

JAPAN WATCH



**กรณีเปิดเสรีทางการค้า
กับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
และบทบาทของรัฐ**

การเปิดเสรีทางการค้า
กับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่น
และบทบาทของรัฐ

ศิริพร วัชชวัลคุ

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

(Japan Watch Project)

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



**การเปิดเสรีทางการค้า
กับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่น
และบทบาทของรัฐ**

ISBN 974-466-079-1

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2548

จำนวน 500 เล่ม

ผู้เขียน

ศิริพร วัชชวัลคุ

ปก/รูปเล่ม

เอกสิทธิ์หนูนุกัคดี, สุรเดช คล่องมงคล

เจ้าของ

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทรศัพท์ : 0-2613-2315 โทรสาร : 0-3428-2248

E-mail : mirtu06@yahoo.com

สนับสนุนโดย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชั้น 14 อาคารเอสเอ็ม ทาวเวอร์

เลขที่ 979 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนนอก เขตพญาไท

กรุงเทพมหานคร 10400

พิมพ์ที่

บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด

เลขที่ 70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทรศัพท์ : 0-2221-9781, 0-2222-5555

E-mail : borpitt@asianet.co.th

เอกสารเรื่อง “การเปิดเสรีทางการค้ากับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่นและบทบาทของรัฐ” เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาแรงกดดันของการเปิดเสรีทางการค้าต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นและการปรับตัวเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโครงการหนึ่งภายใต้โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ได้ถูกริเริ่มขึ้นในปี 2003 โดยฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) ของ สกว. ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับประเทศคู่ค้าหรือพันธมิตรที่สำคัญของประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ซึ่งทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและการดำเนินความสัมพันธ์กับ

ต่างประเทศของประเทศต่างๆ เปลี่ยนไปอย่างมากด้วยกัน
กัน

กิจกรรมหลักของโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น
นอกเหนือจากงานวิจัยเชิงลึกแล้ว ยังมีกิจกรรมเผยแพร่ความ
รู้แก่สาธารณะอีกด้วย เช่น การจัดสัมมนา/อภิปราย
สาธารณะ การทำจดหมายข่าว และการทำเอกสารวิชาการ
ต่างๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ของผลการวิจัย ซึ่งเอกสารเรื่อง
“การเปิดเสรีทางการค้ากับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่นและ
บทบาทของรัฐ” ฉบับนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมดังกล่าว

ผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ขอ
ขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่ให้การ
สนับสนุนกิจกรรมของโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น มาด้วยดี
โดยตลอด และหวังว่ากิจกรรมทั้งหมดของโครงการนี้ จะเป็น
ประโยชน์และมีส่วนช่วยในการสนับสนุนความเข้าใจอันดี
ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นด้วย

ศิริพร วัชชวัลคุ

ผู้ประสานงาน

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

กันยายน 2005

... สารบัญ

+ บทนำ	1
+ สถานะปัจจุบันของภาคเกษตรญี่ปุ่น	6
+ การเปิดเสรีทางการค้า กับการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรของญี่ปุ่น	31
+ นัยยะต่อประเทศไทย	68
+ เอกสารประกอบการเขียน	76

*** **

1. บทนำ

การสิ้นสุดของสงครามเย็นทำให้ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ยุติลง ในขณะเดียวกัน ประเด็นทางเศรษฐกิจได้กลายเป็นเป้าหมายที่สำคัญของนโยบายต่างประเทศที่ได้รับการให้ความสำคัญโดยรัฐส่วนใหญ่ ประเทศต่างๆ แข่งขันกันในการสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจให้ตนเอง และการค้าเสรีก็กลายเป็นวิธีการหนึ่งที่หลายๆ ประเทศนำมาใช้เพื่อขยายตลาดและการส่งออก อันจะนำไปสู่การบรรลุถึงเป้าหมายของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นและการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรงมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ที่จริงแล้วรัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายสนับสนุนการค้าเสรีอยู่ก่อนแล้ว เพราะระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจำเป็นต้องพึ่งพิงระบบการค้าเสรีอยู่มาก อย่างไรก็ตาม นโยบายการค้าเสรีของญี่ปุ่นมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่า ไม่ได้

เป็นนโยบายที่สนับสนุนการค้าเสรีอย่างจริงจังและจริงใจ เพราะการปกป้องตลาดยังคงมีอยู่ทั้งโดยมาตรการทางภาษีและมีใช้ภาษี โดยมีสินค้าเกษตรเป็นตัวอย่างชัดเจน

ในยุคหลังสงครามเย็น เมื่อกระแสการค้าเสรีรุนแรงมากขึ้น ญีปุ่นก็ถูกกดดันให้ต้องเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้นโดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่สำคัญคือ ข้าว เพราะข้าวเป็นสินค้าที่ได้รับการปกป้องสูงมากด้วยระบบภาษี ผลจากแรงกดดันของกระแสการเปิดเสรีทางการค้า ทำให้รัฐบาลญีปุ่นจำเป็นต้องทบทวนนโยบายและดำเนินมาตรการภายในประเทศหลายประการเพื่อตอบสนองต่อกระแสดังกล่าว

นอกจากกระแสการเปิดเสรีทางการค้าในระดับโลกที่กดดันญีปุ่นอยู่แล้ว ญีปุ่นยังเผชิญกับแรงเรียกร้องให้ต้องเปิดตลาดสินค้าเกษตร จากประเทศเกษตรทั้งหลายที่ญีปุ่นคิดจะทำข้อตกลงการค้าเสรีด้วยในภูมิภาคต่างๆ ของโลก โดยเฉพาะในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เมื่อการเจรจาการค้าของ WTO ไม่ก้าวหน้าทำให้ประเทศต่างๆ หันมาหาการเจรจาการค้าแบบสองฝ่ายมากขึ้น

รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย อย่างไรก็ตาม การเจรจาทำข้อตกลง การค้าเสรีสองฝ่ายของญี่ปุ่น ออกจะไม่ก้าวหน้ามากนัก เพราะปัญหาเรื่องสินค้าเกษตร ประเทศคู่เจรจาของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศเกษตรไม่ว่าจะเป็นเม็กซิโก หรือประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ที่ญี่ปุ่นกำลังเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีด้วยนั้น ล้วนแต่เรียกร้องให้ญี่ปุ่นยุติการปกป้องและเปิดตลาดสินค้าเกษตรแทบทั้งสิ้น

ดังนั้น ประเด็นเรื่องการปกป้องภาคเกษตรและตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น จึงเป็นเรื่องที่ถูกตั้งคำถามอย่างมาก โดยเฉพาะคำถามหลักคือ ภาคเกษตรเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าของประเทศหรือไม่ ซึ่งนัยยะสำคัญของคำถามนี้ก็คือ ภาคเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรมีความตั้งใจและมีความสามารถในการปรับตัวและดำเนินการเพื่อรองรับกับการเปิดเสรีทางการค้าหรือไม่ โดยเฉพาะในเรื่องของกระบวนการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพ และในส่วนของรัฐเองได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือกฎระเบียบต่างๆ ของภาครัฐเพื่อสนับสนุนเกษตรกรภายใต้สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขใหม่หรือไม่ ยิ่งกว่านั้น ในขณะที่ภาคเกษตรของญี่ปุ่น

กำลังถูกท้าทายจากนโยบายเปิดเสรีทางการค้าอยู่นี้ ภาคเกษตรเองก็อยู่ในสภาพที่เรียกได้ว่ากำลังเสื่อมถอยลง ทั้งในด้านของกำลังการผลิต รายได้และจำนวนแรงงาน ดังนั้นการปรับตัวหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ของภาคเกษตรจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษา เพราะจะมีผลเกี่ยวเนื่องกับภาคการผลิตอื่นของประเทศและกับต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศคู่ค้าด้วย

เอกสารสั้นๆ ชื่อนี้จะพยายามตอบคำถามดังกล่าว โดยการอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวของฝ่ายต่างๆ ในภาคเกษตรของญี่ปุ่น โดยเฉพาะในส่วนของเกษตรกร ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักของภาคเกษตร รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ดำเนินการโดยรัฐ โดยมีความเชื่อขั้นต้นว่า เกษตรกรของญี่ปุ่นในขณะนี้กำลังเปลี่ยนแปลงและปรับตัวเพื่อรองรับกับแรงกดดันที่มาจากการเปิดเสรีทางการค้าและการเสื่อมถอยลงของภาคเกษตรในปัจจุบัน รวมทั้งยังพยายามใช้แรงกดดันจากภายนอกดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่มีการปรับตัวช้าของภาคเกษตรอีกด้วย ซึ่งผลของการ

เปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนรูปแบบของ
ความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในภาคเกษตรของญี่ปุ่น
อย่างสิ้นเชิงและไม่อาจหวนกลับคืนมาได้อีก และเนื่อง
จากภาคเกษตรและนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นเป็น
เรื่องที่สำคัญยิ่งและเกี่ยวพันกับประเด็นอื่นอีกหลาย
เรื่อง งานชิ้นนี้จึงเป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้นเท่านั้น คือ
ให้เฉพาะภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติของ
เกษตรกรและการเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายของรัฐ แต่
ยังต้องใช้เวลาในการศึกษาเพิ่มเติมอีกเพื่อให้คำอธิบายที่
ชัดเจนและสมเหตุสมผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของ
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง สหกรณ์
การเกษตร และเกษตรกร ภายใต้แรงกดดันของกระบวนการ
เปิดเสรีทางการค้าในปัจจุบัน

*** **

2. สถานะปัจจุบันของภาคเกษตรญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีพื้นที่ทั้งหมด 37.79 ล้านเฮคเตอร์¹ ประมาณ 60% ของพื้นที่ทั้งหมดเป็นป่าไม้ และประมาณ 13% ของพื้นที่ทั้งหมด หรือประมาณ 4.83 ล้านเฮคเตอร์ เป็นพื้นที่ทำการเกษตร โดยที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทำการเกษตรดังกล่าวนี้ คือ ประมาณ 2.641 ล้านเฮคเตอร์ ใช้ทำนาข้าว และพื้นที่ที่เหลืออีก 2.189 ล้านเฮคเตอร์ ใช้ทำการเกษตรอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการทำนา โดยมี Hokkaido เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ทำการเกษตรมากที่สุด (ตารางที่ 1)

เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นเกาะ พื้นที่ราบมีขนาดเล็ก ทั้งยังประกอบด้วย เทือกเขาจำนวนมาก ทำให้พื้นที่ทำการเกษตรส่วนใหญ่ มักจะเป็นพื้นที่ขนาดย่อม ไม่ปะติดปะต่อกันเป็นที่ดินผืน

¹ หนึ่งเฮคเตอร์ เท่ากับ หนึ่งหมื่นตารางเมตร

ใหญ่ ยกเว้นพื้นที่ทำการเกษตรในเกาะ Hokkaido ที่เป็นพื้นที่รวมผืนใหญ่ และเป็นเขตที่มีการทำการเกษตรมากที่สุด การที่มีพื้นที่ขนาดเล็กนี้เป็นข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งของการทำการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน พื้นที่ทำการเกษตรของญี่ปุ่นมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ กล่าวคือ ในปี 1960 ญี่ปุ่นมีพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 6.09 ล้านเฮคเตอร์ แต่ในปี 2003 พื้นที่ดังกล่าวลดลงเหลือเพียง 4.74 ล้านเฮคเตอร์เท่านั้น (แผนภูมิที่ 1) โดยที่สาเหตุหลักของการที่พื้นที่เกษตรกรรมลดลงก็คือการเปลี่ยนอาชีพของเกษตรกรและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน คือ มีการนำที่ดินไปทำอย่างอื่นที่มีใช้การเกษตร เช่น สร้างโรงงานอุตสาหกรรมหรือเป็นที่อยู่อาศัย เป็นต้น²

ในด้านของจำนวนครัวเรือนเกษตรกร ข้อมูลของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่น ระบุว่าในปี 2003 มีจำนวนครัวเรือนในภาคเกษตรทั่วประเทศญี่ปุ่น

² Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries.

Agricultural Land.

<http://www.tochi.mlit.go.jp/h13hakusho/setsu1-2-2eng.html>

เพียง 2.98 ล้านครัวเรือน ซึ่งลดลงถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนที่เคยมีในปี 1960 คือ 6.06 ล้านครัวเรือน และจากจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 2.98 ล้านครัวเรือนในปี 2003 นี้จำนวน 2.21 ล้านครัวเรือนจัดเป็นกลุ่มของเกษตรกรที่ทำเกษตรกรรมเพื่อการพาณิชย์ (Commercial Family) นั่นคือมีพื้นที่เพาะปลูกไม่น้อยกว่า 3,000 พันตารางเมตร และมีรายได้จากการผลิตทางการเกษตรไม่น้อยกว่า 500,000 เยนต่อปี ส่วนจำนวนที่เหลือเป็นเกษตรกรที่ทำการเกษตรเพื่อการบริโภคมากกว่าเพื่อการพาณิชย์ และในจำนวน 2.21 ล้านครัวเรือนที่เป็นกลุ่มเกษตรกรที่ทำการเกษตรเพื่อการพาณิชย์นี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ ประมาณ 20.1% ของ 2.21 ล้านครัวเรือนเป็นเกษตรกรเต็มเวลา และมีรายได้จากการเกษตรเพียงอย่างเดียว ในขณะที่ 13.1% ของ 2.21 ล้านครัวเรือนเป็นเกษตรกรครึ่งเวลา โดยมีรายได้จากแหล่งอื่นด้วย แม้ว่ารายได้จากเกษตรกรรมจะเป็นรายได้หลักก็ตาม และกลุ่มสุดท้ายซึ่งเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดถึง 66.8% ของ 2.21 ล้าน

ครัวเรือนเป็นเกษตรกรครั้งเวลา ที่มีรายได้หลักมาจาก
แหล่งอื่นที่มีใช้การเกษตร³(แผนภูมิที่ 2)

³ Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries.

Agricultural Sector.

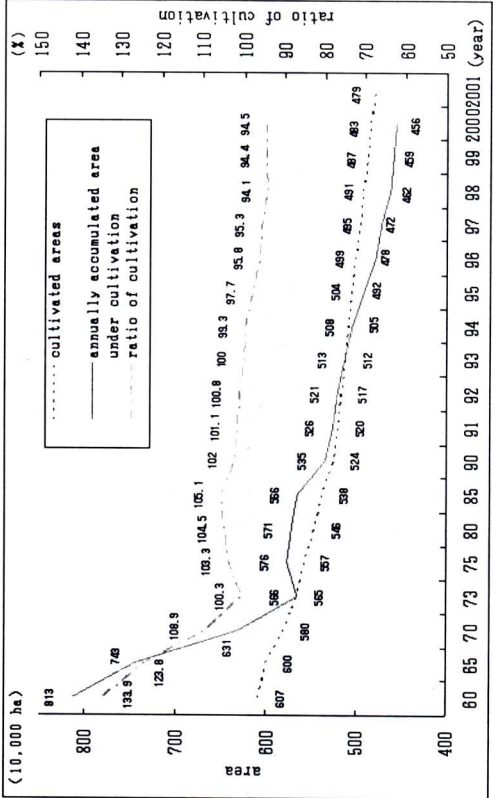
<http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/co5cont.htm>.

ตารางที่ 1 พื้นที่ทำการเกษตรจำแนกตามภูมิภาคในปี ค.ศ. 2000

(unit: 1,000ha, %)					
Category	Cultivated areas			Shares of cultivated land to total area	
Region		Paddy field	Others		
Japan	4,830	2,641	2,189		13.0
Hokkaido	1,185	235	950		15.1
Tohoku	908	646	262		13.6

Hokuriku	332	298	34	13.4
Kanto and Tosan	800	448	352	16.1
Tokai and Kinki	538	366	171	9.6
Chugoku and Shikoku	430	306	124	8.5
Kyushu and Okinawa	638	342	296	14.4

ที่มา : "Statistics of Cultivated Areas and Areas under Crop" by Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries and "Research about Areas of Prefecture Governments and City, Town and Village Governments in FY 1999" by The Geographical Survey Institute.



แผนภูมิที่ 1
พื้นที่ทำการเกษตร

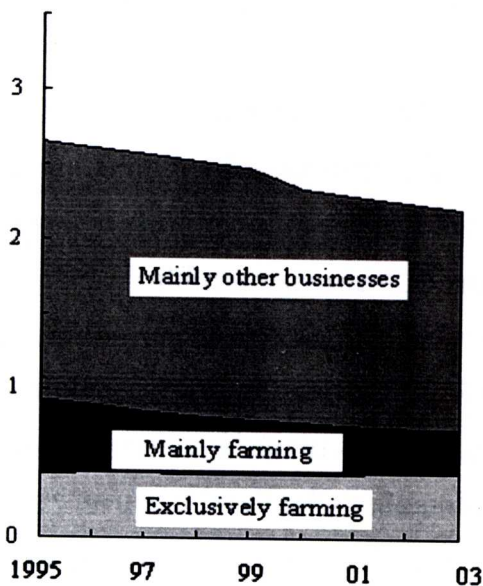
Source: "Statistics of Cultivated Areas and Areas under Crop" by Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
http://tochi.mlit.go.jp/h14hakusho/setsu_1-2-2_eng.html

Note: The ratio of cultivation is the annually accumulated area under crop, by cultivated area

แผนภูมิที่ 2 จำนวนครอบครัวเกษตรกร

Commercial Farm Households

Millions



Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

ในด้านของผลผลิตและรายได้ของภาคเกษตรในปัจจุบัน ผลผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่คือข้าวและผัก ซึ่งมีสัดส่วนรวมกันเป็นประมาณครึ่งหนึ่งของผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ในขณะที่แนวโน้มของผลผลิตรวมของข้าวลดลง แต่ผลผลิตของข้าวสาลีเพิ่มขึ้น ส่วนผัก ผลไม้ และพืชผลเกษตรอื่นๆ มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน ในขณะที่ผลิตภัณฑ์เนื้อ นม และไข่ มีผลผลิตลดลงในอัตราค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับผลผลิตจากการเกษตรด้านพืช (ตารางที่ 2, 3, และ 4) ในภาพรวมของภาคการผลิตของประเทศ GDP ของภาคเกษตรก็มีความสำคัญด้อยลงเรื่อย ๆ ในปี 1970 GDP ของภาคเกษตรคิดเป็น 6% ในขณะที่ในปี 2001 สัดส่วน GDP ของภาคเกษตรลดลงเหลือเพียง 1.4% เท่านั้น⁴ สำหรับรายได้ของเกษตรกรญี่ปุ่นโดยเฉลี่ยต่อปีจะมีรายได้ประมาณ 7.84 ล้านเยนต่อหนึ่งครัวเรือนเกษตรเพื่อการพาณิชย์ โดยแบ่งเป็นรายได้จากการเกษตรประมาณ 1.02 ล้านเยน รายได้จาก

⁴ Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries. Annual Report on Food, Agriculture, and Rural Area in Japan, FY2002.

กิจกรรมอื่นนอกเหนือจากการเกษตร 4.53 ล้านเยน และ
รายได้จากเงินบำนาญของขั้วญและอื่นๆ อีกประมาณ
2.29 ล้านเยน⁵ เกษตรกรส่วนใหญ่คือ มากกว่า 66.8%
มีรายได้จากแหล่งอื่นๆ มากกว่ารายได้จากการทำการ
เกษตร มีเกษตรกรเพียง 20.1% เท่านั้น ที่มีรายได้มาจาก
การทำการเกษตรเพียงอย่างเดียว (แผนภูมิที่ 2) นอกจากนี้
นั้นรายได้ของเกษตรกรในระยะหลังทศวรรษที่ 1990 ยังมี
แนวโน้มลดลง เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำลงและ
รายได้อื่นนอกเหนือจากการเกษตรลดลง

⁵ <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c05cont.htm>

ตารางที่ 2 ผลผลิตข้าวและข้าวสาลี

Fiscal year	Area planted (1,000 ha)	Production (1,000 t)
<u>Rice</u>		
1990	2,074	10,499
1995	2,118	10,748
2000	1,770	9,490
2001	1,706	9,057
2002	1,688	8,889
<u>Wheat</u>		
1990	260	952
1995	151	444
2000	183	688
2001	197	700
2002	207	829

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

ตารางที่ 3 ผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ

หน่วย: พันตัน

Products	1995	1999	2000	2001
Vegetables and Legume				
Patatoes	3,365	2,963	2,898	2,959
Soybeans, dried	119	187	235	271
Cucumbers	827	766	767	736
Tomatoes	753	769	806	798
Cabbages	1,544	1,476	1,449	1,435
Fruits				
Mandarin oranges	1,378	1,447	1,143	1,282
Apples	963	928	800	931
Grapes	250	242	238	225
Japanese pears	383	390	393	368
Industrial crops				
Tobacco leaves	70	65	61	61
Crude tea	80	89	85	85
Sugar beets	3,813	3,787	3,673	3,796

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

ตารางที่ 4 ผลผลิตเนื้อสัตว์ นมโค และไข่

หน่วย: ตัน

Products	1995	2000	2001	2002
Pork	1,322,065	1,270,685	1,241,737	1,235,809
Beef	600,099	529,674	458,034	536,025
Chicken	1,631,060	1,551,101	1,554,596	1,615,480
Cow	8,382,162	8,497,278	8,300,488	8,385,280
milk	2,469,083	2,463,130	2,451,297	2,452,543
Eggs				

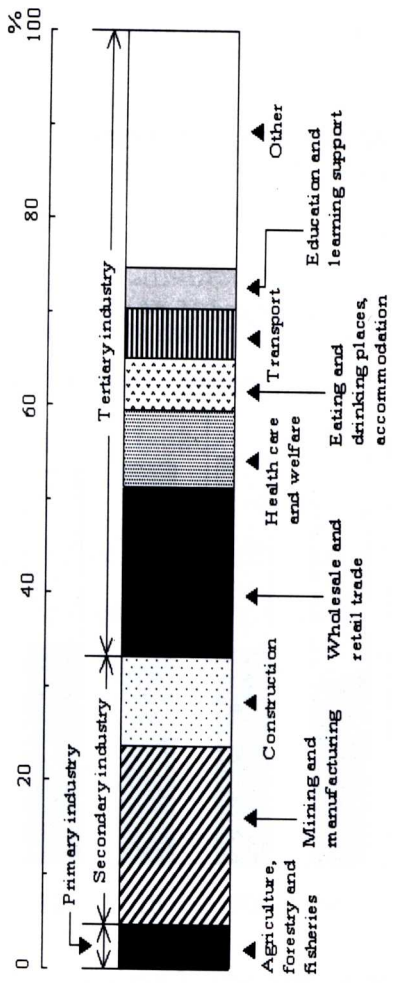
Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

ในด้านของแรงงานในภาคเกษตรเมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานในภาคการผลิตอื่นก็นับว่ามีจำนวนน้อยกว่ามากเช่นกัน ทั้งที่ในช่วงก่อนสงคราม ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่มีการจ้างงานมากที่สุดถึง 50% แต่ความสามารถในการจ้างงานของภาคเกษตรได้ลดลงเรื่อย ๆ นับแต่หลังสงครามเป็นต้นมา ในปัจจุบันจากจำนวนประชากร 127.2 ล้านคน⁶ มีจำนวนแรงงานทั้งสิ้นประมาณ 67.7 ล้านคน เป็นแรงงานในภาคบริการประมาณ 65% อันดับต่อมาคือ เป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมประมาณ 30% และอีกประมาณ 5% ที่เหลือ หรือประมาณ 3.68 ล้านคน เป็นแรงงานในภาคเกษตร (แผนภูมิที่ 3) นอกจากนั้น ประชากรในภาคเกษตรยังลดลงอย่างต่อเนื่อง ในช่วงตั้งแต่หลังสงครามเป็นต้นมา เนื่องจากปริมาณฟาร์มที่ลดลง และครอบครัวญี่ปุ่น มีลักษณะเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น รวมทั้งแรงงานบางส่วนได้เปลี่ยนอาชีพจากการทำการเกษตรไปทำอาชีพอื่น เช่น ทำงานกับสหกรณ์การเกษตรแทนที่จะทำ

⁶<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?PTYPE=CPYCCODE=JPN>

การเกษตรเอง เป็นต้น และประการสุดท้าย ที่เป็นแนวโน้มที่น่าเป็นห่วงของภาคเกษตรญี่ปุ่นก็คือ เกษตรกรโดยส่วนมากแล้วเป็นผู้สูงอายุ กล่าวคือเป็นกลุ่มผู้ที่มีอายุมากกว่า 65 ปีถึง 30% ของจำนวนแรงงานทั้งหมดในภาคเกษตร (แผนภูมิที่ 4)

