

การปฏิรูปเศรษฐกิจในญี่ปุ่น : ภาพรวมของการผ่อนคลายกฎระเบียบ

กิตติ ประเสริฐสุข*

บทคัดย่อ การปฏิรูปเศรษฐกิจในญี่ปุ่นเป็นไปอย่างล่าช้าและยังไม่ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก แม้จะดูเหมือนว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามเร่งผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) เพื่อสร้างชีวิตชีวาให้กับเศรษฐกิจ แต่ในความเป็นจริง ก็ยังไม่คืบหน้าไปเท่าที่ควร เนื่องจากกฎระเบียบจำนวนมากเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองและปกป้องอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น ทั้งยังมีบทบาทด้านสังคมอันสำคัญในการคุ้มครองการจ้างงาน กฎระเบียบเหล่านี้ได้กลายเป็นแหล่งอำนาจและผลประโยชน์ของข้าราชการ กลุ่มธุรกิจมากมายก็ได้ประโยชน์จากกฎระเบียบที่มีอยู่ อีกทั้งนักการเมืองจำนวนมากก็ยังเป็นแรงถ่วง มากกว่าที่จะเป็นแรงผลักดันให้เร่งปฏิรูปกฎระเบียบ

ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 กระแสเรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนคลายกฎระเบียบของทางการ (deregulation) ได้ตั้งขึ้นอย่างต่อเนื่องจากหลายๆ ฝ่าย ซึ่งรวมทั้งจากวงการธุรกิจและฝ่ายรัฐบาลเอง โดยหวังกันว่า การผ่อนคลายกฎระเบียบจะช่วยสร้างชีวิตชีวาให้กับเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ได้ตกต่ำมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ฟองสบู่เศรษฐกิจญี่ปุ่นได้แตกลงในปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา

* กรรมการโครงการญี่ปุ่นศึกษา

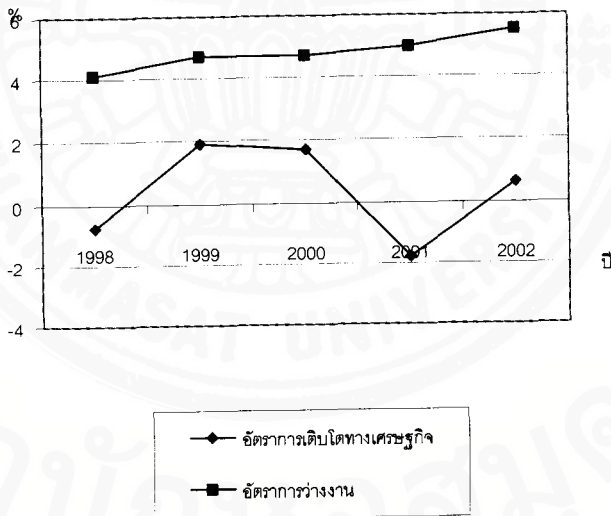
ในปี 1993 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโมริฮิโระ โฮโซคาวะ เป็นรัฐบาลแรกที่บรรจุเอาการผ่อนคลายกฎระเบียบเข้าเป็นนโยบายหลัก โดยเริ่มจากการผ่อนคลายกฎระเบียบแรงด่วน แต่รัฐบาลโฮโซคาวะก็อยู่ได้ไม่ถึงปี เมื่อนายกรัฐมนตรีโฮโซคาวะลาออกเนื่องจากมีส่วนพัวพันกับกรณีทุจริตคอร์รัปชัน หลังจากนั้น รัฐบาลของนายทสึโตะมิ ฮาตะ ได้เข้าแทนที่ในปีถัดมา และได้สานต่อวาระการผ่อนคลายกฎระเบียบ โดยได้ประกาศลดกฎระเบียบเพิ่มอีก รายการอย่างใดก็ตาม รัฐบาลของนายฮาตะก็ขาดเสถียรภาพและได้ล่มสลายลงในอีกไม่กี่เดือนต่อมา หลังจากนั้น รัฐบาลของนายโทมิอิชิ มูรายามะ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น ได้เข้าบริหารประเทศ และได้ประกาศแผน 5 ปีในการผ่อนคลายกฎระเบียบ (ดูตารางที่ 2)

เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลชุดแรกที่ชูธงการผ่อนคลายกฎระเบียบ คือ รัฐบาลของนายโฮโซคาวะ ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) เป็นครั้งแรกในรอบ 38 ปี หรือนับตั้งแต่ปี 1955 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลทุกชุดหลังจากนั้นจะมีพรรค LDP เป็นแกนหลัก แต่ก็ยังได้ดำเนินนโยบายผ่อนคลายกฎระเบียบสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของนักการเมืองที่จะกล่าวถึงต่อไป)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปกฎระเบียบดำเนินไปอย่างล่าช้าและยังไร้ประสิทธิผล ดังจะเห็นได้จากดัชนีทางเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นยังคงซบเซาอย่างต่อเนื่อง ถึงขั้นมีอัตราการเจริญเติบโตต่ำถึงขั้นติดลบในบางปี อัตราการว่างงานก็พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบันมีสูงถึง 5.5 เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ 1) ในปัจจุบันก็มีภาวะเงินฝืดอย่างต่อเนื่อง และล่าสุดในปลายปี 2002 ดัชนีตลาดหลักทรัพย์นิเคอิก็ลดลงต่ำสุดในรอบ 19 ปี แม้ว่า

การฟื้นตัวหลังการผ่อนคลายกฎระเบียบอาจต้องใช้เวลา แต่เมื่อพิจารณาว่า ญี่ปุ่นได้ดำเนินการผ่อนคลายกฎระเบียบมาเกือบสิบปีแล้ว ประกอบกับการที่ระดับราคาสินค้าโดยเฉลี่ยยังสูงกว่าอเมริกาประมาณ 51%⁵ ก็จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปกฎระเบียบยังไม่พอเพียง และยังเมื่อพิจารณาถึงการที่ยังคงมีเสียงเรียกร้องให้ผ่อนคลายกฎระเบียบอยู่โดยตลอด โดยเฉพาะจากสื่อต่างๆ แสดงให้เห็นว่า ยังมีกฎระเบียบที่จะต้องปฏิรูปอย่างจริงจังอีกเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 1 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการว่างงาน 1998-2002



ที่มา: <http://www.stat.go.jp>, <http://jin.jcic.or.jp/stat/stats/09LAB31.html>

⁵ OECD (March 2000), p. 262.

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้แก้ไขหรือยกเลิกกฎระเบียบให้มีความเสรีทางเศรษฐกิจมากกว่าแต่ก่อนอยู่มากพอสมควร โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการเงินที่มีการปฏิรูปอย่างขนานใหญ่ตั้งแต่ราวปี 1996 ที่เรียกกันว่า Financial Big Bang⁶ แต่หากมองในภาพรวมแล้วจะพบว่า การผ่อนคลายกฎระเบียบน่าจะคืบหน้าไปได้มากกว่านี้ และยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ก็จะเห็นได้ว่าการผ่อนคลายกฎระเบียบในญี่ปุ่นมีลักษณะแตกต่างออกไป บทความนี้ อธิบายสาเหตุที่ทำให้การผ่อนคลายกฎระเบียบไม่คืบหน้าเท่าที่ควร โดยดูจากบทบาทของข้าราชการ นักการเมืองและวงการธุรกิจ ตลอดจนสมาคมผู้บริโภคซึ่งน่าจะเป็นแกนหลักในการผลักดันให้ผ่อนคลายกฎระเบียบ ตลอดจนดูแนวคิดและบทบาทหน้าที่ของกฎระเบียบในระบบเศรษฐกิจและสังคมของญี่ปุ่น

กฎระเบียบคืออะไร

กฎระเบียบที่ว่านี้ คือกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมาย กฎกระทรวงและข้อบังคับอื่นๆ ของทางการ ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกติกาในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยจะมีการควบคุมเกี่ยวกับการค้าที่ไม่เป็นธรรม การตั้งราคา การเข้าทำธุรกิจ การลงทุนและการขยายกิจการ เป็นต้น สำหรับกฎหมาย ก็แน่นอนว่าจะต้องผ่านรัฐสภาเสียก่อน ในขณะที่กฎและข้อบังคับของกระทรวงจะสามารถประกาศใช้ได้จากคำสั่งของกระทรวงต้นสังกัดเท่านั้น ไม่ต้องผ่านกระบวนการรัฐสภาซึ่งมักใช้เวลานานเป็นปีๆ ญี่ปุ่นเองมี

⁶ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปทางการเงินของญี่ปุ่นในภาคผนวก สด (2542).

