

บทที่ 4

ยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นในการบรรลุเป้าหมาย

เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าต้องการได้ที่นั่งถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ดังนั้นการวิเคราะห์ถึงยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้ดำเนินการจึงมีความสำคัญเพราะสามารถคาดการณ์ถึงแนวโน้มได้ว่าในท้ายที่สุดแล้วญี่ปุ่นจะสามารถบรรลุเป้าหมายและบรรลุสิ่งที่ต้องการหรือไม่ ยุทธศาสตร์ที่ญี่ปุ่นได้ดำเนินการคือการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ญี่ปุ่นมีความชำนาญอันได้แก่ เครื่องมือทางเศรษฐกิจและเครื่องมือทางการทูต เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการสร้างการยอมรับในหมู่ประเทศสมาชิกแห่งสหประชาชาติ โดยที่ญี่ปุ่นหวังว่าเมื่อญี่ปุ่นได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกแล้ว ญี่ปุ่นก็ย่อมจะได้รับการลงมติจากประเทศสมาชิกเหล่านี้ให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ในที่สุด

จากบทที่ผ่านมา หน่วยงานหลักในการวางแผนและดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้เก้าอี้ถาวรนี้คือกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นการที่หน่วยงานหนึ่งจะกำหนดนโยบายต่างประเทศใด ๆ ออกมานั้นจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญด้วย กระทรวงการต่างประเทศก็เช่นเดียวกันที่ได้มีการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเป็นพื้นฐานก่อนการกำหนดนโยบายเพื่อให้รัฐได้ประโยชน์มากที่สุด และเมื่อนำกรอบแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติมาพิจารณาในเรื่องความต้องการได้ที่นั่งถาวรนั้นพบว่า ผลประโยชน์แห่งชาติพื้นฐานของทุกรัฐที่ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 6 ประการได้แก่ การดำรงอยู่ของชาติ (Self-preservation) ความมั่นคงปลอดภัย (Security) การแสวงหาความกินดีอยู่ดี (Well-being) การเสริมสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติ (Prestige) อุดมการณ์ของชาติ (Ideology) และการแสวงหาอำนาจ (Power) นั้น ผลประโยชน์แห่งชาติเรื่องการเสริมสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติ (Prestige) คือผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญและเป็นพื้นฐานให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินนโยบายความต้องการได้ที่นั่งถาวรนี้ออกมา ดูได้จากการที่กระทรวงการต่างประเทศแสดงออกและอธิบายเป็นนัยสำคัญหลายครั้งว่าญี่ปุ่นต้องการได้รับการยอมรับในฐานะประเทศมหาอำนาจหนึ่งในทางการเมืองของโลก ซึ่งตรงกับเป้าหมายของผลประโยชน์แห่งชาติเรื่องการเสริมสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติมากที่สุด

ดังที่ได้อธิบายไว้ว่ากระทรวงการต่างประเทศได้มีการวางนโยบายในเรื่องนี้มานานแล้ว และมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่ยังไม่มีประกาศจากรัฐบาลอย่างชัดเจน จนถึงปัจจุบันที่รัฐบาลได้ประกาศความต้องการได้แก้อัตราอย่างเป็นทางการแล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังคงเป็นผู้วางยุทธศาสตร์มาอย่างต่อเนื่องเพื่อมุ่งสร้างความยอมรับจากนานาชาติว่าญี่ปุ่นคือประเทศมหาอำนาจในทางการเมืองของโลกประเทศหนึ่ง การศึกษายุทธศาสตร์ที่กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การดำเนินยุทธศาสตร์ทางตรงที่กระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการในเวทีสหประชาชาติซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป และการดำเนินยุทธศาสตร์ทางอ้อมที่กระทรวงการต่างประเทศได้ใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการสร้างความชอบธรรมและชื่อเสียงสนับสนุนจากนานาชาติซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การใช้ ODA

ODA หรือ OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE นี้คือการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญมากดังที่ตระหนักกันดีถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศพัฒนาน้อยหรือกำลังพัฒนาถือเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญสำหรับญี่ปุ่นในการสร้างความยอมรับในชุมชนโลก

รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก ได้เขียนไว้ว่า “การใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ของรัฐในต่างประเทศ (ECONOMIC STATECRAFT) หมายถึงการใช้พลังอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนนโยบายต่างประเทศของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มพูนผลประโยชน์ของรัฐ รัฐอาจจะใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นรางวัลหรือเพื่อลงโทษแก่รัฐใดรัฐหนึ่ง เมื่อมีการให้รางวัลอย่างเปิดเผยและมีความสำคัญทางการเมืองอย่างมากจะเรียกการกระทำอย่างนั้นว่า “การช่วยเหลือต่างประเทศ” แต่เมื่อมีการลงโทษโดยใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะโดยรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อปกป้องบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ก็ จะเรียกการกระทำอย่างนั้นว่า “การลงโทษทางเศรษฐกิจ”¹

¹ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21), (กรุงเทพฯ: ด้านสุทธาการพิมพ์, 2548), น. 138-139.

รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก ยังขยายความหมายของการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศไว้เพิ่มเติมด้วยว่า “การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ รัฐผู้ให้ความช่วยเหลือจะให้โดยตรง หรือโดยผ่านคนกลางซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ดี รัฐผู้ให้ความช่วยเหลือก็ชอบที่จะให้ความช่วยเหลือโดยตรงมากกว่าที่จะให้โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ เพราะการให้ความช่วยเหลือโดยตรงนั้นรัฐผู้ให้ความช่วยเหลือสามารถควบคุมการให้ความช่วยเหลือด้วยตัวเองทั้งหมดได้ และยังสามารถบีบเอาผลประโยชน์ทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม ประเทศมหาอำนาจก็ยังมีอิทธิพลอย่างใหญ่หลวงต่อองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ แม้องค์การระหว่างประเทศดังกล่าวจะมีกฎเกณฑ์การให้ความช่วยเหลืออยู่แล้วก็ตาม ความจริงแล้วประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือโดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศนั้น อาจจะมีอิทธิพลต่อประเทศผู้รับได้อย่างแยบยลกว่า ความช่วยเหลือ (AID) มิใช่เป็นเพียงการให้รางวัลทางเศรษฐกิจต่อรัฐเป้าหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคด้วย”²

จากความหมายข้างต้นดังกล่าวสอดคล้องกับสิ่งที่ญี่ปุ่นใช้ ODA เพื่อบรรลุผลประโยชน์ของประเทศตนเองซึ่งในที่นี้คือการใช้ ODA เพื่อให้ได้เสียงสนับสนุนสำหรับสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยญี่ปุ่นมีทั้งการให้ ODA แบบทางตรงและผ่านองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งการให้ทั้ง 2 แบบนั้นญี่ปุ่นสามารถบีบเอาผลประโยชน์ทางการเมืองจากประเทศผู้รับได้ โดยในหลายกรณีที่เดียวที่ญี่ปุ่นกล่าวกับประเทศผู้รับ ODA โดยตรงว่าหากไม่สนับสนุนให้ญี่ปุ่นได้เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว ความช่วยเหลือ ODA นั้นก็อาจมีจำนวนลดลง หรือหากสนับสนุนญี่ปุ่นแล้วญี่ปุ่นก็จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ODA เพิ่มเติม ทั้งนี้รายละเอียดจะกล่าวในส่วนต่อไป อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเข้าใจถึงพัฒนาการและจุดมุ่งหมายการให้ ODA ของญี่ปุ่น เราจึงควรศึกษาภูมิหลัง ODA ของญี่ปุ่นดังนี้

² เรืองเดียวกัน, น. 142-143.

ภูมิหลัง ODA ของญี่ปุ่น

จากภูมิหลังการให้ ODA ของญี่ปุ่นตั้งแต่ปี 1954 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนั้น วัตถุประสงค์การให้ ODA เพื่อหวังผลทางการเมืองมีความแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังให้ ODA แก่ประเทศผู้รับทั้งโดยตรงและโดยอ้อมผ่านองค์การระหว่างประเทศด้วย ซึ่งสอดคล้องกับความหมายที่รองศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ ชูมาก ได้นิยามไว้ โดยแรกเริ่มนั้น ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการจากรัฐบาลสู่รัฐบาลแก่ประเทศที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากการทำสงครามกับญี่ปุ่นซึ่งเรียกว่าค่าปฏิกรรมสงคราม และยังให้ค่าปฏิกรรมสงครามกับอีกหลายประเทศในเอเชียด้วย เช่น ไทย กัมพูชา ลาว มาเลเซีย เกาหลีและประเทศในกลุ่มไมโครนีเชีย และในปี 1958 ถือเป็นปีแรกที่ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือในรูปเงินกู้ซึ่งถือเป็นกรให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขแก่อินเดียเป็นประเทศแรก

เมื่อเข้าสู่ช่วงสงครามเย็น ญี่ปุ่นซึ่งถือเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาถูกกดดันให้ต้องเพิ่มบทบาทตนเองในทางการเมืองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นแต่จากหลักการโยชิตะประกอบกับความทรงจำที่เลวร้ายของชาวญี่ปุ่นที่มีต่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ญี่ปุ่นต้องการหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงเลือกใช้วิธีการเพิ่มบทบาทในทางการเงินทดแทนบทบาทด้านความมั่นคง ช่วงนี้ญี่ปุ่นเริ่มขยายการให้ ODA แก่ประเทศต่าง ๆ มากขึ้นโดยเฉพาะประเทศที่เป็นพันธมิตรในค่ายเสรีนิยม เมื่อสงครามเวียดนามที่ยืดเยื้อได้สิ้นสุดลงโดยสหรัฐอเมริกาถอนตัวออกไป ญี่ปุ่นได้ใช้โอกาสนี้นำ ODA มาเป็นเงื่อนไขในการสร้างตลาดใหม่ให้แก่ประเทศตนเอง ดังเอกสารของทางการญี่ปุ่นที่ระบุไว้ว่า

“วัตถุประสงค์ของการให้ค่าปฏิกรรมสงครามและให้เงินกู้ของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ 1950-1960 คือการขยายตลาดส่งออกของญี่ปุ่นและการสร้างความมั่นคงให้กับการนำเข้าวัตถุดิบสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมซึ่งจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในขณะนั้นโดยสะท้อนให้เห็นในเงื่อนไขผูกมัดเงินกู้ (tied aid rate) ซึ่งสูงเกือบร้อยละ 100”³

³ สุวรรณี เนียมมัย, "การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990 – ค.ศ. 2005 กรณีศึกษา: โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 26.

