



**สิทธิการคุ้มครอง เกษตรกร และเกษตรกรเมือง  
: ตามลัมพีร์ที่เปลี่ยนแปลง**



สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น  
เกษตรกร และนักการเมือง  
: ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลง

เอกสิทธิ์ หนูนุกัถิ

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น  
(Japan Watch Project)  
ภายใต้การสนับสนุนของ  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



**สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น เกษตรกร และนักการเมือง  
: ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลง**

ISBN 974-466-077-5

พิมพ์ครั้งที่ 1 กันยายน 2548

จำนวน 500 เล่ม

**ผู้เขียน**

เอกสิทธิ์ หนูนุกัคดี

**ปก/รูปเล่ม**

เอกสิทธิ์ หนูนุกัคดี, สุรเดช คล้ายมงคล

**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

ภายใต้การสนับสนุนของ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ชั้น 14 อาคารเอสเอ็ม ทาวเวอร์

เลขที่ 979 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนนอก เขตพญาไท

กรุงเทพมหานคร 10400

**พิมพ์ที่**

บริษัท บพิธิการพิมพ์ จำกัด

เลขที่ 70 ถนนราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200

โทรศัพท์ : 0-2221-9781, 0-2222-5555

E-mail : borpitt@asianet.co.th

## ... คำนำ

เอกสารเรื่อง "สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น เกษตรกร และนักการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลง" เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาแรงกดดันของการเปิดเสรีทางการค้าต่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นและการปรับตัวเชิงนโยบาย" ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโครงการหนึ่งภายใต้โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ได้ถูกริเริ่มขึ้นในปี 2003 โดยฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) ของ สกว. ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการศึกษาในเชิงลึกเกี่ยวกับประเทศคู่ค้าหรือพันธมิตรที่สำคัญของประเทศในยุคหลังสงครามเย็นที่เงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างมาก ซึ่งทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศของประเทศต่างๆ เปลี่ยนไปอย่างมากด้วยเช่นกัน

## กิจกรรมหลักของโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

นอกเหนือจากงานวิจัยเชิงลึกแล้ว ยังมีกิจกรรมเผยแพร่ความรู้แก่สาธารณะอีกด้วย เช่น การจัดสัมมนา/อภิปรายสาธารณะ การทำจดหมายข่าว และการทำเอกสารวิชาการต่างๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ของผลการวิจัย ซึ่งเอกสารเรื่อง "สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น เกษตรกร และนักการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลง" ฉบับนี้ ก็เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมดังกล่าว

ผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่ให้การสนับสนุนกิจกรรมของโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น มาด้วยดีโดยตลอด และหวังว่ากิจกรรมทั้งหมดของโครงการนี้ จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยในการสนับสนุนความเข้าใจอันดีระหว่างไทยกับญี่ปุ่นด้วย

ศิริพร วัชชวัลคุ

ผู้ประสานงาน

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

กันยายน 2005

## ... สารบัญ

+ บทนำ	1
+ สหกรณ์การเกษตร	
: พัฒนาการและความสัมพันธ์ภายในองค์กร	4
+ สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร	
และนักการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เป็นมา	18
+ สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร	
และนักการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เป็นไป	41
+ สรุปและนัยยะต่อประเทศไทย	60
+ เอกสารประกอบการเขียน	69

\*\*\* \*\*

# 1. บทนำ

จากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการเมืองของ ญี่ปุ่นที่ผ่านมาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร มีส่วนช่วยในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงให้แก่ญี่ปุ่น แต่ภายหลังจากทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา สหกรณ์การเกษตรได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ซึ่งทำให้สหกรณ์การเกษตรต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน ในยุคหลังสงครามเย็น ญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปต่างๆ ทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ และการค้าเสรีได้กลายเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงและแก้ไขกฎหมาย ตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งการเปิดเสรีภาคการเงิน การผ่อนคลายกฎระเบียบและปรับปรุงนโยบายต่อต้านการผูกขาดจึงเป็นสิ่งจำเป็นด้วย

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษที่

1990 คือการที่ญี่ปุ่นตกลงที่จะเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ การดำเนินนโยบายนี้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมญี่ปุ่นคือ สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักการเมือง<sup>1</sup> หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลประโยชน์รวมทั้งอัตราการพึ่งพากันและกันของกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวกำลังเปลี่ยนแปลงไป และผลจากการเปลี่ยนแปลงนี้ ทำให้สหกรณ์การเกษตรไม่สามารถแสดงบทบาทสำคัญอย่างที่เคยทำได้อีกต่อไปด้วย ดังนั้นคำถามสำคัญที่ทำนายสหกรณ์การเกษตรในขณะนี้ มีอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก สหกรณ์การเกษตรมีความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์เดิมอย่างไรในสภาพแวดล้อมใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสหกรณ์การเกษตรจะยังคงความแข็งแกร่งไว้ได้หรือไม่ในสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

---

<sup>1</sup> ในงานเขียนชิ้นนี้ มีนักการเมืองเป็นตัวแทนของภาคการเมือง ซึ่งอันที่จริง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองก็ยังสามารถพิจารณาแยกออกจากกัน และมีจุดยืนทั้งที่ร่วมกันและแตกต่างกัน

และประการที่สอง ความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรในอดีตที่ผ่านมา นั้น เป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรญี่ปุ่นจริงหรือไม่? หรืออย่างน้อยเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรญี่ปุ่นซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์หรือไม่? ในกรณีที่คำตอบของคำถามนี้เป็นทางบวก คือ สหกรณ์การเกษตรในอดีตเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรและภาคเกษตรจริง การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในปัจจุบัน ที่ทำให้สหกรณ์การเกษตรลดความแข็งแกร่งลงย่อมจะส่งผลเสียโดยตรงต่อเกษตรกรและภาคเกษตรด้วย (ผลประโยชน์ของเกษตรกรและภาคเกษตรแปรผันตามความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตร) ซึ่งสหกรณ์การเกษตรและภาคเกษตรโดยรวมน่าจะต้องพยายามหาทางรักษาความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรไว้ แต่หากคำตอบเป็นทางลบ คือ ที่ผ่านมาสหกรณ์การเกษตรไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรและภาคเกษตรจริง (ผลประโยชน์ของเกษตรกรและภาคเกษตรไม่มีความสัมพันธ์กับความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรเลย) การเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นก็อาจจะเป็นโอกาสให้สหกรณ์การเกษตรได้ทบทวนตนเองและปฏิรูปองค์กรของตนเองเพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำประโยชน์เพื่อเกษตรกรและภาคเกษตรอย่างแท้จริงต่อไป

\*\*\* \*\*

## 2. สหกรณ์การเกษตร

: พัฒนาการและความสัมพันธ์ภายในองค์กร

สหกรณ์แห่งแรกๆ ของโลกกำเนิดขึ้นที่ยุโรปในปลายศตวรรษที่ 18 จากการรวมกลุ่มกันของผู้ใช้แรงงานที่อพยพเข้ามาทำงานในเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองน้อยในสังคมขณะนั้น เช่น ผู้ใช้แรงงาน ผู้บริโภค และเกษตรกร ในญี่ปุ่นได้มีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ มาตั้งแต่สมัยเมจิ จนกระทั่งถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลในยุคนั้นเริ่มให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันและใช้เป็นฐานทรัพยากร โดยให้ความสำคัญกับหน้าที่หลัก 4 ประการคือ สินเชื่อ การตลาด การจัดซื้อ และการจัดการ และหน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้ได้กลายมาเป็นการบริการพื้นฐานของสหกรณ์การเกษตรแก่สมาชิกในเวลาต่อมา

สหกรณ์การเกษตรสมัยใหม่ของญี่ปุ่นเริ่มก่อตั้งในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยมีพัฒนาการมาจากองค์กร

การเกษตร เช่น สหภาพกลุ่มผลประโยชน์สำหรับเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง (The Farmers' Unions) โดยมีเป้าหมายที่การปฏิรูปที่ดิน ก่อนจะมาถึงจุดเปลี่ยนในปี 1938 เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการใช้ประโยชน์จากสหกรณ์เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมประชาชนในช่วงสงครามระหว่างญี่ปุ่นกับจีน และในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลญี่ปุ่นได้รวมสหกรณ์และองค์กรการเกษตรอื่นๆ เช่น สมาคมเกษตร (Agricultural Association), สมาคมผู้เพาะพันธุ์สัตว์ (Stockbreeder Association) เข้าด้วยกัน องค์กรต่างๆ ที่ถูกรัฐนำมา รวมกันนี้ เรียกว่า Agricultural Associations ซึ่งเป็นเครือข่ายขององค์กรการเกษตรระดับประเทศที่ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อรองรับความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงสงคราม เป็นองค์กรตามกฎหมายเพื่อดำเนินนโยบายของรัฐ โดยสมาชิกของสมาคมเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นมาไม่มีสิทธิทั้งการเลือกที่จะเข้าร่วม หรือแม้กระทั่งลาออกจากสมาคม ต่อมา มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร (Nokyo) ในปี 1947 ในช่วงของการปฏิรูปที่ดิน ภายใต้กฎหมาย The Agricultural

Cooperative Society Law ที่ออกมาบังคับใช้ในปีเดียวกัน โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งทางด้านการเงินและการจัดการ สหกรณ์การเกษตรที่ตั้งขึ้นมานี้อยู่ภายใต้การกำกับของ SCAP (Supreme Commander, Allied Powers) จากนั้นในปี 1954 ได้มีการทบทวนกฎหมายนี้อีกครั้ง และได้มีการจัดตั้ง Central Union of Agricultural Cooperatives (JA-Zenchu) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ให้คำแนะนำและร่วมมือกับ สหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ พร้อมกันนั้นได้มีการจัดตั้ง Prefectural Central Unions of Agricultural Cooperatives และ The Primary Agricultural Cooperatives ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอด้วย

จากพัฒนาการที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าสหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นไม่ได้เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันตามธรรมชาติของเกษตรกรเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตามหลักการของสหกรณ์ทั่วไป แต่กำเนิดขึ้นในฐานะเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบาย ดังนั้นสหกรณ์การเกษตรจึงได้รับการสนับสนุนและได้รับสิทธิพิเศษอย่างมากจากรัฐบาล การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรทวีปริมาณ

ขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระหว่างปี 1948-1949 ซึ่งมีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรแทบจะทุกอำเภอ ในปัจจุบันนี้มีสหกรณ์การเกษตรทั่วประเทศกว่า 1,500 แห่ง และมีสมาชิกสหกรณ์การเกษตรกว่า 9 ล้านคน<sup>2</sup> จากจำนวนสมาชิกสหกรณ์ทุกประเภทในญี่ปุ่นรวม 30 ล้านคน โดยมีกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงเป็นผู้รับผิดชอบดูแลและให้คำแนะนำ

สหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นสามารถแบ่งได้กว้างๆ เป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่หนึ่ง เป็นการแบ่งตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ คือ สหกรณ์การเกษตรแบบมีหลายวัตถุประสงค์ และสหกรณ์การเกษตรแบบมีวัตถุประสงค์เดียว สหกรณ์การเกษตรแบบมีหลายวัตถุประสงค์หมายถึง สหกรณ์การเกษตรที่ดำเนินธุรกิจหลากหลาย เช่น สินเชื่อ การตลาด การจัดซื้อ และบริการให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่สมาชิกในท้องถิ่น ส่วนสหกรณ์การเกษตรแบบมีวัตถุประสงค์เดียวหมายถึง สหกรณ์การเกษตรของเกษตรกรที่มาจากภาคเกษตรเฉพาะทาง เช่น

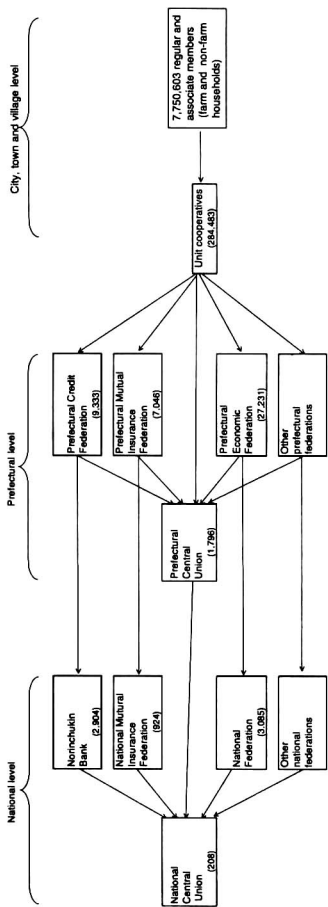
---

<sup>2</sup> 9.13 ล้านคน. JA Fact Sheet4.