แนวโน้มที่จะใช้กฎกระทรวงเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่น
ระยะเวลาในการประกาศใช้

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีลักษณะเป็น “รัฐบริหาร” (administrative state) ซึ่งใช้อำนาจบริหารในการปกครอง มากกว่าใช้กฎหมายเป็นหลักในลักษณะของ “นิติรัฐ” (legislative state) โดยอำนาจบริหารนี้ ก็ตกอยู่แก่ภาคราชการเสียเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากภาคราชการมีข้อมูลและมีความเชี่ยวชาญในนโยบายเฉพาะด้าน จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ถูกเสนอโดยข้าราชการประจำมากกว่า นักการเมือง นอกจากนี้ ในขณะเดียวกัน นักกฎหมายในญี่ปุ่นก็มีจำนวนน้อยไม่
ว่าจะเป็นผู้พิพากษาหรือทนายความ ดังจะเห็นได้จากคติความต่าง ๆ มักต้องใช้เวลาหลายปี กว่าที่จะพิจารณาเสร็จสิ้น⁷

แม้ว่ากฎระเบียบต่าง ๆ ที่เรียกร้องให้มีการผ่อนคลายอยู่นี้ จะถือได้ว่าเป็นเสมือนกฎหมายที่นิติรัฐพึงมีและบังคับใช้ แต่ในทางปฏิบัติ กฎระเบียบเหล่านี้ มักจะถูกบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมกว้าง ทำให้ข้าราชการสามารถใช้อำนาจบริหารตีความได้อย่างค่อนข้างเสรี แทนที่จะเป็นอำนาจตามตัวบทกฎหมายอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น จนถึงปี 1997 กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and Telecommunications หรือ MPT)⁸ มีกฎกระทรวงว่าด้วยการปรับปรุงองค์กรและอุปทานในตลาดโทรคมนาคม กระทรวง

⁷ ในช่วง 3-4 ปีมานี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้พิจารณาหาทางเพิ่มนักกฎหมายในประเทศ ซึ่งรวมถึงการตั้ง law school แบบสหรัฐอเมริกา

⁸ ในปัจจุบัน กระทรวงนี้ถูกรวมอยู่ในกระทรวงการจัดการสาธารณะ กิจการภายใน ไพรณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications) หลังการปฏิรูปกระทรวงทบวงกรม ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2001

ดังกล่าวมีสิทธิที่จะไม่ให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการธุรกิจสื่อสารเข้าทำธุรกิจหรือขยายบริการ หากกระทรวงเห็นว่าอุปสงค์ยังมีไม่เพียงพอและอุปทานอาจล้นเกิน การวินิจฉัยเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานก็แล้วแต่บรรดาข้าราชการประจำจะตัดสินใจ ซึ่งอันที่จริง ตามหลักแล้ว ควรปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของภาคเอกชนมากกว่า ซึ่งถ้าหากบริษัทเอกชนวินิจฉัยอุปสงค์ผิดพลาด ก็เป็นปกติวิสัยที่บริษัทนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อการขาดทุนที่เกิดขึ้น

ตัวอย่างที่รัฐประเมินอุปสงค์ผิดพลาด⁹ คือ กรณีของโทรศัพท์มือถือ ในช่วงทศวรรษที่ 1980 MPT อนุญาตให้มีการแข่งขันแต่เพียงจำกัด คือ ให้มีผู้ให้บริการได้ไม่เกิน 2 เจ้าในพื้นที่เดียวกัน ทั้งยังจำกัดคลื่นความถี่ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเต็มที่¹⁰ ด้วยเหตุนี้ ตลาดโทรศัพท์มือถือในญี่ปุ่นจึงมีขนาดเล็ก และล้าหลังทั้งในแง่บริการและตัวเครื่อง จนกระทั่งถึงปี 1994 เมื่อรัฐบาลสหรัฐ ภายใต้การผลักดันของบริษัทโมโตโรล่า ได้กดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นอนุญาตให้มีการแข่งขันในตลาดโทรศัพท์มือถือมากขึ้น โดยให้สามารถมีผู้ให้บริการมากกว่า 2 เจ้าในพื้นที่เดียวกัน และให้ MPT อนุญาตให้ผู้ประกอบการสามารถใช้คลื่นความถี่ได้มากขึ้น การเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีดังกล่าว ยังผลให้ตลาดโทรศัพท์มือถือเฟื่องฟูอย่างเป็นประวัติการณ์ จนในปัจจุบันมีผู้ใช้สูงถึง 60 กว่าล้านเลขหมาย ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าโทรศัพท์บ้านเสียอีก¹¹

⁹ ในอีกด้านหนึ่ง กล่าวได้ว่า MPT คงไม่เปิดเสรีโทรศัพท์มือถือโดยเร็ว เพื่อรอให้ผู้ผลิตในประเทศสามารถพัฒนาเทคโนโลยีให้ทัดเทียมต่างชาติเสียก่อน

¹⁰ ความกว้างของคลื่นความถี่ (band width) จะเป็นตัวกำหนดปริมาณการใช้โทรศัพท์มือถือ ซึ่งก็หมายถึงจำนวนลูกค้านั่นเอง

¹¹ ดูรายละเอียดการเปิดเสรีโทรศัพท์มือถือใน Prasirtsuk (2001), Chapter 7.

เราสามารถแบ่งเครื่องมือที่รัฐญี่ปุ่นบังคับใช้กฎระเบียบได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ใบอนุญาต และมาตรฐานสินค้า ทั้งสองสิ่งนี้อยู่ในขอบข่ายอำนาจของกระทรวง ในการกำหนดและการบังคับใช้

1. ใบอนุญาต หมายถึง ใบอนุญาตในการก่อตั้งหรือขยายธุรกิจ มีหลากหลายประเภทมาก ด้วยอำนาจในการออกใบอนุญาตนี้เอง ที่มีส่วนสำคัญช่วยให้ข้าราชการสามารถมีอิทธิพลเหนือบริษัทเอกชน ในการชี้แนะให้เอกชนปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ตัวอย่างเกี่ยวกับกรณีโทรศัพท์มือถือข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ใบอนุญาตสามารถมีผลต่อตลาดสินค้าได้สินค้าหนึ่งมากเพียงใด

2. มาตรฐานสินค้า เป้าหมายของมาตรฐานสินค้าส่วนใหญ่มักเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขอนามัยของผู้บริโภค แต่ในความเป็นจริง มาตรฐานสินค้าจำนวนมากเอื้อประโยชน์ต่อสินค้าและบริการของบริษัทญี่ปุ่นมากกว่าบริษัทต่างชาติ ในขณะที่หลายมาตรฐานสินค้าในยุโรปและอเมริกา ดำเนินการโดยเอกชน ญี่ปุ่นใช้มาตรฐาน JIS (Japan Industrial Standards) ซึ่งดำเนินการโดยรัฐ คือ กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI)¹² สินค้าที่จะได้มาตรฐานนี้ จะต้องผ่านการทดสอบในโรงงานที่ได้มาตรฐาน JIS ซึ่งมักหมายถึงโรงงานในญี่ปุ่น ทำให้สินค้าจากต่างประเทศเสียเปรียบ

จากการศึกษาพบว่า ใบอนุญาตต่างๆ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ และยังสามารถย่อยออกได้ไม่น้อยกว่า 20 ชนิด โดยในปี 1995 เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนมากถึง 10,760 รายการ¹³ ชนิดของใบอนุญาตมีมากเสียจนไม่

¹² ตั้งแต่ปี 2001 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Ministry of Economic, Trade and Industry

¹³ Somucho (1996), pp. 40-41.

