

พลวัตของกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นจากทศวรรษ 1990 ถึงต้น  
ทศวรรษ 2020



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2565  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

DYNAMICS OF JAPAN'S OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE CHARTER FROM THE  
1990S TO THE EARLY 2020S



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2022

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

พลวัตของกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ  
ของญี่ปุ่นจากทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020

โดย

น.ส.พิมพ์ชนก บุญมิ่ง

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวิวิท สุพุทธิกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม  
หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรกรณ์ ศิริประกอบ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบาร์ตัน)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธวิวิท สุพุทธิกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



# # 6180618824 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Official Development Assistance, Japan, norm localization

Pimchanok Bunming : DYNAMICS OF JAPAN'S OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE CHARTER FROM THE 1990S TO THE EARLY 2020S. Advisor: Asst. Prof. TEEWIN SUPUTTIKUN, Ph.D.

Japan has been regarded as a high economic potential country. Yet Japan relies on the resources of developing countries, which causes disparities in the world. Japan must be responsible for contributing Official Development Assistance (ODA), pursuing the agreement of the international community to solve poverty in developing countries. However, contributing is not for free without expecting anything in return but literally hoping for something in exchange. Therefore, Japan was accused by the international community that Japan applying ODA to ensure its economic security. International organizations promote universal norms by declaring development goals, which the international community adapts as the core of ODA policies. Japan has to embrace universal norms and adapt them to local principles to be prepared for situations and secure national interests. Leading to the research question of which factors influence the enactment of Japan's Official Development Assistance charters in each period by using the norm localization process of the constructivist concept to describe norms that spread to somewhere as head of states acknowledged some interests, then emerging the embraced new norm process. This thesis sets a scope of time by starting at the first enactment of ODA charter in the 1990s to the latest enactment of ODA charter in the early 2020s for examining the dynamics that influence Japan's ODA charters for responding to the national interests of Japan in each period.

Field of Study: International Relations

Student's Signature .....

Academic Year: 2022

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ เนื่องจากผู้เขียนได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ และสนับสนุนให้กำลังใจจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ รวมถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู กรรมการภายนอกที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะซึ่งเติมเต็มวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณมารดาและบิดาที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจตลอดการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์ พร้อมด้วยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอขอบใจเพื่อน ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือและกำลังใจจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

พิมพ์ชนก บุญมีง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย .....	10
แนวทางการตอบโจทย์วิจัย .....	10
กรอบการวิเคราะห์ .....	10
ทบทวนวรรณกรรม .....	15
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	18
ระเบียบวิธีวิจัย.....	18
ขอบเขตการวิจัย.....	19
บทที่ 2 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น.....	21
สหรัฐอเมริกาและการปฏิรูปญี่ปุ่นหลังสงคราม .....	21
ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อความมั่นคง .....	25
ญี่ปุ่นเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ .....	26
คำปฏิกรรมสงครามสู่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น .....	30
หน่วยงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ.....	30
แนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ .....	32
ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการและเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด ....	34

อัตลักษณ์แห่งชาติในยุคหลังสงครามในฐานะประเทศใฝ่สันติภาพมุ่งเน้นพาณิชย์นิยม .....	37
สรุปท้ายบท.....	38
บทที่ 3 พลวัตของกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นจากทศวรรษ	
1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020.....	41
กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 1992.....	41
ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 .....	43
กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 และความมั่นคงของมนุษย์	
.....	48
ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 .....	51
กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 และการสนับสนุนสันติภาพเชิงรุก .....	58
ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 .....	60
กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2023 และระเบียบระหว่างประเทศ .....	65
ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 .....	66
ประเทศใฝ่สันติภาพและความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงอย่างเป็นทางการ .....	70
สรุปท้ายบท.....	73
บทที่ 4 บทสรุป.....	77
บรรณานุกรม .....	87
ประวัติผู้เขียน .....	98



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistant; ODA) เปลี่ยนสถานะญี่ปุ่นจากประเทศผู้แพ้สงครามและต้องชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามจำนวนมหาศาลให้กลายเป็นประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างก้าวกระโดดและกลายเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือกับชาติกำลังพัฒนา รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA Charter) ขึ้นเป็นฉบับแรกต้นทศวรรษ 1990 จนถึงทศวรรษ 2020 เป็นระยะเวลา 40 ปี ญี่ปุ่นมีกฎบัตร ODA ด้วยกันจำนวน 4 ฉบับ โดยเฉลี่ยรัฐบาลญี่ปุ่นปรับแก้ไขกฎบัตร ODA ในทุก 10 ปี การแก้ไขกฎบัตร ODA นำไปสู่ความสนใจถึงที่มาและความสำคัญว่ากฎบัตร ODA เกิดขึ้นมาได้อย่างไร มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร ปัจจัยใดบ้างที่นำไปสู่การแก้ไขและแต่ละฉบับแตกต่างกันอย่างไร รวมถึงจุดเด่นของกฎบัตร ODA แต่ละฉบับเป็นอย่างไร

จุดเริ่มต้นการให้ ODA เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อญี่ปุ่นทำตามข้อตกลงกับประชาคมนานาชาติตามสนธิสัญญาสันติภาพกับญี่ปุ่น (Treaty of Peace with Japan) ปี 1951 ในการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม โดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเริ่มจ่ายในปี 1955 ถึงปี 1977 เป็นจำนวนเงิน 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>1</sup> การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสาธารณรัฐประชาชนจีนมีเป้าหมายเพื่อลดความเกลียดชังญี่ปุ่นในฐานะผู้ก่อสงคราม สร้างภาพลักษณ์ใหม่เป็นประเทศใฝ่สันติภาพ (peace-loving nation) ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเนื่องจากชาติเหล่านี้เป็นแหล่งวัตถุดิบและตลาดส่งออกให้กับญี่ปุ่น และการสนับสนุนประเทศพันธมิตรสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามที่สหรัฐฯ<sup>2</sup> แนะนำกับญี่ปุ่น<sup>2</sup> และยังเป็นการรับประกันความมั่นคงให้กับญี่ปุ่นทั้งทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศใน

<sup>1</sup> Hiroshi Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," in *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, ed. Hiroshi Kato, John Page, and Yasutami Shimomura (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), pp.1-2.

<sup>2</sup> Ibid., p.2.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ญี่ปุ่นพยายามเป็นผู้นำของกลุ่มประเทศที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และตอกย้ำความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น<sup>3</sup>

หลังสิ้นสุดระยะเวลาการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในทศวรรษ 1970 รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงสนับสนุนการเข้าไปลงทุนจำนวนมากในประเทศผู้รับ ODA ทำให้เศรษฐกิจภายในญี่ปุ่นพัฒนาอย่างก้าวกระโดดกลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจใหญ่อันดับ 2 ของโลกในต้นทศวรรษ 1990 ผลกระทบจากเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่เติบโตมากทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ระหว่างญี่ปุ่นและประเทศผู้รับ ODA ส่งผลให้เกิดกระแสต่อต้านญี่ปุ่นภายในประเทศผู้รับ ODA ในช่วงทศวรรษ 1970 เนื่องจากทัศนคติของประชาชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยังหวาดระแวงการเข้ามาครอบงำทางเศรษฐกิจที่เอาเปรียบและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศที่เข้าไปลงทุน<sup>4</sup> นอกจากนี้การสนับสนุน ODA ตั้งแต่ทศวรรษ 1950 ถึงทศวรรษ 1980 ไม่มีเงื่อนไขที่แน่นอนอาจเอื้อผลประโยชน์กับนักการเมืองและนักธุรกิจของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ<sup>5</sup> รวมถึงการลงทุนของญี่ปุ่นอาจมีส่วนละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือส่งเสริมความรุนแรงในประเทศกำลังพัฒนาทางอ้อม เช่น เมียนมาร์ หรือจีนซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับงบประมาณ ODA และเกิดเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในการปราบปรามประชาชนจากการชุมนุมในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดคำวิพากษ์วิจารณ์ภายในประเทศ เช่น สื่อมวลชน พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ตัวแสดงภาคประชาสังคม และในประชาคมนานาชาติซึ่งกดดันให้กระบวนการให้ ODA จากเงินใต้ของญี่ปุ่นให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงบัญญัติกฎบัตร ODA ให้เป็นเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือและยังแสดงถึงการก้าวเข้าไปมีส่วนร่วมกับประชาคมนานาชาติและเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอำนาจนำในระบบระหว่างประเทศ<sup>6</sup> ในฐานะประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วที่มีบทบาทช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา

<sup>3</sup> David Arase, "Introduction," in *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions*, ed. David Arase (London: Routledge, 2005), p.11.

<sup>4</sup> Peng Er Lam, "The Fukuda Doctrine: Origins, ideas and praxis," in *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and beyond*, ed. Lam Peng Er (London: Routledge, 2013), p.11.

<sup>5</sup> Arase, "Introduction," p.11.

<sup>6</sup> Ibid.

รัฐสภาญี่ปุ่นอนุมัติกฎบัตร ODA ฉบับแรกในปี 1992<sup>7</sup> เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องทั้งภายในและภายนอกประเทศในการกำหนดวัตถุประสงค์ เงื่อนไข และแนวทางการปฏิบัติงานด้าน ODA ในต่างประเทศที่ชัดเจนและโปร่งใส<sup>8</sup> เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะเอเชีย เนื่องจากความใกล้ชิดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคมกับประเทศญี่ปุ่น เศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขึ้นเติบโตอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 ถึงกลางทศวรรษ 1990 แต่ก็ยังประสบกับปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและประชาชนประสบกับสภาวะยากจนและขาดแคลนซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงภายในประเทศและประชาคมนานาชาติ

นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังต้องการกลับมาเป็นที่นิยมในประชาคมนานาชาติจากที่เคยเป็นชาติก่อกองครามจึงสนับสนุนนโยบายองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ (United Nations; UN) และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการเปลี่ยนทัศนคติของประชาคมนานาชาติมาให้ความสนใจกับความมั่นคงแบบใหม่ที่ไม่ใช่การทหาร (non-military) ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง เช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ภาวะโลกร้อน แหล่งน้ำ พลังงาน อาหาร โรคติดต่อ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ยาเสพติด การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ<sup>9</sup> เป็นต้น และต้องการให้นโยบายมีเป้าหมายในทางเดียวกันกับ UN ในการเน้นย้ำความสำคัญของภาคประชาสังคมและสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์จึงส่งเสริมให้เกิดนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาประชาธิปไตย และเสรีภาพซึ่งตรงกับคุณค่าสากล (universal value)<sup>10</sup> ที่ญี่ปุ่นยึดถือ

หลักการที่ญี่ปุ่นยึดมั่นในกฎบัตร ODA ปี 1992 เป็นหลักการที่อิงกับหลักการของ UN ได้แก่  
1. การพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นสิ่งที่ทำควบคู่กันไป 2. รัฐบาลญี่ปุ่นจะต้อง

<sup>7</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Official Development Assistance (ODA)," (1999): accessed March 11, 2020. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>.

<sup>8</sup> Purnendra Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," in *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, ed. John Page Hiroshi Kato, Yasutami Shimomura (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016), p.62.

<sup>9</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," (2015): accessed March 11, 2020, p.2. <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>.

<sup>10</sup> Toshihiro Kudo, "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged?," in *New Dynamics Between China and Japan in Asia: How to Build the Future from the Past?*, ed. Guy Faure (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2010), pp.259-60.

หลีกเลี่ยงการใช้ ODA ในการส่งเสริมกิจกรรมทางการทหาร 3. รัฐบาลญี่ปุ่นในฐานะผู้ให้ทุนจะต้องจับตามองประเทศผู้รับความช่วยเหลือในกิจกรรมทางการทหารทั้งการสร้างอาวุธทำลายล้างสูงและซีปนอาวุธ การนำเข้าและส่งออกอาวุธ และ 4. รัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องสนับสนุนให้เกิดประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาด (market economy) รวมถึงการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพในประเทศผู้รับ กฎบัตร ODA ลำดับความสำคัญประเด็นการพัฒนาโดยคำนึงถึงการเข้าถึงปัญหาของโลกเรื่องสิ่งแวดล้อมและประชาชน ความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในประเด็นความยากจนและความขาดแคลน รวมถึงกลุ่มที่เปราะบาง เช่น ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ เป็นต้น การร่วมมือเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ งานวิจัย และการพัฒนาและเผยแพร่เทคโนโลยี การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกลไกตลาดโดยเฉพาะในภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาหนี้สิน<sup>11</sup>

รัฐบาลญี่ปุ่นใช้มาตรการในการให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยการเสนอและจัดสรรงบประมาณให้กับประเทศเหล่านี้ผ่าน 3 วิธี ได้แก่ การให้เงินกู้ (loans) การให้เงินให้เปล่า (grants) และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance)<sup>12</sup> โดยหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรความช่วยเหลือ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs; MoFA) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางและดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเมืองการค้า ความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency; JICA) ดำเนินการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ กระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry; MITI, MEITI ในปี 2011) ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance; MOF) ซึ่งมีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายปีและงบประมาณโครงการ ODA และธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation; JBIC) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการกู้ยืมเงินสกุลเงินนอกประเทศในโครงการ ODA<sup>13</sup> ญี่ปุ่นยังคงเน้นปรัชญาการให้ ODA ด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ประเทศผู้รับ ODA พยายามช่วยเหลือตนเอง (self-help)<sup>14</sup> โดยรัฐบาล

<sup>11</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Official Development Assistance (ODA)."

<sup>12</sup> Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.5.

<sup>13</sup> Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," pp.57-58.

<sup>14</sup> Ryo Fujikura and Mikiyasu Nakayama, "Origins of Japanese Aid Policy-Post-war Reconstruction, Reparations, and World Bank Projects," in *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, ed. John Page Hiroshi Kato, and Yasutami Shimomura (Hampshire: Palgrave Macmillian, 2016), p.51.

ญี่ปุ่นมอบความช่วยเหลือให้ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอจากประเทศกำลังพัฒนา (wait-until-requests-are-made)<sup>15</sup> เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้ผู้นำประเทศผู้รับ ODA รู้จุดที่ประเทศต้องการพัฒนา และรัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดสรรความช่วยเหลือที่เหมาะสมให้กับประเทศผู้รับซึ่งมาตรการที่รัฐบาลญี่ปุ่นส่งเสริมจะจัดสรรให้ประเทศผู้รับช่วยเหลือตนเองด้านการพัฒนา คือ การให้เงินกู้ยืม เนื่องจากการกู้ยืมจะเป็นแรงผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาจัดสรรเงินอย่างรู้คุณค่าและเกิดผลประโยชน์สูงสุดเพื่อที่จะได้รู้จักพึ่งพาตนเอง รู้ว่าประเทศตนเองต้องการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาสิ่งใด และรู้จักบริหารจัดการงบประมาณที่ได้มาให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถชดใช้เงินกู้คืนตามกำหนดเวลา ไม่ให้เกิดปัญหาหนี้เสีย<sup>16</sup> และความช่วยเหลือทางเทคนิคก็เป็นมาตรการสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุน โดยเฉพาะในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านการส่งต่อประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญและบทเรียนที่ญี่ปุ่นสะสมมา นอกจากนั้นญี่ปุ่นยังสนับสนุนให้เกิดการลงทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การเข้าไปลงทุนตั้งโรงงานโดยตรงและการนำเข้า-ส่งออกกับประเทศผู้รับเนื่องจากเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งก็นับว่าเป็นหนึ่งในโลกที่ญี่ปุ่นใช้ช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการส่งต่อเทคโนโลยีต่างประเทศและการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ทางเทคโนโลยี<sup>17</sup>

การเปลี่ยนแปลงในประชาคมนานาชาติที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 2000 คือ การประกาศยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Poverty Reduction Strategies; PRS) โดยธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund; IMF) ในปี 1999<sup>18</sup> และการประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals ; MDGs Agenda) โดย UN ในเดือนธันวาคมปี 2000<sup>19</sup> ที่ให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจนและการขยายตัวของกรก่อการร้าย ประกอบกับในปี 2001 ก็เกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายครั้งใหญ่ 9/11 ที่

<sup>15</sup> Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.7.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Yasuyuki Sawada, "On the Role of Official Development Assistance in Facilitating Growth and Reducing Poverty: Views from Japan and East Asia " *East Asian Experience and South Korea-Japan Collaboration in Official Development Assistance* (October 12, 2010): accessed March 14, 2020, p.16.  
[https://www.rieti.go.jp/en/events/10101201/pdf/3-1\\_Sawada\\_paper\\_en.pdf](https://www.rieti.go.jp/en/events/10101201/pdf/3-1_Sawada_paper_en.pdf).

<sup>18</sup> Izumi Ohno, "Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation," *Journal of International Development Cooperation* (2013): accessed March 14, 2020, p.66.  
[https://www.grips.ac.jp/forum/IzumiOhno/lectures/2014\\_Lecture\\_texts/03\\_KOICA\\_Ohno\\_1125.pdf](https://www.grips.ac.jp/forum/IzumiOhno/lectures/2014_Lecture_texts/03_KOICA_Ohno_1125.pdf).

<sup>19</sup> Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," p.63.

สหรัฐฯ องค์การระหว่างประเทศให้เหตุผลว่าเป็นผลจากปัญหาความยากจนจึงกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันทุ่มงบประมาณการให้ ODA ในกลุ่มประเทศตะวันตก<sup>20</sup> ทว่าญี่ปุ่นไม่สามารถเพิ่มงบประมาณแม้จะถูกกดดันจากสมาชิกผู้ให้ความช่วยเหลือในประชาคมนานาชาติแต่จะเน้นย้ำนโยบายการลดความยากจนและความมั่นคงของมนุษย์มากขึ้น เนื่องจากเกิดเศรษฐกิจถดถอยในญี่ปุ่นยาวนานถึง 2 ทศวรรษตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา รวมถึงการช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตการเงินในปี 1997<sup>21</sup> ทำให้ไม่สามารถทำตามวัตถุประสงค์ของ UN ที่กำหนดในทศวรรษ 1970 เรื่องเป้าหมายงบประมาณ ODA จะต้องอยู่ที่ร้อยละ 0.7 ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross National Income; GNI) ตามข้อตกลงของสมาชิกกรรมการการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee; DAC) ที่ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในสมาชิก<sup>22</sup> จึงจัดการปรับปรุงระบบและโครงสร้างที่รวมศูนย์และซับซ้อนให้เป็นแบบกระจายงานให้กับหน่วยปฏิบัติการและส่งเสริมความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ เพื่อให้ ODA มีประสิทธิภาพ รวมถึงการแก้ไขกฎบัตร ODA ในปี 2003 หรือการปรับปรุงระบบการทำงานของ JICA ในปี 2008

นับเป็นเวลา 11 ปี หลังจากที่รัฐบาลญี่ปุ่นออกกฎบัตร ODA ฉบับแรกของประเทศก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎบัตร ODA ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2003 กฎบัตร ODA ระบุวัตถุประสงค์ของญี่ปุ่นในประชาคมนานาชาติในประเด็นสันติภาพและการพัฒนาในระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริม “ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)” มากขึ้นและผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นในประเด็นความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่น จากกฎบัตร ODA ฉบับแรกญี่ปุ่นภาคภูมิใจในภาพลักษณ์ที่ได้รับจากชุมชนระหว่างประเทศในฐานะประเทศใฝ่สันติ ส่งเสริมการใช้นโยบายทางการทูต การแลกเปลี่ยนทรัพยากรมนุษย์และความมั่นคงของมนุษย์ และการส่งเสริมเศรษฐกิจคู่ค้าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในทวีปเอเชีย กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ยังยึดอิงหลักการ 4 ประการสำคัญของ UN และเพิ่มเติมในประเด็นการสนับสนุนให้หลายองค์กรมีส่วนร่วมมากขึ้นทั้งในการร่วมมือของรัฐและหน่วยงานของรัฐ การร่วมมือของรัฐและหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึง

<sup>20</sup> Ohno, "Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation," p.73.

<sup>21</sup> Ibid., p.68.

<sup>22</sup> Arase, "Introduction," p.6.

การเชื่อมโยงและร่วมมือกับประชาคมนานาชาติ โดยเฉพาะองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGO)<sup>23</sup> สนับสนุนการพัฒนาโดยผ่านการเจรจาและหารือกับประเทศผู้รับ ส่งเสริมการทำงานของกลุ่มปฏิบัติงานในกระบวนการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน 2 ประเภท ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานทางสาธารณสุขโรค เช่น อาคาร โรงงาน เพื่ออำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมเพื่อเป็นกลไกทางสังคม<sup>24</sup> เช่น หลักนิติธรรม (rule of law) ธรรมาภิบาล (governance)<sup>25</sup> เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานภาคสังคมและให้เห็นความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมให้ภาคเอกชน โดยเฉพาะของญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกรณีที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องหรือเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะการลงทุนหรือการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การพัฒนามนุษย์ และงานวิจัย นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังสนับสนุนการเผยแพร่ให้ประชาชนและสื่อมวลชนชาวญี่ปุ่นเข้าใจกฎบัตร ODA และมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนา<sup>26</sup>

การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาดำเนินการมาหลายทศวรรษจึงส่งผลให้เกิดกลุ่มประเทศกลุ่มใหม่ที่สามารถก้าวข้ามสถานะประเทศผู้รับความช่วยเหลือกลายเป็นประเทศที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะให้ ODA เช่น จีน สาธารณรัฐเกาหลี อินเดีย และบราซิล<sup>27</sup> เป็นต้น ประกอบกับมาตรการขององค์การระหว่างประเทศในการสนับสนุนความร่วมมือด้าน ODA ในระดับพหุภาคีที่ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ในการปรับตัวเข้าหากันให้มากยิ่งขึ้นเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและเกิดความท้าทายในความพยายามปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ให้ ODA เพิ่มขึ้นอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอันดับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือซึ่งจัดทำรายงานโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development; OECD) และการ

<sup>23</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Official Development Assistance Charter," (2003): accessed March 11, 2020, pp.4-7. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>.

<sup>24</sup> Ibid., p.9.

<sup>25</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," p.12.

<sup>26</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Official Development Assistance Charter," p.i.

<sup>27</sup> Alina R. Menocal, Lisa Denney, and Matthew Geddes, "Informing the Future of Japan's ODA: Locating Japan's ODA within a crowded and shifting marketplace," (July 2011): accessed June 3, 2020, p.6. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7619.pdf>.

เปลี่ยนแปลงในปลายทศวรรษ 2000 ก็มีผลกระทบต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นซึ่งเสร็จสิ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปี 2015 การแก้ไขครั้งนี้เกิดขึ้นในสมัยที่ 2 ของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe<sup>28</sup> ผลการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับนี้ เริ่มจากการเปลี่ยนชื่อกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA Charter) เป็นกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Cooperation Charter) ซึ่งเกิดจากวัตถุประสงค์เพื่อลดบทบาทของภาครัฐในการช่วยเหลือและเปิดทางให้ภาคเอกชนหรือตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอื่น ๆ มีส่วนร่วมในการสนับสนุนการพัฒนา ระหว่างประเทศ<sup>29</sup> ให้มีอิสระจากความหวาดกลัวและความขาดแคลน (free from fear and want)<sup>30</sup>

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังยึดอิงพื้นฐานนโยบาย 4 ประการและเพิ่ม 1.การสนับสนุนความเสมอภาค ประโยชน์ต้องกระจายเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางในสังคม (vulnerable group) ที่ถูกนิยามใหม่ ได้แก่ เด็ก ผู้หญิง ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น ชนชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย และชนพื้นเมือง<sup>31</sup> 2.การสนับสนุนให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทุกระยะ 3. การให้ความสำคัญกับการป้องกันการคอร์รัปชัน และ4.การให้ความมั่นคงและความปลอดภัยกับปัจเจกบุคคลในความร่วมมือเพื่อการพัฒนา เช่น แรงงานก่อสร้างเพื่อการพัฒนา<sup>32</sup> การเปลี่ยนแปลงใหญ่ในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 คือ หลักการความมั่นคงซึ่งกล่าวถึงการใช้กำลังทางการทหาร โดยเฉพาะในดำเนินงานสวัสดิการประชาชนหรือการบรรเทาสาธารณภัย รัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาเป็นกรณีไป<sup>33</sup> เป็นต้น และไม่ได้กล่าวถึงการลดความยากจนแต่กล่าวถึงการเติบโตอย่างมีคุณภาพ (quality growth) แทน<sup>34</sup>

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 พยายามยึดโยงกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนขององค์การระหว่างประเทศอยู่เสมอและการมุ่งให้ ODA เพื่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

<sup>28</sup> Akio Takayanagi, "Japan's Ongoing Revision of the "ODA Charter": CSOs Opposing Securitization of ODA," *OECD Reports* (2014): accessed March 13, 2020, pp.246-251. <https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2014/12/11.Japan-.pdf>.

<sup>29</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," p.1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>33</sup> Takayanagi, "Japan's Ongoing Revision of the "ODA Charter": CSOs Opposing Securitization of ODA," pp.10-11.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.5.



อย่างไรก็ตามสถานการณ์ความมั่นคงของชาติก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นเริ่มประยุกต์การทหารเข้าเป็นหนึ่งในกรให้ ODA โดยเฉพาะรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาศักยภาพซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องเริ่มเคลื่อนไหวนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติควบคู่ไปกับความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของมนุษย์ คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนสร้างความหวาดระแวงและความตึงเครียดในภูมิภาค โดยเฉพาะการอ้างอธิปไตยเหนือหมู่เกาะและน่านน้ำและการขยายศักยภาพกองทัพเรือของจีนในทะเลจีนใต้ซึ่งส่งผลกระทบต่อระเบียบระหว่างประเทศ เช่น เสรีภาพในการคมนาคมทางทะเล ทว่าในระยะเวลากว่า 8 ปีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ระหว่างประเทศที่รวดเร็วและรุนแรงมากขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์โรคระบาด Covid-19 สงครามรัสเซียยูเครน และประเด็นการเปิดกว้างและเสรีอินโด-แปซิฟิกส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาคมนานาชาติและญี่ปุ่น Yoshimasa Hayashi รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นในรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Fumio Kishida ได้ประกาศการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ในเดือนกันยายน ปี 2022 ซึ่งวางแผนแก้ไขให้เสร็จภายในครึ่งปีแรกของปี 2023<sup>35</sup>

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ UN ไม่ได้ประกาศเป้าหมายใหม่ประจำทศวรรษแต่ญี่ปุ่นจำเป็นต้องแก้ไขกฎบัตร ODA เนื่องจากสถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของมนุษย์ และสันติภาพของประชาคมโลก ญี่ปุ่นจึงต้องพยายามให้ ODA เพื่อเป้าหมายการเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์การระหว่างประเทศพร้อมกับการเคลื่อนไหวเพื่อเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในฐานะผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศและผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ ญี่ปุ่นพยายามส่งเสริมหลักนิติธรรม ความยุติธรรมและความเท่าเทียมทั้งทางเพศและคนหลากหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางในสังคม และการแก้ปัญหาหนี้ที่ยั่งยืนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะกลางและระยะยาว<sup>36</sup>

มาตรการและนโยบายของ UN เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์โลกและประเด็นปัญหาที่ UN ให้ความสำคัญกลายเป็นบรรทัดฐานที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการของกลุ่มสมาชิก

<sup>35</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Revision of Development Cooperation Charter," (2022): accessed February 23, 2023. [https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e\\_000323.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000323.html).

<sup>36</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Development Cooperation Charter," (2023): accessed June 18, 2023, p.19. <https://www.mofa.go.jp/files/100514368.pdf>.

ประเทศผู้ให้ ODA ญี่ปุ่นก็เป็นหนึ่งในสมาชิกที่มีบทบาทในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือจึงต้องรับนโยบายและการปฏิบัติตามมาตรการและสถานการณ์นอกประเทศเข้ามาผสมผสานกับหลักคุณคุณค่า วิธีปฏิบัติ และสถานการณ์ภายในประเทศของญี่ปุ่น จึงนำไปสู่ความสนใจการเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่สำคัญต่อการกำหนดหลักการในกฎบัตร ODA 4 ฉบับ ได้แก่ กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 และกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 มีใจความสำคัญว่าอย่างไร และเปลี่ยนแปลงหรือแตกต่างกันอย่างไร และรัฐบาลญี่ปุ่นใช้กฎบัตร ODA แต่ละฉบับเป็นเครื่องมือในการตอบสนองวัตถุประสงค์ใดบ้างในแต่ละช่วงเวลา ผ่านการศึกษาวาทกรรมที่ปรากฏในกฎบัตร ODA ตั้งแต่ฉบับแรกในทศวรรษ 1990 จนถึงฉบับปัจจุบันในทศวรรษ 2020 ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

### คำถามการวิจัย

ปัจจัยและกระบวนการใดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดหลักการของกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA Charter) ของญี่ปุ่นตลอดจนความเปลี่ยนแปลงในแต่ละสมัย

### แนวทางการตอบโจทย์วิจัย

ปัจจัยที่มีอิทธิพลกำหนดหลักการของกฎบัตร ODA คือ หลักการขององค์การระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นปฏิบัติตามเพื่อตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาคมนานาชาติและการพิจารณาผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละสมัย กระบวนการกำหนดกฎบัตร ODA มีความจำเป็นต้องรับบรรทัดฐานและความคาดหวังของนานาชาติเข้ามาสร้างความสอดคล้องกับคุณค่า อุดมการณ์ และสถานการณ์ภายในประเทศตลอดจนรักษาสถาปัตยกรรมแห่งชาติ อาจเรียกกระบวนการนี้ว่า การทำบรรทัดฐานให้สอดคล้องกับคุณค่าของท้องถิ่น (norm localization) หลักการของกฎบัตร ODA จึงสะท้อนกระบวนการผสมผสานระหว่างบรรทัดฐานสากล หลักคุณค่าภายในญี่ปุ่น และการตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการทูต

### กรอบการวิเคราะห์

หลังสิ้นสุดสงครามเย็น องค์การระหว่างประเทศ เช่น UN และธนาคารโลก (World Bank) พยายามผลักดันประเทศสมาชิกประชาคมนานาชาติให้ดำเนินการตามเป้าหมายและหลักการที่ตั้งขึ้นโดยคาดหวังการพัฒนาและสร้างประชาคมนานาชาติที่สงบสุขร่วมกัน การบัญญัติกฎบัตร ODA ของ

ญี่ปุ่นโดยปรับตามหลักการขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ให้ ODA จึงแสดงให้เห็นถึงกลไกเชิงบรรทัดฐานที่ถูกรับมาปรับให้เข้ากับความต้องการ บรรทัดฐาน และวิถีปฏิบัติตามแนวทางของญี่ปุ่น การอธิบายการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานนี้จึงจะใช้การอธิบายกระบวนการทำให้บรรทัดฐานสากลสอดคล้องเข้ากับแนวทางที่ยึดถืออยู่แล้วในท้องถิ่น

นักวิชาการแนวประดิษฐกรรรมทางสังคม (constructivists) ตามการอธิบายของ Amitav Acharya<sup>37</sup> ได้กล่าวถึงการพยายามแพร่กระจายบรรทัดฐาน (norms) จากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่ง โดยในเนื้อหากล่าวถึงบทบาทผู้รับในการมีอำนาจเลือกยอมรับหรือปฏิเสธบรรทัดฐานต่างชาติเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งด้านอำนาจและความชอบธรรมในการปกครองแต่เนื่องจากหลากหลายประเทศมีบรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือวิถีปฏิบัติของตนอยู่แล้วย่อมเกิดการต่อสู้ของบรรทัดฐานต่างชาติ (foreign norms) กับบรรทัดฐานท้องถิ่น (local norms) การแพร่กระจายบรรทัดฐานต่างชาติต้องอาศัยการตอบสนองต่อตัวแสดงภายในประเทศ (domestic agents or actors) นักวิชาการ Jeffrey T. Checkel<sup>38</sup> ได้อธิบายกลไกโครงสร้างทางสังคมในประเด็นชนกลุ่มน้อยของประเทศในยุโรป 4 ประเทศผ่านกรอบ constructivists ที่มองการแพร่กระจายบรรทัดฐานแบบบนลงล่างจากการเรียนรู้ของชนชั้นนำ เทียบกับกรอบแนวคิดเสรีนิยม (Liberal; rational) Checkel ได้กล่าวถึงตัวแสดงที่แพร่กระจายบรรทัดฐานต่างชาติว่ามักมาจากตัวแทนชนชั้นปกครองของสังคมผ่านการเรียนรู้ของชนชั้นนำ (elite learning)<sup>39</sup> ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายว่าจะยอมรับหรือจะปฏิเสธบรรทัดฐานต่างชาตินั้นซึ่งเป็นลักษณะการกระจายบรรทัดฐานจากบนลงล่าง (top-down)<sup>40</sup> หากชนชั้นปกครองยอมรับบรรทัดฐานต่างชาติจะส่งผลให้เกิดลักษณะการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ ได้แก่ การยอมปรับ

<sup>37</sup> Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization* 58, no. 2 (2004): accessed April 30, 2020, pp.239-275.

<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/how-ideas-spread-whose-norms-matter-norm-localization-and-institutional-change-in-asian-regionalism/7C6449C7612BC9AEE0C574C4CD9E7B63>.

<sup>38</sup> Jeffrey T. Checkel, "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist–Constructivist Divide," *European Journal of International Relations* 3(4) (1997): accessed April 30, 2020, pp. 473-495. .

<https://www.semanticscholar.org/paper/International-Norms-and-Domestic-Politics%3A%3A-the-Checkel/edc85f2ab03eb19ea76d0e3ba925d660780a777d>.

<sup>39</sup> Ibid., p.477.

<sup>40</sup> Ibid., p.479.

