



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระดับ
ท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น: กรณีศึกษาความร่วมมือ
ระดับท้องถิ่นของไทยกับภูมิภาคคิวชู

จัดทำโดย นางสาวกนกวรรณ เกตุชัยมาศ
รหัส 17008

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระดับ
ท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น: กรณีศึกษาความร่วมมือ
ระดับท้องถิ่นของไทยกับภูมิภาคคิวชู

จัดทำโดย นางสาวกนกวรรณ เกตุชัยมาศ
รหัส 17008

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 17 ปี 2569
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูต ดร.จริย์วัฒน์ สันตะบุตร)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

(เอกอัครราชทูตปัญญรักษ์ พูลทรัพย์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ความร่วมมือระดับท้องถิ่นเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญในการขยายโอกาสและประโยชน์จากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่พื้นที่ โดยสามารถเชื่อมโยงองค์ความรู้ เทคโนโลยี การลงทุน และเครือข่ายจากต่างประเทศมาสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นและสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในบริบทของไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นได้เติบโตอย่างมีพลวัตขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีศักยภาพที่จะพัฒนาความร่วมมือต่อไปได้อีกมาก จากในยุคแรกเริ่มที่เน้นการเชื่อมสัมพันธ์และความเข้าใจผ่านกิจกรรมด้านวัฒนธรรม มาสู่ความร่วมมือเฉพาะด้านและเน้นผลประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องการแสวงหาโอกาสทางการค้าการลงทุนให้กับธุรกิจท้องถิ่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อรับมือกับความท้าทายที่มีร่วมกัน

รายงานการศึกษานี้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น โดยเปรียบเทียบโครงสร้างและกลไกของทั้งสองประเทศ และศึกษากรณีความร่วมมือกับภูมิภาคคิวชู เพื่อสังเคราะห์แนวทางยกระดับความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการต่างประเทศและการพัฒนาประเทศ จากผลการศึกษาพบว่าข้อจำกัดของการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นสามารถสรุปเป็นช่องว่างสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ช่องว่างด้านยุทธศาสตร์ จากการที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ (2) ช่องว่างด้านกลไก จากการที่ไทยยังขาดหน่วยงานหรือกลไกกลางที่ทำหน้าที่ประสานข้อมูล จับคู่ภาคี พัฒนาบุคลากร และสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นอย่างครบวงจร (3) ช่องว่างด้านศักยภาพ จากการที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นของไทยยังมีข้อจำกัดด้านอำนาจ บุคลากร งบประมาณ ภาษา และความรู้ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ และ (4) ช่องว่างด้านการเรียนรู้และขยายผล โดยไทยยังขาดระบบติดตามผล รวบรวมองค์ความรู้ และถ่ายทอดแบบอย่างที่เหมาะสมความสำเร็จจากพื้นที่หนึ่งไปสู่พื้นที่อื่น ๆ

จากปัญหาและอุปสรรคข้างต้น รายงานการศึกษานี้จึงมีข้อเสนอเชิงนโยบาย 4 ประการ ได้แก่ (1) ยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นให้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ โดยทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นควรกำหนดทิศทางเชิงนโยบายที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์โจทย์ จุดแข็ง และผลลัพธ์ที่ต้องการจากพื้นที่ แล้วจึงแสวงหาความร่วมมือที่เหมาะสม ควบคู่กับการเพิ่มความคล่องตัวให้ท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือกับ

ต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) พัฒนากลไกสนับสนุนและเชื่อมโยงความร่วมมือระดับท้องถิ่น อย่างเป็นระบบ โดยอาจเริ่มจากการเชื่อมโยงเครือข่ายหน่วยงานและทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว เป็นกลไก กลางที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล ให้คำปรึกษา เชื่อมโยงภาคี และสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร ก่อนที่ จะพิจารณาความเหมาะสมของการพัฒนากลไกที่มีลักษณะถาวรต่อไป (3) ส่งเสริมความร่วมมือแบบ “หุ้นส่วนการเรียนรู้” แทนการคาดหวังความสัมพันธ์ในลักษณะ “ผู้ให้-ผู้รับ” เช่นในอดีต และส่งเสริม การบูรณาการเครือข่ายความร่วมมือหลายภาคส่วน โดยเชื่อมโยงทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม และ (4) สร้างระบบการเรียนรู้ ติดตามผล และขยายผลจากความร่วมมือ เพื่อให้องค์ความรู้จากความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จเป็นสินทรัพย์ร่วมที่สามารถสร้างประโยชน์ได้ กว้างกว่าพื้นที่หรือโครงการที่มีความร่วมมือโดยตรง

ในการขับเคลื่อนข้อเสนอดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ ควรเริ่มจากการส่งเสริมให้หน่วยงานและ เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางนำมิติความร่วมมือระดับท้องถิ่นมาประกอบการดำเนินงานกับต่างประเทศใน ประเด็นที่เกี่ยวข้องมากขึ้น ควบคู่กับการสร้างความตระหนักรู้ให้ท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการ ต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศควรประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมี บทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงกับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันพัฒนาฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลอย่างน้อย 4 ด้าน ได้แก่ (1) โจทย์หรือ ความต้องการของพื้นที่ (2) จุดแข็ง (3) ภาควิชาความร่วมมือและทรัพยากรที่มีอยู่ และ (4) ความร่วมมือ ที่ดำเนินอยู่แล้ว สำหรับเป็นพื้นฐานในการเชื่อมโยง “โจทย์การพัฒนาพื้นที่ของไทย” เข้ากับ “โอกาส และทรัพยากรในต่างประเทศ” ให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเสริมบทบาทของสถาน เอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ทั่วโลกในฐานะ “ตัวเชื่อม”

ในระดับพื้นที่ ควรสร้างเครือข่ายผู้ประสานงานและพัฒนาศักยภาพบุคลากรของท้องถิ่น โดยอาจใช้ประโยชน์จากนักการทูตที่ปฏิบัติงานในสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ให้มีบทบาทเพิ่มเติมในการเป็นผู้ประสานและเชื่อมโยงระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานด้าน การต่างประเทศ ควบคู่กับการพัฒนาบุคลากรของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อม ในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ในการดำเนินโครงการความร่วมมือที่เป็น รูปธรรม ควรออกแบบโครงการโดยให้มีโครงการนำร่องในพื้นที่ที่มีความพร้อม โดยพิจารณาจาก ความชัดเจนของโจทย์ ความเหมาะสมของภาคี และศักยภาพในการขยายผล พร้อมกำหนดผลลัพธ์ และระบบติดตามตั้งแต่ต้น ตลอดจนพัฒนาโครงการที่ประสบความสำเร็จให้เป็นพื้นที่ต้นแบบหรือ ศูนย์การเรียนรู้ เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้และขยายผลไปยังท้องถิ่นอื่นได้อย่างกว้างขวางและยั่งยืนโดย ไม่จำเป็นต้องทำซ้ำกระบวนการเดิม

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์จากบุคคลมากมายหลายท่าน ผู้ศึกษาขอแสดงความขอบคุณอย่างยิ่งมายังอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสามท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู เอกอัครราชทูต จริยวัฒน์ สันตะบุตร และเอกอัครราชทูต ปัญญรักษ์ พูลทรัพย์ ที่ไม่เพียงให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และช่วยยกระดับให้รายงานการศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ความเมตตาของทั้งสามท่านยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาสามารถเขียนงานชิ้นนี้ลุล่วงได้อย่างมีกำลังใจและราบรื่น เช่นเดียวกับความช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกอย่างดียิ่งจากคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกท่านของสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ ที่ทำให้ช่วงเวลาเกือบสองเดือนของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตรุ่นที่ 17 เป็นไปอย่างอบอุ่นและน่าประทับใจ

ผู้ศึกษาขอขอบคุณกงสุลใหญ่โกศล สถิตธรรมจิตร กงสุลใหญ่ระพีพงศ์ บรรจงศิลป์ และคุณสิทธิกร ฉันทแดนสุวรรณ รุ่นพี่ที่กระทรวงการต่างประเทศที่กรุณาให้ข้อมูลและมุมมองเกี่ยวกับการส่งเสริมความร่วมมือระดับท้องถิ่นไทย-ญี่ปุ่น ทั้งในฐานะผู้ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่และส่วนกลาง ตลอดจนให้แง่คิดที่เป็นประโยชน์เพิ่มเติม กงสุลใหญ่ Masaru HARADA กงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่ หนึ่งในบุคคลสำคัญที่จุดประกายให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะค้นคว้าเรื่องความร่วมมือระดับท้องถิ่นไทย-ญี่ปุ่น อย่างจริงจัง คุณ Kosuke KUROE แห่งสถานกงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่ และคุณพชรพล อมาตยกุล ผู้ประสานงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจังหวัดพุกองกะ ที่กรุณาให้ข้อมูลเชิงลึกจากมุมมองของผู้ปฏิบัติ

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนครอบครัวและมิตรสหายที่มีอาจเอ่ยนามได้หมดมา ณ ที่นี้ ที่เป็นแรงบันดาลใจ ให้การสนับสนุน และเป็นกำลังใจแก่ผู้ศึกษาเสมอมา รวมถึงในการเข้ารับการฝึกอบรมครั้งนี้

กนกวรรณ เกตุชัยมาศ

กันยายน 2569

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา	1
1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	3
บทที่ 2 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา	6
2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา	6
2.2 วิธีการศึกษา	6
2.3 กรอบการวิเคราะห์ของการศึกษา	7
2.4 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา	7
2.5 สรุปผลการศึกษา: ปัญหา อุปสรรค และช่องว่างเชิงระบบ	22
2.6 สรุป	26
บทที่ 3 ข้อเสนอ	28
3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย	28
3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	31
3.3 สรุป	33
บรรณานุกรม	34
ประวัติผู้เขียน	37

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง และความสำคัญของหัวข้อที่จะศึกษา

1.1.1 ปัจจุบัน ผู้เล่นระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น โดยมีการนำกรอบแนวคิด “การทูตคู่ขนาน” (Paradiplomacy)¹ มาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือหน่วยงานบริหารภายใต้รัฐระดับท้องถิ่นที่สามารถสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ในต่างประเทศได้โดยตรง เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของตนเอง พัฒนาศักยภาพของเมือง อันเป็นการช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระดับรัฐอีกด้วย โดยมีปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่สำคัญ ดังนี้²

1.1.1.1 ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสภูมิภาควิวัตน์ (regionalization) และกระแสโลกาวิวัตน์ (globalization) ในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมที่เป็นแรงหนุนให้ผู้เล่นระดับท้องถิ่นมีโอกาสติดตามผลประโยชน์ของตนในต่างประเทศ ออกไปแสวงหาหนทางจัดการกับความท้าทายและโอกาสในต่างประเทศเพิ่มขึ้น รวมถึงการที่นโยบายภายในประเทศและนโยบายด้านการต่างประเทศมีความทับซ้อนกันมากขึ้น ส่งผลให้ผู้เล่นระดับท้องถิ่นมีบทบาทในต่างประเทศได้มากขึ้น เป็นต้น

1.1.1.2 ปัจจัยภายใน เช่น การกระจายอำนาจ (decentralization) การที่ความท้าทายในระดับท้องถิ่นมีความเชื่อมโยงกับปัญหาของโลก ทำให้ท้องถิ่นบางแห่งอาจมีความรู้และประสบการณ์ในการจัดการกับความท้าทายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่ารัฐบาลกลาง จึงเป็นแรงหนุนให้ท้องถิ่นออกไปแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกัน เพื่อหาแนวทางรับมือกับความท้าทายด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนร่วม

1.1.2 ในบริบทของความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น ทั้งสองประเทศมีความสัมพันธ์ระดับรัฐบาลที่ใกล้ชิดและแน่นแฟ้นจนได้ยกระดับเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์รอบด้าน” (Comprehensive

¹Aldecoa, F., & Keating, M., *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, (Routledge, 2013).

² Kuznetsov, A., *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*, (Routledge, 2014).

Strategic Partnership: CSP) มาตั้งแต่ปี 2565³ และจะครบรอบ 140 ปี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในปี 2570 โดยที่ผ่านมา มีเสาหลัก คือ ความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ ซึ่งญี่ปุ่นเป็นนักลงทุนที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมาอย่างยาวนาน จากการที่ไทยเป็นฐานการผลิตที่สำคัญของญี่ปุ่นในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ด้วยปัจจัยภายในของทั้งสองประเทศและบริบทของโลกที่เปลี่ยนไป ทำให้การดำเนินความสัมพันธ์ในรูปแบบเดิมมีพื้นที่ให้ขยายความร่วมมือได้ไม่มากนัก⁴ โดยนอกจากการแสวงหาและขับเคลื่อนความร่วมมือทางเศรษฐกิจในสาขาใหม่ ๆ การเสริมสร้างมิติเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งในมิติการเมืองความมั่นคงและการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ของกันและกันในภูมิภาคและบริบทระหว่างประเทศแล้ว ยังมีความจำเป็นต้องส่งเสริมผลักดันรูปแบบและเครื่องมือในการดำเนินความร่วมมือใหม่ ๆ ซึ่งควรเป็นสิ่งที่ทั้งสองฝ่ายมีศักยภาพและความต้องการสอดคล้องกัน เพื่อเสริมสร้างพลวัตของความสัมพันธ์และผลประโยชน์ร่วมกันอย่างยั่งยืน⁵

1.1.3 ความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นเติบโตอย่างมีพลวัตขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีโอกาสที่จะพัฒนาความร่วมมือต่อไปได้อีกมาก จากในยุคแรกเริ่มที่เน้นการเชื่อมสัมพันธ์และความเข้าใจระหว่างกันผ่านกิจกรรมด้านวัฒนธรรม มาสู่ความร่วมมือเฉพาะด้านและเน้นผลประโยชน์ร่วมกันมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องการแสวงหาโอกาสทางการค้าการลงทุนให้กับธุรกิจท้องถิ่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว ตลอดจนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อหาทางรับมือกับความท้าทายที่มีร่วมกัน⁶ โดยที่ผ่านมา ฝ่ายญี่ปุ่นก็มีนโยบายส่งเสริมการออกไปแสวงหาความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับต่างประเทศในเชิงรุกและอย่างเป็นระบบมากขึ้น⁷ เห็นได้จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมความร่วมมือท้องถิ่นขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ⁸ หรือการที่ 44 จาก 47 จังหวัดของญี่ปุ่นได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นในต่างประเทศ รวมถึงในไทย⁹ เป็นต้น ขณะที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นของไทยก็มีความต้องการที่จะ

³ กระทรวงการต่างประเทศ, นายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นประกาศยกระดับความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน”, [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2565, แหล่งที่มา: <https://mfa.go.th/th/content/japan-apec?page=5d5bd3c915e39c306002a904&menu=5d5bd3d815e39c306002aac4>.

