

ปัญหาการหาเสียง หาเงินทุน และ รูปแบบพรรคการเมือง : กรณีญี่ปุ่น*

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์**

รูปแบบองค์การที่เป็นรูปแบบหลัก (dominant form of party organization) ในญี่ปุ่นนั้น ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วปรากฏในกรณีของพรรค JSP และ LDP มีลักษณะเด่นคือการเกาะกลุ่ม (factional groupings), การควบคุมกระบวนการตัดสินใจของพรรคโดยสมาชิกรัฐสภาของพรรค และการขาดองค์การพรรคระดับท้องถิ่นที่มีความหมายอย่างแท้จริง บทบาทอันสำคัญยิ่งในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพรรคและประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง เป็นบทบาทของสมาชิกรัฐสภารายบุคคล และองค์การสนับสนุนส่วนตัวของพวกเขาที่เรียกว่า “โคเอนไก” (koenkai)¹

พรรคโคเมและพรรคคอมมิวนิสต์ เป็นเพียงข้อยกเว้นสำคัญของรูปแบบองค์การหลักดังกล่าวนี้ พรรค JCP ได้จัดการให้นักการเมืองของพรรคที่ได้รับเลือกตั้ง ขึ้นกับพรรค รวมทั้งได้วางวินัยให้สมาชิกพรรคยึดปฏิบัติในระดับหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่แบบฉบับแห่งพรรคการเมืองของญี่ปุ่นแต่เป็นสิ่งที่ปกติสำหรับพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วไป ส่วนพรรคโคเมนั้น ถึงขณะนี้สมาชิกรัฐสภาได้หลีกเลี่ยงการแตกเป็นกลุ่มอย่างเปิดเผยและก็เช่นกัน ยึดระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดยิ่งกว่า และมีผู้เป็น

สมาชิกได้แก่ สมาชิกในองค์การศาสนาโซคากัคไก (Soka Gakkai) ที่มีพันธะแนบแน่นยิ่งกว่าพรรคการเมืองญี่ปุ่นทั่วไป แต่พรรคการเมืองเล็ก ๆ ทั้งสองนี้เป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้ว เมื่อพรรคโคเมขยายใหญ่ขึ้นก็แสดงลักษณะของพรรคการเมืองในแบบประเพณีของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่สมาชิกรัฐสภาของพรรคมีอำนาจสูงในการตัดสินใจนโยบายพรรค²

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบขององค์การพรรคสมัยใหม่ ซึ่งเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในญี่ปุ่น และปรากฏอยู่ในโครงสร้างแห่งกฎหมายจัดระเบียบกิจกรรมทางการเมือง ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากรูปแบบหลัก (dominant form) ตัวแบบองค์การพรรคสมัยใหม่นั้น ได้แก่ องค์การ พรรคที่มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และมีสมาชิกมวลชน หรือการจัดองค์การที่ทำให้พรรคมีผู้ติดตามมวลชน อันเป็นแหล่งที่มาทางการเงินแหล่งสำคัญ รวมทั้งเป็นโครงสร้างที่สัมผัสลงไปสู่รากหญ้า มีหลักการและนโยบายที่แจ่มชัด

ในงานศึกษาว่าด้วยพรรคการเมืองที่เป็นงาน

* แปลจากเรื่อง Campaigning, Finance, and the Modern Party, บทที่ 5 ใน Gerald L. Curtis, *The Japanese Way of Politics*, Columbia University Press, New York 1988.

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คลาสสิกของเขา โมริส ดูแวร์เจอร์ (Maurice Du-verger) ได้ประดิษฐ์วลีขึ้นเมื่อหลายปีมาแล้ว วลีหนึ่งที่ว่า “โรคติดต่อจากฝ่ายซ้าย” (“contagion from the left”) เพื่อบรรยายถึงการที่พรรคคนงานซึ่งมีสมาชิกมวลชนส่งผลกระทบต่อการจัดองค์กรของพรรคกรรมพี ประเด็นของดูแวร์เจอร์ก็คือ พรรคคนงานต้องพึ่งสมาชิกของตนในด้านความเข้มแข็งทางการเงินและองค์การอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลคือได้เนรมิตโครงสร้างพรรคที่เข้มแข็งมาก จนพรรคการเมืองอื่น ๆ ถูกบังคับให้เอาอย่างตาม³ นักวิชาการคนอื่น ๆ ได้ได้ทฤษฎีของดูแวร์เจอร์ โดยเสนอว่าแรงกระตุ้นสำคัญต่อการสร้างพรรคสมาชิกมวลชนนั้นไม่ใช่โรคติดต่อจากฝ่ายซ้าย แต่เป็นเพราะมีการยอมรับหลักการสิทธิเลือกตั้งทั่วไปมากกว่า ตัวอย่างเช่นในอังกฤษ ซึ่งการขยายตัวของสิทธิเลือกตั้งเกิดขึ้นก่อนการก่อตั้งพรรคคนงาน พรรคคอนเซอร์เวติฟและพรรคลิเบอรัล ได้พัฒนาระบบสมาชิกพรรคของตนก่อนที่พรรคเลเบอร์จะถือกำเนิดขึ้น⁴

ไม่ว่าทฤษฎีโรคติดต่อจากฝ่ายซ้ายของดูแวร์เจอร์จะมีข้อจำกัดในการอธิบายพัฒนาการของพรรคสมาชิกมวลชนได้มากน้อยเพียงไรก็ตามที่ ไม่มีข้อสงสัยว่าเชื้อติดจากตะวันตก มีอิทธิพลต่อทัศนคติของคนญี่ปุ่น ในประเด็นที่ว่าอะไรคือเรื่องบ่งบอกถึงความเป็นพรรคการเมืองสมัยใหม่ ทัศนคติเหล่านี้ไม่ใช่เป็นที่ยอมรับเฉพาะชนชั้นนำการเมือง ทั้งฝ่ายอนุรักษและฝ่ายก้าวหน้า แต่ได้แทรกซึมลงไปในการความคิดเห็นของคนญี่ปุ่น อย่างกว้างขวางด้วย

ข้อความต่อไปนี้ นำมาจากหนังสือว่าด้วยพรรคการเมืองของหนังสือพิมพ์อาซาฮี ชิมบุน ตัวเลขที่อ้างถึงนั้นบัดนี้ล้าสมัยไปแล้ว แต่ทว่าที่นำมาเสนอถือได้ว่าเป็นทัศนคติตัวแทนของความคิดเห็นชาวญี่ปุ่น ว่าอะไรคือสิ่งแสดงถึงความเป็นพรรคการเมืองสมัยใหม่ : “ลักษณะแปลกเฉพาะของพรรคการเมืองในประเทศของเรา เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ก็คือความอ่อนแอขององค์การพรรคการเมืองนั่นเอง พรรค LDP มีสมาชิกประมาณ 300,000 คน

และ JSP มีน้อยกว่า 50,000 คน แม้จะไม่พูดถึงพรรคเลเบอร์ของอังกฤษ ซึ่งมีสมาชิก 6,350,000 คน พรรคการเมืองญี่ปุ่นอ่อนแออย่างเห็นได้ชัด เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับพรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี ซึ่งมีสมาชิกกว่า 1,600,000 คน หรือพรรคสังคมนิยมเยอรมนีตะวันตก ซึ่งมีสมาชิก 700,000 คน แต่ถึงกระนั้นก็ตามในการเลือกตั้ง พรรค LDP ได้คะแนนเสียงถึง 22 ล้าน และ JSP 12 ล้าน อะไรคือความลับ?”⁵

แฝงไว้ในข้อความข้างต้นก็คือ ข้อสมมุติที่ว่า มีรูปแบบขององค์การพรรคที่ทันสมัย และชอบธรรมเพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น นั่นคือ ต้องเป็นพรรคที่ดึงดูดสนับสนุนจำนวนมากมาเป็นสมาชิกพรรค พรรคคอมมิวนิสต์อิตาลี พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยมเยอรมนีตะวันตก และพรรคเลเบอร์อังกฤษ ได้รับการพรรณนาถึงราวกับว่าพรรคเหล่านี้เป็นประเภทของพรรคการเมืองที่มีความเป็นเอกภาพหนึ่งเดียว ซึ่งจะนำไปเป็นบรรทัดฐานเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นพรรคอนุรักษหรือสังคมนิยม ไม่ได้มีการกล่าวถึงพรรคการเมืองอเมริกา ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็ “แปลกเฉพาะ” (peculiar) มากพอ ๆ กับของญี่ปุ่น นอกจากนี้ความลับของการที่พรรค LDP และ JSP สามารถจะได้คะแนนเสียงมากเหลือเกิน ขณะที่ผู้สนับสนุนพรรคสมัครเป็นสมาชิกพรรคน้อยมาก ก็ได้รับการอธิบายว่าก็คือการที่พรรคการเมืองญี่ปุ่นมีการจัดองค์การและพฤติกรรมที่ล้าหลังและยังไม่ทันสมัย

แนวมองพรรคสมาชิกมวลชนยุโรป ในฐานะตัวแทนของรูปแบบองค์การพรรคที่ทันสมัยมีอิทธิพลสูงมากในญี่ปุ่น จนกระทั่งว่าการสถาปนาสมาชิกมวลชน และองค์การพรรคที่แสดงความคิดเห็นออกอย่างกว้างขวาง ได้รับการเชิดชูให้เป็นเป้าหมาย ที่มีความหมายเช่นเดียวกับความเป็นสมัยใหม่ในทางการเมือง สภาพการเป็นเช่นนี้แม้ว่าประเพณีการเมืองญี่ปุ่นจะเอื้ออำนวยให้น้อย อนึ่ง ยังมีข้อเท็จจริงว่า ตัวแบบแห่งองค์การพรรคการเมืองมวลชนเช่นนั้นนับวันจะล้าสมัยยิ่งขึ้นทุกที แม้แต่ในประเทศผู้ให้กำเนิด⁶

จะอย่างไรก็ตาม ไม่มีการตั้งคำถามกันเลยว่า

รูปแบบของการเช่นนี้สัมผัสความเป็นจริงเพียงใด ไม่ว่า จะในงานเขียนทางวิชาการ สื่อมวลชน หรือในโลก แห่งการเมืองที่เป็นจริง ในทางตรงกันข้าม นักวิจารณ์ การเมืองในญี่ปุ่นอย่างน้อยที่สุดก็จนถึงเมื่อเร็ว ๆ นี้ มี แบบฉบับแห่งการมองว่า พรรคการเมืองในประเทศล้ม เหลวอย่างต่อเนื่อง ในการบรรลุปเป้าหมายนี้ ผู้นำ พรรคการเมืองญี่ปุ่นก็เลยต้องแสดงท่าทีไปในทิศทาง ว่า จะพยายามสร้างพรรคให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ท่าทีเช่นนี้ มีผลต่อวิถีทางแห่งการปฏิบัติงานของพรรค แม้ว่าอาจ จะไม่สามารถบรรลุปเป้าหมายแห่งการสร้างพรรคมวลชน แบบของยุโรปสมัยก่อนสงครามได้ตามที่ปรารถนา

การปะทะสังสรรค์ (interplay) ระหว่างพันธ-กรณีสถาปัตยกรรม ที่จะผลักระบบพรรคไปสู่ทิศทาง แห่งพรรคสมาชิกมวลชนตามแบบอย่างยุโรป กับความ เข้มแข็งที่มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ของแบบแผนแห่งองค์การ พรรคที่เป็นแบบพื้นเมืองซึ่งลงหลักปักฐานแล้วอย่าง แน่นแฟ้น และมีลักษณะร่วมแต่น้อยกับตัวแบบพรรค การเมืองนี้ ได้นำมาซึ่งคุณลักษณะพิเศษประการหนึ่ง ให้แก่องค์การพรรคการเมืองญี่ปุ่น การปะทะสังสรรค์นี้ ปรากฏชัดเป็นพิเศษในกลางทศวรรษ 1970 เมื่อพรรค เสรีประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งถูกสั่นคลอนโดยการเปิด เผยถึงการจ่ายเงินสินบนจากบริษัทล็อกฮีด แก่อดีตนายกรัฐมนตรีทานากะและนักการเมือง LDP คนอื่น รวมทั้งถูกกระตุ่นเร่งรัดโดยมิกิ ทาเคโอะผู้สืบทอด ตำแหน่งต่อจากทานากะ ให้จัดการกับปัญหา “คอ-รัปชั่นเชิงโครงสร้าง” ได้ตัดสินใจยอมรับอย่างไม่ค่อย จะเต็มใจ ที่จะสนับสนุนการปฏิรูปกฎหมายที่จัดระเบียบการหาเงินทุน และการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

แบบแผนการคอร์รัปชั่นสมัยหลัง สงคราม

กรณีอื้อฉาวคอร์รัปชันทางการเมือง ไม่ใช่สิ่ง แปลกใหม่สำหรับญี่ปุ่นในสมัยหลังสงคราม รายแรก สุดเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1948 เมื่อผู้บริหารของบริษัท ไชวะเด็นโก (Showa Denko Company) ผู้ผลิต

ปุ๋ยรายใหญ่ที่สุดในขณะนั้น ถูกกล่าวหาว่า ได้ติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐบาลเพื่อได้มาซึ่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจาก บริษัทการเงินเพื่อการปฏิสังขรณ์ (Reconstruction Finance Corporation) อันเป็นหน่วยงานที่รัฐบาล เป็นผู้บริหาร รวมทั้งหมดแล้วมีผู้ถูกจับกุม 64 คน ใน กรณีอื้อฉาวไชวะเด็นโก (Showa Denko Scandal, Shoden jiken) ประกอบด้วยรัฐมนตรีในขณะนั้น 1 คน (หัวหน้าคณะกรรมการสร้างเสถียรภาพเศรษฐกิจ Economic Stabilization Board) อดีตนายกรัฐมนตรีอาชิคะ และรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลของเขา นายนิชิโอะ (ประธานพรรคสังคมนิยม) สมาชิกและ อดีตสมาชิกรัฐสภา 9 คนและข้าราชการระดับสูง 10 คน (รวมทั้งนายฟูคุดะ นายกรัฐมนตรีในเวลาต่อมา) ในที่สุดแล้วมีผู้ถูกส่งฟ้องศาลรวม 43 คน รวมทั้ง อาชิคะและนิชิโอะ⁷

ทศวรรษ 1950 ได้สร้างกรณีอื้อฉาวคอร์รัปชัน ที่โดดเด่นของยุคสมัยเกี่ยวกับบริษัทเดินเรือต่าง ๆ ซึ่ง ให้สินบนและค่าน้ำร้อนน้ำชาแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลและ ผู้นำพรรค LDP เพื่อแลกกับการได้สัญญาว่าจ้างและ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หนึ่งในตัวบุคคลสำคัญที่ พัวพันกับกรณีอื้อฉาวต่อเรือ (zosen gigoku) คือ เลขาธิการพรรค LDP ขณะนั้นนายซาโตะ เขาถูก หมายจับนายซาโตะถูกจัดทำขึ้น แต่ในวันที่จะออก หมาย 21 เมษายน ค.ศ. 1954 นายกรัฐมนตรีโยชิเดะ ได้สั่งให้รัฐมนตรียุติธรรม สั่งการไปยังอัยการใหญ่ให้ ระงับเรื่องเสีย รัฐมนตรียุติธรรมอ้างอำนาจของตนใน การกระทำครั้งนั้น ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการสาธารณะ (Public Prosecutor's Agency Law) ซึ่งให้รัฐมนตรียุติธรรมใช้อำนาจเชิง บริหาร (shikiken hatsudo) เหนืออัยการ

อย่างไรก็ตาม ซาโตะถูกส่งฟ้องศาลในเวลาต่อ มาในปีเดียวกัน ในข้อหาละเมิดพระราชบัญญัติ ระเบียบเงินทุนสาธารณะ (Public Funds Regulation Law) แต่ทว่าคดีก็ถูกล้างไปในปี ค.ศ. 1956 เมื่อมีการประกาศอภัยโทษทั่วไปในปี ค.ศ. 1956 ใน โอกาสฉลองการเข้าเป็นสมาชิกสหประชาชาติของญี่ปุ่น⁸

ในทศวรรษต่อมาเมื่อฮาโคเป็นนายกรัฐมนตรี เกิดอุบัติเหตุที่พัวพันถึงคอร์ปชั่นของสมาชิกสภาของพรรคหลายครั้ง อุบัติการณ์เหล่านี้ถูกเรียกรวม ๆ กันว่ากรณีอื้อฉาวหมอกดำ (black mist scandals) ซึ่งนำไปสู่ “การยุบสภาหมอกดำ” (black mist dissolution) ของสภาโคเคไคในปี ค.ศ. 1967

