

# Crises in Japan

*Rogier Busser*

In het Japans en ook in het Chinees schrijft men het woord ‘crisis’ met twee karakters; het eerste karakter betekent gevaar en het tweede karakter betekent kans. Crises bieden dus naast gevaar ook kansen en door adequaat op een crisis te reageren kan men er sterker uitkomen. In dit artikel bespreek ik drie (bedrijfs)economische crises die zich in Japan in de laatste tachtig jaar hebben voorgedaan. Ik laat bij elk van de crises zien hoe ze is ontstaan en vervolgens analyseer ik de gekozen oplossingen.

Ten eerste gaat dit artikel in op de economische crisis van 1946-1949 toen de Japanse economie zich niet herstelde van de gevolgen van de oorlogseconomie en steeds maar verder kromp. De Amerikaanse bezetter herstructureerde de economische inrichting en legde hiermee mede de basis voor de sterke economische groei die Japan tussen 1950 en 1990 zou boeken. Ten tweede wordt de casus van autobouwer Nissan besproken. Nissan, dat in de negentiger jaren op de rand van de financiële afgrond verkeerde en dat uiteindelijk koos voor een alliantie met een buitenlandse onderneming. Tenslotte schenk ik aandacht aan de laatste twintig jaar waarin de Japanse economie een zeer lage groei boekt en van recessie naar recessie hobbelt. Ook hier gebruiken hervormingsgezinde Japanse politici externe relaties om verandering te kunnen doorvoeren.

Bij de analyses van de bestrijding van de crises zal ik laten zien dat het Japanse consensusmodel vaak maar moeizaam uitkomst biedt bij het aanpakken van een acute economische crisis, waar snel handelen en het negeren van belangen van sommige spelers noodzakelijk kan zijn. In het Japanse systeem van fijnmazige economische en politieke organisatie, waar nagenoeg alle actoren, de overheid, bedrijven en de politiek - die doorgaans over sterke lobby's en belangenbehartigers beschikken, wordt telkens gepoogd iedereen aan boord te houden om zo samen verder te kunnen. Dit maakt het proces van verandering om uit een crisis te komen in de praktijk vaak tijdrovend – tijd die er soms niet is – en dat kan dus leiden tot verergering van de crisis. We zullen zien dat externe druk en factoren van buitenaf vaak nodig zijn voor Japan om tot adequate oplossingen te komen.

## De crisis van 1946-1949

Na de Japanse overgave in augustus 1945 werd Japan bezet door de VS. Die bezetting zou uiteindelijk zeven jaren duren, tot april 1952. Tijdens die lange bezettingsperiode brak de Koude Oorlog uit en diensgevolge veranderde het Amerikaanse beleid ten aanzien van Japan. Ook voor de ontwikkeling van de Japanse economie zou dit verstrekkende gevolgen hebben.

Schattingen over de oorlogsschade in Japan lopen sterk uiteen. Het is veilig om te stellen dat de Amerikaanse bombardementen gedurende het laatste jaar van de oorlog de Japanse industriële infrastructuur voor een belangrijk deel hadden uitgeschakeld. Scheepsbouw, machinebouw, spoorwegen, havens en andere onderdelen van deze infrastructuur waren grotendeels verwoest. Er kwamen ongeveer 2,7 miljoen Japanners om het leven tussen 1937 en 1945 en na het einde van de oorlog keerden er in 1945 en 1946 meer dan 6,5 miljoen Japanners, die in de koloniën en bezette gebieden hadden gewoond, terug naar Japan.<sup>1</sup>

In 1945 was de industriële capaciteit in Japan terug op het niveau van begin dertiger jaren. Aan het begin van de Amerikaanse bezetting waren er veel Amerikaanse politici en beleidsmakers die Japan hard wilden straffen voor hetgeen de Japanse militairen tussen 1937 en 1945 in Azië hadden aangericht. Er bestonden plannen om Japan herstelbetalingen te laten doen aan de getroffen landen. Die betalingen zouden kunnen plaatsvinden in de vorm van kapitaalgoederen, die van Japan afgenomen zouden worden en aan de slachtofferlanden geschonken. In Washington bestond er dus niet alleen een plan om Japan te demilitariseren en te democratiseren, maar men had ook voornemens om de Japanse economie te democratiseren en klein te houden zodat er geen zware industrie zou zijn om toekomstig militarisme te kunnen ondersteunen. Bovendien zaten Amerikaanse bedrijven niet te wachten op concurrentie uit Japan. De door de VS opgelegde democratisering van de Japanse economie bestond uit drie belangrijke maatregelen: ten eerste afschaffing van het grootgrondbezit, ten tweede het toestaan van vakbonden en ten derde het ontbinden van de grote Japanse conglomeraten, de zogenaamde *Zaibatsu*.<sup>2</sup>

De Amerikanen kozen voor een vorm van indirect bestuur in Japan. Omdat men over een relatief kleine bezettingsmacht beschikte, de Supreme

---

<sup>1</sup> D. Flath, *The Japanese Economy* (Oxford 2005).

