

# ปัญหาประชาธิปไตยแบบญี่ปุ่น : ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์\*

## 1. คำนำ

ลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกับลัทธิการเมืองแบบอื่น เมื่อนำมาใช้แล้วก็มีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่ทุกประเทศ กรณีของญี่ปุ่นที่ได้พัฒนาประชาธิปไตยจนมีระดับทัดเทียมกับประเทศตะวันตกก็ไม่ใช่ข้อยกเว้นแต่อย่างใด

ระบบการเมืองประชาธิปไตยในญี่ปุ่นประสบปัญหาอะไรอย่างไรนั้น เป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่ง เพราะท่านนอกจากจะได้เห็นถึงส่วนที่เป็นปัญหาของญี่ปุ่นแล้ว เราอาจนำมาเป็นข้อคิดสำหรับการมองหรือการคาดหวังประชาธิปไตยในเมืองไทยด้วย การวิเคราะห์ในปัญหานี้ ควรจะเริ่มจากการพิจารณาที่ระบบพรรคการเมืองของญี่ปุ่น (political party system) เพราะญี่ปุ่นมีระบบพรรคการเมืองแบบที่ไม่ปรากฏในประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำอื่น ๆ คือมีพรรคการเมืองหนึ่งครองอำนาจต่อเนื่องกันเป็นเวลายาวนานถึง 38 ปี สภาพ

เช่นนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ทำไมพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถช่วงชิงฐานะการเป็นพรรครัฐบาลไปครองได้ ทำไมพรรคหนึ่งจึงสามารถเอาชนะการเลือกตั้งตลอดมาถึง 38 ปี และระบบดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง เหล่านี้คือปัญหาที่จะได้นำมาพิจารณา

## 2. ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวในญี่ปุ่น

ระบบพรรคการเมือง (party system) ของญี่ปุ่นจัดอยู่ในประเภทที่เรียกทางรัฐศาสตร์ว่า “Dominant-party system” หรือที่แปลว่า “ระบบพรรคเด่นพรรคเดียว” คือมีพรรคการเมืองหนึ่งได้จัดตั้งรัฐบาลเป็นเวลาต่อเนื่องกัน ทั้งนี้โดยการเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี และแข่งขันอย่างเต็มที่ปราศจากการข่มขู่กลั่นแกล้งผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม<sup>1</sup> พรรคที่เด่นเพียงพรรคเดียวก็คือพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งสามารถเป็น “พรรครอบงำ” ติดต่อกันเป็นเวลา

\* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นานถึง 38 ปี นับจากก่อตั้งพรรคในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) ครอบงำการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993)<sup>2</sup> ฝ่ายค้านนั้นไม่มีโอกาสได้จัดตั้งรัฐบาลเลย โดยพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งคือพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น ได้รับการเรียกขานว่าเป็น “พรรคฝ่ายค้านหมื่นปี” (Banney Yato ในภาษาญี่ปุ่น)

ปัญหาของพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น ในระยะหลังปี พ.ศ. 2498 (1955) ใหม่ ๆ พรรคสังคมนิยมมีที่นั่งในรัฐสภาน้อยกว่าพรรค LDP ไม่มากนัก แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไปช่องว่างได้ขยายกว้างออกไปเรื่อย ๆ พรรคสังคมนิยมไม่สามารถปรับตัวตามความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคมในประเทศและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ พรรคยังติดอยู่กับสภาพแรงงาน ไม่สามารถขยายฐานออกไปสู่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคมญี่ปุ่นให้เป็นพรรคมวลชนอย่างแท้จริง ดังที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) ของเยอรมนีตะวันตก ประสบความสำเร็จอย่างงดงามจนได้จัดตั้งรัฐบาลหลายครั้ง

นโยบายต่างประเทศของพรรคมีลักษณะเป็นอุดมคติอย่างมาก คือ ปฏิเสธการมีกำลังทางบก เรือ อากาศ โดยตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 9 อย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร นอกจากนี้ก็ปฏิเสธสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา โดยเห็นว่าญี่ปุ่นควรจะวางตัวเป็นกลาง ติดต่อกับทั้งค่ายทุนนิยมและสังคมนิยม พรรคเรียกร้องนโยบายที่เป็นอุดมคติอย่างมากคือ “ความเป็นกลางที่ไม่คิดอาวุธ” (un-armed neutrality) ในช่วงปลายทศวรรษ ค.ศ. 1980 พรรคได้ปรับนโยบายนี้เล็กน้อย โดยยอมรับว่าการดำรงอยู่ของกองกำลังป้องกันตนเองทางบก เรือ อากาศนั้น “ถูกกฎหมายแต่ผิดรัฐธรรมนูญ” (legal but unconstitutional) นโยบายใหม่นี้แม้จะแสดงถึงการปรับนโยบายให้เหมาะสม แต่ก็สร้างความงุนงงว่า เป็นไปได้อย่างไรที่สิ่งหนึ่งจะถูกกฎหมายแต่ผิดรัฐธรรมนูญ

ภายหลังจากได้เป็นพรรคร่วมรัฐบาลในปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) รัฐมนตรีของพรรคแต่ละคนถูกฝ่ายค้าน ซึ่งในตอนนั้นคือพรรค LDP ถามในรัฐสภา

ว่า มองกองกำลังป้องกันตนเองอย่างไร คำตอบที่ว่า “ในฐานะของพรรคถือว่าผิดรัฐธรรมนูญ แต่ในฐานะของพรรคร่วมรัฐบาลถือว่าถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ” สะท้อนถึงการยึดติดอยู่กับอุดมคติอันสูงส่ง อย่างไม่เต็มใจที่จะปรับเปลี่ยน นับว่าแตกต่างอย่างมากจากแนวทางนโยบายต่างประเทศของพรรค LDP ที่คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงแห่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่อำนาจยังเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญที่สุด

ความล้มเหลวของพรรคสังคมนิยม ในการขยายฐานสนับสนุนพรรคออกไปจากสภาพแรงงาน และการปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง สามารถชี้ให้เห็นชัดเจนโดยดูที่การแตกแยกของพรรคเอง และการปล่อยโอกาสให้แก่การก่อตั้งพรรคใหม่ ๆ ขึ้นมา<sup>3</sup> ในปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) สมาชิกสภาของพรรคส่วนหนึ่งได้แยกตัวออกไปตั้งพรรค “สังคมนิยมประชาธิปไตย” (Democratic Socialist Party, DSP) มีนโยบายต่างประเทศใกล้เคียงกับพรรค LDP คือยอมรับการมีกองกำลังป้องกันตนเองและสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา และให้สภาพแรงงานยึดแนวทางต่อต้านแรงงานเพียงอย่างเดียว ลดการต่อสู้ในทางการเมืองให้เหลือน้อยที่สุด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) พรรค JSP ต้องสูญเสียฐานสนับสนุนในเมืองให้แก่พรรคใหม่ที่เกิดขึ้นพรรคหนึ่ง คือ “พรรคโคเม” (Komei Party) โดยพรรคนี้ได้กวาดเอาบรรดานักธุรกิจรายย่อยและคนเมืองที่อพยพมาจากต่างจังหวัดและประสบปัญหาการปรับตัวกับชีวิตในเมือง ไปเป็นฐานสนับสนุนของพรรค พรรคโคเมใช้หลักธรรมคำสอนของพุทธศาสนานิกายหนึ่งเป็นอุดมการณ์จัดตั้งฐานสนับสนุนพรรคอย่างเหนียวแน่น มีลักษณะการจัดตั้งเป็นเซลล์ย่อยที่ยึดถือระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด รวมเป็นองค์การใหญ่นามคมหิมาที่เรียกว่า “สมาคมโซคากักไก” (Soka Gakukai)

ล่าสุดในช่วงใกล้การเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) นายโซโซกาวา อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดคุมาโมโตะ ได้ก่อตั้ง “พรรคใหม่แห่งญี่ปุ่น” (Japan