ในช่วงสงครามเย็นนี้ญี่ปุ่นได้รับผลประโยชน์มากมายจากการให้ความช่วยเหลือนั้นด้วย นั่นคือ ภาคเอกชนญี่ปุ่นได้รับประโยชน์จากข้อผูกมัดเงินกู้และข้อผูกมัดเงินให้เปล่าที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้แก่ประเทศต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ญี่ปุ่นใช้ในสงครามเย็นเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจจากการกำหนดเงื่อนไขผูกมัดเงินกู้และเงินให้เปล่าเช่นนั้นทำให้ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าเป็นการช่วยเหลือที่ไม่ได้คำนึงถึงผู้รับอย่างแท้จริง เป็นการช่วยเหลือที่มุ่งสร้างประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนญี่ปุ่นและทำให้ญี่ปุ่นมีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจต่อประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เกิดกระแสความไม่พอใจและต่อต้านญี่ปุ่นในประเทศต่าง ๆ เช่น ในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ ODA ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา โดยตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงสิ้นสุดสงครามเย็น ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนนโยบายและแนวทางการให้ความช่วยเหลือเสียใหม่ โดยเน้นที่การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนทางสังคมและวัฒนธรรมมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากสาระสำคัญของคำประกาศพูกุตะที่ชี้ให้เห็นถึงแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นเงินให้เปล่าและเงินกู้ นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ลดข้อผูกพันที่อำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชนของญี่ปุ่นลง เพื่อให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากความช่วยเหลือดังกล่าว⁴

สรุปได้ว่าตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 จนถึงสิ้นสุดสงครามเย็น การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูสภาพพจน์ของประเทศ เป็นเครื่องมือในการต่อรองเพื่อดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศและเป็นเครื่องมือในการสร้างสถานะที่มีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของสังคมระหว่างประเทศของญี่ปุ่น⁵ นอกจากนี้ ในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้วทางเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยกว่าถือเป็นภาระหน้าที่ประการหนึ่งของประเทศที่อยู่ร่วมกันในชุมชนระหว่างประเทศ เมื่อญี่ปุ่นมีความร่ำรวยทางเศรษฐกิจแล้วจึงควรให้

⁴ ศิริพร วัชชวัลคุ, “การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นและผลกระทบต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”, โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤษภาคม 2544, น. 13.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่น ๆ ด้วย ประกอบกับญี่ปุ่นเองก็ต้องการเป็นที่ยอมรับในสังคมโลก ดังนั้นญี่ปุ่นจึงได้เลือกใช้การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเครื่องมือในการสร้างเกียรติภูมิ และการยอมรับของตนในสังคมระหว่างประเทศแทนเครื่องมืออื่น ๆ⁶

อย่างไรก็ดี แม้ญี่ปุ่นจะให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมากและให้อย่างสม่ำเสมอ กระนั้นญี่ปุ่นก็ยังคงถูกวิจารณ์ในอีกหลาย ๆ ด้าน อาทิ เช่น ปริมาณ ODA ที่ญี่ปุ่นให้นั้นน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติของประเทศ หรือการที่ญี่ปุ่นให้ ODA ในรูปเงินกู้มากกว่าเงินให้เปล่าแสดงถึงความไม่จริงใจในการให้ นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือก็กระจุกตัวอยู่ในเอเชีย และ ODA ของญี่ปุ่นมีข้อผูกพันมาก จากข้อวิจารณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องทบทวนการให้ ODA ของตนใหม่ ประกอบกับโลกได้เข้าสู่ยุคหลังสงครามเย็นซึ่งสภาพการณ์โลกได้เปลี่ยนไปหลายประการ ดังนั้นการทบทวนหลักการ ODA ใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะของญี่ปุ่นและสังคมโลกจึงมีขึ้น และในปี 1992 จึงได้เกิด ODA Charter 1992 ซึ่งเป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติในการให้ ODA ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ODA Charter 1992 นี้ ได้เพิ่มหลักการใหม่ในการให้ความช่วยเหลือหลายประการ เช่น หลักการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หลักการในการสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจเสรี การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และการไม่สนับสนุนกิจกรรมทางทหาร และยังเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากกว่าเรื่องอื่นด้วย ทั้งนี้เป็นผลมาจากแนวคิดที่ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นการพัฒนาที่สำคัญและเป็นรากฐานของการพัฒนาด้านอื่น ๆ หากประชากรมีคุณภาพแล้ว การพัฒนาด้านต่าง ๆ ย่อมสามารถทำได้โดยง่าย นอกจากนี้ประเด็นที่น่าสังเกตใน ODA Charter 1992 อย่างสำคัญคือ ไม่มีการกล่าวถึงประเด็นด้านเศรษฐกิจเลย ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการที่ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่า ให้ความช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองมากกว่าการพัฒนาของประเทศผู้รับ ดังนั้นเนื้อหาในธรรมนูญฉบับนี้จึงเน้นบทบาทของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาในระดับนานาชาติ หรือปัญหาาร่วมกันของโลกมากกว่า ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดปัญหาการถูกวิจารณ์แล้ว

⁶ ฮิโรชิ ยามาโมโต้, "การให้ความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่น," (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น. 65-140.

ยังจะช่วยสร้างเกียรติภูมิและการยอมรับให้แก่ญี่ปุ่นด้วย⁷ ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่น่าสังเกตคือ ODA จะถูกดำเนินการด้วยความเข้าใจของสาธารณชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนญี่ปุ่น โดยจะทำให้ข่าวสารเรื่องการช่วยเหลือนี้เป็นที่รับทราบทั้งในรัฐสภาญี่ปุ่นและสาธารณชนชาวญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นเห็นความสำคัญของการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและเพื่อยืนยันถึงความโปร่งใสในการให้ความช่วยเหลือซึ่งก่อนหน้านั้นเคยถูกวิจารณ์ว่าไม่มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน

แนวทางการให้ ODA หลังประกาศ ODA Charter 1992 ก็เปลี่ยนไปด้วย คือจากที่เมื่อก่อนเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุอุปกรณ์ (hardware aid) มาเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้คนในประเทศผู้รับสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ ซึ่งความช่วยเหลือลักษณะนี้จะเน้นการให้ในรูปแบบของเงินให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ (software aid) โดยมีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาทรัพยากร การสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม⁸

ต่อมาในปี 2001 เกิดเหตุการณ์วินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนไป ปัญหาผู้ก่อการร้ายได้กลายเป็นปัญหาที่สำคัญอันดับต้น ๆ ของโลก สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับนโยบายการต่อต้านการร้ายมากขึ้นและแสวงหาพันธมิตรในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายทั่วโลก ญี่ปุ่นเองในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดของสหรัฐอเมริกาได้ถูกเรียกร้องเช่นกันให้เข้าร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือในฐานะพันธมิตรที่แน่นแฟ้นแก่สหรัฐอเมริกาในหลาย ๆ ด้าน รวมทั้งการให้ ODA แก่ประเทศที่มีสงครามต่อต้านการก่อการร้ายหรือในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง เช่น อัฟกานิสถาน ญี่ปุ่นก้าวเข้ามามีบทบาทในสังคมระหว่างประเทศอย่างแข็งขันและเข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพในเกือบทุกภูมิภาคของโลก

⁷ ศิริพร วัชชวัลคุ, การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นและผลกระทบต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, น. 41.

⁸ สุวรรณีย์ เนียมมัย, การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990 – ค.ศ. 2005 กรณีศึกษา: โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์, น. 49.

อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นประสบกับภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ในขณะที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นตั้งคำถามกับรัฐบาลมากขึ้นว่าในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังประสบความยากลำบากทางเศรษฐกิจเช่นนี้ มีความเหมาะสมหรือไม่ในการให้ความช่วยเหลือ ODA ในปริมาณที่มากเช่นเดิม

จากสภาวะการณ์โลกที่เปลี่ยนไปหลังเหตุการณ์ 9/11 และปัญหาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทำให้รัฐบาลต้องทบทวนธรรมเนียมการให้ ODA อีกครั้งหนึ่ง โดยในปี 2002 กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นให้เหตุผลในการทบทวน ODA ไว้ 4 ประการคือ⁹

1. จากกระแสโลกาภิวัตน์ ประเด็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และเมื่อกลุ่มผู้ก่อการร้ายโจมตีสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ก่อให้เกิดความตระหนักมากยิ่งขึ้นเช่นกันว่าความยากจนอาจจะเป็นการบ่มเพาะเชื้อการก่อการร้าย ในจุดนี้เองที่ ODA สามารถมีบทบาทในการตัดความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนและการก่อการร้ายได้

2. ชุมชนระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจมากขึ้นในประเด็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในหลาย ๆ ประเด็น เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน การขจัดความยากจน ความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างสันติภาพ

3. ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การพิจารณา ODA ต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่ชัด มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ด้วยความสนใจของสาธารณชนที่มากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำ ODA ไปปฏิบัติจึงต้องเพิ่มขึ้นเช่นกัน

หลักการ ODA ใหม่ที่ได้รับการอนุมัติในปี 2003 และได้ระบุหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือใน 4 ประเด็นหลักคือ การขจัดความยากจน การพัฒนาอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาระดับโลก และการสร้างสันติภาพ

⁹ Japan International Cooperation Agency. "Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand." <<http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/country/thailand.html>>. July 2009.

ODA กับการรณรงค์เก้าอี้สมาชิกรัฐสภาแห่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

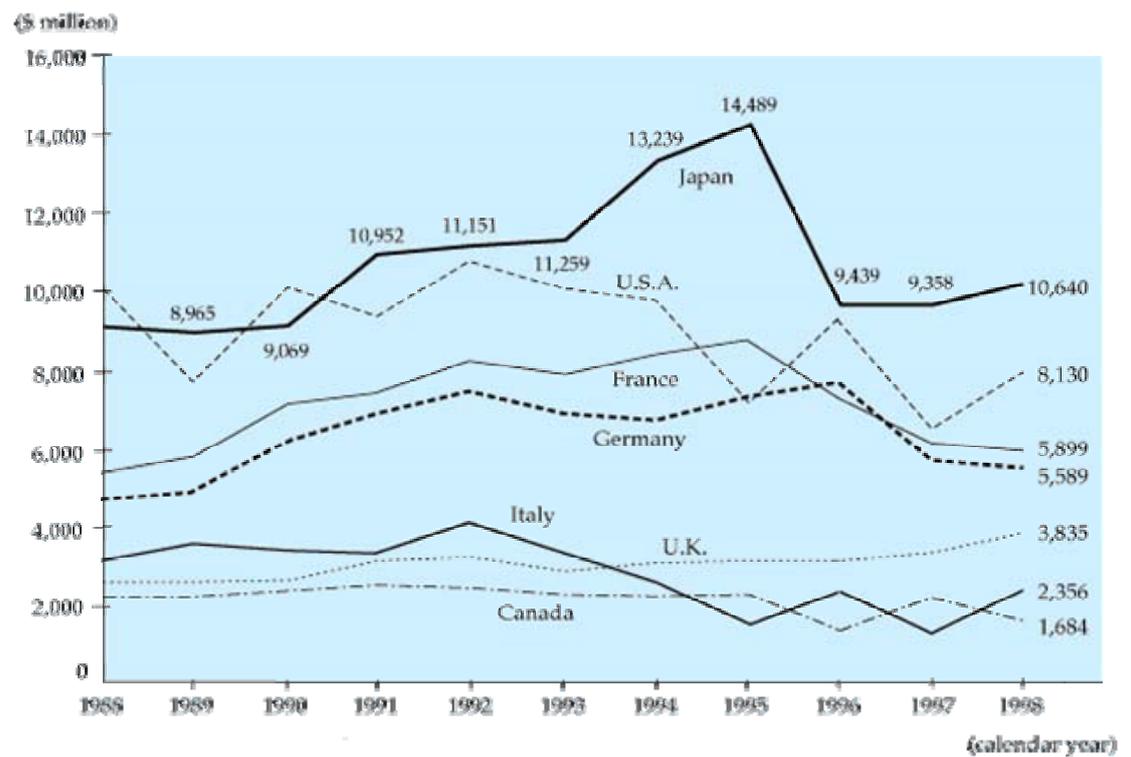
จากภูมิหลังการให้ ODA ของญี่ปุ่นนั้น สะท้อนให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นการให้เพื่อตอบสนององกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ แสดงความตั้งใจที่สำคัญในบทบาทของรัฐบาลญี่ปุ่นในเวทีโลก ขยายการส่งออกและหาส่วนแบ่งการตลาดต่างประเทศโดยผ่านโครงการความช่วยเหลือที่ให้ประเทศต่าง ๆ ในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น ญี่ปุ่นก็ได้ใช้ ODA เพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์เช่นกัน เช่นในกรณีการรณรงค์เพื่อให้ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาแห่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาตินี้

