

## ความสัมพันธ์สามเหลี่ยมเหล็กกับมูลเหตุคอร์รัปชันในญี่ปุ่นช่วงทศวรรษ 1990

วารางคณา ก่อเกียรติพิทักษ์

วทัญญู ใจบริสุทธิ์

สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายในสามเหลี่ยมเหล็กในญี่ปุ่นช่วงทศวรรษ 1990 ที่ขับเคลื่อนระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและทุน โดยเน้นศึกษาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ภายในสามเหลี่ยมเหล็กอันเป็นมูลเหตุของการเกิดคอร์รัปชันในระบบการเมืองของญี่ปุ่น งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกโดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา และใช้กรอบความคิด “การคอร์รัปชัน” และ “สามเหลี่ยมเหล็ก” (Iron triangle) ในการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) ซึ่งได้ปกครองญี่ปุ่นเกือบ 4 ทศวรรษนับตั้งแต่ 1955-1993 ได้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มธุรกิจ และข้าราชการ โดยความสัมพันธ์ของ 3 ขั้วอำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก” ภายใต้ความสัมพันธ์เช่นนี้นำไปสู่การเกิดระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับทุน โดยฝ่ายทุนนั้นมีกลุ่มธุรกิจที่สำคัญคือ สหพันธ์องค์กรเศรษฐกิจ หรือ *กลุ่มเคดันเรน* (Federation of Economic Organizations หรือ *Keidanren*) ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการประมูลสัญญาโครงการของรัฐ และจากการที่รัฐเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจตน ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายรัฐซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองและนักการเมืองจะได้รับทุนในการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของพรรคเป็นการตอบแทน ขณะที่ข้าราชการนั้นจะได้รับเงินสินบนและความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ จึงกล่าวได้ว่า ระบบอุปถัมภ์ที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มทุนเป็นมูลเหตุคอร์รัปชันในระบบการเมืองญี่ปุ่นนั่นเอง

คำสำคัญ: สามเหลี่ยมเหล็ก มูลเหตุ คอร์รัปชัน ระบบอุปถัมภ์

## The Relationships within the 'Iron Triangle' and the Causes of Corruption in Japan in 1990s

Warangkana Korkietpitak\*

Watunyu Jaiborisudhi

*Institute of East Asian Studies, Thammasat University*

### Abstract

The main purpose of this paper is to examine ways in which the relationships within the 'Iron Triangle' in the 1990s Japan affected the workings of the system of patronage that existed between the state and capitalists, with a particular emphasis on the form of relationships within 'Iron Triangle' that was the cause of corruption in Japan political system. The study was based on documentary research and in-depth interviews utilizing descriptive analysis. The data was analyzed under the conceptual framework of 'corruption' and the 'Iron Triangle'.

The study found that the Liberal Democratic Party (LDP), which governed Japan during nearly four decades of uninterrupted power (1955-1993), had formulated a way of working closely with business groups and government officials. This relationship took the form of the so-called 'Iron Triangle'. This was a system which involved the stage providing patronage to certain capitalist organisations. The main big business group involved was Keidanren (the Federation of Economic Organizations), which would be awarded government contracts and enjoy the benefits of the government's support. At the same time, the state sector, in the form of the ruling political party and politicians, would receive finance from the capitalist sector to support its political activities. For government officials, they sometimes took bribery and higher positions in the state bureaucracy. This system of patronage, which took the form of reciprocal relationships between the political party, the bureaucracy and the capitalists, was the root of the corruption in the Japanese political system.

**Keywords:** iron triangle, causes, corruption, patronage system

---

\* Corresponding author e-mail: warangkana.k@gmail.com

## 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศผู้แพ้และสูญเสียจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1945) ได้ก้าวขึ้นมาสู่การเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกในทศวรรษที่ 1980 และสังคมญี่ปุ่นได้เจริญและนำหน้าชาติมหาอำนาจตะวันตกหลายประเทศ ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศนั้นอาจมาจากหลายปัจจัยผลักดัน หากแต่ปัจจัยหนึ่งที่มีผลอย่างมาก นั่นคือ การหลอมรวมของทุกภาคส่วนในสังคมกับความรู้สึกชาตินิยม ซึ่งเป็นความรู้สึกที่ได้รับการปลูกฝัง อบรมให้เกิดความจงรักภักดีต่อชาติ ความรักชาติ ความรู้สึกเสียสละเพื่อชาติ และถือว่าชาติของตนอยู่เหนือสิ่งอื่นใด (จุลลา, 2513) สำหรับความรู้สึกชาตินิยมของชาวญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เกิดจากความภาคภูมิใจในความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ และความสำเร็จดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากค่านิยมทางประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และคุณค่าของการรวมกลุ่ม อันส่งผลต่อความรู้สึกผูกพันอย่างสูงกับองค์กร หรือกลุ่มที่ตนสังกัดหลักฐานที่สนับสนุนคำกล่าวนี้คือ คำแนะนำการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญแก่ปัจจัยทางวัฒนธรรมของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ที่นายกรัฐมนตรีมะฮะยะ ชิโอะฮิระ แต่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1979 โดยในรายงานที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1980 กล่าวถึงความสำเร็จของญี่ปุ่นว่ามาจากค่านิยมทางประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิม ดังนี้

“ญี่ปุ่นไม่เหมือนสังคมตะวันตกซึ่งมีพื้นฐานมาจากปัจเจกชนหรือตนเอง ลักษณะพื้นฐานของวัฒนธรรมญี่ปุ่น ดังที่แสดงให้เห็นในคำญี่ปุ่นว่า “*นิงเกน*” (มนุษย์) ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เมื่อพิจารณาวัฒนธรรมญี่ปุ่นอย่างละเอียด เราจะพบว่าคำนี้มีอิทธิพลทั่วไปในสังคม เป็นพื้นฐานการดำรงชีวิต การทำงาน และระบบเศรษฐกิจ มิได้กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันระหว่างปัจเจกชน ระบบ

เศรษฐกิจของญี่ปุ่นอิงกลุ่มของบริษัทหรือคณะ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ในลักษณะต่างๆ ทั้งภายในและระหว่างบริษัท ความสัมพันธ์นี้สร้าง “*อะมะเอะ*” (ความผูกพัน) ซึ่งเกิดจากการไว้ใจซึ่งกันและกัน ปัจจุบันสังคมตะวันตกเริ่มตามแบบอย่างเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ถือว่ามนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด (เคนเนธ, 2540)”

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากพื้นฐานของค่านิยมทางประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมหล่อหลอมให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมที่ส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ ระหว่างกลุ่มกับกลุ่ม ดังความสัมพันธ์ของ 3 กลุ่มข้าวอำนาจ อันได้แก่ พรรคการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ หรือที่ได้รับความนิยมนามว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก” (Iron Triangle) ซึ่งได้พัฒนาความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือกลุ่มของตน อันเป็นมูลเหตุแห่งความสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่อุมชูอุปถัมภ์กันอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายของตัวแสดงหลัก 3 กลุ่มคือ พรรคการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ และนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ในระบบการเมืองและการบริหารงานของญี่ปุ่น ยิ่งไปกว่านี้ ความสัมพันธ์ 3 ข้าวอำนาจดังกล่าวนี้มีความเข้มข้นมากจากการที่ญี่ปุ่นมีระบบพรรคเดียวพรรคเดียว ซึ่งก็คือ พรรคเสรีประชาธิปไตย หรือพรรค LDP (Liberal Democratic Party - LDP) ที่ครองอำนาจการบริหารประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 38 ปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 1955 ทำให้ญี่ปุ่นมีระบบพรรคเด่นพรรคเดียว (Predominant Party System) และนักวิชาการด้านญี่ปุ่นศึกษามักจะเรียกสภาพการณ์ของการเมืองญี่ปุ่นช่วงนี้ว่าเป็น “ระบบ 1955” คือพรรค LDP ผูกขาดการเป็นรัฐบาล ในขณะที่พรรคสังคมนิยม (Japan Socialist Party - JSP) ผูกขาดการเป็นพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งของญี่ปุ่นโดยไม่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเกือบสี่ทศวรรษ