New Party) มีฐานสนับสนุนคือคนในเขตเมือง กลุ่มที่เคยสนับสนุนพรรค LDP แต่ผิดหวังกับปัญหาคอร์รัปชันของพรรคและคนหนุ่มสาวที่ไม่สังกัดพรรค และไม่สนับสนุนผู้สมัครคนใดจนกว่าจะถึงวันเลือกตั้งที่เรียกกันว่า “คะแนนเสียงลอย” (floating vote)<sup>4</sup>

เมื่อพิจารณาที่ซีกของฝ่ายค้านแล้ว เราได้เห็นฝ่ายค้านซึ่งระยะแรกมีแค่พรรคสังคมนิยมโดดเด่นอยู่เพียงพรรคเดียว ต่อมาเมื่อพรรคการเมืองเกิดขึ้นเพิ่มเติมซึ่งที่สำคัญคือ DSP และพรรคโคเม ก่อนที่จะเกิดพรรคใหม่อีกหลายพรรค ในคราวเลือกตั้งปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993)

จุดที่น่าสนใจก็คือระบบพรรคการเมืองญี่ปุ่นแบบ “พรรคเด่นพรรคเดียว” นี้ แตกต่างจากในกรณีของประเทศอื่น ๆ ตรงที่ว่า พรรคฝ่ายค้านไม่ได้มีฐานะอ่อนแอจนถึงขนาดที่จะมองข้ามไปได้ ดังเช่นในกรณีของระบบพรรคการเมืองในประเทศสแกนดิเนเวียและมาเลเซียปัจจุบัน ในประเทศเหล่านี้ ฝ่ายค้านแทบจะไม่มีควมหมาย ปลอมให้พรรคคู่แข่ง, พรรคแนวสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรคแนวร่วมที่มี UMNO เป็นแกนสำคัญครองความโดดเด่นแต่ผู้เดียว กรณีของญี่ปุ่นนั้น แม้พรรค LDP จะเป็นพรรคเด่น แต่ฝ่ายค้านก็มีที่นั่งในรัฐสภาไม่น้อยและมีพลวัตสูง สามารถระดมความเห็นอกเห็นใจจากประชาชนได้อย่างมาก โดยเฉพาะเมื่อพรรค LDP มีปัญหาคอร์รัปชัน นอกจากนี้สื่อมวลชนและโลกปัญญาชนที่วิพากษ์วิจารณ์จะเสริมแรงให้แก่พรรคฝ่ายค้าน ในการตรวจสอบการทำงานของพรรค LDP อย่างเข้มแข็ง

นักรัฐศาสตร์ท่านหนึ่งต้องการชี้ให้เห็นว่าฝ่ายค้านในญี่ปุ่น ไม่ใช่อ่อนแอจนมองข้ามไปได้ เช่นในประเทศระบบพรรคการเมืองประเภทเดียวกันอื่น ๆ ศาสตราจารย์สกาลาปิโน และศาสตราจารย์มาซุมิในหนังสือที่ตีพิมพ์ ค.ศ. 1962 ได้ใช้คำว่า “ระบบพรรคครึ่ง” (One-and-a-half Party System) อธิบายระบบพรรคการเมืองญี่ปุ่น<sup>5</sup> พิชัยของฝ่ายค้านและโลกสื่อสารมวลชนและปัญญาชนของญี่ปุ่น มีมากพอจะทำให้พรรค LDP ต้องระมัดระวังตัวอย่างยิ่ง ใน

การใช้ฐานะเสียงข้างมากในรัฐสภา กระทำการใด ๆ โดยไม่ฟังเสียงฝ่ายค้านและสาธารณชน มีข้อเท็จจริงว่าผู้นำรัฐบาลพรรค LDP ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ หรือใช้อำนาจอย่างมาก จะอยู่ได้เพียงระยะสั้นเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การลาออกจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีคิชิ (พ.ศ. 2500-2530, ค.ศ. 1957-1960) ภายหลังการผลักดันการลงนามในสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่นสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขปรับปรุง นายกรัฐมนตรีทานากะ (พ.ศ. 2515-2517, ค.ศ. 1972-1974) ภายหลังที่ถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันกรณีอื้อฉาวล็อกฮีด<sup>6</sup> นายกรัฐมนตรีทาเกชิตะ (พ.ศ. 2530-2532, ค.ศ. 1987-1989) ภายหลังที่ตัวเขาและรัฐมนตรีเกือบทุกคนพัวพันในกรณีอื้อฉาวริครูด นายกรัฐมนตรีอิโนะ (พ.ศ. 2532, ค.ศ. 1989) ภายหลังจากที่ถูกเปิดโปงกรณีอื้อฉาวเรื่องชู้สาว ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งทำให้พรรค LDP พ่ายแพ้การเลือกตั้งในปีนั้นอย่างยับเยิน และนายคาเนมารุ รองหัวหน้าพรรค LDP และผู้ทรงอิทธิพลที่สุดในพรรคขณะนั้น ซึ่งลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายหลังที่ถูกเปิดโปงจนถูกจับกุมในกรณีอื้อฉาว “ซากาวากิบิน” ในช่วงใกล้การเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993)

มองในแง่แล้ว การประเมินบทบาทของพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น เพียงในแง่ของจำนวนที่นั่งในรัฐสภาที่หกลี้กกลง จึงไม่ถูกต้องนัก คำরাบางเล่มเน้นอย่างมากเกินไปถึงความล้มเหลวของพรรค เช่น ผู้นำพรรคชอบที่จะวิวาทะเชิงอุดมการณ์ยิ่งกว่ามุ่งคว้าเอาชนะในการเลือกตั้ง จนพรรคเกิดความแตกแยกและขาดพลังโดยแทบจะไม่กล่าวถึงคุณูปการต่าง ๆ ของพรรคในแง่ที่กล่าวมาข้างต้น อย่างเพียงพอ<sup>7</sup>

ความสำเร็จของพรรคเสรีประชาธิปไตย ไม่มีระบบการเมืองประชาธิปไตยใดในโลก ที่มีพรรคการเมืองหนึ่งได้ครองอำนาจติดต่อกันยาวนานถึง 38 ปี นับจากการก่อตั้งพรรคเป็นต้นมา อย่างเช่นในกรณีของญี่ปุ่น พรรคเสรีประชาธิปไตยสามารถชนะการเลือกตั้งตลอดมาเป็นเวลานานได้อย่างไร เป็นปัญหา

ที่ท้าทายความสามารถของนักวิเคราะห์และนักสังเกตการณ์การเมืองญี่ปุ่น<sup>8</sup>

ความอ่อนแอ อันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการขยายฐานสนับสนุนของพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่ง คือพรรคสังคมนิยม และความไม่ร่วมมือกันของเหล่าพรรคฝ่ายค้าน อันเนื่องมาจากความแตกต่างในอุดมการณ์และแนวนโยบาย คงจะเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด โดยเปิดโอกาสทองให้แก่พรรค LDP

ในทำนองเดียวกันความเป็นปึกแผ่นของพรรค LDP ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่สุด โดยปิดโอกาสการเกิดพันธมิตรระหว่างฝ่ายค้านกับสมาชิกรัฐสภาบางคนของพรรค LDP ที่ไม่พอใจหรือสูญเสียอำนาจการนำในพรรค ปรากฏว่าตั้งแต่ก่อตั้งพรรคเป็นต้นมาจนถึงการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม พรรค LDP ประสบภาวะแตกแยกอยู่เพียงครั้งเดียว เมื่อสมาชิกรัฐสภาจำนวน 6 คน ได้ลาออกไปตั้งพรรค New Liberal Club ในคราวเลือกตั้ง พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) เพราะไม่พอใจการที่ภาพลักษณ์ของพรรคต้องตกต่ำสุดขีด เนื่องจากกรณีคอร์ปชั่นของนายทานากะ อดีตประธานพรรคและนายกรัฐมนตรี แต่ในคราวเลือกตั้ง พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) พรรคเล็ก ๆ นี้ก็กลับมาร่วมกับพรรค LDP ใหม่ เมื่อเห็นว่าโอกาสจะเติบโตเป็นพรรคใหญ่มีอยู่น้อยมาก ความแตกแยกในพรรคมาถึงขั้นแตกหักก็ในคราวเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม เมื่อสมาชิกสภาล่างของพรรคลาออกไปมากถึง 46 คน เป็นเหตุให้พรรค LDP ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงครึ่ง