<sup>2</sup> Nakamura T., *The Postwar Japanese Economy: Its Development and Structure, 1937-1994* (Tokyo 1996).

Commander of Allied Powers (SCAP) genaamd, en er bovendien weinig Amerikanen waren die Japan kenden en de taal machtig waren, leek het eenvoudiger om het Japanse bestuursstelsel min of meer intact te laten en het land via dit apparaat te besturen. De SCAP stond onder leiding van generaal MacArthur, een militaire leider die samenwerking zocht met de Japanners en al snel afstand nam van de bovengenoemde bestraffende standpunten die men op State Department in Washington huldigde.

De eerste jaren van de bezetting (1945-1948) werd het economisch beleid in hoge mate aan de Japanners overgelaten. Het ministerie van financiën voerde een 'ruim geld'-politiek, loste tijdens de oorlog gemaakte overheidsschulden aan grote bedrijven af, verstreekte veel subsidie voor voedselproductie en voor productie van kolen en staal om zo de industrie weer op de rails te krijgen. Als gevolg van dit beleid ontstond er in de periode 1945-1948 een hoge inflatie van meer dan honderd procent per jaar. Tegen de inflatoire koers was het nog eenvoudiger voor de overheid om de oude schulden af te lossen maar voor de bevolking werd het bestaan steeds moeilijker; voedselprijzen liepen op, en veel producten waren niet of slechts tegen woekerprijzen verkrijgbaar op de zwarte markt. De levensstandaard voor de meeste Japanners daalde, er braken grote protesten uit en de politieke tegenstelling tussen links en rechts polariseerde steeds verder. Desondanks continueerde de Japanse regering, daarin vrijgelaten door de Amerikaanse bezetter, het beleid van subsidies die werden verstrekt via de Japan Reconstruction Bank (JRB) en ging men door met het aanwijzen van economische sectoren die met voorrang ontwikkeld moesten worden. De architect van dit beleid was Arisawa Hiromi (1896-1988) die samen met premier Yoshida een uitzonderlijk koppel vormde. Dit beleid lag dicht bij het beleid dat ook in de periode 1930-1945 was gevoerd, waarin de overheid bedrijven aanstuurde en de overheid een belangrijke rol speelde bij de allocatie van productiefactoren.

### **Arisawa Hiromi versus Joseph Dodge**

Op 16 augustus, de dag na de Japanse overgave, kwam er voor de eerste keer een studiegroep van Japanse economen bij elkaar die bespraken wat de gevolgen van het in 1944 geïntroduceerde Bretton Woods-systeem voor Japan zouden zijn. Wat zou de oprichting van het IMF en de Wereldbank voor Japan kunnen betekenen? Al snel werd de studiegroep een officieel

adviescomité voor het ministerie van buitenlandse zaken en formuleerde zij een belangrijk rapport over de herinrichting van de Japanse economie. Het was een typisch rapport van ontwikkelingseconomen: eerst analyseerde men de positie van het verslagen Japan in de post-oorlogstijd en vervolgens deed men voorstellen voor het bevorderen van bepaalde industrieën. Men stelde exportdoelen en beleidsmaatregelen op industrietakniveau voor, met als uitgangspunt (her)industrialisatie, verbetering van technologie en een dynamisch handelspatroon. Daarbij werden investeringen boven consumptie gesteld. Men had aanzienlijk minder belangstelling voor monetaire en fiscale problemen. Arisawa, hoogleraar Economie aan Tokyo University, en Saburo Okita, de latere minister van Buitenlandse zaken, waren belangrijke leden van de groep. Arisawa werd door premier Yoshida benoemd tot economisch adviseur en al snel kwam Arisawa met beleidsvoorstellen die stoelden op de ideeën van de bovengenoemde studiegroep.