บทความวิจัยนี้ จึงมุ่งศึกษาและทำความเข้าใจในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ในรูปแบบ “สามเหลี่ยมเหล็ก” อันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กลุ่มทุนและข้าราชการ ซึ่งกำหนดลักษณะเฉพาะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบการเมืองการปกครองญี่ปุ่น และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวว่าเป็นมูลเหตุหนึ่งที่สำคัญอันนำไปสู่การเกิดคอร์รัปชันทางการเมืองของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1990 อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแสดงในสามเหลี่ยมเหล็กที่ขับเคลื่อนระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและทุนในญี่ปุ่น
2. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ของตัวแสดงในสามเหลี่ยมเหล็กอันเป็นมูลเหตุของการเกิดคอร์รัปชันในระบบการเมืองของญี่ปุ่น

## 3. ขอบเขตในการวิจัย

การศึกษานี้ได้กำหนดกรอบเวลาในช่วงทศวรรษ 1990 โดยเน้นศึกษาบริบทการเกิดคอร์รัปชันที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของพรรคการเมือง กลุ่มทุนและข้าราชการในระบบการเมืองของญี่ปุ่น ภายใต้การครองอำนาจอย่างยาวนานติดต่อกันถึง 38 ปีของพรรค LDP ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและแนบแน่น รวมถึงมีผลประโยชน์ในลักษณะต่างตอบแทนกับกลุ่มทุนและข้าราชการ จึงทำให้ออร์ปชันเกิดขึ้นเป็นปกติวิสัยในช่วงเวลาดังกล่าว

## 4. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ของสามเหลี่ยมเหล็กในระบบการเมืองของญี่ปุ่นอันเป็นมูลเหตุสำคัญของการคอร์รัปชันนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์จะใช้วิธีการตีความเชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูล (documentary research) ประกอบด้วย

- 1.1 เอกสารชั้นต้น (primary source)
  - เอกสารของภาคสังคม ได้แก่ เอกสาร บทความ ตำราวิชาการ วิทยานิพนธ์ ตลอดจนงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ

1.2 เอกสารชั้นรอง (secondary source)

- ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ วารสาร และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และข้อมูลที่ปรากฏบนอินเทอร์เน็ต

2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) เช่น นักวิชาการทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายญี่ปุ่นที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการเมืองการปกครองของญี่ปุ่น

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารชั้นต้นและชั้นรอง ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นี้จะนำไปทำการวิเคราะห์โดยใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันและกรอบแนวคิดสามเหลี่ยมเหล็กนโยบาย และเขียนเป็นรายงานผลการศึกษาต่อไป

## 5. กรอบแนวคิดที่ใช้ในงานวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในสังคมการเมืองนั้นมีความแตกต่างกันไปตามการนิยามของบรรดานักวิชาการ ไม่ว่าจะเป็น Susan Ackerman (1999) กล่าวว่า การคอร์รัปชันเกิดมาจากอำนาจแห่งรัฐ ในการจัดสรรผลประโยชน์โดยมิชอบ อันมีรูปแบบ

ต่างๆ คือ การละเว้นการใช้อำนาจภายใต้กฎหมายแห่งรัฐเพื่อผลประโยชน์แก่ตน การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นของรัฐอย่างไม่เป็นธรรม การสร้างอุปสรรคเพื่อเรียกรับผลประโยชน์จากเอกชน และเอกชนที่ดำเนินธุรกิจที่ผิดกฎหมายเป็นผู้เสนอเงินสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ

ในขณะที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2546: 161-165) มองว่าการคอร์รัปชันประกอบด้วย 2 รูปแบบหลักๆ ด้วยกัน คือ การคอร์รัปชันในรูปแบบที่เป็นการเรียกรับและการติดสินบนโดยทั่วไป บนความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการและประชาชนอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ลักษณะที่เรียกว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเป็นการเสียประโยชน์แห่งรัฐ หรือการที่รัฐไม่สามารถได้รับประโยชน์สูงสุด อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่แห่งรัฐหรือนักการเมือง และเครือข่ายหรือพวกพ้อง ทำให้ได้มาซึ่งสัมปทานหรือโครงการของรัฐ

สำหรับศุภชัย ยาวะประภาษ (2548: 4-8) นั้น มองว่าการคอร์รัปชันประกอบด้วยมิติต่างๆ กล่าวคือ มิติการใช้ตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ในการคอร์รัปชัน โดยการใช้ตำแหน่งในการเรียกรับ กระทำ และงดเว้นซึ่งการกระทำ หรือกระทำเพื่อผลประโยชน์ของพวกพ้องอันนำไปสู่ความเสียหายแก่รัฐ มิติของการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์แห่งรัฐและผลประโยชน์ของส่วนรวมมิติทางกฎหมาย การคอร์รัปชันเป็นการขัดต่อกฎหมายอันธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์แห่งรัฐนั้นๆ และมีมิติทางศีลธรรม ซึ่งการคอร์รัปชันไปกระทบต่อบรรทัดฐานอันดีงามทางศีลธรรม

นอกจากนี้ในการศึกษาการคอร์รัปชัน ได้มีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ประเทศที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ อัตราการคอร์รัปชันจะต่ำ 1) รายได้หัวเฉลี่ยของประชากรอยู่ในเกณฑ์สูง 2) เอกชนมีอิสระในการดำเนินธุรกิจ 3) ภาคเศรษฐกิจบูรณาการเข้ามาอยู่ในระบบเศรษฐกิจโลก 4) การเมืองการ

ปกครองมีความเป็นประชาธิปไตย และ 5) การแพร่หลายของค่านิยมโปรเตสแตนต์ (protestant values) (Wayne Sandholtz and William Koetzle, 2000) แต่มีนักวิชาการอีกส่วนหนึ่งเสนอว่า โครงสร้างขององค์กรอันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีส่วนสัมพันธ์กับการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ ถึงแม้ว่าผู้กระทำผิดได้พ้นจากหน้าที่ แต่ถ้าหากไม่มีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร และแก้ไขปัจจัยอันเป็นแรงจูงใจในการกระทำผิดแล้ว จำนวนการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันก็คงไม่ลดลง (Xiaohui Xin and Thomas K. Rudel, 2004)

จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการคอร์รัปชันนั้นมีหลากหลายรูปแบบทั้งมีความเหมือน และแตกต่างกันออกไป ภายใต้การนิยามของบรรดานักวิชาการที่มีความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการคอร์รัปชัน ยิ่งไปกว่านี้ มีแนวความคิดที่อธิบายการคอร์รัปชันโดยมองถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และฝ่ายนักธุรกิจที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของตน ซึ่งอธิบายได้ด้วยแนวคิดที่กล่าวดังต่อไปนี้

สำหรับ *กรอบแนวคิดสามเหลี่ยมหลักนโยบาย* นั้น Grant McConnell (1966) อรรถาธิบายไว้ว่า การกำหนดนโยบายรัฐมีลักษณะที่เป็นสามเหลี่ยมทางความสัมพันธ์กัน บนพื้นฐานของการต่อรองทางผลประโยชน์ ผลประโยชน์แบบต่างตอบแทน ตลอดจนการพึ่งพาอาศัยระหว่างกันและกันอันประกอบไปด้วย ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และฝ่ายนักธุรกิจ โดยฝ่ายการเมืองก็มุ่งหวังต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งก็ต้องพึ่งพาทุนจากฝ่ายธุรกิจเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ฝ่ายธุรกิจเองก็ตั้งอยู่บนหลักคิดในการแสวงหาซึ่งผลกำไรสูงสุด โดยการใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง และให้ทุนเพื่อสนับสนุนแก่ฝ่ายการเมือง ซึ่งฝ่ายธุรกิจก็จะได้รับการตอบแทนเป็นสัมปทาน หรือบรรดาโครงการต่างๆ ของรัฐ ตลอด