<http://www.e-zenchu-ja.org/06/no04.pdf>

ชาวสวนผลไม้ เกษตรกรผู้ประกอบอาชีพฟาร์มโคนม เป็นต้น โดยสหกรณ์ประเภทนี้มักจะมีหน้าที่หลักทางด้านการตลาดให้แก่เกษตรกร และดูแลจัดการเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประเภทที่สอง เป็นการแบ่งตามการลงทุน คือ สหกรณ์การเกษตรที่มีหุ้น และสหกรณ์การเกษตรที่ไม่มีหุ้น สหกรณ์การเกษตรแบบมีหุ้นหมายถึง สหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจโดยรับการลงทุนจากสมาชิก ซึ่งสหกรณ์ในลักษณะนี้สามารถดำเนินธุรกิจได้ทุกรูปแบบตามที่ระบุไว้ในกฎหมายสหกรณ์การเกษตร ส่วนสหกรณ์แบบไม่มีหุ้นจะดำเนินกิจการของสหกรณ์โดยการคิดค่าธรรมเนียมในการดำเนินงานจากสมาชิก และไม่สามารถทำการรับฝากเงินหรือบริการให้ความช่วยเหลือสมาชิกได้

# แผนภูมิที่ 1 การจัดองค์กรของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น



การจัดองค์กรของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น  
สหกรณ์การเกษตรแบ่งการจัดองค์กรเป็น 3 ระดับคือ  
หนึ่ง สหกรณ์ท้องถิ่น สอง สหกรณ์การเกษตรระดับ  
จังหวัด และสาม สหกรณ์การเกษตรระดับชาติ (แผนภูมิ  
ที่ 1) สหกรณ์การเกษตรในแต่ละระดับมีบทบาทและหน้าที่  
ที่ต่างกัน โดยสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติทำหน้าที่  
เป็นผู้นำสหกรณ์การเกษตรทั้งหมด

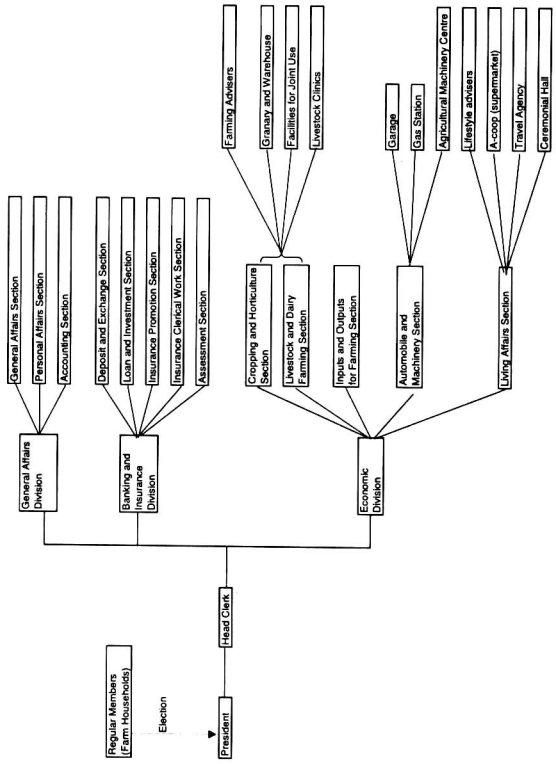
สหกรณ์ท้องถิ่น ในหมู่บ้าน เมือง หรือเขต ถือเป็น  
เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับพื้นฐาน ซึ่งจะเป็นผู้ติดต่อ  
โดยตรงกับครอบครัวเกษตรกร สหกรณ์ท้องถิ่นจะมี  
อำนาจในการตัดสินใจของตนเอง โดยทั่วไปเกษตรกรมัก  
จะเป็นสมาชิกสามัญของสหกรณ์ท้องถิ่น แม้แต่ผู้ที่ไม่ได้  
เป็นเกษตรกรก็สามารถเข้าร่วมในฐานะสมาชิกร่วมได้ ทั้ง  
สมาชิกสามัญและสมาชิกร่วมสามารถใช้บริการของ  
สหกรณ์ท้องถิ่นได้ทั้งหมด เพียงแต่ว่าสมาชิกสามัญเท่านั้น  
จึงจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการประชุม และ  
ประธานของสหกรณ์ท้องถิ่นจะถูกเลือกมาจากเสียงส่วนใหญ่  
ของสมาชิกสามัญ ผู้ที่จะได้รับเลือกมีหน้าที่ต้อง  
ดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์กับเกษตรกรส่วนใหญ่ ดัง

นั่นผู้ที่เป็นประธานของสหกรณ์ท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เหมือนกับผู้นำเกษตรกรที่มีภาพลักษณ์ของนักการเมืองมากกว่าภาพลักษณ์ของเกษตรกรโดยแท้จริง

การให้บริการของสหกรณ์ท้องถิ่นนั้นครอบคลุมการค้าสินค้าและบริการเกือบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตประจำวันของเกษตรกร (แผนภูมิที่ 2) สหกรณ์การเกษตรในระดับจังหวัดและในระดับชาติให้บริการแก่สมาชิกเกือบจะเหมือนกับสหกรณ์ท้องถิ่น โดยในระดับจังหวัดจะอยู่ภายใต้การดูแลของ The Prefecture Central Union และในระดับชาติจะอยู่ภายใต้การดูแลของ The National Central Union ซึ่ง The National Central Union หรือ JA Zenchu นี้เองที่เป็นเครื่องมือทางการเมืองของสหกรณ์การเกษตร ในการสร้างนโยบายทางการเมือง JA Zenchu จะเป็นผู้ประสานระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วยการหารือกับเกษตรกร การเจรจาต่อรองกับนักการเมือง การจัดการรวมกลุ่มแสดงพลังเกษตรกร และการให้ความร่วมมือในการกำหนดนโยบายของกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง

สหกรณ์การเกษตรนอกจากจะทำกิจกรรมเพื่อให้คำปรึกษา  
ร่วมกับสมาชิกแล้ว ยังทำธุรกิจของตนเองด้วย ธุรกิจ  
ของสหกรณ์การเกษตรสามารถแบ่งกว้างๆ ได้ 5 ประเภท  
คือ หนึ่ง จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร สอง จัดหา  
ปัจจัยทางการเกษตร สาม การธนาคาร สี่ กิจการประ  
กันภัย และห้า ธุรกิจค้าปลีก ซึ่งธุรกิจแต่ละประเภทนี้อยู่  
ภายใต้การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในระดับ  
ชาติ ที่มีองค์กรภายในของตนเองดำเนินงานแยกออกไป  
อีกต่างหาก

# แผนภูมิที่ 2 การบริการของสหกรณ์ท้องถิ่น



การจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรเป็นการให้บริการหลักของสหกรณ์ท้องถิ่น โดยการรวบรวมผลผลิตจากสมาชิกเพื่อจัดจำหน่ายไปยังตลาดหรือผู้ค้าอื่นๆ โดยส่วนใหญ่จะผ่านไปยัง สหกรณ์ระดับจังหวัดและสหกรณ์ระดับชาติต่อไป ด้วยการสนับสนุนอย่างมากของรัฐบาลผ่านทางกฎหมายและกลไกต่างๆ ทำให้การจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรของสหกรณ์การเกษตรมี ส่วนแบ่งทางการตลาดเฉลี่ยกว่า 50% มาโดยตลอดนับแต่ทศวรรษที่ 1960<sup>3</sup> แม้ว่าในปัจจุบันผู้ประกอบการเกษตรขนาดใหญ่จะพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรน้อยลง แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งยังเป็นผู้ประกอบอาชีพการเกษตรขนาดเล็กและไม่มีประสิทธิภาพในการผลิตยังคงต้องพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรในการจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรอยู่ นอกจากนี้เนื่องจากเกษตรกรเกือบทั้งหมดมีรายได้หลักจากการจ้างงานนอกภาคเกษตร จึงพอใจที่จะให้สหกรณ์การเกษตรทำการตลาดให้แทนที่จะดำเนินการเอง

---

<sup>3</sup> MAFF. Statistics on Agriculture, Forestry and Fisheries.

นอกจากการจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรแล้ว สหกรณ์การเกษตรยังทำการจัดหาปัจจัยทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรด้วย เช่น ปุ๋ย สารเคมี เมล็ดพันธุ์พืช เครื่องมืออุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกในทางเกษตรอื่นๆ เช่น โรงอบ หรือโกดังเก็บผลิตผลทางการเกษตร เป็นต้น ซึ่งในการจัดหาปัจจัยทางการเกษตรนี้ สหกรณ์การเกษตรก็เป็นผู้ครองตลาดส่วนใหญ่เช่นกัน ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับการจัดจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร คือ การสนับสนุนของภาครัฐผ่านกระบวนการทางกฎหมาย

สำหรับธุรกิจธนาคารของสหกรณ์การเกษตรมีกลุ่มเป้าหมายคือ บุคคลทั่วไป โดยมีวิธีการดำเนินธุรกิจที่เรียบง่าย ด้วยการนำเงินฝากจากประชาชนทั่วไปมาปล่อยกู้ด้วยดอกเบี้ยที่สูงกว่าให้แก่กลุ่มสหกรณ์ที่อยู่เหนือขึ้นไป รวมถึงการลงทุนในตลาดหุ้นและการซื้อพันธบัตร ธุรกิจธนาคารของ สหกรณ์การเกษตรนี้ดำเนินไปได้ด้วยดีและมีเสถียรภาพ จนกระทั่งถึงกลางทศวรรษที่ 1990 ส่วนแบ่งทางการตลาดของธนาคารของสหกรณ์การเกษตรจึงลดน้อยลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากการผ่อน

คล้ายกฎระเบียบทางการเงินของกระทรวงการคลัง ทำให้มีการแข่งขันในภาคการเงินการธนาคารสูงขึ้น

ธุรกิจประกันของสหกรณ์การเกษตรก็มีเป้าหมายที่บุคคลทั่วไปเช่นเดียวกับธุรกิจธนาคารและมีส่วนแบ่งการตลาดสูงเกิน 50% มาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี 1975 เป็นต้นมา ยอดเงินในธุรกิจประกันเพิ่มขึ้นจาก 10,239 พันล้านบาท ขึ้นมาถึง 122,677 พันล้านบาทในปี 1998 แม้ว่าส่วนแบ่งทางการตลาดจะเริ่มลดน้อยลงหลังจากปี 1992 ก็ตาม<sup>4</sup>

ธุรกิจค้าปลีกของสหกรณ์การเกษตรได้รับการดำเนินการด้วยการเปิดซูเปอร์มาร์เก็ตเช่นเดียวกับบริษัทค้าปลีกอื่นๆ ภายใต้ชื่อ A-coops โดยจำหน่ายให้กับทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกและมิได้เป็นสมาชิก ธุรกิจค้าปลีกของสหกรณ์การเกษตรนี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐค่อนข้างน้อยจนอาจจะกล่าวได้ว่าธุรกิจค้าปลีกนี้เป็นธุรกิจที่มีความเท่าเทียมกับบริษัทอื่นๆ ในตลาดมากที่สุด นั่นคือมีการแข่งขันอย่างเสรีกับผู้ประกอบการรายอื่นโดยปราศจากการสนับสนุนคุ้มครองของรัฐ แต่ในขณะเดียว