ให้สอดคล้อง เรียกว่า การทำให้เป็นท้องถิ่น (localization)<sup>41</sup> และการยอมรับบรรทัดฐานใหม่แทนที่บรรทัดฐานที่มีอยู่ก่อน การพิจารณารับบรรทัดฐานต่างชาตินั้นเกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะการแทนที่บรรทัดฐานเดิม เนื่องจากเงื่อนไขผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบายและความเชื่อและวิถีปฏิบัติของท้องถิ่นที่ผูกกับบรรทัดฐานที่มีมายาวนานมีอิทธิพลต่อการพิจารณารับบรรทัดฐานต่างชาติ หากชนชั้นปกครองยอมรับบรรทัดฐานต่างชาติมาปรับให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นจะเกิดขึ้นก็เพราะเป็นประโยชน์ในการยกระดับอำนาจในการปกครองและความชอบธรรมของสถาบันการปกครองได้

นอกจากนั้นในการเผยแพร่บรรทัดฐานในทำนองเดียวกัน Martha Finnemore และ Kathryn Sikkink ได้อธิบายถึงพลวัตของบรรทัดฐานสากลจากระบบระหว่างประเทศในกระบวนการเกิดบรรทัดฐานและการแพร่กระจายไปสู่อีกท้องถิ่นหนึ่ง Finnemore และ Sikkink ได้นิยามบรรทัดฐานว่าเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นและมีวัฏจักรชีวิต คือ การที่บรรทัดฐานถูกสร้าง (norm emergence) ในที่หนึ่งแล้วจึงเกิดการส่งต่อเป็นลำดับชั้น (norm cascade) และเกิดเป็นการเผยแพร่เข้าสู่อีกที่หนึ่ง (internalization) โดยสมบูรณ์ วัฏจักรนี้ต้องอาศัยการโน้มน้าวและชักจูงผู้นำในบรรทัดฐานเก่าให้เห็นถึงความเหมาะสมและผลประโยชน์จึงจะทำให้ผู้นำในบรรทัดฐานเก่าเปิดใจที่จะเรียนรู้บรรทัดฐานใหม่และนำไปปรับให้สอดคล้องกับสังคมของตนเอง Finnemore และ Sikkink ได้จำแนกกระบวนการสำคัญต่อการแพร่กระจายบรรทัดฐานผ่านองค์ประกอบ 2 ประการ คือ ผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (norm entrepreneur) ซึ่งเป็นผู้ดึงดูดความสนใจในการถกเถียงและตีความในสังคมทำให้เกิดกรอบความตระหนักรู้แล้วจึงเผยแพร่ไปสู่สาธารณะเพื่อสร้างความเข้าใจในบรรทัดฐานใหม่ของสังคมและเวทีขององค์การ (organization platform) ซึ่งเป็นกระบอกเสียงให้กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐในการส่งเสริมบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ในระหว่างประเทศ เวทีระหว่างประเทศที่เป็นกระบอกเสียงสำคัญ ได้แก่ UN และ World Bank ในการเผยแพร่บรรทัดฐานสากลด้วยการอาศัยผู้เชี่ยวชาญและงานวิจัยที่เชื่อถือได้มานำโน้มน้าวและชักจูงความสนใจ และส่งผ่านนโยบายไปสู่สังคมด้วยการส่งเสริมการเผยแพร่ผ่านผู้บังคับบัญชาของกลุ่มวิชาชีพและข้าราชการให้นำนโยบายจากบรรทัดฐานใหม่ไปปรับให้สอดคล้องแล้วจึงส่งต่อสู่ระดับปฏิบัติงานตามลำดับ<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," p.241.

<sup>42</sup> Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, no. 4 (1998), <http://www.jstor.org/stable/2601361>.

ทั้งนี้รูปแบบการเผยแพร่บรรทัดฐานเข้าสู่ท้องถิ่น Peter J. Katzenstein มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึงกันในกระบวนการปรับตัวขององค์กรภายในประเทศ Katzenstein มองว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในระดับบรรทัดฐานสถาบัน (Institutional norm) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและนโยบายของรัฐด้วย Katzenstein อธิบายในงานศึกษาบรรทัดฐานและความมั่นคงของรัฐว่าบรรทัดฐานสถาบันเกิดจากบรรทัดฐาน 2 ประเภท ได้แก่ บรรทัดฐานกฎระเบียบ (regulatory norms) และบรรทัดฐานก่อตั้ง (constitutive norms) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย อัตลักษณ์ และพฤติกรรมของรัฐที่สามารถสะท้อนผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ในโลก<sup>43</sup> Katzenstein เชื่อมั่นในบรรทัดฐานสถาบันโดยอ้างอิงข้อมูลการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศที่เป็นอัตลักษณ์สำคัญหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่รัฐบาลญี่ปุ่นเลือกพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีเนื่องจากมองเห็นว่าจะให้ผลประโยชน์ในระยะยาว ญี่ปุ่นจึงโอบรับบรรทัดฐานสากลเข้ามาแทนที่การผูกขาดอำนาจไว้ที่จักรพรรดิ ความเป็นชาตินิยม<sup>44</sup> และลัทธิบูชิโดที่ปลูกฝังความเป็นชายที่เข้มแข็งและเกียรติภูมิของทหารซึ่งนำพาประเทศเข้าสู่สงครามและสร้างความเสียหายให้กับสันติภาพโลก

การโอบรับบรรทัดฐานสากลส่งผลให้ญี่ปุ่นสามารถกำหนดอัตลักษณ์ใหม่ของประเทศในฐานะผู้ใฝ่สันติภาพที่มีความรับผิดชอบเพื่อสร้างภาพลักษณ์ใหม่ที่เป็นมิตรเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น คือ การกลับเข้าเป็นส่วนหนึ่งในประชาคมนานาชาติ ญี่ปุ่นแสดงความรับผิดชอบต่อด้วย 2 สถานะ คือ ผู้จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามช่วงทศวรรษ 1960 ถึง 1970 และผู้ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงจนสามารถให้ ODA ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา อัตลักษณ์จึงมีส่วนในการควบคุมพฤติกรรมและนโยบายของรัฐเพื่อรักษาสถานะของประเทศในประชาคมนานาชาติ ทั้งนี้องค์การระหว่างประเทศส่งเสริมให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วรับผิดชอบต่อประเทศกำลังพัฒนาด้วยเป้าหมายเพื่อการพัฒนาและสร้างบรรทัดฐานใหม่ในแต่ละช่วงเวลาทำให้บรรทัดฐานสากลมีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของญี่ปุ่นเสมอ หากแต่การตอบสนองต่อบรรทัดฐานสากลด้วยการให้ ODA ในฐานะประเทศพัฒนาแล้วก็ใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล การให้ ODA จึงไม่ใช่การให้เปล่าโดยไม่

<sup>43</sup> Peter J. Katzenstein, "Institutionalism, Realism, and Liberalism," in *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (New York: Cornell University Press, 1996), pp.18-19.

<sup>44</sup> *ibid.*, pp.30-31.

ต้องการสิ่งตอบแทนแต่ต้องการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์บางประการ ญี่ปุ่นจึงใช้การให้ ODA เป็นหนึ่งในเครื่องมือการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติ

Teewin Suputtikul ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1980 ในการเคลื่อนไหวให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา โดยแบ่งแรงขับเคลื่อนให้ญี่ปุ่นแสดงความรับผิดชอบออกเป็น 2 ประการ คือ การคิดอย่างเป็นระบบ (systemic thinking) ซึ่งเป็นการประเมินผลประโยชน์แห่งชาติด้วยการระบุสวัสดิการของระบบ และการกำหนดจุดยืนตนเองในระบบด้วยการรับทราบถึงความสำคัญและความสามารถของประเทศซึ่งมีผลกระทบต่อระบบ การคิดอย่างเป็นระบบส่งผลให้เกิดการพิจารณาถึงความสำคัญของระบบระหว่างประเทศต่อผลประโยชน์แห่งชาติ ว่าคุ้มค่ากับความพยายาม ราคาที่ต้องแบกรับ หรือการเสียสละหรือไม่ และความพยายามจะก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือไม่ สถานการณ์ของญี่ปุ่นในทศวรรษ 1980 ประชาชนส่วนมากตระหนักถึงความสำคัญของการมองผลประโยชน์ในระยะยาว ในกระบวนการการออกนโยบายต่างประเทศหรือความมั่นคงจำเป็นต้องสำรวจความคิดเห็นของประชากรก่อน โดยเฉพาะในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจ รัฐบาลญี่ปุ่นต้องสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนต่อการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในภารกิจ PKO เพื่อให้ตระหนักถึงผลประโยชน์ของความร่วมมือที่ญี่ปุ่นลงนามยอมรับร่วมกันในระบบระหว่างประเทศ เช่น ผลประโยชน์ด้านเสถียรภาพและความมั่นคงที่ญี่ปุ่นจะได้รับจากระบบ และการตระหนักถึงความสามารถของญี่ปุ่นในฐานะตัวแสดงที่สำคัญต่อประชาคมนานาชาติในการรักษาระเบียบระหว่างประเทศ และประการที่สอง คือ ความเชื่อว่าผู้มั่งคั่งควรช่วยเหลือผู้ด้อยกว่า (noblesse oblige) หมายถึง การตระหนักถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือเป็นราคาที่ต้องรับผิดชอบต่อความสามารถที่ได้รับ<sup>45</sup> ซึ่งคล้ายคลึงกับ Tomohisa Hattori ที่กล่าวถึงอำนาจในความสัมพันธ์ด้านความช่วยเหลือระหว่างผู้ให้ความช่วยเหลือและผู้รับความช่วยเหลือว่าเป็น การครอบงำเชิงสัญลักษณ์ (symbolic domination) หรือการแสดงชนชั้นในสังคมซึ่งเห็นได้ชัดในช่วงสงครามเย็นที่เกิดการแข่งขันของ 2 ขั้วมหาอำนาจในการจูงใจประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เนื้อหาส่วนที่

<sup>45</sup> Teewin Suputtikul, "The ideas that drive Japanese activism in international affairs: the making of new paradigm for power status in the 1980s," *Journal of the Graduate School of Asia-Pacific Studies*, no. 15 (2008): pp.85-115.

เกี่ยวข้องกับการให้ ODA Hattori ได้ยกตัวอย่างขนขึ้นในสังคระหว่างประเทศในซีกโลกเหนือและซีกโลกใต้ การให้เงินให้เปล่าแบบทวิภาคีโดยตรงจะทำให้ประเทศผู้รับ ODA รู้ว่าจะต้องขอบคุณใคร<sup>46</sup>

ดังนั้นการศึกษาการบัญญัติและแก้ไขหลักการของกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นจะใช้ทฤษฎี constructivists และกระบวนการทำบรรทัดฐานให้สอดคล้องกับคุณค่าท้องถิ่นเป็นกรอบแนวคิดงานวิจัยเพื่อให้เห็นกระบวนการที่ญี่ปุ่นเปิดรับบรรทัดฐานสากลเข้ามาผสมผสานกับหลักคุณค่าอุดมการณ์ และบรรทัดฐานท้องถิ่นด้วยความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติประการใดประการหนึ่งในแต่ละช่วงเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดการบัญญัติและแก้ไขกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นตามบรรทัดฐานสากลจากองค์การระหว่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลก ญี่ปุ่นในฐานะประเทศใฝ่สันติภาพและมีความรับผิดชอบต่อการให้ ODA กับประเทศกำลังพัฒนาจะผสมผสานบรรทัดฐานสากลอย่างไรให้เข้ากับวิถีปฏิบัติและเงื่อนไขภายในประเทศที่จะทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถรับผิดชอบต่อบทบาทในประชาคมนานาชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและพยายามบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติได้

### บททวนวรรณกรรม

ในเชิงเนื้อหางานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาสามารถแบ่งเป็น 2 ประเด็นในการศึกษา ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA

การเปลี่ยนแปลงของบริบทระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายในกฎบัตร ODA เพราะการปรับตัวตามมาตรการขององค์การระหว่างประเทศซึ่งเป็นความจริงพื้นฐาน ได้แก่ Izumi Ohno กล่าวถึงการกำหนดนโยบายการให้ ODA ว่าอ้างอิงนโยบายขององค์การระหว่างประเทศ เช่น UN และ World Bank โดยนับเป็นปัจจัยซึ่งญี่ปุ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงเนื่องจากกฎบัตร ODA เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินนโยบายทางการทูตและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และความท้าทาย ในแต่ละช่วงเวลาของระบบระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นจึงต้องคอยปรับนโยบายให้เข้ากับ

<sup>46</sup> Tomohisa Hattori, "Reconceptualizing Foreign Aid," *Review of International Political Economy* 8, No. 4 (2001): accessed January 15, 2020, pp.633-660.  
[https://www.jstor.org/stable/4177404?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/4177404?seq=1#metadata_info_tab_contents).

สถานการณ์อยู่เสมอ<sup>47</sup> และ Yasuyuki Sawada ให้ความสำคัญกับนโยบายการลดความยากจนของ ญี่ปุ่นซึ่งเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความพยายามในการขยายบทบาทและให้ความสำคัญกับภูมิภาคอื่น มากขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงนโยบายองค์การระหว่างประเทศ คือ จากการเน้นให้ความสำคัญกับทวีป เอเชียไปสู่การเป็นต้นแบบการให้ ODA ในแอฟริกา<sup>48</sup> ทำนองเดียวกับ Ryo Fujikura และ Mikiyasu Nakayama ซึ่งกล่าวถึงบทบาทของ World Bank ในการสนับสนุน ODA ญี่ปุ่นได้เรียนรู้การจัดการ โครงการภายในประเทศผ่านการทำงานของบริษัทที่ปรึกษาของ World Bank ที่เข้าไปช่วยพัฒนาซึ่งมี มาตรฐานระดับโลกส่งผลให้บริษัทที่ปรึกษาของญี่ปุ่นสามารถยกระดับคุณภาพของกฎบัตร ODA ญี่ปุ่นเพื่อให้ได้รับความเชื่อมั่นจาก World Bank<sup>49</sup> และ Tomohisa Hattori ได้กล่าวถึงตัวแสดงที่มี บทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงความช่วยเหลือต่างประเทศ ได้แก่ DAC ภายใต้ OECD เนื่องจาก เป็นการรวมตัวของประเทศสมาชิกที่มีศักยภาพในการเป็นผู้ให้ ODA ส่งผลให้เกิดข้อตกลงที่เป็น กฎเกณฑ์ในการให้ ODA กับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้วิธีการและบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงส่งผล กระทบต่อ ODA เช่น ปัญหาหนี้เสียในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนรูปแบบจาก การให้เงินให้เปล่าเป็นเงินกู้ยืม กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจึงเสนอให้ World Bank ซึ่งเป็นองค์การ ระหว่างประเทศแบบพหุภาคีเข้ามามีบทบาทเป็นผู้ให้กู้ยืมควบคู่กับ IMF อย่างไรก็ตามภาระหนี้สะสม ในระดับโลกส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ในซีกโลกเหนือและซีกโลกใต้ DAC จึงเข้ามา มีบทบาทในการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าตลาดตลอดอายุเงินกู้ พร้อมทั้งส่งเสริมการให้ความ ช่วยเหลือรูปแบบเงินให้เปล่ามากกว่าร้อยละ 13 ในช่วงปี 1990 ถึง 1991<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Ohno, "Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation," pp.64-94.

<sup>48</sup> Sawada, "On the Role of Official Development Assistance in Facilitating Growth and Reducing Poverty: Views from Japan and East Asia " pp.1-27.

<sup>49</sup> Nakayama, "Origins of Japanese Aid Policy-Post-war Reconstruction, Reparations, and World Bank Projects," pp.224-34.

<sup>50</sup> Hattori, "Reconceptualizing Foreign Aid," pp.644-45.



นักวิชาการอย่าง Ian Storey<sup>51</sup> David Arase<sup>52</sup> และ Pavin Chachavalpongpun<sup>53</sup> มีความเห็นตรงกันในเรื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของจีนเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์โลกและยังส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายของกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่น Ian Storey ได้กล่าวถึงการเปิดกว้าง เสรีภาพ และสันติภาพในทะเลเอเชียเป็น ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่ต้องรักษาไว้ เนื่องจากเส้นทางทางทะเลสำคัญต่อการค้าของญี่ปุ่นซึ่ง ญี่ปุ่นได้ลงทุนทางการเงินและการเมืองในการสร้างความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับเส้นทาง คมนาคมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านกองทุนความปลอดภัยของกลไกการเดินทางเรือใน ทศวรรษ 1960 และในทศวรรษ 1990 ถึงทศวรรษ 2010 ญี่ปุ่นก็ได้ส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาค ในการรับมือภัยคุกคามข้ามชาติ เช่น โจรสลัด และการก่อการร้ายทางทะเล อย่างไรก็ตามการเติบโต ทางเศรษฐกิจและการขยายศักยภาพทางทหารของจีน และปัญหากรณีพิพาททางทะเลและหมู่เกาะ ระหว่างจีนกับญี่ปุ่นในทะเลตะวันออกและกลุ่มประเทศในทะเลจีนใต้ทำให้ญี่ปุ่นกังวลถึงระเบียบ ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในหลักการเดินเรืออย่างเสรี David Arase และ Pavin Chachavalpongpun มองว่าญี่ปุ่นสนับสนุนการสร้างการแข่งขันให้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านการให้ ODA เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรองกับจีน ถึงแม้ว่าญี่ปุ่นพยายามกระตุ้นการสร้าง ความแข็งแกร่งให้อาเซียน ญี่ปุ่นก็ไม่ได้แข่งขันทางเศรษฐกิจกับจีนแต่เป็นการร่วมมือกันสร้าง ความสัมพันธ์ทางการค้าที่แข็งแกร่งกับจีนควบคู่ไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายในประเทศโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงคณะผู้กำหนดนโยบาย ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยต่าง ๆ เช่น Izumi Ohno ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลง จากปัจจัยภายในประเทศที่ส่งผลต่อการปฏิรูปนโยบายและสถาบัน เช่น การแก้ไขกฎบัตร ODA ในปี 2003 Izumi Ohno มองว่าเป็นช่วงที่กฎบัตร ODA มีความโน้มเอียงด้านมนุษยธรรมมากเนื่องจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เช่น Sadako Ogata เข้ารับตำแหน่งประธานองค์กร JICA เป็น

<sup>51</sup> Ian Storey, "Japan's Evolving Security Concerns in Maritime Southeast Asia: From Safety of Navigation to "Lake Beijing", in *ASEAN-Japan Relations*, ed. Takaaki Kojima and Takashi Shiraishi (ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2013), pp.114-34.

<sup>52</sup> David Arase, "Japan's Strategic Balancing Act in Southeast Asia," *ISEAS Perspective*, no. 94 (November 12, 2019): accessed December 14, 2019, pp.1-10. [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2019\\_94.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_94.pdf).

<sup>53</sup> Pavin Chachavalpongpun, "Approach toward Regionalism: Japan, China and the Implications on ASEAN," in *ASEAN-Japan Relations*, ed. Takashi Shiraishi and Takaaki Kojima (Singapore: ISEAS Publications, 2014), p.49.

อดีตข้าหลวงใหญ่ขององค์การสหประชาชาติเพื่อผู้ลี้ภัยซึ่งดำรงตำแหน่งช่วงปี 1990 ถึงทศวรรษ 2000<sup>54</sup> และ Akio Takayanagi ได้กล่าวถึงการประเมินการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ว่า นายกรัฐมนตรี Shinzo Abe คณะรัฐบาล รวมถึงผู้กำหนดนโยบายกฎบัตร ODA เป็นกลุ่มที่มีความเป็นชาตินิยมสูงส่งผลให้นโยบายความช่วยเหลือมีแนวโน้มจะเปลี่ยนรูปแบบกฎบัตร ODA ให้เห็นแก่ผลประโยชน์ภายในชาติมากกว่าการพัฒนาาระบบระหว่างประเทศร่วมกัน<sup>55</sup>

นอกจากนี้ยังมี Haider A. Khan ซึ่งเป็นงานกล่าวเปรียบเทียบการช่วยเหลือของญี่ปุ่นใน 2 ภูมิภาคโดยอาศัยการเปรียบเทียบข้อมูลการให้เงินช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance grants) ระหว่างบังกลาเทศในเอเชียใต้และอินโดนีเซียในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Khan ตั้งใจให้เห็นภาพชัดเจนว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยปริมาณการให้ ODA ที่สูงกว่า ทั้งนี้ในช่วงปี 1975 ถึง 1989 ปริมาณ ODA ของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นสูงถึง 8 เท่า<sup>56</sup>

### วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020
- 2) เพื่อศึกษาแนวทางการปรับบรรทัดฐานสากลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับความต้องการและค่านิยมภายในของญี่ปุ่น

### ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้เอกสารสำคัญในการศึกษา คือ กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 และกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ซึ่งปรับเปลี่ยนตามเป้าหมายประเด็นปัญหาที่ UN ต้องบรรลุซึ่งเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ ในการสนับสนุนข้อเสนอการผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดในการอธิบายการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ แนวคิดและทฤษฎี constructivists และการทำให้เป็นท้องถิ่น (localization)

<sup>54</sup> Ohno, "Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation," p.75.

<sup>55</sup> Takayanagi, "Japan's Ongoing Revision of the "ODA Charter": CSOs Opposing Securitization of ODA," pp. 246-51. .

<sup>56</sup> Haider A. Khan, "Japanese aid to South and Southeast Asia: A comparative analysis," in *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions*, ed. David Arase (London: Routledge, 2005), pp.224-34.

รวมถึงผู้มีส่วนร่วมในการบัญญัติและแก้ไขกฎบัตร ODA จำนวน 4 ฉบับ โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี และคณะผู้มีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎบัตร ODA และแหล่งข้อมูลที่มีส่วนในการอธิบายการแก้ไขกฎบัตร ODA ในแต่ละช่วงเวลาที่จะศึกษาในงานวิจัย ได้แก่ การรายงานประจำปี ได้แก่ *Diplomatic Bluebook* และ *ODA Annual Report* หรือที่รู้จักกันในปัจจุบันว่า *Japan's ODA White Paper* หรือ *White Paper on Development Cooperation* และการประเมินกฎบัตร ODA กลางภาค (*Medium-Term*) จากเว็บไซต์ [www.mofa.go.jp](http://www.mofa.go.jp) รวมถึงการรายงานประจำปีของ *OECD Reports* จากเว็บไซต์ [www.oecd.org](http://www.oecd.org) และสิ่งพิมพ์ขององค์กร JICA ที่ชื่อว่า *JICA's World* และรายงานประจำปี (*Annual Reports*) จากเว็บไซต์ [www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp) ซึ่งมีบทบาทสำคัญใน ODA ของญี่ปุ่น

### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาจำเป็นที่จะต้องศึกษาตัวแปรที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA ได้แก่ นโยบายหรือบรรทัดฐานที่ประกาศจากองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ UN DAC OECD ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กำหนดประเด็นปัญหาที่ผู้ให้ความช่วยเหลือควรให้ความสำคัญและพยายามบรรลุเป้าหมาย รวมถึงการประเมินทั้งในระดับภายในประเทศ หมายถึง การประเมินหรือรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ เช่น *Diplomatic Bluebook Japan's ODA White Paper* หรือ *White Paper on Development Cooperation* และการประเมินกฎบัตร ODA กลางภาค และระดับต่างประเทศ หมายถึง การรายงานประจำปีของ OECD หรือ DAC Peer reviews ในช่วงทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020 ว่าบรรทัดฐานสากลมีอิทธิพลที่ส่งผลกระทบต่อให้ญี่ปุ่นพยายามปรับตัวตามอย่างไรในกฎบัตร ODA ทั้ง 4 ฉบับ

ในขอบเขตของเนื้อหาบทที่ 2 จึงอธิบายการเปลี่ยนแปลงเมื่อสหรัฐฯ เข้ามาปกครองญี่ปุ่น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่สำคัญต่อการปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นผ่านบรรทัดฐานสากลที่สหรัฐฯ กะเกณฑ์ให้ญี่ปุ่นนำไปปรับใช้กับการร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดอัตลักษณ์ของประเทศเป็นผู้ใฝ่สันติภาพที่มีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเองเพื่อให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับกลับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมนานาชาติ ภาพลักษณ์ใหม่ของญี่ปุ่นถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดทศวรรษ 1950 จนถึงทศวรรษ 1970 และส่งผลให้ญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็น

อันดับต้นของโลกในทศวรรษ 1980 จนกระทั่งญี่ปุ่นได้เผชิญกับวิพากษ์วิจารณ์จากประชามนนานาชาติในทศวรรษ 1990 ด้วยอัตลักษณ์ประเทศเป็นผู้ใฝ่สันติภาพที่มีความรับผิดชอบ

ในบทที่ 3 จึงเป็นส่วนของการวิเคราะห์การบัญชีนิติบัญญัติ ODA ของญี่ปุ่นทั้ง 4 ฉบับ โดยจำแนกเนื้อหาแต่ละกฎบัตร ODA ให้ประกอบด้วยใจความสำคัญในกฎบัตร ปัจจัยที่มีผลต่อการบัญชีนิติบัญญัติ และเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละช่วงเวลาเพื่อศึกษากระบวนการทำให้บรรทัดฐานสากลสอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นผ่านการผสมผสานปัจจัยจากต่างประเทศและภายในประเทศที่มีผลต่อการบัญชีนิติบัญญัติ ODA ในแต่ละช่วงเวลา เนื่องด้วยการให้ ODA จำเป็นต้องใช้เงินภาษีของชาวญี่ปุ่นมาเป็นต้นทุนความช่วยเหลือ ถึงแม้ญี่ปุ่นจะต้องดำรงตนในฐานะผู้มีความรับผิดชอบแต่การให้ ODA จำเป็นต้องตอบโต้ภัยเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติที่ญี่ปุ่นต้องการประการใดประการหนึ่งเป็นข้อแลกเปลี่ยน บทที่ 3 จึงต้องศึกษาว่ากฎบัตร ODA แต่ละฉบับกำหนดอะไรเป็นผลประโยชน์แห่งชาติและพยายามตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติไว้อย่างไรบ้าง

และในบทสรุปจะตอบคำถามที่ว่าปัจจัยและกระบวนการใดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดหลักการของกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นตลอดจนความเปลี่ยนแปลงในแต่ละสมัยซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นผ่านกฎบัตร ODA 4 ฉบับในระยะเวลา 40 ปี

## บทที่ 2

### ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น

เมื่อสหรัฐฯ เข้าปกครองญี่ปุ่นตามข้อตกลงของกลุ่มสัมพันธมิตรหลังสิ้นสุดสงครามเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีจารีต ประเพณี และบรรทัดฐานเข้มแข็งมากเปิดรับบรรทัดฐานที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ด้านความเชื่อ วิถีชีวิต และอัตลักษณ์ของญี่ปุ่นอันจะส่งผลต่อนโยบายและการบริหารกิจการภายในและต่างประเทศเพื่อให้ญี่ปุ่นได้กลับเข้าเป็นหนึ่งในประชาคมโลก บท 2 นี้ผู้เขียนตั้งใจเสนอการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้ญี่ปุ่นเปิดรับบรรทัดฐานสากลซึ่งนำไปสู่การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อกอบกู้สถานะของญี่ปุ่น และเมื่อญี่ปุ่นจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเสร็จสิ้นก็ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นการให้ ODA ที่ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดและได้รับการยอมรับในประชาคมนานาชาตินำไปสู่คำถามว่า สหรัฐฯ ทำให้ญี่ปุ่นเปิดรับบรรทัดฐานสากลอย่างไม่เสียเกียรติภูมิได้อย่างไร อะไรจูงใจให้ญี่ปุ่นยอมปฏิบัติตามได้ และญี่ปุ่นดำเนินนโยบายและเลือกแสดงพฤติกรรมอย่างไร จึงฟื้นฟูประเทศจนสามารถเติบโตอย่างก้าวกระโดดได้ บทนี้ประกอบด้วยการอธิบายพัฒนาการการฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของญี่ปุ่นที่สำคัญต่อการกำหนดอัตลักษณ์และการแสดงพฤติกรรมเพื่อปรับตัวเข้าหาประชาคมนานาชาติ ได้แก่ การยอมรับบรรทัดฐานสากลเพื่อแสดงความรับผิดชอบในรูปแบบการจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม การเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศเพื่อฟื้นฟูสถานะของประเทศ และการปรับตัวตามข้อเรียกร้องของประชาคมนานาชาติในฐานะประเทศพัฒนาแล้วที่ไร้สันติภาพ

#### สหรัฐอเมริกาและการปฏิรูปญี่ปุ่นหลังสงคราม

ในระยะเวลาที่สหรัฐฯ เข้ามาปกครองญี่ปุ่นด้วยการเผยแพร่อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของประวัติศาสตร์ชาติญี่ปุ่นทั้งในเชิงจารีต บรรทัดฐาน และโครงสร้างการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง สหรัฐฯ ชี้ให้เห็นถึงความเสียหายของระบบการปกครองที่ทหารและตำรวจมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยยึดโยงความชอบธรรมจากจักรพรรดิ การเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานจากการมีจักรพรรดิเป็นศูนย์กลางมาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้เพราะรัฐธรรมนูญใหม่ที่สหรัฐฯ ร่าง

ให้เป็นต้นแบบแก่ญี่ปุ่นในปี 1946 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 3 พฤษภาคม 1947<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญ สันติภาพเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปนโยบาย พฤติกรรม และโครงสร้างองค์กรสำคัญภายในประเทศ เช่น ศาล สื่อ ตำรวจ และโดยเฉพาะทหาร<sup>58</sup> ในรัฐธรรมนูญมีมาตราสำคัญต่อการกำหนดอัตลักษณ์ และพฤติกรรมของญี่ปุ่นในเรื่องการอ้างสันติภาพและการห้ามทำสงครามและมีทหารมาจนถึง ปัจจุบัน คือ มาตรา 9 ซึ่งกล่าวถึง การห้ามญี่ปุ่นมีทหารทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศและไม่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทในระบบระหว่างประเทศ<sup>59</sup> เมื่อญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นใหม่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศส่งผลให้สามารถลดอำนาจจักรพรรดิลงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง รวมถึงสามารถลดความเข้มแข็งของลัทธิขูชิโด้ด้วยการจำกัดอำนาจการทหารและให้สหรัฐฯ ดูแลความมั่นคงและการต่างประเทศให้กับญี่ปุ่นเพื่อควบคุมไม่ให้ทหารขึ้นมาใช้อำนาจหรือสะสมอาวุธ เพื่อก่อสงคราม

สหรัฐฯ พร้อมทั้งกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรต้องการให้ประเทศผู้ก่อสงครามรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเกิดเป็นข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับข้อตกลงกับญี่ปุ่นใช้ชื่อว่า “สนธิสัญญาสันติภาพกับญี่ปุ่น (Treaty of Peace with Japan)” ซึ่งลงนามในปี 1951 เพื่อระบุเงื่อนไขการรับผิดชอบค่าปฏิกรรมสงครามในหมวดที่ 5 มาตรา 14 ว่าด้วยการอ้างกรรมสิทธิและทรัพย์สิน โดยครอบคลุมการรับผิดชอบต่อคู่กรณีและการจัดการปัญหาที่ดินและทรัพย์สินที่ญี่ปุ่นได้รุกรานและยึดครองในแมนจูเรียของจีน เกาหลี และเกาะฟอร์โมซา (Formosa หรือเกาะไต้หวันในปัจจุบัน) รวมถึงประเทศตะวันออกไกลอื่น ๆ และการคืนดินแดนที่ญี่ปุ่นผนวกพร้อมทรัพย์สิน ญี่ปุ่นต้องรับผิดชอบจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศผู้ถูกรุกรานโดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศสัมพันธมิตร<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Prime Minister of Japan and His Cabinet, "The Constitution of Japan," (n.d.): accessed August 20, 2021.

[https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html).

<sup>58</sup> Peter J. Katzenstein, "Norms and the Japanese State," in *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (New York: Cornell University Press, 1996).

<sup>59</sup> Prime Minister of Japan and His Cabinet, "The Constitution of Japan."

<sup>60</sup> United Nations, "Treaty of Peace with Japan (with two declarations). Signed at San Francisco, on 8 September 1951," United Nations Treaty Series Online, no. 1832, (August 21, 1952): accessed September 22, 2021, p.62.

<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20136/volume-136-i-1832-english.pdf>.

สหรัฐฯ ยังวางรากฐานการฟื้นฟูเศรษฐกิจญี่ปุ่นและนำญี่ปุ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การสร้างความมั่นคงทางการเมืองและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้กับเอเชีย โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยค่าปฏิกรรมสงคราม ฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักรต้องการให้ญี่ปุ่นรับผิดชอบต่อความเสียหายด้วยค่าปฏิกรรมสงคราม อีกส่วนหนึ่งต้องการให้จัดการยึดอุตสาหกรรมทั้งหมดที่ญี่ปุ่นมีพร้อมทั้งจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้ประเทศคู่กรณีด้วยเพื่อป้องกันไม่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจอันอาจเป็นเหตุให้ก่อสงครามขึ้นในอนาคต โดยเริ่มต้นจากยึดทรัพย์สินในต่างประเทศทั้งหมดของญี่ปุ่นเป็นค่าปฏิกรรมสงครามซึ่งมีมูลค่ากว่า 10,000 ล้านดอลลาร์ และในเดือนเมษายนปี 1947 มีคำสั่งจากอองซันถึงนายพล Douglas MacArthur ผู้บัญชาการศูนย์บัญชาการสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (Supreme Command for Allied Power) ในญี่ปุ่นให้เพิ่มค่าปฏิกรรมสงครามอีกร้อยละ 30 ที่ญี่ปุ่นต้องชดเชยให้กับจีนถึงร้อยละ 15 และให้ฟิลิปปินส์ หมู่เกาะในอาณานิคมของดัตช์ และกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษอีกประเทศละร้อยละ 5 ในอีกทางหนึ่งกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นและฝ่ายผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ ก็กล่าวในฐานะผู้ปกครองญี่ปุ่นช่วงเวลานั้นว่าการลงโทษที่รุนแรงเกินไป นอกจากทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจประเทศได้แล้วยังอาจเป็นการทุบภาษีของประชาชนชาวอเมริกันโดยไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหาย<sup>61</sup>

สหรัฐฯ เสนอแนวทางให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปลี่ยนทัศนคติต่อการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้เป็นการหนทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจผ่านการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในรูปแบบความช่วยเหลือต่างประเทศ (foreign aid) ในช่วงปลายทศวรรษ 1940 ถึงต้นทศวรรษ 1950 โดยแบ่งเป็นประเภทเงินให้เปล่าและเงินกู้ยืม การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามขึ้นอยู่กับผลการเจรจาที่ภาคีตามที่คู่กรณีจะเรียกร้องและญี่ปุ่นตกลงที่จะชดใช้ การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามนั้นให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะ 1.เป็นคู่กรณีที่ได้รับความเสียหายในสงครามเอเชีย-แปซิฟิก 2.เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว 3.ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถเป็นตลาดรองรับการส่งออกและเป็นแหล่งวัตถุดิบเพื่อทดแทนตลาดในจีนที่สูญหายไปเพราะญี่ปุ่นและ

<sup>61</sup> Saori N. Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," *The Journal of American-East Asian Relations* 9, no. 3/4 (2000): pp.199-200., <http://www.jstor.org/stable/23613083>.