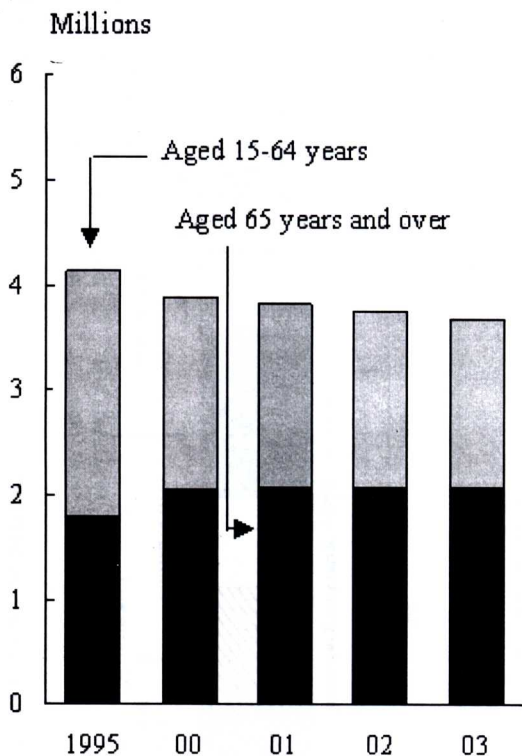
แผนภูมิที่ 3 ปริมาณการจ้างงานตามภาคธุรกิจ ปี ค.ศ. 2003



Source: Statistics Bureau, MPHPT

แผนภูมิที่ 4 อายุของแรงงานภาคเกษตร

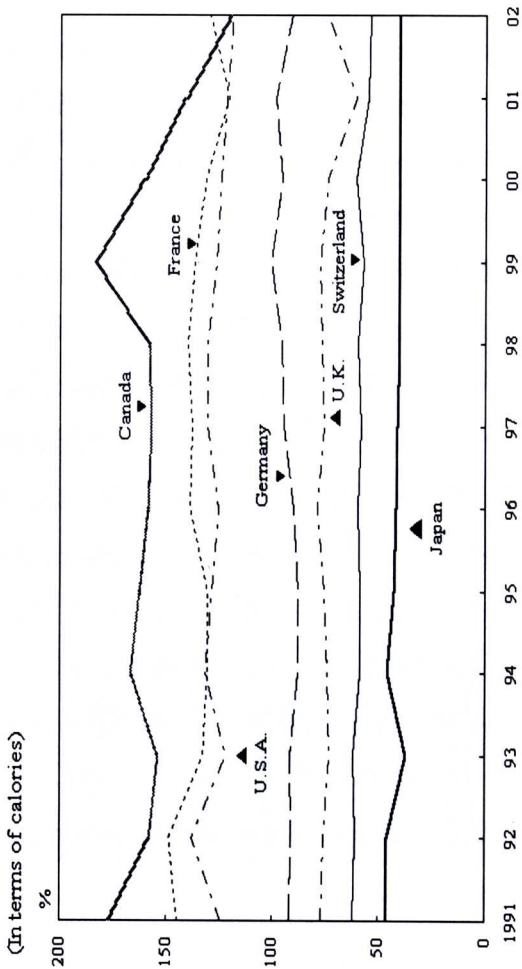
Agricultural Workers



Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

ด้วยข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ การลดลงของทั้งพื้นที่การผลิตและแรงงาน ทำให้ความสามารถในการผลิตสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นมีน้อย ในขณะที่มีความต้องการสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นและมีความต้องการสินค้าที่หลากหลายมากขึ้นด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความสามารถในการพึ่งพิงตนเองด้านอาหารต่ำที่สุด (แผนภูมิที่ 5) ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยสินค้าเกษตรที่ญี่ปุ่นนำเข้ามากก็คือ ผักและผลไม้ ซึ่งรวมกันคิดเป็นถึง 80% ของสินค้าเกษตรที่นำเข้าทั้งหมด (ตารางที่ 5 และ 6) ตลาดสินค้าเกษตรในญี่ปุ่นมีมูลค่าสูงถึงปีละประมาณ 60,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีส่วนแบ่งการตลาดมากถึง 14% ของตลาดทั้งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยที่สินค้าที่เป็นที่ต้องการมากในตลาดคือ ผักและผลไม้ ซึ่งญี่ปุ่นมีปริมาณการผลิตในประเทศเพียง 9% ของผลผลิตทางการเกษตรทั้งหมดของประเทศ

แผนภูมิที่ 5 อัตราการพึ่งตนเองด้านอาหารของญี่ปุ่น



Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

ตารางที่ 5 ส่วนแบ่งการตลาดสินค้าเกษตรในญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 2004

Sector	Share (%)
Fruit & Veg	80.20%
Cereals	9.30%
Stimulants	4.90%
Oil Crops	3.20%
Other	2.30%
Total	100%

Source: Datamonitor (published November 2004)

ตารางที่ 6 อุปสงค์และอุปทานของอาหาร

Supply and Demand of Food [In thousand tons]							
Item	FY 2001 *	Domestic production	Imports	Exports	Self-sufficiency rates 1)(volume basis)(%)		
					FY 1990	FY 1995	FY 2000
Cereals	9,992	27,241	603	67	65	60	60
Rice	9,057	786	603	100	104	95	95
Wheat	700	5,624	-	15	7	11	11

Potatoes	4,022	785	3	93	87	83	84
Starch	2,873	161	-	13	12	9	10
Pulses	390	5,177	-	8	5	7	7
Vegetables	13,555	3,073	5	91	85	82	82
Fruits	4,082	5,151	64	63	49	44	44

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries.

นอกจากนั้น จากการสัมภาษณ์เกษตรกรในจังหวัด Hokkaido ในช่วงปลายปี 2004 พบว่าเกษตรกรส่วนมากมองสถานะของภาคเกษตรว่ากำลังเผชิญกับปัญหาต่างๆ หลายประการ โดยภาพรวมแล้ว ปัญหาที่ร้ายแรงที่สุดของภาคเกษตรญี่ปุ่นในขณะนี้คือ การที่จำนวนเกษตรกรลดลงอย่างรวดเร็วและมากอย่างต่อเนื่อง ทำให้ภาคเกษตรเล็กลงมากเมื่อเทียบกับ 3 - 4 ทศวรรษก่อนหน้านี้ สาเหตุสำคัญของการที่จำนวนเกษตรกรลดลงคือ การขาดแรงจูงใจที่ดีสำหรับคนรุ่นใหม่ที่จะสานต่ออาชีพเกษตรกร รวมทั้งความยุ่งยากของการที่คนที่ไม่ได้อยู่ในภาคเกษตรมาก่อนแล้วต้องการมีอาชีพเป็นเกษตรกร ทำให้อาชีพนี้ เป็นอาชีพที่ไม่ได้รับความสนใจจากคนรุ่นใหม่ สำหรับกรณีของ Hokkaido โดยเฉพาะก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกับปัญหาภาพรวมของภาคเกษตรของประเทศคือ จำนวนเกษตรกรลดลง นอกจากนี้เกษตรกรใน Hokkaido ยังมีปัญหาหนี้สินกับสหกรณ์การเกษตรอีกด้วย เพราะมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากสหกรณ์มาใช้ในการผลิต โดยเฉพาะในเรื่องปุ๋ยและเครื่องมือทางการเกษตรอื่นๆ และเมื่อมีการเปิดเสรีทาง

การค้า ทำให้ราคาผลิตผลทางการเกษตรลดลง ก็ยิ่งทำให้สถานะของเกษตรกรยิ่งแย่ลงไปอีก สถานการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นแรงผลักดันที่ทำให้คนรุ่นใหม่ไม่สนใจอาชีพเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น⁷

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภาคเกษตรของญี่ปุ่นกำลังอยู่ในภาวะเสื่อมถอยลงอย่างมาก และต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกัน การปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรในช่วงเวลาที่ผ่านมายังไม่มีความสำเร็จมากนัก รวมทั้งภาครัฐก็ยังคงให้การสนับสนุนภาคเกษตรอยู่ในรูปแบบที่ไม่ช่วยให้ภาคเกษตรแข็งแกร่งขึ้น จนกระทั่งการเปิดเสรีทางการค้าได้กลายมาเป็นนโยบายเศรษฐกิจหลักของประเทศในทศวรรษที่ 1990 ภาคเกษตรที่กำลังเสื่อมถอยอยู่แล้วจึงถูกทำลายและซ้ำเติมอย่างรุนแรง การปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อรองรับกับ

⁷ สัมภาษณ์เกษตรกรที่ Hokkaido ระหว่างวันที่ 27-29 พฤศจิกายน 2004 ที่เมือง Sapporo, Naganuma, Hayakita, และ Nanporo ซึ่งเป็นเขตปลูกข้าวและผักที่สำคัญของ Hokkaido

สถานการณ์เงื่อนไขใหม่จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีก
ต่อไป ทั้งในส่วนของเกษตรกรเองและภาครัฐด้วย

*** **

3. การเปิดเสรีทางการค้า

กับการปรับตัวของเกษตรกรของญี่ปุ่น และบทบาทของภาครัฐ

ในโลกของการค้าสินค้าเกษตรในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ในขณะที่อุปสงค์ด้านอาหารของโลกเพิ่มมากขึ้น เพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรและความต้องการการบริโภคที่หลากหลายมากขึ้น อุปทานด้านอาหารกลับมีแนวโน้มที่ไม่มั่นคงเพราะการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของการผลิตอาหารและสินค้าเกษตรของประเทศ ที่ผลิตและส่งออกสินค้าเกษตรซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศที่ต้องพึ่งพิงการนำเข้าด้านอาหารและสินค้าเกษตรจำนวนมากมีความไม่มั่นใจต่อสถานการณ์ด้านอาหารในอนาคต

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่พึ่งพิงการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารมากเป็นอันดับต้นๆ ของโลก เพราะญี่ปุ่นมีข้อจำกัดในการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารของตนเอง ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ญี่ปุ่นจึงพยายามรักษา

หรือประกันความมั่นคงทางอาหารของประเทศไว้ ด้วยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศที่ญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหาร ในขณะที่เดียวกันญี่ปุ่นพยายามปกป้องสินค้าเกษตรที่คิดว่าควรจะต้องผลิตเองในประเทศให้ได้ เอาไว้อย่างเหนียวแน่นที่สุดด้วยมาตรการทางภาษี อย่างไรก็ตาม เมื่อนโยบายการค้าเสรีกลายเป็นเครื่องมือหลักในการแก้ปัญหาและสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประเทศ ญี่ปุ่นไม่สามารถคงไว้ซึ่งมาตรการในการปกป้องสินค้าเกษตรในรูปแบบเดิมได้อีกต่อไป

ญี่ปุ่นถูกกดดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรนับตั้งแต่การเจรจาการค้ารอบ Tokyo (GATT, Tokyo Round) ในทศวรรษที่ 1970 ซึ่งในขณะนั้น เนื้อวัวและสับ เป็นรายการสินค้าเกษตรหลักที่มีปัญหา และในที่สุดญี่ปุ่นก็ยอมที่จะเปิดเสรีสำหรับสินค้าเกษตร 2 รายการนี้ ในต้นทศวรรษที่ 1990 ในขณะที่พืชเกษตรที่สำคัญ คือ ข้าว ยังคงได้รับการปกป้องอยู่ ด้วยเหตุผลของความมั่นคงทางด้านอาหารจนกระทั่งถึงปี 1993 ญี่ปุ่นจึงยอมรับการเปิดตลาดข้าวบางส่วน (minimum access) ในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (GATT, Uruguay Round) ซึ่งอาจกล่าว

ได้ว่า การยอมเปิดตลาดข้าวบางส่วนในครั้งนี่ของญี่ปุ่น ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในนโยบายเปิดเสรีสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น⁸

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 และต้นทศวรรษ 2000 เมื่อญี่ปุ่นมีนโยบายที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีแบบสองฝ่ายมากขึ้น และได้พยายามเจรจากับหลายประเทศเพื่อดำเนินนโยบายดังกล่าว ญี่ปุ่นได้เผชิญกับการเรียกร้องให้ต้องเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรอย่างหนักหน่วงจากประเทศคู่เจรจา การเจรจากับเม็กซิโกและประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรหลายรายการเป็นตัวอย่างที่สุดที่ชัดเจนสำหรับประเด็นนี้ ในกรณีของเม็กซิโกนั้น ในที่สุด ญี่ปุ่นก็ต้องยอมเปิดตลาดในรายการสินค้าประเภทส้มและเนื้อหมู ในขณะที่กรณีของประเทศไทยแม้ว่าญี่ปุ่นจะประสบความสำเร็จในการยกข้าวออกจากรายการสินค้าเกษตรที่จะเจรจากันได้ แต่ญี่ปุ่นก็ต้อง

⁸ Mayumi Itoh. Globalization of Japan: Japanese Sakoku Mentality and U.S. Efforts to Open Japan. London: Macmillan Press Ltd., 2000, หน้า 133-146.

ยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตรรายการอื่นให้แก่ประเทศไทย
หลายรายการ⁹

หลังจากที่เริ่มมีการเปิดเสรีสินค้าเกษตรในบาง
ส่วนแล้ว มีข้อถกเถียงในสังคมญี่ปุ่นหลายประการต่อ
การดำเนินการดังกล่าวนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990
เป็นต้นมา ประเด็นหลักที่มีการถกเถียงกันมาโดยตลอดก็
คือ ผลกระทบของนโยบายดังกล่าวต่อเกษตรกรซึ่งเป็นผู้
ผลิตภายใต้สภาพแวดล้อมของความเสื่อมถอยของภาค
เกษตรกับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากนโยบายนี้ในแง่มุมมอง
ของผู้บริโภค และเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม รวมทั้ง
นโยบายและการเตรียมการของภาครัฐในการช่วยเหลือ
เกษตรกรหรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอื่นๆ ในประเทศที่
เกี่ยวข้องๆ กับเรื่องนี้

ข้อมูลจากเอกสารและจากการสัมภาษณ์
สมาชิกสหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรในพื้นที่เกษตรที่
สำคัญ เช่น Hokkaido พบว่า เกษตรกรมีความเห็นว่า

⁹ สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น, กระทรวงการต่างประเทศ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องเอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น: ไทยได้หรือเสีย. สิงหาคม 2548.

การเปิดเสรีทางการค้ามีผลกระทบต่อเกษตรกร¹⁰ กล่าวคือ นโยบายดังกล่าวทำให้การอุดหนุนภาคเกษตร โดยรัฐ และการปกป้องภาคเกษตรโดยรัฐต้องหยุดลง เมื่อปราศจากการอุดหนุนและปกป้องโดยรัฐสิ่งที่ตามมา ก็คือ เกษตรกรญี่ปุ่นต้องแข่งขันกับผู้ผลิตที่มีความสามารถมากกว่าในประเทศที่ผลิตสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลัก ซึ่งเกษตรกรญี่ปุ่นไม่สามารถแข่งขันได้ เพราะกระบวนการผลิตสินค้าเกษตรโดยเกษตรกรญี่ปุ่นเป็นกระบวนการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ต้นทุนสินค้าราคาแพงเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ

¹⁰ สัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรที่ Sapporo และ Kuriyama ระหว่างวันที่ 20-25 กรกฎาคม 2004

สัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรที่ Sapporo และ Naganuma ระหว่างวันที่ 25-31 พฤศจิกายน 2004

สัมภาษณ์เกษตรกรที่ Sapporo, Kuriyama, Eniwa ระหว่างวันที่ 20-25 กรกฎาคม 2004

สัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรที่ Sapporo, Nanporo, Naganuma และ Hayakita ระหว่างวันที่

25 พฤศจิกายน -1 ธันวาคม 2004

ดังนั้น แนวโน้มที่ผู้บริโภคจะบริโภคสินค้านำเข้าจึงมีมากขึ้น ทำให้สินค้าเกษตรของญี่ปุ่นขายได้น้อยลง ส่งผลให้รายได้ของเกษตรกรลดลง

นอกจากนั้น เกษตรกรบางกลุ่มยังให้ความเห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้ามีผลทำให้เกษตรกรญี่ปุ่นขาดแรงจูงใจในการผลิตสินค้าเกษตรอีกด้วย¹¹ นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ที่ญี่ปุ่นถูกเรียกร้องให้เปิดเสรีทางการค้าเป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ลดจำนวนและเปลี่ยนแปลงแนวทางในการให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกรมาโดยตลอด โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกษตรกรยุติหรือเปลี่ยนแปลงการปลูกพืชบางชนิดที่มีแนวโน้มที่จะแข่งขันไม่ได้ รวมทั้งมีผลผลิตล้นเกิน เช่น ข้าว ผลจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวไม่เพียงทำให้เกษตรกรลดพื้นที่ในการปลูกข้าวลง และหันไปปลูกพืชอื่นทดแทน แต่ยังทำให้เกษตรกรบางกลุ่มเลิกอาชีพเกษตรไปด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐจะลดจำนวนและเปลี่ยนรูปแบบการอุดหนุนแก่เกษตรกรไปแล้ว แต่การปกป้องภาคเกษตรด้วยนโยบายราคา (Price Stabilization) ยังคงได้รับการดำเนินการอยู่

¹¹ เฟ็งอ้าง

จึงทำให้เกษตรกรบางกลุ่มยังสามารถที่จะทำการเกษตรต่อไปได้ จนกระทั่งในปลายทศวรรษที่ 1990 เมื่อกระแสการเปิดเสรีทางการค้ารุนแรงมากขึ้น และญี่ปุ่นเริ่มเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น นโยบายราคา (Price Stabilization) เริ่มถูกตั้งคำถาม และเมื่อรัฐบาลในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแนวทางการอุดหนุนเกษตรกรจากนโยบายราคามาเป็นระบบจ่ายตรงแก่เกษตรกร (Direct Payment) ยิ่งทำให้เกษตรกรไม่มั่นใจในการทำอาชีพเกษตรกรรมมากขึ้น ทั้งที่นักวิชาการ, เจ้าหน้าที่สหกรณ์การเกษตร และเกษตรกรเองบางส่วนก็ยอมรับว่านโยบายจ่ายตรงให้แก่เกษตรกรน่าจะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากกว่านโยบายราคาแบบเดิม¹²

¹² สัมภาษณ์เกษตรกรที่ Sapporo, Nanporo, Naganuma, Hayakita ระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม 2004

สัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรที่ Sapporo, Naganuma
ระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม 2004

สัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรที่ Tokyo ในวันที่ 29
สิงหาคม 2005

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่เกษตรกรส่วนมากเห็น
พ้องต้องกันว่า การเปิดเสรีทางการค้ามีผลกระทบด้าน
ลบแก่เกษตรกรเป็นอย่างมาก เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยัง
ยอมรับว่า การเปิดเสรีทางการค้าเป็นกระแสหลักใน
ปัจจุบันที่ยากจะต่อต้าน ในขณะที่เดียวกัน การเปิดเสรี
ทางการค้าก็มีข้อดีอยู่ด้วย กล่าวคือ เป็นการกระตุ้นให้
เกษตรกรต้องปรับตัวให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น
เพื่อที่จะได้มีความสามารถในการแข่งขันได้ รวมทั้งคิด
สร้างสรรค์วิธีการผลิตใหม่ๆ เพื่อให้ได้ผลิตผลที่มีคุณภาพ
มากขึ้นด้วย¹³

สัมภาษณ์ Dr. Kamiya Mitsugi ในวันที่ 27 สิงหาคม 2005
Kondo Motohiro, "Farm Policy under Fire", Japan Echo,
June 2004, หน้า 45-46

Yamashita Kazuhito, "Replace Price Props with Direct
Payments to Farmers", Japan Echo, June 2004, หน้า 47-49

Yamazaki Yasuyo, "The Untapped Potential of Japanese
Agriculture", Japan Echo, June 2004, หน้า 50-52

¹³ อ้างแล้วในข้อ 10

สาเหตุหลักของการที่การผลิตในภาคเกษตรของ
ญี่ปุ่นไม่มีประสิทธิภาพมาจากเหตุผล 2-3 ประการ กล่าว
คือ ประการแรก เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้
ลักษณะที่ดินที่เป็นที่ราบสำหรับการเกษตรในญี่ปุ่นเป็นที่
ดินผืนเล็ก รวมทั้งกฎระเบียบเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน
ในระยะหลังสงครามที่เน้นเรื่องการปฏิรูปที่ดินไม่เอื้อ
อำนวยให้เกิดการถือครองที่ดินผืนใหญ่ด้วย ดังนั้น การ
ทำเกษตรกรรมของญี่ปุ่นจึงเป็นการทำเกษตรกรรมในพื้นที่
ที่ขนาดเล็กเกินไปที่ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ประการที่
สอง เนื่องจากการปกป้องและสนับสนุนของรัฐด้วย
นโยบายราคาทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจในการทำกร
เกษตรโดยเฉพาะข้าว แม้ว่าการทำการเกษตรในพื้นที่
ขนาดเล็กจะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงก็ตาม เพราะ
นโยบายดังกล่าวของรัฐทำให้เกษตรกรมั่นใจว่าจะขาย
ผลิตผลได้ในราคาที่น่าพอใจ โดยที่มีผู้บริโภคเป็นผู้แบก
รับต้นทุนเหล่านี้ และประการที่สาม มีเกษตรกรบางส่วน
ที่ทำการเกษตรไม่ใช่ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการพาณิชย์
แต่เพื่อการบริโภคเองในครอบครัว ซึ่งเป็นการทำเกษตร
กรรมในพื้นที่เล็ก ปลูกพืชชนิดเดียวคือข้าว เพราะข้าวใน

ตลาดมีราคาสูง เกษตรกรกลุ่มนี้จึงไม่ต้องการซื้อข้าวมาบริโภคแต่จะผลิตเพื่อบริโภคเองในครอบครัว ซึ่งการผลิตดังกล่าวเป็นการผลิตที่มีต้นทุนสูงและไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันเกษตรกรกลุ่มนี้ก็ไม่ต้องการยุติการปลูกข้าว หรือเปลี่ยนแปลงไปปลูกพืชอื่นด้วย รวมทั้งไม่ขายที่ดินเพื่อให้เกิดการรวมพื้นที่เป็นที่ดินผืนใหญ่ด้วย

เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้า ความสามารถในการแข่งขันได้กลายเป็นประเด็นหลักที่เกษตรกรจำเป็นต้องให้ความสำคัญ เพราะแนวโน้มในการพึ่งพิงการปกป้อง หรืออุดหนุนจากรัฐเป็นสิ่งที่เป็นไปได้น้อยลง เกษตรกรญี่ปุ่นหลายกลุ่มได้คิดวิธีในการปรับปรุงกระบวนการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลักษณะหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดเจนในหลายพื้นที่ก็คือ การที่เกษตรกรรวมกลุ่มกัน โดยการนำเอาที่ดินมารวมกันและแบ่งปันการใช้เครื่องมือการเกษตรร่วมกัน เพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิต การรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ มีลักษณะทั้งที่เป็นทางการ คือ รวมกลุ่มกันจดทะเบียนเป็นบริษัทเพื่อทำการเกษตรร่วมกัน และลักษณะที่ไม่เป็นทางการ คือเป็นการรวมกลุ่มของเกษตรกรในชุมชนเดียวกัน เพื่อช่วยเหลือกันใน

การทำการเกษตรเป็นลักษณะที่เรียกว่า Community Farming ซึ่งรูปแบบทั้งสองประการนี้กำลังเกิดขึ้นและขยายจำนวนขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าจำนวน Community Farming ที่มีอยู่จากการประเมินของเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรใน Hokkaido ในขณะนี้จะมีเพียงประมาณ 10% ของจำนวนเกษตรกรทั้งหมดของประเทศเท่านั้น¹⁴

ตัวอย่างของบริษัท "Job" ที่ผลิตพืชผักใน Hokkaido เป็นตัวอย่างหนึ่งของการปรับตัวของเกษตรกรในรูปแบบที่กล่าวถึงข้างต้น กล่าวคือ Mr. Hiroaki Kawahara ซึ่งเป็นประธานของบริษัทนี้ ได้ให้ข้อมูลและทัศนะว่าเนื่องจากตนและเพื่อนบ้านในชุมชนเดียวกันอีก 4 ครอบครัว ต้องการที่จะทำการเกษตรโดยไม่ได้หวังเงินชดเชยหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล หากแต่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต จึงได้รวมตัวกันตั้งเป็นบริษัทขึ้นมา ผลดีของการตั้งเป็นบริษัทก็คือ มีพื้นที่มากขึ้นทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในขณะนี้ ปลูกพืช

¹⁴ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรที่ Sapporo, Kuriyama เมื่อ 20-25 กรกฎาคม 2004

3 ชนิด คือ ข้าว ข้าวสาลี และกะหล่ำปลี โดยเฉพาะกะหล่ำปลี เป็นพืชที่บริษัทนี้ผลิตได้มีประสิทธิภาพที่สุดในประเทศเมื่อคิดผลผลิตต่อพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในขณะนี้ จะมีการรวมกันตั้งเป็นบริษัทเดียว ซึ่งทำให้พื้นที่ทำการเกษตรใหญ่ขึ้น และใช้เครื่องมือการเกษตรร่วมกันได้ก็ตาม แต่เพราะพื้นที่ของแต่ละครอบครัวที่มารวมกันเป็นบริษัทยังอยู่ห่างกัน จึงยังไม่สามารถลดต้นทุนการผลิตให้มากกว่าที่เป็นอยู่ได้ ประธานบริษัทผู้นี้เห็นว่า การทำเกษตรในพื้นที่ใหญ่ผืนเดียวถ้าเป็นไปได้จะเป็นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพให้มากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐ เกษตรกรไม่สามารถที่จะดำเนินการเรื่องนี้โดยลำพังได้¹⁵

นอกจากการรวมกลุ่มกันเพื่อขยายขนาดของพื้นที่และใช้ทรัพยากรทางการเกษตรร่วมกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตแล้ว เกษตรกรบางกลุ่มยังคิดถึงการผลิตสินค้าที่หลากหลายในพื้นที่เดียวแทนการปลูกพืชชนิดเดียวในพื้นที่ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อที่จะสามารถผลิต

¹⁵ สัมภาษณ์ Mr. Hiroaki Kawahara เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม

และขายสินค้าได้ตลอดปี รวมทั้งคิดถึงการผลิตสินค้าที่มี
ราคาสูงและสามารถส่งออกขายในตลาดต่างประเทศซึ่ง
เป็นตลาดบนได้ด้วย จากการสัมภาษณ์และพูดคุยกับ
เกษตรกรหลายกลุ่มใน Hokkaido พบว่าเกษตรกรเริ่ม
ยอมรับว่าการผลิตสินค้าบางชนิดเป็นเรื่องไม่คุ้มทุน รวม
ทั้งยอมรับว่าการนำเข้าสินค้าเกษตรบางอย่างเหล่านั้น
จากต่างประเทศที่สามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ถูกลงกว่า
เป็นเรื่องที่สมเหตุสมผลและคาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต
อันใกล้นี้ แต่ขณะเดียวกัน เพื่อคงภาคเกษตรของญี่ปุ่นไว้
เกษตรกรญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปผลิตสินค้าอื่นที่
มีคุณลักษณะพิเศษสำหรับตลาดเฉพาะด้วยราคาที่สูงขึ้น
เกษตรกรใน Hokkaido เช่น Mr. Ishitsuka Osamu ที่ทำ
เกษตรอินทรีย์ หรือ Mr. Yogo Satoru ที่ตั้งบริษัท Global
Chizen Noen ขึ้นมาและผลิตสินค้าพืชผัก ทั้งแบบ
เกษตรอินทรีย์และกึ่งเกษตรอินทรีย์ เป็นตัวอย่างของ
ความพยายามในการปรับตัวของเกษตรกรในรูปแบบทั้ง
สองที่กล่าวไว้ในข้างต้นนี้¹⁶

¹⁶ สัมภาษณ์ Mr. Yogo Satoru เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2004

นอกจากการปรับตัวในด้านการผลิตแล้ว
เกษตรกรยังปรับตัวในด้านการขายอีกด้วย ในอดีตที่ผ่านมา
เกษตรกรส่วนมากพึ่งพิงระบบการขายของสหกรณ์
การเกษตร รวมทั้งนโยบายด้านราคาของรัฐด้วย ในขณะที่
ที่ปัจจุบันนี้ นโยบายด้านราคาของรัฐมีแนวโน้มที่จะถูก
แทนที่ด้วยนโยบายการจ่ายตรง เกษตรกรจึงจำเป็นต้อง
ทำการผลิตและการตลาดในรูปแบบใหม่ ขณะเดียวกัน
สหกรณ์การเกษตรเองก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงองค์
กรภายในและปรับบทบาทใหม่เพื่อตอบสนองต่อสภาพ
แวดล้อมและเงื่อนไขใหม่ภายใต้กระแสการเปิดเสรีทาง
การค้า เกษตรกรบางรายจึงเริ่มตระหนักว่าบางที่อาจไม่
สามารถพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรอีกได้ในอนาคต ดังนั้น
ระบบการขายตรงจึงกลายเป็นทางออกประการหนึ่งที่
เกษตรกรหลายๆ รายหันมาใช้ โดยเฉพาะเกษตรกรที่
สามารถผลิตสินค้าเกษตรที่มีลักษณะพิเศษต่าง ๆ เช่น
เกษตรอินทรีย์ หรือ กึ่งเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น ตัวอย่าง
ของเกษตรกรที่ทำการตลาดเอง โดยการขายตรงได้แก่

สัมภาษณ์ Mr. Ishitsuka Osamu เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน

2004

Mr. Fujita Masataka ซึ่งเป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าวที่ Hokkaido ซึ่งปลูกข้าว 2 แบบ คือ ข้าวปกติ หมายถึงข้าวที่ผลิตโดยระบบปกติ ใช้น้ำปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในระดับปกติ และข้าวพิเศษ คือ ใช้น้ำปุ๋ยและยาฆ่าแมลงในปริมาณที่น้อยลง เพื่อลดความเสี่ยงของการเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ระบบการตลาดที่ทำเองนี้ ใช้วิธีให้ผู้บริโภคบอกกันปากต่อปาก ซึ่งก็ได้ผลพอสมควร ปัจจุบันมีลูกค้าเพิ่มขึ้นมาก และการผลิตจะเป็นไปตามความต้องการของผู้บริโภค คือ ถ้ามีลูกค้ามาก ก็จะผลิตมากขึ้นให้เพียงพอ แต่ถ้ามีคนสั่งซื้อน้อย ก็จะผลิตน้อยลง วิธีการดังกล่าวนี้จะลดการพึ่งพิงรัฐและสหกรณ์การเกษตรลงอย่างมาก รวมทั้งการเปิดเสรีทางการค้าก็จะมีผลกระทบต่อเกษตรกรเพราะมีลูกค้าประจำอยู่แล้ว และทำการผลิตตามใบสั่งมากกว่า¹⁷ อีกตัวอย่างหนึ่งของเกษตรกรที่ผลิตสินค้าที่มีความพิเศษและทำการตลาดเองก็คือ Mr. Kawayama Masato ผู้ผลิตดอกไม้ที่ Hokkaido แต่เดิมเกษตรกรคนนี้ปลูกข้าว แต่เพราะการลดการอุดหนุนจากภาครัฐและการประเมินสถานการณ์ในอนาคตว่าการปลูกพืชผลทาง

¹⁷ สัมภาษณ์ Mr. Fujita Masataka เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2004

การเกษตรจะมีอนาคตไม่สดใส จึงได้คิดเปลี่ยนผลิตผล
หันมาปลูกดอกไม้แทน แม้ว่าการปลูกดอกไม้จะไม่ได้รับ
การชดเชยหรือสนับสนุนโดยรัฐเลยก็ตาม รวมทั้งยัง
พยายามลดการพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรลงโดยการทำ
ตลาดเอง ซึ่งในระยะแรกมีลูกค้าเป็นองค์กรปกครองท้อง
ถิ่นเช่น เทศบาล แต่ขณะนี้ได้ขยายไปทำสัญญาการ
ตลาดกับร้านดอกไม้และห้างสรรพสินค้าด้วยแล้ว¹⁸

จากการที่เกษตรกรปรับเปลี่ยนแนวทางในการ
ทำการเกษตรเพื่อให้กระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพมาก
ขึ้นสามารถลดต้นทุนการผลิต ทำให้สินค้าสามารถแข่ง
ขันได้มากขึ้น และที่สำคัญคือการทำเกษตรกรรมสามารถทำ
การเกษตรได้โดยพึ่งพิงการปกป้องและสนับสนุนจาก
ภาครัฐและสหกรณ์การเกษตรน้อยลงดังกล่าวยังต้นนี้
จะส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง
เกษตรกรกับภาครัฐและสหกรณ์การเกษตร สำหรับภาค
รัฐแล้ว ภายใต้แรงกดดันจากกระแสการเปิดเสรีทางการ
ค้าที่มาจากภายนอก และการปรับเปลี่ยนแนวทางการ

¹⁸ สัมภาษณ์ Mr. Kawayama Masato เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม

ผลิตและการขายของเกษตรกร คำถามหลักที่ภาครัฐกำลังเผชิญและต้องตอบสนองก็คือ บทบาทของภาครัฐในการที่จะรักษาภาคเกษตรของประเทศไว้จะเป็นอย่างไร โดยที่ต้องทำให้ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่มีประสิทธิภาพ และภาครัฐเข้าไปมีบทบาทให้น้อยลง หรือน้อยที่สุด เพื่อให้เป็นการแข่งขันเสรีอย่างแท้จริง

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนแนวทางหรือนโยบายการเกษตรของภาครัฐจึงเป็นเรื่องจำเป็น ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามดำเนินการหลายประการนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา เมื่อญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดข้าวเป็นครั้งแรก และในขณะนี้การปฏิรูปการเกษตร (Agricultural Reform) ก็ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่มีการหารือถกเถียงกันโดยหลายฝ่าย นักวิชาการด้านเศรษฐกิจการเกษตรของญี่ปุ่นท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า แก่นหลักของการปฏิรูปการเกษตร ก็คือ ต้องทำให้กระบวนการผลิตมีประสิทธิภาพโดยที่ประการแรกต้องขยายขนาดของพื้นที่ทำการเกษตรให้ใหญ่กว่านี้ ประการที่สอง ต้องปลูกพืชที่หลากหลายมากกว่านี้ และที่สำคัญควรปลูกพืชที่มีราคาสูงสำหรับการส่งออก และยอมรับความเป็นไป

ได้ของการนำเข้าพืชผลการเกษตรจากภายนอก ถ้าการนำเข้านั้นถูกกว่าและคุ้มค่างกว่า และประการที่สาม ถ้าเป็นไปได้ ควรขยายการทำปศุสัตว์ด้วย แทนที่จะเน้นแต่เฉพาะพืชผลการเกษตรอย่างเดียว¹⁹

เพื่อให้การปฏิรูปการเกษตรเป็นจริงได้ การดำเนินการของภาครัฐในเรื่องของนโยบายการเกษตร แนวทางการจัดการการเกษตรและกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็น ในปี 1999 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas และประกาศใช้แทนที่กฎหมายเดิมคือ The Agricultural Basic Law ซึ่งถูกประกาศใช้มาตั้งแต่ปี 1961 อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายด้านการเกษตรฉบับใหม่นี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการดำเนินการของรัฐต่อเกษตรกรอย่างมาก เพราะนโยบายการเกษตรเดิมตามที่ได้กล่าวไว้ในกฎหมายฉบับปี 1961 ให้ความสำคัญกับเรื่องการทำกร

¹⁹ Kamiya Mitsugi. 1990s: A Decade for Agricultural Policy Reform in Japan: Breakaway from the Postwar Policies.

Tokyo: Food and Agriculture Policy Research Center, 2002;
สัมภาษณ์ Dr. Kamiya Mitsugi เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2005

เกษตร การใช้ประโยชน์จากที่ดิน และการสร้างรายได้ให้
แก่เกษตรกรเป็นหลัก ในขณะที่ ในกฎหมายฉบับใหม่ปี
1999 นั้น นโยบายการเกษตรไม่ได้เน้นที่เกษตรกรและ
ภาคเกษตรเพียงอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญกับเรื่องอุป
ทานด้านอาหารของประเทศ ความมั่นคงด้านอาหาร และ
การสร้างหรือค้ำประกันความมั่นคงด้านอาหารของ
ประเทศมากกว่า ซึ่งหมายความว่าภายใต้กฎหมายฉบับ
ใหม่นี้ เกษตรกรและภาคเกษตรจะไม่ใช่ผู้ผลิตที่อ่อนแอ
และต้องได้รับความคุ้มครอง หากแต่เป็นส่วนสำคัญต่อ
การสร้างอุปทานด้านอาหารของประเทศ รวมทั้งอาจจะ
เป็นผู้ส่งออกเพื่อสร้างความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจให้
ประเทศได้ด้วย และเพื่อให้บรรลุถึงสถานะดังกล่าว
กระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งจำเป็น รวมทั้ง
ภาครัฐจะต้องมีส่วนร่วมสนับสนุนกระบวนการนั้นด้วย²⁰

เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายการเกษตรเดิมตาม
กฎหมายฉบับปี 1961 จะเห็นได้ว่านโยบายการเกษตร
เดิมถูกสร้างขึ้นภายใต้บรรยากาศของความพยายามใน

²⁰ The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas
1999.

การแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารและความต้องการที่จะปฏิรูประบบการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้แก่ญี่ปุ่นหลังสงครามของสหรัฐ เมื่อมองย้อนหลังไปจะพบว่าการกฎหมายการเกษตรฉบับปี 1961 เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในบรรดากฎหมายอีกหลายฉบับในเรื่องเดียวกัน ที่เกี่ยวเนื่องกันกับการถือครองที่ดิน การใช้ที่ดิน และการทำการเกษตรนับตั้งแต่ปี 1945 เป็นต้นมา (ตารางที่ 7) นอกจากนี้ การที่กฎหมายการเกษตรฉบับปี 1961 ให้ความสำคัญแก่การสร้างและรักษารายได้ของเกษตรกร²¹ ก็เนื่องมาจาก ในระยะแรกหลังสงครามนั้น สัดส่วนประชากรที่

²¹ ในบทที่ 1 ของ Agricultural Basic Law 1961 กล่าวว่า “กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อบรรลุถึงการพัฒนาการเกษตรและสนับสนุนสถานะของผู้ที่อยู่ในภาคเกษตร โดยการประกันความเสียเปรียบของการทำเกษตรที่อาจเกิดจากภัยธรรมชาติ สภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในภาคเกษตรมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและมีความทัดเทียมกับผู้ที่อยู่ในภาคการผลิตอื่น” (ซึ่งก็คือภาคอุตสาหกรรม). อ้างใน Kamiya Mitsugi, อ้างแล้ว

เป็นเกษตรกรยังเป็นสัดส่วนใหญ่ของประชากรทั้งประเทศ ทั้งยังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบากมาโดยตลอดด้วย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องทำให้ประชากรส่วนใหญ่เหล่านั้นมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอาชีพและมีรายได้ที่มั่นคง แม้ว่ากฎหมายฉบับปี 1961 จะระบุถึงเรื่องการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรและการปรับปรุงโครงสร้างทางการเกษตร เพื่อให้การทำการเกษตรมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ประเด็นเหล่านั้นก็ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติมากนัก และเนื่องจากข้าวเป็นผลิตผลที่มีความขาดแคลนมากในระยะแรกหลังสงคราม รัฐบาลจึงให้แรงจูงใจเป็นพิเศษแก่เกษตรกรในการปลูกข้าว ผลจากการปฏิรูประบบการถือครองที่ดิน และการให้แรงจูงใจต่างๆ ของภาครัฐผ่านกฎหมายและระบบความช่วยเหลือต่างๆ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่เลือกที่จะปลูกข้าว แม้ว่าการปลูกข้าวจะมีต้นทุนการผลิตสูงเพราะพื้นที่มีขนาดเล็กก็ตาม²² ผลที่ตามมาก็คือการมีผลผลิตข้าวล้น

²² ผลจากการปฏิรูปที่ดินในระยะหลังสงครามทำให้ผู้ที่ทำการเกษตรหรือเกษตรกรที่แท้จริงสามารถถือครองที่ดินได้ แต่เนื่องจากจำนวนที่ดินมีจำกัด เกษตรกรแต่ละคนจึงมีที่ดินที่ถือ

เกินในทศวรรษหลังจากนั้น และในขณะที่ผลผลิตข้าวล้น
เกิน ผลผลิตด้านการเกษตรอื่นโดยเฉพาะผักและผลไม้
กลับไม่ได้รับการผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภค
แต่การปลูกข้าวก็ยังได้รับการสนับสนุนอยู่จนกระทั่งถึง
ต้นทศวรรษที่ 1970²³ รัฐจึงได้เปลี่ยนแนวทางการ
สนับสนุนเกษตรกรใหม่ ด้วยการยกเลิกการสนับสนุนการ
ปลูกข้าว มาเป็นการสนับสนุนให้ปลูกพืชผักอื่นแทน โดย
การจ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรที่เลิกปลูกข้าว และจ่าย
เงินอุดหนุนและปกป้องให้แก่เกษตรกรที่เปลี่ยนไปปลูก
พืชอื่น²⁴

ครองเพื่อการเกษตรโดยเฉลี่ย ประมาณ 1 เฮกเตอร์ เท่านั้น ยก
เว้นในเขต Hokkaido ซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีจำนวน
เกษตรกรน้อย คุรายตะเอียคเพิ่มเติมใน กิตติ ประเสริฐสุข,
“ทำไมญี่ปุ่นจึงล้มเลิกที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตร”, ญี่ปุ่นศึกษา
ฉบับที่ 1/2545-7, หน้า 29-56.

²³ Kamiya Mitsugi, อ้างแล้ว

²⁴ Kamiya Mitsugi, อ้างแล้ว ; สัมภาษณ์เกษตรกรใน
Hokkaido, อ้างแล้ว ในข้อ 10

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 แม้ว่ารัฐจะยกเลิกการสนับสนุนการปลูกข้าวแก่เกษตรกรแล้ว แต่โดยภาพรวม รัฐก็ยังคงมีนโยบายและแนวทางที่ให้การอุดหนุนและปกป้องเกษตรกรและภาคเกษตรอยู่มาก โดยผ่านทางนโยบายราคาและโครงการเพื่อการเกษตรทั้งหลาย เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพื่อการเกษตร การจัดการเรื่องน้ำเพื่อการเกษตรและการปรับปรุงที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นต้น ซึ่งโครงการเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงวิธีการในการให้การอุดหนุนแก่เกษตรกรเท่านั้น หากยังเป็นการสร้างโครงข่ายความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ สหกรณ์การเกษตร และเกษตรกรในรูปของความสัมพันธ์ต่างตอบแทนในเรื่องอำนาจและผลประโยชน์อีกด้วย ซึ่งโครงข่ายของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการปฏิรูปการเกษตรในเวลาต่อมา²⁵ และแม้ว่าญี่ปุ่นจะถูกเรียกร้องให้

²⁵ Aurelia George Mulgan. 'Japan Inc.' in the Agricultural Sector; Reform or Regression?. Paper No. 314 in the Pacific Economic Papers Series. April 2001. Canberra : Australia-Japan Research Center, 2001, หน้า 3-17

เปิดเสรีทางการค้าในช่วงเวลานี้แล้ว ซึ่งเป็นการท้าทายโดยตรงต่อนโยบายการปกป้องและอุดหนุนภาคเกษตรของญี่ปุ่น รวมทั้งตั้งคำถามต่อระบบการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพของภาคเกษตรด้วย แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรมากนัก ในทางกลับกัน การปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดินกลายเป็นประเด็นหลักของการหารือถกเถียงและดำเนินการของรัฐในขณะนั้น มากกว่าการปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการผลิต²⁶ กล่าวให้ชัด

²⁶ ในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 รัฐบาลได้ออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น The National Land Use Planning Act 1974, The Agricultural Land Use Promotion Law 1980, และ The Basic Land Act 1989 เป็นต้น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Yohei Sato, "History of the Modern Legislation for Physical Planning in Japan". Paper presented at the Seminar on Rural Land Use Planning and Management. Tokyo, October 1996; Hari Srinivas, "Chronology of Japanese Planning", <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-chrono.html>; Hari Srinivas, "Japanese Planning Legislation and Laws",

เจนก็คือรัฐให้ความสนใจในการปรับปรุงระบบการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพเพื่อแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวหรือตอบสนองต่อการท้าทายมากกว่าจะยุติหรือเปลี่ยนแปลงแนวทางในการสนับสนุนภาคเกษตรและเกษตรกรโดยการยกเลิกโครงการด้านการเกษตรต่างๆ หรือแม้กระทั่งเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาเพื่อกระตุ้นให้เกษตรกรคิดเรื่องประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการแข่งขัน ดังนั้นเกษตรกรจึงยังไม่ได้รับแรงกดดันให้ต้องคิดเรื่องดังกล่าวและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อรองรับกับสถานการณ์นั้น

เมื่อมาถึงทศวรรษที่ 1990 เมื่อญี่ปุ่นยอมรับการเปิดตลาดสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวมากขึ้น นับตั้งแต่ต้นทศวรรษเป็นต้นมา และมีแนวโน้มว่าการเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ นั้น การปรับปรุง

<http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-laws.html>; Hari Srinivas, "Japan: Overview of Planning",

<http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-overview.html>;

Hari Srinivas, "Land Use Control Regulation in Japan".

<http://www.gdrc.org/uem/observatory/land-regulation.html>

ประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการแข่งขันจึงได้รับการกล่าวถึงมากขึ้น รวมทั้งมีความพยายามในการดำเนินมาตรการในเรื่องนี้อย่างจริงจังด้วย ในขณะที่เดียวกันเนื่องจากอุปสงค์ด้านอาหารของโลกและของประเทศเพิ่มขึ้น การสร้างและค้าประกันอุปทานด้านอาหารของประเทศจึงกลายเป็นเรื่องจำเป็นมากขึ้นด้วยเหตุนี้ ภาคเกษตรจึงถูกมองด้วยความคาดหวังว่าต้องปฏิรูปตนเอง ไม่ใช่เพียงการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อให้สามารถแข่งขันได้โดยปราศจากการปกป้องสนับสนุนจากรัฐเท่านั้น หากยังต้องสามารถที่จะตอบสนองในเรื่องอุปทานด้านอาหารของประเทศได้ด้วย ดังนั้น นโยบายและกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกมานับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 จึงสะท้อนภาพของความเปลี่ยนแปลงและความคาดหวังดังกล่าวของภาครัฐ ตัวอย่างเช่น ในปี 1992 The Basic Direction of New Policies for Food, Agriculture and Rural Areas ถูกประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางใหม่ในการทำการเกษตร และในปี 1993 Law for the Improvement of the Basis of Farm Management ก็ถูกประกาศใช้เพื่อช่วยในการเพิ่มประ

สิทธิภาพในการผลิตและการจัดการการเกษตร เช่นเดียวกับที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุปทานด้านอาหาร เช่น Law for Stabilization of Supply, Demand and Prices of Staple Food และ The Agricultural Policy Reform Program ถูกประกาศใช้เพื่อเป็นแนวทางในปี 1995 และ 1998 ตามลำดับ (ตารางที่ 7)

ใน ปี 1999 The Basic law on Food, Agriculture and Rural Areas ถูกประกาศใช้แทนที่ The Agricultural Basic Law 1961 ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ ความต้องการปฏิรูปภาคเกษตรของญี่ปุ่น โดยการให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการแข่งขันและค้ำประกันความมั่นคงด้านอาหาร กฎหมายฉบับใหม่นี้แสดงถึงความแตกต่างจากกฎหมายฉบับปี 1961 ไม่เพียงเฉพาะเรื่องการให้ความสำคัญแก่ประสิทธิภาพการผลิตและความมั่นคงด้านอาหารเท่านั้น หากยังสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการปรับตัวเพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้าที่เพิ่มมากขึ้นด้วย โดยการกล่าวถึงวิธีการในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยการขยายขนาดของพื้นที่ทำการเกษตร การปรับปรุงรูปแบบ

การผลิต และการจัดการฟาร์ม การค้ำนึ่งถึงผู้บริโภคทั้งในเรื่องของระดับราคาสินค้าที่สมเหตุสมผล ความมั่นคงของแหล่งอุปทานอาหารและความปลอดภัยของอาหาร รวมไปถึงการส่งออก สินค้าเกษตรที่มีความสามารถในการแข่งขันไปสู่ตลาดระดับสูงในต่างประเทศ เป็นต้น²⁷

นอกจากนั้น ในขณะที่กฎหมายฉบับปี 1961 มองภาคเกษตรว่าเป็นภาคการผลิตที่อ่อนแอ และเกษตรกรเป็นผู้ที่เสียเปรียบซึ่งรัฐจำเป็นต้องให้การสนับสนุน โดยเฉพาะในเรื่องรายได้ ซึ่งเป็นการมองเฉพาะด้าน กฎหมายฉบับปี 1999 จะมองภาพรวมทั้งระบบของการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารของประเทศ รวมทั้งการนำเข้าและส่งออกสินค้าเกษตรและอาหารทั้งเพื่อการประกันความมั่นคงด้านอาหารของประเทศและการสร้างรายได้ ยิ่งกว่านั้น กฎหมายฉบับปี 1999 ยังได้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการตอบสนองต่อการท้าทายในเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าในแนวทางที่แตกต่างจากแนวทางในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 ด้วย

²⁷ The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas

1999, Article 2 และ 21-26

กล่าวคือ ในขณะที่แนวทางที่ภาครัฐเลือกดำเนินการต่อภาคเกษตรในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 เป็นแนวทางที่วางอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตของภาคเกษตรกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการคงนโยบายราคาไว้ ทำให้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิตลงยังไม่ได้รับการดำเนินการเท่าที่ควร กฎหมายในปี 1999 ได้เสนอแนวทางในการทำการเกษตรให้มีประสิทธิภาพโดยการเปลี่ยนแปลงที่รากฐานของปัญหา นั่นคือ การขยายขนาดของพื้นที่การเกษตรที่เล็กลงไปในปัจจุบันให้ใหญ่ขึ้น รวมทั้งใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือการเกษตรที่ก้าวหน้าด้วยเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มผลผลิตต่อพื้นที่ให้มากขึ้น ซึ่งแน่นอนว่า สิ่งที่มาที่รัฐต้องดำเนินการคือการเปลี่ยนแปลงระบบการถือครองที่ดินของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของการเช่า-ซื้อ-ขายที่ดินของบุคคลและนิติบุคคลที่เป็นและไม่เป็นเกษตรกร เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในกฎหมายฉบับปี 1999 นี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่าเมื่อเดือนตุลาคม 2004 ที่ผ่านมานี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออก

กฎหมายอนุญาตให้บริษัทเอกชนสามารถซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งของนโยบายด้านการเกษตรของญี่ปุ่น เพราะสิ่งนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กับการทำเกษตรแบบธุรกิจการเกษตรโดยภาคเอกชนแทนที่การทำเกษตรของเกษตรกรรายย่อยในรูปแบบเดิม²⁸

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งของการปรับตัวของภาครัฐต่อการเปิดเสรีทางการค้าที่สะท้อนออกมาในกฎหมายฉบับปี 1999 ก็คือ เรื่องความร่วมมือด้านการเกษตรกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศกำลังพัฒนา²⁹ โดยมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อประกันความมั่นคงของแหล่งอุปทานด้านอาหารของโลกในระยะยาว ซึ่งจะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการประกันความมั่นคงของแหล่งอุปทานอาหารของญี่ปุ่นด้วย เนื่องจากการเปิดเสรีทาง

²⁸ สัมภาษณ์ Mr. Shimizu Tetsuro นักวิจัยของ Norinchukin Bank เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2005

²⁹ The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas 1999, Article 20

การค้าจะมีผลต่อรายได้ของเกษตรกรญี่ปุ่น ทำให้เกษตรกรมีแนวโน้มจะยกเลิกการทำเกษตร ซึ่งจะส่งผลทำให้อัตราการพึ่งพิงสินค้าเกษตรและอาหารจากภายนอกมีมากขึ้น ดังนั้น เพื่อประกันความมั่นคงและความต่อเนื่องของการนำเข้าสินค้าดังกล่าว ญี่ปุ่นจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศเกษตรในการพัฒนาการเกษตรของประเทศเหล่านั้นให้ก้าวหน้า เพื่อที่จะสามารถผลิตอาหารได้พอเพียงกับความต้องการของตลาดที่รวมถึงญี่ปุ่นด้วย แม้ว่ากฎหมายฉบับปี 1999 นี้จะไม่ได้ระบุชัดเจนถึงระบบหรือวิธีการในการร่วมมือกับต่างประเทศ แต่โดยหลักการแล้วข้อความในกฎหมายเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ในรูปแบบต่างๆ³⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายฉบับปี 1999 นี้ จะแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของภาครัฐในด้านกฎระเบียบ

³⁰ เจ้าหน้าที่ของ JA Zenchu ให้ข้อมูลว่าขณะนั้นมีบริษัทของญี่ปุ่นเข้าไปทำ contract farming อยู่ในหลายประเทศในเอเชีย โดยเฉพาะจีน : สัมภาษณ์ Mr. Kobayashi Hirofumi : JA Zenchu เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2005.

เพื่อตอบสนองต่อการเปิดเสรีทางการค้า และการช่วยเหลือเกษตรกรในการปรับตัวโดยเฉพาะในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อการแข่งขันก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีประเด็นที่เป็นปัญหาอยู่บางประการกล่าวคือ ในกฎหมายฉบับนี้ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขยายขนาดของพื้นที่หรือการใช้เทคโนโลยีหรือแม้กระทั่งเรื่องความร่วมมือกับต่างประเทศ รวมทั้งยังไม่ได้แสดงถึงความพยายามในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ในภาคเกษตร คือ ช่างราชการ นักการเมือง และสหกรณ์การเกษตรด้วย ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้ให้ข้อสังเกตว่าบางทีกฎหมายฉบับนี้อาจจะไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตรมากเท่าที่ควรก็ได้³¹

นอกจากประเด็นทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนี้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายราคาก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของภาครัฐเพื่อรองรับการเปิดเสรีทางการค้า และการกระตุ้นให้เกษตรกรปรับตัวเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการผลิต

³¹ Aurelia George Mulgan, อ้างแล้ว, หน้า 71-120.

ระบบการจ่ายตรงให้แก่เกษตรกร (Direct Payment) กำลังเป็นระบบที่ได้รับการศึกษาและถกเถียงจากหลายฝ่าย ถึงข้อดีและข้อจำกัด ในการนำมาใช้แทนที่นโยบายราคาแบบเดิม ในด้านหนึ่ง การริเริ่มนี้ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับว่า นโยบายราคาเป็นวิธีการที่ไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป ทั้งไม่อำนวยความสะดวกให้แก่เกษตรกรอีกด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่ง การยกเลิกนโยบายราคาก็จะส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อผู้ผลิต คือ เกษตรกรและต่อสหกรณ์การเกษตรในฐานะผู้รับซื้อผลิตผลจากเกษตรกร และเป็นผู้กำหนดราคากลางในการซื้อขาย ทั้งเป็นผู้ขายผลิตผลของเกษตรกรด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เป็นปัญหาในขณะนี้ มิใช่การยกเลิกนโยบายราคา แต่เป็นประเด็นเรื่องการนำระบบใหม่มาใช้แทนนโยบายราคาที่ยังไม่มีความชัดเจนมากกว่า โดยเฉพาะระบบการจ่ายตรงดังที่กล่าวมาแล้ว ในประเด็นสำคัญคือ ที่มาของเงินที่จะนำมาจ่ายให้แก่เกษตรกร และระบบหรือกระบวนการในการจ่าย เนื่องจากในขณะนี้เกษตรกรญี่ปุ่น มีทั้งที่เป็นเกษตรกรเต็มเวลาและครึ่งเวลา รวมทั้งผลิตผลก็มีความหลากหลายด้วย ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้ระบบเดียวกันกับ

เกษตรกรทุกประเภทและทุกผลิตภัณฑ์³² จากการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตร พวกเขาให้ความเห็นว่าระบบการจ่ายตรงอาจจะทำให้เกษตรกรคิดถึงแต่ตนเองมากกว่าชุมชน ดังนั้น เพื่อให้กิจการของชุมชนได้รับการดูแลด้วย การจ่ายตรงจึงควรจะเป็นการให้แก่เกษตรกรเป็นกลุ่มมากกว่าเป็นรายบุคคล และควรมีสัดส่วนในการจ่ายที่ชัดเจน รวมทั้งไม่ควรให้จำนวนเงินทั้งหมดแก่เกษตรกร หากแต่ควรมีการแบ่งเป็นส่วนๆ เพื่อที่จะมีส่วนที่ให้แก่การจัดการส่วนรวมของชุมชนด้วย เช่น ระบบสาธารณูปโภคของชุมชน เป็นต้น³³ นอกจากนั้น นโยบายการจ่ายตรงนี้ จะมีผลทำให้ราคาสินค้าเกษตรอิงกับระบบตลาดมากขึ้น ซึ่งความเห็นนี้เป็นความเห็นที่ตรง

³² สัมภาษณ์ Prof. Dr. Shogenji Shinichi, Dept. of

Agricultural and Resource Economics. University of Tokyo เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2005.

³³ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตร : Mr. Kobayashi, Mr. Baba, Mr. Furubayashi และ สัมภาษณ์นักวิชาการของ Norinchukin Bank ; Mr. Ishida, Mr. Shimizu เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2005.

กับความเห็นของนักวิชาการที่มีความเห็นว่า ระบบจ่ายตรงจะเป็นการสนับสนุนการปฏิรูปภาคเกษตร เพราะว่า เป็นระบบที่ยืนอยู่บนหลักการของกลไกตลาดมากกว่า ตรงกับความต้องการของเกษตรกรมากกว่า และมีความโปร่งใส ในด้านของกระบวนการการจ่ายเงิน ก็ควรให้ความสนับสนุนแก่เกษตรกรเต็มเวลาก่อน รวมทั้งควรมีคณะกรรมการมาดูแลในเรื่องการกำหนดนโยบายเรื่องนี้³⁴ ในส่วนของเกษตรกรเอง ก็มีความเห็นว่า แม้ว่าจะระบบจ่ายตรงน่าจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรมากกว่า นโยบายราคาแบบเดิมก็จริง แต่ก็มีความสงสัยในกระบวนการดำเนินการซึ่งยังไม่มี ความชัดเจน³⁵

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระบบจ่ายตรงจะยังไม่มี ความชัดเจน เช่นเดียวกับที่กฎหมายการเกษตรฉบับปี 1999 จะยังคงมีข้อบกพร่อง แต่ความตั้งใจของภาครัฐในการปรับตัวเพื่อรองรับกับการเปิดเสรีทางการค้า การค้า ประกันเรื่องความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ และการ

³⁴ อ้างแล้ว ในข้อ 32

³⁵ สัมภาษณ์เกษตรกรที่ Sapporo, Naganuma, Hayakita, และ Nanporo เมื่อ พฤศจิกายน 2004.

กระตุ้นให้เกษตรกรปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อ
สร้างความสามารถในการแข่งขันเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ เช่น
เดียวกับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่น เพื่อให้มีประสิทธิภาพ
ภาพในการผลิตมากขึ้นซึ่งได้ทำการปรับตัวเองไปแล้ว
หลายประการ ผลของการกระทำทั้งหมดนี้อาจจะไม่ได้ส่ง
ผลโดยตรงให้ความเสื่อมถอยของภาคเกษตรลดลง เช่น
เดียวกับที่อาจจะไม่สามารถทำให้ภาคเกษตรสามารถ
เป็นภาคการผลิตที่แข่งขันได้อย่างจริงจังเมื่อเทียบกับ
ประเทศเกษตรอื่นๆ แต่การกระทำเหล่านี้ก็น่าจะมีผลทำ
ให้ภาคเกษตรของญี่ปุ่นเข้มแข็งขึ้นและอยู่ได้โดย
ปราศจากการปกป้องอุดหนุนของรัฐมากขึ้นในโลกของ
การแข่งขันเสรี รวมทั้งน่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง
ของความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพิงและต่างตอบแทน
ระหว่างเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร นักการเมือง และ
ข้าราชการให้ลดน้อยลงหรือสลายหายไปได้ ซึ่งเรื่องนี้
จะได้มีการศึกษาในเชิงลึกต่อไป นอกจากนี้ สำหรับ
ประเทศ คู่ค้าของญี่ปุ่น ในขณะนี้ สิ่งที่ต้องคำนึงถึงน่าจะ
ไม่ใช่เรื่องการเรียกร้องให้ญี่ปุ่นเปิดเสรีทางการค้าและ
เลิกปกป้องหรืออุดหนุนภาคเกษตรของตนอีกต่อไปแล้ว

หากต้องคำนึงถึงการเตรียมการหรือการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรของญี่ปุ่นมากกว่า เช่น การปรับปรุงคุณภาพสินค้าเกษตรเพื่อส่งออกไปตลาดญี่ปุ่น หรือการพิจารณาเรื่องการทำ contract farming กับ บริษัทญี่ปุ่น เป็นต้น