---

<sup>4</sup> เพ็ญอ้าง

กันส่วนแบ่งทางการตลาดของธุรกิจนี้ก็ต่ำมากด้วยเช่นกัน  
กันเพราะเหตุผลดังกล่าว

\*\*\* \*\*

### 3. สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร

และนักการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เป็นมา

สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะหมายถึงสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ ซึ่งเป็นองค์กรบริหารสหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ตามที่ประกาศไว้ว่าจะทำหน้าที่ดูแลให้ความช่วยเหลือเกษตรกรญี่ปุ่น ทั้งในด้านชีวิตความเป็นอยู่และในด้านธุรกิจ โดยได้มีการแบ่งองค์กรเป็น 5 องค์กรหลัก แยกตามหน้าที่คือ JA Zenchu (Central Union of Agricultural Co-operatives), Zennoh (National Federation of Agricultural Co-operatives Association), Zenkyoren (National Mutual Insurance Federation of Agricultural Co-operatives), The Norinchukin Bank (Central Co-operatives Bank for Agriculture, Forestry and Fisheries), และ Zenkouren (National Welfare Federation of Agricultural Co-operatives)

ในบรรดาองค์กรหลักทั้ง 5 องค์กรนี้ มีองค์กรสำคัญที่ทำหน้าที่ด้านนโยบาย การจัดจำหน่ายและด้านสินเชื่อให้กับสหกรณ์การเกษตร คือ JA Zenchu, Zennoh, และ Norinchukin Bank ส่วนอีก 2 องค์กรที่เหลือคือ Zenkourein นั้นจะทำหน้าที่ด้านการให้สวัสดิการแก่สมาชิกสหกรณ์ ให้การสนับสนุนการรักษา สุขอนามัย การตรวจสุขภาพ การรักษาพยาบาล การก่อสร้างโรงพยาบาลและการบริการพาหนะที่เกี่ยวข้องกับการรักษาสุขภาพ เป็นต้น และ Zenkyouren จะทำธุรกิจด้านประกัน ครอบคลุมทั้งการประกันชีวิตและประกันอสังหาริมทรัพย์ เช่น อาคาร บ้านเรือน รวมถึงการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการบางส่วนด้วย

JA Zenchu ก่อตั้งในปี 1954 ตามกฎหมายสหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperatives Law) ที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี 1947 แต่ได้มีการปรับปรุงใหม่ในภายหลัง JA Zenchu เป็นหน่วยงานของสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา นำเสนอนโยบาย ประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้และการศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์การเกษตร ทั้งในเรื่องการทำเกษตรกรรม และใน

เรื่องการค้ารายชีวิต รวมไปถึงการให้คำแนะนำในเรื่องการจัดการสหกรณ์ และความร่วมมือระหว่างประเทศ JA Zenchu จะเป็นตัวแทนภาคเกษตรในการเรียกร้องผลประโยชน์ของภาคเกษตร ผ่านการเข้าพบผู้นำรัฐบาล ข้าราชการ นักการเมือง หรือนักธุรกิจ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น ประธาน JA Zenchu นายอิซามิ มียาตะได้เข้าพบหารือกับนายกรัฐมนตรีของไทยระหว่างการไปเยือนญี่ปุ่นเพื่อลงนามความร่วมมือระหว่างไทย-ญี่ปุ่นในเรื่องการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีเมื่อต้นเดือนกันยายน 2005 ที่ผ่านมา กล่าวโดยสรุป JA Zenchu คือผู้กำหนดทิศทางของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น และเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหลักของสหกรณ์การเกษตรในการลobbies นักการเมืองหรือรัฐบาล

Zennoh ถือกำเนิดในปี 1972 ภายใต้กฎหมายสังคมสหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperative Society Law) โดยการรวมกันขององค์กรระดับชาติ 2 องค์กร นั่นคือ สหพันธ์จัดซื้อแห่งชาติของสหกรณ์การเกษตร (the National Purchasing Federation of Agricultural Cooperatives) และ สหพันธ์การตลาด

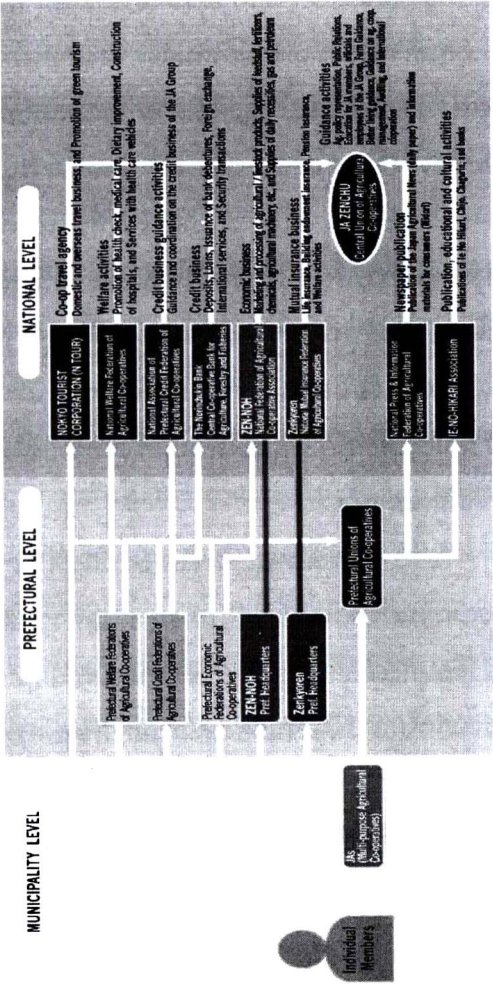
แห่งชาติของสหกรณ์การเกษตร (the National Marketing Federation of Agricultural Cooperatives) ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1948 Zennoh ทำหน้าที่ด้านธุรกิจอย่างเต็มตัว โดยทำหน้าที่ด้านการตลาดและการผลิตดำเนินธุรกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศในเรื่องของการซื้อขายสินค้าเกษตรและปศุสัตว์ จัดจำหน่ายเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมี รวมถึงการจัดหาเครื่องมือเครื่องจักรในการผลิต ของใช้ในชีวิตประจำวัน น้ำมันและก๊าซธรรมชาติให้แก่เกษตรกร

Norinchukin Bank ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1923 ในฐานะสถาบันการเงินรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งทำการแปรรูปเป็นธุรกิจเอกชนในปี 1959 เป็นธนาคารที่ให้สินเชื่อรายใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น ทำหน้าที่ให้สินเชื่อและบริการทางการเงิน ประกอบธุรกิจด้านการเงินในตลาดการเงินทั้งในและต่างประเทศ แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการที่อยู่ในภาคเกษตรของญี่ปุ่น ลูกค้านักหลักของธนาคารคือเกษตรกร

นอกจาก 5 องค์กรหลักนี้แล้ว สหกรณ์การเกษตรยังมีบริษัทที่ดูแลเรื่องธุรกิจท่องเที่ยว ธุรกิจการเงิน

อื่น ๆ นอกเหนือจาก Norinchukin Bank และธุรกิจการพิมพ์ ทำการจัดพิมพ์หนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ของสหกรณ์การเกษตรอีกด้วย (แผนภูมิที่ 3)

# แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างและหน้าที่องค์กรในเครือข่ายของสหกรณ์การเกษตร



Source: JA Zenchu

จะเห็นได้ว่า กิจกรรมของสหกรณ์การเกษตร ครอบคลุมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของเกษตรกรเกือบทั้งหมด ตั้งแต่ในกรอบใหญ่ คือ การกำหนดนโยบายการเกษตรของประเทศ ไปจนถึงเรื่องที่เป็นต่อการประกอบอาชีพของเกษตรกร เช่น การจัดหาพันธุ์พืชและเครื่องมือเครื่องจักรในการเพาะปลูก การให้สินเชื่อ การประกันภัย รวมถึงเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ในชีวิตประจำวันของเกษตรกร หรือแม้แต่เรื่องสหกรณ์การเกษตรของเกษตรกร เช่น การท่องเที่ยว สหกรณ์การเกษตรก็ยังมีองค์กรในระดับชาติที่ดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ

บทบาทและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ของสหกรณ์การเกษตรเหล่านี้ เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักการเมือง โดยผ่านกลไกการทำงานของสหกรณ์การเกษตร ที่เชื่อมโยงผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกันเป็นวงจรของความสัมพันธ์ที่มีสหกรณ์การเกษตรเป็นศูนย์กลาง เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรจะพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรในด้านสินเชื่อ การตลาด และการเป็นปากเสียงแทนเกษตรกรในการเรียกร้องผลประโยชน์ของ

ภาคเกษตรจากรัฐบาล โดยสหกรณ์การเกษตรจะตอบ  
แทนนักการเมืองและข้าราชการที่สนับสนุนนโยบายที่  
เป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรในสายตาของสหกรณ์การ  
เกษตรด้วยคะแนนเสียงในการเลือกตั้งจากเกษตรกรที่  
เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตรได้รับประโยชน์จากนโยบาย  
ของรัฐบาลในเรื่องการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรด้วยการ  
จ่ายเงินอุดหนุนและการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่สหกรณ์  
การเกษตรอยู่แล้ว สหกรณ์การเกษตรจึงไม่ได้ให้ความสำคัญ  
สำคัญกับการพัฒนาตัวเกษตรกรให้แข็งแกร่งเพื่อที่จะ  
สามารถพึ่งพาตนเองได้ ในทางกลับกัน สหกรณ์การ  
เกษตรได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาภาคธุรกิจของตน  
เองเป็นหลัก องค์กรเดียวของสหกรณ์การเกษตรที่ทำหน้า  
ที่ดูแลเรื่องเกษตรโดยตรง คือ JA Zenchu มีพนักงาน  
เพียง 757 คน ทำหน้าที่ดูแลให้คำแนะนำสมาชิกสหกรณ์  
การเกษตรทั่วประเทศจำนวน 9 ล้านคน ซึ่งถือว่าเป็น  
จำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับพนักงานในองค์กรอื่น ๆ  
ของสหกรณ์การเกษตร เช่น Norinchukin Bank และ  
Zennoh ซึ่งมีพนักงานถึง 2,747 และ 12,557 คน

(จำนวนพนักงานในปี 2004)<sup>5</sup> ตามลำดับ และเมื่อรวมจำนวนพนักงานในเครือธุรกิจทั้งหมดของสหกรณ์การเกษตรแล้วมีจำนวนพนักงานทั้งหมดรวมประมาณเกือบ 4 แสนคน<sup>6</sup> ซึ่งเป็นจำนวนเทียบเท่ากับจำนวนเกษตรกรที่ทำกรเกษตรเต็มเวลาของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรมจะพบว่า สหกรณ์การเกษตรมีจำนวนพนักงานมากกว่า กล่าวคือจำนวนพนักงานของสหกรณ์การเกษตรเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนพนักงานของบริษัท General Motors และ Toyota Motor ซึ่งเป็นบริษัทที่มีชื่อเสียงและผลประกอบการสูงเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก พบว่าบริษัทดังกล่าวมีจำนวนพนักงานน้อยกว่าคือ ประมาณ 3 แสนคนเท่านั้น<sup>7</sup> (ผลสำรวจในปี 2005) และเมื่อพิจารณาถึง

---

<sup>5</sup> Norinchukin Bank. Annual Report. 2004.

Zennoh. Annual Report. 2004.

<sup>6</sup> Robert Bullock, "Nokyo: A Short Cultural History". JPRI Working Paper No.41: December 1997. หน้า 3.

<sup>7</sup> Fortune Global 500. "World's Largest Corporations". Fortune. July 25, 2005. หน้า F1.

