

## โครงสร้างการปกครองญี่ปุ่น

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ \*

เพื่อที่จะเข้าใจปัญหาและเหตุการณ์ทางการเมืองต่าง ๆ เราควรที่จะได้ทราบถึงโครงสร้างการปกครองที่เป็นกรอบครอบงำอยู่ในกรณีของญี่ปุ่น เรามักจะได้ยินถึงวิกฤตการณ์การเมืองบ่อย ๆ แต่เรามักจะไม่ทราบถึงส่วนที่เป็น “โครงสร้างทางการเมือง” (formal structure) ซึ่งมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงน้อยกว่าส่วนที่เป็นเรื่องของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เกมการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมือง รวมทั้งปัญหาอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น ปัญหาประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ ฯลฯ ในที่นี้จะได้กล่าวถึงโครงสร้างการปกครองหลัก โดยจะได้สำรวจดูว่าในกรณีของญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะเด่นอะไรบ้าง ได้แก่

- 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ
- 2) ระบบการเลือกตั้ง
- 3) ฝ่ายบริหาร
- 4) ระบบราชการ
- 5) การปกครองท้องถิ่น
- 6) ฝ่ายตุลาการ และ
- 7) สถาบันจักรพรรดิ

ญี่ปุ่นปกครองในระบบประชาธิปไตยรัฐสภา สถาบันรัฐสภามีฐานะสูงสุด เป็นที่มาของฝ่ายบริหาร และสามารถจะตั้งศาลกล่าวโทษผู้พิพากษาฝ่ายตุลาการได้ เราจะพิจารณาดังระบบรัฐสภาของญี่ปุ่น อันเป็นหัวใจสำคัญของโครงสร้างการปกครองเป็นลำดับแรก

---

\* รองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## 1. ฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาญี่ปุ่นเป็นแบบ 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกว่า **House of Councillors** สมาชิกของทั้งสองสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (รัฐธรรมนูญมาตรา 43) ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง สมาชิกสภาสูงมาจากการแต่งตั้งโดยสมเด็จพระจักรพรรดิ เรียกว่าสภาขุนนาง (House of Peers) ในปัจจุบันสภาสูงมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างเต็มที่ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการนิติบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภา ที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า **bicameral legislature** เนื่องจากว่าญี่ปุ่นไม่มีระบบขุนนางแบบอังกฤษ และไม่ใช่สหพันธรัฐแบบสหรัฐอเมริกา สภาสูงของญี่ปุ่นจึงไม่สามารถมีเอกลักษณ์และเหตุผลการดำรงอยู่ของตนเองอย่างชัดเจนอย่างในกรณีสภาขุนนางของอังกฤษและวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา วาระของสมาชิกสภาสูงนานถึง 6 ปี ขณะที่สมาชิกสภาล่างมีวาระเพียง 4 ปี และมีการยุบสภาบ่อย ๆ ด้วย เป็นของธรรมดาที่จะมีการยุบสภา ภายหลังจากการเลือกตั้งเพียง 2 ปี ขณะที่วุฒิสภาจะไม่มีการยุบสภาเลย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องสะท้อนเจตจำนงของประชาชนยิ่งกว่าสภาสูง โดยกำหนดว่าความเห็นชอบของสภาล่างเป็นตัวชี้ขาด เมื่อความเห็นสภาล่างและสภาสูงขัดแย้งกัน ใน 3 เรื่องสำคัญ คือในเรื่องการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี (มาตรา 67) การผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ (มาตรา 60) และการผ่านร่างพระราชบัญญัติให้สัตยาบันสนธิสัญญา (มาตรา 61) ด้วยฐานะอำนาจที่สูงกว่าเช่นนี้ ผู้นำการเมืองญี่ปุ่นทุกคนจะมาจากสภาล่าง ในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดซึ่งรวมนายกรัฐมนตรีมี 21 คน โดยทั่วไปแล้วจะมีสมาชิกสภาสูงได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเพียง 2 คน และในตำแหน่งที่ไม่สำคัญ

เป็นประเพณีปฏิบัติว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงจะลาออกจากพรรคที่สังกัดเพื่อรักษาความเป็นกลางโดยเคร่งครัดในการทำหน้าที่ดำเนินการประชุม และบริหารกิจการสภา โดยในกรณีสภาล่างนั้น ประเพณีปฏิบัตินี้เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2516 และในกรณีสภาสูงนั้นเริ่มในปี พ.ศ. 2514 การโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ถึงขั้นใช้กำลังกันจนต้องเอาตำรวจเข้ามาควบคุมสถานการณ์ก็มีอยู่ เช่นในสภาล่างได้แก่ การประชุมในเดือนมิถุนายน

พ.ศ. 2497 และเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2503 และในกรณีสภาสูงได้แก่การประชุมในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2499<sup>1</sup>

เมื่อคณะกรรมการของรัฐสภาลงมติในเรื่องต่าง ๆ อย่างไม่เป็นเอกฉันท์ที่ประชุมใหญ่ของสภามักจะลงความเห็นตามนั้น โดยจะมีเพียงการอภิปรายในเชิงพิธีการทั่วไปเท่านั้น ระบบตัดสินใจที่เกือบจะถึงที่สุด ณ ที่ประชุมคณะกรรมการนี้ ทำให้การประชุมคณะกรรมการมีความสำคัญสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการงบประมาณ ซึ่งจะมีอำนาจอย่างกว้างขวางสามารถซักถามรัฐบาลได้ทุกเรื่องและเรียกบุคคลมาให้ปากคำได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

แต่เดิมสภาล่างและสภาสูงมีคณะกรรมการ 16 ชุด ในปี พ.ศ. 2523 สภาล่างได้ตั้งคณะกรรมการเพิ่มอีก 2 ชุด ได้แก่คณะกรรมการด้านวิทยาศาสตร์-เทคโนโลยี และคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการแต่ละชุดตั้งขึ้นเพื่อประกบหรือติดตามงานของกระทรวงและทบวงต่าง ๆ นั้นเอง ยกเว้น 4 ชุด คือคณะกรรมการด้านงบประมาณ, ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ, ระเบียบการดำเนินงานของสภา และด้านวินัย แต่ละสภาจะมีคณะกรรมการพิเศษ (special committee) 7-8 ชุด ซึ่งบางชุดก็อยู่ยาวนานมาก<sup>2</sup>

แต่ละคณะกรรมการในสองสภา จะมีคณะเจ้าหน้าที่วิจัย คอยรวบรวมข้อมูลเอกสารประกอบการพิจารณา และจัดทำเอกสารการประชุมให้เป็นหมวดหมู่ สำนักงาน เจ้าหน้าที่วิจัยแต่ละกอง จะมีเจ้าหน้าที่วิจัยประมาณ 10 คน มีสำนักงานอยู่ในบริเวณตึกรัฐสภา นอกจากนี้การทำงานนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน ยังได้รับการสนับสนุนจากหอสมุดแห่งชาติ ซึ่งมีลักษณะเป็นหอสมุดแห่งชาติรัฐสภา คล้ายกับหอสมุดคองเกรสของสหรัฐอเมริกา แทนที่จะเป็นหอสมุดแห่งชาติในสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ เช่นกรณีของประเทศไทย

สิ่งอำนวยความสะดวกเฉพาะตัวของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน ได้แก่ห้องทำงานซึ่งอยู่ในอาคารสำนักงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 หลัง และอาคารสำนักงานสมาชิกสภาสูง 1 หลัง อาคารทั้ง 3 ตั้งอยู่ด้านตรงข้ามกับตึกรัฐสภา เป็นที่ซึ่งประชาชนในเขตเลือกตั้งจะมาร้องทุกข์ พบปะเยี่ยมเยียนได้อย่างสะดวก สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะมีเลขานุการได้ 2 คน แต่ส่วนใหญ่แล้วจะจ้างเลขานุการส่วนตัวที่ใช้เงินของตนเองอีกจำนวนมาก ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาไม่มีอิทธิพลบารมีทางการเมืองสูง อาจจ้างมากถึง 20-30 คน สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนยังมีบ้านพักที่รัฐจัดสรรให้โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน<sup>3</sup>

สมัยประชุมของรัฐสภาญี่ปุ่นค่อนข้างจะยาว เมื่อเปรียบเทียบกับของไทย พระราชบัญญัติรัฐสภากำหนดให้สมัยประชุมสามัญประจำปีมีระยะเวลา 150 วัน แต่เดิมจะเริ่มต้นในปลายเดือนธันวาคม แต่ในระยะหลังได้เลื่อนมาเดือนมกราคม หลังจากที่ผ่านมาช่วงวันหยุดยาวปีใหม่ แต่ละปีจะมีการขอเปิดสมัยประชุมวิสามัญ 2-3 ครั้ง เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือเรื่องอื่น ๆ ที่ค้างค้าง สมัยประชุมพิเศษจะมีขึ้น 30 วันภายหลังจากเลือกตั้ง ซึ่งวาระสำคัญที่สุดก็คือ การเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ในกรณีที่มีปัญหาความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องควรเปิดหรือไม่ควรเปิดสมัยประชุมวิสามัญ กฎหมายรัฐสภากำหนดให้ถือความเห็นของฝ่ายสภาล่างเป็นเกณฑ์ การประชุมรัฐสภาที่ยาวนานที่สุดคือ สมัยประชุมที่ 71 จากเดือนธันวาคม พ.ศ. 2515 ถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2516 โดยมีการประชุมวิสามัญต่อไปอีกรวม 2 ครั้ง รวมวันประชุมนานถึง 280 วัน<sup>4</sup> เมื่อเปิดประชุมสมัยสามัญ วาระสำคัญที่สุดที่เข้าสู่อำนาจการพิจารณาแต่ละปีได้แก่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารจะจัดทำเสร็จล่วงหน้าในเดือนธันวาคม (เป็นงบประมาณของญี่ปุ่น เริ่มวันที่ 1 เมษายน ของทุกปี)

