



ISSN 1905-7245

JWP

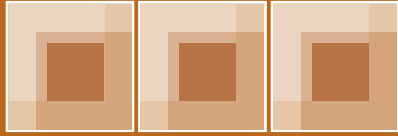
Japan Watch Project

Vol.2 No.1 มกราคม-มีนาคม 2551

มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นกับการปรับตัวในยุคปัจจุบัน : การตอบสนองต่อปัญหาอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ 18 ปี ลดลงอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990-2005 กรณีศึกษา : โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์

Administrative Litigation in Japan's Justice System and the Significances of Its Statistics





สารบัญ

Current Issues

- มหาวิทยาลัยในญี่ปุ่นกับการปรับตัวในปัจจุบัน :
การตอบสนองต่อปัญหาอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ 18 ปี
ลดลงอย่างต่อเนื่อง รณชัย นุญสุริยาธรรม 1

รายงานการวิจัย

- การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่า
ของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990-2005 สุวรรณี เนียมมัย 15
กรณีศึกษา : โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่า
ขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์
- Administrative Litigation in Japan's Justice System and
the Significances of its Statistics ชาญวิทย์ ชัยกันย์ 71

ค้นความคิด

- สนุกกับภาษาญี่ปุ่น : ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY รณชัย นุญสุริยาธรรม 110

Contributors

The Other Side of the Sun



มหาวิทยาลัยในประเทศไทยกับ กับการปรับตัวในยุคปัจจุบัน :

การตอบสนองต่อปัญหาอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ

18

ปีลดลงอย่างต่อเนื่อง

รณชัย บุญสุริยาธรรม^{*}

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับสูงและมีประวัติศาสตร์การศึกษายาวนานเป็นอันดับต้นๆ ประเทศหนึ่งในทวีปเอเชีย ลักษณะโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศกล่าวคือ มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมี 3 ประเภท ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยรัฐ¹ มหาวิทยาลัยเอกชน และมหาวิทยาลัยเปิด² หากนับย้อนไปตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงของจำนวนของมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากแนวความคิดพัฒนาประเทศของญี่ปุ่น และการรองรับจำนวนประชากรที่สามารถเข้าศึกษาต่อยังระดับอุดมศึกษาของประชากรอายุ 18 ปีที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1950-1980³

ปัญหาที่มหาวิทยาลัยในประเทศไทยประสบในยุคปัจจุบันหลังจากช่วงต้นปี ค.ศ. 1990 คืออัตราการเกิดต่ำและจำนวนประชากรอายุ 18 ปีได้ลดลงจนถึงปัจจุบันทำให้จำนวนผู้เข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเอกชนมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ปัญหาที่ตามมาคือปัญหาล้มละลายและการปิดตัวลงของมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000⁴ ในทางกลับกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ปัญหาจำนวนนักศึกษาแรกเข้านั้นไม่พบในมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะอัตราการสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นยังคงมีอัตราส่วนที่สูง แต่ปัญหาที่มหาวิทยาลัยของรัฐประสบหลังปี ค.ศ. 2004 คือปัญหาที่เกิดจากการปฏิรูปมหาวิทยาลัย โดยสถานะมหาวิทยาลัยเองได้เปลี่ยนจาก

^{*} ผู้ช่วยวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

¹ มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยหลังการปฏิรูปในปี ค.ศ. 2004 ได้เปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งในบริบทต่อจากนี้จะใช้คำว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแทนมหาวิทยาลัยของรัฐ

² ภาคผนวกที่ 1

³ ภาคผนวกที่ 2

⁴ ข่าวจาก Kyodo News ฉบับวันอังคารที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 2003 เนื้อข่าวกล่าวไว้ว่า มีวิทยาลัยจำนวน 18 แห่งได้หยุดเปิดรับนักศึกษา มากกว่า 4 ปีแล้ว ข่าวนี้สะท้อนถึงสภาวะปัญหาที่เกิดจากอัตราการเกิดที่ต่ำของญี่ปุ่นกว่า 2 ทศวรรษ บางมหาวิทยาลัยนั้นพบกับปัญหานี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000

มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รัฐบาลสามารถลดภาระงบประมาณในส่วนการสนับสนุนการศึกษา แต่เป็นการโยนภาระให้มหาวิทยาลัยต้องเอาตัวรอดและจัดการการบริการเงินเอง

ดังนั้นประเด็นการปรับตัวของมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นจึงแตกออกเป็น 3 ประเด็นคือ ประเด็นแรก การปรับตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนที่มีต่อปัญหา อัตราการเกิดต่ำและจำนวนประชากรอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่องทำให้จำนวนนักศึกษาแรกเข้าที่ลดลงและส่งผลกระทบต่อเรื่องราวได้ของมหาวิทยาลัย

ประเด็นที่สอง การปรับตัวของมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น คือการแข่งขันเพื่อแย่งชิงงบประมาณโครงการวิจัยทั้งในส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเอกชนเนื่องจาก หลังการปฏิรูปมหาวิทยาลัยในปี ค.ศ. 2004 ทำให้สถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยเอกชน เป้าหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเอกชนจึงนอกเหนือจากการให้การศึกษาเป็นพื้นฐานแล้วยังต้องมีการแข่งขันเพื่อช่วงชิงงบประมาณสนับสนุนงานวิจัยจากรัฐบาลแทนงบประมาณสนับสนุนเดิมก่อนการปฏิรูป

และประเด็นสุดท้าย คือ การปรับตัวของทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเอกชนว่าด้วยเรื่องการสรรหาผู้เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา เมื่อมหาวิทยาลัยทั้งในกำกับของรัฐและเอกชนมีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือรายได้เพื่อการเอาตัวรอดของมหาวิทยาลัยเอง ดังนั้นนักศึกษาแรกเข้าจึงเปลี่ยนสถานะเป็นลูกค้าของมหาวิทยาลัย การแข่งขันเพื่อเชิญชวนหรือการนำเสนอกลยุทธ์เพื่อดึงดูดลูกค้าใหม่ของทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเอกชนจึงเป็นที่น่าจับตามอง

งานเขียนเรื่องมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นกับการปรับตัวในยุคปัจจุบันนี้มีวัตถุประสงค์ 3

หัวข้อด้วยกันคือ

1. เพื่อศึกษาการปรับตัวและการเอาตัวรอดในประเด็นของการชักชวนนักศึกษาเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐบาลและเอกชนในประเทศญี่ปุ่นในยุคปัจจุบันที่อัตราการเกิดต่ำและจำนวนประชากรที่มีอายุ 18 ปีในประเทศนั้นลดลงอย่างต่อเนื่อง

2. ศึกษาถึงการแข่งขันของมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนในประเด็นการช่วงชิงงบประมาณสนับสนุนงานวิจัยของรัฐบาลหลังจากการปฏิรูปมหาวิทยาลัยในสมัยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ จุนอิชิโร⁵ โดยสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทำให้การจัดการงบประมาณนั้นเป็นภาระรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยนั้นๆ

3. ศึกษาถึงกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยรัฐบาลและเอกชนในการสรรหากลุ่มลูกค้าใหม่ในการเอาตัวรอดและหลีกเลี่ยงจากปัญหาล้มละลายของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

1. บทวิทยาลัยกับปัญหาอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาที่มหาวิทยาลัยญี่ปุ่นกำลังประสบในปัจจุบันนั้นเป็นสาเหตุสืบเนื่องมาจากหลายปัจจัย แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ ปัญหาจำนวนประชากรวัย 18 ปีที่มีจำนวนลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งเป็นผลมาจากอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลง ถ้าหากเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1947 ถึงช่วงต้นปี ค.ศ. 1950 เป็นยุค Baby Boom หรือ ยุคที่มีอัตราการเกิดมากเป็นพิเศษ⁶ แต่ใน ปี ค.ศ. 1989 คือภาพกลับกันของยุคที่มีอัตราการเกิดมากเป็นพิเศษ กลายเป็นยุคที่มีอัตราการเกิดน้อยมากเป็นพิเศษหรือที่เรียกว่า“วิกฤตการณ์ 1.57” และ เหตุการณ์นี้ได้ถูกตอกย้ำอีกครั้ง

⁵ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีประเทศญี่ปุ่นระหว่างปี ค.ศ. 2001-2005

⁶ มัตสึซึ สึมาซึกิจิ, Japan Watch Vol.3 No.12 July-August 2006, pp.26

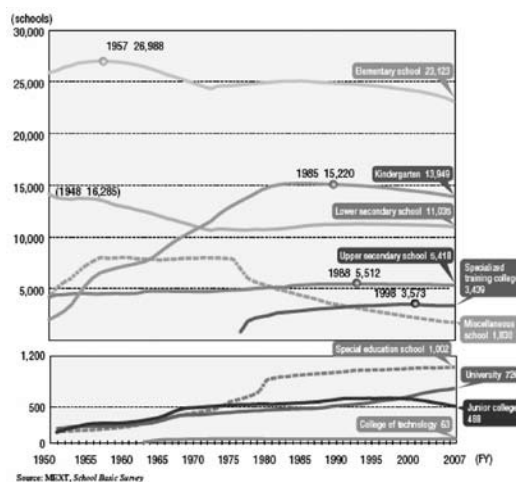
กับค่า TRF (Total Fertility Rate-จำนวนบุตรโดยเฉลี่ยของผู้หญิงคนหนึ่ง) ในปี ค.ศ. 2005 ที่ค่านี้ได้ตกมาอยู่ที่ 1.26⁷

หลังจากที่ญี่ปุ่นแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นภายใต้การกำกับดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสด้านการศึกษาในระดับสูงมากขึ้น จำนวนมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นซึ่งสะท้อนถึงจำนวนประชากรที่มีอายุ 18 ปีในประเทศและขีดความสามารถในการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประชากรในประเทศ อีกทั้งการเพิ่มจำนวนของมหาวิทยาลัยยังสะท้อนถึงความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจญี่ปุ่น กล่าวคือหลังจากยุคฟื้นฟูประเทศหลังจากการบอบช้ำอันเนื่องมาจากผลของสงครามภายใต้การดูแลของสหรัฐอเมริกา ทำให้จำนวนมหาวิทยาลัยรวมทั้งหมดทุกประเภทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพิ่มจำนวนกว่า 3 เท่าของจำนวนมหาวิทยาลัยช่วงก่อนสงคราม

1.1 จำนวนมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงปัจจุบัน

จำนวนมหาวิทยาลัยที่เพิ่มในช่วงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และช่วงภายใต้การดูแลของสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องหมายชี้ให้เห็นความเจริญก้าวหน้าอย่างเร่งด่วนของระบบการศึกษาขั้นสูงของ

ญี่ปุ่นจากข้อมูลในปี ค.ศ. 1975 จำนวนของมหาวิทยาลัยรัฐ เพิ่มเป็น 81 แห่ง มหาวิทยาลัยท้องถิ่นเพิ่มเป็น 84 แห่งและมหาวิทยาลัยเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเป็น 305 แห่ง⁸ การเพิ่มจำนวนของมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นในช่วงนี้สามารถอธิบายได้ด้วยจำนวนประชากรผู้ที่มีอายุ 18 ปีที่เข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาในประเทศมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ยุคสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 จำนวนสถานบันการศึกษาในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกตามระดับการศึกษา

ที่มา : Japan's Education at a Glance 2006, reference pp.2, MEXT

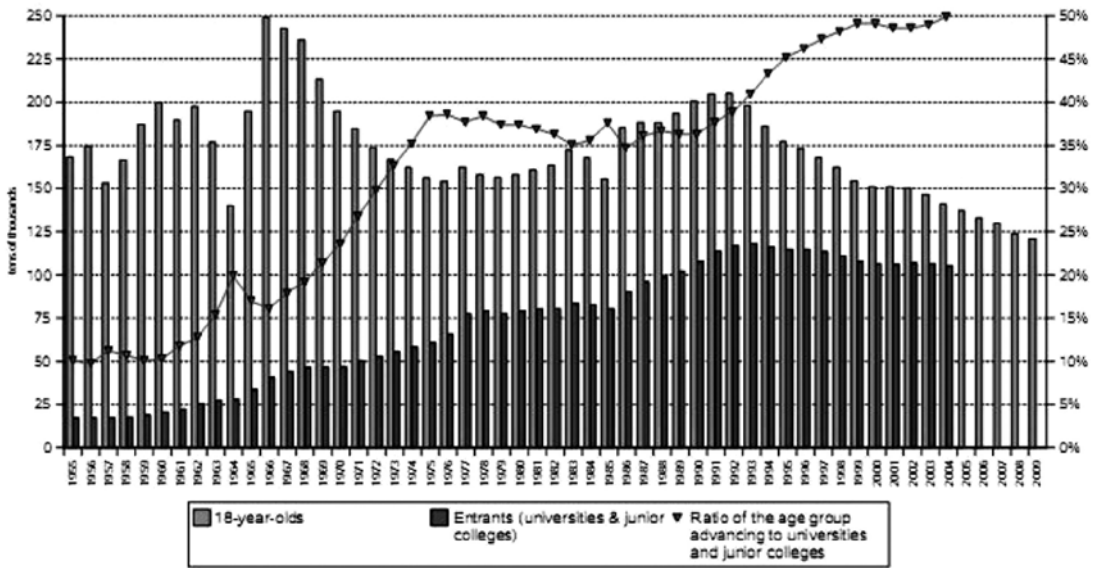
ตารางที่ 1 จำนวนมหาวิทยาลัยของญี่ปุ่นแบ่งตามลักษณะของประเภทของมหาวิทยาลัยก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ประเภทของมหาวิทยาลัย	1943	1949
มหาวิทยาลัยรัฐ	19 (7)*	70
มหาวิทยาลัยท้องถิ่น	2	17
มหาวิทยาลัยเอกชน	28	81
รวม	49(7)	168

ที่มา : Oba Jun (2004) Towards privatization? Restructuring of the national universities in Japan, pp.5

⁷ 英語で話す日本経済 Q&A 第 49 号 輪化社 2011

⁸ Japan's Education at a Glance 2006, reference pp.61, MEXT



ภาพที่ 2 จำนวนประชากรอายุ 18 ปี และผู้ที่เข้าถึงการศึกษาขั้นสูง

ที่มา : Oba Jun (2004) Towards privatization? Restructuring of the national universities in Japan, pp.5

อัตราเพิ่มจำนวนประชากรวัย 18 ปีของประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นมาจนถึง ปี ค.ศ. 1991 ซึ่งเป็นปีแรกที่จำนวนประชากรวัย 18 ปีของญี่ปุ่นลดจำนวนลงจนถึงปัจจุบันและมีการคาดการณ์ว่าจะลดลงต่อไปในอนาคตอีกด้วย กล่าวคือ จากจำนวนประชากรวัย 18 ปี จำนวน 2.01 ล้านคนใน ปี ค.ศ. 1991 ได้ลดลงเหลือเพียง 1.38 ล้านคนใน ปี ค.ศ. 2004 และจากการคาดการณ์พบว่าใน ปี ค.ศ. 2010 จะมีจำนวนเหลือเพียงแค่ 1.21 ล้านคน

1.2 มหาวิทยาลัยในญี่ปุ่นกับปัญหาอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่อง

1.2.1 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับปัญหาอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาอัตราการเกิดและประชากรอายุ 18 ปีลดลงนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยของรัฐในเรื่องของจำนวนนักศึกษาแรกเข้า เพราะ

การเข้าศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นมาจากระบบการสอบแข่งขันหรือเอ็นทรานซ์ ดังนั้นจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ในแต่ละปีของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐจึงมีอย่างจำกัด แต่อัตราส่วนการแข่งขันก็มีสูงเช่นเดียวกัน ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนต้องประสบปัญหาจำนวนนักศึกษาแรกเข้าในยุคนปัจจุบัน จำนวนมหาวิทยาลัยเอกชนที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กลับเป็นเหตุการณ์ที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นปัญหาที่พบตั้งแต่ช่วง ปี ค.ศ. 2003 คือ ปัญหาว่าด้วยเรื่องอัตราส่วนผู้สมัครเข้าศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัยเอกชนไม่ตรงกับเป้าหมายของมหาวิทยาลัยกล่าวคือ มีผู้สมัครเข้าเรียนลดลงจนเข้าขั้นวิกฤต

การปรับตัวที่เห็นได้ชัดจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถึงแม้ว่าจะไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาอัตราการเกิดและจำนวนประชากรที่มีอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่องแต่ภายหลังจากปฏิรูปมหาวิทยาลัยในปี ค.ศ. 2004 ในรัฐบาลนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ ทำให้มหาวิทยาลัยจะต้องบริหาร

รายได้และค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง การปรับตัวของ มหาวิทยาลัยรัฐในช่วงหลังการปฏิรูป คือ การยุบรวมมหาวิทยาลัย

เมื่อดูจากจำนวนมหาวิทยาลัยของรัฐตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1950 ซึ่งในขณะนั้นมีมหาวิทยาลัยรัฐเพียง 70 แห่ง และจำนวนมหาวิทยาลัยได้เพิ่มมากที่สุดถึง 100 แห่งในปี ค.ศ. 2003 แต่เมื่อหลังจากการปฏิรูป มหาวิทยาลัยใน ปี ค.ศ. 2004 แล้วจำนวน มหาวิทยาลัยลดลงเหลือเพียง 87 แห่ง จำนวน มหาวิทยาลัยที่หายไปนั้นไม่ได้ปิดตัวแต่ได้ถูกผนวกหรือควรรวม เช่น คณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัย ซากะ⁹ เดิมมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยแพทย์จังหวัด ซากะ แต่ในปี ค.ศ. 2003 ได้ถูกผนวกเข้าเป็นหนึ่งเดียวกับมหาวิทยาลัยซากะ เพื่อเสริมสร้างความ แข็งแกร่งของมหาวิทยาลัยเองและสอดคล้องกับ นโยบายปฏิรูปมหาวิทยาลัย เป็นต้น

1.2.2 มหาวิทยาลัยเอกชนกับปัญหา อัตราการเกิดและประชากรอายุ 18 ปีลดลง อย่างต่อเนื่อง

ปัญหาอัตราการเกิดและประชากรอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อ มหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศญี่ปุ่นอย่างเห็นได้ชัด จำนวนมหาวิทยาลัยเอกชนที่เพิ่มขึ้นนั้นขัดแย้งกับ จำนวนนักศึกษาแรกเข้าในมหาวิทยาลัยเอกชนส่ง ผลทำให้เกิดเหตุการณ์ จำนวนนักศึกษาแรกเข้าไม่ ตรงตามเป้าหมายที่มหาวิทยาลัยคาดหวังไว้ จาก ข่าวจาก Kyodo News ฉบับวันอังคารที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ. 2003 เนื้อข่าวกล่าวไว้ว่า มีมหาวิทยาลัย จำนวน 18 แห่งได้หยุดเปิดรับนักศึกษาไปกว่า 4 ปี แล้ว ข่าวนี้สะท้อนถึงสภาวะหรือปัญหาที่เกิดจาก อัตราการเกิดที่ต่ำของญี่ปุ่นมากกว่า 2 ทศวรรษ บาง มหาวิทยาลัยนั้นพบกับปัญหานี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.

2000 เช่น มหาวิทยาลัย Rishshikan University ในจังหวัดฮิโรชิมะ หรือในบางมหาวิทยาลัยก็มีการปิด โครงการหรือหยุดรับนักศึกษาในบางคณะ เช่น คณะ ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Faculty of International Cooperation) มหาวิทยาลัย Shumei ใน จังหวัด Chiba หรือแม้กระทั่ง Miyazaki Sangyo-Keiei University เองนั้นก็ได้ทำการหยุดรับนักศึกษาของ คณะเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นเพียง ส่วนหนึ่งของอีก 18 มหาวิทยาลัยที่อาจจะปิดทำการ เรียนการสอน¹⁰

2. บทวิพากษ์ในญี่ปุ่นกับปัญหาการเงิน

2.1 เงินสนับสนุนจากรัฐบาล

เงินสนับสนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ มหาวิทยาลัยทั้งหมดทุกประเภทในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีสัดส่วนดังนี้ (ข้อมูล ปี ค.ศ. 2003 ซึ่งเป็นปีสุดท้าย ก่อนการผลักดันให้มหาวิทยาลัยรัฐเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐในปี ค.ศ. 2004) มหาวิทยาลัยรัฐ 100 แห่ง¹¹ มีจำนวนนักศึกษาคิดเป็น 20% ของนักศึกษา ระดับอุดมศึกษาทั้งหมด ได้รับเงินสนับสนุน จากรัฐบาลจำนวน 1.6 ล้านล้านเยน ในขณะที่ มหาวิทยาลัยเอกชนมีจำนวน 500 แห่งโดยประมาณ ได้รับเงินสนับสนุนเพียง 330,000 ล้านเยนแต่มี จำนวนนักศึกษากว่า 73% ของจำนวนนักศึกษาใน ระดับอุดมศึกษาทั้งหมด¹²

2.2 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับ ปัญหาการเงิน

เมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งได้ออก นอกกระบบเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลในปี ค.ศ. 2004 ปัญหาที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จำเป็นต้องตื่นตัว คือ เงินสนับสนุนจากรัฐบาลลดลง รายได้ของมหาวิทยาลัยนั้นจำเป็นต้องพึ่งพา

⁹ มหาวิทยาลัยซากะ ตั้งอยู่ในจังหวัดซากะ เกาะคิวชูในประเทศญี่ปุ่น ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1949

¹⁰ <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20030826a6.html>

¹¹ MEXT

¹² Anzai Yuchiro (2003) *University Reform in Japan : Current State and Future Perspectives*, International Association of Universities, International Universities Bureau, News April-June Vol.9 n.2-3, pp.2

หน่วยกิตจากนักศึกษา ซึ่งค่าใช้จ่ายในแต่ละปีการศึกษาของญี่ปุ่น¹³ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลาและในปี ค.ศ. 2008 เป็นต้น ไปค่าเล่าเรียนจะเพิ่มขึ้นอีก 10% จากค่าเล่าเรียนในปีการศึกษา 2007 และมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามการตัดสินใจของมหาวิทยาลัยเอง¹⁴ ถึงแม้ปัญหาอัตราการเกิดและจำนวนประชากรวัย 18 ปีหรือจำนวนนักศึกษาแรกเข้าไม่ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยตรงแต่เมื่อเกิดการปฏิรูปมหาวิทยาลัยแล้ว รายได้ของมหาวิทยาลัย จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องให้ความสำคัญเพื่อการอยู่รอดของมหาวิทยาลัยเอง

การแข่งขันเพื่อชักชวนให้นักศึกษามัครเข้าศึกษาต่อจึงทวีความรุนแรงขึ้น นักศึกษาในบริบทของการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยรัฐที่เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเปลี่ยนจากนักศึกษาเป็นผู้บริโภคในธุรกิจการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

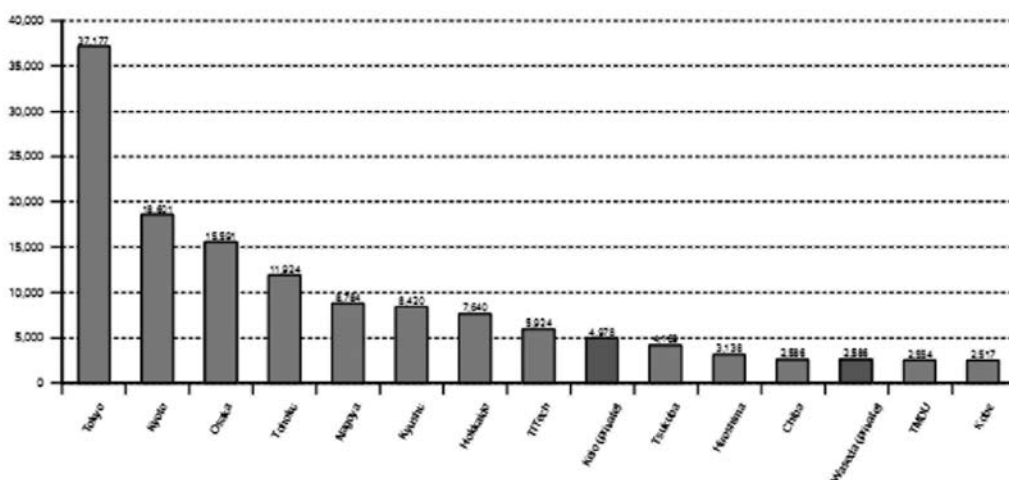
2.3 มหาวิทยาลัยเอกชนกับปัญหาการเงิน

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่า รายได้หลักของมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศญี่ปุ่นนั้นมา

จากค่าหน่วยกิตที่เก็บจากนักศึกษา ดังนั้นเมื่อจำนวนนักเรียนแรกเข้าไม่ตรงกับเป้าหมายที่มหาวิทยาลัยตั้งไว้จึงมีผลทำให้บางคณะแทบจะปิดตัวลง ซึ่งผลในมุมมองข้างนอกเห็นได้จากปัญหาจำนวนนักศึกษาแรกเข้าไม่ตรงกับแผนที่วางไว้แล้วยังมีผลตามมาคือเรื่องสภาวะขาดทุนของมหาวิทยาลัยเอกชน

2.4 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชนกับการแข่งขันเพื่อช่วงชิงงบประมาณสนับสนุนการวิจัย

เมื่องบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (MEXT) ลดลงอันเนื่องมาจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และจากการที่กระทรวงศึกษาฯ ได้ออกนโยบายให้ความช่วยเหลือเรื่องทุนวิจัยโดยไม่จำกัดประเภทของมหาวิทยาลัย (The 21st Century COE Programme) ในปี ค.ศ. 2002 ทำให้การแข่งขันเพื่อของบวิจัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นประเด็นที่ถูกยกขึ้นมาบ่อยที่สุด มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง มีคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิและงานวิจัยที่น่าสนใจมักจะมีโอกาสสูงในการแข่งขัน



ที่มา : Oba Jun (2004) Towards privatization? Restructuring of the national universities in Japan, pp.11

¹³ ภาคผนวก 3

¹⁴ ภาคผนวก 1

จากกราฟเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงอันยาวนานทั้งหลาย (อดีต Imperial Universities) มีส่วนแบ่งในการขอทุนวิจัยได้สูงกว่า มหาวิทยาลัยของรัฐอื่นทั่วไป และเมื่อสังเกตจากกลุ่ม 15 มหาวิทยาลัยแรกที่ได้รับทุนวิจัยมากที่สุด มีถึง 2 มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยเอกชนคือ Keio University และ Waseda University ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยเอกชนมีโอกาสที่จะแข่งขันเพื่อรับทุนวิจัยเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยรัฐ การพัฒนาดนเองของมหาวิทยาลัยและการพัฒนาปรับปรุงเพื่อความ เป็นเลิศ เพื่อดึงดูดนักศึกษาและทุนสนับสนุนจาก กระทรวงจึงเป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยในญี่ปุ่นทั้งรัฐและ เอกชนจำเป็นต้องให้ความสำคัญ

สิ่งที่เป็นจุดแข็งของมหาวิทยาลัยรัฐ คือ ชื่อเสียง ความยาวนานของการก่อตั้งและค่านิยม ของสังคมที่มีต่อสถาบันการศึกษา การแข่งขันใน สมัยก่อนจึงเป็นการแข่งขันภายในกลุ่มมหาวิทยาลัย รัฐด้วยกันเองด้านความสามารถทางวิชาการ จำนวนผลงานวิจัย จำนวนนักวิจัย หรือศิษย์เก่าที่มีชื่อเสียงและอันดับโลกของมหาวิทยาลัย เมื่อ มหาวิทยาลัยรัฐกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐ การแข่งขันนั้นไม่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่ม มหาวิทยาลัยรัฐด้วยกันเองเท่านั้น การแข่งขันได้เพิ่ม เอมหาวิทยาลัยเอกชนเข้าไปด้วย เพราะเมื่อเป้าหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยเปลี่ยนไป การหาเลี้ยง ตนเองของทั้งมหาวิทยาลัยรัฐและเอกชน โดยเพิ่ม รายได้ของทั้งสองประเภทคือค่าหน่วยกิตที่มาจาก นักศึกษา การคืนรอนเพื่อให้รอดพ้นจากสภาวะล้ม ละลายทางการเงินของสถาบันการศึกษาจึงเป็นเป้าหมายใหม่ของมหาวิทยาลัยในญี่ปุ่น

3. การปรับตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน : บทบาท ใหม่ของมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น

3.1 เมื่อนักศึกษาเปลี่ยนสถานภาพเป็น “ลูกค้า”

3.1.1 ลูกค้าชาวต่างชาติ

เมื่ออัตราการเกิดต่ำลงจนเข้าขั้นวิกฤต ประกอบกับจำนวนประชากรอายุ 18 ปีที่ลดลงอย่าง นำเป็นห่วงทำให้กลุ่มเป้าหมายของมหาวิทยาลัยที่ จากเดิมคือประชาชนในประเทศนั้นเปลี่ยนไปโดย กลุ่มเป้าหมายใหม่คือนักเรียนต่างชาติ จากนโยบาย ของนายกรัฐมนตรี Yasuhiro Nakasone ในปี ค.ศ. 1983 ที่ตั้งเป้าหมายชักชวนนักศึกษาต่างชาติ¹⁵ ให้ เข้ามาศึกษาต่อในประเทศญี่ปุ่น โดยมีสาระสำคัญ เพื่อให้นักศึกษาต่างชาติทั้งหลายมีความรู้สึกที่ดีต่อ ประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ภาพลักษณ์ของญี่ปุ่นนั้น กระจายออกไปในหมู่คนต่างชาติรุ่นใหม่¹⁶ โดยมีเป้าหมายของจำนวนนักศึกษาต่างชาติอยู่ที่ ในปี ค.ศ. 2003 จะมีจำนวนนักศึกษาต่างชาติประมาณ 100,000 คนในประเทศญี่ปุ่น (โดยในปี ค.ศ. 1983 มี จำนวนนักศึกษาต่างชาติทั้งสิ้น 10,428 คน และจาก ความเป็นจริงปี ค.ศ. 2003 มีจำนวนนักเรียนต่างชาติ ทั้งหมด 109,508 คนซึ่งตรงตามเป้าหมาย) ตัวอย่าง ของมหาวิทยาลัยเอกชนในประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มลูกค้าที่เป็นชาวต่างชาติคือ Ritsumeikan Asia Pacific University จังหวัดโออิตะที่ นักศึกษากว่าครึ่งหนึ่งของ 5,421 คนเป็นนักศึกษา ต่างชาติและกว่า 42% ของคณาจารย์ 128 คนเป็น คนต่างชาติเช่นกัน ซึ่งรายละเอียดนี้เน้นที่นักศึกษาต่าง ชาติเป็นลูกค้าหลักของมหาวิทยาลัย

¹⁵ ลักษณะของนักศึกษาต่างชาติในญี่ปุ่นสามารถดูได้ในภาคผนวก 4

¹⁶ 谷野作太郎 (2008)、外交フォーラム、第2特集日本とアジア 外交-福田アジア外交を考ふる、No.237(April), pp.66-91

3.1.2 พนักงานเงินเดือน ประชากรสูงวัย : เป้าหมายใหม่กลุ่มที่ 2 ของมหาวิทยาลัย

กลุ่ม “ลูกค้า” ที่ 2 ของมหาวิทยาลัยคือผู้สูงวัยโดยที่บางมหาวิทยาลัยได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอายุสูงหรืออยู่ในวัยเกษียณได้มีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับสูง หรือเป็นข้าราชการที่ต้องการเพิ่มวุฒิการศึกษา เช่น มหาวิทยาลัยโอซาก้า ได้มอบปริญญาคุณวุฒิบัณฑิตสาขาคณิตศาสตร์แก่อดีตวิศวกรที่มีอายุ 71 ปี เป็นต้น¹⁷ จำนวนโครงการภาคค่านั้นเกิดขึ้นเพื่อเชิญให้กลุ่มเป้าหมายเข้าศึกษาจำนวนโครงการภาคค่ำในมหาวิทยาลัยเอกชนมีถึง 72 โครงการ ในขณะที่มหาวิทยาลัยรัฐมีเพียง 35 โครงการ¹⁸ ดังนั้นกลุ่มพนักงานเงินเดือนและกลุ่มผู้สูงอายุจึงเป็นกลุ่มลูกค้าใหม่ของมหาวิทยาลัยญี่ปุ่น

3.2 กลยุทธ์เพื่อแย่งชิงลูกค้า

เมื่อมหาวิทยาลัยรัฐเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การแข่งขันเพื่อแย่งชิงนักศึกษา ระหว่างมหาวิทยาลัยจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การแข่งขันในกลุ่มมหาวิทยาลัยเอกชนดูเหมือนจะมีความรุนแรงมากที่สุด เพราะจำนวนมหาวิทยาลัยเอกชนที่มีมากไม่สอดคล้องกับจำนวนนักศึกษา ทำให้มหาวิทยาลัยต่างๆ จำเป็นต้องหาแนวทางการตลาดเข้ามาดึงดูดความสนใจของ “ลูกค้า” เช่น Fukuoka University of Economics ในจังหวัดฟูกุโอกะเกาะคิวชูมีลักษณะของมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์แบบกล่าวคือ มีห้องอาบน้ำรวมน้ำอุ่นขนาดใหญ่ สระว่ายน้ำ สวนดอกไม้แบบอังกฤษ การใช้กลยุทธ์การดึงดูดนักศึกษาด้วยโครงสร้างพื้นฐานสิ่งอำนวยความสะดวก ก็เป็นหนึ่งในกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยเอกชนที่พยายามหลีกเลี่ยงปัญหาสภาพแวดล้อมหรือขาดความคล่องตัวทางด้านการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัย



(ภาพบรรยากาศในบ่อน้ำร้อนในมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัย Fukuoka University of Economics)

สรุป

ปัญหาที่มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและเอกชนต่างก็ต้องประสบก็คือ ปัญหาอันเนื่องมาจากอัตราการเกิดต่ำและประชากรวัย 18 ปีที่ลดลงอย่างต่อเนื่องของประเทศ จึงทำให้เกิดการปรับตัวของมหาวิทยาลัยเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาที่ตามมาไม่ว่าจะเป็นจำนวนนักศึกษาแรกเข้าไม่ตรงตามเป้าหมายของมหาวิทยาลัยเอกชน หรือในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เมื่อหลังจากปฏิรูปในปี ค.ศ. 2004 ทำให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตกอยู่ในที่นั่งเดียวกับมหาวิทยาลัยเอกชน คือ ปัญหาเรื่องการเงิน

การปรับตัวของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่โดดเด่นและเด่นชัด คือ การยุบรวมตัวกันของมหาวิทยาลัยรัฐด้วยกันเองและเปิดสาขาการศึกษาในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี หรือเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการแข่งขันเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งของงบประมาณสนับสนุนงานวิจัย เป็นต้น

การปรับตัวสุดท้ายของมหาวิทยาลัยในญี่ปุ่น คือ การปรับกลยุทธ์เพื่อเจาะกลุ่มลูกค้าใหม่ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาการเงินและจำนวนนักศึกษาแรกเข้าไม่ตรงตามเป้าหมาย กลยุทธ์เพื่อ

¹⁷ Fackler Martin (2007) Japan's universities fighting to attract students, Lao Voice Online website: <http://lavovoices.com/2007/08/07/japans-universities-fighting-to-attract-students>

¹⁸ MEXT

ดึงดูดหรือสร้างจุดเด่น ความน่าสนใจหรือจุดขายของมหาวิทยาลัยเริ่มมีความหลากหลาย ในกรณีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเน้นความเข้มข้นของงานวิชาการหรือการแข่งขันเพื่อแย่งชิงสัดส่วนงบประมาณสนับสนุนงานวิจัย ซึ่งกลยุทธ์นี้ไม่ได้จำเพาะเจาะจงเพียงแค่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่เพียงเท่านั้น มหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งก็เข้ามามีบทบาทในฐานะคู่แข่งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

กลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยเอกชนมักจะนำเสนอถึงความพร้อม ความหรูหราของสถานที่ศึกษา เพิ่มทางเลือกให้กับลูกค้าหรือนักศึกษา ดังนั้นมหาวิทยาลัยเอกชนในอนาคตในประเทศญี่ปุ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านศักยภาพของผลงานวิชา

การและความพร้อมทางด้านโครงสร้างพื้นฐานตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกให้นักศึกษาอีกด้วย

ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยญี่ปุ่นในระยะหลังหลังปี ค.ศ. 2004 ต้องมีการตื่นตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เมื่อสถานะของมหาวิทยาลัยนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในกรณีของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ ปัญหาของมหาวิทยาลัยทั้งสองประการ คือ ปัญหาอันเนื่องมาจากอัตราการเกิดต่ำและประชากรอายุ 18 ปีลดลงอย่างต่อเนื่องและปัญหาการเงิน จึงทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นจำเป็นต้องมีการปรับตัวเพื่อเอาตัวรอดในยุคปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

บรรณานุกรม

- Anzai Yuchiro (2003) University Reform in Japan : Current State and Future Perspectives, International Association of Universities, International Universities Bureau, News April-June Vol.9 n.2-3, pp.2
- Fackler Martin (2007) Japan's universities fighting to attract students, Lao Voice Online
- Oba Jun (2004) Towards privatization? Restructuring of the national universities in Japan, 2nd International Workshop on "Reform of Higher education in Six Countries" in Vienna
- มณีเชษฐ สัมมาชีวกิจ, (2006) Japan Watch Vol.3 No.12 July-August 2006, pp.26
- 英語で話す日本経済Q&A, 第 49 高齢化社会, pp.31
- 谷野作太郎 (2008)、外交フォーラム、第 2 特集、日本とアジア外交福田アジア外交”を考える, No. 237(April), pp.86-91

Website

- Japan Student Services Organization (日本学生支援機構)
- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT)
- <http://education.guardian.co.uk/higher/news/story/0,,2240694,00.html>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20030826 a6.html>
- <http://laovoices.com/2007/08/07/japans-universities-fighting-to-attract-students>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/fd20050925 t2.html>

ภาคผนวก 1

ประเภทของมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น

มหาวิทยาลัยรัฐ หรือ (ณ ปัจจุบันตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 มหาวิทยาลัยรัฐบางส่วนได้ถูกผลักดันออกนอกระบบกลายเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) โดยมหาวิทยาลัยของรัฐนี้ ผู้ที่เข้าศึกษาจำเป็นต้องเป็นผู้สอบผ่านระบบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐหรือ Entrance ดังนั้นการแข่งขันของนักเรียนมัธยมปลายในการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีชื่อเสียงซึ่งเป็นค่านิยมที่แพร่หลายและฝังรากลึกของระบบการศึกษาจึงไม่แตกต่างกับระบบการสอบเข้าของประเทศต่างๆ เช่น ประเทศไทย (ในยุคก่อนระบบ Admission) ณ ปัจจุบัน จำนวนมหาวิทยาลัยรัฐและกำกับของรัฐมีจำนวนทั้งสิ้น 87 แห่งกระจายทั่วทั้งประเทศ¹⁹

ประเภทถัดมาของมหาวิทยาลัยคือมหาวิทยาลัยเปิด (มหาวิทยาลัยระดับท้องถิ่น) มีจำนวนทั้งสิ้น 89 แห่ง และประเภทสุดท้ายคือ มหาวิทยาลัยเอกชน ที่มีจำนวนมากถึง 568 แห่งทั่วประเทศ จำนวนมหาวิทยาลัยของญี่ปุ่นนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วง ปี ค.ศ. 1980s อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรอายุ 18 ปี (ผู้มีสิทธิ์สอบเข้าศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) นั้นเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ดังนั้นการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในช่วงยุคนี้จึงเป็นการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อรองรับประชากรที่มาอายุ 18 ปีในช่วงเวลานั้น

ภาคผนวก 2

มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นมักจะเป็นมหาวิทยาลัยในการควบคุมของจักรวรรดิญี่ปุ่น หรือ Imperial University โดยมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ก่อตั้งคือ University of Tokyo (1887) โดยรัฐบาลสมเด็จพระจักรพรรดิเมจิ (November 3, 1852-July 30, 1912) จุดประสงค์ของการก่อตั้ง มหาวิทยาลัยของรัฐในสมัยนั้นคือเพื่อให้การศึกษา สำหรับรองรับการพัฒนาประเทศและฝึกฝนบุคลากร หรือลูกหลานข้าราชการของรัฐบาลในสมเด็จพระจักรพรรดิ มากกว่าเพื่อที่จะเป็นการกระจายความรู้ให้แก่บุคคลภายนอก และมหาวิทยาลัยของพระจักรพรรดินั้นมักจะต้องอยู่ในบริเวณเมืองใหญ่ๆ ในส่วนต่างๆ ของประเทศตามการแบ่งเขตภูมิภาคทางการเมืองของญี่ปุ่นในช่วงปฏิวัติรวมศูนย์กลางอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลาง จำนวนของมหาวิทยาลัยของสมเด็จพระจักรพรรดิในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีจำนวนทั้งสิ้น 7 แห่ง²⁰

ตารางที่ 1 จำนวนมหาวิทยาลัยของญี่ปุ่นแบ่งตามลักษณะของประเภทของมหาวิทยาลัยก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

ประเภทของมหาวิทยาลัย	1943	1949
มหาวิทยาลัยรัฐ	19(7)*	70
มหาวิทยาลัยท้องถิ่น	2	17
มหาวิทยาลัยเอกชน	28	81
รวม	49(7)	168

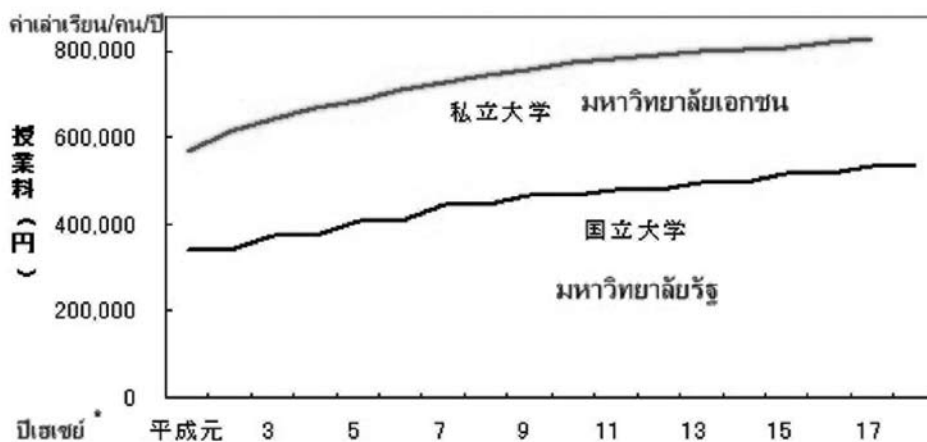
* มหาวิทยาลัยในสมเด็จพระจักรพรรดิ

¹⁹ Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT)

²⁰ Imperial University ทั้ง 7 แห่งประกอบไปด้วย Hokkaido University (1918), Kyoto University (1897), Kyushu University (1911), Nagoya (1939), Osaka University (1931), Tohoku University (1907) และ University of Tokyo (1887)

ภาคผนวก 3

ค่าเล่าเรียนในระดับมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น



ที่มา: <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/koukyou/other/ot02.html>

ค่าเล่าเรียนของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบเหมาจ่าย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ค่าสอบเข้า คือ การใช้จ่ายที่จ่ายครั้งเดียวเพื่อจะได้สิทธิ์ในการสอบเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย ค่าสอบเข้ามหาวิทยาลัยรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ค่าสอบเข้ามหาวิทยาลัยจะอยู่ที่ 5,000 เยน ในขณะที่ค่าสอบเข้ามหาวิทยาลัยเอกชนจะอยู่ที่ 9,647 เยน ซึ่งมหาวิทยาลัยเอกชนจะแพงกว่าคิดเป็น 1.9 เท่าของมหาวิทยาลัยรัฐ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมาค่าสอบเข้ามหาวิทยาลัยรัฐจะอยู่ที่ 33,000 เยน ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนจะอยู่ระหว่าง 33,648-33,773 เยน

