

## กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการสู่ กฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น

### Japan's Official Development Assistance Charter to Development Cooperation Charter

พิมพ์ชนก บุญมิ่ง<sup>1</sup>

**Pimchanok Bunming**

Pimchanok.bnmg@gmail.com

Received: 29/03/66 Revised: 23/04/66 Accepted: 23/04/66

#### บทคัดย่อ

กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นเป็นแนวทางและเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศซึ่งเชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ประเทศรักสันติภาพ หลักการเหล่านั้น ได้แก่ การหลีกเลี่ยงการเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางการทหารหรือการซ้ำเติมความขัดแย้งระหว่างประเทศ รวมถึงการจับตาดูการนำเข้า-ส่งออกอาวุธและงบประมาณทางการทหารของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นในทศวรรษ 2000 ถึง 2010 เนื่องจากญี่ปุ่นพยายามรักษาสถานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความ

---

<sup>1</sup> นิสิตบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มั่นคงของมนุษย์ในประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นได้เผชิญกับความท้าทายจากการเติบโตของจีนในด้านเศรษฐกิจและการทหารซึ่งส่งผลกระทบต่อระเบียบระหว่างประเทศและความมั่นคงของภูมิภาค ญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศรวมถึงกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติและความมั่นคงของภูมิภาคภายใต้หลักการการหลีกเลี่ยงการทหาร

บทความนี้สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยระหว่างประเทศและปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ บรรทัดฐานต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นซึ่งเปลี่ยนแปลงตามประเด็นปัญหา สถานการณ์แวดล้อม และทัศนะของผู้นำต่อภัยคุกคามมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น

**คำสำคัญ:** กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่น; ความมั่นคงของมนุษย์; นโยบายการมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพ

## Abstract

Japan's Official Development Assistance Charter is both a guideline and a restriction in implementing foreign policies which related to identity of peace-loving-nation. Those principles include non-involvement with military purposes and aggravation of international conflicts covering

monitoring the imports – exports armament and military budgets of aid recipient countries.

This paper focuses on key factors springing Japan's Official Development Assistance charters in 2000s to 2010s. Considering that Japan tries to maintain their roles as norms entrepreneurs of the Human Security concept among international community. However, Japan is being challenged by China's economic and military rise which drastically affects international order and regional security. Japan needs to revise foreign policy guidelines including Official Development Assistance Charter to maintain national interest and regional security under principles of anti-military.

It can be concluded that international and domestic factors viz international norms and Japan's national interests varying towards world issues and circumstances, and leader's perception on threats largely influence changes in Japan's Official Development Assistance charters.

**Keywords:** Japan's Official Development Assistance Charter; human security; proactive contribution to peace policy

## บทนำ

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance; ODA) เป็นหนึ่งในเครื่องมือสำหรับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจและการต่างประเทศที่ญี่ปุ่นได้รับคำแนะนำจากสหรัฐอเมริกา เพื่อฟื้นเศรษฐกิจภายในประเทศและฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผ่านการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศที่ได้รับความเสียหายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และเพื่อให้ญี่ปุ่นอาศัยโอกาสนี้ในการแสดงความรับผิดชอบและการฟื้นฟูภาพลักษณ์ของญี่ปุ่นให้ได้รับการยอมรับกลับคืนสู่ประชาคมระหว่างประเทศในฐานะประเทศที่เป็นมิตรและรักสันติภาพ

ญี่ปุ่นต้องปรับตัวเข้าหาประชาคมระหว่างประเทศภายหลังเข้าร่วมกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยการรับบรรทัดฐานและหลักการสากลมาปรับใช้เพื่อกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นโดยมีจุดเริ่มต้นจากสหรัฐฯ พยายามชักนำให้ญี่ปุ่นได้เข้าเป็นสมาชิกความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหประชาชาติ (United Nations; UN) ในช่วงทศวรรษ 1950 กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นได้นำบรรทัดฐานต่างประเทศและหลักการของสหประชาชาติมาเป็นศูนย์กลางการกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Toshiya, 2007, p. 217) เพื่อแสดงการเคารพต่อการอยู่ร่วมกันภายใต้ระเบียบระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นได้ร่วมสร้าง (Katsuhiko, 2007, p. 120) รวมถึงสหรัฐฯ ได้เสนอให้ญี่ปุ่นสมัครเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee; DAC) ในปี 1961 ซึ่งอยู่ภายใต้องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic

Cooperation and Development; OECD) และญี่ปุ่นก็ได้การตอบรับเข้าร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิก OECD ในปี 1964 ด้วยความเชื่อมั่นของสหรัฐฯ ว่าญี่ปุ่นจะมีศักยภาพมากพอที่จะฟื้นเศรษฐกิจได้เทียบเท่ากับกลุ่มประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วในยุโรปและร่วมกันรับผิดชอบแบ่งเบาภาระ (burden sharing) ต่อความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงในประเทศกำลังพัฒนาเนื่องจากเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นมากของประเทศพัฒนาแล้วจากการบริโภคทรัพยากรในประเทศกำลังพัฒนา (Ohlin, 1968, p. 235) โดยเฉพาะนโยบาย ODA ในปี 1969 DAC ได้เสนอการใช้รูปแบบ ODA (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1994) และส่งเสริมการเจรจาแบบทวิภาคี ในรูปแบบการให้เงินให้เปล่า การให้กู้ยืม การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค นอกจากนี้ญี่ปุ่นก็ได้นำหลักการในกฎบัตรของสหประชาชาติ (UN Charter) มาเป็นต้นแบบนโยบายในการบัญญัติกฎบัตร ODA ของ ญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1997) รวมถึงสหประชาชาติ ได้กำหนดอัตราการช่วยเหลือผูกพันตามเงินได้ของประเทศผู้ให้อยู่ที่ร้อยละ 0.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ

หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ ODA ประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs; MoFA) ซึ่งมีหน้าที่ในการเจรจาข้อตกลงจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเพื่อชดใช้ความเสียหาย แม้สิ้นสุดระยะการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามมาสู่การให้ ODA กระทรวงการต่างประเทศก็ยังใช้นโยบายการต่างประเทศส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและเป็นฝ่ายรับเรื่องการร้องขอ ODA ในด้านการสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานและการช่วยเหลือทางเทคนิค กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of

Economy, Trade and Industry; METI) เข้ามามีบทบาทใน ODA ผ่านการแบ่งปันประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางโครงสร้างพื้นฐานและเทคนิคทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ญี่ปุ่นมีให้กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Kato, 2016, p. 6) และกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance; MOF) เป็นกระทรวงสำคัญในการเจรจาและบริหารการเงินภายในและนอกประเทศซึ่งสำคัญต่อการกำหนดงบประมาณ ODA และสมดุล ODA กับงบประมาณรายปี

นอกจากนี้องค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ ODA โดยตรง คือ องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency; JICA) ซึ่งก่อตั้งในปี 1974 JICA มีหน้าที่ในการเจรจาในระดับทวิภาคีที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องส่งเรื่องร้องขอ (request-based) ตามเงื่อนไขที่ว่าจจะรอให้เกิดการร้องขอ (wait-until-requests-are-made) ที่ญี่ปุ่นยึดมั่นว่าเป็นผลดีต่อประเทศผู้รับในการรู้จักประมาณตนเอง (Kato, 2016, p. 6) และทำหน้าที่ประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือที่ประเทศผู้รับต้องการ เช่น ประเทศผู้รับยื่นขอเงินให้เปล่ากับกระทรวงการต่างประเทศ ขอความช่วยเหลือทางเทคนิคกับ JICA และขอเงินกู้กับธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation; JBIC) ซึ่งโครงการเพื่อการพัฒนาอาจเชื่อมโยงกับกระทรวงต่าง ๆ นอกเหนือจาก 3 กระทรวงนี้ได้อีก เช่น โครงการขอกู้ยืมเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำจากเขื่อน กระทรวงการต่างประเทศและ JBIC มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการเจรจาและพิจารณาคำร้อง รวมถึงกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล JBIC และกระทรวง

อุตสาหกรรมซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภค (Arase, 2005, p. 6)

กฎบัตร ODA เป็นปัจจัยที่อำนวยความสะดวกให้ผู้ป้อนได้เคลื่อนไหวตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการตอบสนองต่อแนวคิดการพัฒนาจากองค์การระหว่างประเทศ เมื่อสถานการณ์ภายในประเทศภูมิภาค และโลกเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม รัฐสภาจึงประกาศแก้ไขกฎบัตร ODA ให้เข้ากับสถานการณ์อีกครั้งหนึ่ง ปัจจุบันผู้ป้อนมีกฎบัตร ODA ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ ฉบับปี 1992 2003 และ 2015 บทความฉบับนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร ODA ของผู้ป้อน โดยเฉพาะตัวแปรสำคัญซึ่งส่งผลต่อการพยายามแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 มาสู่การแสดงนโยบายการมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพ (Proactive Contributions to Peace) ในกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ฉบับปี 2015 ว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา และแต่ละช่วงเวลากฎบัตร ODA เปลี่ยนไปอย่างไร มีจุดเด่นอะไร ดังนั้นบทความฉบับนี้จึงประกอบด้วยใจความสำคัญและจุดเด่นของกฎบัตร ODA และปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎบัตร อันได้แก่ ปัจจัยในระบบระหว่างประเทศ เช่น นโยบายขององค์การระหว่างประเทศและสถานการณ์แวดล้อมผู้ป้อน และเงื่อนไขภายในประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญสันติภาพ และสภาพเศรษฐกิจของผู้ป้อนซึ่งจะส่งผลต่อนโยบายกฎบัตร ODA ของผู้ป้อน

## กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญใน ODA ของญี่ปุ่น คือ การประกาศกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance charter) ในวันที่ 30 มิถุนายน ปี 1992 เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องภายในประเทศและระหว่างประเทศในการสร้างความเข้าใจและเพื่อพัฒนา ODA ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในฐานะที่ญี่ปุ่นยึดมั่นในอัตลักษณ์ประเทศรักสันติภาพจึงต้องการแสดงบทบาทรักษาสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศจากปัญหาความอดอยากและความยากจนในกฎบัตร ODA ฉบับนี้ระบุใจความว่าญี่ปุ่นจะแสดงความเคารพต่ออธิปไตยของประเทศผู้รับด้วยการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและธรรมาภิบาลของประเทศผู้รับเพื่อแก้ปัญหาความอดอยากและความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศทั่วโลกแต่ให้ความสำคัญกับเอเชียตะวันออกและตะวันออกเฉียงใต้เป็นพิเศษ ญี่ปุ่นกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือแก่คำร้องขอของประเทศผู้รับแบบทวิภาคีภายใต้หลักการ 4 ประการ ได้แก่ 1. ส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมควบคู่กับการพัฒนา 2. หลีกเลี่ยงการใช้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทระหว่างประเทศและการทหาร 3. ส่งเสริมกิจกรรมทางการทหารของประเทศผู้รับทั้งการผลิต นำเข้า ส่งออกอาวุธทำลายล้างสูงและขีปนาวุธ และ 4. ส่งเสริมประชาธิปไตย เสรีทุนนิยม และสิทธิมนุษยชนในประเทศผู้รับ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1999) โดยยกตัวอย่างเหตุการณ์สงครามอ่าว (Gulf War) ซึ่งญี่ปุ่นนิยามว่าเป็นสถานการณ์ที่สั่นคลอนความมั่นคงและสันติภาพของ