ขอบเขตอำนาจของรัฐสภาเมื่ออยู่อย่างกว้างขวางคล้ายกับในกรณีประเทศประชาธิปไตยรัฐสภาทั่วไปคือ อำนาจการอนุมัติงบประมาณ การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญากับต่างประเทศ การกำหนดตัวนายกรัฐมนตรี และที่ค่อนข้างจะพิเศษคือ การตั้งศาลกล่าวโทษผู้พิพากษา (court of impeachment) อำนาจอื่น ๆ ที่อาจจะแตกต่างจากกรณีของไทยได้แก่ เช่น การอนุมัติการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในเรื่องต่าง ๆ เช่น การระดมทหาร การประกาศภาวะฉุกเฉินสำหรับตำรวจ และเรื่องแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ รวม 30 ตำแหน่ง เป็นต้นว่าผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (auditors) หัวหน้าคณะกรรมการด้านบริหารราชการพลเรือนที่เรียกว่า Commissioner ประธานและสมาชิกของคณะกรรมการการค้ายุติธรรม (Fair Trade Commission) กรรมการในคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการตำรวจของไทย) กรรมการในคณะกรรมการนโยบายของธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการในคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งกลาง (Central Election Management Council)<sup>5</sup>

ระบบรัฐสภาของญี่ปุ่นมีประวัติความเป็นมายาวนานกว่าของไทยมาก เริ่มเปิดประชุมครั้งแรกภายหลังจากเลือกตั้ง พ.ศ. 2433 รัฐสภาญี่ปุ่นในสมัยก่อนสงครามมีลักษณะแบบ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” คือถูกถ่วงดุลโดยสภาสูงที่มาจากการแต่งตั้งแต่ทว่าก็มี “ความต่อเนื่อง” อย่างน่าทึ่ง

คือไม่เคยมีการยุบสภาเลย ในยามที่ประเทศชาติอยู่ในภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ก็เพียงแต่เลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปอีก 1 ปีเท่านั้น ในห้องโถงตึกรัฐสภาญี่ปุ่นปัจจุบันมีรูปปั้นของผู้ที่ได้เรียกร้องต่อผู้ประธาธิปไตยมาในตอนต้นสมัยเมจิจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิ ซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ แม้จะไม่เต็มใบ

## 2. ระบบการเลือกตั้ง

ญี่ปุ่นมีการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2433 เพื่อจะได้นำไปสู่การเปิดประชุมรัฐสภา ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเมจิ ซึ่งประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2432 ตั้งแต่นั้นมามีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างต่อเนื่องรวม 23 ครั้ง รวมทั้งครั้งหนึ่งที่เกิดขึ้นในระหว่างสงคราม หลังจากที่ได้ขยายวาระในตำแหน่งจาก 4 ปี ออกไปอีก 1 ปี และอีกสองครั้งในสมัยหลังสงครามในปี พ.ศ. 2489 และ 2490

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนทั้งหมด 511 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจากเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ 130 เขต เกือบทั้งหมดเป็นเขตเลือกตั้งขนาดกลาง มี ส.ส. ได้เขตละ 3-5 คน แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกได้เพียงคนเดียว (single-entry ballot system) ช่วงเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ หรือครบวาระ คือ 40 วัน ซึ่งนับว่าค่อนข้างสั้น เมื่อเทียบกับของไทยคือ 90 วัน ระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้สมัครเลือกตั้งแต่ละคนสามารถ “รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง” ก็ยิ่งสั้นเข้าไปอีก คือ เพียง 20 วันเท่านั้น

จำนวนผู้สมัครเลือกตั้งแต่ละครั้งจะมีน้อย เช่นในปี พ.ศ. 2523 มีผู้สมัครชิงตำแหน่ง ส.ส. 511 ที่ เพียง 835 คน (สตรี 28 คน) หรือในอัตราเฉลี่ย 1.63 เท่า เทียบกับการเลือกตั้งครั้งแรกในสมัยหลังสงคราม เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2489 ที่มีผู้สมัครชิงตำแหน่ง ส.ส. 466 ที่ จำนวนมากถึง 2,770 คน (สตรี 79 คน)<sup>6</sup> เนื่องการเลือกตั้งครั้งนั้น และอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2490 ยังเป็นการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเมจิอยู่ (รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2489 มีผลบังคับใช้เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2490) การที่ผู้สมัครเลือกตั้งมีจำนวนน้อยลงเรื่อยมาเช่นนี้ แสดงว่าสังคมญี่ปุ่นและระบบพรรคการเมืองของญี่ปุ่นอยู่ตัว ไม่เกิดพรรคใหม่ ๆ ขึ้น และพรรคต่างๆ จะพยายามไม่ส่งผู้สมัครเลือกตั้งหลายคนจนไปแย่งคะแนนเสียงกันเองในเขตเลือกตั้งเดียวกัน อย่างไรก็ตามในช่วงการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2536 อันเป็นครั้งที่พรรคเสรีประชาธิปไตยประสบความพ่ายแพ้ครั้งประวัติศาสตร์ มีพรรคการเมืองใหม่ ๆ เกิด

ชั้นหลายพรรค สะท้อนถึงสภาพไม่ลงตัวของระบบพรรคการเมือง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีก็ลดลงเรื่อยมาเช่นกัน นับจากที่เคยขึ้นสูงสุดถึง 39 คน ภายหลังจากเลือกตั้งเดือนเมษายน พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่สตรีญี่ปุ่นมีสิทธิลงสมัครเลือกตั้ง และมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

รัฐบาลนายกรัฐมนตรีไฮโซกาว่า (สิงหาคม พ.ศ. 2536 - เมษายน พ.ศ. 2537) ได้ผลักดันการปฏิรูปกฎหมายเลือกตั้งเป็นผลสำเร็จเมื่อต้นปี พ.ศ. 2537 ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนไปจากเดิม คือ จะมีทั้งหมด 500 คน โดย 300 คนมาจากเขตเลือกตั้งขนาดเล็กมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว และอีก 200 คนมาจากบัญชีรายชื่อพรรค ที่มีสิทธิเลือกตั้งจะเลือกพรรคแล้วนำคะแนนมาคำนวณหาสัดส่วนที่แต่ละพรรคจะได้รับ

สภาสูงของญี่ปุ่นมีสมาชิกไม่ถึงครึ่งหนึ่งของสภาล่าง คือ เพียง 252 คน จำนวน 100 คนมาจากเขตการเลือกตั้งทั่วประเทศ (national constituency) ที่เหลือ 152 คนมาจากการเลือกตั้งจังหวัด 47 จังหวัด จังหวัดเล็กจะมีได้ 2 คน จังหวัดใหญ่จะมีได้มาก เช่นโตเกียวมีถึง 8 คน วาระของสมาชิกสภาสูงคือ 6 ปี ทุก 3 ปีจะมีการเลือกตั้งครึ่งหนึ่ง คือประเภทแรก 50 คน และประเภทหลัง 76 คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงครั้งแรกในสมัยหลังสงคราม มีขึ้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2490 (ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ แต่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็รับรองผลการเลือกตั้งครั้งนั้น) ในครั้งนั้นได้เลือกเต็มจำนวน 250 คนคือ ประเภทแรก 100 คน และประเภทหลัง 150 คน (เพิ่มเป็น 152 คน หลังจากที่เกาะโอกินาวากลายมาเป็นจังหวัดที่ 47 ในปี พ.ศ. 2515) การเลือกตั้งสามปีต่อมาคือใน พ.ศ. 2493 จึงเลือก 50 และ 75 คนตามลำดับ (สมาชิกสภาสูงเดิมครึ่งหนึ่งพ้นตำแหน่งไปด้วยกรรมวิธีบางอย่าง) เนื่องจากสภาสูงไม่มีการยุบสภา การเลือกตั้งใหม่จะมีขึ้นก่อนกำหนดครบวาระ 6 ปี โดยต้องไม่เกิน 30 วัน ระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาตให้ "รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง" ค่อนข้างจะสั้นคือ 23 วัน พอ ๆ กับกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็น 20 วัน<sup>7</sup>

คุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาสูงนั้น กฎหมายกำหนดให้สูงกว่าผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเล็กน้อย คืออายุ 30 ปี (ของสภาล่างเพียง 25 ปี) วิธีการเลือกตั้งก็คล้ายกับในกรณีเลือกตั้งสภาล่าง คือเลือกได้เพียงคนเดียวเท่านั้น ในระยะหลังได้มีการเปลี่ยนวิธีเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงประเภทเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ จากวิธีเลือกตัวบุคคล มาเป็นเลือกพรรค โดยแต่ละพรรค

จะจัดทำบัญชีรายชื่อ (party list) คะแนนเสียงที่ได้จะนำมาคำนวณหาสัดส่วนว่าแต่ละพรรคจะได้ไปกี่คน วิธีการเลือกตั้งใหม่นี้มีผลให้ผู้ได้รับเลือกตั้งประเภทหลัง เป็นตัวแทนของพรรค และต้องปฏิบัติตามนโยบายและอยู่ใต้วินัยพรรค เข้มงวดยิ่งขึ้นกว่าเดิม หรือก็คือใกล้เคียงกับประเพณีปฏิบัติในพรรคการเมืองยุโรปนั่นเอง

เนื่องจากรัฐบาลไฮโซกว่าได้แก้ไขกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว โดยส่วนหนึ่งจะมาเหมือนกับวิธีเลือกตั้งบัญชีรายชื่อพรรคของสภาสูง จึงคาดว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงให้มีที่มาแตกต่างออกไป เพื่อจะได้มีเอกลักษณ์และเหตุการณ์ดำรงอยู่เฉพาะของตน ที่ต่างจากสภาผู้แทนราษฎร

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามกฎหมายเลือกตั้งฉบับใหม่จะเป็นการเลือกตั้งที่ควรแก่การจับตามองอย่างยิ่ง ระบบเลือกตั้งใหม่ที่ผสมระหว่างเขตเล็กมีผู้แทนได้คนเดียว กับระบบบัญชีรายชื่อของพรรค ที่นำมาจากเยอรมนี ซึ่งยกย่องกันว่าทำให้เกิดความยุติธรรมกว่าระบบของอังกฤษ-สหรัฐอเมริกา และทำให้พรรคเข้มแข็งขึ้นด้วย

### 3. ฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร ที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญเม็กซิโกลักษณะสำคัญที่สุดอาจจะได้แก่ฐานะของสถาบันจักรพรรดิตามรัฐธรรมนูญเม็กซิโกลักษณะเด่นประการที่เป็นของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ทั้ง ๆ ที่พระองค์ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง<sup>๑</sup> ต่อไปนี้คือลักษณะเด่นเกี่ยวกับฝ่ายบริหารบางประการตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน<sup>๒</sup>

ลักษณะเด่นประการแรก คือ ส่วนที่ว่าด้วยนายกรัฐมนตรี มาตรา 64 ระบุว่า นายกรัฐมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกรัฐสภา อาจเป็นสภาล่างหรือสภาสูงก็ได้ แต่ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีทุกคนมาจากสมาชิกสภาล่าง สภาผู้แทนและสภาสูงต่างก็เสนอชื่อสมาชิกรัฐสภาที่ตนเห็นว่าเหมาะสมเป็นนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อคือ หัวหน้าพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสมอ ในการฟอร์มคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 68 ระบุว่า ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเกือบทั้งหมดจะมาจากสมาชิกสภาล่าง จากสภาสูงนั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีราว 2 คน และให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี

ที่มีฐานะศักดิ์ศรีต่ำ จากบุคคลภายนอกนั้นก็อาจมีอยู่บ้างในบางครั้ง ซึ่งจะเป็น 1 หรือ 2 คน มาตรา 66 ระบุว่า รัฐมนตรีต้องเป็นพลเรือน มาตรานี้ได้รับการตีความอย่างกว้างว่า ทหารที่เกษียณแล้วแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภา หรือที่ยังเป็นข้าราชการจะอยู่แต่พร้อมลาออกมาเพื่อเป็นรัฐมนตรี จะไม่สามารถแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีได้

สมเด็จพระจักรพรรดิไม่ได้ทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง เพียงแต่ทรง “ยืนยัน” (attestation) การเลือกนายกรัฐมนตรีของสมาชิกรัฐสภา และการแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี พระราชพิธีนี้จะมีทุกครั้งที่มีการปรับเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีใหม่ ตามรัฐธรรมนูญเมจิ จักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจจะแต่งตั้งใครก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรี และทรงเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย ทหารนั้นถือว่าตนรับผิดชอบต่อองค์จักรพรรดิ และถือว่าการควบคุมจากฝ่ายพลเรือนเป็น “การแทรกแซงในพระราชอำนาจของพระองค์”

ลักษณะเด่นประการที่สอง คือ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งผิดกับรัฐธรรมนูญเมจิที่ระบุว่า “รัฐมนตรีแต่ละคนจะถวายคำแนะนำต่อพระจักรพรรดิและรับผิดชอบต่อการถวายคำแนะนำนั้น” (มาตรา 55) แต่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีต้องได้รับความไว้วางใจในทุกเรื่องที่ดีำเนินการจากสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 69) เพราะสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นญัตติไม่ไว้วางใจได้ ทั้งรายบุคคลและคณะรัฐบาลทั้งหมด

ลักษณะเด่นประการที่สาม คือ การให้คณะรัฐมนตรีมีเอกภาพภายใต้นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญเมจิ รัฐมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบต่อสมเด็จพระจักรพรรดิมิใช่นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถปลดรัฐมนตรีได้ รัฐธรรมนูญปัจจุบันในมาตรา 68 ระบุว่า นายกรัฐมนตรีสามารถปลดรัฐมนตรีได้ มีหลายกรณีที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจนี้ปลดรัฐมนตรีที่ไม่สนองนโยบายหรือทำทายนตน ทำให้คณะรัฐมนตรีมีเอกภาพภายใต้นายกรัฐมนตรี และขณะเดียวกันก็รับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถไม่ไว้วางใจต่อคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเมื่อไรก็ได้

ขอบเขตอำนาจของคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่น ก็คล้าย ๆ กับในระบบประชาธิปไตยรัฐสภาทั่วไป แต่อำนาจต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างจากในกรณีของไทยได้แก่ เช่น มีอำนาจในการแต่งตั้งประธานศาลฎีกา (มาตรา 6) การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาและผู้พิพากษาศาลรองลงมา (มาตรา 79, 80)<sup>10</sup>



คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นจะมีประชุมปกติสัปดาห์ละสองครั้ง คือวันอังคารและวันศุกร์ ทั้งนี้เป็นประเพณีปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มนำระบบคณะรัฐมนตรีมาใช้ในสมัยเมจิ ในช่วงที่รัฐสภาไม่อยู่ในสมัยประชุม การประชุมจะมีขึ้นเวลา 10.00 น. ในห้องคณะรัฐมนตรีชั้นสองของตึกทำเนียบนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Official Residence) แต่เมื่อรัฐสภาอยู่ในสมัยประชุม การประชุมจะมีขึ้นเวลา 9.00 น. ในห้องคณะรัฐมนตรีในตึกรัฐสภา งานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะออกมาใน 3 รูปต่อไปนี้คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี การอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และรายงานของคณะรัฐมนตรี<sup>11</sup>

คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นประกอบด้วย 12 กระทรวง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็มีในระบบกระทรวงของไทย ที่แตกต่างกันก็เช่น กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงไปรษณีย์และโทรเลข กระทรวงก่อสร้าง กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) หรือก็คือกระทรวงมหาดไทยภายหลังที่ถูกปฏิรูปรูปนั่นเอง ฯลฯ

“พระราชบัญญัติคณะรัฐมนตรี” กำหนดให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน “ไม่เกิน 20 คน” นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีกระทรวง 12 คน และรัฐมนตรีอีก 1 คน ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Chief Cabinet Secretary) ซึ่งจะเป็นคล้าย “มือขวา” ของนายกรัฐมนตรีและทำหน้าที่เป็นโฆษกคณะรัฐมนตรีด้วย ที่เหลืออีก 7 คนจะเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Agency รวม 8 แห่ง ความจริงแล้วสำนักนายกรัฐมนตรีมี Agency ให้กำกับดูแลจำนวนมาก แต่ที่มีความสำคัญสูงจะต้องตั้งให้รัฐมนตรีมากำกับดูแลมีเพียง 8 แห่งนี้ (นิยมแปลเป็นไทยว่า “ทบวง”) ส่วนใหญ่แล้วก็เป็นหน่วยงานที่ต้องประสานงานกับหลายกระทรวง เช่น ทบวงที่ดินแห่งชาติ ทบวงสิ่งแวดล้อม และทบวงวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานคล้าย ๆ กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทย แต่มีแห่งหนึ่งที่น่าจะเป็นกระทรวงแต่ถูกลดฐานะลงมาให้เป็นแค่ทบวง คือ ทบวงกลาโหม (Defense Agency)

เนื่องจากจำนวนรัฐมนตรีมีเพียง 7 คน แต่ทบวงมีถึง 8 จึงมักจะแต่งตั้งคนหนึ่งให้คุม 2 ทบวงที่ไม่ค่อยมีความสำคัญ ซึ่งปกติแล้ว จะได้แก่ทบวงพัฒนาชอกโกโดและทบวงพัฒนาไอกินา-

