



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง การบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศไทยปีปัจจุบัน

จัดทำโดย นายวราวด ภู่อภิญญา
รหัส 4003

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ปี 2555

สถาบันการต่างประเทศมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



บบก.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารการทุต ของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....*อรุณรัตน์*
.....

(เอกอัครราชทูต สุจิตรา หิรัญพุกษ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....*สินธุ์*
.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชุเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์)

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....*พญ ญาณ*
.....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พโลย สีบวิเศษ)

อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิครั้งใหญ่และครั้งประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นร้ายแรงกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของชาวญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับ 3 จังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยที่มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 15,854 คนและสูญหายอีก 3,155 คน นอกเหนือจากทรัพย์สินที่ประเมินค่าไม่ได้ ซึ่งทันทีเมื่อเกิดเหตุการณ์ทั้งประชาชน องค์กรการกุศลต่างๆ และรัฐบาลญี่ปุ่นต่างตระหนักรู้ถึงบทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างดี ทำให้การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นเป็นไปด้วยความสะดวก เนื่องจาก การเตรียมการและเตรียมตัวที่ดีของทั้งฝ่ายรัฐและประชาชน

ความช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างชาติ รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศต่างๆ หลังไฟลเข้าสู่ญี่ปุ่นอย่างมากและทันท่วงที รวมทั้งจากประเทศไทยที่นอกจากให้ความช่วยเหลือคนไทยด้วยกันที่ประสบภัยแล้ว ยังให้ความช่วยเหลือรัฐบาลและประชาชนญี่ปุ่นในรูปตัวเงินและสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่มาจากการทุกภาคส่วนของประเทศไทยตั้งแต่จากพระบรมวงศานุวงศ์ รัฐบาล และประชาชนโดยทั่วไป โดยในส่วนที่บริจาคผ่านสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว เป็นเงินสดประมาณ 741 ล้านบาท นอกจากนี้จากการให้ยืมเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และบุคคลากรทางการแพทย์ อย่างไรก็ดี ถึงแม้ประชาชนที่ประสบภัยจะต้องการความช่วยเหลือดังกล่าวอย่างมากและเร่งด่วน แต่การให้ความช่วยเหลือและกระจายสิ่งของต่างๆ เหล่านี้ของฝ่ายญี่ปุ่นก็เป็นไปอย่างเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงในสังคม

ในการเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ นั้น ชุมชนต่างๆ ของญี่ปุ่นได้กำหนดเป็นบรรทัดฐานต่อกันมาที่จะต้องศึกษา ฝึกซ้อมแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติประเทศไทยต่างๆ อุปกรณ์และวินัยในการปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆ ด้วยความพร้อมเพรียง และมีระเบียบแบบแผน ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถบริหารจัดการตามขั้นตอนทางวิชาการที่ได้เตรียมไว้ได้เจ้าจืด เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นจริง ไม่เกิดการจลาจลดังเช่นบางประเทศที่เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ เช่นนี้แล้วมักจะเกิดความวุ่นวายทางการเมืองและสังคมตามมา ดังนั้น รายงานการศึกษา ส่วนบุคคลนับนี้นักจากจะให้ข้อมูลของการเกิดภัยพิบัติครั้งนี้ และการบริหารจัดการในส่วนของหน่วยราชการไทย คือ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวที่มีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือปกป้องและคุ้มครองคนไทยที่ประสบภัย เช่นกันแล้ว ยังจะได้มุ่งศึกษาความสำเร็จของการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นที่จะสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนญี่ปุ่นกับรัฐบาล ว่าเป็น

พระรัฐบาลเข้มแข็งหรือไม่จึงทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและปฏิบัติตาม หรือว่าเป็นพระความมีวินัย และความเข้มแข็งของประชาชนญี่ปุ่นเองที่ได้รับการสั่งสอนมาตั้งแต่วัยเยาว์

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะเอกสารลักษณ์เฉพาะตัวของคนญี่ปุ่นทำให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่เกิดความระส่ำระสายขึ้นในสังคมคุณสมบัติเฉพาะเช่นนี้ คนญี่ปุ่นได้รับการอบรมสั่งสอนมาเป็นเวลานานให้มีความเป็นระเบียบวินัย เคารพต่อสาธารณะและมารยาทของส่วนรวม การบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ ได้รับการปฏิบัติโดยอัตโนมัติ จากการเรียน สั่งสอนและฝึกฝนในทุกระดับมาเป็นระยะและสม่ำเสมอ ถึงแม้ในช่วงเกิดเหตุการณ์ในตอนต้น ความช่วยเหลือจากรัฐบาลยังเข้าไปไม่ถึง แต่ประชาชนในแต่ละชุมชนและองค์กรการกุศลในแต่ละท้องถิ่นก็ได้มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความเอื้อเพื่อเพื่อเผยแพร่โดยไม่นั่งรอความช่วยเหลือจากส่วนกลางแต่เพียงช่องทางเดียว ดังนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะอ่อนแอกหรือเข้มแข็งประการใด ประชาชนก็สามารถช่วยเหลือตนเองในการบริหารจัดการเบื้องต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐบาลเองเป็นฝ่ายบริหารจัดการผิดพลาดหรือไม่ทันการณ์ก็ยอมแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเสมอ

โดยที่ประเทศไทยได้เคยประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เนื่องๆ สมควรที่จะได้เรียนรู้ขั้นตอนการเตรียมการบริหารจัดการภัยพิบัติจากญี่ปุ่น ทั้งอุทกภัย และแผ่นดินไหวสึนามิ แต่หลักการและความรู้ทางวิชาการที่ได้รับอาจจะไม่เป็นผลหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชน ซึ่งประชาชนจะต้องมีความอดทน มีระเบียบวินัยในการปฏิบัติตามกฎกติกาและมารยาท ด้วยความช่วยเหลือ อีกเพื่อเพื่อแผ่出去สู่กันและกันตามสมควร ประกอบกับหากภัยธรรมชาติเข้มแข็งและได้รับความศรัทธาและเชื่อมั่นจากประชาชนด้วยแล้ว การบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเป็นไปโดยสะดวกและง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้น สำหรับประเทศไทยความมิจิตสำนึกราชการจะของประชาชนจะต้องเกิดขึ้นก่อน โดยเริ่มจากการให้การศึกษาตั้งแต่วัยเยาว์และปลูกฝังค่านิยม ความมีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยรัฐบาลอาจประยุกต์ใช้ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบในโรงเรียนเพื่อบ่มเพาะนิสัยของประชาชนเพิ่มเติมก็น่าจะเกิดประโยชน์ในระยะยาว

เพาะรัฐบาลเข้มแข็งหรือไม่จึงทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและปฏิบัติตาม หรือว่าเป็นเพราความมีวินัย และความเข้มแข็งของประชาชนญี่ปุ่นเองที่ได้รับการสั่งสอนมาตั้งแต่วัยเยาว์

จากการศึกษาพบว่า ลักษณะเอกลักษณ์เฉพาะตัวของคนญี่ปุ่นทำให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่เกิดความระส่ำระสายขึ้นในสังคม คุณสมบัติเฉพาะเช่นนี้ คนญี่ปุ่นได้รับการอบรมสั่งสอนมาเป็นเวลานานให้มีความเป็นระเบียบ วินัย เคราะห์ดีและการยาทของส่วนรวม การบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ ได้รับการปฏิบัติโดยอัตโนมัติ จากการเรียน สั่งสอนและฝึกฝนในทุกระดับมาเป็นระยะและสม่ำเสมอ ถึงแม้ในช่วงเกิดเหตุการณ์ในตอนต้น ความช่วยเหลือจากรัฐบาลยังเข้าไปไม่ถึง แต่ประชาชนในแต่ละชุมชนและองค์กรการกุศลในแต่ละท้องถิ่นก็ได้มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความเอื้อเพื่อเพื่อโดยไม่นั่งรอความช่วยเหลือจากส่วนกลางแต่เพียงช่องทางเดียว ดังนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะอ่อนแอก็หรือเข้มแข็งประการใด ประชาชนก็สามารถช่วยเหลือตนเองในการบริหารจัดการเบื้องต้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐบาลเองเป็นฝ่ายบริหารจัดการผิดพลาดหรือไม่ทันการณ์ก็ย่อมแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเสมอ

โดยที่ประเทศไทยได้เคยประสบกับเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เนื่องๆ สมควรที่จะได้เรียนรู้ขั้นตอนการเตรียมการบริหารจัดการภัยพิบัติจากญี่ปุ่น ทั้งอุทกภัย และแผ่นดินไหว สึนามิ แต่หลักการและความรู้ทางวิชาการที่ได้รับอาจจะไม่เป็นผลหากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากประชาชน ซึ่งประชาชนจะต้องมีความอดทน มีระเบียบวินัยในการปฏิบัติตามกติกาและมารยาท ด้วยความช่วยเหลือ อีกทั้งเพื่อเพื่อชั่งกันและกันตามสมควร ประกอบกับหากรัฐบาลเข้มแข็งและได้รับความศรัทธาและเชื่อมั่นจากประชาชนด้วยแล้ว การบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเป็นไปโดยสะดวกและง่ายยิ่งขึ้น ดังนั้น สำหรับประเทศไทยความมีจิตสำนึกสาธารณะของประชาชน จะต้องเกิดขึ้นก่อน โดยเริ่มจากการให้การศึกษาตั้งแต่วัยเยาว์และปลูกฝังค่านิยม ความมีระเบียบ วินัย และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม โดยรัฐบาลอาจประยุกต์ใช้ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นมาเป็นต้นแบบในโรงเรียนเพื่อบ่มเพาะนิสัยของประชาชนเพิ่มเติมก็น่าจะเกิดประโยชน์ในระยะยาว

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 4 ประจำปีพุทธศักราช 2555 และสำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความอนุเคราะห์ใส่ใจและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ ในการเขียนและหาข้อมูลจากอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ ท่านเอกอัครราชทูต สุจitra หรรษ์พฤกษ์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุกี้เกียรติ พันธ์สพรประสาท และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พโลย สีบวิเศษ ซึ่งผู้เขียนมองว่า ห่างเหินจากการจัดทำรายงานการศึกษาประเภทนี้มาเป็นเวลานาน กว่า 15 ปี จึงขอรับขอบพระคุณทั้ง 3 ท่านด้วยความเคารพ อ่อนไหว ได้แก่ รูปแบบ ข้อมูลบางรายการ อาจจะไม่ได้ลงถูกในรายละเอียดและสมบูรณ์นักด้วยเวลาอันจำกัดอีก แต่การหนึ่ง จึงขอภัยมา ณ ที่นี่

