



รายงานฉบับสมบูรณ์

มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น:
บทเรียน – เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาจังหวัดคุมาโมะโตะและ
จังหวัดเชียงราย)

Compensation Measures for Reconstruction: Lesson - Learned from Japan
(The Case Study of Kumamoto Prefecture and Chiang Rai Province)

โดย

ดร. วรณวลี อินทร์ปิ่น

กุมภาพันธ์ 2563

รายงานฉบับสมบูรณ์

มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น:
บทเรียน – เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาจังหวัดคุมาโมโตะและ
จังหวัดเชียงราย)

Compensation Measures for Reconstruction: Lesson –Learned from Japan

(The Case Study of Kumamoto Prefecture and Chiang Rai Province)

ผู้วิจัย

ดร. วรณวลี อินทร์ปิ่น

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟู: บทเรียน – เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะและ จังหวัดเชียงราย (Effectiveness of Compensation Measures for Reconstruction: Lesson – Learn from Japan. The case study of local government in Kumamoto Prefecture and Chiang Rai Province) เล่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่สนับสนุนทุน ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร วัชชวัลคุที่ปรึกษาโครงการวิจัยที่ให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษาจนรายงานวิจัยเล่มนี้สำเร็จลุล่วง ขอขอบคุณ Mrs. Yu Terashima และนายสว่าง มีแสง ผู้ช่วยนักวิจัย ที่อำนวยความสะดวกในการศึกษาวิจัย

ขอขอบคุณสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมะโตะ สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย เทศบาลตำบลดงมะตะ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงรายที่ให้ข้อมูล

และท้ายที่สุดขอขอบคุณประชาชนผู้ประสบภัยจังหวัดคุมาโมะโตะและประชาชนตำบลทรายขาว และ ตำบลดงมะตะที่ให้ความเป็นมิตรและยินดีให้ข้อมูลแก่ผู้วิจัยในครั้งนี้ด้วย หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับและขอภัยไว้ ณ โอกาสนี้

วรรณวลี อินทร์ปิ่น

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟู: บทเรียน –เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดเซียงรายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความมีประสิทธิภาพของมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดคุมาโมโตะ และเพื่อเสนอผลการศึกษารื่องมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดคุมาโมโตะต่อรัฐบาลไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยนำผลการศึกษาที่ได้มาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย แล้วจึงหาบทสรุปอันจะนำมาซึ่งการพิจารณาปรับปรุงมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า

1. รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีปัญหาจนเป็นผลให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในช่วงแรก แต่การบริหารจัดการด้านภัยพิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้นได้ตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

2. จากการศึกษามีหลายประเด็นเกี่ยวกับมาตรการการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูภัยพิบัติที่ประเทศไทยสามารถนำเอาประสบการณ์ของจังหวัดคุมาโมโตะมาประยุกต์ใช้ได้ดังนี้

2.1 ด้านประสิทธิภาพในการประสานงานและการจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร

นอกจากการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารโดยใช้เสียงตามสาย หรือ มีการบอกต่อกันโดยผู้นำหมู่บ้านซึ่งมีความเสี่ยงในการรับสารที่คลาดเคลื่อนแล้ว รัฐบาลไทยควรพิจารณาจัดทำเอกสารที่มีรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือฉบับย่อ โดยใช้ภาษาง่ายๆ และมีเนื้อหาไม่ซับซ้อน เพื่อให้ประชาชนสามารถทำเข้าถึงซึ่งข้อมูล และทำความเข้าใจได้โดยง่าย ซึ่งการทำเช่นนี้จะช่วยลดเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ลงได้

2.2 ประสิทธิภาพด้านการให้ความช่วยเหลือชดเชย

รัฐบาลควรมีการพิจารณาทบทวนวงเงินให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เหมาะสมกับราคาวัสดุก่อสร้างที่มีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลอาจพิจารณาการบวงเงินให้การสนับสนุนตามระดับความเสียหายในหลายระดับเพื่อให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างเหมาะสม

2.3 ประสิทธิภาพด้านระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ

รัฐบาลอาจพิจารณามาตรการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นเช่นการจำนองแบบย้อนกลับ (Reverse Mortgage) โดยสถาบันการเงิน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวได้มีช่องทางมากขึ้น

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐบาลควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อที่ประชาชนจักได้ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลไทยสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด

2.5 การตอบสนองความต้องการด้านกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย

เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยนั้น นอกจากจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้วจะต้องมีความเข้าใจและปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การทำงานมีความแม่นยำและรวดเร็วยิ่งขึ้น

Abstract

The study of the effectiveness of compensation measures for reconstruction: lesson—learn from Japan. The case study of local government in Kumamoto Prefecture and Chiang Rai Province is to study the effectiveness of compensation measures for rehabilitation for affected people from the earthquake in Kumamoto Prefecture. It is also to present the results of the study of measures for compensation to affected people from the earthquake in Kumamoto Prefecture to the Thai government or related agencies. By bringing the results of the study that were compared with the case of Thailand and then to find a summary that will lead to the improvement of compensation measures for rehabilitation of affected people from the earthquake in Thailand to be more effective, flexible and suitable for many situations.

The results of this study were as follow:

1. The local government of Kumamoto Prefecture provided effective assistance to acted people who suffered from the earthquake. Although there were problems that resulted in the operation on providing support to the affected people at the early stages. Nevertheless, the disaster management of the Kumamoto Prefecture's local government by providing public participation in various ways could truly fulfill the needs of the people.

2. From the study, there were many issues related to disaster recovery compensation measures that Thailand could apply according to the experience of Kumamoto Prefecture as follows:

2.1 The efficiency in coordination and information management

Besides providing information services through a broadcast wire or village leaders, which, sometimes, can be risky of receiving errors, the Thai government should consider making documents and details by using simple language. The content must not be complicated. Hence the people can access and understand the information easily. This will help to reduce the time the government officials' work.

2.2 The efficiency of compensation assistance

The government should consider in reviewing the financial amount to be suitable for the rising construction material price. Besides, the government may consider a framework of various levels to provide appropriate support.

2.3 The efficiency in financial regulations and budget

The government may consider other forms of assistance, such as a reverse mortgage provided by financial institutions, so that affected people could have more options.

2.4 Public participation

The government should promote public participation so that the people can help the government officials to work responsively to what the people need.

2.5 Responding to the needs of the residential recovery process

Assigned government officials who perform their responsibilities must be a specialized expert. They must understand and work in the same direction. So, the work could be more accurate and faster.

บทสรุปผู้บริหาร

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีสถิติการเกิดแผ่นดินไหวบ่อยครั้ง เนื่องจากมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณ “วงแหวนแห่งไฟ (The Ring of fire)” ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงที่มีโอกาสเกิดแผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟระเบิดได้บ่อยครั้ง ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวซึ่งถือเป็นภัยธรรมชาติที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและเตรียมพร้อมในการรับมือกับเหตุการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ

ระหว่างวันที่ 14-16 เมษายน 2559 ที่ผ่านมา จังหวัดคุมาโมโตะได้เผชิญเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ โดยจากรายงานของสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว ได้รายงานไว้ว่า เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2559 เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวนำ (Foreshock) ขนาด 6.2 และเกิดแผ่นดินไหวตาม (Aftershock) ขึ้นประมาณ 800 ครั้ง และเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2559 เวลาประมาณ 01.25 น. ตามเวลาท้องถิ่นของญี่ปุ่น ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาด ความรุนแรง 7.0 (Mw) (ละติจูด 32.782 องศาเหนือ ลองจิจูด 130.726 องศาตะวันออก ที่ระดับ ความลึก 10 กิโลเมตร *USGS)

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองคุมาโมโตะในครั้งนี้ ได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดคุมาโมโตะได้เข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ประสบภัยต่างๆ ซึ่งแม้ว่าจังหวัดคุมาโมโตะจะเผชิญกับปัญหาในการบริหารจัดการและดูแลผู้ประสบภัย เนื่องจากจังหวัดนี้ยังไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวมากนัก แต่ปัญหาก็เกิดขึ้นในช่วงแรกเท่านั้น

ในกรณีของประเทศไทยนั้นแม้ประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงเช่นประเทศญี่ปุ่น แต่ก็เชื่อว่าประเทศไทยจะปลอดภัยจากการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว เนื่องจากเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลาประมาณ 18.08 น.ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาด 6.3 แมกนิจูด โดยมีจุดศูนย์กลางอยู่บริเวณ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เป็นการเกิดจากการเคลื่อนตัวของกลุ่มรอยเลื่อนพะเยา ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรอยเลื่อนมีพลังในเขตจังหวัดภาคเหนือ และเป็น

เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่มีความรุนแรงและมีศูนย์กลางในประเทศไทยขนาดใหญ่ที่สุด นับตั้งแต่มีการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์บันทึกไว้ในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา ความเสียหายในครั้งนี้นับครอบคลุม ทั้งสิ้น 7 อำเภอ 50 ตำบล 609 หมู่บ้าน มีจำนวนบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายทั้งสิ้น 116 หลังคาเรือน และเสียหายบางส่วน รวม 8,935 หลังคาเรือน และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 1 คน และมีผู้บาดเจ็บจำนวน 100 กว่าคน¹ จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการให้การบริหารสาธารณะแก่ประชาชนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการให้การช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยซึ่งสิ่งหนึ่งนอกเหนือจากการบริหารจัดการและตลอดจนนโยบายในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลก็ต้องงบประมาณนั่นเอง

โครงการวิจัยนี้มุ่งศึกษาความมีประสิทธิภาพของมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดชุมมะโมะโตะ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลไทยหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยนำผลการศึกษาที่ได้มาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย แล้วจึงหาบทสรุปอันจะนำมาซึ่งการพิจารณาปรับปรุงมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น

การศึกษาเรื่อง มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟู: บทเรียน - เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่นกรณีศึกษา รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโมะโตะและจังหวัดเชียงรายนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดชุมมะโมะโตะ โดยศึกษาถึงกรอบมาตรการในการให้การชดเชยเพื่อฟื้นฟูผู้ประสบภัย และขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพในการประยุกต์ใช้กรอบแนวความคิดดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาลในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งได้แก่มีความคุ้มค่าอันจะบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบใน

¹ สรุปสถานการณ์พื้นที่ที่ประสบภัยในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2557

รายงานการเกิดแผ่นดินไหวบริเวณจังหวัดเชียงราย วันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. 2557. สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา www.seismology.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1404703458.pdf (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2558).

3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูและตอบสนองความต้องการ (Responsiveness)

2. การฟื้นฟูบูรณะโดยพื้นที่ศึกษาได้แก่เขตเลือกตั้งชั่วคราว จำนวน 4 ตัว คือ

ตัวที่ 5. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and construction of building)

ตัวที่ 7. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of dwelling reconstruction)

ตัวที่ 8. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary dwelling and shelters)

ตัวที่ 10. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, education, healthcare and religious facilities)

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีระบบและขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามมาตรการชดเชยเพื่อฟื้นฟูผู้ประสบภัยที่ดี แต่เนื่องจากจังหวัดคุมาโมะโตะยังไม่มีประสบการณ์เรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยมากนัก ดังนั้นจึงมีหลายประเด็นที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะยังประสบปัญหาการให้ความช่วยเหลือจนมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ การตอบสนองความต้องการของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้น พบว่าขั้นตอนในปฏิบัติงานมีความซับซ้อนกว่า เนื่องจากต้องเป็นไปตามสายงานบังคับ ผิดจากประเทศญี่ปุ่นที่ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในเรื่องของเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งยังไม่ครอบคลุมเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่น อีกทั้งประเทศไทยเองก็ยังไม่มีความรู้ในเรื่องของการสร้างบ้านพักชั่วคราว ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ประเทศไทยอาจต้องตระหนักและเตรียมตัว เนื่องจากการเกิดแผ่นดินไหวที่ผ่านมาในประเทศไทยนั้นยังมีระดับความรุนแรงที่น้อยไม่ได้สร้างความเสียหายมากนัก แต่เมื่อไรที่มีแผ่นดินไหวขนาดใหญ่และมีความรุนแรงที่มากจนสร้างความเสียหายให้กับบ้านเรือนประชาชนในอนาคต แล้วรัฐบาลไทยไม่ได้มีความเตรียมพร้อมเอาไว้ล่วงหน้า ก็อาจจะเกิดความเสียหายอันใหญ่หลวงเกิดขึ้นได้

การศึกษาในครั้งนี้เลือกจังหวัดคุมะโมะโตะเป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นที่จังหวัดคุมะโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่นนี้เป็นการเกิดแผ่นดินไหวบนบกซึ่งมีลักษณะเดียวกับการเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย โดยรายงานประกอบด้วยเนื้อหาจำนวน 7 บท คือ บทที่ 1 บทนำ ซึ่งจะกล่าวถึงภูมิหลัง กรอบแนวคิด และการทบทวนวรรณกรรม บทที่ 2 เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเหตุการณ์ธรณีพิบัติจังหวัดคุมะโมะโตะและจังหวัดเชียงราย บทที่ 3 เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับ มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในมิติด้านประสิทธิภาพในระดับท้องถิ่นของจังหวัดคุมะโมะโตะประเทศญี่ปุ่น บทที่ 4 ให้ข้อเกี่ยวข้องเกี่ยวกับ ธรรมชาติในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พ้กอาศัยด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน บทที่ 5 อธิบายถึงธรรมชาติในกระบวนการฟื้นฟูด้านที่พ้กอาศัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน บทที่ 6 กล่าวถึง มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูของประเทศไทย และ บทที่ 7 จะเป็นการนำเสนอบทเรียนและการเรียนรู้จากจังหวัดคุมะโมะโตะประเทศญี่ปุ่น

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ง
บทสรุปผู้บริหาร	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ภูมิหลัง	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.5 กรอบแนวความคิด	9
1.6 ทบทวนวรรณกรรม	10
1.7. วิธีการดำเนินการวิจัย	34
บทที่ 2 เหตุการณ์ธรณีพิบัติจังหวัดคุเมโมะโตะและจังหวัดเชียงราย	37
2.1 เหตุการณ์ธรณีพิบัติจังหวัดคุเมโมะโตะ	37
2.2 เหตุการณ์ธรณีพิบัติในประเทศไทย	46
บทที่ 3 มาตรการลดเสี่ยงเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในมิติด้านประสิทธิภาพ	51
ในระดับท้องถิ่นของจังหวัดคุเมโมะโตะประเทศญี่ปุ่น	
3.1 มาตรการและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะกับที่พักอาศัย: การสั่งการ	52
3.2 บทสรุป	62

	หน้า
บทที่ 4 ธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย	63
ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน	
4.1 การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร	64
4.2 คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง	79
4.3 ที่พักอาศัยชั่วคราว	86
4.4 การบริหารจัดการด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา	97
4.5 บทสรุป	101
บทที่ 5 ธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการฟื้นฟูด้านที่พักอาศัย	106
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	
5.1 การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร	107
5.2 คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง	109
5.3 ที่พักอาศัยชั่วคราว	111
5.4 การบริหารจัดการด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา	113
5.5 บทสรุป	114
บทที่ 6 มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูของประเทศไทย	120
6.1 มาตรการและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะกับที่พักอาศัย: การสั่งการ	124
6.2 ธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย:	129
การตอบสนองความต้องการของประชาชน	
6.3 ธรรมเนียมปฏิบัติในกระบวนการฟื้นฟูด้านที่พักอาศัย: การมีส่วนร่วมของประชาชน	147
6.4 บทสรุป	154

	หน้า
บทที่ 7 บทเรียนและการเรียนรู้จากจังหวัดคุเมโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น	157
7.1 สรุปผลการวิจัย	157
7.2 การอภิปรายผล	169
7.3 ข้อเสนอแนะ	181
บรรณานุกรม	185

สารบัญภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วม	24
รูปภาพที่ 2 A Ladder of Citizen Participation	27
รูปภาพที่ 3 ความเสียหายของวัดหลังเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย	48
รูปภาพที่ 4 ความเสียหายบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่หลังเกิดแผ่นดินไหว ในจังหวัดเชียงราย	48
รูปภาพที่ 5 ความเสียหายบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่หลังเกิดแผ่นดินไหว ในจังหวัดเชียงราย	49
รูปภาพที่ 6 ความเสียหายของบ้านเรือนราษฎรหลังเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย	49
รูปภาพที่ 7 การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการอพยพของผู้ประสบภัยจาก เหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะ	55
รูปภาพที่ 8 สภาพความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัยภายในศูนย์พักพิงชั่วคราวจาก เหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะ	55
รูปภาพที่ 9 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Minamiaso Village จังหวัดคุมาโมโตะ	57
รูปภาพที่ 10 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town จังหวัดคุมาโมโตะ	57
รูปภาพที่ 11 ที่บ้านพักชั่วคราวในเขตเมือง Mashiki ภายในจังหวัดคุมาโมโตะ	58
รูปภาพที่ 12 ความเสียหายของพักอาศัยในเขตเมืองคุมาโมโตะ	66
รูปภาพที่ 13 ความเสียหายของพักอาศัยในเขตเมืองคุมาโมโตะ	66
รูปภาพที่ 14 ความเสียหายของพักอาศัยในเขตเมืองคุมาโมโตะ	67

รูปภาพที่ 15 สภาพผนังบ้านในเขตเมืองคุมะโมะโตะ ที่มีรอยร้าว	67
แต่ฐานรากของตัวบ้านหักร้าว	
รูปภาพที่ 16 กระบวนการช่วยเหลือในเรื่องของบ้านพักชั่วคราว	73
รูปภาพที่ 17 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Minamiaso Village	83
รูปภาพที่ 18 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Minamiaso Village	83
รูปภาพที่ 19 สภาพภายในที่พักชั่วคราวของผู้ประสบภัย	85
รูปภาพที่ 20 บ้านพักชั่วคราวในเขตเมือง Mashiki ภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ	87
รูปภาพที่ 21 บ้านพักชั่วคราวในเขตเมือง Shirahata, Kousa-machi	87
ภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ	
รูปภาพที่ 22 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Techno Temporary Housing,	88
Mashiki Town ภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ	
รูปภาพที่ 23 พื้นที่สาธารณะบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori,	90
Nishihara-mura temporary construction housing complex	
รูปภาพที่ 24 พื้นที่สาธารณะบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori,	90
Nishihara-mura temporary construction housing complex	
รูปภาพที่ 25 พื้นที่สาธารณะบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori,	91
Nishihara-mura fourth	
รูปภาพที่ 26 พื้นที่สาธารณะด้านนอกบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori,	91
Nishihara-mura fourth	
รูปภาพที่ 27 พื้นที่สาธารณะ พร้อมเครื่องเล่นสนามสำหรับเด็ก ในเขต Komori,	92
Nishihara-mura third	

	หน้า
รูปภาพที่ 28 กิจกรรมสันตนาการที่จัดขึ้นให้กับผู้ประสบภัยเพื่อให้คลายเครียด จากเหตุการณ์ภัยพิบัติ	92
รูปภาพที่ 29 กิจกรรมสันตนาการที่จัดขึ้นให้กับผู้ประสบภัยเพื่อให้คลายเครียด จากเหตุการณ์ภัยพิบัติ	93
รูปภาพที่ 30 อาคารซึ่งจัดเป็นพื้นที่สาธารณะภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	93
รูปภาพที่ 31 ภายในห้องซึ่งจัดเป็นพื้นที่สาธารณะในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	94
รูปภาพที่ 32 หุ่นยนต์ที่ติดตั้งไว้ในพื้นที่สาธารณะภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	94
รูปภาพที่ 33 ร้านขายของชำภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	95
รูปภาพที่ 34 ป้ายรถประจำทางภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	95
รูปภาพที่ 35 ร้านค้าภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	96
รูปภาพที่ 36 ร้านอาหารภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town	96
รูปภาพที่ 37 กิจกรรมสร้างที่พักชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย	136
รูปภาพที่ 38 กิจกรรมสร้างที่พักชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย	136
รูปภาพที่ 39 บ้านด้านทานแผ่นดินไหว ตามมาตรฐานการออกแบบ โครงสร้างของสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย อ. พาน จ. เชียงราย	138

	หน้า
รูปภาพที่ 40 การเยี่ยมโรงเรียนที่ได้รับ ความเสียหายจากแผ่นดินไหว	142
รูปภาพที่ 41 การให้บริการตรวจสอบสภาพในเขตพื้นที่ประสบภัยแผ่นดินไหว	143
ในจังหวัดเชียงราย	
รูปภาพที่ 42 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเข้าตรวจสอบความเสียหายของ	144
สถานที่ทางศาสนา	
รูปภาพที่ 43 ความเสียหายของสถานที่ทางศาสนาจากแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย	145

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงขนาดความรุนแรงจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว 11 อันดับแรกของประเทศญี่ปุ่น	2
ตารางที่ 2 สถิติการเกิดภัยพิบัติในประเทศไทยในช่วง 10 ปี (2532-2552)	4
ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดในการฟื้นฟูบูรณะ	30
ตารางที่ 4 รายงานการเกิดแผ่นดินไหวจังหวัดคุมาโมโตะ	38
ตารางที่ 5 คู่มือให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวเมืองคุมาโมโตะ	44
ตารางที่ 6 ข้อมูลความเสียหายจากแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย	47
เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557	
ตารางที่ 7 แผนการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราว จังหวัดคุมาโมโตะ	60
ตารางที่ 8 วงเงินในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุแผ่นดินไหวเมืองคุมาโมโตะ	69
ประเทศญี่ปุ่น	
ตารางที่ 9 จำนวนผู้ยื่นคำร้องขอไปรับรองความเสียหายจากภัยพิบัติและ	74
จำนวนเลขที่ออกใบรับรองแล้วในจังหวัดคุมาโมโตะ	
ตารางที่ 10 เปรียบเทียบกรมกิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการ	101
ตารางที่ 11 เปรียบเทียบกรมกิบาลในมิติด้านการมีส่วนร่วม	114
ตารางที่ 12 ระดับการจัดการสาธารณภัย	124
ตารางที่ 13 เปรียบเทียบกรมกิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประเทศไทย	146
ตารางที่ 14 เปรียบเทียบกรมกิบาลในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประเทศไทย	153
ตารางที่ 15 เปรียบเทียบประเด็นด้านการสังการระหว่างจังหวัดคุมาโมโตะ	158
และจังหวัดเชียงราย	

	หน้า
ตารางที่ 16 เปรียบเทียบประเด็นด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ระหว่างจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดเชียงราย	159
ตารางที่ 17 เปรียบเทียบธรรมเนียมปฏิบัติในการตอบสนองความต้องการของประชาชน	165
ตารางที่ 18 เปรียบเทียบประเด็นด้านการมีส่วนร่วมระหว่างจังหวัดคุมาโมโตะ และจังหวัดเชียงราย	166
ตารางที่ 19 เปรียบเทียบธรรมเนียมปฏิบัติในการมีส่วนร่วมของประชาชน	169
ตารางที่ 20 การเปรียบเทียบค่าชดเชยระหว่างเมืองคุมาโมโตะ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย	175

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลัง

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีสถิติการเกิดแผ่นดินไหวบ่อยครั้ง โดยสถิติการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่นนั้น อยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก รองจากประเทศ จีน อินโดนีเซีย อิหร่าน และตุรกี¹ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่เกิดมาจากแผ่นเปลือกโลก 4 แผ่น คือ แผ่นเปลือกโลกแปซิฟิก แผ่นเปลือกโลกฟิลิปปินส์ แผ่นเปลือกโลกยูเรเชีย และแผ่นเปลือกโลกอเมริกาเหนือซึ่งชนกันอยู่ โดยบริเวณดังกล่าวถูกเรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ (The Ring of Fire)” ซึ่งเป็นพื้นที่ในมหาสมุทรแปซิฟิกที่แผ่นเปลือกโลกในบริเวณนั้นยังมีการเคลื่อนไหวอยู่² ดังข้อมูลตามตารางการเกิดแผ่นดินไหวขนาด 8.0 แมกนิจูดขึ้นไป

¹ Countries with the most earthquakes 1900-2016. 2016. The Statistics Portal. <https://www.statista.com/statistics/269648/number-of-earthquakes-by-country> (accessed March 10, 2017).

² แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น. 2555. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ. <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33-แผ่นดินไหว-กับ-ประเทศญี่ปุ่น> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

ตารางที่ 1 แสดงขนาดความรุนแรงจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว 11 อันดับแรกของประเทศญี่ปุ่น³

ขนาดความ รุนแรง/ความ แรง (ML),(Mw),(Ms)	เมือง (ประเทศญี่ปุ่น)	ปี คริสต์ศักราช (ค.ศ.)	จำนวน ผู้เสียชีวิต
8.3	<i>Taishō Kantō Jishin</i>	1923	142,800
8.3	<i>Hokkaidō Jishin</i>	2003	1
8.3	<i>Chishima Rettō Oki Jishin</i>	2006	0
8.4	<i>Hakuhō Nankai jishin</i>	684	1,000
8.4	<i>Ansei Nankai Jishin</i>	1854	10,000
8.4	<i>Shōwa Sanriku Jishin</i>	1933	3,000
8.5	<i>Meiji-Sanriku Jishin</i>	1896	22,000
8.6	<i>Jōgan Sanriku jishin</i>	869	1,000
8.6	<i>Meiō Nankaidō Daijishin</i>	1498	31,000
8.6	Hōei jishin	1707	5,000
9	<i>Tōhokuchihō Taiheiyō Oki Jishin</i>	2011	15,828

ที่มา. แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น. 2555. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันการจัดการภัยพิบัติ. <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33-แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

จากตาราง จะเห็นได้ว่าบริเวณที่ตั้งของประเทศญี่ปุ่นอยู่ในพื้นที่เสี่ยง มีโอกาสที่จะเกิดแผ่นดินไหว หรือภูเขาไฟระเบิดได้บ่อยครั้ง และในการเกิดแต่ละครั้งนั้น แม้ว่าจะเกิดความรุนแรงอยู่ใน

³ แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น. 2555. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันการจัดการภัยพิบัติ. <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33-แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

ระดับที่แตกต่างกันไป แต่ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในระดับใด ก็ย่อมมีความเสี่ยงต่อความเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเสมอ นอกจากนี้ยังพบว่าเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่วัดแรงสั่นสะเทือนได้สูงสุดในประวัติศาสตร์ที่เคยมีการบันทึกมาของประเทศญี่ปุ่น คือเหตุการณ์แผ่นดินไหว ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 เวลา 14.46 น. ตามเวลามาตรฐานของญี่ปุ่น โดยมีจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวเกิดขึ้นบริเวณนอกชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความลึกลงไปใต้พื้นดิน 32 กิโลเมตร สามารถวัดขนาดความรุนแรงได้ 9.0 แมกนิจูด ส่งผลให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิขนาดความสูงประมาณ 10-38 เมตรซัดเข้าฝั่ง ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งชีวิต และทรัพย์สินเป็นจำนวนมหาศาล โดยจากรายงาน พบว่ามีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิครั้งนี้ จำนวน 15,828 คน และผู้สูญหายจำนวน 3,760 คน นอกจากนี้แผ่นดินไหวในครั้งดังกล่าวยังส่งผลให้เกาะฮอนชู มีการเคลื่อนตัวไปทางด้านตะวันออกเป็นระยะทาง 2.4 เมตร และยังทำให้แกนหมุนของโลกเคลื่อนไปประมาณ 10 เซนติเมตรอีกด้วย⁴

ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรการ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติแผ่นดินไหว ซึ่งถือเป็นภัยธรรมชาติที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังเช่นการที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำเสนอในรายงานเอกสารทางราชการ (Whiter Paper 2015) ถึงสถานการณ์และมาตรการในการตั้งรับการเกิดภัยพิบัติ⁵ ซึ่งก็รวมถึงภัยพิบัติแผ่นดินไหวด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น ภัยพิบัติแผ่นดินไหวมักไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยนัก โดยสถิติการเกิดภัยพิบัติในประเทศไทยในช่วง 10 ปี กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2552 นั้น พบว่าประเทศไทยมักประสบภัยพิบัติประเภทอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย มากกว่าภัยพิบัติที่เกิดจากแผ่นดินไหว ดังตารางสถิติการเกิดภัยพิบัติในประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 10 ปี (2532-2552)

⁴ แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น. 2555. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันการจัดการภัยพิบัติ. <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33-แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

⁵ White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

ตารางที่ 2 สถิติการเกิดภัยพิบัติในประเทศไทยในช่วง 10 ปี (2532-2552)

ประเภทของภัยพิบัติ	จำนวนครั้ง	ความเสียหาย		
		บาดเจ็บ	ตาย	มูลค่า (ล้านบาท)
อุทกภัย	213	7,896 คน	2938	115786.67
วาตภัย	36,024	1,367	842	5,051.55
ภัยจากไฟฟ้า	60,307	-	-	1,027,288 (ไร่)
แผ่นดินไหว	23	-	-	-

ที่มา. แผ่นดินไหวกับประเทศไทย. 2555. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันการจัดการภัยพิบัติ. <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33-แผ่นดินไหว-กับ-ประเทศไทย> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

จากตาราง จะเห็นได้ว่าในขณะที่ประเทศไทยมักประสบภัยพิบัติประเภท อุทกภัยจำนวน 213 ครั้ง วาตภัยจำนวน 36,024 ครั้ง และภัยจากไฟป่ามากถึง 60,307 ครั้ง แต่ภัยพิบัติซึ่งเกิดจากแผ่นดินไหวเกิดขึ้นเพียงแค่ 23 ครั้ง และส่วนใหญ่แล้ว เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้น ก็ไม่ได้อยู่ในระดับรุนแรงมาก โดยสถิติการเกิดแผ่นดินไหวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 - 2555 ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนนั้น ความรุนแรงของแรงสั่นสะเทือนอยู่ระหว่างขนาด 1.6- 5.9 แมกนิจูดเท่านั้น⁶ จนกระทั่งวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาด 6.3 ที่ระดับความลึก 7.4 กิโลเมตรจากพื้นดิน โดยมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งนับเป็นเหตุแผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ 40 ปี (ดูภาคผนวกที่ 3) จากเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเสียหายแก่บ้านเรือนของประชาชน ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ในจังหวัดเชียงรายและจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งขนาดความรุนแรงที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะไม่รุนแรงเท่าเช่นประเทศญี่ปุ่น แต่ก็สร้างความสูญเสียและเสียหายทั้งชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น นอกเหนือจากรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกหนึ่งหน่วยงานหลักและเป็นหน่วยงานเบื้องต้น

⁶ แผ่นดินไหวในประเทศไทย. 2559. กรมทรัพยากรธรณี.<http://www.dmr.go.th/main.php?filename=Thaifelt> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ตลอดจนการควบคุมสถานการณ์ในพื้นที่ ซึ่งก็รวมถึงการประสานงาน การสร้างและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นและการสื่อสารกับประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยในพื้นที่ให้ รับรู้และเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น⁷ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยภายใต้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จึงถูกกำหนดให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งก็รวมถึงกิจการสาธารณภัย ซึ่งเป็นการกิจของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้กระทรวงมหาดไทยด้วย⁸

สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การทำงานของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้นมีอยู่อย่าง จำกัด เนื่องจากประสบการณ์จำกัดในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติเกี่ยวกับแผ่นดินไหว ถ้าเทียบกับ ภัยพิบัติในรูปแบบอื่น อีกทั้งโครงสร้างทางสถาบันในส่วนที่เป็นกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแล ด้านการบรรเทาสาธารณภัยยังมีน้อย ซึ่งแม้ว่าเนื้อหาจะเขียนไว้ครอบคลุม แต่ยังขาดรายละเอียดซึ่งอาจ มีผลต่อความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานแรกที่ต้องเข้าไปดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย⁹

ดังนั้นเมื่อจังหวัดคุโมะโมะโตะได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวบนภาคพื้นดิน เช่นเดียวกับจังหวัดเชียงราย การนำเอาบทเรียนจากการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติแผ่นดินไหว ด้านการมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ โดยสำนักงานเขตการ ปกครองจังหวัดคุโมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) จึงเป็นการสร้างองค์ความรู้ ใหม่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยการถอดบทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวตาม

⁷ ทวีดา กมลเวชช. 2554. คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 60.

⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. 2 ตุลาคม 2545. ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 119, ตอนที่ 99ก: 23-24.

⁹ ศิริพร วัชชวัลคุ. 2559. รายงานการวิจัยเรื่องการจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทา ทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ:การศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว), 188.

มาตรการการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยอันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย ในการนำมาปรับปรุงทั้งเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความมีประสิทธิภาพของมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดคุเมโมะโตะ

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดคุเมโมะโตะกับกรณีของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตของโครงการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยครั้งนี้เลือกพื้นที่จังหวัดคุเมโมะโตะ ซึ่งเป็นหนึ่งในเมืองที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุดจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2559 เป็นพื้นที่ศึกษา เพื่อนำมาถอดบทเรียนร่วมกับตำบลทรายขาว อำเภอพาน และตำบลดงมะเดะ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ประสบภัยและจุดศูนย์กลางแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการมีส่วนร่วม (Participation) ในการให้ความช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ของประชาชน ภายใต้กรอบแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาล โดยประเด็นศึกษามุ่งเน้นในเรื่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรการในการชดเชยและฟื้นฟูผู้ประสบภัย กรณีเกิดปัญหากฎพิบัติในจังหวัดคุเมโมะโตะ

ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มประชากร

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงสำรวจ โดยทำการเลือกจังหวัดคุมะโมะโตะซึ่งได้รับความเสียหายอย่างหนักจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2559 ที่ผ่านมา การศึกษานี้ใช้ข้อมูลเบื้องต้นจากหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) และในส่วนของจังหวัดเชียงรายนั้น ข้อมูลเบื้องต้นมาจากหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ สำนักงานจังหวัดเชียงราย ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย

การเลือกกลุ่มประชากร

เนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการสำรวจข้อมูลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะและจังหวัดเชียงราย ในการปฏิบัติงานตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูต่อปัญหาภัยพิบัติแผ่นดินไหว ผู้ศึกษาจึงเลือกการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบภัยโดยตรง ดังนี้

สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ

1. เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะระดับนโยบาย จำนวน 1 คน
2. เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะระดับผู้ปฏิบัติงานด้านบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 3 คน
3. ประชาชน จำนวน 5 คน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาและวัฒนธรรม การเลือกกลุ่มประชากรชาวญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจะมาจากการแนะนำของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหว

สำนักงานจังหวัดเชียงราย

1. เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดเชียงรายระดับนโยบาย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลเกี่ยวกับงานบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 1 คน
2. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย
 - 2.1 หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย จำนวน 1 คน
 - 2.2 เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเชียงราย จำนวน 3 คน
3. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตำบลทรายขาว
 - 3.1 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน 1 คน
 - 3.2 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน 1 คน
 - 3.3 เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จำนวน 2 คน
 - 3.4 ประชาชนในตำบลทรายขาว จำนวน 5 คน
4. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตำบลดงมะเดะ
 - 4.1 นายกเทศบาลตำบลดงมะเดะ จำนวน 1 คน
 - 4.2 ปลัดเทศบาลตำบลดงมะเดะ จำนวน 1 คน
 - 4.3 เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาลตำบลดงมะเดะ จำนวน 2 คน
 - 4.4 ประชาชนในตำบลดงมะเดะ จำนวน 5 คน

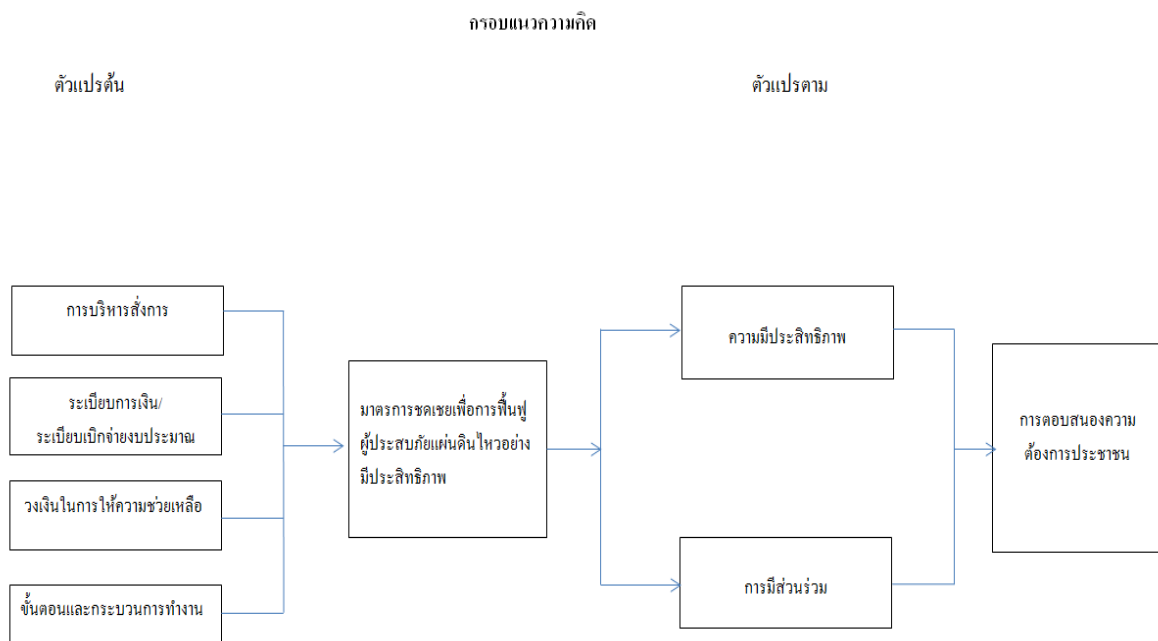
ในการเลือกประชาชนเพื่อใช้เป็นประชากรในจังหวัดเชียงราย ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple Random Sampling) ทั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว และ เทศบาลตำบลดงมะเดะ ด้วยวิธีจับสลาก โดยการนำสลากแบบเดียวกันมากำกับหมายเลขตามลำดับของหมู่บ้านในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว และเทศบาลตำบลดงมะเดะ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว จะมีเลขกำกับตั้งแต่ 1-17 และ เทศบาลตำบลดงมะเดะ จะมีเลขกำกับตั้งแต่ 1-18 จากนั้นผู้ศึกษาจะทำการสุ่มจับสลากขึ้นมาอย่างละ 1 ใบ เพื่อใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา โดยผู้เป็น

ตัวแทนหมู่บ้าน อันได้แก่ผู้นำหมู่บ้านและคณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งได้ถูกจับขึ้นมารวม 5 คนจะเป็นผู้ให้ข้อมูล

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

งานวิจัยนี้จะเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยการถอดบทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐบาลท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวตามมาตรการการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัย อันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยในการนำมาปรับปรุงทั้งเชิงนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยผู้ใช้ประโยชน์จากงานวิจัย คือหน่วยงานของรัฐบาลทั้งในระดับกลาง ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

1.5 กรอบแนวคิด



1.6 ทบทวนวรรณกรรม

1.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลนั้น จัดเป็นแนวคิดในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เนื่องจากในปัจจุบันนี้ นานาประเทศได้ให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การติดต่อสื่อสาร และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการพัฒนาทางด้านการเมืองการปกครอง โดยมุ่งให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและเป็นศูนย์กลางมากขึ้น ดังนั้นการที่ประเทศจะสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจ หรือการปฏิบัติราชการต่าง ๆ โดยหน่วยงานทุกภาคส่วนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง¹⁰

คำว่า ธรรมาภิบาลนั้น มาจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล”(การรักษาอย่างธรรม) ซึ่งภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good Governance โดยคำว่า Governance หรือ การอภิบาลนั้น คือวิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร ดังนั้นธรรมาภิบาล หรือ Good Governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดี ในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร¹¹ โดยหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีที่กล่าวไปนี้ เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชน

นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลยังกล่าวถึงการบริหารงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่มีความเที่ยงธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลจะต้องมีจิตสำนึกที่ดีในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำลงไป มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ

¹⁰ ถวิลวดี บุรีกุล. 2546. ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่, วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม). http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล%3A_หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545. ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล. 2546. ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่, วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม). http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล%3A_หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วม และงานต่างๆ ที่ได้ปฏิบัติไปนั้นต้องสามารถตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้¹²

1.6.2 ความสำคัญของธรรมาภิบาล

คำนิยามแรกเริ่มของหลักธรรมาภิบาล คือ การกระทำหรือลักษณะของรัฐบาล ความหมายนี้ถูกกำหนดขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 16 ซึ่งระบุว่าเป็น ‘ระบบที่บางสิ่งบางอย่างถูกควบคุม’ และถูกพัฒนาขึ้นในต้นศตวรรษที่ 18 เพื่อเป็นความหมายของผู้ ‘มีอำนาจควบคุม’¹³

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลกลับมามีอิทธิพลอีกครั้งหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการเงินจากหน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องเศรษฐกิจและการปฏิรูปอย่างเป็นทางการแก่ประเทศผู้รับ เงินช่วยเหลือเหล่านี้ เรียกร้องให้เกือบทุกประเทศต้องอยู่บนรากฐานหลักธรรมาภิบาลที่ดีและเป็นประชาธิปไตย ตลอดจนมีการพัฒนาที่ยั่งยืน¹⁴

นอกจากนี้ คำว่า ‘ธรรมาภิบาล’ ยังเป็นสิ่งที่ได้รับการสนับสนุน โดยเงื่อนไขของหลักการถูกออกแบบจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ซึ่งหลักการนี้หมายถึง การปกครองที่มีความโปร่งใสและมีระบบตรวจสอบถ่วงดุล เช่น ในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย เมื่อธนาคารโลกได้เข้ามามีบทบาท จึงได้มีการกำหนดกระบวนการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลผ่านโครงการพัฒนาที่หลากหลาย เช่น การจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้นมาใหม่ ตลอดจนการสร้างคำจำกัดความเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยมีเงื่อนไขว่า โครงการเหล่านั้นต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลเสียก่อน จึงจะสามารถพิจารณาให้การช่วยเหลือในการกู้ยืมเงินได้¹⁵

¹² ถวิลวดี บุรีกุล. 2546. ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่, วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม). http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล%3A_หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

¹³ Arora, D., n.d.. Good governance: A study of the concept in Indian context. http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_33195.pdf (accessed March 5, 2018).

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ Wiratraman, R. H. P. 2007. *Good governance and legal reform in Indonesia*. Salaya, Nakhonpathom: Office of Human Rights Studies and Social Development, Mahidol University, 13.

การเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบเพื่อเป็นประชาธิปไตยในแบบเสรีนิยมใหม่¹⁶ ซึ่งมีการจัดการแบบกระจายอำนาจ การลดการควบคุมเรื่องการคอร์รัปชันในระบบราชการ และการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลที่ดีตามรูปแบบประเทศตะวันตก ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการพัฒนาที่สำคัญในระดับโลก¹⁷

ในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ.1989) แนวคิดร่วมสมัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลที่ดีเริ่มขึ้นหลังวิกฤติการณ์ของแอฟริกา (Africa Crisis)¹⁸ ในแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮารา (Saharan) ซึ่งเกิดจากการก่อกวนของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการพัฒนาจนถึงจุดวิกฤติ เนื่องจากการบริหารของรัฐบาลที่ใช้อำนาจมากเกินไป สภาพแวดล้อมเช่นนี้ ทำให้ภาคเอกชนต้องเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการด้านการเมือง กฎหมาย และสถาบันเศรษฐกิจ¹⁹

การที่ผู้ปกครองและเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดถือหลักกฎหมายในการปกครองประเทศนั้นก่อให้เกิดผลเสียในหน่วยงานขึ้น ส่งผลให้การบริหารงานไม่มีคุณภาพ อีกทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้ระบบบริหารจำเป็นต้องยึดหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดระบบบริหารภาครัฐที่ดี²⁰

¹⁶ หรือเรียกว่าระบอบประชาธิปไตยตัวแทน โดยแตกต่างจากรบอบประชาธิปไตยคือ ชุดของสถาบันการเรียกร้องทางการเมืองของประชาชนแสดงออกผ่านสถาบันและกระบวนการเป็นตัวแทน รวมไปถึงพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้ง และรูปแบบการตัดสินใจต่างๆ ในนามประชาชน รวมทั้งการลดอำนาจของรัฐลง อ้างจาก What is "Liberal Democracy"? <http://democracyrenewal.edu.au/what-liberal-democracy> (accessed March 6, 2018).

¹⁷ Carothers, T. & Brechenmacher, S. 2014. *Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus*, ?. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/2014/10/20/accountability-transparency-participation-and-inclusion-new-development-consensus-pub-56968>

¹⁸ ผลพวงมาจากการพัฒนาในแอฟริกาในเมืองหลวงและประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลต่อนโยบาย ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อการล่มสลายทั่วทวีปที่ไม่ใช่แค่ภัยแล้ง แต่ยังชะลอการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มความยากจน อีกทั้งเกิดความวุ่นวายทางการเมือง อ้างจาก Colin Legum, C. 1978. The African Crisis. *Foreign Affairs*, no.57. <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/1979-02-01/african-crisis> (accessed March 8, 2018).

¹⁹ Sandbrook, R. 1995. Bringing politics back in?: The world bank & adjustment in Africa. *Canadian Journal of African Studies*, 29(2): 278-289.

²⁰ Carothers, T. & Brechenmacher, S. 2014. *Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus*, ?. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/2014/10/20/accountability-transparency-participation-and-inclusion-new-development-consensus-pub-56968>

ประเด็นหลักซึ่งถือเป็นความท้าทายในการพัฒนาระหว่างรัฐและสังคมนั้นมีอยู่ 3 ประการ ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การติดตามด้านการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศให้มีความเจริญเติบโตมากที่สุด และสามารถชักจูงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อตอบสนองตามหลักความต้องการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2. การเป็นประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิของประชาชน

3. ความเป็นอันหนึ่งเดียวกันของสังคมเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม²¹

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองข้างต้นส่งผลกระทบต่อระบบบริหารที่มาจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ โดยเกิดกระแสแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 แนวคิดนี้ยังคงถูกขับเคลื่อนโดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ²² ซึ่งก็มีการโต้แย้งถึงการสร้างความกดดันแก่รัฐบาล เนื่องจากมีการลดบทบาทการบริการสาธารณะ โดยเฉพาะเรื่องของสวัสดิการ จนก่อให้เกิดความตึงเครียดขึ้นในระบบราชการ อีกทั้งยังกลายเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ภายในองค์กรให้มากขึ้นไป²³ อย่างไรก็ตามธรรมาภิบาลสามารถนั้นจำเป็นต้องมีโครงสร้างและกระบวนการที่จะช่วยให้หน่วยงานที่เป็นรัฐบาลและไม่เป็นรัฐบาลสามารถร่วมมือทำงานได้ผ่านการดำเนินนโยบายของรัฐ²⁴

ทั้งนี้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กับลักษณะการปกครองแบบเดิมซึ่งอิงอยู่กับอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นหลักจึงต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยเน้นไปที่การปกครองที่มุ่งเน้นให้มีตัวแสดงจากหลากหลายระดับ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการปกครองนั้นมีได้มีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงหลัก แต่มีตัวแสดงอื่นๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย เช่น องค์กรระหว่างประเทศในระดับโลกและระดับ

²¹ Thandike Mkandawire. 2007. Good governance: The itinerary of an idea. *Development in Practice* 17(4-6): 679-681.

²² ปธาน สุวรรณมงคล. 2558. *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 8.

²³ วชิรวิทย์ คงคาลัย. 2560. ธรรมาภิบาลแบบไทยๆ มันเป็นแบบไหนกันนะ. <https://www.the101.world/life/thai-good-governance/> (สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2561).

²⁴ Krahmann, E. 2003. National, regional and global governance: One phenomenon or many?. *Global Governance* 9(3): 323-346.

ภูมิภาค ภาครัฐกิจและภาคประชาสังคม ความหลากหลายนี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับความซับซ้อนและการมีลักษณะข้ามชาติในยุคโลกาภิวัตน์²⁵

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า ความหมายของธรรมาภิบาลในวงวิชาการนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ 1. เป็นไปตามความหมายที่ธนาคารโลกตีความไว้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นการบริหารหรือการจัดการของรัฐ และ 2. เป็นรูปแบบที่รัฐบาลในแถบประเทศตะวันตกกล่าว คือ ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง

ด้วยเหตุนี้การตีความของคำว่าธรรมาภิบาลจึงเกิดความสับสนขึ้นในวงวิชาการ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ก็ไม่ได้ยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด เนื่องจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมักปล่อยเงินกู้ให้แก่ประเทศต่างๆ ไม่ว่าประเทศนั้นจะอยู่ในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่²⁶

นอกจากนี้ เหตุผลที่รัฐบาลตะวันตกเริ่มนำคำว่าธรรมาภิบาลมาใช้อย่างจริงจังในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ก็เพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล 4 ประการคือ 1. การปล่อยเงินกู้ยืมภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ 2. การกลับมาของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) 3. การล่มสลายของระบอบคอมมิวนิสต์ และ 4. การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในประเทศที่กำลังพัฒนา²⁷ ทั้งนี้ ระบบการเมืองที่อิงกับรัฐโดยเน้นประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democracy Polity) จะต้องมีหน้าที่ปกป้องสิทธิของพลเมืองและสิทธิมนุษยชนไปพร้อมกับการบริหารระบบราชการที่เข้มแข็งโดยปราศจากการทุจริตและมีความรับผิดชอบ²⁸ ซึ่งปัจจุบันการบริหารจัดการสถาบัน หน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ภายใต้แนวคิดธรรมาภิบาลได้อย่างเข้มแข็งยังเป็นเรื่องยาก

²⁵ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. 2547. การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ แนวทางรัฐและสังคม. ใน *ประมวลสาระชุดวิชา 83703 การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

²⁶ Stiglitz, J. E. 2003. Democratizing the International Monetary Fund the World Bank: Governance and accountability. *Governance: An International Journal of Policy* 16: 111-139.

²⁷ Leftwich, A. 1994. Governance, the State and the politics of development. *Development and Change*. 25(2): 336-386.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

แน่นอนว่าหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาลในการดำเนินงานต่างๆ ก็คือ ระบบราชการ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานสำคัญของรัฐ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและซื่อสัตย์ต่อประชาชน จึงต้องอาศัยแรงจูงใจและการมีส่วนร่วมจากประชาชน อีกทั้งต้องไม่ตกอยู่ภายใต้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งด้วย²⁹

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การตีความหมายของคำว่าหลักธรรมาภิบาลนั้น ประกอบไปด้วย มักประกอบด้วยหลักนิติธรรม (The Rule of Laws) ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และความรับผิดชอบ (Accountability) แต่สิ่งที่เพิ่มขึ้นมาอีก 2 องค์ประกอบ คือ คุณธรรม (Ethics) และ ความคุ้มค่า (Cost Recovery)³⁰ ซึ่งประเทศไทยได้ให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลนี้ หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540³¹ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาความสัมพันธ์ของพลเมืองไทยกับหลักธรรมาภิบาลในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบอำนาจรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ในการตีความตามหลักแนวคิดแบบธรรมาภิบาลของสังคมไทยนั้น ยังถูกตีความเรื่องการทำความดี จึงทำให้ความหมายของธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการถูกปกครองโดยกลุ่มคนที่มีคุณธรรมโดยไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งก็ได้³²

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ได้บรรจุแนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตราที่ 3/1 ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอน

²⁹ สมบูรณ์ ศรีประชัย. 2551. ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย. <http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/seminar/186/56.doc> (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2561).

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

³¹ สถานการณ์ที่ประเทศไทยเข้าสู่วิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในปี 2540 หลังการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. 2560. วิกฤตต้มยำกุ้ง ปี 2540: ย้อนตำนาน 5 ตัวละครเอก. <http://www.bbc.com/thai/thailand-40446319> (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2561).

³² Sopranzetti, C. 2561. Southeast Asia's middle classes and the specter of authoritarianism. <http://www.newmandala.org/spectre-authoritarianism> (accessed March 29, 2018).

การปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น...”³³

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for Money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)³⁴

ในหน้าที่ที่กล่าวด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บรรจุหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในหมวดที่ 1 มาตรา 6 ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองตามความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ³⁵

³³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545. 2 ตุลาคม 2545. ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 119, ตอนที่ 99ก: 1-13.

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560, จาก http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442

³⁵ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 120, ตอนที่ 100ก, (9 ตุลาคม 2546), 1-16.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้อธิบายถึงความหมายเกี่ยวกับแนวคิดตามหลัก
ธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ
ภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) ว่าประกอบด้วย

1. ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การปฏิบัติราชการนั้นต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด
เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยการปฏิบัติงานนั้นต้องม
ีการลดขั้นตอนและระยะเวลาเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่
ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็นออกไป

2. การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการซึ่งต้องสามารถให้บริการได้
อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ต้องสร้างความเชื่อมั่น
ไว้วางใจ รวมถึงต้องตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้ม
ีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

3. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงคว
าม
คิดเห็นร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
และการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหา
ฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับ
ผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ³⁶ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด
ธรรมาภิบาล The United Nations Development Programme (UNDP) ได้ให้คำจำกัดความไว้หลาย
ประเด็นดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation)

2. นิติธรรม (Rule of Law)

³⁶ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

3. ความโปร่งใส (Transparency)
4. การตอบสนอง (Responsiveness)
5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented)
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness)
8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability)
9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)³⁷

ในส่วนของ The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (NESCAP)

ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ 8 ประการดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation)
2. นิติธรรม (Rule of Law)
3. ความโปร่งใส (Transparency)
4. การตอบสนอง (Responsiveness)
5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)
6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม และการไม่กีดกัน (Equity and Inclusiveness)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability)³⁸

และเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้เสนอองค์ประกอบธรรมาภิบาลตามความหมายของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)
2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law)

³⁷ ปธาน สุวรรณมงคล. 2558. การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 8-10.

³⁸ What is Good Governance?. n.d. The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (accessed April 28, 2017).

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency)
4. การมีฉันทามติร่วมในสังคม (Consensus Orientation)
5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy)
6. ความเสมอภาค (Equity)
7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)
8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)
9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Value)³⁹

จากการอธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานหรือการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งมักพูดถึงการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) เพื่อให้เกิดการตอบสนอง (Responsiveness) ซึ่งในที่นี้หมายถึงการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้หลักธรรมาภิบาลนั้นจะมุ่งเน้นเฉพาะทางฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติเพียงฝ่ายเดียวแล้วจะเกิดประโยชน์หรือประสบความสำเร็จสูงสุดไม่ได้ รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกกลุ่มมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไข หรือร่วมกันตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ซึ่งนั่นหมายถึงต้องมีหลักการมีส่วนร่วม (Participation)⁴⁰ เนื่องจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้นเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง การรับฟังหรือทำความเข้าใจร่วมกัน นอกจากจะสามารถทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าใจในปัญหาต่างๆ ได้อย่างลึกซึ้งแล้ว การร่วมกันตัดสินใจปัญหาหรือหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาจะช่วยให้การตัดสินใจของรัฐเป็นไปได้ง่ายและสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นั่นหมายความว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐจะ

³⁹ ปธาน สุวรรณมงคล. 2558. การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 10-11.

⁴⁰ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ตรงจุดและรวดเร็ว ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้วยเช่นกัน

1.6.3 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมถือเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่คนในสังคม เนื่องจากการมีส่วนร่วมหมายถึงการก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมนั้นยังช่วยยกระดับแรงจูงใจ (Motivation) ในการสร้างข้อผูกพันทางการเปลี่ยนแปลง (Commitment to Change) หรือการก่อให้เกิดความร่วมมือ (Co-operation) ของคนในสังคมอีกด้วย⁴¹

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมนั้นมีผู้ให้ความสนใจมากขึ้นเพราะเห็นว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นหลักการพื้นฐานของการพัฒนาชุมชน⁴² สำหรับหลักการในมิติของการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนา นั้น ถือเป็นการให้สมาชิกของสังคมได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในมิติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนา ทั้งนี้ก็เพื่อจะกระจายผลของการพัฒนาออกไปให้ครอบคลุมในพื้นที่ต่างๆ ให้มากที่สุด⁴³ สำหรับคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นหมายถึงการที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนกระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมและต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วม ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจหรือมติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน⁴⁴

⁴¹ เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์. 2538. การเป็นผู้นำ. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 182.

⁴² อมรวิชัย นาครทรรพ. 2541. รายงานวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของนานาประเทศโดยทุนสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: ที.พี.พรินท์, 72.

⁴³ ศิริกาญจน์ โกสมภ. 2542. การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์การศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาพัฒนาศึกษาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 12–13.

⁴⁴ เรณูมาศ รักษาแก้ว. 2556. การมีส่วนร่วมของประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน> (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

ความหมายของการมีส่วนร่วม

ความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นมีผู้ให้คำจำกัดความที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึง การที่ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ร่วมคิด ร่วมแก้ไขปัญหา ตลอดจนร่วมกันดำเนินงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน หรือร่วมกันวางแผนในโครงการต่าง ๆ โดยการร่วมมือกันในการปฏิบัติงานนั้น ๆ อาจอยู่ในรูปแบบของการสละแรงงานหรือการบริจาคทรัพย์และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น ซึ่งจะต้องมีการติดตามผลการดำเนินและงานบำรุงรักษาสิ่งของสาธารณประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นหรือชุมชนนั้นๆ⁴⁵ ทั้งนี้การแสดงออกในการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนนั้นอาจเป็นได้ทั้งการแสดงออกของตัวบุคคลโดยตรง หรือการแสดงออกเพื่อมีส่วนร่วมโดยผ่านองค์กรของประชาชนในชุมชนนั้นๆ⁴⁶ โดยการมีส่วนร่วมดังที่กล่าวมาจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตใจหรืออารมณ์ของบุคคลหนึ่ง ๆ ในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผลจากการที่ให้ความร่วมมือกันนั้นเป็นเหตุเร้าใจในการกระทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั่นเอง⁴⁷

นอกจากนี้ ประยูร อัครบวร ยังได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มีบทบาท หรือมีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยบุคคลเหล่านั้นจะนำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของคนในกลุ่มมาแสวงหาคำตอบ ทางเลือก การตัดสินใจร่วมกันและกำหนดแนวทาง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติ ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องมีความต่อเนื่อง มีการเรียนรู้ร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือแม้แต่ประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ยังต้องมีช่องทางในการสื่อสารทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

⁴⁵ เกียรติศักดิ์ เรือนทองดี. 2536. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 29. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁷ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์. 2527. กลวิธีแนวทางการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่แน่ชัดว่าจะมีกิจกรรมในการมีส่วนร่วมในเรื่องใด ประเด็นใด ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมมีมากขึ้นสำหรับความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากเป็นกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐาน ที่สำคัญ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. ประชาชนผู้ต้องการมีส่วนร่วมจะต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วมกิจกรรม โดยการเข้าร่วมนั้นจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
2. ประชาชนผู้ต้องการมีส่วนร่วมจะต้องมีความเสมอภาคและมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าร่วมกิจกรรม
3. ประชาชนผู้ต้องการมีส่วนร่วมต้องมีความสามารถเพียงพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ กล่าวคือ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ เพื่อจะได้ทำกิจกรรมให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁸

ลักษณะและขั้นตอนการมีส่วนร่วม

อคิน รพีพัฒน์ และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง⁴⁹ เห็นว่าลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วม สามารถจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะคือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ถือเป็นกระบวนการแรกที่มีผู้มีส่วนร่วมต้องกระทำเพื่อกำหนดความต้องการ จัดลำดับความสำคัญ กำหนดนโยบาย และกำหนดประชากรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และอยู่ในช่วงการตัดสินใจวางแผน หรือ และการตัดสินใจในการดำเนินการ

⁴⁸ ประยูร อัครบวร. 2552. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

⁴⁹ อคิน รพีพัฒน์. 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, 101 - 102; เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527. การบริหารงานพัฒนาชนบท: การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

ผู้มีส่วนร่วมต้องมีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้ดำเนินกิจกรรมและกิจกรรมได้สำเร็จลงแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนของการรับผลประโยชน์ และการกระจายของผลประโยชน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วม

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นถือเป็นขั้นตอนสุดท้าย เพราะผู้มีส่วนร่วมจะได้เข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและช่วยวิจารณ์กิจกรรมที่ได้ดำเนินการจนสำเร็จไปแล้วนั้น เพื่อที่ในครั้งต่อไปจะได้พัฒนาให้หน่วยงานมีความรัดกุม และป้องกันปัญหา หรืออุปสรรคที่ได้ประสบในกิจกรรมที่เพิ่งสำเร็จ

ประเภทของการมีส่วนร่วม

ศิริกาญจน์ โกสุม ได้สรุปประเภทของการมีส่วนร่วมไว้ 3 ด้านดังนี้

1. ด้านบริบท (Context) หมายถึงการมีส่วนร่วมที่เกิดจากประชาชนในชุมชนซึ่งมีความใกล้ชิดกับบริบทของชุมชนตนเองเป็นอย่างดี ส่งผลให้ประชาชนเหล่านั้นสามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

2. ด้านการปฏิบัติ (Practical) หมายถึงการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน โดยประชาชนผู้มีส่วนร่วมเหล่านั้นต้องมีความรู้สึกว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และเป็นหน้าที่เข้าประชาชนเหล่านั้นที่จะต้องสร้างพลังขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในชุมชนของตน

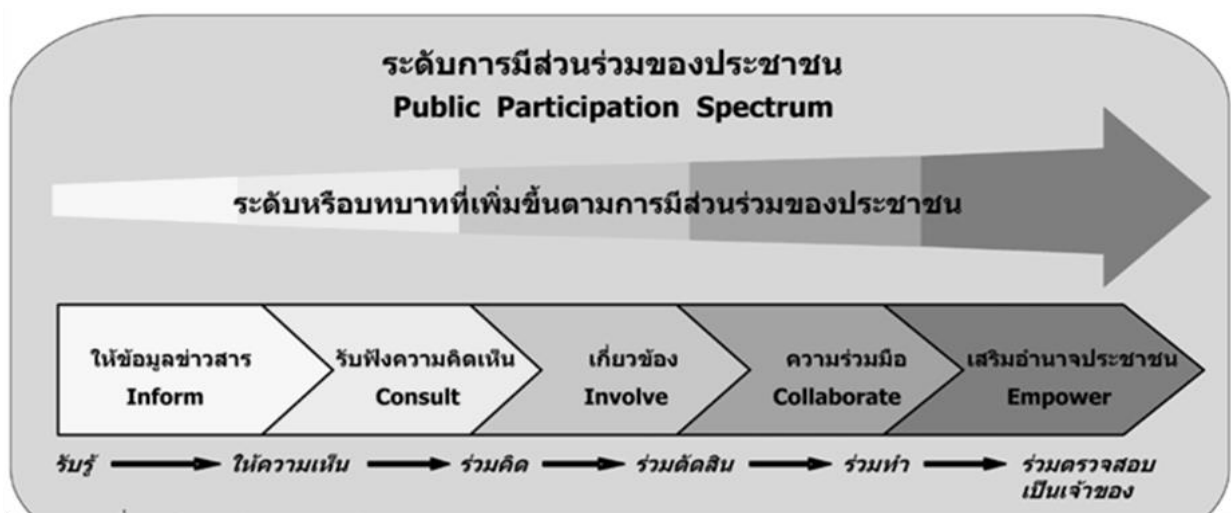
3. ด้านจิตใจ (Moral) หมายถึงการมีส่วนร่วมในด้านจิตใจของผู้มีส่วนร่วม ซึ่งจะต้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของชุมชน การมีส่วนร่วมประเภทนี้ประชาชนต้องมีความรู้สึกว่าตน

เป็นเจ้าของ (Ownership) ชุมชน ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตที่ดีของประชาชนในชุมชน หรือสังคม⁵⁰

ระดับของการมีส่วนร่วม

ระดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีตั้งแต่ระดับพื้นฐาน ซึ่งเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำหรือน้อยที่สุด ไปจนถึงระดับสูงหรือมีส่วนร่วมเต็มตัว ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจพิจารณาได้จากตัวแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งบัญญัติไว้โดยสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2-International Association for Public Participation) หรือที่เรียกว่า Public Participation Spectrum โดยแบ่งได้เป็น 5 ระดับ ดังรูปภาพข้างล่างนี้

รูปภาพที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วม



ที่มา. <http://www.iap2.org>

⁵⁰ ศิริกาญจน์ โกสุมภ์. 2542. การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน. วิทยานิพนธ์การศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาพัฒนาศึกษาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 16 – 17.

1. ระดับที่ 1 การรับรู้

การมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นเพียงระดับเบื้องต้นเท่านั้น กล่าวคือ เป็นระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) แก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามระดับการรับรู้นี้ถือเป็นระดับที่สำคัญมากเนื่องจากเป็นระดับขั้นพื้นฐานในการเริ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ

การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (To Consult) ในระดับนี้เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง ตลอดจนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็น รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐได้อย่างอิสระ โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับนี้อาจทำได้ในหลายแบบ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ หรือ การเสวนากลุ่ม เป็นต้น

3. ระดับที่ 3 การร่วมคิด

การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (To Involve) นี้เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีโอกาสในกระบวนการวางแผนและตัดสินใจ ซึ่งจะต้องมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือข้อมูลระหว่างรัฐกับตัวของประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

4. ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ

การมีส่วนร่วมในระดับการสร้างความร่วมมือ (To Collaborate) นี้หมายถึงระดับที่ประชาชนเริ่มมีบทบาทในระดับสูง โดยประชาชนจะต้องเข้ามาร่วมตัดสินใจตั้งแต่การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

5. ระดับที่ 5 ระดับเสริมอำนาจประชาชน

การมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นระดับการเสริมอำนาจของประชาชน (To Empower) ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนมีบทบาทในระดับสูงสุด โดยระดับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี

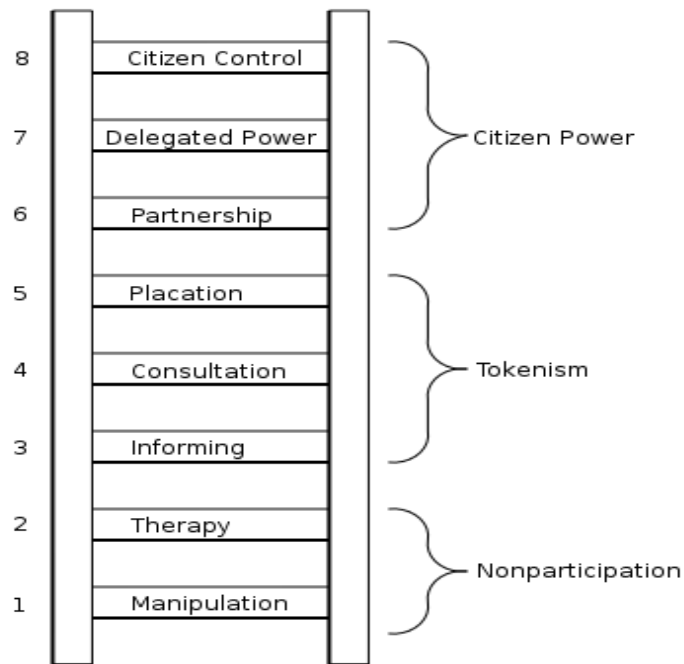
โอกาสในการตัดสินใจซึ่งผลของการที่ประชาชนตัดสินใจนั้นจะเกี่ยวเนื่องกับวิธีดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน⁵¹

นอกจากนี้ Sherry R. Arnstein ได้กล่าวไว้ใน A Ladder of Citizen Participation ว่า ระดับการมีส่วนร่วมนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 8 ระดับคือ

1. ระดับ Manipulation
2. ระดับ Therapy
3. ระดับ Informing
4. ระดับ Consultation
5. ระดับ Placation
6. ระดับ Partnership
7. ระดับ Delegated Power
8. ระดับ Citizen Control

⁵¹ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=156 (สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560).

รูปภาพที่ 2 A Ladder of Citizen Participation



ที่มา: Arnstein, S. R. July, 1969. A ladder of citizen participation. *JAIIP* 35(4): 216-224.

กล่าวคือในระดับที่ 1 Manipulation และ ระดับที่ 2 Therapy นั้น ระดับความร่วมมือประชาชนแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย เนื่องจากประชาชนยังไม่มีเกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน หรือ มียังไม่มีความสนใจที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในชุมชน สำหรับระดับที่ 3 Informing ระดับที่ 4 Consultation และระดับที่ 5 Placation นั้น ประชาชนเริ่มจะมีปฏิกิริยาโต้ตอบมากขึ้น ในขณะที่ ระดับที่ 6 Partnership ระดับที่ 7 Delegated Power และระดับที่ 8 Citizen Control นั้นเป็นระดับที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังที่ปราโมทย์ นาครทรรพ ได้ให้คำนิยามในทั้ง 3 ระดับว่า ระดับที่ 1 เป็นระดับการมีส่วนร่วมแบบจอมปลอม เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ยังไม่มีความชัดเจน หรือยังไม่พร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ระดับที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมก้ำกะลอ หรือขอไปที่แบบพอเป็นพิธี ระดับนี้คือระดับที่ประชาชนได้มามีบทบาทบ้าง แต่ยังไม่

อยู่ในระดับที่น่าพอใจ และระดับที่ 3 ระดับส่วนร่วมแบบอำนาจของประชาชน คือระดับที่ประชาชนมีความตระหนัก มีความรู้ ความเข้าใจ พร้อมทั้งจะร่วมกันตัดสินใจในกิจการใดกิจการหนึ่ง⁵²

1.6.4 แนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะ

การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery) ถือเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัตินั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพปกติ หรือดีขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งในการฟื้นฟูบูรณะนั้น อาจต้องใช้ระยะเวลาถึง 5-10 ปี โดยมาตรการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูบูรณะ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้าง ที่อยู่อาศัย การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับมาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวอันจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป⁵³

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติได้อธิบายไว้ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติฉบับปี พ.ศ. 2558 ในการฟื้นฟูนั้นจะต้องมีการประเมินสภาพความเสียหายหลังจากสาธารณภัยได้เกิดขึ้น โดยดูจากความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน สภาพแวดล้อม ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย การสูญเสียพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ โดยการฟื้นฟูจะมีปัจจัยหลักที่สำคัญประกอบด้วย ด้านกายภาพ (Physical) ด้านชีวภาพ (Biological) ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์มนุษย์ (Human use value) และด้านคุณภาพชีวิต (Quality of life) โดยให้นำผลการประเมินนั้นมากำหนดระยะการฟื้นฟูใน 3 ระยะดังนี้

1. ระยะสั้น เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการค้นหา การบรรเทา และการช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินได้ยุติลง เพื่อสนองความต้องการที่จำเป็นของผู้ประสบภัย ธุรกิจ และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยในระยะเร่งด่วน ตลอดจนการประเมินความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การจัดเตรียมที่

⁵² Arnstein, S. R. July, 1969. A ladder of citizen participation. *JAI/P* 35(4): 216-224.; ปราโมทย์ นาครทรรพ. 2551. การมีส่วนร่วมของประชาชน. ผู้จัดการออนไลน์. <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000116499> (สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560).

⁵³ รายงานการศึกษาเบื้องต้น การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. <http://eaneon.nesdb.go.th/pdf/102002-001.pdf> (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

พักอาศัยชั่วคราว และการให้บริการสาธารณะและการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัยเพื่อไม่ให้อันตรายหรือสาธารณภัยเกิดขึ้นอีก

2. ระยะกลาง เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะสั้นในการประสานงานและสนับสนุนชุมชนที่ประสบภัย เพื่อเป็นการฟื้นฟูหรือสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตขึ้นใหม่ การฟื้นฟูเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาพจิตใจ สภาพร่างกายและชุมชนของผู้ประสบภัย

3. ระยะยาว เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากระยะกลาง ซึ่งอาจใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปีนับจากหลังเกิดสาธารณภัย การดำเนินงานในระยะนี้มุ่งเน้นการกลับสู่สภาวะปกติ หรือให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม⁵⁴ โดยนอกจากระยะเวลาในการดำเนินการด้านการฟื้นฟูบูรณะหลังจากภัยพิบัตินั้น โดยการฟื้นฟูบูรณะนั้นจะดำเนินการได้ต้องมีตัวชี้วัดในการฟื้นฟูบูรณะด้วย

ทั้งนี้ระยะเวลาในการฟื้นฟูบูรณะภายหลังจากการเกิดภัยพิบัตินั้นขึ้นอยู่กับความเสียหายและการบริหารจัดการในด้านต่างๆ เช่นกำลังทรัพย์และกำลังคนในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือซึ่งอาจจะเป็นในระยะเวลาหลายสัปดาห์จนถึง 10 ปี⁵⁵

นอกจากนี้ Daniel Brown และคณะ ได้อธิบายไว้ใน Disaster Recovery Indicators: guidelines for monitoring and evaluation เกี่ยวกับตัวชี้วัดในการฟื้นฟูบูรณะว่ามีทั้งหมด 6 ตัวหลัก (13 ตัวย่อย) ดังนี้

⁵⁴ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ฉบับปี 2558. 2558. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. http://122.155.1.143/upload/download/file_attach/55acacb4f1f7c.pdf (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

⁵⁵ Comerio ได้อธิบายไว้ว่าระยะเวลาในการให้ความช่วยเหลือมีอยู่ 3 ระยะ คือ (1) ระยะฉุกเฉิน (24 ชั่วโมง ถึง 2-3 วัน) (2) ระยะบรรเทา (1 สัปดาห์ ถึง 6 เดือน) และ (3) ระยะฟื้นฟู (หลายสัปดาห์ถึง 10 ปี) อ้างอิงจาก Brown, D., Keiko S., Robin S., Torwong C., Beverly A., Anneley M, & Steve P. 2008. Indicators for measuring monitoring and evaluation post-disaster recovery. <http://mceer.buffalo.edu/publications/workshop/RS-6/Papers/16Brown.pdf> (accessed July, 29, 2017).

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดในการฟื้นฟูบูรณะ

Sector	Performance Indicators
Transport/ Accessibility	1. Road Condition (km)
	2. Accessibility Analysis
	3. Reconstruction of bridges and transport facilities
	4. Presence of vehicles
Building/Shelter	5. Removal and construction of building
	6. Change in urban land use and morphology
	7. Quality of dwelling reconstruction
Population	8. Temporary dwelling and shelters
	9. Location of population
Service and Utilities	10. Administration, education, healthcare and religious facilities
	11. Power, Water and Sanitation
Environment	12. Change in Land Cover and public open space / urban green space
Livelihoods	13. Recovery of livelihoods

ที่มา: Brown, D., Stephen, P. & John M. B. 2010. Disaster Recovery Indicators: guidelines for monitoring and evaluation.
<https://www.semanticscholar.org/paper/Disaster-Recovery-Indicators%3A-guidelines-for-and-Brown-Platt/2a691eb8c9a4046284577338c5359760f6d8351> (accessed July, 29, 2017)

จากตารางที่ 2 ตัวชี้วัดสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ตัวชี้วัดทางกายภาพ ประกอบด้วย

1.1 การคมนาคม (Transport) / การเข้าถึง (Accessibility)

1.2 อาคารที่พักอาศัย (Building/Shelter)

1.3 ประชากร (Location of Population)

1.4 สิ่งแวดล้อม (Environment)

2. ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย

2.1 การให้บริการและสาธารณูปโภค (Service and Utilities)

2.2 การฟื้นฟูความเป็นอยู่/อาชีพ (Livelihoods)

สำหรับตัวชี้วัดทั้ง 13 ตัวนี้ให้ความสำคัญในด้านต่างๆ ดังนี้

1. สภาพถนน (Road Condition (km)) ซึ่งวัดจากการซ่อมแซมสภาพถนน หรือ การจัดการสภาพถนน หรือการจราจรให้สามารถสัญจรไปมาได้โดยสะดวก เส้นทางคมนาคมขนส่งที่สำคัญต้องได้รับการจัดการให้เข้าสู่สภาพเดิมเพื่อให้ยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ในการบรรเทาทุกข์หรือประชาชนสามารถเข้าถึงพื้นที่ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติได้

2. การเข้าถึงพื้นที่ (Accessibility Analysis) หมายถึงการวิเคราะห์ตรวจสอบการเข้าถึงพื้นที่ประสบภัย ในการคมนาคมขนส่งโดยดูจากเวลาการเดินทางและระยะทางที่เกิดจากความเสียหาย

3. การบูรณะซ่อมแซมสะพานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งสาธารณะ (Reconstruction of Bridges and Transport Facilities) มักมีการเชื่อมโยงภายในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายประชากร

4. การครอบครองยานพาหนะ (Presence of Vehicles) จำนวนการครอบครองยานพาหนะและการจราจรในรูปแบบต่างๆ จะถูกนำมาใช้เพื่อประเมินขอบเขตเพื่อตรวจสอบสภาพถนนว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร หรือมีเครื่องอำนวยความสะดวกและบริการ เช่นโรงเรียนหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในบริเวณใกล้เคียงอะไรบ้าง

5. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and Construction of Building) การรื้อถอนกำจัดสิ่งปลูกสร้างและการก่อสร้างอาคารใหม่โดยดูจากการครอบครองสิ่งปลูกสร้างและจำนวนที่เสียหายและต้องได้รับการปลูกสร้างใหม่ ที่พักอาศัยถือเป็นสิ่งสำคัญต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์

6. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและลักษณะทางสัณฐานวิทยาของเมือง (Change in Urbanland Use and Morphology) ลักษณะของรูปแบบเมือง เช่นความหนาแน่นของอาคาร ถือเป็นประเด็นสำคัญ

ในการวางแผนเมือง พื้นที่ที่สร้างขึ้นอย่างหนาแน่นอาจเป็นเรื่องยากที่จะพัฒนาขึ้นใหม่ และมักจะมีผลกระทบต่อพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่สำหรับที่อยู่อาศัยด้วย

7. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction) ตัวชี้วัดนี้เน้นเรื่องการเปลี่ยนขนาด รูปร่าง การจัดตำแหน่ง และรายละเอียดต่างๆ เพื่อศึกษาถึงระยะเวลาคุณภาพของกระบวนการในการก่อสร้างอาคาร และความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัย

8. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary Dwelling and Shelters) ที่พักพิงฉุกเฉินชั่วคราวมีความจำเป็นต่อผู้ประสบภัย จึงมีการเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากภัยพิบัติ จากนั้นจึงเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในที่พักชั่วคราว เพื่อรอย้ายไปเข้าพักอาศัยในที่พักอาศัยถาวรต่อไป ทั้งนี้ดูจากขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย เช่นระยะทางจากที่พักไปยังแหล่งน้ำ ระยะจากแหล่งน้ำไปยังสถานที่ใช้เป็นห้องส้วม ระยะทางจากที่พักไปยังสถานที่ที่ใช้เป็นห้องส้วม ขนาดพื้นที่อาศัย เป็นต้น

9. สถานที่พักอาศัยของประชากร (Location of Population) พิจารณาสถานที่และจำนวนประชากรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งควรมีการระบุจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบในทันที เพราะข้อมูลนี้เป็นสิ่งสำคัญในการแจ้งการจัดสรรทรัพยากรและขั้นตอนการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การฟื้นฟูบูรณะ ที่พักอาศัยในพื้นที่ชั่วคราวซึ่งประชากรจะต้องไปใช้เวลาในการพักอาศัยอยู่ในที่พักอาศัยชั่วคราวนานเกินความจำเป็น

10. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, Education, Healthcare and Religious Facilities) การบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นเป็นสวัสดิการสังคมแก่คนในชุมชน ซึ่งสถานประกอบการเหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบด้วยโรงเรียน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพ ห้องสมุด การบริการฉุกเฉินและสถานที่ทางศาสนา (เช่นคริสตจักร มัสยิด หรือ วัดวาอาราม) สถานที่เหล่านี้เป็นสถานที่สำคัญ ที่ต้องสร้างขึ้นใหม่เพราะเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับชุมชน

11. ไฟฟ้า น้ำ สุขอนามัย (Power, Water and Sanitation) ความต้องการในการใช้พลังงาน ไฟฟ้า น้ำ และเครื่องสุขอนามัยต่างๆ ของครัวเรือนและธุรกิจมีความจำเป็น เพราะผู้ประสพภัยต้องการ แสงสว่าง การติดต่อสื่อสาร สร้างความร้อนในการให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย ตลอดจนต้องการสิ่ง สาธารณูปโภคต่างๆ ในการปรุงอาหารด้วย ดังนั้น ความพร้อมในการใช้งานด้านพลังงานและเครื่อง สุขอนามัยต่างๆ นี้ไม่เพียงแต่มีผลกระทบเฉพาะตัวบุคคลแต่ยังรวมถึงความปลอดภัยและสุขภาพของ คนในชุมชนด้วย

12. การเปลี่ยนแปลงของสิ่งปกคลุมดินและพื้นที่สีเขียวในที่สาธารณะ (Change in Land Cover and Public Open Space / Urban Green Space) สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติมีส่วนสำคัญต่อคุณภาพ ชีวิตโดยรวมของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ดังนั้นการฟื้นตัวของที่ดิน หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เพื่อการเกษตรกรรมจึงจำเป็นต่อความมั่นคงด้านอาหารและวิถีชีวิตของ ผู้ประสพภัยเหล่านั้นในระยะยาว เนื่องจากพื้นที่สาธารณะและพื้นที่สีเขียวในเมืองซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของ ผู้ประสพภัยนั้น เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพอีกทั้งยังช่วยในการควบคุมอุณหภูมิและให้ อากาศและน้ำสะอาด

13. การฟื้นตัวของวิถีชีวิต (Recovery of Livelihoods) การฟื้นตัวของวิถีชีวิตตลอดจนอาชีพ ของคนในชุมชน ตลอดจนการสนับสนุนทางการเงินของครัวเรือนและการจ้างงานด้วย รวมทั้งแหล่ง รายได้อื่นๆ เป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้แน่ใจว่าวิถีชีวิตจะได้รับการบูรณะเป็นได้อย่างรวดเร็วที่สุดหลังจากภัย พิบัติ และครัวเรือนที่ไม่พึ่งพาความช่วยเหลือ ร้านค้าควรเปิดให้บริการโดยเร็วที่สุดเพื่อช่วยในการฟื้นฟู เศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้บริการที่สำคัญและผลิตภัณฑ์ ประเภทของการดำรงชีวิตอาจแตกต่างกันไปก่อนและหลังเหตุการณ์รุนแรงโดยปกติการเพิ่มขึ้นในภาคการก่อสร้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ช่วงเวลาการฟื้นฟูบูรณะ

เนื่องจากการเกิดแผ่นดินไหวเป็นภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และรัฐบาลซึ่งเป็น ผู้ปฏิบัติหน้าที่หลักในการช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสพภัยทั้งในช่วงเวลาฉุกเฉิน และช่วงฟื้นฟู หลังความเสียหาย ดังนั้นผู้วิจัยจึงประสงค์ที่จะศึกษาความมีประสิทธิภาพของ สำนักงานเขต

การปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ในการปฏิบัติงานตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว โดยดูจากมิติ “หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) และ การมีส่วนร่วม (Participation)” อันเป็นหลักที่สำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการสร้างกระบวนการที่มีมาตรฐานและการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนอันเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป้าหมายของผลสัมฤทธิ์ในการทำวิจัยครั้งนี้ จะเป็นการนำเสนอบทเรียนที่ได้จากการศึกษาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของ สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะเพื่อนำมาถอดบทเรียนและจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาลไทยทั้งในระดับชาติ (ส่วนกลาง) และระดับท้องถิ่นในจังหวัดเชียงรายในมุมมองต่างๆ และเพื่อเป็นการเพิ่ม ประสิทธิภาพ (Efficiency) และการมีส่วนร่วม (Participation) ในการให้ความช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ของประชาชน ตลอดจนนำเอาบทเรียนในครั้งนี้มาประยุกต์ในการพัฒนาแผนการรับมือกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวในประเทศไทย โดยในการศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นไปที่จังหวัดคุมะโมะโตะซึ่งเป็นจังหวัดที่ประสบภัยพิบัติแผ่นดินไหวเมื่อปี 2559 เพื่อจักได้นำมาเชื่อมโยงกับจังหวัดเชียงรายซึ่งได้รับผลกระทบจากการเกิดแผ่นดินไหวด้วยเช่นกัน

1.7. วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟู: บทเรียน - เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่นกรณีศึกษา รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะและจังหวัดเชียงรายนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดคุมะโมะโตะ โดยศึกษาถึงกรอบมาตรการในการให้การชดเชยเพื่อฟื้นฟูผู้ประสบภัย และขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพในการประยุกต์ใช้กรอบแนวความคิดดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาลในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งได้แก่ความคุ้มค่าอันจะบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม⁵⁶ ซึ่งวัดจากการประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถดำเนินการต่อในขั้นตอนต่อไป กล่าวคือขั้นตอนการทำงานจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ไม่สะดุด หรือต้องนำกลับมาดำเนินการซ้ำเพื่อแก้ไขใหม่ โดยศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบใน 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูและตอบสนองความต้องการ (Responsiveness)

2. การฟื้นฟูบูรณะโดยพื้นที่ศึกษาได้แก่เขตเลือกตั้งชั่วคราว จำนวน 4 ตัว คือ

ตัวที่ 5. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and construction of building)

ตัวที่ 7. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of dwelling reconstruction)

ตัวที่ 8. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary dwelling and shelters)

ตัวที่ 10. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา

(Administration, education, healthcare and religious facilities)

1.7.1 การเก็บข้อมูล

ในการเก็บข้อมูลนั้นเลือกใช้การศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากมีข้อดีคือสามารถลงลึกในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการดำเนินงานตามมาตรการการฟื้นฟูผู้ประสบภัยในจังหวัดชุมมะโมะโตะ เนื่องจากการศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งผลการศึกษาจะสามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนและการเรียนรู้ให้กับประเทศไทยในเชิงลึก อย่างไรก็ตามการวิจัยเชิงคุณภาพนี้ ก็มีข้อด้อยตรงที่กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเป็นแบบเจาะจง ส่งผลให้การนำผลการศึกษาไปใช้ในวงกว้างมีข้อจำกัด โดยการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

⁵⁶ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

1. การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) ซึ่งจะศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโมะโตะ

2. การศึกษาภาคสนาม (Field Research) ซึ่งจะเป็นการศึกษาโดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบกลุ่ม (Focus- Group Interview) และ สัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview)

1.7.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัย สามารถแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

ขั้นตอนที่ 1 สืบหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นตามมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเขตจังหวัดชุมมะโมะโตะภายใต้กรอบแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลของจังหวัดชุมมะโมะโตะ สำนักงานจังหวัดเชียงราย และองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตตำบลทรายขาว อำเภอพาน องค์การบริหารส่วนตำบลดงมะตะ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยแผ่นดินไหว โดยจะเน้นศึกษาการปฏิบัติงานด้านการบรรเทาสาธารณภัยจากแผ่นดินไหว

ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามมาตรการการพิจารณาให้การชดเชยเพื่อการฟื้นฟูจากรัฐบาลโดยเฉพาะประเด็นการปฏิบัติงานภายใต้แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวขององค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการให้ความช่วยเหลือและเพื่อตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ของประชาชน ในช่วงเวลาฉุกเฉิน(Response) และการฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

ขั้นตอนที่ 3 เปรียบเทียบข้อมูลเพื่อทำการถอดบทเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตลอดจนนำเสนอแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาตามมาตรการการพิจารณาให้การชดเชยเพื่อการฟื้นฟูจากรัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดชุมมะโมะโตะในการบรรเทาสาธารณภัยจากแผ่นดินไหวและเสนอต่อรัฐบาลไทยเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

บทที่ 2

เหตุการณ์ธรณีพิบัติจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดเชียงราย

บทนำ

ภัยพิบัติอันเกิดจากแผ่นดินไหวนั้นเป็นเรื่องที่ยากจะคาดเดาเนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติที่อยู่ใต้พื้นดิน แนนอนว่าการเกิดแผ่นดินไหวในแต่ละครั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหวขนาดเล็ก ขนาดกลาง หรือขนาดใหญ่ ล้วนแล้วแต่สร้างความตระหนกและความเสียหายแก่ผู้คนทั้งสิ้น เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงเหตุการณ์ธรณีพิบัติจังหวัดคุมาโมโตะและเหตุการณ์ธรณีพิบัติในจังหวัดเชียงราย เพื่อเป็นนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นของความเสียหายที่เกิดขึ้นของทั้งสองจังหวัด

2.1 เหตุการณ์ธรณีพิบัติจังหวัดคุมาโมโตะ

ระหว่างวันที่ 14-16 เมษายน 2559 จังหวัดคุมาโมโตะได้เผชิญเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ โดยจากรายงานของสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว ได้รายงานว่า เมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2559 เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวนำ (Foreshock) ขนาด 6.2 โดยเกิดแผ่นดินไหวตาม (Aftershock) ขึ้นประมาณ 800 ครั้ง และเมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2559 เวลาประมาณ 01.25 น. ตามเวลาท้องถิ่นของญี่ปุ่น ได้เกิดแผ่นดินไหวขนาดความรุนแรง 7.0 (Mw) (ละติจูด 32.782 องศาเหนือ ลองจิจูด 130.726 องศาตะวันออก ที่ระดับ ความลึก 10 กิโลเมตร *USGS) รายละเอียดดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 4 รายงานการเกิดแผ่นดินไหวจังหวัดคุมาโมโตะ⁵⁷ ดังนี้

Date and Time	Hypocenter	Magnitude	JMA Seismic Intensity (Max) ⁵⁸
14 April 2016 21:26 JST (12:26 UTC)	Kumamoto Chiho of Kumamoto Prefecture	6.5	7
14 April 2016 22:07 JST (13:07 UTC)	Kumamoto Chiho of Kumamoto Prefecture	5.8	6-
15 April 2016 00:03 JST (14 April 2016 15:03 UTC)	Kumamoto Chiho of Kumamoto Prefecture	6.4	6+
16 April 2016 01:25 JST (15 April 2016 16:25 UTC)	Kumamoto Chiho of Kumamoto Prefecture	7.3	7
16 April 2016 01:45 JST (15 April 2016 16:45 UTC)	Kumamoto Chiho of Kumamoto Prefecture	5.9	6-
16 April 2016 03:55 JST (15 April 2016 18:55 UTC)	Aso Chiho of Kumamoto Prefecture	5.8	6+

ที่มา: Japan Metrological Agency

จากตารางข้างต้น แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะในครั้งนี้อยู่ในระดับที่รุนแรง ซึ่งระดับการสั่นสะเทือน (intensity) หรือในประเทศญี่ปุ่นมักใช้คำว่า “ชินโดะ” (震度:shindo) นั้น สามารถแบ่งระดับ

⁵⁷ The 2016 Kumamoto Earthquake. 2016. Japan Metrological Agency. http://www.jma.go.jp/jma/en/2016_Kumamoto_Earthquake/2016_Kumamoto_Earthquake.html (accessed 20 April 2017).

⁵⁸ มาตราวัดระดับความสั่นสะเทือนหรือความรุนแรง โดยภาษาญี่ปุ่นใช้คำว่าชินโดะ ซึ่งมีระดับตั้งแต่ 0 ถึง 7

ตั้งแต่ 0 ถึง 7⁵⁹ (ภาคผนวกที่ 1)

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองคุมะโมะโตะในครั้งนี้ส่งผลให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง กล่าวคือ

1. ที่พักอาศัยของประชากรพังทลายเสียหายราว 7,996 หลังคาเรือน
2. ที่พักอาศัยของประชากรที่ได้รับความเสียหายหรือพังทลายเพียงครึ่งหลัง จำนวน 17,886 หลังคาเรือน

3. ที่พักอาศัยของประชากรที่พังทลายหรือเสียหายบางส่วน จำนวน 73,035 หลังคาเรือน⁶⁰

จากการสูญเสียและความเสียหายดังกล่าว รัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดคุมะโมะโตะได้เข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเขตพื้นที่ประสบภัยต่างๆ โดยรายงานของ ASEAN Disaster Reduction Center ได้อธิบายว่าหน่วยงานท้องถิ่นได้เข้ามาประเมินความเสียหายของที่พักอาศัยของประชากรโดยการปฏิบัติหน้าที่ได้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 15 เมษายนในเขตเมืองต่างๆ เช่นเมือง Mashiki ซึ่งเป็นพื้นที่ที่บ้านเรือนได้รับความเสียหายอย่างหนัก เพื่อในขั้นตอนต่อไปรัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดคุมะโมะโตะจักได้ดำเนินการเรื่องการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูตามมาตรการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูในด้านต่างๆ ต่อไป⁶¹

นอกจากนี้ผลจากแผ่นดินไหวยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถานที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งเป็นสถานที่สาธารณะรวม 248 แห่ง เช่น ปราสาทคุมะโมะโตะ และศาลเจ้าอะโสะ จังหวัดคุมะโมะโตะ นอกจากนี้ยังมีรายงานว่าภูเขาไฟอะโสะซึ่งอยู่ในเขตจังหวัดคุมะโมะโตะได้เกิดการปะทุ มีควันพุ่งออกมาประมาณ 100

⁵⁹ News Letter ฉบับพิเศษเพื่อช่วยภัยพิบัติแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ และเลือกตั้งกรรมการบริหาร. 2559. สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่น ในพระบรมราชูปถัมภ์. <http://www.ojsat.or.th/main/images/stories/newsletter/March.pdf> (สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2560); โฆษิต ทิพย์เทียมพงษ์. 2559. สดุดีคำ “แผ่นดินไหว”. ผู้จัดการออนไลน์. <http://www.manager.co.th/Japan/ViewNews.aspx?NewsID=9590000039042> (สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2560).

⁶⁰ 2016 Kumamoto Earthquake survey Report. 2016. ASEAN Disaster Reduction Center. <http://www.apec-epwg.org/public/uploadfile/meeting/6f96f4acde9a13aa7c52932d60153313.pdf> (accessed March 12, 2017).

⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

เมตร และเกิดดินสไลด์ขึ้นอีกหลายจุดโดยข้อมูลเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2559 นั้นพบว่ามียอดผู้เสียชีวิตมากกว่า 49 ราย มีผู้บาดเจ็บ 1,258 ราย และในจำนวนนี้มีผู้บาดเจ็บสาหัส 360 ราย⁶²

ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการปกครองในระดับท้องถิ่นและรัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ได้ดี หลังจากปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) เป็นต้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นได้ถูกปรับเปลี่ยนรูปแบบโดยการยกเลิกการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะการมอบหมายงานออก หรือ หน้าที่ที่ถูกมอบ (Delegation) โดยส่วนราชการ ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานสูง⁶³ กอปรกับประเทศญี่ปุ่นมีประสบการณ์ในการตั้งรับภัยพิบัติแผ่นดินไหว สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวไม่เฉพาะในรูปของเงินชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่ที่อยู่อาศัยเสียหายหรือพังทลาย หรือบาดเจ็บ พิการ ไปจนถึงเสียชีวิต แต่ยังให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางด้านจิตใจแก่ผู้ประสบภัยอีกด้วย

พระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติ พ.ศ. 2490 หรือ Disaster Relief Act (1947) ซึ่งได้อธิบายประเภทของกิจกรรมบรรเทาทุกข์ไว้ในมาตรา 23 ดังนี้

- 1) การจัดหาที่พัก (รวมถึงที่อยู่อาศัยชั่วคราวฉุกเฉิน)
- 2) การแจกจ่ายข้าวสอยและอาหารอื่นๆ ตลอดจนน้ำดื่ม
- 3) การจัดและ / หรือให้ยืมเสื้อผ้า เครื่องนอนและสิ่งจำเป็นพื้นฐานอื่นๆ
- 4) การดูแลด้านการแพทย์และการคลอดบุตร

⁶² แผ่นดินไหวญี่ปุ่น. 2559. สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา. <http://www.earthquake.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1464857532.pdf> (สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2559).

⁶³ Kiyotaka Yokomichi. 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น, จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, 12(6): 7.

- 5) การช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 6) การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วน
- 7) การแจกจ่ายและ / หรือเงินกู้ การจัดหาเงินทุนอุปกรณ์และวัสดุที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต
- 8) การแจกจ่ายอุปกรณ์การเรียน
- 9) การฝังศพ
- 10) เรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวในวรรคก่อนตามที่กำหนดโดยกฎหมายของรัฐบาล⁶⁴

นอกจากนี้พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน (Disaster Countermeasures Basic Act 1997 (พ.ศ. 2540) ได้อธิบายไว้ในส่วนที่ 5 (Disaster Emergency Measures) มาตราที่ 50 ซึ่งอธิบายเกี่ยวกับ มาตรการฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยพิบัติดังนี้

1. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการออกและส่งคำเตือน คำแนะนำหรือคำสั่งในการอพยพ
2. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการฉุกเฉิน เช่นการดับเพลิง การป้องกันน้ำท่วม
3. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และการคุ้มครองผู้ประสบภัย
4. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนในกรณีฉุกเฉินของเด็กและนักเรียนในโรงเรียนที่

ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

5. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสถานประกอบการและอุปกรณ์ชั่วคราว
6. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับความสะอาด การควบคุมโรคระบาด การสาธารณสุขและสุขภาพ
7. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรม การควบคุมการจราจร และการรักษา

ระเบียบทางสังคม

8. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งในกรณีฉุกเฉิน
9. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันภัยพิบัติหรือการแพร่ขยายของภัยพิบัติ⁶⁵

⁶⁴ Disaster Relief Act. 1984. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). <http://www.ifrc.org/docs/ldr/502EN.pdf> (accessed June 10, 2017).

⁶⁵ Disaster Countermeasures Basic Act. 1997. The Asian Disaster Reduction Center Japan. <http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf> (accessed June 10, 2017).

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังได้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งคือ Act on Special Measures for Earthquake Disaster Countermeasures (Act No.111 of 1995) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษกรณีภัยพิบัติแผ่นดินไหว ซึ่งได้นำบทเรียนที่ได้รับจากแผ่นดินไหวใหญ่ในเมืองโกเบเมื่อปี พ.ศ. 2538 มาใช้ร่างกฎหมาย ซึ่งประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตราที่ 2 คือการจัดทำแผน 5 ปีในการตอบโต้ภัยพิบัติ การจัดทำงบประมาณพิเศษ ตลอดจนการพัฒนาาระบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมงานวิจัยเกี่ยวกับแผ่นดินไหวเพื่อประโยชน์ในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และยักรวมถึงมาตราที่ 5 เรื่องการที่รัฐบาลกลางพิจารณาพันธบัตรท้องถิ่นซึ่งออกโดยรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดหามาตรการตอบโต้ภัยพิบัติเพื่อให้มาตรการจัดการแผ่นดินไหวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁶⁶ โดยแผนการจัดการภัยพิบัติขั้นพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan) เป็นแผนระยะยาวที่มุ่งเน้นการจัดการภัยพิบัติขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ แผนปฏิบัติการในการจัดการภัยพิบัติและแผนจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น

สำหรับแผนการจัดการภัยพิบัติขั้นพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan) ในฉบับนี้ ได้กำหนดข้อบัญญัติในการจัดตั้งระบบการจัดการภัยพิบัติส่งเสริมมาตรการการจัดการภัยพิบัติ เรื่องการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการจัดการภัยพิบัติ โดยแผนนี้ได้รับการปรับปรุงใหม่ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2538 โดยนำเอาประสบการณ์ที่ได้รับจากเหตุการณ์ของแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ หรือ Great Hanshin-Awaji มากำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เช่น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนเทศบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งในแผนใหญ่จะประกอบไปด้วยการจัดการภัยพิบัติในแต่ละประเภท ตลอดจนอธิบายเกี่ยวกับมาตรการป้องกันที่เฉพาะเจาะจงตามแต่ละขั้นตอนอันได้แก่ การป้องกันและเตรียมพร้อมการตอบสนองในกรณีฉุกเฉิน ตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะ⁶⁷

⁶⁶ Background Report Law and Regulation for the Reduction of Risk from Natural Disasters in Japan. (2012). A National Law Desk Survey. <http://drr-law.org/resources/Japan-Desk-Survey.pdf> (accessed July 20, 2017).

⁶⁷ White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้กำหนดรายละเอียดไว้ในเอกสาร White Paper Disaster Management in Japan 2015 Summary เกี่ยวกับมาตรการการฟื้นฟูบูรณะ โดยกำหนดมาตรการในการตรวจสอบความปลอดภัยของที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัย ดังนี้

1. การให้คำจำกัดความของที่อยู่อาศัยฉุกเฉินชั่วคราวและวิธีการในการจัดการสิ่งของบริจาค
2. การสร้างความสมดุลระหว่างเงื่อนไขในการระดมทุนและมาตรการอื่นๆ (เช่นมาตรการสำหรับผู้มีรายได้น้อย)
3. แนวทางในการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยถาวร
4. แนวทางในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยฉุกเฉิน⁶⁸

ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้ปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (ดูภาคผนวกที่ 2) โดยในกรณีของจังหวัดคุมาโมะโตะนั้นได้กำหนดรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยประเภทต่างๆ ดังนี้⁶⁹

⁶⁸ White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

⁶⁹ 2016 Kumamoto Earthquake, Kumamoto Earthquake Victim Support Guidebook. 2016. Recovery General Affairs Section, Recovery Section, Kumamoto City Policy Bureau. http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=12636&sub_id=42&flid=90259 (accessed June 10, 2016).

ตารางที่ 5 คู่มือให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวเมืองคุมะโมะโตะ

Accepting Applications for Disaster Victim Certificates (Risai Shomei) (including combined residence & shop)		
● Disaster Victim Certificates are required for most support programs. Available for: People whose residence (incl. combined residence/shop locations) was damaged. *Does not apply to carports, storerooms, gates, etc. *Contact us if you have evacuated and are unable to apply in person.		
	Ward Office Welfare Sections Chuo ☎096-328-2311 Higashi ☎096-367-9127 Nishi ☎096-329-5403 Minami ☎096-357-4129 Kita ☎096-272-1118	General Branch Offices Takuma ☎096-380-3111 Kawachi ☎096-276-1111 Hanazono ☎096-359-1122 Jonan ☎096-428-3111 Akita ☎096-227-1111 Tenmei ☎096-223-1111 Koda ☎096-378-0172 Hokubu ☎096-245-2111 Shimizu ☎096-343-9161
*Applications can be made at any ward office		

2016 Kumamoto Earthquake Victim Support Program List

	Program Name	Available for	Full	Large-scale half	Half	Details	Contact Info
1	Free Issuance of Documents	People who need various certificates, etc., for applications related to Kumamoto Earthquake	●	●	●	Certificates that can be obtained for free: Inkan-related documents, Resident Card, Inkan Registration Card, Income Tax Certificate, Tax Payment Certificate, other tax documents, Fixed Asset Certificates, Resident Card Information Certificate	Contact office where documents are issued
2	Reduction/exemption from City Tax, payment postponement	People harmed by Kumamoto Earthquake	▲	▲	▲	Depending on level of harm, city tax payments may be reduced or exempted, or payments postponed.	Chuo ☎096-328-2181 (Contact Tax Payment Section re: delaying payments) ☎328-2204 Higashi ☎096-367-9138 Nishi ☎096-329-1174 Minami ☎096-357-4143 Kita ☎096-272-1114
3	Condolence Money	Families of people who died from Kumamoto Earthquake (including related deaths)				If deceased financially supported the family: ¥5 mil If not: ¥2.5 mil	Support for Reconstructing Livelihood ☎0120-013-572 See [5] for locations
		Nippon Foundation Families/relatives of people who died from Kumamoto Earthquake (including related deaths)				Condolence money is provided to family/relatives of person who died from Kumamoto Earthquake	Nippon Foundation ☎070-3623-9611
4	Disaster Relief Money	People severely disabled by the Kumamoto Earthquake				If person financially supported the family: ¥2.5 mil If not: ¥1.25 mil	Support for Reconstructing Livelihood ☎0120-013-572
		People severely injured by the Kumamoto Earthquake				If injured for one or more months: ¥30,000	*Not available for recipients of condolence/disaster relief through severe injury
		People whose residence was damaged above a specific level by the Kumamoto Earthquake*	●	●	●	If home fully destroyed, burned down, washed away: ¥50,000 If half destroyed (including large-scale)/damaged by fire: ¥30,000	See [5] for locations
		Nippon Foundation Households where residence was fully/large-scale half destroyed/burned down	●	●		Support for livelihood rehabilitation given through relief money to households with significant harm to base livelihood due to fully destroyed house, etc.	Nippon Foundation Application Center ☎03-6435-5751
5	Disaster Donations	- Families of people who died from Kumamoto Earthquake (who can receive Condolence Money) - People severely injured for one or more months due to Kumamoto Earthquake (who can receive disaster relief/relief money) - People whose residence was damaged to a specific level by the Kumamoto Earthquake (who can receive disaster relief money)	●	●	●	Allocation amount: ¥820,000 (as of July 1) Allocation amount: ¥82,000 (as of July 1) Allocation amount: Fully destroyed - ¥820,000 Large-scale half/half destroyed - ¥410,000 (as of July 1)	Support for Reconstructing Livelihood ☎0120-013-572
6	Livelihood Rehabilitation Funding	- People whose residence was fully or large-scale half destroyed by Kumamoto Earthquake - People whose residence was half destroyed by Kumamoto Earthquake, but needs to be demolished because repairs are too expensive, or for some other reason (considered fully destroyed)	●	●	▲	Funding amount is the sum of (1) amount based on level of damage to residence (base funding) and (2) amount based on residence rebuilding method (extra funding). Base funding: Fully destroyed - ¥1 mil Large-scale half destroyed - ¥500,000 Extra funding: Building/purchasing - ¥2 mil Repairing - ¥1 mil Renting - ¥500,000 All amounts are for multi-member households. Amounts are 3/4 for single-member households.	Locations: Kumamoto City Hall 14F Higashi Ward Office Takuma Branch Office Nishi Ward Office Asuparu Tomiai Jonan Branch Office Kita Ward Office
7	Emergency Repairs	People for whom all of the following apply: - Residence was fully/large-scale half/half destroyed by Kumamoto Earthquake - Are not using temporary housing (including residences provided by [8]) Privately Rented Housing Lease Program - Do not have means to perform repairs by themselves	▲	●	●	Emergency repairs provided to a set limit, offered by the City to a contractor selected by the applicant, for the minimum area needed for daily life in households where the residence was fully/large-scale half/half damaged. *Max repair amount per household is ¥576,000.	Location: Kumamoto City Hall 14F Municipal Building Administration Section ☎096-328-2573 Facilities Section ☎096-328-2450
8	Housing available through Privately Rented Housing Rent Program	People for whom all the following apply: - Had an address in Kumamoto on April 14th, 2016 - Residence fully/large-scale half destroyed in Kumamoto Earthquake, with no residence to live in *Also applies for unlivable half destroyed residences - Do not have means to secure a residence themselves - Are not using [7] Emergency Repairs	●	●	▲	For victims whose residence was fully destroyed, etc., who cannot secure housing by their own means, Kumamoto City rents out private rental housing. Rent must be ¥60,000 or less. (¥90,000 or less if 5 or more people, excl. infants)	Location: Kumamoto City Hall 14F Contact: Building Use & Application Policy Section ☎096-328-2438 Housing Reconstruction Support Section ☎096-328-2973

	Program Name	Available for	Full	Partial	Half	Details	Contact Info
9	Supplies of bedding, other living supplies	People for whom daily living is difficult due to loss of bedding/other living supplies due to full/half destruction of residence.	●	●	●	Victims provided with bedding and other living supplies. Supplies: bedding, underwear, disposable diapers, cooking utensils	Health and Welfare Planning Section ☎096-328-2340
10	National Health Insurance payment reduction/exemption	● People whose residence was at least half destroyed by Kumamoto Earthquake ● Main financial supporter of family died, was severely injured, or went missing ● Main financial supporter of family's income expected to decrease by over a certain amount	●	●	●	Depending on level of harm, reductions/exemptions may be available.	National Health Insurance & National Pension Section ☎096-328-2290 Ward Office Civic Affairs Section Chuo ☎096-328-2278 Higashi ☎096-367-9125 Nishi ☎096-329-1198 Minami ☎096-357-4128 Kita ☎096-272-6905
11	National Health Insurance medical fee copayment exemption	● People whose residence was fully/half destroyed, fully/half burned down, or damaged proportionate to this, due to Kumamoto Earthquake ● Main financial supporter of family died, was severely injured, or went missing ● Main financial supporter's job was lost, abolished, or suspended, and currently has no income	●	●	●	A member (subscriber) to National Health Insurance Program that was an earthquake victim will be exempted from medical fee copayment if they report that one of the conditions to the left applies to them when visiting a medical facility for a check-up.	
12	Reduction/exemption from medical fees for advanced elderly	Same as 10	●	●	●	Reductions/exemptions based on level of harm by Kumamoto Earthquake are available.	
13	Copayment exemption from medical fees for the advanced elderly	Same as 10	●	●	●	An advanced elderly medical care member (subscriber) who is a disaster victim will be exempted from medical fee copayment if they report that one of the conditions to the left applies to them when visiting a medical facility for a check-up.	
14	Exemption from National Pension Plan payments	People who are Primary Insured Person under the National Pension Plan, who have difficulty making pension payments due to loss of at least 1/2 of house/possessions due to Kumamoto Earthquake *If insurance, etc., compensation is received, that amount is deducted	▲	▲	▲	Exemption from National Pension Plan payments	
15	Reduction/exemption from nursing care insurance	If person is 65 years or older, and the residence of the head of household or person in question is significantly damaged due to the earthquake (half or fully destroyed)	●	●	●	Reductions/exemptions from nursing care insurance are available.	Senior Citizens' Nursing Care and Welfare Section ☎096-328-2347 Ward Office Welfare Sections: Chuo ☎096-328-2311 Higashi ☎096-367-9127 Nishi ☎096-329-5403 Minami ☎096-357-4129 Kita ☎096-272-1118
16	Reduction/exemption from nursing service fees	● People whose residence was fully/half destroyed, fully/half burned down, or damaged proportionate to this, due to Kumamoto Earthquake ● Main financial supporter of family died, was severely injured, or went missing ● Main financial supporter's job was lost, abolished, or suspended, and currently has no income	●	●	●	Exemption from user fees for people who were disaster victims and pay nursing insurance service fees	
17	Repurchase of nursing insurance-specified assistive equipment	People who, due to Kumamoto Earthquake, became unable to use specific assistive equipment purchased using nursing insurance due to damage, etc.				90% (or 80%) of repurchase costs for specific assistive equipment are provided. *Application prior to purchase is required.	
18	Reduction/exemption from day care tuition, etc.	People whose residence was fully or half destroyed (including large-scale half) by Kumamoto Earthquake	●	●	●	Reductions/exemptions from day care tuition for disaster victims are available. *Limited based on income from the previous year.	Nursery School and Kindergarten Affairs Section ☎096-328-2568 Ward Office Children's Health Sections Chuo ☎096-328-2421 Higashi ☎096-367-9130 Nishi ☎096-329-6838 Minami ☎096-357-4135 Kita ☎096-272-1104
19	Exemption from user fees for welfare services for the disabled	● People whose residence was fully/half destroyed, fully/half burned down, or damage proportionate to this, due to Kumamoto Earthquake ● Main financial supporter of family died, was severely injured, or went missing ● Main financial supporter's job was lost, abolished, or suspended, and currently has no income	●	●	●	Exemption from user fees for people who were disaster victims and pay user fees for disabled welfare-related services. *Applicable services include welfare services for people with disabilities, disabled children's day care support, disabled children's admission support, orthotics or daily supplies	Public Health and Welfare Section for Persons with Disabilities ☎096-328-2519 Child Consultation Center ☎096-366-8181
20	Provision of assistive equipment to disabled people	People who, due to the Kumamoto Earthquake, became unable to use assistive equipment provided by Kumamoto City				Assistive equipment (orthotics, daily supplies for disabled people) are provided again. *Application prior to purchase is required.	Ward Office Welfare Sections Chuo ☎096-328-2311 Higashi ☎096-367-9127 Nishi ☎096-329-5403 Minami ☎096-357-4129 Kita ☎096-272-1118
21	Postponement of payments for Single Mother/Single Father/Widower Welfare Fund Loans	● People currently repaying a loan whose house was fully/half destroyed by Kumamoto Earthquake ● People undergoing medical treatment for injury of 1 month or more for whom repayment is difficult ● People who lost their job and repayment is difficult	●	●	●	Repayment postponements are available.	Single Mother/Single Father Consultation Office ☎096-385-1228 Ward Office Children's Health Sections Chuo ☎096-328-2421 Higashi ☎096-367-9130 Nishi ☎096-329-6838 Minami ☎096-357-4135 Kita ☎096-272-1104

ที่มา: 2016 Kumamoto Earthquake, Kumamoto Earthquake Victim Support Guidebook. 2016. Recovery General Affairs Section, Recovery Section, Kumamoto City Policy Bureau. http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=12636&sub_id=42&fid=90259 (accessed June 10, 2016).

2.2 เหตุการณ์ธรณีพิบัติในประเทศไทย

เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลาประมาณ 18.08 น. ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาด 6.3 แมกนิจูด มีจุดศูนย์กลางอยู่บริเวณอำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย⁷⁰ จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ได้สร้างความเสียหายรวมทั้งสิ้น 7 อำเภอ 50 ตำบล 609 หมู่บ้าน จำนวนบ้านเรือนที่ได้รับ ความเสียหายทั้งหมดมี 116 หลังคาเรือน และเสียหายบางส่วน รวม 8,935 หลังคาเรือน และมีผู้เสียชีวิต จำนวน 1 คน และมีผู้บาดเจ็บจำนวน 100 กว่าคน⁷¹

นอกจากนี้จากเหตุการณ์การเกิดแผ่นดินไหวขนาด 6.3 แมกนิจูดเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลาประมาณ 18.08 น. โดยมีจุดศูนย์กลางอยู่บริเวณ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย⁷² จากเหตุการณ์ แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ เกิดขึ้นจากการเคลื่อนตัวของกลุ่มรอยเลื่อนพะเยา ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรอย เลื่อนที่มีพลังในเขตจังหวัดภาคเหนือ และเป็นเหตุแผ่นดินไหวที่มีความรุนแรงและมีศูนย์กลางใน ประเทศไทยขนาดใหญ่ที่สุด นับตั้งแต่มีการใช้เครื่องมือทางวิทยาศาสตร์บันทึกไว้ในช่วง 60 ปีที่ผ่านมา ได้มีการคำนวณย้อนหลังต่อไปได้อีก 30-40 ปี⁷³ ผลจากความเสียหายในครั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า พื้นที่ ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งสิ้น 7 อำเภอ 50 ตำบล 609 หมู่บ้าน จำนวนบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายทั้ง

⁷⁰ จากรายงานการเกิดแผ่นดินไหวโดยสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว อธิบายว่าเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. (ตามเวลาประเทศไทย) ได้เกิดเหตุการณ์ แผ่นดินไหวคำนวณศูนย์กลางในเบื้องต้นพบว่ามีจุดศูนย์กลางอยู่บริเวณตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ละติจูด 19.685 .N ลองจิจูด 99.687 .E ขนาดแผ่นดินไหว 6.3 ความลึก 7 กิโลเมตร ความรุนแรง ระดับ VIII ตามมาตราเมอร์คัลลี ต่อมาสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหวได้ทำการ วิเคราะห์ข้อมูลอีกครั้งจากข้อมูลทุกชนิดที่จัดเก็บเพิ่มเติม พบว่า พิกัดมีการเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งเดิม ประมาณ 8 กิโลเมตรที่ละติจูด 19.756 องศาเหนือ ลองจิจูด 99.687 องศาตะวันออก ที่ระดับความ ลึก 2 กิโลเมตร ที่ ตำบลจอมหมอกแก้ว อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย อ้างอิงจาก รายงานการเกิดแผ่นดินไหวบริเวณ จังหวัดเชียงราย วันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. 2557. สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา www.seismology.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1404703458.pdf (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2558).

⁷¹ สรุปสถานการณ์พื้นที่ประสบภัยในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2555, *เรื่องเดียวกัน*.

⁷² จากรายงานการเกิดแผ่นดินไหวโดยสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว อธิบายว่าเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. (ตามเวลาประเทศไทย) ได้เกิดเหตุการณ์ แผ่นดินไหวคำนวณศูนย์กลางในเบื้องต้นพบว่ามีจุดศูนย์กลางอยู่บริเวณตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ละติจูด 19.685 .N ลองจิจูด 99.687 .E ขนาดแผ่นดินไหว 6.3 ความลึก 7 กิโลเมตร ความรุนแรง ระดับ VIII ตามมาตราเมอร์คัลลี ต่อมาสำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหวได้ทำการ วิเคราะห์ข้อมูลอีกครั้งจากข้อมูลทุกชนิดที่จัดเก็บเพิ่มเติม พบว่า พิกัดมีการเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งเดิม ประมาณ 8 กิโลเมตรที่ละติจูด 19.756 องศาเหนือ ลองจิจูด 99.687 องศาตะวันออก ที่ ระดับความ ลึก 2 กิโลเมตร ที่ ตำบลจอมหมอกแก้ว อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย, *เรื่องเดียวกัน*.

⁷³ สุวิทย์ โคสุวรรณ. 2557. จับตาดีก 5 รอยเลื่อนใกล้เคียงหลังแผ่นดินไหวเชียงราย. ผู้จัดการออนไลน์. www.manager.co.th/Science/ViewNews.aspx?NewsID=9570000050204 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

หลังมี 116 หลังคาเรือน และเสียหายบางส่วน รวม 8,935 หลังคาเรือน และผู้เสียชีวิตจำนวน 1 คน และมีผู้บาดเจ็บจำนวน 100 กว่าคน⁷⁴

นอกจากนี้ยังมีการรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ (ออนไลน์) เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2557 ได้ระบุข้อมูลความเสียหายจากแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 ในตาราง และรูปภาพด้านล่างนี้ ดังนี้

ตารางที่ 6 ข้อมูลความเสียหายจากแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557⁷⁵

ความเสียหาย	จำนวน
บ้านเสียหายทั้งหลัง	116 หลัง
บ้านเสียหายบางส่วน	8,935หลัง
วัด	99 แห่ง
โบสถ์คริสต์	7 แห่ง
โรงเรียน	35 แห่ง
มหาวิทยาลัย	1 แห่ง
สถานพยาบาล	25 แห่ง
โรงงานอุตสาหกรรม	6 แห่ง
โรงแรม	1 แห่ง
ถนน	5 สาย
สะพาน	1 แห่ง
ตลิ่งพัง	1 แห่ง
คอสะพาน	1 แห่ง

ที่มา: แผ่นดินไหวเชียงรายเสียหายพันล. ผวาอาฟเตอร์ช็อกยาว-รองบฯซ่อมสร้าง. 2557. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์.

http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1400430784 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

⁷⁴ สรุปสถานการณ์พื้นที่ประสบภัยในวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2557, สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา, รายงานการเกิดแผ่นดินไหวบริเวณจังหวัดเชียงราย วันที่ 5พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น., www.seismology.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1404703458.pdf

⁷⁵ แผ่นดินไหวเชียงรายเสียหายพันล. ผวาอาฟเตอร์ช็อกยาว-รองบฯซ่อมสร้าง. 2557. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1400430784 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

รูปภาพที่ 3 ความเสียหายของวัดหลังเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย



ที่มา: เหนือแผ่นดินไหว 6.4 ริเตอร์! อ.พานเชียงราย. 2557. คมชัดลึกลับออนไลน์. www.komchadluek.net/detail/20140505/184112.html (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558)

รูปภาพที่ 4 ความเสียหายบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่หลังเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย



ที่มา: ความเสียหายหลังเกิดแผ่นดินไหวบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่. 2557. มติชนออนไลน์ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1399292546 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

**รูปภาพที่ 5 ความเสียหายบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่หลังเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัด
เชียงราย**



ที่มา: ความเสียหายหลังเกิดแผ่นดินไหวบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่. 2557. สปริงส์นิว (Spring News). <http://www.springnews.co.th/economics/87499> (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

รูปภาพที่ 6 ความเสียหายของบ้านเรือนราษฎรหลังเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย



ที่มา: แผ่นดินไหวเชียงรายเสียหายพันล. ผวาอพยพเตอร์รื้อยกยาว-รองบฯซ่อมสร้าง. 2557. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1400430784 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

จากตารางและรูปภาพนอกจากความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายแล้ว จังหวัดใกล้เคียงอีก 6 จังหวัดในเขตภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ พะเยา น่าน แพร่ ลำปาง และ กำแพงเพชร ก็ได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน⁷⁶

จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการให้การช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยธรรมชาติซึ่งก็รวมถึงภัยธรรมชาติที่เกิดจากแผ่นดินไหวด้วย แน่นอนว่าในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยนั้น สิ่งหนึ่งนอกเหนือจากการบริหารจัดการ ตลอดจนนโยบายในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล ก็คืองบประมาณนั่นเอง

⁷⁶ รายงานการเกิดแผ่นดินไหวบริเวณจังหวัดเชียงราย วันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. 2557.

สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา [www.seismology.tmd.go.th/documents/ file/seismo-doc-1404703458.pdf](http://www.seismology.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1404703458.pdf) (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2558)

บทที่ 3

มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในมิติด้านประสิทธิภาพ ในระดับท้องถิ่นของจังหวัดคุเมโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น

บทนำ

จากเหตุการณ์ธรณีพิบัติระหว่างวันที่ 14-16 เมษายน 2559 จังหวัดคุเมโมะโตะ รัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประสบภัยในหลายด้าน และเนื่องจากจังหวัดคุเมโมะโตะไม่ค่อยประสบเหตุการณ์แผ่นดินไหวเฉกเช่นพื้นที่อื่นๆ ในประเทศญี่ปุ่น จึงส่งผลให้การปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในช่วงแรกๆ มีความล่าช้าอยู่บ้าง

เนื้อหาในบทนี้จึงได้อธิบายถึงการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ของสำนักงานเขตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น ตามหลักธรรมาภิบาลในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติงานให้เกิดความคุ้มค่าอันจะบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม⁷⁷ โดยมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน นอกจากนี้ยังต้องมีการลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็นออกไป ซึ่งในกรณีของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น ตัววัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของเจ้าหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนจบ โดยสามารถนำข้อมูลความเสียหายหรือรายละเอียดต่างๆ นั้นไปใช้ดำเนินการต่อได้ในทันที ซึ่งแม้ว่าในการปฏิบัติงานอาจจะไม่สามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานได้ทั้งหมด เนื่องจากมีขั้นตอนตามสายงานบังคับบัญชาหรือที่กฎหมายได้ระบุไว้ แต่การปฏิบัติงานต้องไม่ดำเนินการซ้ำไปซ้ำมา หรือดำเนินการใหม่หลายๆ ครั้ง เพราะการทำเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการยืดเวลาการปฏิบัติงานให้นานขึ้น ยังส่งผลต่อค่าใช้จ่ายที่อาจเพิ่มขึ้นด้วย

⁷⁷ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

3.1 มาตรการและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะภัยพิบัติภัยพิบัติ: การสั่งการ

ในการดำเนินงานตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นในระดับส่วนกลางนั้น รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการกำหนดกรอบในภาพรวมระดับประเทศ ในรูปของกฎหมายซึ่งบังคับใช้ภายในประเทศ เช่น การประกาศพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน Disaster Countermeasures Basic Act ปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) และได้มีการแก้ไขเนื้อหาในฉบับให้มีความทันสมัยตามความจำเป็น ซึ่งในเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการสำคัญไว้หลายด้าน อาทิ มาตรการการป้องกันการเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน มาตรการการบรรเทาความเสียหายขณะเกิดภัยพิบัติ และมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติเอาไว้ด้วย⁷⁸ ทั้งนี้ มาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน Disaster Countermeasures Basic Act ปี ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้เอื้อให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีทิศทางในการบริหารจัดการด้วยตัวเองได้อย่างชัดเจน

ขณะเดียวกันในระดับท้องถิ่นหรือระดับจังหวัดคุมะโมะโตะนั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) จะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยการวางแผนงานต่าง ๆ ตลอดจนก่อสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว อีกทั้งยังต้องดำเนินการจัดการและสั่งการให้เจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งในกรณีของจังหวัดคุมะโมะโตะนั้น ได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการสำรวจความเสียหาย แล้วนำข้อมูลนั้นมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนเพื่อก่อสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กลุ่มนี้เรียกว่าเจ้าหน้าที่ประสานงานข้อมูล (Information Liaison Officers) ซึ่งเป็นการทำงานระหว่างรัฐบาลกลางและเขตปกครองท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบมีข้อมูลเดียวกัน

⁷⁸ ชาญวิทย์ ชัยกันย์. ม.ป.ป. ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย ใน ศิริพร วัชรกุล (บรรณาธิการ). 2559. การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย: ระบบการจัดการ ตัวแสดงและความช่วยเหลือ = *Emergency Response in Japan and Thailand: System, Management, Actors, and Assistance*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 163.

ในการสั่งการตามมาตรการและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะที่พุกอ้ายนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ เนื่องจากการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นนั้น ระบบราชการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนหรือระดับจังหวัด (Prefectures) และระดับล่างหรือระดับเทศบาล (Municipal) โดยการปกครองในระดับจังหวัดนั้น จะมีพื้นที่การดำเนินงานที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปฏิบัติงานจะต้องขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว จังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เฉพาะในการให้คำแนะนำหรือเสนอแนวทางในการดำเนินงานให้แก่เทศบาลเท่านั้น ตัวจังหวัดเองไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการต่อเทศบาลได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะขนาดพื้นที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น⁷⁹

สำหรับกระบวนการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นนั้น การสั่งการและขั้นตอนการดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะเป็นลักษณะการประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้น จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น กล่าวคือปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ขั้นตอนการอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในศูนย์อพยพชั่วคราว (Evacuation Center) จากนั้นจึงพิจารณาที่ตั้งในการก่อสร้างที่พักชั่วคราว⁸⁰ และหลังจากการก่อสร้างที่

⁷⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ม.ป.ป. รายงานวิจัยเรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ. <http://www.local.moi.go.th/document%205.pdf> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560).

⁸⁰ สำหรับบ้านชั่วคราวแบบธรรมดา นั้น รัฐบาลได้เตรียมการสร้างเพื่อรองรับผู้ประสบภัยเอาไว้ทั้งสิ้น 4,303 หลัง จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะครั้งนี้มีผู้ประสบภัยทั้งสิ้นจำนวน 42,988 คน หรือ 18,506 ครอบครัว ซึ่งในปัจจุบัน (ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560) มีผู้ประสบภัยยังมีจำนวน 9,835 อาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวจำนวนทั้งสิ้น 3,845 หลัง ในส่วนของที่พักชั่วคราวแบบเป็นห้องชุดหรืออะพาร์ตเมนต์นั้นมีผู้ประสบภัย จำนวนทั้งสิ้น 31,051 คน อาศัยอยู่ในอะพาร์ตเมนต์ จำนวน 12,362 ครอบครัว (ห้อง) นอกจากนี้ยังมีที่พักของรัฐบาล ซึ่งมีจำนวนผู้ประสบภัยพักอยู่จำนวนทั้งสิ้น 1,555 คน หรือ 723 ครอบครัว ในกรณีการเข้าพักนั้น มีการแบ่งออกเป็นภายในจังหวัดคุมาโมโตะ (เขตเมือง) และนอกจังหวัด (นอกเมือง) เนื่องจากไม่มีที่พักชั่วคราวที่นอกจังหวัดฉะนั้นผู้ประสบภัยที่พุกอ้ายอยู่นอกจังหวัดก็ต้องเข้าพักในพักชั่วคราวแบบเป็นห้องชุดหรืออะพาร์ตเมนต์หรือที่อาศัยของรัฐบาล

พักอาศัยชั่วคราวเสร็จสิ้นลง จึงจะเป็นกระบวนการย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราว เพื่อ
รอย้ายไปพักอาศัยยังที่พักอาศัยถาวรต่อไป

ในกรณีของจังหวัดคุมาโมโตะนั้น รัฐบาลท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัดและระดับเทศบาลจึงมีอำนาจ
ในการดำเนินการพิจารณาตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูและสิ่งการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแก่
ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ โดยรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ หรือ สำนักงาน
เขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้ดำเนินการกำหนดแผนการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยซึ่งพักอาศัย
อยู่ในศูนย์อพยพชั่วคราวไปยังที่พักพิงชั่วคราวในเขตจังหวัดคุมาโมโตะ โดยเบื้องต้นสำนักงานเขตการ
ปกครองจังหวัดคุมาโมโตะจะเป็นผู้สั่งการให้มีการจัดตั้งสำนักงานฟื้นฟูและบูรณะจังหวัดคุมาโมโตะ
(The Kumamoto Earthquake Recovery and Reconstruction Headquarters) ขึ้นตามแผนการปฏิบัติ
งานดังนี้

1. การอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในศูนย์อพยพ (Evacuation Center)

สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้จัดตั้งศูนย์อพยพชั่วคราวขึ้นจำนวน 855 ศูนย์
เพื่อรองรับผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 183,882 คน โดยสามารถย้ายผู้ประสบภัยเข้าพักในที่พักอาศัย
ชั่วคราวเดือนกันยายน 2559⁸¹ ระยะเวลาในการพักอาศัยในศูนย์อพยพคือระหว่างเดือนเมษายน -
ตุลาคม 2559⁸² โดยการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับผู้ประสบภัยและสภาพความเป็นอยู่ภายในศูนย์
อพยพชั่วคราวดังปรากฏอยู่ในรูปภาพที่ 9 และ 10 ตามลำดับ

⁸¹ APAN PLATFORM Aid to Victims of the Kumamoto Earthquakes (Emergency Response to Earthquake
in Kumamoto) FY 2016 Report. 2016. Japan Platform. [http://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-
disaster2016_report_en.pdf](http://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report_en.pdf) (accessed July 20, 2017).

⁸² Final Report on Kumamoto Earthquakes Response. 2016. Church World Service (CWS).
https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2017/09/Narrative-Report_Kumamoto.pdf (accessed July 20, 2017).

รูปภาพที่ 7 การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการอพยพของผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะ



ที่มา: The Mainichi Shimbun . 2016. Architect's cardboard tube and cloth partitions bring privacy to evacuation centers.
<https://mainichi.jp/english/articles/20160425/p2a/00m/0na/002000c> (accessed January 18, 2018).

รูปภาพที่ 8 สภาพความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัยภายในศูนย์พักพิงชั่วคราวจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะ



ที่มา: Shutterstock. 2018. <https://www.shutterstock.com/image-photo/kumamoto-japan-april-16-earthquake-survivors-623427662>
(accessed January 18, 2018)

2. การอพยพผู้ประสบภัยจากศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว (Temporary Housing)

ด้านการอพยพผู้ประสบภัยไปยังศูนย์อพยพ (Evacuation Center) นั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้ดำเนินการจัดสร้างที่พักอาศัยชั่วคราว โดยเริ่มการก่อสร้างในเดือนมิถุนายน 2559 โดยในส่วนแรกแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม (ในเขตเมือง) ในขณะที่บางส่วนแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2559 จากนั้นจึงได้อนุญาตให้ผู้ประสบภัยบางส่วนทยอยเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวจนกระทั่งประกาศปิดศูนย์อพยพในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559

สำหรับที่พักอาศัยชั่วคราวนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 20,209 หลัง ซึ่งตั้งอยู่ทั้งในและนอกตัวจังหวัดคุมาโมโตะ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ที่พักชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 4,157 หลัง/ห้อง
2. ที่พักชั่วคราวที่เช่าโดยรัฐบาล จำนวนทั้งสิ้น 14,895 หลัง/ห้อง
3. ที่พักสาธารณะ (Public Housing) จำนวนทั้งสิ้น 1,157 หลัง/ห้อง⁸³

การศึกษาวិจัยตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะนี้ อยู่ในช่วงเวลาที่ยังมีรัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยไปจนกระทั่งผู้ประสบภัยสามารถย้ายออกจากที่พักชั่วคราวไปพักอาศัยยังที่พักถาวร โดยรูปภาพที่ 9, 10, และ 11 แสดงให้เห็นถึงที่พักชั่วคราวซึ่งสร้างโดยรัฐบาลท้องถิ่นในเขตเมือง Minamiaso และ Mashiki ซึ่งตัวที่พักอาศัยจะถูกสร้างขึ้นเป็นยูนิต

⁸³ APAN PLATFORM Aid to Victims of the Kumamoto Earthquakes (Emergency Response to Earthquake in Kumamoto) FY 2016 Report. 2016. Japan Platform. http://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report_en.pdf (accessed July 20, 2017).

รูปภาพที่ 9 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Minamiaso Village จังหวัดคุมาโมโตะ



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 10 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town จังหวัดคุมาโมโตะ



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 11 ที่บ้านพักชั่วคราวในเขตเมือง Mashiki ภายในจังหวัดคุโมะโมะโตะ



ที่มา: Quake-hit town in Kumamoto opens first batch of temp housing units. 2016. <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/06/14/national/temporary-housing-units-opening-mashikis-quake-displaced-residents/#.WtbkZTO-mM8> (accessed January 18, 2018).

3. การย้ายจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังที่พักอาศัยถาวร (Permanent Housing)

หลังจากผู้ประสบภัยได้เข้าพักอาศัยยังบ้านพักอาศัยชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ผู้ประสบภัยบางส่วนได้เริ่มดำเนินการซ่อมแซมและสร้างที่พักอาศัยถาวร ขณะเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นก็มีแผนในการสร้างบ้านพักถาวรให้กับผู้ประสบภัย โดยจากข้อมูล ณ วันที่ 12 มิถุนายน 2561 มีรายงานว่าครอบครัวผู้ประสบภัยจำนวน 12 ครอบครัวได้ย้ายเข้าบ้านพักถาวรในหมู่บ้าน Nishihara เป็นที่เรียบร้อยแล้วและรัฐบาลมีแผนที่จะสร้างบ้านพักถาวรขึ้นอีกจำนวน 1,735 หลัง ทั้งนี้มีการคาดการณ์ไว้ว่า บ้านพักถาวรอีกจำนวน 45 หลังจะแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2561 นี้

จากการสังเกตรั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปยังขั้นตอนที่ 2 การอพยพผู้ประสบภัยจากศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว (Temporary Housing) และขั้นตอนที่ 3 การย้ายจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังที่พักอาศัยถาวร (Permanent Housing) นั้น พบว่าการสังเกตรั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 มีความรวดเร็วมาก เนื่องจาก

รัฐบาลมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัย และ โรงเรียนเพื่อใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น สนามกีฬาในร่ม (Indoor Stadium) เป็นที่พักอาศัยชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัย

อย่างไรก็ตาม การสั่งการและการปฏิบัติงานในขั้นตอนที่ 2 การอพยพผู้ประสบภัยจากศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว (Temporary Housing) นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ในทันทีด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ กล่าวคือ 1. ปัญหาในการหาที่ดินที่มีความเหมาะสม ใกล้แหล่งชุมชน และมีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะสร้างบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยในจำนวนมาก และ 2. การเกิดแผ่นดินไหวตามมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การดำเนินการในการสร้างที่พักชั่วคราวไม่สามารถทำได้ในทันที ผลคือผู้ประสบภัยจึงต้องอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพในระยะเวลาที่ยาวนานกว่าที่ควร ดังนั้นสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะ จึงได้เริ่มดำเนินการจัดสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวในเดือนมิถุนายน 2559 โดยส่วนแรกแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม (ในเขตเมือง) และอีกส่วนหนึ่งแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2559 จากนั้นจึงได้อนุญาตให้ผู้ประสบภัยบางส่วนทยอยเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวจนกระทั่งประกาศปิดศูนย์อพยพในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559

แม้ว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะเป็นไปด้วยความล่าช้านี้ ด้วยติดปัญหาบางประการ สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้มีแผนการดำเนินการในการสร้างบ้านพักชั่วคราวดังปรากฏในตารางที่ 7 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 7 แผนการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราว จังหวัดคุมะโมะโตะ

เทศบาล Municipality	แผน Planned		ก่อสร้างจริง Constructed	
	จำนวนที่ดิน Number of housing estates	จำนวนบ้าน Number of houses	จำนวนที่ดิน Number of housing estates	จำนวนบ้าน Number of houses
เมือง Kumamoto City	9	541	9	541
เมือง Uto City	6	143	4	117
Uki City	6	176	4	143
Misato Town	3	41	2	26
เมือง Oozu Town	6	91	6	91
เมือง Kuyo Town	1	20	1	20
เมือง Aso City	4	101	4	101
เมือง Ubuyama Village	2	9	2	9
เมือง Minami Aso Village	8	401	8	401
เมือง Nishihara Village	5	312	4	302
เมือง Mifune Town	21	425	17	328
เมือง Kashima Town	11	208	11	208
เมือง Mashiki Town	18	1,562	16	1,492
เมือง Kosa City	6	228	6	228
เมือง Yamato Town	1	6	1	6
เมือง Hikawa Town	3	39	3	39
รวมทั้งสิ้น Total	110	4,303	98	4,052

ข้อมูล ณ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2559

ที่มา: The Earthquake Engineering Field Investigation Team (EEFIT), *The Kumamoto Japan earthquake of 14 and 16 April 2016*, 85.

จากตารางแสดงถึงจำนวนที่พักอาศัยชั่วคราวที่มีการวางแผนและได้ก่อสร้างจริงในระยะเวลา 6 เดือนหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว โดยการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวนั้น จำนวนบ้านพักชั่วคราวกว่า 90% อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ⁸⁴

สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในระดับจังหวัดคุมะโมะโตะนั้น สำนักงานเขตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) เอง ก็ได้มีการสั่งการให้เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติ

⁸⁴ The Kumamoto Japan earthquake of 14 and 16 April 2016. 2017. The Earthquake Engineering Field Investigation Team (EEFIT). https://www.researchgate.net/publication/318207568_The_Kumamoto_Japan_Earthquakes_of_14_and_16_April_2016_A_Field_Report_by_EEFIT_mM8 (accessed January 18, 2017).

หน้าที่ในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือผู้ประสบภัย ในการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัย แผ่นดินไหว โดยมีการจัดการและมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 8,388 คน เข้าไปตรวจสอบขอบเขตความเสียหายที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาล เพื่อนำข้อมูลนั้นมาวางแผนงานในการ ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวด้านที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับผู้ประสบภัยที่จำเป็นต้องเข้ามาพัก อาศัยจำนวนทั้งสิ้น 183,882 คน

ด้านการบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยโดยรัฐบาลท้องถิ่นนั้นพบว่า หลังจากเกิดเหตุแผ่นดินไหวและได้มีการอพยพผู้ประสบภัยแล้วไปพักอาศัยยังศูนย์อพยพชั่วคราวแล้ว นั้น รัฐบาลท้องถิ่นได้มีการดำเนินการพิจารณามาตรการเยียวยาและได้มีการสั่งการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ต่างๆ โดยสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะโดย ได้กำหนดแผนในการสร้างที่พักชั่วคราวและเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยเพื่อเข้าพักในที่พักอาศัยชั่วคราว จำนวนทั้งสิ้น 20,209 หลัง โดยได้เริ่มดำเนินการในเดือนมิถุนายน 2559 และสามารถเคลื่อนย้าย ผู้ประสบภัยไปยังที่พักชั่วคราวได้จนหมดภายในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน กล่าวคือใช้ระยะเวลาในการ ดำเนินการทั้งหมดประมาณ 6 เดือนหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว สำหรับการบริหาร จัดการระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน โดยในระดับ ส่วนกลางจะดูแลภาพรวมและให้ความช่วยเหลือในช่วงภาวะฉุกเฉินซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อซึ่งต้อง ได้รับการดูแลช่วยเหลือจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ส่วนกลางยังให้ความช่วยเหลือในเรื่องของ งบประมาณด้านการฟื้นฟูเยียวยา และขณะเดียวกันในระดับท้องถิ่นก็มีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ตลอดจนดูแลสั่งการด้านการวางแผนฟื้นฟู การสร้างที่พักอาศัยทั้งที่เป็นบ้านพักชั่วคราวและบ้านพัก ถาวรให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งนี้ในการบริหารจัดการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นได้ใช้ระบบ การฐานข้อมูลกลาง โดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการสำรวจและประสานงานด้านข้อมูลเพื่อให้เป็นข้อมูล กลาง

3.2 บทสรุป

มาตรการและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะกับที่พักอาศัยด้านการสังการนั้น พบว่า สำนักงานเขตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) มีอิสระในการดำเนินการสังการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะที่พักออาศัย อีกทั้งการดำเนินการการบริหารจัดการ ตลอดจนดูแลสังการด้านการวางแผนฟื้นฟู การสร้างที่พักออาศัยทั้งที่เป็นบ้านพักชั่วคราวและบ้านพักถาวรให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัตินั้น มีการประสานงานระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง โดยมีการส่งผลให้การเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ญี่ปุ่นที่เอื้อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะการทำฐานข้อมูลกลางนั้นจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องเสียเวลา หรือเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูล นั่นคือประหยัดต้นทุน (Cost) ประหยัดทรัพยากร (Resources) และประหยัดเวลา (Time) จึงเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบความถูกต้องก่อนเข้าสู่ระบบ จากนั้นก็สามารถอ้างข้อมูลจากฐานข้อมูลนั้นได้ โดยไม่ต้องสอบถามย้อนไปมา ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบก็สามารถได้รับการช่วยเหลือเยียวยาได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งก็เป็นการบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง

บทที่ 4

ธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย

ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน

บทนำ

การดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้นถือเป็นอีกหนึ่งภารกิจที่รัฐบาลจักต้องดำเนินการ คำว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้นหมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงต้องตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม⁸⁵

สำหรับเนื้อหาในบทนี้จะอธิบายถึงการดำเนินงานของจังหวัดชุมมะโตะในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยภายใต้หลักการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งในกรณีของจังหวัดชุมมะโตะนี้หมายถึงการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยได้ในระยะเวลาที่กำหนดหรือเหมาะสม สามารถสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ และมีความพึงพอใจในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการตอบสนองความต้องการของประชาชนสามารถแบ่งตามตัวชี้วัดเรื่องการฟื้นฟูบูรณะ⁸⁶

จำนวน 4 ตัว คือ

ตัวที่ 5. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and Construction of Building) หมายถึง การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นที่พักอาศัยและการก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ซึ่งมีความสำคัญต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์

⁸⁵หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

⁸⁶ Brown, D. et al. 2016. Monitoring and Evaluating Post-Disaster Recovery Using High-Resolution Satellite Imagery – Towards Standardised Indicators for Post-Disaster Recovery. <http://www.carltd.com/sites/carwebsite/files/CAR%20Brown%20Monitoring%20recovery%20standardised%20indicators.pdf>. (accessed July, 29, 2017).

ตัวที่ 7. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction) หมายถึง ขนาด รูปร่าง การจัดตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการก่อสร้างและความพึงพอใจของผู้ประสบภัย

ตัวที่ 8. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary Dwelling and Shelters) หมายถึง ขนาดที่พักอาศัยพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย

ตัวที่ 10. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration , Education, Healthcare and Religious Facilities) หมายถึง การให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนาแก่ผู้ประสบภัย เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถดำเนินชีวิตได้ใกล้เคียงกับช่วงเวลาปกติมากที่สุด

4.1 การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and construction of building)

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมาโมะโตะเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2559 นั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ได้ดำเนินการการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร ซึ่งจากการสัมภาษณ์ได้ข้อมูลว่าในการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคารหรือที่พักอาศัยที่ได้รับความเสียหายจากเหตุภัยพิบัตินั้น โดยใช้เกณฑ์การประเมินความเสียหาย 5 ระดับคือ

ระดับที่ 1 เสียหายทั้งหมด คือ 100%

ระดับที่ 2 เสียหายมากกว่า 50%

ระดับที่ 3 เสียหายประมาณ 50%

ระดับที่ 4 เสียหายเพียงบางส่วน คือน้อยกว่า 50%

ระดับที่ 5 ไม่ได้รับความเสียหายเลย⁸⁷

⁸⁷บทสัมภาษณ์ 1. Ms. Kumiko Kai, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting 2. Mr.Masayuki Etou, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting 3. Mr.Tomoo Murakami, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting (14 ธันวาคม 2560).

ซึ่งเป็นเกณฑ์การประเมินตามที่รัฐบาลกำหนด สำหรับการพิจารณาความเสียหายโดยใช้เกณฑ์ดังกล่าวนี้ จะดำเนินการโดยหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสำรวจข้อมูลและพิจารณาความเสียหาย อย่างไรก็ตามพบว่าเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพียงแต่นำข้อมูลซึ่งผ่านการสำรวจมาแล้วมาดำเนินการพิจารณาตามเกณฑ์ที่กำหนด ผลคือการพิจารณาและประเมินระดับความเสียหายของเจ้าหน้าที่บางส่วนมีความคลาดเคลื่อนและไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นความเสียหายในระดับความเสียหายเล็กน้อย ซึ่งสามารถซ่อมแซมได้โดยง่าย เช่น บางครอบครัวมีที่พักอาศัยซึ่งได้รับความเสียหาย โดยดูจากภายนอกแล้วมีเพียงแค่รอยแตกร้าวเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วที่ที่พักอาศัยหลังนี้ได้รับความเสียหายในระดับฐานรากและโครงสร้าง ซึ่งถือเป็นความเสียหายในระดับความเสียหายสูงสุด ดังนั้นในการพิจารณาตามเกณฑ์ที่ที่พักอาศัยนี้จะอยู่ในเกณฑ์ความเสียหายในระดับที่ 1 เสียหายทั้งหลัง คือ 100% หรือ ระดับที่ 2 เสียหายมากกว่า 50% ซึ่งจำเป็นต้องทำการรื้อถอน เนื่องจากโครงสร้างของตัวตึกทรุด และเอียง ผู้พักอาศัยไม่ควรพักอาศัยต่อไปได้ เพราะหากทำการซ่อมแซมเฉพาะรอยร้าวที่สามารถมองเห็นจากภายนอก และเกิดความเสี่ยงที่ฐานรากที่มีรอยร้าวอาจหักจนบ้านพังนั้นพังทลายลงได้ทุกเมื่อ⁸⁸ ซึ่งความเสียหายที่โครงสร้างปรากฏอยู่ในรูปภาพที่ 12, 13, 14, และ 15,

⁸⁸บทสัมภาษณ์ Ms. Yu Terashima, resident, Kumamoto City, (10 ธันวาคม 2560).

รูปภาพที่ 12 ความเสียหายของพักอาศัยในเขตเมืองคุมะโมะโตะ



ภาพถ่ายโดยนักวิจัยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 13 ความเสียหายของพักอาศัยในเขตเมืองคุมะโมะโตะ



ภาพถ่ายโดยนักวิจัยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 14 ความเสียหายของพักอาศัยในเขตเมืองคุมะโมะโตะ



ภาพถ่ายโดยนักวิจัยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 15 สภาพผนังบ้านในเขตเมืองคุมะโมะโตะ ที่มีรอยร้าว แต่ฐานรากของตัวบ้านหักร้าว



ภาพถ่ายโดยนักวิจัยเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2560

จากรูปภาพที่ 12, 13, 14, และ 15, เป็นรูปถ่ายของห้องชุดในเขตเมืองคูมะโมะโตะ ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 14-16 เมษายน 2559 โดยความเสียหายจากด้านนอกมีเพียงแค่อรอยแตกร้าว แต่อาคารห้องชุดดังกล่าวมีความจำเป็นต้องรื้อถอนเนื่องจากโครงสร้างของตัวตึกทรุดและเอียง จนผู้พักอาศัยไม่สามารถพักอาศัยต่อไปได้เนื่องจากตัวตึกได้รับความเสียหายในระดับฐานราก และมีความเสี่ยงที่ตัวตึกจะพังทลายลงได้ทุกขณะ ดังนั้นการที่รัฐบาลส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยเพื่อทำหน้าที่สำรวจและเป็นผู้พิจารณาความเสียหายตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดเอาไว้ โดยการตัดสินใจตามเกณฑ์ประเมินของเจ้าหน้าที่แต่ละคนก็มีความแตกต่างกันนั้น ส่งผลให้มีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งไม่ยอมรับผลการประเมิน และได้ยื่นเอกสารร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ โดยการพิจารณาในครั้งที่สอง (Second Inspection) นี้ จะดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สถาปนิกและวิศวกรเข้าร่วมการพิจารณาด้วย ซึ่งการร้องขอให้ดำเนินการสำรวจในครั้งใหม่นี้ส่งผลให้การสำรวจและการพิจารณาความเสียหายมีความล่าช้า ดังนั้นรัฐบาลจึงยังไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ก่อสร้าง หรือซ่อมแซมที่พักอาศัยให้กับผู้ประสบภัยได้จนกว่าการพิจารณาในครั้งที่สองจะแล้วเสร็จ ซึ่งนั่นหมายถึงการปฏิบัติงานของรัฐบาลท้องถิ่นจะยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนที่กำลังรอการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยเร็วนั่นเอง

4.1.1 วงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่

ด้านวงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่นั้น เกณฑ์การพิจารณาวงเงินให้ความช่วยเหลือในการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and construction of building) ตลอดจนมาตรการความช่วยเหลืออื่นๆ มาจากงบประมาณหลัก 2 ส่วนคือ

1. งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลาง ถือเป็นงบประมาณหลักในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยมีการทยอยเบิกจ่ายตามภารกิจซึ่งแตกต่างกันตามหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ ซึ่งงบประมาณจะได้รับการพิจารณาโดยหน่วยงานตามภารกิจนั้นๆ ด้วย

2. เงินบริจาคจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งมาจากทั้งภายในและนอกประเทศ

สำหรับวงเงินในการให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่นั้น มีทั้งการให้ความช่วยเหลือแบบสร้างที่พักอาศัยใหม่ การให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมส่วนที่พังทลายเสียหาย หรือการให้ความช่วยเหลือในลักษณะออกค่าเช่าที่พักอาศัยให้กับผู้ประสบภัย ดังรายละเอียดในตารางที่ 8 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 8 วงเงินในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุแผ่นดินไหวเมืองคุมะโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น

จำนวนผู้อาศัย	สร้างใหม่	ซ่อมแซม	เช่า
ผู้อาศัยมากกว่า 2 คน			
เสียหายทั้งหมด	3 ล้านบาท	2.5 ล้านบาท	1.5 ล้านบาท
เสียหาย 50%	2.5 ล้านบาท	1.5 ล้านบาท	1 ล้านบาท
ผู้อาศัยคนเดียว			
เสียหายทั้งหมด	2.25 ล้านบาท	1.5 ล้านบาท	1.25 ล้านบาท
เสียหาย 50%	1.875 ล้านบาท	1.125 ล้านบาท	0.75 ล้านบาท

ที่มา: เอกสารวงเงินการให้ความช่วยเหลือเยียวยากรณีผู้ประสบภัย สำนักงานเขตจังหวัดคุมะโมะโตะ

จากตารางงบประมาณที่ต้องได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางนั้น สำนักงานเขตปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะจะยังไม่ได้รับการสนับสนุนในทันที เนื่องจากมีขั้นตอนในการพิจารณาและจัดสรรงบประมาณโดยงบประมาณจากส่วนกลาง ดังนั้นสำนักงานเขตปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ จึงต้องใช้งบประมาณจากทางจังหวัดและเงินบริจาคจากหน่วยงานเอกชนภายนอกสำรองจ่ายในส่วนที่เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลไปก่อน

4.1.2 ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ

ตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน Disaster Countermeasures Basic Act ปี 1961 (พ.ศ. 2504) หมวดที่ 7 มาตรการทางการเงินได้กำหนดความรับผิดชอบด้านการเงินสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ และรายละเอียดอื่นๆ ไว้ดังนี้

มาตรา 96 ได้กล่าวถึง ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางในการให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูบูรณะไว้ว่า ค่าใช้จ่ายจำเป็นในการฟื้นฟูบูรณะตลอดจนโครงการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัตินั้น รัฐบาลกลางอาจผู้รับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนหรือให้เฉพาะเงินช่วยเหลือก็ได้

ขณะที่มาตรา 97 ได้กล่าวไว้ว่า ในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติรุนแรง รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดโดยใช้มาตรการฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะ ด้วยความรวดเร็วและเหมาะสม และในเวลาเดียวกันจะต้องดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเป็นธรรมด้านภาระค่าใช้จ่ายในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายและต้องมีการฟื้นฟูบูรณะ

สำหรับมาตรา 99 นั้น ได้ระบุรายละเอียดโดยอ้างจากมาตรา 97 ถึงประเด็นด้านล่างนี้

(1) มาตรฐานให้ความช่วยเหลือด้านทรัพย์สิน (พิเศษ) และการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติรุนแรง

(2) การสนับสนุนด้านการเงินพิเศษโดยรัฐบาลกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงโครงการฟื้นฟูบูรณะเมื่อเกิดภัยพิบัติที่รุนแรงอื่นๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานที่เหมาะสม

(3) สิ่งจูงใจพิเศษอื่นๆ สำหรับผู้ประสบภัยพิบัติรุนแรง

สำหรับมาตรการทางการเงินของรัฐเพื่อรับมือกับความเสียหายจากภัยพิบัตินั้น ได้ระบุไว้ในมาตรา 100 ว่า เพื่อให้สามารถรับมือกับความเสียหายจากภัยพิบัติได้โดยไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารการเงินของประเทศและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการทางการเงินที่จำเป็น โดยรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญอย่างเต็มที่ในเรื่องการจัดสรรเงินทุนสำรองและการดำเนินการเกี่ยวกับการขาดดุลของงบประมาณ

สำหรับกองทุนภัยพิบัติของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นนั้น ได้ระบุไว้ในมาตรา 101 ว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายฉุกเฉินภายใต้มาตรการตามนโยบายป้องกันภัยพิบัติ สำหรับกรณีพิเศษในการออกหุ้นกู้นั้น ได้กำหนดในมาตรา 102 ว่า

1. รัฐบาลท้องถิ่นอาจออกพันธบัตรในประเทศเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนเฉพาะในปีที่เกิดภัยพิบัติตามที่ระบุไว้ในบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น (ฉบับที่ 109 ปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491)) ซึ่งต้องมีเงื่อนไขดังนี้

(1) ในกรณีที่ได้รับการลดหย่อนและยกเว้นตามกฎหมาย ซึ่งออกโดย Ministry of Local Autonomy ด้านภาษีท้องถิ่น ค่าเช่า ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ เพื่อให้ครอบคลุมการขาดดุลของรายได้ในจำนวนเงินที่เทียบเท่ากับระดับและขอบเขตของความเสียหายของภัยพิบัตินั้นๆ

(2) เป็นแหล่งเงินทุนซึ่งครอบคลุมบัญชีรายจ่ายทั่วไปของรัฐบาลท้องถิ่นตามข้อบัญญัติของกระทรวงมหาดไทยในการป้องกันภัยพิบัติ มาตรการฉุกเฉินในยามภัยพิบัติ หรือการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ

2. รัฐบาลจะต้องให้การยอมรับพันธบัตรภายในประเทศซึ่งได้กล่าวไว้ในวรรคก่อนเพื่อเป็นกองทุนโดยความพิทักษ์ของสำนักงานกองทุนทรัสต์หรือตามที่กำหนดไว้ในบัญชีพิเศษสำหรับการประกันชีวิตกับกิจการไปรษณีย์และเงินรายปี (ซึ่งเรียกว่ากองทุนรวมรัฐบาล)

3. เมื่อพันธบัตรในประเทศซึ่งระบุไว้ในวรรค 1 ได้รับการยอมรับโดยกองทุนของรัฐบาล อัตราดอกเบี้ย วิธีการไถ่ถอนและเรื่องที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะต้องได้รับการบัญญัติ สำหรับมาตรการตามโครงการฟื้นฟูบูรณะที่รัฐไม่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตราที่ 103 ว่า รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอาจกำหนดมาตรการพิเศษเพื่อสนับสนุนทรัพยากรสำหรับค่าใช้จ่ายในโครงการฟื้นฟูบูรณะ หากงบประมาณสนับสนุนโดยรัฐบาลกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานเพื่อการฟื้นฟูบูรณะซึ่งเกิดจากภัยพิบัติรุนแรง เนื่องจากจะก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากจนเกินไป

นอกจากนี้ ยังได้มีข้อบัญญัติเกี่ยวกับสินเชื่อจากภัยพิบัติ โดยมีรายละเอียดในมาตรา 104 ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ วงเงินกู้ยืมซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือวงเงินกู้ยืมอื่น ๆ ภายใต้ข้อกำหนดของ

กฎหมายให้ถือเป็นเงินกู้ยืมพิเศษกรณีภัยพิบัติ จะต้องมีการขยายระยะเวลาให้ผู้ประสบภัยในการไถ่ถอน หรือโอนเปลี่ยนเงินกู้เก่าไปเป็นเงินกู้ใหม่และให้ลดอัตราดอกเบี้ยและให้ใช้มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์⁸⁹

ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับและการจ่ายค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน Disaster Countermeasures Basic Act ปี 1961 (พ.ศ. 2504) มาตรา 97 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดโดยใช้มาตรการฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะด้วยความรวดเร็วและเหมาะสม และมาตรา 99 ว่าด้วยเรื่อง (1) มาตรฐานให้ความช่วยเหลือด้านทรัพย์สิน (พิเศษ) และการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติรุนแรง และ (2) การสนับสนุนด้านการเงินพิเศษโดยรัฐบาลกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงโครงการฟื้นฟูบูรณะเมื่อเกิดภัยพิบัติที่รุนแรงอื่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนงานที่เหมาะสมนั้น เป็นหน้าที่ตามความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งต้องดำเนินงานภายใต้คำแนะนำของรัฐบาลกลาง ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลความเสียหายที่ได้รับการสำรวจแล้วโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ โดยการพิจารณานั้นจะดูจากเอกสาร ตลอดจนข้อมูลความเสียหายซึ่งได้รับการรับรองความเสียหาย (damage certification surveys) และใบรับรองความเสียหายจากภัยพิบัติ (Disaster Affected Certificate) ซึ่งระบุถึงระดับความเสียหายของที่พักอาศัยหลังนั้น ๆ

4.1.3 กระบวนการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในเรื่องของบ้านพักชั่วคราว

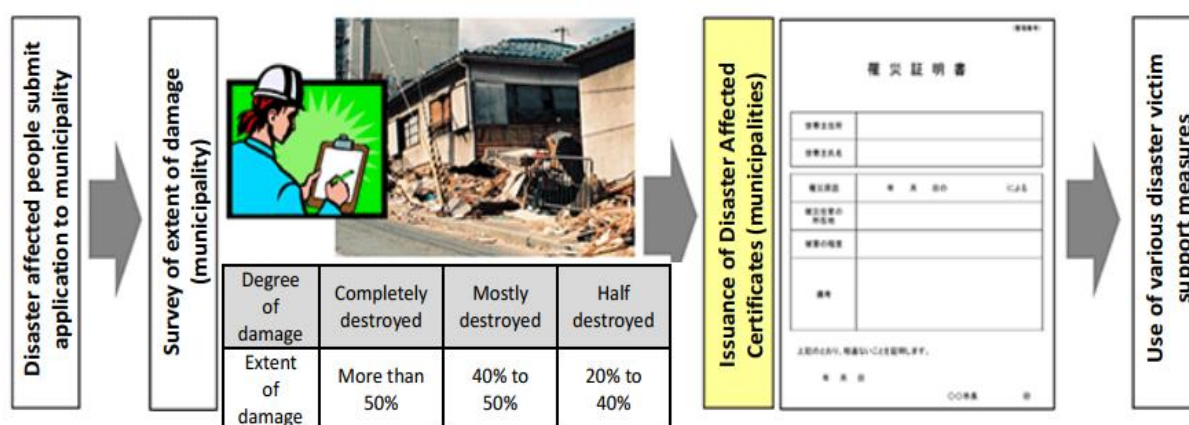
สำหรับการสำรวจเพื่อการรับรองความเสียหายและการออกไปรับรองความเสียหายนั้น ผู้ประสบภัยซึ่งพักอาศัยอยู่ในเขตเมืองคุมาโมโตะให้ยื่นคำขอต่อสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) เป็นผู้ดำเนินการสำรวจ ในขณะที่ผู้ประสบภัยซึ่งมีที่พักอาศัยอยู่ในเขตเทศบาลให้ยื่นคำขอต่อนายกเทศมนตรีของเมืองนั้น ๆ โดยนายกเทศมนตรีจักต้องสั่งการให้มีการสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นกับที่พักอาศัยหรือความเสียหายอื่น โดยไม่ชักช้า และ

⁸⁹ Disaster Countermeasures Basic Act. 1997. The Asian Disaster Reduction Center Japan.

<http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf> (accessed June 10, 2017).

ให้ออกใบรับรองความเสียหายที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ มาตรา 90-2 เพื่อจกได้ใช้ใบรับรองความเสียหายนั้นมาประกอบการพิจารณาตามมาตรการการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติต่าง ๆ⁹⁰ โดยมีขั้นตอนดังภาพข้างล่างนี้

รูปภาพที่ 16 กระบวนการช่วยเหลือในเรื่องของบ้านพักชั่วคราว



ที่มา: White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

จากรูปภาพที่ 16 สามารถสรุปได้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น ผู้ประสบภัยจะต้องยื่นคำร้องขอพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อเทศบาล เมื่อเทศบาลได้รับคำร้องแล้ว จะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้น จากนั้นจึงจะออกใบรับรองความเสียหายจากภัยพิบัติ โดยระดับความเสียหายของที่พักอาศัยจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เสียหายทั้งหมด (มากกว่า 50%) เสียหายเกือบทั้งหมด (เสียหาย 40% -50%) และเสียหายเพียงครึ่งหลัง (เสียหาย 20% - 40%) โดยใบรับรองความเสียหายจากภัยพิบัตินี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน Disaster Countermeasures Basic Act ปี 1961 (พ.ศ. 2504) มาตราที่ 90 วรรค 2 ซึ่งถูกประกาศบังคับใช้ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติต่าง ๆ

⁹⁰ Disaster Countermeasures Basic Act. 1997. The Asian Disaster Reduction Center Japan. <http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf> (accessed June 10, 2017).

ในกรณีของจังหวัดคุมาโมโตะนั้น มีจำนวนผู้ประสบภัยที่ยื่นความประสงค์ในการขอใบรับรองความเสียหายจากภัยพิบัติจำนวน 208,983 ราย (ข้อมูลเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2560) โดยทางรัฐบาลจังหวัดคุมาโมโตะได้ออกใบรับรองความเสียหายจากภัยพิบัติให้แก่ผู้ประสบภัยแล้วเสร็จจำนวน 201,399 ราย คิดเป็น 96.4% ของจำนวนที่ยื่นความประสงค์ทั้งหมด ซึ่งสามารถจำแนกจำนวนผู้ยื่นคำร้องได้ดังตารางที่ 9 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 9 จำนวนผู้ยื่นคำร้องขอใบรับรองความเสียหายจากภัยพิบัติและจำนวนเลขที่ออกใบรับรองแล้วในจังหวัดคุมาโมโตะ

จำนวนผู้ยื่นคำร้อง	จำนวนที่ออกใบรับรองแล้ว	ที่פקอาศัยที่ได้รับความเสียหายทั้งหมด	ที่פקอาศัยที่ได้รับความเสียหายเกือบทั้งหมด	ที่פקอาศัยที่ได้รับความเสียหายครึ่งหลัง	ที่פקอาศัยที่ได้รับความเสียหายบางส่วน
208,983	201,399 (96.4%)	12,492	12,320	53,965	122,622

(ข้อมูลเมื่อ 31 มีนาคม 2017 จากรายงานความเสียหายเนื่องจากแผ่นดินไหวในเมืองคุมาโมโตะ ฉบับที่ 231

ที่มา: White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

แม้ว่าการเกิดแผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมาโมโตะในครั้งนี้จะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดคุมาโมโตะเป็นจำนวนมาก และรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะก็ได้คำนึงถึง ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ แต่เพราะเหตุการณ์แผ่นดินไหวไม่ค่อยเกิดขึ้นบ่อยนักในจังหวัดคุมาโมโตะจึงส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งแม้ว่าจะมีแผนงานในการตั้งรับตามหน้าที่ความรับผิดชอบ หากแต่ไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์จริง จึงประสบปัญหาในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1. การแจ้งข่าวสารให้ความช่วยเหลือหรือติดต่อประสานงานแก่ประชาชน พบว่าในระยะแรกนั้น ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ประสบภัย เนื่องจากมีผู้ประสบภัยเป็นจำนวนหนึ่ง

ซึ่งไม่ทราบว่าการขอรับความช่วยเหลือจากทางานั้น จักต้องได้รับการประเมินระดับความเสียหาย และต้องได้รับใบรับรองความเสียหายซึ่งออกโดยรัฐบาลเท่านั้น จึงจะสามารถขอรับความช่วยเหลือจากทางรัฐบาลได้ ดังนั้นเมื่อมีภาคเอกชน อาสาสมัครและผู้มีจิตอาสาได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการรื้อถอนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้ประสบภัยซึ่งไม่ทราบข้อมูลเหล่านี้จึงตัดสินใจรับความช่วยเหลือ โดยเข้าใจว่าหลังจากนี้รัฐบาลก็จะให้ความช่วยเหลือเยียวยาตนด้วยเช่นกัน ผลคือผู้ประสบภัยไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้เนื่องจากรัฐบาลไม่มีหลักฐานในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เนื่องจากมีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งไม่สามารถขอรับความช่วยเหลือได้เนื่องจากที่พักอาศัยได้ถูกรื้อถอนไปก่อนหน้าที่จะขอรับการประเมินความเสียหาย

2. ในการยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือต่อรัฐบาลนั้น ผู้ประสบภัยไม่ทราบว่าจักต้องเตรียมเอกสารเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา อีกทั้งผู้ประสบภัยบางส่วนไม่สามารถนำเอกสารทั้งหมดมายื่นเพื่อขอพิจารณาได้ เนื่องจากตัวบ้านได้รับความเสียหายอย่างหนัก ข้าวของเสียหายกระจัดกระจายจนผู้ประสบภัยไม่สามารถค้นหาเอกสารได้⁹¹

3. การพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น ในระยะแรกสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ ยังไม่มีเกณฑ์และแบบฟอร์มในการกรอกรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อนำไปพิจารณา ดังนั้นสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะจึงต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือเป็นกรณี ๆ ไป ขณะเดียวกัน ในส่วนของแบบฟอร์มการร้องขอความช่วยเหลือนั้น ภายหลังจากเกิดแผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมาโมโตะแล้ว ปัญหานี้ได้ถูกนำมาพิจารณาแก้ไข โดยจัดให้มีการจัดทำแบบฟอร์มกลางเพื่อใช้ในการพิจารณาในแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันได้ ส่งผลให้การพิจารณามีความชัดเจน รวดเร็วและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยได้มากยิ่งขึ้น

⁹¹บทสัมภาษณ์ Mr. Shigenobu Ikebe, Yatsuhiro, Business Adviser, Chamber of Commerce and Industry, (11 ธันวาคม 2560)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน (Disaster Countermeasures Basic Act 1997 (พ.ศ. 2540) มาตรา 104 ว่าด้วยเรื่องสินเชื่อจากภัยพิบัติ ซึ่งระบุว่าเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ วงเงินกู้ยืมซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือวงเงินกู้ยืมอื่นๆ ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย ให้ถือเป็นเงินกู้ยืม พิเศษกรณีภัยพิบัติ โดยต้องให้การขยายระยะเวลาไถ่ถอน หรือการโอนเปลี่ยนเงินกู้เก่าไปเป็นเงินกู้ใหม่ และให้มีการลดอัตราดอกเบี้ย หรือให้ใช้มาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้น⁹² สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารให้กับผู้ประสบภัยผ่านสถาบันการเงิน ดังนี้

มาตรการให้ความช่วยเหลือที่ 1 บริการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการจำนองแบบย้อนกลับ (Reverse Mortgage) โดยสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวได้นำเงินนั้นไปสร้างที่พักอาศัย ชื้อ หรือซ่อมแซม ที่พักอาศัยทั้งหมดหรือบางส่วน ภายในจังหวัดคุมาโมโตะ ทั้งนี้สถาบันการเงินจะให้การสนับสนุนวงเงิน และดอกเบี้ยในการชำระภายใต้วงเงินที่ได้รับอนุมัติ

มาตรการให้ความช่วยเหลือที่ 2 บริการด้านดอกเบี้ยในการสร้างที่พักอาศัยใหม่ในกรณีมีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อซื้อที่พักอาศัยใหม่ภายในจังหวัดคุมาโมโตะ หรือ เพื่อซ่อมแซมที่พัก โดยอาจมีการจ่ายดอกเบี้ยทั้งหมดหรือบางส่วนของวงเงินที่มีการกู้ยืม

มาตรการให้ความช่วยเหลือที่ 3 การเช่าที่พักอาศัยแบบ Private Lease House โดยการให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเบื้องต้นพร้อมกับทำสัญญา กรณีผู้ประสบภัยมีความประสงค์ที่จะเช่าที่พักอาศัย (จำนวนเงินต่อยอดการสนับสนุนคือ 200,000 เยน)

⁹² Disaster Countermeasures Basic Act. 1997. The Asian Disaster Reduction Center Japan.
<http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf> (accessed June 10, 2017).

มาตรการให้ความช่วยเหลือที่ 4 ค่าใช้จ่ายในการขนย้าย โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการขนย้ายสิ่งของต่าง ๆ ไปยังที่พักอาศัยทั้งแบบบ้านเช่าแบบส่วนตัว (Private Lease House) หรือ บ้านพักการเคหะ (Public Housing) (จำนวนเงินต่อยอดการสนับสนุนคือ 100,000 เยน)⁹³

นอกจากนี้ยังมีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบประเภทเงินกู้ ซึ่งผู้ประสบภัยที่มีความประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือจกต้องมีใบรับรองความเสียหายว่าที่พักอาศัยของตนได้รับความเสียหายจริง จากนั้นจึงจะยื่นเอกสารเพื่อให้รัฐบาลพิจารณาให้ความช่วยเหลือในขั้นต่อไป

สำหรับความเสียหายนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

1. ครุเรือนที่ที่พักอาศัยได้รับความเสียหายหมดทั้งหลัง (กรณีนี้มีความจำเป็นต้องรื้อถอนและสร้างที่อยู่อาศัยใหม่)
2. ครุเรือนที่ที่พักอาศัยได้รับความเสียหายมากกว่า 50% (จำเป็นต้องมีการรื้อถอนและสร้างที่อยู่อาศัยใหม่)
3. ครุเรือนที่ได้รับความเห็นชอบจากทางการว่ามีความจำเป็นต้องซ่อมแซม หรือฟื้นฟูบูรณะที่ที่พักอาศัยในระยะยาว⁹⁴

สำหรับมาตรการในการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการจำนองแบบย้อนกลับ (Reverse Mortgage) เพื่อการสร้างที่พักรอาศัยใหม่จากสถาบันการเงิน โดยจัดไว้เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านสินเชื่อจำนองแบบย้อนกลับจากสถาบันการเงินให้กับผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวในเมืองคุมาโมโตะในการก่อสร้างที่พักรอาศัยใหม่ หรือจำเป็นต้องซ่อมแซมที่พักรอาศัยซึ่งได้รับความเสียหายและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตของผู้อาศัย โดยการสนับสนุนนี้ มีทั้งแบบการชำระดอกเบี้ยทั้งหมดหรือบางส่วนของจำนวนวงเงินที่ได้รับอนุมัติให้จำนอง ทั้งนี้ต้องผ่านเงื่อนไขครบทุกข้อในข้อย่อยข้อที่ 1 และพร้อมกับการบังคับใช้ในข้อ 2 ดังนี้

⁹³ About "rebuilding of house" assistance measures. 2016. Kumamoto prefectural government office. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_21241.html (accessed April 12, 2018).

⁹⁴ About reverse mortgage interest promotion services: Rebuilding of house assistance measures. 2016. Kumamoto prefectural government office. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_21374.html (accessed March 10, 2018).

(1) เงินไขต้องสอดคล้องครบตามข้อย่อย ก,ข,ค และ ง และให้มีผลบังคับใช้ในข้อ 2

(ก) บุคคลที่ได้รับการพิจารณาให้เข้าพักในที่พักอาศัยชั่วคราว (ประเภทการก่อสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแบบปกติ หรือการก่อสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวประเภทเงินกู้-หนี้นอกระบบ (Loan-Sharking Type Temporary Housing)

(ข) บุคคลที่ได้รับใบรับรองความเสียหายของที่พักอาศัยทั้งแบบเสียหายทั้งหลัง และแบบเสียหายบางส่วน (ค่อนข้างมาก)

(ค) ผู้ที่ได้รับใบรับรองความเสียหายของที่พักอาศัยบางส่วนและต้องมีการรื้อถอน

(จ) ผู้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติให้เป็นที่พักพิงระยะยาว (Long-Term Refuge Household)

(2) เงินสินเชื่อจำนองแบบย้อนซึ่งกู้จากสถาบันการเงินเพื่อทำการฟื้นฟู ซ่อมแซม หรือสร้างที่พักอาศัย

ในการให้การสนับสนุนเงินสินเชื่อ นั้น สถาบันการเงินจะคูณจำนวนเงินสินเชื่อ และอัตราดอกเบี้ยพร้อมกับเงินสนับสนุนภายใต้ระเบียบขั้นพื้นฐานตามกลไกการสนับสนุนทางการเงิน "สินเชื่อบ้านเพื่อการฟื้นฟู (Disaster Revival Home Loans) ลงในสัญญากู้ยืมเงินในระยะเวลา 20 ปี ตัวอย่างเช่นหากมีการกู้ยืมเงินสินเชื่อมากกว่า 18,500,000 เยน จะได้รับการคำนวณเงินสนับสนุนจำนวน 8,500,000 เยน ซึ่งหลังจากที่ได้เกิดเหตุแผ่นดินไหวแล้ว ได้มีประกาศออกมาเพื่อให้กับผู้ประสบภัยได้รับทราบถึงช่วงเวลาในการยื่นสมัครดังนี้

1. ผู้ที่สร้างบ้านใหม่ยื่นได้จนถึงวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2560 และต้องเข้าพักในที่พักอาศัยซึ่งแล้วเสร็จไม่เกินวันที่ วันที่ 1 พฤษภาคม 2561

2. ผู้ที่สร้างที่พักอาศัยใหม่หลังจากวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2560 และต้องเข้าพักในที่พักอาศัยซึ่งได้คำนวณไว้ว่าจักมีการสร้างที่พักอาศัย และจะสามารถย้ายเข้าไปพักอาศัย (ระยะเวลา 6 เดือนหลังจากมีการก่อสร้าง) หรือภายในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2563

สำหรับการยื่นสมัครเพื่อรับการพิจารณานั้น ต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

- (1) แบบฟอร์มใบสมัครที่กรอกข้อมูลครบถ้วน
- (2) สำเนาใบรับรองความเสียหาย (Affliction Certificate) ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการออกให้
- (3) เอกสารที่ใช้แสดงตนเอง
- (4) สำเนาตัวสัญญาใช้เงิน (Promissory Note)
- (5) สำเนาการชำระเงินตามสัญญาจำนอง
- (6) สำเนารายละเอียดและตารางในการคืนเงิน

นอกจากนี้สำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายซึ่งมีที่พักอาศัยได้รับความเสียหายเพียงบางส่วนก็ต้องยื่นสำเนาเอกสารซึ่งยืนยันการรื้อถอนที่พักอาศัยซึ่งได้รับความเสียหายด้วย⁹⁵

นอกเหนือจากมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารให้กับผู้ประสบภัยโดนผ่านสถาบันการเงินแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังได้ให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาให้ขยายเวลาในการเข้าพักอาศัยแก่ผู้ประสบภัย เนื่องจากโดยปกติแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวได้ไม่เกิน 2 ปีเท่านั้น แต่เนื่องจากยังมีผู้ประสบภัยจำนวนมากที่ยังไม่สามารถย้ายออกจากที่พักชั่วคราวได้ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะจึงมีมาตรการในการพิจารณาให้ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยเป็นเวลาอีก 1 ปี โดยผู้ประสบภัยสามารถยื่นความประสงค์เพื่อขอพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวแก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อพิจารณาเป็นกรณีไป ซึ่งจะอธิบายต่อไปในข้อ 4.2.2 ระยะเวลา

4.2 คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction)

หลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแล้ว เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งก็คือสำนักงานเขตจังหวัดคุมาโมโตะจะต้องเตรียมการและจัดสร้างที่พักชั่วคราวในทันที โดยหลังจากนั้น จะต้องเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในที่พักรั่วคราว เพื่อรอย้ายไปเข้าพักอาศัยในที่พักอาศัยถาวรต่อไป

⁹⁵ About reverse mortgage interest promotion services: Rebuilding of house assistance measures. 2016. Kumamoto prefectural government office. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_21374.html (accessed March 10, 2018).

ดังนั้นที่พักอาศัยจึงต้องสร้างให้ได้มาตรฐานและมีคุณภาพเพื่อให้ผู้ประสบภัยจกได้พักอาศัยได้อย่าง สะดวกสบาย

4.2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร

ด้านคุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction) นั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมะโตะได้ให้ความสำคัญในการสร้างที่พักอาศัยโดยใช้ไม้เป็นส่วนประกอบ เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้เกิดความรู้สึกเสมือนว่าได้พักอาศัยอยู่ในบ้านจริง ๆ ผู้ประสบภัยจกได้ไม่เกิดความตึงเครียดมากนัก นอกจากนี้การสร้างที่พักอาศัยโดยมีไม้เป็นส่วนประกอบจะช่วยให้ อุณหภูมิภายในตัวบ้านไม่ร้อนมากนัก เนื่องจากวัสดุก่อสร้างที่เป็นไม้จะไม่ดูดความร้อนมากเท่าวัสดุ ก่อสร้างอื่นๆ อีกทั้งการสร้างบ้านพักชั่วคราวที่ทำจากไม้ยังเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Friendly) อีกด้วย

สำหรับวัสดุก่อสร้างส่วนใหญ่ที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุมาโมะโตะนั้นเป็น วัสดุซึ่งสามารถหาได้ง่ายในท้องถิ่น เพื่อจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้เมืองคุมาโมะโตะให้มีเงินไหลเวียน เช่นการนำไม้ที่ผลิตเองในจังหวัดคุมาโมะโตะมาใช้สำหรับตกแต่งภายในห้องพัสดุสไต้ญี่ปุ่น หรือการใช้ เสื่อทาทามิที่ทำจากหญ้าซึ่งผลิตจากเมืองยาชิโร (Yashiro) ในจังหวัดคุมาโมะโตะมาใช้ปูพื้น⁹⁶ นอกจากนี้ ในการสร้างบ้านให้กับผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะยังได้คำนึงถึง ประโยชน์ใช้สอย ซึ่งต้องสามารถใช้งานได้จริง สามารถก่อสร้างได้อย่างรวดเร็ว และต้องเป็นวัสดุที่ไม่ขึ้น ราคาง่าย เมื่อเกิดความขึ้น⁹⁷

ด้านขนาดของที่พักอาศัย แม้ว่าจะมีขนาดเล็กและค่อนข้างแคบเมื่อเทียบกับที่พักอาศัยเดิม ของผู้ประสบภัยซึ่งได้เคยพักอาศัยอยู่ก่อนหน้าเหตุการณ์ภัยพิบัติ แต่ก็ไม่ได้มีขนาดเล็กมากจนสร้าง

⁹⁶ Construction of Kumamoto quake victim housing begins. 2016. Standard Examiner.
<http://www.standard.net/World/2016/05/17/Construction-of-Kumamoto-quake-victim-housing-begins> (accessed May 17, 2016).

⁹⁷ บทสัมภาษณ์ 1. Mr. Osamu Matsushita, architect, office in Kumamoto city/the representative of Matsushita Lifestyle Laboratory, a committee member of peoples association for rehabilitation from hometown 2. Ms. Misako Mochida, architect, office in Kumamoto city/the representative of Matsushita Lifestyle Laboratory, a committee member of peoples association for rehabilitation from hometown, (12 ธันวาคม 2560).

ความอึดอัดจนไม่สามารถพักอาศัยอยู่ได้ เพราะอย่างไรเสียที่พักอาศัยชั่วคราวก็ยังอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ ในระดับพื้นฐาน อีกทั้งยังมีการจัดสรรพื้นที่ไว้เป็นสัดส่วนให้แก่ผู้ประสบภัย กล่าวคือมีห้องนอน ห้องน้ำ พื้นที่ทำครัว และพื้นที่พักผ่อน ซึ่งประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคารบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยของจังหวัดคุมาโมโตะนี้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากสามารถสร้างความเชื่อมั่นและสร้างความพึงพอใจในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยได้

4.2.2 ระยะเวลา

หลังจากมีการอพยพผู้ประสบภัยไปยังศูนย์อพยพ (Evacuation Center) เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2559 แล้ว สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ ได้ดำเนินการเรื่องการจัดสร้างที่พักอาศัยชั่วคราว โดยเริ่มก่อสร้างในเดือนมิถุนายน 2559 โดยมีบางส่วนแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2559 จึงได้อนุญาตให้ผู้ประสบภัยทยอยเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราว จนกระทั่งบ้านพักชั่วคราวทั้งหมดสร้างเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2559 รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะจึงได้ประกาศปิดศูนย์อพยพในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559 สำหรับที่พักอาศัยชั่วคราวของผู้ประสบภัยนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 20,209 หลัง⁹⁸

แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีแผนในการสร้างที่พักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยเพื่อให้ได้พักพิงก่อนย้ายไปยังที่พักอาศัยถาวรต่อไปนั้น ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วนัก เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องสร้างบ้านพักชั่วคราวเป็นจำนวนมากเพื่อให้มีจำนวนเพียงพอที่จะรองรับผู้ประสบภัยซึ่งจะต้องย้ายไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว บริษัทก่อสร้างซึ่งเป็นบริษัทท้องถิ่นในจังหวัดคุมาโมโตะมีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่เป็นเพียงแค่อำเภอก่อสร้างขนาดเล็ก มีศักยภาพในการก่อสร้างที่จำกัด จึงไม่สามารถสร้างบ้านพักชั่วคราวจำนวนหลายพันหลังได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว

ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะจึงต้องใช้บริการบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นบริษัทจากจังหวัดอื่นเข้ามาช่วยดูแลไปพร้อม ๆ กัน จากการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยรัฐบาล

⁹⁸บทสัมภาษณ์ 1. Mr. Masahisa Kita, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling 2. Mr. Ogata Masakazu, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling และ 3. Mr. Kazuhiro Tokita, Prefecture officer, near the Kumamoto Prefecture Office/the division of supporting enterprises rehabilitation, (13 ธันวาคม 2559).

ท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะได้พยายามแก้ไขปัญหามาเพื่อให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการแก่ผู้ประสบภัย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวนั้น แม้ว่ากฎหมายจะมีข้อกำหนดอนุญาตให้ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวได้ภายในระยะเวลา 2 ปี แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งไม่สามารถย้ายออกจากบ้านพักชั่วคราวเพื่อย้ายไปบ้านพักถาวรได้ ด้วยข้อจำกัดบางประการ คือ

1. ที่พักที่กำลังสร้างบ้านใหม่นั้นยังไม่แล้วเสร็จ หรือ
2. ผู้ประสบภัยไม่มีเงินมากพอที่จะซื้อหรือสร้างที่พักใหม่เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยถาวรได้ เป็นผลให้ผู้ประสบภัยเหล่านั้นมีความจำเป็นต้องยื่นความประสงค์เพื่ออาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปจนกว่าที่พักอาศัยที่สร้างใหม่จะแล้วเสร็จ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายบังคับในเรื่องของระยะห่างของตัวบ้านพักอาศัย ดังนั้นเมื่อบ้านพักชั่วคราวที่สร้างขึ้นเป็นห้องพักที่มีลักษณะเป็นห้องแถว ซึ่งใช้ผนังร่วมกันและไม่มีระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นคุมะโมะโตะจึงไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ประสบภัยอยู่ต่อเป็นการถาวรได้⁹⁹

⁹⁹บทสัมภาษณ์ Mr. Masahisa Kita, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling, (13 ธันวาคม 2559).

รูปภาพที่ 17 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Minamiaso Village



ภาพถ่ายโดยนักวิจัยเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 18 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Minamiaso Village



ภาพถ่ายโดยนักวิจัยเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 17 และ 18 แสดงให้เห็นถึงความแออัดของตัวบ้านพักชั่วคราว ซึ่งกฎหมายประเทศญี่ปุ่นได้มีข้อบังคับในเรื่องของระยะห่างของตัวบ้านพักอาศัย ดังนั้นการที่บ้านพักชั่วคราวถูกสร้างขึ้นมาติดกันมาก หรือบางศูนย์บ้านพักชั่วคราวใช้ผนังบ้านร่วมกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จึงส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นคุมาโมโตะไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ประสบภัยอาศัยอยู่ต่อเป็นการถาวรได้

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะจึงได้พิจารณาขยายเวลาให้กับผู้ประสบภัยที่ยังไม่สามารถย้ายออกจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังที่พักอาศัยถาวรได้เป็นระยะเวลา 1 ปี เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้มีเวลาในการวางแผนการย้ายไปยังที่พักถาวรต่อไป โดยเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 มีตัวเลขผู้ประสบภัยที่มีความจำเป็นยื่นความประสงค์ขอพักอยู่ในที่พักชั่วคราวต่อไป ประมาณ 43,000 คน¹⁰⁰ ซึ่งจังหวัดคุมาโมโตะจะพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งการพิจารณาขยายเวลาให้กับผู้ประสบภัยที่ยังไม่สามารถย้ายออกจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังที่พักอาศัยถาวรได้เป็นระยะเวลา 1 ปีของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะนั้นเป็นการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลนั่นเอง

4.2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

ด้านความพึงพอใจของผู้ประสบภัยที่มีต่อที่พักอาศัยชั่วคราวนั้น พบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถยอมรับได้ กล่าวคือ ที่พักอาศัยอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยอยู่ได้ แม้ว่าจะไม่ได้สะดวกสบายเหมือนบ้านของตนเอง ซึ่งผู้ประสบภัยเองก็ทราบถึงเงื่อนไขว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือภายใต้สถานการณ์เฉพาะ ผู้ประสบภัยจะได้รับความสะดวกสบายเหมือนกับบ้านพักของตนเองนั้นไม่ได้¹⁰¹ ซึ่งผู้ประสบภัยก็ต้องรับสภาพโดยปริยาย

อนึ่ง ตามข้อกำหนดด้านขนาดของที่พักอาศัยของบ้านพักชั่วคราวนั้น จะมีขนาดแตกต่างกัน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับขนาดของครอบครัวผู้ประสบภัยนั้นๆ กล่าวคือ

¹⁰⁰ บทสัมภาษณ์ 1. Mr. Masahisa Kita, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling 2. Mr. Ogata Masakazu, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling และ 3. Mr. Kazuhiro Tokita, Prefecture officer, near the Kumamoto Prefecture Office/the division of supporting enterprises rehabilitation, (13 ธันวาคม 2559).

¹⁰¹ บทสัมภาษณ์ผู้ประสบภัยผู้ไม่ประสงค์ซึ่งพักอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวที่หมู่บ้าน Minamiaso, (11 ธันวาคม 2560).

บ้านพักชั่วคราวขนาด 18 ตารางเมตร จัดไว้สำหรับผู้ประสบภัยจำนวน 2 คน

บ้านพักชั่วคราวขนาด 28 ตารางเมตร จัดไว้สำหรับผู้ประสบภัยจำนวน 3 คน

บ้านพักชั่วคราวขนาด 36 ตารางเมตร จัดไว้สำหรับผู้ประสบภัยจำนวน 4 คน¹⁰²

หรือในที่พักซึ่งเป็นยูนิตขนาดใหญ่ จะมีพื้นที่ขนาดประมาณ 40 ตารางเมตร ซึ่งภายในประกอบไปด้วยห้องต่างๆ เพื่อเอาไว้ใช้ประโยชน์พื้นฐานได้แก่ ห้องนอน ห้องน้ำและห้องครัว รวมทั้งที่จอดรถ ทางเดิน และพื้นที่อื่นๆ¹⁰³ ดังปรากฏในรูปภาพที่ 19 ด้านล่างนี้

รูปภาพที่ 19 สภาพภายในที่พักชั่วคราวของผู้ประสบภัย



ที่มา: สภาพภายในที่พักชั่วคราวของผู้ประสบภัย. ม.ป.ป. Japan Bosai Platform. <https://www.bosai-jp.org/en/solution/detail/61/search> (access June 10, 2017).

¹⁰² บทสัมภาษณ์ 1. Mr. Osamu Matsushita, architect, office in Kumamoto city/the representative of Matsushita Lifestyle Laboratory, a committee member of peoples association for rehabilitation from hometown 2. Ms. Misako Mochida, architect, office in Kumamoto city the representative of Matsushita Lifestyle Laboratory, a committee member of peoples association for rehabilitation from hometown, (12 ธันวาคม 2560).

¹⁰³ Construction of Kumamoto quake victim housing begins. 2016. Standard Examiner. <http://www.standard.net/World/2016/05/17/Construction-of-Kumamoto-quake-victim-housing-begins> (accessed May 17, 2016).

การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนี้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่สามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ประสบภัยได้สูงสุด แต่ก็ไม่ได้ทำให้ผู้ประสบภัยรู้สึกขัดเคืองหรือไม่พอใจ เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวถูกสร้างตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

4.3 ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary Dwelling and Shelters)

4.3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ

รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะได้เตรียมการและดำเนินการให้ความช่วยเหลือในการก่อสร้างที่พักชั่วคราว¹⁰⁴ หลังจากเกิดภัยพิบัติโดยไม่รอช้า โดยที่พักอาศัยชั่วคราวได้สร้างเสร็จในเดือนตุลาคม 2559¹⁰⁵ ซึ่งใช้เวลาในการก่อสร้างประมาณ 6 เดือน¹⁰⁶ จากนั้นจึงได้มีการอพยพผู้ประสบภัยเข้าพักในที่พักอาศัยชั่วคราว จำนวนทั้งสิ้น 20,209 หลัง ซึ่งสามารถรองรับผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 183,882 คน โดยที่พักอาศัยชั่วคราวส่วนใหญ่ตั้งอยู่ทั้งในบริเวณตัวเมืองและนอกเมืองของจังหวัดคุมาโมโตะ¹⁰⁷ ดังรูปภาพที่ 20, 21 และ 22 ข้างล่างนี้

¹⁰⁴ บ้านชั่วคราวแบบธรรมดา นั้น รัฐบาลได้เตรียมการสร้างเพื่อรองรับผู้ประสบภัยเอาไว้ทั้งสิ้น 4,303 หลัง จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะครั้งนี้มีผู้ประสบภัยทั้งสิ้นจำนวน 42,988 คน หรือ 18,506 ครอบครัว ซึ่งในปัจจุบัน (ข้อมูลเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560) มีผู้ประสบภัยอีกจำนวน 9,835 ซึ่งยังอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวจำนวนทั้งสิ้น 3,845 หลัง ในส่วนของที่พักชั่วคราวแบบเป็นห้องชุดหรืออะพาร์ตเมนต์นั้น มีผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 31,051 คน โดยอาศัยอยู่ในอะพาร์ตเมนต์ จำนวน 12,362 ครอบครัว (ห้อง) นอกจากนี้ยังมีที่พักของรัฐบาล ซึ่งมีผู้ประสบภัยพักอยู่จำนวนทั้งสิ้น 1,555 คน หรือ 723 ครอบครัว ในกรณีการเข้าพักนั้น มีการแบ่งออกเป็นภายในจังหวัดคุมาโมโตะ (เขตเมือง) และนอกจังหวัด (นอกเมือง) เนื่องจากไม่มีที่พักชั่วคราวในจังหวัด ฉะนั้นผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่นอกจังหวัดก็ต้องเข้าพักในที่พักชั่วคราวแบบเป็นห้องชุดหรืออะพาร์ตเมนต์ หรือที่พักอาศัยของรัฐบาล ข้อมูลสัมภาษณ์ 1. Mr. Masahisa Kita, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling 2. Mr. Ogata Masakazu, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/the division of measures for dwelling และ 3. Mr. Kazuhiro Tokita, Prefecture officer, near the Kumamoto Prefecture Office/the division of supporting enterprises rehabilitation, (13 ธันวาคม 2559).

¹⁰⁵ Final Report on Kumamoto Earthquakes Response. 2016. Church World Service (CWS). https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2017/09/Narrative-Report_Kumamoto.pdf (accessed June 10, 2017).

¹⁰⁶ จำนวนที่พักชั่วคราวมีทั้งสิ้น 20,209 ยูนิต ซึ่งกระจายอยู่ทั้งในเขตและนอกเขตจังหวัดคุมาโมโตะ ในจำนวนดังกล่าว เป็นที่พักชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่จำนวน 4,157 ยูนิต ที่พักชั่วคราวที่มีการจ่ายค่าเช่าจำนวน 14,895 ยูนิต และ บ้านการเคหะจำนวน 1,157 ยูนิต, APAN PLATFORM Aid to Victims of the Kumamoto Earthquakes (Emergency Response to Earthquake in Kumamoto) FY 2016 Report. 2016. Japan Platform. http://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report_en.pdf (accessed July 20, 2017).

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

รูปภาพที่ 20 บ้านพักชั่วคราวในเขตเมือง Mashiki ภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ



ที่มา: Quake-hit town in Kumamoto opens first batch of temp housing units. 2016. <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/06/14/national/temporary-housing-units-opening-mashikis-quake-displaced-residents/#.WtbkZTO-mM8> (accessed January 18, 2018).

รูปภาพที่ 21 บ้านพักชั่วคราวในเขตเมือง Shirahata, Kousa-machi ภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ



ที่มา: House (meeting place) of all of Shirahata, Kosa-machi. 2016. http://www.pref.kumamoto.jp/e.qp.hp.transer.com/kiji_17399.html (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 22 ที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยภายในบริเวณ Techno Temporary Housing,
Mashiki Town ภายในจังหวัดคุมาโมะโตะ



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 256

รูปภาพที่ 20, 21 และ 22 นั้น ในจำนวนที่พักอาศัยชั่วคราวทั้งหมดนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. ที่พักชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 4,157 หลัง/ห้อง
2. ที่พักชั่วคราวที่เช่าโดยรัฐบาล จำนวนทั้งสิ้น 14,895 หลัง/ห้อง
3. ที่พักสาธารณะ (Public Housing) จำนวนทั้งสิ้น 1,157 หลัง/ห้อง¹⁰⁸

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะได้ประสบปัญหาในการหาที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้าง เนื่องจากจังหวัดคุมาโมะโตะมีความเป็นเมืองและไม่มีพื้นที่โล่งขนาดใหญ่ในการก่อสร้างชุมชนบ้านพักชั่วคราวมากนัก ที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยบางส่วนจึงต้องอยู่ในที่ที่ห่างไกลชุมชน ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะจึงได้แก้ปัญหาโดยการเช่าที่ดินจากประชาชนเพื่อให้สามารถดำเนินการก่อสร้างที่พักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยด้วยจังหวัดคุมาโมะโตะ ซึ่งแม้

¹⁰⁸ House (meeting place) of all of Shirahata, Kosa-machi. 2016. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17399.html (accessed February 19, 2016).

รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะจะไม่สามารถจัดสร้างที่พักชั่วคราวได้ในทันทีเนื่องจากต้องหาที่ดินที่มีความเหมาะสมและมีบริเวณที่กว้างพอที่จะทำการก่อสร้าง แต่ที่พักอาศัยชั่วคราวก็สามารถสร้างเสร็จภายในระยะเวลาอันสั้น และได้มีการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในที่พักรั่วคราวในทันที ซึ่งการเตรียมการและจัดสร้างบ้านพักรั่วคราวในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติของจังหวัดคุเมโมะโตะนี้ แม้ว่าจะต้องใช้เวลาในการจัดหาที่ดินเพื่อการก่อสร้าง แต่ก็สามารถดำเนินการจนแล้วเสร็จและสามารถเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปยังบ้านพักรั่วคราวได้ซึ่งถือว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชน

4.3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย เช่น ระยะทางจากที่พักไปยังแหล่งน้ำ ระยะจากแหล่งน้ำไปยังสถานที่ใช้เป็นห้องส้วม

จากข้อมูลพบว่าการพิจารณาจัดสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้ให้ความสำคัญเรื่องการจัดอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประสบภัย โดยสังเกตได้จากภายนอกบริเวณที่พักอาศัยนั้น ได้มีการจัดพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถใช้ประโยชน์พักผ่อนหย่อนใจ หรือทำกิจกรรมร่วมกันได้

นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะยังคำนึงถึงความสะดวกสบายของผู้ประสบภัย โดยให้มีการจัดพื้นที่บางส่วนเป็นลานจอดรถ ร้านสะดวกซื้อ ร้านอาหาร สนามเด็กเล่น และมีป้ายรถประจำทางเพื่อให้ผู้ประสบภัยที่ไม่มียานพาหนะเป็นของตนเองสามารถใช้บริการขนส่งสาธารณะดังปรากฏในรูปภาพที่ 23,24,25,26,27,28,29,30,31,32,33,34,35 และ 36 ข้างล่างนี้

รูปภาพที่ 23 พื้นที่สาธารณะบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori, Nishihara-mura temporary construction housing complex



ที่มา: House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 24 พื้นที่สาธารณะบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori, Nishihara-mura temporary construction housing complex



ที่มา: House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 25 พื้นที่สาธารณะบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori, Nishihara-mura fourth



ที่มา: House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 26 พื้นที่สาธารณะด้านนอกบริเวณที่พักชั่วคราวในเขต Komori, Nishihara-mura fourth



ที่มา: House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 27 พื้นที่สาธารณะ พร้อมเครื่องเล่นสนามสำหรับเด็ก ในเขต Komori, Nishihara-mura
third



ที่มา: House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 28 กิจกรรมสันทนาการที่จัดขึ้นให้กับผู้ประสบภัยเพื่อให้คลายเครียดจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ



ที่มา: House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 29 กิจกรรมสันทนาการที่จัดขึ้นให้กับผู้ประสบภัยเพื่อให้คลายเครียดจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ



ที่มา: House (meeting place) of all of Minamiaso-mura positive no hill. 2016. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_18413.html (accessed February 19, 2016).

รูปภาพที่ 30 อาคารซึ่งจัดเป็นพื้นที่สาธารณะภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 31 ภายในห้องซึ่งจัดเป็นพื้นที่สาธารณะในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 32 หุ่นยนต์ที่ติดตั้งไว้ในพื้นที่สาธารณะภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 33 ร้านขายของชำภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 34 ป้ายรถประจำทางภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 35 ร้านค้าภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

รูปภาพที่ 36 ร้านอาหารภายในบริเวณ Techno Temporary Housing, Mashiki Town



ภาพถ่ายโดยผู้วิจัยเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

4.4 การบริหารจัดการด้านการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, Education, Healthcare and Religious Facilities)

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมะโมะโตะเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2559 นั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ได้ดำเนินการบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา ดังนี้

4.4.1 การบริหารจัดการด้านการศึกษา

เนื่องจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวได้สร้างความเสียหายให้กับโรงเรียนหลายแห่ง ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสำรวจความเสียหายและทดสอบความปลอดภัยภายในโรงเรียน ทำการซ่อมแซมโรงเรียนที่ได้รับ ความเสียหาย ทำการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารใหม่ซึ่งได้รับความเสียหายอย่างหนัก เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ และเพิ่มความปลอดภัยต่อตัวเด็กนักเรียน สำหรับความเสียหายของโรงเรียน โดยส่วนใหญ่แล้วมีน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดกับที่พักอาศัยของประชาชน เนื่องจากการสร้างอาคารในโรงเรียนนั้นมีมาตรฐานความปลอดภัยเกี่ยวกับแผ่นดินไหวควบคุมอยู่

ในกรณีของจังหวัดคุมะโมะโตะ หลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวได้ส่งลงและผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ได้อพยพเข้าไปพักยังศูนย์อพยพและที่พักชั่วคราวในลำดับต่อไปนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะได้อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประสบภัยซึ่งเป็นนักเรียนและผู้ปกครอง โดยการติดตั้งป้ายรถประจำทางภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราว เพื่อให้การสัญจรไปมาระหว่างที่พักและโรงเรียนมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น เนื่องจากชุมชนบ้านพักชั่วคราวบางแห่งอยู่ไกลจากตัวเมืองหรือโรงเรียนที่นักเรียนเหล่านั้นศึกษาเล่าเรียนอยู่ ขณะเดียวกันก็มีผู้ปกครองซึ่งผู้ประสบภัยส่วนหนึ่งใช้รถส่วนตัวในการรับส่งบุตรหลานไปโรงเรียนด้วยตนเอง¹⁰⁹ เนื่องจากความเสียหายต่อโรงเรียนมีค่อนข้างน้อย และความเสียหายส่วนใหญ่สามารถซ่อมแซมได้ จึงไม่ได้มีผลกระทบต่องานผู้ประสบภัยมากนัก ดังนั้นในขณะที่รัฐบาลให้การดูแลด้านการซ่อมแซมเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของนักเรียน ผู้ปกครองและบุคลากร

¹⁰⁹ บทสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและรองหัวหน้าชุมชนบ้านพักชั่วคราวในเมือง Mashiki (25 กรกฎาคม 2560).

ทางการศึกษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในโรงเรียนให้สามารถดำเนินการด้านการเรียนการสอนได้ การติดตั้งป้ายรถประจำทางยังช่วยเอื้อความสะดวกในการเดินทางให้กับผู้ประสบภัยอีกด้วย

4.4.2 การจัดการด้านดูแลสุขภาพ

ในการจัดการดูแลสุขภาพให้แก่ผู้ประสบภัยซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลนั้น กิจกรรมทั้งหมดจะอยู่ภายใต้สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ซึ่งมีทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการโดยสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) เอง และมีการประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอกับหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล หรือมอบอำนาจให้กับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินกิจกรรม โดยมีการติดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในแต่ละพื้นที่เพื่อให้การปฏิบัติงานให้การดูแลเป็นไปอย่างทั่วถึง

สำหรับการบริหารจัดการศูนย์ให้ความช่วยเหลือนั้นจะมีเจ้าหน้าที่ดูแลอยู่ 3 ระดับคือ ระดับที่ 1 เป็นผู้จัดการศูนย์ ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลศูนย์ โดยอาจจะมีเจ้าหน้าที่ 1-2 คนในแต่ละตำบล แต่ละหมู่บ้าน ระดับที่ 2 ผู้ให้คำปรึกษาซึ่งมีหน้าที่ในการเข้าไปเยี่ยมผู้ประสบภัย เพื่อรับฟังปัญหาต่างๆ แล้วให้ความช่วยเหลือเป็นรายบุคคล และระดับที่ 3 คือกลุ่มผู้ประสบภัยเองที่อาสาเข้ามาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน¹¹⁰

นอกจากนี้ พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นได้ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุในการให้บริการตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกเดือน อีกทั้งมีกิจกรรมอื่นๆ เพื่อให้ช่วยผู้ประสบภัยโดยเฉพาะผู้สูงอายุได้ออกกำลังกายด้วย โดยในช่วงแรกกลุ่มอาสาสมัคร และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรจะเข้ามาตรวจเยี่ยมผู้ประสบภัยเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตายอย่างโดดเดี่ยวของผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังมีองค์กรจาก Japan Platform ที่ได้ส่งอาสาสมัครเข้าไปช่วยเหลือเพื่อดูแลผู้สูงอายุหรือคนพิการอีกด้วย อย่างไรก็ตาม กิจกรรมเหล่านี้ก็ลดลงหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวผ่านไป 1 ปี¹¹¹ จากกิจกรรมดังกล่าว

¹¹⁰ บทสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและรองหัวหน้าชุมชน (ไม่ประสงค์ออกนาม) บ้านพักชั่วคราวในเมือง Mashiki (25 กรกฎาคม 2561).

¹¹¹ บทสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและรองหัวหน้าชุมชน (ไม่ประสงค์ออกนาม) บ้านพักชั่วคราวในเมือง Mashiki (25 กรกฎาคม 2561).

สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ได้เดินทางเข้าเยี่ยมผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 274,487 ครั้ง ให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์ จำนวนทั้งสิ้น 37,416 ครั้ง และมีผู้ประสบภัยเข้ามาขอรับคำปรึกษาอีกจำนวน 15,587 ครั้ง¹¹²

ในการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพนั้น ผู้ประสบภัยจะถูกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่ 1 สามารถฟื้นตัวได้ดี มีสุขภาพจิตและกายที่ดี มีความพร้อมที่จะสร้างบ้านใหม่ หรือย้ายจากบ้านพักชั่วคราวไปยังบ้านพักถาวรในไม่ช้า กลุ่มที่ 1 นี้ มีจำนวนทั้งสิ้นทั้งหมด 7,970 ครอบครัว โดยผู้ประสบภัยกลุ่มนี้สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ ไม่ต้องการความช่วยเหลือ ดังนั้นทางรัฐบาลจึงมาตรวจเยี่ยมเพียงแค่เดือนละ 1 ครั้งเท่านั้น

2. กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่มีแผนที่จะสร้างบ้านใหม่ หรือย้ายไปยังห้องชุดอะพาร์ตเมนต์ใหม่ แต่ยังมีปัญหาด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือจิตใจหรือร่างกาย

3. กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่ยังไม่มีแผนในการฟื้นฟูตัวเอง กล่าวคือยังไม่มีแผนที่จะสร้างบ้านใหม่หรือย้ายไปอยู่ที่ใหม่ แต่ไม่มีปัญหาด้านสุขภาพ

4. กลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่ไม่มีแผนในการฟื้นฟูตัวเอง ยังไม่ได้หาที่อยู่ใหม่ หรือยังไม่คิดจะสร้างบ้าน และก็มีปัญหาด้านสุขภาพด้วย¹¹³

ผู้ประสบภัยทั้ง 4 กลุ่มที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะมากที่สุดเนื่องจากผู้ประสบภัยยังไม่มีแผนฟื้นฟูตัวเอง และต้องการการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลเนื่องจากยังไม่มีแผนในการหาที่อยู่ใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประสบภัยในกลุ่มที่ 4 ซึ่งนอกจากจะยังไม่มีแผนในการฟื้นฟูตัวเองและจำเป็นต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปแล้ว การที่ผู้ประสบภัยมีปัญหาด้านสุขภาพ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะจึง

¹¹² บทสัมภาษณ์ Mr.Yuichi Imafuku, The division of housing, Kumamoto Prefecture Office, Kumamoto Prefecture office (24 กรกฎาคม 2560).

¹¹³ บทสัมภาษณ์ Mr.Shigeru Kitasaka, The section of Crisis Management Disaster Prevention, Kumamoto Prefecture Office (24 กรกฎาคม 2560).

จำเป็นต้องให้การดูแลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ซึ่งปัญหานี้มีผลกระทบต่อการใช้กำลังคนและงบประมาณในการฟื้นฟูด้านอื่นๆ ด้วย

ในการจัดการดูแลสุขภาพให้แก่ผู้ประสพภัยของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น ถือว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจแก่ประชาชนในยามที่ประชาชนต้องการการพึ่งพิงจากรัฐ ซึ่งรัฐเองก็ไม่ได้ทอดทิ้งประชาชนเหล่านั้น

4.4.3 การจัดการด้านสถานที่ทางศาสนา

ด้านการจัดการสถานที่ทางศาสนานั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะไม่ถือเป็นกรณีเร่งด่วน เมื่อเทียบกับการจัดการและการฟื้นฟูบูรณะที่พังกาศัยของผู้ประสพภัย โดยพบว่าส่วนใหญ่แล้วประชาชนในชุมชนจะเป็นผู้ซ่อมแซมสถานที่ทางศาสนาตามความศรัทธาเอง เนื่องจากหากต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลก็ต้องใช้เวลานาน เนื่องจากรัฐบาลมีภารกิจอื่นที่ต้องเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสพภัย ซึ่งต้องดำเนินการเป็นอันดับแรก

สำหรับสถานที่ทางศาสนาในสวนบริเวณชุมชนบ้านพักชั่วคราวนั้น ไม่มีการจัดเตรียมไว้ให้ เนื่องจากชาวญี่ปุ่นมีอิสระในการนับถือศาสนา และศาสนาชินโตซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติก็มีการแบ่งแยกออกเป็นหลายนิกาย จึงพบว่าไม่มีสถานที่ทำกิจกรรมทางศาสนาเป็นการเฉพาะ และไม่มีการทำกิจกรรมทางศาสนาภายในเขตพื้นที่ชุมชนบ้านพักชั่วคราวอย่างชัดเจน โดยส่วนใหญ่แล้วหากผู้ประสพภัยมีความประสงค์จะประกอบพิธีทางศาสนา ก็จะเดินทางออกไปทำกิจกรรมนอกพื้นที่ชุมชนบ้านพักชั่วคราวกันเอง อย่างไรก็ตาม พบว่าเคยมีอาสาสมัครซึ่งนับถือศาสนาคริสต์เข้ามาทำกิจกรรมทางศาสนาบ้างเป็นครั้งคราวเท่านั้น ดังนั้นการจัดการสถานที่ทางศาสนาของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะจึงยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเนื่องจากมีภารกิจเร่งด่วนที่มีความสำคัญในการจัดการและการฟื้นฟูบูรณะที่พังกาศัยของผู้ประสพภัยที่ต้องดำเนินการก่อน

ทั้งนี้การดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะภายใต้หลักธรรมาภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) สามารถอธิบายตามตารางด้านล่างนี้

4.5 บทสรุป

การดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโมะโตะสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 10 นี้

ตารางที่ 10 เปรียบเทียบธรรมาภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการ
(Responsiveness)

ตัวชี้วัด	ตอบสนอง	ไม่ตอบสนอง
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร		
1.1 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่	/	
1.2 ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ		/
2. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง		
2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร	/	
2.2 ระยะเวลา	/	
2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย	/	
3. ที่พักอาศัยชั่วคราว		
3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ	/	
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	/	
4. การบริหารจัดการการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา		
4.1 จัดการการศึกษา	/	
4.2 การดูแลสุขภาพ	/	
4.3 จัดการสถานที่ทางศาสนา		/

จากตารางสามารถอธิบายได้ว่า ในกรณีของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น มาตรการในการฟื้นฟูบูรณะด้านวงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่นั้น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูบูรณะ โดยวงเงินในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุแผ่นดินไหวเมืองคุเมโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่นปรากฏอยู่ในตารางที่ 8 กล่าวคือ หากผู้ประสบภัยสามารถซ่อมแซมบ้าน หรือสร้างบ้านในวงเงินที่ได้รับการเยียวยา ก็สามารถดำเนินการได้ตามความประสงค์ของตัวเอง อย่างไรก็ตามการชดเชยความเสียหายและการฟื้นฟูแก่ผู้ประสบภัยในจำนวนเงินที่สูงและเป็นไปตามความต้องการของผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะไม่สามารถกระทำได้ เพราะมีกรอบวงเงินที่ได้กำหนดเป็นระเบียบโดยรัฐบาลไว้แล้ว ซึ่งวงเงินดังกล่าวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ประสบภัยได้ทั้งหมด

ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารให้กับผู้ประสบภัยผ่านสถาบันการเงิน ดังนี้ 1. การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการจำนองแบบย้อนกลับ (Reverse Mortgage) โดยสถาบันการเงิน 2. การบริการด้านดอกเบี้ยในการสร้างที่พักอาศัยใหม่เพื่อซื้อที่พักอาศัยใหม่ภายในจังหวัดคุเมโมะโตะ หรือ เพื่อซ่อมแซมที่พัก โดยอาจมีการจ่ายดอกเบี้ยทั้งหมดหรือบางส่วนของวงเงินที่มีการกู้ยืม 3. การเช่าที่พักอาศัยแบบ Private Lease House ซึ่งผู้ประสบภัยจะได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายเบื้องต้นพร้อมกับทำสัญญา เป็นจำนวนเงิน 200,000 เยน ต่อยอดการสนับสนุน และ 4. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการขนย้าย 100,000 เยน ในการขนย้ายสิ่งของต่าง ๆ ไปยังที่พักอาศัยทั้งแบบบ้านเช่าแบบส่วนตัว (Private Lease House) หรือบ้านพักการเคหะ (Public Housing) ซึ่งการที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะมีมาตรการอื่นรองรับเป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ประสบภัยที่มีทุนทรัพย์จำกัดและได้รับเงินช่วยเหลือตามตารางที่ 8 ไม่เพียงพอที่จะสร้างหรือซ่อมแซมที่อยู่อาศัยตามที่ตนต้องการ ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวโดยการเพิ่มตัวเลือกแก่ผู้ประสบภัยในการรื้อถอนและก่อสร้างอาคารผ่าน

สถาบันการเงิน นอกจากนี้ยังได้มีมาตรการขยายเวลาให้ผู้ประสบภัยที่ยังไม่สามารถยับยั้งขยายหรือย้ายไปยังบ้านพักถาวรสามารถพักอาศัยไปอีก 1 ปีด้วย

ด้านคุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction) นั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะได้ใช้ไม่เป็นส่วนประกอบ เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้อาศัยอยู่ได้สบายขึ้น เนื่องจากไม่จะไม่ดูความร้อนมากเท่าวัสดุก่อสร้างอื่น และเมื่อเทียบกับการสร้างบ้านพักชั่วคราวจากโครงเหล็กซึ่งจะทำให้ตัวบ้านมีอุณหภูมิที่สูงขึ้นในฤดูร้อน ตลอดจนด้านระยะเวลาในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีแผนในการสร้างที่พักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วนัก เนื่องจากผู้ประสบภัยมีจำนวนมาก และบริษัทก่อสร้างซึ่งเป็นบริษัทท้องถิ่นในจังหวัดคุเมโมะโตะมีจำนวนไม่เพียงพอ ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้ติดต่อบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นบริษัทจากจังหวัดอื่นเข้ามาช่วยดำเนินการก่อสร้างไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งก็ถือว่าการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย เนื่องจากการนำเอาบริษัทใหญ่จากจังหวัดอื่นมาช่วยก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยนั้นมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กล่าวถึงแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในการให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจได้

สำหรับความพึงพอใจของผู้ประสบภัยนั้น อยู่ในระดับที่รับได้ กล่าวคือ แม้ว่าบ้านพักชั่วคราวจะมีขนาดเล็กและค่อนข้างแคบเมื่อเทียบกับที่พักอาศัยเดิมของผู้ประสบภัยซึ่งได้เคยพักอาศัยอยู่ก่อนหน้าเหตุการณ์ภัยพิบัติ แต่ผู้ประสบภัยก็สามารถอยู่ได้เนื่องจากที่พักมีความสะดวกในระดับพื้นฐาน และได้ถูกจัดสรรพื้นที่ไว้เป็นสัดส่วน ซึ่งก็ถือว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ด้านการเตรียมการจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น ถือว่าสามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน เนื่องจากสามารถดำเนินการได้บรรลุตามแผนที่ได้วางไว้

กล่าวคือจัดสร้างได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสามารถสร้างความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจแก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลซึ่งได้ประสบปัญหาดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้

สำหรับขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้จัดพื้นที่สาธารณะไว้ภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราว โดยภายในพื้นที่สาธารณะนั้นได้มีการจัดเตรียมเครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์อำนวยความสะดวก ตลอดจนหนังสือ หรือ อุปกรณ์อื่น ๆ เพื่อความบันเทิงต่าง ๆ เอาไว้เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถมาใช้ประโยชน์ พักผ่อนหย่อนใจ หรือทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะยังได้จัดพื้นที่บางส่วนไว้เป็นลานจอดรถ ร้านสะดวกซื้อ ร้านอาหาร สนามเด็กเล่น และป้ายรถประจำทางเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประสบภัยที่ไม่มียานพาหนะเป็นของตนเองได้ใช้บริการขนส่งสาธารณะ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้ประสบภัยด้านขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยอีกด้วย

ด้านการจัดการด้านการดูแลสุขภาพให้กับผู้ประสบภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้สูงอายุ โดยมีการดูแลในหลายลักษณะ เพื่อให้ผู้ประสบภัยมีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้น การกำหนดทางเลือกแบบนี้ ช่วยเอื้อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยได้รับความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ และสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตลอดจนตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการจนทำให้มีผู้ประสบภัยจำนวนมากโทรศัพท์และเดินทางเข้ามาเพื่อขอรับบริการตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้อธิบายไว้ในหลักธรรมาภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณภาพ สามารถสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากมีช่องทางในการให้บริการ ผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีอยู่หลากหลายกลุ่มได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตามในการบริหารจัดการด้านการศึกษา และด้านสถานที่ทางศาสนานั้น ไม่พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้ดำเนินการในส่วนนี้มากนัก กล่าวคือทางด้านการศึกษานั้นรัฐบาล

ท้องถิ่นได้ดำเนินการซ่อมแซมและก่อสร้างอาคารเรียนบางแห่งเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในการรับบริการด้านการศึกษา เนื่องจากความเสียหายที่เกิดกับโรงเรียนมีไม่มากเท่ากับที่พัทลุง

ในส่วนของสถานที่ทางศาสนานั้น พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ในการจัดหาหรือซ่อมแซมเนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจเร่งด่วนในการจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยก่อน การที่ประชาชนต้องดำเนินการในการซ่อมแซมสถานที่ทางศาสนาเองนั้น จึงถือว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโตะไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านสถานที่ทางศาสนาได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นจะไม่สามารถตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้ ประชาชนเองก็มีความเข้าใจว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโตะว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในส่วนอื่นที่มีความสำคัญมากกว่า

บทที่ 5

ธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูด้านที่พักอาศัย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทนำ

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) นั้นหมายถึง การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน ตลอดจนร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ¹¹⁴ โดยกรณีของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยภายใต้หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมเสนอปัญหา หรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีข้อคัดค้าน การมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนนี้สามารถแบ่งตามตัวชี้วัดเรื่องการฟื้นฟูบูรณะ จำนวน 4 ตัว คือ

ตัวที่ 5. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and Construction of Building)

หมายถึง การรื้อถอนสิ่งก่อสร้างซึ่งเป็นที่พักอาศัยและการก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ซึ่งมีความสำคัญต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์

¹¹⁴ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

ตัวที่ 7. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of dwelling reconstruction) หมายถึง ขนาด รูปร่าง การจัดตำแหน่ง ตลอดจนกระบวนการก่อสร้างและความพึงพอใจของผู้ประสบภัย

ตัวที่ 8. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary dwelling and shelters) หมายถึง ขนาดที่พักอาศัย พื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย

ตัวที่ 10. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, education, healthcare and religious facilities) หมายถึง การให้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนาแก่ผู้ประสบภัย เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถดำเนินชีวิตได้ใกล้เคียงกับช่วงเวลาปกติมากที่สุด¹¹⁵ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

5.1 การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and Construction of Building)

5.1.1 ด้านการร่วมรับรู้ถึงปัญหา

หลังจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแล้ว ได้ทราบว่าผู้ประสบภัยประสบปัญหาในการรับข้อมูลข่าวสารจากทางรัฐบาล ดังนั้นสำนักงานเขตจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้จัดทำเอกสารแนะนำรายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนจัดทำคู่มือให้ความช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดคุเมโมะโตะ พร้อมทั้งมีเบอร์โทรศัพท์ติดต่อของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประสบภัยจักได้สามารถติดต่อสอบถามข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลหรือแจ้งความประสงค์ในการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

การที่รัฐได้จัดทำข้อมูลเพื่อแจ้งรายละเอียดที่จำเป็นต่าง ๆ แก่ผู้ประสบภัยนั้นเกิดจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งปัญหา โดยรัฐบาลได้ร่วมรับรู้ถึงปัญหา เป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ 1 การรับรู้ ซึ่งบัญญัติโดยสมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2-International Association

¹¹⁵ Brown, D. et al. 2016. Monitoring and Evaluating Post-Disaster Recovery Using High-Resolution Satellite Imagery – Towards Standardised Indicators for Post-Disaster Recovery. <http://www.carltd.com/sites/carwebsite/files/CAR%20Brown%20Monitoring%20recovery%20standardised%20indicators.pdf>. (accessed July, 29, 2017).

for Public Participation) โดยการแก้ไขปัญหานี้เป็นไปเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลในครั้งต่อไปสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งก็คือผู้ประสพภัยให้มากที่สุด

5.1.2 ด้านการพิจารณาความเสียหายของที่פקอาศัยนั้น

แม้ว่ากระบวนการสำรวจและพิจารณาความเสียหายในขั้นต้นได้เสร็จสิ้นลงแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นคумеโมะโตะยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยสามารถยื่นเอกสารร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Second Inspection) โดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สถาปนิกและวิศวกร นั้นหมายความว่ารัฐบาลได้รับฟังและทำความเข้าใจร่วมกันกับผู้ประสพภัยว่ากระบวนการสำรวจและพิจารณาความเสียหายในขั้นต้นนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่ จนส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและแสดงการมีส่วนร่วมจึงอยู่ในระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ อันเป็นการสะท้อนถึงประเด็นปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลไปแก้ไขและสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

ภายใต้แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยเรื่องการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชนนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐบาลได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น ร่วมเสนอปัญหาซึ่งในกรณีนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นในรูปของการร้องเรียนและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน นั่นคือมีจัดทำข้อมูลให้มีความซับซ้อนน้อยลง และมีข้อมูลที่สมบูรณ์มากขึ้นในกรณีแรก หรือ จัดให้มีการประเมินความเสียหายใหม่ (Second Inspection) ในกรณีที่สอง สิ่งเหล่านี้เป็นการแก้ไขปรับปรุงของหน่วยงานเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบซึ่งก็คือผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงไม่มีข้อคัดค้านจนหาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ¹¹⁶ นั่นเอง

¹¹⁶ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

5.1.3 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่

ด้านการจัดสรรวงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่นั้น ไม่พบว่ามีกรณีเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องจากวงเงินนั้นผู้ประสบภัยได้รับเป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนด ดังนั้นผู้ประสบภัยจึงไม่สามารถร้องขอเพื่อเพิ่มวงเงินในการรับความช่วยเหลือได้อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถยื่นขอให้มีการประเมินความเสียหายใหม่ (Second Inspection) ซึ่งผู้ประสบภัยที่ร้องขอจะต้องรอจนกว่าการพิจารณาในครั้งที่สองแล้วเสร็จเสียก่อนจึงจะสามารถขอรับเงินให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้

5.2 คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction)

5.2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร และความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

จากข้อมูลสัมภาษณ์ รัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาด้านประสิทธิภาพในกระบวนการก่อสร้างอาคาร ตลอดจนสอบถามความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย เนื่องจากการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวต้องเร่งดำเนินการด้วยความรวดเร็ว อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในเรื่องของขนาดโครงสร้างของที่พักชั่วคราว ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ อย่างไรก็ตามรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะก็ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนสภาพจิตใจของผู้ประสบภัย โดยกำหนดนโยบายให้ใช้ไม้ในท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว เพื่อให้ผู้ประสบภัยมีความรู้สึกเหมือนว่าตนพักอาศัยอยู่ในบ้าน มีใช้บ้านพักชั่วคราว

5.2.2 ระยะเวลา

รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้รับฟังปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัย ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะมีข้อกำหนดให้ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวได้ภายในระยะเวลา 2 ปีเท่านั้น แต่ด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น ผู้ประสบภัยกำลังอยู่ในระหว่างการสร้างบ้านใหม่และบ้านพักนั้นยังไม่แล้วเสร็จ หรือผู้ประสบภัยไม่มีเงินมากพอที่จะซื้อหรือสร้างที่พักใหม่เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยถาวรได้ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้ทำการพิจารณาและ

เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยที่ยังไม่สามารถย้ายจากบ้านพักชั่วคราวไปยังบ้านพักถาวร สามารถยื่นความประสงค์เพื่อขอพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปจนกว่าที่พักอาศัยที่สร้างใหม่จะแล้วเสร็จ การขยายเวลาในครั้งใหม่ ผู้ประสบภัยจะสามารถพักอาศัยต่อไปได้เป็นระยะเวลา 1 ปี ดังนั้นผู้ประสบภัยจึงมีเวลาในการวางแผนการย้ายไปยังที่พักถาวรต่อไป โดยในการพิจารณานั้นจังหวัดคุมาโมโตะจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป

นอกจากนี้เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย รัฐบาลคุมาโมโตะร่วมกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างได้จัดแสดงแบบบ้านและรายละเอียดต่างๆ ในการสร้างที่พักอาศัยถาวรเพื่อให้ผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวได้เห็นแบบบ้าน โครงสร้างของตัวบ้าน ตลอดจนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง โดยจะมีสถาปนิกของบริษัทก่อสร้างทั้งในท้องถิ่นและนอกพื้นที่เป็นผู้ออกแบบ ตลอดจนเป็นผู้คอยให้คำแนะนำแก่ผู้ประสบภัยเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ ภายใต้แนวคิดว่าจะต้องเป็นที่พักอาศัยที่สามารถใช้ประโยชน์ได้สูงสุด¹¹⁷ ซึ่งหากผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวพอใจในแบบบ้านและข้อเสนอของบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นๆ ก็สามารถเจรจาและดำเนินการในเรื่องค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่อไปได้

การที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยการรับฟังปัญหาซึ่งเป็นข้อจำกัดในเรื่องการย้ายที่พักอาศัยใหม่ ตลอดจนแสวงหาการแก้ปัญหาในการพิจารณาขยายเวลาการเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวเป็นเวลา 1 ปี และการดำเนินงานร่วมกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างโดยเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถเลือกแบบบ้านได้ด้วยตนเองนั้น เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมภายใต้หลักธรรมาภิบาล ดังที่ประยูร อัครบวร ได้กล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มีบทบาท หรือมีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติ¹¹⁸

¹¹⁷ We make "houses of all" to make together (Komori, Nishihara-mura temporary construction housing complex). 2016. Department of Civil Engineering Architecture Division. http://www.pref.kumamoto.jp/e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html (accessed February 19, 2016)

¹¹⁸ ประยูร อัครบวร. 2552. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

5.2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

ด้านความพึงพอใจของประชาชนนั้น พบว่าประชาชนมีความพึงพอใจต่อที่พักอาศัยอยู่ในระดับที่รับได้ แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดขนาดพื้นที่ใช้สอยหรือเลือกที่พักชั่วคราว แต่การจัดที่พักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยได้พักอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันกับเพื่อนบ้านที่ตนคุ้นเคย และการเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยซึ่งอาศัยในชุมชนที่พักอาศัยชั่วคราวได้เลือกผู้นำ และคณะทำงานภายในชุมชนที่พักอาศัยชั่วคราวก็ช่วยสร้างความพึงพอใจให้กับผู้ประสบภัย

5.3. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary Dwelling and Shelters)

5.3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ

ด้านการเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติพบว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะไม่ได้เป็นโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเตรียมเรื่องการบ้านพักชั่วคราว แต่ได้เปิดโอกาสให้บริษัทก่อสร้างซึ่งเป็นบริษัทท้องถิ่นในจังหวัดคุเมโมะโตะ ได้เข้ามาช่วยจัดสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตามเนื่องจากบริษัทท้องถิ่นมีขนาดเล็กและมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะสร้างบ้านพักชั่วคราวจำนวนหลายพันหลังได้ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้ใช้บริการบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่จากจังหวัดใกล้เคียงมาช่วยก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว ซึ่งการที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมการและจัดสร้างบ้านพักชั่วคราวในทันทีนั้น เป็นเพราะผู้ประสบภัยยังอยู่ในระหว่างการฟื้นฟูจิตใจจากการสูญเสีย และการดำเนินงานต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการวางแผนการจัดสร้างบ้านพักชั่วคราวจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและเป็นสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะควรดำเนินการ แต่การทำเช่นนั้นจะยิ่งทำให้การสร้างบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยมีความล่าช้า ซึ่งจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

5.3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย

การกำหนดขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยนั้นเป็นมาตรฐานกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดขนาดพื้นที่ใช้สอยได้ ส่วนการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยนั้น แม้ผู้ประสบภัยจะไม่สามารถเลือกที่พักอาศัยเองได้ แต่รัฐบาลท้องถิ่นคুমะโมะโตะก็ได้จัดที่พักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยได้พักอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันกับเพื่อนบ้านที่ตนคุ้นเคย ส่งผลให้ผู้ประสบภัยสามารถไปมาหาสู่หรือพบปะกันได้ตามปกติ ซึ่งก็ช่วยให้ผู้ประสบภัยคลายความตึงเครียดลงได้ เนื่องจากผู้ประสบภัยสามารถใช้ชีวิตได้ใกล้เคียงกับช่วงเวลาก่อนการเกิดภัยพิบัติได้มากที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคুমะโมะโตะยังได้ส่งเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอาสาสมัครจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไปปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยการรับฟังปัญหาต่างๆ จากการดำเนินการดังกล่าว ผู้ประสบภัยมีความยินดีและยอมรับในเรื่องนี้ โดยผู้ประสบภัยส่วนใหญ่ได้เข้าร่วมกิจกรรมที่ทางรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคুমะโมะโตะและอาสาสมัครจัดขึ้นอยู่เสมอ

นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคুমะโมะโตะยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยซึ่งได้อาศัยในชุมชนที่พักอาศัยชั่วคราวได้เลือกผู้นำและคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานภายในชุมชนที่พักอาศัยชั่วคราวและภายนอกชุมชน เช่น หน่วยงานราชการ หรือองค์กรต่างๆ การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งตัวแทนหรือผู้นำในชุมชนที่พักชั่วคราวนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยในชุมชนนั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ตลอดจนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเสนอปัญหาต่างๆ พร้อมทั้งร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างคนในชุมชนเอง ดังที่ ประยูร อัครบวร ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นหมายถึง กระบวนการที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้มีบทบาท หรือมีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยบุคคลเหล่านั้นจะนำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ของคนในกลุ่มมาแสวงหาคำตอบ ทางเลือก การตัดสินใจร่วมกันและกำหนดแนวทาง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติ

5.4 การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, education, healthcare and religious facilities)

สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) และรัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการบริหารจัดการซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนาภายใต้ธรรมนูญในมิตินี้มีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

5.4.1 การบริหารจัดการด้านการศึกษา

ไม่พบว่ามีมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการศึกษา เนื่องจากผู้ประสบภัยเป็นผู้รับผิดชอบในการรับส่งบุตรหลานของตนไปโรงเรียนโดยรถยนต์ส่วนตัว ในขณะที่นักเรียนประถมหรือมัธยมส่วนหนึ่งสามารถเดินทางไปโรงเรียนได้เองนั้น การที่รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการติดตั้งป้ายรถประจำทางภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวเพื่อให้กับผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้เยาว์สามารถใช้ในการเดินทางไปยังโรงเรียนได้สะดวกยิ่งขึ้นนั้น จึงเป็นการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประสบภัยเท่านั้น

5.4.2 การจัดการด้านดูแลสุขภาพ

รัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดเจ้าหน้าที่และอนุญาตให้อาสาสมัครจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ เข้าไปให้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐและรับฟังปัญหาตลอดจนให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น ให้บริการตรวจสุขภาพเป็นประจำทุกเดือน การเข้าไปตรวจเยี่ยมเพื่อสอบถามถึงความเป็นอยู่ ช่วยแก้ไข้ปัญหา หรือรับฟังการร้องขอความช่วยเหลือต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตายอย่างโดดเดี่ยวของผู้ประสบภัย เป็นทำความเข้าใจในประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหา โดยเฉพาะผู้ประสบภัยซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงนั้นเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมขึ้นในชุมชนผู้ประสบภัย

5.4.3 การจัดการด้านสถานที่ทางศาสนา

ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดการสถานที่ทางศาสนานั้น พบว่าไม่มีการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนผู้ประสบภัย เนื่องจากประชาชนในชุมชนจะเป็นผู้ออกเงินซ่อมแซมเองตามความศรัทธา ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้นให้กลุ่มของประชาชนเท่านั้น

5.5 บทสรุป

ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในของสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุโมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ประเทศญี่ปุ่นภายใต้แนวความคิดตามหลักธรรมาภิบาลในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ก็มีทั้งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมและไม่ได้เปิดโอกาสให้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยส่วนที่ไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมเกิดจากข้อจำกัดบางประการ จากข้อมูลที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถนำเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบธรรมาภิบาลในมิติด้านการมีส่วนร่วม ได้ดังนี้

ตารางที่ 11 เปรียบเทียบธรรมาภิบาลในมิติด้านการมีส่วนร่วม (Participation)

ตัวชี้วัด	มีส่วนร่วม	ไม่มีส่วนร่วม
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร		
1.1 ด้านการร่วมรับรู้ถึงปัญหา	/	
1.2 ด้านการพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัย	/	
1.3 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่		/
2. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง		
2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร		/
2.2 ระยะเวลา	/	

ตัวชี้วัด	มีส่วนร่วม	ไม่มีส่วนร่วม
2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย		/
3. ที่พักอาศัยชั่วคราว		
3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ		/
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	/	
4. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา		
4.1 จัดการการศึกษา		/
4.2 การดูแลสุขภาพ	/	
4.3 จัดการสถานที่ทางศาสนา	/	

จากตารางสามารถอธิบายได้ดังนี้

ด้านการร่วมรับรู้ถึงปัญหารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโตะได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการให้ข้อมูลข่าวสาร หลังจากทราบว่าผู้ประสบภัยประสบปัญหาในการรับข้อมูลข่าวสารจากทางรัฐบาล โดยการจัดทำเอกสารแนะนำซึ่งมีรายละเอียดในเรื่องต่างๆ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งปัญหา เพื่อให้รัฐบาลได้ร่วมรับรู้ถึงปัญหาไปด้วยกัน ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งก็คือผู้ประสบภัยอีกด้วย

ด้านการพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัย แม้ว่ากระบวนการสำรวจและพิจารณาความเสียหายในขั้นต้นได้เสร็จสิ้นลงแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นชุมมะโตะได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถยื่นเอกสารร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Second Inspection) โดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย สถาปนิกและวิศวกร นั้นหมายความว่ารัฐบาลได้รับฟังและทำความเข้าใจร่วมกันกับผู้ประสบภัย ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและแสดงการมีส่วนร่วมในระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ อันเป็นการสะท้อนถึงประเด็น

ปัญหาต่างๆ เพื่อให้รัฐนำไปแก้ไขและสามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น

ภายใต้แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลว่าด้วยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่ารัฐบาลได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นร่วมเสนอปัญหาซึ่งในกรณีนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นในรูปของการร้องเรียนและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน นั่นคือมีจัดทำข้อมูลให้มีความซับซ้อนน้อยลง และมีข้อมูลที่สมบูรณ์มากขึ้นในกรณีแรก หรือจัดให้มีการประเมินความเสียหายใหม่ (Second Inspection) ในกรณีที่สอง สิ่งเหล่านี้เป็นการแก้ไขปรับปรุงของหน่วยงานเพื่อให้ผู้ได้รับผลกระทบซึ่งก็คือผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงไม่มีข้อคัดค้านจนหาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ¹¹⁹ นั่นเอง ซึ่งตรงกับสิ่งที่ อคิน รพีพัฒน์ และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง¹²⁰ ได้จำแนกลักษณะและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ 4 ลักษณะคือ ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และ ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล โดยด้านการพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัยนั้นอยู่ในขั้นตอนของการมีส่วนร่วมในขั้นที่ 2 กล่าวคือ ผู้ประสบภัยมีส่วนร่วมในการประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ

ด้านการจัดสรรงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่นั้น ผู้ประสบภัยไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้กำหนดวงเงินให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการดำเนินการทางด้านวงเงินนี้ถือว่ายังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม เนื่องจากรัฐเป็นผู้กำหนดวงเงินตั้งแต่แรก

¹¹⁹ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

¹²⁰ อคิน รพีพัฒน์. 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พัฒนาศึกษา, 101 - 102; เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527. การบริหารงานพัฒนาชนบท: การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์: 272 - 273.

ด้านประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร และ ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยทุกคนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา ด้านประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยชั่วคราวได้ เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ จะต้องดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ อีกทั้งขนาดโครงสร้างของที่พักชั่วคราวก็ต้องเป็นมาตรฐานตามที่ กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้ หากรอเวลาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ประสพภัยและรวบรวมข้อมูลก่อน ตัดสินในดำเนินการสร้างบ้านพักชั่วคราว นอกจากจะส่งผลให้กระบวนการก่อสร้างอาคารและบ้านพัก ชั่วคราวยาวนานมากขึ้นแล้ว ยังส่งผลต่อความพึงพอใจของผู้พักอาศัยอีกด้วย

ด้านระยะเวลานั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้รับฟังปัญหาเรื่องความจำเป็นของ ผู้ประสพภัยที่จะต้อง พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวมากกว่าระยะเวลา 2 ปีตามที่กฎหมายกำหนด การ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้พิจารณาและเปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยสามารถยื่นความประสงค์ เพื่อขอพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปจนกว่าที่พักอาศัยที่สร้างใหม่จะแล้วเสร็จเป็นระยะเวลา 1 ปี เพื่อให้ผู้ประสพภัยได้มีเวลาในการวางแผนการย้ายไปยังที่พักถาวรต่อไป โดยในการพิจารณานั้นจังหวัด คุเมโมะโตะจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปนั้นเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 2 คือการรับ ฟังความคิดเห็น และระดับที่ 3 คือการเข้ามามีบทบาทเนื่องจาก ทั้งรัฐบาลและผู้ประสพภัยจะต้องเข้า มาร่วมในการวางแผน แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาซึ่งได้บัญญัติไว้โดย สมาคมการมีส่วนร่วมสากล (IAP2-International Association for Public Participation)

ด้านการเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัตินั้น ด้วยข้อจำกัดทางเวลา รัฐบาล ท้องถิ่นคุเมโมะโตะไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ประสพภัยสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดการ เตรียมการในการจัดสร้างบ้านพักผู้ประสพภัยได้ในทันที แต่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้ เปิดโอกาสให้บริษัทก่อสร้างทั้งที่เป็นบริษัทท้องถิ่นในจังหวัดคุเมโมะโตะและบริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ จากจังหวัดใกล้เคียงมาช่วยก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว

ด้านขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสพภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นไม่ สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดขนาดพื้นที่ใช้สอย ส่วนการอำนวยความสะดวก

ความสะดวกแก่ผู้ประสพภัยได้เนื่องจากเป็นมาตรฐานกลาง อีกทั้งไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยสามารถเลือกที่พักอาศัยเองได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านจำนวนของผู้ประสพภัยที่มีมาก แต่รัฐบาลท้องถิ่นคุมะโมะโตะก็ได้แก้ไขโดยการจัดที่พักชั่วคราวให้กับผู้ประสพภัยได้พักอาศัยอยู่ในละแวกเดียวกันกับเพื่อนบ้านที่ตนคุ้นเคย อีกทั้งยังได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยซึ่งอาศัยในชุมชนที่พักอาศัยชั่วคราวได้เลือกผู้นำ และคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานภายในชุมชนที่พักอาศัยชั่วคราวและภายนอกชุมชนเพื่อความสะดวกในการติดต่อและขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานราชการ หรือองค์กรต่างๆ

การเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งตัวแทนในชุมชนที่พักชั่วคราวนี้ ซึ่งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ Sherry R. Arnstein ได้กล่าวไว้ใน A Ladder of Citizen Participation ว่า อยู่ในระดับที่ 3 Consultation (ระดับการปรึกษาหารือ) ซึ่งเป็นระดับที่ประชาชนเริ่มแสดงความคิดเห็น และ ระดับที่ 4 Placation (ระดับการปลอบใจ) ซึ่งประชาชนมีความตระหนัก มีความเข้าใจที่จะรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ตลอดจนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือเสนอปัญหาต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการร่วมกันในการระบุมหา ร่วมวางแผนเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างคนในชุมชนเอง

ส่วนด้านการดูแลสภาพนั้นได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ ตลอดจนผู้ประสพภัยเองได้เข้ามามีส่วนร่วม โดยการดำเนินงานในลักษณะนี้ ถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในระดับที่ 1 การรับรู้ถึงปัญหา กล่าวคือ เป็นระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) แก่ประชาชนและรับข่าวสารจากประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ขณะเดียวกันก็รับฟังปัญหาจากประชาชนเพื่อนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนต่อไป

ด้านการจัดการสถานที่ทางศาสนาในมติดการมีส่วนร่วมนี้ แม้ไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นผู้ประสพภัยหากเกิดขึ้นในกลุ่มผู้ประสพภัยเอง ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการสร้างความร่วมมือ (To Collaborate) นี้ โดยประชาชนจะต้องเข้ามาร่วมตัดสินใจตั้งแต่การระบุมหา การพัฒนาทางเลือก และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ จนถึงระดับที่ 5 ระดับเสริม

อำนาจประชาชนซึ่งเป็นระดับการเสริมอำนาจของประชาชน (To Empower) ที่ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจ ซึ่งผลของการที่ประชาชนตัดสินใจนั้นจะเกี่ยวเนื่องกับวิธีดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน¹²¹ นั่นเอง

¹²¹ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. (ม.ป.ป.). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=156 (สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560).

บทที่ 6

มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูของประเทศไทย

บทนำ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้ว่าเหตุการณ์แผ่นดินไหวจะไม่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนัก เพราะไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงเฉกเช่นประเทศญี่ปุ่น แต่จากสถิติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518-2557 พบว่าประเทศไทยเองก็ประสบเหตุแผ่นดินไหวอยู่หลายครั้ง

ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย หรือสามารถอธิบายในอีกนัยหนึ่งคือเป็นการสำรองเงินไว้ล่วงหน้า เนื่องจากการเกิดภัยพิบัตินั้นเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด หรือหากเกิดขึ้นแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด ดังนั้นเงินสำรองในส่วนนี้จึงเป็นเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยมีการกำหนดวงเงินของแต่ละส่วนราชการเอาไว้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินทศรองราชการตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภัยพิบัติในแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์ ซึ่งเมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินแล้ว ให้อนุมัติจ่ายเงินทศรองราชการสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์สิ้นสุดลง เนื่องจากเงินทศรองราชการนี้ใช้เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น¹²²

¹²² กฎหมายที่เกี่ยวกับภัยธรรมชาติและและการช่วยเหลือ. 2545. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
http://web.krisdika.go.th/law_00_1.jsp?head=3&item=1&code=10 (สืบค้นเมื่อ 29 เมษายน 2560).

จากเนื้อหาที่ได้บัญญัติไว้ในหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย
พิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5 การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณี
ฉุกเฉินให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราดังต่อไปนี้

“5.1 ด้านการดำรงชีพ ให้ดำเนินการช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเป็นเงิน โดยคำนึงถึง สภาพ
และเหตุการณ์ตามความเหมาะสม ดังนี้

5.1.1 ค่าอาหารจัดเลี้ยงวันละไม่เกิน 3 มื้อ มื้อละไม่เกิน 30 บาทต่อคน

5.1.2 ค่าถุงยังชีพชุดละไม่เกิน 550 บาทต่อครอบครัว

5.1.3 ค่าจัดซื้อหรือจัดหาสำหรับบริโภคและใช้สอยในที่อยู่อาศัยเท่าที่จ่ายจริง ตาม
ความจำเป็นจนกว่าเหตุการณ์ประสบภัยพิบัติจะเข้าสู่ภาวะปกติ

5.1.4 ค่าจัดหาสิ่งของในการดำรงชีพเบื้องต้น กรณีที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายทั้ง
หลัง เท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน 3,000 บาท

5.1.5 ค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของ
ได้รับความเสียหายเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาท

5.1.6 ค่าวัสดุซ่อมแซมหรือสร้างยุ้งข้าว โรงเรือนสำหรับเก็บพืชผลและคอกสัตว์ที่ได้รับ
ความเสียหาย เท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน 5,000 บาท

5.1.7 กรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติเช่าบ้านที่พักอาศัยของผู้อื่น และบ้านเช่าเสียหายจากภัย
พิบัติ ทั้งหลังหรือเสียหายบางส่วนจนอยู่อาศัยไม่ได้ ให้ช่วยเหลือเป็นค่าเช่าบ้านแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ
เท่าที่จ่ายจริง ในอัตราครอบครัวไม่เกินเดือนละ 1,700 บาท เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน

5.1.8 ค่าตัดแปลงสถานที่สำหรับเป็นที่พักชั่วคราวเท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน
2,200 บาท หรือค่าผ้าใบหรือผ้าพลาสติกหรือวัสดุอื่นๆ สำหรับกันแดดกันฝนเท่าที่จ่ายจริงครอบครัวละ
ไม่เกิน 900 บาท

5.1.9 ค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการจัดหาสาธารณูปโภคในที่พักชั่วคราว

(1) ค่าไฟฟ้าให้เป็นไปตามที่การไฟฟ้านครหลวงหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะเรียกเก็บ สำหรับกรณีที่ท้องที่นั้นไม่มีไฟฟ้า ให้จัดอุปกรณ์แสงสว่างอื่น ๆ ทดแทนได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น

(2) จัดหาน้ำบริโภคและใช้สอยจากหน่วยงานที่จังหวัดและอำเภอมีอยู่ เช่น การประปาส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง หน่วยดับเพลิงเทศบาลเป็นต้น หรือจัดซื้ออุปกรณ์ บรรจุน้ำตามความจำเป็นของจำนวนผู้ประสบภัยพิบัติ รวมทั้งการจัดซื้อเพื่อบริโภคใช้สอย เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น

(3) จัดสร้างหรือจัดหาห้องน้ำ ห้องส้วม 1 ที่ต่อ 10 คน เท่าที่จ่ายจริงเฉลี่ยที่ละไม่เกิน 1,500 บาท

(4) จัดสร้างที่รองรับ ทำลาย หรือกำจัดขยะมูลฝอย เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น

5.1.10 ค่าเครื่องนุ่งห่ม รายละไม่เกิน 1,000 บาท

5.1.11 ค่าเครื่องมือประกอบอาชีพ และหรือเงินทุนสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติ ที่เป็นอาชีพหลักในการหาเลี้ยงครอบครัวของผู้ประสบภัยพิบัติเท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน 11,000 บาท

5.1.12 ค่าช่วยเหลือผู้บาดเจ็บ

(1) กรณีบาดเจ็บสาหัสที่ต้องรักษาในสถานพยาบาลตั้งแต่ 3 วันขึ้นไป ให้จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นเป็นเงินจำนวน 3,000 บาท

(2) กรณีบาดเจ็บจนถึงขั้นพิการไม่สามารถประกอบอาชีพตามปกติได้ ให้ช่วยเหลือเบื้องต้นเป็นเงินจำนวน 10,000 บาท

(3) กรณีภัยพิบัติที่เป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่หรือรุนแรงเป็นที่สะเทือนขวัญของประชาชนทั่วไป ให้จ่ายเงินและหรือสิ่งของปลอบขวัญแก่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บที่รักษาตัวในสถานพยาบาลรายละไม่เกิน 2,000 บาท

5.1.13 ค่าจัดการศพผู้เสียชีวิต รายละไม่เกิน 25,000 บาท และในกรณีผู้ประสบภัยที่เสียชีวิตเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือเป็นผู้หารายได้เลี้ยงดูครอบครัว ให้พิจารณาช่วยเหลือ เงินสงเคราะห์ครอบครัวอีกไม่เกิน 25,000 บาท

5.1.14 กรณีอากาศหนาวมีอุณหภูมิต่ำกว่า 15 องศาเซลเซียส และมีช่วงเวลา อากาศหนาวยาวนานติดต่อกันเกิน 3 วัน ให้จ่ายค่าจัดซื้อเครื่องกันหนาวสงเคราะห์ราษฎรได้เท่าที่จ่ายจริง คนละไม่เกิน 240 บาท ทั้งนี้ จังหวัดหนึ่งไม่เกินงบประมาณปีละ 1,000,000 บาท.....”¹²³

นอกจากนี้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลังยังครอบคลุมไปถึงการให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านการแพทย์และการสาธารณสุข ด้านการเกษตร ด้านการบรรเทาสาธารณภัย และด้านการปฏิบัติงาน ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอีกด้วย

แม้ว่ารัฐบาลจะกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แต่ก็ตามพบว่ามูลค่าความเสียหายที่ผู้ประสบภัยที่ได้รับนั้นมักมีมากกว่าวงเงินให้การช่วยเหลือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น เช่นองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถให้การช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ เพราะมีระเบียบดังกล่าวบังคับอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจึงขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในยามที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ทันทั่วถึง ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี ตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่ระบุว่าการบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่มีเวลาระยะเวลานานนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความแตกต่างจากระบบการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นที่หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่นมี

¹²³ หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง. 2556. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. <https://dpmcr.wordpress.com> (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2560)

อำนาจจัดการกิจการในระดับท้องถิ่นได้มากกว่า จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากกว่า¹²⁴

6.1 มาตราและกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะกับที่พักอาศัย: การสั่งการ

จากแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2558 ได้แบ่งระดับความรุนแรงของสาธารณภัยไว้ 4 ระดับ ซึ่งขึ้นกับพื้นที่ ประชากร ความซับซ้อน และความสามารถในการจัดการสาธารณภัย โดยมีผู้รับผิดชอบในการสั่งการดังนี้¹²⁵

ตารางที่ 12 ระดับการจัดการสาธารณภัย

ระดับ	การจัดการ	ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
1	สาธารณภัยขนาดเล็ก	ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ/หรือผู้ช่วย ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุมและสั่งการ
2	สาธารณภัยขนาดกลาง	ผู้อำนวยการจังหวัด หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
3	สาธารณภัยขนาดใหญ่	ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ควบคุม สั่งการและบัญชาการ
4	สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง	นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรี มอบหมาย ควบคุมสั่งการและบัญชาการ

ที่มา: แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ฉบับปี 2558. 2558. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. http://122.155.1.143/upload/download/file_attach/55acacb4f1f7c.pdf (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

¹²⁴ สุมาลย์ ชวนา (ผู้เรียบเรียง). 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. ใน Kiyotaka Yokomichi. 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น, จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, 12(6): 7.

¹²⁵ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ฉบับปี 2558. 2558. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. http://122.155.1.143/upload/download/file_attach/55acacb4f1f7c.pdf (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560)

ในกรณีของเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายนั้น รัฐบาลได้ยกระดับการจัดการสาธารณสุขจากเดิมคือ ระดับที่ 1 สาธารณภัยขนาดเล็ก ซึ่งมี ผู้อำนวยการอำเภอ ผู้อำนวยการท้องถิ่น และ/หรือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ควบคุมและสั่งการ เป็นระดับที่ 2 สาธารณภัยขนาดกลาง ซึ่งเป็นระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด มีหน้าที่ในการควบคุม สั่งการและบัญชาการ โดยการวินิจฉัยสั่งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว เป็นลักษณะการปฏิบัติงานตามสายงานบังคับบัญชา กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่เพียงให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ผู้ประสบภัยในพื้นที่ที่รับผิดชอบในระดับเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ดังนี้

1) กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ/กิ่งอำเภอทุกแห่ง ประกอบด้วยนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ภาคเอกชนในพื้นที่ ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนาจการฯ มีหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่

2) กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาลทุกแห่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้อำนวยการ ปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนราชการและภาคเอกชนในพื้นที่ ร่วมในกองอำนาจการฯ มีหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือจังหวัดในการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูภัยฝ่ายพลเรือนในพื้นที่และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่¹²⁶

ในส่วนของอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 นั้น มีองค์กรในระดับเขตท้องที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 5 ระดับ คือ

1) ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตพื้นที่จังหวัดของตน

¹²⁶ มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ม.ป.ป. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/6/6.html (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

2) ระดับอำเภอ มีนายอำเภอ เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตท้องที่ของตน (ยกเว้นพื้นที่ที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร)

3) กรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร

4) เทศบาล มีนายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเทศบาล

5) เมืองพัทยา มีปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในเขตเมืองพัทยา¹²⁷

ด้านการปฏิบัติหน้าที่เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัตินั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการควบคุมพื้นที่ที่ประสบภัย และอำนวยการปฏิบัติงานในพื้นที่ นอกจากนี้จึงต้องมีการประชาสัมพันธ์ประกาศ แนะนำ แจ้งเตือนประชาชน และเตรียมการป้องกัน

2. จัดตั้งหน่วยกู้ภัยในศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการระงับและบรรเทาภัยได้ในทันที หรือสามารถเคลื่อนที่เข้าเสริมกำลังได้ทันทีเมื่อได้รับการร้องขอนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนในการระงับและบรรเทาภัย การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยทันที

3. การดำเนินการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่อันตรายเท่าที่จำเป็นภายใต้การสั่งการของผู้ผู้อำนวยการป้องกันภัย โดยการอพยพผู้ป่วยออกจากบริเวณที่เกิดภัยนั้นให้ดำเนินการรักษาเยียวยาอย่างต่อเนื่อง ก่อนส่งโรงพยาบาลในพื้นที่

¹²⁷ มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ม.ป.ป. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/6/6.html (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

ด้านแนวทางปฏิบัติงานหลังเกิดภัยนั้น ส่วนราชการทุกส่วนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ มีหน้าที่ในการดำเนินการซ่อมแซมสิ่งที่ชำรุดเสียหายให้คืนสู่สภาพเดิมโดยเร็วที่สุด อันจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจของประชาชนในพื้นที่ ให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็วโดยในส่วนของการช่วยเหลือและฟื้นฟูบูรณะสถานที่ ส่วนราชการทุกส่วน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ จักต้องดำเนินการต่อไป

1. สำรวจความเสียหายอย่างละเอียด ทั้งทรัพย์สินของประชาชน และทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์โดยต้องมีการประสานกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ สมาชิกสภาเทศบาลในเขตพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย

2. ดำเนินการช่วยเหลือซ่อมแซมที่พักอาศัย สิ่งสาธารณูปโภค และเส้นทางคมนาคมให้สามารถใช้งานได้เบื้องต้น

3. ดำเนินการซ่อมแซมส่วนที่เสียหาย โดยพิจารณาสิ่งที่สามารถซ่อมแซมได้ โดยในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการซ่อมแซมได้หรือเกินกว่าความสามารถที่จะซ่อมแซมได้ ให้รายงานกองอำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจังหวัด

ทั้งนี้ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น จักต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความประสงค์จะตั้งงบประมาณเพื่อใช้ในการช่วยเหลือประชาชนและต้องดำเนินการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายว่ามีแผนงานโครงการช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยหรือไม่

โดยกรณีที่ไม่ได้มีการตั้งงบประมาณเอาไว้ หน่วยงานควรนำเงินสำรองจ่าย ซึ่งได้ตั้งงบประมาณไว้แล้วมาใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นอันดับแรก โดยการนำเงินสำรองจ่ายมาใช้นั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการอนุมัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 19 และหากเงินสำรองจ่ายมีไม่เพียงพอ ก็อาจโอนงบประมาณไปเพิ่มเติมได้ โดยการอนุมัติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ข้อ 26¹²⁸ อย่างไรก็ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 5 ให้ยกเลิกความในข้อ 6 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 6 กรณีเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะมีการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินหรือไม่ก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้น โดยฉันทันที เพื่อการดำรงชีพ หรือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือระงับสาธารณภัย หรือเพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สิน หรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่ประชาชน ได้ตามความจำเป็น ภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณา

ในกรณีการช่วยเหลือประชาชนเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัย หรือการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรือการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มียาได้น้อย ให้เสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบก่อน

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความจำเป็นต้องช่วยเหลือประชาชนนอกเหนือจากหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามระเบียบนี้ ให้ขอความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงมหาดไทย ก่อนให้การช่วยเหลือ”¹²⁹

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายนั้น การควบคุม สั่งการและบัญชาการได้เปลี่ยนมาเป็นระดับอำเภอและระดับจังหวัด ซึ่งอยู่ในระดับการจัดการสาธารณภัยระดับที่ 2 มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมสั่งการตามกฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินการและการตัดสินใจมีขั้นตอนที่มากและยาวนานขึ้น เนื่องจากท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงแค่รายงาน

¹²⁸ มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ม.ป.ป. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/6/6.html (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

¹²⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. 17 มกราคม 2562. *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 17ง: 1-4.

และรองรับคำสั่งเท่านั้น ส่วนด้านการสั่งการเกี่ยวกับศูนย์อพยพชั่วคราวนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้ศูนย์อพยพชั่วคราวเป็นวัด โรงเรียนหรือตั้งเต็นท์ในสถานที่ปลอดภัย บางครอบครัวที่มีบริเวณบ้านกว้างพอก็อาศัยอยู่ในเขตบ้านของตนเอง บางครอบครัวที่มีเรือญาติก็เดินทางไปอาศัยอยู่กับเครือญาติ อย่างไรก็ตามหากผู้ประสบภัยไม่มีที่พักอาศัยก็สามารถมาพักในสถานที่ที่องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดไว้ให้ได้¹³⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาในระดับภูมิภาคทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน ในบางครั้งอาจก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะต้องดำเนินการไปตามระเบียบข้อบังคับ เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือจึงขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในยามที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ทันทั่วถึง ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่ว่าการบริหารราชการ การกำกับดูแลที่มีเวลาระยะเวลานานนั้นจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความแตกต่างจากระบบการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นที่หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจจัดการกิจการในระดับท้องถิ่นได้มากกว่า¹³¹

6.2 ธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย: การตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness)

6.2.1 การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and Construction of Building)

ในการประเมินความเสียหายนั้นประเทศไทยไม่ได้มีเกณฑ์การประเมินระดับความเสียหายที่แบ่งออกเป็น 5 ระดับคือ

¹³⁰ บทสัมภาษณ์นาย นายสถิต อุดมวัฒน์ศิริ ผู้อำนวยการกองช่าง เทศบาลตำบลดงมะตะ อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย (25 มกราคม 2562).

¹³¹ สุมาลย์ ชาวนา (ผู้เรียบเรียง). 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า 12(6): 7 ใน Kiyotaka Yokomichi. 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, 12(6): 7.

ระดับที่ 1 เสียหายทั้งหมด คือ 100%

ระดับที่ 2 เสียหายมากกว่า 50%

ระดับที่ 3 เสียหายประมาณ 50%

ระดับที่ 4 เสียหายเพียงบางส่วน คือน้อยกว่า 50%

ระดับที่ 5 ไม่ได้ได้รับความเสียหายเลย¹³²

เหมือนกับประเทศญี่ปุ่น แต่ประเทศไทยดำเนินการประเมินโดยใช้แบบฟอร์มการประเมินของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในขั้นตอนแรกผู้ประสบภัยจะต้องทำคำร้องขอรับการช่วยเหลือ จากนั้นจะมีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปสำรวจความเสียหายโดยใช้แบบฟอร์มการสำรวจข้อเท็จจริงผู้ประสบภัย จากข้อมูลสัมภาษณ์พบว่าแบบฟอร์มการสำรวจข้อเท็จจริงผู้ประสบภัยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง โดยหลังจากมีการสำรวจในครั้งแรกแล้ว ได้มีการปรับเปลี่ยนรายละเอียดอื่นๆ ในแบบฟอร์มใหม่ เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นจึงต้องลงพื้นที่ทำการสำรวจใหม่ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการประเมินความเสียหายและพิจารณาให้ความช่วยเหลือ¹³³

นอกจากนี้ในการประเมินความเสียหายยังได้มีการใช้สีเป็นตัวกำหนดระดับความเสียหายออกเป็น 3 ระดับคือ

สีเขียว หมายถึง ตัวอาคารมีความปลอดภัย ผู้ประสบภัยสามารถใช้งานต่อไปได้

สีเหลือง หมายถึง ตัวอาคารได้รับความเสียหาย มีบางส่วนที่ต้องได้รับการซ่อมแซม ตัวอาคารสามารถใช้งานได้บริเวณที่กำหนดเท่านั้น

สีแดง หมายถึง อาคารที่ได้รับความเสียหายรุนแรง ไม่สามารถเข้าใช้งานในตัวอาคารได้เนื่องจากเป็นอันตรายสูง

¹³² บทสัมภาษณ์ 1. Ms. Kumiko Kai, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting 2. Mr.Masayuki Etou, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting 3. Mr.Tomoo Murakami, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting (14 ธันวาคม 2559).

¹³³ บทสัมภาษณ์นาย นายธนัท อภิภัทร์กุล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอฟาน จังหวัดเชียงราย (25 มกราคม 2562)

อย่างไรก็ตาม จากการสรุปสถานการณ์ความเสียหายจากเหตุแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงรายนั้น พบว่า การสำรวจความเสียหายของอาคารยังประสบปัญหาเนื่องจาก 2 ประเด็นหลักคือ

1. ข้อมูลจำนวนบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายนั้นยังไม่มี ความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงกับสภาพพื้นที่ซึ่งไม่มีการคัดแยกประเภทความเสียหาย

2. เนื่องจากมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวตาม (Aftershock) เกิดขึ้นตามมาเป็นระยะๆ อีกหลายครั้ง ส่งผลให้ต้องมีการติดตามและเฝ้าระวังและอาจต้องมีการสำรวจความเสียหายใหม่เนื่องจากอาคารต่างๆ เนื่องจากอาคารต่างๆ ได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้นหลังจากเหตุการณ์ Aftershock¹³⁴

ดังนั้นการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร ในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยของประเทศไทย ตามหลักธรรมาภิบาลในมิติการตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น จึงยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก เนื่องจากมีการปรับปรุงรายละเอียดในแบบสำรวจความเสียหายใหม่หลังจากที่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นได้รายงานผลการสำรวจให้กับผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่าไปแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นต้องลงพื้นที่เพื่อทำการสำรวจใหม่ จึงส่งผลให้เกิดการประเมินความเสียหายและพิจารณาให้ความช่วยเหลือมีความล่าช้า

ก) ด้านวงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่

ตามข้อบัญญัติในหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5 การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตรา รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการดำรงชีพ โดยให้ดำเนินการช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเงิน โดยคำนึงถึงสภาพและเหตุการณ์ตามความเหมาะสม ดังนี้

¹³⁴ ศูนย์ประสานงานเพื่อตรวจสอบอาคารเนื่องจากภัยพิบัติแผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย (ศปอ.). สำนักงานโยธาธิการจังหวัดและผังเมืองจังหวัดเชียงราย. สรุปสถานการณ์ความเสียหายจากแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08น. จุดศูนย์กลางอยู่ที่ ต. หวายขาว อ. พาน จ. เชียงราย วัดแรงสั่นสะเทือนได้ 6.3 ริกเตอร์ ลึกจากผิวดิน 7 กม. วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง หน้า 10-11.

ข้อ 5.1.5 ได้ระบุถึงการให้ความช่วยเหลือค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของได้รับความเสียหายเท่าที่จ่ายจริงหลังจะไม่เกิน 33,000 บาท

ข้อ 5.1.7 ได้อธิบายถึงกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติที่เช่าบ้านที่พักอาศัยของผู้อื่น และบ้านเช่าเสียหายจากภัยพิบัติ ทั้งหลังหรือเสียหายบางส่วนจนอยู่อาศัยไม่ได้ รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือเป็นค่าเช่าบ้านแก่ผู้ประสบภัยพิบัติเท่าที่จ่ายจริง ในอัตราครอบครัวยไม่เกินเดือนละ 1,700 บาท เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน

ข้อ 5.1.8 ได้ระบุเรื่องค่าตัดแปลงสถานที่สำหรับเป็นที่พักชั่วคราวเท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวยไม่เกิน 2,200 บาท หรือค่าผ้าใบหรือผ้าพลาสติกหรือวัสดุอื่น ๆ สำหรับกันแดดกันฝน เท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวยไม่เกิน 900 บาท

ในกรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวจังหวัดเชียงรายนั้น แม้ว่าความจำนวนความเสียหายของบ้านพักจะมีไม่มากเมื่อเทียบกับจังหวัดคุะมะโมะโตะ แต่ก็พบว่าบ้านพักของผู้ประสบภัยบางหลังที่มีมูลค่าความเสียหายมากกว่าวงเงิน 33,000 บาท ซึ่งหน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้นำอุปกรณ์และวัสดุก่อสร้างซึ่งได้รับบริจาคจากภาคเอกชนเข้ามาให้การช่วยเหลือในการซ่อมแซม

นอกจากนี้ยังพบว่าตามข้อบัญญัติในหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5 การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตรา ข้อย่อย 5.1 ด้านการดำรงชีพ โดยให้ดำเนินการช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเป็นเงิน โดยคำนึงถึงสภาพและเหตุการณ์ตามความเหมาะสม ข้อย่อยที่ 5.1.5 ได้ระบุถึงการให้ความช่วยเหลือค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของได้รับความเสียหายเท่าที่จ่ายจริงหลังจะไม่เกิน 33,000 บาทนั้น จะให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งที่พักอาศัยซึ่งเป็นตัวบ้านจริง ๆ ได้รับความเสียหายเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงที่พักอาศัยประเภทอื่น สำหรับปัญหาที่พบในเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายนั้นคือ มีประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยได้ใช้อาคารพาณิชย์เป็นที่พักอาศัย กล่าวคือใช้ชั้นล่างเป็นร้านค้า และใช้ชั้นบนเป็นที่พักอาศัย ซึ่งในกรณีนี้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยจึงไม่สามารถ

รับเงินช่วยเหลือได้ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้วิธีการช่วยเหลือเช่นเดียวกับวิธีแรก คือนำอุปกรณ์และวัสดุก่อสร้างซึ่งได้รับบริจาคจากภาคเอกชน เข้ามาให้การช่วยเหลือในการซ่อมแซมแทนจากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ว่าหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในเบื้องต้นได้ แต่รัฐบาล องค์กรส่วนท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ ก็ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยใช้ช่องทางอื่น ซึ่งก็เป็นทางเลือกในการให้ความช่วยเหลือและตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ประสบภัย

ข) ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นเงินสำรองในส่วนนี้จึงเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยมีการกำหนดวงเงินของแต่ละส่วนราชการเอาไว้ พร้อมทั้งได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ซึ่งเมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินแล้ว ให้อนุมัติจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์สิ้นสุดลงเนื่องจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนี้ใช้เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น¹³⁵

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น เช่นองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า และองค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ไม่สามารถให้การ

¹³⁵ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติและช่วยเหลือ. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
http://web.krisdika.go.th/law_00_1.jsp?head=3&item=1&code=10 (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

ช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ เพราะมีระเบียบดังกล่าวบังคับอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในยามที่ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ทันทั่วถึง ซึ่งขัดต่อหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี นอกจากนี้การปฏิบัติงานที่ล่าช้า ยังขัดต่อแนวคิธรรมาภิบาลตามหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) เพราะการที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความรวดเร็ว เพราะการทำงานที่ต้องผ่านหลายขั้นตอนนั้นต้องใช้เวลา ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความแตกต่างจากระบบการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นที่หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจจัดการกิจการในระดับท้องถิ่นได้¹³⁶

6.2.2 คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction)

ก) ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร

เนื่องจากความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายมีน้อยกว่าจังหวัดคุมาโมโตะ โดยมีความเสียหายของที่พักอาศัยที่พังทลายมีจำนวน 116 หลัง และบ้านพักอาศัยที่ได้รับ ความเสียหายบางส่วนมีเพียง 8,935 หลัง กอปรกับจุดที่เกิดเหตุแผ่นดินไหวไม่ได้อยู่ในแหล่งชุมชน เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งนี้จึงไม่ได้สร้างความเสียหายมากเหมือนกับจังหวัดคุมาโมโตะ

หากพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายแล้ว พบว่าเกิดจากโครงสร้างวิศวกรรมที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อรองรับความสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว อีกทั้งที่พักอาศัยบางส่วนที่เกิดความเสียหายเป็นบ้านปูน บ้านอิฐ ซึ่งก่อสร้างโดยช่างพื้นบ้าน หรือสร้างตามกำลังทรัพย์ซึ่งเป็นการสร้างแบบค่อยเป็นค่อยไป จึงไม่มีความแข็งแรงมากพอ เมื่อเกิดแผ่นดินไหวจึงมีโอกาสสูงที่จะรับความเสียหาย นอกจากนี้จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า บ้านพักอาศัยที่ได้รับความเสียหายและพังลงมานั้นอยู่ระหว่างการก่อสร้าง หรือเป็นส่วนที่ต่อเติมจากบ้านหลังเดิม กล่าวคือไม่ได้ อยู่ในโครงสร้างเดียวกัน ดังนั้นการรับน้ำหนักจึงทำได้ไม่ดี ในขณะที่บ้านพักอาศัยที่ได้รับออกแบบการ

¹³⁶ สุมามาลย์ ชาวนา (ผู้เรียบเรียง). 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. ใน Kiyotaka Yokomichi. 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น, จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, 12(6): 7.

ก่อสร้างจริงๆ ส่วนใหญ่ความเสียหายจะมีเพียงแค่ เกิดรอยร้าว หรือมีฝ้าเพดานได้รับความเสียหายเท่านั้น¹³⁷

ในการก่อสร้างและซ่อมแซมการบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลักคือ

1. หน่วยงานรัฐบาลช่วยดำเนินการสร้างหรือซ่อมแซมให้

ลักษณะบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายนั้น พบว่าหลังเกิดเหตุแผ่นดินไหวได้ประมาณ 1-2 สัปดาห์ หน่วยงานให้ความช่วยเหลือได้จัดเตรียมวัสดุในการก่อสร้างเพื่อพร้อมให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย นอกจากนี้ยังได้มอบเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวหลังละ 25,000 บาท¹³⁸ โดยในส่วนแบบบ้านพักชั่วคราวนั้น ผู้ประสบภัยภายในชุมชนและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือเป็นผู้ออกแบบและก่อสร้างบ้านกันเอง โดยได้นำวัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว เช่น เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติ และทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือพร้อมให้ความรู้ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวจากวัสดุธรรมชาติจำพวกไม้ไผ่และหญ้าคาแก่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ประสบภัยที่ได้รับความเดือดร้อน¹³⁹ ดังปรากฏในรูปภาพที่ 37 และ 38

¹³⁷ บทสัมภาษณ์นาย นายธนัท อภิภัทร์กุล รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย (25 มกราคม 2562)

¹³⁸ นลินี รุดโก และสักการ ราชิสุทธิ. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 14 (2): 43-60; ไทยพีบีเอส. 2557. สถานีประชาชน: สร้างบ้านชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว จ.เชียงราย. ไทยพีบีเอส. <https://www.youtube.com/watch?v=ANucXeddMhU> (สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2561).

¹³⁹ ปลุกบ้าน สร้างคน..พลิกวิถีถิ่นแผ่นดินไหว. 2557. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) <http://www.thaihealth.or.th/Content/24584-> (สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2560).

รูปภาพที่ 37 กิจกรรมสร้างที่พักชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย



ที่มา: รวมพลจิตอาสา สร้างบ้านสร้างคน กรณีแผ่นดินไหว ณ ต.ดงมะตะ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย. 2559. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส). [http://www.thaihealth.or.th/Gallery/1840/รวมพลจิตอาสา สร้างบ้านสร้างคน กรณีแผ่นดินไหว ณ ต.ดงมะตะ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย.html](http://www.thaihealth.or.th/Gallery/1840/รวมพลจิตอาสา%20สร้างบ้านสร้างคน%20กรณีแผ่นดินไหว%20ณ%20ต.ดงมะตะ%20อ.แม่ลาว%20จ.เชียงราย.html) (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

รูปภาพที่ 38 กิจกรรมสร้างที่พักชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย



ที่มา: รวมพลจิตอาสา สร้างบ้านสร้างคน กรณีแผ่นดินไหว ณ ต.ดงมะตะ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย. 2559. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส). [http://www.thaihealth.or.th/Gallery/1840/รวมพลจิตอาสา สร้างบ้านสร้างคน กรณีแผ่นดินไหว ณ ต.ดงมะตะ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย.html](http://www.thaihealth.or.th/Gallery/1840/รวมพลจิตอาสา%20สร้างบ้านสร้างคน%20กรณีแผ่นดินไหว%20ณ%20ต.ดงมะตะ%20อ.แม่ลาว%20จ.เชียงราย.html) (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

2. เอกชน หรือ องค์กรภาคประชาชนเป็นผู้ซ่อมแซมหรือสร้างให้ โดยอาจเป็นการร่วมสมทบทุนสนับสนุนในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย หรือช่วยซ่อมแซมบ้านพักอาศัยที่พังเสียหายให้ผู้ประสบภัย อาทิ เครือข่ายการจัดการภัยพิบัติพื้นที่ภาคใต้ สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ ร่วมกับ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ และกลุ่มสถาปนิก Design for Disasters ได้รวมตัวกันภายใต้โครงการ “ซ่อมสร้าง บ้าน วัด และโรงเรียนในพื้นที่ประสบภัยจากเหตุแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย ” เพื่อซ่อมแซม สร้าง และฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยแผ่นดินไหวในจ.เชียงราย¹⁴⁰

นอกจากนี้ยังมีบริษัทปูนซีเมนต์นครหลวงผู้ผลิตปูนตราอินทรี ร่วมกับสถานีโทรทัศน์สี กองทัพบกช่อง 7 สร้างบ้านหลังใหม่ต้านทานแผ่นดินไหว ตามมาตรฐานการออกแบบโครงสร้างของสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ให้กับผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวอีกด้วย¹⁴¹ ดังปรากฏในรูปภาพที่ 39

¹⁴⁰ ส. สถาปนิกฯ ผนัก 3 องค์กรพื้นเชียงราย. 2557. โพสต์ทูเดย์ออนไลน์ . <https://www.posttoday.com/property/news/301819> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

¹⁴¹ บ้านต้านแผ่นดินไหว. 2561. ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน). <http://www.sccc.th.com/news/NewsMarketDetail.aspx?&catID=69&InfoID=671&lang=th> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

รูปภาพที่ 39 บ้านต้านทานแผ่นดินไหว ตามมาตรฐานการออกแบบโครงสร้างของสมาคม วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย



ที่มา. บ้านต้านแผ่นดินไหว. 2561. ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน). <http://www.sccc.th.com/news/NewsMarketDetail.aspx?&catID=69&InfoID=671&lang=th> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

3. ชาวบ้านและผู้ประสพภัยช่วยกันซ่อมแซมและสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวจากวัสดุก่อสร้างที่มีอยู่ในท้องถิ่นเอง โดยใช้ช่างก่อสร้างในท้องถิ่นเป็นคนสร้าง ส่วนอุปกรณ์และวัสดุก่อสร้างนั้นก็ใช้ที่มีอยู่และหาได้ในท้องถิ่น

ข) ระยะเวลา

แม้ว่าการก่อสร้างและซ่อมแซมบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสพภัยแผ่นดินไหวจะไม่ได้ใช้เวลามากนัก เนื่องจากการก่อสร้างอย่างง่ายที่ใช้วัสดุในท้องถิ่น ไม่ได้มีความซับซ้อนมากนัก แต่ปัญหาด้านระยะเวลา กลับเกิดจากการไม่มีระบบในการดำเนินงานที่ดี กล่าวคือในการเข้าไปปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสพภัยของเจ้าหน้าที่นั้น พบว่าเนื่องจากมีหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาในพื้นที่ประสพภัยเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ เข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ประสพภัย เข้ามาช่วยซ่อมแซมบ้านพักที่ได้รับความเสียหาย เข้ามาสำรวจความเสียหาย เข้ามาสังเกตการณ์เพื่อเก็บข้อมูลเพื่อทำวิจัย หรือเข้ามาเพราะความสนใจใคร่รู้สภาพความเสียหายที่เกิดจากเหตุการณ์จริง โดยไม่มีการจัดระบบการประสานงานที่ดี ผลคือก่อให้เกิดความยากลำบากแก่เจ้าหน้าที่

รัฐในระดับท้องถิ่น เนื่องจากเมื่อไม่ได้มีการประสานงานไว้วางหน้า การลงเข้าพื้นที่ในแต่ละครั้งจึงสร้างความสับสนแก่เจ้าหน้าที่และชาวบ้าน การทำเช่นนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน จริงอยู่แม้ว่าการเกิดเหตุการณ์ในครั้งนี้จะยังสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้เร็ว แต่หากประเทศไทยยังไม่มี การจัดระบบในการเข้าพื้นที่ที่ดี หากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในอนาคตที่สร้างความเสียหายมากกว่า เหตุการณ์ในครั้งนี้ ก็จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

ค) ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

เนื่องจากการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัยในจังหวัดเชียงรายส่วนใหญ่ใช้วัสดุจากธรรมชาติและมีแบบแปลนไม่ซับซ้อน จึงทำให้การสร้างบ้านพักชั่วคราวสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว กอปรกับผู้ประสบภัยส่วนใหญ่สามารถเดินทางไปพักกับญาติพี่น้องในพื้นที่อื่นซึ่งไม่ได้รับความเสียหายและตั้งอยู่ไม่ไกลจากบ้านพักของตน ผู้ประสบภัยจึงมีความพอใจที่พักอาศัยชั่วคราว อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลพบว่ามีบางชุมชนที่สมาชิกในชุมชนมีความตื่นตัว และพยายามช่วยกันหาทางเพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับลูกบ้าน จึงได้มีการประสานงานระหว่างสมาชิกชุมชนกับหน่วยงานภายนอกเพื่อขอความช่วยเหลืออีกด้วย

นอกจากนี้พบว่าผู้ประสบภัยจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีความพึงพอใจกับเงินช่วยเหลือจำนวนเงินที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาท ซึ่งรัฐบาลกำหนดไว้สำหรับให้ความช่วยเหลือเป็นค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของ เนื่องจากบางครัวเรือนที่พักอาศัยได้รับความเสียหายมาก การค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมก็มีมูลค่ามากกว่าจำนวนเงินที่รัฐเยียวยา ดังนั้นผู้ประสบภัยจึงต้องรอรับการบริจาคอุปกรณ์ก่อสร้างจากภาคเอกชนอีกช่องทางหนึ่ง

6.2.3 ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary Dwelling and Shelters)

ก) การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ

จากข้อมูลพบว่าหลังเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเพื่อประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว โดยอาจเป็น

เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่พื้นที่ นอกจากนี้ยังได้เร่งดำเนินการสำรวจความเสียหายในเขตที่ตนเองรับผิดชอบเพื่อรายการต่อผู้บังคับบัญชาในสายงานที่สูงกว่าเพื่อจะได้ดำเนินการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในลำดับต่อไป

ข) ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย เช่น ระยะทางจากที่พักไปยังแหล่งน้ำ ระยะจากแหล่งน้ำไปยังสถานที่ใช้เป็นห้องส้วม

จากข้อมูลโดยนลินี รุตโก และ สักการ ราศีสุทธิ์ พบว่าบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยในจังหวัดเชียงรายนั้นมีพื้นที่สัญญามากกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ของบ้านทั้งหมด ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยเพียงพอต่อความต้องการในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้พักอาศัย ทั้งนี้เนื่องจากการใช้พื้นที่ในการทำกิจกรรมเป็นลักษณะซ้อนทับกัน กล่าวคือ ใช้พื้นที่นั่งเล่นเป็นพื้นที่รับประทานอาหารร่วมด้วย นอกจากนี้บ้านพักส่วนใหญ่สามารถต่อเติมได้หากมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น

สำหรับวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างนั้น เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องมีที่พักอาศัยอย่างเร่งด่วน จึงเลือกใช้วัสดุไม้ไผ่ที่ถูกตัดมาโดยไม่ผ่านกระบวนการไล่ความชื้น หรือการป้องกันปลวก ส่งผลให้ส่วนประกอบอาคารที่ใช้ไม่ผุพังเร็ว ขณะเดียวกันผู้ประสบภัยบางคนได้นำวัสดุจากบ้านหลังเก่ามาประยุกต์ใช้เป็นอุปกรณ์ก่อสร้าง ทำให้ลดระยะเวลาในการหาวัสดุ และสามารถต่อขยายบ้านให้กว้างมากขึ้น

ดังนั้นบ้านพักชั่วคราวจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนได้หลายด้าน และได้กลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของผู้ประสบภัยนั้น มีดังนี้

1. บ้านบางหลังมีอุณหภูมิที่ร้อนอบอ้าวในเวลากลางวัน เนื่องจากไม่มีช่องเปิดให้ลมพัดผ่านเข้าออกไปยังตัวบ้านได้ ส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยไม่สามารถพักผ่อน หรือทำกิจกรรมในบ้านในช่วงเวลากลางวัน
2. การถ่ายเทและการระบายอากาศของบ้านพักชั่วคราวในบ้านบางหลังไม่ดี เนื่องจากไม่มีมาตรฐานในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน
3. พบว่ามีการรั่วซึมของน้ำฝนและมีฝนสาดกระเซ็นเนื่องจากการก่อสร้างที่เร่งรีบ ทำให้การมุงหลังคาไม่ได้มาตรฐาน

4. พบว่าบ้านพักชั่วคราวไม่มีความปลอดภัยต่อทรัพย์สินของผู้ประสบภัย เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวส่วนใหญ่ไม่มีประตูหน้าต่างที่มิดชิด

6. พบว่าผู้ประสบภัยบางครัวเรือนยังกลับไปใช้ห้องครัวของบ้านหลังเดิม¹⁴² ซึ่งเป็นการเสี่ยงที่ผู้ประสบภัยจะได้รับอันตราย

การให้ความช่วยเหลือด้านขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยของจังหวัดเชียงรายนั้น มีความแตกต่างจากจังหวัดคุเมะโมะโตะตรงที่มีระดับความเสียหายที่น้อยกว่า และไม่ได้เกิดขึ้นเป็นวงกว้างเฉกเช่นจังหวัดคุเมะโมะโตะ ดังนั้นในขณะที่บางครัวเรือนที่บ้านพักได้รับความเสียหายก็ยังไม่มาก ผู้ประสบภัยยังสามารถใช้ส่วนที่ไม่ได้รับความเสียหายเป็นที่พักอาศัยเป็นการชั่วคราวขณะรอการซ่อมแซมบ้าน บางครัวเรือนก็ได้ออกมาสร้างเพิงที่พักชั่วคราวภายในบริเวณที่โล่งใกล้กับบ้านพัก หรือย้ายไปพักกับญาติชั่วคราวได้ ดังนั้นหากจะพิจารณาด้านขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกของจังหวัดเชียงรายจึงยังไม่เป็นปัญหาใหญ่ เว้นแต่มาตรฐานของบ้านพักชั่วคราวที่ไม่อาจสร้างความสะดวกสบายให้แก่ผู้ประสบภัยได้ตามที่ควรจะเป็น

6.2.4 การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, Education, Healthcare and Religious Facilities)

ก) จัดการการศึกษา

หลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้เข้าสำรวจพื้นที่ความเสียหายในวันที่ 6-7 พฤษภาคม 2557 และได้มีการสั่งการให้หน่วยงานต่างๆ จัดคณะผู้เชี่ยวชาญเพื่อเข้าสำรวจอาคารเรียนซึ่งได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหว อีกทั้งให้เตรียมหาสถานที่เรียนสำรอง หากอาคารที่ได้รับความเสียหายและยังไม่ได้รับการตรวจสอบความปลอดภัย โดยหากจำเป็นที่จะต้องมีการ

¹⁴² นลินี รุดโท และสัการ ราสีสุทธิ์. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 14 (2): 52-53

รื้ออาคารเรียนเพื่อก่อสร้างใหม่ ก็ให้ดำเนินการของบประมาณฉุกเฉินจากงบกลางต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร่งด่วนต่อไป¹⁴³ ดังปรากฏในภาพที่ 40

รูปภาพที่ 40 การเยี่ยมโรงเรียนที่ได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหว อ. พาน จ. เชียงราย



ที่มา: ศธ.ห้ามเข้าอาคารเรียน 5 แห่ง หวั่นถล่มหลังแผ่นดินไหว. 2557. กลุ่มประชาสัมพันธ์ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ. <http://www.moe.go.th/websm/2014/may/118.html> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ได้สร้างความเสียหายให้กับโรงเรียนรวม 35 แห่ง¹⁴⁴ โดยความเสียหายมีตั้งแต่โครงสร้าง มีรอยร้าวตามผนัง และบางแห่ง เช่น โรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาวได้รับความเสียหายรุนแรงเนื่องจากเกิดแผ่นดินยุบตัว ส่งผลให้ตัวตึกด้านหนึ่งเอียง จำเป็นต้องรื้อตึกทิ้งและสร้างใหม่ทั้งหมด โดยรัฐบาลได้อนุมัติเงินก่อสร้างให้ใหม่ โดยสร้างตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งพบว่าแม้โครงสร้างจะมีการตอกเสาเข็ม และเพิ่มความแข็งแรง แต่ตัวตึกยังคงมีองค์ประกอบของกระเบื้องบริเวณบันไดซึ่งอาจเป็นความเสี่ยง หากมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวขึ้นอีก

อีกประการหนึ่งพบว่าหลังจากมีการรื้อถอนตึกที่ได้รับความเสียหายเพื่อรื้อการก่อสร้างใหม่นั้น การก่อสร้างอาคารเรียนชั่วคราวได้ดำเนินการโดยผู้ปกครองและคนในชุมชน โดยมีองค์การส่วนท้องถิ่น

¹⁴³ ศธ.ห้ามเข้าอาคารเรียน 5 แห่ง หวั่นถล่มหลังแผ่นดินไหว. 2557. กลุ่มประชาสัมพันธ์ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ. <http://www.moe.go.th/websm/2014/may/118.html> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

¹⁴⁴ แผ่นดินไหวเชียงรายเสียหายพันล. ผวาอพยพเตอร์ช็อกยาว-รองบฯซ่อมสร้าง. 2557. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1400430784 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

ให้การสนับสนุนวัสดุก่อสร้างบางส่วน เช่น ปูนซีเมนต์ เนื่องจากอาคารเรียนชั่วคราวถูกสร้างบนสนามหญ้าบริเวณหน้าโรงเรียน ซึ่งเกิดน้ำท่วมขังในช่วงฤดูฝน ส่งผลให้โรงเรียนไม่สามารถดำเนินการเรียนการสอนได้สะดวก ซึ่งถือว่าการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาของรัฐบาลไทยยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากแม้ว่าจะมีการสร้างตึกเรียนให้ใหม่ แต่การสร้างตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งแบบเดิมก็ยังคงเป็นความเสี่ยงจะประชาชนต้องแบบรับอยู่

ข) การดูแลสุขภาพ

ด้านการดูแลสุขภาพนั้น นอกจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจักได้ดำเนินการให้บริการด้านสุขภาพแล้ว ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ยังได้ลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมสถานบริการ 3 แห่งภายในจังหวัดเชียงราย พร้อมทั้งได้มีการประชุมผู้ตรวจราชการกระทรวงและเครือข่ายบริการสุขภาพ เขต 1 ซึ่งนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดได้สั่งการให้เตรียมความพร้อมในการรับสถานการณ์หากเกิดแผ่นดินไหวซ้ำ เพื่อรองรับการให้บริการช่วยเหลือประชาชนได้อย่างเต็มที่¹⁴⁵ ดังปรากฏในรูปภาพที่ 41

รูปภาพที่ 41 การให้บริการตรวจสุขภาพในเขตพื้นที่ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย



ที่มา: ทวนแผ่นดินไหวซ้ำ ทำ รพ.สธ.ดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง. 2557. ไทยรัฐออนไลน์ . <https://www.thairath.co.th/content/421198> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

¹⁴⁵ ทวนแผ่นดินไหวซ้ำ ทำ รพ.สธ.ดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง. 2557. ไทยรัฐออนไลน์ . <https://www.thairath.co.th/content/421198> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

ค) จัดการสถานที่ทางศาสนา

ด้านการจัดการสถานที่ทางศาสนานั้น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลได้ดำเนินการสำรวจความเสียหายหลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว จากนั้นได้ดำเนินการแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมศาสนาซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการดูแลและให้ความช่วยเหลือและซ่อมแซมส่วนที่เสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวต่อไป ดังปรากฏในรูปภาพที่ 42 และ 43

รูปภาพที่ 42 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเข้าตรวจสอบความเสียหายของสถานที่ทางศาสนา



ที่มา: ความเสียหายเหตุจากเหตุแผ่นดินไหว. 2557. บริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย.
<http://www.saikao.go.th/picture.php?id=48> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

รูปภาพที่ 43 ความเสียหายของสถานที่ทางศาสนาจากแผ่นดินไหวจังหวัดเชียงราย



ที่มา: ความเสียหายเหตุจากเหตุแผ่นดินไหว. 2557. บริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย.
<http://www.saikao.go.th/picture.php?id=48> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

จากรูปภาพที่ 42 แล 43 เป็นภาพที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ได้เดินทางไปตรวจสอบความเสียหายสถานที่ทางศาสนาในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อรายงานความเสียหายต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับที่สูงขึ้น จากการดำเนินการจัดการสถานที่ทางศาสนาของประเทศไทย ถือว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งในกรณีนี้แตกต่างจาก จังหวัดคุะมะโมะโตะซึ่งระดับความเสียหายมีมากกว่า รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุะมะโมะโตะจึงต้องให้ความสำคัญและมุ่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดการที่พักรั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวเป็นอันดับแรก

จากการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประสบภัยแผ่นดินไหว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดเชียงราย สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 13 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 13 เปรียบเทียบธรรมาภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประเทศไทย

(Responsiveness)

ตัวชี้วัด	ตอบสนอง	ไม่ตอบสนอง
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร		
1.1 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่		/
1.2 ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ		/
2. คุณภาพของที่พักออาศัยที่จะทำการก่อสร้าง		
2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร	/	
2.2 ระยะเวลา	/	
2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย		/
3. ที่พักออาศัยชั่วคราว		
3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ	/	
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	/	
4. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา		
4.1 จัดการการศึกษา		/
4.2 การดูแลสุขภาพ	/	
4.3 จัดการสถานที่ทางศาสนา	/	

จากตาราง สามารถสรุปได้ว่าวงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่ และระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากมูลค่าความเสียหายของที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยสูงกว่าวงเงินให้

ความช่วยเหลือในเบื้องต้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากการจัดสร้างที่พักอาศัยเป็นการสร้างอย่างง่ายซึ่งสามารถวัสดุได้ภายในท้องถิ่น จึงทำให้การก่อสร้างใช้เวลาไม่นานนัก พื้นที่ใช้สอยมีขนาดกว้างขวางมากพอที่จะใช้ทำกิจกรรมต่าง ๆ ของครอบครัวได้ สิ่งหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคในการอำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้ประสบภัยคือแบบแปลนของตัวบ้านที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัว ดังนั้นมาตรฐานของตัวบ้านจึงมีความหลากหลาย

ด้านการดูแลสุขภาพ และการจัดการสถานที่ทางศาสนานั้น เนื่องจากส่วนกลางได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือสังการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการสถานที่ทางศาสนาซึ่งกรมศาสนาจะเป็นผู้ดูแล ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้รับภาระในการให้ความช่วยเหลือมากนัก และการดำเนินงานก็สามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม พบว่าด้านการจัดการศึกษานั้น ต้องใช้เวลาในการสร้างตึกใหม่ และในการสร้างตึกใหม่นั้นก็ยังใช้แบบแปลนเดิมตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด โดยยังมีการติดกระจกเพื่อรับแสงสว่างตรงบริเวณทางขึ้นลงบันได ซึ่งก็ยังคงเป็นความเสี่ยงหากมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวขึ้นอีก ดังนั้น ในการจัดการการศึกษาจึงยังไม่สามารถกล่าวได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

6.3 ธรรมชาติในกระบวนการฟื้นฟูด้านที่พักอาศัย: การมีส่วนร่วมของประชาชน

(Participation)

ในส่วนของหลักการมีส่วนร่วม (Participation) สามารถอธิบายได้ดังนี้

6.3.1 การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร (Removal and Construction of Building)

ก) ด้านวงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่

ในส่วนของวงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่นั้น พบว่ารัฐบาลไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวงเงินให้ความช่วยเหลือแต่อย่างใด เนื่องจากวงเงินดังกล่าวได้ถูกกำหนดเป็นเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือตามกฎหมายตามข้อบัญญัติในหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5 การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ

เงื่อนไข และอัตรา รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการดำรงชีพ โดยให้ดำเนินการช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเป็นเงิน โดยคำนึงถึงสภาพและเหตุการณ์ตามความเหมาะสม

ข) ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ

เช่นเดียวกับวงเงินให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่ ด้านระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นเงินสำรองในส่วนนี้จึงเป็นเงินทศรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยมีการกำหนดวงเงินของแต่ละส่วนราชการเอาไว้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินทศรองราชการตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภัยพิบัติแต่ละครั้ง ซึ่งเมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินแล้ว ให้อนุมัติจ่ายเงินทศรองราชการสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้ง หรือแต่ละเหตุการณ์สิ้นสุดลงเนื่องจากเงินทศรองราชการนี้ใช้เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น¹⁴⁶ โดยที่รัฐบาลไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นว่าระเบียบการเงินให้ได้เอื้อประโยชน์กับประชาชนหรือไม่

6.3.2 คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง (Quality of Dwelling Reconstruction)

ก) ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร

เนื่องจากความเร่งด่วนในการก่อสร้างที่พักอาศัย วัสดุก่อสร้างส่วนใหญ่จึงเป็นวัสดุธรรมชาติที่หาได้ง่ายในท้องถิ่น เช่นวัสดุไม้ ไม้ไผ่ และหญ้าคา หรืออาจนำวัสดุจากบ้านหลังเก่ามาประยุกต์ใช้เป็น

¹⁴⁶ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติและช่วยเหลือ. 2545. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
http://web.krisdika.go.th/law_00_1.jsp?head=3&item=1&code=10 (สืบค้นเมื่อ 29 เมษายน 2560).

อุปกรณ์ก่อสร้าง อย่างไรก็ตามความแข็งแรงทนทานนั้น ไม่อาจเทียบได้กับวัสดุอุปกรณ์ที่มีจำหน่ายในท้องตลาดซึ่งผลิตโดยใช้วัสดุที่มีความแข็งแรงทนทานได้มากกว่า ซึ่งตัวบ้านจะมีอายุการใช้งานได้ถึง 5-6 ปี¹⁴⁷ ทั้งนี้คุณภาพของที่พักอาศัยชั่วคราวจะขึ้นอยู่กับวัสดุก่อสร้างซึ่งมีความหลากหลายในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่พบว่ามีเปิดโอกาสให้ประชาชนให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเนื่องจากการสร้างบ้านพักชั่วคราวดำเนินการเองโดยผู้ประสบภัยและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามสำหรับบางพื้นที่ที่มีหน่วยงานราชการหรือเอกชนเข้ามาให้ความช่วยเหลือสร้างบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัย ซึ่งเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมด้านการปฏิบัติ (Practical) ซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนร่วมกัน

ข) ระยะเวลา

หลังจากมีหน่วยงานรัฐเข้ามาตรวจสอบความเสียหายของอาคารบ้านเรือนแล้ว ที่พักอาศัยส่วนใหญ่ได้รับการพิจารณาให้เป็นสีเขียว ซึ่งหมายถึงตัวอาคารบ้านเรือนสามารถใช้งานได้โดยปลอดภัยจำนวน 7,714 หลัง และสีเหลือง ซึ่งหมายถึงตัวอาคารและบ้านเรือนได้รับความเสียหายบางส่วน ต้องรอซ่อมแซม แต่ยังสามารถใช้งานได้ในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดได้ จำนวน 2,180 หลัง โดยมีบ้านพักและอาคารที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นสีแดงซึ่งหมายถึงตัวอาคารมีความเสียหายรุนแรงและเป็นอันตรายจนไม่สามารถใช้งานได้จำนวน 475 หลัง¹⁴⁸ ซึ่งในการสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้น ใช้เวลาไม่นานนักเนื่องจากแบบแปลนในการสร้างบ้านเป็นลักษณะอย่างง่าย ไม่จำเป็นต้องรอสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากสามารถหาได้ง่ายในท้องถิ่น

¹⁴⁷ ปลุกบ้าน สร้างคน..พลิกวิกฤติแผ่นดินไหว. 2557. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) <http://www.thaihealth.or.th/Content/24584-> (สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2560).

¹⁴⁸ ศูนย์ประสานงานเพื่อตรวจสอบอาคารเนื่องจากภัยพิบัติแผ่นดินไหว จังหวัดเชียงราย (ศปอ.). สำนักงานโยธาธิการจังหวัดและผังเมืองจังหวัดเชียงราย. สรุปสถานการณ์ความเสียหายจากแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08น. จุดศูนย์กลางอยู่ที่ ต. หวายขาว อ. พาน จ. เชียงราย วัดแรงสั่นสะเทือนได้ 6.3 ริกเตอร์ ลึกจากผิวดิน 7 กม. วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง หน้า 10-11.

สำหรับการพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวนั้น จากการสัมภาษณ์ได้ข้อมูลว่าส่วนใหญ่แล้ว ผู้ประสบภัยจะย้ายไปพักอาศัยกับญาติซึ่งมีที่พักอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ในขณะที่บางส่วนต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวที่สร้างโดยตนเองและเพื่อนบ้าน หรือหน่วยงานรัฐบาลเข้ามาช่วยสร้าง หรือโดยเอกชนการสร้างบริจาค¹⁴⁹ ดังนั้นในการจัดสร้างหรือซ่อมแซมบ้านพักชั่วคราวจึงมีส่วนร่วมกันระหว่าง ผู้ประสบภัย หน่วยงานรัฐ และเอกชนซึ่งใช้วิธีการสร้างอย่างง่ายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงใช้เวลาไม่นานเมื่อเทียบกับกรณีของจังหวัดคุเมโมะโตะ

ค) ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

แม้ว่าการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลจะมีขั้นตอนในการพิจารณาอยู่หลายขั้นตอน จนทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือต้องใช้เวลา ดังนั้นผู้ประสบภัยซึ่งเป็นชาวบ้านในพื้นที่และหน่วยงานภาคเอกชนต่าง ๆ จึงได้ร่วมกันซ่อมแซมและก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในระหว่างที่รอการดำเนินการของรัฐ และสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้ประสบภัยก็เข้าใจว่าเงินช่วยเหลือจากรัฐนั้นต้องใช้เวลา เนื่องจากมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ และเข้าใจว่าเมื่อเงินให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้รับการพิจารณาและอนุมัติแล้ว ผู้ประสบภัยก็สามารถนำไปใช้ซ่อมแซมที่พักอาศัยของตนได้ เมื่อสามารถมีกลุ่มคนมาให้ความช่วยเหลือในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้ ผู้ประสบภัยจึงมีความพึงพอใจที่สามารถย้ายเข้าไปพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวได้เร็วขึ้น¹⁵⁰ อย่างไรก็ตามไม่พบว่ามีโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะใดๆ เพียงแต่มีการแจ้งรายละเอียดซึ่งเป็นข้อมูลข่าวสารในเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเท่านั้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมด้านการแสดงความพึงพอใจจึงมีแค่ระดับการรับรู้ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในระดับนี้เป็นเพียงระดับเบื้องต้นเท่านั้น

¹⁴⁹ บพสัฒภษณณษย นษยธนท อภษทฤกุล รอนปลตองคภรพษรณษนตษบลทรษษว องคภรพษรณษนตษบลทรษษว อำเภอพษน จษงหวตเชษยรษย (25 มกรษคม 2562).

¹⁵⁰ บพสัฒภษณณษยสมบษตษ ศษรึอวัณ ผู้ประสบภษยหุ่มบษนดงลษน ต. ทรษษวษว อ. พษน จ. เชษยรษย (25 มกรษคม 2562).

6.3.3 การบริหารจัดการการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา (Administration, Education, Healthcare and Religious Facilities)

ก) การจัดการด้านการศึกษา

ด้านการบริหารจัดการการศึกษานั้นพบว่า ส่วนใหญ่แล้วความเสียหายจะเกิดขึ้นกับสถานการศึกษาซึ่งเป็นตัวอาคารขนาดใหญ่ ซึ่งผลกระทบจะเกิดกับครูอาจารย์และเด็กนักเรียนจำนวนมาก โดยหลังจากมีการสำรวจความเสียหายโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและส่วนกลางแล้ว บางพื้นที่เช่นตำบลทรายขาว อำเภอฟาน ได้มีชาวบ้านร่วมกันสร้างอาคารเรียนชั่วคราวในบริเวณสนามหญ้าหน้าโรงเรียน ด้วยวัสดุอย่างง่ายเพื่อให้เด็กนักเรียนสามารถเรียนหนังสือได้ อย่างไรก็ตามในช่วงฤดูฝน พบว่ามีฝนตกหนักบ่อยครั้ง ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมขังบริเวณสนามหญ้า ทำให้เกิดความลำบากแก่ครูอาจารย์และนักเรียนในการดำเนินการเรียนการสอน ดังนั้นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงได้เข้ามาช่วยเหลือโดยการนำปูนซีเมนต์และทรายมาทำพื้นอาคารเรียนชั่วคราว¹⁵¹ ดังนั้นในส่วนของการมีส่วนร่วมด้านการศึกษาจึงการมีส่วนร่วมในกลุ่มของประชาชนมากกว่าการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ

ข) การจัดการด้านสุขภาพ

เนื่องจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเกิดขึ้นในเวลา 18.08 น. ซึ่งเป็นช่วงเวลาตอนเย็นที่ชาวบ้านบางส่วนกำลังเดินทางกลับที่พักและยังอยู่นอกบริเวณตัวบ้าน จึงมีจำนวนผู้บาดเจ็บเพียงเล็กน้อย ดังนั้นการดูแลสุขภาพจึงเป็นลักษณะของการทำหัตถการพื้นฐาน เช่นการทำแผลให้ผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บจากเหตุแผ่นดินไหวเท่านั้น ส่วนการดูแลทางด้านจิตใจนั้น พบว่ามีผู้ประสบภัยซึ่งมีอาการหวาดกลัว และตื่นตระหนกกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวโดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้สูงอายุ ซึ่งโรงพยาบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยการเข้าตรวจเยี่ยมเพื่อประเมินความเครียดของ

¹⁵¹ บทสัมภาษณ์ นายชัยวัฒน์ วงศ์ไชย อาจารย์โรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว อ. ฟาน จ. เชียงราย.

ผู้ประสบภัย¹⁵² ในการจัดการด้านดูแลสุขภาพไม่พบว่ารัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม มีแต่เพียงแค่รัฐบาลเข้าไปปฏิบัติงานให้ความดูแลช่วยเหลือด้านสุขภาพแก่ประชาชนเท่านั้น

ค) การจัดการด้านสถานที่ทางศาสนา

เนื่องจากสถานที่ทางศาสนาอยู่ภายใต้การดูแลของกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความอุปถัมภ์พุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ที่ทางราชการรับรอง ไม่ว่าจะเป็นศาสนาคริสต์ ศาสนาอิสลาม หรือศาสนาอื่นๆ ดังนั้นเมื่อหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ประสบภัยได้สำรวจความเสียหายของสถานที่ทางศาสนาแล้ว จะต้องรายงานต่อกรมศาสนาตามรายงานบังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า เพื่อที่กรมศาสนาจะได้ดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือ พันฟู บุรณะสถานที่ทางศาสนาต่อไป

จากการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของจังหวัดเชียงรายในมิติด้านการมีส่วนร่วม (Participation) สามารถสรุปได้ตามตารางที่ 14 นี้

¹⁵² บทสัมภาษณ์นายสมบัติ ศรีอ้วน ผู้ประสบภัยหมู่บ้านดงลาน ต.ทรายขาว อ.พาน จ. เชียงราย (25 มกราคม

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบธรรมเนียมปฏิบัติใหม่ติด้านการมีส่วนร่วมของประเทศไทย (Participation)

ตัวชี้วัด	มีส่วนร่วม	ไม่มีส่วนร่วม
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร		
1.1 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่		/
1.2 ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ		/
2. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง		
2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร		/
2.2 ระยะเวลา	/	
2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย		/
3. ที่พักอาศัยชั่วคราว		
3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ		/
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	/	
4. การบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา		
4.1 จัดการการศึกษา	/	
4.2 การดูแลสุขภาพ		/
4.3 จัดการสถานที่ทางศาสนา		/

จากตารางที่ 14 สามารถสรุปได้ว่า ในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของจังหวัดเชียงรายในมิติด้านการมีส่วนร่วม รัฐบาลไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากนัก และส่วนใหญ่การมีส่วนร่วมมักจะเกิดขึ้นในกลุ่มของประชาชนเอง ดังนั้นการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของจังหวัดเชียงรายในมิติด้านการมีส่วนร่วม จึงอาจกล่าวได้ว่ายังไม่บรรลุผลตามแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างประโยชน์ให้แก่คนในสังคม อีกทั้งยังเป็นการช่วย

ให้การปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึงการก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาดังที่ศิริกาญจน์ โกสุมภักดิ์กล่าวไว้

6.4 บทสรุป

ในขณะที่ประเทศไทยมักประสบปัญหาภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับอัคคีภัย อุทกภัย วาตภัยและทุกขภิกขภัย ธรณีพิบัติภัยกลับเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก ส่งผลให้การจัดการมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูของประเทศไทยนั้นยังเป็นเรื่องใหม่

ในด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยในประเทศไทยนั้น การวินิจฉัยสั่งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวเป็นลักษณะตามสายงานบังคับบัญชา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัยในพื้นที่ ภายใต้การปฏิบัติงานตามสายงานบังคับบัญชาเท่านั้น แนนอนว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่น จะต้องผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน และใช้เวลา ซึ่งในบางครั้งเกิดความล่าช้า เพราะต้องดำเนินการไปตามระเบียบข้อบังคับ เมื่อเป็นเช่นนั้นการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลจึงยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ อีกทั้งในการสำรวจความเสียหายก็มีการปรับแก้รายละเอียดในแบบสำรวจ จนทำให้ต้องมีการสำรวจข้อมูลใหม่เพื่อปรับปรุงข้อมูลเดิมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ส่งผลให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ เพราะแทนที่จะเป็นการลดขั้นตอน และเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบด้วยความรวดเร็ว กลับกลายเป็นว่าต้องเกิดกระบวนการทำซ้ำ

สำหรับวงเงินให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลังซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยกำหนดให้ส่วนราชการมีวงเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งเพื่อ

ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระหว่างที่ยังไม่ได้รับเงินงบประมาณรายจ่าย ซึ่งการจะใช้งบประมาณนี้จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ที่มีอำนาจจัดสรรเงินทรงพระราชการตามความจำเป็นและเหมาะสมกับภัยพิบัติในแต่ละครั้ง ซึ่งเมื่อส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉินแล้ว ให้อนุมัติจ่ายเงินทรงพระราชการสำหรับภัยพิบัติแต่ละครั้งหรือแต่ละเหตุการณ์สิ้นสุดลงเนื่องจากเงินทรงพระราชการนี้ใช้เฉพาะกรณีฉุกเฉินหรือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

สำหรับวงเงินให้การให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นซึ่งรัฐบาลกำหนดให้จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาทนั้น มีผู้ประสบภัยจำนวนไม่น้อยไม่พึงพอใจกับวงเงินจำนวนดังกล่าว เนื่องจากบางครั้งเรือนั้นที่พังกาศัยได้รับความเสียหายอย่างหนัก และค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมก็มีมูลค่ามากกว่าจำนวนเงินที่รัฐเยียวยา ดังนั้นผู้ประสบภัยที่พังกาศัยได้รับความเสียหายในระดับมาก จึงต้องรอรับการบริจาคอุปกรณ์ก่อสร้างจากภาคเอกชนแทน ซึ่งเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เพียงบางกลุ่มเท่านั้น ขณะเดียวกันเนื่องจากวงเงินได้ถูกกำหนดโดยรัฐจึงไม่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของพิจารณาเพิ่มวงเงินในการให้ความช่วยเหลือได้ ดังนั้นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

ด้านคุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้างนั้น เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวส่วนใหญ่มักใช้วัสดุจากธรรมชาติและมีแบบแปลนที่ไม่ซับซ้อน จึงทำให้การสร้างบ้านพักชั่วคราวดำเนินการได้รวดเร็ว นอกจากนี้ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่สามารถไปพักกับญาติพี่น้องได้ผู้ประสบภัยจึงมีความพอใจต่อที่อาศัย อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลพบว่ามีบางชุมชนที่สมาชิกในชุมชนมีความตื่นตัว และพยายามช่วยกันหาทางเพื่อบรรเทาทุกข์ จึงได้มีการประสานงานระหว่างสมาชิกชุมชนกับหน่วยงานภายนอกเพื่อขอความช่วยเหลือในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย ดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมจึงเกิดขึ้นในกลุ่มของประชาชนผู้ประสบภัยมากกว่าการมีส่วนร่วมโดยความร่วมมือกันระหว่างประชาชนและรัฐบาล

ด้านการบริหารจัดการ การศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนานั้น พบว่าทางด้านการศึกษานั้น รัฐบาลยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เนื่องจากแม้ว่าจะให้การช่วยเหลือในการสร้างตึกใหม่ แต่ตึกที่ได้สร้างใหม่นั้นยังใช้แบบแปลนเดิมตามข้อกำหนดของ

กระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่าจะมีการตอกเสาเข็มเพื่อสร้างความแข็งแรงให้กับตัวตึก แต่การใส่บล็อกแก้วใสตรงบริเวณบันได ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว และบล็อกแก้วใสนั้นแตกหักก็อาจตกขวางทางลงบันไดได้ นอกจากนี้พบว่าการมีส่วนร่วมในกลุ่มของประชาชนในการร่วมกันสร้างอาคารเรียนชั่วคราวโดยผู้ปกครองและชาวบ้านในชุมชน สำหรับการดูแลสุขภาพ นั้นพบว่าแม้ว่าจะไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่รัฐบาลสามารถให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการให้กับประชาชน เนื่องจากการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตั้งแต่ช่วงต้นของเหตุการณ์ อีกทั้งยังได้จัดเจ้าหน้าที่ดูแลและติดตามอาการของผู้ป่วยเป็นระยะๆ ในส่วนของการจัดการด้านสถานที่ทางศาสนานั้น รัฐบาลก็เป็นผู้รับผิดชอบในการซ่อมแซมเอง

บทที่ 7

บทเรียนและการเรียนรู้จากจังหวัดคุเมโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น

บทนำ

จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดคุเมโมะโตะ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเต็มกำลัง แม้ว่าจะมีปัญหาคือเป็นผลให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในช่วงแรก แต่เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้ง กอปรกับความเป็นอิสระในการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น จึงส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการสั่งการที่เป็นขั้นตอนในแต่ละหน่วยงาน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับฟังข้อร้องเรียน หรือการให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งผลจากการสั่งการและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนนี้ ถือเป็นการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน ดังนั้นจากการศึกษาเรื่องมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น: บทเรียน – เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น โดยใช้กรณีศึกษาในจังหวัดคุเมโมะโตะและจังหวัดเชียงรายนั้น จึงมีหลายประเด็นเกี่ยวกับมาตรการการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูภัยพิบัติที่ประเทศไทยสามารถมาประยุกต์ใช้ได้ดังนี้

7.1 สรุปผลการวิจัย

จากกรอบมาตรการในการให้การชดเชยเพื่อฟื้นฟูผู้ประสบภัย และขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพ ในจังหวัดคุเมโมะโตะและจังหวัดเชียงรายนั้น สามารถสรุปได้ตามแนวคิดดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พหุศาสตร์ในมิติด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งได้แก่ความคุ้มค่าอันจะบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยศึกษากระบวนการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบใน 3 ระดับ คือส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น และส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูและตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ของประชาชน

ตารางที่ 15 เปรียบเทียบประเด็นด้านการสั่งการระหว่างจังหวัดคุเมโมะโตะและจังหวัดเชียงราย

ประเด็น	คุมาโมะโตะ	เชียงราย
การสั่งการ(ส่วนกลาง)	1. รัฐบาลได้มีการสั่งการและมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยผ่านการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ 2. มีการจัดตั้งศูนย์ประสานงานหลักในการจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับเจ้าหน้าที่ โดยศูนย์นี้อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการบริหารจัดการภัยพิบัติ(Minister of State for Disaster Management) 3. มีการจัดตั้งหน่วยให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเบื้องต้นในชีวิตประจำวัน (The Team to Support the Daily Lives of Disaster Victims) โดยหน่วยให้การช่วยเหลือนี้ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่ารัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ในการรายงานสถานการณ์ประจำวัน ตลอดจนระบุและวิเคราะห์เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน	1. การวินิจฉัยสั่งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว เป็นลักษณะตามสายงานบังคับบัญชา โดยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้นเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัยในพื้นที่ 2. มีการจัดตั้งกองอำนวยการในระดับต่างๆ ตามสายงานบังคับบัญชา
การสั่งการ (ส่วนท้องถิ่น)	1. ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลกลางในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ 2. ปฏิบัติหน้าที่ในนามของสำนักงานบริหารจัดการเหตุภัยพิบัติ (สำนักงานจัดการเหตุภัยพิบัติในพื้นที่) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัด คุมาโมะโตะ มีผู้ว่าราชการจังหวัดคุมาโมะโตะเป็นประธาน ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ รัฐมนตรีประจำสำนักรัฐมนตรี (Cabinet Office) ซึ่งสำนักงานบริหารจัดการเหตุภัยพิบัติ (สำนักงานจัดการเหตุภัยพิบัติในพื้นที่) และต้องเข้าร่วมต้องประชุมร่วมกับ	1. ปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลกลางในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ผ่านระดับอำเภอและระดับจังหวัด 2. จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการควบคุมพื้นที่ที่ประสบภัย และอำนวยการการปฏิบัติงานในพื้นที่ นอกจากนี้จึงต้องมีการประชาสัมพันธ์ ประกาศ แนะนำ แจ้งเตือนประชาชน และเตรียมการป้องกัน โดยอยู่ภายใต้สายงานบังคับบัญชา 3. มีการแจ้งรายละเอียด คำแนะนำและความช่วยเหลือโดยเจ้าหน้าที่ โดยเอกสารต่างๆ เป็นประกาศหรือหนังสือราชการ

ประเด็น	คุมาโมโตะ	เชียงราย
	หน่วยประสานงานใหญ่เพื่อตอบสนองภัยพิบัติ เพื่อรายงานสถานการณ์ทุกวัน 3. มีการจัดทำเอกสารแนะนำรายละเอียดต่างๆ ตลอดจนคู่มือให้ความช่วยเหลือ และเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในเมืองคุมาโมโตะ เพื่อที่ผู้ประสบภัยจักได้แจ้งข้อมูลและความประสงค์ในการขอรับความช่วยเหลือจากทางรัฐได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัตินั้น	

2. หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พัวพันในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงต้องตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบประเด็นด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ระหว่างจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดเชียงราย

ประเด็น	คุมาโมโตะ	เชียงราย
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร 1.1 การพิจารณาประเมินความเสียหาย	1. ในการผู้พิจารณาประเมินความเสียหายตามเกณฑ์เบื้องต้น พบว่ามีเกณฑ์กลางในการพิจารณาร่วมกัน อย่างไรก็ตามการพิจารณาดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงมีผู้ประสบภัยตัดสินใจร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Second Inspection) โดยพิจารณาในครั้งที่สองนี้จะมีผู้เชี่ยวชาญ เช่น สถาปนิกและวิศวกรเข้าร่วมการพิจารณาด้วย ซึ่งก็จะใช้เวลาในการพิจารณาเพิ่มขึ้นอีก ส่งผลให้การทำ	1. พิจารณาตามเกณฑ์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งให้ระบุข้อมูลความเสียหายทั้งหลัง กับความเสียหายบางส่วน 2. ไม่พบการร้องเรียนขอให้พิจารณาใหม่ แต่มีการส่งรายละเอียดความเสียหายเพิ่มเติมเนื่องจากผลกระทบจากการเกิด Aftershock

ประเด็น	คุเมะโมะโตะ	เชิงรายน
	รายงานประกอบการพิจารณาเงินเยียวยา จากรัฐบาลกลางก็จะล่าช้าไปด้วย	
1.2 การพิจารณา ประเมินความเสียหาย	1. ในระยะแรกสำนักงานเขตการปกครอง จังหวัดคุเมะโมะโตะไม่มีแบบฟอร์มในการ กรอกรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อนำไป พิจารณาเรื่องการขอความช่วยเหลือ ขณะเดียวกันก็ไม่มีแบบฟอร์มกลางที่ สามารถนำมาใช้ได้ทันที ส่งผลให้ สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุ เมะโมะโตะ ต้องดำเนินการในระยะแรก ด้วยการพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปตามความ เหมาะสม 2. มีปัญหาในการพิจารณา เนื่องจาก ผู้ประสบภัยจำนวนมากที่ไม่ทราบว่าการ ขอรับความช่วยเหลือจากทางการจะต้อง ได้รับการประเมินระดับความเสียหายและ จะต้องได้รับใบรับรองซึ่งออกโดยรัฐบาล เท่านั้นจึงจะสามารถขอรับความช่วยเหลือ จากทางรัฐบาลได้ ดังนั้นเมื่อมีภาคเอกชน อาสาสมัครและผู้มีจิตอาสาได้เข้ามาให้ ความช่วยเหลือในการรื้อถอนโดยไม่เสีย ค่าใช้จ่าย ผู้ประสบภัยซึ่งไม่ทราบข้อมูล เหล่านี้จึงตัดสินใจรับความช่วยเหลือ โดย เข้าใจว่าหลังจากนี้รัฐบาลก็จะให้ความ ช่วยเหลือเยียวยาตนด้วยเช่นกัน ผลก็คือ ผู้ประสบภัยไม่สามารถร้องขอเพื่อให้รัฐให้ การช่วยเหลือได้เนื่องจากรัฐบาลไม่มี หลักฐานในการพิจารณาให้ความ ช่วยเหลือ	1. แบบฟอร์มของกรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย มีการปรับเปลี่ยนหลายครั้ง ทำให้การสำรวจต้องทำซ้ำ 2. ใช้แบบฟอร์มของกรมป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย ซึ่งดำเนินการสำรวจ โดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นข้อมูลในการ พิจารณาให้ความช่วยเหลือ
1.3 การบริหารจัดการ เรื่องที่พักอาศัย ชั่วคราว	1. มีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งไม่สามารถ ย้ายออกจากที่พักชั่วคราวได้ภายใน ระยะเวลา 2 ปี ตามที่กฎหมายกำหนด และมีความจำเป็นต้องยื่นความประสงค์ เพื่ออยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปอีก 1 ปี เนื่องจากที่พักที่กำลังสร้างใหม่นั้นยังไม่ แล้วเสร็จ ซึ่งกรณีของจังหวัดคุเมะโมะโตะ นั้นพิจารณาให้อยู่ต่อไปเป็นรายบุคคล	1. เนื่องจากระดับความเสียหายไม่รุนแรง มากเหมือนกับกรณีของจังหวัดคุ เมะโมะโตะ ผู้ประสบภัยจึงสามารถย้าย ออกจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังบ้านพัก ถาวรซึ่งได้รับการซ่อมแซมหรือสร้างใหม่ ในเวลาอันสั้น (น้อยกว่า 2 ปี)

ประเด็น	คุมะโมะโตะ	เชิงราย
1.3 การบริหารจัดการ เรื่อง ที่ พัก อาศัย ชั่วคราว (ต่อ)	เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดคุมะโมะโตะส่วนใหญ่ จะเช่าห้องชุดหรือเช่าบ้านอยู่ ไม่มีที่ดิน ในขณะที่ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเมือง อำเภออื่นๆ หรือจังหวัดอื่น มีที่ดินที่สามารถสร้างบ้านได้ 2. ในการเช่าห้องชุด หรือเช่าบ้านในประเทศญี่ปุ่น จำเป็นต้องมีผู้ค้ำประกันด้วย ฉะนั้นหากผู้ประสบภัยไม่มีผู้ค้ำประกันประกันให้ ก็ไม่สามารถเช่าได้ ผลสุดท้ายก็ต้องยื่นความประสงค์เพื่อขอพักอยู่ในที่พักชั่วคราวอีกเป็นระยะเวลา อีก 1 ปี ทั้งนี้ค่าเช่าที่พักอาศัยจะต้องไม่เกินเดือนละ 60,000 เยน แต่หากครอบครัวนั้นๆ มีสมาชิกในครอบครัวมาก และจำเป็นต้องพักอาศัยอยู่ในที่พักที่มีขนาดใหญ่ จะมีค่าเช่าที่เกิน 60,000 เยน ก็ถือเป็นกรณีพิเศษ	2. ประสบภัยสามารถย้ายไปพักอาศัยกับญาติพี่น้องในบริเวณใกล้เคียงเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายในการเช่าที่พักชั่วคราว
2. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง 2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร	1. ในการสร้างบ้านชั่วคราวใช้ไม้เป็นวัสดุ ในการสร้างร่วมกับวัสดุอื่นๆ นอกเหนือจากเหล็ก หรือคอนกรีต เนื่องจาก ไม้จะช่วยให้ที่อยู่อาศัยมีความน่าอยู่มากยิ่งขึ้น ภายในตัวบ้านจะไม่ร้อนมาก และสามารถประกอบได้ง่ายซึ่งบ้านหนึ่งหลังจะใช้ไม้อยู่ประมาณ 20 เพอร์เซ็นต์ 2. ในการสร้างบ้านให้กับผู้ประสบภัยนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ใช้สอย สามารถใช้งานได้จริง รวดเร็ว และต้องวัสดุจะต้องไม่ขึ้นราง่าย 3. บ้านพักชั่วคราวมีอายุการใช้งานประมาณ 2 ปี	1. เนื่องจากความเร่งด่วนในการก่อสร้างที่ พักอาศัย วัสดุส่วนใหญ่จริงเป็นวัสดุธรรมชาติที่หาได้ง่ายในท้องถิ่น เพื่อที่จักได้นำมาใช้ก่อสร้างได้อย่างรวดเร็ว เช่น วัสดุไม้ หรือไม้ไผ่ และ หญ้าคา หรืออาจนำวัสดุจากบ้านหลังเก่ามาประยุกต์ใช้เป็นอุปกรณ์ก่อสร้าง อย่างไรก็ตามความแข็งแรงทนทานนั้น ไม่อาจเทียบได้กับวัสดุอุปกรณ์ที่มีจำหน่ายในท้องตลาดซึ่งผลิตโดยใช้วัสดุที่มีความแข็งแรงทนทานได้มากกว่า ซึ่งในบางพื้นที่บ้านพักชั่วคราวที่มีหน่วยงานมาให้ความช่วยเหลือสร้างให้สามารถมีอายุการใช้งานได้ 5-6 ปี
2.2 ด้านระยะเวลา	1. พบว่าหลังจากมีการอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยยังที่ศูนย์อพยพแล้ว ผู้ประสบภัยสามารถย้ายเข้าไปพักยังบ้านพักชั่วคราวได้ภายในระยะเวลา 6 เดือน กล่าวคือ เริ่มมีการอพยพตั้งแต่วันที่ 14 เมษายน 2559 ไปพักยังศูนย์อพยพ	1. ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้นใช้เวลาไม่นานนักเนื่องจากแบบแปลนในการสร้างบ้านเป็นลักษณะอย่างง่าย ไม่จำเป็นต้องรอสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ เนื่องจากสามารถหาได้ง่ายในท้องถิ่น บ้านมีลักษณะเป็นเพิง

ประเด็น	คณะโมะโตะ	เชิงบรรยาย
2.2 ด้านระยะเวลา (ต่อ)	ทั้งหมด 855 ศูนย์ และเริ่มมีการย้ายผู้ประสบภัยเข้าพักยังที่พักอาศัยชั่วคราวบางส่วนในเดือนมิถุนายน 2559 จนกระทั่งที่พักอาศัยชั่วคราวสร้างแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2559 โดยใช้เวลาประมาณ 6 เดือน	
2.3 ด้านความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย	1. พบว่าผู้ประสบภัยมีความพึงพอใจต่อที่พักอาศัยชั่วคราว กล่าวคือ สามารถอยู่ได้ แม้ว่าจะไม่ได้สะดวกสบายเนกเช่นบ้านของตนเอง ซึ่งผู้ประสบภัยเองก็ทราบถึงเงื่อนไขว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือได้ จึงต้องรับสภาพโดยปริยาย สำหรับการพิจารณาเลือกบ้านพักชั่วคราวนั้นสามารถเลือกที่พักใกล้ๆ กับเพื่อนบ้านที่ตนคุ้นเคย จึงยังสามารถไปมาหาสู่ พบปะกันได้ตามปกติ ซึ่งก็ช่วยให้ผู้ประสบภัยคลายความตึงเครียดลงได้	1. ผู้ประสบภัยมีความพึงพอใจต่อที่พักอาศัยชั่วคราว สามารถพักอาศัยอยู่ได้ ที่พักชั่วคราวบางส่วนจะสร้างใกล้กับที่พักเดิม หรือพื้นที่ว่างในบริเวณบ้าน ระหว่างรอการซ่อมแซม ผู้ประสบภัยสามารถเดินทางไปมาระหว่างบ้านพักเดิมที่เสียหายและกลับมายังบ้านพักชั่วคราวได้
3. ที่พักอาศัยชั่วคราว 3.1 ด้านการเตรียมการและจัดสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวในทันทีหลังจากภัยพิบัติ	1. พบว่ามีการดำเนินการจัดเตรียมศูนย์อพยพในทันทีซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 855 ศูนย์ เพื่อรองรับผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 183,882 คน ในขณะเดียวกันก็ได้มีวางแผนสร้างที่พักชั่วคราวในเดือนมิถุนายน 2559 จนกระทั่งแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม 2559 โดยจำนวนที่พักชั่วคราวมีทั้งสิ้น 20,209 ยูนิต ซึ่งกระจายอยู่ทั้งในเขตและนอกเขตจังหวัดคุมะโมะโตะ ในจำนวนดังกล่าวเป็นที่พักชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่จำนวน 4,157 ยูนิต ที่พักชั่วคราวที่มีการจ่ายค่าเช่าจำนวน 14,895 ยูนิต และ บ้านการเคหะจำนวน 1,157 ยูนิต 2. ในการก่อสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวนั้นไม่สามารถก่อสร้างได้ในทันทีเนื่องจากมีปัญหาเรื่องการหาที่ดินก่อสร้าง และส่วนใหญ่ประชากรในจังหวัดคุมะโมะโตะในเขตเมืองมักนิยมพักอาศัยอยู่ในห้องชุด	1.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดตั้งศูนย์บัญชาเพื่อการประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว โดยอาจเป็นเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่พื้นที่ นอกจากนี้ยังได้เร่งดำเนินการสำรวจความเสียหายในเขตที่ตนเองรับผิดชอบเพื่อรายการต่อผู้บังคับบัญชาในสายงานที่สูงกว่าเพื่อจักได้ดำเนินการพิจารณาให้ความช่วยเหลือในลำดับต่อไป 2. บ้านพักชั่วคราวบางส่วนสามารถสร้างได้ทันทีโดยการช่วยเหลือซ่อมแซมจากชาวบ้าน

ประเด็น	คุเมะโมะโตะ	เชียงราย
3.1 ด้านการเตรียมการและจัดสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวในทันทีหลังจากภัยพิบัติ (ต่อ)	อย่างไรก็ตาม จึงต้องมีการหาที่ดินเพื่อก่อสร้าง แม้จะไม่ได้จัดสร้างในทันทีแต่เมื่อที่พักอาศัยชั่วคราวสร้างเสร็จแล้วก็ได้มีการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในที่พักชั่วคราวในทันที	
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	- พบว่ามีความคับแคบ โดยขนาดพื้นที่ 18 ตารางเมตร อยู่ได้ 2 คน - ขนาดพื้นที่ 28 ตารางเมตร อยู่ได้ 3 คน - ขนาดพื้นที่ 36 ตารางเมตร อยู่ได้ 4 คน - ลักษณะบ้านไม่เหมาะสมกับสภาพอากาศของพื้นที่ประสบภัย - ตัวบ้านไม่เอื้อต่อผู้พิการ	- พื้นที่ใช้สอยมีมากเพียงพอต่อความต้องการในการทำกิจกรรมต่างๆ ของผู้พักอาศัย เนื่องจากการใช้พื้นที่ในการทำกิจกรรมเป็นลักษณะซ้อนทับกัน - บ้านพักส่วนใหญ่สามารถต่อเติมได้หากมีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น - มีปัญหาฝนสาด อากาศไม่ถ่ายเท ช่วงกลางวันมีอุณหภูมิร้อน อบอ้าว
4. การบริหารจัดการการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา การบริหารจัดการด้านการศึกษา 4.1 การจัดการศึกษา	- รัฐบาลท้องถิ่นจึงดำเนินการสำรวจความเสียหายและทดสอบความปลอดภัยภายในโรงเรียน โดยได้ทำการซ่อมแซมโรงเรียนบางแห่งที่ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ยังได้ทำการรื้อและก่อสร้างอาคารใหม่ซึ่งได้รับความเสียหายอย่างหนัก เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ เพื่อความปลอดภัยต่อตัวเด็กนักเรียน - รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโมะโตะได้อำนวยความสะดวกโดยการติดตั้งป้ายรถประจำทางภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้เฝ้าในการเดินทางไปยังโรงเรียนได้สะดวกมากยิ่งขึ้น เนื่องจากชุมชนบ้านพักชั่วคราวบางแห่งอยู่ไกลจากตัวเมืองหรือโรงเรียนที่นักเรียนเหล่านั้นศึกษาเล่าเรียนอยู่ ขณะเดียวกันก็มีผู้ปกครองซึ่งผู้ประสบภัยส่วนหนึ่งใช้รถส่วนตัวในการรับส่งบุตรหลานไปโรงเรียนด้วยตนเอง	จากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ได้สร้างความเสียหายให้กับโรงเรียนรวม 35 แห่ง โดยความเสียหายมีตั้งแต่โครงสร้าง มีรอยร้าวตามผนัง และบางแห่ง เช่น โรงเรียนองค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาวได้รับความเสียหายรุนแรงเนื่องจากเกิดแผ่นดินยุบตัวส่งผลให้ตัวตึกด้านหนึ่งเอียงจำเป็นต้องรื้อตึกทิ้งและสร้างใหม่ทั้งหมดโดยรัฐบาลได้อนุมัติเงินก่อสร้างให้ใหม่โดยสร้างตามแบบของกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็น	คณะโมะโตะ	เชิงบรรยาย
4.2. การจัดการด้าน ดูแลสุขภาพ	1. สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุ มะโมะโตะได้มอบอำนาจให้กับตำบล องค์กร องค์กรการไม่แสวงหาผลกำไรต่างๆ เป็นผู้ดำเนินกิจกรรม โดยให้มีการ ประสานงานกันอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการ ติดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในพื้นที่ประสบภัย 2. มีการให้บริการตรวจสุขภาพเป็นประจำ ทุกเดือน และกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อช่วย ผู้ประสบภัยโดยเฉพาะผู้สูงอายุได้ออก กำลังกายด้วย โดยในช่วงแรกกลุ่ม อาสาสมัคร และ องค์กรไม่แสวงหากำไร จะเข้ามาตรวจเยี่ยมผู้ประสบภัยเพื่อ หลีกเลี่ยงปัญหาการตายอย่างโดดเดี่ยว โดยหลังจากเวลาผ่านไป 1 ปี กิจกรรม เหล่านี้ก็ลดลง	1. ด้านการดูแลสุขภาพนั้นนอกจาก หน่วยงานส่วนท้องถิ่นก็ได้ดำเนินการให้ การบริการด้านสุขภาพแล้ว ปลัดกระทรวง สาธารณสุข (สธ.) ยังได้ลงพื้นที่ตรวจ เยี่ยมสถานบริการ 3 แห่ง ในจังหวัด เชียงราย พร้อมทั้งได้มีการประชุมผู้ตรวจ ราชการกระทรวงและเครือข่ายบริการ สุขภาพ เขต 1 นายแพทย์สาธารณสุข จังหวัดให้เตรียมพร้อมรับสถานการณ์ หากเกิดแผ่นดินไหวซ้ำ เพื่อรองรับการ ให้บริการช่วยเหลือประชาชนได้อย่าง เต็มที่
4.3 จัดการสถานที่ทาง ศาสนา	1. พบว่าส่วนใหญ่แล้วประชาชนในชุมชน จะเป็นผู้ซ่อมแซมเองตามความศรัทธา เนื่องจากหากรอความช่วยเหลือจาก รัฐบาลก็ต้องใช้เวลานานเนื่องจากยังมีงาน ส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการให้ ความช่วยเหลือผู้ประสบซึ่งต้องดำเนินการ เป็นอันดับแรกๆ ก่อน	1. ด้านการจัดการสถานที่ทางศาสนานั้น หน่วยงานส่วนท้องถิ่นทั้งองค์กรบริหาร ส่วนตำบลและเทศบาลตำบลได้ ดำเนินการสำรวจความเสียหายหลังจาก เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว จากนั้นได้ ดำเนินการแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐที่ เกี่ยวข้อง เช่น กรมศาสนาเป็น ผู้ดำเนินการดูแลและให้ความช่วยเหลือและ ซ่อมแซมส่วนที่เสียหายจากเหตุการณ์ แผ่นดินไหวต่อไป

เมื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบกับบรรดาภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness)

สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบกรมภิบาลในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ตัวชี้วัด	คณะโมะโตะ		เชียงใหม่	
	ตอบสนอง	ไม่ตอบสนอง	ตอบสนอง	ไม่ตอบสนอง
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร				
1.1 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่	/			/
1.2 ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ		/		/
2. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง				
2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร	/		/	
2.1 ระยะเวลา	/			/
2.2 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย	/		/	
3. ที่พักอาศัยชั่วคราว				
3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ	/		/	
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	/		/	
4. การบริหารจัดการการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา				
4.1 จัดการศึกษา	/			/
4.2 การดูแลสุขภาพ	/		/	
4.3 จัดการสถานที่ทางศาสนา		/	/	

3. หลักธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยในมิตีการมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน ตลอดจนร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญนั้น สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 18 เปรียบเทียบประเด็นด้านการมีส่วนร่วมระหว่างจังหวัดคุเมโมะโตะและจังหวัดเชียงราย

ประเด็น	คุเมโมะโตะ	เชียงราย
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร	1. ผู้ประสบภัยประสบปัญหาในการรับข้อมูลข่าวสารจากทางรัฐบาล ดังนั้น สำนักงานเขตจังหวัดคุเมโมะโตะจึงได้จัดทำเอกสารแนะนำรายละเอียดต่างๆ ตลอดจนจัดทำคู่มือให้ความช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดคุเมโมะโตะ พร้อมทั้งมีเบอร์โทรศัพท์ติดต่อของหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้ผู้ประสบภัยจักได้สามารถติดต่อสอบถามข้อมูล หรือแจ้งข้อมูลหรือแจ้งความประสงค์ในการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว	1. มีการแจ้งรายละเอียด คำแนะนำและความช่วยเหลือโดยเจ้าหน้าที่ เอกสารต่างๆ เป็นประกาศหรือหนังสือราชการ 2. พบมีความสับสนของข้อมูลเนื่องจากมีหน่วยงานเข้ามาในพื้นที่หลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานออกคำสั่งซ้ำซ้อน และไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีการแจ้งรายละเอียด คำแนะนำและความช่วยเหลือโดยเจ้าหน้าที่ เอกสารต่างๆ เป็นประกาศหรือ
2. การพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัย	1. พบว่าเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถร้องเรียนเพื่อขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Second Inspection) โดยการพิจารณาในครั้งที่สองนี้จะมีผู้เชี่ยวชาญ เช่น สถาปนิกและวิศวกรเข้าร่วมการพิจารณาด้วย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือใช้เวลาในการพิจารณาเพิ่มขึ้นอีก	1. ไม่พบการร้องเรียนขอให้พิจารณาใหม่ เนื่องจากพิจารณาไปตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด 2. แต่มีการส่งรายละเอียดความเสียหายเพิ่มเติมเนื่องจากผลกระทบจากการเกิด Aftershock

ประเด็น	คณะโมะโตะ	เชิงรับ
2. การพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัย (ต่อ)	ส่งผลให้การทำรายงานประกอบการพิจารณาเงินเยียวยาจากรัฐบาลกลางก็จะล่าช้าไปด้วย	
3. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง	1. บ้านพักมีคุณภาพดี ใช้ไม่เป็นส่วนประกอบเพื่อลดความตึงเครียดของผู้พักอาศัย	1. ใช้วัสดุธรรมชาติที่หาได้ง่ายในท้องถิ่น ไม่แข็งแรง ทนทานมากนัก เช่นไม้ไผ่ หญ้าคา พบมีเชื้อรา และการผุของไม้ซึ่งเกิดจากความชื้น
4. ระยะเวลา	1. เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ก่อสร้างให้ จึงใช้เวลาในการก่อสร้างนาน 2. พื้นที่ในการก่อสร้างมีจำกัด จำเป็นต้องใช้เวลาในการหาพื้นที่กว้างพอที่จะสร้างชุมชนผู้ประสบภัย	1. เนื่องจากที่พักอาศัยส่วนใหญ่ได้รับความเสียหายไม่มาก จำนวนบ้านพักส่วนใหญ่จึงเป็นการซ่อมแซมมากกว่าการสร้างบ้านใหม่ทั้งหมด 2. เวลาไม่นานเนื่องจากเป็นการก่อสร้างอย่างง่าย
3. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง 3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในทันทีหลังจากเกิดภัยพิบัติ	1. บ้านพักมีคุณภาพดี ใช้ไม่เป็นส่วนประกอบเพื่อลดความตึงเครียดของผู้พักอาศัย	1. ใช้วัสดุธรรมชาติที่หาได้ง่ายในท้องถิ่น ไม่แข็งแรง ทนทานมากนัก เช่นไม้ไผ่ หญ้าคา พบมีเชื้อรา และการผุของไม้ซึ่งเกิดจากความชื้น
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	1. รัฐบาลกำหนดขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยไว้เป็นมาตรฐานกลาง 2. ไม่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดขนาดพื้นที่ใช้สอยขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยได้	1. ขนาดพื้นที่ใช้สอยมีมาก ผู้ประสบภัยสามารถบริหารจัดการพื้นที่ใช้สอยเองได้ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ของพื้นที่เป็นลักษณะทับซ้อน
4. การบริหารจัดการการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา 4.1 การบริหารจัดการด้านการศึกษา	1. พบว่ามีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านการศึกษา เนื่องจากผู้ประสบภัยเป็นผู้รับผิดชอบในการรับส่งบุตรหลานของตนไปโรงเรียนโดยรถยนต์ส่วนตัว ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งนักเรียนประถมหรือมัธยมที่สามารถเดินทางไปโรงเรียนได้เองนั้น รัฐบาลท้องถิ่น ก็ได้อำนวยความสะดวกโดยการติดตั้งป้ายรถประจำทางภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวเพื่อให้กับผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้เยาว์	1. พบการมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างอาคารเรียนชั่วคราวระหว่างรอการรื้อถอนอาคารเรียนหลัก

ประเด็น	คุะมะโมะโตะ	เชียงราย
4.1 การบริหารจัดการ ด้านการศึกษา (ต่อ)	สามารถใช้ในการเดินทางไปยังโรงเรียนได้ สะดวกยิ่งขึ้น	
4.2 การจัดการด้านดูแล สุขภาพ	1. พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นได้จัดเจ้าหน้าที่ ตลอดจนอนุญาตให้อาสาสมัครจาก หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เข้าไปให้ ข้อมูลข่าวสารจากรัฐ ให้การช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่ม ผู้สูงอายุ เช่น ให้บริการตรวจสุขภาพเป็น ประจำเดือน ตลอดจนเข้าไปการตรวจ เยี่ยมผู้ประสบภัยเพื่อสอบถามถึงความเป็นอยู่ ปัญหา หรือการร้องขอความช่วยเหลือต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการ ตายอย่างโดดเดี่ยว	1. พบมีการให้บริการด้านสุขภาพโดย โรงพยาบาลในพื้นที่ และมีการตรวจ เยี่ยมผู้ประสบภัยโดยกลุ่มแพทย์ เคลื่อนที่
4.3 การจัดการด้าน สถานที่ทางศาสนา	1. การมีส่วนร่วมด้านการจัดการสถานที่ ทางศาสนานั้น พบว่าไม่มีการมีส่วนร่วม ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนผู้ประสบภัย โดยการจัดการด้านสถานที่ทางศาสนานั้น ส่วนใหญ่แล้วประชาชนในชุมชนจะเป็นผู้ ออกเงินซ่อมแซมเองตามความศรัทธา โดย มิตีการมีส่วนร่วมนี้ไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างรัฐ กับประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย หาก เกิดขึ้นในกลุ่มผู้ประสบภัยเอง	1. การจัดการด้านสถานที่ทางศาสนา ดำเนินการโดยรัฐบาล ประชาชนจึงไม่ มีส่วนร่วมในการซ่อมแซมมากนัก

ทั้งนี้เมื่อนำข้อมูลมาเปรียบเทียบระหว่างด้านธรรมาภิบาลในกระบวนการฟื้นฟูด้านที่พิกาศัย:
การมีส่วนร่วมของประชาชน ของจังหวัดคุะมะโมะโตะและจังหวัดเชียงราย สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 19 เปรียบเทียบธรรมาภิบาลในมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวชี้วัด	คุเมะโมะโตะ		เชียงราย	
	มีส่วนร่วม	ไม่มีส่วนร่วม	มีส่วนร่วม	ไม่มีส่วนร่วม
1. การรื้อถอนและการก่อสร้างอาคาร				
1.1 วงเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักใหม่		/		/
1.2 ระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ	/			/
2. คุณภาพของที่พักอาศัยที่จะทำการก่อสร้าง				
2.1 ประสิทธิภาพของกระบวนการก่อสร้างอาคาร		/		/
2.2 ระยะเวลา	/		/	
2.3 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย		/	/	
3. ที่พักอาศัยชั่วคราว				
3.1 การเตรียมการและจัดสร้างในพื้นที่หลังจากเกิดภัยพิบัติ		/		/
3.2 ขนาดพื้นที่ใช้สอยและการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย	/		/	
4. การบริหารจัดการการศึกษา การดูแลสุขภาพ สถานที่ทางศาสนา				
4.1 การจัดการศึกษา		/	/	
4.2 การดูแลสุขภาพ	/			/
4.3 จัดการสถานที่ทางศาสนา	/			/

7.2 การอภิปรายผล

7.2.1 ด้านประสิทธิภาพในการประสานงานและการจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงแรกของการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุเมะโมะโตะนั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมะโมะโตะ ได้รายงานเหตุการณ์ต่อรัฐบาลกลางและเตรียมการประสานงานกับรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังได้เตรียมจัดตั้งหน่วยประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้น มีการใช้ฐานข้อมูลกลางร่วมกันในทุกหน่วยงานและมีการอัปเดตข้อมูลในทุกวัน

ตลอดจนมีการมอบหมายหน้าที่และสั่งการให้กับเจ้าหน้าที่เป็นชั้นเป็นตอนอย่างชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจอย่างเป็นระบบของหน่วยงาน มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว

ด้านการจัดการด้านข้อมูลข่าวสารนั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดชุมมะโมะโตะได้จัดทำเอกสารแนะนำรายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนคู่มือให้ความช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจังหวัดชุมมะโมะโตะ โดยมีการปรับปรุงข้อมูลอยู่หลายครั้ง เพื่อให้ที่ผู้ประสบภัยจักได้แจ้งข้อมูลและความประสงค์ในการขอรับความช่วยเหลือจากทางรัฐได้อย่างถูกต้องตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่นเป็นผู้เข้าไปสำรวจพื้นที่และรายงานความเสียหายแก่หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อรอรับคำสั่งในการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนต่อไป อย่างไรก็ตามพบว่าการประสานงานในบางส่วนยังมีความชะงักงัน เนื่องจากมีบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้มีจิตศรัทธา ทั้งที่เป็นประชาชน บริษัทและหน่วยงานภาคเอกชนต่าง ๆ เข้ามาร่วมบริจาคสิ่งของ ส่งผลให้พื้นที่ประสบภัยเกิดความสับสน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นบางส่วนต้องทำหน้าที่ในการประสานงานรับสิ่งของบริจาคแทนที่จะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการเข้าพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ด้านการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารนั้น ส่วนใหญ่เป็นการประกาศข่าวสารโดยใช้เสียงตามสาย โดยผู้นำชุมชน หรือ มีการบอกต่อกันปากต่อปากโดยผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งนอกจากจะเป็นการเสี่ยงในการรับสารที่คลาดเคลื่อนแล้ว ยังพบว่าข้อมูลการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นภาษาทางราชการ ซึ่งเป็นการยากต่อชาวบ้านในการทำความเข้าใจ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีการพิจารณาจัดทำเอกสารที่มีรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือฉบับย่อ โดยใช้ภาษาที่ง่าย มีเนื้อหาไม่ซับซ้อน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและทำความเข้าใจได้โดยง่าย ซึ่งการทำเช่นนี้จะช่วยลดเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ลงได้

จากการประสานงานและการจัดการด้านข้อมูลข่าวสารของทั้ง 2 ประเทศนั้น จะเห็นว่าการที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมโตะสามารถประสานงานและเตรียมความพร้อมได้อย่างรวดเร็ว นั้น เป็นเพราะประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน อีกทั้งการบริหารจัดการภายใต้รัฐมนตรีซึ่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งดูแลด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งมีหน้าที่ดูแล ตลอดจนกำหนดนโยบายด้านการจัดการและการตอบสนองต่อภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยการทำงานร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ¹⁵³ กล่าวคือสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมโตะซึ่งเป็นระดับท้องถิ่นสามารถประสานงานได้โดยตรงต่อรัฐบาลคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งสามารถสั่งการได้โดยตรง

ดังนั้นการดำเนินการประสานงานและการจัดการด้านข่าวสารข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมโตะจึงเป็นการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเนื่องจาก มีการดำเนินงานเป็นระบบ มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นจนจบ โดยสามารถนำข้อมูลความเสียหายหรือรายละเอียดต่าง ๆ นั้นไปใช้ดำเนินการต่อได้ในทันที เนื่องจากรัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นใช้ฐานข้อมูลอ้างอิงเดียวกัน ดังที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้อธิบายถึงแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ (New Public Management) ว่า การปฏิบัติราชการนั้นต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม โดยการปฏิบัติงานนั้นต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็นออกไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้น ขั้นตอนในการสั่งการมีความซับซ้อนกว่า กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลทรายขาว หน่วยงานท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็น กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยองค์การบริหารส่วนตำบล (กอบภ.อบต.) และ เทศบาลตำบลดงมะตะ ซึ่งมีสถานะเป็นกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเทศบาล (กอบภ.ทน./ทม./ทต.) จะต้องรายงานต่อนายอำเภอ

¹⁵³ White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นอำนวยการอำเภอ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ (กอปภ.อ.) จากนั้นจึงรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการจังหวัด แล้วจึงรายงานต่อไปยังระดับกรม ซึ่งก็คืออธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งทำหน้าที่เป็น กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกลาง (กอปภ.ก.) หลังจากนั้นจึงเป็นขั้นตอนรายงานต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับหน้าที่เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บกปภ.ช.) และหากเหตุการณ์ภัยพิบัตินั้นมีความรุนแรงหรือร้ายแรงอย่างยิ่งก็ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรี

ความแตกต่างของขั้นตอนการทำงานประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยนี้ จะเห็นว่าในขณะที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมโมะโตะสามารถประสานโดยตรงกับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือแม้กระทั่งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่เกี่ยวข้องประชุมอยู่ด้วย การบริหารจัดการของจังหวัดเซียงรายนั้น ไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ เนื่องจากระบบการบริหารราชการแผ่นดินมีความแตกต่างกัน กล่าวคือในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นมีเพียง 2 ระดับคือส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ 3 ระดับ คือ ระดับกลาง ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) จะลงมากำกับดูแลสถานการณ์ด้วยตนเอง แต่ก็สามารถดำเนินการตัดสินใจได้เฉพาะในกรอบที่ได้รับมอบหมายตามหน้าที่เท่านั้น การดำเนินงานตามสายงานบังคับบัญชายังคงมีอยู่และไม่สามารถรวบรัดขั้นตอนได้ จึงส่งผลให้การสั่งการในจังหวัดเซียงรายมีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจังหวัดคุเมโมะโตะ ซึ่งผิดหลักธรรมาภิบาลในมิติประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

สำหรับการจัดการด้านข้อมูลข่าวสารนั้น การที่จังหวัดคุเมโมะโตะและรัฐบาลกลางจัดตั้งหน่วยประสานงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในโดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ โดยมีการใช้ฐานข้อมูลกลางร่วมกันในทุกหน่วยงานอีกทั้งยังมีการปรับปรุงข้อมูลในทุกวันนั้น ช่วยให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบสถานการณ์ล่าสุดอยู่เสมอ ฉะนั้นเจ้าหน้าที่จึงสามารถประเมินเหตุการณ์ในการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น ตรงกับการปฏิบัติงานหลักธรรมาภิบาลในมิติประสิทธิภาพ (Efficiency) เพราะ

การใช้ข้อมูลกลางนั้นเป็นการลดขั้นตอนของการประสานงานลง การทำงานในด้านต่าง ๆ จึงมีความร่วมมือมากขึ้น ประโยชน์จึงตกอยู่กับประชาชนผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น การจัดการด้านการประสานงานและข่าวสารต่าง ๆ ยังมีปัญหา เนื่องจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวในประเทศไทยนั้นยังเป็นเรื่องใหม่ ประชาชนตลอดจนหน่วยงานทั้งภาครัฐและโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเอกชนให้ความสนใจ ดังนั้นจึงมีคนซึ่งไม่เกี่ยวข้องเข้ามาในพื้นที่โดยไม่ได้มีการแจ้งต่อหน่วยงานในท้องถิ่น จนส่งผลให้พื้นที่ประสบภัยเกิดความสับสน และเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ด้านการให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารนั้น ส่วนใหญ่เป็นการประกาศข่าวสารโดยใช้เสียงตามสายโดยผู้นำชุมชน หรือมีการบอกต่อกันปากต่อปากโดยผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งนอกจากจะเป็นการเสี่ยงในการรับสารที่คลาดเคลื่อนแล้ว ยังพบว่าข้อมูลการให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นภาษาทางราชการ ซึ่งเป็นการยากต่อชาวบ้านในการทำความเข้าใจ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีการพิจารณาจัดทำเอกสารที่มีรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือฉบับย่อ โดยใช้ภาษาที่ง่าย มีเนื้อหาไม่ซับซ้อน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและทำความเข้าใจได้โดยง่าย การทำเช่นนี้จะช่วยลดเวลาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ลงได้ และยังช่วยให้การปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในมิติประสิทธิภาพ (Efficiency) ของเจ้าหน้าที่ไทยมีมากขึ้น

7.2.2 ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนในการให้ความช่วยเหลือชดเชย

ตามข้อบัญญัติในหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ข้อ 5 การจ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตรา รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการดำรงชีพ โดยให้ดำเนินการช่วยเหลือเป็นสิ่งของหรือจ่ายเงิน โดยคำนึงถึงสภาพและเหตุการณ์ตามความเหมาะสม และได้ระบุไว้ในข้อ 5.1.5 ถึงการให้ความช่วยเหลือค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของ โดยรัฐบาลจะให้การช่วยเหลือในวงเงินเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาท ระบุไว้ในข้อ 5.1.7 ถึงกรณีที่ผู้ประสบภัยพิบัติที่เช่าบ้านที่พักอาศัยของผู้อื่น และบ้านเช่าเสียหายจากภัยพิบัติทั้งหลังหรือเสียหายบางส่วนจนอยู่อาศัยไม่ได้ ซึ่งรัฐบาลจะให้ความ

ช่วยเหลือเป็นค่าเช่าบ้านแก่ผู้ประสบภัยพิบัติเท่าที่จ่ายจริง ในอัตราครอบครัวไม่เกินเดือนละ 1,700 บาท เป็นเวลาไม่เกิน 2 เดือน หรือในข้อ 5.1.8 ซึ่งได้ระบุเรื่องค่าดัดแปลงสถานที่สำหรับเป็นที่พักชั่วคราว เท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน 2,200 บาท หรือค่าผ้าใบหรือผ้าพลาสติกหรือวัสดุอื่นๆ สำหรับกันแดดกันฝน เท่าที่จ่ายจริง ครอบครัวละไม่เกิน 900 บาทนั้น รัฐบาลควรมีการพิจารณาทบทวนวงเงินให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เหมาะสมกับราคาวัสดุก่อสร้างที่มีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลอาจพิจารณากรอบวงเงินให้การสนับสนุนตามระดับความเสียหายในหลายระดับ เนื่องจากปัจจุบันการพิจารณานั้นมีเพียงการระบุข้อมูลความเสียหายทั้งหลังกับความเสียหายบางส่วน โดยไม่ได้จำแนกเกณฑ์การพิจารณาความเสียหายดังเช่นกรณีของจังหวัดคุมาโมโตะที่มีการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเหตุแผ่นดินไหวเมืองคุมาโมโตะ

ซึ่งมีการจำแนกเกณฑ์การพิจารณาออกเป็น 5 ระดับ คือ ระดับที่ 1 เสียหายทั้งหลัง (100%) ระดับที่ 2 เสียหายมากกว่า 50% ระดับที่ 3 เสียหายประมาณ 50% ระดับที่ 4 เสียหายเพียงบางส่วน คือน้อยกว่า 50% และระดับที่ 5 ไม่ได้ได้รับความเสียหายเลย¹⁵⁴ โดยนำการพิจารณาจำนวนผู้พักอาศัย ระดับความเสียหาย ความจำเป็นในการสร้างที่พักอาศัยทดแทนหลังเก่า การซ่อมแซม หรือ การเช่าที่พักอาศัยมาใช้ระบุในเกณฑ์ให้ความช่วยเหลือจะช่วยให้การพิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยเจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคมีความแม่นยำ ครอบคลุมและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากนี้การจำแนกรายละเอียดในเกณฑ์ยังสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

¹⁵⁴ บทสัมภาษณ์ 1. Ms. Kumiko Kai, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting 2. Mr.Masayuki Etou, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting 3. Mr.Tomoo Murakami, Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office/ the division of community mutual supporting

ตารางที่ 20 การเปรียบเทียบค่าชดเชยระหว่างเมืองคุมะโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย

ความเสียหาย	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย
กรณีบ้านพักอาศัยถูกทำลาย	5 หมื่นเยน (พังทลายทั้งหลัง ถูกไฟไหม้ หรือถูกน้ำพัดพาไป)	เท่าที่จ่ายจริง ไม่เกิน 33,000 บาท
	3 หมื่นเยน (พังทลายหรือเสียหายครึ่งหลัง)	
	รัฐออกค่าเช่าบ้านให้ไม่เกิน 60,000 เยน (หรือ 90,000 เยน กรณีมี สมาชิก ครอบครัวตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ทั้งนี้ไม่ รวมเด็กทารก)	กรณีผู้ประสบภัยเช่าบ้านให้อัตรา ครอบครัวละไม่เกิน 1,700 บาท ไม่ เกิน 2 เดือน

ที่มา: 2016 Kumamoto Earthquake, Kumamoto Earthquake Victim Support Guidebook. 2016. Recovery General Affairs Section, Recovery Section, Kumamoto City Policy Bureau. http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=12636&sub_id=42&flid=90259 (accessed June 10, 2016).

7.2.3 ด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้านระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ

ในการให้ความช่วยเหลือด้านการรื้อถอนหรือก่อสร้างที่พักอาศัยใหม่นั้น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูบูรณะ ภายใต้กรอบวงเงินให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งได้กำหนดไว้เป็นเกณฑ์กลาง ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดคุมะโมะโตะได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน (Disaster Countermeasures Basic Act 1997 (พ.ศ. 2540) มาตรา 104 ว่าด้วยเรื่องสินเชื่อจากภัยพิบัติ ซึ่งระบุถึงวงเงินกู้ยืมซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือวงเงินกู้ยืมอื่นๆ ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย โดยให้ถือเป็นเงินกู้ยืมพิเศษกรณีภัยพิบัติ ซึ่งจะต้องมีการขยายระยะเวลาไถ่ถอน หรือการโอนเปลี่ยนเงินกู้เก่าไปเป็นเงินกู้ใหม่และให้ลดอัตราดอกเบี้ย หรือให้ใช้มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องสินเชื่อจากภัยพิบัติ

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือโดยการอนุมัติเงินอุดหนุนจากราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน รัฐบาลอาจพิจารณามาตรการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นเช่นการจ้างงานแบบ

ย้อนกลับ (Reverse Mortgage) โดยสถาบันการเงิน เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากแผ่นดินไหวได้นำเงินที่ได้จากการจำนองไปสร้างที่พักอาศัย ชื้อ หรือซ่อมแซม ที่พักอาศัยทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้สถาบันการเงินจะให้การสนับสนุนวงเงิน และดอกเบี้ยในการชำระภายใต้วงเงินที่ได้รับอนุมัติ แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือด้านวงเงินของรัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดคุมาโมโตะจะไม่สามารถให้การช่วยเหลือด้านการเงินตามที่ประชาชนคาดหวัง เนื่องจากวงเงินให้ความช่วยเหลือถูกประกาศเป็นระเบียบและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีรายได้น้อย แต่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะก็ได้ดำเนินการแก้ไขโดยการแสวงหาทางเล็กในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการเพิ่มทางเลือกที่เหมาะสมแก่ประชาชนผู้ประสบเป็นการดำเนินงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีตามหลักหลักการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ที่ต้องสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงต้องตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

ด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในประเทศไทยนั้น หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทศวรรษการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่น และระดับภูมิภาค ต้องดำเนินการผ่านขั้นตอนที่ซับซ้อน ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากท้องถิ่นไม่มีข้อบัญญัติหรือระเบียบกฎหมายในการใช้เงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณแต่อาจมีการใช้ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการจากกระทรวงการคลังมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น ส่งผลให้เกิดความล่าช้า องค์กรบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถให้การช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ เพราะมีระเบียบดังกล่าวบังคับอยู่ เมื่อเป็นเช่นนี้การปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือจึงขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีความแตกต่างจากระบบการกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นที่หน่วยงานในแต่ละท้องถิ่น

มีอำนาจจัดการกิจการในระดับท้องถิ่นได้มากกว่า¹⁵⁵ หรือการให้ความช่วยเหลือในการลดดอกเบี้ยในการสร้างที่พักอาศัยใหม่กรณีมีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อใช้ซ่อมแซม ซ้ำ หรือ สร้างที่พักอาศัยใหม่ โดยอาจมีการจ่ายดอกเบี้ยทั้งหมดหรือบางส่วนของวงเงินที่มีการกู้ยืม

7.2.4 การตอบสนองความต้องการด้านกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย

จากประสบการณ์ของจังหวัดคุมาโมะโตะนั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ได้ดำเนินการการรื้อถอนและการก่อสร้างอาคารหรือที่พักอาศัยที่ได้รับความเสียหายจากเหตุภัยพิบัติ โดยใช้เกณฑ์การประเมินความเสียหายที่รัฐบาลกำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้ทำการสำรวจข้อมูลและพิจารณาความเสียหาย อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานเพื่อในการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัยในช่วงแรกไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั้งหมดเนื่องจาก มีเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ส่งผลให้การพิจารณามีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะจึงได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยสามารถทำเรื่องทักท้วงเพื่อขอให้มีการพิจารณาใหม่นั้น เพื่อรับทราบข้อมูลและปัญหาและดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการสำรวจข้อมูลความเสียหายใหม่เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กล่าวถึงแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในการให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจได้ และเป็นที่พึงต่อประชาชน

ในด้านของการสร้างบ้านพักผู้ประสบภัยนั้น เนื่องจากมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวตาม (After shock) เกิดขึ้นตามมาเป็นระยะๆ อีกทั้งพื้นที่เกิดได้รับความเสียหายส่วนหนึ่งอยู่ในตัวเมือง ซึ่งประชาชนต้องพักอาศัยอยู่ในห้องชุดอะพาร์ตเมนต์และการหาที่ดินในมีขนาดใหญ่เพียงพอต่อการสร้างชุมชนบ้านพักชั่วคราวค่อนข้างยาก จึงส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวได้ในทันที อย่างไรก็ตามรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมะโตะก็ได้เร่งดำเนินการ

¹⁵⁵ สุมามาลย์ ขาวนา (ผู้เรียบเรียง). 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. ใน Kiyotaka Yokomichi. 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น, จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า, 12(6): 7.

จัดการสร้างบ้านพักชั่วคราว ซึ่งถือแม้จะต้องใช้เวลาการดำเนินงานนานถึง 6 เดือน แต่ก็เพราะเป็นเหตุจำเป็นและสามารถให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทั้งหมด

นอกจากนี้ทางรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะยังได้มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งซึ่งไม่สามารถย้ายออกจากที่พักชั่วคราวได้ภายในระยะเวลา 2 ปี ตามที่กฎหมายกำหนด และมีความจำเป็นต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวไปอีกระยะหนึ่ง ด้วยเหตุผลจำเป็นบางประการ อาทิ ที่พักที่กำลังสร้างใหม่ซึ่งจะใช้เป็นที่พักถาวรนั้นยังไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่มีแผนในการก่อสร้างบ้านพักถาวร รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยการพิจารณาให้ผู้ประสบภัยที่ประสงค์จะพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวยื่นความประสงค์เพื่อขอขยายเวลาในการพักอาศัยต่อไปอีก 1 ปีเป็นรายบุคคล เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดคุเมโมะโตะส่วนใหญ่ จะเช่าห้องชุดหรือเช่าบ้านอยู่ และไม่มีที่ดินที่สามารถก่อสร้างได้ ในขณะที่ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเมือง อำเภออื่นๆ หรือ จังหวัดอื่น มีที่ดินที่สามารถสร้างบ้านได้ซึ่งการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สามารถพักอาศัยต่อไปได้อีก 1 ปี เป็นการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะนี้ ได้ดำเนินการสอดคล้องกับแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลดังที่The United Nations Development Programme (UNDP) และThe Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (NESCAP) ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนว่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากการปฏิบัติราชการซึ่งต้องสามารถให้บริการตามความคาดหวังของประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลสามารถเป็นที่พึ่งให้กับตนเองในยามเดือดร้อนหรือต้องการความช่วยเหลืออีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่าการพิจารณาความเสียหายในเบื้องต้นจะไม่มีปัญหาในเรื่องของการร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่แก่เช่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เนื่องจากระดับความเสียหายมีไม่มาก และมีการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล อีกทั้งยังมีการ

หน่วยงานต่าง ๆ เช่นวิศวกรอาสาจากสภาวิศวกร และเจ้าหน้าที่รัฐระดับภูมิภาค คือสำนักงานโยธาธิการจังหวัดและผังเมืองจังหวัดเชียงรายเป็นผู้พิจารณาความเสียหาย อย่างไรก็ตาม จากการสรุปสถานการณ์ความเสียหายจากเหตุแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2557 โดยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงรายนั้น พบว่า การสำรวจความเสียหายของอาคารยังประสบปัญหาเนื่องจาก 2 ประเด็นหลักคือ

1. ข้อมูลจำนวนบ้านเรือนที่ได้รับ ความเสียหายนั้นยัง ไม่มีความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงกับสภาพพื้นที่ เนื่องจากไม่มีระบบการคัดแยกประเภทความเสียหาย
2. เนื่องจากมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวตาม (Aftershock) เกิดขึ้นตามมาเป็นระยะ ๆ อีกหลายครั้ง ส่งผลให้ต้องมีการติดตามและเฝ้าระวังและมีการสำรวจความเสียหายใหม่เนื่องจากอาคารต่าง ๆ เนื่องจากอาคารต่าง ๆ ได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้น

จากข้อมูล แม้ว่าจะไม่มีการร้องเรียนหรือร้องขอจากผู้ประสบภัยให้ทางรัฐบาลทำการสำรวจความเสียหายใหม่เนื่องด้วยความไม่พอใจหรือมีข้อกังขาของผู้ประสบภัยที่มองว่าการสำรวจนั้นไม่ถูกต้องหรือตรงกับข้อเท็จจริง อีกทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นมักเป็นความเสียหายบางส่วน และมีความเสียหายทั้งหมดเพียงแค่ 116 หลังคาเรือนเท่านั้น แต่การที่รัฐบาลพบปัญหามีข้อมูลจำนวนบ้านเรือนที่ได้รับ ความเสียหายซึ่งยังไม่มีความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงกับสภาพพื้นที่ เนื่องจากไม่มีระบบการคัดแยกประเภทความเสียหายที่ดีพอ ก็ส่งผลให้การปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เพราะถึงแม้ว่าประชาชนจะไม่ได้ทำการร้องขอ แต่ก็ยังเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือและให้บริหารแก่ประชาชนโดยไม่สามารถปฏิเสธได้ การเกิดเหตุการณ์เช่นนี้จึงเป็นบทเรียนที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการเป็นที่พึ่งที่สามารถให้ความไว้วางใจในยามที่ตนต้องการรับความช่วยเหลือ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ภายใต้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้อธิบายไว้

7.2.5 ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา หรือ รับฟังปัญหา ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลควรตระหนักเป็นอย่างยิ่ง จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมาโมโตะนั้น การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการดูแลสุขภาพ และการส่งเจ้าหน้าที่รัฐเข้าตรวจสอบ และพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัยของผู้ประสบภัยนั้น แม้ว่ากระบวนการในขั้นต้นจะเสร็จสมบูรณ์ลงแล้ว แต่รัฐบาลท้องถิ่นคุมาโมโตะก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถยื่นเอกสารร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Second Inspection) โดยผู้เชี่ยวชาญ นั้นหมายความว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะได้รับฟังและทำความเข้าใจปัญหาร่วมกันกับผู้ประสบภัยซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งยังช่วยเป็นกระจุกสะท้อนให้รัฐบาลท้องถิ่นได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานที่ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ก็เท่ากับว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องผลของการปฏิบัติงานสามารถตอบสนองประชาชนได้นั่นเอง ซึ่งการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะนี้ เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม (Participation) เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ดังที่ ประยูร อัครบวร อคิน รพีพัฒน์ และ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ได้กล่าวไว้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง โอกาสในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน โดยบุคคลเหล่านั้นจะนำเอาความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่างๆ ของคนในกลุ่มมาแสวงหาคำตอบ ทางเลือก การตัดสินใจร่วมกันและกำหนดแนวทาง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการปฏิบัติ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การจัดการให้ความช่วยเหลือในส่วนของรัฐบาลยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม ในทางตรงข้ามการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นในกลุ่มของหน่วยงาน องค์กร อาสาสมัครและประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยเอง เช่นการลงแขกในการช่วยกันสร้างหรือซ่อมแซม

บ้านพักชั่วคราวขึ้นใหม่ แม้ว่ารัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในความเป็นจริงแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต้นๆ เท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นระดับที่ 1 การรับรู้ ระดับที่ 2 การปรึกษาหารือ หรือระดับที่ 3 การร่วมคิดหรือแม้แต่ระดับที่ 4 การสร้างความร่วมมือ ซึ่งเกิดขึ้นในบางพื้นที่เท่านั้น สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 5 คือระดับเสริมอำนาจประชาชนซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการตัดสินใจซึ่งผลของการตัดสินใจโดยประชาชนนั้นจะเกี่ยวเนื่องกับวิธีดำเนินงานตามการตัดสินใจของประชาชน ดังที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้กล่าวไว้ในการส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้นยังเกิดขึ้นน้อย เนื่องจากในสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก ผิดกับกรณีของจังหวัดคุเมโมะโตะซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อทักท้วงในการพิจารณาความเสียหายของที่พักอาศัยเสียใหม่ซึ่งรัฐบาลคุเมโมะโตะก็ได้รับฟังและพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามข้อทักท้วง ดังนั้นการส่งเสริมด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยจึงยังคงมีความสำคัญและต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และเพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นเกิดความเข้าใจในบทบาทของตนเองเนื่องจากตนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ขณะเดียวกันในส่วน of รัฐบาลเองก็ต้องเปิดใจรับฟังโดยไม่ถือคติ เพื่อจะได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่จะได้นำไปแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลไทยมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการแต่ประชาชนได้มากที่สุด

7.3 ข้อเสนอแนะ

จากบทเรียนของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น แม้ว่าจะมีความล่าช้าและมีอุปสรรคที่ต้องได้รับการแก้ไขในช่วงแรก แต่การที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมและตอบสนองความต้องการของผู้ประสพภัย สิ่งเหล่านี้เป็นองค์ความรู้ใหม่สำหรับประเทศไทยในการจัดการภัยพิบัติ แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยอาจจะยังไม่เคยประสบภัยด้านภัยพิบัติขนาดใหญ่ ที่อาจสร้างความเสียหายในวงกว้าง

จะมีก็เพียงความเสียหายเฉพาะกลุ่มที่ไม่รุนแรงมากนัก แต่การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลก็ยังประสบปัญหาอยู่หลายด้าน ดังนั้นหากมีการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ประชาชน และผู้มีผลกระทบให้รู้หน้าที่และบทบาทของตนเองให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ก็จะช่วยให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนได้มากขึ้น การศึกษาเรื่อง มาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น: บทเรียน - เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น (กรณีศึกษาจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดเชียงราย) จึงขอเสนอแนะดังนี้

1. ด้านประสิทธิภาพในการประสานงานและการจัดการด้านข้อมูลข่าวสาร

จากกรณีศึกษาของจังหวัดคุมาโมโตะ เราได้ทราบว่า การประสานงานและการจัดการด้านข้อมูลข่าวสารประเทศญี่ปุ่นนั้นดำเนินการอย่างมีระบบ มีการปรับปรุงข้อมูลทุกวัน อีกทั้งยังมีการใช้ฐานข้อมูลเดียวกันซึ่งสามารถตรวจสอบข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ได้ทันที ดังนั้นการจัดระบบการประสานงานในแต่ละระดับไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน จึงไม่ซับซ้อนและไม่ซ้ำซ้อน อีกทั้งมีการจัดการด้านข้อมูลข่าวสารโดยจัดหน่วยงานให้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะ เช่น ศูนย์บัญชาการเพื่อป้องกันความสับสนของข้อมูลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ประเทศไทยต้องนำไปพิจารณา

นอกจากนี้หน่วยงานราชการจะต้องมีระบบในการคัดกรองผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าพื้นที่ประสบภัย เพื่อเป็นการเอื้อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ประสิทธิภาพด้านการให้ความช่วยเหลือชดเชย

ในขณะที่รัฐบาลญี่ปุ่นมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาเกณฑ์ความเสียหายเพื่อจักได้นำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งปัญหาที่รัฐบาลจังหวัดคุมาโมโตะที่ต้องประสบปัญหาในการพิจารณาที่มีความคลาดเคลื่อนเนื่องจากไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรงนั้น ในประเทศไทยนั้นแม้ว่าจะไม่มีปัญหาในการพิจารณาเนื่องด้วยผู้สำรวจเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และมีความรู้ แต่ประเทศไทยยังไม่มีเกณฑ์ที่ระบุระดับความเสียหายที่มีความชัดเจน เพียงแต่ใช้สีในการกำหนดความเสียหายเท่านั้น ดังนั้นการเพิ่ม

รายละเอียดหรือจำแนกระดับความเสียหายเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจะทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการสำรวจสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ประสิทธิภาพด้านระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณ

แม้ว่าในการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลด้านวงเงินจะไม่สามารถสร้างความพึงพอใจและตอบสนองแก่ประชาชนได้ทุกคนเนื่องจากมีระเบียบการเงินและการจ่ายงบประมาณกำหนดเป็นเกณฑ์กลางอยู่ แต่จากบทเรียนของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น รัฐบาลได้เพิ่มมาตรการในการช่วยเหลืออื่น ๆ เช่น การจำนองแบบย้อนกลับ (Reverse Mortgage) โดยสถาบันทางการเงินเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยได้มีทางเลือกมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยเองอาจต้องพิจารณาเกณฑ์หรือทางเลือกในการช่วยเหลืออื่น ๆ เนื่องจากการวงเงินให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นในอัตราซึ่งเป็นค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของได้รับความเสียหายเท่าที่จ่ายจริงหลังละไม่เกิน 33,000 บาทนั้น ดังนั้นรัฐบาลอาจต้องพิจารณาการเพิ่มวงเงินเพื่อให้เหมาะสมกับราคาอุปกรณ์ก่อสร้างสูงขึ้นในท้องตลาด อีกทั้งต้องมีมาตรการการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้ประสบภัยเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนได้มากขึ้น

4. การตอบสนองความต้องการด้านกระบวนการฟื้นฟูบูรณะด้านที่พักอาศัย

เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหน้าที่อันพึงกระทำจากรัฐภายใต้การแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นการสร้างความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง จากประสบการณ์ของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น ไม่ได้มีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญในการประเมินความเสียหายจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือในช่วงแรก เนื่องจากต้องดำเนินการพิจารณาใหม่ให้กับผู้ประสบภัยที่มีการร้องขอ ดังนั้นแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้ประสบปัญหาในเรื่องนี้มากนัก แต่การพิจารณาที่มีข้อมูลที่คลาดเคลื่อนย่อมหมายถึงยังไม่มีระบบที่ดีพอ ดังนั้นสิ่งที่ประเทศไทยควรพิจารณา คือ การสร้างมาตรฐานในการพิจารณาความเสียหายให้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสามารถสร้างความเข้าใจได้ง่าย โดยการจัดทำ

คู่มือการพิจารณาความเสียหายโดยละเอียดโดยระบุเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ที่ครอบคลุม ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการพิจารณามีไม่เพียงพอเนื่องจากมีความเสียหายในวงกว้าง การจัดทำเกณฑ์ที่ระบุรายละเอียดที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อนจนเกินไปจะทำให้เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญสามารถเข้าไปให้การช่วยเหลือผู้เชี่ยวชาญในระดับต้นได้ ดังนั้นผู้ปฏิบัติจึงสามารถนำเกณฑ์ไปใช้พิจารณาความเสียหายให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือทิศทางเดียวกันได้

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากบทเรียนของจังหวัดคุเมโมะโตะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อทักท้วงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอแนะหรือตัดสินใจในการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ในส่วนของประเทศไทยนั้น เนื่องจากยังไม่มี การทักท้วงจากประชาชน ก็ไม่ได้หมายความว่า การให้ความช่วยเหลือนั้นสร้างความพึงพอใจหรือสามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นหากประเทศไทยจะเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถร้องเรียนได้ภายในระยะเวลา 15 วัน ภายหลังจากมีการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการแต่ประชาชนได้มากที่สุด ก็จะเป็นการช่วยยกระดับมาตรการการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาลไทยให้มีประสิทธิภาพได้มากขึ้น

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- เกียรติศักดิ์ เรือนทองดี. 2536. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา ใน *เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 29*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. 2527. *การบริหารงานพัฒนาชนบท: การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. ม.ป.ป. ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ: การศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย. ม.ป.พ.: ม.ป.ท.
- ทวิดา กมลเวชช. 2554. *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิรันดร์ จงวุฒิวะสน์. 2527. *กลวิธีแนวทางวิธีการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2545. *ธรรมนูญในองค์กรอิสระ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปธาน สุวรรณมงคล. 2558. *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประยูร อัครบวร. 2552. *การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ศิริกาญจน์ โกสุมภ์. 2542. *การมีส่วนร่วมของชุมชนและโรงเรียนเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. วิทยานิพนธ์ การศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาพัฒนาศึกษาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ศิริพร วัชวัลคุ (บรรณาธิการ). 2559. *การตอบสนองต่อภาวะวิกฤตในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย: ระบบการจัดการ ตัวแสดงและความช่วยเหลือ = Emergency Response in Japan and Thailand: System, Management, Actors, and Assistance*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์. 2538. *การเป็นผู้นำ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

สุมามาลย์ ชาวนา (ผู้เรียบเรียง). 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น. ม.ป.พ:
ม.ป.ท.

อคิน รพีพัฒน์. 2527. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พัฒนา
ศึกษา.

อมรวิชัย นาครทรรพ. 2541. รายงานวิจัยเพื่อศึกษาแนวทางการประกันคุณภาพการศึกษา
ระดับอุดมศึกษาของนานาชาติโดยทุนสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ. กรุงเทพฯ: ที.พี.พรินท์.

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. 2547. การศึกษาการเมืองการปกครองเปรียบเทียบ แนวทางรัฐและสังคม. ใน
ประมวลสารชุดวิชา 83703 การเมืองการปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

หนังสือต่างประเทศ

Carothers, T. & Brechenmacher, S. 2014. *Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus, ?*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. <http://carnegieendowment.org/2014/10/20/accountability-transparency-participation-and-inclusion-new-development-consensus-pub-56968>

Wiratraman, R. H. P. 2007. *Good governance and legal reform in Indonesia*. Salaya, Nakonpathom: Office of Human Rights Studies and Social Development, Mahidol University.

เอกสารทางราชการ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติและ การช่วยเหลือ. 2545. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
http://web.krisdika.go.th/law_00_1.jsp?head=3&item=1&code=10 (สืบค้นเมื่อ 29 เมษายน 2560).

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=2&content_id=156 (สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560).

แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ฉบับปี 2558. 2558. คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. http://122.155.1.143/upload/download/file_attach/55acacb4f1f7c.pdf (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น. 2555. ศูนย์วิจัยและพัฒนาการป้องกันจัดการภัยพิบัติ. <http://dpm.nida.ac.th/main/index.php/articles/tsunami-and-earthquake/item/33->แผ่นดินไหวกับประเทศญี่ปุ่น (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. 9 ตุลาคม 2546. ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 120, ตอนที่ 100ก, 1-16.
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545. 2 ตุลาคม 2545. ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 119, ตอนที่ 99ก: 1-13.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. 2 ตุลาคม 2545. ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 119, ตอนที่ 99ก: 23-24.

มาตรฐานการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ม.ป.ป. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. http://www.dla.go.th/work/e_book/eb1/std210550/6/6.html (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561. 17 มกราคม 2562. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136, ตอนพิเศษ 17ง: 1-4.

รายงานการเกิดแผ่นดินไหวบริเวณจังหวัดเชียงราย วันที่ 5 พฤษภาคม 2557 เวลา 18.08 น. 2557. สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา www.seismology.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1404703458.pdf (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2558).

รายงานการศึกษาเบื้องต้น การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิดภัย กรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. <http://eaneo.nesdb.go.th/pdf/102002-001.pdf> (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

สถิติการเกิดแผ่นดินไหวในรอบ 40 ปี. 2559. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. http://www.onep.go.th/envi_disaster/index.php/stat/2-40 (สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2560)

หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินทองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 ตามระเบียบกระทรวงการคลัง. 2556. สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. <https://dpmcr.wordpress.com> (สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน 2560).

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. http://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442 (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560).

The 2016 Kumamoto Earthquake. 2016. Japan Metrological Agency. http://www.jma.go.jp/jma/en/2016_Kumamoto_Earthquake/2016_Kumamoto_Earthquake.html (accessed 20 April 2017).

News Letter ฉบับพิเศษเพื่อช่วยภัยพิบัติแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ และเลือกตั้งกรรมการบริหาร. 2559. สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่น ในพระบรมราชูปถัมภ์. <http://www.ojsat.or.th/main/images/stories/newsletter/March.pdf> (สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2560).

White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

บทความ

นลินี รุทโก และสัทการ ราชีสุทธี. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. *วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น* 14 (2): 43-60

Arnstein, S. R. July, 1969. A ladder of citizen participation. *JAIP* 35(4): 216-224.

Kiyotaka Yokomichi. 2554. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น, *จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า*, 12(6): 7.

Krahmann, E. 2003. National, regional and global governance: One phenomenon or many?. *Global Governance* 9(3): 323-346.

Leftwich, A. 1994. Governance, the State and the politics of development. *Development and Change*. 25(2): 336-386.

Thadike Mkandawire. 2007. Good governance: The itinerary of an idea. *Development in Practice* 17(4-6): 679-681.

Sandbrook, R. 1995. Bringing politics back in?: The world bank & adjustment in Africa. *Canadian Journal of African Studies*, 29(2): 278-289.

Stiglitz, J. E. 2003. Democratizing the International Monetary Fund the World Bank: Governance and accountability. *Governance: An International Journal of Policy* 16: 111-139.

เอกสารออนไลน์

กฎหมายที่เกี่ยวกับภัยธรรมชาติและภัยพิบัติ. ม.ป.ป. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. http://web.krisdika.go.th/law_00_1.jsp?head=3&item=1&code=10 (สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2560).

ความเสียหายเหตุจากเหตุแผ่นดินไหว. 2557. บริหารส่วนตำบลทรายขาว อำเภอพาน จังหวัดเชียงราย. <http://www.saikao.go.th/picture.php?id=48> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

ความเสียหายหลังเกิดแผ่นดินไหวบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่. 2557. มติชนออนไลน์ http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1399292546 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

ความเสียหายหลังเกิดแผ่นดินไหวบนถนนสายเชียงราย-เชียงใหม่. 2557. สปริงนิวส์ (Spring News). <http://www.springnews.co.th/economics/87499> (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

ไผ่ชิต ทิพย์เทียมพงษ์. 2559. สะดุดคำ “แผ่นดินไหว”. ผู้จัดการออนไลน์. <http://www.manager.co.th/Japan/ViewNews.aspx?NewsID=9590000039042> (สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2560).

ถวิลวดี บุรีกุล. 2546. ธรรมนูญ: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่, วารสารสถาบันพระปกเกล้า 1, ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม). http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมนูญ%3A_หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

ไทยพีบีเอส. 2557. สถานีประชาชน: สร้างบ้านชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว จ.เชียงราย. ไทยพีบีเอส. <https://www.youtube.com/watch?v=ANucXeddMhU> (สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2561)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ม.ป.ป. รายงานวิจัยเรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ. <http://www.local.moi.go.th/document%205.pdf> (สืบค้นเมื่อ 25 พฤษภาคม 2560).

บ้านด่านแผ่นดินไหว. 2561. ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด (มหาชน). <http://www.sccc.th.com/news/NewsMarketDetail.aspx?&catID=69&Infold=671&lang=th> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

ปราโมทย์ นาครทรรพ. 2551. การมีส่วนร่วมของประชาชน. ผู้จัดการออนไลน์. [http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID= 9510000116499](http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9510000116499)(สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2560).

ปลูกบ้าน สร้างคน..พลิกวิถีแผ่นดินไหว. 2557. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) <http://www.thaihealth.or.th/Content/24584-> (สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2560).

แผ่นดินไหวญี่ปุ่น. 2559. สำนักเฝ้าระวังแผ่นดินไหว กรมอุตุนิยมวิทยา. [http://www.earthquake.tmd.go.th /documents/file/seismo-doc-1464857532.pdf](http://www.earthquake.tmd.go.th/documents/file/seismo-doc-1464857532.pdf) (สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2559).

แผ่นดินไหวในประเทศไทย. 2559. กรมทรัพยากรธรณี.<http://www.dmr.go.th/main.php?filename=Thaifelt> (สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2560).

แผ่นดินไหวเชียงรายเสียหายพันล. ผวาอาฟเตอร์ช็อกยาว-รองบขซ่อมสร้าง. 2557. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1400430784 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).

รวมพลจิตอาสา สร้างบ้านสร้างคน กรณีแผ่นดินไหว ณ ต.ดงมะตะ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย. 2559. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส). [http://www.thaihealth.or.th/Gallery/1840/รวมพลจิตอาสา สร้างบ้านสร้างคน กรณีแผ่นดินไหว ณ ต.ดงมะตะ อ.แม่ลาว จ.เชียงราย.html](http://www.thaihealth.or.th/Gallery/1840/รวมพลจิตอาสา%20สร้างบ้านสร้างคน%20กรณีแผ่นดินไหว%20ณ%20ต.ดงมะตะ%20อ.แม่ลาว%20จ.เชียงราย.html) (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

เรณูมาศ รักษาแก้ว. 2556. การมีส่วนร่วมของประชาชน. สถาบันพระปกเกล้า. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?t itle=การมีส่วนร่วมของประชาชน](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?t%20itle=การมีส่วนร่วมของประชาชน) (สืบค้นเมื่อ 25 เมษายน 2560)

วชิรวิทย์ คงคาลัย.2560. ธรรมชาติแบบไทยๆ มันเป็นแบบไหนกันนะ. <https://www.the101.world/life/thai-good-governance/> (สืบค้นเมื่อ 12 มีนาคม 2561)

ศธ.ห้ามเข้าอาคารเรียน 5 แห่ง หวั่นถล่มหลังแผ่นดินไหว. 2557. กลุ่มประชาสัมพันธ์ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ. <http://www.moe.go.th/webasm/2014/may/118.html> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)

ส. สถาปนิกฯ ผนัก 3 องค์กรพื้นเชียงราย. 2557. โพสต์ทูเดย์ออนไลน์ . [https://www.posttoday.com /property/news/301819](https://www.posttoday.com/property/news/301819) (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561).

สถิติการเกิดแผ่นดินไหวในรอบ 40 ปี. 2559. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. http://www.onep.go.th/envi_disaster/index.php/stat/2-40 (สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2560)

- สมบูรณ์ ศิริประชัย. 2551. ธรรมชาติภัยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย.
<http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/seminar/186/56.doc> (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2561)
- สภาพภายในที่พักชั่วคราวของผู้ประสบภัย. ม.ป.ป. Japan Bosai Platform. <https://www.bosai-jp.org/en/solution/detail/61/search> (access June 10, 2017)
- สุวิทย์ โสสุวรรณ. 2557. จับตาอีก 5 รอยเลื่อนใกล้เคียงหลังแผ่นดินไหวเชียงราย. ผู้จัดการออนไลน์.
www.manager.co.th/Science/ViewNews.aspx?NewsID=9570000050204 (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).
- หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. 2560. วิกฤตต้มยำกุ้ง ปี 2540: ย้อนตำนาน 5 ตัวละครเอก.
<http://www.bbc.com/thai/thailand-40446319> (สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2561).
- หวั่นแผ่นดินไหวซ้ำ ทำ รพ.สธ.ดูแลประชาชนไม่ทั่วถึง. 2557. ไทยรัฐออนไลน์ .
<https://www.thairath.co.th/content/421198> (สืบค้นเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2561)
- เหนือแผ่นดินไหว 6.4 ริเตอร์! อ.พานเชียงราย. 2557. คมชัดลึกออนไลน์ .
www.komchadluek.net/detail/20140505/184112.html (สืบค้นเมื่อ 19 มกราคม 2558).
- 2016 Kumamoto Earthquake survey Report. 2016. ASEAN Disaster Reduction Center.
<http://www.apec-epwg.org/public/uploadfile/meeting/6f96f4acde9a13aa7c52932d60153313.pdf> (accessed March 12, 2017).
- 2016 Kumamoto Earthquake, Kumamoto Earthquake Victim Support Guidebook. 2016.
 Recovery General Affairs Section, Recovery Section, Kumamoto City Policy Bureau.
http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=12636&sub_id=42&flid=90259 (accessed June 10, 2016).
- About "rebuilding of house" assistance measures. 2016. Kumamoto prefectural government office. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_21241.html (accessed April 12, 2018).
- About reverse mortgage interest promotion services: Rebuilding of house assistance measures. 2016. Kumamoto prefectural government office.
http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_21374.html (accessed March 10, 2018).
- APAN PLATFORM Aid to Victims of the Kumamoto Earthquakes (Emergency Response to Earthquake in Kumamoto) FY 2016 Report. 2016. Japan Platform.

http://www.japanplatform.org /programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report_en.pdf
(accessed July 20, 2017).

Arora, D., n.d. Good governance: A study of the concept in Indian context.

http://paperroom.ipsa.org/ papers/paper_33195.pdf (accessed March 5, 2018).

Background Report Law and Regulation for the Reduction of Risk from Natural Disasters in Japan. 2012. A National Law Desk Survey. <http://drr-law.org/resources/Japan-Desk-Survey.pdf> (accessed July 20, 2017).

Brown, D., Keiko S., Robin S., Torwong C., Beverly A., Anneley M, & Steve P. 2008. Indicators for measuring monitoring and evaluation post-disaster recovery. <http://mceer.buffalo.edu/publications/workshop/RS-6/Papers/16Brown.pdf> (accessed July, 29, 2017)

Brown,D., Stephen, P. & John M. B. 2010. Disaster Recovery Indicators: guidelines for monitoring and evaluation. <https://www.semanticscholar.org/paper/Disaster-Recovery-Indicators%3A-guidelines-for-and-Brown-Platt/2a691ebb8c9a4046284577338c5359760f6d8351> (accessed July, 29, 2017).

Brown, D. et al. 2016. Monitoring and Evaluating Post-Disaster Recovery Using High-Resolution Satellite Imagery – Towards Standardised Indicators for Post-Disaster Recovery. <http://www.carltd.com/sites/carwebsite/files/CAR%20Brown%20Monitoring%20recovery%20standardised%20indicators.pdf>. (accessed July, 29, 2017).

Colin Legum, C. 1978. The African Crisis. Foreign Affairs, 57.

<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/ 1979-02-01/african-crisis> (accessed March 8, 2018)

Construction of Kumamoto quake victim housing begins. 2016. Standard Examiner.

<http://www.standard.net/World/2016/05/17/Construction-of-Kumamoto-quake-victim-housing-begins> (accessed May 17, 2016).

Disaster Countermeasures Basic Act. 1997. The Asian Disaster Reduction Center Japan.

<http://www.adrc.asia/documents/law/DisasterCountermeasuresBasicAct.pdf> (accessed June 10, 2017).

- Disaster Relief Act. 1984. The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). <http://www.ifrc.org/docs/idrl/502EN.pdf> (accessed June 10, 2017).
- Final Report on Kumamoto Earthquakes Response. 2016. Church World Service (CWS). https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2017/09/Narrative-Report_Kumamoto.pdf (accessed June 10, 2017).
- House (meeting place) of all of Minamiaso-mura positive no hill. 2016. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_18413.html (accessed February 19, 2016).
- House (meeting place) of all of Shirahata, Kosa-machi. 2016. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17399.html (accessed February 19, 2016).
- House (meeting place) of all of the Komori, Nishihara-mura second. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html. (accessed February 19, 2016)
- The Mainichi Shimbun . 2016. Architect's cardboard tube and cloth partitions bring privacy to evacuation centers. <https://mainichi.jp/english/articles/20160425/p2a/00m/0na/002000c> (accessed January 18, 2018).
- Quake-hit town in Kumamoto opens first batch of temp housing units. 2016. <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/06/14/national/temporary-housing-units-opening-mashikis-quake-displaced-residents/#.WtbkZTO-mM8> (accessed January 18, 2018).
- Shutterstock. 2018. <https://www.shutterstock.com/image-photo/kumamoto-japan-april-16-earthquake-survivors-623427662> (accessed January 18, 2018).
- Sopranzetti, C. 2018. Southeast Asia's middle classes and the specter of authoritarianism. <http://www.newmandala.org/spectre-authoritarianism> (accessed March 29, 2018).
- We make "houses of all" to make together (Komori, Nishihara-mura temporary construction housing complex). 2016. Department of Civil Engineering Architecture Division. http://www.pref.kumamoto.jp.e.qp.hp.transer.com/kiji_17945.html (accessed February 19, 2016)

What is Good Governance?. n.d. The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (accessed April 28, 2017).

What is "Liberal Democracy"?. n.d. <http://democracyrenewal.edu.au/what-liberal-democracy> (accessed March 6, 2018).

ภาคผนวกที่ 1

ระดับการสั่นสะเทือน (intensity) ของประเทศญี่ปุ่น

หน่วยวัด “ชินโดะ” (震度 ; shindo)

ชินโดะ 0 ผู้คนไม่รู้สึกถึงแรงสั่น แต่เครื่องตรวจวัดจะจับแรงสั่นได้

ชินโดะ 1 คนที่นั่งนิ่งๆ บางคนอาจรับรู้แรงสั่นได้เล็กน้อย

ชินโดะ 2 คนที่นั่งนิ่งๆ ในอาคารส่วนใหญ่สามารถรู้สึกได้ ไฟที่แขวนอยู่อาจแกว่งนิดหน่อย น้ำในแก้วจะกระเพื่อมเล็กน้อย

ชินโดะ 3 คนที่อยู่ในอาคารรับรู้แรงสั่นได้เกือบทุกคน คนที่นอนอยู่ส่วนใหญ่จะสะดุ้งตื่น ขวด แก้ว สิ่งของอาจเลื่อนเข้ากระแทกกันได้

ชินโดะ 4 คนที่นั่งจะรู้สึกไม่มั่นคง อาจล้มคว่ำได้ ไฟที่แขวนอยู่จะแกว่งอย่างรุนแรง สิ่งของที่แขวนและตั้งไว้บนหิ้ง หรือชั้นวางของจะแกว่ง ผู้คนที่กำลังยืน เดิน นั่ง หรือแม้ขณะขับขีดยานพาหนะสามารถรับรู้ถึงความรู้สึกมากขึ้น

ชินโดะ 5 - คนส่วนใหญ่รู้สึกหวาดกลัว ต้องหาที่เกาะ เครื่องเรือนที่ไม่ได้ยึดเกาะติดกับผนังจะขยับหรือโค่น ความไหวสั่นจะรุนแรง ผู้คนที่เดินไปมาในที่ต่างๆ แม้แต่บนถนนจะไม่สามารถทรงตัว และอาจเดินชวนเซ เกิดอาการเวียนหัว สิ่งของที่วางอยู่บนชั้น บนหิ้งของที่แขวน จะเกิดการแกว่งตัวที่รุนแรง โต๊ะเก้าอี้อาจจะล้ม สิ่งของตกแตก สิ่งก่อสร้างที่ไม่แข็งแรงเริ่มแตกหัก ผู้คนจะวิ่งหนีหลบภัย

ชินโดะ 5 + มีความสั่นไหวรุนแรง ผู้คนไม่สามารถยืนหรือเดินไปไหนมาไหนได้ อาจเสียการทรงตัวจนทำให้ล้ม บ้านเรือนจะเริ่มเขย่า สิ่งของในชั้นวางจะโคลงเคลงและตกหล่น เครื่องเรือนบางชิ้นที่ไม่ได้ยึดเกาะติดกับที่จะโค่น ข้าวของจะตกแตกเสียหาย ผู้ที่ขับขีดยานพาหนะไม่สามารถจะควบคุมให้อยู่ในทิศทางที่ต้องการได้

ซินโดะ 6 - มีความสั่นไหวรุนแรง คนไม่สามารถทรงตัวได้ ประตูหน้าต่างจะเริ่มขยับตัวผิดรูปแบบจนถึงขั้นปิดเปิดไม่ได้ หลังคาบ้านเริ่มเอียง กระฉก ฝ้าผนังของอาคาร ตึกสูงที่ก่อสร้างในแบบเก่าเริ่มแตกร้าว ท่อประปา ท่อแก๊ส เริ่มการโค้งงอ หัก สิ่งของตกแตกเครื่องเรือนที่ไม่ได้ยึดเกาะติดกับที่จะโค่นลงมาเป็นส่วนใหญ่ กระฉกหน้าต่างแตก กระเบื้องมุงหลังคาจะหลุดร่วง

ซินโดะ 6 + มีความสั่นไหวรุนแรงมาก ต้องคลาน ผู้คนไม่สามารถทรงตัวได้ เคลื่อนไหวได้หากจะเคลื่อนไหวจะทำได้โดยการคืบคลานเพียงอย่างเดียว สิ่งของที่ตั้งอยู่ล้มคว่ำเกือบทั้งหมด กำแพง ผนัง ตึก อาคารแตกร้าว เสียหายถึงขั้นถล่ม พัง บ้านไม้ที่ต้านแรงสั่นไหวได้ไม่ดี อาจจะพังทลาย เสาไฟฟ้าโค่น จะปรากฏรอยร้าวบนท้องถนน สะพานโค้งตัว หรือ โค้งงอ หักยุบตัว หรือ ขาด ทางด่วนล้มพัง ไฟฟ้าดับ ความเสียหายจะเริ่มมากขึ้น

ซินโดะ 7 ความสั่นไหวรุนแรงมาก ผู้คนไม่สามารถยืนและอาจจะถูกเหวี่ยงไปมา ต้องนั่งหาที่เกาะ สิ่งของอาคารบ้านเรือนจะถล่มทลายเกิดการเสียหายไปทุกส่วน แผ่นดินแยก อาจจะมีการบาดเจ็บและเสียชีวิตเกิดขึ้น¹⁵⁶

¹⁵⁶ News Letter ฉบับพิเศษเพื่อช่วยภัยพิบัติแผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ และเลือกตั้งกรรมการบริหาร. 2559. สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่น ในพระบรมราชูปถัมภ์. <http://www.ojsat.or.th/main/images/stories/newsletter/March.pdf> (สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2560); โฆษิต ทิพย์เทียมพงษ์. 2559. สะดุดคำ “แผ่นดินไหว”. ผู้จัดการออนไลน์. <http://www.manager.co.th/Japan/ViewNews.aspx?NewsID=9590000039042> (สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2560). โฆษิต ทิพย์เทียมพงษ์, สะดุดคำ “แผ่นดินไหว”, สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2560, จาก <http://www.manager.co.th/Japan/ViewNews.aspx?NewsID=9590000039042>

ภาคผนวกที่ 2

ขบวนการในการจัดทำกฎหมายและระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติ

Progress in Disaster Management Laws and Systems since 1945

It is a national priority to protect national land as well as citizens' lives, livelihoods, and property from natural disasters. The turning point for strengthening the disaster management system came into effect in response to the immense damage caused by the Typhoon Ise-wan in 1959, and led to the enactment of the Disaster Countermeasures Basic Act in 1961, which formulates a comprehensive and strategic disaster management system. Thereafter, the disaster management system has been continuously reviewed and revised following the lessons learned from large-scale disasters.

Disasters that triggered law/system introduction	Disaster Management Laws	Explanation
1940 1945 Typhoon Ma (Makurazaki) 1946 The Nankai Earthquake 1947 Typhoon Kathleen 1948 The Fatal Earthquake	47 The Disaster Relief Act 49 The Flood Control Act	
1950 1959 Typhoon Vera (Ise-wan)	50 The Building Standards Act	
1960 1961 Heavy Snowfalls 1964 The 1964 Niigata Earthquake 1967 Torrential Rains in Otsu	60 Soil Conservation and Flood Control Urgent Measures Act 61 Disaster Countermeasures Basic Act 62 Central Disaster Management Council established 63 Basic Disaster Management Plan 64 Act on Special Financial Support to Deal with Extremely Severe Disasters Act on Special Measures for Heavy Snowfall Areas 66 Act on Earthquake Insurance 73 Act on Provision of Disaster Concurrence Grant	Focuses Establishment of fundamental disaster prevention laws Clear assignment of federal responsibilities Development of cumulative and organized disaster prevention structures, etc.  宮城県沖地震、1978 The 1978 Miyagi Earthquake
1970 1973 Mt. Sekurajima Eruption Mt. Asama Eruption 1976 The Seismological Society of Japan publishes reports on a possible Tokai Earthquake 1978 The 1978 Miyagi Earthquake	73 Act on Evacuation Facilities in Areas Surrounding Active Volcanoes (Act on Special Measures for Active Volcanoes (1978)) 78 Act on Special Measures Concerning Countermeasures for Large-Scale Earthquakes	
1980 1980	80 Act on Special Financial Measures for Urgent Earthquake Countermeasures Improvement Projects in Areas for Intensified Measures 81 Amendment of Order for Enforcement of the Building Standard Law	Induction of current earthquake engineering laws, etc.
1990 1995 The Southern Hyogo Earthquake (The Great Hanshin-Awaji Earthquake) 1999 Torrential Rains in Hiroshima Tokaimura Nuclear Accident (The JCO Nuclear Accident)	95 Act on Special Measures for Earthquake Disaster Countermeasures Action Promotion of the Earthquake-proof Retrofit of Buildings Amendment of Disaster Countermeasures Basic Act 96 Act on Special Measures for Preservation of Rights and Profits of the Victims of Specified Disasters 97 Act on Promotion of Disaster Resilience Improvement in Densely Inhabited Areas 98 Act on Support for Livelihood Recovery of Disaster Victims 99 Act on Special Measures for Nuclear Disasters	Establishment of disaster management mechanisms based on volunteer groups and private organizations, loosening of requirements for the establishment of a Central Disaster Management Council led by the Prime Minister, the certification of disaster relief requests for the JSD, etc.  東日本大震災、2011 写真提供：東京消防庁 The Great East Japan Earthquake Photo: Tokyo Fire Department
2000 2000 Torrential Rains in Nagata, Fukushima 2004 Torrential Rains in the Tozai Region The 2004 Chikushu Earthquake 2011 The 2011 Tohoku Earthquake and Tsunami (The Great East Japan Earthquake) 2014 Heavy Snowfall 2014 Hiroshima Landslide Disaster	00 Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures for Sediment Disaster Prone Areas Amendment of the Flood Control Act 02 Act on Special Measures for Promotion of Tohankai and Nankai Earthquake Disaster Management 03 Specified Urban River Inundation Countermeasures Act 04 Act on Special Measures for Promotion of Disaster Management for Trench-Type Earthquakes in the Vicinity of the Japan and Chikuma Trenches 05 Amendment of the Flood Control Act Amendment of the Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures in Sediment Disaster Prone Areas Amendment of the Act on Promotion of the Earthquake-Proof Retrofit of Buildings 06 Amendment of the Act on the Regulation of Residential Land Development 11 Act on Promotion of Tsunami Countermeasures Act on Development of Areas Resilient to Tsunami Disasters 12 Amendment of Disaster Countermeasures Basic Act Act for Establishment of the Nuclear Regulation Authority Amendment of Disaster Countermeasures Basic Act Act on Reconstruction from Large-Scale Disasters Amendment of the Act on Promotion of the Earthquake-proof Retrofit of Buildings Amendment of the Flood Control Act and River Act Act on Special Measures for Land and Building Leases in Areas Affected by Large-scale Disaster Amendment of the Act on Special Measures for Promotion of Nankai Trough Earthquake Disaster Management (Amendment of the Act on Special Measures for Promotion of Tohankai and Nankai Earthquake Disaster Management) Act on Special Measures against Tokyo Inland Earthquake Amendment of Disaster Countermeasures Basic Act Amendment of Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures for Sediment Disaster Prone Areas	-More rivers were added to flood alert lists, announcement of expected inundation areas, etc. -Expansion of list of designated rivers in expected inundation area, etc. -Increased efforts in public education through use of Sediment Disaster Hazard Maps, etc. -Establishment of basic national directives and regional earthquake-proof retrofit plans, and promotion of organized earthquake-proofing. First Amendment (2010) -Wide-area response for Large-scale Disaster -Incorporating lessons from the disaster, improvements to disaster management education, and improvements to regional disaster management capabilities through participation of diverse entities in implementation Second Amendment (2012) -Improvement of support for affected people -Improvements to rapid response capabilities in the event of a large-scale and wide area disaster -Smooth and safe evacuation of residents, etc. -Improvements in disaster countermeasures in daily life, etc. -Establishment of obligatory earthquake-proofing examinations and publication of test results for large buildings in need of emergency safety checks. -Participation of diverse entities including river management organizations in flood control activities, acquisition of appropriate maintenance management needs in river management facilities, etc. -Designation of Nankai Trough Earthquake Disaster Countermeasure Promotion Areas, promotion of earthquake disaster management for the Nankai Trough Earthquake through creation of a Basic Plan, etc. -Designation of Areas for Urgent Implementation of Measures against Tokyo Inland Earthquake and promotion of earthquake management through creation of a Basic Plan, etc. -Establishment of laws regarding discarded vehicles in the acquisition of transportation routes for emergency vehicles in large scale disasters, etc. -Clear publication of sediment disaster prone areas (publication of basic investigations), provision of information necessary for issuing evacuation alerts, etc.

ที่มา: White paper disaster management in Japan 2015. 2015. Cabinet Office Japan. http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf (accessed March 10, 2017).

ภาคผนวกที่ 3

สถิติแผ่นดินไหวในประเทศไทย ในรอบ 40 ปี ที่มีจุดศูนย์กลางอยู่ในประเทศไทย และมีระดับความรุนแรงตั้งแต่ 4.0 แมกนิจูดขึ้นไป¹⁵⁷

วันที่	ขนาด (แมกนิจูด)	จุดศูนย์กลาง	ความเสียหาย
5 พ.ค. 2557	6.3	อ.พาน จ.เชียงราย	บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง ในจังหวัดเชียงรายและพื้นที่ใกล้เคียงเสียหาย รับรู้แรงสั่นสะเทือนถึงตึกสูงใน กทม.
4 มิ.ย. 2555	4.0	อ.เมือง จ.ระนอง	รู้สึกสั่นไหวที่ ต.เขานิเวศน์ ต.บางนอน อ.เมืองระนอง จ.ระนอง
16 เม.ย.2555	4.3	อ.ถลาง จ.ภูเก็ต	รู้สึกไหวในหลายพื้นที่ใน จ.ภูเก็ต บ้านเรือนแตกร้าวหลายหลัง เกิดอาฟเตอร์ช็อกมากกว่า 26 ครั้ง ใน อ.ถลาง
23 ธ.ค. 2551	4.1	อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี	รู้สึกสั่นไหวในบริเวณ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี
19 มิ.ย.2550	4.5	อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่	รู้สึกสั่นสะเทือนได้ที่ อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่ และ จ.ลำพูน
22 เม.ย.2550	4.5	อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย	รู้สึกสั่นสะเทือนได้ที่ อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย และ จ.พะเยา
13 ธ.ค.2549	5.1	อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่	รู้สึกสั่นสะเทือนได้เกือบทั่วไปใน จ.เชียงใหม่ และอาคารสูงใน จ.เชียงราย
17 พ.ย.2549	4.4	อ.พาน จ.เชียงราย	รู้สึกสั่นสะเทือนได้ที่ อ.พาน และ อ.เมือง จ.เชียงราย
15 ธ.ค.2548	4.1	จ.เชียงราย	รู้สึกสั่นสะเทือนได้ที่ อ.เมือง อ.เทิง จ.เชียงราย
4 ธ.ค.2548	4.1	จ.เชียงราย	รู้สึกสั่นสะเทือนได้บนอาคารสูง จ.เชียงใหม่ และ จ.ลำพูน
18 ธ.ค.2545	4.3	อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่	รู้สึกได้ที่ อ.เชียงดาว จ.เชียงราย
2 ก.ค.2545	4.7	อ.เชียงแสน จ.เชียงราย	รู้สึกได้ที่ อ.เชียงแสน อ.เมือง อ.เชียงของ จ.เชียงราย, อ.เมือง จ.พะเยา, อ.เมือง จ.น่าน มีความเสียหายเล็กน้อยบริเวณ อ.เชียงแสน อ.เชียงของ
22 ก.พ.2544	4.3	เขื่อนเขาแหลม จ.กาญจนบุรี	รู้สึกได้ที่ อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี
13 ก.ค.2541	4.1	อ.ฝาง จ.เชียงใหม่	รู้สึกได้ที่ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่ และ จ.เชียงราย
2 ก.พ.2540	4.0	อ.สอง จ.แพร่	รู้สึกได้ที่ อ.สอง จ.แพร่
21 ธ.ค.2538	5.2	อ.พร้าว จ.เชียงใหม่	รู้สึกได้ที่ จ.เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา ลำปาง ลำพูน และแม่ฮ่องสอน มีผู้สูงอายุเสียชีวิตที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 1 คน จากการล้มศีรษะ กระแทกพื้น มีความเสียหายเล็กน้อยที่บริเวณใกล้ศูนย์กลาง

¹⁵⁷ สถิติการเกิดแผ่นดินไหวในรอบ 40 ปี. 2559. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

http://www.onep.go.th/envi_disaster/index.php/stat/2-40 (สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2560)

วันที่	ขนาด (แมกนิจูด)	จุดศูนย์กลาง	ความเสียหาย
9 ธ.ค.2538	5.1	อ.ร้องกวาง จ.แพร่	รู้สึกได้ที่ อ.เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ อุตรดิตถ์ และน่าน เสียหายเล็กน้อย ที่ จ.แพร่
5 พ.ย.2538	4.0	อ.ฝาง จ.เชียงใหม่	รู้สึกได้ที่ อ.ฝาง จ.เชียงใหม่
17 ต.ค.2538	4.3	อ.ปาย แม่ฮ่องสอน	รู้สึกได้ที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่
11 ก.ย.2537	5.1	อ.แม่สรวยจ.เชียงราย	รู้สึกได้ที่ จ.เชียงราย มีความเสียหายต่อสิ่งก่อสร้างใกล้ศูนย์กลาง เช่น โรงพยาบาล พาน วัด และโรงเรียน
8 พ.ค.2537	4.5	จ.เชียงใหม่	รู้สึกได้ที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ จ.ลำปาง จ.ลำพูน
5 พ.ย.2534	4.0	จ.แม่ฮ่องสอน	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ และ อ.ขุนยวม จ.แม่ฮ่องสอน
3 พ.ย.2533	4.0	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี
12 ต.ค.2533	4.0	จ. เพชรบูรณ์	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.หล่มสัก อ.หล่มเก่า จ.เพชรบูรณ์
28 พ.ค.2533	4.2	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี
15 ธ.ค.2532	4.0	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี
29 พ.ย.2531	4.5	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.ศรีสวัสดิ์ และ อ.ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี
25 ก.ค.2531	4.2	จ.พะเยา	รู้สึกสั่นไหวที่ จ.เชียงใหม่
19 ก.พ.2531	4.2	จ.เชียงใหม่	รู้สึกสั่นไหวที่ จ.เชียงใหม่
30 ส.ค.2526	4.2	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกสั่นไหวที่ จ.กาญจนบุรี
18 ก.ค.2526	4.7	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.บ้านโป่ง จ.ราชบุรี
22 เม.ย.2526	5.2	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกแผ่นดินไหวตลอดภาคกลาง และภาคเหนือ ส่วนอาคารใน กทม. เสียหายเล็กน้อย
22 เม.ย.2526	5.9	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกแผ่นดินไหวตลอดภาคกลาง และภาคเหนือ ส่วนอาคารใน กทม. เสียหายเล็กน้อย
15 เม.ย.2526	5.5	จ.กาญจนบุรี	รู้สึกแผ่นดินไหวชัดเจนใน กทม.
20 มิ.ย.2525	4.3	จ.เชียงใหม่	รู้สึกสั่นไหวที่ จ.เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน และลำปาง มีเสียงดังคล้ายฟ้าร้อง
22 ธ.ค.2523	4.0	จ.แพร่	รู้สึกสั่นไหวที่ จ.แพร่
10 ก.พ.2523	4.2	จ.เชียงใหม่	รู้สึกสั่นไหวที่ จ.เชียงใหม่ นาน 5 วินาที
24 ก.ค.2521	4.0	จ.ตาก	รู้สึกสั่นไหวที่ อ.สามเงา อ.อุ้มผาง และ อ.แม่สอด จ.ตาก
26 พ.ค.2521	4.8	อ.พร้าว จ.เชียงใหม่	เสียหายเล็กน้อยที่ อ.พร้าว รู้สึกสั่นไวนาน 15 วินาที ที่ จ.เชียงราย เชียงใหม่ และลำปาง
17 ก.พ.2518	5.6	พม่า-ไทย (จ.ตาก)	รู้สึกได้ทั้งภาคเหนือและภาคกลาง รวมถึง กทม. มีความเสียหายเล็กน้อย

ที่มา: สถิติการเกิดแผ่นดินไหวในรอบ 40 ปี. 2559. สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

http://www.onep.go.th/envi_disaster/index.php/stat/2-40 (สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2560)