เมื่อญี่ปุ่นไม่สามารถใช้เครื่องมือด้านการทหารได้อย่างเต็มที่ในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้นเครื่องมือที่มีความสำคัญและสามารถทดแทนการทหารได้คือด้านการเงิน ญี่ปุ่นมียุทธศาสตร์ที่จะใช้ ODA ชี้อเสียงสนับสนุนเพื่อให้ได้เก้าอี้สมาชิกรัฐสภาแห่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติโดยมุ่งเป้าไปที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าการให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้นเกี่ยวข้องกับความต้องการได้คะแนนเสียงสนับสนุนจากประเทศเหล่านี้ทั้งเพื่อสมาชิกรัฐสภาและไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นเองก็ไม่ได้ถูกต่อต้านจากประเทศโลกที่สามแต่ได้รับการยอมรับมากขึ้นกว่าในอดีตเนื่องจากบ่อยครั้งที่เดียวที่ญี่ปุ่นเป็นกระบอกเสียงปกป้องผลประโยชน์ให้แก่ประเทศโลกที่สาม

ญี่ปุ่นให้ ODA มากเป็นอันดับหนึ่งติดต่อกันมาถึงสิบปีคือตั้งแต่ปี 1991-2000 และเพิ่งเสียตำแหน่งอันดับหนึ่งให้แก่สหรัฐอเมริกาไปในปี 2001

ภาพที่ 4.1

DAC Countries' ODA



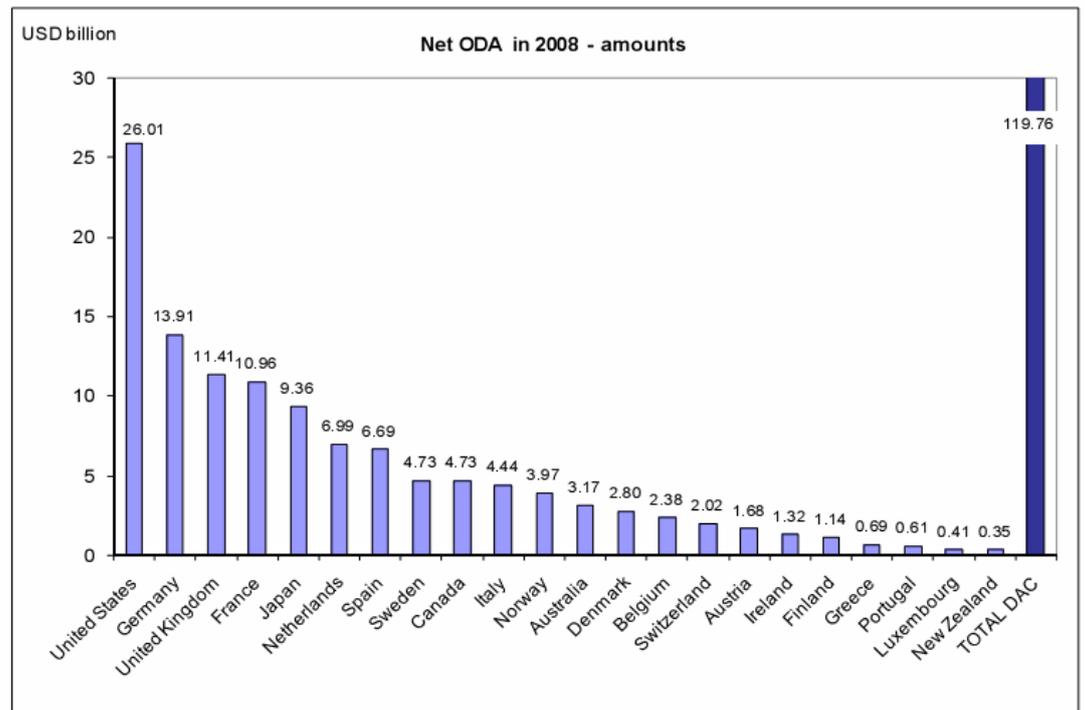
ที่มา : Japan's ODA Annual Report 1999¹⁰

¹⁰ Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Japan's ODA Annual Report 1999." http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_g3_01.html#c_3_1. November 2009.

แม้ว่าในปัจจุบันญี่ปุ่นจะประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจและงบประมาณและส่งผลให้งบประมาณความช่วยเหลือ ODA ที่ให้แก่ประเทศต่าง ๆ ลดลงไปด้วยจนตกลงมาเป็นอันดับที่ 5 ในปัจจุบันก็ตามแต่ญี่ปุ่นยังมีความมุ่งมั่นในการให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะในภูมิภาคแอฟริกา โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นได้ระบุว่า “ความช่วยเหลือที่ให้แก่แอฟริกาและการแก้ปัญหาภาวะโลกร้อนจะเป็นประเด็นสำคัญของ ODA ของญี่ปุ่น”¹¹

ภาพที่ 4.2

Net ODA in 2008



ที่มา : Net Official Development Assistance in 2008, OECD¹²

¹¹ <<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090204a3.html>>. January 2010.

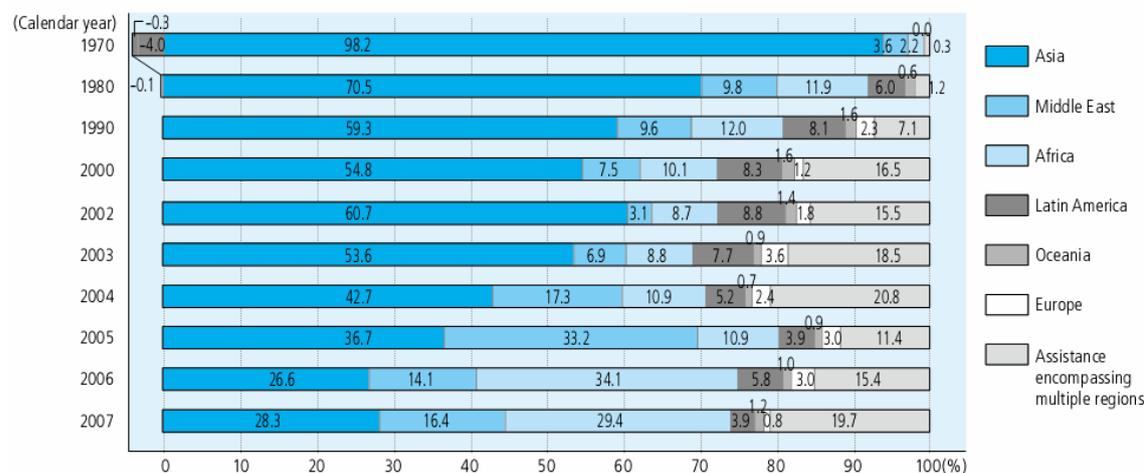
¹² Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). “Net Official Development Assistance in 2008.” <<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/42458612.pdf>>. 30 March 2009.

ในบรรดากลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาน้อยทั้งหลายนั้น ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับภูมิภาคแอฟริกาเป็นอย่างมากทั้งนี้เพราะมีถึง 53 ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคแอฟริกาและเป็นสมาชิกสหประชาชาติ นอกจากนั้นประเทศเหล่านี้ยังเป็นสมาชิกของกลุ่ม NAM หรือ Non-Aligned Movement และเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาน้อยทั้งหมด ในอดีตญี่ปุ่นเคยพลาดการชิงตำแหน่งสมาชิกประเภทไม่ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงในปี 1978 มาก่อนเพราะขาดการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศแอฟริกัน ดังนั้นญี่ปุ่นจึงมองว่าการได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศในแอฟริกาสำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าชิงเก้าอี้ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงในครั้งนี้

ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่ภูมิภาคนี้มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ และในปี 2006 ทวีปแอฟริกาคือภูมิภาคที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นมากที่สุดหน้าทวีปเอเชียไป ซึ่งแต่ก่อนนั้นเอเชียมักจะได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากญี่ปุ่นมากที่สุดมาโดยตลอด

ภาพที่ 4.3

Japan's Bilateral ODA by Region (Net Disbursement)



ที่มา : Japan's ODA White Paper 2008, Part III Chapter 1¹³

¹³ Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Japan's ODA White Paper 2008 (Part III Chapter 1)." <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008/index.html>>. November 2009.

จากแผนภูมิรูปภาพด้านบน ตั้งแต่ปี 2006 เป็นต้นมาสัดส่วน ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่ภูมิภาคแอฟริกามีจำนวนมากกว่าเอเชียตามลำดับคือ ในปี 2006 แอฟริกามีสัดส่วน 34.1% ในขณะที่เอเชียมีเพียง 26.6% ต่อมาในปี 2007 แอฟริกามีสัดส่วน 29.4% ในขณะที่เอเชียมีสัดส่วนเพียง 28.3% และมีแนวโน้มอย่างต่อเนื่องว่าภูมิภาคที่จะได้รับ ODA มากที่สุดจะเป็นแอฟริกาต่อเนื่องไปอีกหลายปี

การให้ความช่วยเหลือด้านการเงินนี้สอดคล้องกันไปกับการจัดประชุมเพื่อนำปัญหาภูมิภาคแอฟริกาเข้าสู่ความสนใจของนานาชาติ การประชุมที่สำคัญคือ Tokyo International Conference on African Development หรือ TICAD โดยผู้ริเริ่มให้มีการประชุมดังกล่าวคือนายฮาดาโนะ โยชิโอะ (Hatono Yoshio) อดีตเอกอัครราชทูตประจำกรุงนิวยอร์กและเคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักตะวันออกกลางและแอฟริกา หลังจากการประชุม TICAD ครั้งที่ 1 ในปี 1993 แล้ว ญี่ปุ่นได้จัดเวทีการหารือระหว่างเอเชียและแอฟริกาในเดือนธันวาคมปี 1994 และจัดการประชุม United Nations Conference on Trade and Development ที่ประเทศแอฟริกาใต้ในเดือนเมษายนปี 1996 ด้วย โดยในที่ประชุมนี้ได้มีการประกาศริเริ่มให้เงินช่วยเหลือแก่แอฟริกาเพื่อจัดการปัญหาด้านการพัฒนาศักยภาพมนุษย์และการกำจัดโรคโปลิโอ ในเดือนเมษายนปี 1996 นายอิคเคะซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นถือเป็นรัฐมนตรีคนแรกของญี่ปุ่นที่ไปเยือนแอฟริกาในรอบ 12 ปี การประชุม TICAD นี้ มีหลายฝ่ายเข้าร่วมประชุมและให้ความร่วมมือ เช่น เจ้าหน้าที่จากรัฐบาลญี่ปุ่น ตัวแทนจากแอฟริกา UNDP และ the Global Coalition for Africa การประชุมครั้งต่อมาหรือ TICAD II นั้นถูกจัดขึ้นในปี 1998 และ TICAD III จัดในปี 2003¹⁴

การประชุมทั้งหลายเหล่านี้ประกอบกับการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหลายคนของรัฐบาลญี่ปุ่นสามารถบ่งบอกได้ถึงความสำคัญของภูมิภาคนี้กับความต้องการได้คะแนนเสียงของแอฟริกา มีเหตุการณ์สำคัญเหตุการณ์หนึ่งในปี 1998 ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดประชุม TICAD II นั้น ได้มีการประชุมทวิภาคีระหว่างญี่ปุ่นกับผู้นำจากหลาย ๆ ประเทศในแอฟริกา ซึ่งนายกรัฐมนตรีโอบุชิได้กล่าวขอคะแนนเสียงสนับสนุนในการที่ญี่ปุ่นจะเข้าชิงเก้าอี้ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงด้วย

15

¹⁴ Reinhard Drifte, *Japan's Quest for a Permanent Security Council Seat: A Matter of Pride or Justice* (Hamshire : Macmillian Press LTD., 2000), p 148.

¹⁵ Ibid., p. 149.

