



บทที่ ๓

แนวความคิดและการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจของญี่ปุ่น

จอห์น ไวท์ กล่าวไว้ในข้อเขียนของเขา เกี่ยวกับความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ตั้งแต่ปี ๑๙๖๔ ว่า

สิ่งที่ขาดหายไปจากแรงจูงใจในการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของญี่ปุ่นก็คือ แนวความคิดที่ถือว่านโยบายความช่วยเหลือนั้น เป็นสิ่งที่ช่วยสร้างเสริมความเจริญทาง เศรษฐกิจและการ เมืองของนานาประเทศ... กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ญี่ปุ่นขาดความรู้สึกรับผิดชอบในระดับสากล... จริงอยู่ที่นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นและรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ได้พูดถึงภาระรับผิดชอบดังกล่าวนี้บ่อยครั้งขึ้น แต่ก็เป็นการกล่าวถึงภาระรับผิดชอบที่เกิดจากแรงกดดันของประเทศพัฒนาแล้วที่ญี่ปุ่นอยากจะเป็นพันธมิตรด้วย หากใช่เป็นการกล่าวถึงภาระรับผิดชอบในฐานะที่ตนเป็นประเทศพัฒนาแล้วไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ญี่ปุ่นเห็นว่าความช่วยเหลือนั้นเป็นภาระรับผิดชอบที่มีต่อประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ มากกว่าจะเห็นว่า เป็นภาระรับผิดชอบที่ประเทศพัฒนาแล้วทุกประเทศมีต่อประเทศกำลังพัฒนา นั่นคือ ญี่ปุ่นใช้นโยบายความช่วยเหลือเพื่อบรรลุสถานภาพของการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าที่จะเห็นว่าความช่วยเหลือ เป็นภาระรับผิดชอบอันเกิดจากการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้กลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

มาถึงปี ๑๙๗๔ ญี่ปุ่นก็ยังคงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ เกี่ยวกับความช่วยเหลือในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากเดิมเท่าไรนัก อลัน ริคซ์ ซึ่งทำการศึกษาเจาะลึกถึงระบบข้าราชการประจำกับการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้กล่าวว่า

'นโยบาย' (ของความช่วยเหลือ) ในความหมายของปัจจัยนำออกของรัฐบาลนั้นมีอยู่แต่กลับไม่มี 'ปรัชญาของความช่วยเหลือ' ปรากฏอยู่แต่อย่างใด จะมีก็แต่การตีความผลประโยชน์ของชาติในความหมายที่แตกต่างกันของแต่ละกระทรวง เป็นต้นว่า กระทรวงการคลังคอยแต่เข้มงวดกวดขันการใช้

^๑John White, Japanese Aid, pp. 10-1.

งบประมาณ กระทรวงการค้า หวังแต่จะทำการค้าและแสวงหาวัตถุดิบ ส่วน
กระทรวงการต่างประเทศ ก็กังวลอยู่กับการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับ
ประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่เดียวกันคอยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของญี่ปุ่น
ที่จริงแล้วข้าราชการไม่มีนโยบายกว้าง ๆ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา
คำเสนอขอความช่วยเหลือ หรือในการประเมินโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่
(on-going project) ที่มีอยู่มากมายก่ายกองแต่อย่างใด ^๒

ในบทที่ ๒ เราได้เห็นวิวัฒนาการของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแล้วว่ามีผลต่อ-
ประสานกับการค้าและการลงทุนในต่างประเทศของญี่ปุ่นอย่างไร ถึงขนาดที่นักวิจารณ์บางกลุ่ม
กล่าวว่า ก่อนสมัยสงครามนั้น ญี่ปุ่นใช้การรุกรานทางทหารเป็นเครื่องมือในการสร้างวงไพบูลย์
มหาเอเชียบูรพา มาในปัจจุบันญี่ปุ่นก็กำลังสร้างวงไพบูลย์มหาเอเชียบูรพาใหม่ด้วยการรุกราน
ทางเศรษฐกิจแทน มาในบทนี้เราจะศึกษาแนวความคิดเบื้องหลังนโยบายความช่วยเหลือทาง
เศรษฐกิจของญี่ปุ่น ซึ่งไม่ว่าจะมีหรือไม่มี "ปรัชญาแห่งความช่วยเหลือ" หรือไม่ก็ตาม สิ่ง
ที่เราจะเห็นว่าญี่ปุ่นให้ความสำคัญเหนือสิ่งใดทั้งหมด ก็คือ ความอยู่รอดปลอดภัยของญี่ปุ่นในฐานะ
ประเทศที่อยู่ได้ด้วยการค้า แต่ขาดแคลนไปเสียหมดทั้งทรัพยากร วัตถุดิบ และพลังงานนั่นเอง
คิชิตะกับการขยายอิทธิพลไปทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้ของญี่ปุ่น

ความจริงแล้ว โนบูกิ เกะ คิชิตะ เป็นอาชญากรสงครามหมายเลขหนึ่งภายหลังสงคราม
โลกครั้งที่ ๒ ลึนสุดลงใหม่ ๆ ก่อนหน้านั้นเขาเคยเป็นรองเลขาธิการทั่วไปของญี่ปุ่นในแมนจูเรีย
เคยเป็นรัฐมนตรีการค้าและอุตสาหกรรมในรัฐบาลจอมพลโตโจ เป็นผู้ยึดถือในแนวความคิดของ
การขยายวงไพบูลย์มหาเอเชียบูรพา (Dai Ajia Shugi) มาตลอด เคยแสดงให้เห็นความ
สามารถในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาแล้ว นอกจากนี้
คิชิตะ ยังมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับบุคคลในกลุ่มธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจ เหล็กกล้าและไฟฟ้า
อีกด้วย หลังสงครามคิชิตะได้เปลี่ยนจากการให้ความสำคัญแก่เงินแผ่นดินใหญ่และเกาหลี หรือที่เรียก
ว่านโยบายมุ่งหน้าสู่แผ่นดินใหญ่ (Tai Rikku Shin Shutsu Rom) มาสนใจ เอเชียตะวันออกเฉียง
ใต้ หรือที่เรียกว่านโยบายมุ่งสู่ลงใต้ (Nam Shin Rom) เป็นอย่างมาก" ^๓ ทั้งนี้ -

^๒ Alan Rix, "Japanese Foreign Aid Policy : Domestic Constraints and Recent Changes," p. 7.

^๓ Shigeichi Matsumoto, "Nihon no Tōnam Ajia Keizai Enjo to sono Seiji Rikigaku," p. 112.

เพื่อให้เป็นแหล่งวัตถุดิบ และตลาดสินค้าแทนจีนและเกาหลี ข้อยืนยันเชิงบันทึกของคิชิ ชีโร่ เห็นว่าการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเป็นวิธีที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศญี่ปุ่น และนอกเหนือจากจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาแถบนี้แล้ว ยังจะช่วยป้องกันการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์อีกด้วย^๕ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ คิชิได้สะท้อนให้เห็นว่าญี่ปุ่นยังคงมีความคิดที่จะเป็นผู้นำของบรรดาประเทศเล็กประเทศน้อยในเอเชียอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง เขากล่าวถึงการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติของญี่ปุ่นว่าเป็นการทำให้ความมุ่งมาดปรารถนาที่จะขยับฐานะของญี่ปุ่นขึ้นไปในเวทีระหว่างประเทศเป็นความจริงขึ้นมาได้ และว่าแม้ฐานะสมาชิกแบบไม่ถาวรของญี่ปุ่นในคณะมนตรีความมั่นคงจะไม่มีสิทธิ์อำนาจเท่าเทียมสมาชิกถาวร ๕ ประเทศ แต่ในฐานะประเทศเดียวในโลกที่ได้รับความเสียหายจากระเบิดปรมาณู ความเป็นตัวแทนของเอเชียของญี่ปุ่นก็ย่อมจะมีความหมายสำคัญ^๖ ในปี ๑๙๔๗ ก่อนการเดินทางเยือนสหรัฐ คิชิได้เดินทางเยือนหลายประเทศในเอเชีย เป็นต้นว่า อินเดีย ศรีลังกา พม่า ปากีสถาน ไทย ได้หวังทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจสภาพที่แท้จริงและความต้องการของเอเชียเพื่อที่ว่า การพบปะเจรจากับประธานาธิบดีไอเซนฮาวของสหรัฐจะได้มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ^๗ และบ่งชี้ลงไปด้วยว่าหากความคิดที่จะตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Tonam Ajia Kaihatsu Kikin=Southeast Asia Development Fund) เป็นจริงขึ้นมา ก็เท่ากับว่า ญี่ปุ่นสามารถสร้างอำนาจขึ้นมาขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้สำเร็จ และเป็นการสร้างเสริมลัทธิเสรีนิยมในภูมิภาคนี้ อันจะเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมอย่างแน่นอน

ด้วยเหตุนี้คิชิจึงได้ให้ความสำคัญแก่การศึกษารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเอเชียเป็นอย่างมาก โดยได้ตั้งสถาบันเศรษฐกิจแห่งเอเชีย (Asian Economic Institute) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นสถาบันเศรษฐศาสตร์พัฒนาการ (Institute of Development Economies) ที่ทำการศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประเทศกำลังพัฒนาในทุกวันนี้ ในช่วงระหว่างปี ๑๙๔๗ - ๑๙๖๐ ที่คิชิได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล

^๕ Nobusuke Kishi, "Kishi Nobusuke Kaikoroku": Hoshugōdō to Ampo Kaitei", n.p., n.d., p. 384.

^๖ Ibid., p.376.

^๗ Ibid., p.312.

และเอกชนในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้เป็นไปอย่างใกล้ชิด มีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร ข้อมูลกันตลอดเวลา มีการตั้งองค์กรการค้าต่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan External Trade Organization หรือ JETRO) มีการตั้งศูนย์ฝึกอบรมช่างเทคนิคจากต่างประเทศ มีการออก สมุดปกขาวว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นครั้งแรกโดยกระทรวงการค้า ระหว่างประเทศและ อุตสาหกรรม ฯลฯ

ในปี ๑๙๕๔ ภายหลังจากเดินทางเยือนอินเดีย คิชิตัดตกลงทำสัญญาให้เงินกู้ (Ex Shakkan หรือ Yen Loan) เพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาประเทศ ๕ ปี ฉบับที่ ๒ ของอินเดียเป็น จำนวน ๕๐ ล้านเหรียญสหรัฐ (๑๔,๐๐๐ ล้านเยน) โดยมีระยะเวลาในการใช้คืน ๑๐ ปี ระยะ ปลอดหนี้ ๓ ปี อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๕.๗๕-๖.๒๕ ซึ่งนับว่าเป็นเงื่อนไขที่ไม่ต่างจากเงื่อนไข ของธนาคารพาณิชย์ทั่วไปเท่าใดเลย การให้อินเดียกู้เงินจำนวนดังกล่าวนี้นับเป็นรูปแบบใหม่ของการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือให้กู้ผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและการนำเข้า ของญี่ปุ่น (Exim Bank) ซึ่งแต่เดิมมาจะให้กู้แก่ผู้ส่งออกหรือนำเข้าชาวญี่ปุ่นเท่านั้น นี่เป็นครั้งแรกที่ Exim Bank ให้กู้แก่รัฐบาลต่างประเทศ แต่ก็ยังคงให้กู้โดยผ่านเอกชนญี่ปุ่นอยู่นั่นเอง และเป็นครั้งแรกที่ระบบวงสินเชื่อ (line of credit) ในการให้เงินกู้แก่ผู้กู้รายบุคคลภายใต้ เพดานสินเชื่อที่กำหนดถูกนำมาใช้ ความจริงแล้วในปี ๑๙๕๖ อินเดียได้เคยเสนอขอ นำเข้า โรงงานและเครื่องจักรมูลค่า ๕๐๐ ล้านเหรียญสหรัฐจากญี่ปุ่น แต่สภาพเงินตราระหว่างประเทศ ที่ไม่สู้ดีนักในเวลานั้น ทำให้อินเดียไม่อาจรับ เงินยืมของญี่ปุ่นที่ให้อ่อนชำระหนี้คืนภายใน เวลา ๕ ปีได้ แต่เมื่อญี่ปุ่นเล็งเห็นว่า "อินเดีย เป็นตลาดใหญ่แห่งหนึ่งของสินค้าอุตสาหกรรม ของญี่ปุ่น" ญี่ปุ่นจึงได้ยอมโอนอ่อนผ่อนปรนเงื่อนไขลงบ้าง ในที่สุดจึงเห็นได้ว่าการให้เงินกู้ ของญี่ปุ่นโดยผ่าน Exim Bank ดังกล่าวยังมีลักษณะที่หวังผลประโยชน์ทางการค้าอยู่มาก ไม่น่า จะนับเป็นความช่วยเหลือที่ประเทศพัฒนาแล้วให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในความหมายของนักทฤษฎี หลายคนว่าด้วยความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจ

^๗ Ibid., p.320.

^๘ Alexander Caldwell, "The Evolution of Japanese Economic Cooperation, 1950 - 1970," p. 37.