ว่า บางครั้งมีความจำเป็นต้องมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติภาระหน้าที่เฉพาะที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ระบบรัฐมนตรีคนหนึ่งคุมสองทบวงก็อาจมีจำนวนมากขึ้น

เป็นที่ชัดเจนว่า จำนวนรัฐมนตรีที่กฎหมายกำหนดว่าต้อง “ไม่เกิน 20 คน” นี้ ทำให้คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นเวลาเปิดประชุม มีขนาดเล็กมาก (รัฐมนตรีช่วยไม่ได้เข้าประชุมคณะรัฐมนตรี) นอกจากนี้ยังไม่นิยมตั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการจำนวนมากอย่างเช่นในประเทศไทย รัฐมนตรีช่วยว่าการจะมีเพียง 1 คนต่อกระทรวงหรือทบวง มีหน้าที่เพียงรับผิดชอบงานด้านรัฐสภาเท่านั้น ไม่ใช่มาแบ่งคุมกรมต่าง ๆ ชื่อเรียกในภาษาอังกฤษคือ Vice Minister for Parliamentary Affairs โปรดสังเกตว่าตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือทบวงของญี่ปุ่นนั้นเรียกในภาษาอังกฤษว่า Vice Minister for Administrative Affairs นี้บ่งบอกถึงฐานะศักดิ์ศรีสูงของปลัดกระทรวงหรือทบวงในระบบการปกครองของญี่ปุ่น คือ เป็น Vice Minister เช่นเดียวกับรัฐมนตรีช่วย

หน่วยงานภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ไม่มีรัฐมนตรีมากำกับดูแลเพื่อให้สามารถมีความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) ซึ่งรัฐธรรมนูญระบุให้มีหน่วยงานนี้ในมาตรา 90 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ (National Personnel Authority) ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติพนักงานสาธารณะแห่งชาติ (National Public Employees Law) ทั้งสองหน่วยงานนี้มีผู้บังคับบัญชาแห่งละ 3 คน ทำหน้าที่บริหารเป็นคณะรวมหมู่ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี อนุมัติโดยสภาล่างและสภาสูง หน่วยงานทั้งสองนี้มีฐานะกึ่งอิสระ (semi-independent) เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางมากที่สุด หน่วยงานแรกจะตรวจสอบรายรับและรายจ่ายแผ่นดิน ส่วนหน่วยงานหลังจะกำกับดูแลงานบริหารบุคคลากรข้าราชการพลเรือน รวมทั้งจัด “สอบรวม” เพื่อคัดเลือกบุคคลป้อนให้แก่ทุกกระทรวงทบวงกรม ที่เรียกว่า Higher Level Civil Service Examination

#### 4. ระบบราชการ

ขณะที่คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ข้าราชการคือผู้ที่บริหารงานประจำแต่ละวัน ข้าราชการญี่ปุ่นที่ผ่านการสอบรวมข้างต้น ถือว่าเป็นชนชั้นนำที่จะก้าวไปสู่บันไดตำแหน่งที่สูงขึ้น (career) ญี่ปุ่นมีระบบที่เมืองไทยเราไม่มี คือ การรับบัณฑิตมหาวิทยาลัยมาเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ผ่านการสอบที่เข้มข้นนี้ แต่ผ่านการสอบความสามารถเฉพาะด้านแคบ ๆ เรียก

ว่าเป็นสาย **non-career** ที่จะไม่มีโอกาสก้าวหน้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งสูง แต่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแคบ ๆ ของตน ทำหน้าที่สนับสนุนให้แก่ข้าราชการชนชั้นนำ

แม้สถานการณ์จะเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากภาคเอกชนของญี่ปุ่นเติบโตเข้มแข็งขึ้น แต่ข้าราชการญี่ปุ่นสายผู้นำ (**career**) ก็ยังเป็นคนหัวกะทิ มีความรู้ความสามารถ เมื่อบวกกับประเพณีความซื่อสัตย์ และการทำงานหนักอุทิศตนแล้ว ระบบราชการญี่ปุ่นได้รับการยกย่องว่าเข้มแข็ง มีเสถียรภาพ ทำงานหนัก จนได้รับความเคารพศรัทธาจากประชาชนสูงกว่าบรรดานักการเมือง ซึ่งโน้มเอียงที่จะมีปัญหาคอร์รัปชัน ระบบราชการที่เข้มแข็งเป็น “ปัจจัยรักษาเสถียรภาพ” (**stabilizing factor**) ให้แก่ระบบการเมือง ในยามที่ฝ่ายการเมืองประสบปัญหาคู่หน้า ขาดเสถียรภาพและขาดความศรัทธาจากสาธารณชน

ระบบราชการญี่ปุ่นสมัยใหม่ที่สร้างขึ้นในสมัยเมจิมีประเพณีการบริหารราชการมาจากระบบขามูไรของญี่ปุ่นเองส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งเลียนแบบมาจากระบบราชการของปรัสเซีย ถือหลักว่าไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องขึ้นต่อฝ่ายรัฐสภา ปัจจุบันแนวปฏิบัตินี้ได้ล้มเลิกไปแล้ว แต่ก็ยังมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ว่ารัฐมนตรีไม่ควรเข้าไป “ชี้แจง” การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในทุกกระดับ ซึ่งทำให้ฝ่ายราชการมีความเข้มแข็ง นอกจากนี้คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโตเกียวก็ยังเป็นแหล่งบ่มผู้นำระดับหัวกะทิสุดยอดให้แก่ระบบราชการอย่างโดดเด่นเกือบจะผูกขาด โดยเฉพาะในกระทรวงชนชั้นนำ

จำนวนข้าราชการชั้นนำของญี่ปุ่นที่ผ่านการสอบข้าราชการพลเรือนชั้นสูงประกอบกันเข้าเป็นหัวใจของระบบราชการญี่ปุ่น ข้อมูลหนึ่งบอกแก่เราว่าพวกนี้มีจำนวน 18,132 คน ในปี พ.ศ. 2519 สำหรับจำนวนข้าราชการทั้งหมดในประเทศนั้นมีอยู่กว่า 2 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2523 ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในหลาย ๆ หน่วยงาน 4 ประเภท คือ

- 1) ประมาณ 280,000 คน ทำงานในรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงทั้ง 12 แห่ง
- 2) เกือบ 300,000 คน ทำงานในทบวงกลาโหมและในกองทัพ
- 3) ประมาณ 600,000 คน ทำงานในด้านไปรษณีย์ โรงเรียนของรัฐ โรงพยาบาลของรัฐ และในสำนักงานสาขาต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ

- 4) ประมาณ 800,000 คน ทำงานในหน่วยงานที่ตั้งขึ้นด้วยพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งร้อยละ 99 จะได้แก่ที่ประจำอยู่ในการรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทโทรเลขและโทรศัพท์แห่งประเทศไทย และบริษัทโรงงานยาสูบและเกลือ<sup>12</sup>

นอกจากข้าราชการส่วนกลาง 2 ล้านคน ยังมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นอีกประมาณ 3 ล้านคน ทั้งหมดประกอบกันเข้าเป็นระบบราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่โตรวม 5 ล้านคน มีข้อมูลว่าประมาณหนึ่งในสิบคนของกำลังแรงงานในญี่ปุ่นจะอยู่ในระบบราชการ ตัวเลขนี้ต่ำกว่าในกรณีของสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และอังกฤษ ซึ่งสองในสิบคนของกำลังแรงงานจะเป็นข้าราชการ<sup>13</sup> ยิ่งเมื่อญี่ปุ่นได้ดำเนินการแปรสภาพกิจการข้างต้นเป็นของเอกชนไปหลายแห่ง สัดส่วนของข้าราชการในกำลังแรงงานทั้งหมดก็ยิ่งต่ำลง ในกลางทศวรรษ ค.ศ. 1980 กิจการรัฐวิสาหกิจ 4 แห่งได้ถูกแปรสภาพเป็นของเอกชน ได้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทโทรเลขและโทรศัพท์แห่งประเทศไทย บริษัทโรงงานยาสูบและเกลือ และบริษัท Japan Air Lines เฉพาะ 3 แห่งแรก ก็มีคนงานรวมถึง 800,000 คน ดังที่กล่าวแล้ว

ระบบราชการของญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นประการหนึ่งคือ มีขอบเขตอำนาจกว้างขวางอย่างยิ่ง มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายข้าราชการในการปฏิบัติภาระหน้าที่เฉพาะต่าง ๆ อยู่จำนวนมาก ตัวอย่างเช่นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมสามารถมีอำนาจอย่างกว้างขวาง จากการที่กฎหมาย 109 ฉบับได้ให้อำนาจไว้ ทำให้สามารถกำกับดูแลภาคอุตสาหกรรม กำหนดราคา และจัดระเบียบสภาพการตลาด ตลอดจนควบคุมในด้านคุณภาพสินค้าและสิทธิบัตร ในระยะหลังภาคเอกชนของญี่ปุ่นเข้มแข็งขึ้นบทบาทของกระทรวงดังกล่าวได้ลดลงไป แต่กระทรวงนี้ก็ยังคงตัวอย่างที่กล่าวถึงกันอย่างเป็นตำนาน ว่าฝ่ายข้าราชการสามารถจะผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่มอบอำนาจให้กับตนเองอย่างกว้างขวาง โดยฝ่ายรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีไม่ได้ขัดขวาง