และล่าสุดในการประชุม TICAD IV ในปี 2008 นายยาสุโอะ ฟูกุตะ นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นในขณะนั้นได้กล่าวคำมั่นสัญญาว่าญี่ปุ่นจะให้ ODA แก่ภูมิภาคแอฟริกาเพิ่มเป็น 2 เท่า ภายในปี 2012 ซึ่งปัจจุบันคือในปี 2008 นั้นญี่ปุ่นได้ให้ ODA แก่กลุ่มประเทศในแอฟริกาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 2,613 พันล้านดอลลาร์¹⁶ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังจะให้ความช่วยเหลือและการลงทุนด้านสาธารณูปโภคหากประเทศเหล่านี้ยินดีที่จะให้เสียงสนับสนุนแก่ญี่ปุ่นในการชิงเก้าอี้ถาวรแห่งคณะมนตรีความมั่นคง¹⁷

นอกจากการใช้ ODA เพื่อขอเสียงสนับสนุนจากประเทศในแอฟริกาแล้ว ในส่วนของประชาคมโลกนั้น ญี่ปุ่นได้ใช้ ODA สร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศโดยมุ่งให้นานาชาติเห็นว่า ODA ของญี่ปุ่นนั้นเป็นไปเพื่อการสร้างสังคมโลกที่ดี สร้างความมั่นคงของมนุษย์และความเท่าเทียมกัน บรรเทาความยากจน รักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะปัญหาโลกร้อน ป้องกันและบรรเทาโรคร้ายต่าง ๆ ฯลฯ ทั้งนี้หากมองจากยอดเงิน ODA ที่ใช้สนับสนุนในกิจการเหล่านี้จะพบว่าปริมาณที่สูง และรัฐบาลญี่ปุ่นยังมีบทบาทแข็งขันและเป็นผู้นำชาติอื่น ๆ ในการรณรงค์และสนับสนุนเรื่องเหล่านี้ด้วย โดยดูได้จาก ODA White Paper ที่รัฐบาลญี่ปุ่นนำออกเผยแพร่ในแต่ละปีซึ่งระบุอย่างชัดเจนถึงประเด็นต่าง ๆ ที่ ODA ของญี่ปุ่นได้เน้นเป็นหลัก สอดคล้องกับความต้องการของญี่ปุ่นที่ต้องการให้สังคมโลกตระหนักถึงบทบาทเชิงสร้างสรรค์ของญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่มีคุณูปการต่อสังคมโลก ซึ่งทำที่สุดแล้วย่อมส่งผลดีต่อญี่ปุ่นในการเข้าชิงเก้าอี้ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ญี่ปุ่นไฝ่ฝันถึงสันติภาพของโลก โดยการส่งเสริมและเสริมสร้างสันติภาพอย่างแข็งขันด้วย ODA และโดยการแสดงถึงจุดยืนเช่นนี้ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นนโยบายที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการได้รับความเห็นอกเห็นใจ และการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศสำหรับฐานะของญี่ปุ่น ฉะนั้น ODA ของญี่ปุ่นจะยังคงมีบทบาทสำคัญในอนาคตต่อไป¹⁸ โดยเฉพาะในประเด็นการเสนอตัวเข้าชิงเก้าอี้ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงนี้

¹⁶ ONE. "The Data Report 2009: Monitoring the G8 Promise to Africa." <<http://www.one.org/international/datareport2009/downloads.html>>. 2 November 2009.

¹⁷ <<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20080322a5.html>>. 22 March 2008.

¹⁸ ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง, (กรุงเทพฯ: บริษัท เลคแอนด์พาร์เท่น พรินติ้ง จำกัด, 2549), น. 461.

อำนาจด้านพลเรือน (Civilian Power)

ยุทธศาสตร์ที่สองที่ญี่ปุ่นนำมาใช้คืออำนาจด้านพลเรือนหรือ civilian power ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐบาลญี่ปุ่นและชาวญี่ปุ่นยึดถือรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด แม้เวลาจะล่วงเลยมากว่า 50 ปีแล้ว แต่มาตรา 9 ที่บัญญัติไว้ว่า “ญี่ปุ่นจะไม่คงไว้ซึ่งกองกำลังทหารทั้งภาคพื้นดิน น้ำ และอากาศ รวมทั้งศักยภาพอื่นๆ ในการทำสงคราม และสละสิทธิที่จะทำสงคราม รวมทั้งจะไม่ใช้กำลังในการตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศ” ยังคงเป็นสิ่งที่ชาวญี่ปุ่นยึดถือไว้อย่างมั่นคงและยังไม่มีมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในข้อนี้แต่อย่างใด จากข้อจำกัดในการใช้กำลังทหารนี้เองจึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นมุ่งใช้ civilian power เป็นสิ่งสำคัญในการเข้าร่วมรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมระหว่างประเทศแทนการใช้กำลังทหาร

ความหมายของคำว่า civilian power นั้นมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย ซึ่งสรุปลักษณะสำคัญได้ว่า civilian power คือยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญด้านความร่วมมือแบบพหุภาคีและการค้า เน้นหลักการเจรจาและหลักกฎหมาย และใช้เครื่องมือที่มีใช้ด้านการทหารในการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ หากจำเป็นต้องใช้การทหารก็จะใช้เท่าที่กรอบกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้และอยู่ภายใต้กรอบระหว่างประเทศเท่านั้น¹⁹

บทบาทของญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการยึดหลัก civilian Power ในการดำเนินนโยบายซึ่งสอดคล้องกับความหมายข้างต้นที่นักวิชาการได้ให้ไว้ โดยญี่ปุ่นได้เน้นบทบาทด้านการค้าเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังมีบทบาทที่สำคัญในเวทีพหุภาคีต่าง ๆ เช่น เวทีสหประชาชาติ G7 IMF และ World Bank เป็นต้น ญี่ปุ่นยังมีบทบาทที่โดดเด่นในด้านต่าง ๆ ที่มีใช้ด้านการทหาร ตัวอย่างเช่น การรณรงค์และให้ความสำคัญกับปัญหาสภาวะโลกร้อน การมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและสตรีในประเทศด้อยพัฒนา การให้ความช่วยเหลือและปรับปรุงระบบสาธารณสุขในประเทศโลกที่สาม การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ในขณะที่การใช้กำลังทหารนั้นเป็นไปภายใต้กรอบของสหประชาชาติ และบทบาทการส่งกองกำลัง SDF ของญี่ปุ่นภายใต้สหประชาชาตินั้นยังถูกจำกัดในเรื่องขอบข่ายการใช้อาวุธและพื้นที่ปฏิบัติงานอีกด้วย แม้ว่าหลายประเทศจะวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของ SDF ญี่ปุ่นในลักษณะนี้ก็ตาม

¹⁹ Hanns W. Maull, "Germany and Japan: The New Civilian Powers," *Foreign Affairs* Vol. 69 No. 5 (winter 1990) : 92.

รัฐบาลญี่ปุ่นได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนถึงบทบาทของประเทศในฐานะ civilian power ในเอกสารที่ทำโดยสำนักนายกรัฐมนตรี Japan's Goals in the 21st Century, The Frontier Within: Individual Empowerment and Better Governance in the New Millennium ซึ่งได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นนั้น ความหมายของ Civilian Power คือ รัฐที่ไม่ใช้กำลังทหารหรือรัฐซึ่งมีพลเรือนเป็นผู้ปกครอง และในศตวรรษที่ 21 นี้ จะเป็นยุคของพลเรือนซึ่งเชื่อมต่อกันทั้งโลกและเป็นสังคมที่เคารพต่อมนุษย เสรีภาพและประชาธิปไตยร่วมกัน ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่นี้จะดำเนินบทบาทอย่างสร้างสรรค์ในชุมชนระหว่างประเทศโดยเน้นบทบาท civilian power เป็นสำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมในกิจการด้านความมั่นคง 2) การมีบทบาทในด้านระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และ 3) การร่วมมือกับประเทศกำลังพัฒนาผ่าน ODA²⁰

สำหรับการมีส่วนร่วมในกิจการด้านความมั่นคงนั้น เอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงรายละเอียดในการส่งเสริมให้ญี่ปุ่นมีบทบาทในการรักษาความมั่นคงของโลก สนับสนุนให้ SDF ของญี่ปุ่นเข้าร่วมปฏิบัติการกับสหประชาชาติพร้อมทั้งขยายขอบเขตของปฏิบัติการให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นมองว่าโลกแห่งศตวรรษที่ 21 ไม่สามารถคาดหวังให้สหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางที่เข้มแข็งได้เหมือนเดิม โลกมีความหลากหลายและกว้างเกินกว่าที่สหรัฐอเมริกาจะเข้าถึงในทุกส่วน ความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และความยากจน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ดังนั้นบทบาทที่ญี่ปุ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาลำนี้ได้คือบทบาทในฐานะ civilian power โดยร่วมมืออย่างแข็งขันกับสหประชาชาติโดยเฉพาะปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ peacekeeping operations นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังต้องขยายปฏิบัติการให้ครอบคลุมกว่าเดิมเพราะข้อจำกัดของการส่งพลเรือนเข้าร่วมปฏิบัติการนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญในการมีส่วนร่วมรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมโลก

21

²⁰ The Prime Minister's Commission on Japan's Goal in the 21st Century. "Japan's Goals in the 21st Century, the Frontier Within: Individual Empowerment and Better Governance in the New Millennium." <<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/report/pdfs/index.html>>. December 2009.

²¹ Ibid.

รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ย้ำอีกว่าในสมัยที่จะถึงนี้ ปัญหาระดับโลกจะเป็นเรื่องของความมั่นคงของมนุษย์ อาทิเช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ยาเสพติด ภัยพิบัติธรรมชาติ ผู้ลี้ภัย ปัญหาประชากร ปัญหาสาธารณสุข โรคเอดส์ เป็นต้น ซึ่งสหประชาชาติจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปเพื่อเพิ่มความสามารถในการรับมือกับปัญหาต่าง ๆ และญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่สามารถมีบทบาทหลักในเรื่องดังกล่าวได้ รัฐบาลญี่ปุ่นควรเป็นสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและดำเนินบทบาทอย่างสร้างสรรค์ในการสร้างระบบความมั่นคงระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งในฐานะตัวแทนของมหาอำนาจที่เรียกว่า nonnuclear civilian powers²²

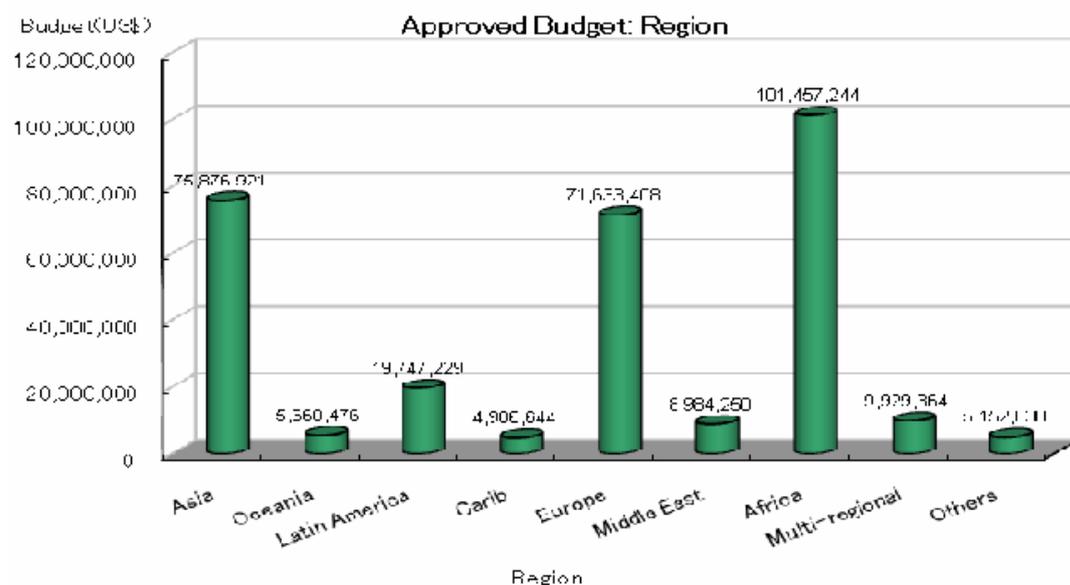
จากยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่ญี่ปุ่นมีบทบาทโดดเด่นเป็นอย่างมากในการสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ โดยญี่ปุ่นเป็นผู้ก่อตั้ง The Trust Fund for Human Security ในปี 1999 ภายใต้สหประชาชาติ ด้วยทุนก่อตั้งจำนวน 500 ล้านดอลลาร์ และปัจจุบันนี้ในปี 2009 ญี่ปุ่นได้สนับสนุนเงินให้แก่กองทุนนี้มากเป็นจำนวนถึง 39 พันล้านเยน (หรือประมาณ 346.58 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)²³ ซึ่งถือเป็นกองทุนที่ได้รับเงินสนับสนุนมากที่สุดหากเทียบกับกองทุนประเภทเดียวกันในสหประชาชาติ กองทุนนี้มีขอบข่ายการให้ความช่วยเหลือแก่มนุษยชาติที่กว้างขวางมากภายใต้แนวคิดที่ว่า Freedom from Fear และ Freedom from Want ซึ่งรวมการให้ความช่วยเหลือทุกด้านที่ถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของมนุษย์ไว้ เช่น ความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาผู้อพยพ ยาเสพติด โรคภัยไข้เจ็บและโรคติดต่อ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ชีวิตมนุษย์มีความมั่นคงปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี ในส่วนการดำเนินงานของกองทุนนั้นเป็นการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรต่าง ๆ ภายใต้สหประชาชาติเช่น UNDP, UNESCO, UNHCR, WHO, ILO, UNIFEM และอีกหลายองค์กร โดยมีญี่ปุ่นเป็นผู้สนับสนุนเงินให้แก่กองทุน

²² Ibid.