จนนโยบายต่างๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายธุรกิจ ส่วนฝ่ายราชการถือว่าเป็นกลจักรสำคัญในการดำเนินกิจการของรัฐ ตลอดจนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งฝ่ายการเมืองต้องพึ่งพาฝ่ายราชการในขณะเดียวกัน เมื่ออำนาจการบริหารสูงสุดอยู่ที่ฝ่ายการเมือง ดังนั้นเมื่อฝ่ายราชการจะได้ตำแหน่งที่สำคัญก็ต้องพึ่งพาฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการก็จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดมา ซึ่งนโยบายดังกล่าวก็มาจากการผลักดันของฝ่ายธุรกิจนั่นเอง โดย McConnell มองว่า หากบรรดาฝ่ายต่างๆ ทั้ง ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ และฝ่ายนักธุรกิจ ยังมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันเท่าใดก็จะยิ่งก่อให้เกิดโอกาสในการคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

## 6. ผลการวิจัย

ในส่วนนี้จะอธิบายผลการวิจัยโดยแบ่งเป็น 2 หัวข้อหลัก คือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของตัวแสดงหลักในระบบการเมืองญี่ปุ่น สถานการณ์คอร์รัปชันในการเมืองญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษ 1990 และกรณีตัวอย่างการคอร์รัปชันในช่วงทศวรรษ 1990

### 6.1 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของตัวแสดงหลักในระบบการเมืองญี่ปุ่น

นับจากการปฏิวัติเมจิถึงทศวรรษ 1960 รัฐบาลมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วเพื่อไล่ตามประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกให้ทัน การให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมหนักในญี่ปุ่นนั้น เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนหลังจากการปฏิวัติเมจิ ซึ่งส่งผลให้ญี่ปุ่นเปิดรับและเร่งสร้างความทันสมัยผสมผสานกับการพัฒนาตามแบบตะวันตก โดยยึดหลัก “ฟูโกกุ เคียวเฮ” หรือ “ชาติที่มั่งคั่ง-ทหารที่เข้มแข็ง” ซึ่งหากมองไปที่จุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรมหนักของญี่ปุ่นนั้น อาจย้อนไปปลายสมัยโตกูงาวะ ที่รัฐบาลโชกุนโตกูงาวะได้ริเริ่มนำเอาเทคโนโลยีตะวันตกเข้ามาใช้ในการ

ผลิตอาวุธที่ทันสมัย จึงอาจกล่าวได้ว่าการสนับสนุนอุตสาหกรรมในยุคแรกของญี่ปุ่นนั้น เป็นไปเพื่อสนองวัตถุประสงค์หลักทางการทหารของญี่ปุ่นนั่นเอง พอมาถึงยุคเมจิรัฐบาลยังคงเข้าไปดำเนินการพัฒนาทางอุตสาหกรรมโดยตรงในอุตสาหกรรมประเภทผลิตเหล็กกล้า อาวุธ ต่อเรือ และอุตสาหกรรมในด้านอื่นๆ ประกอบกับรัฐบาลเมจิยังได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่กำลังก้าวไปข้างหน้า ดังจะเห็นได้จากการริเริ่มและการขยายตัวอย่างกว้างขวางของกิจการที่สนับสนุนอุตสาหกรรม อาทิ กิจการรถไฟ กิจการไปรษณีย์ โทรเลข กิจการเรือขนส่ง และกิจการผลิตไฟฟ้า เป็นต้น (มนัส, 2526: 52-54)

เมื่อถึงกลางทศวรรษที่ 1880 รัฐบาลเมจิยังได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายโดยการกระตุ้นให้เอกชนเข้าไปพัฒนาในอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งกลุ่มเอกชนดังกล่าวก็คือ กลุ่มไชนัตสึ โดยมี 4 ตระกูลธุรกิจยักษ์ใหญ่คือ มิตซูชิ มิตซูบิชิ ซุมิโตโม และยาซูดะ เหตุที่ไชนัตสึมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ก็เป็นเพราะกลุ่มไชนัตสึนั้นต่างมีพื้นฐานมาจากชนชั้นสูงและพวกซามูไร ส่งผลให้กลุ่มคนดังกล่าวนอกจากที่จะมีความคิดที่เป็นอิสระและก้าวหน้าแล้ว กลุ่มคนดังกล่าวยังมีสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับผู้ปกครองของญี่ปุ่นเสมอมา หรืออาจจะกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์เช่นนี้ได้สร้างระบบอุปถัมภ์ระหว่างไชนัตสึและผู้ปกครอง ซึ่งส่งผลให้ไชนัตสึได้พัฒนาจนกลายเป็นกลุ่มทุนที่ผูกขาดกิจการทางการเงิน การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม มีผลต่อเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นเป็นอย่างสูง อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่หนุนหลังอำนาจทางการเมืองฝ่ายอนุรักษ์โดยการบริจาคเงินสนับสนุนทางการเมืองเป็นจำนวนมาก ในขณะเดียวกันยังได้รับประโยชน์เป็นการตอบแทนจากการลงทุนของภาครัฐ ซึ่งเป็นจำนวนเงินมหาศาลและระบบภาษีที่เกื้อกูลธุรกิจ (ฟูคุทาเคะ, 2538)



อนึ่ง ในช่วงสามทศวรรษแรกของการครองอำนาจของรัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของพรรค LDP ได้ดำเนินนโยบายพาณิชย์นิยม (mercantilism) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ ควบคุม และปกป้องอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ และบรรลุถึงความเป็นมหาอำนาจเศรษฐกิจของโลก ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจะเป็นผู้กำหนดและขับเคลื่อนนโยบายอุตสาหกรรม โดยมีกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) เป็นผู้ประสานงาน การแทรกแซงของรัฐบาลเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับตลาด เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจและชาวนา ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้เป็นแหล่งสนับสนุนทั้งด้านการเงินและคะแนนเสียงที่สำคัญของพรรค LDP โดยรัฐบาลได้สนับสนุนกลุ่มธุรกิจดังกล่าวด้วยการส่งเสริมการสร้างงาน ก่อสร้างสาธารณูปโภค และโครงข่ายสื่อสารและคมนาคม ซึ่งทำให้พรรค LDP ได้รับผลประโยชน์ทางการเมืองจากโครงการต่างๆ ในการรักษาและเพิ่มอิทธิพลของตนในภูมิภาคต่างๆ รวมถึงได้รับเงินบริจาคจากบริษัทหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างสาธารณะ (Iwai, 1990; Horise, 1989) ยิ่งไปกว่านี้ พรรค LDP ยังออกนโยบายให้มีการรวมตัวกันของบริษัทธุรกิจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันที่มากเกินไป ซึ่งล้วนเป็นการดำเนินนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจอย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ กลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับภาคการเมืองและราชการ คือ กลุ่มธุรกิจใหญ่ที่เรียกว่า *Keizai yon dantai* ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์กรทางธุรกิจหลัก ได้แก่ 1) สหพันธ์องค์กรเศรษฐกิจ (Federation of Economic Organizations หรือ *Keidanren*) 2) สหพันธ์สมาคมนายจ้างญี่ปุ่น (Japan Federation of Employer's Associations หรือ *Nikkeiren*) 3) สมาคมผู้บริหารบริษัทญี่ปุ่น (Japan Association of Corporate

Executive หรือ *Keizai doiyukai*) และ 4) สมาคมหอการค้าญี่ปุ่น (Japan Chamber of Commerce and Industry หรือ *Nissho*) ทั้งนี้กลุ่ม '*เคดันเรน*' เป็นกลุ่มที่มีบทบาทหลักและมีสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับภาคการเมืองและราชการ อย่างไรก็ดี กลุ่มเหล่านี้เป็นสถาบันหลักที่เป็นตัวแทนดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจญี่ปุ่น ซึ่งมีประวัติการก่อตัวขององค์กรธุรกิจมาตั้งแต่สมัยเมจิอันเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากองค์กรทางธุรกิจในประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ กล่าวคือ มีกลุ่มที่เป็นตัวแทนของธุรกิจขนาดใหญ่ และกลุ่มที่เป็นตัวแทนของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแยกออกจากกัน ซึ่งกลุ่มตัวแทนของธุรกิจขนาดใหญ่จะไม่มีตัวแทนในระดับท้องถิ่น