สหรัฐฯ เกรงกลัวการค้ำกับจีนจะทำให้แนวคิดคอมมิวนิสต์แทรกซึมเข้ามาในญี่ปุ่น<sup>62</sup> และ4. เพื่อเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ความมั่นคงระดับภูมิภาคของสหรัฐฯ ซึ่งต้องการให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองในกลุ่มประเทศที่เพิ่งประกาศเอกราชจากเจ้าอาณานิคมและให้ญี่ปุ่นฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพื่อคอยสอดส่องการรุกคืบของคอมมิวนิสต์และการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค จากเหตุผลที่กล่าวมา ทำให้ทัศนคติของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเปลี่ยนมาเห็นโอกาสในการขยายตลาดไปสู่ต่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังวางญี่ปุ่นเป็นศูนย์กลางระหว่างสหรัฐฯ และกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในลักษณะโครงสร้าง 3 ฝ่าย<sup>63</sup> ในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ รวมถึงตั้งใจพัฒนาญี่ปุ่นในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อเป็นต้นแบบประเทศแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยให้กับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชียซึ่งหากได้ผลดีก็จะนำแนวคิดนี้ไปใช้กับภูมิภาคอื่น

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่ส่งผลต่ออัตลักษณ์ของญี่ปุ่นเกิดจากการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญที่สหรัฐฯ กะเกณฑ์ให้ญี่ปุ่นยึดมั่นในสันติภาพ ไม่มีทหาร และการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามซึ่งส่งผลต่อการปฏิรูปและวางรากฐานโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และบรรทัดฐานอื่น ๆ เช่นกัน ในงานศึกษาความมั่นคงภายในประเทศโดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานของประเทศเยอรมนี ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ Peter J. Katzenstein ได้กล่าวถึงบรรทัดฐานว่าเป็นสิ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและพฤติกรรมของรัฐและเมื่อรัฐแสดงพฤติกรรมตามนโยบาย พฤติกรรมนั้นก็สะท้อนผลประโยชน์ที่รัฐต้องการจึงสามารถอนุมานได้ว่าผลประโยชน์ของชาติเป็นตัวสะท้อนอัตลักษณ์ของชาติ จึงหมายความว่า สิ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและพฤติกรรมของรัฐ คือ บรรทัดฐาน<sup>64</sup> ญี่ปุ่นยินดีโอรับภาพลักษณ์ใหม่และยินยอมเปลี่ยนนโยบายและพฤติกรรมเพราะญี่ปุ่นมองเห็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานผ่านรัฐธรรมนูญและสนธิสัญญาสันติภาพที่จะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ

<sup>62</sup> Joseph Z. Reday, "Reparations from Japan," *Far Eastern Survey* 18, No. 13 (1949): p.151, University of California Press, Institute of Pacific Relations, <https://doi.org/10.2307/3024152>.

<sup>63</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," pp.212-13.

<sup>64</sup> Katzenstein, "Institutionalism, Realism, and Liberalism," p.18.



### ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อความมั่นคง

จุดเริ่มต้นของการฟื้นฟูสถานะของญี่ปุ่นในประชาคมนานาชาติที่กลุ่มสัมพันธมิตรเสนอให้ คือ สนธิสัญญาสันติภาพซึ่งระบุว่าญี่ปุ่นจะปฏิบัติตามสัตยาบันที่ให้ไว้ต่อกลุ่มรัฐที่ทำสงครามกับญี่ปุ่น หรือรัฐใดที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่ร่วมให้สัตยาบันไว้ อันได้แก่ สหรัฐฯ ในฐานะผู้มีอำนาจปกครองญี่ปุ่น ออสเตรเลีย แคนาดา ศรีลังกา ฝรั่งเศส อินโดนีเซีย สหราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ ปากีสถาน สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ<sup>65</sup> เพื่อรับผิดชอบความเสียหายด้วยการคืนดินแดนและทรัพย์สินที่ผนวกใหม่ในต้นทศวรรษ 1900 เนื่องด้วยสถานะของญี่ปุ่นเป็นผู้แพ้สงคราม ทำให้มีการรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศจำนวนมหาศาลซึ่งอาจเกินศักยภาพในการชดเชยค่าเสียหาย สหรัฐฯ จึงสนับสนุนให้ญี่ปุ่นเจรจาค่าปฏิกรรมแบบทวิภาคีกับประเทศคู่กรณีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นเริ่มจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในเดือนธันวาคมปี 1952 และเจรจาสำเร็จ ดังนี้ เมียนมาร์ในปี 1954 ฟิลิปปินส์ในปี 1956 อินโดนีเซียในปี 1958 และเวียดนามใต้ในปี 1959 นอกจากนั้นญี่ปุ่นยังชดเชยความเสียหายให้กับกลุ่มประเทศที่ไม่เรียกร้องค่าปฏิกรรมสงครามตามสนธิสัญญาสันติภาพด้วยการให้เงินให้เปล่าเพื่อฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชีย เรียกว่า “การชำระเงินเยนพิเศษ (special yen settlement)” ให้กับหลายประเทศ ได้แก่ ไทยในปี 1955 ลาวในปี 1958 กัมพูชาในปี 1959 และญี่ปุ่นให้เงินกู้ยืมเพื่อการพัฒนาให้กับอีกหลายประเทศ ได้แก่ อินเดียในปี 1958 ปารากวัยในปี 1959 เวียดนามใต้ในปี 1960 ปากีสถานและบราซิลในปี 1961<sup>66</sup>

ญี่ปุ่นมองเห็นผลประโยชน์จากการฟื้นฟูสัมพันธไมตรีกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อปูทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระยะยาว ในทางหนึ่งญี่ปุ่นต้องการตลาดในการส่งออกสินค้าและแหล่งวัตถุดิบทดแทนตลาดจีนที่สูญเสียไปเพราะญี่ปุ่นซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรี Shigeru Yoshida ระวางการรुकคืบและการสานสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น และในอีกทางหนึ่งการเร่งฟื้นฟูสัมพันธไมตรีกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เพื่อส่งเสริมการพัฒนาสาธารณูปโภคไปพร้อมกับเศรษฐกิจให้เป็นต้นแบบประเทศ

<sup>65</sup> United United Nations, "Treaty of Peace with Japan (with two declarations). Signed at San Francisco, on 8 September 1951," p.74.

<sup>66</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," p.203.

เสรีประชาธิปไตยและเป็นโอกาสให้ญี่ปุ่นได้เป็นตัวแทนในยุทธศาสตร์ให้กับสหรัฐฯ ในการเฝ้าระวังการรุกรานของคอมมิวนิสต์<sup>67</sup> เพื่อป้องกันการแพร่กระจายแนวคิดคอมมิวนิสต์

### ญี่ปุ่นเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ

สหรัฐฯ เสนอแนวทางช่วยญี่ปุ่นฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านการเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศในช่วงเวลาเดียวกันกับที่ญี่ปุ่นต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม การเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในฐานะผู้รับผิดชอบต่อความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance; ODA) ของญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน

แผนโคลอมโบ (Colombo Plan) เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มประเทศเครือจักรภพอังกฤษและมีสหรัฐฯ เป็นผู้ให้ทุนหลัก แผนโคลอมโบมีลักษณะเป็นกลไกความร่วมมือแบบหลวม ๆ ของกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA เศรษฐกิจในเอเชียใต้และตะวันออกเฉียงใต้รวมถึงเพื่อป้องกันเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ การประชุมครั้งแรกเกิดขึ้นในเดือนมกราคมปี 1950 ที่โคลอมโบ ศรีลังกา ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์การประชุมตั้งแต่เดือนตุลาคมปี 1953 แต่อังกฤษและออสเตรเลียปฏิเสธให้ญี่ปุ่นเข้าร่วมกลุ่ม จนกระทั่งญี่ปุ่นได้ขอให้สหรัฐฯ ช่วยเหลือเพื่อให้ได้เข้าร่วมกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA จนได้รับเป็นสมาชิกในปี 1954 เนื่องด้วยญี่ปุ่นต้องการโอกาสที่จะใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแผนโคลอมโบนับเป็นความร่วมมือแรกที่ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับให้เข้ามามีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ<sup>68</sup> ระยะแรกที่ได้เข้าเป็นสมาชิกญี่ปุ่นสามารถให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเป็นหลักเพราะการระดมตุลารายจ่ายของญี่ปุ่น

การเข้าร่วมเป็นสมาชิก สหประชาชาติ (United Nations; UN) เป็นเป้าหมายนโยบายต่างประเทศในการฟื้นฟูความสัมพันธ์และสถานะของประเทศที่ญี่ปุ่นต้องการให้ได้รับการยอมรับในประชาคมนานาชาติในช่วงทศวรรษ 1950 UN เป็นองค์การที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรวมกลุ่มประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งต้องการสร้างสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อมาทดแทนองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ที่ไม่สามารถปกป้องสันติภาพโลกจนเกิด

<sup>67</sup> Takashi Shiraishi, "Japan and Southeast Asia," in *Network Power: Japan and Asia*, ed. Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi (New York: Cornell University, 1997), p.178.

<sup>68</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," pp.203-04.

สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ กฎบัตรของ UN ได้กำหนดจุดมุ่งหมายองค์การในการป้องกันการเกิดภัยคุกคามต่อสันติภาพและระงับการกระทำที่ก้าวร้าวใด ๆ ต่อสันติภาพ และเนื่องจากการก่อตั้งองค์การเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยังไม่ยุติ ญี่ปุ่นในฐานะหนึ่งในประเทศผู้ก่อสงครามจึงเปรียบเป็นศัตรูของสันติภาพและ UN <sup>69</sup>

ญี่ปุ่นได้ยื่นเรื่องขอเข้าเป็นสมาชิก UN ทันทีที่สนธิสัญญาสันติภาพมีผลบังคับใช้ในปี 1952 แต่เนื่องจากการสละสมาชิกภาพในองค์การสันนิบาตชาติตั้งแต่ปี 1933 ทำให้ญี่ปุ่นรู้สึกแปลกแยกจากสมาชิกของ UN ประกอบกับสหภาพโซเวียตพยายามกีดกันไม่ให้ญี่ปุ่นเข้าร่วมสมาชิกถึง 3 ครั้ง จนกระทั่งนายกรัฐมนตรี Ichirō Hatoyama พยายามฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างญี่ปุ่นและสหภาพโซเวียตได้สำเร็จในเดือนตุลาคมปี 1956 ส่งผลให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับเป็นหนึ่งในสมาชิก UN ในเดือนธันวาคมปี 1956<sup>70</sup> ญี่ปุ่นพยายามแสดงความกระตือรือร้นหลังจากได้รับเข้าเป็นสมาชิก UN ด้วยการกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นตั้งแต่ในเดือนกุมภาพันธ์ปี 1957 โดยนายกรัฐมนตรี Ishibashi Tanzan ได้กล่าวต่อรัฐสภาว่าจะยึดหลักการ UN เป็นศูนย์กลาง (UN centrism) ในการกำหนดนโยบายการต่างประเทศเพื่อเผยแพร่สันติภาพและความมั่งคั่งให้กับโลก <sup>71</sup> นอกจากนั้น Akashi Yasushi เอกอัครราชทูตประจำสหประชาชาติชาวญี่ปุ่นคนแรก ได้กล่าวถึงบทบาทของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1960 ว่ามีความพยายามในการขยายรากฐานความสัมพันธ์ระหว่าง UN และญี่ปุ่นผ่านการเรียนรู้การทูตแบบพหุภาคีด้วยการพยายามเข้าชิงตำแหน่งในองค์การระหว่างประเทศ เช่น ในปี 1957 ซึ่งเป็นปีแรกที่ญี่ปุ่นเข้าเป็นสมาชิก UN ญี่ปุ่นได้ส่งตัวแทนลงสมัครสมาชิกไม่ถาวร คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (non-permanent member of the UNSC) เป็นครั้งแรก ในปี 1959 ญี่ปุ่นได้รับตำแหน่งเป็นหนึ่งในคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council; ECOSOC) และในปี 1960 ญี่ปุ่นได้ส่งผู้พิพากษาไปดำรงตำแหน่งในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Hoshino Toshiya, "Global Governance, Japan and United Nations " in *Global Governance and Japan: The institutional architecture*, ed. Glenn D. Hook and Hugo Dobson (New York: Taylor & Francis e-Library, 2007), p.220.

<sup>70</sup> *ibid.*, p.219.

<sup>71</sup> *ibid.*, p.217.

<sup>72</sup> Toshiya, "Global Governance, Japan and United Nations " pp.221-22.

นอกจากนั้นการเข้าร่วมกลุ่มครั้งสำคัญที่มีผลต่อบทบาทระหว่างประเทศใน ODA ของญี่ปุ่น คือ สมาชิกคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee; DAC) ซึ่งอยู่ภายใต้ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development; OECD) ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมเป็น สมาชิกกลุ่มและองค์กรในช่วงเวลาที่ซับซ้อนภายใต้เงื่อนไขของกลุ่มที่ต่างกันจึงขออธิบายตั้งแต่ จุดเริ่มต้น ดังต่อไปนี้

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ เสนอแผนการมาร์แชล (Marshall Plan) เพื่อฟื้นฟู ตลาดสำคัญให้กลุ่มประเทศพันธมิตรในยุโรปเนื่องจากเป็นตลาดต่างประเทศเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ สหรัฐฯ และเสริมความเข้มแข็งให้กับภูมิภาคเพื่อป้องกันการเผยแพร่ของแนวคิดคอมมิวนิสต์ในยุโรป ในระยะแรกของการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามเกิดภาวะขาดแคลนเงินดอลลาร์ในตลาดยุโรปและ เกิดปัญหาการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจึงเกิดการรวมกลุ่มฟื้นฟูเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศ ยุโรปและเสนอให้สหรัฐฯ และแคนาดาเข้าร่วมกลุ่ม ชื่อว่า องค์การความร่วมมือเพื่อเศรษฐกิจยุโรป (Organization for European Economic Cooperation; OEEC) ในปี 1948 เมื่อยุโรปสามารถ ฟื้นฟูเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมได้แล้ว ประเทศสมาชิกในความร่วมมือที่สามารถฟื้นฟูประเทศเป็น ประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วก็ถูกขนานนามว่าเป็นสมาคมเศรษฐี (rich man's club) ภายใต้ เศรษฐกิจที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดช่วงทศวรรษ 1950 ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศที่อุตสาหกรรมพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่ประกาศเอกราชหลังสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่ 2 ในเดือนธันวาคมปี 1959 สหรัฐฯ ในฐานะผู้นำจึงเสนอให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วรับผิดชอบ ต่อการแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศกำลังพัฒนาด้วยการหาแนวทางการพัฒนาประเทศกำลัง พัฒนา โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจเพื่อประสานนโยบายการค้า การเติบโต และเสถียรภาพร่วมกัน<sup>73</sup> เกิดเป็น การรวมกลุ่มความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Group; DAG) ใน ปี 1960<sup>74</sup> ซึ่งอยู่ภายใต้ OEEC เพื่อให้ประเทศพัฒนาแล้วร่วมกันรับผิดชอบช่วยเหลือ“แบ่งเบาภาระ (burden sharing)” ความมั่นคง<sup>75</sup> และเงื่อนไขสำคัญของการเข้าร่วมกลุ่ม DAG กำหนดว่าผู้เข้าร่วม

<sup>73</sup> Goran Ohlin, "The Organization for Economic Cooperation and Development," *International Organization* Vol. 22 (1968): pp.231-32.

<sup>74</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," p.206.

<sup>75</sup> Ohlin, "The Organization for Economic Cooperation and Development," p.235.

กลุ่มไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของ OEEC แต่ประเทศสมาชิกของ OEEC ทุกประเทศต้องอยู่ในกลุ่ม DAG

สหรัฐฯ เสนอให้ญี่ปุ่นเข้าเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของ DAG แม้แคนาดาและประเทศในยุโรปจะคัดค้าน แต่ในปี 1961 หลายประเทศสนใจเข้าร่วมกลุ่ม DAG จึงเกิดการเพิ่มจำนวนสมาชิก และก่อตั้งเป็นกลุ่มถาวรเพื่อแสดงให้เห็นถึงความพยายามรับผิดชอบของประเทศพัฒนาแล้วและเปลี่ยนชื่อเป็น สมาชิกคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee; DAC) ญี่ปุ่นก็กลายเป็นหนึ่งในสมาชิกของ DAC สหรัฐฯ และประชาคมนานาชาติก็เชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะมีศักยภาพมากพอที่จะฟื้นเศรษฐกิจได้เทียบเท่ากับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในยุโรป ภายหลัง OEEC ก็เปลี่ยนชื่อเป็นองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development; OECD) เพื่อเปิดกว้างรับสมาชิกที่เพิ่มขึ้นและญี่ปุ่นก็ได้การตอบรับเข้าร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกปี 1964 ขอบเขตการทำงานช่วยเหลือของ DAC ยังคงอยู่ภายใต้ OECD ประธานคณะกรรมการ DAC ไม่ใช่ตัวแทนของรัฐใดรัฐหนึ่งแต่เป็นนักการทูตที่เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจ 2 คน<sup>76</sup> การรวมตัวของ DAC ไม่มีทุนให้สมาชิกไปส่งเสริมการพัฒนาแก่ประเทศกำลังพัฒนา DAC กำหนดเงื่อนไขการทำงานว่าส่งเสริมการเจรจาช่วยเหลือแบบทวิภาคี โดยขึ้นอยู่กับว่าการเจรจาความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาว่าจะเป็นการให้เงินให้เปล่า การให้กู้ยืม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค ทั้งนี้ DAC กำหนดอัตรา ODA ให้ผูกผันตามรายได้ของประเทศผู้ให้ แนวทางการพัฒนาดังกล่าว คือ การวิพากษ์วิจารณ์และหารือกันในกลุ่มสมาชิก และแบ่งปันประสบการณ์ผ่านการทบทวนความช่วยเหลือประจำปี (Annual Aid Review)<sup>77</sup> สำนักเลขาธิการคณะกรรมการคอยตรวจสอบนโยบายของแต่ละประเทศและพยายามกระตุ้นให้ประเทศผู้ให้ ODA เพิ่มและพัฒนา ODA ให้ดีขึ้น และสำนักเลขาธิการจะมีหน้าที่ในการสรุปรายงานความช่วยเหลือให้ที่ประชุมของสมาชิก การดำเนิน ODA ของญี่ปุ่นก็อาศัยเงื่อนไขการพิจารณาให้ ODA อย่างประเทศสมาชิกอื่นๆ หากแต่ยังสร้างความเคลือบแคลงใจว่ามีนัยยะซ่อนเร้นทางเศรษฐกิจมากกว่าความต้องการช่วยเหลืออย่างจริงจัง ที่ประชุมจึงต้องการให้สหรัฐฯ กัดดันญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในยุโรปในการรับผิดชอบ ODA เพิ่มและจริงจังมากขึ้นในฐานะประเทศพัฒนาแล้ว

<sup>76</sup> Ohlin, "The Organization for Economic Cooperation and Development," p.232.

<sup>77</sup> ibid., pp.235-237.

อย่างไรก็ตามองค์การที่มีอิทธิพลต่อญี่ปุ่นมากที่สุด คือ UN ซึ่งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศขนาดใหญ่ที่สุดที่มีเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงและสันติภาพในประชาคมนานาชาติส่งผลให้ UN มีโครงสร้างการทำงานเพื่อสร้างความมั่นคงหลากหลายด้านเพื่อให้ครอบคลุมการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD) ซึ่งมีหน้าที่ในการรายงานผลการช่วยเหลือและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาต่อที่ประชุมสหประชาชาติและคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม<sup>78</sup> นโยบายและเป้าหมายของ UN จึงมีผลต่อการกำหนดนโยบายองค์กรความร่วมมือ OECD และ DAC ผ่านการเข้าร่วมประชุมการแก้ปัญหาการพัฒนาในโครงสร้างระหว่างประเทศ

### ค่าปฏิกรรมสงครามสู่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเลือกใช้อัตลักษณ์ประเทศไผ่สันติภาพที่มีความรับผิดชอบเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยวิธีการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศผู้ถูกรุกรานและได้รับความเสียหายจากสงคราม และการให้ ODA กับประเทศที่ไม่ถูกรุกราน อย่างไรก็ตามเป้าหมายการให้การรับผิดชอบทั้ง 2 ประการ คือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในระยะยาว เมื่อญี่ปุ่นจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเสร็จสิ้นตามข้อตกลงระยะเวลาที่เจรจากับประเทศคู่กรณี วิธีการของญี่ปุ่นจึงคงเหลือเพียงการให้ ODA เพื่อหล่อเลี้ยงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและส่งเสริมการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศผู้รับ ODA แลกเปลี่ยนกับการพึ่งพิงปัจจัยทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในฐานะผู้ขาดแคลนทรัพยากรและตลาดส่งออก ทั้งนี้ในกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะและมีแนวทางการให้ ODA ที่ญี่ปุ่นต้องทำตาม

หน่วยงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ของญี่ปุ่นประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs; MoFA) ซึ่งมีหน้าที่ในการเจรจาหรือต่อรองกับสหรัฐฯ และกลุ่มสัมพันธมิตรในข้อตกลงจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อชดเชยความเสียหายด้วยอุตสาหกรรม เมื่อสิ้นสุดระยะการจ่ายค่า

<sup>78</sup> United Nations Conference on Trade and Development, "About UNCTAD," (n.p.): accessed January 1, 2022. <https://unctad.org/about>.

ปฏิบัติการ กระทรวงการต่างประเทศก็ยังคงเป็นกระทรวงสำคัญในกระบวนการให้ ODA ด้วยการใช้นโยบายการต่างประเทศส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและเป็นฝ่ายรับเรื่องการร้องขอ ODA ของญี่ปุ่นในด้านการสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานและความช่วยเหลือทางเทคนิค กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ (Ministry of International Trade and Industry; MITI ปัจจุบันชื่อว่า Ministry of Economy, Trade and Industry; METI) จึงเข้ามามีบทบาทใน ODA ผ่านการแบ่งปันประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในโครงสร้างพื้นฐานและเทคนิคทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ<sup>79</sup> และกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance; MOF) เป็นกระทรวงสำคัญในการเจรจาและบริหารการเงินภายในและนอกประเทศซึ่งเป็นส่วนสำคัญมากต่อการกำหนดงบประมาณ ODA<sup>80</sup> และสมมูล ODA กับงบประมาณรายปี ODA ของญี่ปุ่นอยู่ภายใต้ กฎหมายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (Overseas Economic Cooperation Law) ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี 1960 โดยมีใจความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และในปี 1962 มีการก่อตั้งหน่วยงานความร่วมมือทางเทคนิคกับต่างประเทศ (Overseas Technical Cooperation Agency; OTCA) เพื่อเน้นย้ำความสำคัญของการร่วมมือทางเทคนิคเพื่อประเทศกำลังพัฒนาบนพื้นฐานของสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ<sup>81</sup> และในทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นทศวรรษสิ้นสุดการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเกิดองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยตรงแทนที่ OTCA ชื่อว่า องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency; JICA) ก่อตั้งในปี 1974<sup>82</sup> และยังปฏิบัติหน้าที่จนถึงปัจจุบัน JICA มีหน้าที่ในการเจรจาในระดับทวิภาคีที่ประเทศผู้รับ ODA จะต้องส่งเรื่องร้องขอ (request-based) ตามเงื่อนไขที่ว่าจจะรอให้เกิดการร้องขอ (wait-until-requests-are-made) ที่ญี่ปุ่นยึดมั่นว่าเป็นผลดีต่อประเทศผู้รับในการรู้จักประมาณตนเอง<sup>83</sup> และทำหน้าที่ประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ที่ประเทศผู้รับต้องการ เช่น ประเทศกำลังพัฒนาอื่นเรื่องขอเงินให้เปล่ากับกระทรวงการต่างประเทศ ขอความช่วยเหลือทางเทคนิคกับ JICA และขอเงินกู้ยืมกับ

<sup>79</sup> Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.6.

<sup>80</sup> Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," p. 58.

<sup>81</sup> Nakayama, "Origins of Japanese Aid Policy-Post-war Reconstruction, Reparations, and World Bank Projects," p.44.

<sup>82</sup> Japan International Cooperation Agency, "History," (n.p.): accessed February 3, 2022.

<https://www.jica.go.jp/english/about/history/index.html>.

<sup>83</sup> Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.7.

ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation; JBIC) ซึ่งโครงการเพื่อการพัฒนาอาจเชื่อมโยงกับกระทรวงต่าง ๆ นอกเหนือจาก 3 กระทรวงนี้ได้ อีก เช่น โครงการขอกู้ยืมเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำจากเขื่อน กระทรวงการต่างประเทศและ JBIC มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการเจรจาและพิจารณาคำร้อง รวมถึงกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล JBIC และกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค<sup>84</sup> เนื่องด้วย โครงการ ODA โครงการหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันของหลายหน่วยงาน หลายครั้งจึงเกิด หน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันหรือเกิดการมองผลประโยชน์ภายใต้ต้นนโยบายและเป้าหมายที่ต่างกัน ภายในปี 2008 จึงเกิดการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร JICA โดยควรวรวม JBIC เข้าด้วยกันและใช้ชื่อว่า JICA มาอยู่ ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศและทำหน้าที่ในการดูแลการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เงิน กู้ยืม และเงินให้เปล่า<sup>85</sup>

นอกจากตัวแทนฝ่ายรัฐแล้วความช่วยเหลือต่างประเทศพร้อมกับการจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม ทำให้เกิดตัวแสดงใหม่ที่มีบทบาททางธุรกิจและมีส่วนในการเจรจา กำหนดนโยบาย และมีส่วนร่วมใน การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามโดยเฉพาะในรูปแบบการกู้ยืม คือ กลุ่มธุรกิจเอกชน<sup>86</sup> เนื่องจากกลุ่ม เอกชนญี่ปุ่นก็มีส่วนในการให้กู้ยืมในนามผู้จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแลกับการสร้างโครงสร้าง สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน โรงผลิตพลังงานไฟฟ้า ท่าเรือ<sup>87</sup> โดยเฉพาะการสร้าง ศูนย์กลางอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ ODA เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับธุรกิจญี่ปุ่นใน ต่างประเทศ<sup>88</sup> ลักษณะของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามค่อย ๆ เปลี่ยนเป็นรูปแบบความร่วมมือทาง เศรษฐกิจหรือการสนับสนุนการพัฒนาเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ

แนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

สหรัฐฯ ให้ญี่ปุ่นเข้าร่วมกลุ่ม DAC แม้ว่าในช่วงเวลานั้นญี่ปุ่นยังไม่สามารถฟื้นฟูความเสียหาย ได้เต็มที่แต่เนื่องจากสหรัฐฯ ต้องการให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับในฐานะพลเมืองโลกนอกจากการฟื้นฟู ความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อญี่ปุ่นได้เข้าร่วมสมาชิกความร่วมมือระหว่าง

<sup>84</sup> Arase, "Introduction," p.6.

<sup>85</sup> Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.5.

<sup>86</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," pp.214-18.

<sup>87</sup> Arase, "Japan's and United States's bilateral ODA programs," p.118.

<sup>88</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," p.217.



ประเทศก็สามารถให้ ODA ต่อเนื่องจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามตั้งแต่ทศวรรษก่อนหน้าได้ทันที เนื่องจากลักษณะการให้ ODA ของ DAC เป็นแบบเดียวกับวิธีที่ญี่ปุ่นใช้เจรจาค่าปฏิกรรมสงครามกับประเทศผู้เสียหายจากสงคราม คือ การเจรจาแบบทวิภาคีโดยให้ประเทศผู้รับ ODA ต้องส่งคำร้องขอ เพื่อให้ประเทศผู้รับ ODA พยายามช่วยเหลือตนเอง (self-help efforts) เพราะต้องการให้ประเทศผู้รับเข้าใจความสามารถ สมรรถนะ และประเมินสิ่งที่ต้องการในประเทศตนเอง<sup>89</sup> เนื่องจากในช่วงแรกของการกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศประสบกับปัญหาหนี้สินล้นมือจนไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้ ญี่ปุ่นจึงแบ่งปันประสบการณ์ในฐานะอดีตประเทศผู้รับ ODA และผู้กู้ยืมเงินในเวลาเดียวกันให้กับประเทศผู้รับ ODA<sup>90</sup> ผ่านการสร้างระบบเครือข่ายเชื่อมโยง ODA เพื่อแบ่งเบาภาระงานและกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญ<sup>91</sup>

กระนั้น ODA ของญี่ปุ่นยังถูกมองว่ายังไม่ทุ่มเทช่วยเหลือมากพอ โดยเฉพาะจากรายงานการทบทวน ODA และที่ประชุม DAC ในเวทีระหว่างประเทศ<sup>92</sup> ญี่ปุ่นมีความจำเป็นที่จะต้องลดรายจ่ายทั่วไปกับรายจ่ายเพื่อ ODA เนื่องจากขณะที่ญี่ปุ่นเข้าร่วมกลุ่ม DAC เป็นช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นต้องชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามและฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศไปในเวลาเดียวกัน<sup>93</sup> ญี่ปุ่นจำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากธนาคารโลกมาเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในเวลาเดียวกันจึงต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามไปด้วย<sup>94</sup> รูปแบบ ODA ของญี่ปุ่นในระยะแรกจึงเป็นความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ยืม โดยเฉพาะเพื่อการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ในทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นให้เงินกู้ยืมต่อประเทศกำลังพัฒนาสูงถึงร้อยละ 67 ต่อสัดส่วนของ ODA ทั้งหมด<sup>95</sup> ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายการให้เงินกู้ยืมของญี่ปุ่นมีความคิดเห็นว่าเงินกู้ยืมจะมีผลต่อแรงจูงใจในการจัดสรรงบประมาณและการพัฒนาตนเองมากกว่าเงินให้เปล่า รวมถึงเงินกู้ยืมส่งผลดีต่อการหมุนเวียนเงินฝากของสถาบันทางการเงินหรือแหล่ง

<sup>89</sup> Arase, "Japan's and United States's bilateral ODA programs," pp.117-18.

<sup>90</sup> Nakayama, "Origins of Japanese Aid Policy-Post-war Reconstruction, Reparations, and World Bank Projects," p.51.

<sup>91</sup> Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.6.

<sup>92</sup> Alan Rix, *Japan's Economic Aid: Policy-making and Politics*, (New York, 1980,) pp. 30-31 cited in Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," p. 207.

<sup>93</sup> *ibid.*, p.197.

<sup>94</sup> Sasuga Katsuhiro, "Global Governance, Japan and the World Bank," in *Global Governance and Japan: The institution architecture*, ed. Glenn D. Hook and Hugo Dobson (New York: Taylor & Francis e-Library, 2007), p.113.

<sup>95</sup> Arase, "Introduction," p.5.

เงินกู้ยืม (postal saving system) <sup>96</sup> อีกด้วย และแม้เป็นเอกราชจากการปกครองของสหรัฐฯ และสิ้นสุดระยะการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามจนในทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นมีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่เติบโตมากเป็นอันดับ 2 ของโลก<sup>97</sup> ญี่ปุ่นยังพยายามรักษาสถานะประเทศที่ยังรับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ จึงไม่ทำตัวโดดเด่นในการให้ ODA เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ดังนั้น ODA ที่ให้ประเทศกำลังพัฒนานั้นคลุมเครือว่าเป็นการร่วมธุรกิจในฐานะคู่ค้าหรือมีนัยยะซ่อนเร้นในการเอื้อผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองให้กับกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่และกลุ่มธุรกิจญี่ปุ่นในต่างประเทศ<sup>98</sup> จึงเกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อ พรรคฝ่ายค้าน และภาคประชาชนภายในประเทศเกี่ยวกับบทบาท ODA ของญี่ปุ่นซึ่งอาจไปซ้ำเติมปัญหาความยากจนและการคอร์รัปชันของประเทศผู้รับ ODA <sup>99</sup>

### ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการและเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดของญี่ปุ่นเห็นเด่นชัดในช่วงทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นอาศัยตลาดต่างประเทศในการลงทุนและเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่อุปทาน (supply chain) <sup>100</sup> เช่น อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์ Toyotism<sup>101</sup> ซึ่งเป็นเครือข่ายอุตสาหกรรมผลิตหลักของประเทศ ซึ่งตั้งฐานการผลิตอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ อันเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนของญี่ปุ่นด้วยความสะดวกในการจัดการทรัพยากรและสามารถอาศัยฐานการผลิตในการร่วมพัฒนาประเทศ กระนั้นช่องว่างทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่เติบโตมากเกินไปในประเทศกำลังพัฒนาก็ส่งผลเสียให้เกิดกระแสต่อต้านญี่ปุ่นในฐานะผู้แสวงหาผลประโยชน์กับเศรษฐกิจประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะเหตุการณ์จลาจลในกรุงเทพมหานครฯ และกรุงจาการ์ตา และการประท้วงในมาเลเซียในช่วงเวลาที่นายกรัฐมนตรีน Tanaka Kakuei เยือนประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค

<sup>96</sup> Takamasa Akiyama and Takehiko Nakao, "Japanese ODA: Adapting to the issues and challenges of the new aid environment," (Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development, 2005) cited in Kato, "Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy," p.7.