โลกเนื่องมาจากการเพิ่มงบประมาณการทหารและอาวุธทำลายล้างสูงในประเทศกำลังพัฒนา (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1994)

ญี่ปุ่นกล่าวถึงประเด็นปัญหาของโลกที่ส่งผลกระทบต่อประชากรโลกในกฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 ว่าเป็นผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ความแตกต่างทางรายได้ในระดับโลก และปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ซ้ำเติมความยากจนและการขาดแคลนอาหารซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์ทำให้เกิดกลุ่มเปราะบางในสังคม อันได้แก่ ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้หญิง ญี่ปุ่นจึงต้องการเสนอความช่วยเหลือระยะสั้นในขั้นพื้นฐานเพื่อบรรเทาความยากจน การขาดแคลน และให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมฉุกเฉิน และความช่วยเหลือในระยะยาวด้วยการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน ทรัพยากรมนุษย์ และการแก้ไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านการช่วยเหลือในรูปแบบให้เงินกู้ยืม เงินให้เปล่า และความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อเผยแพร่ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะทางเทคโนโลยี ญี่ปุ่นจะร่วมมือกับหลายประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือองค์การสหประชาชาติ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ของญี่ปุ่น กฎบัตร ODA ฉบับปี 1992 มีเป้าหมายในการส่งเสริมให้ประชากรโลกเอาชนะความยากจนอันเป็นผลจากปัญหาช่องว่างทางรายได้ของประเทศร่ำรวยและประเทศยากจนที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่เท่าเทียมในสังคม และความยากจนด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1999)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่สามารถร่วมกิจกรรมทางการทหารในวิกฤตการณ์เนื่องจากข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ ODA ของญี่ปุ่นก็ถูกใช้เป็น

เครื่องมือให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้สหประชาชาติ ผ่านการแสดงบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งภายในประเทศ เช่น กรณี เขมรแดงในกัมพูชา กรณีมินดาเนาในฟิลิปปินส์ และกรณีอาเจในอินโดนีเซีย และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการต่อสู้กับการก่อการร้ายและการให้ความช่วยเหลือด้านการขนส่งและคมนาคมบริเวณทะเลอินเดีย เช่น กรณี อัฟกานิสถาน และกรณีอิรัก (Toshiya, 2007, p. 225) รวมทั้งยังสนับสนุนการเพิ่มทุนและโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา หรือการเข้าถึงแหล่งน้ำสะอาดในพื้นที่ที่ขัดแย้งเพื่อให้การพัฒนาส่งผลให้เกิดสันติภาพในระยะยาว (Er, 2013, pp. 15-16)

### **กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการและความมั่นคงของมนุษย์**

ในวันที่ 29 สิงหาคม ปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศกฎบัตรการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ฉบับปี 2003 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003) และเป็นกฎบัตร ODA ฉบับแรกที่ญี่ปุ่นระบุว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” ลงไปในกฎบัตร ODA เพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศ

ลักษณะของกฎบัตร ODA ในปี 2003 ยังกล่าวถึงเป้าหมายเพื่อสันติภาพและการพัฒนาในระบบระหว่างประเทศ ได้แก่ ความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่นผ่านการมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงปกป้องและส่งเสริมศักยภาพ (protect and empowerment) เพื่อส่งเสริม

ความมั่นคงของมนุษย์ กฎบัตร ODA ปี 2003 ส่งเสริมให้หลายหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรอิสระ มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ เอเชียยังเป็นภูมิภาคที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญและให้ความช่วยเหลือเป็นสัดส่วนที่สูงเพราะเอเชียมีภูมิศาสตร์ที่ส่งผลต่อความมั่นคงและความรุ่งเรืองของญี่ปุ่นด้วยการผูกกระบบเศรษฐกิจให้แน่นขึ้นแล้วจึงปีนบางส่วนไปสู่ภูมิภาคอื่น เช่น แอฟริกา นอกจากการเคลื่อนไหวในนโยบายและบทบาทในต่างประเทศแล้วญี่ปุ่นจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในประเทศถึงความสำคัญของการให้ ODA Hajime Furuta ประธานหน่วยงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ได้รับบทบาทในการพยายามเชื่อมโยงความมั่นคงของมนุษย์กับผลประโยชน์ชาติในฐานะประเทศที่พึ่งพิงทรัพยากรจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือ (Suputtikun, 2012, p. 153) เพื่อลดกระแสต่อต้านการให้งบประมาณในการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในต่างประเทศ กฎบัตร ODA ปี 2003 ให้ความสำคัญกับความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของสาธารณะในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และงานวิจัยการพัฒนาเพื่อให้ประชาชนญี่ปุ่นมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมใน ODA

ญี่ปุ่นพยายามแสดงทัศนคติและความมุ่งมั่นที่จะนำประเด็นความมั่นคงของมนุษย์เป็นนโยบายหลักใน ODA โดยสะท้อนผ่านทัศนะของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายประเทศ เช่น นายกรัฐมนตรี Mori Yoshiro ได้กล่าวในการประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติในเดือนกันยายนปี 2000 ถึงความพยายามสนับสนุนประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะเสาหลักของนโยบายการทูตของญี่ปุ่น (Edström, 2003, p. 217) รวมถึงผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อนโยบาย ODA ของ