กรณีอื้อฉาวเหล่านี้และอื่น ๆ ทำให้ผู้นำพรรค LDP แสดงออกในรูปของบทเขียนอย่างมากมายและในรูปของคำมั่นสัญญาอันเคร่งครัดว่าจะประพฤติตนให้มีคุณภาพดีขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ก็ได้ทำให้จริยธรรมทางการเมืองกลายเป็นประเด็นทางการเมืองสำหรับพรรคฝ่ายค้านและเป็นประเด็นหลักของการรณรงค์หาเสียง ในการเลือกตั้งรัฐสภาสมัยหลังสงครามเกือบทุกครั้ง แต่ทว่าผลที่เกิดขึ้นนั้นมีน้อยมากในแง่ของการปฏิรูปทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นครั้งแรกในกฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและการหาเงินทุนทางการเมือง พรรค LDP บอกปิดข้อเรียกร้องที่ให้ปฏิรูปอย่างกว้างขวาง โดยยืนยันว่าการปฏิรูปเช่นนี้ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของการยกเครื่องระบบเลือกตั้งอย่างทั่วไป ซึ่งรวมถึงการหันไปใช้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวคนเดียว

อย่างไรก็ตาม กรณีอื้อฉาวคอร์ปชั่นซึ่งเกิดขึ้นในกลางทศวรรษ 1970 ที่พัวพันกับทานากะ คาคุเอ ได้เปลี่ยนแปลงแบบแผนดังกล่าวนี้ ทานากะถูกบังคับให้พ้นจากตำแหน่งไปในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1974 ท่ามกลางเสียงกล่าวหาคอร์ปชั่นอย่างกว้างขวางที่พัวพันกับผลประโยชน์อสังหาริมทรัพย์และการก่อสร้าง ผู้นำพรรคแตกแยกกันมากกว่าใครควรจะเป็นผู้สืบทอดตำแหน่ง และมีความกังวลว่าความล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาคอร์ปชั่นอาจกระทบกระเทือนต่อพรรคในคราวเลือกตั้ง รวมทั้งอาจจะกระตุ้นให้เกิดความแตกแยกในพรรคครั้งใหญ่

เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครควรจะเป็นผู้สืบทอดต่อจากทานากะ และกลัวว่าการต่อสู้ระหว่างกลุ่มในพรรค จะทำให้พรรคแตกออกเป็น

เสี่ยง ๆ ผู้นำกลุ่มในพรรค LDP เห็นพ้องกันที่จะให้ชิอิโนะ เอดซุซามุโร หนึ่งในรัฐมนตรีอาวุโสของพรรคและรองประธานพรรคในขณะนั้นเป็นผู้ชี้ขาด นี่คือนี่สิ่งที่เรียกกันว่า อนุญาโตตุลาการชิอิโนะ (Shiina Arbitration)⁹

อย่างชนิดกัดฟันกรอด พรรคยอมรับข้อเสนออย่างไม่มีใครคาดฝันของชิอิโนะ ที่ให้ตำแหน่งประธานพรรคตกเป็นของมิกิ ทาเคโอะ เพื่อช่วยให้พรรค LDP อยู่รอดปลอดภัยจาก “วิกฤตการณ์ที่หนักที่สุดในประวัติศาสตร์”¹⁰ มิกิเป็นนักการเมืองที่อยู่นอกกระแสหลักแห่งการเมืองพรรค LDP ตลอดมา ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทั้งพรรคประชาธิปไตยและพรรคเสรีนิยมในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1955 โดยมาจากพรรคเล็ก ๆ ชื่อพรรคสหกรณ์ (Japan Cooperative party, Nihon Kyodoto) ด้วยความเป็นนักการเมืองรู้เล่ห์รู้เหลี่ยม มิกิประสบความสำเร็จในการอยู่ในศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมือง แม้ว่าเขาจะเป็นผู้นำกลุ่มที่เล็กที่สุดในพรรค และค่อนข้างจะไม่เป็นที่ไว้วางใจของนักการเมืองกระแสหลัก เนื่องจากว่าเป็นคนมีทรศนะเสรีนิยม วิจาร์ณะระบบกลุ่มในพรรค และเรียกร้องการทำพรรคให้ทันสมัยตลอดมาอย่างไม่หยุดหย่อน รวมทั้งมีภูมิหลังเป็นนักการเมืองอาชีพที่มีความเป็นตัวของตัวเองด้วย¹¹

แต่ในปี ค.ศ. 1974 คุณลักษณะเหล่านี้เป็นที่ต้อนรับในฐานะเป็นจุดแข็ง สำหรับพรรคซึ่งตกอยู่ใต้การโจมตีในปัญหาคอร์ปชั่นเชิงโครงสร้าง ไม่ว่าจะผิดหวังในคุณสมบัติการเป็นนายกรัฐมนตรีเพียงใด และไม่ว่าจะรังเกียจการที่หัวหน้ากลุ่มเล็กที่สุดกลุ่มหนึ่งในพรรค มาดำรงตำแหน่งสูงสุดในพรรคเพียงใดก็ตาม ผู้นำพรรค LDP หวังว่าการเรียกร้องการปฏิรูปทางการเมืองของมิกิที่มีมาเป็นเวลานาน จะช่วยให้พรรคสามารถโน้มน้าวสาธารณชนว่าพรรคเขาจริงใจในการทำอะไรมากมายเพื่อเปลี่ยนแปลงวิถีทาง และจะช่วยลดผลกระทบเชิงลบของกรณีอื้อฉาวล็อกฮีด

และยังดูเหมือนว่าจะแน่นอนทีเดียว ที่ชิอิโนะ และคนอื่น ๆ เชื่อว่าด้วยความที่มีฐานอำนาจในพรรค

ที่อ่อนแอ มิถิจะตกอยู่ใต้การควบคุมของบรรดาถูกที่
ใหญ่ในพรรค อย่างไรก็ตามพวกเขาได้ตระหนักด้วย
ความเจ็บปวดว่า คุณพินิจนี้ผิดพลาด เมื่อมิถิในเดือน
กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ได้วางเฉยไม่ยอมทำอะไรเลยที่
จะขัดขวางการจับกุมอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะ ใน
ข้อหารับสินบน 500 ล้านเยนจากบริษัทล็อกฮีด

กรณีอื้อฉาวล็อกฮีด ที่พัวพันกับบริษัทต่าง
ชาติขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง และความสัมพันธ์เลวทราม
ต่าง ๆ ที่เหตุการณ์นี้ได้เปิดโปงไปถึงระหว่างนักการเมือง
LDP นักธุรกิจ และนายโคดามะ โยชิโอะ นัก
จัดฉากทางการเมือง (political fixer) หัวเอียงขวา
ผู้ทำตัวเป็นบุรุษลึกลับได้สั่นคลอนโลกการเมืองญี่ปุ่น
อย่างที่ไม่เคยมีกรณีอื้อฉาวใดก่อนหน้านี้จะส่งผลเช่นนี้
มาก่อน กรณีนี้ได้กระตุ้นให้สื่อมวลชนโจมตีทานากะ
และพรรค LDP อย่างไม่ยั้งมือ และได้สร้างสถาน-
การณ์ปั่นป่วนในพรรค LDP เมื่อชิอโนะและผู้นำพรรค
คนอื่น ๆ ซึ่งโกรธแค้นที่มิถิไม่ยับยั้งการจับกุมทานากะ
โดยใช้อำนาจที่ครั้งหนึ่งได้คุ้มครองเขาโตะจากกรณี
อื้อฉาวต่อเรือ ณ บัดนี้ได้หันมารณรงค์ให้โค่นมิถิ
(Miki oroshi)¹² มิถิถูกขับออกจากตำแหน่ง 4
เดือนภายหลังการจับกุมทานากะทันทีหลังจากที่พรรค
โซ่วผลงานไม่ดีในการเลือกตั้งเดือนธันวาคม ค.ศ.
1976

แต่ก่อนจะถูกบีบให้ออก มิถิได้ผ่านร่างพระ-
ราชบัญญัติปฏิรูปสำคัญ 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งเป็นการ
แก้ไขพระราชบัญญัติเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ
(Public Offices Election Law) อันเป็นกฎ-
หมายที่จัดระเบียบแนวปฏิบัติในการรณรงค์หาเสียง
เลือกตั้งอย่างละเอียด อีกฉบับหนึ่งเป็นการแก้ไขกฎ-
หมายจัดระเบียบการบริหารทางการเมือง และการใช้
จ่ายทางการเมือง พระราชบัญญัติใหม่สองฉบับนี้ได้
ปรับปรุงอย่างกว้างขวางที่สุด กฎหมายที่มีอยู่แล้วว่า
ด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการหาเงินทุนทาง
การเมือง นับตั้งแต่ยุคการยึดครองของสหรัฐฯ เป็นต้นมา

กฎหมายสองฉบับนี้จะออกมาได้หรือ ถ้า

นายกรัฐมนตรีไม่ใช่มิถิ คำถามนี้คงจะไม่อาจตอบ
ชัดเจนได้แน่นอนทีเดียว มิถิรู้สึกถึงความจำเป็นที่จะ
ต้องปฏิรูปยิ่งกว่าผู้นำพรรค LDP คนอื่น ๆ และเขา
ได้อาศัยเสียงวิจารณ์ประชาชนในเรื่อง “การเมืองแบบ
ใช้เงิน” (money politics) ของพรรค LDP มาใช้ให้
เป็นประโยชน์อย่างชำนาญยิ่งต่อการผลักดันข้อเสนอ
ของเขาให้ผ่านการพิจารณาของพรรค LDP ซึ่งไม่ค่อย
จะเต็มใจ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของการปฏิรูปที่แท้จริง
ซึ่งเสนอต่อรัฐสภานั้น เขียนโดยข้าราชการกระทรวง
กิจการภายใน (Home Ministry) และอาศัยรากฐาน
ข้อเสนอปฏิรูป ซึ่งจัดทำโดยกรรมการของรัฐบาลใน
ช่วง 15 ปีที่ผ่านมา¹³ ดังนั้นแม้ว่าจะทำให้รูปแบบใหม่
บางประการของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นไปได้
แต่ก็สะท้อนถึงทัศนคติญี่ปุ่นที่ยึดถือมานาน และหยิ่ง
รากลึกกว่าอะไรคือเงื่อนไขอันจำเป็นที่ชี้ถึงความเป็น
การเมืองระบบพรรคแบบสมัยใหม่

จุดหมายหลักของการแก้ไขพระราชบัญญัติ
ทั้งสองฉบับ ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการปรับเปลี่ยน
การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง รวมศูนย์ที่ผู้สมัครไปสู่การ
รวมศูนย์ที่พรรค (candidate-centered to party-
centered election campaigns) และจัดช่องทาง
ของเงินทุนการเมืองใหม่ เพื่อว่าจะไปสู่พรรคมากขึ้นไป
สู่กลุ่มน้อยลง รวมทั้งมาจากปัจเจกบุคคลมากขึ้น มา
จากบริษัทสหภาพแรงงาน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ
น้อยลง ผลคือจุดโฟกัสของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
จะเคลื่อนย้ายจากตัวผู้สมัครเลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งก็คือ
การเคลื่อนย้ายจากการเข้าหาประชาชนโดยอิงอยู่กับ
ความสัมพันธ์ส่วนตัว และชื่อเสียงของผู้สมัครไปสู่
นโยบายและหลักการของพรรค

การปฏิรูปเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
สำคัญในแบบแผนของการหาเงินทุนทางการเมือง
และในแนวปฏิบัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
ดังที่เราจะได้เห็น แต่การปฏิรูปเหล่านี้ไม่ได้นำมาซึ่ง
ความเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นเป้าหมายของ
การปฏิรูปอย่างแจ่มชัด นักการเมืองญี่ปุ่นลุกขึ้นเผชิญ
การทำทาสจากการปฏิรูป โดยค้นหาจุดให้ทุกจุดเท่าที่

จะค้นได้ในพระราชบัญญัติใหม่ เพื่อว่าจะได้ไม่ต้องเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานที่เคยชินมาหลายยุคหลายสมัย ในกระบวนการนี้ การปฏิรูปใหม่เป็นบทพิสูจน์ที่เสนาหุต่อความยากลำบากในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในสังคมซึ่งมีสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและคงทนต่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งลงหลักปักฐานมาเป็นเวลานาน การปฏิรูปยังได้ดอกล้มลุกคลงไปอีก สู่รอยแยกระหว่างรูปแบบกับเนื้อหาในชีวิตการเมืองญี่ปุ่น และรอยแยกระหว่างการปฏิบัติการเมืองที่เป็นจริง กับชนิดขององค์การและพฤติกรรมพรรค ตามที่เรียกร้องโดยระเบียบทางกฎหมายที่เป็นทางการ นอกจากนี้แล้วการปฏิรูปยังได้สาธิตให้เห็นว่าไม่ใช่เพียงว่าผลที่ตามมาจากการปฏิรูปเป็นสิ่งที่ไม้อาจคาดคะเนได้ แต่ยังบ่อยครั้งที่กลับไปขยายความรุนแรงของปัญหาที่ตั้งใจจะแก้ หรือสร้างปัญหาใหม่ขึ้น ซึ่งเลวร้ายกว่า

การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งญี่ปุ่นยึดหลักสมมุติที่ว่า กิจกรรมทางการเมือง (political activities, *seiji katsudo*) และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (election campaigning, *senkyo undo*) สามารถจะแยกออกได้ว่าเป็นสองสิ่งที่แตกต่างกัน สำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนั้น ตามทฤษฎีที่กฎหมายเลือกตั้งญี่ปุ่นยึดถืออยู่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มุ่งจะได้มาซึ่งคะแนนเสียงเพื่อผู้สมัครเลือกตั้งเฉพาะตัวในการเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งโดยเฉพาะ จึงวางกฎระเบียบควบคุมที่เป็นกฎหมายไว้อย่างกว้างขวาง ส่วนกิจกรรมทางการเมืองนั้นในทางตรงกันข้ามมุ่งที่จะขยายความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและนโยบายของพรรคในหมู่สาธารณชน รวมทั้งมุ่งที่จะขยายอิทธิพลของพรรคในหมู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ใช่กิจกรรมที่มุ่งจะได้มาซึ่งคะแนนเสียง เพื่อผู้สมัครเฉพาะตัวในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ ดังนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ก่อนปี ค.ศ. 1952 นิยายทางกฎหมาย (legal fiction) มีอยู่ว่า พรรคมืออิสระที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งต้องทราบเท่าที่กิจกรรมเหล่านั้นไม่มุ่งแสวงหาคะแนนเสียงเพื่อผู้สมัครของพรรค แต่เนื่องจากกิจกรรมของพรรคการเมือง มีจุดหมายเบื้องต้นที่จะช่วยให้ผู้สมัครของพรรคได้คะแนนเสียง หลักการแห่งกฎหมายที่กล่าวนี้จึงทำให้เกิดช่องว่างอย่างมาก ระหว่างระเบียบที่เป็นทางการแห่งกฎหมายกับพฤติกรรมที่เป็นจริง

การแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1952 และ 1954 ได้ทดลองแนวตรงกันข้ามคือ ห้ามอย่างเด็ดขาดกิจกรรมของพรรคการเมืองใด ๆ ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นี่หมายความว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับอนุญาตจากกฎหมายให้มีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพียงในฐานะบุคคลที่สาม (*daisansha*) ซึ่งต้องอยู่ใต้ข้อจำกัดอย่างเข้มงวดซึ่งอย่างที่ได้กล่าวถึงต่อไปในบทนี้ ใช้กับบุคคลที่สามอื่น ๆ ด้วย ได้แก่ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผลคือตราที่กฎหมายบังคับใช้ได้จริง ๆ พรรคการเมืองถูกผลักออกไปจากกระบวนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ในปี ค.ศ. 1962 กฎหมายได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในลักษณะที่ ถ้าจะอ้างกระทรวงกิจการภายใน “ได้แก้ไขอย่างชนิด 180 องศา หลักการเดิมที่จำกัดกิจกรรมทางการเมืองทั้งหมดในช่วงการรณรงค์หาเสียงทำให้เป็นไปไม่ได้ที่ต่อไปพรรคการเมืองต่าง ๆ จะดำเนินการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง¹⁴ หรืออีกนัยหนึ่งพรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่เพียงแต่จะสามารถกลับไปมีกิจกรรมทางการเมืองในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ใหม่เท่านั้น แต่ยังเป็นครั้งแรกที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ด้วยวัตถุประสงค์แห่งการช่วยให้ผู้สมัครของพรรคคนใดมาซึ่งคะแนนเสียงเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกระหว่างกิจกรรมรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรายบุคคล กับกิจกรรมทางการเมืองของพรรค ไม่ได้ถูกเลิกทิ้งไปแต่อย่างใด พรรคได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจกรรมบางอย่างเพื่อช่วยให้