Afb. 1.: Arisawa Hiromi (1896-1988)

Uitgangspunt was om de steenkoolproductie op gang te krijgen zodat er energie zou zijn om andere industrieën te ontwikkelen. Arisawa slaagde

hierin door subsidies te verstrekken aan de koolproducenten maar tegelijkertijd verslechterden de overheidsfinanciën omdat er geen geld was om de subsidies te betalen. Door het vergroten van de geldhoeveelheid trad er steeds meer geldontwaarding op. De meningen over hoe de inflatie bestreden moest worden liepen sterk uiteen: minister van financiën, Ishibashi Tanzen, vond een tijdelijk hoog inflatieniveau acceptabel omdat dit productierugval voorkwam en werkloosheid beperkte. Het ging in zijn ogen ten slotte om inflatie veroorzaakt als gevolg van een tekort aan de aanbodzijde, niet om een overschot. Daar lijnrecht tegenover stonden de Amerikaanse beleidsmakers in Washington die een abrupt einde wilden maken aan de hoge inflatie omdat in hun ogen stabilisatie van prijzen nu het belangrijkste was. Tussen deze twee uitersten in bevonden zich de SCAP en de Economic Stabilization Board (ESB) die een geleidelijke afbouw van de subsidies voorstonden en van mening waren dat de inflatie dan ook geleidelijk zou afnemen. Van Japanse kant verlangde men daarbij ook Amerikaanse betalingsbalanssteun. Tenslotte was er Arisawa die wel voorstander was van verlaging van inflatie maar eerst de productie in Japan wilde laten toenemen tot zestig procent van het vooroorlogse niveau. Hij was van mening dat er vervolgens anti-inflatoir beleid kon worden gevoerd waarbij de productie zou terugvallen, maar dit zou dan dragelijk zijn voor de bevolking omdat de terugval vanaf een hoger niveau zou plaatsvinden.

### **Priority production system (1947-1948)**

Op hoofdlijnen werden de plannen van Arisawa gevolgd. Er werd besloten een beleid te voeren waarbij de koolproductie prioriteit kreeg om zo de andere industrieën op gang te helpen.<sup>3</sup> Dit hield een sterke mate van economische planning in, waarbij de overheid het voortouw nam en het beleid financierde middels subsidies. In juli 1946 mocht premier Yoshida een lijst voorleggen aan de SCAP met daarop een aantal items die de Japanse regering wilde importeren. Arisawa adviseerde Yoshida om te kiezen voor staal, antraciet, olie, rubber en autobussen. De Amerikanen weigerden olie te laten importen omdat er wereldwijd een olietekort was, maar voor Japan was olie van uitermate groot belang om de staalproductie op gang te krijgen. Met een goed functionerende staalproductie zou men

---

<sup>3</sup> Nakamura, Takafusa, *Lectures on Modern Japanese Economic History 1926-1994* (Tokyo 1999) 151-154.

verder kunnen gaan met de mijnbouw op gang krijgen. Nadat Arisawa een plan voorlegde hoe hij de koolproductie snel zou laten toenemen mocht Japan alsnog olie gaan importeren. Arisawa organiseerde een nationale inspanning om de productiedoelen te halen, waarbij het hele land werd gemobiliseerd. De doelen werden in 1947 en 1948 grotendeels gerealiseerd, waarmee de voorstanders van economische planning in zekere zin hun gelijk haalden. Maar de inflatie was nog steeds hoog en bleef een doorn in het oog van Washington. Het werd steeds duidelijker dat er grote meningsverschillen bestonden tussen de conservatieve beleidsmakers in Washington en de SCAP staf die, ook op economische gebied, veel overliet aan de Japanse regering. De naoorlogse Japanse regeringen waren beslist voorstanders van een grote rol van de overheid in de aansturing van de economie en leken in die zin meer op de Amerikaanse 'new dealers' uit de dertiger jaren.

Met de steeds sterker wordende communisten in China, de toenemende problemen in Europa en uiteindelijk met de uitbraak van de Koude Oorlog veranderde het Amerikaanse beleid ten aanzien van Japan. Niet langer werd er vanuit Washington gestreefd de Japanse economie te beknotten maar er werd besloten dat de Japanse economie zou moeten worden versterkt om op die manier de opkomst van links in Japan te beteugelen en, wellicht nog belangrijker, om Japan leider te maken van een Aziatisch economisch pro-Amerikaans blok dat verder zou bestaan uit Taiwan, de Filippijnen, Indonesië en Thailand.