สามารถแยกแปลออกมาเป็นภาษาไทยได้ ในที่นี้จะขอใช้ทับศัพท์เป็นภาษาญี่ปุ่น และแปลเป็นภาษาอังกฤษอย่างคร่าว ๆ เพื่อให้เห็นภาพว่า ญี่ปุ่นมีกฎระเบียบ มากเพียงใด

ตารางที่ 2 ประเภทของใบอนุญาตและมาตรฐาน

ชนิด	แปลเป็นภาษาอังกฤษอย่างคร่าว ๆ	จำนวน (ในปี 1995)
1) ใบอนุญาตในการทำธุรกิจ		
kyoka	permit	1,149
ninka	authorization	1,624
menkyo	license	100
shonin	approval	1,113
shitei	designation	254
shodaku	consent	25
รวม		4,265
2) การรับรองมาตรฐาน (ของธุรกิจหรือสินค้า)		
nintei	recognition	474
kakunin	confirmation	125
shomei	verification	126
ninsho	validation	17
shiken	examination	113
kensa	inspection	247
kentei	certification	33
toroku	registration	181
shinsa	investigation	20
รวม		1,336

3) การแจ้งหรือการสำแดงต่างๆ

todokede	notification	3,435
teishutsu	filing	555
hokoku	report	572
kofu	submission	89
shinkoku	statement	79
รวม		4,730
อื่นๆ		429
รวมทั้งสิ้น		<u>10,760</u>

Source: Sōmuchō (Management and Coordination Agency) (1996), *Kisei kanwa suishin no genkyō* (The current state of progress in regulatory reform), Tokyo: Sōmuchō, pp. 40-41. คำแปลภาษาอังกฤษจาก Vogel (1996), p. 205.

แนวคิดเกี่ยวกับกฎระเบียบ

การใช้กฎระเบียบอย่างแพร่หลายของญี่ปุ่น สามารถสืบต้นตอได้ตั้งแต่ยุคเมจิที่ญี่ปุ่นต้องการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อไล่ตามชาติตะวันตก ในยุคนั้นเป็นเรื่องปกติที่หลายๆ ชาติจะพยายามบ่มเพาะอุตสาหกรรมในประเทศด้วยการกีดกันทางการค้าโดยใช้กำแพงภาษี แต่เนื่องจากญี่ปุ่นถูกบีบบังคับให้ทำสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียมด้านการค้ากับชาติมหาอำนาจตะวันตก ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถตั้งกำแพงภาษีเพื่อกีดกันสินค้าต่างชาติเพื่อสร้างโอกาสในการบ่มเพาะอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ จากสถานการณ์เช่นนี้ ทำให้ญี่ปุ่นต้องหันไปใช้วิธีออกไปอนุญาต เพื่อบริหารจัดการให้การพัฒนาอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพ

สูงสุด โดยไม่ให้มีการแข่งขันระหว่างบริษัทมากเกินไป เพราะจะเป็นการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ รวมทั้งให้มีการรวมกิจการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น ญี่ปุ่นได้ใช้วิธีการจัดการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยใบอนุญาตอย่างยาวนานใหญ่ในยุคต้นศตวรรษที่ 20 ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันการลงทุนของต่างชาติด้วย โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1930 ก่อนที่ญี่ปุ่นจะเข้าสู่สงครามมหาเอเชียบูรพาอย่างเต็มรูปแบบ มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับใบอนุญาตในการทำธุรกิจอุตสาหกรรมต่างๆ ออกมามากมาย นโยบายการควบคุมธุรกิจด้วยใบอนุญาตนี้ได้สืบทอดมาในยุคหลังสงคราม จวบจนถึงปัจจุบันที่มีการเรียกร้องให้ผ่อนคลายนโยบายระเบียบดังที่กล่าวมา¹⁴

ในช่วงตั้งแต่สมัยเมจิจนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง (1868-1945) รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายต่อเนื่องที่จะเร่งพัฒนาชาติให้รุ่งเรืองและเข้มแข็งให้ทันประเทศตะวันตก โดยผู้นำได้ชูสโลแกน “ประเทศมั่งคั่ง กองทัพเข้มแข็ง” (fukoku kyohei)¹⁵ แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ญี่ปุ่นถูกปลดอาวุธโดยฝ่ายสัมพันธมิตร คำว่า “กองทัพเข้มแข็ง” จึงไม่ใช่หนทางที่ญี่ปุ่นจะเลือกได้เองอีกต่อไป แต่ “ประเทศมั่งคั่ง” ยังคงเป็นเป้าหมายหลักอยู่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสงครามเย็นเริ่มขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1940 สหรัฐเองก็ต้องการให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเข้มแข็ง เพื่อจะได้เป็นตัวอย่างแก่ประเทศอื่นๆ ในเอเชียว่า ลัทธิทุนนิยมต่างหากที่จะสร้างความมั่งคั่งและความผาสุก ไม่ใช่ลัทธิคอมมิวนิสต์ สหรัฐจึงได้จัดหาเทคโนโลยีให้ญี่ปุ่นในราคาถูก ทั้งยังเปิดตลาดให้

¹⁴ Sohn (1998).

¹⁵ ดู Samuels (1994).

เป็นแหล่งส่งออกของสินค้าญี่ปุ่น สิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญช่วยให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นฟื้นตัวขึ้นได้อย่างรวดเร็ว

ในขณะที่ทุนนิยมแบบอเมริกันจะมีแนวคิดที่เน้นการแข่งขันอย่างเสรี โดยให้มีกฎระเบียบน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เพื่อให้กลไกการตลาดสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ถ้ามีกฎระเบียบเกินไปเพื่อป้องกันการผูกขาดมากกว่าที่จะควบคุมโครงสร้างและองค์กรอุตสาหกรรมในรายละเอียด แต่กฎระเบียบของญี่ปุ่นเป็นส่วนสำคัญของนโยบายอุตสาหกรรม (industrial policy) ที่เน้นการบ่มเพาะและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ โดยเป็นเครื่องมือในการควบคุมการแข่งขันไม่ให้มากเกินไป เพื่อป้องกันไม่ให้สูญเสียทรัพยากร และสร้างความเข้มแข็งให้บริษัทญี่ปุ่นในการแข่งขันกับต่างชาติ นโยบายอุตสาหกรรมเช่นนี้ทำให้ญี่ปุ่นได้รับการขนานนามว่าเป็น “รัฐพัฒนา” (developmental state)¹⁶

นอกจากนี้ รัฐจะมีหน้าที่เป็นผู้ปกป้องบริษัทเอกชน โดยถือว่า ในเมื่อรัฐเป็นผู้อนุญาตให้เขาทำธุรกิจ ก็จะต้องปกป้องไม่ให้เขาล้มละลาย หากบริษัทล้มละลาย มักจะถือกันว่าเป็นความผิดพลาดของกระทรวงผู้รับผิดชอบ ที่ไม่ได้ประเมินอุปสงค์และอุปทานให้ดี และไม่สามารถคุ้มครองบริษัทนั้นได้ ทั้งนี้ก็เพราะบริษัทเอกชนถือเป็นหน่วยหนึ่งในสังคม ในฐานะเป็นแหล่งจ้างงานให้กับคนในสังคม การปกป้องไม่ให้บริษัทล้มจึงถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่รัฐพึงกระทำ เพราะมิฉะนั้น จะส่งผลเสียต่อการจ้างงาน โดยเฉพาะในสังคมญี่ปุ่นที่สามีมักเป็นผู้เดียวที่ทำงานนอกบ้านหารายได้ ในขณะที่ภรรยาเป็นแม่บ้าน การตกงานของผู้ชายคนหนึ่งจะเท่ากับว่าครอบครัวเขาจะอยู่ไม่ได้ไปด้วย จึงมีผลกระทบทางสังคมอย่างใหญ่หลวง

¹⁶ Johnson (1982).

การปกป้องการจ้างงานเช่นนี้ ทำให้ในหลายอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นเกิดสิ่ง que เรียกว่า “ระบบขบวนคอนวอย” (Convoy System) ซึ่งหมายถึง การที่บริษัทขนาดเล็กและขนาดใหญ่ในภาคธุรกิจเดียวกันจะสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ โดยไม่แข่งขันกันแบบเอาเป็นเอาตาย กล่าวคือ เป็นระบบที่ป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันแบบปลาใหญ่กินปลาเล็กในทุนนิยมแบบเสรี โดยรัฐจะใช้กฎระเบียบคุ้มครองบริษัทขนาดเล็กใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก รัฐจะกันธุรกิจบางชนิดไว้ให้บริษัทเล็กเท่านั้น โดยรัฐจะไม่ให้ใบอนุญาตบริษัทใหญ่เข้าทำธุรกิจนั้น บางครั้งรัฐบาลจะออกกฎระเบียบเพื่อขีดเส้นแบ่งว่าบริษัทขนาดใดจึงจะสามารถได้รับอนุญาตทำธุรกิจนั้นๆ ได้ ตัวอย่างเช่น ในการนำเข้าสินค้าเกษตรพวกผลไม้และเนื้อสัตว์ บริษัทการค้าขนาดใหญ่ (sogoshosha) จะไม่แข่งกับบริษัทการค้าขนาดเล็ก แต่ก็มืหลายกรณี que แม้จะไม่ได้มีกฎอย่างแน่ชัด แต่ก็เป็นที่รู้กันว่ารัฐจะไม่ให้ใบอนุญาตแก่บริษัทใหญ่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในกรณีนี้ คือ ธนาคารขนาดใหญ่ระดับประเทศที่เรียกว่า “ธนาคารเมือง” (city banks) จะถูกจำกัดไม่ให้เปิดสาขาในท้องถิ่นที่มีธนาคารขนาดเล็กประจำท้องถิ่นอยู่

