Local Administration Journal 17(4) • October – December 2024 • 665-686

Received: March 30, 2024 • Revised: July 22, 2024 • Accepted: August 6, 2024
ACADEMIC ARTICLE

Collaborative Governance for Local Economic Renewal: Lessons Learned from the Local Development Corporation of the Nagahama City Municipality, Japan

Suriyanon Pholsim
College of Local Administration,
Khon Kaen University, Thailand

Abstract

Global economic and social transformations present multifaceted management challenges for government agencies, particularly in addressing the impacts of urban expansion and free-market capitalism, which have contributed to a persistent decline in local economic systems. This academic article examines strategies for local economic renewal in Nagahama City, Japan, a region significantly affected by the expansion of free-market capitalism. It also provides recommendations to enhance local governance in Thailand. The findings highlighted five key processes integral to local economic renewal in Nagahama City: 1) Identifying common ground and shared goals; 2) developing an area-based collaborative mechanism; 3) promoting development activities through a learning-oriented approach; 4) creating a unique and innovative business model; and 5) ensuring sustainability by mobilizing partnerships. These processes are led by the local third-sector organization "Kurokabe Corporation," a collaborative entity co-founded by Nagahama City Municipality, local businesses, and civil society groups. Drawing on lessons from Nagahama City, the article proposes five actionable strategies to advance local governance in Thailand: 1) Enhancing local governments' capacity for collaboration; 2) developing innovative approaches to local governance; 3) emphasizing learning-oriented processes; 4) conducting comprehensive area-based analyses, and 5) establishing a dedicated fund mobilized jointly by local partners.

Keywords

collaborative governance, local economic renewal, local development corporation, Japan

CORRESPONDING AUTHOR
Suriyanon Pholsim, College of Local Administration, Khon Kaen University,
123 Khon Kaen University, Mittraphap Road, Khon Kaen 40002, Thailand. Email: Suripho@kku.ac.th
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ภาคีภิบาลเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น : บทเรียนจากบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลเมืองนากาฮามะ ประเทศญี่ปุ่น

สุริยานนท์ พลสิม
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ
การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในโลกยุคปัจจุบันนำมาซึ่งความท้าทายทางการบริหารต่อหน่วยงานของรัฐอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมืองและเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีที่ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นเริ่มเสื่อมถอยลงไปอย่างต่อเนื่อง บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะในประเทศญี่ปุ่นที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีดังกล่าวและถอดบทเรียนวิเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่าแนวทางหลักในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะประกอบด้วย 5 กระบวนการหลัก ได้แก่ 1) การกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น 2) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือหลักเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันภายในพื้นที่ 3) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากการเรียนรู้ และ 4) การออกแบบโมเดลธุรกิจและกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และ 5) สร้างความยั่งยืนด้วยการระดมหุ้นส่วน โดยกระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจเหล่านี้ถูกขับเคลื่อนโดย “บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ” ซึ่งเป็นองค์กรภาคส่วนที่สามตามกฎหมายของญี่ปุ่นผ่านความร่วมมือระดับพื้นที่ระหว่างเทศบาลนากาฮามะ บริษัทเอกชน และภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ซึ่งในบทความนี้ได้วิเคราะห์ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ 1) การตระหนักต่อความสำคัญของการประสานความร่วมมือ 2) การทดลองนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ 3) งานพัฒนาท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนจากการเรียนรู้ 4)ความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ และ 5) การจัดตั้งกองทุนร่วมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะด้าน

คำสำคัญ
ภาคีภิบาล, การฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น, บริษัทพัฒนาท้องถิ่น, ประเทศญี่ปุ่น

บทนำ

หนึ่งในปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมอันเป็นผลมาจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เติบโตอย่างรวดเร็วคือกระบวนการนครภิวัฒน์ (Urbanization) หรือการขยายตัวของความเป็นเมืองซึ่งได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากความก้าวหน้าของระบบทุนนิยมเสรี (Capitalization) ได้แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็วทั่วโลก ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ “เมือง” ได้กลายมาเป็นโจทย์ใหม่ที่ท้าทายต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น แต่การบริหารจัดการเมือง (Urban Management) เป็นโจทย์ใหญ่สำหรับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลก เนื่องจาก

รายงานการศึกษาขององค์การสหประชาชาติพบว่าปัจจุบันโลกที่อาศัยอยู่กำลังกลายเป็นเมืองมากขึ้น (Urbanized) และประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งของโลกกำลังอาศัยอยู่ในเขตเมืองและมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง (United Nations, 2014: 2-12; Khatoun & Zeadally, 2016: 46-57) ซึ่งรายงานดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายและข้อตระหนักสำคัญสองมิติที่ต้องพึงระวัง คือ ศักยภาพของหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเมืองและอิทธิพลกระแสหลักที่จะส่งผลต่อกลไกทางเศรษฐกิจ สังคม และนิเวศของชุมชนที่กำลังจะเปลี่ยนไป

ปฏิเสธไม่ได้ว่าแม้การขยายตัวของความเป็นเมืองและความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ เศรษฐกิจและสังคมในแง่มุมต่าง ๆ ที่มีทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมืองและเศรษฐกิจทุนนิยมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและแบบแผนความสัมพันธ์ในกระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น โดยที่บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental Sector) ได้เข้ามามีบทบาทในการกำกับติดตามและเป็นส่วนหนึ่งบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐอย่างใกล้ชิดมากขึ้น (Cooper, 2003; Morgan & Shinn, 2014) อันเนื่องมาจากการขยายตัวของทุนและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดเล็กในพื้นที่ เช่น การขยายตัวของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ร้านค้าสะดวกซื้อ ตลอดจนการเคลื่อนย้ายแรงงานจากพื้นที่ชนบทเข้าไปอยู่อาศัยและทำงานในเขตที่มีการขยายตัวของเมืองและภาคอุตสาหกรรมสูง เป็นต้น

กรณีของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระดับการขยายตัวของความเป็นเมืองสูงและมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูงอันดับต้นของโลก ก็ได้รับผลกระทบในลักษณะดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นเปลี่ยนไป วัยแรงงานเคลื่อนย้ายไปอาศัยในเขตเมือง ระบบเศรษฐกิจท้องถิ่นและกิจการขนาดเล็กได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของห้างสรรพสินค้า และภาคธุรกิจขนาดใหญ่ในพื้นที่ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นประสบกับภาวะหดตัวและไม่สามารถเติบโตได้ในที่สุด ซึ่งยังไม่นับรวมประเด็นปัญหาโครงสร้างประชากรหรือสังคมผู้สูงอายุของญี่ปุ่นด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะเผชิญกับความท้าทายหลายด้านอันเป็นผลกระทบจากการขยายตัวของความเป็นเมืองและระบบทุนนิยมที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของญี่ปุ่นประสบกับความท้าทายด้านต่าง ๆ แต่นวัตกรรมทางสังคมเพื่อจัดการกับภาวะคุกคามและความท้าทายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นของญี่ปุ่นก็ปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเทศบาลนครนากาฮามะ จังหวัดชิกะ ซึ่งเป็นต้นแบบแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับในญี่ปุ่น ว่ามีรูปแบบการดำเนินงานและฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองที่มีประสิทธิภาพ (UNESCO, 2000)

กลไกการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นได้รับการยอมรับจากหลายประเทศทั่วโลกว่ามีแนวคิดและแนวทางในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนผ่านกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ (Area-Based Collaboration) เช่น ความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Inter-Municipal Collaboration) ความร่วมมือแบบสหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภูมิภาค (Local Government Union) รวมถึงบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลและเอกชน (Local Development Corporation) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากลไกความร่วมมือระดับพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกบริษัทของเทศบาล

พบว่ายังถือเป็นเรื่องที่ใหม่มากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่จะออกแบบหรือสร้างกลไกความร่วมมือเชิงสถาบันขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงบริษัทจำกัดของเทศบาลเพียงแห่งเดียวที่เกิดขึ้นประเทศไทยก็คือ บริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม จำกัด (KKTS) เท่านั้น ซึ่งเกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่าง 5 เทศบาลในจังหวัดขอนแก่นเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและยกระดับเศรษฐกิจท้องถิ่นในเมืองขอนแก่น ดังนั้น จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีศักยภาพที่จำกัดในการขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ (Area-Based Collaboration) แต่สำหรับกรณีของเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น กลไกเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่ถูกขับเคลื่อนมาอย่างยาวนานและขยายตัวเป็นวงกว้างตามเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ดังนั้น การเรียนรู้ประสบการณ์การขับเคลื่อนกลไกบริษัทพัฒนาท้องถิ่นและแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นจากเมืองนากาฮามะดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยให้สามารถขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือและยกระดับการจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์

บทความวิชาการนี้ มีเป้าหมายหลักสองประเด็น ได้แก่

(1) มุ่งศึกษาวิเคราะห์รูปแบบความร่วมมือและแนวทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยมีกรณีศึกษาคือ เมืองนากาฮามะ (Nagahama City) จังหวัดชิกะ ประเทศญี่ปุ่น

(2) พัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎี

ทฤษฎีภาคีภิบาล (Collaborative Governance Theory)

นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา บทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการบริหารกิจการสาธารณะเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในสามประการ (Christensen, 2012, Rhodes, 2000; O'Flynn, 2007; Levi-Faur, 2012; O'Leary, 2015) คือ (1) รัฐได้ปรับลดบทบาทและการใช้ทรัพยากรของตนเองในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ลงอย่างมาก (2) วิธีการส่งมอบหรือบริหารกิจการสาธารณะที่เคยปฏิบัติมาไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรมและไม่สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ถูกคาดหมายเอาไว้ และ (3) รัฐเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนสำคัญในการจัดบริการสาธารณะร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐมากขึ้น โดยไม่ได้จำกัดเฉพาะความร่วมมือกับภาคเอกชนเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังรวมถึงภาคส่วนอื่น ๆ ที่ถูกละเลยหรือลดทอนความสำคัญในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะไป เช่น ภาควิชาการ ภาคสื่อมวลชน ภาคประชาสังคม หรือองค์กรวิชาชีพอื่น ๆ จนนำมาสู่ข้อถกเถียงของนักวิชาการว่าในอนาคตอาจมีการส่งมอบหรือบริหารกิจการสาธารณะที่เกิดขึ้นโดยปราศจากบทบาทของหน่วยงานภาครัฐได้หรือไม่ (governance without government) (Rosenau & Czempiel, 1992; Peters & Pierre 1998 ; Börzel & Risse, 2010; Levi-Faur, 2012; Gjaltema, Biesbroek, & Termeer, 2020)

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการโดยส่วนใหญ่มองว่าบทบาทของหน่วยงานรัฐจะยังดำรงอยู่ต่อไปอย่างเข้มแข็ง แต่รูปแบบในการทำงานของหน่วยงานรัฐจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการทำงานแบบเปิดกว้างมากยิ่งขึ้น (Zehavi, 2012; Torfing & Triantafillou, 2013; Frederickson, 2016; Laegreid, 2015) กล่าวคือ การประสานความร่วมมือ (Collaboration) และการบูรณาการทรัพยากรร่วมกัน (Shared Resources) จะกลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 เพราะที่ผ่านมารัฐได้ตระหนักแล้วว่าบทบาท ทรัพยากร และความสามารถของหน่วยงานรัฐเพียงภาคส่วนเดียวไม่อาจรับมือกับความท้าทาย การเปลี่ยนแปลง และความไม่แน่นอนของระบบเศรษฐกิจและสังคมโลกในยุคร่วมสมัยนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Huxham, 2003; O'Leary, 2015) ดังนั้น ความร่วมมือและการบูรณาการทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับทุกภาคส่วนสังคมจะกลายมาเป็นแบบแผนการบริหารกิจการสาธารณะหลักของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกในศตวรรษที่ 21 นี้

เช่นเดียวกับ พลวัตขององค์ความรู้และทฤษฎีทางการบริหารกิจการสาธารณะในปัจจุบันที่กำลังเกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่ยุคที่กระบวนทัศน์ (Paradigm) และระเบียบวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาให้ความสนใจกับแนวคิดการอภิบาล (Governance) อย่างกว้างขวางมากขึ้น (Kooiman, 2003; Rhodes, 2012) จนนำมาสู่การก่อตัวของแนวคิดว่าด้วย “การอภิบาลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance)” ที่กำลังกลายเป็นข้อถกเถียงกระแสหลักที่นักวิชาการนำมาใช้เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐและปรากฏการณ์ทางการบริหารภาครัฐในยุคปัจจุบัน รวมถึงพัฒนาทฤษฎีและตัวแบบต่าง ๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าแบบแผนในการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันกำลังเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรอบด้านภายใต้กระบวนทัศน์การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ (NPG) (Denhardt & Denhardt, 2015; Frederickson, 2016)

หนึ่งในแนวคิดกระแสหลักภายใต้กระบวนทัศน์การอภิบาลภาครัฐแนวใหม่ที่กำลังได้รับความสนใจจากวิชาการเป็นวงกว้างคือ *“แนวคิดภาคีภิบาล (Collaborative Governance)”* (Greenwood, Singer, & Willis, 2021; Emerson & Nabatchi, 2015; Agranoff & McGuire, 2003; Ansell & Gash, 2007; Ansell, 2012; Frederickson, 2016) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า “ความร่วมมือ” ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขสำคัญทางการบริหารกิจการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับนานาชาติ ระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน องค์กร/สมาคม หรือในระดับปัจเจกบุคคล ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในระบบการทำงานของรัฐมากขึ้นนับตั้งแต่ระดับการกำหนดนโยบายจนถึงการขับเคลื่อนนโยบายในระดับปฏิบัติการ (Pholsim, 2023; Luangprapat & Angkaburna, 2023) อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างระหว่างความร่วมมือในระบบการดำเนินงานทั่วไปกับความร่วมมือในระบบการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลนี้อยู่ที่ *“ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)”* ของสังคม (Greenwood et al, 2021; see also Denhardt & Denhardt, 2015) และ *“ประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages)”* หรือ *“เป้าหมายร่วม (Common Goals)”* ขององค์กรภาคีที่ร่วมกันขับเคลื่อนภารกิจนั้น ๆ (Huxham, 2003; Kooiman, 2003) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในเชิงผลประโยชน์ (Material Interests) หรือคุณค่าในเชิงอุดมการณ์ (Ideological Value) เพราะกลไกความร่วมมือที่ถูกขับเคลื่อนโดยหน่วยงานของรัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ภายใต้แนวคิดภาคีภิบาลนั้น ล้วนมีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสร้างประโยชน์สาธารณะที่คนในสังคมได้ประโยชน์โดยใช้กลไกการจัดการทรัพยากรเชิงบูรณาการ

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากประโยชน์สาธารณะแล้ว “ประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages)” ระหว่างองค์กรภาคียังเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาล

ด้วย เพราะการยึดประโยชน์ร่วมระหว่างองค์กรภาคีที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจนั้น จะทำให้รัฐคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรของรัฐภายใต้ระบบความร่วมมือหนึ่ง ๆ ด้วย อีกทั้ง ยังจะทำให้องค์กรภาคีที่เข้ามาทำงานร่วมกันตระหนักต่อความรับผิดชอบร่วม (Shared Responsibility) ที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมายหรือตั้งใจที่จะขับเคลื่อนภารกิจนั้น ๆ ร่วมกัน ดังนั้น แนวคิดภาคีภิบาล (Collaborative Governance) จึงไม่ได้ละเลยประเด็นสำคัญเรื่องประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าทางการบริหารทรัพยากรของรัฐ ในทางกลับกันการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลมุ่งเน้นการออกแบบระบบความร่วมมือ (Collaborative System) ที่สามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าและประสิทธิภาพทางการบริหารทรัพยากรสูงสุดเพื่อนำไปสู่การสร้างคุณค่าหรือประโยชน์สาธารณะให้กับสังคมในด้านต่าง ๆ ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนั้น การจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลจึงเป็นแบบบแผนการทำงานที่พิจารณาถึงความสมดุลทั้งในเรื่องของการสร้างคุณค่าให้กับกระบวนการทางประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะของสังคม และประสิทธิภาพทางการบริหารทรัพยากรของรัฐด้วย ต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่ตระหนักเพียงระบบความร่วมมือแบบปิดระหว่างภาครัฐกับเอกชนและเน้นย้ำความสำคัญเรื่องประสิทธิภาพเป็นหลัก (Laegreid, 2015; Frederickson, 2016; Ansell, Sorensen, & Torfing, 2020:)

ความนิยมของการจัดการปกครองแบบภาคีภิบาลในระดับปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกนำไปสู่การก่อตัวของตัวแบบความร่วมมือในการบริหารกิจการสาธารณะ (Collaborative Model) ที่ถูกนำมาอธิบายความพยายามในการยกระดับการบริหารงานของภาครัฐในยุคปัจจุบันที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นตัวแบบความร่วมมือแนวดิ่ง (Vertical Collaborative Model) (Rubado, 2019; Kessa, Sadiq, & Yeo, 2021) ความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaborative Model) (Agranoff & McGuire, 2003; Kooiman, 2003) หรือตัวแบบการวิเคราะห์ระบอบความร่วมมือ (Collaborative Regime) (Emerson & Nabatchi, 2015) ซึ่งมีขอบเขตระเบียบวิธีที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น แต่ยังสามารถบูรณาการข้ามศาสตร์และนำองค์ความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ มาประยุกต์ใช้ในการศึกษาปรากฏการณ์ทางการบริหารกิจการสาธารณะภายใต้แนวคิดภาคีภิบาลตามตัวแบบต่าง ๆ ได้อย่างรอบด้าน อย่างไรก็ตาม การนำตัวแบบเหล่านี้ไปใช้ในการศึกษาวิจัยยังมีข้อจำกัดเนื่องจากงานที่นำตัวแบบไปใช้มีความจำเพาะเจาะจงค่อนข้างสูง ดังนั้น ข้อค้นพบหรือข้อสรุปที่จากการนำตัวแบบไปศึกษาในกรณีหนึ่งอาจไม่สามารถอธิบายหรือยืนยันข้อสรุปได้เมื่อนำตัวแบบเดียวกันไปใช้ศึกษาในบริบทอื่น เช่น งานของ Weir, Rongerude, และ Ansell (2009) ที่แม้จะสนับสนุนว่าความร่วมมือแนวระนาบเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จในการผลักดันนโยบายในหลายด้านก็จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านเศรษฐกิจ (Economic Policy Sector) และสิ่งแวดล้อม (Environmental Policy Sector) แต่ในมิติของการจัดทำนโยบายด้านการขนส่ง (Transport Policy Sector) นั้น ความร่วมมือแนวระนาบไม่อาจมีอิทธิพลมากพอที่จะผลักดันการจัดทำนโยบายด้านการขนส่งสาธารณะหนึ่ง ๆ ให้ประสบความสำเร็จได้หากปราศจากทรัพยากรทางการเมืองและหุ้นส่วนความร่วมมือแนวดิ่ง เป็นต้น ดังนั้น ในเชิงทฤษฎีแล้ว การนำเอาตัวแบบความร่วมมือประเภทต่าง ๆ ไปใช้อธิบายและพิสูจน์ข้อค้นพบ (Theoretical Falsification) ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันยังถือเป็นช่องว่างทางทฤษฎีหรือประเด็นการวิจัยที่ควรได้รับการศึกษาเพิ่มเติมในห้วงที่ภาคีภิบาลยังเป็นแนวคิดที่กำลังริเริ่มขยายตัวในสาขารัฐประศาสนศาสตร์