ขอขอบขอบพระคุณท่านเอกอัครราชทูตวีระศักดิ์ ฟูตระกูล เอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว ที่ได้สนับสนุนให้ผู้เขียนได้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนี้ตั้งแต่รุ่น 1 แต่มาสำเร็จในหลักสูตรรุ่น 4 และท่านได้กรุณาให้คำชี้แนะและแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ เช่นกัน และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวทุกท่านที่ได้มีส่วนช่วยในการรวบรวม ข้อมูล และได้ช่วยกันปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อ้อนร่วมชาติระหว่างที่เกิดเหตุภัยพิบัติด้วย ความเสียสละ อดทน ร่วมทุกข์ร่วมสุขด้วยกันมาตลอด 3 เดือนหลังเหตุการณ์ นอกจากนี้ ยังต้อง ขอขอบคุณผู้อำนวยการสถาบันการต่างประเทศ เทวะวงศ์โวropการ และเจ้าหน้าที่สถาบันฯ ทุกท่านที่ได้กรุณาอำนวยความสะดวกด้วยอัธยาศัย น้ำใจ ไม่ตรึงยั่งคือ ยิ่งตลอดระยะเวลากว่า 2 เดือนของการ ฝึกอบรม

หวังว่า รายงานฉบับนี้จะให้ความรู้ และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านบ้าง และผู้เขียน ขออุทิศความดีและมีประโยชน์ท่องจดจำจากรายงานฉบับนี้ให้กับพี่น้องชาวญี่ปุ่นที่สูญเสีย ชีวิตจากเหตุการณ์ภัยพิบัติในครั้งนี้ และให้กับความสัมพันธ์อันส稳固 จริงรุ่งเรืองระหว่างประเทศไทยและประเทศไทยญี่ปุ่นตลอดไป

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา

แผ่นดินไหวเป็นภัยธรรมชาติประเภทเดียวกับภัยธรรมชาติที่นักวิทยาศาสตร์หรือนักธรณีวิทยาไม่สามารถทำนายหรือคาดการณ์ได้ล่วงหน้าอย่างแม่นยำว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด แม้แต่ในประเทศไทยที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่างๆ แล้วก็ตาม ดังนั้น จึงทำได้เพียงแต่การเตรียมการรับมือหรือเตรียมความพร้อมเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นจริงเท่านั้น เพื่อลดความสูญเสียในชีวิตและความเสียหายในทรัพย์สินให้น้อยที่สุด

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหมู่เกาะที่ตั้งอยู่ในแนวของเปลือกโลกที่ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ แผ่นดินไหวอยู่เสมอ ซึ่งการเกิดแผ่นดินไหวในแคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศญี่ปุ่น ศูนย์กลางอยู่ในทะเลเต็จจังหวัดมิยา基 ในระดับ 9 ริกเตอร์ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 นับเป็นการเกิดแผ่นดินไหวครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น¹ และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากจาก การที่คลื่นยักษ์สึนามิเข้าถล่มในจังหวัดมิยา基 อิวาเตะ ฟูกุชิมะ นางส่วนของจังหวัดอิบารากิ และ จังหวัดชิบะ โดยเฉพาะในจังหวัดมิยา基 อิวาเตะ และฟูกุชิมะ ซึ่งไม่เพียงแต่ทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวน 15,854 คน สูญหายจำนวน 3,155 คน ไร้ที่อยู่อาศัย 344,000 คน² นอกเหนือจากความเสียหายของ ทรัพย์สินที่ไม่สามารถประเมินค่าได้เท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบเป็นวงกว้างไปทั่วประเทศญี่ปุ่นและ ทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ห่วงโซ่ค้าอุตสาหกรรมและอาหาร

ถึงแม้เหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนี้ได้สร้างความเสียหายต่อญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก แต่ญี่ปุ่นก็ สามารถบริหารจัดการรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการเตรียม ความพร้อมที่ดีในทุกระดับ เริ่มตั้งแต่ระดับหมู่บ้านจนถึงระดับประเทศ ซึ่งจะมีการซักซ้อม เตรียมการตามขั้นตอนที่กำหนดเป็นประจำสม่ำเสมอ และอย่างเป็นระบบ รวมทั้งการที่รัฐบาล ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากประชาชนและองค์กรการกุศลเอกชนต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับ ผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะกับประเทศที่มีผลประโยชน์โดยตรงและมีผลเมืองอาคัยอยู่

¹ ดูภาคผนวก ก

² Jun Hongo, "One Year on, Tohoku stuck in limbo", The Japan Times Special Report, p.7, First Edition, April 5, 2012.

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	๑
กิตติกรรมประกาศ	๒
สารบัญ	๓
บทที่ ๑ บทนำ	๑
1.1 ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	๑
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	๒
1.4 ประโยชน์ของการศึกษา	๓
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๔
2.1 แนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ	๔
2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๕
บทที่ ๓ การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมของญี่ปุ่นและของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวในเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว	๗
3.1 การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมของญี่ปุ่น	๗
3.1.1 ภาพรวมเหตุการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ	๗
3.1.2 องค์กรบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น	๘
3.1.3 การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น	๘
3.1.4 ความร่วมมือจากประชาชนและบทบาทขององค์กรการกุศลในเหตุการณ์ภัยพิบัติ	๙
3.1.5 ผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลญี่ปุ่น	๑๑
3.2 การบริหารจัดการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว	๑๓
3.2.1 การเตรียมความพร้อมก่อนเหตุการณ์ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๕	๑๓
3.2.2 การบริหารจัดการและการปฏิบัติงานเมื่อเกิดเหตุการณ์	๑๔
3.2.3 ผลการปฏิบัติงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติ	๑๖
3.2.4 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต	๑๗

ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังเช่นประเทศไทย ซึ่งมีพลาเมืองอาศัยอยู่ในญี่ปุ่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายประมาณ 40,957 คน³ และอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายจำนวนหนึ่ง และเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวขึ้น จึงเป็นหน้าที่และการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวที่จะต้องปกป้อง คุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนไทยที่ประสบเหตุอย่างเร่งด่วน และอย่างทันท่วงที่ถึงแม้ว่าจะมีอุปสรรคในด้านการคมนาคม บนส่วนและการติดต่อสื่อสาร

นอกเหนือจากความพร้อมของระบบการบริหารจัดการ การเตรียมการและเตือนภัยที่ดีของประเทศไทยที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถบริหารจัดการกับผลของการพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญยิ่งอีกประการ คือ ความร่วมมือจากประชาชนและองค์กรการกุศลในท้องถิ่นที่มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้รัฐบาลสามารถบริหารจัดการได้やすี่ขึ้น ไม่เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม ดังนั้น ในรายงานฉบับนี้จึงจะให้ความสำคัญในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นกับประชาชน นอกเหนือจาก ข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวในการบริหารจัดการเพื่อช่วยเหลือ ปกป้องและคุ้มครองคนไทยเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติครั้งนี้ และประเทศไทยสามารถใช้วิกฤติของภัยธรรมชาติในญี่ปุ่นครั้งนี้ให้เป็นโอกาสแก่ประเทศไทยแห่งมุมต่างๆ ได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลของความสำเร็จและความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย

1.2.2 เพื่อให้หน่วยราชการไทยสามารถนำข้อมูลการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้กับการเตรียมการของฝ่ายไทยในการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตรวมถึงโอกาสของไทยที่จะร่วมมือกับญี่ปุ่นในด้านต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.3.1 ในส่วนแรกจะเป็นการศึกษาการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย ในการจัดระบบองค์กรของหน่วยงาน การเตรียมความพร้อมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งความร่วมมือและความมีระเบียบวินัยของประชาชนญี่ปุ่น และบทบาทขององค์กรการกุศลเอกชนที่มีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานถูกต้องหรือเตรียมความพร้อมลุล่วงไปได้ด้วยดี ไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคม รัฐบาลญี่ปุ่นได้รับความร่วมมืออย่างดีเยี่ยมจากประชาชนโดยทั่วไป โดยวิธีดำเนินการศึกษา

³ ข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่น เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2011

จะรวมรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านเว็บไซด์ และสื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ เช่น วารสารเนื่องในโอกาสครบรอบ 1 ปี สืบเนื่องของ The Japan Times Special Report เป็นต้น

1.3.2 ในส่วนที่สองจะศึกษาการบริหารจัดการ เหตุการณ์ภัยพิบัติของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว จากกรณีการเกิดแผ่นดินไหวที่ประเทศญี่ปุ่นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 และการเตรียมความพร้อมในอนาคต โดยจะเป็นการถ่ายทอดข้อมูลจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน และจากเอกสารของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว และจากหนังสือพิมพ์ และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและในประเทศญี่ปุ่น

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ทำให้ทราบถึงการเตรียมความพร้อม และการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระบบของญี่ปุ่น ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญคือ ความร่วมมือจากประชาชนและบทบาทขององค์กรการกุศลเอกชน ที่ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติและความช่วยเหลือจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาครัฐดำเนินไปด้วยความราบรื่น

1.4.2 ทำให้ทราบถึงบทบาทของสถานเอกอัครราชทูตฯ ใน การปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของคนไทยในประเทศญี่ปุ่นในสภาวะวิกฤติ ตลอดจนถึงโอกาสที่ไทยจะขยายและรับความร่วมมือกับญี่ปุ่นในด้านที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเรื่องการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management)

การจัดการภัยพิบัติได้รับการศึกษาอย่างจริงจังในหลายประเทศมาเป็นเวลานาน และหลายประเทศได้กำหนดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาล เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นบ่อยครั้งในแต่ละภูมิภาค ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต และทรัพย์สิน ตลอดจนกระทบต่othุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินชีวิตตามสภาพปกติของประชาชน ซึ่งมหาวิทยาลัยหลายแห่งก็ได้เปิดให้มีการเรียนการสอนในสาขาวิชานี้อย่างจริงจัง

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization)¹ ได้ให้คำจำกัดความของ “ภัยพิบัติ” ไว้ว่า เป็นเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เกิดการทำลายระบบมิเวชน์ มีผลกระทบต่อสุขภาพหรือทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตมนุษย์ และมีผลกระทบเป็นวงกว้างที่จะต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนจากหน่วยงานภายนอกพื้นที่ที่ประสบเหตุภัยพิบัติ

ภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยบางครั้งสามารถคาดหมายหรือพยากรณ์ไว้ก่อน หรืออาจจะไม่ได้คาดหมายมาก่อนก็ได้เป็นเหตุการณ์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ แต่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยยังมิทันได้ตั้งตัว เป็นภาวะเร่งด่วน มีความไม่แน่นอน รวมทั้งเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม แห้งแล้ง แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุ แผ่นดินถล่ม และ

(2) ภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำการของมนุษย์ เช่น การรั่วไหลของสารกัมมันตภารังสี ไฟไหม้ โรคระบาด น้ำท่วม สาธารณูบัติเหตุใหญ่ การก่อการร้าย การจลาจล อาหารเป็นพิษ เป็นต้น

ดังนั้น การจัดการภัยพิบัติจึงมีความสำคัญและจำเป็นที่จะช่วยป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น การจัดการภัยพิบัติถือเป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดอันตราย (reduce hazards) ป้องกันเหตุภัยพิบัติ (prevent disasters) และเตรียมการสำหรับเหตุฉุกเฉิน (prepare for emergencies) ซึ่งจะประกอบด้วยองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ขั้นตอนที่สำคัญขึ้นอยู่กับความรุนแรง

¹ http://nbsenagaland.com/disaster_management.htm.