2. ค่าแรกเข้ามหาวิทยาลัย คือ ค่าใช้จ่ายที่จะจ่ายเมื่อผ่านการคัดเลือกแล้วซึ่งค่าแรกเข้านี้จะจ่ายเพียงครั้งเดียวในเทอมแรกของปีการศึกษา โดยค่าแรกเข้าของมหาวิทยาลัยรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 อยู่ที่ 50,000 เยน ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนจะอยู่ที่ 95,584 เยน ซึ่งจะแพงกว่าของรัฐอยู่ 1.9 เท่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 ค่าแรกเข้าของมหาวิทยาลัยรัฐอยู่ที่ 282,000 เยน ในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนจะค่าแรกเข้าจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่ง ปี ค.ศ. 2002 ค่าแรกเข้าสูงเป็นประวัติการณ์คือ 290,815 โดยประมาณแต่ตั้งหลักจากนั้นค่าแรกเข้าได้ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

3. ค่าเล่าเรียน/ปี ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยคิดแบบระบบเหมาจ่ายไม่ว่าจะเรียนกี่หน่วยกิตในหนึ่งเทอมการศึกษา ในปี ค.ศ. 1975 ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยรัฐจะอยู่ที่ 36,000 เยน และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจนมาถึง ปี ค.ศ. 2003 ซึ่งปีสุดท้ายก่อนที่มหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนแปลงสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ค่าเล่าเรียนอยู่ที่ 496,800 เยน ในขณะที่ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยเอกชนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 จนถึงปัจจุบันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเริ่มจาก 182,677 เยน ในปี ค.ศ. 1975 และ 817,952 เยนในปี ค.ศ. 2005

¹⁴ Hannah Beech and Toko Sekiguchi, "Fade Away", TIME, 12th September, 2007

ภาคผนวก 4

ลักษณะนักเรียนต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น

จากข้อมูลปี ค.ศ. 2007 จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่ได้รับทุนรัฐบาลญี่ปุ่นนั้นมีเพียง 10,020 คนเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาทุนส่วนตัวที่มีจำนวนถึง 106,297 คน หรือคิดเป็น 10 เท่าของจำนวนนักศึกษาต่างชาติทั้งหมด นักศึกษาทุนส่วนตัวมักจะทำงานพิเศษไปควบคู่กับการศึกษา โดยเน้นการทำงานพิเศษเพื่อหาค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษารวมทั้งค่าที่พัก ค่าอาหาร เป็นต้น นักศึกษาต่างชาติสามารถทำกิจกรรมนอกเหนือจากกิจกรรมการศึกษา อย่างเช่น ทำงานพิเศษได้ไม่เกิน 28 ชั่วโมงต่อสัปดาห์โดยต้องมีใบอนุญาตทำกิจกรรมนอกเหนือจากการเรียนซึ่งบางคนก็สามารถทำงานไปด้วยเรียนไปด้วยจนจบการศึกษา ซึ่งการหารายได้ระหว่างการเรียนของนักศึกษญี่ปุ่นนั้นแตกต่างกับนักศึกษาต่างชาติ นักศึกษาญี่ปุ่นทำงานพิเศษอาจจะเพื่อค่าใช้จ่ายส่วนตัวที่นอกเหนือจากภาระค่าใช้จ่ายในการศึกษา เช่น ค่าโทรศัพท์มือถือ ค่าเครื่องสำอาง ค่าเสื้อผ้า หรือกิจกรรมนันทนาการ ร้องเพลงคาราโอเกะ เป็นต้น ในขณะที่การทำงานพิเศษของนักศึกษาต่างชาติโดยทุนส่วนตัวนั้นเป็นไปเพื่อการยังชีพซึ่งมักเป็นภาพปกติที่เห็นได้บ่อยๆ ในสังคมญี่ปุ่น ที่แรงงานในภาคบริการมีน้อย ดังนั้นการจ้างแรงงานต่างด้าว เช่น นักศึกษาต่างชาติจึงเป็นเรื่องปกติของผู้ประกอบกิจการทั่วไป

ตั้งแต่อดีตอัตราส่วนของนักศึกษาต่างชาติที่มาจากกลุ่มประเทศในทวีปเอเชียมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่นโดยมีประมาณ 92.4% ของนักศึกษาต่างชาติทั้งหมดญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 2006²¹ หากแยกเป็นสัญชาติของนักศึกษา โดยนักศึกษาต่างชาติสัญชาติจีนจะมีจำนวน 60.2% โดยมีนักศึกษาจากเกาหลีใต้ และได้หวันในจำนวน 14.6% และ 4.0% ตามลำดับโดยนักศึกษาต่างชาติชาวไทยมีจำนวนมากเป็นอันดับที่ 6 โดยมีจำนวนประมาณ 1.8% ของนักศึกษาต่างชาติทั้งหมด

ขณะที่นักศึกษาต่างชาติเข้าศึกษามากที่สุด คือ สายสังคมศาสตร์คิดเป็น 40.2% โดยคณะยอดนิยมรองลงมา คือ คณะมนุษยศาสตร์ที่คิดเป็น 23.4% ซึ่งจำนวนตัวเลขนี้อาจจะเป็นที่น่าตกใจสำหรับบุคคลทั่วไปเพราะในความคิดและทัศนคติของชาวต่างชาติที่มองว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำด้านเทคโนโลยีประเทศหนึ่งของโลกแต่จำนวนนักศึกษาต่างชาติให้ความสนใจศึกษามีเพียง 16.5% (คณะเทคโนโลยีและวิศวกรรมศาสตร์)

หากเมื่อลงไปดูที่รายละเอียดแยกตามประเภทของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของรัฐมีจำนวนนักศึกษาต่างชาติเพียง 25.1% ของนักศึกษาทั้งหมดในขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนมีจำนวนนักศึกษาต่างชาติมากถึง 72.2%²² จากข้อมูลเมื่อเรามองลึกไปยังระดับการศึกษาจำนวนนักศึกษาระดับปริญญาโทในมหาวิทยาลัยของรัฐกลับมีมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันนักศึกษาต่างชาติระดับปริญญาตรีกลับมีมากที่สุด ในมหาวิทยาลัยเอกชน ทั้งนี้สามารถอธิบายได้ถึงระบบการคัดเลือกเข้าศึกษาของมหาวิทยาลัยทั้ง 2 ประเภท กล่าวคือ จำนวนนักศึกษาต่างชาติระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยรัฐมีน้อยเพราะว่านักศึกษาจำเป็นต้องสอบคัดเลือกเข้าศึกษาต่อระดับมหาวิทยาลัย

²¹ Japan Student Services Organization (日本学生支援機構)

²² JASSO

ด้วยระบบ Entrance แต่ในมหาวิทยาลัยเอกชนจะเป็นระบบสอบตรงหรือบางแห่งอาจจะเป็นระบบเปิดให้เข้าเลย²³ จึงทำให้นักศึกษาต่างชาติเลือกที่จะเข้าศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยเอกชนต่างๆ ที่ค่าเล่าเรียนสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐกว่าเท่าตัวก็ตาม ซึ่งตรงจุดนี้ก็เป็นที่ยอมรับของมหาวิทยาลัยเอกชนเพราะว่ารายได้กว่า 80% ของมหาวิทยาลัยนั้นมาจากค่าเล่าเรียน/ค่าหน่วยกิตของนักศึกษาและเมื่อแยกตามมหาวิทยาลัยจะพบว่า 4 ใน 5 มหาวิทยาลัยที่มีนักเรียนต่างชาติเข้าศึกษา มากนั้นเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน โดย 1 มหาวิทยาลัยที่เหลือเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐคือ มหาวิทยาลัยโตเกียว ในขณะที่มหาวิทยาลัยวาเซดะเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนที่มีนักเรียนต่างชาติศึกษาอยู่มากที่สุดในประเทศญี่ปุ่น

ภาคผนวก 5

จำนวนมหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่น

UNIVERSITY AND JUNIOR COLLEGE

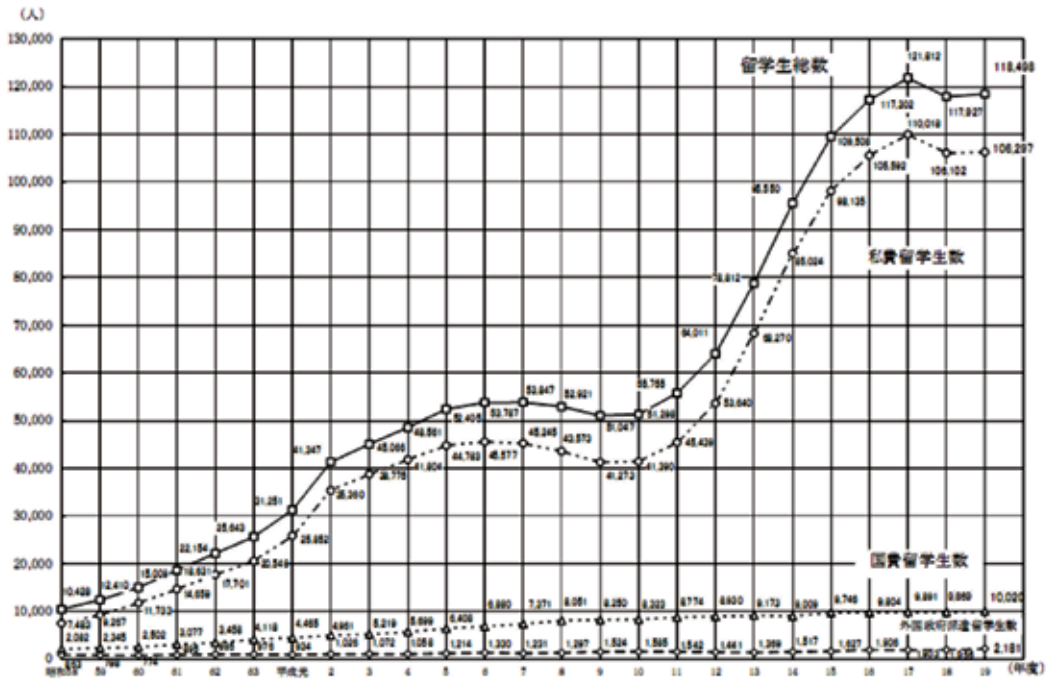
Universities

	Total	National	Local	Private	Percentage of private (%)
1955	228	72	34	122	53.5
60	245	72	33	140	57.1
65	317	73	35	209	65.9
70	382	75	33	274	71.7
75	420	81	34	305	72.6
80	446	93	34	319	71.5
85	460	95	34	331	72.0
90	507	96	39	372	73.4
95	565	98	52	415	73.5
2000	649	99	72	478	73.7
01	669	99	74	496	74.1
02	686	99	75	512	74.6
03	702	100	76	526	74.9
04	709	87	80	542	76.4
05	726	87	86	553	76.2
(Recounted)					
Universities providing:					
Evening courses	115	35	8	72	62.6
Master's courses	540	87	71	382	70.7
Doctor's courses	409	75	52	282	68.9
Professional degree courses	92	27	3	62	67.4
Universities providing programs by correspondence and mass media	(32) 35	—	—	(32) 35	100.0
Graduate schools providing programs by correspondence and mass media	(17) 19	—	—	(17) 19	100.0

(Note) Figures in parentheses refer to those providing regular courses as well as correspondence courses.

²³ The guardian, Desperately seeking students website:<http://education.guardian.co.uk/higher/news/story/0,2240694,00.html>

ภาคผนวก 6 (ที่มา JASSO)
จำนวนนักศึกษาต่างชาติในญี่ปุ่น





การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทย ในทศวรรษที่ 1990-2005

กรณีศึกษา :

โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่า
ขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์*

สุวรรณี เนียมไย

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960
ถึงทศวรรษที่ 1980
ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น
แก่ประเทศกำลังพัฒนาใน
หลายประเทศได้รับการ
วิพากษ์วิจารณ์ว่า ญี่ปุ่น
คำนึงถึงผลประโยชน์
ของตนเองมากกว่าผล
ประโยชน์ของประเทศ
ผู้รับ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ไทย
ในรูปของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาหรือที่เรียกว่า
ODA มาตั้งแต่ ค.ศ. 1954 ซึ่งในระยะแรกอยู่ในรูปของ
ค่าปฏิกรรมสงครามและเงินให้เปล่า โดยมีปริมาณ
ความช่วยเหลือคิดเป็นสัดส่วนถึง 70-80% ของความ
ช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากประเทศผู้ให้ในกลุ่ม DAC
(Development Assistance Committee) ทั้งหมด

ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยมี 3 ลักษณะ
ได้แก่ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Assistance)
ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (Technical Assistance)
และเงินกู้ (Yen Loan) โดยสัดส่วนของเงินกู้มีมากที่สุด
รองลงมาเป็นเงินให้เปล่า และความร่วมมือด้าน
เทคนิค ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ถึงทศวรรษที่ 1980
ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาใน
หลายประเทศได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ญี่ปุ่นคำนึง
ถึงผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของ
ประเทศผู้รับ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงเปลี่ยนแนวทางการให้
ความช่วยเหลือใหม่ในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือ
ในปี ค.ศ. 1992 (ODA Charter 1992) โดยได้บรรจุแนว
ความคิดเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้เป็นหนึ่ง
ในนโยบายพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือด้วย

* สรุปความจาก สุวรรณี เนียมไย “การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยใน
ทศวรรษที่ 1990-2005 กรณีศึกษา: โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์”
วิทยานิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551. โดย กมลวรรณ สมดี

ดังนั้น แนวทางการให้จากเดิมที่เน้นความช่วยเหลือด้านสิ่งปลูกสร้าง จึงเปลี่ยนมาเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพของประเทศผู้รับ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม ต่อมาแม้จะมีการปรับปรุงธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือในปี ค.ศ. 2002 แต่จุดเน้นของธรรมนูญที่แก้ไขใหม่นี้ก็ยังคงเน้นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหลัก

ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเป็นเงินช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้กับประเทศที่พัฒนาน้อย โดยไม่มีข้อผูกพันให้ชำระคืน และให้ความช่วยเหลือในลักษณะกว้างๆ 6 ประการ ได้แก่ เงินให้เปล่าทั่วไป การประมง การบรรเทาภัยพิบัติ วัฒนธรรม ความช่วยเหลือด้านอาหาร และเพิ่มผลผลิตอาหาร ในยุคหลังสงครามเย็นญี่ปุ่นลดความช่วยเหลือเงินให้เปล่าแก่ประเทศกำลังพัฒนาดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่าประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาตนเองและมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกินเกณฑ์ที่จะได้รับเงินช่วยเหลือให้เปล่าจากญี่ปุ่น ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยตั้งแต่ปีงบประมาณญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา สัดส่วนของเงินให้เปล่าที่ญี่ปุ่นให้แก่ไทยโดยผ่านรัฐบาลค่อยๆ ลดปริมาณลงจากเงินช่วยเหลือ 12.5 พันล้านเยนในปีงบประมาณ 1985 ลดลงเหลือเพียง 0.2 พันล้านเยนในปี ค.ศ. 1999 สาเหตุสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นลดเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าลงเนื่องจากญี่ปุ่นประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในขณะที่เดียวกัน ประเทศไทยมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นซึ่งพันหลักเกณฑ์ของญี่ปุ่นในการให้เงินให้เปล่าแก่ประเทศกำลังพัฒนา

หลักการสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1992 คือ การพัฒนามนุษย์ ดังนั้น การช่วยเหลือเงินให้เปล่าจึงเน้นไปที่โครงการที่เป็นการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น ปัจจุบันความช่วยเหลือเงินให้เปล่าที่ญี่ปุ่นให้ไทยมีอยู่ในรูปความช่วยเหลือแบบให้

เปล่าด้านวัฒนธรรมและในรูปโครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (The Grant Assistance for Grassroots Human Security Project-GGP) ซึ่งได้รับการริเริ่มและดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 และเป็นการให้โดยตรงต่อประชาชนชั้นรากหญ้าโดยผ่านองค์กรเอกชน (NGOs) โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

เมื่อพิจารณากระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954-1988 จะสังเกตได้ว่ามาจากการใช้ช่องทางจากรัฐบาลญี่ปุ่นมาสู่รัฐบาลไทย (Government to Government) โดยหน่วยงานราชการไทยส่งข้อเสนอโครงการ (proposal) ไปยังสถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยผ่านสำนักงานเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency-TICA) ซึ่งเป็นหน่วยงานไทยที่ทำหน้าที่พิจารณาโครงการในเบื้องต้นก่อนที่จะส่งข้อเสนอโครงการไปยังสถานทูตญี่ปุ่น จากนั้นข้อเสนอดังกล่าวก็จะถูกส่งผ่านไปยังกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นอันเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย

กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการความช่วยเหลือ GGP นั้น มีลักษณะแตกต่างจากกระบวนการให้ในอดีต คือ สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักที่จะพิจารณาข้อเสนอโครงการ (project proposal) ซึ่งเสนอโดยหน่วยงานไทยที่เป็นหน่วยงานท้องถิ่น (local government) หรือองค์กรเอกชน (NGOs) ซึ่งหากพิจารณาในหลักการแล้วน่าจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น แต่ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาโครงการ GGP ในเบื้องต้นคือ แม้โครงการจะเน้นช่วยไปที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่วิธีให้ในโครงการนี้ยังเน้นที่การก่อสร้างอาคาร (constructing building) และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับใช้ในการดำเนินโครงการ อันเป็นวิธีการให้ที่มีลักษณะคล้ายกับแนวทางการให้ที่ผ่านมา

ในการศึกษาเรื่อง การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อไทย ในทศวรรษที่ 1990 กรณีศึกษาโครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ จะศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าต่อไทย จากช่องทางรัฐบาลสู่รัฐบาลมาเป็นรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/องค์กรเอกชน โดยผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ข้อดังนี้

1. ศึกษาการเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นแก่ไทยในทศวรรษที่ 1990-2005
2. ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าแก่ไทยจากเดิมที่ใช้ช่องทางจากรัฐบาลสู่รัฐบาล (G to G) มาใช้ช่องทางให้เงินให้เปล่าโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/องค์กรเอกชน (G to L)
3. ศึกษาถึงเป้าประสงค์ของญี่ปุ่นจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้เงินให้เปล่าในทศวรรษที่ 1990-2005

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานก่อนการทำการศึกษากรณีดังกล่าวไว้ว่า 1. กระบวนการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินให้เปล่าแก่ไทยในทศวรรษที่ 1990-2005 มีการเปลี่ยนแปลงจริง 2. ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกญี่ปุ่น ส่งผลให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นในรูปแบบเงินให้เปล่าต่อไทยในทศวรรษที่ 1990 จากเดิมที่ใช้ช่องทางจากรัฐบาลสู่รัฐบาล (G to G) มาเป็นจากรัฐบาลสู่องค์กรส่วนท้องถิ่น (G to L) มากขึ้น โดยผ่านโครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ 3. การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ดังกล่าวเป็นการตอบสนองเป้าประสงค์ของญี่ปุ่นในด้านผลประโยชน์แห่งชาติด้านการสร้างเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี และการ

ยอมรับจากประชาชนผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งขอบเขตในการศึกษาเรื่องนี้ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เป้าประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นว่าเป็นไปเพื่อยังประโยชน์แห่งชาติทางด้านเศรษฐกิจและด้านการสร้างเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี รวมทั้งการได้รับการยอมรับจากประเทศไทย และใช้แนวคิดการตัดสินใจ (Decision Making) วิเคราะห์และหาคำตอบว่าปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในใดที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อไทย ทั้งนี้ผู้วิจัยเลือกโครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการ ได้แก่ โครงการการบริการเทคโนโลยีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมศักยภาพของคนตาบอด (ปี ค.ศ. 2003) โครงการพัฒนาการดำรงชีวิตเด็กสมองพิการ (ปี ค.ศ. 2002) โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ (ปี ค.ศ. 1999) และโครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กชุมชนสวนพุ่มพัฒนา (ปี ค.ศ. 1998) โดย 4 โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่อยู่ในหมวดการให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีจำนวนโครงการมากที่สุดคือ 111 โครงการ จากจำนวนทั้งหมด 269 โครงการ ในบรรดาหมวดอื่นๆ (การบรรเทาความยากจน การศึกษาขั้นพื้นฐาน การดูแลสุขภาพและการแพทย์ การอบรมว่าด้วยเรื่องเอชดีและยาเสพติด ฯลฯ) การเลือกกรณีศึกษา 4 โครงการนี้ก็เพื่อช่วยตอบสมมติฐานที่ว่า กระบวนการการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินให้เปล่าผ่านโครงการ GGP มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจริง และการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการตอบสนองเป้าประสงค์ของญี่ปุ่นด้านการสร้างผลประโยชน์แห่งชาติด้านเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี และการเป็นที่ยอมรับจากประชาชนผู้รับความช่วยเหลือ ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนผู้รับความช่วยเหลือ

การให้ ODA ของญี่ปุ่นต่อไทยด้านเงินให้เปล่าในช่วง สงครามเย็น (ค.ศ. 1954-1989)

ภูมิหลังการให้ ODA ของญี่ปุ่น

หลังจากที่ญี่ปุ่นค่อยๆ พยายามบูรณะประเทศ จากสงครามโลกครั้งที่ 2 คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เห็นชอบในการเข้าร่วมในแผนการโคลัมโบเพื่อความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเอเชียแปซิฟิก (Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific)¹ โดยเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1954 ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของความร่วมมือทางวิชาการจากรัฐบาลสู่รัฐบาล (G to G) ได้แก่ การให้การฝึกอบรม และการส่งผู้เชี่ยวชาญไปยังประเทศผู้รับ ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวจากญี่ปุ่นล้วนแต่เป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบและความเสียหายจากการทำสงครามกับญี่ปุ่น ความช่วยเหลือนี้เรียกว่าค่าปฏิกรรมสงคราม โดยพม่าเป็นประเทศแรกที่ได้รับ ความช่วยเหลือหลังจากที่ทั้งสองประเทศได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพว่าด้วยค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Japan-Burma Peace Treaty and Agreement on Reparations and Economic Cooperation)² และหลังจากนั้น ญี่ปุ่นจึงได้ลงนามในสนธิสัญญาแบบเดียวกันนี้กับประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และเวียดนาม ตามลำดับ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังได้ให้ค่ากึ่งปฏิกรรมสงคราม (quasi-reparations) กับประเทศกัมพูชา ลาว ไทย มาเลเซีย เกาหลี และประเทศในกลุ่มไมโครนีเซีย ต่อมาในปี ค.ศ. 1958 ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ซึ่งเป็นการเริ่มการให้ความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขแก่อินเดียเป็นประเทศแรก

ช่วงทศวรรษที่ 1960 ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นเข้าขั้นรุนแรงอย่างมาก ญี่ปุ่นในฐานะพันธมิตรของสหรัฐฯ ได้รับการกดดันจากสหรัฐฯ ให้มีบทบาททางการเมืองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น แต่เนื่องด้วยญี่ปุ่นมีประสบการณ์ที่เลวร้ายจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเลือกที่จะหลีกเลี่ยงบทบาททางทหารหรือความมั่นคง และได้เลือกเพิ่มบทบาทของตนในทางการเงินมากกว่า ดังนั้นในช่วงนี้ญี่ปุ่นจึงเริ่มขยายการให้ ODA โดยเฉพาะแก่ประเทศที่เป็นพันธมิตรในค่ายเสรีนิยม ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 สหรัฐอเมริกาเริ่มอ่อนแอจากสงครามเวียดนามและในที่สุดได้ถอนตัวออกจากสงครามเวียดนามเมื่อปี ค.ศ. 1969 ช่วงเวลานี้เองจึงเป็นโอกาสให้ญี่ปุ่นใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการเปิดทางไปสู่การสร้างตลาด การส่งเสริมสินค้าส่งออกของญี่ปุ่น และการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจญี่ปุ่น

การให้ ODA ที่มีเงื่อนไขผูกมัดสูงเช่นนี้ของญี่ปุ่นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศผู้รับความช่วยเหลือนั้นมิได้คำนึงถึงประเทศผู้รับ แต่ในทางกลับกันเป็นไปเพื่อเปิดตลาดสำหรับสินค้าญี่ปุ่น เสริมสร้างเศรษฐกิจของญี่ปุ่นให้เจริญรุ่งเรือง และยังสร้างการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับอย่างเป็นระบบอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงพยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางในการให้ ODA โดยมุ่งพัฒนาประเทศผู้รับมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1972 คณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ให้ความเห็นชอบต่อการให้เงินกู้แบบไม่ผูกมัด (untied yen loans) และได้เริ่มดำเนินการให้เงินกู้แบบไม่ผูกมัดนี้มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980

¹ กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น. "50 years of Japan's ODA" <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>> 50 years of Japan's ODA >

² เรื่องเดียวกัน.

การให้ ODA ของญี่ปุ่นเริ่มมีการวางแผนอย่างเป็นระบบและมียุทธศาสตร์การให้ที่ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะหลังจากปี ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้กับฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่นได้แสดงความพยายามที่จะส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศกำลังพัฒนามากขึ้นโดยเฉพาะประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจะเห็นได้จากคำกล่าวสุนทรพจน์ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่าเป็น “Fukuda Doctrine” ของนายทาเคโอะ ฟูกูดา (Takeo Fukuda) อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นที่ประเทศฟิลิปปินส์ ขณะเดินทางเยือนประเทศอาเซียน 5 ประเทศในปี ค.ศ. 1977 โดยเป็นการประกาศเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียนภายใต้หลัก “ใจต่อใจ” (heart to heart) ซึ่งหมายถึงญี่ปุ่นจะเป็นหุ้นส่วนของอาเซียนและจะร่วมมือกับอาเซียนในกิจการต่างๆ ทั้งการเมือง ความมั่นคง และการพัฒนา³ เป็นต้น คำประกาศนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่ออาเซียนดังกล่าวได้ส่งสัญญาณว่าญี่ปุ่นเริ่มมีความพยายามให้ความช่วยเหลือประเทศในเอเชียโดยมุ่งเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาของประเทศผู้รับมากขึ้น และเน้นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนทางสังคมและวัฒนธรรม

ความหมายและประเภทของ ODA

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance-ODA) หมายถึง ความช่วยเหลือที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับจากองค์กรต่างๆ รวมไปถึงสถาบัน พหุภาคี รัฐบาลประเทศพัฒนาแล้ว และองค์กรเอกชน ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามความหมายของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขององค์การเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

{Development Assistance Committee (DAC) of the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD)} จะมีลักษณะดังนี้⁴

1. ความช่วยเหลือควรจะได้รับผิดชอบโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล
2. เป้าประสงค์ของการให้ คือ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา
3. สัดส่วนของความช่วยเหลือจะต้องประกอบด้วยเงินให้เปล่าอย่างน้อย 25%

ลักษณะความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา หรือ ODA แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. *ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grant assistance)* เป็นความช่วยเหลือที่ไม่มีเงื่อนไขในการใช้คืน มีเป้าหมายเพื่อสร้างสวัสดิการ สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อาทิ สถานีอนามัย โรงเรียน เป็นต้น และเป็นความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด

2. *ความร่วมมือทางวิชาการ (technical cooperation)* หรือความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance) เป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่า โดยจะให้แก่ประเทศที่มีรายได้ต่ำหรือประเทศที่มีหนี้สินมาก โดยความช่วยเหลือจะประกอบไปด้วยการฝึกอบรม การส่งอาสาสมัครชาวญี่ปุ่นไปยังประเทศผู้รับ รวมไปถึงการให้อุปกรณ์ด้านเทคนิคเพื่อประกอบการอบรม

3. *เงินกู้ (Yen Loan)* จะให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางซึ่งมีความสามารถในการใช้คืน

หลักการสำคัญของ ODA

หลักการสำคัญในการให้ ODA ของญี่ปุ่น ได้แก่ ประการแรก **หลักการช่วยเหลือตนเอง**

³ Liberal Democratic Party of Japan, <http://www.jimin.jp/jimin/english/history/chap8.html>.

⁴“ODA and ODA Loans at a Glance”. ODA Loan Report 2002. Japan Bank for International Cooperation. Page 6.

(self-help efforts) ในประเทศผู้รับ หมายความว่า การให้ ODA ต้องสามารถทำให้ประเทศผู้รับช่วยเหลือตนเองได้แม้การให้ความช่วยเหลือจะสิ้นสุดลง, ประการที่สอง **การให้ความช่วยเหลือตามการร้องขอของประเทศผู้รับ** (request based) ซึ่งหมายถึง ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับโดยพิจารณาจากโครงการที่ประเทศผู้รับเสนอมา หลักการนี้แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายของการให้ความช่วยเหลือเพื่อตอบสนองให้ตรงตามความต้องการของประเทศผู้รับ

ข้อวิจารณ์การให้ ODA

ข้อวิจารณ์การให้ ODA ของญี่ปุ่น แบ่งออกได้ดังนี้

1. การไม่มีนโยบายหรือแนวทางการให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจน ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่า ไม่มีหลักการหรือปรัชญาการให้ ODA ที่ชัดเจน เมื่อดูจากประวัติการให้ ODA ของญี่ปุ่นพบว่า การให้ ODA แรกเริ่มในช่วง ปี ค.ศ. 1950-1960 ญี่ปุ่นให้ ODA โดยผ่านค่าปฏิกรรมสงคราม ต่อมาทศวรรษที่ 1970 การให้ ODA มุ่งสู่การขยายตลาดสินค้าญี่ปุ่นและมุ่งหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ทศวรรษที่ 1980 ญี่ปุ่นได้ให้ ODA เป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศ ซึ่งเรียกว่าเป็นการให้ ODA ทางยุทธศาสตร์ (strategic aid) เช่น กรณีการเพิ่มปริมาณการให้ ODA แก่ไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศที่มีความขัดแย้งในช่วงที่เวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชาในปี ค.ศ. 1979⁵ ต่อมาในทศวรรษที่ 1990 ญี่ปุ่นได้ให้ ODA เพื่อจุดประสงค์ในการสร้างสถานะที่มีเกียรติในสังคม ทำให้ญี่ปุ่นหันมาให้ความ

สนใจกับประเด็นปัญหาระดับสากลมากขึ้น⁶ การที่ญี่ปุ่นมีนโยบายเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ นี้ ทำให้ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่า ญี่ปุ่นไม่มีแก่นของนโยบาย ODA ที่ชัดเจน หากแต่มีนโยบายในลักษณะที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะต่อคำวิพากษ์วิจารณ์หรือแรงกดดันจากภายนอกเท่านั้น

2. การให้ ODA ของญี่ปุ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของญี่ปุ่นเอง ประเด็นนี้ถูกมองไปที่หลักการการให้ ODA ของญี่ปุ่นซึ่งเน้นหลักการการช่วยเหลือตนเองของประเทศผู้รับ (self-help efforts) จากการที่ญี่ปุ่นมีประสบการณ์การได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปแบบของเงินกู้และญี่ปุ่นสามารถใช้คืนได้ ทำให้ญี่ปุ่นมีมุมมองว่า การให้ ODA จะต้องทำให้ประเทศผู้รับมีวินัยและสามารถจัดการกับเงินความช่วยเหลือได้ ด้วยเหตุนี้ญี่ปุ่นจึงเน้นการให้ ODA ในลักษณะของเงินกู้เป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ถูกวิจารณ์ว่า การให้ ODA แบบเงินกู้นั้นเป็นการให้เพื่อผลประโยชน์ของผู้ให้เพียงอย่างเดียว เนื่องจากผู้รับจะได้ผลตอบแทนจากดอกเบี้ยเงินกู้นั้น นอกจากนี้ การให้เงินให้เปล่าของญี่ปุ่นยังมีข้อผูกพันมากซึ่งเป็นไปได้ว่าอาจเอื้อประโยชน์ให้กับภาคเอกชนญี่ปุ่น ประเด็นนี้ ญี่ปุ่นได้โต้ว่า ในความเป็นจริงแล้ว เงินให้เปล่าที่มีข้อผูกพันเป็นแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ (international practice) ซึ่งหลายประเทศก็ปฏิบัติแบบเดียวกัน แต่ญี่ปุ่นกลับเป็นฝ่ายถูกวิจารณ์⁷

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นยังยืนยันจุดยืนเดิมในหลักการ self-help efforts ว่าเป็นพื้นฐานไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับ^{8,9}

3. การให้ ODA ของญี่ปุ่นละเลยความรับผิดชอบ

⁵ Dennis T. Yasutomo. *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy.* pp. 42.

⁶ ศิริพร วัชชวัลคุ. “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นและประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม : พัฒนาการและข้อถกเถียง”. หน้า 3.

⁷ Akira Nishigaki and Yasutami Shimomura. “Japan Aid : Historical Roots, Contemporary Issues and Future Agenda”. In *The Overseas Economic Cooperation Fund.* Jan, 1996. pp. 19.

⁸ เรื่องเดียวกัน. pp. 4-5.

⁹ *Japan Aid : Historical Roots, Contemporary Issues and Future Agenda,* p. 4-5.

ขอต่อผู้รับ การที่ญี่ปุ่นมีหลักการการให้ตามคำขอของผู้รับ (request based) ถูกวิจารณ์ว่า เป็นหลักการที่ละเลยความรับผิดชอบต่อการให้ ODA เพราะประเทศผู้ให้จะพิจารณาการให้ ODA โดยมิได้พิจารณาว่า ผู้รับมีความสามารถในการจัดการงบประมาณ ODA หรือไม่ ซึ่งในที่สุดแล้ว การให้ตามคำขอนี้อาจนำไปสู่การใช้ ODA อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ถึงประชาชนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม คำอธิบายของญี่ปุ่นต่อประเด็นนี้ก็คือ การให้ตามการร้องขอของประเทศผู้รับเป็นการให้โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้รับ ดังนั้น งบประมาณ ODA จึงจะนำไปใช้ได้ตรงตามความต้องการของผู้รับ

ภารกิจ ODA ต่อไทยในช่วงสงครามเย็น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย ด้วยสาเหตุสำคัญที่ว่า ประเทศไทยเป็นตลาดสำคัญของสินค้าญี่ปุ่นในสมัยนั้น ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าแก่ไทยมาตั้งแต่ ค.ศ. 1954 โดยเริ่มต้นมาจากการรับผู้ฝึกอบรมจากประเทศไทยไปอบรมที่ประเทศญี่ปุ่น จำนวน 21 คน ภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการเมื่อปี ค.ศ. 1954¹⁰ และญี่ปุ่นได้เพิ่มความช่วยเหลือแก่ไทยในสาขาต่างๆ อาทิ การชลประทาน การพัฒนาชุมชนทางการเกษตร การจัดส่งน้ำประปา และการบำบัดน้ำเสีย เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย สาขาสำคัญที่ญี่ปุ่นให้ ODA แก่ไทย ได้แก่ 1) การพัฒนาชนบท 2) การพัฒนาสังคม 3) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ 4) การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ญี่ปุ่นได้ให้เงินกู้แก่ประเทศไทย โดยเงินกู้ดังกล่าวมีข้อผูกพันว่าประเทศไทยจะต้องซื้อสินค้าจากญี่ปุ่น ผลจากการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ทำให้ญี่ปุ่นได้เปรียบทางการค้ากับไทยตลอดมา โครงการเงินกู้ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขนาดใหญ่ (mega project) เช่น สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาทั้ง 13 สะพาน รวมทั้งถนนเชื่อมต่อสะพานและถนนวงแหวนรอบนอก¹¹ โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ทำอากาศยานนานาชาติดอนเมือง ทำอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ รถไฟฟ้าใต้ดินสายเฉลิมรัชมงคล ส่วนโครงการที่เป็นความร่วมมือทางวิชาการและเงินให้เปล่า ได้แก่ โครงการความร่วมมือกับสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ความร่วมมือสำหรับศูนย์กระจายเสียงเพื่อการศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช โครงการส่งเสริมการปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปลายทศวรรษที่ 1970 ญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นพันธมิตรของสหรัฐฯ และพึงพิงการค้ากับสหรัฐฯ มาโดยตลอดถูกสหรัฐฯ กดดันให้เพิ่มบทบาทด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย จนถึงทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นเริ่มลดความตึงเครียดลง แต่ความตึงเครียดในคาบสมุทรอินโดจีนกลับยิ่งรุนแรงขึ้นเมื่อเวียดนามได้บุกยึดครองกัมพูชาเมื่อปลายปี ค.ศ. 1978 ญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในขณะนั้นได้รับการกดดันจากสหรัฐฯ ให้เพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศที่มีความขัดแย้งและเป็นประเทศทางยุทธศาสตร์ที่มีความ

¹⁰ สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. “ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย”. (แผ่นพับประชาสัมพันธ์)

¹¹ สะพานในโครงการเงินกู้ญี่ปุ่น ได้แก่ สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า สะพานสมเด็จพระพุทธยอดฟ้า สะพานสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช สะพานพระรามเก้า สะพานพระปกเกล้า สะพานพระรามเจ็ด สะพานพระนั่งเกล้า สะพานในโครงการถนนวงแหวนอุตสาหกรรม สะพานกรุงเทพ สะพานพระรามห้า สะพานปากเกร็ด สะพานปทุมธานี และสะพานพระรามสาม

สำคัญต่อสหรัฐฯ ในการต่อต้านประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ ญี่ปุ่นจึงได้ตัดสินใจให้ความช่วยเหลือไทยในฐานะเป็นประเทศด่านหน้าในการสู้รบกับกัมพูชาและเวียดนาม

สำหรับปริมาณความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยในด้านเงินกู้ เงินให้เปล่า และความร่วมมือทางวิชาการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985-1990 แตกต่างกันไปตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย จากตัวเลขของฝ่ายญี่ปุ่นพบว่า เงินกู้มีปริมาณมากที่สุดและมีแนวโน้มสูงขึ้น รองลงมาเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ส่วนเงินให้เปล่ามีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน เนื่องจากไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

ข้อวิจารณ์หลัก ODA

1. การให้ ODA ของญี่ปุ่นมีลักษณะการให้ในเชิงพาณิชย์ ข้อวิจารณ์นี้มีมาตั้งแต่การให้เงินค่ากึ่งปฏิกรรมสงครามแก่ไทย (ค.ศ. 1954-1956) ซึ่งตรงกับช่วงที่ญี่ปุ่นกำลังขยายตัวทางเศรษฐกิจ หลักฐานที่แสดงว่าญี่ปุ่นมีการให้ในลักษณะเชิงพาณิชย์ คือ พันธสัญญาซานฟรานซิสโก ปี ค.ศ. 1957 ได้กำหนดไว้ว่า ญี่ปุ่นจะขอใช้ค่ากึ่งปฏิกรรมสงครามให้กับไทย ซึ่งต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้เจรจากับไทยโดยจะให้เงินขอใช้จำนวน 15 พันล้านเยน ซึ่งแบ่งเป็นเงินสด 5.4 พันล้านเยน และที่เหลืออีก 9.6 พันล้านเยนเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจ โดยญี่ปุ่นได้ตั้งเงื่อนไขว่าเงินจำนวน 9.6 พันล้านเยน จะต้องเป็นไปเพื่อการซื้อสินค้าและบริการประเภททุน ตลอดจนบริการของคนชาติญี่ปุ่นและนิติบุคคลญี่ปุ่น¹² หรือกรณีของ

ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 1954-1989 กรณีศึกษาศูนย์ญี่ปุ่นศึกษาสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์¹³ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การรับเหมาและออกแบบก่อสร้างดำเนินการโดยบริษัทญี่ปุ่นทั้งสิ้น ซึ่งค่าใช้จ่ายในการสร้างศูนย์นี้มีมูลค่าสูงถึง 115 ล้านบาท แต่จากการสัมภาษณ์ฝ่ายไทย ฝ่ายไทยประเมินว่า การสร้างศูนย์นี้สามารถใช้จ่ายเงินเพียง 60-70 ล้านบาทเท่านั้น นี่แสดงถึงการให้ความช่วยเหลือในเชิงพาณิชย์ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม คำอธิบายของของญี่ปุ่นต่อข้อวิจารณ์นี้ก็คือ¹⁴ เงินให้เปล่ามาจากภาษีของประชาชนชาวญี่ปุ่น ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงวางเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ โดยการจัดซื้อจัดจ้างในทุกโครงการจะต้องจำกัดอยู่เฉพาะสินค้าและบริการของบริษัทเท่านั้น

2. การให้ ODA ของญี่ปุ่นสร้างปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษในไทย จากการที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นพัฒนาอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960¹⁵ ทำให้ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักและพยายามหาหนทางแก้ไข และวิธีแก้ไขปัญหาวีธีหนึ่งก็คือ การส่งออกอุตสาหกรรมที่เป็นต้นเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น อุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมหนัก เป็นต้น ประเทศไทยเป็นเป้าหมายของการย้ายฐานการผลิตเหล่านี้โดยผ่านโครงการชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก (Eastern Seaboard (ESB) Development Program) ซึ่งโครงการนี้เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ได้มีการริเริ่มและดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1981 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งตรงกับแผน

¹² สุภิญญา นิवासวัตน์. “ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 1954-1989 และแนวโน้มการเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านวัฒนธรรมต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาศูนย์ญี่ปุ่นศึกษาสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535). หน้า 93-96.

¹³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 154-179.

¹⁴ Ministry of Foreign Affairs of Japan. *The Guide to Japan's Aid*, 1982. p.15-16.

¹⁵ Ibid. In *Japan Aid : Historical Roots*. pp. 22.

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2524-2529)¹⁶ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ไทยเป็นฐานเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแห่งใหม่ รวมทั้งเป็นแหล่งกระจายความเจริญและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ออกจากกรุงเทพฯ สุภูมิภาค และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันกับตลาดโลก

โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund-OECF)¹⁷ ด้วยเหตุที่ว่าญี่ปุ่นมีความสนใจต่อการพัฒนาโครงการชายฝั่งทะเลตะวันออกเพื่อสร้างเขตการลงทุนเพื่อรองรับอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นที่จะย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทย ผลของโครงการนี้ทำให้เศรษฐกิจของพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว การลงทุนในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา ที่ผ่านมาจนถึงปี ค.ศ. 2006 มีมูลค่ารวม 2.7 ล้านล้านบาท โดยแบ่งเป็นการลงทุนภาครัฐ ประมาณ 237,248 ล้านบาท การลงทุนภาคเอกชนมีมูลค่า 2,507,473 ล้านบาท ซึ่งเป็นการลงทุนด้านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ที่สำคัญได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี การกลั่นน้ำมัน และผลิตภัณฑ์เคมี อุตสาหกรรมผลิตโลหะขั้นมูลฐาน อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า อุตสาหกรรมผลิตยานยนต์และชิ้นส่วน และจนถึงปี ค.ศ. 2004 ได้สร้างงานแล้วจำนวน 1.26 ล้านคน¹⁸ ผลสำเร็จของโครงการนี้ได้ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่ตามมาทางด้านสิ่งแวดล้อมในรายงานของหน่วยงานไทย ก็คือ¹⁹ การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดผล

กระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต ประชากร เศรษฐกิจโดยรวม และเป็นข้อจำกัดที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ มลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งมลพิษทางอากาศ น้ำ และมลพิษจากกากอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ ชยะจากชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในเมือง การปนเปื้อนของสารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรมในแหล่งน้ำดิบที่นำมาผลิตน้ำประปาเพื่ออุปโภค-บริโภค แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติถูกทำลายเนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรม ชายทะเลถูกบุกรุก น้ำทะเลปนเปื้อน และเกิดการกัดเซาะชายฝั่ง การใช้ประโยชน์ที่ดินและแหล่งน้ำบริเวณลุ่มน้ำบางปะกง-ปราจีนบุรี มีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพน้ำ ดินเค็ม สารเคมีตกค้าง เป็นต้น

3. การให้ ODA มีเป้าหมายเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยความช่วยเหลือไปถึงประชาชน การให้ ODA ของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ 1970 เป้าหมายการให้ ODA ของญี่ปุ่นเพื่อจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งรวมไปถึงการขยายตลาดส่งออก การขยายการลงทุน และการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีได้มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ หรือสวัสดิการของประชาชนในประเทศไทย รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ ODA ด้านเงินกู้แก่ประเทศไทยในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ เช่น สะพาน ถนน สนามบิน เป็นต้น ทั้งนี้โครงการเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว เงินความช่วยเหลือมิได้ลงไปถึงประชาชนในชั้นรากหญ้าแต่อย่างใด

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ภาพรวมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก” หน้า 1. <http://www.nesdb.go.th/Portals/0/eco_datas/area/data/ESB_meeting-17nov49/ESB_overall.pdf>.