<sup>97</sup> Lam, "The Fukuda Doctrine: Origins, ideas and praxis," p. 11.

<sup>98</sup> Arase, "Introduction," p.11.

<sup>99</sup> Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," p. 58.

<sup>100</sup> Peng Er Lam, "Japan's rivalry with China in Southeast Asia: ODA, the AIB, infrastructure projects, the Mekong Basin and the disputed South China Sea," in *Japan's Foreign Relations in Asia*, ed. James D.J. Brown and Jeff Kingston (New York Routledge, 2018), p.158.

<sup>101</sup> Peter J. Katzenstein, "Political Transformations, Past and Future," in *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan* (New York: Cornell University Press 1996 ), p.207.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเดือนมกราคม ปี 1974<sup>102</sup> ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นเผชิญปัญหาการขาดแคลนวัตถุดิบพลังงานที่สำคัญต่อกระบวนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมจากปัญหาวิกฤตราคาน้ำมันในตะวันออกกลางตลอดช่วงทศวรรษ 1970<sup>103</sup> รวมถึงยังเป็นช่วงเวลาที่สำคัญต่อความมั่นคงของภูมิภาคเนื่องจากสหรัฐฯ ตัดสินใจถอนฐานทัพออกจากภูมิภาคหลังสิ้นสุดสงครามเวียดนามส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องเร่งสร้างความสัมพันธ์อันดีและเพิ่ม ODA ทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคเพื่อไม่ให้เกิดภาวะสุญญากาศทางอำนาจ<sup>104</sup> ญี่ปุ่นพยายามแก้ปัญหาความกดดันในระดับภูมิภาคและระดับโลกด้วยการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมที่เข้มข้นขึ้นตลอดปลายทศวรรษ 1970 เช่น นายกรัฐมนตรี Takeo Fukuda แดลงจะใช้ หลักการฟูกุดะ (Fukuda doctrine) จากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ณ กรุงมะนิลาในปี 1977 นายกรัฐมนตรี Fukuda ได้กล่าวคำแถลงการณ์ประการแรก ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศใฝ่สันติภาพจะปฏิเสธการเป็นมหาอำนาจทางการทหารและจะให้ความช่วยเหลือในการแก้ปัญหาเพื่อสันติภาพและความรุ่งเรืองของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประชาคมนานาชาติ ประการที่สอง ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นมิตรแท้ของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นจะส่งเสริมความเชื่อมั่นบนพื้นฐาน “ความสัมพันธ์แบบใจ-สู่-ใจ (heart-to-heart relationship)” ครอบคลุมถึงการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และประการที่สาม ญี่ปุ่นจะเป็นคู่ค้าที่เท่าเทียมกับประเทศในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน (Association of Southeast Asian Nations; ASEAN) และจะร่วมมือส่งเสริมความพยายามรวมกลุ่มเป็นหนึ่งเดียวกันให้เข้มแข็งโดยมีเป้าหมายในการสร้างความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความเข้าใจของประเทศในอินโดจีน และจะสนับสนุนการสร้างสันติภาพและความรุ่งเรืองให้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>105</sup> รวมถึงการต่อยอดนโยบายแก้ปัญหาในระดับโลกเรื่องความแตกต่างทางด้านรายได้ระหว่างซีกโลกเหนือและใต้<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Review of Recent Developments in Japan's Foreign Relations (Diplomatic Bluebook 1973)," (1974): accessed January 3, 2022. <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1973/1973-3-1.htm#Section%201.%20Prime%20Minister%20Tanaka's%20Visits%20to%20Various%20Countries>.

<sup>103</sup> Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," p.62.

<sup>104</sup> Sueo Sudo, "Japan's dynamic foreign policy toward South East Asia: Three doctrines," in *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism* (Taylor & Francis e- Library: Routledge, 2003), p.36.

<sup>105</sup> Lam, "The Fukuda Doctrine: Origins, ideas and praxis," p.12-14.

<sup>106</sup> Hattori, "Reconceptualizing Foreign Aid," p.645.

ต่อมาในทศวรรษ 1980 เป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นเติบโตมากเนื่องจากญี่ปุ่นหมดภาระค่าปฏิกรรมสงครามและผลจากการให้ ODA ทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นได้ผูกความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นผลจากหลักการฟูกุดะเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจร่วมกัน ญี่ปุ่นเพิ่มปริมาณการให้ ODA จำนวนมากจากในปี 1960 ซึ่งให้ ODA 105 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มาสู่ปี 1970 ให้ ODA 458 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และปี 1980 ซึ่งให้ ODA สูงถึง 3.35 พันล้านดอลลาร์สหรัฐด้วยนโยบายการส่งเสริมธุรกิจและการส่งออก ในปี 1989 เป็นปีที่มูลค่า ODA ของญี่ปุ่นสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลก<sup>107</sup> ในระหว่างปี 1975 ถึงปี 1989 ปริมาณของ ODA เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่า<sup>108</sup> ในช่วงทศวรรษนี้ญี่ปุ่นได้เผชิญแรงกดดันคำวิจารณ์จากสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปว่าญี่ปุ่นเป็นผู้เอาเปรียบผู้อื่นในระบบเศรษฐกิจโลก (economic free-rider)<sup>109</sup> ที่ไม่พยายามแสดงนโยบายในการร่วมรับผิดชอบการพัฒนาให้คุณภาพดีขึ้นอย่างที่ประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนา<sup>110</sup> หรือการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace Keeping Operation; PKO) ให้เหมาะสมกับศักยภาพทางเศรษฐกิจ<sup>111</sup> และ ODA อาจส่งเสริมให้รัฐบาลประเทศผู้รับละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ เช่น รัฐบาลญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ตั้งแต่สมัยรัฐบาลทหารเนวิน ญี่ปุ่นจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและให้ ODA อย่างต่อเนื่องซึ่งอาจถูกนำไปใช้สนับสนุนรัฐบาลในการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ โดยเฉพาะในเหตุการณ์ปราบปรามการชุมนุมปี 1988<sup>112</sup> จึงเกิดกระแสการเรียกร้องจากประชาชนนานาชาติในด้านหลักการและปรัชญา ODA ที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสเพื่อตอบสนองบรรทัดฐานเสรีนิยมซึ่งเป็นคุณค่าสากล<sup>113</sup>

<sup>107</sup> Siew Mun Tang, "Japan in the foreign relations of the ASEAN states," in *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and beyond*, ed. Lam Peng Er (London: Routledge, 2013), p.95.

<sup>108</sup> Khan, "Japanese aid to South and Southeast Asia: A comparative analysis," p.224.

<sup>109</sup> Teewin Suputtikun, "An Excuse for Common goods: the multipurposeness of the "human security" concept in Japan's foreign policy," *Asian Review* 25, no. Human security in Asia (2012): p.146, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.

<sup>110</sup> Sudo, "Japan's dynamic foreign policy toward South East Asia: Three doctrines," p.38.

<sup>111</sup> Yamaguchi Jiro, "The Gulf War and the Transformation of Japanses Constitutional Politics," *The Journal of Japanese Studies* 18, No. 1 (Winter, 1992): p.161, <https://www.jstor.org/stable/132710>.

<sup>112</sup> Kudo, "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged?," p.258.

<sup>113</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Diplomatic Activities (Diplomatic Bluebook 1992)" (1992): accessed December 1, 2021. <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1992/1992-2-1.htm#3.%20Contribution>.

### อัตลักษณ์แห่งชาติในยุคหลังสงครามในฐานะประเทศใฝ่สันติภาพมุ่งเน้นพาณิชย์นิยม

ญี่ปุ่นยึดมั่นในอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่รับผิดชอบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยการผูกกระบบเศรษฐกิจไว้ด้วยกันอย่างแน่นแฟ้นและเพิ่มการอัดฉีด ODA เพื่อส่งเสริมการสร้าง ความมั่นคงและมั่งคั่งร่วมกันในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งนี้อัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติหลายประการกลับทำให้ญี่ปุ่นโดนประชาคมนานาชาติครหาว่าเป็นประเทศที่เอาเปรียบทางเศรษฐกิจ เนื้อหาในส่วนนี้จึงยกตัวอย่างทัศนคติของญี่ปุ่นต่อข้อจำกัดด้านการทหารเพื่ออธิบายสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างอัตลักษณ์ใฝ่สันติภาพของญี่ปุ่นกับการกิจรักษาสันติภาพร่วมกันของประชาคมนานาชาติที่ญี่ปุ่นหลีกเลี่ยงอันนำมาสู่แรงกดดันจากประชาคมนานาชาติให้ญี่ปุ่นตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง

การดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญและการลงนามสนธิสัญญาสันติภาพอันนำไปสู่การจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม การเข้าร่วมเป็นสมาชิก UN และ DAC เปิดทางให้ญี่ปุ่นได้เผยแพร่ภาพลักษณ์ใหม่ คือ การเป็นประเทศใฝ่สันติภาพ (peace-loving nation) ดังนั้นการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและการเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือจึงเป็นจุดเริ่มต้นให้ญี่ปุ่นได้ฟื้นความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคและระดับโลก และเปิดใจยอมรับญี่ปุ่นภาพลักษณ์ใหม่ที่เป็นมิตร และญี่ปุ่นก็อาศัยอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่รับผิดชอบต่อความเสียหายด้วยการผูกผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้มีลักษณะที่เป็นเครือข่ายเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาว

มาตรา 9 ในรัฐธรรมนูญสันติภาพของญี่ปุ่นมีใจความที่แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นตั้งใจละทิ้งสงครามหรือการใช้กำลังที่จะนำไปสู่การพิพาทระหว่างประเทศ Peter J. Katzenstein ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญนี้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมรัฐและบ่งชี้ให้เห็นผลประโยชน์ที่ญี่ปุ่นต้องการ คือ ญี่ปุ่นเลือกปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแสดงภาพลักษณ์ใหม่เป็นประเทศใฝ่สันติภาพ ญี่ปุ่นเลือกการแข่งขันทางเศรษฐกิจเป็นอัตลักษณ์หลักของชาติ<sup>114</sup> โดยยกตัวอย่างความเคลือบแคลงใจในอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่ญี่ปุ่นพยายามแสดงออกกับการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมการผลิตยุทธโศปกรณ์เพื่อจุดประสงค์ฟื้นฟูชาติซึ่งขัดกับหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหาร แม้ว่าในช่วงเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ จนกระทั่งสิ้นสุดระยะที่สหรัฐฯ ปกครองแล้วญี่ปุ่นก็

<sup>114</sup> Katzenstein, "Political Transformations, Past and Future," p.200.

ยังพึ่งพิงร่วมเงาการป้องกันทางการทหารของสหรัฐฯ หากแต่งบประมาณการปกป้องตนเองก็ผกผันตามผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product; GNP) ที่มากขึ้นทั้งที่ญี่ปุ่นยังได้รับงบประมาณสนับสนุนการทหารจากสหรัฐฯ ด้วย ทว่าญี่ปุ่นพยายามหลีกเลี่ยงการส่งกองกำลังเข้าไปร่วมสงครามเต็มตัวในฐานะสมาชิก UN โดยยึดหลักรัฐธรรมนูญสันติภาพ<sup>115</sup> Katzenstein ให้เหตุผลว่าการประกาศตัวว่าไฟสันติภาพนั้นไม่ได้เกิดจากสำนึกที่แพ้สงครามแต่เกิดหลังจากนั้นถึง 1 ทศวรรษ เสมือนว่าญี่ปุ่นใช้ข้ออ้างการเป็นชาติไฟสันติภาพมาหาทางฟื้นฟูผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศซึ่งตรงกับ Saori N. Katada ที่กล่าวถึงการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อปูทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในระยะยาว ญี่ปุ่นมีเป้าหมายในช่วงฟื้นฟูประเทศด้วยการสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศให้เติบโตจนกลายเป็นต้นแบบประเทศเสรีประชาธิปไตยให้กับเอเชียได้ ญี่ปุ่นเปิดทางให้เอกชนมีส่วนร่วมกับการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและมีส่วนในการเจรจากำหนดนโยบายกับรัฐบาลด้วย แม้สิ้นสุดระยะจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม กลุ่มธุรกิจเอกชนที่มีกิจการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยังมีอำนาจในการกดดันให้รัฐบาลชักชวนประเทศพัฒนาแล้วมาร่วมสนับสนุนกองทุนช่วยเหลือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้ธุรกิจญี่ปุ่นได้อาศัยการพัฒนาในภูมิภาคและสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากความร่วมมือ<sup>116</sup>

ญี่ปุ่นรักษาภาพลักษณ์ประเทศไฟสันติภาพที่มุ่งเน้นการพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้ดำรงเรื่อยมาจนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงมาถึงในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียและกระแสความมั่นคงของมนุษย์เป็นที่สนใจมากขึ้นในโลก

### สรุปท้ายบท

หลักการเสรีประชาธิปไตยที่สหรัฐฯ นำเข้ามาให้ญี่ปุ่นเป็นส่วนสำคัญมากในการพลิกบทบาทและอัตลักษณ์ของญี่ปุ่นในสายตาประชาคมนานาชาติ ญี่ปุ่นโอบรับบรรทัดฐานต่างประเทศเข้าไปปรับใช้เพื่อการเปลี่ยนแปลงจากภายในออกสู่ภายนอกโดยปฏิรูปตั้งแต่โครงสร้างของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายและการแสดงพฤติกรรมทั้งภายในและต่างประเทศให้บรรลุเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติ ในกระบวนการการแพร่กระจายบรรทัดฐานสากลของญี่ปุ่นเพื่อมาปรับใช้กับการกำหนดนโยบายต่างประเทศและภายในประเทศโดยจัดประเภทตาม Checkel ใน

<sup>115</sup> Teewin Suputtikun, "An Excuse for Common goods: the multipurposeness of the "human security" concept in Japan's foreign policy," p.147.

<sup>116</sup> Katada, "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty," p.218.

ลักษณะบนลงล่าง (top down) ที่ผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่นเป็นกลุ่มที่เรียนรู้บรรทัดฐานสากล ในที่นี้คือ หลักการประชาธิปไตยและการไต่สวนตีภาพซึ่งเป็นบรรทัดฐานสำคัญของ ODA ผู้นำญี่ปุ่นจึงนำมาปรับให้สอดคล้องกับเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติแล้วนำไปเผยแพร่ให้ภาคประชาชนได้เรียนรู้นโยบาย ตามการเปลี่ยนแปลง<sup>117</sup> หรือที่ Amitav Archarya นิยามเป็นการปลูกถ่าย (grafting) ในกระบวนการ ทำให้สอดคล้องหรือการทำให้เป็นท้องถิ่น (localization)<sup>118</sup> จนเกิดเป็นนโยบายการต่างประเทศที่มีเอกลักษณ์ในแบบญี่ปุ่นและสามารถแพร่กระจายบรรทัดฐานต่างประเทศให้กลายมาเป็นคุณค่าที่ญี่ปุ่น ยึดถือ ได้แก่ การยึดถือหลักการสันติภาพ ความมั่นคง และการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหาร

ญี่ปุ่นปฏิรูปประเทศทั้งภายในและภายนอกเพื่อความมั่นคงและมั่งคั่งภายใต้อัตลักษณ์ ประเทศไต่สวนตีภาพที่มีความรับผิดชอบ ญี่ปุ่นใช้หลักการเสรีประชาธิปไตยและการหลีกเลี่ยงการใช้ กำลังทางการทหารในรัฐธรรมนูญในการลดค่าใช้จ่ายและเป็นการแสดงความจริงใจต่อประชาคม นานาชาติว่าจะไม่ก่อสงคราม ในทศวรรษ 1950 ถึง 1960 ญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันในสนธิสัญญาในการ รับผิดชอบต่อความเสียหายด้วยการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและใช้โอกาสนี้ในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศและการสร้างเครือข่ายทางเศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาคซึ่งเชื่อมโยงกับความ มั่นคงและมั่งคั่งของญี่ปุ่นในระยะยาว ตลอดระยะเวลาของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามจนกระทั่ง สิ้นสุดระยะการชดใช้ความเสียหายญี่ปุ่นยังคงให้ ODA อย่างต่อเนื่องในฐานะหนึ่งในสมาชิก DAC มี อำนาจทางเศรษฐกิจของโลก และนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นก็ถูกตั้งข้อสังเกตว่ามีนัยยะซ่อนเร้นทาง เศรษฐกิจมากกว่าการให้ ODA ที่ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประเทศผู้รับความช่วยเหลืออย่าง จริงจัง โดยเฉพาะเมื่อญี่ปุ่นมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด

ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นตั้งแต่กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ คือ การ สร้างความมั่นคงร่วมกันทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค ซึ่งสะท้อนผ่านการ ผูกความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจให้แน่นแฟ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ญี่ปุ่นเลือกแสดงบทบาทประเทศ มหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการทหารเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับกลุ่มประเทศคู่ค้าใน เอเชีย ส่งเสริมอาเซียนในการรวมตัวเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเพื่อความมั่นคง

<sup>117</sup> Checkel, "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist–Constructivist Divide," accessed April 30, 2020, p.477.

<sup>118</sup> Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," accessed April 30, 2020, p.244.

ของภูมิภาคด้วยการฟื้นฟูความสัมพันธ์ประเทศคอมมิวนิสต์กับประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ และการเพิ่มงบประมาณในการให้ ODA ด้านเศรษฐกิจหลายเท่าตัวเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติในระยะยาวซึ่งล้วนเป็นผลจากหลักการฟูกุตะ ญี่ปุ่นจำเป็นต้องส่งเสริมความมั่นคงของภูมิภาคแต่ไม่ใช่เพียงเพราะความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ยาวนานเท่านั้น แต่เพราะญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรที่จำเป็นและมีปริมาณที่เพียงพอต่อการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมจึงต้องพึ่งพิงการนำเข้าทรัพยากรและต้องการตลาดในการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศอื่น การให้ ODA ของญี่ปุ่นจึงไม่ใช่การให้เพื่อการกุศลเพียงแต่มีผลประโยชน์และข้อแลกเปลี่ยนแอบแฝง เช่น การส่งเสริมการลงทุนของบริษัทเอกชนเพื่อสร้างเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจประเทศกำลังพัฒนา และญี่ปุ่นก็ให้ ODA เพื่อพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน สะพาน โรงงานผลิตไฟฟ้า ซึ่งเอื้ออำนวยธุรกิจของกลุ่มเอกชนญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนา ฉะนั้นความมั่นคงในภูมิภาคจึงเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นหวงแหนเนื่องจากความมั่นคงในภูมิภาคส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจและธุรกิจ ของ ญี่ปุ่น เช่นกัน

ทั้งนี้กระบวนการผลักดันให้เกิดการปรับปรุง ODA เกิดขึ้นจากการเรียกร้องทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเนื่องจากญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงและความมั่งคั่งเพียงอย่างเดียว จนกระทั่งเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนาที่รับ ODA จากญี่ปุ่นในปลายทศวรรษ 1980 ถึงต้นทศวรรษ 1990 จึงเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์และเรียกร้องจากทั้งภายในและนอกประเทศถึง ODA ตามมาตรฐานสากล ญี่ปุ่นจึงบัญญัติกฎบัตร ODA ฉบับแรกในปี 1992 เพื่อกำหนดทิศทางให้การให้ ODA ความเปลี่ยนแปลงจากต่างประเทศและภายในญี่ปุ่นก็ทำให้เกิดโจทย์ใหม่ที่ญี่ปุ่นต้องเตรียมรับมือเพราะความเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลกระทบต่อเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติและพฤติกรรมของญี่ปุ่น



### บทที่ 3

## พลวัตของกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นจาก ทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020

กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance Charter; ODA Charter) เป็นเครื่องมือที่อำนวยความสะดวกให้ญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบายการให้ ODA ตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาจากองค์การระหว่างประเทศตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ เมื่อสถานการณ์ภายในประเทศ ภูมิภาค และโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐสภาญี่ปุ่นจึงประกาศแก้ไขกฎบัตร ODA เพื่อรับมือกับกับสถานการณ์ระหว่างประเทศอีกครั้ง บทที่ 3 นี้ ผู้เขียนจึงตั้งใจวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่น โดยเฉพาะตัวแปรสำคัญซึ่งส่งผลต่อความพยายามแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 1992 และ 2003 มาสู่การแสดงนโยบายสนับสนุนสันติภาพเชิงรุก (Proactive Contributions to Peace) ในกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 ว่า กฎบัตร ODA แต่ละช่วงเวลามีพัฒนาการอย่างไร มีจุดเด่นอะไร และปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA ในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้นบทนี้จึงประกอบด้วยใจความสำคัญและจุดเด่นของกฎบัตร ODA รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA อันได้แก่ ปัจจัยในระบบระหว่างประเทศ เช่น นโยบายขององค์การระหว่างประเทศและสถานการณ์แวดล้อมญี่ปุ่น และการประนีประนอมด้วยปัจจัยภายในประเทศในเชิงบรรทัดฐานและผลประโยชน์ เช่น รัฐธรรมนูญสันติภาพ สภาพเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และการรับรู้ภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบายซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่น

### กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 1992

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญใน ODA ของญี่ปุ่น คือ การประกาศกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance Charter) ในวันที่ 30 มิถุนายน ปี 1992 เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชนภายในประเทศและกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ในต่างประเทศในการสร้างความโปร่งใสและเพื่อพัฒนาการดำเนินนโยบาย ODA ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในฐานะที่ญี่ปุ่นยึดมั่นในอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพจึงต้องการแสดงบทบาทเป็นหนึ่ง

ในผู้สร้างความรุ่งเรืองให้ประชาคมนานาชาติหลุดพ้นจากปัญหาความขาดแคลนและความยากจน ญัตติ ODA ฉบับนี้ระบุว่าญี่ปุ่นจะแสดงความเคารพต่ออธิปไตยของประเทศผู้รับด้วยการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและธรรมาภิบาลของประเทศผู้รับ ODA เพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนและความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาให้ ODA แก่ประเทศผู้รับผ่านการเจรจาแบบทวิภาคีภายใต้หลักการ 4 ประการ ได้แก่ 1. ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนา 2. หลีกเลี่ยงการใช้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศและการทหาร 3. ส่งเสริมกิจกรรมทางการทหารของประเทศผู้รับ ทั้งการผลิต นำเข้า ส่งออกอาวุธทำลายล้างสูงและขีปนาวุธ และ 4. ส่งเสริมประชาธิปไตย เสรีทุนนิยม และสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับ<sup>119</sup> โดยยกตัวอย่างเหตุการณ์สงครามอ่าว (Gulf War) ซึ่งญี่ปุ่นนิยามว่าเป็นสถานการณ์ที่สั่นคลอนความมั่นคงและสันติภาพของโลกเนื่องมาจากการเพิ่มงบประมาณการทหารและอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศกำลังพัฒนา<sup>120</sup>

ญี่ปุ่นกล่าวถึงประเด็นปัญหาของโลกที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโลกในญัตติ ODA ฉบับปี 1992 ว่าเป็นผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ความแตกต่างทางรายได้ในระดับโลก และปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ซ้ำเติมความยากจนและความขาดแคลนซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ทำให้เกิดกลุ่มเปราะบางในสังคม ได้แก่ ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ญี่ปุ่นจึงต้องการเสนอความช่วยเหลือระยะสั้นในขั้นพื้นฐานเพื่อบรรเทาความยากจน ความขาดแคลน และการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมฉุกเฉิน และความช่วยเหลือระยะยาวในการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการแก้ไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านการช่วยเหลือในรูปแบบให้เงินกู้ยืม เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อเผยแพร่ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะทางเทคโนโลยี ญี่ปุ่นจะร่วมมือกับกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA อื่น ๆ UN สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ของญี่ปุ่น ญัตติ ODA ฉบับปี 1992 มีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ประชากรโลกเป็นอิสระจากความยากจนอันเป็นผลจากปัญหาช่องว่างทางรายได้ระหว่างประเทศ

<sup>119</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Official Development Assistance (ODA)."

<sup>120</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "History of Official Development Assistance," *Japan's ODA Annual Report (Summary) 1994* (1994): accessed January 6, 2023. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html#1>.

ร่ำรวยและประเทศยากจนที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่เท่าเทียมในสังคม และความยากจน ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์เพื่อเอาชนะความยากจนในระดับรัฐ<sup>121</sup>

ญี่ปุ่นบัญญัติกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 เพื่อกำหนดแนวทางการพิจารณาให้ ODA และการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทั้งในภาคเศรษฐกิจและสังคมในประเทศผู้รับ ODA ให้ได้เติบโตอย่างมั่นคง ญี่ปุ่นได้กำหนดเงื่อนไขการพึ่งพาตนเองและการร้องขอความช่วยเหลือ โดยคาดหวังว่าประเทศผู้รับ ODA จะสามารถเรียนรู้ปัญหาของตนเอง สิ่งที่ต้องการพัฒนา รวมถึงการประมาณตนเองเพื่อจัดการบริหารงบประมาณ ODA ให้เกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งจะส่งผลดีกับประเทศผู้รับและผู้ให้ ODA เป้าหมายการให้ ODA ของญี่ปุ่น คือ การพัฒนาซึ่งจะนำไปสู่สันติภาพและความรุ่งเรืองของโลกและของญี่ปุ่น กระนั้นการมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้ UN โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการทหารกลับเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นต้องระมัดระวังในการพิจารณาเข้าร่วมช่วยเหลือ เนื่องด้วยญี่ปุ่นยังคำนึงถึงข้อจำกัดภายในประเทศเกี่ยวกับการทหารซึ่งระบุเป็นเงื่อนไขการพิจารณาให้ ODA ลงในกฎบัตรเช่นกัน

ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992

ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายออกกฎบัตร ODA ในปี 1992 ประกอบด้วยปัจจัยจากต่างประเทศในช่วงทศวรรษ 1990 ได้แก่ แรงกดดันและข้อเรียกร้องของประชาคมนานาชาติ บรรทัดฐานขององค์การระหว่างประเทศ และปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ อัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพและหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารและการเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศ

ปัจจัยต่างประเทศที่มีผลต่อการบัญญัติกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นฉบับปี 1992 คือ ข้อเรียกร้องและแรงกดดันของประชาคมนานาชาติในการร่วมรับผิดชอบการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้ของประเทศพัฒนาแล้วทั้งในประเทศกำลังพัฒนา ญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1990 มีสถานะเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงติดอันดับ 1 ใน 5 ของโลกส่งผลให้ปริมาณการให้ ODA สูงตามไปด้วย ญี่ปุ่นยังปฏิบัติงาน ODA ควบคู่ไปกับการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศกำลังพัฒนา โดยภูมิภาคเอเชียได้รับ ODA คิดเป็นร้อยละ 60 ของ ODA ทั้งหมดของญี่ปุ่น เนื่องจากความใกล้ชิดทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และเศรษฐกิจในฐานะประเทศที่เป็น

<sup>121</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Official Development Assistance (ODA)."

แหล่งวัตถุดิบและฐานการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมให้กับญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงให้ ODA ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติและการฟื้นฟูภาคเอกชนซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาระบบการเกษตร และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านวิศวกรรมและความเชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ <sup>122</sup> ภาครัฐ ODA จึงทำหน้าที่บัญญัติปรัชญาที่ญี่ปุ่นยึดถือ ระบุเป้าหมาย ODA ที่ชัดเจน รวมถึงกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยพยายามให้ญี่ปุ่นหลุดจากความเคลือบแคลงใจว่าญี่ปุ่นอาศัย ODA ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตามก่อนที่ญี่ปุ่นจะบัญญัติกฎบัตร ODA เป็นลายลักษณ์อักษร ญี่ปุ่นได้ถูกกดดันจากกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ที่เรียกร้องให้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบประเด็นมั่นคงร่วมกัน (collective security) กับประชาคมนานาชาติในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในภารกิจอื่น ๆ ของ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ (Peace Keeping Operation; PKO) โดยเฉพาะภารกิจด้านการทหารในสงครามอ่าวระหว่างอิรักและคูเวตในปี 1990 อิรักเป็นประเทศที่พึ่งพิงรายได้จากการค้าน้ำมันเป็นหลัก อิรักอ้างสาเหตุการรุกรานคูเวตว่าเป็นผลมาจากการที่คูเวตและสหรัฐอเมริกาห้ามมิเรตส์ผลิตน้ำมันเกินโควตาการผลิตน้ำมันที่ตกลงร่วมกันใน องค์การกลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมันเพื่อการส่งออก (Organization of Petroleum Exporting Countries; OPEC) ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบตกจาก 18 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล เหลือ 12 ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล รวมถึงอิรักกล่าวหาคูเวตว่าระหว่างที่อิรักกำลังทำสงครามกับอิหร่าน คูเวตกำลังสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกองทัพและน้ำมันบนเขตแดนของอิรักส่งผลให้เกิดการเผชิญหน้ากันตามแนวชายแดนระหว่างประเทศอิรักและคูเวตในวันที่ 20 กรกฎาคม ปี 1990 และในวันที่ 2 สิงหาคม อิรักตัดสินใจรุกรานคูเวตและควบรวมคูเวตเข้ากับอิรักในวันที่ 8 สิงหาคม ภายหลังก่อการรุกรานคูเวต UN ได้ประกาศว่าการกระทำของอิรักกำลังละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ UN จึงมีข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ (Resolution 660) ให้อิรักถอนกำลังออกทันทีอย่างไม่มีเงื่อนไข ทั้งนี้อิรักไม่ถอนกำลังออก คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council; UNSC) จึงมีข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ (Resolution 661) ในการประกาศให้ประเทศสมาชิกออกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจกับอิรัก ประเทศตะวันตกนำโดยสหรัฐฯ และสหราชอาณาจักร รวมถึงอียิปต์และโมร็อกโกซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มประเทศอาหรับเป็นผู้นำ

<sup>122</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "History of Official Development Assistance."

ในการประจำการกองกำลังทางบกและทางอากาศในซาอุดีอาระเบีย และมีสหรัฐฯ เป็นผู้ดำเนินการประจำการกองกำลังทางทะเลในอ่าว<sup>123</sup>

อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นถูกประชาคมนานาชาติวิพากษ์วิจารณ์แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีส่วนร่วมใน PKO เนื่องจากญี่ปุ่นเลือกที่จะมีส่วนร่วมด้วยมาตรการ ODA คือ การให้ความช่วยเหลือด้านการคมนาคม สินค้า การแพทย์ เงินทุน การขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศรอบข้าง และการบรรเทาทุกข์ของผู้ลี้ภัย รวมถึงนายกรัฐมนตรี Toshiki Kaifu และรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ Taro Nakayama เข้าร่วมหารือถึงทางออกกับประเทศในตะวันออกกลางในเดือนสิงหาคมและตุลาคม และในเดือนธันวาคมให้ Hisashi Owada รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศติดต่อหาที่ปรึกษาของประธานาธิบดี Saddam Hussein ของอิรัก<sup>124</sup> หากแต่ Sir John Stainton Whitehead เอกอัครราชทูตสหราชอาณาจักรประจำประเทศญี่ปุ่นได้รายงานสถานการณ์ต่อกระทรวงการต่างประเทศของสหราชอาณาจักรในเดือนมีนาคม ปี 1991 ถึงท่าทีของญี่ปุ่นต่อสงครามอ่าวว่า ญี่ปุ่นพิจารณาสถานการณ์ค่อนข้างช้าเกินไป (Too little, too late) หากเทียบกับสถานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่เคลื่อนไหวเพียงเล็กน้อยและไม่ทันสถานการณ์ โดยเปรียบเทียบการเคลื่อนไหวของญี่ปุ่นเป็นเหมือนคนแคระทางการเมือง (political pygmy)<sup>125</sup>

หนังสือพิมพ์ Nikkei ได้รายงานถึงอิทธิพลของสหรัฐฯ ที่มีผลต่อนโยบายการช่วยเหลือและการมีส่วนร่วมใน PKO ของญี่ปุ่นว่าในวันที่ 29 กันยายน ปี 1990 ประธานาธิบดี George H.W. Bush เป็นตัวแทนจากกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ในการหารือกับนายกรัฐมนตรี Toshiki Kaifu โดยตรงเพื่อขอให้ญี่ปุ่นช่วยเหลือด้านการคมนาคมให้กับสหรัฐฯ ในภารกิจตะวันออกกลาง ญี่ปุ่นเผชิญสถานะการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ยากลำบากในช่วงเวลานั้นเนื่องจากญี่ปุ่นหยุดเคลื่อนไหวการทหารในต่างประเทศตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และการยึดถือมาตรา 9 ในรัฐธรรมนูญสันติภาพของญี่ปุ่นที่กล่าวถึงการจำกัดศักยภาพทางการทหารและการหลีกเลี่ยงกรณีพิพาทที่สันคลอนเสถียรภาพ

<sup>123</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "The Gulf Crisis and Japan's Foreign Policy," *Diplomatic Bluebook 1991* (1991). <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-2-1.htm>.

<sup>124</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "The Gulf Crisis and Japan's Foreign Policy."

<sup>125</sup> William Hollingworth, "British envoy criticized Japan's role in Gulf War as 'too little, too late' in recently declassified documents," (Jun 5, 2018): accessed July 10, 2023. <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/05/national/politics-diplomacy/british-envoy-criticized-japans-role-gulf-war-little-late-recently-declassified-documents/>.

