

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น และประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม: พัฒนาการและข้อถกเถียง

ศิริพร วัชชวัลคุ*

บทนำ

ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) แก่ประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1950 หลังจากที่พ้นจากการยึดครองของสหรัฐแล้ว ในขั้นแรก ODA ที่ให้จะให้แก่ประเทศในเอเชียเป็นส่วนมากและให้ในรูปของค่าปฏิกรรมสงคราม¹ ต่อมา ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา จำนวนและวัตถุประสงค์ของการให้ ODA ของญี่ปุ่นก็ขยายเพิ่มมากขึ้นและในทศวรรษที่ 1990 ญี่ปุ่นก็กลายเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของโลก²

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะให้ ODA เป็นจำนวนมากแก่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ญี่ปุ่นก็ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในเรื่องนี้ ประเด็นหนึ่งที่ได้รับการกล่าวถึงอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ก็คือ ลักษณะเชิงพาณิชย์ของการให้ ODA ของญี่ปุ่น ซึ่งข้อวิจารณ์ดังกล่าวนี้ดำรงอยู่จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1980 จึงกลายเป็นประเด็นที่ล้าสมัยเพราะญี่ปุ่นได้หันมา

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ อีโรชิมา ยามาโมโตะ, "การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่น", รัฐศาสตร์สาร, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์, 1992. หน้า 55.

² Kumineri Kuroishi, *Japan's ODA*. Program on U.S.-Japan relations, Harvard University, 2000, หน้า 1

ใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือโดยไม่มีข้อผูกพัน³ กระนั้นก็ตาม การวิพากษ์วิจารณ์ ODA ของญี่ปุ่นก็ยังคงมีอยู่ แต่ได้เปลี่ยนประเด็นไปยังเรื่องการให้ความสำคัญน้อยในเรื่องที่เป็นประเด็นระดับสากล นั่นคือ เรื่องของสิ่งแวดล้อม โรคเอดส์ และประชากร เป็นต้น⁴

บทความสั้น ๆ บทนี้จะพยายามสำรวจและอธิบายถึงพัฒนาการและข้อถกเถียงของการให้ ODA ของญี่ปุ่นในด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาโดยใช้กรณีประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา

รูปแบบและลักษณะของนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่น

ลักษณะประการแรกของนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่น คือ ความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกในด้านวัตถุประสงค์ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เมื่อญี่ปุ่นเริ่มมีนโยบายการให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน วัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปหลายครั้งตามการเปลี่ยนแปลงของผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น และ แรงกดดันหรือวิพากษ์วิจารณ์ของประเทศต่าง ๆ

ระหว่างทศวรรษที่ 1950 และ 1960 ญี่ปุ่นให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคยเป็นเหยื่อของการรุกรานของญี่ปุ่นใน

³ Shunji Matsuoka. *Japan's ODA and Environmental Cooperation in the Asia Policy Region*. APEC Study Center, Hiroshima University, 1995, หน้า 30.

⁴ Yo Kimura. *The Environmental Impact of Foreign Aid: Issue and Action*. Program on U.S.-Japan Relations, Harvard University, 1990, หน้า 27.

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ในรูปของค่าปฏิกรรมสงครามในลักษณะของสินค้าและบริการและโดยผ่านทางนโยบายนี้ สินค้าและบริการของญี่ปุ่นได้แพร่กระจายอย่างรวดเร็วเข้ามาในภูมิภาค ต่อมาในระหว่างทศวรรษที่ 1960 และ 1970 วัตถุประสงค์ของการให้ ODA ของญี่ปุ่นได้ถูกขยายไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจด้วย นั่นคือการขยายตลาดสำหรับสินค้าแหล่งรองรับการลงทุน และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างทศวรรษที่ 1970 นโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือทั้งหลายว่ามีลักษณะหรือเป้าหมายในเชิงพาณิชย์มากกว่าที่จะช่วยให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือพัฒนาไปได้ ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้พยายามทบทวนและปรับแนวนโยบายการให้ ODA ของตนเสียใหม่ ลัทธifuโกะ ซึ่งถูกประกาศในปี ค.ศ. 1977 ได้กลายเป็นแนวทางใหม่ของการ ODA ของญี่ปุ่นต่อประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งจะเป็นเรื่องการสร้างความสำเร็จที่ดีขึ้นระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ระหว่างทศวรรษที่ 1980 ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นยังคงเป็นประเทศที่ให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เป็นจำนวนมาก แต่ขณะเดียวกัน วัตถุประสงค์การให้ ODA ของญี่ปุ่นก็ได้เปลี่ยนไปด้วย รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้ ODA เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตน ในลักษณะที่เป็น "รางวัลหรือการลงโทษ" แก่ประเทศผู้รับในการโน้มน้าวให้ประเทศผู้รับดำเนินนโยบายตามญี่ปุ่น⁵ ต่อมาในทศวรรษที่ 1990 เมื่อญี่ปุ่นกลายเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของโลก ญี่ปุ่นก็ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ในเรื่องของการใช้ ODA เพื่อสร้างสถานะที่มีเกียรติของตนในสังคมโลกลงไปในแนวนโยบายการให้ ODA ของตนอีกด้วย ซึ่งมีผลทำให้ญี่ปุ่นเริ่มหันมาให้ความสนใจต่อประเด็นปัญหาในระดับสากลมากขึ้น และในปลาย

⁵ อิวาชิ ยามาโมโด้, ข้างแล้ว, หน้า 55 - 85.

ศตวรรษที่ 20 ญี่ปุ่นก็ยังได้ประกาศ Medium Term Policy on ODA ขึ้นในปี ค.ศ. 1999 เพื่อเป็นการตอบสนองต่อเงื่อนไขภายในประเทศเรื่องงบประมาณและเศรษฐกิจตกต่ำ และตอบสนองต่อสถานการณ์ระหว่างประเทศในเรื่องของจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน⁶

ลักษณะที่ยืดหยุ่นของนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นนี้ ในด้านหนึ่งก็เป็นสิ่งที่ดี เพราะสามารถปรับให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ง่าย แต่ในอีกด้านหนึ่งมันก็นำไปสู่ข้อถกเถียงที่ว่าญี่ปุ่นไม่มีแก่นของนโยบาย ODA ที่ชัดเจนหากแต่นโยบายในลักษณะที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะต่อคำวิพากษ์วิจารณ์หรือแรงกดดันจากภายนอกเท่านั้น

ลักษณะประการที่สองของ ODA ของญี่ปุ่น เกี่ยวข้องกับสัดส่วนของเงินให้เปล่าและเงินกู้ที่ญี่ปุ่นให้ ODA แก่ประเทศผู้รับแต่ละประเทศ โดยปกติแล้ว ญี่ปุ่นให้ ODA ใน 3 รูปแบบ คือ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางเทคนิค ตามปรัชญาของฝ่ายญี่ปุ่นที่ว่า “ความช่วยเหลือเพื่อให้ประเทศผู้รับพึ่งตนเองได้ (Self Help)” ทำให้ญี่ปุ่นมักจะให้ ODA ในลักษณะของเงินกู้มากกว่าเงินให้เปล่า เพราะมีความเชื่อว่า การให้เงินกู้เป็นการสร้างวินัยให้แก่ประเทศผู้รับในการจัดการโครงการและงบประมาณ เพราะประเทศผู้รับต้องจ่ายคืนเงินที่กู้มา⁷ อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ได้นำมาสู่ข้อถกเถียงที่ว่า แนวคิดเรื่อง Self-Help นี้ค่อนข้างจะคับแคบเพราะคำนึงถึงเฉพาะเรื่องเงินเท่านั้น แม้ว่าในแนวนโยบายใหม่ในการให้ ODA ของญี่ปุ่น (the Japan's Medium Term Policy on ODA) จะได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งจะเน้นที่การบริหาร

⁶ Ministry of Foreign Affairs, Japan's Medium Term Policy on ODA, 1999, หน้า 1 – 3.

⁷ Ryotaro Suzuki, “Analyzing ODA.” Look Japan, June 1996, หน้า 3.

โครงการความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส⁸ แต่แนวนโยบายเหล่านี้ก็ยังคงวางอยู่บนแนวทางเดิมที่คำนึงถึงเรื่องการบริหารโครงการและงบประมาณเป็นหลักอยู่เช่นเดิม ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่าแนวคิดเรื่อง Self-Help นี้จะสามารถถูกขยายไปสู่เรื่องอื่น ๆ หรือมิติอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องการบริหารโครงการและงบประมาณได้หรือไม่

ลักษณะประการที่สามของนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่น คือการให้ความช่วยเหลือตามคำขอ (Request based Principle) ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาการให้ ODA แก่ประเทศผู้รับตามที่ประเทศผู้รับขอมาเพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของประเทศผู้รับ⁹ หลักการดังกล่าวนี้ในด้านหนึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นจุดแข็งของนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่น เพราะประเทศผู้ให้จะไม่เข้าไปโน้มน้าวหรือมีอิทธิพลต่อประเทศผู้รับในด้านต่าง ๆ หรือเรียกร้องให้ประเทศผู้ยอมรับค่านิยมหรือนโยบายของประเทศผู้ให้ ถ้าประเทศผู้รับไม่ต้องการ แต่ในอีกด้านหนึ่ง หลักการนี้ก็นำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ว่ามันเป็นนโยบายที่ปราศจากความรับผิดชอบเพราะประเทศผู้ให้ละเลยที่จะพิจารณาความสามารถของประเทศผู้รับในการจัดการความช่วยเหลือซึ่งนำไปสู่ปัญหาเรื่องการใช้ ODA อย่างไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งมันยังนำไปสู่ความเสี่ยงที่ว่าประเทศผู้รับจะเขียนโครงการเพื่อขอเงินจำนวนมากและพยายามใช้เงินให้มากที่สุด มากกว่าจะคำนึงถึงความคุ้มค่าหรือเหมาะสม¹⁰

⁸ Ministry of Foreign Affairs. Japan's Medium Term Policy on ODA. 1994, หน้า 4.

⁹ Shunji Matsuoka. อ้างแล้ว, หน้า 8.

¹⁰ Yo Kimura. อ้างแล้ว, หน้า 27.

ประสบการณ์ของญี่ปุ่น กับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมญี่ปุ่น ญี่ปุ่นได้เผชิญกับปัญหานี้มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่น คือ การเติบโตอย่างมากและรวดเร็วของอุตสาหกรรมและเมืองทำให้ปัญหาเรื่องมลภาวะทั้งด้าน อากาศ น้ำ และเสียง ถูกพบตามเมืองใหญ่ ๆ และเขตอุตสาหกรรมริมชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ในตอนปลายทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลญี่ปุ่น ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหามลภาวะและได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในขั้นต้น ในระดับท้องถิ่นระบบการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้รับการนำมาใช้ ระบบดังกล่าวนี้เป็นการประเมินล่วงหน้าถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดขึ้น จากนั้นมาตรการเพื่อรับมือกับปัญหาหรือป้องกันสภาพมลภาวะที่คาดว่าจะเกิดขึ้นก็จะถูกเตรียมหรือดำเนินการ ซึ่งโดยกระบวนการดังกล่าวนี้ มลภาวะได้ถูกลดลงหรือป้องกันก่อนที่มันจะเกิดขึ้น จนกระทั่งถึงปัจจุบัน มาตรการดังกล่าวนี้ยังคงถูกนำมาใช้อย่างต่อเนื่องในท้องถิ่นหลายแห่งแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายรองรับก็ตาม¹¹

นอกจากนั้น ในตอนปลายทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย Basic Law for Environmental Pollution Control ขึ้นในปี ค.ศ. 1967 กฎหมายนี้ได้แบ่งความรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการต่อต้านสภาพมลภาวะระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคธุรกิจ ตามกฎหมายนี้รัฐบาลกลางถูกเรียกร้องให้สร้างมาตรฐานคุณภาพด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับปัญหา น้ำ อากาศ

¹¹ Mashio Hashimoto. Economic Development and Environment: The Japanese Experience. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 2000, หน้า 8 – 9.

เสียง และดิน รวมทั้งมาตรการในการติดตาม เฝ้าระวัง และตรวจสอบสภาพมลภาวะ ในพื้นที่ที่มีปัญหา กฎหมายฉบับนี้เรียกร้องให้รัฐบาลท้องถิ่นวางแผนในการควบคุมปัญหามลภาวะและในขณะเดียวกันกฎหมายยังเรียกร้องให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมในมาตรการรักษาสภาพแวดล้อมโดยการสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย¹²

ในทศวรรษที่ 1970 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความสนใจแก่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น ทบวงสิ่งแวดล้อมถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 และการรักษาสภาพแวดล้อมให้ดี ก็เป็นมาตรการอีกประการหนึ่งที่ถูกบรรจุให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานนี้ นอกเหนือไปจากความรับผิดชอบในเรื่องการควบคุมสภาพมลภาวะ ในทศวรรษนี้ กฎระเบียบต่าง ๆ ถูกประกาศเพื่อควบคุมสภาพมลภาวะและรักษาสภาพแวดล้อม นอกจากนั้น เทคโนโลยีใหม่ ๆ ก็ถูกคิดค้นขึ้น โดยเฉพาะในภาคพลังงานและอุตสาหกรรมรถยนต์ เพื่อช่วยในการลดปัญหามลภาวะ และในปลายทศวรรษที่ 1970 สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในญี่ปุ่น ก็ค่อย ๆ ดีขึ้น รายงานของคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมของ OECD ได้รายงาน ในปี ค.ศ. 1977 ว่า มาตรการในการต่อต้านสภาพมลภาวะของรัฐบาลญี่ปุ่นใช้ได้ผลและหลังจากนั้นมารัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมในขั้นต่อไป โดยเน้นที่กระบวนการนำกลับมาใช้ใหม่¹³

เมื่อมองย้อนหลังกลับไป อาจจะกล่าวได้ว่าญี่ปุ่น ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อต่อต้านสภาพมลภาวะ ซึ่งนักวิชาการบางคนได้ให้ความเห็นว่า พัฒนาการของกระบวนการต่อต้านมลภาวะจะได้ผลดีที่สุดเมื่อเงื่อนไขต่าง ๆ มีความพร้อม กล่าวคือ ประการแรกมีความต้องการสาธารณะสำหรับการป้องกันสภาพแวดล้อม ประการที่สอง มีการ

¹² เพิ่งอ้าง, หน้า 12.

¹³ เพิ่งอ้าง, หน้า 14 - 18.

ดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการสาธารณะดังกล่าวในรูปของกฎระเบียบและประการสุดท้าย มีความร่วมมือจากภาคธุรกิจที่มีความพยายามที่จะทำตามกฎระเบียบหรือความต้องการสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อเงื่อนไขทั้งสามประการนี้เกิดขึ้นอย่างพร้อมมูลใน ญี่ปุ่นการต่อสู้กับสภาพมลภาวะจึงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว¹⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะเป็นที่ยอมรับว่าญี่ปุ่น ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แต่นักวิชาการบางคนก็ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะพิเศษบางประการของนโยบายและมาตรการในการต่อต้านมลภาวะภายในประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่น นั่นคือ ประการแรก ทางออกของปัญหาที่รัฐบาลนิยมเลือกใช้มักเป็นการดำเนินการในลักษณะตอบสนองต่อสถานการณ์มากกว่า ซึ่งหมายความว่า เป็นมาตรการรักษาเยียวยา มากกว่าเป็นมาตรการป้องกัน ประการที่สอง วิธีการที่ใช้ในการแก้ปัญหาส่วนมากจะเน้นที่ใช้เทคโนโลยี เนื่องจากเป้าหมายของนโยบายสิ่งแวดล้อมคือการลดระดับของมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ดังนั้น อุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงถูกเรียกร้องให้พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อควบคุมมลภาวะ และประการที่สาม อันเป็นผลต่อเนื่องจากนโยบายและมาตรการข้างต้นคือ การให้ความสำคัญน้อยต่อประเด็นการรักษาสุขภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นอีกด้านหนึ่งของเรื่องสิ่งแวดล้อม¹⁵

ตลอดระยะเวลาที่ญี่ปุ่นเผชิญปัญหาสิ่งแวดล้อมภายในประเทศอยู่นั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศก็ได้รับความสนใจจากบรรดาประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เช่นกัน การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสภาพแวดล้อมมนุษย์

¹⁴ เพิ่งอ้าง, หน้า 18.

¹⁵ Isao Miyaoka. *Policy Legacies: Japan's Responses to Domestic and International Environmental Problems*. Program on U.S.-Japan Relations, Harvard University, 2000, หน้า 11

ซึ่งได้รับการจัดขึ้นที่กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ. 1972 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศการประชุมในครั้งนั้นถือเป็นการประชุมที่สำคัญในแง่ที่ว่าประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจในเวทีการเมืองระหว่างประเทศและการประชุมครั้งนี้ได้นำไปสู่การก่อตั้ง the United Nations Environment Program (UNEP) ในปีเดียวกัน อย่างไรก็ตาม คำประกาศและแผนการดำเนินการที่ตกลงกันในการประชุมที่กรุงสต็อกโฮล์ม ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพภายหลังการประชุม และประเด็นปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาคนั้นก็มิได้รับความสำคัญในอันดับต้น ๆ ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศจนกระทั่งถึงปลายทศวรรษที่ 1990¹⁶

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ได้รับการกล่าวขานว่าไม่ได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้เลยในระยะแรก แม้ว่าญี่ปุ่นจะส่งผู้แทนของตนเข้าไปร่วมในกิจกรรมระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม แต่ญี่ปุ่นก็มิได้แสดงบทบาทที่เด่นชัดหรือกระตือรือร้นในการร่วมกิจกรรมหรือ องค์การระหว่างประเทศดังกล่าว นักวิชาการบางคนได้ให้ความเห็นว่า เมื่อกิจกรรมหรือนโยบายใดที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจะมีปฏิกิริยาที่ค่อนข้างช้าหรือแสดงท่าทีที่ไม่ชัดเจนในเรื่องเหล่านั้น¹⁷

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่ง การประชุมที่กรุงริโอ เดอจาเนโร ในปี ค.ศ. 1992 ทำให้เกิดเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมหลายฉบับ แม้ว่าบางคนจะให้ความเห็นว่า ผลของการประชุมก็มีได้มีอะไรใหม่มากนัก แต่บางคนก็ได้โต้แย้งว่า มันเป็นเพียงแค่จุดเริ่มต้นของกระบวนการขยายความเข้าใจและความร่วมมือระหว่างนานาชาติเพื่อที่จะบรรลุถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนากับการรักษา

¹⁶ เฟ็งฉาง, หน้า 4 – 7.

¹⁷ เฟ็งฉาง, หน้า 22.

สภาพแวดล้อม¹⁸ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้องค์ญี่ปุ่น ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จของการจัดการและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม อีกทั้งญี่ปุ่นยังเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของโลกอีกด้วย ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงถูกคาดหวังและเรียกร้องให้ให้ความสนใจและมีส่วนร่วมมากขึ้นในเรื่องของสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ

การให้ ODA ของญี่ปุ่นกับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม

ญี่ปุ่นได้พยายามที่จะผูกโยงประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมไว้กับนโยบายการให้ ODA ญี่ปุ่นได้พิจารณาเห็นว่า ODA เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการดำเนินการประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพราะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมนั่นเอง ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงพยายามสร้างความสมดุลของเรื่องดังกล่าวโดยใช้นโยบาย ODA เป็นเครื่องมือ รวมทั้งเรียกร้องให้ภาคเอกชนสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาโดยผ่านการลงทุนโดยตรงของญี่ปุ่นในต่างประเทศอีกด้วย

ตามธรรมนูญการให้ ODA ของ ญี่ปุ่น (ODA Charter) ในปี ค.ศ. 1992 ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมได้รับการให้ความสำคัญในระดับต้น ๆ และเป็นเงื่อนไขสำหรับการให้ ODA ประการหนึ่งแก่ประเทศกำลังพัฒนา¹⁹ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992

¹⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 7 – 10.

¹⁹ Ministry of Foreign Affairs. The ODA Charter 1992. หน้า 1.

เป็นต้นมา ญี่ปุ่นได้ให้ ODA เป็นจำนวนมากแก่โครงการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ประเทศไทยก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนในเรื่องนี้ (ดูตารางในภาคผนวก)

อย่างไรก็ตาม ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ODA ที่ญี่ปุ่นให้ในด้านสิ่งแวดล้อมนี้มีลักษณะพิเศษ 2 ประการ คือ ประการแรก ODA ที่ให้นั้น เน้นความสำคัญในด้านการแก้ปัญหา ซึ่งในขณะเดียวกันหมายความว่าได้ละเลยประเด็นเรื่องการอนุรักษ์ไป ประการที่สอง ซึ่งต่อเนื่องจากประการแรก คือ เน้นเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหา โดยเฉพาะการควบคุมมลภาวะจากชุมชนและอุตสาหกรรม ในกรณีของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ในจำนวน 34 โครงการที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นในระหว่าง ปี ค.ศ. 1991 – 2001 นั้น มีเพียง 6 โครงการที่เป็นเรื่องการรักษาสภาพแวดล้อม ในขณะที่อีก 28 โครงการที่เหลือเป็นโครงการในลักษณะเพื่อแก้ปัญหาทั้งสิ้น โดยแบ่งเป็น 5 โครงการเป็นการแก้ปัญหาในภาคอุตสาหกรรม 3 โครงการ เป็นการแก้ปัญหาในภาคพลังงาน และอีก 15 โครงการเป็นการแก้ปัญหาจากชุมชนในเขตชานเมือง (ดูรายละเอียดในตารางในภาคผนวก)

จากรายงานการวิจัยบางฉบับได้อธิบายว่า การที่ ODA ของญี่ปุ่นในด้านสิ่งแวดล้อมมีลักษณะดังที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นเพราะว่าญี่ปุ่นได้พัฒนานโยบาย ODA ด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นจากประสบการณ์ภายในประเทศของตนเอง²⁰ เนื่องจากญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหามลภาวะทั้งจากอุตสาหกรรมและจากชุมชนโดยการใช้เทคโนโลยี ดังนั้นญี่ปุ่นจึงพยายามที่จะนำวิธีการเดียวกันมาแนะนำให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นใช้ด้วย โดยมีข้อสมมุติฐานว่า เทคโนโลยีแบบเดียวกันสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้

²⁰ Isao Miyaoka. ข้างแล้ว, หน้า 27.

กับปัญหาเดียวกัน²¹ อย่างไรก็ตาม ได้มีการตั้งข้อสงสัยว่า นโยบายดังกล่าวนั้น ได้มีการละเลยการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมหรือไม่ และเทคโนโลยีที่ได้ถูกถ่ายทอดไปให้ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อควบคุมหรือต่อต้านมลภาวะนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ประเด็นสำคัญก็คือว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหรือในต่างประเทศนั้นมีความซับซ้อนมากกว่าปัญหาภายในประเทศ และปัญหาดังกล่าวในแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกันไม่แต่เฉพาะลักษณะของปัญหา หากรวมถึงเงื่อนไขทางสังคมด้วย ดังนั้น ในการแก้ปัญหาจึงมีความจำเป็นที่ต้องใช้วิธีที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งในเรื่องของเทคโนโลยีและการมีส่วนร่วมของชุมชน

นอกจากนั้น จากงานวิจัยบางชิ้นแสดงให้เห็นว่า มีความเชื่อว่ารัฐบาลญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ 1990 ได้กำหนดนโยบาย ODA ด้านสิ่งแวดล้อมตามรายงานของ JICA ในปี ค.ศ. 1988 ที่เสนอแนวทางในการให้ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายกว่าการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่ออนุรักษ์สภาพแวดล้อมมีความจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากชุมชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหมายความว่า ปัจจัยทางสังคมค่อนข้างมีอิทธิพลในกระบวนการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม มากกว่าซึ่งอาจทำให้กระบวนการให้ ODA และการถ่ายทอดเทคโนโลยีทำได้ยากกว่า อย่างไรก็ตาม ก็มีงานวิจัยบางฉบับเช่นกันที่ให้ข้อมูลที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการให้ข้อสรุปเกี่ยวกับการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมว่าเป็นการด่วนสรุปจนเกินไป ถ้าจะกล่าวว่าปัจจัยด้านสังคมจะมีผลในด้านลบหรือเป็นอุปสรรคต่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และในขณะเดียวกัน การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อ

²¹ Ministry of Foreign Affairs. Japan's Medium Term Policy on ODA 1999. หน้า 17; Japan Bank for International Cooperation. Basic Strategy of Japan's ODA Loan. 2002, หน้า 12.

การแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมของประเทศผู้รับก็อาจจะทำให้การใช้ ODA หรือการถ่ายทอดเทคโนโลยีประสบปัญหาหรือเกิดความล้มเหลวได้เช่นเดียวกัน²²

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการถ่ายทอดเทคโนโลยีในกระบวนการให้ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นแล้ว ประเด็นที่มีการถกเถียงกันอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องปรัชญาการช่วยเหลือตนเอง (Self-Help) ที่จริงแล้ว จากประสบการณ์ของญี่ปุ่นเอง อย่างน้อยมีปัจจัย 3 ประการที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการควบคุมสภาพมลภาวะและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม และในปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ ความต้องการของสาธารณะเพื่อสภาพแวดล้อมที่ดีหรือสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นประเด็นที่สำคัญมาก ดังนั้น จึงมีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นไปได้หรือไม่ที่ปรัชญาเรื่องการช่วยเหลือตนเองของญี่ปุ่นในด้านการให้ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมจะขยายไปสู่การสร้างสำนึกดังกล่าวในชุมชนของประเทศผู้รับ แทนที่จะจำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องการจัดการบริหารโครงการและการเงินเท่านั้น เพราะสำนึกดังกล่าวน่าจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่ความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้อย่างถาวรในอนาคต ในกรณีของประเทศไทย จากข้อมูลที่มีอยู่พบว่าในจำนวน 34 โครงการที่รับ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมจากญี่ปุ่นในระหว่างปี ค.ศ. 1991 – 2001 มีโครงการน้อยกว่า 10 โครงการที่เป็นลักษณะของการสร้างจิตสำนึกเรื่องสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย ยิ่งกว่านั้นยังพบว่าแม้ว่ากิจกรรมการฝึกอบรมเพื่อสร้างสำนึกดังกล่าวของบางโครงการจะยังคงดำเนินการอยู่ก็ตาม ก็ไม่ได้มีการประเมินผลหรือมีข้อมูลที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าผลของการดำเนินการเป็นอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ฝ่ายญี่ปุ่นอาจจะมิใช่ออกเสียงได้ว่าควรเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายไทย (รัฐบาลไทย) มากกว่าในการดำเนินกิจกรรมสร้างสำนึกดังกล่าว

²² Shunji Matsnoka, ข้างแล้ว, หน้า 7 – 30.

ประเด็นต่อมา ที่มักมีการถกเถียงกันเกี่ยวกับ ODA ของญี่ปุ่นด้านสิ่งแวดล้อมก็คือหลักการการให้ตามคำขอ (Request based principle) ข้อถกเถียงที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือว่า หลักการดังกล่าวนี้อาจนำไปสู่การใช้ ODA อย่างไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องความสามารถของประเทศผู้รับ หรือการไม่มีกระบวนการดำเนินการที่โปร่งใสเพียงพอ แม้ว่าเงื่อนไขที่ถูกนำมาใช้ในการให้ ODA ภายใต้ธรรมนูญเพื่อการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1992 จะได้เปลี่ยนกระบวนการในการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจากการให้ตามคำขอเป็นการให้โดยการปรึกษาหารือกัน (consultative based) แต่สถานการณ์ในเรื่องนี้ก็ยังไม่ได้ดีขึ้นมากนัก ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่า “ความช่วยเหลือแบบไม่รับผิดชอบ” ยังคงเป็นประเด็นที่ปรากฏให้เห็นอยู่ เช่นในกรณีของประเทศไทย จากข้อมูลที่มีอยู่ แสดงให้เห็นว่าเกือบทั้งหมดของโครงการที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นในระหว่างปี ค.ศ. 1991 – 2001 เป็นโครงการขนาดใหญ่ (วงเงินมาก) และข้อมูลจากกรมวิเทศสหการแสดงให้เห็นว่า เพียง 1 ใน 3 ของโครงการเหล่านี้ ได้รับการประเมินผลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากฝ่ายไทยและญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้อาจจะเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ทางฝ่ายญี่ปุ่นอาจจะโต้เถียงได้ว่าควรเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลไทยมากกว่า

ประเด็นสุดท้ายที่มักมีการวิพากษ์วิจารณ์ในกรณีของ ODA ของญี่ปุ่นด้านสิ่งแวดล้อมก็คือการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการสร้างโครงการต่าง ๆ อันที่จริงจากประสบการณ์ของญี่ปุ่น กระบวนการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้รับการปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่องยาวนานโดยประชาชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นและบางโครงการ เช่น ปีโตรเคมี ในจังหวัด Hyogo และโรงงานอุตสาหกรรมใน Shitsuoka ก็ได้ถูกยกเลิกไปหลังการทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเนื่องจากพบว่ามีความเป็นไปได้สูงที่โครงการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทำให้

ประชาชนในชุมชนคัดค้านโครงการดังกล่าวอย่างรุนแรง²³ ดังนั้น ประสพการณ์เหล่านี้ควรถูกถ่ายทอดให้แก่ประเทศผู้รับ ODA ของญี่ปุ่นด้วย เพื่อที่จะลดปัญหาสภาพแวดล้อมและป้องกันการนำ ODA ของ ญี่ปุ่นไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพได้ รวมทั้งเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างโครงการต่าง ๆ เป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการและสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วยการปล่อยให้ภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเป็นผู้ดำเนินการในการขอรับ ODA และทำโครงการอาจจะเป็นเรื่องที่ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาหรือความต้องการของประชาชนได้ในที่สุด กรณีของประเทศไทยอาจเป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า หลายโครงการด้านสิ่งแวดล้อมที่ริเริ่มโดยรัฐบาลมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จหรือเผชิญปัญหาจากประชาชนในชุมชน เป็นต้น

นโยบายสำหรับศตวรรษใหม่

จากประสพการณ์และคำวิพากษ์วิจารณ์ตลอด 10 ปีในช่วงทศวรรษที่ 1990 ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นในตอนปลายทศวรรษที่ 1990 ตระหนักว่า บางทีนโยบายและวิธีการเรื่องการให้ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมของตน อาจจะไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นโดยกระทรวงการต่างประเทศได้ทบทวนนโยบาย ODA ของตน และได้ประกาศ "The Medium Term Policy on ODA" ในปี ค.ศ. 1999 เพื่อเป็นแนวทางใหม่สำหรับการให้ ODA แก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งตามแนวทางใหม่นี้ ปรัชญาเรื่องการช่วยเหลือตนเองก็ยังคงได้รับการเน้นย้ำ โดยเพิ่มเติมหลักการเรื่องธรรมาภิบาลเข้าไปด้วย เพื่อประกันว่ากระบวนการการใช้ ODA เป็นไปอย่างสมควรและโปร่งใส²⁴

²³ Michio Hashimoto. อ้างแล้ว, หน้า 8 – 9.

²⁴ Ministry of Foreign Affairs. Japan's Medium Term Policy on ODA. 1999, หน้า 4.

ในกรณีของสิ่งแวดลอม เนื่องจากญี่ปุ่นตระหนักว่า ตนเองมี ประสบการณ์ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อแก้ปัญหาหาลภาวะ อันนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่สมดุลกับการรักษาสภาพแวดล้อม ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะใช้ประสบการณ์ของตนดังกล่าวในการให้ ODA แก่ประเทศกำลัง พัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศผู้รับ และ ช่วยให้ประเทศผู้รับสามารถบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและอนุรักษ์ สภาพแวดล้อมให้อยู่ในสภาพดี²⁵ ลักษณะของโครงการที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความ ช่วยเหลือ ได้แก่ ก) โครงการที่เกี่ยวกับการจัดการมลภาวะทางอากาศและน้ำ รวมไปถึงการกำจัดขยะ ข) โครงการเกี่ยวกับการที่โลกร้อนขึ้น ค) โครงการ เกี่ยวกับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน ง) โครงการเกี่ยวกับน้ำจืด และ จ) โครงการเกี่ยวกับการสร้างจิตสำนึกด้าน สิ่งแวดล้อมและการศึกษายุทธศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม²⁶

ในส่วนของภาคพลังงาน ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาสิ่งแวดล้อม นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศที่จะให้การสนับสนุนโครงการในลักษณะต่อไปนี้ เพื่อ ลดปัญหาหาลภาวะ ก) การประหยัดพลังงาน ข) การใช้พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และพลังงานจากแหล่งพลังงานที่สามารถทดแทนได้ ค) การแนะนำ การใช้เทคโนโลยีเกี่ยวกับถ่านหินที่ลดภาระด้านสิ่งแวดล้อม ง) การอนุรักษ์และ พัฒนาป่าไม้ในฐานะแหล่งพลังงานเชื้อเพลิง จ) ในด้านแร่ธาตุ ญี่ปุ่นจะให้การ สนับสนุนทางเทคนิคและการเงินแก่โครงการทางด้านแร่ธาตุในประเทศที่มีการ ทำเหมืองแร่เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม รวมทั้งจะให้การสนับสนุนการศึกษาด้านการ ทำเหมืองแร่เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย²⁷

²⁵ เฟ็งอ้าง, หน้า 17.

²⁶ เฟ็งอ้าง, หน้า 18.

²⁷ เฟ็งอ้าง, หน้า 21 – 22.

นอกจากนั้น เพื่อที่จะปรับปรุงกระบวนการดำเนินการและบริหารจัดการ ODA ความเข้าใจในเงื่อนไขหรือสถานการณ์ของประเทศผู้รับแต่ละประเทศก็เป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญภายใต้ The Medium Term Policy on ODA 1999 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ ODA ของญี่ปุ่นที่จะให้ นั้น ตอบสนองต่อความต้องการและเงื่อนไขของประเทศผู้รับ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นจะทำการศีกษาข้อมูลเกี่ยวกับประเทศผู้รับ ODA และสื่อสารกับประเทศเหล่านั้นโดยสม่ำเสมอ²⁸ รวมทั้งเพื่อให้การให้และการใช้ ODA ของญี่ปุ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการต่อไปนี้จะถูกดำเนินการในทุกโครงการ ก) การทำการศีกษาเบื้องต้น ข) การคำนึงถึงเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อม ค) ติดตามการดำเนินโครงการ และ ง) ประเมินผลการดำเนินการโครงการ²⁹

หลังจากที่ The Medium Term Policy on ODA 1999 ได้ถูกประกาศแล้ว ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JBIC) ได้ประกาศ The Medium Term Strategy for Overseas Economic Cooperation Operations: The Basic Strategy for ODA Loan Operation ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1999 เช่นกัน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานจนถึงปี ค.ศ. 2002 และในปี ค.ศ. 2002 JBIC ก็ได้ประกาศ The New Medium Term Strategy for Overseas Economic Cooperation Operations ขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานไปจนถึงปี ค.ศ. 2005 ซึ่งแนวทางดังกล่าวก็จะสอดคล้องกับแนวทาง และเงื่อนไขที่ระบุไว้ในธรรมนูญการให้ ODA ของญี่ปุ่น และ The Medium Term Policy on ODA 1999 เพื่อที่จะประกันการใช้ ODA ของญี่ปุ่นอย่างมีประสิทธิภาพ³⁰

²⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 45.

²⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 45 – 46.

³⁰ Japan Bank for International Cooperation. Medium Term Strategy for Overseas Economic Cooperation: Basic Strategy for Japan's ODA Loan. 2002, หน้า 1.

สำหรับประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 JBIC ได้ประกาศ The JBIC Guidelines for Confirmation of Environmental and Social Consideration เพื่อเป็นแนวทางในการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนสำหรับโครงการเหล่านี้ ซึ่งตามแนวทางดังกล่าว JBIC จะให้ความสำคัญไม่เพียงแต่เฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม หากยังรวมถึงประเด็นทางสังคมอื่น ๆ คือ การย้ายถิ่น / การตั้งถิ่นฐานใหม่ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ชุมชนดั้งเดิม บทบาทและสถานะของผู้หญิง เป็นต้น และในกระบวนการของการให้ ODA ของญี่ปุ่น โดยผ่าน JBIC ในลักษณะของเงินทุนนี้ ประเด็นสำคัญของการกระบวนการเหล่านี้คือ การเปิดเผยข้อมูลทั้งหมด รวมทั้งผลของการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อประกอบการตัดสินใจด้วย ยิ่งกว่านั้น ภายใต้แนวทางใหม่นี้ ประชาชนในชุมชน องค์กรปกครองท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ จะได้รับเชิญให้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางหรือกระบวนการดำเนินการของโครงการด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่จะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชน ในขณะเดียวกัน JBIC ในฐานะองค์กรที่ให้ ODA จะถูกเรียกร้องให้ต้องประกันความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อเนื่องหรือผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมด้วย³¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายและยุทธศาสตร์ใหม่ของรัฐบาลญี่ปุ่น จะแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวของญี่ปุ่น ในด้านนโยบายการให้ ODA ในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก แต่ในขณะเดียวกัน มันก็เป็นการสะท้อนให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ญี่ปุ่นไม่ได้มีแก่นแท้ของนโยบาย ODA ด้านสิ่งแวดล้อมของตนอย่างจริงจัง แต่ปรับเปลี่ยนไปตามแรงกดดันหรือกระแสวิจารณ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียดายว่า ญี่ปุ่น ในฐานะที่เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่งของโลกและยังเป็นผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดของโลกด้วย

³¹ Japan Bank for International Cooperation. *Annual Report 2002*, หน้า 59.

ควรที่จะแสดงบทบาทการเป็นผู้นำในเรื่องนี้ได้มากกว่านี้ ดังเช่นที่นักวิชาการบางท่านได้ให้ความเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ญี่ปุ่นควรที่จะมีนโยบาย ODA ที่ชัดเจนรวมทั้งในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อที่จะกำหนดแนวทางของการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาให้ไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนและรักษาสภาพแวดล้อมด้วย โดยที่ญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้สนับสนุนด้านการเงินโดยผ่านทาง ODA แทนที่จะคอยตรวจสอบโครงการพัฒนาแต่ละโครงการแยกเป็นส่วน ๆ ไป โดยไม่เห็นภาพรวม³²

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในความเห็นของผู้เขียน คิดว่ามีประเด็นที่สำคัญ 2 – 3 ประเด็น ที่ควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ ประการแรก คือ เรื่องปรัชญาการช่วยเหลือตนเองที่ควรได้รับการขยายความให้กว้างออกไปกว่าเรื่องการบริหารโครงการและการเงิน แต่ควรรวมถึงการสร้างพลังให้แก่ประเทศผู้รับเพื่อให้พึ่งพิงตนเองได้ในที่สุด แม้ว่าจะไม่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นอีกต่อไป สำหรับเรื่องสิ่งแวดล้อม การสร้างจิตสำนึกในเรื่องสิ่งแวดล้อมหรือการสร้างความต้องการสาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมถือเป็นประเด็นที่สำคัญมากในการที่จะควบคุมปัญหามลภาวะและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งในทางปฏิบัติ การช่วยให้ประชาชนของประเทศผู้รับมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้สมควรเป็นเรื่องที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญในระดับต้น ๆ อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งอาจจะต้องแยกแยะระหว่างความต้องการสาธารณะในเรื่องสิ่งแวดล้อมกับความต้องการของภาครัฐในเรื่องสิ่งแวดล้อมด้วย เพราะทั้งสองประเด็นมีความแตกต่างกันอย่างมาก

³² Ohno Kenichi. "Reconfiguring Japan's ODA." *Look Japan*, February 2002, หน้า 50.

ประการที่สอง รัฐบาลญี่ปุ่นควรกำหนดเกณฑ์ของนโยบาย ODA และนโยบายเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศของตนให้ชัดเจน ในฐานะประเทศมหาอำนาจและผู้บริจาครายใหญ่ ญี่ปุ่นควรมีบทบาทในการสร้างหรือชี้แนะแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมโดยการใช้ ODA ของตนเป็นเครื่องมือ แทนที่จะคอยปรับเปลี่ยนนโยบาย ทั้งเรื่อง ODA และสิ่งแวดล้อมไปตามแรงกดดันหรือกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของประเทศต่าง ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการไม่มีจุดยืนของประเทศ และการดำเนินนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสถานะของประเทศ

และประการสุดท้าย หลักการเรื่องการให้ตามคำขอของประเทศผู้รับควรได้รับการทบทวน แม้ว่าในขณะนี้ ญี่ปุ่นจะได้มีการปรับวิธีการเป็นการให้โดยการปรึกษาหารือร่วมกันก็ตาม ญี่ปุ่นในฐานะผู้ให้ ก็ยังมีบทบาทน้อยในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ แก่ประเทศผู้รับในลักษณะที่จะช่วยให้ประเทศผู้รับสามารถใช้ ODA ของญี่ปุ่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเรื่องนี้นำไปสู่ความสูญเปล่าในการใช้ ODA ของญี่ปุ่น และข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าด้วยความไม่รับผิดชอบในการให้ ODA ของญี่ปุ่น แนนอนว่า ญี่ปุ่นจะต้องระมัดระวังในเรื่องของการไม่เข้าไปมีอิทธิพลหรือแทรกแซงกิจการภายในของประเทศผู้รับหรือการกำหนดเงื่อนไขที่มีนัยไปสู่การให้ ODA ที่มีลักษณะเชิงพาณิชย์ หากแต่เป็นเงื่อนไขที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพการทำงานของประเทศไทยให้มากขึ้น

หมายเหตุ: บทความนี้แปลและเรียบเรียงขึ้นจากส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง The Role of Japanese ODA for Environment Protection in Thailand after 1992. โดย Soparattana Jarusombat and Siriporn Wajjwalku โดยการสนับสนุนของ Sumitomo Foundation, Japan.

ภาคผนวก

โครงการด้านสิ่งแวดล้อมของไทยที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่น ในช่วงปี ค.ศ. 1991 – 2001

Project No.	Project Title	Duration (Start Date)	Requesting Agency	Project Site	Project Cost (B.)	Type of ODA	Project Status
Unknown	The Fourth Bangkok Water Supply Improvement Project (Phase I)	(18/09/91)	Metropolitan Waterworks Authority	Bangkok Metropolitan	8,368 (millions ; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
34-0245	Improvement of Water Quality Analysis Technique for Wastewater Treatment Work's Reinforcement (TC)	36 months (01/11/91)	Ministry of Interior	Bangkok Metropolitan	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed
33-0194	The Study on Master Planning for Sewerage Development Project for Lower Chao Praya River Basin (DS)	21 months (30/04/92)	Ministry of Interior	Bangkok Metropolitan; Chai Nat; Nonthaburi; Pathum Thani; Ayutthaya; Singh Buri; Ang Thong	N/A		Completed

33-0205	The Study on Management of Groundwater and Land Subsidence in the Bangkok Metropolitan Area and Its Vicinity (DS)	29 months (/06/92)	Ministry of Industry	Ranong	N/A		Completed
35-0110	The Industrial Wastewater Treatment Technology for Electroplating Project (TC)	27 months (16/12/92)	Ministry of Industry	Bangkok Metropolitan	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed
Unknown	Fourth Bangkok Water Supply Project (II) and Fifth Project	(29/01/93)	Metropolitan Waterworks Authority	Bangkok Metropolitan	16,969 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
Unknown	Environmental Protection Promotion Program	(29/01/93)	Industrial Finance Cooperation of Thailand	Unknown	3,000 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown

Unknown	Three Provincial Cities Water Supply Expansion Project	(29/01/93)	Provincial Waterworks Authority	Unknown	4,754 (millions ; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
34-0028	The Agricultural Land Rehabilitation and Conservation Project in Surat Thani and Nakhon Sri Thammarat Provinces (TC)	22 months (09/04/93)	Ministry of Agriculture and Cooperatives	Surat Thani; Nakhon Sri Thammarat	N/A		Completed
35-0060	The Land and Water Conservation Center Project in the East of Thailand (TC)	54 months (10/06/93)	Ministry of Agriculture and Cooperatives	Chantha Buri; Chacheongsao; Chon Buri; Rayong; Prachin Buri	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed
Unknown	Network System Improvement Project	(22/09/93)	Metropolitan Waterworks Authority	Bangkok Metropolitan	5,599 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
Unknown	Fuel Gas Desulfurization Plant for Mae Moh Power Plant (Unit 8 – 11)	(22/09/93)	Electricity Generating Authority of Thailand	Lampang	15,924 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown

Unknown	The Environment Fund Project	(22/09/93)	Office of Environmental Policy and Planning	Unknown	11,200 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
Unknown	Promotion of Electricity Energy Efficiency Project	(22/09/93)	Electricity Generating Authority of Thailand	Unknown	2,800 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
Unknown	Three Southern Provincial Cities Water Supply Expansion Projection	(22/09/93)	Provincial Waterworks Authority	Unknown	4,228 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
Unknown	Sixth Bangkok Water Supply Improvement Project	(30/09/94)	Metropolitan Waterworks Authority	Bangkok Metropolitan	11,383 (millions; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
37-0032	National Waterworks Technology Training Institute Project Phase I	60 months (01/12/94)	Ministry of Interior	Bangkok Metropolitan; Khon Kaen; Chiang Mai	N/A		Completed

37-0070	National Waterworks Technology Training Institute Project Phase II	60 months (01/09/94)	Ministry of Interior	Bangkok Metropolitan	N/A		Completed
37-0041	Study on Urban Environmental Improvement Program in Bangkok Metropolitan Area (DS)	18 months (/04/95)	The Bangkok Metropolitan Administration	Bangkok Metropolitan	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed
38-0005	Study on Urban Environmental Improvement Program in Bangkok Metropolitan Area (DS)	36 months (/ /95)	Ministry of Interior	Bangkok Metropolitan	N/A		Completed
38-0026	The Training Center for Sewerage Works Project	60 months (01/05/95)	Ministry of Interior	Bangkok Metropolitan	N/A		Completed
38-0049	TEI Environmental Training Center (SSGA)	12 months (/01/96)	Thailand Environmental Institute (TEI)	Bangkok Metropolitan	2,908, 150	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed

39-0001	The Automotive Fuel Research Project for Environmental Improvement for Thailand (TC)	48 months (01/03/96)	Ministry of Industry	Ayutthaya	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed
40-0046	After-care Program for Research and Training in Re-forestation Project	24 months (14/11/97)	Ministry of Agriculture and Cooperatives	N/A	N/A		Completed
41-0007	The Project on the Industrial Water Technology Institute	24 months (01/16/98)	Ministry of Industry	Bangkok Metropolitan	N/A		Completed
42-0075	The Modernization of Water Management System Project	60 months (01/04/99)	Ministry of Agriculture and Cooperatives	Lop Buri	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	On going

Unknown	Seventh Bangkok Water Supply Improvement Project (I)	(29/09/99)	Metropolitan Waterworks Authority	Bangkok Metropolitan	12,608 (millions ; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
Unknown	Community Hospital Wastewater Treatment Project	(29/09/99)	Ministry of Public Health	Unknown	4,771 (millions ; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
34-0244	The Reforestation and Extension Project in the Northeast of Thailand (TC) Phase II	144 months (21/12/99)	Ministry of Agriculture and Cooperatives	Nakhon Ratchasima; Yasothon; Maha Sarakham; Udon Thani	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	On going
43-0003	Restoration of Mangrove at Songkhla Lake	15 months (01/01/00)	Thailand Union for Mangrove Rehabilitation and Conversation	Songkhla	4,494, 100	Grant + technical cooperation (JICA)	Completed
43-0002	The Project on the Industrial Water Technology Institute	60 months (01/06/00)	Ministry of Industry	Bangkok Metropolitan	N/A		On going

Unknown	Seventh Bangkok Water Supply Improvement Project (III)	(22/09/00)	Metropolitan Waterworks Authority	Bangkok Metropolitan	9,601 (millions ; JPY)	Loan (JBIC)	Unknown
43-0020	The Master Plan on Industrial Waste Management in the Bangkok Metropolitan Area and its Vicinity	39 months (01/12/00)	Ministry of Industry	Bangkok Metropolitan; Pathum Thani; Samut Prakarn; Samut Sakhon	N/A	Grant + technical cooperation (JICA)	On going
44-0016	The Acid Deposition Control Strategy	15 months (15/12/01)	Ministry of Science, Technology and Environment	Bangkok Metropolitan	N/A		On going