¹⁷ ปัจจุบัน คือ ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation - JBIC)

¹⁸ อ้างแล้ว. ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 4-5.

¹⁹ อ้างแล้ว. ใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 6.

กรณีศึกษา ODA กับเงินให้เปล่าต่อไทย

ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเป็นเงินช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศที่พัฒนาน้อย และมีหลักในการให้เพื่อการพัฒนาทางสังคม และสร้างความร่วมมือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ โดยการช่วยเหลือและปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสาธารณสุขโลก ชั้นพื้นฐาน อาทิ ด้านการศึกษา สุขอนามัย การจัดหา น้ำ (water supply) การพัฒนาทางการเกษตร การปรับปรุงสาธารณสุขโลก เช่น ถนน สะพาน สนามบิน²⁰ เป็นต้น นอกจากนี้ การให้เปล่ายังเป็นการให้โดยไม่มีข้อผูกพันให้ชำระคืน สำหรับรูปแบบของความช่วยเหลือแบบให้เปล่าประกอบด้วย 6 รูปแบบ ได้แก่²¹

- **เงินให้เปล่าทั่วไป (general grants)** เป็นเงินให้เปล่าสำหรับโครงการหลากหลายสาขา เช่นสวัสดิการสังคมของเด็ก การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การกู้ระเบิดสิ่งหามบุคคล เงินให้เปล่าเพื่อบรรเทาหนี้สิน (grant aid for debt relief) นอกจากนี้ยังรวมถึงโครงการก่อสร้างสาธารณสุขโลกชั้นพื้นฐานต่างๆ

- **เงินให้เปล่าสำหรับการประมง (fisheries grants)** เป็นความช่วยเหลือโดยมีจุดประสงค์เพื่อผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมประมงในประเทศกำลังพัฒนา รวมถึงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างและให้อุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น เรือประมง ศูนย์ฝึกอบรม ห้องทดลองเพื่อการวิจัยด้านประมง ทำเรือ เป็นต้น

- **เงินให้เปล่าด้านวัฒนธรรม (cultural grants)** จุดประสงค์เพื่อรักษาวัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของประเทศและภูมิภาคต่างๆ เช่น การส่งเสริมการจัดนิทรรศการและการแสดงด้านวัฒนธรรม

- **เงินให้เปล่าเร่งด่วน (emergency grant)**

เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมโดยตรงกับรัฐบาลที่ประสบกับภัยพิบัติ การช่วยเหลือเพื่อประชาธิปไตย (เช่น จัดการเลือกตั้งในประเทศกำลังพัฒนา) การพัฒนาและฟื้นฟูบูรณะประเทศหลังความขัดแย้ง และในหลายกรณีเงินให้เปล่าประเภทนี้จะช่วยเหลือทางอ้อมโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ เช่น World Food Programme (WFP), the Office of United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) เป็นต้น

- **เงินให้เปล่าเพื่อความช่วยเหลือด้านอาหาร (food aid)** เป็นเงินให้เปล่าสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบกับการขาดแคลนอาหาร โดยรัฐบาลญี่ปุ่นจะให้เงินช่วยเหลือในการซื้ออาหารผ่าน Food Aid Convention ซึ่งญี่ปุ่นมีพันธะผูกพันที่จะให้ความช่วยเหลือด้านอาหารอย่างน้อยปีละประมาณ 3 แสนตันต่อปี นอกจากนี้ความช่วยเหลือด้านอาหารยังรวมถึงการเพิ่มผลผลิตด้านอาหาร โดยรัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดหาเมล็ดพันธุ์ เครื่องจักร และอุปกรณ์ที่ช่วยให้เกษตรกรสามารถเพิ่มผลผลิตทางอาหารได้

ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากญี่ปุ่นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1954 ในรูปของผู้เชี่ยวชาญและการให้ทุน ในช่วงแรกไทยได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นน้อยมาก และจำกัดอยู่เฉพาะความร่วมมือทางวิชาการเท่านั้น แต่ต่อมามีความช่วยเหลือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนกระทั่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 ญี่ปุ่นกลายเป็นแหล่งความช่วยเหลือลำดับที่ 4 รองจากสหรัฐอเมริกา และตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศผู้ให้ในลำดับหนึ่งของไทย²²

²⁰ Japan International Cooperation Agency. "Outline of the Japanese Grant Aid Program". <<http://www.jica.go.jp/english/schemes/grant.html>>.

²¹ Global Warming Website. <http://globalwarming.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_g4_01.html>.

²² เอกสารหลังการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่น โดยโครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 มกราคม 2531.

ลักษณะความช่วยเหลือให้เปล่าที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เงินทุนช่วยเหลือ หรือ grant aid ซึ่งเป็นลักษณะของการให้เงินทุนมาเพื่อนำไปใช้ก่อสร้างอาคาร หรือนำไปซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นหรือทั้งสองอย่าง อีกประเภทหนึ่งคือ ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ หรือมักเรียกว่าความร่วมมือทางวิชาการ เป็นลักษณะการให้ความช่วยเหลือด้านทุนฝึกอบรม การส่งทีมผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นมาประเทศไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985-1989 ปริมาณการให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินให้เปล่าจากญี่ปุ่นค่อยๆ ลดลง จาก 12.5 พันล้านเยน ในปี ค.ศ. 1985 เหลือ 8.9 พันล้านเยน ขณะที่ความร่วมมือทางวิชาการมีแนวโน้มสูงขึ้น นั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรของประเทศไทยมากขึ้น ผ่านการฝึกอบรม การถ่ายทอดความรู้จากผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่น ขณะเดียวกันประเทศไทยก็มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นด้วย จึงเป็นสาเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นเน้นการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศไทยมากกว่าเงินให้เปล่า

แนวทาง/กระบวนการให้ ODA แบบให้เปล่า

การให้ ODA แบบเงินให้เปล่าเป็นการให้จากรัฐบาลสู่รัฐบาล โดยหน่วยงานสำคัญของญี่ปุ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรให้ ODA ด้านเงินให้เปลามีดังนี้

สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย²³ เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลญี่ปุ่นในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับประเทศไทย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่รวบรวมข่าวสารเกี่ยวกับไทยเพื่อส่งกลับไปยังโตเกียวเพื่อประกอบการตัดสินใจและวางนโยบายต่อประเทศไทย ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปลานี้ สถานทูตญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานที่พิจารณาและปรึกษากับหน่วยงานไทยเบื้องต้น ก่อนที่จะส่งข้อเสนอโครงการของไทยไปยังโตเกียว

JICA (Japan International Cooperation Agency)²⁴ เป็นหน่วยงานที่ให้ความร่วมมือทางวิชาการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะการส่งทีมผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นไปยังประเทศผู้รับความช่วยเหลือ และจัดการฝึกอบรมรวมทั้งส่งเจ้าหน้าที่ของประเทศผู้รับไปอบรมที่ญี่ปุ่น

ตารางที่ 1 แสดงปริมาณการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ (Value in billion of Yen)

	Grant aid (based on e/n)	Technical cooperation (JICA outlays)
1985 fiscal year	12.5	6.0
1986 fiscal year	12.1	6.1
1987 fiscal year	11.7	8.1
1988 fiscal year	9.3	8.4
1989 fiscal year	8.9	8.0

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย www.embjp-th.orf/indexen.html

²³ ต่อไปนี้ เรียกว่า สถานทูตญี่ปุ่น

²⁴ Kunihiko Saito. Preface in JICA Annual Report 2000., 2000.

คำขวัญของ JICA ที่ว่า “Human Development, National Development, Bringing People Together”

กระทรวงการต่างประเทศ ในการจัดสรรเงิน ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่า กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการดำเนินการ แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะหารือกับกระทรวงการคลังและ JICA ในกระบวนการคัดเลือกโครงการหรือการจัดสรรเงินให้ความช่วยเหลือ แต่กระทรวงการต่างประเทศก็จะเป็นผู้รับผิดชอบสำคัญในการตัดสินใจเลือกโครงการ รวมทั้งประสานงานกับ JICA อย่างใกล้ชิด

กระทรวงการคลัง มีบทบาทในการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในแง่ของเงินงบประมาณ โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้ บทบาทของกระทรวงการคลังเป็นบทบาทในเชิงรักษาดุลยภาพระหว่างงบประมาณ ODA กับงบประมาณด้านอื่น²⁵ ในด้านการตัดสินใจการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่า กระทรวงการคลังจะตัดสินใจความเหมาะสมของโครงการในขั้นสุดท้าย²⁶

กระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่น²⁷ (ดูแผนภูมิที่ 2) เริ่มจากหน่วยงานภาครัฐของไทยซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งข้อเสนอโครงการไปยังสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของไทยที่คัดเลือกโครงการในเบื้องต้นก่อนที่จะส่งไปยังสถานทูตญี่ปุ่นเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อสถานทูตญี่ปุ่นพิจารณาแล้วก็จะมาร่วมพิจารณาอีกครั้งกับ สพร. และหน่วยงานเจ้าของเรื่อง จุดประสงค์หลักของการพิจารณาร่วมกันก็เพื่อพิจารณาถึงลำดับความสำคัญของความต้องการของไทย

หากสถานทูตญี่ปุ่นเห็นว่าโครงการนั้นขาดความหนักแน่นและมีจุดที่ต้องปรับปรุงแก้ไข ก็ส่งกลับคืนมายัง สพร. เพื่อส่งกลับยังหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อปรับข้อเสนอโครงการให้สมบูรณ์ แล้วจึงส่งกลับไปยังสถานทูตญี่ปุ่นเพื่อส่งไปยังรัฐบาลญี่ปุ่นพิจารณาต่อไป

ขั้นตอนของการพิจารณาภายในญี่ปุ่นนั้นพบว่า ข้อเสนอโครงการจะถูกส่งตรงไปยัง JICA โดย JICA จะจัดตั้งคณะทำงาน (project study group) ขึ้นเพื่อตัดสินใจและคัดเลือกโครงการในเบื้องต้น รวมทั้งเสนอแนะข้อคิดเห็นก่อนส่งไปยังกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเลือกโครงการแล้ว ก็จะส่งกลับไปยัง JICA เพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการในเบื้องต้น ทั้งการออกแบบโครงการเบื้องต้น (basic design study) การศึกษาเบื้องต้นจากพื้นที่จริงในประเทศ ผู้ขอ (preliminary study) โดยจะส่ง mission เข้ามาปรึกษาหารือกับหน่วยงานไทยอย่างน้อย 2 ครั้ง²⁸ รวมทั้งการประเมินค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินโครงการด้วย

เมื่อเสร็จสิ้นการศึกษาเบื้องต้นแล้ว ข้อเสนอโครงการจะถูกส่งไปพิจารณาร่วมกันระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังจะเป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นชอบ (approval) ในขั้นสุดท้าย จากนั้นก็จะถูกส่งไปเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ เมื่อโครงการได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นและรัฐบาลประเทศผู้รับจะร่วมลงนามในหนังสือแลกเปลี่ยน (Exchange of Notes-E/N) เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ หลัง

²⁵ ศิริพร วัชชวัลลค์. “ญี่ปุ่น : การเมืองและนโยบายต่างประเทศ” รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542. หน้า 257.

²⁶ Japan International Cooperation Agency Report 1999. Chapter 2 Project Implementation/grant aid. p.143

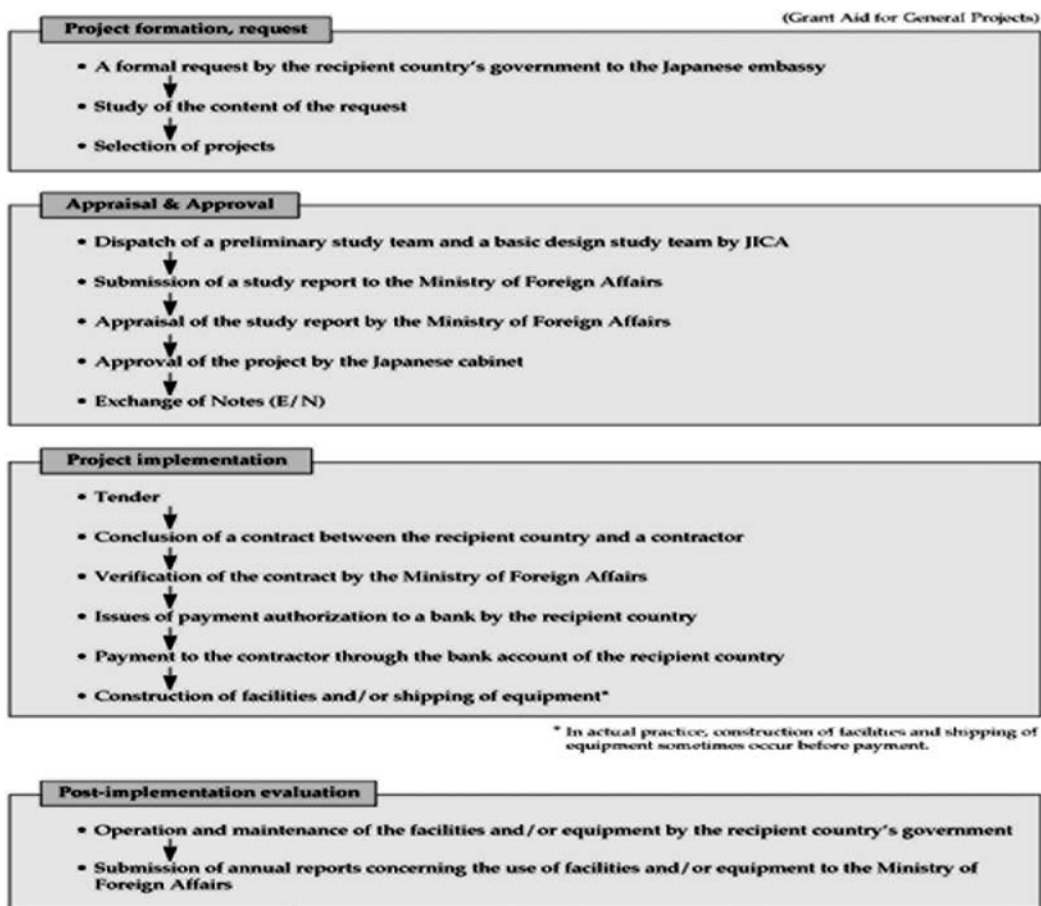
²⁷ เรื่องเดียวกัน. ใน Japan International Cooperation Agency Report 1999.

²⁸ วรวิธ โทมอญ. ผู้อำนวยความสะดวกวางแผนและติดตามผลความร่วมมือหุ้นส่วน และบรรจง อมรชิวิน. ผู้อำนวยความสะดวกวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ. สัมภาษณ์, เดือนเมษายน 2548.

จากนั้น JICA จะเป็นหน่วยงานที่นำโครงการมาปฏิบัติ แต่จะเริ่มดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อประเทศเจ้าของโครงการได้ลงนามในสัญญากับบริษัทที่ปรึกษา และหลังจาก JICA ดำเนินโครงการเสร็จสิ้นประเทศผู้รับจะเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องการบำรุงรักษาและการจัดการโครงการให้ดำเนินต่อไป หน้าที่สุดท้ายของ JICA ก็คือ จะทำการ follow-up โครงการโดยส่งทีมผู้เชี่ยวชาญ และ study teams มายังประเทศผู้รับ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของไทยที่เกี่ยวข้องกับโครงการเงินให้เปล่าของญี่ปุ่น พบว่าการเขียนโครงการในทุกขั้นตอนจะเป็นลักษณะการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายญี่ปุ่นกับเจ้าหน้าที่ของไทยเสมอ²⁹ นั้นแสดงว่า ญี่ปุ่นอาจจะไม่ได้เข้าครอบงำในขั้นตอนของการพัฒนาโครงการ ในส่วนของการบริหารจัดการงบประมาณนั้นประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนที่ออกโดยฝ่ายญี่ปุ่นซึ่งไม่ถูกเปิดเผยให้ฝ่ายไทยทราบ งบประมาณที่ออกโดย

แผนภูมิที่ 2 แสดงกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่น



ที่มา : กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_g4_01.html#chart_85

²⁹ วรวิฑู โคมอญ ผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตามผลความร่วมมือหุ้นส่วน และบรรจง อมรชิวิน ผู้อำนวยการส่วน ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ. สัมภาษณ์, เดือนเมษายน 2548.

หน่วยงานเจ้าของโครงการ และงบประมาณที่ออก โดยสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศซึ่งจะรับผิดชอบในส่วนของค่าจ้างและเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ในโครงการ

ปัจจัยที่กำกับักฎีปฏิอนุให้ ODA ตามหลักการข้างต้น

การที่ฎีปฏิอนุให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าแก่ไทยในช่วงสงครามเย็นมีเหตุผลมาจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ประการแรก ประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการทำสงครามของฎีปฏิอนุเหมือนกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ ดังนั้น ประเทศไทยจึงเข้าข่ายเป็นประเทศที่จะได้รับเงินค่าชดเชย ซึ่งเรียกว่า ค่ากึ่งปฏิกรรมสงครามซึ่งเป็นค่าชดเชยที่ฎีปฏิอนุให้กับประเทศที่มีได้ถูกฎีปฏิอนุรุกรานโดยตรงแต่ได้รับผลกระทบจากการทำสงครามของฎีปฏิอนุ

ประการที่สอง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่นานนัก ฎีปฏิอนุได้ฟื้นฟูประเทศจากสงครามจนกลายเป็นประเทศที่เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมาก ทำให้มีความต้องการทรัพยากรต่างๆ มีสูงตามไปด้วย การที่ได้มาซึ่งทรัพยากรนั้นก็จะต้องมีการลงทุน เพราะฉะนั้น การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจึงเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะนำมาซึ่งทรัพยากรจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือ เนื่องจากความช่วยเหลือแบบให้เปล่าของฎีปฏิอนุมีเงื่อนไขว่า ประเทศผู้รับจะต้องซื้อสินค้าและบริการจากฎีปฏิอนุ ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ก่อให้เกิดคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

ประการที่สาม ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่เข้าข่ายการได้รับ ODA แบบให้เปล่าจากฎีปฏิอนุอยู่ เนื่องจากไทยมีรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNP) ไม่เกิน 1,445 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ข้อวิจารย์นการให้ ODA

ประการแรก การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่านั้นเกือบจะเรียกได้ว่าขึ้นอยู่กับนโยบายของฎีปฏิอนุ โดยรัฐบาลฎีปฏิอนุสามารถได้ประโยชน์จากโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าให้กับเอกชนฎีปฏิอนุเข้ามาประมูลรับเหมาคำเนินโครงการ

ประการที่สอง โครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและโครงการความร่วมมือทางเทคนิคที่หน่วยงานต่างๆ ของฎีปฏิอนุดำเนินการอยู่ จะเห็นได้ว่าโครงการส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การอุดหนุนการผลิต บุคลากรด้านการสอนภาษาฎีปฏิอนุ และฎีปฏิอนุศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการส่งไปศึกษาอบรมวิจัยหรือถ่ายทอดเทคโนโลยีในฎีปฏิอนุ หรือรับการฝึกอบรมภายในประเทศโดยใช้วิทยากรชาวฎีปฏิอนุและผู้เชี่ยวชาญชาวฎีปฏิอนุ กิจกรรมและโครงการต่างๆ เหล่านี้ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากรชาวไทยให้มีความรู้เกี่ยวกับฎีปฏิอนุ ฎีภาษาฎีปฏิอนุ และรู้เทคโนโลยีฎีปฏิอนุ เพื่อสร้างบุคลากรที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับฎีปฏิอนุและธุรกิจอุตสาหกรรมฎีปฏิอนุในประเทศไทย ซึ่งก็เอื้อประโยชน์ให้ทั้งประเทศไทยและฎีปฏิอนุด้วย แต่ไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลยืนยันว่าฝ่ายใดจะได้ประโยชน์มากกว่ากัน

ปัญหาและอุปสรรคของการให้ ODA

ปัญหาและอุปสรรคการให้ ODA แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัญหาจากผู้ให้และปัญหาจากผู้รับ

แม้จะมีการปรึกษาหารือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฎีปฏิอนุกับไทย แต่ยังคงปรากฏปัญหาของการให้ความช่วยเหลืออยู่ อาทิ ปัญหาการให้ความช่วยเหลือของฎีปฏิอนุต่อไทย คือ กระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าจากฎีปฏิอนุเป็นลักษณะการให้จากรัฐบาลต่อรัฐบาล โดยหน่วยงานของไทยเสนอขอความช่วยเหลือโดยตรงจากรัฐบาลฎีปฏิอนุ

ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นใช้เกณฑ์การให้ตามคำร้องขอของประเทศไทย (request-based) ซึ่งเป็นการให้ตามความต้องการของไทยเป็นหลักซึ่งเป็นสิ่งดี อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎี แม้ทางโตเกียวจะให้ไปตามคำขอที่มาจากประเทศผู้ขอ และแม้ว่าคำขอนั้นจะเป็น priority ของไทยก็ตาม แต่วิธีปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามนั้น การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเป็นประเด็นอ่อนไหว เพราะมีเรื่องการเมืองและการค้าเข้ามาเกี่ยวข้องมาก เห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นจะมีการขึ้นนำและมีสิทธิเลือกที่จะให้ ซึ่งหมายความว่า แม้ญี่ปุ่นจะมีการขอความช่วยเหลือ แต่ญี่ปุ่นเลือกที่จะให้ความช่วยเหลือในโครงการที่เอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจเอกชนของญี่ปุ่น ส่วนวิธีการที่จะได้มาซึ่งโครงการที่ญี่ปุ่นต้องการให้ นั้น บริษัทที่ปรึกษาจะเข้ามา **“วิ่งเต้น”** กับหน่วยงานของไทยเพื่อผลักดันให้โครงการที่ญี่ปุ่นต้องการถูกเสนอขอโดยฝ่ายไทย³⁰

จากการที่ศึกษางานเขียนที่เกี่ยวข้องกับโครงการความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นแก่ไทยในช่วงปี ค.ศ. 1954-1989 พบว่า งานเขียนที่ศึกษาวิจัยเชิงลึกเป็นรายโครงการนั้นมีอยู่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นงานเขียนเกี่ยวกับความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในภาพรวมและนโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทย อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นหนึ่งที่เป็นงานวิจัยเชิงลึกของสถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย³¹ ซึ่งเป็นงานวิจัยการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยในโครงการทางด้านเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 คือ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี ค.ศ. 1982 โดยโครงการด้านการเกษตรที่ญี่ปุ่นช่วยเหลือไทย ได้แก่ ศูนย์วิจัยโรคปากและเท้าเปื่อย (อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา) สถาบันเพาะเลี้ยงสัตว์

น้ำชายฝั่งแห่งชาติ (จ.สงขลา) ศูนย์วิจัยและอบรมใหม่ไทย (จ.นครราชสีมา) โครงการพัฒนาเกษตรที่สูง โครงการพัฒนาข้าวโพด โครงการพัฒนาเกษตรชลประทาน โครงการความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางอาหาร โครงการศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตรมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น โครงการความช่วยเหลือเหล่านี้โดยรวมเป็นประโยชน์และตรงตามความต้องการต่อการพัฒนาประเทศไทยในยุคคนั้น โครงการดังกล่าวมีประโยชน์ในแง่ให้ความรู้ทางเทคนิคต่อเจ้าหน้าที่ของไทย ทั้งยังช่วยเพิ่มพูนความรู้ให้กับเกษตรกรไทยอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อโครงการข้างต้นนับว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน ดังนี้

- JICA ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติโครงการ ได้ให้บริษัทรับเหมาของญี่ปุ่นรับไปจัดการโดยไม่มีการประกวดราคา บริษัทที่ปรึกษาจะติดตามมากับตัวแทนของรัฐบาลในการเจรจาให้ทุนออกแบบก่อสร้างและอุปกรณ์ต่างๆ จะเป็นไปตามความประสงค์ของหน่วยงานไทย และตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลญี่ปุ่น บริษัทก่อสร้างจำนวนหนึ่งในประเทศญี่ปุ่นจะได้รับคัดเลือกจากบริษัทที่ปรึกษาให้ทำการประมูลการก่อสร้าง รวมทั้งจัดหาอุปกรณ์

- ราคาอุปกรณ์ที่ตั้งในโครงการสูงกว่าราคาซื้อขายในประเทศไทย และสร้างปัญหาการซ่อมบำรุงเครื่องมือและอุปกรณ์ เนื่องจากมีอะไหล่อยู่ในประเทศไทยน้อยหรือไม่มี

- ในบางโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่ส่งมาในระยะแรกมีประโยชน์ต่อฝ่ายไทย แต่ช่วงหลังความรู้ที่ให้ไม่ตรงกับความต้องการของฝ่ายไทย เช่น ส่งผู้

³⁰ วรวิฑู โคมมณู ผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตามผลความร่วมมือหุ้นส่วน และบรรจง อมรชิวิน ผู้อำนวยการส่วน ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ. สัมภาษณ์, เดือนเมษายน 2548.

³¹ ประเสริฐ จิตดีวัฒน์กิติ. รายงานผลการวิจัยเรื่อง ความร่วมมือของเดนมาร์ก เยอรมนี และญี่ปุ่น ในการพัฒนาการเกษตรของไทย. สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิโพลีทิสวาเก็น. ตุลาคม 2526.

เชี่ยวชาญที่ไม่ตรงกับสาขาที่ไทยต้องการ บางครั้งผู้เชี่ยวชาญก็ไม่มีความรู้ในเรื่องที่ถ่ายทอดอย่างแท้จริง

- ปัญหาเรื่องงบประมาณหลังจากที่ญี่ปุ่นหยุดให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายไทย

ในรายงานผลการวิจัยดังกล่าวได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าความช่วยเหลือด้านให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อไทยจะมีปริมาณมากและไม่มีเงื่อนไขที่ต้องจ่ายคืนก็ตาม แต่ความช่วยเหลือให้เปล่าดังกล่าวก็สร้างภาระให้กับประเทศไทย โดยปัญหาประการแรกคือ กรณีที่ญี่ปุ่นผูกมัดความช่วยเหลือหรือการสร้าง “เงื่อนไข” ในการให้ความช่วยเหลือนั่นเอง รัฐบาลญี่ปุ่นพิจารณาว่า การที่ญี่ปุ่นผูกมัดความช่วยเหลือเป็นสิ่งที่ชอบธรรมอย่างหนึ่ง เพราะเงินให้เปล่าและความช่วยเหลือทางวิชาการมาจากภาษีของประชาชนญี่ปุ่น ปัญหาผูกมัดความช่วยเหลือที่ชัดเจน เช่น กรณีการผูกมัดด้านการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ โดยวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ภายใต้โครงการความช่วยเหลือจะต้องมาจากญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งวัสดุอุปกรณ์ส่วนมากเป็นเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย การสร้างเงื่อนไขข้อผูกมัดในลักษณะนี้ได้สร้างภาระให้กับประเทศไทยหลายด้าน เช่น การบำรุงรักษาอุปกรณ์ และอะไหล่หลายประเภทที่นำเข้ามาจากญี่ปุ่นซึ่งวัสดุอุปกรณ์นั้นผลิตในญี่ปุ่น การบำรุงรักษาจึงต้องจ้างบริการจากญี่ปุ่นซึ่งมีราคาแพง ส่งผลให้เกิดภาระทางด้านงบประมาณของหน่วยงานราชการไทย หรือกรณีที่เป็นโครงการให้เปล่าเพื่อก่อสร้างอาคารที่ต้องจ้างบริษัทรับเหมามาก่อสร้างนั้น ก็ถูกญี่ปุ่นตั้งเงื่อนไขให้ผู้รับเหมาเป็นบริษัทญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งเป็นการปิดกั้นโอกาสของ

บริษัทก่อสร้างของไทยให้เข้าไปมีโอกาสในการประมูลได้

ปัญหาประการที่สอง คือ ญี่ปุ่นมักมีบทบาทในการคัดเลือกโครงการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งแม้หน่วยงานไทยจะเป็นผู้เสนอโครงการเอง แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็คือ รัฐบาลญี่ปุ่นที่จะเป็นผู้เลือกโครงการที่บริษัทหรือชาวญี่ปุ่นได้รับผลประโยชน์ และปัญหาประการสุดท้าย คือ การถ่ายทอดเทคโนโลยี เนื่องจากที่ผ่านมามีการถ่ายทอดเทคโนโลยีของญี่ปุ่นมักไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เป็นเพราะรัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีนโยบายที่แนชัดต่อการให้ความช่วยเหลือด้านทุนฝึกอบรม

ในขณะเดียวกันก็ปรากฏปัญหาในการรับความช่วยเหลือของไทยในภาพรวม คือ การบริหารความช่วยเหลือของไทยที่ไม่มีกรวางแผนว่าจะรับความช่วยเหลืออย่างไร ดังนั้นจึงส่งผลให้ลักษณะความช่วยเหลือที่ได้จากญี่ปุ่นมีลักษณะกระจายเป็นการพิจารณาโครงการต่อโครงการว่าโครงการนี้เหมาะสมหรือไม่ เพราะฉะนั้นเมื่อไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างโครงการต่างๆ ก็ทำให้ผลของการรับความช่วยเหลือไม่เต็มที่เท่าที่ควร หรือก็คือความช่วยเหลือที่ไทยรับมานั้นไม่มีประสิทธิภาพ

สำหรับปัญหาการรับ ODA คือ หน่วยงานไทยมีลักษณะเป็น “ผู้ขอ” อยู่เสมอ โดยขาดการวางแผนการรับความช่วยเหลือของรัฐบาลไทย และการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความช่วยเหลือ ประเด็นนี้ได้รับการอธิบายจากเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานไทยว่า³² ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าไม่ถือว่าเป็นการให้เปล่า เพราะไทยจะต้องมีความพร้อมในการรับ ซึ่งก็คือ ความพร้อมด้านเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการที่จะรับ

³² เอกสารหลังการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่น โดยโครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 มกราคม 2531, หน้า 30. และวรุฒ โดมอญ ผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตามผลความร่วมมือหุ้นส่วน และบรรจง อมรชิวิน ผู้อำนวยการส่วน ส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ. สัมภาษณ์, เดือนเมษายน 2548.

ความช่วยเหลือ ดังนั้น ในการรับความช่วยเหลือ หน่วยงานหลักของไทยที่พิจารณาโครงการในขั้นแรก คือ สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับความช่วยเหลือในสาขานั้นๆ หรือไม่ และความช่วยเหลือนั้น สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยหรือไม่

ในหลักการรับความช่วยเหลือทางวิชาการ หรือความร่วมมือทางวิชาการนั้น มีเป้าหมายเพื่อการเสริมสร้างความรู้ให้สามารถพึ่งตนเองได้ แต่ในทางปฏิบัติ การรับความช่วยเหลือทางวิชาการนั้นยังขาดการวางแผนเตรียมการในการพึ่งตนเองอยู่ หน่วยงานที่ริเริ่มรับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ไม่มีระบบการจัดการที่ดี อาจเป็นการผูกพันให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณมากขึ้นได้

นอกจากนี้ก็ยังมีความยากลำบากในระดับโครงการ เช่น หน่วยงานเจ้าของเรื่องขาดการวางแผนในระดับโครงการที่ดี โดยเฉพาะปัญหาด้าน

งบประมาณและบุคลากรซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการและสำนักงบประมาณ ปัญหาการรับความช่วยเหลือนี้ นักวิชาการหลายท่านต่างตั้งข้อสังเกตว่าการให้ ODA แบบให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อไทยยังไม่มี การประเมินว่า ฝ่ายไทยได้ประโยชน์จากความช่วยเหลือนี้มากน้อยเพียงใด จะมีวิธีการใดบ้างที่จะทำให้ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับก่อเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน รัฐบาลไทยควรมีวิธีการแก้ปัญหาจากการที่ญี่ปุ่นมักมีบทบาทสำคัญในการกำหนดโครงการความช่วยเหลือแก่ไทย จะทำอย่างไรที่จะทำให้ไทยได้รับประโยชน์สูงสุดภายใต้สภาพการณ์ที่ญี่ปุ่นมักผูกมัดความช่วยเหลือแก่ไทย การขาดการวางแผน การรับความช่วยเหลือของรัฐบาลไทย การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความช่วยเหลือ ทำอย่างไรจะเพิ่มประสิทธิภาพในการรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากญี่ปุ่น

การให้ ODA ของญี่ปุ่นต่อไทยด้านเงินให้เปล่าช่วง หลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1990-2005)

มรสปรกษกฏบัตร ODA 1992

ช่วงหลังสงครามเย็น นโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งในแง่เป้าหมายและความชัดเจนของการให้ รวมไปถึงหลักปรัชญาการให้ ODA ที่มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าเดิม โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศธรรมนูญความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น (ODA charter 1992) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือโดยการสร้างความเข้าใจที่ดีต่อภายในและภายนอกประเทศ และเพื่อให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ญี่ปุ่นได้กำหนดหลักการและปรัชญาการให้ ใน ODA charter 1992 ใหม่ซึ่งมีความแตกต่างไปจากเดิมที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ไปสู่มิติอื่นที่กว้างกว่า เช่น การบรรเทาความยากจนโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย สันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยหลักการสำคัญของการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นอ้างตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งเน้นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสร้างสันติภาพ การส่งเสริม

ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยหลักการ 4 ประการ คือ³³

1. ส่งเสริมการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแบบคู่ขนาน

2. หลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีเป้าหมายทางทหาร หรือการสร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศ

3. ให้ความใส่ใจต่อการรักษาและสร้างสันติภาพและเสถียรภาพระหว่างประเทศ โดยระมัดระวังการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศกำลังพัฒนาที่ผลิต/ขาย/นำเข้า/ส่งออกอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง และให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านี้

4. ใส่ใจต่อการสนับสนุนและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบตลาด สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

เมื่อหลักการเปลี่ยนแนวทางการให้ ODA ก็เปลี่ยนไปด้วย จากเดิมซึ่งมักให้ความช่วยเหลือในลักษณะ hardware aid คือ เน้นการให้สิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุอุปกรณ์มาเป็นการให้ในลักษณะ software aid ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้คนในประเทศผู้รับสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง ซึ่งความช่วยเหลือในลักษณะนี้จะเน้นการให้ในรูปของเงินไปเปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาทรัพยากร การสาธารณสุข และสวัสดิการสังคม

ODA charter 1992 ได้เพิ่มปรัชญาและหลักการการให้ความช่วยเหลือบางประการเป็นครั้งแรก เช่น หลักการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอันเป็นแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่าการ

พัฒนาเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หลักการสนับสนุนประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด สิทธิมนุษยชน และการไม่สนับสนุนกิจกรรมทางทหาร ซึ่งหลักการเหล่านี้ก็กลายเป็นเงื่อนไขหรือเครื่องต่อรองที่สำคัญของญี่ปุ่นต่อประเทศผู้รับ อย่างไรก็ตามหลักการดั้งเดิม เช่น การสร้างให้ประเทศผู้รับช่วยเหลือตนเองได้ (self-help) และการให้ตามหลักการร้องขอของประเทศผู้รับ (request-based principle) ยังคงอยู่เช่นเดิม

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงหลักการและปรัชญาการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคหลังสงครามเย็นโดยเฉพาะ เพราะเมื่อความขัดแย้งทางอุดมการณ์สิ้นสุดลง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตระหนักว่า ยังมีประเด็นปัญหาอื่นๆ ในโลกที่จำเป็นต้องการการเอาใจใส่แก้ไขอย่างเร่งด่วน และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องอาศัยความร่วมมือของทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งแวดล้อม เช่น การเกิดภาวะเรือนกระจก การลดลงของพื้นที่ป่า สภาพแวดล้อมเป็นพิษ ญี่ปุ่นถือว่าตนเองมีประสบการณ์กับปัญหาสิ่งแวดล้อมมาก่อน ดังนั้นจึงเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องแนะนำประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ไม่ให้ประสบปัญหาเดียวกัน³⁴

บทบทวนกฎบัตร ODA 2003

ต้นศตวรรษที่ 21 นโยบายการให้ความช่วยเหลือมีการเปลี่ยนแปลงในแง่เป้าหมายทางด้านการสร้างสันติภาพซึ่งชัดเจนมากกว่าเดิม จุดเปลี่ยนที่สำคัญ คือ หลังเกิดเหตุการณ์วินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์โดยกลุ่มก่อการร้ายเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป การกำจัดกลุ่มผู้ก่อการร้ายกลายเป็น

³³ กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น. "Japan's ODA White Paper 2003".

http://globalwarming.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part3_3_2.html

³⁴ ศิริพร วัชชวัลลค์. การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นและผลกระทบต่อประเทศไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544.

เป็นเป้าหมายที่สำคัญของสหรัฐฯ และพันธมิตร ญี่ปุ่นซึ่งเป็นหนึ่งในพันธมิตรของสหรัฐฯ ถูกเรียกร้องจากสังคมระหว่างประเทศให้เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมสันติภาพและฟื้นฟูบูรณะอัฟกานิสถาน ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นจึงพยายามสร้างบทบาทและเข้าไปมีส่วนร่วมในการรักษาสันติภาพในเกือบทุกภูมิภาคของโลกที่มีความขัดแย้ง ดังเช่น การประกาศให้เงินช่วยเหลือในการฟื้นฟูบูรณะอัฟกานิสถานเป็นจำนวนเงิน 4.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายใต้แนวความคิด “Register for Peace”³⁵ ซึ่งได้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการโดยนางโยริโกะ คาวากุชิ รัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่น ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 อันเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างสันติภาพและฟื้นฟูบูรณะประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำยาวนานของญี่ปุ่นตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ประกอบการที่สาธารณชนญี่ปุ่นทั่วไปเริ่มตั้งคำถามกับรัฐบาลเกี่ยวกับการให้ ODA ต่างๆ ที่ญี่ปุ่นก็ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มพิจารณาการให้ความช่วยเหลือใหม่ โดยลดปริมาณความช่วยเหลือลงโดยในปีงบประมาณญี่ปุ่น 2002 งบประมาณ ODA ลดลงกว่า 10.3%³⁶ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 2001 และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998-2002 งบประมาณ ODA ลดลงมากกว่า 20%

เหตุผลที่รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจทบทวน ODA

charter ในปี ค.ศ. 2002 นั้น กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้ให้เหตุผลไว้ 4 ประการดังนี้³⁷

ประการแรก เนื่องด้วยกระบวนการโลกาภิวัตน์ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา มีความสำคัญมากขึ้น และตั้งแต่เหตุการณ์วินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ได้ก่อให้เกิดความตระหนักว่า ความยากจนอาจเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การก่อการร้าย ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงระหว่างความยากจนกับการก่อการร้ายเข้าไว้ด้วยกัน

ประการที่สอง สังคมระหว่างประเทศกำลังให้ความสำคัญแก่ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน การขจัดความยากจน ความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างสันติภาพ

ประการที่สาม ข้อจำกัดทางการเงินทำให้ต้องการสร้างความช่วยเหลือที่มียุทธศาสตร์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สี่ ความสนใจของสาธารณชน และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนที่มีมากขึ้นในการดำเนินโครงการภายใต้ความช่วยเหลือ ODA

กฎบัตรการให้ความช่วยเหลือที่ทบทวนใหม่ ค.ศ. 2003 นี้ ได้วางเค้าโครงประเด็นสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ 4 ประเด็นที่ชัดเจนกว่ากฎบัตร 1992 คือ การขจัดความยากจน การเติบโตอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาระดับโลก และการสร้างสันติภาพ³⁸

³⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Japan’s Foreign Policy in Major Diplomatic Fields. Official Development Assistance. Overview : A Turning Point for Japan’s Official Development Assistance (ODA)”. <<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/chap3-d.pdf>>

³⁶ เติ้งฮ้าง. ใน Chapter 3 Japan’s Foreign Policy in Major Diplomatic Fields.

³⁷ Japan International Cooperation Agency. Country Study for Japan’s Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand. pp 4-5.

³⁸ ฮ้างแล้ว. ใน Japan International Cooperation Agency. Country Study for Japan’s Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand. pp. 5.

มสท ODA ต่อโดยช่วงหลังสงครามเย็น

ภาพรวมและข้อวิจารณ์ การให้ ODA ต่อไทย ช่วงหลังสงครามเย็น

3.1 ภาพรวมและข้อวิจารณ์

ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงที่ญี่ปุ่นเผชิญกับวิกฤตฟองสบู่แตกและมีสภาพเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่นั้นมา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่กระเตื้องเท่าที่ควรและยังประสบกับการขาดดุลการค้าและรายได้จากการส่งออกลดลงด้วย ประกอบกับไทยเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ญี่ปุ่นจึงค่อยๆ ลดปริมาณการให้ ODA ลง

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า ปริมาณเงินกู้จากญี่ปุ่นมีปริมาณลดลงในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 แต่มีปริมาณเพิ่มขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1996-1999 เนื่องจากเป็นช่วงที่ไทยกำลังประสบกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ และค่อยลดลงจาก 151.8 พันล้านเยนในปี ค.ศ. 1999 เหลือ 44.8 พันล้านเยนในปี ค.ศ. 2003 เช่นเดียวกับความร่วมมือทางวิชาการและเงินให้เปล่าที่มีปริมาณลดลง โดยเงินให้เปล่ามีแนวโน้มลดลงอย่างมากตั้งแต่ญี่ปุ่นยุติการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าทั่วไปในปี ค.ศ. 1994³⁹ ขณะเดียวกันประเทศไทยก็มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูง โดย GNP ต่อหัวของคนไทยมีอัตราสูงกว่า 1,445 ดอลลาร์สหรัฐฯ จึงทำให้ประเทศไทยไม่ได้เป็นเป้าหมายในการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าอีกต่อไป⁴⁰

ตารางที่ 3 แสดงปริมาณความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ให้กับไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-2003

(Value in billion of Yen)

	Yen loans (based on e/n)	Grant aid (based on e/n)	Technical cooperation (JICA outlays)
1990 fiscal year	-	6.7	7.7
1991 fiscal year	84.7	6.0	7.6
1992 fiscal year	127.4 Normal provision 93.0 Special loan 34.475	3.2	9.3
1993 fiscal year	104.5	3.1	8.4
1994 fiscal year	82.3	0.1	8.1
1995 fiscal year	61.6	0.2	8.0
1996 fiscal year	118.3	0.3	9.5
1997 fiscal year	105.9	0.3	8.9
1998 fiscal year	147.6	2.3	10.3
1999 fiscal year	151.8	0.2	6.6
2000 fiscal year	95.7	0.2	6.6
2001 fiscal year	6.4	0.3	6.9
2002 fiscal year	45.2	0.3	5.6
2003 fiscal year	44.8	0.4	4.2

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/indexen.html>>

³⁹ กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรื. ข้อมูลและนโยบายของแหล่งความร่วมมือต่างประเทศ. มีนาคม, 2541. หน้า 43-56.