และสันติภาพของโลก<sup>126</sup> Nikkei ยังได้รายงานบทสัมภาษณ์ของ Taizo Miyagi ผู้เชี่ยวชาญประวัติศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ ประจำมหาวิทยาลัยโซเฟีย (Sophia University) ถึงประเด็นที่แม้ญี่ปุ่นจะมีส่วนร่วมในสงครามอ่าวตามคำขอของสหรัฐฯ แต่ก็ยังจะได้รับเสียงวิจารณ์จากประชาคมนานาชาติว่าญี่ปุ่นพิจารณาสถานการณ์ค่อนข้างช้าเกินไป (Too little, too late) เมื่อเทียบกับสถานะประเทศที่เศรษฐกิจเฟื่องฟู เนื่องจากความลังเลที่จะตอบสนองต่อภาวะสำคัญ สงครามอ่าวจึงกลายเป็นบาดแผลของญี่ปุ่นและกลายเป็นแกนหลักในการประณามการต่างประเทศตามมุมมองของสหรัฐฯ<sup>127</sup>

ODA ของญี่ปุ่นจึงมีบทบาทเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งยังตอบสนองต่อข้อเรียกร้องประชาคมนานาชาติด้วยการส่งกองกำลังปกป้องตนเอง (Self Defense Force; SDF) ไปร่วมปฏิบัติการในสงครามอ่าวในตะวันออกกลาง ปี 1991 ญี่ปุ่นได้มีส่วนร่วมใน PKO รวมถึง การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ในภารกิจเร่งด่วน ทั้งนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขไม่ร่วมในภารกิจต่อสู้ ได้แก่ การส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดไปใน Operation Dawn of Gulf of Aden ในปี 1991<sup>128</sup> และในปี 1992 ญี่ปุ่นได้ออก กฎหมายความร่วมมือสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Cooperation Law หรือ PKO Law) เพื่อกำหนดขอบข่ายในการดำเนินกิจกรรมทางทหารของประเทศ ญี่ปุ่นเริ่มมีส่วนร่วมใน PKO ด้วยการส่งกองกำลังไปประจำการในพื้นที่ขัดแย้งเพื่อแสดงว่าญี่ปุ่นก็มีส่วนร่วมและคุณูปการในกิจการด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ<sup>129</sup> ภารกิจ PKO ครั้งแรกของญี่ปุ่น คือ การส่ง SDF ไปประจำการ และการวางตัวเป็นคนกลางในการเจรจาทางการเมืองในกัมพูชา ตามด้วยกรณีมินดาเนาในฟิลิปปินส์ปี 2002 และยังมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างประเทศ จากกรณีพิพาทประเด็นหมู่เกาะ Spratly ในทะเลจีนใต้ระหว่างฟิลิปปินส์และจีนปี 1995 ทั้งนี้ ญี่ปุ่นยังสนับสนุนการเพิ่มทุนและโครงการการพัฒนาโครงสร้าง

<sup>126</sup> Prime Minister of Japan and His Cabinet, "The Constitution of Japan."

<sup>127</sup> Nikkei Asia, "U.S. asked Japan to send SDF during 1990 Gulf crisis: records," *Nikkei Asia* December 22, 2021, accessed September 15, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/U.S.-asked-Japan-to-send-SDF-during-1990-Gulf-crisis-records>.

<sup>128</sup> Self Defense Fleet, "History," (n.p.): accessed April 5, 2023. <https://www.mod.go.jp/msdf/sf/english/about/history/index.html>.

<sup>129</sup> Glenn D. Hook and Anthony Payne, "Introduction: Thinking about Global governance and Japan," in *Global Governance and Japan: The institution architecture*, ed. Glenn D. Hook and Hugo Dobson (New York: Taylor & Francis e-Library, 2007), pp.13-15.

พื้นฐาน การศึกษา หรือการเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดในพื้นที่ขัดแย้งเพื่อให้การพัฒนาส่งผลให้เกิดสันติภาพในระยะยาว<sup>130</sup> อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นได้ใช้ ODA ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เสรีประชาธิปไตย และระบบเศรษฐกิจแบบตลาดให้กับเคนย่า มาลาวี เวียดนาม กัมพูชา มองโกเลีย เอลซาวาดอร์ พร้อมทั้งเพิ่มงบประมาณ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมให้กับ การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (the United Nations Conference on Environment and Development; UNCED) ประมาณ 900,000 ถึง 1,000,000 ล้านดอลลาร์ ในช่วงเวลา 5 ปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 1992<sup>131</sup>

แรงกดดันและข้อเรียกร้องให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมใน PKO เป็นปัจจัยจากต่างประเทศซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายในกฎบัตร ODA และการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้กฎบัตร ODA ให้สอดคล้องกับเป้าหมายสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมนานาชาติ กระนั้นปัจจัยภายในประเทศที่สำคัญต่อการบัญญัติกฎบัตร คือ ญี่ปุ่นยังคงยึดถือหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารและการเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่ระบุในรัฐธรรมนูญส่งผลให้รูปแบบการให้ ODA ของญี่ปุ่นมีเอกลักษณ์ในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการทหารด้วยการส่งกองกำลังปกป้องตนเองไปประจำการโดยไม่ทำภารกิจต่อสู้หากแต่ทำหน้าที่เป็นหนึ่งในเครื่องมือใน ODA เพื่อมนุษยธรรม ญี่ปุ่นยังเชื่อมั่นมั่นในแนวทางการให้ ODA ผ่านการส่งต่อประสบการณ์และบทเรียนของญี่ปุ่นและการส่งเสริมการพยายามพึ่งพาตนเอง

ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่สะท้อนจากกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 คือ การรักษาสถานะของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบต่อความมั่นคงและสันติภาพผ่านการให้ ODA เพื่อเป้าหมายการเป็นอิสระจากความขัดแย้งและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อลดความยากจน และการมีส่วนร่วมในภารกิจทางการทหารของ PKO เพื่อเป้าหมายการเป็นอิสระจากความหวาดกลัวด้วย แต่เนื่องด้วยญี่ปุ่นยึดถืออัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพและหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารซึ่งเป็นบรรทัดฐานภายในประเทศ ญี่ปุ่นจึงถูกกดดันและถูกวิจารณ์ว่าเป็นผู้เอาเปรียบทางเศรษฐกิจจากประชาคมนานาชาติเพราะญี่ปุ่นให้ ODA ทางเศรษฐกิจและสังคมแต่เพิกเฉยต่อภารกิจสันติภาพ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรที่เรียกร้องให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในภารกิจ ญี่ปุ่นจึง

<sup>130</sup> Lam, "The Fukuda Doctrine: Origins, ideas and praxis," pp.15-16.

<sup>131</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Striving for a More Secure, Prosperous and Humane World," *Diplomatic Bluebook 1991* (1991): accessed July 8, 2023. [https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1993/c2\\_2\\_2.html#3](https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1993/c2_2_2.html#3).

ผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับท้องถิ่นด้วยการกำหนดกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 เพื่อรองรับการดำเนินงานให้ ODA ทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการระงับขอบเขตการทำงานของกองกำลังปกป้องตนเองของญี่ปุ่นในภารกิจ PKO ที่ต่างประเทศภายใต้ข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญ เช่น การปฏิบัติภารกิจที่ไม่ใช่การต่อสู้ การรับบทเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท เช่น การเจรจาสันติภาพในกัมพูชา ปี 1992

### กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 และความมั่นคงของมนุษย์

ในวันที่ 29 สิงหาคม ปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศกฎบัตรการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 เป็นฉบับแรกที่ญี่ปุ่นระบุคำว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” ลงไปในกฎบัตร ODA<sup>132</sup> เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นโยบายต่างประเทศทั้งการตอบโจทยการปรับนโยบายตามกระแสประเทศผู้ให้ ODA และการอาศัยความมั่นคงของมนุษย์ในการแสดงบทบาทผู้แพร่กระจายบรรทัดฐานในเวทีระหว่างประเทศ

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ยังกล่าวถึงเป้าหมายเพื่อสันติภาพและการพัฒนาในระบบระหว่างประเทศ ได้แก่ ความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่นด้วยการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงปกป้องและส่งเสริมศักยภาพ (protect and empowerment) เพื่อส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ส่งเสริมให้หลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการให้ ODA เอเชียยังเป็นภูมิภาคที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญและให้ ODA ในสัดส่วนที่สูงเพราะเอเชียมีภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นใช้วิธีผูกเศรษฐกิจกับเอเชียให้แน่นขึ้นเพื่อความเข้มแข็งในภูมิภาค<sup>133</sup> เนื่องจากญี่ปุ่นพึ่งพิงทรัพยากรและตลาดส่งออกของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของภูมิภาคจึงเป็นประโยชน์กับความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น หากแต่แอฟริกากลับเป็นจุดหมายที่ UN ต้องการให้กลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ร่วมกันแก้ปัญหาความมั่นคงและความยากจนอย่างรุนแรง เนื่องจากแอฟริกาเป็นภูมิภาคที่เผชิญปัญหาความยากจน ความไม่มั่นคงทางการเมือง โรคระบาด สุขภาพ และการเข้าถึงตลาดโลก

<sup>132</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Official Development Assistance Charter," accessed March 11, 2020, p.2.

<sup>133</sup> *ibid.*, pp.1-4.



แอฟริกาจึงต้องการ ODA จำนวนมาก<sup>134</sup> อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยความห่างไกลทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจส่งผลให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นไม่เข้าใจถึงความสำคัญในการให้ ODA กับภูมิภาคอื่น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชนถึงความสำคัญของการให้ ODA Hajime Furuta ประธานหน่วยงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ได้รับบทบาทในการเชื่อมโยงความมั่นคงของมนุษย์กับผลประโยชน์แห่งชาติในฐานะประเทศที่พึ่งพิงทรัพยากรจากประเทศผู้รับ ODA<sup>135</sup> เพื่อลดกระแสต่อต้านการให้งบประมาณ ODA ในต่างประเทศ กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และงานวิจัยการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนญี่ปุ่นมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมใน ODA โดยเฉพาะในแอฟริกาซึ่งญี่ปุ่นไม่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์หรือพึ่งพิงทรัพยากรและตลาดส่งออกของแอฟริกา ญี่ปุ่นให้เหตุผลในการให้ความสำคัญกับแอฟริการองลงมาจากเอเชียเนื่องด้วยแอฟริกาเป็นภูมิภาคที่ยากจนอย่างรุนแรงและเป็นเป้าหมายที่ UN ส่งเสริมประเทศผู้ให้ ODA เข้าไปพัฒนา ในฐานะที่ญี่ปุ่นสนับสนุนนโยบายใต้-ใต้ (South-South Cooperation) และจัดลำดับความสำคัญประเด็นการลดความยากจนเป็นเป้าหมายการพัฒนาอันดับแรกของกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 แอฟริกาจึงเป็นภูมิภาคที่สำคัญต่อยุทธศาสตร์การลดความยากจนและการมีชีวิตที่ดีของประชากรโลกที่ญี่ปุ่นควรมีส่วนร่วมแก้ปัญหาให้กับประชาคมนานาชาติ ญี่ปุ่นจึงปรับใช้ประสบการณ์การพัฒนาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นต้นแบบการพัฒนาในแอฟริกา ทั้งนี้ภายหลัง UN ส่งเสริมให้มุ่งเน้นการลดความยากจนในแอฟริกา ประเทศผู้ให้ ODA อื่น ๆ อาศัยการประสานความช่วยเหลือ (aid harmonization) ด้วยการแบ่งปันเป้าหมายและกลยุทธ์เพื่อลดการทำงานและค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อน ญี่ปุ่นก็ใช้วิธีเดียวกันแต่มุ่งเน้นการประสานงานกับ World Bank โดยใช้ประสบการณ์การร่วมมือกับ World Bank JBIC และธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank; ADB) ในการลดค่าใช้จ่าย ODA ในเวียดนามได้สูงถึงร้อยละ 70 มาเป็นต้นแบบวิธีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพในแอฟริกา<sup>136</sup>

<sup>134</sup> United Nations, "United Nations Millennium Declaration," (2000): accessed June 6, 2023, p.8.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement>.

<sup>135</sup> Teewin Suputtikun, "An Excuse for Common goods: the multipurposeness of the "human security" concept in Japan's foreign policy," p.153.

<sup>136</sup> Kazuo Sunaga, *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter* (2004), accessed November 15, 2020, pp.17-19, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411.pdf>.

ญี่ปุ่นแสดงความมุ่งมั่นที่จะนำประเด็นความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นนโยบายหลักในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 โดยสะท้อนผ่านทัศนะของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายประเทศ เช่น นายกรัฐมนตรี Mori Yoshiro ได้กล่าวในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติในเดือนกันยายน ปี 2000 ถึงความพยายามสนับสนุนประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเสาหลักของนโยบายการทูตของญี่ปุ่น<sup>137</sup> รวมถึงในสมัยนายกรัฐมนตรี Junichiro Koizumi ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงปี 2001 ถึง 2006 ได้แต่งตั้งผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น คือ Sadako Ogata อดีตประธานสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (former the United Nations High Commissioner for Refugees) ซึ่งดำรงตำแหน่งช่วงปี 1990 ถึง 2000 ได้เข้ารับตำแหน่งประธานองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency; JICA) และได้ร่วมร่างกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003<sup>138</sup> ให้มีแนวทางนโยบาย ODA เพื่อความมั่นคงของมนุษย์ที่ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังพยายามแสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (norms entrepreneur) ความมั่นคงของมนุษย์ตั้งแต่ปี 2006 ในสมัยนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe<sup>139</sup> ซึ่งให้ Yukio Takasu นักการทูตแผนกความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้แทนแถลงการประชุมระดับรัฐมนตรีในการสร้าง เครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Ministerial Meeting of The Human Security Network) ชื่อ “Friends of Human Security”<sup>140</sup> เพื่อให้เห็นความสำคัญของประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ กระนั้นประชากรโลกอีกมากมายประสบภัยคุกคามเนื่องจากความยากลำบากในการจูงใจให้แต่ละรัฐเห็นถึงความสำคัญของภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์

ญี่ปุ่นพยายามผลักดันความมั่นคงของมนุษย์ให้แพร่หลายเป็นวงกว้างผ่านการร่วมมือและจัดการประชุมเพื่อหารือถึงนิยามความมั่นคงของมนุษย์ในขอบข่ายที่ทำให้ประเทศอื่น ๆ มีแนวโน้มที่

<sup>137</sup> Bert Edström, "Japan's foreign policy and human security," *Japan Forum* 15, no. 2 (2003): p.217., <https://doi.org/10.1080/0955580032000108397>.

<sup>138</sup> Ohno, "Japan's ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation," accessed March 14, 2020, p.75.

<sup>139</sup> Kaoru Kurusu, "Japan as a norm entrepreneur for human security," in *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*, ed. Mary M. McCarthy (London: Routledge, 2018), p.328.

<sup>140</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Towards Forming Friends of Human Security," Policy Speech, (2006): accessed October 13, 2022. [https://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/state0606.html](https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/state0606.html).

จะยอมรับบรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้นเพื่อให้ประชาคมนานาชาติเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และร่วมกันส่งเสริมให้ประชากรโลกมีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นอิสระจากความกลัว ความขาดแคลน และสามารถมีชีวิตอย่างมีเกียรติ<sup>141</sup>

ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2003 ประกอบด้วย ปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ การประกาศเป้าหมายใหม่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ UN และเหตุการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติ ผนวกกับปัจจัยภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย

ปัจจัยจากต่างประเทศที่ส่งผลโดยตรงต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA คือ “ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security)” ซึ่งเป็นประเด็นที่ UN ให้ความสำคัญมากขึ้นในทศวรรษ 1990 เพื่อเปลี่ยนจุดสนใจของรัฐจากความมั่นคงแบบจารีตเดิม (traditional security) ที่ให้ความสำคัญกับการปกป้องรัฐด้วยกำลังทางทหารซึ่งมีลักษณะการส่งผ่านอำนาจจากบนลงล่าง (top down) มาสู่การให้ความสำคัญกับประชาชนและความเป็นอยู่ของประชาชนซึ่งมีลักษณะการส่งผ่านอำนาจจากล่างขึ้นบน (bottom up)<sup>142</sup> ทั้งนี้ปัจจัยความมั่นคงของมนุษย์ไม่ได้มาแทนที่ความมั่นคงแห่งชาติแบบจารีตเดิมแต่มีขึ้นเพื่อให้รัฐให้ความสำคัญกับความมั่นคงของมนุษย์เพิ่มเติม เนื่องจากปัจจัยที่ซับซ้อน แวดล้อมมนุษย์สามารถสั่นคลอนความมั่นคงของมนุษย์ได้ทั้งหมดโดยไม่จำเป็นต้องข้องเกี่ยวกับความมั่นคงแบบจารีตเดิม<sup>143</sup>

รัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯ ได้กล่าวถึง อิสระจากความกลัว (freedom from fear) และอิสระจากความขาดแคลน (freedom from want) ในรายงานการประชุมซานฟรานซิสโกตั้งแต่เดือนมิถุนายน ปี 1945 ว่าเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรโลก<sup>144</sup> แต่โครงการเพื่อการพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Development Programme; UNDP) ในรายงานการพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) ปี 1993 นับเป็นจุดเริ่มต้น

<sup>141</sup> Kurusu, "Japan as a norm entrepreneur for human security," p.329.

<sup>142</sup> Edström, "Japan's foreign policy and human security," p.212.

<sup>143</sup> ibid., p.220.

<sup>144</sup> UNDP, *Human Development Report 1994*, United Nations Development Programme (New York: Oxford University Press, 1994), p.3., <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatpdf.pdf>.

การเผยแพร่ความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นแกนหลักในการออกนโยบาย<sup>145</sup> เช่น การส่งเสริมให้เข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต การศึกษาและสวัสดิการขั้นพื้นฐาน สาธารณสุขและสุขอนามัยที่ดี ความเท่าเทียมทางเพศ รวมถึงการจ้างงาน เนื่องจากปัญหาความมั่นคงของมนุษย์เป็นหนึ่งในประเด็นที่เปราะบางและพัวพันกับปัญหาความแตกต่างทางรายได้ในระดับรัฐที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็นซึ่งองค์การระหว่างประเทศพยายามแก้ปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงได้ตลอดเวลาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง และ อิสระที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีเกียรติ (freedom to live in dignity) ก็เป็นหนึ่งในเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์ที่ประชาคมนานาชาติจำเป็นต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากการกีดกันให้ไม่มีตัวตนในสังคมก็เป็นหนึ่งความรุนแรงที่ทำให้ประชากรโลกมีความเป็นอยู่ไม่มั่นคง เลขาธิการ Kofi Anan ได้เน้นย้ำถึง อิสระที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีเกียรติ ในรายงานการประชุมสามัญของสหประชาชาติ (United Nations General Assembly; UNGA) ปี 2005<sup>146</sup>

ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้ตอบรับแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรี Keizo Obuchi ในปี 1998 ซึ่งได้กล่าวถึงการแก้วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการปกป้องเกียรติความเป็นมนุษย์ในการแถลงนโยบาย ณ กรุงฮานอย เวียดนาม<sup>147</sup> เนื่องด้วยวิกฤตเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในสาเหตุของการว่างงานอันจะส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้เผชิญปัญหาต่าง ๆ จนอาจทำให้กลายเป็นกลุ่มเปราะบางในสังคม ญี่ปุ่นจึงกระตือรือร้นในการรับบรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญเพื่อเพิ่มบทบาทของญี่ปุ่นในประชาคมนานาชาติ เช่น การให้ทุนก่อตั้ง United Nations Trust Fund for Human Security เพื่อสนับสนุนการศึกษาและการป้องกัน HIV/AIDS<sup>148</sup> ความมั่นคงของมนุษย์กลายเป็นบรรทัดฐานสำคัญที่ญี่ปุ่นใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและเป็นแกนหลักเป้าหมายการให้ ODA เพื่อปกป้องประชากรโลกจากภัยคุกคาม เช่น ความขัดแย้ง ภัยพิบัติ โรคติดต่อ ผ่านการ

<sup>145</sup> UNDP, *Human Development Report 1993*, United Nations Development Programme (New York: Oxford University Press, 1993), p.2., <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1993encompletenostatpdf.pdf>.

<sup>146</sup> Kaoru Kurusu, "An Analysis of Japanese Stakeholder Perceptions," in *Human Security Norms in East Asia: Security, Development and Human Rights in East Asia*, ed. Oscar A. Gomez Yoichi Mine, and Ako Muto (Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019), p.105.

<sup>147</sup> Keizo Obuchi, "Toward the Creation of A Bright Future for Asia," ( Hanoi: the Institute for International Relations, December 16, 1998), Policy speech, accessed January 9, 2022. <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9812/policyspeech.html>.

<sup>148</sup> Edström, "Japan's foreign policy and human security," pp.214-15.

ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการรักษาเกียรติของความเป็นมนุษย์ด้วยการปกป้องและเพิ่มขีดความสามารถของบุคคล<sup>149</sup>

ประกอบกับในปี 2000 UN ได้ประกาศ“เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals; MDGs)” เพื่อให้ประเทศผู้ให้ ODA นำเป้าหมายไปปรับแก้ให้เข้ากับนโยบาย ODA ในแบบของแต่ละประเทศโดยมีจุดมุ่งหมายในการแก้ปัญหาความยากจนและความขาดแคลนอย่างรุนแรงเป็นอันดับ 1 ตามด้วยการเข้าถึงระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและเพิ่มอำนาจให้ผู้หญิง การพัฒนาสุขภาพของแม่และลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก การต่อสู้กับโรคระบาด โดยเฉพาะ HIV/AIDS และมาลาเรีย ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม และการทำงานร่วมกันเพื่อการพัฒนาในระดับโลก<sup>150</sup> พร้อมด้วยการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครอบคลุมถึงสิทธิของชนกลุ่มน้อยซึ่ง UN คาดหวังว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ภายในปี 2015

อีกหนึ่งปัจจัยจากต่างประเทศ คือ เหตุการณ์การก่อการร้ายข้ามชาติที่ใจกลางมหานครนิวยอร์กในวันที่ 11 กันยายน ปี 2001 ซึ่งสร้างความหวาดกลัวให้กับประชากรโลกครั้งใหญ่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางและวิธีการช่วยเหลือในกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA โดยเชื่อมโยงการก่อการร้ายข้ามชาติเข้ากับความยากจนและความมั่นคงของมนุษย์ รายงาน Japan's ODA White Paper (Summary 2002) จากกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวถึงความสำคัญของปัจจัยจากต่างประเทศที่มีผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ของญี่ปุ่น ได้แก่ กลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ที่มีแนวโน้มจะปรับปรุงนโยบายให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้นหลังเหตุการณ์ 9/11 เช่น สหรัฐฯ พยายามจะเพิ่มความช่วยเหลือให้สูงถึง 5,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในปี 2006 อังกฤษตั้งใจจะเพิ่ม ODA จากร้อยละ 0.33 เป็น ร้อยละ 0.36 เช่นกัน รวมถึงแคนาดา ออสเตรเลีย นอร์เวย์ และกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA มุ่งให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนามากขึ้นทั้งในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อลดความยากจน ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ และยกระดับคุณภาพชีวิตให้ประชากรโลกเป็นอิสระจากปัญหาโลกาภิวัตน์ โรคติดต่อ และความขัดแย้งภายในประเทศซึ่ง

<sup>149</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Official Development Assistance Charter," p.2.

<sup>150</sup> United Nations, "Introduction, 2000-2015," (n.p.): accessed April 11, 2023.

<https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>.

เชื่อมโยงการก่อการร้ายข้ามชาติ<sup>151</sup> แนวโน้มการปรับปรุงนโยบายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของ ODA ในกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ส่งผลกระทบต่อให้ญี่ปุ่นปรับนโยบายและคุณภาพของกฎบัตร ODA ตามกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA อื่น ๆ ด้วยวิธีการประสานงานและร่วมมือกันให้ ODA กับหลากหลายตัวแสดงเพื่อลดงบประมาณลงแต่ยังคงสามารถบรรลุเป้าหมายความยากจนและความมั่นคงของมนุษย์

นอกจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทิศทางทำให้ ODA จากประชาคมนานาชาติแล้ว ปัจจัยภายในประเทศก็เป็นเงื่อนไขสำคัญในการแก้ไขกฎบัตร ODA คือ ภาวะเศรษฐกิจในประเทศถดถอยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 ประกอบกับการให้ ODA จำนวนมาก โดยเฉพาะในวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงประกาศสภาวะรัดเข็มขัด สถิติการให้ ODA จากที่ญี่ปุ่นได้เป็นผู้ให้ ODA สูงที่สุดกลายเป็นผู้ให้ ODA เป็นอันดับ 2 ของโลกในปี 2002 รองจากสหรัฐฯ โดยลดลงเหลือ 9,280 ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของสมาชิก DAC ทั้งหมด<sup>152</sup> ญี่ปุ่นสามารถให้ ODA มากสุดที่ร้อยละ 0.2 ในปี 2002 ซึ่งยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายร้อยละ 0.7 ของรายได้มวลรวมประชาชาติที่ UN ตั้งไว้<sup>153</sup> และยังมีคามจำเป็นต้องลดลงไปอีก รวมถึงปัญหาในโครงสร้าง ODA ของญี่ปุ่นที่มีความยุ่งยากจากตัวแสดงจำนวนมาก ประกอบด้วย กระทรวงที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการด้วยกันถึง 12 กระทรวง และ 1 สภา ซึ่งรัฐบาลและคณะทำงานใน ODA รับรู้ถึงปัญหาการอนุมัติงบประมาณที่ซับซ้อนจึงพยายามสำรวจความคิดเห็นของคณะทำงานทั้งคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้เชี่ยวชาญ องค์กรอิสระ พร้อมทั้งในปลายปี 2002 กระทรวงการต่างประเทศได้กำหนดให้สร้างสำนักงานตัวแทนผู้ปฏิบัติงานของ JICA และ JBIC ในต่างประเทศกว่า 51 ประเทศทั่วโลกและให้สถานทูตเก็บข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคและแผนการพัฒนาของประเทศผู้รับ ODA รวมถึงทำงานอย่างใกล้ชิดกับประเทศผู้ให้ ODA และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการปรับปรุงโครงสร้างและจัดการประชุมงานร่วมกันระหว่างองค์กรเพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน มติที่ประชุมลงความเห็นร่วมกันว่าจะมีการประเมินกฎบัตร ODA กลางภาคเพื่อให้

<sup>151</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Summary of the 2002 White Paper on Official Development Assistance (ODA)," (2003): accessed September 10, 2022. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/summary.html>.

<sup>152</sup> Shirai Sayuri, "Global governance, Japan and the International Monetary Fund," in *Global Governance and Japan: The institution architecture*, ed. Glenn D. Hook and Hugo Dobson (New York: Taylor & Francis e-Library, 2007), p.145.

<sup>153</sup> *ibid.*, p.143.

ODA มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>154</sup> รวมถึงในกระบวนการร้องขอ ODA กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 เลือกลงใช้การเจรจาและหาข้อสรุปร่วมกันกับประเทศกำลังพัฒนาถึงความจำเป็นอันต้นในการดำรงชีวิตของประชากร หลักการการร้องขอจึงถูกยกเลิกในกฎบัตร ODA ฉบับนี้<sup>155</sup>

สภาวะเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ถดถอยและนโยบายรัดเข็มขัดส่งผลให้เกิดเสียงโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความจำเป็นของ ODA รัฐบาลญี่ปุ่นจึงประกาศสำรวจประชามติในประเด็น ODA ในปี 2003 ผลประชามติสนับสนุนให้ทบทวนนโยบาย ODA<sup>156</sup> และยังต้องการให้รักษาสถานะประเทศผู้ให้ ODA ในระบบระหว่างประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเห็นความจำเป็นในการแก้ไขกฎบัตร ODA ภายในปี 2003 เพื่อคงสถานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาโดยเลือกใช้บทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์มาปรับใช้กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการให้ ODA รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหลากหลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนของญี่ปุ่นและประเทศผู้รับ ODA เพื่อให้ ODA มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้การทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนและงบประมาณที่น้อยลง

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับ ODA ในระดับปฏิบัติงานอย่าง JICA นายกรัฐมนตรี Koizumi ก็มีความคิดเห็นว่าจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างขององค์กร<sup>157</sup> ในเดือนธันวาคมปี 2001 จากสถาบันพิเศษของรัฐ (special public institution) เป็นหน่วยงานบริหารอิสระ (incorporated administrative agency) ในปี 2003 พร้อมทั้งผ่านกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายของหน่วยงานบางส่วน (the Act for Partial Amendments to the Act of the Incorporated Administrative Agency) ตั้งแต่ปี 2006 และสำเร็จเป็น JICA ใหม่ในปี 2008 ให้มีหน้าที่ดูแลโครงการ ODA ทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ การให้เงินให้เปล่าซึ่งเคยอยู่ภายใต้การดูแลโดยกระทรวงการต่างประเทศ การให้เงินกู้ยืมและการลงทุนซึ่งเคยอยู่ภายใต้การดูแลโดย JBIC และความช่วยเหลือทางเทคนิคมาอยู่ภายใต้การทำงานของ JICA หน่วยงานเดียว<sup>158</sup> เพื่อให้การทำงานภายใต้กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 มี

<sup>154</sup> Sayuri, "Global governance, Japan and the International Monetary Fund," pp.152-6.

<sup>155</sup> Sunaga, *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter*, p.14.

<sup>156</sup> Sayuri, "Global governance, Japan and the International Monetary Fund," p.147.

<sup>157</sup> Jain, "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions," p.61.

<sup>158</sup> Japan International Cooperation Agency, "JICA Annual Report 2019," (2019): accessed July 8, 2023, p.4. [https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1679198/000119312519256488/d736920dex1.htm#ex736920\\_5](https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1679198/000119312519256488/d736920dex1.htm#ex736920_5).

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานโครงการ ODA JICA ใหม่ตั้งเป้าหมายการให้ ODA ไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1.การเสนอประเด็นปัญหาในโลก 2.การลดความยากจน 3.การพัฒนาธรรมาภิบาล และ 4.การบรรลุเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์ ผ่านยุทธศาสตร์ใหม่ขององค์กร 4 ประการ ได้แก่ 1.การผสมผสานการให้ความช่วยเหลือทั้ง 3 ประเภท คือ การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค เงินกู้ และเงินให้เปล่าเพื่อพัฒนานโยบายและองค์กรในประเทศกำลังพัฒนารวมถึงการพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐาน 2.การให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างราบรื่นในหลากหลายประเภทความช่วยเหลือ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินในการป้องกันความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธไปจนถึงการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่ง JICA ใหม่จะพยายามจัดหาความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับแต่ละประเทศเพื่อความต่อเนื่องและราบรื่นในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคต 3.การสนับสนุนการพัฒนาร่วมกัน ทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ไปจนถึงผู้มีทรัพยากรจากรัฐบาลท้องถิ่น มหาวิทยาลัย องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ บริษัทเอกชน และตัวแสดงอื่น ๆ ทั้งยังส่งเสริมให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นในต่างประเทศและอาสาสมัครญี่ปุ่นมีส่วนร่วมใน ODA เพื่อประเทศกำลังพัฒนา และ 4.การส่งเสริมการแบ่งปันวิจัยและความรู้เพื่อยกระดับ ODA ในกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ในมวลรวม<sup>159</sup>

เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษเป็นแกนหลักในปัจจัยต่างประเทศที่ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ประกอบกับเหตุการณ์การก่อการร้ายข้ามชาติ 9/11 ก็ส่งผลกระทบต่อแนวโน้มการพัฒนาของกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA อย่างไรก็ตามปัจจัยภายในประเทศ โดยเฉพาะ ภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่สะสมมาตั้งแต่ปลายทศวรรษก่อนก็ส่งผลให้ญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างสถาบันและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ ODA ให้มีความโปร่งใสเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้ ODA ที่ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประเมินกฎบัตร ODA กลางภาคปี 2005 ญี่ปุ่นมองว่าการตอบสนองต่อสาธารณะภัยหรือภัยพิบัติฉุกเฉินเป็นประเด็นใหม่และควรได้รับความสำคัญอย่างเร่งด่วนเนื่องจากเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์เช่นกัน โดยเฉพาะเหตุการณ์พายุถล่ม

<sup>159</sup> Japan International Cooperation Agency, *JICA Annual Report 2009*, Japan International Cooperation Agency, (2009), accessed April 11, 2023, pp.10-11, <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2009/pdf/03.pdf>.



แผ่นดินไหว และคลื่นยักษ์สึนามิ เช่น คลื่นยักษ์สึนามิจากเหตุแผ่นดินไหวที่เกาะสุมาตราในปี 2004<sup>160</sup> และคลื่นยักษ์สึนามิครั้งใหญ่ในฝั่งตะวันออกของญี่ปุ่นในปี 2011<sup>161</sup> ล้วนเป็นภัยธรรมชาติครั้งใหญ่ ซึ่งเกิดขึ้นต่อเนื่องในทวีปเอเชียที่ญี่ปุ่นได้คำนึงถึงความสำคัญและให้กองกำลังปกป้องตนเองไปประจำการในพื้นที่ ญี่ปุ่นจึงสามารถอาศัยเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในการให้ความช่วยเหลือ และคำแนะนำต่อสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงทีในฐานะผู้มีประสบการณ์มาก่อน พร้อมทั้งยังเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาเรียนรู้ที่จะรับมือกับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การให้ ODA และการเพิ่มบทบาทของกองทัพในการบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ เป็นต้น การคำนึงถึงผลกระทบจากภัยธรรมชาติกลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ญี่ปุ่นเพิ่มเข้ามาในประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องในกฎบัตร ODA ฉบับถัดไป

ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่สะท้อนจากกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 คือ การแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ และผู้เสนอประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของโลกในเวทีระหว่างประเทศซึ่งญี่ปุ่นพยายามมีบทบาทเพื่อเพิ่มอิทธิพลของญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศ บรรทัดฐานสากลที่ UN ให้ความสำคัญมากที่สุดในทศวรรษ 2000 คือ ความมั่นคงของมนุษย์และสนับสนุนให้ประเทศผู้ให้ ODA ใช้เป็นแกนหลักนโยบาย ODA เพื่อเอาชนะความหวาดกลัว ความขาดแคลน ความยากจน และเพื่อให้ประชากรโลกมีชีวิตอย่างมีเกียรติ ความมั่นคงของมนุษย์จึงกลายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ญี่ปุ่นนำมาปรับให้สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นรวมถึงในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 เพื่อแสดงถึงความเอาใจจริงเอาใจใส่ในการพัฒนาและสมทบบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่สะสมมาตั้งแต่ทศวรรษก่อนทำให้การรักษาการให้ ODA ตามมาตรฐานรายได้มวลรวมของชาติของ UN หรือการเพิ่มปริมาณ ODA อย่างประเทศตะวันตกอื่น ๆ เกิดขึ้นได้ยาก ญี่ปุ่นจึงต้องปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ด้วยการปฏิรูปหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA เพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนอันเป็นที่มาของภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากด้วยการส่งเสริมการบูรณาการความมั่นคงของมนุษย์เข้ากับโครงการ ODA เพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ เช่น การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการส่งเสริมการทำงานของหลากหลายองค์กรทั้ง

<sup>160</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance," *Japan's Official Development Assistance White Paper 2005* (2005): accessed October 10, 2022.