ด้วยเหตุที่ Exim Bank มีข้อจำกัดไม่อาจให้เงินกู้ในลักษณะที่ผ่อนปรนกว่านี้ได้ คิชิจึงได้ดำริจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Tonam Ajia Kaihatsu Kikin) ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นขึ้นมาโดยมีแนวคิดกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. โครงสร้างของกองทุนจะประกอบด้วย ๑๔ ประเทศ ที่เป็นสมาชิกแผนการโคลัมโบ รวมประเทศไต้หวันเป็น ๑๔ ประเทศ แต่ก็ไม่ปฏิเสธประเทศอื่นที่แสดงความสนใจจะเข้าร่วม

๒. ทุนของกองทุนจะได้มาจากประเทศที่เข้าร่วมทุกประเทศ และทุนก้อนโตจากสหรัฐ โดยเริ่มต้นจาก ๓๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปีแรกแล้วค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเป็น ๓,๖๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยประมาณภายใน ๔-๕ ปีต่อมา

๓. ในการตัดสินใจนโยบายและการบริหารจะมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศที่ร่วมสมทบทุน โดยมีจำนวนตัวแทนขึ้นอยู่กับปริมาณเงินที่สมทบ และให้มีคณะกรรมการจากประเทศที่ให้กู้ยืมแก่กองทุนแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกเข้าร่วมด้วย เพื่อความเป็นกลางในการบริหารงานของคณะกรรมการ

๔. กองทุนมีหลักการที่จะให้กู้ยืมโดยยึดอัตราดอกเบี้ยต่ำ ระยะเวลาในการชดใช้ที่นานเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันกับธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าของสหรัฐ กองทุนจึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่าจะสนับสนุนการพัฒนาโดยไม่หวังผลประโยชน์ทางการค้าแต่อย่างใดและยังจะให้เงินกู้ระยะสั้นสำหรับการรักษาระดับราคาของสินค้าขั้นปฐม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตรด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากขาดการสนับสนุนจากสหรัฐและขาดความกระตือรือร้นจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โครงการนี้จึงต้องพับไป คิชิจึงได้ออนเงินทุนจำนวน ๑๓.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (๔,๐๐๐ ล้านเยน) ในส่วนของญี่ปุ่นไปที่ Exim Bank สำหรับส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เงินก้อนนี้ถูกทิ้งไว้เปล่า ๆ

เสียหลายปี เพราะกระทรวงต่าง ๆ ตกลงไม่ได้ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินก้อนนี้ จนกระทั่งมีการจัดตั้งกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Cooperation Fund) ขึ้นในปี ๑๙๖๑^{๒๕๐๔} ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Cooperation special committee) ของพรรคเสรี-ประชาธิปไตยในปี ๑๙๕๙ เงินจำนวนนี้จึงถูกนำไปใช้เงินทุนของ OECF แทน^{๑๐}

ฟูกุดะค็อกทริน

ทาเคโอะ มิกิ นายกรัฐมนตรีก่อนหน้าฟูกุดะ เคยเสนอความคิดที่จะรวมเอากลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิกขึ้นมา ตามส่วนหนึ่งของแนวความคิดนี้ ประเทศในกลุ่มอาเซียนจะได้รับประโยชน์จากการที่ญี่ปุ่นตั้งกองทุนสำหรับสินค้าออกขั้นปฐมที่ประเทศเหล่านี้ส่งออก อย่างไรก็ตามความคิดของมิกิมิอันต้องเลิกล้มไป ทั้งนี้เพราะญี่ปุ่นทำการค้ากับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ หากข้อเสนอนี้เป็นจริงขึ้นมา ประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ของญี่ปุ่นเป็นต้นว่า อินเดีย ปากีสถาน หรือประเทศในละตินอเมริกาที่ย่อมจะเรียกร้องสิทธิพิเศษ หรือการปฏิบัติในทำนองเดียวกันจากญี่ปุ่นบ้างอย่างแน่นอน ซึ่งจะทำให้ญี่ปุ่นต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากและญี่ปุ่นยังไม่เห็นว่าคุณค่าที่จะเสี่ยงในขณะนั้น^{๑๑} อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นได้ว่าความคิดที่จะให้เขตเอเชีย-แปซิฟิกเป็นแหล่งรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าความพยายามในอันที่จะสร้างเขตอิทธิพลของญี่ปุ่นขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชีย อย่างเช่น อังกฤษ ฝรั่งเศสมีอัฟริกา สหรัฐมีละตินอเมริกา และอเมริกาใต้เป็นเขตอิทธิพลนั้นไม่เคยจางหายไปจากความคิดของผู้นำญี่ปุ่นแต่ละยุคแต่ละสมัยเลย

ดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ ว่าฟูกุดะได้ประกาศเพิ่ม ODA ให้เป็น ๒ เท่าภายในเวลา ๓ ปี และสัญญาจะปรับปรุงแก้ไขคุณภาพของ ODA โดยการเพิ่มความช่วยเหลือแบบไม่ผูกมัด ปรับปรุงขั้นตอนในการดำเนินงาน และประกาศให้ความร่วมมืออุดหนุนโครงการอุตสาหกรรมอาเซียน ฟูกุดะได้เปิดฉากใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและอาเซียน โดยการประกาศฟูกุดะค็อกทรินเป็นแนวทางในอันที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอาเซียนยิ่งขึ้น และเข้าประชุมในการประชุม

^{๑๐}Alexander Caldwell, "The Evolution of Japanese Economic Cooperation, 1950-1970," pp. 36-8.

^{๑๑}Rodney Tasker, "Fukuda and the ASEAN Embroglio," p. 28.

สุดยอคครั้งแรกระหว่างอาเซียนกับญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ที่กัวลาลัมเปอร์ สำหรับ
ชูกะค็อกทริน มีเนื้อหา ดังนี้^{๑๒}

๑. ญี่ปุ่นจะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและไม่เสริมสร้างควมยิ่งใหญ่ทางทหาร จะให้ความ
ร่วมมือในการสร้างสันติภาพและความรุ่งเรืองของภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้และโลก โดย
อยู่บนพื้นฐานดังกล่าว

๒. ญี่ปุ่นจะติดต่อสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในด้านการเมือง
เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างมิตรแท้ที่จริงจังและไว้วางใจต่อกัน

๓. ญี่ปุ่นจะร่วมมือสนับสนุนอาเซียนและประเทศสมาชิกอาเซียนในฐานะที่เท่าเทียม
กัน สำหรับกลุ่มประเทศอินโดจีนนั้น ญี่ปุ่นจะพยายามสร้างความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความเข้าใจ
ซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดสันติภาพและความรุ่งเรืองขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดย
ทั่วกัน

เบื้องหลังการเพิ่มบทบาททางการเมืองของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น
ก็คือ แรงบีบคั้นจากสหรัฐ ซึ่งกำลังถอนตัวตัวเองออกไปจากภูมิภาคนี้ นอกจากนั้นญี่ปุ่นก็ใช้การเพิ่ม
ความช่วยเหลือเป็นทางออกสำหรับลดการเกิดดุลการค้ากับประเทศอื่น ๆ ปัญหาค่าเงินเยนที่
เพิ่มขึ้น ปัญหาความขบเซวในทางเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ผลผลิตหลายอย่างล้นตลาด อย่างเช่น ปุ๋ย
สังทอ เหล็กเส้น เป็นต้น

จาก "ความร่วมมือทางเศรษฐกิจภาคพื้นมหาสมุทรแปซิฟิก" ของโอฮิระ ถึง "การพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์" ของชูซูกิ

ความไม่แน่ใจในสภาพการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจอันก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
หลายอย่างในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ ต่อทศวรรษ ๑๙๘๐ เป็นมูลเหตุที่ทำให้โอฮิระตั้งกลุ่มศึกษา
ความเป็นไปได้ของการรวมกลุ่มประเทศในภาคพื้นสมุทรแปซิฟิกขึ้นมา เพื่อร่วมมือแลกเปลี่ยนกัน
ในทางเศรษฐกิจ โดยมีนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญของญี่ปุ่น ซาบุโระ โอคิตะ เป็นหัวหน้ากลุ่มศึกษา

^{๑๒} Gendai Yōgo no Kiso Chishiki (Tokyo : Jiyu Kokumin Shapan, 1984), p. 82.

ซึ่งต่อมากลุ่มศึกษานี้ได้กลายเป็นคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีด้วย และตัวโอทิตะเองก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศและร่วมกันเผยแพร่แนวความคิดนี้ออกไปอย่างแข็งขัน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ได้แก่

๑. ความเสื่อมสลายของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่มี GATT และ IMF เป็นหัวใจสำคัญ

๒. การเกิดใหม่ของประเทศที่เรียกว่า NICs อันได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์และฮ่องกง และกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศ NICs นั้น กำลังไล่กวาดผืนกว้างของญี่ปุ่นขึ้นมาติด ๆ

๓. การเพิ่มบทบาทของมหาอำนาจระดับกลางอย่างออสเตรเลียและแคนาดา

๔. แนวโน้มของการกีดกันทางการค้า (protectionism) ต่อสินค้าของญี่ปุ่นจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป

๕. ความไร้เสถียรภาพของตะวันออกกลางซึ่งญี่ปุ่นได้ลงทุนเอาไว้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการน้ำมันและปิโตรเคมีเคิล

ญี่ปุ่นยังคงจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งวัตถุดิบและพลังงานที่มั่นคง รวมทั้งสถาปนาเขตเศรษฐกิจใหม่ที่มีการค้าและการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้อย่างเสรี ประเทศที่มารวมกลุ่มเข้าด้วยกันนี้จะประกอบด้วยประเทศพัฒนาแล้ว คือ สหรัฐ แคนาดา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศกำลังพัฒนาอย่างอาเซียน และ NICs ในการนี้ประเทศที่พัฒนาแล้วจะเปิดตลาดของตนสำหรับสินค้าออกจากประเทศกำลังพัฒนา ส่งเสริมความร่วมมือทางการค้า การลงทุน การแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี และสร้างระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (international division of labour) แบบใหม่ในภาคพื้นแปซิฟิก โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การร่วมมือ ทางเศรษฐกิจแบบ OECD มากกว่าแบบของกลุ่มตลาดร่วมยุโรป และไปกีดกันการเข้าร่วมของจีนโซเวียตหรือเวียดนาม^{๑๓} ทั้งยังเห็นว่ากลุ่มประเทศอาเซียนนั้นเป็นกลุ่มเศรษฐกิจที่มีอนาคตสดใส เพราะมีความมั่นคงทางการเมืองและความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องในอัตรา

^{๑๓}"Trend and Topics, "Japan Quarterly, vol. 27 no. 2 (Apr. - Jun. 1980), p. 149.

ที่น่าพอใจ สามารถใช้เป็นกรณีศึกษาหรือแบบในการพัฒนาสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ใน
 ปัญหาเหนือ-ใต้^{๑๔} อาเซียนนั้นมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นมาก และแม้จะมีท่าทีไม่รุนแรงในปัญหา
 เหนือ-ใต้ แต่ความรู้สึกหวาดระแวง และความขมขื่นจากการกระทำของญี่ปุ่นในสงครามโลก
 ครั้งที่ ๒ ก็ยังหลงเหลืออยู่ ความจำเป็นเร่งด่วนก็คือ ทำอย่างไรจึงจะโน้มน้าวจิตใจให้อาเซียน
 เห็นดีเห็นงามตามญี่ปุ่นได้^{๑๕} โอฮิระอาศัยการเดินทางเยือนหลายประเทศอย่างจีน ออสเตรเลีย
 นิวซีแลนด์ และปาปัวนิวกินี เผยแพร่แนวความคิดนี้ออกไป และชาวเสียงสนับสนุน โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง ผู้นำออสเตรเลียจะให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ และในการประชุม UNCTAD ครั้งที่
 ๕ ที่กรุงมะนิลาเมื่อปี ๑๙๗๔ โอฮิระได้นำกลุ่มตัวแทนถึง ๔๔ คน จากญี่ปุ่นเข้าร่วมประชุมด้วย
 เขาได้กล่าวปราศรัยในที่ประชุมว่า ญี่ปุ่นจะเปิดตลาดให้กับสินค้าออกจากประเทศกำลังพัฒนามากขึ้น
 จะสร้างเสถียรภาพทางราคาให้กับสินค้าขั้นปฐมของประเทศกำลังพัฒนาด้วยการตั้งกองทุนมูลภัณฑ์กันชนขึ้น
 จะปรับปรุง ODA และที่สำคัญก็คือย้ำการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยการจัดการ
 ศึกษา การฝึกอบรมทางเทคโนโลยีและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ทั้งนี้เป็นความพยายามเคลื่อนไหว
 ไหวเพื่อให้อาเซียนมีความร่วมมือของกลุ่มประเทศภาคพื้นสมุทรแปซิฟิกได้รับการปฏิบัติใน
 ทางรูปธรรมที่เป็นจริง นอกจากนี้แล้วการเข้าร่วมประชุม UNCTAD ครั้งนี้ของญี่ปุ่นยังแสดงให้เห็น
 ว่าญี่ปุ่นเชื่อว่าบทบาทของตนจะเอื้ออำนวยผลดีแก่การเจรจาปัญหาเหนือ-ใต้ และถึงเวลาแล้วที่ตนจะ
 เป็นผู้ริเริ่มและชี้นำในการเจรจาปัญหาเหนือ-ใต้^{๑๖}

มีสิ่งที่น่าสนใจเกิดอยู่ ๓ ประการเกี่ยวกับความเป็นมาของแนวความคิดของโอฮิระ ดังนี้

๑. ในระยะแรก ๆ ที่เขาเผยแพร่แนวความคิดนี้ออกไปในระหว่างการเยือนจีน
 ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ นั้น ดูเหมือนว่าโอฮิระมีท่าทีสนใจที่จะเชิญจีนเข้าร่วมด้วยและในขณะ
 นั้นก็มีโครงการความร่วมมือหลายอย่างระหว่างจีน ออสเตรเลีย และญี่ปุ่นเป็นสัญลักษณ์อันดีของ
 แนวความคิดนี้ แต่ต่อมาดูเหมือนจีนจะด้อยความสำคัญลงไปเมื่อเทียบกับอาเซียน ออสเตรเลีย ฯลฯ

^{๑๔} Kan Taiheiyō Rentai Kenkyū Gurupu, Kan Taiheiyō Rentai no Kōsō
 (Tokyo : Naikaku Sōridaijin Hōsakanshitsu, 1980), pp. 21-3.