โดยสมาชิกในกลุ่มเคดันเรนจะให้เงินสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคการเมือง กลุ่มการเมืองใหญ่ๆ (major factions) ภายในพรรค และผู้สมัครเป็นรายบุคคล (individual candidates) โดยเฉพาะในการบริจาคเงินเพื่อณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซึ่งที่ญี่ปุ่นนั้นต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล อันเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญของกลุ่มธุรกิจใหญ่ สหภาพแรงงาน และกลุ่มผลประโยชน์จำเพาะเรื่องบางกลุ่มสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มการเมือง โดยจำนวนเงินทุนทางการเมืองที่รายงานอย่างเป็นทางการ โดยมากมักจะเกินปีละมากกว่า 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และในบรรดาพรรคการเมืองใหญ่ๆ พรรค LDP มักจะได้รับประมาณร้อยละ 50 ของเงินทุนทางการเมืองทั้งหมดจากกลุ่มธุรกิจใหญ่ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะผู้สมัครของพรรค LDP นั้นมีกลุ่มผู้สนับสนุนใหญ่หลายกลุ่มไม่เหมือนกับกลุ่มพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งมักจะมีกลุ่มผู้สนับสนุนกลุ่มเดียว หรือเพียงไม่กี่กลุ่ม กระนั้นก็ดี แม้ว่ากลุ่มธุรกิจต่างๆ จะบริจาคเงินมากกว่าร้อยละ 90 ให้แก่พรรค LDP ในช่วงที่พรรค LDP เป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียว แต่แบบแผนดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างหลังจากที่พรรค LDP ไม่ได้

ปกครองประเทศแต่เพียงพรรคเดียว นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เพราะมีพรรคอนุรักษนิยมใหม่เกิดขึ้น อย่างเช่น พรรค Liberals และพรรค Democrats ซึ่งมีโอกาสที่จะขึ้นมาเป็นแกนนำรัฐบาลแทนที่พรรค LDP ได้

อย่างไรก็ดี เคตันเรนทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมเงินบริจาคทางการเมืองที่มีส่วนช่วยให้พรรค LDP ได้ครองอำนาจทางการเมืองมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 และทำให้สมาชิกของกลุ่มได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารราชการ โดยสมาชิกเคตันเรนได้เป็นกรรมการโดยอัตโนมัติของทุกคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่รัฐบาลแต่งตั้ง ซึ่งอันที่จริงแล้วคณะกรรมการจำนวนมากที่ถูกตั้งขึ้นก็มาจากข้อเสนอแนะของเคตันเรนเอง เช่น คณะกรรมการที่ทรงอิทธิพลเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Reform) โดยมีอดีตนายกรัฐมนตรีเคตันเรนเป็นประธานคณะกรรมการ นอกจากนี้ เคตันเรนยังใช้อิทธิพลทางการเมืองของตนในการกำหนดนโยบายในสองวิธีการที่สำคัญ คือ ใช้อิทธิพลต่อระบบราชการ โดยหางานให้แก่ข้าราชการที่เกษียณในบริษัทในเครือของตน และได้เข้าถึงช่องทางกำหนดนโยบายเพื่อตนเอง และโดยจัดหาผู้นำและเจ้าหน้าที่กลุ่มเพื่อเป็นประธานคณะกรรมการศึกษาของรัฐบาลกลุ่มธุรกิจใหญ่ที่สำคัญ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์เกษตรกร กลุ่มธุรกิจ กลุ่มวิชาชีพหลายคนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของรัฐสภาในฐานะสมาชิกพรรค LDP โดยสมาชิกรัฐสภาในพรรค LDP จะแบ่งออกเป็นฝักเป็นฝ่ายที่ถูกเรียกว่า ‘เผ่า’ (Tribes) หรือ ‘โซกุ’ (Zoku) ซึ่งทำตัวเสมือนเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของอาชีพต่างๆ ในเขตเลือกตั้ง เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มธุรกิจขนาดย่อม และกลุ่มอุตสาหกรรมก่อสร้าง พวก ‘โซกุ’ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และข้าราชการประจำทำงานด้วยกันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดนโยบายอย่างเช่น นโยบายการเกษตร นอกจากนี้ ข้าราชการถือว่ามีความรับผิดชอบสูงสุดคือการติดตามข่าวสารอยู่

เสมอ เมื่อขอบข่ายของการเก็บข่าวสารใหญ่เกินกว่าที่กระทรวงจะควบคุมได้จึงไปทาบตามองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อให้ตั้งหน่วยงานขึ้นมาช่วยรวบรวมข่าวสาร นอกจากนี้ ภายในแต่ละกระทรวงไม่ใช่มีเพียงการสะสมข่าวสารเท่านั้น ยังมีกรกรองข้อมูล (ชะว่า, 2543: 42) การตัดสินใจที่สำคัญๆ ในกระทรวง จะกระทำโดยข้าราชการประจำมากกว่านักการเมืองของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีกฎหมายต่างๆ ส่วนใหญ่ถูกร่างโดยข้าราชการมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ชะว่า, 2543: 61) เพราะอันที่จริงสภาใดเอทจะไม่มีกลุ่มวิจัยค้นคว้าเป็นเอกเทศแต่จะพึ่งข้าราชการสำหรับงานที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะ (ชะว่า, 2543: 66-68) ยิ่งไปกว่านี้ เมื่อข้าราชการปลดเกษียณไปแล้วจะได้รับตำแหน่งสำคัญในบริษัทเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ หรือไม่กี่ไปเป็นนักการเมือง โดยบริษัท และองค์กรต่างๆ อ้าแขนรับเพราะเห็นว่ามีความสามารถ อันจะเห็นได้ว่าบริษัทใหญ่ๆ มักจะมีกรรมการที่เคยเป็นข้าราชการสำคัญในกระทรวงใหญ่ๆ มาก่อน ซึ่งช่วยให้ดำเนินงานไปในลักษณะที่สอดคล้องแนวนโยบายของรัฐ ทำให้ความสัมพันธ์กับทางราชการดำเนินไปอย่างราบรื่น (ชะว่า, 2543: 127) ในขณะเดียวกันข้าราชการที่ปลดเกษียณไปยังช่วยคุมด้านงบประมาณ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้ จะตอบสนองต่อความคิดริเริ่มของทางราชการเป็นอย่างดี นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ของข้าราชการยังมีกับหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน ซึ่งจะมีการพบปะกับนักหนังสือพิมพ์และคณะกรรมการที่ปรึกษาอยู่เป็นประจำ ความสามารถและเครือข่ายของข้าราชการจึงทำให้นักการเมืองเคารพนับถือ และตระหนักดีว่าต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีเอาไว้

จากสภาพการณ์โดยรวมดังที่ได้กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นภาพการครองอำนาจของพรรค LDP ได้สร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง



ข้าราชการ และนักธุรกิจเอาไว้ การที่ข้าราชการเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคจำนวนมาก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับราชการเกิดขึ้น นักการเมืองต้องอาศัยข้าราชการ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายธุรกิจซึ่งเริ่มเติบโตขึ้นเมื่อเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเจริญรุ่งเรืองขึ้นได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรครัฐบาล ระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นยังมีลักษณะที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดโดยราชการ ดังนั้นนักธุรกิจก็ต้องวิ่งเข้าหาราชการด้วย ความสัมพันธ์สามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจจึงได้แสดงให้เห็นถึงมิติ “การแทรกแซง” นโยบายของการเมืองเพื่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นเป้าหมายของการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากประชาชนและสื่อมวลชนในญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นช่องทางของการคอร์รัปชันและเป็นบ่อเกิดของความสัมพันธ์ที่แนบแน่นและสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำรายบุคคล ถือเป็น การเข้ามายุ่งเกี่ยวของนักการเมืองรายบุคคลในเรื่องการบริหารประเทศ และเพราะความสัมพันธ์ที่ข้องเกี่ยวกันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำรายบุคคลซึ่งไม่ได้ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ ความสัมพันธ์แบบสามเหลี่ยมเหล็กจึงเป็นทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนของการบริหารประเทศของญี่ปุ่น เพราะในแง่หนึ่งก็เป็นตัวผลักดันให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นล้ำหน้า แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยเอื้อต่อการคอร์รัปชัน จนมีการพูดถึงแนวทางในการแก้ไข หรือแนวคิดในการปฏิรูประบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการเลือกตั้ง หรือการตรากฎหมาย การตรวจสอบและการป้องกันการคอร์รัปชัน