²³ Global Issues Cooperation Division and Ministry of Foreign Affairs of Japan. "The Trust Fund for Human Security: For the "Human-Centered" 21st Century." <http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/index.html>, (January 2010).

ภาพที่ 4.4

แผนภาพและตารางงบประมาณประมาณของกองทุนที่อนุมัติแบ่งตามภูมิภาค
(ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2009)



Region	Number of Projects	Budget (US\$)
Asia	69	75,876,921
Oceania	9	5,660,476
Latin America	13	19,747,229
Carib	5	4,986,644
Europe	20	71,633,408
Middle East	4	8,984,250
Africa	55	101,457,244
Multi-regional	8	9,929,364
Others	8	5,152,630
	191	303,428,166

ที่มา : The Trust Fund for Human Security: For the “Human-centered” 21st Century²⁴

²⁴ Ibid.

นอกจากก่อตั้ง The Trust Fund for Human Security ญี่ปุ่นยังได้จัดการประชุมสัมมนาอีกหลายครั้งโดยมุ่งเน้นในเรื่องการพัฒนาและสุขภาพ โดยในปี 2001 ได้มีการหารือในที่ประชุมถึงการต่อต้านการก่อการร้ายผ่านการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ด้วย และในปีเดียวกันนั้นญี่ปุ่นยังได้ก่อตั้งคณะกรรมการอิสระด้านความมั่นคงของมนุษย์หรือ Commission on Human Security (CHS) โดยมีประธานร่วมคือ Sadako Ogata อดีตข้าหลวงใหญ่แห่งสำนักงานผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและ Amartya Sen โดยคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่สื่อสารทำความเข้าใจกับสาธารณชนในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปใช้ รายงานที่นำเสนอจากคณะกรรมการชุดนี้จะเสนอแนะการปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งอย่างรุนแรง ปัญหาที่เกิดจากการอพยพเพื่อหางานทำ หรือปัญหาต่าง ๆ ที่ถือว่ากระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งสุดท้ายรายงานดังกล่าวจะถูกมอบให้แก่เลขาธิการแห่งสหประชาชาติต่อไป²⁵

ในประเด็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นี้ ญี่ปุ่นได้นำ ODA มาสนับสนุนหลักการดังกล่าวด้วย โดยการใช้ ODA เป็นเงินช่วยเหลือแก่โครงการต่าง ๆ ที่เป็นการยกระดับความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้ใน ODA Charter (2003) ยังได้ระบุถึงหลักการเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ไว้เป็นหนึ่งในประเด็นหลักเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในหัวข้อ ODA ข้างต้น ดังนั้นหากมองในภาพรวม ญี่ปุ่นได้มีการระดมทั้งความคิดและงบประมาณเพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาชุมชนโลกและมนุษยชาติอย่างแข็งขัน บทบาทดังกล่าวเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติและเป็นที่ยอมรับในหลายประเทศด้วยกัน

อีกบทบาทหนึ่งในฐานะ civilian power ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยระหว่างประเทศคือ การส่งกองกำลังเข้าร่วมกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ทั้งนี้แม้ว่าที่ผ่านมามีญี่ปุ่นจะประสบปัญหาในการส่งกองกำลังเข้าร่วมปฏิบัติการเพราะข้อจำกัดแห่งรัฐธรรมนูญประกอบกับความระแวงของประเทศเพื่อนบ้านที่เกรงว่าญี่ปุ่นอาจจะใช้ช่องทางนี้ในการรื้อฟื้นลัทธิทหารนิยมขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งซึ่งทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนิน

²⁵ David Bosold and Sascha Werthes. "Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences." <http://74.125.155.132/scholar?q=cache:Za6EdfsYNiIJ:scholar.google.com/+Human+Security+Practice&hl=th&as_sdt=2000>. January 2010.

บทบาทในเรื่องนี้แบบแบ่งรับแบ่งสู้ แต่ปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในนโยบายดังกล่าว ในทางที่ดีขึ้น คือ มีการผ่อนคลายข้อจำกัดในการส่งบุคลากรเข้าร่วมกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพ แห่งสหประชาชาติโดยเฉพาะข้อจำกัด 5 ข้อที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย UNPKO (UN Peace-keeping Operations) ในปี 1992 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขในปี 1998 และ 2001 ตามลำดับ ทั้งนี้ การแก้ไขกฎหมาย PKO นั้นมุ่งหวังให้สามารถขยายขอบเขตปฏิบัติการของ SDF ที่ญี่ปุ่นส่งเข้าร่วมได้มากขึ้นนอกเหนือไปจากการให้ความช่วยเหลือในด้านการส่งกำลังบำรุงทางทหารเท่านั้น รวมทั้งประเด็นที่จำกัดการใช้อาวุธได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ SDF ของญี่ปุ่นที่เข้าร่วมปฏิบัติการสามารถใช้อาวุธปกป้องผู้ที่อยู่ภายใต้การดูแลเช่น ทหารจากประเทศอื่น ๆ รวมทั้งผู้อพยพหรือเจ้าหน้าที่จากสหประชาชาติได้ ซึ่งข้อจำกัดแต่เดิมนั้น SDF สามารถใช้อาวุธได้เท่าที่จำเป็นและปกป้องชีวิตตนเองได้เท่านั้น²⁶

จากการผ่อนคลายข้อจำกัดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับประเด็นการส่ง SDF เข้าร่วมปฏิบัติการกับสหประชาชาติและเล็งเห็นความสำคัญว่า ญี่ปุ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเข้าไปดูแลความสงบเรียบร้อยในชุมชนโลกโดยไม่ส่งบุคลากรและกำลังทหารได้อีกต่อไป ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งนั้น การให้ความช่วยเหลือด้านสุขอนามัย การปกป้องสิทธิมนุษยชน หรือการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและสตรีจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากในพื้นที่นั้นยังมีภัยคุกคามในความปลอดภัยของชีวิตอยู่ ดังนั้นขั้นแรกในการสร้างความสงบคือการทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเสียก่อน และเมื่อการให้ความช่วยเหลือขั้นแรกนี้ประสบความสำเร็จแล้วจึงค่อยให้การช่วยเหลือในประเด็นอื่น ๆ ต่อไป เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การปกป้องสิทธิมนุษยชน ฯลฯ และในเมื่อญี่ปุ่นตั้งเป้าหมายไว้ว่าประเทศตนจะเป็นประเทศที่สร้างความสงบและความมั่นคงของมนุษย์ในชุมชนโลกแล้วนั้นการให้ความช่วยเหลือในขั้นแรกจึงจำเป็นอย่างยิ่งก่อนที่ญี่ปุ่นจะต่อ ยอดความช่วยเหลือต่อในขั้นตอนต่อ ๆ ไป

²⁶ Katsumi Ishizuka, "Japan and UN Peace Operations," *Japanese Journal of Political Science* Vol. 5 (2004) : 145.

ในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติหรือ United Nations Peacekeeping Operations นั้น ญี่ปุ่นได้ให้เงินช่วยเหลือในปี 2009 คิดเป็น 12.53% หรือมากเป็นอันดับสองรองจากสหรัฐอเมริกาซึ่งคิดเป็น 27.17%²⁷ ในขณะที่การส่งบุคลากรเข้าร่วมปฏิบัติการยังมีจำนวนน้อย กล่าวคือในปี 2009 มีจำนวนทหารเข้าร่วมปฏิบัติการเพียง 39 คน²⁸ อยู่ในอันดับที่ 85 จากประเทศสมาชิกทั้งหมด แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายที่แน่วแน่ในการเพิ่มจำนวนบุคลากรเข้าร่วมกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติด้วยตระหนักถึงความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงระหว่างประเทศ และเพื่อลดข้อวิจารณ์จากนานาประเทศที่เห็นว่าญี่ปุ่นไม่ยินดีที่จะส่งชีวิตประชาชนชาวญี่ปุ่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในโลกเชกเช่นประเทศอื่นหรือเป็นการทูตประเภทส่งจ่ายเชคนั่นเอง ซึ่งข้อจำกัดนี้เองที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการรณรงค์ก้าวอีถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และญี่ปุ่นเองก็รู้ดีถึงข้อวิจารณ์ดังกล่าวจึงได้พยายามขยายบทบาทในด้านนี้เพิ่มขึ้นแม้จะเป็นความพยายามแบบค่อยเป็นค่อยไปก็ตามที่เนื่องด้วยข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญและปฏิกิริยาจากประเทศเพื่อนบ้าน

การดำเนินนโยบายอีกด้านที่สำคัญของญี่ปุ่นในกรอบของ civilian power คือ นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการส่ง SDF เข้าร่วมปฏิบัติการรักษาความสงบของสหประชาชาตินั้นยังมีข้อโต้แย้งอย่างมากแม้ว่าญี่ปุ่นจะต้องการเพิ่มบทบาทมากเพียงใดก็ตาม ดังนั้นอีกหนทางหนึ่งในการสร้างคุณูปการต่อสันติภาพโลกได้คือการมีนโยบายที่มีใช้ทางทหารและญี่ปุ่นได้เล็งเห็นว่าในศตวรรษใหม่นี้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะเป็นปัญหาสำคัญของโลก นอกจากนั้นบทบาทด้านดังกล่าวยังเป็นบทบาทที่สร้างสรรค์และเกิดข้อโต้แย้งได้น้อยอีกด้วย

ญี่ปุ่นเคยมีประสบการณ์เรื่องมลภาวะจากอุตสาหกรรมอย่างรุนแรงมาก่อนในช่วงทศวรรษ 1960 ถึงครึ่งแรกของทศวรรษ 1970 และสามารถแก้ไขให้ดีขึ้นได้ภายในระยะเวลาไม่นานแม้จะไม่สามารถแก้ไขให้เป็นเหมือนเดิมได้ทั้งหมดก็ตาม ดังนั้นญี่ปุ่นจึงเป็นตัวอย่างที่ดีในการ

²⁷ The Peace and Security Section of the United Nations. "United Nations Peace Operations 2009 : Year in Review." <<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf>>. January 2010.

²⁸ United Nations. "Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, Month of report: 31 Dec 2009." <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/dec09_2.pdf>. January 2010.

เป็นแม่แบบแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลภาวะ จากจุดนี้เองที่ญี่ปุ่นได้นำมาเป็นเหตุผลในการริเริ่มการทูตด้านสิ่งแวดล้อมประกอบกับมีปัจจัยภายในและภายนอกที่ผลักดันให้ญี่ปุ่นมีนโยบายต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยภายนอกคือ การประชุมของสหประชาชาติที่กรุงสต็อกโฮล์มในปี 1972 (Stockholm Conference) ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่นำเอาวิกฤติการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายในญี่ปุ่น รวมทั้งญี่ปุ่นยังได้รับอิทธิพลจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่มีรายงานเรื่อง “The Global 2000 : Report to the President” ออกมาด้วย ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้กระตุ้นให้เกิดความพยายามในการสร้างสถาบันเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ต่อมาในเดือนกันยายนปี 1980 ไม่นานหลังจากรายงานเรื่องดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การบริหารของซูซูกิ เซ็นโกะ (Suzuki Zenko) นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาขึ้นมาซึ่งชื่อว่า “Discussion Group on Global-scale Environmental Problem” โดยมีโอกิตะ ซาบุโระ (Okita Saburo) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน²⁹

รายงานครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 ของคณะกรรมการชุดนี้ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะรายงานครั้งที่ 2 ในปี 1982 ที่ได้เสนอกรอบต่าง ๆ สำหรับความพยายามของนานาชาติในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก และได้นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการโลกเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หรือ World Commission on Environment and Development (WCED) โดย WCED นี้เองที่ได้นำเสนอบริบท “การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development)”³⁰ เข้าสู่ความสนใจของสาธารณชน

ในรายงานดังกล่าวได้ระบุถึงความสำคัญของบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะเป็นสมาชิกของประชาคมโลก และเรียกร้องให้ญี่ปุ่นพิจารณาทบทวนโครงการและนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นเพื่อไม่ให้ทำลายระบบนิเวศวิทยาของท้องถิ่นในประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น ในรายงานได้จัดให้ญี่ปุ่นอยู่ในบรรดาประเทศซึ่งพึ่งพาพลังงานและอาหาร

²⁹ Ohta Hirochi, "Japanese Environmental Foreign Policy," in *Japanese Foreign Policy Today: A Reader*, edited Inoguchi Takashi and Purnendra Jain, (NY: Palgrave, 2000), pp. 97-98.

³⁰ Sustainable Development is development that “meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.”

อย่างมากจากแหล่งในต่างประเทศ ด้วยความจำเป็นเช่นนี้ ในรายงานนี้จึงเห็นว่า ยิ่งเป็นสิ่งสำคัญ ยิ่งขึ้นสำหรับญี่ปุ่นที่จะต้องมีพันธะในการช่วยรักษาป่าไม้และดินทั่วโลก เพื่อเป็นการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมของโลก นอกจากนี้ รายงานดังกล่าวยังได้ตอกย้ำถึงความพึงปรารถนาต่อคุณูปการของญี่ปุ่นในการจัดการกับสาเหตุของความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมของโลก โดยอาศัยประสบการณ์ในอดีตของตนในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้³¹

ในปี 1989 การแข่งขันกันเรื่องนโยบายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมีความเข้มข้นขึ้นในหมู่ประเทศยุโรปตะวันตก และกระแสนี้ได้โถมเข้ามาสู่ญี่ปุ่น มีการจัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของโลกและการตอบสนองของมนุษย์เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่กรุงโตเกียว (Tokyo Conference) ในสมัยของนายกรัฐมนตรีโตชิเกะ ไคฟู (Toshiki Kaifu) อย่างไรก็ตาม การจัดการประชุมในลักษณะนี้เคยมีการเสนอมาก่อนแล้ว ในสมัยของนายกรัฐมนตรีโนบุรุ ทาเกชิตะ (Noboru Takeshita)³² ซึ่งเป็นผู้ที่สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการปกป้องสิ่งแวดล้อมโลก โดยเขาได้เสนอให้จัดสรรงบประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GNP) ของญี่ปุ่น หรือคิดเป็นเงินประมาณแสนล้านเยนอุดอลลาร์ให้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อเป็นการตอบแทนความกรุณาที่ญี่ปุ่นได้รับในอดีต ประมาณครึ่งหนึ่งของเงินจำนวนนี้ทาเกชิตะต้องการให้ใช้สำหรับสิ่งแวดล้อมของโลก จึงถือได้ว่าทาเกชิตะเป็นผู้นำญี่ปุ่นที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนโยบายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ³³

ขณะเดียวกัน มติมหาชนในญี่ปุ่นสนับสนุนให้ญี่ปุ่นมีบทบาทในสังคมโลกด้านสิ่งแวดล้อม โดยเมื่อถามชาวญี่ปุ่นว่าญี่ปุ่นควรดำเนินบทบาทใดในชุมชนโลกและคำตอบคือบทบาทที่ชาวญี่ปุ่นสนับสนุนมากที่สุดคือ การช่วยเหลือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ในระหว่างปี 1990-1992 บทบาทการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกมีผลสำรวจอยู่ที่ 47.5% ในขณะที่บทบาทการเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งมีผู้สนับสนุนเพียง 34.5% นักธุรกิจชั้นนำคนหนึ่งให้ข้อสังเกตว่า ในทัศนะของเขานั้น ประชาชนชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่รวมถึงนักการเมืองรู้สึกไม่สบายใจกับการส่ง SDF ไปตะวันออกกลางและกัมพูชา ในขณะที่เดียวกันพวกเขารู้สึกพึงพอใจกับบทบาทที่ญี่ปุ่นมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมากกว่า³⁴

³¹ ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง, น. 472.

³² โนบุรุ ทาเกชิตะ (Noboru Takeshita) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างปี 1987-1989

³³ เรื่องเดียวกัน, น. 474.

³⁴ Ohta Hiroshi, *Japanese Environmental Foreign Policy*, น. 102.

จากปัจจัยภายนอกที่กระแสด้านสิ่งแวดล้อมคาโงมิเข้าสู่ญี่ปุ่นประกอบกับมติมหาชนสนับสนุนบทบาทรัฐบาลญี่ปุ่นในด้านนี้ จึงส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีความริเริ่มด้านความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ โดยได้ริเริ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาหรือ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ปี 1989 และต่อมาได้มีการบรรจุหลักการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ควรจะต้องควบคุมไปกับการพัฒนาให้เป็นหลักการหนึ่งในสี่ของหลักการพิจารณาให้ ODA ตามกฎบัตร ODA ปี 1992 นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานที่ประสานงานในเรื่องสิ่งแวดล้อมโลก (Global Environment Facility หรือ GEF) ซึ่งเป็นกลไกสำหรับรวบรวมเงินทุนเพื่อสนับสนุนความพยายามของประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ญี่ปุ่นได้ออกเงินเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมดของ GEF (ประมาณ 2 พันล้านดอลลาร์)³⁵

ความคิดริเริ่มที่สำคัญอีกประการหนึ่งของญี่ปุ่นเกี่ยวกับด้านสิ่งแวดล้อมคือ ในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสมัยพิเศษเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเมื่อเดือนมิถุนายน 1997 นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ริวทาโร ได้ประกาศแผนการระยะกลางและระยะยาวสำหรับความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม แผนการนี้เรียกกันว่า ความริเริ่มเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในศตวรรษที่ 21 (Initiative for Sustainable Development toward the Twenty-first Century หรือ ISD) แสดงให้เห็นถึงแนวทางที่ญี่ปุ่นจะช่วยสนับสนุนโครงการในประเทศกำลังพัฒนาเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ซึ่งรวมทั้งปัญหาโลกร้อนหรือ global warming มลภาวะทางน้ำและอากาศ การทิ้งของเสีย การลดลงของจำนวนป่าไม้ และการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพของสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในโลกทั้งในน้ำและบนบก นอกจากนี้ ในฐานะที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมภาคีของอนุสัญญาตามกรอบสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change หรือ UNFCCC) ครั้งที่ 3 ที่จัดขึ้น ณ กรุงโตเกียวในเดือนธันวาคม 1997 ญี่ปุ่นได้เสนอ “ความริเริ่มเกียวโต (Kyoto Initiative)”³⁶ และต่อมาพัฒนาเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่เรียกว่า “พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)” ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2005 มีสาระสำคัญคือการแบ่งกลุ่มประเทศเป็นประเทศรวย (ประเทศพัฒนาแล้วให้

³⁵ ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง, น. 475-476.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

ที่นโยบายและการดำเนินงานเรื่องโลกร้อนมีความมั่นคงและความต่อเนื่องนั้นเป็นเพราะการให้ความสำคัญสำคัญของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อการแก้ไขปัญหาโลกร้อนอย่างจริงจังดูได้จากการที่แม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะถอนตัวออกไปจากพิธีสารเกียวโตในปี 2001 ก็ตาม ญี่ปุ่นก็ยังคงดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาโลกร้อนต่อไป ส่งผลให้ญี่ปุ่นนั้นก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำในเวทีระหว่างประเทศในเรื่องนี้ได้อย่างสง่างามประกอบกับความต้องการทั้งจากผู้นำรัฐบาลและประชาชนชาวญี่ปุ่นอย่างแรงกล้าต่อการแก้ไขปัญหาเรื่องโลกร้อนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับญี่ปุ่นในการแสดงจุดยืนในระดับโลกว่าเป็นประเทศที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของมนุษยชาติมากกว่าผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี

กล่าวโดยสรุป แนวยุทธศาสตร์ civilian power ที่เน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ให้ความสำคัญด้านความร่วมมือแบบพหุภาคีและการค้า เน้นหลักการเจรจาและหลักกฎหมาย และใช้เครื่องมือที่มีใช้ด้านการทหารในการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาตินั้นเอื้อประโยชน์ให้แก่ญี่ปุ่นในการรณรงค์ซึ่งแก้อัถวารของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมากกว่าการใช้เครื่องมือด้านการทหาร เพราะแม้ญี่ปุ่นจะมีกระทรวงกลาโหมแล้วก็ตามแต่การใช้กำลังทางทหารนั้นยังคงถูกจำกัดด้วยปัจจัยด้านการเมือง รัฐธรรมนูญมาตรา 9 และความกังวลของประเทศเพื่อนบ้านอยู่ ดังนั้นการมีบทบาทในการรักษาความสงบในชุมชนระหว่างประเทศของญี่ปุ่นจึงเน้นบทบาทด้านการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ การเข้าร่วมกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกเป็นสำคัญ ทั้งนี้บทบาททั้ง 3 ด้านนี้ได้รับการตอบรับในทางบวกจากชุมชนระหว่างประเทศในระดับที่ดีทีเดียว ซึ่งญี่ปุ่นได้เล็งเห็นแล้วว่าการใช้ยุทธศาสตร์ civilian power ผ่านทั้ง 3 ด้านนี้จะเป็จุดแข็งที่สามารถโน้มน้าวให้นานาชาติตระหนักถึงคุณูปการที่ญี่ปุ่นสามารถทำให้กับมนุษยชาติและชุมชนโลกได้ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเสนอตัวเข้าชิงแก้อัถวารของคณะมนตรีความมั่นคงที่ญี่ปุ่นต้องการนั่นเอง

หลักการการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์และการไม่แพร่ขยายอาวุธ (Nuclear Disarmament and Non-Proliferation)

ด้วยญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกที่ประสบกับความหายนะจากอาวุธนิวเคลียร์และตระหนักดีถึงผลกระทบอันใหญ่หลวงที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ทั้งทางชีวิต ทรัพย์สิน และวัฒนธรรม ดังนั้นญี่ปุ่นจึงได้อุทิศตนให้กับหลักการการไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองและไม่แพร่ขยายอาวุธ (Nuclear Disarmament and Non-Proliferation) มาโดยตลอดและได้ดำเนินนโยบายในเรื่องนี้