ของเหตุการณ์ และถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารจัดการเหตุภัยพิบัติโดยทั่วไป และเป็นรูปแบบที่หน่วยงานหรือรัฐบาลประเทศต่างๆ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นกับความพร้อมทางด้านทรัพยากร เทคโนโลยี และระดับของการพัฒนาของแต่ละประเทศ รวมทั้งความรุนแรง สาเหตุการเกิดและสถานที่เกิดของเหตุภัยพิบัติ ได้แก่

(1) การเตรียมการเพื่อการบรรเทา (Mitigation) จะเน้นมาตรการระยะยาวที่จะเตรียมการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความเสี่ยงและความเสียหาย ได้แก่ การก่อสร้างที่ได้มาตรฐาน แน่นหนา มั่นคง การกำหนดเขตอพยพ การให้ความรู้และการศึกษาแก่ประชาชน เป็นต้น

(2) การเตรียมความพร้อม (Preparedness) จะเน้นการเตรียมการที่เป็นมาตรการเฉพาะหน้าเมื่อเกิดเหตุ เกี่ยวข้องกับการจัดการด้านโลจิสติกส์ต่างๆ ได้แก่ แผนอพยพ การซ้อมการปฏิบัติตามแผนฉุกเฉิน ซ้อมการหนีไฟ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การจัดเตรียมสถานที่พักพิงชั่วคราว การเตรียมยาภัยยาโรค น้ำดื่มและเสบียงอาหาร ตลอดจนเครื่องมือสื่อสารต่างๆ เป็นต้น

(3) การปฏิบัติการ (Response) จะเน้นการปฏิบัติงานจริงเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ ได้แก่ การจัดการด้านการแพทย์เพื่อให้ความช่วยเหลือชีวิตผู้ประสบภัยในเบื้องต้น การแยกจ่ายน้ำดื่ม อาหาร และสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวัน การขนส่งผู้ประสบภัยออกจากพื้นที่ การซ้อมแซมสาธารณูปโภค ซึ่งทั้งหมดในส่วนนี้องค์กรการกุศล และอาสาสมัครต่างๆ จะเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือภาครัฐอีกทางหนึ่งมากที่สุด

(4) การฟื้นฟู (Recovery) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่หลังจากประสบเหตุภัยพิบัติแล้ว รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการในเรื่องต่างๆ เพื่อให้ประเทศกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เช่น การบังคับใช้กฎหมายการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของประชาชนที่ประสบภัยเป็นเรื่องเร่งด่วนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้ตามปกติ นอกเหนือจากการจัดสรรหรือซ่อมแซมน้ำพักอาศัยให้ใหม่ การให้การศึกษาด้านสุขภาพและความปลอดภัย การบูรณะซ่อมแซมสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ตลอดจนการฟื้นฟูบูรณะประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรการกุศลจะเข้ามามีบทบาทในการช่วยภาครัฐในส่วนนี้เช่นกัน

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

(1) ประสบการณ์การปฏิบัติงานหน้าที่ในพื้นที่ รวมทั้งเอกสารราชการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว ที่เกี่ยวข้อง และการเตรียมการแผนอพยพ และแผนฉุกเฉินของสถานเอกอัครราชทูตฯ ซึ่งเกี่ยวข้องการหลายหน่วยงานในประเทศไทย

(2) สื่อสิ่งพิมพ์ในประเทศไทย ณ บกความทางวิชาการจากวารสารและหนังสือพิมพ์ ท้องถิ่น ญี่ปุ่น ที่มีภัยพิบัติในเขตต่างๆ ของกรุงโตเกียว อาทิ วารสารบทความพิเศษของสำนักพิมพ์ The

Japan Times Special Report เรื่อง 3.11 One Year On: A Chronicle of Japan's Road to Recovery ซึ่งจัดพิมพ์เผยแพร่เมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.2012 และได้ให้ข้อมูลลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเนื่องในภาระครบรอบ 1 ปีของเหตุภัยพิบัติและการดำเนินการต่างๆ ของหน่วยงานญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องที่จะพื้นฟูประเทศและเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติครั้งใหม่ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

(3) คู่มือ Earthquake Precautions ซึ่งจัดทำโดย Tokyo Metropolitan Department เป็นภาษาอังกฤษและภาษาจีน และคู่มือของสำนักงานต่างๆ ของกรุงโตเกียว โดยเฉพาะ “คู่มือการรับมือแผ่นดินไหว” ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเขตเมกุโระ และเป็นบริเวณที่สถานเอกอัครราชทูตฯ ตั้งอยู่ สำนักงานเขตฯ ได้จัดพิมพ์คู่มือเป็นภาษาไทย

(4) ข้อมูลจากเว็บไซด์ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานคณะกรรมการรัฐมนตรีญี่ปุ่น กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น ซึ่งบรรจุข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษเพื่อเผยแพร่ให้ความรู้กับบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะคนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

บทที่ 3

การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมของญี่ปุ่น และของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวในเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว

3.1 การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมของญี่ปุ่น

3.1.1 เหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554

เหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 ถือเป็นภัยพิบัติครั้งใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นทั้งในแง่ของความแรงของการเกิดทางธรณีวิทยา และความสูญเสียที่เกิดขึ้นในโลกยุคปัจจุบัน ภัยพิบัติแผ่นดินไหวในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดคลื่นสึนามินขนาดความสูงประมาณ 5-10 เมตรเข้าถล่มในพื้นที่แถบชายทะเลด้านตะวันออกของจังหวัดชอกโกะโโค อาโอโมริ และความสูงของคลื่นประมาณ 15-20 เมตร เคลื่อนตัวด้วยความเร็วประมาณ 800 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ได้เข้าถล่มจังหวัดอิวาเตะ มิยา基 ฟูกุชิมะ อิบารากิ และชิบะ โดยจังหวัดที่ได้รับผลกระทบและเสียหายมากที่สุดได้แก่ จังหวัดมิยา基 และจังหวัดฟูกุชิมะ เนื่องจากมีหมู่บ้านชาวประมงเรียงรายอยู่ตามชายฝั่งหนาแน่น และโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งในภาพรวมแล้วจากสถิติแล้วสูญเสียในพื้นที่พักริบชั่วคราวต่างๆ ที่รัฐบาลจัดสรรถามให้ และหลังจากนั้นก็ยังมี after shock ในระดับ 5 ขึ้นไปเกิดขึ้นมากกว่า 5,000 ครั้งตลอดปี 2554 ซึ่งสามารถรับรู้ได้ในบริเวณภาคเหนือและภาคกลางของประเทศ รวมทั้งกรุงโตเกียว

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติครั้งนี้มีมูลค่าสูงประมาณ 16-25 ล้านล้านเยน หรือประมาณร้อยละ 3-5 ของ GDP เนื่องจากในจังหวัดที่ได้รับผลกระทบในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมดมี GDP คิดเป็นร้อยละ 8 ของ GDP รวมทั้งหมดของญี่ปุ่น¹ เป็นพื้นที่ทางเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมการประมง อาหาร อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ เหล็ก ชิ้นส่วน อิเล็กทรอนิกส์ เกษตรกรรมและที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมัน และโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นอกจากนี้ การคมนาคม การติดต่อสื่อสารระหว่างจังหวัดหรือแม้กระทั่งในเมืองหลวงก็

¹ ศศิวัฒน์ วงศินสวัสดิ์, มาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อบูรณะพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : โอกาสของไทยในการส่งเสริมความร่วมมือกับญี่ปุ่น, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล นบท.3, หน้า 13.

ไม่สามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมาส่งผลกระทบโดยตรงต่อภาคส่วนต่างๆ ในวงกว้างทั่วทั้งประเทศ โดยเฉพาะในเมืองธุรกิจ และเมืองอุตสาหกรรมใหญ่ๆ อย่างไรก็ดี ในด้านกายภาพอื่นๆ เช่น อาคารบ้านเรือน โดยเฉพาะในกรุงโตเกียวซึ่งมีอาคารสูงมากหลายแห่งก็ไม่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายมากด้วย เนื่องด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทางวิศวกรรมการก่อสร้าง และสถาปัตยกรรมของญี่ปุ่น ที่ภายหลังปี ค.ศ.1989 อาคารสูงทั้งหมดจะได้รับการออกแบบตามระเบียบให้รองรับการสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวได้ถึงระดับประมาณ 6 ริกเตอร์ แม้เมื่อแผ่นดินไหวครั้งล่าสุด กรุงโตเกียวได้รับแรงสั่นสะเทือนถึงประมาณ 5 ริกเตอร์ แต่อาคารสูงทั้งหมดซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาคารกระจกที่สามารถทนทานอยู่ได้แม้จะมีการโอนเข็นไปตามแรงสั่นสะเทือนอย่างมากก็ตาม และในส่วนของประชาชนก็ได้รับการฝึกฝนและเตรียมความพร้อมอยู่เสมอ และเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้นประชาชนจะตระหนักรถบันทางหน้าที่ของตน และถือปฏิบัติสอดคล้องกับโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบตั้งขึ้น จะเป็นผู้กำหนดแนวทาง และวิธีปฏิบัติต่างๆ และจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

3.1.2 องค์กรบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติไว้ในกฎหมายตามความรุนแรงของเหตุ เช่นกรณีที่เกิดภัยพิบัติไม่นัก ประชาชนไม่ได้รับผลกระทบเป็นวงกว้าง หน่วยงานในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน เมือง และจังหวัดจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ แต่หากเกิดขึ้นในระดับไม่รุนแรง และกระทบในหลายจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้องก็จะร่วมกันดำเนินการ และแบ่งปันทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือประชาชนและแก่ปัญหาต่างๆ ร่วมกัน แต่ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวมระดับชาติจะมีการจัดตั้งองค์กรชั่วคราวและองค์กรระดับชาติขึ้น²

องค์กรต่างๆ เหล่านี้มีการแบ่งบทบาท กำหนดหน้าที่ที่แน่นอน ชัดเจนและดำเนินการทุกอย่างไปตามแผนหรือนโยบายที่วางไว้ทุกประการเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น

3.1.3 การบริหารจัดการและการเตรียมความพร้อมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

1) ระดับชาติ

รัฐบาลญี่ปุ่นทุกสมัยถือเป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งภาครัฐ อุทกภัย ภูเขาไฟระเบิด ตลอดจนแผ่นดินไหวและสึนามิ ซึ่งญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติเหล่านี้เสมอ โดยมีหน่วยงานตามข้อ 3.1.2 เป็นผู้กำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้แต่ละจังหวัดนำไปประยุกต์ปฏิบัติใช้ ซึ่งการเตรียมการจะเป็นระบบ มี

² ดูภาคผนวก ข.