ในประการที่สอง ฝ่ายข้าราชการมีความเชี่ยวชาญรอบรู้มากกว่าฝ่ายการเมืองมาก สมาชิกสภาของญี่ปุ่นต้องสูญเสียเวลามากกับการดูแลทุกข์สุขประชาชนในเขตเลือกตั้ง ทำให้เป็นคนรู้เรื่องกว้าง ๆ ที่ขาดความลึกซึ้ง ขณะที่ข้าราชการจะลงลึกในเฉพาะเรื่องที่ตนรับผิดชอบอยู่ ข้าราชการมีเจ้าหน้าที่สนับสนุนงานประจำอยู่ตลอดเวลา แต่นักการเมืองญี่ปุ่นจะขาดเจ้าหน้าที่ผู้ช่วย จริงอยู่รัฐสภาญี่ปุ่นค่อนข้างโหดดีที่มีห้องสมุดรัฐสภาพร้อมเจ้าหน้าที่วิจัย และสำนักงาน

คณะเจ้าหน้าที่วิจัยประจำคณะกรรมการแต่ละชุด แต่นี้ก็ไม่สามารถจะไปเทียบกับฝ่ายข้าราชการประจำได้ ในระยะหลังสมาชิกรัฐสภาญี่ปุ่นหลายคน ได้หันไปแสวงหาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น เชี่ยวชาญเฉพาะปัญหาระบบภาษี ปัญหาการศึกษา ปัญหาการก่อสร้าง ปัญหาการเกษตร ฯลฯ แต่ก็ยังยากที่จะไปตีเสมอกับผู้ฝ่ายราชการได้ ในยุคที่มีข่าวสารข้อมูลมากขึ้น มีมิติความสัมพันธ์ต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง และต้องเจรจาปัญหากับต่างประเทศอยู่เสมอ ๆ และเหตุการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ในประการที่สาม ฝ่ายข้าราชการเป็นผู้ริเริ่มกฎหมายและร่างกฎหมายตลอดจนกำหนดกฎระเบียบและนโยบาย ซึ่งจะไปกำหนดทิศทางของกฎหมาย มีข้อเท็จจริงว่าพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาส่วนใหญ่จะร่างโดยข้าราชการ แล้วเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ที่ร่างขึ้นโดยฝ่ายสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านจะมีน้อย มีข้อมูลว่าตัวเลขอัตราเฉลี่ยของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีในช่วง พ.ศ. 2489-2498 เป็นร้อยละ 72.5, ในช่วง พ.ศ. 2499-2512 เป็นร้อยละ 67.9, ในช่วง พ.ศ. 2513-2517 เป็นร้อยละ 64.0, และในช่วง พ.ศ. 2518-2522 เป็นร้อยละ 57.0 ของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด<sup>14</sup> โดยสรุปแล้วในช่วง 35 ปีข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีอยู่ในระดับสูงถึง 3/5 หรือ 2/3 นักวิชาการที่เชี่ยวชาญเรื่องนี้ได้กล่าวไว้ว่า “แน่นอนข้อเท็จจริงที่ว่าข้าราชการเป็นผู้ยกร่างกฎหมาย ทำให้พวกเขาสามารถมีอิทธิพลอย่างมากที่จะกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย”<sup>15</sup>

ในประการที่สี่สุดท้าย ข้าราชการญี่ปุ่นจะลาออกจากราชการก่อนเกษียณเข้าสู่โลกการเมืองโดยเกือบทั้งหมดจะสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย ข้อมูลหนึ่งบอกแก่เราว่าในยุคที่พรรคเสรีประชาธิปไตยปกครองประเทศประมาณหนึ่งในสามของสมาชิกรัฐสภาของพรรค และประมาณเกือบหนึ่งในสองของคณะรัฐมนตรีมาจากอดีตข้าราชการ ในช่วง พ.ศ. 2489-2525 สำนักนายกรัฐมนตรีจะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งร้อยละ 75 เป็นอดีตข้าราชการ<sup>16</sup> นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นในสมัยหลังสงครามโดยเฉพาะที่อยู่ในตำแหน่งนาน ๆ ล้วนมาจากอดีตข้าราชการทั้งสิ้น ข้าราชการภายหลังจากเกษียณอายุราชการแล้ว ยังเข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงในธุรกิจเอกชน ผลสุทธิมันปลายก็คือ ระบบ 3 ประสานระหว่างฝ่ายข้าราชการ-การเมือง-ธุรกิจเอกชนที่มีข้าราชการเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญ สื่อมวลชนนิยมเรียกระบบนี้ว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก”

## 5. การปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นยึดหลัก “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” โดยระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดที่ 8 รวม 4 มาตรา กำหนดรายละเอียดไว้ว่า

- 1) ให้หัวหน้าการปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
- 2) ให้มีสภาของแต่ละท้องถิ่น
- 3) ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยสามารถจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ และ
- 4) ห้ามรัฐสภาออกกฎหมายเฉพาะต่อท้องถิ่น โดยปราศจากความยินยอมของท้องถิ่นนั้น

ระบบการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่น อาจแยกกล่าวเป็นข้อ ๆ ให้เห็นลักษณะสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมี 4 ระดับ คือ จังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัดลงไป 3 ระดับได้แก่ นคร เมือง และหมู่บ้าน ทั้ง 3 ระดับนี้ไม่ซ้อนกัน นั่นคือ หมู่บ้านไม่ได้อยู่ในอาณาเขตของเมือง และเมืองไม่ได้อยู่ในอาณาเขตของนคร ทั้ง 3 ระดับนี้ต่างก็มีความเป็นอิสระของตนเองและไม่ขึ้นต่อกัน รวมทั้งไม่ขึ้นต่อจังหวัด ยกเว้นจะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้ จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการติดต่อกับรัฐบาลกลาง นครที่ใหญ่มีประชากรหนาแน่น 500,000 คนขึ้นไป จะได้รับการยกฐานะเป็น “นครพิเศษ” มีความอิสระจากผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่านครธรรมดา

ข้อมูลหนึ่งบอกแก่เราว่าในปี พ.ศ. 2524 ญี่ปุ่นมีจังหวัด 47 แห่ง นครพิเศษ 10 แห่ง นคร 636 แห่ง เมืองและหมู่บ้าน 2,609 แห่ง รวมเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3,302 แห่ง<sup>17</sup> ตั้งแต่นั้นมาตัวเลขนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เช่น จำนวนนครพิเศษ เพิ่มจาก 10 เป็น 12 เป็นต้น ในญี่ปุ่นจะใช้คำว่า “รัฐบาลท้องถิ่น” เรียกหน่วยการปกครองเหล่านี้ และจะไม่ใช่คำว่า “เทศบาล” (คำนี้ใช้กันในประเทศที่มีการปกครองภูมิภาค) เอกสารภาษาอังกฤษอาจใช้คำว่า “เทศบาล” เมื่อต้องการอธิบายให้ต่างชาติเข้าใจได้ง่ายขึ้น

2) กระทรวงมหาดไทยเดิม ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและขอบเขตอำนาจตามหลักรัฐธรรมนูญใหม่ กรมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานปลัดกระทรวง ไม่สามารถจะบังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยปกครองท้องถิ่นข้างต้น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนได้อีกต่อไป ระบบแต่งตั้งที่ใช้มาในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเป็นอันปิดยุคสมัยลง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ พ.ศ. 2489 มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2490 ต้องการให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นรับผิดชอบต่อปัญหาของท้องถิ่นเอง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค พัฒนาอาชีพ การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม หรือสภาพสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจังหวัดมีอำนาจที่จะควบคุมรัฐบาลระดับต่ำลงไปทั้ง 3 ในด้านการบริหารการศึกษาและด้านตำรวจ อย่างไรก็ตาม ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ได้มีอำนาจบังคับบัญชาในสองด้านนี้ ดังที่จะกล่าวต่อไป

3) การกระจายอำนาจในญี่ปุ่น ได้ดำเนินไปอย่างลึกซึ้ง ไม่ยอมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากเกินไป (ดังเช่นกรณีของกรุงเทพมหานครของไทย) คือ หน่วยการปกครองระดับล่างลงไปจากจังหวัด จะมีการเลือกตั้งหัวหน้าบริหาร และสภาท้องถิ่นของตนเอง

กรณีของโตเกียวนั้นมีลักษณะต่างจากจังหวัดทั่วไป บริเวณใจกลางจะแบ่งออกเป็น 23 เขต แต่ละเขตจะมีหัวหน้าเขตที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีสภาเขตของตนเอง (แต่เดิมใช้ระบบแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด คล้ายของกรุงเทพฯ ปัจจุบัน) ส่วนบริเวณชานเมืองจะเป็นนคร เมือง และหมู่บ้าน (มีจำนวนเพียง 1 หมู่บ้าน ถ้าไม่นับเกาะเล็กเกาะน้อยต่าง ๆ ที่ขึ้นกับจังหวัดโตเกียว) ซึ่งก็มีหัวหน้าบริหารและสภาของตนเอง เช่นเดียวกับจังหวัดอื่นทั่วไป