## 6.2 สถานการณ์คอร์รัปชันในการเมืองญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษ 1990

การเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่นอย่างหนึ่งที่เราเห็นได้ชัดช่วงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ในทศวรรษ 1990 ก็คือ

การตกต่ำของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) ที่ปกครองญี่ปุ่นมากกว่า 40 ปี ตั้งแต่ก่อตั้งพรรคในปี ค.ศ. 1955 ซึ่งสัญญาณบอกเหตุถึงความตกต่ำของพรรค LDP คือ การหมดอำนาจของนายชิน คาเนมารุ ผู้มีอิทธิพลสูงสุดในพรรค LDP และเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่น เนื่องจากมีส่วนพัวพันกับกรณีอื้อฉาวของบริษัทซากาวะ คิวบิน (Ūda, 2538: 240) ประเด็นของเรื่องอื้อฉาวดังกล่าวก็คือ การให้เงินช่วยเหลือแก่นักการเมืองของบริษัทซากาวะ คิวบิน ซึ่งเป็นบริษัทขนส่งในสาขาโตเกียวที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในนครโตเกียว และเป็นบริษัทขนส่งไปรษณีย์รายใหญ่เป็นอันดับสองของญี่ปุ่น มียอดขายต่อปีถึง 180 พันล้านเยน โดยที่นายฮิโรฮารุ วาตานาเบ้ ประธานของบริษัทซากาวะ คิวบิน สาขาโตเกียว ได้ระบุนในเอกสารถึงรายชื่อนักการเมืองของพรรค LDP และฝ่ายค้าน ประมาณ 200 คน ที่ได้รับเงินทุนอุดหนุนทางการเมืองจากบริษัทซากาวะ คิวบิน คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้นกว่า 50 ล้านเยน และยังมีรายชื่ออดีตนายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นอีก 5 คน อยู่ในบัญชีดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ หลังจากที่รัฐบาลพรรค LDP ภายใต้งานนำของนายคิอิชิ มิยาซาวา (Kiichi Miyazawa) ได้ถูกสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1993 ทำให้นายมิยาซาวาประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1993

ทั้งนี้ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1993 ถือเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ที่พรรค LDP ไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมาก จึงทำให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรค จากกลุ่มที่แตกตัวมาจากพรรค LDP และพรรคฝ่ายค้าน เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 โดยผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คือ นายโมริฮิโร โฮโซกาวา (Morihiko Hosokawa) หัวหน้าพรรคญี่ปุ่นใหม่ (Japan New Party : JNP) อดีตผู้ว่าการเขตคูมาโมโตะ (Kumamoto) ในเกาะ

คิซุ ในระหว่างที่นายโฮโซกาวาอยู่ในตำแหน่งนั้น เขาได้ประกาศนโยบายปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ โดยผลักดันให้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการแบ่งเขตเรียงเบอร์ เป็นแบบแบ่งเขตเบอร์เดียวผสมกับสัดส่วนตัวแทน เพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชันทางการเมือง

นอกจากระบบเลือกตั้งใหม่แล้ว รัฐบาลยังออกกฎหมายควบคุมการบริจาคเงินทางการเมือง (Political Fund Control Law) ขึ้นมาใหม่ด้วย กฎหมายควบคุมการบริจาคเงินทางการเมืองฉบับใหม่ นี้ ห้ามบริษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่การเมืองเป็นรายบุคคลโดยตรง แต่สามารถบริจาคโดยผ่านองค์กรหาทุนอย่างเป็นทางการ (Official Fundraising Organization) ของนักการเมืองได้ โดยปีหนึ่งห้ามบริจาคเงินเกิน 5 แสนเยน (หรือประมาณ 1 แสนบาท) ต่อหนึ่งราย และห้ามบริษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่องค์กรหาทุนของนักการเมือง รวมแล้วปีหนึ่งห้ามเกินระหว่าง 7.5 ล้านเยน (หรือประมาณ 1.5 ล้านบาท) ถึง 100 ล้านเยน (20 ล้านบาท) ขึ้นอยู่กับเงินทุนและขนาดของบริษัท ปักเจกบุคคลได้รับอนุญาตให้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองได้ปีละไม่เกิน 20 ล้านเยน (หรือประมาณ 4 ล้านบาท) และแก่องค์กรหาทุนของนักการเมืองได้ปีละไม่เกิน 1.5 ล้านเยน (หรือประมาณ 3 แสนบาท) และพรรคการเมืองเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายเงินโดยตรงแก่ผู้สมัครเลือกตั้งข้อบัญญัตินี้ก็เพื่อทำให้ยากสำหรับองค์กรของกลุ่มนักการเมือง (Factions) ภายในพรรคให้เงินทุนเพื่อรณรงค์หาเสียงแก่สมาชิกของกลุ่มตน และเพื่อความโปร่งใส กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองหรือองค์กรหาเงินทุนของพรรค ที่บริจาคเงินเกิน 5 หมื่นเยน (หรือประมาณ 1 หมื่นบาท) ต่อปี ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองทั้งหลายปีละ 30,900 ล้านเยน (ประมาณ 6,200 ล้านบาท) หรือประมาณ

250 เยน (ประมาณ 50 บาท) ต่อผู้เสียภาษี 1 คน พรรคการเมืองจะได้เงินอุดหนุนจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนผู้แทนของพรรคในรัฐสภา และสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับทั้งหมด แต่เงินอุดหนุนที่ได้รับนั้นจะต้องไม่เกินสองในสามของรายได้ของพรรคในปีที่ผ่านมา (ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ได้รับและเงินกู้) (ไชยวัฒน์, 2550: 13-14)

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปดังกล่าวได้สร้างแรงกดดันให้แก่พรรคการเมือง เพราะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการย้ายพรรคมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของฐานคะแนนเสียง ต่อมานายโฮโซกาวาได้ถูกโจมตีในสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับเงินจำนวน 100 ล้านเยน (หรือประมาณ 20 ล้านบาท) ที่ได้ขอยืมจากบริษัทซากาวะ คิวบิน ที่มีข่าวอื้อฉาวว่า ได้ให้สินบนแก่นักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP นายโฮโซกาวาปฏิเสธที่จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับบริษัทดังกล่าว ทำให้พรรคฝ่ายค้านได้นำเรื่องนี้มาตั้งแง่ไม่ยอมหารือกับรัฐบาลในเรื่องงบประมาณประจำปี ค.ศ. 1994 ส่งผลให้นายโฮโซกาวาลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1994 โดยยังคงยืนยันว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์ในครั้งนั้น

การลาออกของนายโฮโซกาวาได้เปิดทางให้นายสึโทมุ ฮาตะ (Tsutomu Hata) หัวหน้าพรรคพรรคชินเซ (Shinseito หรือ Renewal Party : JRP) ขึ้นมาเป็นผู้นำรัฐบาลผสม เมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1994 แต่การถ่ายโอนอำนาจไม่ราบรื่นนัก เพราะพรรคสังคมนิยมแห่งญี่ปุ่น (Social Democratic Party of Japan: SDP) ประกาศถอนตัวจากการเป็นรัฐบาลผสม ทำให้นายฮาตะมีเสียงสนับสนุนในสภาเพียง 182 เสียง จาก 512 เสียง แต่ถึงกระนั้นรัฐบาลของนายฮาตะก็สามารถผ่านงบประมาณประจำปี ค.ศ. 1994 ไปได้ในที่สุด แต่ในวันเดียวกันผู้นำพรรค LDP ได้ยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับความไม่ชอบมา

พากลของอดีตนายกรัฐมนตรีโฮโซกาวาในเรื่องการกั๊ยเงินจากบริษัท ซากาวะ คิวบิน ทำให้นายฮาดะซิงลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1994 โดยรัฐบาลนายฮาดะมีอายุเพียง 2 เดือนเท่านั้น