อย่างแท้จริงมากกว่า 60 ปี ญี่ปุ่นเชื่อว่าโลกที่สันติสุขนั้นสามารถสร้างได้และหนึ่งในวิธีนั้นคือการไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองรวมทั้งการจำกัดจำนวนอาวุธและลดจำนวนอาวุธลงไปเรื่อย ๆ และเป้าหมายสูงสุดคือการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ให้หมดไป

แนวคิดเรื่องการกำจัดอาวุธ หรือ Disarmament นั้นมีความหมายว่า การลด จำกัด และทำลายอาวุธ ในขณะที่แนวคิดการไม่แพร่ขยายอาวุธหรือ Non-Proliferation นั้นมุ่งป้องกัน และห้ามการแพร่ขยายอาวุธทั้งอาวุธทั่วไปและอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง เช่น อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ รวมไปถึงขีปนาวุธและเครื่องมือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องอันอาจนำไปสู่การพัฒนาอาวุธได้³⁹ อาวุธที่ถือว่าอยู่ในขอบข่ายของ disarmament และ non-proliferation ได้แก่ อาวุธนิวเคลียร์ อาวุธเคมีและอาวุธชีวภาพ รวมทั้งอาวุธตามแบบ (Conventional Arms) ซึ่งอาจก่อให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตแก่พลเมืองในเหตุความขัดแย้งได้

40

กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นระบุว่า วัตถุประสงค์ทั้งหมดของแนวความคิดข้างต้น ทั้ง Disarmament, Non-Proliferation คือการพัฒนาสิ่งแวดล้อมด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ ผ่านการสร้างกฎระเบียบระหว่างประเทศในเรื่องอาวุธ รวมถึงเครื่องมือและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง แนวความคิดเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากความปรารถนาที่อย่างจริงจังต่อมนุษยชาติด้วยการมุ่งมั่นที่จะสร้างโลกที่ปลอดภัยและสันติสุขมากกว่าเดิม นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ระบุว่า การที่ญี่ปุ่นยืนหยัดในหลักการการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์และการไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์นั้นเป็นเพราะญี่ปุ่นมีเหตุผลหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1) ความมุ่งมั่นปรารถนาสันติภาพและการมีหน้าที่ในฐานะที่เป็นเพียงประเทศเดียวในโลกที่ประสบหายนะจากระเบิดนิวเคลียร์ โดยญี่ปุ่นจะใช้ความพยายามอย่างที่สุดในการป้องกันไม่ให้ประเทศใดในโลกต้องมาประสบกับความสูญเสียจากระเบิดนิวเคลียร์อย่างเช่นที่ญี่ปุ่นเคยประสบมาก่อนและอาวุธนิวเคลียร์สมควรที่จะถูกกำจัดให้หมดไปจากโลก 2) เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นเอง เนื่องจากในอาณาเขตรอบญี่ปุ่น ทั้งจีน รัสเซีย และเกาหลีเหนือ ล้วนมีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง ดังนั้นการสนับสนุนให้ภูมิภาคปลอดจากอาวุธนิวเคลียร์และการมีกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันการแพร่ขยายอาวุธย่อมส่งผลดีในด้านความ

³⁹ Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Disarmament and Non-Proliferation: Japan's Effort." <<http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/pamph0709.pdf>>. March 2007.

⁴⁰ Ibid.

ปลอดภัยต่อทุกประเทศในภูมิภาคนี้ 3) เพื่อความปลอดภัยของมนุษยชาติ และ 4) เพื่อความมั่นคงของมนุษย์ เพราะการไม่มีอาวุธในครอบครองและการไม่แพร่ขยายอาวุธ ทั้งกับระเบิด ปืน และอาวุธเบาต่าง ๆ ย่อมนำความปลอดภัยต่อชีวิตมาให้แก่ผู้คนในเขตที่มีความขัดแย้งได้ ดังนั้น ความพยายามในเรื่องนี้ของญี่ปุ่นจะสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ได้อีกทางหนึ่ง⁴¹

ญี่ปุ่นได้รณรงค์ในหลักการ disarmament and non-proliferation อย่างแข็งขันมาอย่างยาวนานทั้งในเวทีโลกและในเวทีภูมิภาค และนานาชาติต่างตระหนักถึงบทบาทอันโดดเด่นของญี่ปุ่นในด้านนี้ ซึ่งความพยายามที่ประสบความสำเร็จหรือเป็นที่รู้จักนั้นได้แก่ การสนับสนุน Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons หรือ NPT

NPT นี้มีผลบังคับใช้ในปี 1970 โดยญี่ปุ่นได้ลงนามในสนธิสัญญาในปี 1970 และให้สัตยาบันต่อมาในปี 1976 ประกอบไปด้วย 3 เสาหลักคือ การกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ การไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ และการใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างสันติ และ NPT ยังถือว่าเป็นสนธิสัญญาการกำจัดและการไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ที่ประสบความสำเร็จที่สุดอันหนึ่งด้วย โดยสามารถดำรงความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศได้ในระดับที่น่าพอใจ นับตั้งแต่สงครามเย็นเป็นต้นมาสนธิสัญญา NPT มีประเทศลงนามและรับหลักการเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดย ณ ปัจจุบันมีประเทศลงนามทั้งสิ้น 189 ประเทศรวมถึงประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์และเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทั้ง 5 ประเทศด้วย

อย่างไรก็ดี ในทศวรรษ 1990 นั้น มีภัยคุกคามต่อระบอบการไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ระหว่างประเทศซึ่งมีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญา NPT คือ การที่อินเดียและปากีสถานต่างก็ทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ ในขณะที่อิสราเอลไม่ยืนยันหรือปฏิเสธว่ามีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองหรือไม่ ซึ่งถือเป็นเรื่องยากที่เดียวในการโน้มน้าวให้ทั้ง 3 ประเทศนี้เข้าเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญา แต่ญี่ปุ่นก็ได้เรียกร้องให้ทั้ง 3 ประเทศเข้าเป็นภาคีแห่งสนธิสัญญาให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แม้ว่าปัจจุบันทั้ง 3 ประเทศจะยังคงไม่ลงนามในสนธิสัญญาก็ตามแต่ญี่ปุ่นได้ส่งเจ้าหน้าที่การทูตเยือนทั้ง 3 ประเทศและมีการประชุมหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับสูงจำนวนหลายครั้ง รวมถึงการส่งผู้เชี่ยวชาญไปยังประเทศเหล่านี้เพื่อให้คำปรึกษาในเรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ อันจำเป็นต่อการ

⁴¹ Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Japan's Disarmament and Non-Proliferation Policy (Third Edition)." <<http://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/pamph0603.html>>. March 2006. (accessed January 2010).

ควบคุมการส่งออกเทคโนโลยีนิวเคลียร์เพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายมีสิทธิเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ รวมทั้งหวังว่าประเทศทั้ง 3 จะหันมาลงนามในสนธิสัญญา NPT ในท้ายที่สุด⁴²

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกาหลีเหนือที่คุกคามระบอบการไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ระหว่างประเทศซึ่งมีพื้นฐานมาจากสนธิสัญญา NPT อีกด้วย โดยเกาหลีเหนือได้ทดสอบอาวุธนิวเคลียร์และประกาศถอนตัวจาก NPT ในปี 2003 ซึ่งปัญหาเกาหลีเหนือนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสนธิสัญญา NPT เป็นอย่างมากและกระทบต่อความมั่นคงของโลกโดยตรง ญีปุ่นได้พยายามแก้ไขปัญหานี้ผ่านทาง การเจรจาทางการทูต 6 ฝ่าย ซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งโดยเกาหลีเหนือได้ตกลงยอมรับการหยุดทดลองอาวุธนิวเคลียร์แต่ยังคงไว้ซึ่งโรงงานผลิตพลังงานนิวเคลียร์สำหรับพลเรือนต่อไป

ญีปุ่นมองว่ายิ่งจำนวนประเทศให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา NPT มากเท่าไรก็จะยิ่งทำให้สนธิสัญญานี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและญีปุ่นยังเรียกร้องอย่างแข็งขันให้ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองดำเนินมาตรการทำลายหรือกำจัดนิวเคลียร์อย่างจริงจังด้วย ทั้งนี้ญีปุ่นได้ใช้ความพยายามทางการทูตที่ละชั้นทีละตอนเพื่อโน้มน้าวให้ประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ค่อย ๆ ดำเนินมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ญีปุ่นยังได้สนับสนุนการทำงานขององค์การปรมาณูเพื่อสันติระหว่างประเทศ หรือ International Atomic Energy Agency (IAEA) และสนับสนุนสนธิสัญญาการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์ หรือ Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT) อีกด้วย เพราะทั้ง IAEA และ CTBT จะเป็นเสาหลักอีก 2 ประการที่ทำให้ NPT ประสบความสำเร็จ

IAEA ทำหน้าที่ตรวจสอบและป้องกันไม่ให้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ถูกนำไปใช้ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการทหาร โดยในปี 1997 นั้น IAEA ได้ประกาศ Model Additional Protocol ซึ่งได้ขยายขอบเขตการทำหน้าที่ของ IAEA ออกไปให้สามารถตรวจสอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์ได้กว้างขวางขึ้นและครอบคลุมไปถึงประเภทโรงงานที่จะต้องตรวจสอบให้มีหลายประเภทมากขึ้น และเจ้าหน้าที่ IAEA สามารถแจ้งเตือนล่วงหน้าก่อนทำการเข้าตรวจสอบได้ล่วงหน้า แต่กระนั้นก็ตาม มีประเทศที่เห็นชอบและลงนามใน Additional Protocol เพียง 107 ประเทศเท่านั้น⁴³ ดังนั้น ญีปุ่นจึงถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องทำให้หลักการใหม่ของ IAEA เป็นที่

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

ยอมรับในระดับสากลมากกว่านี้ ญี่ปุ่นในฐานะสมาชิกกลุ่ม G8 ได้ยื่นหนังสือไปยังประเทศที่ยังไม่ได้ลงนามพร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทั้งทางการเงินและบุคลากรในงานสัมมนาต่าง ๆ ของ IAEA เพื่อมุ่งหวังให้นานาประเทศเข้าใจและลงนามในหลักการดังกล่าว ปัจจุบันมีประเทศลงนามเพิ่มขึ้นเป็น 145 ประเทศ⁴⁴

ในส่วนของ CTBT ญี่ปุ่นก็ได้พยายามผลักดันให้ CTBT มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด โดยญี่ปุ่นมองว่า CTBT จะเป็นหนึ่งในมาตรการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ของประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองและเป็นมาตรการสำคัญในการนำไปสู่การกำจัดและไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ต่อไป ทั้งนี้ CTBT คือสนธิสัญญาเรื่องการกำจัดและไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ที่ห้ามการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์ในทุกพื้นที่ เพราะการทดสอบอาวุธนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้นการห้ามการทดสอบจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์และการไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์นั่นเอง และ CTBT ยังห้ามประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองทดสอบระเบิดนิวเคลียร์ซึ่งถือเป็นการพัฒนาคุณภาพหัวรบนิวเคลียร์อีกด้วย⁴⁵

แม้ CTBT จะถูกรับหลักการในเวทีสหประชาชาติมาตั้งแต่ปี 1996 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ ในทางกฎหมายเพราะประเทศจำนวน 44 ประเทศที่มีศักยภาพในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ยังคงลงนามไม่ครบ ประเทศที่ยังไม่ได้ลงนามคือ อินเดีย ปากีสถาน เกาหลีเหนือ ส่วนประเทศที่ลงนามแล้วแต่ยังไม่ให้สัตยาบันได้แก่ จีน โคลัมเบีย อียิปต์ อิหร่าน อิสราเอล และสหรัฐอเมริกา

ญี่ปุ่นได้พยายามหลายวิธีในการทำให้ CTBT มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายอย่างรวดเร็วที่สุด เช่น การเรียกร้องให้ประเทศที่ยังไม่ได้ลงนามหรือยังไม่ได้ให้สัตยาบันดำเนินการลงนาม ญี่ปุ่นได้เรียกร้องผ่านทั้งเวทีพหุภาคีและเวทีทวิภาคี โดยในปี 2002 ญี่ปุ่นได้เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาให้สัตยาบัน CTBT ในการหารือระดับรัฐมนตรีระหว่างสองประเทศ และปีเดียวกันญี่ปุ่นได้เรียกร้องให้

⁴⁴ IAEA. "IAEA Primer (2008)." <<http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/iaea-primer.pdf>>. January 2010.