ญี่ปุ่น คือ Sadako Ogata อดีตประธานสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งดำรงตำแหน่งช่วงปี 1990 ถึง 2000 ภายหลังได้เข้ารับตำแหน่งประธานองค์การ JICA และมีบทบาทในการร่วมร่างกฎบัตร ODA ปี 2003 (Ohno, 2013, p. 75) เพื่อให้แนวทางการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา มีแนวทางนโยบายเพื่อความมั่นคงอย่างมนุษย์ที่ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังพยายามแสดงบทบาทนำในเวทีระหว่างประเทศในฐานะผู้เผยแพร่บรรทัดฐาน (norms entrepreneur) ประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ตั้งแต่ปี 2006 ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe (Kurusu, 2018, p. 328) ซึ่งได้ให้ Yukio Takasu นักการทูตแผนกความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้แทนแถลงถึงการประชุมระดับรัฐมนตรีในวันที่ 1 มิถุนายน ปีเดียวกันนั้นเพื่อสร้างเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Ministerial Meeting of The Human Security Network) ชื่อ "Friends of Human Security" (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2006) เพื่อให้เห็นความสำคัญของประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ กระนั้นประชากรโลกอีกมากยังประสบภัยคุกคามเนื่องจากความยากลำบากในการจูงใจให้แต่ละรัฐเห็นถึงความสำคัญของภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์

ญี่ปุ่นยังคงผลักดันความมั่นคงของมนุษย์ให้แพร่หลายเป็นวงกว้างผ่านการร่วมมือและจัดการประชุมเพื่อหารือถึงนิยามความมั่นคงของมนุษย์ในขอบข่ายที่ทำให้ประเทศอื่นๆ มีแนวโน้มที่จะยอมรับบรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์มากยิ่งขึ้นเพื่อให้ประชาคมระหว่างประเทศเห็นความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์และร่วมกันส่งเสริมให้ประชากรโลกมีความเป็นอยู่ที่ดี เป็นอิสระ

จากความกลัว ความขาดแคลน และสามารถมีชีวิตอย่างมีเกียรติ (Kurusu, 2018, p. 329)

### ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2003 ประกอบด้วยปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ การประกาศเป้าหมายใหม่ขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติและเหตุการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติ ผนวกกับปัจจัยภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2000 ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย ดังนี้

ปัจจัยระหว่างประเทศที่ส่งผลโดยตรงต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA คือ สหประชาชาติประกาศ “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Development Goals; MDGs) ในปี 2000 เพื่อให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแต่ละประเทศนำเป้าหมายดังกล่าวไปปรับแก้ให้เข้ากับนโยบายความช่วยเหลือของตนโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความอดอยากอย่างรุนแรงเพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางเพศและลดอัตราการเสียชีวิตของเด็ก เป็นต้น สหประชาชาติคาดหวังว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ภายในปี 2015 นอกจากนี้ เหตุการณ์ก่อการร้ายข้ามชาติที่ใจกลางมหานครนิวยอร์ก ในวันที่ 11 กันยายน ปี 2001 ซึ่งเป็นเหตุสะเทือนขวัญชาวโลกครั้งใหญ่ก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางและวิธีการช่วยเหลือในกลุ่มผู้ให้ ODA โดยให้เหตุผลเชื่อมโยงว่าการก่อการร้ายข้ามชาติเป็นผลมาจากความไม่มั่นคงของมนุษย์และความยากจน รายงาน Diplomatic Bluebook (Summary

2002) จากกระทรวงการต่างประเทศได้กล่าวถึงความสำคัญของปัจจัยจากต่างประเทศที่มีผลต่อทิศทางการช่วยเหลือและการแก้ไขกฎบัตร ODA ในปี 2003 ได้แก่ แนวโน้มของการให้ความช่วยเหลือของกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่ปรับปรุงเพื่อให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ เช่น สหรัฐฯ พยายามจะเพิ่มความช่วยเหลือให้สูงถึง 5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในปี 2006 อังกฤษ ตั้งใจจะเพิ่มจากร้อยละ 0.33 เป็น ร้อยละ 0.36 เช่นกัน รวมถึงแคนาดา ออสเตรเลีย นอร์เวย์ และผู้ให้ความช่วยเหลือมุ่งให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนามากขึ้นทั้งในด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่อย่างมั่นคงของมนุษย์และปัญหาความยากจนจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะจากโลกาภิวัตน์ การก่อการร้าย โรคติดต่อ และความขัดแย้งภายในประเทศ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003b)

นอกจากปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทิศทางการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากประชาคมระหว่างประเทศแล้วปัญหาระดับภายในประเทศก็ส่งผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA ได้แก่ สภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่องที่ญี่ปุ่นประสบตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ประกอบกับการให้ ODA จำนวนมากโดยเฉพาะในวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศสภาวะรัดเข็มขัด สถิติการให้ ODA จากที่ญี่ปุ่นได้เป็นผู้ให้ ODA สูงที่สุดกลายเป็นผู้ให้ ODA เป็นอันดับ 2 ของโลกในปี 2002 โดยลดลงเหลือ 9.28 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของสมาชิก DAC ทั้งหมด ซึ่งญี่ปุ่นสามารถให้ความช่วยเหลือมากที่สุดที่ร้อยละ 0.2 ในปี 2002 ซึ่งยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายร้อยละ 0.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติที่สหประชาชาติตั้งไว้ (Sayuri, 2007, pp. 143-145) และยังมี