สินทรัพย์ของสหกรณ์การเกษตรแล้วจะพบว่า ลำพังเพียงปริมาณสินทรัพย์ของ Norinchukin Bank เพียงแห่งเดียวก็มีถึง 584,986 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>8</sup> เป็นรองเพียงปริมาณสินทรัพย์ของกิจการไปรษณีย์ซึ่งหากทำการแปรรูปเป็นกิจการเอกชนสำเร็จจะเป็นธนาคารที่มีสินทรัพย์มากที่สุดในโลกเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันธุรกิจของ Zennoh ก็มีจำนวนมาก Zennoh มีบริษัทในเครือกว่า 300 บริษัทครอบคลุมการจัดจำหน่ายสินค้าแทบจะทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของเกษตรกร การที่สหกรณ์การเกษตรมีองค์กรขนาดใหญ่และผลประโยชน์จำนวนมากนี้ทำให้น่าพิจารณาว่าสหกรณ์การเกษตรจะให้ความสำคัญกับการปกป้องผลประโยชน์ของใคร ระหว่างผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือผลประโยชน์ของสหกรณ์การเกษตรเอง

การทำหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรที่ผ่านมา ถ้าพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งแล้ว จะมีอยู่ 2 ประการเป็นหลัก คือ หนึ่ง รักษาความมั่นคงทางอาหาร

---

<sup>8</sup> อ้างแล้ว

และสอง เป็นเครื่องมือของรัฐ<sup>9</sup> ดังนั้นสหกรณ์การเกษตร จึงไม่ได้ทำหน้าที่เพื่อพัฒนาให้เกษตรกรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต และสามารถแข่งขันได้อย่างแท้จริงหน้าที่ที่สหกรณ์การเกษตรถือว่เป็นการช่วยเหลือเกษตรกร คือการให้เงินกู้ยืม ให้สินเชื่อกในการซื้อพันธุ์พืช และเครื่องมือเครื่องจักรในการผลิต และการเป็นตลาดรับซื้อสินค้าจากเกษตรกรนั้น ในความเป็นจริงแล้ว ดูเหมือนว่าสหกรณ์การเกษตรได้ทำการค้าขายกับเกษตรกรซึ่งเป็นคู่ค้าถาวรที่ยากจะหนีออกจากเงื้อมมือของสหกรณ์การเกษตรได้มากกว่า โดยสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้กำหนดกติกาในการค้าขาย เนื่องจากตลอดระยะเวลาในการทำหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรเป็นเวลาเกือบ 6 ทศวรรษ หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นเมื่อดูจากตัวเลขสถิติรายได้จากภาคเกษตรของเกษตรกรแล้ว จะเห็น

---

<sup>9</sup> Minoru Matsui. Agricultural cooperatives in Asia and the Pacific : Report of an APO Multi-Country Study Mission, 21 June - 1 July 1994, Tokyo, Japan. “Agricultural Cooperatives Systems in Japan”. Tokyo : Asian Productivity Organization, 1996. หน้า 63.

ว่ารายได้ที่มาจากผลิตผลทางการเกษตรจริงๆ ของเกษตรกรนั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น กลับมีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างต่อเนื่อง (ตารางที่ 1) สหกรณ์การเกษตรพยายามทำตามนโยบายรัฐในการยกระดับมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรก็จริง แต่เป็นการเพิ่มรายได้ด้วยการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก โดยจะได้รับเงินอุดหนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะได้รับผ่านสหกรณ์การเกษตร รัฐบาลญี่ปุ่นใช้เงินงบประมาณในภาคเกษตรค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับผลผลิตรวมของภาคเกษตรที่มีเพียง 2% ของ GDP ของประเทศ โดยรัฐบาลใช้เงินในการสนับสนุนภาคเกษตรถึง 3,052 พันล้านเยนในปี 2004 หรือคิดเป็น 1% ของ GDP ของประเทศ แต่ก็ได้ลดลงมามากแล้วจากที่เคยใช้เงินงบประมาณถึง 2.4% ไปในภาคเกษตรเมื่อปี 1984<sup>10</sup> โดยมีข้าวเป็นสินค้าเกษตรหลักที่รัฐให้การอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ เช่น โครงการประกันรายได้ของ

---

<sup>10</sup> กระทรวงการคลังญี่ปุ่น โครงสร้างงบประมาณปี 2004

[http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004e\\_04.htm#7](http://www.mof.go.jp/english/budget/brief/2004/2004e_04.htm#7)

ชาวนา เงินประกันภัยธรรมชาติและประกันผลผลิต  
สำหรับชาวนา และการลงทุนในที่นา เป็นต้น นอกจากนี้  
สหกรณ์การเกษตรยังสามารถกดดันภาครัฐให้สนับสนุน  
การคงราคาสินค้าเกษตรในระดับสูงได้ แม้จะรัฐจะมี  
มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและรายได้ของ  
เกษตรกรด้วยการออกกฎหมาย Agricultural Basic Law  
ในปี 1961 ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพใน  
การผลิตและรายได้ของเกษตรกรก็ตาม แต่ผลลัพธ์ที่ได้  
คือ การใช้จ่ายเงินในโครงการขนาดใหญ่เกี่ยวกับปัจจัย  
พื้นฐานในการเกษตร เช่น การปรับปรุงที่นา การ  
ชลประทาน<sup>11</sup> การสนับสนุนการใช้เครื่องจักรและ  
เทคโนโลยี ส่วนการเพิ่มรายได้เกษตรกรก็ยังคงเป็นการเพิ่ม  
รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐเช่นเดิม

---

<sup>11</sup> เพิ่งอ้าง

*ตารางที่ 1 ตารางรายได้ของเกษตรกร*

Average Annual Income and Expenditures of Farm Households		
[In thousands of yen. Commercial farm households]		
Year	Agricultural income	Non-agricultural income
1990*	1,163	5,438
1995	1,442	5,453
2000	1,084	4,975
2002	1,021	4,527
Percent change, 2001-2002	-1.2	-4.7

\*Fiscal year. Including non-commercial farm households.

Source: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

การที่สหกรณ์การเกษตรให้ความสำคัญกับ  
ประเด็นการพัฒนาภาคเกษตรลดลงไปจากประเด็นเรื่อง  
ธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรมีเหตุผลส่วนหนึ่งเป็นผลมา  
จากจุดกำเนิดของสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากสหกรณ์  
การเกษตรของญี่ปุ่นกำเนิดขึ้นมาด้วยนโยบายของรัฐ  
โดยรัฐเลือกที่จะสร้างองค์กรของรัฐที่มีเป้าหมายทาง  
เศรษฐกิจขึ้นแทนองค์กรของเกษตรกรที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้  
เป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อ  
สร้างความแข็งแกร่งให้กับเศรษฐกิจของประเทศในช่วง  
หลังสงครามโลก สหกรณ์การเกษตรได้รับการสนับสนุน  
จากรัฐในการจัดตั้งอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย  
สหกรณ์การเกษตรที่ประกาศใช้ในปี 1947 เพื่อแก้ไข  
ปัญหาความขาดแคลนอาหาร ในเบื้องต้นนั้นสหกรณ์การ  
เกษตรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐอย่างเข้มงวดตาม  
กฎหมายสหกรณ์การเกษตรข้างต้น สหกรณ์การเกษตร  
ทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐในการรวบรวม จัดจำหน่ายและ  
กระจายผลผลิตทางการเกษตร โดยให้ความสำคัญกับ  
การสนับสนุนเกษตรกรรายย่อยที่ทำการเกษตรในพื้นที่  
ขนาดเล็ก ดังนั้นรากฐานแนวคิดของสหกรณ์การเกษตร

จึงกลายเป็นว่าสหกรณ์เป็นตัวแทนของรัฐมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของเกษตรกร และหน้าที่หลักของสหกรณ์คือ การทำธุรกิจเพื่อผลกำไรและสร้างความแข็งแกร่งให้กับ เศรษฐกิจของประเทศ แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรจะ ประกาศว่ามีเป้าหมายอยู่ที่การพัฒนาภาคเกษตรของ ญี่ปุ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของเกษตรกร<sup>12</sup> โดยมี นโยบายหลักอยู่ที่การให้ความรู้และยกระดับมาตรฐาน การครองชีพของเกษตรกรก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้ว การที่โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรไม่ได้เกิดด้วยการ รวมตัวตามธรรมชาติของเกษตรกร จึงเป็นการยากที่ สหกรณ์การเกษตรจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกร อย่างแท้จริงได้

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ ระหว่างสหกรณ์การเกษตร นโยบายของรัฐบาลและ เกษตรกรเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่สหกรณ์การ เกษตรเป็นผู้ช่วยทำให้นโยบายของรัฐได้รับการนำไป ปฏิบัติในภาคเกษตร และเกษตรกรได้ผลประโยชน์ใน

---

<sup>12</sup> JA Zenchu. Objectives and Activities of JA Zenchu.

<http://www.e-zenchu-ja.org/01/01doc.htm>

ขณะเดียวกันรัฐบาลและสหกรณ์การเกษตรก็ได้ประโยชน์ด้วย นอกจากนั้น สหกรณ์การเกษตรยังทำหน้าที่ประสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลและเกษตรกรและทำหน้าที่ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร โดยสหกรณ์การเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อนโยบายการสนับสนุนภาคเกษตรของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย การสนับสนุนเกษตรกรทั้งทางด้านเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางด้านสังคม รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มรายได้เกษตรกรโดยการกำหนดราคาสินค้าเกษตรในระดับสูง ทำการปกป้องภาคเกษตรในประเทศด้วยกำแพงภาษี ยกเว้นภาษีให้กับเกษตรกร จ่ายเงินจูงใจพิเศษตามรายการสินค้าเกษตร และจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงให้แก่เกษตรกร ทางด้านสังคม นักการเมืองจะนำโครงการต่างๆ ที่เป็นผลประโยชน์ต่อเกษตรกรเข้าไปในชุมชน เช่น โครงการปรับปรุงที่นา โครงการสิ่งปลูกสร้างต่างๆ เป็นต้น ในด้านของการทำหน้าที่ด้านดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรนั้น สหกรณ์การเกษตรจะให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องการผลิตให้สินเชื่อแก่เกษตรกร จำหน่ายสินค้าที่เกษตรกรต้องการ

ด้วยระบบเครดิต ทำให้เกษตรกรเลือกที่จะซื้อสินค้าจาก  
สหกรณ์การเกษตรแม้ว่าจะมีราคาแพงกว่าการซื้อจากผู้  
จัดจำหน่ายรายอื่นก็ตาม สหกรณ์การเกษตรยังทำหน้าที่  
เป็นผู้รับซื้อสินค้าเกษตรจากเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรจะได้  
ราคาที่แน่นอนเนื่องจากรัฐบาลให้สหกรณ์การเกษตรเป็น  
ตัวแทนในการรวบรวมและจัดจำหน่ายโดยเฉพาะข้าว ทั้ง  
ยังเป็นผู้มีส่วนกำหนดราคาซื้อขายข้าวขั้นต่ำเองอีกด้วย  
เกษตรกรทั้งเกษตรกรรายย่อยและรายใหญ่จำเป็นต้อง  
พึ่งสหกรณ์การเกษตรในการขายข้าว เพราะสหกรณ์การ  
เกษตรรับซื้อข้าวจากเกษตรกรรายย่อยในราคาสูง ใน  
ขณะที่เกษตรกรรายใหญ่ไม่สามารถขายข้าวจำนวนมาก  
ให้แก่ที่อื่นได้นอกจากสหกรณ์การเกษตร ยิ่งไปกว่านั้น  
เกษตรกรที่ไม่ได้ขายข้าวให้สหกรณ์การเกษตรอาจจะ  
ถูกสหกรณ์การเกษตรเพ่งเล็งเป็นพิเศษเมื่อส่งแผนงาน  
รายปีของตนเองมาให้สหกรณ์การเกษตรพิจารณาเพื่อขอ  
อนุมัติสินเชื่อ<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม ระบบการซื้อขายแบบผูก  
ขาดโดยสหกรณ์การเกษตรนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐ

---

<sup>13</sup> สัมภาษณ์เกษตรกร Mr. Jochi Hidenori ที่ Hokkaido วันที่  
28 พฤศจิกายน 2004

บาลยกเลิกการควบคุมการค้าส่งและค้าปลีกในตลาด  
ข้าวหลังทศวรรษ 1990 ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อ ๆ ไป

