

**การกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น
กรณีศึกษาการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก
Japan's Foreign Policy-Making: A Case Study of the Dispatch
of Self-defense Forces to Iraq**

ศิริสุดา แสนอิว

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี 34190

บทคัดย่อ

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น กรณีศึกษาการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก นำเสนอผลการศึกษาศักยภาพภายในและปัจจัยภายนอกของญี่ปุ่นผ่านอิทธิพลของตัวแสดงที่สำคัญต่างๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของรัฐบาลโคอิสุมิในการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก เหตุการณ์นี้นับเป็นรูปแบบการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบใหม่ของญี่ปุ่นที่เรียกว่า “รวดเร็ว แข็งขัน และริเริ่ม” ในการตอบสนองต่อการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ

คำสำคัญ : การกำหนดนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น กองกำลังป้องกันตนเอง
โคอิสุมิ จุนอิชิโร่

Abstract

This research investigated the influence of internal and external factors on the dispatch of self-defense forces to Iraq in the period of Koizumi's government. Results showed a new pattern in Japan's foreign policy-making, a style called 'rapid, active and initiate,' that was a response to international politics and security.

Keywords: Japan's foreign policy-making, Self-defense forces, Koizumi Junichiro

1. บทนำ

การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นและการเกิดขึ้นของสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี ค.ศ. 1990-1991 ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคง เนื่องจากภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด สิ่งที่เป็นเสาหลัก (Cornerstone) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น คือ การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ภายใต้สนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน (Japan-U.S. Security Treaty) ที่เอื้อประโยชน์ต่อญี่ปุ่นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านความมั่นคง ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการล่มสลายของสหภาพ โซเวียตก็ดี ความไม่แน่นอนของการปรากฏตัวทางทหารของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกก็ดี การเพิ่มขึ้นของกระแสโลกาภิวัตน์ก็ดี ปัญหาความมั่นคงใหม่โดยเฉพาะการก่อการร้ายก็ดี หรือแม้กระทั่งพฤติกรรมของเอกภพอำนาจของโลก คือ สหรัฐอเมริกา ที่มักจะกระทำการในลักษณะเอกภาคี (Uni-lateralism) มากขึ้นก็ดี เหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อครั้งวิกฤตการณ์และสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรก ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากประเทศพันธมิตรตะวันตก อาจกล่าวได้ว่าสงครามอ่าวเป็นวิกฤตการณ์ระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นเป็นครั้งแรก ที่กระทบต่อความเป็นพันธมิตรระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา เนื่องจากญี่ปุ่นไม่สามารถหาความเห็นพ้องภายในประเทศ เพื่อส่งบุคลากรไปร่วมทำสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรที่นำโดยสหรัฐอเมริกาได้ โดยเฉพาะชาวอเมริกันส่วนใหญ่ไม่สู้จะพอใจกับพฤติกรรมของญี่ปุ่นที่ญี่ปุ่นจำกัดบทบาทของตนแต่เฉพาะการช่วยเหลือทางการเงินเท่านั้น ส่งผลต่อภาพลักษณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น เป็นลักษณะการทูตที่ได้แต่สั่งจ่ายเช็ค (Checkbook Diplomacy) เท่านั้น และทำให้ดูเหมือนว่าสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงทหารรับจ้างเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของญี่ปุ่น ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจึงตกอยู่ในขั้นวิกฤต ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโศชิเก โคโนะ ประกาศตัดสินใจส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดของกองกำลังป้องกันตนเองไปยังอ่าวเปอร์เซีย ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1991 ด้วยแรงสนับสนุนของมติมหาชนและสื่อมวลชน นอกจากนี้ยังสามารถผลักดันร่างกฎหมายที่อนุญาตให้กองกำลังป้องกันตนเองไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพร่วมกับกองกำลังนานาชาติภายใต้การสั่งการสหประชาชาติ (UN Peace-keeping Operations หรือ UNPKO) ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาของญี่ปุ่นได้สำเร็จ กลางเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1992 (ไชยวัฒน์ คำชู, 2534, 2540)

การตัดสินใจครั้งสำคัญเช่นที่กล่าวมาเกิดขึ้นอีกครั้ง เมื่อสหรัฐอเมริกาต้องประสบกับเหตุการณ์วินาศกรรมครั้งใหญ่จากกลุ่มผู้ก่อการร้าย เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ญี่ปุ่นกลับตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ญี่ปุ่นเป็นประเทศกลุ่มแรกในบรรดาพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาที่แสดงความเสียใจ และแสดงความพร้อมในการร่วมมือและให้ความช่วยเหลือสหรัฐอเมริกา ในการค้นหาเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายและส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ จัดตั้งกองทุนให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและครอบครัว และเมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มโจมตีอัฟกานิสถานเพื่อทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ประกาศให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในปฏิบัติการดังกล่าวด้วยการออกพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorism Special Measures Law) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 เปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศในการค้นหาและช่วยชีวิต รวมทั้งช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้าย (ศิริพร วิชชวัลคุ, 2549)

ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศสงครามกับอิรักในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 ญี่ปุ่นก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประกาศสนับสนุนการทำสงครามในครั้งนี้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากญี่ปุ่นมีข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องการใช้กำลัง ญี่ปุ่นจึงไม่สามารถเข้าร่วมปฏิบัติการทางทหารร่วมกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษได้ หากแต่ได้ดำเนินมาตรการที่สำคัญในด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประกาศให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านของอิรักที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม ทำลายอาวุธที่มีอำนาจในการทำลายล้างสูง ทุบระเบิดในทะเล ฟันฟุบูรณะและให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่อิรัก รวมถึงให้การสนับสนุนต่อกิจกรรมทางทหารและกิจกรรมอื่นๆ ของประเทศพันธมิตรของญี่ปุ่นในการต่อสู้กับการก่อการร้าย นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ตัดสินใจส่งบุคลากรที่เป็นพลเรือนเข้าร่วมในปฏิบัติการฟันฟุบูรณะอิรักร่วมกับสหรัฐอเมริกาอีกด้วย โดยรัฐบาลชี้แจงว่าผู้ที่ถูกส่งออกไปเป็นพลเรือนและมิได้ปฏิบัติการทางทหาร จึงมิได้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญสันติภาพ

อย่างไรก็ดี เมื่อนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ ตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปยังอิรักด้วยในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2003 ด้วยการผ่านร่างกฎหมายส่งกองกำลังป้องกันตนเอง (Self Defense Forces) ไปยังอิรัก (The Iraq Special Measures Law) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการเข้าไปช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและกิจกรรมทางด้านการฟันฟุบูรณะ (The Law Concerning the Special Measures on the Humanitarian and Reconstruction Assistance Activities) การดำเนินนโยบายครั้งนี้จึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางมากกว่าการตัดสินใจส่งบุคลากรที่เป็นพลเรือนเข้าไปยังอิรัก เนื่องจากมติมหาชนส่วน

ใหญ่มิได้ให้การดำเนินนโยบายดังกล่าว ทั้งยังเป็นสิ่งที่ย้อนไหวต่อการขัดต่อรัฐธรรมนูญสันติภาพของญี่ปุ่นที่ห้ามมิให้ใช้กำลังในการแก้ไขปัญหาคาความขัดแย้งระหว่างประเทศ

บทความวิชาการนี้ต้องการศึกษาอิทธิพลของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ จุนอิชิโร กรณีศึกษาการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2003 ทั้งที่มติมหาชนของญี่ปุ่นส่วนใหญ่ในขณะนั้นมิได้ให้การสนับสนุน รวมถึงการก้าวข้ามข้อจำกัดในการใช้กำลังเนื่องจากรัฐธรรมนูญสันติภาพของญี่ปุ่น ด้วยการนำเสนอการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเพื่อศึกษาอิทธิพลของตัวแสดงต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักของญี่ปุ่น

2. ปัจจัยภายในที่มีต่อการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก: มิติด้านการเมืองภายในประเทศ

ในการศึกษาปัจจัยภายในด้วยมิติด้านการเมืองภายในประเทศในที่นี้ เน้นที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของญี่ปุ่นครั้งสำคัญ ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ซึ่งก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิธีการกำหนดนโยบายรูปแบบเดิม คือ กระบวนการตัดสินใจแบบล่างสู่บน หรือ Bottom-up Policy Process มาเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบบนสู่ล่าง หรือ Top-down Policy Process เนื่องจากการตัดสินใจแบบเดิมก่อให้เกิดความผิดพลาดอย่างมากต่อภาพลักษณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นว่าเป็นแบบ “Too little, too late”

2.1 โครงสร้างทางการเมืองญี่ปุ่นและ Bottom-up Policy Process

โครงสร้างรัฐบาลญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีรูปแบบเช่นเดียวกับของระบบรัฐสภาอังกฤษ ประชาชนชาวญี่ปุ่นใช้อำนาจผ่านผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้าไปในสภา เพื่อทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและบริหารประเทศ ระบบรัฐสภาของญี่ปุ่น (Diet) ประกอบด้วย 2 สภา ทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศ และคณะรัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารประเทศต้องมาจากรัฐสภาด้วย โดยสภาล่างจะมีสมาชิกทั้งหมด 480 ที่นั่ง และสภาสูงจะมีสมาชิกทั้งหมด 242 ที่นั่ง ทั้งนี้ พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาล่างจะจัดเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล (Shinoda, 2007 และศิริพร วัชชวลกุล, 2549)

ในด้านการทำงานของกระทรวงต่างๆ นั้น จะประกอบด้วยข้าราชการกระทรวงซึ่งเป็นกลุ่มผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญระดับสูง ซึ่งสามารถเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำกับรัฐมนตรีประจำกระทรวง แก้ปัญหาเชิงเทคนิคที่ซับซ้อนได้ ข้าราชการเหล่านี้