ขั้นตอน และมีการฝึกซ้อมเป็นประจำสม่ำเสมอ แม้กระทั่งในคณะกรรมการรัฐมนตรี รัฐสภา กระทรวง และหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในส่วนกลาง

2) ระดับห้องถีน

ส่วนกลางจะส่งมอบแนวทางในการเตรียมการบริหารจัดการเมื่อเกิดภัยพิบิตให้กับหน่วยงานระดับห้องถีน ซึ่งเมื่อรับทราบแนวทางนโยบายและมาตรการต่างๆ แล้ว หน่วยราชการระดับห้องถีนก็นำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ เริ่มตั้งแต่ในระดับโรงเรียน ประธาน หน่วยราชการ หน่วยงานเอกชนและฝึกซ้อมเป็นประจำเพื่อให้คุ้นเคยกับรูปแบบต่างๆ ซึ่งบางแห่งได้นำไปใส่ภาพประกอบและแปลเป็นภาษาต่างประเทศต่างๆ ตามสัญชาติของประชากร ต่างชาติที่อาศัยอยู่ในห้องถีนนั้นๆ สำนักงานกรุงโตเกียว และสำนักงานเขตต่างๆ ก็จะจัดการฝึกซ้อมการปฏิบัติตนเมื่อเกิดภัยพิบิตประเภทต่างๆ เช่น การหนีไฟ แผ่นดินไหวให้กับบุคลากรทั่วไป และคณะทูตานุทูตประจำญี่ปุ่นเป็นประจำปีละ 2 ครั้ง และบรรจุข้อมูลเหล่านี้ลงทางเว็บไซด์เป็นทั้งภาษาญี่ปุ่นและภาษาอังกฤษ นอกเหนือไปนี้ในแต่ละชุมชนจะกำหนดจุดรวมพลในรัศมีไม่เกิน 2 กิโลเมตร ในลักษณะเป็นสถานที่ท่องเที่ยว สถานที่สาธารณะ หรือพื้นที่ว่างเปล่า รวมทั้งจะกำหนดข้อแนะน้ำในการเตรียมตัวให้พร้อมในการรับเหตุการณ์ภัยพิบิต นอกจากนี้เทศบาลญี่ปุ่นตั้งใจกำหนดให้อาคารใหญ่ที่มีผู้คนพักอาศัยจำนวนมากต้องเก็บสะสมน้ำขาว อาหารและสิ่งอุปโภคบริโภคยืนที่จำเป็นในการดำเนินการชีวิตรักษาสุขภาพในอาคารนั้นทั้งหมดได้เป็นเวลาอย่างน้อย 3 วัน

3.1.4 ความร่วมมือจากประชาชนและบทบาทขององค์กรการกุศลในเหตุการณ์ภัยพิบิต

เหตุการณ์ภัยพิบิตทางธรรมชาติแผ่นดินไหวและสึนามิครั้งนี้ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและมีผลกระทบเป็นวงกว้างมากที่สุด เกิดความหวาดกลัว ขาดแคลนอาหาร น้ำดื่ม และเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในการดำรงชีวิตบางรายการ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังสามารถควบคุมสถานการณ์และให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเหตุการณ์ที่ทำองเดียวกันนี้ หากเกิดขึ้นในบางประเทศอาจจะทำให้เกิดการจลาจลครั้งใหญ่เพิ่มความวุ่นวายให้กับประเทศ และสร้างปัญหาให้ชั้นช่อนแก่การแก้ไขมากยิ่งขึ้น ไปอีก แต่สำหรับญี่ปุ่นแล้ว เป็นที่ยอมรับกันว่า เป็นประเทศที่ให้การศึกษาแก่ประชาชนได้ครอบคลุมทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ประชาชนได้รับการสั่งสอน และสั่งสอนความมีระเบียบวินัยในโรงเรียนตั้งแต่ยังเยาว์ มีความเอื้อเฟื้อกันในชุมชน การปฏิบัติทุกอย่างจะมีแบบแผนตายตัว มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน ซึ่งบางครั้งก็อาจทำให้ขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบิตแผ่นดินไหวและสึนามิขึ้น ประชาชนจะช่วยเหลือตัวเอง และช่วยเหลือกันเองในเบื้องต้นตามที่ได้รับการฝึกอบรมมา จนกว่าความช่วยเหลือจากภายนอกจะเข้าไปถึง ทุกคนรับทราบและจัดการปฏิบัติที่ได้รับฝึกซ้อมเป็นประจำในการปฏิบัติตน มีความ

อย่างไรก็คือ ถึงแม้หน่วยงานราชการจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ค่อนข้างลำบาก แต่องค์กรการกุศลเอกชนทั้งในระดับท้องถิ่นและสากลหลายองค์กร รวมทั้งอาสาสมัครต่างๆ ก็ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนในทันที ทั้งในด้านโภชนาการ สุขอนามัย การควบคุมโรคติดต่อ ที่พักพิงชั่วคราว ตลอดจนให้คำปรึกษาด้านสุขภาพกาย และสุขภาพจิต องค์กรการกุศลที่มีบทบาทมาก ได้แก่ สภาภาคชาดญี่ปุ่น ซึ่งมีสำนักงานสาขาอยู่ทั่วไปประเทศ รวมทั้งในจังหวัดที่ประสบภัย ก็ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือเป็นเบื้องต้น และรับการบริจาคจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งรัฐบาลและประชาชนชาวไทยกับบริจาคเงินและสิ่งของจำนวนมากผ่าน สภาภาคชาดญี่ปุ่นและองค์กรการกุศลต่างๆ ด้วยเช่นกัน³ โดยการบริจาคดังกล่าวผ่านสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว และเป็นการบริจาคที่ได้รับพระราชทานมาจากการประบรมวงศานุวงศ์ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป นอกจากนี้จากการบริจาคทั้งเงินและสิ่งของโดย องค์กรต่างๆ ของไทยที่บริจาคไปยังองค์กรและประชาชนญี่ปุ่น โดยตรงอีกเป็นจำนวนมาก นอกจากสภาภาคชาดญี่ปุ่นแล้ว ยังมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางให้ความช่วยเหลือและประสาน กับองค์กรการกุศลอื่นๆ คือ Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC) และ Japan Platform (JPF) ซึ่งองค์กรทั้งสองนี้ได้ส่งบุคลากรลงพื้นที่ทันทีเพื่อร่วมร่วมข้อมูล และให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น รวมทั้งเป็นจุดประสานงานในการให้ข้อมูลและประสานกับหน่วยงานท้องถิ่น

³ คู่สารบัญความช่วยเหลือที่ไทยบริจาคผ่านสถานสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวให้กับญี่ปุ่น

ให้กับองค์กรการกุศลอื่นๆ ที่ลงพื้นที่ไปในภัยหลัง นอกจากนี้ ยังมีองค์กรการกุศลจากต่างประเทศ อีก 43 องค์กรจาก 16 ประเทศที่ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมด้วย

นอกจากนี้ องค์กรการกุศลที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยแล้ว ยังมีอาสาสมัครต่างๆ อีกจำนวนมากที่ประกอบด้วยห้องนักเรียน นักศึกษา ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปที่ลงพื้นที่ มีการจัดตั้งเป็นศูนย์กลางอาสาสมัครในห้องถันทึ่งหมู่ 24 ศูนย์ในจังหวัดอิว่าเตะ (130,300 คน – มิถุนายน 2554) 12 ศูนย์ในจังหวัดมิยา基 (267,900 คน) และ 30 ศูนย์ในจังหวัดฟูกุชิมะ (84,500 คน) โดยอาสาสมัครเหล่านี้ได้ทำงานประสานอย่างใกล้ชิด กับองค์กรการกุศลเอกชนต่างๆ รวมทั้งหน่วยงานภาครัฐที่มีจำนวนบุคลากรน้อย

จากเหตุการณ์ครั้งนี้ เห็นได้ว่า บทบาทขององค์กรการกุศลและอาสาสมัครมีความสำคัญยิ่งที่จะช่วยเยียวยาความรู้สึกและความเดือดร้อนของประชาชนในเบื้องต้น ในขณะที่รอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐที่ยังเข้าไปไม่ถึงพื้นที่ เนื่องจากความไม่สงบด้านการคมนาคม การสื่อสารในเบื้องต้น หรือขั้นตอนระบบระเบียบของราชการ ซึ่งบทบาททั้งขององค์กรการกุศลและอาสาสมัครเหล่านี้ เป็นการช่วยรัฐได้อย่างมากในทางหนึ่ง ประกอบกับความมีระเบียบวินัยของประชาชนญี่ปุ่น ทำให้การปฏิบัติงานช่วยเหลือและพื้นฟูพื้นที่ประสบภัยเป็นไปด้วยความง่าย และราบรื่นยิ่งขึ้น

3.1.5 ผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นไม่เคยคาดการณ์มาก่อนว่า จะเกิดภัยพิบัติรุนแรงแผ่นดินไหวในระดับ 9.0 ริกเตอร์ และเกิดคลื่นสึนามินขนาดใหญ่เข้าถล่มทำลาย ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลต่อประเทศไทยเช่นครั้งนี้ นอกเหนือจากความเสียหายด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ภัยพิบัติแล้ว ยังมีปัญหารือรอง รองไฟฟานิวเคลียร์ตามมาให้แก้ไขเพิ่มเติมอีก การปฏิบัติงานในช่วงต้นจึงยังไม่รับรื่น และมีการวิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปว่า รัฐบาลตอบสนองต่อเหตุการณ์ล่าช้า ไม่ทันการณ์ หรือแม้แต่ปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับความเสียหายของโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่จังหวัดฟูกุชิมะ จนทำให้สารกัมมันตรังสีรั่วไหลออกสู่ทะเลและชั้นบรรยากาศ และส่งผลให้ นายกรัฐมนตรีนาโอะโทตะคัง ต้องลาออกจากวันที่ 26 สิงหาคม 2554 อย่างไรก็ได้ รัฐบาลได้มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อรับมือกับปัญหานี้เพิ่มเติมตามรายละเอียดข้อ 3.1.2 โดยมีกองกำลังป้องกันตนเองเป็นเครื่องมือและกำลังหลักในการปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่างๆ ได้แก่

- 1) การจัดหาพื้นที่พักพิงชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย ซึ่งในระยะ 3 วันแรกหลังเหตุภัยพิบัติมีจำนวนสูงถึง 470,000 คน โดยใช้สถานที่โรงกีฬาของโรงเรียนต่างๆ ศาลาประจำ รวมทั้งหน่วยราชการและโรงเรียนตามจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ได้ประสบภัย รวมทั้งเร่งสร้างบ้านพัก

ชั่วคราวจำนวนประมาณ 89,982 หน่วยในพื้นที่ต่างๆ ของ 6 จังหวัดที่ประสบภัยเพื่อย้ายผู้ประสบเหตุออกจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยเร็ว

2) จัดหาเครื่องอุปโภค บริโภคและปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันอื่นๆ เช่น อาหาร น้ำ และเครื่องนุ่งห่ม เนื่องจากอากาศยังหนาวเย็นมีhimะتك เป็นอาหารกว่า 2.59 ล้านหน่วย น้ำดื่ม 7.88 ล้านขวด ผ้าห่มอีก 390,000 ผืน⁴ ซึ่งก็มีผู้มีจิตศรัทธาทั้งในและต่างประเทศ บริจาคมาเพิ่มเติม จนในภายหลังประสบปัญหาการขาดแคลนสถานที่จัดเก็บ และการกระจายสิ่งของ ทำให้สิ่งของตกค้างเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสิ่งของบางอย่างได้รับความช่วยเหลือเพียงพอ แล้ว เป็นต้น

3) การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม บนส่วน และการสื่อสารให้สามารถกลับมาใช้งานได้โดยเร็วที่สุด เพื่อให้ความช่วยเหลือเข้าถึงพื้นที่ได้สะดวกและรวดเร็ว เช่นการซ่อมแซมท่าอากาศยานเช่น ได ที่ได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยทหารสหรัฐฯ ทำให้ท่าอากาศยานสามารถกลับมาใช้งานได้ภายใน 4 เดือนหลังเหตุภัยพิบัติคือ ในวันที่ 25 กรกฎาคม 2554 และรถไฟชินคันเซ็นสายโทไอกุซึ่งให้บริการไปทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือสามารถเปิดให้บริการได้ในวันที่ 29 เมษายน 2554 และระบบสื่อสารทางโทรศัพท์สามารถให้การบริการได้เป็นปกติภายในเวลา 2 สัปดาห์ เป็นต้น

การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลญี่ปุ่น ได้ดำเนินการต่างๆ ตามขั้นตอนและหลักการการบริหารจัดการภัยพิบัติตามที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 และจักระทั้งปัจจุบันก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการฟื้นฟูภูมิระพื้นที่ประสบภัยและภาคส่วนอื่นๆ ของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ และการค้า แต่ถึงแม้การดำเนินการของรัฐบาลจะมีขั้นตอนมากน้อย และล่าช้า จะประสบความสำเร็จไม่ได้หรือเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น หากไม่ได้รับความร่วมมือที่ดีจากทุกภาคส่วนของประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐกิจเอกชน องค์กรการกุศล ต่างๆ และประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งทุกฝ่ายโดยเฉพาะประชาชนก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีและอยู่ในระเบียบวินัย ทำให้การให้ความช่วยเหลือและการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยและประเทศสามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างราบรื่น

หากพิจารณาในแง่ของแนวความคิดทางรัฐศาสตร์ ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กับประชาชน การดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลประชาชนไทยจะไม่สามารถบรรลุผลได้ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นใน 2 นัย คือ รัฐบาลมีความเข้มแข็ง ประชาชนจึงมีความศรัทธาและเชื่อมั่นในการแก้ไขปัญหา และยินยอมปฏิบัติตามสิ่งที่รัฐบาลกำหนด หรือถึงแม้รัฐบาลจะไม่เข้มแข็ง แต่ประชาชนมีความเข้มแข็ง มีวินัยและได้รับความรู้ในการ

⁴ <http://www.cao.go.jp/shien/en/2-count/2-sum.html>.

บริหารจัดการกับสิ่งที่เกิดขึ้นดีแล้ว เป็นการปฏิบัติหรือเป็นนโยบายที่กระทำมาสืบต่อมาก่อน ต่อเนื่องและเป็นแบบแผนตายตัวแล้ว ประชาชนก็ย่อมถือปฏิบัติเป็นอัตโนมัติในเบื้องต้น โดยไม่ต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาล สำหรับในกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นครั้งนี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่า เป็นการผสมผสานทั้งสองปัจจัย กล่าวคือ ประชาชนคาดการณ์ในการปักธงของประเทศไทย ประชารัฐไทยเมื่อได้รับข่าวสารที่ประชาชนเลือกขึ้นมาก็จะปฏิบัติตามนโยบายด้วยดี ประกอบกับการที่ได้รับการฝึกฝน เตรียมความพร้อม ให้ความรู้ในการรับมือกับภัยพิบัติเป็นอย่างดี รวมทั้งบทบาทอันแข็งขันขององค์กรการกุศลจึงทำให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาและบริหารจัดการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง ในขณะที่การดำเนินการของภาครัฐยังเข้าไปไม่ถึง

แต่หากมองย้อนกลับมาดูเหตุการณ์น้ำท่วมภัยของประเทศไทยเมื่อปลายปี 2554 ซึ่งถือเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติครั้งใหญ่ของประเทศไทย เช่นเดียวกับของญี่ปุ่น ปรากฏว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร มีการทำลายทรัพย์สินของทางราชการ ไม่เชื่อมั่นและปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ ของทางราชการ ประกอบกับรัฐบาลเองก็ไม่ได้มีการวางแผนรับมือกับเหตุการณ์ให้ดีกุนไร้ล่วงหน้า ด้วยการคาดการณ์ที่ผิดพลาดและการไม่ประสานสอดคล้องของหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งการให้ข้อมูลที่ช้าช่อนและไม่เป็นไปในทางเดียวกันของผู้รับผิดชอบ⁵ ทำให้เป็นการช้าเติมเหตุการณ์ให้รุนแรงขึ้น ไปถึง ดังนั้น กรณีของประเทศไทย ความไม่เด็ดขาดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและรัฐบาล รวมทั้งความไม่มีระเบียบวินัย เช่นแก่ประโยชน์ส่วนตน และความไม่ศรัทธาต่อรัฐบาลของประชาชนบางกลุ่ม ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นไปด้วยความยากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี การเติบโต และอุทิศตนของภาคเอกชนและองค์กรการกุศลหลายแห่งก็มีส่วนช่วยในการบรรเทาทุกข์ ครั้งนี้ให้กับประชาชนได้เป็นอย่างมาก

3.2 การบริหารจัดการของสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว

3.2.1 การเตรียมความพร้อมก่อนการเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความไม่แน่นอนในการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอันร้ายแรง และมีคนไทยพำนักอยู่ในประเทศไทยอยู่กว่า 40,957 คน และไม่ถูกต้องตามกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง จึงถือเป็นภารกิจและนโยบายที่สำคัญ ของการหนึ่งของรัฐบาลไทยที่จะต้องให้ความคุ้มครอง ปกป้อง และดูแลผลประโยชน์คนไทย เหล่านี้ในด้านต่างๆ รวมถึงกรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวในฐานะตัวแทนของรัฐบาลไทยในต่างประเทศจึงได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ

⁵ The Bangkok Post, Govt disaster response needs work, experts say, 15 July 2012, p. 2.

ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนไทยที่พำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว โดยการ มีแผนฉุกเฉิน ซึ่งร่างขึ้นจากการแต่งตั้งคณะกรรมการของสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ออกอัครราชทูตฯ เป็นประธานและหัวหน้าสำนักงานประจำสถานเอกอัครราชทูตฯ อีก 13 หน่วยงานเป็น คณะกรรมการ และจะมีการทบทวนแผนฉุกเฉินอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยในแผนฯ จะกำหนด ขั้นตอน งบประมาณ หน่วยปฏิบัติ สถานที่รวมพลที่ชัดเจน โดยอาศัยความร่วมมือจากชุมชนไทย วัดไทย อาสาสมัครชาวไทยเป็นจุดประสานงาน

แผนฉุกเฉินจะได้รับการจัดพิมพ์ เพย์แพร์ แจกจ่ายทั่วทางเว็บไซด์สถาน เอกอัครราชทูตฯ ร้านอาหารไทย วัดไทย ลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ภาษาไทย วางเผยแพร่ใน สำนักงานต่างๆ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ในงานเทศกาลต่างๆ ที่มีการชุมนุมของคนไทยหมู่มาก และ ในบางโอกาสก็ได้เชิญหน่วยงานที่รับผิดชอบของการจัดปูนมาสาธิต ซักซ้อม และให้ความรู้ใน การปฏิบัติคนเบื้องต้นเมื่อประสบเหตุการณ์ภัยพิบัติซึ่งก็มีผู้สนใจเข้าร่วมรับการฝึกอบรมจำนวนมาก และนำความรู้ที่ได้รับไปเผยแพร่ต่อคนไทยคนอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ยังได้จัดเตรียมเครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็น อาหารแห้ง น้ำดื่ม อุปกรณ์ด้านสุขอนามัยจำนวนหนึ่ง ไว้ที่ดำเนินการเบื้องต้นเพื่อจัดตั้งศูนย์อพยพกลับประเทศไทยในเวลาประมาณ 5 วันสำหรับคน 100 คนในแต่ละสถานที่ด้วย

3.2.2 การบริหารจัดการและการปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหว

โดยที่การบริหารจัดการและการปฏิบัติงานจะเกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือ คนไทยที่พำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นหลัก และมีคนไทยจำนวนประมาณ 504 คนอาศัยอยู่ในเขต จังหวัดยะลา โนโรมิ อิวะเตะ มิยะกิ และฟูกุชิมะ ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุภัยพิบัติครั้งนี้ ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ดำเนินการ ตามแผนปฏิบัติการฉุกเฉินที่วางแผนไว้ดังนี้

1) จัดเวร์ชาราชการเจ้าหน้าที่ประจำการตลอด 24 ชั่วโมง ระหว่างวันที่ 11-26 มีนาคม 2554 และเปิดสื่อออนไลน์แทนการใช้เครื่องมือสื่อสารโทรศัพท์ซึ่งสัญญาณขัดข้องใน บริเวณภาคกลางและภาคเหนือของประเทศไทยอยู่ด้วยตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ขึ้น เพื่อเป็นช่องทางในการ ติดต่อสื่อสารกับคนไทยและประเทศไทย

2) ประสานกับทางการจังหวัด ชุมชนไทย อาสาสมัครคนไทยในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุภัยพิบัติ ให้สำรวจจำนวนคนไทยที่ได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต หรือต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วนประการใดหรือไม่ เพื่อจะได้ประสานของความ

อนุเคราะห์จากหน่วยงานญี่ปุ่น หรือองค์กรการกุศลเพื่อเข้าให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นก่อนที่สถานเอกอัครราชทูตฯ จะสามารถเข้าถึงพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือโดยตรงได้ต่อไป

3) ใช้วิถีดูตินี้ให้เป็นโอกาสในการจัดทำทะเบียนคนไทยที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่น โดยให้คนไทยลงทะเบียนออนไลน์ หรือส่งโทรศัพท์ในโอกาสแรกเมื่อโทรศัพท์สามารถใช้การได้ เพื่อให้สามารถตรวจสอบความเป็นอยู่ และสะดวกในการตอบคำถามของญาติพี่น้องที่อยู่ประเทศไทยจะสอบถามเข้าไปได้

4) สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ส่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่ประสบภัยครั้งแรกในวันที่ 13 มีนาคม 2554 ที่เมืองเซนได จังหวัดมิยา基 เพื่อให้ความช่วยเหลือนักเรียนไทย และคนไทยรวมทั้งคนสัญชาติอื่นที่ร้องขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตฯ ที่ติดอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

การลงพื้นที่ครั้งนี้เป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งการเดินทางและการติดต่อสื่อสาร โดยสถานเอกอัครราชทูตฯ ต้องขอความร่วมมือไปยังกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากภัยหลังเหตุการณ์ทางการญี่ปุ่นไม่อนุญาตให้หน่วยงานต่างชาติลงพื้นที่ เพราะไม่สามารถให้การรับรองความปลอดภัยได้ ทางด่วนได้รับความเสียหาย รถไฟและ/OR บริการทางอากาศหยุดให้บริการ สถานเอกอัครราชทูตฯ จึงได้ร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตฯ อาเซียนอื่นๆ ที่มีประชากรอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นจำนวนมาก เช่น อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ขอความร่วมมือจากทางการญี่ปุ่น ออกครั้ง จึงได้รับอนุญาตและประสานงานในการเดินทางให้ลงพื้นที่ไปยังเมืองเซนได จังหวัดมิยา基 ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการเกิดแผ่นดินไหวและสึนามิได้ โดยมีสถานเอกอัครราชทูตฯ อินโดนีเซีย เป็นผู้ประสานงานหลัก ซึ่งการเดินทางเป็นไปด้วยความยากลำบากต้องใช้ถนนขนาดเล็ก เนื่องจากทางด่วนได้รับความเสียหายจากแผ่นดินทรุดหรือแยกตัว ซึ่งโดยปกติจากกรุงโตเกียวไปเมืองเซนได โดยทางด่วนจะใช้เวลาประมาณ 3 ชั่วโมง แต่ในวันดังกล่าวการเดินทางใช้เวลามากกว่า 7 ชั่วโมง ด้วยสภาพอากาศที่หน้าวยืนและมีหมอกลงเป็นครั้งคราว ซึ่งนอกเหนือจากการเดินทางที่ลำบากแล้ว ในเมืองเซนได ยังคลาดแคลนอาหาร น้ำดื่มน้ำมัน และไฟฟ้าในบางช่วงด้วย ทำให้การให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐจึงยังเข้าได้ไม่ทั่วถึง แต่ก็มีการปฏิบัติงานขององค์กรการกุศลท่องถิ่น และหน่วยทหารในพื้นที่ให้เห็นเป็นระยะๆ