⁴ กิตติ ประเสริฐสุข และ นิรินธร มีทรัพย์นิคม, ความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในระดับท้องถิ่น: สถานะและความเป็นไปได้ในอนาคต, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562).

⁵ ผลการประชุมร่วมระหว่างรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับทีมประเทศไทยประจำญี่ปุ่น เรื่องความร่วมมือไทย-ญี่ปุ่นเชิงยุทธศาสตร์ ประมวลจากรายงานของกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อมิถุนายน 2569.

⁶ อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 4

⁷ YOSHITAKE, N. Local Governments and ‘Internationalization’ (地方自治体と「国際化」). Studies of Regional Policy, Takasaki City University of Economics, Regional Policy Society, 1999: 315-323.

⁸ ชื่อภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “地方連携推進室” หรือ Local Partnership Division จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2549 ทั้งนี้ อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น www.mofa.go.jp หัวข้อ “グローバル外交ネット”

⁹ อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Council of Local Authorities for International Relations: CLAIR หรือที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “一般財団法人自治体国際化協会”) www.clair.or.jp

แสวงหาความร่วมมือท้องถิ่นของต่างประเทศ รวมถึงประเทศญี่ปุ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ เทคโนโลยี และความเชี่ยวชาญของญี่ปุ่นในการรับมือกับความท้าทายต่าง ๆ

1.1.4 อย่างไรก็ดี แม้ว่าความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นจะมีพัฒนาการและโอกาสขยายตัวมากขึ้น แต่การดำเนินความร่วมมือดังกล่าวยังอาจประสบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถสร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเต็มที่ เช่น ระดับความพร้อมของหน่วยงานแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน การขาดความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวัฒนธรรมการดำเนินงานของอีกฝ่าย การขาดข้อมูลและโจทย์ความร่วมมือที่ชัดเจน ตลอดจนการขาดกลไกสนับสนุน และการขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน เป็นต้น

1.1.5 การศึกษานี้จึงมุ่งศึกษาสถานะและการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปรียบเทียบโครงสร้างและกลไกที่มีผลต่อการดำเนินความร่วมมือของทั้งสองฝ่าย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางปรับปรุงและพัฒนาความร่วมมือให้มีประสิทธิภาพ สามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพที่มีได้อย่างเต็มที่ สนับสนุนการดำเนินงานด้านการต่างประเทศและการพัฒนาของไทยได้ดียิ่งขึ้น โดยใช้กรณีศึกษาของความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับภูมิภาคคิวชู เนื่องจากภูมิภาคดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับไทยในหลายระดับ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดฟูกูโอกะ ภายใต้ข้อตกลงฉันทมิตร ปี 2549¹⁰ ซึ่งเป็นหนึ่งในตัวอย่างของความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ที่ค่อนข้างมีความครอบคลุม อีกทั้งอยู่ในเขตกงสุลของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ อันเป็นสถานกงสุลใหญ่แห่งใหม่ล่าสุดของไทยในญี่ปุ่น ซึ่งเปิดทำการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2561¹¹ จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อหาแนวทางสำหรับการพัฒนากลไกและแนวทางดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นต่อไป

1.2 การวิเคราะห์ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ เนื่องจากความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับต่างประเทศสามารถเป็นกลไกในการขยายโอกาสและประโยชน์จากการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่ระดับพื้นที่ ตลอดจนเชื่อมโยงทรัพยากร องค์ความรู้ เทคโนโลยี การลงทุน และเครือข่ายระหว่างประเทศมาสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นของไทยได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศตาม

¹⁰ อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงานการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร www.iao.bangkok.go.th

¹¹ อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของสถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ www.fukuoka.thaiembassy.org

ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ

1.2.1 ความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

การศึกษานี้มีความเชื่อมโยงโดยตรงมากที่สุดกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ในมิติของการกระจายโอกาสในการดำเนินความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานด้านการต่างประเทศในปัจจุบันมิได้จำกัดอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง แต่ครอบคลุมถึงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มากขึ้น การส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงช่วยเปิดโอกาสให้พื้นที่ต่าง ๆ เข้าถึงทรัพยากร องค์ความรู้ และเครือข่ายระหว่างประเทศ ตลอดจนแสวงหาหุ้นส่วนที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของตน อันจะช่วยกระจายประโยชน์จากการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกัน การศึกษานี้ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านอื่น ๆ ในแง่ที่ความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับต่างประเทศสามารถเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ในหลายมิติ เช่น การเชื่อมโยงผู้ประกอบการและสินค้าท้องถิ่นกับตลาดต่างประเทศ การส่งเสริมการค้าและการลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรม การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการเมือง สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การบริหารจัดการภัยพิบัติ และการรับมือกับสังคมสูงวัย ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรผ่านการแลกเปลี่ยนและการเรียนรู้ร่วมกัน การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินความร่วมมือดังกล่าวจึงมีส่วนสนับสนุนการพัฒนาแนวทางให้ท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากความร่วมมือกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.2.2 ความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566-2570)

การศึกษานี้เชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ในด้านการพัฒนาพื้นที่ให้มีขีดความสามารถในการปรับตัวและเติบโตอย่างยั่งยืน โดยความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับต่างประเทศสามารถช่วยเชื่อมโยงเศรษฐกิจท้องถิ่นกับตลาด การลงทุน เทคโนโลยี และนวัตกรรม ตลอดจนสนับสนุนการเพิ่มมูลค่าสินค้า บริการ และการท่องเที่ยวของพื้นที่ ขณะเดียวกันความร่วมมือดังกล่าวยังเอื้อต่อการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติด้านการบริหารจัดการเมือง การจัดบริการสาธารณะ สิ่งแวดล้อม สังคมสูงวัย และภัยพิบัติ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรและหน่วยงานภาครัฐ การศึกษาปัญหาและอุปสรรคจึงช่วยสนับสนุนการพัฒนาแนวทางให้ความร่วมมือดังกล่าวตอบโจทย์การพัฒนาของแต่ละพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม

1.2.3 ความเชื่อมโยงกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ (พ.ศ. 2566-2580)

การศึกษานี้มีความเชื่อมโยงโดยตรงกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่างประเทศ โดยเฉพาะในมิติของการส่งเสริมให้การต่างประเทศมีเอกภาพและบูรณาการ โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ระดับท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานด้านการต่างประเทศเชื่อมโยงกับความต้องการของพื้นที่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกัน ความร่วมมือระดับท้องถิ่นยังสนับสนุนเป้าหมายด้านการต่างประเทศ ทั้งด้านความมั่นคง การพัฒนา เศรษฐกิจ การเรียนรู้มาตรฐานสากล และการส่งเสริมภาพลักษณ์ของท้องถิ่นไทยในต่างประเทศ อันจะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของทั้งสองประเทศให้ใกล้ชิดและยั่งยืนยิ่งขึ้น

ดังนั้น การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนากลไกเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานในต่างประเทศ และหน่วยงานระดับท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และช่วยให้การต่างประเทศสนับสนุนการพัฒนาประเทศและสร้างประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

บทที่ 2

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและผลการศึกษา

2.1 การกำหนดประเด็นศึกษา

รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการ โครงสร้าง และกลไกการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและข้อจำกัดของการดำเนินความร่วมมือ ตลอดจนสังเคราะห์บทเรียนและจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนากลไกและแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือระดับท้องถิ่นของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีประเด็นที่จะศึกษา ดังนี้

2.1.1 การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินความร่วมมือและกิจกรรมระหว่างประเทศของหน่วยงานระดับท้องถิ่นของไทยและญี่ปุ่น ตลอดจนปัจจัยเกี่ยวเนื่องที่ส่งผลถึงประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินความร่วมมือหรือกิจกรรมดังกล่าว

2.1.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น โดยเฉพาะกับภูมิภาคคิวชู เพื่อบ่งชี้ประเด็นเป็นปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนผลสัมฤทธิ์ที่ได้จากการดำเนินความร่วมมือดังกล่าว เพื่อพิจารณาว่าจะมีแนวทางแก้ไข หรือสามารถพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นได้อย่างไร

2.2 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นข้างต้น ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการ (1) ค้นคว้าจากเอกสารของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่สืบค้นจากทางเว็บไซต์ และติดต่อขอจากหน่วยงานโดยตรง ข่าว หนังสือ ตลอดจนบทความวิชาการ (2) สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการส่งเสริมความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ทั้งนี้ โดยผู้ศึกษาจะใช้ประโยชน์จากข้อมูลและประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับในระหว่างการประจำการที่สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ ประกอบด้วย

2.3 กรอบการวิเคราะห์ของการศึกษา

จากการทบทวนเอกสาร งานวิจัย และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น โดยมุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารและการกระจายอำนาจ กลไกสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือ ผลลัพธ์ของการดำเนินความร่วมมือ และข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของความร่วมมือ เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของไทย

ในการศึกษากรณีตัวอย่าง ผู้ศึกษาใช้กรอบการวิเคราะห์เดียวกันในทุกกรณี โดยพิจารณา (1) ภูมิหลังและแรงจูงใจของการดำเนินความร่วมมือ (2) กลไกและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (3) ผลลัพธ์หรือคุณค่าที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือ และ (4) ข้อจำกัดหรือบทเรียนที่ได้รับ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่าง ๆ ได้ภายใต้เกณฑ์เดียวกัน และนำไปสู่การสังเคราะห์ข้อค้นพบในภาพรวม

กรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษามีได้มุ่งเพียงการรวบรวมตัวอย่างความร่วมมือระหว่างไทยกับญี่ปุ่น แต่เพื่อให้สามารถอธิบายปัจจัยที่ทำให้ความร่วมมือประสบผลสำเร็จหรือข้อจำกัด ตลอดจนระบุประเด็นเชิงโครงสร้างและเชิงกลไกที่ไทยควรพัฒนาเพิ่มเติมในอนาคต

2.4 การวิเคราะห์ประเด็นศึกษา

2.4.1 โครงสร้างและกลไกการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่น

2.4.1.1 การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ควบคู่กับกระบวนการปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นจะกำหนดให้การดำเนินการด้านต่างประเทศ รวมถึงการทำสนธิสัญญา เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง¹² แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกลางมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศมากกว่าที่จะควบคุมหรือจำกัด

โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา การดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้ขยายตัวอย่างก้าวกระโดด จากทั้งปัจจัยด้านกฎหมาย นโยบาย และสถาบันสนับสนุน อาทิ การตรากฎหมายว่าด้วยการส่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปต่างประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1987 (2530) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาบุคลากรด้านการต่างประเทศของท้องถิ่น

¹² มาตรา 73 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1947

การกำหนดแนวนโยบายของกระทรวงกิจการภายในที่สนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองและยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนการจัดตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Council of Local Authorities for International Relations: CLAIR) ในปี ค.ศ. 1988 (2531) เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูล ให้คำปรึกษา พัฒนาบุคลากร และเชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศ¹³ อีกทั้งยังเป็นช่วงเดียวกับที่จังหวัดและเทศบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นจำนวนมากได้จัดตั้งสำนักงานการต่างประเทศขึ้นภายในองค์กร

แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นจะชะลอตัวลงในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ถึงต้นทศวรรษ 2000 แต่หลังจากนั้น ท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้เริ่มกลับมาดำเนินการเชิงรุกมากขึ้นในการออกไปแสวงหาความร่วมมือกับต่างประเทศ และมีแนวโน้มที่จะยังคงเป็นเช่นนี้ไปอย่างต่อเนื่อง¹⁴ โดยมีแรงขับเคลื่อนสำคัญจากความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การส่งเสริมการส่งออกสินค้าและบริการ การดึงดูดการลงทุนและนักท่องเที่ยว ตลอดจนการแสวงหาแนวทางรับมือกับปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และการลดลงของจำนวนประชากร¹⁵

จากพัฒนาการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การขยายบทบาทด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางที่สนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการสร้างกลไกและสถาบันสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ มากกว่าจะเป็นเพียงกิจกรรมด้านมิตรภาพหรือการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม

2.4.1.2 ระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด (Prefecture) จำนวน 47 จังหวัด¹⁶ และระดับเทศบาล (Municipality) ซึ่งประกอบด้วยนครหรือเมือง (City) เมืองขนาดย่อม (Town) และหมู่บ้าน (Village)¹⁷ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และมีการแบ่ง

¹³ OHNISHI, N The Role of Local Governments in the Era of Globalization (グローバル化における地方自治体の役割). Institute of Social Science, The University of Tokyo, 2018

¹⁴ อ้างแล้วในเชิงอรรถ 13

¹⁵ อ้างแล้วในเชิงอรรถ 13

¹⁶ มีชื่อเรียก 4 แบบตามภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ประกอบด้วย “โทะ” (都) 1 แห่ง ได้แก่ มหานครโตเกียว “โด” (道) 1 แห่ง ได้แก่ จังหวัดฮอกไกโด “ฟู” (府) 2 แห่ง ได้แก่ จังหวัดเกียวโต และจังหวัดโอซากา และ “เค็ง” (県) อีก 43 แห่ง

¹⁷ ประกอบด้วยนครหรือเมือง (市 อ่านว่า “ชิ” หรือ City) 792 แห่ง เมืองขนาดย่อม (町 อ่านว่า “โจ” หรือ Town) 743 แห่ง และหมู่บ้าน (村 อ่านว่า “ซุน” หรือ Village) 183 แห่ง รวม 1,718 แห่ง นอกจากนี้ ยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเขต (区 อ่านว่า “คุ” หรือ Ward) อยู่ภายใต้มหานครโตเกียวอีก 23 แห่ง

อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นทั้งสองระดับอย่างค่อนข้างชัดเจน รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระค่อนข้างมากในการบริหารกิจการสาธารณะและการพัฒนาพื้นที่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะภายหลังการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1999 (2542)¹⁸ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทและยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงการดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศด้วย

จากการศึกษาพบว่า ความสำคัญของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมิได้อยู่เพียงการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หากแต่อยู่ที่การที่รัฐบาลท้องถิ่นมีดุลพินิจและความคล่องตัวในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่ด้วยตนเอง ส่งผลให้สามารถใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างสอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของแต่ละพื้นที่

2.4.1.3 กลไกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศในระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่น

นอกจากการมีรัฐบาลท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีอิสระในเชิงโครงสร้างแล้ว ระบบของญี่ปุ่นยังมีกลไกสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูล บุคลากร และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยมีกลไกและหน่วยงานที่สำคัญ ดังนี้

1) สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือ CLAIR มีสถานะเป็นมูลนิธิตามกฎหมาย สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียวและมีสำนักงานในต่างประเทศอีก 7 แห่งทั่วโลก¹⁹ ทำหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นในหลากหลายมิติ ทั้งการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับต่างประเทศ การให้คำปรึกษาและพัฒนาศักยภาพบุคลากรของท้องถิ่น การจัดประชุมและสัมมนาระหว่างประเทศ การประสานเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศของท้องถิ่นทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนการให้ทุนสนับสนุนกิจกรรมระหว่าง

¹⁸ 地方分権一括法 หรือ Omnibus Decentralization Law ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (地方自治法 หรือ Local Autonomy Act) โดยหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการยกเลิก “ระบบบริหารแทน (機関委任事務)” ที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ส่วนท้องถิ่นบริหารแทนในฐานะหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นระบบที่รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งภารกิจที่ส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ ภารกิจในการปกครองตนเอง (自治事務) ซึ่งให้อำนาจและอิสระแก่ส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ และ ภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย (法定受託事務) ซึ่งตามกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางต้องดำเนินการ แต่เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพ จึงมอบหมายให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกับรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดหางบประมาณเพื่อการดังกล่าว

¹⁹ กรุงลอนดอน กรุงปารีส กรุงปักกิ่ง กรุงโซล นครนิวยอร์ก นครซิดนีย์ และสิงคโปร์

ประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น จากบทบาทดังกล่าว CLAIR จึงมิได้ทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรให้คำปรึกษา แต่ยังเป็นกลไกกลางที่เชื่อมโยงรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของ CLAIR เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกส่งมาประจำชั่วคราว ซึ่งเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การทำงานของ CLAIR กับองค์กรส่วนปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศสอดคล้องกันเป็นอย่างดี²⁰

2) สำนักหรือฝ่ายกิจการต่างประเทศภายในรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ตลอดจนสำนักงานของรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นในต่างประเทศ รวมถึงในไทย²¹ ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติในการขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างประเทศ การประสานงานกับหน่วยงานต่างประเทศ และการผลักดันโครงการความร่วมมือต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของแต่ละพื้นที่

3) กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร โดยสำนักการต่างประเทศ ภายใต้กรมการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการต่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นในภาพรวม รวมถึงกำหนดแนวทางและมาตรการที่เอื้อต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น

4) กระทรวงการต่างประเทศ รวมถึงการดำเนินการผ่านสถานเอกอัครราชทูต และสถานกงสุลใหญ่ในประเทศต่าง ๆ โดยเมื่อปี ค.ศ. 2006 (2549) กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นได้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมความร่วมมือท้องถิ่น²² ขึ้น เพื่อสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นในด้านการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ การดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศ และเป็นพื้นที่ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประโยชน์

5) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) มีบทบาทสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่าง

²⁰ อ้างอิงจากบทสัมภาษณ์ของนาย Tadayuki ARATA (荒田 忠幸) อดีตผู้อำนวยการกองความสัมพันธ์เศรษฐกิจของ CLAIR (https://yamatogokoro.jp/inbound_interview/4413/) ทั้งนี้ โดยมี 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ การไปทำงานที่สำนักงานใหญ่ของ CLAIR เป็นเวลา 2 ปี หรือทำงานที่สำนักงานใหญ่ของ CLAIR 1 ปี แล้วไปประจำที่สำนักงานของ CLAIR ในต่างประเทศ 2 ปี

²¹ ได้แก่ สำนักงานของกรุงโตเกียว จังหวัดฟูกูโอกะ และเมืองโยโกฮามะ (จังหวัดคานากาวะ) และสำนักงานตัวแทนของจังหวัดอาคิตะ ไชตามะ ฟุคุอิ ไอจิ มิเอะ โอซากา วาคายามะ ทตโตริ ชิมาเนะ โอคายามะ ยามากูจิ นางาซากิ คูมาโมโตะ เมืองเซนได (จังหวัดมิยาเกะ) เมืองฮามามัตสึ (จังหวัดชิซึโอกะ) และเมืองฮิงาชิคาวะ (จังหวัดฮอกไกโด) ทั้งนี้ อ้างอิงข้อมูลจากเว็บไซต์ของ CLAIR

²² อ้างแล้ว เจริญรถที่ 8.

ประเทศ โดยใช้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ของท้องถิ่นญี่ปุ่นเป็นฐานในการถ่ายทอดองค์ความรู้ และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศคู่ความร่วมมือ

6) ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และประชาชน มีบทบาทสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งในด้านการลงทุน การแลกเปลี่ยนทางวิชาการ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับประชาชน

2.4.2 โครงสร้างและกลไกการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นของไทย

2.4.2.1 ระบบการปกครองของไทยแบ่งการปกครองเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา²³ ขณะที่ "จังหวัด" เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในพื้นที่

แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยจะเริ่มปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้นหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542 แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีขอบเขตอำนาจและภารกิจที่ค่อนข้างจำกัด อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและเรื่องสำคัญหลายเรื่องยังคงถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและภูมิภาค อีกทั้งการแบ่งบทบาทหน้าที่และอำนาจระหว่างการบริหารราชการแต่ละส่วน และแต่ละระดับก็ยังคงมีความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนในบางประเด็น²⁴

จากการศึกษาพบว่า แม้ไทยจะมีพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่โครงสร้างการบริหารราชการยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ในหลายด้าน ส่งผลให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการกำหนดยุทธศาสตร์และขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับศักยภาพและความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นซึ่งมีอิสระในการกำหนดทิศทางการพัฒนามากกว่า

2.4.2.2 ในระยะเริ่มต้น การดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของส่วนท้องถิ่นไทยมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองพี่เมืองน้อง ทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา รัฐบาลได้มีนโยบายให้การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องสามารถ

²³ ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2568 ไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 7,845 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาลรวม 2,474 แห่ง (เทศบาลนคร 35 แห่ง เทศบาลเมือง 221 แห่ง เทศบาลตำบล 2,218 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล 5,293 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)

²⁴ จากเอกสารสรุปการเสวนา “จากญี่ปุ่นสู่เมืองไทย: เรียนรู้ เสริมสร้าง พัฒนา ประชาธิปไตยท้องถิ่น” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2564

ดำเนินการได้เฉพาะระหว่างจังหวัดของไทยกับหน่วยการปกครองของต่างประเทศที่มีฐานะเทียบเท่าจังหวัด และต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน²⁵ ในระยะต่อมา ส่วนท้องถิ่นของไทยได้ออกไปดำเนินการสัมพันธ์กับต่างประเทศในหลากหลายรูปแบบมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัดทำบันทึกความเข้าใจด้วยความร่วมมือเฉพาะด้าน การส่งเสริมการค้า การลงทุน การท่องเที่ยว กีฬา วัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ตลอดจนการศึกษาดูงานและการพัฒนาเมืองร่วมกัน

จากการศึกษาพบว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับท้องถิ่นของไทยมีแนวโน้มเปลี่ยนผ่านจากการสร้างความสัมพันธ์เชิงสัญลักษณ์ไปสู่การดำเนินการร่วมมือที่มุ่งสร้างผลลัพธ์เชิงเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาพื้นที่มากขึ้นเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ไร้ก็ดี ระดับความเข้มแข็งและความต่อเนื่องของความร่วมมือยังแตกต่างกันไปตามศักยภาพของแต่ละจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4.2.3 แม้ว่าดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นของไทยจะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอแนะการดำเนินการร่วมมือดังกล่าว ยังพบว่ามีระดับความพร้อมน้อยกว่าญี่ปุ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยแม้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศจะให้การสนับสนุนภายในขอบเขตภารกิจของตน แต่ยังไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล พัฒนาศักยภาพบุคลากร ประสานเครือข่าย และสนับสนุนการดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในลักษณะเดียวกับ CLAIR

ขณะที่ในระดับพื้นที่ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดบุคลากร งบประมาณ และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความร่วมมือระหว่างประเทศโดยตรง โดยนอกจากกรุงเทพมหานครซึ่งมีสำนักงานการต่างประเทศแล้ว จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านดังกล่าว ส่งผลให้การดำเนินการร่วมมือกับต่างประเทศต้องอาศัยบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านอื่นควบคู่กันไป²⁶

จากการศึกษาพบว่า ข้อจำกัดสำคัญของไทยมิได้อยู่ที่การขาดความสนใจหรือโอกาสในการดำเนินการร่วมมือระหว่างประเทศ หากแต่อยู่ที่การขาดกลไกสนับสนุนในระดับสถาบันที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูล พัฒนาศักยภาพบุคลากร ถ่ายทอดองค์ความรู้ และประสานเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การดำเนินการร่วมมือระหว่างประเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงพึ่งพาศักยภาพของแต่ละพื้นที่และบุคคลเป็นสำคัญ

²⁵ ล่าสุดคือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2561 เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้อง

²⁶ YAMASHITA, E. *Research on the International Policies of Local Governments in Southeast Asia* (東南アジア地域における自治体政府の国際政策に関する研究) . Fukuoka Asian Urban Research Center, 2008

2.4.3 ภาพรวมความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

2.4.3.1 การสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องระหว่างไทยกับญี่ปุ่นคู่แรก เกิดขึ้นระหว่างนครเชียงใหม่กับเมืองอุโซุ จังหวัดโทยามะ เมื่อปี 2532 โดยมีจุดเริ่มต้นจากความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนายกเทศมนตรีของเมือง ณ ขณะนั้น²⁷ จนปัจจุบันมีทั้งหมด 5 คู่²⁸ รูปแบบความร่วมมือได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการแลกเปลี่ยนเชิงสัญลักษณ์ไปสู่ความร่วมมือที่มุ่งสร้างผลลัพธ์เชิงรูปธรรมมากขึ้น ขณะเดียวกัน ความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นได้ขยายตัวออกนอกกรอบเมืองพี่เมืองน้องไปสู่ความร่วมมือตามประเด็น (issue-based cooperation) ในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีลักษณะเป็นเครือข่ายความร่วมมือหลายระดับ ทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน สถาบันการศึกษา และภาคประชาสังคมของทั้งสองประเทศ มากกว่าจะจำกัดอยู่เพียงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

2.4.3.2 แม้ว่าความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นจะขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่การดำเนินความร่วมมือยังเผชิญข้อจำกัดจากระดับความพร้อมของทั้งสองฝ่ายที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหาร กลไกสนับสนุน และศักยภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยฝ่ายไทยยังมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ บุคลากร งบประมาณ และระบบสนับสนุนข้อมูล ส่งผลให้การดำเนินความร่วมมือจำนวนมากยังมีลักษณะเป็นเชิงรับหรือขึ้นอยู่กับความริเริ่มของแต่ละพื้นที่ ขณะที่ในทางกลับกัน รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความพร้อมในการดำเนินงานเชิงรุกมากกว่า ทั้งจากความเป็นอิสระในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาของพื้นที่ การมีกลไกสนับสนุนจากหน่วยงานต่าง ๆ และการบูรณาการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และภาคประชาสังคม เพื่อขับเคลื่อนความร่วมมือกับต่างประเทศให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ ดังนั้น การยกระดับความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในระยะต่อไปจึงควรมุ่งพัฒนากลไกสนับสนุนของฝ่ายไทยควบคู่ไปกับการขยายความร่วมมือในระดับพื้นที่

2.4.3.3 สำหรับแนวโน้มในอนาคต ทั้งไทยและญี่ปุ่นต่างมีความต้องการที่จะยกระดับความร่วมมือระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การเชื่อมโยงภาคธุรกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและ

²⁷ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26

²⁸ ได้แก่ (1) นครเชียงใหม่-เมืองอุโซุ จังหวัดโทยามะ เมื่อปี 2532 (2) นครเชียงใหม่-เมืองฮอนโจ จังหวัดไซตามะ เมื่อปี 2535

(3) เมืองยโสธร-เมืองชิบู จังหวัดไซตามะ เมื่อปี 2542 (4) กรุงเทพมหานคร-จังหวัดฟูกูโอกะ เมื่อปี 2549 และ (5) จังหวัดเชียงใหม่-จังหวัดฮอกไกโด เมื่อปี 2556 และอยู่ระหว่างดำเนินการอีก 3 คู่ ได้แก่ (1) จังหวัดเชียงราย-เมืองกุมมะ จังหวัดกุมมะ

(2) จังหวัดเชียงใหม่-จังหวัดเกียวโต และ (3) จังหวัดภูเก็ต-จังหวัดโทคุชิมะ ทั้งนี้ โดยอ้างอิงจากข้อมูลของกองการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และกรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ

ขนาดย่อม (SMEs) การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน และการรับมือกับความท้าทายร่วมของเมือง เช่น สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ควบคู่กับการส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษา วัฒนธรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์และการศึกษาพบว่า ฝ่ายญี่ปุ่นมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการพัฒนาความร่วมมือในลักษณะหุ้นส่วน มากกว่าความสัมพันธ์ในรูปแบบผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือเช่นในอดีต โดยมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ ประสบการณ์ และการร่วมกันพัฒนาแนวทางแก้ไขปัญหที่ทั้งสองฝ่ายเผชิญร่วมกัน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีองค์ความรู้ ประสบการณ์ และศักยภาพที่สามารถเรียนรู้และสนับสนุนซึ่งกันและกันได้ การพัฒนาโลกของไทยให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นจึงจะเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้ความร่วมมือดังกล่าวเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน

2.4.4 การวิเคราะห์กรณีศึกษาความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับภูมิภาคคิวชู

จากการศึกษาภาพรวมข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีศักยภาพที่จะขยายผลต่อไปได้ในหลายมิติ อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ของความร่วมมือในแต่ละพื้นที่ยังแตกต่างกันตามโครงสร้าง กลไก และการกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกศึกษากรณีตัวอย่างที่มีลักษณะแตกต่างกัน เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จ บทเรียน และข้อจำกัดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาความร่วมมือระดับท้องถิ่นของไทยต่อไป ดังนี้

2.4.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดฟูกูโอกะ

1) พัฒนาการของความร่วมมือ

กรุงเทพมหานครและจังหวัดฟูกูโอกะสถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องผ่านการลงนามข้อตกลงฉันมิตรเมื่อปี 2549 โดยจังหวัดฟูกูโอกะซึ่งในขณะนั้นมีนโยบายที่จะขยายความสัมพันธ์กับเมืองสำคัญในภูมิภาคเอเชีย ได้เล็งเห็นศักยภาพของกรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่สำคัญของไทยและภูมิภาค จึงได้ริเริ่มการติดต่อ โดยได้รับการสนับสนุนด้านข้อมูลและการประสานงานจาก CLAIR ก่อนนำไปสู่การลงนามข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งกำหนดกรอบความร่วมมือเพียงกว้าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม การศึกษา การท่องเที่ยว และการพัฒนาเยาวชน²⁹

ในระยะเริ่มต้น ทั้งสองฝ่ายมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจ ผ่านกิจกรรมแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ก่อนที่จะพัฒนาความร่วมมือไปสู่ประเด็นเฉพาะด้านมากขึ้น โดยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างกันเพิ่มเติมในปี 2555 2560 และ 2566 เพื่อรองรับความร่วมมือ

²⁹ อ้างอิงจากเว็บไซต์ของจังหวัดฟูกูโอกะ <https://www.pref.fukuoka.lg.jp> หัวข้อ “ความสัมพันธ์ฉันมิตรกับกรุงเทพมหานคร (バンコク都との友好提携について)”

ในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม การรับมือกับสังคมสูงวัย การพัฒนานวัตกรรมและผู้ประกอบการ การพัฒนาเยาวชน และล่าสุด ในการเยือนกรุงเทพมหานครของผู้ว่าราชการจังหวัดฟูกูโอกะเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2567 ทั้งสองฝ่ายยังได้ลงนามหนังสือแสดงเจตจำนงว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือด้านการส่งเสริมแนวคิดสุขภาพหนึ่งเดียว (One Health)³⁰

2) ปัจจัยที่เอื้อต่อการดำเนินความสัมพันธ์

จากการศึกษาพบว่า ความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดฟูกูโอกะดำเนินมาได้อย่างต่อเนื่องจากปัจจัยสำคัญหลายประการ ประการแรก กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจ หน่วยงาน และบุคลากรด้านการต่างประเทศค่อนข้างพร้อมเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ของไทย นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งคือ จังหวัดฟูกูโอกะมีวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศที่ชัดเจน โดยมองกรุงเทพมหานครเป็นทั้งตลาดสำคัญ ฐานความร่วมมือด้านการลงทุน และประตูเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคอาเซียน ขณะที่กรุงเทพมหานครได้รับประโยชน์จากการเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีของจังหวัดฟูกูโอกะในด้านการพัฒนาเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อม และการรับมือกับสังคมสูงวัย จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ อีกทั้งยังมีกลไกและเครือข่ายสนับสนุนที่ดี ทำให้ดำเนินงานได้ต่อเนื่อง

3) บทเรียนและข้อจำกัด

แม้ความร่วมมือระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดฟูกูโอกะจะประสบความสำเร็จในหลายด้าน แต่ยังเผชิญข้อจำกัดจากความแตกต่างด้านโครงสร้างและศักยภาพของทั้งสองฝ่าย ทำให้ในหลายกรณี กรุงเทพมหานครยังคงมีบทบาทในลักษณะตอบสนองต่อข้อริเริ่มของฝ่ายญี่ปุ่นมากกว่าการกำหนดวาระความร่วมมือร่วมกัน³¹ ขณะที่จังหวัดฟูกูโอกะมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุที่ค่อนข้างชัดเจนซึ่งบางครั้งก็อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือประโยชน์ของฝ่ายกรุงเทพมหานคร³² นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องการทำงาน เช่น ปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากร ด้านวัฒนธรรมการทำงานและภาษา เป็นต้น

³⁰ แนวคิด One Health เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการเสริมสร้างสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และสิ่งแวดล้อม ให้ดำรงอยู่ร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว ทั้งนี้ โดยอ้างอิงจากข้อมูลในเชิงอรรถ 29

³¹ จากคำสัมภาษณ์ของพรพล อมาตยกุล ผู้ประสานงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจังหวัดฟูกูโอกะ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2569 และอ้างอิงจากงานวิจัยในเชิงอรรถ 4

³² หนึ่งในตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือเรื่องการลงนามหนังสือแสดงเจตจำนงว่าด้วยการส่งเสริมความร่วมมือด้านการส่งเสริมแนวคิด One Health ซึ่งเป็นแนวคิดที่จังหวัดฟูกูโอกะพยายามผลักดัน แต่ขัดขวางความเป็นรูปธรรมอยู่มาก และเป็นประเด็นที่มักถูกตั้งคำถามจากภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นเองอยู่เนือง ๆ

2.4.4.2 ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมกับเมืองคิตะคิวชู

1) เมืองคิตะคิวชู จังหวัดฟูกูโอกะ เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่เคยประสบปัญหามลพิษอย่างรุนแรงในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรม ก่อนที่จะประสบความสำเร็จในการพลิกฟื้นเมืองผ่านการพัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมและของเสียอุตสาหกรรมอย่างครบวงจร จนได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติในฐานะเมืองต้นแบบอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ จากประสบการณ์ดังกล่าว เมืองคิตะคิวชูจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุกในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมกับเมืองต่าง ๆ ในต่างประเทศ โดยใช้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นจุดแข็งในการพัฒนาความร่วมมือ และต่อยอดไปสู่การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการขยายตลาดด้านเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อมของเมือง³³

2) การดำเนินความร่วมมือกับไทย

ที่ผ่านมา เมืองคิตะคิวชูมีความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมกับหลายภาคส่วนของไทย เช่น กับกระทรวงอุตสาหกรรมในเรื่องการนำโมเดลการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศมาปรับใช้กับนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด โครงการเกี่ยวกับการจัดการขยะมูลฝอยเมืองของนครเชียงใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดระยอง โครงการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนขยะทะเลเป็นเชื้อเพลิงร่วมกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นต้น นอกจากนี้ เมืองคิตะคิวชูยังสนับสนุนภาคเอกชนในพื้นที่ผ่านการให้ทุนเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายธุรกิจด้านสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ รวมถึงไทย³⁴ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นภาคธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

3) บทเรียนและข้อจำกัด

ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างไทยกับเมืองคิตะคิวชูสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของความร่วมมือระดับท้องถิ่นในการถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี และแนวปฏิบัติที่ดีของญี่ปุ่น เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมืองของไทย อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญอยู่ที่การทำให้ความร่วมมือดังกล่าวก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมและมีความยั่งยืน โดยเฉพาะการต่อยอดองค์ความรู้ที่ได้รับเพื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ และพัฒนาให้เป็นระบบการทำงานที่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างยั่งยืนด้วยศักยภาพของหน่วยงานในประเทศเอง มิใช่จำกัดอยู่เพียงการถ่ายทอดเทคโนโลยีหรือการศึกษาดูงานเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ กรณีของเมืองคิตะคิวชูยังแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นกลไกสนับสนุน

³³ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26

³⁴ อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์ของเมืองคิตะคิวชู CLAIR และองค์กร Japan Platform for Redesign: Sustainable Infrastructure ภายใต้กระทรวงสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น และเว็บไซต์กระทรวงอุตสาหกรรมของไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้ หากมีการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

2.4.4.3 ความร่วมมือด้านการจัดการขยะชุมชนกับจังหวัดฟูกูโอกะ

1) ตัวอย่างโครงการความร่วมมือ

เมื่อปี 2555 JICA ได้ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาระบบฝังกลบ ขยะมูลฝอยชุมชนของเทศบาลเมืองสึคิว จังหวัดนครราชสีมา โดยได้ร่วมกับจังหวัดฟูกูโอกะ ศูนย์สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่น (Japan Environmental Sanitation Center: JESC) และ กรมควบคุมมลพิษ ถ่ายทอดเทคโนโลยีบ่อฝังกลบขยะมูลฝอยแบบกึ่งใช้อากาศหรือ Fukuoka Method มาใช้ในการจัดการขยะของเทศบาลเมืองสึคิว ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จและเปิดตัว บ่อฝังกลบดังกล่าวแล้วเมื่อปี 2558

นอกจากนั้น สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ ได้ดำเนินโครงการ สนับสนุนท้องถิ่นของไทยวางระบบการกำจัดขยะชุมชนผ่านการเรียนรู้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของ จังหวัดฟูกูโอกะ โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการขยะจากจังหวัดฟูกูโอกะไปลงพื้นที่เพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้และแบ่งปันข้อมูลแนวปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการขยะชุมชนให้แก่เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน และเทศบาลตำบลปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อปี 2567 และให้แก่เทศบาลตำบลป่าสัก อำเภอมือง จังหวัดลำพูน เมื่อปี 2568 โดยได้รับความร่วมมือจากสำนักสิ่งแวดล้อมของจังหวัดฟูกูโอกะในการ แนะนำผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่น และส่งผู้แทนร่วมลงพื้นที่ในปี 2568 นอกจากนี้ เมื่อเดือนมีนาคมปี 2569 รัฐบาลญี่ปุ่น โดยสถานกงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่ ยังได้เล็งเห็นความเชื่อมโยงกับ โครงการดังกล่าว และได้เห็นชอบการให้การสนับสนุนโครงการจัดการบรรทุกขยะมูลฝอยแก่เทศบาล ตำบลป่าสัก ผ่านโครงการความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและความมั่นคง ของมนุษย์ (โครงการคุชะโนะเนะ) อีกทั้งยังอยู่ระหว่างพิจารณาให้การสนับสนุนในลักษณะเดียวกันแก่ เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนเพิ่มเติม³⁵

2) ปัจจัยความสำเร็จ

โครงการความร่วมมือข้างต้นเป็นตัวอย่างอีกส่วนหนึ่งของความสำเร็จใน การเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีในเรื่องที่เป็นความท้าทายร่วมกัน โดยเฉพาะได้สะท้อนให้เห็นว่า การบูรณาการ การทำงานของหลายหน่วยงาน จากทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายญี่ปุ่น สามารถนำไปสู่การสนับสนุนด้าน ทรัพยากรและช่วยต่อยอดขยายผลได้ นอกจากนี้ ความร่วมมือยังมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ในพื้นที่ โดยใช้การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ควบคู่กับการลงพื้นที่ของผู้เชี่ยวชาญ การให้คำปรึกษา และ

³⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กงสุลใหญ่และเจ้าหน้าที่สถานกงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่

การสนับสนุนด้านทรัพยากร ส่งผลให้ความร่วมมือมีโอกาสก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมมากกว่า การศึกษาดูงานเพียงอย่างเดียว

3) บทเรียนและข้อจำกัด

แม้ว่าความร่วมมือข้างต้นจะเป็นตัวอย่างของการถ่ายทอดองค์ความรู้ และเทคโนโลยีที่ประสบความสำเร็จ แต่ยังมีความท้าทายสำคัญในการขยายผลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ของไทย โดยเฉพาะการสร้างระบบการเรียนรู้ภายในประเทศเพื่อถ่ายทอด ประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีต่อไป ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองสรวงมีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็น ศูนย์เรียนรู้ด้านระบบฝังกลบขยะแบบ Fukuoka Method เพื่อทดแทนการเดินทางไปศึกษาดูงานที่ จังหวัดฟูกูโอกะของหน่วยงานไทย ขณะที่องค์ความรู้จากโครงการในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัด ลำพูนก็สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่อื่นที่มีบริบทใกล้เคียงได้ หากมีกลไกสนับสนุนในการ รวบรวม ถ่ายทอด และเผยแพร่ประสบการณ์อย่างเป็นระบบ การพัฒนากลไกดังกล่าวน่าจะมี ส่วนช่วยให้ความร่วมมือระดับท้องถิ่นกับญี่ปุ่นสามารถสร้างผลลัพธ์เชิงนโยบายได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

2.4.4.4 ความร่วมมือด้านการรับมือสังคมผู้สูงอายุของเมืองฟูกูโอกะ

1) พัฒนาการและกลไกความร่วมมือ

เทศบาลเมืองฟูกูโอกะเป็นหนึ่งในรัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นที่มีความโดดเด่น ด้านนโยบายและมาตรการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ ตลอดจนการดำเนินการเชิงรุกในการส่งเสริม ความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นดังกล่าว โดยได้จัดตั้งสภาฟูกูโอกะเพื่อการออกแบบสังคมสูงวัย แห่งเอเชีย (Fukuoka Council for Designing Society in Aging Asia หรือ FADC³⁶) ซึ่งประกอบด้วย หลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างเครือข่ายแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และส่งเสริมความร่วมมือ ด้านนโยบาย นวัตกรรม และการพัฒนาบุคลากรสำหรับการรับมือสังคมผู้สูงอายุ รวมถึงการจัดการ ประชุมภาคีเครือข่ายส่งเสริมการสูงวัยอย่างมีคุณภาพในเอเชีย (Active Aging Consortium in Asia Pacific: ACAP) ซึ่งริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกที่เมืองฟูกูโอกะในปี 2548

FADC ได้พัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานในไทย เช่น คณะ แพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเมื่อเดือนมกราคม 2569 เมืองฟูกูโอกะ พร้อมด้วย FADC ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านนโยบายสังคมสูงวัยและ การพัฒนาบุคลากรด้านการดูแลผู้สูงอายุ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยองและเทศบาลเมือง มาบตาพุด โดยนอกจากการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับโครงการและนวัตกรรม ด้านสังคมสูงวัยแล้ว เมืองฟูกูโอกะยังมุ่งหวังที่จะใช้ความร่วมมือดังกล่าวในการเสริมสร้างระบบสรหา

³⁶ เว็บไซต์ของ FADC <https://fukuoka-aging.org>

และพัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการดูแลผู้สูงอายุ เพื่อสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรดูแลผู้สูงอายุของญี่ปุ่นด้วย

ขณะเดียวกัน ในปี 2568 สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ ได้ดำเนินโครงการเรียนรู้แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศของจังหวัดฟูกูโอกะด้านการรับมือสังคมผู้สูงอายุ โดยเชิญสื่อมวลชนไทย ได้แก่ The Cloud และมนุษย์ต่างวัย ไปศึกษาแนวคิดและข้อริเริ่ม Fukuoka 100 (การให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการออกแบบ 100 โครงการเพื่อสร้างเมืองฟูกูโอกะให้เป็นสังคมสุขภาวะรองรับยุคสมัยที่ผู้คนจะมีอายุยืนยาวถึง 100 ปี) เพื่อผลิตสารคดีและงานเขียนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญของการเร่งสร้างระบบนิเวศที่เหมาะสมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุของไทย³⁷ และต่อมา ในปี 2569 สถานกงสุลใหญ่ฯ ได้ต่อยอดโครงการดังกล่าว โดยนำผู้เชี่ยวชาญจากเมืองฟูกูโอกะเดินทางลงพื้นที่ที่จังหวัดพิจิตร เพื่อร่วมถ่ายทอดองค์ความรู้และแนวทางการสร้างระบบที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุและผู้ป่วยโรคสมองเสื่อม โดยมุ่งพัฒนาให้จังหวัดพิจิตรเป็น “จังหวัดนำร่องต้นแบบ” ภายใต้โมเดล “พิจิตร 100” ซึ่งต่อมา จังหวัดพิจิตรได้ร่วมกับภาคที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล เตรียมขยายผลของแนวคิดดังกล่าวไปยังจังหวัดเชียงราย พะเยา แพร่ และกำแพงเพชรด้วย

2) ปัจจัยความสำเร็จ

จากการศึกษาพบว่า ความร่วมมือด้านการรับมือสังคมผู้สูงอายุระหว่างไทยกับเมืองฟูกูโอกะมีปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญอย่างน้อยสามประการ ประการแรก ประเด็นสังคมผู้สูงอายุเป็นความท้าทายร่วมที่ทั้งไทยและญี่ปุ่นต่างต้องเผชิญ แม้ทั้งสองประเทศจะมีระดับความรุนแรงของปัญหา โครงสร้างประชากร และระบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน แต่ต่างมีความจำเป็นต้องพัฒนานโยบาย ระบบบริการ บุคลากร และสภาพแวดล้อมที่รองรับประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้น ประการที่สอง เมืองฟูกูโอกะมีกลไกที่เชื่อมโยงหน่วยงานหลายภาคส่วนผ่าน FADC ทำให้ความร่วมมือมีได้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่สามารถระดมองค์ความรู้และเครือข่ายจากสถาบันการศึกษา สถานพยาบาล ภาคธุรกิจ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาร่วมดำเนินงานได้ ประการที่สาม การดำเนินโครงการในไทยมีการเชื่อมโยงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายระดับ ทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา สถานพยาบาล และสื่อมวลชน ทำให้สามารถขยายความร่วมมือจากการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ไปสู่การทดลองดำเนินงานในระดับพื้นที่ได้ โดยประเด็นสำคัญคือ การที่ทั้งสองฝ่ายมองสังคมผู้สูงอายุเป็นโจทย์การพัฒนาาร่วมกัน มิใช่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับเพียงฝ่ายเดียว ส่งผลให้ความร่วมมือมีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่ “หุ้นส่วนการเรียนรู้” อย่างแท้จริงได้

³⁷ แหล่งข้อมูล <https://fukuoka.thaiembassy.org/th/content/pr270525?cate=5d8481d915e39c3840005fa8>

3) บทเรียนและข้อจำกัด

แม้ความร่วมมือข้างต้นจะประสบความสำเร็จและมีศักยภาพในการขยายผล แต่ในทางปฏิบัติก็ยังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดสำคัญจากการขาดระบบข้อมูลกลางที่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานใดของไทยและญี่ปุ่นมีความเชี่ยวชาญ ความต้องการ และความพร้อมที่จะดำเนินความร่วมมือด้านใด หรือหน่วยงานใดกำลังดำเนินโครงการที่เกี่ยวข้องอยู่ในพื้นที่ใดบ้าง ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้การค้นหาภาคีความร่วมมือ การจับคู่หน่วยงาน และการประสานโครงการที่มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกันยังต้องพึ่งพาความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลหรือเครือข่ายของหน่วยงานผู้ริเริ่มเป็นสำคัญ (โดยในกรณีการดำเนินโครงการของสถานกงสุลใหญ่ฯ ก็ได้อาศัยพลังของสื่อที่จัดทำขึ้นในปี 2568 เป็นตัวช่วยในการเข้าถึงภาคีความร่วมมือในการต่อยอดโครงการความร่วมมือในปี 2569) อีกทั้งอาจทำให้เกิดการดำเนินโครงการที่แยกส่วน ซ้ำซ้อน หรือไม่สามารถนำองค์ความรู้จากพื้นที่หนึ่งไปขยายผลยังพื้นที่อื่นได้อย่างเต็มที่³⁸ กรณีศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่า การมีกลไกกลางสำหรับรวบรวมข้อมูล จับคู่ความต้องการกับความเชี่ยวชาญ เชื่อมโยงโครงการ และถ่ายทอดผลการเรียนรู้ระหว่างพื้นที่อย่างเป็นระบบ เป็นกุญแจสำคัญที่สามารถช่วยให้การดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

2.4.4.5 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดซากะกับไทย

1) พัฒนาการของความสัมพันธ์

จังหวัดซากะเป็นจังหวัดขนาดเล็กในภูมิภาคคิวชูที่ดำเนินความสัมพันธ์กับไทยอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมการส่งออกสินค้า การดึงดูดนักท่องเที่ยว และการสร้างการรับรู้เกี่ยวกับจังหวัดซากะในไทย ซึ่งตอกย้ำให้เห็นว่า การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นมิได้จำกัดอยู่เพียงกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างมิตรภาพหรือการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม หากแต่ถูกนำมาเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่และการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่ภาคธุรกิจและประชาชนในจังหวัดอย่างชัดเจน

ในช่วงประมาณปี 2555 จังหวัดซากะประสบความสำเร็จในการผลักดันให้พื้นที่ภายในจังหวัดเป็นสถานที่ถ่ายทำซีรีส์และภาพยนตร์ไทย ส่งผลให้จำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยที่เดินทางไปเยือนจังหวัดซากะเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 10 เท่า ภายในเวลาเพียง 2 ปี ความสำเร็จดังกล่าว

³⁸ ปัจจุบัน องค์กร Nogezaka Glocal ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรของญี่ปุ่น ได้ดำเนินโครงการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนของไทยกับญี่ปุ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเข้าร่วมเครือข่ายแล้ว 26 แห่ง เครือข่ายดังกล่าวนับเป็นกลไกความร่วมมือด้านการรับมือสังคมผู้สูงอายุระหว่างไทยกับญี่ปุ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง แต่ก็อาจยังไม่ครอบคลุมหน่วยงานและพื้นที่ที่มีศักยภาพทั้งหมด (สามารถสืบค้นได้จากเว็บไซต์ <https://nogezaka-glocal.com>)

จึงกลายเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายความสัมพันธ์ไปสู่ความร่วมมือด้านวัฒนธรรม การท่องเที่ยว กีฬา และการแลกเปลี่ยนระหว่างประชาชนในหลากหลายรูปแบบ

ในปี 2561 จังหวัดซากะและกรมศิลปากรได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการแลกเปลี่ยนความร่วมมือด้านวัฒนธรรม โดยภายใต้กรอบความร่วมมือดังกล่าว พิพิธภัณฑ์เซรามิกแห่งคิวชู จังหวัดซากะ ได้นำผลงานเซรามิกมาร่วมจัดแสดง ณ พระที่นั่งศิวโมกขพิมาน พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติเมื่อปี 2565 ขณะที่ในปี 2568 กรมศิลปากรได้นำคณะนาฏศิลป์ไทยไปเข้าร่วมแสดงในงานเทศกาลไทย ซึ่งจังหวัดซากะจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีนับตั้งแต่ปี 2561 โดยเชิญสถานกงสุลใหญ่ฯ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ไปร่วมประชาสัมพันธ์ประเทศไทยในงานดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ จังหวัดซากะยังมีบทบาทอย่างแข็งขันในการส่งเสริมความร่วมมือด้านกีฬา โดยล่าสุด ได้ผลักดันให้เกิดการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างสมาคมกีฬาวอลเลย์บอลแห่งประเทศไทย จังหวัดซากะ และสโมสรวอลเลย์บอล Saga Hisamitsu Springs เพื่อใช้จังหวัดซากะเป็นสถานที่เก็บตัวฝึกซ้อมและเตรียมความพร้อมของนักกีฬาวอลเลย์บอลหญิงทีมชาติไทยสำหรับการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ ครั้งที่ 20 ขณะที่ในด้านการพัฒนาเมือง นครเชียงใหม่ยังมีความร่วมมือกับเมืองคาซิมะ จังหวัดซากะ เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเมืองมรดกอย่างยั่งยืน โดยมีมหาวิทยาลัยซากะและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ร่วมด้วย

2) ปัจจัยความสำเร็จ

กรณีศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า จังหวัดซากะกำหนดเป้าหมายของความสัมพันธ์กับไทยอย่างชัดเจน โดยมุ่งใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการท่องเที่ยว การสร้างภาพลักษณ์ของจังหวัด และการขยายโอกาสทางเศรษฐกิจ มิได้ดำเนินกิจกรรมกับต่างประเทศในลักษณะเฉพาะกิจหรือแยกขาดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ โดยเลือกใช้เครื่องมือและจุดแข็งที่สอดคล้องกับศักยภาพของตน อีกทั้งยังมีการขยายเครือข่ายไปยังภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรด้านกีฬา สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน ตลอดจนภาคประชาชน ทำให้สามารถพัฒนาไปสู่ความร่วมมือที่มีความหลากหลายได้มากขึ้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญของจังหวัดซากะเกิดจากความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์อย่างชัดเจนในการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ เลือกใช้จุดแข็งของตนเอง และดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้จังหวัดขนาดเล็กสามารถสร้างผลลัพธ์ที่มีนัยสำคัญได้

3) บทเรียนและข้อจำกัด

กรณีของจังหวัดซากะสะท้อนให้เห็นบทบาทเชิงรุกของรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นในการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือพัฒนาพื้นที่อย่างมียุทธศาสตร์และเป็นระบบ แต่ในทางกลับกัน แม้หน่วยงานและภาคส่วนของไทยจะได้รับประโยชน์จากการประชาสัมพันธ์ประเทศ การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่การกำหนดเป้าหมายและ

การต่อยอดผลประโยชน์จากความร่วมมือดังกล่าวให้เกิดขึ้นแก่พื้นที่ของไทยอาจยังไม่ชัดเจนเท่าฝ่ายญี่ปุ่น ยังคงมีช่องว่างที่สามารถพัฒนาได้อีกมาก ทั้งในด้านการเชื่อมโยงภาคธุรกิจ การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประโยชน์จากความร่วมมือระหว่างประเทศมิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติจากการเข้าร่วมกิจกรรมหรือการมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศ หากจะต่อยอดเป็นความร่วมมือที่เกิดผลยั่งยืนได้ก็ต้องอาศัยการกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนด้วยว่า ความร่วมมือดังกล่าวจะสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ธุรกิจ หรือประชาชนในลักษณะใด

2.5 สรุปผลการศึกษา: ปัญหา อุปสรรค และช่องว่างเชิงระบบ

จากการศึกษาโครงสร้างและกลไกการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นของไทยและญี่ปุ่น ประกอบกับการศึกษาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทยกับจังหวัดและเมืองในภูมิภาคคิวชู พบว่า ความร่วมมือระหว่างทั้งสองประเทศมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และขยายจากกิจกรรมด้านมิตรภาพและวัฒนธรรมไปสู่ความร่วมมือที่ตอบโจทย์การพัฒนาพื้นที่มากขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ สังคมผู้สูงอายุ การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินความร่วมมือดังกล่าวยังเผชิญปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพ ความต่อเนื่อง และความสามารถในการขยายผล ดังนี้

2.5.1 ความแตกต่างด้านโครงสร้าง อำนาจ และความพร้อมของหน่วยงาน

รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีอำนาจและความคล่องตัวในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ รวมถึงสามารถใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือส่งเสริมเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว การพัฒนาเมือง และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ค่อนข้างชัดเจน ขณะที่จังหวัดของไทยเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การกำกับของส่วนกลาง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และกระบวนการอนุมัติการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ ความแตกต่างดังกล่าวทำให้ฝ่ายญี่ปุ่นสามารถกำหนดเป้าหมายและเสนอข้อริเริ่มเชิงรุกได้มากกว่า ขณะที่ฝ่ายไทยมีแนวโน้มดำเนินบทบาทเชิงตอบสนอง และต้องประสานขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ความไม่สมดุลด้านความพร้อมนี้ยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความร่วมมือต่าง ๆ มักกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมด้านบุคลากรและทรัพยากรมากกว่า นอกจากนี้ กรณีความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับจังหวัดภูเก็ตก็ยังสะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีศักยภาพ และหน่วยงานด้านการต่างประเทศโดยเฉพาะ ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่าย

ญี่ปุ่น จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของไทยซึ่งไม่มีโครงสร้างรองรับโดยตรงจึงยอมเผชิญข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น

2.5.2 การขาดฐานข้อมูลและกลไกจับคู่ความร่วมมือ

หน่วยงานที่สนใจดำเนินการความร่วมมือยังประสบปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลว่า จังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ หรือองค์กรอื่น ๆ ของทั้งสองประเทศมีความเชี่ยวชาญ ความต้องการ และความพร้อมในการดำเนินการความร่วมมือด้านใด รวมทั้งมีหน่วยงานใดกำลังดำเนินโครงการในประเด็นหรือพื้นที่ใดอยู่แล้ว ในปัจจุบัน ข้อมูลดังกล่าวยังคงกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ และได้จัดเก็บในรูปแบบที่สามารถใช้ค้นหาภาคี จับคู่ความต้องการ หรือประเมินความเข้ากันได้ของโครงการได้อย่างสะดวก ส่งผลให้การริเริ่มความร่วมมือยังต้องอาศัยเครือข่ายส่วนบุคคล การแนะนำจากบุคคลหรือหน่วยงาน การพบปะเป็นครั้งคราว หรือเครือข่ายเดิมเป็นสำคัญ กรณีความร่วมมือด้านสังคมผู้สูงอายุสะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีหน่วยงานและเครือข่ายหลายแห่งดำเนินงานในประเด็นเดียวกัน แต่ยังไม่มีความรู้ข้อมูลกลางที่ทำให้เห็นบทบาท ความเชี่ยวชาญ ความต้องการ และพื้นที่ดำเนินงานได้อย่างครบถ้วน

ผู้ศึกษาเห็นว่า การพัฒนาฐานข้อมูลและกลไกจับคู่ความร่วมมือจะช่วยลดต้นทุนในการค้นหาภาคี ลดความซ้ำซ้อน สามารถเชื่อมโยงหน่วยงานที่มีความต้องการกับหน่วยงานที่มีองค์ความรู้หรือทรัพยากรที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกระจายโอกาสในการเข้าถึงความร่วมมือจากเมืองขนาดใหญ่ที่เป็นที่รู้จักไปสู่ท้องถิ่นอื่น ๆ ได้มากขึ้น³⁹

2.5.3 การขาดกลไกกลางในการสนับสนุนความร่วมมือ

นอกจากฐานข้อมูลในข้อ 2.5.2 แล้ว ไทยยังไม่มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่สนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบวงจรในลักษณะเดียวกับ CLAIR ของญี่ปุ่น ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมโยงรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานในต่างประเทศ และภาคีระหว่างประเทศ ตลอดจนสนับสนุนข้อมูล บุคลากร และเครือข่ายที่จำเป็นต่อการดำเนินการความร่วมมือ โดยแม้ว่ากระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ หน่วยงานราชการส่วนกลาง และสำนักงานในต่างประเทศจะมีบทบาทสนับสนุนตามภารกิจของตน แต่การดำเนินงานยังมีลักษณะแยกส่วนและไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบการพัฒนาความร่วมมือระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะ ทำให้ความร่วมมือจำนวนมากขึ้นอยู่กับการติดต่อเครือข่ายส่วนบุคคล และความริเริ่มของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่

³⁹ อ้างอิงจากข้อมูลในเชิงกรณี 21 และคำสัมภาษณ์ของ Masaru HARADA กงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2569 ที่ระบุว่า ฝ่ายญี่ปุ่นส่วนใหญ่ไม่ค่อยรู้จักส่วนท้องถิ่นของไทยนอกจากกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดและเมืองใหญ่ ๆ เช่นเดียวกับคำสัมภาษณ์ของระพีพงศ์ บรรจงศิลป์ กงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2569 ที่ระบุว่า มีจังหวัดขนาดเล็กของญี่ปุ่นบางแห่ง เช่น จังหวัดโทคุชิมะ ที่มีศักยภาพและมีความสนใจที่จะร่วมมือกับไทย แต่ยังไม่ค่อยเป็นที่รู้จัก

ผู้รับผิดชอบในแต่ละช่วงเวลา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหรือโยกย้ายบุคลากร ความรู้และเครือข่ายที่สะสมไว้จึงอาจไม่ได้รับการถ่ายทอดต่ออย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ในแง่กลไกระหว่างสองประเทศ ไทยและญี่ปุ่นยังไม่มีกลไกที่ทำหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือระดับท้องถิ่นที่เข้มแข็งดังเช่นตัวอย่างของไทยกับจีนที่มีกลไกคณะทำงานท้องถิ่นระหว่างไทยกับมณฑลต่าง ๆ ของจีน⁴⁰ โดยแม้ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) จะมีกลไกคณะอนุกรรมการพิเศษว่าด้วยการเชื่อมโยงท้องถิ่นสู่ท้องถิ่น (Sub-Committee on Local-to-Local Linkage)⁴¹ แต่กลไกดังกล่าวก็มีบทบาทที่จำกัดเฉพาะในเรื่องความร่วมมือและส่งเสริมการเชื่อมโยงระหว่างเกษตรกรและสหกรณ์ของสองประเทศ โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นประธานร่วมฝ่ายไทย และผู้แทนกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่นเป็นประธานร่วมฝ่ายญี่ปุ่น⁴²

2.5.4 ความแตกต่างด้านเป้าหมายและความเข้าใจต่อความร่วมมือ

กรณีศึกษาหลายกรณีสะท้อนว่า ฝ่ายญี่ปุ่นมักกำหนดวัตถุประสงค์ของความร่วมมือกับไทยอย่างชัดเจน และเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่หรือการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การสร้างภาพลักษณ์ของจังหวัด การพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งแวดล้อม หรือการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ในทางกลับกัน ฝ่ายไทยบางส่วนอาจยังมิได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า ต้องการร่วมมือเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ในประเด็นใด ต้องการสร้างผลลัพธ์เรื่องใด และจะนำกิจกรรมที่ดำเนินการไปต่อยอดในระยะยาวอย่างไร ความร่วมมือบางโครงการจึงยังคงอยู่ในระดับการเยือน การแลกเปลี่ยน การศึกษาดูงาน หรือกิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ โดยไม่มีแผนการใช้ประโยชน์จากผลลัพธ์ที่ชัดเจน การขาดเป้าหมายของฝ่ายไทยยังอาจทำให้ข้อเสนอจากฝ่ายญี่ปุ่นไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ หรือเกิดความร่วมมือที่สร้างประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งได้ชัดเจนกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง แม้กิจกรรมดังกล่าวจะดำเนินไปด้วยดีในเชิงความสัมพันธ์ก็ตาม

⁴⁰ ระพีพงศ์ บรรจงศิลป์, บทบาทและประสิทธิภาพของคณะทำงานกับท้องถิ่นจีน, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14 (สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2565) ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของโกศล สถิตธรรมจิตร กงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2569 และกงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา ที่อ้างถึงในเชิงอรธ 39

⁴¹ กรรณภา ชัยวัฒน์, การศึกษาความร่วมมือด้านการเชื่อมโยงท้องถิ่นสู่ท้องถิ่นของสหกรณ์ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA), รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11 (สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2562).

⁴² จากคำสัมภาษณ์ของสิทธิกร ฉันทแดนสุวรรณ นักการทูตชำนาญการพิเศษ หัวหน้าฝ่ายญี่ปุ่น กรมเอเชียตะวันออก กระทรวงการต่างประเทศ

ขณะเดียวกัน เมื่อเศรษฐกิจของไทยได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับไทยก็เริ่มปรับเปลี่ยนจากความสัมพันธ์แบบ “ผู้ให้-ผู้รับ” ไปสู่ความเป็น “หุ้นส่วนที่เท่าเทียม”⁴³ รวมถึงในบริบทของความร่วมมือระดับท้องถิ่นที่ฝ่ายญี่ปุ่นมิได้ดำเนินการความร่วมมือในฐานะผู้ถ่ายทอดความรู้เพียงฝ่ายเดียว แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ของตนด้วย ในความเห็นของผู้ศึกษา ความร่วมมือที่ประสบความสำเร็จจึงควรเริ่มจากการที่แต่ละฝ่ายสามารถระบุปัญหา จุดแข็ง และผลลัพธ์ที่ต้องการได้อย่างชัดเจน แล้วจึงแสวงหาภาคีที่มีศักยภาพสอดคล้องกัน

2.5.5 ข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณ ภาษา และกระบวนการทำงาน

จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยส่วนใหญ่ไม่มีหน่วยงานหรือบุคลากรที่รับผิดชอบงานด้านความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมักต้องรับผิดชอบภารกิจอื่นควบคู่กัน และอาจขาดความรู้ด้านการต่างประเทศ การออกแบบโครงการ การเจรจา การประสานงานข้ามวัฒนธรรม และภาษาต่างประเทศ

นอกจากนั้น การโยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบยังส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของความร่วมมือ โดยเฉพาะเมื่อไม่มีระบบส่งมอบงาน จัดเก็บข้อมูล และถ่ายทอดองค์ความรู้ที่มีประสิทธิภาพ

ในด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต้องให้ความสำคัญกับการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน การจัดสรรงบประมาณสำหรับกิจกรรมระหว่างประเทศจึงอาจถูกมองว่าไม่ใช่ภารกิจเร่งด่วน ขณะที่ฝ่ายญี่ปุ่นเองก็เผชิญแรงกดดันด้านงบประมาณท่ามกลางสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และต้องสามารถอธิบายต่อประชาชนได้ว่า ความร่วมมือกับต่างประเทศก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมต่อพื้นที่อย่างไร

นอกจากนี้ ความแตกต่างด้านภาษา วัฒนธรรมการทำงาน และกระบวนการบริหารยังเป็นอุปสรรคในระดับปฏิบัติ โดยฝ่ายญี่ปุ่นมักให้ความสำคัญกับการเตรียมการล่วงหน้า ความชัดเจนของแผนงาน และความต่อเนื่องของการดำเนินงาน ขณะที่ฝ่ายไทยอาจเผชิญกระบวนการอนุมัติที่ซับซ้อน การเปลี่ยนแปลงผู้รับผิดชอบ และข้อจำกัดในการยืนยันงบประมาณล่วงหน้า ความแตกต่างดังกล่าวอาจนำไปสู่ความล่าช้า ความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และความคาดหวังต่อผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน

⁴³ ในส่วนของฝ่ายไทย แนวคิดดังกล่าวสามารถย้อนกลับไปได้ไกลได้ถึงช่วงประมาณปี 2544 ที่นายอภิชาติ ภิรมย์ เข้ารับหน้าที่เอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว โดยน้อมนำพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่ทรงให้พิจารณาปรับเปลี่ยนท่าทีของประเทศไทยจากการเป็น “ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ” ไปสู่การเป็น “มิตรผู้คบหาสมาคมแบบทัดเทียม (equal partnership)” ขณะที่มุมมองของฝ่ายญี่ปุ่นที่สะท้อนออกมาในการดำเนินการความร่วมมือกับไทยก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน

2.5.6 ข้อจำกัดในการบูรณาการภาคส่วนต่าง ๆ

รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีแนวโน้มดำเนินความร่วมมือโดยเชื่อมโยงภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคมเข้าด้วยกัน ทำให้สามารถนำความเชี่ยวชาญและทรัพยากรของแต่ละภาคส่วนมาใช้สนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาพื้นที่ ขณะที่ในฝ่ายไทย การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลาง มหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ และชุมชนยังมีข้อจำกัดมากกว่า และมักดำเนินงานแยกตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลให้ความร่วมมือไม่สามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพของแต่ละภาคส่วนได้อย่างเต็มที่

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การยกระดับความร่วมมือไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการจับคู่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐของทั้งสองประเทศ แต่ควรพัฒนาเป็นเครือข่ายความร่วมมือระดับพื้นที่ ซึ่งเชื่อมโยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย ชุมชน และหน่วยงานส่วนกลางเข้าด้วยกันตามประเด็นการพัฒนาที่แต่ละพื้นที่ให้ความสำคัญ

2.5.7 การขาดความต่อเนื่องและข้อจำกัดในการขยายผล

ความร่วมมือหลายโครงการสามารถสร้างผลลัพธ์ที่ดีในพื้นที่นำร่อง แต่ยังเผชิญความท้าทายในการรักษาความต่อเนื่องและขยายผลไปยังพื้นที่อื่น เนื่องจากไทยยังขาดกลไกในการติดตามและประเมินผล การรวบรวมองค์ความรู้ การจัดทำเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของไทย และการสนับสนุนให้พื้นที่ต้นแบบทำหน้าที่เป็นศูนย์เรียนรู้สำหรับส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจึงอาจจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มผู้เข้าร่วมโครงการหรือพื้นที่ดำเนินงานเดิม ขณะที่ความร่วมมือบางส่วนยังมีลักษณะเป็นโครงการระยะสั้นซึ่งขึ้นอยู่กับงบประมาณหรือวาระของหน่วยงานผู้ให้การสนับสนุน เมื่อสิ้นสุดโครงการ หน่วยงานในพื้นที่อาจไม่มีทรัพยากร บุคลากร หรือระบบบริหารที่เพียงพอสำหรับดำเนินงานต่อยอดด้วยตนเอง

จากการศึกษาพบว่า การขยายผลมิใช่เพียงการนำกิจกรรมเดิมไปดำเนินการในพื้นที่อื่น แต่ต้องมีกระบวนการประเมินว่าองค์ประกอบใดของโครงการสามารถถ่ายทอดได้ องค์ประกอบใดต้องปรับให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ และหน่วยงานใดควรรับผิดชอบการสนับสนุนในระยะต่อไป

2.6 สรุป

จากปัญหาและอุปสรรคข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อจำกัดของการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นสามารถสรุปเป็นช่องว่างสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่ (1) ช่องว่างด้านยุทธศาสตร์ จากการที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังขาดเป้าหมายที่ชัดเจนในการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ (2) ช่องว่างด้านกลไก จากการที่ไทยยังขาดหน่วยงานหรือกลไกกลางที่ทำหน้าที่ประสานข้อมูล จับคู่ภาคี พัฒนาบุคลากร และสนับสนุนการดำเนินความร่วมมืออย่างครบวงจร (3) ช่องว่างด้านศักยภาพ จากการที่หน่วยงานระดับพื้นที่ยังมี

ข้อจำกัดด้านอำนาจ บุคลากร งบประมาณ ภาษา และความรู้ในการดำเนินโครงการระหว่างประเทศ และ (4) ช่องว่างด้านการเรียนรู้และขยายผล โดยไทยยังขาดระบบติดตามผล รวบรวมองค์ความรู้ และถ่ายทอดแบบอย่างที่เหมาะสมความสำเร็จจากพื้นที่หนึ่งไปสู่พื้นที่อื่น ๆ

บทที่ 3

ข้อเสนอ

จากผลการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า ความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง จากเดิมที่มุ่งเน้นการสร้างมิตรภาพและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม ไปสู่ความร่วมมือที่ตอบโจทย์การพัฒนาพื้นที่ในมิติที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และการรับมือกับความท้าทายทางสังคมร่วมกัน เช่น สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ สังคมผู้สูงอายุ การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดสำคัญของฝ่ายไทย ซึ่งสามารถสรุปเป็นช่องว่างเชิงระบบ 4 ด้าน ได้แก่ ช่องว่างด้านยุทธศาสตร์ ช่องว่างด้านกลไก ช่องว่างด้านศักยภาพ และช่องว่างด้านการเรียนรู้และขยายผล ดังนั้น การยกระดับความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในระยะต่อไปจึงไม่ควรมุ่งเพียงการเพิ่มจำนวนคู่ความสัมพันธ์ การลงนามบันทึกความเข้าใจ หรือการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยน แต่ควรมุ่งสร้างระบบที่ทำให้ความร่วมมือกับต่างประเทศสามารถสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดโจทย์และผลลัพธ์ที่ต้องการมากขึ้น โดยมีส่วนกลางทำหน้าที่สนับสนุนและเชื่อมโยง และสามารถระดมศักยภาพจากภาคธุรกิจ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชนเข้ามาร่วมขับเคลื่อน

3.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

3.1.1 ยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นให้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่

ผลการศึกษาพบว่า จุดแข็งประการสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นคือความสามารถในการเชื่อมโยงกิจกรรมระหว่างประเทศเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ โดยมีเป้าหมายที่ค่อนข้างชัดเจนว่าความร่วมมือกับต่างประเทศจะนำไปสู่ผลประโยชน์ด้านใด ขณะที่ฝ่ายไทยยังมีข้อจำกัดในการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการจากความร่วมมืออย่างเป็นระบบ ผู้ศึกษาจึงเสนอให้ภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น กำหนดทิศทางเชิงนโยบายที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องกันในการใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และการพัฒนาพื้นที่ โดยส่งเสริมให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มต้นจากการวิเคราะห์โจทย์การพัฒนา จุดแข็ง และผลลัพธ์ที่พื้นที่ต้องการ ก่อนแสวงหาคู่ความร่วมมือในต่างประเทศ

มากกว่าการเริ่มต้นจากการจับคู่เมืองหรือการจัดกิจกรรมระหว่างประเทศเป็นเป้าหมายในตัวเอง ขณะที่หน่วยงานส่วนกลางก็ควรมีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศระดับท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพ สอดรับกับนโยบายด้านการต่างประเทศและนโยบายระดับชาติด้านอื่น ๆ

นอกจากนี้ ความแตกต่างด้านโครงสร้างการบริหารและระดับการกระจายอำนาจ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นสามารถกำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมกับต่างประเทศได้คล่องตัวกว่า ดังนั้น การยกระดับความร่วมมือระดับท้องถิ่นจึงควรดำเนินควบคู่กับพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจและการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถใช้ความร่วมมือกับต่างประเทศเป็นเครื่องมือสนับสนุนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคำนึงถึงทั้งความคล่องตัว ความรับผิดชอบ และความสอดคล้องกับนโยบายของประเทศในระยะยาว

3.1.2 พัฒนากลไกสนับสนุนและเชื่อมโยงความร่วมมือระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่า ไทยยังขาดกลไกกลางที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูล ให้คำปรึกษา เชื่อมโยงภาคี พัฒนาศักยภาพบุคลากร และสนับสนุนการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศของ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบวงจร ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินงานตามขอบเขตภารกิจของตน ทำให้ข้อมูลและเครือข่ายการจัดกระจาย และความร่วมมือจำนวนหนึ่งยังขึ้นอยู่กับความริเริ่มและความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

ผู้ศึกษาจึงเสนอให้พัฒนากลไกกลางเพื่อสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศระดับท้องถิ่น โดยในระยะแรกอาจไม่จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรใหม่ในรูปแบบเดียวกับ CLAIR ของญี่ปุ่น แต่อาจเริ่มจากการเชื่อมโยงเครือข่ายหน่วยงานและทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว โดยกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่หลักร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยเชื่อมโยงกับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานในต่างประเทศช่วยเชื่อมโยงโอกาส องค์ความรู้ และเครือข่ายในต่างประเทศ

กลไกดังกล่าวควรมีหน้าที่อย่างน้อยในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความร่วมมือที่มีอยู่ ความต้องการและศักยภาพของพื้นที่ แหล่งทุนและแหล่งสนับสนุน ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับภาคีที่มีศักยภาพทั้งในไทยและญี่ปุ่น รวมถึงทำหน้าที่ให้คำปรึกษา จับคู่ความร่วมมือ และสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร

ในระยะต่อไป หากปริมาณและความซับซ้อนของความร่วมมือเพิ่มขึ้น จึงอาจพิจารณาความเหมาะสมของการพัฒนากลไกดังกล่าวให้มีสถานะหรือรูปแบบการดำเนินงานที่ถาวรมากขึ้น และควรครอบคลุมความร่วมมือระดับท้องถิ่นระหว่างไทยกับต่างประเทศโดยรวม ไม่จำกัด

เฉพาะญี่ปุ่นเท่านั้น ทั้งนี้ ควรนำบทเรียนจาก CLAIR มาใช้เป็นแนวทางในการเรียนรู้หน้าที่และระบบสนับสนุน มากกว่าการนำรูปแบบองค์กรของญี่ปุ่นมาจำลองใช้กับไทยโดยตรงทันที

3.1.3 ส่งเสริมความร่วมมือแบบ “หุ้นส่วนการเรียนรู้” ผ่านเครือข่ายหลายภาคส่วน

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในปัจจุบันมีแนวโน้มเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะ “ผู้ให้-ผู้รับ” ไปสู่ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนที่ต่างฝ่ายต่างมีองค์ความรู้ ศักยภาพ และผลประโยชน์ที่ต้องการจากความร่วมมือ ดังนั้น ความร่วมมือระดับท้องถิ่นในระยะต่อไปควรพัฒนาไปสู่ “หุ้นส่วนการเรียนรู้” ซึ่งทั้งสองฝ่ายร่วมกันกำหนดโจทย์ ออกแบบแนวทาง ทดลองดำเนินการ และแลกเปลี่ยนบทเรียน มากกว่าการนำแนวปฏิบัติหรือรูปแบบของญี่ปุ่นมาถ่ายทอดให้ฝ่ายไทยเพียงด้านเดียว

ขณะเดียวกัน จากกรณีศึกษาพบว่า การบูรณาการเครือข่ายความร่วมมือหลายภาคส่วน โดยเชื่อมโยงทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การขับเคลื่อนความร่วมมือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น การจับคู่ความร่วมมือในอนาคตจึงอาจไม่จำเป็นต้องเป็นเพียงความร่วมมือระหว่างภาครัฐหรือระหว่างเมืองของไทยกับญี่ปุ่น แต่ควรพัฒนาไปสู่การเชื่อมโยงระบบนิเวศของพื้นที่ในไทยกับระบบนิเวศของพื้นที่ในญี่ปุ่นตามประเด็นความร่วมมือ เช่น ความร่วมมือด้านสังคมสูงวัยอาจประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย ผู้ประกอบการด้านสุขภาพ องค์กรที่ทำงานกับผู้สูงอายุ และชุมชนของทั้งสองฝ่าย หรือความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมอาจเชื่อมโยงท้องถิ่น ภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย องค์กรนอกภาครัฐ (NGOs) และชุมชนเข้าด้วยกัน เป็นต้น

แนวทางดังกล่าวจะช่วยระดมทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่หลากหลาย ลดการพึ่งพาความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคล และเพิ่มโอกาสให้ความร่วมมือสามารถดำเนินต่อเนื่องไปได้อย่างยั่งยืน

3.1.4 สร้างระบบการเรียนรู้ ติดตามผล และขยายผลจากความร่วมมือ

ไทยมีตัวอย่างความร่วมมือกับญี่ปุ่นที่สร้างผลลัพธ์ที่ดีอยู่แล้วหลายกรณี แต่ยังคงกลไกในการรวบรวมองค์ความรู้ ถอดบทเรียน และนำประสบการณ์จากพื้นที่หนึ่งไปขยายผลในพื้นที่อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาจึงเสนอให้การดำเนินความร่วมมือในอนาคตมีองค์ประกอบด้านการติดตามผล การจัดการองค์ความรู้ และแผนการขยายผล ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบโครงการ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องการสร้างผลลัพธ์อะไร จะติดตามความสำเร็จอย่างไร องค์กรความรู้ใดควรถูกจัดเก็บ และหากประสบความสำเร็จจะสามารถถ่ายทอดไปยังพื้นที่อื่นผ่านช่องทางใด

เป้าหมายในระยะยาวควรเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการถ่ายทอดองค์ความรู้จาก “ญี่ปุ่น → ท้องถิ่นของไทยหนึ่งแห่ง” ไปสู่ “ญี่ปุ่น → พื้นที่ต้นแบบของไทย → เครือข่ายท้องถิ่นไทย”

เพื่อให้องค์ความรู้จากความร่วมมือกลายเป็นสินทรัพย์ร่วมที่สามารถสร้างประโยชน์ได้กว้างกว่าพื้นที่หรือโครงการที่ได้รับความร่วมมือโดยตรง

3.2 ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

3.2.1 บูรณาการมิติความร่วมมือระดับท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการต่างประเทศ

ควรส่งเสริมให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางนำมิติความร่วมมือระดับท้องถิ่นมาประกอบการดำเนินงานกับต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เช่น การนำโจทย์และศักยภาพของพื้นที่มาประกอบการหารือและจัดทำความร่วมมือกับต่างประเทศ หรือการดำเนินบทบาทในการเป็นผู้ริเริ่ม แนะนำการจับคู่ และอำนวยความสะดวกให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างภาคีท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศมากขึ้น ตลอดจนการสร้างความรู้ให้ท้องถิ่นเห็นความสำคัญของการต่างประเทศ และผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมที่อาจเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น เช่น การเข้าถึงตลาดญี่ปุ่นที่กำลังซบซึ้ง เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานด้านการต่างประเทศสามารถสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่และสร้างประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3.2.2 เสริมบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในฐานะ “ตัวเชื่อม”

กระทรวงการต่างประเทศ โดยสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในญี่ปุ่น ควรมีบทบาทเชิงรุกในการสำรวจศักยภาพ ความต้องการ องค์ความรู้ และเครือข่ายของพื้นที่ญี่ปุ่น ทั้งรัฐบาลท้องถิ่น ภาคธุรกิจ สถาบันวิชาการ NGOs และภาคประชาสังคม และเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวกลับมายังพื้นที่ของไทยที่มีโจทย์หรือศักยภาพสอดคล้องกัน และในขณะเดียวกัน หน่วยงานส่วนกลาง รวมถึงกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็ควรรวบรวมและส่งต่อข้อมูลความต้องการและจุดแข็งของพื้นที่ในไทยให้หน่วยงานในต่างประเทศสามารถนำไปใช้แสวงหาภาคีความร่วมมือได้อย่างมีเป้าหมายด้วย เนื่องจากการเชื่อม “โจทย์การพัฒนาของพื้นที่ของไทย” เข้ากับ “โอกาสและทรัพยากรในต่างประเทศ” จำเป็นต้องมีข้อมูลทั้งสองทาง จึงจะสามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริง

3.2.3 สร้างเครือข่ายผู้ประกอบการและพัฒนาศักยภาพบุคลากรในพื้นที่

ควรกำหนดผู้ประกอบการหลักในจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมหรือมีความร่วมมือกับต่างประเทศอยู่แล้ว เป็นส่วนหนึ่งของกลไกเชื่อมโยงพื้นที่ โดยอาจใช้ประโยชน์จากนักการทูตที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ⁴⁴ ให้มี

⁴⁴ ปัจจุบัน มีสำนักงานหนังสือเดินทางชั่วคราวนอกกรุงเทพมหานครรวม 19 แห่ง ได้แก่ ขอนแก่น จันทบุรี ชลบุรี (พัทยา) เชียงราย เชียงใหม่ นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ บุรีรัมย์ ประจวบคีรีขันธ์ พิษณุโลก ภูเก็ต ยะลา สงขลา สระแก้ว สุราษฎร์ธานี หนองคาย อุตรดิตถ์ และอุบลราชธานี

บทบาทเพิ่มเติมในการเป็นผู้ประสานและเชื่อมโยงระหว่างจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่ กับกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้งเชื่อมโยงกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อแสวงหาภาคีและโอกาสความร่วมมือที่เหมาะสม โดยอาจเริ่มจากพื้นที่ที่มีความพร้อมก่อน แล้วจึงประเมินผลเพื่อขยายรูปแบบไปยังพื้นที่อื่น

ควบคู่กันนั้น ควรพัฒนาศักยภาพบุคลากรของจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งด้านการวิเคราะห์ศักยภาพพื้นที่ การออกแบบและบริหารโครงการ การเจรจา ภาษา การประสานงานข้ามวัฒนธรรม และการติดตามประเมินผล

3.2.4 จัดทำฐานข้อมูลและระบบจับคู่ความร่วมมือระดับท้องถิ่น

กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันพัฒนาฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลอย่างน้อย 4 ด้าน ได้แก่ (1) ความต้องการหรือโจทย์ของพื้นที่ (2) จุดแข็งและความเชี่ยวชาญ (3) ภาคีความร่วมมือและทรัพยากรที่มีอยู่ และ (4) ความร่วมมือที่ดำเนินอยู่แล้ว เพื่อแก้ปัญหาข้อมูลที่ปัจจุบันยังกระจัดกระจายและการจับคู่ที่ยังพึ่งพาเครือข่ายส่วนบุคคลเป็นสำคัญ โดยฐานข้อมูลดังกล่าวควรครอบคลุมไม่เพียงจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รวมถึงภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย NGOs สมาคมวิชาชีพ และองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อให้สามารถค้นหาภาคีตามประเด็น ความเชี่ยวชาญ และความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.2.5 ออกแบบโครงการโดยให้มีโครงการนำร่องในพื้นที่ที่มีความพร้อม และพัฒนาพื้นที่ต้นแบบเป็นศูนย์การเรียนรู้และขยายผล

ในการดำเนินโครงการความร่วมมือที่เป็นรูปธรรม ควรคัดเลือกพื้นที่นำร่องโดยพิจารณาจากความชัดเจนของโจทย์ ความพร้อมของพื้นที่ ความเหมาะสมของภาคี และศักยภาพในการขยายผล โดยใช้ประเด็นที่มีพื้นฐานความร่วมมือหรือมีความต้องการชัดเจน เช่น สังคมผู้สูงอายุ สิ่งแวดล้อม การจัดการขยะ การพัฒนาเมือง การท่องเที่ยว หรือการส่งเสริมเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยควรออกแบบโครงการในลักษณะเครือข่ายหลายภาคส่วน โดยเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม ตามความเหมาะสม และกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการให้ชัดเจนตั้งแต่ต้น

นอกจากนี้ พื้นที่ที่มีผลการดำเนินงานที่ดีควรได้รับการสนับสนุนให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์การเรียนรู้เพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้แก่ท้องถิ่นอื่น ผ่านการจัดทำคู่มือ การฝึกอบรม การศึกษาดูงานภายในประเทศ และเครือข่ายผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น ทั้งนี้ มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย NGOs และสมาคมวิชาชีพสามารถร่วมทำหน้าที่ถอดบทเรียนและพัฒนาองค์ความรู้จากโครงการต้นแบบ เพื่อให้

สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวางและยั่งยืน โดยไม่จำเป็นต้องทำซ้ำกระบวนการเรียนรู้จากญี่ปุ่นใหม่ทั้งหมด

3.3 สรุป

ข้อเสนอในบทนี้มิได้มุ่งให้ไทยนำระบบการดำเนินความร่วมมือระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นมาใช้โดยตรง เนื่องจากทั้งสองประเทศมีโครงสร้างการบริหาร ระดับการกระจายอำนาจ และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน หากแต่ควรเรียนรู้จากองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้ระบบของญี่ปุ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การเชื่อมโยงความร่วมมือกับยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ ความคล่องตัวของท้องถิ่น การมีกลไกสนับสนุน การทำงานผ่านเครือข่ายหลายภาคส่วน ตลอดจนการสะสมและขยายผลองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง

สำหรับไทย การพัฒนาความร่วมมือระดับท้องถิ่นควรมุ่งไปสู่การสร้างระบบที่เชื่อมโยงโจทย์และศักยภาพของพื้นที่เข้ากับองค์ความรู้ เครือข่าย และโอกาสจากต่างประเทศอย่างเป็นระบบ โดยส่วนกลางและหน่วยงานในต่างประเทศทำหน้าที่กำหนดกรอบ สนับสนุน อำนวยความสะดวก และเชื่อมโยง ขณะที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดโจทย์และขับเคลื่อนความร่วมมือที่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่ พร้อมทั้งเปิดให้ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา NGOs ภาคประชาสังคม และภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศสามารถนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่ สร้างประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนสนับสนุนการดำเนินงานด้านการต่างประเทศและการพัฒนาของไทย

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารวิชาการ

- กรรณภา ชัยวัฒน์. การศึกษาความร่วมมือด้านการเชื่อมโยงท้องถิ่นสู่ท้องถิ่นของสหกรณ์ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 11. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2562.
- กิตติ ประเสริฐสุข และ นิรินธร มีทรัพย์นิคม. ความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในระดับท้องถิ่น: สถานะและความเป็นไปได้ในอนาคต. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562.
- ระพีพงศ์ บรรจงศิลป์. บทบาทและประสิทธิภาพของคณะทำงานกับท้องถิ่นจีน. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 14. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2565
- สถาบันพระปกเกล้า และสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย. เอกสารสรุปการเสวนา “จากญี่ปุ่นสู่เมืองไทย: เรียนรู้ เสริมสร้าง พัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น”. 3 สิงหาคม 2564.
- Aldecoa, F., and M. Keating, (Ed). Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments. Routledge, 2013.
- Kuznetsov, A. Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs. Routledge, 2014.
- Ohnishi, N. The Role of Local Governments in the Era of Globalization (グローバル化における地方自治体の役割). Institute of Social Science, The University of Tokyo, 2018.
- Yamashita, Eiko. Research on the International Policies of Local Governments in Southeast Asia (東南アジア地域における自治体政府の国際政策に関する研究). Fukuoka Asian Urban Research Center, 2008.
- Yoshitake, N. Local Governments and ‘Internationalization’ (地方自治体と「国際化」). Studies of Regional Policy. Takasaki City University of Economics, Regional Policy Society, 1999.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการต่างประเทศ. นายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นประกาศยกระดับความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นเป็น “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน”. [ออนไลน์]. 19 พฤศจิกายน 2565. แหล่งที่มา: <https://mfa.go.th/th/content/japan-apec?page=5d5bd3c915e39c306002a904&menu=5d5bd3d815e39c306002aac4>.

กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น. グローバル外交ネット (Glocal Diplomatic Network). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/local/index.html>

กระทรวงอุตสาหกรรม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.industry.go.th/th>

กรุงเทพมหานคร, สำนักงานการต่างประเทศ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.iao.bangkok.go.th.

จังหวัดฟูกูโอกะ. ความสัมพันธ์อันมิตรกับกรุงเทพมหานคร (バンコク都との友好提携について). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/metropolitan/bkkthailand.html>

เมืองคิตะคิวชู. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/index.html>

สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Council of Local Authorities for International Relations: CLAIR) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.clair.or.jp.

สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: fukuoka.thaiembassy.org.

Fukuoka Council for Designing Society in Aging Asia (FADC). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: fukuoka-aging.org.

Japan Platform for Redesign: Sustainable Infrastructure. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.oecc.or.jp/>

Nogezaka-Glocal. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: nogezaka-glocal.com.

Yamatogokoro.jp. บทสัมภาษณ์ Tadayuki ARATA (荒田忠幸) อดีตผู้อำนวยการกองความสัมพันธ์เศรษฐกิจของ CLAIR. [ออนไลน์]. 27 กุมภาพันธ์ 2555. แหล่งที่มา: https://yamatogokoro.jp/inbound_interview/4413/.

การสัมภาษณ์

โกศล สติธรรมจิตร. กงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ. สัมภาษณ์, 22 กรกฎาคม 2569.

พชรพล อมาตยกุล. ผู้ประสานงานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของจังหวัดฟูกูโอกะ. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2569.

ระพีพงศ์ บรรจงศิลป์ กงสุลใหญ่ ณ นครโอซากา. สัมภาษณ์, 29 กรกฎาคม 2569.

สิทธิกร ฉันทแดนสุวรรณ. นักการทูตชำนาญการพิเศษ. กองเอเชียตะวันออก 4. กรมเอเชียตะวันออก.

สัมภาษณ์, 31 กรกฎาคม 2569

HARADA, M. กงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2569.

KUROE, K. รองกงสุลใหญ่ญี่ปุ่น ณ นครเชียงใหม่. สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2569

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวกนกวรรณ เกตุชัยมาศ
ประวัติการศึกษา	– Bachelor of Laws (LL.B.), Kyoto University – Master of Laws (LL.M.), University of Tokyo
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2548	เจ้าหน้าที่การทูต 4 สำนักงานเจรจาเขตการค้าเสรีไทย-ญี่ปุ่น สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการต่างประเทศ
พ.ศ. 2550	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กองเอเชียตะวันออก 4 กรมเอเชียตะวันออก
พ.ศ. 2551	เลขานุการโท สถานเอกอัครราชทูต ณ เวียงจันทน์
พ.ศ. 2555	นักการทูตชำนาญการ กรมเอเชียตะวันออก
พ.ศ. 2557	เลขานุการเอก และที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก
พ.ศ. 2561	นักการทูตชำนาญการ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2562	นักการทูตชำนาญการ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
พ.ศ. 2564	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ คณะผู้แทนถาวรไทย ประจำองค์การการค้าโลกและองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก กระทรวงพาณิชย์
พ.ศ. 2566	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
พ.ศ. 2567	รองกงสุลใหญ่ สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฟูกูโอกะ
พ.ศ. 2569	นักการทูตชำนาญการพิเศษ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการกองสนธิสัญญา กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