พรรค LDP ยังมีจุดแข็งอีกประการหนึ่งคือ มีความยืดหยุ่นทางนโยบายสูงมาก ไม่เกาะยึดกับอุดมการณ์ใด พร้อมจะปรับนโยบายและทำตามที่ตามกระแสความเปลี่ยนแปลง จนกระทั่งไม่อาจเรียก LDP ว่าเป็นพรรคเอียงขวาหรือชาวพิฆาตซ้าย เพราะไม่ได้อิงหรือใช้ประโยชน์ (ถ้ามีก็น้อยมาก) สถาบันแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นจักรพรรดิ ศาสนาชินโต กองทัพ หรือประเพณีแห่งชาติต่าง ๆ และไม่ได้ปราบปรามฝ่ายซ้ายหรือลิดรอนเสรีภาพต่าง ๆ ไม่ใช่พรรคอนุรักษนิยม เพราะพร้อมที่จะรับหรือเป็นตัวทำให้เกิดการเปลี่ยน

แปลงทางเศรษฐกิจ สังคมต่าง ๆ ที่ทำให้ระบบค่านิยมและสถาบันเดิมในประเพณีจืดจางลงตามกระแสความเปลี่ยนแปลง และก็ไม่ใช้พรรคเพื่อนายทุนหรือทุนนิยม เพราะรับเอาแนวนโยบายสังคมนิยมไปใช้อย่างมาก เช่นในเรื่องการกระจายรายได้ การให้สวัสดิการสังคม นโยบายภาษีอากร และการให้สิทธิเสรีภาพแก่สหภาพแรงงานอย่างกว้างขวาง จึงไม่แปลกที่เราจะพบว่าพวกชาตินิยมขวาจัดในญี่ปุ่นไม่พอใจพรรค LDP พอ ๆ กับที่ไม่พอใจพรรคสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ และพรรค LDP ก็ตีตัวออกห่างจากนักชาตินิยมจัด ไม่ยอมรับข้อเรียกร้องของพวกนี้ที่ให้ฟื้นฟูสถาบันแห่งชาติและจิตวิญญาณในประเพณี หรือให้จัดการกับพวกคอมมิวนิสต์และฝ่ายซ้ายอื่น ๆ<sup>9</sup>

จุดแข็งที่สุดของพรรค LDP อยู่ที่ความสำเร็จในการสร้าง “ปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจ” สามารถฟื้นฟูบูรณะประเทศจากภัยพิบัติแห่งสงคราม และนำชาติเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว สมาชิกสภาของพรรคจำนวนมากราวหนึ่งใน 4 หรือ 5 มาจากอดีตข้าราชการ มีประสบการณ์บริหารมาก่อนพรรค LDP ได้ทำงานร่วมกับฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจรวมเป็น “สามประสาน” ที่มีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดทั้งในการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ นโยบาย และการปรับนโยบายต่าง ๆ ดำรงบางเล่มเน้นบทบาทอันโดดเด่นของฝ่ายราชการ โดยเฉพาะกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม (MITI) ในการทำหน้าที่เป็น “เสนาธิการ” ให้แก่ภาคเอกชนอย่างสามารถยิ่ง และวางนโยบายอุตสาหกรรมที่ปฏิบัติได้จริงอย่างยอดเยี่ยม โดยมองข้ามบทบาทของพรรค LDP ไป<sup>10</sup>

อย่างไรก็ตาม เราต้องไม่ลืมว่า พรรค LDP มีคุณูปการอย่างสำคัญในการสร้างกรอบแห่งระบบการเมืองการปกครอง ที่ฝ่ายราชการจะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความสะดวกสบาย มั่นใจ สามารถวางแผนล่วงหน้าระยะยาวได้ และเมื่อเกิดปัญหาการเมืองใด ๆ ขึ้น พรรคสามารถชี้แจงต่อประชาชน ทำความเข้าใจ และประสบความสำเร็จในการขอความสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในรูปของชัยชนะการ

เลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่า โดยฝ่ายค้านในและนอกรัฐสภาไม่มีทางอื่นนอกจากยอมรับผลแห่งคำพิพากษาของประชาชนในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

ความขัดแย้งทางนโยบายการเมือง-เศรษฐกิจ และ “ปาฏิหาริย์” แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ นำไปสู่ความพอใจ และความสนับสนุนจากประชาชนต่อพรรค LDP ชีวิตของชาวญี่ปุ่นที่ดีขึ้น มาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงขึ้น และทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้นปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นผลงานของพรรค LDP ดังนั้น ถ้าต้องการรักษาระดับมาตรฐานชีวิตนั้นไว้ ก็ต้องไม่ปล่อยให้ LDP กลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไป ผู้ออกเสียงชาวญี่ปุ่นจะลงโทษพรรค LDP เป็นครั้งคราวเมื่อพรรคพัวพันกับปัญหาคอร์รัปชันต่าง ๆ แต่จะไม่ลงโทษถึงขนาดที่ LDP ต้องสูญเสียฐานเสียงข้างมากไป หรือถ้าเกิดเช่นนั้น ก็เพียงเล็กน้อยและช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ข้อเท็จจริงที่ฝ่ายค้านปฏิเสธไม่ได้ก็คือ ญี่ปุ่นได้กลายมาเป็นประเทศที่รายได้ต่อหัวประชากรสูงที่สุด ช่องว่างคนรวย-คนจน และระหว่างเมือง-ชนบทมีน้อยที่สุด สวัสดิการสังคมดีที่สุด และบริการสาธารณะดีเยี่ยมที่สุด ในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกในปัจจุบัน<sup>11</sup>

สิ่งที่เราไม่ควรมองข้ามไป คือกลยุทธ์ที่พรรค LDP นำออกมาใช้เพื่อให้ชนะเลือกตั้ง ซึ่งมีสารพัดรูปแบบจนเล่าสู่กันเป็นตำนาน กลยุทธ์ที่สำคัญยิ่งสองประการก็คือ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรของรัฐเข้าสู่ท้องถิ่นของตน กับการเล่นการเมืองโดยใช้เงินเป็นเครื่องดัดสนที่สำคัญ การเมืองที่ใช้กลยุทธ์ทั้งสองนี้เรียกในภาษาอังกฤษว่า pork-barrel politics กับ money politics

แน่นอน เนื่องจากเป็นพรรครัฐบาลติดต่อกันเป็นเวลานาน นักการเมืองพรรค LDP สามารถจะใช้กลยุทธ์ทุ่มทรัพยากรจากรัฐบาล เข้าสู่ท้องถิ่นของตนได้อย่างที่นักการเมืองฝ่ายค้านไม่มีโอกาสเลย รูปแบบที่นิยมใช้กันก็คือ การนำโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เข้าสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดการจ้างงานและการไหลสะพัดของเงินในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

ได้ทั้งเสียงสนับสนุนในคราวเลือกตั้ง และเงินบริจาคจากบริษัทก่อสร้าง ธนาคาร และบริษัทการค้าต่าง ๆ

ฐานสนับสนุนพรรค LDP ที่สำคัญในระยะแรกก่อตั้งพรรค ได้แก่ชุมชนธุรกิจและเกษตรกร พรรคได้ดำเนินนโยบายให้ความสนับสนุนแก่บริษัทอุตสาหกรรมที่อยู่ในข่ายส่งเสริม (target industry) ในรูปของการให้เงินอุดหนุน นโยบายภาษี และการปกป้องต่าง ๆ สำหรับเกษตรกรนั้น พรรคให้ความสำคัญมากที่สุด โดยหวังจะให้เป็นฐานเสียงตอบโต้กับฐานเสียงสหภาพแรงงานที่สนับสนุนพรรคฝ่ายค้าน พรรค LDP ได้ใช้งบประมาณแผ่นดินมาอุดหนุนเกษตรกร ในรูปของการรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาสูง ซึ่งก็รับซื้อในราคาสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้ก็ดำเนินนโยบายภาษีที่ดินที่ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างมาก<sup>12</sup>