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดยังถูกทอนอำนาจไปอีก 2 เรื่อง ซึ่งถือว่ามีผลสำคัญยิ่ง คือ การศึกษาและด้านตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเพียงอำนาจที่จะแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการ (Board) ทั้งสอง แล้วให้สภาจังหวัดอนุมัติ กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งซึ่งจะมี 5 คน ในกรณีคณะกรรมการการศึกษา และ 3-5 คน ในกรณีคณะกรรมการตำรวจ จะมีอิสระในการบริหารงานบุคคลและอื่น ๆ อย่างเต็มที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นประธานคณะกรรมการทั้งสองแต่อย่างใด กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจะเลือกคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานของตนเอง ในด้านตำรวจนั้นจะมี Board เฉพาะในระดับจังหวัด แต่ด้านการศึกษา นั้นจะมีในทุกระดับ ตั้งแต่จังหวัด นคร เมืองลงไปถึงหมู่บ้าน (เมืองและหมู่บ้านจะมีกรรมการเพียง 3 คน แทนที่จะเป็น 5 คน) นี่เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่า มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางในด้านการศึกษา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปลูกฝังความ

คิดของเด็ก และด้านตำรวจซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นกลาง ในการจับกุมบุคคลใดก็ตาม ที่กระทำผิดกฎหมาย ความจริงแล้วตำรวจญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานอิสระไม่ขึ้นกับกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด เพียงแต่ประธาน Board ระดับชาติจะได้แก่รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน

5) ในแง่ของผลการเลือกตั้ง ที่หัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่นแต่ละระดับอาจจะมาจากต่างพรรคกัน ญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยตะวันตกอื่น ๆ ที่หนีไม่พ้นปัญหานี้ กรณีที่รุนแรงคือ ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 1960 และ 1970 ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใหญ่ และนายกเทศมนตรีนครพิเศษต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมาจากพรรคฝ่ายค้าน และที่กล่าวขวัญกันมากคือ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเกียวโต นายนิซากาวา ที่ได้รับเลือกตั้งจากการสนับสนุนของพรรคฝ่ายค้านที่มีฝ่ายซ้ายเป็นกำลังหลักติดต่อกันถึง 7 สมัย และผู้ว่าราชการจังหวัดโอซากา นายคุโรดะ ที่ได้รับเลือกตั้งจากการสนับสนุนของพรรคคอมมิวนิสต์ 2 สมัย ปัญหาความขัดแย้งในช่วงนั้นก็มีความเป็นธรรมดา แต่ชาวจังหวัดเกียวโตก็ตัดสินใจเลือกแนวนโยบายของนายนิซากาวา ที่ไม่ให้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนครหลวงเก่าแห่งนี้ครั้งแล้วครั้งเล่าถึง 7 สมัย กล่าวโดยสรุป ปัญหาเรื่องนี้สามารถแก้ไขได้ตามกระบวนการประชาธิปไตยไม่ต้องไปวิตกมาก ในปัจจุบันพรรคเสรีประชาธิปไตยได้ควบคุมจังหวัดและนครทั่วประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมด ซึ่งก็ไม่ได้แปลว่าเป็นสิ่งที่ดีหรือเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

6) ญี่ปุ่นในปัจจุบันไม่มีระบบการปกครองภูมิภาค มีแต่การปกครองส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีระบบการปกครองภูมิภาคคล้ายของไทยในปัจจุบัน ส่วนกลางนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผ่าน “การบริหารโครงการ” ท้องถิ่นต่าง ๆ องค์กรโครงการเหล่านี้ มีแต่จะแย่งกันขอให้รัฐบาลกลางจัดสรรไปลงในพื้นที่ของตน แต่อาจมีปัญหากับบางท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะตัว อย่างเช่นกรณีของจังหวัดเกียวโต ไม่ต้องการให้จังหวัดของตนแออัดไปด้วยโรงงานอุตสาหกรรม และปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม นอกจากนี้ก็อาจมีปัญหาระบบการไปสู่ว่างหมายอันเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากระบบการปกครองภูมิภาคหมดไปมีอยู่จริง แต่ทว่าก็ไม่มี ความรุนแรงแต่อย่างใด

แม้ว่าจะไม่มีการปกครองภูมิภาค แต่รัฐบาลกลางก็จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารโครงการต่าง ๆ ที่ใช้เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ในบางครั้งรัฐบาลท้องถิ่นก็ติดต่อขอให้ส่วนกลางส่งคนไปดำรงตำแหน่งสำคัญในศาลากลางจังหวัด เช่น ผู้อำนวยการ



สำนักโยธา สำนักการคลัง สำนักการศึกษา ฯลฯ กลไกที่จะประสานรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น ที่สำคัญคือ ระบบราชการนั่นเอง ระบบราชการของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น จะสามารถพูดคุยกันได้รู้เรื่องแม้ฝ่ายการเมืองจะมาจากต่างพรรคกันก็ตาม กลไกระบบภาษีก็มีความสำคัญเช่นกัน ส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งส่วนกลางในด้านงบประมาณอยู่ การทำทนายต่อรัฐบาลกลางถูกบีบให้ต้องอยู่ในขอบเขตที่จำกัด

7) ระบบราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ได้พัฒนาความเข้มแข็งตามลำดับ สามารถดึงคนมีความรู้ความสามารถมาทำงานได้ เงินเดือนข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะสูงกว่าส่วนกลางเล็กน้อยงบประมาณจังหวัดบางแห่งก็เป็นเงินจำนวนมาก เช่นของจังหวัดโตเกียว นั้น มากกว่างบประมาณของประเทศเกาหลีทั้งหมดเสียอีก และจำนวนข้าราชการทั้งหมดก็มีมากกว่ากระทรวงต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว ในระดับต่ำสุดคือหมู่บ้านก็สามารถมีบุคลากรที่มีศักดิ์ศรี ความรอบรู้ และที่สำคัญยิ่งก็คือ การมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่น<sup>18</sup>

8) การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ในทางปฏิบัติจริง ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากญี่ปุ่นมีประเพณีการปกครองรวมศูนย์อำนาจมาเป็นเวลานาน ส่วนกลางไม่ยอมปล่อยให้อำนาจทางด้านการคลัง ซึ่งในสมัยหลังสงครามใหม่ ๆ ที่นำระบบการปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจมาใช้ นั้น ฐานะเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมก็ย่ำแย่มาก วิธีการที่ส่วนกลางใช้ในการบีบให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามมีอยู่ 4 วิธีคือ

- (1) ห้ามรัฐบาลท้องถิ่นออกกฎระเบียบใดที่ขัดต่อกฎหมายส่วนกลาง
- (2) มอบหมายภาระหน้าที่ต่าง ๆ ให้ส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงที่มอบหมายให้ทำ ทำให้หัวหน้าหน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นเสมือน "ตัวแทน" ของรัฐบาลกลาง
- (3) ให้รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติตามส่วนกลาง โดยออกหนังสือแนะนำแนวทางปฏิบัติต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เรียกว่า "คำชี้แนะเชิงบริหาร และ
- (4) ควบคุมโดยอาศัยเครื่องมือด้านการคลัง กล่าวกันว่า โดยเฉลี่ยแล้วท้องถิ่นทั่วประเทศพึ่งตนเองในด้านการคลังได้เพียงร้อยละ 30 เท่านั้น

## 6. ฝ่ายตุลาการ

ภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ ศาลยุติธรรมไม่มีฐานะอิสระจากฝ่ายบริหาร รัฐมนตรียุติธรรมจะรับผิดชอบต่อการบริหารและควบคุมดูแลศาล และมีอำนาจที่จะแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษา รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีความเป็นอิสระ และทัดเทียมกับฝ่ายบริหาร โดยระบุว่า “อำนาจตุลาการทั้งหมดอยู่ที่ศาลฎีกาและศาลที่ลดหลั่นลงไป ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมาย” และ “ไม่ให้มีการก่อตั้งศาลพิเศษและไม่ให้องค์กรหรือหน่วยงานใดของฝ่ายบริหาร มีอำนาจตุลาการขั้นสุดท้าย” เพื่อให้เป็นไปตามหลักการนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานศาลฎีกา มาจากการเสนอชื่อโดยคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งโดยพระจักรพรรดิ ผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 14 คน จะแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ตามระบบใหม่นี้ศาลฎีกามีอำนาจกว้างขวางมากที่จะกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทนาย อัยการ และการบริหารงานตุลาการต่าง ๆ<sup>19</sup>