ล้วนแต่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของญี่ปุ่น เป็นระดับหัวกะทิและดีที่สุดของมหาวิทยาลัย (Curtis, 1999) ไม่เพียงเท่านั้น บทบาทของข้าราชการกระทรวงเหล่านี้ยังมีมากจนกระทั่งเรียกได้ว่าครอบงำการกำหนดกฎเกณฑ์ด้วย โดยพวกเขาสามารถกระทำได้อย่างน้อย 2 ทาง หนทางแรก คือ การควบคุมตั้งแต่การริเริ่มนโยบายและการร่างนโยบายหรือทางที่สอง กระทำผ่านกฎระเบียบและนโยบายของกระทรวงที่ตนเองสังกัดอยู่ (Richardson and Flanagan, 1984)

อีกทั้งในห้วงเวลาที่ผ่านมา การเมืองภายในประเทศของญี่ปุ่นยุคหลังสงคราม ตกอยู่ในภาวะทางการเมืองในลักษณะที่เรียกว่า “พรรคเด่นพรรคเดียว” เนื่องจากพรรค LDP ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 ได้ครองอำนาจเป็นรัฐบาลมาโดยตลอด และพรรคฝ่ายค้านที่สำคัญหรือพรรคอื่น แม้ว่าอาจจะมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ก็มีเสียงในสภาน้อยเกินกว่าที่จะท้าทายอำนาจของพรรค LDP ได้ และในขณะเดียวกันก่อนที่จะมาถึงช่วงของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ การจัดตั้งคณะรัฐมนตรีมักจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของดุลทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP มากกว่าจะคำนึงถึงเรื่องความสามารถส่วนตัวของผู้ที่จะเป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล ทำให้รัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในกระทรวงต่างๆ มีเวลาในการเตรียมตัวและสั่งสมประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านน้อยมาก ส่งผลให้รัฐมนตรีไม่สามารถมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายต่างๆ ภายในกระทรวงของตน ต้องพึ่งความเห็นจากเหล่าข้าราชการกระทรวงเป็นหลัก กระทั่งมีคำเปรียบเปรยว่ารัฐมนตรีเป็นเพียงแค่ “รัฐมนตรีตรายาง” ให้การอนุมัติเท่านั้น (Rubber-stamping decision)

ระบบราชการส่วนกลางยังประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งที่สามารถ “สร้างอาณจักร” (Colonizing) ในพรรค LDP ทั้งนี้เพราะประมาณหนึ่งในสี่ของสมาชิกพรรค LDP ทั้งสภาผู้แทน และสภาสูงสุดมาจากอดีตข้าราชการประจำ ระบบราชการส่วนกลาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงด้านเศรษฐกิจยังมีอิทธิพลเหนือธุรกิจใหญ่ได้ในระดับหนึ่ง โดยวิธีปฏิบัติที่เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า อามะกุดาริ (Amakudari) ซึ่งแปลตรงตัวว่า “ผู้ที่ลงมาจากสวรรค์” (Descent from heaven) หมายความว่า ข้าราชการประจำที่เกษียณหรือลาออกแล้วเข้ามาเป็นกรรมการบริษัทใหญ่ๆ หรือบริษัทมหาชนที่มีฐานะพิเศษกับรัฐบาล และในหลายโอกาสที่อดีตข้าราชการประจำเหล่านี้เข้าไปมีอิทธิพลในระบบราชการส่วนกลางในส่วนของการกำหนดนโยบาย ฉะนั้น ระบบราชการส่วนกลางจึงมีศักยภาพอย่างมาก ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและนโยบายที่สำคัญอื่นๆ ของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ขอบเขตของอิทธิพลดังกล่าวนี้มักถูกกระทบจากผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันซึ่งมักจะเกิดขึ้นภายในกระทรวง ตลอดจนความขัดแย้ง

ที่มาจากอำนาจหน้าที่ทับซ้อนระหว่างกระทรวง (Takashi and Jain, 2000 และไชยวัฒน์ คำชู, 2549)

อาจกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรี ส่วนใหญ่มักจะมิได้แสดงจุดยืนของตนเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่แท้จริงของกระทรวง คณะรัฐมนตรีหรือพรรครัฐบาล แต่รัฐมนตรีมักจะใช้โอกาสเพื่อสร้างสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการและบริษัทเอกชนต่างๆ ฉะนั้น เมื่อเป็นดังนี้ จึงเป็นการยากที่นายกรัฐมนตรีจะสามารถประสานความขัดแย้งผลประโยชน์ภายในคณะรัฐมนตรี ส่งผลให้กระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเป็นในลักษณะ Bottom-up Style มาอย่างยาวนาน

จากลักษณะของการเมืองญี่ปุ่นข้างต้น กล่าวได้ว่ากระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลญี่ปุ่นแบบเดิมเป็นลักษณะ Bottom-up Policy ประกอบกับตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเดิมนั้น อำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการเป็นผู้ริเริ่มนโยบายนั้นขาดความชัดเจน และเมื่อนายกรัฐมนตรีไม่สามารถชี้แนะนโยบายได้ นายกรัฐมนตรีจึงต้องชี้แนะผ่านคณะรัฐมนตรี จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะชี้แนะนโยบายดังกล่าวต่อไปยังรัฐมนตรี, ข้าราชการ และผู้อำนวยการภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม หากสายงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถออกคำสั่งได้ นโยบายที่นายกรัฐมนตรีต้องการก็จะไม่สามารถเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ (Shinoda, 2006 and Mishima, 2007)

2.2 การปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่น และ top-down policy process

การปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ 1990 ในสามครั้งสำคัญ คือ การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1994, การปฏิรูปรัฐบาล ในปี ค.ศ. 1999 และการปฏิรูปการบริหารจัดการราชการ ในปี ค.ศ. 2001 (Shinoda, 2003) ได้ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เอื้อต่อกระบวนการกำหนดนโยบายแบบ Top-down Policy ของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ เมื่อรวมกับคุณลักษณะพิเศษที่มีความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเอง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้รูปแบบที่รวดเร็วและมีเอกภาพมากขึ้น

2.2.1 การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1994

การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ประสบความสำเร็จในสมัยของนายกรัฐมนตรีโมริฮิโร โฮโซกาวา (Morihiro Hozokawa) ในปี ค.ศ. 1994 โดยกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งที่สำคัญ คือ กำหนดให้การเลือกตั้งประกอบด้วย การเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งที่นั่ง (Single-seat electoral) จำนวน 300 ที่นั่ง และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional representation) อีก 200 ที่นั่ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีนัยยะสำคัญต่อดุลอำนาจภายในพรรค LDP เนื่องจากทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจระหว่างกลุ่มการเมือง

ภายในพรรค การเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งที่นั่งทำให้อำนาจของหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่างๆ ในพรรค LDP อ่อนแอลง ซึ่งภาวะการณ์เช่นนี้ส่งผลโดยอ้อม คือ เมื่อลูกพรรคมีอิสระในการออกเสียงเพื่อเลือกหัวหน้าพรรค LDP ซึ่งเมื่อพรรค LDP มีเสียงข้างมากในรัฐสภา หัวหน้าพรรค LDP ก็จะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นด้วย ดังนั้น เมื่อเสียงสนับสนุนเป็นเสียงที่อิสระ อิทธิพลของหัวหน้ากลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP ที่มีต่อตัวนายกรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายก็ลดลงตามไปด้วย

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการเมืองของญี่ปุ่นแบบเดิมก่อนการปฏิรูปการเมือง ซึ่งถือเป็นระบบการเลือกตั้งเฉพาะตัวของญี่ปุ่นที่บางครั้งเรียกว่า “ระบบเลือกตั้งแบบญี่ปุ่น” (Election Japanese Style) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นเขตการเลือกตั้งขนาดกลาง (Medium-sized district) ที่มีตัวแทนได้ตั้งแต่ 3 คนถึง 5 คน และมีระบบการลงคะแนนเสียงเพียงคะแนนเดียวที่ไม่สามารถโอนได้ (Single Non-transferable Voting System; SNTV) (ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, 2545) พบว่า ระบบการเลือกตั้งแบบเดิม ผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตจะต้องมีหัวหน้ากลุ่มการเมืองภายในพรรค (Factions) คอยให้การสนับสนุนโดยเฉพาะทางด้านการเงิน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว เขาก็จำเป็นต้องจงรักภักดีต่อหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่ให้การสนับสนุน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นคนเดียวกับหัวหน้าพรรคเสมอไป ในขณะที่เมื่อพรรคได้เป็นเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยธรรมชาติหัวหน้าพรรคก็จะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น เมื่อลูกพรรคต้องตอบแทนและขึ้นต่อหัวหน้ากลุ่มทางการเมืองมากกว่าหัวหน้าพรรค ทำให้นายกรัฐมนตรี (หัวหน้าพรรค) มักมีอำนาจอ่อนแอกว่าหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่างๆ และส่งผลให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลและของพรรคให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนเองต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนโยบายนั้นขัดแย้งต่อทัศนคติหรือความต้องการของหัวหน้ากลุ่มการเมืองภายในพรรค (Kaihara, 2007; Richardson and Flanagan, 1984)

นอกจากนี้ โครงสร้างของกลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP ยังมีอิทธิพลต่อคณะรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากแม้ว่าอำนาจชี้ขาดจะอยู่ที่นายกรัฐมนตรี แต่กลุ่มการเมืองต่างๆ ก็ใช้อิทธิพลของตนผ่านช่องทางคณะรัฐมนตรี เพราะโดยปกติ นายกรัฐมนตรีจะจัดสรรจำนวนสมาชิกของคณะรัฐมนตรีให้กับกลุ่มการเมืองต่างๆ ภายในพรรคให้สมดุลกัน รวมถึงเพื่อให้เป็นไปตามคำร้องขอพิเศษของกลุ่มการเมืองต่างๆ ฉะนั้น การตัดสินใจของสมาชิกคณะรัฐมนตรี จึงมักจะมาจากหรือเป็นแนวคิดของหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่ตนสังกัดมิใช่นายกรัฐมนตรี อีกทั้งกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มก็จัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่ต่างกัน ส่งผลให้นโยบายต่างๆ ของคณะรัฐมนตรีขาดความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพ

ดังนั้น การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1994 ให้เป็นการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งที่นั่ง จำนวน 300 ที่นั่ง และการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอีก 200 ที่นั่ง ทำให้เกิดการกระจายอำนาจใหม่ระหว่างนักการเมืองรุ่นเก่าระดับอาวุโส กับนักการเมืองรุ่นใหม่ภายในพรรค LDP ผลที่สำคัญในช่วงเวลานั้น คือ ช่วยให้นายโคอิสุมิได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค LDP ในปี ค.ศ. 2001 ทั้งที่เขามิได้เป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกมากในพรรค LDP (ศิริพร วัชชวัลคุ, 2549) ชัยชนะครั้งนี้ทำให้นาย โคอิสุมิ กลายเป็นหัวหน้าพรรค LDP และนายกรัฐมนตรีคนแรก ที่ได้รับการคัดเลือกโดยไร้ซึ่งอำนาจสนับสนุนของหัวหน้ากลุ่มการเมืองดั้งเดิมภายในพรรค LDP

นอกจากนี้ ภายหลังจากการปฏิรูป ยังช่วยให้สมาชิกพรรค LDP รุ่นใหม่ มีรากฐานทางการเมืองที่เข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากระบบใหม่ได้เป็นตัวผลักดันให้พวกเขามีสถานะทางการเมืองเท่าเทียมกับสมาชิกพรรคผู้อาวุโสมากกว่าระบบเดิม ทั้งยังให้อำนาจแก่สมาชิกพรรครุ่นใหม่แม้ว่าจะมาจากต่างกลุ่มการเมืองภายในพรรค LDP แต่มีจุดร่วมคือมีความต้องการอย่างแรงกล้าในการปฏิรูปพรรค LDP ซึ่งการรวมกลุ่มของสมาชิกพรรค LDP รุ่นใหม่ข้างต้น ได้กลายเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ในพรรค ที่สามารถแสดงจุดยืนของตนในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นอิสระ ไม่ต้องขึ้นต่อหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่างๆ ภายในพรรคแบบเดิม

สืบเนื่องจากชัยชนะของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิมาจากการโหวตของตัวแทนจากสาขาท้องถิ่น (Local branches) เป็นหลัก ทำให้นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิมีความชอบธรรมในการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง ปรากฏจากการปรึกษากับผู้นำของกลุ่มการเมืองต่างๆ ภายในพรรค LDP ซึ่งสิ่งที่เป็นหลักฐานยืนยันความเป็นอิสระข้างต้น คือ คณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ประกอบด้วยผู้หญิงถึง 5 คน รวมถึงนางมาโกะทานากะ (Makiko Tanaka) ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และอีก 3 คนเป็นผู้ที่ไม่ได้เป็นนักการเมือง อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลโคอิสุมิประกอบด้วยผู้หญิงและผู้ที่มิได้เป็นนักการเมืองมากที่สุดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่รูปแบบการเมืองใหม่ของญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นการให้ความสำคัญแก่คนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ การเพิ่มสัดส่วนของนักการเมืองหญิงในแวดวงการเมืองญี่ปุ่น และการมีจุดยืนที่ชัดเจน โดยเน้นการปฏิรูป (ศิริพร วัชชวัลคุ, 2549)

ตามการเปลี่ยนแปลงข้างต้นคงพอเห็นได้ว่า ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายโคอิสุมิแสดงออกอย่างชัดเจนถึงความต้องการลดอิทธิพลของกลุ่มการเมืองต่างๆ เขากล่าวว่า “ท้ายที่สุดแล้วสมาชิกพรรค LDP จะเข้าใจว่าอะไรคือจุดยืนที่ปราศจากการแทรกแซงของกลุ่มการเมือง อีกทั้งพวกเขาจะตระหนักได้ว่า

ผมเอาจริงในเรื่องนี้" (Shinoda, 2003) แม้ว่าวิธีการคัดเลือกรัฐมนตรีที่กล่าวมาข้างต้นจะไม่เป็นที่พอใจของผู้อาวุโสภายในพรรค LDP เท่าใดนัก แต่จากการสำรวจของสำนักข่าวเกียวโต พบว่า รัฐบาลชุดใหม่นี้กลับได้รับความนิยมจากประชาชนถึงร้อยละ 86.3 (ทรายแก้ว ทิพาการ, 2550) อีกทั้งผลสำรวจจากหนังสือพิมพ์ที่สำคัญหลายฉบับก็มิผลสำรวจฯ ไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีของนายโคอิสุมิได้รับการสนับสนุนในระดับสูงจากประชาชน คือ ร้อยละ 78 จากการสำรวจของ Asahi Shimbun, ร้อยละ 85 จากการสำรวจของ Mainichi Shimbun และร้อยละ 87 จากการสำรวจของ Yomiuri Shimbun ซึ่งผลการสำรวจของ Asahi Shimbun ระบุว่า สาเหตุหลักที่ประชาชนให้การสนับสนุนนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเป็นพิเศษนั้น มาจากการปฏิเสทธิพละของกุ่มการเมืองของเขานั่นเอง (Shinoda, 2003)

2.2.2 การปฏิรูปรัฐบาลในปี ค.ศ. 1999

การปฏิรูปรัฐบาล ในปี ค.ศ. 1999 ถือเป็นการถ่ายโอนอำนาจครั้งสำคัญจากการอำนาจชี้ขาดภายในพรรค (Ruling party) ไปยังนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิสามารถใช้ประโยชน์จากการถ่ายโอนอำนาจครั้งนี้ ออกพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorism Special Measures Law) ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2001 ได้อย่างรวดเร็ว ถือเป็นพระราชบัญญัติแรกก่อนที่จะนำไปสู่กฎหมายอื่นๆ ที่สนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายและให้ความช่วยเหลือสหรัฐอเมริกาต่อมารวมถึงการผ่านร่างกฎหมายเพื่อส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักด้วย

แม้ว่าจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปรัฐบาลนั้น แท้จริงแล้ว จะเริ่มอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยของนายอิชิโร โอซาวา (Ichiro Ozawa) โดยเขาเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของสถาบันทางการเมือง เนื่องจากต้องการให้คณะรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการลดอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการ รวมถึงการลดจำนวนรัฐมนตรีลง เนื่องจากเขาเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้คณะรัฐมนตรีมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเหตุให้มีการยกเลิกระบบคณะกรรมการ (Commissioner System) ในปี 1999

การยกเลิกระบบดังกล่าวถือเป็นการจำกัดบทบาทของข้าราชการที่เป็น "พยานของรัฐบาล" (Government witnesses) ผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการคอยตอบปัญหาเชิงเทคนิคให้กับรัฐมนตรี หรือประเด็นปัญหาพิเศษที่มาจากรัฐสภา ดังนั้น ระบบคณะกรรมการถูกยกเลิก นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องคัดเลือกรัฐมนตรีที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญนโยบายของรัฐเชิงลึกเข้ามาดำรงตำแหน่ง ส่งผลให้ได้คณะรัฐมนตรีที่มีความรู้ความเข้าใจข้อมูลต่างๆ เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการบริหารงานราชการและกำหนดนโยบายต่างๆ

ภายใต้การปฏิรูปรัฐบาลดังกล่าว เปิดโอกาสนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ใช้เวทีการประชุมสภาในการสื่อสาร ได้แจ้ง แสดงความคิดเห็นและขอการสนับสนุน ทั้งจาก คณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกด้วยตนเองและประชาชน ซึ่งจากผลการสำรวจ ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความนิยมขึ้นชอบนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ดังนั้น แม้ว่านายกรัฐมนตรี โคอิสุมิจะเป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นในพรรค LDP อยู่ในระดับต่ำ แต่ความเปลี่ยนแปลงจากการปฏิรูปรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เขาสามารถใช้ในการประชุมคณะ รัฐมนตรีเป็นเวทีในการนำเสนอและโน้มน้าวให้สนับสนุนนโยบายที่เขาเริ่มขึ้นมาด้วยตนเอง ทั้งยังเป็นที่ที่เขาสามารถอธิบายชี้แจงเหตุผลให้กับฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะผู้ที่ไม่เห็นด้วยซึ่งมาจากพรรค LDP เอง ตามคำอธิบายนี้ คงพอเห็นได้ว่า นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ประโยชน์เป็นอันมากจากการปฏิรูปรัฐบาลดังกล่าว ช่วยให้สามารถขอการสนับสนุนจากคณะรัฐมนตรีและประชาชนโดยตรง เพื่อผ่านร่างกฎหมายส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอีกร

2.2.3 การปฏิรูปการบริหารจัดการราชการ ในปี ค.ศ. 2001

สืบเนื่องจากความล้มเหลวในการจัดการกับปัญหาเร่งด่วนที่มีความสำคัญในระดับชาติ เช่น การเกิดแผ่นดินไหว ในปี ค.ศ. 1995, การแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ตัวประกันที่เปลี่ยนในช่วงปี ค.ศ. 1996 – 1997 และปัญหาน้ำมันรั่วในทะเลญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1997 ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นถูกมองว่า เป็นรัฐบาลที่ขาดผู้นำที่เข้มแข็ง ไม่สามารถจัดการกับปัญหาเฉพาะหน้าได้ ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1999 ในสมัยนายกรัฐมนตรีริยูทาโร ฮาชิโมโตะ (Ryutaro Hashimoto) จึงให้มีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีใหม่ เพื่อให้อำนาจแก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการนำเสนอแนะนโยบายเร่งด่วนแก่นายกรัฐมนตรีโดยตรง การปฏิรูปการบริหารจัดการราชการนั้น มีผลในเชิงปฏิบัติในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2001 ในสมัยของนายกรัฐมนตรีโยชิโร โมริ (Yoshiro Mori) ภายหลังจากที่ผ่านสภาในปี ค.ศ. 1998 สิ่งที่แสดงถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ การปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (ทรายแก้ว ทิพาการ, 2550) การปฏิรูปการบริหารจัดการราชการดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและตอบสนองต่อการแก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ ของหน่วยงานราชการให้ทันต่อสถานการณ์มากขึ้น