<https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/hp203020000.htm>.

<sup>161</sup> Self Defense Fleet, "History."

ภาครัฐและเอกชนของญี่ปุ่นและประเทศผู้รับ ODA เพื่อสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศและญี่ปุ่น

### กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 และการสนับสนุนสันติภาพเชิงรุก

เมื่อสถานการณ์ภายในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม วันที่ 17 ธันวาคม ปี 2013 เลขานุการความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Secretary; NSS) ภายใต้รัฐสภาจึงประกาศแก้ไขกฎบัตร ODA ให้เข้ากับสถานการณ์ระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งโดยใช้ชื่อ กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Cooperation Charter) ซึ่งประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่อย่างเป็นทางการในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ปี 2015<sup>162</sup>

กว่าทศวรรษหลังจากกฎบัตร ODA ฉบับที่ 2 ในปี 2003 ระบบระหว่างประเทศและญี่ปุ่นได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและภัยคุกคามที่หลากหลายและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการก่อการร้าย ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และโรคติดต่อ ซึ่งชะลอการพัฒนาและความรุ่งเรือง รวมถึงสันติภาพ ความมั่นคงและสันติภาพของประชาคมนานาชาติ กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นจึงได้ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาอย่างมียุทธศาสตร์เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนยิ่งขึ้น โดยหมายถึง การดำเนินกิจกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมาพร้อมกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย เช่น JICA บริษัทเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รัฐบาลท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัย เป็นต้น<sup>163</sup> โดยไม่จำกัดเฉพาะการให้ ODA ในนามของรัฐบาลญี่ปุ่นเท่านั้นแต่ยังสามารถมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลืออื่นอย่างเป็นทางการ (Other official flows; OOFs) และ PKO ของ UN<sup>164</sup> ได้ด้วย พันธกิจหลักของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นและ JICA คือ การมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบในการพัฒนาภาคสังคม<sup>165</sup> โดยยึดหลักการในการดำเนินนโยบาย 3 ประการ ได้แก่ ความพร้อมรับมีความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการเติบโตอย่างมีคุณภาพอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นการปรับใช้นโยบายการ

<sup>162</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," accessed March 11, 2020 p.1.

<sup>163</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Development Cooperation in the Years Ahead For peace, prosperity and a better future for everyone," (2015): accessed January 6, 2023, p.1. <https://www.mofa.go.jp/files/000107850.pdf>.

<sup>164</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," p.1.

<sup>165</sup> *ibid.*, p.14.

เติบโตอย่างยั่งยืนของ UN พัฒนาการสำคัญภายในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 คือ การระบุถึงนโยบายสนับสนุนสันติภาพเชิงรุก (Proactive Contributions to Peace) ในการปกป้องสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองของประชาคมนานาชาติบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศ<sup>166</sup> การให้ ODA แบบมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพของญี่ปุ่นยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารหรือการเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศ ยกเว้นในภารกิจเพื่อประชาสงเคราะห์และการบรรเทาสาธารณภัย และยังจับตามองงบประมาณของกองทัพ การนำเข้า-ส่งออก และการพัฒนาเพื่อการผลิตอาวุธของประเทศผู้รับ ODA<sup>167</sup> ทั้งยังเพิ่มการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับรองความปลอดภัยในการเดินเรือและการพัฒนาศักยภาพในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณะของโลก เช่น ท้องทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์<sup>168</sup>

ทั้งนี้กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังไม่อนุญาตให้ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์กับประเทศกำลังพัฒนา<sup>169</sup> เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันการสะสมอาวุธซึ่งอาจนำไปสู่การหวาดระแวงศักยภาพทางการทหารที่เพิ่มมากขึ้น แต่ญี่ปุ่นจะให้ ODA ด้านการฝึกฝนเพื่อสร้างศักยภาพทางการทหารให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนามและฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะกรณีฟิลิปปินส์ ในการประชุมสุดยอดระหว่างญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ นำโดยนายกรัฐมนตรี Abe และประธานาธิบดี Aquino ในวันที่ 27 กรกฎาคม ปี 2013 ได้มีการหารือกันในเดือนการเดินเรือและมหาสมุทรเพื่อร่วมกันป้องกันเสรีภาพในการเดินเรือ นอกจากนี้ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในด้านการฝึกฝนและแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันภัยและหน่วยยามชายฝั่งแล้ว ญี่ปุ่นจะให้เรือลาดตระเวน จำนวน 10 ลำ ในรูปแบบเงินกู้ยืมตามคำร้องขอของประธานาธิบดี Aquino เพื่อสร้างศักยภาพในการป้องกันชายฝั่งให้กับฟิลิปปินส์<sup>170</sup> เป็นต้น และญี่ปุ่น

<sup>166</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," p.1.

<sup>167</sup> *ibid.*, pp.10-11.

<sup>168</sup> *ibid.*, p.6.

<sup>169</sup> Andrew L. Oros, "The New Conservative Mainstream and New Security Policies Under Prime Minister Shinzō Abe, 2012 to 2016," in *JAPAN'S SECURITY RENAISSANCE: New Policies and Politics for the Twenty-First Century*, ed. David C. Kang and Victor D. Cha (New York: Columbia University Press, 2017), p.140.

<sup>170</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan-Philippines Summit Meeting," (2013): accessed January 13, 2023. [https://www.mofa.go.jp/region/page6e\\_000121.html](https://www.mofa.go.jp/region/page6e_000121.html).

ยังให้นัยยะความมั่นคงทางการเมืองในเส้นทางการคมนาคมทางทะเล (Sea Lines Of Communication; SLOC) และเสรีภาพในการเดินเรือจากภัย กองทัพปลดปล่อยประชาชน (People's Liberation Army; PLA) ของจีนในทะเลจีนใต้<sup>171</sup> อย่างไรก็ตามในวันที่ 1 เมษายน ปี 2014 NSS ได้ประกาศหลักการถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีการทหาร 3 ประการ (The Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology)<sup>172</sup> ทำให้ญี่ปุ่นสามารถถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีให้กับพันธมิตรได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการร่วมกันรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ การช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม การตอบโต้การก่อการร้ายและโจรสลัด และการสร้างศักยภาพให้กับประเทศกำลังพัฒนา<sup>173</sup>

#### ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2015 ประกอบด้วยปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2010 ได้แก่ การประกาศเป้าหมายใหม่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ UN และการเติบโตของจีนซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาค และปัจจัยภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2010 ได้แก่ การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำรัฐ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ของ Shinzo Abe

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ระบุถึงการส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนท่ามกลางความท้าทายในการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษมาสู่ “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals; SDGs) ” ซึ่ง UN ได้ประกาศในเดือนกันยายน ปี 2015 และประเทศผู้ให้ ODA ได้ตอบรับนโยบายที่ต้องการบรรลุทั้งเป้าหมายเดิมจากทศวรรษก่อน คือ การลดความยากจน การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ความเท่าเทียมทางเพศ และการมีสุขภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีที่ต้องให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเพิ่มการปกป้องสิ่งแวดล้อมทั้งบนบกและในน้ำ การเข้าถึงแหล่งน้ำและแหล่งพลังงานสะอาด และการรักษา

<sup>171</sup> Zenel Garcia, "Conclusion," in *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (Switzerland: Palgrave Pivot Cham, 2019), p.110.

<sup>172</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "The Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology," *Japan's Security Policy* (2016): accessed January 25, 2023. [https://www.mofa.go.jp/np/page1we\\_000083.html](https://www.mofa.go.jp/np/page1we_000083.html).

<sup>173</sup> National Security Council, "Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology," *Japan's Security Policy* (2014): p.1. <https://www.mofa.go.jp/files/000034953.pdf>.

สันติภาพและความยุติธรรมของโลกที่เป็นเป้าหมายใหม่<sup>174</sup> โดย UN คาดหวังว่าจะบรรลุเป้าหมายภายในปี 2030

นอกจากการแก้ไขเป้าหมายของ UN ตามยุคสมัยแล้วนั้น ความไม่มั่นคงในระดับภูมิภาคก็มีผลต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์และด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีและการทดลองขีปนาวุธในน่านน้ำญี่ปุ่นโดยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี และการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลต่อประเทศเพื่อนบ้าน การเติบโตของจีนถูกนิยามว่าเป็นมหาอำนาจใหม่ซึ่งอาจมีอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการเมืองขึ้นมาท้าทายมหาอำนาจเก่าในภูมิภาคหรือโลก (Revisionist) หรืออาจมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงลำดับสถานะและระเบียบโลกที่ประเทศโตเก็กรักษาไว้ (Status quo)<sup>175</sup> เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มงบประมาณทางการทหารจำนวนมาก การละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีน และกระแสชาวจีนต่อต้านญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2005 ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีมติสิ้นสุดการให้ ODA ในปี 2008<sup>176</sup> นอกจากนี้จีนยังอ้างอธิปไตยบนเขตแดนเหนือหมู่เกาะทับซ้อนกับประเทศอื่น เช่น หมู่เกาะ Spratly<sup>177</sup> และ Senkaku หรือ Diaoyu การรุกล้ำเขตแดนน่านน้ำของรัฐอื่นด้วยเรือพาณิชย์ซึ่งถูกกองกำลังลาดตระเวนชายฝั่งของญี่ปุ่นจับกุมกับตันและยึดเรือไว้จนเป็นประเด็นระหว่างประเทศในปี 2010<sup>178</sup> การลักลอบสำรวจทรัพยากรทางทะเลของรัฐอื่น<sup>179</sup> และการสร้างเกาะเทียมในทะเลจีนใต้ การกระทำของจีนส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยถึงท่าทีของจีนซึ่งมีนัยยะคุกคามผลประโยชน์ของประเทศนั้น ๆ และทำลายระเบียบระหว่างประเทศที่รัฐหนึ่งพึงปฏิบัติต่อส่วนรวม

<sup>174</sup> United Nations, "United Nations releases special 2020 broadcast calling for collective action," February 18, (2020): accessed January 28, 2023. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/united-nations-releases-special-2020-broadcast-calling-for-collective-action/>.

<sup>175</sup> Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security* 19, no. 1 (1994): p.104, <https://doi.org/10.2307/2539149>, <http://www.jstor.org/stable/2539149>.

<sup>176</sup> Sayuri, "Global governance, Japan and the International Monetary Fund," p.149.

<sup>177</sup> Zenel Garcia, "China's Military Modernization," in *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*, ed. Zenel Garcia (Cham: Springer International Publishing, 2019), pp.53-54.

<sup>178</sup> Kei Koga, "Japan's 'Indo-Pacific' question: countering China or shaping a new regional order?," *International Affairs*, 96, no. 1 (2020): p.54.

<sup>179</sup> Garcia, "Sino-Japanese Security Relations," pp.40-41.

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำและผู้กำหนดนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญภายในประเทศที่ตอบสนองต่อสถานการณ์อันส่งผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA Andrew L. Oros ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกฎบัตร ODA ฉบับ 2015 ว่า สะท้อนการรับรู้ภัยคุกคามและการให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงมากยิ่งขึ้นของนายกรัฐมนตรี Abe เนื่องจากนายกรัฐมนตรี Abe ได้แต่งตั้ง Akihiko Tanaka ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญความมั่นคงญี่ปุ่นในมหาวิทยาลัยโตเกียวขึ้นเป็นประธานองค์กร JICA แทนที่การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาหรือนโยบาย ODA รวมถึงแต่งตั้ง Shin'ichi Kitaoka อดีตศาสตราจารย์มาดำรงตำแหน่งประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี Abe ในการฟื้นฟูพื้นฐานกฎหมายเพื่อความมั่นคง (Legal Basis for Security)<sup>180</sup> ประเด็นนี้สร้างความกังวลให้กับนักวิชาการความร่วมมือระหว่างประเทศในท่าทีของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของญี่ปุ่นต่อการป้องกันการป้องกันร่วมกันซึ่งรวมถึงการแก้ไขกฎบัตร ODA ที่อาจมีทิศทางที่เอนเอียงไปให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมือง ยุทธศาสตร์ และการพาณิชย์มากกว่าเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์และการพัฒนา<sup>181</sup> รวมทั้งการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับทหารญี่ปุ่นในต่างประเทศและการที่รัฐบาลแสดงท่าทีในการตีความมาตรา 9 ใหม่ โดยเฉพาะท่าทีที่มีแนวโน้มจะผ่อนปรนข้อบังคับการส่งออกอาวุธหรือการใช้ ODA ในวัตถุประสงค์ทางการทหารยังก่อให้เกิดกระแสต่อต้านในหมู่ประชาชนญี่ปุ่น<sup>182</sup> หากแต่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามสร้างความมั่นใจให้กับประชาคมนานาชาติด้วยการกล่าวถึงบทบาทของกองกำลังทหารในกิจกรรมสาธารณภัยและบรรเทาภัยพิบัติ การรับมือโรคระบาด การฟื้นฟูและบูรณะหลังความขัดแย้งเพื่อแสดงความเชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะไม่ใช้ ODA ในวัตถุประสงค์ทางการทหาร<sup>183</sup>

อย่างไรก็ตามกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังคงเน้นย้ำหลักการสร้างความมั่นคงและความรุ่งเรืองผ่านความร่วมมือที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ทางการทหาร การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการพัฒนาเองด้วยการถ่ายทอดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ

<sup>180</sup> Oros, "The New Conservative Mainstream and New Security Policies Under Prime Minister Shinzō Abe, 2012 to 2016," p.140.

<sup>181</sup> Takayanagi, "Japan's Ongoing Revision of the "ODA Charter": CSOs Opposing Securitization of ODA," p.250.

<sup>182</sup> Oros, "Japan's Twenty-First-Century Security Renaissance," p.8.

<sup>183</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Development Cooperation in the Years Ahead For peace, prosperity and a better future for everyone," p.2.

ของญี่ปุ่น<sup>184</sup> ญี่ปุ่นได้อาศัยหลักการของ ODA ในการขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเภทพหุภาคีผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเพื่อเสถียรภาพในภูมิภาคครอบคลุมมหาสมุทรอินเดียและอินโด-แปซิฟิกโดยใช้ชื่อว่า การเปิดเสรีอินโด-แปซิฟิก (Free Open Indo-Pacific; FOIP) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่นายกรัฐมนตรี Abe ได้ประกาศในที่ประชุมนานาชาติเพื่อการพัฒนาแอฟริกา ณ กรุงโตเกียวในปี 2016 โดยมีจุดมุ่งหมายในการรักษาหลักนิติธรรม เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการค้าขาย และเสรีภาพจากการถูกบีบบังคับ รวมถึงเพื่อเชื่อมโยงทวีปเอเชียและแอฟริกาเข้าด้วยกัน<sup>185</sup> JICA ก็บูรณาการแนวทางปฏิบัติงาน ODA เข้ากับยุทธศาสตร์ FOIP โดยมีเป้าหมาย 4 ประการ ได้แก่ 1.การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการเชื่อมโยงภายในภูมิภาคให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น 2.การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาบรรยากาศการค้าและการลงทุน 3.การสร้างโครงสร้างกฎหมายและระบบยุติธรรมเพื่อสร้างหลักนิติธรรม และ 4.การพัฒนาศักยภาพด้านความมั่นคงทางทะเล<sup>186</sup> ญี่ปุ่นพยายามเชื่อมโยง สมาคมประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations; ASEAN) เข้ากับกลุ่มประเทศในเอเชียและนอกภูมิภาค เช่น ความร่วมมือ ASEAN+3 ASEAN+6 หรือความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเพื่อการเติบโตอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะเขตลุ่มน้ำโขง (Mekong) เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับการรวมกลุ่มเพื่อสร้างบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของภูมิภาคในอนาคต<sup>187</sup> รวมถึงสร้างเครือข่ายความร่วมมือกลุ่มประเทศเกิดใหม่ และความร่วมมือใต้-ใต้ (South-South Cooperation) และไตรภาคี เช่น สาธารณะรัฐเกาหลี จีน ไทย อินโดนีเซีย บราซิล และตุรกีในการมีส่วนร่วมเป็นผู้ให้ ODA ในฐานะประเทศผู้ให้ ODA เกิดใหม่ผ่านการแบ่งปันประสบการณ์ผู้ให้ ODA ของญี่ปุ่น ด้วยการจัดกลุ่มความร่วมมือและการแบ่งปันประสบการณ์ร่วมกันในกลุ่มสมาชิก<sup>188</sup> นอกจากนั้นญี่ปุ่นยังพยายามจูงใจประเทศที่มี

<sup>184</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Foreign Policy to Promote National and Worldwide Interests (Diplomatic Bluebook 2016)," (2016): accessed February 20, 2023. p.223.

<https://www.mofa.go.jp/files/000177721.pdf>.

<sup>185</sup> Koga, "Japan's 'Indo-Pacific' question: countering China or shaping a new regional order?," p.49.

<sup>186</sup> Japan International Cooperation Agency, *JICA Annual Report 2018* (Japan International Cooperation Agency,, 2018), accessed April 11, 2023, p.15.,

[https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2018/c8h0vm0000dxws0g-att/2018\\_all.pdf](https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2018/c8h0vm0000dxws0g-att/2018_all.pdf).

<sup>187</sup> Tomohiko Satake, "JAPAN'S "FREE AND OPEN INDO-PACIFIC STRATEGY" AND ITS IMPLICATION FOR ASEAN," *Southeast Asian Affairs* (2019): p.77, <https://www.jstor.org/stable/26939688>.

<sup>188</sup> Japan International Cooperation Agency, *JICA Annual Report 2018*, p.63.

อำนาจระดับกลางนอกภูมิภาคให้เข้าร่วมในยุทธศาสตร์ปกป้องเสรีภาพการเดินเรือทั้ง 2 ทะเลเพื่อเข้าร่วมดุลอำนาจในภูมิภาคด้วย<sup>189</sup> โดยในปี 2023 นี้มีประเทศนอกภูมิภาคได้ตกลงหาหรือแบบทวีภาคีในประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและกลาโหมญี่ปุ่นที่เรียกว่า 2+2 ด้วยกันหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร รัสเซีย อินเดีย และออสเตรเลีย รวมถึงอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคด้วย<sup>190</sup>

ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่สะท้อนจากกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 คือ การรักษาบทบาทผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศและผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ ญี่ปุ่นเป็นผู้ถูกคุกคามผลประโยชน์ทั้งในประเด็นกรณีพิพาทการอ้างอธิปไตยเหนือหมู่เกาะ Senkaku หรือ Diaoyu กับจีน และประเด็นการอ้างอธิปไตยจีนเหนือน่านน้ำสาธารณะในทะเลจีนใต้ที่ญี่ปุ่นได้ให้ทุนส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพให้กับอาเซียนเพื่อรักษาความปลอดภัยในเส้นทางการคมนาคมทางทะเลจากการก่อการร้ายข้ามชาติและโจรสลัด ทั้งนี้กลุ่มประเทศในอาเซียนก็หวาดระแวงการขยายอิทธิพลของจีนในภูมิภาคจากการรุกรานน่านน้ำเพื่อลบลอบสำรวจทรัพยากรของประเทศอื่น หรือการสร้างเกาะเทียมเพื่อเป็นฐานทัพในทะเลจีนใต้ เสรีภาพในการเดินเรือและระเบียบระหว่างประเทศจึงบรรทัดฐานสากลที่ญี่ปุ่นนำมาปรับให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเรื่องความมั่นคงเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ หากแต่ญี่ปุ่นยึดถือหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหาร ญี่ปุ่นจึงปรับตัวด้วยการตีความความมั่นคงแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญใหม่และผสมผสานเข้ากับเป้าหมายความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติโดยให้เหตุผลถึงความจำเป็นในฐานะผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศและผู้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาททางการเมืองในทะเลจีนใต้ ญี่ปุ่นเลือกให้ ODA ทั้งแบบทวีภาคี เช่น การให้เรือลาดตระเวนในรูปแบบเงินกู้ยืม และแบบพหุภาคี เช่น การส่งเสริมความเข้มแข็งของอาเซียนผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของภูมิภาคกับประเทศพัฒนาแล้วนอกภูมิภาคด้วยนโยบาย FOIP พร้อมด้วยกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 กล่าวถึงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพประเทศผู้รับ ODA ในการลาดตระเวนชายฝั่งและป้องกันภัย การเตรียมรับมือภัยพิบัติและ

<sup>189</sup> Satake, "JAPAN'S "FREE AND OPEN INDO-PACIFIC STRATEGY" AND ITS IMPLICATION FOR ASEAN," pp.73-4.

<sup>190</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Bilateral and Multilateral Security Cooperation," *Japan's Security Policy* (2019): accessed January 28, 2023. [https://www.mofa.go.jp/fp/nsfp/page1we\\_000085.html](https://www.mofa.go.jp/fp/nsfp/page1we_000085.html).



การบรรเทาสาธารณภัยเพื่อความมั่นคงของมนุษย์ หลักนิติธรรม ธรรมาภิบาล ไปจนถึงความมั่นคงทางทะเล ไซเบอร์ และอวกาศ

### กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2023 และระเบียบระหว่างประเทศ

ในวันที่ 9 กันยายน ปี 2022 Yoshimasa Hayashi รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศได้ประกาศแผนการแก้ไขกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์ในระบบระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปให้การให้ ODA มีประสิทธิภาพและมียุทธศาสตร์ที่ดีขึ้น ญี่ปุ่นได้แต่งตั้งคณะกรรมการพร้อมวางแผนแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับใหม่ให้สำเร็จภายในครึ่งปีแรกของปี 2023 ในวันที่ 9 มิถุนายน ปี 2023 ญี่ปุ่นก็ได้เผยแพร่กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประจำปี 2023<sup>191</sup>

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ได้ส่งเสริมนโยบายเดิมของกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ทั้งในเป้าหมายการร่วมมือแบบพหุภาคีเพื่อการพัฒนาจากหลากหลายองค์กรของญี่ปุ่น ต่างชาติ หรือภายในประเทศผู้รับ ODA ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน รวมไปถึงภาคประชาสังคมในการให้ ODA OOF หรือ เงินทุนเอกชนต่าง ๆ<sup>192</sup> กฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 มีนโยบายพื้นฐาน ได้แก่ 1.การส่งเสริมสันติภาพและความรุ่งเรืองของมนุษยชาติด้วยความร่วมมือที่ไม่ใช้วัตถุประสงค์ทางการทหาร 2.การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ผ่านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการเข้าถึงอาหาร การศึกษา และสุขภาพที่ดีให้มีชีวิตอย่างมีเกียรติและเป็นอิสระจากความหวาดกลัวและความขาดแคลน 3.การผสมผสานการเจรจาและการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างหนทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันโดยยังคงเน้นย้ำเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก และ 4.การเป็นผู้นำในการเผยแพร่และดำเนินการตามแนวทางและกฎระหว่างประเทศบนพื้นฐานการยอมรับความแตกต่าง ความโปร่งใส และความยุติธรรม<sup>193</sup> เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนา ได้แก่ 1.การเติบโตอย่างมีคุณภาพผ่านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการกำจัดความยากจน รวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเด็นใหม่ ได้แก่ การส่งเสริมให้เป็นอิสระทางเศรษฐกิจและสังคมและมีความสามารถในการฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิม (resilience) หากเกิดภาวะขาดแคลนทรัพยากรประเภทอาหารและพลังงานอย่างฉับพลัน การพัฒนาระบบดิจิทัลเพื่อความมั่นคงทางไซเบอร์ และการพัฒนาคุณภาพโครงสร้างพื้นฐาน

<sup>191</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Revision of Development Cooperation Charter."

<sup>192</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Development Cooperation Charter," p.3.

<sup>193</sup> *ibid.*, pp.5-6

ทางสังคมเพื่อความปลอดภัยทางทะเลและการเดินอากาศ การลดความเสี่ยงของภัยพิบัติ และความทนทานของเทคโนโลยี 2.การตระหนักรู้ถึงสันติภาพ ความมั่นคง และเสถียรภาพในสังคมและการส่งเสริมระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสรีบนพื้นฐานหลักนิติธรรมผ่านการร่วมมือแบบพหุภาคีทางเศรษฐกิจและความมั่นคง เช่น FOIP และ3.การนำเสนอประเด็นปัญหาความท้าทายข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อมนุษยชาติในเวทีระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการแก้ปัญหาาร่วมกัน<sup>194</sup> นอกจากนี้การสนับสนุนการพึ่งพาตนเองญี่ปุ่นได้ส่งเสริมแนวทางใหม่ในการให้ ODA ผ่านการเสนอความช่วยเหลือ (offer-type) โดยญี่ปุ่นอาจไม่ต้องรอเพียงการร้องขอ ODA จากประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้นเพื่อแสดงความกระตือรือร้นว่าญี่ปุ่นยินดีจะให้ ODA กับประเทศกำลังพัฒนา<sup>195</sup>

ญี่ปุ่นเน้นย้ำความสำคัญของระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสรีบนพื้นฐานหลักนิติธรรมและความยุติธรรมในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 อย่างเห็นได้ชัด เนื่องด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนในภูมิภาคและสงครามรัสเซียรุกรานยูเครนที่ซ้ำเติมปัญหาความขาดแคลน ความขาดแคลน และความยากจนส่งผลกระทบต่อประชากรโลกมีความเป็นอยู่ที่ไม่มั่นคงและเป็นการทำลายสันติภาพโลก ในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ญี่ปุ่นจึงพยายามแสดงบทบาทในฐานะผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศและผู้เผยแพร่ความมั่นคงของมนุษย์เพื่อร่วมสร้างสันติภาพตามจุดมุ่งหมายของ UN อย่างไรก็ตามกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ยังคงมุ่งเน้นเป้าหมายการสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และยึดมั่นการไม่ใช้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร<sup>196</sup>

ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2023 ประกอบด้วยปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2020 ได้แก่ เป้าหมายเดิมขององค์การระหว่างประเทศ และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ จากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โรคระบาด และปัญหาการแข่งขันในภูมิรัฐศาสตร์จากกรณีการเติบโตของจีน และสงครามรัสเซียรุกรานยูเครนซึ่งส่งผลกระทบต่อระเบียบระหว่างประเทศและความมั่นคงของภูมิภาค และปัจจัยภายในประเทศในช่วง

<sup>194</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Development Cooperation Charter," pp.6-11.

<sup>195</sup> *ibid.*, p.16

<sup>196</sup> *ibid.*, p.18.

ทศวรรษ 2020 ได้แก่ การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำรัฐและผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่าน ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ Shinzo Abe สู่ Fumio Kishida

ปัจจัยจากต่างประเทศที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่อการกำหนดหลักการในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของ UN เพื่อเอาชนะความกลัว ความขาดแคลน และการมีชีวิตอย่างมีเกียรติผ่านนโยบายความร่วมมือของหลากหลายตัวแสดงที่ส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อลดความยากจนและร่วมกันพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษยชาติให้ดีขึ้น นโยบายเหล่านี้ถูกนำมาปรับให้สอดคล้องเป็นนโยบายการให้ ODA อีกครั้งเพื่อการทำงานอย่างต่อเนื่องจากกฎบัตร ODA ฉบับก่อนให้บรรลุความคาดหวังในปี 2030 นอกจากนี้ญี่ปุ่นพยายามดำเนินนโยบายตาม ความตกลงปารีส (Paris Agreement) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศอันมีผลผูกพันทางกฎหมาย เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ปี 2015 ในการ ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (the UN Climate Change Conference; COP21) ณ กรุงปารีส ฝรั่งเศส และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ปี 2016 ความ ตกลงปารีสมีเป้าหมายร่วมกันในการลดอุณหภูมิโลกถึง 1.5° องศาเซลเซียสและลดอัตราการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 43 ภายในปี 2030<sup>197</sup> หลักการและเป้าหมายขององค์การระหว่างประเทศ ยังคงเดิมกับทศวรรษก่อนหน้าแต่ทว่าญี่ปุ่นต้องแก้ไขกฎบัตร ODA ให้เร็วขึ้นเนื่องจากประชากรโลก เผชิญความท้าทายในระบบระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงท้ายทศวรรษ 2010 ซึ่งซ้ำเติม ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมให้แย่ลงไป

ปัจจัยจากต่างประเทศอีกประการ คือ สถานการณ์ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วงท้ายทศวรรษ 2010 ส่งผลกระทบรุนแรงต่อความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็น ปัจจัยที่ ทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับตัวให้พร้อมรับมืออย่างเร่งด่วน ได้แก่ สถานการณ์โรค Covid-19 ที่ระบาดไปทั่วโลก Covid-19 เป็นโรคอุบัติใหม่ที่แพร่กระจายอย่างรวดเร็วและมีอาการรุนแรงส่งผลให้เกิดผู้เสียชีวิต จำนวนมหาศาลเนื่องจากไม่มียารักษาโรคและมาตรการทางสาธารณสุขที่เตรียมพร้อมรองรับผู้ป่วย มาตรการระงับการแพร่กระจายโรค Covid-19 มีผลต่อการระงับโลกาภิวัตน์ที่ก้าวหน้าและทำให้

<sup>197</sup> United Nations, "The Paris Agreement: What is the Paris Agreement?," (n.p.): accessed June 24, 2023.

[https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=CjwKCAjw-](https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=CjwKCAjw-vmkBhBMEiwAlrMeFxbiZV2QMuzbuHkqNnooNGq3Rz9h0OSFMXUdZnEdCe5gDOEnJbUKxoC-AEQAvD_BwE)

[vmkBhBMEiwAlrMeFxbiZV2QMuzbuHkqNnooNGq3Rz9h0OSFMXUdZnEdCe5gDOEnJbUKxoC-AEQAvD\\_BwE.](https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=CjwKCAjw-vmkBhBMEiwAlrMeFxbiZV2QMuzbuHkqNnooNGq3Rz9h0OSFMXUdZnEdCe5gDOEnJbUKxoC-AEQAvD_BwE)

ระบบเศรษฐกิจทั่วโลกชะลอตัวไปจนถึงหยุดชะงักอันส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคม โดยเฉพาะปัญหา การว่างงาน การเข้าถึงอาหาร การศึกษา และสาธารณสุขซึ่งซ้ำเติมปัญหาความยากจน หนี้ครัวเรือน และความเหลื่อมล้ำในสังคมให้เพิ่มสูงขึ้น รวมถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อ ซึ่งทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชากรโลก เช่น ผลจากปัญหาภัยแล้ง คลื่น ความร้อน และฝนตกที่รุนแรงมากขึ้นโดยเชื่อมโยงกับปัญหาโลกร้อนจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ ทำลายชั้นบรรยากาศเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ยังมีปัญหาสิ่งแวดล้อมจากขยะพลาสติกซึ่งเชื่อมโยงกับความ มั่นคงทางอาหาร<sup>198</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ยังเกิดการดูแลอำนาจ การแข่งขันในภูมิรัฐศาสตร์ การ เปลี่ยนแปลงสถานะที่รักษาไว้ด้วยการใช้กำลัง และระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสรีและ การรวมกลุ่มพหุภาคี<sup>199</sup> จากการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนซึ่งมีผลต่อระเบียบระหว่าง ประเทศ เช่น ความปลอดภัยในเส้นทางการคมนาคมทางทะเลและกรณีพิพาทการอ้างอธิปไตยเหนือ หมู่เกาะและเขตน่านน้ำในทะเลจีนใต้ และสงครามรัสเซียยูเครนที่ทำลายระเบียบระหว่าง ประเทศและสันติภาพโลก สงครามนี้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์จากการเสียชีวิตและ ทรัพย์สิน เกิดปัญหาผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัย และปัญหาขาดแคลนพลังงานและอาหาร โดยเฉพาะในกลุ่ม ประเทศในยุโรปส่งผลให้เกิดปัญหาค่าครองชีพและเงินเฟ้อสูงขึ้น

ทั้งนี้ปัจจัยภายในประเทศในทศวรรษ 2020 ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 คือ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ญี่ปุ่นจึงเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอย ค่าเงินเยนอ่อนลง รวมถึงปัญหาขาดดุลการค้าสะสมเนื่องจากต้นทุนในการนำเข้าพลังงานและแร่ธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ปิโตรเลียม ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ เหล็ก และ เหล็กกล้าที่เพิ่มสูงขึ้น กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นได้ กล่าวในรายงานงบประมาณประจำปี 2021 ว่าญี่ปุ่นประสบปัญหาขาดดุลการค้าถึง 5,400 ล้านล้าน เยน เนื่องจากหลายประเทศทั่วโลกกำลังฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจหลังวิกฤต Covid-19 แหล่งพลังงาน เป็นที่ต้องการของตลาดจึงปรับราคาสูงขึ้น รวมถึงสถานการณ์สงครามระหว่างรัสเซียและยูเครนที่ ซ้ำเติมราคาพลังงานให้เพิ่มสูงขึ้นอีก<sup>200</sup> ทั้งนี้ในช่วงครึ่งปีแรกของปี 2022 ญี่ปุ่นขาดดุลการค้าสูงถึง

<sup>198</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Development Cooperation Charter," pp.7-8.

<sup>199</sup> *ibid.*, p.1.

<sup>200</sup> Kyodo News, "Japan logs 5.4 trillion yen goods trade deficit in FY 2021," *Kyodo News* (April 20, 2022): accessed June 26, 2023. <https://english.kyodonews.net/news/2022/04/aa630a656d64-update1-japan-logs-4124-bil-yen-goods-trade-deficit-in-march.html>.