ความร่วมมือแนวระนาบในระดับท้องถิ่น: ความจำเป็นและข้อจำกัด

ความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaboration) คือ ระบบความร่วมมือที่องค์กรภาคีหรือสมาชิกในระบบความร่วมมือนั้น ๆ ได้เข้ามาทำงานเพื่อสร้างประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หรือขับเคลื่อนประโยชน์ร่วม (Collaborative Advantages) โดยที่ทุกคนมีสถานภาพเท่าเทียมกันและมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนการทำงานภายในระบบความร่วมมือนั้น ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย (Agranoff & McGuire, 2003; Kooiman, 2003) ซึ่งความร่วมมือแนวระนาบในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้ทั้งในระดับองค์กรและในระดับพื้นที่ (Pholsim, 2023) โดยความร่วมมือแนวระนาบในระดับพื้นที่ (Area-Based Horizontal Collaboration) ถือเป็นกลยุทธ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งนำไปใช้เพื่อยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ (Local Cross-Sectoral Collaboration) ส่วนความร่วมมือแนวระนาบแบบที่สองคือความร่วมมือในระดับองค์กร (Inter-Organizational Collaboration) เป็นเกิดขึ้นเมื่อองค์กรตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมาทำงานร่วมกันเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาหรือภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน โดยองค์กรภาคีที่มาทำงานร่วมกันเหล่านี้อาจอยู่ภายในหรือนอกพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ทุกองค์กรภาคีมีสถานะเท่าเทียมกันและไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือแนวระนาบเหล่านี้ก่อตัวขึ้นมาโดยมีสาเหตุหลัก ๆ คือ การขับเคลื่อนภารกิจที่องค์กรใดเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การประสานความร่วมมือและบูรณาการทรัพยากรร่วมกันระหว่างหน่วยงานภายในท้องถิ่นจึงกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Kruathep, 2007; Luangprapat, et al, 2014)

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญของกลไกความร่วมมือแนวระนาบเป็นอย่างมากในฐานะเครื่องมือเชิงกลยุทธ์ที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา ยุโรป และญี่ปุ่น (Robb et al, 2023) เช่น ความร่วมมือระหว่างเทศบาลในการจัดตั้งสหภาพหรือองค์กรความร่วมมือประเภทต่าง ๆ (Inter-Municipal Collaboration) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนในการร่วมกันจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporation) หรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องกับภาควิชาการ เอกชน และประชาสังคมในการจัดตั้งสถาบันคลังสมอง (Local Think Tank) เพื่อขับเคลื่อนงานวิจัยเพื่อพัฒนามิติต่าง ๆ เช่น กรณีของห้องทดลองเมืองนิวยอร์ค (New York City Lab) หรือห้องทดลองเมืองแห่งกรุงเทพมหานคร (Bangkok City Lab) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความร่วมมือแนวระนาบจะเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงานในศตวรรษที่ 21 แต่การจะขับเคลื่อนกลไกดังกล่าวก็เป็นเรื่องท้าทายต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) และรูปแบบหรือคุณภาพของบริการในระดับพื้นที่ (Locational Patterns Of Services) (Wieberg & Limani, 2015) เพราะเมื่อคนหรือองค์กรจากหลายภาคส่วนที่มีค่านิยมในการทำงานที่แตกต่างกันย่อมนำมาซึ่งความท้าทายเชิงการจัดการค่านิยมร่วมระหว่างคนจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาพลักษณ์ของกลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนที่

มักถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมในประเด็นด้านความรับผิดชอบทางการเมืองและการแสวงหาผลร่วมกันอยู่เสมอ นอกจากนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างหลายองค์กรนั้นแม้ในเชิงหลักการแล้วจะเป็นเรื่องที่ดีแต่ในทางปฏิบัตินั้น บ่อยครั้งที่การทำงานร่วมกันระหว่างหลายภาคส่วนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและภาวะความไร้ประสิทธิภาพทางการบริหารความร่วมมือได้เช่นกัน (Collaborative Inertia) (Huxham, 2003; Huxham & Vangen, 2004) นอกจากนี้ ความสำเร็จของกลไกความร่วมมือแนวระนาบในพื้นที่หนึ่ง ๆ ไม่อาจยืนยันได้ว่าเมื่อนำเอาโครงสร้างหรือระบบความร่วมมือดังกล่าวไปใช้เป็นต้นแบบให้กับพื้นที่อื่น ๆ จะประสบความสำเร็จได้ อาจจะล้มเหลวหรือประสบความสำเร็จมากกว่าพื้นที่ต้นแบบเพราะบริบทเฉพาะทางเศรษฐกิจ การเมือง และความเข้มแข็งของแต่ละพื้นที่นั้นแตกต่างกัน ดังนั้น การออกแบบระบบและกลไกความร่วมมือแนวระนาบในพื้นที่หนึ่ง ๆ จึงต้องคำนึงถึงศักยภาพเฉพาะและความเข้มแข็งขององค์กรภาคีที่อยู่ในท้องถิ่นของตนเองด้วย

องค์กรภาคส่วนที่สามของเทศบาลในญี่ปุ่นกับจินตนาการอันว่างเปล่าของเทศบาลในประเทศไทย

ญี่ปุ่นมีกฎหมายที่สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐขับเคลื่อนกลไกความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและภาคประชาสังคมให้เกิดการจัดตั้ง “องค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector)” ขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมของคนในพื้นที่ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม (Social Welfare Service Law) กฎหมายส่งเสริมกิจกรรมพิเศษขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Act on Promotion of Specified Non-profit Activities หรือ NPO Law) หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 34 ในประมาลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์อื่น ๆ (Non-Profit Organization: NPO) สามารถจัดตั้งองค์กรภาคส่วนที่สามเพื่อขับเคลื่อนภารกิจหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ได้อย่างรอบด้าน (Kawashima, 2000; Kuroda, 2008) ส่งผลให้ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีองค์กรภาคส่วนที่สามเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากซึ่งแบ่งเป็นองค์กรไม่แสวงผลกำไร องค์กรภาคอาสาสมัคร องค์กรเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ บริษัทเพื่อจัดบริการสาธารณะ สหภาพแรงงาน องค์กรทางการเมือง และองค์กรทางศาสนา รวมกว่า 500,000 องค์กร (Takao, 2001: 293)

อย่างไรก็ตาม สำหรับองค์กรภาคส่วนที่สามที่เชื่อมโยงกับการยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นคือ บริษัทที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Corporation หรือ *koeki hojin*) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่มากกว่า 26,000 แห่ง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในลักษณะมูลนิธิ สมาคม องค์กร หรือบริษัทร่วม โดยมาตรา 34 ในกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่นได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรสามารถเข้ามาทำงานร่วมกันกับหน่วยงานของส่วนกลางของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในลักษณะองค์กรความร่วมมือประเภทที่สาม (Third Sector Organization) โดยองค์กรที่จะเสนอจัดตั้งเป็นบริษัทเพื่อประโยชน์สาธารณะต้องมีลักษณะ 3 อย่าง (Kawashima, 2000) ได้แก่ (1) ต้องเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์ ต้องมีเป้าหมายเกี่ยวโยงกับศาสนา กองทุนการกุศล มูลนิธิ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น ๆ และ (3) ต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับใบอนุญาติจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล (Supervisory Authority) ซึ่งหน่วยงานของส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือจังหวัดก็จะสามารถให้การรับรองหรือกำกับดูแลบริษัทเพื่อประโยชน์สาธารณะของตนเองได้ (Kawashima, 2000: 93)

ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงถือเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องความก้าวหน้าของระบบบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นอันดับต้น ๆ ของภูมิภาคเอเชียเนื่องมาจากศักยภาพของเทศบาล (Municipality) และจังหวัด (Prefecture) ในการจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ในฐานะองค์กรภาคส่วนที่สามที่ขับเคลื่อนร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เช่น กรณีของบริษัทรถไฟฟ้ารางเบาโทะยามะ (Toyama Light Rail Ltd.) ที่เป็นบริษัทภาคส่วนที่สามที่จัดตั้งขึ้นร่วมกันระหว่างเทศบาลนครโทะยามะ (Toyama City) และบริษัทเอกชนที่อยู่ในท้องถิ่น เพื่อยกระดับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาของเมืองและขับเคลื่อนนโยบายเมืองกระทัดรัดที่เป็นมิตรต่อการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุ (Kriss, Imoto, Nishimaki, Riku, 2021) ซึ่งกลไกและแนวทางการพัฒนาเมืองของโทะยามะนี้ได้รับความสนใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานนานาชาติเป็นวงกว้าง เช่นเดียวกับกรณีของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ (Kurokabe Inc.) ซึ่งเป็นบริษัทภาคส่วนที่สามของเทศบาลนครนากาฮามะ (Nagahama City) จังหวัดชิกะ ซึ่งเกิดจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในเมืองนากาฮามะที่พยายามจะฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจของเมืองที่แต่เดิมเคยเป็นศูนย์กลางการค้าและการท่องเที่ยวให้กลับมาเติบโตและสร้างรายได้ให้กับคนในท้องถิ่นอีกครั้งซึ่งมีองค์กรภาคส่วนที่สามหรือบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองจนประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากองค์การยูเนสโกให้เป็นต้นแบบของการฟื้นฟูเศรษฐกิจบนฐานของความร่วมมือในระดับท้องถิ่นด้วย (UNESCO, 2000)

จะเห็นว่าบริษัทเพื่อประโยชน์สาธารณะของเทศบาลในญี่ปุ่นนั้นถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับเศรษฐกิจและพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ความพยายามในการผลักดันหรือสร้างกลไกความร่วมมือในลักษณะบริษัทเทศบาลหรือบริษัทพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นผ่านความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่แทบจะไม่มีเลย จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยขาดประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และความรู้ในการบริหารธุรกิจหรือบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันมีบริษัทขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (Khon Kaen Transit System: KKTS) เพียงแห่งเดียวที่เป็นบริษัทจำกัดของเทศบาลซึ่งพึ่งมีการจัดตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ.2560 ภายใต้ความร่วมมือระหว่าง 5 เทศบาลในจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ ซึ่งขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) ถือเป็นบริษัทจำกัดของเทศบาลแห่งแรกของประเทศไทยในรอบ 64 ปี นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบา (LRT) ภายในขอนแก่นซึ่งเทศบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการจัดตั้งบริษัทของเทศบาลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและรัฐบาลในขณะนั้น (คณะรักษาความสงบแห่งชาติ) ได้อนุมัติหลักการบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) ของเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้ารางเบาได้ แต่เทศบาลทั้งห้าแห่งก็ไม่สามารถขับเคลื่อนโครงการได้อย่างราบรื่น เนื่องจากปัญหาด้านการรวมศูนย์อำนาจของหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินและการพัฒนาโครงการ จึงส่งผลให้โครงการรถไฟฟ้ารางเบาที่ขับเคลื่อนและผลักดันโดยบริษัทของเทศบาลดังกล่าวคืบหน้าอย่างเนิบช้า (Pholsim & Inaba, 2021)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะพบเจอกับอุปสรรคของระบบการปกครองที่รวมศูนย์ค่อนข้างมาก แต่กลไกความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีของ 5 เทศบาลเพื่อจัดตั้งบริษัท ขอนแก่น ทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) สะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าโฉมใหม่และความริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่พยายามจะยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งในประเทศไทยจะพบเห็นเพียงกรณีของความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง (Inter-Municipal Collaboration) เท่านั้น ที่ได้ทำการจัดตั้งบริษัทของเทศบาลตามแนวทางขอนแก่นโมเดลซึ่งเทศบาลเป็นเจ้าของร่วมกัน แต่ความร่วมมือระหว่างเทศบาลกับภาคเอกชนหรือภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อจัดตั้ง บริษัทภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization) ในรูปแบบของบริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Public Interest Corporation) ที่เทศบาลและบริษัทเอกชน รวมถึงองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเป็นเจ้าของร่วมกันนั้น แทบจะไม่ปรากฏให้เห็นเลยในสังคมไทย ดังนั้น ประสบการณ์และองค์ความรู้ด้านการบริหารธุรกิจหรือบริษัทความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงมีอยู่อย่างจำกัด และจำเป็นต้องได้รับการศึกษาเชิงลึกเพิ่มเติม เพื่อให้มีองค์ความรู้หรือระเบียบวิธีมากพอที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจและการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงนำมาสู่มูลเหตุในการศึกษาของบทความนี้ ซึ่งผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์กระบวนการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนโดยบริษัทคูโรกาเบ (Kurokabe Inc) ซึ่งเป็นองค์กรภาคส่วนที่สามหรือบริษัทพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลนครนากาฮามะ ที่สามารถเป็นต้นแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เรียนรู้และศึกษากลไกการพัฒนาบริษัทหรือองค์กรภาคส่วนที่สามในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทเรียนการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นโดยองค์กรภาคส่วนที่สามของเทศบาลเมืองนากาฮามะ ประเทศญี่ปุ่น

เมืองนากาฮามะ (Nagahama) เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ตรงใจกลางของประเทศญี่ปุ่นอยู่ติดกับทะเลสาบบิวะ (Biwa Lake) ซึ่งเป็นทะเลสาบที่ใหญ่ที่สุดในประเทศญี่ปุ่น โดยนากาฮามะถือเป็นเมืองที่มีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการขนส่งและการเดินทาง เพราะเป็นที่ตั้งและจุดเชื่อมของท่าเรือ (Port) ขนาดใหญ่ในญี่ปุ่นรวมถึงเป็นจุดเชื่อมต่อของเส้นทางการคมนาคมไปยังเมืองสำคัญของญี่ปุ่นด้วย อย่างไรก็ตามในยุคเอโด (Edo era) ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 เรื่อยมาจนถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 เมืองนากาฮามะนี้เคยเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้า (Commercial Town) ของญี่ปุ่นมาก่อน ซึ่งเป็นเมืองที่ได้รับเอกสิทธิ์พิเศษในการงดเว้นภาษีโดยพ่อค้าที่เข้ามาค้าขายในเมืองนากาฮามะนี้จะได้รับสิทธิพิเศษงดเว้นการเก็บภาษี (Free-Tax) เมื่อมาค้าขายหรือประกอบกิจการต่าง ๆ ด้วย (Inaba, 2000; Kimura, 2010) อีกทั้ง ความโดดเด่นอีกอย่างหนึ่งของเมืองนากาฮามะคือเป็นเมืองที่อุดมไปด้วยความงดงามของศิลปะและวัฒนธรรมโบราณของญี่ปุ่น ซึ่งมีร้านค้ามากกว่า 400 ร้านค้าที่ถูกก่อสร้างและออกแบบภายใต้สถาปัตยกรรมดั้งเดิมของญี่ปุ่นและนากาฮามะยังเป็นเมืองที่มีช่างฝีมือซึ่งเชี่ยวชาญด้านงานศิลปะ หัตถกรรม และการออกแบบสถาปัตยกรรมต่าง ๆ จำนวนมากในท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้น นากาฮามะในอดีตนอกจากจะเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าแล้ว ยังเป็นเมืองที่มีชื่อเสียงเรื่องงานศิลปะและสถาปัตยกรรมโบราณด้วย

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา เริ่มมีการขยายตัวของระบบอุตสาหกรรมทุนนิยมอย่างกว้างขวางในประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้เมืองนากาฮามะเริ่มถูกอิทธิพลของ ความ

เป็นทุนนิยมสมัยใหม่เข้ามาทำลายความงดงามทางวัฒนธรรมดั้งเดิมและระบบเศรษฐกิจและการค้าท้องถิ่นถูกแทรกแซงและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการขยายตัวของทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่และบริษัทเอกชนหรือนายทุนภายนอกที่เข้ามาประกอบกิจการภายในเมืองนากาฮามะจำนวนมาก นอกจากนี้ ระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมืองยังได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวาง มีเส้นทางการคมนาคมขนส่ง ทางหลวง และเส้นทางรถไฟฟ้ารางเบาครอบคลุมการเดินทางภายในเมืองยิ่งส่งผลให้การขยายตัวของแหล่งทุนขนาดใหญ่ ธุรกิจเอกชน ห้างสรรพสินค้าที่เกิดขึ้นในเมืองนากาฮามะเป็นวงกว้าง แม้ว่าในด้านหนึ่งนั้นการขยายตัวของทุนนิยมเหล่านี้จะนำมาซึ่งความเจริญและความเป็นสมัยใหม่ให้กับการเติบโตของเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งนั้น ระบบเศรษฐกิจและการค้าท้องถิ่นที่แต่เดิมชาวบ้านเคยได้รับประโยชน์และเป็นย่านศูนย์กลางการค้าให้กับเมืองอื่น ๆ ในท้องถิ่นกลับได้รับผลกระทบอย่างมาก การขยายตัวของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ทำให้ธุรกิจของพ่อค้าแม่ค้าท้องถิ่นซบเซาและเสื่อมถอยเป็นอย่างมาก กระทั่งผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นเลิกกิจการและย้ายเข้าไปทำงานในเมืองอื่นแทน (Inaba, 2000) ด้วยเหตุนี้ ในปี 1979 เทศบาลนครนากาฮามะจึงได้มีความพยายามที่จะฟื้นฟูย่านคูโรคาเบ (Kurokabe Square) ซึ่งแต่เดิมเคยเป็นย่านศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าของเมืองที่เฟื่องฟูเป็นอย่างมากในอดีตให้กลับมาคึกคักและเติบโตอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ความพยายามของเทศบาลนครนากาฮามะเพียงฝ่ายเดียวในยุคนี้กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมองภาพไม่ชัดและมีแนวทางการดำเนินงานที่ไม่อาจดึงดูดหรือกระตุ้นระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวให้กลับมาคึกคักได้อย่างยั่งยืน

กระทั่งในปี 1987 เกิดการรณรงค์ของกลุ่มภาคประชาสังคมในท้องถิ่นที่ต้องการจะปกป้องและรักษาสถาปัตยกรรมเก่าแก่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ซึ่งตั้งอยู่ใจกลางย่านเศรษฐกิจการค้าคูโรกาเบเอาไว้ไม่ว่าจะเป็นบ้านหรืออาคารโบราณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารที่เป็นสัญลักษณ์ทางประวัติศาสตร์ของเมืองนั่นก็คืออาคารเก่า "ธนาคารคูโรกาเบ (Kurokabe Bank)" ซึ่งมีความสวยงามและมีเอกลักษณ์ทางสถาปัตยกรรมเฉพาะตัวแบบตะวันตก โดยในอดีตอาคารนี้เป็นธนาคารที่ให้บริการชาวบ้านในเมืองนากาฮามะแต่ได้เปิดตัวลงไปและเป็นเพียงอาคารธนาคารเก่าโบราณที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งก่อสร้างมาตั้งแต่ปี 1900 แต่รัฐบาลในขณะนั้นมีแผนจะรื้อถอนและทำลายอาคารธนาคารคูโรกาเบนี้ทิ้ง ทำให้องค์กรภาคประชาสังคม เอกชนในท้องถิ่น และชาวบ้านในเมืองออกมารณรงค์เพื่อให้รักษาและใช้ประโยชน์จากอาคารเก่าแก่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ต่อคนในท้องถิ่นเหล่านี้ นำมาสู่การเกิดขึ้นของแคมเปญที่ขับเคลื่อนโดยภาคประชาสังคม เอกชน และชาวบ้านในท้องถิ่นที่เรียกว่า *“Kurokabe Project”* ที่กลไกความร่วมมือแนวระนาบระหว่างเทศบาลกับภาคส่วนต่าง ๆ ในเมืองนากาฮามะพยายามจะฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจและการค้าของเมืองให้กลับมาคึกคักและรุ่งเรืองใหม่อีกครั้ง ในช่วงปี 1987 โดยใช้อาคารธนาคารคูโรกาเบเป็นสัญลักษณ์และศูนย์กลางหลักในการฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจ ซึ่งตึกนี้ได้ถูกบูรณะและภายนอกและภายในอาคารถูกทาสีใหม่เป็นสีดำทั้งหมดจึงมีการเรียกอีกชื่อว่าเป็น “The Black Wall Project” ด้วย

กลไกหลักที่ใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะคือการจัดตั้งองค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization) ในรูปแบบของบริษัทเพื่อผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน (koeki hojin) ระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในท้องถิ่น จนเกิดเป็น “บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ (Kurokabe Corporation)” ในปี 1988 ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนเป็นเจ้าของและรับผิดชอบร่วมกันในการขับเคลื่อนกลยุทธ์เพื่อฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจของเมืองในด้านต่าง ๆ การดำเนินงาน

ของบริษัทคูโรกาเบนับตั้งแต่ปี 1988 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันได้รับความสนใจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศญี่ปุ่นและต่างประเทศเป็นวงกว้าง ซึ่งมีหลายหน่วยงานเข้าไปศึกษาและถอดบทเรียนการดำเนินงานขององค์กรภาคส่วนที่สามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นเมืองที่สามารถใช้กลไกความร่วมมือแนวระนาบ (Horizontal Collaboration) ระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในพื้นที่มาขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองให้กลับมาคึกคักอีกครั้งได้อย่างประสบความสำเร็จ

กระบวนการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นของเมืองนากาฮามะ

สำหรับแนวทางในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะ สามารถแยกได้เป็น 5 กระบวนการหลัก ๆ ได้แก่ (1) การกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น (2) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือหลักเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันภายในพื้นที่ (3) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากการเรียนรู้ และ (4) การออกแบบโมเดลธุรกิจและกิจกรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และ (5) สร้างความยั่งยืนด้วยการระดมหุ้นส่วน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การกำหนดปัญหาและวิสัยทัศน์ร่วมกันของคนในท้องถิ่น (Common Ground and Goal)

จุดเริ่มต้นของกลไกความร่วมมือและความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะมาจาก *“ความตระหนักร่วม”* ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในท้องถิ่นต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ เพราะในอดีตนากาฮามะเคยเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการค้าที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์เป็นวงกว้าง แต่เมื่อมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมทุนนิยมขนาดใหญ่กระจายไปยังเมืองต่าง ๆ ในญี่ปุ่นส่งผลให้ย่านคูโรกาเบซึ่งเคยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าที่คึกคักของเมืองซบเซาเป็นอย่างมากและผู้ประกอบการค้ารายย่อยในท้องถิ่นได้เลิกกิจการไปเป็นจำนวนมากเช่นกัน กระทั่งมีแผนจะรื้อถอนอาคารธนาคารคูโรกาเบ ซึ่งเป็นอาคารเก่าแก่และเป็นสัญลักษณ์ของย่านเศรษฐกิจและการค้าของเมืองนากาฮามะ อย่างไรก็ตาม แผนการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้นำไปสู่ความตระหนักร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในท้องถิ่นเป็นวงกว้าง จนเกิดการรวมตัวกันของคนในพื้นที่เพื่อเรียกร้องไม่ให้มีการทุบทำลายหรือรื้อถอนอาคารธนาคารคูโรกาเบซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ต่อคนในท้องถิ่นและเป็นสัญลักษณ์แห่งความมั่งคั่งของเมืองในอดีต นำโดยคุณซาซะฮาระ (Moriaki SASAHARA) ซึ่งเป็นนักธุรกิจเอกชนในท้องถิ่นได้ริเริ่มแคมเปญร่วมกับภาคประชาสังคมในพื้นที่เพื่อเรียกร้องให้เทศบาลและชาวบ้านตระหนักต่อปัญหาด้านเศรษฐกิจและการค้าที่เกิดขึ้น รวมถึงคุณค่าของตึกโบราณดังกล่าว โดยในระหว่างปี 1987-1989 กลุ่มภาคเอกชนและประชาสังคมในท้องถิ่นได้ร่วมกันระดมทุนและเรียกร้องขอรับการสนับสนุนเงินทุนจากเทศบาลนากาฮามะ เพื่อใช้ในการลงทุนสำหรับฟื้นฟูอาคารธนาคารเก่าแก่ดังกล่าวจนทำให้ตึกอาคารธนาคารคูโรกาเบนี้ได้กลับมามีคุณค่าและถูกนำมาใช้เป็นสัญลักษณ์ของการฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจและการค้าของเมืองอีกครั้ง

(2) การจัดตั้งกลไกความร่วมมือหลักเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานร่วมกันภายในพื้นที่

กลไกหลักที่เทศบาลนากาฮามะนำมาใช้ในการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองคือกลไกความร่วมมือในระดับพื้นที่ (Area-Based Collaboration) ผ่านการจัดตั้งบริษัทภาคส่วนที่สาม (Third-Sector Organization) ภายใต้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเทศบาลนากาฮามะกับบริษัทเอกชนในท้องถิ่น โดยผลจากการเรียกร้องของภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคมและชาวบ้านในพื้นที่เพื่อต้องการฟื้นฟูย่านการค้าและรักษาอาคารธนาคารเก่าคูโรกาเบ ทำมาสู่การระดมทุนร่วมกันระหว่างเทศบาลนากาฮามะและบริษัทเอกชนในท้องถิ่นจำนวน 8 แห่ง ซึ่งสามารถระดมทุนได้กว่า 130 ล้านเยน เพื่อจัดตั้งบริษัทภาคส่วนที่สามที่ชื่อว่า *"บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ (Kurokabe Corporation)"* ขึ้นในปี 1988 โดยแบ่งเป็นเงินทุนของเทศบาลนากาฮามะ จำนวน 90 ล้านเยน และเงินระดมทุนร่วมกันจากบริษัทเอกชนจำนวน 40 ล้านเยน (Yoshii, 2005) ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเงินทุนในการขับเคลื่อนกิจการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบในด้านต่าง ๆ ที่ถูกบริหารจัดการร่วมกันภายใต้ความรับผิดชอบระหว่างเทศบาล บริษัทเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมในพื้นที่

ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมในเมืองนากาฮามะยังได้ร่วมกันจัดตั้ง *"สำนักงานพัฒนาเมือง (Town Development Office หรือ Machidukuri Yakuba)"* ขึ้น ในปี 1988 ด้วย โดยสำนักงานพัฒนาเมืองดังกล่าวตั้งอยู่ใกล้เคียงกับอาคารธนาคารเก่าคูโรกาเบและทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการหลักในการขับเคลื่อนกิจกรรมการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองในด้านต่าง ๆ ตลอดทั้งปี เช่น มหกรรมเป่าแก้ว งานแสดงศิลปะ ภาพวาด บอนไซ เทศกาลสำหรับเฉลิมฉลองสุภาพสตรี (Hinamatsuri) เทศกาลเฉลิมฉลองสุภาพบุรุษ (Tango No Sekku) ฯลฯ ดังนั้น การฟื้นฟูเศรษฐกิจของเทศบาลนากาฮามะจึงถูกขับเคลื่อนด้วยกลไกความร่วมมือหลัก ๆ จากสองส่วนคือ บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ (Kurokabe Corporation) ที่ขับเคลื่อนโดยกรรมการบริหารบริษัทที่ประกอบด้วยตัวแทนจากสภาเทศบาลและบริษัทเอกชนในท้องถิ่น ทำหน้าที่ในเชิงอำนวยการและยุทธศาสตร์ และสำนักงานพัฒนาเมือง (Town Development Office) ที่ขับเคลื่อนโดยองค์กรภาคประชาสังคมและชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งเป็นกลุ่มองค์กรหลักที่ขับเคลื่อนงานฟื้นฟูเศรษฐกิจในระดับปฏิบัติการและการจัดการย่านในมิติต่าง ๆ (Takatsu, 2013)

(3) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากเรียนรู้

อีกหนึ่งกระบวนการสำคัญที่ทำให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะประสบความสำเร็จคือกลไกการเรียนรู้ (Learning-Oriented) ของคณะทำงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ รวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนสำนักงานพัฒนาเมืองดังกล่าวได้ตระหนักถึงความท้าทายในการฟื้นฟูเศรษฐกิจครั้งใหม่เพราะบริบททางเศรษฐกิจภายในเมืองนั้นเปลี่ยนไปเนื่องจากมีห้างสรรพสินค้าและการลงทุนของประกอบการรายใหญ่เข้ามาทำธุรกิจในพื้นที่มากขึ้น ส่งผลให้คณะทำงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามแสวงหาช่องทางในการดำเนินกิจกรรมฟื้นฟูเศรษฐกิจและโมเดลทางธุรกิจใหม่ ๆ โดยหนึ่งในวิธีการสำคัญคือการเรียนรู้และวิเคราะห์ศักยภาพเชิงเศรษฐกิจของเมืองพื้นที่รอบข้างเพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮาะนั้นไม่ไปซ้ำรอยหรือเป็นคู่แข่งทางธุรกิจกับเมืองรอบ ๆ ข้าง ที่สำคัญไปกว่านั้น คือ คณะทำงานของเทศบาล กรรมการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่น

และภาคเอกชน ได้เดินทางไปศึกษาดูงานการฟื้นฟูเมืองหลายแห่งในยุโรป กระทั่งค้นหาแนวทางในการยกระดับต้นทุนทางวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ของเมืองนากาฮามะให้กลายเป็นโมเดลธุรกิจใหม่ที่สามารถขับเคลื่อนการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองได้อย่างสร้างสรรค์ นั่นก็คือ การยกระดับสินค้ากระจกและงานฝีมือเป่าแก้วของช่างท้องถิ่นในเมืองนากาฮามะ ซึ่งปัจจุบันกลายเป็นโมเดลธุรกิจหลักของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบที่ใช้ในการดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวและผู้ชื่นชอบงานศิลปะเป็นจำนวนมาก โดยคณะทำงานของเมืองนากาฮามะได้แรงบันดาลใจตกผลึกมาจากการเดินทางไปศึกษาเรียนรู้งานพัฒนาเมืองที่ขับเคลื่อนโดยต้นทุนทางศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มประเทศยุโรปซึ่งมีชื่อเสียงในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองที่ขับเคลื่อนโดยงานศิลปะอยู่แล้ว (Inaba, 2000 & 2009)

(4) การออกแบบโมเดลธุรกิจเฉพาะตัว

ภายหลังจากการจัดตั้งบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบขึ้นมา คณะกรรมการและองค์กรภาคประชาสังคมก็ได้ร่วมกันค้นหาศักยภาพและแนวทางยกระดับทรัพยากรที่มีอยู่ภายในเมืองให้มีความโดดเด่นมากขึ้น โดยมีการเดินทางไปศึกษาเรียนรู้บทเรียนการพัฒนาเศรษฐกิจจากพื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศดังที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ ซึ่งหลังจากที่ได้ไปศึกษาเรียนรู้ยังพื้นที่ต่าง ๆ คณะทำงานก็พบว่าทรัพยากรเชิงพื้นที่ที่มีความโดดเด่นมากที่สุดประกอบด้วยสองประเภท คือ (1) ต้นทุนเชิงสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตึกธนาคารคูโรกาเบและอาคารบ้านเรือนเก่าที่ยังคงสถาปัตยกรรมโบราณดั้งเดิมภายในย่านการค้า และ (2) ต้นทุนทางวัฒนธรรมและทรัพยากรมนุษย์ของท้องถิ่นซึ่งนากาฮามะเป็นเมืองที่มีเชื่อเสียงด้านงานหัตกรรมและช่างฝีมือประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่างกระจกและเครื่องแก้ว ดังนั้น ภายหลังจากที่คณะทำงานได้ไปศึกษาเรียนรู้ยังพื้นที่ต่าง ๆ จึงเกิดความคิดริเริ่มที่จะบูรณะตึกธนาคารคูโรกาเบให้กลายเป็นแหล่งผลิต จำหน่าย และเรียนรู้งานฝีมือด้านการเป่ากระจกและเครื่องแก้วต่าง ๆ ในระดับนานาชาติ

คณะกรรมการบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบต้องการทำให้การฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจการค้าคูโรกาเบในครั้งนี้ให้กลายเป็นศูนย์กลางงานฝีมือการเป่าแก้วกระจกในระดับนานาชาติ จึงมีการนำเข้ากระจกและเครื่องผลิตงานฝีมือการเป่าแก้วกระจกมาจัดแสดงในตัวอาคารคูโรกาเบ รวมถึงคณะกรรมการบริษัทคูโรกาเบเองยังได้มีการจัดส่งชาวบ้านที่เป็นช่างฝีมือไปเรียนรู้และพัฒนาทักษะงานฝีมือกระจกที่ประเทศอิตาลีและฝรั่งเศสด้วยเพื่อมาพัฒนาคุณภาพงานด้านการผลิตเครื่องแก้วต่าง ๆ โดยในปี 1989 อาคารธนาคารคูโรกาเบได้ถูกบูรณะเสร็จสิ้นและได้เริ่มเปิดทำการในฐานะอาคารเก่าแก่ที่เป็นทั้งพิพิธภัณฑ์จัดแสดงและจำหน่ายสินค้าจากงานฝีมือการเป่าแก้วกระจก โดยมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชม 20,000 คนต่อเดือน สร้างรายได้มากกว่า 123 ล้านบาท ภายใน 9 เดือนแรกภายหลังจากที่เปิดทำการ โดยมีสื่อ รายการทีวี หนังสือพิมพ์ ได้ทำการเผยแพร่แนวคิดและแนวทางดำเนินการของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบไปทั่วประเทศ รวมถึงนายกรัฐมนตรีชินโซะ อาเบะ สมัยนั้นยังลงพื้นที่มาดูการทำงานของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบอีกด้วย

(5) สร้างความยั่งยืนด้วยการระดมหุ้นส่วน

หลังจากการขับเคลื่อนโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจในเมืองนากาฮามะได้ระยะหนึ่ง ในช่วงปี 1990-1998 คณะทำงานก็มีความพยายามที่จะขยายการพัฒนาและสร้างความยั่งยืนให้กับการฟื้นฟู

เศรษฐกิจของเมืองมากขึ้น เพราะจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและคูโรกาเบสแควร์มีความจำเป็นต้องขยายจำนวนร้านค้าของคนในท้องถิ่นให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยแนวทางที่คณะกรรมการบริษัท ฯ ใช้ในการขยายความร่วมมือนี้ได้แก่การเชิญชวนและเปิดโอกาสให้นักลงทุนภาคเอกชนในท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมเป็นหุ้นส่วนในการทำงานร่วมกันกับบริษัทคูโรกาเบ โดยในปี 1989 -1999 นั้นมีจำนวนผู้มาลงทุนร่วมกับบริษัทมากถึง 44 คน สามารถระดมทุนได้เพิ่มเติมถึง 430 ล้านเยน ตลอดจนยังมีการสร้างเครือข่ายกับสมาคมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและฟื้นฟูท้องถิ่นทั้งที่เป็นของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจากทั่วประเทศด้วย นอกจากนี้ในระหว่างปี 1990-1998 นี้ยังประสบความสำเร็จในการเปิดรับสมัครพ่อค้าหรือเจ้าของกิจการในท้องถิ่นที่เข้ามาเปิดร้านค้าจำหน่ายสินค้าในเขตคูโรกาเบสแควร์ได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งกลุ่มพ่อค้าหรือเจ้าของร้านจำหน่ายสินค้าในเขตคูโรกาเบสแควร์นี้จะต้องยอมรับกฎของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นในการประยุกต์ใช้งานกระจกเพื่อตกแต่งร้านค้า เช่น ถ้า ก. เปิดร้านขายไวน์ ต้องจำหน่ายแก้วที่ทำจากช่างฝีมือของชาวบ้านในบริษัทคูโรกาเบ หรือถ้าเปิดร้านอาหารก็ต้องใช้จานกระจกหรือแก้วจากงานฝีมือของชาวบ้าน หรือสรุปให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือผู้ประกอบการทุกร้านจะต้องมีนำสินค้างานกระจกหรืองานเป่าแก้วของชาวบ้านมาประยุกต์กับการตกแต่งร้านค้าและผลิตภัณฑ์ของตนเอง

ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่นด้วยกลไกความร่วมมือของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ

นากาฮามะเคยเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าที่มีการเติบโตอย่างมากในช่วงศตวรรษที่ 16 ถึงกลางศตวรรษที่ 19 โดยในอดีตมีนักท่องเที่ยวภายนอกเดินทางเข้าไปในย่านเศรษฐกิจคูโรกาเบของเมืองนากาฮามะประมาณ 50,000 คนต่อปี อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ 1988 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการขยายตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ ห้างสรรพสินค้าจำนวนมากได้มาลงทุนเปิดกิจการในเขตนากาฮามะ ส่งผลให้นักท่องเที่ยวลดลงจนถนนเศรษฐกิจหลักของย่านศูนย์กลางการค้ามีสภาพเหมือนถนนร้าง กระทั่งมีชาวบ้านในท้องถิ่นบอกว่าย่านที่เคยเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการค้าของเมืองได้กลายเป็น *"ถนนทะเลทราย (Deserted Shopping Streets)"* ไปแล้ว (Inaba, 2000) เพราะผู้ค้ารายย่อยในท้องถิ่นไม่สามารถสู้กับนายทุนรายใหญ่ที่พึ่งเข้ามาทำธุรกิจใหม่ในพื้นที่ได้ หรือแม้แต่กระทั่งผู้นำภาคประชาสังคมในท้องถิ่นยังเคยกล่าวเอาไว้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น *"ในเวลา 1 ชั่วโมงเราก็จะเห็นแค่ชาวบ้าน 4 คน กับสุนัขแค่ตัวเดียวเท่านั้นแหละที่เดินจับจ่ายใช้สอยในถนนย่านคูโรกาเบนี้"* (Yoshii, 2005; Kurokabe, 2004)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการเริ่มโครงการ The Black Wall Project หรือ Kurokabe Project ตั้งแต่ปี 1987 จนถึง 1989 มีนักท่องเที่ยวไปในพื้นที่คูโรกาเบมากถึง 200 ล้านคนต่อปี และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในปี 2002 มีนักท่องเที่ยวไปเยี่ยมชม 500 ล้านคน (Dejima, 2003) ส่งผลให้เศรษฐกิจการค้าของคนในท้องถิ่น และธุรกิจต่าง ๆ ที่เคยเจริญรุ่งเรืองและคึกคักในอดีตกลับมาเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนได้อีกครั้ง ส่งผลให้รายได้ของคนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น สร้างงาน สร้างรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่คนในท้องถิ่น ตลอดจน The Black Wall Project หรือ Kurokabe Project นี้ ยังเปรียบเสมือนสัญลักษณ์แห่งความเข้มแข็งและจิตสำนึกแห่งความร่วมมือของภาคเอกชน เทศบาล และประชาชนในท้องถิ่นในการทำงานร่วมกันเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย ซึ่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจตามแนวทางของเทศบาลนากาฮามะนี้ ได้รับการยอมรับและยกย่องจากองค์การ UNESCO ว่า

“โครงการ Kurokabe Square Project ของเทศบาลนากาฮามะคือกรณีตัวอย่างของวิธีการในการฟื้นฟูเมือง... โครงการดังกล่าวนี้ยังได้สะท้อนให้เห็นตัวแบบของความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนในการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นแนวทางต้นแบบที่ควรได้รับการขยายผลหรือนำไปปรับใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ทั่วโลกได้...” (UNESCO, 2000: 133).

นอกจากนี้ บริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบยังได้ทำหน้าที่หรือให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการหรือหน่วยงานจากส่วนกลางและองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศญี่ปุ่นในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงให้คำแนะนำแก่เจ้าของกิจการธุรกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมจากทั่วประเทศญี่ปุ่นในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น โดยในแต่ละปีจะมีหน่วยงานจากทั้งภาครัฐ หน่วยงานส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในประเทศญี่ปุ่นเอง รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรจากต่างประเทศเข้ามาศึกษาดูงานการบริหารจัดการคูโรกาเบ มากกว่า 400 หน่วยงานต่อปี รวมถึงยังมีการขอยืมตัวพนักงานและคณะกรรรมการที่ทำงานในบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบไปร่วมทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาและฟื้นฟูท้องถิ่นในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ภายในประเทศญี่ปุ่นอีกด้วย

สรุปผล

ความพยายามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเมืองนากาฮามะแบ่งเป็นสองช่วงหลัก ๆ คือ ช่วงแรกนับตั้งแต่ปี 1979-1986 เป็นช่วงที่เทศบาลนครนากาฮามะพยายามจะฟื้นฟูย่านเศรษฐกิจคูโรคาเบ (Kurokabe Square) แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเป็นความริเริ่มของเทศบาลเพียงฝ่ายเดียวแต่ยังขาดการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง นำมาสู่ความพยายามในการฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วงที่สองคือนับตั้งแต่ปี 1987 เป็นต้นมา ซึ่งขับเคลื่อนโดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครนากาฮามะ บริษัทเอกชนท้องถิ่น และภาคประชาสังคมในพื้นที่จนประสบความสำเร็จมีการขยายเครือข่ายความร่วมมือออกไปในระดับชาติและนานาชาติเป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตาม บทเรียนจากการฟื้นฟูเศรษฐกิจของเทศบาลนครนากาฮามะได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของกลไกความร่วมมือแนวระนาบ (horizontal collaboration) ในระดับท้องถิ่นซึ่งสามารถกลายเป็นฟันเฟืองชิ้นสำคัญหนุนเสริมการทำงานของเทศบาลในการขับเคลื่อนโครงการพัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของ *“องค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization)”* อย่างบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบ (Kurokabe Corporation) ที่มีความสำคัญอย่างมากในการช่วยให้เทศบาลนครนากาฮามะ ภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรหรือบูรณาการความร่วมมือด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของพื้นที่หรือขับเคลื่อนโครงการพัฒนาที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การเกิดขึ้นขององค์กรภาคส่วนที่สาม (Third Sector Organization) และบริษัทของเทศบาล (Municipal Corporation) ถือเป็นหนึ่งในดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรภาคส่วนที่สามและบริษัทของเทศบาลถือเป็นเรื่องปกติที่พบเห็นได้โดยทั่วไปในการบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรภาคส่วนที่สามและบริษัทของเทศบาลในประเทศไทยมีให้เห็นน้อยมากหรือแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย ปัจจุบันมีเพียงบริษัทขอนแก่นทรานซิท ซิสเต็ม (KKTS) ที่ถือเป็นบริษัทจำกัดแห่งแรกของเทศบาลในประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งเป็นดัชนีบ่งชี้สำคัญถึงข้อจำกัดในการ

ประสานความร่วมมือและศักยภาพในการยกระดับนวัตกรรมทางการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ดังนั้น บทเรียนการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจของบริษัทพัฒนาท้องถิ่นคูโรกาเบที่ขับเคลื่อนภายใต้ความร่วมมือระหว่างเทศบาลนครนากาฮามะ บริษัทเอกชน และภาคประชาสังคมที่นำเสนอไว้ในบทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือ (Collaboration) ได้กลายมาเป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบสำคัญในการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Figure 1)

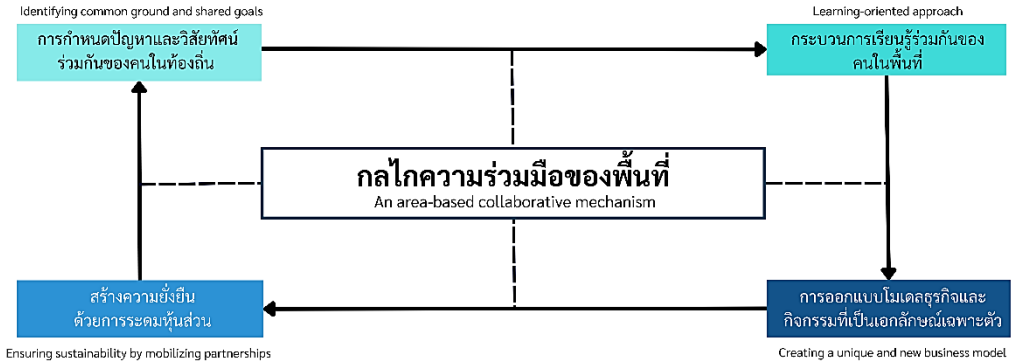


Figure 1. Nagahama Approach of Local Economic Renewal

Source: Author

ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจากบทเรียนการดำเนินงานของเทศบาลนครนากาฮามะดังกล่าวประกอบด้วย 5 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่

1) การบริหารองค์กรในยุคปัจจุบันที่ระบบเศรษฐกิจและสังคมมีความท้าทายสูงและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจหรือดำรงอยู่ได้เพียงลำพัง ดังนั้น ศักยภาพขององค์กรในการประสานความร่วมมือ (Capacities To Collaborate) กับหน่วยงานภายในและภายนอกพื้นที่ (Inter-Organizational Collaboration) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม มหาวิทยาลัย หรือองค์กรภาคส่วนต่าง ๆ (Cross-Sectoral Collaboration) จะกลายเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์สำคัญให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับการทดลองนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ เช่น การจัดตั้งองค์กรภาคส่วนที่สาม สมาคมความร่วมมือในระดับท้องถิ่น หรือการจัดตั้งบริษัทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเกิดขึ้นในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ เพราะองค์กรเหล่านี้จะกลายเป็นเครื่องมือหนุนเสริมการจัดบริการสาธารณะและสนับสนุนให้การดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งองค์กรเหล่านี้จะกลายมาเป็น *“แหล่งทรัพยากรใหม่ (New Resource)”* ที่มาในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็น

เงินทุน ความรู้ ประสบการณ์ หรือเครือข่ายทางการบริหาร ฯลฯ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ขับเคลื่อนงานพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ ได้

3) ความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ (Area-Based Analysis) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรถูกยกระดับให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ทรัพยากร หรือต้นทุนที่มีอยู่ในท้องถิ่นเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นบริบทต่าง ๆ ได้ และที่สำคัญต้นทุนของท้องถิ่นหรือทรัพยากรที่นำมาประยุกต์ใช้นั้นจะต้องมีความ "แตกต่าง" จากของเดิมที่มีอยู่แล้วในตลาดหรือจะต้องมีความโดดเด่นกว่าสินค้าเดิมที่มีอยู่ทั่วไปในสังคม เพราะปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสินค้าโอท็อปหรือผลิตภัณฑ์ชุมชนขององค์กรชุมชนในประเทศไทยส่วนใหญ่จะผลิตของเดิม ๆ ที่ออกมาคล้ายกัน จึงทำให้ความพยายามในการยกระดับเศรษฐกิจท้องถิ่นด้วยโอท็อปไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น ความสามารถในการวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่ในบริบทต่าง ๆ ตลอดจนการวิเคราะห์โอกาสและความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจและนวัตกรรมการบริหารท้องถิ่นจึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรให้ความสำคัญ

4) การขับเคลื่อนงานพัฒนาที่เกิดจากการเรียนรู้ (Learning Oriented) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับกระบวนการวิจัยและพัฒนา (Research And Development) ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง และหลังการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืนและเกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยกระดับบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความสามารถในการวิจัยได้อย่างชำนาญ หรือมีการสร้างระบบสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายก็จะทำให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกยกระดับให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือเกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

5) การจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเฉพาะด้าน (Local Fund) ซึ่งเป็นกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถดำเนินการได้โดยระดมทุนจากทุกภาคส่วนทั้งในและนอกพื้นที่ โดยส่วนหนึ่งอาจเป็นเงินงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอีกส่วนหนึ่งมาจากการระดมทุนร่วมกันระหว่างนักธุรกิจท้องถิ่น เครือข่ายนักวิจัย มูลนิธิ องค์กรภาคประชาสังคม หรือภาคส่วนอื่น ๆ ที่ประสงค์จะมาร่วมระดมทุนเพื่อนำไปใช้จัดตั้งกองทุนขับเคลื่อนงานพัฒนาในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น กองทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น กองทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษา กองทุนเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม กองทุนเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด ฯลฯ กองทุนต่าง ๆ เหล่านี้จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นมีความคล่องตัวสูงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้แบกรับภาระทางการคลังเพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และชาวบ้านในท้องถิ่นก็จะเกิดความตระหนักต่อการมีส่วนร่วมของตนเองในการช่วยระดมทุนหรือติดตามการใช้เงินของกองทุนอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด ดังเช่น กรณีการระดมทุนร่วมกันระหว่างเทศบาลนครนากาฮามะและบริษัทเอกชนในพื้นที่ เป็นต้น

References

Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Ansell, C. (2012). Collaborative Governance. in Levi-Faur, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543-571.*

Ansell, C., & Sorensen, E., & Torfing, J. (2020). The COVID-19 Pandemic as a game changer for public administration and leadership: the Need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review, 23(7), 949-960.*

Börzel, T., A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance (2010) 4, 113–134.*

Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics, 2012(1), 1-11.*

Cooper, P., J. (2003). *Governing by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers*. Washington, DC: CQ Press.

Dejima, J. (2003). *The Story of Nagahama: Fifteen Years of Chosyu and Kurokabe*. Nagahame: Machizukuri-Yakuba.

Denhardt., J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review, 75(5), 664-672*

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press

Frederickson, G., H. (2016). Theories of Governance. In Frederickson, G., H., & Smith, K., B., & Larimer, C., W. & Licari, M. J. (eds). *The Public Administration Theory Primer* (Third Edition). New York: Westview Press.

Gjaltema, J., Biesbroek, R., & Termeer, K. (2020). From government to governance...to metagovernance: a systematic literature review. *Public Management Review, 22(12), 1760-1780.*

Greenwood, S., Singer, L., & Willis, W. (2021). *Collaborative Governance: Principles, Processes, and Practical Tools.* New York: Routledge.

Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review, 5(3), 401-423.*

Huxham, C., & Vangen, S. (2004). Doing things collaboratively: realizing the advantage or succumbing to inertia? *Organizational Dynamics, 33(2) pp. 190–201.*

Inaba, Y. (2000). *Creating New Local Industry Through Inter-Organizational Collaboration: A Japanese Case (ESCR Center for Business Research, University of Cambridge, Working Paper No.183).* Osaka: Osaka City University.

Inaba, Y. (2009). *Japan's New Local Industry Creation: Joint Entrepreneurship, Inter-Organizational Collaboration, and Regional Regeneration.* North Andover: Alternative Views Publishing.

Kawashima, N. (2000). The emerging non-profit sector in Japan: Recent changes and prospects. *Global Economic Review, 29(4), 89-105.*

Kessa, R., Sadiq, A., & Yeo, J. (2021). The Importance of Vertical and Horizontal Collaboration: United States' Response to COVID-19 Pandemic. *Chinese Public Administration Review,12(1), 61-71.*

Khatoun, R., & Zeadally, S. (2016). Smart cities: concepts, architectures, research opportunities. *ACM, 59(8),46-57.*

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. New York: Saga.

Kuroda, K. (2008). New roles of nonprofit organizations and partnership with government and/or business. *Global Economic Review, 29(4), 73-88.*

Kurokabe. (2004). *The Before, After, and Moment of the Birth of Kurokabe.* Kurokabe seasons 1(2).

Kruathep, W. (2007). *Networks: Innovation in the Functioning of Local Government Organizations.* Bangkok: Thailand Research Fund. (in Thai)

Kriss, P., Imoto, M., H., Nishimaki, H., Riku, T. (2021). *Toyama City: Compact City Development*. Washington, DC: The World Bank.

Laegreid, P. (2015). Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons? In Lodge, M., & Page E., C., & Balla, S., J. (eds.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration.* New York: Oxford University Press.

Levi-Faur, D. (2012). *From "Big Government" to "Big Governance"? In Levi-Faur, D. (ed). The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

Luangprapat, W., & Angkaburna, S. (2023). *Ultimately, It's about Relationships: Local Power, Collaborative Power, Network Power.* College of Local Government Development, King Prajadhipok's Institute. (in Thai)

Luangprapat, W., et al. (2014). *Study and Collection of Examples of Collaborative Governance in Local Administration between the Government, Local Government Organizations, Private Sector, Civil Society, and Community.* Research report submitted to the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC), with support from the Thai Health Promotion Foundation (THPF). Thammasat University. (in Thai)

Morgan, D., F., & Shinn, C., W. (2014). The Foundation of New Public Governance. In Morgan, D., F., & Cook, B., J. (Eds.). (2014). *New Public Governance: A Regime-Centered Perspective.* New York: M.E. Sharpe.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration, 66(3), 353-366.*

O'Leary, R. (2015). *From Silos to Networks: Hierachy to Heterachy.* In M. E. Guy, & M. N. Rubin, Public Administration Evolving: From Foundations to the Future. New York: Routledge

Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 8, (2),223–243.*

Pholsim, S., & Inaba, Y. (2021). How Dreams Are Driven: An Analysis of Advocacy Coalition Framework on Khon Kaen's Light Rail Transit Project in Thailand. *Thai Journal of Public Administration, 19(2), 1-23.* (in Thai)

Pholsim, S. (2023). *Collaborative Governance: Basic Concepts and Future Research Agendas. Journal of Management Sciences, Prince of Songkla University, 40(2), 196-218.* (in Thai)

United Nations. (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (Highlight).* New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

Rhodes, R.A.W. (2000). Governance and public administration. in Pierre, J. (ed). *Debating governance: Authority, steering and democracy.* New York: Oxford University Press

Rhodes, R.A.W. (2012). Waves Of Governance. In Levi-Faur, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance.* New York: Oxford University Press.

Robb, K., A., LaPointe, M., Hemsing, K., Anderson, G., Anderson, J., de Jong, J. (2023). Inter-city collaboration: Why and how cities work, learn and advocate together. *Global Policy, 14(5), 663-675*

Rosenau, J., N. & Czempiel, E. (eds). (2009). *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge University Press

Rubado, M. (2019). The Role of Local Government Collaboration in Legacy Cities. In Tighe, J.R., & Ryberg-Webster, S. (eds.). L*egacy Cities: Continuity and Change amid Decline and Revival.* University of Pittsburgh Press.

Takao, Y. (2001). The Rise of the "Third Sector" in Japan. *Asian Survey, 41(2), 290-309.*

Takatsu, Y. (2013). Sustainability of local shopping districts as commons: A case study of the revitalization of the shopping district centered around Kurokabe Corporation in Nagahama City. pp.303-331 in Murota, T., & Takeshita, K. (eds*.) Local commons and democratic environmental governance.* New York: United Nations University Press.

Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration, 18(2),9-25.*

UNESCO. (2000). U*NESCO World Culture Report 2000: Cultural, Diversity, Conflicts, and Pluralism.* Bagnolet: UNESCO Publishing.

Weir, M., Rongerude, J., Ansell, C., K. (2009). Collaboration is not enough: virtuous cycles of reform in transportation policy. *Urban Affairs Review, 44(4), 455-489.*

Wiberg, U., & Limani, I. (2015). Intermunicipal collaboration – a smart alternative for small municipalities? *Scandinavian Journal of Public Administration, 19(1), 63-82*

Yoshii, S. (2005). *The Revitalization of Nagahama and the Formation of Landscape*. Yokyo: Souseisya.

Zehavi, A. (2012). New Governance and Policy Instruments: are Governments Going "Soft"? In Levi-Faur, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.