ภายใต้ศาลฎีกา จะได้แก่ศาลอุทธรณ์ ซึ่งมีทั้งหมด 8 แห่งในแต่ละภาคของประเทศ, ศาลจังหวัด 50 แห่ง และศาลครอบครัว 50 แห่ง (จังหวัดหนึ่งมีหนึ่งแห่ง ยกเว้นฮอกไกโดที่มี 4 แห่ง) ตลอดจนศาลแขวงอีกจำนวน 575 แห่งกระจายอยู่ตามนครต่าง ๆ ทั่วประเทศ ญี่ปุ่นมีระบบคณะกรรมการไกล่เกลี่ยคดีทางแพ่งและครอบครัว ระบบนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษา 1 คน และคนธรรมดาที่จะทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยอีก 2 คน เพื่อช่วยเจรจาให้เรื่องยุติโดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่ศาล คณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Conciliation Commission) ละทอนถึงวัฒนธรรมการพิพาทของชาวญี่ปุ่นที่ไม่อยากนำความขัดแย้งขึ้นสู่ศาล ยกเว้นว่าจะได้พยายามตามวิถีปฏิบัติในประเทศนี้คือการเจรจาต่อรองนอกศาล หรือการไกล่เกลี่ยโดยบุคคลที่สาม แล้วประสบความสำเร็จ ผลคือ ในญี่ปุ่นมีจำนวนนักกฎหมายหรือทนายน้อยกว่าในประเทศตะวันตก และจำนวนคดีแพ่งที่ขึ้นสู่ศาลต่อจำนวนประชากรก็น้อยกว่าในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และประเทศตะวันตกอื่น ๆ 10 ถึง 20 เท่า<sup>20</sup>

ศาลยุติธรรมญี่ปุ่น มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่โดยเฉพาะในประเด็นการเข้ามาเกี่ยวข้องของการเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมือง ผู้พิพากษาของศาลระดับต่ำกว่าศาลฎีกา จะได้รับการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ตามบัญชีรายชื่อที่เสนอโดยศาลฎีกา และให้มีวาระในตำแหน่ง 10 ปี แต่สามารถได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้จนกระทั่งเกษียณอายุราชการ การพ้นจาก

ตำแหน่งจะทำได้เฉพาะเมื่อถูกประกาศว่า สภาพจิตใจหรือร่างกายขาดสมรรถภาพ หรือโดยวิธีการที่รัฐสภาตั้งศาลกล่าวโทษ (court of impeachment) ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยกรรมการคือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาสูง ที่ผ่านมามีผู้พิพากษาถูกกล่าวโทษ และลงโทษไปแต่ก็มีจำนวนไม่มาก

ผู้พิพากษาศาลฎีกาจะอยู่ในตำแหน่งไปตลอดชีวิต แต่เพื่อให้เข้าหาหลักประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งทุกคน จะต้องให้ประชาชนลงมติรับรอง เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปโดยทันที และทุกครั้งเมื่ออยู่ในตำแหน่งมาได้ครบ 10 ปี (มาตรา 79) หลักการนี้อาจแลดูว่าเป็นประชาธิปไตยที่ไม่ค่อยถูกที่ถูกตำแหน่ง คือ ผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ควรนำไปให้ประชาชนลงคะแนนเสียงวัดความนิยมชมชอบ แต่ก็เป็นที่เจตนาของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ฝ่ายที่คุมอำนาจตุลาการ มีฐานอิงอยู่กับประชาชน ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาทุกครั้งจะได้รับมติรับรองจากประชาชนอย่างท่วมท้นเสมอ

มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญมีความสำคัญยิ่ง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการ คือศาลฎีกามีอำนาจที่จะประกาศว่า กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ หรือการกระทำใด ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ บทบัญญัตินี้มีที่มาจากระบบของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาอย่างเห็นได้ชัด ในสมัยก่อนสงครามไม่ปรากฏว่าศาลฎีกาจะมีอำนาจไปประกาศว่า การกระทำใด ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่าศาลฎีกาญี่ปุ่นมีท่าทีระมัดระวังและอนุรักษ์นิยม ในการใช้อำนาจตรวจสอบทางตุลาการ (judicial review) ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ศาลฎีกาญี่ปุ่นได้จำกัดบทบาทของตัวเอง ดังต่อไปนี้

- (1) จะรับคำฟ้องต่อเมื่อมีการโต้แย้งด้านกฎหมายที่เป็นรูปธรรมระหว่างคู่กรณีพิพาทที่มีตัวตนชัดเจน
- (2) จะไม่รับพิจารณากรณีที่เป็นสนธิสัญญา และ
- (3) จะไม่รับพิจารณาการตัดสินหรือการกระทำของรัฐที่มีลักษณะเป็นเชิงการเมืองอย่างมาก<sup>21</sup>

คือถือว่าปัญหาการเมืองต้องแก้ไขด้วยวิธีการทางการเมืองในรัฐสภา ศาลอุทธรณ์ก็เช่นกัน มีท่าทีแบบอนุรักษ์นิยม ได้พิพากษาล้มคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ที่บางครั้งมีลักษณะเสรีนิยม กล่าวโดยสรุปศาลฎีกาญี่ปุ่นรักษาท่าทีแบบอนุรักษ์นิยมไว้ ไม่ต้องการตกเป็นเป้าของการ

วิพากษ์วิจารณ์ จึงไม่ใช่อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้เต็มที่ สาเหตุอาจเนื่องมาจากว่า ญี่ปุ่นไม่มีราก ประเพณีเช่นนี้มาก่อน และอาจเป็นเพราะว่าจะมีการลงมติรับรองทุก 10 ปี ประชาชนญี่ปุ่นยังมอง รัฐธรรมนูญว่าเป็นเอกสารที่พึงรักษาไว้ ไม่ใช่ปรับเปลี่ยนแก้ไขตามสถานการณ์ไปเรื่อย ๆ อย่าง เช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา<sup>22</sup>

คำพิพากษาของศาลฎีกาที่คนให้ความสนใจมาก คือ คำพิพากษาเกี่ยวกับมาตรา 9 ของ รัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “กำลังทางบก เรือ และอากาศ จะไม่ได้รับการคงไว้” ศาลฎีกาได้ พิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า รัฐธรรมนูญห้ามมีกำลังทางบก เรือ อากาศ และศักยภาพสงคราม อื่น ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในการ “รุกราน” รัฐจึงสามารถจะมีกำลังทางบก เรือ อากาศ และศักยภาพสงครามอื่น ๆ ได้ ถ้าเป็นการมีไว้เพื่อการ “ป้องกันตนเอง” อันเป็นสิทธิที่ทุกรัฐพึงมีได้ รัฐบาล ญี่ปุ่นในสมัยหลังสงครามได้ขยายกำลังทหารออกไปมาก โดยประกาศว่า มีเจตจำนงแน่วแน่ที่จะ ไม่ใช่เพื่อการรุกรานใด ๆ รวมทั้งได้พยายามจำกัดประเภทของอาวุธไม่ให้อาจสามารถถูกตีความได้ง่าย ๆ ว่า มีไว้เพื่อการรุกราน เช่น จรวดวิถีไกล เรือบรรทุก เครื่องบิน ฯลฯ

## 7. สถาบันจักรพรรดิ

เช่นเดียวกับในหลายประเทศนอกโลกตะวันตกที่มีสถาบันพระมหากษัตริย์ ญี่ปุ่นเผชิญ ปัญหาการจัดวางสถานะของจักรพรรดิในบริบทการเมืองใหม่ รัฐธรรมนูญปัจจุบันมาตรา 1 ระบุว่า พระองค์ทรงมีฐานะเป็นเพียง “สัญลักษณ์ของประเทศและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน” ไม่ได้เป็นที่มาของอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด ขณะที่ รัฐธรรมนูญเมจิในคำอารัมภบทระบุ ชัดเจนว่าทรงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังคำที่ว่า “สิทธิแห่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ ที่เราได้สืบทอดจากบรรพบุรุษของเรา” มาตรา 4 ของ รัฐธรรมนูญเมจิระบุว่า “จักรพรรดิทรงเป็นประมุขแห่ง จักรวรรดิทรงครอบครองสิทธิแห่งอำนาจอธิปไตย และทรงใช้สิทธิเหล่านี้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” นอกจากนี้ หลักการข้อสำคัญยังได้แก่ การไม่ระบุลงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่าง เช่นที่ระบุไว้ในมาตราของรัฐธรรมนูญเมจิ เรื่องฐานะ “ศักดิ์สิทธิ์ผู้ใดจะละเมิดมิได้” ของ พระองค์ เมื่อปล่อยให้ว่างไว้เช่นนี้ก็หมายความว่า จะไม่มีโทษความผิด “หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ” อีกต่อไป นั่นคือพระองค์จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอาญาธรรมดาเท่านั้น ในกรณีที่ทรงถูกผู้ใด กล่าวละเมิด หมิ่นประมาท วิพากษ์วิจารณ์ หลักการสองข้อที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้ทำให้สถาบัน

จักรพรรดิของญี่ปุ่นมีฐานะคล้ายกับสถาบันกษัตริย์ในประเทศยุโรป คือไม่ได้ทรงเป็นที่มา หรือผู้ใช้ อำนาจอธิปไตย และพระองค์ถูกวิพากษ์วิจารณ์ได้<sup>23</sup>

