

ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่

หนังสือรวมบทความวิจัยเล่ม 2



ศิริพร วัชชวัลคุ
บรรณาธิการ

ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่ (2) หนังสือรวมบทความวิจัย

ศิริพร วัชชวัลคุ
บรรณาธิการ

รวมบทความวิจัย เรื่อง ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่ เล่มที่ 2

ศิริพร วัชชวัลคุ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศิริพร วัชชวัลคุ

รวมบทความวิจัย เรื่อง ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่ เล่มที่ 2.-- กรุงเทพฯ :

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch) คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.

128 หน้า.

1. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม -- ญี่ปุ่น. 2. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม -- วิจัย.
- I. ชื่อเรื่อง.

952

ISBN 978-616-488-176-1

ผู้เขียน ศิริพร วัชชวัลคุ

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2564

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

จัดทำโดย โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch)

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทรศัพท์ 02-221-2422 โทรสาร 02-221-2422

www.japanwatch.today

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทรศัพท์ 0-2218-3557 โทรสาร 0-2218-3547

<http://www.cupress.chula.ac.th>

e-mail: cuprint@hotmail.com

คำนำ

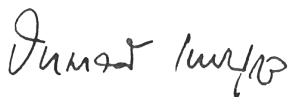
ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการเมือง เศรษฐกิจ หรือ สังคม-วัฒนธรรม ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 2 ประเทศ ก็มีทั้งในระดับรัฐและระดับประชาชน และด้วยความที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาค การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น หรือ นโยบายต่าง ๆ ของประเทศนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อประเทศไทยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) หรือสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) ในปัจจุบัน ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่นมาเป็นเวลานานมากกว่า 10 ปีแล้ว โดยผ่านโครงการประสานงาน Japan Watch หรือ โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ด้วยความตระหนักว่า ประเทศญี่ปุ่นมีความสำคัญต่อประเทศไทยมาก และมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเข้าใจนโยบายและบทบาทของประเทศญี่ปุ่น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง และส่วนที่สัมพันธ์กับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค เพื่อให้การดำเนินนโยบายและความสัมพันธ์เป็นไปในลักษณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน และตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของแต่ละฝ่าย

ในระหว่างปี 2019-2020 สกสว. ได้สนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่นผ่านโครงการประสานงาน Japan Watch จำนวน 4 โครงการ คือ โครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น: กรณีศึกษาภูมิภาค Tohoku; การบริหารจัดการตามมาตรการขดเซยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัด Kumamoto; การส่งออกผลไม้ไทยไปประเทศญี่ปุ่นภายใต้

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA); และการยกระดับบทบาทของความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ในการส่งเสริมร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น โดยที่ผลของการศึกษาวิจัยทั้ง 4 โครงการ ได้มีการนำเสนอต่อผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องไปแล้ว และเพื่อให้ผลการศึกษาวิจัยของทั้ง 4 โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในวงกว้าง สกสว.จึงได้ให้การสนับสนุนโครงการประสานงาน Japan Watch ในการพิมพ์หนังสือรวมบทความเล่มนี้ขึ้น โดยการสรุปสาระสำคัญของโครงการวิจัยทั้ง 4 โครงการมารวบรวมไว้เพื่อเป็นการสะดวกต่อการศึกษาค้นคว้า ของผู้ที่สนใจในเรื่องดังกล่าวต่อไป

สกสว. ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ ผู้ประสานงานโครงการ Japan Watch และบรรณาธิการของหนังสือเล่มนี้ ขอขอบคุณนักวิจัยและผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน รวมทั้งผู้ช่วยผู้ประสานงานและเจ้าหน้าที่ประจำโครงการ Japan Watch ทุกคน ที่มีส่วนช่วยให้โครงการวิจัยและหนังสือเล่มนี้เสร็จสมบูรณ์ ทั้งบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ สกสว. เชื่อมั่นว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น และมีส่วนช่วยให้ความสัมพันธ์สองฝ่ายนี้ พัฒนาไปอย่างราบรื่นและแน่นแฟ้นมากขึ้น



รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล

ผู้อำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

คำนำ

(บรรณาธิการ)

โครงการ Japan Watch Project – JWP เป็นชุดโครงการประสานงานที่ก่อตั้งขึ้นบนการตระหนักว่าในบริบทโลกสมัยใหม่ ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกี่ยวพันและส่งอิทธิพลต่อกันและกันอย่างลึกซึ้งกว้างขวางอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ และการเปิดเสรี ดังนั้น การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศอื่น ๆ จึงมีความสำคัญ และมีความจำเป็นมากขึ้นต่อการกำหนดทิศทางนโยบายและการดำเนินการ ความสัมพันธ์ของประเทศเราต่อประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจสำคัญในภูมิภาค รวมถึงการกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของประเทศเราในภูมิภาคและในโลกด้วย

ญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อโลก ภูมิภาคและต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในประเทศ หรือบทบาทและพฤติกรรม การแสดงออกของญี่ปุ่นส่งผลต่อประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งรวดเร็ว รุนแรง และเป็นไปอย่างซ้ำ ๆ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องทำความรู้จักและเข้าใจประเทศญี่ปุ่นเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาประเทศหรือกำหนดจุดยืนของประเทศเราต่อประเทศญี่ปุ่น และต่อประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

นอกจากนั้น เนื่องจากในปัจจุบัน ปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะภาครัฐเท่านั้น หากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยตรง และในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ เนื่องจากสายสัมพันธ์โยงใย

แนบชิดซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งโลกาภิวัตน์ได้ทำให้
พรมแดนระหว่างรัฐต่อรัฐและระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐพราเลือน
และโครงสร้างเชิงสถาบันยังเปิดโอกาสมากขึ้นให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ ได้เข้ามา
มีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้
ทำให้ความต้องการข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้เกี่ยวกับประเทศญี่ปุ่น
ในสังคมไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพื่อที่จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจต่อ
ประเทศญี่ปุ่นอย่างรอบด้าน ลดมายาคติเกี่ยวกับประเทศนี้ในความรับรู้
ของสังคมไทย อันจะเป็นหนทางนำไปสู่การถกเถียง เจาะจ่าต่อรองเพื่
กำหนดนโยบายบนฐานความรู้และเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน
มากขึ้น ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทยและในความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น โครงการประสานงาน JWP
จึงดำเนินกิจกรรมที่สำคัญ คือ การศึกษาและติดตามประเด็น หรือ
การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่สำคัญของญี่ปุ่นในด้านต่าง ๆ ทั้งทางการเมือง
เศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างฐานข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้เกี่ยวกับ
ญี่ปุ่นสำหรับสังคมไทย ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชุมระดมสมอง
การสัมภาษณ์ ติดตามข่าวในประเด็นสำคัญ ติดตามนโยบายที่สำคัญ
สรุปประเด็นจากหนังสือหรือบทความ ฯลฯ และการเผยแพร่องค์ความรู้
ที่สำคัญเกี่ยวกับญี่ปุ่นสู่สังคมไทย เพื่อสนับสนุนการทำงานของหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้อง และให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ดังกล่าวอย่างทั่วถึง
โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ เช่น การสัมมนา อภิปราย เอกสารวิชาการ
เอกสารเชิงนโยบาย ฯลฯ

หนังสือ เรื่อง “ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่ (2) : หนังสือรวมบทความวิจัย” เล่มนี้ เป็นผลงานส่วนหนึ่งของโครงการประสานงาน JWP ที่เป็นการรวบรวม บทความวิจัยของนักวิชาการ-นักวิจัยที่ศึกษาวิจัยเรื่องนโยบายของญี่ปุ่น ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายปัจจุบันของรัฐบาลญี่ปุ่น ในเรื่องการฟื้นฟู บูรณะพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งได้แก่ ภูมิภาค Tohoku และ จังหวัด Kumamoto และนโยบายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับญี่ปุ่น โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ที่มีการทำข้อตกลงการค้าเสรีกัน และข้อตกลงดังกล่าวได้มีอายุครบระยะเวลา ที่สมควรได้รับการทบทวนแล้ว เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายได้รับประโยชน์สูงสุดจาก ข้อตกลงนั้น ๆ โดยที่ข้อมูลจากศึกษาวิจัยที่ปรากฏในบทความในหนังสือเล่มนี้ นอกจากจะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจนโยบายต่าง ๆ ของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในฐานะที่สามารถเป็นบทเรียนเชิงนโยบายให้แก่ประเทศไทย ได้อีกด้วย

โครงการประสานงาน JWP ขอขอบคุณนักวิจัยทุกท่านที่ทำการ ศึกษาวิจัยนโยบายด้านต่าง ๆ ของญี่ปุ่น และส่งบทความมาเพื่อรวมเล่ม พิมพ์หนังสือ “ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่ (2) : หนังสือรวมบทความวิจัย” เล่มนี้ ขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และ นวัตกรรม (สกว.) หรือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เดิม ที่ได้ให้การสนับสนุนโครงการประสานงาน JWP มาเป็นระยะเวลายาวนาน และให้การสนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับญี่ปุ่นในด้านต่าง ๆ เสมอมา รวมทั้งสนับสนุนการจัดพิมพ์หนังสือรวมบทความเล่มนี้ด้วย สุดท้าย ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำโครงการประสานงาน JWP ทุกคนที่ช่วย สนับสนุนการดำเนินโครงการมาเป็นอย่างดี และช่วยให้หนังสือเล่มนี้ พิมพ์เสร็จอย่างสมบูรณ์ สวยงาม

โครงการประสานงาน JWP หวังว่าหนังสือเรื่อง “ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่ (2) : หนังสือรวมบทความวิจัย” เล่มนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาเรื่องญี่ปุ่น ผู้กำหนดนโยบาย และสาธารณชนทั่วไป

ศิริพร วัชชวัลคุ

บรรณาธิการ

ผู้เขียนและบรรณาธิการ

1. ดร.ธนิกุล จันทรา

อาจารย์ประจำ: สาขาวิชาการพัฒนาระหว่างประเทศ สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การศึกษา: รัฐศาสตรบัณฑิต (สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; การจัดการมหาบัณฑิต (Entrepreneurship Management) มหาวิทยาลัยมหิดล; Master of Asian Studies, Monash University ประเทศออสเตรเลีย; และปริญญาเอก สาขารัฐศาสตร์ University of Canterbury ประเทศนิวซีแลนด์

ความสนใจ: การพัฒนาระหว่างประเทศ ภาคประชาสังคม และองค์การระหว่างประเทศ

ผลงานวิชาการที่ได้รับทุนจาก: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว) 1) หนังสือเรื่องอาสาสมัครกับการจัดการขยะหลังภัยพิบัติ Tohoku 2) งานวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น: กรณีศึกษาภูมิภาค Tohoku

2. ดร.วรรณวลี อินทร์ปิ่น

อาจารย์ประจำ: สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การศึกษา: รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (Political Science and Justice Studies), The Governors State University, สหรัฐอเมริกา; และปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (Political Science & Public Policy), The University of Waikato, ประเทศนิวซีแลนด์

ความสนใจ: นโยบายสาธารณะ (นโยบายและแนวปฏิบัติโดยเฉพาะ เรื่องการจัดการภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น) การจัดการภัยพิบัติ (ความยืดหยุ่นของการกำกับดูแลด้านภัยพิบัติและภัยพิบัติกับการพัฒนา) และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ธรรมาภิบาล)

3. รศ.ดร.พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์

อาจารย์ประจำ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษา: ปริญญาตรีและปริญญาโทด้านเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และระดับปริญญาเอกด้านเศรษฐศาสตร์จาก University of Washington ประเทศสหรัฐอเมริกา

ความสนใจ: เศรษฐศาสตร์มหภาค เศรษฐศาสตร์การเงิน และเศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งนโยบายการเงินและนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

โครงการวิจัยที่ได้รับทุนจาก: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

1) โครงการการส่งออกมะม่วง กล้วย ทุเรียน และมังคุด ของไทย ไปญี่ปุ่น ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (พ.ศ. 2563)

2) โครงการบทบาทของอัตราแลกเปลี่ยนต่อการส่งออกของไทย ไปญี่ปุ่น (พ.ศ. 2560)

4. ผศ.ดร.กาญจนา ส่งวัฒนา

อาจารย์ประจำ: คณะเศรษฐศาสตร์และการลงทุน มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

การศึกษา: ระดับบัณฑิตศึกษาเศรษฐศาสตร์ และระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ระดับมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์และดุซงกีบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม North Carolina State University ประเทศสหรัฐอเมริกา

ความสนใจ: การพัฒนาที่ยั่งยืน เศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม

ผลงานทางวิชาการประเภทงานวิจัย: SDG 1: End Poverty–Impacts of Social Protection, Tenure Security and Building Resilience on Forests ในหนังสือ Sustainable Development Goals (Cambridge University Press) Occupational and Environmental Health Impacts from Mining in Orissa, India ในหนังสือ Environment and Development Economics: Essays in Honour of Sir Partha Dasgupta (Oxford University Press)

5. รศ.ดร.ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น

อาจารย์ประจำ: คณะเศรษฐศาสตร์และการลงทุน มหาวิทยาลัยกรุงเทพ และผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

การศึกษา: ปริญญาตรี เศรษฐศาสตร์บัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ปริญญาโท Master of Economics สาขา Applied Economics, North Carolina State University มลรัฐ North Carolina ประเทศสหรัฐอเมริกา; ปริญญาเอก ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความสนใจ: เศรษฐศาสตร์ประชากร และเศรษฐศาสตร์การพัฒนา

ผลงานทางวิชาการ: งานวิจัยในด้านเศรษฐศาสตร์การพัฒนาและเศรษฐศาสตร์ประชากร

6. รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ

อาจารย์ประจำ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรักษาการคณบดี สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การศึกษา: รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาการเมืองระหว่างประเทศ) และนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาการเมืองระหว่างประเทศ) Nagoya University ประเทศญี่ปุ่น

ความสนใจ: การเมืองและนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น, การพัฒนา
ระหว่างประเทศ และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

สารบัญ

หน้า

คำนำ

คำนำบรรณาธิการ

ประวัติผู้เขียนและบรรณาธิการ

บทที่ 1 บทนำ 1

1. นโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นในการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่
ที่ประสบภัยพิบัติ 1

2. นโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นในการส่งเสริมการค้าเสรี
และการทำข้อตกลงทางการค้าเสรี 5

.....ศิริพร วัชชวัลคุ

บทที่ 2 โครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการ 11

อาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น:
กรณีศึกษาภูมิภาค Tohoku

บทคัดย่อ 11

1. บทนำ 13

2. โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการ 15
อาสาสมัครด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น

3. กรณีศึกษาบทบาทของอาสาสมัครภายใต้โครงสร้าง 23
เชิงสถาบันและองค์กรในเหตุการณ์ภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku

4. บทบาทและกลไกการทำงานของอาสาสมัครด้าน 26
ภัยพิบัติในเมือง Ishinomaki

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย 34

.....ธนิกุล จันทรา

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 3 การบริหารจัดการตามมาตรการในการชดเชย	41
เพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัดคุเมโมะโตะ	
บทคัดย่อ	41
1. บทนำ	42
2. แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลกับการจัดการภัยพิบัติ	43
3. ประเทศญี่ปุ่นกับมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟู	44
4. การบริหารจัดการตามมาตรการในการชดเชยเพื่อ	47
การฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัดคุเมโมะโตะ	
5. กระบวนการและมาตรการในการฟื้นฟูบูรณะเกี่ยวกับ	49
ที่พักอาศัยของจังหวัดคุเมโมะโตะ	
6. บทสรุป	55
.....วรรณวลี อินทรปิ่น	
บทที่ 4 การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น	59
ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA)	
บทคัดย่อ	59
1. บทนำ	60
2. กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วง	62
ของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น	
3. สถานการณ์การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น	66
4. การนำเข้ามะม่วงจากต่างประเทศของประเทศญี่ปุ่น	70
5. บทวิเคราะห์ตลาดมะม่วงนำเข้าในประเทศญี่ปุ่น	75
6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	79
7. บทสรุป	82
.....พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์	

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 5 การยกระดับบทบาทของความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ในการส่งเสริมร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น	85
บทคัดย่อ	85
1. บทนำ	86
2. สถานการณ์ด้านอุปทานของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น	92
3. สถานการณ์ด้านอุปสงค์ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น	95
4. สถานการณ์ด้านอุปทานของพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น	96
5. สถานการณ์ด้านอุปสงค์ของพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น	97
6. ห่วงโซ่คุณค่าและแผนที่คลัสเตอร์ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น	98
7. ช่องว่างของความตกลง JTEPA และนโยบายภาครัฐ	102
8. ความได้เปรียบในการแข่งขันของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น	103
9. จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น	106
10. แผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น	108
11. ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ความตกลง JTEPA	110
.....ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น และกาญจนา ส่องวัฒนา	

บทที่ 1

บทนำ

ศิริพร วัชรวัชกุล

1. นโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นในการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ

เมื่อรัฐบาลที่นำโดยพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party-LDP) ที่มี นาย Abe เป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล ได้เข้าบริหารประเทศ ในปี 2012 นั้น ภารกิจสำคัญเฉพาะหน้า ที่ท้าทายรัฐบาลเป็นอย่างมาก ก็คือ การฟื้นฟูบูรณะภูมิภาค Tohoku ซึ่งได้รับความเสียหายจากมหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 โดยที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มีวงกว้างครอบคลุมพื้นที่ ทั้ง 3 จังหวัด คือ Miyagi, Iwate และ Fukushima และหลายภาคส่วน ทั้งโครงสร้างพื้นฐาน เส้นทางคมนาคม ภาคการผลิตทั้งเกษตรและอุตสาหกรรม และที่สำคัญที่สุด คือ ที่พักอาศัยและการดำเนินชีวิต ของประชาชน ซึ่งการฟื้นฟูบูรณะนี้ จำเป็นต้องใช้มากกว่าเงินงบประมาณ หากยังต้องรวมถึงการระดมทรัพยากรอื่น ๆ มาร่วมในการฟื้นฟูด้วย เช่น การออกแบบเมืองใหม่ การฟื้นฟูอาชีพ และการฟื้นฟูชุมชน เป็นต้น

รัฐบาล Abe ได้จัดแนวทางในการฟื้นฟูภูมิภาค Tohoku ออกเป็น 3 ด้าน กล่าวคือ ด้านแรกเป็นการฟื้นฟูโครงสร้างต่าง ๆ อันได้แก่ โครงสร้าง

พื้นฐานที่สำคัญด้านการคมนาคมขนส่ง และสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ การจัดหาที่พักชั่วคราวและถาวร และการฟื้นฟูชุมชนที่แตกกระจายไป เพราะคนในชุมชนเสียชีวิต หรือย้ายออกไปหลังภัยพิบัติ ด้านที่สอง คือ การฟื้นฟูวิถีชีวิตอันได้แก่ การจ้างงาน เพื่อให้ผู้รอดชีวิตสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ และยังคงรักษาความผูกพันกับพื้นที่ และรักษาวัฒนธรรม ประเพณี หรือแนวปฏิบัติในชุมชนเดิมเอาไว้ได้ และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากทั้งภัยธรรมชาติ คือ Tsunami และแผ่นดินไหว และผลจากการระเบิดของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่มีต่อสภาพแวดล้อม ทั้งบนพื้นดินและในทะเล และด้านที่สาม คือ แนวทางในการป้องกันภัยพิบัติ ที่เน้นในเรื่องการลดความเสี่ยง และเพิ่มบทบาทของตัวแสดงอื่น ในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ เช่น ภาคประชาสังคม หรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐต่าง ๆ เป็นต้น

ในด้านของการบริหารจัดการและผู้รับผิดชอบต่อนโยบายการฟื้นฟูบูรณะดังกล่าวนี้ รัฐบาล Abe ได้แบ่งแนวทางในการบริหารจัดการออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติและการฟื้นฟู กับการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และการแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสี โดยในทั้งสองส่วน รัฐบาล Abe ได้ตั้งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบขึ้นเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ในด้านของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้มีการตั้ง Minister of State for Disaster Management ให้เป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะเดียวกัน ก็ได้ตั้งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องภัยพิบัติจากการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นมาอีก 4 คน ได้แก่ Minister of State for the Nuclear Damage Compensation and Decommissioning Facilitation Corporation, Minister of State for Nuclear Emergency Preparedness, Minister in charge of the

Response to the Economic Impacts caused by the Nuclear Accident, และ Minister in charge of Comprehensive Policy Coordination for Revival from Nuclear Accident at Fukushima โดยที่ตำแหน่งรัฐมนตรี ทั้ง 5 ตำแหน่งนี้ มีอยู่ในทุกรัฐบาล ที่มีนาย Abe เป็นนายกรัฐมนตรี นับตั้งแต่ปี 2012 จนถึงปี 2020 และเมื่อนายกรัฐมนตรี Suga ในปัจจุบันจัดตั้งรัฐบาล ก็ยังคงตำแหน่งรัฐมนตรีดังกล่าวไว้ในคณะรัฐมนตรีของตนเช่นกัน ซึ่งการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่มีรัฐมนตรีรับผิดชอบ เรื่อง การฟื้นฟูภูมิภาค Tohoku จากทั้งภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการระเบิดของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นการเฉพาะนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก และในทางกลับกัน ก็อาจแสดงให้เห็นถึงความยากลำบากและความล่าช้าในการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ดังกล่าวด้วย

เมื่อมองจากมุมของประชาชนผู้อยู่อาศัยในภูมิภาค Tohoku ที่ได้รับผลกระทบจากมหากภัยพิบัติ 3 ประการ โดยเฉพาะในจังหวัด Miyagi, Iwate และ Fukushima สิ่งที่พวกเขาต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนก็คือ ที่พักอาศัยถาวร เพื่อที่พวกเขาจะสามารถกลับมาใช้ชีวิตแบบปกติได้ และแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามอย่างยิ่งในการจัดหาและสร้างที่พักอาศัยถาวรให้แก่ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติดังกล่าว แต่การดำเนินการก็เป็นไปโดยล่าช้า เพราะมีขั้นตอนหลายประการ นับตั้งแต่การประเมินความเสียหาย การรื้อถอนบ้านเดิมที่ได้รับความเสียหาย การหาที่ดินใหม่เพื่อสร้างบ้านถาวร และการก่อสร้างที่ต้องคำนึงถึงการลดความเสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีก เป็นต้น นอกจากนี้ขั้นตอนในการดำเนินงานที่มีหลายขั้นตอนแล้ว การดำเนินการเรื่องที่พักอาศัยยังประสบปัญหาในเรื่องของการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ ทั้งใน

ส่วนกลางและระดับท้องถิ่น ที่ทำให้การดำเนินการเรื่องนี้เป็นไปอย่างล่าช้า และสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับกรณีการฟื้นฟูภูมิภาค Tohoku เท่านั้น หากยังเกิดขึ้นกับกรณีการฟื้นฟูจังหวัด Kumamoto หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหว ในปี 2016 ด้วยเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการฟื้นฟูบูรณะทั้งภูมิภาค Tohoku และ จังหวัด Kumamoto จะประสบปัญหาหลายประการ แต่ในกระบวนการดำเนินการทั้งสองแห่ง มีสถานการณ์ที่น่าสนใจที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การที่มีตัวแสดงใหม่ ๆ เข้ามาในกระบวนการดังกล่าว นอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั่นคือ บทบาทของภาคประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐต่าง ๆ ทั้งจากส่วนกลางและในพื้นที่เอง ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีส่วนช่วยสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูบูรณะ โดยเฉพาะกับประชาชนในพื้นที่ให้สามารถเข้าถึงการช่วยเหลือของรัฐได้ มีส่วนช่วยในการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อรับความช่วยเหลือ รวมทั้งการฟื้นฟูทางด้านจิตใจด้วย

วรรณวลี อินทร์ปิ่น ในบทความเรื่อง “การบริหารจัดการตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัด Kumamoto ได้อธิบายถึงสถานการณ์แผ่นดินไหวและความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จังหวัด Kumamoto ในเดือนเมษายน ปี 2016 และการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นในการฟื้นฟูบูรณะ โดยเฉพาะในเรื่องที่พักอาศัย โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ในขณะที่ ธนิกุล จันทรา ในบทความเรื่อง “โครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น: กรณีศึกษาภูมิภาค Tohoku” ได้อธิบายถึงบทบาทของอาสาสมัครที่มีส่วนช่วย

ในการฟื้นฟูบูรณะ ทั้งในเชิงกายภาพของพื้นที่และเชิงความสัมพันธ์ของบุคคล และชุมชนในภูมิภาค Tohoku โดยใช้กรณีศึกษาของอาสาสมัครที่เข้าไปทำกิจกรรมเพื่อการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่เมือง Ishinomaki ในจังหวัด Miyagi ที่แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและข้อจำกัดของกลุ่มอาสาสมัครเหล่านั้น ทั้งในเชิงโครงสร้างสถาบัน และองค์กรในระดับปฏิบัติการ ซึ่งบทความของทั้งวรรณวลี อินทร์ปิ่น และ ธนิกุล จันทรา เป็นความรู้และประสบการณ์ของญี่ปุ่นที่น่าสนใจ และสามารถเป็นบทเรียนแก่ประเทศไทยในการเตรียมการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคตได้

2. นโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นในการส่งเสริมการค้าเสรีและการทำข้อตกลงทางการค้าเสรี

ปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาใหญ่ที่รัฐบาล Abe ถูกคาดหวังให้เข้ามาแก้ไขนับตั้งแต่แรกจัดตั้งรัฐบาล ในปี 2012 โดยรัฐบาล Abe ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่ถดถอยเป็นเวลานาน ดังที่รู้จักกันดีในชื่อว่า Abenomics ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ จะดำเนินการผ่านแนวทางที่สำคัญ 3 ด้าน คือ นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และยุทธศาสตร์การสร้างเศรษฐกิจเติบโตที่สนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชน และภายใต้นโยบายดังกล่าวนี้ การเปิดเสรีทางการค้า และการทำข้อตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่รัฐบาล Abe นำมาใช้ในการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจดังกล่าว

ข้อตกลง Trans-Pacific Partnership (TPP) เป็นข้อตกลงการค้าเสรีที่รัฐบาล Abe เห็นว่า จะเป็นโอกาสสำหรับญี่ปุ่นในการขยายตลาดทางการค้า ซึ่งจะมีผลต่อการกระตุ้นการผลิต การค้า และการเจริญเติบโต

ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาล Abe จึงให้การสนับสนุนการเจรจาการค้า และการจัดตั้งเขตการค้าเสรี TPP เป็นอย่างมาก นับตั้งแต่รอบแรก ๆ ของ การเจรจาร่วมกับสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดี Obama และ กับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ และแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะถอนตัวออกจากข้อตกลงนี้ ในภายหลังรัฐบาล Abe ก็ยังคงเดินหน้าเจรจาการค้าต่อไปจนข้อตกลง TPP บรรลุผล และประเทศสมาชิก 11 ประเทศ ร่วมลงนามในข้อตกลงในปี 2016

แม้ว่ารัฐบาล Abe จะพยายามชี้แจงให้สาธารณชนในประเทศเห็นถึง ประโยชน์ของข้อตกลงการค้าเสรี TPP และนโยบายสนับสนุนการค้าเสรี ในฐานะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ แต่การถกเถียง และประท้วงให้มีการทบทวนเรื่องดังกล่าว ก็มีอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่ง ข้อตกลงได้รับการลงนามและมีผลบังคับใช้

