

กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น: พัฒนาการหลังสิ้นสุดสงครามเย็น

ผศ.ดร. วิชากร*

บทคัดย่อ

กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นได้ขยายบทบาทอย่างค่อยเป็นค่อยไป นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา การขยายบทบาทนั้นเป็นผลพวงจากการแก้ไขกฎหมายภายในญี่ปุ่นเอง รวมทั้งสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ที่เปิดช่องทางให้กองกำลังป้องกันตนเองสามารถปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตที่เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต

นอกจากมิติทางกฎหมายแล้ว ในด้านการปฏิบัติการ กองกำลังป้องกันตนเองยังได้ขยายขอบเขต และบทบาทของตนอย่างต่อเนื่อง จากบทบาทในเชิงรับภายในเขตแดนของญี่ปุ่น สู่อำนาจเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ จนกระทั่งถึงการเข้าร่วมสงครามภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตาม บทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองจะขยายไปมากน้อยเพียงใด คงต้องพิจารณาถึงปัจจัยในหลายๆ ด้าน ทั้งปัจจัยภายในและภายนอก นโยบายความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นยังคงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนสำหรับรัฐบาลญี่ปุ่น และประชาชนชาวญี่ปุ่นเอง ดังนั้น การก้าวกระโดดในยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงของญี่ปุ่น อาจเกิดขึ้นได้ไม่ถนัดนักเช่นกัน

คำสำคัญ: กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, ปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

* นักวิจัยอิสระ

Japan's Self-Defense Forces: The Development in the Post-Cold War Period

Panita Chaisorn

Abstract

Japan's Self-Defense Forces (SDF) have expanded their role incrementally since the post-Cold War. Such expansion is the result of the revision of Japan's domestic laws together with US-Japan security treaties and agreements which provide SDF the opportunity to act more.

Besides, in the actual mission way, Japan's SDF have expanded the scope of operations gradually, from the defensive role within Japan's territory to the participation in UN's peace-keeping operations and finally the mutual cooperation in the war led by the United States.

However, there're many factors involved with the expanding role of Japan's SDF, both external and internal factors. The international security policy of this state is still the delicate issue of both Japan's government and citizen. Thus, the dramatic change of Japan's security strategy is not easy to be occurred.

Keywords: Japan's Self-Defense Forces, International Relations,
Peace Keeping Operations

เมื่อความขัดแย้งทางอุดมการณ์สิ้นสุดลง แม้ว่ารัฐแต่ละรัฐในประชาคมโลกหันมาให้ความสำคัญกับประเด็นทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ความขัดแย้งด้านความมั่นคงยังคงไม่หมดสิ้นไป การต่อสู้ระหว่างรัฐ การแย่งชิงทรัพยากร หรือความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ ยังคงปรากฏอยู่ให้เห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุการณ์ก่อการร้าย ณ ตึกเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2001 ได้นำพาระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสู่วงล้อความขัดแย้งด้านความมั่นคงอีกครั้ง เมื่อยักษ์ใหญ่อย่างสหรัฐอเมริกาถูกคุกคามโดยภัยรูปแบบใหม่ที่มองไม่เห็น การก่อการร้ายเป็นประเด็นที่เกือบทุกประเทศไม่ว่าใหญ่หรือเล็กหันมาให้ความสำคัญ แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจะยังคงเป็นปัญหาที่ดำเนินอยู่ แต่ประเด็นด้านความมั่นคงดูเหมือนจะเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจโลกไม่โดยตรงก็โดยอ้อมเช่นกัน

เมื่อสหรัฐอเมริกาเปิดสมรภูมิรบครั้งใหม่ในภูมิภาคตะวันออกกลาง เกาหลีเหนือซึ่งถือเป็นภัยคุกคามหนึ่งที่ประธานาธิบดีจอร์จดับเบิลยู บุชเคยให้ความสำคัญ ดูเหมือนจะถูกไล่เลยไปช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามอิรักดูเหมือนจะเบาบางลง ตะวันออกกลางจึงไม่ใช่สมรภูมิความขัดแย้งหลักเพียงแห่งเดียว แต่ภูมิภาคดั้งเดิมอย่างเอเชียตะวันออก ก็เป็นอีกภูมิภาคหนึ่งที่กลับมา

เป็นตัวแสดงสำคัญในเวทีโลกอีกครั้ง โดยเฉพาะเมื่อเกาหลีเหนือออกมายืนยันว่าจะไม่ยุติโครงการนิวเคลียร์ รวมถึงข่าวการทดลองขีปนาวุธวิถีไกล ที่มีศักยภาพยิงข้ามเกาะญี่ปุ่นไปยังสหรัฐอเมริกาได้ ยิ่งกระตุ้นความหวั่นเกรงให้กับทั้งตัวสหรัฐอเมริกาเอง และแน่นอนประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดอย่างญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน ดังปรากฏให้เห็นผ่านผู้ดำเนินนโยบายสำคัญของประเทศที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2552 นางฮิลลารี คลินตัน แสดงความกังวลอย่างมากต่อประเด็นความขัดแย้งบนคาบสมุทรเกาหลี พร้อมทั้งพูดถึงการเยือนเอเชีย ซึ่งประเทศแรกที่จะไปนั่นคือ ญี่ปุ่น พันธมิตรด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ทางฝ่ายญี่ปุ่น นโยบายความมั่นคงได้มีพัฒนาการมาอย่างค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่อง นับจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงปัจจุบัน ตัวแสดงหนึ่งในประเด็นด้านความมั่นคงของญี่ปุ่น ย่อมหนีไม่พ้นกองกำลังป้องกันตนเอง การศึกษาบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ทราบถึงแนวโน้มบทบาททางด้านการทหารของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกแห่งนี้

บทความนี้มีเป้าประสงค์ที่จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตนเอง ทั้งในมิติของตัวบทกฎหมาย และมิติด้านการปฏิบัติการ ในยุคหลังสงครามเย็นเป็นต้นมา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจต่อไป

โดยในลำดับแรก การทำความเข้าใจเกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตนเองมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ก่อนที่จะพิจารณาการขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองใน 2 มิติดังที่กล่าวมา

กองกำลังป้องกันตนเอง และข้อจำกัดในการแสดงบทบาท ในช่วงสงครามเย็น

สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง พร้อมกับสิ้นสุดของลัทธิทหารนิยมและกองกำลังขนาดใหญ่ของญี่ปุ่น เมื่อสหรัฐอเมริกาเข้ายึดครองและร่างรัฐธรรมนูญสันติภาพที่มุ่งจำกัดบทบาททางการทหารของญี่ปุ่นมิให้กลับมายิ่งใหญ่ดังเช่นในอดีต ดังที่มาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า

“โดยที่ปรารถนาอย่างจริงใจต่อสันติภาพระหว่างประเทศ อันมีพื้นฐานมาจากความยุติธรรม และกฎระเบียบ ชาวญี่ปุ่นสละสิทธิการทำสงคราม ในฐานะที่เป็นสิทธิทางอธิปไตยแห่งชาติ และการคุกคาม หรือการใช้กำลังเป็นเครื่องมือในการจัดการกับข้อพิพาทระหว่างประเทศ

เพื่อบรรลุเป้าหมายในวรรคข้างต้น จะไม่มีการมีไว้ซึ่งกองกำลังทางบก ทางทะเล และทางอากาศ หรือศักยภาพทางสงครามใดๆ สิทธิของรัฐในภาวะสงครามจะไม่ได้รับการยอมรับ”¹

¹ อิชากิโกะ โองาซากิ, มหายุทธศาสตร์สำหรับการป้องกันประเทศของญี่ปุ่น กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ญี่ปุ่น

เนื่องด้วยข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญ ทำให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายด้านการทหารอย่างจำกัด และอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดเป็นต้นมา แต่ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1950 หลังจากที่สงครามเกาหลีได้ปะทุขึ้นแล้ว 2 เดือน ทางการญี่ปุ่นได้จัดตั้งกองกำลังทหารจำนวน 75,000 คน ซึ่งเรียกกันว่าเป็นตำรวจกองหนุนแห่งชาติ ตำรวจกองหนุนชุดนี้ได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1952 เมื่อครั้งที่ญี่ปุ่นจะได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการจากสหรัฐอเมริกา กองกำลังทางทหารได้เพิ่มจำนวนเป็น 110,000 คน และยังได้มีการจัดตั้งกองกำลังความปลอดภัยทางน้ำ (Maritime Safety Force) ขึ้นอีก ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1952 ได้มีการรวมกองกำลังทหารทั้ง 2 หน่วยนี้และตั้งเป็นทบวงความปลอดภัยแห่งชาติ (National Safety Agency) ซึ่งอีก 2 ปีต่อมาได้พัฒนาเป็นกองกำลังป้องกันตนเอง (Self Defense Force) อยู่ภายใต้การดูแลของทบวงป้องกันประเทศ (Defense Agency) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี²

ศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 90-91.

² Thomas A. Stanley and R.T.A. Irving, Self-Defense Forces [online]. (August 25, 2000).

Available from: <http://www>.

<http://hkuhist2.hku.hk/nakasendo/sdf.htm> [2004, January 18].

ปัจจุบัน กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น ถือได้ว่าเป็นกองกำลังที่มีศักยภาพที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แม้ว่าบทบาทจะถูกจำกัดด้วยมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญสันติภาพที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ด้วยงบประมาณทางการทหารในระดับ 0.9% ของรายได้มวลรวมประชาชาติ (GDP) หรือประมาณ 42.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (ในปีงบประมาณ 1998/1999) ทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้มียุทธศาสตร์ด้านการทหารรายใหญ่อันดับ 4 ของโลกรองจาก สหรัฐอเมริกา รัสเซีย และจีน³ โดย 50% ของงบประมาณเป็นรายจ่ายสำหรับพลทหาร และอีกครั้งหนึ่งกระจายไปในส่วนของอาวุธ เสบียง การเพิ่มสมรรถนะ และอื่นๆ⁴

กองกำลังป้องกันตนเองในปัจจุบันมีกองกำลังประจำการจำนวน 235,600 คน (รวมเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง 1,300 คน และเจ้าหน้าที่หญิง 9,900 คน) กองกำลังสำรองจำนวน 46,700 คน กองกำลังประกอบด้วย 3 หน่วยคือ กองกำลังป้องกันตนเองทางบก (Ground Self Defense Force) จำนวน 147,700 นาย

³ [Definition of Military of Japan](#) [online]. (n.d.)

Available from:

[www.wordiq.com/definition/Military_of_](http://www.wordiq.com/definition/Military_of_Japan)

[Japan](http://www.wordiq.com/definition/Military_of_Japan)

⁴ [Japan Military Spending](#) [online]. (n.d.)

Available from:

<http://www.cdi.org/budget/2004/world-military-spending.cfm>

กองกำลังป้องกันตนเองทางอากาศ (Air Self Defense Force) จำนวน 44,100 นาย และกองกำลังป้องกันตนเองทางน้ำ (Maritime Self Defense Force) จำนวน 42,500 นาย⁵

ในที่นี่ การพิจารณาถึงพัฒนาการของกองกำลังป้องกันตนเองยุคหลังสงครามเย็นแบ่งออกเป็น 2 มิติ คือ มิติทางกรอบกฎหมายที่เปิดโอกาสให้กองกำลังป้องกันตนเองสามารถขยายบทบาทของตนได้อย่างชอบธรรม และมิติทางปฏิบัติการจริงที่กองกำลังป้องกันตนเองได้แสดงบทบาทในการรักษาสันติภาพและความมั่นคง

สำหรับมิติทางกฎหมาย ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรอันเหนียวแน่นของสหรัฐอเมริกา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาถึงสนธิสัญญา หรือข้อตกลงที่ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกากลางนามร่วมกัน เนื่องจากสนธิสัญญาทั้งหลายนั้นถือเป็นกรอบกฎหมายสำคัญในการกำหนดขอบเขตความร่วมมือทางการทหารระหว่างกัน รวมไปถึงบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองด้วย ความสำคัญของข้อตกลงด้านความมั่นคงระหว่างกันนี้ นอกจากจะเป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของญี่ปุ่นแล้ว ยังส่งผลถึงการร่างกฎหมายด้านความมั่นคงภายในประเทศญี่ปุ่นซึ่งคล้อยตาม

⁵ "Japan," in *Asia Yearbook 1998*, ed. Michael

Westlake (Hong Kong: Dai Nippon Printing, 1998), pp. 223 – 224.

หรืออยู่ภายใต้กรอบสนธิสัญญาและข้อตกลงต่างๆ นั้นด้วย

เพื่อให้เห็นถึงภาพที่ชัดเจนของพัฒนาการทางด้านกฎหมายที่ส่งผลต่อกรรณการขยับบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเอง การเปรียบเทียบกฎหมายในยุคสงครามเย็น และหลังสงครามเย็นเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น ในช่วงแรกนี้ การอธิบายในประเด็นเรื่องกฎหมายจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงสงครามเย็น และหลังสงครามเย็น โดยในแต่ละช่วงจะประกอบด้วยประเภทของกฎหมาย 2 ชนิด คือ กรอบความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา และกฎหมายภายในประเทศ โดยจะเรียงลำดับการอธิบายตามเงื่อนไขเวลาที่มีการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ

กรอบความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา และกฎหมายภายในประเทศยุคสงครามเย็น

ในปี ค.ศ.1951 รัฐบาลญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ได้ลงนามในสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน (The U.S.-Japan Security Treaty 1951) ภายใต้สนธิสัญญา สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นยอมรับถึงการมีอยู่ของภัยคุกคามทางทหารร่วมกัน และทั้งสองประเทศเห็นพ้องกันที่จะดำเนินการร่วมกันเพื่อต่อต้านภัยคุกคามดังกล่าว ดังนั้น ทั้งสองประเทศจึงตกลงใจที่จะแบ่งแยกหน้าที่ในการป้องกันและรักษาเสรีภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยสหรัฐอเมริกา

ความรับผิดชอบในการป้องกันภูมิภาคตะวันออกไกลรวมถึงปกป้องญี่ปุ่นจากภัยคุกคามต่างๆ ในขณะที่ญี่ปุ่นมีหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยของตนเอง⁶

ต่อมาในปี ค.ศ.1960 ได้มีการลงนามสนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America สนธิสัญญานี้เป็นการปรับปรุงแก้ไขสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันฉบับปี ค.ศ.1951⁷ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ได้เพิ่มรายละเอียดและความชัดเจนในการให้ความร่วมมือระหว่างกัน ทั้ง 2 ฝ่ายจะปรึกษาร่วมกันในการนำสนธิสัญญานี้ไปปฏิบัติ และโดยการเรียกร้องของแต่ละฝ่าย เมื่อความมั่นคงของญี่ปุ่น หรือสันติภาพระหว่างประเทศ และความมั่นคงของตะวันออกไกล ถูกคุกคาม (มาตรา 4) จากกฎเกณฑ์ข้อนี้ รัฐบาลของทั้ง 2 ฝ่ายระบุไว้ที่หลัก 3 เวทีเพื่อใช้ในการปรึกษาหารือด้านความมั่นคงระหว่างกัน ได้แก่ คณะกรรมการให้คำปรึกษาด้านความมั่นคง (Security Consultative Committee: SCC) ในระดับ

⁶ นายวิเชียร เจนสวัสดิชัย, ญี่ปุ่น-อเมริกัน พันธมิตร: แนวคิดหลังยุคสงครามเย็น (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536), หน้า 20.

⁷ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Masashi Nishihara, "New Roles for the Japan-U.S. Security Treaty," *Japan Review of International Affairs*: 20.

รัฐมนตรี, อนุกรรมการด้านความมั่นคง (Security Subcommittee) ในระดับรองรัฐมนตรี และกลุ่มให้คำปรึกษาด้านความมั่นคง (Security Consultative Group) ในระดับผู้ช่วยรองรัฐมนตรี⁸

นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายตระหนักถึงการโจมตีด้วยอาวุธต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในดินแดนภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคง และประกาศว่าการโจมตีนั้นอาจเป็นภัยอันตรายร่วมภายใต้กระบวนการและข้อบัญญัติตามกรอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 5) โดยระบุไว้ว่า

“การโจมตีด้วยอาวุธใดๆ และทุกมาตรการที่มาจากเหตุนี้ ควรรายงานต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอย่างเร่งด่วน ภายใต้ข้อบัญญัติมาตรา 51 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ การโจมตีดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อคณะมนตรีความมั่นคงได้ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อฟื้นฟูและดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ”

สนธิสัญญายังระบุไว้ว่า “เพื่อเป้าหมายในการรักษาความมั่นคงของญี่ปุ่น

⁸ Murata Koji, “Do the New Guidelines Make the Japan-U.S. Alliance More Effective?,” in The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21st Century, ed. Nishihara Masashi (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2000), p. 22.

และคงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศในตะวันออกไกล สหรัฐอเมริกาจะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับกองกำลังทางบก อากาศ และน้ำ และพื้นที่ในญี่ปุ่น (มาตรา 6) โดยขอบเขตของภูมิภาคตะวันออกไกลในที่นี้ หมายถึง พื้นที่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยพฤตินัย เช่น จีน เกาหลีเหนือ เวียดนามเหนือ คุริลเหนือ และโซเวียต ยกเว้น ฮาโบมาอิ (Habomai) ชิโกตัน (Shikotan) คุริลใต้ (southern Kurils) कुนาชิริ (Kunashiri) และอีโตรอฟุ (Etorofu)⁹”

กล่าวโดยสรุป สนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขปี ค.ศ.1960 เปรียบเสมือนข้อตกลงสัญญาเช่าที่ตั้งฐานทัพ (base-leasing arrangement) ซึ่งสหรัฐอเมริกาจะทำการปกป้องญี่ปุ่นเพื่อเป็นการทดแทนการตั้งฐานทัพบนดินแดนญี่ปุ่นนั่นเอง¹⁰

คณะกรรมการด้านความมั่นคงร่วม ญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา (Japan-U.S. Security Consultative Cooperation) ได้จัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือด้านความมั่นคง (Subcommittee for Defense Cooperation)

⁹ Young C. Kim, Major Issues in Japan's Security Policy Debate (Virginia: Research Analysis Corporation, 1969), p. 17.

¹⁰ Murata Koji, “Do the New Guidelines Make the Japan-U.S. Alliance More Effective?,” in The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21st Century, p. 24.

ขึ้นในวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1976 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกัน โดยขอบเขตของการศึกษายังคงจำกัดอยู่กับประเด็นเรื่องการรุกรานที่อาจจะเกิดขึ้นต่อดินแดนของประเทศญี่ปุ่น และสถานการณ์ในตะวันออกไกลที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น

ในระยะเวลาต่อมา คณะอนุกรรมการความร่วมมือด้านความมั่นคง ได้ยื่นแนวทางการร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา (Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation 1978) ต่อคณะกรรมการด้านความมั่นคงร่วมญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกาในวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ.1978 เพื่อลงความเห็นชอบ โดยแนวทางดังกล่าวได้พูดถึงภาระหน้าที่ที่กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นพึงปฏิบัติเมื่อมีภัยคุกคาม ซึ่งสามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่า หากภัยคุกคามต่อเขตแดนญี่ปุ่นใกล้จะมาถึง (imminent) ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาจะประสานงานและปรึกษากันอย่างใกล้ชิดในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่กำลังจะเกิดขึ้น รวมถึงการจัดตั้งศูนย์ความร่วมมือระหว่างกองกำลังป้องกันตนเองและกองกำลังสหรัฐอเมริกา และเมื่อภัยคุกคามต่อดินแดนญี่ปุ่นเกิดขึ้น แนวทางการร่วมมือฉบับนี้ได้กล่าวว่า กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นจะจัดการกับความรุนแรงจำกัดขนาดย่อม (limited small-scale aggression) เท่านั้น หากภัยคุกคามได้ขยายความรุนแรงมาก

ขึ้นจนยากที่จะจัดการเพียงลำพังได้ กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นและกองกำลังสหรัฐอเมริกาจะขับไล่ภัยคุกคามนั้นร่วมกัน

แนวทางหลักในการปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น คือปฏิบัติการเชิงรับเพื่อป้องกันตนเองในดินแดนทางบก น่านน้ำ รวมทั้งอากาศรอบๆ เขตแดนญี่ปุ่นเท่านั้น ในขณะที่กองกำลังสหรัฐอเมริกาจะช่วยเหลือและสนับสนุนปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันตนเอง และจะปฏิบัติการในพื้นที่อื่นๆ ที่มีความรุนแรงในระดับที่เกินศักยภาพของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นจะสามารถปฏิบัติการได้ โดยทั้งกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นและกองกำลังสหรัฐอเมริกาก็จะร่วมมือกันในการปฏิบัติการทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ

นอกจากนี้ ในเรื่องของการบินรักษาญี่ปุ่นจะรับผิดชอบในการดูแลวัสดุอุปกรณ์ของกองกำลังสหรัฐอเมริกาในดินแดนญี่ปุ่น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาจะรับผิดชอบในการดูแลรักษาวัสดุอื่นๆ ของตนที่อยู่เหนือศักยภาพที่ญี่ปุ่นจะดูแลได้

ที่กล่าวมาข้างต้น คือกรอบกฎหมายที่สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้ตราขึ้นร่วมกันในยุคสงครามเย็น นอกจากกรอบความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาแล้ว กฎหมายภายในของญี่ปุ่นเองก็ยังมีบทบาทในการกำหนดขอบเขตของการป้องกันประเทศของญี่ปุ่น นอกเหนือจากมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญสันติภาพ ที่ได้อธิบายข้างต้น ในปี ค.ศ.1957

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกนโยบายพื้นฐานสำหรับการป้องกันประเทศ (Basic Policies for National Defense 1957) ขึ้น โดยภายใต้นโยบายพื้นฐานนี้ ญี่ปุ่นได้พยายามสร้างแนวทางในการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญไว้ 4 แนวทางคือ¹¹

1. จะมุ่งเน้นนโยบายปฏิบัติการในการป้องกันตัวเองอย่างเคร่งครัด ซึ่งหมายความว่า หากการโจมตีมิได้เริ่มขึ้น กองกำลังป้องกันตนเองจะไม่สามารถออกปฏิบัติการใดๆ ได้ และขอบเขตของการปฏิบัติการจะต้องอยู่ในระดับต่ำสุดเพื่อป้องกันตนเองเท่านั้น ดังนั้น นโยบายนี้จึงเป็นยุทธศาสตร์การป้องกันเชิงตั้งรับอย่างแท้จริง

2. จะไม่เป็นมหาอำนาจทางการทหาร ญี่ปุ่นจะไม่พัฒนาศักยภาพทางการทหารจนถึงขั้นเป็นภัยคุกคามต่อประเทศอื่น

3. จะยึดมั่นในหลักนิวเคลียร์สามประการ คือ ไม่ผลิต ไม่ครอบครอง และไม่อนุญาตให้อาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในดินแดนญี่ปุ่น โดยในปี ค.ศ. 1976 ญี่ปุ่นได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty) และ

4. จะยึดหลักการควบคุมโดยพลเรือน (civilian control) ซึ่งหมายถึง การให้ความสำคัญกับการเมืองมากกว่าการทหาร หรือ

อีกนัยหนึ่งคือ การเมืองแบบประชาธิปไตย ควบคุมการทหาร โดยรัฐประชาธิปไตย

จากหลักการนี้ กองกำลังป้องกันตนเองจึงควรจัดตั้งและปฏิบัติการด้วยเจตนารมณ์แห่งประชาชน การปฏิบัติการป้องกันประเทศของกองกำลังป้องกันตนเองจึงจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา (Diet) เสียก่อน

นโยบายพื้นฐานดังกล่าว ได้ย้ำหลักการขั้นมูลฐานของลัทธิโยชิเดะ 2 ประการ กล่าวคือ

1. ญี่ปุ่นจะพัฒนาสมรรถนะในการป้องกันประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในขอบเขตที่จำเป็นสำหรับการป้องกันตนเอง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงทรัพยากรของประเทศ และภาวะการณ์ภายในประเทศที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และ

2. ญี่ปุ่นจะจัดการกับการรุกรานบนพื้นฐานของสนธิสัญญาความมั่นคงกับสหรัฐอเมริกาในระหว่างที่ยังต้องรอการปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นของสหประชาชาติ ในอันที่จะป้องกันและจัดการรุกรานดังกล่าวในอนาคต¹²

เพื่อให้สอดคล้องกันกับนโยบายพื้นฐานสำหรับการป้องกันประเทศ สภาความ

¹¹ Basic Policy for National Defense [online]. (n.d.) Available from: www.jda.go.jp/e/index_.htm

¹² ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 2 (โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน งานบริการการศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2547), หน้า 13.

มั่นคงแห่งชาติ (National Defense Council) และคณะรัฐมนตรี ได้ร่วมกันกำหนดแนวโครงการการป้องกันแห่งชาติ (National Defense Program Outline) ฉบับแรก ในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1976

สรุปข้อจำกัด และแนวนโยบายด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นยุคสงครามเย็น

นโยบายความมั่นคงญี่ปุ่นภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศว่าญี่ปุ่นจะคงขีดความสามารถในการป้องกันตนเองในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ญี่ปุ่นจะใช้สิทธิในการป้องกันตนเองได้ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบ 3 ประการ คือ เกิดการรุกรานเขตแดนทั้งทางน้ำ บก และอากาศของญี่ปุ่น ไม่มีเครื่องมือที่เหมาะสมเพื่อจัดการกับความรุนแรงนั้น และการใช้กำลังจะต้องจำกัดอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ในขณะที่สิทธิในการป้องกันร่วมกันซึ่งหมายถึงสิทธิในการใช้กำลังในการหยุดการรุกรานทางการทหารในเขตแดนของรัฐอื่นนั้น ยังคงเป็นข้อห้ามภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ

โดยขีดความสามารถในระดับต่ำเท่าที่จำเป็น (the minimum necessary degree) นั้น หมายถึง ศักยภาพของการป้องกันตนเองจะต้องสมดุลกับอำนาจแห่งชาติโดยรวม อำนาจทางเศรษฐกิจ และบรรยากาศทางการเมือง (political climate) กองกำลังป้องกันตนเองต้อง

ไม่มีขีดความสามารถในการก่อความรุนแรง ไม่เป็นภัยคุกคามต่อรัฐอื่น ในขณะที่ต้องรักษาศักยภาพที่พอเพียงสำหรับปกป้องความมั่นคงของประเทศ¹³ เป็นการป้องกันประเทศเพื่อการป้องกันประเทศอย่างแท้จริง” (senshu boei)¹⁴ กองกำลังป้องกันตนเองจะไม่ถูกส่งไปยังต่างประเทศ แม้จะเป็นไปในรูปของคณะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (UN peace-keeping missions) ก็ตาม¹⁵

ด้วยข้อจำกัดทางการทหารดังกล่าว ทำให้ในยุคสงครามเย็นนี้ ญี่ปุ่นใช้เครื่องมืออื่นแทนเครื่องมือทางการทหาร ในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของประเทศและระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากหลัก 3 ประการของการริเริ่มความร่วมมือระหว่าง

¹³ Young C. Kim, *Major Issues in Japan's Security Policy Debate* (Virginia: Research Analysis Corporation, 1969), p. 10.

¹⁴ ในสมุดปกขาวของสำนักงานป้องกันประเทศไม่ได้ให้คำจำกัดความ “การป้องกันประเทศเพื่อป้องกันอย่างเดี่ยวอย่างแท้จริง” (“an exclusively defensive defense” นี้ แต่ได้อธิบายว่าเป็นลักษณะของยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศแบบวางเฉย (passive) อยู่ในกรอบของเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ญี่ปุ่นจะไม่สั่งการให้กองกำลังป้องกันตนเองปฏิบัติการใด ๆ จนกว่าญี่ปุ่นจะได้ตกอยู่ภายใต้การรุกรานโจมตีทางทหาร ดู *Defense of Japan* 1983, p. 58.

¹⁵ ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 2, หน้า 16.

ประเทศ (international cooperation initiative) ที่เสนอโดยนายทาเคชิ ตะ โนโบรุ นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่น ปี ค.ศ.1988 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้¹⁶

1. ความร่วมมือเพื่อสันติภาพ สันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองระหว่างประเทศเป็นเงื่อนไขสำคัญอันดับแรกของสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศญี่ปุ่นเอง ในการแสวงหาความร่วมมือเพื่อสันติภาพ ญี่ปุ่นจะต้องเพิ่มและขยายความร่วมมือด้านการเงินและทางด้านอื่นๆ เพื่อกิจกรรมในการรักษาสันติภาพ และต้องมีส่วนร่วมในความพยายามที่จะรักษาสันติภาพที่ดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ
2. การขยายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่รับภาระในการส่งเสริมสันติภาพ และยังเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลก ญี่ปุ่นจะต้องช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันของประเทศเหนือ-ใต้ และช่วยเพิ่มเสถียรภาพและพัฒนาประชาคมระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นเองตระหนักดีว่าตนมีความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ที่สำคัญการขยายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการเพื่อช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคม ตลอดจนเพื่อความมั่นคงของมาตรฐานการครองชีพ และเพื่อเพิ่มสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา จึงได้ใช้แผนการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่เป็นทางการ เพื่อให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ “การพึ่งพาซึ่งกันและกันของโลก” และ “ความเห็นอกเห็นใจมนุษย” ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

3. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมที่แตกต่างกันในกลุ่มประชาคมระหว่างประเทศนั้น ควรจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ และประชาชนทุกชาติทุกภาษา ควรจะมีโอกาสได้ชื่นชมคุณค่าอันเป็นสากลนี้ ในขณะเดียวกันการส่งเสริมให้มีความเคารพในความแตกต่างทางวัฒนธรรมโดยฝ่ายทางการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม จะช่วยให้ญี่ปุ่นเปิดกว้างยิ่งขึ้นในสายตาของประเทศอื่นๆ

กรอบความร่วมมือระหว่าง ญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา ยุคหลังสงครามเย็น: การเปิดช่องทางให้กองกำลังป้องกันตนเองสามารถขยายบทบาท

สงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อมกับคำถามถึงความชอบธรรมในการคงอยู่ของกองทัพสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งรวมถึงฐานทัพในญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกายังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้

¹⁶ นายวิเชียร เจนสวัสดิชัย, ญี่ปุ่น-อเมริกัน พันธมิตร: แนวคิดหลังยุคสงครามเย็น, หน้า 41 – 42.

ต่อไป ดังจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง-แปซิฟิก (United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region) หรือ “รายงานของไนเย” (“Nye Report”) ในรายงานนี้ได้ยืนยันพันธะของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อสนธิสัญญาความมั่นคงว่าเป็นเสาหลักของนโยบายของตน ความพยายามที่จะมิให้ข้อพิพาททางเศรษฐกิจมากระทบกระเทือนความเป็นพันธมิตรด้านความมั่นคง และตอกย้ำความแน่วแน่ของสหรัฐอเมริกาที่จะคงรักษาองค์กำลัง 100,000 คน ไว้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงรวมทั้งเรียกร้องให้มีความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกามากขึ้น รวมทั้งการเพิ่มความสนับสนุนด้านส่งกำลังบำรุงของญี่ปุ่น (logistics support) สำหรับการปฏิบัติการของกองกำลังสหรัฐอเมริกาในภูมิภาค และการดำเนินการวิจัยร่วมกันเกี่ยวกับโครงการปกป้องขีปนาวุธนิวเคลียร์ (Theater Missile Defense – TMD) ด้วยการยืนยันพันธะที่มีต่อภูมิภาคของสหรัฐอเมริกานี้เองที่บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเพิ่มความสำคัญมากขึ้น¹⁷

แม้ว่าสงครามเย็นและความขัดแย้งทางอุดมการณ์จะยุติลง แต่ญี่ปุ่นยังคงเห็นความสำคัญของการเป็นพันธมิตรกับ

¹⁷ ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 4, หน้า 19.

สหรัฐอเมริกา และตระหนักดีว่าภัยคุกคามสันติภาพ ความไม่มั่นคง และความไม่แน่นอนในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นวิกฤติคาบสมุทรเกาหลี การเผชิญหน้ากันทางการทหาร ปัญหาการก่อการร้าย และการเผยแพร่อาวุธนิวเคลียร์และอาวุธทำลายล้างสูง ยังคงดำรงอยู่ในสังคมโลก ดังนั้นในวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1996 นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะแห่งญี่ปุ่น และประธานาธิบดีบิลคลินตันแห่งสหรัฐอเมริกาได้แถลงปฏิญญาด้านความมั่นคงร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางในการเป็นพันธมิตรในศตวรรษที่ 21 (Japan-U.S. Joint Declaration on Security – Alliance for the 21st Century) โดยในปฏิญญานี้ได้กล่าวถึงความสำคัญของการเป็นพันธมิตรระหว่างทั้ง 2 ประเทศ และสนธิสัญญาความร่วมมือและความมั่นคงร่วมกัน (Treaty of Mutual Cooperation and Security)

เนื้อหาโดยรวมของปฏิญญานี้แสดงให้เห็นถึงการขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์ที่ญี่ปุ่นต้องรับผิดชอบ และให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค กล่าวคือ จากเดิมญี่ปุ่นนั้นมีหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบต่อการรักษาสันติภาพและความมั่นคงภายในดินแดนประเทศญี่ปุ่นเองเท่านั้น แต่ตามปฏิญญานี้ได้มีการเน้นย้ำให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกซึ่งญี่ปุ่นเองต้องมีบทบาทในการปกป้องและคงไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมที่มั่นคงปลอดภัยของภูมิภาคนี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นยังคงยินยอมที่จะให้ความช่วยเหลือในการดูแลฐานทัพสหรัฐอเมริกาในดินแดนญี่ปุ่นต่อไป ตามสนธิสัญญาความร่วมมือและความมั่นคงร่วมกันในฐานะผู้ให้ความสนับสนุนจากประเทศเจ้าบ้าน (Treaty of Mutual Cooperation and Security and Host Nation Support) ซึ่งรวมไปถึงการให้การสนับสนุนทางการเงิน ตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงว่าด้วยมาตรการพิเศษฉบับใหม่ (new Special Measures Agreement) ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้มีการปรึกษาระหว่างกันอย่างใกล้ชิดถึงการเริ่มต้นทบทวนแนวทางความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่ร่างขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 (Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation) และการเริ่มต้นศึกษาถึงความร่วมมือระดับทวิภาคีต่อสถานการณ์ที่จะส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่นที่อาจเกิดขึ้น “รอบๆ ญี่ปุ่น” ด้วย¹⁸

ข้อตกลงอีกฉบับหนึ่ง ที่กล่าวถึงบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองในการให้ความร่วมมือกับกองกำลังสหรัฐอเมริกา คือข้อตกลงเรื่องการได้มาและการบริการแก่กัน

¹⁸ Ministry of Foreign Affairs, Japan-U.S. Joint Declaration on Security – Alliance for the 21st Century [online]. (April 17, 1996) Available from: www.mofa.go.jp/region/n-american/us/security/security.html

(Acquisition and Cross Servicing Agreement: ACSA) ปี ค.ศ.1996 ซึ่งระบุไว้ว่า “กองกำลังป้องกันตนเองและกองกำลังสหรัฐอเมริกาจะแบ่งปันเสบียงอาหาร เชื้อเพลิง อุปกรณ์การสื่อสาร และเครื่องมือซ่อมบำรุง แก่กัน ใน 3 กรณี คือ ระหว่างการซ้อมรบในปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ และภารกิจด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศอื่นๆ รวมทั้งเหตุการณ์ทางการทหารที่เกิดขึ้นรอบๆ ญี่ปุ่น”

สืบเนื่องจากปฏิญญาด้านความมั่นคงร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาที่แถลงไปเมื่อปี ค.ศ.1996 ซึ่งได้ย้ำถึงความสำคัญของการเป็นพันธมิตรระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก คณะกรรมการความมั่นคง (SCC) ได้เห็นชอบให้มีการทบทวนแนวทางความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่ใช้อยู่ตั้งแต่ปี ค.ศ.1978 ใหม่ โดยในวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.1997 การทบทวนแนวทางความร่วมมือด้านการป้องกันระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1997 ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ (Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation 1997) โดยประเด็นสำคัญที่ถูกพิจารณา ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างกันในสภาวะปกติ ปฏิบัติการเพื่อตอบโต้กับภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นต่อญี่ปุ่นและความร่วมมือต่อสถานการณ์บริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น (area surrounding Japan) ซึ่งสามารถ

ส่งผลกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่นได้

สำหรับความร่วมมือระหว่างกันในสภาวะปกติ ประกอบไปด้วยการแบ่งปันข้อมูลและการปรึกษาเชิงนโยบายร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือด้านความมั่นคง ทั้งในการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ปฏิบัติการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม หรือปฏิบัติการในกรณีของการเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ (large-scale disasters) ทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันในด้านต่างๆ เช่น การขนส่งคมนาคม การให้บริการทางการแพทย์ การแบ่งปันข้อมูล การให้การศึกษา และการฝึกปฏิบัติการร่วมกัน

ในส่วนของปฏิบัติการเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นต่อญี่ปุ่น ในยามที่ภัยคุกคามใกล้จะมาถึง (imminent) ประเด็นที่เพิ่มขึ้นมาจากแนวทางการร่วมมือเดิม (ปี ค.ศ. 1978) คือประเด็นเรื่องการเตรียมความพร้อมสำหรับรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในบริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น (area surrounding Japan) โดยคู่ภาคีจะร่วมมือกันทั้งในด้านข้อมูลข่าวกรอง ระบบการเตือนภัย รวมทั้งความพยายามทางการทูต เพื่อเตรียมพร้อมต่อภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น

เมื่อภัยคุกคามเกิดขึ้น กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นจะปฏิบัติการตอบโต้อย่างทันทีทันใด ในขณะที่กองทัพสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่กองกำลังญี่ปุ่น

กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นจะปฏิบัติการเชิงรับในดินแดน น่านน้ำโดยรอบ และชั้นอากาศของตน ในขณะที่กองทัพสหรัฐอเมริกาจะทำการสนับสนุนปฏิบัติการของญี่ปุ่นและจะปฏิบัติการในพื้นที่อื่นๆ ที่นอกเหนือความรับผิดชอบของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น ซึ่งในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีประเด็นที่แตกต่างไปจากแนวทางการร่วมมือเดิม (ปี ค.ศ. 1978) มากนัก

แนวทางสำหรับการปฏิบัติการทางการทหารนั้น ยังคงรักษาแนวทางเดิมไว้ กล่าวคือ ปฏิบัติการตอบโต้ภัยคุกคามทางอากาศ (air attack), ปฏิบัติการป้องกันน่านน้ำรอบญี่ปุ่นและเส้นทางการสื่อสารทางทะเลรอบญี่ปุ่น และการตอบโต้การรุกรานทางอากาศและทางทะเล (airborne and seaborne invasions) อย่างไรก็ตาม ในแนวทางการร่วมมือใหม่นี้ ได้เพิ่มเติมภารกิจใหม่ขึ้น คือ การตอบโต้ต่อภัยอื่นๆ กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบและจับได้การโจมตีแบบกองโจร หรือ การโจมตีนอกแบบ (unconventional attacks) อื่นๆ รวมถึงการแทรกซึมทางการทหาร (military infiltration) ในดินแดนญี่ปุ่น นอกจากนี้กองทัพสหรัฐอเมริกาและกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่นจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการตอบโต้ต่อการโจมตีด้วยขีปนาวุธ (ballistic missile attack) โดยกองทัพสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือทางด้านข่าว

กรอง และร่วมเสริมกำลังในการตอบโต้ (additional strike power)

ดังได้กล่าวมาแล้ว แนวทางความร่วมมือใหม่นี้มีการเพิ่มเติมประเด็นในความร่วมมือโดยประเด็นที่เห็นเด่นชัดที่สุดคือ ขอบเขตของความร่วมมือที่ขยายจากตะวันออกไกล มาเป็นเอเชีย-แปซิฟิก ตามปฏิญญาความมั่นคง ปี ค.ศ. 1996 และบริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น (area surrounding Japan)

คู่ภาคีได้นิยามคำว่า “บริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น” ในบริบทเชิงสถานการณ์ (situational) มิใช่ เชิงภูมิศาสตร์ (geographical) ซึ่งหมายความว่าหากเกิดภัยใดที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นได้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้น ณ บริเวณใด ใกล้ หรือไกลเขตแดนของญี่ปุ่น ฝ่ายญี่ปุ่นควรจะมีการรับมือกับภัยดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยคู่ภาคีจะร่วมมือกันทั้งเมื่อมีการคาดว่าสถานการณ์จะเกิดขึ้น (anticipated) และเมื่อสถานการณ์นั้นเกิดขึ้นแล้ว

สำหรับฝ่ายญี่ปุ่น การสนับสนุนปฏิบัติการของกองทัพสหรัฐอเมริกาที่มีทั้งการให้สิ่งอำนวยความสะดวกของกองกำลังป้องกันตนเอง รวมทั้งสนามบินพลเรือน (civilian airports) และท่าเรือ นอกจากนี้ยังต้องสนับสนุนแนวหลังแก่กองทัพสหรัฐอเมริกา (rear area support) ทั้งในเขตแดนของญี่ปุ่นเอง ทะเลหลวง และห้วงอวกาศนานาชาติรอบๆ ญี่ปุ่น (international airspace) กองกำลัง

ป้องกันตนเองญี่ปุ่นจะรับผิดชอบด้านการรวบรวมข่าวกรอง การเตือนภัยและการกวาดต้อนระเบิด กิจกรรมบรรเทาทุกข์และมาตรการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย การค้นหาและช่วยเหลือปฏิบัติการอพยพขนย้ายบุคคลที่เป็นพลเรือน (noncombatant evacuation) กิจกรรมที่สนับสนุนการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การจัดการทางทะเลและอากาศ ส่วนกองทัพสหรัฐอเมริกาจะรับผิดชอบในเรื่องของปฏิบัติการฟื้นฟูสันติภาพและความมั่นคงในบริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น¹⁹

ในปี ค.ศ.1999 สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นได้ยืนยันถึงแนวทางความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างกันอีกครั้ง (Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation 1999) โดยเน้นย้ำประเด็นเรื่องการขยายขอบเขตในการแสดงบทบาทของญี่ปุ่นจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเป็น “บริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น” อีกครั้ง โดยทั้ง 2 ประเทศจะร่วมมือกันในกิจกรรมบรรเทาทุกข์และมาตรการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย การค้นหาและช่วยเหลือ การอพยพประชาชน การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจภายใต้การนำของสหประชาชาติ (UN-imposed economic sanctions) และการส่งกองกำลังบำรุงเพื่อ

¹⁹ อ่านเพิ่มเติมใน Yoshihide Soeya, "Japan: Normative Constraints versus Structural Imperatives," in *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, ed. Alagappa, Muthiah (CA: Stanford University Press, 1998), p. 215.

ช่วยเหลือกองทัพสหรัฐอเมริกาในน่านน้ำ
นานาชาติที่แยกออกจากพื้นที่ปฏิบัติการทาง
ทหารกำลังเกิดขึ้น²⁰

ในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2004 หลัง
เหตุการณ์การก่อการร้าย ณ ตึกเวิร์ลเทรด เซ็น
เตอร์ สหรัฐอเมริกาผ่านพ้นไป มีการแก้ไข
ข้อตกลงเรื่อง การได้มาและบริการแก่กัน (Revise
ACSA) อีกครั้งหนึ่ง โดยฉบับแก้ไขนี้ได้ขยาย
ขอบเขตการสนับสนุนกองทัพสหรัฐอเมริกาใน
ยามที่เกิดเหตุการณ์รอบๆ ญี่ปุ่น โดย²¹

1. กองกำลังป้องกันตนเองจะให้การ
สนับสนุนในแนวหลัง (rear area support) ต่อ

²⁰ Tsuneo Akaha, "Beyond Self Defense: Japan's Elusive Security Role Under the New Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation," *The Pacific Review* 11,4 (1998): 472-476. และ Sheldon W. Simon, "Is There a US Strategy for East Asia?" *Contemporary Southeast Asia* 21,3 (December 1999): 331-333. อ้างถึงใน Sheldon W. Simon, "Asian Armed Forces: Internal and External Tasks and Capabilities," *NBR Analysis* 11,1 [online]. (May 2000) Available from: www.nbr.org/publications/analysis/vol11no1/essay.html

²¹ "Japan," in *Asia Pacific Security Outlook 2000*, eds. Richard W. Baker and Charles E. Morrison (Tokyo : Japan Center for International Exchange, 2000), p. 98.

กองทัพสหรัฐอเมริกา ค้นหาและช่วยเหลือ
รวมทั้งติดตามเรือที่นำส่งภัยในทะเลหลวง

2. รัฐบาลญี่ปุ่นจะเรียกร้องให้รัฐบาล
ท้องถิ่นและภาคเอกชนร่วมมือกับรัฐบาลกลาง
และกองทัพสหรัฐอเมริกา และ

3. กองกำลังป้องกันตนเองอาจจะใช้อาวุธ
หากจำเป็น นอกจากนั้นยังอนุญาตให้มีการ
แบ่งปันอาวุธระหว่างกัน ในกรณีญี่ปุ่นถูก
คุกคามหรือคาดว่าจะถูกคุกคาม และครอบคลุม
กรณีที่กองกำลังป้องกันตนเองเข้าร่วมใน
ปฏิบัติการสนับสนุนระหว่างประเทศอย่างขนาน
ใหญ่ และปฏิบัติการสนับสนุนต่อกรณีภัยพิบัติ
(large scale support & disaster support)
ด้วย

ทั้งหมดนี้คือกรอบกฎหมายที่ญี่ปุ่นและ
สหรัฐอเมริกาได้ตกลงร่วมกันในยุคหลังสงคราม
เย็น จากการอธิบายข้างต้น จะเห็นได้ว่าข้อตกลง
ต่างๆ ได้ขยายขอบเขตของความร่วมมือระหว่าง
กัน จากภูมิภาคตะวันออกไกล (ยุคสงครามเย็น)
มาสู่ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (ค.ศ.1996) และ
อาณาบริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น (ค.ศ.1997) ตามลำดับ
การขยายขอบเขตความร่วมมือในแง่ของ
ภูมิศาสตร์ดังกล่าว นำมาซึ่งการขยายบทบาท
ของกองกำลังป้องกันตนเองที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่
ในขอบเขตที่ได้มีการตกลงกันไว้ และเพื่อให้เกิด
ความชัดเจนถึงบทบาทที่กองกำลังป้องกันตนเอง
พึงกระทำ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย
ภายในประเทศขึ้นหลายฉบับภายใต้กรอบ

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่างๆ ที่ได้ลงนามกับสหรัฐอเมริกา ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

กรอบกฎหมายภายในประเทศยุคหลังสงครามเย็น: จากสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรก สู่ปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้าย

สงครามอ่าวเปอร์เซียประทุขึ้นในปี ค.ศ.1991 แม้ว่าญี่ปุ่นในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศพันธมิตรอย่างสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนถึง 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ดูเหมือนว่ายังคงไม่เพียงพอต่อความคาดหวังของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้ญี่ปุ่นส่งบุคลากรเข้าร่วมรบในครั้งนั้นด้วย

ภายใต้แรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา ประกอบกับภายในประเทศญี่ปุ่นเอง หลังจากที่ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากนานาชาติว่าไม่ได้แสดงบทบาทให้สมกับที่เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซีย ตลอดจนความพยายามของผู้นำญี่ปุ่นในการชักจูงให้ประชาชนญี่ปุ่นเห็นถึงความจำเป็นที่ญี่ปุ่นต้องแสดงให้ชาวโลกเห็นว่าญี่ปุ่นมีความเต็มใจที่จะมีบทบาทนอกเหนือไปจากการออกแต่เงินเท่านั้น ในการรักษาสันติภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) จึงสามารถผลักดันร่างกฎหมายที่อนุญาตให้กองกำลังป้องกันตนเองไป

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพร่วมกับกองกำลังสหประชาชาติ (UN Peace-keeping Operations หรือ UNPKO) ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาของญี่ปุ่นได้สำเร็จเมื่อกลางเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1992 หลังจากที่ประสบความสำเร็จในการได้รับความสนับสนุนจากมติมหาชนและสื่อมวลชนในการตัดสินใจส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดของกองกำลังป้องกันตนเองไปยังอ่าวเปอร์เซียเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1991 ภายหลังจากสงครามอ่าวเปอร์เซียได้ยุติลงแล้ว เพื่อไปปฏิบัติการกวาดทุ่นระเบิดที่ประเทศอิรักได้วางทิ้งเอาไว้ ในช่วงที่อิรักได้ส่งกำลังทหารของตนเข้าไปยึดครองประเทศคูเวต

แม้ว่ารัฐสภาญี่ปุ่น (Diet) จะได้อนุมัติร่างกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ (United Nations Peace Keeping Operation Law 1992: UNPKO) ซึ่งเท่ากับเป็นการยกเลิก ข้อห้ามที่มีมานานเกี่ยวกับการส่งทหารญี่ปุ่นไปปฏิบัติการในต่างประเทศตามการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 แต่การจะส่งบุคลากรของกองกำลังป้องกันตนเองไปร่วมกับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติตามกฎหมายนั้นจะต้องกระทำอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ค่อนข้างจำกัด 5 ประการ คือ²²

²² ไชยวัฒน์ คำชู, “การกำหนดนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ศึกษากรณีการตัดสินใจส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดไปยังอ่าวเปอร์เซีย,” *เอเชียปริทัศน์* 12,3 (กันยายน-ธันวาคม 2534): 1-40.

1. จะต้องมีการขจัดกลไกการหยุดยั้งระหว่าง
คู่อริในความขัดแย้งเสียก่อน

2. คู่อริในความขัดแย้งจะต้องให้ความ
ยินยอมต่อการวางกองกำลังรักษาสันติภาพของ
สหประชาชาติ และการมีส่วนร่วมของญี่ปุ่นใน
กองกำลังรักษาสันติภาพนี้

3. กองกำลังรักษาสันติภาพจะต้องรักษา
ความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด

4. หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขใดเงื่อนไข
หนึ่งใน 3 เงื่อนไขแรกนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นอาจจะ
ถอนกองกำลังรักษาสันติภาพของตนกลับ
ประเทศ และ

5. การใช้อาวุธจะถูกจำกัดเท่าที่จำเป็นชั้น
ต่ำสุดเพื่อใช้ในการป้องกันชีวิตบุคลากร และส่ง
บุคลากรของกองกำลังป้องกันตนเองไปร่วมได้
ครั้งละไม่เกิน 2,000 คน

ภายใต้ข้อบัญญัติของกฎหมายนี้ กอง
กำลังป้องกันตนเองไม่สามารถใช้อาวุธในการ
ปกป้องบุคลากรของสหประชาชาติที่มีโซชาว
ญี่ปุ่นได้ และไม่สามารถเคลื่อนย้ายเพื่อไปทำ
ภารกิจนี้ได้ด้วยเช่นกัน คำสั่งให้ใช้อาวุธไม่
สามารถเกิดขึ้น การใช้อาวุธเป็นไปตาม
พิจารณาณส่วนบุคคล ในการที่จะป้องกัน
ตนเอง และชาวญี่ปุ่นที่อยู่ในบริเวณเดียวกัน²³

²³ William Heinrich Jr, Akiho Shibata and
Yoshihide Soeya, *UN Peace-keeping Operations:
A Guide to Japanese Policies* (Tokyo: United
Nations University Press, 1999), p. 63.

ต่อมา ในปี ค.ศ.1995 รัฐบาลผสม
ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีจากพรรคสังคมนิยม
โตมิอิชิ มูรายามาได้มีการปรับปรุงแนว
โครงการการป้องกันประเทศ ในปี ค.ศ.1976 ขึ้น
ใหม่อีกครั้ง (National Defense Program
Outline in and after FY 1996) โดยในโครงร่าง
ใหม่นี้ ได้กล่าวถึงความสำคัญของการเป็น
พันธมิตรระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา
ภายหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง มีการพูดถึง
ความคาดหวังที่จะให้กองกำลังป้องกันตนเอง
ญี่ปุ่นเพิ่มบทบาทในการตอบโต้ภัยพิบัติ
ขนาดใหญ่ การจู่โจมของผู้ก่อการร้าย
สถานการณ์อื่นๆ ที่กระทบสันติภาพและความ
มั่นคงของญี่ปุ่นอย่างร้ายแรง และการเข้าร่วม
ในปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่ง
สหประชาชาติ²⁴ เมื่อเกิดภัยคุกคามทางอ้อม
(indirect threat) หรือกิจกรรมทางการทหารใดๆ
ที่จะนำมาซึ่งความรุนแรงต่อประเทศญี่ปุ่น กอง
กำลังป้องกันตนเองต้องแสดงบทบาทอย่าง
รวดเร็วในการจัดการกับสถานการณ์นั้นๆ และ
เมื่อความรุนแรงนั้นเกิดขึ้น กองกำลังป้องกัน
ตนเองต้องร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการกำจัด
ความรุนแรง หรือภัยนั้น อย่างรวดเร็ว²⁵

²⁴ "Japan," in *Asia Pacific Security Outlook
1999*, ed. Charles E. Morrison (Tokyo : Japan
Center for International Exchange, 1999), p. 97.

²⁵ Japan Defense Agency, *National Defense
Program Outline in and after FY 1996* [online].
(December 1995) Available from:
http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou96/index_e.htm

ภายใต้แนวโครงการการป้องกันประเทศ ปีค.ศ. 1996 รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มสนับสนุนการทำงานของสภาเสนาธิการทหารร่วม (Joint Staff Council) เพื่อปรับและเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกองกำลังป้องกันตนเอง นอกจากนี้ยังสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างองค์กรในทบวงความมั่นคงในการรับรองข้อตกลงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาในหลายๆ ประเด็น เช่น เรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เรื่องการทบทวนแนวทางความร่วมมือด้านความมั่นคงปี ค.ศ.1978 เรื่องสถานการณ์รอบๆ ญี่ปุ่น เรื่องการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ เรื่องการส่งกองกำลังบำรุง เสบียง และบริการระหว่างกองกำลังป้องกันตนเองและกองกำลังสหรัฐอเมริกา และเรื่องการป้องกันการสร้างอาวุธทำลายล้างสูง รวมถึงการศึกษาถึงระบบการป้องกันขีปนาวุธ เป็นต้น²⁶

ในปี ค.ศ.1998 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1992 (United Nations Peace Keeping Operation Law 1992) โดยฉบับแก้ไขอนุญาตให้บุคคลากรจากกองกำลังป้องกันตนเองสามารถใช้อาวุธภายใต้คำสั่งของเจ้าหน้าที่อาวุโส ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกำลังจะเกิดขึ้นอย่างกะทันหันก่อนที่คำสั่งดังกล่าวจะสามารถกระทำได้ กองกำลังป้องกัน

ตนเองก็สามารถใช้อาวุธตอบโต้ได้ทันที²⁷ นอกจากนี้ ยังขยายบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองในการเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ แม้ว่ายังไม่มีการหยุดยิงในพื้นที่นั้นอีกด้วย²⁸

ในปี ค.ศ.1999 เพื่อขยายความร่วมมือทางด้านความมั่นคง (New Defense Guidelines) ในกรณีที่มีการโจมตีญี่ปุ่นทางทหาร หรือในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินทางทหารใน "บริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น" รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการในการที่จะประกันการรักษาสันติภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่นในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นบริเวณรอบๆ ญี่ปุ่น (The Law Concerning Measure to Ensure the Peace and Security of Japan in Situations in Areas Surrounding Japan 1999) โดยระบุถึงบทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองและแนวทางความร่วมมือด้านความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกาไว้ว่า กองกำลังป้องกันตนเองต้องให้การช่วยเหลือแนวหลังต่อกองทัพสหรัฐอเมริกา รวมถึงการค้นหาและช่วยชีวิต และการติดตามเรือที่นำส่งภัยในทะเลหลวง รวมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถร้องขอ

²⁶ Toshio Saito, "Japan's Security Policy," *Strategic Forum* [online]. (May 1999) Available from: www.ndu.edu/inss/strforum/SF163/forum163.html

²⁷ "Japan's Defense Policy: Terrorist Attacks in the U.S. and Debate on Defense Policy," in *East Asian Strategic Review 2002* (Tokyo: Japan Times, 2002), p. 324.

²⁸ "Japan," in *Asia Pacific Security Outlook 1999*, p. 102

รัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชนในการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลกลางและกองทัพสหรัฐอเมริกา และกองกำลังป้องกันตนเองสามารถใช้อาวุธได้ เมื่อจำเป็น พระราชบัญญัตินี้อยู่ในกรอบของสนธิสัญญาความมั่นคงระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา แนวคิดในเรื่องขอบเขตไม่ได้ตีความตามภูมิศาสตร์ แต่ตีความตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และการอนุมัติจากรัฐสภายังคงเป็นหลักการพื้นฐาน แต่ในกรณีฉุกเฉินสามารถให้รัฐสภาอนุมัติย้อนหลังได้²⁹

การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในด้านกฎหมาย เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์การก่อการร้าย ณ ตึกเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ทั้งนี้ที่เหตุการณ์นี้เกิดขึ้น นายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคอิซุมิแถลงมาตรการ 7 ประการ ในการต่อต้านการก่อการร้าย ในวันที่ 19 กันยายน โดยมีรายละเอียดดังนี้³⁰

1. รัฐบาลญี่ปุ่นจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการส่งกองกำลังป้องกันตนเอง

ออกไปปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือกองทัพสหรัฐอเมริกา

2. รัฐบาลญี่ปุ่นจะดำเนินมาตรการต่างๆ ในการปกป้องสิ่งอำนวยความสะดวกและเขตพื้นที่ของกองทัพสหรัฐอเมริกา รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในญี่ปุ่นเอง
3. รัฐบาลญี่ปุ่นจะส่งยานพาหนะของกองกำลังป้องกันตนเองออกไปเพื่อรวบรวมข้อมูล
4. รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความร่วมมือในระดับนานาชาติ รวมถึงการแบ่งปันข้อมูลอย่างเต็มที่ในพื้นที่ที่มีการควบคุมการอพยพ (immigration control)
5. รัฐบาลญี่ปุ่นจะขยายความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ด้านเศรษฐกิจ และด้านที่สำคัญอื่นๆ แก่ประเทศรอบข้าง และประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการก่อการร้าย รัฐบาลจะขยายความช่วยเหลือทางการเงินต่อปากีสถานและอินเดีย
6. รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือต่อบุคคลพลัดถิ่น โดยภารกิจนี้รวมถึงความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากกองกำลังป้องกันตนเองด้วย
7. รัฐบาลญี่ปุ่นร่วมกับนานาชาติประเทศจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมในการตอบโต้กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความสับสนที่อาจ

²⁹ "Japan," in *Asia Pacific Security Outlook 2000*, eds. Richard W. Baker and Charles E. Morrison (Tokyo : Japan Center for International Exchange, 1999), pp. 94-102.

³⁰ "The Terrorist Attacks in the United States and Security in East Asia," in *East Asian Strategic Review 2002* (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2002), pp. 36-37.

เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ
และระหว่างประเทศ

หลังจากนั้นไม่นาน คือ ในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.2001 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-Terrorism Special Measure Law 2001) ภายใต้กฎหมายนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองสูงถึง 1,500 นาย ออกนอกประเทศเพื่อปฏิบัติการในภารกิจ 3 ประเภทคือ การร่วมมือและสนับสนุนกิจกรรมของกองทัพสหรัฐอเมริกาและนานาชาติ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการช่วยเหลือบุคคลพลัดถิ่น³¹ ภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีการวางเงื่อนไขให้เรือขนส่งเสบียงสามารถปฏิบัติการได้ในขอบเขตที่กว้างขึ้น รวมถึงมหาสมุทรอินเดีย อ่าวเปอร์เซีย และออสเตรเลีย³² บุคลากรจากกองกำลังป้องกันตนเองสามารถใช้อาวุธในการปกป้องตนเองและผู้อื่นที่ร่วมภารกิจกับตนได้หากเกิดเหตุการณ์ที่หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรงไม่ได้³³

³¹ Ibid:37-38.

³² Japan Wants Rearmament [online]. (December 6, 2002) Available from: <http://English.peopledaily.com.cn>

³³ "Japan's Defense Policy: Terrorist Attacks in the U.S. and Debate on Defense Policy," in East Asian Strategic Review 2002, p. 311.

ในวันที่ 7 ธันวาคม ค.ศ.2001 รัฐสภาญี่ปุ่นได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ และได้อนุมัติเป็นพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุงแก้ไข (Revise PKO Law 2002) ในปี ค.ศ.2002 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุถึงการแก้ไข 3 ประการ คือ การยกเลิกข้อห้ามในการมีส่วนร่วมกับหน่วยหลักของกองกำลังรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ การขยายกลุ่มคนที่กองกำลังป้องกันตนเองจะสามารถใช้กำลังอาวุธในการปกป้อง และการอนุญาตให้กองกำลังป้องกันตนเองที่เข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพสามารถใช้อาวุธในการป้องกันตนเองได้³⁴

หลังเหตุการณ์ก่อการร้าย ดังที่กล่าวข้างต้น ได้มีการออกกฎหมายต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ในปี ค.ศ.2003 หลังจากที่สหรัฐอเมริกาส่งกองกำลังบุกโจมตีอิรัก รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่อสนับสนุนมาตรการฟื้นฟูและช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่อิรัก (Iraq Humanitarian Reconstruction Support Special Measure Law 2003) กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องทางให้นายกรัฐมนตรีสามารถส่งกองกำลังป้องกันตนเองภาคพื้นดินไปอิรัก เพื่อช่วยกองกำลังสหรัฐอเมริกาได้ การส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปอิรักจะเป็นมิติใหม่แห่งกิจกรรมทางการทหารของญี่ปุ่นนอกกรอบปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

³⁴ Ibid, pp.326-327.

ของสหประชาชาติ³⁵ กฎเกณฑ์บางส่วนในกฎหมายฉบับนี้ เช่น การปฏิบัติการไม่ต้องรอการยินยอมจากอิรัก และกองกำลังป้องกันตนเองสามารถใช้อาวุธเมื่อชีวิตถูกคุกคามได้³⁶ ซึ่งให้เห็นถึงความสามารถในการขยายบทบาททางการทหารอย่างชัดเจน มีการตีความคำว่าพื้นที่ที่ไม่มีมีการสู้รบว่าเป็นสถานที่ที่ไม่มีการใช้กำลังทางทหารที่เป็นระบบ หรือมีการวางแผนไว้แล้ว ดังนั้นภัยจากการก่อการร้ายซึ่งมีการใช้กำลังทางทหารอย่างไม่เป็นระบบจึงไม่อยู่ในขอบข่ายนี้ ยิ่งไปกว่านั้น ตามกฎหมายฉบับนี้อาวุธสามารถถูกลำเลียง และบรรทุกโดยเรือหรือเครื่องบินเพื่อเป็นการส่งกำลังบำรุงแก่สหรัฐอเมริกา และทหารอื่นๆ ที่เข้าร่วมได้³⁷

ในวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ.2003 วุฒิสภาญี่ปุ่นได้ผ่านร่างกฎหมาย 3 ฉบับเกี่ยวกับการตอบโต้การโจมตีทางการทหารจากภายนอก คือ กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเพื่อให้หลักประกันแก่เอกราชและความปลอดภัยใน

³⁵ Yoichiro Sato, "Japan Make Hesitant Move Toward Iraq," *Asia Times* [online]. (August 2, 2003). Available from: <http://www.asiatime.com/atimes/Japan/EH02Dh01.html> [2004, February 21].

³⁶ "Japan May Send SDF to Iraq without the Latter's Agreement," *Xinhua News Agency* (June 4, 2003).

³⁷ *Asahi Shimbun* [online]. (June 14, 2003) Available from: <http://www.asahi.com>

สถานการณ์ที่ถูกโจมตีด้วยอาวุธ (Law Concerning Measures to Ensure National Independence and Security in a Situation of Armed Attack) กฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตนเอง (Law to Amend the Self-Defense Forces Law) และกฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายการจัดตั้งสภาความมั่นคง (Law to Amend the Security Council Establishment Law) กฎหมายทั้ง 3 ฉบับผ่านสภาสูงด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น สภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยร้อยละ 80 และสภาสูงร้อยละ 90 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่สำหรับพรรคฝ่ายค้านที่ร่วมลงคะแนนยอมรับกฎหมายที่ขยายขอบเขตของกองกำลังป้องกันตนเอง³⁸

กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการเพื่อให้หลักประกันแก่เอกราชและความปลอดภัยในสถานการณ์ที่ถูกโจมตีด้วยอาวุธ (Law Concerning Measures to Ensure National Independence and Security in a Situation of Armed Attack 2003) ระบุถึงนโยบายพื้นฐานและกระบวนการที่ต้องปฏิบัติเมื่อมีการโจมตีต่อญี่ปุ่นโดยตรง กล่าวคือ เมื่อญี่ปุ่นรับรู้ที่กำลังจะถูกโจมตีในเวลาอันใกล้ รัฐบาลจะประกาศสภาวะการโจมตีด้วยอาวุธ หรือสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดการโจมตีด้วยอาวุธ (State of

³⁸ ทราวยแก้ว ทิพากร, "กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น: ทำที่และบทบาทใหม่," *มติชนรายวัน* (5 กันยายน 2546): 6.

armed attack or situation where an armed attack is anticipated) หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำการตัดสินใจในการดำเนินการ การตัดสินใจนั้นโดยพื้นฐานแล้วต้องผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภา อย่างไรก็ตามกฎหมายก็ได้เว้นช่องว่างให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาเกิดขึ้นภายหลังปฏิบัติการได้ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉิน (urgent situation) สืบเนื่องจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี รัฐบาลจะจัดตั้งกองบัญชาการโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเพื่อดำเนินการต่อไป³⁹

กฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตนเอง (Law to Amend the Self-Defense Forces Law 2003) อนุญาตให้กองกำลังป้องกันตนเองส่งเรือและอากาศยาน (aircraft) เพื่อไปช่วยเหลือประชาชนชาวญี่ปุ่นในพื้นทะเลในกรณีฉุกเฉินได้ (ฉบับเดิมอนุญาตเฉพาะการส่งเครื่องบิน (airplanes) เท่านั้น)⁴⁰ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขที่เฉพาะเมื่อกองกำลังป้องกันตนเองออกปฏิบัตินอกดินแดนญี่ปุ่น (มาตรา 100) ดังนี้ ให้ความร่วมมือด้านการขนส่งและหน้าที่อื่นๆ ในการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ในภูมิภาคแอนตาร์กติกา

(มาตรา 100-4) การคมนาคมทางอากาศของนายกรัฐมนตรี และบุคลากรผู้ทรงเกียรติของประเทศ (มาตรา 100-5) เข้าร่วมในกิจกรรมบรรเทาทุกข์ภายใต้กรอบกฎหมายบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Law) (มาตรา 100-6) การเข้าร่วมในปฏิบัติรักษาสันติภาพและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมภายใต้กรอบกฎหมายปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ (มาตรา 100-7) และการขนส่งประชาชนชาวญี่ปุ่นและต่างชาติเพื่อรักษาความปลอดภัยในกรณีฉุกเฉิน (มาตรา 100-8)⁴¹ ภายใต้กฎหมายฉบับปรับปรุงนี้มีการระบุถึงมาตรการพิเศษที่เชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นๆ อีกกว่า 20 ฉบับ เพื่อให้กองกำลังป้องกันตนเองปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น ยกตัวอย่างเช่น การยกเว้นค่าอนุญาตจากเจ้าหน้าที่การทาง (highway authorities) ในการเปลี่ยนแปลงถนนหลังจากที่กำลังทหารถูกย้ายออกไปแล้ว ซึ่งกฎเกณฑ์นี้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยถนน (Road Law) เป็นต้น⁴²

ภายใต้กฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายการจัดตั้งสภาความมั่นคง (Law to Amend the Security Council Establishment Law 2003) คณะกรรมการพิเศษเพื่อการตอบโต้เหตุฉุกเฉิน

³⁹ Diet Enacts Three National Emergency Bills [online]. (June 13, 2003). Available from: <http://www.fpcj.jp/e/shiryoy/jb/0333.html> [2004, February 21].

⁴⁰ "Japan," in *Asia Pacific Security Outlook 2000*, p. 98.

⁴¹ William Heinrich Jr, Akiho Shibata and Yoshihide Soeya, *UN Peace-keeping Operations*, p. 51.

⁴² Diet Enacts Three National Emergency Bills [online]. (June 13, 2003).

(Emergency Response Special Committee) ซึ่งมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นประธานถูกจัดตั้งขึ้น และมีภารกิจในการตรวจสอบและวิเคราะห์เหตุการณ์ฉุกเฉิน และจะสร้างความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ของสภาความมั่นคง⁴³

ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.2004 สภาความมั่นคงและคณะรัฐมนตรีได้ออก แนวโครงการการป้องกันประเทศสำหรับปีงบประมาณ 2005 และระยะเวลาภายหลังจากนั้น (National Defense Program Guideline for FY 2005 and after) โดยระบุวัตถุประสงค์ คือการสร้างสันติภาพและความมั่นคงของสังคมระหว่างประเทศในสภาพแวดล้อมทางด้านความมั่นคงใหม่รอบๆ ญี่ปุ่น (new security environmental surrounding Japan) ซึ่งหมายถึง ภัยคุกคามแบบใหม่ที่เกิดขึ้น เช่น ภัยจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ การแพร่กระจายของอาวุธทำลายล้างสูง และการก่อการร้ายสากล อย่างไรก็ตามยังคงให้ความสำคัญกับภัยดั้งเดิม อย่างสถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี และช่องแคบไต้หวัน

ตามแนวทางโครงการดังกล่าวนี้ได้ระบุหลักการพื้นฐานไว้ 2 หลักการ คือ ป้องกันภัยคุกคามที่จะมีต่อเขตแดนญี่ปุ่น ขับไล่ภัยคุกคามเพื่อให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด และลดโอกาสของการเกิดภัยอันตรายในส่วนต่างๆ ของโลก เพื่อป้องกันมิให้ภัยต่างๆ เหล่านั้นมี

ผลกระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นได้ โดยญี่ปุ่นจะบูรณาการความพยายามของตนเข้ากับความร่วมมือจากสหรัฐอเมริกาและสังคมระหว่างประเทศ

ในส่วนของความพยายามของญี่ปุ่นเอง จะมีการโต้ตอบอย่างบูรณาการ คือ ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สภาความมั่นคง กองกำลังป้องกันตนเอง ตำรวจ ยามรักษาชายฝั่ง ต้องทำงานร่วมกันในการแบ่งปันข้อมูล การฝึกซ้อมร่วม และกิจกรรมอื่นๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน รัฐบาลจะจัดตั้งระบบการป้องกันพลเรือนเพื่อตอบโต้กับภัยพิบัติชนิดต่างๆ และเพื่อส่งสัญญาณการเตือนภัยได้อย่างรวดเร็ว โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องร่วมมือกันในประเด็นนี้ ญี่ปุ่นควรมีบทบาทในเชิงรุกที่จะริเริ่มหรือแสดงความความต้องการของตนในการเข้าร่วมในกิจกรรมรักษาสันติภาพต่างๆ เพื่อสร้างสันติภาพและความมั่นคงให้กับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และประเทศญี่ปุ่นเอง

ในส่วนของความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ด้วยการริเริ่มของรัฐบาล ญี่ปุ่นจะเข้าร่วมในการเจรจาเชิงยุทธศาสตร์กับสหรัฐอเมริกาในประเด็นเรื่องความมั่นคงระดับกว้าง (wide-ranging security) โดยญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน การร่วมมือในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นรอบๆ ญี่ปุ่น และการร่วมมือในการสร้างระบบป้องกันที่ปนาอุท

⁴³ Ibid.

นอกจากนี้ยังมีการระบุถึงความสำคัญ
ของเส้นทางการเดินเรือจากเอเชียตะวันออกเฉียง
ตะวันออกกลางที่ต้องได้รับการปกป้อง รวมทั้ง
ประเด็นเรื่องการใช้เวทีในระดับพหุภาคี เช่น
สหประชาชาติ และที่ประชุมด้านความมั่นคง
อาเซียน (ASEAN Regional Forum: ARF) ใน
การแก้ปัญหาด้านความมั่นคง เช่นการพัฒนา
มาตรการต่อต้านการก่อการร้าย หรือการต่อต้าน
โจรสลัด เป็นต้น

จากหลักการพื้นฐานข้างต้น ญี่ปุ่นจะ
พัฒนาศักยภาพของกองกำลังป้องกันตนเอง
เพื่อที่จะสามารถแสดงบทบาทในด้านต่างๆ
ต่อไปนี้ได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ⁴⁴

1. การตอบโต้ภัยคุกคามใหม่และสถานการณ์
ที่หลากหลายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนา
กองกำลังให้มีความพร้อมในการถูกส่งออกไปยัง
สถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงการ
ตอบโต้ต่อการโจมตีด้วยขีปนาวุธ การตอบโต้ต่อ
กลุ่มกองโจร (Guerrillas) และหน่วยปฏิบัติการ
โจมตีพิเศษ การตอบโต้การรุกรานหมู่เกาะ
ห่างไกล และการตอบโต้ภัยพิบัติขนาดใหญ่ และ
ภัยพิบัติจากอาวุธทำลายล้างสูง เช่น ภัย
นิวเคลียร์ อาวุธชีวภาพ และอาวุธเคมี เป็นต้น

2. การเตรียมตัวเพื่อจัดการกับการรุกราน
เต็มอัตรา และ

3. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้านความ
มั่นคงระหว่างประเทศด้วยการตัดสินใจของ
ตนเอง โดยการพัฒนากองกำลังที่เตรียมพร้อม
ในการปฏิบัติงาน และการสร้างระบบ
สาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการส่งกองกำลัง
ป้องกันตนเองไปปฏิบัติงานนอกประเทศอย่าง
รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

นอกจากกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นมา
เรียบร้อยแล้ว ปัจจุบันมีการผลักดันร่าง
พระราชบัญญัติที่กำลังเสนอให้รัฐสภาอนุมัติ
เป็นกฎหมายถาวร ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
เปิดทางให้กองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น
สามารถออกไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพร่วมกับ
กองกำลังนานาชาติ แม้ว่าจะไม่มีมติจาก
สหประชาชาติรวมทั้งยังอนุญาตให้กองกำลัง
ป้องกันตนเองสามารถใช้กำลังในระดับต่ำ เช่น
การยิงเตือนภัยเพื่อรักษาสันติภาพและปกป้อง
พลเรือนจากการโจมตีจากผู้ก่อการร้าย และ
แม้ว่าพื้นที่ที่ไม่มีการสู้รบ (non-combat zones)
ยังคงเป็นข้อจำกัดที่ระบุในร่างกฎหมายนี้ แต่
หากรัฐบาลต้องการที่จะส่งกองกำลังป้องกัน
ตนเองไปในพื้นที่เสี่ยงก็สามารถยื่นเรื่องต่อ

⁴⁴ Japan Defense Agency, National Defense
Program Guideline for FY 2005 and after [online].
(n.d.) Available from:
[www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou05/e17taiko.p
df](http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou05/e17taiko.p
df)

รัฐสภาเพื่อขออนุมัติได้ โดยร่างกฎหมายนี้จะถูกยื่นต่อรัฐสภาภายในปีงบประมาณ 2005⁴⁵

ข้อเสนอให้ร่างกฎหมายถาวรดังกล่าว จะรวมเอากฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ และกฎหมายเฉพาะกาลเกี่ยวกับการก่อการร้ายและการบูรณะอิรักเข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีการระบุถึงภารกิจที่กองกำลังป้องกันตนเองสามารถเข้าร่วมได้ 4 ประการ คือ⁴⁶

1. ปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ
2. การตรวจสอบการเลือกตั้งระหว่างประเทศและการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยชน
3. การส่งกำลังบำรุงต่อกองกำลังนานาชาติ ภายใต้มติสหประชาชาติในกรณีของการต่อต้านการก่อการร้าย และการบูรณะอิรัก และ
4. การส่งกำลังบำรุงต่อกองกำลังนานาชาติ โดยปราศจากมติสหประชาชาติ

จากมติทางกฎหมายที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น นำไปสู่มติทางการปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันตนเองในยุคหลังสงครามเย็น ดังจะอธิบายต่อไป

หลักการของปฏิบัติการรักษาสันติภาพและการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรมในยุคหลังสงครามเย็น

ในยุคหลังสงครามเย็นจนถึงก่อนเหตุการณ์การก่อการร้ายที่สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.2001 ปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันตนเองนอกประเทศล้วนแต่เป็นการเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ (UN peace keeping operation) และปฏิบัติการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม (humanitarian relief operation) ทั้งสิ้น ดังนั้นในขั้นต้น การทราบถึงหลักการของปฏิบัติการทั้ง 2 ประเภทจะทำให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันตนเองได้ดียิ่งขึ้น

เป้าหมายพื้นฐานของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ คือการป้องกันมิให้ความขัดแย้งทางทหารเกิดขึ้นอีกหลังข้อตกลงหยุดยิงสิ้นสุด โดยเน้นการตรวจสอบการหยุดยิง (cease-fires) และการถอนทหารออกจากเขตกันชน (buffer zone) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว กฎเกณฑ์ 4 ประการได้ถูกกำหนดขึ้น กล่าวคือ⁴⁷

1. การปรากฏอยู่ของข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคู่กรณี
2. การยินยอมจากประเทศเจ้าบ้าน และคู่กรณี

⁴⁵ "Expanded PKO Role Eyed for SDF," *Yomiuri Shimbun* [online]. (January 13, 2005) Available from: www.yomiuri.co.jp

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ *Peace-keeping Operations* [online]. (n.d.)

Available from:

http://www.pko.go.jp/PKO_E/pref_e.html

3. ความยุติธรรมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ และ

4. การใช้กำลังอาวุธเป็นไปเพื่อการป้องกันตนเองเท่านั้น

ส่วนปฏิบัติการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม หมายถึง ความช่วยเหลือทางการแพทย์ การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย การแจกจ่ายอาหาร เสื้อผ้า ยา และของใช้ประจำวันแก่ผู้ประสบภัย การติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกและเครื่องมือในการอยู่อาศัยให้แก่ผู้ประสบภัย มาตรการซ่อมแซมอุปกรณ์และสิ่งก่อสร้างที่ถูกทำลาย มาตรการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ และ ความช่วยเหลือด้านการขนส่ง การสื่อสาร การบูรณะ การตรวจตรา และการซ่อมแซมเครื่องยนต์และอุปกรณ์ต่างๆ⁴⁸

สำหรับญี่ปุ่นแล้วได้ให้ความร่วมมือในปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติหลายครั้ง รวมทั้งการส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าร่วมในปฏิบัติการด้วย จนถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นได้ส่งบุคลากรจากกองกำลังป้องกันตนเองมากกว่า 7,200 คนเข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (international humanitarian relief operation)⁴⁹

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ วัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 กล่าวไว้ว่า “เพื่อให้ญี่ปุ่นมีบทบาทในเชิงรุกในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้กรอบสหประชาชาติ โดยแสดงบทบาทผ่านทางปฏิบัติการรักษาสันติภาพและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรม (humanitarian relief operation) โดยการเข้าร่วมปฏิบัติการบรรเทาทุกข์สามารถกระทำได้แม้สหประชาชาติจะไม่เกี่ยวข้อง แต่ในส่วนของปฏิบัติการรักษาสันติภาพ มิติและการควบคุมจากสหประชาชาติ เป็นสิ่งจำเป็น”⁵⁰

มิติทางการปฏิบัติการ: การปฏิบัติการภายใต้กรอบการรักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติ

การปฏิบัติการรักษาสันติภาพครั้งแรก ปี ค.ศ. 1991

การออกไปปฏิบัติงานนอกประเทศครั้งแรกของกองกำลังป้องกันตนเองเกิดขึ้นเมื่อสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งแรกสิ้นสุดลง

เมื่อประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน แห่งอิรัก ส่งกำลังทหารเข้าไปยึดคูเวตตอนต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1990 ประเทศพันธมิตรตะวันตก

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ William Heinrich Jr, Akiho Shibata and Yoshihide Soeya, *UN Peace-keeping Operations*, p. 54.

โดยการนำของสหรัฐอเมริกา ได้เรียกร้องให้ ญี่ปุ่นสนับสนุนความพยายามของนานาชาติในการต่อต้านการรุกรานของอิรัก สหรัฐอเมริกา อ้างว่าญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจควรมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการเข้ามารับประกันความปลอดภัยของเส้นทางน้ำมันที่สำคัญของตนเอง นอกจากสหรัฐอเมริกา จะได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นช่วยออกค่าใช้จ่ายจำนวน 1.5 พันล้านดอลลาร์ ซึ่งในท้ายที่สุดญี่ปุ่นได้ประกาศว่าจะช่วยออกเงินเป็นจำนวน 2 พันล้านดอลลาร์⁵¹ สหรัฐอเมริกายังคาดหวังให้ญี่ปุ่นส่งบุคลากรเข้าช่วยเหลือด้วยเช่นกัน เมื่อครั้ง สงครามสิ้นสุดลง มีการสับประมาทต่อนโยบาย ต่างประเทศของญี่ปุ่นที่ถูกขนานนามว่า “นโยบายแจกเช็ค” (Checkbook Policy) อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา และ ด้วยแรงกดดันดังกล่าว ในวันที่ 14 เมษายน ค.ศ.1991 นายกรัฐมนตรีโคฟูตสึตัดสินใจประกาศ ส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดไปยังอ่าวเปอร์เซีย โดยปราศจากการต่อต้านจากมหาชนญี่ปุ่น⁵² โดยใน ปฏิบัติการครั้งนี้ ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการขยาย บทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองที่สามารถ ออกไปปฏิบัติการนอกประเทศได้เป็นครั้งแรก

หลังจากปฏิบัติการครั้งนี้ รัฐสภาญี่ปุ่น ได้ออกกฎหมายว่าด้วยปฏิบัติการรักษา

สันติภาพแห่งสหประชาชาติ ขึ้นในปี ค.ศ.1992 ซึ่งกฎหมายนี้ได้มีการปรับเปลี่ยนในเวลาต่อมา หลายครั้ง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ภายใต้ กฎหมายนี้ กองกำลังป้องกันตนเองได้ถูกส่งไป เข้าร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพแห่ง สหประชาชาติ และปฏิบัติการบรรเทาทุกข์เพื่อ มนุษยธรรมระหว่างประเทศหลายครั้ง ดังจะ อธิบาย ตามลำดับเวลา ต่อไปนี้

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกัมพูชา (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC)

ความขัดแย้งในกัมพูชาได้เพิ่มความ รุนแรงเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างจีนและไซ เวียดนาม กลายเป็นเรื่องสำคัญในความพยายาม ทางการทูตของสหประชาชาติเป็นเวลาหลายปี ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1990 ฝ่ายต่างๆ ใน กัมพูชา รวมทั้งพรรคกัมพูชาประชาธิปไตย (Party of Democratic Kampuchea: PDK) ซึ่งเป็นตัวแทนของเขมรแดงได้ตกลงยอมรับกรอบ ความตกลงสมบูรณแบบ (comprehensive settlement) รวมทั้งภารกิจขององค์การบริหาร ชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา จนในที่สุด คณะมนตรีความมั่นคงได้มีมติเป็นเอกฉันท์ใน เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1992 ให้ตั้งองค์กร บริหารงานชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในกัมพูชา (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) ขึ้น โดยองค์การบริหารงาน ชั่วคราวนี้ เป็นกองกำลังปฏิบัติการรักษา

⁵¹ ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบาย ต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 9, หน้า 271.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 276.

สันติภาพของสหประชาชาติกองกำลังแรกที่มีเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นเข้าร่วมด้วย⁵³

ภารกิจหลักขององค์การบริหารงานชั่วคราวครอบคลุม 7 ประเด็นด้วยกันคือ สิทธิมนุษยชน การเลือกตั้ง การทหาร การบริหารราชการ การตำรวจ การอพยพชาวกัมพูชากลับประเทศ และการฟื้นฟูกัมพูชา⁵⁴

สำหรับญี่ปุ่น ในวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1992 บุคลากรจากกองกำลังป้องกันตนเอง 16 นายถูกส่งไปในฐานะผู้สังเกตการณ์การหยุดยิง (cease-fire observers) ทำงานร่วมกับทีมผู้รักษาสันติภาพจากประเทศต่างๆ โดยหน้าที่หลักคือการตรวจสอบการหยุดยิง และดูแลการตั้งแคมป์เพื่อเก็บอาวุธจากทหารกัมพูชาที่โดนปลดอาวุธ นอกจากนี้ยังตรวจสอบการแทรกซึมของกองกำลังอื่นๆ และการลักลอบขนอาวุธ ในขณะที่หน่วยวิศวกรจากกองกำลังป้องกันตนเองภาคพื้นดิน 2 หน่วย หน่วยละ 600 คนไปปฏิบัติหน้าที่บูรณะถนนและสะพาน รวมทั้งการจัดน้ำ เชื้อเพลิง อาหาร ยา และที่พักอาศัย การขนส่งและเก็บเสบียงแก่องค์การบริหารงานชั่วคราว ส่วนกองกำลังป้องกันตนเองทางน้ำและอากาศส่งเรือขนส่ง (transport ships) 2 ลำ และเรือเสบียง (supply ship) 1 ลำ รวมถึงเครื่องบิน

ขนส่ง (C-130H carrier) 6 ลำ เพื่อลำเลียงบุคลากรจากกองกำลังป้องกันตนเองภาคพื้นดิน เสบียง ยานพาหนะ และสิ่งจำเป็นต่างๆ สำหรับใช้ในปฏิบัติการ⁵⁵

ปฏิบัติการทั้งหมด อยู่ในเขตจังหวัดทาเกโอ (Takeo) ประเทศกัมพูชา ซึ่งในขณะนั้นการต่อสู้ระหว่างเขมรแดงและแนวร่วมก๊กชาติกัมพูชายังคงอยู่ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 อาสาสมัครชาวญี่ปุ่นและตำรวจญี่ปุ่นถูกฆ่าโดยกลุ่มเขมรแดง แต่กระนั้นก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังไม่ถอนกองกำลังป้องกันตนเองออกจากพื้นที่และยังคงดำเนินภารกิจต่อไป⁵⁶

ในหลายกรณี หน่วยวิศวกรจากกองกำลังป้องกันตนเองถูกร้องขอจากผู้บัญชาการจากองค์การบริหารงานชั่วคราวโดยตรงให้ปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในแผนปฏิบัติงาน เช่น การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ต่อบุคลากรจากสหประชาชาติ, การขนส่งเสบียงของสหประชาชาติ หรือการจัดการเรื่องน้ำและเชื้อเพลิงให้กับกองทหารชาติอื่น ในกรณีเช่นนี้ กองกำลังป้องกันตนเองจะติดต่อกับกองบัญชาการ ซึ่งจะนำข้อมูลนี้รายงานต่อนายกรัฐมนตรี และนำเข้าสู่สภาในการตัดสินใจ

⁵³ สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 67.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

⁵⁵ UN Peacekeeping Operations in Cambodia [online]. (n.d.) Available from: www.pko.go.jp/PKO_E/cambo_e.html

⁵⁶ William Heinrich Jr, Akiho Shibata and Yoshihide Soeya, UN Peace-keeping Operations, pp.24-26 .

ที่จะแก้ไขแผนการปฏิบัติงาน ท้ายสุด แผนการปฏิบัติงานสำหรับภารกิจในกัมพูชาถูกแก้ไขถึง 3 ครั้ง ใน 1 ปี⁵⁷

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในโมซัมบิก (UN Operation in Mozambique: ONUMOZ)

ความขัดแย้งในโมซัมบิก ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มต่อต้านยุติลงในเดือนตุลาคม ค.ศ.1992 และตามมาด้วยการลงมติอย่างเป็นทางการของคณะมนตรีความมั่นคงที่อนุมัติให้ส่งคณะผู้สังเกตการณ์ทางทหารไปยังโมซัมบิก ต่อมา ในเดือนธันวาคม กองกำลังปฏิบัติการของสหประชาชาติในโมซัมบิก (UN Operation in Mozambique: ONUMOZ) ได้ถูกจัดตั้งขึ้น⁵⁸

การเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพในโมซัมบิก (Mozambique) ของกองกำลังป้องกันตนเองญี่ปุ่น ตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1993 ถึงเดือนมกราคม ค.ศ.1995 ประกอบด้วย ทหารฝ่ายเสนารธิการ 5 นาย เข้าทำงานในกองบัญชาการในจังหวัดมาปูโต (Maputo Province) และจังหวัด โซฟา ล่า (Sofala Province) โดยทำหน้าที่สำรวจความคิดเห็นและวางแผนการสนับสนุนกองกำลังปฏิบัติการดังกล่าวในระยะกลางและระยะยาว และประสานงานในปฏิบัติการด้านการขนส่ง นอกจากนี้ยังส่งบุคลากร 3 ชุด ชุดละ 48 นาย

⁵⁷ Ibid, p. 59.

⁵⁸ สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995), หน้า 57.

เข้าร่วมในหน่วยควบคุมการเคลื่อนย้าย (Movement Control Units) ร่วมกับกองกำลังจากบังคลาเทศ ทำการขนส่งบุคลากรและสินค้าจากสนามบินและท่าเรือ อย่างไรก็ตามนอกจากกองกำลังป้องกันตนเองแล้ว เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ 3 คน จากรัฐบาลท้องถิ่น 1 คน และจากภาคเอกชน 11 คน ยังได้เข้าร่วมในการสังเกตการณ์การเลือกตั้งด้วยเช่นกัน⁵⁹

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในที่ราบสูงโกลัน ประเทศซีเรีย (United Nations Disengagement Observer Force: UNDOF)

ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1974 สหภาพโซเวียตเตรียมพร้อมในการออกเสียงในการลงมติเพื่อก่อตั้งกองกำลังสังเกตการณ์การถอนทหารแห่งสหประชาชาติ (UN Disengagement Observer Force: UNDOF) เพื่อแก้ไขกรณีพิพาทระหว่างอาหรับ-อิสราเอล กองกำลังนี้มีหน้าที่รักษาสันติภาพระหว่างกองกำลังอิสราเอลกับกองกำลังซีเรียบนที่ราบสูงโกลัน ทั้งนี้โดยเป็นไปตามความตกลงถอนกองกำลังอิสราเอล-ซีเรีย ปี ค.ศ.1974 (The 1974 Israeli-Syrian disengagement agreement)⁶⁰

⁵⁹ UN Peacekeeping Operations in Mozambique [online]. (n.d.) Available from: www.pko.go.jp/PKO_E/mozam_e.html

⁶⁰ สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995), หน้า 41.

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1994 นายกรัฐมนตรีโทมิอิชิ มูรายามะ เดินทางเยือนภูมิภาคตะวันออกกลางและประกาศว่าญี่ปุ่นจะส่งบุคลากรของกองกำลังป้องกันตนเองเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติในบริเวณที่ราบสูงโกลันอันเป็นเขตยึดครองของอิสราเอลในซีเรีย⁶¹

ต่อมา ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 รัฐบาลญี่ปุ่นส่งกองกำลังป้องกันตนเองภาคพื้นดินเข้าร่วมในกองกำลังสังเกตการณ์การถอนทหารแห่งสหประชาชาติ (United Nations Disengagement Observer Force: UNDOF) ในโกลัน ไฮท์ ทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศซีเรีย โดยหน้าที่หลักคือจัดนายทหารฝ่ายเสนาธิการ (staff officers) เพื่อปฏิบัติงานในกองบัญชาการ (Headquarters) และทำหน้าที่ในหน่วยส่งกำลังบำรุง (logistics units) ร่วมกับประเทศแคนาดา รวมถึงปฏิบัติการในหน่วยขนส่ง (transport units) บุคลากรจำนวน 43 คนจากกองกำลังป้องกันตนเองภาคพื้นดินเข้าไปปฏิบัติงานในหน่วยขนส่ง ณ แค้มป์ซิโอนี (Ziouani) ในอิสราเอล และแค้มป์ฟอรวา (Faouar) ในซีเรีย และทุกๆ 6 เดือน กองกำลังป้องกันตนเองทางอากาศส่งเครื่องบินขนส่ง (C-130H carrier) จำนวน 1 ลำเพื่อลำเลียงอาหารและอุปกรณ์อื่นๆ ในการปฏิบัติการกิจของกอง

กำลังป้องกันตนเองภาคพื้นดิน และนายทหารฝ่ายเสนาธิการ การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากสถานการณ์ในพื้นที่ค่อนข้างสงบ⁶²

ภารกิจหลักของกองกำลังถอนทหารอันด็อฟ (UNDOF) ในที่ราบสูงโกลัน คือประเด็นเรื่องการเจรจาสันติภาพระหว่างอิสราเอลและซีเรีย รวมถึงการเจรจาเพื่อนำไปสู่สันติภาพในตะวันออกกลาง อันด็อฟ มีบทบาทสำคัญในการป้องกันความขัดแย้งระหว่างสองประเทศ⁶³

กองกำลังป้องกันตนเองยังทำงานอยู่ในกองบัญชาการ และหน่วยขนส่ง ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996 จนถึงปัจจุบัน

ปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก และกิจกรรมบรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรมต่างๆ

ระหว่างเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม ค.ศ. 2002 กองกำลังป้องกันตนเองถูกส่งไปปฏิบัติงานในหน่วยวิศวกรรม และสำนักบริหารชั่วคราวแห่งสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก (United Nations Transitional Authority in East Timor: UNTAET) และต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 – ค.ศ. 2004 กองกำลัง

⁶¹ ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 9, หน้า 277.

⁶² UN Peacekeeping Operations in the Golan Heights [online]. (n.d.) Available from: www.pko.go.jp/PKO_E/golan_e.html

⁶³ Defense Agency, Defense of Japan 1998 (Tokyo: Japan Times, 1998), pp. 152-153.

ป้องกันตนเองดังกล่าวได้ร่วมปฏิบัติงานในหน่วย
เดิมของคณะผู้สนับสนุนแห่งสหประชาชาติใน
ติมอร์ตะวันออก (United Nations Mission of
Support in East Timor: UNMISSET)⁶⁴

นอกจากปฏิบัติการรักษาสันติภาพแล้ว
กองกำลังป้องกันตนเองยังได้เข้าร่วมในกิจกรรม
บรรเทาทุกข์เพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ
ต่างๆ โดยภารกิจส่วนใหญ่จะอยู่ในหน่วยขนส่ง
ทางอากาศทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือผู้ลี้
ภัยในวันดา (Refugee assistance in
Rwanda) ในเดือนกันยายน-ธันวาคม ค.ศ.1994
การช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในติมอร์ตะวันออก
(internally displaced persons assistance in
East Timor) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1999 ถึง
เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2000⁶⁵

ทุกปฏิบัติการรักษาสันติภาพที่กอง
กำลังป้องกันตนเองได้เข้าร่วมดังที่กล่าวมา
ข้างต้นนั้นอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายว่าด้วยการ
รักษาสันติภาพแห่งสหประชาชาติปี ค.ศ.1992
กล่าวคือ ในทุกปฏิบัติการก่อนข้างจะมีความ
ปลอดภัย ภารกิจส่วนใหญ่เป็นการช่วยเหลือ
ทางมนุษยธรรมในพื้นที่ที่ไม่มีการต่อสู้ (non-
combat area) และไม่มีความเสี่ยงที่กองกำลัง
ป้องกันตนเองจะต้องใช้อาวุธในการต่อสู้

⁶⁴ Ministry of Foreign Affairs, Japan's Role in
the Maintenance of International Peace and
Security [online]. (n.d.) Available from:
www.mofa.go.jp/policy/un/role/pampho408.pdf

⁶⁵ Ibid.

(combat mission) รวมทั้งปฏิบัติการทั้งหมดยัง
ได้รับการยินยอมจากประเทศเจ้าบ้าน ซึ่งก็
เป็นไปตามกฎเกณฑ์ 5 ประการ (5 principles)
ที่ญี่ปุ่นได้ยึดปฏิบัติมา

ปฏิบัติการในประเทศอัฟกานิสถานและอิรัก:
จากการรักษาสันติภาพภายใต้กรอบ
สหประชาชาติสู่ปฏิบัติการภายใต้การนำของ
สหรัฐอเมริกา

การขยายบทบาทครั้งยิ่งใหญ่เกิดขึ้น
หลังจากวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.2001 ผ่านไป
การก่อการร้ายโดยที่ผู้ก่อการร้ายซึ่ง
สหรัฐอเมริกาเชื่อว่าเป็นฝีมือขององค์การอัล คอย
ดะ (Al Quada) ภายใต้การนำของนายโอะซะมะ
บินลาเดน (Osama Bin Ladin) ชาว
ซาอุดีอาระเบียที่ตั้งฐานที่มั่นอยู่ในประเทศ
อัฟกานิสถาน ได้จี้เครื่องบินโดยสารของ
สหรัฐอเมริกาแล้วพุ่งเข้าชนตึกศูนย์กลางการค้า
โลก (World Trade Center) ที่นครนิวยอร์ก และ
ตึกกระทรวงกลาโหม (Pentagon) ที่กรุงวอชิงตัน
ดี. ซี. ยังผลให้มีความสูญเสียร่วม 3 พันคน ซึ่ง
ส่วนใหญ่เป็นคนอเมริกัน สหรัฐอเมริกาได้
ปฏิบัติการตอบโต้การก่อการร้ายครั้งนี้โดยโจมตี
ประเทศอัฟกานิสถานในฐานะที่ปล่อยให้
ผู้ก่อการร้ายใช้เป็นฐานฝึกฝนการก่อการร้ายเมื่อ
ต้นตุลาคม ค.ศ.2001

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.2001 รัฐบาล
ญี่ปุ่นได้ส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าร่วมใน
ปฏิบัติการการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในอัฟกานิสถาน

และการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในอิรักอย่างทันที⁶⁶ ต่อมา ในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.2001 ญี่ปุ่นได้ส่งเรือพิฆาต 2 ลำ และเรือส่งกำลังบำรุงไปยังมหาสมุทรอินเดียเพื่อสนับสนุนการทำสงครามของสหรัฐอเมริกาในอัฟกานิสถาน และในเดือนตุลาคม ค.ศ.2002 ญี่ปุ่นส่งเรือคุ้มกัน 16 ลำ และเรือขนส่งเสบียง พร้อมน้ำมัน 200,000 ลิตร ให้เรือรบอังกฤษและสหรัฐอเมริกา⁶⁷ และในวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.2002 ญี่ปุ่นก็ได้ส่งเรือพิฆาตที่ติดระบบขีปนาวุธนำวิถี (Guided missile weapons) พร้อมทั้งระบบเรดาร์ที่ล้ำสมัยซึ่งสามารถจับและติดตามการเคลื่อนไหวเครื่องบินหรือขีปนาวุธได้รัศมีไกลถึง 300 กิโลเมตรที่มาจาก 10 ทิศทางไปยังมหาสมุทรอินเดีย เพื่อให้การคุ้มกันเรือรบของสหรัฐอเมริกาในมหาสมุทรอินเดียที่กำลังเติมเชื้อเพลิง เรือพิฆาตดังกล่าวนี้สามารถให้การสนับสนุนการสู้รบของสหรัฐอเมริกาในอิรัก⁶⁸

หลังจากนั้น ในวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 2003 สหรัฐอเมริกาได้บุกโจมตีทางอากาศต่ออิรัก ซึ่งนับเป็นการเริ่มสงครามที่เปิดเผยอีกครั้งหนึ่ง สงครามครั้งนี้ดำเนินมาได้ 20 วัน กองกำลังพันธมิตรก็สามารถยึดกรุงแบกแดดได้เมื่อ

วันที่ 9 เมษายน และประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ประกาศยุติปฏิบัติการทางการทหารอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ.2003⁶⁹

แม้ว่าจะมีการประกาศยุติปฏิบัติการทางการทหารไปแล้ว แต่สถานการณ์ในอิรักยังคงมีความรุนแรงเกิดขึ้น นักการทูตญี่ปุ่นในอิรัก 2 คนถูกสังหารในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 2003 ตามมาด้วยการที่ชาวญี่ปุ่น 3 คนถูกจับเป็นตัวประกันในอิรักในวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 2004 แม้จะถูกปล่อยตัวในเวลาต่อมา แต่เหตุการณ์ดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า อิรักยังคงเป็นพื้นที่ที่มีการต่อสู้ (combat area) อยู่ และมีความเสี่ยงในการปฏิบัติการของกองกำลังป้องกันตนเองด้วย เพราะภัยจากกลุ่มก่อการร้าย ไม่สามารถบอกได้ว่าจะเกิดขึ้น ณ เวลาใด และสถานที่ใด เป็นภัยจากการต่อสู้ในรูปแบบ (unconventional warfare) ดังนั้น การที่รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านร่างกฎหมายส่งกองกำลังตนเองไปอิรัก ในวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ.2003 จนกระทั่งถึงการส่งกองกำลังป้องกันตนเองจำนวน 550 คนเข้าไปในซามาวา รัฐทางตอนใต้ของอิรัก จนเสร็จสิ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ.2004 นั้น จึงเป็นการทำทฤษฎีเกณฑ์เรื่องพื้นที่ที่ไม่มีการสู้รบ (non-combat area) ที่ญี่ปุ่นยึดถือมายาวนาน

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Japan Wants Rearmament [online]. (December 6, 2002). Available from: <http://English.peopledaily.com.cn>

⁶⁸ ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 9, หน้า 277.

⁶⁹ ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรักวิกฤตถาวร? (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์, 2546), หน้า 164.

ในส่วนของภารกิจนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศ 5 ประเด็นหลักในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในอิรัก กล่าวคือ⁷⁰

1. ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบูรณะก่อสร้างจะรวมอยู่ในหน้าที่ของกองกำลังนานาชาติ
2. กิจกรรมของกองกำลังป้องกันตนเองจะมุ่งเน้นที่การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการบูรณะก่อสร้าง
3. กิจกรรมทั้งหมดจะอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาจากรัฐบาลญี่ปุ่น ไม่ใช่จากกองกำลังนานาชาติ
4. กิจกรรมทั้งหมดอาจถูกยกเลิกและกองกำลังป้องกันตนเองอาจถูกถอนออก หากสถานการณ์ไม่เป็นไปตามกฎที่กำหนดไว้ และ
5. การยินยอมจากรัฐบาลอิรักเป็นสิ่งประกันฐานะของการเป็นสมาชิกกองกำลังนานาชาติ

บทสรุป

มิติทางกฎหมายจะเห็นว่ามี การขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์เพื่อความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นจากตะวันออกไกล เป็นเอเชีย-แปซิฟิกในปี ค.ศ. 1996 และอาณา

บริเวณรอบๆ ญี่ปุ่นในเวลาต่อมา ซึ่งในอนาคตขอบเขตความร่วมมือจะขยายใหญ่ขึ้นเป็นทั่วโลกตามที่ระบุไว้ในโครงการการป้องกันประเทศสำหรับปีงบประมาณ 2005 และหลังจากนั้นนั่นเอง

ส่วนในมิติทางการปฏิบัติการ บทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองได้ขยายจากบทบาทในเชิงรับภายในดินแดน สู่ออกนอกประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติและข้อจำกัด 5 ประการ และท้ายสุดการส่งกองกำลังออกนอกประเทศในสงครามโดยการนำของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำทลายข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่อันตราย และการใช้กำลัง

อย่างไรก็ตาม การขยายบทบาททางการทหารของญี่ปุ่นคงจะดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง ในอนาคตอันใกล้นี้ คงไม่เห็นการกลับมายิ่งใหญ่ของลัทธิทหารนิยมของญี่ปุ่นอีก เนื่องด้วยเครื่องมือทางการทหารอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางด้านอื่นๆ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้ด้วยเช่นกัน

กระนั้นก็ตาม เครื่องมือทางการทหารยังคงเป็นสิ่งจำเป็นในการป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้น และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านอื่นๆ โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น กองกำลังป้องกันตนเองจึงมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้กับเส้นทางการเดินเรือซึ่งเปรียบเสมือนสายเลือดหล่อเลี้ยงหัวใจของญี่ปุ่น การเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการรักษา

⁷⁰ "Koizumi to Document Verbal SDF Accord," *Asahi Shimbun* [online]. (June 21, 2004) Available from: www.asahi.com

สันติภาพพร้อมกับกองกำลังสหประชาชาติ อาจสร้างความชอบธรรมให้ญี่ปุ่นเรียกร้องที่มั่นถาวร ในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางการเมือง ความภาคภูมิใจ และศักดิ์ศรีของประเทศได้ในอนาคต

เมื่อการขยายบทบาทนี้เป็นไปเพื่อการป้องกันภัยที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ในทุกๆ ด้านของญี่ปุ่นที่มีอยู่ในทุกมุมโลก และเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ หรือสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับเอกลักษณ์ (identities) ของประเทศ ญี่ปุ่นจึงถือว่าการตัดสินใจดำเนินการใดๆ ในการใช้เครื่องมือทางการทหารเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน และต้องไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วน หากญี่ปุ่นยังคงยึดมั่นในสนธิสัญญาความมั่นคงที่ลงนามร่วมกับสหรัฐอเมริกา และเชื่อมั่นว่าจะไม่ถูกสหรัฐอเมริกาละทิ้งไปแล้ว พฤติกรรมทางการทหารที่ก้าวร้าว ดังที่จีนและเกาหลีเหนือตระแวงคงไม่เกิดขึ้นอีก นอกเสียจากว่าจะมีเหตุการณ์พลิกผันที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องแบกภาระในการรักษาความมั่นคงของตนเองเพียงลำพังเท่านั้นเอง

บทบาทของกองกำลังป้องกันตนเองยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศของญี่ปุ่นจะก้าวไปในทิศทางใด เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบจากทบวงความมั่นคงได้เปลี่ยนแปลง เป็นกระทรวงกลาโหม บทบาทของญี่ปุ่นในสังคมโลกจะก้าวกระโดด หรือดำเนินต่อไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบาย

ต่างประเทศไทยควรจับตามอง และวิเคราะห์อย่างรอบคอบ เพื่อการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตรที่สำคัญอย่างญี่ปุ่น ต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไชยวัฒน์ คำชู, “การกำหนดนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ศึกษากรณีการตัดสินใจส่งเรือกวาดทุ่นระเบิดไปยังอ่าวเปอร์เซีย,” เอเชียปริทัศน์ 12,3 (กันยายน-ธันวาคม 2534): 1-40.

ไชยวัฒน์ คำชู, เอกสารคำสอนวิชานโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น บทที่ 2 (โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน งานบริการการศึกษา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2547).

ทรายแก้ว ทิพากร, “กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น: ท่าทีและบทบาทใหม่,” มติชนรายวัน (5 กันยายน 2546): 6.

ประทุมพร วัชรเสถียร และ ไชยวัฒน์ คำชู, อิรักวิกฤตถาวร? (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์, 2546).

วิเชียร เจนสวัสดิชัย, ญี่ปุ่น-อเมริกันพันธมิตร: แนวคิดหลังยุคสงครามเย็น (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536).

สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544).

ธิชาธิโกะ โองากาซากิ, มหาวิทยาลัยศาสตร์สำหรับการป้องกันประเทศของญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

ภาษาอังกฤษ

Basic Policy for National Defense [online].

(n.d.) Available from:

www.jda.go.jp/e/index_.htm

Defense Agency, Defense of Japan 1998

(Tokyo: Japan Times, 1998).

Definition of Military of Japan [online]. (n.d.)

Available from:

www.wordiq.com/definition/Military_of_Japan

Diet Enacts Three National Emergency Bills

[online]. (June 13, 2003). Available

from: <http://>

www.fpcj.jp/e/shiryoy/jb/0333.html

[2004, February 21].

- “Expanded PKO Role Eyed for SDF,” Yomiuri Shimbun [online]. (January 13, 2005) Available from: www.yomiuri.co.jp
- Ministry of Foreign Affairs, Japan-U.S. Joint Declaration on Security – Alliance for the 21st Century [online]. (April 17, 1996) Available from: www.mofa.go.jp/region/n-american/us/security/security.html
- Ministry of Foreign Affairs, Japan’s Role in the Maintenance of International Peace and Security [online]. (n.d.) Available from: www.mofa.go.jp/policy/un/role/pampho408.pdf
- Murata Koji, “Do the New Guidelines Make the Japan-U.S. Alliance More Effective?,” in The Japan-U.S. Alliance: New Challenges for the 21st Century, ed. Nishihara Masashi (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2000).
- “Japan,” in Asia Pacific Security Outlook 1999, ed. Charles E. Morrison (Tokyo : Japan Center for International Exchange, 1999).
- “Japan,” in Asia Pacific Security Outlook 2000, eds. Richard W. Baker and Charles E. Morrison (Tokyo : Japan Center for International Exchange, 2000).
- “Japan,” in Asia Yearbook 1998, ed. Michael Westlake (Hong Kong: Dai Nippon Printing, 1998).
- Japan Defense Agency, National Defense Program Guideline for FY 2005 and after [online]. (n.d.) Available from: www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou05/e17taiko.pdf
- Japan Defense Agency, National Defense Program Outline in and after FY 1996 [online]. (December 1995) Available from: http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/taikou96/index_e.htm
- “Japan’s Defense Policy: Terrorist Attacks in the U.S. and Debate on Defense Policy,” in East Asian Strategic Review 2002 (Tokyo: Japan Times, 2002).
- “Japan May Send SDF to Iraq without the Latter’s Agreement,” Xinhua News Agency (June 4, 2003).

- Japan Military Spending [online]. (n.d.) Available from: <http://www.cdi.org/budget/2004/world-military-spending.cfm>
- Japan Wants Rearmament [online]. (December 6, 2002) Available from: <http://English.peopledaily.com.cn>
- “Koizumi to Document Verbal SDF Accord,” Asahi Shimbun [online]. (June 21, 2004) Available from: www.asahi.com
- “The Terrorist Attacks in the United States and Security in East Asia,” in East Asian Strategic Review 2002 (Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2002).
- Thomas A. Stanley and R.T.A. Irving, Self-Defense Forces [online]. (August 25, 2000). Available from: <http://www.hkuhist2.hku.hk/nakasendo/sdf.htm> [2004, January 18].
- Toshio Saito, “Japan’s Security Policy,” Strategic Forum [online]. (May 1999) Available from: www.ndu.edu/inss/strforum/SF163/forum163.html
- Tsuneo Akaha, “Beyond Self Defense: Japan’s Elusive Security Role Under the New Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation,” The Pacific Review 11,4 (1998): 472-476. และ Sheldon W. Simon, “Is There a US Strategy for East Asia?” Contemporary Southeast Asia 21,3 (December 1999): 331-333. อ้างถึงใน Sheldon W. Simon, “Asian Armed Forces: Internal and External Tasks and Capabilities,” NBR Analysis 11,1 [online]. (May 2000) Available from: www.nbr.org/publications/analysis/vol11no1/essay.html
- UN Peacekeeping Operations in Cambodia [online]. (n.d.) Available from: www.pko.go.jp/PKO_E/cambo_e.html
- UN Peacekeeping Operations in Mozambique [online]. (n.d.) Available from: www.pko.go.jp/PKO_E/mozam_e.html

- UN Peacekeeping Operations in the Golan Heights [online]. (n.d.) Available from: www.pko.go.jp/PKO_E/golan_e.html
- William Heinrich Jr, Akiho Shibata and Yoshihide Soeya, UN Peacekeeping Operations: A Guide to Japanese Policies (Tokyo: United Nations University Press, 1999).
- Yoichiro Sato, "Japan Make Hesitant Move Toward Iraq," Asia Times [online]. (August 2, 2003). Available from: <http://www.asiatime.com/atimes/Japan/EH02Dh01.html> [2004, February 21].
- Yoshihide Soeya, "Japan: Normative Constraints versus Structural Imperatives," in Asian Security Practice: Material and Ideational Influences, ed. Alagappa, Muthiah (CA: Stanford University Press, 1998)
- Young C. Kim, Major Issues in Japan's Security Policy Debate (Virginia: Research Analysis Corporation, 1969).