⁴⁰ เว็บไซต์สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/en/jtrela/oda.htm>>

ช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1997 ในประเทศไทย ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่ญี่ปุ่นอยู่ในภาวะบประมาณขาดดุล รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของรัฐบาลนายฮาชิโมโตะได้ (Hashimoto) ประกาศใช้หลักการ “การสนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างทางการเงิน”⁴¹ เพื่อลดค่าใช้จ่ายของทางรัฐบาลและฟื้นฟูการเงิน หลักการนี้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการให้ ODA ซึ่งเปลี่ยนจากการเน้นเชิงปริมาณมาเป็นเชิงคุณภาพ⁴²

นอกจากการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณการให้ ODA แล้ว เป้าหมายการให้ของญี่ปุ่นก็เปลี่ยนแปลงไปเช่นกันซึ่งการเปลี่ยนนี้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของไทย จากเดิมในอดีตเป้าหมายของการพัฒนาของประเทศไทยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 6 ประเทศไทยเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งโครงการความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยก็จะเน้นโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เพื่อสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ต่อมาจะพบว่าเป้าหมายของการพัฒนาประเทศได้เปลี่ยนมาเป็นเน้นการพัฒนามนุษย์ กล่าวคือ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (1992-1996) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่บรรจุแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) โดยเน้นการพัฒนาเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม⁴³ และต่อมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (1997-2001) ประเทศไทยได้ปรับแนวคิดจากการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นมนุษย์

เป็นศูนย์กลางการพัฒนา นั่นคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาสภาพแวดล้อมในสังคมให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคน และพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม⁴⁴ และในขณะเดียวกันกับที่ไทยประกาศแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ ญี่ปุ่นก็ได้ปรับเปลี่ยนและจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของการให้ความช่วยเหลือในประเด็นต่างๆ เพิ่มเติม อาทิ ภาคสังคมโดยเฉพาะการศึกษาและ HIV/AIDS การรักษาสีงแวดล้อม การพัฒนาชนบท การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น⁴⁵ ซึ่งการให้ ODA ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8⁴⁶ (ค.ศ. 1997-2001) และญี่ปุ่นได้กลับมาให้ ODA ในลักษณะความร่วมมือทางวิชาการมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1998 ญี่ปุ่นได้ให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ไทยเป็นจำนวน 10.3 พันล้านเยน ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุดนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา

การเปลี่ยนแนวทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นสอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายไทย ดังนั้นจะเห็นได้จากโครงการที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือในช่วงดังกล่าว จึงเป็นโครงการทางการศึกษาและด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนใหญ่ เช่น โครงการขยายภาควิชาอุตสาหกรรมของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โครงการสร้างสถาบันวิจัยสุขภาพแห่งชาติ โครงการสร้างศูนย์วิจัยและฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม โครงการปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย เป็นต้น โครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ญี่ปุ่นให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าในการสร้างสิ่ง

⁴¹ อ้างแล้ว. ใน *กรมวิเทศสหการ*. หน้า 43-56.

⁴² อ้างแล้ว. ใน *กรมวิเทศสหการ*. หน้า 51-52.

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544”. <www.nesdb.go.th/econSocial/devCom/bottombar_copy8.html>.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁵ สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://emb-japan.go.jp/en/oda/index.html>>

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

ก่อสร้าง อาคารที่จำเป็น และความช่วยเหลือทางวิชาการ โดยญี่ปุ่นจัดส่งทีมผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขาเข้ามาฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ขณะเดียวกันก็มีทุนฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไปปฏิบัติงานในประเทศญี่ปุ่นด้วย

3.2 การให้ ODA ของญี่ปุ่นต่อไทยด้านเงินให้เปล่าช่วงหลังสงครามเย็น

ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990 นั้น ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงแวดล้อมระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของญี่ปุ่นในช่วงดังกล่าวด้วย ผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ความช่วยเหลือซึ่งถือเป็นเสาหลักและเป็นเครื่องมือสำคัญทางนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ต้นทศวรรษที่ 1990 กระแสการให้ความสนใจในประเด็นร่วมกันในสังคมระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความยากจน โรคติดต่อ ได้ถูกรณรงค์และส่งเสริมโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น UNDP (United Nations Development Program) ญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้วและเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของโลกถูกเรียกร้องจากสังคมระหว่างประเทศให้เข้ามามีบทบาทและสนใจต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องสนใจต่อเสียงเรียกร้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความสนใจและการสร้างบทบาทที่มีต่อปัญหาของโลกของญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นต้องกลับมาทบทวนความสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียซึ่งเป็นภูมิภาคที่เป็นเขตอิทธิพลของญี่ปุ่นมาตั้งแต่อดีตเป็นภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของญี่ปุ่นมากที่สุดและส่งผลกระทบต่อญี่ปุ่นมากที่สุดเช่นกัน รัฐบาลญี่ปุ่นมองว่า⁴⁷ การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

ของเศรษฐกิจทุนนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ประเทศอาเซียนมีประสบการณ์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจเรื่อยมา แต่ในขณะเดียวกันก็ประสบกับความไม่แน่นอน (uncertainty) และความไร้เสถียรภาพ (instability) ทางเศรษฐกิจ-สังคม (socioeconomic) ตัวอย่างเช่น วิกฤตเศรษฐกิจที่เริ่มจากประเทศไทยในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งส่งผลไปทั่วภูมิภาคเอเชีย หรือโรคติดต่อใหม่ๆ เช่น โรคซาร์ส ซึ่งแพร่ระบาดจากจีนไปทั่วภูมิภาคในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่แน่นอนและความไร้เสถียรภาพขึ้นในภูมิภาคและปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ด้วยประเทศหนึ่งประเทศใด หรือองค์กรระหว่างประเทศเพียงอย่างเดียว การแก้ไขจะต้องเกิดจากความร่วมมือในภูมิภาค

ด้วยแนวคิดและมุมมองข้างต้น ญี่ปุ่นจึงให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นระดับโลก (Global Issues) ซึ่งปัจจุบันประเด็นที่ได้รับความสนใจมาก คือ ปัญหาความเลวร้ายของสิ่งแวดล้อมโลก ปัญหาการแพร่กระจายของโรคติดต่อ และปัญหาเรื่องยารักษาโรค เนื่องจากปัญหาเหล่านี้กลายเป็นปัญหาหนักและแพร่ขยายไปทุกประเทศทั่วโลก นอกจากประเด็นที่เป็น Global Issues แล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Improvement) ความสนใจต่อปัญหาของโลกของญี่ปุ่นแสดงออกมาในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านให้เปล่าต่อประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สุขอนามัย การศึกษา ฯลฯ

สำหรับประเทศไทย ปริมาณความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-2003 (ตารางที่ 4)

⁴⁷ Japan International Cooperation Agency. Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand. Institute for International Cooperation. December, 2003. pp.11.

ค่อยๆ ลดจำนวนลง จาก 12.5 พันล้านเยนในปี ค.ศ. 1985 เหลือเพียง 0.4 พันล้านเยน โดยเฉพาะตั้งแต่ปีงบประมาณ ค.ศ. 1992 ซึ่งจำนวนเงินให้เปล่าลดลงเกือบครึ่งหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1991

ปัจจุบันความช่วยเหลือแบบให้เปล่าต่อไทย ปรากฏในรูปของความช่วยเหลือแบบให้เปล่าทางการศึกษาและวัฒนธรรม ความช่วยเหลือแบบ

ให้เปล่าทางด้านทุนฝึกอบรม/สัมมนา ณ ประเทศญี่ปุ่น ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าขนาดย่อมในรูปแบบตัวเงินแก่กิจกรรมระดับรากหญ้าในระดับชุมชนท้องถิ่น

จากการปรับเปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในภาพรวมนี้ ญี่ปุ่นจึงได้ดำเนินการชี้แจงแนวนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศสำหรับประเทศไทย ผู้แทนรัฐบาลไทยและผู้แทน

ตารางที่ 4 แสดงปริมาณความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการของญี่ปุ่นที่ให้กับไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-2003

(Value in billion of Yen)

fiscal year	Grant aid (based on e/n)	Technical cooperation (JICA outlays)
1985 fiscal year	12.5	6.0
1986 fiscal year	12.1	6.1
1987 fiscal year	11.7	8.1
1988 fiscal year	9.3	8.4
1989 fiscal year	8.9	8.0
1990 fiscal year	6.7	7.7
1991 fiscal year	6.0	7.6
1992 fiscal year	3.2	9.3
1993 fiscal year	3.1	8.4
1994 fiscal year	0.1	8.1
1995 fiscal year	0.2	8.0
1996 fiscal year	0.3	9.5
1997 fiscal year	0.3	8.9
1998 fiscal year	2.3	10.3
1999 fiscal year	0.2	6.6
2000 fiscal year	0.2	6.6
2001 fiscal year	0.3	6.9
2002 fiscal year	0.3	5.6
2003 fiscal year	0.4	4.2

ที่มา : สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjip-th.org/indexen.html>>

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประชุมความร่วมมือทางวิชาการประจำปี เมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1998 สาระสำคัญมีดังนี้⁴⁸

1. เนื่องจากความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่นมีจำกัดและต้องลดลง อย่างไรก็ตามยังมีหลายประเทศในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกที่ต้องการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นพยายามเพิ่มความช่วยเหลือและประสงค์ให้ประเทศพัฒนาแล้วร่วมสมทบการให้ความช่วยเหลือนี้ด้วย ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อคุณภาพของการให้ความช่วยเหลือ แทนที่จะเน้นในเรื่องปริมาณมากกว่าที่ผ่านมา กล่าวคือ โครงการและกิจกรรมความช่วยเหลือจะต้องตรงและสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ

2. การปรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศโดยการให้ความสำคัญในการใช้กองทุนเอกชน (Private Fund) ให้มีบทบาทเพิ่มขึ้นเป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชน โดยจะเป็นการประสานระหว่างความร่วมมือทางวิชาการกับความร่วมมือด้านการคลัง ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญต่อคำขอที่เกี่ยวข้องกับการให้เงินกู้ของญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการใช้เงินกู้ของญี่ปุ่นสำหรับโครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทางด้านสังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ และการสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง

3. การให้ความช่วยเหลือตามที่ได้รับการเสนอแนะจากคณะกรรมการปฏิรูป ODA (ODA Reform Commission) โดยพิจารณาใช้แนวทางการให้ความช่วยเหลือแบบ Country Specific Approach ที่เน้นการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในระยะปานกลางและระยะยาว และให้ความสำคัญกับการเริ่มวิธีการใหม่ๆ ของหน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ประจำอยู่ในประเทศต่างๆ ความเห็นและข้อเสนอแนะของ

ประเทศผู้รับด้วย

4. การให้ความสำคัญกับการดำเนิน**ความร่วมมือแบบหุ้นส่วน**กับประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการพัฒนาในระดับก้าวหน้า กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความสำคัญมากขึ้นต่อ**ความร่วมมือใต้-ใต้ (South-South Cooperation)**

5. การให้ความสำคัญต่อ**องค์กรพัฒนาเอกชน**ให้มีบทบาทมากขึ้นในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น

สาระสำคัญดังกล่าวข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับองค์กรเอกชนในฐานะที่มีบทบาทการพัฒนาในประเทศไทยมากขึ้น ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าต่อองค์กรเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ก็คือ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากเดิมที่ญี่ปุ่นเน้นให้ในโครงการใหญ่ๆ ใช้ปริมาณเงินลงทุนมาก เช่น โครงการปลูกป่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการก่อสร้างศูนย์วัฒนธรรม โครงการสร้างสถาบันวิจัยสุขภาพแห่งชาติ โครงการขยายภาควิชาอุตสาหกรรมของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นต้น เป็นการลดการให้เงินให้เปล่าลง ปัจจุบันญี่ปุ่นให้เพียงความช่วยเหลือให้แบบด้านวัฒนธรรม (Cultural Grant Aid) และ โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (The Grant Assistance for Grassroots Human Security Project-GGP) แก่องค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น ดังเอกสารของญี่ปุ่นได้ระบุว่า

“การช่วยเหลือของญี่ปุ่น เช่น การสนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยการให้กู้ยืมเงิน และการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน การพัฒนาบุคลากรรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าถือเป็นข้อยกเว้นสำหรับประเทศไทยที่เคยเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จจากโครงการ

⁴⁸ กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรียุค. ข้อมูลและนโยบายของแหล่งความร่วมมือต่างประเทศ. มีนาคม, 2541. หน้า 43-56.

ดังกล่าวมาแล้วเพื่อเป็นการช่วยเหลือปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจปัจจุบัน โดยญี่ปุ่นเน้นการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ โดยเฉพาะการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่น⁴⁹

3.2.1 การให้ ODA ในโครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (GGP)

การให้ ODA ในโครงการ GGP เป็นการให้จากรัฐบาลญี่ปุ่นต่อหน่วยงานท้องถิ่นและองค์กรเอกชนไทยโดยตรง (G to L) โดยหน่วยงานของญี่ปุ่นกระบวนกรให้ ODA คือ สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่จัดสรรเงินให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งตัดสินใจเลือกโครงการซึ่งองค์กรเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอขอความช่วยเหลือ จุดประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือก็เพื่อเป็นการสนับสนุนโครงการของหน่วยงานราชการในระดับท้องถิ่น หน่วยงานทางการศึกษาและการแพทย์ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในประเทศ รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง โดยผ่านทางสถานทูตญี่ปุ่นในประเทศไทย โดยโครงการที่สถานทูตญี่ปุ่นจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือนั้นจะต้องเป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นประโยชน์แก่ระดับรากหญ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเกี่ยวกับความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs-BHN)

การที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับองค์กรเอกชนหรือ NGOs ให้มีบทบาทในการดำเนินโครงการต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีรากฐานมาจากในญี่ปุ่นเอง โดยในญี่ปุ่น NGOs มีบทบาทอย่างมากต่อกิจกรรมภายใต้การให้ ODA โดย NGOs ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในญี่ปุ่นมีมากกว่า 300 องค์กร นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มจัดตั้ง

ระบบการอุดหนุนกิจกรรมการพัฒนาระหว่างประเทศของเอกชนในปี ค.ศ. 1989 เป็นครั้งแรก โดย NGOs เหล่านี้ดำเนินกิจกรรมในหลายประเทศทั่วโลก และต่อมาในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลญี่ปุ่นได้สนับสนุนกิจกรรมของ NGOs มูลค่า 368 ล้านเยน และเพิ่มเป็น 540 ล้านเยน ในปี ค.ศ. 1994 และต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้พัฒนามาเป็นการให้เงินสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรที่มีชื่อของรัฐในประเทศกำลังพัฒนา⁵⁰

3.2.2 แนวทาง/กระบวนการให้ ODA

กระบวนการพิจารณาอนุมัติโครงการความช่วยเหลือ GGP นั้น มีลักษณะแตกต่างจากกระบวนการให้ในอดีตซึ่งกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954-1988 จะสังเกตได้ว่าการใช้ช่องทางจากรัฐบาลญี่ปุ่นมาสู่รัฐบาลไทย (Government to Government) โดยหน่วยงานราชการไทยส่งข้อเสนอโครงการ (proposal) ไปยังสถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยผ่านสำนักงานเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency-TICA) (เดิมเรียกว่า กรมวิเทศสหการ หรือ DTEC) ซึ่งเป็นหน่วยงานไทยที่ทำหน้าที่พิจารณาโครงการในเบื้องต้นก่อนที่จะส่งข้อเสนอโครงการไปยังสถานทูตญี่ปุ่น จากนั้นข้อเสนอดังกล่าวก็จะถูกส่งผ่านไปยังกระทรวงการต่างประเทศ ญี่ปุ่นอันเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย

ขณะที่กระบวนการพิจารณาโครงการ GGP นั้น สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักที่จะพิจารณาข้อเสนอโครงการ (project proposal) ซึ่งเสนอโดยหน่วยงานไทยที่เป็นหน่วยงานท้องถิ่น (local government) หรือองค์กรเอกชน (NGOs) ซึ่งหากพิจารณาในหลักการแล้วน่าจะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น แต่ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาโครงการ GGP ในเบื้องต้น

⁴⁹ สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/en/jtrela/oda.htm>>

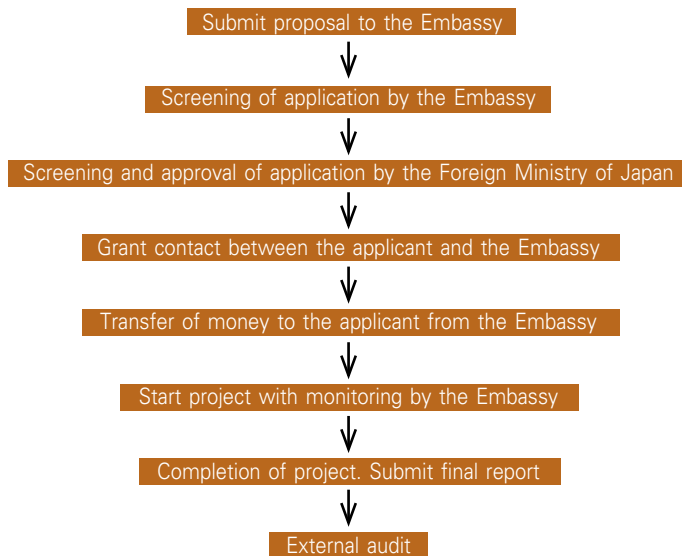
⁵⁰ Akira Nishigaki and Yasutami Shimomura. "Japan Aid : Historical Roots, Contemporary Issues and Future Agenda". The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan. Jan, 1996. pp. 25-26.

คือ แม้โครงการจะเน้นช่วยไปที่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นสำคัญ แต่วิธีให้ในโครงการนี้ยังเน้นที่การก่อสร้างอาคาร (constructing building) และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับการดำเนินการ อันเป็นวิธีการให้ที่มีลักษณะคล้ายกับแนวทางการให้ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นได้อธิบายว่าการให้ความช่วยเหลือในโครงการ GGP แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การสร้างสิ่งปลูกสร้างพร้อมเครื่องมือ และการสัมมนา ซึ่งจะเป็นไปตามคำขอของหน่วยงานที่ขอความช่วยเหลือ และที่สำคัญ ฝ่ายญี่ปุ่นจะไม่เข้าไปร่วมในการจัดการโครงการแต่อย่างใด และโครงการทุกโครงการที่สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือนั้น จะถูกรายงานไปยังสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) เพื่อพิจารณาในขั้นสุดท้ายและสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสามารถคัดค้านโครงการนั้นได้ หากเห็นว่า

โครงการอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ อาทิ โครงการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดน เป็นต้น และเมื่อโครงการได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้ว หลังจากดำเนินการโครงการ 1 ปี หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการจะต้องรายงานสถานะโครงการกลับไปยังสถานทูตญี่ปุ่น⁵¹

โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (The Grant Assistance to Grassroots Human Security Project-GGP) หรือจีจีพีได้รับการริเริ่มและดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 มีจุดประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนโครงการของหน่วยราชการในระดับท้องถิ่น หน่วยงานทางการศึกษาและการแพทย์ และองค์กรพัฒนาเอกชน ในประเทศกำลังพัฒนา อันเป็นการให้โดยตรงต่อประชาชนชั้นรากหญ้า แม้จะเป็นโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแต่ญี่ปุ่นก็มีเงื่อนไขของ

แผนภูมิที่ 5 แสดงกระบวนการให้ความช่วยเหลือในโครงการ GGP



ที่มา : สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://www.th.emb-japan.go.jp/en/oda/ggp.htm#f>>

⁵¹ Takezume. First Secretary. สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. สัมภาษณ์ 21 พฤศจิกายน 2549.

การให้ความช่วยเหลือตามโครงการจีจีพีเช่นกัน
เงื่อนไขประการหนึ่งที่เป็นไปในเชิงบวกและเป็น
ประโยชน์ต่อการสร้างโครงการก็คือ “การขอความ
ช่วยเหลือควรขอคำปรึกษาจากคนในชุมชนที่ได้รับ
ประโยชน์จากโครงการ และให้พวกเขามีส่วนร่วมใน
การบริหารจัดการและดำเนินโครงการ”⁵² ประเด็นนี้
น่าสนใจและมีความสำคัญมากสำหรับการสร้าง
โครงการซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน
ซึ่งเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือนี้สอดคล้องกับ
นโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่เน้นการมี
ส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ญี่ปุ่นยัง
สร้างเงื่อนไขด้านเงินทุนสำหรับโครงการ ได้แก่⁵³

- โครงการจีจีพี ให้เงินทุนสนับสนุนเฉพาะ
โครงการที่สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะ
เวลาหนึ่งปี และผู้ขอกุณสามารถแสดงความสามารถ
ในการบริหารจัดการ

- โครงการที่ประมาณทุนดำเนินการวงเงิน 20
ล้านเยนไปจนถึง 25 ล้านเยน จะได้รับเงินสนับสนุน
จากจีจีพี 20 ล้านเยน โครงการที่ประมาณทุนดำเนินการ
วงเงินมากกว่า 25 ล้านเยน จะได้รับเงิน
สนับสนุนจากจีจีพีร้อยละ 80 ของวงเงิน

เงินช่วยเหลือตามโครงการนี้เน้นที่โครงการที่
มีระยะเวลาในการดำเนินการไม่เกิน 1 ปี แสดงให้
เห็นว่า โครงการที่ได้รับเงินจากญี่ปุ่นนั้นจะสิ้นสุดลง
และเงินทุนสนับสนุนก็จะสิ้นสุดลงเช่นกัน ไม่ว่า
โครงการนั้นจะสามารถดำเนินต่อไปได้หรือไม่
อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขประการหนึ่งซึ่งแสดงถึงการที่
ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับความยั่งยืนของโครงการจีจีพี
คือ เงื่อนไขที่ว่าหน่วยงานหรือองค์กรที่ขอความ
ช่วยเหลือต้องแสดงให้เห็นว่าสามารถจัดการบริหาร
โครงการได้

ลักษณะความร่วมมือตามโครงการจีจีพีนี้
จะเน้นให้การสนับสนุนครอบคลุมค่าก่อสร้างอาคาร
การจัดหาวัสดุและอุปกรณ์ อาจสามารถครอบคลุม
ค่าใช้จ่ายในการจัดสัมมนา แต่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่าย
ประจำดังเช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าจ้าง เงินเดือน
 เป็นต้น

โครงการความร่วมมือด้านเศรษฐกิจแบบให้
เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ เน้นการ
ให้ความช่วยเหลือ 7 สาขา คือ สวัสดิการแก่ผู้ด้อย
โอกาส การดูแลสุขภาพและการแพทย์ การบรรเทา
ความยากจน การศึกษาขั้นพื้นฐาน การปกป้องสิ่ง
แวดล้อม การศึกษาและอบรมว่าด้วยเรื่องโรคเอดส์
และยาเสพติด และระเบิดสังหารบุคคล (ดังตารางที่
6) และเป็นที่น่าสังเกตว่า ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐาน
ในมุมมองของญี่ปุ่น จะเป็นการก่อสร้างอาคาร
สถานที่ จัดซื้ออุปกรณ์เป็นส่วนใหญ่ และมีเงื่อนไข
ว่า ความร่วมมือตามโครงการ GGP ให้การสนับสนุน
ครอบคลุมค่าก่อสร้างอาคาร การจัดหาวัสดุและ
อุปกรณ์ และอาจครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการสัมมนา
แต่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายประจำดังเช่น ค่ารักษา
พยาบาล ค่าจ้างและเงินเดือน

ญี่ปุ่นพยายามส่งเสริมและผลักดันโครงการนี้
อย่างมาก เห็นได้จากจำนวนโครงการ GGP ที่เพิ่ม
จำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังวิกฤต
เศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 นายโอบุชิ รัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่นในสมัยนั้นได้เดินทางเยือนไทยในเดือน
พฤษภาคม ค.ศ. 1998 และได้ประกาศขยายวงเงิน
งบประมาณสำหรับโครงการ GGP แก่ไทยจากวงเงิน
ประมาณ 47 ล้านบาทในปี ค.ศ. 1997 เพิ่มเป็น 60
ล้านบาทในปี ค.ศ. 1998 จากนั้นเงินความช่วยเหลือ
ก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉลี่ยแล้วปีละไม่ต่ำกว่า 30

⁵² สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/en/jtrela/oda.htm>>

⁵³ อ้างแล้วในสถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย.

ตารางที่ 6 แสดงตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นตามโครงการ GGP⁵⁴

ลักษณะโครงการ	ตัวอย่างการให้ความช่วยเหลือ
1. สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม อาทิ เด็กกำพร้า และติดเชื้อ (HIV/AIDS) เด็กเรื้อรัง คนชรา ชาวเขา คนพิการ สตรีผู้ถูกทำร้ายทางเพศ เป็นต้น	- สร้างที่พักพิง - จัดซื้ออุปกรณ์ - จัดสร้างระบบประปา
2. การดูแลสุขภาพและการแพทย์	- การสร้างศูนย์รักษาพยาบาล - การจัดซื้อเวชภัณฑ์
3. บรรเทาความยากจน	- การสร้างศูนย์ฝึกงาน - การสร้างศูนย์การทอผ้า
4. การศึกษาพื้นฐาน	- การสร้างโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท (หมายเหตุ: การศึกษาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับเด็กไม่ใช่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน)
5. การปกป้องสิ่งแวดล้อม	- การสร้างศูนย์ศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
6. การศึกษาและอบรมว่าด้วยเรื่องเอดส์และยาเสพติด	- การดำเนินการรณรงค์ - การจัดซื้ออุปกรณ์
7. ระเบิดสังหารบุคคล	- ปฏิบัติการกำจัดระเบิด - การสัมมนาว่าด้วยการหลีกเลี่ยงกับระเบิด

ล้านบาท และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989-2005 โครงการ GGP มีทั้งสิ้น 269 โครงการ คิดเป็นจำนวนเงินกว่า 639 ล้านบาท (ตารางที่ 7)

จากการศึกษาจากเอกสารในเบื้องต้นพบว่า โครงการที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือมากที่สุด คือ โครงการให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

มีจำนวน 111 โครงการ การบรรเทาความยากจน จำนวน 49 โครงการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 46 โครงการ การดูแลสุขภาพและการแพทย์ จำนวน 31 โครงการ การอบรมว่าด้วยเรื่องเอดส์และยาเสพติด จำนวน 18 โครงการ และระเบิดสังหารบุคคล จำนวน 3 โครงการ ตามลำดับ (ตารางที่ 8 และ 9)

⁵⁴ รวบรวมและประมวลจากเอกสารการให้ความช่วยเหลือตามโครงการ GGP สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย

ตารางที่ 7 แสดงปริมาณเงินให้เปล่าในโครงการความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าชั้นพื้นฐานและความมั่นคงทางด้านมนุษย์ (จีจีพี) เมษายน พ.ศ. 2549

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการ	ดอลลาร์สหรัฐ	บาท	เยน
1989	4	66,281	1,657,025	8,550,249
1990	3	75,579	1,889,475	10,278,744
1991	4	123,566	3,089,150	15,940,014
1992	6	196,194	4,904,850	25,309,026
1993	6	251,580	6,289,050	30,692,760
1994	6	500,209	12,505,225	53,022,154
1995	22	1,200,262	30,006,550	117,625,676
1996	21	1,650,062	41,251,550	160,056,014
1997	22	1,265,847	47,699,166	135,445,629
1998	23	1,798,861	68,464,928	212,265,598
1999	20	1,381,349	50,525,396	165,761,880
2000	25	1,942,905	81,149,163	204,005,030
2001	26	2,461,954	106,629,859	263,428,650
2002	21	1,480,811	61,915,971	180,658,942
2003	24	1,215,625	47,892,689	148,306,195
2004	11	771,270	30,160,206	84,839,700
2005	25	1,104,276	43,746,389	118,157,532
รวม	269	17,486,631	639,776,642	1,934,343,793

หมายเหตุ : ปีงบประมาณญี่ปุ่นเริ่มต้นในเดือนเมษายน สิ้นสุดเดือนมีนาคม

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

<<http://www.th.embjapan.go.jp/th/oda/ggp.htm>>

ตารางที่ 8 แสดงจำนวนโครงการ GGP แบ่งตามลักษณะโครงการ

ลักษณะโครงการ	จำนวน
สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส	111
การบรรเทาความยากจน	49
การศึกษาชั้นพื้นฐาน	46
การดูแลสุขภาพและการแพทย์	31
การศึกษาและอบรมว่าด้วยเรื่องเอดส์และยาเสพติด	18
การปกป้องสิ่งแวดล้อม	9

ลักษณะโครงการ	จำนวน
ระบิตสังหารบุคคล	3
รวม	267 ⁵⁵

ที่มา : ประมวลจากข้อมูลจาก สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
<<http://www.th.embjapan.go.jp/th/oda/ggp.htm>>

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนโครงการ GGP แบ่งตามลักษณะโครงการในแต่ละปีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989-2005

ปี	สวัสดิการ แก่ผู้ด้อย โอกาส	สุขภาพ การแพทย์	บรรเทา ความ ยากจน	การศึกษา ขั้นพื้นฐาน	การ ปกป้องสิ่ง แวดล้อม	การศึกษา อบรมเรื่อง เอดส์และ ยาเสพติด	ระบิต สังหาร บุคคล	อื่นๆ
1989	1	0	2	1	0	0	0	
1990	1	0	1	0	0	1	0	
1991	1	1	1	1	0	0	0	
1992	2	0	2	0	1	1	0	
1993	3	0	0	0	1	2	0	
1994	3	0	2	0	0	1	0	
1995	7	2	4	6	1	2	0	
1996	7	0	3	6	0	4	0	1 (โครงการ รমনาใจถวายเป็นหลวง)
1997	4	2	6	4	0	5	0	1 (โครงการ รমনาใจถวายเป็นหลวง)
1998	13	4	4	2	0	0	0	
1999	8	4	4	3	0	1	0	
2000	10	2	4	7	2	0	0	
2001	7	6	6	4	2	0	1	
2002	13	1	3	4	0	0	0	
2003	11	3	4	2	2	1	1	
2004	8	1	0	2	0	0	0	
2005	12	5	4	4	0	0	1	
รวม	111	31	49	46	9	18	3	
รวมโครงการทั้งหมด	269							

ที่มา : ประมวลจากข้อมูลจาก สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
<<http://www.th.embjapan.go.jp/th/oda/ggp.htm>>

⁵⁵ 2 โครงการไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มข้างต้นได้

เมื่อพิจารณาองค์กรเอกชนที่ได้รับความช่วยเหลือพบว่า มีบางองค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือหลายครั้งหรือหลายโครงการ เช่น มูลนิธิศึกษาเอเชีย มูลนิธิศุภนิมิต มูลนิธิดวงประทีป (ดูตารางที่ 10) เป็นต้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สถานทูตญี่ปุ่นประเมินได้ว่า⁵⁶ หากเป็นองค์กรที่มีชื่อเสียงในการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณชนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สถานทูตญี่ปุ่นอาจจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือมากกว่าสองครั้ง แต่อย่างไรก็ตามจำนวนโครงการซึ่งองค์กรอื่นๆ ที่ไม่เป็นที่รู้จักของสถานทูตก็ยังได้รับการพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามข้อเสนอโครงการ และเมื่อเปรียบเทียบกันแล้วโครงการซึ่งองค์กรอื่นๆ ขอรับความช่วยเหลือและได้รับความช่วยเหลือ มีจำนวนมากกว่าโครงการซึ่งขอโดยองค์กรที่เป็นที่รู้จัก นั่นแสดงให้เห็นว่า สถานทูตได้พิจารณาให้ความช่วยเหลือตามความเป็นไปได้และประโยชน์ของโครงการนั้นๆ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ การที่สถานทูตญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือองค์กรซึ่งมีชื่อเสียงและเชื่อถือได้มากกว่าสองครั้ง อาจเป็นเพราะมีความมั่นใจต่อการบริหารและจัดการงบประมาณที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ขณะที่องค์กรที่ขอรับความช่วยเหลือและได้รับความช่วยเหลือเพียงครั้งเดียวในรอบ 16 ปี (ค.ศ. 1989-2005) และไม่ได้ขอความช่วยเหลืออีกหรือขอแล้วไม่ได้รับการพิจารณา อาจเป็นไปได้ว่า องค์กรนั้นเกิดปัญหาด้านการจัดการงบประมาณหรือดำเนินการโครงการอย่างไม่โปร่งใส ประเด็นนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นปัญหาของสถานทูตญี่ปุ่น ซึ่งข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับงานเขียนของ มารี ยามาอุชิ (Mari

Yamauchi) ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาของโครงการ GGP ว่าสถานทูตญี่ปุ่นซึ่งเป็นหน่วยงานให้ความช่วยเหลือขาดข้อมูลและความรู้เพียงพอเกี่ยวกับองค์กรเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา⁵⁷

สำหรับข้อวิจารณ์โครงการ GGP จากการศึกษาเขียนได้สังเกตลักษณะการให้ความช่วยเหลือในโครงการนี้ พบว่า แม้โครงการจะเน้นช่วยไปที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่วิธีให้ในโครงการนี้ยังเน้นที่การก่อสร้างอาคาร และการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับใช้ในการดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นวิธีการให้ที่มีลักษณะคล้ายกับแนวทางการให้ของญี่ปุ่นในช่วงก่อน ค.ศ. 1990 จึงทำให้เชื่อว่าประเด็นนี้ น่าจะถูกวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด ซึ่งปรากฏว่าเป็นเช่นนั้นจริง ในงานเขียนของ มารี ยามาอุชิ (Mari Yamauchi) ได้กล่าวถึงประเด็นข้อวิจารณ์ที่มีต่อโครงการ GGP ว่า ให้ความสำคัญกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างมากกว่าการเน้นการพัฒนาทางสังคม และเกิดปัญหาเรื่องการบริหารงบประมาณที่ไม่โปร่งใสและขาดระเบียบวินัย⁵⁸

โดยสรุป ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือแก่โครงการ GGP มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 โดยสถานทูตญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานพิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยพิจารณาจากข้อเสนอโครงการที่องค์กรเอกชนหรือหน่วยงานท้องถิ่นของไทยเสนอไป ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989-2005 ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือตามโครงการ GGP นี้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 269 โครงการ คิดเป็นจำนวนเงินกว่า 639 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับการให้ ODA แบบให้เปล่าในโครงการเดิมที่เน้นโครงการใหญ่ๆ นั้น ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้เลยทั้ง

⁵⁶ Takezume. *First Secretary. สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. สัมภาษณ์ 21 พฤศจิกายน 2549.*

⁵⁷ Akiyama Takamasa and Kondo Masanori. "Trends in Development Aid in Major Developed Countries, Japanese Development Aid since 1990s". In *Global ODA Since the Monterrey Conference*. Edited by Akiyama Takamasa and Kondo Masanori, 2003. pp 83-114.

⁵⁸ อ้างแล้วใน *Trends in Development Aid in Major Developed Countries*, pp 83-114.

ตารางที่ 10 แสดงชื่อองค์กรผู้ขอความช่วยเหลือซึ่งได้รับความช่วยเหลือมากกว่า 1 ครั้ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989-2005

องค์กรที่ขอความช่วยเหลือ	จำนวนโครงการ	ชื่อโครงการ
มูลนิธิศึกษาเอเชีย	9	โครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโรงเรียนให้เด็กนักเรียนชาวเขาจังหวัดพะเยา โครงการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในถิ่นทุรกันดาร โครงการก่อสร้างบ้านพักนักเรียนจังหวัดพะเยา โครงการปรับปรุงบ้านพักนักเรียนยากจน โครงการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมด้านการศึกษาด้วยการปรับปรุงห้องสมุด การจัดสัมมนาว่าด้วยการบริการชุมชนโดยเน้นด้านผู้หญิงและเด็ก โครงการซ่อมแซมโรงเรียนเลี้ยงไก่สำหรับอาหารกลางวัน โครงการบ้านพักอิงโขง โครงการบ้านพักอิงโขงที่เชียงคาน
มูลนิธิศุภนิมิต	8	การปกป้องแหล่งประมงเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตชาวประมง โครงการช่วยเหลือผู้ประสบธรณีพิบัติทางจังหวัดภาคใต้ โครงการก่อสร้างอาคารเรียนเด็กประถมในจังหวัดภาคใต้ โครงการก่อสร้างศูนย์อนามัยเพื่อป้องกันโรคติดต่อ โครงการศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตจังหวัดระนอง โครงการสร้างโรงเรียนเพื่อเด็กพิการในชนบทจังหวัดอุทัยธานี โครงการก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนตรังรังษฤษฎ์ โครงการสร้างหอพักสำหรับนักเรียนบ้านไกลจังหวัดราชบุรี
มูลนิธิดวงประทีป	7	โครงการก่อสร้างอาคารเรียนและที่พักเด็กเยาวชนไทยในโครงการนิวัตน์สู่ชีวิตใหม่ โครงการเพื่อเด็กหญิงสู่ชีวิตใหม่ โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็ก ชุมชนสวนพลูพัฒนา โครงการสร้างสถานอบรมเพื่อเด็กหญิง โครงการต่อต้านยาเสพติดในชุมชน โครงการรักษาพยาบาลพิเศษแก่เด็กอนุบาลจากการระเบิดของสารเคมี
มูลนิธิรักประเทศไทย	5	โครงการจัดตั้งศูนย์ชุมชนฟื้นฟูผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิ โครงการอบรมอาชีพสตรีในพื้นที่ชนบท โครงการพัฒนาศูนย์ฝึกอบรมการตลาดเพื่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กในพื้นที่ภาคอีสานตอนล่างของไทย โครงการส่งเสริมการทำงานเครือข่ายของผู้ติดเชื้อเอชดี โครงการอยู่ร่วมกับผู้ติดเชื้อเอชดี

องค์กรที่ขอความช่วยเหลือ	จำนวนโครงการ	ชื่อโครงการ
มูลนิธิเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาเด็ก	4	โครงการจักรยานเพื่อน้องผู้ยากไร้ โครงการสร้างศูนย์พัฒนา-อบรมเด็กก่อนวัยเรียน โครงการจักรยานเพื่อน้องผู้ยากไร้ โครงการสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในถิ่นทุรกันดาร
มูลนิธิมาया โคตมี	3	โครงการก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมชาโอริ-โอริ เพื่อผู้ประสบภัยสึนามิ โครงการก่อสร้างศูนย์การศึกษาเยาวชน โครงการจักรยานเพื่อการศึกษา
องค์การแคร์นานาชาติประเทศไทย	3	โครงการป้องกันเอชไอวี/เอดส์ในแหล่งทำงานอุตสาหกรรมและพื้นที่ชนบท โครงการวารสารสุขภาพและสิ่งแวดล้อมสำหรับเด็ก โครงการปรับปรุงเทคโนโลยีเครื่องปั้นดินเผาอุตสาหกรรมในครัวเรือน
คณะกรรมการบรรเทาทุกข์ไซโตซูแห่งญี่ปุ่น	3	โครงการศูนย์การศึกษาและอาชีพ โครงการหอพักนักเรียนทุนชนกลุ่มน้อย โครงการอบรมกลุ่มแม่บ้าน
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย	3	โครงการส่งเสริมเครือข่ายเยาวชนในท้องถิ่นด้านสิ่งแวดล้อม โครงการศูนย์อบรมด้านสิ่งแวดล้อม โครงการสัมมนาสิ่งแวดล้อมปี 2536
มูลนิธิพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ	2	โครงการเก็บกู้และกวาดล้างวัตถุระเบิดบ้านโนนสังข์ และแหลมหนองจังหวัดสระแก้ว โครงการให้ความรู้และแจ้งเตือนภัยจากทุ่นระเบิดตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา
คณะคริสเตียนกะเหรี่ยง (แบ็บติสต์)	2	โครงการบำบัดฟื้นฟูผู้พิการในชุมชน โครงการความช่วยเหลือเพื่อให้ชาวเขาได้สัญชาติไทย
มูลนิธิคุ้มครองเด็ก	2	โครงการก่อสร้างศูนย์ฟื้นฟูเด็กผู้ถูกทารุณกรรม โครงการจัดซื้อยานพาหนะและอุปกรณ์เพื่อการศึกษา
มูลนิธิไทยรัฐ	2	โครงการก่อสร้างตึกโรงเรียนประถมในถิ่นทุรกันดารทางภาคใต้ของไทย โครงการก่อสร้างโรงเรียนไทยรัฐวิทยา
มูลนิธิวิเทศพัฒนา	2	โครงการสร้างศูนย์อเนกประสงค์องค์การพัฒนาเอกชน โครงการรมน้ำใจถวายในหลวง
ศูนย์อาสาสมัครญี่ปุ่นในประเทศไทย	2	โครงการสร้างบ่อเลี้ยงปลา โครงการสร้างศูนย์รับเลี้ยงเด็กกลางวัน

ที่มา : ผู้เขียนประมวลจากข้อมูลจาก สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

<<http://www.th.embjapan.go.jp/th/oda/ggp.htm>>

ขนาดโครงการหรือปริมาณเงินช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของความช่วยเหลือตามโครงการ GGP ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะลดลง หากประชาชนไทยมีสวัสดิการที่เพียงพอ รัฐบาลญี่ปุ่นอาจพิจารณาลดความช่วยเหลือตามโครงการ GGP ลง⁵⁹

สมมติฐานของผู้วิจัยที่มีต่อผลของโครงการ GGP ก็คือ เมื่อดูตามลักษณะโครงการแล้ว โครงการ GGP ซึ่งเน้นสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส การบรรเทาความยากจน การให้การศึกษาระดับพื้นฐาน ฯลฯ น่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับความช่วยเหลือมากกว่าโครงการขนาดใหญ่แม้ว่าจะเน้นที่การก่อสร้างเช่นเดียวกัน และเพื่อเป็นการตอบสนองสมมติฐานนี้ งานชิ้นนี้จึงศึกษากฎการศึกษาจำนวน 4 โครงการ ซึ่งเป็นโครงการที่ให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ โครงการบริการเทคโนโลยีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมศักยภาพของคนตาบอด (ค.ศ. 2003) โครงการพัฒนาการดำรงชีวิตเด็กสมองพิการ (ค.ศ. 2002) โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ (ค.ศ. 1999) โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กชุมชนสวนพลูพัฒนา (ค.ศ. 1998) เหตุผลที่เลือกโครงการดังกล่าว เนื่องจากเป็นโครงการที่อยู่ในหมวดการให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสซึ่งมีจำนวนโครงการมากที่สุดในรอบรอบโครงการหมวดอื่น นอกจากนี้โครงการทั้ง 4 โครงการดำเนินการในเขตกรุงเทพฯ และปริมาณผลซึ่งสามารถศึกษาแบบลงสนามและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ในระยะเวลาที่มีจำกัด รายละเอียดของกรณีศึกษาทั้ง 4 โครงการ มีดังนี้

1. โครงการบริการเทคโนโลยีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมศักยภาพของคนตาบอด ปี ค.ศ. 2003

หน่วยงานรับผิดชอบ สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ)

จุดประสงค์โครงการ เพื่อเป็นการจัดช่องทางให้คนตาบอดสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเพื่อส่งเสริมศักยภาพของตน

งบประมาณ 77,107 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ลักษณะความช่วยเหลือ จัดซื้อชุดระบบเดซี (ระบบการเข้าถึงข้อมูลดิจิทัล) ซึ่งประกอบด้วย เครื่องบันทึก 5 เครื่อง เครื่องเล่น 100 เครื่อง เซิร์ฟเวอร์ 2 เครื่อง หน่วยเก็บข้อมูล นอกจากนี้ยังมีระบบเดซี ซึ่งเป็นระบบการเข้าถึงข้อมูลดิจิทัลใหม่ล่าสุดที่เป็นที่ยอมรับในมาตรฐานสากลสำหรับคนตาบอด ระบบเดซีช่วยให้สามารถผลิตหนังสือในรูปซีดีพร้อมเสียง เพื่อผู้ใช้สามารถค้นหาหัวเรื่องจากสารบัญได้ทันที อาสาสมัครจะช่วยสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยในการบันทึกและเรียบเรียงเนื้อหาสาระลงบนซีดี สมาชิกสมาคมสามารถยืมซีดีและเข้าถึงข้อมูลด้วยเครื่องเล่นเดซี ที่ได้รับการออกแบบเป็นพิเศษสำหรับคนตาบอด ทั้งนี้สามารถยืมใช้ ณ ห้องสมุดสมาคม หรือนำกลับบ้านได้ นอกจากนี้ยังสามารถเข้าถึงเซิร์ฟเวอร์เดซีทางโทรศัพท์ และรับข้อมูลจากฐานข้อมูลด้วย⁶⁰

ผลของโครงการ สมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยสามารถให้บริการสมาชิกซึ่งเป็นผู้พิการทางสายตาได้ตามเป้าประสงค์ อีกทั้งยังมีความคล่องตัวในการจัดซื้ออุปกรณ์ต่างๆ โดยที่เจ้าของ

⁵⁹ Takezume. First Secretary. สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. สัมภาษณ์ 21 พฤศจิกายน 2549. และ Institute for International Cooperation (JICA), Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand : From "Development Assistance" to "a New Cooperation". December, 2003.