นอกจากการทำข้อตกลงการค้า TPP-11 หรือ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership แล้ว รัฐบาล Abe ยังสนับสนุนการเจรจาการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าอื่นอีกด้วย เช่น การเจรจาการค้าเพื่อบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป (Japan-EU Economic Partnership Agreement-EPA) และการเจรจา การค้าเพื่อบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP) ซึ่ง การดำเนินการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐบาล Abe มีนโยบายสนับสนุน การค้าเสรี ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ แม้จะมีข้อถกเถียง หรือต่อต้านจากภาคประชาสังคม หรือ ภาคการผลิตที่อาจได้รับผลกระทบ เช่น ภาคเกษตร เป็นต้น

นอกจากการเจรจาการค้าเสรีในระดับภูมิภาคแล้ว รัฐบาล Abe ยังดำเนินการเรื่องการเจรจาการค้าในระดับทวิภาคีกับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ด้วย เช่น การเจรจาทบทวนความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย (Japan–Thailand Economic Partnership Agreement-JTEPA) ซึ่งครบกำหนด 10 ปี ในปี 2017 อันเป็นระยะเวลาที่ทั้งสองฝ่ายตกลงกันไว้ว่า จะมีการทบทวนข้อตกลงดังกล่าว เป็นต้น

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ญี่ปุ่น-ไทย หรือ JTEPA เป็นข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ ญี่ปุ่น กับประเทศกำลังพัฒนา คือ ประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน รวมถึงการอำนวยความสะดวกทางการค้าระหว่าง 2 ประเทศ ซึ่งก่อนหน้าการทำข้อตกลงนั้น ก็ได้มีการศึกษาถึงประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยเฉพาะต่อภาคเกษตรและภาคบริการของไทย โดยที่ผลการศึกษาดังกล่าวก็มีทั้งด้านที่สนับสนุนและคัดค้านการทำข้อตกลงนี้

สำหรับภาคเกษตร สิ่งที่ประเทศไทยคาดหวังว่าจะได้ประโยชน์จากข้อตกลงนี้ คือ โอกาสในการเข้าถึงตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น เพราะสินค้าเกษตรของไทยมีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่า ในขณะที่ข้อกังวลใจที่สำคัญของฝ่ายไทย คือความไม่มั่นใจในความพยายามอย่างจริงจังในการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของฝ่ายญี่ปุ่น โดยเฉพาะการกำจัดหรือลดอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ ที่มีใช่อุปสรรคทางด้านภาษี เช่น โควต้า หรือ มาตรฐานคุณภาพสินค้า เป็นต้น ส่วนภาคบริการนั้น สิ่งที่ประเทศไทยคาดหวังว่าจะได้ประโยชน์จากข้อตกลงนี้ คือ โอกาสในการลงทุนเกี่ยวกับ

ร้านอาหารไทยในญี่ปุ่น และการไปทำงานในญี่ปุ่นของพ่อครัวแม่ครัวไทย ที่คาดว่าจะได้รับการอำนวยความสะดวกมากขึ้น

พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์ ในบทความเรื่อง การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทย ไปประเทศญี่ปุ่นภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย (JTEPA) เป็นการศึกษาผลของการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าว กับการส่งออกสินค้าเกษตร โดยเฉพาะผลไม้ไทย คือ มะม่วง ไปญี่ปุ่น เพื่อแสดงให้เห็นว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการส่งออกสินค้าเกษตรของไทย ไปตลาดญี่ปุ่นหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งหาสาเหตุของการที่ข้อตกลงดังกล่าว ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างเต็มที่โดยผู้ส่งออกไทย นอกจากนี้ บทความ ยังได้เสนอประเด็นที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าเกษตรไทยไปญี่ปุ่น โดยเฉพาะผลไม้ไทย ซึ่งมีข้อเสนออุปสรรคทางด้านภาษี เพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเจรจาบทวนข้อตกลงดังกล่าวต่อไป

สำหรับภาคบริการ ศุภเจตน์ จันทรสาส์น และ กาญจนา ส่งวัฒนา ในบทความเรื่อง การยกระดับบทบาทของความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ญี่ปุ่น-ไทย (JTEPA) ในการส่งเสริมร้านอาหารไทยและพ่อครัว แม่ครัวไทย ในประเทศญี่ปุ่น ได้ศึกษาผลของการบังคับใช้ข้อตกลงดังกล่าวในการ ลดอุปสรรค หรืออำนวยความสะดวกแก่การลงทุนด้านร้านอาหารไทย ในญี่ปุ่น และการเดินทางไปทำงานในญี่ปุ่นของพ่อครัวแม่ครัวไทย เพื่อให้ ทราบถึงประโยชน์ และข้อจำกัดของข้อตกลงดังกล่าว รวมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการเจรจาบทวนข้อตกลงด้วย เช่นเดียวกัน

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลของการศึกษาที่ปรากฏในบทความทั้งสองเรื่องนี้ แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย (JTEPA) ฉบับนี้ จะมีส่วนช่วยให้ประเทศไทยได้รับโอกาสทางการค้าและการลงทุนมากขึ้น โดยเฉพาะการเข้าถึงตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่น และการอำนวยความสะดวกในภาคบริการระหว่างไทยกับญี่ปุ่น แต่ความตกลงดังกล่าวก็ยังมีโอกาสของการที่จะพัฒนาไปเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศคู่ค้าทั้งสองฝ่ายได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะการลดอุปสรรคทางการค้าและการอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายบุคคล ซึ่งเรื่องนี้เป็นประเด็นที่การศึกษาทั้งสองชิ้นคาดหวังว่าจะมีการทบทวนในการเจรจาการค้าระหว่างสองฝ่ายต่อไป

บทที่ 2

โครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการ อาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น: กรณีศึกษาภูมิภาค Tohoku

ธนิกุล จันกรา¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของกฎหมาย และนโยบายของภาครัฐในการสนับสนุนส่งเสริมบทบาทของอาสาสมัครในการเตรียมพร้อมรับมือและเผชิญเหตุภัยพิบัติ รวมถึงการทำงานร่วมกันกับภาคประชาชนในการผลักดันบทบาทของอาสาสมัครภัยพิบัติ ให้สามารถทำงานได้อย่างเป็นระบบภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น และนำผลการศึกษาที่ได้มาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย เพื่อทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและอาสาสมัครด้านภัยพิบัติของประเทศไทย

¹ อาจารย์ ดร. สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การศึกษาวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร ร่วมกับการสัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรอาสาสมัครในประเทศญี่ปุ่นที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมอาสาสมัคร เมื่อครั้งเกิดเหตุภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเรื่องอาสาสมัคร (Volunteerism) และแนวคิดเรื่องความเป็นสถาบัน (Institutional Approach) เพื่อทำความเข้าใจถึงบทบาทและการทำหน้าที่ของอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการประสานงานกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีสมมติฐานว่า การมีนโยบายและกฎหมายจะช่วยสร้างความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งให้แก่องค์กรอาสาสมัครด้านภัยพิบัติ

จากการศึกษาพบว่า การรับรองสถานะขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรภายใต้กฎหมายส่งเสริมการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPO Law) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร และการมีกลไกการทำงานผ่านการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรอย่างเป็นระบบ ทำให้การทำงานของอาสาสมัครทั้งอาสาสมัครรายบุคคล และองค์กรอาสาสมัคร และการประสานงานกับภาครัฐในการบริหารจัดการเหตุภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku เมื่อปี พ.ศ. 2554 มีความแตกต่างและพัฒนาไปจากเมื่อครั้งเกิดเหตุแผ่นดินไหว Kobe เมื่อปี พ.ศ. 2538 อย่างเห็นได้ชัด

คำสำคัญ อาสาสมัคร, การบริหารจัดการภัยพิบัติ, เหตุภัยพิบัติ Tohoku, แนวคิดเชิงสถาบันนิยม

1. บทนำ

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีระบบอาสาสมัครที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและวัฒนธรรม ที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวที่เมือง Kobe ในปี พ.ศ. 2538 ซึ่งนำไปสู่การบริหารจัดการระบบอาสาสมัคร และขยายบทบาทของอาสาสมัครให้กว้างขวาง มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบ โดยผ่านการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน อันประกอบด้วยตัวบทกฎหมายที่สนับสนุนส่งเสริมการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPO Law) ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2541 เพื่อรองรับการทำงานของอาสาสมัครผ่านองค์กรจัดตั้งหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งมีผลทำให้โครงสร้างงานอาสาสมัครเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจากประสบการณ์การเผชิญเหตุภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศญี่ปุ่นในหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักถึงความเป็นจริงที่ว่า ในสถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุภัยพิบัติร้ายแรงนั้น รัฐบาล ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นไม่สามารถจัดการและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้เพียงลำพัง เพราะในการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและกำลังคนจากหลาย ๆ ภาคส่วน รวมถึงจากอาสาสมัครทั้งในและนอกพื้นที่ ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้สามารถช่วยประชาชนได้อย่างทันด่วนที่ รวดเร็ว และครอบคลุมในทุกพื้นที่ประสบภัย บทบาทของอาสาสมัครมิได้มีเพียงแค่การเข้าไปให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ในช่วง 72 ชั่วโมงแรกหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ หรือในช่วงการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Response) เท่านั้น หากแต่อาสาสมัครสามารถมีส่วนร่วมได้ในทุก ๆ ขั้นตอนของการบริหารจัดการภัยพิบัติ และแม้โดยธรรมชาติของงานอาสาสมัครจะเป็นการมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ

เป็นครั้งคราวโดยส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมนั้นมักจะสิ้นสุดไปเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจในระยะเวลาอันสั้น หรือเป็นการชั่วคราว หากแต่การมีโครงสร้างเชิงสถาบันได้ช่วยส่งเสริมให้กิจกรรมและการทำงานของอาสาสมัครในประเทศญี่ปุ่นมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

บทความนี้ จึงมุ่งศึกษาการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร เพื่อส่งเสริมบทบาทของอาสาสมัครในการปรับตัวเพื่อจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น โดยศึกษากรณีกลุ่มอาสาสมัครจัดตั้งผ่านองค์กร (Organization-based volunteers) ในภูมิภาค Tohoku ประเทศญี่ปุ่น โดยใช้กรณีศึกษาขององค์กร Peace Boat ในฐานะที่เป็นองค์กรอาสาสมัครระดับชาติที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศรวมทั้งในเมือง Ishinomaki ซึ่งเป็นเมืองหนึ่งในจังหวัด Miyagi ภูมิภาค Tohoku และองค์กร Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council (ปัจจุบันคือ 3.11 Future Support Association) ซึ่งเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่มีสำนักงานอยู่ในจังหวัด Ishinomaki โดยตั้งคำถามถึงความจำเป็นและความสำคัญในการมีโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร เพื่อเอื้ออำนวยให้การทำงานของอาสาสมัคร โดยเฉพาะอาสาสมัครที่เป็นกลุ่มจัดตั้งโดยภาคประชาชนให้เป็นไปอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น และถอดบทเรียนการบริหารจัดการอาสาสมัคร และโครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งหมายรวมถึง กฎระเบียบต่าง ๆ และโครงสร้างเชิงองค์กร ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น รวมถึงปัญหาข้อจำกัดและความท้าทายจากประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย

2. โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการ อาสาสมัครด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ ก็คือ การตอบสนองหรือการดำเนินการของภาครัฐที่ล่าช้า ไม่ทั่วถึง และไม่ทันต่อความต้องการของประชาชนผู้ประสบภัย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการช่วยชีวิต ความปลอดภัย การขาดแคลนอาหารยารักษา และ การกำจัดซากปรักหักพังต่าง ๆ เป็นต้น ความล่าช้าและปัญหาในการบริหารจัดการภัยพิบัติเหล่านี้ ได้นำไปสู่การตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของภาคประชาชนเพื่อให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติเป็นไปอย่างทันทั่วถึง อย่างไรก็ตาม การทำงานของตัวแสดงที่หลากหลาย มักก็ให้เกิดปัญหาในการประสานงาน และการทำงานร่วมกัน ดังนั้น การมีกลไกการทำงานร่วมกันผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจนจึงเป็นสิ่งจำเป็น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอให้เห็นถึงโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น ที่พัฒนามาจากประสบการณ์และบทเรียนในการเผชิญเหตุภัยพิบัติในหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น

โดยธรรมชาติของสังคมญี่ปุ่นซึ่งเป็นวัฒนธรรมอนุรักษนิยมที่รัฐมีอำนาจสูงสุดในการควบคุมอำนาจแบบรวมศูนย์ ภาคประชาสังคม หรือ Not-for-profit sector รวมถึงองค์กรอาสาสมัคร จึงมีขนาดค่อนข้างเล็ก และไม่ค่อยมีการจัดกิจกรรมใด ๆ มากนัก เนื่องจากการจำกัดบทบาทโดยภาครัฐ เช่น ในมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นระบุว่า ห้ามรัฐบาลให้เงินแก่องค์กรใด ๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ

หน่วยงานรัฐบาล หรือมาตรา 34 ของประมวลกฎหมายแพ่งปี พ.ศ. 2439 ที่อนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ แต่ต้องอยู่ภายใต้การดูแลควบคุมของหน่วยงานรัฐบาล อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายที่ค่อนข้างจำกัดบทบาทขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร แต่องค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์ในประเทศญี่ปุ่นก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพียงแต่ส่วนใหญ่องค์กรเหล่านั้นมิได้มีสถานะตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์แผ่นดินไหว Kobe ได้สะท้อนให้ภาครัฐเห็นถึงความสำคัญขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non profit organizations: NPOs) และองค์กรอาสาสมัคร และตระหนักถึงปัญหาการขาดโครงสร้างทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานของกลุ่มภาคประชาสังคมต่าง ๆ ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีการปฏิรูป ผ่อนคลายบทบาทบัญญัติบางประการ และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยคำนึงถึงการส่งเสริมบทบาทและความร่วมมือในการทำงานร่วมกันของตัวแสดงอื่น ๆ เป็นสำคัญ เช่น มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพื้นฐานเพื่อรับมือเหตุภัยพิบัติ (Disaster Countermeasures Basic Act) ในปี พ.ศ. 2540 โดยได้จัดตั้งกลไกการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อทำงานร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครและองค์กรเอกชน โดยระบุถึงมาตราที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของอาสาสมัครไว้ในตัวบทกฎหมาย เช่น มาตรา 5-2 ภาครัฐในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประสานและทำงานร่วมกันกับกลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยพิบัติ (Voluntary Disaster Prevention Groups) ในชุมชน มาตรา 7 ประชาชนในชุมชนควรมีส่วนร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยพิบัติ ในชุมชน และ มาตรา 8 รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมอาสาสมัครป้องกันภัยพิบัติโดยให้การสนับสนุนกลุ่มอาสาสมัคร

ป้องกันภัยพิบัติ และส่งเสริมสภาวะแวดล้อมให้เอื้อต่อกิจกรรมด้าน
การป้องกันภัยพิบัติของอาสาสมัคร เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังส่งเสริมบทบาทของกิจกรรมอาสาสมัคร
ภายในประเทศผ่านการออกกฎหมายฉบับใหม่ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วย
การสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Law to Promote Specified
Nonprofit Activities) หรือที่มักจะเรียกสั้น ๆ กันว่า NPO Law ในช่วงก่อน
ที่จะมีการออกกฎหมาย NPO Law นั้น ในสังคมญี่ปุ่น ได้มีการถกเถียงกัน
อย่างมากถึงค่านิยมของ NPO เนื่องจากสังคมญี่ปุ่นในขณะนั้น ยังไม่คุ้นเคย
กับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรตามนิยามของทางตะวันตกมากนัก เนื่องจาก
วัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นในอดีตค่อนข้างมีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างภาครัฐ
ซึ่งทำหน้าที่ในการดูแลกิจกรรมที่ไม่แสวงหาผลกำไร หรือกิจกรรมสาธารณประโยชน์
ต่าง ๆ และ ภาคเอกชน ซึ่งทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์
ส่วนตัว หรือการแสวงหาผลกำไร (for-profit corporation) องค์กรที่
ทำหน้าที่อยู่ตรงกลางระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือเป็นองค์กรที่ทำกิจกรรม
เพื่อสาธารณประโยชน์โดยไม่หวังผลกำไร และไม่อยู่ภายใต้การควบคุม
หรือสังกัดของภาครัฐ จึงยังไม่ได้รับการนิยามหรือให้ความสำคัญมากนัก
ในสังคมญี่ปุ่นในอดีตก่อนที่จะมีการออกกฎหมาย NPO Law ขึ้น

อย่างไรก็ดี ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่น ซึ่งประกาศใช้
ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีการกล่าวถึงองค์กรเพื่อให้บริการสาธารณประโยชน์
(Public Interest Corporation) ไว้ในมาตรา 34 ว่า องค์กรใด ๆ ที่ไม่ได้
เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รัฐบาลมอบหมายจะไม่สามารถได้รับสถานะทางกฎหมาย
และการทำกิจกรรมใด ๆ ขององค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการควบคุมดูแล
โดยภาครัฐ (รัฐบาลหรือส่วนจังหวัด) ด้วยเงื่อนไขที่สำคัญภายใต้กฎหมายนี้

ทำให้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ต้องการมีสถานะทางกฎหมาย ต้องจำยอม
ถูกควบคุมการทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยรัฐ และด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและ
การบริหารประเทศในลักษณะ Top-down ของประเทศญี่ปุ่น ทำให้องค์กร
สาธารณประโยชน์ที่ควรจะมีอิสระในการทำกิจกรรม กลับต้องทำกิจกรรม
ภายใต้การควบคุมของภาครัฐ ซึ่งนิยามดังกล่าวค่อนข้างแตกต่างจากแนวคิด
ภาคประชาสังคมของทางตะวันตกที่มองว่า องค์กรเช่นนี้ ควรมีความเป็นอิสระ
แยกจากการควบคุมจัดการของภาครัฐ จึงทำให้องค์กรภาคประชาสังคม
พยายามที่จะเรียกร้องให้เกิดความเป็นอิสระในการทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้ ข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก
องค์กรที่ทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์โดยไม่แสวงหาผลกำไรในญี่ปุ่นที่
ไม่ได้จดทะเบียนเป็นอย่างมาก เช่น ทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่ได้รับความเชื่อถือ
จากสังคม ไม่สามารถบริหารจัดการสินทรัพย์ของตนในฐานะองค์กร
ไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรต่างประเทศอื่น ๆ และไม่สามารถ
เข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ กลุ่ม หรือ องค์กร
ภาคประชาสังคมต่าง ๆ ที่ทำงานเพื่อสาธารณประโยชน์จึงเสี่ยงที่จะ
จดทะเบียนเพื่อขอสถานะทางกฎหมาย หรือหากจำเป็นต้องจดทะเบียน
นิติบุคคลเพื่อดำเนินนิติกรรมใด ๆ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเหล่านี้ก็จะไป
จดทะเบียนในรูปของบริษัทเอกชนแทน ทั้งที่การทำกำไรไม่ใช่เป้าหมายหลัก
ของพวกเขา อย่างไรก็ตามความพยายามในการเรียกร้องให้มีกฎหมายรองรับ
การทำงานขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรของญี่ปุ่น ก็เป็นผลสำเร็จภายหลัง
จากเกิดเหตุแผ่นดินไหว Kobe ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นเห็นความสำคัญ
ของ NPOs จนนำไปสู่การออกกฎหมาย NPO Law ขึ้นในที่สุด

ดังนั้นเพื่อส่งเสริมการทำกิจกรรมของ NPO และความเป็นอิสระในการดำเนินงานโดยไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลดังเช่นที่ผ่านมา จึงได้มีการบัญญัติไว้ในมาตราที่ 1 ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยระบุว่า เพื่อส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมในลักษณะไม่แสวงหาผลกำไร ในรูปแบบของงานอาสาสมัครและกิจกรรมอื่น ๆ ที่ดำเนินการอย่างเสรีโดยพลเมืองชาวญี่ปุ่น เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม เพื่อที่จะได้รับสถานะการเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเฉพาะประเด็น (Specified Nonprofit Corporation: SNPC) ภายใต้กฎหมาย NPO นี้ องค์กรต่าง ๆ จะต้องมีความสอดคล้องตรงตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ เช่น 1) เป้าหมายขององค์กรไม่เกินไปเพื่อการแสวงหาผลกำไร 2) มีสมาชิกอย่างน้อย 10 คน 3) มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร (Directors) อย่างน้อย 3 คน และมีผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี (Auditors) อย่างน้อย 1 คน 4) จำนวนพนักงานที่ได้รับค่าตอบแทนจะต้องไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนพนักงานทั้งหมด และ 5) เป้าหมายขององค์กรต้องไม่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมทางการเมืองหรือศาสนา เป็นต้น

โดยองค์กรที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมายนี้ จะได้รับใบรับรองสถานะทางกฎหมายจากรัฐบาลจังหวัด (Prefectural Government) ที่มีสำนักงานขององค์กรตั้งอยู่ ให้มีสถานะเป็น Specified Nonprofit Corporation แต่จะยังไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี จนกว่าจะได้รับการตรวจสอบตามข้อกำหนด เงื่อนไขต่าง ๆ และได้รับอนุมัติจาก องค์กรจัดเก็บภาษีแห่งชาติ (National Tax Administration Agency) ให้มีสถานะเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเฉพาะประเด็นที่ได้รับการอนุมัติ (Approved Specified Nonprofit Corporation: ASNPC) โดยสิทธิพิเศษทางภาษีที่จะได้รับ เช่น

ได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายภาษีนิติบุคคล (Corporation tax) แต่ยังคงมีภาระผูกพันในการส่งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่สำนักงานสรรพากรตรวจสอบ และประชาชนที่บริจาคเงินให้แก่องค์กร ASNPC จะสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้โดยวัตถุประสงค์ของเงินนี้เพื่อบริจาคให้มืองค์กร NPO มาจดทะเบียนเป็น ASNPC เพิ่มขึ้นเพื่อจะได้มีเงินบริจาคเพื่อใช้ในกิจกรรมของ NPO มากขึ้น แต่ผลที่เกิดขึ้นกลับมีจำนวนองค์กรประเภท SNPC มาขอจดทะเบียนเพื่อเลื่อนสถานะเป็น ASNPC เพียงแค่ประมาณ 2.25% เท่านั้น

ถึงแม้ NPO law จะมีได้เป็นกฎหมายเพื่อสนับสนุนการทำงานของอาสาสมัครโดยตรง แต่ช่วยส่งเสริมให้ NPOs มีสถานะทางสังคมที่ถูกกฎหมาย มีความโปร่งใสในการทำงานและการรับบริจาคต่าง ๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ด้วยขั้นตอนที่ยากในการลงทะเบียน จึงทำให้ในภายหลังหลาย ๆ องค์กรเลือกที่จะใช้ช่องทางอื่นในการจดทะเบียนเป็นองค์กรที่มีสถานะภายใต้กฎหมาย เช่น การจดทะเบียนภายใต้กฎหมายสมาคมและมูลนิธิจัดตั้งทั่วไป (The General Incorporated Associations and General Incorporated Foundations Law) เป็นต้น

2.2 องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้าน

ภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้กฎหมายพื้นฐานเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ ได้มีการจัดตั้ง “สภาจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ” (Central Disaster Management Council) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนสมาชิกสภาภัยพิบัติแห่งชาตินี้ ประกอบด้วยสมาชิกจากหลาย ๆ ภาคส่วนด้วยกัน ได้แก่ ภาครัฐ (รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ) ภาคเอกชน (ผู้ว่าการ

ธนาคารญี่ปุ่น ประธานสภาภาษาชาติญี่ปุ่น ประธานสถานีโทรทัศน์และวิทยุสาธารณะ NHK และประธานบริษัทโทรคมนาคม NTT) และผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการ โดยสภาจัดการภัยพิบัติแห่งชาติมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์แผนรองรับภัยพิบัติ จัดสร้างระบบและขั้นตอนในการจัดการภัยพิบัติที่เชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ และรัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ (Ad Hoc Major Disaster Management Headquarter) ในกรณีที่เกิดเหตุภัยพิบัติครั้งใหญ่และร้ายแรง เช่น ในกรณีการเกิดเหตุมหาภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจนี้ภายใน 30 นาที หลังเกิดเหตุการณ์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มอบหมายให้ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ (National Social Welfare Council, Zenshakyō) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานกับอาสาสมัครต่าง ๆ เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติผ่าน “ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัติ” (Disaster Volunteer Center) ที่จะถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วที่สุดหลังจากสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่ง NPOs ที่เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ก็สามารถใช้ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัตินี้ เป็นพื้นที่ในการปฏิบัติงานและประสานงานได้เช่นเดียวกัน (ศิริพร, 2562)

ย้อนไปเมื่อประมาณปลายทศวรรษที่ 1980 สภาสังคมสงเคราะห์ได้เริ่มจัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร (Volunteer Center: VC) ขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ทั้งในระดับจังหวัดและเมืองต่าง ๆ มีการจัดการอบรมให้แก่ผู้ประสานงานอาสาสมัคร และให้มีการลงทะเบียนของอาสาสมัครรายบุคคล จำนวนผู้ลงทะเบียนอาสาสมัครเพิ่มขึ้นอย่างมากจากประมาณ 1.6 ล้านคน ในปี

พ.ศ. 2523 เป็น 7.4 ล้านคนในปี พ.ศ. 2548 ความสนใจของประชาชน ในกิจกรรมอาสาสมัครนี้ ทำให้ขอบเขตการทำงานของสภาสังคมสงเคราะห์ ขยายจากการทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการทั่ว ๆ ไป ตามเจตนารมณ์ดั้งเดิม มาดูแลและจัดกิจกรรมอาสาสมัครควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลัง เหตุแผ่นดินไหว Kobe ศูนย์อาสาสมัครได้มีบทบาทในการอำนวยความสะดวก ให้แก่กลุ่มอาสาสมัครมากขึ้น และกลายเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทนำ ในการประสานงานและสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐบาล NGOs/ NPOs และอาสาสมัครรายบุคคล โดยเกิดเป็นความร่วมมือแบบสร้างสรรค์ (Constructive collaboration) ขึ้น ระหว่างตัวแสดงที่เกี่ยวข้องทั้งตัวแสดง ภาครัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ

ภายหลังจากเหตุแผ่นดินไหว Kobe ในปี พ.ศ. 2538 สภาสังคมสงเคราะห์ยังคงให้ความสำคัญกับกิจกรรมอาสาสมัครอย่างต่อเนื่อง และได้มีการคิดค้นกลไกในการประสานงานในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นผ่านความร่วมมือและประสานงานแบบพหุภาคี โดยมีศูนย์อาสาสมัครเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานระหว่างภาครัฐ กลุ่มอาสาสมัคร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หลังจากเหตุแผ่นดินไหว Kobe ศูนย์อาสาสมัครนี้ ก็ได้พิสูจน์ประสิทธิภาพของกลไกการทำงานและ โครงสร้างการจัดการอาสาสมัครภัยพิบัติอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2547 เมื่อครั้งเกิดเหตุแผ่นดินไหวและน้ำท่วมในจังหวัด Niigata และ Fukuoka โดยภายในปีนั้นได้มีการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครเพิ่มขึ้น 87 แห่ง ทั่วประเทศ นอกจากนั้น เพื่อให้การทำงานของศูนย์อาสาสมัครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น ได้มีการเชิญผู้เชี่ยวชาญด้านอาสาสมัครและการจัดการภัยพิบัติ จากภายนอกมาทำงาน และให้คำแนะนำในการดำเนินกิจกรรม และมี

การริเริ่มที่จะใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมอาสาสมัครให้เป็นไปอย่างแพร่หลายมากขึ้น

3. กรณีศึกษาบทบาทของอาสาสมัครภายใต้โครงสร้าง เชิงสถาบันและองค์กรในเหตุการณ์ภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku

เหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งรุนแรงในภูมิภาค Tohoku ของประเทศญี่ปุ่น เกิดขึ้นในทะเลนอกชายฝั่งตะวันออกของเกาะ Honshu ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 จนเป็นเหตุให้อาคารบ้านเรือนในจังหวัดต่าง ๆ ของภูมิภาค Tohoku และอีกหลายเมืองในพื้นที่ใกล้เคียงพังถล่มลงมาจากแรงสั่นไหว ขนาด 9 ริกเตอร์ และยังก่อให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิ (Tsunami) ที่รุนแรงที่สุดในรอบกว่าร้อยปี ส่งผลให้จังหวัด Miyagi จังหวัด Fukushima จังหวัด Iwate จังหวัด Tochigi และจังหวัด Ibaraki ที่ตั้งอยู่ตามแนวชายฝั่งตะวันออกของเกาะ Honshu เสียหายอย่างมาก อันเป็นผลจากคลื่นสึนามิที่สูงกว่าสิบเมตร นอกจากนี้ ผลของภัยพิบัติดังกล่าวยังส่งผลต่อการระเบิดของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ จนเป็นเหตุให้เกิดการกระจายของสารกัมมันตรังสีขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศและลงสู่มหาสมุทร นับว่าภัยพิบัติในครั้งนี้สร้างความสูญเสียต่อชีวิต สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมากมายมหาศาลจนมีอาจประมาณการเป็นตัวเลขได้

ในส่วนบทบาทการเข้าให้ความช่วยเหลือของอาสาสมัครในเหตุการณ์ภัยพิบัตินี้ นั้น มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด จากประสบการณ์และบทเรียนจากเหตุภัยพิบัติในหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา ทำให้ครั้งนี้ ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการประสานงานกับอาสาสมัครอย่างรวดเร็ว และหาวิธีที่จะจัดการกับจำนวนอาสาสมัครที่หลั่งไหลเข้ามาয়พื้นที่ที่เกิดเหตุภัยพิบัติ

เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเป็นระบบ โดยทันทีที่เกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น รัฐบาลนำโดยนายกรัฐมนตรี Kan Naoto ได้ประกาศจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุน เพื่อดูแลเรื่องอาสาสมัครเป็นการเฉพาะ ได้แก่ สำนักงานประสานงานอาสาสมัคร สังกัดสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat's Volunteer Coordination Office: VCO) ในวันที่ 12 มีนาคม 2554 หลังจากเกิดเหตุ ภัยพิบัติเพียง 1 วันเท่านั้น โดยนอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน โดยตรงกับอาสาสมัครต่าง ๆ แล้ว VCO ยังสร้างช่องทางเพื่อสื่อสารโดยตรง กับสาธารณชนโดยได้เปิดเว็บไซต์ Tasukeai Japan ในวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2554 เพื่อให้ข้อมูลทั้งภาษาญี่ปุ่นและภาษาอังกฤษเกี่ยวกับกิจกรรม อาสาสมัคร และการบริจาคเงินหรือสิ่งของต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือ ในเหตุแผ่นดินไหวใหญ่ทางตะวันออกของญี่ปุ่นในครั้งนี้ (Avenell, 2012) นอกเหนือจากหน่วยงานกลาง VCO แล้ว ภาครัฐได้จัดตั้งหน่วยงานกลาง ในแต่ละพื้นที่ขึ้นมาเพื่อดูแลจัดการงานอาสาสมัครขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ได้แก่ ศูนย์อาสาสมัครภัยพิบัติ (Disaster Volunteer Center: DVC) ซึ่งอยู่ ภายใต้การดูแลของสภาสังคมสงเคราะห์ในพื้นที่ (Social Welfare Council)

นอกจากการอำนวยความสะดวกและจัดระเบียบโครงสร้างผ่าน องค์กรต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลยังได้ดำเนินการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย และกฎระเบียบหลายประการ เพื่อสนับสนุนการทำงานของอาสาสมัคร เช่น การให้อาสาสมัครมีบัตรผ่านทางเป็นกรณีพิเศษเพื่อเข้าถึงพื้นที่ได้ จัดสรร งบประมาณให้แก่ NPOs ที่ให้ความช่วยเหลือผู้พิการหรือผู้สูงอายุ และ ลดภาษีในการซื้อพาหนะสำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรม นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ ณ วันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2554 เพื่อปรับ กฎระเบียบในการยกเว้นภาษีแก่ผู้บริจาคเงิน และผ่อนคลายกฎระเบียบ

ในการใช้เงินบริจาค เกือบทุก ๆ กระทรวงและหน่วยงานมีการจัดกิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่อาสาสมัคร เช่น สำนักงานท่องเที่ยวจัด Volunteer bus tours กระทรวงการต่างประเทศทำงานร่วมกับ NGOs ในการอำนวยความสะดวกให้แก่อาสาสมัครที่จะเดินทางเข้ามาในประเทศญี่ปุ่นหรือในหลาย ๆ หน่วยงานมีนโยบายสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการไปร่วมกิจกรรมอาสาสมัคร โดยอนุญาตให้มี Volunteer leave ได้เป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น (Avenell, 2012)

นอกจากนี้ เรื่องของข้อมูล การรับข่าวสารก็เป็นสิ่งสำคัญในการทำงาน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินและประสบภัยพิบัติรุนแรงเช่นนี้ เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนและกระจายข้อมูลข่าวสาร กลุ่มองค์กร NPOs ได้จัดตั้งเครือข่ายชื่อว่า Japan Civil Network for Disaster Relief in the East Japan (JCN) เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2554 เพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง NPOs ด้วยกัน โดยมีสมาชิกมากถึง 581 องค์กร (ข้อมูลในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2554) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ NGOs/NPOs ในญี่ปุ่นได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่และร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรเทาเหตุภัยพิบัติ (Sakamoto, 2012) นอกเหนือจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานอย่าง ศูนย์อาสาสมัครภัยพิบัติ และ JCN แล้ว ในแต่ละพื้นที่ก็ยังมี NPO ซึ่งทำหน้าที่ในการประสานงานด้วยเช่นกัน เช่น Save Takata และ The Tono City Disaster Relief Network หรือ Tono Magokoro Net ซึ่งเป็น NPOs ที่ทำหน้าที่ในการประสานงานในพื้นที่จังหวัด Iwate และ Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลักของกลุ่ม NPOs ในพื้นที่เมือง Ishinomaki จังหวัด Miyagi เป็นต้น

นอกจากนั้น ในยุคปัจจุบันจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เหตุภัยพิบัติ Tohoku ได้สร้างปรากฏการณ์ทางดิจิทัลแก่นักคิดอาสาสมัครผ่านเว็บไซต์ เว็บบล็อกส่วนตัว และสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์โครงการรถโดยสารอาสา Tohoku ของมหาวิทยาลัย Kobe เว็บไซต์ของโครงการ Voices from the Ground ขององค์กร Peace Boat และเว็บไซต์ Tasukeai Japan และฐานข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูล เช่น แผนที่ รูปภาพ คลิปวิดีโอ คลิปเสียง เรื่องราวของผู้รอดชีวิต และกิจกรรมอาสาสมัคร มีการเปิดเว็บไซต์ของเครือข่ายอาสาสมัคร และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับงานอาสาสมัครผ่านอินเทอร์เน็ต และสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ ทำให้การทำงานของกลุ่มอาสาสมัครพัฒนาและแพร่หลายไปจากเดิมมาก เว็บไซต์เหล่านี้ยังเตือนผู้เยี่ยมชมเว็บไซต์ และผู้ที่ต้องการจะมาทำงานอาสาสมัครถึงอันตรายที่พวกเขาอาจต้องเผชิญ และให้ข้อมูลในเรื่องการเตรียมตัวก่อนมาทำงานอาสาสมัคร เช่น อาสาสมัครจำเป็นต้องมีประกันภัยอาสาสมัคร และอุปกรณ์ที่จำเป็น เช่น หน้ากาก ถุงมือ กางเกงขายาว เสื้อแขนยาว หมวก หมวกนิรภัย ผ้าเช็ดตัว รองเท้าบูตยาว หรือรองเท้านิรภัย เป็นต้น

4. บทบาทและกลไกการทำงานของอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในเมือง Ishinomaki

สำหรับเมือง Ishinomaki ซึ่งเป็นเมืองที่สำคัญแห่งหนึ่งทางตะวันออกของจังหวัด Miyagi ภูมิภาค Tohoku และได้รับความเสียหายอย่างมากจากเหตุภัยพิบัติเมื่อปี พ.ศ. 2554 นั้น ภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 Ishinomaki Disaster Volunteer Center

ได้ก่อตั้งขึ้นและพร้อมปฏิบัติงานในเวลาไม่นานภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ ความร่วมมือระหว่าง Ishinomaki Disaster Volunteer Center และ องค์กรอาสาสมัครที่ทำงานในพื้นที่เกิดประสิทธิภาพอย่างมาก แทบจะ โดยทันทีที่เกิดเหตุภัยพิบัติ ซึ่งทำให้กิจกรรมให้ความช่วยเหลือสามารถ เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ หนึ่งในองค์กรอาสาสมัครที่ เข้ามามีบทบาทสำคัญอย่างมากในการบรรเทาภัยพิบัติในเมือง Ishinomaki คือ Peace Boat ซึ่งเป็นองค์กรอาสาสมัครที่ไม่แสวงหาผลกำไรระดับชาติ ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2526 โดยมีเป้าหมายเบื้องต้นเพื่อส่งเสริมสันติภาพ สิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียม และการดูแลรักษา สิ่งแวดล้อม มีสำนักงานอยู่ใน 7 เมืองทั่วประเทศญี่ปุ่น เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ ในภูมิภาค Tohoku องค์กร Peace Boat ได้จัดตั้งศูนย์อาสาสมัครเพื่อ บรรเทาภัยพิบัติ Peace Boat (Peace Boat Disaster Relief Volunteer Center: PBV) ขึ้น เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการจัดส่งอาสาสมัครไปยังพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เพื่อปฏิบัติการกิจกรรมในการดูแลจัดการและ บรรเทาภัยพิบัติโดยเฉพาะ โดย PBV ได้จัดตั้งสำนักงานขึ้นที่เมือง Ishinomaki (ปัจจุบันสำนักงานนี้ได้ปิดไปแล้วเมื่อปลายปี พ.ศ. 2562) และมีสำนักงานใหญ่ อยู่ในกรุงโตเกียว รวมทั้งจัดตั้งทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อฝึกอบรมให้แก่อาสาสมัคร เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

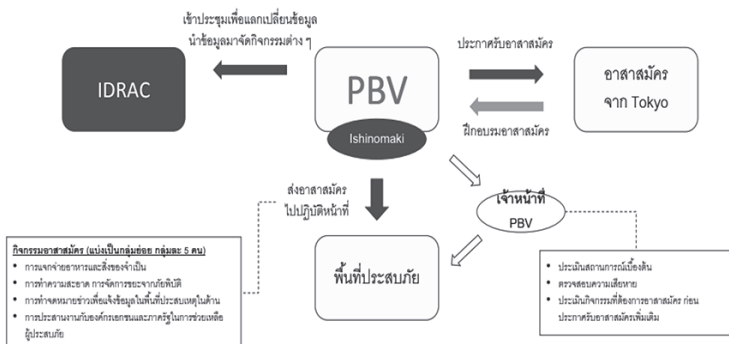
ในการทำงานขององค์กร Peace Boat ในการส่งอาสาสมัคร เข้าทำงานในพื้นที่เมือง Ishinomaki เมื่อปี พ.ศ. 2554 นั้น ทันทีเมื่อเกิดเหตุ ภัยพิบัติ PBV ได้จัดส่งทีมเจ้าหน้าที่ของตนลงพื้นที่เพื่อประเมินสถานการณ์ เบื้องต้น ตรวจสอบความเสียหาย ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ที่มีอยู่ในพื้นที่ เพื่อสำรวจดูว่ามีกิจกรรมหรือพื้นที่ใดที่ต้องการความช่วยเหลือ

หรือยังไม่มีหน่วยงานเข้าถึง เจ้าหน้าที่ทีม PBV จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรอื่น ๆ ในพื้นที่ กิจกรรมที่ดำเนินการไปแล้ว หรือกิจกรรมที่ยังดำเนินการอยู่ และยังมีกิจกรรมใดบ้างที่จำเป็นและต้องการความช่วยเหลือเพิ่มเติม จากนั้นจึงมีการประกาศรับสมัครอาสาสมัครจากทั่วประเทศ โดยจัดรหัสเพื่ออำนวยความสะดวกแก่อาสาสมัครเพื่อเดินทางจากเมืองโตเกียวมายังเมือง Ishinomaki โดยจะมีการจัดอบรมให้แก่อาสาสมัคร หรือ Orientation ที่เมืองโตเกียวก่อนที่จะเดินทางมาปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ที่เกิดเหตุภัยพิบัติ เพื่อที่อาสาสมัครจะได้ทราบถึงข้อมูลโดยทั่วไปของพื้นที่ กิจกรรม และการดูแลความปลอดภัยเบื้องต้น

จากนั้น อาสาสมัครจะถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มละประมาณ 5 คน เพื่อให้ช่วยต่อการดูแลความปลอดภัยและการทำงาน โดยคัดเลือกอาสาสมัครที่สามารถทำงานในพื้นที่ได้เป็นระยะเวลาค่อนข้างนานให้มาทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มอาสาสมัคร โดยหัวหน้ากลุ่มอาสาสมัครนี้ จะทำหน้าที่ดูแลสมาชิกอาสาสมัครในกลุ่มและแบ่งงานต่าง ๆ ตามความจำเป็นและจำนวนที่เหมาะสม โดยในการปฏิบัติงานนั้น นอกเหนือจากการประสานงานกับอาสาสมัครแล้ว PBV ยังต้องทำงานร่วมกันกับอีกหลาย ๆ ภาคส่วน ได้แก่ NPOs กลุ่มอื่น ๆ โดยได้มีการประสานงานและร่วมกันทำงานอย่างมีระบบผ่านการประสานงานขององค์กรประสานงานหลัก ได้แก่ Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council นอกเหนือจากการทำงานร่วมกันในกลุ่ม NPOs แล้ว PBV ยังมีการประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานราชการในท้องถิ่น ในการจัดตั้งทีมช่วยเหลือเพื่อร่วมภารกิจบรรเทาภัยพิบัติอื่น ๆ² โดยมีกลไกการทำงานดังแสดงในภาพที่ 1

² สัมภาษณ์ผู้แทนจากองค์กร Peace Boat, ธันวาคม พ.ศ. 2562.

ภาพที่ 1 กลไกการทำงานเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติของ Peace Boat Disaster Relief Volunteer Center



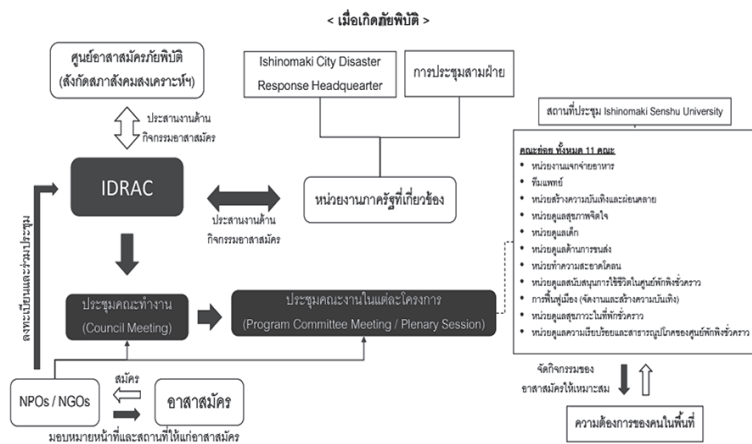
นอกจากองค์กร Peace Boat ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมอาสาสมัครในเหตุภัยพิบัติ Tohoku แล้ว ยังมีองค์กร NPO ระดับท้องถิ่น ได้แก่ Ishinomaki Disaster Recovery Assistant Council (IDRAC) ซึ่งแม้จะไม่ใช่องค์กรที่รับสมัครอาสาสมัครเพื่อมาช่วยเหลือเหตุภัยพิบัติโดยตรง แต่ก็เป็้องค์กรที่มีความสำคัญในการจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีบทบาทหลักในการทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่าง ๆ ภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติในเมือง Ishinomaki โดยจุดเริ่มต้นของ IDRAC เกิดขึ้นจากกลุ่มอาสาสมัครท้องถิ่นซึ่งรวมตัวกันทันทีหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ และจากประสบการณ์การทำงานในเหตุภัยพิบัติที่ผ่านมา ๆ มา พวกเขาจึงริเริ่มให้มีการจัดประชุมของเครือข่าย NPO/NGO ที่ให้ความช่วยเหลือในเหตุภัยพิบัติในเมือง Ishinomaki โดยมีการจัดประชุมขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2554 ณ มหาวิทยาลัย Ishinomaki Senshu เพื่อที่จะประชุมหารือเกี่ยวกับ

การบริหารจัดการกิจกรรมการบรรเทาภัยพิบัติฉุกเฉินของกลุ่มองค์กรอาสาสมัคร และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กลุ่ม IDRAC ก็ได้จัดประชุมเช่นนี้ทุกวันเพื่อที่จะ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เข้าร่วม ให้ความช่วยเหลือในการบรรเทาเหตุภัยพิบัติในครั้งนี้ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ ประสานงานและเข้าร่วมประชุมกับรัฐบาลท้องถิ่น คือ Ishinomaki City Council ในฐานะผู้สังเกตการณ์ผ่านการประชุม Ishinomaki City Disaster Response Headquarter ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเมือง Ishinomaki เป็นประธาน และรายงานการทำงานในส่วนของ NPOs ให้ที่ประชุมทราบ และ IDRAC ยังเข้าร่วมในการประชุมสามฝ่ายเพื่อทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการประสานงาน ระหว่าง NPOs/NGOs กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น NPOs สภาท้องถิ่น (Ishinomaki City Council) และกองกำลังป้องกันตนเอง (Self Defense Force: SDF) เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น กิจกรรมเกี่ยวกับการทำอาหารร้อน และการแจกจ่ายอุปกรณ์ที่จำเป็น เป็นต้น

นอกจากนี้ IDRAC ยังทำหน้าที่ในการประสานงานกับศูนย์อาสาสมัคร ภัยพิบัติของเมือง Ishinomaki (Ishinomaki Disaster Volunteer Center) ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งเมือง Ishinomaki ในการจัดส่งอาสาสมัครไปปฏิบัติงานยังพื้นที่ต่าง ๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ นอกจากบทบาทการเป็นผู้ประสานงานแล้ว IDRAC ยังทำหน้าที่สำคัญ อีกประการหนึ่ง คือ การให้ข้อมูลความต้องการของผู้ประสบภัยแก่องค์กร อาสาสมัครที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงการกระจุกตัว ของความช่วยเหลือ และสามารถช่วยให้ความต้องการในพื้นที่กับความช่วยเหลือ ที่มีสอดคล้องกัน และความช่วยเหลือถูกกระจายไปยังพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน ตามหลักการความจำเป็นอย่างยิ่งได้ (ศิริพร, 2562)

เนื่องจาก Ishinomaki เป็นเมืองใหญ่ หากไม่มีโครงสร้างเชิงสถาบัน และองค์กรที่ดีในการสนับสนุนกลไกการทำงาน ก็จะทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะเหตุภัยพิบัติรุนแรงอย่างเช่นที่เกิดในปี พ.ศ. 2554 นั้น เป็นไปด้วยความสับสน วุ่นวาย และไร้ประสิทธิภาพ การทำหน้าที่ของ IDRC นั้น แม้จะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ แต่จากประสบการณ์ของอาสาสมัครที่ผ่านการเข้าร่วมให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ เหตุการณ์ก่อนหน้านี้ ทำให้เข้าใจถึงปัญหาที่มีมาแต่อดีตและสามารถนำมาใช้เป็นบทเรียนในการบริหารจัดการอาสาสมัครภัยพิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกดังกล่าว สามารถนำมาสรุปเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ และเห็นขั้นตอนของการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการทำกิจกรรมของอาสาสมัครได้ ดังแสดงในภาพที่ 2

ภาพที่ 2 กลไกการทำงานในการบริหารจัดการอาสาสมัครภัยพิบัติ
ระดับท้องถิ่นในเมือง Ishinomaki



จากภาพที่ 2 สามารถนำมาอธิบายเพื่อทำความเข้าใจถึงกลไกการทำงานที่เน้นความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์และการทำงานแบบพหุภาคีเพื่อให้เห็นการทำงานแบบเป็นขั้นเป็นตอนในการบริหารจัดการอาสาสมัครภัยพิบัติระดับท้องถิ่นในเมือง Ishinomaki ได้ดังนี้ 1) เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ ศูนย์อาสาสมัครภัยพิบัติ (Ishinomaki City Disaster Volunteer Center) จะถูกจัดตั้งขึ้น ภายใต้สังกัดและการดูแลของสภาสังคมสงเคราะห์ในพื้นที่ 2) ศูนย์อาสาสมัครภัยพิบัตินี้ จะทำหน้าที่ในการรับและลงทะเบียนอาสาสมัครรายบุคคล โดยศูนย์อาสาสมัครนี้ถือเป็นด่านแรกในการรับสมัครอาสาสมัครจากภายนอกพื้นที่ 3) ในขณะเดียวกัน NPOs ต่าง ๆ ประกาศรับสมัครอาสาสมัครเพื่อมาร่วมกิจกรรมกับองค์กรของตนอีกช่องทางหนึ่ง 4) กลุ่มอาสาสมัครที่ทำงานในพื้นที่เมือง Ishinomaki รวมตัวกันจัดตั้ง NGOs/NPOs Liaison Council โดยมี องค์กร Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council: IDRAC ทำหน้าที่เสมือนฝ่ายเลขานุการในการประสานงานระหว่าง NGOs/NPOs ต่าง ๆ 5) NPOs/NGOs (ทั้งที่มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่มีก็ตาม) ที่ต้องการเข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเมือง Ishinomaki เข้ามาลงทะเบียนกับ IDRAC เพื่อแสดงความจำนงในการให้ความช่วยเหลือและแจ้งกิจกรรมที่องค์กรสามารถให้ความช่วยเหลือได้ 6) มีการจัดประชุม Plenary Session ของ NPOs เป็นประจำทุกคืน โดยจัดให้ผู้เข้าร่วมประชุมนั่งเป็นวงกลม เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยจะมีการสรุปเหตุการณ์ประจำวันของกิจกรรมอาสาสมัครที่เข้าร่วมกันทั้งหมด การพูดคุยถึงความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานและหารือถึงวิธีแก้ไขร่วมกัน และจากนั้นจะมีการประชุม Subcommittee ของ NPOs ที่รับผิดชอบในแต่ละกิจกรรมย่อย

เพื่อวางแผนเกี่ยวกับกิจกรรมที่จะต้องทำในวันรุ่งขึ้น 7) IDRAC หรือหัวหน้ากลุ่ม Subcommittee ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น เข้าร่วมประชุม Ishinomaki City Disaster Response Headquarter กับสภาท้องถิ่น และการประชุมสามฝ่ายระหว่างสภาท้องถิ่น กองกำลังป้องกันตนเอง และผู้แทน NPOs เพื่อรายงานข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมอาสาสมัครให้ทางราชการทราบ และนำข้อมูลที่จำเป็นที่ได้จากการประชุมกับภาครัฐไปแจ้งแก่ NPOs ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวางแผนการทำงานให้สอดคล้องกัน

ทุกภาคส่วน 8) อาสาสมัครลงมือปฏิบัติงานตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย โดยมีหัวหน้ากลุ่มย่อยของแต่ละกิจกรรมคอยควบคุมดูแลการทำงาน

ประสบการณ์ในการบริหารจัดการอาสาสมัครภัยพิบัติในเหตุภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku ที่ผ่านมา ยังได้สะท้อนให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานประสานงานมากมาย โดยเฉพาะในการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากรูปแบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ (Centralization) และระบบระเบียบราชการ ที่ค่อนข้างยุ่งยาก ส่งผลให้การขอข้อมูลหรือการจัดการในเรื่องเร่งด่วนมีความล่าช้า ซึ่งส่งผลให้การปฏิบัติงานของฝ่ายอื่น ๆ ในพื้นที่มีปัญหาตามไปด้วย นอกจากนี้ แม้ในหลาย ๆ ครั้ง ฝ่ายรัฐบาลจะยินดีรับฟังข้อเสนอของ NPOs แต่ในการตัดสินใจในเรื่องใหญ่ เช่น งบประมาณ ก็จะเป็นการตัดสินใจโดยภาครัฐเท่านั้น หรือในกิจกรรมบางอย่างก็อาจจะได้รับการควบคุมจากภาครัฐอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ในเรื่องการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวของผู้ประสบภัย และสิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญคือ รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับ disaster coordination หรือการดำเนินกิจกรรมสร้างความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับเหตุภัยพิบัติ โดยเฉพาะในช่วงที่ไม่มีเหตุภัยพิบัติ

ในขณะที่ ประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อให้กลไกการทำงานและโครงสร้าง
เชิงสถาบันและองค์กรที่มีต้องอาศัยความต่อเนื่องและเข้มแข็งของเครือข่าย
ความร่วมมือ การเตรียมพร้อมเพื่อตั้งรับเหตุการณ์จึงมีความจำเป็น หากแต่
รัฐบาลยังไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินการในกิจกรรมเช่นนี้มากนัก³

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะต่อประเทศไทย

ความแตกต่างระหว่างการทำกิจกรรมของอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือ
เหตุภัยพิบัติระหว่างเหตุแผ่นดินไหว Kobe ในปี พ.ศ. 2538 และเหตุภัยพิบัติ
ภูมิภาค Tohoku ปี พ.ศ. 2554 ที่เห็นได้ชัดเจนคือ บทบาทและการมีส่วนร่วม
ของ NPOs และอาสาสมัคร ในเหตุแผ่นดินไหว Kobe ปี พ.ศ. 2538
ยังไม่มีกลไกการทำงานผ่านโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่เป็นระบบ
ยังไม่มีช่องทางการรับความช่วยเหลือจากภาคเอกชนหรืออาสาสมัคร
รายบุคคลที่เป็นระบบชัดเจน ดังนั้น แต่ละองค์กร แต่ละบุคคล จึงทำงาน
ในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างให้ความช่วยเหลือ หรือบางองค์กร
อาจจะติดต่อผ่านเครือข่ายที่ตนเองรู้จัก ผ่านรัฐบาลท้องถิ่น ผ่านการติดต่อ
โดยช่องทางส่วนตัวของแต่ละคน และยังไม่มีระบบของการสำรวจอุปสงค์
อุปทาน หรือความพร้อมของแต่ละองค์กรในการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือ
และความต้องการความช่วยเหลือของผู้ประสบภัยในพื้นที่ ดังนั้น ในการให้
ความช่วยเหลือจึงเป็นไปอย่างค่อนข้างลำบากและสับสน

จากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่น มีการพัฒนาโครงสร้าง
เชิงสถาบันและองค์กรเพื่ออำนวยความสะดวก จัดระเบียบ และเพิ่ม

³ สัมภาษณ์ผู้แทนจากองค์กร Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council, ธันวาคม พ.ศ. 2562.

ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการศึกษาพบว่า การรับรองสถานะขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ภายใต้กฎหมายส่งเสริมการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPO Law) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของอาสาสมัคร และการมีกลไกการทำงานผ่านการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรอย่างเป็นระบบ การมีกฎหมายช่วยสร้างความโปร่งใสในการทำกิจกรรม และส่งเสริมให้ประชาชนบริจาคเงินเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของ NPOs ที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย ให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ และการรับรองสถานะทำให้การทำงานของอาสาสมัคร NPOs และการประสานงานกับภาครัฐได้รับการอำนวยความสะดวก การรับทุนหรือเงินบริจาคในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี ซึ่งส่งผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเหตุภัยพิบัติภูมิภาค Tohoku มีความแตกต่างและพัฒนาไปจากเมื่อครั้งเกิดเหตุแผ่นดินไหว Kobe อย่างเห็นได้ชัด

นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้การบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการมีกฎหมายที่ส่งเสริมการทำกิจกรรมและความโปร่งใสของ NPOs ได้แก่ 1) การจัดโครงสร้างการทำงานของอาสาสมัครรายบุคคลผ่านศูนย์อาสาสมัครภัยพิบัติ 2) การมีกลไกการประสานงานที่เป็นระบบและเตรียมการล่วงหน้า ช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นระเบียบเรียบร้อย และ 3) ระบบการลงทะเบียนอาสาสมัครและ NPOs ช่วยให้เกิดการทำงานที่ตรงกับความเชี่ยวชาญของหน่วยงานและอาสาสมัคร

จากการศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น และเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย แม้จะพบเห็นการมีส่วนร่วมในการเข้าให้ความช่วยเหลือของอาสาสมัครและองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศไทยเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติมาเป็นระยะ ๆ หากแต่ยังขาดการส่งเสริมบทบาทผ่านกลไกอย่างเป็นทางการของตัวแสดงเหล่านี้ โดยเฉพาะอาสาสมัครที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานภาครัฐ แม้จะมีการสนับสนุนบทบาทการมีส่วนร่วมของอาสาสมัคร แต่อาสาสมัครส่วนใหญ่ที่สามารถเข้ามาทำหน้าที่ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่มีนั้น มักจะเป็นอาสาสมัครที่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานรัฐบาลมากระยะหนึ่งแล้ว ทั้งที่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อมีเหตุภัยพิบัตินั้น มักจะมีอาสาสมัครรายบุคคลซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือ NPOs จำนวนมาก ที่ต้องการเข้าให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัย แต่รัฐบาลไทยยังขาดช่องทางหรือกลไกที่จะอำนวยความสะดวกให้พวกเขาเหล่านั้น ได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยแบบมีส่วนร่วมเชิงสร้างสรรค์ได้ หรือเป็นการทำกิจกรรมอาสาสมัครที่ในลักษณะต่างคนต่างทำผ่านช่องทางการติดต่อส่วนตัว โดยขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบ ดังนั้น เพื่อที่จะส่งเสริมศักยภาพการทำงานของอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในประเทศไทย ให้อยู่ภายใต้การจัดการเชิงโครงสร้างสถาบันและองค์กรที่เป็นระบบ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของประเทศไทยเพื่อรองรับการทำงานของอาสาสมัครในการเตรียมพร้อมตั้งรับภัยพิบัติ ดังนี้ 1) ขยายค่านิยม อาสาสมัคร ใน พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้ครอบคลุมอาสาสมัครประเภทอื่น นอกเหนือจากอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน 2) สร้างกลไกการทำงาน

แบบบูรณาการโดยระบุบทบาทของสถาบันไม่เป็นทางการไว้ในแผนปฏิบัติการในระดับชาติและท้องถิ่น 3) สร้างระบบฐานข้อมูลอาสาสมัคร และองค์กรภาคประชาสังคมที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ 4) กำหนดบทบัญญัติที่เอื้อให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ป้องกันการปกปิดข้อมูล เพื่อให้เกิดความร่วมมือเชิงสร้างสรรค์ 5) จัดตั้งศูนย์จัดการอาสาสมัครภัยพิบัติ ภายใต้สังกัดสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในแต่ละพื้นที่ของประเทศ 6) ส่งเสริมการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม และให้เกิดการขยายตัวของกิจกรรมอาสาสมัครอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ 7) การสร้างความยั่งยืนแก่องค์กรภาคประชาสังคม โดยส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ สานต่อ และความร่วมมือจากคนในชุมชน ในกิจกรรมอาสาสมัครด้านภัยพิบัติ

เอกสารอ้างอิง

- Atsumi, T. & Goltz, J. D. (2014). Fifteen years of disaster volunteers in Japan: A longitudinal fieldwork assessment of a disaster non-profit organizations. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 32(1), 220-240.
- Avenell, S. (2012). From Kobe to Tohoku: The potential and the peril of a volunteer infrastructure. In J. Kingston (Eds), *Natural disaster and nuclear crisis in Japan: Response and recovery after Japan's 3/11*. London and New York: Routledge. 53-77.
- Fisker-Nielsen, A. (2012). Grassroots responses to the Tohoku earthquake of 11 March 2011: Overcoming the dichotomy between victim and helper. *Anthropology Today*, 28(3), 16-20.
- Japanese Red Cross Society. (2015). *Japan: Earthquake and tsunami*. Tokyo: Japanese Red Cross Society.
- Sakamoto, M. (2012). "The rise of NGOs in emergency relief in the Great East Japan Earthquake", *Japan Social Innovation Journal*, 2(1). 25-35.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2554). *กลุ่มผลประโยชน์กับการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย: พลวัตรของการเปลี่ยนแปลงและนโยบายที่มีต่อประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

นรินทร์ ดำรงชัย. (2560). บทเรียนจากญี่ปุ่น: ปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการเพื่อความอยู่รอดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ. *วารสารการจัดการสมัยใหม่*, 15(2), 1-12.

ศิริพร วัชวัลลข. (2562). *ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์: นโยบาย กลไก และตัวแสดง*. กรุงเทพฯ : ศูนย์ประสานงานโครงการวิจัยเชิงนโยบาย (ด้านสถาบันการเมืองและนโยบายต่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สัมภาษณ์

Mr. Masaharu Nakagawa from 3.11 Future Support Association,
Ishinomaki, Japan

Mr. Shingo Kobayashi from Peace Boat Disaster Relief, Tokyo, Japan

Ms. Ikuno Suzuki from Peace Boat Disaster Relief, Tokyo, Japan

บทที่ 3

การบริหารจัดการตามมาตรการในการขดเขย เพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว ของจังหวัดคุมะโมะโตะ

วรรณวลี อุนรป็น¹

บทคัดย่อ

ด้วยสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนวงแหวนแห่งไฟ (Ring of Fire) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่มักประสบปัญหาด้านภัยพิบัติอยู่เสมอ ในระหว่างวันที่ 16 เมษายน 2559 ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ขนาดความรุนแรง 7.0 (Mw) สร้างความเสียหายแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดคุมะโมะโตะและจังหวัดใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยอย่างเร่งด่วน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะได้ประสบปัญหาด้วยมีข้อจำกัดด้านการหาพื้นที่ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะก็สามารถ

¹ อาจารย์ ดร. สำนักนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ดำเนินการจัดการและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยได้ เนื่องจากการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในทุกระดับ ตลอดจนมีการวางแผนและการสั่งการอย่างมีระบบ

คำสำคัญ: ธรรมชาติ/การฟื้นฟู/บ้านพักชั่วคราว

1. บทนำ

ในระหว่างวันที่ 14-15 เมษายน 2559 ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) ประเทศญี่ปุ่น โดยเหตุการณ์ครั้งนี้ได้เกิดแผ่นดินไหวนำ (Foreshock) ขนาด 6.2 (Mw) และแผ่นดินไหวตาม (Aftershock) มากถึง 800 ครั้ง ก่อนที่จะเกิดแผ่นดินไหวขนาดความรุนแรง 7.0 (Mw) ในวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2559 ซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดคุมาโมโตะและจังหวัดใกล้เคียงเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะต้องเร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินไปจนกระทั่งการฟื้นฟูบูรณะ บทความเรื่อง “การบริหารจัดการตามมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัดคุมาโมโตะ” นี้ ต้องการนำเสนอเรื่องการบริหารจัดการตามมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัดคุมาโมโตะตามหลักธรรมาภิบาลในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ซึ่งได้แก่ความคุ้มค่าอันจะบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ประสบภัยซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2. แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลกับการจัดการภัยพิบัติ

หลักธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี การติดต่อสื่อสาร และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งก็รวมไปถึงการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติด้วยการที่จะดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายใต้กรอบแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีนั้น หน่วยงานทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง (ฉวีลวดี บุรีกุล, 2546)

นอกจากนี้หลักธรรมาภิบาลยังถูกกล่าวถึงในมิติด้านการบริหารงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่มีความเที่ยงธรรม มีความซื่อสัตย์ สุจริต มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งผู้ปฏิบัติงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลก็ต้องมีจิตสำนึกที่ดีในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำลงไป มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน และต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการประเมินผล ตลอดจนการยอมรับผลจากการตัดสินใจร่วม และงานต่าง ๆ ที่ได้ปฏิบัติไปนั้นจะต้องสามารถตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ (ฉวีลวดี บุรีกุล, 2546)

สำหรับกรอบแนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลด้านภัยพิบัตินั้น มุ่งเน้นในการกำกับดูแล และการประสานงานด้านภัยพิบัติของหน่วยงานในทุกระดับ เพื่อให้รัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล สามารถสร้างความเชื่อมั่นและเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย ว่ารัฐบาลมีศักยภาพเพียงพอในการจัดการด้านภัยพิบัติเป็นอย่างดี (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2562;

United Nations Development Programme [UNDP], 2013) ซึ่งนั่นหมายถึงการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้แนวคิดตามหลักธรรมาภิบาลด้านภัยพิบัตินั้น ไม่เพียงแต่เป็นการให้บริการของรัฐตามหน้าที่ที่พึงกระทำเท่านั้น แต่ยังมีจุดประสงค์เพื่อลดจำนวนผู้เปราะบางทางสังคมอันเป็นผลมาจากภัยพิบัติอีกด้วย (Tierney, 2012)

3. ประเทศญี่ปุ่นกับมาตรการขดเชยเพื่อการฟื้นฟู

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวไม่เฉพาะในรูปของเงินชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่อยู่อาศัยเสียหายหรือพังทลาย หรือบาดเจ็บ พิการ ไปจนถึงเสียชีวิต แต่ยังให้ความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางด้านจิตใจแก่ผู้ประสบภัยอีกด้วย โดยพระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติ พ.ศ. 2490 หรือ Disaster Relief Act (1947) ได้อธิบายประเภทของกิจกรรมบรรเทาทุกข์ไว้ในมาตรา 23 ดังนี้ (The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies [IFRC], 1984)

- 1) การจัดหาที่พัก (รวมถึงที่อยู่อาศัยชั่วคราวฉุกเฉิน)
- 2) การแจกจ่ายข้าวสวดยและอาหารอื่น ๆ ตลอดจนน้ำดื่ม
- 3) การจัดและ/หรือให้ยืมเสื้อผ้า เครื่องนอนและสิ่งจำเป็นพื้นฐานอื่น ๆ
- 4) การดูแลด้านการแพทย์และการคลอดบุตร
- 5) การช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 6) การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วน

7) การแจกจ่ายและ/หรือเงินกู้ การจัดหาเงินทุนอุปกรณ์และวัสดุที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

8) การแจกจ่ายอุปกรณ์การเรียน

9) การฝังศพ

10) เรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวในวรรคก่อนตามที่กำหนดโดยกฎหมายของรัฐบาล

นอกจากนี้พระราชบัญญัติตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน (Disaster Countermeasures Basic Act 1997 (พ.ศ. 2540) ยังได้อธิบายมาตรการต่าง ๆ ในกรณีฉุกเฉินไว้ในส่วนที่ 5 มาตราที่ 50 มาตรการฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยพิบัติ (Disaster Emergency Measures) ไว้ดังนี้ (Asian Disaster Reduction Center Japan, 1997)

1. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการออกและส่งคำเตือน คำแนะนำหรือคำสั่งในการอพยพ

2. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการฉุกเฉิน เช่น การดับเพลิง การป้องกันน้ำท่วม

3. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และการคุ้มครองผู้ประสบภัย

4. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนในกรณีฉุกเฉินของเด็กและนักเรียนในโรงเรียนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

5. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูสถานประกอบการและอุปกรณ์ชั่วคราว

6. มาตรการที่เกี่ยวกับความสะอาด การควบคุมโรคระบาด การสาธารณสุขและสุขภาพ

7. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรม การควบคุม การจราจร และการรักษาระเบียบทางสังคม

8. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งในกรณีฉุกเฉิน

9. มาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันภัยพิบัติหรือ การแผ่ขยายของภัยพิบัติ

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังมีพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษกรณี ภัยพิบัติแผ่นดินไหว Act on Special Measures for Earthquake Disaster Countermeasures (Act No.111 of 1995) อีกฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ได้นำบทเรียนที่ได้รับจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวใหญ่ในเมืองโกเบ (Kobe) เมื่อปี พ.ศ. 2538 มาใช้ในการร่างตัวบท โดยหนึ่งในประเด็นที่น่าสนใจ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือการจัดทำแผน 5 ปี ในการตอบโต้ภัยพิบัติ การจัดทำงบประมาณพิเศษ ตลอดจนการพัฒนาระบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริม งานวิจัยเกี่ยวกับแผ่นดินไหว เพื่อประโยชน์ในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตราที่ 2 โดยแผนการจัดการภัยพิบัติ ขั้นพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan) นั้น เป็นแผนระยะยาว ที่มุ่งเน้นในเรื่องการจัดการภัยพิบัติขั้นพื้นฐาน ตลอดจนกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติการดังกล่าว ในการจัดการภัยพิบัติในทุกระดับชั้น (A National Law Desk Survey, 2012)

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้กำหนดรายละเอียดไว้ในเอกสาร White Paper Disaster Management in Japan เป็นประจำทุกปี ดังตัวอย่างของปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) The White Paper Disaster Management in Japan 2015 Summary ซึ่งได้ระบุเนื้อความเกี่ยวกับ มาตรการการฟื้นฟูบูรณะ โดยได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบ

ความปลอดภัยของที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ประสบภัย ดังนี้ (Cabinet Office Japan, 2015)

1. การให้คำจำกัดความของที่อยู่อาศัยฉุกเฉินชั่วคราวและวิธีการในการจัดการสิ่งของบริจาค
2. การสร้างความสมดุลระหว่างเงื่อนไขในการระดมทุนและมาตรการอื่น ๆ (เช่นมาตรการสำหรับผู้มีรายได้น้อย)
3. แนวทางในการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยถาวร
4. แนวทางในการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยฉุกเฉิน

การที่ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญและออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งในด้านการเตรียมความพร้อม การตั้งรับและการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะนั้นถือเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวเป็นเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่อาจคาดเดาถึงวันและเวลาที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าได้ ฉะนั้นการจัดเตรียมแผนงานและการสร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการตั้งรับและตอบโต้ต่อภัยพิบัติ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐบาลพึงกระทำ

4. การบริหารจัดการตามมาตรการในการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัดคุเมโมโตะ

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีระบบและขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยที่ดี แต่สำหรับจังหวัดคุเมโมโตะแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังไม่มีประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยมากนัก เนื่องจากจังหวัดคุเมโมโตะไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหว เมื่อเทียบกับพื้นที่ของจังหวัดอื่น ๆ ใน

ประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นเมื่อมีเหตุการณ์แผ่นดินไหวซึ่งสร้างความเสียหายในวงกว้างเกิดขึ้นในจังหวัดคุมะโมะโตะ จึงมีปัญหามากมายประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามมาตรการการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ ทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ไม่สามารถลดขั้นตอนหรือย่นระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการหาที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัย ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจาก 1. จังหวัดคุมะโมะโตะมีความเป็นเมืองและไม่มีพื้นที่โล่งขนาดใหญ่ การจะหาพื้นที่ก่อสร้างชุมชนบ้านพักชั่วคราวที่มีความเหมาะสมในเขตเมืองจึงเป็นเรื่องยาก ดังนั้นที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยบางส่วนจึงต้องอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลชุมชน 2. จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 14-16 เมษายน 2559 ยังมีการเกิดแผ่นดินไหวตามมาอย่างต่อเนื่องส่งผลให้การดำเนินการในการสร้างบ้านพักชั่วคราวไม่สามารถทำได้ในทันที เนื่องจากเหตุผลด้านความปลอดภัยในการก่อสร้างอาคารบ้านพักชั่วคราว

ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเช่าที่ดินจากประชาชนเพื่อใช้เป็นพื้นที่ก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัย ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะจะไม่สามารถจัดสร้างบ้านพักชั่วคราวได้ในทันที แต่ชุมชนบ้านพักอาศัยชั่วคราวก็สามารถสร้างเสร็จได้ภายในระยะเวลาอันสั้น และได้มีการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวในทันที

การปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยของจังหวัดคุมะโมะโตะนั้น ถือว่าสามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน แม้ว่าจะไม่สามารถทำการก่อสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวได้ในทันที

แต่ก็สามารถดำเนินการจนบรรลุตามแผนที่ได้วางไว้ สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจแก่ประชาชนได้อย่างเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขและปัญหาที่รัฐบาลต้องประสบดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้

5. กระบวนการและมาตรการในการฟื้นฟูบูรณะเกี่ยวกับที่พักอาศัยของจังหวัดคุเมโมะโตะ

กระบวนการและการดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีลักษณะเป็นการประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในระดับส่วนกลางนั้น จะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลในภาพรวมและให้ความช่วยเหลือในช่วงภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อต้องการให้การดูแลช่วยเหลือและสั่งการจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ส่วนกลางยังให้ความช่วยเหลือในเรื่องของงบประมาณด้านการเยียวยาและฟื้นฟูอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลในระดับท้องถิ่นก็มีหน้าที่ในการบริหารจัดการตลอดจนดูแลสั่งการด้านการวางแผนฟื้นฟู การสร้างที่พักอาศัยทั้งที่เป็นบ้านพักชั่วคราวและบ้านพักถาวรให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ ทั้งนี้ในการบริหารจัดการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ใช้ระบบฐานข้อมูลกลางโดยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการสำรวจและประสานงานด้านข้อมูลเพื่อให้เป็นข้อมูลกลางที่หน่วยงานรัฐในทุกระดับใช้ร่วมกัน² ซึ่งเป็นการประหยัดต้นทุน (Cost) ประหยัดทรัพยากร (Resources) และ

² สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อ กรกฎาคม 2561

ประหยัดเวลา (Time) กล่าวคือ หากเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้น ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ขั้นตอนแรก ๆ เช่น การช่วยชีวิตผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน การอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในศูนย์อพยพชั่วคราว (Evacuation Center) ไปจนถึงขั้นตอนของการพิจารณาที่ตั้งในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว³ และหลังจากการก่อสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราว⁴ เสร็จสิ้นลง จึงจะเป็นกระบวนการย้ายผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราว เพื่อรอการย้ายไปพักอาศัยยังบ้านพักอาศัยถาวรต่อไป

สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัยในเหตุการณ์แผ่นดินไหวของจังหวัดคุมาโมโตะ เมื่อวันที่ 14-16 เมษายน 2559 ที่ผ่านมานั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ ทั้งสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะ และเทศบาลได้ดำเนินการพิจารณาตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูและสิ่งการในการสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยเป็นผู้กำหนดแผนการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยผู้ซึ่งพักอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพชั่วคราวไปยังบ้านพักอาศัยชั่วคราวในเขตจังหวัดคุมาโมโตะ โดยในเบื้องต้นสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะจะเป็นผู้สั่งการให้มีการจัดตั้ง

³ จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะระหว่างวันที่ 14-16 เมษายน 2559 มีผู้ประสบภัยทั้งสิ้นจำนวน 42,988 คน หรือ 18,506 ครอบครัว โดยรัฐบาลได้เตรียมการสร้างบ้านชั่วคราวแบบธรรมดา เพื่อรองรับผู้ประสบภัยเอาไว้ทั้งสิ้น 4,303 หลัง ในส่วนของที่พักชั่วคราวแบบเป็นห้องชุด มีผู้ประสบภัยพักอาศัยอยู่จำนวนทั้งสิ้น 31,051 คน หรือ จำนวน 12,362 ครอบครัว (ห้อง) และที่พักของรัฐบาลซึ่งมีจำนวนผู้ประสบภัยพักอาศัยอยู่จำนวนทั้งสิ้น 1,555 คน หรือ 723 ครอบครัว

สำนักงานฟื้นฟูและบูรณะจังหวัดคุมาโมโตะ (The Kumamoto Earthquake Recovery and Reconstruction Headquarters) ขึ้นตามแผนการปฏิบัติงานดังนี้

1. การอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในศูนย์อพยพ (Evacuation Center)

สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้จัดตั้งศูนย์อพยพชั่วคราวขึ้นจำนวน 855 ศูนย์เพื่อรองรับผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 183,882 คน ระยะเวลาที่ผู้ประสบภัยได้พักอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพ คือระหว่างเดือนเมษายน-ตุลาคม 2559 (Church World Service [CWS], 2016) โดยเริ่มเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยเข้าพักในบ้านพักอาศัยชั่วคราวได้ในเดือนกันยายน 2559 (Japan Platform, 2016)

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

ในส่วนของการอพยพผู้ประสบภัยออกจากศูนย์อพยพ (Evacuation Center) นั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้ดำเนินการจัดสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวขึ้นในเดือนมิถุนายน 2559 โดยบ้านพักอาศัยชั่วคราวกลุ่มแรกแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม (ในเขตเมือง) ในขณะที่บางส่วนแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2559 หลังจากนั้น สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมาโมโตะได้อนุญาตให้ผู้ประสบภัยบางส่วนทยอยเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราว จนกระทั่งมีการประกาศปิดศูนย์อพยพในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559 เมื่อผู้ประสบภัยทั้งหมดได้ย้ายเข้าไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราวแล้ว

สำหรับบ้านพักอาศัยชั่วคราวนั้นในจังหวัดคุเมโมะโตะนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 20,209 หลัง ซึ่งตั้งอยู่ทั้งในและนอกตัวจังหวัดคุเมโมะโตะสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ (Japan Platform, 2016)

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

หลังจากผู้ประสบภัยได้เข้าพักอาศัยยังบ้านพักอาศัยชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว ผู้ประสบภัยก็ต้องเตรียมตัวเพื่อย้ายเข้าไปพักอาศัยยังบ้านพักอาศัยถาวร โดยกรณีของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น พบว่ามีผู้ประสบภัยบางส่วนได้ดำเนินการซ่อมแซมและสร้างบ้านพักอาศัยถาวรของตนเอง ในขณะที่ตัวรัฐบาลท้องถิ่นเองก็มีแผนในการสร้างบ้านพักถาวรให้กับผู้ประสบภัยด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งซึ่งมีข้อจำกัดทางการเงินที่จะใช้ในการซ่อมแซมหรือสร้างบ้านพักถาวรของตนเอง กรณีนี้จึงเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาขยเวลาให้ผู้ประสบภัยที่มีข้อจำกัดเหล่านี้ให้สามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปอีก 1 ปี เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถมีที่พักอาศัยในขณะที่ต้องจัดการกับปัญหาของตนได้

จากการสังเกตตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 การอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปยังขั้นตอนที่ 2 การอพยพผู้ประสบภัยจากศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว (Temporary Housing) และขั้นตอนที่ 3 การย้ายจากบ้านพักอาศัยชั่วคราว

ไปยังบ้านพักอาศัยถาวร (Permanent Housing) นั้น พบว่าการสั่งการในขั้นตอนที่ 1 มีความรวดเร็วมาก เนื่องจาก รัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการโดยมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยและโรงเรียนในเขตจังหวัด คุมะโมะโตะเพื่อใช้พื้นที่ขนาดใหญ่ เช่น สนามกีฬาในร่ม (Indoor Stadium) เป็นศูนย์อพยพให้กับผู้ประสบภัย

อย่างไรก็ตาม การสั่งการและการปฏิบัติงานในขั้นตอนที่ 2 การอพยพผู้ประสบภัยจากศูนย์อพยพ (Evacuation Center) ไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว (Temporary Housing) นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ในทันที ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ กล่าวคือ 1. ปัญหาในการหาที่ดินที่มีความเหมาะสมเพื่อสร้างชุมชนบ้านที่ชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัย และ 2. ปัญหาการเกิดแผ่นดินไหวตามมาอย่างต่อเนื่อง หลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ 14-16 เมษายน 2559 ส่งผลให้การดำเนินการในการสร้างบ้านพักชั่วคราวไม่สามารถทำได้ในทันที ดังนั้นผู้ประสบภัยจึงต้องอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพในระยะเวลาที่ยาวนานกว่าที่ควร จนกว่าจะสามารถย้ายไปยังบ้านพักชั่วคราวได้ ในขั้นตอนที่ 2 นี้ สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะ จึงได้เริ่มดำเนินการจัดสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวในเดือนมิถุนายน 2559 โดยบ้านพักชั่วคราวกลุ่มแรกแล้วเสร็จในเดือนตุลาคม (ในเขตเมือง) และกลุ่มต่อมาแล้วเสร็จในเดือนพฤศจิกายน 2559 จากนั้นจึงได้อนุญาตให้ผู้ประสบภัยทยอยเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวจนกระทั่งสามารถประกาศปิดศูนย์อพยพในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2559

แม้ว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะเป็นไปด้วยความล่าช้า ด้วยติดปัญหาบางประการที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุมะโมะโตะก็มีแผนการดำเนินการ

ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว ดังปรากฏใน
ตารางที่ 1 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 1 แผนการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราว จังหวัดคุมาโมโตะ

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	110	4,303	98	4,052

ข้อมูล ณ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2559

ที่มา: The Earthquake Engineering Field Investigation Team [EEFIT], 2016

จากตาราง แสดงถึงจำนวนที่พักอาศัยชั่วคราวที่มีการวางแผนและได้ก่อสร้างจริงในระยะเวลา 6 เดือนหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว โดยการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวนั้น จำนวนบ้านพักชั่วคราวกว่า 90% อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบภายในจังหวัดคุมะโมะโตะ(The Earthquake Engineering Field Investigation Team [EEFIT], 2016 ทั้งนี้ สำนักงานเขตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) ได้ดำเนินการสั่งการเพื่อขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเข้าไปตรวจสอบขอบเขตความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อนำข้อมูลนั้นมาวางแผนงานในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวด้านที่อยู่อาศัยเพื่อรองรับผู้ประสบภัยที่จำเป็นต้องเข้ามาพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวต่อไป

6. บทสรุป

แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะจะประสบปัญหาในการบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวด้วยข้อจำกัดด้านพื้นที่ และจำนวนแผ่นดินไหวตามที่มีมากจนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวได้ในทันที จนส่งผลให้ผู้ประสบภัยต้องอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพมากกว่าที่ควร เพราะไม่สามารถย้ายออกมาพักยังบ้านพักชั่วคราวได้ แต่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะก็สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยได้เป็นอย่างดี เนื่องจากสำนักงานเขตการปกครองท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto Prefectural Government Office) นั้น มีอิสระในการดำเนินการสั่งการวางแผนฟื้นฟู และบริหารจัดการด้านที่พักอาศัยทั้งที่เป็นทั้งบ้านพักชั่วคราว

และบ้านพักถาวรให้กับประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ อีกทั้งลักษณะการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูบูรณะของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดชุมมะโตะที่อยู่ในรูปของการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง โดยมีการจัดทำฐานข้อมูลกลางนั้น เอื้อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องเสียเวลา หรือเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบข้อมูล หรือรอการตัดสินใจจากส่วนกลางในทุกเรื่อง ซึ่งเป็นการประหยัดต้นทุน (Cost) ประหยัดทรัพยากร (Resources) และประหยัดเวลา (Time) จึงเกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานและการตรวจสอบความถูกต้องก่อนเข้าสู่ระบบ ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในทุกระดับก็สามารถอ้างอิงข้อมูลจากฐานข้อมูลนั้นได้ โดยไม่ต้องสอบถามย้อนไปมา ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบก็สามารถได้รับการช่วยเหลือเยียวยาได้รวดเร็วขึ้น ซึ่งก็เป็นการบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2562). *ประกาศเจตนารมณ์ นโยบาย การกำกับดูแลองค์กรที่ดี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2563, จาก http://www.disaster.go.th/th/cms-download_content.php?did=5666
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). ธรรมนูญ: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่, *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 1(2). สืบค้นเมื่อ 22 เมษายน, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมนูญ%3A_หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่
- A National Law Desk Survey. (2012). *Background report law and regulation for the reduction of risk from Natural Disasters in Japan*. 2012. Retrieved July 20, 2017 from <http://drr-law.org/resources/Japan-Desk-Survey.pdf> (accessed).
- Cabinet Office Japan. (2015). *White paper disaster management in Japan 2015*. Retrieved March 10, 2017, from http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf
- Church World Service (CWS). (2016). Final report on Kumamoto earthquakes response. Retrieved July 20, 2017) https://www.cwsjapan.org/wp-content/uploads/2017/09/Narrative-Report_Kumamoto.pdf
- Japan Platform. (2016). *APAN PLATFORM aid to victims of the Kumamoto earthquakes (emergency response to earthquake in Kumamoto) FY 2016 report*. Retrieved July 20, 2017, จาก http://www.japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report_en.pdf

- The Asian Disaster Reduction Center Japan. (1997). *Disaster countermeasures basic act. 1997*, Retrieved June 10, 2017, from <http://www.adrc.asia/documents/law/DisastervCountermeasuresBasicAct.pdf>
- Tierney, K. (2012). Disaster governance: Social, political, and economic dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 341-363. Retrieved from September 5, 2020, from <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618>
- The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). (1984). *Disaster relief act*. Retrieved June 10, 2017, from <http://www.ifrc.org/docs/idrl/502EN.pdf>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2013). *Issue brief: Disaster risk governance*. Retrieved September 5, 2020, from http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/disaster/Issue_brief_disaster_risk_reduction_governance_11012013.pdf
- The Earthquake Engineering Field Investigation Team (EEFIT). (2017). *The Kumamoto Japan earthquake of 14 and 16 April 2016*. Retrieved January 18, 2017, from https://www.researchgate.net/publication/318207568_The_Kumamoto_Japan_Earthquakes_of_14_and_16_April_2016_A_Field_Report_by_EEFIT_mM8

บทที่ 4

การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA)

พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์¹

บทคัดย่อ

ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) มะม่วงจากประเทศไทยได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีนำเข้าประเทศญี่ปุ่นเป็นร้อยละ 0 แต่การส่งออกมะม่วงของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นก็ยังไม่เพิ่มขึ้นอย่างถาวร และลดลงอย่างมากในบางช่วงเวลา งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาว่า สิ่งใดเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น โดยจะศึกษาครอบคลุมทั้งด้านการส่งออกของประเทศไทยที่เป็นด้านอุปทานของมะม่วง และด้านการนำเข้าของประเทศไทยที่เป็นด้านอุปสงค์ต่อมะม่วง

¹ รศ.ดร.พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

งานวิจัยพบว่าประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเป็นอย่างมาก ทาง การญี่ปุ่นจึงมีความเข้มงวดในการควบคุมตรวจสอบผักและผลไม้ที่อนุญาตให้นำเข้าประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น ถึงแม้ทางการไทยจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น แต่ปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นยังน้อยกว่าปริมาณการส่งออกที่สามารถเป็นได้ เนื่องจากอุปสรรคทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ดังนั้น หน่วยงานทางการไทยจึงสามารถดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพิ่มเติมเพื่อลดอุปสรรคและเพื่อสนับสนุนการส่งออกมะม่วงทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน

ตัวอย่างของมาตรการด้านอุปสงค์ คือ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศหรือกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สามารถช่วยทำการตลาดโดยการดำเนินการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์มะม่วงจากประเทศไทยทั้งพันธุ์น้ำดอกไม้และพันธุ์มหาชนกให้เป็นที่รู้จักในตลาดญี่ปุ่น ตัวอย่างของมาตรการด้านอุปทาน คือ การเพิ่มช่องทางการยื่นเอกสารเพื่อการส่งออกมะม่วงผ่านทางระบบออนไลน์ และปรับเป็นระบบออนไลน์ทั้งหมดในระยะเวลาถัดไป

1. บทนำ

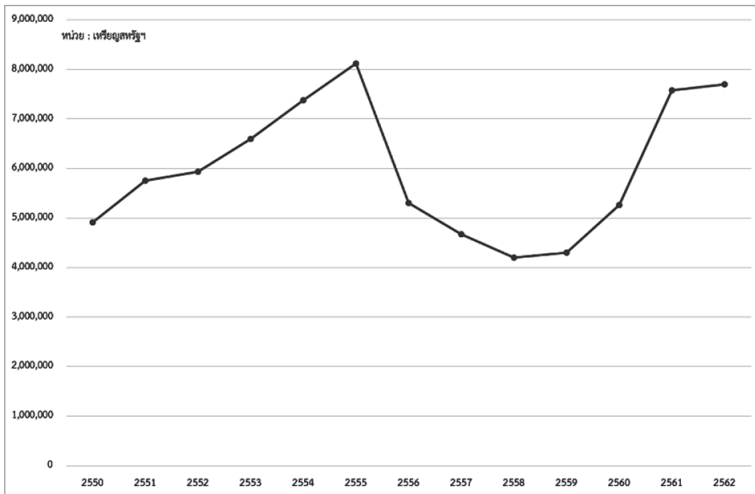
ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) ประเทศญี่ปุ่นให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศไทยในการส่งออกสินค้าเกษตร 7 ประเภท^{2, 3} ทั้งนี้ผลไม้

² สินค้าเกษตร 7 ประเภท ที่ญี่ปุ่นให้สิทธิพิเศษแก่ไทยภายใต้ JTEPA ได้แก่ เนื้อสัตว์ ประมง ผัก ผลไม้ ธัญพืช อาหารปรุงแต่ง และผลิตภัณฑ์นม

³ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2554)

เป็นหนึ่งในสินค้าเกษตร 7 ประเภทดังกล่าว ผลไม้ที่ประเทศญี่ปุ่นให้สิทธิในการลดภาษีเป็นร้อยละ 0 แก่ประเทศไทย ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เช่น อินทผลัม อะโวคาโด ฝรั่ง มะม่วง ในปี พ.ศ. 2562 มะม่วงมีมูลค่าส่งออกเป็นอันดับที่ 1 โดยมีมูลค่า 7,701,109 เหรียญสหรัฐฯ จากภาพที่ 1 มูลค่าการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2550-2555 แต่กลับลดลงอย่างมากจาก 8,125,864 เหรียญสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2555 เป็น 5,302,146 เหรียญสหรัฐฯ ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งคิดเป็นการลดลงร้อยละ 34.75 และยังคงลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2558 มูลค่าการส่งออกมะม่วงจึงเริ่มเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2559

ภาพที่ 1 มูลค่าการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น
ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562



ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เหตุใดการส่งออกมะม่วงของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นจึงลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2556 และมูลค่าการส่งออกมะม่วงจะกลับมาสู่แนวโน้มเดิมก่อนการลดลงในปี พ.ศ. 2556 ได้หรือไม่ และเหตุใดการลดอัตราภาษีนำเข้าเป็นร้อยละ 0 ให้แก่มะม่วงนำเข้าจากประเทศไทยภายใต้ JTEPA จึงไม่สามารถสนับสนุนให้การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างถาวร งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาว่า สิ่งใดเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น โดยจะศึกษาครอบคลุมทั้งด้านการส่งออกของประเทศไทยที่เป็นด้านอุปทานของมะม่วง และด้านการนำเข้าของประเทศไทยที่เป็นด้านอุปสงค์ต่อมะม่วง

2. กฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วงของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชเป็นอย่างมาก ทางกรญี่ปุ่นจึงมีความเข้มงวดในการควบคุมตรวจสอบผักและผลไม้ที่อนุญาตให้นำเข้า เช่น การกำหนดค่าปริมาณสารตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Limits : MRLs) ของสารเคมี การกำหนดให้มะม่วงสดและมังคุดสดต้องผ่านการอบไอน้ำเพื่อกำจัดแมลงวันผลไม้ก่อนการส่งออก และการกำหนดให้ผลไม้ทุกชนิดที่นำเข้าต้องมีใบรับรองสุขอนามัยพืช (Phytosanitary Certificate) กำกับไปด้วยทุกครั้งจากประเทศต้นทางของสินค้า

นอกจากนี้ ทางกรญี่ปุ่นยังกำหนดรายการพืชหรือผลผลิตพืชที่ห้ามนำเข้าจากประเทศต่าง ๆ เนื่องจากพืชหรือผลผลิตพืชดังกล่าวเป็นที่อาศัยของแมลงและโรคพืชร้ายแรง ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในประเทศญี่ปุ่น

หรือปรากฏอยู่เฉพาะบางพื้นที่ ยกเว้นมีการทำข้อตกลงระหว่างประเทศ และผ่านกรรมวิธีกำจัดศัตรูพืชที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม พืชหรือส่วนของ พืชบางชนิดที่ประเทศญี่ปุ่นอนุญาตให้มีการนำเข้าได้จะต้องผ่านการตรวจสอบ ณ แหล่งปลูกโดยกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ของประเทศไทย เพื่อรับรองว่าปลอดจากศัตรูพืชตามที่ทางการญี่ปุ่นกำหนด

หน่วยงานของทางการไทยโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ กระทรวงพาณิชย์ จึงมีข้อกำหนดและมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและ ส่งเสริมการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น และเพื่อให้ สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ และมาตรการการนำเข้ามะม่วงที่ทางการญี่ปุ่น กำหนดดังนี้

2.1 ข้อกำหนดและมาตรการการต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁴

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีข้อกำหนดและมาตรการการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นดังนี้

1) ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ พ.ศ. 2553

2) ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขการจดทะเบียนผู้ส่งออกผักและผลไม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

3) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชเป็น พืชควบคุมเฉพาะ พ.ศ. 2556

4) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดพืชเป็น พืชควบคุมเฉพาะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

⁴ กรมวิชาการเกษตร (2560)

5) ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบรับรองสุขอนามัย พ.ศ. 2552

มะม่วงเป็นพืชควบคุมเฉพาะสำหรับการส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะต้องผ่านการตรวจสอบเชื้อจุลินทรีย์ หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพมนุษย์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกรมวิชาการเกษตร (ตามประกาศหมายเลข 3 และ 4) ผู้ประสงค์จะส่งออกพืชควบคุมเฉพาะไปประเทศญี่ปุ่นจะต้องจดทะเบียนผู้ส่งออก หมายเลขทะเบียน JP-XX-XXX โดยยื่นคำร้องขอหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกผักและผลไม้ได้ที่กลุ่มจดทะเบียนและออกใบรับรอง กองพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าพืช กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียนเป็นผู้ส่งออกผักและผลไม้ไปต่างประเทศ มีอายุ 2 ปี นับจากวันที่ออกเอกสาร

นอกจากนี้ การส่งออกมะม่วงของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นยังมีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมดังนี้

1) ผู้ประสงค์จะส่งออกพืชควบคุมเฉพาะไปประเทศญี่ปุ่นต้องขอใบรับรองสุขอนามัย (Health Certificate) ก่อนการส่งออก

2) ผู้ประสงค์จะส่งออกมะม่วง ต้องยื่นผลทดสอบสารเคมีตกค้างที่ผ่านตามเกณฑ์ที่กำหนด ประกอบการขอใบรับรองสุขอนามัย (Health Certificate)

3) มะม่วงสดต้องผ่านการอบไอน้ำก่อนการส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น และผู้ประสงค์จะส่งออกต้องขอใบรับรองสุขอนามัยพืช (Phytosanitary Certificate) กำกับการส่งออกไปด้วยทุกครั้ง

2.2 ข้อกำหนดและมาตรการต่าง ๆ ของกระทรวงพาณิชย์

กระทรวงพาณิชย์มีข้อกำหนดและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วงของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นดังนี้

1) ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่องการส่งสินค้าและผลไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2546

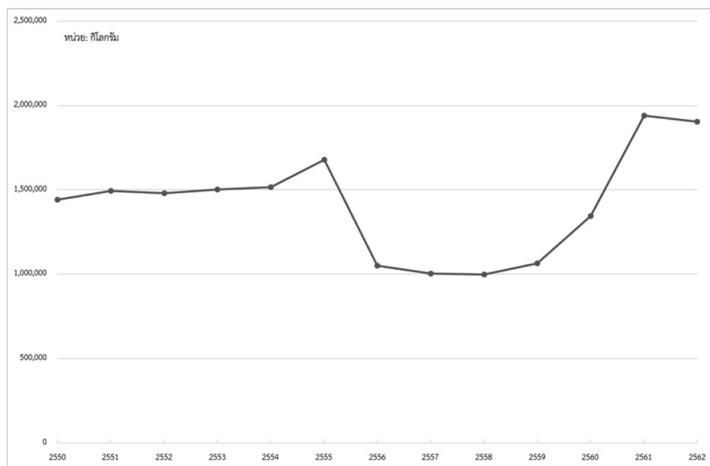
2) ประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องกำหนดชนิดหรือประเภทผักและผลไม้ที่ต้องมีหนังสือรับรองในการส่งออก พ.ศ. 2550

นอกจากมาตรการของทางการไทยแล้ว ทางการญี่ปุ่นยังมีมาตรการเพื่อตรวจสอบสารเคมีตกค้างมะม่วงนำเข้าจากประเทศไทย โดยภายใต้หมวด 3 มาตรา 26 ของกฎหมายสุขอนามัยอาหาร (Food Sanitation Law) ของประเทศญี่ปุ่น มะม่วงนำเข้าจากประเทศไทยต้องถูกตรวจสอบสารเคมีตกค้าง 2 ชนิด ได้แก่ (1) สารฆ่าแมลง Chlorpyrifos (agricultural chemical : organophosphorus insecticide) โดยห้ามไม่ให้มีปริมาณสารตกค้าง (MRLs) เกินกว่า 0.05 ppm (part per million) และ (2) สารฆ่าเชื้อรา Propiconazole (agricultural chemical : triazole fungicide) โดยห้ามไม่ให้มีปริมาณสารตกค้าง (MRLs) เกินกว่า 0.01 ppm (part per million) ทั้งนี้ ผู้ส่งออกมะม่วงของประเทศไทยที่ได้รับการยกเว้นการถูกตรวจสอบ เป็นผู้เข้าร่วมโครงการ “การจัดการสารเคมีในผักผลไม้เพื่อการส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น (control measure)” ที่กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีข้อตกลงไว้กับกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare : MHLW) ของประเทศญี่ปุ่น โดยจะได้รับการยกเว้นการกักกัน ณ ด่านทั่วประเทศญี่ปุ่น

3. สถานการณ์การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น

ภายใต้ JTEPA ประเทศญี่ปุ่นอนุญาตให้นำเข้ามะม่วงสดจากประเทศไทยได้ 7 พันธุ์ ได้แก่ หนังกกลางวัน พิมเสน น้ำดอกไม้ มหาชนก แรต เขียวเสวย และโชคอนันต์ โดยมะม่วงพันธุ์น้ำดอกไม้ไม่มีการส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นมากที่สุด รองลงมา คือ มะม่วงพันธุ์มหาชนก ภาพที่ 2 แสดงปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นที่น่าสังเกตว่า ปริมาณการส่งออกค่อนข้างคงที่อยู่ที่ประมาณ 1,500 ตันต่อปี ตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2550 และเพิ่มขึ้นเป็น 1,677.85 ตัน ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งคิดเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.74 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2554 และลดลงเหลือเพียง 997.60 ตัน ในปี พ.ศ. 2558 และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2559 จนมีปริมาณการส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นสูงสุดที่ 1,939.02 ตัน ในปี พ.ศ. 2561 เพิ่มขึ้นร้อยละ 44.04 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2560 ปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นลดลงอีกครั้งเป็น 1,904.40 ตัน ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งลดลงร้อยละ 1.79 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2561

ภาพที่ 2 ปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562



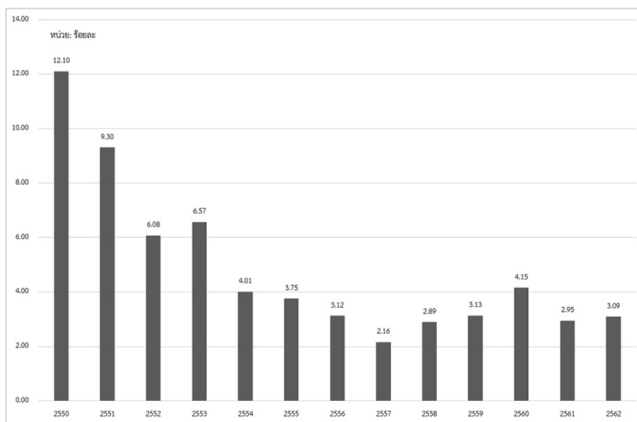
ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

ทั้งนี้ ปริมาณการส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 ที่มากกว่าปริมาณการส่งออกในช่วงปี พ.ศ. 2556-2559 มีสาเหตุมาจากการส่งออกมะม่วงพันธุ์มหาชนกที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมะม่วงพันธุ์มหาชนกเริ่มเป็นที่รู้จักของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น เพราะมะม่วงพันธุ์มหาชนกมีเรื่องราวความเป็นมาราคาย่อมเยากว่ามะม่วงพันธุ์น้ำดอกไม้ และมีลักษณะคล้ายมะม่วงแอปเปิล (apple mango) ที่นำเข้าจากประเทศเม็กซิโก

หากพิจารณาสัดส่วนปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นเทียบกับตลาดโลก ดังแสดงในภาพที่ 3 จะพบว่า สัดส่วนดังกล่าวมีค่าสูงสุดเป็นร้อยละ 12.10 ในปี พ.ศ. 2550 และมีแนวโน้มลดลง

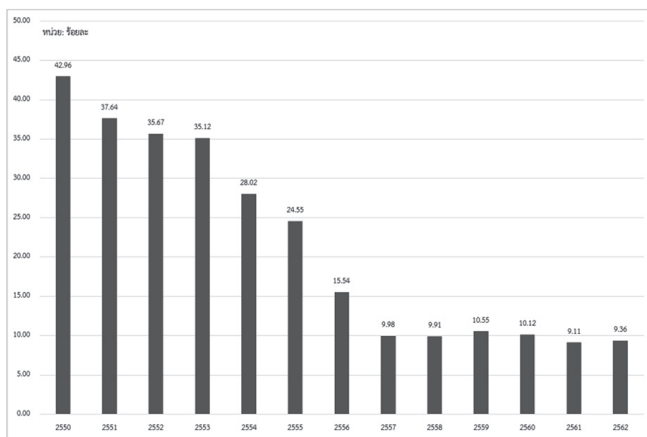
ตั้งแต่ JTEPA มีผลบังคับใช้ และมีค่าน้อยกว่าร้อยละ 5.00 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 สัดส่วนดังกล่าวมีค่าต่ำสุดเพียงร้อยละ 2.16 ในปี พ.ศ. 2557 และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 แต่กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2.95 ในปี พ.ศ. 2561 การลดลงของสัดส่วนนี้เนื่องจากการปริมาณการส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างคงที่ในขณะที่ปริมาณการส่งออกมะม่วงไปตลาดโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่ ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนมูลค่าการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นเทียบกับตลาดโลกมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน โดยลดลงจากที่เคยสูงสุดที่ร้อยละ 42.96 ในปี พ.ศ. 2550 เหลือเพียงร้อยละ 9.98 ในปี พ.ศ. 2557 และมีค่าอยู่ที่ประมาณร้อยละ 10.00 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 โดยมีค่าต่ำสุดที่ร้อยละ 9.11 ในปี พ.ศ. 2561

ภาพที่ 3 สัดส่วนปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น เทียบกับตลาดโลกในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562



ที่มา : คำนวณโดยนักวิจัย

ภาพที่ 4 สัดส่วนมูลค่าการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น
เทียบกับตลาดโลกในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562

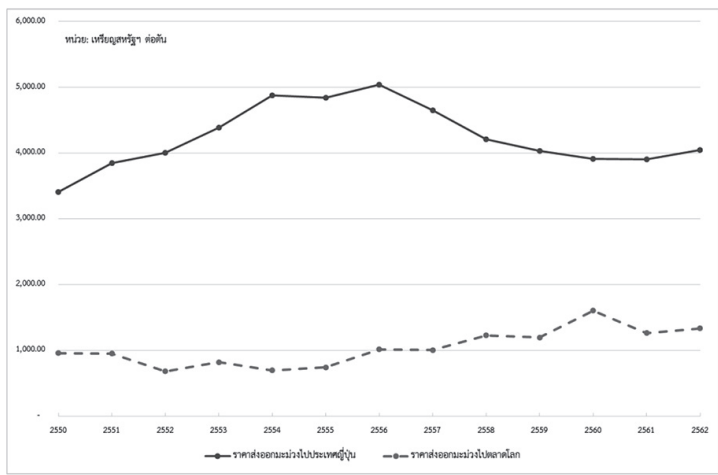


ที่มา : คำนวณโดยนักวิจัย

เมื่อพิจารณาด้านราคา ราคาส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นสูงกว่าราคาส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปตลาดโลกโดยเฉลี่ย 4.42 เท่า จากภาพที่ 5 ราคาส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นสูงสุดเป็น 5,041.81 เหรียญสหรัฐฯ ต่อตัน ในปี พ.ศ. 2556 ราคาที่สูงขึ้นในปี พ.ศ. 2556 มีผลทำให้ปริมาณการส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นลดลงอย่างมาก (ดังแสดงในภาพที่ 2) ทั้งนี้ราคาที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการที่สกุลเงินบาทแข็งค่าขึ้นเมื่อเทียบกับสกุลเงินเยน ในปี พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตาม การที่ราคาส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นสูงกว่าราคาส่งออกไปตลาดโลกโดยเฉลี่ยมากกว่า 4 เท่า ยังไม่สามารถจูงใจให้ผู้ส่งออกไทยส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นมากขึ้น อาจเนื่องมาจาก (1) ข้อจำกัดทางปริมาณความต้องการบริโภคมะม่วงจากประเทศไทย

ของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น หรือ (2) ข้อจำกัดเรื่องกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรือ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น

ภาพที่ 5 ราคาส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น และ ราคาส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปตลาดโลกในช่วงปี พ.ศ. 2550-2562



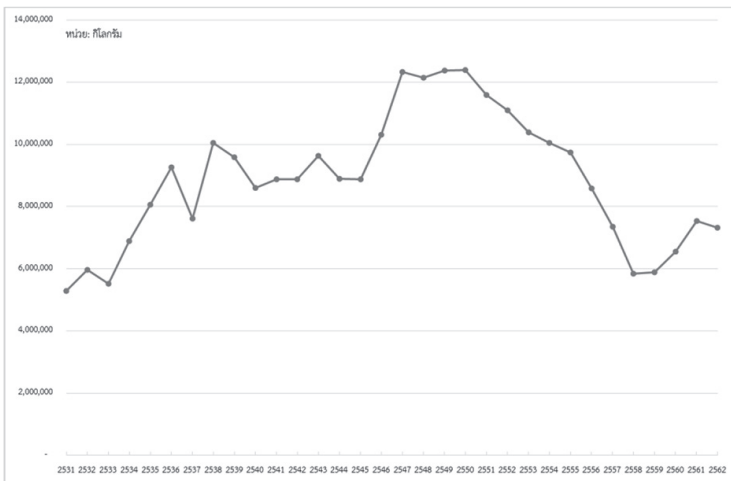
ที่มา : คำนวณโดยนักวิจัย จากข้อมูลมูลค่าการส่งออกและปริมาณการส่งออก โดยใช้ ข้อมูลจากศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร

4. การนำเข้ามะม่วงจากต่างประเทศของประเทศญี่ปุ่น

สำหรับการนำเข้ามะม่วง ประเทศญี่ปุ่นนำเข้ามะม่วงเพิ่มขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2531 จนถึงปี พ.ศ. 2550 (ภาพที่ 6) ซึ่งเป็นปีที่ปริมาณการนำเข้ามะม่วง สูงสุดที่ 12,388,385 กิโลกรัม หลังจากนั้นการนำเข้ามะม่วงก็ลดลง อย่างต่อเนื่องจนปริมาณการนำเข้าเหลือเพียง 5,840,548 กิโลกรัม

ในปี พ.ศ. 2558 และประเทศญี่ปุ่นเริ่มนำเข้ามะม่วงเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2559 แต่ลดลงอีกครั้งเป็น 7,326,940 กิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งลดลงจาก 7,533,967 กิโลกรัม ในปี พ.ศ. 2561

ภาพที่ 6 ปริมาณการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่น
ในช่วงปี พ.ศ. 2531-2562



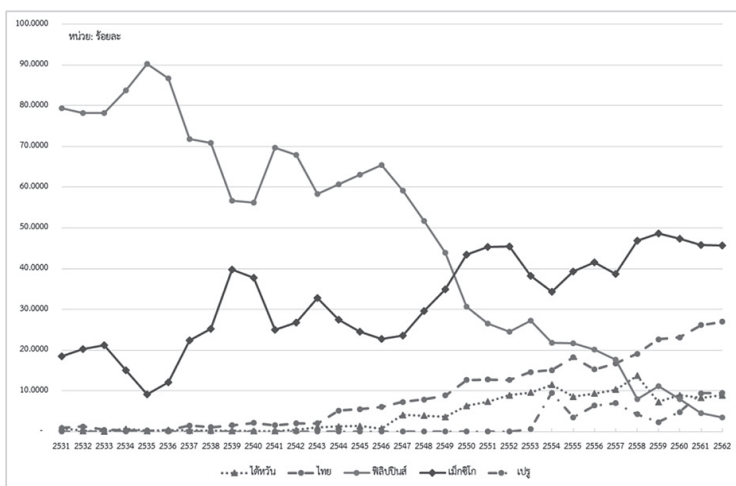
ที่มา : Trade Statistics of Japan, Ministry of Finance

ประเทศคู่ค้า 5 อันดับแรก ที่ประเทศญี่ปุ่นนำเข้ามะม่วงในปี พ.ศ. 2562 ได้แก่ เม็กซิโก ไทย เปรู ไต้หวัน และฟิลิปปินส์ ตามลำดับ⁵ ในช่วงปี พ.ศ. 2531-2562 สัดส่วนการนำเข้ามะม่วงจากประเทศไทย เพิ่มขึ้นจากเพียงร้อยละ 0.91 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 26.96 ในปี

⁵ Trade Statistics of Japan, Ministry of Finance

พ.ศ. 2562 ซึ่งสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ (ภาพที่ 7) สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้ส่งผลให้ประเทศไทยจากที่เคยอยู่อันดับที่ 3 ขยับขึ้นมาเป็นอันดับที่ 2 ในตลาดมะม่วงนำเข้าของประเศญี่ปุ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 สัดส่วนการนำเข้ามะม่วงจากประเทศเม็กซิโกก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 18.48 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 45.66 ในปี พ.ศ. 2562 การนำเข้ามะม่วงจากประเทศเม็กซิโกจึงขึ้นมาเป็นอันดับที่ 1 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 แทนที่การนำเข้ามะม่วงจากประเทศฟิลิปปินส์ที่เป็นอันดับที่ 1 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ทั้งนี้ การนำเข้ามะม่วงจากประเทศฟิลิปปินส์เคยมีสัดส่วนสูงที่สุดเป็นร้อยละ 90.21 ในปี พ.ศ. 2535 แต่กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 3.49 ในปี พ.ศ. 2562

ภาพที่ 7 สัดส่วนปริมาณการนำเข้ามะม่วงของประเศญี่ปุ่นจากประเทศคู่ค้า 5 อันดับแรกในช่วงปี พ.ศ. 2531-2562



ที่มา : คำนวณโดยนักวิจัย โดยใช้ข้อมูลจาก Trade Statistics of Japan, Ministry of Finance

ประเทศญี่ปุ่นให้สิทธิพิเศษด้านภาษีนำเข้าโดยกำหนดอัตราภาษีนำเข้ามะม่วงจากประเทศไทยและประเทศเม็กซิโกเป็นร้อยละ 0 ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2550 พร้อมกัน ภายใต้อัตราความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) และ ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจเม็กซิโก-ญี่ปุ่น (Japan-Mexico Economic Partnership Agreement : JMEPA) ตามลำดับ⁶ การกำหนดอัตราภาษีนำเข้ามะม่วงเป็นร้อยละ 0 ส่งผลให้สัดส่วนปริมาณการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่นจากประเทศไทยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.87 ในปี พ.ศ. 2549 เป็นร้อยละ 12.64 ในปี พ.ศ. 2550 และสัดส่วนดังกล่าวของประเทศเม็กซิโกเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.96 ในปี พ.ศ. 2549 เป็นร้อยละ 43.48 ในปี พ.ศ. 2550 ในขณะที่ สัดส่วนดังกล่าวของประเทศฟิลิปปินส์ลดลงจากร้อยละ 45.96 ในปี พ.ศ. 2549 เป็นร้อยละ 30.65 ในปี พ.ศ. 2550

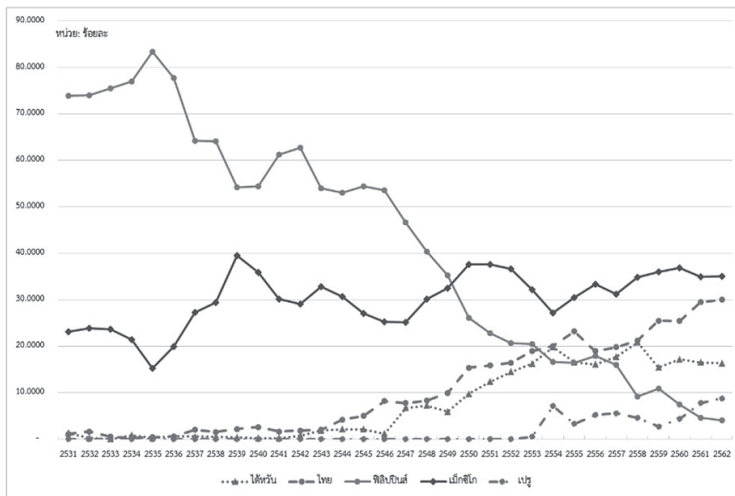
ดังนั้น การที่ประเทศญี่ปุ่นกำหนดอัตราภาษีนำเข้ามะม่วงเป็นร้อยละ 0 จึงมีส่วนทำให้สัดส่วนปริมาณการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่นจากประเทศไทยและเม็กซิโกเพิ่มขึ้น แต่ไม่ส่งผลให้สัดส่วนปริมาณการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่นจากประเทศฟิลิปปินส์และเปรูเพิ่มขึ้น

หากพิจารณาในด้านมูลค่าการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่นในภาพที่ 8 มะม่วงจากประเทศไทยมีสัดส่วนมูลค่าในตลาดญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น

⁶ ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับสิทธิประโยชน์การนำเข้ามะม่วงด้วยอัตราภาษีย้อยละ 0 ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2551 ภายใต้อัตราความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจฟิลิปปินส์-ญี่ปุ่น (Japan-Philippines Economic Partnership Agreement : JPEPA) ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นกำหนดอัตราภาษีนำเข้ามะม่วงจากประเทศเปรูเป็นร้อยละ 0 ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2555 ภายใต้อัตราความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น (Japan-Peru Economic Partnership Agreement : Japan-Peru EPA)

อย่างต่อเนื่อง จากเพียงร้อยละ 1.12 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 30.04 ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งสูงที่สุดเป็นประวัติการณ์ สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่องนี้ ทำให้ประเทศไทยขยับขึ้นมาจนเป็นอันดับที่ 2 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ในขณะที่ประเทศเม็กซิโกก็มีสัดส่วนมูลค่าเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 23.12 ในปี พ.ศ. 2531 เป็นร้อยละ 35.02 ในปี พ.ศ. 2562 และก้าวขึ้นเป็นอันดับที่ 1 แทนประเทศฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ทั้งนี้ สัดส่วนมูลค่าการนำเข้ามะม่วงจากประเทศฟิลิปปินส์ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 4.05 ในปี พ.ศ. 2562 และอยู่ในอันดับที่ 5

ภาพที่ 8 สัดส่วนมูลค่าการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่น จากประเทศคู่ค้า 5 อันดับแรกในช่วงปี พ.ศ. 2531-2562

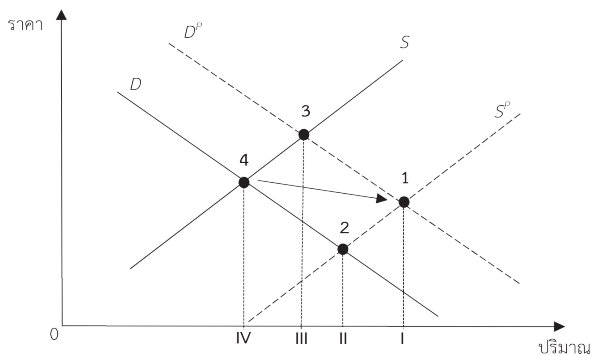


ที่มา : คำนวณโดยนักวิจัย โดยใช้ข้อมูลจาก Trade Statistics of Japan, Ministry of Finance

5. บทวิเคราะห์ตลาดมะม่วงนำเข้าในประเทศไทย

จากการรวบรวมข้อมูลสถานการณ์การผลิต การค้า การส่งออก มะม่วงจากประเทศไทยไปตลาดโลก การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น และการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น⁷ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้ามะม่วงของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทย (actual exports) ยังคงน้อยกว่าปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยที่สามารถเป็นได้ (potential exports) หรือจุดดุลยภาพที่เกิดขึ้น คือ จุดที่ 4 ดังแสดงในภาพที่ 9

ภาพที่ 9 จุดดุลยภาพในตลาดมะม่วงนำเข้าจากประเทศไทย
ในประเทศญี่ปุ่น



⁷ อ่านรายละเอียดบทสัมภาษณ์ได้ใน พิสุทธิ์ กุลธนวิทย์ (2563)

ณ จุดดุลยภาพจุดที่ 4 อุปสงค์จริง (actual demand: D) เท่ากับอุปทานจริง (actual supply: S) และปริมาณดุลยภาพที่จุดนี้ (IV) น้อยกว่าปริมาณดุลยภาพที่จุดที่ 1 (I) ซึ่งอุปสงค์ที่สามารถเป็นไปได้ (potential demand: D^P) เท่ากับอุปทานที่สามารถเป็นไปได้ (potential supply: S^P) การที่ปริมาณดุลยภาพที่เกิดขึ้นจริงน้อยกว่าปริมาณดุลยภาพที่สามารถเป็นไปได้ เราสามารถแยกพิจารณาปัญหาได้ 2 ด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านอุปสงค์ และปัญหาด้านอุปทาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

จุดดุลยภาพในตลาดมะม่วงนำเข้าจากประเทศไทยในประเทศญี่ปุ่นเป็นจุดที่ 4 ดังแสดงในภาพที่ 9 ซึ่งปริมาณดุลยภาพที่จุดนี้ (IV) ยังคงน้อยกว่าปริมาณดุลยภาพที่สามารถเป็นไปได้ที่จุดที่ 1 (I) โดยมีสาเหตุจาก

1) อุปสงค์จริง (actual demand: D) ต่อมะม่วงน้อยกว่าอุปสงค์ที่สามารถเป็นไปได้ (potential demand: D^P) ต่อมะม่วง ซึ่งสะท้อนปัญหาแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ (demand-driven access problem)

2) อุปทานจริง (actual supply: S) ของมะม่วงน้อยกว่าอุปทานที่สามารถเป็นไปได้ (potential supply: S^P) ของมะม่วง ซึ่งสะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพด้านอุปทาน (supply inefficiency problem)

5.1 การวิเคราะห์ด้านอุปสงค์

อุปสงค์จริง (actual demand: D) ต่อมะม่วงน้อยกว่าอุปสงค์ที่สามารถเป็นไปได้ (potential demand: D^P) ต่อมะม่วง คือระยะห่าง I-II ซึ่งสะท้อนปัญหาแรงขับเคลื่อนด้านอุปสงค์ (demand-driven access problem) ที่มีสาเหตุจาก

1) มะม่วงพันธุ์น้ำดอกไม้จากประเทศไทยมีราคาแพงกว่ามะม่วงจากประเทศคู่แข่ง เช่น ประเทศฟิลิปปินส์และเม็กซิโก ดังนั้นกลุ่มผู้บริโภค

มะม่วงจากประเทศไทยจึงมีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม มะม่วงพันธุ์มหาชนก เริ่มเป็นที่นิยมของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น เนื่องจากมีรสชาติดีกว่ามะม่วงพันธุ์ น้ำดอกไม้ มีเรื่องราว (story) มีกลิ่นที่ดี มีผิวที่สวยงาม มีสีแดงคล้าย มะม่วงแอปเปิล (apple mango) ที่นำเข้าจากประเทศเม็กซิโก และมีราคาถูกกว่ามะม่วงพันธุ์น้ำดอกไม้ นอกจากนี้ มะม่วงพันธุ์น้ำดอกไม้ จากประเทศไทยยังมีราคาแพงกว่าผลไม้ที่เป็นผลผลิตจากประเทศญี่ปุ่นเอง ทำให้โอกาสที่ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นจะเลือกบริโภคมะม่วงจากประเทศไทย มีน้อยลง

2) ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นอีกจำนวนมากไม่รู้จักมะม่วงจากประเทศไทย หรือไม่มีโอกาสได้ลองบริโภคมะม่วงจากประเทศไทย

3) ผู้ประกอบการนำเข้าระบุว่า อยากให้มะม่วงจากประเทศไทย สามารถนำเข้าได้ตลอดทั้งปี ซึ่งสะท้อนว่า อุปสงค์ต่อมะม่วงจากประเทศไทย มีตลอดทั้งปี แต่ปริมาณการนำเข้าอาจจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผลไม้อื่น ๆ (ผลไม้คู่แข่ง) ที่วางจำหน่ายในช่วงเวลาเดียวกัน

4) จากการที่ปริมาณผลผลิตมะม่วงเป็นไปตามฤดูกาล ราคามะม่วง จึงไม่คงที่ โดยราคามะม่วงจะแพงในช่วงต้นและท้ายฤดูกาล ในขณะที่ ราคาของมะม่วงจะถูกในช่วงกลางฤดูกาล ความผันผวนของราคานี้ ส่งผลให้ความต้องการบริโภคมะม่วงของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นลดลง

5.2 การวิเคราะห์ด้านอุปทาน

อุปทานจริง (actual supply: S) ของมะม่วงน้อยกว่าอุปทาน ที่สามารถเป็นได้ (potential supply: S^P) ของมะม่วง คือ ระยะห่าง II-IV ซึ่งสะท้อนปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพด้านอุปทาน (supply inefficiency problem) ที่มีสาเหตุจาก

1) ประเทศญี่ปุ่นมีมาตรฐานการนำเข้ามะม่วงที่สูงมาก และมีความเข้มงวดมากในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การปลูก การเก็บเกี่ยว การอบไอน้ำ การบรรจุ ตลอดจนการเก็บรักษา

2) ปริมาณผลผลิตมะม่วงมีความไม่สม่ำเสมอ เนื่องจากเป็นผลไม้ตามฤดูกาล ผลผลิตจึงไม่มีตลอดทั้งปี นอกจากนี้ ปริมาณผลผลิตยังขึ้นอยู่กับสภาพอากาศ หากปีใดสภาพอากาศไม่ดี เช่น สภาพอากาศร้อน ฝนมาล่าช้า ปริมาณน้ำฝนไม่เพียงพอ ต้นมะม่วงจะไม่สมบูรณ์ ผลผลิตที่ได้จะมีน้อย และผลมีขนาดเล็ก

3) คุณภาพผลผลิตมะม่วงมีความผันผวนบ้าง ซึ่งบางครั้งผลผลิตมะม่วงไม่ได้คุณภาพ เช่น มีจุดสีดำบนผิว ส่งผลให้ไม่สามารถส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นได้

4) การอบไอน้ำส่งผลให้ต้นทุนของมะม่วงที่จะส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นสูงขึ้น เช่น ค่าเครื่องอบไอน้ำ ค่าน้ำ ค่าไฟ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายของเจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นที่ต้องมาควบคุมและดูแลกระบวนการอบไอน้ำ ตลอดจนต้นทุนค่าเสียโอกาสที่เกิดจากการขอให้เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นหมุนเวียนมาดำเนินการอบไอน้ำ

5) โครงการ “การจัดการสารเคมีในผักผลไม้เพื่อการส่งออกไปประเทศญี่ปุ่น (control measure)” มีความเข้มงวดมากเกินไป และการพิจารณาอนุมัติให้ผู้ส่งออกสามารถเข้าร่วมโครงการ control measure ใช้เวลานาน ซึ่งอาจทำให้การส่งออกมะม่วงมีความล่าช้า

6) วันหยุดทำการของประเทศไทยมีมาก โดยเฉพาะช่วงเดือนเมษายน ซึ่งคำสั่งซื้อมะม่วงจากประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้การส่งออกมะม่วงมีความล่าช้า

7) การดำเนินการด้านเอกสารเพื่อการส่งออกยังไม่สามารถดำเนินการผ่านทางระบบออนไลน์ได้อย่างครบถ้วน

8) การแข่งค่าของสกุลเงินบาทเมื่อเทียบกับสกุลเงินเยนส่งผลให้การส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นลดลง

9) บทลงโทษที่ระบุว่า “...ทางการญี่ปุ่นจะปฏิเสธมะม่วงที่นำเข้าจากประเทศไทย เมื่อตรวจพบสารเคมีตกค้างในมะม่วงครบ 2 ครั้ง ที่ด่านกักกันที่ประเทศญี่ปุ่น ...” มีความเข้มงวดมากเกินไป

6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

มาตรการเพื่อสนับสนุนการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นสามารถแยกพิจารณาได้เป็นมาตรการด้านอุปสงค์และมาตรการด้านอุปทาน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

6.1 มาตรการด้านอุปสงค์

มาตรการด้านอุปสงค์จากทางหน่วยงานภาครัฐ เช่น กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ หรือกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สามารถช่วยทำการตลาด โดยการดำเนินการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์มะม่วงจากประเทศไทยทั้งพันธุ์น้ำดอกไม้และพันธุ์มหาชนกให้เป็นที่รู้จักในตลาดญี่ปุ่น ซึ่งสามารถดำเนินการในช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพจัดมหกรรมกีฬาโอลิมปิกและพาราลิมปิก การดำเนินการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์จะส่งผลทางบวกในวงกว้างเมื่อเทียบกับช่วงเวลาปกติ และที่สำคัญการดำเนินการนี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การค้าผลไม้ครบวงจร ด้านที่ 4 ของกระทรวงพาณิชย์

การดำเนินการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์สามารถทำได้โดยโฆษณาในระบบการขนส่งสาธารณะในเมืองใหญ่ เช่น กรุงโตเกียว นครโอซากา ทั้งนี้กรมการค้าระหว่างประเทศเคยดำเนินการประชาสัมพันธ์ทุเรียนจากประเทศไทยโดยการติดภาพโฆษณาที่รถราง (tram) ในฮ่องกงตามตัวอย่างภาพด้านล่าง



ที่มา : ผู้วิจัย

การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์จะมีส่วนช่วยเพิ่มอุปสงค์ต่อมะม่วงจากประเทศไทย ซึ่งจะทำให้เส้นอุปสงค์จริง (D) เลื่อนไปทางขวาเข้าใกล้เส้นอุปสงค์ที่สามารถเป็นได้ (D^p) มากขึ้น นั่นคือ ระยะห่าง I-II ลดลง

6.2 มาตรการด้านอุปทาน

มาตรการด้านอุปทานจากทางหน่วยงานภาครัฐ จำแนกได้เป็นดังนี้

1) การเจรจาเพื่อให้ทางการญี่ปุ่นพิจารณาปรับข้อกำหนดที่ระบุว่า เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นจะต้องควบคุม ดูแล และตรวจสอบการอบไอน้ำทุกขั้นตอนด้วยตนเอง โดยพิจารณาทางเลือก ดังนี้

- (1) เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นมาควบคุม ดูแล และตรวจสอบเฉพาะการอบไอน้ำตอนเปิดฤดูกาลของการส่งออกมะม่วง หลังจากนั้นให้เจ้าหน้าที่จากประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการต่อ

- (2) เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นมาควบคุม ดูแล และตรวจสอบ เฉพาะการรอบไอน้ำตอนเปิดฤดูกาลของการส่งออกมะม่วง หลังจากนั้นให้เจ้าหน้าที่จากประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการต่อ โดยเจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นร่วมดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ในลักษณะเวลาจริง (real time)
- (3) กำหนดให้เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นที่จะมาควบคุม ดูแล และตรวจสอบนั้น มาทำงานในลักษณะถาวร แทนที่จะมา เฉพาะฤดูกาลส่งออกมะม่วง โดยเปลี่ยนค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่นเป็นค่าตอบแทนรายเดือน ซึ่งจะช่วยลดค่าใช้จ่ายเรื่องค่าเดินทาง และค่าที่พัก ตลอดจนช่วยให้การบริหารจัดการเวลาในการให้เจ้าหน้าที่ จากประเทศญี่ปุ่นไปควบคุม ดูแล และตรวจสอบการรอบไอน้ำ มีประสิทธิภาพมากขึ้น และที่สำคัญ เจ้าหน้าที่จากประเทศญี่ปุ่น ยังคงสามารถดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่จากประเทศไทย ในทุกขั้นตอน

2) การลดระยะเวลา ตลอดจนขั้นตอนการเข้าร่วมโครงการ control measure

3) การเพิ่มช่องทางการยื่นเอกสารเพื่อการส่งออกมะม่วงผ่านทาง ระบบออนไลน์ และปรับเป็นระบบออนไลน์ทั้งหมดในระยะเวลาถัดไป ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการตรวจเอกสารการส่งออกของกรมศุลกากร ด้วยเช่นกัน

การดำเนินการตามแนวทางข้างต้นจะช่วยลดต้นทุนในการส่งออก มะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น ทำให้เส้นอุปทานจริง (S) เลื่อนลง เข้าใกล้เส้นอุปทานที่สามารถเป็นได้ (S^p) มากขึ้น นั่นคือ ระยะห่าง II-IV ลดลง

โดยสรุป หน่วยงานของทางการไทยสามารถดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดอุปสรรคและเพื่อสนับสนุนทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานต่อมะม่วงนำเข้าจากประเทศไทยในประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ นโยบายหรือมาตรการข้างต้น จะช่วยให้ดุลยภาพจุดที่ 4 เคลื่อนเข้าใกล้จุดดุลยภาพจุดที่ 1 มากขึ้น ดังแสดงในภาพที่ 9 กล่าวคือ ปริมาณดุลยภาพ (IV) ก็จะเคลื่อนเข้าใกล้ปริมาณดุลยภาพที่สามารถเป็นได้ (I) มากขึ้น นั่นคือประเทศไทยจะสามารถส่งออกมะม่วงไปประเทศญี่ปุ่นได้มากขึ้นนั่นเอง

7. unสรุป

ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) ประเทศญี่ปุ่นให้สิทธิพิเศษด้านภาษีนำเข้าโดยกำหนดอัตราภาษีนำเข้ามะม่วงจากประเทศไทยเป็นร้อยละ 0 อย่างไรก็ตาม มูลค่าการส่งออกมะม่วงของประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2556 และมูลค่าการส่งออกมะม่วงยังไม่สามารถกลับมาสู่แนวโน้มเดิมก่อนการลดลงในปี พ.ศ. 2556 ได้

งานวิจัยนี้พบว่า ถึงแม้ทางการไทยจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่น แต่ปริมาณการส่งออกมะม่วงจากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นยังน้อยกว่าปริมาณการส่งออกที่สามารถเป็นได้ เนื่องจากอุปสรรคทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทาน ดังนั้น หน่วยงานทางการไทยสามารถดำเนินนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เพิ่มเติมเพื่อลดอุปสรรคและเพื่อสนับสนุนทั้งทางด้านอุปสงค์และอุปทานต่อมะม่วงนำเข้าจากประเทศไทยในประเทศญี่ปุ่น

ตัวอย่างของมาตรการด้านอุปสงค์ คือ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ หรือกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ สามารถช่วยทำการตลาด โดยการดำเนินการเผยแพร่หรือประชาสัมพันธ์มะม่วงจากประเทศไทย ทั้งพันธุ์น้ำดอกไม้และพันธุ์มหาชนกให้เป็นที่รู้จักในตลาดญี่ปุ่น ตัวอย่างของ มาตรการด้านอุปทาน คือ การเพิ่มช่องทางการยื่นเอกสารเพื่อการส่งออก มะม่วงผ่านทางระบบออนไลน์ และปรับเป็นระบบออนไลน์ทั้งหมดใน ระยะเวลาถัดไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมวิชาการเกษตร (2560). การจดทะเบียนผู้ส่งออก และกฎ ระเบียบ และเงื่อนไขการส่งออกสินค้าเกษตรออกนอกราชอาณาจักร. นนทบุรี : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- พิสุทธิ์ กุลธนีวณิช (2563). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ : โครงการการส่งออกมะม่วง กล้วย ทุเรียน และมังคุด ของไทยไปญี่ปุ่น ภายใต้ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA). ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ : โครงการศึกษาผลกระทบและแนวทางการเจรจาทบทุนความตกลงในพันธกรณีต่าง ๆ และการใช้ประโยชน์จากความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น. นนทบุรี : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์

บทที่ 5

การยกระดับบทบาทของความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ในการส่งเสริมร้านอาหารไทย และพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น

ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น¹

กาญจนา ส่งวัฒนา²

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ให้เอื้อต่อการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยได้พบว่า ร้านอาหารไทยส่วนใหญ่ ทั้งร้านอาหารไทยของคนไทย และร้านอาหารไทยของคนญี่ปุ่น ล้วนประสบปัญหาขาดแคลนพ่อครัวแม่ครัวไทย ทั้งที่ความตกลง JTEPA ได้ลดเงื่อนไขระยะเวลาประสบการณ์ทำงานของพ่อครัวแม่ครัวไทยลงจาก 10 ปี เหลือ 5 ปี เพื่อให้ข้อวิضا

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์และการลงทุน มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
อีเมล: supachet.c@bu.ac.th

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์และการลงทุน มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
อีเมล: kamjana.s@bu.ac.th

เพื่อมาทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นได้ง่าย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการที่พ่อครัวแม่ครัวไทยจำนวนมากมีปัญหาทางด้านประวัติและความน่าเชื่อถือส่วนบุคคล ทำให้ถูกปฏิเสธวีซ่าทั้งที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วน ดังนั้นงานวิจัยเรื่องนี้จึงเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขความตกลง JTEPA โดยให้ลดเงื่อนไขระยะเวลาประสบการณ์ทำงานในฐานะพ่อครัวแม่ครัวอาหารไทยลงจาก 5 ปี เหลือ 3 ปี แล้วทดแทนด้วยเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนในฐานะข้อมูลพ่อครัวแม่ครัวไทยซึ่งผ่านการคัดกรองโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อลดโอกาสในการถูกปฏิเสธการให้วีซ่า

คำสำคัญ: ร้านอาหารไทย, พ่อครัวแม่ครัวไทย, ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA)

1. บทนำ

ประเทศไทยและญี่ปุ่นได้ลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) ในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 (มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550) เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศในทุกมิติ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2552) โดยธุรกิจร้านอาหารไทยเป็นหนึ่งในธุรกิจที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากความตกลง JTEPA เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นได้เปิดเสรีให้คนไทยเข้าไปจัดตั้งกิจการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นได้โดยปราศจากข้อกีดกันใด ๆ รวมทั้งยกเลิกกำแพงภาษีนำเข้าผักและผลไม้ไทย ตลอดจนวัตถุดิบอาหารไทย ทำให้การจัดตั้งและดำเนินธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นปราศจากอุปสรรค นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้ลดเงื่อนไขระยะเวลาประสบการณ์ทำงานของพ่อครัวแม่ครัวไทยที่ต้องการขอวีซ่า

เพื่อไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นจาก 10 ปี เหลือ 5 ปี โดยมีเงื่อนไขต้องผ่านการทดสอบจนได้ใบรับรองมาตรฐานฝีมือแรงงาน สาขาผู้ประกอบการอาหารไทย ช่วยให้ร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นจัดหาพ่อครัวแม่ครัวไทยได้ง่ายขึ้น อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้หลังจากการลงนามความตกลง JTEPA จะมีการตั้งร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นมากขึ้นและมีพ่อครัวแม่ครัวไทยย้ายไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นมากขึ้น แต่กลับพบว่าร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นเกือบทั้งหมดมีคนไทยเป็นเจ้าของ อีกทั้งยังพบว่าร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาขาดแคลนพ่อครัวแม่ครัวไทยอีกด้วย (สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า, 2559) สถานการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับบทบาทของความตกลง JTEPA ในการส่งเสริมร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น ทำให้งานวิจัยเรื่องนี้มุ่งเน้นศึกษาสถานการณ์ของร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น เพื่อสร้างแผนกลยุทธ์และแนวทางปรับปรุงความตกลง JTEPA เพื่อให้สามารถส่งเสริมร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่นได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาสถานการณ์ของธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น (2) เพื่อวิเคราะห์โอกาสและอุปสรรคของธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น (3) เพื่อสร้างแผนกลยุทธ์ในการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น และ (4) เพื่อสร้างข้อเสนอในการปรับปรุงความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เพื่อส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น

1.2 การจัดตั้งร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น

1. ในการตั้งธุรกิจร้านอาหารในประเทศญี่ปุ่น ผู้ประกอบการต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการร้านอาหาร (Inshokuten Eigyou Kyoka, 飲食店営業許可) (Tomohiko AKIYAMA Legal Office, 2019)

2. ผู้ประกอบการต้องมี Food Sanitation Supervisor (食品衛生責任者) ซึ่งดูแลโดย Public Health Care และ Fire Prevention Manager (防火管理者) ซึ่งดูแลโดย Local Fire Department

3. ผู้ประกอบการจำเป็นต้องมีการแต่งตั้ง Food Sanitation Supervisor ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลด้านความสะอาด สุขอนามัย และความปลอดภัยของอาหารและร้านอาหาร และดำเนินการยื่นเรื่องต่อ Public Health Care Center ในท้องที่ โดยผู้ที่จะเป็น Food Sanitation Supervisor จะต้องเข้ารับการอบรมตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนด (Tomohiko AKIYAMA Legal Office, 2019)

4. ในกรณีที่ร้านอาหารมีขนาดใหญ่เกินกว่า 30 ที่นั่ง ผู้ประกอบการจะต้องมีการแต่งตั้ง Fire Prevention Manager โดยใบอนุญาต Fire Prevention Manager มีอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ (1) Kou (甲) Shu Fire Prevention Manager (Upper Fire Prevention Manager) ในกรณีที่ร้านอาหารมีพื้นที่มากกว่า 300 ตารางเมตร และ (2) Otsu (乙) Shu Fire Prevention Manager (Lower Fire Prevention Manager) ในกรณีที่ร้านอาหารมีพื้นที่น้อยกว่า 300 ตารางเมตร (Tomohiko AKIYAMA Legal Office, 2019) โดยผู้ที่จะเป็น Fire Prevention Manager จะต้องเข้ารับการอบรม ซึ่งจัดโดย Local Fire Department ในท้องที่นั้น ๆ

5. เมื่อผู้ประกอบการได้ใบอนุญาตครบ ขั้นตอนต่อไปคือ การยื่นเอกสารหลักฐานเพื่อขอใบอนุญาตประกอบการกิจการร้านอาหารที่ Health Care Center โดยเจ้าหน้าที่จาก Health Care Center จะเดินทางมาตรวจสอบที่ร้านภายใน 10 วันทำการโดยประมาณนับจากการยื่นเอกสารหลักฐาน

6. หากเจ้าหน้าที่ไม่พบปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับอาคารสถานที่ อุปกรณ์ และเอกสารหลักฐาน ทาง Health Care Center จะออกใบอนุญาตประกอบการกิจการร้านอาหารให้ภายในเวลา 10 วันโดยประมาณนับจากวันที่เข้ามาตรวจสอบ

1.3 การขอวีซ่าทำงานในประเทศญี่ปุ่นสำหรับพ่อครัวแม่ครัวไทย

พ่อครัวแม่ครัวไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มของแรงงานฝีมือ (Skilled Labor) ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ ทั้งนี้ ตามความตกลง JTEPA พ่อครัวแม่ครัวไทยสามารถขออนุญาตทำงานในประเทศญี่ปุ่นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีวุฒิปริญญาตรี กระบวนการในการขอวีซ่าแรงงานฝีมือสำหรับพ่อครัวแม่ครัวไทยเพื่อไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นสรุปได้ดังนี้ (สำนักงานกฎหมาย Samurai, 2562)

1. การขอวีซ่าแรงงานฝีมือสำหรับพ่อครัวแม่ครัวไทยภายใต้ความตกลง JTEPA มีเงื่อนไขสำคัญคือ “ต้องมีทักษะที่เชี่ยวชาญ” ซึ่งมีตัวชี้วัดสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) ต้องมีประสบการณ์ทำงานเป็นผู้ประกอบอาหารในร้านอาหารอย่างน้อย 5 ปี และ (2) ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน

2. ในด้านประสบการณ์ พ่อครัวแม่ครัวจะต้องมีใบรับรองประสบการณ์ทำงานในฐานะผู้ประกอบอาหารอย่างน้อย 5 ปี จากร้านอาหาร

ที่ยังดำเนินธุรกิจอยู่ในช่วงเวลาที่ยังมีชีวิต โดยต้องเป็นร้านอาหารเฉพาะประเภท เช่น ร้านอาหารไทย ร้านอาหารอีสาน ร้านอาหารพื้นเมือง เป็นต้น และร้านอาหารที่ออกไปรับรองประสบการณ์ทำงานยังควรมีขนาดใหญ่ในระดับหนึ่ง เช่น มีที่นั่งประมาณ 20-30 ที่นั่ง

3. ในด้านมาตรฐานฝีมือแรงงาน พ่อครัวแม่ครัวจะต้องผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ สาขาผู้ประกอบการอาหารไทย ระดับที่ 1 จากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ คุณวุฒิทางการศึกษา (ในสาขาที่เกี่ยวข้อง) ไม่สามารถนับเป็นประสบการณ์ทำงานเพื่อขอวีซ่าได้ แต่สามารถนับเป็นประสบการณ์เพื่อสมัครทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานได้

1.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรม ยังไม่พบงานวิจัยที่ศึกษาผลของความตกลง JTEPA ที่มีต่อการจัดตั้งร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น และการย้ายไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นของพ่อครัวแม่ครัวไทย โดยพบว่าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นรายงานจากหน่วยงานภาครัฐ ตัวอย่างเช่น จากรายงานของสำนักงานยุทธศาสตร์การพาณิชย์ (2550) พบว่าได้มีการสนับสนุนให้การจัดตั้งร้านอาหารไทยในกรุงโตเกียว 2 ร้าน ได้แก่ ร้านอาหาร Jaithai ซึ่งเป็นของคนไทย (บริษัท เจ.ที.อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด) และร้านอาหาร Siam Heritage ซึ่งเจ้าของร้านเป็นคนญี่ปุ่น โดยทั้งสองร้านเป็นร้านอาหารไทยขนาดใหญ่ระดับ First-Class ทั้งนี้ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของทั้งสองบริษัทคือ ต้นทุนการผลิตที่สูง การขาดแคลนวัตถุดิบ และการขาดแคลนพ่อครัวแม่ครัวไทยที่มีประสบการณ์

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีงานวิจัยจำนวนไม่น้อยที่ได้ทำการศึกษาการดำเนินงานและความได้เปรียบในการแข่งขันของร้านอาหารไทยในต่างประเทศ เช่น ประเทศลาว และกัมพูชา (เรณูมาศ กุละศิริมา และเปรมฤทัย แยมบรรจง, 2557) ประเทศกัมพูชา (เปรมฤทัย แยมบรรจง พวงเพ็ชร นิธิยานนท์ และอัครพันธ์ รัตสุข, 2560) ประเทศมาเลเซีย (Zahari, Othman, Hashim and Ibrahim, 2009; Benrit, 2016) ประเทศสหรัฐอเมริกา (Maglin, 2005; Sukalakamala and Boyce, 2007) ประเทศแคนาดา (Sunanta, 2005) และประเทศออสเตรเลีย (สุทธิพร บุญมาก, 2556) โดยข้อค้นพบจากงานวิจัยส่วนใหญ่เป็นไปในทางเดียวกัน นั่นคือ ธุรกิจร้านอาหารไทยมีแนวโน้มเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยอาหารไทยเริ่มเป็นที่ยอมรับและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้บริโภคต่างชาติมากขึ้น ทั้งนี้ ปัจจัยที่ถูกค่าให้ความสำคัญและคาดหวังสูงสุดคืออาหารไทยที่มีรสชาติไทยแท้ โดยต้องปรับระดับความเผ็ดร้อนให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้า ทั้งนี้ อาหารไทยที่ได้รับความนิยมได้แก่ ผัดไทย ต้มยำไก่ ต้มยำกุ้ง แกงเขียวหวานไก่ และผัดกะเพรา

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้อาศัยกระบวนการวิจัยแบบผสมผสานระหว่าง การวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยได้อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนในธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นจำนวน 15 คน จาก 16 ร้าน ใน 8 จังหวัด ผู้ประกอบการแบรนด์ร้านอาหารไทยที่ขยายแฟรนไชส์ในประเทศญี่ปุ่นจำนวน 1 คน พ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น

จำนวน 6 คน ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐจำนวน 9 คน จาก 8 หน่วยงาน
ตัวแทนสมาคมวิชาชีพจำนวน 1 คน ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 คน
และผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่นจำนวน 13 คน ร่วมกับการเก็บข้อมูล
ด้วยแบบสอบถามจากผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่นจำนวน 62 คน

ทั้งนี้ ได้แบ่งขั้นตอนในการศึกษาออกเป็น 4 ขั้นตอน นั่นคือ
(1) ศึกษาสถานการณ์ด้านอุปสงค์และอุปทานของธุรกิจร้านอาหารไทยและ
พ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น (2) วิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่าและแผนที่
คลัสเตอร์ของธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น
เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความได้เปรียบในการแข่งขัน รวมทั้งโอกาส
และอุปสรรคของธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศ
ญี่ปุ่น (3) วิเคราะห์แผนกลยุทธ์และโครงการกลยุทธ์ที่เหมาะสมต่อ
การส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น
และ (4) วิเคราะห์ช่องว่างของความตกลง JTEPA เพื่อนำเสนอแนวทาง
ในการปรับปรุงแก้ไขความ ตกลง JTEPA เพื่อให้สามารถส่งเสริมธุรกิจ
ร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
มากยิ่งขึ้น

2. สถานการณ์ด้านอุปทานของธุรกิจร้านอาหารไทย ในประเทศญี่ปุ่น

ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2562 พบว่ามีร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น
มากกว่า 1 พันร้าน โดยจังหวัด Tokyo เป็นจังหวัดที่มีร้านอาหารไทย
มากที่สุด มีจำนวนถึง 479 ร้าน ในขณะที่ไม่พบร้านอาหารไทยในจังหวัด

Akita และ Tokushima เมื่อพิจารณาร้านอาหารไทย Thai SELECT พบว่าในประเทศญี่ปุ่นมีร้านอาหารไทยที่ได้รับตราสัญลักษณ์ Thai SELECT จำนวน 98 ร้าน แบ่งเป็น Thai SELECT Premium จำนวน 10 ร้าน และ Thai SELECT จำนวน 88 ร้าน โดยจังหวัด Tokyo เป็นจังหวัดที่มีร้านอาหารไทย Thai SELECT มากที่สุด โดยมีจำนวนถึง 47 ร้าน ทั้งนี้จากการศึกษาสามารถจำแนกร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) ร้านอาหารไทยของคนไทยในประเทศญี่ปุ่น (2) ร้านอาหารไทยที่ขายแฟรนไชส์ให้บริษัทญี่ปุ่น (3) ร้านอาหารไทยที่คนไทยร่วมทุนกับคนญี่ปุ่น และ (4) ร้านอาหารไทยของคนญี่ปุ่น

ร้านอาหารไทยของคนไทยในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นส่วนน้อยของร้านอาหารไทยทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นร้านอาหารระดับปานกลางขนาดเล็ก โดยสามารถแบ่งเป็น 2 กลุ่มย่อย ได้แก่ (1) ร้านอาหารของคนไทยที่ทำงานหรือทำธุรกิจในประเทศญี่ปุ่น และ (2) ร้านอาหารของคนไทยที่มาเป็นพ่อครัวแม่ครัวในประเทศญี่ปุ่น กรณีของร้านอาหารกลุ่มแรกพบว่าเจ้าของจะเป็นผู้ที่มาทำงานหรือมาทำธุรกิจในประเทศญี่ปุ่น มีการศึกษาค่อนข้างสูง จะมีความพร้อมด้านเงินทุนมากกว่า ทำการตลาดได้ดีกว่าร้านอาหารกลุ่มหลัง แต่จะมีจุดที่เหมือนกันคือ มีการตกแต่งแบบง่าย ๆ ไม่เน้นความหรูหรา อาศัยจุดแข็งจากการทำอาหารไทยรสชาติไทยแท้โดยพ่อครัวแม่ครัวไทย ทำอาหารตามสั่งลูกค้าได้ทุกแบบ เน้นบรรยากาศสบาย ๆ บริการแบบเป็นกันเอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาของร้านอาหารของคนไทยในประเทศญี่ปุ่นคือ มักทำธุรกิจแบบยึดตนเองเป็นที่ตั้ง (Product Centric) ไม่เน้นการตลาด ไม่เน้นการปรับเปลี่ยนตามความชอบและพฤติกรรมของลูกค้า ไม่มีสูตรอาหารมาตรฐาน ทำให้

เกิดปัญหารสชาติอาหารไม่คงที่ ส่งผลทำให้ธุรกิจร้านอาหารไทยของคนไทยเติบโตช้าเมื่อเทียบกับโอกาสของธุรกิจนี้ในภาพรวม

กรณีร้านอาหารไทยที่ขายแฟรนไชส์ให้บริษัทญี่ปุ่น จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันมีเพียง 2 แแบรนด์ ได้แก่ ร้าน Mango Tree ซึ่งขายแฟรนไชส์ให้กับบริษัท Meal Works และ ร้าน MK Restaurant ซึ่งขายแฟรนไชส์ให้กับบริษัท Plenus MK สำหรับร้านอาหารไทยกลุ่มที่ 3 นั่นคือ ร้านอาหารไทยที่คนไทยร่วมทุนกับคนญี่ปุ่น จากการศึกษาพบว่ามีเพียง 1 แแบรนด์ นั่นคือร้านส้มตำเด้อ ซึ่งเป็นร้านอาหารอีสานแบรนด์ไทยซึ่งร่วมทุนกันผู้ประกอบการชาวญี่ปุ่น ทั้งนี้ ร้านส้มตำเด้อมีสาขาในเมือง New York และได้รับ Michelin Star 1 ดาว จากการศึกษาพบว่า ร้านอาหารทั้งไทยสองกลุ่มดังกล่าวอาศัยจุดแข็งจากการเป็นแบรนด์ร้านอาหารไทยที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักในกลุ่มผู้บริโภคอยู่แล้ว อีกทั้งผู้ประกอบการฝั่งญี่ปุ่นยังมีเงินทุนสูง ทำให้มีการตกแต่งร้านหรูหราสวยงาม มีการทำการตลาดดี มีทำเลที่ตั้งที่ได้เปรียบ ทำอาหารตามสูตรมาตรฐาน มีรสชาติคงที่ แต่จะมีจุดอ่อนจากการที่อาหารไม่ได้มีความยืดหยุ่น นั่นคือ ลูกค้าไม่สามารถสั่งปรุงอาหารตามความชอบได้เหมือนกับร้านอาหารไทยของคนไทย อีกทั้งยังทำให้บรรยากาศแบบสบาย ๆ แบบไทย ๆ ซึ่งคนญี่ปุ่นชื่นชอบหายไปกลายเป็นจุดอ่อนของร้านอาหารในกลุ่มนี้

สำหรับร้านอาหารไทยของคนญี่ปุ่น พบว่าเป็นส่วนใหญ่ของร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มย่อย ได้แก่ (1) ร้านอาหารของคนญี่ปุ่นแต่บริหารโดยคนไทย และ (2) ร้านอาหารของคนญี่ปุ่นและบริหารโดยคนญี่ปุ่น ทั้งนี้ ร้านอาหารกลุ่มแรกมักเป็น

ร้านอาหารที่เจ้าของร้านชาวญี่ปุ่นจ้างให้คนไทยบริหารร้านโดยเบ็ดเสร็จ ทำให้รูปแบบของธุรกิจและลักษณะการดำเนินงานไม่แตกต่างไปจากร้านอาหารไทยของคนไทยแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม ร้านอาหารของคนญี่ปุ่นและบริหารโดยคนญี่ปุ่น พบว่ามีทุกรูปแบบ ส่วนใหญ่นับแต่ตกแต่งแบบโมเดิร์นดูหรูหราสวยงาม ทำอาหารตามสูตรมาตรฐาน มีรสชาติคงที่สม่ำเสมอ โดยอาจมีพ่อครัวแม่ครัวที่ไม่ใช่คนไทย มีจุดแข็งจากการที่มีเงินทุนสูง ทำให้มีการทำการตลาดได้ดี มีทำเลที่ตั้งที่ได้เปรียบ เข้าใจลูกค้าญี่ปุ่นเป็นอย่างดี แต่จะมีจุดอ่อนจากการที่มักทำอาหารรสชาติไม่เป็นไทยแท้ กลายเป็นภัยคุกคามกับร้านอาหารไทยในภาพรวม

3. สถานการณ์ด้านอุปสงค์ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่าอุปสงค์ต่ออาหารไทยและการใช้บริการร้านอาหารไทยของผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการเติบโตของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยที่เปิดโอกาสให้ชาวญี่ปุ่นได้ลองทานอาหารไทย ทำให้ชื่นชอบอาหารไทยและมีความต้องการใช้บริการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นมากขึ้น ทั้งนี้จากการสำรวจด้วยแบบสอบถาม พบว่ากลุ่มตัวอย่างมากกว่าร้อยละ 77 มีประสบการณ์ทานอาหารไทยในร้านอาหารไทย และส่วนใหญ่มีความถี่ในการใช้บริการร้านอาหารไทยประมาณ 1 ครั้งต่อ 2 เดือน อย่างไรก็ตามอุปสงค์ต่ออาหารไทยและการใช้บริการร้านอาหารไทยยังมีขนาดไม่ใหญ่มากนัก โดยกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มผู้มีอายุน้อย นั่นคือ อายุระหว่าง 25-34 ปี

จากการศึกษาพบว่า รายการอาหารไทยที่เป็นที่นิยมในกลุ่มผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น ได้แก่ แกงเขียวหวาน ผัดไทย ต้มยำกุ้ง ผัดกะเพรา ส้มตำ ข้าวมันไก่ และข้าวไก่ย่าง โดยปัจจัยสำคัญที่ดึงดูดให้ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นมาใช้บริการร้านอาหารไทยในประเทศไทยคือ ประสบการณ์ท่องเที่ยว และการทานอาหารไทยในประเทศไทยและการมีเพื่อนชาวไทย และพบว่าผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นร้อยละ 34 ระบุว่าอาหารไทยเป็นตัวเลือกที่ 1 (นอกเหนือจากอาหารญี่ปุ่น) หากต้องการไปทานอาหารที่ร้านอาหาร นอกจากนี้ยังพบว่า ปัจจัยที่ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นมีความพึงพอใจต่อการใช้บริการร้านอาหารไทยในประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ รสชาติอาหาร ความหลากหลายของอาหาร และบรรยากาศในร้านอาหาร

4. สถานการณ์ด้านอุปทานของพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศไทย

จากการศึกษาไม่พบข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจำนวนพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศไทย เนื่องจากมีพ่อครัวแม่ครัวไทยเดินทางไปทำงานในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีการย้ายร้านอาหารภายในประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา โดยพบว่าพ่อครัวแม่ครัวไทยในร้านอาหารไทยเกือบทั้งหมดมีลักษณะเป็นก๊วก (Cook) มิใช่เชฟ (Chef) โดยมีหน้าที่ทำอาหารตามออเดอร์ของลูกค้าเป็นหลัก โดยมีได้มีบทบาทในการออกแบบรายการอาหารและบริหารจัดการร้าน นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นแรงงานกึ่งทักษะ (Semi-Skilled Labor) เริ่มต้นจากการทำงานเป็นพ่อครัวในร้านอาหารในประเทศไทย เข้ามาทำงานในประเทศไทยผ่านการชักชวนจากญาติพี่น้องหรือคนรู้จักหรือผ่านการแต่งงานกับชาวญี่ปุ่น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกต่อพ่อครัวแม่ครัวไทยพบว่า นายจ้าง (ในที่นี้คือ ร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น) จะเป็นผู้ดำเนินการขอวีซ่า ให้แก่พ่อครัวแม่ครัวไทยและรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยนายจ้างส่วนใหญ่ จะพิจารณาจากประสบการณ์ทำงาน ฝีมือการทำอาหาร และทัศนคติเป็นหลัก โดยมิได้พิจารณาคุณวุฒิการศึกษาหรือปัจจัยส่วนบุคคลมากนัก และจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการร้านอาหารไทย พบว่าพ่อครัวแม่ครัวไทย ส่วนใหญ่มีฝีมือด้านการทำอาหารไทย มีความเข้าใจอาหารไทยเป็นอย่างดี มีความยืดหยุ่นในการทำอาหารตามความต้องการของลูกค้าและตามข้อจำกัด ของวัตถุดิบอาหารเป็นอย่างดี แต่ก็มีปัญหาด้านพฤติกรรมและการปรับตัว เข้ากับการใช้ชีวิตและการทำงานในประเทศญี่ปุ่น ส่งผลเสียต่อการทำงาน

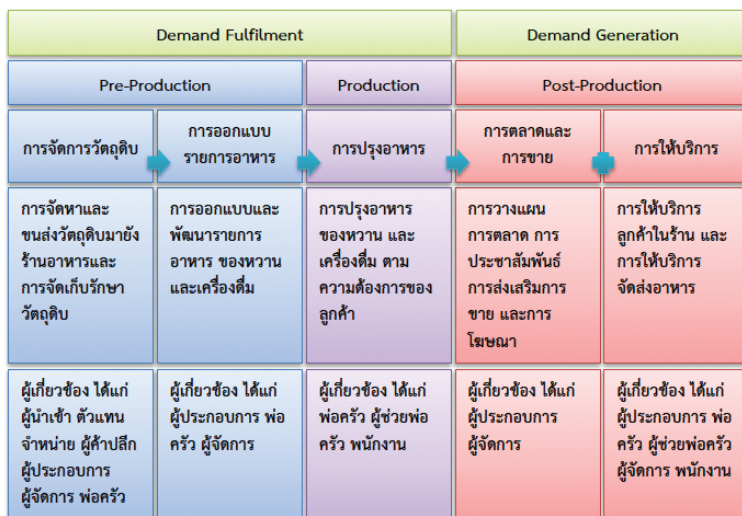
5. สถานการณ์ต้นอุปสงค์ของพ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น พบว่าทุกรายยืนยันว่าพ่อครัวแม่ครัวไทยเป็นที่ต้องการเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างจุดแข็งในด้านรสชาติอาหารที่เป็น ไทยแท้ โดยมีความต้องการพ่อครัวแม่ครัวไทยโดยเฉลี่ยร้านละ 3 คน สำหรับร้านขนาด 40–50 ที่นั่ง ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่ให้ข้อมูลว่า ยังขาดแคลนพ่อครัวแม่ครัวไทย เนื่องจากพ่อครัวแม่ครัวไทยมีการหมุนเวียน (Turnover) สูง กล่าวคือ มีการลาออกหรือถูกซื้อตัวจากร้านอาหารอื่น ๆ อยู่ตลอดเวลา

6. ห่วงโซ่คุณค่าและแผนที่คลัสเตอร์ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น

ห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นแสดงดังภาพที่ 1 โดยได้แบ่งกิจกรรมหลักในห่วงโซ่ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) กิจกรรมก่อนการผลิต ประกอบด้วย 2 กิจกรรมย่อย คือ การจัดการวัตถุดิบ และการออกแบบรายการอาหาร (2) กิจกรรมการผลิต ประกอบด้วย 1 กิจกรรมย่อย คือ การปรุงอาหาร และ (3) กิจกรรมหลังการผลิต ประกอบด้วย 2 กิจกรรมย่อย คือ การตลาดและการขาย และการให้บริการ ทั้งนี้ กิจกรรมหลักในห่วงโซ่คุณค่าคือ กิจกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น ในขณะที่พ่อครัวแม่ครัวถือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นกิจกรรมสนับสนุนในห่วงโซ่คุณค่า

ภาพที่ 1 ห่วงโซ่คุณค่าของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น



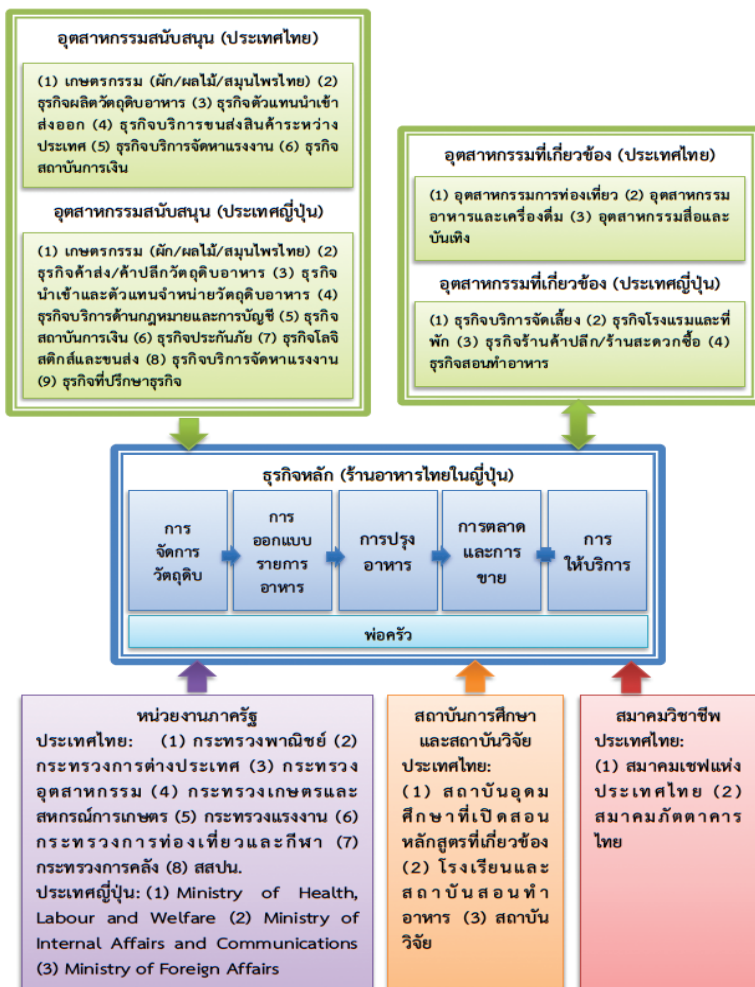
จากการศึกษาพบว่า จุดเด่นของร้านอาหารไทยในประเทศไทยญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งร้านอาหารของคนไทย อยู่ที่กิจกรรมการปรุงอาหารและการให้บริการ กล่าวคือ พ่อครัวแม่ครัวไทยมีฝีมือ สามารถปรุงอาหารได้อร่อย มีรสชาติไทยแท้ และสามารถปรุงอาหารได้ทุกรูปแบบตามความต้องการของลูกค้า ร่วมกับการให้บริการแบบกันเอง มีบรรยากาศในร้านแบบสบาย ๆ และอาศัยจุดเด่นดังกล่าวส่งเสริมกิจกรรมการตลาดและการขาย ชดเชย การทำการตลาดและการประชาสัมพันธ์ที่ยังทำได้ไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม จุดเด่นดังกล่าวทำให้เกิดข้อด้อยในกิจกรรมการออกแบบรายการอาหาร เนื่องจากร้านอาหารไทยส่วนใหญ่จะเน้นที่รายการอาหารที่เป็นนิยม และหลีกเลี่ยงที่นำเสนอรายการอาหารใหม่ ๆ สำหรับกิจกรรมด้านการจัดวัตถุดิบ พบว่า ปัจจุบันผักและผลไม้ไทยมีการปลูกในประเทศไทยญี่ปุ่นมากขึ้น ในขณะที่ การนำเข้าวัตถุดิบอาหารทำได้ง่ายขึ้น ทำให้ร้านอาหารไทยในประเทศไทยญี่ปุ่น ไม่มีปัญหาด้านการจัดหาวัตถุดิบแต่อย่างใด

แผนที่คลัสเตอร์ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศไทยญี่ปุ่น แสดงดังภาพที่ 2 โดยได้พบว่าอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่ช่วยส่งเสริม ธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศไทยญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี ได้แก่ ธุรกิจผลิต วัตถุดิบอาหารซึ่งผลิตวัตถุดิบอาหารที่สำคัญ เช่น เครื่องแกง เครื่องปรุงร ส ฯลฯ ได้อย่างมีคุณภาพมากขึ้น มีมาตรฐานรสชาติไทยแท้ มากขึ้น ร่วมกับธุรกิจตัวแทนนำเข้าส่งออกและธุรกิจขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ที่มีความเชี่ยวชาญและมีเทคโนโลยีสูงขึ้น ทำให้ผู้ประกอบการร้านอาหารไทย ในประเทศไทยญี่ปุ่นสามารถหาซื้อวัตถุดิบอาหารไทยดังกล่าวได้ง่ายขึ้นและ มีต้นทุนลง อีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม ธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศไทยญี่ปุ่น ได้แก่ อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

เนื่องจากเป็นประตูที่ทำให้นักท่องเที่ยวจากทั่วโลก รวมทั้งชาวญี่ปุ่น ได้ลองทานอาหารไทย ทำให้เกิดความชื่นชอบอาหารไทยและกลับไปใช้บริการร้านอาหารไทยในประเทศของตนเองมากขึ้น

เมื่อพิจารณาบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ พบว่าหน่วยงานภาครัฐ ที่มีบทบาทโดยตรงในการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ สถานทูตไทย ณ กรุงโตเกียว และสถานกงสุลใหญ่ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นเจ้าภาพในการงานเทศกาล Thai Festival ในหลายเมืองสำคัญ ในประเทศญี่ปุ่น โดยถือเป็นอีเวนต์สำคัญที่เปิดโอกาสให้ร้านอาหารไทย ในประเทศญี่ปุ่นได้ออกร้านและเปิดตัวต่อผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น ช่วยให้อุปสงค์ ต่ออาหารไทยและการใช้บริการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นสูงขึ้น ในขณะที่ความตกลง JTEPA ซึ่งขับเคลื่อนโดยกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ และกรมเอเชียตะวันออกถือว่ามีบทบาททางอ้อมในการส่งเสริมธุรกิจ ร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากช่วยให้การส่งออกวัตถุดิบอาหาร จากประเทศไทยไปประเทศญี่ปุ่นทำได้ง่ายขึ้นและต้นทุนต่ำลง อีกทั้งยัง ช่วยลดระยะเวลาประสิทธิภาพการทำงานของพ่อครัวแม่ครัวไทยจาก 10 ปี เหลือ 5 ปี ทำให้การขอวีซ่าพ่อครัวแม่ครัวทำได้ง่ายขึ้น

ภาพที่ 2: แผนที่คลัสเตอร์ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น



เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของอุตสาหกรรมและหน่วยงานในประเทศญี่ปุ่น พบว่าอุตสาหกรรมสนับสนุนที่สำคัญ ได้แก่ ภาคการเกษตร

ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งหันมาปลูกผักและผลไม้ไทยมากขึ้น ร่วมกับธุรกิจค้าส่ง/ค้าปลีกวัตถุดิบอาหาร และธุรกิจนำเข้าและตัวแทนจำหน่ายวัตถุดิบอาหาร ซึ่งช่วยให้ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นสามารถหาซื้อผักผลไม้ไทยได้ง่ายขึ้น ชดเชยข้อจำกัดในการนำเข้าผักและผลไม้ไทยจากประเทศไทยซึ่งมีอุปสรรคอันเนื่องมาจากปัญหาด้านสุขอนามัย

7. ช่องว่างของความตกลง JTEPA และนโยบายภาครัฐ

จากการศึกษาทำให้ได้พบว่า ความตกลง JTEPA ยังมีช่องว่างอยู่หลายประการซึ่งทำให้ธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นยังไม่ได้ประโยชน์จากความตกลงอย่างเต็มที่ ประการแรกคือ ในการขอวีซ่าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่นตามความตกลง JTEPA พ่อครัวแม่ครัวไทยต้องมีใบรับรองประสบการณ์ทำงานอย่างน้อย 5 ปี และใบรับรองมาตรฐานแรงงาน สาขาผู้ประกอบการอาหารไทย ซึ่งออกโดยกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อย่างไรก็ตาม สถานทูตญี่ปุ่นยังคงพิจารณาอนุมัติวีซ่าโดยอาศัยปัจจัยอื่น ๆ ร่วมด้วย โดยที่สำคัญคือประวัติและความน่าเชื่อถือส่วนบุคคล ทำให้พ่อครัวแม่ครัวจำนวนมากถูกปฏิเสธวีซ่าทั้งที่มีเอกสารหลักฐานครบถ้วน ส่งผลเสียต่อทั้งนายจ้างและพ่อครัวแม่ครัว

ประการที่สองคือ ความตกลง JTEPA ระบุถึงการเปิดเสรีให้แก่ธุรกิจบริการของคนไทย ซึ่งรวมถึงธุรกิจร้านอาหาร แต่ในข้อเท็จจริงแล้ว การเปิดร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นไม่เคยมีข้อกีดกันใด ๆ และประการสุดท้ายคือ ความตกลง JTEPA ยกเลิกภาษีนำเข้าให้แก่ผักและผลไม้ไทย แต่ยังคงมีกฎเกณฑ์ด้านสุขอนามัยเป็นข้อกีดกันการนำเข้าผัก

และผลไม้จากประเทศไทย ทำให้ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยต้องพึ่งพาผักและผลไม้ไทยซึ่งปลูกในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีราคาสูงกว่าผักและผลไม้นำเข้าเป็นหลัก ในขณะเดียวกันก็ทำให้ภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยเสียโอกาสทางธุรกิจ

นอกจากนี้ยังพบจุดอ่อนของโครงการร้านอาหารไทย Thai SELECT จากการที่เครื่องหมาย Thai SELECT ยังไม่เป็นที่ยอมรับสำหรับผู้บริโภคในวงกว้าง ทำให้ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยไม่ได้ให้ความสำคัญและสนใจขอรับเครื่องหมาย Thai SELECT มากนัก อีกทั้งการที่พ่อครัวแม่ครัวไม่ได้เป็นหนึ่งในเกณฑ์การประเมินเพื่อมอบเครื่องหมาย Thai SELECT ทำให้ร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้เห็นความสำคัญในการใช้พ่อครัวแม่ครัวที่ได้มาตรฐานฝีมือแรงงานในด้านการประกอบอาหารไทยอีกด้วย

8. ความได้เปรียบในการแข่งขันของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น

จากการวิเคราะห์ความได้เปรียบในการแข่งขันของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นด้วยแบบจำลองเพชรแห่งพลวัต สามารถสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นได้ดังนี้

- 8.1 กลยุทธ์ทางธุรกิจและการแข่งขัน:** ปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวก ได้แก่
- (1) ธุรกิจปราศจากข้อกีดกันและการเลือกปฏิบัติสำหรับชาวต่างชาติ
 - (2) อาหารไทยมีความหลากหลาย มีรสชาติเป็นเอกลักษณ์และมีความโดดเด่น
 - (3) ร้านอาหารไทยมีบรรยากาศที่เป็นเอกลักษณ์ เน้นบรรยากาศแบบสบาย ๆ เป็นกันเอง
 - (4) ร้านอาหารไทยให้บริการแบบเป็นกันเอง มีพนักงาน

ให้บริการแบบมิตรภาพ (5) พ่อครัวแม่ครัวไทยดึงดูดลูกค้าให้มาใช้บริการ เพราะเชื่อว่าจะได้อาหารไทยแท้ และ (6) ประเทศไทยมีแบรนด์ร้านอาหารไทยที่พร้อมต่อการขายแฟรนไชส์หรือร่วมทุนจำนวนมาก และปัจจัยที่ส่งผลเชิงลบ ได้แก่ (1) เป็นตลาดผู้ขายมากมายที่มีการแข่งขันรุนแรงมาก มีร้านอาหารญี่ปุ่นเป็นผู้นำตลาด (2) ร้านอาหารไทยเน้นกลยุทธ์ผลิตภัณฑ์เป็นศูนย์กลางมากกว่าลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (3) ร้านอาหารไทยของคนไทยส่วนใหญ่ไม่มีสูตรอาหารที่เป็นมาตรฐาน (4) ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยขาดทักษะด้านการทำการตลาด และ (5) ร้านอาหารไทยของชาวต่างชาติทำอาหารไทยรสชาติผิดเพี้ยนไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด

8.2 เงื่อนไขทางด้านปัจจัยการผลิต: ปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวก ได้แก่ (1) พ่อครัวแม่ครัวไทยมีฝีมือ สามารถทำอาหารตามความต้องการของลูกค้าได้ทุกรูปแบบ (2) พ่อครัวแม่ครัวไทยมีความคิดสร้างสรรค์สามารถประยุกต์ทำอาหารได้ในทุกข้อจำกัด (3) ผักและผลไม้สำคัญสำหรับทำอาหารไทย มีการปลูกในประเทศญี่ปุ่นมากขึ้น และ (4) วัตถุดิบอาหารไทยหาซื้อในประเทศญี่ปุ่นได้ง่ายขึ้นเนื่องจากการเปิดเสรีการค้า และปัจจัยที่ส่งผลเชิงลบ ได้แก่ (1) พ่อครัวแม่ครัวไทยจำนวนมากมีปัญหาส่วนตัวและปัญหาด้านพฤติกรรม (2) พ่อครัวแม่ครัวไทยหาได้ยากมากทั้งหากจากในประเทศญี่ปุ่นและหากจากในประเทศไทย (3) การขอวีซ่าพ่อครัวแม่ครัวใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง และมีความไม่แน่นอนสูง (4) ผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านเงินทุนและการเข้าถึงเงินทุนจากธนาคาร (5) ผู้ประกอบการคนไทยมีข้อจำกัดด้านภาษาญี่ปุ่นและความเข้าใจวัฒนธรรมญี่ปุ่น และ (6) การนำเข้าผักและผลไม้จากประเทศไทยมีอุปสรรคเรื่องสุขอนามัย

8.3 เงื่อนไขทางด้านอุปสงค์: ปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวก ได้แก่ (1) ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นรู้จักและเปิดรับอาหารไทยมากขึ้น (2) การมาท่องเที่ยวในประเทศไทยทำให้ชาวญี่ปุ่นได้ลองทานอาหารไทยและเกิดความชื่นชอบอาหารไทย (3) ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นชื่นชอบอาหารไทยแท้ทำให้เลือกร้านอาหารของคนไทยโดยมองข้ามปัจจัยอื่น ๆ และ (4) อุปสงค์ต่อการใช้บริการร้านอาหารไทยได้รับผลจากความแปรผันทางวัฏจักรน้อย และปัจจัยที่ส่งผลเชิงลบ ได้แก่ (1) ขนาดของอุปสงค์ต่อการใช้บริการร้านอาหารไทยยังมีระดับไม่สูงนัก (2) อุปสงค์ต่ออาหารไทยมีลักษณะที่ไม่ซับซ้อนทำให้ไม่มีแรงผลักดันในการปรับปรุงพัฒนา (3) ผู้บริโภคญี่ปุ่นคาดหวังจะได้อาหารไทยรสชาติไทยแท้จากร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นทั้งที่ปัจจัยแวดล้อมแตกต่างกัน และ (4) อุปสงค์ต่อการใช้บริการร้านอาหารไทยได้รับผลจากความแปรผันตามฤดูกาลเป็นอย่างมาก

8.4 อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องและสนับสนุน: ปัจจัยที่ส่งผลเชิงบวก ได้แก่ (1) มีอุตสาหกรรมสนับสนุนการจัดการและขนส่งวัตถุดิบที่ครบพร้อม (2) มีหน่วยงานภาครัฐจัดงาน Thai Festival ในประเทศญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่อง (3) ความตกลง JTEPA เอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจร้านอาหารไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม (4) มีนโยบายส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ และ (5) มีสมาคมเซฟที่มีความเข้มแข็งและพร้อมส่งเสริมพ่อครัวแม่ครัวไทย และปัจจัยที่ส่งผลเชิงลบ ได้แก่ (1) ภาวการณ์ขาดความพร้อมในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการส่งออก (2) ขาดหน่วยงานกลางสนับสนุนเรื่องการจัดหาพ่อครัวแม่ครัวไทยไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น (3) พ่อครัวแม่ครัวไทยมีระดับการศึกษาและต้นทุนทางสังคมไม่สูง ทำให้ยากในการขอวีซ่า (4) เครื่องหมาย Thai SELECT ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ประกอบการ และ (5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการทำงานแยกส่วน ทำให้นโยบายไม่มีประสิทธิภาพ

9. จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ของธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น

9.1 จุดแข็ง: ได้แก่ (1) อาหารไทยมีความหลากหลายมีรสชาติเป็นเอกลักษณ์ (2) ร้านอาหารไทยมีบรรยากาศที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว (3) ร้านอาหารไทยเน้นให้บริการแบบเป็นกันเองและเอาใจใส่ลูกค้า (4) การมีพ่อครัวแม่ครัวคนไทยจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยดึงดูดลูกค้าให้มาใช้บริการ (5) พ่อครัวแม่ครัวคนไทยมีความเข้าใจและมีฝีมือในการทำอาหารไทยเป็นอย่างดี และ (6) พ่อครัวแม่ครัวคนไทยสามารถประยุกต์ทำอาหารไทยได้ตามข้อจำกัดของวัตถุดิบอาหาร

9.2 จุดอ่อน: ได้แก่ (1) ร้านอาหารไทยส่วนใหญ่เน้นผลิตภัณฑ์เป็นศูนย์กลางมากกว่าลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (2) ร้านอาหารไทยส่วนใหญ่ไม่มีสูตรอาหารที่เป็นมาตรฐานของร้าน (3) ร้านอาหารไทยส่วนใหญ่ขาดทักษะในการดำเนินกลยุทธ์การตลาด (4) พ่อครัวแม่ครัวไทยจำนวนมากมีปัญหาส่วนตัวและปัญหาพฤติกรรมหลาย (6) ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านเงินทุน และ (6) ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยที่เป็นคนไทยส่วนใหญ่มีข้อจำกัดด้านภาษาญี่ปุ่น ตลอดจนขาดความเข้าใจในพฤติกรรมผู้บริโภคญี่ปุ่นและวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่น

9.3 โอกาส: ได้แก่ (1) ธุรกิจร้านอาหารในประเทศญี่ปุ่นเป็นธุรกิจที่ปราศจากข้อกีดกันใด ๆ (2) ประเทศไทยมีแบรนด์ร้านอาหารไทยที่มีคุณภาพจำนวนมาก (3) ผักและผลไม้ไทยสามารถเพาะปลูกได้ภายในประเทศญี่ปุ่น (4) วัตถุดิบในการประกอบอาหารไทยสามารถหาซื้อในประเทศญี่ปุ่นได้ง่ายขึ้น (5) ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นเปิดรับอาหารไทยมากขึ้น (6) ชาวญี่ปุ่นเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น (7) ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นเลือกที่จะใช้บริการ

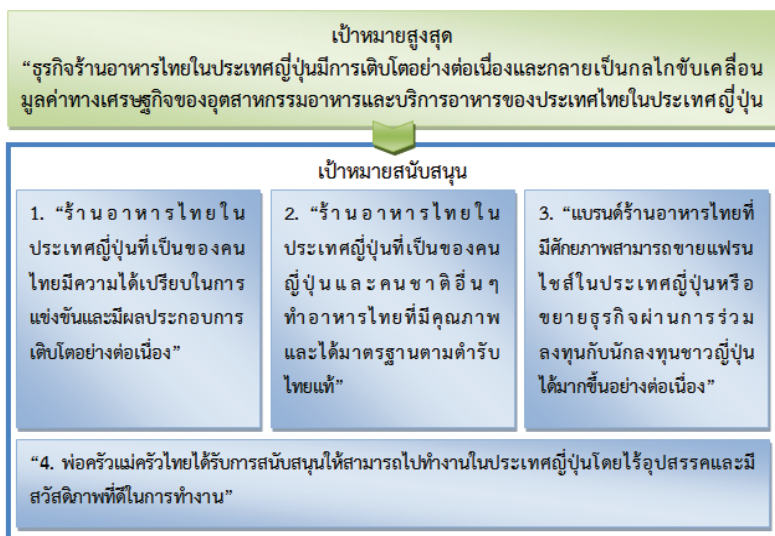
ร้านอาหารไทยที่เป็นของคนไทยและมีพ่อครัวแม่ครัวคนไทยมากขึ้น โดยมองข้ามปัจจัยอื่น ๆ (8) มีการจัดกิจกรรมสำคัญที่ส่งเสริมร้านอาหารไทย ในประเทศญี่ปุ่น นั่นคือ งาน Thai Festival (9) ความตกลง JTEPA เกื้อหนุนธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น และ (10) มีนโยบาย หลายประการที่ช่วยส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น

9.4 อุปสรรค: ได้แก่ (1) ธุรกิจร้านอาหารในประเทศญี่ปุ่นมีการแข่งขัน รุนแรงเป็นอย่างมาก (2) ร้านอาหารไทยของคนต่างชาติทำอาหารไทย รสชาติผิดเพี้ยน ทำให้ผู้บริโภคเกิดความเข้าใจผิด (3) พ่อครัวแม่ครัวไทย หาได้ยากมาก ไม่ว่าจะหาจากในประเทศญี่ปุ่นหรือหาจากในประเทศไทย (4) การขอวีซ่าพ่อครัวแม่ครัวเพื่อทำงานในประเทศญี่ปุ่นใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูง (5) พ่อครัวแม่ครัวไทยมักถูกปฏิเสธวีซ่าทำงานในประเทศญี่ปุ่น แม้จะมีคุณสมบัติตามความตกลง JTEPA (6) การนำเข้าผักและผลไม้ไทย จากประเทศไทยมีอุปสรรคอย่างมากจากปัญหาด้านสุขอนามัย (7) ขนาดของ อุปสงค์ต่อการใช้บริการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นยังอยู่ในระดับที่ ไม่สูงมากนัก (8) ผู้บริโภคชาวญี่ปุ่นคาดหวังสูงเกินไปต่อการใช้บริการ ร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น (9) ขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่คัดกรอง และจัดทำฐานข้อมูลพ่อครัวแม่ครัวไทย และ (10) เครื่องหมาย Thai SELECT ยังไม่เป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับ

10. แผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและ พ่อครัวแม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่น

แผนยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัว
แม่ครัวไทยในประเทศญี่ปุ่นแสดงดังภาพที่ 3 ต่อไปนี้

ภาพที่ 3 แผนยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น



ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดตามที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องบรรลุเป้าหมายสนับสนุนทั้ง 4 ประการ โดยอาศัยกลยุทธ์ 9 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนาสื่อรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำเสนอ Story ที่น่าสนใจของอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทย (2) การพัฒนาสื่อรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำเสนอ Story ที่น่าสนใจของ แบนด์ร้านอาหารไทยที่มีศักยภาพ และการผลักดันการขายแฟรนไชส์และการร่วมทุนของแบนด์ร้านอาหารไทยที่มีศักยภาพ (3) การพัฒนาทักษะที่จำเป็นต่อการทำธุรกิจร้านอาหารไทยให้แก่ผู้ประกอบการร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น และการจัดอีเวนต์ส่งเสริมธุรกิจร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น (4) การพัฒนา Life และ Professional Skills ที่จำเป็นต่อการทำงานในประเทศญี่ปุ่นให้แก่พ่อครัวแม่ครัวไทย (5) การพัฒนาฐานข้อมูลพ่อครัวแม่ครัวไทยที่มีทักษะและคุณภาพซึ่งผ่านการคัดกรองและขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานกลาง และการผลักดันฐานข้อมูลพ่อครัวแม่ครัวไทยเพื่อเป็นเงื่อนไขในการขอวีซ่าทำงานในประเทศญี่ปุ่นภายใต้ความตกลง JTEPA (6) การผลักดันเครื่องหมาย Thai SELECT ให้เอื้อประโยชน์ต่อการขอวีซ่าทำงานในประเทศญี่ปุ่นของพ่อครัวแม่ครัวไทย (7) การทบทวนเกณฑ์การพิจารณาร้านอาหารไทย Thai SELECT ซึ่งครอบคลุมพ่อครัวแม่ครัวที่ได้มาตรฐานฝีมือแรงงาน (8) การพัฒนาสื่อดิจิทัลรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างกระแสและการรับรู้ให้แก่เครื่องหมาย Thai SELECT ในระดับนานาชาติ และ (9) การส่งเสริมการสอนทำอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่น และโครงการสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน สาขาผู้ประกอบการอาหารไทย ในประเทศญี่ปุ่น

11. ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขความตกลง JTEPA

ธุรกิจร้านอาหารไทยและพ่อครัวแม่ครัวไทยจะมีความได้เปรียบในการแข่งขันสูงขึ้นหากมีการปรับปรุงแก้ไขความตกลง JTEPA ในมิติที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานมีทักษะในกลุ่มของพ่อครัวแม่ครัวไทยหรืออีกนัยหนึ่งคือ เงื่อนไขในการขอวีซ่าทำงานในประเทศญี่ปุ่นของพ่อครัวแม่ครัวไทย โดยควรเสนอให้ลดเงื่อนไขระยะเวลาประสบการณ์ทำงานในฐานะพ่อครัวแม่ครัวอาหารไทยลงจาก 5 ปี เหลือ 3 ปี แล้วทดแทนด้วยเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนในฐานะข้อมูลพ่อครัวแม่ครัวไทยซึ่งผ่านการคัดกรองโดยหน่วยงานกลางของภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อช่วยคัดกรองประวัติและความน่าเชื่อถือส่วนบุคคลของพ่อครัวแม่ครัวเพื่อลดเวลาการพิจารณาวีซ่าของสถานทูตญี่ปุ่นและลดโอกาสในการถูกปฏิเสธการให้วีซ่า ช่วยลดต้นทุนและความเสี่ยงของร้านอาหารไทยที่กำลังหาพ่อครัวแม่ครัวลงได้ อีกทั้งยังช่วยให้ร้านอาหารไทยในต่างประเทศสืบค้นพ่อครัวแม่ครัวที่มีคุณภาพเพื่อจ้างงานได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ยังควรเสนอเพิ่มเงื่อนไขการให้วีซ่าชั่วคราวแก่พ่อครัวแม่ครัวไทยที่ได้วีซ่าทำงานเป็นปีแรก โดยเพิ่มระยะเวลาสูงสุดเป็นไม่เกิน 2 ปี และต่อวีซ่าอีก 1 ปี จึงจะได้ วีซ่าทำงานระยะยาว กรณีที่นายจ้างเป็นร้านอาหารไทยที่ได้รับเครื่องหมาย Thai SELECT ซึ่งจะช่วยให้ร้านอาหารมีการะในการต่อวีซ่าให้แก่พ่อครัวแม่ครัวน้อยลง และยังเป็นแรงกระตุ้นให้ร้านอาหารไทยพัฒนาตนเองเพื่อให้ได้รับเครื่องหมาย Thai SELECT อีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการต่างประเทศ. (2552). *เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.
- เปรมฤทัย แยมบรรจง, พวงเพ็ชร นิธยานนท์ และ อัครพันธ์ รัตสุข. (2560). สถานการณ์ปัจจุบัน และแนวทางการประกอบธุรกิจภัตตาคาร/ร้านอาหารไทยประเทศกัมพูชา. *วารสารปัญญาวิวัฒน์*, 9 (กรกฎาคม 2560), 143–156.
- เรณูมาศ กุละศิริมา และเปรมฤทัย แยมบรรจง. (2557). *รูปแบบการประกอบธุรกิจอาหารไทยในตลาดอาเซียน: กรณีศึกษาประเทศไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา*. สืบค้น 12 สิงหาคม 2562, จาก <http://newtdc.thailis.or.th/docview.aspx?tdcid=27425>.
- สำนักงานกฎหมาย Samurai. (2562). *วิชาแรงงานมีทักษะ*. สืบค้น 10 สิงหาคม 2562, จาก <https://samurai-law.com/thai/sub02.html>.
- สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า. (2559). *ร้านอาหารไทยได้รับความสนใจจากผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น*. สืบค้น 19 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <http://www.tpsoc.moc.go.th/th/node/867>.
- สำนักงานยุทธศาสตร์การพาณิชย์. (2550). *ร้านอาหารไทยได้รับความสนใจจากผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น*. สืบค้น กุมภาพันธ์ 2562, จาก <http://www.tpsoc.moc.go.th/th/node/867>.
- สุทธิพร บุญมาก. (2556). *ร้านอาหารไทยในประเทศออสเตรเลีย: ภาพสะท้อน “ความเป็นไทย” และ “การปรับตัว”*. *วารสารศิลปศาสตร์*, 5(1), 90–103.

- Benrit, P. (2016), Factors Affecting Customer Satisfaction of Thai Restaurants in Malaysia. *Journal of Cultural Approach*, 17(32), 59–72
- Maglin, P. (2005). *Restaurant Management in The U.S.: In Case of Thai Restaurants in 2005*. Retrieved August 5, 2019, from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.620.3469&rep=rep1&type=pdf>.
- Sukalakamala, P. and Boyce, J. B. (2007). Customer Perceptions for Expectations and Acceptance of an Authentic Dining Experience in Thai Restaurants. *Journal of Food Services*, 18(2), 69–75.
- Tomohiko AKIYAMA Legal Office. (2019). *How to Open a Restaurant (Inshokuten) in Japan*. Retrieved August 5, 2019, from <http://japanhousesaitama.lawyerjapanese.com/saitama/how-to-open-a-restaurant-inshokuten-in-japan/>.
- Zahari, M.S.M., Othman, Z., Hashim, R. and Ibrahim, S. (2009). Do Thai Foods Outshine Malaysian Foods Locally and Internationally?. *Journal of Tourism, Hospitality and Culinary Arts*, 1(1), 23-34.



ปัญหาสำคัญที่นายกรัฐมนตรีอาเบะถูกคาดหวังให้เข้ามาแก้ไข นับตั้งแต่แรกจัดตั้งรัฐบาล ก็คือ การฟื้นฟูบูรณะภูมิภาคโทโฮกุจากผลกระทบของภัยพิบัติ 3 ประการ และการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ที่ตกอยู่ในภาวะชะงักงันมาเป็นเวลายาวนาน ซึ่งรัฐบาลอาเบะได้เลือก แนวทางการส่งเสริมการค้าเสรีเป็นวิธีการหนึ่งในการกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในเวลาเดียวกัน นายกรัฐมนตรีอาเบะก็ได้ตั้ง Minister of State ขึ้นมาจำนวนหนึ่ง เพื่อผลักดันนโยบายเรื่องการชดชยความเสียหายและการฟื้นฟูบูรณะภูมิภาคโทโฮกุอย่างเป็นรูปธรรมและเร่งด่วน