จุดน่าสังเกตตรงนี้ก็คือ พรรค LDP กลายเป็นพรรคการเมืองที่ยากจะพบในประเทศอื่น ๆ ตรงที่มีฐานสนับสนุน 2 กลุ่มอาชีพ ที่ผลประโยชน์ไปกันคนละทาง คือ นายทุนอุตสาหกรรม กับเกษตรกรชาวไร่ชาวนา ในระยะหลังพรรคได้ขยายฐานสนับสนุนไปสู่ทุกกลุ่มอาชีพ จนกลายเป็นพรรคที่เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพหลากหลาย ซึ่งมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน<sup>13</sup> การการประมวลผลประโยชน์ที่เรียกทางรัฐศาสตร์ว่า interest aggregation นั้น พรรคได้แสดงสมรรถภาพด้านนี้อย่างยอดเยี่ยม โดยอาศัยระบบการทำงาน 3 ระดับคือ การทำหน้าที่อย่างอิสระเต็มที่ในระดับสมาชิกรัฐสภารายบุคคล การสนับสนุนจากกลุ่มที่สังกัด (Faction) และจากพรรคในขั้นสุดท้าย

แต่สำหรับกลยุทธ์การใช้เงินเป็นเครื่องดัดสนที่สำคัญนั้น เป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อภาพลักษณ์ของพรรคเป็นอย่างมาก นำไปสู่ปัญหาการเสื่อมศรัทธาต่อการเมืองและเกิดเสียงเรียกร้องให้มีการแก้ไข แต่ก็ไม่มีทางออก เพราะด้านหนึ่งหนีไปก็เจอฝ่ายค้านที่ไม่อาจมอบความไว้วางใจให้เป็นพรรครัฐบาลได้ อีกด้านหนึ่งก็มีสภาพความเป็นจริงที่ว่า ชีวิตการเมืองมีค่าใช้จ่ายสูง ไม่ว่าจะในความสัมพันธ์กับประชาชน หรือเกมการเมืองในพรรค เพื่อได้เข้าไปเป็นผู้นำกลุ่ม และผู้นำพรรคในที่สุด

ค่าใช้จ่ายในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครพรรค LDP แต่ละครั้งเป็นจำนวนเงินมหาศาล ผิดกับในกรณีของผู้สมัครจากพรรคการเมืองที่มีฐานองค์การของพรรคที่มีการจัดตั้งอย่างเหนียวแน่น เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคโคเม หรืออาจรวมถึงพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย สมาชิกรัฐสภาของพรรคต้องจัดตั้ง “ชมรมผู้สนับสนุน” ซึ่งได้แก่บรรดาหัวหน้าและประชาชนผู้สนับสนุนเฉพาะตัวเขา (ไม่ใช่สนับสนุนพรรค) ตรงนี้เองคือรายจ่ายที่สูงมาก เพื่อดูแลสารทุกข์สุกดิบทุกอย่างของสมาชิกชมรมอย่างต่อเนื่องตลอดปี มิใช่เฉพาะช่วงเลือกตั้งเท่านั้น การจัดตั้งชมรมดังกล่าวจะต้องกระชับแน่น เพื่อว่าจะได้สร้างความภักดี แต่ยิ่งกระชับแน่นก็หมายถึงยิ่งสิ้นเปลืองเงินทองมาก

พรรค LDP จะแตกเป็นกลุ่ม ๆ หัวหน้ากลุ่มมีการจะต้องหาเงินมาช่วยเหลือลูกกลุ่ม นอกจากนี้เพื่อให้มีโอกาสได้เป็นประธานพรรค ก็จะต้องขยายกลุ่มให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งหมายความว่าต้องหาเงินมามากขึ้น ในช่วงใกล้การเลือกตั้งประธานพรรค ซึ่งมีวาระสั้นเพียง 2 ปี การดูว่าใครจะได้ขึ้นเป็นประธานพรรคก็ดูกันที่ความสามารถในการหาเงินของหัวหน้ากลุ่มที่แข่งขันกันนั่นเอง กฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการรับบริจาคเงิน และการใช้จ่ายเงิน ไม่ประสบความสำเร็จในการทำ “การเมืองมีราคาถูกลง” แต่อย่างใดเลย<sup>14</sup>

### 3. ปัญหา

ระบบรัฐสภาของญี่ปุ่นภายใต้ระบบพรรคการเมืองที่กล่าวมา เผชิญปัญหาอย่างมากในเรื่องความศรัทธาของประชาชนต่อระบบประชาธิปไตย การที่พรรคการเมืองหนึ่งครองอำนาจรัฐเป็นเวลานานต่อเนื่องกัน โดยไม่มีการผลัดเปลี่ยนอำนาจระหว่างพรรค ไม่มีการเปลี่ยนจากพรรครัฐบาลไปเป็นฝ่ายค้าน และจากพรรคลัทธิฝ่ายค้านมามีประสบการณ์ในการบริหารประเทศบ้าง มีผลเสียอยู่หลายประการ

ปัญหาประการแรกคือ การเข้าถึงข้อมูลของพรรคฝ่ายค้านและสาธารณชน เป็นข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคฝ่ายค้านไม่สามารถจะเข้าถึงแหล่งข้อมูลสำคัญ ๆ ได้ ขณะที่พรรครัฐบาลมีอยู่อย่างเต็มที่กว่า โดยสามารถจะเรียกข้าราชการมาให้ข้อมูลต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา ผลที่ตามมาคือฝ่ายค้านไม่สามารถจะอภิปรายซักถามด้วยข้อมูลหลักฐานที่แน่นหนา ในการทำงานในรัฐสภาที่ผ่านมา การซักฟอกมีลักษณะก้าวร้าวแต่ขาดข้อมูลผลคือ โอกาสที่สื่อมวลชนและสาธารณชนจะได้ข้อมูลสำคัญ ๆ ในรัฐสภานั้นมีอยู่น้อยมาก

ตัวอย่างหนึ่งที่พูดถึงกันมากก็คือ การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อการพัฒนา ที่เรียกย่อ ๆ ว่า ODA (Official Development Assistance) ฝ่ายค้านต้องการให้รัฐบาลบอกรายละเอียดว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศใดในวงเงินเท่าไรและในโครงการอะไรบ้าง เพื่อจะได้ขอตรวจสอบบางโครงการที่อาจมีผลในแง่ทำลายสภาพแวดล้อม แต่รัฐบาลก็ให้เพียงวงเงินงบประมาณรวมเท่านั้น ให้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติโดยตอบว่าจะแจ้งให้ทราบเมื่อใช้เงินงบประมาณส่วนนี้หมดไปแล้ว ในรูปของรายงานประจำปี ร่างพระราชบัญญัติ ODA กำหนดหลักการเปิดเผยข้อมูลและหลักการอื่น ที่ฝ่ายค้านเสนอมาหลายรัฐบาลไม่มีวันจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปได้เลย เพราะพรรค LDP คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร (พรรค LDP มีที่นั่งมากที่สุดในสภาสูงขณะนี้ แต่ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง อนึ่งสภาล่างในระบบรัฐสภาญี่ปุ่นมีฐานอำนาจมากกว่าสภาสูง)

ปัญหาประการที่สองคือ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นพิเศษระหว่างระบบราชการกับพรรค LDP ตั้งแต่ในช่วงก่อนการรวมพรรคเสรีนิยมกับพรรคประชาธิปไตยเข้าด้วยกันในปี พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) แล้วที่ข้าราชการได้ลาออกไปเป็นนักการเมืองสังกัดพรรคทั้งสองนี้ หลังจากนั้นเรื่อยมาก็มีผู้ลาออกจากราชการมาสมัครในนามพรรคอยู่เรื่อย ๆ และได้ก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งสูงในคณะรัฐมนตรีในพรรคอย่างรวดเร็ว จนกล่าวกันว่า “พรรค LDP สวมเสื้อข้าราชการ” แทบ

จะไม่มีข้าราชการคนใดที่ลาออกไปสมัครในนามพรรคฝ่ายค้าน ทั้งนี้ไม่ต้องพูดถึงพรรคที่มีต้นกำเนิดมาจากมาร์กซิสต์ทั้งสอง

แม้ข้าราชการจะประสบความสำเร็จในการรักษาความเป็นอิสระของตน จากการครอบงำของพรรค LDP แต่ความสัมพันธ์ของข้าราชการกับพรรค LDP นั้นมีลักษณะใกล้ชิดกว่าที่มีกับฝ่ายค้านอย่างเห็นได้ชัด ข้าราชการจำนวนหนึ่งสร้างความสนิทสนมกับผู้นำพรรค LDP ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อขอให้ผลักดันให้พรรค LDP รับคนเป็นผู้สมัครเลือกตั้งในนามของพรรค ปัญหานี้ได้ถูกรัฐบาลโฮโซกว่าดำเนินการและกลายเป็นประเด็นที่พูดถึงกันขึ้นมาในระยะเวลาหลัง<sup>15</sup>

มีข้อเท็จจริงว่า นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นตั้งแต่ พ.ศ. 2498 (ค.ศ. 1955) เป็นต้นมา ประมาณครึ่งหนึ่งเป็นอดีตข้าราชการ และอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลานาน คือ นายคิชิ อิเคดะ ซาโตะ ฟู กุวะ โอฮิระ นากาโซเนะ (เป็นข้าราชการระดับไม่สูงในสมัยก่อนสงคราม) และมิยาซาว่า อดีตข้าราชการกระทรวงการคลังจะมีมากเป็นพิเศษ คือรวมถึงนายกรัฐมนตรีอิเคดะ โอฮิระ และมิยาซาว่า

ปัญหาประการที่สามคือ “ธนานิปไตย” (money politics) และกฎหมายที่ขาดความเข้มงวดเอาจริง กรณีอื้อฉาวที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองของพรรค LDP มีมากมายสุดที่จะนำมากล่าวได้ สื่อมวลชนได้ขุดคุ้ยเปิดโปงครั้งแล้วครั้งเล่า ซึ่งก็คงเป็นเพียง “ส่วนที่ลอยเหนือน้ำของน้ำแข็งในทะเล” เท่านั้นเอง การจับกุมอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะในปี พ.ศ. 2513 (ค.ศ. 1976) จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่ได้หลักฐานมัดตัวแน่นหนาจากต่างประเทศ คือ คำให้การของผู้ติดเงินสินบน อันได้แก่ เจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทผลิตเครื่องบินลือชื่อในสหรัฐอเมริกา ที่ได้ให้การสารภาพในรัฐสภาของเกรส การจับกุมอดีตรองประธานพรรค LDP นายคาเนมารุในปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ก็ยุติลงโดยโทษที่เบาเกินกว่าสาธารณชนจะรับได้คือปรับเพียงเงิน 200,000 เยน ค่าความผิดที่รับบริจาคเงินทางการเมือง 500 ล้านเยนโดยผิดกฎหมาย

ปัญหา “กฎหมายมีช่องโหว่โดยเจตนา” เป็นผลตามมาจากการที่พรรค LDP ซึ่งเป็นพรรคตัวแทนของชุมชนธุรกิจใหญ่ อยู่ในอำนาจติดต่อกันเป็นเวลานาน เมื่อเปรียบเทียบกับความเข้มงวดของกฎหมายคอร์รัปชันทางการเมืองในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนีแล้ว ญี่ปุ่นอยู่ในสภาพล้าหลังหรือ “ด้อยพัฒนา” อย่างเห็นได้ชัด ปัญหานี้ได้ทำลายศรัทธาของประชาชนต่อระบบในขณะที่ไม่เห็นทางเลือกอื่น ประเด็นปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างที่ไม่มีความคิดว่าจะเกิดขึ้น เมื่อสมาชิกสภาล่างของพรรคจำนวนหนึ่งรวม 46 คน หนีภาพลักษณ์สกปรกของพรรค ไปก่อตั้งพรรคใหม่สองพรรคในช่วงการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993)<sup>16</sup> แล้วรวมกับพรรคฝ่ายค้านอื่น ๆ รวมกันทั้งหมด 7 พรรค จัดตั้งรัฐบาลผสมมีนายโฮโซกว่า นักการเมืองหน้าใหม่เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้พรรค LDP ซึ่งได้ที่นั่งมากที่สุด แต่ไม่ถึงครึ่งกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไป

ปัญหาประการที่สี่ คือ คอร์รัปชันการเมืองระดับท้องถิ่น นอกจากจะครองอำนาจอยู่เป็นเวลานานในรัฐบาลกลางแล้ว พรรค LDP ยังได้ครองอำนาจในรัฐบาลท้องถิ่น ขณะการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น อย่างที่ทั้งห้าพรรคฝ่ายค้านอย่างมาก<sup>17</sup> ผู้บริหารท้องถิ่นของผู้ป่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำนองเดียวกับในกรณีของสหรัฐอเมริกา และมักจะได้รับเลือกตั้งติดต่อกันหลายสมัย ปัญหาคอร์รัปชันมักเกิดขึ้น เมื่ออยู่ในตำแหน่งเกิน 2 สมัยขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ในท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นของพรรคหลายคนอาศัยการที่พรรคได้ครองอำนาจในรัฐบาลกลางกระทำการคอร์รัปชันในการอนุมัติโครงการก่อสร้างต่าง ๆ สามารถเล็ดลอดการตรวจสอบจากสื่อมวลชนและสาธารณชนในท้องถิ่น ซึ่งมีความตื่นตัวทางการเมืองน้อยกว่าในการเมืองระดับชาติ

พลันที่พรรค LDP กลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไป และฝ่ายค้านได้ขึ้นมาเป็นรัฐบาลก็มีการขุดคุ้ยคอร์รัปชันของท้องถิ่นต่าง ๆ มีการจับกุมผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีของจังหวัดและนครเมืองที่มีการก่อสร้างขนาดใหญ่ คนแล้วคนเล่า และขณะเดียว

กันก็มีการจับกุมฝ่ายผู้ตัดสินบนคือ ผู้บริหารของบริษัทก่อสร้าง คนแล้วคนเล่าเช่นกัน คำกล่าวที่ว่า ญีปุ่นเป็น “หมู่เกาะของคอร์รัปชั่นก่อสร้าง” ทั้งทั้งหมู่เกาะคือ ภาษาการวิพากษ์วิจารณ์ในปัจจุบัน ระเบียบการประกวดราคา ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นสามารถจะส่ง “เสียงจากสวรรค์” บันดาลให้บริษัทใดชนะการประมูล เป็นระเบียบที่อนุรักษ์มาเป็นเวลานานโดยพรรค LDP ด้วยความร่วมมือพร้อมใจจากระบบราชการที่ติดขัดอยู่กับระบบ รวมศูนย์อำนาจการบริหาร<sup>18</sup>

#### 4. สรุป

ประชาธิปไตยในญี่ปุ่น มีลักษณะเด่นประการหนึ่งคือ มีระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียว ในที่นี้เราได้พิจารณาถึงปัญหาทางด้านพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่ง ความสำเร็จของพรรค LDP ในการ

รักษาอำนาจ และปัญหาที่ตามมาจากการที่ญี่ปุ่นมีระบบพรรคการเมืองเช่นนี้ เพิ่งจะหลังจากที่พรรค LDP กลายเป็นฝ่ายค้านไป ที่ประชาชนญี่ปุ่นได้มองย้อนหลังไปดูอดีตที่ผ่านมา 38 ปี ด้วยสายตาวិพากษ์วิจารณ์กว่าเดิม เนื่องจากว่ามีการเปิดโปงจับกุมทั้งนักการเมืองพรรค LDP ผู้รับสินบน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นและผู้บริหารระดับสูงของบริษัทรับเหมาก่อสร้างผู้ตัดสินบนรายแล้วรายเล่า

ญี่ปุ่นเป็นประชาธิปไตยก่อนข้างสมบูรณ์ทีเดียว ระบบพรรคเด่นพรรคเดียวทำให้หลักปกครองทหารโดยพลเรือน และอุดมการณ์ประชาธิปไตยอื่น ๆ เป็นจริงขึ้นมา นับว่ามีคุณภาพการเป็นเอกอเนกนัณฑ์ แต่ขณะเดียวกันมันก็ได้สร้างปัญหาขึ้นด้วย ขณะนี้คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่ปรารถนาอยากเห็นการถ่ายเทอำนาจระหว่างพรรคการเมือง และอยากเห็นการปรับกระบวนแถวของบรรดาพรรคการเมือง หรือ “ล้างไพ่” กันเสียที่

## เชิงอรรถ

1. ความหมายของระบบพรรคการเมืองแบบนี้ ได้รับการอธิบายโดยนักทฤษฎีรัฐศาสตร์หลายคน โปรดดูเช่น Maurice Duverger, **Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State** (New York : Wiley, 1963), pp. 275-280, 308-309 ; Jean Blondel, **Comparing Political Systems** (New York : Praeger, 1972), pp. 99-120 ; Asher Arian and Samuel Barnes, "The Dominant Party System : A Neglected Model of Democratic Stability," *Journal of Politics* 36, No. 3 (1974) : 592-614, Ariel Levite and Sidney Tarrow, "The Legitimation of Excluded Parties in Dominant Systems : A Comparison of Israel and Italy," **Comparative Politics** 15 (1983) : 295-327 ; Giovanni Sartori, **Parties and Party Systems**, Vol.1 (London : Cambridge University Press, 1976), p. 193 ; Ronald H. McDonald, **Party Systems and Elections in Latin America** (Chicago : Markham, 1971), p. 220 โปรดดูการสรุปความหมายของระบบพรรคการเมืองนี้ใน ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ "การพินิจกำลังของพรรคการเมืองอนุรักษนิยมญี่ปุ่น" *เอเชียปริทัศน์* ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 หน้า 8-28.

2. ศาสตราจารย์ เพมเพิล ผู้ซึ่งได้ศึกษาการเมืองญี่ปุ่นอย่างละเอียดเจาะลึกได้ใช้คำว่า single-party dominance อธิบายถึงระบบพรรคการเมืองแบบนี้ พร้อมทั้งให้นิยามว่า พรรคที่สามารถจะครอบงำได้นี้ หมายถึงว่า 1) มีที่นั่งในรัฐสภาเกินครึ่ง 2) มีอำนาจต่อรองอย่างสูงที่สามารถจะครอบงำพรรคอื่น ๆ ได้ 3) อยู่ในอำนาจเป็นเวลานานชั่วระยะหนึ่ง มิใช่เพียง 2-3 ปี และ 4) ได้จัดตั้งรัฐบาล กล่าวโดยสรุปก็คือ สามารถที่จะครอบงำต่อ 1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 2) พรรคการเมืองอื่น ๆ 3) จัดตั้งรัฐบาล และ 4) ต่อวาระด้านนโยบาย จากนิยามนี้ประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองเช่นนี้ในอดีตที่ผ่านมา มี อินเดีย (ค.ศ. 1932-1976) รวมทั้งกรณีในประเทศอื่น ๆ ดู T.J. Pempel (editor), **Uncommon Democracies : The One-Party Dominant Regimes** (Ithaca : Cornell University Press, 1990), pp. 3-4 อย่างไรก็ตาม ถ้าถือเอานิยามว่าต้องมีเงื่อนไขเรื่อง "การเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรีและแข่งขันอย่างเต็มที่ ปราศจากการข่มขู่กลั่นแกล้งผู้สมัครฝ่ายตรงข้าม" ประเทศต่อไปนี้น่าจะถือว่ามีระบบพรรคการเมืองแบบพรรคเด่นพรรคเดียว : สิงคโปร์ (พรรคกิจประชา) อินโดนีเซีย (พรรคไกลคาร์) และประเทศที่มีพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งหลาย เช่น จีน เกาหลีเหนือ เวียดนาม ลาว ฯลฯ

3. นักวิชาการบางท่านถึงกับสรุปว่า พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น "ได้กลายเป็นพรรคแนวอนุรักษนิยมและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง" ดู Gerald L. Curtis, **The Japanese Way of Politics** (New York : Columbia University Press, 1988), pp. 155-156

4. สภาพที่ฝ่ายค้านแตกแยกกลายเป็นพรรคจำนวนมากรวมทั้งหมดถึง 6 พรรคเช่นนี้ เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า tatoka ดู Ronald J. Hrebenar and others, **The Japanese Party System**, second edition (Boulder : Westview Press, 1992), p. 285 ปรากฏการณ์ tatoka เกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) แต่คราวนี้กระทบถึงพรรค LDP ด้วยอย่างรุนแรง โดยมีพรรคต่าง ๆ รวมถึง 8 พรรค นอกเหนือจากพรรค LDP โดยในครั้งนี้ พรรค LDP และพรรคคอมมิวนิสต์ได้กลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไป

5. Robert A. Scalapino and Masumi Junnosuke, *op.cit.*, p. 150 อย่างไรก็ดีตามตั้งแต่ทศวรรษ ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่นก็ไม่ได้ครองฐานะ “ครั้งพรรค” ที่มีน้ำหนักอีกต่อไป

6. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกรณีอื้อฉาวลોકฮัตใน ประเสริฐ จิตติพัฒน์พงศ์ โฉมหน้าใหม่การเมือง สาธารณรัฐประชาชนจีนและญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520) บทที่ 7

7. ดูตัวอย่างเช่น Gerald L. Curtis, *op.cit.* เคอร์ติสพยายามเน้นครั้งแล้วครั้งเล่า ถึงความโน้มเอียงจะได้เถียงทางทฤษฎีกันระหว่างผู้นำพรรค แทนที่จะมุ่งขยายฐานสนับสนุนพรรคด้วยกลวิธีต่าง ๆ ซึ่งพรรค LDP ใช้อยู่อย่างได้ผล รวมทั้งได้ชี้ว่าการวิวาทะทางทฤษฎีนี้ผู้นำพรรคได้ทำกันมานาน ตั้งแต่สมัยก่อนสงครามจนกระทั่งปัจจุบัน

8. เกี่ยวกับปัญหาสาเหตุที่พรรค LDP อยู่ในอำนาจได้เป็นเวลานานนี้ โปรดดูงานวิเคราะห์เจาะลึกพร้อมรายละเอียดที่น่าสนใจใน ไซวันน์ คำชู “ทำไมพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นสามารถผูกขาดอำนาจปกครองไว้ได้ตลอด 37 ปี” ไทย-ญี่ปุ่นศึกษา เมษายน 2535 หน้า 7-32.

9. ลักษณะเด่นต่าง ๆ ของพรรค LDP ได้รับการกล่าวถึงอย่างวิเคราะห์เจาะลึกใน Gerald L. Curtis เพิ่งอ้าง บทที่ 2 และ 3

10. ดูตัวอย่างเช่น Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford : Stanford University Press, 1982), บทที่ 1 และ 9

11. เราอาจจะศึกษาถึงความเป็นประชาธิปไตย โดยแบ่งพิจารณาเป็น 3 ด้านคือ ประชาธิปไตยทางการเมืองประชาธิปไตยทางสังคมและประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ ในด้านการเมืองนั้นจะได้แก่ การให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน โครงสร้างทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐ ในด้านสังคมนั้นจะได้แก่ความเท่าเทียม และการศึกษา ส่วนในด้านเศรษฐกิจนั้นจะได้แก่ความสัมพันธ์แรงงานและระบบบริหารในบริษัท ดู Takeshi Ishida and Ellis S. Krauss (editors), *Democracy in Japan* (Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1989) ดูโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินความเป็นประชาธิปไตยของการเมืองญี่ปุ่น “บทสรุป” หน้า 327-342.

12. มีข้อมูลในเรื่องนี้ว่า แม้ราคารับซื้อข้าวจากเกษตรกรจะมีอัตราเพิ่มลดลงเรื่อยมา จากร้อยละ 14.4 ในปี ค.ศ. 1975 เหลือเพียงร้อยละ 10.0 ในปี ค.ศ. 1985 แต่เกษตรกรญี่ปุ่นก็ทราบดีว่า ราคารับซื้อข้าวที่ตนได้รับนั้นสูงกว่าราคาในตลาดโลกถึง 8 เท่า นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเกษตรกรจากรัฐบาลในปี ค.ศ. 1980 ก็สูงถึงร้อยละ 60 ของงบประมาณกระทรวงเกษตรทั้งหมด โดยเข้าไปในโครงการต่าง ๆ ถึง 474 โครงการ ดู Gerald L. Curtis, *op.cit.*, หน้า 58-59.

13. ดู Gerald L. Curtis, *op.cit.* อนึ่งคำরাบางเล่มได้เรียกพรรค LDP ว่าเป็นพรรค “จับทั้งหมด” (“catchall party”) โดย “รวมเอาและเป็นตัวแทนของความคิดเห็นและผลประโยชน์อันหลากหลาย” ดู Bradley M. Richardson and Scott C. Flanagan, *op.cit.* p. 358.

14. ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การรับบริจาคเงินโดยไม่แจ้ง ซึ่งไม่เข้าข่ายคิดสินบน เนื่องจากผู้รับไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ให้คนอื่นให้โทษนั้นโทษจะเบามาก คือเพียงแต่สารภาพว่าลี้มแจ้งไปแล้วยอมถูกปรับเพียงไม่เกิน 200,000 เยน แต่ภายหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) ได้มีการเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่มีบทลงโทษหนักขึ้นเสนอต่อรัฐสภา

15. ปัญหานี้กลายเป็นปัญหาใหญ่ขึ้นมาที่กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2536 (ค.ศ. 1993) กล่าวคือ รัฐมนตรีกระทรวงนี้เคยออกมาได้แสดงความไม่พอใจต่อการที่ข้าราชการหนุ่มคนหนึ่งในกระทรวง ชื่อนายทานาฮาชิ ได้ลาออกไปสมัครเลือกตั้งในนามพรรค LDP ใน

คราวเลือกตั้งทั่วไปเดือนกรกฎาคม โดยก่อนลาออก เขาได้รับการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นหลายชั้นอย่างข้ามหน้าคนอื่น ๆ รัฐมนตรีคุมะโกได้เรียกนายโนโตะ อธิบดีกรมนโยบายอุตสาหกรรม ตัวเก็งปลัดกระทรวงคนต่อไปให้มาพบกล่าวคำหว่านทำไม่ถูกต้อง และเรียกร้องให้แสดงความรับผิดชอบ เพราะในขณะที่เลื่อนตำแหน่งหลายชั้นให้นายทานาฮาชิโนะ อธิบดีโนโตะมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการ สำนักงานเลขานุการกระทรวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมดูแลการบริหารงานบุคคลของกระทรวง แต่อธิบดีโนโตะได้ว่าเรื่องนี้ทำกันมานานจนเป็นประเพณีจะไม่ยอมลาออกเด็ดขาด แต่หลังจากเกิดปัญหายังยากอยู่ระยะหนึ่งเขาก็ยอมลาออกจากราชการไปโดยได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2536

16. พรรคการเมืองที่แยกตัวไปจาก LDP ทั้งสองนี้คือ พรรคเกิดใหม่ที่มีผู้นำคือ นายฮาคะกับนายโอซากะ และพรรค Sakigake ที่มีนายทาเกมูระเป็นผู้นำ ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนกรกฎาคมปรากฏว่าพรรคเกิดใหม่ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นจาก 36 เป็น 55 และพรรค Sakigake เพิ่มขึ้นจาก 10 เป็น 13 อนึ่ง ในรัฐบาลโอซากะว่าที่จัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมา พรรคทั้งสองได้คุมตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญ ๆ ไว้ทั้งหมดเนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลอีก 5 พรรคล้วนไม่มีประสบการณ์เป็นพรรครัฐบาลมาก่อนเลย ไม่ยกเว้นแม้แต่พรรคของนายโอซากะว่า นายกรัฐมนตรีเอง

17. ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ การปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น รายงานการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2534 ข้อมูลเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ได้รวบรวมไว้อย่างละเอียดในรายงานฉบับนี้

18. ดูรายละเอียดใน ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ “ระบบประมุขก่อสร้างญี่ปุ่นในสถานการณ์วิกฤต” ผู้จัดการรายวัน 23 กันยายน พ.ศ. 2536 หน้า 31.





**ภาคผนวก**

สำนักหอสมุด



ภาคผนวก 1 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นในภายหลังสงคราม

| ครั้งที่ | ปี   | พรรคแนวอนุรักษนิยม |        |     | พรรคแนวสังคมนิยม |       |          | JCP*     | พรรคอื่น ๆ |    | อิสระ   | รวม |     |
|----------|------|--------------------|--------|-----|------------------|-------|----------|----------|------------|----|---------|-----|-----|
|          |      | LP*                | CP*    | DP* |                  |       |          |          |            |    |         |     |     |
| 1        | 1946 | 140                | 94     | 14  | 92               |       |          | 5        | 38         | 81 | 464     |     |     |
| 2        | 1947 | 131                | 29     | 121 | 143              |       |          | 4        | 25         | 13 | 468     |     |     |
| 3        | 1949 | 264                | 14     | 69  | 48               |       | 7        | 35       | 17         | 12 | 468     |     |     |
| 4        | 1952 | 240                |        | 85  | 54(L)*           | 7(R)* | 4        | 0        | 7          | 19 | 466     |     |     |
| 5        | 1953 | 190, 35            |        | 76  | 72               | 66    | 5        | 1        | 1          | 11 | 468     |     |     |
| 6        | 1955 | 112                |        | 185 | 89               | 67    | 4        | 2        | 2          | 6  | 467     |     |     |
| 7        | 1958 | 287(LDP)*          |        |     |                  | 166   |          | 1        | 1          | 12 | 467     |     |     |
| 8        | 1960 |                    |        |     | 296              |       | 145(JSP) | 17(DSF)* |            | 3  | 1       | 5   | 467 |
| 9        | 1963 |                    |        |     | 283              |       | 144      | 23       |            | 5  | 0       | 12  | 467 |
| 10       | 1967 |                    |        |     | 277              |       | 140      | 30       |            | 5  | 25(KP)* | 0   | 9   |
| 11       | 1969 | 288                |        |     | 90               | 31    |          | 14       | 47         | 0  | 15      | 488 |     |
| 12       | 1972 | 271                |        |     | 118              | 19    |          | 38       | 29         | 2  | 14      | 491 |     |
| 13       | 1976 | 249                | (N)17* |     | 123              |       | 29       | 17       | 55         | 0  | 21      | 511 |     |
| 14       | 1979 | 248                | 4      |     | 107              | 2(U)* | 35       | 35       | 57         | 0  | 19      | 511 |     |
| 15       | 1980 | 284                | 12     |     | 107              | 3     | 32       | 29       | 33         | 0  | 11      | 511 |     |
| 16       | 1983 | 250                | 8      |     | 112              | 3     | 38       | 26       | 58         | 0  | 16      | 511 |     |
| 17       | 1986 | 304                | 6      |     | 85               | 4     | 26       | 26       | 56         | 0  | 9       | 512 |     |
| 18       | 1990 | 286                | -      |     | 139              | 4     | 14       | 16       | 49         | 1  | 6       | 512 |     |

หมายเหตุ :

LP = Liberal Party

CP = Co-operative Party

L = Left Wing

R = Right Wing

JSP = Japan Socialist Party

DSP = Democratic Socialist Party

KP = Komei Party

U = United Democratic Socialist Party

ภาคผนวก 2 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 18 กรกฎาคม 2536

| พรรคการเมือง                      | ที่นั่งก่อน<br>วันเลือกตั้ง | ผลการ<br>เลือกตั้ง |
|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------|
| พรรคเสรีประชาธิปไตย               | 222                         | 223                |
| พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยญี่ปุ่น   | 134                         | 70                 |
| พรรคโคเม                          | 45                          | 51                 |
| พรรคเกิดใหม่ของนายฮาดะ            | 36                          | 55                 |
| พรรคคอมมิวนิสต์                   | 16                          | 15                 |
| พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย          | 13                          | 15                 |
| พรรค Sakigake ของนายทาเคมูระ      | 10                          | 13                 |
| พรรคสหสังคมนิยมประชาธิปไตย        | 4                           | 4                  |
| พรรคใหม่แห่งญี่ปุ่นของนายโอโซกาวา | 0                           | 35                 |
| พรรคเล็กและผู้สมัครอิสระ          | 17                          | 30                 |
| รวม                               |                             | 511                |

ภาคผนวก 3 ผลการเลือกตั้งสภาสูง เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2536

| พรรค                                                            | เขตเลือกตั้ง<br>ทั้งประเทศ | เขตเลือกตั้ง<br>ระดับจังหวัด | รวม | จำนวนที่นั่ง<br>ที่เหลือจาก<br>ปี 2532 | รวมที่นั่ง<br>ทั้งหมด<br>ในปัจจุบัน | จำนวนที่นั่ง<br>ทั้งหมดก่อน<br>การเลือกตั้ง |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------|-----|----------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------|
| เสรีประชาธิปไตย<br>(LDP)                                        | 19                         | 50                           | 69  | 39                                     | 108                                 | 114                                         |
| สังคมประชาธิปไตย<br>ญี่ปุ่น (SDPJ)                              | 10                         | 12                           | 22  | 47                                     | 69                                  | 69                                          |
| โคเม (Komeito)                                                  | 8                          | 6                            | 14  | 10                                     | 24                                  | 20                                          |
| คอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (JCP)                                        | 4                          | 2                            | 6   | 5                                      | 11                                  | 14                                          |
| สังคมนิยมประชาธิปไตย<br>(DSP)                                   | 2                          | 1                            | 3   | 4                                      | 7                                   | 8                                           |
| เร็นโกะ (Rengo)                                                 | 0                          | -                            | 0   | 12                                     | 12                                  | 13                                          |
| สมาพันธ์สหภาพแรงงาน<br>ใหม่แห่งญี่ปุ่น (Japan<br>New Party-JNP) | 4                          | -                            | 4   | -                                      | 4                                   | 0                                           |
| พรรคอื่น ๆ และอิสระ                                             | 2                          | 6                            | 8   | 9                                      | 17                                  | 12                                          |
| รวม                                                             | 49                         | 77                           | 126 | 126                                    | 252                                 | 252                                         |

ที่มา : ปรับปรุงจาก The Japan Times, 28 July 1992 อ้างใน JET Report No. 31A, (August 1992 p.3 อ้างใน ไซวัฒน์  
คำชู “ญี่ปุ่น” ในเอเชียรายปี 1993/2536 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2536 น.217 โดยได้  
ปรับเปลี่ยนเล็กน้อย

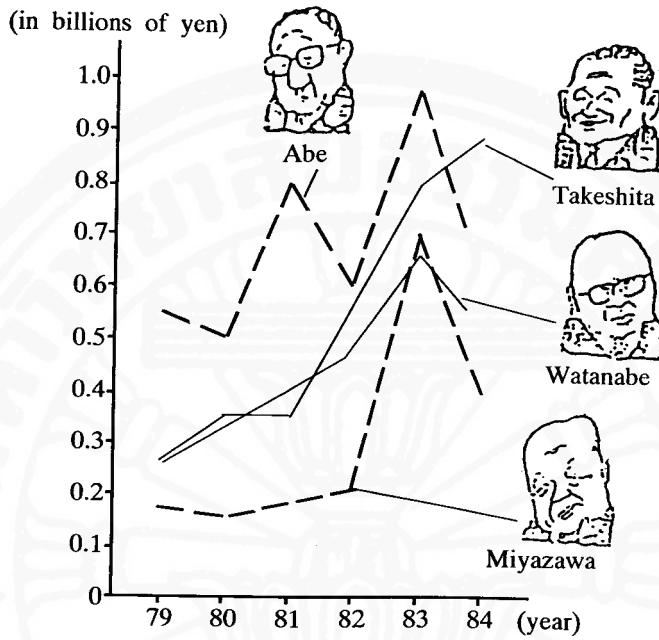
ภาคผนวก 4 ฐานะความเข้มแข็งของกลุ่มต่าง ๆ ในพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเดือนกรกฎาคม 2536

| กลุ่ม          | สภาล่าง |       | สภาสูง |       | รวม |       |
|----------------|---------|-------|--------|-------|-----|-------|
|                |         |       |        |       |     |       |
| กลุ่มมิตซูบูกะ | 56      | (60)  | 18     | (13)  | 74  | (73)  |
| กลุ่มมิยาซาวะ  | 55      | (58)  | 14     | (17)  | 69  | (75)  |
| กลุ่มวาทานาเบ้ | 50      | (49)  | 18     | (17)  | 68  | (68)  |
| กลุ่มเคเซไก    | 31      | (68)  | 32     | (42)  | 63  | (110) |
| กลุ่มโคโมโตะ   | 21      | (24)  | 6      | (6)   | 27  | (30)  |
| กลุ่มคาโตะ     | -       | (7)   | -      | (6)   | -   | (13)  |
| อิสระ          | 13      | (10)  | 10     | (5)   | 23  | (15)  |
| รวม            | 226     | (276) | 98     | (106) | 324 | (384) |

ที่มา : Kokukai Benran (สมุดคู่มือรัฐสภา), Nihon Seikei Shimbun-sha, Tokyo, August 1993, pp. 350-352.

- หมายเหตุ : 1) ภายหลังการเลือกตั้งสภาล่าง เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2536 มีการปรับเปลี่ยนครั้งใหญ่ในด้านกลุ่มในพรรค LDP อันเนื่องมาจากความแตกแยกในพรรค ซึ่งเมื่อรวมกับการเปลี่ยนแปลงเมื่อก่อนหน้าการเลือกตั้งเล็กน้อยแล้ว เราจะเห็นการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ที่สุดในกลุ่มของอดีตนายกรัฐมนตรีทาเกชิเคะ ที่ส่วนหนึ่งพากันแยกไปตั้งพรรคใหม่ชื่อ “พรรคเกิดใหม่” และตัวหัวหน้ากลุ่มก็เปลี่ยนไปจนสื่อนมวลชนนิยมเรียกชื่อกลุ่มตามชื่อทางการเมืองมากกว่าตามชื่อหัวหน้ากลุ่ม
- 2) กลุ่มคาโตะ ลาออกจากพรรค ไปร่วมกับ “พรรคเกิดใหม่”
- 3) ตัวเลขในวงเล็บคือสถานการณ์ที่สำรวจภายหลังการเลือกตั้งสภาสูงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งขณะนั้นพรรค LDP ยังสามัคคีกันดีอยู่

ภาคผนวก 5 ความสามารถในการระดมทุนของตัวเก็งประธานพรรค LDP



ที่มา : Hirose Michisada, "Glitter and Expense in LDP Factional Politics," *Japan Quarterly* (April-June 1986), p. 153.

ภาคผนวก 6 แนวโน้มการใช้จ่ายป้องกันประเทศของญี่ปุ่นเป็นงบประมาณ ค.ศ. 1955-1989

| ปี ค.ศ. | การใช้จ่ายป้องกันประเทศ<br>(พันล้านเยน) | ความเปลี่ยนแปลง<br>จากปีก่อน | สัดส่วนต่อ<br>GNP | สัดส่วนต่อรายจ่าย<br>ทั่วไป |
|---------|-----------------------------------------|------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| 1955    | 134.9                                   | -3.3%                        | 1.78%             | 13.61                       |
| 1960    | 156.9                                   | 0.6                          | 1.23              | 9.99                        |
| 1965    | 301.4                                   | 9.6                          | 1.07              | 8.24                        |
| 1970    | 569.5                                   | 17.7                         | 0.79              | 7.16                        |
| 1975    | 1,327.3                                 | 21.4                         | 0.84              | 6.23                        |
| 1980    | 2,230.2                                 | 6.5                          | 0.90              | 5.24                        |
| 1983    | 2,754.2                                 | 6.5                          | 0.98              | 5.47                        |
| 1984    | 2,934.6                                 | 6.5                          | 0.99              | 5.80                        |
| 1985    | 3,137.1                                 | 6.9                          | 0.99              | 5.98                        |
| 1986    | 3,343.5                                 | 6.6                          | 0.99              | 6.18                        |
| 1987    | 3,517.4                                 | 5.2                          | 1.00              | 6.50                        |
| 1988    | 3,700.3                                 | 5.2                          | 1.01              | 6.53                        |
| 1989    | 3,919.8                                 | 5.9                          | 1.01              | 6.49                        |

ที่มา : Japan 1990 : An Internation Comparision, Keizai Koho Center, Tokyo, p.55.