หลังจากที่นายฮาดะลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ปรากฏว่านายโทมิอิชิ มูรายามา (Tomichi Murayama) ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1994 โดยได้จัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรค ประกอบด้วยพรรค LDP พรรค SDP และพรรคซาคิกากะ (Sakigake Party) โดยที่นายมูรายามาเป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) หลังจากการบริหารประเทศได้ไม่ถึง 8 เดือน นายมูรายามาได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อต้นปี ค.ศ. 1996 สาเหตุสำคัญของการลาออกนี้ เป็นเพราะเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า นายมูรายามาเป็นผู้นำที่อ่อนแอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลผสม 3 พรรค ก็ยังคงร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลผสมต่อไป โดยตกลงให้นายริวทาโร ฮาชิโมโตะ (Ryutaro Hashimoto) หัวหน้าพรรค LDP เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

ทั้งนี้ นายฮาชิโมโตะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ประมาณ 7 เดือน ก็ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 1996 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1996 โดยผลการเลือกตั้งในครั้งนี้ พรรค LDP ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ทำให้ พรรค SDP และพรรค Sakigake ได้ตกลงที่จะสนับสนุนให้พรรค LDP เป็นรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป โดยได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนให้นายฮาชิโมโตะ หัวหน้าพรรค LDP เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 พรรค LDP จึงได้กลับมาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลังจากการบริหารประเทศได้ไม่ถึงปี นายฮาชิโมโตะต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ

ในภูมิภาคเอเชียในปี ค.ศ.1997 รวมถึงมีสถาบันการเงินจำนวนมากล้มละลาย อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น รวมถึงการตัดสินใจขึ้นภาษีบริโภค (Consumption Tax) จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 5 ทำให้พรรค LDP ต้องประสบกับความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสภาสูงเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 ทำให้นายฮาชิโมโตะได้ประกาศลาออก

ต่อมา นายเคอิโซ โอบุชิ (Keizo Obuchi) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อจากนายฮาชิโมโตะ และได้ดึงเอาพรรค Liberal มาเข้าร่วมรัฐบาลด้วย อนึ่ง เมื่อเศรษฐกิจเริ่มแสดงสัญญาณฟื้นตัว ความนิยมของประชาชนที่มีต่อคณะรัฐมนตรีได้พุ่งสูงขึ้นจากที่เคยได้รับความนิยมในระดับต่ำเมื่อตอนที่นายโอบุชิได้เข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ แต่ต่อมา นายโอบุชิได้เสียชีวิตด้วยเส้นเลือดในสมองแตกอย่างกะทันหัน ทั้งนี้ หลังจากการเสียชีวิตของนายโอบุชิ นายโยชิโร โมริ (Yoshiro Mori) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากนายโอบุชิ ต่อมา นายโมริได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ผลการเลือกตั้งทำให้นายโมริ ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 โดยมีพรรครัฐบาลผสม 3 พรรค คือ LDP พรรค Komeito และ New Conservative Party

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ นายโมริได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คะแนนนิยมก็ลดลงเรื่อยๆ อันเป็นผลจากคำพูดที่ไม่ระมัดระวังของนายโมริ ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และข่าวอื้อฉาวที่เกี่ยวข้องพันกับสมาชิกในคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้นายกรัฐมนตรี 3 คนต้องลาออก (ไชยวัฒน์, 2550: 21-22) เริ่มตั้งแต่ นายคุเซะคิมิทากะ (Kuze Kimitaka) อดีตประธานกรรมการฟื้นฟูการเงิน (Financial Reconstruction Commission) ได้ลาออกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2000

หลังจากถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่ารับผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมจากบริษัทมิทซูบิชิ ทรัสต์ แอนด์แบงก์กิง (Mitsubishi Trust and Banking Corp) และบริษัทพัฒนาคอนโดมิเนียมไดเคียว (Daikyo) นายฮิเดนาโอะ นากางะวา (Hidenao Nakagawa) ต้องลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 หลังจากที่ได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องที่เขาไปพัวพันกับพวกขวาชัด และเรื่องซู้สาว ตามมาด้วยการลาออกจากตำแหน่งของนายนาเกะ ฟูกุชิโร (Nukaga Fukuchiro) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และเทคโนโลยีสารสนเทศ หลังจากมีข่าวว่านายฟูกุชิโร รับเงินจำนวน 15 ล้านเยน (5.4 ล้านบาท) จากกองทุนเคเอสดี (KSD Funds) ทั้งนี้เมื่อการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลนายโมริได้ตกต่ำลงอย่างมาก ทำให้สมาชิกพรรครัฐบาลมีความกังวลว่า หากนายโมริยังคงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป พรรครัฐบาลจะต้องประสบกับความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 นี้แน่นอน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้มีส่วนผลักดันให้นายโมริต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ส่งผลให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค LDP คนใหม่โดยผู้ที่ได้รับเลือกก็คือ นายจุนอิชิโร โคอิสุมิ (Junichiro Koizumi)

### 6.3 กรณีตัวอย่างการคอร์รัปชันในช่วงทศวรรษ 1990

สำหรับกรณีตัวอย่างการคอร์รัปชันในช่วงทศวรรษ 1990 ที่จะหยิบยกขึ้นมาเพื่อให้เห็นภาพความสัมพันธ์สามเหลี่ยมเหล็กอันนำไปสู่การคอร์รัปชันในระบบการเมืองของญี่ปุ่น คือ กรณีคอร์รัปชันของนายอิชิ นากะโอะ (Eiichi Nakao) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้าง ซึ่งได้ดำรง

ตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่เดือนพฤษภาคมถึงพฤศจิกายนปี ค.ศ. 1996 โดยเรื่องอื้อฉาวครั้งนี้เริ่มต้นจากความสัมพันธ์กับนายนาเกะโอะที่มีกับบริษัทวะกะชิคุ (Wakachiku) ซึ่งเป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างในโตเกียว ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของนายนาเกะโอะ กับบริษัทวะกะชิคุเริ่มต้นขึ้นจากการที่นายโฮ ยัง จุง (Ho Young Jung) นักธุรกิจผู้มีอิทธิพลได้แนะนำนายนาเกะโอะให้รู้จักกับตัวแทนของบริษัท ในวันที่นายนาเกะโอะเข้ารับพิธีสาบานตนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้าง จากนั้นตัวแทนของบริษัทได้เข้าพบกับนายนาเกะโอะ อย่างน้อย 6 ครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1996 เพื่อขอความช่วยเหลือให้มีชื่อเป็นผู้ประมูลสัญญางานก่อสร้าง และหลังจากนั้นบริษัทก็ได้รับการสนับสนุนในการประมูลงานในโครงการรัฐ ภายใต้การกระทรวงการก่อสร้าง โดยบริษัทได้ให้การสนับสนุนทางการเงินในกิจกรรมทางการเมืองแก่นายนาเกะโอะ และพรรค LDP

อย่างไรก็ดี จากการให้ปากคำของอดีตเจ้าหน้าที่กระทรวงการก่อสร้าง ซึ่งทำงานให้กับบริษัทวะกะชิคุ หลังจากเกษียณอายุ และทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างบริษัทและกระทรวงการก่อสร้าง ได้ให้ข้อมูลถึงการสนับสนุนของบริษัทวะกะชิคุที่ให้แก่นายนาเกะโอะ โดยการจ่ายเงินสินบนทั้งหมด 60,000,000 ล้านเยน ในระหว่างการสอบสวนสำนักงานอัยการพบว่า บริษัทวะกะชิคุ (Wakachiku) บริจาคเงินให้องค์กรการจัดการกองทุนทางการเมืองของรัฐมนตรี 4 คน เลขานุการรัฐมนตรี 2 คน ผู้ช่วยรัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก 1 คน ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1995 ถึงเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. 2000