ผู้สมัครของคนที่มาซึ่งคะแนนเสียง แต่ก็ยังถูกห้ามโดยกฎหมายอยู่ ไม่ใช่จะสามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อผู้สมัครที่จะได้มาซึ่งคะแนนเสียง กล่าวให้ชัดเจนไป การหักเห 180 องศา กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย โดยอนุญาตให้พรรคการเมืองสามารถจัดการชุมนุมได้ไม่เกิน 4 ครั้ง ให้ชัดเจนตามตัวอักษรแล้ว ได้แก่ การปราศรัยเพื่อแนะนำ (recommendation speech meetings, *suisen enzetsukai*) สำหรับผู้สมัครของพรรคคนหนึ่ง ๆ และยอมให้พรรคคิดโปสเตอร์แจ้งการชุมนุมเหล่านี้ได้ (ไม่เกิน 500 โปสเตอร์ต่อการชุมนุมครั้งหนึ่ง ๆ) แต่อย่างที่เป็นสัญลักษณ์แห่งความพยายามที่จะเบนความสนใจของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงจากผู้สมัครไปสู่นโยบายและหลักการของพรรค กฎหมายใหม่นี้ได้ห้ามอย่าแสดงออกชัดเจนไม่ให้พรรคการเมืองเอ่ยชื่อของผู้สมัครเลือกตั้งของพรรคคน ในโปสเตอร์เหล่านี้¹⁵

การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1975 ได้ขยายขอบข่ายกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองให้กว้างออกไปอย่างมาก กฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้กำหนดว่าพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ได้แก่ พรรคที่ส่งผู้สมัครอย่างน้อย 25 คนในสภาล่าง หรือ 10 คนในสภาสูง พรรคการเมืองเช่นนี้ สามารถจะคิดโปสเตอร์ได้ ตัวอย่างเช่น เรียกร้องให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนเสียงให้แก่พรรค อย่างไรก็ตามก็มีข้อจำกัดควบคุมจำนวนโปสเตอร์¹⁶ และโดยเดินตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ในปี ค.ศ. 1962 พรรคการเมืองไม่ได้รับอนุญาตให้เอ่ยชื่อของผู้สมัครของพรรคของตนในโปสเตอร์เหล่านี้

พรรคการเมืองนับจากนี้ไปยังสามารถจะแจกใบปลิวจำนวนเท่าใดก็ได้ แต่ก็มีเงื่อนไขกำกับไว้ในเรื่องนี้เช่นกัน พรรคไม่สามารถจะใช้แบบของใบปลิวได้เกิน 3 แบบ และต้องลงทะเบียนไว้กับกระทรวงกิจการภายใน ใบปลิวอาจถูกแจกให้ประชาชนคนเดินถนนได้ หรือส่งให้โดยทางไปรษณีย์ หรือส่งโดยทางอื่น ๆ แต่ไม่อาจจะถูกนำไปแจกตามบ้านได้ เนื่องจากว่าจะเข้าข่ายข้อห้ามการรณรงค์หาเสียงตามบ้าน นอกจากนี้ก็

ไม่อาจจะถูก “ไปรย” อย่างไม่แยกแยะกระทรวงกิจการภายในของญี่ปุ่น โดยคาดคะเนว่าจะเกิดผลในทางลบ ได้ออกคำเตือนว่า “การทิ้งใบปลิวจากเครื่องบินขนาดเล็กเหนือชุดอาคารที่พัก” เป็นการละเมิดกฎหมาย¹⁷

กฎหมายปี ค.ศ. 1975 นี้ยังคงแนวปฏิบัติที่เป็นสาระเนื้อหาของกฎหมายปี ค.ศ. 1962 เอาไว้ ในประเด็นที่อนุญาตให้พรรคการเมืองจัดการชุมนุมในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ มีการลดความเข้มงวดลง คืออนุญาตให้จัดการชุมนุมได้ไม่เกิน 4 ครั้งสำหรับแนะนำรายชื่อผู้สมัครของพรรคทั้งหมด (total number of party candidates) แต่ไม่จำกัดจำนวนครั้งในเขตเลือกตั้งเฉพาะหนึ่ง ๆ (particular election district) ชื่อของผู้สมัครอาจจะบุลงไปและอาจพูดถึงในคำปราศรัยของผู้นำพรรคได้ ผู้สมัครเองสามารถจะปรากฏตัวและกล่าวคำปราศรัยได้ คำเตือนประการเดียวก็คือ การชุมนุมจะต้องจัดขึ้นอย่างเป็นทางการโดยองค์การพรรคแห่งชาติ (national party organization) ไม่ใช่โดยตัวผู้สมัครเอง นอกจากนี้ผู้นำพรรคนอกเหนือจากตัวผู้สมัครจะต้องเข้ามีส่วนร่วม เพื่อแสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการชุมนุมมุ่งประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงนโยบายของพรรค ไม่ใช่ตัวผู้สมัครของพรรค

กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคด้านอื่น ๆ ที่กฎหมายใหม่นี้อนุญาตให้ที่สำคัญ ๆ ซึ่งถือเป็นของใหม่ และไม่ถูกห้าม ได้แก่ การโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รัฐบาลญี่ปุ่นควบคุมอย่างใกล้ชิดเกี่ยวกับการใช้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาทางการเมือง ผู้สมัครเลือกตั้งไม่ได้รับอนุญาตให้ซื้อเวลาโทรทัศน์หรือวิทยุ หรือเนื้อหาในหนังสือพิมพ์-วารสาร สิ่งที่มาชัดเจนก็คือ รัฐบาลจะจ่ายค่าโฆษณาทางการเมืองให้ในขอบเขตหนึ่งแก่ผู้สมัครทุกคน ได้แก่ การโฆษณาหนังสือพิมพ์ที่มีขนาดเนื้อที่ตามที่กำหนดรวม 5 ครั้ง ซึ่งจะเป็นหนังสือพิมพ์ฉบับใดก็ได้ที่ผู้สมัครต้องการ นอกจากนี้ก็ได้แก่การปรากฏตัวออกรายการทางโทรทัศน์ 4 ครั้ง และวิทยุ 2 ครั้ง โดยหลักการแล้วผู้สมัครแต่ละคนได้รับอนุญาตให้

ปรากฏตัวทางโทรทัศน์ช่อง NHK อันเป็นช่องของรัฐบาล นอกจากนี้ก็ยังได้รับอนุญาตให้ออกรายการวิทยุ NHK ได้ 1 ครั้ง และวิทยุเอกชนอีก 1 ครั้ง การปรากฏตัวทางโทรทัศน์และวิทยุแต่ละครั้งมีระยะเวลากำหนดคือไม่เกิน 5 นาทีครึ่ง

ทั้งหมดนี้คือขอบเขตของการใช้สื่อมวลชนเพื่อการโฆษณาการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเท่าที่อนุญาตให้สำหรับผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างที่ต่างจากกฎระเบียบการรณรงค์หาเสียงอื่น ๆ ระเบียบว่าด้วยการโฆษณาข้างต้นนี้ เกือบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะฝ่าฝืน นอกจากนี้หนังสือพิมพ์และสื่อกระจายเสียงถูกจำกัดทั้งโดยกฎหมายและโดยจรรยาบรรณของสื่อมวลชนแขนงนั้น ๆ ไม่สามารถทำให้ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบอย่างไม่ยุติธรรม ตัวอย่างเช่น กฎหมายห้ามตีพิมพ์การสำรวจประชามติที่บอกถึงระดับความนิยมของผู้สมัครแต่ละคน (แต่ไม่ห้ามการตีพิมพ์บทความที่อิงผลการสำรวจ หรือการสำรวจระดับความนิยมของพรรคการเมือง) สถานีโทรทัศน์ญี่ปุ่นจะพิถีพิถันที่จะไม่ทำให้ผู้สมัครคนหนึ่งได้ปรากฏตัวเด่นกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ นั่นคือในรายการข่าวของโทรทัศน์ท้องถิ่นเมื่อเสนอข่าวเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงในแต่ละวัน จะหลีกเลี่ยงการโชว์ใบหน้าและชื่อของผู้สมัครคนหนึ่ง ถ้าไม่สามารถให้ผู้สมัครคนอื่น ๆ ได้โชว์ตัวด้วยอย่างเท่าเทียมกัน สิ่งที่ผู้ชมโทรทัศน์จะเห็นนั้น ปกติแล้วจะเป็นหลังของตัวผู้สมัคร

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา นอกเหนือจากระบบที่รัฐบาลโฆษณาให้ฟรีในขอบเขตจำกัดข้างต้นแล้ว พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้โฆษณาในหนังสือพิมพ์ วารสาร โทรทัศน์ และวิทยุได้ ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องปริมาณเนื้อที่และเวลาสำหรับพรรคการเมืองอีกต่อไป กฎหมายนี้ยังให้พรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติครบ ลงโฆษณาหนังสือพิมพ์ได้ 4 ครั้ง โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แต่มีข้อห้ามสำคัญที่ควบคุมการโฆษณาของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสื่อใดอยู่ประการหนึ่งคือ จะเป็นการผิดกฎหมายถ้าระบุถึงการสมัครเลือกตั้งรายบุคคล การโฆษณานั้นให้กระทำเพื่อประ-

ชาสัมพันธ์นโยบายของพรรค ผู้นำพรรคการเมืองก็ตีสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ ก็ตี สามารถจะปรากฏตัวในการโฆษณาได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในบริบทของบทบาทแห่งพรรคการเมือง (party roles) ของเขา การประกาศถึงการลงสมัครเลือกตั้งของตน ถือเป็นการผิดกฎหมาย

พรรคการเมืองส่วนใหญ่ฉกฉวยประโยชน์จากเสรีภาพใหม่ที่ได้รับนี้ โฆษณาและผลิตรายการโทรทัศน์ประเภทโฆษณาธุรกิจขนาดสั้น และประเภทสารคดีขนาดยาว ออกอากาศในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กิจกรรมใหม่นี้ได้ช่วยกระตุ้นการเติบโตของการโฆษณาทางการเมือง จนเป็นธุรกิจสำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา บริษัทโฆษณาขนาดใหญ่ทุกแห่งมีแผนกโฆษณาการเมือง และบริษัทโฆษณาขนาดเล็กจำนวนมากได้ตั้งตัวเป็นองค์กรที่ปรึกษาการรณรงค์หาเสียง (campaign consulting) อย่างประสบผลสำเร็จ บริษัทเหล่านี้ไม่เพียงแต่ช่วยพรรคการเมืองเตรียมการโฆษณา แต่ยังได้ทำงานร่วมกับผู้สมัครเลือกตั้งรายบุคคล โดยเฉพาะผู้ที่สมัครในเขตเมืองและมหานครใหญ่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครพรรค LDP ในการเตรียมการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตเลือกตั้ง เขียนคำปราศรัยหาเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งออกแบบโปสเตอร์หาเสียงด้วย

ไม่มีประเทศใดที่มีเทคโนโลยีในระดับเดียวกันที่สื่อมวลชนแขนงสิ่งพิมพ์และแขนงอิเล็กทรอนิกส์จะมีผลกระทบเพียงเล็กน้อยต่อลีลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เท่ากรณีของญี่ปุ่น สถานการณ์เช่นนี้จะเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ถ้าผู้สมัครรายบุคคลได้รับโอกาสที่จะใช้สื่อมวลชนอย่างอิสระยิ่งขึ้นในกิจกรรมรณรงค์หาเสียงของตน ยังเป็นปัญหาที่รอคอยคำตอบอยู่ คราบโคลที่การสนับสนุนการเลือกตั้งยังคงอยู่บนเงื่อนไขของสายสัมพันธ์ส่วนบุคคล และจักรกลการเมือง (political machines) ส่วนบุคคลในท้องถิ่นที่ทรงอิทธิพล การโฆษณาผ่านสื่อมวลชนก็จะมีผลกระทบน้อยกว่าในกรณีของสังคมอื่น ๆ

แต่นายกรัฐมนตรีนาคาโซเนะ ได้แสดงให้เห็น

ถึงความเชี่ยวชาญอย่างยิ่งในการใช้สื่อมวลชนแขนงอิเล็กทรอนิกส์มาสร้างความสนับสนุนส่วนบุคคลของตน และอย่างที่ได้อ้างไว้ในบทก่อน ใช้ความสนับสนุนประชาชนนี้มาเสริมความเข้มแข็งให้แก่ฐานะของตนในพรรคและยังมีนักการเมืองหนุ่ม ๆ ของพรรค LDP อีกจำนวนมากที่จะใช้ประโยชน์สื่อมวลชนแขนงนี้ถ้าได้รับเสรีภาพในการซื้อเวลาเพื่อโฆษณาการเมือง แต่ก็ไม่มีหลักฐานบ่งบอกว่า ข้าราชการกระทรวงกิจการภายในซึ่งมุ่งมั่นที่จะเดินนโยบายจำกัดการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรายบุคคลต่อไป หรือสมาชิกรัฐสภาที่อยู่ในตำแหน่งปัจจุบัน ซึ่งกลัวว่าการเปลี่ยนแปลงกติกาอาจจะส่งผลกระทบต่อโอกาสการได้รับเลือกตั้งของตนในคราวต่อไป จะยินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานใด ๆ จากแบบแผนในปัจจุบันที่จำกัดการใช้สื่อมวลชนเพื่อการรณรงค์ทางการเมืองอย่างเข้มงวด

การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความเชื่อว่าการเมืองสมัยใหม่นั้นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จะต้องเป็นแบบพรรคเป็นศูนย์กลางกว่าผู้สมัครเป็นศูนย์กลาง (party-centered rather than candidate-centered) ซึ่งผู้ลงคะแนนเสียงจะลงคะแนนเสียงตามนโยบายและหลักการ ยิ่งกว่าจะเลือกปัจเจกบุคคลเฉพาะตัว ทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องผูกเรื่องการให้เสรีภาพการรณรงค์หาเสียงใหม่แก่พรรคการเมืองนี้ เข้ากับการวางข้อจำกัดที่ต่อเนื่องในกิจกรรมการเลือกตั้งของผู้สมัครรายบุคคล ดังนั้นข้อจำกัดและข้อห้ามอย่างกว้างขวางที่ควบคุมกิจกรรมการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นลักษณะเด่นของการเมืองญี่ปุ่นตลอดมาอย่างไม่ขาดตอน นับแต่การประกาศให้สิทธิเลือกตั้งแก่ชายทั่วไป (universal manhood suffrage) ในปี ค.ศ. 1925 ก็ยังคงเป็นลักษณะเด่นอยู่ในปัจจุบัน ข้อห้ามต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ เช่นข้อห้ามเรื่องการรณรงค์หาเสียงก่อนการเลือกตั้ง¹⁸ การหาคะแนนเสียงตามบ้าน

การมีรณรงค์หาเสียงเกินหนึ่งคันและสำนักงานรณรงค์เกินหนึ่งแห่ง และข้อห้ามอย่างกว้างขวางต่อการแจกเอกสารข้อเขียนใด ๆ ยกเว้นที่กฎหมายอนุญาตให้คือ ไปรษณียบัตร 35,000 ใบ แผ่นปลิวจำนวน 60,000-100,000 ใบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเขตเลือกตั้ง รัฐบาลจัดพิมพ์แผ่นพับการเลือกตั้งสำหรับแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้อความของผู้สมัครแต่ละคน แผ่นพับนี้จะถูกส่งไปยังทุกครัวเรือนการแจกสิ่งพิมพ์อื่น ๆ โดยผู้สมัครจะถูกห้ามโดยกฎหมาย

กฎหมายห้ามไม่เฉพาะแต่การแจก แต่ยังห้ามการจัดแสดง (display) สิ่งพิมพ์ใด ๆ ยกเว้นที่กฎหมายอนุญาตให้ ซึ่งที่อนุญาตให้ส่วนใหญ่แล้ว ได้แก่ โปสเตอร์ที่จัดแสดง ณ บอร์ดโปสเตอร์ของรัฐบาล และโปสเตอร์อีกจำนวนหนึ่งที่ประกาศเวลาและสถานที่ของกำหนดการปราศรัยของผู้สมัคร สิ่งที่ต้องห้ามก็คือการจัดแสดงหรือการแจกสิ่งพิมพ์เพื่อช่วยสนับสนุนผู้สมัคร เป็นต้นว่า “หนังสือพิมพ์ นามบัตร บัตรอวยพร โปสเตอร์ ตราสัญลักษณ์ โคมกระดาดป้าย โทรเลข ภาพสไลด์ ภาพยนตร์ ฟิล์มออนลูกโป่งโฆษณา และตัวหนังสือเขียนตามกำแพง หรือรั้ว หรือตามถนนหนทางต่าง ๆ” ทั้งนี้เป็นการอ้างอิงจากหนังสือของข้าราชการระดับสูงในเรื่องกฎหมายฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่¹⁹