ความใกล้ชิดระหว่างสหกรณ์การเกษตรกับภาค  
รัฐ ที่เริ่มต้นจากการควบคุมของรัฐโดยตรง ได้พัฒนา  
เป็นความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนในระยะเวลาต่อมา  
โดยที่ในระบบการเลือกตั้งแบบเดิมก่อนการปฏิรูปการ  
เมืองและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเลือกตั้งในปี 1995  
สหกรณ์การเกษตรสามารถเป็นประโยชน์ต่อนักการเมือง  
ด้วยจำนวนสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรกว่า 9 ล้านคน  
หรือเกือบทั้งหมดของจำนวนเกษตรกรของญี่ปุ่น เป็นฐาน  
คะแนนเสียงขนาดใหญ่ที่คาดหวังคะแนนเสียงเป็นกอบ  
เป็นกำได้ของนักการเมืองที่มีนโยบายสนับสนุนเกษตรกร  
โดยเฉพาะนักการเมืองพรรค LDP มายาว นาน นับแต่  
หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา วิธีการเลือกตั้งแบบ  
เขตเดียวมีผู้แทนได้หลายคนและการกำหนดเขตเลือกตั้ง  
ที่ให้ความสำคัญกับผู้แทนจากชนบท ทำให้อัตราผู้แทน  
จากภาคเกษตรในรัฐสภาสูงถึง 45%<sup>14</sup> ทำให้สหกรณ์

---

<sup>14</sup> Aurelia George Mulgan. Proceedings. Seventh Biennial Conference. “The Politics of Interest Representation in the

การเกษตรนับเป็นองค์การทางการเมืองที่ทรงพลังอย่างมากในญี่ปุ่น สหกรณ์การเกษตรจะใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งด้านปริมาณสมาชิกและความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของตนดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วยการสนับสนุนนักการเมืองในการเลือกตั้งและเป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล เช่น สหกรณ์การเกษตรจะจัดตั้งองค์กรระดมทุนเพื่อจะให้เงินสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สหกรณ์มีความเห็นว่ามีนโยบายเป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตร เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์การเกษตรเปิดเผยว่า การสนับสนุนผู้ที่มีความรู้เรื่องเกษตรเข้าไปเป็นนักการเมืองเป็นหน้าที่หนึ่งของสหกรณ์ ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สหกรณ์สนับสนุนส่วนใหญ่มักจะได้รับเลือก ถึงแม้ว่าสหกรณ์และหน่วยงานท้องถิ่นของสหกรณ์จะเป็นองค์กรที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐทำให้ต้องดำรงความเป็นกลางทางการเมืองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มักจะช่วยผู้สมัครรับเลือกตั้งหาเสียงได้ในระหว่างการดำเนิน

---

Japanese Diet: the Case of Agriculture". Canberra : Japanese Studies Association of Australia. July 1991, หน้า 3.

กิจกรรมปกติของสหกรณ์ เช่น ทำการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งระหว่างการประชุมประจำปีตามบ้านของสมาชิกของสหกรณ์ เป็นต้น ในทางกลับกัน นักการเมืองก็มีผลประโยชน์ตอบแทนสหกรณ์การเกษตรด้วยการอนุมัติเงินงบประมาณ หรือสนับสนุนนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่สหกรณ์การเกษตร

การแสดงการมีอิทธิพลของสหกรณ์การเกษตรต่อนโยบายของรัฐ นอกจากจะกระทำโดยผ่านนักการเมืองที่สหกรณ์สนับสนุนอยู่แล้ว ในบางครั้งสหกรณ์การเกษตรยังแสดงพลังกดดันรัฐบาลโดยตรงด้วยการจัดชุมนุมแสดงพลังเกษตรกรเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสินค้าเกษตร รณรงค์ให้ผู้บริโภคเห็นความสำคัญของสินค้าเกษตรเพื่อหาแนวร่วมจากผู้บริโภคในการกดดันรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย ผู้บริหารของสหกรณ์การเกษตรมักจะทำการพบปะหารือกับผู้นำทางการเมืองและนักธุรกิจขนาดใหญ่อย่างสม่ำเสมอเพื่อเป็นช่องทางสื่อความต้องการของเกษตรกรไปถึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในอดีตที่ผ่านมาหากนโยบายของรัฐบาลไม่ได้รับความเห็นชอบ

จากสหกรณ์การเกษตรก็ยากที่จะนำมาปฏิบัติได้ ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มักจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือทำงานการเมืองด้วย ทั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ สหกรณ์การเกษตรมีเจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>15</sup> นักการเมืองที่มาจากสหกรณ์นี้เกือบทั้งหมดสังกัดพรรค LDP อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีแนวคิดทางการเมืองที่คล้ายคลึงกัน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสหกรณ์การเกษตรทั้งหมดจะมีความคิดความเห็นตรงกันเสมอไป การที่เกษตรกรท้องถิ่นมีความคิดแตกต่างจากผู้บริหารสหกรณ์การเกษตรในเมืองหลวงถือเป็นเรื่องปกติ เนื่องจากผลประโยชน์ของเกษตรกรจากสหกรณ์การเกษตรในระดับท้องถิ่น ย่อมต่างจากผลประโยชน์ของผู้บริหารสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ

---

<sup>15</sup> Robert Bullock, "Nokyo: A Short Cultural History". JPRI Working Paper No.41: December 1997. หน้า 8

เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรถือกำเนิดมาจากรัฐ ได้รับเงินอุดหนุนและความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมจากรัฐมาโดยตลอด ผลประโยชน์ของสหกรณ์การเกษตรจึงผูกพันกับนโยบายของรัฐและนักการเมืองมากกว่าจะผูกพันกับผลประโยชน์ของเกษตรกรโดยตรงโดยเห็นได้จากการไม่มีนโยบายสนับสนุนการพึ่งพิงตนเองและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ มีความราบรื่นและเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายในระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากมีการจัดสรรผลประโยชน์ได้อย่างลงตัว ทั้งผลประโยชน์ของเกษตรกร ผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของสหกรณ์การเกษตรเอง แต่ความสัมพันธ์แบบเก๋านี้ไม่สามารถคงอยู่ตลอดไป เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสังคมญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง ซึ่งแน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นย่อมต้องส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์นี้ด้วยเช่นกัน

\*\*\* \*\*

## 4. สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร

### และนักรการเมือง : ความสัมพันธ์ที่เป็นไป

นับแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา สหกรณ์การเกษตรต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และผลประโยชน์ระหว่างสหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักรการเมืองของพรรค LDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลครั้งสำคัญ 2 ประการ นั่นคือ การปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจ และการเปิดเสรีทางการค้า แม้ว่าปรากฏการณ์ทั้งสองจะเกิดขึ้นด้วยปัจจัยที่แตกต่างกัน แต่โดยสาระแล้วการเปลี่ยนแปลงทั้งสองประการมีเป้าหมายบางประการที่ตรงกันคือ การพยายามในการขจัดความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลและเอกชน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงจะส่งผลกระทบในแง่ลบอย่างมากต่อองค์กรที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานและต้องพึ่งพิงการอุปถัมภ์จากผู้อื่น

การปฏิรูปการเมืองมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การเมืองญี่ปุ่นมีความโปร่งใส ลดการคอร์รัปชัน ทำให้นักรการเมือง

เมืองมีความเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น ซึ่งกระบวนการสำคัญของการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวคือการเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งใหม่ในต้นทศวรรษที่ 1990 รวมทั้งการควบคุมการบริจาคเงินทางการเมืองด้วย โดยกำหนดวิธีการบริจาคเงินและจำนวนเงินที่ประชาชนหรือบริษัทหรือองค์กรต่างๆ จะบริจาคให้นักการเมืองและ/หรือพรรคการเมือง ในส่วนของระบบการเลือกตั้งได้มีการเปลี่ยนระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่ กล่าวคือมีการลดจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรลง จาก 511 ที่นั่งลงมาเหลือ 480 ที่นั่ง เปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจากแบบเขตเลือกตั้งใหญ่มีผู้แทนได้หลายคน เป็นแบบผสมระหว่างเขตเลือกตั้งขนาดเล็กมีผู้แทนได้ 1 คนกับระบบบัญชีรายชื่อ โดยให้มีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก 300 ที่นั่ง และผู้แทนจากระบบบัญชีรายชื่ออีก 180 ที่นั่ง ผลจากการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งทำให้เขตเลือกตั้งถูกเปลี่ยนด้วย กล่าวคือเขตเลือกตั้งขนาดเล็กจะมี 300 เขต ทั่วประเทศ แต่ละเขตมีผู้แทนได้ 1 คน แบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนประชากร ส่วนการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อจะคิดคะแนนจากเขตการเลือกตั้งที่กำหนดขึ้นมาใหม่ 11

เขตทั่วประเทศ การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งนี้ส่งผลกระทบต่ออำนาจทางการเมืองของสหกรณ์การเกษตรในทันที เพราะจำนวนที่นั่งของผู้แทนจากจังหวัดที่ทำการเกษตรลดลง เนื่องจากความเหลื่อมล้ำของประชากรในเขตเลือกตั้งจากที่เคยปล่อยให้มีความเหลื่อมล้ำสูง ถูกจำกัดให้มีความเหลื่อมล้ำได้ไม่เกิน 2 ต่อ 1 การแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ทำให้นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับประชาชนในเขตเมืองมากขึ้นกว่าแต่ก่อน การเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนคนเดียว ทำให้สัดส่วนของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องได้เพื่อให้ได้รับเลือกมีอัตราสูงขึ้นจากแต่ก่อน ซึ่งคะแนนเสียงจากเกษตรกรแต่เพียงกลุ่มเดียวอาจจะไม่พอที่จะทำให้ได้รับเลือก ในระบบเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนหลายคน ผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจจะได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงเพียง 10% ก็เพียงพอ แต่ในระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนได้คนเดียว นั้น โดยเฉลี่ยผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องได้คะแนนเสียง 30% ขึ้นไปจึงจะได้รับเลือก<sup>16</sup> ระบบ

---

<sup>16</sup> Aurelia George Mulgan. . “Agricultural Policy and Agricultural Policymaking: Perpetuating the Status quo”.

การเลือกตั้งใหม่นี้จึงไม่เป็นประโยชน์กับนักการเมืองผู้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของคนกลุ่มเดียวอีกต่อไป ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องปรับนโยบายมาให้ความสำคัญกับสังคมรอบด้านมากขึ้นแทนที่การให้ความสำคัญกับกลุ่มของเกษตรกรเพียงกลุ่มเดียว นักการเมืองจะต้องเป็นนักการเมืองของประชาชนจากทุกกลุ่มมากขึ้น และต้องแข่งขันกันเองมากขึ้น การได้รับการสนับสนุนจากสหกรณ์การเกษตรจึงไม่ได้เป็นการประกันว่าจะได้รับเลือกตั้งเสมอไปเช่นในอดีตอีกแล้ว ดังนั้นนักการเมืองรุ่นใหม่จึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับสหกรณ์การเกษตรแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป สหกรณ์การเกษตรน่าจะตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ได้จากสัญญาณบางประการในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมา ในปี 2003 ซึ่งพรรค DPJ ที่เป็นพรรคฝ่ายค้านได้รับเลือกเป็นผู้แทนมากขึ้นถึง 40 ที่นั่ง และได้รับคะแนนเสียงจากกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงในเมืองและจากกลุ่มที่ไม่ได้ยึดติดกับพรรคใดพรรคหนึ่งมากกว่าพรรค LDP

---

Japanese Governance: Beyond Japan Inc.. Jennifer Amyx.

Ed. UK : Routledge. 2003, หน้า 172.

ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 1990 เพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและเพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีกในอนาคตนั้น ทำให้สหกรณ์การเกษตรก็ได้รับผลกระทบจากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินมาตรการที่สำคัญเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรและสหกรณ์การเกษตร 3 ประการดังต่อไปนี้ คือ ประการที่หนึ่ง การผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation) ประการที่สอง การเปิดเสรีด้านการเงิน (Financial Liberalization) และประการที่สาม นโยบายต่อต้านการผูกขาด (Antitrust Policy) ทั้งสามประการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจที่โปร่งใส เป็นธรรม และมีความเป็นสากลมากขึ้น โดยจะลดการกีดกันทางการค้า ลดความแตกต่างของราคาสินค้าและบริการในประเทศญี่ปุ่นกับประเทศอื่นที่มีระดับการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และขจัดระบบบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพและไม่โปร่งใส ซึ่งแต่เดิมการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นจำนวนมากมีความเกี่ยวข้องหรือได้รับการสนับสนุนและการปกป้องอย่างมากจากรัฐบาล ทั้งจากกระทรวงเกษตรฯ และจากกระทรวงการคลัง ตัวอย่างเช่นสหกรณ์การเกษตรได้รับประโยชน์

จากกฎหมาย Food Control Law และ Staple Food Law ทำให้สามารถผูกขาดการค้าข้าว ปุ๋ย และเครื่องมือทำการเกษตรได้ นอกจากนี้รัฐกิจธนาคารและประกันภัยของสหกรณ์การเกษตรก็ได้รับการปกป้องอย่างสูงเช่นกัน ด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาด การกีดกันไม่ให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาในตลาดการเงินการธนาคารของญี่ปุ่น นอกจากนี้ธนาคารของสหกรณ์การเกษตรยังได้รับสิทธิพิเศษในการจัดตั้งสาขาได้ง่ายกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไปด้วย สิทธิพิเศษของกิจการในเครือของสหกรณ์การเกษตรนี้ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรโดยตรงแต่เพียงเท่านั้น กระทรวงอื่นก็ยังให้การสนับสนุนด้วย เช่น กระทรวงการคลังยังอนุญาตให้ธนาคารของสหกรณ์การเกษตรสามารถหาผลกำไรด้วยการปล่อยกู้ระหว่างธนาคารด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ในธุรกิจประกัน สหกรณ์การเกษตรมีอิสระในการเก็บค่า premiums มากกว่าบริษัทประกันทั่วไป<sup>17</sup> ดังนั้น แม้ว่าธุรกิจของสหกรณ์การ

---

<sup>17</sup> Yoshihisa Godo. "The Changing Economic Performance

เกษตรกรจะได้รับการบริหารจัดการโดยตัวแทนเกษตรกร ซึ่งทำหน้าที่เสมือนนักการเมืองมากกว่านักธุรกิจแต่ก็สามารถดำเนินกิจการไปได้ด้วยดี นอกจากนี้ การที่สหกรณ์การเกษตรขยายธุรกิจครอบคลุมเกือบจะทุกธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวัน และเครือข่ายเกษตรกรทั่วประเทศ ทำให้เป็นการยากที่บริษัทเอกชนอื่นจะทำการแข่งขันด้วยได้ ดังนั้นการดำเนินมาตรการปฏิรูปดังกล่าวข้างต้นของรัฐบาลทำให้สหกรณ์การเกษตรต้องพบกับความยากลำบากมากขึ้นในการดำเนินกิจการ ประโยชน์และสิทธิพิเศษที่เคยได้จากรัฐจะถูกตัดทอนลง ธนาคารของสหกรณ์การเกษตรจำนวนมากถูกพบว่ามีหนี้เสีย และต้องปิดตัวลง หรือควบรวมกิจการกับธนาคารอื่น ธุรกิจค้าปลีกของสหกรณ์การเกษตรจะต้องเผชิญกับคู่แข่งมากขึ้น รวมทั้งสหกรณ์การเกษตรไม่ได้เป็นผู้ผูกขาดการซื้อขาย-กำหนดราคาข้าวแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป การแก้ไขกฎหมายเปิดโอกาสให้บริษัทต่าง

---

and Political Significance of Japan's Agricultural

Cooperatives". East Asian Bureau of Economic Research.

Australia-Japan Research Centre. 2001, หน้า 6.

ประเทศ เช่น จากสหรัฐเข้ามาเปิดร้านจำหน่ายข้าวใน  
ญี่ปุ่นได้ เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนลดทอนอิทธิพลและ  
ความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปทางการเมืองและ  
เศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นเป็นการเปลี่ยนแปลงภายใน  
เพราะฉะนั้น แม้จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์การเกษตร แต่  
ไม่ได้เป็นผลกระทบไปถึงแก่นของปัญหาที่แท้จริงของ  
สหกรณ์การเกษตร เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรยังไม่ถูก  
ทำลายในเรื่องประสิทธิภาพมากนัก ซึ่งกล่าวอย่างถึงที่  
สุดแล้ว เนื้อหาสาระของการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลง  
ยังคงมีลักษณะของการปกป้องอำนาจของแต่ละฝ่าย  
มากกว่าจะเป็นการปฏิรูปเพื่อประสิทธิภาพอย่างแท้จริง  
กฎหมาย Food, Agriculture and Rural Areas Basic  
Law ที่กระทรวงเกษตรฯ แก้ไขปรับปรุงใหม่ในปี 1999  
เพื่อการปฏิรูปภาคเกษตรได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องการเพิ่ม  
ประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรไว้เพียงข้อเดียวคือ  
การปลูกพืชให้เหมาะสมกับพื้นที่<sup>18</sup> นอกจากนั้นแล้ว ส่วน

---

<sup>18</sup> Fundamental Principles of the Agricultural Policy Reform.

“Japan will promote rise of productivity by reforming the

ใหญ่ของกฎหมายให้ความสำคัญกับการปรับปรุง  
สาธารณูปโภคพื้นฐานทางการเกษตร การรักษาพื้นที่ทำ  
การเกษตรและแหล่งน้ำ รวมทั้งประกาศให้ความสำคัญ  
กับผู้บริโภคโดยกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย  
ด้านอาหาร ความมั่นคงด้านอาหารและสิ่งแวดล้อม แต่  
ไม่มีการพูดถึงการเสียผลประโยชน์ของผู้บริโภคด้าน  
ราคาสินค้าที่สูงแต่อย่างใด<sup>19</sup> ซึ่งเท่ากับไม่ได้ตั้งคำถาม  
ต่อสหกรณ์การเกษตรในเรื่องประสิทธิภาพหรือการเป็น  
ตัวแทนของเกษตรกร

แรงกดดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรจากต่าง  
ประเทศ และการเปิดเสรีทางการค้าคือความท้าทาย  
อย่างแท้จริงต่อสหกรณ์การเกษตร และจะมีผลกระทบ  
ต่อสหกรณ์การเกษตรอย่างมาก เนื่องจากมีแรงกดดัน  
จากกลุ่มผลประโยชน์จากนอกประเทศเพิ่มเข้ามาใน  
กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล และรัฐ  
บาลญี่ปุ่นได้ตัดสินใจเลือกแนวทางการค้าเสรีเป็นหลักใน

---

agricultural structure, by promoting the “right corps in the  
right place” ...”

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง

การแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องถอนตัวจากการอุดหนุนที่เคยให้การสนับสนุนมาตลอดในยุคหลังสงครามโลก ซึ่งหมายถึงการยุตินโยบายการสนับสนุนเกษตรกรในด้านต่างๆ การเปลี่ยนแปลงหรือการยุตินโยบายนี้ มีผลต่อสหกรณ์การเกษตร เพราะสหกรณ์การเกษตรในฐานะตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับเกษตรกรต้องถูกตั้งคำถามต่อบทบาท/ความสำคัญ และการดำรงอยู่ของตนเอง เพราะที่ผ่านมาสหกรณ์การเกษตรดำรงอยู่ในฐานะตัวแทนรัฐมากกว่าในฐานะตัวแทนเกษตรกร นอกจากนั้น สหกรณ์การเกษตรทำธุรกิจแต่ไม่ได้เป็นธุรกิจที่สามารถแข่งขันได้ เพราะได้รับการสนับสนุนและการปกป้องจากรัฐบาล เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าแล้ว รัฐบาลไม่สามารถปกป้องธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรได้อีกต่อไป สหกรณ์การเกษตรจะต้องแข่งขันด้วยตนเอง และถูกท้าทายว่าจะแข่งขันโดยปราศจากการปกป้องได้หรือไม่ ดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่าสหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีธุรกิจใ้ในเครือมากมาย ที่สำคัญคือ ธุรกิจต่าง ๆ ที่ดำเนินงานโดยสหกรณ์การเกษตรนั้นเป็นธุรกิจที่ได้รับการ

อุปถัมภ์จากรัฐบาล ผ่านความสัมพันธ์ต่างตอบแทนกับ  
นักการเมือง โดยมีเกษตรกรเป็นตัวประกันให้สหกรณ์การ  
เกษตรเรียกร้อยสิทธิพิเศษต่าง ๆ ได้ ทั้งที่ในความเป็นจริง  
แล้ว สหกรณ์การเกษตรปฏิบัติต่อเกษตรกรในฐานะลูก  
ค้า มากกว่าจะปฏิบัติต่อเกษตรกรในฐานะสมาชิก ดังนั้น  
การที่รัฐบาลเลือกนโยบายที่จะเปิดเสรีทางการค้า และมึ  
ความพยายามทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ จึง  
เป็นผลกระทบด้านลบต่อสหกรณ์การเกษตรโดยตรง ทั้ง  
ในด้านการเมือง และในด้านเศรษฐกิจ

ในด้านการเมือง เมื่อรัฐบาลเลือกที่จะดำเนิน  
นโยบายการค้าเสรี รัฐบาลโคออดิเนตซึ่งบริหารประเทศมา  
ตั้งแต่ปี 2001 ได้ให้ความสำคัญกับการทำข้อตกลงการค้า  
เสรีกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศเกษตรกรรม  
เช่น ไทยและเม็กซิโก เป็นต้น ซึ่งเป็นสัญญาณที่เด่นชัดว่า  
รัฐจะลดการให้ความสำคัญกับการปกป้องตลาดสินค้า  
เกษตรลง และจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการ  
สนับสนุนภาคเกษตรโดยมุ่งหวังว่าจะสามารถช่วยเพิ่ม  
ประสิทธิภาพในการผลิตของภาคเกษตรให้ได้มากขึ้น  
นโยบายใหม่ที่พรรคการเมืองและนักวิชาการมีความเห็น

ว่าเป็นนโยบายที่ดีกว่านโยบายการอุดหนุนภาคเกษตรเช่นเดิมและช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เช่น นโยบายการจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรงแก่เกษตรกร<sup>20</sup> แทนที่จะผ่านสหกรณ์การเกษตรเช่นเดิม ยิ่งทำให้สหกรณ์การเกษตรลดความสำคัญต่อนักการเมืองลงไป เนื่องจากนักการเมืองสามารถนำผลประโยชน์ไปให้แก่เกษตรกรได้โดยตรง ในส่วนสหกรณ์การเกษตรเองก็ต้องเปลี่ยนแนวทางในการปกป้องภาคเกษตร จากที่เคยใช้แนวคิดปกป้องผู้ผลิต คือ เกษตรกร มาเป็นการคำนึงถึงสินค้าเกษตรในเชิงวัฒนธรรม ความมั่นคงด้านอาหาร สิ่งแวดล้อม และความปลอดภัยด้านสุขอนามัยของ

---

<sup>20</sup> 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

ผู้บริโภค ซึ่งหมายความว่า สหกรณ์การเกษตรได้หันไปพึ่งผู้บริโภคแทนเกษตรกรมากขึ้นในการต่อรองกับรัฐบาล ในช่วยปกป้องภาคเกษตรในส่วนที่เป็นผลประโยชน์ของสหกรณ์การเกษตร

ในด้านเศรษฐกิจ การเปิดเสรีทางการค้าทำให้สหกรณ์การเกษตรต้องเผชิญกับการแข่งขันอย่างแท้จริง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร คือ การเปิดเสรีทางการค้าในภาคเกษตร จะมีผลกระทบต่อเกษตรกรด้วย และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเอง นั่นคือ การเปิดเสรีในภาคบริการ ซึ่งจะทำให้ธุรกิจธนาคาร และธุรกิจประกันภัย ของสหกรณ์การเกษตรต้องปรับตัว เพื่อเผชิญหน้ากับการแข่งขัน

นอกจากนั้น การเปิดเสรีทางการค้าในภาคเกษตร ยังเป็นการท้าทายสหกรณ์การเกษตรในการทำหน้าที่ในฐานะสหกรณ์การเกษตรเพื่อเกษตรกรอย่างแท้จริงอีกด้วย เพราะปัญหาหลักของเกษตรกรที่เกิดจากการเปิดเสรีทางการค้าคือความสามารถในการแข่งขัน เพราะความไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น สหกรณ์การเกษตรในฐานะตัวแทนของเกษตรกรต้องช่วยทำให้เกษตรกรทำ