ลักษณะที่สอง คือ การที่บริษัทมักต้องขออนุญาตรัฐในการตั้งราคาสินค้าหรือบริการ รัฐจึงใช้เครื่องมือนี้ในการคุ้มครองไม่ให้บริษัทใหญ่ตัดราคาสีบริษัทเล็ก ในกรณีที่ทั้งบริษัทใหญ่และเล็กทำธุรกิจชนิดเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ในธุรกิจค้าหลักทรัพย์ จนถึงเมื่อไม่นานมานี้ บริษัทหลักทรัพย์ขนาดใหญ่จะไม่สามารถตัดราคาค่าโบรกเกอร์ให้ถูกกว่าบริษัทขนาดเล็กได้ นอกจากนี้ ในธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคมก็เช่นเดียวกัน ผู้ให้บริการรายใหญ่จะไม่สามารถตัดราคาค่าบริการผู้ให้บริการรายเล็กกว่าได้

การคุ้มครองเช่นนี้ ทำให้บริษัทเล็กได้ประโยชน์และส่งผลให้ขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อลดราคา จะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นมีหลายภาคอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพต่ำ เช่น ในธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง (distribution sector) ที่มีร้านค้าปลีกขนาดเล็กจำนวนมาก ทั้งยังมีธุรกิจค้าส่งหลายชั้นและซับซ้อน ทำให้สินค้าที่วางจำหน่ายมีราคาสูง (แม้ว่า สถานการณ์จะดีขึ้นเป็นลำดับจากการผ่อนคลายกฎระเบียบ)¹⁷ ในธุรกิจผู้ผลิตอุปกรณ์สื่อสารก็มีผู้ผลิตรายเล็กอยู่มาก แต่อยู่ได้เพราะการจัดซื้อของ NTT ในธุรกิจก่อสร้างก็มีบริษัทขนาดเล็กอยู่มากเช่นเดียวกัน แต่อยู่ได้เพราะได้รับการแบ่งงานมาจากบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ไปซาร์จราคาแพงจากลูกค้า (มักเป็นรัฐในโครงการก่อสร้างสาธารณะ) อีกทีหนึ่ง แม้แต่ในภาคอุตสาหกรรมที่ถือว่ามีประสิทธิภาพสูง อย่าง ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ หรือเครื่องจักรกล ก็จะมีบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) จำนวนมากเป็นผู้ผลิตชิ้นส่วนป้อนบริษัทแม่ที่จะนำชิ้นส่วนเหล่านั้นไปประกอบอีกต่อหนึ่ง SME เหล่านี้ จำนวนมากด้อยประสิทธิภาพ แต่ก็ยังขายของให้บริษัทแม่ได้ โดยบริษัทแม่จะผลักรถไปให้ผู้บริโภคแทน ทั้งนี้ก็เพราะ SME มักมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับบริษัทแม่ ทั้งยังเป็นแหล่งงานรองรับพนักงานล้นเกินหรือพนักงานที่เกษียณแล้วจากบริษัทแม่อีกด้วย

การคุ้มครองบริษัทเล็ก หรือ SME ไม่ได้หมายความว่า บริษัทใหญ่จะไม่ได้ประโยชน์เสียเลย เพราะรัฐก็จะชดเชยให้บริษัทใหญ่เช่นเดียวกัน ซึ่งมักเป็นในรูปของการปกป้องไม่ให้บริษัทใหญ่แห่งใหม่เข้ามาแข่งขัน การที่รัฐไม่ให้อแข่งขันแบบตัดราคา ก็ทำให้บริษัทใหญ่สามารถได้กำไรมากขึ้นไปโดยปริยาย แต่การกีดกันอยู่ที่ผู้บริโภค ภาวะเช่นนี้ทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่แน่นอน

¹⁷ ดู Prasirtsuk (2001), Chapter 9.

(vested interests) ไม่ว่าจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่หรือเล็กก็ล้วนได้รับผลประโยชน์จากกฎระเบียบที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น ในการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าปลีก ห้างขนาดใหญ่ไม่ได้ผลักดันอย่างกระตือรือร้น เพราะตนได้ประโยชน์จากกฎระเบียบเดิมที่กีดขวางผู้แข่งขันรายใหม่

ระบบขบวนคอนวอยและการให้ความสำคัญกับการจ้างงานนี้ ก็มีที่มาที่น่าสนใจเช่นกัน ในช่วงที่สงครามโลกครั้งที่สองเพิ่งสิ้นสุด นอกจากญี่ปุ่นจะจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจแล้ว การรักษาเสถียรภาพทางสังคมก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจในญี่ปุ่นยุคก่อนสงครามก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะความมั่งคั่งกระจุกตัวในหมู่นักลงทุน ทำให้ลัทธิสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์เริ่มแพร่ขยายเข้ามาในญี่ปุ่นโดยเฉพาะในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง สภาพที่อดอยากแร้นแค้นก็ส่งผลให้ประชาชนนิยมในลัทธิคอมมิวนิสต์เพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะชนชั้นกรรมาชีพ จนสหรัฐในขณะนั้นก็ยิ่งเกรงว่าญี่ปุ่นจะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ตามจีนแผ่นดินใหญ่ไป ดังนั้นการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอ แต่ต้องสร้างความกินดีอยู่ดีให้ประชาชนหมู่มากด้วยเพื่อให้ประเทศมีเสถียรภาพและสงบสุข

เงื่อนไขสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการสร้างความกินดีอยู่ดีให้ประชาชนก็คือ ต้องทำให้ประชาชนมีงานทำและมีรายได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องพยายามสร้างงาน และรักษาการจ้างงานไว้ แม้ว่าจะเป็นงานที่ด้อยประสิทธิภาพก็ตาม ดังนั้น กฎระเบียบจึงมีเป้าหมายทางสังคมเพื่อการกระจายรายได้ และธำรงความมั่นคงในสังคม รัฐต้องยอมลด “ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” เป็นบางส่วนเพื่อ

แตกต่าง “เสถียรภาพทางสังคม” จึงกล่าวได้ว่า เป้าหมายหลักของญี่ปุ่นในการพัฒนาประเทศช่วงหลังสงคราม ได้กลายมาเป็น “เศรษฐกิจมั่งคั่ง สังคมมั่นคง”

นอกจากนี้ กลุ่มที่ไม่สามารถมีปากมีเสียงทางการเมืองได้มากในช่วงก่อนสงคราม เช่น กลุ่มเกษตรกร ธุรกิจขนาดเล็ก สหภาพแรงงาน หลังการปฏิรูปประชาธิปไตยในญี่ปุ่นช่วงหลังสงคราม ก็สามารถต่อรองทางการเมืองได้โดยใช้คะแนนเสียงของตนกดดันผ่านทางนักการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายและมาตรการที่จะเอื้อประโยชน์ให้พวกเขา ซึ่งกฎระเบียบก็เป็นส่วนสำคัญในการคุ้มครองให้พวกเขามีความอยู่ดีกินดี

กระบวนการปฏิรูปกฎระเบียบ

อันที่จริง ญี่ปุ่นได้ดำเนินการปฏิรูปกฎระเบียบมาอยู่แล้วบ้างเป็นระยะๆ โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา จากสาเหตุการขาดดุลประมาณ ทำให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ 3 แห่ง คือ บริษัทโทรศัพท์ บริษัทรถไฟ และบริษัทยาสูบ (แต่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่สุดยังคงเป็นรัฐบาลญี่ปุ่น) การแปรรูปดังกล่าวทำให้บริษัทเอกชนสามารถเข้าทำธุรกิจแข่งขันกับอดีตรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ได้ โดยเฉพาะในธุรกิจโทรศัพท์และโทรคมนาคม จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปกฎระเบียบอันสำคัญ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ผ่อนคลายกฎระเบียบในภาคการเงินบางประการ เช่น การอนุญาตให้ธนาคารสามารถทำธุรกิจซื้อขายพันธบัตรรัฐบาลได้ (แต่เดิม บริษัทหลักทรัพย์เท่านั้นที่สามารถทำได้) เป็นต้น แต่การผ่อนคลายกฎระเบียบด้านการเงินก็เป็นไปในลักษณะตรงนั้นโดยตรงนี้หนอยแบบค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าที่จะเป็นการปฏิรูปอย่างถอน

รากถอนโคน จนในที่สุดญี่ปุ่นได้ปฏิรูปอุตสาหกรรมการเงินอย่างขนานใหญ่ที่เรียกว่า Financial Big Bang ตั้งแต่นั้นปี 1996

การเปรียบเทียบกระบวนการปฏิรูปกฎระเบียบของญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกาจะช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่า การผ่อนคลายกฎระเบียบของญี่ปุ่นมีลักษณะพิเศษอย่างไร และอะไรเป็นปัจจัยที่ถ่วงมิให้การผ่อนคลายกฎระเบียบดำเนินคืบหน้าไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่สหรัฐ มีการโต้เถียงกันอย่างกว้างขวางถึงผลดีผลเสียของการปฏิรูปกฎระเบียบต่าง ๆ โดยนักการเมือง นักวิชาการและกลุ่มผู้บริโภคมิมีบทบาทสำคัญ

เมื่อหันมามองญี่ปุ่น ก็ปรากฏว่า กระบวนการปฏิรูปกฎระเบียบได้ตกอยู่ในมือของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ คณะกรรมการว่าด้วยการผ่อนคลายกฎระเบียบก็เป็นเพียงหน่วยประสานงาน ที่มอบหมายให้แต่ละกระทรวงเป็นผู้ดูแลเนื้อหากฎระเบียบที่จะผ่อนคลาย ซึ่งก็เท่ากับว่า ข้าราชการในกระทรวงนั้นๆ ยังสามารถควบคุมกระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบได้เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญและมีความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบมากกว่านักการเมือง

นอกจากนี้ กระบวนการปฏิรูปกฎระเบียบของญี่ปุ่นยังขาดการอภิปรายถึงผลดีผลเสียในวงกว้าง แม้ว่าในปัจจุบัน หน่วยราชการญี่ปุ่นจะมีการนำ “ระบบให้ความเห็นสาธารณะ” หรือ public comment มาใช้ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 โดยหน่วยราชการจะเชิญตัวแทนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกลุ่มผู้บริโภคเข้ามาร่วมให้ความเห็น แต่ก็ปรากฏว่า บ่อยครั้งที่ข้าราชการประจำพยายามเสนอข้อมูลเพียงด้านเดียว เพื่อโน้มน้าวให้กลุ่มผู้ร่วมให้ความเห็นคล้อยตามความคิด

ของข้าราชการ¹⁸ ทำให้กระบวนการให้ความเห็นสาธารณะยังขาดความสมบูรณ์ และไม่สามารถเป็นเวทีสาธารณะให้พิจารณาผ่อนคลายกฎระเบียบอย่างแท้จริง

ตารางที่ 3 ความคืบหน้าของการผ่อนคลายกฎระเบียบ

ต.ค. 2536 คณะที่ปรึกษาว่าด้วยการปฏิรูปการบริหารราชการ ได้เสนอ “แผนปฏิบัติการ” ในการผ่อนคลายกฎระเบียบด้านเศรษฐกิจ สำหรับปี 2537

ธ.ค. 2536 คณะกรรมการชุด “อีโรวะ” (เป็นคณะที่ปรึกษาของ นายกรัฐมนตรี) ได้ทำข้อเสนอในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ โดยส่วนหนึ่งได้เสนอแนะให้ทำการผ่อนคลายกฎระเบียบด้าน เศรษฐกิจ

ก.พ. 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบต่อแผนการผ่อนคลาย กฎระเบียบ 5 ปี ระหว่าง 2538-42

ก.ค. 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ใช้การผ่อนคลายกฎระเบียบในช่วง 5 ปี ข้างต้น เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยได้ระบุกฎระเบียบ 279 ข้อ เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาผ่อนคลายต่อไป

มี.ค. 2538 รัฐบาลประกาศกฎระเบียบที่จะผ่อนคลาย และได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในช่วงปลายเดือนเดียวกัน

¹⁸ สัมภาษณ์นักวิชาการผู้ร่วมในการให้ความเห็นสาธารณะหลายๆ คณะ, โตเกียว, สิงหาคม 2543.

- เม.ย. 2538 รัฐบาลประกาศปรับเร่งแผนการผ่อนคลายกฎระเบียบจากเดิม 5 ปี เป็น 3 ปี (2538-40)
- ธ.ค. 2538 คณะกรรมการว่าด้วยการผ่อนคลายกฎระเบียบ รายงานความคืบหน้าของการผ่อนคลายกฎระเบียบ
- ธ.ค. 2539 คณะกรรมการว่าด้วยการผ่อนคลายกฎระเบียบ รายงานความคืบหน้าของการผ่อนคลายกฎระเบียบครั้งที่ 2
- มี.ค. 2540 รายงานการผ่อนคลายกฎระเบียบฉบับสุดท้าย ระบุว่า ได้ดำเนินการผ่อนคลายกฎระเบียบไปแล้ว 2,793 ข้อ
- มี.ค. 2541 รัฐบาลประกาศแผนปฏิบัติการผ่อนคลายกฎระเบียบต่อเนื่อง 3 ปี (2541-43) โดยเสนอให้พิจารณาผ่อนคลายกฎระเบียบเพิ่มเติมอีก 917 ข้อ
- มี.ค. 2542 คณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมการผ่อนคลายกฎระเบียบ รายงานว่าได้ผ่อนคลายกฎระเบียบไปแล้วอีก 311 ข้อ
- มี.ค. 2543 คณะกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพิ่มกฎระเบียบที่อยู่ในข่ายผ่อนคลายในแผนต่อเนื่อง 3 ปี อีก 351 ข้อ
- มี.ค. 2544 รัฐบาลประกาศแผนผ่อนคลายในแผนต่อเนื่องอีก 3 ปี และจัดตั้งสภาการปฏิรูปกฎระเบียบทั่วไป โดยสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อตรวจดูการผ่อนคลายกฎระเบียบในการปฏิบัติจริง และเสนอแนะกฎระเบียบที่ควรปฏิรูปเป็นอันดับแรกๆ
- ต.ค. 2545 รัฐสภาญี่ปุ่นผ่านกฎหมาย “เขตพิเศษเพื่อการปฏิรูปโครงสร้าง” เพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎระเบียบนาร่องในเขตที่กำหนดไว้

ที่มา: Lincoln (2001), p. 157;

<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/economy/date/nte2002/index.html>;

<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/japan/measure0210-f.html>

ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors)

เราจะต้องมองไปที่ตัวแสดงทางการเมือง (Political Actors) ที่น่าจะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการปฏิรูปกฎระเบียบ อันประกอบด้วย ข้าราชการประจำ ภาคธุรกิจ นักการเมือง และองค์กรผู้บริโภค ว่าเขาเหล่านั้น ได้ดำเนินการอย่างไรบ้างต่อเรื่องนี้

แม้จะดูเหมือนว่า การผ่อนคลายนโยบายกลายเป็นฉันทามติแห่งชาติ (national consensus) ไปแล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง กระบวนการดังกล่าวตกอยู่ในภาวะที่เรียกกันว่า soron sansei kakuron hantai (เห็นด้วยในภาพรวม แต่ต่อต้านในรายละเอียด)¹⁹ กล่าวคือ ไม่มีใครไม่เห็นด้วยว่าจะต้องมีการปฏิรูปกฎระเบียบ สำหรับกฎระเบียบที่ไม่เกี่ยวข้องกับตนโดยตรง จะผ่อนคลายนโยบายก็ไม่ขัดข้อง แต่ถ้าเป็นกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับตัวเอง ซึ่งอาจทำให้ตัวเองสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้จากกฎระเบียบเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นบริษัท

¹⁹ คล้ายกับศัพท์ทางรัฐศาสตร์ในภาษาอังกฤษที่ว่า Not-In-My-Backyard (NIMBY) กรณีที่คลาสสิกคือ การตั้งโรงไฟฟ้าหรือเขื่อน ที่ประชาชนเห็นว่าจำเป็น แต่ก็จะไม่ยอมให้สร้างในท้องที่ของตน เพราะเกรงผลเสียที่จะตามมา เป็นต้น

ขนาดใหญ่หรือเล็ก ก็จะต้องต้านขึ้นมาทันที ภาวะเช่นนี้เองทำให้การปฏิรูปกฎระเบียบเกิดความชะงักงันในหลายๆ จุด

ข้าราชการ

เมื่อพูดถึงกฎระเบียบก็ต้องมองไปที่บทบาทของข้าราชการประจำ เพราะเป็นผู้กำหนดและบังคับใช้กฎระเบียบมากกว่านักการเมือง กล่าวได้ว่ากฎระเบียบเป็นแหล่งอำนาจของบรรดาข้าราชการประจำที่ใช้ในการให้บริษัทเอกชนทำตามนโยบายของรัฐญี่ปุ่นที่ค่อนข้างจะไม่ศรัทธากับเศรษฐกิจแบบการตลาดเสรีเต็มตัว รัฐญี่ปุ่นมีความระแวงวังมิให้เกิด “ความล้มเหลวของตลาด” (market failure) ดังนั้น จึงไม่ค่อยปล่อยให้กลไกตลาดดำเนินไปโดยเสรี แต่มักเข้าแทรกแซง โดยใช้กฎระเบียบต่างๆ ดังนั้น หากไร้สิ้นกฎระเบียบเสียแล้ว การควบคุมบริษัทเอกชนก็จะกระทำไต่ยากขึ้น อันทำให้อำนาจของข้าราชการเสื่อมลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ข้าราชการประจำจะต้องพยายามรักษาสถานภาพ (status quo) และผลประโยชน์ของตนไว้ ด้วยการผ่อนคลายนโยบายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แต่ต้องไม่ลืมว่า นโยบายอุตสาหกรรม (industrial policy) ที่มุ่งส่งเสริมธุรกิจของญี่ปุ่น ไม่ได้หมายถึง การใช้กฎระเบียบเพื่อปกป้องธุรกิจในประเทศแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในบางกรณี ยังหมายถึงการเปิดเสรีด้วย ถ้าการเปิดเสรีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ธุรกิจในประเทศมากกว่า เช่น ในกรณีที่บริษัทญี่ปุ่นเข้มแข็งเพียงพอแล้ว และควรที่จะได้แข่งขันกับธุรกิจต่างชาติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ (international competitiveness) ให้สูงขึ้นไป ดังนั้น นโยบายอุตสาหกรรมจึงไม่ได้หมายความว่า ข้าราชการจะไม่

ยอมผ่อนคลายกฎระเบียบเสียเลย และการผ่อนคลายกฎระเบียบก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะละทิ้งนโยบายอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ข้าราชการต้องตกอยู่ในสภาวะตึงเครียด จากการตีแผ่กรณีอื้อฉาวการทุจริตของข้าราชการออกมาอย่างต่อเนื่อง แม้แต่ข้าราชการระดับสูงสุดถึงปลัดกระทรวง เช่น กรณีรับสินบนของปลัดกระทรวงสาธารณสุข จนต้องลาออกไปอย่างบอบช้ำเมื่อปี 1996 สิ่งนี้ทำให้ข้าราชการต้องยอมผ่อนคลายกฎระเบียบมากขึ้น แต่ก็พยายามให้ตนเสียผลประโยชน์หรืออำนาจให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งข้าราชการก็ยังอยู่ในภาวะที่สามารถควบคุมกระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบได้จากการที่แต่ละกระทรวงจะเป็นผู้กำหนดและเสนอเนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับการผ่อนคลายมาเอง

จากปัญหาเชิงโครงสร้างเช่นนี้ ทำให้เมื่อเดือนมีนาคม 2544 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิได้ประกาศแผนผ่อนคลายในแผนต่อเนื่องอีก 3 ปี พร้อมๆ กับการจัดตั้งสภาการปฏิรูปกฎระเบียบทั่วไป (The General Regulatory Reform Council) โดยให้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อตรวจดูการผ่อนคลายกฎระเบียบในการปฏิบัติจริง และเสนอแนะกฎระเบียบที่ควรปฏิรูปเป็นอันดับแรกๆ (ดูตารางที่ 3) การตั้งสภาดังกล่าวให้ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นมีความสำคัญ เพราะจะเป็นการควบคุมกระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบโดยองค์กรที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นกิจจะลักษณะ และเป็นทางมากกว่าการควบคุมของคณะกรรมการว่าด้วยการผ่อนคลายกฎระเบียบที่มีมาแต่เดิม โดยหวังกันว่าองค์กรนี้จะช่วยลดความเป็นอิสระของกระทรวงต่างๆ ที่ทำให้การปฏิรูปกฎระเบียบล่าช้า

นอกจากนี้ เมื่อเดือนตุลาคม 2545 รัฐสภาญี่ปุ่นผ่านกฎหมาย “เขตพิเศษเพื่อการปฏิรูปโครงสร้าง” (Special Zone for Structural Reform Act) เพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎระเบียบบนาร่องในเขตที่กำหนดไว้

สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่า กระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบที่ผ่านมามีปัญหาเพียงใด แม้จะมีมาตรการใหม่ๆ ออกมาดังกล่าว แต่ก็ยังเร็วเกินไปที่จะประเมินได้ว่า มาตรการใหม่ๆ นี้จะส่งผลเช่นใด

ภาคธุรกิจ

กล่าวได้ว่า ภาคธุรกิจในหลายๆ ส่วน ยังขาดความกระตือรือร้นที่จะผลักดันให้ผ่อนคลายกฎระเบียบอย่างจริงจัง แม้จะมีเสียงเรียกร้องจากวงการธุรกิจให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบอยู่โดยตลอด แต่เราต้องแยกแยะในเรื่องของคำพูดในฉากหน้า (tatemae) กับความต้องการที่แท้จริง (honne) กล่าวคือ ไม่มีใครจะสวนกระแสบอกว่า ไม่ควรปฏิรูปกฎระเบียบ แต่ภาวะเห็นด้วยแต่อย่ามายุ่งกับฉันก็แล้วกัน (soron sansei kakuron hantai) ยังแพร่หลายในหมู่นักธุรกิจ

มีตัวอย่างที่น่าสนใจอยู่เรื่องหนึ่ง คือ นายอิจิโร โอซาวะ อดีตนักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP²⁰ ในสมัยที่ยังเรืองอำนาจอยู่ในพรรคร่วมรัฐบาลของนายโอบิซาวะ ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เขาเคยกล่าวว่า ภาคธุรกิจยังไม่มีความจริงจังในการผ่อนคลายกฎระเบียบ โดยยกตัวอย่างกรณีที่มีกลุ่มนักธุรกิจเดินทางมาเยี่ยมคารวะ และขอให้ผ่อนคลายกฎระเบียบ เมื่อนายโอซาวะถามว่า ตกลงจะให้ผ่อนคลายแค่ไหนไหม ก็ปรากฏว่า นักธุรกิจเหล่านั้นเกิดอาการลังเลและปฏิเสธในที่สุด กรณีนี้แสดงให้เห็นว่า การเรียกร้องให้ผ่อนคลาย

²⁰ ในปัจจุบันเป็นหัวหน้าพรรคเสรีนิยม หรือ Liberal Party ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านใหญ่พรรคหนึ่ง

กฎระเบียบ บ่อยครั้งก็เป็นเพียงแค่ว่าพูดในฉากหน้าเพื่อให้ดูดีตามกระแส มากกว่าความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มธุรกิจ

แม้แต่วงการสื่อสารมวลชนเอง ก็ยังไม่ต้องการให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบที่จะทำให้ตัวเองเสียประโยชน์ ตัวอย่างเช่น สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ทั้งหนังสือพิมพ์และนิตยสาร ไม่ต้องการให้ยกเลิกกฎระเบียบที่ควบคุมราคาขายปลีกหนังสือพิมพ์และนิตยสารที่กำหนดให้ฉบับเดียวกันต้องมีราคาเดียวกันทั่วประเทศ และหากฉบับใดจะลดราคา จะต้องขออนุญาตจากรัฐเสียก่อน กฎระเบียบเหล่านี้ ที่ผ่านมาได้ทำให้สื่อสิ่งพิมพ์เหล่านี้ สามารถตั้งราคาได้สูง โดยไม่ต้องมีการแข่งขันกันลดราคา²¹

แม้แต่ในกรณีของสหพันธ์เศรษฐกิจญี่ปุ่น หรือ Keidanren ซึ่งเป็นหัวหน้าในการเรียกร้องให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบก็ยังเห็นไม่พ้นภาวะเห็นด้วยในภาพรวม แต่ต่อต้านในรายละเอียด ทำให้ Keidanren ไม่สามารถสนับสนุนหรือเรียกร้องให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบที่จะทำให้สมาชิกของตนต้องเสียประโยชน์ อย่างเช่น Keidanren ไม่ได้เรียกร้องให้ผ่อนคลายกฎระเบียบในกรณีของธุรกิจประกันภัย เพราะทราบดีว่า หากเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีมากขึ้น บริษัทประกันภัยญี่ปุ่นซึ่งเป็นสมาชิกของตนจะเสียเปรียบบริษัทต่างชาติ²² นอกจากนี้ ในกรณีของการลดค่าเชื่อมต่อสัญญาณ (กับโทรศัพท์บ้าน) ของ NTT อันจะทำให้ค่าโทรคมนาคมถูกลง โดยเฉพาะจะเพิ่มการใช้อินเทอร์เน็ตให้มากขึ้น ซึ่งจะสามารถช่วยให้ญี่ปุ่นพัฒนาด้านสารสนเทศได้มากกว่านี้ ปรากฏว่า นายทาคาชิ อิโม ประธาน Keidanren ไม่ได้แสดงท่าทีสนับสนุน และยังได้กล่าวปราชัย

²¹ สัมภาษณ์นักหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่แห่งหนึ่งของญี่ปุ่น, โตเกียว, กรกฎาคม 2543.

²² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ Keidanren, โตเกียว, กรกฎาคม 2544.

อย่างอ้อม ๆ ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของ Keidanren พบกับบริษัทโทรคมนาคมที่เป็นคู่แข่งของ NTT ซึ่งผลักดันให้ลดค่าเชื่อมต่อสัญญาณอย่างขนานใหญ่ ทั้งนี้ ว่ากันว่าเป็นเพราะนายอิมเป็นกรรมการผู้หนึ่งในบอร์ดบริหารของ NTT ทำให้เขาไม่แสดงจุดยืนที่จะทำให้ NTT เสียประโยชน์ ซึ่งในกรณีนี้ก็คือรายได้จากค่าเชื่อมต่อสัญญาณนั่นเอง²³

นักการเมือง

บรรดานักการเมือง โดยเฉพาะจากพรรค LDP มักจะแสดงบทบาทเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ในภาคธุรกิจและภาคเกษตรที่ได้รับผลประโยชน์จากกฎระเบียบที่มีอยู่ มากกว่าที่จะพิจารณากฎระเบียบอย่างเป็นกลางเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่หรือเศรษฐกิจในภาพรวม จึงไม่แปลกนักที่รัฐบาลชุดแรกที่เริ่มบรรจุการผ่อนคลายกฎระเบียบเข้าเป็นนโยบายหลักเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มาจากพรรค LDP ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจากพรรค LDP ก็ไม่สามารถทนกระแสที่ต้องการให้ผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีชีวิตชีวาได้ จึงต้องดำเนินนโยบายปฏิรูปกฎระเบียบสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ ภายในพรรค LDP เอง ก็ไม่ได้มีแต่นักการเมืองหัวเก่าเท่านั้น ยังมีนักการเมืองหัวปฏิรูปอยู่เป็นจำนวนมาก แม้จะพลังทางการเมืองน้อยกว่าพวกแรกก็ตาม

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น นักการเมืองได้ปล่อยให้การผ่อนคลายกฎระเบียบอยู่ในมือของข้าราชการประจำ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะตัวเองขาดความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ข้าราชการเป็นผู้กำหนดและบังคับใช้ หรืออาจ

²³ สัมภาษณ์ผู้จัดการของบริษัทโทรคมนาคมแห่งหนึ่ง, โตเกียว, กรกฎาคม 2543.

เป็นเพราะไม่ต้องการให้กลุ่มผลประโยชน์ที่ได้ประโยชน์จากกฎระเบียบเกิดการต่อต้านก็เป็นได้

นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์มักจะรวมตัวกันเดินทางไปพบนักการเมือง เพื่อลobbีไม่ให้ทำการผ่อนคลายกฎระเบียบที่ทำให้ตนเสียประโยชน์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ก็คือกลุ่มเกษตรกรที่มักต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้าด้านการเกษตร เช่น การนำเข้าข้าว ส้มและเนื้อ เป็นต้น ในปัจจุบัน รัฐสภาญี่ปุ่นกำลังพิจารณาร่างกฎหมายที่จะผ่อนผันเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ให้บริษัทเอกชนสามารถทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดใหญ่ได้ ในเขตพิเศษที่กำหนดขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการเกษตรของญี่ปุ่น แม้ว่า การผ่อนผันดังกล่าวจะไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ แต่ใช้กับเขตพิเศษที่กำหนดขึ้นเท่านั้น แต่ก็ยังถูกต่อต้านจากกลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่ที่ทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดเล็ก และแน่นอนว่า ส.ส.จากพรรค LDP ซึ่งมีภาคีฐานเสียงจากชนบทก็คัดค้านเช่นเดียวกัน จนเป็นไปได้ว่า ร่างกฎหมายนี้จะต้องตกไปในที่สุด²⁴

ในช่วงปลายปี 1999 ส.ส.กว่า 100 คนจากพรรค LDP ได้รวมตัวกันตั้งกลุ่มขึ้นอย่างไม่เป็นทางการเพื่อต่อต้านการปฏิรูปกฎระเบียบ ในนามของ “กลุ่มทบทวนการผ่อนคลายกฎระเบียบ” (Kisei kanwa minaoshi kai)²⁵ เป็นที่น่าสนใจว่า ผู้นำกลุ่มก็ไม่ใช่ใครอื่น แต่เป็นนายคะบุน มุโตะ แกนนำคนสำคัญคนหนึ่งในกระบวนการปฏิรูปการบริหารราชการเมื่อไม่กี่ปีก่อนหน้านี้ ซึ่งน่าจะหมายความว่า เขาเป็นนักการเมืองหัวปฏิรูป แต่ดูเหมือนว่าการณ์กลับไม่เป็น

²⁴ หนังสือพิมพ์ Asahi, November 2002, p. 3.

²⁵ คำว่า minaoshi ตามศัพท์ในภาษาญี่ปุ่น แปลว่า “ทบทวน” แต่ส่วนใหญ่มักใช้ในกรณีที่หมายถึงการไม่เห็นด้วย (จึงต้องมีการทบทวน)

เช่นนั้น สิ่งเหล่านี้ ล้วนแสดงให้เห็นว่า ยังมีนักการเมืองจำนวนมากที่ทำตัวเป็น ตัวถ่วงมากกว่าตัวผลักดันให้เร่งผ่อนคลายกฎระเบียบ

องค์กรผู้บริโภคร

องค์กรผู้บริโภครน่าจะเป็นอีกพลังหนึ่งที่ผลักดันการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพราะจะทำให้เกิดการแข่งขันในวงการธุรกิจอันจะทำให้สินค้าและบริการมีราคาถูกลง องค์กรผู้บริโภครที่สำคัญก็มี อาทิ สมาพันธ์แม่บ้าน (Shufuren) สหพันธ์องค์กรผู้บริโภคร (Shodanren) และสหกรณ์ผู้บริโภคร (Seikyo) เป็นต้น แต่เท่าที่ผ่านมา องค์กรผู้บริโภครเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่ผลักดันการผ่อนคลายกฎระเบียบเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักจะมีแนวคิดในเชิงสังคมนิยม เน้นความเท่าเทียมกันในสังคม และจะเข้าข้างผู้ที่มีสถานะอ่อนแอในสังคม เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก และแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎระเบียบ มากกว่าที่จะเน้นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือการแข่งขันโดยเสรี กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรผู้บริโภครเหล่านี้จึงมีความกังวลเกี่ยวกับการจ้างงานมากกว่าที่สนับสนุนให้สินค้าและบริการจะมีราคาถูกลง

นอกจากนี้ ในความเป็นจริง องค์กรผู้บริโภครส่วนใหญ่ยังเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่น และมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับหลายกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากกฎระเบียบของทางการ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกร กลุ่มแรงงาน และกลุ่มผู้ค้าปลีกรายย่อยในพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น องค์กรผู้บริโภครเหล่านี้จึงไม่สนับสนุนการผ่อนคลายกฎระเบียบหรือการเปิดเสรีทางการค้าที่จะทำให้กลุ่มพันธมิตรต้องเดือดร้อนหรือเสียประโยชน์ ตัวอย่างเช่น องค์กรผู้บริโภครได้ร่วมกับกลุ่มเกษตรกรต่อต้านการเปิดเสรีในการนำเข้าสินค้าเกษตรอย่างเข้มข้น ไม่ว่าจะเป็น