ก่อนการประกาศใช้กฎหมายให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปแก่ชาย ปี ค.ศ. 1925 ไม่มีการจำกัดกิจกรรมรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ยกเว้นแต่ข้อห้ามการรณรงค์ในบริเวณลงคะแนนเสียง ในปี ค.ศ. 1925 มีการประกาศใช้ข้อห้ามการหาคะแนนเสียงและข้อจำกัดในเรื่องการแจกสิ่งพิมพ์ ข้อเขียนการรณรงค์หาเสียง ต่อมาในปี ค.ศ. 1934 ได้เพิ่มความเข้มงวดและบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นต่อการละเมิดกฎระเบียบ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการปรับปรุงแก้ไขโดยได้ยกเลิกส่วนใหญ่ของข้อจำกัดเหล่านี้²⁰ แต่กลับนำมาใช้ใหม่ในปี ค.ศ. 1947 และในปีต่อ ๆ มา

แรงจูงใจของรัฐบาล ในการประกาศใช้ข้อ

จำกัดการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1925 เป็นไปตามหลักการแห่งพระราชบัญญัติรักษาความสงบ (Peace Preservation Law) ซึ่งประกาศใช้ในปีเดียวกันเพื่อผนึกอำนาจควบคุมกิจกรรมทางการเมือง ยิ่งกว่าจะเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยของการให้สิทธิเลือกตั้งทั่วไป มีการเพิ่มข้อจำกัดในช่วงทศวรรษ 1930 เมื่อรัฐบาลปราบปรามหนักขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเฉพาะ คือทำให้การณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่าง ๆ ประสบความยากลำบากยิ่งขึ้น

แต่ข้อจำกัดเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วเดินตามตัวแบบพระราชบัญญัติ British Corrupt and Illegal Practices Prevention Act ค.ศ. 1883 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอย่างน้อยก็บางส่วน ความประสงค์ที่จะจัดธรรมชาติของการเลือกตั้งแบบที่เสื่อมทราม (corrupt election practices) ความเอาใจใส่ต่อการขจัดคอร์รัปชันทางการเมืองเป็นเหตุผลหลักของการนำข้อบังคับจำนวนมากกลับมาใช้ใหม่ในช่วงหลังสงครามใหม่ ๆ และเป็นข้ออ้าง สำหรับการคงข้อจำกัดเหล่านี้มาจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าการลดกฎระเบียบ (deregulation) ในด้านอื่น ๆ ของชีวิตคนญี่ปุ่นจะเป็นกระแสสำคัญของนโยบายรัฐบาล และบังคับแก่ข้าราชการซึ่งบ่อยครั้งที่ไม่เต็มใจ แต่ไม่มีฐานสนับสนุนที่เข้มแข็ง ซึ่งเรียกร้องการลดกฎระเบียบในด้านการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ข้าราชการกระทรวงกิจการภายในเองก็ไม่เต็มใจที่จะสละอำนาจออกกฎระเบียบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการว่าด้วยการรณรงค์ ซึ่งครอบคลุมมาเป็นเวลานาน ข้าราชการคนหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า

“ประชาชนบางคนซึ่งไประยะเวลาการณรงค์ที่เป็นทางการ ซึ่งสั้นอย่างสุดโต่ง และซึ่งไปข้อจำกัดอันเข้มงวด ว่าด้วยรูปแบบพื้นฐานแห่งการแสดงออกในรูปของการปราศรัยและวัสดุสิ่งพิมพ์ โดยเสนอว่าควรจะได้ผ่อนคลาย (ข้อจำกัดต่าง ๆ) การณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แต่กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว กฎระเบียบ

เหล่านี้ไม่ได้สร้างขึ้นมาภายในวันเดียว เป็นการสะสมประสบการณ์การเลือกตั้งมาเป็นเวลาแรมปี และสะท้อนการพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของการเลือกตั้งญี่ปุ่น ผลคือ กฎระเบียบเหล่านี้คงอยู่มาจนถึงปัจจุบัน โดยปราศจากการแก้ไขในพื้นฐาน”²¹

ข้าราชการกระทรวงกิจการภายในให้เหตุผลการคงไว้ซึ่งข้อจำกัดที่ครอบคลุมกว้างขวางในกิจกรรมการณรงค์หาเสียง โดยอ้างเช่นเดียวกันว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีวุฒิภาวะทางการเมืองต่ำเกินไปที่จะได้รับเสรีภาพมากกว่านี้ การย้อนกลับไปสู่ทัศนคติเชิงอุปถัมภ์แบบข้าราชการของสมัยก่อนสงครามเช่นนี้ ไม่ได้เสนอกันอย่างเปิดเผยมากเหมือนเมื่อครั้งเริ่มต้นปฏิรูปทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยในช่วงหลังสงครามใหม่ ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่แจ่มชัดดังตัวอย่างเช่น ในคำอธิบายที่เป็นทางการของกระทรวงกิจการภายใน ที่ว่าทำไมการห้ามหาเสียงตามบ้าน ซึ่งเริ่มใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1934 จึงต้องคงเอาไว้

“การณรงค์หาเสียงตามบ้านของผู้ออกเสียงหรือตามสถานที่อื่น ๆ ซึ่งไม่อยู่ในสาขาสาธารณชนที่ซึ่งผู้ออกเสียงถูกขอร้องโดยตรงให้ลงคะแนนให้ ทำให้กลายเป็นสถานที่ของการตัดสินใจบนผลประโยชน์พิเศษ และอาชญากรรมอื่น ๆ ที่เป็นการขัดต่อการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม แน่นนอนธรรมชาติปฏิบัติที่เลวทรามเช่นนี้จะหมดสิ้นไป ถ้าระดับจิตสำนึกทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับการยกระดับให้สูงขึ้น และถ้าโดยทั่วไปแล้วประชาชนลงคะแนนเสียง โดยยึดหลักเจตจำนงค์ของตนเอง แต่สภาพความเป็นจริงในปัจจุบันไม่ได้ก้าวไปถึงขั้นนั้น ดังนั้นจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องขจัดโอกาสแห่งความไม่ยุติธรรมเช่นนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้”²²

การต่อต้านจากฝ่ายข้าราชการในการรื้อถอน โครงสร้างอันละเอียดแห่งกฎระเบียบของรัฐบาล ว่า ด้วยกระบวนการพรรค ไม่ได้ถูกท้าทายจากฝ่าย พรรค LDP แต่อย่างใด เนื่องจากว่า LDP มองเห็น ข้อดีในการคงระบบเดิมเอาไว้ ข้อจำกัดการพรรคที่ ครอบคลุมอย่างกว้างขวางนี้ได้ส่งผลให้ผู้สมัครใหม่ เสียเปรียบผู้อยู่ในตำแหน่ง ฝ่ายหลังมีวิธีเข้าถึง ประชาชนในเขตเลือกตั้งมากมายนับไม่ถ้วน และพวกเขาได้ประโยชน์จากกฎระเบียบ ที่ทำให้ผู้สมัครใหม่ ประสบความยากลำบากในการทำให้ชื่อของตนเป็นที่ รู้จัก และในการสร้างองค์การพรรคหาเสียงขนาดใหญ่ สิ่งนี้เมื่อผสมด้วยความโน้มเอียงของผู้อยู่ในตำแหน่งที่ อยากรให้คงระบบเดิมที่ตนคุ้นเคยและทำให้ตนประสบความสำเร็จ และที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งนำไปสู่ ความเสี่ยงที่ไม่มีใครทราบได้ ก่อให้เกิดแรงกดดันที่ทรง พลังต่อการปฏิรูป

ข้อได้เปรียบซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งได้รับจากข้อ จำกัดและข้อห้ามการพรรคหาเสียงที่ครอบคลุมกว้าง ขวาง เป็นเหตุผลอธิบายว่าทำไมฝ่ายค้านจึงไม่กระตือ- รือร้นที่จะเรียกร้องการปฏิรูปที่ลงถึงฐานราก ฝ่ายค้าน โดยทั่วไปแล้วไม่ได้กดดันให้มีการผ่อนคลายข้อจำกัด การพรรคหาเสียง ด้วยความกลัวที่ว่า การเลิกกฎ ระเบียบ (deregulation) ว่าด้วยการพรรคหาเสียง อาจจะส่งผลดีต่อผู้สมัครพรรค LDP ซึ่งมีทรัพยากร ด้านการเงินมากกว่า แทนที่จะเป็นผลดีต่อตนเอง

เมื่อกาลเวลาล่วงเลยมา ความสนใจที่จะยกเลิกกฎระเบียบว่าด้วยการพรรคหาเสียงของผู้สมัครได้ จืดจางลงไป เนื่องจากว่ามีการสร้างสถาบันในแบบ แผนต่าง ๆ แห่งการหลบหลีกและหลีกเลี่ยงข้อจำกัด ต่าง ๆ ที่กฎหมายระบุไว้ เนื่องจากว่ากฎหมายห้าม กิจกรรมต่าง ๆ มากมายเกินกว่าที่ประชาชนจะถือว่าเป็น สิ่งที่ผิดทำนองคลองธรรม จึงเกิดข้อดกกลที่ไม่ได้ พุดออกมาให้เป็นที่ทราบกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ของ พรรคและของรัฐบาลที่ว่าไม่ต้องใส่ใจนักกับการกระทำ บางอย่าง ที่กฎหมายห้ามไว้อย่างเป็นทางการ

ช่องโหว่ใหญ่ที่เปิดโอกาสให้แก่นักการเมืองที่จะ

ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวางกว่าที่ กฎหมายอนุญาต ก็คือความแตกต่างระหว่างกิจกรรม ทางการเมืองกับการพรรคหาเสียงเลือกตั้ง (political activity and election campaigning) ปรากฏที่ นักการเมืองหลีกเลี่ยงการถือว่าตนกำลังสมัครเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งครั้งนั้น ๆ และได้ขอให้ผู้ลงคะแนน เสียลงคะแนนให้แก่ตน เขาก็สามารถอ้างได้ว่ากิจ- กรรมของตนเป็นกิจกรรมทางการเมืองไม่ใช่การพรรค หาเสียงเลือกตั้ง และนี่เองคือช่วงเวลาก่อนระยะการ พรรคหาเสียงเลือกตั้งที่เป็นทางการ 15 วัน ที่มีการ พรรคหาเสียงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ยามใดที่มี ข่าวลือว่าจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีพรรคการเมือง อย่างหนึ่ง (โดยใช้จ่ายเงินมากมายในการดำเนินการ เช่นนี้) ไม่คอยให้ถึงวันประกาศระยะพรรคก็หาเสียง เลือกตั้งที่เป็นทางการ

ตัวอย่างเช่น แผ่นโปสเตอร์หรือจดหมายข่าวที่ ประกาศว่าผู้สมัครพรรค LDP จะปราศรัย “เพื่อ รายงานสถานการณ์ในรัฐสภา” อาจถือได้ว่าเป็น กิจกรรมทางการเมืองของคนที่ชอบธรรม ในช่วงวัน และสัปดาห์ก่อนระยะพรรคหาเสียงที่เป็นทางการ กิจกรรมทางการเมืองเช่นนี้จะมีเพิ่มขึ้นในอัตราความเร็ว อย่างบ้าคลั่ง และก็จะยังคงอย่างทันที่ทันใดเมื่อช่วงการ พรรคหาเสียงอย่างเป็นทางการเริ่มต้นขึ้น

แม้จะอยู่ในช่วงการพรรคที่เป็นทางการ การ ปฏิบัติซึ่งถูกห้ามอย่างเป็นทางการก็มีปรากฏให้เห็น ที่ สำคัญที่สุดคือการขอคะแนนเสียงตามบ้าน แม้จะมีข้อ ห้ามตามกฎหมายสำหรับการขอคะแนน แต่ธรรมเนียมปฏิบัติเฉพาะเช่นนี้-ในรูปแบบที่ไม่สามารถเลียน แบบกันได้ของญี่ปุ่น-ได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ วิธีการพรรคเช่นนี้เป็นที่นิยมกันมากจนกระทั่งถึงเมื่อ เร็ว ๆ นี้ในบรรดาพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งสามารถระดมนัก พรรคม้าจากสหภาพแรงงาน หรือจากสมาคมโซคา- กักโคอย่างในกรณีของพรรคโคเม สำหรับผู้สมัครพรรค LDP แล้วมีความสำคัญเป็นรอง เนื่องจากว่า LDP ไม่สามารถเกณฑ์คนช่วยพรรคได้มากเท่ากับผู้สมัคร พรรคฝ่ายค้านที่มีฐานอยู่กับสหภาพแรงงาน และ

เพราะ LDP มองว่ายุทธศาสตร์การรณรงค์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด คือวิธีที่ชนชั้นนำท้องถิ่นในการช่วยเหลือโดยผ่านเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัว

แต่ในปัจจุบันการขอละแนนเสียงได้กลายมาเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ของพรรค LDP ด้วย นับเป็นพัฒนาการที่สะท้อนถึงความมั่นใจที่ลดน้อยถอยลงของนักการเมือง ที่มีต่อชนชั้นนำท้องถิ่นในการระดมให้ได้คะแนนเสียงสนับสนุนที่เพียงพอเมื่อไม่แน่ใจต่อไปอีกแล้ว ว่าชัยชนะจะได้มาโดยอาศัยจักรกลการรณรงค์ (campaign machines) ในแบบประเพณีเดิม ผู้สมัครพรรค LDP โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเลือกตั้งที่เป็นตัวเมือง ซึ่งอิทธิพลของชนชั้นนำท้องถิ่นต่อผู้ลงคะแนนเสียงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ได้พากันหันมาเป็นผู้สนับสนุนอย่างกระตือรือร้นต่อการรณรงค์แบบขอละแนนเสียง ศัพท์แสงคำว่า *rota sakusen* (“roller strategy” ยุทธวิธีลูกกลิ้ง) ได้ขึ้นกันบ่อยในการประชุมวางแผนการรณรงค์ของพรรค LDP พอ ๆ กับศัพท์แสงคำว่า *jinkai senjutsu* (“human wave tactics” ยุทธวิธีคลื่นมนุษย์) สำหรับกรณีของพรรคฝ่ายค้าน นักการเมืองพรรค LDP จำนวนมาก บัดนี้เชื่อแล้วว่า วิธีเดียวที่จะได้มาซึ่งชัยชนะในการเลือกตั้งคือให้สมัครพรรคของตนเคลื่อนไหวในเขตเลือกตั้งของตนราวกับลูกกลิ้งที่หมุนเนื่อง (streamrollers อันเป็นที่มาของคำว่า ยุทธศาสตร์ลูกกลิ้ง roller strategy) โดยไปเคาะประตูทุกประตูและขอเสียงสนับสนุน แม้จะเป็นการละเมิดข้อห้ามการขอละแนนเสียง แต่ยุทธศาสตร์ลดบดถนนและยุทธวิธี คลื่นมนุษย์ก็ปฏิบัติกันแพร่หลาย คำวิจารณ์ตั้งใจหาตัวผู้ละเมิด และจำกัดบทบาทของ โดยเฉพาะการออกคำเตือนให้แก่ผู้ที่ถูกจับเท่านั้น

ผลของระบบข้างต้นที่วางข้อจำกัดทางกฎหมายมากมายและการกลายเป็นสถาบันของแบบแผน (modes) แห่งการหลบหลีกกฎหมายโดยวิธีการต่าง ๆ ก็คือ กฎหมายเลือกตั้งกลายเป็นเส้นทางแห่งอุปสรรคทั้งหลาย ซึ่งผู้สมัครเลือกตั้งต้องเดินผ่านหรือเดินรอบ ๆ ในการแสวงหาละแนนเสียง ยิ่งกว่าจะกลาย

เป็นกรอบที่กำหนดขอบเขตการรณรงค์หาเสียงที่ได้รับความสะดวกและการยอมรับ รัฐบาลเองจึงอาจกับการเล่นงานการคิดสินบนและการกระทำอื่น ๆ ที่ละเมิดกฎหมายอาญาและกฎหมายเลือกตั้ง รวมทั้งเต็มใจที่จะปล่อยให้ให้นักการเมืองดำเนินการรณรงค์ด้วยเสรีภาพที่กว้างกว่ากฎหมายจะยอมให้ได้ แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดที่เป็นทางการก็มีผลบังคับกับให้ผู้สมัครชองกิจกรรมการรณรงค์ของตนเอาไว้ภายใต้เสื้อคลุมแบบใดแบบหนึ่ง และข้อจำกัดเหล่านี้ก็ให้อำนาจแฝง (latent power) แก่รัฐบาลที่จะเข้าแทรกแซงอย่างเข้มได้อย่างทรงพลังกว่าในกระบวนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