2.3 ความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นที่มีอำนาจมากที่สุด และเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย เหตุเพราะนายกรัฐมนตรีพร้อมที่ปลดรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลที่ไม่เห็นด้วย ทำให้การตัดสินใจอย่างเป็นเอกฉันท์สามารถเกิดขึ้นได้เสมอ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ความเป็นผู้นำทางดำเนินนโยบายของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นมีข้อจำกัดที่สำคัญ

อย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรก นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นต้องเข้าใจว่าการใช้อำนาจนั้นจะมีผลเสียทางการเมือง และเป็นการเปิดโอกาสให้คู่แข่งจากกลุ่มการเมืองอื่นหรือไม่ ทำให้นายกรัฐมนตรีมีความไม่เอียงเอียงหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเมืองของตน และประการที่สอง การตัดสินใจจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจภายในกลุ่ม (Intragroup) หรือ ระหว่างกลุ่ม (Intergroup) เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและการเผชิญหน้ากันโดยตรง ซึ่งกระบวนการนี้ทำให้ต้องอาศัยเวลามาก จึงเป็นเหตุให้ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่ามีความเชื่องช้าในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นยังคงมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในการระดมทรัพยากรจากกระทรวงหรือหน่วยงานราชการทั้งหลายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (ไชยวัฒน์ คำชู, 2549)

ภายใต้แรงกดดันเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดทั้งสองประการที่กล่าวมา จนสามารถผลักดันนโยบายต่อต้านการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นปฏิกริยาของญี่ปุ่นหลังเหตุการณ์ 9/11 และการมีส่วนร่วมในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในอัฟกานิสถานและในอิรัก ถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นที่มีลักษณะ “รวดเร็ว แข็งขัน และริเริ่ม” ซึ่งต่างจากการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของญี่ปุ่นรูปแบบเดิมเป็นอย่างมาก (ศิริพร รัชชวัลคุ, 2549) อีกทั้ง แต่เดิม หากญี่ปุ่นจะแสดงออกหรือกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านความมั่นคง ก็ต่อเมื่อได้รับแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา หรือจากประชาคมระหว่างประเทศก่อน มิได้มาจากความเต็มใจหรือการอาสาด้วยตนเองของญี่ปุ่น ฉะนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิตัดสินใจดำเนินนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ทำให้นโยบายดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงเป็นพิเศษว่า “ญี่ปุ่นมีประเด็นปัญหาความมั่นคงเป็นของตนเอง” (Japan's own security issue) (Shinoda, 2007) เหตุเพราะรัฐบาลญี่ปุ่นมีความเต็มใจที่จะริเริ่มนโยบายนี้ด้วยตนเอง

อาจกล่าวได้ว่า คุณลักษณะของนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิที่มีความพิเศษอยู่หลายประการเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งช่วยให้เขาสามารถใช้อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้มากกว่านายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นคนอื่นๆ ที่ผ่านมา Hiroshi Kaihara เสนอว่า ความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมินั้นมีลักษณะเด่น 4 ประการ 1) มีลักษณะของการผูกขาดกระบวนการกำหนดนโยบาย 2) มีลักษณะของการผูกขาดอำนาจในการแต่งตั้ง 3) ใช้กลยุทธ์ในการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับเลือกตั้ง 4)ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาสภาล่าง อีกทั้ง นายกรัฐมนตรีโคอิสุมียังเริ่มกระบวนการกำหนดนโยบายแบบใหม่เพื่อให้เขาสามารถมีบทบาทในการตัดสินใจ ซึ่งต่างจากนายกรัฐมนตรีคนก่อนๆ ที่มิได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการดังกล่าว ที่แม้ว่าจะเลือกเอาประเด็นที่สาธารณชนต้องการมา

แต่กลับรอฟผลลัพท์จากการตัดสินใจของสภาวิจัย (Policy Affairs Research Committee; PARC) ของพรรค LDP ข้าราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผลของนโยบายที่ออกมาไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม กลับเป็นผลประโยชน์ของบางกลุ่มเท่านั้น ดังนั้น ความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมืองจากการปฏิรูปในทศวรรษที่ 1990 ดังที่กล่าวมาแล้ว เป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีมีสถานะทางการเมืองที่เข้มแข็งมากขึ้น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างแท้จริง (Kaiharu, 2007)

โดยการปฏิรูปในทศวรรษที่ 1990 ดังที่กล่าวมา ได้ส่งผลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับตัวนายกรัฐมนตรีอย่างน้อยสามประการ คือ ประการแรก การทบทวนกฎหมายคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Law) ได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการเสนอประเด็นเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ประการที่สอง เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับอำนาจในการริเริ่มวางแผนนโยบาย ซึ่งต่างจากเมื่อก่อนที่มีหน้าที่เพียงประสานงานการจัดทำนโยบายที่ริเริ่มมาจากข้าราชการ และประการที่สามสำนักคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office) ได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อสร้างอำนาจที่เข้มแข็งให้กับนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีสถานะสูงกว่ากระทรวงต่างๆ อีกทั้ง ภายในสำนักงานนี้ก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา (The Advisory Council) ด้านต่างๆ ขึ้น เพื่อเสนอข้อมูลประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐบาล

ทางด้านนายกรัฐมนตรีโคอิสุมินั้น เมื่อเขาขึ้นำหน้าหน้าของกลุ่มที่ต่อต้านเขาแล้ว เขาจึงตัดสินใจถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากสภาวิจัย (PARC) ของพรรค LDP มาอยู่ที่คณะกรรมการที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Advisory Council) ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ รัฐมนตรีที่มาจากการแต่งตั้ง และสมาชิกจากภาคเอกชน (Private member) คณะกรรมการ (Council) นี้สามารถถกแถลงได้ในทุกประเด็นสาธารณะ (Kaiharu, 2007) และการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็เกิดขึ้นในที่ประชุมนี้เอง และแม้ว่าในที่ประชุมฯ จะมีการต่อสูระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ที่จะแก้ต่าง / ปกป้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ของตน แต่ในอีกด้านหนึ่ง ที่ปรึกษาของรัฐมนตรี, เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสมาชิกจากภาคเอกชน ก็จะเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนจุดยืนของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ และเมื่อการถกเถียงสิ้นสุดลงผู้ที่ทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย คือ นายกรัฐมนตรี นั่นเอง และเมื่อกระบวนการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการฯ สิ้นสุด จะถูกนำเสนอในเว็บไซต์และสื่อมวลชนต่างๆ เพื่อให้สามารถทราบได้ว่าการตัดสินใจนี้ออกมารูปแบบนี้ได้อย่างไร และด้วยเหตุผลใด จึงเป็นการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกระบวนการกำหนดนโยบายญี่ปุ่น

2.4 มติมหาชน

ญี่ปุ่นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ โดยทั่วไป นั่นคือให้ความสำคัญกับมติมหาชนในการกำหนดนโยบาย ไม่เว้นแม้แต่การกำหนดนโยบายต่างประเทศ เนื่องจากหากผู้นำประเทศกำหนดหรือดำเนินนโยบายไม่สอดคล้องกับเสียงของมติมหาชน อาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเมืองของตนได้ ดังนั้น ผู้นำในประเทศประชาธิปไตยจะพยายามดำเนินนโยบายที่ไม่ขัดกับมติมหาชน หรือไม่ก็จะพยายามชักนำโน้มน้าวให้มติมหาชนเห็นด้วย และสนับสนุนนโยบายที่ตนเห็นว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (ไชยวัฒน์ คำชู, 2549) ซึ่งในกรณีของการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักนั้นพบว่า มติมหาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้อิทธิพลกดดันจากมติมหาชนดังกล่าว กลับมิได้ทำให้นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเปลี่ยนจุดยืนของตน

เมื่อประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ประกาศทำสงครามต่ออิรักในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2003 นั้น นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ประกาศให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการโจมตีอิรักอย่างรวดเร็ว นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิแถลงต่อสภาว่า “หากข้าพเจ้าดำเนินนโยบายตามมติมหาชนแล้ว ข้าพเจ้าจะต้องทำกระทำการสิ่งที่ไม่ดีผลาผล และแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เข้าใจการตัดสินใจของข้าพเจ้า แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าก็ต้องผลักดันนโยบายนี้ให้สำเร็จให้ได้” (Ishibashi, 2007) การตัดสินใจเพื่อส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักของโคอิสุมิในครั้งนี้ จึงสวนทางกับมติมหาชนซึ่งส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว

งานวิจัยของ Natsuyo Ishibashi (2007) เสนอผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อสงครามอิรักจากหนังสือพิมพ์ 3 ฉบับ ระบุว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นต่อต้านสงครามอิรัก โดยผลสำรวจจาก Asahi Shimbun ชี้ว่า ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2002 ถึง มิถุนายน 2003 ประมาณ 60% - 80% ของผู้ที่ตอบแบบสอบถามต่อต้านการที่กองกำลังทหารสหรัฐอเมริกาโจมตีอิรัก ส่วนผลสำรวจของ NHK ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ Asahi Shimbun กล่าวคือ 58%, 59% และ 68% ของผู้ตอบแบบสอบถามเดือนกันยายน 2002, ธันวาคม 2002 และกุมภาพันธ์ 2003 ตามลำดับ ต่อต้านสงครามอิรัก ซึ่งก็มิได้ต่างกับผลสำรวจของกลุ่มอนุรักษ์นิยม คือ Yomiuri Shimbun ในเดือนกุมภาพันธ์ 2003 ที่พบว่า 56.9% ของผู้ตอบแบบสอบถามต่อต้านสงครามอิรักเช่นกัน (Ishibashi, 2007) นอกจากนี้ ผลสำรวจของ NHK ในเดือนมีนาคม 2003 ยังชี้ว่า ประชาชนญี่ปุ่นกว่า 70% ของผู้ที่ตอบแบบสอบถามระบุว่า ตนเองจะยังคงต่อต้านการทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในอิรักครั้งนี้เช่นเดิม แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นไปตามมติ UN ซึ่งผลการสำรวจดังกล่าวสอดคล้องกับของ Asahi Shimbun ในช่วงเดือนมีนาคม ที่พบว่า ประชาชนญี่ปุ่น 59%