⁶⁰ สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. <<http://www.th.emb-japan.go.jp/th/jis/2004/0424.htm>>

โครงการเป็นผู้ดูแลและบริหารงบประมาณ ข้อสังเกตคือ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการนี้เป็นอุปกรณ์ที่ผลิตโดยญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเจ้าของเรื่องมิได้มีข้อขัดข้องในกรณีการจัดซื้ออุปกรณ์ของญี่ปุ่น โดยให้เหตุผลว่า อุปกรณ์ทั้งหมดที่ได้มานั้นตรงกับความต้องการของฝ่ายไทย

2. โครงการพัฒนาการดำรงชีวิตเด็กสมองพิการ ปี ค.ศ. 2002

หน่วยงานเจ้าของโครงการ สถานสงเคราะห์เด็กอ่อนพิการทางสมอง (นนทบุรี) (อยู่ภายใต้กรมประชาสงเคราะห์)

จุดประสงค์โครงการ เพื่อสร้างสถานสงเคราะห์เด็กอ่อนที่พิการทางสมอง

งบประมาณ 79,032 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ลักษณะความช่วยเหลือ ก่อสร้างอาคารสำหรับเด็กอ่อนและพิการทางสมอง ประกอบด้วยห้องนอนขนาดใหญ่ 1 ห้อง ห้องเรียน 2 ห้อง และห้องน้ำ 2 ห้อง พร้อมทั้งวัสดุอุปกรณ์สำหรับเด็ก โดยเริ่มจากอาสาสมัครชาวญี่ปุ่นมาทำงานที่สถานสงเคราะห์และเสนอให้ขอความช่วยเหลือจากสถานทูตญี่ปุ่น โดยขอในนามของกรมพัฒนาสังคม

ผลของโครงการความช่วยเหลือนี้เป็นประโยชน์ต่อเด็กพิการมาก และตรงตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานผู้รับ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เด็กมีความพิการแตกต่างกันไป รูปแบบอาคารและอุปกรณ์บางอย่างไม่ได้ถูกออกแบบให้เข้ากับเด็กพิการทั้งหมด

3. โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ปี ค.ศ. 1999

หน่วยงานเจ้าของโครงการ มูลนิธิพิบูลสงเคราะห์ อยู่ภายใต้กรมราชทัณฑ์ (นนทบุรี)

จุดประสงค์โครงการ ก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กซึ่งมีอายุระหว่าง 1-6 ปี เพื่อสงเคราะห์เด็กที่ติดมากับผู้ต้องขัง

งบประมาณ 83,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ลักษณะความช่วยเหลือ ก่อสร้างสถานรับ

เลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังในเรือนจำขึ้น บริเวณหน้าเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร โดยใช้ชื่อว่า สถานรับเลี้ยงเด็กบุญญาพรเริ่มเปิดดำเนินงานรับเด็กผู้ต้องขังที่มีอายุตั้งแต่ 1-6 ปี จากเรือนจำ/ทัณฑสถานเข้ามาอยู่ในความอุปการะตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2000 จำนวนไม่เกิน 30 คน สาเหตุที่ขอความช่วยเหลือเนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมากรมราชทัณฑ์ได้ขอรับการสนับสนุนจากองค์กรเอกชนในการสนับสนุน เครื่องอุปโภค บริโภค แต่ก็ยังไม่เพียงพอ ผลของโครงการ เป็นประโยชน์ต่อการเลี้ยงดูเด็กที่ติดมากับผู้ต้องขังหลังก่อสร้างอาคารสำหรับเลี้ยงเด็กเสร็จแล้ว แต่ประสบปัญหาด้านรูปแบบอาคารที่ฝ่ายญี่ปุ่นเป็นผู้ออกแบบก่อสร้างซึ่งไม่สามารถรองรับจำนวนเด็กที่เพิ่มมากขึ้น

4. โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กชุมชนสวนพลูพัฒนา ปี ค.ศ. 1998

หน่วยงานเจ้าของโครงการ มูลนิธิดวงประทีป (กรุงเทพฯ)

จุดประสงค์โครงการ เพื่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กเล็กในชุมชน

งบประมาณ 84,210 ดอลลาร์สหรัฐฯ

ลักษณะความช่วยเหลือ ก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็ก มูลนิธิดวงประทีปเป็นที่รู้จักกันในหมู่ชาวญี่ปุ่น เนื่องจากแต่ละปีมีชาวญี่ปุ่นเข้ามาศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชุมชนคลองเตย มีทั้ง องค์กรเอกชน พระสงฆ์ชาวญี่ปุ่น และกลุ่มเกษตรกรญี่ปุ่น เมื่อดำเนินโครงการแล้วประมาณ 3 เดือนทางมูลนิธิได้ส่งรายงานไปยังสถานทูตญี่ปุ่น ซึ่งเป็นวินัยของมูลนิธิ

ผลของโครงการ ทำให้มูลนิธิสามารถรองรับจำนวนเด็กในชุมชนได้เพิ่มมากขึ้น

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ประจำโครงการที่เกี่ยวข้องของโครงการทั้ง 4 โครงการพบว่า สาเหตุที่ทั้ง 4 โครงการของงบประมาณไปยังสถานทูตญี่ปุ่นภายใต้โครงการ GGP นี้เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐ

ไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านการเงินได้เพียงพอด้วยเหตุผลว่ามีงบประมาณที่จำกัด รวมทั้งการบริหารจัดการงบประมาณและการเบิกจ่ายเป็นไปด้วยความลำบากเนื่องจากข้อจำกัดของระเบียบการเบิกจ่ายของหน่วยงานราชการ และการใช้วิธีประกวดราคา นอกจากนี้ งบประมาณมีปริมาณน้อย การเบิกจ่ายมีความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของหน่วยงานผู้ขอ การขอของบประมาณความช่วยเหลือเริ่มจากการริเริ่มโครงการหรือการเขียนโครงการเพื่อขอของบประมาณความช่วยเหลือจากสถานทูตญี่ปุ่น โดยจากการสัมภาษณ์พบว่า โครงการที่หน่วยงานไทยริเริ่มด้วยตนเองมีเพียงโครงการเดียว คือ โครงการบริการเทคโนโลยีสำหรับคนตาบอด ส่วนอีก 3 โครงการที่เหลือเป็นการริเริ่มจากอาสาสมัครชาวญี่ปุ่น (Japan Overseas Cooperation Volunteers-JOCV)⁶¹ ที่เคยทำงานในมูลนิธิหรือสถานสงเคราะห์นั้นซึ่งทราบเกี่ยวกับแหล่งความช่วยเหลือเป็นผู้แนะนำรวมทั้งเขียนโครงการ แต่จะมีการปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นกันระหว่างอาสาสมัครชาวญี่ปุ่นกับหน่วยงานผู้ขอ อย่างไรก็ตาม มีเพียงโครงการเดียวที่พบว่าฝ่ายญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญประจำกรมราชทัณฑ์ เป็นผู้เขียนโครงการเองทั้งหมด นั่นคือ โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ประเด็นนี้อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการริเริ่มโครงการโดยผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นเพียงฝ่ายเดียว โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องเลยนั้น อาจนำไปสู่การดำเนินโครงการที่อาจแอบแฝงผลประโยชน์ได้ ประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ไม่สามารถให้ความกระจ่างได้เนื่องจากไม่ได้ดูแลโครงการนี้มาตั้งแต่เริ่มต้น

สำหรับการดำเนินโครงการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีอิสระในการดำเนินการโครงการ โดยสามารถจัดหาบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างอาคารและจัดหาอุปกรณ์ได้เอง ไม่มีข้อบังคับหรือผูกพันจากสถานทูตญี่ปุ่น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยยังมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณ โดยฝ่ายญี่ปุ่นไม่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม โครงการที่ดำเนินโครงการโดยผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นโดยฝ่ายไทยมิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เปิดเผยว่า ได้ว่าจ้างบริษัทญี่ปุ่นเข้ามาดำเนินการก่อสร้างอาคารสถานรับเลี้ยงเด็กโดยฝ่ายไทยมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องเลย ส่วนการประเมินโครงการ สถานทูตญี่ปุ่นจะเป็นผู้ตรวจและประเมินโครงการ ส่วนหน่วยงานผู้ขอจะเป็นผู้เขียนรายงานการดำเนินงานส่งมายังสถานทูต

ด้านวัตถุประสงค์ของหน่วยงานผู้รับ จากการสัมภาษณ์พบว่า ความช่วยเหลือที่ได้ตรงตามความต้องการของหน่วยงานผู้รับโดยภาพรวม โดยเฉพาะโครงการบริการเทคโนโลยีสำหรับคนตาบอดสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของคนตาบอด เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร หรือการอ่านหนังสือผ่านระบบโทรศัพท์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางโครงการ เช่น โครงการพัฒนาการดำรงชีวิตเด็กสมองพิการ มีรูปแบบอาคารและอุปกรณ์บางอย่างของโครงการไม่ได้ถูกออกแบบให้เข้ากับเด็กพิการทุกคนซึ่งมีความพิการแตกต่างกันไป หรือ อาคารสถานสงเคราะห์ของโครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังมีขนาดเล็กและไม่สามารถรองรับเด็กติดผู้ต้องขังได้ในกรณีที่มีจำนวนมากกว่า 30 คนขึ้นไป

สำหรับมุมมองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่มีต่อ

⁶¹ Japan Overseas Cooperation Volunteers หรือ JOCV program เริ่มดำเนินการครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1965 เป็นโครงการที่คัดเลือกอาสาสมัครชาวญี่ปุ่นที่ยินดีอาสาเข้าไปทำประโยชน์และให้ความช่วยเหลือในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้ การคัดเลือกดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรเอกชนของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency Annual Report, Special Feature : International Year of Volunteers, 2000, p.137)

ชาวญี่ปุ่น จากการสังเกตพบว่า เจ้าหน้าที่โครงการบริการเทคโนโลยีสำหรับคนตาบอด โครงการพัฒนาการดำรงชีวิตเด็กสมองพิการ และโครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กชุมชนสวนพลูพัฒนาต่างมีทัศนคติที่ดีต่อชาวญี่ปุ่น และมองว่าญี่ปุ่นมาช่วยด้วยความจริงใจที่จะช่วยเหลือ และไม่มีความไม่ไว้วางใจต่อประเด็นจุดประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือหรือการช่วยเหลือในเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ฝ่ายญี่ปุ่นยังให้ความเชื่อมั่นในการบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายไทยด้วย

ในการศึกษาโครงการจำนวน 4 โครงการที่ญี่ปุ่นให้เงินให้เปล่า นั้น เป็นการศึกษาโดยใช้การสัมภาษณ์และการสังเกตเป็นพื้นฐาน จึงไม่สามารถหาคำตอบได้ว่า เมื่อเทียบกับโครงการที่ญี่ปุ่นให้โดยตรงต่อรัฐบาลไทยแล้ว โครงการ GGP จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าหรือไม่ เนื่องจากการศึกษาไม่มีได้เป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ แต่สิ่งหนึ่งที่สามารถอธิบายได้จากการศึกษาโครงการ GGP ในเบื้องต้นก็คือ โครงการ GGP เป็นการตอบสนองความต้องการของหน่วยงานเอกชน และองค์กรเอกชนของไทยได้โดยตรงและเห็นผลได้เร็ว เนื่องจากเป็นโครงการเล็ก จำนวนเงินในการดำเนินการไม่มาก และโครงการส่วนใหญ่ก็เป็นโครงการที่เน้นการก่อสร้าง มิได้เป็นการอบรมหรือส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้ความรู้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการนี้ โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ซึ่งดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญฝ่ายญี่ปุ่น อาจถูกตั้งข้อสังเกตว่า กระบวนการดำเนินการโครงการไม่มีความโปร่งใสเพราะไม่ผ่านการปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายไทย ส่วนประเด็นที่ว่าความไม่โปร่งใสนี้จะนำไปสู่การเอื้อประโยชน์เชิงพาณิชย์ให้แก่บริษัทญี่ปุ่นหรือไม่ หรือประเด็นการให้ความช่วยเหลือในโครงการ GGP ที่ให้ตรงไปยังองค์กรเอกชน และหน่วยงานของรัฐใน

ท้องถิ่นจะทำให้ธุรกิจญี่ปุ่นสามารถเข้าสู่ชั้นรากหญ้าของสังคมได้เร็วขึ้นหรือไม่นั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้ไม่สามารถสรุปได้บนพื้นฐานของหลักฐานและข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัด ข้อสังเกตนี้จึงต้องการการศึกษาเชิงลึกต่อไป แต่ผลประโยชน์ที่ญี่ปุ่นได้จากโครงการโครงการ GGP ที่สามารถสรุปได้ ก็คือ ผลประโยชน์แห่งชาติด้านการสร้างเกียรติภูมิและการยอมรับจากประเทศไทย เห็นได้จากการที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีทัศนคติที่ดีต่อความช่วยเหลือของญี่ปุ่น โดยไม่มีความสงสัยในเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งถือว่า ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการให้ความช่วยเหลือผ่านโครงการ GGP นี้

กล่าวโดยสรุป การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่ไทยด้านเงินให้เปล่าในช่วงหลังสงครามเย็นตั้งแต่ ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา มีลักษณะการให้ที่แตกต่างจากการให้ในอดีตซึ่งให้จากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านรัฐบาลไทย และจากเดิมเป็นโครงการขนาดใหญ่ งบประมาณมาก และมีผลกระทบของโครงการในระดับกว้าง มาเป็นการให้จากรัฐบาลญี่ปุ่นสู่องค์กรเอกชนไทยโดยตรง ผ่านโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจแบบให้เปล่าขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ หรือ GGP ซึ่งเป็นโครงการขนาดเล็ก งบประมาณดำเนินการไม่มาก และผู้รับความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นองค์กรเอกชนซึ่งช่วยเหลือประชาชนที่ด้อยโอกาสทั้งในเมืองและชนบท นอกจากนี้ หลักการการให้ความช่วยเหลือจะเน้นการให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาส การดูแลสุขภาพและการแพทย์ การบรรเทาความยากจน การศึกษาขั้นพื้นฐาน การปกป้องสิ่งแวดล้อม การศึกษาและอบรมเรื่องยาเสพติด และการเก็บกู้ระเบิดสังหารบุคคล ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989-2005 เป็นต้นมา โครงการการให้สวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสมีจำนวนมากที่สุด คือ 111 โครงการจากทั้งหมด 269 โครงการ

จากการศึกษาและสัมภาษณ์กรณีศึกษา 4 โครงการ พบว่า จำนวน 1 โครงการที่ผู้รับความช่วยเหลือ

เหลือริเริ่มโครงการเองทั้งหมด จำนวน 2 โครงการเป็นการริเริ่มโดยอาสาสมัครชาวญี่ปุ่นซึ่งมีการปรึกษาหารือกับฝ่ายไทย และอีก 1 โครงการ คือ โครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ริเริ่มโดยผู้เชี่ยวชาญประจำหน่วยงานโดยไม่มีฝ่ายไทยร่วมปรึกษาด้วย สำหรับการดำเนินโครงการจำนวน 3 โครงการมีความคล่องตัวทั้งในด้านดำเนินโครงการและบริหารจัดการงบประมาณ ส่วนโครงการก่อสร้างสถานรับเลี้ยงเด็กติดผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ ฝ่ายไทยไม่ได้มีส่วนในการดำเนิน

การและบริหารงบประมาณ สำหรับผลกระทบของโครงการต่อประชาชนผู้รับความช่วยเหลือพบว่า ทั้ง 4 โครงการสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับความช่วยเหลือได้โดยตรงในภาพรวมดังกรณีศึกษาซึ่งพบว่า โครงการช่วยเหลือคนตาบอดเป็นประโยชน์ต่อผู้รับซึ่งเป็นผู้พิการทางสายตาได้จริง และโครงการ 3 โครงการที่เหลือ การก่อสร้างอาคารและอุปกรณ์เป็นประโยชน์ต่อผู้รับในภาพรวม แม้ว่าอุปกรณ์บางอย่างไม่ได้ถูกออกแบบให้เหมาะสมกับผู้พิการหรือเด็กด้อยโอกาสได้ทั้งหมด

วิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของญี่ปุ่นที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าต่อไทยในทศวรรษที่ 1990-2005

การให้ ODA ในรูปของเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990 นั้น มีการเปลี่ยนแปลงในด้านกระบวนการให้ความช่วยเหลือจากเดิมที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทยโดยตรง แต่หลังจากปี ค.ศ. 1994 ซึ่งญี่ปุ่นได้หยุดให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเป็นต้นมา กระบวนการให้เงินให้เปล่าของญี่ปุ่นแก่ไทยก็เปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงกระบวนการให้เงินให้เปล่า หมายถึง การเปลี่ยนตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ โดยเริ่มตั้งแต่ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มโครงการ (project formulation) การประเมินและอนุมัติ (appraisal and approval) การดำเนินโครงการ (project implementation) การประเมินผล การดำเนินโครงการ (project implementation evaluation)

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการให้เงินให้เปล่าแบบเดิมมีตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ทั้ง 4 กระบวนการ ได้แก่ สถานทูตญี่ปุ่น หน่วยงานรัฐบาลไทย กระทรวงการต่าง

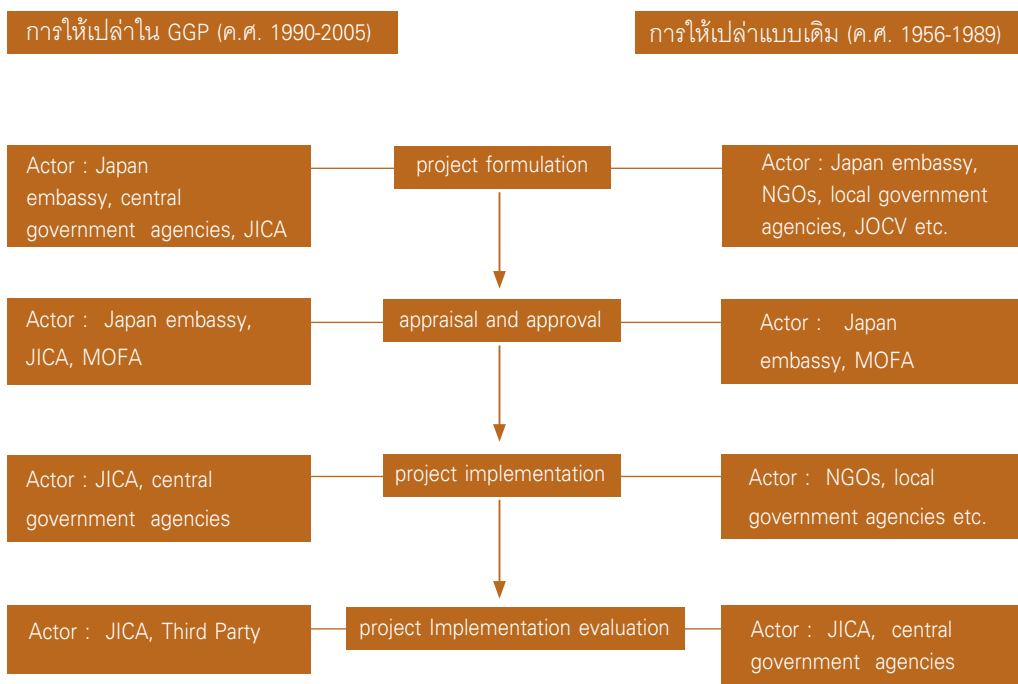
ประเทศญี่ปุ่น และ JICA โดยหน่วยงานรัฐบาลไทยเสนอโครงการไปยังสถานทูตญี่ปุ่น และโครงการจะถูกพิจารณาและอนุมัติโดยกระทรวงการต่างประเทศและคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่น ในขั้นสุดท้ายหน่วยงานที่ปฏิบัติโครงการ คือ JICA และหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้อง ส่วนกระบวนการให้เงินให้เปล่าในโครงการ GGP ตัวแสดงหลัก ได้แก่ สถานทูตญี่ปุ่น กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นองค์กรเอกชนหรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล และหน่วยงานท้องถิ่นของไทย โดยหน่วยงานไทยเสนอโครงการไปยังสถานทูตญี่ปุ่น หลังจากนั้นโครงการจะถูกอนุมัติโดยกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น และสถานทูตญี่ปุ่นจะโอนเงินไปยังหน่วยงานผู้ขอ และติดตามความคืบหน้าโครงการเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้น ทั้งนี้ หน่วยงานที่ดำเนินโครงการ คือ หน่วยงานผู้ขอ โดยไม่มีสถานทูตญี่ปุ่นร่วมดำเนินโครงการด้วย

แผนภูมิที่ 11 แสดงให้เห็นถึงตัวแสดงที่แตกต่างระหว่างกระบวนการให้เงินให้เปล่าแบบเดิมในช่วงปี ค.ศ. 1956-1989 กับการให้เงินในโครงการ GGP

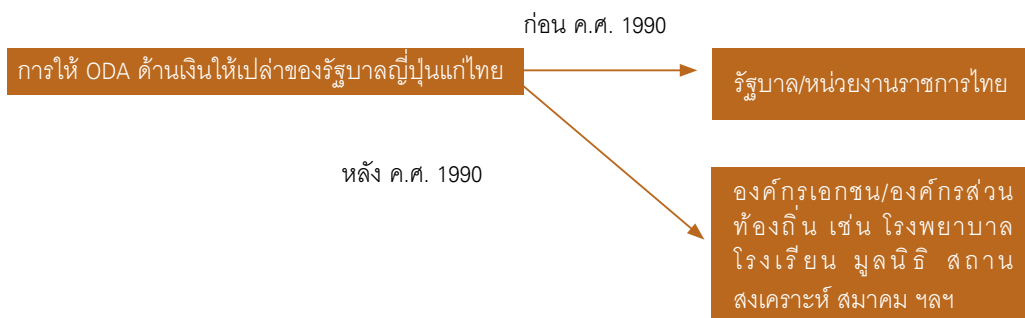
ช่วงปี ค.ศ. 1990-2005 ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้นแสดงให้เห็นว่า กระบวนการให้เงินให้เปล่าของญี่ปุ่นแก่ไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปจริง ซึ่งกระบวนการให้ที่เปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการที่ญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดการให้ ODA ที่ต้องการให้ความช่วย

เหลือในด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ไปสู่ประชาชนชั้นรากหญ้า ดังนั้น เมื่อแนวคิดการให้ ODA เปลี่ยนไป ก็ทำให้ช่องทางการให้เงินให้เปล่าต่อไทยเปลี่ยนไปด้วย กล่าวคือ จากเดิมที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้ผ่านรัฐบาลกลาง

แผนภูมิที่ 11 แสดงกระบวนการให้ ODA ด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่น



แผนภูมิที่ 12 แสดงการเปลี่ยนช่องทางการให้ ODA ในช่วงก่อนและหลัง ค.ศ. 1990



ก็เปลี่ยนมาเป็นให้ผ่านองค์กรส่วนท้องถิ่น และ องค์กรเอกชนซึ่งเป็นตัวแสดงใหม่ จะเห็นได้ว่า ช่องทางการให้ที่เปลี่ยนไปนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ กระบวนการให้ความช่วยเหลือเปลี่ยนไปด้วย (ดัง แผนภูมิที่ 12)

ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง กระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านให้เปล่าผ่าน โครงการ GGP บนพื้นฐานของข้อมูลและการ สัมภาษณ์จากกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการ ดังนี้

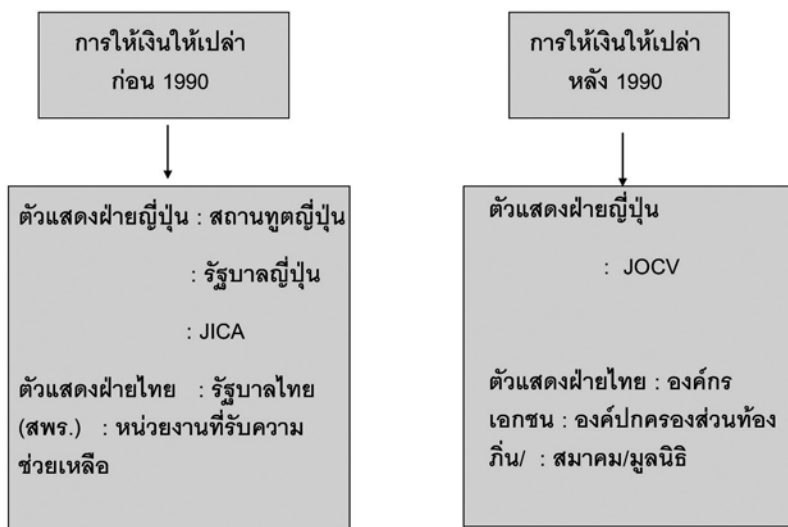
1. การริเริ่มโครงการ (project formulation)

ในทางทฤษฎี การขอความช่วยเหลือในโครงการ GGP หน่วยงานผู้ขอเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ เช่น สมาคม มูลนิธิ สถานสงเคราะห์ ฯลฯ เป็นต้น และ องค์กรเอกชน โดยหน่วยงานเหล่านี้สามารถยื่น คำขอเงินให้เปล่าได้โดยการเสนอโครงการมายัง สถานทูตได้โดยตรง (ดูแผนภูมิที่ 13) และขั้นตอน ของการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบโครงการ

ดำเนินการโดยฝ่ายไทย แต่จากการสัมภาษณ์พบว่า จำนวน 2 ใน 4 โครงการเป็นการริเริ่มเขียนโครงการ โดยอาสาสมัครชาวญี่ปุ่น แต่มีการปรึกษาหารือและ รับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย ซึ่งมีความ คล้ายคลึงกับการให้แบบเดิมที่หน่วยงานไทยจะต้อง มาปรึกษากับฝ่ายญี่ปุ่น คือ JICA เพื่อร่วมกันสร้าง โครงการซึ่งอาจทำให้ฝ่ายญี่ปุ่นชั้นนำฝ่ายไทยได้ง่าย จึงอาจส่งผลให้ความช่วยเหลือไม่ตรงกับความต้องการของฝ่ายไทย และจำนวน 1 โครงการที่ริเริ่ม โดยผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นโดยไม่มีฝ่ายไทยร่วมแสดง ความเห็นด้วย ก็อาจถูกมองว่า ฝ่ายญี่ปุ่นมีอิทธิพล เหนือและชี้นำฝ่ายไทย อย่างไรก็ตาม ผลการ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ทั้ง 4 โครงการได้ชี้ให้เห็นว่า ความช่วยเหลือที่ได้ตรงกับความต้องการของหน่วย งานผู้รับในภาพรวม แม้ว่าจะมีปัญหาด้านขนาด อาคาร หรืออุปกรณ์ที่อาจใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่

แผนภูมิที่ 13 แสดงตัวแสดงฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายไทยในกระบวนการริเริ่มโครงการ

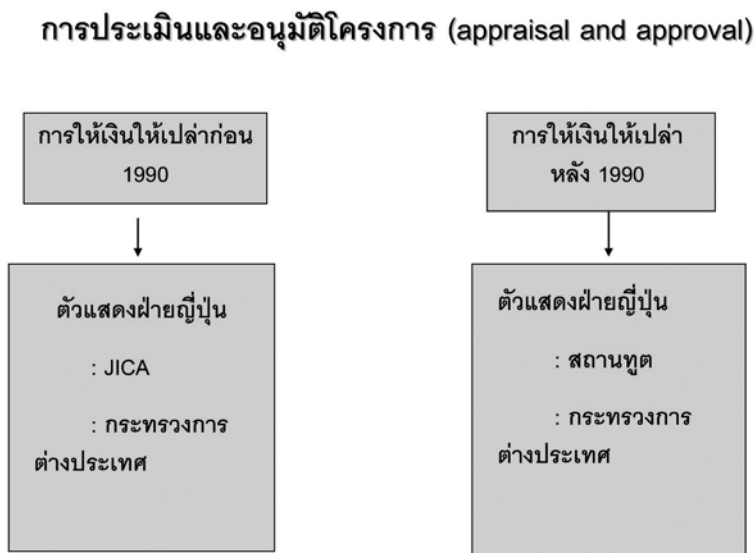
กระบวนการริเริ่มโครงการ (project formulation)



2. การประเมินและอนุมัติ (appraisal and approval) กระบวนการนี้รวมไปถึงการส่งทีมเข้ามาศึกษาความเป็นไปได้ (Basic Design Team) ในประเทศไทย โดยในกระบวนการประเมินและอนุมัติแบบเดิม ทีมที่ศึกษาความเป็นไปได้จะมาจากทั้งบริษัทเอกชนและหน่วยงานราชการ รวมถึง JICA⁶² ซึ่งอาจถูกมองว่าในทางปฏิบัติ บริษัทรับเหมาหรือจัดซื้อจัดจ้างของญี่ปุ่นสามารถเข้ามาร่วมในกระบวนการอนุมัติโครงการได้ แต่ในโครงการ GGP หน่วยงานที่ประเมิน คือ สถานทูตและกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น ทำให้กระบวนการตัดสินใจอนุมัติโครงการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจากข้อเสนอของโครงการของหน่วยงานผู้ขอ จึงน่าจะทำให้โครงการที่ได้รับการอนุมัตินั้นเป็นโครงการตามความต้องการของผู้ขออย่างแท้จริง (ดูแผนภูมิที่ 14)

3. การดำเนินโครงการ (project implementation) ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด กระบวนการดำเนินโครงการมีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด (ดูแผนภูมิที่ 15) นั่นคือ หน่วยงานผู้ขอโครงการ GGP เป็นผู้ดำเนินโครงการเองทั้งหมด มีอิสระในการจ้างบริษัทหรือเลือกซื้ออุปกรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องจ้างหรือซื้อจากบริษัทญี่ปุ่นซึ่งเดิมต้องจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาที่เป็นบริษัทญี่ปุ่นและลงทะเบียนไว้กับ JICA เพื่อมาออกแบบและดำเนินการก่อสร้าง⁶³ แต่การดำเนินโครงการในโครงการ GGP สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านการเซ็นสัญญาระหว่างหน่วยงานผู้ขอกับบริษัทรับเหมาดังเช่นแต่ก่อน จึงทำให้ความโปร่งใสในด้านการจัดซื้อจัดจ้างมีสูงกว่ากระบวนการดำเนินโครงการแบบเดิม และการบริหารจัดการงบประมาณก็มีความคล่องตัวสูงเช่นกัน

แผนภูมิที่ 15 แสดงตัวแสดงฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายไทยในการประเมินและอนุมัติโครงการ

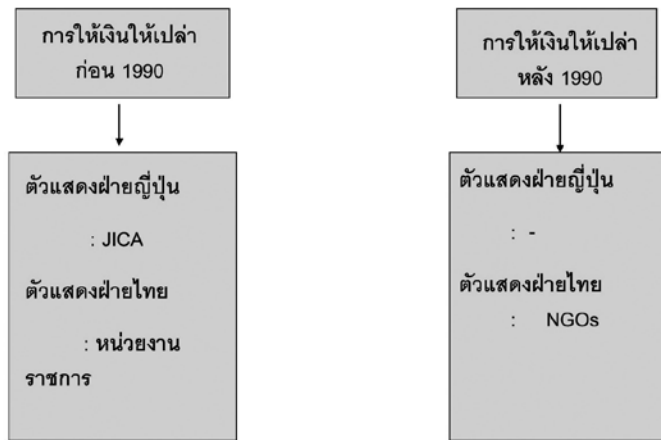


⁶² รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น : การบริหารและผลกระทบต่อการพัฒนา โดย คณะผู้วิจัย สุรัชย์ หวันแก้ว สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2535. หน้า 67.

⁶³ เพิ่งอ้าง. ใน รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น : การบริหารและผลกระทบต่อการพัฒนา. หน้า 69.

แผนภูมิที่ 15 แสดงตัวแสดงฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายไทยในการดำเนินโครงการ

การดำเนินโครงการ (project implementation)



4. การประเมินผลการดำเนินโครงการ

(project Implementation evaluation) โครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจะไม่มี การประเมินผลจากฝ่ายญี่ปุ่น เพราะ JICA ได้กำหนดให้บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาคอยควบคุมอยู่จนกระทั่งการก่อสร้างแล้วเสร็จซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดของโครงการ⁶⁴

อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ให้แก่ไทยที่ผ่านมามักจะมีความร่วมมือทางวิชาการอยู่ด้วย และการประเมินจะประเมินโดย JICA และบุคคลที่สาม (Third party) ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในสาขาความช่วยเหลือนั้นๆ รวมทั้งบริษัทที่ปรึกษาจากญี่ปุ่น

แผนภูมิที่ 16 แสดงตัวแสดงฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายไทยในการประเมินผลการดำเนินโครงการ

การประเมินผลการดำเนินโครงการ

(project Implementation evaluation)



⁶⁴ เพิ่งอ้าง. ใน รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น : การบริหารและผลกระทบต่อการพัฒนา. หน้า 69.

แต่การประเมินในโครงการ GGP สถานทูตญี่ปุ่นจะติดตามและประเมินด้วยตนเอง ซึ่งทำให้ไม่เกิดข้อถกเถียงว่า เงินให้เปล่าจากญี่ปุ่นในที่สุดแล้วนำไปสู่การจ้างบริษัทญี่ปุ่นมาประเมินเอง (ดูแผนภูมิที่ 16)

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนช่องทางการให้เงินให้เปล่า จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยภายในและภายนอกที่สามารถพิสูจน์ได้และส่งผลต่อการเปลี่ยนกระบวนการให้เงินให้เปล่าของญี่ปุ่นแก่ไทย มีปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยจากสภาวะแวดล้อมภายนอกของญี่ปุ่น

1.1 การเปลี่ยนแปลงทางสภาวะแวดล้อมของโลกในยุคหลังสงครามเย็นในต้นทศวรรษที่ 1990 ในทศวรรษที่ 1990 สถานการณ์ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ในระดับโลกมีความตึงเครียดทางอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างค่ายเสรีประชาธิปไตยและค่ายคอมมิวนิสต์สิ้นสุดลงหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1991 ส่งผลให้แนวคิดประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบตลาด สิทธิมนุษยชนได้รับการเผยแพร่ นอกจากนี้ประเด็นใหม่ อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความยากจน การพัฒนามนุษย์ ก็ได้รับการเอาใจใส่และสนับสนุนจากประเทศพัฒนาและองค์กรระหว่างประเทศมากขึ้น ในระดับภูมิภาค หลังการถอนทหารออกจากกัมพูชาของเวียดนามในปลายปี ค.ศ. 1989 ตามมาด้วยข้อตกลงสันติภาพที่กรุงปารีสในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1991 การพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นแนวคิดหลักของประเทศสังคมนิยมเดิมในภูมิภาคอินโดจีน ได้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ในโลกแห่ง

โลกาภิวัตน์นั้น สังคมระหว่างประเทศกำลังให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน การขาดความยากจน ความมั่นคงของมนุษย์ และการสร้างสันติภาพ⁶⁵ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่มีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการพัฒนาที่เรียกว่า Millennium Development Goals (MDGs)⁶⁶ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ริเริ่มโดย UNDP (United Nations Development Programme) มีเป้าหมาย 8 เป้าหมาย เช่น การขาดความยากจน การให้การศึกษาระดับพื้นฐาน การส่งเสริมสตรี การต่อสู้กับ HIV/AIDS และการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เป็นต้น และตั้งแต่เหตุการณ์วินาศกรรมตึกเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ได้ก่อให้เกิดความตระหนักว่า ความยากจนอาจเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การก่อการร้าย อันเป็นการเชื่อมโยงระหว่างความยากจนกับการก่อการร้ายเข้าไว้ด้วยกัน⁶⁷ สถานการณ์โลกและภูมิภาคที่เปลี่ยนนี้ส่งผลกระทบต่อแนวความคิดเรื่องการให้ ODA ในแง่ที่ว่าประเทศผู้ให้จะต้องให้ความช่วยเหลือต่อประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนามนุษย์ และขาดความยากจน แนวความคิดนี้ได้ส่งผลให้ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้รายใหญ่จำเป็นต้องปรับแนวคิดการให้ ODA เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี ค.ศ. 1990-1991⁶⁸

รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศกฎบัตร ODA เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992⁶⁹ กฎบัตรนี้ประกอบไปด้วย

⁶⁵ Japan International Cooperation Agency. Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand. Institute for International Cooperation. December, 2003. pp 4-5.

⁶⁶ UNDP, Millennium Development Goals (MDGs). <<http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>>

⁶⁷ อ้างแล้ว. ใน Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand. page 4-5.

⁶⁸ ดูข้อมูลเพิ่มเติมใน 50 years of Japan's ODA. Japan's contribution to international development goals <<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress3.html>>

⁶⁹ อ้างแล้วใน Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Kingdom of Thailand. Institute for International Cooperation. Japan International Cooperation Agency. December 2003. page 3.

ปรัชญาการให้ความช่วยเหลือและแนวทาง 4 ประการ ได้แก่ ส่งเสริมการพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมแบบคู่ขนาน หลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีเป้าหมายทางทหารหรือการสร้าง ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ใส่ใจต่อการรักษา และสร้างสันติภาพและเสถียรภาพระหว่างประเทศ สนับสนุนและส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย การประกาศกฎบัตรการให้ ODA ปี ค.ศ. 1992 ถือเป็น การประกาศแนวคิดการให้ความช่วยเหลือของ รัฐบาลญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการครั้งแรก ปรัชญาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของญี่ปุ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในประเด็นปัญหาาระดับโลก อาทิ สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน อาวุธที่มีการทำลายล้างสูง ฯลฯ ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ ทบทวนกฎบัตรการให้ ODA โดยได้วางเค้าโครง ประเด็นสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ 4 ประเด็นที่ ชัดเจนกว่ากฎบัตร 1992 คือ การขจัดความยากจน การเติบโตอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหาาระดับโลก และการสร้างสันติภาพ⁷⁰

1.2 ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่มีรายได้ ขนาดกลาง (middle-income country) และกลายเป็น ประเทศผู้ให้รายใหม่ จากการเติบโตทาง เศรษฐกิจของไทยทำให้เกิดข้อถกเถียงในญี่ปุ่นว่า ใน เมื่อประเทศไทยถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีรายได้ขนาด กลางในแง่ของรายได้ต่อหัวที่สูงขึ้นแล้ว ญี่ปุ่นควรจะ ยังคงให้ความช่วยเหลือต่อประเทศไทยต่อไปหรือไม่ ขณะที่ญี่ปุ่นก็ประสบกับข้อจำกัดทางการเงิน หาก จะให้ความช่วยเหลือต่อไทยต่อไป รัฐบาลญี่ปุ่น จำเป็นต้องอธิบายเหตุผลต่อสาธารณชนญี่ปุ่นซึ่ง เป็นผู้จ่ายภาษี ความเห็นต่อการเพิ่มหรือการยุติการ ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยมีความเห็นแตกต่างกัน 2

กลุ่ม คือ กลุ่มแรกประเมินว่า ประเทศไทยสามารถ พัฒนาศักยภาพที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วย ตนเอง ดังนั้นจึงไม่จำเป็นที่ญี่ปุ่นจะต้องให้ความช่วยเหลือต่อไปและควรหยุดการให้ความช่วยเหลือใน อนาคตอันใกล้ได้แล้ว ขณะที่กลุ่มฝ่ายตรงข้ามมอง ว่า ญี่ปุ่นควรให้ความช่วยเหลือต่อไทยอย่างต่อเนื่อง ต่อไป เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศกำลัง พัฒนาในแง่สังคม-เศรษฐกิจ (socio-economic) ซึ่ง หมายความว่า ประเทศไทยยังมีความไม่เท่าเทียมใน การพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท และความไม่ สมบูรณ์ของสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ซึ่งเห็นได้จาก การจราจรที่คับคั่ง และภัยพิบัติที่เกี่ยวกับน้ำ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงควรให้ความช่วยเหลือต่อไป⁷¹

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปประเด็นนี้ในเอกสาร ของทางการญี่ปุ่นระบุว่า เนื่องจากประเทศไทยถูก จัดอยู่ในฐานะที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีการ เติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูงตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 1980 ถึงกลางทศวรรษที่ 1990 โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัว ของคนไทยมีอัตราสูงกว่า 1,445 ดอลลาร์สหรัฐฯ จึงทำให้ประเทศไทยไม่ได้เป็นเป้าหมายในการให้ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าอีกต่อไป⁷² นี่เป็นสาเหตุ สำคัญที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้พิจารณาเปลี่ยนแปลง นโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยตั้ง แต่ปี ค.ศ. 1989 โดยการเปลี่ยนแปลงในขั้นแรก JICA ได้จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการศึกษาความช่วยเหลือ ของญี่ปุ่นต่อประเทศไทย (committee on the country study for Japan's ODA to Thailand) โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อเจรจาอย่างรอบด้านกับฝ่ายไทย เกี่ยวกับนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อไทย ภายใต้ คณะกรรมการชุดนี้ ญี่ปุ่นได้กำหนดสาขาการให้ ความช่วยเหลือไว้ 5 ประการด้วยกัน ได้แก่ การ

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ อ้างแล้ว. ใน เอกสารจากสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น. *Japan's Economic Cooperation Program for Thailand*, May 2006. หน้า 2.