ข้อจำกัดของกฎหมายเลือกตั้ง และความสำเร็จของนักการเมืองในการหาทางหลบหลีกข้อจำกัดหลาย ๆ ข้อ มีราคาที่ต้องชำระอย่างหนักคือไม่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรณรงค์ อาสาสมัครจะมีน้อยมากในการรณรงค์ในญี่ปุ่น ทั้งในบรรดาพรรคเอียงซ้ายและพรรคเอียงขวา คนหนุ่มสาวที่ทำงานในสำนักงานใหญ่การรณรงค์ของพรรค หรือร่วมเดินทางไปกับคณะของผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ต่างก็เป็นผู้ที่ได้รับการว่าจ้างไม่เต็มเวลา หรือถูกส่งตัวมาจากสภาพแรงงาน ผู้สมัครที่พยายามพัฒนาระบบรณรงค์ที่อาศัยความช่วยเหลือจากอาสาสมัครก็มีอยู่น้อยมาก ผู้สมัครประเภทนี้ที่สามารถชนะการเลือกตั้งซึ่งมีไม่กี่คนจะเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนอย่างฉับพลัน เพราะว่าผิดแผกจากรูปแบบทั่วไป

สำหรับพลเมืองทั่วไป มีความไม่สบายใจอย่างมากที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการรณรงค์ เนื่องจากไม่แน่ใจว่า อันไหนถูกต้องตามกฎหมายและอันไหนที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้แล้วประวัติศาสตร์กฎหมายอันยาวนานที่ปฏิบัติต่อผู้ลงคะแนนเสียงในฐานะบุคคลที่สามในกระบวนการเลือกตั้ง ก็ได้ช่วยสร้างความรู้สึกยอมรับของสาธารณชนต่อแนวคิดที่ว่า พลเมืองทั่วไปควรจะเป็นบุคคลภายนอกในกระบวนการรณรงค์ เป็นผู้ฟังและเป็นเป้าหมายของการรณรงค์ยิ่งกว่าจะเป็นผู้มีส่วนร่วมที่จริงจังในการรณรงค์ ดังนั้น เว้นแต่จะถูก

ระคมอย่างจริงจังให้เข้าไปมีส่วนร่วม ความไม่มั่งคั่งใน
ญี่ปุ่นจึงได้แก่การวางตัวห่างจากการรณรงค์และห่างจาก
ปัญหาวันวาย สิ่งก็ตามมาคือ แม้จะมีระดับค่อนข้าง
สูงในการเข้ามีส่วนร่วมในองค์การสังคมทั่วไปของประ-
ชาชน แต่คนญี่ปุ่นก็แสดงให้เห็นถึงระดับต่ำของการ
เข้าเกี่ยวข้องในการรณรงค์เลือกตั้ง และในกิจกรรม
ต่าง ๆ ของพรรคการเมือง

ต้นทุนด้านการเงินของชีวิตการเมือง

การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1975 ทำให้
รัฐบาลมีหน้าที่ออกเงินเพิ่มให้แก่กิจกรรมการรณรงค์
หาเสียงของผู้สมัคร รัฐบาลรับผิดชอบภายในขอบเขต
หนึ่งต่อค่าใช้จ่าย การทำโปสเตอร์รณรงค์หาเสียงของ
ผู้สมัคร, ค่าพิมพ์และค่าส่งไปรษณียบัตรและไปปลิว
ของการรณรงค์ ค่าเช่าอาคารสถานที่เพื่อปราศรัย, ค่า
ใช้จ่ายสำหรับรณรงค์หาเสียง และอย่างที่ได้อีกแล้ว
แล้ว ค่าใช้จ่ายสำหรับโฆษณาในวิทยุ โทรทัศน์ และ
หนังสือพิมพ์

แต่การออกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นของรัฐให้แก่การ
รณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ไม่มีผลใด ๆ เลยต่อการลดค่า
ใช้จ่ายการรณรงค์หาเสียง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
ในญี่ปุ่นยังคงสิ้นเปลืองอย่างมหาศาล แม้ผู้สมัครจะ
ถูกจำกัดจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายได้ในการรณรงค์ วงเงิน
ที่กฎหมายกำหนดนี้ ซึ่งเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1975 มี
ความแตกต่างกันไปตามจำนวนของผู้ลงคะแนนเสียง
และจำนวนของผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ
ตัวอย่างเช่นในคราวเลือกตั้งสภาล่างปี ค.ศ. 1986
พิภคของการใช้จ่ายเงินเพื่อการรณรงค์มีตั้งแต่จาก
13,624,000 เยน สำหรับเขตเลือกตั้งที่ 3 ของจังหวัด
นาโกะ ไปจนถึง 19,560,000 เยน สำหรับเขต
เลือกตั้งที่ 1 ในฮอกไกโด หรือฮยาบ ๆ แล้วจะตก
ประมาณ 90,000 และ 130,000 เหยียสหรัฐฯ ณ
อัตราแลกเปลี่ยน 150 เยนต่อหนึ่งเหยีย

อย่างไรก็ตาม เป็นความลับที่รู้กันทั่วไปว่า
รายงานที่ผู้สมัครทำเสนอต่อกระทรวงกิจการภายใน

ระบุรายละเอียดของรายจ่ายในการรณรงค์นั้น เป็นเพียง
ส่วนเล็กน้อยของรายจ่ายทั้งหมด ไม่ใช่สิ่งผิดปกติเลย
แม้สำหรับผู้ที่เป็น ส.ส. อยู่แล้วซึ่งมีฐานเสียงมั่นคงมา
เป็นเวลานาน จะใช้จ่ายหนึ่งล้านเหยียหรือมากกว่าใน
การรณรงค์ของตน โดยผู้สมัครใหม่บ่อยครั้งจะใช้จ่าย
มากกว่านั้นอย่างชัดเจน มีน้อยมากที่ผู้สมัครพรรค
LDP จะสามารถรณรงค์โดยใช้จ่ายเงินน้อยกว่าครึ่ง
ล้านเหยีย

ไม่ใช่สิ่งผิดปกติอีกต่อไปแล้ว ที่ผู้สมัครสมา-
ชิกรัฐสภาอเมริกันจะใช้จ่ายเงินในระดับเทียบเคียงกัน
แต่ในสหรัฐอเมริกานั้นค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นได้รับแรง
กระตุ้นใหญ่จากค่าใช้จ่ายในการโฆษณาทางโทรทัศน์
ในญี่ปุ่นนั้นผู้สมัครไม่มีรายจ่ายในด้านโฆษณาทางสื่อ-
มวลชนเลย

ตัวเลขที่น่าเชื่อถือได้ของรายจ่ายการรณรงค์หา
เสียงเลือกตั้งในญี่ปุ่นยากแก่การหาแสวงหา มิใช่
เพียงเพราะว่ามีจำนวนมากว่าที่รายงานไว้ต่อรัฐบาล
แต่เพราะว่าส่วนใหญ่ของค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นในช่วงก่อน
ระยะการรณรงค์ 15 วันที่รัฐบาลกำหนด จึงยากแก่
การแยกออกจากค่าใช้จ่ายรายวันสำหรับการปฏิบัติ
หน้าที่สมาชิกรัฐสภา รายจ่ายปกติส่วนนี้เป็นจำนวน
เงินมหาศาล โดยที่รัฐบาลให้ความสนับสนุนเพียง
เลขนานการ 2 คน สำนักงานเล็ก ๆ หนึ่งแห่ง และ
ค่าใช้จ่ายสำหรับไปรษณีย์ โทรศัพท์ และการเดินทาง
สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจึงต้องระดมเงินทุนจำนวนมาก
มาเป็นค่าใช้จ่ายประจำวัน ที่อยู่นอกการเลือกตั้ง จาก
การได้สนทนากับสมาชิกรัฐสภาพรรค LDP ได้ความว่า
รายจ่ายเหล่านี้อยู่ในระดับ 5-10 ล้านเยนต่อเดือนโดย
เฉลี่ย (คือหยาบ ๆ แล้วประมาณ 30,000 เหยีย
และ 60,000 เหยียต่อเดือน)²³ ในปีที่มีการเลือกตั้ง
รายจ่ายเหล่านี้โดยทั่วไปแล้วจะเพิ่มขึ้นเท่าตัวหรือสาม
เท่าตัว

ทำไมการรณรงค์เลือกตั้งและกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภาธรรมดา ๆ แต่ละคน จึงสิ้น
เปลืองเงินทองมากมาย คำตอบไม่ใช่เพราะว่าเงินถูกใช้
ไปในการซื้อเสียง การซื้อเสียงไม่มีความสำคัญใน

ประเทศญี่ปุ่น และจริง ๆ แล้วไม่มีการทุจริตในการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง เหตุผลพื้นฐานที่ทำให้รายจ่ายของสมาชิกรัฐสภาสูงมากก็คือ สมาชิกรัฐสภาพรรค LDP ทุกคนจะต้องสร้างและรักษากลไกการเมือง (political machine) ของตน เขาไม่อาจจะหวังพึ่งองค์การพรรค ซึ่งแทบจะไม่ดำรงอยู่ในระดับท้องถิ่นหรือหวังพึ่งความภักดีต่อพรรคของประชาชนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งถ้ามีอยู่จริงก็ถูกทำให้หมดความหมายไปโดยระบบเลือกตั้ง ซึ่งบังคับให้ผู้สมัครพรรคเดียวกันต้องแข่งขันกันเอง การรักษาจักรกลทางการเมืองของตน หมายถึง การให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาล เมื่อพวกเขาณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การมีคณะผู้ช่วยชุดใหญ่ในเขตเลือกตั้งเพื่อดูแลเอาใจใส่องค์การที่สนับสนุนตน และคณะผู้ช่วยชุดใหญ่อีกชุดหนึ่งในนครโตเกียว เพื่อดูแลเอาใจใส่ประชาชนในเขตเลือกตั้งที่เดินทางมาขอความช่วยเหลือหรือร้องเรียน รวมทั้งการหาเงินมาเพื่อให้งิจกรรมอื่น ๆ สามารถจะเป็นไปได้

นักการเมืองยังใช้เงินจำนวนมากในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการเสี่ยงน้อยกว่าที่จะใช้เงินยิ่งกว่าจะไม่ใช้เงิน ผู้เชี่ยวชาญการหาเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายทางการเมืองอเมริกันคนหนึ่ง นายเฮอริเบิร์ต อเล็กซานเดอร์ (Herbert Alexander) ได้แสดงข้อคิดไว้ว่า อย่างน้อยที่สุดก็ครึ่งหนึ่งของรายจ่ายการณรงค์หาเสียงในสหรัฐอเมริกาต้องสูญเปล่าไป แต่ไม่มีใครรู้ว่าเป็นครั้งไหน²⁴ อาจจะพูดได้ทำนองเดียวกันทีเดียวสำหรับกรณีของรายจ่ายการณรงค์หาเสียงในญี่ปุ่น นอกจากนี้เมื่อผู้ลงคะแนนเสียงเบื่อหน่ายต่อการคอร์รัปชัน ซึ่งเกิดขึ้นเพราะนักการเมืองมีความจำเป็นต้องมีเงินทุนการเมือง ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ลงคะแนนเสียงเหล่านี้จะยอมให้สมาชิกรัฐสภาดการให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในเขตเลือกตั้ง ซึ่งบริการเหล่านี้ต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานในด้านองค์การที่กว้างขวางและราคาแพง (extensive and expensive organizational infrastructure)

นักการเมืองได้รับเงินทุนการณรงค์หาเสียง

และเงินทองมาเป็นค่าใช้จ่ายกิจกรรมทางการเมืองประจำวันของคนจากแหล่งสำคัญ 4 แหล่งคือ พรรคกลุ่ม (faction) การบริจาคโดยตรงจากธุรกิจ และทรัพยากรส่วนตัว การไหลของเงินทางการเมืองผ่านหน้าต่างทั้ง 4 บานนี้ เป็นลักษณะเด่นที่เป็นนิรันดร์ของการเมืองพรรค LDP โดยเป็นความจริงในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เช่นเดียวกับในช่วงปี ค.ศ. 1955 แต่ทว่าก็ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วงเวลาที่ผ่านมา ในความสำคัญเชิงสัมพัทธ์ของแหล่งเงินทุนทั้ง 4

ความสนับสนุนจากพรรค ไม่เคยเป็นส่วนที่สำคัญของแหล่งเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมืองญี่ปุ่น ยกเว้นพรรค JCP และพรรคโคเม และก็ไม่ได้มีน้ำหนักมากในปัจจุบัน ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1986 พรรค LDP ให้เงินแก่ผู้สมัครเลือกตั้งของพรรคคนละ 5 ล้านเยน (ประมาณ 35,000 เหรียญ) ในรูปของเงินช่วยเหลือโดยตรง และได้ให้ความช่วยเหลือที่เรียกว่าความสนับสนุนทางกิจกรรม (katsudohi, political activity support) เป็นจำนวน 3 ล้านเยนแก่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และ 15 ล้านเยนแก่ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ หรือผู้สมัครที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ นี่หมายความว่าผู้สมัครในนามของพรรคแต่ละคนที่เป็นสมาชิกรัฐสภา แต่ไม่เคยเป็นรัฐมนตรีกับผู้สมัครที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่จะได้รับเงินจากพรรค 20 ล้านเยนเมื่อการเลือกตั้งใกล้เข้ามาหรือเป็นจำนวนเงินประมาณ 130,000 เหรียญสหรัฐฯ ตามแต่อัตราแลกเปลี่ยนจะขึ้นหรือลง การที่ผู้สมัครถือว่าเป็นเงินช่วยเหลือที่ไม่พอเพียงเลยสำหรับความจำเป็นต้องใช้จ่าย เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าชีวิตการเมืองในญี่ปุ่นช่างมีราคาแพงเหลือเกิน²⁵

มีนักการเมืองเพียงไม่กี่คนที่พึ่งทรัพยากรด้านการเงินส่วนตัวของตนในระดับสูง เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านกิจกรรมและการณรงค์ ประเพณีในยุคก่อนสงครามที่เรียกกันว่า “นักการเมืองบ่อน้ำและรั้วบ้าน” (well-fence politician, idobei seijika) อันได้แก่ นักการเมืองผู้มาจากเจ้าที่ดิน ซึ่งใช้จ่ายเงิน

ทองของคนจำนวนมาก ในกิจกรรมทางการเมือง และ จบชีวิตการเมืองของคนลงโดยไม่อะไรเหลือนอกจาก รื้อบ้านและบ่อน้ำในบริเวณที่เคยเป็นกรรมสิทธิ์ที่ดินของ คนนั้น จะไม่ปรากฏในธรรมเนียมทางการเมืองปัจจุบัน อีกเลย เงินทุนในการรณรงค์ของนักการเมืองพรรค LDP ในปัจจุบัน มาจากการระดมด้วยตนเองยิ่งกว่า ในอดีตที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลซึ่งจะได้อธิบายต่อไป หลายคนใช้วิธีกู้เงินจากธนาคารอย่างหนักมือ หนี้สิน เหล่านี้โดยทั่วไปแล้ว จะชำระโดยได้รับเงินบริจาคภายหลังการเลือกตั้ง ซึ่งบ่อยครั้งบริจาคโดยธนาคารผู้ ปลอญกู้ยืมนั่นเอง

คุณภาพแห่งการพึ่งผู้นำกลุ่มของตนและการ พึ่งเงินบริจาคที่หามาด้วยตนเองเป็นสิ่งที่ได้เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของพรรค LDP ในระยะที่ผ่านมาอย่าง มหาพารและอย่างมีนัยสำคัญยิ่งในประเพณีแต่เดิมมา ความสนับสนุนจากกลุ่มเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ช่วยให้ผู้สมัครมีเงินเพื่อการรณรงค์ต่อสู้ในสนามการ เลือกตั้ง และในแง่กลับกันความสามารถในการหาเงิน จำนวนมหาศาลที่จำเป็นสำหรับการรักษากลุ่ม ก็เป็น คุณสมบัติเบื้องต้นของการเป็นผู้นำกลุ่ม

แต่ในระยะหลัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับ ตั้งแต่ที่มีการแก้ไขกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง ในปี ค.ศ. 1975 นักการเมืองแต่ละคนได้หาเงินมาเป็น กองทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งนี้เป็นความจริงทั้ง ในกรณีของนักการเมืองหนุ่มและนักการเมืองอาวุโส แม้ว่าโดยหลักทั่วไปแล้ว นักการเมืองได้รับการคาดหวังว่า ยังมีอาวุโสสูงขึ้นเท่าใดก็ต้องหาเงินด้วยตนเอง มากขึ้นเท่านั้น เป็นหลักการว่านักการเมืองที่เคยเป็น รัฐมนตรีมาก่อน จะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือจากกลุ่ม แต่ กลับถูกคาดหวังให้หาเงินเพื่อกลุ่ม

บทบาทในการหาเงินของกลุ่มได้เปลี่ยนแปลงไป อย่างมีนัยสำคัญ บทบาทของกลุ่มที่สำคัญที่สุด และเป็นภารกิจหลักที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของหัวหน้า กลุ่ม คือการช่วยให้ลูกกลุ่มสามารถหาเงินได้ด้วย ตนเอง เป็นต้นว่าช่วยให้เข้าถึงผู้บริจาคที่มีความเป็น ไปได้ว่าจะช่วยเหลือ และสนับสนุนความพยายามของ

พวกเขาในการจำหน่ายบัตรงานเลี้ยง อันเป็นวิธีการหา เงินที่นิยมกันมากที่สุดวิธีหนึ่งในขณะนี้ สำหรับใน ปัจจุบันไม่เพียงแต่หัวหน้ากลุ่มเท่านั้น แต่สมาชิกกลุ่ม ในระดับกลางและระดับอาวุโส ได้รับการคาดหวังให้หา เงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมของกลุ่ม รวมทั้งช่วย เหลือสมาชิกหน้าใหม่ของกลุ่มในการหาเงินด้วย แบบ แผนดังที่กล่าวมานี้ ได้เพิ่มความเป็นอิสระของสมาชิก รัฐสภาแต่ละคนในความสัมพันธ์กับหัวหน้ากลุ่มของ ตน ขณะที่ตั้งให้ต้องพึ่งองค์การของกลุ่มในการเข้าถึง แหล่งเงินทุนทางการเมือง นี่เองคือปัจจัยสำคัญที่ กระตุ้นให้เกิดการแปรสภาพกลุ่มจากแบบเดิมไปสู่การ เป็นองค์กรผู้ร่วมสำนึก (collegial bodies) ดังที่ได้ กล่าวไว้ในบทก่อน

การเปลี่ยนแปลงระเบียบแห่งเกม การหาเงินทุน

การเปลี่ยนแปลงในเรื่องแบบแผนการหาเงินทุน ทางการเมืองเหล่านี้ ไม่ได้เป็นสิ่งที่อยู่ในใจของนายกรัฐมนตรีมิถิในขณะที่เขาโน้มน้าวรัฐสภา ให้ปรับปรุง กฎหมายการหาเงินทุนทางการเมือง มิถิมุ่งเป้าไปที่การ เปลี่ยนแบบแผนการหาเงินทุนที่ดำเนินมาเป็นประเพณี เพื่อให้เงินไหลสู่พรรคมากขึ้น สู้กลุ่มและรายบุคคล น้อยลง รวมทั้งให้มาจากผู้บริจากรายบุคคลมากขึ้น บริษัทใหญ่ ๆ น้อยลง

กฎหมายฉบับแก้ไขปรับปรุงได้กำหนดเพดาน เงินที่บริษัท สหภาพแรงงาน สมาคมทางอุตสาหกรรมและอื่น ๆ จะบริจาคให้แก่พรรค กลุ่ม และ องค์การทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงองค์การที่ทำ หน้าที่เป็นหน้าด่านหาเงินทุนให้แก่ักการเมืองราย บุคคล เพดานเงินบริจาคของบริษัทนี้ ถูกกำหนดโดย อาศัยสูตรที่สัมพันธ์กับระดับของเงินทุนของกิจการ บริษัท คือ บริษัทที่มีกิจการซึ่งมีเงินทุน 100 ล้านเยน อาจบริจาคให้แก่พรรคได้ไม่เกิน 7.5 ล้านเยน ในแต่ละปี²⁶ ที่มีทุนจดทะเบียนระหว่าง 500 ล้านเยนถึง 1,000 ล้านเยน บริจาคได้ไม่เกิน 30 ล้านเยน จาก

ระดับนี้ขึ้นไปถ้าทุนจดทะเบียนมีจำนวนเพิ่มขึ้นไปแต่ละ 500 ล้านเยน ก็จะบริจาคได้เพิ่ม 5 ล้านเยน จนกระทั่งถึงระดับสูงสุด คือทุนจดทะเบียน 105 ล้านเยนขึ้นไป จะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ถึง 100 ล้านเยน²⁷

การบริจาคแก่กลุ่มและนักการเมืองรายบุคคลของบริษัทสหภาพแรงงานและสมาคม ถูกจัดระเบียบด้วยสูตรการคำนวณที่คล้ายคลึงกัน แต่ต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของที่บริจาคให้แก่พรรค นั่นคือ เงินบริจาคสูงสุดที่บริษัทใหญ่ที่สุดทั้งหลาย จะให้แก่กลุ่มและนักการเมืองรายบุคคลรวมกัน คือ 50 ล้านเยนในหนึ่งปี นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังห้ามบริษัท สหภาพแรงงาน หรือสมาคม บริจาคเงินให้แก่กลุ่มหนึ่งใด หรือนักการเมืองรายบุคคลหนึ่งใด เกิน 1.5 ล้านเยน (ประมาณ 10,000 เหรียญสหรัฐฯ)

เนื่องจากมีข้อห้ามอย่างมากมายในกฎหมาย ข้อจำกัดวงเงินบริจาคให้แก่กลุ่มและปัจเจกบุคคลต่าง ๆ จึงไม่เกิดผลตามที่คาดหวังไว้ มีแค่เพดานเงินบริจาคสำหรับองค์การที่ไม่ใช่พรรค แต่ไม่มีข้อจำกัดว่านักการเมืองแต่ละคนสามารถตั้งองค์การรับบริจาคเงินได้คนละกี่องค์การ ในปี ค.ศ. 1979 มีองค์การซึ่งรวมถึงพรรค กลุ่ม และองค์การสนับสนุนนักการเมืองรายบุคคล รวมทั้งหมด 2,237 องค์การ ทำรายงานทางการเงินแจ้งต่อกระทรวงกิจการภายใน แต่ในปี ค.ศ. 1984 จำนวนองค์การนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 3,334 องค์การ²⁸ ตัวเลขใหม่นี้รวมถึงพรรคเล็ก ๆ และกลุ่มการเมืองเล็ก ๆ จำนวนหนึ่ง แต่หลัก ๆ แล้วได้แก่องค์การต่าง ๆ ที่สมาชิกรัฐสภาพรรค LDP ได้ก่อตั้งขึ้นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น นายอาเบะ ชินทาโร ผู้ได้ฉายาว่าเป็น “ผู้นำรุ่นใหม่” (New leader) ได้รับเงินบริจาคในปี ค.ศ. 1984 ผ่านองค์การทางการเมืองต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 27 องค์การ²⁹ ไม่จำเป็นต้องพูดเน้นในที่นี้ว่า การที่องค์การทางการเมืองที่นิยมโดยกฎหมายดังกล่าวมีจำนวนแพร่กระจายออกไปมากก่อให้เกิดความยุ่งยากในการตรวจสอบแหล่งบริจาคทางการเงิน และกระทบต่อหลักความโปร่งใสอันเป็นเป้าหมายหนึ่งของกฎหมายฉบับแก้ไข

โดยจำกัดเพดานวงเงินที่บริษัทจะบริจาคได้ กฎหมายฉบับใหม่มุ่งส่งเสริมให้มีการบริจาคโดยปัจเจกบุคคลหรือประชาชนทั่วไป ปัจเจกบุคคลแต่ละคนสามารถจะบริจาคเงินได้ รวมถึง 20 ล้านเยนแก่พรรค และ 10 ล้านเยนแก่กลุ่มและนักการเมืองรายบุคคล โดยการบริจาคให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง จะต้องไม่เกิน 1.5 ล้านเยน นอกจากนี้แล้วกฎหมายใหม่ยังให้แรงจูงใจแก่ผู้บริจาคที่เป็นปัจเจกบุคคล โดยสามารถนำไปหักลดภาษีได้ ณ ระดับหนึ่ง คือเมื่อไปรวมกับการหักลดอื่น ๆ แล้วทั้งหมดต้องไม่เกินร้อยละ 25 ของรายได้ในปีหนึ่ง ๆ

แต่สิ่งที่เป็นความล้มเหลวของกฎหมายใหม่นี้ก็คือ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการเปลี่ยนแหล่งบริจาคเงิน คือลดการบริจาคจากบริษัทและเพิ่มการบริจาคจากปัจเจกบุคคลหรือประชาชนทั่วไป ปรากฏว่าการบริจาคประเภทหลังนี้มีเพียงร้อยละ 6.6 ของยอดเงินบริจาคให้แก่องค์การทางการเมืองทั้งหมดในปี ค.ศ. 1984³⁰ ตัวเลขนี้ยังถูกทำให้ไปงอก เมื่อผู้บริจาคปัจเจกบุคคลนั้น ความจริงแล้วจำนวนมากมาจากสมาชิกรัฐสภาของพรรคนั่นเอง ตัวอย่างเช่นในกรณีของพรรค LDP สมาชิกรัฐสภาของพรรคแต่ละคนบริจาคเงิน 600,000 เยนให้แก่พรรค³¹

ความล้มเหลวอีกประการหนึ่งก็คือ ในเรื่องการเปลี่ยนผู้รับบริจาคจากกลุ่มไปสู่พรรค เงินบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 แต่เงินบริจาคให้แก่กลุ่มและองค์การการเมืองส่วนตัวของนักการเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่สูงกว่า รายได้ของพรรค LDP ถูกทำให้ต้องแคระแกร็นโดยรายได้ของกลุ่มและนักการเมืองรายบุคคลของพรรค นอกจากนี้แล้วยังน้อยกว่าอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับพรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น ซึ่งนับตั้งแต่ ค.ศ. 1975 เป็นต้นมามีรายรับตามที่รายงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายสูงสุดในการหาพรรคการเมืองทั้งหมด³²

ในปี ค.ศ. 1984 กลุ่มใหญ่ทั้ง 5 ในพรรค LDP ได้รับเงินรวม 4 พันล้านเยน จากการบริจาคโดยตรงของบริษัทธุรกิจ³³ บนยอดของรายรับนี้ก็คือ

รายรับของหัวหน้ากลุ่มผู้ได้รับฉายาว่าเป็น “ผู้นำรุ่นใหม่” (“new leaders”) คือ อาเบะ ชินทาโร ทาเกชิระ โนโบรุ และมิยาซาวา คิอิจิ รวมทั้งผู้ตั้งเป้าหมายจะเป็นผู้นำรุ่นใหม่อีกคนหนึ่งคือ วาดานาเบะ มิจิโอะ เป็นจำนวนรวมกว่า 2.5 พันล้านเยน หรือเป็นจำนวนเงินเกือบ 2 ใน 3 ของรายรับของกลุ่มต่าง ๆ³⁴ ทาเกชิระ คนเดียวหาเงินได้มากกว่ากลุ่มทานากะ อันเป็นกลุ่มที่ตนสังกัดอยู่ นับเป็นการบ่งบอกถึงการเสื่อมถอยของอำนาจของทานากะ และความมุ่งมั่นของทาเกชิระ ที่จะรับช่วงความเป็นผู้นำกลุ่มแทนทานากะ

เป็นความจริงที่เดียวว่า ผู้นำกลุ่มอาวโสะสูง ๆ ที่อยากจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำของกลุ่ม มีบทบาทอย่างสำคัญในการหาเงินเข้ากลุ่ม แบบแผนในการหาเงินให้กลุ่มนี้แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่นในกลุ่มทานากะนั้น ในปี ค.ศ. 1984 ทาเกชิระบริจาคเงินจำนวน 92 ล้านเยนให้แก่กลุ่ม และ 20 ล้านเยนให้แก่ นิโกโตะ ชูซุมุ ผู้นำอาวโสะสูงสุดในกลุ่ม แต่ทั้งหมดนี้ก็ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินที่เขาหาให้กลุ่มเมื่อปีก่อนหน้านั้น อนึ่ง แม้ว่าจำนวนเงินที่เขาหาได้ในปี ค.ศ. 1984 จะมากกว่าในปี ค.ศ. 1983 แต่ในปี ค.ศ. 1984 เขากันเงินไว้ 500 ล้านเยนสำหรับใช้ในอนาคต แล้วบริจาคส่วนที่เหลือให้โดยตรงแก่บรรดานักการเมืองในกลุ่มทานากะ โดยส่วนใหญ่แล้วจะให้เป็นเงิน 10-20 ล้านเยน และแก่นักการเมืองในกลุ่มอื่น ๆ เป็นเงินจำนวน 100,000-1,000,000 ล้านเยน

เช่นเดียวกับทาเกชิระ ในปี ค.ศ. 1984 นายอาเบะ ชินทาโร บริจาคประมาณร้อยละ 10 ของเงินที่เขาหาได้ (หรือประมาณ 80 ล้านเยน) แก่กลุ่มที่เขาสังกัดอยู่ ซึ่งขณะนั้นยังอยู่ใต้การนำที่เป็นทางการของอดีตนายกรัฐมนตรีฟูกูเด สำหรับจำนวนเงินที่เหลือนั้น ส่วนใหญ่แล้วเขาให้แก่นักการเมืองรายบุคคลที่สังกัดกลุ่มฟูกูเด โดยรวมถึงอดีตสมาชิกรัฐสภาที่สอบตกในการเลือกตั้งครั้งก่อน ซึ่งเตรียมจะลงเลือกตั้งในครั้งต่อไป

วาดานาเบะ มิจิโอะ ผู้มุ่งหวังจะก้าวขึ้นมา

เป็นหัวหน้ากลุ่มต่อจาก นากาโซเนะ มอบเงินราว 1 ใน 4 ของที่เขาหาได้ให้แก่กลุ่ม ส่วนที่เหลือนั้นได้มอบให้แก่นักการเมืองที่ซื้อสัดขั้ต่อคน สำหรับคนสุดท้ายนายมิซาซาวา ผู้มีกิตติศัพท์เป็นคนเก่งด้านนโยบายยิ่งกว่าด้านการเมืองกลุ่ม (factional politics) มอบเงินกว่าร้อยละ 40 ที่เขาหาได้ให้แก่กลุ่ม เพื่อแสดงให้เห็นว่า อย่างที่มีคนสันนิษฐานกัน เขามีปัจจัยที่จะทำหน้าที่หัวหน้ากลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเปลี่ยนแปลงในแหล่งที่มาของเงินทุนการเมือง

เงินบริจาคให้แก่พรรค LDP กลุ่มและนักการเมืองรายบุคคล ยังคงมาจากธุรกิจเกือบจะทั้งหมด แต่มีความแตกต่างเชิงสัมพัทธ์ในด้านสาขา อุตสาหกรรม กล่าวคือ ในช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูง ผู้บริจากรายใหญ่ได้แก่อุตสาหกรรมเหล็ก พลังไฟฟ้า และธนาคาร แต่ในช่วงที่ยุคการเติบโตระดับสูงจบลง และมีการใช้กฎหมายเงินทุนการเมืองฉบับแก้ไข ซึ่งเกิดขึ้นเกือบจะในเวลาเดียวกัน แบบแผนได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เงินบริจาคจากอุตสาหกรรมเหล็กลดลงอย่างฮวบฮาบ เช่น เงินบริจาคจากบริษัท เจแปนสตีล (Nippon Steel) ในปี ค.ศ. 1976 ได้ลดลงไปเหลือเพียง 1 ใน 10 ของยอดเงินบริจาคในปีก่อนการแก้ไขกฎหมายหนึ่งปี³⁵ ในปี ค.ศ. 1975 บริษัทพลังไฟฟ้า (electric power) ได้ยุติการบริจาคทั้งหมด และเงินบริจาคจากธนาคารระดับชาติ (city banks) 13 แห่ง ก็ลดความสำคัญลงในเชิงสัมพัทธ์ นักการเมืองพรรค LDP ได้พากันหันไปพึ่งอุตสาหกรรมที่เติบโตขึ้นใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่น เครื่องไฟฟ้า หลักรัฟท์และประกันชีวิต และธนาคารระดับท้องถิ่น (local banks) นอกจากนี้แล้ว นักการเมืองพรรค LDP ยังพึ่งพาความสนับสนุนจากอุตสาหกรรมก่อสร้างอย่างมากเป็นพิเศษ

ในปี ค.ศ. 1979 บริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ 46 แห่งที่เป็นสมาชิกของสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้าง

(Nikkenren) ร่วมกันบริจาคเงินจำนวน 760 ล้าน-เยนแก่พรรค LDP มีรายงานว่าบริษัทก่อสร้างอื่น ๆ ได้บริจาคเงินให้พรรคเป็นจำนวน 98 ล้านเยน ยอดเงินรวม 858 ล้านเยนนี้สูงกว่ายอดเงินบริจาคของธนาคารระดับชาติ ทั้ง 13 แห่ง³⁶ เงินบริจาคจากอุตสาหกรรมก่อสร้างลดลง เมื่อมีการลดรายจ่ายด้านงานโยธาทายหลังจากที่มีการใช้นโยบายการคลังที่เข้มงวดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 อย่างไรก็ดีตาม อุตสาหกรรมก่อสร้างก็ยังเป็นแหล่งบริจาครายใหญ่ของพรรค และเกือบจะแน่นอนว่าเป็นแหล่งบริจาคใหญ่สุดแห่งหนึ่งของเงินทุนที่ไม่มีการรายงาน ที่นักการเมืองพรรค LDP หามาได้ในระดับท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการทำกิจกรรมทางการเมืองในท้องถิ่นของตน

ในยุคแรก ๆ ของพรรค LDP ชุมชนธุรกิจขนาดใหญ่ “ไซไก” (Zaikai) เป็นแหล่งที่มาของเงินบริจาคที่สำคัญ โดยส่งให้พรรค LDP และกลุ่มต่าง ๆ ผ่านเคดานเร็ง Keidanren หรือสหพันธ์องค์การเศรษฐกิจ (The Federation of Economic Organizations) อันเป็นองค์การตัวแทนของชุมชนธุรกิจขนาดใหญ่ ในเวลาต่อมา เคดานเร็ง ยังเป็นผู้รวบรวมเงินบริจาคจากไซไก โดยกำหนดโควตาสำหรับสมาคมอุตสาหกรรมด้านต่าง ๆ และบรรดาบริษัทต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมาชิก แต่ความสำคัญเชิงสัมพัทธ์ของไซไกในฐานะเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนทางการเมืองได้ลดน้อยถอยลง เนื่องจากว่าบริษัทต่าง ๆ ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบธุรกิจที่ทรงอิทธิพลมาแต่เดิม ได้เติบโตขึ้นในด้านทรัพย์สินจนกลายมาเป็นแหล่งบริจาคเงินที่มีความสำคัญมากขึ้นกว่าในช่วงก่อน ๆ

แนวโน้มเช่นที่ว่านี้ เกิดขึ้นไม่เฉพาะในกรณีของการบริจาคที่มีการทำรายงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเพียงส่วนที่โผล่ขึ้นมาของภูเขาน้ำแข็งแห่งการบริจาคทางการเมือง แต่ยังเกิดขึ้นในกรณีของการบริจาคที่ไม่มีการรายงานด้วย ไม่ใช่สิ่งที่น่าแปลกใจอะไรเลยที่ปรากฏว่าเศรษฐศาสตร์-การเมืองใต้ดิน

(underground political economy) ของญี่ปุ่นนี้ ไม่สามารถจะหาข้อมูลมาไขความกระจ่างได้ สิ่งที่ไม่เป็นที่สงสัยก็คือว่า มันเป็นวงเงินจำนวนมหาศาล และมีแหล่งที่มาที่สำคัญคือบรรดาบริษัทในภูมิภาคที่มีขนาดเล็ก มั่งคั่ง และไม่ใช่ว่าบริษัทจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์และก่อสร้าง มีข่าวลือมากเกี่ยวกับการปันหุ้นและการให้ข้อมูลวงในแก่นักการเมืองชั้นนำ รวมทั้งวิธีการหลากหลายอื่น ๆ ที่พอจะจินตนาการได้ ซึ่งถูกคิดค้นขึ้นมาเพื่อเป็นช่องทางแห่งการให้เงินบริจาคทางการเมืองที่ผิดกฎหมาย มีการคาดการณต่าง ๆ นานามากมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ-การเมืองใต้ดินนี้ ทั้งนี้ก็เพราะมีข่าวสารบอกข้อเท็จจริงแต่น้อยมาก และเพราะว่ากรณีนี้อาจต่าง ๆ เกิดขึ้นถี่ พอที่จะบ่งชี้ว่าเรื่องเช่นนี้ต้องมีอยู่แน่

วิธีการใหม่ที่นักการเมืองและกลุ่มหันมาใช้ ภายหลังการแก้ไขกฎหมายในปี ค.ศ. 1975 ก็คือ การจัดงานเลี้ยงหารายได้ (fund-raising parties) วิธีการนี้มีหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมกันมากก็คือที่เรียกกันว่า งานเลี้ยงให้กำลังใจ (hagemasu kai) ที่มีความหมายตามตัวอักษรว่า งานเลี้ยงที่ “เชียร์” นักการเมืองคนนั้น ๆ ซึ่งได้รับเกียรติอะไรสักอย่าง และยังมีงานเลี้ยงเพื่อฉลองการจัดพิมพ์หนังสือที่สมาชิกรัฐสภาผู้นั้นจัดพิมพ์ขึ้น หรือในโอกาสที่ได้รับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี เหตุผลข้ออ้างของการจัดงานเลี้ยงเพื่อหารายได้นี้มีมากมายเพิ่มขึ้นในอัตราปะทุระเบิดในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

แนวความคิดของการจัดงานเลี้ยงเหล่านี้ มีที่มาจากธรรมเนียมการจัดงานเลี้ยงอาหารค่ำหารายได้ (fund-raising dinners) ของอเมริกา วิธีการหาเงินนี้แทบจะไม่เป็นที่รู้จักในญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ. 1975 แต่ทว่าบัดนี้ได้กลายมาเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ราคาตัวเข้าร่วมงานโดยทั่วไปแล้วมีราคาถึง 30,000 เยน (ประมาณ 200 เหรียญสหรัฐ) สำหรับสมาชิกรัฐสภาที่มีฐานะมั่นคงพอสมควร และ 20,000 เยน สำหรับคนที่มีอาวุโสต่ำลงมา งานนี้แทบจะไม่เคยเป็นงานนั่งกินเลี้ยงเลย มันเป็นงานต้อนรับแบบรีเซพชั่น

ขนาดใหญ่ (large receptions) ที่บริษัทธุรกิจต่าง ๆ จะซื้อตัวเป็นเล่ม ไม่ใช่สิ่งผิดปกติเลยสำหรับสมาชิกรัฐสภาที่มีฐานะมั่นคง ที่จะจำหน่ายบัตรราคา 30,000 เยน จำนวน 3,000 ใบสำหรับงานหนึ่ง ความสัมพันธ์เชิงผู้ร่วมสำนัก (collegial) ระหว่างคนร่วมกลุ่ม (faction) ซึ่งก่อตัวขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ที่จะช่วยกันจำหน่ายบัตรงานเลี้ยงก็ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นสัญลักษณ์ในโอกาสเช่นนี้

เพื่อให้เห็นภาพว่า วิธีการหาเงินแบบใหม่ มีความสำคัญอย่างไรในการหาเงินบริจาคทางการเมืองในญี่ปุ่น โปรดพิจารณาข้อมูลต่อไปนี้ ซึ่งก็ยังประเมินตัวเลขขายรับจากวิธีการหาเงินเช่นนี้ดำเนินไป ในปี ค.ศ. 1984 นักการเมืองที่หาเงินบริจาคได้สูงสุด 30 คน ได้รายงานยอดเงินรายรับเป็นจำนวนกว่า 3 พันล้านเยน หรือ 20 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเท่ากับ 3 ใน 4 ของยอดเงิน ที่กลุ่มต่าง ๆ ได้รับจากการบริจาคโดยตรงของบริษัทกลุ่มนากาโซเนะ หาเงินได้ 507 ล้านเยน และกลุ่มโคโมโตะหาได้ 413 ล้านเยน สมาชิกสภาสูงคนหนึ่งหาเงินจากวิธีจัดงานเลี้ยงได้ถึง 450 ล้านเยน และนักการเมืองพรรค LDP คนอื่น ๆ อีกหลายคน ก็หาเงินได้เป็นจำนวนล้านเยน โดยวิธีการเช่นนี้³⁷

แม้ว่าเงินที่หาได้จากการจัดงานเลี้ยง ควรจะต้องรายงานเป็นรายรับไม่ในรูปแบบใดก็รูปแบบหนึ่ง แต่กลับถูกจัดว่าเป็นรายจ่ายทางธุรกิจ ไม่ใช่เงินบริจาคทางการเมืองแต่อย่างใด นับเป็นการเลียงข้อจำกัดเพดานเงินบริจาคที่บริษัทธุรกิจต่าง ๆ จะบริจาคได้นอกจากนี้ยังช่วยให้ นักการเมืองพรรค LDP แต่ละคน ขวนขวายหาเงินอย่างจริงจังเพื่อตนเอง เพื่อกลุ่ม และเพื่อเพื่อนร่วมกลุ่มการเมืองเดียวกัน มีผลให้นักการเมืองพรรค LDP เหวี่ยงแหออกไปสู่ชุมชนธุรกิจได้อย่างกว้างขวางเพื่อหาเงินบริจาคทางการเมือง และยังมีผลให้เกิดสภาพแตกกระจายทั่วไป (general fragmentation) ซึ่งในปัจจุบันเป็นลักษณะเด่นของการหาเงินบริจาคทางการเมืองของพรรค LDP (และคู่ขนานไปกับสภาพแตกกระจายของกิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์

ที่ได้อภิปรายไปแล้ว)

พรรคการเมืองและนักการเมืองรายบุคคลของฝ่ายค้าน ก็หันมาหาเงินด้วยวิธีนี้เช่นกัน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าพรรค LDP พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหาเงินได้ 87 ล้านเยนด้วยวิธีนี้ และนักการเมืองจำนวนมากรายงานถึงจำนวนเงินที่ได้รับจากการจัดงาน แต่ก็ไม่มีพรรคฝ่ายค้านใดที่มีรายรับจากวิธีนี้ถึง 20 ล้านเยนในปี ค.ศ. 1984

ผลที่ตามมาโดยไม่ได้ตั้งใจประการหนึ่ง ของการแก้ไขกฎหมายเงินทุนทางการเมือง ได้แก่การรื้อรั้วซึ่งปิดกั้นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภาของพรรคกับแหล่งบริจาคเงินทุนรายใหญ่ของตน ในอดีตนั้นเงินจำนวนมากที่ไหลไปสู่ผู้ก่อการการเมืองพรรค LDP มาจากวงการธุรกิจขนาดใหญ่ โดยผ่านเข้ามาทางพรรคและกลุ่ม แบบแผนการหาเงินทุนที่ผ่านมานั้นในความหวังใจของชุมชนธุรกิจขนาดใหญ่ ที่ต้องการเห็นพรรค LDP คงอยู่ในอำนาจต่อไป เงินบริจาคก็ได้รับการประมวลผ่านสมาคมอุตสาหกรรมต่าง ๆ และเค-ดานเร็ง ในลักษณะที่แยกทั้งสองฝ่ายออกจากประเด็นนโยบายเฉพาะเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งทำให้ธุรกิจไม่สามารถใช้การบริจาคมาลักคั่นเป้าหมายทางนโยบายที่เฉพาะเรื่องและแคบ เงินบริจาคมีลักษณะเป็นค้ายกรรมธรรม์ประกันภัยที่จะประกันให้พรรค LDP อยู่ในอำนาจ สามารถเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลต่อไปเรื่อย ๆ

แต่มาบัดนี้ นักการเมืองรายบุคคลได้หันมาพึ่งตนเองโดยวิธีจัดงานเลี้ยง จนเป็นส่วนใหญ่ของเงินค่าใช้จ่ายทางการเมืองของตน เมื่อความสำคัญเชิงสัมพัทธ์ของโชไก ในฐานะเป็นแหล่งเงินทุนได้ลดน้อยถอยลง ความมุ่งหมายของนักธุรกิจที่อยากได้ผลกำไรและประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม จากการแสดงความใจกว้างบริจาคเงิน ก็กลายมาเป็นส่วนสำคัญยิ่งกว่าที่แล้วมาในภาพแห่งการหาเงินทุน ดังนั้นแทนที่จะลดบทบาทของเงินในการเมืองญี่ปุ่น การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริจาคทางการเมือง ดูเหมือนว่าจะได้กระตุ้นให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแบบแผนของการหาเงินทุน ซึ่งขยายปัญหาการอุปถัมภ์ทางการเมืองให้กว้างออกไป

ความเสื่อมของตัวแบบพรรคการเมืองสมัยใหม่

ความพยายามที่จะใช้กฎเกณฑ์เชิงนิติศาสตร์ มาส่งเสริมให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเน้นที่พรรคและแนวนโยบายของพรรค ยิ่งกว่าที่ตัวผู้สมัครหรือคำมั่นสัญญาต่าง ๆ ของเขา ซึ่งจะเป็นการสร้างพรรคการเมืองสมัยใหม่ขึ้น ได้กระทบถึงชีวิตทางการเมืองในหลาย ๆ ด้าน นอกเหนือจากการรณรงค์เลือกตั้งและการหาเงินทุนทางการเมือง ความพยายามได้มาถึงจุดคล้ายคลึงคลอเมื่อรัฐสภามีมติในปี ค.ศ. 1982 ให้ยกเลิกเขตเลือกตั้งสภาสูงประเภทเขตทั่วประเทศ (national constituency, zenkokoku) ที่มีสมาชิกจำนวน 100 คน ภายใต้ระบบเขตเลือกตั้งประเภทนี้ ผู้สมัครจำนวน 50 คน (คือครึ่งหนึ่งของทั้งหมด มีการเลือกตั้งทุก ๆ 3 ปี) ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจะได้รับเลือกตั้ง ระบบนี้ชักนำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ระดมผู้สมัครจากบุคคลที่มีชื่อเสียงโด่งดัง ตัวแทนองค์การทางศาสนาขนาดใหญ่ และข้าราชการที่เกษียณอายุราชการซึ่งได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ ทั้งนี้เพราะว่าผู้สมัครที่ชื่อเป็นที่รู้จักกันทั่วประเทศ หรือได้รับความสนับสนุนจากองค์การที่ทรงอิทธิพลในขอบข่ายทั่วประเทศเป็นที่ต้องการเพื่อจะได้สามารถแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพในการต่อสู้ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกวดความนิยมระดับชาติ

ภายใต้ระบบใหม่ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเขียนชื่อพรรคการเมืองลงในบัตรเลือกตั้ง มีชื่อของผู้สมัคร พรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาสูงตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับ และผู้สมัครจะได้รับเลือกตามลำดับที่ของเขาในบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น ประเด็นสำคัญสำหรับผู้สมัครรายบุคคลก็คือ ชื่อของเขาจะปรากฏอยู่ในลำดับต้น ๆ หรือลำดับท้าย ๆ ของบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำขึ้น

การนำระบบใหม่มาใช้ได้สร้างแหล่งกำเนิดของการแข่งขันทางการเมืองในพรรค LDP (และในพรรค JSP ของพรรคอื่น ๆ ซึ่งจะจัดทำบัญชีรายชื่อที่มี

จำนวนผู้สมัครน้อยกว่า) ซึ่งถือเป็นของใหม่ และอย่างที่ปรากฏให้เห็นในเวลาต่อมา สันเปลี่ยนค่าใช้จ่ายสูงลิ่ว ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงในปี ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นครั้งที่สองของการนำระบบใหม่มาใช้พรรค LDP พยายามวางระเบียบที่เป็นวัตถุประสงค์เพื่อให้มีเกณฑ์สำหรับจัดลำดับที่ของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคในการเข้าไปอยู่ในบัญชีรายชื่อนี้ อย่างน้อยที่สุดผู้สมัครจะต้องหาสมาชิกเข้าพรรคจำนวน 20,000 คน และหาสมาชิกกลุ่มสนับสนุนตัวเขาหรือ โคเอ็นไก (koenkai) หนึ่งล้านคน (!) ในปี ค.ศ. 1985 รวมทั้งได้จัดให้มีการชุมนุมพบปะประชาชนในแต่ละจังหวัดของประเทศรวม 47 จังหวัดในช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1985-กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1986 อย่างน้อย 2 ครั้ง³⁸ ผู้สมัครของพรรคจะอยู่ในลำดับต้นหรือท้ายอย่างไรในบัญชีรายชื่อ ขึ้นอยู่กับว่าเขาเคยเป่าหมายเหล่านี้นไปมากน้อยเพียงใด และแน่นอนขึ้นอยู่กับการต่อรองระหว่างกลุ่มหลักอาวาโซ และปัจจัยอื่น ๆ ด้วย

การแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงอย่างถึงจึงปะทุขึ้น ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาสูงอยู่แล้วคนหนึ่งหาสมาชิกเข้าพรรคได้ 300,000 คน และสมาชิกกลุ่มโคเอ็นไก ได้ 4 ล้านคน อีกคนหนึ่งหาสมาชิกเข้าพรรคได้ 130,000 คน และสมาชิกกลุ่มโคเอ็นไก ได้ 5 ล้านคน ในหลายกรณีนักการเมืองเองเป็นผู้จ่ายค่าสมาชิกพรรค (4,000 เยนต่อปี) เพื่อหาคนให้ได้มากที่สุด ผู้สมัครคนหนึ่งที่เป็นสมาชิกสภาสูงอยู่ ขอมรับว่าได้จ่ายเงินไปจำนวน 750 ล้านเยน (ประมาณราว ๆ 5 ล้านเหรียญสหรัฐ³⁹) เป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องเกี่ยวกับค่าสมาชิกพรรค³⁹

ระบบใหม่ได้ผ่านการทดลองมาสองครั้ง ก็พิสูจน์ว่าไม่เป็นที่นิยมเลย ในการสำรวจความคิดเห็นสมาชิกสภาสูงเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1986 มีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้นที่มีความเห็นสนับสนุนให้ใช้ระบบเดิมต่อไปในรูปแบบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน⁴⁰ ระบบตัวแทนตามสัดส่วนนี้ก็ไม่ได้กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกกระตือรือร้นในหมู่สาธารณชน มากไปกว่าในหมู่พรรคการเมือง เนื่องจากว่าผลสำคัญประการหนึ่งของระบบนี้ก็

คือ พรากเอาสิทธิของผู้ลงคะแนนเสียงที่จะเลือกผู้สมัครที่ตนชอบเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาที่ปรึกษา

เช่นเดียวกับการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายเงินทุนทางการเมือง การปฏิรูประบบเขตเลือกตั้งสภาสูงที่กล่าวมาข้างต้น มีผลน้อยมากในการลดค่าใช้จ่ายของผู้มีวิชาชีพเป็นนักการเมือง หรือทำให้ญี่ปุ่นผลห่างออกจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ตัวผู้สมัครเลือกตั้ง ดูเหมือนว่าสิ่งที่การแก้ไขกฎหมายนี้ได้นำมาให้ก็คือ ความสนใจของสาธารณชนต่อประเด็นการปฏิรูปทางการเมืองได้ลดน้อยถอยลงอย่างกว้างขวาง

ความเสื่อมถอยในความสนใจต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีทางที่คนญี่ปุ่นดำเนินการต่าง ๆ ในทางการเมือง (The way Japanese do things politically) นั้น แน่นนอนละส่วนหนึ่งแล้วเป็นผลผลิตของลัทธิเหยาเหยียดกลาง ที่กำเนิดขึ้นจากความล้มเหลวในความพยายามปฏิรูปที่ผ่านมาไม่นานก่อนหน้านี้ แต่ก็ดูเหมือนว่าจะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่มีความลึกซึ้งกว่าของทัศนคติคนญี่ปุ่น ต่อปัญหาความเป็นสมัยใหม่ของระบบการเมืองของคน-และของประเทศของตน

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา คนญี่ปุ่นที่เชื่อว่าวิถีทางการทำอะไรต่าง ๆ แบบญี่ปุ่นในประเพณีของตน มีความเป็นสมัยใหม่ และมีความชอบธรรมมากพอกับวิถีทางแบบตะวันตก ที่ได้รับการยึดถือเป็นตัวแบบมาเป็นเวลานาน มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย (จำนวนเพิ่มขึ้นอาจจะมากกว่า ในกรณีชาวต่างประเทศผู้เฝ้าสังเกตการณ์ญี่ปุ่น) การปรับเปลี่ยนในทัศนคติเช่นนี้ ส่วนใหญ่แล้วปรากฏในทฤษฎีการระดมทุนการรณรงค์เลือกตั้งที่ได้เริ่มแพร่ไปสู่ชีวิตทางการเมืองด้วยเช่นกัน แต่เดิมมาเป็นสิ่งที่ปกติธรรมดาที่นักวิชาการญี่ปุ่นจะประณามว่าองค์การของพรรค LDP นั้นล้าหลัง และมองว่าการครอบงำอำนาจของฝ่ายอนุรักษ์นิยมนั้นเป็นผลผลิตของผลกระทบทางการเมืองของค่านิยมก่อนสมัยใหม่ที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน การประเมินค่าใหม่ในเชิงบวกเมื่อเร็ว ๆ นี้ต่อพรรค

LDP และระบบพรรคเด่นพรรคเดียว โดยนักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว ศาสตราจารย์ ซาโตะ เซซาบุโร เป็นสัญลักษณ์แห่งความเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้เริ่มก่อตัวขึ้น¹¹

ความเสื่อมถอยในความกระตือรือร้นต่อการปฏิรูป อาจจะเนื่องมาจากความตื่นตัวของคนญี่ปุ่นที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ซึ่งมองว่าหลักคิดที่ว่าพรรคการเมืองสมัยใหม่ต้องเป็นพรรคมวลชนที่เน้นแนวนโยบายและมีบูรณาการนั้น ไม่เพียงแต่ยากลำบากที่จะนำมาปรับให้เข้าพอดีกับธรรมเนียมปฏิบัติของชาวญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ยังยากลำบากพอที่จะทำให้ไปด้วยกันได้กับการเมืองระบบพรรค ดังที่เราเห็น ๆ กัน ในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกเมื่อไม่นานมานี้

เกือบจะในทุกแห่งหน การเมืองสมัยปัจจุบันในประเทศประชาธิปไตยที่มีอุตสาหกรรมก้าวหน้า มีลักษณะคือ การแสดงตนต่อพรรคได้เสื่อมถอยลง, แนวนโยบายและอุดมการณ์พรรคที่แจ่มชัดและเข้าใจง่ายก็ได้ลดความสำคัญลง เมื่อพรรคพยายามเข้าหาฐานสนับสนุนอย่างกว้างขวางที่สุด, รวมทั้งนักการเมืองได้พากันหันมาแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ในการระดมความสนับสนุนในการเลือกตั้ง ตัวแบบองค์การพรรค “สมัยใหม่” ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในญี่ปุ่นนั้น ได้กลายเป็นสิ่งล้าสมัยไปเสียแล้วอย่างมีพียงต้องสงสัย

จริงที่เดียวเมื่อความผูกพันต่อพรรคการเมืองในเชิงเป็นฝักเป็นฝ่าย ได้เสื่อมความนิยมลงในสังคมยุคหลังอุตสาหกรรม เช่น ญี่ปุ่น สายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองแต่ละคนกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเกาะยึดโดยองค์การสนับสนุนส่วนตัว (Koenkai) อาจจะมีความสำคัญขึ้นมาใหม่ ในแง่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้มีสิทธิออกเสียงกับรัฐบาล และในการเป็นช่องทางสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของสาธารณชน ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ไม่มองไม่ได้ว่า ในระยะยาวแล้วองค์การเหล่านี้จะถูกพิจารณาว่ามีคุณสมบัติต่าง ๆ แห่งยุคหลังสมัยใหม่ (postmodern attributes) อย่างเช่นในกรณีของรูปแบบองค์การทางธุรกิจญี่ปุ่น ที่ในระยะต้นถูก

มองว่าล้าหลังและเป็นแบบฟิวต์ล

จะอย่างไรก็ตาม ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่จะคาดหวังว่า ในที่สุดแล้วญี่ปุ่นจะต้องยึดติดกับตัวแบบองค์การทางสังคมและการเมืองแบบตะวันตก และผลสะท้อนออกจากระบบแบบที่มีองค์การทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีนักการเมืองรายบุคคลเป็นศูนย์กลาง ความพยายามต่าง ๆ ที่มุ่งขจัดลัทธิตัวบุคคลนิยมสมัยใหม่เช่นว่านี้ ให้พ้นไปจากการเมืองญี่ปุ่นไม่เพียงพอว่าจะเป็นหมั้นเท่านั้น แต่ความพยายามเหล่านี้ยังได้ขัดขวางกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองที่มีความหมาย คือไปเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งกระบวนในตัวระบบ แทนที่จะเน้นไปที่การหาวิถีทางควบคุมส่วนที่เกินเลขเกิดของระบบที่เป็นอยู่

ญี่ปุ่น ซึ่งผ่านประวัติศาสตร์การเลือกตั้งในระบบรัฐสภามาได้ 100 ปี ได้พัฒนาแบบแผนขององค์การทางการเมืองที่มีลักษณะเด่นของตน โดยได้พิสูจน์ว่า มีความคงทนอย่างยิ่งแม้จะมีความพยายามเปลี่ยนแปลงครั้งแล้วครั้งเล่า ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ซึ่งบ่อยครั้งเป็นไปอย่างลึกซึ้งที่สุด แต่ไม่ใช่ความเปลี่ยนแปลงในรูปแบบที่ผู้ปฏิรูปหวังจะเห็น และไม่ใช่ว่าในรูปแบบพรรคการเมืองสมัยใหม่ ซึ่งคนญี่ปุ่นคาดคะเนไว้ ประสิทธิภาพของญี่ปุ่นเป็นได้เพียงบทเรียนที่แจ่มชัด สำหรับใครก็ตามที่อยากจะเชื่อว่าผลตามมาของการปฏิรูปสามารถจะควบคุมได้ หรือแม้แต่จะคาดคะเนได้ ในระบบการเมืองที่มีการพัฒนาและความสลับซับซ้อนอย่างมาก

参考文献

1. For an analysis of *kōenkai*, see Curtis, *Election Campaigning Japanese Style*, pp. 126-151.

2. In the party's early years Kōmeitō Diet members were required to turn over their salaries to the party which then paid them a stipend, a policy which is still followed in the JCP, and which is intended to keep the Diet member subordinate to the party. In recent years, however, Kōmeitō Diet members have been permitted to retain their entire Diet earnings; several Diet members in the party also have created their own personal support organizations and have developed independent sources of political funds.

3. See Duverger, *Political Parties*.

4. The relationship between the expansion of the suffrage and the development of membership parties in Britain was actually pointed out at the turn of the century by M. Ostrogorski. See his *Democracy and the Organization of Political Parties*, p. 279.

5. Asahi Shinbun, *Seitō To Habatsu*, p. 198.

6. On the counterorganizational tendencies of party systems in advanced industrialized democracies, see Epstein, *Political Parties in Western Democracies*.

7. Both Ashida and Nishio were convicted in lower court trials, but ten years later both were acquitted on appeal. As it turned out, none of those tried for involvement in this case ever went to jail. Fukuda was not indicted. For a description of this and the other scandals mentioned below and a thoughtful analysis of Japanese political corruption, see Murobushi *Oshoku No Kōzō*.

8. See Gendai Seiji Mondai Kenkyūkai, *Jimintō Gigoku Shi* pp. 62-70.

9. For an account see Fujita, *Shiina Saitei*.

10. This is the way Shiina characterized the situation in his memorandum announcing his recommendation of Miki. The memorandum is reprinted in Fujita, *Shiina Saitei*, pp. 122-123.

11. In 1963, as head of a commission appointed by Prime Minister Ikeda to make proposals for party reform, Miki was responsible for a famous report calling

for party modernization and the "unconditional abolition of party factions." The Miki report and a history of the party's reform proposals during its first ten years are included in a chapter entitled "To Kindaika No Ayumi" (The Course of Party Modernization) in **Jijū Minshutō, Jūnen No Ayumi**, pp. 243-264.

12. The campaign to oust Miki actually had begun in June when Miki insisted on pursuing a revision and strengthening of the antimonopoly law. See Tominomori, **Sengo Hoshutō Shi**, pp. 203-205.

13. In Particular, the 1975 reforms followed closely proposals made in 1968 by the Fifth Commission on the Election System established by Prime Minister Satō in response to the "black mist" scandals. These proposals were never drafted into legislation because of LDP demands that they be linked to the adoption of a single-member constituency system.

14. **Jichishō Senkyobu, Chikujō Kaisetsu Kōshoku Senkyo Hō**, p. 921. This is a 1,400-page article-by-article analysis of the election law by officials in the election bureau of the Ministry of Home Affairs.

The Ministry of Home Affairs (**Jichishō**), incidentally, used to be called in English the Local Autonomy Ministry. Several years ago, however, it adopted the Home Ministry appellation as its official English name, the same name used by its prewar predecessor, the **Naimushō**.

15. See the explanation of the background to the 1962 revision in **Jichishō Senkyobu, Chikujō Kaisetsu Kōshoku Senkyo Hō**, pp. 909-916.

16. Each party is permitted 1,500 posters for each election district plus 75 more for each additional candidate in a district where a party runs more than one.

17. Iwata, **Wakariyasui Kōshoku Senkyo Hō**, p. 189. This book, written by a senior official in the Home Ministry, is a kind of official guide to the revised Election Law.

18. That is, the prohibition of all activity outside of the official campaign period intended to obtain votes for a particular candidate in a specific election. In the immediate postwar period the minimum official campaign period was thirty days. In 1952 it was reduced to twenty-five days. In 1958 it was further shortened to twenty days. And in a revision of the law in 1982, it was reduced to fifteen days.

In theory the official campaign period can run as long as forty days under current law, but the LDP invariably opts for the shortest possible campaign period. In the 1986 election it was the minimum fifteen days.

19. Iwata, *Wakariyasui Kōshoku Senkyo Hō*, p. 130. See also Jichishō Senkyobu, *Shūgiin Senkyo No Tebiki*, p. 114.

20. Prior to 1950 separate laws governed elections for various offices in Japan. In 1950 these were consolidated into one Public Offices Election Law.

21. Iwata, *Wakariyasui Kōshoku Senkyō Hō*, p. 112.

22. Jichishō Senkyobu, *Chikujō Kaisetsu Kōshoku Senkyo Hō*, p. 624.

23. Similar figures are reported in articles in major newspapers, as cited in Kishimoto, *Tokuho, Nihon No Gikai Seiji*, pp. 238-241.

24. Alexander, *Financing Politics*, p. 9.

25. The Socialist party provided no set amount of support for its candidates in 1986, leaving it largely up to each individual to secure his own support from labor union organizations. The DSP provided each of its candidates ¥3 million in campaign funds.

26. Technically, contributions to the LDP are made to the National Political Association (Kokumin Seiji Kyōkai), which is registered with the Ministry of Home Affairs as the LDP's official funding organization. The official Home Ministry exegesis of the revised law is available in Jichishō Senkyobu, *Kaisei Seiji Shikin Kisei Hō Kaisetsu*.

27. The formula for setting the ceiling on union contributions is based on the number of union members. It is ¥7.5 million for unions with less than 50,000 members and goes up in increments from there to a maximum of ¥100 million for unions or union federations with half a million members or more.

The formula for industrial and other associations is based on the total amount of annual expenditures. Organizations whose previous year's expenditures were under ¥20 million can give ¥7.5 million. The amount rises in increments to a maximum of ¥100 million for associations with a previous year's expenditure of ¥460 million or more.

28. Jichishō Senkyobu, *Seiji Dantai Meibo*.

29. *Mainichi Shinbun*, September 3, 1985.

30. *Ibid.*

31. All organizations that receive political funds are required to file publicly available annual reports with the Ministry of Home Affairs. Unless otherwise specified, all figures about political funding cited in this chapter are taken from these reports. See **Kanpō, Gogai Tokushū 13go**, 7 vols., September 3, 1985, and reports in the **Mainichi Shinbun** and **Nihon Keizai Shinbun** of September 3, 1985.

32. In 1984, for example, LDP income was ¥13.2 billion compared to ¥21.7 billion for the JCP. The Kōmeitō reported income of ¥9.3 billion. The figures were ¥6.3 billion, ¥1.7 billion, and ¥420 million for the JSP, DSP, and NLC respectively.

33. The breakdown is as follows: Fukuda, ¥1.18 billion; Nakasone, ¥1.09 billion; Kōmoto, ¥920 million; Tanaka, ¥820 million; Suzuki, ¥290 million.

34. Takeshita obtained ¥924 million; Abe ¥759 million; Watanabe ¥599 million, and Miyazawa ¥417 million, for a total of ¥2,699 million.

35. **Asahi Shinbun**, September 16, 1976.

36. See Hirose, **Hojokin To Seikentō**, pp. 236-238.

37. There were seven political organizations reporting fund-raising party income of over ¥100 million: Nakasone faction, ¥507 million; upper house member Tamaki Kazuo, ¥445 million; Kōmoto faction, ¥412 million; Fukuda faction, ¥352 million; Takeshita Noboru, ¥326 million; upper house member Itoyama Eitarō, ¥228 million; and lower house member (and then chairman of the LDP policy affairs research council) Fujio Masayuki, ¥217 million.

38. **Asahi Shinbun**, June 15, 1986.

39. *Ibid.*

40. **Asahi Shinbun**, June 18, 1986.

41. See Satō and Matsuzaki, **Jimintō Seiken**.