*** **

4. นัยยะต่อประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับต้นๆ ของโลก โดยเฉพาะข้าว การเปิดตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น จึงเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย เพราะเป็นการเพิ่มโอกาสในการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย ไปยังตลาดญี่ปุ่น ซึ่งเป็นตลาดใหญ่และมีกำลังซื้อสูง ยิ่งเมื่อทั้งสองประเทศสามารถที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีกันได้ในช่วงนี้ ก็ยิ่งเป็นการเพิ่มโอกาสดังกล่าวให้มากยิ่งขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง การที่ญี่ปุ่นมีนโยบายเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตนเองนั้น หมายความว่าญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะเปิดตลาดกับทุกประเทศ ไม่ใช่เฉพาะกับประเทศไทย ดังนั้น การคาดหวังว่า เมื่อญี่ปุ่นเปิดตลาดแล้ว ประเทศไทยก็สามารถส่งสินค้าเกษตรไปขายได้มากขึ้นนั้น ออกจะเป็นการมองโลกในแง่ดีมากเกินไป การที่ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรของตนโดยหลักการแล้วเท่ากับว่า ประเทศอื่นๆ ที่ผลิตสินค้าเกษตรก็สามารถส่งสินค้าเข้าไปขายได้เช่นกัน ซึ่งหมายถึงการเพิ่มคู่แข่งของ

ประเทศไทยนั่นเอง นอกจากนั้น ตลาดสินค้าเกษตรของ ญี่ปุ่น ยังเป็นตลาดที่มีลักษณะพิเศษด้วย กล่าวคือ เป็น ตลาดที่ต้องการสินค้าที่มีคุณภาพมากกว่าค่านึงถึงเรื่อง ราคา ดังนั้น ราคาจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญมากที่สุดสำหรับการนำเข้า³⁶

นอกจากนั้น การที่ญี่ปุ่นมีแนวโน้มจะรับสินค้านำเข้าด้านเกษตรและอาหารเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกับที่ภาคเกษตรของญี่ปุ่นก็ปรับตัวไปผลิตสินค้าเกษตรที่มีลักษณะพิเศษมากขึ้นนั้น ในด้านหนึ่งก็เท่ากับเป็นการเพิ่มโอกาสให้สินค้าเกษตรและอาหารของไทยในการเข้าตลาดญี่ปุ่น แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยก็จะมีญี่ปุ่นเป็นคู่แข่งในตลาดสินค้าเกษตรในระดับบนที่สินค้าเกษตรมีราคาสูง ทั้งมีแนวโน้มว่า สินค้าเกษตรของญี่ปุ่นจะครองตลาดระดับบนได้มากกว่าด้วยความสามารถในการผลิตที่มีคุณภาพมากกว่า

³⁶ สัมภาษณ์บริษัทผู้นำเข้าสินค้าเกษตรที่สำคัญของญี่ปุ่น คือ Itochu Corporation และ Nichirei Corporation เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2003.

สำหรับประเด็นที่ประเทศไทยน่าจะต้องคำนึงถึง และเตรียมการเพื่อตอบสนองกับการเปิดเสรีด้านการเกษตรของญี่ปุ่น น่าจะเป็นเรื่องการเตรียมพร้อมในด้านคุณภาพสินค้าเพื่อการแข่งขันในการเข้าตลาดญี่ปุ่น และเนื่องจากญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องความมั่นคงด้านอาหารและการประกันแหล่งอุปทานด้านอาหารมาก การเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการเป็นแหล่งอุปทานด้านอาหารให้แก่ญี่ปุ่น อาจจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับภาคเกษตรไทย ที่จะพัฒนาต่อไปได้ในอนาคต

ตารางที่ 7

ลำดับเวลากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรญี่ปุ่น

ปี	กฎหมาย
1942	● Food Control Law
1945	● The Memorandum on Land Reform ● Amendment of Land Adjustment Law
1946	● Owner-Farmer Establishment Special Measures Law
1947	● Agricultural Cooperative Law ● Rural Land Reform ● Agricultural Cooperative Law
1948	● Law for Emergency Measures for Securing Food
1949	● The Governmental Decree on Temporary Measures for Securing

	<p>Food.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Land Improvement Law
1950	<ul style="list-style-type: none"> ● The Comprehensive National Land Development Act
1951	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultural, Forestry and Fisheries Loan Law
1952	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultural Land Law
1956	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultural Improvement Loan Aid Law
1961	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultural Basic Law ● Agricultural Modernization Loan Aid Law
1962	<ul style="list-style-type: none"> ● The Long-Term Projection of Demand and Production of Agricultural Products
1969	<ul style="list-style-type: none"> ● The Agricultural Promotion Law (Law Concerning Establishment of Agricultural Promotion Areas)

1970	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultural Land Law amended: Abolition of rent control and adjustment for lease restriction of cultivated land ● Farmers Pension Fund Law
1974	<ul style="list-style-type: none"> ● The National Land Use Planning Act
1980	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultural Land Use Promotion Law
1981	<ul style="list-style-type: none"> ● Food Control Law amended
1989	<ul style="list-style-type: none"> ● The Basic Land Act
1992	<ul style="list-style-type: none"> ● The Basic Direction of New Policies for Food, Agriculture and Rural Areas
1993	<ul style="list-style-type: none"> ● Law for the Improvement of the Basis of Farm Management: Amendment of Agricultural Land Use Promotion Law ● The Agricultural Management

	Framework Reinforcement Law
1995	<ul style="list-style-type: none"> ● Law for Stabilization of Supply, Demand and Price of Staple Food.
1996	<ul style="list-style-type: none"> ● The Third National Land Use Plan
1997	<ul style="list-style-type: none"> ● The Fundamental Principles of New Rice Policy
1998	<ul style="list-style-type: none"> ● The Fundamental Principles of Agricultural Policy Reform ● The Agricultural Policy Reform Program
1999	<ul style="list-style-type: none"> ● The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas (New Basic Law) ● Law for Promoting the Introduction of Sustainable Agricultural Production Practices
2000	<ul style="list-style-type: none"> ● The Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas
2001	<ul style="list-style-type: none"> ● The Management Policy for

	Promoting Agricultural Structure Reform
--	--

*** **

Document

Hari Srinivas, "Chronology of Japanese Planning",

<http://www.gdrc.org/ucm/observatory/jp-chrono.html>

Hari Srinivas, "Land Use Control Regulation in Japan",

<http://www.gdrc.org/ucm/observatory/land-regulation.html>

Hari Srinivas, "Japan : Overview of Planning",

<http://www.gdrc.org/ucm/observatory/jp-overview.html>

Hari Srinivas, "Japan Planning Legislation and Laws",

<http://www.gdrc.org/ucm/observatory/jp-laws.html>

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries .

Agricultural Land .

<http://www.tochi.mlit.go.jp/h13hakusho/setsu1-2-2eng.html>

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries .

Agricultural Sector .

<http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c05cont.html>

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries . Annual Report on Food, Agricultural and Rural Area in Japan, FY 2002

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries . The Agricultural Basic Law 1961.

Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries . The Basic Law on Food, Agricultural and Rural Areas 1999.

เอกสารภาษาไทย

สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น, กระทรวงการต่างประเทศ . เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง เอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น : ไทยได้หรือเสีย . สิงหาคม 2548.

Journal

Kondo Motohiro, "Farm Policy under Fire", Japan Echo, June 2004

Yamashita Kazuhito, "Replace Price Props with Direct Payments to Farmers", Japan Echo, June 2004

Yamazaki Yasuyo, "The Untapped Potential of Japanese Agriculture", Japan Echo, June 2004

Yokei Sato, "History of the Modern Legislation for Physical Planning in Japan", Paper Presented at the Seminar on Rural Land Use Planning and Management . Tokyo : October, 1996

Books

Aurelia George Mulgau . 'Japan Inc.' in the Agricultural Sector : Reform or Regress? Paper No.314 in the Pacific Economic Paper Series. April 2001 . Cauberra : Australia-Japan Research Center, 2001

Kamiya Mitsuki . 1990's : A Decade for Agricultural Policy Reform in Japan : Breakaway from the Postwar Policies . Tokyo : Food and Agricultural Policy Research Center, 2002

Mayumi Itoh. Globalization of Japan : Japanese Sakoku Mentality and U.S. Efforts to Open Japan . London : Macmillan Press Ltd., 2000

Internet

<http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/c05cont.htm>

<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?PTYPE=CPYCCODE=JPN>

สัมภาษณ์

- เกษตรกรที่ *Hokkaido*

1. Mr.Hayashi Yoshiaki : Nakanuma : 27/11/04
2. Mr.Satoru Kitora : Nakanuma : 27/11/04
3. Mr.Yamada Fumio : Nakanuma : 28/11/04
4. Mr. Yanagihara Hiroshi : Nakanuma : 29/11/04
5. Mr. Sanada Takahiro : Nakanuma : 30/11/04
6. Mr.Kimura Teruki : Nakanuma : 1/12/04
7. Mr.Ishitsuka Osamu : Hayakita : 27/11/04
8. Mr.Jochi Hidenori : Nanporo : 28/11/04
9. Mr.Hayasaka Takeshi : Sapporo : 28/11/04
10. Mr.Kawahira Hiroaki : Eniwa : 23/07/04
11. Mr.Kawayama Masato : Eniwa : 24/07/04
12. Mr.Yoko Satoru : Eniwa : 24/07/04
13. Mr.Fujita Masataka : Eniwa : 24/07/04

- เจ้าหน้าที่สหกรณ์การเกษตรกรที่ Hokkaido

1. Mr.Shimizu Megura : Sapporo : 23-24/07/04,
27/11/04-01/12/04
2. Mr. Shima Gasho : Kuriyama : 23/07/04
3. Mr.Nagashima Kako : Kuriyama : 23/07/04
4. Mr.Sasaki Shin : Kuriyama : 23/07/04
5. Mr.Oike Shoko : Kuriyama : 23/07/04

- เจ้าหน้าที่สหกรณ์การเกษตรกรที่ Tokyo

1. Mr. Kobayashi Hirofumi : 31/03/05, 29/05/05
2. Mr.Baba Rihiko : 29/05/05
3. Mr.Furubayashi Shuho : 29/08/05
4. Mr.Ishida Nobutaka : 2/12/04, 29/08/05
5. Mr.Shimizu Tetsurou : 2/12/04, 29/08/05

- นักวิชาการการเกษตร

1. Dr.Komiya Mitsugi : Food and Agriculture Policy
Research-Center : 28/08/05
2. Dr.Shogenji Shinichi : University of Tokyo :
29/08/05

3. Dr.Fueki Akira : Koibuchi College of
Agriculture : 28/08/05
(ใช้คำตอบจากแบบสอบถาม)

- เจ้าหน้าที่บริษัทนำเข้า

1. Mr.Chikashi Takayanagi : Nichirei Corporation :
21/11/03
2. Mr.Yutaka Iida : Nichirei Corporation :
21/11/03
3. Mr. Takashi Abiko : Itochu Corporation : 21/11/03
4. Mr.Minoru Niino : Itochu Corporation : 21/11/03

*** **

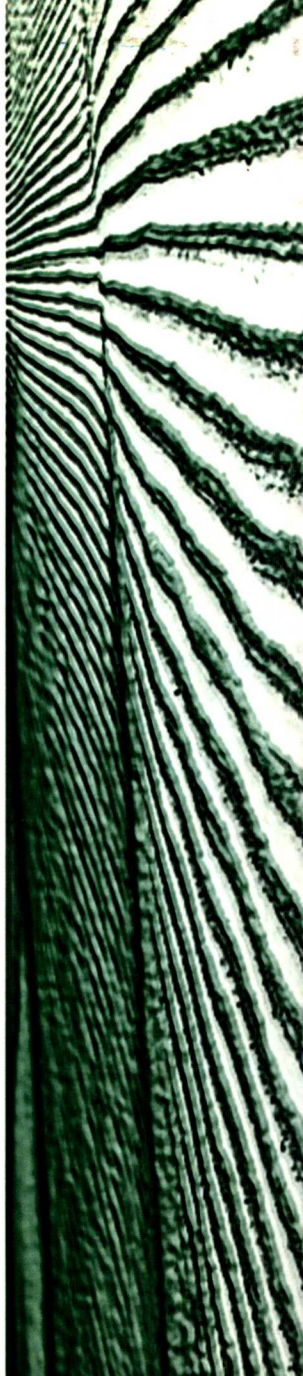
... ประวัติผู้เขียน

ผศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ

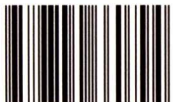
ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ประสานงานโครงการ สันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น และหัวหน้าโครงการวิจัยเรื่องการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของ ญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาแรงกดดันของการเปิดเสรีทางการค้าต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่น และการปรับตัวเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโครงการ หนึ่งภายใต้โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย (สกว.)

*** **





ISBN 974-466-079-1



9 789744 660794