⁷² สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/en/jtrela/oda.html>>

พัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการค้าและการลงทุนระหว่างไทยกับญี่ปุ่น⁷³
ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ
ชุดที่ 2 และได้ร่วมกันกำหนดสาขาการให้ความ
ช่วยเหลือ 5 สาขา ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือ
ภาคสังคม การรักษาสิ่งแวดล้อม การช่วยเหลือ
เพื่อพัฒนาประชาชนในชนบท การพัฒนา
สาธารณูปโภคทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความ
ร่วมมือในภูมิภาค คณะกรรมการชุดที่ 3 ได้ถูกตั้ง
ขึ้นต่อมาในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งมีแนวคิดในการให้
ความช่วยเหลือ ต่อไทยให้มียุทธศาสตร์และมี
ประสิทธิภาพมากขึ้น (more strategically-designed,
focused and efficient)

นอกจากปัจจัยทางด้านระดับการพัฒนาของ
ไทยที่ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแนวคิดการให้แล้ว ปัจจัยที่
เกี่ยวเนื่องกันก็คือ ไทยได้กลายเป็นผู้ให้รายใหม่
และดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะ partnership
โดยที่ประเทศไทยได้จัดตนเองจากประเทศผู้รับกลายเป็น
ประเทศผู้ให้รายใหม่ โดยไทยได้กลายเป็น
ประเทศที่มีความสำคัญทางภูมิรัฐศาสตร์ในการให้
ความช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว
เวียดนาม และกัมพูชา และในสมัยของ พ.ต.ท.
ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศนโยบาย
อย่างชัดเจนที่จะไม่รับความช่วยเหลือจากต่าง
ประเทศในลักษณะผู้รับบริจาคอีกต่อไป ยกเว้น
ความช่วยเหลือในลักษณะฉันทมิตรเพื่อมิตรภาพ
ระหว่างทั้งสองฝ่าย แต่จะเป็นความร่วมมือทางวิชา
การที่อยู่บนพื้นฐานของหุ้นส่วนความร่วมมือที่เท่า
เทียม เช่น การร่วมมือกันจัดฝึกอบรมให้แก่ประเทศ
เพื่อนบ้านของไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ
(Third Country Training Program) ในสาขาการพัฒนา
เพื่อลดความยากจน การพัฒนาสตรี การป้องกัน

และต่อต้านการค้ายาเสพติด การพัฒนาสาธารณสุข
พื้นฐาน ฯลฯ โดยมีไทยเป็นศูนย์กลางความเป็นเลิศในการ
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้แก่ประเทศอื่นๆ⁷⁴

จากข้อสรุปข้างต้น ทำให้ญี่ปุ่นยังให้ความ
ช่วยเหลือด้านให้เปล่าต่อไทยต่อไป แต่ความช่วยเหลือ
จะอยู่ในรูปของโครงการ GGP ซึ่งเป็นโครงการ
ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าต่อองค์กรส่วนท้องถิ่น
และองค์กรเอกชน โดยแนวคิดการให้เน้นที่ความ
ช่วยเหลือภาคสังคม การรักษาสิ่งแวดล้อม การ
พัฒนาประชาชนในชนบท เป็นต้น

2. ปัจจัยสภาวะแวดล้อมภายในญี่ปุ่น

2.1 ญี่ปุ่นประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ
ยาวนาน ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงที่ญี่ปุ่นเผชิญ
กับวิกฤตเศรษฐกิจและมีสภาพเศรษฐกิจตกต่ำตั้งแต่นั้น
มา อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่
กระเตื้องเท่าที่ควร ย้อนกลับไปเมื่อสิ้นสุด
สงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจญี่ปุ่นเจริญรุ่งเรืองจน
กลายเป็นแบบอย่างการพัฒนาให้แก่ประเทศใน
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทย อย่างไร
ก็ตามในทศวรรษที่ 1990 ญี่ปุ่นได้เผชิญกับวิกฤต
เศรษฐกิจและมีสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ อัตราการ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมีระดับตกต่ำดังนี้

และแม้ว่าในปี ค.ศ. 1993 ในที่ประชุม Tokyo
Summit นายกรัฐมนตรีคิชิ มิยาซาวา (Kiichi
Miyazawa) ได้ประกาศที่จะเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือ
โดยรวมในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่ง
ของความพยายามของญี่ปุ่นที่จะอุทิศความช่วยเหลือ
สู่สังคมระหว่างประเทศผ่าน ODA แต่เมื่อเกิด
วิกฤตเศรษฐกิจเอเชียปี ค.ศ. 1997-1998 เศรษฐกิจ
ญี่ปุ่นติดลบกว่า-1.0% (ดูตารางที่ 17) ญี่ปุ่นจึงเพิ่ม
ปริมาณการให้ ODA ได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น
ปัจจุบันญี่ปุ่นยังไม่สามารถฟื้นเศรษฐกิจให้กลับมา
เจริญรุ่งเรืองดังช่วงหลังสงครามโลกได้ ปัญหา

⁷³ เอกสารจากสถานทูตญี่ปุ่น. Japan's Economic Cooperation Program for Thailand, May 2006. หน้า 1.

⁷⁴ เท็งอ้าง. ใน เอกสารจากสถานทูตญี่ปุ่น. Japan's Economic Cooperation Program for Thailand, May 2006. p 2.

เศรษฐกิจตกต่ำยาวนานนี้ตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1990 ได้ส่งผลให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่กระเตื้องเท่าที่ควร ญี่ปุ่นเริ่มขาดดุลการค้าและรายได้จากการส่งออกลดลง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องกลับมาทบทวนงบประมาณในด้านต่างๆ รวมทั้งงบประมาณการให้ ODA ด้วย โดยในปี ค.ศ. 2002 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทบทวนการให้ ODA ใหม่ โดยญี่ปุ่นจึงลดงบประมาณ ODA โดยรวมลง 10.3%

เศรษฐกิจตกต่ำของญี่ปุ่นเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นลดปริมาณการให้เงินให้เปล่าและเปลี่ยนช่องทางการให้จากรัฐบาลสู่รัฐบาลไทยมาเป็นการให้จากรัฐบาลสู่องค์กรส่วนท้องถิ่น ดังเอกสารของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นระบุว่า

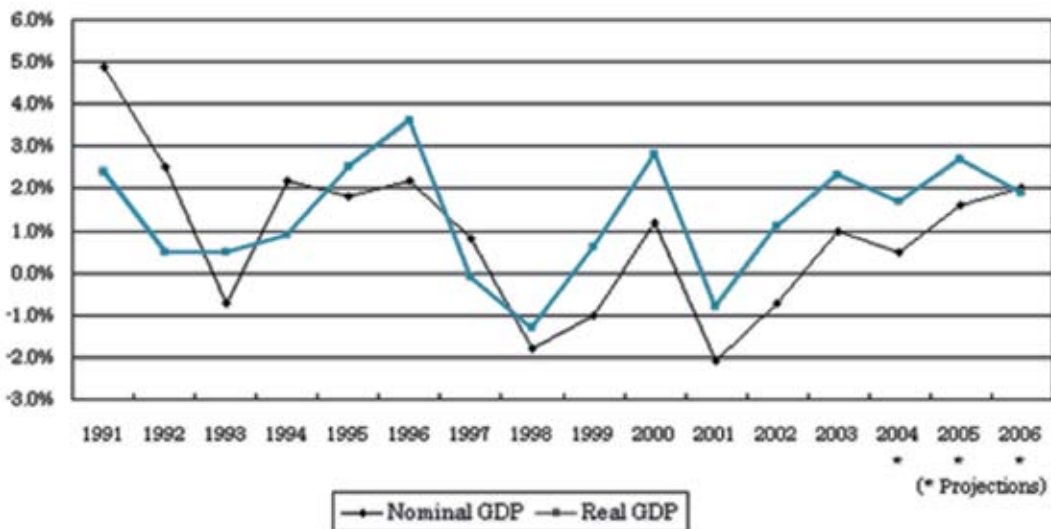
“...ญี่ปุ่นกำลังประสบกับปัญหาเศรษฐกิจและการคลัง ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศก็ส่งผลกระทบต่อการใช้ความช่วยเหลือเช่นกัน ดังนั้น จึงมี

ความจำเป็นต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรจึงจะยังคงให้ความช่วยเหลือภายใต้สถานการณ์นี้ได้...”⁷⁵

การให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นโดยรวมจึงได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจภายในญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 18 จะพบว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-1997 งบประมาณ ODA ด้านเงินให้เปล่าในลักษณะต่างๆ โดยรวมมีปริมาณเพิ่มขึ้น แต่ไม่มากนัก และลดลงในช่วง ค.ศ. 1997-2005 โดยจากปริมาณเงินช่วยเหลือจำนวน 199.8 ร้อยล้านเยนในปี ค.ศ. 1990 เพิ่มขึ้นสูงสุดเป็นจำนวนเงิน 264.3 ร้อยล้านเยน ในปี 1998 และลดลงเหลือ 176.52 ร้อยล้านเยนในปี ค.ศ. 2005

ในปี ค.ศ. 1997 ญี่ปุ่นอยู่ในภาวะงบประมาณขาดดุล ดังนั้นเพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและฟื้นฟูการเงิน คณะรัฐบาลภายใต้การนำของนายฮาริโมโตะได้ประกาศใช้หลักการ “การสนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างทางการเงิน” เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1997 ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขในการพิจารณา

ตารางที่ 17 แสดงการอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991-2006



ที่มา : Source: Japan’s ODA, Ministry of Foreign Affairs of Japan

⁷⁵ สถานทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/en/jtrela/oda.html>>http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part3_3_3.html

ตารางที่ 18 แสดงงบประมาณด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990-2005 (value in 100 million yen)

F.Y.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Grant Aid for General Projects	885	948	1,033	1,161	1,209	1,220	1,220	1,251	1,251	1,141	1,123	1,080	873	895.0	784	754.8
Grant Aid for Debt Relief *1	318	326	395	412	427	440	457	464	324	330	360	345	345	-	-	-
Non-Project Grant Aid	253	294	259	265	247	247	227	214	282	242	227	267	380	310.0	270.46	255
Grant Aid for Grassroots Human Security Projects *2	3	5	7	10	15	30	45	50	57	70	85	100	100	150.0	150	140
Grant Aid for Japanese NGOs' Projects	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	22.0	27	28.5
Grant Aid for Scholarship and Research *3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	8	27.5	42.5	47.5	35	40
Grant Aid for Fishery	102	102	102	102	103	101	100	100	91	92	96	94	77	65.6	60	56
Cultural Grant Aid	22	24	24	24	25	25	25	25	23	23	28	28	26	24.0	23.5	23.7
Emergency Grant Aid *4	25	27	35	40	53	64	92	97	207	97	152	112	222	222.0	316.56	307.98
Food Aid	126	121	143	117	126	130	133	153	145	127	112	103	107	107.64	104.44	109.20
Grant Aid for Underprivileged Farmers	264	278	280	300	305	302	302	280	263	253	214	213	128	51.04	50.04	50.04
Total	1,998	2,125	2,278	2,431	2,510	2,559	2,601	2,635	2,643	2,378	2,405	2,370	2,321	1,894.78	1,821.00	1,765.22

ที่มา : Japan's ODA, Ministry of Foreign Affairs <<http://web-japan.org/stat/stats/23ODA62.html>>

ประมาณความช่วยเหลือ ประเด็นสำคัญของหลักการนี้ คือ ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือจากเดิมที่เน้นเชิงปริมาณมาเป็นเชิงคุณภาพมากขึ้น โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้ลดงบประมาณ ODA ลง 30%⁷⁶

ข้อจำกัดทางด้านการเงินนี้ทำให้ญี่ปุ่นต้องออกแบบนโยบายความช่วยเหลือที่มียุทธศาสตร์ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และประสิทธิภาพ

มากขึ้น จะสังเกตเห็นได้ว่าในขณะที่ญี่ปุ่นให้เงินให้เปล่าด้านอื่นลดลง แต่สำหรับเงินให้เปล่าในโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (GGP) เงินให้เปล่าในโครงการของ NGOs ของญี่ปุ่น และเงินให้เปล่าสำหรับทุนการศึกษาและการวิจัยมีปริมาณเงินเพิ่มขึ้นโดยตลอด ซึ่งบ่งบอกถึงแนวโน้มของการให้ความช่วยเหลือในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนใน

⁷⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan. "50 years of Japan's ODA: A Transition from "quantity" to "quality" and Medium-Term Policy on ODA". <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress3.html>

ท้องถิ่นของประเทศผู้รับโดยตรง ขณะเดียวกันก็แสดงถึงความพยายามของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศผู้รับมากขึ้น อาจกล่าวได้ว่า ในทศวรรษที่ 1990 นี้ ญี่ปุ่นให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาระดับโลก (Global Issues) อาทิ ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการแพร่กระจายของโรคติดต่อ และแสดงความพยายามที่จะมีบทบาทช่วยเหลือโดยผ่านการให้ความช่วยเหลือในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย ญี่ปุ่นได้ลดการให้ความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าลงในปี ค.ศ. 1993 ปัจจุบันความช่วยเหลือแบบให้เปล่าต่อไทยปรากฏในความช่วยเหลือแบบให้เปล่าทางการศึกษาและวัฒนธรรม ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าทางด้านทุนฝึกอบรม/สัมมนา ณ ประเทศญี่ปุ่น ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าขนาดย่อมในรูปแบบตัวเงินแก่กิจกรรมระดับรากหญ้าในระดับชุมชนท้องถิ่น (GGP) จากตารางที่ 19 จะสังเกตเห็นว่า ปริมาณความช่วยเหลือด้านเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่อไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ปริมาณเงินให้เปล่าค่อยๆ ลดจำนวนลง จาก 12.5 พันล้าน

ตารางที่ 19 แสดงปริมาณความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ให้กับไทยด้านเงินให้เปล่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985-2003

(Value in billion of Yen)

	Grant aid (based on e/n)
1985 fiscal year	12.5
1986 fiscal year	12.1
1987 fiscal year	11.7
1988 fiscal year	9.3
1989 fiscal year	8.9
1990 fiscal year	6.7
1991 fiscal year	6.0
1992 fiscal year	3.2
1993 fiscal year	3.1
1994 fiscal year	0.1
1995 fiscal year	0.2
1996 fiscal year	0.3
1997 fiscal year	0.3
1998 fiscal year	2.3
1999 fiscal year	0.2
2000 fiscal year	0.2
2001 fiscal year	0.3
2002 fiscal year	0.3
2003 fiscal year	0.4

ที่มา : สถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย <<http://embjp-th.org/indexen.html>>

เงินในปี ค.ศ. 1985 เหลือเพียง 0.4 พันล้านเยน โดยเฉพาะตั้งแต่ปีงบประมาณ ค.ศ. 1992 ซึ่งจำนวนเงินเงินให้เปล่าลดลงครึ่งหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1991

2.2 ความสนใจในเรื่องความช่วยเหลือของสาธารณชนญี่ปุ่นมากขึ้น

ความสนใจของสาธารณชนญี่ปุ่นต่อการให้ ODA ของญี่ปุ่นต่อประเทศต่างๆ มีมากขึ้น และรัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้ ODA ของญี่ปุ่นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975⁷⁷ ซึ่งเป้าหมายของการสำรวจเพื่อรับทราบข้อคิดเห็นของประชาชนว่าญี่ปุ่นควรจะเพิ่ม (increase) หรือคงระดับเดิม (maintain) หรือลดลง (reduce) สาเหตุของการสำรวจความคิดเห็นนี้เกิดจากการที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ถูกคาดหวังจากสังคมระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็งควรจะต้องการให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในสังคมโลก ซึ่งประเด็นนี้มีการถกเถียงกันภายในญี่ปุ่นด้วย ญี่ปุ่นเห็นว่าการต่างประเทศกับนโยบายภายในประเทศมักแยกกันไม่ออกและมีความเกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้ชาวญี่ปุ่นที่ได้เดินทางไปต่างประเทศและได้พบเห็นประเทศต่างๆ มีมากขึ้น ดังนั้น ความสนใจของสาธารณชนในด้านการพัฒนามีมากขึ้นด้วย⁷⁸ ความสนใจของสาธารณชนมีมากขึ้นในช่วง ค.ศ. 1990-1991 ซึ่งในช่วงนี้ญี่ปุ่นได้มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือประเทศที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซีย และการเข้าร่วมปฏิบัติรักษาสันติภาพของญี่ปุ่นในกัมพูชาและโมซัมบิก เหตุการณ์ดังกล่าวได้ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนญี่ปุ่นสนใจบทบาทของ

ญี่ปุ่นในสังคมระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงการให้ ODA

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1993 ประชาชนที่เห็นว่า ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศหลักที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศมีสัดส่วน 45.7% ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 43.1% ของปี ค.ศ. 1989 ผลสำรวจครั้งนี้ให้เห็นว่าประชาชนต้องการให้ญี่ปุ่นสร้างประโยชน์ให้กับสังคมระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น และในจำนวนนี้ประชาชนที่เห็นว่าญี่ปุ่นจะต้องช่วยแก้ไขปัญหาระดับโลกคิดเป็น 48.4% และให้ความช่วยเหลือเพื่อสันติภาพของโลก คิดเป็น 28.8% เพิ่มขึ้นจาก 34.6% และ 12.9% จากปี ค.ศ. 1989 ตามลำดับ ความเห็นของประชาชนต่อการต่างประเทศของญี่ปุ่นมีผลทำให้รัฐบาลต้องพึงเสียงประชาชนมากขึ้น⁷⁹

ความเห็นของประชาชนชาวญี่ปุ่นที่มีผลต่อการให้ ODA แก่ประเทศต่างๆ มีน้ำหนักต่อการเพิ่มหรือลดปริมาณ ODA เนื่องจาก ODA มาจากภาษีของประชาชน ดังนั้น การนำเงินภาษีประชาชนไปให้ความช่วยเหลือประเทศต่างๆ จึงต้องเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในประเทศนั้นอย่างแท้จริง ความเห็นของประชาชนญี่ปุ่นจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นปฏิรูปการให้ ODA⁸⁰ โดยเน้นไปที่การใช้ ODA อย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส และการที่จะทำให้ ODA มีประสิทธิภาพและโปร่งใสนั้น ญี่ปุ่นจำเป็นต้องส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรเอกชน (NGOs) ทั้งในประเทศและประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ดังนั้นญี่ปุ่นจึงให้การสนับสนุนองค์กรเอกชนในโครงการความช่วยเหลือต่างๆ โครงการที่ได้รับความคิดเห็นมากโครงการหนึ่ง คือ โครงการ GGP⁸¹

⁷⁷ Japan's ODA White Paper 2003 <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part1_1.html>

⁷⁸ Foreign Policy Implementation Structure. Diplomacy and Public Opinion <<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1993/1993-3.htm>>

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Japan's ODA white paper 2003 <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/part1_1.html>

⁸¹ Akiyama Takamasa and Kondo Masanori (editor), "Global ODA Since the Monterrey Conference", 2003.p.97-101.

กล่าวโดยสรุป กระบวนการให้เงินให้เปล่าที่เปลี่ยนแปลงไปเกิดจากการเปลี่ยนแปลงตัวแสดงหลักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้ทั้ง 4 กระบวนการ ได้แก่ สถานทูตญี่ปุ่น หน่วยงานรัฐบาลไทย กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น และ JICA ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของตัวแสดงนี้ส่งผลให้กระบวนการให้เงินให้เปล่าของญี่ปุ่นแก่ไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งการริเริ่มโครงการ (project formulation) การประเมินและอนุมัติ (appraisal and approval) การดำเนินโครงการ (project implementation) และการประเมินผลการดำเนินโครงการ (project implementation evaluation) สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ ปัจจัยสถานะแวดล้อมภายนอกญี่ปุ่น คือ การเปลี่ยนแปลงทางสถานะแวดล้อมของโลกในยุคหลังสงครามเย็น ต้นทศวรรษที่ 1990 ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีรายได้ขนาดกลาง (middle-income country) และเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ ปัจจัยสถานะแวดล้อมภายในญี่ปุ่น ได้แก่ การที่ญี่ปุ่นประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำยาวนาน และความสนใจในเรื่องความช่วยเหลือของสาธารณชนญี่ปุ่นมีมากขึ้น

ผลจากการศึกษาในงานชิ้นนี้ มีส่วนที่ไม่ตรงกับข้อสมมติฐานของผู้วิจัยเอง คือ สมมติฐานที่ว่าความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของไทยเป็นปัจจัยภายนอกที่ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนกระบวนการให้เนื่องจากความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของไทยเป็นนโยบายภายในของไทยที่ได้รับผลกระทบจากกระแสแนวคิดด้านการพัฒนามนุษย์จากสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงทศวรรษที่ 1990 เช่นเดียวกับญี่ปุ่นที่ได้ปรับแนวคิดการให้ ODA ตามการพัฒนามนุษย์ของกระแสโลก ความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์ของไทยจึงเป็นผลลัพธ์จากผลกระทบของแนวคิดด้านการพัฒนามนุษย์จากสภาพแวดล้อมของโลก ดังนั้นความต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตของไทยจึงมิใช่

เป็นปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแนวคิดการให้ความช่วยเหลือต่อไทย แต่เป็นการปรับนโยบายการพัฒนาของไทยซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการให้ ODA ของญี่ปุ่น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาที่นอกเหนือจากข้อสมมติฐาน คือ ความสนใจเรื่องความช่วยเหลือของสาธารณชนญี่ปุ่นที่มีมากขึ้น ประเด็นนี้เป็นปัจจัยสถานะแวดล้อมภายในที่สำคัญนอกเหนือจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่ทำให้ญี่ปุ่นปรับแนวคิดการให้ ODA และปัจจัยสองปัจจัยดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกันและแยกออกจากกันได้ยาก เนื่องจากงบประมาณการให้ ODA มาจากภาษีของประชาชน ดังนั้นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจจึงมีส่วนสำคัญที่ทำให้ความเห็นของประชาชนญี่ปุ่นส่งผลกระทบต่อการให้ ODA ของรัฐบาลญี่ปุ่น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดการให้ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการให้ ODA ของญี่ปุ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงหลังปี ค.ศ. 1990 แต่หลักการของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยยังเหมือนเดิม นั่นคือ การให้ในโครงการ GGP ยังเน้นหลักการร้องขอ นอกจากนี้การให้ ODA แบบให้เปล่ายังเน้นที่การสร้างสิ่งปลูกสร้างอยู่เช่นเดิม จะสังเกตได้ว่า โครงการ GGP ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ขอเพื่อสร้างอาคาร เช่น อาคารเลี้ยงเด็ก อาคารเรียน หอพักสำหรับนักเรียนที่อยู่นอกเขตห่างไกล เป็นต้น ซึ่งประเด็นการให้เพื่อสร้างสิ่งปลูกสร้างนี้อาจถูกวิจารณ์ได้ง่าย แต่จากการสังเกตและสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการในกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากสถานทูตญี่ปุ่นต่างมองว่า สิ่งปลูกสร้างเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานต่อการดำเนินโครงการ ซึ่งคล้ายกับบ้านที่เป็นปัจจัยหนึ่งในสี่ที่สำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น การให้เงินเพื่อสร้างสิ่งปลูกสร้างก็ถือเป็นการให้ที่ยั่งยืนในแง่ของวัตถุ และนัยหนึ่งก็เป็นการให้ที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับในระดับพื้นฐาน

จากกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการจากทั้งหมด 269 โครงการ เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการก่อสร้างอาคารและอุปกรณ์สำหรับผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทั้งหมด และทั้ง 4 โครงการสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับความช่วยเหลือได้โดยตรงในระดับพื้นฐาน โดยเฉพาะจำนวน 1 ใน 4 โครงการ คือ โครงการช่วยเหลือคนตาบอด เป็นประโยชน์ต่อผู้รับซึ่งเป็นผู้พิการทางสายตาได้จริง และจำนวน 3 โครงการที่เหลือ การก่อสร้างอาคารและอุปกรณ์เป็นประโยชน์ต่อผู้รับในภาพรวม แม้ว่าอุปกรณ์บางอย่างไม่ได้ถูกออกแบบให้เหมาะสมกับผู้พิการหรือเด็กด้อยโอกาสได้ทั้งหมด ดังนั้น บนพื้นฐานของกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการนี้ สามารถกล่าวได้ว่า การให้ความช่วยเหลือโดยตรงยังคงมีข้อบกพร่องในรูปแบบของโครงการ GGP สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ด้อยโอกาสได้ในระดับพื้นฐาน แม้ว่าจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ทั้งหมดก็ตาม

การให้ ODA แก่ประเทศไทยเป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นเพื่อยังผลประโยชน์ด้านต่างๆ ให้กับญี่ปุ่น ดังคำนิยามของ โจเซฟ แฟรงเคิล (Joseph Frankel) ที่ได้ให้นิยาม

ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติไว้ว่า “เป็นผลรวมของค่านิยมที่รัฐกำหนดขึ้นโดยเชื่อว่าสิ่งนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม” การที่ญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์การให้ ODA แก่ไทยในช่วงสงครามเย็นเพื่อมุ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์และถูกมองในแง่ลบ แต่เมื่อเข้าสู่ยุคหลังสงครามเย็น การให้ ODA ในรูปของเงินให้เปล่าแก่ไทยตั้งแต่ ค.ศ. 1990-2005 มีหลักการการให้ความช่วยเหลือที่ตรงไปยังประชาชน ซึ่งต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง เช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และผู้ยากไร้ในชนบทของประเทศไทย นอกจากนี้จะเป็นการช่วยเหลือประชาชนในประเทศไทยโดยตรงแล้ว ยังสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเพื่อผลประโยชน์ทางด้านสร้างเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรี และการยอมรับจากประเทศไทยอีกด้วย การสรุปเช่นนี้อยู่บนพื้นฐานของกรณีศึกษาจำนวน 4 โครงการดังกล่าว ซึ่งไม่สามารถจะสรุปได้ทั้งหมดว่า โครงการ GGP ที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือนั้นจะช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดี หรือสร้างการยอมรับได้จากประเทศไทยทั้งหมด ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าโครงการ GGP ทั้งหมดจึงควรได้รับการศึกษาในเชิงลึกต่อไป



บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

นุชนารถ เจียรวงศ์ตระกูล, ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นต่อไทย : กรณีศึกษา โครงการส่งเสริมการเพาะชำกล้าไม้และปลูกป่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ศูนย์ส่งเสริมที่ 4 จังหวัด นครราชสีมา พ.ศ. 2538-2539 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา, 2544.

มัทนา อุดมบัณฑิตกุล, ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อไทยในรูปของเงินกู้ในทศวรรษที่ 1980 : ผลกระทบและ แนวโน้ม, วิทยานิพนธ์สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2537.

มาริสา พงษ์ชนยนตกิจ และสุวัจฉรา เปี่ยมญาติ, บทบาทของญี่ปุ่นด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีต่อไทยหลัง วิกฤตเศรษฐกิจ (1996-2001), ในเอกสารประชุมวิชาการเรื่องบทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศไทย หลังวิกฤตเศรษฐกิจ, โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ศิริพร วัชชวัลคุ (บก.), ญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, โครงการวิชาโทเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คณะ รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ศิริพร วัชชวัลคุ (บก.), ญี่ปุ่น : การเมืองและนโยบายต่างประเทศ (รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน 2542.

สุภิญญา นิवासวัต, ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าจากประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศไทยในช่วง ค.ศ. 1954-1989 และ แนวโน้มการเพิ่มความช่วยเหลือทางด้านวัฒนธรรมต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาศูนย์ญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สารนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาการระหว่าง ประเทศและการทูต 2535.

อิโรชิ ยามาโมโต้, การให้ความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่น สารนิพนธ์สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

เอกสารภาษาไทย

กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรีย, ข้อมูลและนโยบายของแหล่งความร่วมมือต่างประเทศ, มีนาคม 2541.

รายงานผลการวิจัย เรื่อง ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น : การบริหารและผลกระทบต่อการพัฒนา โดย คณะผู้วิจัย สุรัชย์ หวันแก้ว สถาบันเอเชีย จุฬาฯ 2535.

ปณิธาน วัฒนายากร, แนวคิดเรื่องความมั่นคงใหม่, รัฐสารภีรักษ์ ปีที่ 48 ฉบับที่ 8 ตุลาคม-ธันวาคม 2548.

ประพัฒน์ โปธิวรคุณ, ทิศทางสัมพันธ์ภาพญี่ปุ่น-ไทยด้านเศรษฐกิจในทศวรรษหน้า, ในเอกสารประชุมวิชาการ เรื่อง บทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ, โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชีย ตะวันออกศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, รายงานการศึกษาเบื้องต้นความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นด้านการเมือง : การเจรจาการค้า, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- นุชนารถ เจียรวงศ์ตระกูล, ผลของความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นต่อโครงการเพาะข้าวกล้าไม้และปลูกป่า (REX) ของไทย, ญี่ปุ่นศึกษา ฉบับที่ 2/2544, หน้า 63-76.
- ศิริพร วัชชวัลคุ, การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็นและผลกระทบต่อประเทศไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2001.
- ศิริพร วัชชวัลคุ, รายงานการวิจัยเบื้องต้น เรื่อง ญี่ปุ่น : ประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง บทสรุปสำหรับนักบริหาร, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มิถุนายน 2546.
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 4/2540
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 2/2541
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 4/2541
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 1/2542
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 3/2543
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 1/2544
- สำนักข่าวสารญี่ปุ่น, จากญี่ปุ่น ฉบับที่ 2/2545
- อานันท์ ปันยารชุน, คำกล่าวเปิดการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์, 29 พฤศจิกายน 2546.
- เอกสารการอภิปรายทางวิชาการเรื่อง ปัญหาความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในปัจจุบัน : ปัญหาความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้ต่อไทยและปัญหาความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นด้านการค้าและการลงทุน โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่น โดยปราณี ทินกร และ จารุวัฒน์ชาติประเสริฐ โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 25 มกราคม 2531.
- เอกสารหลังการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่น โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.
- เอกสารประชุมวิชาการเรื่อง บทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจ, โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

http:// www.undp.org	United Nations Development Program
http://www.humansecurity-chs.org/	Commission on Humana Security
http://www.humansecuritynetwork.org	Humana Security Network
http://www.m-society.go.th	Ministry of Social Development and Human Security (Thailand)

http://www.jcie.or.jp	Japan Center for International Exchange
http://www.jica.go.jp/thailand/english	Japan International Cooperation Agency
http://www.mofa.go.jp	Ministry of Foreign Affairs of Japan
http://www.my.emb-japan.go.jp	Embassy of Japan in Thailand

Books

- Akiyama Takamasa and Kondo Masanori (editor), "Global ODA Since the Monterrey Conference", 2003.
- Akiyama Takamasa and Kondo Masanori (editor), "New Approaches to Developing and Changing Sector Issues", FASID (Foundation for Advanced Studies on International Development), International Development Research Institute (IDRI), 2005.
- Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, Jr., (editor), "Japan's Foreign Aid : Power and Policy in New Era", Westview Press, 1993.
- Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, Jr. Power and Policy in Japan's Foreign aid. Japan Foreign Aid : Power and Policy in New Era, edited by Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, Jr. Westview Press, 1993.
- Chin Kin Wah, "Japan's Renewed Focus on Human Security", Institute of South East Asian Studies, 3 April 2003, Singapore. <http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/ckwapr03.pdf>
- Commission on Human Security, Submission of Report by Commission on Human Security to Security-General of the United Nations Kofi Annan, May 2003.
- Chulacheeb Chinwanno, Wilaiwan Wannitikul (editor), "Japan's Official Development Assistance and Asian Developing Economics", Institute of East Asian Studies, Thammasat University, 1991.
- Deepa Narayan, "Voice of the Poor, Can Anyone here Us?" (World Bank), Oxford University Press, 2000.
- Dennis D. Trinidad, "From Economic Diplomacy to Human Security : Pattern of Allocation of Japan's Official Development Assistance to Southeast Asia", International Studies Department, De La Salle University-Manila, Philippines. (paper presented on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University)
- Embassy of Japan in Thailand, The Government of Japan, Grant Assistance for Grassroots Human Security Project (GGP) <http://www.my.emb-japan.go.jp/EN/Economic/GGP.htm>
- Eric Nvumayer, "The Pattern of Aid Giving", Routledge studies in development economic, 2003.
- Furuoka Fumitaka, The Role of Non-governmental Organization (NGOs) in Japan's Foreign Aid Policy, School of Business and Economics, Universiti Malaysia Sabah, 2 March 2008. <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/7418>.

- Hiroshi OE, Economic Minister, Embassy of Japan in Thailand (paper presented on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University).
- H.E. Atsushi Tokinoya, "Japan's Policy and Contribution to Human Security in Southeast Asia", Ambassador of Japan to the Kingdom of Thailand (Opening Statement on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University).
- Japan Center for International Exchange. "Fifth Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow", <http://www.jcie.or.jp/thinknet/tomorrow/5.html>
- Japan International Cooperation Agency. "JICA's Development Assistance for Human Security", June 2005. <http://www.jica.go.jp/firstjica/pamph/pdf/HS.pdf>
- Japan International Cooperation Agency. Japan's ODA White Paper 2002.
- Lee, Myon Woo, Human Security in Asia and the Role of Japan : Starting from the North Korean Defectors Problem, The Sejong Institute (paper presented on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University).
- "Japan's ODA Policy and Reforms in Comparative Perspective: Policy Making in Japan, the US, and the UK" .www.grips.ac.jp/teacher/oono/hp/course/lec12_oda/oda2.doc
- Kazuo Sunaga (Minister, Permanent Mission of Japan to the United Nation), The Reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, FASID Discussion paper on Development Assistance No.3, Ministry of Foreign Affairs, November 2004.
- Keiko Hirata, Whither the Developmental State?, The Growing Role of NGOs in Japanese Aid Policy Making (University of California, Irvine), Journal of Comparative Policy Analysis, Vol a, no 3 (2002).
- Mely Caballero-Anthony, The Way Forward : Human Security Beyond Discord to Action, (Summary of Discussions and Recommendations from the Kisarazu Conference), Institute of Defence and Strategic Studies, Nanyang Technological University http://www.jcie.or.jp/thinknet/pdfs/health_summary.pdf
- Mely Caballero-Anthony, Overview of Health and Human Security Case Studies, Institute of Defence and Strategic Studies , Nanyang Technological University http://www.jcie.or.jp/thinknet/pdfs/health_overview.pdf
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, Meeting between Minister for Foreign Affairs Yoriko Kawaguchi

- and the Co-chairs of the Commission on Human Security (Summary), September 15, 2002, http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/commission/meet0209.html
- Ministry of Foreign Affairs of Japan, Basic Facts on Japan's ODA, July, 1993.
- Ngiam Tee Liang, Human Security and Social Work Contribution : Prospects and Possibilities for Japan and Southeast Asia, Faculty of Arts and Social Sciences, National University of Singapore (paper presented on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University).
- Makoto Iokibe, "ODA as a foreign Policy Tool", Japan Review of International Affairs, Vol. 17, No. 2, Summer 2003.
- The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Summary of the 2002 White paper on Official Development Assistance, April 2003. <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2002/summary.html>
- The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Official Development Assistance, Overview : A Turning Point for Japan's Official Development Assistance
- The Ministry of Foreign Affairs of Japan, Chapter 3 Japan's Foreign Policy in Major Diplomatic Fields : Efforts to Tackle Various Global Issues to Promote Human Security, <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2004/chap3-c.pdf>
- Titiporn Siriphant Puntasen, Future Cooperation on Human Security : An Integral Perspective, Faculty of Social Administration, Thammasat University (paper presented on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University).
- Takahashi Masaki, Human Security and Japan's Foreign Policy toward Southeast Asia, Niigata University of International and Information Studies (NUIS), Japan (paper presented on International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia, January 13-14, 2005, organized by Japanese Studies Program, Institute of East Asian Studies, Thammasat University).

สัมภาษณ์

1. นายวรวิทย์ โตมอญ ผู้อำนวยการส่วน สำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ
2. นางสาวรวมพร ถาวรอนุกุลกิจ นักสังคมสงเคราะห์ 7ว กรมประชาสงเคราะห์
3. นายมณฑิเยียร บุญตัน นายกสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทย
4. นางสาวมธุรส โทนใหญ่ นักสังคมสงเคราะห์ 7ว กรมราชทัณฑ์
5. Mr. Takezume, First Secretary, Embassy of Japan
6. Ms. Ashida, Staff, Embassy of Japan



A Administrative

L
Litigation in Japan's Justice System and the

S
Significances of its Statistics*

Chanwit Chaikan

Introduction

Japan has its own judicial system which is compromised of aspects of both the European continental traditional and the Anglo-American traditional. Since the Second World War, the Anglo-American tradition has been influential in respect to the unity of court system in Japan. The structure of the Japanese judicial system combines the Supreme Court, the High Courts, the District Courts, the Family Courts and the Summary Court. The administration of the court system remains constitutionally vested in the Supreme Court where all cases have final judgment.¹

In Japan, there are many activities that are conducted by state administrative agencies, as well as the local governments, prefectures and municipalities. Sometimes problems occur as a result of administrative agency's acts or orders which can affect ordinary people. The court has the prerogative to examine whether or not the particular conduct of a public official constitutes an abuse of power. This is one form of judicial control over administrative activities. On these occasions, the legality of various administrative activities will be ultimately controlled by the court and be considered an administrative litigation.²

* This article is summarized from thesis of Chanwit Chaikan (2007), "**Administrative Litigation in Japan's Justice system and the significances of its statistics**", Master of Arts in Area Studies (Japanese Studies) Graduate School of the University of Tsukuba, by Kamonwan Somdee. Grammatical check by Anne Taylor.

¹ Hiroshi Oda, *Japanese Law 2nd ed.* (New York: Oxford University Press, 1999), p.63.

² A.W. Bradley, and others, *Constitution and administrative Law 10th ed.*, (New York: Longman, 1985), p.626.

Besides the civil and crime system of procedure, there is also a system of “Administrative Litigation”. This is a procedure whereby a court examines the decisions concerning the action of a government agency or authority under administrative law. “Administrative cases” refer to cases in which a private party is dissatisfied with an act conducted by an administrative organization of state or local government and demands response through the decision of the court. The administrative action is, in some cases, a negative action rejecting an application made by the plaintiff himself (application for a license, for access to administrative documents, for social benefits), or a positive action the administrative agency has taken in accepting the application of another party (permission for construction).³

The character of an administrative law system varies according to the general character of the legal system of the country that forms its foundation. It can be divided broadly into two fundamental mechanisms for the review of administrative acts; the continental model and the Anglo-American model of administrative law. French administrative law is a typical example of the

continental model by which the review administrative act mechanism is separated as the rescission of a judicial decision made by the executive branch. In contrast, the Anglo-American model of administrative law has no system of administrative courts unlike those in a continental system; the ordinary courts exercise legal control over administrative matters as well as apply the principles of private law to examine the administrative cases.⁴

In Japan, due to a strong German influence on administrative law under the Meiji Constitution, the Administrative Court was established and exercised power of decision over the administrative litigation cases during 1890-1946. Under the present system, the private individual’s right to relief against administration has come from the influence of Anglo-American law system established after the Meiji’s Administrative Court was abolished. Today, administrative litigation cases as well as international litigation cases have been conducting law under the ordinary court system and is governed by the Administrative Case Litigation Law of 1962.⁵

This research aims to examine Japan’s present administrative litigation and

³ Definition from website, <http://www.nichibennren.or.jp/en/about/judicial2.html>

⁴ Isuo Sonobe, “Comparative Administrative Law: Trends and Features in Administrative Law Studies (Japan)”, Kevin Hansen trans., *Law in Japan* (Volume 19), 1986, pp. 40-43.

⁵ *Ibid.*, pp. 45-46.

focuses on the case of statistics. First, it will help us to understand the characteristics of administrative litigation comprised of history, definition, procedures and the current situation prospect. Second, the significance of case statistics concerning administrative litigation will be analyzed.

Objective of research study

1. To study administrative litigation in Japan, especially in terms of history, definition and procedures.
2. To explore what problems occur and difficulties administrative litigation is facing nowadays.
3. To analyze the significance of Japan's administrative case statistics.

Questions of the study

1. What are the characteristics (history, definition and procedure) of administrative litigation in Japan?
2. What are the problems and difficulties that arise in administrative litigation in today?
3. What minor significance can be found in Japan's administrative case statistics?

Hypothesis

1. Japanese administration and

bureaucratic systems are efficient, and that Japan's citizens are satisfied with the quality of Japanese administration, resulting in a small number of administrative cases.

2. The legal culture of the Japanese is one in lawsuits are considered only as a final option. Therefore, cultural aspects have affected Japan's administrative case statistics.

3. The Japanese have a negative attitude toward administrative litigation, as can be seen from the percentage of positive outcomes for citizen plaintiffs, which was low, affecting the behavior of administrative litigation.

Theoretical Frameworks

The third hypothesis explores the attitude of the Japanese toward administrative litigations, which has affected their behavior. There is a lot of research in psychology focusing on the attitude-behavior relationship. This relationship has been studied to understand what influences actions and to learn how the brain works. The most utilized model of studies concerning attitude-behavior relations is Ajzen and Fishbein's Theory of Reasoned Action which is well known among social scientists and is often applied to use in many fields of social science studies.

Ajzen and Fishbein's theory of Reasoned Action states that intention is the main premise of this theory where a person's intention is the main predictor and influence on attitude. The theory suggests there are two main influences of intention. First, the attitude towards behavior and second, subjective norms. The attitude toward behavior relates to an individual's previous attitude in regard to such behavior. It suggests that people think about their decisions as well as the possible outcomes before making a decision. There is often an attitude formed about the overall decision

and the object of which the decision is being made around.⁶

The second is "Subjective Norms" which come from outside influences. A person's belief that specific individuals or groups think he should or should not perform the behavior, affects his motivation to comply with the specific referents.⁷ This is why it is common practice for people to consult with others before making decisions in everyday life. For most it is rare to make an important life decision without consulting with others to feel they have evaluated well and made the best decision for themselves.

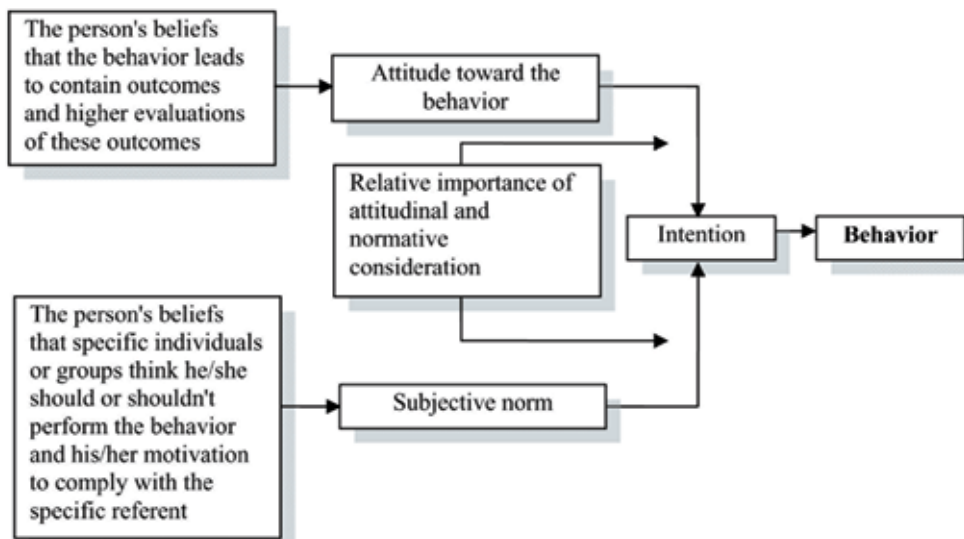


Fig. 1 Factors determining a person's behavior Ajzen and Fishbein's model, 1980⁸

⁶ Ajzen Icek and Fishbein Martin, *Understanding Attitudes and Prediction Social Behavior*, (New Jwesey: Prentice-Hall, 1980), pp.5-14

⁷ *Ibid.*, p.7.