57,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และประสบปัญหาเงินเยนอ่อนค่า<sup>201</sup> ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของญี่ปุ่นจะส่งผลกระทบต่อปริมาณการให้ ODA และความมั่นคง เนื่องจากการขยายประเภทการให้ความช่วยเหลือและการพยายามรักษามาตรฐานผู้ให้ ODA ให้มีประสิทธิภาพและมียุทธศาสตร์ การส่งเสริมความร่วมมือของหลายองค์กรและกลุ่มทุนจากภาครัฐและเอกชนจึงเป็นวิธีที่สำคัญที่สุดที่ญี่ปุ่นจะเลือกใช้รักษาสถานะของญี่ปุ่นเพื่อสร้างความมั่นคงในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุเป้าหมายสันติภาพเสถียรภาพ และความรุ่งเรืองอันเป็นผลประโยชน์แห่งชาติของประชาคมนานาชาติและญี่ปุ่น

นอกจากนั้นปัจจัยภายในประเทศอีกประการ คือ การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำรัฐและผู้กำหนดนโยบาย การแก้ไขกฎบัตร ODA เกิดขึ้นในปี 2023 ในสมัยนายกรัฐมนตรี Fumio Kishida ซึ่งทำงานต่อเนื่องจากนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ Yoshimasa Hayashi ได้แต่งตั้ง Hiroshi Nakanishi ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายประจำมหาวิทยาลัยเกียวโตขึ้นเป็นประธานการแก้ไขกฎบัตร ODA พร้อมด้วยคณะกรรมการ เช่น Ken Jinbo ผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองระหว่างประเทศ Yoichi Mine ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคงของมนุษย์ และ Akiko Yuge อดีตที่ปรึกษาพิเศษฝ่ายบริหารของ UNDP ณ กรุงโตเกียวและเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการเมืองโลก<sup>202</sup> ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางของกฎบัตร ODA ฉบับนี้ที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายและการเมืองระหว่างประเทศและความมั่นคงของมนุษย์เพื่อรักษาสถานะผู้มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนา ผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศ และผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ

ทั้งนี้นอกเหนือจากการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ในสมัยนายกรัฐมนตรี Fumio Kishida ที่เป็นการทำงานต่อเนื่องจากอดีตนายกรัฐมนตรี Abe นายกรัฐมนตรี Kishida ยังต่อยอดการแก้ไขนโยบายในอีกหลายประการซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของกองกำลังป้องกันตนเองซึ่งเป็นผลจากการตีความความมั่นคงใหม่เช่น การเสนอแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party; LDP) ซึ่งต้องอาศัยการลงคะแนนเสียงข้างมากกว่า 2 ใน 3 ของรัฐสภา รวมถึงการลงประชามติของประชาชน LDP พยายามแก้ไขย่อหน้าที่ 2 ของมาตรา 9 ในรัฐธรรมนูญมา

<sup>201</sup> Kyodo News, "Japan logs biggest half-year trade deficit due to energy cost, weak yen," *Kyodo News* (July 21, 2022): accessed June 26, 2023. <https://english.kyodonews.net/news/2022/07/4f38c0c643fc-japan-logs-trade-deficit-of-14-trillion-yen-in-june.html>.

<sup>202</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Revision of Development Cooperation Charter."

ใช้คำว่า “การปฏิบัติงานตามความจำเป็น” ตั้งแต่ปี 2018<sup>203</sup> และพยายามเจรจาย้ายฐานทัพของสหรัฐฯ จาก Ginowan สู่ Henoko ใน Okinawa ในปี 2019<sup>204</sup> ได้รับเสียงคัดค้านจากพรรคฝ่ายค้านและประชาชน โดยเฉพาะเหตุผลคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ นิยาม “ตามความจำเป็น” อาจแสดงถึงขอบเขตการปฏิบัติงานของกองกำลังที่กว้างเกินไป ประชาชนชาวญี่ปุ่นจึงหวัดต่อผลของการเคลื่อนไหวกองกำลังจะทำให้ญี่ปุ่นเข้าไปพัวพันกับกรณีพิพาทในระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุน รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ประกาศแนวทางการให้ความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงเพื่อให้ญี่ปุ่นพร้อมรับมือกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ

*ประเทศไต้หวันตีภาพและความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงอย่างเป็นทางการ*

การตุลาอำนาจ การแข่งขันด้านภูมิรัฐศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงสถานะด้วยการใช้กำลังในระบบระหว่างประเทศส่งผลให้ NSS เสนอการออกแนวทางการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงอย่างเป็นทางการ (Official Security Assistance; OSA) ต่อรัฐสภาในวันที่ 16 ธันวาคม ปี 2022 OSA ของญี่ปุ่นได้รับการอนุมัติและประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 5 เมษายน ปี 2023<sup>205</sup> โดย OSA ถูกนิยามว่าเป็นโครงสร้างการป้องกันแบบครอบคลุมของญี่ปุ่นซึ่งอยู่ภายใต้การทำงานร่วมกันของ NSS กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม<sup>206</sup>

OSA คือ กรอบความร่วมมือในการจัดหาทุโธปกรณ์และการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของกองกำลังหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องและส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพและบทบาทของญี่ปุ่นให้เข้มแข็ง รวมถึงการโอบอุ้มสันติภาพ เสถียรภาพ และสิ่งแวดล้อมในระบบระหว่างประเทศบนพื้นฐานหลักนิติธรรมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพด้านความมั่นคงและการป้องกันของประเทศที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกัน แนวทางการดำเนินงาน OSA ของญี่ปุ่นมีเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบให้

<sup>203</sup> Mainichi Japan, "Editorial: LDP shows rashness in rush to produce constitutional amendment proposal," (March 24, 2018): accessed July 3, 2023. <https://mainichi.jp/english/articles/20180324/p2a/00m/0na/017000c>.

<sup>204</sup> Mainichi Japan, "Editorial: After referendum result, gov't should give up on Okinawa base landfill," (February 25, 2019): accessed July 2, 2023. <https://mainichi.jp/english/articles/20190225/p2a/00m/0na/010000c>.

<sup>205</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Official Security Assistance (OSA)," (2023): accessed April 18, 2023. [https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e\\_001366.html](https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e_001366.html).

<sup>206</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Implementation Guidelines for Japan's Official Security Assistance," (2023): accessed April 18, 2023, p.3. <https://www.mofa.go.jp/files/100487375.pdf>.

เปล่ากับประเทศกำลังพัฒนาบนพื้นฐานความมั่นคงแห่งชาติของญี่ปุ่นและสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นพยายามฟื้นฟูการตระหนักรู้ถึงระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสรีบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมในประเทศผู้รับ OSA จึงส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพด้านความมั่นคงและการป้องกัน เช่น การควบคุมและลาดตระเวนน่านน้ำและน่านฟ้าและการต่อสู้กับการก่อการร้ายและโจรสลัดเพื่อสนับสนุนสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงด้วยตนเอง รวมถึงการบูรณาการกองกำลังในภารกิจเพื่อมนุษยธรรม เช่น การบรรเทาภัยพิบัติ ปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต รวมถึงการดูแลสุขภาพ ญี่ปุ่นจะให้ OSA เพื่อพัฒนาศักยภาพในปฏิบัติการความร่วมมือเพื่อสันติภาพระหว่างประเทศ โดยเฉพาะใน PKO<sup>207</sup>

ถึงแม้ญี่ปุ่นจะเลื่อนไหวการให้ความช่วยเหลือในมิติใหม่ซึ่งเป็นข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญที่ญี่ปุ่นยึดถืออย่างเคร่งครัดแต่ความจำเป็นด้านความมั่นคงซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติถูกคุกคาม รวมถึงญี่ปุ่นพยายามรักษาสถานะผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องปรับพฤติกรรมและนโยบายให้พร้อมรับมือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ ทั้งนี้ภายในแนวทางการดำเนินงาน OSA ยังคงเชื่อมโยงอัตลักษณ์ประเทศไฝ่สันติภาพ<sup>208</sup> ซึ่งสะท้อนการตีความความมั่นคงใหม่ของญี่ปุ่นที่เปลี่ยนจากการเป็นประเทศไฝ่สันติภาพจึงหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารมาสู่เพราะการเป็นประเทศไฝ่สันติภาพจึงให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธและกองกำลัง OSA ก็เป็นอีกหนึ่งนโยบายที่ถูกสร้างให้สอดคล้องกับหลักการและนโยบายของ UN โดยเฉพาะการพิจารณาให้ OSA ซึ่งยึดโยงการพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับหลักการถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีการทหาร 3 ประการ ได้แก่ 1. ญี่ปุ่นจะไม่ถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีในกรณีที่จะทำลายข้อบังคับตามสนธิสัญญาและความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นเข้าร่วม หรือในกรณีที่จะทำลายข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC resolutions) รวมถึงกรณีที่ UNSC กำลังใช้มาตรการรักษาสันติภาพในประเภทการโจมตีด้วยอาวุธ 2. ญี่ปุ่นอาจจะอนุญาตการโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีในกรณีส่งเสริมสันติภาพและความร่วมมือระหว่างประเทศและกรณีส่งผลต่อความมั่นคง

<sup>207</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Implementation Guidelines for Japan's Official Security Assistance," pp.1-3.

<sup>208</sup> *ibid.*, p.1.

ของญี่ปุ่น และ 3. ญี่ปุ่นจะจำกัดการโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีกับกรณีที่ใช้อาวุธมากเกินไปและมีความเป็นไปได้ที่จะส่งต่อไปยังประเทศที่สาม<sup>209</sup>

ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่สะท้อนจากกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 คือ การรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งชาติในภูมิภาคผ่านบทบาทผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศและผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ ญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานสากลของ UN จากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสถานการณ์โรคระบาด Covid-19 ที่ทวีความรุนแรงขึ้น รวมถึงการเติบโตของเงินทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารซึ่งกำลังขยายอิทธิพลคุกคามความมั่นคงในภูมิภาคและสงครามรัสเซียยูเครนซึ่งทำลายสันติภาพและซ้ำเติมปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และระเบียบระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นในฐานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจหนึ่งเดียวในอดีตของภูมิภาคที่พยายามสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาคมาหลายทศวรรษจึงถูกท้าทาย ผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นได้รับผลกระทบเนื่องจากญี่ปุ่นพึ่งพิงทรัพยากรและตลาดส่งออกในภูมิภาค รวมถึงสงครามนอกภูมิภาคที่มีผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนปัจจัยการผลิตในห่วงโซ่อุปทานและความมั่นคงของมนุษย์ ระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพและสันติภาพจึงกลายเป็นเหตุผลสนับสนุนให้ญี่ปุ่นเคลื่อนไหวด้านความมั่นคง บรรทัดฐานสากลจาก UN ได้แก่ ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน ความยุติธรรม สิทธิมนุษยชน เพื่อความมั่นคงของมนุษย์ และการพัฒนาที่ยั่งยืนถูกนำมาปรับให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่น คือ อัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ของการผสมผสานบรรทัดฐานปรากฏในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ญี่ปุ่นมีนโยบายส่งเสริมระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสรีบนพื้นฐานหลักนิติธรรม การเข้าถึงความหลากหลายทางเศรษฐกิจ เพื่อทนทานต่อสถานการณ์ที่ผันผวน โดยเฉพาะการขาดแคลนอาหารและพลังงานอย่างฉับพลัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อความปลอดภัยทางทะเลและการเดินอากาศ และการส่งเสริมการพัฒนา ระบบดิจิทัลเพื่อความมั่นคงทางไซเบอร์ ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้ออกแนวทางการดำเนินงาน OSA เพื่อกำกับการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีด้านความมั่นคงด้วยการให้ยุทธโศปกรณ์และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของกองกำลังและองค์กรที่เกี่ยวข้องของประเทศกำลังพัฒนาที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกันซึ่ง

<sup>209</sup> National Security Council, "Implementation Guidelines for the Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology," (2014): accessed January 25, 2023, pp.1-3. <https://www.mofa.go.jp/files/000034954.pdf>.



สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามรักษาเสถียรภาพของญี่ปุ่นด้วยอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่ต้องให้ OSA กับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อพัฒนาศักยภาพและสร้างความมั่นคงด้วยตนเอง

### สรุปท้ายบท

กฎบัตร ODA ทั้ง 4 ฉบับเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายขององค์การระหว่างประเทศ และสถานการณ์ในต่างประเทศ ผู้กำหนดนโยบายในกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นจำเป็นต้องศึกษาบรรทัดฐานและนโยบายของ UN เพื่อเตรียมพร้อมรับมือสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ปัจจัยภายในประเทศก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในกฎบัตรแต่ละช่วงเวลา โดยเฉพาะหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารและการเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศซึ่งเป็นหลักการสำคัญของญี่ปุ่น รวมถึงสถานะเศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่อง และการรับรู้ภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบายในยุทธศาสตร์ความมั่นคงที่ส่งผลให้กฎบัตร ODA ทั้ง 4 ฉบับของญี่ปุ่นมีจุดเด่นและพัฒนาการที่แตกต่างกันไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละช่วงเวลา

กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 เป็นกฎบัตร ODA ฉบับแรกของญี่ปุ่นจึงเสมือนเป็นบรรทัดฐานของกฎบัตร ODA ฉบับหลัง โดยมีจุดเด่นเป็นฉบับที่ตอบสนองต่อปัจจัยจากต่างประเทศ คือ แร่งกุดตันและข้อเรียกร้องในการรับผิดชอบต่อการพัฒนาอย่างโปร่งใสรวมถึงการมีส่วนร่วมใน PKO อย่างไรก็ตามกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 ได้ระบุเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นไม่เข้าร่วมใน PKO ตั้งแต่แรก คือ หลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารและการเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศในรัฐธรรมนูญสันติภาพ ดังนั้นกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 จึงกำหนดเงื่อนไขการให้ ODA ซึ่งคำนึงถึงหลักการ 4 ประการ ได้แก่ 1.ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนา 2.หลีกเลี่ยงการใช้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศและการทหาร 3.สังเกตกิจกรรมทางการทหารของประเทศผู้รับ ทั้งการผลิต นำเข้า ส่งออกอาวุธทำลายล้างสูงและขีปนาวุธ และ 4.ส่งเสริมประชาธิปไตย เสรีทุนนิยม และสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับ<sup>210</sup> เพื่อเป็นแนวทางและเงื่อนไขในการพิจารณาให้ ODA เพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติในการรักษาสถานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีส่วนรับผิดชอบต่อสันติภาพ

<sup>210</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Official Development Assistance (ODA)."

ปัจจัยจากต่างประเทศที่มีผลต่อการกำหนดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 คือ บรรทัดฐาน “ความมั่นคงของมนุษย์” และเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของ UN ที่กลุ่มประเทศผู้ให้ ODA จะนำไปปรับใช้กับนโยบาย ODA ของแต่ละประเทศ ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ กฎบัตร ODA ไปจนถึงประธาน JICA ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับปฏิบัติงานของญี่ปุ่นก็นำบรรทัดฐานสากลมาปรับให้สอดคล้องกับ ODA เช่นกัน รวมถึงปัจจัยจากต่างประเทศอีกประการ คือ เหตุการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติ 9/11 ซึ่งมีผลต่อแนวโน้มการเพิ่มปริมาณ ODA ของกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA โดยให้เหตุผลเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ อย่างไรก็ตามปัจจัยภายในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจถดถอยตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 ส่งผลให้ญี่ปุ่นไม่สามารถตั้งเป้าหมายการเพิ่มปริมาณ ODA อย่างประเทศผู้ให้ ODA อื่น ๆ ได้ ทั้งยังต้องปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานการให้ ODA ทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการเพื่อลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนเพื่อลดค่าใช้จ่ายและให้การดำเนินงาน ODA มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น ดังนั้นผลประโยชน์แห่งชาติที่ซ่อนในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 คือ การแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์เพื่อเพิ่มบทบาทของญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศพร้อมทั้งสามารถบูรณาการบรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาใช้ในนโยบาย ODA เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในสภาวะเศรษฐกิจถดถอย

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ก็เป็นกฎบัตรที่มีพัฒนาการเมื่อเทียบกับกฎบัตร ODA ฉบับก่อน คือ การเปลี่ยนชื่อจากกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการมาสู่กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และจุดเด่นของกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 คือ การดำเนินนโยบายสนับสนุนสันติภาพเชิงรุกซึ่งมาพร้อมกับแนวโน้มให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงของชาติเพิ่มขึ้น เนื่องจากด้วยปัจจัยจากต่างประเทศ คือ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของ UN ที่มีนโยบายส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ปัญหาความยากจนและส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์กับประชาคมนานาชาติ แต่ความปั่นป่วนในภูมิภาคจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนได้มีผลต่อการรับรู้ภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบายของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังคงทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบาย ODA ที่เน้นย้ำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและระบุข้อจำกัดการไม่ใช้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร กฎบัตร ODA ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมใน PKO การรับประกันความปลอดภัยทางทะเล การสร้างความเข้มแข็งให้กับหลักนิติธรรม และการสร้างศักยภาพทางการทหารเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ

การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพทางทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์<sup>211</sup> ผลประโยชน์แห่งชาติในกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 จึงหมายถึงการคงสถานะผู้ให้ ODA เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของภูมิภาคด้วยการแสดงบทบาทผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศ และผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์

และแม้ว่ากฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 จะเป็นผลจากการต่อยอดนโยบายของอดีตนายกรัฐมนตรี Abe และดำเนินตามเป้าหมายนโยบายเดิมของ UN แต่กฎบัตร ODA ฉบับนี้กลับเน้นย้ำความมั่นคงแบบครอบคลุมอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจและความมั่นคง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสถานการณ์โรคระบาด Covid-19 ซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนและสงครามรัสเซียรุกรานยูเครนซึ่งทำลายระเบียบระหว่างประเทศและสันติภาพ เสรีภาพและความยุติธรรมเป็นบรรทัดฐานสากลที่ถูกนำมาปรับให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่น คือ อัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพส่งผลให้กฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ให้ความสำคัญกับการเติบโตอย่างมีคุณภาพด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน การทนทานต่อสถานการณ์ที่ผันผวนอันส่งผลกระทบต่อทรัพยากรอาหารและพลังงาน และโดยเฉพาะการรักษากระเปาะระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสรีบนหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตามแม้ว่า ODA ของญี่ปุ่นยังยึดมั่นในหลักการไม่ใช่ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร ญี่ปุ่นได้ประกาศแนวทางมาตรการให้ OSA ด้วยยุทธโศปกรณ์และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกองกำลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศกำลังพัฒนาที่มีแนวคิดคล้ายคลึงกัน นโยบายการส่งเสริมระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างบนพื้นฐานหลักนิติธรรมในกฎบัตร ODA และการให้ OSA สะท้อนให้เห็นถึงการตีความความมั่นคงใหม่ของญี่ปุ่นที่ครอบคลุมและเชื่อมโยงความมั่นคงทางยุทธศาสตร์เข้าหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นหวงแหน การเคลื่อนไหวด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติด้านเศรษฐกิจจึงแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการด้านพฤติกรรม และนโยบายของญี่ปุ่นที่แตกต่างไปจากเดิม

กระบวนการผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติประการใดประการหนึ่ง และการให้ ODA ของญี่ปุ่นไม่ใช่การให้เปล่าแต่เป็นการแลกเปลี่ยน การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศและบรรทัดฐานสากล

<sup>211</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter," p.6.

จาก UN ในแต่ละช่วงเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นมาแล้วมากกว่า 40 ปี และยังคงมีผลต่อการบัญญัติกฎบัตร ODA ในอนาคต หากแต่ปัจจัยบรรทัดฐานภายในประเทศก็เป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อการบัญญัติกฎบัตร ODA โดยเฉพาะหลักการหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารและการเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศและทัศนคติของผู้นำต่อภัยคุกคามซึ่งมีผลต่อการตีความความมั่นคงของญี่ปุ่น การบัญญัติกฎบัตร ODA ในแต่ละช่วงเวลาจึงต้องคำนึงถึงอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพ การมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อประเทศกำลังพัฒนา และความมั่นคงทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาสถานะทางเศรษฐกิจและบทบาทของประเทศในเวทีระหว่างประเทศ ODA ของญี่ปุ่นจึงยังคงเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ใช้สร้างสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมนานาชาติและญี่ปุ่นต่อไป



## บทที่ 4

### บทสรุป

ผู้เชี่ยวชาญนิพนธ์ฉบับนี้พยายามศึกษาการบัญญัติกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นผ่านกรอบกระบวนการผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่น (norm localization) ในแนวคิด constructivists ด้วยการศึกษารับบรรทัดฐานสากลมาปรับให้เข้ากับคุณค่าและข้อจำกัดที่ญี่ปุ่นยึดถือจนเกิดเป็นกฎบัตร ODA แบบญี่ปุ่น เนื่องด้วยการให้ ODA เป็นหนึ่งในเครื่องมือการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อหลักการของ UN และความคาดหวังของประชาคมนานาชาติโดยสอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติ การโอรับบรรทัดฐานสากลของญี่ปุ่นสร้างความเปลี่ยนแปลงทางสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมญี่ปุ่นอย่างก้าวกระโดด ญี่ปุ่นจึงมีความพยายามอย่างมากในการรักษาสถานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนา ญี่ปุ่นจึงต้องการมีส่วนร่วมในการผลักดันบรรทัดฐานและนโยบายขององค์การระหว่างประเทศเพื่อให้ประชากรโลกมีอิสระจากความหวาดกลัว ความขาดแคลน และการมีชีวิตอย่างมีเกียรติ โดยเฉพาะการสนับสนุนนโยบายความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในเวทีระหว่างประเทศและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้ ODA อย่างไรก็ตามการให้ ODA ของญี่ปุ่นไม่ใช่การให้โดยไม่หวังสิ่งใดตอบแทนแต่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกัน และตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020 ญี่ปุ่นมีกฎบัตร ODA จำนวน 4 ฉบับ ในบทสรุปนี้ผู้เขียนจึงขอตอบคำถามวิจัยที่ว่าปัจจัยและกระบวนการใดมีอิทธิพลสำคัญต่อการกำหนดหลักการของกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นตลอดจนความเปลี่ยนแปลงในแต่ละสมัย และหลักการในกฎบัตร ODA ทั้ง 4 ฉบับนั้นมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงอย่างไร ตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติประการใดในแต่ละช่วงเวลา โดยยกเนื้อหาของบทที่ 2 และ 3 มาอธิบายโดยสรุป

การนำเข้าบรรทัดฐานต่างประเทศผ่านกระบวนการทำให้เป็นท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้นำประเทศหนึ่งเห็นผลประโยชน์จากบรรทัดฐานต่างประเทศจึงจะโอรับและนำมาแทนที่หรือปรับให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติบางประการ ในบทสรุปเนื้อหาบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะขอเชื่อมโยงการแพร่กระจายบรรทัดฐานสากลเข้าสู่ญี่ปุ่นโดยอธิบายการ

วางรากฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมซึ่งนำไปสู่การฟื้นฟูสถานะทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีจารีต ประเพณี วัฒนธรรมซึ่งเป็นบรรทัดฐานทางสังคมที่เข้มแข็งมาก จนกระทั่งญี่ปุ่นตกอยู่ในสถานะผู้แพ้สงครามที่ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯ ตามมติของกลุ่มประเทศสัมพันธมิตร ญี่ปุ่นจึงต้องยอมรับเงื่อนไขทุกประการของกลุ่มสัมพันธมิตรเพราะพ่ายแพ้อย่างราบคาบในสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่การยอมทำตามเงื่อนไขไปจนถึงการยอมปฏิรูปโครงสร้างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศก็เพราะญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความเลวร้ายของสงครามและข้อเสียของบรรทัดฐานภายในประเทศที่สุดโต่งจนนำประเทศเข้าสู่สงคราม ทั้งยังต้องรับผิดชอบต่อการกระทำ ได้แก่ การผนวกดินแดนและยึดครองทรัพย์สินของประเทศต่าง ๆ และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ในสงคราม โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออก ด้วยการคืนสิ่งที่ได้ยึดครองมาทั้งหมดพร้อมชดเชยความเสียหายด้วยค่าปฏิกรรมสงครามตามข้อตกลงในสนธิสัญญาสันติภาพให้กับประเทศที่ถูกรุกราน อย่างไรก็ตามสหรัฐฯ ยังเชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะสามารถพัฒนาจนกลายเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และเป็นต้นแบบประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยในเอเชียได้

สหรัฐฯ ได้นำเข้าบรรทัดฐานเสรีนิยมประชาธิปไตยเข้ามาสู่เกาะญี่ปุ่นพร้อมทั้งเกณฑ์การร่างรัฐธรรมนูญสันติภาพซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการกำหนดอัตลักษณ์และภาพลักษณ์ใหม่ของญี่ปุ่น การกำหนดให้รัฐธรรมนูญสันติภาพเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศส่งผลให้ญี่ปุ่นสามารถสร้างอัตลักษณ์ประเทศใหม่สันติภาพได้เพราะบทบัญญัติในมาตรา 9 ที่บังคับให้ญี่ปุ่นจำกัดอำนาจทางการทหารทั้ง 3 เหล่าทัพของตนเองพร้อมทั้งหลีกเลี่ยงการเกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทในระบบระหว่างประเทศซึ่งสอดคล้องกันกับเป้าหมายการสร้างภาพลักษณ์ใหม่ที่เป็นมิตร มาตรา 9 จึงเป็นการยืนยันต่อประชาคมนานาชาติถึงความต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมอย่างจริงจังผ่านข้อบังคับซึ่งบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังเสนอแนวทางฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อเป็นแหล่งนำเข้าวัตถุดิบและตลาดส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม และการชักนำให้ญี่ปุ่นเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ เช่น UN สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงระดับภูมิภาค เป็นต้น เพื่อให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับกลับคืนเป็นหนึ่งในประชาคมนานาชาติ

ญี่ปุ่นรับฟังคำแนะนำของสหรัฐฯ เนื่องจากสามารถมองเห็นหนทางที่จะล้มตาอำปากได้ การจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม สหรัฐฯ ได้เสนอการเจรจาต่อรองค่าปฏิกรรมสงครามแบบทวิภาคีเพื่อการชดเชยความเสียหายและการฟื้นฟูผู้ถูกรุกราน ทั้งยังให้ญี่ปุ่นเสนอเงินให้เปล่าเพื่อการพัฒนา กับกลุ่มประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ใช่คู่กรณี และยังเสนอการให้เงินกู้ยืมและการช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อการพัฒนา กับประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้ผ่านการส่งต่อความรู้และประสบการณ์ของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นกำหนดการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามชดเชยให้กลุ่มประเทศที่ถูกกรุกรานเป็นเวลา 10 ปี และเมื่อสิ้นสุดระยะการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามก็เป็นช่วงเวลาญี่ปุ่นสามารถพัฒนาพัฒนาระบบเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเติบโตมากพอที่จะเข้าร่วมเป็นหนึ่งในสมาชิกกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วในฝั่งตะวันตกที่จะต้องรับผิดชอบการให้ ODA คือ DAC ซึ่งอยู่ภายใต้ OECD อัตลักษณ์ประเทศไผ่สันติภาพของญี่ปุ่นจึงได้รับการยอมรับ การชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นจึงถูกทดแทนด้วยหน้าที่ใหม่ คือ การให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยการแสดงความรับผิดชอบต่อประเทศเหล่านั้นซึ่งเป็นหนึ่งในโลกที่ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด

ญี่ปุ่นยังคงทำตามข้อตกลงของ DAC และ OECD ในการให้ ODA ด้วยการเจรจาแบบทวิภาคีเพื่อพิจารณาให้ ODA 3 ประเภท คือ การให้เงินให้เปล่า การให้เงินกู้ยืม และการช่วยเหลือทางเทคนิค โดยอยู่บนพื้นฐานการพยายามช่วยเหลือตนเองด้วยการเรียนรู้ปัญหาที่ต้องการพัฒนาในประเทศแล้วจึงร้องขอ ODA ทั้งนี้ ญี่ปุ่นมักจะให้ ODA ในรูปแบบการกู้ยืมเพราะเชื่อมั่นว่าเงินกู้ยืมจะมีประโยชน์ต่อประเทศผู้ให้ ODA คือ ผลดีต่อเงินหมุนเวียน และมีประโยชน์ต่อประเทศผู้รับ ODA คือ การรู้จักประมาณตนเองและการบริหารจัดการงบประมาณ ญี่ปุ่นยังผูกกระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ ODA ให้แน่นแฟ้นขึ้นด้วยการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการญี่ปุ่นมีส่วนในการให้ ODA และออกไปตั้งกิจการในต่างประเทศ โดย ODA ญี่ปุ่นจะเอื้อให้เกิดนิคมเศรษฐกิจใหม่และเกิดความสะดวกต่อการดำเนินกิจการระบบห่วงโซ่อุปทานในกระบวนการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม ODA ของญี่ปุ่นนั้นส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่แต่กลับส่งผลให้เกิดกระแสต่อต้านญี่ปุ่นและการประท้วงในหลายประเทศผู้รับ ODA ของญี่ปุ่น เนื่องด้วยญี่ปุ่นมีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดมากทั้งทางประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ พร้อมทั้งญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทด้านความมั่นคงในภูมิภาคมากขึ้นภายหลังสหรัฐฯ ถอนกองกำลังออกจากภูมิภาคเพราะญี่ปุ่น

หวาดระแวงว่าจะเกิดภาวะสูญญากาศในการป้องกันการรุกรานของคอมมิวนิสต์ ญี่ปุ่นพยายามแก้ปัญหากระแสต่อต้านด้วยหลักการฟูกุตะและนโยบาย “ใจสู้ใจ” เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการดำรงสถานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่ของญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แลกเปลี่ยนเชิงวัฒนธรรมในระดับประชาชน การเติบโตทางเศรษฐกิจและการให้ ODA ของญี่ปุ่นยังดำเนินเรื่อยมาในสถานะที่ญี่ปุ่นค่อย ๆ เติบโตขึ้นเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเติบโตที่สุดในโลกพร้อมครองตำแหน่งผู้ให้ ODA สูงที่สุดในโลกเช่นกัน ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จดังตั้งใจในการวางอัตลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่มุ่งเน้นการพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นได้รับกระแสวิจารณ์จากภายในประเทศถึงความโปร่งใสในการให้ ODA เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลของประเทศผู้รับ ODA จากญี่ปุ่น ดังนั้น ODA ของญี่ปุ่นอาจมีส่วนในการสนับสนุนการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงเกิดแรงกดดันและเสียงเรียกร้องจากต่างประเทศอีกครั้งเมื่อกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA มองว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นไม่สัมพันธ์กับปริมาณการให้ ODA เนื่องจากญี่ปุ่นเคร่งครัดในข้อบังคับตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 9 ญี่ปุ่นจึงไม่มีส่วนร่วมในการกิจการทางทหารใน PKO ของ UN ในสงครามอ่าวที่ตะวันออกกลาง แต่ญี่ปุ่นกลับมุ่งแสดงความเชื่อมั่นว่าการให้ ODA จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงในระยะยาวซึ่งเป็นผลดีกว่าการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ในภารกิจฉุกเฉินทางการทหาร ญี่ปุ่นจึงมุ่งให้ ODA อย่างต่อเนื่องพร้อมเพิ่มปริมาณ ODA ในพื้นที่ขัดแย้งด้วยวัตถุประสงค์การมุ่งพัฒนาโดยเชื่อมั่นว่าได้ร่วมแบ่งเบาภาระผ่านการแทรกแซงเพื่อการพัฒนา (Development Intervention) การให้ ODA ของญี่ปุ่นถูกนิยามว่าเป็นการทูตสมุดเช็ค (Check-book Diplomacy) ซึ่งมุ่งเน้นการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการลงทุน ในกรณีนี้ญี่ปุ่นจึงเสมือนเป็นผู้ที่ไม่ร่วมรับผิดชอบต่อภาระขนาดใหญ่ของกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ในการร่วมรักษาสันติภาพในพื้นที่ขัดแย้ง<sup>212</sup> เสียงวิจารณ์จากในประเทศพร้อมกับแรงกดดันจากต่างประเทศได้กลายเป็นความเคลือบแคลงสงสัยในพฤติกรรมการให้ ODA ของญี่ปุ่นว่าเป็นไปด้วยความต้องการรับผิดชอบอย่างจริงจังหรือการแสวงหาผลกำไรจากการช่วยเหลือ

<sup>212</sup> Teewin Suputtikun, "An Excuse for Common goods: the multipurposeness of the "human security" concept in Japan's foreign policy," pp.145-46.