เนื้อวัว ส้มและข้าว²⁶ โดยอ้างความปลอดภัยในการบริโภคจากเหตุผลที่ว่า การนำเข้าสินค้าเกษตรจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขอนามัยของประชาชนชาวญี่ปุ่น เพราะสินค้าเหล่านั้นอาจมีสารเคมีตกค้าง ตลอดจนเชื้อโรคพืชต่างๆ

การประกันภัยและประกันชีวิตเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรผู้บริโภครในการผ่อนคลายกฎระเบียบ โดยเฉพาะสมาคมแม่บ้าน (Shufuren)²⁷ ที่ผ่านมา รัฐบาลจะแยกธุรกิจประกันภัยและธุรกิจประกันชีวิตออกจากกัน บริษัทประกันภัยจะไม่สามารถขายประกันชีวิตได้ และในทำนองเดียวกัน บริษัทประกันชีวิตก็ไม่สามารถขายประกันภัยได้ ในกลางทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลได้พิจารณาที่จะให้ทำธุรกิจข้ามกันได้ สมาพันธ์แม่บ้านได้ต่อต้านการเปิดเสรีในประเด็นที่จะอนุญาตให้บริษัทประกันภัยสามารถขายประกันชีวิตได้ด้วย เพราะจะไปกระทบกับการขายประกันชีวิตโดยตรง ที่แม่บ้านญี่ปุ่นจำนวนมากเป็นตัวแทนขายประกัน โดยเหตุผลหนึ่งที่ใช้ในการต่อต้านก็คือ จะทำให้คนขาดเสรีภาพในการเลือก เพราะหากมีการให้ทำธุรกิจข้ามกันได้ บริษัทประกันภัยจะได้เปรียบเพราะมีเงินมากกว่า และจะสามารถเสนอขายประกันชีวิตให้บริษัทลูกค้าเป็นแพ็คเกจพร้อมกันไป ในราคาเบี้ยประกันที่ถูกกว่า

²⁶ การเปิดเสรีทางการค้าเกี่ยวข้องกับการผ่อนคลายกฎระเบียบอย่างลึกซึ้ง เพราะต้องยกเลิกหรือผ่อนคลายกฎระเบียบก่อนถึงนำเข้าสินค้านั้นได้ เช่น การยกเลิกโควตาการนำเข้า หรือกฎหมายห้ามการนำเข้า เป็นต้น

²⁷ ที่ญี่ปุ่น แม่บ้านเป็นกลุ่มผู้บริโภคที่สำคัญและมีเครือข่ายอยู่กว้างขวางทั่วประเทศ มีสมาชิกจำนวนมาก และจากการที่ญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะแบ่งหน้าที่กันระหว่างเพศ โดยผู้ชายทำงานนอกบ้านหารายได้เข้าครอบครัว ในขณะที่ผู้หญิงทำงานบ้าน และเป็นผู้ใช้จ่ายใช้สอยสินค้าเพื่อใช้ในชีวิตประจำวัน จึงทำให้แม่บ้านเป็นตัวแทนของผู้บริโภคไปโดยปริยาย

สมาพันธ์แม่บ้านมองว่า จะเป็นการบังคับอย่างกลายๆ ให้นักงานในบริษัทต้องซื้อประกันชีวิตของบริษัทประกันภัยนั้นไปโดยปริยาย²⁸

ข้อบังคับที่ไม่เป็นทางการ

นอกจากกฎระเบียบที่เป็นทางการแล้ว ยังมีกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่ไม่เป็นทางการที่คอยขัดขวางการปฏิรูปเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอยู่อีก โดยจะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ข้อบังคับที่ไม่เป็นทางการจากรัฐบาล (ส่วนใหญ่จากข้าราชการประจำ) การชี้แนะด้านการบริหาร (administrative guidance) เป็นที่ข้าราชการเสนอไปยังบริษัทธุรกิจต่าง ๆ โดยอาจเป็นในรูปแบบของบันทึกข้อความ หรือเพียงแค่อำนาจการโทรศัพท์ไปหาผู้บริหารบริษัท

2. ข้อบังคับจากภาคเอกชนเอง (min-min kisei) คือ การควบคุมกันเองผ่านสมาคมการค้าและอุตสาหกรรม (trade/industry associations) ของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท ที่สำคัญคือ ที่สมาคมเหล่านี้ มักจะมีข้าราชการเกษียณเข้าไปเป็นผู้บริหารอยู่ด้วย ส่วนใหญ่ในตำแหน่งเลขาธิการซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของสมาคม ทั้งนี้ นอกจากเป็นการสร้างงานให้กับข้าราชการเกษียณแล้ว ก็ยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับเอกชน ทำให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนไม่ชัดเจนเท่าใดนัก ในบางกรณี กล่าวกันว่า เป็นการควบคุมเอกชนโดยข้าราชการด้วยซ้ำไป

²⁸ สัมภาษณ์ ผู้บริหารของ Shufuren, โตเกียว, กรกฎาคม 2544.

กฎระเบียบหรือข้อบังคับที่ไม่เป็นทางการนี้เอง ที่ทำให้แม้จะมีการผ่อนคลายกฎระเบียบไปแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏว่า มีการแข่งขันอย่างขนานใหญ่ หรือทำให้เศรษฐกิจในแขนงนั้นเกิดความกระชุ่มกระชวยเท่าที่ควรในหลายภาคอุตสาหกรรม

เท่าที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่า จะมีการผ่อนคลายกฎระเบียบไปแล้วกว่า 1,000 รายการ (ดูตารางที่ 3) แต่จากจำนวนกฎระเบียบทั้งหมดที่มีกว่า 10,000 รายการ (ดูตารางที่ 2) ก็จะได้เห็นว่า หนทางยังอีกยาวไกล และที่สำคัญคือ ยังไม่มีกลุ่มใดแสดงบทบาทอย่างจริงจังในการผลักดันให้เร่งผ่อนคลายกฎระเบียบ กล่าวได้ว่า คำว่า “ผ่อนคลายกฎระเบียบ” เป็นเสมือนกับคำนิยามสำหรับผู้ที่ไม่พอใจต่อสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำและต้องการให้มีเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างเพื่อให้เศรษฐกิจดีขึ้น แต่ก็ไม่ได้มีการมุ่งเป้าไปที่กฎระเบียบใดอย่างชัดเจน และยังถ้าการผ่อนคลายจะทำให้ตนหรือพันธมิตรของตนเสียประโยชน์ก็จะไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ การที่กฎระเบียบไม่ได้มีบทบาททางเศรษฐกิจเท่าที่ควร แต่มีบทบาทที่สำคัญทางสังคมในการปกป้องการจ้างงาน ก็ยิ่งทำให้การผ่อนคลายกฎระเบียบเป็นไปได้ยากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- สุด, คริสโตเฟอร์ (2542). ขามุไรสิ้นลาย: บทเรียนเศรษฐกิจฟองสบู่ญี่ปุ่น แปลจาก The Bubble Economy: The Japanese Economic Collapse โดย อภัสสร ฤทธิ์แรงกล้า. กรุงเทพฯ: วัฏจักร.
- Carlile, Lonny and Tilton, Mark, eds. (1998). *Is Japan Really Changing Its Ways?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Lincoln, Edward (2001). *Arthritic Japan*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) (March 2000). *Main Economic Indicators*. Paris: OECD.
- Prasirtsuk, Kitt (2001). "Reluctant Liberalization: "Domestic Networks and Trade Policy Demands in Japan." Ph.D. Dissertation: University of California, Berkeley.
- Samuels, Richard (1994). *Rich Nation, Strong Army*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sohn, Yul (1998). "The Rise and Development of the Japanese Licensing System." In Carlile and Tilton.
- Sōmuchō (Management and Coordination Agency) (1996). *Kisei kanwa suishin no genkyō* (The current state of progress in regulatory reform). Tokyo: Sōmuchō.
- Takahashi, Masaki (2002). "Japanese Politics in the Koizumi Era." Lecture given at Dept. of Japanese, Faculty of Liberal Arts, Thammasat University, August 19.
- Vogel, Steven (1996). *Freer Markets, More Rules*. Ithaca: Cornell University Press.
- (1999a). "When Interests Are Not Preferences: The Cautionary Tale of Japanese Consumers." *Journal of Comparative Politics*, January, pp. 202-03.
- (1999b). "Can Japan Disengage?" *Social Science Japan Journal*, Fall.