^{๑๕} Surachai Sirikrai, "Japan-ASEAN Relation : The Pacific Basin
 Cooperation," Monograph Series No. 3 of the Research Center of The
 Faculty of Political Science, Thammasat University, C. 1982, pp. 27-8.

^{๑๖} JETRO, Economic Cooperation of Japan 1979, p. 7.

และในบทความหลาย ๆ ชิ้น ก็ได้กล่าวถึงเงินสักเท่าใด น่าจะสันนิษฐานได้ว่าเป็นเพราะความเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนทางการเมืองของจีนในระบะนั้น และเพราะว่าเงินคงผิดหวังที่ข้อเสนอของไอฮิระเปิดโอกาสให้โซเวียตและเวียดนามเข้าร่วมด้วยก็เป็นได้

๒. ก่อนหน้าที่ไอฮิระจะได้เสนอแนวความคิดนี้ออกมา ได้มีนักวิชาการ นักธุรกิจ เสนอแนวคิดที่คล้ายคลึงกันมาบ้างแล้ว เป็นต้นว่าในปี ๑๙๖๖ ศิโยชิ โคจิมา เสนอให้ตั้งเขตการค้าเสรีแปซิฟิก (Pacific Free Trade Area - PAFTA) ระหว่าง ๔ ชาติที่พัฒนาแล้วในภาคพื้นแปซิฟิกเพื่อยกเลิกภาษีระหว่างกันโดยสิ้นเชิง แต่แต่ละประเทศยังคงกำหนดนโยบายภาษีและนโยบายการค้าทั่ว ๆ ไปได้ มาในปี ๑๙๖๘ โคจิมา ก็เสนอให้ตั้งองค์การการค้าและการพัฒนาแห่งแปซิฟิก (Organization for Pacific Trade and Development - OPTAD) ตามแนวของ OECD สำหรับประเทศในเอเชียและละตินอเมริกาซึ่งต่อมาเขาได้ขยายแนวความคิดนี้ออกไปโดยรวมเอา นโยบายความช่วยเหลือเข้าไว้ด้วยให้ชื่อใหม่ว่า องค์การเพื่อการค้า ความช่วยเหลือและการพัฒนา (Organization for Trade Aid and Development) ในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันนั้น นักธุรกิจ จากญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ได้ร่วมกันตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งประชาคมแปซิฟิก (The Pacific Basin Economic Council). เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและพัฒนาสังคมบนพื้นฐานผลประโยชน์ร่วมกัน และรวมถึงฟูกุตะด็อกทรีนที่กล่าวไปแล้ว อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญที่แนวความคิดเหล่านี้ไม่ได้ตอกย้ำก็คือ การยึดมั่นในระบบการค้าเสรี และการเน้นบทบาทหน้าของญี่ปุ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคนี้ ซึ่งทั้ง ๒ ประเด็นเป็นหัวใจของแนวคิดของไอฮิระ^{๑๗}

๓. ทั้งไอฮิระ และโอกิตะเคยเป็นสมาชิกของโซวะ-จูกุ ซึ่งฝึกฝนผู้นำเยาวชน ในสมัยก่อนสงครามและได้รับการอุดหนุนจาก โซวะ เคงคิวโคซึ่งมีความคิดต่อต้านคอมมิวนิสต์ และมีอิทธิพลต่อนโยบายแผ่ขยายอิทธิพลของญี่ปุ่นในเอเชียที่เรียกว่าวงศัพทูลย์มหาเอเซียบูรพาในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒^{๑๘} น่าจะกล่าวได้ว่าความคิดนี้ยังคงมีอิทธิพลต่อผู้นำทั้งสองเพียงแต่ได้เปลี่ยนรูปแบบบางประการจากการใช้วิธีการทางทหารมาเป็นวิธีการทางเศรษฐกิจที่แยบยลกว่าแทน

^{๑๗} Susumu Awanohara, "Enter the Tanaka Doctrine," Far Eastern Economic Review, (Nov. 21, 1980), p. 42.

^{๑๘} "Trend and Topics," pp. 151-2.

ซูซูกิไม่ได้มีแนวความคิดใหม่ที่เป็นความริเริ่มของตัวเองแต่อย่างใด ดังได้กล่าวแล้วว่า เขาได้นำเอาความคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของไอฮิระมาประสมประสานกับข้อเสนอของ โรกุสเกะ ทานากะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้า ที่เสนอต่ออาเซียนเมื่อคราวที่เขาเดินทาง เยือนประเทศเหล่านี้ในเดือนกันยายน ปี ๑๙๘๐ แรกทีเดียวนั้นเป็นที่ถกเถียงกันว่าข้อเสนอของ ทานากะยังไม่ยิ่งใหญ่สมกับความตั้งใจของญี่ปุ่น และหากซูซูกิไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว ซูซูกิก็คงไม่มีข้อเสนอใหม่นอกจากคำเดินนโยบายความช่วยเหลือต่อไปภายในกรอบของชุดตะค็อกทรีน ทั้ง ๆ ที่ข้อเสนอของทานากะมีความเป็นรูปธรรมชัดเจนกว่าและแสดงความใกล้ชิดทางเศรษฐกิจระหว่าง ญี่ปุ่นกับอาเซียนมากกว่ากรมสวยหรืออย่างชุดตะค็อกทรีน^{๑๙} แต่ในที่สุดก็ปรากฏว่าซูซูกิได้ยอมรับ ข้อเสนอดังกล่าว ข้อเสนอที่น่าสนใจพิจารณาเป็นพิเศษคือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งประเทศในกลุ่มอาเซียนมีความระแวงแคลงใจว่าเป็นความพยายาม ทุ่มเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยแล้วให้กับตนเพื่อที่ญี่ปุ่นจะได้รักษาความเหนือกว่าในทางเทคโนโลยีไว้ อย่างไรก็ดีประเทศเหล่านี้และญี่ปุ่นเองตระหนักดีถึงความจำเป็นในการเพิ่มขยายวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดที่จะรองรับวิสาหกิจขนาดใหญ่และยังช่วยเพิ่มการจ้างงานอีกด้วย ซึ่งญี่ปุ่นเห็นว่านั่นแหละเป็นวิธีการสร้างความมั่นคงประการหนึ่ง ที่สำคัญตามข้อเสนอนี้ญี่ปุ่นจะสนับสนุนช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กให้ทำการลงทุนในต่างประเทศ ด้วยการให้คำแนะนำ ข้าราชการข้อมูลตลอดจนเงินทุนอันจะทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็กของญี่ปุ่นได้มีลักษณะ เป็นสากล^{๒๐} ส่วนโครงการพัฒนาความรู้ความชำนาญให้กับประชาชนของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ก็เป็นการเตรียมกำลังคนหรือบุคลากรไว้สนองความต้องการของวิสาหกิจที่เกิดขึ้น และเป็นการ สร้างความคุ้นเคยยอมรับวัฒนธรรม ความนึกคิดแบบญี่ปุ่นให้ประชาชนในภูมิภาคนี้ด้วย

ความจริงแล้วข้อเสนอของซูซูกิเป็นการแสดงให้เห็นความพยายามแบกรับภาระในการ ช่วยสร้าง "ความมั่นคง" และช่วย "พัฒนา" ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามคำมั่นที่ให้สหรัฐ และในปี ๑๙๘๒ ที่ฮอนโนลูลู เขาได้เร่งเร้าเรียกร้องให้มีความร่วมมือและความเป็นปึกแผ่นใน ระหว่างประเทศในภาคพื้นแปซิฟิก โดยได้ประกาศหลักการใหม่หาสมุทรแปซิฟิก เป็นมหาสมุทรแห่ง สันติภาพ มหาสมุทรแห่งอิสรภาพ มหาสมุทรแห่งความหลากหลาย มหาสมุทรแห่งผลประโยชน์ร่วมกัน

^{๑๙} Susumu Awanochara, "Enter the Tanaka Doctrine," , p.42.

^{๒๐} Tsūsansho, Keizai Kyōryoku no Genjō to Mondai Ten 1981, pp. 46-7

และมหาสมุทรที่เปิดสำหรับนานาชาติ^{๒๑} สุรชัย ศิริไกร เรียกข้อเสนอของซูซูกิว่าเป็น "non-structured Pacific Basin Community" ที่เต็มไปด้วยสีสันทางการเมืองเท่านั้นเอง^{๒๒}

การกำหนดนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น

ในการศึกษาบทบาทของกลุ่มพลังทางการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่นนั้น อาจแยกพิจารณาได้ตามนี้คือ

๑. บทบาทของรัฐบาลพรรคการเมืองและคณะรัฐมนตรี
๒. บทบาทของหน่วยราชการ (kanryo หรือ bureaucracy)
๓. บทบาทของกลุ่มธุรกิจ (zaikai หรือ business world)

รัฐบาล พรรคการเมืองและคณะรัฐมนตรี

ดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าพรรคเสรีประชาธิปไตยหรือ LDP (Liberal Democratic Party) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลนั้นสามารถกุมเสียงข้างมากในสภามาเกือบตลอด จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของญี่ปุ่นถูกผูกขาดโดย LDP เสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศด้วยแล้ว รัฐบาลเป็นเสมือนตรายางที่เพิ่มความชอบธรรมให้การตัดสินใจของฝ่ายบริหารเท่านั้นเอง ในส่วนของนโยบายความช่วยเหลือโดยอำนาจนิติบัญญัติแล้ว รัฐบาลสามารถควบคุมโปรแกรมความช่วยเหลือต่าง ๆ ได้ด้วยการให้หรือไม่ให้ความเห็นชอบต่องบประมาณความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม สภาไม่มีคณะกรรมการถาวรเกี่ยวกับความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ ในขณะที่สภาล่างมีคณะกรรมการต่าง ๆ อย่างน้อย ๔ ชุดที่พิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับความช่วยเหลือ แต่กลับกลายเป็นที่อภิปรายถึงความช่วยเหลือในฐานะส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบหลักอื่น ๆ ของคณะกรรมการนั้น ๆ หากใช้เรื่องของความช่วยเหลือโดยตรงไม่สภาก็ให้ความเห็นชอบต่องบประมาณความช่วยเหลือในช่วงเวลาที่มีการพิจารณางบประมาณประจำปี แต่ถึงกระนั้นก็ไม่มีการแจกแจงแยกแยะตัวเลขออกมาให้ชัดเจน เพราะเห็นว่าเป็นการยุ่งยากเสียเวลาเกินไป^{๒๓} อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในหลาย ๆ ครั้ง พรรคฝ่ายค้านได้อภิปรายซักถามเพื่อ

^{๒๑} "Taiheiyō Jidai wa Hitotsukuri Kyōryoku Kara," Taikoku Jōhō, 16 (no.2 1982), p. 1.

^{๒๒} Surachai Sirikrai, "Japan-ASEAN Relation : The Pacific Basin Cooperation," p. 48.

^{๒๓} Alan Rix, Japan's Economic Aid, p. 108.