เสียงวิจารณ์จากภายในประเทศ และโดยเฉพาะแรงกดดันจากต่างประเทศส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนนโยบาย ODA ครั้งใหญ่ เนื่องจากการระวางสงสัยนั้นสั่นคลอนสถานะและอัตลักษณ์ประเทศไฝ่สันติภาพของญี่ปุ่น บทสรุปในบทที่ 2 นี้แสดงให้เห็นภาพรวมของการแพร่กระจายบรรทัดฐานสากลซึ่งมีผลต่อการกำหนดอัตลักษณ์ใหม่ของญี่ปุ่นและญี่ปุ่นพยายามรักษาภาพลักษณ์ของประเทศไว้ เพราะนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งชาติหลายประการ ได้แก่ ญี่ปุ่นรับผิดชอบต่อความเสียหายในฐานะผู้รุกรานผู้อื่นและผู้พ่ายแพ้เนื่องจากเห็นถึงความเลวร้ายของบรรทัดฐานเก่าในสังคมซึ่งทำให้ญี่ปุ่นเป็นผู้เริ่มสงคราม ญี่ปุ่นใช้การฟื้นฟูเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วยภาพลักษณ์ที่เป็นมิตรตามบรรทัดฐานเสรีประชาธิปไตยเพื่อให้ได้รับการยอมรับเป็นหนึ่งในประชาคมนานาชาติ และญี่ปุ่นรับผิดชอบต่อการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาในฐานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจซึ่งปฏิบัติตามกติกาและข้อตกลงของกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA เนื่องด้วยญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ขาดแคลนวัตถุดิบและพลังงานรวมถึงตลาดในการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจึงต้องพึ่งพิงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พร้อมทั้งผูกความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจให้ใกล้ชิดเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในระยะยาว การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดของญี่ปุ่นในทศวรรษ 1980 มีผลต่อการเพิ่มปริมาณ ODA อย่างมีนัยยะสำคัญ คือ การสร้างความมั่นคงร่วมกันโดยหลักการพุกตะและนโยบายใจ-สู่-ใจระหว่างญี่ปุ่นและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การให้ ODA ของญี่ปุ่นจึงไม่ใช่การรับผิดชอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศพัฒนาในฐานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวเท่านั้นแต่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันในประเด็นความมั่นคงและความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจร่วมกัน อย่างไรก็ตามเมื่อประชาคมนานาชาติกดดันญี่ปุ่นในฐานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไฝ่สันติภาพและหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารซึ่งไม่เข้าร่วมในการกิจการทหารเพื่อสันติภาพ ญี่ปุ่นจึงต้องปรับตัวอีกครั้งเพื่อรักษาสถานะและผลประโยชน์แห่งชาติของตนเองในประชาคมนานาชาติ

กระบวนการศึกษาพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นทั้ง 4 ฉบับซึ่งปรากฏในเนื้อหาบทที่ 3 ผู้เขียนยังอาศัยทฤษฎีการผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นตามแนวคิด constructivists ในการอธิบายกระบวนการบัญญัติกฎบัตร ODA แต่ละฉบับผ่านการศึกษาปัจจัยที่ญี่ปุ่นใช้กำหนดขอบเขตและแนวทางการให้ ODA ต่อประเทศกำลังพัฒนาเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

กฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงตามนโยบายองค์การระหว่างประเทศและสถานการณ์ระหว่างประเทศ แม้ว่าญี่ปุ่นจะให้ ODA กับประเทศกำลังพัฒนานั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แต่กฎบัตร ODA ฉบับแรกได้เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 เพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันและข้อเรียกร้องของประชาคมนานาชาติ โดยเฉพาะประเด็นความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ในฐานะที่ญี่ปุ่นมีเศรษฐกิจเติบโตอย่างก้าวกระโดดจึงจำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความเหลื่อมล้ำอย่างโปร่งใสเพื่อแก้ไขความเคลือบแคลงใจจากการอาศัย ODA ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ทั้งนี้ประชาคมนานาชาติยังเรียกร้องให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางทหารระหว่างประเทศกับ PKO ภายใต้ UN กฎบัตร ODA จึงมีหน้าที่ในการระบุถึงแนวทางดำเนินนโยบายและข้อจำกัดของประเทศในการให้ ODA

ดังข้อเรียกร้องและแรงกดดันในการมีส่วนร่วมทางทหารในทศวรรษ 1990 เป็นตัวอย่างสำคัญว่า กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 เกิดจากการผสมผสานบรรทัดฐานสากลกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น กฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นไม่เพียงรับข้อเรียกร้องและนโยบายของ UN มาประกาศใช้เพียงอย่างเดียวแต่นำมาปรับให้สอดคล้องกับเงื่อนไขปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญสันติภาพ สถานการณ์ภายในประเทศ และทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายของญี่ปุ่นให้เป็นแนวทางการให้ ODA เพื่อตอบสนองเป้าหมายผลประโยชน์แห่งชาติในการรักษาสถานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ประเทศใฝ่สันติภาพที่มีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาเพื่อให้พ้นคำครหาว่าเป็นผู้เอาเปรียบทางเศรษฐกิจจากประชาคมนานาชาติ กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความยากจนตามนโยบายของ UN พร้อมทั้งใช้แก้ต่างที่ญี่ปุ่นเน้นย้ำแนวทางการพัฒนาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลักเนื่องจากรัฐธรรมนูญของชาติมีข้อจำกัดหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางทหาร ญี่ปุ่นจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขการพิจารณาให้ ODA กับประเทศผู้รับ ODA เพื่อส่งเสริมการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านประสบการณ์และบทเรียนของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตามบรรทัดฐานสากลและแรงกดดันจากประชาคมนานาชาติก็ส่งผลให้ญี่ปุ่นเคลื่อนไหวกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นในภารกิจ PKO กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 จึงมีหน้าที่กำหนดขอบเขตของการมีส่วนร่วม ได้แก่ ภารกิจที่ไม่ใช่การต่อสู้ และการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมฉุกเฉินเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสันติภาพร่วมกับกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ภายใต้ข้อจำกัดของตนเอง

“ความมั่นคงของมนุษย์” ได้กลายเป็นบรรทัดฐานสากลในทศวรรษ 2000 ที่ญี่ปุ่นนำมาใช้เป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะการชูปทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานในเวทีระหว่างประเทศ กฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 จึงเป็นอีกหนึ่งผลพวงของการนำบรรทัดฐานสากลมาปรับให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเพื่อตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ เป้าหมายแห่งสหประชาชาติจาก UN ซึ่งประกาศในปี 2000 และ “ความมั่นคงของมนุษย์” คือ บรรทัดฐานสากลที่ถูกนำมาผสมผสานให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นและข้อจำกัดของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ในกระบวนการแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ญี่ปุ่นแสดงถึงการโอบรับบรรทัดฐานสากลด้วยการให้ผู้เชี่ยวชาญด้าน “ความมั่นคงของมนุษย์” ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งใน UN มากำหนดนโยบายของกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ให้ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก พร้อมทั้งขึ้นดำรงตำแหน่งประธาน JICA ที่ปฏิบัติงาน ODA โดยตรงเพื่อพัฒนาคุณภาพโครงการของ ODA ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามการก่อการร้าย 9/11 เป็นอีกหนึ่งปัจจัยจากต่างประเทศที่มีผลแนวโน้มการเพิ่มงบประมาณ และการพัฒนาคุณภาพการให้ ODA ในกลุ่มประเทศผู้ให้ ODA เพื่อส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ด้วยการแก้ปัญหาความยากจนอันเป็นสาเหตุของการก่อการร้ายข้ามชาติ ทั้งนี้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยเป็นข้อจำกัดสำคัญในแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 ญี่ปุ่นจึงเลือกใช้การปรับโครงสร้างกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA เพื่อลดขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน พร้อมด้วยการส่งเสริมความร่วมมือจากตัวละครที่เกี่ยวข้องกับ ODA ที่หลากหลายทั้งในภาครัฐและเอกชนของญี่ปุ่นและรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะสถานทูตญี่ปุ่นในต่างประเทศและอาสาสมัครญี่ปุ่นในภาคประชาชนโดยเน้นย้ำว่าเป็นการให้ ODA ในนามของญี่ปุ่นเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายใน ODA ผลประโยชน์ของการปรับตัวของญี่ปุ่นในข้อจำกัดนี้ คือ ญี่ปุ่นสามารถเพิ่มบทบาทของตนเองในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศและอาศัยการบูรณาการ “ความมั่นคงของมนุษย์” เข้ากับกฎบัตร ODA เพื่อเปิดกว้างให้หลายตัวละครมีส่วนร่วมใน ODA โดยเน้นย้ำว่าให้ในนามของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในสภาวะรัดเข็มขัด โดยยังสามารถคงลำดับสถานะผู้ให้ ODA

การเปลี่ยนแปลงปัจจัยจากต่างประเทศในทศวรรษ 2010 คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของ UN ซึ่งเป็นบรรทัดฐานสากลที่กลุ่มประเทศผู้ให้ ODA ต้องรับไปปรับนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายใหม่เพื่อความต่อเนื่องในการแก้ปัญหาความยากจนและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ญี่ปุ่น

ได้เผชิญกับปัจจัยความมั่นคงในภูมิภาค โดยเฉพาะการเติบโตทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนซึ่ง  
ส่งผลกระทบต่อประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นในภูมิภาค เช่น การรักษาสถานะประเทศมหาอำนาจทาง  
เศรษฐกิจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความปลอดภัยในการเดินเรือ รวมถึงกรณีพิพาทการอ้าง  
อธิปไตยเหนือน่านน้ำและหมู่เกาะระหว่างจีนกับญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในทะเลเอเซียตะวันออก ญี่ปุ่น  
จึงมองว่าการขยายอิทธิพลของจีนคุกคามระเบียบระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผล  
กระทบต่อการรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องประกาศใช้  
กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ในปี 2015 เพื่อรองรับบรรทัดฐานสากลและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปให้  
สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่น คือ ข้อจำกัดหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทางการทหารรวมถึงเสียงคัดค้าน  
การเคลื่อนไหวกองกำลังและการแก้ไขข้อจำกัดด้านการทหารในรัฐธรรมนูญจากภาคประชาชนเพื่อ  
รักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาค กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ในปี  
2015 เกิดขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรี Abe ซึ่งพยายามตีความความมั่นคงของประเทศใหม่ ผลของการ  
ผสมผสานบรรทัดฐานทำให้กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 เปลี่ยนชื่อเป็นกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา  
เพื่อแสดงความจริงจังในการดำเนินนโยบายตามชื่อใหม่และส่งเสริมการเติบโตอย่างมีคุณภาพ  
ด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อลดความยากจนตามบรรทัดฐานของ UN ทั้งนี้กฎบัตร ODA ฉบับปี  
2015 ถูกแก้ไขโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องด้านความมั่นคงของประเทศ นโยบายสำคัญของกฎบัตร  
ODA ฉบับนี้จึงกล่าวถึงการสนับสนุนสันติภาพเชิงรุก ทั้งยังส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่  
หน่วยป้องกันภัยและยามชายฝั่ง การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในภารกิจบรรเทาภัยพิบัติ รวม  
ไปถึงการให้ความสำคัญกับความมั่นคงในมิติอื่น ๆ เช่น ท้องทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์ นักวิชาการ  
ODA ระหว่างประเทศจึงแสดงความกังวลถึงแนวโน้มกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ที่อาจมุ่งเน้นความ  
มั่นคงทางยุทธศาสตร์มากกว่าการพัฒนาและความมั่นคงของมนุษย์ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นพยายามสร้าง  
ความมั่นใจให้กับประชาคมนานาชาติด้วยการยึดมั่นในแนวทางการให้ ODA เพื่อเศรษฐกิจและสังคม  
เป็นเป้าหมายสำคัญและหลีกเลี่ยงการใช้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร ญี่ปุ่นยังรับบทบาท  
เป็นผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะในเส้นทางการคมนาคมทางทะเล ญี่ปุ่น  
เลือกยกเหตุผลการให้ ODA ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อสันติภาพ เช่น การให้กู้ยืมเรือลาดตระเวน ไปจนถึง  
การส่งเสริมความร่วมมือของประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจและการทหารนอกภูมิภาคเพื่อ  
เสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงระดับภูมิภาค โดยเฉพาะภูมิภาคแอฟริกาจรด

เอเชีย จากมหาสมุทรอินเดียจนถึงแปซิฟิก เช่น ยุทธศาสตร์ FOIP เพื่อถ่วงดุลอิทธิพลของจีนในภูมิภาค

การแก้ไขกฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 เกิดขึ้นจากการต่อยอดนโยบายของอดีตนายกรัฐมนตรี ในสมัยนายกรัฐมนตรี Kishida กฎบัตร ODA ฉบับนี้จึงตอบสนองต่อบรรทัดฐานสากล คือ เป้าหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืนฉบับเดิมของ UN แต่กลับสะท้อนการเผชิญสถานการณ์ระหว่างประเทศที่ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรง เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สถานการณ์โรคระบาด Covid-19 และโดยเฉพาะการตุลาอำนาจ การแข่งขันในภูมิรัฐศาสตร์ และการเปลี่ยนแปลงสถานะด้วยการใช้กำลังซึ่งส่งผลกระทบต่อระเบียบระหว่างประเทศและการร่วมมือแบบพหุภาคีจากการเติบโต ทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนและสงครามรัสเซียยูเครนส่งผลต่อการรับรู้ภัยคุกคามของ ผู้นำและผู้กำหนดนโยบายของญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นนำโดยพรรค LDP จึงต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ สำเร็จเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่าง ประเทศ หากแต่บรรทัดฐานท้องถิ่น คือ เสียงคัดค้านการเคลื่อนไหวกองกำลังและการแก้ไขข้อจำกัดด้าน การทหารในรัฐธรรมนูญจากภาคประชาชนอย่างต่อเนื่องทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับตัวภายใต้ข้อจำกัด กระบวนการผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นในทศวรรษ 2020 ส่งผล ให้กฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 ส่งเสริมการแสวงหาความหลากหลายทางเศรษฐกิจเพื่อทนทานต่อ สถานการณ์ที่ผันผวนโดยเฉพาะหากเกิดภาวะขาดแคลนอาหารและพลังงาน ทั้งยังให้ความสำคัญกับ ประเด็นระเบียบระหว่างประเทศที่เปิดกว้างและเสริมบนพื้นฐานหลักนิติธรรมและการร่วมมือแบบพหุ ภาคีเพื่อยับยั้งผู้ละเมิดระเบียบระหว่างประเทศและทำลายสันติภาพ ทั้งนี้ญี่ปุ่นพยายามแสดงบทบาท ผู้รักษาระเบียบระหว่างประเทศและผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์เพื่อรักษา ผลประโยชน์แห่งชาติด้วยการเชื่อมโยงความมั่นคงทางยุทธศาสตร์เข้ามาปกป้องความมั่นคงทาง เศรษฐกิจอันเป็นเหตุให้ญี่ปุ่นต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดขอบเขตและรับรองการเคลื่อนไหว กองกำลังของญี่ปุ่น หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นได้รับเสียงคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากประชาชน กฎบัตร ODA ฉบับปี 2023 จึงอยู่ในขอบเขตการให้ ODA เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและไม่ใช้ วัตถุประสงค์ทางการทหาร อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นได้ประกาศแนวทางการดำเนินการให้ OSA ออกมา คู่ขนานกับ ODA เพื่อให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีด้านยุทธโศปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานกับกอง กำลังหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในประเทศกำลังพัฒนาที่มีความคิดคล้ายคลึงกันเพื่อพัฒนา ศักยภาพใน

การป้องกันตนเองของประเทศกำลังพัฒนาที่จะมีส่วนปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่อยู่  
ในด้วยกัน

ดังที่ได้อธิบายตลอดทั้งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนศึกษาและวิเคราะห์พลวัตของกฎบัตร ODA  
ทั้ง 4 ฉบับในระยะเวลา 40 ปีเพื่อสนับสนุนข้อเสนอที่ว่ากฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นเกิดขึ้นจากการ  
ผสมผสานบรรทัดฐานสากลให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมาย  
ผลประโยชน์แห่งชาติ และการเปลี่ยนแปลงปัจจัยจากต่างประเทศและปัจจัยภายในประเทศก็มี  
อิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานและผลประโยชน์แห่งชาติส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องแก้ไขกฎบัตร  
ODA เพื่อเตรียมรับมือกับสถานการณ์และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในแต่ละสมัย ทั้งนี้การกำหนด  
ขอบเขตวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2020 เพื่อศึกษาจุดเริ่มต้นจนถึงพัฒนาการ  
ล่าสุดของกฎบัตร ODA เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความทันสมัย ใหม่ และแตกต่างจากงานวิจัยใน  
หัวข้อเดียวกัน



## บรรณานุกรม

- Acharya, Amitav. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58, no. 2. (2004): 239-75. Accessed April 30, 2020.  
<https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/how-ideas-spread-whose-norms-matter-norm-localization-and-institutional-change-in-asian-regionalism/7C6449C7612BC9AEF0C574C4CD9E7B63>.
- Arase, David. "Introduction." In *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions*, edited by David Arase, 1-19. London: Routledge, 2005.
- . "Japan's and United States's Bilateral Oda Programs." In *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions*, edited by David Arase, 117-32. London: Routledge, 2005.
- . "Japan's Strategic Balancing Act in Southeast Asia." *ISEAS Perspective*, no. 94 (November 12, 2019): 1-10. Accessed December 14, 2019.  
[https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2019\\_94.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_94.pdf).
- Chachavalpongpun, Pavin. "Approach toward Regionalism: Japan, China and the Implications on Asean." In *Asean-Japan Relations*, edited by Takashi Shiraishi and Takaaki Kojima, 38-54. Singapore: ISEAS Publications, 2014.
- Checkel, Jeffrey T. "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist--Constructivist Divide." *European Journal of International Relations* 3(4). (1997): 473-95. Accessed April 30, 2020.  
<https://www.semanticscholar.org/paper/International-Norms-and-Domestic-Politics%3A%3A-the-Checkel/edc85f2ab03eb19ea76d0e3ba925d660780a777d>.
- Development, United Nations Conference on Trade and. "About Unctad." (n.p.). Accessed January 1, 2022. <https://unctad.org/about>.
- Edström, Bert. "Japan's Foreign Policy and Human Security." *Japan Forum* 15, no. 2 (2003): 209-25. <https://doi.org/10.1080/0955580032000108397>.

- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887-917.  
<http://www.jstor.org/stable/2601361>.
- Garcia, Zenel. "China's Military Modernization." In *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*, edited by Zenel Garcia, 45-59. Cham: Springer International Publishing, 2019.
- . "Conclusion." In *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*, 109-24. Switzerland: Palgrave Pivot Cham, 2019.
- . "Sino-Japanese Security Relations." In *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes*, edited by Zenel Garcia, 35-44. Cham: Springer International Publishing, 2019.
- Hattori, Tomohisa. "Reconceptualizing Foreign Aid." *Review of International Political Economy* 8, No. 4. (2001): 633-60. Accessed January 15, 2020.  
[https://www.jstor.org/stable/4177404?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/4177404?seq=1#metadata_info_tab_contents).
- Hollingworth, William. "British Envoy Criticized Japan's Role in Gulf War as 'Too Little, Too Late' in Recently Declassified Documents." (Jun 5, 2018). Accessed July 10, 2023. <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/06/05/national/politics-diplomacy/british-envoy-criticized-japans-role-gulf-war-little-late-recently-declassified-documents/>.
- Jain, Purnendra. "Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions." In *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, edited by John Page Hiroshi Kato, Yasutami Shimomura, 56-71. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016.
- Japan International Cooperation Agency. "History." (n.p.). Accessed February 3, 2022.  
<https://www.jica.go.jp/english/about/history/index.html>.
- . *Jica Annual Report 2009*. Japan International Cooperation Agency, (2009).  
<https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2009/pdf/03.pdf>.
- . *Jica Annual Report 2018*. (Japan International Cooperation Agency,; 2018).  
[https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2018/c8h0vm0000dxws0g-att/2018\\_all.pdf](https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2018/c8h0vm0000dxws0g-att/2018_all.pdf).



- . "Jica Annual Report 2019." (2019): 1-17. Accessed July 8, 2023.  
[https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1679198/000119312519256488/d736920dex1.htm#ex736920\\_5](https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1679198/000119312519256488/d736920dex1.htm#ex736920_5).
- Japan, Mainichi. "Editorial: After Referendum Result, Gov't Should Give up on Okinawa Base Landfill." (February 25, 2019). Accessed July 2, 2023.  
<https://mainichi.jp/english/articles/20190225/p2a/00m/0na/010000c>.
- . "Editorial: Ldp Shows Rashness in Rush to Produce Constitutional Amendment Proposal." (March 24, 2018). Accessed June 30, 2023.  
<https://mainichi.jp/english/articles/20180324/p2a/00m/0na/017000c>.
- Jiro, Yamaguchi. "The Gulf War and the Transformation of Japanese Constitutional Politics." *The Journal of Japanese Studies* 18, No. 1 (Winter, 1992): 155-72.  
<https://www.jstor.org/stable/132710>.
- Katada, Saori N. "Japan's Foreign Aid after the San Francisco Peace Treaty." *The Journal of American-East Asian Relations* 9, no. 3/4 (2000): 197-220.  
<http://www.jstor.org/stable/23613083>.
- Kato, Hiroshi. "Japan's Oda 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy." In *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, edited by Hiroshi Kato, John Page and Yasutami Shimomura, 1-16. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2016.
- Katsuhiro, Sasuga. "Global Governance, Japan and the World Bank." Chap. 6 In *Global Governance and Japan: The Institution Architecture*, edited by Glenn D. Hook and Hugo Dobson, 110-25. New York: Taylor & Francis e-Library, 2007.
- Katzenstein, Peter J. "Institutionalism, Realism, and Liberalism." Chap. 2 In *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*, 17-32. New York: Cornell University Press, 1996.
- . "Norms and the Japanese State." Chap. 3 In *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*, 33-58. New York: Cornell University Press, 1996.
- . "Political Transformations, Past and Future." In *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*, 191-209. New York: Cornell University Press 1996

- Khan, Haider A. "Japanese Aid to South and Southeast Asia: A Comparative Analysis." In *Japan's Foreign Aid: Old Continuities and New Directions*, edited by David Arase, 224-34. London: Routledge, 2005.
- Koga, Kei. "Japan's 'Indo-Pacific' Question: Countering China or Shaping a New Regional Order?". *International Affairs*, 96, no. 1 (2020): 49-73.
- Kudo, Toshihiro. "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged?". In *New Dynamics between China and Japan in Asia: How to Build the Future from the Past?*, edited by Guy Faure, 249-69. Singapore: World Scientific Publishing Company, 2010.
- Kurusu, Kaoru. "An Analysis of Japanese Stakeholder Perceptions." Chap. 5 In *Human Security Norms in East Asia: Security, Development and Human Rights in East Asia*, edited by Oscar A. Gomez Yoichi Mine, and Ako Muto, 91-111. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.
- . "Japan as a Norm Entrepreneur for Human Security." In *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*, edited by Mary M. McCarthy, 321-36. London: Routledge, 2018.
- Kyodo News. "Japan Logs 5.4 Trillion Yen Goods Trade Deficit in Fy 2021." *Kyodo News*. (April 20, 2022). Accessed June 26, 2023  
<https://english.kyodonews.net/news/2022/04/aa630a656d64-update1-japan-logs-4124-bil-yen-goods-trade-deficit-in-march.html>.
- . "Japan Logs Biggest Half-Year Trade Deficit Due to Energy Cost, Weak Yen." *Kyodo News*. (July 21, 2022). Accessed June 26, 2023.  
<https://english.kyodonews.net/news/2022/07/4f38c0c643fc-japan-logs-trade-deficit-of-14-trillion-yen-in-june.html>.
- Lam, Peng Er. "Japan's Rivalry with China in Southeast Asia: Oda, the Aiiib, Infrastructure Projects, the Mekong Basin and the Disputed South China Sea." Chap. 12 In *Japan's Foreign Relations in Asia*, edited by James D.J. Brown and Jeff Kingston, 158-72. New York: Routledge, 2018.
- Lam, Peng Er. "The Fukuda Doctrine: Origins, Ideas and Praxis." In *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, edited by Lam Peng Er, 10-23. London: Routledge, 2013.

- Menocal, Alina R., Lisa Denney, and Matthew Geddes. "Informing the Future of Japan's Oda: Locating Japan's Oda within a Crowded and Shifting Marketplace." (July 2011): 1-42. Accessed June 3, 2020 <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7619.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Bilateral and Multilateral Security Cooperation." *Japan's Security Policy*. (2019). Accessed January 28, 2023. [https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we\\_000085.html](https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000085.html).
- . "Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter." (2015). Accessed March 11, 2020. <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>.
- . "Development Cooperation Charter." (2023): 1-22. Accessed June 18, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100514368.pdf>.
- . "The Gulf Crisis and Japan's Foreign Policy." *Diplomatic Bluebook 1991*. (1991). Accessed July 8, 2023. <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1991/1991-2-1.htm>.
- . "History of Official Development Assistance." *Japan's ODA Annual Report (Summary) 1994*. (1994). Accessed January 6, 2023. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html#1>.
- . "Implementation Guidelines for Japan's Official Security Assistance." (2023): 1-3. Accessed April 18, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/100487375.pdf>.
- . "Japan's Development Cooperation in the Years Ahead for Peace, Prosperity and a Better Future for Everyone." (2015). Accessed January 6, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/000107850.pdf>.
- . "Japan's Diplomatic Activities (Diplomatic Bluebook 1992)". (1992). Accessed December 1, 2021. <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1992/1992-2-1.htm#3.%20Contribution>.
- . "Japan's Foreign Policy to Promote National and Worldwide Interests (Diplomatic Bluebook 2016)." (2016). Accessed February 20, 2023. <https://www.mofa.go.jp/files/000177721.pdf>.
- . "Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance." *Japan's Official Development Assistance White Paper 2005*. (2005). Accessed October 10, 2022.

<https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/hp203020000.htm>.

- . "Japan's Official Development Assistance Charter." (2003). Accessed March 11, 2020. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>.
- . "Japan-Philippines Summit Meeting." (2013). Accessed January 13, 2023. [https://www.mofa.go.jp/region/page6e\\_000121.html](https://www.mofa.go.jp/region/page6e_000121.html).
- . "Official Development Assistance (Oda)." (1999). Accessed March 11, 2020. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>.
- . "Official Security Assistance (Osa)." (2023). Accessed April 18, 2023. [https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e\\_001366.html](https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e_001366.html).
- . "Review of Recent Developments in Japan's Foreign Relations (Diplomatic Bluebook 1973)." (1974). Accessed January 3, 2022. <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1973/1973-3-1.htm#Section%201.%20Prime%20Minister%20Tanaka's%20Visits%20to%20Various%20Countries>.
- . "Revision of Development Cooperation Charter." (2022). Accessed February 23, 2023. [https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e\\_000323.html](https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000323.html).
- . "Striving for a More Secure, Prosperous and Humane World." *Diplomatic Bluebook 1991*. (1991). Accessed July 8, 2023. [https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1993/c2\\_2\\_2.html#3](https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1993/c2_2_2.html#3).
- . "Summary of the 2002 White Paper on Official Development Assistance (Oda)." (2003). Accessed September 10, 2022. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/summary.html>.
- . "The Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology." *Japan's Security Policy*. (2016). Accessed January 25, 2023. [https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we\\_000083.html](https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000083.html).
- . "Towards Forming Friends of Human Security." Policy Speech. (2006). [https://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/state0606.html](https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/state0606.html).
- Nakayama, Ryo Fujikura and Mikiyasu. "Origins of Japanese Aid Policy-Post-War Reconstruction, Reparations, and World Bank Projects." In *Japan's Development*

- Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*, edited by John Page Hiroshi Kato, and Yasutami Shimomura, 39-55. Hampshire: Palgrave Macmillian, 2016.
- National Security Council. "Implementation Guidelines for the Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology." (2014).  
<https://www.mofa.go.jp/files/000034954.pdf>.
- . "Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology." *Japan's Security Policy*. (2014). <https://www.mofa.go.jp/files/000034953.pdf>.
- Nations, United. "United Nations Millennium Declaration." (2000). Accessed June 6, 2023. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/51/PDF/N0055951.pdf?OpenElement>.
- Nikkei Asia. "U.S. Asked Japan to Send Sdf During 1990 Gulf Crisis: Records." *Nikkei Asia*, December 22, 2021. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/U.S.-asked-Japan-to-send-SDF-during-1990-Gulf-crisis-records>.
- Obuchi, Keizo. "Toward the Creation of a Bright Future for Asia." Hanoi: the Institute for International Relations, December 16, 1998. Policy speech.  
<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9812/policyspeech.html>.
- Ohlin, Goran. "The Organization for Economic Cooperation and Development." *International Organization* Vol. 22 (1968): pp. 231-43.
- Ohno, Izumi. "Japan's Oda Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation." *Journal of International Development Cooperation*. (2013): 64-94. Accessed March 14, 2020.  
[https://www.grips.ac.jp/forum/IzumiOhno/lectures/2014\\_Lecture\\_texts/03\\_KOICA\\_Ohno\\_1125.pdf](https://www.grips.ac.jp/forum/IzumiOhno/lectures/2014_Lecture_texts/03_KOICA_Ohno_1125.pdf).
- Oros, Andrew L. "Japan's Twenty-First-Century Security Renaissance." In *Japan's Security Renaissance: New Policies and Politics for the Twenty-First Century*, edited by David C. Kang and Victor D. Cha, 1-34. New York: Columbia University Press, 2017.
- . "The New Conservative Mainstream and New Security Policies under Prime Minister Shinzō Abe, 2012 to 2016." In *Japan's Security Renaissance: New*

- Policies and Politics for the Twenty-First Century*, edited by David C. Kang and Victor D. Cha, 126-64. New York: Columbia University Press, 2017.
- Payne, Glenn D. Hook and Anthony. "Introduction: Thinking About Global Governance and Japan." Chap. 1 In *Global Governance and Japan: The Institution Architecture*, edited by Glenn D. Hook and Hugo Dobson, 1-22. New York: Taylor & Francis e-Library, 2007.
- Prime Minister of Japan and His Cabinet. "The Constitution of Japan." (n.d.). Accessed August 20, 2021.  
[https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html).
- Reday, Joseph Z. "Reparations from Japan." *Far Eastern Survey* 18, No. 13 (1949): 145–51. University of California Press, Institute of Pacific Relations.  
<https://doi.org/10.2307/3024152>.
- Satake, Tomohiko. "Japan's "Free and Open Indo-Pacific Strategy" and Its Implication for Asean." *Southeast Asian Affairs* (2019): 69-82.  
<https://www.jstor.org/stable/26939688>.
- Sawada, Yasuyuki. "On the Role of Official Development Assistance in Facilitating Growth and Reducing Poverty: Views from Japan and East Asia " *East Asian Experience and South Korea-Japan Collaboration in Official Development Assistance*. (October 12, 2010): 1-27. Accessed March 14, 2020.  
[https://www.rieti.go.jp/en/events/10101201/pdf/3-1\\_Sawada\\_paper\\_en.pdf](https://www.rieti.go.jp/en/events/10101201/pdf/3-1_Sawada_paper_en.pdf).
- Sayuri, Shirai. "Global Governance, Japan and the International Monetary Fund." In *Global Governance and Japan: The Institution Architecture*, edited by Glenn D. Hook and Hugo Dobson, 143-63. New York: Taylor & Francis e-Library, 2007.
- Schweller, Randall L. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19, no. 1 (1994): 72-107. <https://doi.org/10.2307/2539149>.  
<http://www.jstor.org/stable/2539149>.
- Self Defense Fleet. "History." (n.p.). Accessed April 5, 2023.  
<https://www.mod.go.jp/msdf/sf/english/about/history/index.html>.



- Shiraishi, Takashi. "Japan and Southeast Asia." Chap. 5 In *Network Power: Japan and Asia*, edited by Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraishi, 169-94. New York: Cornell University, 1997.
- Storey, Ian. "Japan's Evolving Security Concerns in Maritime Southeast Asia: From Safety of Navigation to "Lake Beijing"." In *Asean-Japan Relations*, edited by Takaaki Kojima and Takashi Shiraishi, 114-34: ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2013.
- Sudo, Sueo. "Japan's Dynamic Foreign Policy toward South East Asia: Three Doctrines." In *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a New Regionalism*. Taylor & Francis e- Library: Routledge, 2003.
- Sunaga, Kazuo. *The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (Oda) Charter*. 2004. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411.pdf>.
- Takayanagi, Akio. "Japan's Ongoing Revision of the "Oda Charter": Csos Opposing Securitization of Oda." *OECD Reports*. (2014): 246-51. Accessed March 13, 2020. <https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2014/12/11.Japan-.pdf>.
- Tang, Siew Mun. "Japan in the Foreign Relations of the Asean States." In *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, edited by Lam Peng Er, 84-103. London: Routledge, 2013.
- Teewin Suputtikun. "An Excuse for Common Goods: The Multipurposeness of the "Human Security" Concept in Japan's Foreign Policy." *Asian Review* 25, no. Human security in Asia (2012): 137-60. Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- . "The Ideas That Drive Japanese Activism in International Affairs: The Making of New Paradigm for Power Status in the 1980s." *Journal of the Graduate School of Asia-Pacific Studies*, no. 15 (2008): 85-115.
- Toshiya, Hoshino. "Global Governance, Japan and United Nations ". In *Global Governance and Japan: The Institutional Architecture*, edited by Glenn D. Hook and Hugo Dobson, 215-31. New York: Taylor & Francis e-Library, 2007.
- UNDP. *Human Development Report 1993*. United Nations Development Programme (New York: Oxford University Press, 1993). <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1993encompletenostatpdf.pdf>

- . *Human Development Report 1994*. United Nations Development Programme (New York: Oxford University Press, 1994).  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatpdf.pdf>
- United Nations. "Introduction, 2000-2015." (n.p.). Accessed April 11, 2023.  
<https://research.un.org/en/docs/dev/2000-2015>.
- . "The Paris Agreement: What Is the Paris Agreement?". (n.p.). Accessed June 24, 2023. [https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=CjwKCAjw-vmkBhBMEiwAlrMeFxbiZV2QMUZbuHkqNnooNGq3Rz9h0OSFMXIJdZnEdCe5gDOEnJbUKxoC-AEQAvD\\_BwE](https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement?gclid=CjwKCAjw-vmkBhBMEiwAlrMeFxbiZV2QMUZbuHkqNnooNGq3Rz9h0OSFMXIJdZnEdCe5gDOEnJbUKxoC-AEQAvD_BwE).
- . "Treaty of Peace with Japan (with Two Declarations). Signed at San Francisco, on 8 September 1951." United Nations Treaty Series Online, no. 1832. . (August 21, 1952): 45-164. Accessed September 22, 2021.  
<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20136/volume-136-i-1832-english.pdf>.
- . "United Nations Releases Special 2020 Broadcast Calling for Collective Action." February 18, . (2020).  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/united-nations-releases-special-2020-broadcast-calling-for-collective-action/>.





จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	พิมพ์ชนก บุญมีง
วัน เดือน ปี เกิด	15 เมษายน 2538
สถานที่เกิด	นครศรีธรรมราช
วุฒิการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY