

The Role of Civil Society in Japan's Environmental Diplomacy

Saowalak Heebkaew*

*Graduate school of Japanese Studies,
Faculty of Liberal Arts, Thammasat University*

Abstract

The result of this research shows that there are some internal factors that promote Japan's more active role in adopting environmental diplomacy, including the need to establish national prestige and the active role of civil society. Since the early 1990s, Japanese civil society has played more active roles in environmental issue. For instance, Japanese civil society has attended several international conferences, has launched more activities in developing countries, and has participated in the government's environmental policy, making process through various channels. For example, they have submitted proposals on environment for the consideration of the government; they have attended several meetings whereby they have exchanged ideas and experience with representatives of the public sector; and they have collaborated with the public sector in operating certain environmental activities in foreign countries. They have also participated in assessing the performance of government agencies. All of these active roles confirm the pluralist nature of the Japanese political system, which has led to more liberalism in the country's foreign policy and has resulted in adopting more active environmental diplomacy since the late 1990s. This diplomacy has been translated into various styles and approaches, for instance, the expansion of ODA projects in the field of environment in developing countries; transfer of environmental technology; attendance at international conferences; proposals of various measures on environmental issues; and assistance with the establishment of international environmental organizations as well as cooperation at both bilateral and multilateral levels.

Keywords: Japan's civil society, Japan's environmental diplomacy, the role of Japanese civil society, policy-making

*Corresponding author e-mail: saowalakhk@gmail.com

บทบาทภาคประชาสังคมในการทูตสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น

เสาวลักษณ์ ทิพย์แก้ว
นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาญี่ปุ่นศึกษา
คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ปัจจัยภายในประเทศญี่ปุ่นเอง อันได้แก่ความต้องการสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติ และโดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาสังคม ถือเป็นแรงผลักดันหลักที่ทำให้ญี่ปุ่นดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันมากขึ้น โดยต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา บทบาทของภาคประชาสังคมญี่ปุ่นด้านสิ่งแวดล้อมได้เพิ่มมากขึ้น อาทิ การเข้าร่วมประชุมในเวทีระดับนานาชาติ การดำเนินกิจกรรมในประเทศกำลังพัฒนา ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลผ่านหลายช่องทาง ทั้งการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่ภาครัฐ การเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับภาครัฐ การดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศร่วมกับภาครัฐ รวมถึงการร่วมประเพณีการทำงานของรัฐบาลมากขึ้น เหล่านี้ต่างแสดงให้เห็นถึงลักษณะของความเป็นพหุนิยม (Pluralist) ในระบบการเมืองญี่ปุ่น (Japanese Political System) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศที่เป็นไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น นำมาซึ่งการดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 อันมีรูปแบบที่มีความหลากหลายผ่านการเพิ่ม ODA ด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศกำลังพัฒนา การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเข้าร่วมประชุมระดับนานาชาติและได้นำเสนอมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมถึงการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี

คำสำคัญ: ภาคประชาสังคมญี่ปุ่น การทูตสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น บทบาทภาคประชาสังคมญี่ปุ่น การกำหนดนโยบาย

1. บทนำ

ภายหลัง “การประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา” (United Nations Conference on Environment and Development - UNCED) หรือ “Earth Summit” ที่จัดขึ้น ณ กรุงริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล ในปี ค.ศ. 1992 กระแสสิ่งแวดล้อมยิ่งทวีความสำคัญ ทำให้หลายๆ ประเทศทั่วโลก หันมาให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า “การทูตสิ่งแวดล้อม” (environmental diplomacy) มากขึ้น ญี่ปุ่นเองเป็นอีกประเทศหนึ่งที่หันมาดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างโดดเด่น นับแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 เช่น การลงนามใน “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) ในปี 2004 การประกาศ “นโยบาย Cool Earth 50” ในปี 2007 ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งทางด้านเงินทุน และด้านเทคโนโลยี เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีต่อเนื่องไปจนกระทั่งถึงปี 2050 การนำเสนอ “ข้อริเริ่ม 3R” อันเป็นนโยบายเกี่ยวกับการรีไซเคิล และการจัดการของเสียในการประชุมสุดยอดผู้นำกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมทั้ง 8 (G8 Summit) ณ ซีไอส์แลนด์ รัฐจอร์เจีย สหรัฐอเมริกา ในปี 2004 เป็นต้น

บทบาทอันโดดเด่นดังกล่าวแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากในช่วงทศวรรษ 1970-1980 ที่ญี่ปุ่นเคยตกอยู่ภายใต้เสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าไม่ค่อยให้ความสนใจในประเด็นสิ่งแวดล้อมโลกเท่าใดนัก จึงนำไปสู่คำถามที่ว่า การก้าวเข้ามาดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันของญี่ปุ่นนั้น มีปัจจัยใดบ้างที่มีส่วนผลักดัน ตลอดจนรูปแบบและวิธีการดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นเช่นไร ทั้งนี้ มีสัญญาณหลายประการที่บ่งบอกว่าเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมญี่ปุ่นเกิดการเปลี่ยนแปลง ภาคประชาสังคม

ด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นก็ได้ขยายบทบาททั้งในและต่างประเทศ รวมถึงเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงนำไปสู่สมมติฐานที่ว่า การดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันของญี่ปุ่นนั้นมีแรงผลักดันสำคัญมาจากปัจจัยภายในญี่ปุ่นเอง โดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาสังคม

2. แนวคิด “รัฐที่ปรับตัวในแนวทางเสรีนิยม” (Liberal Adaptive State)

Thomas U. Berger (2007, pp. 259-299) ได้ระบุถึงบทบาทของญี่ปุ่นกับแนวคิด “รัฐที่ปรับตัวในแนวทางเสรีนิยม” (Liberal Adaptive State) ว่าในปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นรัฐที่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายระหว่างประเทศไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น หลังจากสงครามเย็นยุติลงและภายหลังเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ที่สหรัฐฯ ในปี 2001 บทบาทของญี่ปุ่นในเวทีโลกได้เปลี่ยนแปลงไป จากที่ไม่ค่อยกระตือรือร้นในการเมืองระหว่างประเทศเท่าใดนัก กลายมาเป็นประเทศที่ดำเนินกิจกรรมด้านต่างๆ อย่างโดดเด่น เป็นหนึ่งในประเทศที่มีความสามารถในการปรับตัวและดำเนินกิจกรรมตามแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น เน้นการเอื้ออำนวยประโยชน์ระหว่างประเทศ (international contribution) โดยหันมาส่งเสริมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน พยายามสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และเน้นการสร้างสถาบันระหว่างประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว Berger ระบุว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากกระบวนการเมืองของญี่ปุ่น (Japanese Political System) มีความเป็นพหุนิยม (Pluralist) มากขึ้น โดยมีตัวแสดงทางการเมืองที่มีความหลากหลาย รวมถึงตัวแสดงที่มีใช้รัฐอย่างเช่น ภาคประชาสังคม ตลอดจนมติดมมหาชน

เข้ามามีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบายมากขึ้น มีใช้กระจุกตัวอยู่แต่ชนชั้นนำไม่กี่กลุ่มที่รู้จักกันในนาม “สามเหลี่ยมเหล็ก” (Iron-Triangle) อันประกอบไปด้วย ข้าราชการ นักการเมือง และกลุ่มธุรกิจเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ การหันมาดำเนินการทูลสิ่งแวดลอมอย่างแข็งขันของญี่ปุ่น เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่น่าสนใจนำมาวิเคราะห์ว่า ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงในระบบทางการเมืองเป็นไปตามแนวคิด “รัฐที่ปรับตัวในแนวทางเสรีนิยม” หรือไม่ อย่างไร

3. พัฒนาการการทูลสิ่งแวดลอมของญี่ปุ่น

เมื่อกล่าวถึงพัฒนาการการทูลสิ่งแวดลอมของญี่ปุ่น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

3.1 ช่วงที่ 1: ปลายทศวรรษ 1970 – ต้นทศวรรษ 1980

ช่วงนี้เป็นช่วงที่ญี่ปุ่นประสบปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงอันเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่งปล่อยสารพิษอันตรายจนเกิดโรคใหม่ๆ มีผู้ป่วยจากสารพิษอันตรายเหล่านี้มากมาย (ชาญวิทย์ ชัยกันย์, 2550, น. 133) อย่างไรก็ตาม ปรึกษาของรัฐบาลญี่ปุ่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกลับเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้ภาคประชาสังคมเกิดการรวมตัวเป็นกลุ่มองค์กรขึ้น เพื่อต่อต้านอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษในท้องถิ่น และเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขนโยบายภายในประเทศ กลายเป็นการเคลื่อนไหวของประชาชนครั้งใหญ่ในญี่ปุ่น

ในขณะที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นเริ่มคลี่คลายลงในช่วงทศวรรษ 1970 ประชาคมโลกก็เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมมากขึ้นเช่นกัน มีการจัด “การประชุมสัมมนาของสหประชาชาติว่าด้วยสภาพแวดล้อมของมนุษย์” (United Nations Conference on Human Environment) ในปี 1972 ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ประเทศ

สวีเดน นำไปสู่การก่อตั้ง “โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ” (United Nations Environment Program - UNEP) ญี่ปุ่นเองได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ทั้งยังเป็นหนึ่งในสมาชิกของ UNEP อย่างไรก็ดีตาม บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีโลกของญี่ปุ่นยังคงมีน้อยมาก อีกทั้งยังไม่มี การสนับสนุนด้านเงินทุนผ่านโครงการ ODA ในประเด็นสิ่งแวดล้อมอีกด้วย เป็นเหตุให้ตกอยู่ภายใต้เสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากนานาประเทศว่าไม่ให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเท่าที่ควร

3.2 ช่วงที่ 2: ปลายทศวรรษ 1980 – ต้นทศวรรษ 1990

หลังจากได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก ในช่วงทศวรรษ 1970 – ช่วงต้นทศวรรษ 1980 ต่อมาท่าทีของญี่ปุ่นต่อประเด็นสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยญี่ปุ่นหันมาให้ความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมากขึ้น เช่น การเข้าร่วมการประชุม “Earth Summit” ที่ประเทศบราซิล ในปี 1992 รวมถึงการร่วมลงนามใน “กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) และ “อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายของสิ่งมีชีวิต” (the Convention on Biological Diversity) (Miyaoka, 2000, pp. 7, 29-30) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของญี่ปุ่นในช่วงนี้ยังไม่ค่อยโดดเด่นมากนัก และแม้ว่าญี่ปุ่นจะเพิ่มงบประมาณ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น แต่รูปแบบการให้ ODA มักเน้นโครงการที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญในโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่าง

ยั่งยืนในระดับต่ำ (Soparatana, and Siriporn, 2003) อีกทั้งประเด็นเรื่องการตัดไม้ทำลายป่า (deforestation) และการล่าอาว ยังคงเป็นประเด็นที่อ่อนไหวสำหรับญี่ปุ่น เนื่องจากขัดกับผลประโยชน์ในด้านธุรกิจการค้าและความจำเป็นในการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ อันเป็นเหตุให้ญี่ปุ่นยังคงถูกวิจารณ์ว่าเป็นผู้สนับสนุนการตัดไม้ทำลายป่าในอีกทางหนึ่ง และถูกวิจารณ์อย่างรุนแรงจากกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในเรื่องการล่าอาวอีกด้วย (Miyaoka, 2000, p. 23)

3.3 ช่วงที่ 3: ปลายทศวรรษ 1990 – ปัจจุบัน

เมื่อเข้าสู่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีโลกของญี่ปุ่นกลับเป็นไปอย่างโดดเด่นและเป็นไปในเชิงรุกมากขึ้น ทั้งการเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ การประชุมภาคี (Conference of the Parties - COP) ตาม “กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ” (UNFCCC) ครั้งที่ 3 หรือ COP-3 ที่เกียวโต ในปี 1997 (ชาวนิธิย์ ชัยกันย์, 2550, น. 136) “การประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 10” (the Tenth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity) หรือ COP-10 ที่เมืองนาโกย่า (Ministry of foreign affairs of Japan - MOFA, 2010, p. 5)

การร่วมลงนามในข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น ร่วมลงนามใน “พิธีสารเกียวโต” (Kyoto Protocol) การปรับนโยบาย ODA ด้านสิ่งแวดล้อม โดยหันมาให้การช่วยเหลือในโครงการที่เป็นกรอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากขึ้น เช่น การประกาศ “ข้อริเริ่มเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนศตวรรษที่ 21” (Initiative for Sustainable Development towards the 21st Century