ความจำเป็นต้องลดลงไปอีก รวมทั้งปัญหาในโครงสร้างความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่มีความยุ่งยากและมีตัวแสดงเยอะ ประกอบด้วย กระทรวงที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติการด้วยกันถึง 12 กระทรวง และ 1 สภา ปัจจัยสำคัญภายในประเทศที่มีผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA คือ รัฐบาลและคณะทำงานในความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่รับรู้ถึงปัญหาการอนุมัติงบประมาณที่ซับซ้อนจึงพยายามสำรวจความคิดเห็นของคณะทำงานทั้งคณะรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่รัฐผู้เชี่ยวชาญ องค์กรอิสระ รวมถึงการเก็บข้อมูลทางเศรษฐกิจประเทศผู้รับโดยอาศัยผู้ปฏิบัติงานในต่างประเทศและสถานทูตเพื่อนำข้อมูลไปประกอบการปรับปรุงโครงสร้างและจัดการประชุมงานร่วมกันระหว่างองค์กรเพื่อลดการทำงานซ้ำซ้อน และลงความเห็นร่วมกันว่าจะมีการประเมิน ODA กลางภาคเพื่อตรวจสอบการช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Sayuri, 2007, pp. 152-156)

สภาวะเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่ถดถอยและนโยบายรัดเข็มขัดยังส่งผลให้เกิดการโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความจำเป็นของ ODA รัฐบาลญี่ปุ่นจึงประกาศสำรวจประชามติในประเด็น ODA ในปี 2003 ผลประชามติสนับสนุนให้ทบทวนนโยบาย ODA (Sayuri, 2007, p. 147) และยังต้องการให้รักษาสถานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในระบบระหว่างประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเห็นความจำเป็นในการแก้ไขกฎบัตร ODA ภายในปี 2003 เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้การทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนและงบประมาณที่น้อยลง รวมถึงการเผยแพร่แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่ญี่ปุ่นหยิบมาปรับใช้กับการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้เข้ากับสถานการณ์ที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญทุกระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

## กฎบัตรการร่วมมือเพื่อการพัฒนาและสันติภาพเชิงรุก

เมื่อสถานการณ์ภายในภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม ส่งผลให้เกิดความปั่นป่วนในภูมิภาคและที่สำคัญที่สุดคือการ ละเมิดระเบียบระหว่างประเทศ ในวันที่ 17 ธันวาคม ปี 2013 เลขานุการความ มั่นคงแห่งชาติ (National Security Secretary; NSS) ภายใต้รัฐสภาจึงประกาศ แก้ไขกฎบัตร ODA ให้เข้ากับสถานการณ์ระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยใช้ชื่อ กฎบัตรการร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Development Cooperation Charter) และ ประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่อย่างเป็นทางการในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ปี 2015 (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015a, p. 1)

กว่าทศวรรษหลังจากกฎบัตร ODA ฉบับที่ 2 ในปี 2003 าระบระหว่าง ประเทศและญี่ปุ่นได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศและภัยคุกคามที่หลากหลายและทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะการก่อการร้าย ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และโรคติดต่อ ซึ่งชะลอการพัฒนาและความรุ่งเรืองรวมถึง สั่นคลอนความมั่นคงและสันติภาพของประชาคมระหว่างประเทศ กระทรวงการ ต่างประเทศของญี่ปุ่นจึงได้นิยามการร่วมมือเพื่อการพัฒนาไว้เพื่อพัฒนา คุณภาพ ODA ให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยหมายถึง การดำเนิน กิจกรรมการร่วมมือระหว่างประเทศโดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมา พร้อมกันกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญที่หลากหลายมากขึ้น เช่น JICA บริษัทเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รัฐบาลท้องถิ่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย เป็นต้น (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015b, p. 1) โดยไม่จำกัดเฉพาะการให้ ODA ในนามของรัฐบาลญี่ปุ่นเท่านั้นแต่ยังสามารถมีส่วนร่วมในการให้ความ



ช่วยเหลืออื่นอย่างเป็นทางการ (Other official flows; OOFs) และ ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (Peace Keeping Operations; PKOs) ได้ด้วย โดยพันธกิจหลักของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นและ JICA จะมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และระบบในการพัฒนาภาคสังคม ภายในกฎบัตรยังระบุถึงนโยบายการมีส่วนร่วมเชิงรุกเพื่อสันติภาพ (Proactive Contributions to Peace) เพื่อปกป้องสันติภาพ เสถียรภาพ และความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเชิงรุกยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยหลีกเลี่ยงการทหารหรือการเข้าเติมความขัดแย้งในระบบระหว่างประเทศยกเว้นในกรณีภารกิจเพื่อประชาสงเคราะห์และการบรรเทาสาธารณภัย และยังจับตามองงบประมาณของกองทัพ การนำเข้า-ส่งออก และการพัฒนาเพื่อการผลิตอาวุธของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ทั้งยังเพิ่มการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรับรองความปลอดภัยในการเดินเรือและการพัฒนาศักยภาพในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สาธารณะของโลก เช่น ท้องทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015a, pp. 1-14)

ทั้งนี้ กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังไม่อนุญาตให้ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทางด้านอาวุธยุทธโปกรณ์กับประเทศกำลังพัฒนา (Oros, 2017, p. 140) เพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันการสะสมอาวุธซึ่งอาจนำไปสู่การหวาดระแวงศักยภาพทางการทหารที่เพิ่มมากขึ้น แต่ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือในด้านการ