นอกจากนี้ บริษัทวะกะชิคุ (Wakachiku) ยังได้พัวพันกับการทุจริตของข้าราชการการเมืองในรัฐบาลและข้าราชการอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นในกรณีการคิดสินบนนายนิกะอิ (Nikai) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การขนส่ง เป็นเงิน 480,000 เยน การตัดสินบนนาย โอโคโนะจิ (Okonogi) อดีตรองประธานรัฐสภาและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเงิน 850,000 เยน การตัดสินบนนายทานิ (Tani) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง เป็นเงิน 240,000 เยน การตัดสินบนนายฮิระนุมา (Hiranuma) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและ อุตสาหกรรม เป็นเงิน 200,000 เยน การตัดสินบน นายโทระชิมะ (Torashima) ผู้อำนวยการสำนักงาน ป้องกันทั่วไป เป็นเงิน 1.5 ล้านเยน และการตัดสินบน นายอิซุมิ (Izumi) เลขาธิการรัฐมนตรีคมนาคม เป็นเงิน 1.08 ล้านเยน โดยในท้ายที่สุด นายนะกะโอะ (Nakao) ได้ถูกจับกุมในปลายเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2000 โดยศาลแห่งกรุงโตเกียว (Tokyo District Court) ได้พิพากษาให้นายนะกะโอะ (Nakao) จำคุก ทั้งสิ้น 2 ปี ต่อมาในวันที่ 16 ตุลาคม ปี ค.ศ. 2002 ศาลสูงแห่งกรุงโตเกียว (Tokyo High Court) ได้ ลดโทษจำคุกเหลือ 1 ปี 10 เดือน

อนึ่ง ในญี่ปุ่นไม่ได้มีเหตุการณ์อื้อฉาวเฉพาะ แค่ในแวดวงทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องอื้อฉาว อยู่เป็นระยะๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่และ คลายพินิจในทางที่มิชอบของข้าราชการในกระทรวง ต่างๆ ของรัฐบาล โดยเฉพาะเรื่องคอร์รัปชัน อัน เป็นผลมาจากความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่าง ข้าราชการและภาคธุรกิจ อาทิ คดีให้สินบนของ พนักงานบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่อข้าราชการ คดีฉ้อ ราษฎร์บังหลวงของข้าราชการระดับสูงของกระทรวง การคลัง คดีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ไดวา คดีที่ พนักงานบริษัท ซุมิโตโม คอร์ปอเรชั่นกระทำผิด กฎหมายในการค้าทองแดงในตลาดโลก คดีที่ผู้ป่วย ด้วยโรคเอดส์ อันเนื่องจากติดเชื้อผ่านด้วยารักษาโรค เกิดเลือดเป็นพิษฟ้องร้องต่อกระทรวงสาธารณสุข และผู้ที่เกี่ยวข้องในการออกใบอนุญาตนำเข้ายา ดังกล่าวจากสหรัฐอเมริกา คดีที่เจ้ากระทรวง สาธารณสุขรับสินบนจากผู้ประกอบการบ้านคน ชรา และอธิบดีกรมธนาคาร กระทรวงการคลัง ได้ตั้ง ข้อหาปรับโอนหุ้นที่ไม่ได้เปิดเผยให้กับคนภายนอก สสถาบันการเงินเพื่อผู้บริโภคน เป็นต้น ซึ่งรายละเอียด ของกระทรวงและหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกิดเรื่อง อื้อฉาวในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 กระทรวง/หน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกิดเรื่องอื้อฉาวนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990

กระทรวง/หน่วยราชการ	เรื่องอื้อฉาว
กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ (MHW)	อนุญาตให้มีการนำเข้าเลือดที่ติดเชื้อโรค ทั้งๆ ที่รู้ว่าอันตราย จนทำให้มีผู้ติดเชื้อ HIV นับร้อยราย
กระทรวงการคลัง (MOF)	ข้าราชการรับเลี้ยงดูปู่เสื้อมากเกินควร รับสินบน และเปิดเผยข้อมูลลับของทางราชการ
กระทรวงก่อสร้าง (MOC)	รัฐมนตรีรับสินบน ปลอมยให้มีการฮ้างงานประมูล
กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง (MAFF)	ข้าราชการรับเลี้ยงดูปู่เสื้อมากเกินควร เพื่อแลกกับการให้ประโยชน์
ทบวงป้องกันประเทศ (JAD)	ข้าราชการสมรู้ร่วมคิดกับผู้รับเหมาขายอาวุธ ทำให้รัฐบาลจ่ายงบประมาณสูงกว่าที่ควร ซึ่งเป็นการสูญเสียเงินของผู้เสียภาษี
ธนาคารแห่งชาติญี่ปุ่น (BOJ)	ข้าราชการรับสินบน เพื่อแลกกับการเปิดเผยข้อมูลลับของทางราชการ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (NPA)	ปกปิดการใช้จ่ายเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
กระทรวงการต่างประเทศ (MOFA)	ใช้งบประมาณผิดประเภท และยกยอกเงินหลวง
กระทรวงแรงงาน (MOL)	รัฐมนตรีรับสินบนจากบริษัทกึ่งมหาชน KSD
กองกำลังป้องกันตน (SDF)	เจ้าหน้าที่ระดับสูงส่งเอกสารลับให้แก่ผู้ช่วยทูตทหารของรัสเซีย
กรมไปรษณีย์ (PA)	ข้าราชการฉ้อโกงหาเสียงเลือกตั้งอย่างผิดกฎหมาย เพื่อช่วยเจ้านาย/เพื่อนร่วมงานเก่า

ที่มา: ไชยวัฒน์ คำชู. (2550). ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง. กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น. น.69.

Werner Pascha. (1999). *Corruption in Japan – An Economist’s Perspective* in “Shadow Politics – Political Corruption in Japan” at the meeting of the Association for Asian Studies in Boston, March 14, 1999.



จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ยังดำรงอยู่ก็คือ การประสานกันระหว่างกลุ่มนักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจ ซึ่งทั้งสามกลุ่มนี้สามารถร่วมกันใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากร ได้สูงสุดในการช่วยพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันแบบแผนความสัมพันธ์ทางการเมืองของทั้งสามกลุ่มนี้ กลับเปิดโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันและการใช้โครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์แก่เฉพาะกลุ่มตน ทั้งนี้ ปัญหาการคอร์รัปชันและการรับสินบนของนักการเมืองญี่ปุ่น ตลอดจนนักธุรกิจที่เข้ามาให้สินบนทางการเมือง

## 7. บทสรุป

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของฝ่ายรัฐซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองและข้าราชการ กับฝ่ายทุน ทำให้เกิดการประสานผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายทุนจะได้รับผลประโยชน์จากฝ่ายรัฐด้วยการได้รับโครงการของรัฐต่างๆ และฝ่ายรัฐก็จะได้รับเงินทุนในการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของพรรคเป็นการตอบแทน สำหรับข้าราชการนั้นจะได้รับเงินสินบนและความก้าวหน้าในหน้าที่ ตลอดจนได้เข้าทำงานเป็นที่ปรึกษาในบริษัทต่างๆ หลังเกษียณอายุเป็นการตอบแทน ยิ่งไปกว่านี้ ภายใต้การครองอำนาจของพรรค LDP ที่มีอย่างต่อเนื่องและยาวนานนั้นเป็นการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจเอาไว้ อย่างแน่นแฟ้น ไปจนถึงกระทั่งข้าราชการได้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนมาก ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับราชการแน่นแฟ้นมากขึ้นไป เพราะนักการเมืองต้องอาศัยข้าราชการซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎระเบียบ ในขณะที่ฝ่ายทุนซึ่งเริ่มเติบโตขึ้นเมื่อเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเจริญรุ่งเรืองขึ้นได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรครัฐบาล ขณะเดียวกันก็ต้องวิ่งเข้าหาข้าราชการด้วย

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นยังมีลักษณะที่ถูกรักษาอย่างเข้มงวดโดยราชการอยู่ ดังนั้น ความสัมพันธ์แบบสามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) หากมองในแง่หนึ่งก็สร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับเศรษฐกิจญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน แต่ในอีกแง่หนึ่งการพึ่งพาทันทีกันนี้ในสามเหลี่ยมเหล็กก็เป็นช่องทางสำคัญของการคอร์รัปชัน และความไม่โปร่งใสทางการเมือง

ทั้งนี้ หากมองถึงลักษณะพิเศษของพรรค LDP ที่มีผลต่อความสัมพันธ์แบบสามเหลี่ยมเหล็กและนำไปสู่ช่องทางที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชันพอจะสรุปได้ ดังนี้

1. การอาศัยปัจจัยความสัมพันธ์กับชนชั้นสูง (นักบริหาร นักลงทุน ข้าราชการระดับสูง)
2. การเป็นพรรคตัวแทนของนักธุรกิจใหญ่และอาศัยเงินสนับสนุนจากวงการธุรกิจ
3. การอาศัยความร่วมมือจากข้าราชการบริหารระดับสูงเพื่อการบริหารการปกครอง การร่างนโยบายการปกครองและรักษาเสียงส่วนใหญ่ในสภา
4. การที่สมาชิกสภาของพรรคส่วนใหญ่มาจากข้าราชการบริหารระดับสูง และมากกว่าร้อยละ 50 ของตำแหน่งสำคัญภายในพรรคหรือตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญ เป็นผู้ที่เคยรับราชการในระดับสูง (อิวาซา, 2526: 26-27)

โดยในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจก่อสร้าง ข้าราชการ และฝ่ายการเมือง ถูกพัฒนาอย่างต่อเนื่องด้วยผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน นับเป็นเครือข่ายที่มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันอย่างเหนียวแน่น (Mutually Beneficial Links) เมื่อภาคธุรกิจก่อสร้างคือฐานเสียงสำคัญสำหรับนักการเมือง โดยเฉพาะพรรค LDP ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการเป็นฝ่ายให้ข้อมูลลับแก่กลุ่มธุรกิจเพื่อแลกกับความมั่นคงในอาชีพเมื่อครั้งปลดเกษียณอายุราชการไปแล้ว (Woodall, 1996: 2) ด้วยเหตุดังกล่าว สถานการณ์การคอร์รัปชันในญี่ปุ่นนั้นก็มีลักษณะ

เป็นเอกลักษณ์ แตกต่างจากประเทศอื่นในเรื่องของขนาดและผลกระทบของการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันขนาดเล็กในระดับล่างที่มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากความไม่มั่นคงทางการเงินของข้าราชการนั้นมีจำนวนไม่มากนัก ในขณะที่การคอร์รัปชันส่วนใหญ่จะเป็นการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ระดับสถาบันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและผลประโยชน์ทางธุรกิจ

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าการอุปถัมภ์กันระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทุนทำให้เกิดวัฏจักรและวงจรการคอร์รัปชันของญี่ปุ่นซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากยิ่ง ทรานโดที่ระบบทุนยังเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการทางการเมือง และความสัมพันธ์แบบสามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) ที่ประกอบด้วยรัฐราชการและรัฐการเมือง และฝ่ายทุนยังประสานผลประโยชน์กันดีเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการคอร์รัปชันในญี่ปุ่น ก็ยังพบข้อดีที่ว่าจารีตของทุนญี่ปุ่นนั้นเมื่อขยายตัวอย่างมีอิทธิพลแล้วนั้นทุนญี่ปุ่นก็จะยึดหลักการที่จะไม่เข้ามาบีบบังคับทางการเมืองโดยตรง แต่จะเป็นผู้คอยสนับสนุนภาครัฐอยู่เบื้องหลังเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะเดียวกับจารีตของกลุ่มทุนที่สนับสนุนทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ที่มีกลุ่มทุนยักษ์ใหญ่อย่าง Haniburton หรือ AT&T ให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง แตกต่างจากกรณีของอิตาลี ภายใต้การนำของซิลวีโอ แบร์ลุสโคนี อดีตนายกรัฐมนตรีของอิตาลีที่เป็นเจ้าของกิจการโทรคมนาคมยักษ์ใหญ่ในยุโรป หรือจะเป็นกรณีของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร เจ้าของกลุ่มชินคอร์ป ซึ่งมีอำนาจรัฐไทยอยู่ในมืออย่างยาวนาน เช่นนี้ มองได้ว่าโครงสร้างการอุปถัมภ์ของรัฐราชการและรัฐการเมือง และฝ่ายทุนของญี่ปุ่นยังเป็นข้อดีกว่าการรวมกันของฝ่ายรัฐและฝ่ายทุน ด้วยเหตุนั้นหากรัฐกับทุนสามารถรวมกันเป็นเนื้อเดียวกันได้นั้น สภาพคล่องของการคอร์รัปชันจะเปิดกว้าง และจะเกิดการจัดการผลประโยชน์ได้อย่างเบ็ดเสร็จ หรือกล่าวได้ว่า

เมื่อมีอำนาจสูงสุดก็ย่อมจะมีการฉ้อฉลอย่างเบ็ดเสร็จ (Absolute Power Corrupt Absolutely) เช่นกัน กระนั้น ไม่ว่าจะในประเทศใด ๆ รวมทั้งญี่ปุ่นเองก็พยายามที่จะลดการเกิดของการทุจริตคอร์รัปชัน แต่ความลำบากในการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นย่อมไม่แตกต่างกัน ความสำคัญของการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ที่มีจริยธรรมของตัวแสดงต่างๆ ภายในสังคม โดยเฉพาะการปลูกฝังคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต ค่านิยมไม่โกงและการไม่ยอมรับผลประโยชน์ที่ได้มาโดยมิชอบ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นที่นอกเหนือไปจากการออกตัวบทกฎหมายในการลงโทษบุคคลที่กระทำการคอร์รัปชัน หรือแม้แต่การสร้างองค์กรหรือสถาบันปราบปรามคอร์รัปชันซึ่งนับเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุเสียแล้ว

## บรรณานุกรม

- คริสโตเฟอร์, วูด. (อภิสิทธิ์ ฤทธิรงค์กล้า, ผู้แปล). (2538). *ซามูไรล้นลาย บทเรียนเศรษฐกิจฟองสบู่* (The Bubble Economy: the Japanese economic Collapse). กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- เคนเนธ, บี. ไซล์. (สุรางค์ศรี ดันเสียงสม, ผู้แปล). (2540). *อำนาจและเป้าหมายของญี่ปุ่นในโลกสมัยใหม่* (The Japanese question: power and purpose in a new era). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุลลา งอนรด. (2513). *กำเนิดและความเป็นมาของลัทธิชาตินิยมในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2550). *ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง*. กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น.

- ทากามิทซุ, ซะว่า. (กนิษฐา มัทซึโตะ, ผู้แปล). (2543). *ญี่ปุ่น: ฝ่าวิกฤตสู่ออนาคต (Nihon nonanmon)*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ทาดากิ, ฟุคุทาเคะ. (บุญยง ชื่นสุวิมล, ผู้แปล). (2538). *โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น (Nihon shakai no kozo)*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- โทชิยุกิ อิวาซา. (2526). *พรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่น รักษาอำนาจไว้ได้อย่างไร (How does the Democratic Liberal Party of Japan maintain its power)*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2546). *คอร์รัปชันสองรูปแบบ*. ใน ชัยวัฒน์ สุวิชัย. (บรรณาธิการ). *ธรรมมาภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจิตรศิลป์.
- มนัส เกียรติธราลัย. (2520). *ไซบัตสุ: อิทธิพลต่อเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่น*. *วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร*, 10(1) (ตุลาคม-ธันวาคม, 2520).
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2548). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย*. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Brian, W. (1996). *Japan under construction: Corruption, politics, and public works*. Berkeley, LA, Oxford: University of California Press.
- Grant, M. (1966). *Private power and American democracy*. New York: Vintage Books.
- Michisada, H. (1993). *Seiji to kane (Politics and money)*. Tokyo: Iwanami. (in Japanese.)
- Pascha, W. (1999). *Corruption in Japan – An economist’s perspective in “shadow politics – Political corruption in Japan”* at the meeting of the Association for Asian Studies in Boston, March 14.
- Sandholtz, W., & William, K. (2000). Accounting for corruption: Economic structure, democracy, and trade. *International Studies Quarterly*. 44. 31-50.
- Susan, R. A. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tomoaki, I. (1990). *Seiji shikin*. (Political capital). Tokyo: Nihon Keizai Shim-bunsha. (in Japanese)
- Xin, X., & Thomas, K. R. (2004). The context for political corruption: A cross-nation analysis. *Social Science Quarterly*, 85(2), 294-309.