โครงสร้างการปกครองเมจิ ได้กำหนดหลักการที่จักรพรรดิทรงบังคับบัญชาทหารโดยตรง ซึ่งฝ่ายทหารจะถือว่าตนไม่ขึ้นต่อฝ่ายพลเรือนใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นคนละรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรีกลาโหม มาตรา 11 ระบุว่า “จักรพรรดิทรงมีพระราชอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดเหนือ กองทัพบกและกองทัพเรือ” มาตรา 12 ระบุว่า “จักรพรรดิทรงกำหนดการจ้ดองค์การและฐานะ ยามปกติของกองทัพบกและกองทัพเรือ” และมาตรา 13 ระบุว่า “จักรพรรดิทรงประกาศสงคราม สร้างสันติภาพ และทำสนธิสัญญา” รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดบทบัญญัติเหล่านี้ทิ้งทั้งหมด มาตรา 65 กล่าวไว้อย่างสั้น ๆ แต่ครอบคลุมกว้างที่สุดว่า “อำนาจบริหารอยู่กับคณะรัฐมนตรี” มาตรา 72 ระบุว่า “ให้นายกรัฐมนตรี ..... เป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมและตรวจตราส่วนราชการบริหาร ต่าง ๆ แทนคณะรัฐมนตรี ผลคือ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรัฐมนตรีทบวง กลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชาอันดับสอง ส่วนข้าราชการทหารในเครื่องแบบตำแหน่งสูงสุด คือ ประธานคณะเสนาธิการร่วม และเสนาธิการทหารบก เรือ และอากาศนั้น มีหน้าที่รับคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทบวงกลาโหม ไปแปลเป็นแผนปฏิบัติการทางทหาร ไม่ใช่ผู้กำหนด นโยบายแต่อย่างใด

ในเรื่องการกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของรัฐสภา จักรพรรดิทรงเพียงแต่ยืนยัน (attest) การคัดเลือกของรัฐสภาเท่านั้น และทรงยืนยัน การแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี แต่ตามรัฐธรรมนูญเมจิ ไม่ได้มีบทบัญญัติระบุถึงเรื่องนี้ไว้ เลย ปล่อยให้วางไว้โดยเจตนา ซึ่งหมายความว่า รัฐสภาจะไม่มีอำนาจและพระองค์ในฐานะ “ประมุขแห่งจักรวรรดิ” จะใช้พระราชอำนาจนี้

การที่สถาบันจักรพรรดิมีฐานะสูงส่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเมจิดังที่กล่าวมา ไม่ได้เอื้ออำนวยให้ประชาธิปไตยสามารถพัฒนาเติบโตได้เต็มที่ อุดมการณ์แห่งรัฐที่ใช้ปลูกฝังคนใน ชาติก็ถูกกำหนดให้เป็นแบบที่เรียกว่า “ระบบจักรพรรดิ” (Emperor System) ซึ่งในเวลาต่อมา ได้กลายเป็นอุดมการณ์แห่งการขยายอำนาจและดินแดนแห่งจักรวรรดิ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญ จะได้บัญญัติให้จักรพรรดิมีพระราชอำนาจและฐานะอันสูงส่ง แต่ในทางปฏิบัติจริง พระองค์ก็ จะทรงรับฟังความคิดเห็นของ “กลุ่มรัฐบุรุษอาซูโง” ที่เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Genro (Elder

Statesmen) เมื่อญี่ปุ่นรบแพ้สงครามมหาเอเชียบูรพา ได้เกิดปัญหา “ความรับผิดชอบต่อสงครามของจักรพรรดิ” มีปัญหายุ่งยากอันเนื่องมาจากลักษณะไม่ไปด้วยกันระหว่างอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กับการปฏิบัติจริง ปัญหายุ่งยากนี้ยังคงคาราคาซังมาจนถึงปัจจุบัน มีการโต้เถียงเกิดขึ้นบ่อย ๆ ทั้งในญี่ปุ่นเองและในต่างประเทศทุกครั้งที่มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ อันเกี่ยวกับจักรพรรดิ เช่น เมื่อสมเด็จพระจักรพรรดิพระองค์ก่อนเสด็จสวรรคต พ.ศ. 2532 พระราชพิธีเสด็จขึ้นครองราชย์ของจักรพรรดิองค์ใหม่ และพระราชพิธีเสด็จเยือนประเทศเอเชียของพระองค์ในเวลาต่อมา

ในโครงสร้างการปกครองญี่ปุ่นปัจจุบัน สถาบันจักรพรรดิถูกวางฐานะเสียใหม่ ไม่ให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาเติบโตของประชาธิปไตย พระองค์ทรงอยู่เหนือการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งในแง่อำนาจและอุดมการณ์ จนแลดูเหมือนมีลักษณะใกล้เคียงไปทาง “นอกการเมือง” อาจกล่าวได้ว่าคนญี่ปุ่นปัจจุบันมีความพอใจกับระบบใหม่ที่ใช้อยู่ เห็นว่าฐานะใหม่ของพระองค์เหมาะสมแล้ว

## 8. สรุป

เราอาจสรุปถึงโครงสร้างการปกครองญี่ปุ่นปัจจุบันที่กล่าวมาทั้งหมดได้ว่าเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยสูงมาก นอกจากนี้ก็เป็นระบบแบบผสมผสาน การปกครองระดับชาติเป็นแบบรัฐสภาอย่างอังกฤษ แต่ระดับท้องถิ่นเป็นแบบเลือกตั้งโดยตรงตามอย่างสหรัฐอเมริกา รัฐสภามีฐานะสูงสุด สามารถตั้งศาลกล่าวโทษผู้พิพากษาได้ถ้าได้รับการร้องเรียน ศาลฎีกาก็มีอำนาจประกาศว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หรือการกระทำใดของฝ่ายบริหาร ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ผู้พิพากษาศาลฎีกาก็ต้องให้ประชาชนเจ้าของประเทศลงมติรับรอง ในประการสุดท้าย ระบบราชการที่เข้มแข็งก็เป็นลักษณะเด่นของโครงสร้างการปกครองญี่ปุ่น ในสภาพที่ญี่ปุ่นมีการปฏิรูปการเมือง และรัฐบาลต้องมาจากพรรคการเมืองหลายพรรค และอาจอยู่ได้ไม่นานคล้าย ๆ กับกรณีของอิตาลี ระบบราชการที่เข้มแข็งจะเป็นตัวรักษาเสถียรภาพ รักษาความต่อเนื่อง และรักษาศรัทธาของประชาชนต่อระบบการเมืองอย่างมีความสำคัญยิ่ง

## เชิงอรรถ

- 
- <sup>1</sup> Kishimoto Koichi, Politics in Modern Japan : Development and Organization (Tokyo : Japan Echo Inc., 1982), p. 45.
- <sup>2</sup> Ibid, p. 46.
- <sup>3</sup> Ibid, p. 47.
- <sup>4</sup> Ibid, p. 50.
- <sup>5</sup> Ibid, p. 51.
- <sup>6</sup> Ibid, p. 52.
- <sup>7</sup> Ibid, p. 63.
- <sup>8</sup> ดุบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญแมจิ พร้อมบทบัญญัติรัฐธรรมนุญปัจจุบันในภาคผนวกของ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ ญี่ปุ่นในมิติเวลา แปลเรียบเรียงจาก Nishioka Toranosuke, Koko Nihoshi (ประวัติศาสตร์มัธยมปลาย), 1970. กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์ พ.ศ. 2530 น. 185-235.
- <sup>9</sup> จาก Kishimoto Koichi, op.cit., pp. 74-76.
- <sup>10</sup> Ibid, p. 79.
- <sup>11</sup> Ibid, p. 80.
- <sup>12</sup> Bradley M. Richardson and Scott C. Flanagan, Politics in Japan (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1984), p. 52.
- <sup>13</sup> Ibid, p. 53-54.
- <sup>14</sup> Ibid, p. 347.
- <sup>15</sup> Ibid, p. 347-348.

- 
- <sup>16</sup> Ibid, p. 51.
- <sup>17</sup> Kodansha Encyclopedia of Japan (Tokyo : Kodansha, 1983), Vol.5, p. 67.
- <sup>18</sup> ผู้เขียนได้ไปที่สำนักงานผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน Tsutsuga ในจังหวัดอิโรชิม่า เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2537 ได้รับความประทับใจในเรื่องการรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติท้องถิ่น ดังกล่าวนี
- <sup>19</sup> Richardson and Flanagan, op.cit., p. 59.
- <sup>20</sup> Robert E. Ward, Japan's Political System (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1978), p. 172. อ้างใน Richardson and Flanagan, op.cit., p. 60.
- <sup>21</sup> John M. Maki, ed., Court and Constitution in Japan : Selected Supreme Court Decisions, 1948-1960 (Seattle :University of Washington Press, 1964) pp. 362-365 อ้างใน Richardson and Flanagan, op.cit., p. 61.
- <sup>22</sup> ดู Richardson and Flanagan, op.cit., p. 62.
- <sup>23</sup> ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ อ้างแล้ว