⁸ *Ibid.*, p.8.

Ajzen and Fishbein's model has been adapted for use in many fields of study and much of their research backs up their study assumptions, in particular, the wide use in business research or consumer behavior research.

Methodology

This research aims to study Japan's administrative litigation, prove the hypotheses and discuss the significance of administrative case statistics.

First, the researcher must review and analyze the secondary data, including the contents of administrative litigation laws, previously published law research books, statistical reports of lawsuits, magazines and journal articles that relate to the research topic, in order to examine the hypothesis and access administrative litigation.

Second, it is important to interview persons related to administrative litigation such as judges, administrative officers or government officials, university's professors and lawyers who understand the current administrative litigation in Japan in order to find out the reasons for Japan's small number of administrative cases.

Overview of Japan's Administrative Litigation Japanese Judicial System

Overview of the judicial system

Like other countries, law plays a central role in Japanese political, social and economic life. There is a long history for Japan's system of courts. It can be traced back to the reforms of the mid-nineteenth century. The first legislative act concerning the judicial system was the Statute on Judicial Matters of 1872 in Meiji Era which was strongly influenced by French law.⁹ By the early 1880s, the Statute on Judicial Matters was replaced by the Code of Criminal Instruction that provided for the organization of courts with criminal cases.¹⁰ This was the first step towards the establishment of a courts network.

In 1886, the preparation for new legal measures began as a part of a legal reform to establish the Constitution. Later, in 1889, the Meiji constitution was established, primarily based on the Prussian model and in which the German adviser played a major part in redesigning the court system. The law court organization was enacted in 1890.¹¹

⁹ Hiroshi Oda, *op.cit.* p.62.

¹⁰ Modeled from France law, called *Code d'Instruction Criminelle*.

¹¹ Hideo Tanaka, ed., *The Japanese Legal system*. (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976), pp.167-171.

According to this law, district courts were to be the courts of first instance in criminal cases, after which came the Court of Appeals (for appeals) and finally the Supreme Tribunal as a final authority.

However, under the Constitution of 1889, the courts had to render judgement in the name of the Emperor. The Ministry of Justice was in charge of the overall administration of the court and had the power to appoint the judges. The jurisdiction of the courts was limited to civil and criminal cases under this Constitution. Administrative cases were handled by the Administrative court, which was part of the administration. These courts were empowered to address only a limited category of administrative cases.

After the Second World War a law reform took place as a result of the initiative of the Allied Forces. The independence of the court system was guaranteed by the new Constitution adopted in 1946. Within the judicial order, two classes of courts could be distinguished, the Supreme Court and the subordinate courts which were established by the law of courts of April 1947.¹² The Supreme Court became the heads of all

courts and the establishment of extraordinary tribunals was forbidden by the Constitution.¹³

The courts changed which affected the Administrative Court which was abolished and reformed to give jurisdiction over administrative cases, similar to the American system. The whole judicial system for civil, criminal, and administrative cases became a single hierarchy of courts. Since then, administrative agencies deal only with administrative claims.¹⁴

These aspects of change grew into Japan's judicial system beginning in the past and reaching to the present. Specialised courts of the German or France type were not introduced, except for the pre-war of administrative court. While Germany or France have some specialized courts such as Labour courts, Social courts and Administrative courts, in Japan the only court specialised in specific matters at present is the Family court, as administrative cases are handled by ordinary courts. Although the courts accept more than 1,000 administrative cases per a year, the number of administrative cases fell within the jurisdiction of the ordinary court, almost without exception.¹⁵

¹² Yosiyuki Noda, *Introduction to Japanese Law*, trans. Anthony H. Angelo (Tokyo: University of Tokyo Press, 1976), pp.124-125.

¹³ In accordance with article 76 paragraph 2 of the new Constitution (1947)

¹⁴ In accordance with article 3 of law on courts (1947)

¹⁵ Supreme Court of Japan, *Annual Judicial Statistic (司法統計年報) 1995-2004*, Civil cases, Tokyo.

The Present Court System

Saibansho(裁判所) in Japanese means courts of the place where justice is administered. The organizational provisions of the judicial system are found in Court Organization Law (裁判所構成法) which is divided into four basic tiers and five types of courts: the Supreme Court, High Courts,

District Courts, Family Courts and Summary Courts.

Although there are no administrative courts in Japan, all but administrative litigation cases are conducted in accordance with the Administrative Case Litigation Law including rules of civil litigation procedures in ordinary courts.

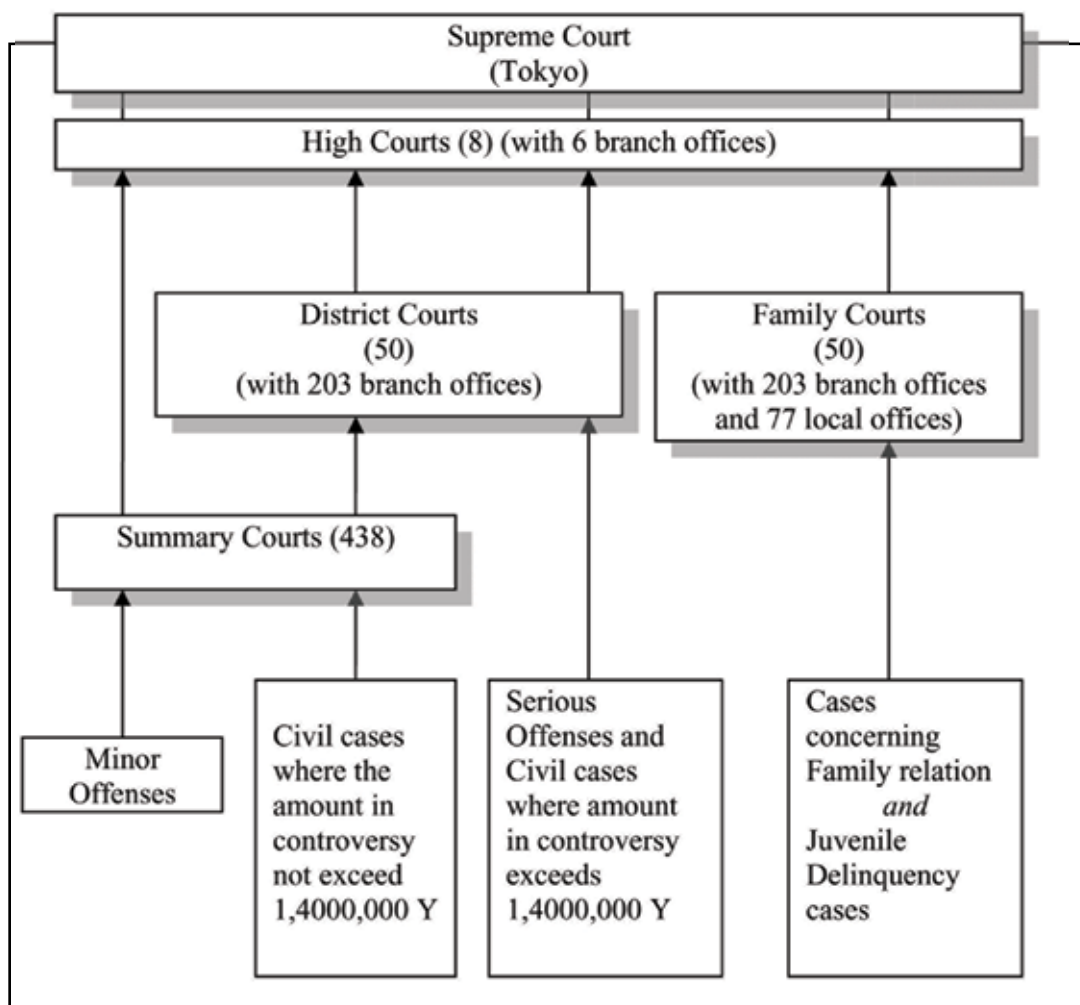


Fig. 2 Judicial System of Japan (As August, 2006)¹⁶

¹⁶ Hideo Tanaka, *op.cit.* p.49.

The Administrative Court Under the Meiji Constitution

The Meiji Restoration and Concept of Administrative Court

The Meiji Restoration, also known as the Meiji Ishin, was a chain of events that led to change in Japan's political and social structure. It occurred from 1866 to 1869, a period of three years that traverses both the late Edo period (often called Late Tokugawa Shogunate) and the beginning of the Meiji Era. The restoration was a direct response to the opening of Japan by the arrival of the Black Ships of Commodore Matthew Perry from America by a request to open its ports to trading in order to establish diplomatic relations between the two nations in 1852.¹⁷

The Meiji Emperor was restored as head of Japan in 1868, when the Tokugawa Shogunate (who ruled Japan in the feudal period) lost his power. The Emperor was quite young and had new ideas to set Japan onto the path of modernization, with the western nations as models. Japan was a militarily weak country, primarily agricultural and had little technological development. It was controlled by hundreds of semi-independent feudal lords. The Western powers forced Japan to sign treaties limiting

control over its own foreign trade and furthermore required that crimes concerning foreigners in Japan be tried not in Japanese court but in Western courts. As a result, plans were made to send envoys to Europe and America to study political systems and ideas, which when brought back to Japan, shaped the new government.

Because of inequalities with Western countries, from 1870 to 1880, the top priority was to remain under domestic reform with the aim to change Japan's social structure and economics. At first, the Emperor had ultimate power. All feudal lords accepted his strength and his advice and several powerful feudal domains provided military support. Later, the feudal lords were obliged to give up their domains, as the early 1870s feudal system was abolished and transformed into prefectures under a unified central state. The abolition of feudalism made possible tremendous social and political changes. People were free to choose their works without restrictions. This new social environment affected the progress of political and economic security. There were many investment projects by the government for new industries and technologies.

These changes also included a national educational system and a con-

¹⁷ W.G. Beasley, *The Meiji Restoration*, (California: Stanford University Press), 1977, pp.75-97.

stitution, secured the creation of an elected parliament. This provided a good environment for national growth and won respect of Westerners who began to see Japan as a modern state. In 1889, the Emperor introduced the new constitution to his people. The maneuver was to win over the Western powers and convince them to change the unequal treaties which Japan had been forced to sign during 1850s. The Meiji Constitution provided Japan with signs of modernization such as a highly centralized, bureaucratic government, an elected parliament, a well-developed transport and communication system, a developed education system, a powerful army and navy and a rapidly growing industrial sector. In terms of the legal system, Japan changed it entirely by adopting a new criminal and civil code modeled after those of France and Germany. This persuaded Western powers to agree to revise the unequal treaties created at an earlier time, though it still was not an international power. The revision of said treaties created the opportunity for the rapid modernization of Japanese law development.

There was also progress in the movement toward the establishing a legislative body, new industries and the expansion of the governmental policies

to subsidize industry. Under these circumstances, people were dissatisfied over the arbitrary decisions of state authority, particularly in area of administration. They demanded for the confirmation of explicit legal rights to oppose the arbitrary action of governmental administrative.¹⁸ Under the Meiji constitution, rule by law was demanded from the administrative parts, which guaranteed right acts toward citizens. In addition, an administrative litigation system was created to become a virtual instrument of administrative regulation.

At that time, because of the Meiji bureaucratic government was led by German advisors, the general characteristics of the German-styled system of administrative litigation was adopted in the drafters of the constitution. However, there was a controversy in the set up of the administrative litigation's organization that divided it into two perspectives. First, the approach viewed administrative litigation as a part of the mechanism and function of administrative power. The organization should have been under the administrative system, developed as the administrative machine, separate from the judicial court. The second viewpoint, by contrast, held administrative adjudication as a part of adjudication or independent court

¹⁸ Hideo Wada, "The Administrative Court under the Meiji Constitution", *Law in Japan* 10 (1977), p.1-3.

system, by which the settlement of administrative cases in term of rights and duties were not termed in accordance with administrative power relations.¹⁹ This approach was enacted establishing an administrative court as an agency independent of administrative agencies. There were special procedures, namely dispute procedures, in which the plaintiff and the defendant stood in an adversarial relationship.

It is possible to argue that an administrative adjudication under the Meiji constitution's function was the coordination of the two approaches above. Although promulgated pursuant to reference in article 61 of the Meiji constitution to the creation of an Administrative Court, it is notable that the system was institutionalized and functioned in term of "administrative superiority over adjudication". The decisions of former administrative court also showed signs of administrative agencies' pressures.²⁰ Professor Minobe²¹, a constitutional scholar and expert in administrative law, suggested that "the administrative court system under the

Meiji constitution came under pressure-in its organization and trial procedures, from the administrative power that regulated the system to the point of distorting it".²²

Development and Establishment of the Administrative Court

During the 1870s, the Meiji government had the intention, in administrative cases and foreign administrative laws and institutions, to adopt its own features. At that time, the administrative court system of Germany, Austria and France were the principle objects of study. The Bureau of Legislation, the government agency responsible for the legal system, decided to send officials to Europe to investigate the constitutions and legal systems, with Hirobumi Ito as the leader.²³ After returning from abroad, there was close collaboration with European legal advisors which played an important role to the set up of administrative adjudication organization later.

In 1884, Herman Roseler²⁴, the German economist and jurist who came to

¹⁹ *Ibid.*, p.6

²⁰ Hideo Wada, *op.cit.* p.7.

²¹ Professor Tatsukichi Minobe (1873-1948) was born in Hyogo Prefecture. After graduating from the Imperial University of Tokyo, he took a job in the Ministry of Home Affairs, but left this position to pursue his studies in Europe. While overseas, he became an assistant professor in the College of Law at the Imperial University of Tokyo, and received a full professorship upon his return in 1902. He advocated the theory of the emperor as an organ of state. An advocate for a liberal interpretation of the Meiji Constitution, he was active in the movement for its democratization.

²² Hideo Wada, *op.cit.* p.7.

²³ He was the director of Bureau of legislation during 1876-1879.

²⁴ In Japanese called *O-yatoi Gaikokujin* (お雇い外国人), they were foreign specialist in many fields such as engineers, teachers, jurist. Their goal was to transfer technology and teach Japanese replacements to take over their places.

Japan as foreign employee for modernization of Japan, presented his first draft of the Administrative Adjudication Law and system which as patterned after France, Prussia and Austria. Under his draft, no special organization would be established as an administrative court. He thought administrative litigation would be dealt with by the House of Councilors, an idea similar to the French system under the Conseil d'Etat. His draft was not adopted from the Bureau of Legislation.²⁵

The second version was drafted by the Bureau of Legislation in 1886-1887, which the law of various European countries was selected and applied to domestic conditions. These European concepts were included the creation of an administrative court system that was the first contemplated draft establishing an independent administrative court, containing five chapters and 38 articles.²⁶

The third draft came from Koshiwa Inoue²⁷ and Roseler's version. There were 7 main features of this draft: 1) One central administrative court would be established. 2) Administrative suits would be limited to cases involving the infringement rights of

administrative officers. 3) The administrative court would be not part of the ordinary judiciary system. 4) Administrative judges would be required to make capable, independent decisions. 5) Although decisions by administrative judges would serve as guidelines for the administration, the court would have no power to enforce its recommendations. 6) Only administrative petitions or suits would be recognized. 7) The administrative court's duties would be placed under the constitutional heading of administration.²⁸ This draft presaged the separation of administrative adjudication from judicial adjudication and stressed heavily on administrative litigation. The Inoue-Roseler draft was near completion during the first half of 1889.

The fourth draft came from Albert Mosse²⁹, a Prussian jurist, who focused on the creation of Administrative Adjudication Law. His draft indicated administrative court's power as follows: 1) Administrative court would be an independent agency and the president of such a court could not hold another administrative office position nor could he/she become an official of the imperial household. 2) It provided that

²⁵ Hideo Wada, *op.cit.*, p.16.

²⁶ *Ibid.*, p.17.

²⁷ Kowashi Inoue (1843-1895), was a competent bureaucrat at the Meiji Era. He was one of the most influential figures that shaped the Meiji Restoration by produced over 6,700 documents which became the foundation of Meiji modernization.

²⁸ Hideo Wada, *op.cit.* p.17.

²⁹ He was hired-foreigner as Japanese cabinet advisor during 1886-1890.

administrative cases should be most prevalent such as civil cases for damages against the illegal actions of an administrative official. 3) The procedural provisions for administrative suits were in effect the same as in Administrative Adjudication Law. These provisions were based on ideas from Japanese bureaucrats and foreign jurist advisors and were the basis for establishing the Administrative Court.

The Meiji constitution was promulgated in 1889 consisting of 76 articles in seven chapters. Article 61 of this constitution provided: “No suit at law, which relates to rights alleged to have been infringed by the illegal measures of the administrative authorities, and which shall come within the competency of the Court of Administrative Litigation specially established by law, shall be taken cognizance of by Court of Law”.³⁰ One year later, in 1890, the Administrative Adjudication Law, the law³¹ for cases of administrative adjudication of illegal dispositions by administrative authorities,³² was enacted under this provision.³³

Administrative Adjudication Law (1890) was comprised of four chapters with

47 paragraphs, under the following headings: (1) Organization, (2) Jurisdiction, (3) Procedures for suits, (4) Procedures as supplemental rules. Under this law, the first Administrative Court of Japan was established which recognized in principle three points in the organization of the court. First, an administrative court would be established for the purpose of examining and adjudicating the administrative suits, its organization would be by statute and not by imperial order. Second, the administrative judges would not be subordinate to the government and the court would be guaranteed an independent status comparable to a judicial court. Third, the administrative court would be separate from the judicial court; the judicial court could not install an administrative section such as a civil or crime section; nor could judicial judges be administrative judges.³⁴

The creation of the Administrative Court under the Administrative Adjudication Law of 1890 resolved the debate over whether a separate court was needed or a House of Councilors should also function as the court, similar to the Conseil d’Etat in

³⁰ Hirobumi Ito, *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan* 3rd ed., trans. Miyoji Ito, (Tokyo: Chu-o University), 1931.

³¹ 行政裁判法 (Law No.48, promulgated on 30th May,1890)

³² 行政庁の違法処分に関する行政裁判の件 (Law No.106, promulgated on 10th Oct,1890)

³³ Hideo Wada, *op.cit.* p.22.

³⁴ Hideo Wada, *op.cit.* p.22-23.

France (utilized in many jurists' drafts before the court was established). It may be noted, from the word of Hirobumi Ito, the head of the Bureau of Legislation and the principal drafter:

*The proper function judicial court is to adjudicate in civil cases, and, they have no power to annual measures ordered to be carried out by administrative authorities, who have been charged with their duties by the Constitution and the law. For, the independence of the administrative (branch from)...the judicature is just as necessary as that of the judicature itself. Were administrative measures placed under the control of the judicature, and were courts of justice charged with the duty of deciding whether a particular administrative measure was or was not proper, administrative authorities would be in a state of subordination to judicial functionaries.*³⁵

There was only a single Administrative Court established in Japan and located in Tokyo. It was a single-instance court which could not appeal suits again, where judge's decisions were not subject to further review. Administrative judges were called *Hyojokan*. The Court act of 1890 only

listed assessment of taxes and their collection, refusal of trade licenses and public work cases as litigious matters.

After World War II, in 1946, during the occupation of the Allies, the new constitution was enacted, and provided administrative litigation for just civil cases.³⁶ Then, the Administrative Court was abolished when the current Constitution went in to effect on May 3, 1947, and was replaced by ordinary law courts. The judicial system was transformed from a continental law system with an administrative court to Anglo-America the type of administrative lawsuit proceedings by ordinary law courts. However, Japanese administrative law has never done away with the old theories of administrative litigation, as can be seen from the Administrative Case Litigation Law of 1962 which changed the system back into a particular system, in which ordinary law courts acted "as if they were direct descendants of the old administrative court of the old day."³⁷

Present Administrative Litigation System

Under the new Japanese Con-

³⁵ John O.Haley, "Japanese Administrative Law: Introduction", *Law in Japan 19 (1986)*, pp.1-4.

³⁶ Article of 76 of Current constitution provided that "whole judicial power should be vested in law court." This means that the power of administrative litigation should be included.

³⁷ Hijime Sato, "Perception of Judicial Function in Administrative litigation: A comparative study of judicial behavior in Japan and India", *Law, Development and Socio-Economic Change in Asia (2001)*, p.109.

stitution of 1947, administrative cases fall under the jurisdiction of judicial courts. There are two systems for the citizen to complain or make appeals about the administrative act. The Administrative Case Litigation Law, Law no. 139,1962, and the Administrative Appeals Law, Law no. 160, 1962, all were promulgated in 1962.

Administrative Appeal Law

First, the researcher explained about the Administrative Appeals Law and its procedures. It is the law that if the administrative agency takes an action which directly affects the people and they disagree because it is unlawful or does not have the authority to do so, the people have the right to appeal the improper administrative action to that administrative agency.³⁸ The purpose of this law under Article 1 is that in order to provide relief, for the rights and interests of people though a simple and prompt procedure, is by publicly opening the way for motion of complaint against administrative agencies to the people.³⁹

This law consists of 58 articles. Article 2, enacts the definition of administrative agencies' actions by which people

can investigate. However, there are 11 dispositions in following item that a motion for complaint or an investigation demand shall not be allowed.⁴⁰ These dispositions are as follows:

(1) A disposition to be made by the resolution of both House and a Houses of Diet.⁴¹

(2) A disposition to be made under the decision of the court or a judge, as the executive of the decision.

(3) A disposition considered to be made upon resorting to the resolution of both House and a House of the Diet or an assembly or upon obtaining the consent or approval therefore.

(4) A disposition to be considered under the decision of the Council of Auditors.

(5) A disposition to affirm or form a legal relation between parties.

(6) A disposition to be taken by a public attorney, a secretary of the Public Attorney's office or a judicial police official in accordance with laws or orders relating to criminal cases.

(7) A disposition to be taken by the Director of the Tax Administration Agency, the Director of the Tax Administration Bureau, the superintendent of a revenue

³⁸ 長野秀幸、川崎政司『行政法がわかった』法学書院 2004, p. 252.

³⁹ 行政不服審査法、1条1項

⁴⁰ 行政不服審査法、4条

⁴¹ *House of Diet Assembly means Japan's House of Parliament*

office and customs and officers in both the revenue office and custom house or tax-collector in accordance with laws or orders in relation to the violation of the national tax or local tax.

(8) A disposition to be made to students, pupils, children or their guardians or trainees in order to attain the purpose of education, training or study in a school or various training institutes.

(9) A disposition to be made to internees for the sake of attaining the purpose of intern in prison, detention house, reformatory, juvenile classification office or woman guidance office.

(10) A disposition relating to the entrance and departure or naturalization of foreigners.

(11) A disposition for the result of examination or certification relating to knowledge and skill of a person.

The Administrative Appeal Law (later called AAL) can be divided into 3 categories, an investigation demand, a motion for objection of the case of appeal to a disposition or forbearance of administrative agencies and a re-investigation demand in the case of further appeal of the decision upon an investigation demand.⁴² The appeal procedures are enacted under articles 9-13

which are the general rules of procedures. From articles 14-44 are detailed regulations. To bring up the complaint to administrative agencies can be submitted in writing and it may also be made orally. In the case of oral complaint, the administrative agency shall record the statement and affirm whether or not there are errors in the complaint by way of reading it aloud for him to give final approval. However, the complaint for forbearance cannot be made orally. If several persons intend to make a motion for complaint, they can choose a representative for them, not exceeding three, by contrast, an investigation agency can order to choose a representative when it is considered necessary as long as joint complainants do not choose representatives (article 9-10). In regards to the period for complaint, a motion for complaint in forbearance cases can file a suit anytime, but a complaint on a disposition case, must bring up the investigation demand to an administrative agency within period allocated by the AAL in such cases as;⁴³

1) An investigation demand on disposition shall be made within sixty days from the day which it becomes known that a disposition has been made (article 14).

2) A re-investigation demand shall be made within thirty days computing from the

⁴² 行政不服審査法、4条

⁴³ 行政不服審査法、3条1号小早川光郎『市民と公務員の行政六法概説』行政管理研究センター2004, pp. 138-139.

day following when it becomes known that a decision on investigation demand was made (article 53).

3) An investigation demand in the case of provision to the case in article 14 (1) shall be made within a week computing from the day following when such reason has ceased to exist (article 14 (2)).

4) In the case that a year has passed since the day after a disposition has been done an investigation demand shall not be made, in such cases that there is a justifiable reason (article 14 (3)).

5) The period for investigation demand which has been written and submitted by mail, the number of days used for mailing shall not be included (article 14 (4)).

Moreover, because the complaint process following this law is too technical for citizens, under article 57-58 of AAL, there is the instruction system of investigation demand for the average citizen. An administrative agency shall instruct the procedures and effects of a motion for complaint on behalf of citizens which includes giving assistance in the form of documents. The period for complaint or which an administrative agency should be investigated in each case.

Administrative Case Litigation Law

The opposition of administrative disposition which is based on illegality or unjustness can be raised by requests for examination or objection to administrative agencies under Administrative Appeal Law. In the same way, if someone is unsatisfied with a disposition given against such oppositions, they can bring further oppositions by means of administrative litigation under Administrative Case Litigation Law (ACLL).

When comparing 2 systems in Japan's administrative litigation, both merit and demerit can be found in both systems. The merits of the administrative appeal system are that its procedures are not complex, the process is not too lengthy and the cost is not expensive, aspects that contrast with the administrative case litigation system. However, the administrative litigation system has merits in terms of the process, which is conducted by judges in court as a third person and made in confidence. The judgments are more accurate than those conducted by administrative agencies.

In accordance with Administrative Case Litigation Law, the court shall accept an administrative lawsuit brought by a citizen or any other organization that does not satisfy

the act or inaction relating to the exercise of administrative power made by such an administrative agency or other organization as has the power of public administration. ACLL has 46 articles and was last revised in 2004. Articles 1 through 6 of the ACLL establish the scope of the ACLL. Article 1 stated that the ACLL shall govern administrative case litigation unless special provisions in other law exclude such application. Articles 2 through 6 define the term of administrative case litigation that establishes three basic types of lawsuits where administrative actions can be challenged: (1) suits in which a private party-either an interested party in a

kokoku lawsuit or a disinterested party in a public lawsuit seeks judicial relief from administrative disposition, decisions, or inaction, or from the nonconformity of state or local actions with the law; (2) suits in which two private parties sue each other on the basis of a legal relationship that has arisen between them by reason of an administrative disposition or decision; and (3) intergovernmental disputes between state agencies over their respective powers.⁴⁵

Under this law, administrative case litigation can be divided into 4 categories, Kokoku-appeal litigation, Party litigation, Public litigation and Agency litigation.

	Administrative Appeal	Administrative Case Litigation
Process Conductor	administrative agencies	Courts
Case of Trial	unlawful, unreasonable	only unlawful
Procedure	informal	formal
Considered Time	not too much	length
Cost of Trail	not too much	expensive
Judgment	-	more fairness

Table 1 Comparisons Between Administrative Appeal and Administrative Case Litigation of Japan⁴⁴

⁴⁴ 長野秀幸, *op.cit.* p.278.

⁴⁵ Robert W. Dziubla, "The impotent sword of Japanese Justice: the doctrine of *Shobunsei* as a barrier to administrative litigation, *Cornell International Law*, (Volume 18), 1985, p. 39-40.

Kokoku-appeal litigation means a litigation of dissatisfaction relating to the exercise or act of public power by an administrative agency.

Party litigation means a litigation relating to a disposition or decision to affirm or constitute legal relations between parties, making one of the parties in the legal relation to be a defendant because of the provision of law or orders.

Public litigation means a litigation seeking the correction of acts not compatible with laws and ordinances of State or Public agencies.

Agency litigation means a litigation for disputes on the existence or non-existence of power between inter-agencies of the Public or a State.⁴⁶

In Japan, most of the cases regarding administrative litigation are Kokoku-appeal litigation cases divided into 6 categories. The most important type is Revocation litigation.

Revocation litigation has 2 characteristics that are enacted in article 3 (2) and (3). First, a suit for revocation of disposition refers to a litigation seeking the revocation of a disposition of administrative agency and any other acts. A suit for revocation of decision means a litigation seeking the revocation of decision, ruling or any other act of administrative agency

against a demand for re-investigation, objection or any other appeal.

Because revocation litigation is the most important litigation in the administrative justice system of Japan, researchers have explained the required condition and necessary procedures of filing revocation litigation.⁴⁷

Firstly, *the qualifications of plaintiff*- A plaintiff is any person who has legal interests for seeking the revocation of the disposition or decision by administrative agency or State official or who has a dispute in connection with an administrative agencies (article 9).

Secondly, *Duration of a revocation litigation Filing*-An administrative case must be filed within the duration prescribed by law. Revocation litigation shall be filed within three months from the date of which the cause of action is known or should have been known to happen. The disposition or decision that was made may not be instituted when one year has passed from date on which the disposition or decision was made, however, this shall not apply if there are justifiable reasons (article 14).

Thirdly, *the qualification of defendant*, a suit for revocation of a disposition or decision shall usually be instituted against an administrative agency which has made disposition or decision as a defendant (article

⁴⁶ 行政事件訴訟法、3条-6条 trans. by Fukio Nakane, Eibun-Horei-Sha, 1989.

⁴⁷ 小早川光郎, op.cit. pp. 167-182.

11), but in the case of a plaintiff who has mistaken prospective defendant in revocation litigation, the court may permit him to change a defendant by ruling (article 15).

Fourthly, *Jurisdiction of the court*, revocation litigation against an administrative agency as a defendant shall come under the jurisdiction of the court where the administrative agency is located and may also be filed with the court through a lower administrative agency which has conducted the case in relation to that disposition or decision. But in some case of revocation litigation, including cases relating to the expropriation of land, establishment of a mining right and an immovable or specific place, may be filed with the court where the place under consideration is located (article 12).

Finally, *Requirement for the preliminary appeal procedures before filing a case with the Court*, a suit for revocation of a disposition may be filed immediately even if a demand for reinvestigation of that disposition is made in accordance with the provisions of law or orders. This is acceptable except in cases where the law provides that a suit may not be filed unless a decision on the demand for reinvestigation is rendered for the disposition. However, a plaintiff can

file without the above obtaining a decision; when a decision is not rendered after three months have passed from the date when a demand for reinvestigation was made, when there is urgent necessity in order to avoid serious damage caused by the disposition and there is a justifiable reason for not obtaining a decision (article 8).

Analysis of the Present Administrative Litigation

Japanese Judicial Statistics

Research presented about Japanese judicial statistical data, relates to the acceptance and disposal of the courts in Japan concerning civil litigations and administrative litigations. Because both litigations in suited process, the citizen can choose which court is more suitable depending on his/her desire. According to the Japan Statistic Yearbook, the summary of basic statistical information in Japan, in many fields, shows the number of civil and administrative litigations during 1984-2003. Figure 3 shows the number of first-instance civil litigation cases in Japan was dropping a little from 1986-1990 and it increased continually from 223,220 in 1991 to a peak of 536,646 in 2003, a figure approximately doubled.⁴⁸

⁴⁸ Statistical Research and Training Institute of Ministry of Internal Affairs and Communication, *Japan Statistical Yearbook, 1984-2003*.

Figure 4 below shows administrative litigation in Japan throughout 20 years, from 1984-2003 showing an overall increase in the number of cases. Afterwards, from 1985 until 2003 the trend of cases has continued upward. The average number of cases was approximately 1,500 cases per year. The year 2000, was the first time that cases reached to 2,000, cases and to a peak at approximately 2,500 cases in 2003. However, it

was very small number when compared to the number of civil litigation cases.

In addition, when focusing on administrative litigation cases, the research was divided into 8 main categories; election, local government affairs, taxes, industrial property, agriculture land, public charges, government employees and others.⁵⁰ Figure 5 below shows the typology of Japan's administrative litigation cases occurring between 1984-1998;

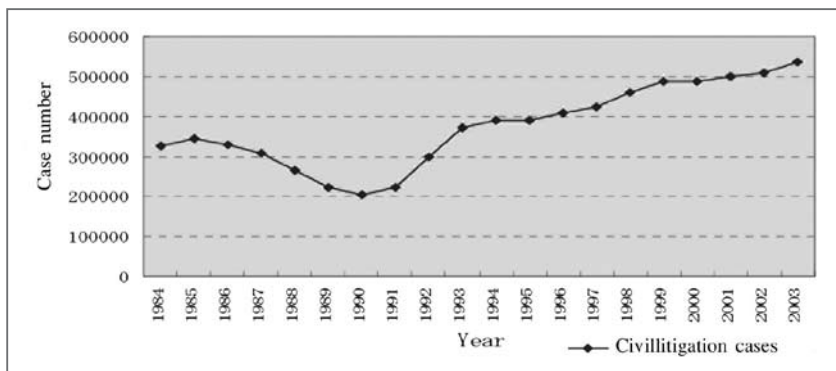


Fig. 3 Changes in the number of first-instance civil litigation cases in Japan⁴⁹

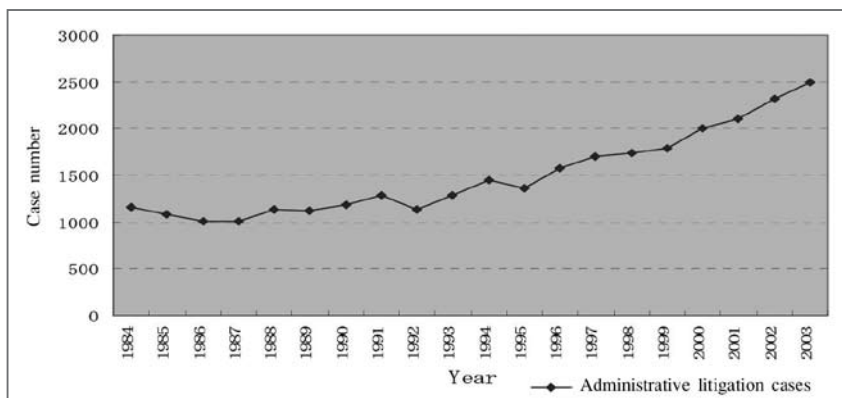


Fig. 4 Changes in the number of first-instance administrative litigation cases in Japan

⁴⁹ Statistical Research and Training Institute, *Ibid.*, p. 779.

⁵⁰ Statistical Research and Training Institute, *Ibid.* (Source: 司法統計年報—民事・行政)

the last fifteen years the General Secretariat of Supreme Court implemented classified data.⁵¹ The graph shows the average of each category in which 21.79% of the cases involved industrial property, 18.50% in taxes, 15.94% in local government affairs, 5.14% in public charges, 4.54% in government employees, 2.59% in Election, 1.02% in Agriculture land and 30.48% for others.

Because Japan has many entrepreneurs doing their own businesses, all of them have to contact or make relationships with administrative agencies in such instances as asking for allowances, licenses or certificates. The necessities resulted in the number of industrial property cases being biggest, tax cases coming in second.

Problems and Difficulties in Japanese Administrative Litigation

1. Judgment process in court is too lengthy

Delay in obtaining justice is a big problem in Japan. The Japanese court seldom holds hearings or trials on a case consecutively. After the first day in court, one usually finds that the date assigned for the next hearing is one and a half months later, and after the second appearance in court another date is assigned again in one month. The court hearings continue in this manner until the parties obtain judgment.⁵² When looking at the judgment process, it can be found that the process in court will begin at

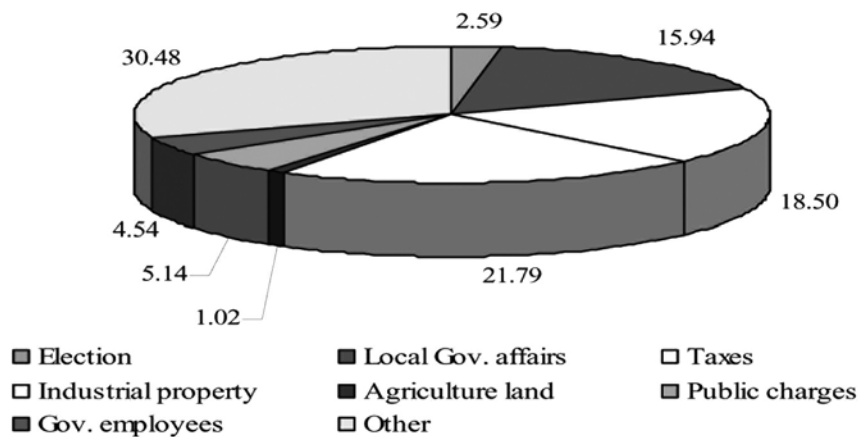


Fig. 5 Proportion of administrative litigation cases 1984 - 1998

⁵¹ From 1999, it was not found the record of administrative litigation case's categories, the General Secretariat of Supreme Court presented in total number of cases only.

⁵² Hideo Tanaka, *op.cit.* p.475.

the first appeal wherein both parties can present additional evidences more freely; this results in a longer period being necessary for deciding after a first appeal. According to Sasaki's research of attitudes toward the Use of the Court in Osaka city residents (1961), 31.6% of "the court procedure is time-consuming," reason being that the people of Osaka who answered avoided or had not brought about a lawsuit.⁵³

2. Filing cost is too expensive

It is likely that the judgment cost in court proceeding is one of the problems in the litigation system. In Japan, a lawyer's fee is decided on the amount of time spent on the cases (time basis) or on the amount of

the economic value of the claim that the client makes (claim amount basis). Usually the hourly rate of charge is from ¥10,000 to ¥30,000. On the claim amount basis, it is normally 16% of claim amount, for example, if the claim for damages is ¥10,000,000, the standard retainer (initial fee) is ¥590,000 and the success fee is ¥1,180,000.⁵⁵ According with Sasaki's earlier research of attitudes toward the Use of the Court in Osaka City residents (1961), 44.9% of response was that "(it) costs too much money" and 42.6% of people answered "I fear the attorney's fee would be extravagant", both reasons given by the people of Osaka, who answered to avoid bringing a lawsuit.⁵⁶

Cases Finally Appealed to Supreme Court	Total	Not longer than				Over 10 year
		3 years	3-5 years	5-7 years	7-10 years	
Civil cases and Administrative Cases	1,315	279	398	265	205	168

Table 2 The Period from the Docketing of a case in Japanese Court of the first-instance to the final disposition of the Supreme Court in 1980⁵⁴

⁵³ *Ibid*, p. 498.

⁵⁴ *Ibid*, p. 477.

⁵⁵ Hiroshi Kawarazaki, from his of homepage is to provide the information for the common people in a legal trouble.<http://www.asahi-net.or.jp/~zi3h-kwrz/lawyfeecal.html>

⁵⁶ *Ibid*, p. 498.

3. Judges lack skill in Administrative Litigation

One of problems and difficulties is from lack of judges' skills in some specialized administrative litigation cases. This is not because the judges of the court lack knowledge in Administrative Case Litigation Law but because administrative litigation cases are of many types with many different laws and regulations applying, creating difficulties as judges have to conduct both civil and administrative litigation cases. If judges are assigned to unfamiliar case types or to a type of case not related to their expertise, they may need additional time to understand the special characteristics of facts and law in the case. In particular, in Japan, the Japanese Bar examination put "administrative law" as an optional subject; there are instances in which a judge, a prosecutor, or defense lawyers are unfamiliar with administrative law yet are involved in the disposition of administrative cases.⁵⁷

4. Litigation procedures are difficult and people lack administrative litigation's knowledge

Average citizens are not familiar with litigation procedures, and there are problems related to the lack of knowledge for parties participating in administrative case proceedings. This refers to their "legal consciousness." Rokumoto (1986)⁵⁸ explained legal consciousness as the knowledge, opinions and evaluation of the existing legal system under specific conditions. This phrase may be translated from "Ho-ishiki" in Japanese. Many surveys were conducted to study Japanese legal consciousness, the majors surveys being conducted through the Japan Culture Forum of 1971 and 1976. The Japan Culture Forum was the earliest large-scale sample survey on legal consciousness in Japan. It was conducted in both 1971 and 1976, first based on a representative sample of 1,053 Tokyo area residents and later conducted in a follow-up survey in the same area with 1,080 respondents.⁵⁹

⁵⁷ Shokisu Tanakadate, "A Summary of the Limitations on Administrative Adjudication under the Japanese Constitution", *Law in Japan* 18 (1986), pp.108-110.

⁵⁸ Setsuo Miyazawa, "Taking Kawashima seriously: A review of Japanese research on Japanese Legal consciousness and disputing behavior", *Law and Society Review*, Volume 21 no. 2 (1987) pp. 379-401.

⁵⁹ *Ibid*, p. 386.

Question No.	Year 1971	Year 1976
44. Which statement most closely reflects your opinion?		
1. If you think it is better to file to court, you do so.	8.6	8.1
2. Filing is not the most desirable action, but you may use mediation or formal discussion as you wish.	39.7	42.7
3. You should try to avoid bringing suit whenever possible to resolve the matter through private discussion.	46.6	41.3
4. Don't know/no answer.	5.0	7.8

Table 3 Selected Question from the Japan Culture Forum survey in Japanese's Ho-ishiki

The above questions gave positive responses regarding the use of litigation among Japanese people. They preferred to use another way to solve their disputes and avoided going to court, was the largest percent of result of this research. The results supported a 'legal consciousness' of non-litigation.

Revision of Administrative Case Litigation Law in 2004

Japan's Administrative Case Litigation Law was promulgated for more than 40 years after which some experts in administrative law agreed it should be revised again and was the one way to solve the problems at the time. From 2002 year to 2004, there were twenty-seven administrative litigation reform meetings. Eventually, these

reforms succeeded and in June 2004, the new parts of reformation were initiated and finally enforced in April of 2005. The revised law of 2004 has 5 main points that were altered and consist of the following;⁶⁰

1. Expansion of plaintiff's qualifications. Standing qualifications of the plaintiff were expanded. Not only for the directed plaintiff, but also those related to the case such as interested groups, NGOs or the community organizations.

2. Expansion of case categories. There was an addition of new categories related to cases in revocation litigation, the litigation to request that the administrative organizations should follow the law.

3. Changed qualification of accused government Agency. In the past it was difficult to identify the accused administrative

⁶⁰ Conclusion from the interview with Mr. Toshihiro Ochi, staff attorney in Japan Federation of Bar Association

agency in administrative litigation case because some organizations had a specialized structure where it would be difficult to justify and decide whether it was considered part of the government or not. This reformation changed and expanded the qualifications of accused agencies making it easier to qualify the case.

4. Expansion of the period suitable for filing. The plaintiff must file an administrative litigation case within six months from the date when the cause of action is known an expansion from the past of three months. Moreover, even if the case has passed six months from the date of occurrence, the plaintiff can file the case later if there are some reasonable causes that the judge will consider.

5. Creation of litigation procedure's instruction for citizens. The system is based on Administrative Appeal Law in which the administrative organization or official must instruct the citizen about the date in which the administrative litigation will occur.

Significances of administrative case statistics and the results of interviews

Efficiency of Japanese administrative and bureaucratic system

After World War II, the USA occupied Japan and influenced the current bureaucracy. There was considerable continuity before the system, both before and after occupation. During this time, the civil service's role in the Japanese military was downplayed. Historically, Japan had strong bureaucracies that worked reasonably well in helping the nation recover from war and was able to support economic growth. And now it found more than 4 million employees in the Japanese bureaucratic system. There are 782,432 employees in national public services and 3,114,000 employed in local public services (2003).⁶¹

First, the researcher showed the results of interviews in terms of why the number of administrative litigation cases in Japan is fairly small. The interview included six experts who understood Japan's current administrative litigation system. The results are described as follows (numbers in table correspond to respondent's number).

The result shows significantly that the efficiency of the administrative system was rather affected as can be seen from statistics, where case numbers averaged point 4.1 (calculated from measurement of attitude by Likert scale, 1932).

⁶¹ Statistical Research and Training Institute, *Ibid.*, p.759

Besides the results of interviews, the researcher examined related documents regarding Japanese bureaucracy's efficiency to clearly prove the hypothesis. There are two groups of perspective; first is competitiveness in government efficiency at the international level (views from outside) and second, the opinion of Japanese people toward their bureaucratic system and governmental officials (view from inside).

Since World War II, the civil servants in Japan have made significant contributions

toward nation-building and economic development. While this developed model (bureaucratic-led) has worked pretty well in the past, it seems not to be effective any longer. It is noticeable from Japan's government efficiency rank in world competitiveness, a level which dropped from 27 in 1997 to 29 in 2001.⁶² As shown in table below, the rank of Japan government is low, especially in transparency and government decisions.

Pan (2002) explained reasons why

Factors	Quite affected	Rather affected	Neither affected nor unaffected	Rather unaffected	Absolutely unaffected
Efficiency of Japan's administrative system	4	1			1

Table 4 The result of interview in Hypothesis number one

Category	Japan's rank
Bureaucracy	29
Public Service	19
Transparency	49
Custom's bureaucracy	27
Legal framework	32
Bribing and corruption	25
Labor regulations	29
Government decisions	43

Table 5 World competitiveness rank in government efficiency of Japan (2001)⁶³

⁶² Pan S. Kim, "Civil service reform in Japan and Korea: toward competitiveness and competency", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68 (2002) p.391.

⁶³ Institute of Management Development, *The world competitiveness year book*, (Lausanne: Switzerland), 2001, p. 417-418

Japan and Korea’s bureaucracy is substantially weak; (1) the bureaucracy hinders business development; (2) the public service is exposed to political interference; (3) the bureaucracy of customs hinders the efficient transit of goods; (4) bribing and corruption exists in the public sphere; (5) labor regulations are not flexible enough. Pan’s explanations show that both countries need to establish a more competitive government and bureaucracy in the future.⁶⁴ The difficulties resulting from the above weaknesses show that Japan’s administrative efficiency is not good enough at the international level and competition may be needed as a reform soon.

When looking at the opinion of Japanese people toward their administration and bureaucracy, one can find many research

surveys conducted, in which the purpose was to find out opinions about satisfactions with the bureaucratic system. First, the government official’s survey was conducted by the Cabinet Office in 1988 which targeted Japanese people over 20 years old. The sample survey included 3,000 copies participants. The purpose of the survey was to find out how the apprehension of Japanese citizens were towards governmental officials and the bureaucratic system. The questions asked about Japanese opinion toward the reputation and impression of the administrative system and its personnel.

The 1988 results showed that most target groups had a rather good impression towards civil servants. However, the survey conducted by the Central Research Service in 2000, 2001 and 2004 showed that Japanese

Question	Very good	Rather good	Neither good nor bad	Rather bad	Do not know
How do you impress the governmental official’s services?	22.7	52.6	8.4	10.9	0.5

Table 6 Japanese attitude toward governmental official’s service⁶⁵

⁶⁴ Pan S. Kim, *Ibid.* p. 344.

⁶⁵ The Cabinet Office, “The Public opinion’s survey in 1988”, <http://www.cao.go.jp>.

people had become negative attitude in their attitudes towards bureaucracy.⁶⁶ This survey's purpose was to find out the percentage of trust in the Japanese bureaucratic system. The target groups of the three surveys were nationwide, consisting of people over the age of 20. The sample survey was comprised of 1,353 copies in 2000, 1,272 copies in 2001 and 1,438 in 2004. The questions asked

about the amount of trust in Japanese bureaucracy, with answers ranking from "Trust very much (1)" to "Quite distrust (5)". The first average result was 2.2 (rather distrust) for both the surveys of 2000 and 2001, decreasing to 2.0 in 2004 as shown in the table below.

The next table came from the latest survey in 2004, where the result was found

Question	2000 year (n=1,353)	2001 year (n=1,353)	2004 year (n=1,353)
How much do you trust Japanese the bureaucratic system?	2.2	2.2	2.0

Note: Answers between: (1) = quite distrust to (5) = trust very much

Table 7 Japanese attitude toward bureaucracy⁶⁷

Category	Averaged Point
Self-defense officials	3.3
Judges	3.2
Medical officials	2.9
Bank officials	2.9
Teacher	2.8
Police	2.8
Big Company	2.8
Mass media	2.8
M.P.	2.0
Bureaucrats	2.0

Note: Answers between (1) = quite distrust to (5) = trust very much

Table 8 Trust from Japanese on each occupation⁶⁸

⁶⁶ Central Research Service, Inc., "The trust in each occupation's survey", <http://www.crs.or.jp>.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

that most chose Japanese bureaucrats and the Member of Parliament to be untrustworthy (rather distrust) (2.0).

In conclusion, as a result of earlier interviews and document surveys, it has already been found that the efficiency of Japanese bureaucracy is dropping in recent years and Japanese people have come to 'rather distrust' in bureaucrats. So this factor is relatively affecting in small scale to the number of administrative litigation cases in Japan when compared legal culture and attitude factors.

Legal culture in Japanese society

Friedman (1977) refers to "legal culture" as attitude, values and opinions held in society with regard to law, the legal system and its various part which determines when, why and where people use law, and legal institutions.⁶⁹ Historical and cultural factors are essential in ascertaining the influence of social behavior in law. There is more one phrase, "Legal consciousness", another term for the same concept. Rokumoto (1986) explained there are two levels of abstraction in the relation between law and society; legal consciousness and

legal conception. "Legal consciousness" refers knowledge, opinions and evaluation of the existing legal system under specific conditions while "legal conception" refers a conception of law like as an abstract or ideal image.⁷⁰ "Legal culture" and "legal consciousness" have the same meaning, but legal culture will be used for this paper. In regards to the second hypothesis, "the legal culture of the Japanese do not like lawsuit, this characteristic is affecting Japan's administrative case statistics" a sentiment proved by interviews and documents of research, as was hypothesis number one, results from which can be found below.

The results showing the significance of the legal culture in Japanese society was significant, the average at 4.5.

In a former research related paper, where the Japanese legal culture was studied, Kawashima (1967) argued that Japanese people, unlike Europeans, do not conceive of their social relationship in terms of universal standards of rights and duties. Japanese people expect the law to be indeterminate in its content and its status as norm. So non-litigiousness is one part of the legal consciousness of the Japanese. While Haley (1978) debated that the Japanese are

⁶⁹ Lawrence M. Friedman, *Law and Society: an introduction*, (Printice-Hall: New Jersey), 1977, p.76.

⁷⁰ Setsuo Miyazawa, *Ibid.*, p.382.

Factors	Quite affected	Rather affected	Neither affected nor unaffected	Rather unaffected	Absolutely unaffected
Legal culture in Japanese Society	3	3			

Table 9 The result of interview in relation to hypothesis number two

not the non-litigious people, he criticized Kawashima's concept by citing statistics that indicated that Japanese litigation rates were higher than in some European countries before war and after it. Helay launched his basic argument, insinuating that institutional factors which had been deliberately introduced by the elite might have more impact than cultural factors. Although Kawashima did not respond to Halay's criticism, Rokumoto (1986) discussed that non-litigiousness may be a dependent variable of Japanese legal conception, but it is not Japanese legal conception itself. Rokumoto's explication seems fair a compromise between Halay and Kawashima's ideas.⁷¹

Research concerning the attitude towards the use of court surveys was conducted by Sasaki Yoshio (1974). Both surveys he conducted worked by mailed questionnaires for 2,034 village residents of

Shimane prefecture in 1958 and 2,411 city residents of Osaka prefecture in 1961. The next table presents the percentage of response to the question on the willingness to use the court by litigation. In the Shimane survey, 51.1% of respondents avoided using the court (45.5%). 3.4% of the respondents absolutely did not use court. Further research on the same topic was done three years later, with a different target group of people living in the city of Osaka, resulting in 41.2% of respondents who avoid using the court and 57.9% who found it acceptable to use. 0.9% of the respondents absolutely did not use court. It is noticeable that comparison of both of the survey's result showed a small difference. Rural residents (village people in Shimane) were more afraid of the reactions than the other party especially comparison to their urban neighbors than urban people (City people in Osaka).

⁷¹ Setsuo Miyazawa, *Ibid.*, p.390-1.

These findings concern Japanese beliefs rooted in traditional consciousness and their character that dislikes disputes. The next issue studies situations in which Japanese face disputes with each other and how their disputes can be solved if the litigation process in court is not used. The mediation or conciliation system may be one mean. The system in Japan is supported by the court which has involvement from the court's judge, who is nominally the chairman of the mediation commission and who binds resolutions to be based on more complete investigation of the facts. Most cases are handled only by commissioners, and the commission does not have the authority to make a decision for cases.

Rukumoto (1986) wanted to discover the factors that determined the degree of legalization of social order in Japanese society. He defined legalization as the process through which society comes to rely increasingly on the formal legal system to maintain order. He conducted a questionnaire mail survey asking a representative sample of 2,013 residents of Bunkyo ward of Tokyo if they had been involved in car accidents and housing disputes. The respondents who replied responded with forty-five car accident cases and forty housing cases. He reported after the interview samples that only three of the car accident cases reached the court, while eleven housing cases went through the litigation process. Moreover, for most car

Question	Residential Area (%)	
	Village people of Shimane 1958 (n = 1,120)	City people of Osaka 1961 (n = 2,310)
Is it acceptable for you to use the court to solve civil disputes?		
1. Yes	45.5	57.9
2. It is better to avoid it as much as possible	51.2	41.2
3. No	3.4	0.9

Table 10 Attitudes toward the use of the court in the former survey⁷²

⁷² Setsuo Miyazawa, *Ibid.*, p.392-3.

accident cases, non-attorneys such as insurance agents or accident managers of taxi companies had a conspicuous role in case solution, while eleven of the housing cases went to mediation.⁷³

As for the legal culture, mediation is a deliberated attempt to enforce one's legally protected interests. In some cases, mediation is used to block the use of court litigation by the other party who has legal specialist. Hence, mediation is the prominent legal culture of Japanese society and takes more of a role in the Japan justice system.

In conclusion, from results of earlier interviews and the former surveys studied, it has already been found that the legal culture in Japanese society and their dislike of lawsuits was rather affected or affects a large number of administrative litigation cases in Japan. Japanese people think it is better to avoid the use of court whenever possible and the mediation system has taken on an important role in the resolution of legal problems.

Negative attitude toward Administrative litigation

Ajzen and Fishbein (1975) asserted that if we want to explain specific instances

of behavior, we should measure attitudes in terms of stimuli directly related to behavior.⁷⁴

According to Nomura (2000) the result of debate considering that the administrative litigation problems of the judicial process was slow and the percentage of positive outcomes for citizen plaintiffs in just cases, is too low.⁷⁵ This past experience of administrative litigation influenced people to have a negative attitude towards administrative litigation which impacted their response or behavior for the right to litigation. So research has proved how much the Japanese, at an individual level have a negative attitude towards administrative litigation.

First, is the result from interview research with specialists in administrative litigation.

The results show a significant amount of negative attitudes of Japanese people toward administrative litigation, "rather affected" averaging at 4.3.

As described, the problems and difficulties include the time-consuming aspect of the litigation process and the cost of filing in court as the main problems, and the same may be said with regards to administrative litigation cases. By contrast, the citizen

⁷³ 佐々木吉男『民事調停の研究』法律文化社1974

⁷⁴ Ajzen Icek and Fishbein Martin, *Belief, Attitude, Intention and Behavior*, (New Jersey: Addison-Wesley, 1975), pp.335-6.

⁷⁵ 野村豊弘, *op.cit.* p.43.

plaintiff who some day presumably die off during the course of a litigation case, while the defendant administrative agency can continue its legal battle against the citizen plaintiff's executors as long as the state continues to exist. Moreover, because the

attitude, as Japanese are still reminded of past of administrative litigation experience, which has made them not have enough confidence in the system to file a suit for administrative litigation cases.

Factors	Quite affected	Rather affected	Neither affected nor unaffected	Rather unaffected	Absolutely unaffected
Negative attitude toward Administrative litigation	2	4			

Table 11 The result of interview in Hypothesis number three

state and local public are entitled to pay the litigation expense at the cost of the agency, the state's position in administrative suits is incomparably stronger than that of the citizen plaintiffs.⁷⁶

In conclusion, from results of earlier interviews and the documents studied, it has already been found that the negative attitudes of the citizen plaintiffs toward administrative litigation affects or is affecting, on a medium scale, the number of administrative litigation cases in Japan. The incomparable position between the citizen plaintiffs and the defendant of administrative agencies is the main reason for their negative

Other significant factors

1. Administrative Guidance

In Japan, diverse forms of administrative guidance are exercised in a broad range of fields and constitute a significant part of public administration. Such administrative guidance is exercised to respond quickly to demands for administrative action, to ensure administrative flexibility, and to achieve administrative objectives smoothly. Enacted under Article 32-36 of the Administrative Procedure Act (Law No. 88 of 1993), containing a set of provisions regarding the norms with which administrative organizations should comply when offering

⁷⁶ *Ibid.*, p. 109.

administrative guidance, to prevent its abuse, and to ensure its charity and fairness as well as increase the transparency of administrative operations.

Administrative guidance means that the system of administrative organizations giving guidance, recommendation, or advice which requires a specific person to perform or abstain from performing a certain act in order to achieve a certain administrative objective, or an act which cannot be legally dealt with, within the scope of the administrative organization's responsibilities or field of operations.⁷⁷ Narita (1968) explained the definition which includes four essential elements in the conceptualization of administrative guidance; (1) administrative organizations are concerned with special administrative fields, (2) not only coercive measures, but also voluntary action is involved, (3) some administrative actions may have no statutory authority and (4) administrative organizations exercise influence over the party's concurrence through the expression of expectations and wishes.⁷⁸

Administrative guidance is a non-juridistic act which principally offers services in response to the people's demand for administrative activities. This practice should

involve government direction to induce the private sector to promote economic growth and development and has additional roles in the trade and industry relationships between administrative organizations and the private sector in an "extra-legal manner". Hence, administrative guidance gives the bureaucratic agencies a significant amount of latitude in ensuring that the private sector to comply and permits flexible enforcement.⁷⁹ This special system is possibly affecting a small number of administrative litigation cases.

2. Interdependence through an economic approach

Since 1964, the American government played an important role in Japan's initial economic recovery. Until the late 1960s, Japan had just risen from World War II and rapidly achieved a complete economic recovery. The Japanese government, including both local and national administrative agencies, contributed to the post-war Japanese economic miracle by stimulating private sector growth. There were institutional regulations for an effectively managed economy, concentrating on trade expansion. The rapid economic growth

⁷⁷ Fair Trade Commission, "The antimonopoly act guidelines concerning administrative guidance", <http://www.apeccp.org.tw/doc/Japan/Decision/administ.html>

⁷⁸ Yoriaki Narita, "Administrative Guidance", *Law in Japan 2* (1968), p. 45-46.

⁷⁹ Patrick Heenan edited, *The Japan Handbook*, (London: Fitzroy Dearborn), 1998, pp. 6-10.

occurred between 1955 and 1961, and by the mid 1960s, trade imports had increased by 41 percent. The Japanese economy was growing at the phenomenal rate of 13.9 percent between 1975-1970, reflected by the use of the phrases “Golden sixties” or “Japanese economic miracle”.⁸⁰

Accordingly, the cooperation and support on the government’s part for economic growth made in the private sector, since 1960 until now. There were many companies that were established during that period and competition among them was crucial. The government was forced to take measures to enlighten the public about the power of modern industry, to develop public financial institutions, to promote joint-stock companies and to assume the primary responsibility for large capital investment projects. This put the government in an active role as educator, institutional innovator and financier.⁸¹

Japanese private sectors always accepted the government decisions or some policies, because they thought the role of government or administration was to be the middle-man, to deal properly and reasonably in regards to trade and industry competition, establishing new goals for the country,

resulting in an avoidance of facing problems with the administration. This has possibly affected a number of administrative litigation cases too.

Conclusions and Recommendations

Behavioral Processes of Administrative Litigation

The results of the findings above can be applied to the Theory of Reasoned Action by Ajzen and Fishbein (1980). This theory explained there are two main factors, the attitude and subjective norms, influencing one’s intention and the intention affecting one’s behavior later.

Establishment of the pattern can be traced to the results of the proof of the hypotheses and in application to Ajzen and Fishbein’s behavioral model. Whether the citizen plaintiff in administrative litigation will bring his case to court or not (behavior) is determined by his intention, his attitude toward behavior and his subjective norms. In this situation, attitude towards behavior refers to the Japanese legal culture wherein they do not like lawsuits, and have a negative attitude towards administrative

⁸⁰ *Ibid.*, p.37.

⁸¹ Yoshihara Kunio, *Japanese Economic Development*, third edition (New York: Oxford University Press), 1994, p. 50-52.

litigation. The sub-jjective norms include Japanese bureaucratic efficiency and other factors; the mediation system, administrative guidance, inter-dependent economic approaches and current problems. All components have influenced the citizen plaintiff's intention, in particular the legal culture factor is more prominent than subjective norms.

Lastly, one's intention (different for each individual) will lead to their action (behavior) to file a suit or not.

The Future trend of Administrative Litigation

From the data of current case statistics and interviews, researchers strongly

agree that the trend of administrative litigation cases will increase in the future, likely for both civil and crime litigation cases. The main support for this theory is the reformation of Administrative Case Litigation Law of 2004 which tried to get rid of problems and former obstacles in litigation procedures. In addition, Japan's court system will be adapted to use the jury system which may influence the Japanese be more assertive in using law and legal rights. Moreover, globalization is taking on a more important role to change one's culture and customs including the citizens of Japan affected especially by the American legal culture, which utilizes lawsuits even for small cases. These factors are likely to affect and change Japanese legal culture quite soon.

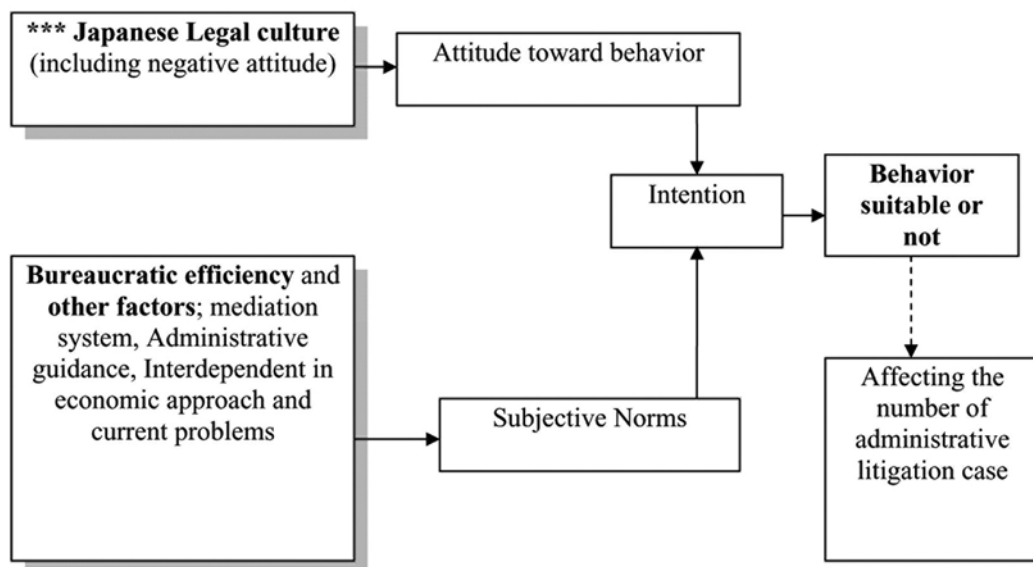


Fig.10 Process of Administrative Litigation's Behavior

Reference

Books

- A.W. Bradley, and others. 1985. *Constitution and administrative Law*, 10th ed., New York: Longman.
- Ajzen Icek and Fishbein Martin. 1975 *Belief, Attitude, Intention and Behavior*. New Jersey: AddisonWesley.
- Ajzen Icek and Fishbein Martin. 1980. *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hideo Tanaka, ed. 1976. *The Japanese Legal system*. Tokyo: University of Tokyo Press.
- Hirobumi Ito. 1931. *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, 3rd ed., trans. Miyoji Ito, Tokyo: Chu-o University.
- Hiroshi Oda. 1999. *Japanese Law*, 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Institute of Management Development. 2001. *The world competitiveness year book*. Lausanne: Switzerland.
- Lawrance M. Friedman. 1977. *Law and Society: an introduction*. Printice-Hall: New Jersey.
- Patrick Heenan edited. 1988. *The Japan Handbook*. London: Fitzroy Dearborn.
- Statistical Research and Training Institute of Ministry of Internal Affairs and Communication. 1984-2003. *Japan Statistical Yearbook*.
- W.G. Beasle. 1977. *The Meiji Restoration*. California: Stanford University Press.
- Yoshihara Kunio. 1994. *Japanese Economic Development*, third edition. New York: Oxford University Press.
- Yosiyuki Noda. 1976. *Introduction to Japanese Law*, trans. Anthony H. Angelo. Tokyo: University of Tokyo Press.

Articles

- Hideo Wada, "The Administrative Court under the Meiji Constitution", *Law in Japan* 10 (1977).
- Hijime Sato, "Perception of Judicial Function in Administrative litigation: A comparative study of judicial behavior in Japan and India", *Law, Development and Socio-Economic Change in Asia* (2001).
- Isuo Sonobe, "Comparative Administrative Law: Trends and Features in Administrative Law Studies (Japan)", Kevin Hansen trans., *Law in Japan* (Volume 19), 1986.
- O.Haley, "Japanese Administrative Law: Introduction", *Law in Japan* 19 (1986).
- Pan S. Kim, "Civil service reform in Japan and Korea: toward competitiveness and competency", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68 (2002).
- Robert W. Dziubla, "The impotent sword of Japanese Justice: the doctrine of Shobunsei as a barrier to administrative litigation", *Cornell International Law*, (Volume 18), 1985.
- Setsuo Miyazawa, "Taking Kawashima seriously: A review of Japanese research on Japanese Legal consciousness and disputing behavior", *Law and Society Review*, Volume 21 no. 2 (1987) .
- Shokisu Tanakadate, "A Summary of the Limitations on Administrative Ad-judication under the Japanese Constitution", *Law in Japan* 18 (1986).
- Yoriaki Narita, "Administrative Guidance", *Law in Japan* 2 (1968).

Website

- <http://www.apeccp.org.tw/doc/Japan/Decision/administ.html>
- <http://www.asahi-net.or.jp/~zi3h-kwrz/law-yfeecal.html>
- <http://www.cao.go.jp>.
- <http://www.crs.or.jp>.
- <http://www.nichibennren.or.jp/en/about/judicial2.html>

Others

Supreme Court of Japan, Annual Judicial Statistic (司法統計年報) 1995 - 2004, Civil cases, Tokyo

長野秀幸、川崎政司『行政法がわかった』法学書院 2004, p. 252.

小早川光郎『市民と公務員の行政六法概説』行政管理研究センター 2004, pp. 138
-139

行政事件訴訟法、3条-6条 trans. by Fukio Nakane, Eibun-Horei-Sha, 1989

佐々木吉男『民事調停の研究』法律文化社 1974

新和英中辞典 Dictionary



สนุกกับภาษาญี่ปุ่น :

ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY

รณชัย บุญสุริยารธรรม*



ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY แต่งโดย KITAHARA Yasuo (KY!) นักภาษาศาสตร์ชาวญี่ปุ่นท่านหนึ่งที่ใช้เวลากว่า 8 เดือนในการสะสมและรวบรวมคำย่อต่างๆ ที่ใช้บ่อยๆ และมีความหมายตลอดจนการใช้ที่เข้ากับ ความหมายของภาษาญี่ปุ่นแบบ KY โดยหนังสือเล่มนี้จะประกอบไปด้วย คำย่อทั้งหมด 439 คำและคำอธิบายตลอดจนการใช้คำอยู่ถึง 44,000 รูปแบบ

ต้นปี ค.ศ. 2008 สำนักพิมพ์ ไทชูคัง (大修館) ได้พิมพ์หนังสือภาษาญี่ปุ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY เนื้อหาภายในหนังสือประกอบไปด้วย คำย่อที่ได้รับความนิยมใช้ รวมถึงความหมายตลอดจนการใช้คำย่อนั้นๆ อีกด้วย ซึ่ง KY ชื่อหนังสือเล่มนี้มาจากคำว่า 空気読めない (ใช้อ้างถึงคนที่อ่านอากาศไม่ได้) หมายความว่าคำย่อนี้ไม่จำเป็นว่าทุกคนจะอ่านออกหรือเข้าใจ เป็นคำย่อที่นิยมอยู่ในกลุ่มหรือในเขตพื้นที่หนึ่ง เพราะความแตกต่างของคำย่อหรือภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY นั่นคือไม่ใช่คำย่อที่ใช้เป็นทางการ ซึ่งคำย่ออย่างเป็นทางการที่คนญี่ปุ่นรู้จักและคุ้นเคย เช่น NHK (日本放送協会) (Japan Broadcasting Corporation) หรือคำย่ออย่าง ATM (Automated Teller Machine) ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก ซึ่งในหนังสือ KY式日本語 (KY Cabinet Japanese) นั้นคำย่อต่างๆ จะให้ความหมายที่แตกต่างจากที่คนทั่วไปเข้าใจ

ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY แต่งโดย KITAHARA Yasuo (KY!) นักภาษาศาสตร์ชาวญี่ปุ่นท่านหนึ่งที่ใช้เวลากว่า 8 เดือนในการสะสมและรวบรวมคำย่อต่างๆ ที่ใช้บ่อยๆ และมีความหมายตลอดจนการใช้ที่เข้ากับ ความหมายของภาษาญี่ปุ่นแบบ KY โดยหนังสือเล่มนี้จะประกอบไปด้วย คำย่อทั้งหมด 439 คำและคำอธิบายตลอดจนการใช้คำอยู่ถึง 44,000 รูปแบบ

* ผู้ช่วยวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย - ญี่ปุ่น

ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY

คำย่อภาษาอังกฤษที่สื่อความหมายเฉพาะกลุ่มหรือเหตุการณ์ เข้าใจกันเฉพาะกลุ่มบุคคล มีความหมายแฝงที่สนุกสนานแต่ได้ใจความ อาจพบได้จากบทสนทนาทั่วไป หรือข้อความที่ส่งกันในเครื่องมือสื่อสารติดตามตัว (โทรศัพท์มือถือ) หรือการตอบจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail)

คนญี่ปุ่นมักจะใช้ตัวย่อด้วยระบบ Hepburn Romanization System¹ เพื่อสื่อความหมายองค์กร ชื่อบริษัทห้างร้าน หรือคำศัพท์หรือชื่อหน่วยงานในภาษาอังกฤษเพื่อให้ง่ายต่อการจดจำ เช่น เรามักจะเจอคำว่า IT (Information Technology) หรือคำว่า CM (Commercial Message) ได้บ่อยๆ ในหน้าหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ญี่ปุ่น ซึ่งต่อมาคำย่อต่างๆ เริ่มมีบทบาทมากขึ้นเช่นคำว่า NG (No Good) มาใช้แทนความหมายของพฤติกรรมหรือข่าวที่มีความหมายเชิงลบโดยผู้สื่อข่าวเพื่อให้ได้ใจความที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY จึงอยู่ใกล้ตัวคนญี่ปุ่นในชีวิตประจำวัน

ถ้าหากเราไปเขตคันไซหรือภูมิภาคคินคิซึ่งเป็นภาคกลางตอนล่างของเกาะหลักของประเทศญี่ปุ่น เมืองหลักๆ ของภูมิภาคนี้จะประกอบไปด้วย โอซาก้า นารา เกียวโต เฮียวโกะ ชิกะ วาคะยามะ หรือบางครั้งก็รวมทั้ง ฟุคุอิ โทคุชิมะ และมิเอะเข้าไปด้วย² ในภูมิภาคนี้ภาษาถิ่นที่ใช้คือภาษาถิ่นคันไซ ดังนั้น ถ้าหากเรานึกถึงคำย่ออย่าง เช่น ATM ความหมายสากลอาจจะหมายความว่า (Automated Teller Machine) หรือเครื่องถอนเงินอัตโนมัติของธนาคารพาณิชย์ แต่ ATM ในภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY ในความเข้าใจของผู้คนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคคันไซอาจจะหมายถึง (アホな父ちゃんもういらへん) (Ahona Touchan Mourahen) (ไม่ต้องการคุณพ่อบ้าๆ แบบนี้อีกแล้ว) เป็นต้น³

ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY นี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่การแทนประโยคอย่างเดียวนั้น คำย่อบนรูปแบบนี้ยังใช้แทนคำนาม หรือคำที่ทำหน้าที่ขยายความทางภาษาได้อีกด้วย เช่น JK ที่ใช้แทนคำว่า 女子高生 (Joushi Kousei) (นักเรียนหญิงมัธยมปลาย) หรือวงดนตรีหญิงสาวล้วนอย่าง AKB48 ซึ่ง AKB เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในชาวญี่ปุ่นว่าเป็นชื่อย่อของย่านของเครื่องใช้ไฟฟ้าที่โด่งดังและใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ อะคิฮาบาระ (AKihaBara) 秋葉原 อีกทั้งยังเป็นสถานที่เหล่าผู้ชื่นชอบ การ์ตูน แอนิเมชัน เป็นต้น

การใช้ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY นั้นเป็นเสมือนกันเล่นกับภาษา หากเล่นมากไปอาจจะทำให้เกิดปัญหาได้ เช่น ปัญหาสื่อสารด้านเดียวโดยคู่สนทนาไม่เข้าใจหรือตามไม่ทัน ดังนั้นอาจจะเกิดความสับสนหรืออาจจะเป็นการทำลายภาษาญี่ปุ่นได้ในที่สุด

¹ Hepburn Romanization System คิดค้นโดย James Curtis Hepburn เป็นผู้กำหนดการแทนเสียงในภาษาญี่ปุ่นด้วยตัวอักษรโรมัน ในปี ค.ศ. 1887 ที่มา Wikipedia

² <http://en.wikipedia.org/wiki/Kansai>

³ Kitahara Yasuo(2008)KY 式日本語、大修館書店 pp、19

ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY กับคำย่อในภาษาไทย

คำย่อในภาษาไทยมักจะใช้พยัญชนะตัวต้นของคำเพื่อลด ย่อ แทนคำเต็มของคำเหล่านั้น คำย่อในภาษาไทยมักจะไม่นำภาษาอังกฤษเข้ามาปะปน ยกเว้นแต่คำนั้นเป็นคำภาษาอังกฤษ เช่น พ.ศ. ย่อมาจากพุทธศักราช โดยคำย่อในภาษาไทยมักจะไม่ย่อมาจากคำนามซึ่งแตกต่าง กับคำย่อรูปแบบ KY ที่ไม่เฉพาะเจาะจงว่าเป็นคำประเภทไหนหรือทำหน้าที่อะไรในประโยค แต่หากเมื่อเราใช้คำย่อรูปแบบ KY ในภาษาไทยอาจจะเปรียบได้กับการปะปนของภาษา ที่ผู้สื่อสารนั้นใช้ภาษาของตนเองร่วมกับภาษาต่างประเทศซึ่งในกรณีนี้คือ ภาษาอังกฤษ การปะปนของภาษาต่างประเทศนั้นเกิดขึ้นได้ในทุกภาษาอันเนื่องมาจากเกิดศัพท์หรือการนำเข้าศัพท์หรือคำในภาษาต่างประเทศ ภาษาไทยเองก็เป็นภาษาที่มีการนำภาษาต่างประเทศเข้ามาอย่างมากเช่นกัน เช่น ภาษาบาลี สันสกฤต ในภาษาญี่ปุ่นเองก็สามารถพบภาษาจีน (ที่นอกเหนือจากเพียงแค่ตัวอักษรคันจิ หรืออักษรแบบจีนในภาษา) ภาษาอังกฤษที่แทรกซึมในภาษาอื่นๆ เช่น คำศัพท์ทางเครื่องคณิตกล (คอมพิวเตอร์) ที่กลายเป็นคำที่แทรกอยู่ในหลายๆ ภาษาทั่วโลกสมัยใหม่

การปะปนของภาษาต่างชาติในภาษาไทยนั้นหากไม่นับภาษาบาลี สันสกฤต หรือภาษาจีนหรือภาษาอื่นๆ ที่มีอยู่ดั้งเดิม ภาษาอังกฤษที่ปะปนในภาษาไทยในช่วงแรกคือมาจากราชสำนักเนื่องจากเชื้อพระวงศ์ของไทยที่ได้รับการศึกษาต่างประเทศ เมื่อกลับมายังประเทศไทยแล้วมีการใช้คำหรือศัพท์ในภาษาต่างประเทศอยู่โดยปะปนกับภาษาไทยและใช้กันอย่างแพร่หลายจนเป็นเรื่องปกติในสังคมไทย เช่น บริษัทแบงก์สยามกัมมาจล หรือธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบันที่มาจากคำว่า Siam Commercial Bank ในภาษาอังกฤษ ก่อตั้งโดยพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย (พระบิดาแห่งการธนาคารไทย)⁴ เป็นต้น

จากคำจำกัดความของภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY ที่มักจะพบในเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะวัยรุ่น มีความหมายเฉพาะกลุ่มผู้ใช้ หรือช่องทางที่พบมากมักจะเป็นโทรศัพท์มือถือและการสนทนาผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้คำย่อในภาษาไทยนั้นห่างไกลกับภาษาญี่ปุ่นรูปแบบนี้มากนัก แต่ก็ยังมีคำย่อบางคำที่เข้าข่ายที่จะเป็นภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY เช่น JJ ในกลุ่มวัยรุ่น หากเราโดยสารบนรถไฟฟ้าอาจจะได้ยินคำนี้ในกลุ่มวัยรุ่น นักเรียนนักศึกษาทั่วไป โดย JJ จะหมายถึงจุดจักร หรือตลาดนัดสุดสัปดาห์ยอดนิยมและขึ้นชื่อของประเทศไทย หรือในหมู่นักกิจกรรมในมหาวิทยาลัยต่างๆ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทั่วไปในชมรม คือทำทุกอย่างซึ่งอาจจะมีชื่อตำแหน่งเป็น GB อันเป็นการปนกันของคำต่างประเทศในภาษาไทยที่ชัดเจนระหว่างคำในภาษาอังกฤษ General แปลว่าทั่วไปกับคำว่า เบ๊ ที่เข้าใจความหมายว่า หมายถึง คนรับใช้ ดังนั้น GB จึงน่าจะหมายความว่า คนที่ทำงานได้ทุกตำแหน่งในชมรมหรือองค์กร เป็นต้น ตัวอย่างของคำในลักษณะนี้อีกคำหนึ่ง คือ MBK ซึ่งเป็นคำที่เข้าใจและไว้เรียกแทนศูนย์การค้ามาบุญครอง (MaBoonKrong) ในหมู่วัยรุ่นในกรุงเทพมหานคร เป็นต้น คำย่อเหล่านี้ทั้งในภาษาญี่ปุ่นและภาษาไทยไม่มีการบัญญัติที่ตายตัวอย่างเช่นคำย่อที่ใช้ในราชการ แต่คำย่อเหล่านี้

⁴ http://archaeology.thai-archaeology.info/index.php?option=com_content&task=view&id=501&Itemid=0

มักจะเป็นที่รู้จักและเข้าใจกันในกลุ่มเฉพาะมากกว่า ดังนั้นการใช้คำย่อเหล่านี้ ต้องมั่นใจว่าคู่สนทนาด้วยมีพื้นฐานและความเข้าใจเดียวกัน หรือพูดกันด้วยภาษาวิยรุ่นว่า ต้องรับมุขทันได้ แต่ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY นั้นมีโอกาส สถานการณ์ และสถานที่ที่หลากหลายมากกว่า เช่น คำย่อที่ใช้เพื่ออธิบายความรู้สึกโดยไม่ให้คนอื่นสังเกตหรือเข้าใจ แต่ใช้เฉพาะกลุ่มเท่านั้น หรือเป็นเพียงเพื่อการสกรรหส์ลับ คำย่อที่ใช้ในสำนักงานเพื่ออธิบายถึงความรู้สึกที่มีต่ออารมณ์ และสิ่งแวดล้อมในสำนักงาน คำย่อที่ใช้ระหว่างรับประทานอาหาร งานเลี้ยง หรืองานสังสรรค์หลังเลิกงาน เป็นต้น

คุณค่าและมุมมองที่มีต่อภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY

หลังจากสำนักพิมพ์โทชูคังผลิตหนังสือ KY式日本語 (KY Cabinet Japanese) ออกมาในช่วงต้นปี ค.ศ. 2008 หนังสือเล่มนี้ได้กลายเป็นประเด็นที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจ ข้อมูลจากการจัดลำดับยอดขายหนังสือของ Yahoo.co.jp หนังสือเล่มนี้ยังคงครองอันดับหนังสือที่มียอดขายสูงสุดได้ถึง 2 สัปดาห์ติดต่อกัน⁵ (ข้อมูลวันที่ 2 พฤษภาคม 2008) และข้อมูลจากเว็บไซต์ Internet Watch Impress⁶ ได้กล่าวไว้ว่า หนังสือเล่มนี้ส่งอิทธิพลต่อภาษาในการส่งข้อความทางโทรศัพท์มือถือในกลุ่มวิยรุ่น หรือบทความจาก Japantimes online⁷ เขียนโดย Backhaus Peter ได้กล่าวไว้ว่า คำในรูปแบบ KY นี้ทำให้คำย่อในภาษาญี่ปุ่นมีความหมายที่อ่อนโยนและสนุกมากขึ้น ภาษาญี่ปุ่นเองมีคำยืมหรืออิทธิพลจากภาษาต่างประเทศอยู่มากมาย แต่จะมีการใช้อักษร คะตะคะนะ (カタカナ) Katakana เขียนเพื่อสื่อให้ทราบว่า คำนี้เป็นคำยืมมาจากภาษาต่างประเทศ เช่น アルバイトArubaito อะรุไบโตะ ที่มาจากภาษาเยอรมัน แปลว่างานพิเศษ หรือเมื่อเราไปซูเปอร์มาร์เก็ตในญี่ปุ่นเราอาจจะพบคำว่าセール (Se-ru) Sale (เชล) แปลว่า ลดราคา ในทัศนคติของผู้เขียนคิดว่า ภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY จึงการเล่นสนุกกับภาษาญี่ปุ่นมากกว่ามองว่าเป็นความวิบัติทางภาษา

ตัวอย่างภาษาญี่ปุ่นรูปแบบ KY ที่น่าสนใจ

ODA ในความเข้าใจทั่วไปคือ Official Development Assistance แต่ในรูปแบบ KY คือ お金持ちだからあげる (Okanemochi Dakara Ageru) เพราะเป็นเศรษฐีเลยให้ (ความช่วยเหลือ) เป็นคำที่ให้ความหมายประชดประชันรัฐบาลญี่ปุ่นเรื่องการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาในขณะที่ประชาชนในประเทศบางส่วนยังต้องพบกับปัญหาความยากจน

BKK ในความเข้าใจของคนไทยคำนี้อาจจะย่อมาจากคำว่า Bangkok หรือ กรุงเทพมหานคร แต่ในรูปแบบ KY หมายความว่า 場の空気壊す (BanoKuukiKowasu) แปลว่า ทำลายบรรยากาศของงาน

⁵ http://books.yahoo.co.jp/ranking/online/all/language_study_and_dictionary/monthly/index.html

⁶ <http://internet.watch.impress.co.jp/cda/teens/2008/02/21/18534.html>

⁷ <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/ek20080422a1.html>

HD นั้นอาจจะไม่ได้ย่อมาจากคำว่า Hard disk Drive ซึ่งส่วนประกอบหนึ่งของคอมพิวเตอร์ แต่ในกลุ่มวัยรุ่นหรือข้อความในโทรศัพท์มือถือของวัยรุ่นญี่ปุ่นอาจจะหมายถึง 暇だから電話する(Hima dakara Denwasuru) (เพราะว่างเลยโทรศัพท์หา)

ที่มา

北原保雄 (2008) KY式日本語、大修館書店

Website

<http://internet.watch.impress.co.jp>

<http://books.yahoo.co.jp>

<http://archaeology.thai-archaeology.info>

<http://en.wikipedia.org>

<http://search.japantimes.co.jp>



โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

เปิดรับ พิจารณาบทความ

เนื่องด้วยโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ได้ทำการปรับปรุงและเปลี่ยนรูปแบบจากจดหมายข่าวของโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น นับตั้งแต่ปี 2004 เป็นต้นมา เป็นวารสารกึ่งวิชาการเพื่อให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น ภายใต้ชื่อว่า “Japan Watch Project” และเพื่อเป็นการเพิ่มแง่มุมที่หลากหลาย โครงการฯ จึงมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้เปิดเวทีให้คณาจารย์ นักวิชาการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา และบุคคลทั่วไป ได้มีพื้นที่ในการนำเสนอผลงานสู่สาธารณชน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและเสนอบทความ

1. ผลงานที่ถูกละเลือกต้องเป็นชิ้นงานที่เขียนขึ้นเองและไม่มีปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์
2. ผลงานที่ถูกละเลือกต้องมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประเทศญี่ปุ่น และหากมีเนื้อหาสะท้อนนัยต่อประเทศไทยจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ
3. ผู้ที่สนใจกรุณาส่งผลงานพร้อมด้วยระบุชื่อ นามสกุล และเบอร์โทรศัพท์/E-mail ที่สามารถติดต่อได้สะดวก และสำเนาบัตรประชาชน (เพื่อเป็นหลักฐานในการชำระค่าตอบแทน)
4. การส่งผลงาน อาจทำได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้
 - ทางไปรษณีย์ โดยระบุ ที่มุมซองว่า “เสนอบทความ Japan Watch Project”
 - ทางโทรสาร โดยระบุที่หัวกระดาษว่า “เสนอบทความ Japan Watch Project”
 - ทาง E-mail โดยระบุที่หัวเรื่องว่า “เสนอบทความ Japan Watch Project”(ดูรายละเอียดสถานที่ติดต่อได้ที่ปกหลัง)

■ รณชัย บุญสุริยาธรรม

Master of Economics
(International Monetary and Economic Policy)
Saga University, Japan
E-mail: boonsuriyatham@hotmail.com

■ สุวรรณี เนิ้มโย

เจ้าหน้าที่การทูต 3 กรมเอเชียตะวันออก
กระทรวงการต่างประเทศ
จบการศึกษาระดับปริญญาโทจาก
คณะรัฐศาสตร์ สาขาการระหว่างประเทศและการทูต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
E-mail: sue_qiulin@yahoo.com

เจ้าของ : โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น (สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

กองบรรณาธิการ : รศ.ดร.ศิริพร วัชรวิมล, เอกสิทธิ์ หนูนิกำดี, รณชัย บุญสุริยาธรรม, กมลวรรณ สมดี

วัตถุประสงค์ : เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานวิจัย บทความและสารความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับญี่ปุ่นแก่ผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการ และผู้ที่สนใจทั่วไป

สถานที่ติดต่อ : โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ห้อง 608 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทรศัพท์/โทรสาร : 0-2221-2422
E-mail address : japanwatchproject@gmail.com

ออกแบบ : บริษัท สร้างสื่อ จำกัด 17/118 ซอยประดิพัทธ์ 1 สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ 10400

The Other Sides of the Sun



The first European sumo champion 2008

ที่มา: http://new.bbc.co.uk/sport1/hi/photo_galleries/photos_of_the_day/4484208.stm