัฐ แต่ก็สามารถเชื่อถือได้ทีเดียว เพราะแม้จะเผื่อความผิดพลาดแล้ว ตัวเลขก็ยังสูงมากอยู่ดี ซึ่งสามารถสะท้อนความรู้สึกนึกคิดของคนญี่ปุ่นได้ดีทีเดียว กลุ่มเกษตรกร นักการเมืองพรรค และกลุ่มผู้บริโภคก็จะใช้ความมั่นคงด้านอาหารนี้ เป็นเหตุผลในการจำกัดการนำเข้า

อีกประการหนึ่ง ยังมีแนวคิดที่ว่า การสนับสนุนหรือการปกป้องภาคเกษตร เป็นเสมือนเป็นสวัสดิการสังคม เป็นการกระจายรายได้ให้แก่เกษตรกร สินค้าเกษตรอาจแพงหน่อยก็ไม่ใช่ไร เกษตรกรจะได้อยู่ได้ เมื่อเกษตรกรอยู่ได้ ก็จะสามารถผลิตพืชผลได้ต่อไป หากเกษตรกรอยู่ไม่ได้ ละทิ้งอาชีพการเกษตรขึ้นมา คนญี่ปุ่นเองจะเดือดร้อน เพราะอัตราการพึ่งตนเองด้านอาหารก็จะยิ่งตกต่ำลง ส่งผลให้ขาดความมั่นคงด้านอาหาร

²⁴ www.maff.go.jp.

2. ความปลอดภัยด้านอาหาร

นอกจากนั้น คนญี่ปุ่นยังมีความเชื่อในเรื่องความปลอดภัยในอาหารว่า อาหารที่ผลิตภายในประเทศจะปลอดภัยกว่าที่ผลิตจากภายนอกประเทศ เพราะในประเทศยังเห็นว่าเกษตรกรเป็นใคร เพาะปลูกกันอย่างไร ถ้านอกประเทศจะไม่มั่นใจว่า เขาเพาะปลูกอย่างไร ใช้สารเคมีอะไร แล้วจะตกค้างหรือไม่ วางใจได้แค่ไหน เป็นต้น อันที่จริง เกษตรกรญี่ปุ่นก็ใช้สารเคมีและปุ๋ยจำนวนมาก จึงได้ผลผลิตต่อไร่สูงอย่างที่เป็นอยู่ แต่คนญี่ปุ่นก็มักยังเชื่อว่าสินค้าภายในประเทศปลอดภัยกว่า

แนวคิดเช่นนี้ทำให้คนญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของสินค้าเกษตร โดยจะเชื่อมั่นในสินค้าภายในประเทศมากกว่า แม้ว่าราคาจะสูงกว่าบ้างก็ตาม ในปัจจุบัน คนญี่ปุ่นเริ่มคุ้นเคยกับสินค้าเกษตรนำเข้ามากขึ้น จึงรู้สึกต่อต้านน้อยลง แต่โดยรวมความรู้สึกเช่นนี้ยังคงอยู่ ที่สำคัญ แนวคิดนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่การตั้งมาตรฐานด้านอาหาร (food standards) ที่เข้มงวด และกลายเป็นเงื่อนไขให้ญี่ปุ่นสามารถปกป้องตลาดตัวเอง จำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรหลายชนิด อันที่จริง การบอกว่าไม่ควรนำเข้าสินค้าเกษตรเพราะดูไม่ปลอดภัยนั้น เป็นข้อถกเถียงที่ไม่สมเหตุผล เพราะหากสินค้านำเข้าไม่ปลอดภัยจริง ผู้บริโภคก็ไม่ซื้อบริโภค ทำให้ขายไม่ได้ไปเอง จึงไม่ต้องไปกีดกันแต่ประการใด

นอกจากนั้น ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 จนถึงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นเป็นมหาอำนาจ จึงมีทัศนคติที่ว่าญี่ปุ่นเหนือกว่าชาติอื่น ซึ่งทัศนคตินี้ก็มีผลต่อการบริโภคสินค้าเกษตรด้วย คือ จะมองว่าสินค้าของญี่ปุ่นเหนือกว่า โดยเฉพาะข้าว เชื่อกันว่าข้าวประเทศอื่นไม่อร่อยเท่าข้าวญี่ปุ่น มีตัวอย่างกรณีการประท้วงของชนงานที่เหมืองทองแดง Ashio เมื่อปี 1918 หนึ่งในความไม่พอใจของชนงานก็คือเรื่องข้าว เพราะนายจ้างให้กรรมกรกินข้าวที่นำเข้ามาจากนานกิง ประเทศจีน ซึ่งกรรมกรกล่าวว่าข้าวจีน