ไม่ให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกาโจมตีอิรัก และอีก 39% ระบุว่าพวกเขาไม่ให้การสนับสนุนเนื่องจากต่อต้านสงครามอยู่แล้ว และอีก 8% ระบุว่าที่ไม่สนับสนุนเนื่องจากการกระทำครั้งนี้ไม่ได้เป็นไปตามมติของ UN

ต่อมา เมื่อรัฐบาลโคโลสุมิเสนอให้มีการส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าฟื้นฟูอิรัก ก็พบว่า ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเดือนดังกล่าว ระบุ 46% สนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาล ในขณะที่ 43% ต่อต้านการตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ในเดือนสิงหาคม ผู้ให้การสนับสนุนตกลงมาเหลือ 31% และผู้ที่ต่อต้านเพิ่มเป็น 58% และในเดือนพฤศจิกายน 2003 ภายหลังการเลือกตั้งสภาล่าง จำนวนของผู้ที่สนับสนุนและต่อต้านใกล้เคียงกันมาก พิจารณาจากเดือนมีนาคม 2004 ผู้ที่ให้การสนับสนุน 42% ซึ่งใกล้เคียงเป็นอย่างมากกับผู้ต่อต้าน คือ 41%

ส่วนผลของ NHK ก็มีแนวโน้มคล้ายคลึงกัน โดยในเดือนมิถุนายน 2003 ผู้ตอบแบบสอบถามสนับสนุนการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก 53% มากกว่าผู้ที่ต่อต้านที่มีจำนวน 37% แต่ในเดือนกรกฎาคมผู้ที่ต่อต้านเพิ่มเป็น 48% และสนับสนุนลดลงเหลือ 43% ซึ่ง NHK เปิดเผยว่า ถึงแม้ว่าผู้ที่ต่อต้านการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักจะเพิ่มขึ้นในเดือน มกราคม – กุมภาพันธ์ 2004 แต่ฝ่ายที่สนับสนุนมีมากกว่าในเดือนมีนาคม จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นว่า จำนวนของผู้ที่สนับสนุนและต่อต้านมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้เชื่อได้ว่า ประชาชนญี่ปุ่นเองก็เกิดสับสนและลังเลใจในการตัดสินใจดังกล่าว ซึ่งแสดงถึงการขาดจุดยืนที่ชัดเจน และในขณะเดียวกันก็ขาดผู้ที่ เป็น “ผู้นำทางความคิดเห็น” (Opinion leaders) ที่จะมียุทธศาสตร์และอิทธิพลในการให้ความกระจ่างในประเด็นปัญหา และหล่อหลอม ผลักดันให้มติมหาชนเป็นไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งที่ชัดเจนได้ (ตระกูลมีชัย, 2551)

ในทัศนะของประชาชน จากการสำรวจของ Asahi Shimbun พบว่า ผู้ที่ต่อต้านให้เหตุผลในการคัดค้านว่า “อิรักไม่ปลอดภัย” ในขณะที่ผู้สนับสนุนให้เหตุผลว่า “ญี่ปุ่นจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ” ซึ่งผลการสำรวจนี้ได้รับการรับรองจากผลสำรวจของ NHK ด้วยเดือน มกราคม – มีนาคม ค.ศ. 2004 ที่ระบุว่า “อิรักอันตราย” เป็นปัจจัยแรกในการคัดค้านการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก คือ ในเดือนมกราคม 45%, ในเดือนกุมภาพันธ์ 39%, ในเดือนมีนาคม 40% และ “ญี่ปุ่นควรให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ” ก็เป็นเหตุผลอันดับแรกของผู้ให้การสนับสนุน 46%, 45% และ 52% ตามลำดับ ส่วนผลสำรวจของ Yomiuri Shimbun ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 พบว่า 48.2% ของผู้ตอบแบบสอบถาม ระบุ “ควรส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก เมื่อสถานการณ์ความมั่นคงในอิรักมีเสถียรภาพแล้ว” , 29.8% ไม่ควรส่งกองกำลังป้องกันตนเองไป และ 17.8% ควรส่งไปให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Ishibashi, 2007)

อย่างไรก็ดี Tomohito Shinoda เสนอว่า ผลการสำรวจความคิดเห็นของสาธารณชนในช่วงที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงการอนุมัติให้มีการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักนั้น (Shinoda, 2007) เป็นช่วงที่ความคิดเห็นหรือความรู้สึกของชาวญี่ปุ่นมีความแตกต่างหลากหลายต่อประเด็นที่ญี่ปุ่นจะเข้าไปฟื้นฟูบูรณะอิรัก พิจารณาจาก ผลการสำรวจของ Nihon Keizai Shimbun ในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 2003 พบว่า ประชาชนชาวญี่ปุ่น 42 เปอร์เซ็นต์ ให้การอนุมัตินโยบายของโคอิสุมิ ในขณะที่ประชาชนอีก 41 เปอร์เซ็นต์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว สถานการณ์ทางการเมืองภายในของญี่ปุ่นตกอยู่ในภาวะของความแตกแยกทางความคิด และมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกิดขึ้นเป็นอย่างมาก แม้แต่ภายในพรรค LDP เอง ก็มีการแบ่งการเมืองภายในพรรคแตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยและต่อต้านนโยบายของโคอิสุมิ (Pro- and Anti- Koizumi Camps)

นอกจากนี้ กระแสต่อต้านยังมาจากพรรค DPJ (Democratic Party of Japan) และ มติมหาชนที่เห็นว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นสิ่งที่อ่อนไหวต่อการขัดต่อรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น มาตรา 9 อีกทั้งกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เห็นว่า (1) พวกเขาไม่สามารถระบุถึงความจำเป็นใดๆ ขณะนี้ที่จะต้องส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าไป (2) การแบ่งพื้นที่ในอิรัก ระหว่างพื้นที่ที่มีการสู้รบและไม่มีการสู้รบนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก (3) หากเข้าไปยังอิรัก กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นก็อาจจะเป็เป้าหมายของกลุ่มต่อต้านสหรัฐอเมริกา (Anti-US groups) ในอิรักได้ (4) การกำหนดระยะเวลาการเข้าไปช่วยเหลือ ไม่อาจจะระบุให้แน่ชัดได้ว่า กองกำลังป้องกันตนเองจะต้องเข้าไปนานเท่าใด (Shinoda, 2006)

งานวิจัยของ Shinoda ชี้ว่า ในวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 2003 Nihon Keizai Shimbun ก็ได้ประกาศผลการสำรวจครั้งใหม่ พบว่า มีประชาชนที่ให้การสนับสนุนเพิ่มขึ้นอีก 2 เปอร์เซ็นต์ เป็น 43 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งก็ยังไม่แตกต่างกับผู้ที่ไม่อนุมัติ คือ 41 เปอร์เซ็นต์ และในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 ผลการสำรวจของ Asahi Shimbun ปรากฏว่า ประชาชน 46 เปอร์เซ็นต์ขานรับนโยบายและให้การสนับสนุนโคอิสุมิ ในขณะที่อีก 43 เปอร์เซ็นต์ยังไม่เห็นด้วย และทางด้านหนังสือพิมพ์ 5 ฉบับหลักของญี่ปุ่น Nihon Keizai, Sankei และ Yomiuri ได้แสดงจุดยืนของตนด้วยการให้การสนับสนุนร่างกฎหมายนี้ เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ส่วน Mainichi Shimbun ก็สนับสนุนให้ส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักเช่นกัน แต่ให้เหตุผลว่าต้องเป็นไปตามมติขององค์การสหประชาชาติ (UN Resolution) จึงมีเพียง Asahi Shimbun เพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่คัดค้าน และสนับสนุนจุดยืนของฝรั่งเศสและเยอรมนีที่สนับสนุนให้ใช้การทูตต่อไป ทั้งยังเห็นว่า สงครามอิรักครั้งนี้ควรถูกตั้งคำถามในประเด็นเรื่องความชอบธรรม เพราะขณะนั้นก็ยังไม่มีพบอาวุธร้ายแรง (Weapons of mass destruction) ในอิรักตามที่สหรัฐอเมริกากล่าวอ้าง (Shinoda, 2007)

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในภาพรวม สถานการณ์ภายในประเทศของญี่ปุ่น ขณะนั้นยังขาดฝ่ายที่ต่อต้านอย่างเข้มแข็ง ประกอบกับผลสำรวจของ Yumiuri Shinbun ที่ชี้ว่าประชาชนกังวลกับประเด็นปัญหาความมั่นคงของสังคม จำนวน 54.9% และประเด็น การฟื้นฟูเศรษฐกิจ จำนวน 47.1% ซึ่งมากกว่าการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก ที่มี เพียง 20.1% อีกทั้งเมื่อพิจารณาผลสำรวจความเห็นของประชาชนว่า รัฐบาลโคอิสุมิควร จะจัดลำดับความสำคัญด้านนโยบายอย่างไร ปรากฏว่า มติมหาชนให้ความสำคัญกับประเด็น ทางด้านเศรษฐกิจ ถึง 70-80% และประเด็นทางด้านนโยบายต่างประเทศและการป้องกัน อยู่ประมาณ 10-25% (Ishibashi, 2007)

3. ปัจจัยภายนอกที่มีต่อการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก: มิติด้านการเมืองระหว่างประเทศ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกด้วยมิติด้านการเมืองระหว่าง ประเทศจากตัวแสดงหลัก คือ สหรัฐอเมริกาเท่านั้น เนื่องจากที่ผ่านมา ญี่ปุ่นมักจะประกาศ อยู่เสมอว่าเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกานั้นเป็นเสมือนเสาหลักของนโยบาย ต่างประเทศของตนในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับ สหรัฐอเมริกาช่วยให้ญี่ปุ่นได้ประโยชน์หลายประการจากความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเฉพาะ อย่างยิ่งประโยชน์ทางด้านความมั่นคงทางด้านการทหารและทางด้านเศรษฐกิจ (ไชยวัฒน์ คำชู, 2549) ดังนั้น การศึกษานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของญี่ปุ่นในครั้งนี้ โดยภาพรวมจึงเป็นการวิเคราะห์อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศของญี่ปุ่น ในที่นี้คือ การตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก ปี ค.ศ. 2003