Een aantal Amerikaanse economische missies bezocht Japan. Deze missies bestonden bijna allemaal uit conservatieve Amerikaanse ondernemers en economen. De Draper missie (1947) constateerde dat het deconcentratie proces van de Japanse economie was doorgeschoten en geen goede basis bood voor een gezonde economische ontwikkeling. De Zaibatsu zouden een kans moeten krijgen om zich te hergroeperen. Vervolgens bezocht de bankier Joseph Dodge in 1948 Tokyo en kwam met een aantal aanbevelingen: stop allereerst alle overheidssubsidies (ook die op kool), zorg ten tweede voor een begrotingsevenwicht en geef tenslotte de yen een vaste koers waarmee Japan in staat is buitenlandse handel te drijven. Veel Japanse bureaucraten en vertegenwoordigers van de SCAP waren fel tegen deze maatregelen gekant maar Washington drukte door en de maatregelen werden geïmplementeerd. Dit leidde tijdelijk tot een achteruitgang van het levensniveau van de meeste Japanners maar de overheidsfinanciën kwamen nu snel op orde met voor de eerste keer in

1949 een begrotingsoverschot. Uiteindelijk bleek het financiële en fiscale beleid een positieve uitwerking te hebben en begon de Japanse economie, geholpen door de vraag die vanuit de Koreaanse Oorlog<sup>4</sup>, vanaf 1950 te groeien.<sup>5</sup>

Het was voor de eerste naoorlogse Japanse kabinetten niet mogelijk gebleken om de economie grondig te rationaliseren. De angst bij politici om het electoraat tegen zich in het harnas te jagen en polarisatie aan te wakkeren was zo groot dat men een beleid van pappen en nat houden voerde. Het waren de Amerikanen die als buitenstaanders deze spijkerharde beslissingen wel konden maken en op die manier een gunstige uitgangspositie hebben gecreëerd, van waaruit de Japanse economie de volgende decennia zou kunnen groeien. Daarbij keerden de Japanse politici na 1951 overigens wel terug naar een op consensus gericht economisch samenwerkingsmodel.

### **Nissan en de *keiretsu* killer uit Parijs**

In de tweede helft van de jaren negentig ondervond de Japanse (automobiel)fabrikant Nissan grote financiële problemen. Nissan was een onderneming die, samen met onder andere Toyota, gedurende de periode van een sterke industriële politiek (1950-1980) veel steun van de Japanse overheid had ontvangen. Nu bleek dat het bedrijf zeer grote verliezen maakte en achterop was geraakt bij Japanse en buitenlandse concurrenten. Nissan verloor, zowel in Japan als daarbuiten, steeds meer marktaandeel. Dit had veel te maken met de technologische oriëntatie van het bedrijf en de geringe aandacht voor de wensen van de consument. Echter, de belangrijkste reden voor de slechte marktpositie van Nissan had te maken met het systeem van toeleveranciers. Terwijl dit systeem door Toyota optimaal was ontwikkeld en had geresulteerd in lage productiekosten was

---

<sup>4</sup> De Japanse economie profiteerde van de grootschalige orders die de legers van de Verenigde Staten vanuit Korea bij met name Japanse industriële ondernemingen plaatsten. Het ging bijvoorbeeld om staalplaat voor de aanleg van noodwegen, tenten, dekens en allerlei andere producten. Bovendien brachten veel Amerikaanse soldaten hun verlof tijdens de Korea Oorlog door in Tokyo waardoor er vele dollars naar Japan stroomden.

<sup>5</sup> A. Alexander, *The Arc of Japan's Economic Development* (London 2008) 86-87.

dit bij Nissan precies de andere kant opgegaan. De toeleveranciers waren duur, niet-innovatief en traag geworden.

In het Japanse systeem van industriële organisatie maken de eindproducenten, zoals Toyota, Nissan of Sony slechts een relatief klein deel van het totale aantal onderdelen dat zich in het eindproduct bevindt. Met name in de automobiellindustrie en de elektronica-industrie wordt er tot wel tachtig procent van alle invoer van buiten de eigen onderneming betrokken. Doordat er in Japan wel sterke technologische samenwerking tussen eindproducent en toeleveranciers bestaat, er bovendien ook vaak financiële banden bestaan en er personeel wordt uitgewisseld, zijn de banden tussen eindproducent en toeleveranciers vaak hecht. Het idee is dat zo'n samenwerking de transactiekosten verlaagt omdat de eindproducent niet telkens op de markt hoeft te zoeken naar leveranciers maar gebruik kan maken van een min of meer vast netwerk van toeleveranciers. Doordat de banden wederkerig en langdurig zijn, hebben alle spelers een belang om optimaal te blijven presteren. Dit systeem wordt vaak aangeduid met de term *Keiretsu*.<sup>6</sup>