การผลิตที่มีประสิทธิภาพและแข่งขันได้โดยปราศจากการสนับสนุนจากรัฐ ในเวทีการค้าเสรี ประสิทธิภาพในการผลิต เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้สินค้าสามารถแข่งขันกับสินค้าเกษตรจากต่างประเทศได้ ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นวิกฤตของภาคเกษตรญี่ปุ่น แม้ว่าญี่ปุ่นจะเคยเป็นประเทศเกษตรกรรมมาก่อนและมีความตื่นตัวในเรื่องความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านอาหารอย่างมากก็ตาม แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันคือ ภาคเกษตรของญี่ปุ่นได้รับการปกป้องจากนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐมาเป็นเวลานานจนขาดประสิทธิภาพในการแข่งขัน ทำให้ราคาสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นโดยเฉลี่ยมีราคาสูงกว่าสินค้าเกษตรชนิดเดียวกันในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายเท่า ซึ่งสะท้อนว่าการทำงานของสหกรณ์การเกษตรที่ผ่านมาจะล้มเหลวในการทำหน้าที่สร้างประสิทธิภาพในการแข่งขันให้กับเกษตรกร

การเปิดเสรีทางการค้าในภาคเกษตรจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ผลกระทบในแง่ลบส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกับสหกรณ์การเกษตร เพราะรัฐต้องลดเงินอุดหนุนที่ผ่านสหกรณ์การเกษตรลง บริษัท

ของสหกรณ์การเกษตรที่ทำการผูกขาดตลาดสินค้าเกษตรในญี่ปุ่นจะต้องเผชิญกับการแข่งขันมากขึ้นสำหรับเกษตรกรแล้ว ในความเป็นจริง ญี่ปุ่นเองก็นำเข้าสินค้าเกษตรเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว (ตารางที่ 2) และการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นก็ไม่ได้หมายความว่าสินค้าเกษตรจากต่างประเทศจะมาทดแทนสินค้าเกษตรญี่ปุ่นได้ ตัวอย่างเช่น สินค้าเกษตรที่เป็นสินค้าหลักของเกษตรกรญี่ปุ่น คือ ข้าว นั่น ผู้บริโภคยังพิจารณาปัจจัยอื่นประกอบในการเลือกซื้อ เช่น รสนิยมของผู้บริโภค ความเป็นชาตินิยม หรือมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร เป็นต้น นอกจากนี้ เกษตรกรญี่ปุ่นยังมีความสามารถในการปรับตัวมากกว่าสหกรณ์การเกษตร โดยเตรียมรับมือกับการเปิดเสรีทางการค้าครั้งนี้ ด้วยการหันไปปลูกพืชที่มีตลาดเฉพาะทางมากขึ้น เช่น พืชอินทรีย์ หรือหันไปปลูกพืชเพื่อการส่งออก เช่น การส่งออกมันสำปะหลังไปยังไต้หวัน เป็นต้น<sup>21</sup> เกษตรกรมีการทำตลาดเองด้วยการติดต่อกับผู้บริโภคโดยตรง หรือทำ

---

<sup>21</sup> สัมภาษณ์ Mr. Shoji Nagane, Mr. Nagakawa Hideya  
ข้าราชการท้องถิ่นของฮอกไกโด 26 พฤศจิกายน ปี 2004

การค้าขายกับสหกรณ์ผู้บริโภค ยิ่งไปกว่านั้นคือ ในบางพื้นที่ เกษตรกรจะรวมตัวกันเองในรูปสหกรณ์และทำหน้าที่แทนสหกรณ์การเกษตรเอง นั่นคือ การแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของเกษตรกรในเรื่องการหาตลาดสินค้า การขนส่ง และปัจจัยอื่นๆ ที่จำเป็นต่อเกษตรกร ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากเป็นองค์กรขนาดเล็ก และรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรเองเป็นหลัก

ตารางที่ 2 ตารางปริมาณการนำเข้าสินค้าของญี่ปุ่น

[In billions of yen]

Value of Imports, by Principal Commodities				
Item	1990	1995	2000	2003
Total	33,855	31,549	40,938	44,362
Foodstuffs	4,572	4,784	4,966	5,105
Fish and shellfish	1,518	1,631	1,650	1,475
Raw materials	4,134	3,084	2,642	2,659
Mineral fuels	8,083	5,023	8,317	9,350
Petroleum, crude and partly refined	4,470	2,820	4,819	5,328
LNG	-	720	1,406	1,695
Chemicals	2,321	2,309	2,855	3,458

Textile products	1,854	2,313	2,642	2,819
Clothing and clothing accessories	1,259	1,753	2,115	2,241
Non-metallic mineral products	778	585	534	551
Metals and metal products	2,342	1,864	1,953	1,916
Machinery and equipment	5,903	7,997	12,924	13,974
Office equipment	754	1,481	2,904	2,745
Semiconductors and other electronic parts	478	1,151	2,140	2,015
Other	3,867	3,590	4,105	4,531

Source: Ministry of Finance.

ความสัมพันธ์ของสหกรณ์การเกษตรต่อเกษตรกรที่ยังคงอยู่ก็คือ เป็นแหล่งกู้ยืม แหล่งซื้อสินค้าเงินเชื่อ และแหล่งขายสินค้าที่ไม่สามารถหาตลาดที่อื่นที่ให้ราคาดีกว่าได้ เช่น ข้าวสาลี และข้าว เนื่องจากมีกฎระเบียบที่ไม่เอื้ออำนวยให้บริษัทเอกชนสามารถทำกิจการรับซื้อแข่งกับสหกรณ์ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตรกับเกษตรกรในขณะนี้คือ เกษตรกรจะร่วมมือในส่วนที่ได้ประโยชน์ และจะพยายามช่วยเหลือตัวเองมากที่สุด<sup>22</sup> แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรจะยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้ขาย เนื่องจากมีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศ ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์การเกษตรกับภาครัฐ แม้ว่าอิทธิพลของสหกรณ์การเกษตรในการกำหนดนโยบายของรัฐจะยังคงอยู่จากการร่วมกับกระทรวงเกษตรฯ ก็ตาม แต่ความสำคัญของสหกรณ์การเกษตรในฐานะตัวแทนของรัฐจะลดบทบาทลงไปเรื่อยๆ เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรไม่จำเป็นต้องดำรงอยู่ในฐานะเช่นนั้นอีกแล้ว และรัฐได้เลือกใช้เครื่องมืออื่นในการดำเนินนโยบายของรัฐไปแล้ว ซึ่งหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐเลือกใช้ในปัจจุบันคือ การค้าเสรีนั่นเอง

---

<sup>22</sup> อ้างแล้ว ในข้อ 13

## 5. สรุปลักษณะต่อประเทศไทย

สหกรณ์การเกษตรมีบทบาทสำคัญต่อภาคเกษตร สหกรณ์การเกษตรมีจำนวนสมาชิกถึง 9 ล้านคน สมาชิกสหกรณ์จำนวนมากนี้เป็นลูกค้าโดยตรงของสหกรณ์ ในการซื้อ-ขายสินค้าและบริการต่างๆ รวมถึงการที่สหกรณ์มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมในการซื้อขายสินค้าผ่านสหกรณ์การเกษตร และสมาชิกกลุ่มเดียวกันนี้ยังเป็นกลุ่มพลังทางการเมือง เป็นฐานเสียงที่แน่นอ ที่มีขนาดใหญ่ ที่ให้สหกรณ์สามารถนำไปใช้ เพื่อกดดันและต่อรองทางการเมือง กับนักการเมือง ข้าราชการ และรัฐบาล ให้ดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์การเกษตร

เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรจะได้ประโยชน์จากสหกรณ์การเกษตรในเรื่องการได้รับคำแนะนำในการทำธุรกิจการเกษตร การให้สินเชื่อสำหรับการลงทุน ซื้อเครื่องมือ เครื่องจักร ตลอดจนสินค้าและบริการต่างๆ โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเป็นเงินสด

เกษตรกรได้รับความสะดวกจากสหกรณ์การเกษตรในฐานะเป็นแหล่งรับซื้อสินค้าเกษตรปริมาณมากและเป็นสินค้าเกษตรที่มีตลาดรับซื้อจำกัด ในระดับนโยบายเกษตรกรได้รับประโยชน์จากการที่สหกรณ์การเกษตรเป็นตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็ง เงินอุดหนุน ความช่วยเหลือทางการเกษตร การชลประทาน สาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ล้วนได้มาจากอำนาจทางการเมืองของสหกรณ์การเกษตรทั้งสิ้น

นักการเมืองมีความผูกพันกับสหกรณ์การเกษตรผ่านการเลือกตั้งโดยมีฐานคะแนนเสียงจากเกษตรกร และโดยการเป็นตัวแทนจากสหกรณ์การเกษตรเข้าไปในภาคการเมืองโดยตรง การแบ่งเขตการเลือกตั้งก่อนที่จะมีการปฏิรูปการเมืองที่ยืดการแบ่งเขตการเลือกตั้งแบบเดิม ซึ่งมีจำนวนที่นั่งของผู้แทนจากชนบทมาก ทำให้นักการเมืองต้องให้ความสำคัญกับสหกรณ์การเกษตรในฐานะผู้ระดมเสียงสนับสนุน และการมีกลุ่มสนับสนุนที่แน่นอนจำนวนหนึ่งนี้ เป็นการประกันการได้รับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนได้หลายคน เนื่องจากการได้คะแนนเสียงเพียงประมาณ

10% ในเขตการเลือกตั้งนั้นก็เพียงพอที่จะทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรได้แล้ว

ความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นความสัมพันธ์ภายใต้สภาพแวดล้อมเดิม ที่กลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 3 ได้ประโยชน์ต่างตอบแทนเป็นที่พอใจภายใต้กรอบสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองในยุคหลังสงคราม แต่โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เคยดำเนินมาอย่างราบรื่นนั้น เริ่มได้ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปในยุคหลังสงครามเย็น เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายปฏิรูปการเมือง และเลือกนโยบายการค้าเสรีเป็นแนวทางหลักของนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

ผลของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรลดน้อยลงทั้งความแข็งแกร่งทางการเมือง และความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของสหกรณ์การเกษตรเอง

ในทางการเมือง โครงสร้างของความสัมพันธ์ 3 ฝ่ายที่เปลี่ยนไปทำให้สหกรณ์การเกษตรไม่ได้มีความสำคัญในฐานะคนกลางที่คอยเชื่อมผลประโยชน์ทั้ง 3

ฝ่ายเข้าด้วยกันมากเหมือนเช่นในอดีต ทำให้สหกรณ์การเกษตร เกษตรกร และนักการเมือง ไม่ได้มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนเป็นที่พอใจเช่นแต่ก่อน นักการเมืองต้องให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงจากคนเมืองมากขึ้น เนื่องจากคะแนนเสียงจากภาคเกษตรลดความสำคัญลงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ อีกทั้งนักการเมืองมีแนวโน้มที่จะให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องผ่านสหกรณ์การเกษตรจากนโยบายจ่ายเงินอุดหนุนโดยตรง เป็นต้น การที่รัฐเลือกนโยบายการค้าเสรีทำให้สหกรณ์การเกษตรไม่ได้อยู่ในสถานะที่เป็นตัวแทนภาครัฐในการดำเนินนโยบายอีกต่อไป และรัฐบาลในปัจจุบันนี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยสหกรณ์การเกษตรในการควบคุมปริมาณอาหารในประเทศอีกด้วย เพราะมีเครื่องมืออื่น เช่น การทำ contract farming ในต่างประเทศ เป็นทางเลือกทดแทนที่น่าสนใจ สำหรับเกษตรกรเองก็ไม่จำเป็นต้องพึ่งพิงสหกรณ์การเกษตรมากเช่นที่เคยเป็นมา เนื่องจากหลังจากการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับภาคเกษตรใหม่ทำให้เกษตรกรสามารถทำการซื้อ-ขาย

สินค้าโดยตรงได้มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการมีทางเลือกมากขึ้นนั่นเอง

ในทางเศรษฐกิจ ธุรกิจต่างๆ ของสหกรณ์การเกษตรที่เคยได้รับการปกป้องจากรัฐ จะต้องเผชิญหน้ากับการแข่งขันอย่างรุนแรงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจธนาคาร ประกันภัยและธุรกิจซื้อขาย ซึ่งเป็นธุรกิจที่ทำกำไรมหาศาลของสหกรณ์การเกษตร เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ไม่มีประสิทธิภาพในการแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ความแข็งแกร่งที่ลดน้อยลงทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจของสหกรณ์การเกษตรนี้ ไม่ค่อยส่งผลกระทบต่อเกษตรกรมากเท่ากับส่งผลกระทบต่อสหกรณ์การเกษตรเอง เนื่องจากที่ผ่านมา ความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรไม่ได้หมายถึงความแข็งแกร่งของเกษตรกรอยู่แล้ว และสหกรณ์การเกษตรเองก็ไม่ได้มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรมากไปกว่าเป็นช่องทางในการจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาล และเป็นแหล่งซื้อ-ขายสินค้าและบริการ ซึ่งเมื่อเกษตรกรสามารถหาแหล่งซื้อ-ขายสินค้าและบริการทดแทนได้ ความสำคัญในเรื่องนี้ก็ลดน้อยลง รวมทั้งใน

ประเด็นเรื่องผลกระทบในด้านลบจากการเปิดเสรีทางการค้า นั้น เกษตรกรได้เตรียมรับมือและหาทางปรับตัวล่วงหน้าแล้ว ด้วยการปลูกพืชที่มีตลาดเฉพาะ เช่น พืชอินทรีย์ ซึ่งขายได้ราคาดี การทำการตลาดโดยตรงกับผู้บริโภค หรือการปลูกพืชเพื่อส่งออก เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า สภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เดิมในปัจจุบัน ทำให้สหกรณ์การเกษตรถูกบังคับให้ยุติบทบาทการเป็นตัวแทนของรัฐโดยทางอ้อม สหกรณ์การเกษตรจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด และในการปรับตัวนี้ ต้องเป็นการปรับตัวให้สอดคล้องกับความคาดหวังของกลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 3 ฝ่ายที่มีความสัมพันธ์กับสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตรต้องปรับตัวให้เป็นสหกรณ์การเกษตรของเกษตรกรอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นสิ่งที่เกษตรกรยังมีความต้องการอยู่ และสหกรณ์การเกษตร ต้องปรับปรุงธุรกิจในเครือของตนเองให้มีประสิทธิภาพสามารถแข่งขันได้ เพื่อที่จะรับมือกับการแข่งขันจากธุรกิจข้ามชาติ และไม่ถูกมองจากรัฐบาลและประชาชนว่าสหกรณ์การเกษตรเป็นอุปสรรคในการเปิดเสรีทางการค้า เพื่อความเจริญ

ก้าวหน้า และผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของประเทศ การปรับตัวของสหกรณ์การเกษตรนี้ สะท้อนปัญหาของสหกรณ์การเกษตรในสังคมญี่ปุ่น โดยเฉพาะปัญหาของภาคเกษตรกับการพัฒนาประเทศ แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นถูกกล่าวถึงอย่างชื่นชมจากหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย แต่การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า สหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นมีทั้งข้อดี และข้อด้อย

สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ทำข้อตกลงการค้าเสรีและมีแผนการสร้างความร่วมมือภาคเกษตรกับญี่ปุ่น โดยหนึ่งในความร่วมมือระหว่างสองประเทศนั้นก็คือ ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์การเกษตร<sup>23</sup> ในขณะที่เกษตรกรไทยมีความเห็นว่าสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งและต้องการใช้สหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นเป็นแม่แบบในการสร้างความเข้มแข็ง

---

<sup>23</sup> เอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักงานเจรจาการค้า ไทย-ญี่ปุ่น. “เอฟทีเอไทย-ญี่ปุ่น : ไทยได้หรือเสีย” วันพุธที่ 10 สิงหาคม 2548.

ให้สหกรณ์การเกษตรไทย<sup>24</sup> ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น จึงมีนัยยะสำคัญสำหรับการเตรียมตัวในเรื่องความร่วมมือระหว่างกันในอนาคต เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของทั้งสองฝ่าย หลังการทำข้อตกลงค้าเสรี ซึ่งโดยหลักการแล้ว การค้าเสรีให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้น การสร้างความแข็งแกร่งของสหกรณ์การเกษตรไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และประเด็นที่ฝ่ายไทยควรนำมาพิจารณาเพื่อเป็นกรณีศึกษาสำหรับสหกรณ์การเกษตรของไทยมีดังต่อไปนี้

ประการแรก รัฐควรมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์การเกษตร แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนว่า สหกรณ์การเกษตรนั้นจะ

---

<sup>24</sup> สัมภาษณ์สหกรณ์การเกษตรจังหวัดเชียงใหม่, สหกรณ์การเกษตรจังหวัดสุพรรณบุรี ปี 2005

สัมภาษณ์กลุ่มอดีตยูวเกษตรกร ที่คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รังสิต ปี 2005

สัมภาษณ์กลุ่มเกษตรกรไทยผู้ประกอบอาชีพทำสวนผลไม้ จันทบุรี ปี 2005

อยู่ในฐานะเครื่องมือของรัฐ หรือเป็นสหกรณ์การเกษตรเพื่อ  
สร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร

ประการที่สอง หากรัฐต้องการสร้างสหกรณ์การ  
เกษตรที่เข้มแข็ง รัฐจำเป็นต้องสร้างเกษตรกรให้เข้มแข็งเสีย  
ก่อน ด้วยการสนับสนุนให้เกษตรกรสามารถทำการเกษตร  
อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปที่ดินเพื่อการ  
เกษตร เป็นต้น

ประการที่สาม รัฐสามารถปกป้องภาคเกษตรใน  
ประเทศได้โดยชอบธรรมและไม่ขัดกับหลักการของการค้าเสรี  
ซึ่งหมายถึงการไม่ใช้นโยบายการจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งเป็น  
นโยบายที่ง่ายเกินไปและผลประโยชน์ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ตกอยู่  
กับเกษตรกร และยังไม่ได้ทำให้เกษตรกรเข้มแข็งสามารถพึ่ง  
พาตนเองได้ด้วย วิธีการหนึ่งที่จะสามารถปกป้องภาคเกษตร  
ได้ดีที่สุดและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล คือการสร้างประ  
สิทธิภาพให้กับภาคเกษตรโดยรวม ซึ่งวิธีการนี้ต้องอาศัยวิสัย  
ทัศน์และความตั้งใจจริงของรัฐเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงการศึกษาวิจัยในระยะสั้น  
ที่อาจจะมีข้อบกพร่องอยู่ ดังนั้น ควรจะมีการศึกษาวิจัยเชิง  
ลึกและต่อเนื่องในเรื่องนี้ต่อไป

\*\*\* \*\*



## เอกสารประกอบการเขียน

### *Document*

Annual Report on Food, Agriculture, and Rural Areas in Japan FY2002.

Annual Report on Food, Agriculture, and Rural Areas in Japan FY2003.

Comments of the Government of Japan on 2004 National Trade Estimate Report.

Co-op 2003 Facts and Figures. April 2003 to March 2004.

Data monitor. Agricultural Products in Japan : Industry Profiles 2004.

Economic Outlook for FY2005 and Basic Economic and Fiscal Management Measures.

Norinchukin Bank. Annual Report 2004.

The Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas.

Zennoh. Annual Report 2004.

## *News*

Koizumi, Thaksin endorse FTA Friday, September 2, 2005

Japan Today

<http://www.japantoday.com/e/?content=news&cat=9&id=347606>

## *Journal*

Kawamura, Tamotsu. "What Caused Ups and Downs of Japanese Agricultural Cooperatives? : A TFP Analysis". Paper for the IAMA Food and Agribusiness Forum. June 25, 2000. Chicago.

Kondo Motohiro, "Farm Policy under Fire", Japan Echo, June 2004, หน้า 45-46

Moen, Darrell Gene. "The Postwar Japanese Agricultural Debacle." Hitotsubashi Journal of Social Studies: Vol. 31. No. 1. July 1999.  
(<http://www.tsujiru.net/moen/essays/essay-1.pdf>)

Moen, Darrell Gene. "The Agricultural Free Trade Debate: Poisoning the Planet and its Inhabitants." Journal of Policy and Culture: Vol. 4. March 1999.  
([http://www.tsujiru.net/moen/essays/essay\\_2.html](http://www.tsujiru.net/moen/essays/essay_2.html))

Robert Bullock, “Nokyo: A Short Cultural History“. JPRI Working Paper No.41: December 1997.

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

### ***Books***

Aurelia George Mulgan. “Agricultural Policy and Agricultural Policymaking: Perpetuating the Status quo”. Japanese Governance: Beyond Japan Inc. Jennifer Amyx. Ed. Great Britain : Routledge. 2003.

Aurelia George Mulgan. The Politics of Agriculture in Japan. USA : Routledge. 2000.

Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics. Japanese Agricultural Policies. Australia : Australian Govt. Pub. Service. 1988.

Minoru Matsui. “Agricultural Cooperatives Systems in Japan”. Agricultural Cooperatives in Asia and the

Pacific : Report of an APO Multi-Country Study Mission, 21 June - 1 July 1994, Tokyo, Japan.

Tokyo : Asian Productivity Organization, 1996.

Ogura Takekazu. Can Japanese Agriculture Survives? .

(Nihon nogyo wa iki nokoreru ka). Japan : No-sangyoson Bunka Kyokai.

Toshihiko Kawagoe. “The Food-Control System and Nokyo”. The Japanese Economic System and Its Historical Origins. Tetsuji Okazaki. Ed. USA : OUP. 1999.

Yoshihisa Godo. “The Changing Economic Performance and Political Significance of Japan's Agricultural Cooperatives”. East Asian Bureau of Economic Research. Australia-Japan Research Centre. 2001.

### ***Internet***

<http://www.stat.go.jp>

<http://cbronline.com/companyprofile>.

<http://www.mfa.go.th/jtepa/index.html>

<http://www.jaccnet.zennoh.or.jp/index.html>

<http://www.zennoh.or.jp/>

<http://www.co-op.or.jp/jccu/>

<http://www.mofa.go.jp/>

<http://www.jetro.go.jp/en/stats>

<http://web-japan.org/stat/>

<http://www.worldbank.org/data>

<http://www.rieti.go.jp/en/index.html>

<http://www.jcer.or.jp/eng/index.html>

<http://www.jsnet.org/uis1.html>

<http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html>

<http://www.japantimes.co.jp>

<http://www.ja-kyosai.or.jp/about/group.html>

<http://www.nochubank.or.jp/annual/index.shtml>

<http://faostat.fao.org>

<http://www.mlit.go.jp/english>

\*\*\* \*\*

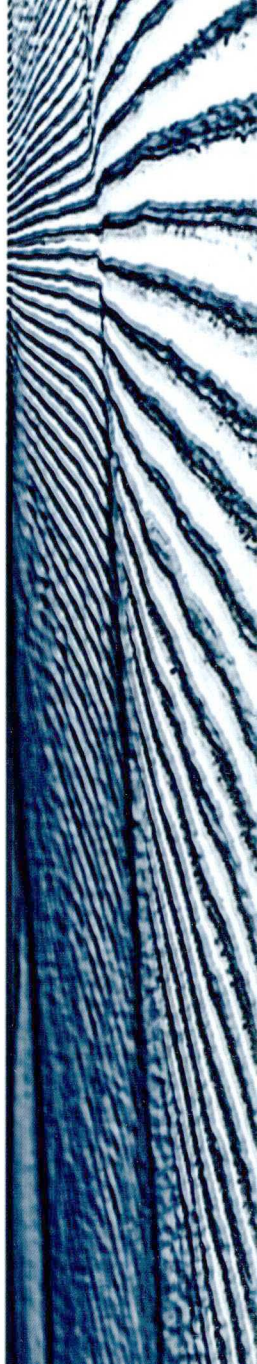
## ... ประวัติผู้เขียน

นายเอกสิทธิ์ หนูนุกัคดี

ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ทำงานวิจัยเรื่อง การศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นและผลกระทบต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาแรงกดดันจากการเปิดเสรีทางการค้ากับภาคเกษตรญี่ปุ่นและการปรับตัวเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นโครงการวิจัยโครงการหนึ่งภายใต้โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch Project) ที่ได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

\*\*\* \*\*





ISBN 974-466-077-5



9 789744 660770