⁴⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Japan's Disarmament and Non-Proliferation Policy (Third Edition), น. 57

ปากีสถานลงนามใน CTBT ระหว่างการประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศ เช่นเดียวกับ เวียดนาม ญี่ปุ่นก็ได้เรียกร้องในเรื่องดังกล่าวระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำของทั้งสองประเทศ เช่นกัน ฯลฯ นอกจากนี้ยังได้เรียกร้องผ่านทางเวที ASEAN + 3 อีกด้วย โดยเรียกร้องให้ประเทศ อาเซียนทั้ง 10 ประเทศให้สัตยาบันใน CTBT โดยเร็ว นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังได้ก่อตั้ง International Monitoring System ซึ่งเป็นเครือข่ายตรวจสอบการทดสอบระเบิดนิวเคลียร์อีกด้วยโดยให้การ สนับสนุนทั้งเงินและบุคลากรแก่ประเทศต่าง ๆ⁴⁶ อย่างไรก็ตาม การทำให้ CTBT มีผลทาง กฎหมายยังถือว่าห่างไกลความเป็นจริงอยู่มาก เพราะประเด็นนี้มีความขัดแย้งทางการเมืองเข้ามา เกี่ยวข้องด้วย

ความพยายามอีกประการของญี่ปุ่นที่ดำเนินมาอย่างยาวนานและเป็นที่ยอมรับอย่าง กว้างขวางคือ การเสนอร่างมติการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์แก่ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี 1994 ต่อเนื่องมาทุกปี โดยในช่วงระหว่างปี 1994 ถึงปี 1999 ญี่ปุ่นได้เสนอร่างมีชื่อว่า “Nuclear Disarmament with a View to the Ultimate Elimination of Nuclear Weapons” ซึ่ง สำคัญเน้นถึงประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองจะดำเนินการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ใน ท้ายที่สุด ต่อมาในปี 2000 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่มีการประชุมทบทวน NPT (NPT Review Conference ซึ่งจะจัดขึ้นทุก 5 ปี) ญี่ปุ่นได้เสนอร่างชื่อ “A Path to the Total Elimination of Nuclear Weapons” แทนร่างเดิม โดยร่างฉบับนี้มีเนื้อหาระบุการดำเนินการอย่างชัดเจนบน หลักการที่นำไปปฏิบัติได้เพื่อนำไปสู่การกำจัดอาวุธนิวเคลียร์อย่างสิ้นเชิงโดยมีจุดมุ่งหมายคือโลก ที่ปราศจากอาวุธนิวเคลียร์ ร่างฉบับนี้ยังมีความสอดคล้องกับเอกสารสรุปการประชุมทบทวน NPT อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในปี 2001 ท่าทีของสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนไปโดยมีท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อ แนวความคิดการควบคุมอาวุธนิวเคลียร์ดูได้จากการไม่ยอมให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา CTBT ญี่ปุ่นมีความกังวลต่อท่าทีดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นในปี 2004 ร่างมติการกำจัดอาวุธ นิวเคลียร์ที่เสนอต่อสหประชาชาติจึงได้เน้นถึงความสำคัญของสนธิสัญญา NPT และแสดงความ เป็นห่วงต่อการแพร่ขยายอาวุธที่มีอนุภาครังสีสูง ในปี 2005 ญี่ปุ่นได้เสนอร่างใหม่ชื่อ ว่า “Renew Determination Towards the Total Elimination of Nuclear Weapons” ซึ่งได้รับ

⁴⁶ Ibid.

เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่จากที่ประชุมเหมือนเช่นเคยและปัจจุบันญี่ปุ่นยังคงเสนอร่างในหัวข้อดังกล่าวอยู่⁴⁷

จากความพยายามทั้งหลายของญี่ปุ่นในเรื่องการกำจัดอาวุธและไม่เผยแพร่อาวุธนั้น มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ เพราะจุดยืนของแต่ละประเทศในเรื่องนี้มีความแตกต่างกันทำให้หาข้อตกลงกันได้ยาก โดยประเทศทั้ง 5 ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีจุดยืนว่าการป้องปรามด้วยอาวุธนิวเคลียร์ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอยู่แม้จะสิ้นสุดสงครามเย็นแล้วก็ตาม กลุ่มประเทศผู้ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหรือ NAM มีจุดยืนว่าอาวุธนิวเคลียร์เป็นภัยอันใหญ่หลวงต่อมนุษยชาติดังนั้นการหาหรือสนธิสัญญาเพื่อกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ควรมีการตกลงเจรจากันให้เร็วที่สุด กลุ่มประเทศ NAC หรือ New Agenda Coalition Countries ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศ สวีเดน บราซิล อียิปต์ ไอร์แลนด์ เม็กซิโก นิวซีแลนด์ และอเมริกาใต้ มีจุดยืนว่า การยอมรับหลักการโดยไม่มีข้อโต้แย้งในการประชุม NPT Review Conference ในปี 2000 ควรถูกตั้งข้อสังเกต ในขณะที่ญี่ปุ่นเองมีจุดยืนคือ ต้องการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์อย่างสิ้นเชิงและต้องการนำแนวทางการปฏิบัติที่ใช้ได้จริงและมีจำนวนมากให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติ

บทบาทของญี่ปุ่นในเรื่องการกำจัดอาวุธและไม่เผยแพร่อาวุธได้รับการยอมรับอย่างสูงในเวทีระหว่างประเทศ ด้วยเพราะญี่ปุ่นมีภูมิหลังในฐานะประเทศที่ประสบหายนะจากอาวุธนิวเคลียร์มาก่อนประกอบกับความพยายามอย่างแข็งขันในทางการทูต การให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและบุคลากร และรัฐบาลญี่ปุ่นยังกำหนดให้เรื่องนี้เป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของประเทศตนด้วย ทำให้นานาชาติเชื่อมั่นว่าความพยายามที่ญี่ปุ่นได้ดำเนินการนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งช่วยเหลือมนุษยชาติอย่างแท้จริง แม้ว่าส่วนหนึ่งจะแย้งว่าที่ญี่ปุ่นรณรงค์ให้โลกปราศจากอาวุธนิวเคลียร์นั้นไม่มีความจริงใจเพราะญี่ปุ่นยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองหรืออยู่ภายใต้ร่มนิวเคลียร์ของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นการเรียกร้องในเรื่องนี้จึงไม่มีความชอบธรรม และประเทศเหล่านี้ยังมองด้วยว่าหากปราศจากความคุ้มครองจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ญี่ปุ่นคงต้องพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เป็นของตนเองอย่างแน่นอนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ลบต่อจุดยืนของญี่ปุ่นเช่นนี้ ญี่ปุ่นก็ยังคงมุ่งมั่นที่จะพิสูจน์ตนเองว่าเป็นประเทศที่มีความจริงใจและ

⁴⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, Disarmament and Non-Proliferation: Japan's Effort, น. 6.

ปรารถนาให้โลกมีสันติภาพและมีความสงบสุข และการเป็นประเทศที่ไม่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครองนั้นจะสามารถสร้างคุณูปการให้แก่โลกได้มากเช่นเดียวกับประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ในครอบครอง

ในการเสนอตนเองเข้าชิงเก้าอี้ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงนี้ ญี่ปุ่นมักจะหยิบยกเหตุผลที่ว่าเพราะญี่ปุ่นเคยประสบกับหายนะจากระเบิดนิวเคลียร์มาก่อนจึงได้ทุ่มเทความพยายามอย่างมากในการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ ดังนั้นหากญี่ปุ่นได้รับเลือกเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแล้ว ญี่ปุ่นจะสามารถระดมทรัพยากรและดำเนินนโยบายในการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ได้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุดท้ายแล้วจะนำมาซึ่งโลกที่ปราศจากอาวุธนิวเคลียร์และปลอดภัยต่อมนุษยชาติ การเรียกร้องและดำเนินนโยบายในการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์นั้น ญี่ปุ่นระบุว่าญี่ปุ่นมีความชอบธรรมในการเรียกร้องให้นานาชาติช่วยกันกำจัดอาวุธนิวเคลียร์มากกว่าชาติสมาชิกถาวรทั้ง 5 ชาติทั้งนี้เพราะญี่ปุ่นได้เรียกร้องในสิ่งที่ตนไม่มีในครอบครองเช่นกัน ซึ่งในจุดนี้ต่างกับชาติสมาชิกถาวรทั้ง 5 ชาติที่ไม่สามารถเรียกร้องให้ประเทศใดกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ได้ในเมื่อตนเองนั้นยังครอบครองอาวุธนิวเคลียร์อยู่ ดังนั้นหากญี่ปุ่นได้เป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแล้วจะทำให้ญี่ปุ่นสามารถมีอิทธิพลหรือโน้มน้าวประเทศต่าง ๆ ในการกำจัดอาวุธนิวเคลียร์ได้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น นอกจากนี้เหตุผลดังกล่าวแล้ว ญี่ปุ่นยังได้ดำเนินยุทธศาสตร์อย่างจริงจังด้วยการประกาศหลักการ 3 ประการคือ การไม่ครอบครองนิวเคลียร์ การไม่ผลิตนิวเคลียร์ และการไม่นำนิวเคลียร์เข้าประเทศ หลักการเหล่านี้ยังได้รับการสนับสนุนจากประชาชนญี่ปุ่นอย่างท่วมท้นอีกด้วย

สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนให้นานาชาติมีความเชื่อมั่นยิ่งขึ้นว่าหลักการ disarmament และ non-proliferation ที่ญี่ปุ่นได้ดำเนินการนั้นจะส่งผลดีต่อชุมชนโลก และถือเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่สำคัญของญี่ปุ่นด้วยในการเสนอตนเองเข้าชิงเก้าอี้ถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติต่อไป

ยุทธศาสตร์ทางอ้อมนี้คือสิ่งที่ญี่ปุ่นคาดหวังจะทำให้เป้าหมายการได้เก้าอี้ถาวรของญี่ปุ่นนี้บรรลุผล ยุทธศาสตร์ทั้งหมดคือการรวบรวมคะแนนเสียงสนับสนุนจากประเทศสมาชิกในสหประชาชาติให้ได้มากกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนประเทศสมาชิกทั้งหมด รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้ยุทธศาสตร์ทางอ้อมในการโน้มน้าวให้ประเทศสมาชิกเห็นว่าญี่ปุ่นเหมาะสมกับตำแหน่งเก้าอี้ถาวรและเมื่อประเทศเหล่านั้นเห็นด้วยกับการที่ญี่ปุ่นมีความเหมาะสมแล้วก็จะลงคะแนนเสียงให้แก่ญี่ปุ่นในเวทีสหประชาชาติต่อไป ยุทธศาสตร์ทั้งหลายเหล่านี้มาจากการทำงานที่มีระบบและเป็นขั้นตอนของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้วางรากฐานยุทธศาสตร์เพื่อให้ญี่ปุ่นได้เป็น

สมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงมาตั้งแต่สมัยปลายทศวรรษที่ 1960 แล้ว และการดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อให้ได้เก้าอี้ถาวรนี้จะถูกดำเนินต่อไปโดยถือว่าเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญในอันดับต้น ๆ ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นทีเดียว