3.1 ยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาภายหลังเหตุการณ์ 9/11

ภายหลังการเผชิญกับเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 จากปฏิบัติการของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่ขับเครื่องบิน 3 ลำพุ่งเข้าชนตึกเวิลด์เทรดที่ กรุงนิวยอร์ก และอาคารเพนตากอน (กระทรวงกลาโหม) ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. รัฐบาล อเมริกานำโดยประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ประกาศยุทธศาสตร์ด้าน ความมั่นคงใหม่ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามจากการก่อการร้าย และประเทศที่ให้การสนับสนุน การก่อการร้าย เช่น อิรัก นั่นคือ “ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกา” (National Security Strategy of the United States of America – NSSUS) โดยเอกสารฉบับนี้ได้ แทรกมาตรการที่สำคัญ 2 ประการ คือ แนวคิดเรื่องการชิงลงมือก่อน หรือ pre-emptive war หมายถึง สหรัฐอเมริกาพร้อมที่จะทำสงครามล่วงหน้าก่อนถูกโจมตี และมาตรการ Uni-lateralism สหรัฐอเมริกาพร้อมที่จะกระทำการโดยลำพัง โดยไม่ต้องอาศัยมติของ

สหประชาชาติ หรือรอความเห็นชอบร่วมกันจากพันธมิตร หากสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนอย่างเร่งด่วน (ประทุมพร วัชรเสถียร, 2548)

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ทางด้านความมั่นคงใหม่ของสหรัฐอเมริกาในโลกที่กลายมาเป็นขั้วอำนาจเดียวนั้น ต้องการความยืดหยุ่นและการมีเครือข่ายความร่วมมือตามประเด็นปัญหาเฉพาะเรื่อง สหรัฐอเมริกาจึงหันมาให้ความสำคัญในการแสวงหาพันธมิตรรูปแบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยตรรกะของพันธมิตรรูปแบบใหม่นี้จะมีได้วางอยู่ที่ประเด็นการป้องกันร่วมเพื่อต่อต้านศัตรูร่วมกันเหมือนพันธมิตรแบบเก่าในระบบหลายขั้วอำนาจหรือสองขั้วอำนาจ แต่เป็นตรรกะของการแบ่งปันภาระความรับผิดชอบ การกระจายต้นทุนและความเสี่ยง และการจ่ายชดเชยเพื่อตอบแทนผลงาน สหรัฐอเมริกาเรียกพันธมิตรรูปแบบใหม่นี้ว่า “Coalitions of the willing” หรือที่นายโดนัลด์ รัมสเฟลด์ (Donald H. Rumsfeld) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา เรียกว่าเป็น “Floating coalitions of countries” ซึ่งมีพลวัตความคล่องตัวและความยืดหยุ่นมากกว่าระบบพันธมิตรที่มีสนธิสัญญารองรับอย่างเป็นทางการขนาดใหญ่ (Grand alliance) ในรูปแบบเดิม (ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 2549)

ฉะนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ประชาชนิธิปไตยจึงรณรงค์ให้ทุกประเทศทั่วโลกทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย หรือ การทำสงครามปราบปรามการก่อการร้ายในระดับระหว่างประเทศ” (Global War on Terrorism; GWOT) ภายใต้แนวคิดการเป็นพันธมิตรแบบ “Coalitions of the willing” อีกทั้ง สหรัฐอเมริกายังเปิดโอกาสให้ทุกประเทศในโลกนี้เพียงสองทางเลือก คือ เป็นมิตรหรือไม่ก็เป็นศัตรูกับสหรัฐอเมริกา หรือ “With us, or against us” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาอยู่แล้ว รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและพลเมืองชาวอเมริกันจะให้ความสำคัญกับการแสดงออกหรือพฤติกรรมมากกว่าประเทศอื่น ซึ่งพันธมิตรที่สำคัญหนึ่งในนั้น ก็คือ ญี่ปุ่น (Smith, 2004)

3.2 ความผิดพลาดของรัฐบาลญี่ปุ่นในสงครามอ่าวเปอร์เซียปี ค.ศ. 1990-1991

เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นเคยทำให้ชาวอเมริกันผิดหวัง กับการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศเมื่อสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรกมาแล้ว ทำให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาเกรงว่าประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยเดิม การให้ความช่วยเหลือด้วยเงินจำนวน 13 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ พร้อมกับจัดส่งพลเรือนจำนวนหนึ่ง เพื่อสนับสนุนปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกาในครั้งนั้น ญี่ปุ่นไม่ได้รับการขอบคุณ ทั้งยังถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาประเทศอย่างหนัก ว่าญี่ปุ่นมิได้ทำอะไรมากไปกว่าการให้เงินช่วยเหลือ และการจัดส่งกำลังคนดังกล่าวก็เกิดขึ้นภายหลัง

จากการถูกกีดกันจากสหรัฐอเมริกา มิได้เป็นไปด้วยความเต็มใจและการตัดสินใจก็ยังเป็นไปอย่างล่าช้า จนได้รับฉายาว่า “Too little, too late”

เมื่อเป็นดังที่กล่าวมา ภายหลังเหตุการณ์ 9/11 ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคง แสดงทัศนะว่า ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาความมั่นคงสหรัฐอเมริกา-ญี่ปุ่น จะมีได้กำหนดให้ญี่ปุ่นป้องกันเมื่อสหรัฐอเมริกาถูกโจมตีก็ตาม และรัฐธรรมนูญสันติภาพของญี่ปุ่นเองจะไม่อนุญาตให้ญี่ปุ่นใช้กำลังในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศ แต่ญี่ปุ่นจำเป็นต้องแสดงออกถึงการเป็นพันธมิตรที่วางใจได้ (Trustable ally) ของสหรัฐอเมริกา มิฉะนั้นแล้วหากญี่ปุ่นยังคงล้มเหลวในการตัดสินใจที่จะให้ความช่วยเหลือสหรัฐอเมริกาอีกครั้ง พลเมืองชาวอเมริกันจะต้องโกรธเคืองและวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก และอาจนำไปสู่การสิ้นสุดการเป็นพันธมิตรระหว่างกัน

ด้วยลักษณะผู้นำที่เข้มแข็งของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิและการปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ที่ผ่านมา ทำให้ญี่ปุ่นสามารถแสดงบทบาทที่เหมาะสมได้ทันเวลาโดยเฉพาะช่วงเวลาภายหลังจากที่เกิดเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 กอปรกับการให้ความช่วยเหลือแก่สหรัฐอเมริกาเพื่อทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในการเมืองของญี่ปุ่น และด้วยนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเอง ก็สามารถโน้มน้าวจิตใจของเพื่อนร่วมชาติเพื่อให้สนับสนุนนโยบายดังกล่าวได้เป็นผลสำเร็จ (Kamiya, 2004)

อาจกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศพันธมิตรกลุ่มแรกของสหรัฐอเมริกาที่แสดงความเสียใจ และแสดงความพร้อมในการร่วมมือและช่วยเหลือสหรัฐอเมริกา ในการค้นหาเหยื่อผู้เคราะห์ร้าย และส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้จัดตั้งกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยและครอบครัว จำนวน 2 กองทุน ในสหรัฐอเมริกา คือ The New York State World Trade Centre Relief Fund และ Twin Towers Fund (ศิริพร รัชชวัลคุ, 2549) ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มการโจมตีอัฟกานิสถานเพื่อทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ญี่ปุ่นก็ประกาศสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าว และพร้อมให้ความช่วยเหลือสหรัฐอเมริกาในปฏิบัติการดังกล่าวด้วย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorism Special Measures Law) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 โดยมีสาระสำคัญคือ ให้อำนาจรัฐบาลในการร่วมมือ และสนับสนุนกองกำลังและกิจกรรมของสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรที่มีเป้าหมายในการปราบปรามการก่อการร้าย

ปฏิกิริยาของญี่ปุ่นในการโต้ตอบต่อเหตุการณ์ 9/11 และการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย เป็นที่พึงพอใจของรัฐบาลอเมริกันเป็นอย่างมาก (Kamiya, 2004) และ

เมื่อสหรัฐอเมริกาประกาศสงครามกับอิรักในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 โดยมีได้รับการอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council; UNSC) ญี่ปุ่นก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประกาศสนับสนุนการทำสงครามครั้งนี้ ภายหลังจากที่ความพยายามทางทูตไม่ประสบผลสำเร็จ โดยนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิได้กล่าวถึงบทบาทของญี่ปุ่นในการสนับสนุนปฏิบัติการครั้งนี้ของสหรัฐอเมริกาว่า "เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นและการเป็นสมาชิกที่มีความรับผิดชอบต่อประชาคมโลกแล้ว ญี่ปุ่นให้การสนับสนุนการดำเนินการของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตร ในกรณีของการใช้กำลังในอิรักในครั้งนี้" ไม่เพียงเท่านั้น ในช่วงเวลาดังกล่าว นายกรัฐมนตรีโคอิสุมียังเห็นว่า ญี่ปุ่นต้องแสดงบทบาทด้วยการให้ความร่วมมือและย้ำว่า ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการฝึกกำลังเพื่อสันติภาพ ในนามของ "สันติภาพ และเสถียรภาพของประชาคมระหว่างประเทศ" (ศิริพร วัชชวัลลุ, 2549)

อันที่จริง ทั้งการตัดสินใจส่งพลเรือนญี่ปุ่นออกไปร่วมปฏิบัติการฟื้นฟูบูรณะอิรัก และการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักของรัฐบาลโคอิสุมิ ไม่เพียงแต่เป็นเครื่องแสดงถึงความรับผิดชอบต่อความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นเอง แต่ยังแสดงความหมายเชิงสัญลักษณ์ว่าญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงออกถึง การให้ความร่วมมือด้วยความเต็มใจ (Coalitions of the willing) กับประธานาธิบดีบุช แม้ว่ากระแสต่อต้านภายในประเทศจะยังมีอยู่เนื่องจากมีมติมหาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และถือเป็นสิ่งที่อ่อนไหวต่อการขัดต่อรัฐธรรมนูญสันติภาพของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ชี้แจงต่อรัฐสภา ประชาชนและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก ว่าการส่งกองกำลังของญี่ปุ่นครั้งนี้เป็นไปเพื่อให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูอิรัก มิได้เป็นไปเพื่อเข้าร่วมกับปฏิบัติการทางด้านการทหารแต่อย่างใด

3.3 ความเชื่อมโยงของปัญหาภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

สำหรับญี่ปุ่นแล้วเป็นที่ทราบกันดีว่า ปัญหาคาบสมุทรเกาหลี โดยเฉพาะวิกฤตการณ์โครงการขีปนาวุธของเกาหลีเหนือ มีผลต่อการกำหนดนโยบายทางด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นมาอย่างยาวนาน เนื่องด้วยความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ห่างจากญี่ปุ่นเพียง 40 กิโลเมตรเท่านั้น ทำให้คาบสมุทรเกาหลีมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1994 และวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 2003 ทำให้ญี่ปุ่นตระหนักถึงภัยคุกคามที่มาจากเกาหลีเหนือเพิ่มขึ้น และจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือกับนานาประเทศในการคลี่คลายปัญหาดังกล่าว ซึ่งในที่นี้จะเสนอว่า ประเทศที่จะขาดเสียมิได้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ก็คือ สหรัฐอเมริกา

ญี่ปุ่นยอมรับและตระหนักถึงภัยคุกคามที่มาจากโครงการผลิตนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 ซึ่งญี่ปุ่นเองก็พยายามสร้างความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคงกับเกาหลีใต้เพื่อโน้มน้าวเกาหลีเหนือให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Non-nuclear Proliferation Pact) และให้เกาหลีเหนือหลีกเลี่ยงการใช้อาวุธนิวเคลียร์ แต่อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นตระหนักว่าเงื่อนไขสำคัญของการเป็นกึ่งพันธมิตร (Quasi allies) ระหว่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้นั้น อันที่จริงแล้ว ก็มาจากพันธผูกพันด้านความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกามีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อใดที่สหรัฐอเมริกาถอนกำลังออกจากภูมิภาค อาจมีผลต่อเนื่องทำให้ญี่ปุ่นต้องขยายบทบาททางทหาร และจะนำไปสู่การสิ้นสุดของความเป็นกึ่งพันธมิตรของทั้งสองประเทศเช่นกัน เนื่องจากในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองและยึดครองเกาหลีเป็นอาณานิคม ญี่ปุ่นได้สร้างความปวตราวอย่างแสนสาหัสแก่เกาหลี จนชาวเกาหลียากจะลืมเลือน ทำให้ความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ อิงอยู่กับนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อทั้งสองประเทศ และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่

ทางด้านญี่ปุ่นในช่วงรัฐบาลโคอิสุมิ ปัญหาชาวญี่ปุ่นถูกลักพาตัวได้กลายเป็นประเด็นปัญหาสำคัญทางการเมืองมากที่สุดเรื่องหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากมติของสภาผู้แทนเมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 2002 ที่เรียกร้องให้รัฐบาลญี่ปุ่นของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิแสดงจุดยืนที่แข็งกร้าวในการสืบหาเหยื่อชาวญี่ปุ่นที่ถูกลักพาตัว ในขณะที่เกาหลีเหนือ เมื่อต้องเผชิญกับนโยบายของประธานาธิบดีบุช ที่ส่งสัญญาณอย่างชัดเจนว่านับจากนี้การเจรจาของทั้งสองประเทศจะเป็นด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น ทำให้เกาหลีเหนือหันมาให้ความสนใจที่จะเจรจากับญี่ปุ่น เพื่อแลกกับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ โดยในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2002 เกาหลีเหนือยอมปล่อยตัวนักหนังสือพิมพ์ชาวญี่ปุ่นที่ถูกกักตัวมากกว่า 2 ปี จากนั้น ในเดือนเมษายน ปีเดียวกัน เกาหลีเหนือก็เปิดช่องทางให้กับญี่ปุ่นว่าประเด็นเรื่อง “คนหาย” (Missing persons) สามารถเป็นหัวข้อในการประชุมทวิภาคีระหว่างเกาหลีเหนือและญี่ปุ่นได้ในอนาคต เนื่องจากทางด้านนายกรัฐมนตรีโคอิสุมินั้น กล่าวย้ำชัดเจนว่า ความร่วมมือของเกาหลีเหนือเกี่ยวกับการลักพาตัวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเริ่มเจรจาสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปกติ (Fouse, 2006; ไชยวัฒน์ คำชู, 2549)

ดังนั้น การประชุมผู้นำของทั้งสองประเทศ จึงมีขึ้นในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 2002 จากการเจรจาร่วมกัน นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิประสบความสำเร็จที่ทำให้เกาหลีเหนือยอมรับและขอโทษที่มีการลักพาตัวชาวญี่ปุ่น จำนวนทั้งสิ้น 11 คน ตามที่ถูกกล่าวหา โดยชาวญี่ปุ่นที่ถูกลักพาตัวเสียชีวิตแล้วจำนวน 7 คน ที่เหลืออีก 4 คน เกาหลีเหนือจะส่งคืนให้ญี่ปุ่นภายหลัง อีกทั้งเกาหลีเหนือจะยอมรับให้มีการตรวจสอบสถานที่ผลิตนิวเคลียร์และ

พร้อมที่จะรับการทดลองชิปนาซูโดยไม่มีกำหนด ทางด้านญี่ปุ่นก็ได้กล่าวขอโทษที่ได้ยึดครองเกาหลีเป็นอาณานิคมในช่วงปี ค.ศ. 1910-1945 และพร้อมที่จะเจรจาสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือ โดยญี่ปุ่นจะจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเป็นจำนวนเงิน 1 พันล้านเหรียญสหรัฐให้กับเกาหลีเหนือ (ไชยวัฒน์ คำชู, 2549)

อย่างไรก็ดี การเจรจาดังกล่าวมิได้หมายความว่า ญี่ปุ่นดำเนินการภายใต้ความเป็นอิสระทางด้านนโยบายของตนเอง เนื่องจากประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา, รัสเซีย และจีน รวมถึงเกาหลีใต้ ต่างก็ต้องการเห็นความก้าวหน้าของในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและเกาหลีเหนือ ซึ่งนายกรัฐมนตรีโคสุมิก็ทราบดีในข้อนี้

กระนั้นก็ตาม สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลีกลับตึงเครียดเพิ่มมากขึ้น เมื่อเกิดวิกฤตการณ์นิวเคลียร์รอบสอง เมื่อรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ เจมส์ เคลลี (James Kelly) ได้ประกาศว่าเกาหลีเหนือยอมรับว่าตนเองมีโครงการอาวุธนิวเคลียร์อย่างลับๆ ทางด้านเกาหลีเหนือก็อ้างว่าตนมีสิทธิในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ และเสนอว่าจะระงับโครงการผลิตนิวเคลียร์ หากสหรัฐอเมริกาตกลงทำสนธิสัญญาไม่รุกรานกันและกัน (Non-Aggression Pact) พร้อมกับเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาเลิกดำเนินนโยบายเป็นปรปักษ์ต่อกับสหรัฐอเมริกา เพื่อแลกกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทางด้านสหรัฐอเมริกานั้นต้องการให้เกาหลีเหนือหยุดการผลิตก่อนถึงจะยอมเจรจาด้วย (ไชยวัฒน์ คำชู, 2549)

จากนั้นเกาหลีเหนือได้ประกาศถอนตัวจากการเป็นภาคีของสนธิสัญญาไม่เผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์ และประกาศว่าได้เริ่มการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2003 สหรัฐอเมริกาจึงตอบโต้ด้วยการพิจารณาว่าจะวางกำลังทหารใหม่ในเกาหลีใต้เพื่อป้องปรามการรุกรานจากเกาหลีเหนือ ฝ่ายเกาหลีเหนือตอบโต้ด้วยการเตือนสหรัฐอเมริกาว่า การตัดสินใจใดๆ ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ อาจทำให้เกาหลีเหนือต้องโจมตีกองกำลังของสหรัฐอเมริกา ก่อน

นอกจากนี้ ประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคเช่นจีน ได้พยายามเข้ามาไกล่เกลี่ยเพื่อให้มีการเจรจากันทั้งสองฝ่าย แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ในที่สุดได้ตกลงกันที่จะทำการเจรจาร่วมกัน 6 ฝ่าย คือ จีน เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และรัสเซีย ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 แต่ผลการเจรจาก็ล้มเหลว อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือครั้งนี้ ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ แทบจะไม่มีอิทธิพลในการแก้ไขคลี่คลายปัญหา หากเกาหลีเหนือและสหรัฐอเมริกาไม่สามารถทำความเข้าใจกันได้

ด้วยเหตุนี้ เกาหลีเหนือจึงยังคงเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงในทัศนะของชาวญี่ปุ่น อันนำไปสู่ความเต็มใจที่จะยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับความร่วมมือด้านความมั่นคง และหากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและเกาหลีเหนือข้างต้น จะ

พบว่า นโยบายของญี่ปุ่นต่อคาบสมุทรเกาหลีได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนโยบายของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อเกาหลีเหนือ ทำให้นโยบายของญี่ปุ่นที่มีต่อเกาหลีเหนือโดยทั่วไปแล้วก็ยังคงตามการเคลื่อนไหวของสหรัฐอเมริกา อีกทั้ง ญี่ปุ่นยังมีข้อจำกัดในด้านขีดความสามารถทางทหาร ทำให้ไม่สามารถควบคุมหรือเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ของคาบสมุทรเกาหลีได้ ดังนั้น ในการเผชิญกับภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ ญี่ปุ่นจึงไม่มีทางเลือกนอกจากต้องพึ่งพาการป้องกันทางทหารจากสหรัฐอเมริกา

4. สรุป

ภายหลังจากการศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยภายในด้วยมิติการเมืองภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกด้วยมิติของการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อพิจารณาอิทธิพลของตัวแสดงต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักของญี่ปุ่นพบว่า

ปัจจัยภายในที่สำคัญที่ทำให้นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายครั้งนี้ คือ นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิสามารถตัดสินใจแบบ Top-down Policy ได้ อันเป็นผลมาจากการปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่นที่สำคัญ 3 ครั้ง คือ การปฏิรูประบบการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1994 ทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจจากนักการเมืองรุ่นเก่ามาสู่นักการเมืองรุ่นใหม่ เป็นเหตุให้อิทธิพลของการเมืองระหว่างกลุ่มภายในพรรค LDP ลดลง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการลดอิทธิพลของหัวหน้ากลุ่มการเมืองที่มีต่อตัวนายกรัฐมนตรีด้วย

ต่อมา เมื่อการปฏิรูปรัฐบาลในปี ค.ศ. 1999 ผลของการปฏิรูปทำให้อิทธิพลของข้าราชการที่มีต่อนักการเมืองขณะนั้นลดลง คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิด้วยตนเอง มิได้มาจากอิทธิพลของหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่างๆ ภายในพรรค LDP คณะรัฐมนตรีเหล่านี้จึงเป็นผู้ที่มັทชนะไปทิศทางเดียวกับนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ประกอบกับเมื่อมีการปฏิรูปการบริหารจัดการในปี ค.ศ. 2001 ผลของการปฏิรูปโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ทำให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Secretariat) มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นและช่วยเอื้อประโยชน์ต่อนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเป็นอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานที่เคยมีอิทธิพลในการตัดสินใจนโยบายต่างๆ ต้องมาอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเมื่อเปิดประชุมสภา ทุกฝ่ายมีโอกาสดูเสนอความคิดเห็นของตนหรือกลุ่มของตนในเวทีการประชุมที่เดียวกัน ถกแถลงในประเด็นที่ตนเองข้องใจ ในอีกด้านหนึ่งก็สามารถชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงให้อีกฝ่ายและประชาชนที่ฟังทราบได้ จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายนี้ จะถูกนำเสนอต่อสาธารณชนตามสื่อต่าง ๆ เพื่อแสดงความโปร่งใสต่อประชาชน และการรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบาย การใช้เวทีสาธารณะและขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นนี้ นับได้ว่าเป็นโอกาสของนายกรัฐมนตรีโคอัสุมิในการโน้มน้าวร้องขอให้ประชาชนสนับสนุนนโยบายของเขาจนประสบความสำเร็จ

ส่วนปัจจัยภายนอกภายใต้มิติการเมืองระหว่างประเทศ ปัจจัยที่สำคัญที่ผลักดันให้นายกรัฐมนตรีโคอัสุมิตัดสินใจในรูปแบบเช่นนี้ ประการแรก ญี่ปุ่นตระหนักถึงความจำเป็นในการให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในฐานะพันธมิตรที่ใกล้ชิดและเหนียวแน่น เพื่อแสดงออกถึงความรับผิดชอบทางด้านความมั่นคงระหว่างประเทศให้สมกับสถานการณ์เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่ง ประการที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการแก้ไขความผิดพลาดจากสงครามอ่าวเปอร์เซียเมื่อปี ค.ศ. 1990-1991 ที่ทำให้ภาพลักษณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น เป็นลักษณะการทูตที่ได้แต่สั่งจ่ายเช็ค (Checkbook Diplomacy) เท่านั้น นายกรัฐมนตรีโคอัสุมิจึงต้องการเปลี่ยนภาพลักษณ์นโยบายการทูตของญี่ปุ่นโฉมใหม่ที่มีความรวดเร็ว แข็งขัน และทันต่อเหตุการณ์ และประการสุดท้าย ในการเผชิญกับภัยคุกคามจากโครงการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีเหนือ ญี่ปุ่นไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ดีกว่า นอกจากต้องพึ่งพาการป้องกันทางทหารจากสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมติมหาชนของญี่ปุ่นส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วย แต่อย่างไรก็ดี ฝ่ายที่ต่อต้านการส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักนั้นยังคงขาดผู้นำที่เข้มแข็ง อีกทั้งพรรคฝ่ายค้านก็ไม่อาจเป็นที่พึ่งให้กับผู้ที่ต่อต้านนโยบาย ครั้นนี้ได้ และหากพิจารณาจากการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนญี่ปุ่นแล้ว พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว ประชาชนญี่ปุ่นให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในประเทศมากกว่าการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรัก

กล่าวโดยสรุป เมื่ออิทธิพลของตัวแสดงต่างๆ ทั้งปัจจัยภายในจากมิติของการเมืองภายในประเทศและปัจจัยภายนอกจากมิติของการเมืองระหว่างประเทศตามมูลเหตุข้างต้น ทำให้นายกรัฐมนตรีโคอัสุมิในฐานะของหน่วยของการตัดสินใจขั้นสุดท้ายสามารถใช้กระบวนการกำหนดนโยบายแบบ Top-down Policy ตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักได้เป็นผลสำเร็จในที่สุด

5. บรรณานุกรม

ไชยวัฒน์ คำชู. 2549. นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง.

กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไชยวัฒน์ คำชู. 2534. "การกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น : ศึกษากรณีการตัดสินใจ

- ส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดไปยังอ่าวเปอร์เซีย.” **เอเชียปริทัศน์** 12, 3 (กันยายน-ธันวาคม).
- ไชยวัฒน์ คำชู. 2548. “ญี่ปุ่นหลังเลือกตั้ง.” ใน **Open Dragon No.3 : China & East Asia Journal**, ภาณุ โตรสุริยธรรมา, บรรณาธิการ, 78-99. กรุงเทพฯ : openbooks.
- ไชยวัฒน์ คำชู. 2540. “บทบาทของญี่ปุ่นทางการเมืองและความมั่นคงต่อภูมิภาคเอเชียในศตวรรษที่ 21.” **เอเชียปริทัศน์** 18, 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม).
- ชัยวัฒน์ มานศรีสุข. 2545. การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ตระกูล มีชัย. 2551. “มติมหาชน.” ใน **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย**, ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล และเอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทรายแก้ว ทิพากร. 2550. “การปฏิรูปการเมืองของญี่ปุ่น.” ใน **ญี่ปุ่นศึกษา**, ทรายแก้ว ทิพากร, บรรณาธิการ, 27-52. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาฯ.
- ประทุมพร วัชรเสถียร. 2548. **โลกร่วมสมัย : ตอบคำถามของคนรุ่นใหม่**. กรุงเทพฯ : ปาเจรา.
- ศิริพร วัชรวัลคุ. 2549. **ญี่ปุ่น: ประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศุภมิตร ปิติพัฒน์. 2549. **ประมวลสาระชุดวิชา 83702 กระแสโลกศึกษา**. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- Curtis, Gerald L. 1999. **The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change**. New York: Columbia University Press.
- Fouse, David. 2006. “Japan’s Post-Cold War North Korea Policy: Hedging toward Autonomy?.” In **Japan in a Dynamic Asia : Coping with the New Security Challenges**, eds. Yoichiro Sato and Satu Linmaye, 135-155. Oxford: Lexington.
- Gilson, Julie. 2006. “Japan and East Asian Regional Security.” In **Asian Security Reassessed**, eds. Stephen Hoadley and Jürgen Rüland, 66-85. Pasir Panjang: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ishibashi, Natsuyo. 2007. “The Dispatch of Japan’s Self-Defense Forces to Iraq Iraq: Public Opinion, Elections, and Foreign Policy.” **Asian Survey** 47, no.5: 766-789.

- Kaihara, Hiroshi. 2007. "The Advent of a New Japanese Politics: Effects of the 1994 Revision of the Electoral Law." **Asian Survey** 47, no.5: 749-765.
- Kamiya, Matake. 2004. "Reforming the U.S. – Japan Alliance: What Should Be Done?." In **Reinventing the Alliance : U.S. – Japan Security Partnership in an Era of Change**, eds. G. John Ikenberry and Takashi Inogushi, 91-116. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kohno, Masaru. 2007. "The Domestic Foundations of Japan's International Contribution." In **Japan International Politics : The Foreign Policies of an Adaptive State**, eds. Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama, 23-44. London: Lynne Rienner Publishers.
- Mishima, Ko. 2007. "Grading Japanese prime minister Koizumi's revolution: how far has the LDP's policymaking changes?." **Asian Survey** 47, no.5: 727-748.
- Mochizuki, Mike M. 2007. "Japan's Changing International Role." In **Japan International Politics : The Foreign Policies of an Adaptive State**, eds. Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama, 1-22. London: Lynne Rienner Publishers.
- Richardson, Bradley M. and Scott C. Flanagan. 1984. **Politics in Japan**. Boston: Little, Brown and Company.
- Shinoda, Tomohito. 2007. **Koizumi Diplomacy : Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs**. Seattle: University of Washington Press.
- Shinoda, Tomohito. 2007. "Becoming More Realistic in the Post-Cold War: Japan's Changing Media and Public Opinion on National Security," **Japanese Journal of Political Science** 8, no.2: 171- 190.
- Shinoda, Tomohito. "Japan's Top-down policy Process to Dispatch the SDF to Iraq." **Japanese Journal of Political Science** 7, no.1: 71-91.
- Shinoda, Tomohito. 2003. "Koizumi's Top-Down Leadership in the Anti-Terrorism Legislation: The Impact of Institutional Changes." **SAIS Review** 8, no. 1: 19-34.
- Smith, Sheila A. 2004. "Beyond the "Post-Cold War"? U.S. – Japan Alliance and the Future of Asia-Pacific Security." In **Reinventing the Alliance : U.S. – Japan Security Partnership in an Era of Change**, eds. G. John Ikenberry and Takashi Inogushi, 117-140. Hampshire: Palgrave Macmillan.