ในการเดินทางลงพื้นที่ครั้งนี้ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากภาคตากอากาศไทยในเมืองเซนไดที่ไม่ได้รับความเสียหาย และกลุ่มนักเรียนไทยในมหาวิทยาลัยโทโฮคุในการประสานงานให้กับคนไทยกลุ่มอื่นๆ และเป็นจุดรวมพลสำหรับผู้ที่พร้อมที่จะเดินทางออกนอกรัฐที่ ซึ่งสามารถนำพาคนไทยและคนต่างชาติบางส่วนที่พร้อมจะออก จากพื้นที่ได้จำนวน 85 คน เป็นคนไทย 77 คน ลาว 3 คน คนสถาปัตย์ 1 คน และคนญี่ปุ่นอีก 4 คน

5) สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบอื่นๆ และไม่ประสงค์จะเดินทางออกนอกพื้นที่อันเนื่องด้วยเหตุผลทางครอบครัว หรืออื่นๆ สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้จัดส่งถุงยังชีพ ข้าวสารอาหารแห้ง เครื่องดื่ม และสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตประจำวันไปให้ โดยสิ่งของเหล่านี้ได้รับพระราชทานจากพระบรมวงศานุวงศ์ของประเทศไทย และจากการบริจาคอุปกรณ์จากประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในประเทศไทย และบางส่วนได้บุกรุกต่อให้กับประชาชนชาวญี่ปุ่น โดยทั่วไปด้วย ซึ่งชาวญี่ปุ่นได้แสดงความขอบคุณผ่านสื่อต่างๆ และเขียนหนังสือแสดงความรู้สึกขอบคุณโดยตรงถึงสถานเอกอัครราชทูตฯ หลายรายเช่นกัน

6) ประธานกับหน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องในการจัดส่งคนไทยที่ประสงค์จะเดินทางกลับประเทศไทย โดยกองทัพอากาศได้ส่งเครื่องบินซี 130 จำนวน 3 ลำไปรับ ซึ่งสามารถบรรจุผู้โดยสารได้ทั้งหมดประมาณ 300 ราย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในที่สุดแล้วมีผู้เดินทางกลับพร้อมเครื่องบินซี 130 เพียง 39 ราย ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ลงทะเบียนแสดงความจำนงไว้มากกว่า 100 ราย อย่างไรก็ดี สำหรับผู้ที่ประสงค์จะเดินทางกลับก่อนหรือภายหลัง สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประสานงานกับบริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ในการให้บริการบัตรโดยสารเครื่องบินราคาพิเศษ และได้ทครองเงินราชการให้ก่อนล่วงหน้าเพื่อเป็นค่าบัตรโดยสารเครื่องบิน สำหรับผู้ที่มีปัญหาไม่สามารถจ่ายค่าบัตรโดยสารในขณะนี้ได้อีกด้วย

7) สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ปรับปรุงข้อมูล ข่าวสารให้กับคนไทยและบุคคลทั่วไปได้รับทราบสถานะล่าสุดของเหตุการณ์ภัยพิบัติตลอดเวลาผ่านทางสื่อออนไลน์และเว็บไซต์ เพื่อประกอบการตัดสินใจและการวางแผนชีวิตของแต่ละบุคคล และประชุมประสานงานกับเครือข่ายอาสาสมัครคนไทยเพื่อเตรียมความพร้อมรับกับสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ

8) สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้เชิญแพทย์ไทยและจิตแพทย์ไทยให้เดินทางไปญี่ปุ่นและนำลงพื้นที่เพื่อให้การตรวจรักษาทางกาย และทางจิตแก่คนไทยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ แต่ส่วนใหญ่ก็ยังมีขวัญและกำลังใจดี และไม่มีคนไทยเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากเหตุการณ์ภัยพิบัติในครั้งนี้เลย ถึงแม่บางท่านจะอาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางของแผ่นดินใหญ่และสีนาม แต่ก็สามารถออกจากพื้นที่ได้ทันท่วงที

3.2.3 ผลการปฏิบัติงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติของสถานเอกอัครราชทูตฯ

1) ในเบื้องต้นของสถานเอกอัครราชทูตฯ ถือได้ว่า ได้บรรลุผลปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่ได้กำหนดร่วมกันไว้ทุกประการ ถึงแม้จะมีปัญหาทางด้านกฎหมายของประเทศไทยเจ้าภาพบ้างในช่วงแรกซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการเข้าถึงและให้ความช่วยเหลือคนไทย แต่ความช่วยเหลือก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี สำหรับความช่วยเหลือด้านเครื่องอุปโภค บริโภคอื่นๆ ถือได้ว่า ไม่ขาด

แคลนสามารถจัดส่งให้กับบุคคลที่ต้องการได้จำนวนที่ร้องขอและให้เพื่อแผ่ถึงเพื่อนบ้านชาวญี่ปุ่น เพื่อแสดงถึงน้ำใจของคนไทยอีกด้วย

2) ในแห่งของผู้รับบริการ คือ คนไทยที่รับความช่วยเหลือในพื้นที่ภัยพิบัติ บางคนก็ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงความล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ญาติพี่น้องที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและไม่เข้าใจถึงข้อจำกัดของสถานที่ ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ ได้อธิบายถึงสาเหตุความไม่สะดวกในการเดินทางและการติดต่อสื่อสารต่างๆ รวมถึงการที่จะต้องรวบรวมคนไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ถูกตัดขาด และประสงค์จะเดินทางออกนอกพื้นที่ให้ได้มากที่สุด ซึ่งสถานเอกอัครราชทูตฯ จะต้องส่งรถขนาดเล็กเข้าไปรับในพื้นที่ ทั้งๆ ที่มีข้อจำกัดด้านน้ำมันสำหรับใช้ขับเคลื่อนรถยนต์ แต่สำหรับคนไทยกลุ่มนี้ๆ ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ก็ได้รับการตอบรับและชื่นชมการทำงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ ผ่านทางโทรศัพท์ และสื่อสารมวลชนแขนงต่างๆ รวมทั้งจดหมายขอบคุณที่มีถึงสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นจำนวนมาก

การปฏิบัติงานของสถานเอกอัครราชทูตฯ จะยึดถือตามการสั่งการของรัฐบาลไทย และแผนปฏิบัติการเตรียมความพร้อมหรือแผนฉุกเฉินที่ทุกฝ่ายได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเป็นหลัก และยึดหยุ่นตามสถานการณ์ความเป็นจริง และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แต่การปฏิบัติการในบางครั้งก็ประสบปัญหาการไม่เข้าใจสถานการณ์ของบุคคล รวมทั้งการขาดแคลนเครื่องมือ เครื่องใช้ที่จำเป็นในการปฏิบัติการ เช่น โทรศัพท์ดาวเทียม เมื่อระบบสื่อสารขัดข้อง เป็นต้น และจากประสบการณ์ครั้งนี้ ทำให้เห็นถึงอุปนิสัยประการหนึ่งของคนไทยบางกลุ่มที่พนักอยู่ในประเทศไทยญี่ปุ่น คือ ขาดความมีวินัย และความอดทน โดยไม่เข้าใจในข้อจำกัดในด้านต่างๆ อันเกิดจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะพนักอาศัยอยู่ในญี่ปุ่นมาเป็นเวลานานหรือได้รับการศึกษาในระบบของญี่ปุ่นมาแล้วก็ตาม ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตฯ เป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่งขึ้น

3.2.4 การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต

1) สถานเอกอัครราชทูตฯ ได้ประชุมคณะกรรมการทบทวนแผนฉุกเฉิน แผนอพยพใหม่ โดยแยกเป็นเหตุการณ์เกิดในสถานที่ต่างกัน เพื่อจะได้มีช่องทางในการปฏิบัติการได้คล่องตัวมากขึ้น มีการกำหนดจุดรวมพลมากขึ้น และเส้นทางดำเนินการอพยพหลายเส้นทาง

2) ให้ความรู้ และความตระหนักรู้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และคนไทยโดยทั่วไป มากยิ่งขึ้นและเพิ่มรายถึงการเตรียมพร้อมและการปฏิบัติตามเมื่อเกิดภัยพิบัติ โดยสามารถหาข้อมูลได้จากแหล่งต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาท้องถิ่น และได้แปลเอกสารภาษาท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อปฏิบัติในการเตรียมความพร้อมเป็นภาษาไทยและลงในเว็บไซต์ของสถานเอกอัครราชทูตฯ และแจกจ่ายให้กับผู้สันใจคนไทยโดยทั่วไป

3) จัดซื้อโทรศัพท์ทางไกลผ่านดาวเทียม เครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดย่อม ถุงยังชีพ กักตุนอาหารแห้ง น้ำดื่ม เครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต ได้ตลอดระยะเวลา 7 วัน ตามสถานที่จุดรวมพลต่างๆ และแจ้งจุดประสานงานการติดต่อสื่อสารกับสถานเอกอัครราชทูตฯ โดยผ่านสื่อทางเทคโนโลยี หรือเครือข่ายอาสาสมัครของคนไทยในเขตจังหวัดต่างๆ

4) จัดทำบัญชีรายละเอียดฐานข้อมูลของคนไทยที่พำนักอยู่ในญี่ปุ่น โดยละเอียด และเป็นระบบยึงขึ้น เพื่อสะดวกในการติดต่อประสานงานเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้น โดยอาศัย ข้อมูลจากการลงทะเบียนของคนไทยเมื่อครั้งเกิดเหตุภัยพิบัติเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 เนื่องจาก ก่อนหน้านี้ คนไทยไม่ได้ให้ความสนใจที่จะมาลงทะเบียนไว้กับสถานเอกอัครราชทูตฯ เท่าไรนัก

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาในบทที่ 3 ทำให้ทราบถึงความรุนแรงของภัยพิบัติธรรมชาติที่ญี่ปุ่นได้ประสบและได้รับผลกระทบอย่างใหญ่หลวงเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 โดยไม่มีหน่วยงานใดคาดการณ์มาก่อน และเป็นความรุนแรงมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นเมื่อเทียบกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวใหญ่ในอดีตทั้ง 4 ครั้งในปี ค.ศ.1896, 1923, 1933 และ 1995 ซึ่งความรุนแรงของภัยธรรมชาติครั้งนี้ ได้ทำให้ประชาชนเสียชีวิตและสูญหายกว่า 19,000 คน และยังมีผู้อพยพญี่ปุ่นที่พากพิงชั่วคราวอีก 344,000 คน นอกจากนี้จากความเสียหายทางทรัพย์สิน ทางพลังงานไฟฟ้า และทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นประเมินไว้ว่า มีมูลค่าประมาณ 16-25 ล้านล้านเยน หรือคิดเป็นร้อยละ 3-5 ของ GDP