ให้รัฐบาลชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงเมื่อมีข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตโกงกินเกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือเกิดขึ้น อย่างเช่นในปี ๑๙๔๙ สมาชิกพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่นอันเป็นพรรคฝ่ายค้านใหญ่ที่สุดนั้นได้ยกประเด็นเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่เอ็นเคอีเอซึ่งเกี่ยวข้องกับโยงโยไปถึงคิชิ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และบริษัทใหญ่ ๆ อย่างคิโนชิตะ ชินโซวและนิปปอนโคเออิ ในปีเดียวกันนั้นพรรคสังคมนิยมยังได้ซักถามถึงพฤติกรรมของยุตะกะ คูโบตะ ประธานบริษัทนิปปอนโคเออิเกี่ยวกับค่าปฏิกรรมสงครามที่จ่ายให้แก่เวียตนามด้วย พรรคคอมมิวนิสต์แห่งญี่ปุ่นก็ได้เปิดโปงการโกงราคาหัวรถจักร ตู้รถจักรของโครงการเงินกู้สำหรับรถไฟใต้ดินของเกาหลีสืบเป็นต้น^{๒๔} ส่วนที่พรรคฝ่ายค้านเพิ่งเล็งมากนอกเหนือจากปัญหาคอร์รัปชันก็คือ การให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการทหาร^{๒๕} บทบาทที่สำคัญของพรรคฝ่ายค้านในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น อีกประการก็คือการรวมตัวกันเพื่อผลักดันมติให้รัฐบาลกำหนดท่าทีและแนวนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจให้ชัดเจนกว่าที่แล้มาในคณะกรรมการต่างประเทศของสภาล่าง เมื่อปี ๑๙๗๘ และปี ๑๙๘๑ มติทั้งสองมีเนื้อหาคล้ายคลึงกันโดยมีประเด็นสำคัญคือ

๑. รัฐบาลจะยึดมั่นในหลักการของความเคารพในอธิปไตย ความเสมอภาคและการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศผู้รับ

๒. รัฐบาลจะระมัดระวังอย่างยิ่งมิให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความบริสุทธิ์ใจของการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจโดยจะระลึกลอยอยู่เสมอว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนั้นมุ่งที่จะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประเทศผู้รับ สร้างความมั่นคงในชีวิตและปรับปรุงสวัสดิการสำหรับประชาชนให้ดีขึ้น

๓. รัฐบาลจะใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันความพยายามใด ๆ ที่จะใช้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเพื่อการทหารหรือเพิ่มความรุนแรงให้กับสถานการณ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ยังมีมติให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานความช่วยเหลือของรัฐเพื่อการพัฒนาารายงานถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินไปรวมทั้งรายงานการสำรวจ

^{๒๔} Ibid., pp. 111-2.

^{๒๕} Shinsuke Samejima, Nihon no Taigai Enjo Seisaku, p. 105.

ให้สภาได้รับทราบได้ทุกเมื่อ รวมทั้งให้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นด้วย^{๒๖}

อย่างไรก็ตาม มติที่ผ่านออกมานี้ยังค่อนข้างกว้างและในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลก็เลือกตีความเอาตามใจชอบ ประกอบกับการที่พรรคฝ่ายค้านแต่ละพรรคก็ไม่ได้มีแนวนโยบายเกี่ยวกับความช่วยเหลือที่ชัดเจนไปกว่าพรรครัฐบาล มติดังกล่าวจึงไม่มีน้ำหนักกดดันรัฐบาลได้เท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้นการที่พรรคฝ่ายค้านมุ่งความสนใจไปอยู่ในประเด็นที่ว่าความช่วยเหลือนั้นเกี่ยวข้องกับการเมือง การทหารหรือไม่ ทำให้พรรคฝ่ายค้านมองข้ามการที่รัฐบาลใช้ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นเครื่องมือเพื่อขยายการส่งออกและแสวงหารัฐอุดหนุนและพลังงานให้กับญี่ปุ่น แทนที่จะคำนึงถึงการช่วยพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาอย่างแท้จริงไปเสีย^{๒๗} ถึงกระนั้นเราก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่าการละเลยดังกล่าวเกิดจากความไม่รู้เท่าทันของพรรคฝ่ายค้าน ทั้งนี้เพราะอาจจะเป็นการสมยอมเนื่องจากเป็นเรื่องของผลประโยชน์ร่วมกันของชาติ ยิ่งกว่านั้นกรณีสมาชิกที่มีอิทธิพลหรือผู้นำพรรคฝ่ายค้านเองใช้อิทธิพลกดดันการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือเพื่อให้ประโยชน์แก่บริษัทเอกชนญี่ปุ่นก็ยังเคยปรากฏ^{๒๘}

ปัจจัยที่ลดบทบาทของสภาในการดูแลควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนี้ อาจกล่าวเป็นข้อ ๆ ได้คือ

๑. โดยโครงสร้างของรัฐสภาญี่ปุ่นพรรค LDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลสามารถกุมเสียงข้างมากในสภามาโดยตลอด นอกจากนั้นตำแหน่งสำคัญ ๆ อย่างเช่นประธานสภาหรือประธานคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภา ก็ตกเป็นโควตาของพรรครัฐบาลเสียเกือบหมด จึงสามารถครอบงำกำหนดทิศทางและสาระทั้งในเรื่องของนโยบายและกระบวนการได้อย่างเต็มที่

๒. เนื่องจากนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นไม่ใช่ประเด็นการเมืองที่สำคัญและไม่ค่อยจะอยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปจึงไม่ใช่หัวข้อที่จะเป็นประโยชน์ต่อการเก็บ

^{๒๖} Ibid., pp. 11-2.

^{๒๗} Shinsuke Samejima, "Can Japan Steer Its Foreign Aid Policy Clear of Militarism?" p. 34.

^{๒๘} Alan Rix, Japan's Economic Aid, p. 112.

เกี่ยวคะแนนเสียงเลือกตั้ง ยิ่งทำให้พรรคฝ่ายค้านให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ลดลง การอภิปรายซัก-
 ฟอกหรือเปิดโปงกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว โดยมากจะเป็นความริเริ่มเป็นส่วนตัวของสมาชิกบางคน
 ในพรรคมากกว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวของพรรคเอง

๓. พรรคฝ่ายค้านแต่ละพรรคไม่มีแนวคิดหรือนโยบายเกี่ยวกับความช่วยเหลือที่แจ่มชัด
 ของพรรคเอง แม้แต่พรรคสังคมนิยมอันเป็นพรรคฝ่ายค้านเก่าแก่ใหญ่ที่สุดในสภาและซับซ้อนเกี่ยวกับ
 พรรครัฐบาลมาโดยตลอดก็กล่าวไว้แต่เพียงว่าจะสนับสนุนความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเพื่อสันติภาพ
 ประชาธิปไตยและเอกราชของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น พรรคอื่น ๆ เช่นพรรคโคเมียวโตหรือ
 พรรคประชาชนสังคมนิยมกล่าวกว้าง ๆ ว่าสนับสนุนการขยายความช่วยเหลือทางวิชาการ ให้
 มีการปรับปรุงคุณภาพของความช่วยเหลือ และให้คำเงินความช่วยเหลือเพื่อประกันราคาสินค้าออก
 ขึ้นปฐมจากประเทศกำลังพัฒนา พรรคคอมมิวนิสต์ดูเหมือนจะเป็นพรรคที่มีแนวทางสำหรับการให้
 ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแจ่มชัดกว่าเพื่อน ในปี ๑๙๘๑ พรรคได้ออกหนังสือโต้หนังสือของ
 กระทรวงการคลังที่ออกมาก่อนหน้านี้ว่า การให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับความกระทบ
 กระเทือนจากภัยสงครามในประเทศข้างเคียง (bunsō shūhen koku enjō) หรืออีกนัยหนึ่ง
 ประเทศด้านหน้า (zensen koku หรือ frontline state) ของรัฐบาลญี่ปุ่นนั้นเป็นการรุกราน
 แทรกแซงประเทศอื่นภายใต้ชื่อของความช่วยเหลือ เรียกร้องให้ยกเลิกความช่วยเหลือที่สนับสนุน
 รัฐบาลทหารหรือรัฐบาลเผด็จการอย่างซุนดูชวาน และความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การแทรก
 แซง เรียกร้องให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือตามแผนการความช่วยเหลือรายประเทศ (country
 program) และในกรณีที่ความช่วยเหลือจะต้องเกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติหรือวิสาหกิจอื่น ๆ
 จะต้องกระทำโดยเปิดเผย รวมทั้งเรียกร้องให้ปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือ โดยเริ่ม
 ที่กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโอพีทีเอส (OECF) ด้วย ^{๒๔}

๔. ลักษณะเฉพาะของพรรคการเมืองญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน
 ก็คือการแบ่งแยกเป็นกลุ่ม ๆ ภายในพรรคเดียวกันภายใต้ผู้นำการเมืองที่มีอิทธิพลภายในพรรค
 (factionalism) การเจรจาตกลงใด ๆ การกำหนดนโยบายใด ๆ จะต้องได้รับมติเอกฉันท์
 จากกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญ และหากภายในพรรค โดยเฉพาอย่างยิ่งพรรครัฐบาลเห็น
 พ้องต้องกันแล้วก็ไม่ต้องสนใจขอความสนับสนุนจากพรรคอื่น ๆ ผู้กำหนดนโยบายจึงทุ่มเทความ

^{๒๔} Shinsuke Samejima, Nihon no Taigai Enjō Seisaku, pp. 105-6.

พยายามไปที่การเจรจาต่อรองภายในพรรคมากกว่าจะสนใจหาหรือปรึกษา หรือขอเสียงสนับสนุนจาก พรรคฝ่ายค้าน

๔. การกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจของผู้ปุ่นมีลักษณะพิเศษอีกประการคือ มักจะทำการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการและไม่มีลายลักษณ์อักษรในสถานที่ต่าง ๆ แม้สถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือสถานเริงรมย์ ทำให้บทบาทของสภาในอันที่จะเป็นเวทีสำหรับสอดคล้อง ประเมินพฤติกรรมของผู้แทนราษฎรต้องคอยลงไป การลงมติหรือการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ในสภาที่จริงแล้วก็คือการให้การยอมรับอย่างเป็นทางการในสิ่งที่ได้มีการตกลงตระเตรียมกันไว้ ล่วงหน้าเท่านั้นเอง

สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้นแม้ว่าโดยหลักการจะเป็นผู้ให้สัตยาบันแก่งบประมาณความช่วยเหลือที่รัฐบาลเสนอและอนุมัติ เรื่องที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา รวมทั้งให้ความเห็นชอบต่อข้อตกลงความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลผู้ปุ่นกับรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาโดยมิต้องนำเข้าพิจารณาในสภาก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีกลับขึ้นอยู่กับความริเริ่มของกระทรวงที่เกี่ยวข้องในอันที่จะเสนอเรื่องเข้ามาให้พิจารณา การตัดสินใจในกรณีสำคัญ ๆ อย่างเช่น การก่อตั้ง JICA หรืองบประมาณความช่วยเหลือประจำปีนั้นกระทำกันอย่างเป็นทางการจากคณะรัฐมนตรีด้วยซ้ำไป^{๓๐}

พรรคเสรีประชาธิปไตยเองมีคณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศตั้งขึ้นเมื่อปี ๑๙๕๙ ในฐานะคณะกรรมการตรวจสอบพิเศษคณะหนึ่งในหลาย ๆ คณะของสภาวิจัยนโยบาย (Policy Affairs Research Council หรือ PARC) ของพรรค ถึงกระนั้นก็คณะกรรมการชุดนี้ไม่ต่อมมีความเข้มแข็งเอาจริงเอาจังนัก และมีสมาชิกที่มีความกระตือรือร้นอยู่เพียงไม่กี่คนในจำนวนประมาณ ๗๐ คน บทบาทใด ๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่เกิดจากความริเริ่มของสมาชิก เช่นว่านี่เป็นส่วนตัวเสียมากกว่า โดยเฉพาะในเรื่องของโครงการเงินกู้หรือโครงการความช่วยเหลือแบบทวิภาคี นอกจากนี้คณะกรรมการชุดนี้ก็ยังมีบทบาทกำหนดนโยบายใด ๆ ของพรรคด้วย^{๓๐}

^{๓๐} Alan Rix, Japan's Economic Aid, pp. 109-110.

หน่วยราชการ

รูปแบบในการบริหารงานความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น พยายามแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะสำคัญคือ^{๓๑}

๑. รูปแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานความช่วยเหลือ (fukusū no bungenteki enjō kikan gata) มีลักษณะที่งานความช่วยเหลือกระจายออกไปอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานที่มาประสานร่วมมือกันอย่างเช่น ในกรณีของญี่ปุ่น ฝรั่งเศส หรือเนเธอร์แลนด์

๒. รูปแบบที่มีองค์กรชำนาญพิเศษเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (enjō sentan sho gata) เป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลรับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะเพียงหน่วยงานเดียว อย่างเช่นกระทรวงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของเยอรมันตะวันตก กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศของอังกฤษ เป็นต้น

๓. รูปแบบที่มีหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับความช่วยเหลือขึ้นตรงต่อกระทรวงการต่างประเทศ (gaimusho kankatsuka no enjō kikan gata หรือ gaimusho shudō gata) โดยถือว่านโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ประเทศที่มีองค์กรเกี่ยวกับความช่วยเหลือในลักษณะดังกล่าวนี้ก็เช่น สหรัฐ แคนาดา สวีเดน เป็นต้น

ในกรณีของญี่ปุ่นซึ่งมีกระทรวงและหน่วยงานหลายแห่งประสานงานและรับผิดชอบในการวางแผน ดำเนินการและติดตามงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือนั้น กระทรวงและหน่วยงานที่มีบทบาทมากที่สุดมีอยู่ ๓ กระทรวง และ ๑ หน่วยงานหรือที่ญี่ปุ่นเรียกรวมกันว่า "yonshochō" ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม และสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency)

กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงที่มีอำนาจในการต่อรองเป็นอย่างมาก ในฐานะที่เป็นผู้พิจารณางบประมาณแผ่นดินอันเป็นแหล่งที่มาของความช่วยเหลือ กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดข้อสัญญา (terms of aid) ของโครงการความช่วยเหลือและจัดสรรเงินทุนต่าง ๆ กระทรวงการคลังมี

^{๓๑}Shigeichi Matsumoto, "Nihon no Tonam Ajia Keizai" Enjō to sono Seiji Rikigaku, pp. 116-7.