ฝึกฝนเพื่อสร้างศักยภาพทางการทหารให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เวียดนามและฟิลิปปินส์ และรับประกันความมั่นคงในเส้นทางการคมนาคมทางทะเล (Sea Lines Of Communication; SLOC) และเสรีภาพในการเดินเรือจากกองทัพปลดปล่อยประชาชน (People's Liberation Army; PLA) ของจีนในทะเลจีนใต้ (Garcia, 2019b, p. 110) อย่างไรก็ตามในวันที่ 1 เมษายน ปี 2014 NSS ได้ประกาศหลักการถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีการทหาร 3 ประการ (Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology) เพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถถ่ายโอนอุปกรณ์และเทคโนโลยีให้กับพันธมิตรได้เพื่อวัตถุประสงค์ในการร่วมกันรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ การช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ธรรม การตอบโต้การก่อการร้ายและโจรสลัด และการสร้างศักยภาพให้กับประเทศกำลังพัฒนา (National Security Council, 2014, p. 1) เช่น การประชุมสุดยอดระหว่างญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ นำโดยนายกรัฐมนตรี Abe และประธานาธิบดี Aquino ในวันที่ 27 กรกฎาคม ปี 2013 ได้มีการหารือกันในประเด็นการเดินเรือและมหาสมุทรเพื่อร่วมกันป้องกันเสรีภาพในการเดินเรือ นอกจากนี้ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในด้านการฝึกฝนและแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายป้องกันภัยและหน่วยยามชายฝั่งแล้ว ญี่ปุ่นจะให้เรือลาดตระเวน จำนวน 10 ลำ ในรูปแบบเงินกู้ยืม ตามคำร้องขอของประธานาธิบดี Aquino เพื่อสร้างศักยภาพในการป้องกันชายฝั่งให้กับฟิลิปปินส์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013) เป็นต้น

## ปัจจัยและบริบทที่ส่งผลให้เกิดกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015

ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขนโยบายกฎบัตร ODA ในปี 2015 ประกอบด้วยปัจจัยระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ 2010 ได้แก่ การประกาศเป้าหมายใหม่ขององค์การระหว่างประเทศโดยเฉพาะสหประชาชาติและการเติบโตของจีนซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของภูมิภาค และปัจจัยภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2010 ได้แก่ การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำรัฐ โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 ของ Shinzo Abe ดังนี้

กฎบัตร ODA ระบุถึงการส่งเสริมการเติบโตอย่างยั่งยืนท่ามกลางความท้าทายในการพัฒนาซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาในอุดมคติเช่นเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals; SDGs) ซึ่งสหประชาชาติได้ประกาศและประเทศสมาชิกผู้ให้ความช่วยเหลือได้ตอบรับนโยบายใหม่ในเดือนกันยายน ปี 2015 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การร่วมมือกันลดความยากจน การปกป้องสิ่งแวดล้อม และการรักษาสันติภาพและความยุติธรรมของโลก (United Nations, 2020) นอกจากการแก้ไขเป้าหมายของสหประชาชาติตามยุคสมัยแล้วนั้น ญี่ปุ่นยังต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงในระดับภูมิภาคที่มีผลต่อความมั่นคงของประเทศทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์และด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลีและการทดลองขีปนาวุธในน่านน้ำญี่ปุ่นโดยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลีและการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลต่อประเทศเพื่อนบ้าน การเติบโตของจีนถูกนิยามว่าเป็นมหาอำนาจใหม่ซึ่งอาจจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการเมืองขึ้นมาท้าทายมหาอำนาจเก่าใน

ภูมิภาคหรือโลก (Revisionist) หรืออาจมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงลำดับสถานะและระเบียบโลกที่ประเทศโตเก็กรักษาไว้ (Status quo) (Schweller, 1994, p. 104) เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มงบประมาณทางการทหารจำนวนมาก การละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีน และกระแสชาวจีนต่อต้านญี่ปุ่นในปี 2005 ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีมติสิ้นสุดการให้ ODA ในปี 2008 (Sayuri, 2007, p. 149) นอกจากนั้นจีนยังอ้างอธิปไตยบนเขตแดนเหนือหมู่เกาะทับซ้อนกับประเทศอื่น เช่น หมู่เกาะ Spratly (Garcia, 2019a, pp. 53-54) และ Senkaku การรุกล้ำเขตแดนน่านน้ำของรัฐอื่นด้วยเรือพาณิชย์ซึ่งถูกทหารลาดตระเวนชายฝั่งของญี่ปุ่นจับกุมกักขังและยึดเรือไว้จนเป็นประเด็นระหว่างประเทศ ในปี 2010 (Koga, 2020, p. 54) การลักลอบสำรวจทรัพยากรทางทะเลของรัฐอื่น (Garcia, 2019, pp. 40-41) การสร้างเกาะเทียมกลางทะเลในทะเลจีนใต้ เป็นต้น การกระทำของจีนส่งผลให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยถึงท่าทีของจีนซึ่งมีนัยยะคุกคามผลประโยชน์ของประเทศนั้น ๆ และทำลายระเบียบระหว่างประเทศที่รัฐหนึ่งพึงปฏิบัติต่อส่วนรวม

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค การรับรู้ภัยคุกคามของผู้นำและผู้กำหนดนโยบายเป็นปัจจัยสำคัญภายในประเทศที่ตอบสนองต่อสถานการณ์อันส่งผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA Andrew L. Oros ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของกฎบัตร ODA ฉบับ 2015 ว่า สะท้อนการรับรู้ภัยคุกคามและการให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงมากยิ่งขึ้นของ Abe เนื่องจาก Abe ได้แต่งตั้ง Akihiko Tanaka ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญความมั่นคงญี่ปุ่นในมหาวิทยาลัยโตเกียวขึ้นเป็นประธานองค์กร JICA แทนที่การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการ

พัฒนาหรือนโยบายการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา รวมถึงแต่งตั้ง Shin'ichi Kitaoka อดีตศาสตราจารย์มาดำรงตำแหน่งประธานสภาที่ปรึกษาของ Abe ในการฟื้นฟูพื้นฐานกฎหมายเพื่อความมั่นคง (Legal Basis for Security) (Oros, 2017, p. 140) จึงสร้างความกังวลให้กับนักวิชาการความร่วมมือระหว่างประเทศในท่าทีของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของญี่ปุ่นต่อประเด็นการป้องกันร่วมกันซึ่งรวมถึงการแก้ไขกฎบัตร ODA ที่อาจมีทิศทางเอนเอียงไปให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมือง ยุทธศาสตร์ และการพาณิชย์ มากกว่าเป้าหมายความมั่นคงของมนุษย์และการพัฒนา (Takayanagi, 2014, p. 250) หากแต่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามสร้างความมั่นใจให้กับประชาคมระหว่างประเทศด้วยการกล่าวถึงบทบาทของกองกำลังทหารในกิจกรรมสาธารณภัยและบรรเทาภัยพิบัติ การรับมือโรคระบาด การฟื้นฟูและบูรณะหลังความขัดแย้งเพื่อแสดงความเชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะไม่ใช้การร่วมมือเพื่อการพัฒนาในวัตถุประสงค์ทางการทหาร (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015b, p. 2)

อย่างไรก็ตามกฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังคงเน้นย้ำหลักการการสร้าง ความมั่นคงและความรุ่งเรืองผ่านความร่วมมือด้วยวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่ การทหาร การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างความร่วมมือเพื่อเป้าหมายการพึ่งพาตนเองผ่านการถ่ายทอดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของญี่ปุ่น (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2016, p. 223) ญี่ปุ่นได้อาศัยหลักการของ ODA ในการขยายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในประเภทพหุภาคีผ่านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและความมั่นคงเพื่อเสถียรภาพในภูมิภาค

ครอบคลุมมหาสมุทรอินเดียและอินโด-แปซิฟิก โดยใช้ชื่อว่า การเปิดเสรีอินโด-แปซิฟิก (Free Open Indo-Pacific; FOIP) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ Abe ได้ประกาศในที่ประชุมนานาชาติเพื่อการพัฒนาแอฟริกา ณ กรุงโตเกียวในปี 2016 โดยมีจุดมุ่งหมายในการรักษาหลักนิติธรรม เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการค้าขาย และเสรีภาพจากการถูกบีบบังคับ รวมถึงเพื่อเชื่อมโยงทวีปเอเชียและแอฟริกาเข้าด้วยกัน (Koga, 2020, p. 49) ญี่ปุ่นพยายามเชื่อมโยง สมาคมประชาชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (Association of South East Asian Nations; ASEAN) เข้ากับกลุ่มประเทศในเอเชียและนอกภูมิภาค เช่น ความร่วมมือ ASEAN+3 ASEAN+6 หรือความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง โดยเฉพาะเขตลุ่มน้ำโขง (Mekong) เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับการรวมกลุ่มเพื่อสร้างบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของภูมิภาคในอนาคต นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังพยายามจูงใจประเทศที่มีอำนาจระดับกลางนอกภูมิภาคให้เข้าร่วมในยุทธศาสตร์ปกป้องเสรีภาพการเดินเรือทั้ง 2 ทะเลเพื่อเข้าร่วมดูแลอำนาจในภูมิภาคด้วย (Satake, 2019, pp. 73-77) โดยในปี 2023 นี้มีประเทศนอกภูมิภาคได้ตกลงหาหรือแบบทวีภาคีในประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและกลาโหมญี่ปุ่นที่เรียกว่า 2+2 ด้วยกันหลายประเทศ ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร รัสเซีย อินเดีย และออสเตรเลีย รวมถึงอินโดนีเซียซึ่งเป็นประเทศในภูมิภาคด้วย (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2019)

## บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศมีผลสำคัญต่อการรับรู้และการกำหนดภัยคุกคามของผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายในกฎบัตร ODA จึงตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์การระหว่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในระบบระหว่างประเทศเข้ามาประกอบกับข้อจำกัดภายในประเทศในแต่ละช่วงเวลา ในทศวรรษ 2000 ญี่ปุ่นพยายามแสดงบทบาทผู้เผยแพร่บรรทัดฐานความมั่นคงของมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ นโยบายกฎบัตร ODA ฉบับปี 2003 จึงสอดคล้องไปกับนโยบายต่างประเทศในเวลานั้น การรับรู้ถึงอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการทหารของจีนในภูมิภาคในทศวรรษ 2010 ซึ่งแผ่ขยายอิทธิพลคุกคามระเบียบระหว่างประเทศและเสรีภาพการเดินเรือ รวมถึงการรุกรานและอ้างอธิปไตยเหนือเขตแดนของผู้อื่นโดยรวมถึงผลประโยชน์ของญี่ปุ่น จึงส่งผลให้ญี่ปุ่นปรับนโยบายความมั่นคงทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศให้สอดคล้องกันเพื่อรับมือกับสถานการณ์ในปัจจุบันและการป้องกันในอนาคต

กฎบัตร ODA ฉบับปี 2015 ยังคงทำหน้าที่กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบาย ODA และกำหนดข้อจำกัดทางการทหารเช่นเดิมและเพิ่มเติมความมุ่งมั่นในการดำเนินนโยบายการมีส่วนร่วมเพื่อสันติภาพในเชิงรุก แม้ว่าการแก้ไข ODA จะสร้างความวิตกกังวลให้กับนักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศถึงกระแสนิยมที่อาจเพิ่มมากขึ้นจากความไม่มั่นคงในภูมิภาค กฎบัตร ODA ยังคงให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในปฏิบัติการสันติภาพ รับประทานความปลอดภัยทางทะเล ส่งเสริมการสร้าง ความเข้มแข็ง

ให้กับหลักนิติรัฐ และสร้างศักยภาพทางการทหารเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพทางทะเล อวกาศ และโลกไซเบอร์ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015a, p. 6)

การเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศในแต่ละช่วงเวลาเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการแก้ไขนโยบายในกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นมาแล้วมากกว่า 30 ปี และยังคงมีผลต่อการแก้ไขกฎบัตร ODA ต่อไปอีกในอนาคต ดังเช่นในวันที่ 9 กันยายน ปี 2022 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศทิศทางการแก้ไขกฎบัตร ODA พร้อมรายชื่อคณะกรรมการแก้ไขกฎบัตรความร่วมมือเพื่อการพัฒนาฉบับใหม่อีกครั้งเพื่อตอบสนองกับสถานการณ์ในระบบระหว่างประเทศ เช่น สถานการณ์รัสเซียรุกรานยูเครนและการระบาดของโรค Covid-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต เศรษฐกิจ สังคม และสันติภาพของโลก (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2022, pp. 1-3) เพื่อให้ ODA ของญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างสันติภาพและความรุ่งเรืองของประชาคมระหว่างประเทศต่อไป



## เอกสารอ้างอิง

- Arase, D. (2005). Introduction. In D. Arase (Ed.), *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions* (pp. 1-19). London: Routledge.
- Edström, B. (2003). Japan's foreign policy and human security. *Japan Forum*, 15(2), 209-225.
- Er, L. P. (2013). The Fukuda Doctrine: Origins, ideas and praxis. In L. P. Er (Ed.), *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and beyond* (pp. 10-23). London: Routledge.
- Garcia, Z. (2019a). China's Military Modernization. In Z. Garcia (Ed.), *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (pp. 45-59). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- Garcia, Z. (2019b). Conclusion. In *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (pp. 109-124). Cham, Switzerland: Palgrave Pivot.
- Garcia, Z. (2019c). Sino-Japanese Security Relations. In Z. Garcia (Ed.), *China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes* (pp. 35-44). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.

- Kato, H. (2016). Japan's ODA 1954-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy. In H. Kato, J. Page, & Y. Shimomura (Eds.), *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda* (pp. 1-16). London: Palgrave Macmillian.
- Katsuhiro, S. (2007). Global Governance, Japan and the World Bank. In G. D. H. A. H. Dobson (Ed.), *Global Governance and Japan: The institution architecture* (pp. 110-125). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Koga, K. (2020). Japan's 'Indo-Pacific' question: countering China or shaping a new regional order? *International Affairs*, 96(1), 49-73.
- Kurusu, K. (2018). Japan as a norm entrepreneur for human security. In M. M. McCarthy (Ed.), *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy* (pp. 321-336). London: Routledge.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (1994). History of Official Development Assistance. *Japan's ODA Annual Report (Summary) 1994*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1994/1.html#1>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (1997). *Japan's ODA Annual Report (Summary) 1997*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1997/09.html>

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (1999). *Official Development Assistance (ODA)*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2003a). *Japan's Official Development Assistance Charter*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2003b). *Summary of the 2002 White Paper on Official Development Assistance (ODA)*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/summary.html>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2006). *Towards Forming Friends of Human Security [Policy Speech]*. Retrieved from [https://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/state0606.html](https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/state0606.html)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2013). *Japan-Philippines Summit Meeting*. Retrieved from [https://www.mofa.go.jp/region/page6e\\_000121.html](https://www.mofa.go.jp/region/page6e_000121.html)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2015a). *Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2015b). *Japan's Development Cooperation in the Years Ahead For peace, prosperity and a better future for everyone*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000107850.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2016). *Japan's Foreign Policy to Promote National and Worldwide Interests (Diplomatic Bluebook 2016)*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000177721.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2019). Bilateral and Multilateral Security Cooperation. *Japan's Security Policy*. Retrieved from [https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we\\_000085.html](https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000085.html)
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2022). Revision of Development Cooperation Charter (Direction of Revision) [Press release]. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/100392002.pdf>
- National Security Council. (2014). Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology. *Japan's Security Policy*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/files/000034953.pdf>
- Ohlin, G. (1968). The Organization for Economic Cooperation and Development. *International Organization, Vol. 22*(December 1), 231-243.

- Oros, A. L. (2017). The New Conservative Mainstream and New Security Policies Under Prime Minister Shinzō Abe, 2012 to 2016. In D. C. K. a. V. D. Cha (Ed.), *JAPAN'S SECURITY RENAISSANCE: New Policies and Politics for the Twenty-First Century* (pp. 126-164). New York: Columbia University Press.
- Satake, T. (2019). JAPAN'S "FREE AND OPEN INDO-PACIFIC STRATEGY" AND ITS IMPLICATION FOR ASEAN. *Southeast Asian Affairs*, 69-82.
- Sayuri, S. (2007). Global governance, Japan and the International Monetary Fund. In G. D. H. a. H. Dobson (Ed.), *Global Governance and Japan: The institution architecture* (pp. 143-163). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Schweller, R. L. (1994). Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In. *International Security*, 19(1), 72-107.
- Suputtikun, T. (2012). An Excuse for Common goods: the multipurposeness of the "human security" concept in Japan's foreign policy. *Asian Review*, 25(Human security in Asia), 137-160.
- Takayanagi, A. (2014). Japan's Ongoing Revision of the "ODA Charter": CSOs Opposing Securitization of ODA. *OECD Reports*, 246-251.

Toshiya, H. (2007). Global Governance, Japan and United Nations In G. D. H. a. H. Dobson (Ed.), *Global Governance and Japan: The institutional architecture* (pp. 215-231). New York: Taylor & Francis e-Library.

United Nations. (2020). United Nations releases special 2020 broadcast calling for collective action. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/united-nations-releases-special-2020-broadcast-calling-for-collective-action/>