Echter, door te weinig innovatie en een zekere mate van verzadiging waren de toeleveranciers van Nissan een molensteen om de nek van het bedrijf geworden. De toeleveranciers leverden te dure producten. Voor Nissan was dit probleem moeilijk aan te pakken omdat veel van de toeleveranciers geleid werden door voormalige Nissan werknemers. Deze langdurig en wederkerige relatie tussen Nissan en haar toeleveranciers was in de Japanse culturele en zakelijke context bijna niet te adresseren. Andere problemen waren dat Nissan tijdens de zeepbeleeconomie (1985-1990) te veel productiecapaciteit had ontwikkeld en veel te veel modellen produceerde op inefficiënte manieren.

Nissan ging in 1999 een alliantie aan met het Franse Renault. Renault kocht 36 procent van de aandelen van Nissan en het primaire belang van Renault lag in het toegang verkrijgen tot Aziatische markten. Voor Nissan lag het belang in een forse kapitaalinjectie vanuit Parijs maar ook in het kunnen reorganiseren van het eigen bedrijf door de druk vanuit Renault te

---

<sup>6</sup> Er bestaan drie soorten keiretsu: 1) horizontale of financiële keiretsu waar bedrijven uit verschillende economische sectoren samenwerken. Bijvoorbeeld de Mitsubishi-keiretsu waar een bank, een handelsmaatschappij, een automobiellproducent en vele andere bedrijven in samenwerken; 2) verticale of productie-keiretsu waar bijvoorbeeld een automobiellproducent samenwerkt met honderden toeleveranciers; en 3) distributie-keiretsu.

gebruiken. Renault stuurde de Braziliaans-Libanese Carlos Ghosn naar Tokyo om Nissan te reorganiseren. Hij kondigde wereldwijd 21.000 ontslagen bij Nissan aan, waarvan 16.500 in Japan en ging over tot sluiting van vijf fabrieken. Voorts saneerde Ghosn de productiemethoden door op een veel kleiner aantal platformen auto's te produceren en zo de kosten te verlagen. Maar dit was allemaal niet genoeg en om de kosten nog verder te verlagen, was het noodzakelijk in het netwerk van vaste toeleveranciers te snijden. Ghosn bracht het aantal toeleveranciers terug van 1145 naar minder dan 600, zodat zij in grotere volumes konden produceren. Tegelijkertijd gingen de prijzen die de toeleveranciers voor hun producten ontvingen een aantal jaren op rij omlaag. Deze operatie leidde tot een bezuiniging van ongeveer twintig procent van Nissans inkoopkosten en zorgde er samen met de andere bovengenoemde maatregelen voor dat Nissan weer een winstgevend bedrijf werd. Deze maatregelen ten aanzien van de toeleveranciers leverde Ghosn al snel de bijnaam de 'keiretsu killer' op. De schok in Japan was enorm: Ghosn, een buitenstaander, die één van de belangrijkste Japanse industriële conglomeraten kwam reorganiseren, toeleveranciers op afstand zette of zelfs op de fles liet gaan en erin slaagde om het bedrijf binnen twee jaar na zijn aantreden weer winstgevend te maken. Ghosn groeide in Japan uit tot een icoon, hij werd een van de meest geïnterviewde personen in de Japanse media en er verscheen zelfs een serie *manga*-vertellingen over zijn carrière. Ook andere Japanse bedrijven gingen allianties met buitenlandse bedrijven aan om veranderingen te kunnen doorvoeren. Of begonnen met de inhuur van buitenlandse directeurs die als buitenstaanders makkelijker hervormingen konden doorvoeren dan eigen mensen.



Afb. 2: Carlos Ghosn in een Nissan fabriek op Kyushu (Japan)

## Premier Koizumi en de privatisering van de Japanse Postbank

Een aantal jaren na de Meiji-restauratie (1868)<sup>7</sup> werd de Japanse Postbank in 1875 opgericht. De Meiji-leiders probeerden naast veranderingen in het politieke bestel een industrialisatieproces van de grond te krijgen en daarvoor was investeringskapitaal noodzakelijk. Omdat private investeerders huiverig stonden ten opzichte van grootschalige industriële investeringen nam de overheid tijdelijk het voortouw. Om fabrieken, machines en technologie te importeren had die overheid veel kapitaal nodig. De Postbank werd dan ook opgericht met het doel om het Japanse spaargeld via een eenvoudige manier ten goede te laten komen aan de ontwikkeling van het land. In de praktijk betekende dit dat het ministerie van financiën goedkoop geld kon lenen van de Japanse Postbank. Na 1945 groeide deze Postbank<sup>8</sup> uit tot een zeer grote financiële speler en in 2008 was de Postbank uitgegroeid tot 's werelds grootste depositohouder.

Tussen 1985 en 1990 ontstond er in Japan een zeepbeleconomie. De economische groei werd gevoed door een lage rentestand, dit vanwege de al sterke yen, veel overheidsbestedingen vanwege politieke redenen en hoge investeringen van de private sector. Grond- en aandelenprijzen schoten omhoog en jaar op jaar werden alle records verbroken. Grondprijzen werden dusdanig hoog dat het voor starters zonder grond of vermogen niet meer mogelijk was grond en een huis te kopen. Op de laatste dag van 1989 greep de Bank van Japan in door een lichte verhoging van de basisrente en gaf hiermee een signaal af dat verdere stijgingen van grondprijzen (en daarmee indirect ook van aandelenprijzen) onwenselijk waren. De markt reageerde daarop met sterke correcties: grond- en aandelenprijzen daalden in de jaren negentig tientallen procenten per jaar.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>De Meiji-restauratie was een proces waarbij een einde werd gemaakt aan de shogunale (militaire) regeringen en een groep van verlichte samoerai een coup pleegde en de Keizer terug op de troon plaatste. Belangrijk is dat Japan door de nieuwe leiders niet langer een politiek van isolement voerde, maar integreerde in de wereldeconomie.

<sup>8</sup> Yasuba, Y., *Nihon Keizaiishi 8, Kondo Seichou (Japanese Economic History part 8, Era of High Growth)* (Tokyo 1991) 79.

<sup>9</sup> Alexander, *The Arc* 193.

Japanse banken raakten in de problemen want klanten waren niet langer in staat om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen. Zowel de rentebetalingen als de aflossingen op de hoofdsommen werden vaak niet langer gedaan, waardoor de banken met steeds meer slechte leningen (*non-performing loans*) kwamen te zitten. Als gevolg van deze slechte leningen werden banken steeds terughoudender in het verstrekken van nieuwe leningen aan Japanse bedrijven en huishoudens. Er ontstond een *credit crunch* waarbij het ook voor gezonde Japanse bedrijven steeds moeilijker werd om kapitaal te vinden voor het financieren van nieuwe activiteiten. Dit gold in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) dat in Japan in het algemeen meer van bankleningen afhankelijk is dan grote ondernemingen dat zijn. Grote ondernemingen hebben makkelijker toegang tot aandelenmarkten en internationale kapitaalmarkten voor financiering van (nieuwe) activiteiten. Als gevolg van het afnemende consumentenvertrouwen in Japan daalde de consumentenbestedingen geleidelijk aan tot niveaus van voor 1985. Dit bracht ook veel op zich gezonde Japanse bedrijven in de problemen omdat ze hun afzet zagen afnemen. Voor een aantal sterke grote bedrijven lag de oplossing in het meer exporteren van goederen of men verlegde de productie van Japan naar goedkopere Aziatische landen. Het MKB, dat veel minder geïnternationaliseerd was dan de grote Japanse bedrijven, werd extra hard getroffen door de economische problemen in Japan. Voor het MKB was het minder eenvoudig de productie naar het buitenland te verleggen omdat men daar geen investeringskapitaal voor had of omdat het ontbrak aan de logistieke kennis voor dit soort operaties.

### **Politieke reacties**

Bij een aantal opeenvolgende verkiezingen aan het begin van de negentiger jaren werd duidelijk dat het Japanse electoraat het vertrouwen in de al sinds 1955 regerende Liberaal-Democratische Partij van Japan (LDP) aan het verliezen was. De LDP was in 1955 ontstaan uit een fusie van twee grote conservatieve politieke partijen en had zich tijdens de periode van hoge groei (1955-1990) voor veel Japanners ontwikkeld tot een partij die het land, samen met een sterke bureaucratie, in grote lijnen effectief bestuurde. Dat gebeurde meestal in coalitieregeringen samen met een of enkele kleinere partijen. Nu de zeepbel was gebarsten en er grote economische problemen



Afb 3. Premier Koizumi bezoekt Graceland (2006)

tevoorschijn kwamen, twijfelden steeds meer Japanners of de LDP wel de geschikte partij was om oplossingen te forceren. Bovendien viel deze periode van laagconjunctuur samen met het einde van de Koude Oorlog en waren veel Japanners van mening dat Japan een andere positie in de wereld zou moeten gaan aannemen. Er kwamen in deze periode ook nog een aantal corruptieschandalen rond de LDP naar boven die de twijfels onder het electoraat nog verder vergrootten. Na een korte periode in de oppositie keerde de LDP na verkiezingen in 1996 terug op het regeringspluche en volgde een aantal premiers elkaar snel op zonder tot oplossingen te komen voor de economische crisis die alsmaar langer duurde. Pas vanaf 2001 zette de LDP onder de hervormingsgezinde premier Koizumi een hervormingsbeleid in.

Na jaren van laagconjunctuur en deflatie begreep ook de LDP dat er hervormingen nodig waren maar desondanks ondervond Koizumi binnen zijn eigen partij geweldige weerstand bij het initiëren en uitvoeren van hervormingen op economisch vlak. De grootste problemen waren toe te schrijven aan het feit dat de LDP in de loop van haar lange regeringsverleden steeds meer belangengroepen en achterbannen aan zich

had gebonden en afhankelijk was geworden van de financiële donaties en electorale steun vanuit de achterbannen. Daar komt bij dat de LDP uit een aantal facties bestaat die deels op ideologische basis zijn georganiseerd maar die ook sterk beïnvloed zijn door persoonlijke en financiële banden. Een factieleider kan zorgen dat zijn factieleden de beschikking krijgen over voldoende financiële steun bij verkiezingen die in Japan veel geld vergen.

Rond 2000 waren met name de *Heisei Kenkyukai*, de *Kouchi Kenkyukai* en de *Seiwa Seisaku Kenkyukai* belangrijke facties.<sup>10</sup> De Heisei Kenkyukai mocht onder andere de agrarische sector, de constructiesector en de defensie-industrie tot haar achterban rekenen. Deze factie was qua economische politiek Keynesiaans en qua buitenlandlandbeleid pro-Peking. De Kouchi Kenkyukai werd gesteund door veel bureaucraten, artsen en hoger kantoorpersoneel. De Seiwa Seisaku Kenkyukai werd gesteund door de grootste werkgeversorganisatie, de Keidanren, maar ook door bijvoorbeeld de vertegenwoordiging van oorlogsweduwen.

In de praktijk betekende dit dat een LDP premier steeds rekening moest houden met de leiders en belangen van alle verschillende facties binnen de eigen partij. Dat resulteerde in de periode van hoge groei tot steeds meer uitgaven voor die delen van de samenleving die politiek goed georganiseerd waren maar nu er economische hervormingen noodzakelijk waren bleken de facties daar nauwelijks toe bereid. Binnen de partij heerste bij individuele politici en factieleders telkens de angst dat een bepaalde hervorming ten koste zou gaan van een bepaalde groep uit de eigen achterban. Voor Koizumi was het dus steeds spitsroeden lopen om alle facties te vriend te houden terwijl hij tegelijkertijd met plannen moest komen die de grip van de overheid op de aansturing van de economie zouden verkleinen en dus de LDP-politici op termijn minder invloed zouden geven. Als gevolg hiervan zouden de LDP-politici minder voor hun belangengroepen kunnen betekenen en dus op termijn ook minder (financiële) steun vanuit deze belangengroepen kunnen verwachten.

Premier Koizumi brak tijdens zijn regeerperiode van 2001 tot 2006 met een aantal tradities. Zo negeerde hij bij de samenstelling van zijn kabinetten de factieherkomst van zijn ministers.<sup>11</sup> Onder andere door deze

---

<sup>10</sup> D. McCargo, *Contemporary Japan* (Basingstoke en New York 2004).

<sup>11</sup> Koizumi was in staat te breken met de traditie om ministersposten te verdelen naar sterkte van de facties omdat hij zich bewust was van het feit dat de Liberal Democratic Party op dat moment zeer afhankelijk van hem was en een andere LDP-politicus geen politiek mandaat van de kiezer zou krijgen.

aanpak slaagde Koizumi er tijdens zijn regeringsperiode in om een aantal punten van zijn hervormingsagenda door te drukken maar hij moest ook erkennen dat het nog te vroeg was voor een aantal radicalere maatregelen op economisch gebied. Koizumi werd in zekere zin gesteund door de economische tegenwind omdat steeds meer Japanners begrepen dat de crisis van de jaren negentig voor een belangrijk deel te verklaren was door teveel regulering vanuit de overheid en het tevreden houden van te veel belangengroepen. Er bestond dus onder een deel van het electoraat, zeker in de stedelijke gebieden en ook wel onder sterke bedrijven die de werkgeversfederaties beheersten, steun voor de hervormingen van Koizumi. Koizumi maakte ook veel gebruik van buitenlandse, met name Amerikaanse druk om de Japanse economie te hervormen. Die druk vanuit de VS was er in de jaren tachtig ook volop geweest maar in die periode kon Japan gesteund door een sterke economische groei de Amerikaanse verzoeken negeren. Nu lag dat anders want Amerikaanse banken waren actief geworden op de Japanse financiële markten, een belangrijk deel van de aandelen genoteerd aan de Nikkei-index was in handen gekomen van Amerikaanse en andere buitenlandse beleggers en Amerikaanse bedrijven begonnen in Japan directe investeringen te plegen. Onder deze omstandigheden was het voor de Japanse politiek niet meer zo eenvoudig om Amerikaanse druk te negeren.

Koizumi wist grootschalige deregulering van de Japanse economie door het parlement te loodsen. De voorgenomen privatisering van de Postbank bleek echter zelfs voor Koizumi nauwelijks te realiseren. Dit was een onderwerp dat binnen Japan tot verhitte discussies leidde en waar Amerikaanse druk uitermate belangrijk was. De Japanse Postbank was al in de Meiji-periode (1868-1912) door de overheid opgericht om alle Japanners te laten sparen door gebruik te maken van postkantoren die vanaf die tijd in alle dorpen en zelfs gehuchten werden geopend. De Postbank groeide uit tot de grootste spaarbank ter wereld en gaf de Japanse overheid toegang tot een enorm reservoir aan goedkoop geld omdat de overheid geen geld hoefde te lenen op kapitaalmarkten maar zonder hoge transactiekosten kon putten uit de spaartegoeden die bij de Postbank waren ondergebracht. Vaak werden die gelden dan ook tegen voordelige tarieven aan bedrijven uitgeleend waar de overheid een rol voor zag weggelegd. In de VS en in andere landen werd deze constructie als concurrentievervalsing gezien en werd er al sinds de tachtiger jaren druk uitgeoefend op Japan om de Postbank te privatiseren. Koizumi gebruikte heel strategisch die

buitenlandse druk om meer steun te verkrijgen voor zijn binnen Japan omstreden plan. Onder andere door aan het Japanse volk te laten zien dat hij serieus werd genomen door Amerikaanse onderhandelaars en ook internationaal resultaten kon boeken, wist Koizumi zich verzekerd van voldoende steun om de plannen aan het parlement voor te leggen. Vervolgens, na lange onderhandelingen met de achterban van zijn eigen partij, slaagde Koizumi in de privatisering van de Postbank.

### **Conclusie**

In de drie beschreven voorbeelden hebben we gezien dat het in Japan, vanwege het steeds zoeken naar consensus, erg moeilijk is om verandering te forceren en uit een acute economische crisis te komen. Tijdens de Amerikaanse bezetting waren het aanvankelijk progressieve Amerikaanse new dealers en later conservatieve Amerikaanse bankiers die de economie inrichtten en een aantal knopen doorhakten. Beslissingen die Japanse politici op dat moment niet konden maken vanwege de te kleine politieke speelruimte. Ook in de casus van Nissan bleek een buitenlands breekijzer de oplossing te zijn om het bedrijf te kunnen moderniseren. Door de vastgeroeste structuren binnen het bedrijf en door de langdurig wederkerige relaties met de toeleveranciers was het voor het zittende Japanse management niet mogelijk schoon schip te maken en de kosten te verlagen. In het derde voorbeeld hebben we gezien dat een hervormingsgezinde Japanse politicus, Junichiro Koizumi, gebruik maakte van buitenlandse druk om de vastgeroeste Japanse economie in de negentiger jaren te moderniseren. Ook hier waren de banden van Japanse politici met hun achterbannen zo hecht geworden dat een rationeel economisch beleid niet geformuleerd kon worden. Door te schermen met Amerikaanse kritiek op de overheidsrol in de Japanse Postbank slaagde Koizumi uiteindelijk in privatisering van 's werelds grootste spaarbank. Externe druk helpt Japan om tot verandering te komen en wordt op prudente wijze regelmatig door politieke en zakenleiders gebruikt om binnenlandse tegenstanders om te krijgen en uit een (bedrijfs)economische crisis te komen.