ไม่อร่อย กินแล้วเหมือนเคี้ยวพลาสติก²⁵ สำหรับกรณีตัวอย่างในช่วงไม่นานมานี้ ก็มีในปี 1994 ที่ญี่ปุ่นขาดแคลนข้าว จนต้องนำเข้าข้าวจากไทย รัฐบาลญี่ปุ่นได้บังคับขายแบบฟอง คือ ข้าวญี่ปุ่นต้องซื้อข้าวไทยด้วยจำนวนหนึ่งเป็นแพ็คเกจ ปรากฏว่าผู้บริโภคต่อต้านข้าวไทยเป็นอย่างมาก และได้โยนข้าวไทยทิ้ง และกล่าวโจมตีว่าไม่อร่อยต่าง ๆ นานา จนสุดท้ายต้องนำเข้าข้าวไทยไปเลี้ยงนก กรณีเหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า คนญี่ปุ่นค่อนข้างจะเห็นว่าสินค้าเกษตรของตนมีคุณภาพและความปลอดภัยสูงกว่าสินค้าจากต่างประเทศ แนวคิดเหล่านี้ ล้วนทำให้ญี่ปุ่นเกิดความลังเลใจในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตน

ความเปลี่ยนแปลง

อย่างไรก็ตาม บัจจัยดังกล่าวข้างต้นเริ่มมีความเปลี่ยนแปลงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็เป็นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันทันใด ประการแรกพรรค LDP ผู้ปกป้องภาคเกษตรไม่เข้มแข็งเท่าเดิม เพราะมีการแยกตัวออกไปตั้งพรรคใหม่ ตั้งแต่ปี 1993 ทำให้พรรค LDP ต้องตกจากอำนาจไม่ได้เป็นพรรครัฐบาลในปีนั้น หลังจากนั้น พรรค LDP มีจำนวนส.ส.ลดน้อยลง ทำให้ต้องตั้งรัฐบาลผสมแทนที่จะเป็นรัฐบาลพรรคเดียว แต่จุดนี้ก็ยังไม่แน่ชัดว่าพรรค LDP จะลดการปกป้องเกษตรกรลงอย่างขนานใหญ่ ยิ่งได้ส.ส.น้อยลง พรรคก็อาจยังต้องไปพึ่งฐานเสียงภาคเกษตรมากขึ้น เพราะเป็นคะแนนเสียงจัดตั้งที่แน่นอน หรือ hard vote ดังที่กล่าวไป

นอกจากนั้น การปฏิรูปการเมืองเมื่อปี 1994 ก็ส่งผลต่อฐานอำนาจของเกษตรกรเช่นกัน ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองก็คือ ให้มีการแบ่งเขต

²⁵ Nimura, p. 209.

เลือกตั้งใหม่เป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว และให้น้ำหนักคะแนนเสียงในการเลือกส.ส. ระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบทมีความสมดุลมากขึ้น จากอัตราส่วนความไม่สมดุล 2-3 ต่อ 1 ให้เป็นน้อยกว่า 2 ต่อ 1 อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ทุกเขตเลือกตั้ง เนื่องจากแต่ละจังหวัดจะต้องมีส.ส.อย่างน้อย 1 คน และไม่สามารถแบ่งเขตเลือกตั้งแบบข้ามจังหวัดได้ ทำให้อัตราความไม่สมดุลในบางเขตก็ยังเกินอัตรา 2 ต่อ 1 อยู่ กล่าวโดยสรุป เขตชนบทมีความได้เปรียบด้านน้ำหนักคะแนนเสียงต่อเขตเมืองลดน้อยลง แต่ก็นับว่ายังได้เปรียบอยู่ไม่น้อยประมาณ 2 เท่า²⁶