ส่วนในการตัดสินใจนโยบายในแต่ละเรื่อง . แม้แต่เรื่องที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ความควบคุมของตนโดยตรง^{๓๒} นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังใช้นโยบายความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือที่จะบรรลุเป้าหมายของนโยบายเงินตราระหว่างประเทศของญี่ปุ่นด้วย เป็นต้นว่าความช่วยเหลือในรูปของการเคลื่อนย้ายเงินทุนไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มค่าเงินเยน อันจะทำให้ราคาสินค้าในตลาดโลกของญี่ปุ่นสูงเกินไปจนแข่งขันกับสินค้าประเภทเดียวกันจากประเทศอื่นไม่ได้ กองการเงินระหว่างประเทศ ในกระทรวงการคลังมีฝ่ายการลงทุนในต่างประเทศอยู่ ๓ ฝ่ายรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้เงินทุนอุดหนุนแก่องค์การระหว่างประเทศ การให้กู้ยืมระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลและฝ่ายที่รับผิดชอบการลงทุนของภาคเอกชน ในขณะที่กองงบประมาณมีโต๊ะความร่วมมือทางเศรษฐกิจและต่างประเทศ ทำหน้าที่ประเมินงบประมาณความช่วยเหลือ ส่วนกองธนาคารและกองการเงิน นั้นเกี่ยวข้องกับในฐานะผู้ดูแลตรวจตรากิจการของ Exim Bank และ OECF

กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบในการเจรจาติดต่อกับรัฐบาลของต่างประเทศและการปรึกษาหารือกับกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปกติแล้วกระทรวงการต่างประเทศไม่ค่อยมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับกิจการภายในประเทศเท่าใดนัก แต่เสียงของกระทรวงการต่างประเทศจะมีน้ำหนักมากในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายความช่วยเหลือ ในฐานะที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่ติดต่อสัมพันธ์โดยตรงกับต่างประเทศ สามารถมองเห็นภาพรวมทั้งหมดของงานความช่วยเหลือ หรือเรียกได้อีกอย่างว่าเป็นช่อง (หน้าต่าง) ติดต่อสอบถามที่ญี่ปุ่นเรียกว่า "มาโดกุจิ" นั่นเอง กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบงานความช่วยเหลือให้เปล่า งานความช่วยเหลือทางวิชาการ (ผ่านทาง JICA) โดยแผนกต่าง ๆ ในกองความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

อิทธิพลของกระทรวงการคลังระหว่างประเทศ และอุตสาหกรรม ในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือนั้นส่วนหนึ่งสืบทอดมาจากเกียรติภูมิ ในฐานะนายท้ายผู้กำหนดทิศทางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนับแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ เรื่อยมา โดยมีแผนกความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อันเป็นส่วนหนึ่งของกรมนโยบายการค้าระหว่างประเทศ เป็นผู้จัดการงานด้านความร่วมมือทางเทคโนโลยี

^{๓๒} John White, Japanese Aid, p. 33.

สำนักวางแผนเศรษฐกิจมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้เนื่องจากตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงการคลังและกระทรวงการค้า ที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวงของตนมาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในสำนักวางแผนฯ จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา สำนักวางแผนฯ รับผิดชอบงานของ OECF โดยผ่านฝ่ายความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้ กองประสานงานของสำนักวางแผนฯ

นอกจากนี้ก็มีกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น เข้ามาประสานงานด้วย เป็นต้นว่ากระทรวงศึกษา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงโยธาธิการ เป็นต้น ทั้งนี้แล้วแต่ว่าโครงการความช่วยเหลือหนึ่ง ๆ นั้นจะมีเนื้อหาครอบคลุมงานส่วนใดบ้าง

อย่างไรก็ตามในแนวทางปฏิบัติแล้วแทนที่กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะ ได้ร่วมมือประสานงานกันอย่างใกล้ชิด กลับปรากฏว่ามีความขัดแย้งไม่ลงรอยกันอย่างมากในระหว่าง กระทรวงและหน่วยงานดังกล่าว ความขัดแย้งนี้เกิดจาก

๑. ความแตกต่างกันในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิด นโยบาย
๒. การปกป้องรักษาผลประโยชน์และการแก่งแย่งอำนาจระหว่างกัน

แม้ว่าทุก ๆ กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะมีจุดหมายปลายทางร่วมกัน อยู่ที่ความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น แต่ดูเหมือนว่าต่างฝ่ายต่างมีแนวคิด นโยบายและวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายอันนั้นแตกต่างกันไป และยิ่งไปกว่านั้นต่างฝ่ายต่างก็ใช้นโยบายความร่วมมือช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหลักในความรับผิดชอบโดยตรงของตน เนื่องจากการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายใด ๆ ในระบบข้าราชการของญี่ปุ่นให้ความสำคัญแก่มติเอกฉันท์เป็นอย่างมากอันมีสาเหตุมาจากลักษณะทางสังคมของชาวญี่ปุ่นที่จะหลีกเลี่ยงเผชิญหน้าที่จะทำให้เกิดผู้แพ้ชนะอย่างชัดเจนที่จะทำให้เกิดการเสียหน้าขึ้นได้ นโยบายหรือการตัดสินใจในแต่ละครั้งที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลจากการเจรจาต่อรอง ปรีกษาหารือทั้งอย่างไม่เป็นทางการล่วงหน้า (nemawashi) และผ่านการประชุมระหว่างข้าราชการกระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในแห่งหนึ่งนั้นทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นขาดประสิทธิผลในทางปฏิบัติไป อย่างเช่นในปี ๑๙๖๑ ที่มีการก่อตั้ง OECF ขึ้นเพื่อให้เป็นแหล่งเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำเพิ่มขึ้นจาก Exim Bank ที่มีอยู่แต่เดิมมา

แต่ให้กู้ด้วยเงื่อนไขใกล้เคียงกับธนาคารพาณิชย์ เพื่อส่งเสริมการส่งออกและการนำเข้าเป็นสำคัญนั้น กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการค้า แข่งขันอย่างเอาเป็นเอาตายเพื่อจะได้ควบคุมหน่วยงานที่จะเกิดขึ้นใหม่ ผลที่สุดก็คือตกลงประนีประนอมให้ OECF บริหารดำเนินการโดยสำนักวางแผนเศรษฐกิจภายใต้การร่วมสอดส่องดูแลของทั้ง ๓ กระทรวง ที่กล่าว
 นั้น^{๓๓} กรณีของการก่อตั้ง JICA ก็เช่นเดียวกัน แรกทีเดียวในปี ๑๙๗๒ นั้นกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง ได้เสนอโครงการให้กระทรวงการคลังพิจารณาเพื่อขออนุมัติงบประมาณสำหรับ ก่อตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการพัฒนาการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่เดียวกันกระทรวง-
 การค้า ก็เสนอของงบประมาณเพื่อจัดตั้งหน่วยงานการลงทุนต่างประเทศในอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อม (Small and Medium Industry Overseas Investment Agency) ขึ้นบ้าง แต่กระทรวงการคลังบอกปิดข้อเสนองานทั้งสองฝ่ายโดยอ้างว่างานความช่วยเหลือดังกล่าวต้องอาศัย ความร่วมมือประสานงานจากหลายกระทรวง (cross-ministry) จึงอยู่นอกเหนือความรับ-
 ผิดชอบของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ จนในปี ๑๙๗๔ ทั้งสองกระทรวงก็ได้ยื่นข้อเสนองานใหม่หลังจากที่ได้ทำการศึกษาทบทวนและปรับปรุงแก้ไขแล้ว รวมทั้งหาเสียงสนับสนุนจากรัฐบาลและกลุ่มนักธุรกิจที่จะได้รับประโยชน์หากข้อเสนอนั้นได้รับการอนุมัติ อย่างไรก็ตามกระทรวง การคลังจะ เข้มงวดและพยายามจำกัดงบประมาณแผ่นดินในยามที่เศรษฐกิจได้รับความกระทบกระ-
 เทือนจากวิกฤตการณ์น้ำมันอย่างมาก ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศและสำนักวางแผนฯ ก็ สดุด้านโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ แต่ที่สุดแล้วก็คือพยายามปกป้องหน่วยงานภายใต้ความดูแลของตนที่ มีอยู่แล้วได้แก่ OTCA และ OECF ตามลำดับ เรื่องนี้กลายเป็นปัญหาคาราคาซังยืดเยื้อยาวนาน จนในที่สุดต้องอาศัยแรงกดดันทางการเมือง เข้าช่วยในการตัดสินใจ โดยให้ก่อตั้ง สำนักงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย หรือ JICA ขึ้น โดยรวมเอา OTCA, JOCV (Japan Overseas Cooperation Volunteers) และ JEMIS (Japan Emigration Service) เข้าไว้ด้วยกัน ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อรับผิดชอบงานด้านความช่วยเหลือทาง วิชาการทั้งหมด แต่ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศจะต้องประชุมปรึกษาขอความเห็นชอบร่วมจาก กระทรวงการคลัง กระทรวงการค้า และกระทรวงเกษตรฯ ด้วย ผลจากการประนีประนอมของ หลายฝ่ายทำให้ JICA ถูกจำกัดหน้าที่ความรับผิดชอบบางอย่างและขาดความคล่องตัวไป เป็นต้นว่า มีข้อกำหนดว่า JICA จะให้เงินกู้ได้ก็ต่อเมื่อ OECF หรือ Exim Bank ได้อนุมัติเงินกู้แก่โครงการใดโครงการหนึ่งแล้วแต่ไม่อาจจะให้เงินอุดหนุนบางส่วนโครงการทั้งหมดได้ ซึ่งเงื่อนไขนี้เท่ากับ

^{๓๓}Shinsuke Samejima, Nihon no Taigai Enjo Seisaku, p. 110,

เป็นการปกป้องขอบข่ายอำนาจหน้าที่และผลประโยชน์ของ OECF และ Exim Bank นั้นเอง นอกจากนี้ สำนักงานวางแผนและ OECF ยังคัดค้านอย่างแข็งขันไม่ให้ JICA ให้เงินอุดหนุนโดยตรงแก่รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาในแนวนโยบายของ JICA นโยบายของ JICA จึงกำหนดไว้ว่า บริษัทเอกชนญี่ปุ่นเท่านั้นที่จะกู้ยืมจาก JICA ได้ ซึ่งเป็นการละเลยหลักการแต่แรกเริ่มที่จะไม่ให้เกิดความเกี่ยวพันโยงใยระหว่าง JICA กับบริษัทเอกชน^{๓๔}

ในส่วนของงบประมาณเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่มีการจัดสรรให้กระทรวงต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่ตกเป็นของกระทรวงการคลัง ในปีงบประมาณ ๑๙๘๑-๑๙๘๒ กระทรวงนี้ได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินงานความช่วยเหลือของรัฐเพื่อการพัฒนา (ODA) กว่า ๗๐% ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศได้รับมากเป็นอันดับรองลงมาคือประมาณ ๒๐ กว่าเปอร์เซ็นต์ ส่วนกระทรวงการค้า นั้นได้รับงบประมาณน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสองกระทรวงแรก งบประมาณสำหรับ ODA ของกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลัง เริ่มเพิ่มขึ้นอย่างมากนับแต่มีความเคลื่อนไหวที่จะเพิ่ม ODA และปรับปรุงคุณภาพของ ODA โดยงบสำหรับความช่วยเหลือแบบทวิภาคีของกระทรวงการต่างประเทศเพิ่มขึ้น ๓.๓ เท่าในระหว่างปีงบประมาณ ๑๙๗๖-๑๙๘๑ ส่วนงบสำหรับความช่วยเหลือแบบพหุภาคีของกระทรวงการต่างประเทศเพิ่มขึ้น ๒.๓ เท่าในระยะเวลาเดียวกัน กระทรวงการค้า เองได้พยายามหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้ส่วนแบ่งงบประมาณในส่วนของตนเพิ่มขึ้นบ้าง ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศมีความช่วยเหลือระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลหรือทวิภาคี และกระทรวงการคลังมีความช่วยเหลือแก่องค์การระหว่างประเทศหรือพหุภาคีเป็นงานหลัก กระทรวงการค้า ก็ได้พยายามผลักดันความช่วยเหลือสำหรับโครงการระดับชาติ (national project หรือ ōgata keizai kyōryoku jigyo) ขึ้นมาบ้างเพื่อดึงเองงบประมาณมาสู่กระทรวงของตน^{๓๕}

กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงการค้า ดูจะเป็นคู่แข่งกันที่ปั่นเกลียวกันในเรื่องของนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกือบจะทุกเรื่อง และเห็นได้ชัดเจมมากในกรณีของนโยบายและการดำเนินงานความช่วยเหลือ เป็นต้นว่า กระทรวงการต่างประเทศนั้นเน้น ODA เป็นหัวใจ

^{๓๔} ดู Alan Rix, Japan's Economic Aid, p. 49-77.

^{๓๕} Shinsuke Samejima, Nihon no Taigai Enjo Seisaku, pp, 112-3.

ของงานความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นโดยสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงตามอย่างแนวทางของสหรัฐในขณะที่กระทรวงการค้า เน้นการส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเอกชนเพื่อผลทางการค้าการลงทุนเป็นสำคัญ ในการพิจารณาคำร้องหรือข้อเสนอจากประเทศกำลังพัฒนาก็เช่นกัน ทั้งสองกระทรวงตีความหลักการพิจารณาคำร้องต่างกันออกไป กระทรวงการค้านั้นนิยมที่จะให้ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายค้นหาและเสนอโครงการแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยอ้างว่านี่คือความร่วมมือที่แท้จริง ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพราะกระทรวงการค้าเกรงว่าหากญี่ปุ่นไม่เป็นฝ่ายริเริ่มลงมือ โครงการที่ ๆ ก็จะถูกประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศอื่นแย่งไปเสีย สะท้อนให้เห็นว่ากระทรวงการค้าใส่ใจรักษาก็แต่ผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุนของญี่ปุ่นเท่านั้น และแนวความคิดแบบนี้เอง เป็นที่มาของการล่งคณะผู้เชี่ยวชาญคณะต่าง ๆ ไปศึกษาหรือสำรวจโครงการที่มีการเสนอขอมา ทั้งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญของรัฐ ผู้เชี่ยวชาญจากบริษัทการค้าและผู้ผลิตต่าง ๆ ไปทำการสำรวจในประเทศกำลังพัฒนามากมายหลายคณะ จนในบางครั้งก็ซ้ำซ้อนกัน ส่วนกระทรวงการค้าต่างประเทศนั้นมีวิธีการที่เรียกว่า "เมนูโอฮิกิ" คือนำเอาโครงการต่าง ๆ หลาย ๆ โครงการที่ญี่ปุ่นคิดค้นขึ้นมาแล้วพิจารณาเปรียบเทียบและเลือกเอาโครงการที่เข้ากันได้กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการหาเงินอุดหนุนของรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนานั้น^{๓๖} ซึ่งไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดก็ตามแล้วแต่สะท้อนให้เห็นว่าญี่ปุ่นหาได้ถือเอาความจำเป็นหรือความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาเป็นเกณฑ์สำคัญในการให้ความช่วยเหลือแต่อย่างใดไม่ ตรงกันข้ามกลับถือเอาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตลอดจนความอยู่รอดปลอดภัยของตนเองเป็นที่ตั้ง ยิ่งกว่านั้นการที่ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายริเริ่มและนำเสนอโครงการในการพัฒนาย่อมทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนานั้น ๆ ตกอยู่ภายใต้การขึ้นนำหรือทิศทางที่ญี่ปุ่นต้องการ ผลก็คือเกิดการพึ่งพิงญี่ปุ่นเป็นลูกโซ่ต่อไปไม่สิ้นสุดแทนที่จะได้พัฒนาอย่าง เป็นอิสระ นั่นหมายความว่าญี่ปุ่นมิได้ยึดมั่นในหลักการที่จะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศผู้รับความช่วยเหลืออย่างญี่ปุ่นประกาศไว้แต่อย่างใด

นักการเมืองหลายคนได้มองเห็นความขลุกขลักไร้ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการประจำดังกล่าวและได้ค่าเงินความพยายามที่จะแก้ไข โดยการก่อตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบงานความช่วยเหลือทั้งหมดโดยเฉพาะเพียงแห่งเดียว แต่ความพยายามดังกล่าวก็มีอันล้มพับไปเสียทุกครั้ง เนื่องจากกระแสต่อต้านคัดค้านจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่จะต้องสูญเสียผล-

^{๓๖} Ibid., pp. 114-5.

ประโยชน์มหาศาลหากเกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขึ้น อย่างเช่นในปีงบประมาณ ๑๙๗๔ ซึ่งอยู่ในช่วงของวิกฤตการณ์น้ำมันนั้น รัฐบาลของ คาตูเอะ ทานากะ ต้องการจะเพิ่มความช่วยเหลือให้กับประเทศในตะวันออกกลางและอัฟริกาและได้เสนอความคิดที่จะตั้งกระทรวงการความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น แต่ก็ถูกคัดค้านอย่างหนักจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนถึงเลิกล้มความคิดนี้ไป ในปี ๑๙๗๔ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการประชุมร่วมคณะรัฐมนตรีว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพื่อปรึกษาหารือกัน เกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานขึ้นตรงกับเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามการประชุมร่วมนี้ดำเนินไปได้เพียง ๔ ครั้งก็ถูกยกเลิกไปในปี ๑๙๗๗ โดยมติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ก็มีสมาชิกพรรคเสรีประชาธิปไตยโดยบางคนที่ได้เสนอแนวความคิดคล้ายคลึงกัน แต่ก็ไม่สามารถก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างและระบบที่มีอยู่แล้วแต่ประการใด^{๓๗} แม้ว่าในระยะหลัง ๆ จะยังคงมีเสียงเรียกร้องจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐบาลและเอกชนให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการทำงานของ ๓ กระทรวง และ ๑ สำนักงานดังกล่าว โดยให้มีการพบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอบ้าง ให้ทั้ง ๓ กระทรวงและ ๑ สำนักงานดังกล่าวทำงานร่วมกันเป็นคณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีบ้าง แต่ความคิดที่จะตั้งกระทรวงขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบงานด้านนี้แต่เพียงกระทรวงเดียวจะยังห่างไกลและเป็นไปได้ยาก ต่อให้มีแรงกดดันจากผู้นำทางการเมืองระดับสูง ก็ยังมีความเป็นไปได้น้อยมาก

กลุ่มธุรกิจ

ก. ผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ

ดังได้เห็นชัดมาแล้วตั้งแต่ต้นว่านโยบายความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้เอื้ออำนวยผลประโยชน์ในทางการค้า การลงทุนแก่ผู้ประกอบการชาวญี่ปุ่นอย่างมหาศาล ตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ไปจนถึงบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา ผู้รับเหมาก่อสร้าง และธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากความช่วยเหลือของญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นความช่วยเหลือที่มีเงื่อนไขผูกมัด (tying -

^{๓๗} Ibid., p. 111.

aid) ทำให้วิสาหกิจของญี่ปุ่นเองได้รับสัญญาจ้างทำการสำรวจ การประมวลการออกแบบ การก่อสร้าง ตลอดจนการจัดการเครื่องจักรเครื่องมือ รวมทั้งการส่งออกสินค้าอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจเหล่านี้ยังได้รับการหนุนช่วยจากรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อม ในรูปของเงินทุนอุดหนุน การลดหย่อนภาษี การประกันหนี้สิน ฯลฯ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สินค้าและบริการของญี่ปุ่นสามารถแข่งขันกับสินค้าและบริการชนิดเดียวกันของประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลกได้มากขึ้น

วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ ๑ ก่อให้เกิดสภาวะเศรษฐกิจถดถอยส่งผลกระทบต่อไปทั่วโลก เป็นระยะเวลายาวนาน ในประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับปัญหาการผลิตตกต่ำ ทำให้อุตสาหกรรมการผลิตหลายอย่างทำทำจะต้องปิดกิจการไปตาม ๆ กัน ในปี ๑๙๗๔ รัฐสภาญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นมาตรการตอบโต้กับสภาวะเศรษฐกิจถดถอยดังกล่าว (Tokutei Fukyō Sangyō Antei Rinji Sōchi) โดยมีมุ่งจะช่วยพยุงอุตสาหกรรมผลิตต่อลูมิเนียม โยสังเคราะห์ การต่อเรือและปุ๋ยเคมีให้รอดพ้นภาวะวิกฤตอันเกิดจากการผลิตตกต่ำลงอย่างมาก เนื่องจากเงินเยนมีค่าสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้สินค้าออกของญี่ปุ่นในตลาดต่างประเทศมีราคาแพง ในขณะที่เดียวกันสินค้าที่มีราคาถูกกว่าจากต่างประเทศก็เข้ามาตีตลาดภายใน กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม รวมทั้งหน่วยงานทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องได้หันมาใช้นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความต้องการสินค้า โดยให้ส่งออกสินค้าเหล่านี้ผ่านความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและการให้สินเชื่อ ทั้งนี้ในรายงานการประชุมของคณะกรรมการอุตสาหกรรมการผลิตสาขาอุตสาหกรรมเคมีเมื่อเดือนพฤษภาคม ปี ๑๙๗๔ ว่าด้วยทิศทางและการดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี ได้กล่าวไว้ว่า

เนื่องจากการพัฒนาการเกษตรมีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนา ญี่ปุ่นในฐานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจึงถือเป็นภาระหน้าที่เร่งด่วนที่จะขยายความช่วยเหลือทางเทคโนโลยีการเกษตรและโครงการพัฒนาการเกษตรต่าง ๆ แก่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควบคู่ไปกับการเพิ่มความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและสินเชื่อสำหรับปุ๋ยเคมีและวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร ด้วยเหตุนี้เองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะส่งเสริมการผลิตปุ๋ยอัมโมเนีย ในโตรเจน เพื่อสนับสนุนความพยายามดังกล่าวด้วย"^{๑๔}

ในปีงบประมาณ ๑๙๗๗ รัฐบาลยังได้ริเริ่มความช่วยเหลือให้เปล่าเพื่อเพิ่มผลผลิตทางอาหารหรือที่เรียกว่า "เค อาร์ ๒" ทั้งนี้เพื่อเป็นช่องทางในการส่งออกปุ๋ยเคมี เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมถลุงเหล็กที่เพิ่มการผลิตขึ้นเกือบ ๔ เท่าตัวในปี ๑๙๗๔ ภายหลังจากที่รัฐบาลริเริ่มการส่งออกเหล็กเส้นออกโดยผ่านโครงการความช่วยเหลือเพื่อสร้างที่พักอาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อยในฮิปปี้บังคลาเทศและศรีลังกา และด้วยกลวิธีเดียวกัน อุตสาหกรรมการต่อเรือสินค้า เรือกำเนิดกระแสไฟฟ้าในช่วงเดือนพฤศจิกายน ๑๙๗๔ ถึงเดือนมีนาคม ๑๙๗๕ ก็กลับคึกคักขึ้นมาอีกโดยมีการต่อเรือส่งให้กับฮิปปี้บังคลาเทศ ไทยและประเทศอื่น ๆ รวม ๗ ประเทศโดยอาศัยเงินกู้จากญี่ปุ่น

บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาของญี่ปุ่นเพิ่งจะเติบโตมีกิจกรรมกว้างขวางออกไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ นี้เอง ผิดกับบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาของตะวันตกที่มีประวัติความเป็นมายาวนานกว่าในระดับนานาชาติแล้วบริษัทของญี่ปุ่นไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทชาวตะวันตกได้ ดังจะเห็นได้ว่าในระหว่างปี ๑๙๔๔-๑๙๗๐ นั้น บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาของญี่ปุ่นได้รับสัญญาว่าจ้างจาก UNDP เพียง ๒.๙% ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ๗.๓% และระหว่างปี ๑๙๖๖-๑๙๗๐ ได้รับงานจากกลุ่มธนาคารโลกเพียง ๐.๖% เท่านั้น บริษัทของญี่ปุ่นครั้งหนึ่งมีสัญญาว่าจ้างอยู่ในต่างประเทศโดยสัญญาว่าจ้างนี้เป็นเพียงไม่ถึง ๑๐% ของสัญญาว่าจ้างทั้งหมดที่บริษัทญี่ปุ่นได้รับ ส่วนบริษัทของญี่ปุ่นที่เหลือได้สัญญาว่าจ้างกว่าครึ่งหนึ่งจากรัฐบาลญี่ปุ่นเอง^{๓๔} สาเหตุใหญ่ ๆ ที่ทำให้บริษัทที่ปรึกษาของญี่ปุ่นมีอำนาจในการแข่งขันน้อยนั้นเนื่องมาจาก

๑. คนญี่ปุ่นมีค่านิยมที่จะทำงานภายในประเทศมากกว่าไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องมาจากระบบการจ้างงาน การเลื่อนขั้นและเงินเดือนที่มีลักษณะเฉพาะของญี่ปุ่นเป็นสิ่งสำคัญ
๒. คนญี่ปุ่นไม่ถนัดที่จะใช้ภาษาต่างประเทศ
๓. มหาวิทยาลัยของญี่ปุ่นฝึกนักเศรษฐศาสตร์และวิศวกรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจนเกินไปไม่เหมาะกับการให้การปรึกษาทั่ว ๆ ไป

^{๓๔} Ibid., p. 25.

^{๓๕} Alan Rix, Japan's Economic Aid, p. 205.

