



(ร่าง)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการ
เพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย

(The Institutional Arrangement for International Humanitarian Operation (Provision, Reception, and Distribution):
The Comparative Study of Japan and Thailand)

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ

ธันวาคม 2558

สัญญาเลขที่ RDG 5610011

(ร่าง)

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อ
มนุษยธรรมระหว่างประเทศ: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีญี่ปุ่นและไทย

(The Institutional Arrangement for International Humanitarian Operation (Provision, Reception, and
Distribution): The Comparative Study between Japan and Thailand)

ผู้วิจัย

รศ.ดร. ศิริพร วัชชวัลคุ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชุดโครงการ

การจัดการวิกฤตการณ์: การแบ่งปันประสบการณ์ และการถอดบทเรียนระหว่างญี่ปุ่นกับไทยในเหตุการณ์
ภัยพิบัติในปี 2011

(The Crisis Management: Shared Experiences and Lesson Learned between Japan and Thailand
during Disasters in 2011)

สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

หน้า

ปกหน้า	
ปกใน	
สารบัญ	1
บทคัดย่อ (ไทย)	2
Abstract	5
บทสรุปผู้บริหาร	7
บทนำ	11
บทที่ 1 การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ระหว่างประเทศ : หลักการปฏิบัติระหว่างประเทศและการประสานงานการให้ และรับความช่วยเหลือกับการจัดการเชิงสถาบัน	18
บทที่ 2 ญี่ปุ่น : มหาภัยพิบัติในปี 2011	34
บทที่ 3 ประเทศไทย : มหาอุทกภัยในปี 2011	75
บทที่ 4 ญี่ปุ่น : สถานการณ์ฉุกเฉินกับการจัดการเชิงสถาบันในการให้และรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติเพื่อมนุษยธรรม	116
บทที่ 5 ประเทศไทย : สถานการณ์ฉุกเฉินกับการจัดการเชิงสถาบันในการให้และรับความ ช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม	158
บทสรุป	172

บทคัดย่อ

การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศไทยในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการและมหาอุทกภัยในปี 2011

ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ มักจะก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่ และมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง และในหลายกรณีเป็นสภาพการณ์ที่เกินความสามารถของรัฐรัฐหนึ่งในการจัดการ ซึ่งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐมีความจำเป็นที่ต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการและบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน และเพื่อให้การให้และรับความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อการรองรับการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นเรื่องจำเป็นทั้งในประเทศผู้ให้และในประเทศผู้รับ

ในกรณีของญี่ปุ่นในปี 2011 ประเทศเผชิญมหาภัยพิบัติ 3 ประการ คือ แผ่นดินไหว Tsunami และการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งทั้งสามสถานการณ์เกิดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้น แต่ส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชน และประเทศในภาพรวม สถานการณ์ฉุกเฉินและความเสียหายขนาดใหญ่นี้ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีทางเลือกที่จะปฏิเสธการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการจัดการปัญหาและบรรเทาทุกข์ยากได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้ให้มาก่อน แต่ญี่ปุ่นก็ไม่เคยมีประสบการณ์ของการเป็นผู้รับมาก่อนและการรับความช่วยเหลือในปี 2011 นับเป็นการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก ทำให้การดำเนินการไม่ราบรื่น ส่งผลให้เกิดคำถามเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือภายใต้ภาวะฉุกเฉิน

ส่วนประเทศไทยนั้น เนื่องจากไม่เคยเป็นทั้งประเทศผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ระหว่างประเทศมาก่อน ทำให้ประเทศขาดการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และการไหลเข้าของความช่วยเหลือระหว่างประเทศ นอกจากนั้น เนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยในปี 2011 มีความรุนแรงมาก และความช่วยเหลือที่ได้รับก็มีเป็นจำนวนมาก ทำให้สถานการณ์มีความซับซ้อนและยากที่จะจัดการมากขึ้น

โครงการวิจัยนี้ พยายามอธิบายถึงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นและประเทศไทยในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเรื่องการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ และมหาอุทกภัย ในปี 2011 ประเด็นหลักของการศึกษา คือ หนึ่ง การสำรวจดูว่า ทั้งญี่ปุ่นและไทยมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่รองรับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือไม่ สอง ทั้งญี่ปุ่นและไทยมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน (หลักการและกฎหมาย) และโครงสร้างองค์กรหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้การรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสาม การถอดบทเรียนจากความสำเร็จและล้มเหลวของทั้งสองประเทศ เพื่อการออกแบบเชิงสถาบันและองค์กรที่มีประสิทธิภาพในอนาคต

วิธีศึกษาของโครงการนี้เป็นแบบผสมของการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสำรวจสถานการณ์ในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ ทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย โดยที่กรอบแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศ และประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ การประสานงานแบบ Cluster และการยืดหยุ่นปรับตัวเชิงสถาบัน เป็นกรอบแนวคิดหลักที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษา

ผลจากการศึกษาพบว่า แม้ญี่ปุ่นจะมีสถาบันและโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ญี่ปุ่นก็

ยังประสบปัญหาเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการประสานงานกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ
ทั้งที่เป็นองค์กรในประเทศและระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยไม่ได้ร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อ
บรรเทาทุกข์จากต่างประเทศและแม้ว่าความช่วยเหลือดังกล่าวจะไหลเข้ามาในประเทศแต่รัฐบาลก็ไม่มี
การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับการไหลเข้ามาของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ
ดังกล่าว นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่า ทั้งสองประเทศต่างปรับตัว และพยายามสร้างกลไกต่างๆ ขึ้นมา
เพื่อรองรับการจัดการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีโอกาสจะถูกส่งมายังประเทศตนในอนาคตหากเกิด
สถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นผลจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ขึ้นอีก

Abstract

Institutional arrangement and international humanitarian operation (Provision, reception, and distribution): The comparative study of Japan's triple disasters and Thailand's flood in 2011

Disaster, either natural or man-made, brings huge damages and affects wide range of people. In many cases, the emergency is too serious for one state alone to cope with. Under such kind of situation, it is necessary that the state receives support or assistance from others. In order to facilitate the provision process and increase efficiency of the disaster relief and humanitarian operation, the institutional arrangement and organizational setting in the recipient country is very critical.

The triple disasters in Japan in 2011, namely earthquake, Tsunami, and nuclear plant explosion, had put the country into an emergency with the large scale of damage and loss. Japanese government during that time had no alternative except requested for and accepted the disaster relief and humanitarian operation from allied countries and international organizations. However, due to non - experience of being a recipient, Japan had faced the problem of aid coordination although the country has had institutional arrangement and organizational setting for management of disaster relief and international humanitarian operation.

For Thailand, the situation was worse due to non experience and not enough preparation. Although flood is not the unusual disaster in this country, the flood in 2011 was exceptional due to its seriousness and impacts. During emergency, although Thailand did not request for foreign disaster relief, a huge amount of those assistance had flown into the country. Due to the lack of experience, Thailand did not have an institutional arrangement to manage this ; therefore , coordination and efficiency became critical.

This report is an attempt to study the Japanese and Thai institutional arrangement and organizational setting for emergency management during the triple disasters and flood in 2011. The main argument focuses on the efficiency of existing institutions and organizations to facilitate the international disaster relief and humanitarian operation during emergency.

The study applied several concepts to explain the situations in both countries, namely the state's sovereignty, the international law and customary law on international humanitarian relief and operation, the Cluster Approach, and Resiliency of the institution and society. The research method is a combination of documentary research and interview, as well as field research in affected areas in Japan and Thailand.

The result of the study showed that Japanese government with its existing institution and organization had adapted the openness and adaptability type of resilience in order to manage a large scale of emergency and damages well while Thailand had failed to do so. However, both countries had faced the problem of aid coordination which was the key factor for efficiency, particularly the coordination with NGOs, both local and international.

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศไทยในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการและมหาอุทกภัยในปี 2011

ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ มักจะก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่ และมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง และในหลายกรณีเป็นสภาพการณ์ที่เกินความสามารถของรัฐรัฐหนึ่งในการจัดการ ซึ่งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐมีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการและบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน และเพื่อให้การให้และรับความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นเรื่องจำเป็นทั้งในประเทศผู้ให้และในประเทศผู้รับ

ในกรณีของญี่ปุ่นในปี 2011 ประเทศเผชิญมหาภัยพิบัติ 3 ประการ คือ แผ่นดินไหว Tsunami และการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งทั้งสามสถานการณ์เกิดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้น แต่ส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชน และประเทศในภาพรวม สถานการณ์ฉุกเฉินและความเสียหายขนาดใหญ่นี้ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีทางเลือกที่จะปฏิเสธการรับความช่วยเหลือของต่างประเทศในการจัดการปัญหาและบรรเทาทุกข์ได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้ให้มาก่อน แต่ญี่ปุ่นก็ไม่เคยมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้รับมาก่อนและการรับความช่วยเหลือในปี 2011 ก็นับว่าเป็นการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก ทำให้การดำเนินการไม่ราบรื่น ส่งผลให้เกิดคำถามเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือภายใต้ภาวะฉุกเฉิน

ส่วนประเทศไทยนั้น เนื่องจากไม่เคยเป็นทั้งประเทศผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ระหว่างประเทศมาก่อน ทำให้ประเทศขาดการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน และการไหลเข้าของความช่วยเหลือระหว่างประเทศ นอกจากนั้น เนื่องจากสถานการณ์อุทกภัยในปี 2011 มีความรุนแรงมาก และความช่วยเหลือที่ได้รับก็มีเป็นจำนวนมาก ทำให้สถานการณ์มีความซับซ้อนและยากที่จะจัดการมากขึ้น

โครงการวิจัยนี้ พยายามอธิบายถึงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นและประเทศไทยในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเรื่องการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ และมหาอุทกภัย ในปี 2011 ประเด็นหลักของการศึกษา คือ หนึ่ง การสำรวจดูว่า ทั้งญี่ปุ่นและไทยมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่รองรับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือไม่ สอง ทั้งญี่ปุ่นและไทยมีการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบัน (หลักการและกฎหมาย) และโครงสร้างองค์กรหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้การรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสาม การถอดบทเรียนจากความสำเร็จและล้มเหลวของทั้งสองประเทศ เพื่อการออกแบบเชิงสถาบันและองค์กรที่มีประสิทธิภาพในอนาคต

วิธีศึกษาของโครงการนี้เป็นแบบผสมของการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสำรวจสถานการณ์ในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ ทั้งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย โดยที่กรอบแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศ และประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ การประสานงานแบบ Cluster และการยืดหยุ่นปรับตัวเชิงสถาบัน เป็นกรอบแนวคิดหลักที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษา

ผลจากการศึกษาพบว่า ในฐานะประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ประสบภัยพิบัติมาเป็น

เวลานาน มีประสิทธิภาพของการบริหารจัดการและโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจนสำหรับกระบวนการให้ความช่วยเหลือ โดยที่ ODA Charter และ Medium Term Policy on ODA เป็นหลักการเชิงสถาบันที่กำกับการให้ความช่วยเหลือ ทั้งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในขณะที่ JICA ทำหน้าที่เป็นองค์กรภาคปฏิบัติของการให้ความช่วยเหลือทั้งสองประเภทดังกล่าว

ส่วนในด้านของการรับความช่วยเหลือ แม้ญี่ปุ่นจะมีสถาบันและโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งถูกสร้างขึ้นมาตั้งแต่หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวใหญ่ที่โกเบ ในปี 1995 เช่น Act on Special Measures for Earthquake Countermeasures 1995 แต่ญี่ปุ่นก็ยังประสบปัญหาเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการประสานงานกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งที่เป็นองค์กรในประเทศและระหว่างประเทศ การทำงานของทั้ง JICA และ Japan Platform ในฐานะองค์กรภาคปฏิบัติและทำหน้าที่ประสานงานถูกตั้งคำถามในเรื่องของประสิทธิภาพในการจัดการกับความช่วยเหลือจำนวนมหาศาลที่ไหลเข้ามาในประเทศในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากมหาภัยพิบัติ 3 ประการในเวลานั้น

สำหรับประเทศไทย ในฐานะประเทศผู้ให้ ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติหรืออยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในลักษณะเป็นครั้งคราว รวมทั้ง นโยบายการให้ความช่วยเหลือของไทยยังมุ่งเป้าไปที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามากกว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์หรือปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีการจัดการเชิงสถาบันหรือองค์กรที่ชัดเจนในการดำเนินการในเรื่องนี้ และหน่วยงาน เช่น TICA ก็ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจะเป็นการประสานงานโดยกระทรวงการ

ต่างประเทศ แต่ไม่มีหน่วยงานที่เฉพาะเจาะจงในการทำหน้าที่นี้ สำหรับในด้านการรับความช่วยเหลือก็เช่นเดียวกัน ประเทศไทยไม่มีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับการไหลเข้ามาของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ในขณะที่ ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากอุทกภัยขนาดใหญ่ในปี 2011 ทำให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวนมากไหลเข้ามาในประเทศ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีได้ร้องขอ ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการจัดการความช่วยเหลือดังกล่าว ส่งผลให้ความช่วยเหลือเหล่านั้นไม่ได้ถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่า ทั้งประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย ต่างปรับตัว และพยายามสร้างกลไกต่างๆ ขึ้นมาเพื่อรองรับการจัดการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีโอกาสจะถูกส่งมายังประเทศตนในอนาคตหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นผลจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ขึ้นอีก ในเวลาเดียวกัน แนวคิดเรื่อง ความสามารถในการปรับตัว และความยืดหยุ่นของสถาบัน องค์กร และสังคม ได้กลายเป็นทิศทางสำคัญในเรื่องการจัดการภัยพิบัติและการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศในปัจจุบัน

รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การจัดการเชิงสถาบันสำหรับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (การให้ การรับ และการกระจาย): กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย

(The Institutional Arrangement for International Humanitarian Operation (Provision, Reception, and Distribution): The Comparative Study between Japan and Thailand)

บทนำ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากในระยะเวลา 10 ปีมานี้ ภัยพิบัติเหล่านี้นำมาซึ่งความสูญเสียอย่างมหาศาลทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประเทศที่ประสบภัยพิบัตินั้น ทั้งยังมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะภาคการผลิตและการค้าอีกด้วย ในปี 2011 ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยได้ประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของตนเอง โดยที่ประเทศญี่ปุ่นได้เผชิญกับ “มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ” คือ แผ่นดินไหว Tsunami และการระเบิดของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ในวันที่ 11 เดือนมีนาคม ในขณะที่ในปีเดียวกันนี้ประเทศไทยประสบกับ “ มหาอุทกภัย ” เป็นเวลานานและกินพื้นที่กว้างขวางถึง 2 ใน 3 ของประเทศ ตั้งแต่ภาคเหนือจนถึงภาคกลางและรวมถึงกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงด้วย

ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติดังกล่าวนี้ รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของตนทั้งในรูป อาหาร น้ำ ที่พักพิงชั่วคราว ฯลฯ ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลของทั้งสองประเทศยังได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเป็นจำนวนมากอีกด้วย เนื่องจากบนความจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่มักเป็นเรื่องรุนแรงและเป็นสถานการณ์ที่รัฐ รัฐ

หนึ่งไม่สามารถจัดการได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง การขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในกรณีของญี่ปุ่น เหตุการณ์ภัยพิบัติ3 ประการได้เปลี่ยนสถานะของประเทศ จากที่เคยเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือกลายเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ในขณะที่ประเทศไทยที่แม้ว่าจะประกาศตัวว่าเป็นประเทศผู้ให้รายใหม่นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา แต่ภายใต้สถานการณ์มหาอุทกภัยในปี 2011 ประเทศไทยก็ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกัน

โดยหลักการแล้ว ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยการร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัยพิบัติ ชุมชนระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเหล่านั้น เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นสามารถบรรลุน้ำที่พื้นฐานของรัฐ นั่นคือ ปกป้องประชาชนของตน และเพื่อให้การให้ความช่วยเหลือของชุมชนระหว่างประเทศบรรลุผล กล่าวคือ ความช่วยเหลือถูกส่งไปถึงผู้รับที่ประสบภัยพิบัติ รัฐที่ประสบภัยพิบัติจึงจำเป็นต้องอนุญาตให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไหลเข้าไปในประเทศได้ และยอมให้ปฏิบัติการของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมดำเนินการได้เพื่อช่วยชีวิต ลดความเจ็บปวดและทรมาน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการดำรงรักษา ทั้งในช่วงระหว่างและหลังสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ด้วย รวมทั้งเป็นการป้องกันและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการเตรียมการในกรณีที่เกิดเหตุการณ์เหล่านั้นอาจจะเกิดขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ฉุกเฉินในบางครั้ง การรอกการร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัยอาจเป็นการลอบหนประสิทธิภาพของการให้และรับความช่วยเหลือ และอาจส่งผลต่อการช่วยชีวิตหรือบรรเทาความทุกข์ยากของผู้ประสบภัยด้วย และในกรณีที่สถานการณ์เลวร้ายกว่านั้น เช่น รัฐบาลของประเทศที่ประสบภัยพิบัติ มิได้ร้องขอรับความช่วยเหลือไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม ความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็อาจจะเข้าไปได้ รวมทั้งปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมก็ไม่สามารถได้รับการดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

นอกจากนั้นเพื่อที่จะสนับสนุนปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนั้น โดยหลักการพื้นฐานแล้ว ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจะถูกส่งให้ประเทศผู้รับบนหลักการ 4 ประการ คือ ความเป็นมนุษย์ (Humanity) หมายถึง การให้ความสำคัญแก่การช่วยชีวิตมนุษย์และการบรรเทาความทุกข์ทรมานเป็นหลักในทุกพื้นที่ที่ชีวิตและความทุกข์ถูกค้นพบ ; ความเที่ยงธรรม (Impartiality) หมายถึง การปฏิบัติการที่วางอยู่บนหลักการของความต้องการเท่านั้น ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ; ความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง ปฏิบัติการความช่วยเหลือนั้นต้องไม่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายใต้สถานการณ์ของความขัดแย้งทางอาวุธ หรือความขัดแย้งอื่นๆ ; และความเป็นอิสระ (Independence) หมายถึง ปฏิบัติการความช่วยเหลือนั้นต้องมีอำนาจอิสระจากอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ ซึ่งตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง อาจจะถืออำนาจเหล่านั้นไว้ในพื้นที่ที่ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมได้รับการดำเนินการอยู่

การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลากว้าง ๆ กล่าวคือ ในช่วงแรกคือ ระยะเวลาภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมักจะเป็นระยะเวลานั้นๆ และเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการช่วยชีวิต และบรรเทาความทุกข์ยาก เช่น การให้เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น (อาหาร น้ำ ยารักษาโรคและที่พักพิงชั่วคราว เป็นต้น) สำหรับในช่วงที่สอง คือ ช่วงเวลาของการฟื้นฟู ซึ่งมักจะเป็นการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระยะยาว เช่น การฟื้นฟูความเชื่อมโยงกับครอบครัว การคืนกลับสู่ชีวิตปกติ (การฟื้นฟูบูรณะสิ่งปลูกสร้าง การฟื้นคืนหรือกลับสู่สภาพเดิม การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ระบบการป้องกันและการเตรียมการต่างๆ เป็นต้น)

สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า ปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ได้แก่ หน่วยงานของรัฐบาลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น องค์การระหว่างประเทศ องค์การที่ไม่ใช่รัฐทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชน ดังนั้น การ

ประสานงานและการร่วมมือกัน (Aid Coordination) ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญมากและมีผลต่อความสำเร็จ หรือ ประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการเชิงสถาบันที่จะเชื่อมร้อยการทำงานของตัวแสดงเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเรื่องจำเป็นอย่างมาก

การศึกษานี้วางอยู่บนข้อถกเถียงและความพยายามในการทำความเข้าใจประเด็นที่สำคัญ 2 ประการที่เกี่ยวข้องกัน นั่นคือ ประการแรก ความจำเป็นในเรื่องที่ต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันระหว่างประเทศเพื่อรองรับการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยของรัฐกับบทบาทของชุมชนระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และ ประการที่สอง การจัดการเชิงสถาบันในการสนับสนุนการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือนั้นในประเทศผู้รับที่ประสบภัยพิบัติ โดยที่ การศึกษานี้จะพยายามค้นหาและอธิบายถึงบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้และรับความช่วยเหลือและปฏิบัติความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมไม่ว่าจะเป็น รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ โดยเน้นที่หลักการประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศ, การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ โดยใช้เหตุการณ์ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยในปี 2011 เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากทั้งสองประเทศเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เพราะทั้งสองประเทศเผชิญภัยพิบัติที่ร้ายแรงมากในปีนั้นและความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ไหลเข้าไปเป็นจำนวนมาก โดยที่สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น บนความเชื่อว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการเตรียมการสำหรับการเผชิญภัยพิบัติที่ดีที่สุดในโลก ดังนั้น “แบบแผนการปฏิบัติที่ดี” (Best Practice) ของญี่ปุ่น อาจจะเป็นแบบอย่างของประเทศไทยได้ แต่ในขณะเดียวกัน การจัดการเชิงสถาบัน โดยเฉพาะการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็เผยให้เห็นถึง ความท้าทายที่ญี่ปุ่นเผชิญอยู่ในการตอบสนองต่อ

ภัยพิบัติและการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเช่นกัน ในขณะที่สำหรับประเทศไทยนั้น เหตุการณ์มหาอุทกภัยทำให้ประเทศได้รับความช่วยเหลือจำนวนมากจากแหล่งต่างๆ แต่การดำเนินการเกี่ยวกับความช่วยเหลือนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงความไม่มีประสิทธิภาพและความโปร่งใส ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้สามารถที่จะแก้ไขได้และพัฒนาให้ดีขึ้นได้ ถ้าประเทศไทยได้เรียนรู้จากประสบการณ์หรือตัวแบบของประเทศอื่น ดังนั้น นอกจากความพยายามที่จะเข้าใจความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ดังกล่าวในปฏิบัติการการให้และรับความช่วยเหลือในทั้งสองประเทศแล้ว การศึกษานี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่จะ “ถอดบทเรียน” ของทั้งสองฝ่าย ในเรื่องการจัดการเชิงสถาบันเพื่อนำไปสู่ “ความมีประสิทธิภาพ” และ “การออกแบบเชิงสถาบัน” ในอนาคตเพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นอีก

การศึกษานี้วางอยู่บนคำถามพื้นฐาน 3 ข้อ คือ หนึ่ง บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในช่วงเวลาฉุกเฉินและการฟื้นฟูเป็นอย่างไร สอง การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของทั้งสองประเทศในปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเป็นอย่างไร และ สาม ตัวแสดงต่างๆ เหล่านั้นปรับตัวและช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การประสานงานและความร่วมมือในปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมอย่างไร เพื่อตอบคำถามทั้งสามประการ การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการลงพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติเพื่อพูดคุยสอบถามผู้ที่ได้รับผลจากภัยพิบัติและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ โดยที่ในกรณีของญี่ปุ่น หน่วยงานที่ผู้ศึกษาให้ความสำคัญคือ สำนักงานกฤษฎามนตรี โดยเฉพาะหน่วยงานที่เรียกว่า Extreme Disaster Management Headquarters และ Disaster Management Council ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงาน JICA ทั้งที่กรุงโตเกียวและสำนักงานสาขา ในจังหวัด มิยาจิ สำหรับองค์กรระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาให้ความสำคัญกับบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ขององค์การ

สหประชาชาติในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNOCHA ซึ่งมีความรับผิดชอบโดยตรงในการประสานงานเกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ในขณะที่ยังคงมีองค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจ คือ Japanese Red Cross Society (JRCS) , Japan Save the Children , Japan Platform และ Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.(IDRAC) ในจังหวัดมิยาจิ สำหรับกรณีประเทศไทยนั้น ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารมากกว่าการสัมภาษณ์ โดยที่หน่วยงานที่ผู้ศึกษาให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ The Flood Relief Operation Center (FROC) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และกระทรวงการต่างประเทศ ในส่วนขององค์การระหว่างประเทศนั้น หน่วยต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่ผู้ศึกษาให้ความสำคัญ เช่นเดียวกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐอื่นๆ เช่น สภากาชาดไทย, USAID, และ Save the Children Thailand เป็นต้น

รายงานฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 5 บท คือ บทที่ 1 จะกล่าวถึง กรอบแนวคิดและข้อถกเถียงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม หลักการและประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศในการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศและการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมภายใต้ภาวะฉุกเฉิน บทที่ 2 เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับ “มหาภัยพิบัติ 3 ประการ” ในญี่ปุ่น ในปี 2011 รวมถึงการรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในขณะนั้น และข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว บทที่ 3 เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับ “มหาอุทกภัย” ของประเทศไทยในปี 2011 เช่นเดียวกัน รวมทั้งข้อมูลและข้อวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการรับและการจัดการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ประเทศไทยได้รับในเวลานั้น บทที่ 4 เป็นการอธิบายถึง การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นในปฏิบัติการการรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมทั้งในช่วงของสถานการณ์ฉุกเฉินและฟื้นฟู รวมทั้งบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง บทที่ 5 จะอธิบายในลักษณะเดียวกับบทที่ 4 แต่ใช้กรณีศึกษาของ

ประเทศไทย และบทรูป จะเป็นการถอดบทเรียนของปฏิบัติการการให้และรับความช่วยเหลือของทั้งสองประเทศ โดยในบทนี้ผู้ศึกษาจะพยายามแสดงให้เห็นปฏิบัติการที่เหมือนและแตกต่างของทั้งสองประเทศ รวมทั้งการตอบข้อถกเถียงที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยของรัฐกับบทบาทของชุมชนระหว่างประเทศในการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และการจัดการเชิงสถาบันกับการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือดังกล่าว สุดท้ายผู้ศึกษา ยังจะชี้ให้เห็นถึงทิศทางการศึกษาเรื่องนี้ในอนาคตด้วย

บทสรุป

สถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในญี่ปุ่นในปี 2011 และมหาอุทกภัยในประเทศไทยในปีเดียวกัน ฉายให้เห็นภาพของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของทั้งสองประเทศในการจัดการกับภัยพิบัติภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศ ซึ่งทั้งสองประเทศมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ทั้งเหมือนและแตกต่างกันทั้งในส่วนของกฎหมาย/กฎระเบียบ / ระบบ / กลไก โครงสร้างองค์กรและการปฏิบัติการ

สำหรับประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการจัดการภัยพิบัติมากกว่า รวมทั้งมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้ที่รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ด้วย ทำให้ประเทศมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประเทศไทย มีประสบการณ์ดังกล่าวน้อยกว่ามาก การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรจึงไม่ได้ถูกออกแบบมาให้รองรับกับการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวนมากที่ไหลเข้ามาในประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งประเทศประสบความยากลำบากในการจัดการอยู่แล้ว การเข้ามาของความช่วยเหลือจากต่างประเทศในด้านหนึ่ง แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ดี แต่ด้วยความไม่พร้อมของระบบในประเทศ การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศจึงกลายเป็นความท้าทายอันหนักหน่วงสำหรับรัฐบาลไทยที่จะต้องจัดการ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพทั้งในเรื่องของการรับความช่วยเหลือ การจับคู่ระหว่างความต้องการกับความช่วยเหลือที่มี และการกระจายความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่มีผู้ประสบภัย

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์นั้น ผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยประสบปัญหาการประสานงานการให้และรับความ

ช่วยเหลือเหมือนกัน เพียงแต่ระดับของปัญหาแตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลมาจากความต่างของปริมาณขององค์กรที่เกี่ยวข้องและความช่วยเหลือที่เข้ามาในประเทศ ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากรัฐบาลประกาศรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และภัยพิบัติที่ญี่ปุ่นประสบมีความร้ายแรงมาก ทำให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมเกิดขึ้นมาก ทั้งความช่วยเหลือในลักษณะที่มาจากความสัมพันธ์สองฝ่ายระหว่างรัฐ และการให้ความช่วยเหลือโดยองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานของสหประชาชาติ และธนาคารจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจน ทำให้การประสานงานดำเนินไปได้ ยกเว้นในกรณีของ NGOs และ INGOs ซึ่งการจัดการเชิงสถาบันโดยเฉพาะกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่ได้ครอบคลุมมากพอ ทำให้การประสานงานมีอุปสรรคมาก ทั้งๆ ที่ NGOs และ INGOs เป็นหน่วยที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน และกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าก็ตาม สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนั้น ความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมไม่ว่าจะมาจากประเทศพันธมิตร หรือ องค์การระหว่างประเทศก็ตาม จึงไม่สามารถดำเนินการได้ ในขณะที่สิ่งของบรรเทาทุกข์ส่วนใหญ่เป็นสิ่งของมาจากองค์การระหว่างประเทศ หรือ INGOs หรือ ประเทศพันธมิตรถูกส่งผ่านมายังศูนย์ประสานงานรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศและเป็นส่วนหนึ่งของ FROC โดยผ่านการประสานงานกับสถานทูตของประเทศพันธมิตรในประเทศไทย หรือหน่วย / สำนักงานขององค์การระหว่างประเทศ หรือ NGOs ในประเทศไทย ซึ่งการดำเนินการของประเทศไทยนี้สะท้อนให้เห็นถึงการไม่มีการจัดการเชิงสถาบันที่เพียงพอในการตอบสนอง หรือ รองรับสถานการณ์การไหลเข้าของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในยามฉุกเฉิน และเรื่องนี้ถือเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับรัฐบาลไทยที่จะต้องพิจารณาเตรียมการสำหรับอนาคตหากเกิดสถานการณ์ดังกล่าวขึ้นอีก

นอกเหนือจากปัญหาเรื่องการประสานงานแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยเผชิญเหมือนกันในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศก็คือ การจับคู่ระหว่างความต้องการของผู้ประสบภัยที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา กับ สิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับเข้ามา ซึ่งในหลายๆกรณี การมาถึงล่าช้าของสิ่งของทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับความต้องการที่เปลี่ยนไป ในเวลาเดียวกันคุณภาพ / มาตรฐานของสิ่งของบรรเทาทุกข์ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สร้างความยุ่งยากซับซ้อนให้แก่กระบวนการรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีมาตรฐานการครองชีพที่สูงและมีมาตรฐานคุณภาพสิ่งของอุปโภคบริโภคสูง ทำให้การคัดเลือกสิ่งของใช้เวลาและกำลังคนจำนวนมาก นอกจากนั้น ประเด็นทางวัฒนธรรมก็มีผลต่อการจับคู่ระหว่างสิ่งของกับความต้องการของผู้ประสบภัยด้วย ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน และรัฐบาลญี่ปุ่นก็พยายามหลีกเลี่ยง หรือ ป้องกันปัญหาการปฏิเสธไม่รับความช่วยเหลือของผู้ประสบภัย ในขณะที่ในกรณีของประเทศไทย ปัญหาการจับคู่ระหว่างความต้องการของผู้ประสบภัยกับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่มีอยู่มักจะไม่ใช้ประเด็นเรื่องคุณภาพหรือมาตรฐานของสิ่งของ แต่เป็นประเด็นเรื่องความไม่เพียงพอ หรือ การได้รับจนล้นเกินในแต่ละพื้นที่และแต่ละเวลา อันเป็นผลมาจากการประสานงานที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้ความช่วยเหลือกระจุกตัวอยู่เฉพาะในบางพื้นที่เท่านั้น ในขณะที่ในบางพื้นที่แม้จะมีความต้องการมาก แต่ก็ไม่ได้รับความช่วยเหลือ นอกจากนั้นการแทรกแซงทางการเมืองในการรับและกระจายความช่วยเหลือก็เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันด้วย

บทเรียนที่ได้จากสถานการณ์อุทกภัยอันเป็นผลมาจากภัยพิบัติในปี 2011 ของทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย นอกจากจะทำให้ทั้งสองประเทศตระหนักถึงความสำคัญของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศแล้วยังทำให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศตระหนักถึงข้อจำกัดในเรื่องการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศของ

ตนเองอีกด้วย ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่ความพยายามในการออกแบบสถาบันและองค์กรใหม่หรือปรับเปลี่ยนสถาบันและ องค์กรที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในด้านการจัดการเชิงสถาบันโดยเฉพาะเรื่องกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งกรณีของญี่ปุ่นและประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือช่องว่าง หรือ การขาดหายไปของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากภัยพิบัติ (International Law of Disaster Relief) โดยเฉพาะในเรื่องของปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมที่จำเป็นต้องมีการยอมให้บุคคลากรจากต่างประเทศเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ของประเทศที่ประสบภัยพิบัติได้ ซึ่งการที่บุคคลากรเหล่านั้นจะผ่านเข้าไปปฏิบัติการได้จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับในระดับระหว่างประเทศ (International Legal Framework) หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือ จำเป็นต้องมีกรอบกฎหมายพื้นฐานสำหรับการให้บุคคลเข้ามาปฏิบัติการในประเทศได้ (Legal basis for deployment and privilege and immunities for deployed personal) ซึ่งการจะมีกรอบกฎหมายดังกล่าวได้นั้นเป็นเรื่องที่ทำลายต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐปฏิเสธการรับความช่วยเหลือ ทั้งที่รัฐก็ไม่มีความสามารถในการจัดการภัยพิบัติได้โดยลำพัง หรือในกรณีที่มีความแตกต่างเชิงอำนาจระหว่างประเทศผู้ให้กับประเทศผู้รับ (Telee 2014) การศึกษาของ Telee สรุปว่า วิธีที่ง่ายที่สุดในการรับปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในกรณีของบุคคลากร ก็คือ การเห็นพ้องของรัฐที่ประสบภัยพิบัติในการยอมรับความช่วยเหลือ (Consent of the disaster-affected state) และในกรณีที่รัฐที่ประสบภัยพิบัติปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือ ก็เป็นการยากมากที่ชุมชนระหว่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศจะส่งบุคคลากรหรือสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปได้ การศึกษาของ Telee เสนอว่า แม้ว่าจะมีข้อเสนอให้ใช้หลักการ Responsibility to Protect R2P และ UNSC Resolution แต่ข้อเสนอทั้งสองประการก็มีปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ R2P ไม่ได้รับการยอมรับให้นำมาใช้ในกรณีของสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ ในขณะที่ UNSC Resolution ก็ทำได้

ยากเพราะการเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกถาวร UNSC ทั้งหมดเป็นเรื่องที่คาดเดาได้ยาก ดังนั้น Telee จึงสรุปว่าในปัจจุบันนี้ไม่มีวิธีใดๆ ที่ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจะได้รับการพิจารณา หรือ ให้ความสำคัญแก่หลักการมนุษยธรรมมากกว่า หลักการเรื่อง อำนาจอธิปไตยและบูรณาภาพของดินแดนของรัฐ (Telee , 2014) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อาจจะเป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรงเกินกว่าที่รัฐรัฐหนึ่งจะจัดการได้ และดังนั้น ประเด็นเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่ง Caron , Kelly และ Telesetsky เห็นว่าการมีกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่อง Disaster Relief จะเป็นเรื่องจำเป็นในอนาคตอันใกล้ (Caron , Kelly and Telesetsky, 2014)

นอกจากความพยายามในการจัดการเชิงสถาบันในระดับระหว่างประเทศเพื่อรองรับกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการมนุษยธรรมในพื้นที่ประสบภัยแล้ว Handmer & Dovers ได้เสนอว่า การสร้างความสามารถให้แก่ชุมชนและสังคมให้มีความยืดหยุ่นปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติ (Resilience) น่าจะเป็นคำตอบที่สำคัญสำหรับการจัดการภัยพิบัติในอนาคต ซึ่งการสร้างความสามารถให้ชุมชนและสังคมมีความยืดหยุ่นหรือมีความสามารถในการปรับตัวนี้ ควรจะเน้นที่ตัวแสดงอื่นที่มีใช้รัฐ เช่น ภาคประชาสังคม หรือ NGOs ในฐานะผู้ปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและผู้ประสบภัยที่มักไม่ได้รับการดูแล หรือ ให้ความสำคัญ (Unattended victims) ในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ ข้อเสนอของ Handmer & Dovers นี้เป็นข้อเสนอที่วางอยู่บนฐานคิดที่มองเรื่องการจัดการภัยพิบัติไปไกลกว่าสถานการณ์ภัยพิบัติ (beyond event) แต่เป็นเรื่องของการเตรียมการ และเตรียมพร้อมในการรับมือ / ตอบสนองต่อภัยพิบัติ และดูเหมือนว่า Handmer & Dovers จะมองเห็นเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นเพียง “ความสนับสนุน” ที่เป็น “รอง” หรือ “เพิ่มเติม” ลงไปบนความช่วยเหลือของรัฐบาลที่ให้แก่ผู้ประสบภัยพิบัติอยู่แล้ว และบนแนวคิดเรื่องการสร้างความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัวของชุมชนและ

สังคมนี้ รัฐจะถูกเรียกร้องให้สร้างการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่มีความแตกต่างจากการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรแบบเดิมที่รัฐเคยมีอยู่ ซึ่งความท้าทายสำคัญต่อความพยายามในการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในรูปแบบนี้ คือ การเชื่อมร้อยตัวแสดงที่แตกต่าง ความต้องการที่แตกต่าง และบทบาท / ความสามารถที่แตกต่างกันได้ (Handmer & Dover , 2014)

ในกรณีของญี่ปุ่น ด้วยการพยากรณ์ว่า ประเทศจะเผชิญภัยพิบัติแผ่นดินไหวครั้งใหญ่อีกครั้งในระยะเวลาไม่นานต่อจากนี้ ทำให้รัฐเตรียมการทั้งด้านสถาบันและองค์กรเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว และแนวคิดเรื่องการสร้างความสามารถในการยืดหยุ่นและปรับตัวให้แก่ชุมชนและสังคมก็เป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับ ทำให้การออกแบบสถาบันและองค์กรในขณะนี้เป็นไปในทิศทางดังกล่าว แต่ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นก็ไม่ได้ปฏิเสธการขอรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ในกรณีที่ประเทศเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งยังได้ออกแบบการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรให้รองรับสถานการณ์ของการไหลเข้าของความช่วยเหลือดังกล่าว รวมทั้งบุคคลากรจากต่างประเทศที่จะเข้ามาปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินอีกด้วย ขณะที่สำหรับประเทศไทย แม้ว่าแนวโน้มของการเผชิญปัญหาภัยพิบัติของประเทศจะไม่มากเหมือนกรณีของญี่ปุ่น แต่แนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติก็สูงขึ้นในระยะ 2-3 ปีมานี้ เช่น การเกิดแผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงรายในปี 2014 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในด้านการเตรียมการ โดยเฉพาะการออกแบบสถาบันและองค์กรให้มีความพร้อมกับการเผชิญต่อสถานการณ์ดังกล่าว ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก หมายความว่า รัฐบาลไทยยังคงพึ่งพิงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรแบบเดิมที่เคยมีมาก่อน ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า การจัดการดังกล่าวจะสามารถตอบสนองต่อภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้หรือไม่ นอกจากนั้น ในประเด็นเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศนั้น ดูเหมือนรัฐบาลไทยจะยังคงพึ่งพิงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรแบบเดิมที่มีอยู่เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากการ

สัมภาษณ์ พบว่าภาคประชาสังคม ชุมชน และ NGOs ในประเทศมีความตื่นตัวในเรื่องการจัดการภัยพิบัติมากกว่าและมีความพยายามในการผลักดันการออกแบบการจัดการเชิงสถาบันให้ครอบคลุมการทำงานของพวกตนเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ และในเวลาเดียวกันแนวคิดเรื่อง การสร้างความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัวในระดับชุมชน (Community Resilience) ก็ถูกนำมาเป็นแนวทางในการจัดการเชิงสถาบันในระดับชุมชนหรือท้องถิ่นที่มีความเสี่ยงในการเผชิญภัยพิบัติสูงอีกด้วย

สำหรับประเด็นที่ควรจะมีการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงสถาบันสำหรับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และบุคคลากรสำหรับปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศก็คือ การจัดการเชิงสถาบันในระดับระหว่างประเทศ กล่าวคือ ข้อถกเถียงเรื่องความจำเป็นที่ต้องมีกรอบกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นพื้นฐานสำหรับการอำนวยความสะดวกหรือให้ความชอบธรรมแก่รัฐผู้ให้ หรือ องค์การระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องที่จะเถียงค่อนข้างมากเพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐและฐานคิดเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ว่าควรได้รับการดำเนินการโดยใครบ้าง และคิดจากมุมมองของใครในฐานะผู้ประสพภัย รัฐ หรือ ประชาชน รวมทั้งเส้นแบ่งระหว่างการให้ความช่วยเหลือที่เกิดจากประชาชนกับการแทรกแซงทางการเมือง โดยใช้ประเด็นเรื่องความช่วยเหลือเป็นข้ออ้างด้วย นอกจากนั้นการแสวงหาระบบการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ (Aid Coordination) ระหว่างหน่วย / องค์การต่างๆ ในภาวะฉุกเฉินก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน การสร้างระบบที่ช่วยในการจับคู่ระหว่างความต้องการของผู้ประสพภัยกับสิ่งของที่ถูกล่งมาให้เป็นความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์อย่างเหมาะสม / สอดคล้องกันก็เป็นเรื่องจำเป็นเช่นเดียวกัน ประเด็นสุดท้าย คือ บทบาทที่เพิ่มขึ้นอย่างมากของภาคประชาสังคมและ NGOs ในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อ

มนุษยธรรม ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการศึกษาและพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรเหล่านั้น และในเวลาเดียวกันก็เพื่อให้เกิดระบบที่มีประสิทธิภาพหรือเกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดจากการดำรงอยู่และเพิ่มบทบาทขึ้นขององค์กรเหล่านี้

ในขณะที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของโลกอย่างเข้มข้นและละเลยการบำรุงรักษา แต่ในเวลาเดียวกัน โลกาวัดนั้นอันเป็นผลผลิตที่เกิดจากการพัฒนาของมนุษย์ก็เปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกันและกันได้มากขึ้น ช่วยเหลือเกื้อกูลกันได้มากขึ้น และบนความตั้งใจและเชื่อมั่นในมนุษย์ บนความทุกข์ยากของเพื่อนร่วมโลก และความร่วมมือร่วมใจในการที่จะช่วยเหลือกันและกัน การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน และสิ่งนี้จะเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้รัฐต้องคิดถึงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับสถานการณ์เหล่านั้น และไกลไปถึงการทบทวนแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐ และการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากจุดยืนของประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติด้วยในอนาคตอันใกล้

เอกสารอ้างอิง

Caron , David D. , Michael J.Kelly and Anastasia Telesetsky (eds) (2014). The International Law of Disaster Relief . New York : Cambridge University Press

Handmer , John and Stephen Dovers (2013) . Handbook of Disaster Policies and Institutions : Improving Emergency Management and Climate Change Adaptation . London :
Routledge.

Nishimoto , Kentaro (2014) , “ The Role of International Organization in Disaster Response : A Case Study of Recent Earthquake in Japan ” , in David D. Caron , Michael J. Kelly, and Anastasia Telesetsky (eds.), (2014) , The International Law of Disaster Relief . New York : Cambridge University Press.

Telee , Amelia (2014) , “ Challenges to the Sovereignty in the Provision of International Natural Disaster Relief ,” in David D. Caron , Michael J. Kelly and Anastasia Telesetsky (eds.) (2014). The International Law of Disaster Relief. New York : Cambridge University Press

บทที่ 1

การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ :

หลักการปฏิบัติระหว่างประเทศและการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือกับการจัดการเชิงสถาบัน

บทนำ

การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้และรับความช่วยเหลือต่างประเทศ ที่มีลักษณะแตกต่างจากความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น เช่น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาหรือความช่วยเหลือทางการแพทย์ ซึ่งความแตกต่างนี้มีทั้งในเรื่องรูปแบบการให้ วิธีการให้และเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ และด้วยเวลาที่การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนี้มีลักษณะพิเศษ มันจึงต้องการการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่แตกต่างจากการให้และรับความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น

เนื้อหาของบทนี้ให้คำอธิบายถึงหลักการของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจพื้นฐานสำหรับการอธิบายและวิเคราะห์เรื่องนี้ในระดับปฏิบัติการระหว่างประเทศ นอกจากนั้น เนื้อหาของบทนี้ยังจะให้คำอธิบายถึงแนวคิดในการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งถูกเลือกไปประยุกต์ใช้ในประเทศญี่ปุ่นและในประเทศไทยด้วย

1. การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม : คำจำกัดความ

The Global Humanitarian Assistance ได้ให้ความหมายของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมว่า เป็นความช่วยเหลือหรือการกระทำที่ถูกรวบรวมเพื่อช่วยชีวิต บรรเทาความทุกข์ยากและดำรงรักษาปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในระหว่างช่วงเวลาฉุกเฉินและหลังจากนั้น ลักษณะเฉพาะที่ทำให้การให้และรับความ

ช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีความแตกต่างจากความช่วยเหลือต่างประเทศอื่นๆ ก็คือ ประการแรก ความช่วยเหลือนี้ถูกกำกับด้วยหลักการ 4 ประการคือ ความเป็นมนุษย์ , ความเที่ยงธรรม , ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระ ประการที่สอง ความช่วยเหลือนี้มีลักษณะโดยธรรมชาติเป็นการช่วยเหลือในระยะสั้นและมอบให้แก่กิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติโดยทันที หรือเร่งด่วน (<http://www.globalhumanitarianassistance.org>)

โดยปกติแล้วความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมักถูกเรียกโดยภาพรวมว่า การตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน ซึ่งประกอบด้วยความช่วยเหลือ 3 รูปแบบ คือ หนึ่ง ความช่วยเหลือในด้านสิ่งของและบริการเพื่อบรรเทาทุกข์ เช่น ที่พักพิงชั่วคราว น้ำสะอาด ยา และบริการการแพทย์ เป็นต้น สอง ความช่วยเหลือด้านอาหารในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งมักเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้น และ สาม การประสานงานการให้ความช่วยเหลือ การให้บริการด้านการป้องกันและสนับสนุนต่างๆ เช่น โลจิสติกส์และการสื่อสาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนี้สามารถรวมไปถึงช่วงระยะเวลาของการฟื้นฟูบูรณะ และฟื้นคืนสภาพ/กลับสู่สภาพเดิม การป้องกันและการเตรียมการสำหรับรับมือกับภัยพิบัติ รวมถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าได้ด้วย ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนี้มีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น จากรัฐบาล บุคคล องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรภายในประเทศ หรือภาคเอกชน และคำที่ใช้เรียกความช่วยเหลือนี้มักจะสะท้อนให้เห็นความแตกต่างของความช่วยเหลือนี้จากความช่วยเหลือประเภทอื่น รวมทั้งแสดงลักษณะพิเศษของความช่วยเหลือนี้ในแต่ละแบบภายใต้กลุ่มความช่วยเหลือเดียวกัน เช่น Global Humanitarian Assistance , International Humanitarian Assistance , และ Humanitarian Assistance from governments (bilateral) เป็นต้น

UNOCHA ได้อธิบายถึงหลักการ 4 ประการซึ่งเป็นพื้นฐานของปฏิบัติการ การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม กล่าวคือ ความเป็นมนุษย์ หมายถึง ความทุกข์ยากของมนุษย์ต้องได้รับการกล่าวถึงในทุกที่ที่เรื่องนี้เกิดขึ้นและถูกค้นพบ วัตถุประสงค์หลักของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมคือ การปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ และการประกันความเคารพต่อชีวิตมนุษย์ ; ความเป็นกลาง หมายถึง ผู้ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมต้องไม่เลือกข้าง หรือมีส่วนร่วมในความขัดแย้ง / ข้อถกเถียงทางการเมือง ศาสนา ชาติพันธุ์ หรือ อุดมการณ์ ; ความเที่ยงธรรม หมายถึง ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมต้องได้รับการดำเนินการบนพื้นฐานของความต้องการเป็นหลัก ให้ความสำคัญแก่ความเร่งด่วนอย่างที่สุดของความทุกข์ยาก และต้องไม่สร้างความแตกต่างอันเกิดจากสัญชาติ เชื้อชาติ เพศ ศาสนา / ความเชื่อ ชนชั้นและความคิดทางการเมือง ; ความเป็นอิสระในการดำเนินการ หมายถึง ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมต้องมีความเป็นอิสระ มีอำนาจในการดำเนินการที่เป็นอิสระจากเป้าหมายทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร และวัตถุประสงค์อื่นๆ ที่ตัวแสดงใดๆ คาดว่าจะมี / ยึดถือในพื้นที่ที่ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมกำลังดำเนินอยู่ หลักมนุษยธรรม 4 ประการนี้เป็นแกนหลักในการสร้างและรักษาไว้ซึ่งความสามารถในการเข้าถึงประชากรผู้ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบ ภายใต้บริบทของภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ความขัดแย้งทางอาวุธ หรือ ภาวะฉุกเฉินที่ซับซ้อนอื่นๆ การสนับสนุนให้เกิดการยอมรับในหลักการมนุษยธรรมนี้ เป็นประเด็นสำคัญและจำเป็นสำหรับการประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีประสิทธิภาพ (<http://www.unocha.org>)

2. รัฐกับการปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็นเกิดขึ้นด้วยเหตุผลใดก็ตาม การตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมแก่ประชาชนนั้น รัฐถือเป็นหน่วยหลักที่ต้องดำเนินปฏิบัติการ

ดังกล่าวในขั้นต้นและโดยเร่งด่วน และเมื่อรัฐโดยลำพังไม่สามารถจะจัดการกับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ได้อีกต่อไป รัฐอาจร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจากภายนอก ดังนั้น ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ชุมชนระหว่างประเทศหรือประเทศพันธมิตรจะเข้าไปดำเนินการในรัฐที่ประสบภัยพิบัติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นร้องขอและอนุญาตให้เข้าไปปฏิบัติการดังกล่าวในดินแดนของตน ในแง่นี้หมายความว่า ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีสถานะ “เป็นรอง” หรือ “เป็นการสนับสนุน” ต่อปฏิบัติการที่ดำเนินการโดยรัฐหรือกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ หากมิได้มีการร้องขอจากรัฐที่ประสบภัยพิบัติแล้ว ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจากภายนอกมิสามารถที่จะได้รับการดำเนินการได้ เจื่อนไซในการปฏิบัติการดังกล่าวนี้เป็นไปตามความเห็นชอบของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ ตาม UN Resolution A / RES /46/182 ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 78 ในปี 1991 ในข้อ 3 , 4, และ 5 กล่าวคือ

“ 3. The sovereignty, territorial integrity, and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.

4. Each state has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disaster and other emergencies occurring on the territory. Hence, the affected state has the primary role in the initiation, organization, and implementation of humanitarian assistance within its territory.

5. The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. International cooperation to address emergency

situations and to strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national law. Intergovernmental and non-governmental organizations working impartially and with strictly humanitarian motives should continue to make a significant contribution in supplementing national efforts.” (UN General Assembly, 1991)

สถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้พาไปสู่ประเด็นเรื่อง ความเป็นการเมืองของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม และการแทรกแซงของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในประเทศที่ประสบกับภัยพิบัติ อันที่จริงแล้ว ความเป็นการเมืองของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมไม่ได้เป็นเรื่องใหม่และการนำความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมาใช้เป็นประเด็นทางการเมือง เกิดขึ้นได้ทั้งจากฝ่ายผู้ให้ความช่วยเหลือและประเทศที่รับความช่วยเหลือ ในหลายกรณี ความช่วยเหลือนี้ได้เป็นเครื่องมือที่สร้างความสัมพันธ์อันดีแก่ทั้งสองฝ่าย แต่ในหลายกรณี ความช่วยเหลือนี้ก็ได้อาจกลายเป็นสาเหตุ หรือขยายความบาดหมางที่มีอยู่แล้วให้เพิ่มขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุด ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนี้ไม่ได้เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่พาไปสู่การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศผู้รับและประเทศผู้ให้ หรือสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างสองฝ่าย (Samuels 2013, pp. 66-77)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่มีความสำคัญมากกว่าก็คือ การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมในประเทศที่เผชิญภาวะฉุกเฉิน เนื่องจากประเด็นนี้มีความอ่อนไหวและไม่ชัดเจนมาก และในหลายกรณี ปัญหาไม่ได้อยู่ที่แก่นแท้ของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาชีวิตมนุษย์ แต่ปัญหาอยู่ที่ความเป็นการเมืองของความช่วยเหลือนี้ ในเวลาเดียวกันปฏิบัติการนี้ก็เกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่มากกว่ารัฐ รวมทั้งการ

ประสานงานและการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ ก็นำไปสู่ความเป็นการเมืองทั้งในระดับรัฐและระหว่างรัฐด้วย (Hilhorst 2013, pp. 1-15)

ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุที่จำนวนของภัยพิบัติและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเพิ่มจำนวนขึ้นมากในระยะหลังๆ นี้ รวมทั้งขนาดและความรุนแรงของภัยพิบัติก็เพิ่มมากขึ้นด้วย การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงได้รับการตระหนักและยอมรับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะสนับสนุนรัฐที่ประสบภัยในการจัดการต่อภาวะฉุกเฉินได้ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐไม่สามารถจัดการได้เพียงลำพัง และเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนปฏิบัติการดังกล่าว มีความจำเป็นที่จะต้องมีการบอบหรือโครงสร้างเชิงสถาบันในระดับระหว่างประเทศเพื่อรองรับการดำเนินการของรัฐที่ต้องการรับความช่วยเหลือ แต่มีอาจร้องขอได้ทันทั้งที่และรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่ต้องการให้ความช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของประชาชนผู้ที่ประสบภัยในฐานะเพื่อนมนุษย์ ซึ่งบนหลักการและความต้องการดังกล่าวนี้ ความจำเป็นในการคิดทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ได้มีเพิ่มมากขึ้น (Farber 2014, PP. 8-9)

3. การประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม : Cluster Approach

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินและการไหลบ่าเข้ามาของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในประเทศที่ประสบภัยพิบัติ เพื่อให้ความช่วยเหลือดังกล่าวถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของการช่วยชีวิตมนุษย์และบรรเทาความทุกข์ยาก การประสานงานความช่วยเหลือกลายเป็นประเด็นที่สำคัญมาก การประสานงานที่ดี หมายถึง ช่องว่างและความทับซ้อนที่น้อยลงในกระบวนการให้ความช่วยเหลือที่ดำเนินการโดยองค์กรให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมต่างๆ บนความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการในการประสานงานที่

มีประสิทธิภาพ รัฐและองค์การระหว่างประเทศได้ออกแบบวิธีในการดำเนินการหลากหลายรูปแบบ และการประสานงานแบบ Cluster ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่ถูกใช้ โดยองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหประชาชาติ

แนวคิดเรื่อง การประสานงานแบบ Cluster นี้มีรากฐานมาตั้งแต่ ปี 1991 และในปี 2005 ซึ่งมีการปฏิรูปการประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ในชื่อที่รู้จักกันว่า “วาระการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม” ประเด็นใหม่ๆ ได้ถูกเพิ่มเติมเข้าไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่กระบวนการให้ความช่วยเหลือนี้ และแนวทางการประสานงานแบบ Cluster ก็เป็นเรื่องใหม่เรื่องหนึ่ง ในบรรดาประเด็นใหม่ๆ เหล่านั้น

ในปี 2005 คณะกรรมการระหว่างองค์กรได้จัดตั้งแนวทางการประสานงานแบบ Cluster ขึ้นในฐานะเป็นกลไกที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการประสานงาน เพื่อที่จะช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ของมนุษย์ แนวทางการประสานงานแบบ Cluster นี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงช่องว่างของการตอบสนองต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและเพื่อปรับปรุงเรื่อง ความสามารถในการพยากรณ์ได้, ความรับผิดชอบ และประสิทธิผลของความพยายามในการให้ความช่วยเหลือโดยผ่านการประสานงานที่มากขึ้นของการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

Cluster เป็นกลุ่มขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งรวมทั้งองค์กรภายใต้ UN และไม่ใช่ UN ในแต่ละภาคส่วนหลักของปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม เช่น น้ำ สุขภาพ และโลจิสติกส์ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ถูกออกแบบให้ดำเนินกิจกรรมของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมโดยคณะกรรมการระหว่างองค์กร และมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการประสานงาน เช่น อาหารอยู่ในการจัดการของ WFP และ FAO , ที่พักพิงชั่วคราว อยู่ภายใต้การจัดการของ IFRC หรือ UNHCR , น้ำและสุขอนามัยอยู่ในการจัดการของ UNICEF เป็นต้น

หน้าที่หลักของ Cluster ในระดับประเทศ คือ หนึ่ง ให้บริการสนับสนุน โดยให้พื้นฐานสำหรับข้อตกลงในการปฏิบัติและการลดความทับซ้อน สอง แจกแจงการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ประสานงาน หรือ ทีมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม เพื่อสนองตอบต่อการให้ความช่วยเหลือโดยผ่านการประสานงานของการประเมินความต้องการและการวิเคราะห์ช่องว่างรวมถึงการจัดลำดับความสำคัญ สาม วางแผนและพัฒนายุทธศาสตร์ ซึ่งรวมถึงแผนระดับภาคส่วน เพื่อให้ถึงซึ่งมาตรฐานและความต้องการของแหล่งทุน สี่ ผลักดันการชี้ให้เห็นถึงปัญหา / ข้อกังวลต่างๆ ในนามของผู้มีส่วนร่วมใน Cluster และประชากรที่ได้รับผลกระทบ พิบัติ ห้ำ ติดตามและรายงานยุทธศาสตร์ของ Cluster และผลลัพธ์ ให้คำแนะนำสำหรับการกระทำที่ถูกต้องเมื่อจำเป็น และ หก การวางแผนอย่างต่อเนื่อง การเตรียมการ และการสร้างสมรรถนะให้บุคลากรในพื้นที่ที่จำเป็นและในพื้นที่ที่สมรรถนะนั้นดำรงอยู่ภายใน Cluster

แนวทางการประสานงานแบบ Cluster มุ่งเป้าที่จะเพิ่มคุณค่าให้แก่การประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม โดยผ่านความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น ความสามารถในการทำนายได้ ที่ขยายขึ้น การมีส่วนร่วมขององค์กรระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเข้าร่วมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ และการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการร่วมกัน สถาปัตยกรรมของการประสานงานแบบ Cluster ประกอบด้วยหน่วยที่สำคัญ คือ ผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน ผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ทีมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ผู้ประสานงาน Cluster โดยที่ UNOCHA ทำหน้าที่ผู้ประสานงานระหว่าง Cluster ต่างๆ และทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้ประสานงานต่างๆ ของแต่ละ Cluster

โดยหลักการแล้ว Cluster ถูกตั้งขึ้นมาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ความต้องการการประสานงานความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและ

ความสามารถในการประสานงานในพื้นที่ รวมถึงการปรึกษาหารือกับหุ้นส่วนในระดับชาติ การจัดตั้ง Cluster ควรเป็นไปเพื่อสนับสนุนกลไกระดับชาติในการประสานงานระดับภาคส่วนและคำนึงถึงประเด็นที่ข้าม Cluster ด้วย นอกจากนี้ การประสานงานแบบ Cluster ควรจะเน้นการแก้ปัญหาแบบชั่วคราวสำหรับการประสานงาน และจุดมุ่งหมายควรจะเป็นไปเพื่อฟื้นฟูหรือจัดตั้งกลไกการประสานงานระดับชาติขึ้น ในพื้นที่ที่สถานการณ์ฉุกเฉินยุติลง ผลจากการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำร่วมใน Cluster ระหว่างตัวแสดงที่เป็น UN, NGOs, องค์การกาชาดสากล และตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมถึง IOM ด้วยให้ผลในทางบวกต่อการประสานงาน แต่ความท้าทายที่สำคัญ ก็คือ ความเข้าใจร่วมกันและการกำหนดความรับผิดชอบที่รวมถึงภาระงานและการเงิน แน่นอนว่า ไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมรูปแบบเดียวสำหรับการบริหารจัดการ Cluster ด้วยขนาดที่แตกต่างกัน ขอบเขตและความซับซ้อนของสถานการณ์และการตอบสนองของ Cluster การเลือกวิธีการจัดการจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามที่การตอบสนองนั้นเกิดขึ้นทั้งในระดับปกติและในระดับต่ำกว่าระดับชาติ

เช่นเดียวกัน การประสานงานระหว่าง Cluster ก็ไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมเพียงรูปแบบเดียว การประสานงานระหว่าง Cluster หมายถึง การประสานงานระหว่าง และตัดข้ามระดับแต่ละระดับของปฏิบัติการตอบสนองต่อความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งถือว่าการประสานงานที่จำเป็น ในทางปฏิบัติการประสานงานระหว่าง Cluster ถูกนำโดยผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม หรือ ทีมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในระดับยุทธศาสตร์ และโดยผู้ประสานงาน Cluster ในระดับปฏิบัติการ โดยการสนับสนุนของ UNOCHA สำหรับการประสานงานในระดับที่ต่ำกว่าระดับชาติ หมายถึง การกระจายอำนาจการประสานงานจากระดับชาติลงไป โดยการจัดตั้ง Cluster ย่อย หรือ ภาคส่วนย่อย ในพื้นที่ที่มีการปฏิบัติการพิเศษ กลไกการประสานงานระดับชาติ ควรระมัดระวังที่จะประกันว่า ทรัพยากร ซึ่งรวมถึงทรัพยากรในการ

ประสานงานด้วย ถูกส่งตรงไปยังพื้นที่และประชากรที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดภาวะฉุกเฉิน (<http://Cluster.humanitarianresponse.info/>)

แม้ว่าแนวทางการประสานงานแบบ Cluster จะได้รับการพัฒนาขึ้นมา และถูกนำไปปฏิบัติใช้ในหลายกรณี แต่ผลจากการศึกษาพบว่า การประสานงานแบบ Cluster ยังไม่ได้เป็นวิธีการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในการอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม Humphries พบว่า โดยภาพรวมแล้ว แนวทางการประสานงานแบบ Cluster เพิ่มประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม แต่กระนั้นก็ตาม การประสานงานแบบนี้ก็ยังมีความท้าทายที่สำคัญ คือ หนึ่ง ช่องว่างอย่างมากในเรื่องภาวะผู้นำที่คาดหวังได้ สอง อุปสรรคในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมใน Cluster และสาม แนวทางการประสานงานแบบ Cluster นี้ไม่มีกลไกที่เพียงพอในการขยายความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ แต่ Humphries ก็ได้เสนอว่า ยังมีโอกาสอันดีอีกมาก ที่แนวทางการประสานงานแบบ Cluster จะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการกลับไปทบทวนแนวคิดเรื่อง การประสานงานแบบ Collaborative เพื่อที่จะแก้ปัญหาเรื่อง ภาวะผู้นำ ในการสั่งการและการกระทำตัวของหน่วยในการตัดสินใจ (Humphries, 2013)

4. การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม : การปรับตัวและความยืดหยุ่นของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กร

Handmer & Dovers อธิบาย ความหมายของ “สถาบัน” ว่า หมายถึง ข้อตกลง, กฎเกณฑ์ กระบวนการ หรือ วิถีปฏิบัติที่ถาวรและพยากรณ์ได้ ซึ่งสนับสนุนโครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์ในสังคม โครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์นี้ รวมถึง มิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม-

วัฒนธรรม บุคคล ระบบกฎหมายและการบริหารงาน สถาบันอาจปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นกฎหมาย หรือเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจริง สถาบันอาจเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่ชัดเจนมาก และมีผลบังคับมาก หรือในทางกลับกัน อาจเป็นความเข้าใจร่วมกันที่มีอยู่ในสังคมก็ได้ สถาบันช่วยทำให้เกิดการจัดการองค์กรของความร่วมมือ หรือความพยายามร่วมกัน ภายใต้ความคิด ความรู้ที่ร่วมกันในการกระทำบางอย่าง และลดความจำเป็นในการต่อรองในเรื่องของความคาดหวังและสัญญาในเชิงพฤติกรรมของมนุษย์ และแม้ว่าสถาบันจะมีความถาวร แต่มันก็สามารถถูกดัดแปลง และปรับเปลี่ยน / ปรับตัวได้ เกิดขึ้นใหม่และอาจหายไปได้ สถาบันโดยทั่วไปแล้ว ปฏิบัติการภายใต้สถานการณ์ทางสังคมที่ซับซ้อนและภายใต้ระบบความสัมพันธ์ที่มีสถาบันหลายสถาบัน ตัวแสดงหลายตัว และองค์กรหลายองค์กร (Handmer & Dovers, 2013, P. 38)

Disch ชี้ให้เห็นว่า การจัดการสถาบันเป็นกุญแจสำคัญสำหรับความสำเร็จของการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ (Disch, 1999) เพราะมันคือ การกำหนดกฎ กติกา ที่ทั้งสองฝ่ายจะปฏิบัติตามร่วมกัน รวมทั้งเป็นแนวทางให้องค์กรการให้ความช่วยเหลือนำไปใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกในระดับปฏิบัติการด้วย ในเวลาเดียวกัน สิ่งที่ต้องระมัดระวังก็คือ ความหมายของสถาบันตามที่ Disch ระบุไว้แตกต่างจากองค์กรมาก Douglass North และ Elinor Ostrom แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องเข้าใจถึงความแตกต่างของความหมายระหว่าง องค์กร กับสถาบัน โดยที่องค์กร หมายถึง กลุ่มคนที่รวมกันเพื่อกระทำกิจกรรมที่มีเป้าหมายร่วมกัน (North, 1990) ในขณะที่สถาบัน โดยเนื้อหาหลัก หมายถึง ข้อกำกับที่ถูกออกแบบมาเพื่อกำกับ / บังคับพฤติกรรมของมนุษย์ และโดยการกำกับพฤติกรรมนี้ สถาบันจึงสามารถเพิ่มความสามารถในการประมาณการถึงปฏิกิริยาของมนุษย์ และสามารถทำให้พฤติกรรมบางอย่างของมนุษย์เป็นไปได้ หรือเป็นไปไม่ได้ (Ostrom, 2002) มิติสำคัญของความเป็นสถาบัน คือ กฎเกณฑ์ / ระเบียบแบบแผน ที่มนุษย์ในสังคมมี

ร่วมกัน เพื่อบ่งบอกว่าอะไรที่สามารถทำได้หรือไม่ได้ ภายใต้สถานการณ์เช่นไร กฎเกณฑ์ / ระเบียบแบบแผนนี้ จึงเป็นเหมือน กติกา ที่ผู้เล่นทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และยึดถือปฏิบัติร่วมกันในสังคม ในแง่นี้สถาบันจึงเป็นโครงสร้าง พื้นฐานที่สำคัญสำหรับการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมด้วย เพราะการจัดการเชิงสถาบันจะเป็นการให้ความชอบธรรม, ช่องทาง และโอกาสสำหรับการจัดองค์กรและกำหนดการทำหน้าที่ขององค์กร แต่ในเวลาเดียวกัน การประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมก็เรียกร้อง มากกว่าจัดการเชิงสถาบัน หากยังต้องการทักษะการปฏิบัติการ ความเป็นผู้นำ และแนวทางการปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันด้วย

Handmer & Dovers ชี้ให้เห็นว่า โดยธรรมชาติแล้ว ภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นความท้าทาย ต่อนโยบาย องค์กร และสถาบันที่มีอยู่ ประสบการณ์หลักที่องค์กรและสถาบันเผชิญเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยต่างๆ ความเป็นเจ้าของนโยบายโดยคนเพียงกลุ่มเล็กๆ ซึ่งนำไปสู่ การชี้้นำโดยมุมมองที่คับแคบ การสร้างและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดี การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่สามารถที่จะจัดการกับความซับซ้อนและความไม่แน่นอนที่มีอยู่มาก การขาดความยืดหยุ่น และการพึ่งพิงมากเกินไปต่อลักษณะอาสาศาสตร์ที่ได้รับการสนับสนุนน้อย การขาดทรัพยากรบุคคล และข้อจำกัดของการติดต่อสัมพันธ์กับการจัดการระดับท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการและวิธีทำงาน (Handmer & Dovers, 2013, P. 165)

บนประสบการณ์ดังกล่าวนี้ Handmer & Dovers เสนอว่า การจัดการเชิงสถาบันควรมีลักษณะที่ อนุญาตให้มีการประสานงานแบบตัดข้ามองค์กรต่างๆ สถาบันควรสะท้อนหลักการและทิศทางที่ตกลงกันได้ สร้างสมดุลระหว่างความพยายามกับความสามารถในการเรียนรู้และการปรับตัวหรือความยืดหยุ่น ลักษณะของการจัดการเชิงสถาบันควรที่จะสะท้อนความตั้งใจ-วัตถุประสงค์ของนโยบาย และเพราะความตั้งใจมี

หลากหลาย ดังนั้น การออกแบบหลักการในลักษณะกว้างควรได้รับการพิจารณา ในเวลาเดียวกัน การเกิดขึ้นของภัยพิบัติมักเป็นสถานการณ์ที่ตัดข้ามพรมแดนการบริหาร และในบางครั้งพรมแดนของการบริหารประเทศมักกลายเป็นอุปสรรคในการเข้าใจสถานการณ์ภัยพิบัติและการเตรียมการต่างๆ มากกว่านั้น การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินถูกคาดหวังที่จะครอบคลุมถึงบทบาทของตัวแสดงใหม่ๆ ต่างๆ ในสังคม จากหลากหลายภาคส่วน และเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่หลากหลาย อันรวมถึงภาคประชาสังคมด้วย ซึ่งสิ่งนี้หมายความว่า การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ใช่เรื่องของรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของสังคมทั้งหมดในภาพรวม และดังนั้น ความท้าทายสำคัญของการออกแบบสถาบัน จึงอยู่ที่ความสามารถในการเชื่อมต่อและประสานงานกับกลุ่มต่างๆ ตามความจำเป็นสำหรับปัญหาหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งรวมถึงการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ทั้งในโลกธุรกิจและกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐทั้งหลาย (Handmer & Dovers, 2013, P. 174)

Handmer & Dovers ได้เสนอรูปแบบของการจัดการเชิงสถาบันที่มีลักษณะยืดหยุ่น-ปรับตัวได้เร็ว 3 แบบ คือ การต่อต้านชัดเจนและดำรงรักษา , การเปลี่ยนแปลงที่เล็กน้อย , และการเปิดกว้างและความสามารถที่จะปรับตัว ซึ่งรูปแบบการจัดการเชิงสถาบันทั้งสามแบบนี้มีความเหมาะสมกับการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 แบบที่แตกต่างกัน คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มักเกิดขึ้นเป็นปกติ ซึ่งภายใต้สถานการณ์นี้ การจัดการเชิงสถาบันแบบต่อต้านชัดเจน และดำรงรักษาอาจจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสม เพราะเป็นการจัดการกับสถานการณ์ปกติ –ประจำที่ต้องการระเบียบ ขั้นตอนที่ชัดเจนและแน่นอน ในขณะที่สถานการณ์ฉุกเฉินแบบไม่ปกติ ต้องการการจัดการเชิงสถาบันแบบการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย เพื่อตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพต่อสถานการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นและไม่เคยเกิดมาก่อน หรือไม่ได้เกิดบ่อยครั้ง และสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ การจัดการเชิงสถาบันแบบเปิดกว้างและมีความสามารถในการปรับตัว นับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง (Handmer & Dovers, 2013, pp. 170-171)

บทสรุป

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การประสานงานเป็นเรื่องสำคัญมาก ประสิทธิภาพของการประสานงานทำให้การช่วยชีวิต และการบรรเทาความทุกข์ยากของมนุษย์เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานในทุกระดับจำเป็นต้องมีการจัดการเชิงสถาบันที่เหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางและกลไกในการสนับสนุนปฏิบัติการขององค์กรและบุคคลในปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือ ทั้งในระหว่างและหลังภาวะฉุกเฉินในระยะแรก

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆ มา นี้ ที่ปริมาณภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น และความต้องการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ / ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมเพิ่มมากขึ้นนั้น แนวคิดและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ / ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมก็ได้พัฒนาไปเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ประเด็นที่สำคัญก็คือ การมีบทบาทมากขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ ในพื้นที่ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ / ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม โดยเฉพาะ NGOs ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ รวมทั้งแนวคิดเรื่องการสร้างความสามารถในการยืดหยุ่นและปรับตัวได้ของสังคม (Society Resilience) (UNOCHA 2012) เพื่อรับมือกับภัยพิบัติก็เป็นแนวทางที่ได้รับความสำคัญมากขึ้น ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้ เรียกร้องการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในรูปแบบใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ / ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

เอกสารอ้างอิง

Collins, Andrew E. (2009). Diaster and Development . London : Routledge

Disch, Ann (1999). Aid Coordination and Aid Effectiveness . A Report submitted to the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, by ECON Center for Economic Analysis.

Farber, Daniel A (2014), “ International Law and Disaster Cycle “ in David D. Caran , Michael I. Kelly, and Anastasia Telesetsky (2014). The International Law of Disaster Relief . New York : Cambridge University Press.

Hampfhires, Vanessa (2013). “Improving Humanitarian Coordination : Common challenges and lessons learned from the Cluster Approach” , The Journal of Humanitarian Assistance , pp.1-15

Handmer, John and Stephen Dovers (2013). Handbook of Disaster Policies and Institutions: Improving emergency management and climate change adaptation . London : Routledge

Hilhorst , Dorathea (eds.) (2013). Disaster, Conflict , and Security in Crises: Everyday Politics of Crisis Response. London: Routledge

Maskintosh, Kate (2000). The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law. HPG Report 5. London: Overseas Development Institute.

North, D.C. (1990) . Institutions. Institutional Change and Economic Performance. London: Cambridge University Press.

Ostrom, Elinor and Team (2002). Aid , Incentive , and Sustainability : An Institutional Analysis of Development Cooperation . Sweden : The Swedish International Development Cooperation Agency.

Samuels, Richard D. (2013) . 3.11 Disaster and Change in Japan . Ithaca: Cornell University Press

UN. General Assembly . Resolution 46/182 . Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations.

UNOCHA (2012) . Coordination to save lives : History and Emergency Challenges . Policy and Studies Series 2012. Policy Development and Studies Branch.

Website

<http://www.globalhumanitarianassistance.org>

<http://www.unocha.org>

<http://cluster.humanitarianresponse.info/>

บทที่ 2

ญี่ปุ่น: มหาภัยพิบัติในปี 2011

บทนำ

ในเดือนมีนาคม 2011 ญี่ปุ่นประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรง คือ แผ่นดินไหวและ Tsunami และ หลังจากนั้น ก็เกิดการระเบิดของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นผลจากแผ่นดินไหวและ Tsunami ผลของภัยพิบัติดังกล่าว ทำให้ญี่ปุ่นตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน และได้ร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก บทนี้จะให้ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเหตุการณ์ภัยพิบัติเหล่านั้นโดยย่อรวมทั้งให้ข้อมูลเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ของญี่ปุ่นด้วย

1. แผ่นดินไหว และTsunami ในญี่ปุ่นปี 2011 : สถานการณ์และความเสียหาย¹

วันที่ 11 มีนาคม 2011 เวลา 14:46 น. (เวลาท้องถิ่น) เกิดแผ่นดินไหววัดแรงสั่นสะเทือนได้ที่แมกนิจูด 9.0 บริเวณนอกชายฝั่งทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศญี่ปุ่นที่ละติจูด 38.1 องศาเหนือ ลองจิจูด 142.9 องศาตะวันออกและความลึก 23.7 กิโลเมตร เป็นแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น (Suzuki & Kaneko 2013 , P.7) แผ่นดินไหวครั้งนี้ได้ทำให้เกิด Tsunami ที่มีความสูงถึง 10 เมตร (33 ฟุต) ซึ่งกวาดเมืองและพื้นที่เพาะปลูก สร้างความเสียหายตลอดพื้นที่ตอนเหนือและตลอดแนวชายฝั่งแปซิฟิก มากกว่านั้นประเทศญี่ปุ่นยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ เนื่องจากแผ่นดินไหวได้ทำความเสียหายให้กับ

¹<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/fact-on-earthquakes.html>

<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/2011/ese0001xgp/>

<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/fact-on-unclear-disaster.html>

Itoko Suzuki & Yuko Kaneko (2013). Japan' s Disaster Governance : How was the 3.11 Crisis managed ? New York: Springer , chapter 2.

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Fukushima Daiichi ที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งทางตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงโตเกียว ประมาณ 240 กิโลเมตร โดยที่ระดับรังสีได้เพิ่มสูงขึ้นหลังจากเตาปฏิกรณ์ที่ 4 ระเบิด

1.1 ข้อมูลพื้นฐาน

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” ที่อยู่ในบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิก ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีโอกาสเกิดมีภูเขาไฟระเบิดได้บ่อยครั้ง สาเหตุของภูเขาไฟระเบิดมักจะมาจากการที่แผ่นเปลือกโลกขยับมาชนกัน หรือเกิดการเคลื่อนตัวของแผ่นเปลือกโลกในบริเวณดังกล่าว ซึ่งแผ่นดินไหวในญี่ปุ่นในปี 2011 ก็เชื่อว่าเกิดจากการเคลื่อนตัวของแผ่นเปลือกโลก (www.livescience.com/39110-japan-2011-earthquake-tsunami-facts.html)

1.2 แผ่นดินไหว

โศกนาฏกรรมในญี่ปุ่นเริ่มขึ้นจากแผ่นดินไหว เมื่อเวลา 14.46 น. ของวันที่ 11 มีนาคม 2011 แผ่นดินไหวขนาด 9.0 ริคเตอร์ เกิดขึ้นบริเวณ 38.1 องศาเหนือ 142.9 องศาตะวันออก ระดับความลึก 23.7 กิโลเมตร ใกล้ชายฝั่งตะวันออกของเกาะฮอนชู มีจุดศูนย์กลางบริเวณชายฝั่ง

1.3 Tsunami

แผ่นดินไหว เป็นเพียงจุดเริ่มต้น แต่สิ่งที่มักเกิดขึ้นเสมอเมื่อเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ นอกชายฝั่ง คือ Tsunami ที่มีขนาดคลื่นความสูง 6-10 เมตรหรือมากกว่าที่มีพลังการทำลายล้างอย่างมาก ซึ่งเป็นสาเหตุโดยตรงจากแผ่นดินไหว ซึ่ง Tsunami ที่เกิดจากแผ่นดินไหวในปี 2011 นี้มีความสูงประมาณ 10 เมตร และเกิดตลอดแนวชายฝั่งด้านตะวันออกเฉียงเหนือของญี่ปุ่น โดยที่ 3 จังหวัดคือ อิวาเตะ มียากิ และ ฟูกูชิม่า ได้รับผลกระทบมากที่สุด

1.4 นิวเคลียร์หลอมละลาย

ระบบหล่อเย็นสำหรับเตาปฏิกรณ์ที่โรงไฟฟ้า Fukushima Daiichi ซึ่งตั้งอยู่ทาง ตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงโตเกียวห่างไป 240 กิโลเมตร ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและ Tsunami เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ที่ส่งผลให้แกนปฏิกรณ์ปรมาณูหลอมละลาย และมีการรั่วไหลของ กัมมันตภาพรังสีออกจากโรงไฟฟ้าทุกวันอย่างต่อเนื่องลงสู่มหาสมุทรแปซิฟิก ส่งผลกระทบต่อปลาและ สัตว์น้ำอื่นๆ

2. ผลกระทบ²

2.1 ความเสียหายและการสูญเสียชีวิต

* **ยอดผู้เสียชีวิต** : จากรายงานของ The Extreme Disaster Management เดือนพฤษภาคม ในปี 2012 จำนวนยอดผู้เสียชีวิตอยู่ที่ 15,866 ราย และผู้สูญหายอยู่ที่ 2,946 ราย

* **การอพยพ** : ในจังหวัดฟูกูชิมะ เนื่องจากการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ข้อมูลจาก White Paper on Disaster Management ในปี 2011ระบุว่า รัฐบาลสั่งอพยพประชาชนในรัศมี 20 กิโลเมตร รอบโรงไฟฟ้า Fukushima Dai Ichi และในรัศมี 10 กิโลเมตร รอบโรงไฟฟ้า Fukushima Dai Ni รวมทั้งสั่งให้ประชาชนอยู่ในบ้านในเขตรัศมี 20-30 กิโลเมตรรอบโรงไฟฟ้า Fukushima Dai Ichi จำนวน ประชาชนที่ถูกสั่งให้อพยพมีประมาณ 78,200 คน ในขณะที่ประชาชนที่ถูกสั่งให้อยู่แต่ในบ้านมีจำนวน ประมาณ 62,400 คน

²<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/economic-impact-of-Japan-earthquake.html/>
<http://pages.uoregon.edu/joc/japan-tragedy/>

Itoko Suzuki &Yuko Kaneko (2013) . Japan' Disaster Governance : How was the 3.11 Crisis managed ? New York : springe , Chapter 2 .

*** ความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน** บ้านเรือน รถยนต์ เรือ ตึกถูกกวาดล้าง ถนน ทางด่วน ถล่ม ทางรถไฟถูกทำลาย บริการรถไฟในญี่ปุ่นระงับการให้บริการในเขตโทโฮกุ บ้านและอาคารจำนวน 130, 436 หลังถูกทำลายเบ็ดเสร็จจำนวน 262,975 หลังถูกทำลายครึ่งหนึ่ง และ 717,768 หลังถูกทำลายบางส่วน ความเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สินของบุคคลและบริษัทห้างร้านประมาณ 16.9 พันล้านเยน และพื้นที่ได้รับความเสียหายประมาณ 561 ตารางกิโลเมตร โดยที่ 497 ตารางกิโลเมตรอยู่ในเขต 3 จังหวัดคือ อิวาเตะ (58 km²) , มิยาจิ (327 km²) และฟูกูชิมะ (112 km²) มีรายงานด้วยว่าถนน 4,200 จุดถูกทำลาย เช่นเดียวกับทางรถไฟ 7,330 จุดถูกทำลาย คราวเรือนประมาณ 480,000 คราวเรือน ได้รับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนก๊าซ ประมาณ 2,000,000 คราวเรือนประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ ประมาณ 8,910,000 คราวเรือน ไม่มีไฟฟ้า และสัญญาณโทรศัพท์ประมาณ 1,000,000 สายถูกตัด

2.2 เศรษฐกิจ

ข้อมูลจากรัฐบาลที่รายงานในเดือนสิงหาคม 2011 เรื่อง “ Economic Impact of the Great East Japan Earthquake and Current Status of Recovery ” อธิบายว่า ความเสียหายหรือผลกระทบของเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีต่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีจำกัด เพราะพื้นที่ตลอดชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ที่ได้รับความเสียหายอย่างมากจากเหตุการณ์ภัยพิบัตินี้คิดเป็นเพียง 2.5% ของเศรษฐกิจญี่ปุ่นเท่านั้น ในเชิงของการส่งออกและการผลิต เช่นเดียวกัน Monthly Economic Report ฉบับเดือนกรกฎาคม 2012 (ระยะเวลา มากกว่า 1 ปีหลังเกิดเหตุการณ์) ได้ประเมินว่าเศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มฟื้นตัวซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากโครงการก่อสร้างที่เกิดขึ้นตามแผนการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ ที่ทำให้เกิดความต้องการสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการผลิตและการจ้างงานอันนำไปสู่การฟื้นตัวของเศรษฐกิจ (Suzuki & Kaneko 2013 , P.10) และแม้ว่าความสูญเสียในเรื่องห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมรถยนต์และอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ จะถูกจับ

ตามอง โดยประชาคมโลกด้านเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติที่กระทบต่อการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์และชิ้นส่วนประกอบในอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ แต่การฟื้นตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว และภายในระยะเวลาประมาณ 6 เดือนปัญหาเรื่องห่วงโซ่อุปทานก็ได้รับการรายงานว่าได้รับการแก้ไขแล้ว (Suzuki & Kaneko 2013, P.12)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากสถิติของสำนักงานคณะรัฐมนตรีและสำนักงานสถิติแสดงให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ภาคเกษตรและประมงของ 3 จังหวัดที่ประสบภัยพิบัตินี้ได้รับผลกระทบอย่างมาก เพราะประชากรส่วนใหญ่ของ 3 จังหวัดนี้อยู่ในภาคเกษตรและประมง ดังนั้น แม้ว่าเศรษฐกิจโดยรวมจะดูเหมือนว่า ได้รับผลกระทบน้อย แต่ในความเป็นจริงแล้ว วิถีชีวิต หรือ การดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก (Cabinet Office 2010 ; Statistic Bureau 2011)

3. ข้อวิพากษ์วิจารณ์การจัดการภาวะวิกฤต³

จากสถานการณ์ภัยพิบัติที่รุนแรง และมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง แม้ว่ารัฐบาลจะมีความพยายามในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ก็ยังมีเสียงสะท้อนจากประชาชนถึงการจัดการสถานการณ์ดังกล่าวหลายประการที่อาจพอจะสรุปได้ดังนี้

3.1 ความขาดแคลน ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน มีการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และอุปกรณ์การแพทย์ในศูนย์พักพิงชั่วคราว ในบางครั้งพบว่าประชากรที่อ่อนแอส่วนใหญ่ เช่น เด็กเล็ก ผู้สูงอายุ

³ <http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/facts-on-earthquake.html>

<http://pages.uoregon.edu/joc/japan-tragedy/>

<http://earthquake.usgs.gov/earthquake/equiuthenews/2011/use0001xgp/>

<http://www.infoplace.com/science/weather/japan-Tsunami-2011.html#ixzz32uoXEAME>

คนจน และสัตว์เลี้ยง ต้องทนทุกข์ทรมานกับปริมาณความช่วยเหลือที่ไม่เพียงพอกับจำนวนคน กลุ่มคนเหล่านี้ยากต่อการอพยพ และมีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่เต็มใจที่จะอยู่บ้าน หรือไม่ยอมทิ้งบ้านไป มากไปกว่านั้น สาธารณูปโภคส่วนใหญ่ที่เตรียมไว้สำหรับผู้บาดเจ็บและอ่อนแอมีจำกัด ทั้งถูกทำลายโดยแผ่นดินไหวหรือ Tsunami ด้วย

3.2 ความเป็นผู้นำ โดยปกติ ความเป็นผู้นำและการบริหารแบบญี่ปุ่นมักจะต้องการความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ หรือ การยึดติดกับกระบวนการดั้งเดิม วิธีการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาในบางกรณีที่ต้องการการตัดสินใจในทันทีทันใด โดยเฉพาะเรื่องการอพยพและการเตรียมพร้อมสำหรับการเผชิญภาวะฉุกเฉิน ข้อจำกัดของการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นคือ การใช้ระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติแบบรวมศูนย์ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเรื่อง การประสานงาน และการขนส่ง โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นตอบสนองต่อสถานการณ์แบบระบบราชการ ในขณะที่เหตุภัยพิบัติเกิดขึ้นมีขนาดใหญ่ จึงเป็นการยากที่ส่วนกลางจะได้รับข้อมูลที่เป็นทั้งหมด เพื่อการตัดสินใจใดๆ อย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น ระบบราชการได้กลายเป็นคอขวดที่ล่าช้าต่อการตอบสนองและปรับตัว หลายฝ่ายให้ความเห็นว่า ภัยพิบัติขนาดใหญ่จำเป็นต้องใช้การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจสู่ผู้นำท้องถิ่นที่สามารถเข้าถึงและมีความเชี่ยวชาญในพื้นที่ เพื่อให้มีอำนาจในการทำหน้าที่ของตัวเอง

3.3 การไม่เตรียมพร้อมสำหรับภัยพิบัติที่คาดไม่ถึง พลเมืองญี่ปุ่นมีการเตรียมพร้อมอย่างดีต่อภัยพิบัติที่ตนเองรู้จัก (แผ่นดินไหว และ Tsunami) แต่พวกเขาไม่ได้เตรียมตัวสำหรับภัยพิบัติที่ไม่เคยพบมาก่อน เช่น การรั่วไหลของรังสีจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาคือ แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีระดับการเตรียมพร้อมอย่างดี แต่ญี่ปุ่นก็ไม่สามารถป้องกันการเสียชีวิตอย่างกะทันหันของประชาชนเป็นจำนวนมากได้ ซึ่งสถานการณ์นี้ให้บทเรียนที่สำคัญ คือเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นจริงประชาชนมักมีข้อจำกัดในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินเสมอไม่ว่าจะเตรียมตัวมาดีอย่างไรก็ตาม

3.4 ระบบแจ้งเตือนภัยและการให้ข้อมูลข่าวสาร ภายใต้ภาวะฉุกเฉิน ประชาชนพบว่า ระบบการแจ้งเตือนไม่สมบูรณ์แบบ และรัฐบาลประสบความสำเร็จลำบากในการสื่อสารในช่วงหลังวิกฤตโดยทันที เพราะรัฐบาลมีความไม่แน่ใจที่ต้องการจะทราบข้อเท็จจริงทั้งหมดก่อนที่จะประกาศหรือตัดสินใจใดๆ เนื่องจากการปล่อยข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของการคาดเดาหรือการมีข้อมูลเพียงครึ่งๆ กลางๆ แสดงให้เห็นว่าเกิดความล้มเหลวในการทำงาน แต่ในกรณีฉุกเฉิน บางทีการตัดสินใจบนพื้นฐานของการได้รับข้อมูลบางส่วน อาจจะดีกว่าการรอจนได้รับข้อมูลสมบูรณ์แต่ตัดสินใจล่าช้า การที่รัฐบาลไม่สามารถจัดเตรียมข้อมูลที่น่าพึงพอใจสำหรับการจัดการกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ นำไปสู่การคาดเดา และการรายงานข่าวผิดพลาด การเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมาว่า รู้หรือไม่รู้ข้อเท็จจริงของสถานการณ์น่าจะเป็นเรื่องที่สาธารณชนต้องการมากกว่า

3.5 การประสานงาน Japan Platform ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่ประสานงาน การรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมภายหลังภัยพิบัติ ปฏิบัติงานอย่างล่าช้า ในขณะที่มีภัยพิบัติขนาดใหญ่เกิดขึ้นแล้ว การประสานงานเป็นเรื่องเร่งด่วนและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างหน่วยงานจากต่างประเทศ หน่วยงานในส่วนกลาง และหน่วยงานในท้องถิ่น ซึ่ง Japan Platform ไม่สามารถดำเนินการได้ตามความคาดหวัง

4. ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ : รัฐและองค์การระหว่างประเทศ⁴

ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน หลังภัยพิบัติ ประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศได้เสนอให้ความช่วยเหลือแก่ญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากทั้งในรูปแบบสองฝ่าย และ ผ่านองค์การระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือมีทั้งในรูปแบบของสิ่งของบรรเทาทุกข์ ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม (ทีมค้นหาและ

⁴<http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incidents/pdfs/offer-assistance.pdf>

http://mofa.go.jp/j-info/visit/incidents/pdfs/r_goods/pdf

<http://www.ifre.org/docs/appeals/11/jpcgib3.pdf>

ช่วยชีวิต – SAR) และเงินบริจาค รายละเอียดแสดงในตาราง 1 โดยที่สิ่งของบรรเทาทุกข์และเงินบริจาคมาจาก 163 ประเทศ 43 องค์การระหว่างประเทศ ในขณะที่ SAR มาจาก 29 แหล่ง (ประเทศ/ องค์การระหว่างประเทศ)

ตารางที่ 1 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
สหรัฐอเมริกา	ของใช้บรรเทาทุกข์ (ถุงนอน, เตียงสำรวจ, น้ำมันเตา, น้ำมันก๊าด ฯลฯ) และ เสื้อป้องกันรังสีจาก ยูเอชเอไอดี; ประมาณการค่าขนส่ง สินค้า 3,100 ตัน (รวมถึงการแจกจ่ายอาหารประมาณ 280 ตัน, น้ำ 7.7 ล้านลิตร และน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ 45,000 ลิตร) รถดับเพลิง (2 คัน) เครื่องสูบน้ำ (5 เครื่อง) เครื่องป้องกันนิวเคลียร์ เคมี (99 ชุด) กรดบอริก (ประมาณ 9 ตัน) เครื่องสูบน้ำพ่นน้ำขนาดใหญ่ (1 เครื่อง) เรือบรรทุกน้ำสะอาด 2, germanium semiconductor detector จากกองทัพสหรัฐ (3) เครื่องวัดปริมาณรังสี จากกระทรวงกลาโหม (ปิดผนึกและชนิดแผ่น 31,000) , เครื่องวัดปริมาณรังสีจากรัฐอิลลินอยส์ (2,000 เครื่อง)	ทันที	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจังหวัด อิวาเตะ จังหวัด มียะจิ และ จังหวัดฟูกูชิมะ
	เงินบริจาค		
กองทุนเพื่อเด็ก แห่ง สหประชาชาติ (ยูนิเซฟ)	น้ำ (ประมาณ 55,000 ขวด), กางเกงชั้นในเด็ก (ประมาณ 270,000 ตัว) รองเท้า, ของเล่น, ตุ๊กตาสัตว์, อุปกรณ์การศึกษา, อุปกรณ์สร้างสรรค์, หนังสือภาพ, กระเป๋านักเรียน (พร้อมเครื่องเขียน) กระเป๋าเป้, เครื่องรักษาความปลอดภัยแบบพกพา, แก้วน้ำ, โต๊ะ, เครื่องคอมพิวเตอร์, เครื่องถ่ายเอกสาร/โทรสาร, เครื่องปริ้นเตอร์, ไฟรยอนต์, ห้องน้ำพกพา, กระดานดำเคลื่อนที่ ฯลฯ	ทันที	จังหวัดมียะจิ จังหวัดอิวาเตะ จังหวัดฟูกูชิมะ
จีน	เต็นท์สำหรับ 12 คน (500 หลัง), เต็นท์สำหรับ 6 คน (400 หลัง) ผ้าห่ม (2,000 ผืน) ไฟฉายฉุกเฉิน (200 อัน)	14 มีนาคม	จังหวัดมียะจิ
	น้ำ (60,000 ขวด) ถังมือยางใช้แล้วทิ้ง (3,250,000 คู่)	28 มีนาคม	จังหวัดมียะจิ จังหวัดอิบารากิ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
			และที่อื่นๆ
	ห้องน้ำชั่วคราว (60 หลัง) ถุงมือยางอย่างหนา (10,000 คู่) รองเท้า ผ้าใบ	31	จังหวัดมียะจิ
	(25,000 คู่)	มีนาคม	
	น้ำมันเบนซิน (10,000 ตัน)	2 เมษายน	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
	น้ำมันดีเซล (10,000 ตัน)	3 เมษายน	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
ฮ่องกง	อาหาร (ประมาณ 20,000 กระป๋อง)	9 เมษายน	จังหวัดฟูกูชิมะ
	อาหาร (ประมาณ 10,000 กระป๋อง)	19 เมษายน	จังหวัดฟูกูชิมะ
	ถุงเท้า (ประมาณ 30,000 คู่)	20 เมษายน	จังหวัดมียะจิ
	ถุงเท้า (ประมาณ 70,000 คู่)	27 เมษายน	จังหวัดอิวาเตะ
ไต้หวัน	เครื่องกำเนิดไฟฟ้า (688 เครื่อง) ผ้าห่ม (2,099 ก่อ่ง) ถุงนอน (2,587 ก่อ่ง) ผ้าปูนอน (236 ก่อ่ง) เสื้อผ้า (รวมถึงเสื้อกันหนาว เสื้อกันฝน ถุงมือ และผ้าพันคอ 4,671 ก่อ่ง) อาหาร (รวมถึงคุกกี้ ข้าวโพดคั่ว ข้าว อาหารกระป๋อง (16.5 ตัน และ 12,577 ก่อ่ง) เครื่องใช้เพื่อให้อุ่น (953 เครื่องทำความร้อนน้ำมันก๊าด 953 เครื่อง ฯลฯ) หน้ากาก อนามัย (404 ก่อ่ง) กระเป๋าน้ำร้อน (150 ก่อ่ง) เครื่องดื่ม (รวมถึง น้ำเปล่า) (1,125 ก่อ่ง) เครื่องนอน (รวมถึงผ้าปูที่นอน, ผ้าคลุมเตียง หมอน) (457 ก่อ่ง)	14-28 มีนาคม	จังหวัดมียะจิ จังหวัดฟูกูชิมะ จังหวัดอิวาเตะ จังหวัดนิงะตะ จังหวัดยะมะนะ ชิ จังหวัดอิบารากิ จังหวัดชิบะ
	นมผง (895 ก่อ่ง) ของใช้เพื่อสุขอนามัย (กระดาษเช็ดปาก กระดาษ ชำระ กระดาษห่อน้ำ ผ้าขนหนู ฯลฯ) (112 ก่อ่ง) ไฟฉาย (6 ก่อ่ง) ถุงใส่ศพ (24 ก่อ่ง)		จังหวัดไซตามะ
	เงินบริจาค		
มองโกเลีย	ผ้าห่ม (ประมาณ 2,500 ผืน) เสื้อผ้าที่อบอุ่น เช่น เสื้อกันหนาว และ	14-15	จังหวัดมียะจิ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	ถุงเท้า (รวมประมาณ 800 ชิ้น)	มีนาคม	
	ผ้าห่ม (26,740 ผืน)	16-30 มีนาคม	โทซิกิ และอื่นๆ
	น้ำ (ประมาณ 13,000 ขวดขนาด 750มิลลิลิตร [ประมาณ 10 ตัน])	23 มีนาคม	จังหวัดมียะจิ
	ขนมปังแห้ง (ประมาณ 10 ตัน)	28 มีนาคม	จังหวัดมียะจิ
แคนาดา	ผ้าห่มร้อน (ประมาณ 25,000 ผืน) มาตรการจริงสี่ (78 เครื่อง) เครื่องวัดปริมาณรังสีบุคคล (75 เครื่อง) เครื่องวัดรังสี (ชุดแก้ว) (5,000 ชุด) คู่มือหนังสือสำหรับเครื่องวัดรังสี (5 ชุด)	17 มีนาคม - 6 เมษายน	จังหวัดมียะจิ จังหวัดยามานา ตะ จังหวัดคานากา วะ จังหวัดฟูกูชิมะ ฯลฯ
	เงินบริจาค		
ไทย	ผ้าห่ม (36,750 ผืน) ผ้าห่มขนหนู (2,864 ผืน) อาหารกระป๋อง (28,800 กระป๋อง) อาหารกระป๋อง (17 กล่อง) หน้ากากอนามัย (94,000 ชิ้น) ถูนอน (1,000 ชุด) คอรั่นเฟลก (108 กล่อง) เสื้อโปโล (24 กล่อง) เสื้อผ้าอื่นๆ (420 กล่อง) เสื้อวอร์ม (400 ตัว) บะหมี่กึ่ง สำเร็จรูป (300 กล่อง) อุปกรณ์ดำรงชีพ (4,710 ชุด) ไฟฉาย (2,162 อัน) ไฟฉาย (68 กล่อง) น้ำ (307,600 ขวด) ถ้วย (3 กล่อง) กระติกน้ำ (1,650 อัน)	17 มีนาคม - 14 มิถุนายน	ฮอกไกโด จังหวัดอิวาเตะ จังหวัดมียะจิ จังหวัดโทซิกิ จังหวัดยามานา ตะ กรุงโตเกียว จังหวัดคานากา วะ องค์กรเอกชน ฯลฯ
	เงินบริจาค		
ยูเครน	ผ้าห่ม (2,000 ผืน)	17 มีนาคม	จังหวัดโทซิกิ
	มาตรการจริงสี่ (1,000 เครื่อง) เครื่องวัดรังสีเฉพาะบุคคล (1,000 เครื่อง) หน้ากากป้องกัน และหน้ากากป้องกันสารปนเปื้อนได้ (1,000 ชุด)	4 สิงหาคม	สำนักงานใหญ่ และพื้นที่ภัย พิบัตินิวเคลียร์

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
สหภาพ โทรคมนาคม ระหว่างประเทศ (ไอทียู)	ให้ยืมสถานีเครื่องมือสื่อสาร	17 -22 มีนาคม	จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดมียะจิ ฯลฯ
อินโดนีเซีย	ผ้าห่ม (ประมาณ 10,000 ผืน)	18-20 มีนาคม	จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดยามานา ตะ จังหวัดไซตามะ
	อาหาร (อาหารกระป๋องฉุกเฉิน 200 ชุด ของหวานกระป๋อง 1,000 ชุด)	7 พฤษภาคม	จังหวัดมียะจิ
	ก๊าซธรรมชาติ (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ทันที	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
	ชุดข้าวกระป๋อง (200 ห่อๆ ละ 3 กระป๋อง)	8 กรกฎาคม	เมืองโอฟูนาโตะ (จังหวัดฉะเชิงเทรา)
	เงินบริจาค		
สาธารณรัฐเคอร์ กีช	น้ำ (น้ำแร่ประมาณ 2.5 ตัน)	18 มีนาคม	จังหวัดมียะจิ
	เงินบริจาค		
ฝรั่งเศส	ผ้าห่ม (8,000 ผืน)	19 มีนาคม	จังหวัดยามานะ ตะ
	ผ้าห่ม (6,870 ผืน) หน้ากากอนามัย (972,000 อัน) เครื่องป้องกัน ร่างกาย และหน้ากาก (ประมาณ 20,000 ชุด) มาตรการจรัสสี (239 เครื่อง) เครื่องวัดปริมาณรังสีบุคคล (35 เครื่อง) เครื่องสูบน้ำ (10 เครื่อง)	25 มีนาคม	จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดมียะจิ จังหวัดฟุกุชิมะ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	เครื่องกำเนิดพลังงาน (5 เครื่อง) คอมเพรสเซอร์ (5 ตัว) รถวัดรังสี (1 คัน) รถพ่วงวัดรังสี (1 คัน) อุปกรณ์การแพทย์ (5 ตัน) แอลกอฮอล์ฆ่าเชื้อ (12 ตัน) วัสดุอาหาร (10 ตัน) น้ำ (ขวดละ 0.5 ลิตร 100,800 ขวด)		จังหวัดอิบารากิ และอื่นๆ
	ชุดป้องกันร่างกาย (1,000 ชุด)	6 เมษายน	กระทรวงกลาโหม
	เครื่องมือวัดรังสี (มาตรวัดรังสี (103 ชุด) เครื่องวัดปริมาณรังสีบุคคล (310 เครื่อง) เครื่องวัดปริมาณรังสี (ชุดแก้ว 1,161 ชุด) และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์อื่นๆ	10 เมษายน	ศูนย์นอกที่ตั้งพื้นที่ฟูกูชิมะ
สิงคโปร์	ผ้าห่ม (4,350 ผืน) น้ำขวด (0.5 ลิตร 10,000 ขวด 1.5 ลิตร 10,000 ขวด) ฟูก (200 ชุด) ถังยูริเทน (20 ลิตร 3,000 ถัง) อาหารฉุกเฉิน (4,400 ชุด)	19 มีนาคม	มียะจิ
	ถังยูริเทน (10 ลิตร 500 ถัง)	21 เมษายน	มียะจิ
	เงินบริจาค		
สาธารณรัฐเกาหลี	ผ้าห่ม (6000 ผืน) น้ำ (100 ตัน)	19 มีนาคม	ฟูกูชิมะ
	ข้าวพร้อมทาน (30,000 ห่อ) พายซีอิ๊วโกแลต (120,000 ซีน) เส้นก๋วยเตี๋ยว (129,024 ห่อ) รองเท้าบู๊ท (4,000 คู่) ถังมียะ (12,000 คู่) ขาขวดพลาสติก (14,000 ขวด)	27 มีนาคม	มียะจิ
	น้ำ (480 ตัน) เครื่องปรุงรสเกาหลี ข้าวต้ม	2 เมษายน	มียะจิ
	หน้ากากอนามัย (20,000 อัน) สบู่ (20,000 ก้อน) ถังมียะ (3,500 คู่) พิลิปพร้อมทาน (2,800 ห่อ)	5 เมษายน	อิวาเตะ
	มาตรสำรวจรังสี (20 อัน)	4 พฤษภาคม	บริษัท TEPCO
	สบู่ (10,000 ก้อน) ผ้าเช็ดตัว (50,000 ผืน) ทิชชูเปียก (1,000 อัน)	18 พฤษภาคม	เมืองโทโน (อิวาเตะ)

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	ถุงเท้า (700 คู่) ผ้าเช็ดตัว (1,000 ผืน) ทิชชูเปียก (500 อัน)	18 พฤษภาคม คม	เมืองอิชิโนมากิ (มียะจิ)
	ทิชชูเปียก (1,000 อัน)	18 พฤษภาคม คม	เมืองฟุกุชิมะ (ฟุกุชิมะ)
	ทิชชูเปียก (90 อัน)	18 พฤษภาคม คม	เมืองคามิโนยามะ (ยามางะ ตะ)
	เงินบริจาค		
รัสเซีย	ผ้าห่ม (17,200 ผืน) น้ำ (3.5 ตัน)	19 มีนาคม	มียะจิ
	เครื่องวัดรังสีบุคคล (400 เครื่อง) หน้ากากอนามัย (5,000 อัน)	9 เมษายน	MAFF, ฟุกุชิมะ
	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	
	เงินบริจาค		
โคลัมเบีย	น้ำ, น้ำตาลทรายแดง, อาหาร, เครื่องปรุง, กระดาษชำระในห้องน้ำ ฯลฯ	22 มีนาคม	มียะจิ
อุซเบกิสถาน	เต็นท์ (200 หลัง) ผ้าห่ม (2,000 ผืน) รองเท้าบูทขนวน (2,000 คู่)	23 มีนาคม	ฟุกุชิมะ, มียะจิ
อิหร่าน	อาหารกระป๋อง (50,000 กระป๋อง) (ทูน่ากระป๋อง 25,000 กระป๋อง)	24 มีนาคม	มียะจิ
	ถั่วกระป๋อง (25,000 กระป๋อง)	31 มีนาคม	
สหภาพยุโรป	การประสานงานเครื่องบรรเทาทุกข์ที่ได้รับการเสนอจากประเทศสมาชิก (ของใช้จากเนเธอร์แลนด์ ออสเตรีย สวีเดน สโลวัก เดนมาร์ก อังกฤษ ฟินแลนด์ บัลแกเรีย ลิทัวเนีย)		อิบารากิ โทชิกิ มียะจิ
เนเธอร์แลนด์	ฟูก (1,998 ชุด)* ผ่านสหภาพยุโรป	24 มีนาคม	อิบารากิ
	เงินบริจาค		
เดนมาร์ก	ผ้าห่ม (23,310 ผืน) * ผ่านสหภาพยุโรป	24 มีนาคม	อิบารากิ โทชิกิ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
		29 มีนาคม	
ลิธัวเนีย	ผ้าห่ม (2,000 ผืน) ถูหนุน (300 ชุด) * ผ่านสหภาพยุโรป	24 มีนาคม	อึบารากิ
เวเนซุเอลา	ผ้าห่ม (5 ตัน) อาหารกระป๋อง (1,190 กล่อง) และ น้ำ (ประมาณ 2.8 ตัน)	24 มีนาคม	ฟูกูชิมะ, มียะจิ
มาเลเซีย	ชุดครอบครัว (ประมาณ 2,000 ชุด)	24 มีนาคม	มียะจิ
	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่ เกี่ยวข้อง
โครงการอาหาร โลก (WFP)	ขนมปังให้พลังงานสูง (500,000 แพ็ค) โกดังเคลื่อนที่ (45 หลัง) อาคารที่สร้างไว้ล่วงหน้า (36 หลัง) สิ่งของบรรเทาทุกข์ขนส่ง ภายในประเทศ (ผ้าห่ม อาหาร ฯลฯ) จากหลายประเทศ	24 มีนาคม และ หลังจากนั้น	มียะจิ อิวาเตะ ฟูกูชิมะ
ฟิลิปปินส์	อาหารซอง/แพ็ค (1,500 แพ็ค) บะหมี่ถ้วย (12,000 ถ้วย) ผ้าขนหนู อาบน้ำ (1,000 ผืน) เสื้อพลาสติก (1,000 ผืน) และ หน้ากากกันฝุ่น (5,000 อัน)	25 มีนาคม	มียะจิ อิวาเตะ
แอฟริกาใต้	เครื่องดื่ม (น้ำแร่, กาแฟ, ชา ฯลฯ) อาหาร (พาสต้า อาหารกระป๋อง, ซีเรียล)	25 มีนาคม	มียะจิ
ปากีสถาน	น้ำ (1.5 ลิตร 500 ขวด)	26 มีนาคม	อิวาเตะ
	นมซอง/แพ็ค (9 ตัน) ขนมปังให้พลังงานสูง(13.5 ตัน)		มียะจิ
เนปาล	ผ้าห่ม (5,000 ผืน)	26, 27 มีนาคม	ไซตามะ
ฟินแลนด์	มาตรสำรวจรังสี (52 เครื่อง) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	25 มีนาคม, 5 เมษายน	อึบารากิ, เมือง คิตะอึบารากิ (อึ บารากิ)
	ถังบรรจุน้ำ (130 ถัง) กระติกน้ำเสตเลส (2,800 อัน) เสื้อนอน (880 อัน) * ส่งผ่านสหภาพยุโรป	25 เมษายน	อึบารากิ
	เงินบริจาค		
อิสราเอล	ห้องน้ำเคลื่อนที่ (150 อัน) ถูมือ (8,290 คู่) ผ้าห่มขนแกะอะคริลิก (6,000 ผืน) เสื้อโค้ท (10,000 ตัว)	27 มีนาคม	ฟูกูชิมะ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	เครื่องมือแพทย์	10 เมษายน	มินามิ-คันริคุไซ (มียะจิ)
เม็กซิโก	อาหารดอง (ประมาณ 8.4 ตัน) ชุดสุซอนามัย (ประมาณ 3.4 ตัน) น้ำ (ประมาณ 6.8 ตัน)	27 มีนาคม	มียะจิ, อิบารากิ
	ถุงมือยางใช้แล้วทิ้ง (3,300 คู่)	21 เมษายน	ฟูกูชิมะ, มียะจิ
	เงินบริจาค		
สหราชอาณาจักร	น้ำ (ประมาณ 100 ตัน)	28 มีนาคม	อิบารากิ
	เครื่องวัดรังสีบุคคล (195 เครื่อง) มาตรฐานจริงสี (135 เครื่อง) หน้ากากป้องกัน ตัวกรองเปลี่ยนได้สำหรับหน้ากากป้องกัน หมวก ป้องกัน	2 เมษายน	บริษัท TEPCO
	มาตรวัดรังสี (249 เครื่อง) หน้ากากป้องกัน (3,672 อัน) ฯลฯ	12 เมษายน	คณะทำงานที่ ทำหน้าที่ ช่วยชีวิตเหยื่อ รอบๆ โรงไฟฟ้า นิวเคลียร์
	ปะหมี่ถ้วย (150,000 ถ้วย)	2 พฤษภาคม	เมือง อิตินามากิ (มียะจิ) อิวาเตะ
สำนักงาน ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ ภัยแห่ง สหประชาชาติ (UNHCR)	ตะเกียงพลังงานแสงอาทิตย์ (1,794 ชุด)	29 มีนาคม	มียะจิ
	ตะเกียงพลังงานแสงอาทิตย์ (1,800 ชุด)	18 เมษายน	มียะจิ
	กระป๋องบรรจุน้ำมัน (1,000 กระป๋อง) แผ่นพลาสติกกันน้ำ (3,000) แผ่นพลาสติก, (250 ม้วน)	3 พฤษภาคม	เมือง อิตินามากิ (มียะจิ)
บังคลาเทศ	ผ้าห่ม (2,000 ผืน) รองเท้าบูทยาง (500 คู่) ถุงมือยาง (1,000 คู่)	31 มีนาคม	นิงะตะ, มียะจิ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	เงินบริจาค		
ตุรกี	ผ้าห่ม (5,000 ผืน) ทุ่นกระป๋อง (ประมาณ 40,000 กระป๋อง) ถั่วถั่ว (ประมาณ 20,000 ถั่ว) น้ำ (18.5 ตัน)	4 เมษายน	โตเกียว, ฟุกุชิ มะ, มิ ยะจิ
	เงินบริจาค		
อุรุกวัย	คอร์นปีฟกระป๋อง (4,600 กระป๋อง)	4 เมษายน	มียะจิ
ฮังการี	อาหาร (บะหมี่ถ้วย 39,864 ถ้วย) พืชกระป๋อง (8,640 กระป๋อง) ซีอิ๊วโกแลตแท่ง (27,000 แท่ง) มันฝรั่ง , แอปเปิ้ลเคลือบซีอิ๊วโกแลต (28,800 ถูบ) (ทั้งหมด 16.7 ตัน) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	6 เมษายน	มียะจิ
สวีเดน	ถุงมือสำหรับทำงานภาคสนาม (10,000 คู่) รองเท้าบูทยาง (296 คู่) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	6 เมษายน	มียะจิ
	ผ้าห่ม (7,125 ผืน) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	21 เมษายน	ชิบารากิ
สาธารณรัฐ สโลวัก	เสื้อผ้า (เสื้อยืด (1,000 ตัว) กางเกง (1,000 ตัว) เสื้อเชิ้ต (1,000 ตัว) เสื้อสวมหัว 1,000 ตัว) รองเท้า (1,000 คู่) ถุงนอน (112 ถูบ) เต็นท์ (14 หลัง)* ส่งผ่านสหภาพยุโรป	6 เมษายน	มียะจิ
	เตียงออกแคมป์ (112 เตียง) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	21 เมษายน	ชิบารากิ
	เงินบริจาค		
กัวเตมาลา	อาหาร (15,008 ชุดประกอบด้วย แครกเกอร์ ซอสมะเขือเทศ และ อาหารที่ถูกถนอมอาหารอื่นๆ) เครื่องดื่มสุขภาพ (15,000 กล่อง) น้ำ ดื่ม (600 มิลลิลิตร 10,008 ขวด)	9 เมษายน	มียะจิ ชิบารากิ คานากาวะ
แทนซาเนีย	กาแฟพร้อมทาน (600 กระป๋อง) อาหารกระป๋อง (405 กระป๋อง)	ซื้อและ จัดส่งให้ สถานทูตใน กรุงโตเกียว	มียะจิ
	เงินบริจาค		
คาซัคสถาน	อาหาร (เนื้อกระป๋อง 42,500 กระป๋อง)	12 เมษายน	มียะจิ

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	อาหาร (เนื้อกระป๋อง 40,750 กระป๋อง)	18 เมษายน	มียะจิ
	เงินบริจาค		
โปรตุเกส	เสื้อผ้าเด็ก ๆ (1,500 ตัว)	14 เมษายน	เมืองไอซึวะ คะมัตสึ (ฟูกูชิ มะ)
ออสเตรเลีย	อาหาร (คุกกี้ เนื้อเจอรัก แกงกะหรี่เนื้ออุ่นร้อน ซุปผักกระป๋อง ผลไม้ แห้ง ฯลฯ สำหรับ 1,500 คน) ตู๊กตาสัตว์ (1,500 ตัว)	23 เมษายน	มินามิ-ซันริคุไซ (มียะจิ)
	เนื้อวัว (948 กิโลกรัม) (ผ่านรัฐบาลรัฐออสเตรเลียตะวันตก)	31 พฤษภาคม	เมืองอิวาเกิ (ฟูกู ชิมะ) มียะจิ (เมืองเซน ได, เมืองคาคุดา เมืองโอกานาวา เมืองอิชิโนมากิ เมืองเคเซนนู มะ)
	เงินบริจาค		
บัลแกเรีย	เตียงนอน (168 เตียง) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	22 เมษายน	อิบารากิ
	น้ำ (1.5 ลิตร ประมาณ 9,800 ขวด)	9 กรกฎาคม คม	ไซตามะ, ชิบะ
	เงินบริจาค		
ศรีลังกา	ชาถุง (3 ล้านถุง)	24 เมษายน	มียะจิ (เมืองเค เซนนูมะ เมืองมิ นามิ- ซันริคุไซ เมืองอิชิโนมากิ)
	เงินบริจาค		
ชิลี	ข้าว (100 กิโลกรัม) (สั่งซื้อในญี่ปุ่น)	26 เมษายน	มินามิ-ซันริคุไซ (มียะจิ)

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	ผ้าห่ม (2,000 ผืน)	26 พฤษภาคม คม	เมืองซีโยดะ (โตเกียว)
ออสเตรเลีย	ผ้าห่ม (20,000 ผืน) กระป๋องบรรจุน้ำมัน (450 กระป๋อง) * ส่งผ่าน สหภาพยุโรป	27,28,30 เมษายน 4 พฤษภาคม คม	อึบารากิ
	เงินบริจาค		
คูเวต	ลูกฟุตบอล (240 ลูก) อุปกรณ์การเขียน ฯลฯ	28 เมษายน	เมืองเคเซนมุมะ (มียะจิ)
	น้ำมันดิบ (5 ล้านบาร์เรล)		
	เงินบริจาค	นับจาก 13 กรกฎาคม	อะความารีน ฟุ กุชิมะ, กาซาด ญี่ปุ่น
เวียดนาม	ชุดชั้นในขนาดผู้ใหญ่ (12,000 ชุด ทั้งของผู้ชายและผู้หญิง) ชุดชั้นใน เด็กผู้หญิง (4,500 ชุด) ผ้าขนหนู (30,000 ผืน) ตะเกียบใช้แล้วทิ้ง (30,000 คู่) ถุงเท้า (30,000 คู่)	28 เมษายน	เมืองโทโน (อิวา เตะ), สำนักงาน เขตอิวาเตะ, วา ตาริไซ (มียะจิ) ศูนย์สนับสนุน การก่อสร้างมียะจิ
	เงินบริจาค		
ซาอุดีอาระเบีย	ก๊าซ LP (มีค่าประมาณ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เตาเคลือบที่ (21,680 เตา) ถังแก๊ส (120,000 ถัง)	11 พฤษภาคม คม	ปลายทางที่ เกี่ยวข้อง
ตูนิเซีย	พูนากะป๋อง (60,000 กระป๋อง)	16 พฤษภาคม คม	เมืองเซนได (มียะจิ)
อัฟกานิสถาน	ชุดอุปกรณ์แก๊ส และไฟ 20 ชุด (1 ชุดประกอบด้วย วงแหวนแก๊ส 1 และ ตัวแสง 5 ตัว สำหรับ 1 ครอบครัว)	20 พฤษภาคม คม	เมืองซึคุบะ (อิ บารากิ)
	เงินบริจาค		
สโลวาเนีย	ค่าขนส่งบ้านคอนเทนเนอร์	20 พฤษภาคม คม	มินามิ-คันริคุไซ (มียะจิ)

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
	เงินบริจาค		
มัลดีฟ	ทุ่นกระป๋อง (5,280 กระป๋อง)	30 พฤษภาคม	มียะจิ
	ทุ่นกระป๋อง (5,280 กระป๋อง)	11 มิถุนายน	มียะจิ
อิตาลี	พาสต้า (10 ตัน)	2 มิถุนายน	หมู่บ้านทากิชา ว่า (อิวาเตะ)
โอมาน	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่ เกี่ยวข้อง
	เงินบริจาค		
กาตาร์	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่ เกี่ยวข้อง
	เงินบริจาค		
บรูไน	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่ เกี่ยวข้อง
	เงินบริจาค		
โรมาเนีย	น้ำดื่ม (2 ลิตร 15,360 ขวด)	28 มิถุนายน	ฟูกูชิมะ, มียะจิ และอื่นๆ
สหรัฐอเมริกา มิเรตส์	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ วันที่12 ตุลาคม	เมืองโยโกฮาม่า (คานากะวะ)
	เงินบริจาค		
บาร์เรน	ลูกฟุตบอล (123 ลูก)		อิวาเตะ มียะจิ และฟูกูชิมะ
นิวซีแลนด์	เงินบริจาค		
ปาปัวนิวกินี	เงินบริจาค		
คองกา	เงินบริจาค		
ซามัว	เงินบริจาค		
ภูฏาน	เงินบริจาค		

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
ลาว	เงินบริจาค		
ติมอร์เลสเต้	เงินบริจาค		
แอนโดรา	เงินบริจาค		
ไอร์แลนด์	เงินบริจาค		
เอสโตเนีย	เงินบริจาค		
รัฐวาติกัน	เงินบริจาค		
ลัตเวีย	เงินบริจาค		
ลักเซมเบิร์ก	เงินบริจาค		
โครเอเชีย	เงินบริจาค		
เซอร์เบีย	เงินบริจาค		
สาธารณรัฐเช็ก	เงินบริจาค		
กรีซ	เงินบริจาค		
อาเซอร์ไบจาน	เงินบริจาค		
จอร์เจีย	เงินบริจาค		
บราซิล	เงินบริจาค		
ปารากวัย	เงินบริจาค		
อัลจีเรีย	เงินบริจาค		
สาธารณรัฐกา โบนีส	เงินบริจาค		
ชูดาน	เงินบริจาค		
กินี	เงินบริจาค		
อิริเทีย	เงินบริจาค		
นามิเบีย	เงินบริจาค		
บอสวานา	เงินบริจาค		
มาดาร์กัสการ์	เงินบริจาค		
รวันดา	เงินบริจาค		
อาร์มีเนีย	เงินบริจาค		
พม่า	เงินบริจาค		
กัมพูชา	เงินบริจาค		

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
ทาจิกิสถาน	เงินบริจาค		
มอนเตเนโกร	เงินบริจาค		
มอลโดวา	เงินบริจาค		
เบลารุส	เงินบริจาค		
อัลเบเนีย	เงินบริจาค		
บอสเนีย เฮอร์เซโกวีนา	เงินบริจาค		
จาไมก้า	เงินบริจาค		
ไนเจอร์	เงินบริจาค		
กานา	เงินบริจาค		
เซเนกัล	เงินบริจาค		
มาลี	เงินบริจาค		
คองโก	เงินบริจาค		
เคนยา	เงินบริจาค		
ยูโกสลาเวีย	เงินบริจาค		
โปแลนด์	เงินบริจาค		
แกมเบีย	เงินบริจาค		
เซนต์ลูเชีย	เงินบริจาค		
ไมโครนีเชีย	เงินบริจาค		
ไนจีเรีย	เงินบริจาค		
โตโก	เงินบริจาค		
มอริทาเนีย	เงินบริจาค		
ตูวาลู	เงินบริจาค		
เอธิโอเปีย	เงินบริจาค		
อิรัก	เงินบริจาค		
แอนติกัวและบาร์ บูดา	เงินบริจาค		
มอลต้า	เงินบริจาค		
คีร์บาคี	เงินบริจาค		

ประเทศ/เขต/ องค์กร	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมาย ปลายทาง
อียิปต์	เงินบริจาค		
นิวอ์	เงินบริจาค		

- สิ่งของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจะถูกพิจารณาการแจกจ่ายผ่านคณะทำงานที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติ โดยขึ้นอยู่กับความจำเป็นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นหลัก

ที่มา : Lists of assistance from overseas as of 09.2011

(http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incident/pdfs/offer_assistance.pdf)

5. ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ : องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ในขณะที่ประเทศพันธมิตรและองค์การระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือแก่ญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก NGOs ทั้งในและต่างประเทศก็มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการให้ความช่วยเหลือด้วย และแม้ว่าจะมี NGOs และ INGOs จำนวนมากที่มีบทบาทในขณะนั้น การศึกษานี้เลือกศึกษาเฉพาะ NGOs และ INGOs 4 หน่วยเท่านั้น คือ Save the Children Japan, Japan Red Cross Society, Japan Platform และ Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc. (IDRAC)

5.1 Save the Children (Japan)⁵

5.1.1 ความเป็นมา

Save the Children เป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร ที่ช่วยเหลือเด็ก โดยเฉพาะ องค์กรนี้ถูกตั้งขึ้นในสหราชอาณาจักรเมื่อปี 1919 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ทุกคนตระหนักว่า

⁵ <http://resourcecenter.savethechildren.sc/library/japan-one-year-save-childrens-response-and-recovery-program>

<http://resourcecenter.savethechildren.sc/library/japan-two-years-save-childrens-response-and-recovery-program>

เด็กๆ ทุกคนมีสิทธิ์ที่จะรอดชีวิต ได้รับการพัฒนา ได้รับการปกป้อง และมีส่วนร่วม องค์กรมีสมาชิกระดับชาติ 30 ชาติ ที่ร่วมมือกันพัฒนากิจกรรมสำหรับเด็กใน 120 ประเทศ

Save the Children Japan (SCJ) ถูกตั้งในปี 1986 และมุ่งเป้าไปที่การปกป้องเด็ก ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และสร้างชุมชนเพื่อนเด็ก ในญี่ปุ่น SCJ มีเครือข่ายของสถาบันการศึกษา ผู้ผลิตนโยบายและนักกฎหมายมืออาชีพ พันธกิจหลักของหน่วยงาน คือ การช่วยเหลือเด็กในต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศยากจนในเอเชีย และแอฟริกา นอกเหนือจากการศึกษาแล้ว SCJ ยังให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุขและโภชนาการในช่วงเวลาการเกิดภัยพิบัติและความขัดแย้ง องค์กรนี้ยังจัดเตรียมความช่วยเหลือฉุกเฉินเพื่อมนุษยธรรมด้วย และไม่ว่ากิจกรรมขององค์กรจะเป็นอย่างไร กิจกรรมเหล่านั้นจะเน้นที่การมีส่วนร่วมโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของเด็ก ในความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่รอบๆ เด็ก รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ รัฐบาลแห่งชาติและท้องถิ่น SCJ จะสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในชีวิตเด็กอย่างปัจจุบันทันด่วนและตลอดไป

5.1.2 โครงการของ Save the Children Japan ในเหตุการณ์ภัยพิบัติ

(1) การบรรเทาภัยพิบัติ

หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ SCJ รับผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ที่มาจากประเทศสมาชิกขององค์กร เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย คนเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเท่านั้น แต่ยังทำงานในพื้นที่ด้วย SCJ ยังได้รับความช่วยเหลือจำนวนมากจากเยอรมนี อิตาลี สหราชอาณาจักร และประเทศสมาชิกอื่นๆ เช่นกัน SCJ ได้จัดส่งของใช้ในบ้านและอุปกรณ์สุขอนามัย เช่น ผ้าห่ม ผ้าขนหนู สบู่ ผ้าอ้อม และชุดปฐมพยาบาลสำหรับครอบครัวที่ประสบภัย และอาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว นอกจากนั้นยังจัดตั้งกลุ่มเพื่อนเด็ก 19 กลุ่ม เพื่อจัดเตรียมสถานที่สำหรับเด็กไร้บ้าน เพื่อให้พวกเขา

สามารถเล่นได้ในระหว่างที่อยู่ที่ศูนย์พักพิงกับครอบครัว นอกจากนี้ยังมีการอบรมอาสาสมัคร ส่งเจ้าหน้าที่ และจัดโครงการคุณภาพสำหรับเด็กๆ ด้วย

(2) การสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับเด็กๆ

SCJ เปิดพื้นที่สำหรับเด็กในเซนต์ไคเป็นที่แรก และขยายไปยังพื้นที่อื่นๆที่ได้รับผลกระทบ พื้นที่ดังกล่าวถูกตั้งขึ้นในศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยการปิด-เปิดพื้นที่ขึ้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของศูนย์พักพิง กล่าวคือ เมื่อศูนย์ถูกปิด พื้นที่ดังกล่าวก็ถูกปิดเช่นกัน

(3) การศึกษา

หลังภัยพิบัติและเด็กเริ่มกลับไปเรียน SCJ ได้แจกชุด “back to school” สำหรับเด็กๆ ที่สูญเสียอุปกรณ์การเรียน และเริ่มต้นโครงการอาหารกลางวันแก่เด็กๆ SCJ ทำงานร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาในอิวาเตะและมียะจิ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของโรงเรียน และจัดเตรียมพาหนะสำหรับนักเรียน การสนับสนุนอาหารกลางวัน และอุปกรณ์การศึกษา รวมถึง เครื่องเขียน และอุปกรณ์ของโรงเรียน เครื่องดนตรี และเครื่องแบบนักเรียน ในหลายเดือนต่อมา SCJ เริ่มมอบทุนการศึกษาแก่นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่รายได้ของครอบครัวถูกกระทบจากภัยพิบัติ เพื่อให้แน่ใจว่า เด็กๆ จะสามารถกลับไปเรียนได้อย่างต่อเนื่อง

(4) การปกป้องเด็กๆ

SCJ ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูทางจิตใจแก่เด็กๆ และครอบครัว โดยการจัดตั้งพื้นที่เล่นอย่างปลอดภัยสำหรับเด็กๆ ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและจัดการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องแก่ผู้ดูแลเด็กในศูนย์เด็กเล็กของท้องถิ่น รวมถึงการจัดเตรียมอุปกรณ์สำหรับเด็กเล็กและพื้นที่เล่นที่มีอยู่สำหรับเด็กๆ เช่นเดียวกันกับการฟื้นฟูสมรรถภาพหรือการสร้างพื้นที่เล่นใหม่ๆ ในพื้นที่ที่เข้าถึงยากที่สุด ในฟูกูชิมะ

โดยจัดเตรียมกิจกรรมสำหรับเด็กที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตนิวเคลียร์ จัดเตรียมให้เด็กๆ มีโอกาสในการออกไปเล่นข้างนอกกับเพื่อนๆ จัดกิจกรรมพิเศษสำหรับเด็กๆ และจัดเตรียมการบรรเทาความเครียดและความวิตกกังวลที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตนิวเคลียร์

(5) การสร้างชุมชนสำหรับเด็ก

SCJ ช่วยสนับสนุนกิจกรรมการมีส่วนร่วมของเด็กๆ ในกระบวนการฟื้นฟูผ่านการสร้างกลุ่มที่มีผู้นำโดยเด็ก ให้ความสำคัญแก่ความต้องการของเด็กระหว่างกระบวนการฟื้นฟู และความคิดที่จะฟื้นฟูบูรณะขึ้นมาใหม่กิจกรรมการสร้างชุมชนเด็กประกอบด้วย การสำรวจ “เสียงของเด็ก” การประชุมของเด็ก และทัวร์ที่เด็กๆ นำเสนอให้กับท้องถิ่นและรัฐบาล และการประชุมชมรมตามปกติที่เด็กๆ สามารถนัดพบและวางแผนสร้างเมืองของพวกเขาขึ้นมาใหม่ ตามความต้องการของเด็กๆ

(6) การริเริ่มกองทุนชุมชน

นอกเหนือไปจากการแทรกแซงโดยตรงแล้ว SCJ ยังเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการฟื้นฟู โดยการให้การสนับสนุนให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น และสมาคม เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นให้การสนับสนุนให้แก่เด็กๆ ของพวกเขาโดยผ่านกองทุนขนาดเล็กและกลาง และการสนับสนุนทางเทคนิคและให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่อง SCJ ได้ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ที่จะกำหนดความต้องการเฉพาะของเด็กๆ และช่วยองค์กรให้อยู่ในตำแหน่งที่จะตอบสนองความต้องการเหล่านั้น ความคิดริเริ่มนี้ยังช่วยให้แน่ใจว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติในครั้งต่อไปชุมชนท้องถิ่นจะสามารถประเมินตนเองได้อย่างรวดเร็วตามความต้องการเร่งด่วนและเริ่มตอบสนองที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่ของเด็กๆ ในขณะเดียวกัน SCJ ยังคงเตรียมทุนการศึกษาสำหรับโรงเรียนที่เน้นเรื่องการเกษตรและประมง

(7) โครงการระยะยาว: โครงการหลังการศึกษาในโรงเรียน

SCJ จะให้การสนับสนุนสำหรับเจ้าหน้าที่ที่อยู่รอบๆ เด็กๆ แทนที่จะให้การสนับสนุนโดยตรง เนื่องจากไม่ใช่หน้าที่หลักและอาณัติขององค์กร

5.2 กาชาดญี่ปุ่น (Japan Red Cross Security - JSCS)⁶

5.2.1 บทบาทสำคัญของกาชาดญี่ปุ่น

ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวและ Tsunami กาชาดญี่ปุ่นแสดงบทบาทสำคัญในการสร้างโรงพยาบาลใหม่ คลินิก สนามเด็กเล่น และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ โดยการใช้เงิน 60 ล้านเยน ในกองทุนที่ได้รับการบริจาคผ่านกาชาดสากล นอกจากนั้น JRCS ยังให้สิ่งสนับสนุนในการใช้ชีวิต โครงการสาธารณูปโภค และการฟื้นฟูธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ในเขตที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด 3 เขต โดยการใช้เงิน 40 ล้านเยน ที่ได้รับบริจาคจากรัฐบาลคูเวต

นอกจากนั้น เมื่อผู้ประสบภัยได้ย้ายเข้าที่พักพิงชั่วคราว JRCS ยังได้ให้เครื่องอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต เช่น ตู้เย็น ไมโครเวฟ เครื่องซักผ้า หม้อหุงข้าว เครื่องทำน้ำร้อนและโทรทัศน์ เป็นต้น

5.2.2 การย้ายไปบ้านหลังใหม่

เนื่องจากการย้ายไปบ้านหลังใหม่เป็นเรื่องยุ่งยากและมีผลต่อจิตใจ กาชาดญี่ปุ่นจึงเตรียมการสนับสนุนผู้ประสบภัยโดยการไปเยี่ยมเยียนเพื่อให้กำลังใจ นอกจากนั้น JRCS ยังเตรียมการสำหรับรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดจากวิกฤตินิวเคลียร์อีกด้วย

5.2.3 โครงการต่อเนื่องระยะยาว

⁶<http://www.jrc.or.jp/eng>

โครงการฟื้นฟูขนาดใหญ่หลังภัยพิบัติส่วนใหญ่สิ้นสุดแล้ว หรือใกล้สมบูรณ์ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ชัดเจนที่ต้องการให้ JRCS ให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากนิวเคลียร์ หรือการสนับสนุนผู้สูงอายุที่อ่อนแอซึ่งเหลืออยู่ในบ้านพักชั่วคราวด้วยกิจกรรมที่ช่วยให้พวกเขาอยู่ได้อย่างมีสุขภาพจิตที่ดีและมีประโยชน์ต่อชุมชน ซึ่งสำนักงานกาชาดญี่ปุ่น ในเขตที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด จะทำหน้าที่เป็นผู้นำในระดับท้องถิ่นในการจัดหาสิ่งสนับสนุนสำหรับผู้รอดชีวิตจากภัยพิบัติอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึง ปี 2017

5.3 Japan Platform (JPF)⁷

5.3.1 บทนำ

Japan Platform (JPF) เป็นองค์กรช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในยามฉุกเฉินระหว่างประเทศที่มีความพร้อมในการเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน และประสานงานการให้ความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์ ซึ่ง JPF ทำงานด้วยระบบความร่วมมือ 3 ฝ่าย ระหว่าง องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ภาคธุรกิจ และรัฐบาล เป็นการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดบนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน และเคารพในบทบาทและทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน

5.3.2 บทบาทของ JPF เมื่อเกิดภัยพิบัติ

JPF ส่งบุคลากรเข้าไปในพื้นที่ทันทีหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติและดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ร่วมกับ NGOs ต่างๆ ในเวลาเดียวกันก็รวบรวมเงินบริจาคและสิ่งของเพื่อบรรเทาทุกข์ด้วย JPF มีระบบที่ทำให้สามารถส่งบุคลากรเข้าไปในพื้นที่ได้ภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับการช่วยชีวิต

⁷<http://www.japanplatform.org/E/about/background.html>

JPF ได้อาศัยประสบการณ์ในการทำงานในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนญี่ปุ่นในเหตุการณ์ภัยพิบัติ นอกจากนั้น JPF ยังได้ทดลองเปิดสำนักงานชั่วคราวขึ้นในพื้นที่ประสบภัยในมียางี และอิวาเตะ เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินและปฏิบัติการแก่ NGOs ต่างๆ ที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานของรัฐบาล, SDF , และภาคเอกชน เป็นต้น

การทำงานของ JPF ได้รับการประเมินว่ามีผลต่อการช่วยชีวิตและช่วยฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของการดำรงชีวิตให้แก่ผู้ประสบภัย โดยการประยุกต์ใช้ประสบการณ์ในต่างประเทศของตน โดยเฉพาะการจัดส่งความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว หลังจากประเมินความต้องการในพื้นที่ได้แล้ว

อย่างไรก็ตาม บนความรู้และประสบการณ์ที่จำกัด JPF ตระหนักว่า ปัญหาสำคัญที่สุดของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่น คือ การไม่มีระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อการช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ทรมานของประชาชนโดยภาพรวม

5.3.4 องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่เป็นสมาชิกของ JPF

NGOs ที่เป็นสมาชิกของ JPF มีเกือบ 50 องค์กรและมาจากหลากหลายสาขาความเชี่ยวชาญ หลากหลายวัตถุประสงค์และประเภทของกิจกรรม องค์กรเหล่านี้มีบทบาทไม่มากนักน้อย ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงเวลาดังกล่าวและใช้ช่วงของการฟื้นฟูบูรณะหลังจากนั้น

(www.japanplatform.org/E)

5.4 Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc (IDRAC)⁸

⁸ สัมภาษณ์ IDRAC ที่ Ishinomaki เมื่อ กรกฎาคม-สิงหาคม 2012 และกุมภาพันธ์ 2016

<http://ishinomaki-support.com/>

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การประสานงานในพื้นที่ประสบภัยเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc. –IDRAC) ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างอาสาสมัครรายบุคคล กับ NGOs/NPOs ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการให้ข้อมูลที่จำเป็นและประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือในพื้นที่ (Ishinomaki) นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรท้องถิ่น คือ Ishinomaki City Council ในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งร่วมในการประชุมทุกครั้งกับองค์กรท้องถิ่นที่ดำเนินการในภาวะฉุกเฉิน คือ Local Disaster Response Headquarter ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเมืองอิชิโนมากิเป็นประธาน การทำงานของ IDRAC ได้รับการประเมินว่ามีส่วนช่วยให้การประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ ในช่วงเวลาฉุกเฉินระหว่างอาสาสมัคร NGOs/NPOs และองค์กรท้องถิ่นในพื้นที่เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งและช่วยให้ความช่วยเหลือไปถึงผู้ประสบภัยในพื้นที่ได้ (การให้อาหารร้อน) รวมทั้งสามารถช่วยให้การกลับคืนสู่สภาพเดิมของพื้นที่เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว (การทำความสะอาดพื้นที่ต่างๆ – การจัดการขยะต่างๆ)

หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านไปประมาณ 2 ปี IRDAC ตระหนักว่า ประเด็นสำคัญของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะและการทำให้สภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่กลับมามีชีวิตปกติอีกครั้ง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในรูปแบบที่แตกต่างจากความช่วยเหลือที่ให้ระยะเวลาฉุกเฉิน และบทบาทขององค์กรประสานงานในกระบวนการฟื้นฟูก็จะแตกต่างจากองค์กรประสานงานในภาวะฉุกเฉินด้วย บนการตระหนักดังกล่าวนี้ IDRAC จึงได้ปรับเปลี่ยนองค์กรใหม่เป็น Ishinomaki Future Support Association –IFSA โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของชุมชนและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยที่ IFSA ยังคงทำหน้าที่เดิม คือ เป็นองค์กรผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะ NGOs/NPOs กับรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชนในการฟื้นฟูเมือง ในเวลาเดียวกัน IFSA ก็ได้เพิ่มบทบาท

การเป็นผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ขึ้นอีกด้วย โดยที่ IFSA ตระหนักว่า การฟื้นฟูบูรณะที่สำคัญที่สุด คือ การให้ประชาชนในพื้นที่มีอาชีพ สามารถเลี้ยงตัวเองได้และการจะทำให้ประชาชนมีอาชีพได้จำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูเมืองไปพร้อมกับการฟื้นฟูสภาพชีวิตและการมีงานทำ

นอกเหนือจากการสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะในเชิงโครงสร้างของพื้นที่แล้ว IFSA ยังตระหนักว่า การเตรียมพร้อมสำหรับวิกฤตการณ์เป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับอนาคตที่คาดไม่ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้น ดังนั้น IFSA จึงให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมและการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยการประสานงานกับ NGOs/NPOs อื่นที่มีความสนใจใกล้เคียงกันและดำเนินโครงการร่วมกันในการสร้างภาวะผู้นำในชุมชนและการประสานงานในชุมชน มากกว่านั้น IFSA ตระหนักว่า การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การเรียนรู้จากอดีตที่ผ่านมาและการส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมต่างๆ IFSA ในปีนี้ (2016) จึงทำโครงการเรื่องการบอกเล่าเรื่องราวของเหตุการณ์ในปี 2011 ขึ้น เพื่อเป็นการบันทึก เรียนรู้และถ่ายทอดเรื่องราวดังกล่าวไปสู่สาธารณชน

6. การประสานงานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ : The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)⁹

ในเดือนธันวาคม 1991 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ยอมรับ มติที่ 46/182 ที่ถูกออกแบบมาเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่การตอบสนองของ UN ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความซับซ้อนและภัยธรรมชาติที่ร้ายแรง ในขณะที่เพิ่มพูนและปรับปรุงประสิทธิผลของปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในพื้นที่ และหลังจากที่มตินี้ได้รับการยอมรับไม่นาน เลขาธิการสหประชาชาติได้จัดตั้งส่วนกิจการเพื่อมนุษยธรรม (Department of Humanitarian Affairs -DHA) ขึ้น โดยมีผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Relief Coordination-ERC) เป็นผู้กำกับดูแลและมีสถานะเป็นรอง

⁹ สัมภาษณ์ UNOCHA , Kobe Office เมื่อ กุมภาพันธ์ 2013

<http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history>

เลขาธิการ (ของสหประชาชาติ) (Under Secretary General for Humanitarian Affairs) พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานใหญ่ในนิวยอร์กและเจนีวา เพื่อสนับสนุนการทำงาน ต่อมาในปี 1998 DHA ได้รับการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่กลายเป็นสำนักงาน คือ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UNOCHA เช่นในปัจจุบันและภารกิจก็ได้ถูกขยายไปให้ครอบคลุมการประสานงานของการตอบสนองด้านมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน การพัฒนานโยบายและการสนับสนุนส่งเสริมเรื่องมนุษยธรรม OCHA ปฏิบัติภารกิจประสานงานผ่านคณะกรรมการระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Standing Committee - IASC) โดยผู้เข้าร่วมประกอบด้วย หน่วยงานด้านมนุษยธรรมจากหน่วยงานของสหประชาชาติ ผู้ให้ทุน สภาภาคและ NGOs ต่างๆ IASC ให้ความมั่นใจว่า มีการตัดสินใจระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการตอบสนองต่อสภาวะฉุกเฉินที่ซับซ้อน โดยที่การตอบสนองนั้นรวมถึง การประเมินความต้องการ การรวบรวมข้อเรียกร้อง การจัดการการประสานงานในพื้นที่และการพัฒนาโดยเฉพาะด้านมนุษยธรรม (<http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history>)

สำหรับการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการในญี่ปุ่น ภายในระยะเวลาไม่กี่ชั่วโมงหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น UNOCHA ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญไปเพื่อช่วยรัฐบาลญี่ปุ่นในการประสานงานกับทีมค้นหาและช่วยชีวิต (SAR) ที่มาจากต่างประเทศ 15 ทีม และทำหน้าที่รายงานสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่ที่เที่ยงตรงและทันเวลา เพื่อตอบสนองต่อความต้องการข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้ในระดับนานาชาติ และหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติแล้ว สำนักงาน UNOCHA ที่เมืองโกเบได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เช่น รัฐบาล องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ และ (I) NGOs ต่างๆ รวมถึงสถาบันการศึกษา รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการเตรียมการ (<http://docs.unocha.org/site/dms/japan/OCHA%20kobe%20English.pdf>.)

บทสรุป

เหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการในเดือนมีนาคม 2011 เป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงและสร้างความเสียหายให้แก่ญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม เป็นจำนวนมากจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่ญี่ปุ่นไม่เคยมีมาก่อน ดังนั้น ขั้นตอนและกระบวนการในการจัดการสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ท้าทายรัฐบาลญี่ปุ่น ในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง

1 ปี 5 เดือน หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวและ Tsunami : Ishinomaki City

ขยาย/เศษเหลือ



ขยะ รถยนต์



ความเสียหายแก่บ้านเรือน







ความเสียหายแก่พื้นที่การเกษตร



เอกสารอ้างอิง

Editorial Office of the Ishinomaki Kahoku , A Daily Newspaper of Sanriku Kahoku Shimpō.

(2014) .Surviving the 2011 Tsunami : 100 Testimonies of Ishinomaki Area Survivors of the Great East Japan Earthquake. Tokyo : Junphosha Co., Ltd.

Eisler , Barry (2011) . 2.46 : Aftershocks : Stories from the Japan Earthquake. London : Enchanted Editons Ltd.

Kahoku Shimpō Publishing Co , (2011) . The Great East Japan Earthquake and Tsunami : A Photojournalistic Account of the First 10 days of the Disaster. , Sendai : DNP Tohoku Co., Ltd.

Nakamura , Yasuhide and Masako Ishii (eds) . (2012) .Solidarity and Sympathy across the Borders : A Comprehensive Survey on Support from Overseas in Response to the Great Japan Earthquake . Tokyo : Bookpocket . Ltd,

Samuels , Richard J . (2013) .3.11 Disaster and Change in Japan . Ithaca: Cornell University Press

Suzuki, Itoko and Yuko Kaneko . (2013) .Japan ' s Disaster Governance : How was the 3.11 Crisis Managed ? New York : Springer.

Website

[http://resourcecenter.savethechildren.sc/library/japan-one-year-save-childrens – response-and
recovery-program](http://resourcecenter.savethechildren.sc/library/japan-one-year-save-childrens-response-and-recovery-program)

<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/fact-on-earthquakes.html>

<http://pages.uoregon.edu/joe/japan-tragedy/>

<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqiuthenews/2011/use0001xgp/>

[http://www.infoplease.com/science/weather/japan-tsunami-2011.html#ixzz32uOXEAMF\](http://www.infoplease.com/science/weather/japan-tsunami-2011.html#ixzz32uOXEAMF)

<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/fact-on-nuclear-disaster.html>

<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/economic-impact-of-japan-earthquake.html>

<http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incidents/pdfs/offer-assistance.pdf>

http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incidents/pdfs/r_goods/pdf

[http://resourcecenter.savethechildren.sc/library/japan-two-years-save-children-response-and-
recovery-program](http://resourcecenter.savethechildren.sc/library/japan-two-years-save-children-response-and-recovery-program)

<http://www.ifre.org/does/appeals/11/jpgib3.pdf>

<http://www.japanplatform.org/E/about/background.htm>

<http://www.unocha.org/about-us/who-we-are/history>

<http://docs.unocha.org/sites/dms/japan/OCHA%20Kobe20English.pdf>

<http://ishinomaki-support.com/>

สัมภาษณ์

1. Mr. Masahara Nakagawa

Secretary General

Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.

2. Ms. Tomako Otsuka

Staff, Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council. Inc.

3. Ms. Sayaka Matsumoto

Public Relations, Planning and Public Relations Office

Japan Red cross Society

4. Ms. Akiko Takai

Deputy Secretary General

Save the Children Japan-Tohoku Relief Operation

5. Mr. Masaki Watabe

Head of UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)

Kobe Office , Japan

6. Ms. Makiko Ohashi

Program Coordinator , Domestic Affairs Division

Japan Platform

บทที่ 3

ประเทศไทย: มหาอุทกภัยในปี 2011

บทนำ

ในปี 2011 ประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์น้ำท่วมที่รุนแรงในรอบ 50 ปีอันเนื่องมาจากฝนที่ตกลงมาอย่างรุนแรงและเป็นวงกว้างจากอิทธิพลของพายุหมุนเขตร้อนและลมมรสุมที่เพิ่มกำลังแรงขึ้น สถานการณ์อุทกภัยเริ่มต้นจากอิทธิพลการพาดผ่านของพายุโซนร้อน ไหมา (Haima) และนกเต็น (Nok-Ten) ในเดือน มิถุนายนและเดือนสิงหาคม ทำให้มีฝนตกเพิ่มขึ้นอย่างมากทางภาคเหนือของประเทศไทย จากนั้นได้ไหลบ่ามายังภาคกลางสู่ลุ่มน้ำเจ้าพระยา สถานการณ์เลวร้ายลงอีก เมื่อบางส่วนของกรุงเทพฯต้องจมอยู่ใต้น้ำ และในบางภูมิภาคของประเทศยังต้องเผชิญกับสถานการณ์น้ำท่วมต่อเนื่องมาจนถึงต้นปี 2012 สร้างความเสียหายกว่าครึ่งประเทศ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตและมีผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์นี้จำนวนมาก

เนื้อหาของบทนี้จะกล่าวถึง สถานการณ์น้ำท่วมในประเทศไทยในปี 2011 โดยเล่าถึงสาเหตุและความร้ายแรงของปัญหา ความเสียหายที่เกิดขึ้นและผลกระทบ ข้อวิพากษ์วิจารณ์การจัดการสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากแหล่งต่างๆ และหน่วยงานที่จัดการเรื่องความช่วยเหลือนั้น

1. สถานการณ์น้ำท่วมและปัจจัยที่ทำให้เกิดอุทกภัย

ในปี 2011 ประเทศไทยประสบปัญหาน้ำท่วมอย่างรุนแรง และมีพื้นที่ประสบภัยกระจายตัวในทุกภาคของประเทศ โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคกลางที่เกิดน้ำท่วมหนักเป็นเวลานาน ซึ่งรวมถึงกรุงเทพฯ และปริมณฑลด้วย อุทกภัยครั้งนี้สร้างความเสียหายอย่างหนักต่อเศรษฐกิจของประเทศทั้ง ภาคเกษตร อุตสาหกรรม ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสังคมและภาคส่วนอื่นๆ ในประเทศด้วย

พื้นที่ประสบอุทกภัย และมีการประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคม ถึงพฤศจิกายน 2011 รวมทั้งสิ้น 65 จังหวัด มีผู้เสียชีวิต 657 ราย สูญหาย 3 ราย ประชาชนเดือดร้อน 4,039,459 ครัวเรือน จำนวน 13,425,869 คน บ้านเรือนเสียหายทั้งหลัง 2,329 หลัง บ้านเรือนเสียหาย บางส่วน 96,833 หลัง พื้นที่การเกษตรที่คาดว่าจะได้รับความเสียหาย 11.20 ล้านไร่ ถนน 13,961 สาย สะพาน / คอสะพาน 724 แห่ง เป็นต้น (http://www.thaiwater.net/current_flood54.html)

ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดอุทกภัยในครั้งนี้มีหลายประการ กล่าวคือ ปัจจัยธรรมชาติ ได้แก่ ปรากฏการณ์ลานีญา พายุโซนร้อน และร่องมรสุม ; ปัจจัยทางกายภาพ ได้แก่ พื้นที่ต้นน้ำและป่าไม้ลดลง ระบบโครงสร้างการป้องกันน้ำท่วมไม่มีประสิทธิภาพ มีสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำ ระบบการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ; ปัจจัยด้านการบริหารจัดการน้ำ กล่าวคือ การผันน้ำและการระบายน้ำ จากเขื่อนไม่มีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยและไม่ประสานงานกัน ความขัดแย้งระหว่าง ประชาชน ด้วยกันเองและระหว่างประชาชนกับรัฐ เป็นต้น

2. ความเสียหาย

ผลจากอุทกภัย ทำให้มีพื้นที่ประสบภัยทั้งสิ้น 56,657,770.01 ไร่ จังหวัดที่มีพื้นที่ถูกน้ำท่วมมากที่สุด คือ นครสวรรค์ นครศรีธรรมราช พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี พิจิตร และพิษณุโลก ข้อมูลปรากฏในตารางที่ 1

ตาราง 1 แสดงพื้นที่น้ำท่วมรายเดือน (ไร่)

เดือน	ความเสียหาย
มกราคม	118,504.50
กุมภาพันธ์	-
มีนาคม	1,227,013.29
เมษายน	14,328,562.94
พฤษภาคม	76,635.27
มิถุนายน	461,920.85
กรกฎาคม	884,822.77
สิงหาคม	5,687,809.62
กันยายน	15,378,059.00
ตุลาคม	18,494,441.77

ที่มา : สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (GISTIDA)

นอกจากความเสียหายในด้านพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมแล้ว ยังมีความเสียหายในด้านเศรษฐกิจอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบ้านเรือน ทรัพย์สินของประชาชน และโรงงานต่างๆ ของภาคเอกชน โดยเฉพาะในเขตนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และปทุมธานี ศูนย์วิจัยกสิกรไทยวิเคราะห์ว่า สถานการณ์น้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรม 7 แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและปทุมธานี ส่งผลให้โรงงานหลายแห่งต้องหยุดการผลิต สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ประเมินความเสียหายในเบื้องต้นว่ามีโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม 7 แห่งนี้ จำนวน 838 โรงงาน โรงงานนอกนิคมอุตสาหกรรม 9,021 โรงงานผู้ประกอบการ SMEs จำนวน 2.85 แสนราย และแรงงานไม่ต่ำกว่า 1.8 ล้านคนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมในครั้งนี้ (<http://ttmemedia.wordpress.com/2011/12/06/ผลกระทบน้ำท่วมในปี 2554>)

อุตสาหกรรมที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมนี้คือ อิเลคทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า ; ยานยนต์และส่วนประกอบ ; โรงสีข้าว ; ผลิตภัณฑ์อาหาร ; เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และอื่นๆ ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทยยังชี้ให้เห็นว่า ความสูญเสียของภาวะเศรษฐกิจอันเป็นผลมาจากภาวะน้ำท่วมนี้ คิดเป็นตัวเงินประมาณ 242,200 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นความเสียหายในภาคเกษตรประมาณ 37,100 ล้านบาท ภาคอุตสาหกรรม 171,900 ล้านบาท ภาคบริการและอื่นๆ 33,200 ล้านบาท (ศูนย์วิจัยกสิกรรม, พฤษจิกายน 2011)

นอกจากผลกระทบทางเศรษฐกิจแล้ว สถิติ วงศ์อนันตนนท์ ยังแสดงให้เห็นว่า น้ำท่วมในปี 2011 นี้ส่งผลกระทบทางสังคมเป็นอย่างมากด้วย กล่าวคือ น้ำท่วมมีผลต่อสุขภาพของผู้ประสบภัย ทั้งสุขภาพกาย และสุขภาพใจ มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะคุณภาพน้ำ ปริมาณขยะ และการศึกษาของบุตรหลานของครอบครัวที่ประสบภัย เป็นต้น

(http://library.senate.go.th/document/ext3130/3130446_0004.PDF)

3. ข้อคิดเห็นในเรื่องการจัดการปัญหาน้ำท่วมในปี 2011

เนื่องจากสถานการณ์น้ำท่วมในปี 2011 เป็นภัยธรรมชาติที่ร้ายแรงและต่อเนื่องเป็นระยะเวลานาน ในขณะที่การจัดการปัญหาของผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบและมีส่วนเกี่ยวข้องได้รับการประเมินว่าเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ และผู้ประสบภัยได้รับความเดือดร้อนมาก รวมทั้งการบรรเทาทุกข์ไม่ได้รับการดำเนินการอย่างเหมาะสม ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการจัดการสถานการณ์ดังกล่าวอย่างมาก ซึ่งประเด็นสำคัญของข้อคิดเห็น หรือวิพากษ์วิจารณ์ อาจสรุปได้ดังนี้

(1) การขาดการพยากรณ์ที่มีประสิทธิภาพและระบบการแจ้งเตือนล่วงหน้าเชื่อถือได้:

เนื่องจากอุทกภัยมิใช่เรื่องใหม่ในสังคมไทย นอกจากนั้นข้อมูลเรื่อง ปริมาณน้ำและระบบการจัดการถูก

สร้างไว้แล้ว แต่ไม่ได้มีการประมวลข้อมูลและแจ้งเตือนประชาชนอย่างทันทั่วถึง ทำให้ประชาชนขาดการเตรียมการที่จำเป็นสำหรับรับมือกับสถานการณ์

(2) การขาดการวางแผนระยะยาวในเรื่องการจัดการอุทกภัย : ภาครัฐไม่ได้มีแผนระยะยาวในการจัดการปัญหา เช่น การวางแผนการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม มีการอนุญาตให้มีสิ่งปลูกสร้างที่ขวางทางน้ำ รวมทั้งไม่มีการวางแผนระยะยาวในเรื่องการแบ่งส่วนการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ความเชื่อที่ว่า ปัญหาน้ำท่วมเป็นเรื่องชั่วคราวชั่วคราว ทำให้ขาดการวางแผนในระยะยาว ซึ่งความคิดนี้จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

(3) การดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ ในการตอบสนองต่อสถานการณ์โดยเฉพาะในภาวะฉุกเฉิน และมีความเร่งด่วน

(4) ข้อมูลสาธารณะที่ไม่แม่นยำ ทำให้ประชาชนเกิดความสับสน และขาดความเชื่อถือต่อหน่วยงานของรัฐในการให้ข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องแม่นยำยังทำให้การเตรียมการของประชาชนไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือ ทำให้สถานการณ์แย่ลงไปกว่าเดิมด้วย

(5) การขาดการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นรวมทั้งองค์กรอื่นๆ ในการจัดการปัญหาทำให้เกิดความทับซ้อนหรือขาดแคลนการจัดการในบางพื้นที่

(6) การขาดการประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐบาลเอง เนื่องจากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย และแต่ละหน่วยมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง เมื่อขาดการประสานงานกันจึงทำให้เกิดการทำงานที่ทับซ้อน หรือ ลักลั่นกัน

(7) การขาดการประสานงานระหว่างรัฐบาลและองค์กรต่างประเทศ รวมไปถึงประเทศพันธมิตรในการรับความช่วยเหลือ เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการ ทำให้ประเทศพันธมิตรและหน่วยงานต่างประเทศไม่สามารถเข้ามาให้ความช่วยเหลือได้

(8) ความขัดแย้งทางการเมือง โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลมีผลต่อการ

ดำเนินงานของรัฐบาลกลางที่ผู้นำมาจากพรรคการเมืองหนึ่ง และรัฐบาลท้องถิ่นที่ผู้นำมาจากอีกพรรค

การเมืองหนึ่ง ทำให้การแก้ปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ

4. ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศแก่ประเทศไทยในเหตุการณ์อุทกภัยในปี 2011

ข้อมูลจาก Thai Publica แสดงให้เห็นว่าในช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบภัยพิบัติน้ำท่วมนั้น แม้ว่ารัฐบาลไทยจะไม่ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ แต่ประเทศไทยก็ได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากจากต่างประเทศ ในหลายรูปแบบ กล่าวคือ

1) ความช่วยเหลือสองฝ่ายจากประเทศพันธมิตรในรูปเงินบริจาค

ประเทศ	จำนวนเงินบริจาค
อินเดีย	6 ล้านบาท
เกาหลีใต้	6 ล้านบาท
สาธารณรัฐเช็ก	4.31 ล้านบาท
เยอรมนี	4.2 ล้านบาท
เวียดนาม	3 ล้านบาท
ไต้หวัน	3 ล้านบาท
สิงคโปร์	2.4 ล้านบาท
นิวซีแลนด์	2.4 ล้านบาท
ลัตเวีย	2.12 ล้านบาท
เดนมาร์ก	1.6 ล้านบาท

ประเทศ	จำนวนเงินบริจาค
กัมพูชา	1.53 ล้านบาท
ลาว	1.5 ล้านบาท
สวิตเซอร์แลนด์	1 ล้านบาท
ชิลี	0.76 ล้านบาท
ปากีสถาน	0.21 ล้านบาท
จีน	240 ล้านบาท
คูเวต	105 ล้านบาท
อินโดนีเซีย	99.5 ล้านบาท
บาหลีเรน	60 ล้านบาท
มาเลเซีย	31 ล้านบาท
แคนาดา	30 ล้านบาท
บังคลาเทศ	30 ล้านบาท
สหรัฐอเมริกา	18 ล้านบาท
ออสเตรเลีย	16 ล้านบาท
ญี่ปุ่น	12 ล้านบาท

ที่มา :Thai Publica ณ 15 พ.ย. 2011

(<http://www.thaipublica.org/wpcontent/uploads/2011/11/flood-help.jpg>)

ประเทศ	ผู้ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม						
	ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการน้ำ	นักโบราณคดีและ ผู้เชี่ยวชาญ	ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค ปรับปรุงเส้นทางคมนาคม	ทีมบรรเทาภัยพิบัติ	ชุดปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ (คน)	ทีมค้นหาและกู้ภัยแห่งชาติ	ผู้เชี่ยวชาญด้านการป้องกัน น้ำท่วมระบบไฟฟ้าใต้ดิน
อิสราเอล	1						
เยอรมนี		ไม่ระบุ					
สวิตเซอร์แลนด์	ไม่ระบุ		ไม่ระบุ				
ฮังการี				1			
อินเดีย					30-35		
เนเธอร์แลนด์	ไม่ระบุ						
อินโดนีเซีย						ไม่ระบุ	
ญี่ปุ่น				4-5			1

ที่มา : Thai Publica ณ 15 พ.ย. 2011

([http:// www.thaipublica.org/wpcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg](http://www.thaipublica.org/wpcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg))

3) ความช่วยเหลือจากหน่วยงานและสมาคมในต่างประเทศในรูปเงินบริจาค

หน่วยงาน	จำนวนเงินที่บริจาค
หน่วยงานด้านการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (USAID)	15 ล้านบาท
สมาคมคู่สมรสของคณะรัฐมนตรีมาเลเซีย	3 ล้านบาท
โรตารีสากล เขต 3310 ของสิงคโปร์	1.22 ล้านบาท
สมาคมส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจระหว่างมณฑลฮั่นซีกับประเทศไทย	1 ล้านบาท
ชุมชนอินเดียในประเทศไทย	1 ล้านบาท
ชุมชนจีนในนครลอสแอนเจลิส	0.9 ล้านบาท
สมาคมนักเรียนไทยในสหรัฐฯและแคนาดา	0.3 ล้านบาท
สมาคมมิตรภาพปากีสถาน-ไทย	0.28 ล้านบาท
Lions Club of Bayan Baru ในมาเลเซีย	0.2 ล้านบาท
สภาธุรกิจไทย – คูไบ	0.15 ล้านบาท
Anglo – Thai Society	0.05 ล้านบาท

ที่มา : Thai Publica ณ 15 พ.ย.2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

4) ความช่วยเหลือจากสมาคมและหน่วยงานในต่างประเทศในรูปแบบสิ่งของบรรเทาทุกข์

ประเทศ	หน่วยงาน	รูปแบบสิ่งของบรรเทาทุกข์	จำนวน
มาเลเซีย	Lions Club of Bayan Baru ศูนย์เมตตารามา เมืองโกตาบารู	สิ่งของบรรเทาทุกข์ อาหารแห้ง	3 คันรถบรรทุก 4 กล้อง
สหรัฐฯ	FEMA USPACOM Center for Disease Control	แบ่งปันประสบการณ์เรื่องการฟื้นฟู พื้นที่ประสบภัย ภาพถ่ายทางดาวเทียม บริหารจัดการโรคติดต่อที่มาจากน้ำ และสถานการณ์สาธารณสุขหลังน้ำ ลด	

ประเทศ	หน่วยงาน	รูปแบบสิ่งของบรรเทาทุกข์	จำนวน
จีน	สมาคมเต๋จิวในนครกว่างโจว สำนักงานต่างประเทศเซี่ยเหมิน กองบรรณการนิตยสารแม่น้ำโขง	เรือยาง เสื้อชูชีพ มุ้ง	457 ลำ 300 ตัว 400 หลัง
ไต้หวัน	มูลนิธิพุทธฉือจี้	ส่งอาสาสมัครมูลนิธิช่วยเหลือ	13 คน
เกาหลีใต้	หอการค้า ณ นครปูซาน	อาหารและน้ำดื่ม	1.4 ล้านบาท
สิงคโปร์	สมาคมชาด	มอบสิ่งของประกอบด้วย -เรือยาง -เครื่องยนต์เรือ -เสื้อชูชีพ -ไฟฉายกันน้ำ -ปั๊มลมไฟฟ้า -น้ำดื่ม	18 ลำ 7 เครื่อง 10 ตัว 18 อัน 1 เครื่อง 17,040 ขวด
สปป. ลาว	สมาคมลาว-ไทยเพื่อมิตรภาพ ชาว แขวงสะหวันนะเขต	น้ำดื่ม น้ำดื่ม	192,000 บาท 1,014,000 บาท

ที่มา : Thai Public ณ 15 พ.ย.2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

5) ความช่วยเหลือจากภาคเอกชนในรูปแบบเงินบริจาค

ภาคเอกชน	จำนวนเงินบริจาค
Honda	112 ล้านบาท
Chevron	60 ล้านบาท
Mitsubishi	12 ล้านบาท
JYP Entertainment	3.45 ล้านบาท
GUSAN	948,470 บาท
Lao Telecom	384,000 บาท
ภาคเอกชนในลาว	100,000 บาท

ที่มา : Thai Public ณ 15 พ.ย. 2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

6) ความช่วยเหลือจากภาคเอกชนในรูปแบบสิ่งของบรรเทาทุกข์

หน่วยงาน	รูปแบบสิ่งของบรรเทาทุกข์	จำนวน
SAAB	เต็นท์ เครื่องกรองน้ำ Rapid 3D Mapping Power supply unit ผู้เชี่ยวชาญการใช้อุปกรณ์	450หลัง ไม่ระบุจำนวน ไม่ระบุจำนวน ไม่ระบุจำนวน ไม่ระบุจำนวน
AEON	น้ำดื่ม	513,444ขวด
K water	น้ำดื่ม	20ตัน
Everlight Electronics	น้ำดื่ม	1,000 กล่อง
ภาคเอกชนในนครราชสีมา	เสื้อชูชีพ เครื่องกรองน้ำ	500 ตัว 52 เครื่อง
บริษัท Sion Body Prefector	เสื้อชูชีพ	10 ตัว

ที่มา : Thai Public ณ 15 พ.ย. 2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

7) ความช่วยเหลือจากบุคคลในต่างประเทศ ทั้งในรูปเงินบริจาคและสิ่งของบรรเทาทุกข์

บุคคล	รูปแบบของความช่วยเหลือ	จำนวน
สมเด็จพระราชาธิบดีแห่งบรูไนดารุสซาราม	เงินความช่วยเหลือ	3 ล้านบาท
ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ด้านการค้า กระทรวงพาณิชย์ประเทศเกาหลีใต้	มอบน้ำดื่ม	44,800 ขวด

ที่มา : Thai Public ณ 15 พ.ย. 2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

8) สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ของไทย ร่วมกับชุมชนไทยในต่างประเทศจากทั่วโลก ร่วมกัน

ส่งเงินบริจาค จำนวน 37,384,218.39 บาท

ที่มา : Thai Publica ณ 15 พ.ย. 2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

9) ความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศทั้งในรูปเงินบริจาคและสิ่งของบรรเทาทุกข์

องค์การระหว่างประเทศ	รูปแบบความช่วยเหลือ	จำนวน
สหภาพยุโรป	เงินความช่วยเหลือ	60 ล้านบาท
WFP	เครื่องยนต์เรือ	42เครื่อง
UNDP	เงินช่วยเหลือ	3 ล้านบาท
ICRC	เงินช่วยเหลือ สิ่งของบรรเทาทุกข์แก่ทัณฑสถานในจังหวัดต่างๆ	1ล้านบาท
UNOCHA	พร้อมที่จะประสานความช่วยเหลือ การบริหารจัดการ ข้อมูลและรายงานต่างๆ ให้ข้อเสนอแนะเรื่อง การฟื้นฟูและสังคมสงเคราะห์	
IOM	แสดงความประสงค์จะส่งผู้เชี่ยวชาญ ด้านการจัดการศูนย์อพยพ และการจัดการศูนย์ข้อมูลและการให้สิ่งของบรรเทาทุกข์ เช่น เรือ เครื่องยนต์เรือ ฯลฯ	
AIT	ส่งผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการน้ำและธรณีวิทยา และมอบเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมในประเทศไทย	
ESCAP	ให้ผู้เชี่ยวชาญเข้าพบและหารือเกี่ยวกับความร่วมมือด้านดาวเทียมระหว่าง ESCAP กับสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ	
The Hoopoe Bird Foudation	เงินความช่วยเหลือ	82,622 บาท
Rose Charities	นมผงแก่ผู้ประสบภัย	ไม่ระบุจำนวน
AMDA	เสื้อชูชีพแก่ผู้ประสบภัย	ไม่ระบุจำนวน

ที่มา : Thai Publica ณ 15 พ.ย. 2011

(<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/heip-jpg>)

5. สถาบันและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์

ภายใต้สถานการณ์น้ำท่วมในปี 2011 ประเทศไทย แม้มีได้ร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่ก็ได้รับความช่วยเหลือจำนวนมากจากประเทศพันธมิตร สมาคมและหน่วยงานต่างๆ ในต่างประเทศ รวมทั้งจากองค์การระหว่างประเทศด้วย ซึ่งการจัดการกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉิน โดยหลักการแล้ว จำเป็นต้องมีสถาบันและองค์กรรองรับในการดำเนินการ ในกรณีของประเทศไทย ในช่วงเวลาที่เกิดอุทกภัย ปี 2011 นั้น การจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี 2007 ซึ่ง ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีการกล่าวถึง การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ แต่ระบุถึงการจัดการภัยพิบัติและการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในประเทศเท่านั้น

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2007 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2007 เป็นต้นไป โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ปี 1979 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย ปี 1999 และให้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี 2007 มีความครอบคลุมถึงเรื่องอุบัติเหตุและอัคคีภัยด้วย โดยเนื้อหาสาระสำคัญประกอบด้วย การให้ความหมายของสาธารณภัย และการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ องค์ประกอบ บทบาทหน้าที่ โดยเฉพาะการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และในกรุงเทพฯ¹ ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

¹ คัดลอกจาก สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี 2007 โดยส่วนงานกฎหมาย สำนักงานมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

1) คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช)

1.1 องค์ประกอบ (มาตรา 6) ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมี

- นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
- ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
- อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ
- ข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

1.2 อำนาจหน้าที่ (มาตรา 7)

- กำหนดนโยบายการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
- พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอ

คณะรัฐมนตรี

- บูรณาการการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของ

รัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ

- ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณ

ภัย

- วางระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการป้องกัน

และบรรเทาสาธารณภัย โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือ กฎหมายอื่นตามที่

คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2) หน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 11)

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีอำนาจหน้าที่

- จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี
- จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ
- ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือ ผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย
- แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน
- ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ กรมจะจัดให้มีศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นในบางจังหวัดตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น และจังหวัดใกล้เคียง และจัดให้มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดขึ้น เพื่อกำกับดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด หรือตามที่ผู้อำนวยการจังหวัดมอบหมายก็ได้ (มาตรา 11) โดยให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตเดิมเป็นศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตาม พ.ร.บ.นี้ (มาตรา 7)

3) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กำหนดให้มีการจัดทำแผน 3 ระดับ ดังนี้

3.1 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จัดทำร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงาน ภาคเอกชน โดยต้องมีสาระสำคัญตามที่กำหนด เช่น

- แนวทางมาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแนวทาง วิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ
- แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้และจัดระบบปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากร และประชาชน
- แนวทางในการซ่อมแซม บำรุง และฟื้นฟูแล้วนำเสนอแผนขอความเห็นชอบจาก คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และขออนุมัติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ (มาตรา 11 และมาตรา 12)

3.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้ (มาตรา 16 และ มาตรา 17)

- การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการ ด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนการและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนการและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งประชาชนให้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย

- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล

3.3 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้ ซึ่งแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีสาระสำคัญอื่นดังต่อไปนี้ (มาตรา 33 และ 34)

- การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนการและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนการและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร
- แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศลในเขตกรุงเทพมหานคร ให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำแผนตามพระราชบัญญัตินี้ จัดทำแผนให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยระหว่างที่ยังจัดทำแผนไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการตามแผนที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 56)

4) การบัญชาการ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังต่อไปนี้

4.1 นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา 31 กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง)

4.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง)

4.3 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองผู้บังคับบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้บัญชาการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการรองจากผู้บัญชาการ (มาตรา 13 วรรคสอง)

5) การปฏิบัติ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ เจ้าพนักงานและอาสาสมัครในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

5.1 อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้อำนวยการกลาง มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร (มาตรา 14)

5.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด (มาตรา 15)

5.3 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 18)

5.4 นายอำเภอ (รวมปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ) เป็นผู้อำนวยการอำเภอ รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ (มาตรา 4 ประกอบกับ มาตรา 19)

5.5 ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และหัวหน้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่อื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) เป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน

และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัด และผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 20)

5.6 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร (มาตรา 32)

5.7 ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยจะมอบหมายรองปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ช่วยปฏิบัติด้วยก็ได้ (มาตรา 35)

5.8 ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 36 และมาตรา 37)

5.9 เจ้าพนักงาน ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตรับผิดชอบ โดยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 39)

5.10 อาสาสมัคร ให้ผู้อำนวยการจัดให้มีอาสาสมัครในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการมอบหมาย และตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41)

5.11 องค์การสาธารณกุศล หรือบุคคลที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในระหว่างเกิดสาธารณภัย สามารถช่วยเหลือหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ตามที่ผู้อำนวยการหรือเจ้าพนักงานที่ได้รับมอบหมายได้มอบหมายภารกิจให้ (มาตรา 42)

6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

6.1 เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น โดยผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอพื้นที่ของตน และในเขตจังหวัด แล้วแต่กรณี (มาตรา 21 และ มาตรา 22)

6.2 กรณีที่พื้นที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของ ผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 21 ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา 22)

6.3 ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นนั้น (มาตรา 23)

6.4 เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไปและในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ (มาตรา 24)

6.5 กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ด้วย และหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคาร หรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้

ครอบครองไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานมีอำนาจขอย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว (มาตรา 26)

6.6 ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู (มาตรา 30)

6.7 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับหน่วยทหารในการบริหารจัดการสาธารณภัย (มาตรา 46) กำหนดให้หน่วยทหารเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผน และกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้นหากต้องมีหน่วยทหารเข้าร่วมดำเนินการ กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นบันทึกข้อตกลงร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร กับผู้บัญชาการทหารในเขตพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นกรณีการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

7) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด หรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐนั้นแล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งแล้ว ให้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว (มาตรา 38)²

² คัดลอกจาก ส่วนงานกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย 2015. สรุปสาระสำคัญพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

นอกเหนือจากกฎหมายซึ่งเป็นการจัดการเชิงสถาบันแล้ว รัฐไทยยังได้จัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องการจัดการภัยพิบัติด้วย นั่นคือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยกรมนี้มีวิสัยทัศน์และพันธกิจ ดังนี้³

พันธกิจ

- 1) จัดทำและพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ทั้งก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และหลังเกิดภัยให้มีมาตรฐาน โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งภายในและต่างประเทศ
- 2) เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และถ่ายทอดความรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้ทุกภาคส่วน
- 3) บริหารจัดการสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน
- 4) ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย พัฒนาระบบการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นให้ทั่วถึงและเป็นธรรม
- 5)ฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ประสบภัยด้วยการจัดทำโครงการฟื้นฟูสภาพพื้นที่ และโครงสร้าง พื้นฐานที่ได้รับ ความเสียหายจากสาธารณภัยให้กลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

เป้าประสงค์

- 1) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีขีดความสามารถในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่ประชาชนมากขึ้น
- 2) ประเทศไทยมีความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 3) ประเทศไทยมีระบบการเฝ้าระวังและเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ
- 4) การจัดการสาธารณภัยในระดับประเทศมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูง

³ คัดลอกจาก http://www.disaster.go.th/dpm/index2.php?option=com_content&task=view&id=288pop=1&page=0&itemid=137

- 5) หน่วยงานเครือข่ายในระดับพื้นที่ที่มีความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 6) ลดความสูญเสียจากภัยที่เกิดในระดับพื้นที่
- 7) ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตได้ในขณะที่เกิดภัย และสามารถกลับไปใช้ชีวิตได้ตามปกติ
หลังจากเกิดภัย
- 8) พื้นที่และ / หรือ โครงสร้างพื้นฐานได้รับการฟื้นฟู

ในทางปฏิบัติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน โดยที่อุทกภัยในปี 2011 เป็นระยะเวลาภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี 2010-2014 แต่หลังปี 2011 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปี 2012-2016 ขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และแนวทางการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์กรมป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย⁴

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาองค์กรผู้การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในด้านการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มขีดความสามารถในการบูรณาการการบริหารจัดการสาธารณภัย ใน
ระดับประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการ
สาธารณภัยในระดับพื้นที่

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาระบบการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตามมาตรฐาน

เป้าหมายและแนวทางยุทธศาสตร์

⁴ คัดลอกจาก

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาองค์กรสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย

เป้าหมาย

- หน่วยงานภายในที่มีศักยภาพสูงด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- บุคลากรที่มีสมรรถนะ ทักษะในการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ
- มีแหล่งเรียนรู้ด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้แก่บุคลากร
- มีฐานข้อมูล และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สมบูรณ์ มีข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน
- มีระบบการติดตามข้อมูล ประเมินผล แผนงาน / โครงการ
- สถาบันการศึกษาให้การสนับสนุนวิชาการ งานวิจัย และความรู้ในด้านการบริหารสาธารณภัย มีการบูรณาการความรู้และงานวิจัยในประเทศและต่างประเทศ
- มีสถาบันการดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ ในด้านการจัดการภัยพิบัติในระดับประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเพิ่มขีดความสามารถในการบูรณาการการบริหารจัดการสาธารณภัย ใน ระดับประเทศ

เป้าหมาย

- มีการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการเชื่อมต่อข้อมูล ติดต่อสื่อสารในการบริหารจัดการสาธารณภัยในระดับประเทศ
- จัดตั้งองค์กรปฏิบัติ ระบบบัญชาการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพในการบริหารจัดการสาธารณภัย
- องค์กรเครือข่ายในประเทศและระหว่างประเทศ เข้ามาร่วมดำเนินการบริหารจัดการสาธารณภัย และแลกเปลี่ยนเรียนรู้

- พัฒนาระบบบริหารจัดการเครื่องกล เครื่องมือ อุปกรณ์ในการบริหารจัดการสาธารณสุขให้มีประสิทธิภาพสูงและมีความพร้อมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข
- มีการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเครือข่ายในการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับพื้นที่

เป้าหมาย

- หน่วยงานเครือข่ายเป็นศูนย์กลางในการให้ความรู้ และสร้างความตระหนักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข
- หน่วยงานเครือข่ายมีการบูรณาการการบริหารจัดการสาธารณสุขในการดำเนินการระหว่างกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาระบบการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตามมาตรฐาน

เป้าหมาย

ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขจังหวัดมีแผนและระบบระดมกำลังทรัพยากรเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดภัยพิบัติหน่วยงานเครือข่ายให้ความร่วมมือในการจัดการสาธารณสุขในขณะเกิดภัยและภายหลังภัยผ่านพ้นไปแล้ว

จากแผนยุทธศาสตร์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข จะเห็นได้ว่า แนวทางการทำงานไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อรองรับกับการจัดการความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากต่างประเทศ แม้ว่าจะมีการระบุถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตามมาตรฐาน แต่ก็เป็มิติภายในประเทศเท่านั้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศถูกระบุในยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่อง การพัฒนาองค์กรสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข โดยระบุอยู่ในเป้าหมายที่ 6 เรื่อง สถาบันการศึกษาให้การสนับสนุนวิชาการ งานวิจัย และ

ความรู้ในด้านการบริหารสาธารณสุข มีการบูรณาการความรู้และงานวิจัยในประเทศและต่างประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 2 เรื่อง การเพิ่มขีดความสามารถในการบูรณาการการบริหารจัดการสาธารณสุขในระดับประเทศ ในเป้าหมายที่ 3 เรื่อง องค์การเครือข่ายในประเทศและระหว่างประเทศเข้ามาร่วมดำเนินการบริหารจัดการสาธารณสุขและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ แต่ประเด็นยุทธศาสตร์เหล่านี้ก็มีส่วนเกี่ยวข้องน้อยมากกับเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ

ในด้านโครงสร้างองค์กร กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แบ่งโครงสร้างองค์กรตามบทบาทหน้าที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในเรื่องการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย ดังแผนภาพที่ 1

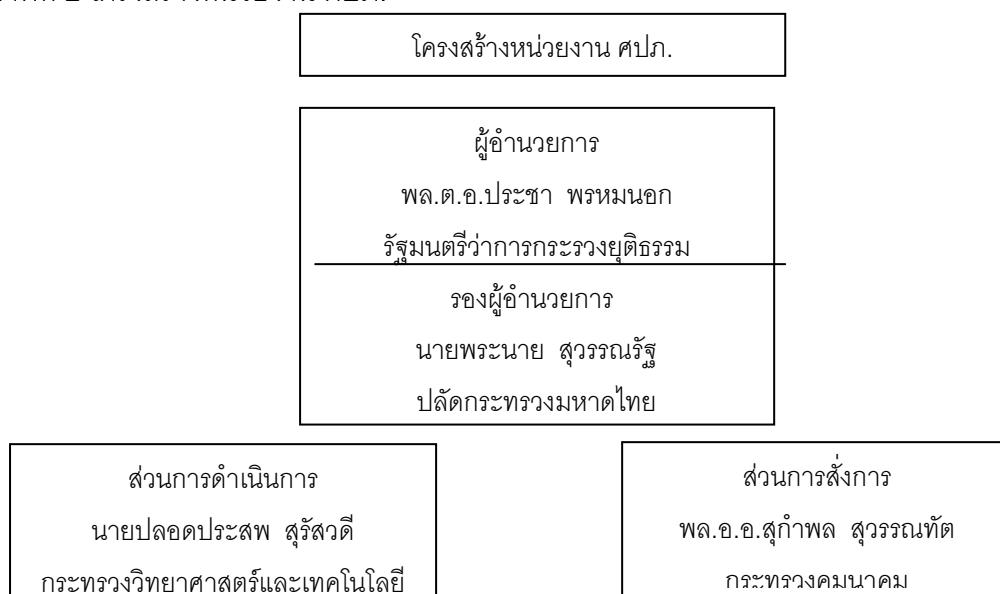
แผนภูมิโครงสร้างกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



นอกจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแล้ว ภายใต้สถานการณ์อุทกภัย ปี 2011ที่มีความรุนแรงมากรัฐบาลในขณะนั้น จึงได้ตั้งหน่วยงานขึ้นอีกหนึ่งหน่วยหนึ่ง เพื่อจัดการกับสถานการณ์ นั่นคือ ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นในเดือนตุลาคม 2011 วัตถุประสงค์หลักของการตั้งหน่วยงานนี้ก็เพื่อบูรณาการการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ โดยที่ขอบเขตความรับผิดชอบและการทำงานของ ศปภ. จะให้ความสำคัญแก่การกระจายความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย

ในเชิงโครงสร้าง ศปภ. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นเป็นผู้อำนวยการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้อำนวยการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรับผิดชอบส่วนปฏิบัติการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้อำนวยการร่วม มีรองนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษา ซึ่งรวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้วย และภายใต้ ศปภ. นี้ หน่วยประสานงานกับต่างประเทศได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยการประสานงานและดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างหน่วยงาน ศปภ.



ที่มา: สำนักนายกรัฐมนตรี

เนื่องจาก ศปภ. มีสถานะเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจ ดังนั้น เมื่อสถานการณ์น้ำท่วมคลี่คลายไปแล้ว หน่วยงานนี้จึงหมดบทบาทลง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งตระหนักว่าสถานการณ์ดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมการ รัฐบาลจึงได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย เพื่อแบ่งส่วนราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยใหม่ เพื่อให้องค์กรมีประสิทธิภาพและพร้อมรับมือกับเหตุการณ์อุทกภัยมากขึ้น ซึ่ง กฎกระทรวงฉบับปี 2014⁵ ระบุว่า

“ ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผลเพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ดำเนินการจัดทำนโยบาย แนวทาง และวางมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (3) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และพัฒนาระบบป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย
- (4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการป้องกัน เตือนภัย และบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างเครือข่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (6) สร้างความตระหนักและเตรียมความพร้อมของประชาชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (7) ฝึกอบรมและฝึกปฏิบัติในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัยและฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย

⁵ คัดลอกจาก กฎกระทรวง เรื่อง การแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 1 ค

- (8) ส่งเสริม สนับสนุน และปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย
- (9) อำนวยการและประสานการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูบูรณะสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยขนาดใหญ่
- (10) บูรณาการและประสานการปฏิบัติการกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ”

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น อำนาจที่ระบุไว้ในข้อ 10 เป็นพัฒนาการที่น่าสนใจของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดทำแผนแม่บทในเรื่องการให้และรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพราะได้มีการระบุถึงการประสานงานกับองค์กรในต่างประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่กฎกระทรวงนี้ถูกประกาศใช้ในปี 2014 ประเทศไทยยังมิได้ประสบกับปัญหาภัยพิบัติอย่างร้ายแรงเลย ดังนั้น จึงยังไม่สามารถประเมินได้ว่า การดำเนินการตามอำนาจในแผนแม่บทนี้จะเป็นอย่างไร

ในด้านของการแบ่งส่วนราชการ กฎกระทรวงได้มีการแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนให้ชัดเจนมากขึ้น ประเด็นที่น่าสนใจคือ ในการแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่นี้ ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงการจัดการในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ หากระบุถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกรมป้องกันฯ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁶

⁶ เฟิงอ้าง

“ (1) ช่วยเหลือและบรรเทาเหตุเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย

(2) ประสานงานการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

(3) อำนวยการและบริหารจัดการอนุมัติวงเงินงบกลางและเงินอุดหนุนราชการเพื่อแก้ไขปัญหา

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ”

จากโครงสร้างหน่วยงานของสำนักช่วยเหลือผู้ประสบภัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า โครงสร้างหน่วยงานไม่ได้ถูกออกแบบมาให้รองรับ หรือสามารถปฏิบัติการตามอำนาจที่ระบุในกฎกระทรวงได้ โดยเฉพาะอำนาจในข้อ 10 ที่เกี่ยวข้องกึ่งองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งประเด็นนี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ถือเป็นกิจกรรมเฉพาะกิจ และรัฐไม่ได้มีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับเรื่องนี้โดยเฉพาะ

6. องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ที่ให้การสนับสนุนประเทศไทย ในเหตุการณ์อุทกภัย ปี 2011

1) โครงการอาหารโลก ⁷

จากการประชุมร่วมกับหน่วยงานสหประชาชาติ และนานาชาติ ประเทศไทยได้ยืนยันว่ามีความยินดีที่จะรับการช่วยเหลือจากโครงการอาหารโลก เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลน สิ่งขาดแคลนหลักตามที่กระทรวงต่างประเทศ และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แจ้งไว้ คือ การขาดอุปโภคบริโภคเงิน และมอเตอร์เรือเพื่อนำมาใช้กับเรือบรรทุกสิ่งของต่างๆ ที่ได้รับผ่านกลไกทวิภาคีและภาคเอกชน

2) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (ยูนิเซฟ)⁸

⁷<http://www.wfp.org/content/Bangkok>

⁸<http://www.unicef.or.th>

ยูนิเซฟ ทำงานใน 190 ประเทศ และดินแดน ในการช่วยให้เด็กอยู่รอดและเจริญเติบโต จากวัยเด็กสู่วัยรุ่น เป็นผู้ให้บริการจิตเวชที่ใหญ่ที่สุดในโลกแก่ประเทศที่กำลังพัฒนา ยูนิเซฟสนับสนุนทางด้านสุขภาพและโภชนาการของเด็ก รวมถึงน้ำสะอาด และสุขอนามัย คุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้แก่เด็กๆ ทั้งหลาย และคุ้มครองเด็กจากการใช้ความรุนแรง การแสวงหาผลประโยชน์ และโรคเอดส์ ยูนิเซฟได้ระดมทุนทั้งหมดจากผู้บริจาคส่วนบุคคล กลุ่มธุรกิจ มูลนิธิ และรัฐบาล

ในกรณีของอุทกภัยในปี 2011 แม้ว่าจะไม่มีการร้องขอต่อยูนิเซฟ หรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ จากรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือ แต่ยูนิเซฟจะประสานงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลและพันธมิตรอื่นๆ เพื่อที่จะดำเนินการตรวจสอบขนาดของอุทกภัยและดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไป

ในการเผชิญเหตุการณ์อุทกภัยขนาดใหญ่ในภาคกลางของประเทศไทย ยูนิเซฟและองค์กรช่วยเหลือเด็ก มีการเปิดตัวโครงการเพื่อสร้างความมั่นใจในความปลอดภัยและการปกป้องเด็กในศูนย์พักพิงชั่วคราว ในขั้นต้น ทางยูนิเซฟมอบเงินจำนวน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ (3 ล้านบาท) ให้แก่โครงการ โดยจะให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในศูนย์พักพิง 20 แห่ง ใน 10 จังหวัดที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย โครงการนี้ได้รับการดำเนินการร่วมกับมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ในท้องถิ่น

ภายใต้โครงการนี้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเจ้าหน้าที่อาสาสมัครขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (เอ็นจีโอ) จะได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพในการปกป้องเด็กในศูนย์พักพิงผ่านการปรับปรุงมาตรการทางด้านความปลอดภัย ขั้นตอนการลงทะเบียน และการป้องกันการพรากและล่วงละเมิด ข้อมูลที่เปิดเผยรวมถึงแผ่นประชาสัมพันธ์ และโบปลิว ที่มีข้อความเกี่ยวกับการปกป้องเด็กต่างๆ จะถูกกระจายและแสดงที่ศูนย์พักพิง

ยูนิเซฟ และโครงการช่วยเหลือเด็ก ยังได้สร้าง ศูนย์เพื่อนเด็ก อีก 10 แห่ง ที่ศูนย์พักพิงเพื่อให้เด็กจำนวนมากได้อยู่ในสถานที่ปลอดภัย สามารถเล่น และมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมต่างๆ ที่ศูนย์เพื่อนเด็กเล็กๆ จะได้ทำงานศิลปะ งานประดิษฐ์ ร้องเพลง เต้นรำและกิจกรรมอื่นๆ ที่มุ่งเน้นในการช่วยบรรเทาความเครียดที่เกิดจากการต้องอพยพจากบ้าน ผู้ใหญ่ที่ทำงานที่ศูนย์เพื่อนเด็กจะได้รับการฝึกอบรมเพื่อช่วยกันแยกเด็กที่ถูกทรมานจากความเครียดอย่างรุนแรง และเฝ้าติดตามให้คำปรึกษาด้านจิตวิทยาโดยนักสังคมสงเคราะห์

แผ่นพับจำนวน 20,000 แผ่นได้ถูกกระจายสู่ครอบครัวที่อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม โดยให้ข้อมูลที่ง่าย ต้นทุนต่ำ และสามารถนำมาใช้เพื่อปกป้องสุขภาพของเด็กในช่วงที่เกิดน้ำท่วม และกรณีฉุกเฉินอื่นๆ รวมถึงการล้างมือบ่อยๆ และการเติมน้ำจากขวดเท่านั้น หรือน้ำต้ม เพื่อป้องกันการท้องเสียและการแพร่กระจายของโรคติดต่ออื่นๆ ผ่านทางน้ำ ยูนิเซฟได้จัดหา น้ำกว่า 3 แสนยูนิต และอุปกรณ์สุขอนามัยต่างๆ รวมไปถึงสบู่ก้อน คลอรีนสำหรับทำให้น้ำสะอาด และเจลทำความสะอาดมือ และถุงขยะแก่ครอบครัวที่ประสบภัยน้ำท่วม เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคติดต่อ

3) UNHCR: สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ⁹

UNHCR บริจาคคอมพิวเตอร์พลังงานแสงอาทิตย์ ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมจำนวน 5,000 อัน มูลค่า 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ แก่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เพื่อกระจายให้กับผู้รอดชีวิตจากน้ำท่วมในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่มีไฟฟ้า

ตัวแทนของ UNHCR ในประเทศไทยกล่าวว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยไม่ได้ขอความช่วยเหลือจากหน่วยงาน แต่หน่วยงานต้องการเสนอให้ความช่วยเหลือทั้งหมดแก่ประเทศไทย ทั้งเรื่องที่พักพิงและเพื่อปกป้องผู้อพยพกว่าล้านคนในช่วงหลายปีมานี้

⁹<http://www.unhcr.or.th>

4) UNDP: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ¹⁰

ทีมงานองค์การสหประชาชาติในประเทศไทย ได้มีการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐบาลไทย คือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และได้มีการติดตามสถานการณ์น้ำท่วมและผลกระทบด้านมนุษยธรรมและการพัฒนา และได้มีการตกลงกันในการสนับสนุนรัฐบาลไทยในการจัดการปัญหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ผู้ประสานงานประจำประเทศ ได้ส่งจดหมายถึงนายกรัฐมนตรีในวันที่ 10 ตุลาคม เพื่อเสนอการสนับสนุนต่อความพยายามระดับชาติ ในระหว่างรอการตอบรับข้อเสนอจากรัฐบาล ทางองค์การสหประชาชาติได้ประสานงานอย่างสม่ำเสมอกับพันธมิตรที่เกี่ยวข้องในการประเมินสถานการณ์และจัดเตรียมการสนับสนุนตามความต้องการ ผู้สนับสนุนทางการเงินและการบรรเทาทุกข์เบื้องต้นบางส่วนได้มาร่วมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลไทย และเมื่อสถานการณ์น้ำท่วมเลวร้ายลงตามคาด ก็เป็นไปได้มากกว่า สหประชาชาติจะต้องเพิ่มการสนับสนุนมากขึ้น ในแง่ของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การประเมินการประสานงาน และการจัดการข้อมูล และวางแผนการกู้คืนและการบริหารจัดการ

UNDP ปฏิบัติงานในประเทศไทยร่วมกับพันธมิตร คือ สภาอากาศไทย และ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในช่วงต้นของความพยายามในการฟื้นฟู นอกจากนี้ UNDP ยังให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและการเงินแก่ระบบของสหประชาชาติที่สร้างขึ้นเพื่อที่จะรวมองค์ประกอบของการสนับสนุนการป้องกันภัยได้ภาวะวิกฤต และในช่วงระยะเวลาของการฟื้นฟู

5) องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ¹¹

¹⁰<http://www.undp.org/content/thailand/en/home.html>

¹¹<http://www.fao.org/asiapacific/regional-office/en>

โดยผ่านโครงการกองทุนฉุกเฉิน หน่วยงานจะสนับสนุนรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมใน 8 จังหวัด โดยการจัดหาปัจจัยการผลิตทางการเกษตรและปศุสัตว์จำนวนราว 12 ล้านบาท (4 แสน ดอลลาร์สหรัฐ)

6) องค์การอนามัยโลก สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹²

ภายใต้สถานการณ์น้ำท่วม องค์การอนามัยโลกในประเทศไทย ได้จัดประชุมร่วมกับ กรมควบคุมภัยพิบัติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กรมสุขภาพจิต และกรมอนามัย โดยมีความพยายามที่ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ความช่วยเหลือโดยการเสนอให้เวชภัณฑ์ และเครื่องมืออุปกรณ์ฉุกเฉิน รวมถึงข้อมูลเอกสารด้านสุขภาพและการประสานงานอื่นๆ

7) สมาพันธ์กาชาดสากล และสมาคมเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (IFRC)¹³

หน่วยงานได้ประสานงานกับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์น้ำท่วม โดยมุ่งเน้นที่แรงงานต่างชาติที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

8) สภากาชาดไทย¹⁴

ในช่วงวิกฤติน้ำท่วม สภากาชาดไทยได้มีการดำเนินการอย่างใกล้ชิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและระดับชาติ ได้เข้าถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้ความช่วยเหลือ เช่น น้ำดื่ม อาหาร นอกจากนั้น ยังมีส่วนช่วยในการอพยพผู้ประสบภัยด้วย

9) องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)¹⁵

¹²<http://www.wfo.int/country/tha/en>

¹³<http://www.ifrc.org>

¹⁴ เฟิงอ้าง

¹⁵<http://www.th.iom.int/>

หน่วยงานได้ประสานงานกับหน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องและองค์กรพันธมิตรอื่นๆ ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยน้ำท่วม โดยให้ความสำคัญแก่แรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะที่อยู่ในนิคมอุตสาหกรรมต่างๆ

10) องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐ (USAID) ¹⁶

สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐในประเทศไทยได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย แต่เนื่องจากรัฐบาลไทยมิได้มีการร้องขออย่างเป็นทางการทำให้ความช่วยเหลือของสหรัฐอยู่ในขอบเขตที่จำกัด

บทสรุป

วิกฤติน้ำท่วมในประเทศไทยในปี 2011 นับเป็นภัยพิบัติที่ร้ายแรงและสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก วิกฤตการณ์ดังกล่าวทำให้ประเทศไทยตระหนักถึงความไม่พร้อมในการเตรียมการด้านต่างๆ รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการ หรือ การประสานงาน โดยเฉพาะเมื่อประเทศเผชิญกับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน เช่น ความรุนแรงของภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากต่างประเทศ ความไม่พร้อมและไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวนั้น นอกจากทำให้ประเทศมีความยุ่งยากบนความยุ่งยากที่มีอยู่แล้ว ยังทำให้ประเทศสูญเสียโอกาสในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างทันท่วงทีอีกด้วย

¹⁶<http://www.usaid.gov/Thailand>

เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวง เรื่อง การแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2557 ราช

กิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 1 ค

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 52 ก

ส่วนงานกฎหมาย สำนักมาตรการป้องกันสาธารณภัย (2015) . สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

สาธิต วงศ์อนันตินนท์ (2011) , “ วิฤตน้ำท่วมประเทศไทย 2554 กับผลกระทบทางสังคม ” , วารสารสำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา ปีที่ 2 ฉบับที่ 02 , พฤศจิกายน 2554 , หน้า 1-18

Website

<http://www.thaiwater.net/currentflood54.html>

<http://www.flood.rmutt.ac.th>

http://www.thaiflood.com/flood_news3.php

<http://www.manager.co.th/home/viewNews.aspx?NewsID=9540000130965>

http://www.library.senate.go.th/document/Exit3130/3130446_0004.PDF

<http://www.prachathai.com/journal/2011/10/37633>

[http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/4019-ลำดับรับมืออุทกภัย “ยิ่งลักษณ์-ศปท”-การเมือง-
นำหน้าปัญหาประชาชน.html](http://www.isranews.org/isranews-scoop/item/4019-ลำดับรับมืออุทกภัย “ยิ่งลักษณ์-ศปท”-การเมือง-
นำหน้าปัญหาประชาชน.html)

<http://www.tdri.or.th/water-about>

http://www.undp.org/content/dam/thailand/docs/UNDP_RRR_THEfood.pdf

http://www.ide.go.jp/japanese/publish/Download/./c42_ch7.pdf

<http://www.eria.org/ERIA-DP-2013-34.pdf>

http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1317980973&grpId=o3&catid=o3

<http://www.disaster.go.th>

<http://www.unicef.or.th>

<http://www.undp.org/content/thailand/en/home.html>

<http://www.wfp.org/content/bangkok>

<http://www.unhcr.or.th>

<http://www.fao.org/asiapacific/regional-office/en>

<http://www.who.int/country/the/en>

<http://www.ifrc.org>

[http://www.th.iom.int /](http://www.th.iom.int/)

<http://www.usaid.gov/thailand>

บทที่ 4

ญี่ปุ่น : สถานการณ์ฉุกเฉิน กับการจัดการเชิงสถาบันในการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อ บรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

1. บทนำ

“ มหายุทธพินิติ 3 ประการ” ในเดือนมีนาคม 2011 ได้เปลี่ยนสถานะของประเทศญี่ปุ่นจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ มาเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มาเป็นเวลายาวนาน ทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้งมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในเรื่องนี้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ แต่ญี่ปุ่นไม่มีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือโดยเฉพาะความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ต้องการการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในลักษณะที่แตกต่างจากการให้ความช่วยเหลือ และการรับความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็ได้ใช้ประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้ของตนมาปรับใช้ในการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน โดยเฉพาะการประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

เนื้อหาของบทนี้จะเป็นการอธิบายถึง การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นในการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศภายใต้ภาวะฉุกเฉิน โดยให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในเรื่องการรับความช่วยเหลือ พัฒนาการของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรดังกล่าว ปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาภายใต้ภาวะฉุกเฉินในเหตุการณ์มหายุทธพินิติ 3 ประการในปี 2011

2. ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม : การจัดการเชิงสถาบัน

ญี่ปุ่นถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการเผชิญภัยพิบัติต่างๆ ในระดับที่สูงไม่ว่าจะเป็นเรื่องแผ่นดินไหว ใต้ฝุ่น แผ่นดินถล่ม Tsunami และอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ ญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวอย่างชัดเจน ในเวลาเดียวกันญี่ปุ่นก็ได้ใช้ประสบการณ์ของตนเองนี้เป็นพื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมภายใต้ภาวะฉุกเฉินแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ประสบภัยพิบัติประเทศอื่นๆ ด้วย

ตามที่ Handmer & Dovers ได้อธิบายไว้ว่า สถาบัน หมายถึง ข้อตกลง กฎเกณฑ์ กระบวนการ หรือวิธีปฏิบัติที่ถาวรและพยากรณ์ได้ ซึ่งสนับสนุนโครงสร้างการแลกเปลี่ยนและความสัมพันธ์ในสังคม ซึ่งสถาบันอาจปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เป็นกฎหมายหรือเป็นเพียงประเพณีปฏิบัติก็ได้ (Handmer & Dover, 2013) สำหรับกรณีของประเทศญี่ปุ่น ในฐานะประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นได้ออกแบบสถาบันและสร้างองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางและรองรับปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือ โดยจะเห็นได้จาก Japan' Official Development Assistance Charter (ODA Charter) ในปี 2003 ที่กล่าวถึงการตอบสนองต่อประเด็นด้านมนุษยธรรมที่รวมถึงการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งถือเป็นประเด็นที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญ (Priority Issues) และทิศทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็จะมุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนประเทศผู้รับในการบรรเทาความรุนแรงของปัญหา (ODA Charter 2003)

นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ประกาศแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (Outline of Humanitarian Aid Policy) ในปี 2011 หลังเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ยืนยันถึงหลักการในการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่สำคัญ 6 ประการคือ หนึ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นเคารพในหลักการมนุษยธรรม 4 ประการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม กล่าวคือ

ความเป็นมนุษย์ ความเที่ยงธรรม ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระ สอง รัฐบาลญี่ปุ่นเห็นชอบและยอมรับปฏิบัติการตามข้อตกลงว่าด้วย หลักการของการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ดี (Priority of the Good Humanitarian Donorship) ข้อตกลง Oslo ที่ว่าด้วยการใช้กำลังทหารต่างประเทศ และการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์ภัยพิบัติ (Oslo Guidelines on the use of foreign military and civil defense assets in disaster relief) และข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สาม ในการตอบสนองต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นโดยการร่วมมือกับ JICA จะส่งเสริมผู้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติและส่งมอบความช่วยเหลือ (สิ่งของ) ในภาวะฉุกเฉินให้แก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติ ด้วยประสบการณ์ที่ยาวนานและจำนวนมากของญี่ปุ่นในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นจะสนับสนุนช่วยเหลือประเทศที่ประสบภัยพิบัติในการลดความเสียหาย โดยอาศัยประสบการณ์และความรู้ของญี่ปุ่น รวมทั้งส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายรวมแผนการจัดการภัยพิบัติไว้ในแผนพัฒนาประเทศ และสนับสนุนความพยายามในการลดความเสียหายจากภัยพิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community base) สี่ การสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้ปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมเป็นเรื่องสำคัญ รัฐบาลญี่ปุ่นเช่นเดียวกับรัฐบาลของประเทศอื่น มีความกังวลในเรื่องความไม่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นแก่ผู้ปฏิบัติงาน และเห็นพ้องว่ามีความจำเป็นที่ต้องสร้างพื้นที่ (Space) ปลอดภัยสำหรับปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม หรือทำให้ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยที่เกิดขึ้นได้ และผู้ปฏิบัติการสามารถทำงานได้ ห้า เพื่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการในด้านมนุษยธรรม รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือบนพื้นฐานของความต้องการ ณ พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ ในเวลาเดียวกัน การติดตามและประเมินผลการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมก็จะได้รับการดำเนินการด้วย เพื่อประกันว่า ความช่วยเหลือและปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการช่วยชีวิต และบรรเทาความทุกข์ยากในประเทศที่ประสบ

ภัยพิบัติ และ หก เนื่องจากตัวแสดงในการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมมีเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศ และ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักว่า การประสานงานเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงสนับสนุน เครือข่ายและความเป็นหุ้นส่วนกับตัวแสดงต่างๆ ในการประสานงาน และสนับสนุนการประสานงานและการเพิ่มสมรรถนะในการประสานงานของ UNOCHA ในฐานะผู้ประสานงานระดับโลก (MOFA, 2011)

ในทางปฏิบัติ JICA เป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ทั้งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ในกรณีของการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนั้น JICA จะให้ความช่วยเหลือใน 3 รูปแบบ คือ การส่งทีมผู้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติ, การส่งมอบความช่วยเหลือ (สิ่งของ) ในภาวะฉุกเฉิน, และเงินความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับภาวะฉุกเฉิน ซึ่งการเลือกให้ความช่วยเหลือทั้งสามรูปแบบนี้เป็นไปตามความรุนแรงของภัยพิบัติและการร้องขอของประเทศที่ประสบภัยพิบัติ การส่งทีมผู้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติและการส่งมอบความช่วยเหลือ (สิ่งของ) ในภาวะฉุกเฉินจะให้แก่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น ใต้ฝุ่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น แต่จะไม่ให้กรณีของภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ และภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่าสำหรับภาวะฉุกเฉินสามารถให้ได้ในทุกกรณี

โดยปกติทีมผู้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติของญี่ปุ่นจะประกอบด้วย 4 ทีม คือ ทีมผู้ค้นหาและช่วยชีวิต ทีมแพทย์ ทีมผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยของกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น โดยที่ทีมผู้ค้นหาและช่วยชีวิตประกอบด้วยพลเรือนจากสถาบันตำรวจแห่งชาติ หน่วยการจัดการอัคคีภัยและภัยพิบัติ กองรักษาชายฝั่ง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของ JICA ทีมนี้จะปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิตผู้ที่ติดอยู่ภายใต้ซากปรักหักพังในสถานการณ์ฉุกเฉิน และจะปฏิบัติงานประมาณ 7 ถึง 10 วัน ทีมแพทย์

ประกอบด้วย แพทย์ พยาบาล และเภสัชกร โดยมีเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้าทีม และเจ้าหน้าที่ของ JICA เป็นผู้ประสานงาน จะปฏิบัติงานประมาณ 2 สัปดาห์ ทีมผู้เชี่ยวชาญจะมาจากกระทรวงต่างๆ (4 กระทรวงของญี่ปุ่น) ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำทางเทคนิคต่างๆ เพื่อลดความเสียหายบนพื้นฐานของการประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภาวะฉุกเฉิน จะปฏิบัติงานประมาณ 2 สัปดาห์เช่นเดียวกัน สำหรับหน่วยของกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น มีทั้งผู้ที่มาจากกองกำลังทางบก เรือ และอากาศ ทำหน้าที่ค้นหาและช่วยชีวิต ให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์ โดยเฉพาะการควบคุมโรคระบาดและการขนส่งต่างๆ โดยเฉพาะน้ำ จะปฏิบัติการประมาณ 2 สัปดาห์ ถึง 2 เดือน สำหรับกระบวนการในการส่งทีมผู้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติจะเริ่มจากการที่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติหรือองค์การระหว่างประเทศร้องขอรับความช่วยเหลือไปยังสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นในประเทศนั้น และสถานเอกอัครราชทูตได้ส่งคำขอไปยังกระทรวงการต่างประเทศ จากนั้นกระทรวงการต่างประเทศจะพิจารณาคำร้องร่วมกับกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีความเห็นพ้องว่าประเทศผู้ร้องขอสมควรได้รับความช่วยเหลือ กระทรวงการต่างประเทศจะแจ้งให้ JICA ในฐานะหน่วยปฏิบัติการทราบและดำเนินการส่งทีมผู้ให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติไปยังประเทศที่ร้องขอมา ในกรณีของการส่งมอบความช่วยเหลือ (สิ่งของ) ในภาวะฉุกเฉินก็ใช้กระบวนการนี้เช่นเดียวกัน โดยที่สิ่งของที่มักจะมอบให้ประกอบด้วย เต็นท์ ถูนอน ผ้าห่ม เครื่องน้ำสะอาด เป็นต้น ([http:// www.mofa.go.jp/policy/emergency/index.html](http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/index.html))

สำหรับความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่าสำหรับภาวะฉุกเฉิน รัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณามอบให้ในกรณีที่ รัฐบาลของประเทศที่ประสบภัยพิบัติร้องขอ หรือ องค์การระหว่างประเทศ หรือ NGOs ระหว่างประเทศ เช่น สภากาชาดสากล ร้องขอ โดยที่ความช่วยเหลือนี้มอบให้เพื่อบรรลุดัตุประสงค์ 3 ประการ คือ หนึ่ง เป็น

ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินสำหรับผู้พลัดถิ่น , สอง เป็นการสนับสนุนกระบวนการเป็นประชาธิปไตย, และสาม เป็นความช่วยเหลือเพื่อการฟื้นฟูบูรณะ

([http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/ assistance3.html](http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/assistance3.html))

นอกเหนือจากธรรมเนียมการให้ความช่วยเหลือที่เป็นเสาหลักของนโยบายการให้ความช่วยเหลือของ ญี่ปุ่น และ JICA ซึ่งเป็นองค์กรปฏิบัติการหลักของกระบวนการให้ความช่วยเหลือแล้ว การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่นยังถูกกำกับด้วยสถาบันในลักษณะของกฎหมายอีกด้วย นั่นคือ มีกฎหมายอีกอย่างน้อย 2 ฉบับที่เป็นแกนสำคัญในเรื่องนี้ ได้แก่ The Law Concerning Dispatch of the Japan Disaster Relief Team 2006 และ The Act on Cooperation for United Nations Peacekeeping Operation and Other Operation หรือ International Peace Cooperation Law

การจัดการเชิงสถาบันทั้งในรูป นโยบาย และกฎหมาย และการจัดการองค์กรโดยเฉพาะ JICA ของ ญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีระบบ สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ตามการร้องขอของประเทศผู้รับและสามารถบรรลุเป้าหมายการเป็นผู้ให้ของตนเองได้ ซึ่งการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นนี้สามารถที่จะใช้เป็นบทเรียนหรือต้นแบบให้แก่ประเทศอื่นๆ ได้ ด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่น ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากหลังจากทศวรรษที่ 1980 ไม่ได้เกิดขึ้นโดยปราศจากเหตุผลทางการเมือง หรือวางอยู่บนเป้าหมายเรื่องมนุษยธรรมเพียงประการเดียว การศึกษาของ Lam Peng Er แสดงให้เห็นถึงแรงจูงใจทางการเมืองและการทูตของญี่ปุ่น ในการดำเนินนโยบายดังกล่าว

(Lam Peng Er , 2009, 2) เช่นเดียวกับการศึกษาของ Nishikawa Yukiko ที่แสดงให้เห็นถึงแรงผลักดันทางการเมือง โดยเฉพาะในทศวรรษที่ 1990 ทั้งจากการเมืองระหว่างประเทศ และโลกาภิวัตน์ และแรงสนับสนุนจากปัจจัยในประเทศที่ส่งเสริมหรือเปิดโอกาสให้การให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมเป็นไปได้ (Nishikawa, 2012, PP. 4-5, 162-165) และเหตุผลทางการเมืองนี้ก็ได้อาจกลายเป็นสิ่งสนับสนุนในเชิงสถาบันต่อการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่นในฐานะผู้ให้

ในเวลาเดียวกันตัวอย่างของญี่ปุ่นในเรื่องเหตุผลทางการเมืองกับการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมนี้ ในขณะที่ด้านหนึ่งได้กลายเป็นเครื่องมือสนับสนุนเชิงสถาบันต่อการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม แต่ในอีกด้านหนึ่ง มันก็นำไปสู่สถานการณ์ของการตั้งคำถามต่อเรื่อง อำนาจอธิปไตยของรัฐและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศ หรือ INGOs โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองของปฏิบัติการดังกล่าว รวมถึงการถกเถียงในเรื่องความจำเป็นที่ต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันในระดับระหว่างประเทศหรือไม่ เพื่อที่จะสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกแก่ปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อให้ปฏิบัติการดังกล่าวได้รับความชอบธรรมที่จะดำเนินการ และเพิ่มประสิทธิภาพของปฏิบัติการดังกล่าวเพื่อช่วยชีวิตและลดความทุกข์ยาก โดยที่คำถามพื้นฐานในเรื่องนี้น่าจะอยู่ที่ประเด็นที่ว่า การให้ความช่วยเหลือ หรือ ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมนั้นควรคิดจากจุดยืนของใคร ระหว่างรัฐที่ประสบภัยพิบัติ หรือ ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ

3. ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้รับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม : การจัดการเชิงสถาบัน

“ มหายุภัยพิบัติ 3 ประการ ” ที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2011 นอกจากจะสร้างความเสียหายแก่ญี่ปุ่นเป็นอย่างมากแล้ว ภัยพิบัติในครั้งนี่ยังเปลี่ยนสถานะของญี่ปุ่นจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือให้กลายเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลืออีกด้วย อันที่จริงแล้ว การประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่เช่นนี้ไม่ใช่เป็นครั้งแรกใน

ประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ญี่ปุ่นไม่เคยร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเลย จนกระทั่งหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ ในปี 1995 (Great Hanshin Awaji Earthquake 1995) ญี่ปุ่นจึงมีแนวคิดที่จะรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน และในช่วงเหตุการณ์ภัยพิบัติ ในปี 2011 นี้ ญี่ปุ่นก็ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก (Ames & Ames, 2012) และเนื่องจากญี่ปุ่นไม่เคยมีประสบการณ์การเป็นประเทศผู้รับมาก่อน ประกอบกับว่าความช่วยเหลือเพื่อ บรรเทาทุกข์และการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมนั้นมีความแตกต่างจากความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับกับการดำเนินการดังกล่าวจึงกลายเป็นความท้าทายอย่างยิ่งในช่วงเวลานั้น

จากการที่ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ของการเผชิญภัยพิบัติมายาวนาน ญี่ปุ่นจึงมีกระบวนการในการจัดการ ภัยพิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบ ทั้งในเรื่องของการจัดการสถาบันและองค์กร ในเชิงสถาบัน Suzuki & Kaneko ได้รวบรวมข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สร้างกฎระเบียบที่รองรับ การจัดการภัยพิบัติของประเทศไว้อย่างครอบคลุม อันที่จริงแล้ว ข้อมูลแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับแรกๆ ของ ประเทศเกี่ยวกับภัยพิบัติสามารถย้อนถอยหลังไปได้ถึงปลายศตวรรษที่ 19 แม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะออกมา ในช่วงหลังสงครามก็ตาม นอกจากนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นยังปรับแก้ หรือออกกฎหมายใหม่ๆ เพื่อตอบสนองต่อ สถานการณ์ภัยพิบัติที่เปลี่ยนไป หรือ เกิดขึ้นใหม่ด้วย (Suzuki & Kaneko , 2013, PP.36-38) ตารางที่ 1 ซึ่ง ถอดความมาจากการรวบรวมข้อมูลของ Suzuki & Kaneko แสดงให้เห็นถึงการแบ่งประเภทและพัฒนาการเชิง สถาบันของการจัดการภัยพิบัติในญี่ปุ่น โดยที่ Suzuki & Kaneko ได้แบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัย พิบัติออกเป็น 4 ประเภท คือ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Act) มีจำนวน 7 ฉบับ , กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกัน และเตรียมการสำหรับภัยพิบัติ (Disaster Prevention and Preparedness) จำนวน 18 ฉบับ , กฎหมาย

เกี่ยวกับการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินอันเกิดจากภัยพิบัติ (Disaster Emergency Response) จำนวน 7 ฉบับ , และกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะและมาตรการทางการเงินสำหรับการฟื้นฟูบูรณะจากความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ (Disaster Recovery and Reconstruction and Financial Measure) จำนวน 23 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้งหมดเหล่านี้ครอบคลุมการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและอาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ด้วย เช่น ภัยพิบัติที่เกิดจากนิวเคลียร์ เป็นต้น

นอกจากกฎหมายซึ่งเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สร้างองค์กรและโครงสร้างการจัดการองค์กรเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติด้วย Suzuki & Kaneko ตั้งข้อสังเกตว่า ในญี่ปุ่น กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ ไม่มากก็น้อยจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น การประสานงานเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก และเพราะการตอบสนองต่อภัยพิบัติไม่ใช่เรื่องที่สามารถจัดการได้ด้วยรัฐบาลกลางเพียงลำพัง ตัวแสดงต่างๆ เช่น รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ จึงมีความซับซ้อนเพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยปฏิบัติการตามกรอบโครงสร้างเชิงสถาบันของตน คือ กฎระเบียบที่กำหนดการทำงานของหน่วยต่างๆ เหล่านี้เอง โดยที่มีกฎหมายพื้นฐาน คือ “ Disaster Countermeasures Basic Act” เป็นกรอบใหญ่ที่สำคัญครอบคลุมทุกมิติ (Suzuki & Kaneko , 2013, P. 25)

กฎหมาย Disaster Countermeasures Basic Act ได้แบ่งประเภทของการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 ช่วง คือ การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การป้องกันและการเตรียมการ และการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ โดยที่ในแต่ละช่วงเวลา กฎหมายได้ออกแบบขั้นตอนของปฏิบัติการ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้แล้ว โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีทั้งในระดับนโยบาย ในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น นั่นคือ

The Central Disaster Management Council และ The Local Disaster Management Council และในกรณีภัยพิบัติมีขนาดใหญ่หรือร้ายแรง รัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ได้ คือ An Ad Hoc Major Disaster Management Headquarter หรือ An Ad Hoc Extreme Disaster Management Headquarter เป็นต้น ซึ่งในกรณีของมหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้น The Ad Hoc Extreme Disaster Management Headquarter ถูกจัดตั้งขึ้นภายในเวลา 30 นาที หลังเหตุการณ์ Tsunami โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติการก็มีทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย หน่วยเผชิญเพลิง ซึ่งมี 2 หน่วยงานอยู่ภายใต้หน่วยงานนี้ คือ Emergency Fire Response Team และ Volunteer Fire Corps , กองกำลังตำรวจ, กองกำลังป้องกันตนเอง (SDF), ทีมแพทย์ (Disaster Medical Assistance Team-DMAT), Council for Social Welfare , และ Nuclear Emergency Response System ที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศ ในขณะที่แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นถึง โครงสร้างการดำเนินการขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีกลไก โครงสร้างและการจัดการทั้งเชิงสถาบันและองค์กรในการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบ แต่โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเหล่านี้ก็มิได้แสดงให้เห็นว่ามีการจัดการเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หรือปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ในจำนวนกฎหมายทั้งหมด 55 ฉบับที่เป็นโครงสร้างสถาบันที่รองรับการจัดการภัยพิบัตินี้ จนกระทั่งถึงปี 1995 ไม่ได้มีการระบุถึงการรับความช่วยเหลือหรือปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศเลย แต่แน่นอนว่า การบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวภายในประเทศได้มีการดำเนินการภายใต้กรอบเชิงสถาบัน คือ ตามกฎหมาย Disaster Relief Act ที่มีมาตั้งแต่ปี 1947 ในขณะที่การรับความ

ช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม และการบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ได้รับการกล่าวถึงและจัดการให้อยู่ในโครงสร้างเชิงสถาบันในกฎหมายหลังปี 1995 ซึ่งหมายถึงหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ ในปี 1995 แล้ว

ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความรับผิดชอบในเรื่องการประสานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในเหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการ ได้อธิบายถึงกฎระเบียบอันเป็นโครงสร้างเชิงสถาบัน การปฏิบัติการภายใต้ภาวะฉุกเฉิน และองค์การที่เกี่ยวข้องว่า แผนการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ถูกเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบในปี 1995 เพื่อออกแบบขั้นตอน-กระบวนการในการรับความช่วยเหลือ และให้การสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในช่วงภาวะฉุกเฉิน ซึ่งแผนการดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึง ขั้นตอนในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศว่า ในช่วงของการป้องกันภัยพิบัติ รัฐบาลควรที่จะเตรียมการในแง่ของขั้นตอนการปฏิบัติที่จำเป็นในการรับความช่วยเหลือและสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ส่วนในช่วงของการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน เมื่อได้รับข้อเสนอของการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศแล้ว กระทรวงการต่างประเทศต้องแจ้งแก่ The Central Government Disaster Management Headquarter ถึงรูปแบบของความช่วยเหลือ ขนาด(ปริมาณ) วันเวลาที่คาดว่าจะถึงประเทศญี่ปุ่นและปลายทางของการรับความช่วยเหลือ จากนั้น The Central Government Disaster Management Headquarter จะพิจารณาและตัดสินใจว่า จะรับความช่วยเหลือหรือไม่ เมื่อ The Central Government Disaster Management Headquarter ตัดสินใจรับความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมแล้ว แผนการในการอำนวยความสะดวกแก่การรับความช่วยเหลือจะถูกจัดเตรียมตามแนวทาง /

นโยบายที่วางไว้แต่เดิม รวมถึงการแจ้งแก่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและกระทรวง / หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (Murakami , 2011)

นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ทำข้อตกลงระหว่างกระทรวง / หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวกในกระบวนการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมอีกด้วย โดยที่มีการจับคู่กันระหว่างกิจกรรมการรับความช่วยเหลือกับหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ประสานงานหรืออำนวยความสะดวก กล่าวคือ การค้นหาและช่วยชีวิต (SAR) รวมทั้งการดูแลสุนัขช่วยชีวิต อยู่ในความรับผิดชอบของกองกำลังตำรวจแห่งชาติ , หน่วยผจญเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ , กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (สำหรับตรวจสอบคุณภาพพืช-สัตว์) และกระทรวงยุติธรรม (สำหรับการตรวจคนเข้าเมือง) ; อาหารอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง ; น้ำ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม ; เครื่องอุปโภคบริโภคประจำวันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ; และความช่วยเหลือทางการเงิน อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในระดับปฏิบัติการ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางเป็นหน่วยที่จะพิจารณาการรับหรือไม่รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉิน และทีมค้นหา / ช่วยชีวิตจากต่างประเทศ และเมื่อศูนย์บัญชาการตัดสินใจที่จะรับความช่วยเหลือแล้ว ก็จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการในขั้นตอนต่อไป เนื่องจากการบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ บุคคล ซึ่งหมายถึง ทีมค้นหา / ช่วยชีวิต แพทย์ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และสิ่งของสำหรับความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ซึ่งทั้งสองประการนี้มีขั้นตอนในการผ่านแดนที่แตกต่างกัน และต้องการการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจากฝ่ายประเทศผู้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่สำคัญคือ ประเทศผู้รับความ

ช่วยเหลือ คือ ประเทศที่ประสบภัยพิบัติและอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ดังนั้น การประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่คาดหวังได้ยาก ญี่ปุ่นในสถานการณ์มหัภัยพิบัติ 3 ประการก็เผชิญปัญหานี้ เช่นเดียวกัน นั่นคือ ประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่างหน่วยต่างๆ แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบก็ตาม

ข้อมูลจากสำนักงานคณะรัฐมนตรี อธิบายถึงขั้นตอนการรับและกระจายความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งทีมค้นหา / ช่วยชีวิต และสิ่งของบรรเทาทุกข์ว่า ในกรณีของบุคคลที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้แก่ทีมค้นหา / ช่วยชีวิต และแพทย์ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางจะพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของทีม ค้นหา / ช่วยชีวิตก่อนที่จะมาถึงประเทศญี่ปุ่น และเมื่ออนุญาตให้เข้ามาดำเนินการในประเทศได้ ศูนย์บัญชาการจะส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาประสานงานและสนับสนุนในขั้นตอนต่อไป ซึ่งก็คือ การผ่านแดน อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม หลังจากนั้น บุคคลที่เข้ามาปฏิบัติการเหล่านี้จะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ โดยการประสานงานและอำนวยความสะดวกของหน่วยผจญเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ (FDMA) และกองกำลังตำรวจแห่งชาติ (NPA) ทีมค้นหา / ช่วยชีวิต ที่ได้รับการประสานงานให้เข้าไปปฏิบัติการในประเทศญี่ปุ่นได้ในขณะนั้น คือ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา จีน สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ เม็กซิโก ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ไต้หวัน รัสเซีย มองโกเลีย แอฟริกาใต้ ตรุกี และอินเดีย

ในส่วนหนึ่งของสิ่งของบรรเทาทุกข์ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้ามายังท่าเรือ หรือ สนามบิน ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางจะทำหน้าที่ประเมินความต้องการความช่วยเหลือของพื้นที่ประสบภัยแต่ละพื้นที่ เพื่อจัดสรรความช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการ (need assessment and demand-supply matching) หลังจากนั้นก็จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสิ่งของ

บรรเทาทุกข์นั้นไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยและถูกเลือกให้รับการบรรเทาทุกข์ โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งตามประเภทของสิ่งของบรรเทาทุกข์ตามที่อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้ว เช่น อาหารอยู่ภายใต้การประสานงานและอำนวยความสะดวก ของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง ; น้ำ อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและการประสานงานของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม เป็นต้น ข้อมูลในตาราง 3 แสดงถึง ประเทศผู้ให้และสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับการประสานงานและจัดส่งโดยหน่วยงานของญี่ปุ่น ในช่วงภาวะฉุกเฉิน

นอกจากการประสานงานระหว่างศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางกับประเทศผู้ให้แล้ว เนื่องจากการปฏิบัติการจริงเกิดในพื้นที่ประสบภัยพิบัติที่มีใช้ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเท่านั้น ดังนั้น การประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น นับเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างมากในภาวะฉุกเฉิน ในเชิงโครงสร้างสถาบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติมีความครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งในระดับท้องถิ่นเองก็มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสภาวะฉุกเฉินอยู่เช่นเดียวกัน ในด้านของโครงสร้างองค์กรที่จำเป็นต้องมีเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการในภาวะที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ก็ได้จัดตั้งองค์กร หรือแบ่งส่วนหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการตอบสนองต่อสภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติได้ (Suzuki & Kaneko , 2013)

ในส่วนของการรับความช่วยเหลือและการกระจายความช่วยเหลือในระดับท้องถิ่น The Disaster Countermeasures Basic Act ทำหน้าที่ในเชิงโครงสร้างสถาบันที่กำกับการให้-และกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินภายในประเทศ ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัย และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ที่ไม่ได้ประสบภัยกับรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัย

ซึ่งการประสานงานการรับความช่วยเหลือนี้ รวมไปถึงความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากต่างประเทศด้วย โดยหลักการสำคัญสำหรับการให้และรับความช่วยเหลือระหว่างจังหวัดต่างๆ ในประเทศก็คือ การร้องขอจากจังหวัด / ท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติและการตอบสนองต่อความต้องการอันจำเป็นอย่างยิ่ง ณ ช่วงเวลานั้นในพื้นที่นั้น ซึ่งเป็นหลักการสากลของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

ในระดับปฏิบัติการ การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินจากต่างประเทศ หลังจากที่คุณสมบัติของการที่ส่วนกลางประสานงานกับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแล้ว ความช่วยเหลือทั้งที่เป็นบุคคลและสิ่งของจะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติบนหลักการของความต้องการอันจำเป็นอย่างยิ่ง และโดยการประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรที่ถูกระบุโดยรัฐบาลท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ดังกล่าว แผนภาพที่ 3 และ 4 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการประสานงาน ระหว่างประเทศผู้ให้ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลาง หน่วยงาน / องค์กรที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาลท้องถิ่น นับตั้งแต่ ประเทศผู้รับ คือญี่ปุ่นร้องขอรับความช่วยเหลือ และประเทศผู้ให้ตกลงที่จะมอบความช่วยเหลือ กระบวนการต่างๆ ไปจนกระทั่งความช่วยเหลือไปถึงยังพื้นที่ที่ประสบภัย

จากการจัดการเชิงสถาบัน โครงสร้างองค์กรและกระบวนการในการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นเคารพและปฏิบัติตาม “หลักการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การประสานงานสำหรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในยามฉุกเฉินของสหประชาชาติ” (Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations) ตาม UN Resolution A / RES / 46/ 182 ที่ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 1991 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้รับการเคารพ และในเวลาเดียวกัน เมื่อรัฐเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน

อันไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ บนพื้นฐานว่า ความช่วยเหลือนั้นเป็นส่วนประกอบในการช่วยสนับสนุนรัฐในการช่วยชีวิตและบรรเทาทุกข์ของประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ โดยที่อำนาจในการจัดสินใจทั้งสิ้นเป็นของรัฐที่ประสบภัยพิบัติ

นอกจากนั้น การจัดการเชิงสถาบันและการประสานงานขององค์กร / หน่วยปฏิบัติการต่างในภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นยังสะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักการการประสานงานแบบ Cluster ในระดับประเทศอีกด้วย กล่าวคือ สิ่งของบรรเทาทุกข์จากแต่ละประเทศจะได้รับการจัดการและอำนวยความสะดวกในการรับและกระจายไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยแยกตามประเภทของสิ่งของและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแบ่งสรรหน้าที่ตามความถนัดหรือความรับผิดชอบโดยตรงของแต่ละหน่วยงาน เช่น อาหาร อยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง น้ำดื่มอยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบ มีโครงสร้างองค์กรและการประสานงานที่ชัดเจน แต่สิ่งนี้ก็ไม่ได้ประกันว่า กระบวนการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 ได้สร้างความท้าทายต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดของประสบการณ์ในการปฏิบัติการและการประสานงาน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ ข้อมูลจากสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้สรุปปัญหาของปฏิบัติการเพื่อบรรเทาทุกข์ และการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไว้หลายประการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้านหลัก กล่าวคือ การจัดการที่เกี่ยวกับบุคลากรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือกับการจัดการสิ่งของเพื่อบรรเทาทุกข์ ในส่วนของการจัดการเกี่ยวกับบุคคลซึ่งก็คือ ทีมค้นหาและช่วยชีวิต และทีมแพทย์ ปัญหาหลักมี 3-4 ประการคือ

ประการแรก คือ การประเมินความต้องการและการจัดสรรความช่วยเหลือให้ตรงความต้องการที่จำเป็นและเร่งด่วนอย่างยิ่ง เนื่องจากในช่วง 72 ชั่วโมงแรกภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นเรื่องยากมากที่จะประเมินสถานการณ์ดังกล่าว และจัดส่งทีมค้นหา / ช่วยชีวิต ไปในพื้นที่ที่ประสบภัย เพราะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่า พื้นที่ไหนมีสถานการณ์รุนแรงกว่ากัน และมีความต้องการการช่วยเหลือที่เร่งด่วนกว่ากัน นอกจากนั้นเนื่องจากทีมค้นหา / ช่วยชีวิตมีหลายทีม จากประเทศผู้ให้หลายประเทศ การประสานงานเพื่อกระจายทีมค้นหา / ช่วยชีวิตไปในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ เป็นเรื่องสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการกระจุกตัว หรือ การขาดความช่วยเหลือในบางพื้นที่ แต่เรื่องนี้ก็ทำได้ยากเช่นเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าว ประการที่สอง ระบบสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ทีมค้นหา / ช่วยชีวิต เมื่อมาถึงประเทศญี่ปุ่น และเมื่อจะเดินทางเข้าไปในพื้นที่ เนื่องจากการเข้าเมืองของบุคคลเหล่านี้เป็นกรณีเร่งด่วน ดังนั้นกระบวนการตรวจคนเข้าเมืองจำเป็นต้องได้รับการออกแบบไว้เป็นพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการปฏิบัติการ ซึ่งในเรื่องนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขั้นตอนหลังจากนั้น คือ การเข้าไปในพื้นที่ของทีมค้นหา / ช่วยชีวิต จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากระบบขนส่งในประเทศ ซึ่ง ณ ขณะนั้น การดำเนินการของหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะมุ่งเน้นการปฏิบัติการภายใต้ความรับผิดชอบหลักของตนเองมากกว่าการอำนวยความสะดวกให้แก่ทีมค้นหา / ช่วยชีวิตที่มาจากภายนอกประเทศ ประการที่สาม การประสานงานระหว่างสำนักงานเฉพาะกิจของกระทรวงการต่างประเทศในพื้นที่กับหน่วยงานต่างๆ ในระดับท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัยยังมีความไม่ชัดเจน หรือ มีความสับสนอยู่มาก โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานกับทีมค้นหา / ช่วยชีวิต ที่มาจากต่างประเทศ และประการสุดท้าย ปัญหาเรื่อง ความแตกต่างของภาษาและวัฒนธรรมของบุคคลที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและบุคคลที่รับความช่วยเหลือ ทำให้การประสานงานและการปฏิบัติการมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน รวมทั้งประชาชนที่รับความ

ช่วยเหลือก็มีความกังวลใจ หรือ ไม่มั่นใจ อันเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจ หรือ ความแตกต่างของภาษาและวัฒนธรรมด้วย ในด้านการจัดการสิ่งของบรรเทาทุกข์ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการบุคคล กล่าวคือ ประการแรก การประเมินความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์และการจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการที่จำเป็นเร่งด่วนในแต่ละพื้นที่เป็นความท้าทายอย่างมาก เพราะความต้องการในแต่ละพื้นที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในเวลาเดียวกันสิ่งของบรรเทาทุกข์ถูกให้จากการคิดของประเทศผู้ให้ และการมีข้อมูลจำกัดเรื่องความต้องการของผู้รับ ทำให้การจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการของผู้รับทำได้ยากมาก ยังไม่รวมถึงปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องคุณภาพ รสชาติ รูปแบบของสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่แตกต่างไปจากสิ่งของที่คุ้นชินของคนญี่ปุ่น ทำให้การรับความช่วยเหลือเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ ประการที่สอง การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้มี 2 เรื่อง คือ เวลาที่ใช้ในการขนส่ง และค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ในเรื่องของเวลานั้น เนื่องจากการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศมายังญี่ปุ่น และจากท่าเรือหรือสนามบินไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยใช้เวลาค่อนข้างมาก ในขณะที่ความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์ในพื้นที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ในบางครั้งสิ่งของมาถึง เมื่อความต้องการไม่มีอยู่อีกแล้ว เพราะประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นไปแล้ว ในขณะที่ประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการขนส่งก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกันว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าขนส่ง โดยเฉพาะค่าขนส่งสิ่งของซึ่งเป็นสิ่งของจากต่างประเทศไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย อันที่จริงแล้ว ญี่ปุ่นมีกฎหมาย เรื่อง Disaster Relief Act อยู่แต่ว่ากฎหมายนี้ไม่ครอบคลุมถึงสิ่งของที่มาจากต่างประเทศและสำหรับสถานการณ์ในเดือนมีนาคม 2011 นั้น เงินสำรองของสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้ถูกพิจารณานำมาใช้ แต่ก็มีอุปสรรคอยู่มาก ในที่สุดประเทศที่มอบสิ่งของบรรเทาทุกข์เป็นผู้จ่าย หรือ ขนส่งสิ่งของเหล่านั้นเข้าไปในพื้นที่เอง ดังนั้น การคำนึงถึงและวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาค่าใช้จ่ายสำหรับการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์

เข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง ประการที่สาม การคัดเลือกและจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่เป็นเรื่องที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ / บุคลากรที่ทำงานเป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้าทายมากในการจัดหาบุคลากรจำนวนดังกล่าวภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และ ประการสุดท้าย เนื่องจากญี่ปุ่นมีวิธีการและขั้นตอนในการรับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่เป็นแบบแผนของตนเองและมีความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์ในรูปแบบเฉพาะ การประกาศให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือทราบเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด ความสับสนและการปฏิเสธการรับความช่วยเหลือซึ่งในสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้น เรื่องนี้นับเป็นความท้าทายมาก เพราะญี่ปุ่นไม่เคยมีประสบการณ์ของการรับความช่วยเหลือมาก่อน

ปัญหาเรื่อง การประสานงานและประสิทธิภาพของการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมที่ญี่ปุ่นเผชิญนี้ สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Handmer & Dovers ที่ว่า ปัญหาหลักของการจัดการสถาบันในสภาวะฉุกเฉิน ประกอบด้วย การขาดประสานงานระหว่างหน่วยงาน , ความเป็นเจ้าของตอนนโยบายโดยคนกลุ่มเล็กซึ่งนำไปสู่การครอบงำ หรือ ชี้นำโดยความคิดที่คับแคบ , การสร้างและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ , การแทรกแซงทางการเมือง , ความไม่สามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่ซับซ้อนและมีความไม่คงที่สูง , การขาดความยืดหยุ่น , การพึ่งพิงที่มากเกินไปต่อระบบอาสาสมัครที่ได้รับการสนับสนุนไม่เพียงพอ , การขาดทรัพยากรมนุษย์ , และความจำกัดในการเชื่อมโยงกับท้องถิ่น (Handmer & Dovers , 2013 , P. 165) และบนความท้าทายดังกล่าวนี้ Handmer & Dovers ได้เสนอว่า การจัดการสถาบันควรจะเป็นการยอมให้มีการประสานงานข้ามองค์กร สถาบันที่ถูกสร้างขึ้น ควรสะท้อนหลักการและแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้ และสร้างสมดุลระหว่างความพยายามในการยึดมั่นสิ่งเดิม (การดำเนินการรูปแบบเดิม) กับความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวหรือความยืดหยุ่น สถาบันควรสร้าง

เงื่อนไขสำหรับการเปิดกว้างและการปรับตัว ทั้งในเรื่องวิธีการและขอบเขตของปฏิบัติการ แต่ก็ต้องมีคุณสมบัติที่สามารถพยากรณ์ได้ เพื่อความน่าเชื่อถือและไว้วางใจด้วยสถาบันจำเป็นต้องสนับสนุน และการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในกระบวนการถกเถียงทางสังคมและนโยบาย และการดำเนินนโยบาย (Handmer & Dovers 2013 , PP. 171-174) ซึ่งทั้งสองคนก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าความท้าทายที่สำคัญของการออกแบบสถาบัน ก็คือ ความสามารถในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกันมาก แต่จำเป็นสำหรับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึง การเชื่อมโยงระหว่างประเทศ การประสานงานกับโลกธุรกิจ และ NGOs ต่างๆ (Handmer & Dovers, 2013, P. 174)

Handmer & Dovers ได้เสนอตัวแบบของความยืดหยุ่นของสถาบัน (Institutional Resilience) 3 แบบ คือ การขจัดขึ้นและรักษาของเดิม , การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย , และ การเปิดกว้างและความสามารถในการปรับตัว สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 แบบ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นประจำ (บ่อยครั้ง) , สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ , และสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ (ร้ายแรง) สำหรับในกรณีของเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการของญี่ปุ่นในปี 2011 อาจจัดได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ ที่ต้องการการจัดการสถาบันแบบเปิดกว้าง และมีความสามารถในการปรับเปลี่ยน (ปรับตัว) ได้สูง ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้พยายามในการจัดการสถาบันในลักษณะดังกล่าว ทั้งในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินและระยะหลังจากนั้น (ช่วงของการฟื้นฟูและเตรียมการ) ตัวอย่างของการปรับตัวในเชิงสถาบันที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การปรับแก้กฎหมายในปี 2012 และการทบทวนแผนการพื้นฐาน ในการเตรียมการสำหรับภาวะฉุกเฉิน ในเดือนธันวาคม 2011 และการสร้างระบบสำหรับจัดตั้งและจัดส่งทีมตำรวจสำหรับการจัดการภัยพิบัติ (Police Disaster Dispatch Team) ในปี 2012 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ การรับ และการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในประเทศก็มีการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญในปี 2012 คือ The Disaster Countermeasure Basic

Act โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือการพิจารณาถึงวิจารณ์ญาณและการตัดสินใจของฝ่ายผู้ให้ (Donor 's Judgment) ในการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ

“ ในสภาวะฉุกเฉิน เทศบาลสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากจังหวัดได้ และจังหวัดสามารถร้องขอความช่วยเหลือที่จำเป็นจากรัฐบาลกลางได้ มากกว่านั้นในกรณีที่คิดว่าจำเป็น รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดและรัฐบาลกลางสามารถส่งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัยได้ โดยไม่จำเป็นต้องมี หรือรอการร้องขอ ” (Suzuki & Kaneko , 2013)

การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้มีนัยสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดการตนเอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นสำหรับการจัดการภายในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ

มากกว่านั้น แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีความพยายามในการปรับตัวเชิงสถาบันเพื่อรองรับหรือตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ปฏิบัติการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ความท้าทายประการสำคัญของการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการให้ – รับ และการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมที่ญี่ปุ่นยังเผชิญอยู่ก็คือ การเชื่อมโยงและประสานงานกับกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และภาคประชาสังคม

การศึกษาของ Sakamoto แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ของญี่ปุ่นเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือ ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ไม่สามารถรอการดำเนินการหรือการสนับสนุน จากองค์กรของรัฐได้ทันเวลา การเกิดและ

ขยายตัวนี้เห็นได้ชัดเจนมากนับตั้งแต่ปี 1995 หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ และรัฐบาลในขณะนั้นปฏิบัติการล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นในการพึ่งพิงตนเองมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว สิ่งนี้กลายแรงผลักดันให้ NGOs เติบโตขึ้นอย่างมากและภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 NGOs จำนวนมากก็ได้ปฏิบัติการทั้งในระหว่างและหลังสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด

ในส่วนของภาครัฐ ในการจัดการเชิงสถาบันเพื่อรองรับกับการเกิดขึ้นและขยายตัวของ NGOs รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย The Law to Promote Specified Nonprofit Activities (NGOs) ขึ้นในปี 1998 เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการสนับสนุนการทำงานของ NGOs ในเวลาเดียวกัน อาสาสมัครรายบุคคลก็มีบทบาทเช่นเดียวกันในการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยที่สภาเพื่อสวัสดิการสังคมจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับเหล่าอาสาสมัครรายบุคคลเหล่านี้ในการปฏิบัติการ ผ่าน “ ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัติ ” ที่จะถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วที่สุด หลังจากสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่ง NGOs ที่เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ก็สามารถใช้ศูนย์ฯ นี้เป็นพื้นที่ในการปฏิบัติการและประสานงานได้เช่นเดียวกัน

สำหรับการจัดการเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นได้มีข้อตกลงกับสภาเพื่อสวัสดิการสังคมว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สภาเพื่อสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้จัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร โดยการสนับสนุนของรัฐบาลท้องถิ่น และศูนย์ฯ นี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอาสาสมัครรายบุคคลกับหน่วยอื่นๆ ของรัฐในการเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งประสานงานกับ NGOs / NPOs ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 นั้น ศูนย์อาสาสมัคร นี้ไม่สามารถถูกจัดตั้งขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติมีความร้ายแรงมาก ซึ่งความล่าช้าในการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร นี้มีผลต่อการระดม

อาสาสมัครและการประสานงานต่างๆ ในทางกลับกัน INGOs/ NGOs/ NPOs สามารถที่จะปฏิบัติการได้รวดเร็วกว่า เพราะมีเครือข่ายและความพร้อมมากกว่า ในการระดมอาสาสมัครและการประสานงาน

ในเชิงโครงสร้างองค์กร สำหรับการประสานงานการให้และรับ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในยามฉุกเฉิน รัฐบาลได้จัดตั้ง Japan Platform (JPF) ขึ้นในปี 2000 เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้ประสานงานระดับกลางระหว่าง NGOs / NPOs กับ กระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) และ Keidanren ในการระดมความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และส่งไปช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศผู้ประสบภัยอื่นๆ สถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 เป็นเหตุการณ์สำคัญสำหรับ JPF ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการประสานงาน ระหว่าง NGOs ทั้งในและต่างประเทศ กับหน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศญี่ปุ่นเอง อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก

นอกเหนือจาก JPF แล้ว เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนและกระจายข้อมูลข่าวสาร การสร้างเครือข่ายของ NGOs/ NPOs เป็นเรื่องจำเป็นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ดังนั้น NGOs/ NPOs จึงได้สร้าง Japan Civil Network (JCN) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยง / ประสานงานระหว่าง NGOs / NPOs ด้วยกันในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2011 ซึ่งการเกิดขึ้นของ JCN นับเป็นครั้งแรกที่ NGOs / NPOs ในญี่ปุ่นได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ และร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรม JCN นอกจากนี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง NGOs / NPOs ด้วยกันแล้ว ยังทำหน้าที่ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงาน / องค์กรอื่นๆ อีกด้วย (Sakamoto 2012, P. 30) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรทั้ง 3 ระดับ คือ อาสาสมัครรายบุคคล (ศูนย์อาสาสมัคร) , NGOs / NPOs (JPF) , และ เครือข่ายของ NGOs / NPOs (JCN)

นอกจากนั้น ในระดับปฏิบัติการในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นในการกระจายสิ่งของบรรเทาทุกข์นั้น NGOs / NPOs ได้ใช้ระบบการประสานงานโดยผ่านการประชุม 4 ฝ่าย หรือ 3 ฝ่าย ระหว่างศูนย์ปฏิบัติการของรัฐบาลในพื้นที่ , SDF , รัฐบาลท้องถิ่นและตัวแทน NGOs / NPOs โดยการแบ่งงานกันทำ ในระหว่าง 4 ฝ่ายนี้ ก็สะท้อนการประสานงานแบบ Cluster ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานของ UN เช่นเดียวกัน (Sakamoto 2012, P. 32)

นอกเหนือจาก JPF และ JCN ที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง NGOs / NPOs ต่างๆ แล้ว ในพื้นที่ที่ประสบภัย ยังมีหน่วย หรือ NGOs ที่ทำหน้าที่ประสานงานด้วยเช่นเดียวกัน Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council (IDRAC) เป็นตัวอย่างของ NGOs ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในจังหวัดมิยาจิ ในภาวะฉุกเฉิน โดยที่บทบาทหลักของ IDRAC คือ การประสานงานระหว่างอาสาสมัครบุคคล NGOs/NPOs กับหน่วยงานของรัฐ ทั้งหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐบาลกลางด้วย นอกจากบทบาทการเป็นผู้ประสานงานแล้ว IDRAC ยังทำหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้ข้อมูลความต้องการของผู้ประสบภัย (needs) แก่อาสาสมัคร หรือ NGOs / NPOs ที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงการกระจุกตัวของความช่วยเหลือและสามารถช่วยให้ความต้องการในพื้นที่กับความช่วยเหลือที่มีสามารถสอดคล้องกันได้ และความช่วยเหลือถูกกระจายไปยังผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนตามหลักการความจำเป็นอย่างยิ่งได้ ตัวอย่างสำคัญของการทำงานของ IDRAC ในเรื่องนี้ คือ การจัดการทำความสะอาดเมือง (Ishinomaki) และการให้อาหารร้อนแก่ผู้ประสบภัย เป็นต้น¹

¹ สัมภาษณ์ Mr.Masahara Nakagawa และ Ms. Tomako Otsuka เมื่อ กรกฎาคม-สิงหาคม 2012 และ กุมภาพันธ์ 2016

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจนและเป็นระบบ สำหรับรองรับการดำเนินการของ NGOs / NPOs เพื่อรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินจากต่างประเทศ แต่การศึกษาของ Nakamura ก็ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจาก NGOs / NPOs ต่างประเทศ ซึ่งการขาดระบบในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพนี้นำไปสู่ความไม่สามารถในการใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ได้รับมาได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เขาจึงได้เสนอว่า สิ่งที่สำคัญมากที่สุดของการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินก็คือ การสร้างระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและควรเป็นระบบการประสานงานที่ข้ามองค์กร เพื่อรองรับความช่วยเหลือหรือปฏิบัติการจำนวนมากที่มาจากต่างประเทศด้วย (Nakamura , 2012)

4. บทสรุป

4.1 บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

การจัดการเชิงสถาบันของญี่ปุ่นทั้งในฐานะผู้ให้และผู้รับในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้ ในระดับระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และระหว่างรัฐกับ องค์กรระหว่างประเทศ และ INGOs ซึ่งวางอยู่บนหลักการการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ ตาม UN Resolution A/Res/46/182 : Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the UN ในขณะที่ในระดับรัฐ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับ NGOs วางอยู่บนหลักการของการประสานงานการให้และ

รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม โดยมีการจัดการเชิงสถาบันเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการและองค์กรระดับปฏิบัติการเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยที่ทั้งสถาบันและองค์กรมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้มาก แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงาน โดยเฉพาะกับตัวแสดงใหม่ๆ นั่นคือ NGOs ทั้ง ในประเทศ และ จากต่างประเทศ

4.2 การจัดการเชิงสถาบันและการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

สถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 ได้เปลี่ยนประเทศญี่ปุ่น จากที่เคยเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่ประสบภัยพิบัติประเทศอื่นๆ ให้กลายเป็นประเทศที่รับความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน และจากการที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้มาก่อน ญี่ปุ่นจึงได้ใช้ประสบการณ์ดังกล่าวในการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรให้รองรับการเป็นประเทศผู้รับได้ อย่างไรก็ตาม การมีการจัดการเชิงสถาบัน และ โครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบชัดเจน ก็ไม่ได้เป็นสิ่งที่ประกันประสิทธิภาพของการรับความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการจริง หากการจัดการสถาบันและองค์กรนั้นไม่สามารถพาไปสู่การประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัญหาหลักของญี่ปุ่นในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 จึงไม่ใช่การขาดการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กร รวมทั้งไม่ใช่การขาดการปรับตัวของสถาบันและองค์กร แต่เป็นปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างองค์กรมากกว่า โดยเฉพาะการประสานงานระหว่าง NGOs ซึ่งการจะเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่างองค์กรนี้ อาจจำเป็นต้องมีการปรับตัวเชิงสถาบันอีกในอนาคต

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องตระหนักก็คือ สถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้นเป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรงมาก ยากแก่การตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าประเทศจะมีความพร้อมและการ

เตรียมการที่ดีเพียงใดก็ตาม ในเวลาเดียวกัน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่หลั่งไหลเข้าไปในประเทศญี่ปุ่น ก็เป็นจำนวนมหาศาลเช่นเดียวกัน ซึ่งความช่วยเหลือจำนวนมหาศาลนี้ มีความแตกต่างทั้งในเรื่องแหล่งที่มา รูปแบบ และคุณภาพ ประกอบกับประเทศผู้รับแบบญี่ปุ่น ที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูง มีลักษณะทางสังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศอื่น ทำให้การจัดการเรื่องการรับและกระจายความช่วยเหลือเพื่อ บรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่น มีความท้าทายเป็นอย่างยิ่ง

4.3 ตัวแสดงที่สำคัญ คือ รัฐมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การจัดการเชิงสถาบันและการ ประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน เพราะภายใต้ สถานการณ์ดังกล่าว ตัวแสดงอื่นไม่มีอำนาจเท่ารัฐในการสั่งการ อย่างไรก็ตาม การที่มีตัวแสดงใหม่ใน กระบวนการให้และรับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการประสานงาน ทำให้รัฐต้องปรับตัว ทั้งเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพของตนเอง และทำให้กระบวนการให้และรับความช่วยเหลือในภาพรวมมีประสิทธิภาพ มากขึ้นด้วย

ตาราง 1 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต่างๆ

ปี	กฎหมาย
	Basic Act
1961	Disaster Countermeasures Basic Act
1970	Act on Prevention of Marine Pollution and Marine Disaster
1975	Act on Disaster Prevention in Petroleum Industrial Complexes and Other Petroleum Facilities
1978	Act on Special Measures for Large-scale Earthquake
1999	Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness
2002	Act on Special Measures for Promotion of To-Nankai and Nankai Earthquake Disaster Management
2004	Act on Special Measures for Promotion of Disaster Management for Trench-type Earthquakes in the Vicinity of the Japan and Chishima Trenches
	Disaster Prevention and Preparedness
1897	Erosion Contrast Act
1950	Building Standard Law
1951	Forest Act
1952	Act on Temporary Measures for Disaster Prevention and Development of Special Land Areas
1952	Meteorological Services Act
1956	Seashore Act
1958	Landslide Prevention Act
1958	Act on Special Measures for Disaster Prevention in Typhoon –prone Areas
1962	Act on Special Measures for Heavy Snowfall Areas
1964	River Act

ปี	กฎหมาย
1969	Act on Prevention of Steep Slope Collapse Disaster
1973	Act on Special Measures for Active Volcanoes
1980	Act on Special Financial Measures for Urgent Earthquake Countermeasures Improvement Project in Areas for Intensified Measures
1995	Act on Special Measures for Earthquake Disaster Countermeasures
1995	Act on Promotion of the Earthquake-proof Relief of Buildings
1997	Act on Promotion of Disaster Resilience Improvement in Densely Inhabited Areas
2000	Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures for Sediment Disaster-prone Areas
2003	Specified Urban River Inundation Countermeasures Act
	Disaster Emergency Response
1947	Disaster Relief Act
1947	Fire and Disaster Management Organization Act
1948	Japan Coast Guard Act
1948	Fire Services Act
1949	Flood Control Act
1954	Police Act
1954	Self Defense Force Act
	Disaster Recovery and Reconstruction, and Financial Measures
1937	Forest National Insurance Act
1947	Agriculture Disaster Compensation Act
1950	Housing Loan Corporation Act
	Act on Interim Measures for Subsidizing Recovery Project for Agriculture , Forest and Fisheries Facilities Damaged due to Disaster

ปี	กฎหมาย
1950	Small – Medium Business Credit Insurance Act
1951	Act on National Treasury Share of Expenses for Recovery Project for Public Civil Engineering Facilities Damaged due to Disasters
1951	Public Housing Act
1952	Fishing Boat Damage Compensation Act
1952	Agriculture , Forest and Fisheries Finance Corporation Act
1953	Railway Improvement Act
1953	Act on National Treasury Share of Expenses for Recovery of Public School Facilities Damaged due to Disasters
1955	Act on Interim Measures for Financing Farmers , Woodsmen and Fishermen Suffering from National Disasters
1956	Airport Improvement Act
1956	Small-Scale Business Equipment Installation Financial Support Act
1962	Act on Special Financial Support to deal with Extremely Severe Disasters
1964	Fisheries Disaster Compensation Act
1966	Act on Earthquake Insurance
1972	Act Special Financial Measures for Group Relocation Promotion Project for Disaster Mitigation
1973	Act on Payment of Solatia for Disaster Victims
1995	Act on Special Measures for Reconstruction of Disaster stricken Urban Areas
1995	Act on Special Measures for Reconstruction of Sainly Owned Building in Disaster-stricken Areas
1996	Act on Special Measures for Preservation of Rights and Profits of the Victims of
1998	Special Disasters
	Act on Support for Livelihood Recovery of Disaster Victims

ที่มา : Itoko Suzuki and Yuko Kaneko. (2013). Japan's Disaster Governance : How was the 3.11 crisis managed ? New York : Springer .PP.36-38

ตารางที่ 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเพื่อจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ลำดับที่	หน่วยงาน
1.	The Fire Fighters 1.1 Emergency Fire Response Team 1.2 Volunteer Fire Corps
2.	The National Police Agency
3.	The Self-Defense Forces
4.	The Disaster Medical Assistance Team (DMAT)
5.	The Councils of Social Welfare

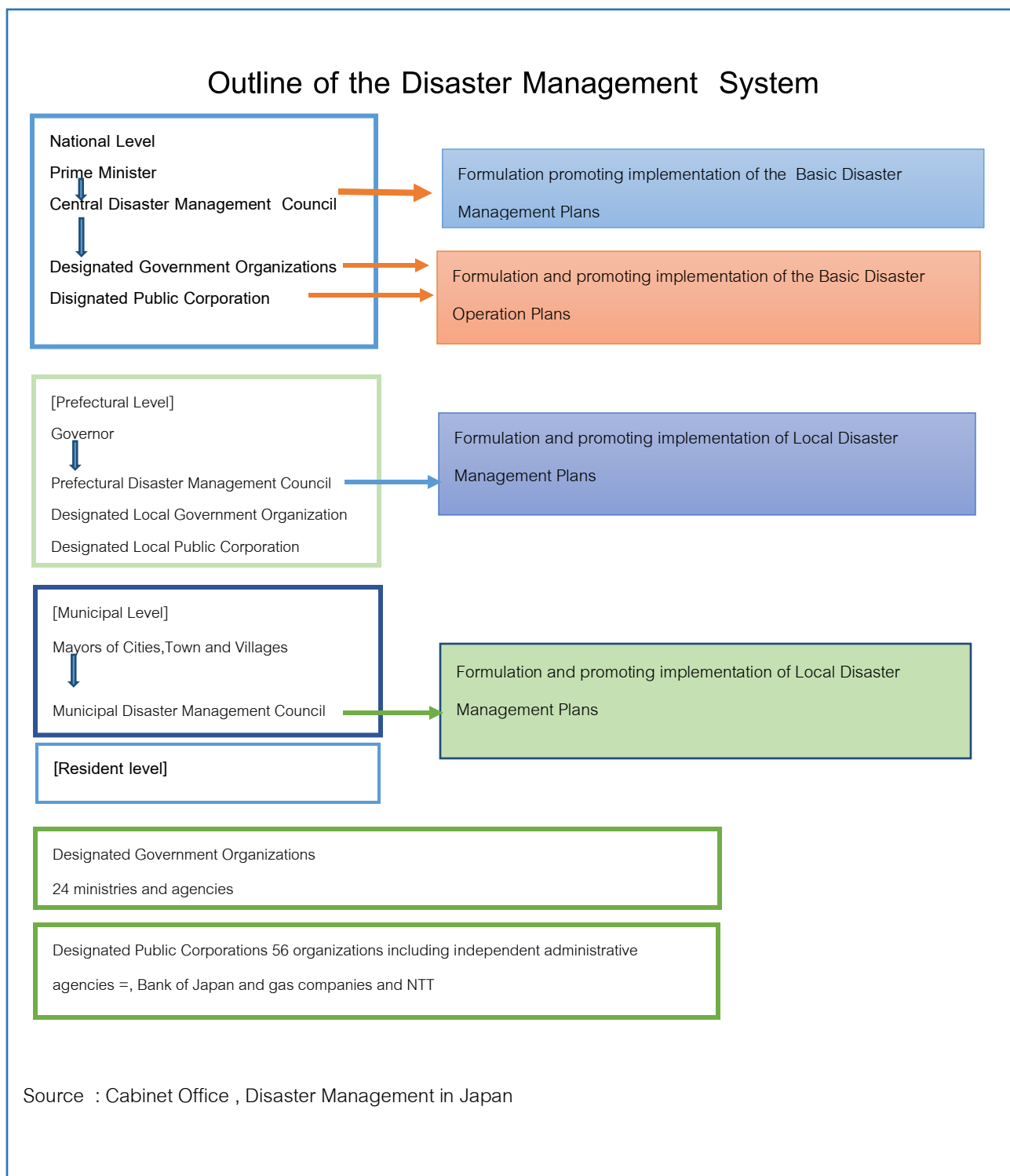
ที่มา : Itoko Suzuki and Yuko Kaneko (2013) . Japan' Disaster Governance :How was the 3.11 crisis managed ? London: Spring. PP.30-36

ตารางที่ 3 ประเทศผู้ให้กับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่มอบให้

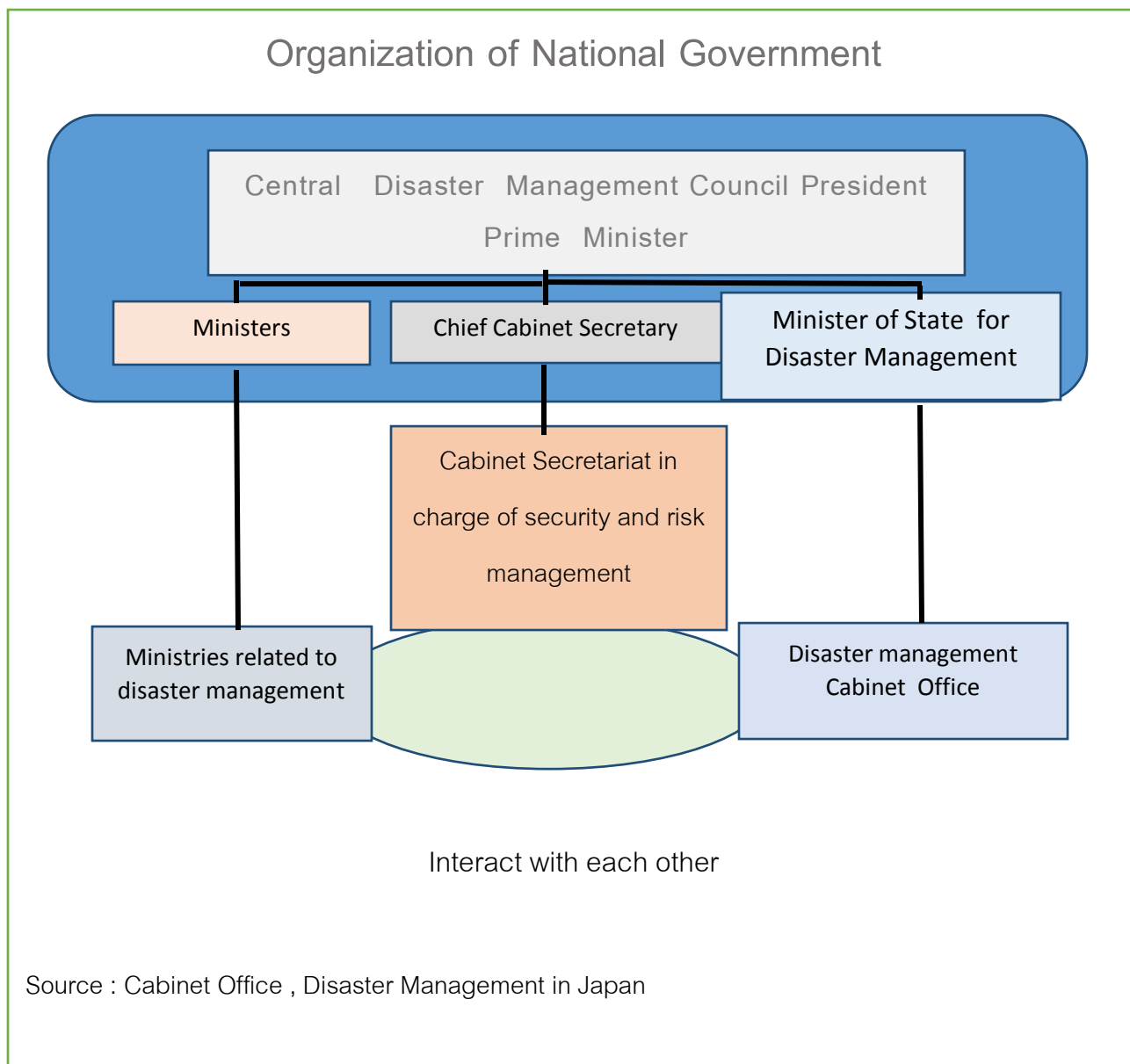
ประเทศ	สิ่งของ
Israel	Coats
Republic of Korea	Socks
Vietnam	Underware and Socks
Republic of Korea , Thailand	Water
Singapore	Retort food packages
Thailand	Corn flakes
Kazakhstan , Indonesia	Canned Foods
Sri Lanka	Tea bags
Tanzania	Coffee beans
Thailand	Masks
Vietnam	Towels
Mongolia , France , Turkey, Republic of Korea , Thailand	Blankets

ที่มา : Takeo Murakami (2011) . “Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake & Perspective from the Government Headquarter ” . Power Point Presentation for the Expert Group Meeting on Great East Japan Earthquake , December 2011 , Tokyo / Iwate

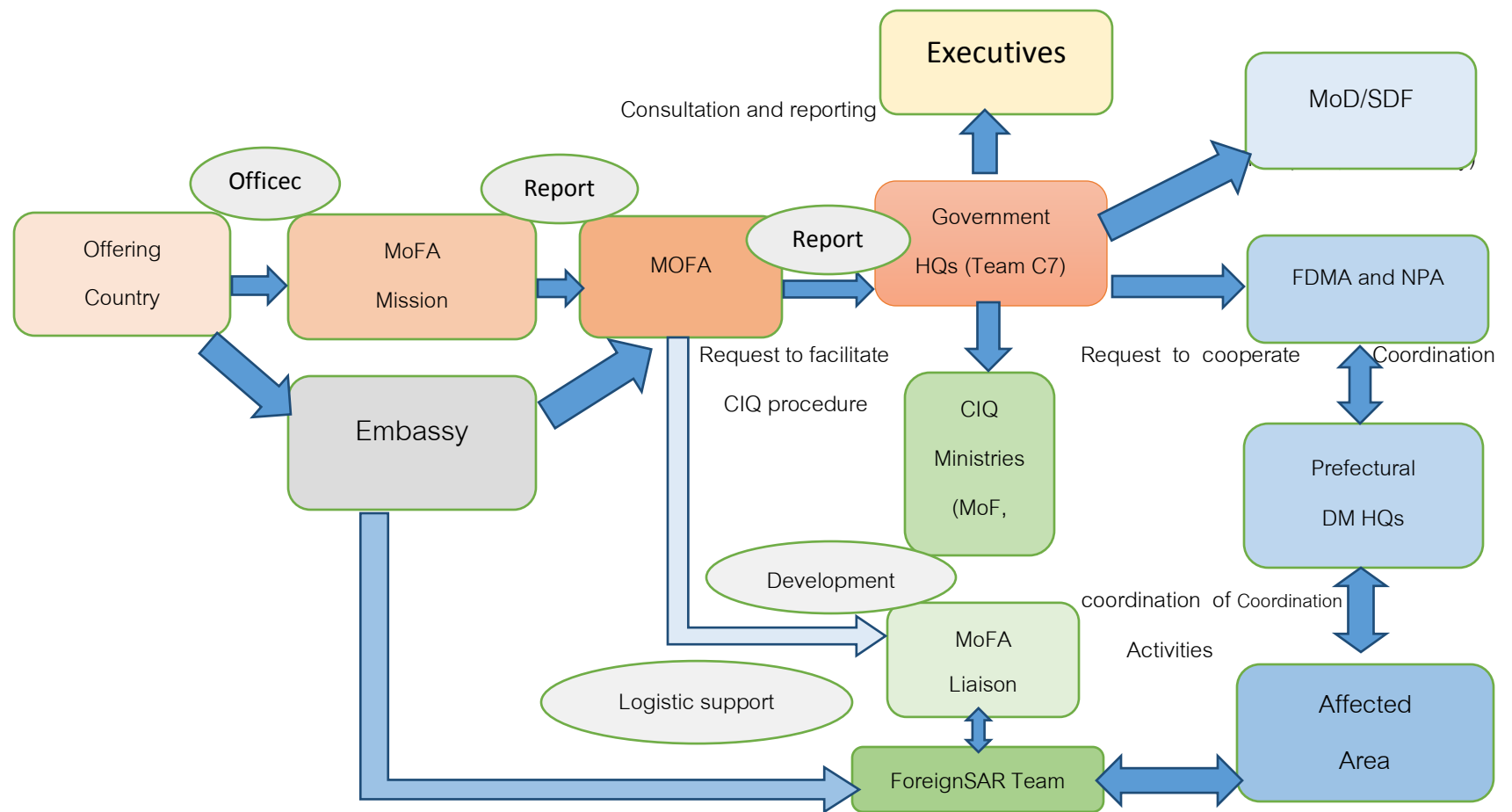
แผนภาพที่ 1: ระบบการจัดการภัยพิบัติ



แผนภาพที่ 2: องค์การระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

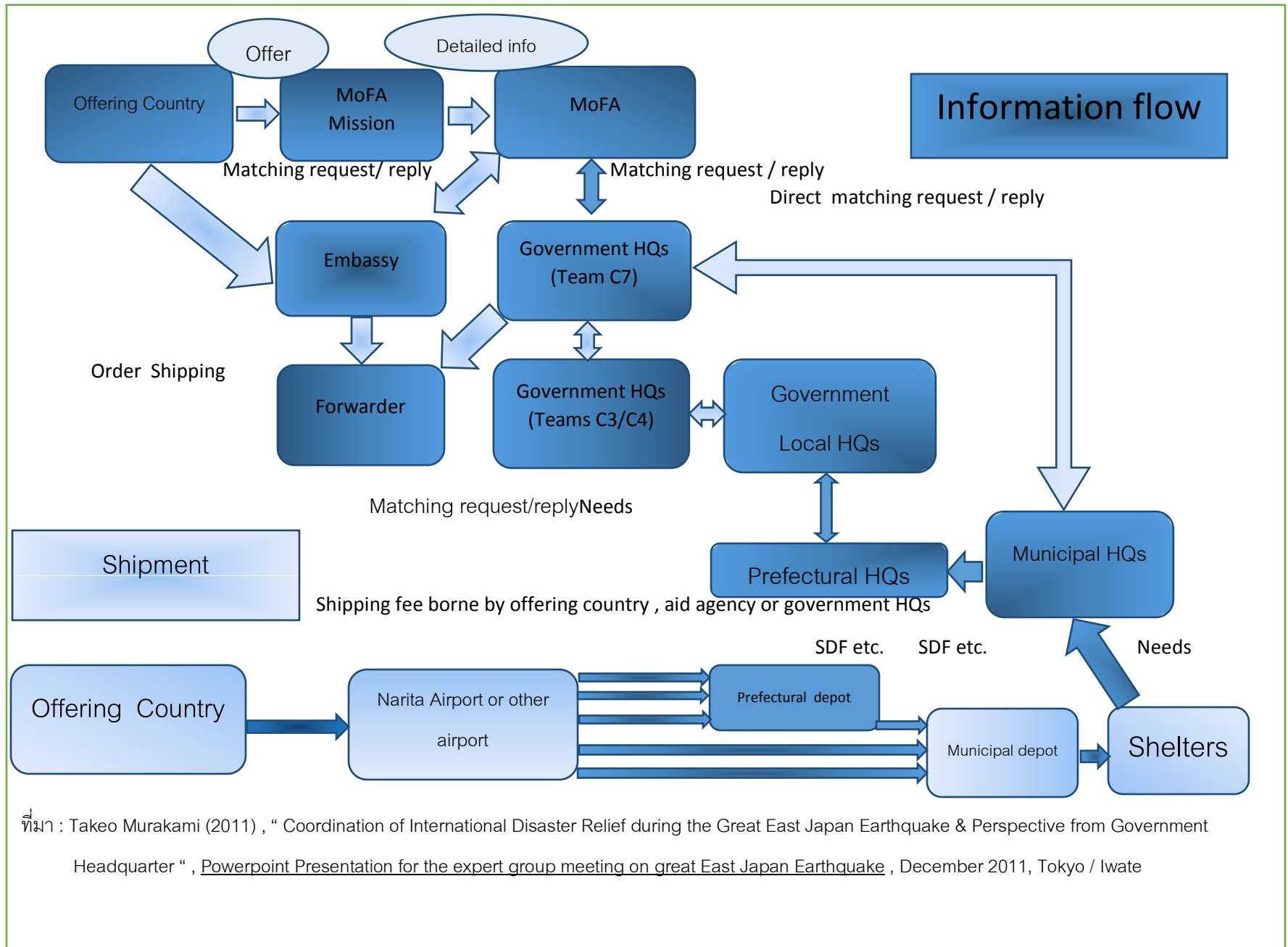


แผนภาพที่ 3: ระบบการประสานงานเพื่อสนับสนุนทีมค้นหาและช่วยชีวิต



ที่มา : Takeo Murakami (2011) , “ Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake & Perspective from the Government Headquarter “ Power point presentation for the expert group meeting on great East Japan Earthquake , December 2011, Tokyo / Iwate

แผนภาพที่ 4 ระบบประสานงานเพื่อสนับสนุนการมอบสิ่งของบรรเทาทุกข์



เอกสารอ้างอิง

Al-Badri , Dominic and Gijs Berends (eds.) (2013).After the Great East Japan Earthquake : Political and Policy Change in Post –Fukushima Japan. Denmark : Nordic Institute of Asian Studies

Ames ,Chris and Yuiko Koguchi-Ames.(2012) , “ Friends in Need: “ Operation Tomodachi ” and the politics of Us military disaster relief in Japan” in Jeff Kingston (ed.) (2012) . Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan : Response and Recovery after Japan ’ s 3/11 . London: Routledge

Editorial Office of the Ishinomaki Kahoku , A Daily Newspaper of Sanriku Kahoku Shinpo (2014). Surviving the 2011 Tsunami :100 Testimonies of Ishinomaki Area Surviving of the Great East Japan Earthquake. Tokyo: Junposha Co.Ltd.

Eisler , Barry (2011) . 2 : 46 Aftershocks : Stories from the Japan Earthquake. London: Enhanced Editions Ltd.

Japanese Red Cross Society (2011) . Japan : Earthquake and Tsunami.Operation Update n 1, Glide no.EQ-2011-000028-JPN.April 13, 2011

Japanese Red Cross Society (2012) . Japan : Earthquake and Tsunami.12Month Report .Glide no.EQ-2011-000028-JPN. April 27, 2012

Kingston, Jeff (ed.) (2012).Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan : Response and Recovery after Japan’ s 3/11. London :Routledge

MOFA (2003) . Japan’ s Official Development Assistance Charter.

MOFA (2011). Outline of Humanitarian Aid Policy.

Murakami, Takeo (2011). “ Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake & Perspective from the Government Headquarter ” Powerpoint presentation for the expect group meeting on the Great East Japan Earthquake , December 2011, Tokyo/Iwate

Nakamura , Yasuhide (2012) , “ Empowerment of Local Communities by Global Humanitarian Support ” , in Yasuhide Nakamura and Masako Ishii (eds.) (2012). Solidarity and Sympathy across the Borders : A Comprehensive Survey on Support from Overseas in Response to the Great East Japan Earthquake . Japan Platform Report.

Nakamura , Yasuhide and Masako Ishii (eds.) (2012). Solidarity and Sympathy across the Borders : A Comprehensive Survey on Support from Overseas in Response to the Great East Japan Earthquake. Japan Platform Report.

Nishikawa, Yukiko (2013). Japan's Changing Role in Humanitarian Crisis. London : Routledge

Peng Er, Lam (2009). Japan's Building Diplomacy in Asia : Seeking a more political active role. London: Routledge

Sakamoto , Mayumi (2012) , “ The Rise of NGOs/ NPOs in Emergency Relief in the Great East Japan Earthquake ” , Japan Social Innovation Journal, Vol.2 No.1,2012, PP.26-35

Samuels, Richard J. (2013) . 3.11 Disaster and Change in Japan. Ithaca : Cornell University Press.

Save the Children (2011). Great East Japan Earthquake and Tsunami Emergency Response and Recovery Programe. Six month report, September 2011.

Suzuki , Itoko and Yuko Kaneko (eds) . (2013) . Japan ' s Disaster Governance: How was the 3.11 Crisis Managed?. New York : Springer.

Website

<http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/index.html>

<http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/assistance3.html>

<http://gambappe.ecom-pat.jp/index.php?gid=10107>

<http://www.jrc.or.jp/eg-japan2011/press-release/index.html>

http://www.jrc.or.jp/eg-japan2011/13/venus3_00002380.html

http://www.jrc.or.jp/eg-japan2011/news-stories/14/venus4_00002344.html

<http://www.japanplatform.org/E/about/background.html>

<http://www.ishinomaki-support.com>

การสัมภาษณ์

1. Mr. Otsuru Tetsuya

Director , Second North America Division

Former official of Policy Coordination Division

Foreign Policy Bureau, Ministry of Foreign Affairs

2. Mr. Shinichiro Oe

Deputy Director,

Institutional Office for Disaster Management, Cabinet Office

3. Mr. Murakami Takeo

Ministry of Land , Infrastructure and Transportation, and Tourism

4. Mr. Masaru Harada

Principal Deputy Director,

Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division

International Cooperation Bureau,

Ministry of Foreign Affairs

5. Prof. Setsuko Kawahara

Faculty of Law, Hitotsubashi University

Former Director of Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division,

International Cooperation Bureau ,

Ministry of Foreign Affairs

6. Ms. Makiko Ohashi

Program Coordinator

Domestic Affairs Division.

Japan Platform

7. Ms. Akiko Takai

Deputy Secretary General

Save the Children Japan

Tohoku Relief Operation

8. Mr. Masaki Watabe

Head of Office for Coordination of Humanitarian Affairs

Kobe Office

9. Mr. Nagami Kozo

Expert staff (Disaster Reconstruction)

Project /management Professional

JICA Tohoku

10. Ms. Sayaka Matsumoto

Public Relations

Planning and Public Relations Office

Japanese Red Cross Society

11. Assoc.Prof.Tamiyo Kondo (Ph.D)

Dept.of Architecture,

Graduate School of Engineering

Kobe University

12. Dr. Mayumi Sakamoto

Chief Research Scientist

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

13. Mr. Masahara Nakagawa

Secretary General

Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.

Ishinomaki City, Miyagi Prefecture

14. Ms.Tomoko Otsuka

Staff , Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.

Ishinomaki City, Miyagi Prefecture

15. Prof. Noriko Okubo (Ph.D).

Graduate School of Law and Politics.

Osaka University.

บทที่ 5

ประเทศไทย: สถานการณ์ฉุกเฉินกับการจัดการเชิงสถาบันในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

บทนำ

ในปี 2011 ประเทศไทยประสบกับอุทกภัยเป็นเวลานานหลายเดือน ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศเป็นอย่างมาก ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศได้ถูกจัดส่งเข้ามาในประเทศเป็นจำนวนมาก ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลไทยได้พยายามที่จะกระจายความช่วยเหลือดังกล่าวนั้น ไปสู่พื้นที่ที่ประสบภัยซึ่งมีบริเวณกว้างขวางหลายจังหวัด และครอบคลุมครัวเรือนที่ประสบภัยจำนวนมากอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของรัฐบาลไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ถึงประสิทธิภาพในการดำเนินการ รับ และการกระจายความช่วยเหลือ รวมทั้งการประสานงานกับประเทศผู้ให้ด้วย

เนื้อหาของบทนี้จะอธิบายถึงสถานการณ์การให้และการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศของประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กร โดยเริ่มจากการกล่าวถึงประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ให้ จากนั้นจะอธิบายถึงประเทศไทยในฐานะผู้รับ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากการประสานงาน การขาดการจัดการเชิงสถาบัน และองค์กร รวมทั้งบทเรียนที่ได้จากการจัดการภัยพิบัติในครั้งนั้นด้วย

1. ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ : การจัดการเชิงสถาบัน

การให้และรับความช่วยเหลือมิใช่ประเด็นใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาหรือความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมก็ตาม ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนา ได้อยู่ในสถานะผู้รับความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามาโดยตลอดนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา จนกระทั่งในทศวรรษที่ 2000 เมื่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศขยับตัวขึ้นเป็นประเทศที่มีรายได้ระดับกลาง ประกอบกับนโยบายต่างประเทศใหม่ของรัฐบาลไทยในเวลานั้น ทำให้ประเทศไทยประกาศเปลี่ยนสถานะของประเทศจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ และได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในเขตลุ่มน้ำโขง เพื่อให้การดำเนินนโยบายการเป็นประเทศผู้ให้บรรลุผล รัฐบาลไทยได้สร้างองค์กร และมีการจัดระเบียบเชิงสถาบันขึ้นเพื่อรองรับกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ การจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (สพร.) ขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศ และจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.) ขึ้น รวมทั้ง การออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนหน่วยงานทั้งสองนี้ (Wajjwalku 2014)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีสถานะประเทศผู้ให้และให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านมากกว่า 10 ปีแล้ว ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านจะเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันมากกว่าจะเป็นในรูปแบบการให้ความช่วยเหลือแบบอื่น ในเวลาเดียวกัน บทบาทของ สพร. และ สพพ. ในฐานะองค์กรผู้ให้ ก็ทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าการให้ความช่วยเหลือแบบอื่นเช่นกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หรือปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมอื่นๆ ซึ่งประเด็นนี้ ทั้ง สพร. และ สพพ. ทำหน้าที่แตกต่างจาก JICA ของญี่ปุ่น เนื่องจาก JICA ของญี่ปุ่น ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทั้งความ

ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉินและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในรูปแบบต่างๆ ด้วย ในขณะที่ในกรณีของประเทศไทย การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หรือ ปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมอื่นๆ ถูกจัดเป็นนโยบายหรือ กิจกรรมแบบชั่วคราว หรือ เฉพาะกรณี (Ad Hoc) และโดยปกติมักได้รับการดำเนินการโดยกระทรวงการต่างประเทศ โดยการประสานงานกับ สถานเอกอัครราชทูตของประเทศที่ประสบภัยพิบัติ และต้องการความช่วยเหลือในประเทศไทย หรือดำเนินการโดยองค์การระหว่างประเทศ หรือ INGOs เช่น IRCS เป็นต้น และประเทศไทยได้เข้าไปมีส่วนร่วมผ่านทาง การประสานงานของหน่วยงานเหล่านี้ ในประเทศไทย เช่น กรณีของแผ่นดินไหวในประเทศเนปาล ที่ทั้งกระทรวงการต่างประเทศ และ สภากาชาดไทย ได้ดำเนินการส่งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากประเทศไทยไปให้ เป็นต้น (www.mfa.go.th ; www.redcross.or.th)

สำหรับสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในประเทศญี่ปุ่น ในปี 2011 รัฐบาลไทยโดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศและสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประกอบด้วยอาหารสำเร็จรูป น้ำดื่ม และเงินบริจาค เป็นต้น (<http://www.thaipublica.org/wcontent/uploads/2011/11/flood-heip.jpg>)

จากปฏิบัติการข้างต้นนี้ อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยแม้ว่าจะมีสถานะประเทศผู้ให้ แต่วัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือจะเน้นไปที่ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามากกว่า และดังนั้น การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรจึงมุ่งเน้นไปในลักษณะที่ส่งเสริม / สนับสนุนนโยบายดังกล่าว ในขณะที่การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น เช่น ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ถูกจัดเป็นกิจกรรมเป็นครั้งคราว และดังนั้นจึงยังไม่มี การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกรณีของญี่ปุ่นที่มีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรอย่างเป็นระบบมากกว่า

2. ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้รับความช่วยเหลือ : การจัดการเชิงสถาบัน

โดยลักษณะทางภูมิศาสตร์แล้ว ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศที่มีความเสี่ยงสูงในการเผชิญภัยพิบัติ แม้ว่าประเทศไทยจะเคยประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่ และมีประสบการณ์การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศมาบ้างก็ตาม แต่ด้วยความที่สถานการณ์ภัยพิบัติเหล่านั้นมีลักษณะเป็น “ครั้งคราว” ทำให้การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีลักษณะเป็น “ครั้งคราว” ไปด้วย ประกอบกับการที่ประเทศไทยไม่ได้มีนโยบายที่ให้ความสำคัญแก่การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เท่ากับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ดังนั้น ในระดับปฏิบัติการ ประเทศจึงไม่มีการจัดการเชิงสถาบันหรือองค์กรที่สามารถปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นองค์กรผู้ให้ มาทำหน้าที่ประสานงานเป็นองค์กรผู้รับ โดยใช้ประสบการณ์ของการเป็นองค์กรผู้ให้แก่ประเทศมาก่อน เช่น กรณีของ JICA ในญี่ปุ่น ได้

ในกรณีของมหาอุทกภัยในปี 2011 ขนาด ปริมาณ และความรุนแรงของภัยพิบัตินี้มีความร้ายแรงมากกว่าสถานการณ์ในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ประเทศตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้หลั่งไหลเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของประเทศไม่ได้ถูกออกแบบมาอย่างเพียงพอสำหรับตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากนั้น เนื่องจากภัยพิบัติแต่ละประเภทมีลักษณะแตกต่างกันในเรื่องของเวลาและความเสียหาย ดังนั้น ความต้องการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์สำหรับผู้ประสบภัยแต่ละแบบจึงแตกต่างกัน ทำให้การจับคู่ระหว่างความต้องการกับสิ่งของที่เป็นความช่วยเหลือที่เข้ามาในประเทศ เป็นเรื่องซับซ้อนและยุ่งยากมาก สำหรับประเทศที่ไม่มีประสบการณ์มาก่อนมากนัก เช่น ประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีประสบการณ์น้อยในเรื่องการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ แต่ในเรื่องของการจัดการภัยพิบัติโดยภาพรวมแล้ว ประเทศไทยมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรอยู่แล้ว และการจัดการเรื่องการรับความช่วยเหลือก็นับเป็นส่วนหนึ่งของระบบการจัดการภัยพิบัติในภาพรวมนี้ กล่าวคือ ในเชิงสถาบัน โดยเฉพาะในเรื่องกฎระเบียบและกฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (The Disaster Prevention and Mitigation Act) ถูกประกาศใช้ในปี 2007 แทนที่ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (Civil Defense Act) และ พระราชบัญญัติป้องกันอัคคีภัย (Fire Prevention and Suppression Act) ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่มีมาตั้งแต่ปี 1979 และ 1999 ตามลำดับ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ การกำหนดนโยบายการจัดการภัยพิบัติ แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับจังหวัด และสำหรับกรุงเทพฯ โดยให้ นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รับผิดชอบในการบัญชาการจัดการภัยพิบัติ ในด้านของการจัดการองค์กร ตามกฎหมายฉบับนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Disaster Prevention and Mitigation –DDPM) ได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่เป็นแกนหลักของหน่วยงานของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ และกฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับผิดชอบต่อการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่รับผิดชอบของตนที่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของจังหวัดด้วย นอกจากนี้ DDPM แล้ว ในกระบวนการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ กฎหมายระบุให้เป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการ (Disaster Prevention and Mitigation Committee–DDPC) ในทั้งสามระดับ คือ ต้องมีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับชาติ ระดับจังหวัด และ สำหรับกรุงเทพฯ คณะกรรมการเหล่านี้จะร่วมกับ DDPM และหน่วยงาน DDPM ในระดับจังหวัด ในการวางแผนและปฏิบัติการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ก็ตาม

นอกจากพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยปี 2007 แล้ว ในเชิงการจัดการสถาบัน ประเทศไทยยังมีการกำหนดแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นแผน 5 ปีขึ้นอีกด้วย (Disaster Prevention and Mitigation Plan 2010-2014) โดยที่แผนนี้จะเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และภายใต้แผนการนี้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาสาธารณภัยได้ถูกระบุไว้ หากแต่เป็นแผนการสำหรับการดำเนินภายในประเทศเป็นหลัก ในด้านของการจัดการองค์กร DDPM เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติและทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ NDPMC ด้วย ซึ่งอำนาจหน้าที่หนึ่งของ DDPM ที่ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงาน ในปี 2002 คือ การประสานงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การประสานงานเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย และการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์นี้ เน้นไปในลักษณะของการกระจายความช่วยเหลือ ภายในประเทศมากกว่าจะเป็นเรื่องของการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์มหาอุทกภัย ปี 2011 มีความร้ายแรงมาก จนทำให้รัฐบาลในขณะนั้นต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อจัดการกับสถานการณ์ นั่นคือ ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อบรรเทาอุทกภัย (Flood Relief Operation Center – FROC) โดยศูนย์นี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและบังคับบัญชาการโดยรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการ ทำหน้าที่หลักในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย และภายใต้ศูนย์นี้ การประสานงานการรับและการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ได้ถูกระบุไว้ ซึ่งความช่วยเหลือนี้เป็นความช่วยเหลือทั้งจากในประเทศ และจากต่างประเทศด้วย โดยที่ศูนย์ประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยกระทรวงการต่างประเทศในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้ศูนย์ FROC นี้

การจัดตั้ง FROC ขึ้นในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของการจัดการเชิงสถาบันของประเทศไทยในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในขณะนั้น เนื่องจากการจัดการเชิงสถาบันที่มีอยู่เป็นลักษณะที่ Handmer & Dovers เรียกว่า เป็นลักษณะการต่อต้านและการดำรงรักษา (Resistance and Maintenance) ซึ่งเหมาะสำหรับสถานการณ์ในแบบที่พวกเขาเรียกว่า สถานการณ์ฉุกเฉินแบบปกติ (Routine Emergency) ในขณะที่สถานการณ์มหาอุทกภัย ในปี 2011 มีลักษณะร้ายแรงและไม่ใช้สถานการณ์ฉุกเฉินแบบปกติ แต่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ (Large scale emergency) ซึ่ง Handmer & Dovers เสนอว่า ภายใต้อาณัติสถานการณ์ดังกล่าวนี้ การจัดการเชิงสถาบันต้องเป็นแบบเปิดกว้างและมีความสามารถในการปรับตัวได้ (Openness and Adaptability) (Handmer & Dovers , 2013) ซึ่งการจัดตั้ง FROC เป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง FROC ในอีกด้านหนึ่งก็สะท้อนภาพที่ Handmer & Dovers ได้กล่าวเอาไว้ด้วยเช่นกัน นั่นคือ โดยธรรมชาติของภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ความสามารถในการเชิงนโยบายและสถาบันที่เคยมีอยู่มักจะถูกทำลาย หรือ มีความยากลำบากในการรับมือกับภัยธรรมชาติและสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น นอกจากนั้น การประสานงานและการทำงานร่วมกันระหว่าง FROC กับองค์กรที่มีอยู่เดิมยังสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของรัฐในการจัดการภัยพิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะการจัดการในลักษณะที่อิงอยู่กับขอบเขตการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative boundaries) เพราะภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นโดยตัดข้ามพรมแดนเหล่านี้ และในหลายครั้ง พรมแดนทางการบริหารเหล่านี้ได้กลายเป็นอุปสรรคสำหรับการจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย (Handmer & Dovers 2013) สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างแนวทางที่รัฐบาลกลางเสนอกับผู้บริหารกรุงเทพฯ ดำเนินการในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความท้าทายนี้ ในเวลาเดียวกัน

Handmer & Dovers ได้ชี้ให้เห็นว่า ความท้าทายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการออกแบบสถาบันเพื่อจัดการภัยพิบัติ คือ ความสามารถในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่าง อันเป็นผลมาจากปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งรวมถึงการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ การประสานงานกับตัวแสดงในโลกธุรกิจ / เอกชน และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ต่างๆ ซึ่งปัญหาเรื่องการประสานงานนี้ นับเป็นประเด็นที่มีความรุนแรงมากที่สุดเรื่องหนึ่งในการจัดการมหาอุทกภัยในปี 2011 ของรัฐบาลไทย โดยเฉพาะการประสานงานกับหน่วยงาน หรือ องค์กรจากต่างประเทศ และ INGOs ในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

อันที่จริงแล้ว การประสานงานเพื่อรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉิน ถูกระบุไว้เป็นภารกิจส่วนหนึ่งของ FROC ซึ่งได้รับการดำเนินการโดยศูนย์ประสานงานความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (International Assistance Coordination Center) ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ คือ การประสานงาน และการดำเนินการในระดับปฏิบัติการ โดยเฉพาะการร้องขอรับความช่วยเหลือ , การรับความช่วยเหลือ , การประเมินความต้องการและการจับคู่ระหว่างความต้องการกับความช่วยเหลือที่ได้รับมา , และการกระจายความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย สำหรับเรื่องการร้องขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกสุดของกระบวนการนี้นั้น เนื่องจากรัฐบาลไทยไม่ได้ร้องขอรับความช่วยเหลือ ดังนั้น ตามข้อตกลง UN A/RES /46/182 ว่าด้วยการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การประสานงานความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในยามฉุกเฉินของสหประชาชาติ ประเทศพันธมิตรและ / หรือ องค์กรระหว่างประเทศ หรือ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐในต่างประเทศ ไม่สามารถเข้ามาปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ได้ เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องดำเนินการก่อน และเมื่อรัฐไม่สามารถจัดการได้โดย

ล้าพั้งจึงร้องขอรับความช่วยเหลือ หรือ ถึงแม้ว่าความสามารถของรัฐจะมีจำกัดในเรื่องการรับมือกับภัยพิบัติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่หากรัฐไม่ร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศก็ไม่สามารถถูกส่ง หรือ ให้ไปได้ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยในขณะนั้น เพราะรัฐบาลไทยไม่ได้ร้องขอและไม่ได้มีการประสานงาน หรือ มีความเข้าใจที่ตรงกัน ทำให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ที่สหรัฐฯ เตรียมเข้ามาให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการได้¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไทยจะไม่ได้ร้องขอรับความช่วยเหลือ แต่ ความช่วยเหลือจำนวนมากก็ หลั่งไหลเข้ามาในประเทศ ซึ่งก็มีข้อน่าสังเกตว่า ความช่วยเหลือเหล่านั้น ถ้าไม่ได้มาจากภายในประเทศ (หน่วยงาน หรือ องค์กรในประเทศทั้งจากภาครัฐ เอกชน และ NGOs) ก็จะมาจากองค์การระหว่างประเทศใน ประเทศไทย คือ หน่วยงานของ UN หรือ NGOs ระหว่างประเทศที่อยู่ในประเทศไทย เช่น USAID , IOM, IRCS เป็นต้น ปัญหาสำคัญของการรับความช่วยเหลือเหล่านี้ คือ การจับคู่ระหว่างความต้องการกับสิ่งของที่ ได้รับมา และการกระจายสิ่งของบรรเทาทุกข์เหล่านี้ไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อความต้องการ นอกจากปัญหาเรื่องการประสานงานแล้ว การแทรกแซงทางการเมืองก็มีผลต่อประสิทธิภาพ- ประสิทธิผลของการปฏิบัติการจริงในเรื่องการกระจายความช่วยเหลือด้วย ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ประสบภัยแสดงให้เห็นถึงปัญหานี้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะบางจังหวัดในภาคกลางตอนบน เป็นต้น

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง ในเรื่องของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ คือ การมีบทบาทมากขึ้นอย่างชัดเจนของ NGOs ทั้งจากในประเทศและ จากต่างประเทศ ในการประสานงานและปฏิบัติการเพื่อการรับความช่วยเหลือ ซึ่งเรื่องนี้มีลักษณะคล้ายกับ

¹ <http://www.bangkok.usembassy.gov>

<http://www.bangkokpost.com>

สถานการณ์ในญี่ปุ่น ในกรณีมหาภัยพิบัติ 3 ประการเช่นเดียวกัน การมีบทบาทมากขึ้นของทั้ง NGOs และ INGOs นี้ เรียกร้องให้รัฐบาลไทยต้องทบทวนการจัดการเชิงสถาบันที่มีอยู่ โดยเฉพาะกฎระเบียบและกฎหมาย ที่ถูกออกแบบมาให้ครอบคลุมถึงสถานการณ์ดังกล่าวนี้ รวมทั้ง การปรับปรุงระบบการประสานงานใหม่เพื่อให้ รวมถึงการประสานงานกับ NGOs และ INGOs ด้วย เพื่อให้กระบวนการรับความช่วยเหลือและกระจายความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

บทสรุป

การจัดการเชิงสถาบันเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศของประเทศไทย ในช่วงเหตุการณ์อุทกภัยอันเป็นผลมาจากมหาอุทกภัยในปี 2011 นั้น แม้ว่าจะมีกฎระเบียบและการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรอยู่ รวมทั้งสถาบันและองค์กรเหล่านั้นมีความสามารถในการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ก็ตาม โดยเปรียบเทียบแล้ว ความชัดเจนและเป็นระบบยังมีน้อยกว่าการจัดการในเรื่องดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นมาก ซึ่งสาเหตุหลักน่าจะมาจากการที่ประเทศไทยมีประสบการณ์ในเรื่องการจัดการน้อยกว่าเพราะเผชิญกับสถานการณ์อุทกภัยและภัยพิบัติน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการเผชิญภัยพิบัติของประเทศไทยมีมากขึ้นในระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา และภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ข้อมูลข่าวสารของแต่ละประเทศสามารถเป็นที่รับรู้ได้โดยรวดเร็ว การส่งมอบสิ่งของบรรเทาทุกข์จะเป็นสถานการณ์ที่ประเทศไทยต้องเผชิญอีกอย่างแน่นอน และเพื่อให้การจัดการในอนาคตเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและผู้ประสบภัยได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่จากสิ่งของบรรเทาทุกข์เหล่านี้ ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องตระเตรียม และปรับเปลี่ยนการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรให้พร้อมที่จะรองรับต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้ และการเรียนรู้จากญี่ปุ่นก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่ประเทศไทยสามารถทำได้และความรู้ที่ได้จากประเทศญี่ปุ่นนี้ก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และเงื่อนไขแวดล้อมของประเทศไทยได้

เอกสารอ้างอิง

Asian Development Bank . (2011) , “ ADB gives emergency support to Thailand after

Worst flood in over 50 years ”, ADB News Release

Church World Service (2011) .Thailand Flood : Situation Report & Emergency Appeal. CWS-Asia Pacific

Handmer , John and Stephen Dovers (2013) . Handbook of Disaster Policies and Institutions : Improving Emergency Management and Climate Change Adaptation . Routledge

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2011) , “ Thailand : Flood”, International Bulletin

International Organization for Migration (2012) . Overview of IOM 's flood relief efforts during the Thai flood crisis 2011/12 . IOM Thailand

United Nations . General Assembly (1991) . Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations , A/RES/ 46 / 182 , 78th Plenary Meeting , 19 December 1991

Website

[http: // www.adb.org](http://www.adb.org)

[http: // www.asiafoudation.org](http://www.asiafoudation.org)

[http: // www.arf.asia.org](http://www.arf.asia.org)

[http: // www.bangkokpost.com](http://www.bangkokpost.com)

[http: // www.bangkok.usembassy.gov](http://www.bangkok.usembassy.gov)

[http: // www.bbc.com](http://www.bbc.com)

[http: // www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com)

[http: // www.bot.or.th](http://www.bot.or.th)

[http: // www.cnn.com](http://www.cnn.com)

[http: // www.disaster.go.th](http://www.disaster.go.th)

[http: // www.eastasiaforum.org](http://www.eastasiaforum.org)

<http://www.eria.org>

[http: // www.globalgiving.org](http://www.globalgiving.org)

[http: // www.ifre.org](http://www.ifre.org)

[http: // www.iom.int](http://www.iom.int)

[http: // www.matichon.co.th](http://www.matichon.co.th)

[http: // www.mfa.go.th](http://www.mfa.go.th)

[http: // www.mowe-it.eu](http://www.mowe-it.eu)

[http: // www.planeterra.org](http://www.planeterra.org)

[http: // www.preventionweb.net](http://www.preventionweb.net)

[http: // www.redcross.or.th](http://www.redcross.or.th)

[http : // reliefweb.int](http://reliefweb.int)

[http: // www.thaifloodrelief.org](http://www.thaifloodrelief.org)

[http: // www.thaiwater.net](http://www.thaiwater.net)

[http: // www.tmd.go.th](http://www.tmd.go.th)

[http: // www.undp.org](http://www.undp.org)

[http: // www.weti.go.jp](http://www.weti.go.jp)

[http: // www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

สัมภาษณ์

1.คุณดารณี กาญจนะ คุ่มสิน

รองปลัดเทศบาล อ.เมือง จ.นครสวรรค์

2.คุณพัชรวัฒน์ ปักขุน

สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดนครสวรรค์

3.คุณสุรินทร์ ทรัพย์สกุล

โครงการชลประทาน จังหวัดนครสวรรค์

4.คุณประพันธ์ ผิวผ่อง

นายช่าง เทศบาลนครสวรรค์

5. คุณสราวุธ เหมือนสังข์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์

6. คุณธนา ยันตรโกวิท

ท้องถิ่นจังหวัดนครสวรรค์

7. คุณพิชัย ดำชม

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์

8. คุณกรรณา แก่นมีผล

นักวิชาการการเงิน สำนักงานจังหวัดนครสวรรค์