ถึงแม้การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติจากภาครัฐในระยะต้นเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากการคมนาคมทุกทาง และการติดต่อสื่อสารถูกตัดขาด แต่ประชาชนที่ประสบภัยสามารถบริหารจัดการรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดีด้วยความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบและขยันขันแข็งขององค์กรการกุศลในท้องถิ่น ก่อนที่ความช่วยเหลือจากภาครัฐจะเข้าถึงภายในสักคราห์หลังจากที่การคมนาคมบนส่วนของการติดต่อสื่อสารสามารถกลับมาใช้งานได้อีกรั้งหนึ่ง ภาพที่ปรากฏตามสื่อโทรทัศน์และระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งความมีระเบียบวินัย และความอดทนกับการเผชิญชะตากรรมของคนญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นไปด้วยดี ประชาชนให้ความเคารพเชื่อมั่นในการของระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐบาลมีหน้าที่จัดหาและอำนวยความสะดวก เตรียมการในการให้ความรู้แก่ประชาชนในการบริหารจัดการในเบื้องต้นเมื่อเกิดภัยพิบัติ ถึงแม้รัฐบาลจะอ่อนแอก็ไม่ได้มีส่วนสำคัญที่จะเป็นอุปสรรคให้การดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้แล้วหยุดชะงักลง องค์กรการกุศลต่างๆ จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเข้มแข็ง สำหรับรัฐบาลหากผิดพลาดในการบริหารจัดการก็มีกลไกทางรัฐสภาพเป็นผู้ดำเนินการ และหัวหน้ารัฐบาลมักจะแสดงความรับผิดชอบต่อความผิดพลาดดังกล่าวอยู่เสมอ จากเหตุการณ์ภัยพิบัติเมื่อ

วันที่ 11 มีนาคม 2554 พบว่า ประชาชนและองค์กรการกุศลต่างๆ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก รัฐบาลได้เข้ามาบริหารจัดการในภายหลังในรูปแบบของการอพยพ พื้นฟูจิตใจ บูรณะพื้นที่ และจัดหาที่พักพิงชั่วคราวและถาวร ใหม่ให้กับผู้ประสบภัย

ระหว่างและภายหลังเหตุการณ์ต้องชี้นมความอดทน ความมีระเบียบวินัยของคนญี่ปุ่นที่ถือปฏิบัติตามกฎหมายและเกติกาต่างๆ ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด ไม่ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายและเป็นปัจจัยแก่สังคมและรัฐบาลเพิ่มเติม ทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นไปได้โดยสะดวก ต่างกับการบริหารจัดการกับคนไทยบางกลุ่มที่นำก่ออาชญาคุกคามที่ประสนภัยครั้งนี้เข่นกัน ที่ไม่เข้าใจสถานการณ์ ขาดความอดทนและไม่ได้ซึมทราบถือปฏิบัติตามความมีระเบียบวินัยของคนห้องถีน แต่เพียงเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียวโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดของการคมนาคมสื่อสาร และทรัพยากรในสภาวะวิกฤต นอกจากนี้เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงเหตุการณ์มหาอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลเมื่อปลายปี 2554 ซึ่งเป็นปีเดียวกับการเกิดมหาภัยพิบัติในญี่ปุ่นเข่นกัน แต่สถานการณ์ความวุ่นวายในสังคมและความร่วมมือของประชาชนต่อภาครัฐแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงระดับการพัฒนา ความมีวินัย ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และการศึกษาของประชาชนในชาติได้เป็นอย่างดี

อาจวิเคราะห์ได้ว่า ในกรณีของประเทศไทยในภาพรวม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบอย่างเข่นของประเทศไทยญี่ปุ่น ซึ่งหากรัฐบาลไทยมีความเข้มแข็ง ได้รับความเชื่อมั่นและศรัทธาจากประชาชน หรือเป็นรัฐบาลที่เด็ดขาดในการแก้ปัจจัยประชาชนอาจจะให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในครั้งนั้นเป็นอย่างดี ได้แต่บางครั้งปัจจัยเหล่านั้นอาจจะไม่ได้เป็นหลักประกันเพียงพอที่จะทำให้เชื่อมั่นได้ว่า คนไทยบางกลุ่มจะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัจจัยดังกล่าว

4.2 ข้อเสนอแนะ

4.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) สังคมคนญี่ปุ่นส่วนมากได้รับการชี้ช่องไปทั่วโลกในด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ความมีวินัย และความอ่อนน้อมถ่อมตน ซึ่งประการทั้งปวงมีพื้นฐานมาจาก การศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมที่สอนให้คนเรียนรู้กฎหมาย กฎระเบียบ มีวินัย ไม่ล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคลอื่น รวมถึงความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลไทยอาจพิจารณาศึกษา หลักสูตรการเรียนการสอนของญี่ปุ่นตั้งแต่ชั้นประถมแล้วนำไปประยุกต์ใช้ให้เข้ากับระบบการศึกษาของไทย เพื่อบรร斥สั่งสอนเยาวชนตั้งแต่เยาว์วัยในการตระหนักรถึงสิทธิเสรีภาพ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม

2) ความช่วยเหลือจากประเทศไทยในทุกระดับที่ให้แก่รัฐบาลและประชาชนญี่ปุ่นจากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งใหญ่ในครั้งนี้ ทำให้ประชาชนญี่ปุ่นสำนึกบุญคุณและกล่าวถึงประเทศไทยในทางชื่นชมในฐานะมิตรประเทศในยามยากโดยแท้ ดังนั้น จึงเป็นโอกาสดีของประเทศไทยที่จะเกื้อหนุน เกื้อหนุนและประสานขอความร่วมมือในด้านต่างๆ กับประเทศไทยญี่ปุ่นทั้งในกรอบทวิภาคีและพหุภาคีให้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่า ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้เชิญฯ พลฯ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีให้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่นในลักษณะ Official Working Visit เมื่อเดือนมีนาคม 2555 และจัดให้คณฑ์ทางการของนายกรัฐมนตรีพำนักณ พระราชวังอะกาซากะ ซึ่งปกติจะใช้รับรองแขกเมืองเมื่อมีการเยือนแบบ State Visit หรือการเยือนอย่างเป็นทางการเดิมรูปแบบเท่านั้น และครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกในรอบเกือบ 20 ปีที่รัฐบาลญี่ปุ่นเชิญนายกรัฐมนตรีไทยเยือนในลักษณะอย่างเป็นทางการ หลังจาก การเยือนอย่างเป็นทางการครั้งสุดท้ายของฯ พลฯ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีเมื่อปี 2540

3) หลังจากเกิดปัญหาโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ฟูกุชิมะที่ถูกคลื่นสึนามิทำลายรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงมาตรการที่จะลดการพึ่งพาพลังงานนิวเคลียร์ และมีนโยบายที่จะส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทนจากแหล่งธรรมชาติอื่นๆ ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มมาตรการที่จะป้องกันความปลอดภัยของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ให้มากขึ้น ดังนั้น การที่รัฐบาลไทยเคยมีนโยบายที่จะสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ เช่นกันในอนาคต อาจพิจารณาศึกษานโยบาย ประสบการณ์และมาตรการด้านนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นเพื่อนำมาประกอบในการพิจารณาจัดทำนโยบายด้านพลังงานของประเทศไทยอนาคตได้

4) ถึงแม้ระยะเวลาภายหลังการเกิดภัยพิบัติจะผ่านพ้นไปกว่า 1 ปีแล้ว แต่ อุตสาหกรรมด้านการเกษตรและประมงของญี่ปุ่นก็ยังไม่ฟื้นตัวดังเช่นเดิมมากนัก เนื่องจากแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานชาวจีน ได้เดินทางกลับประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประกอบกับมีภาวะวิกฤติ เพย์เพร์อุกมิว่า จะเกิดแผ่นดินไหวใหญ่อีกครั้งในระดับ 7 ริกเตอร์ขึ้นไปภายในตีกรุงโตเกียวภายในระยะเวลา 4 ปี จึงทำให้แรงงานเหล่านั้นจำนวนมากไม่เดินทางกลับเข้าไปทำงาน ดังนั้น จึงนับเป็นโอกาสและลู่ทางอันดีที่รัฐบาลไทยจะได้ทางเจรจา กับฝ่ายญี่ปุ่น และกำหนดนโยบายส่งเสริมการส่งออกสินค้าอาหาร อุตสาหกรรมการเกษตรและประมงไปยังตลาดประเทศไทยญี่ปุ่นให้มากขึ้น หรือนำสาระของข้อตกลงการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ (Japan Thailand Economic Partnership Agreement - JTEPA) มาปฏิบัติให้ได้ผลอย่างจริงจัง

5) โดยที่ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและฝีมือมนุษย์เป็นระบบมาอย่างดี มีการเตรียมความพร้อมในทุกชุมชน และในทุกระดับ

ประกอบกับประเทศไทยก็ประสบกับปัญหาภัยพิบัติอยู่เนื่องๆ จึงเป็นโอกาสศึกษาที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยจะได้ศึกษารูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการในการบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นและนำมาประยุกต์กำหนดเป็นระเบียบ ขั้นตอนและการปฏิบัติให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกัน การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและการปฏิบัติตนในเบื้องต้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

4.2.2 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

1) กระทรวงศึกษาธิการอาจพิจารณาจัดหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ชั้นประถมเป็นต้นไปให้นักเรียนมีวินัย ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ยอมรับกติกาของสังคม และมีจิตใจอื้อเพื่อเพื่อแฝงซึ่งกันและกัน โดยอาจแสวงหาความร่วมมือเสนอผ่านโครงการแลกเปลี่ยนนักเรียนให้ไปศึกษาเรียนรู้ในประเทศไทยญี่ปุ่นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 เดือนขึ้นไป หรืออาจเป็นโรงเรียนที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรญี่ปุ่นในประเทศไทย

2) จากการที่ญี่ปุ่นเห็นไทยเป็นมิตรแท้ในนามของอย่างแท้จริง หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาคราชการและเอกชนอาจใช้โอกาสนี้เพิ่มการติดต่อสัมพันธ์ ขอศึกษาดูงานกับฝ่ายญี่ปุ่นในสาขาต่างๆ ให้มากขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ของญี่ปุ่น และนำมาวิทยาการต่างๆ เหล่านี้มาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

3) หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยอาจพิจารณาส่งคณะไปอบรมและศึกษาดูงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของญี่ปุ่น และนำความรู้ ประสบการณ์มาเผยแพร่ให้กับสาธารณะไทยโดยทั่วไป รวมถึงการเตรียมการ และจัดการฝึกซ้อมรับมือกับภัยพิบัติประเภทต่างๆ ให้กับหน่วยงานราชการ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปและทั่วประเทศอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

บรรณาธิการ

สื่ออาชีวศึกษา

Corina, Warfield, "The Disaster Management Cycle." [Online]. Available:

http://www.gdrc.org/uem/disaster/1-dm_cycle.html

"Disaster Management" [Online]. Available:

<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/government/disaster.html>

Nagaland Board of School Education, "Disaster Management." [Online]. Available:

http://www.nbsenagaland.com/disaster_management.htm

Rasey, Michelle, "About Disaster Management." [Online]. Available:

http://www.ehow.com/about_5101762_disaster-management.html

อ่านๆ

เขตเมืองโรม แผนกป้องกันภัยพิบัติ สำนักงานควบคุมภัยตราย, คู่มือการรับมือแผ่นดินไหว ฉบับย่อ, กันยายน 2550.

ศศิวัฒน์วงศ์สัตต์, มาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ประสมภัยพิบัติในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: โอกาสของไทยในการส่งเสริมความร่วมมือกับญี่ปุ่น, กระทรวงการต่างประเทศ หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 3, 2554.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว, สรุปการดำเนินงานของ สอท.ณ กรุงโตเกียวเกี่ยวกับ สถานการณ์ในญี่ปุ่น, 22 เมษายน 2554.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว, โทรเลขที่ TYO 430/2555 ลงวันที่ 27 เมษายน 2555.

สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว, ร่างแผนอพยพคนไทยในการณ์เกิดภัยพิบัติในประเทศไทยญี่ปุ่น, กันยายน 2554.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองญี่ปุ่น, สถิติจำนวนคนไทยในประเทศไทยญี่ปุ่น, มีนาคม ค.ศ.2011

Mie, Ayako. Threat of Monster Tsunami Poses Ominous Possibilities. The Japan Times (13 April 2012): 3.

The Japan Times Special Report, 3.11 One Year On: A Chronicle of Japan's Road to Recovery, April 2012.

The Yomiuri Shimbun. Chances of Big Quake below Tokyo Rising. Daily Yomiuri (30 August 2012): 3.

Tokyo Metropolitan Police Department, Earthquake Precautions: A Guide to the Safety of You and Your Family, August 2010.

Wipatayotin, Apinya. Govt Disaster Response Needs Work, Experts Say. The Bangkok Post (15 July 2012): 2.

ກວດສອບ

ภาคผนวก ก

สถิติการเกิดแผ่นดินไหวใหญ่ในประเทศไทยปัจจุบัน

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการซึ่งประกอบด้วยเกาะหลัก 4 เกาะใหญ่ คือ เกาะชื่อกิโโค เกาะชอนชู เกาะชิโกคุ และเกาะคิวชู สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นพื้นที่ภูเขาสูงร้อยละ 53 พื้นที่ภูเขาไฟร้อยละ 7 พื้นที่เชิงเขาร้อยละ 15 ที่ราบสูงร้อยละ 12 และพื้นที่ราบต่ำร้อยละ 13 ญี่ปุ่นยังตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นบ่อยครั้งทั้งพายุไต้ฝุ่น/น้ำท่วม ในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม ภูเขาไฟที่ยังคงรุนแรงอยู่จำนวนหนึ่ง รวมทั้งแผ่นดินไหวซึ่งมีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กที่รู้สึกได้และเกิดขึ้นเป็นประจำเกือบทุกวัน

ภัยพิบัติแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ๆ ในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นเกิดขึ้นทั้งหมด 5 ครั้ง ได้แก่

1. Meiji Sanriku Earthquake เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1896 มีขนาดความแรงเท่ากับ 8.2 ริกเตอร์ จุดศูนย์กลางอยู่ในบริเวณทะเลทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะชอนชู ระยะทาง 200 กิโลเมตรจากเมืองความอิฐ จังหวัดอิวะเตะ และก่อให้เกิดคลื่นสึนามิถล่มในจังหวัดอิวะเตะ มิยา基 และอาโอมิโนริ มีผู้เสียชีวิตทั้งหมด 27,875 ราย ได้รับบาดเจ็บ 1,928 ราย บ้านเรือนได้รับความเสียหาย 11,153 หลัง

2. Great Kanto Earthquake เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ.1923 มีขนาดความแรงเท่ากับ 7.9 ริกเตอร์ จุดศูนย์กลางอยู่ในบริเวณเกาะอิซึ โอซามะ ในจังหวัดชิซูโอกะ แผ่นดินไหวครั้งนี้ทำให้กรุงโตเกียว และนครโยโกฮามาได้รับความเสียหายอย่างมาก มีผู้เสียชีวิตทั้งหมดประมาณ 140,000 ราย

3. Showa Sanriku Earthquake เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ.1933 มีขนาดความแรงเท่ากับ 8.1 ริกเตอร์ จุดศูนย์กลางอยู่ในบริเวณเดียวกับการเกิดในข้อ 1 แต่มีผู้เสียชีวิตประมาณ 3,000 ราย ซึ่งน้อยลงกว่าครั้งแรกมาก เนื่องจากหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติในครั้งแรกแล้ว ผืนดินบางส่วนถูกน้ำท่วม และมีการอพยพคนไปอาศัยยังที่อื่น

4. Great Hanshin Earthquake เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม ค.ศ.1995 มีขนาดความแรงเท่ากับ 7.3 ริกเตอร์ จุดศูนย์กลางอยู่ในภาคเหนือของเกาะอาวะ จังหวัดเอียวากะ มีผู้เสียชีวิตทั้งหมดประมาณ 6,400 คน ไม่ก่อให้เกิดคลื่นสึนามิ แต่เมืองส่วนใหญ่ในเขตคันไซบนพื้นแผ่นดินได้รับความเสียหาย ซึ่งเมืองที่ได้รับความเสียหายมากที่สุดคือ นครโกเบ

5. Great East Japan Earthquake เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.2011 มีขนาดความแรงเท่ากับ 9.0 ริกเตอร์ จุดศูนย์กลางอยู่ในทะเลทางภาคตะวันออกของคาบสมุทรโอซากะ ในจังหวัดมิยา基 72 กิโลเมตรทางภาคตะวันออกของคาบสมุทรโอซากะ

ภาคผนวก ข

องค์กรบริหารจัดการภัยพิบัติแบบชั่วคราวและระยะยาวของญี่ปุ่น

1. Central Disaster Prevention Council เป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยตรงในระยะยาว จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Disaster Countermeasures Basic Act 1961 โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานโดยตำแหน่ง และมีคณะกรรมการที่ปรึกษาร่วมทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติต่างๆ และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นองค์ประกอบ ทำหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาในการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเบื้องต้น (Basic Disaster Management Plan) รวมทั้งการบริหารจัดการภัยพิบัติในการพร้อมของทั้งประเทศ และการประสานภาระฉุกเฉินจากเหตุภัยพิบัติ เป็นต้น เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญและเป็นกลไกในการขับเคลื่อนมาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการเตรียมความพร้อมต่างๆ ในระยะยาวลงสู่หน่วยงานในระดับประชาชนและท้องถิ่น เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology – MEXT) ที่ปฏิบัติงานในการศึกษาวิจัยในเรื่องแห่งนิau ทางการเฉพาะนอกเหนือจากมหาวิทยาลัยต่างๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นหลายสมัยยังให้ความสำคัญสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยได้กำหนดให้มีตำแหน่งรัฐมนตรีที่กำกับดูแลด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ กือ Minister of State for Disaster Management ร่วมอยู่ในคณะกรรมการรัฐมนตรี และมีตำแหน่ง Director-General for Disaster Management ประจำอยู่ในสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีอีกด้วย

2. กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้รัฐบาลสามารถตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาได้หากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า เหตุภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและมีผลกระทบเป็นวงกว้าง จำเป็นต้องอาศัยการแก้ไขในระดับประเทศ เพื่อให้หน่วยงานนั้นเป็นจุดศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลและประสานงานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีผลอย่างเร่งด่วน ซึ่งเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติแห่งนิau ทางและสึนามิเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2555 รัฐบาลญี่ปุ่นก็ใช้ประโยชน์จากกฎหมายนี้ในการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นจำนวนหนึ่งทันทีภายในหลังเหตุภัยพิบัติสึนามิ ได้แก่

2.1 Extreme Disaster Management Headquarters มีโครงสร้างหลักประกอบด้วย

- | | |
|--|------------|
| 2.1.1 นายกรัฐมนตรี | เป็นประธาน |
| 2.1.2 รัฐมนตรีที่กำกับดูแลการบริหารจัดการภัยพิบัติ | รองประธาน |
| 2.1.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร | รองประธาน |
| 2.1.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม | รองประธาน |

2.1.5 รัฐมนตรี และบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการดังกล่าวข้างต้นมีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติครั้งนี้เป็นการเร่งด่วน พื้นฟูพื้นที่ประสบภัย จำกัดชา กปรักหักพังต่างๆ สนับสนุนการซ่อมแซมและก่อสร้างใหม่ ตลอดจนจัดหาพื้นที่พักพิงทั้งชั่วคราวและถาวรให้กับผู้ประสบภัย รวมทั้งเป็นศูนย์กลางในการประสานงานพิจารณาปรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม จากราชการและภาคเอกชน

2.2 Reconstruction Design Council ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากหลากหลายอาชีพ ทั้งนักธุรกิจ สถาปนิก วิศวกร นักวิชาการ รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมิยา基 อิวะเตะ และฟูกุชิมะ เพื่อร่วมกันพิจารณาเสนอรูปแบบการบูรณะพื้นฟูพื้นที่ที่ประสบภัยให้กับนายกรัฐมนตรีได้พิจารณา รวมทั้งจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินการหากได้รับความเห็นชอบ

2.3 Nuclear Disaster Management Headquarters เพื่อกำหนดแนวทางและแก้ไขปัญหาอันเกิดจากโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่จังหวัดฟูกุชิมะ สมาชิกประกอบด้วย

2.3.1 นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

2.3.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม รองประธาน

2.3.3 รัฐมนตรี และบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ยังจัดตั้งคณะกรรมการย่อยเฉพาะกิจขึ้นอีกจำนวนหนึ่งในท้องถิ่นเพื่อกำกับดูแลโรงงานและประชาชนโดยรอบโรงงาน รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานเพื่อประสานรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับภัยพิบัตินิวเคลียร์ ซึ่งในส่วนนี้ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือในการให้ยึดเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยชั่วคราว จำนวน 2 เครื่องด้วย

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายราชาธ ภู่ภิญญา

วุฒิการศึกษา

รัฐศาสตร์บัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Master of Arts (International Relations),
International University of Japan (ทุนรัฐบาลญี่ปุ่น)

ประวัติการรับราชการ

2530	เจ้าหน้าที่การทูต 3 กรมองค์การระหว่างประเทศ
2534	เจ้าหน้าที่การทูต 4 กรมการเมือง
2536	เลขานุการตัวแทนสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงลอนดอน
2540	เจ้าหน้าที่การทูต 5-6 กรมเอเชียตะวันออก
2543-2546	เจ้าหน้าที่การทูต 6 กรมยูโรป กรมองค์การระหว่างประเทศ
2547	เจ้าหน้าที่การทูต 7 สำนักงานปลัดกระทรวง
2550	เจ้าหน้าที่การทูต 8 สำนักงานปลัดกระทรวง
2553-ปัจจุบัน	อัครราชทูตประจำ สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว