

A Declining Technocratic Regime

Bureaucracy, Political Parties and Interest Groups in Japan, 1950–2000

Toshihiro Nakamura



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for this funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8186

Contents

Acronyms	ii
Acknowledgements	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
1. Introduction	1
2. The Historical Background	2
The bureaucracy	2
Political parties: Democratization and one-party dominance	5
Interest groups	6
3. The Technocratic Regime	7
4. A Declining Technocratic Regime	11
The weakening bureaucracy	11
The increasing influence of political parties	15
The diversification of interest groups	19
5. An Emerging Pluralistic Regime	22
6. A Concluding Remark	25
Bibliography	26
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights	31
Figure	
Figure 1: Growth of interest groups in Japan	20
Tables	
Table 1: Higher-level public officials examinations, 1975 and 1976	3
Table 2: Enlargement of the franchise	9
Table 3: MITI vice-ministers and their <i>amakudari</i> positions	10
Table 4: The technocratic regime until the early 1970s	11
Table 5: Japan's economic growth and its increasing technological content	13
Table 6: Chairs of the LDP Policy Research Committee	16
Table 7: NPOs in Japan as of April 1999	21
Table 8: Closeness to dominant party by extent to which bureaucracy seeks opinion	23
Table 9: Pluralistic regime at the turn of the millennium	24
Table 10: Primary goals of national economic planning	24

Acronyms

CNN	Cable News Network
FILP	Fiscal Investment and Loan Programme
GHQ	General Headquarters
GNP	gross national product
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IDB	Inter-American Development Bank
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
JLUC	Japanese Labour Union Confederation
LDP	Liberal Democratic Party
MITI	Ministry of International Trade and Industry
MOF	Ministry of Finance
MPT	Ministry of Posts and Telecommunications
NGO	non-governmental organization
NPO	non-profit organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SPARC	Second Provisional Administrative Reform Committee
UNDP	United Nations Development Programme
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development

Acknowledgements

I would like to thank Yusuf Bangura, Cynthia Hewitt de Alcántara, Junko Kato, Virginia Rodríguez, Mariana Mozdzer, Matthias Rosenberg, Caroline Danloy, Yoshika Hirata and Renato Alva for their useful comments.

Summary/Résumé/Resumen

Summary

In this paper, Toshihiro Nakamura provides a case study of the technocratic style of policy making in Japan. In the 1950s and 1960s, a period of rapid economic growth, this style of policy making predominated. In the more recent era of rapid globalization, however, the Japanese political regime is finding itself at a turning point, and the technocratic approach to making policy is changing.

The author also provides a broader picture of contemporary Japanese politics. While much scholarly attention has been paid to the relative power relations between the bureaucracy and politicians—and this body of work is reviewed in the paper—Nakamura also looks at the role of civil society organizations, which have been increasing their importance and influence in policy-making processes.

The author contends that Japan currently finds itself at a turning point from the style of technocratic rule that supported rapid economic growth in the 1950s and 1960s, toward pluralism at the beginning of the new millennium. Section 2 provides an overview of how the bureaucracy, political parties and interest groups have developed. Section 3 deals with the interaction and power relations between these three actors, and argues that a technocratic regime predominated from the 1950s to the early 1970s. Section 4 covers the changes that these actors have been undergoing since the late 1970s, and section 5 discusses the emergence of a new pluralistic regime in the early 2000s.

In spite of changing circumstances, however, Nakamura emphasizes that the Japanese bureaucracy is not in complete decline. Any change is gradual, and a political regime founded so long ago does not change in just 30 years. Yet he does assert that an irreversible force is empowering political parties and interest groups, and it is clear that the Japanese political system and policy-making processes are shifting from a technocratic regime toward the emergence of a more pluralized regime.

At the time of writing this paper, Toshihiro Nakamura was the Research Assistant for the UNRISD project on Technocratic Policy Making and Democratization. He is now Programme Officer in the Governance Unit of the United Nations Development Programme (UNDP) in East Timor.

Résumé

C'est ici à une étude de cas que se livre Toshihiro Nakamura. Le mode technocratique d'élaboration des politiques dominait au Japon dans les années 1950 et 1960, période de croissance économique rapide. Mais récemment, depuis que la mondialisation s'accélère, le

régime politique japonais se trouve à un tournant et la démarche technocratique est en train de changer.

L'auteur brosse aussi un vaste tableau de la vie politique japonaise contemporaine. Les universitaires se sont intéressés de près aux rapports de force relatifs existant entre l'administration et la classe politique et Toshihiro Nakamura passe en revue ces travaux, mais il examine aussi le rôle des organisations de la société civile qui ont pris de l'importance et ont vu s'accroître leur influence sur la définition des politiques.

Selon l'auteur, le Japon se détourne du régime technocratique qui a favorisé la croissance économique rapide des années 1950 et 1960 pour emprunter la voie du pluralisme au début du nouveau millénaire. Dans la deuxième section, il décrit dans les grandes lignes l'évolution de l'administration, des partis politiques et des groupes d'intérêt. Dans la troisième, il examine l'interaction et les rapports de force entre ces trois acteurs et démontre la nature technocratique du régime qui dominait entre les années 1950 et le début des années 1970. La quatrième section traite des changements que connaissent ces trois acteurs depuis la fin des années 70 et la cinquième, de l'émergence d'un nouveau régime pluraliste au début des années 2000.

Malgré tous ces changements, l'administration japonaise serait loin, selon Toshihiro Nakamura, d'être en complet déclin. Tout changement est progressif et un régime politique aussi ancien ne change pas en une trentaine d'années. Pourtant, il affirme assister à une montée en puissance irréversible des partis politiques et des groupes d'intérêt et il est évident que, en ce qui concerne tant le système politique que les processus d'élaboration des politiques au Japon, le régime technocratique est en train de laisser place à un régime pluraliste.

Au moment de la rédaction de cette étude, Toshihiro Nakamura était assistant de recherche à l'UNRISD pour le projet Politiques de technocrates et démocratisation. Il est maintenant chargé de programme au Timor oriental où il travaille pour l'unité Gouvernance du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Resumen

En este documento, Toshihiro Nakamura presenta un estudio de caso sobre el estilo tecnocrático utilizado en Japón para la formulación de políticas, el cual predominó en los decenios de 1950 y 1960, periodo en que se experimentó un rápido crecimiento económico. Sin embargo, en la época más reciente de rápida mundialización, el régimen político de Japón se encuentra en un momento decisivo de su evolución y el enfoque tecnocrático de formulación de políticas está cambiando.

El autor también ofrece una descripción más amplia de las políticas japonesas contemporáneas. Mientras mucha de la atención especializada ha sido puesta en las relativas relaciones de poder entre la burocracia y los políticos, trabajo que se revisa en este documento, Nakamura estudia

igualmente el papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil, que han estado incrementado su importancia e influencia en los procesos de elaboración de políticas.

El autor afirma que Japón ha dado un giro radical, dejando el estilo tecnocrático que apoyó el rápido crecimiento económico de los años 50 y 60, por el pluralismo a principios del nuevo milenio. La Sección 2 proporciona una visión general del desarrollo experimentado por la burocracia, los partidos políticos y los grupos de interés. La Sección 3 aborda la interacción y las relaciones de poder entre estos tres actores, y argumenta que el régimen tecnocrático predominó el escenario político desde el decenio de 1950 hasta el principio de los años 70. La Sección 4 hace referencia a los cambios experimentados por estos actores desde finales del decenio de 1970, y en la Sección 5 se discute el surgimiento de un nuevo régimen pluralista a principios del 2000.

A pesar de las circunstancias en continua evolución, Nakamura enfatiza que la burocracia japonesa no está totalmente en decadencia, sino que todo cambio es gradual, y que un régimen político establecido tanto tiempo atrás no puede cambiar en apenas 30 años. Sin embargo, afirma que una fuerza irreversible está dando poder a los partidos políticos y grupos de interés, y que es evidente que el sistema político japonés y sus formas de hacer política están cambiando de un régimen tecnocrático hacia uno más plural.

Cuando Toshihiro Nakamura escribió este documento, trabajaba como Asistente de Investigación para el proyecto de UNRISD sobre Determinación Tecnocrática de Políticas y Democratización. Actualmente es Oficial de Programa en la Unidad de Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Timor del Este.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21437