๔. เนื่องมาจากการลดหย่อนข้อผูกมัด (untying aid) ของความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ทำให้โอกาสที่บริษัทที่ปรึกษาญี่ปุ่นจะได้รับสัญญาว่าจ้างให้ทำการสำรวจหรือศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการความช่วยเหลือลดลงไปด้วย

๕. การเพิ่มค่าเงินเยน ทำให้ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สูงขึ้น จึงไม่ได้เปรียบบริษัทคู่แข่งต่างชาติอย่างเช่นแต่ก่อน

บริษัทวิศวกรที่ปรึกษาเหล่านี้จะได้รับการว่าจ้างให้ทำการสำรวจเพื่อกำหนดโครงการ (project finding and project identification) ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) และออกแบบโครงการ (project design) ภายใต้ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยีที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งที่จริงแล้วเป็นหน้าที่ในส่วนของ JICA แต่ JICA เองยังขาดแคลนบุคลากร และประสบการณ์ในอันที่จะรับผิดชอบโครงการใหญ่ ๆ ทั้งหมดได้ จึงต้องอาศัยบริษัทเหล่านี้ กับการที่ทั้งพวกร่วมกันและกันอย่างที่ริบหรี่ กล่าวไว้ว่านโยบายความช่วยเหลือเป็นเหตุผลของการคงอยู่ของบริษัทวิศวกรที่ปรึกษานี้เอง^{๕๐} และว่า

ความช่วยเหลือต่างประเทศเป็นผู้สร้างอุตสาหกรรมที่ปรึกษาต่างประเทศนี้ขึ้นมาโดยแท้ เพราะไม่เพียงแต่รัฐบาลญี่ปุ่นจะทำการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเหล่านี้เท่านั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ อีกด้วย (เช่น การให้เงินอุดหนุน การยกเว้นภาษี การคุ้มครองต่าง ๆ - ผู้เขียน) โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมความช่วยเหลือ (เช่นความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี)^{๕๑}

ประสบการณ์และความชัดเจนงานเฉพาะสาขาเฉพาะพื้นที่ของแต่ละประเทศและความสัมพันธ์อันยาวนานกับนักการเมือง ผู้นำหรือนักธุรกิจของประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการเลือกบริษัทที่ปรึกษา บริษัทที่ปรึกษาใหญ่ ๆ มักจะรับโครงการสำรวจด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ. อย่างเช่นการไฟฟ้า การชลประทาน ถนน สะพาน เป็นต้น ในขณะที่งานสำรวจบางอย่างต้องการบริษัทที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เป็นต้นว่า เจแปน แอร์พอร์ท คอนซัลแทน อินคอปอเรเตด มักจะทำการสำรวจโครงการสร้างสนามบิน, มิทซุยคิงโซบุ เอนิเนียริง มีความชำนาญเกี่ยวกับเหมืองแร่, ยูนิเวอร์แซล มารีน คอนซัลแทน ทำการสำรวจทรัพยากรทางทะเล

^{๕๐}Ibid., p. 200.

^{๕๑}Ibid., p. 207.

แปซิฟิกแอร์ หรือ เอเชียแอร์เซอร์เวย์ ทำแผนที่ ส่วนนิฮง ชูโย โคเนซัลแทน หรือโตคิว เอนยีเดียริง สำรวจระบบระบายน้ำและการจัดส่งน้ำในเมือง, บริษัทนิปปอน โคเออิ มีความชำนาญงานและความสัมพันธ์ใกล้ชิดในอินโดนีเซีย เกาหลีใต้ เวียดนามและเนปาล ในขณะที่บริษัทแปซิฟิก คอนซัลแทน อินเตอร์เนชั่นแนล รับงานส่วนใหญ่ในวันออกกลาง กล่าวได้ว่าบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลและธุรกิจ ระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศกำลังพัฒนา ข้อมูลจากการสำรวจและความคิดเห็นของบริษัทมีน้ำหนักสำคัญในการจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการต่าง ๆ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจให้ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี หรือการให้เงินกู้ หรือเงินให้เปล่าในขั้นตอนต่อ ๆ ไปของโครงการ บริษัทที่ปรึกษาจึงมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มโครงการใด ๆ ในประเทศผู้รับอย่างเห็นได้ชัด^{๔๒}

ข. "โลกธุรกิจ" และบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

เจอร์ลด์ เคอร์ติส (Gerald Curtis) ได้อธิบายความหมายของคำว่า "ไซไก" (zaikai) หรือโลกธุรกิจของญี่ปุ่นไว้ว่าหมายถึง

กลุ่มผู้นำทางการเงินและอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ที่ใช้เวลาส่วนใหญ่ เข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไปผ่านทางองค์กรทางเศรษฐกิจสำคัญ ๆ < องค์กร ใดก็ตามไม่จำเป็นเสมอไปว่าอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ทุกแห่งจะต้องเป็นสมาชิกองค์กรใดขององค์กรหนึ่งในไซไก และผู้นำไซไกก็อาจจะไม่ได้มาจากอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ก็ได้ <^{๔๓}

องค์กรทางเศรษฐกิจที่สำคัญ < องค์กร (keizai yondantai) ที่เคอร์ติสกล่าวถึงได้แก่^{๔๔}

๑. สหพันธ์องค์กรเศรษฐกิจ (Federation of Economic Organizations หรือที่รู้จักกันดีว่า Keidanren)

^{๔๒} Ibid., p. 217.

^{๔๓} Gerald L. Curtis, "Big Business and Political Influence," in Modern Japanese Organization and Decision - Making, Ezra Vogel, ed. (Tokyo: Charles E. Tuttle, c. 1975), p. 39.

^{๔๔} Keidanren (Tokyo: Keidanren, 1983), p. 10.

๒. หอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งญี่ปุ่น (The Japan Chamber of Commerce and Industry) หรือ Nisshō เป็นการรวมตัวของหอการค้าและอุตสาหกรรมระดับท้องถิ่นทั่วประเทศญี่ปุ่น ให้ความสนใจกับปัญหาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก จัดการฝึกอบรมวิชาชีพและเทคนิค ให้คำปรึกษาทางธุรกิจและเป็นตัวแทนการค้ากับต่างประเทศให้กับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กดังกล่าว

๓. สหพันธ์สมาคมนายจ้างแห่งญี่ปุ่น (The Japan Federation of Employers Association หรือ Nikkeiren) เป็นสมาคมนายจ้างและสมาคมการค้ามารวมตัวกันเพื่อจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับด้านแรงงานเป็นต้นว่า ค่าจ้าง สภาพการทำงาน ฯลฯ

๔. คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งญี่ปุ่น (Japan Committee for Economic Development หรือ Keizai Doyukai) ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้บริหารธุรกิจที่มาพบปะกันเป็นส่วนตัวเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

ในจำนวนนี้องค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นองค์กรใหญ่ที่สุดนั้นก็คือ เคตันเรน แรกเริ่มเดิมทีเคตันเรนก่อตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก แต่เคตันเรนได้กลายมาเป็น กระบอกเสียงของธุรกิจขนาดใหญ่ตั้งแต่ปี ๑๙๕๒ เป็นต้นมา ปัจจุบันเคตันเรนประกอบด้วยสมาคมทางการค้า อุตสาหกรรมและการเงิน ๑๑๐ สมาคม และบริษัทต่าง ๆ อีก ๘๑๒ บริษัท นับว่าได้รวมเอาธุรกิจใหญ่ ๆ ของญี่ปุ่นเข้าไว้ได้ทั้งหมด^{๔๔} คณะกรรมการเหล่านี้มีการติดต่อใกล้ชิดเป็นประจำกับข้าราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงการค้า อันจะเป็นหลักประกันว่าความเห็นความต้องการของไซโคได้รับการถ่ายทอดหรือเสนอต่อรัฐบาลอย่างครบถ้วน การติดต่อร่วมมือกับรัฐบาลของเคตันเรนนั้น เป็นไปในลักษณะดังนี้คือ^{๔๖}

๑. คณะกรรมการของเคตันเรนจะทำการศึกษาปัญหาปัจจุบันและรวบรวมความคิดเห็นที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มธุรกิจ เสนอให้แก่รัฐบาลและพรรคการเมือง

^{๔๔}Ibid., p.1.

^{๔๖}Ibid., p.10.

๒. เคตัน เรนจะเป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นของกลุ่มธุรกิจ เพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ เมื่อหน่วยงานของรัฐขอคำปรึกษาหรือคำแนะนำ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการมายังกลุ่มธุรกิจ

๓. เคตัน เรนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจของชาติ โดยผ่านตัวแทนจาก เคตัน เรนที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นสมาชิกในคณะที่ปรึกษาของรัฐบาล

๔. เคตัน เรนมีการติดต่อเป็นประจำทุกวันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เศรษฐกิจ

ช่องทางที่ไซโคจะเข้าไปใช้อิทธิพลกดดันรัฐบาลในการกำหนดนโยบายนั้นพอจะแบ่งได้ เป็น

๑. ช่องทางที่เปิดเผยหรือเป็นทางการ คือการที่ตัวแทนจากไซโคได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นสมาชิกในคณะกรรมการที่ปรึกษาต่าง ๆ ของรัฐบาล หรือการที่ข้าราชการที่เกษียณอายุ แล้วได้รับเชิญให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในธุรกิจที่มีการติดต่อใกล้ชิดกับหน่วยราชการนั้น ๆ อยู่ เป็นประจำ อย่างที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า "อามะคุตาริ" หรือแปลว่า "จุดิจากสวรรค์" อย่างไรก็ตามในระยะหลังมีแนวโน้มที่จะเรียกเหตุการณ์แบบนี้เสียใหม่ว่าเป็นการ "ไปจุดิจนสวรรค์" หรือ "อามะอะการิ" มากกว่าเมื่อถึงผลประโยชน์มหาศาลที่รออยู่ในวงการธุรกิจ นอกจากนี้ก็ได้ แก่การให้เงินอุดหนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาล

๒. ช่องทางลับหรือไม่เป็นทางการ เป็นการใช้อิทธิพลต่อรัฐบาลเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ไซโคต้องการโดยมิถูกต้องชอบธรรมหรือเรียกว่าเป็นการให้สินบาทคาดสินบนอันเป็นที่มาของ เรื่องราวทุจริตคอร์รัปชันต่าง ๆ

ข้อยากลำบากอย่างหนึ่งในการศึกษาเรื่องราวของไซโคในการเข้าไปมีอิทธิพลใน กระบวนการตัดสินใจนโยบายความช่วยเหลือก็คือ เราไม่อาจหาหลักฐานอ้างอิงเป็นลายลักษณ์อักษร ได้ ทั้งนี้เป็นลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นที่ผู้กำหนดนโยบาย อาจจะพูดคุยตกลงกันได้แม้แต่ในสถานบันเทิง เรียงรมย์ต่าง ๆ อย่างเช่น บาร์ ไนต์คลับ หรือสำนัก เกอิชาในอากาศาเกะหรือซิมบาชิ^{๔๗} และเป็นความยุ่งยากใจของนักวิชาการเช่นกันในอันที่จะ

^{๔๗} Gerald L. Curtis, "Big Business and Political Influence,"

ประเมินอิทธิพลของไซโคให้แน่นอนลงไป ในขณะที่นักวิชาการอย่างเช่น ยานากะ จิตชิ หรือ วาทานุกิ โจจิ^{๔๔} ชี้ให้เห็นถึงความใกล้ชิดและอิทธิพลที่นักธุรกิจใหญ่ ๆ มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลอย่างมากขนาดที่เรียกได้ว่า นักธุรกิจคือผู้กำหนดนโยบายที่แท้จริง ริคซ์ และเคอร์ติส กลับมีความเห็นที่ค่อนข้างจะต่างออกไป ริคซ์นั้น เน้นบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือและการตัดสินใจอื่น ๆ ของรัฐบาล และเห็นว่าไซโค มิได้มีอิทธิพลต่อรัฐบาลมากมายอย่างที่เชื่อกัน เขาสรุปจากการศึกษาของเขาว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจนั้นก็เช่นเดียวกับคณะกรรมการอื่น ๆ ของรัฐบาลคือไม่มีความหมายเท่าใดนัก คณะกรรมการที่ปรึกษาเหล่านี้ขึ้นโดยตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานประจำอันที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือ และยังถูกกีดกันออกจากการติดต่อโดยตรงกับกระทรวงที่รับผิดชอบงานความช่วยเหลือจึงไม่มีอิทธิพลที่จะหนุนให้รายงานของคุณได้รับการปฏิบัติ นอกจากนี้การตัดสินใจใด ๆ ของคณะกรรมการเหล่านี้ยังถูกรองรับโดยข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้เตรียมข้อมูล เอกสารและสรุปรายงานต่าง ๆ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดทิศทางของการประชุมแต่ละครั้งด้วย^{๔๕} ส่วนเคอร์ติส นั้นชี้ให้เห็นว่าไซโคไม่ใช่กลุ่มธุรกิจที่มีความเห็นกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความแตกต่างกันในด้านท่าที จุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ที่ปรากฏอยู่ในไซโคทำให้องค์การธุรกิจอย่างเคตัน เรนมีความจำเป็นในแง่ของการเป็นตัวแทนมติเอกฉันท์ของไซโคที่จะเสนอต่อรัฐบาล แต่ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้ไซโคขาดความเข้มแข็งในอันที่จะกดดันให้รัฐบาลทำตามความต้องการของตนเองได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์มากมายมหาศาลที่ไซโคได้รับจากนโยบายความช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว ก็น่าจะกล่าวได้ว่าเป็นธรรมดาที่ไซโคจะต้องเคลื่อนไหวดิ้นรน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนอย่างแน่นอน โดยเฉพาะกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือที่มีความสัมพันธ์อันยาวนานกับญี่ปุ่นและ เป็นแหล่งทรัพยากร พลังงาน หรือเป็นตลาดสินค้าสำคัญของญี่ปุ่นแล้ว ก็จะมีกลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจที่มีกิจการในประเทศนั้น ๆ ทำการวิ่งเต้นหรือหาเสียงสนับสนุนต่าง ๆ อย่างที่เรียกว่า กลุ่มล็อบบี้อินโดนีเซีย กลุ่มล็อบบี้ไต้หวัน กลุ่มล็อบบี้เกาหลี เป็นต้น กรณีทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือที่ถูกเปิดเผยออกมาก็เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นความพยายามของไซโคที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล หรือความร่วมมือร่วมใจของผู้นำในวงการธุรกิจและผู้นำทางการเมืองบางคนได้เป็น

^{๔๔} Chitoshi Yanaka, Big Business in Japanese Politics (Connecticut : Connecticut Printer, c 1968). และ Joji Watananuki, "Japan's Governability as a Democracy," in "Japan" in the Crisis of Democracy, Micheal Crozier, et al. (New York : New York University Press, 1975), pp. 17-24.

^{๔๕} Alan Rix, Japan's Economic Aid, pp. 103-4.

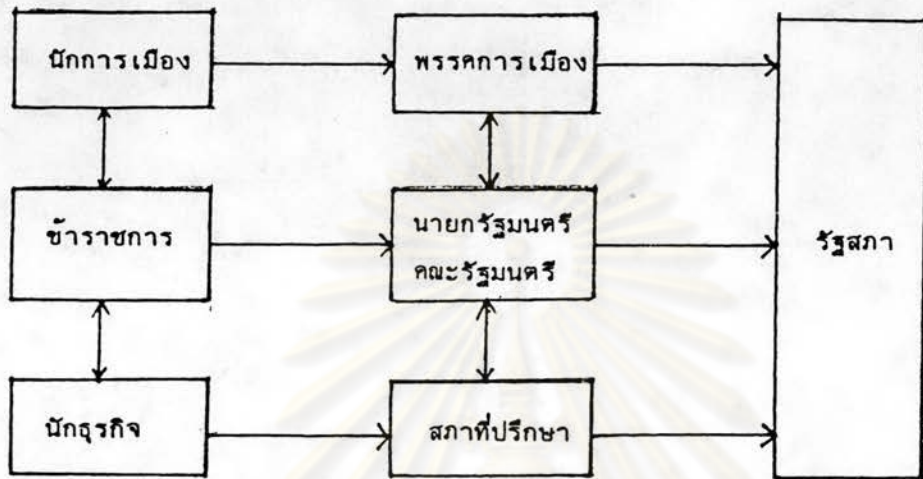
อย่างนี้^{๕๐} ความจริงแล้วความกระตือรือร้นและมองเห็นการณ์ไกลของฝ่ายธุรกิจนี้เองที่ผลักดันให้เกิดโครงการความช่วยเหลือหลายโครงการ แม้แต่โครงการหลายโครงการที่เกิดจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ลาว เวียดนาม อินโดนีเซีย พม่าในระยะแรก ๆ ก็เกิดจากการวิ่งเต้นและความพยายามอันไม่ลดละของผู้นำทางธุรกิจในสมัยนั้น^{๕๑} นอกจากนี้ไซโคยังได้ดำเนินงานความร่วมมือช่วยเหลือในระดับระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เช่นหอการค้า คณะกรรมการความร่วมมือระหว่างสองประเทศ เป็นต้น จึงพอสรุปได้ในระดับหนึ่งว่าไซโคนั้นมีช่องทางที่จะเข้าสู่องค์กรในการกำหนดนโยบายและได้พยายามอาศัยช่องทางเหล่านั้นเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นซึ่งเป็นประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจอยู่แล้ว^{๕๒} ยิ่งรัฐบาลเพิ่มขยายการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับมากเท่าใดก็ยิ่งเป็นประโยชน์กับธุรกิจเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามทางปฏิบัติแล้วผู้กำหนดนโยบายยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย และในบางครั้งปัจจัยดังกล่าว เช่น ปัจจัยทางการทูตหรือการเมืองก็มีความสำคัญมากกว่า ดังเช่นในการตัดสินใจการให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนามภายหลังจากที่เวียดนามรุกรานกัมพูชา ทั้ง ๆ ที่ในทางเศรษฐกิจแล้วนักธุรกิจมองเห็นกำไรอันงดงามจากการค้าและการช่วยเหลือเวียดนามและมิได้เห็นด้วยกับการตัดสินใจของรัฐบาลในครั้งนั้นเท่าใดนัก

^{๕๐} Shigeichi Matsumoto, "Nihon no Tonam Ajia Keizai Enjo to sono Seiji Rikigaku", pp.116-8 และ Shinsuke Samejima, Nihon no Taigai Enjo Seisaku, p.112

^{๕๑} Masashi Nishihara, The Japanese And Sukarno's Indonesia : Tokyo-Jakarta Relations 1951-1966 (Kyoto:The University Press of Hawaii, c 1976.

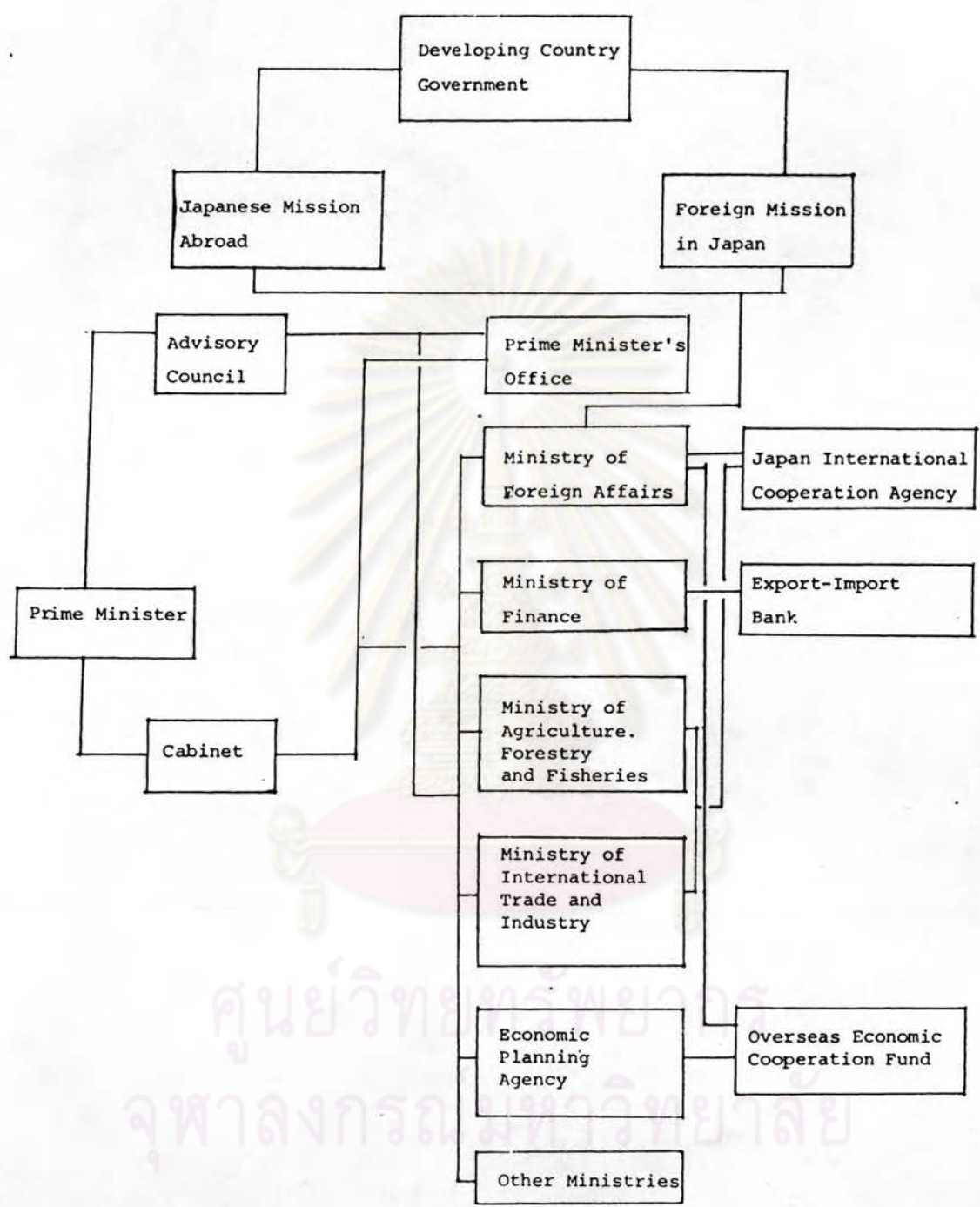
^{๕๒} "Saikin no Puranto Yūshutsu no Dōkō:Shorai no Tenbō," Keidanren Keppō, vol.26 no. 2 (February 1978), p. 57-61. กล่าวถึงปัญหาที่ทำให้การส่งออกโรงงานอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นไม่อาจแข่งขันกับชาติที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้วชาติอื่นได้ โดยโยงถึงความเกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการส่งออกโรงงานอุตสาหกรรม และแนวโน้มในอนาคต

ภาพที่ ๑ : การกำหนดนโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่น



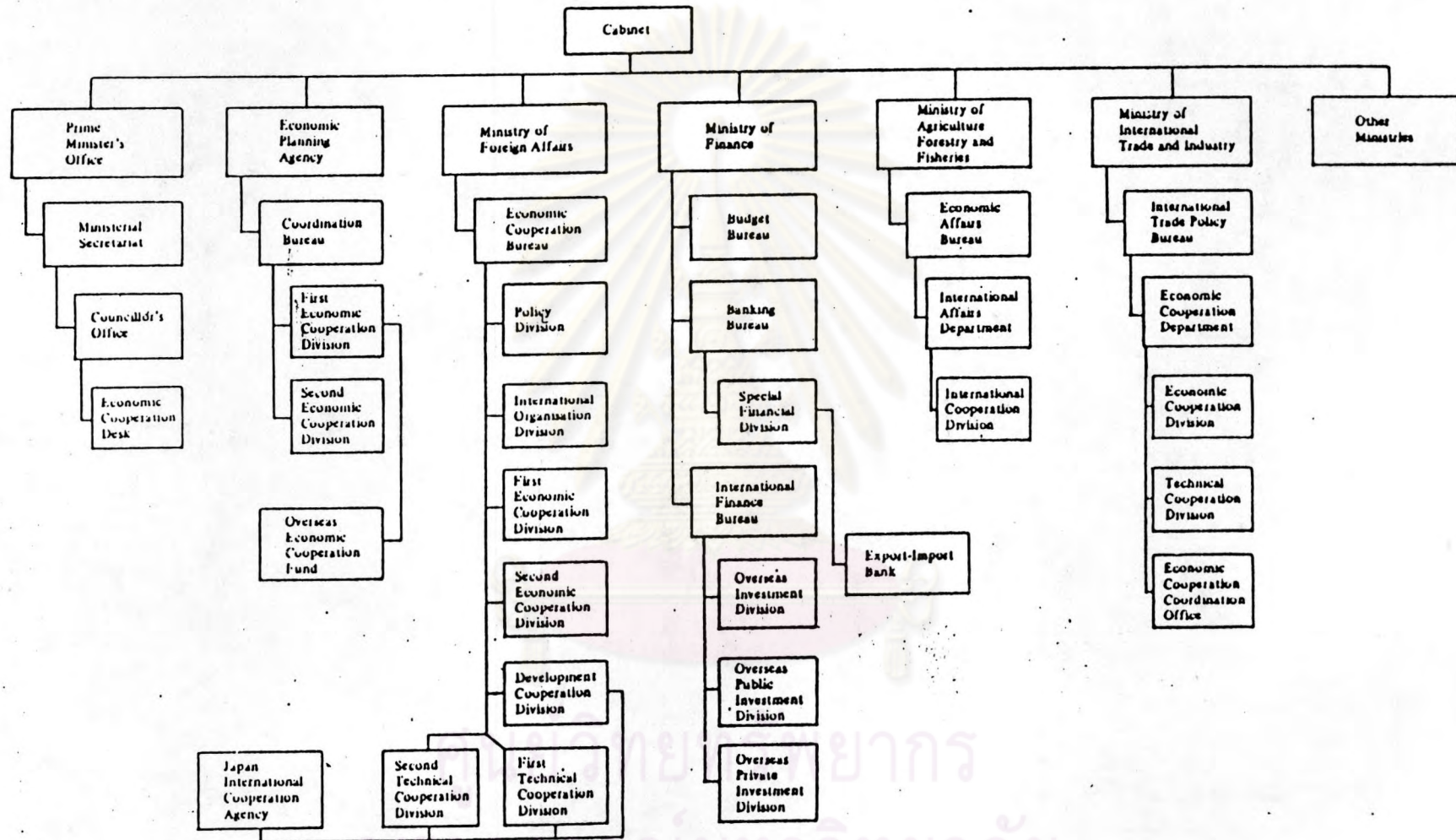
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ ๒: การบริหารความช่วยเหลือของญี่ปุ่น



ที่มา: Alan Rix, Japan's Economic Aid, p. 86 ข้อมูลเบื้องต้นจาก
 Gaimushō, Nomboku Mondai to Kaihatsu Enjo (Tokyo, Kokusai
 Kyōryoku Suishin Kyōkai), 1978, p. 706.

ภาพที่ ๓ : โครงสร้างการบริหารความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ๑๙๗๔



ที่มา: Alan Rix, Japan's Economic Aid, p. 88 ข้อมูลเบื้องต้นจาก Administrative Management Agency.