ในส่วนของจำนวนเกษตรกร ก็ลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ตัวเลขเกษตรกรในทศวรรษ 1970 มีสูงถึงประมาณ 26-27 ล้านคน แต่ในการสำรวจสำมะโนประชากรครั้งล่าสุดเมื่อปี 2000 ตัวเลขจำนวนเกษตรกรลดลงเหลือ 13 ล้านคน (ในความเป็นจริงคงมีไม่ถึง ดังที่กล่าวแล้วในช่วงแรก) นอกจากจำนวนเกษตรกรจะลดลงแล้ว เกษตรกรที่สูงอายุก็มีเพิ่มขึ้นตามสังคมผู้สูงอายุ (aging society) ของญี่ปุ่น กล่าวคือ มีเกษตรกรที่อายุเกิน 65 ปี ถึงร้อยละ 28 ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมด²⁷ เมื่อเกษตรกรลดลง จำนวนสมาชิกในเคียวก็จะลดลงไปด้วย การระดมคะแนนเสียงของโนเคียวก็อาจจะทำได้ไม่เท่าเดิม ย่อมส่งผลให้ฐานอำนาจของเกษตรกรน้อยลงกว่าเดิม แต่อย่างไรก็ตาม ยิ่งโนเคียวกลัวที่จะสูญเสียอำนาจ ก็จะมีลัทธิบีบหนักขึ้นในเรื่องเกษตร เพราะต้องพยายามรักษาสถานภาพของตนไว้ พนักงานในโนเคียวจำนวนมากก็ไม่ใช่ว่าเกษตรกรที่มาทำงานแบบสมัครเล่นหรืออาสาสมัคร เขาเป็นพนักงานประจำกินเงินเดือน ก็ต้องพยายามรักษาสถานภาพของตน รักษาองค์กรของตน เพื่อให้สามารถคงอยู่ได้ (organizational maintenance)²⁸

²⁶ Curtis, p. 161.

²⁷ www.maff.go.jp.

²⁸ Mulgan, p. 30.

อีกประการหนึ่ง การเปิดตลาดตามพันธสัญญาของแกตต์และ WTO ก็ทำให้มีสินค้าเกษตรสามารถเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้มากขึ้น ตัวผู้บริโภคเองก็คุ้นเคยกับสินค้าเกษตรนำเข้าเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการสินค้าจากต่างประเทศลดน้อยลงไปพอสมควร แต่ตรงนี้ ก็ยังไม่แน่นอน เพราะเมื่อเกิดโรคระบาด อย่าง โรควัวบ้า โรคไข้หวัดนก ก็ทำให้คนญี่ปุ่นกลับกังวลขึ้นมามากอีก

ในส่วนของนโยบายรัฐ ซึ่งอยู่ในกระแสของการผ่อนคลายกฎระเบียบ เมื่อปลายปี 2002 รัฐบาลเริ่มอนุญาตให้สามารถทำการเกษตรในรูปแบบบริษัท โดยบริษัทเอกชนสามารถไปถือครองที่ดินและทำการเกษตรได้ โดยหวังว่าการบริหารจัดการแบบบริษัทจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการเกษตรในญี่ปุ่นได้ และที่สำคัญบริษัทจะสามารถกว้านซื้อที่ดินเพื่อมาทำการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ในผืนดินแปลงใหญ่ จะได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่เท่าที่ผ่านมา ก็ไม่ปรากฏว่ามีบริษัทที่สนใจจะเข้าไปทำธุรกิจในการเกษตรมากนัก ปัจจุบันก็ยังไม่ได้ชัดเจนว่า จะคืบหน้าไปอย่างไร แต่ก็เริ่มเห็นทิศทางการเปลี่ยนแปลงบ้างแล้ว ซึ่งคงเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าฉับพลันทันใด และต้องใช้เวลานานเป็นสิบๆ ปีทีเดียว

สรุป

การทำความเข้าใจความล้มเหลวของญี่ปุ่นในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร จะต้องวิเคราะห์ทั้งปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมควบคู่กันไป ในส่วนของปัจจัยทางการเมือง ก็มีความซับซ้อนกว่าการที่เกษตรกรเป็นฐานเสียงของพรรค LDP นอกจากระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เขตชนบทได้เปรียบ จะทำให้เกษตรกรมีพลังทางการเมืองมากจำนวนที่มีอยู่จริงแล้ว ยังมีกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่คอยสนับสนุนการปกป้องภาคเกษตร ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์

การเกษตร (ที่พนักงานจำนวนมากไม่ใช่เกษตรกร) รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร หรือแม้แต่องค์กรผู้บริโภค

สำหรับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม มี 2 ประเด็นหลักๆ ประเด็นแรก คือ ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ได้กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเปิดตลาด ในรูปของความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกันระหว่างผู้นำเข้า บริษัทผู้ใช้สินค้าเกษตรกับกลุ่มเกษตรกรและโนเคียว แม้แต่เคตันเร็น ตัวแทนผู้ส่งออกของญี่ปุ่นยังต้องมีความเกรงใจต่อกลุ่มเกษตรกรและโนเคียว ด้วยความสัมพันธ์ที่มีต่อกันมานาน ส่วนองค์กรผู้บริโภคยังมีความแนบแน่นกับกลุ่มเกษตรกร โดยถึงขนาดเป็นพันธมิตรร่วมประท้วงต่อต้านการเปิดตลาดนำเข้าสินค้าเกษตรในโอกาสต่างๆ กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นความสัมพันธ์ในเชิงสถาบันเลยทีเดียว ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ยาก ประการที่สองก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารและความปลอดภัยด้านอาหาร ซึ่งผู้บริโภคเห็นด้วยกับแนวคิดนี้อยู่พอสมควรทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีสัญญาณแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการที่ฐานอำนาจของเกษตรกรเริ่มสั่นคลอน จากการที่เกษตรกรมีจำนวนลดลง จากการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่หลังปฏิรูปการเมือง และจากการคุ้นเคยกับสินค้าเกษตรนำเข้ามากขึ้น แต่ความเปลี่ยนแปลงจะไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาสั้นๆ เพราะพลังของเกษตรกรก็ ยังเข้มแข็งอยู่ แม้ว่าจะไม่เท่าเดิม อาจจะต้องรอให้เกษตรกรญี่ปุ่นปัจจุบันค่อยๆ สันอายุขัยลงไปเรื่อยๆ ก่อนที่ญี่ปุ่นจะคลายความลังเลใจที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตน

บรรณานุกรม

- Anderson, Kym and Hayami, Yujiro. 1986. *The Political Economy of Agricultural Protection: East Asia in International Perspective*. Sydney: Allen & Unwin.
- Bullock, Robert. December 1997. "Nokyo: A Short Cultural History." JPRI Working Paper 41. Cardiff, CA: The Japan Policy Research Institute.
- Curtis, Gerald. 1999. *The Logic of Japanese Politics*. New York: Columbia University Press.
- Frieden, Jeffrey and Rogowski, Ronald. 1996. "The Impact of International Economy on National Policies," in Keohane and Milner.
- George, Aurelia and Saxon, Eric. 1986. "The Politics of Agricultural Protection in Japan." In Kim Anderson and Yujiro Hayami, eds.
- George, Aurelia. 1990. *The Politics of Liberalization in Japan: The Case of Rice*. Pacific Economic Paper No. 188.
- Keidanren 50-nen shi*. 1998. [The 50-Year History of Keidanren]. Tokyo: Keidanren.
- Keohane, Robert and Milner, Helen. 1996. *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge U. Press.
- Kusano, Atsushi. 1983. *Nichibei orenji kosho* [The U.S.-Japan Negotiations on Oranges]. Tokyo: Nihon keizai shimbun sha.
- Lewis, Michael. 1990. *Rioters and Citizens*. Berkeley: University of California Press.
- Mulgan, Aurelia George. 2000. *The Politics of Agriculture in Japan*. London: Routledge.

- Nimura, Kazuo. 1997. *The Ashio Riot of 1907*. Durham: Duke University Press.
- Porges, Amelia. 1994. "Japan: Beef and Citrus." In Thomas Bayard and Kimberly Ann Elliott (eds.), *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Washington D.C.: Institute of International Economics.
- Prasirtsuk, Kitt. 2001. "Reluctant Liberalization: Domestic Networks and Trade Policy Demands in Japan." Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.
- , and Susuki, Patamawadee P. 2004. "Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership: Toward Significant Regionalism?", Paper presented at the conference "Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership: Asian Perspectives," Thammasat University, Rangsit Campus, Thailand, 15-16 January.
- Rapkin, Michael and George, Aurelia. 1993. "Rice Liberalization and Japan's Role in the Uruguay Round: Evolving Strategies in a Two-Level Game." In *World Agriculture and the GATT*, edited by William Avery. London: Lynne Rienner.
- Sanderson, Fred. 1978. *Japan's Food Prospect and Policies*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Sato, Hideo and Curran, Timothy. 1982. "Agricultural Trade: The Case of Beef and Citrus." In Sato and Curran (eds.).
- Yoshimatsu, Hidetaka. March 1998. "Japan's Keidanren and Political Influence on Market Liberalization." *Asian Survey*, 38: 3.