- ISD) ของนายกรัฐมนตรีฮิโตะชิโมโตะ ริวตะโร (Hashimoto Ryutaro) ในปี 1997 (Yamaguchi, 2008, p. 310) และต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศ “นโยบายระยะกลางว่าด้วย ODA” (The Medium Term Policy on ODA) ในปี 1999 ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ในการให้ ODA ที่เน้นให้ประเทศผู้รับสามารถช่วยเหลือตนเองได้ รวมถึงเพิ่ม ODA ในโครงการเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากขึ้นอีกด้วย (Soparatana, & Siriporn, 2003)

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังได้มีการนำเสนอมาตรการต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม ในการประชุมระหว่างประเทศมากขึ้น อาทิ การนำเสนอ “ข้อริเริ่ม 3R” (3Rs Initiative) ใน “การประชุมสุดยอดประเทศผู้นำอุตสาหกรรม 8 ชาติ” (G8 Summit) ที่สหรัฐอเมริกา ในปี 2004 ในการนี้นางโคเอะอิเกะ ยูริโกะ (Koike Yuriko) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมได้นำเสนอมาตรการ “Mottainai Furoshiki” ซึ่งอิงมาจากวัฒนธรรมดั้งเดิมของญี่ปุ่น คือ การรณรงค์ให้ใช้ผ้าห่อสิ่งของแทนการใช้ถุงพลาสติกเพื่อช่วยลดขยะจากการใช้ถุงพลาสติกในครัวเรือนมาเผยแพร่แก่นานาประเทศอีกด้วย (Ministry of the Environment of Japan, 2006)

ญี่ปุ่นได้ให้ความร่วมมือในการจัดตั้งองค์กรหรือเครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาค อาทิ ความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้ก่อตั้ง “เครือข่ายติดตามตรวจสอบการตกสะสมของกรดในภูมิภาคเอเชียตะวันออก” (the Acid Deposition Monitoring Network in East Asia - EANET) ในปี 2001 และความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่น - อินโดนีเซีย ในการจัดตั้ง “หุ้นส่วนป่าไม้เอเชีย” (Asia Forest Partnership - AFP) ในปี 2002 (MOFA, 2010, pp. 7, 9) เป็นต้น อีกทั้ง ยังมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี (technology transfer) ด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศ

กำลังพัฒนา รวมถึงมีการวิจัยและพัฒนาในประเด็น
สิ่งแวดล้อมโลกมากขึ้นอีกด้วย



ภาพ 1 รัฐมนตรีโคเออิเกะนำเสนอมาตรการ “Motainai Furoshiki”

ที่มา: Ministry of the Environment of Japan, April 3
2006

จากตัวอย่างจะเห็นว่าในช่วงนี้ ญี่ปุ่นได้
ขยายรูปแบบในการดำเนินการทูลสิ่งแวดล้อมที่มี
ความหลากหลายมากขึ้น โดยมีได้เน้นเพียงแค่การให้
เงินทุนผ่าน ODA เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่าง
ที่ผ่านมเท่านั้น นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีการปรับปรุง
นโยบายในการให้ ODA ด้านสิ่งแวดล้อม คือหัน
มาให้ความช่วยเหลือในโครงการที่เป็นการอนุรักษ์
สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนมากขึ้น กล่าว
ได้ว่า นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นได้ดำเนิน
การทูลสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด
พร้อมกันนั้น ภาคประชาสังคมญี่ปุ่นก็เริ่มขยายบทบาท
ทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วม
ในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นมาก
ขึ้นเช่นกัน

4. ภาคประชาสังคมญี่ปุ่นกับบทบาท ด้านสิ่งแวดล้อม

องค์กรพัฒนาเอกชนในญี่ปุ่นประกอบไปด้วย
องค์กร 2 ประเภท ได้แก่ Non-governmental
Organization (NGO) และ Non-profit Organization
(NPO) ทั้งนี้ องค์กรทั้งสองประเภทต่างเป็น
องค์กรอาสาสมัครที่ไม่หวังผลกำไรเช่นเดียวกัน ความ
แตกต่างระหว่างองค์กรสองประเภท คือ องค์กร
NGO ของญี่ปุ่นนั้นจะดำเนินงานเป็นเอกเทศจาก
รัฐบาล และดำเนินกิจกรรมในต่างประเทศ ส่วนองค์กร
NPO จะดำเนินกิจกรรมในประเทศเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม
องค์กรเหล่านี้ต่างเป็นส่วนหนึ่งของภาคประชา
สังคม (Civil Society) (ไชยวัฒน์ คำชู, 2554,
น. 89)

ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา องค์กร
NGO ด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นได้ขยายบทบาทมาก
ขึ้นอย่างเห็นได้ชัด การประชุม “Earth Summit” ใน
ปี 1992 ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญขององค์กร NGO
ญี่ปุ่น ในการก้าวเข้ามาแสดงบทบาทในเวทีระหว่าง
ประเทศ และเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด
นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ทั้งนี้ มีการขยาย
บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมใน 3 ลักษณะ คือ

1) การเข้าร่วมประชุมในเวทีระหว่างประเทศ
นับตั้งแต่ภายหลังการประชุม “Earth Summit”
NGO ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมการประชุมด้านสิ่งแวดล้อม
ในเวทีระหว่างประเทศตามมาอีกหลายครั้ง เช่น การ
เข้าร่วมประชุม COP-3 ในปี 1997 การเข้าร่วม
ประชุมโจฮานเนสเบิร์ก ในปี 2002

2) การเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการแสดงบทบาทของ NGO ญี่ปุ่น ทั้งนี้ช่องทางในการเสนอความคิดเห็นนั้น มีทั้งการเปิดเวทีร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการประชุมหารือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 (Hoshino, สัมภาษณ์ 1 กันยายน 2553; Doke, สัมภาษณ์ 1 กันยายน 2553) นอกจากนั้น NGO ญี่ปุ่นยังได้มีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กร ก่อตั้งเป็นเครือข่าย เพื่อร่วมกันจัดทำข้อเสนอด้านสิ่งแวดล้อม อย่างเช่น การก่อตั้งเครือข่าย “People’s Forum 2001” เครือข่าย “Kiko Network” โดยทางเครือข่ายจะร่วมกันจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จากนั้นจะยื่นข้อเสนอแก่ภาครัฐ เพื่อนำไปพิจารณาและปรับปรุงเป็นมาตรการหรือนโยบายต่างๆ ต่อไป

3) การดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม NGO ด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น มีการดำเนินกิจกรรมในประเทศกำลังพัฒนาในหลายๆ ประเด็น อาทิ การศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สภาวะโลกร้อน พลังงานทางเลือก ความหลากหลายทางชีวภาพ การปลูกและอนุรักษ์ป่าไม้ ภัยธรรมชาติ ทรัพยากรน้ำ (JICA, 2008, p.9) ทั้งนี้ ในประเทศไทย องค์กรดังกล่าวได้เข้ามาดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต่างๆ มากมาย อาทิ การถ่ายทอดประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมจากเมืองมินามาตะแก่ชาวมาบตาพุด การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมปลูกป่าที่อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร จ.เพชรบุรี ของมูลนิธิ Global Peace and Environment (FGPE) แห่งประเทศญี่ปุ่น การจัดกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำกวัง จ.ลำพูน ของมูลนิธิศูนย์สิ่งแวดล้อมโลกแห่งญี่ปุ่น (Global Environment Centre Foundation - GEC) เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างบางส่วนที่แสดงให้เห็น

เห็นการดำเนินกิจกรรมขององค์กร NGO ญี่ปุ่นที่ขยายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมมายังประเทศไทย



ภาพ 2 ตัวแทนจากภาคประชาสังคมญี่ปุ่นให้ความรู้เกี่ยวกับปัญหามลพิษเมืองมินามาตะแก่ตัวแทนชาวมาบตาพุด

ที่มา: ผู้จัดการ, 17 กุมภาพันธ์ 2551



ภาพ 3 การถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำในแม่น้ำกวังของมูลนิธิ GEC

ที่มา: GEC, 2000, p.4

NGO ญี่ปุ่นได้ขยายการดำเนินกิจกรรมในประเทศกำลังพัฒนา และเข้าไปมีส่วนร่วมในเวทีระดับนานาชาติมากขึ้น โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม การขยายบทบาทของ NGO ญี่ปุ่น ส่งผลให้ภาครัฐและภาคเอกชน ต่างยอมรับและตระหนักถึงบทบาทขององค์กรดังกล่าว นำไปสู่การปรับเปลี่ยนท่าทีหันมาสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมมากขึ้น

5. ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนที่มีต่อภาคประชาสังคม

ในอดีตภาพของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐภาคเอกชน ที่มีต่อภาคประชาสังคม มักเป็นภาพของความขัดแย้ง ภาคประชาสังคมญี่ปุ่นมักยืนอยู่ในจุดที่ต่อต้านการกระทำของภาครัฐและภาคเอกชน อย่างเช่น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1960-1970 เกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม โดยความขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่งผลให้ภาครัฐและภาคเอกชนมักไม่ให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเท่าใดนัก (Yamakoshi, n.d., para. 10)

อย่างไรก็ตาม เมื่อ NGO ญี่ปุ่นเริ่มขยายบทบาทในประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น ทั้งทางด้านมนุษยธรรม สิ่งแวดล้อม การศึกษา ก่อให้เกิดภาพลักษณ์อันดีในสายตานานาชาติ ทำให้ทัศนคติของภาครัฐและภาคเอกชนที่มีต่อ NGO เปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลญี่ปุ่นและกลุ่มธุรกิจต่างหันมาให้การยอมรับและเห็นความสำคัญ ตลอดจนหันมาสนับสนุนการทำงานของ NGO มากขึ้นนับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 ซึ่งการที่รัฐบาลและภาคเอกชนปรับเปลี่ยนท่าทีต่อ NGO ญี่ปุ่นนั้น อาจมาจากเหตุผลหลายประการ ดังนี้ *ประการแรก* NGO สามารถสนับสนุนการพัฒนาในโครงการระดับรากหญ้า (Grass-root level) ได้เป็นอย่างดี สามารถเข้าร่วมโครงการพัฒนาขนาดเล็ก (small-scale development project) เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลาย และดำเนินงานในกิจกรรมที่ใช้ต้นทุนไม่มากนักได้อย่างมีประสิทธิภาพ *ประการที่สอง* ในกรณีของการให้ความช่วยเหลือแบบฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติ ภาวะความอดอยาก NGO สามารถปฏิบัติงานด้วยความยืดหยุ่นและเป็นไปอย่างรวดเร็ว *ประการที่สาม* NGO สามารถริเริ่มโครงการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใหม่ๆ สำหรับการพัฒนาได้อย่างเสมอ *ประการที่สี่* กิจกรรมของ NGO สามารถเข้าถึงประชาชนทั่วไปได้ง่ายกว่า และเพิ่มความเข้าใจของประชาชนผ่านกิจกรรมการให้

ความช่วยเหลือ *ประการที่ห้า* NGO บางหน่วยงานสังสมประสบการณ์ และความสามารถในการทำงานเฉพาะด้าน ทั้งยังสามารถให้ข้อมูลพื้นฐานที่รัฐบาลไม่สามารถเข้าถึงได้อีกด้วย (ศุภวัฒน์ น้อยประศรี, 2553, น. 35-36; Furuoka, 2008, pp. 13-14)

รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีความริเริ่มในหลายๆ โครงการ เพื่อให้การสนับสนุนองค์กร NGO ดังตัวอย่างในตารางที่ 1 ตลอดจนได้ก่อตั้ง “แผนกความช่วยเหลือองค์กรพัฒนาเอกชน” (NGOs Aid Assistance Division) ในปี 1994 ภายใต้การดำเนินงานของ MOFA เพื่อให้การสนับสนุนองค์กร NGO (Furuoka, 2008, pp. 4, 13-14) และยังได้เปิดเวทีพูดคุยระหว่างภาครัฐและ NGO ขึ้นอีกด้วย อาทิ “การประชุมสามัญระหว่าง MOFA และ NGO” (NGO – Ministry of Foreign Affairs Regular Consultative Talks) ซึ่งเริ่มจัดขึ้นตั้งแต่ปี 1996 (MOFA, May 2007, p. 2)

ในส่วนของภาคเอกชนได้เริ่มตระหนักถึงบทบาทขององค์กรดังกล่าว และหันมาให้การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่ NGO มากขึ้น นับแต่ทศวรรษ 1990 อาทิ ในปี 1990 “เคดันเร็น” หรือ “สมาพันธ์องค์กรธุรกิจญี่ปุ่น” (Nippon Keidanren) ได้จัดตั้ง “1% คลับ” (1% Club) เพื่อสนับสนุนบริษัทต่างๆ ให้นำกำไรของบริษัทร้อยละ 1 ไปใช้ในกิจกรรมที่ส่งเสริมหรือช่วยเหลือสังคมขององค์กร NGO (Shimizu, 2010, p. 14) นอกจากนั้น ยังมีการจัดตั้ง “องค์กรร่วมทุนภาครัฐ – ภาคเอกชน เพื่อบรรเทาภาวะฉุกเฉินด้านมนุษยธรรมในต่างประเทศ” หรือ Japan Platform (JPF) และ “กองทุนอนุรักษ์ธรรมชาติของเคดันเร็น” (Keidanren Nature Conservation Fund) ในปี 1992 เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมที่ดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทั้งในและต่างประเทศ (Yamakoshi, n.d., para. 13, 24)

ตารางที่ 1 การให้เงินทุนสนับสนุนองค์กร NGO ของรัฐบาลญี่ปุ่น ปี 1991-2000

หน่วยงาน	โครงการ (ปีที่ก่อตั้ง)	ปี									
		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
MOFA	- การให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนในระดับรากหญ้า (Grassroots Grants Program) (1989)	4.5	6.4	9.1	13.6	27.3	40.9	45.5	51.8	63.6	77.3
กระทรวง ไพรณีย์และ โทรคมนาคม	- การออมทางไพรณีย์เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมของอาสาสมัครระหว่างประเทศ (1991)	9.2	23.6	21.0	22.6	25.6	14.3	9.7	11.3	10.7	5.9
ทบวง สิ่งแวดล้อม ญี่ปุ่น (JEA)	- กองทุนญี่ปุ่นสำหรับสิ่งแวดล้อมโลก (Japan Fund for Global Environment - JFGE) (1993)	-	-	3.7	5.7	5.9	6.1	6.6	6.7	6.7	6.1
รวม		16.2	33.1	37.8	46.8	65.7	70.4	72.7	80.3	96.0	112.6

(หน่วย: ล้านเยนสหรัฐ)

ที่มา: ดัดแปลงจาก Kim, 2003, p. 303

ตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นถึงท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปของภาครัฐ และภาคเอกชนที่มีต่อภาคประชาสังคมอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนดังกล่าวเปลี่ยนจากภาพของความขัดแย้งมาเป็นภาพของการประสานความร่วมมือมากขึ้น

รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันมากขึ้น ในขณะเดียวกัน NGO ญี่ปุ่นก็ขยายบทบาทในการดำเนินกิจกรรมมากยิ่งขึ้นเช่นกัน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มีนัยที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของภาคประชาสังคมญี่ปุ่นจะมีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร

6. ปัจจัยผลักดันการดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันของญี่ปุ่น

6.1 ความคาดหวังและปฏิกิริยาของต่างประเทศต่อญี่ปุ่นในประเด็นสิ่งแวดล้อม

กระแสสิ่งแวดล้อมเริ่มทวีความสำคัญไปทั่วโลกตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1980 โดยเฉพาะภายหลังการประชุม “Earth Summit” กระแสสิ่งแวดล้อมได้กลายเป็นกระแสที่ได้รับความสนใจเป็นลำดับต้นๆ ในเวทีการเมืองทั้งระดับชาติและระดับโลก ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมอันดับต้นๆ ของโลก และยังประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมภายในประเทศมาแล้ว ย่อมหนีไม่พ้นจากความคาดหวังและแรงกดดัน ทั้งจาก

ประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ตลอดจนกลุ่ม NGO นานาชาติ และสื่อมวลชน ที่เรียกร้องให้ญี่ปุ่นแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมโลก อย่างเช่น Times วิพากษ์วิจารณ์ญี่ปุ่นว่าเป็นเสมือน “นักล่าสิ่งแวดล้อม” (Eco-Predator) อันเกิดจากภาพของการล่าวาฬ การทำประมงโดยใช้ฉนวนลอย การนำเข้าไม้เป็นจำนวนมาก ซึ่งถูกมองว่าเป็นการส่งเสริมให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า การขยายฐานการผลิตไปยังประเทศกำลังพัฒนาของญี่ปุ่น (Maull, 1992, p. 354) ส่วน Newsweek ได้วิจารณ์ว่า ญี่ปุ่นเป็นเสมือน “อาชญากรทางสิ่งแวดล้อม” (Eco-outlaw) เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์ Globe & Mail ของแคนาดา (Miyaoka, 1998, p. 167)

ปฏิเสธไม่ได้ว่าในช่วงทศวรรษ 1980 เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากต่างประเทศ ในหลายๆ ประเด็น อาทิ การวิจารณ์เรื่องล่าวาฬ การนำเข้าไม้เป็นจำนวนมาก ที่ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าสนับสนุนการตัดไม้ทำลายป่า การทำประมงโดยใช้ฉนวนลอย เสมือนการทำเหมืองทางทะเล ซึ่งเป็นการลากจับสัตว์น้ำมากจนเกินควร หรือการให้ ODA ด้านสิ่งแวดล้อมที่ถูกวิจารณ์ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและให้ความสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับต่ำ (Miyaoka, 2000, pp. 23, 27; Soparatana, & Siriporn, 2003) ถือเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นเริ่มก้าวเข้ามาแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวได้ลดน้อยลง ญี่ปุ่นก้าวขึ้นมาเป็นที่จับตามองในฐานะประเทศที่ดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอย่างโดดเด่น ภาพลักษณ์ดังกล่าว นอกจากจะสามารถลบภาพของการเป็น “อาชญากรทางสิ่งแวดล้อม” แล้ว ยังนำมาซึ่ง “เกียรติภูมิแห่งชาติ” โดยที่ไม่ก่อให้เกิดแรงต่อต้าน ญี่ปุ่นอย่างที่ผ่านมา

6.2 ความต้องการสร้างเกียรติภูมิของญี่ปุ่น

หลังจากญี่ปุ่นก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจอันดับ 2 ของโลก ญี่ปุ่นได้พยายามขยายบทบาทในเวทีโลก แต่ด้วยข้อจำกัดจากรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถแสดงบทบาทด้านความมั่นคงได้อย่างเต็มที่ ญี่ปุ่นเหลือทางเลือกในการแสดงบทบาทในเวทีโลกไม่มากนัก บทบาททางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นทางเลือกอันดับต้นๆ สำหรับญี่ปุ่น (ไชยวัฒน์ คำชู, 2551, น. 497) กระทั่งเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงถึงการแสดงบทบาทเพียงการช่วยเหลือการเงิน หรือ “การทูตสมุดเช็ค” (Checkbook diplomacy) ให้แก่ประเทศที่เป็นฝ่ายพันธมิตร โดยไม่มีการส่งกองกำลังไปช่วยแต่อย่างใด เหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนบทบาทในประชาคมโลกของตนเองใหม่ (Lam Peng Er, 2006, p. 144)

ในขณะเดียวกัน กระแสสิ่งแวดล้อมได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเวทีโลก บทบาทด้านสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสร้างคุณูปการแก่ประชาคมโลกของญี่ปุ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นการตอบสนองต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์แล้ว ยังเป็นอีกทางที่สามารถสร้างเกียรติภูมิให้แก่ประเทศ โดยที่ไม่ก่อให้เกิดแรงต่อต้าน ข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการสร้างเกียรติภูมิของญี่ปุ่นที่เห็นได้ชัด นั่นคือความพยายามแสดงบทบาทนำโดยใช้การทูตสิ่งแวดล้อมในเวทีระหว่างประเทศ อย่างเช่น ในกรณีของการลงนามตามพันธกรณีในพิธีสารเกียวโต สหรัฐซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจอันดับหนึ่งของโลกและเป็นประเทศพันธมิตรใกล้ชิดของญี่ปุ่น ได้แสดงเจตนาที่ว่าจะไม่ร่วมลงนามตามพันธกรณีดังกล่าว EU เองก็แสดงความกังวลว่าญี่ปุ่นจะไม่ร่วมลงนามตามสหรัฐ แต่ท่าทีของญี่ปุ่นกลับเป็นไปอย่างกระตือรือร้น โดยญี่ปุ่นได้แสดงความพยายามเรียก

ร้องให้สหรัฐเข้าร่วมลงนามในพันธกรณี อาทิ ก่อนการประชุม COP-6 ที่ประเทศเยอรมนีในปี 2001 โยริโกะ คาวางุจิ (Yoriko Kawaguchi) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นได้เดินทางไปเยือนวอชิงตันถึง 2 ครั้งเพื่อเจรจากับสหรัฐในประเด็นดังกล่าว ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ ได้เข้าพบประธานาธิบดีบุช โดยเขาได้กล่าวว่า (Schreurs, 2002, pp. 200-203)

“ญี่ปุ่นเชื่อว่าถ้าสหรัฐให้ความร่วมมือในการจัดการกับประเด็นสิ่งแวดล้อม นอกจากจะสามารถจัดการกับปัญหาโลกร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้เป็นอย่างดีมากเช่นกัน”

แม้ว่าความพยายามของญี่ปุ่นดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ประเด็นนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการแสดงบทบาทนำในเวทีโลกด้านสิ่งแวดล้อม และยังแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นเองมีจุดยืนของตนเอง โดยมีได้ขึ้นตรงกับเสียงจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐเสมอไป ซึ่งในที่สุดญี่ปุ่นได้ร่วมลงนามในพิธีสารเกียวโต ในปี 2004

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1990 ประเทศพัฒนาแล้วในยุโรป ได้แสดงบทบาทอย่างกระตือรือร้นในประเด็นสิ่งแวดล้อม เช่น ในการประชุม COP-2 ที่สวิตเซอร์แลนด์ เมื่อปี 1996 EU ได้นำเสนอมาตรการต่างๆ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะเยอรมนีที่ได้ประกาศว่าจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงร้อยละ 15-20 จากระดับในปี 1990 ให้ได้ภายในปี 2010 และยังประกาศอีกว่า เยอรมนีจะเป็น “สังคมคาร์บอนต่ำ” (Low Carbon Society) ภายในระยะเวลา 12 ปี (Nishimura, 2008, pp.21-22) การแสดงบทบาทในเชิงรุกของ EU โดยเฉพาะเยอรมนี ถือเป็นต้นแบบสำหรับญี่ปุ่น ซึ่งต้องการแสดงบทบาทนำด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีโลกเช่นกัน โดยนับแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นได้หันมาทบทวนถึง

เป้าหมายของตนในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก นำไปสู่การเจรจาร่วมกันระหว่างกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Schreurs, 2002, p. 181) จะเห็นได้ว่าในช่วงปลายทศวรรษ 1980 แรงกดดันและเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากต่างประเทศถือเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ทำให้ญี่ปุ่นริเริ่มดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม แต่นับตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ความปรารถนาที่จะสร้างเกียรติภูมิให้แก่ประเทศ จะเป็นแรงผลักดันสำคัญอีกส่วนหนึ่ง ที่ทำให้ญี่ปุ่นกระตือรือร้นแสดงบทบาทนำในเวทีโลกผ่านการทูตสิ่งแวดล้อม

6.3 แรงผลักดันจากภาคประชาสังคมญี่ปุ่น

ต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา มีสัญญาณหลายประการที่บ่งบอกถึงการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและนโยบายต่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมของ NGO ญี่ปุ่น ผ่านกระบวนการและรูปแบบที่หลากหลาย ดังนี้

6.3.1 การจัดทำข้อเสนอหรือข้อเรียกร้องเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อม

ภายหลังการประชุม “Earth Summit” ในปี 1992 NGO ด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น ได้เริ่มรวมกลุ่มและสร้างเครือข่าย ร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในหลากหลายประเด็น ตลอดจนจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) เพื่อร่วมระดมความคิด และจัดทำข้อเสนอด้านสิ่งแวดล้อม จากนั้นจะยื่นข้อเสนอดังกล่าวแก่ภาครัฐในลำดับต่อไป อย่างเช่น “ข้อเรียกร้อง 10 ประการของเครือข่าย Kiko Forum” (気候フォーラム10の主張: Kikoforum 10 no shuchō) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแก้ไขและป้องกันสภาวะโลกร้อน การวิพากษ์วิจารณ์ “แผนแห่งชาติเพื่อบรรลุแผนปฏิบัติการ 21” (National Action Plan for Agenda 21) ของเครือข่าย “People’s Forum 2001” หรือแม้แต่ NGO ที่เป็นองค์กรเดี่ยว (individual NGO) อย่าง “กลุ่ม

กรีนพีซญี่ปุ่น” (Greenpeace Japan) ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับมาตรฐานการปล่อยสาร CFC และยื่นข้อเรียกร้องดังกล่าวแก่ภาคเอกชน ตลอดจนเผยแพร่เอกสารต่อสาธารณชนเช่นกัน (Utagawa, 1999, pp. 235, 241, 243)

6.3.2 การเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับภาครัฐ

การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างองค์กร NGO และรัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มมีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 อาทิ “การประชุมสามัญระหว่าง MOFA - NGO” (NGO - Ministry of Foreign Affairs Regular Consultative Talks) ที่ริเริ่มมาตั้งแต่ปี 1996 “การประชุมสามัญระหว่าง NGO - JICA” (NGO - JICA Regular Meeting) ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 1998 และจัดขึ้นทุก ๆ 3 เดือน (Nihonkokusaikoryusenta, 1998, p.203) การประชุมในรูปแบบสามัญที่จัดขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้น สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อบทบาทของ NGO ที่มีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

6.3.3 การดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศร่วมกับภาครัฐ

NGO ญี่ปุ่นได้ขยายบทบาทดำเนินกิจกรรมในประเทศต่างๆ มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ประสานความร่วมมือกับรัฐบาลมากขึ้นเช่นกัน โดยมีรูปแบบของความร่วมมือที่หลากหลาย อาทิ การร่วมสัมมนาที่สนับสนุนโดยภาครัฐ เช่น การสัมมนาบอกเล่าประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของเมืองมินามาตะแก่ชาวมาบตาพุด การเข้าร่วมในการสัมมนาเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมศึกษาและการพัฒนาอย่างยั่งยืน” ซึ่งจัดโดยความร่วมมือของมูลนิธิญี่ปุ่น (Japan Foundation) ในปี 2011 (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม,

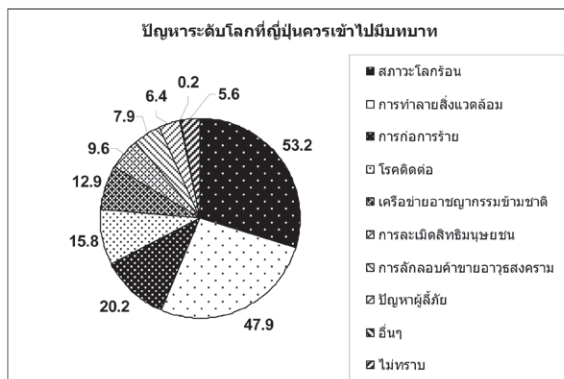
มกราคม 2554, น. 1) การดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความช่วยเหลือด้านเงินทุนจาก MOFA ผ่าน “ความช่วยเหลือด้านเงินทุนสำหรับโครงการขององค์กร NGO” (Grant Assistance for Japanese NGO Projects) (MOFA, May 2007, p. 3) นอกจากนั้น ยังมีการประสานความร่วมมือกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เช่น ความร่วมมือระหว่างมูลนิธิศูนย์สิ่งแวดล้อมโลก (GEC) ร่วมกับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นโอซาก้า และเมืองคาวาซากิ (Kawasaki) ดำเนินโครงการถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับ “Eco Town” หรือ “เมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” แก่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น จีน มาเลเซีย กัมพูชา ฟิลิปปินส์ (GEC, September 2009, pp. 3-5)

6.3.4 การประเมินการทำงานของรัฐ

NGO ญี่ปุ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของประเทศผ่านการวิพากษ์วิจารณ์ การประเมินผลการทำงานของภาครัฐ เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อปรับรูปแบบการให้ ODA โดยเข้าไปเป็น “คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิรูป ODA” ตลอดจนการประเมินผลของนโยบายดังกล่าวอีกด้วย NGO ได้ทำการประเมินผล ODA ในลักษณะของ “Joint evaluations” ร่วมกับ MOFA ทั้งนี้ ในการประเมินดังกล่าว MOFA จะร่วมมือกับหลายภาคส่วน อาทิ ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลืออื่นๆ ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น (MOFA, February 2009, pp. 34-35)

นอกจากการเพิ่มบทบาทมากขึ้นในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กร NGO แล้ว มติมหาชนชาวญี่ปุ่นยังเป็นนัยสำคัญอีกประการที่มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นแสดงบทบาทในเวทีโลกด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแข็งขันมากขึ้น ทั้งนี้

จากผลการสำรวจเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อบทบาทของญี่ปุ่นในเวทีโลกของประชาชน ที่จัดทำโดย MOFA เมื่อปี 2005 พบว่าเสียงส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างต่างสนับสนุนให้ญี่ปุ่นเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาเป็นลำดับต้นๆ (MOFA, February 2005) ดังแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 ปัญหาระดับโลกที่ญี่ปุ่นควรเข้าไปมีบทบาท

ที่มา: MOFA, February 2005

7. บทสรุป

ผลจากการศึกษาพบว่ากรอบแนวคิด “รัฐที่ปรับตัวในแนวทางเสรีนิยม” (Liberal Adaptive State) ของ Thomas U. Berger สามารถนำไปวิเคราะห์การดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี และจากการศึกษาถึงปัจจัยที่ผลักดันให้ญี่ปุ่นดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นมากขึ้น พบว่านับแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ปัจจัยภายใน โดยเฉพาะบทบาทที่มีเพิ่มขึ้นของ NGO ญี่ปุ่น ตลอดจนความต้องการสร้างเกียรติภูมิแห่งชาติของญี่ปุ่นเอง ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ญี่ปุ่นกระตือรือร้นมากขึ้นในการแสดงบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีโลก แม้จะยังมีแรงกดดันจากนานา

ประเทศอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม เสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวได้ลดน้อยลงมากเมื่อเทียบกับทศวรรษ 1980

ทั้งนี้ บทบาทของ NGO ด้านสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นได้เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ช่วงต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของรัฐบาลมากขึ้นผ่านหลากหลายช่องทาง ทั้งการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแก่ภาครัฐ การเข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับภาครัฐ การดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศร่วมกับภาครัฐมากขึ้น ตลอดจนการร่วมประสานการทำงานของรัฐ เช่น การร่วมประเมินผลโครงการ ODA ในขณะเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นเองก็ได้เปิดโอกาสและหันมาสนับสนุนการทำงานขององค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้นอย่างชัดเจน ทั้งการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม การเปิดเวทีแลกเปลี่ยนและรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ซึ่งมีการเปิดเวทีพูดคุยอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงการยอมรับและให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมญี่ปุ่นมากขึ้น กอปรกับแรงสนับสนุนจากมติมหาชนชาวญี่ปุ่น ที่สนับสนุนการแสดงบทบาทด้านสิ่งแวดล้อมในเวทีระหว่างประเทศของรัฐบาลอย่างเต็มที่ แสดงให้เห็นว่าปัจจัยภายใน โดยเฉพาะจากภาคประชาสังคมถือเป็นแรงผลักดันสำคัญต่อการดำเนินการทูตสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นของญี่ปุ่น

การเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นของภาคประชาสังคม ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมานี้ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของพหุนิยม (Pluralist) ในระบบการเมืองญี่ปุ่น (Japanese Political System) ที่มีแนวโน้มของการมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนในกระบวนการกำหนดนโยบายมากขึ้น มิใช่แค่บทบาทของกลุ่ม “สามเหลี่ยมเหล็ก” (Iron-Triangle) เท่านั้น ระบบการเมืองที่มีความเป็นพหุนิยมมากขึ้น

นี้ นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศที่เป็นไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น ที่จะเน้นการเอื้ออำนวยประโยชน์ระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าการเน้นบทบาทด้านความมั่นคง ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทในเวทีโลกของญี่ปุ่นนับแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา จะเน้นบทบาทด้านความมั่นคงของมนุษย์และด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นลำดับต้นๆ สอดคล้องกับแนวคิด “รัฐที่ปรับตัวในแนวทางเสรีนิยม” (Liberal Adaptive State) กล่าวคือ นับแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปรับตัวไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น

References

- ชาวนิธิย์ ชัยกันย์. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2550). การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 7(2), 135-136.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2551). *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เลกแอนฟาว์เทนพริ้นติ้ง.
- _____. (2554). *กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศญี่ปุ่น: พลวัตของการเปลี่ยนแปลงและนัยที่มีต่อประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย
- ศุภวัฒน์ น้อยประศรี. (2553). *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นกับปัญหาทางการเมืองในพม่า: กรณีศึกษาการกักบริเวณนางอองซาน ซูจี*. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการระหว่างประเทศและการทูต.
- Berger, T. U. (2007). The pragmatic liberalism of an adaptive state. In T.U.Berger, M.M.Mochizuki & J.Tsuchiyama (Eds.), *Japan in international politics: The foreign policies of an adaptive state* (pp.259-299). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Global Environment Centre Foundation [GEC]. (May 2000). Environment technology cooperation project in Thailand: improving the water quality of the Kuang river. *GEC Newsletter*, No.9, 4.
- _____. (September 2009). *Global environment centre foundation annual report 2008*. Osaka: Global Environment Centre Foundation [GEC]
- Kim, R. (2003). Building global civil society from the outside in? Japanese international development NGOs, the state, and international norms. In F. J. Schwartz & S. J. Pharr (Eds.), *The state of civil society in Japan* (pp.298-315). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lam Peng Er. (April 2006). Japan's Human Security Role in Southeast Asia. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.28 No.1, pp.141-159.
- Maull, H. W. (1992). Japan's global environmental policy. In A. Hurrell & B. Kingsbury (Eds.), *The international politics of the environment* (pp.334-372). New York: Oxford University Press.

- Miyaoka, I. (1998). More than one way to save an elephant: foreign pressure and the Japanese policy process. *Japan Forum*, Vol.10 No.2, pp.167-179
- Miyaoka, I. (2000). *Policy legacies: Japan's responses to domestic and international environmental problems*. Unpublished manuscript, Program on U.S.-Japan Relations, Harvard University.
- Nihonkokusaikōryūsentā. (1998). *Ajia taiheiyō no NGO*. Tokyo: Aruku. (in Japanese)
- Nishimaru, M. (May 2008). Climate change diplomacy and the way forward for Japan. *Asia-Pacific Review*, Vol.15 No.1, pp.9-24
- Schreurs, M. A. (2002). *Environmental politics in Japan, Germany, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shimizu, Masamichi. (2010). *Kankyō komyūnikeishon – 2050 nen ni muketa kigyō no sasutenakomu senryaku*. Tokyo: Dōyūkan. (in Japanese)
- Utagawa, Manabu. (1999). Kankyō NGO no torikumi to kankyōhozenundō no kyōka. In *Kankyō tenhō 1999-2000 kankyōhozengataishakai e no nihon no sentaku* (pp.229-257). Tokyo: Jikkyō Shuppan. (in Japanese)
- Yamaguchi, Mitsutsune. (2008). *Chikyū kankyō mondai to kigyō*. Tokyo: Iwanami Shoten. (in Japanese)

Websites

- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม. (มกราคม 2554). *การมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการส่งเสริมสิ่งแวดล้อมศึกษาและการพัฒนาอย่างยั่งยืน*. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการมูลนิธิญี่ปุ่น ครั้งที่ 7 ปี 2554 (The 7th JF Fellow Seminar 2011), กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ. สืบค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2553, จาก <http://thaieeforum.com/Download-Counter.php?DownloadID=21>
- ชาวเมืองมินามาตะให้ความรู้เรื่องสิ่งแวดล้อม. (17 กุมภาพันธ์ 2551). *ผู้จัดการ*. สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2554, จาก <http://www.chemtrack.org/News-Detail.asp?TID=7&ID=97>
- Furuoka, F. (2008). The role of non-governmental organizations (NGOs) in Japan's foreign aid policy. Retrieved July 8, 2010, from <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/7418/>
- Gaimushō. (February 2005). *Chikyūkibo mondai ni kansuru ishiki chōsa*. Retrieved September 4, 2011, from http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/i_chosa.html (in Japanese)
- Japan International Cooperation Agency [JICA]. (2008). *Understanding Japanese NGOs from facts and practices*. Retrieved May 16, 2011, from <http://www.jica.go.jp/english/resources/brochures/index.html>

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (February 2009). *ODA evaluation guidelines*. Retrieved September 19, 2011, from http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/basic_documents/guideline.pdf

_____. (2010). *Japan's initiatives to cope with global environmental problems*. Retrieved November 2, 2010, from <http://www.mofa.go.jp>

Ministry of the Environment of Japan. (April 3, 2006). *Minister Koike created the Mottainai Furoshiki*. Retrieved April 25, 2010, from <http://www.env.go.jp/en/focus/060403.html>

Soparatana Jarusombat & Siriporn Wajjwalku. (September 2003). *The Role of Japanese ODA for environmental protection in Thailand after 1992*. Retrieved March 4, 2010, from <http://www.sumitomo.or.jp/e/sub/jare01e-rep39.htm>

Yamakoshi, A. (n.d.). *The Changing Face of NGOs in Japan*. Retrieved December 10, 2010, from <http://www.gdrc.org/ngo/jpngo-face.html>

Interviews

Interview with Hoshino Tomoko, Staff, Global Environment Outreach Centre [GEOC], Tokyo, 1 September 2010.

Interview with Doke Teppei, Staff, Nature Conservation Society of Japan [NACS-J], Tokyo, 1 September 2010.