

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 12

ที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว
ในประเทศญี่ปุ่น

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 12

ที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว
ในประเทศญี่ปุ่น



“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 12

ที่פקชั่วครวสำหรับผู้ประสภยแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

วรรณวลี อินทร์ปิ่น.

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 12 ที่פקชั่วครวสำหรับผู้ประสภยแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น.-- กรุงเทพฯ : โครงการสันติไมตรีไทย - ญี่ปุ่น (Japan Watch) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

112 หน้า.

1. ภัยพิบัติ. 2. แผ่นดินไหว. I. ชื่อเรื่อง.

363.34

ISBN 978-616-488-090-0

ผู้เขียน วรรณวลี อินทร์ปิ่น

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2563

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

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่นสนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) เป็นชุดโครงการประสานงานที่ก่อตั้งขึ้นจากวิสัยทัศน์ว่าในบริบทโลกสมัยใหม่ ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกี่ยวพันและส่งอิทธิพลต่อกันลึกซึ้งกว้างขวาง ดังนั้น การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศอื่น ๆ จึงมีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศสำคัญ ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีบทบาทและอิทธิพลต่อโลก ภูมิภาค และต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในประเทศ หรือบทบาทพฤติกรรมแสดงออกของญี่ปุ่นส่งผลต่อไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งรวดเร็ว รุนแรง และเป็นไปอย่างซ้ำ ๆ การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประโยชน์ทั้งในแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาประเทศ หรือกำหนดจุดยืนของประเทศต่อญี่ปุ่น และต่อประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในแง่มุมของการมองมุมกลับ เปรียบเทียบบทบทวนเพื่อเห็นภาพและเข้าใจประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้นด้วยเช่นกัน

เอกสารชุด “ญี่ปุ่นอย่างไรที่เป็น” เป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตตามเป้าหมายของโครงการฯ เพื่อประมวลข้อมูลความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่นเผยแพร่ในสังคมไทย โครงการฯ มีความคาดหวังว่าสังคมไทยจะได้รับประโยชน์จากเอกสารชุดนี้ตามสมควร

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
บทที่ 2 บ้านพักอาศัยชั่วคราวตามหลักสากล	7
1. บทนำ	7
2. ความช่วยเหลือเพื่อการบรรเทาทุกข์	7
3. มาตรฐานของบ้านพักชั่วคราวตามหลักสากล	19
บทที่ 3 วิวัฒนาการของบ้านพักชั่วคราว ในประเทศไทย	25
1. บทนำ	25
2. แนวคิดเรื่องบ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย	25
3. วิวัฒนาการในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว ในประเทศไทย	31
4. รูปแบบบ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย	36
5. ปัญหาการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว	45
6. กระบวนการและงบประมาณในการ จัดสรรบ้านพักชั่วคราว	48
7. ปัญหาของผู้ประสบภัยหลังจากเข้าพักอาศัย ในบ้านพักชั่วคราว	55
8. บทสรุป	58
บทที่ 4 บ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย กรณีศึกษา จังหวัดคุะโมะโตะ	59
1. บทนำ	59
2. บ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุะโมะโตะ	60
3. การจัดสรรบ้านพักชั่วคราวจังหวัดคุะโมะโตะ	63
4. ความท้าทายของรัฐบาล	66

	หน้า
5. ความท้าทายของผู้ประสบภัย	70
6. บทสรุป	72
บทที่ 5 บ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย	
กรณีศึกษาภาคใต้และจังหวัดเชียงราย	75
1. บทนำ	75
2. บ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย	76
3. การจัดสรรบ้านพักชั่วคราวของรัฐบาล	84
4. บทสรุป	87
บทที่ 6 บทสรุป	89
บรรณานุกรม	94

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวที่ทำมาจากไม้	62
ภาพที่ 2 บ้านพักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้พิการ	63
ภาพที่ 3 กระบวนการจัดหาบ้านพักหลังจากเกิดภัยพิบัติ	64

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 พฤติกรรมและการดำรงชีวิตของ ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว	9
ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกชนิดของบ้านพักชั่วคราว ในแต่ละประเทศ	13
ตารางที่ 3 จุดเด่นและจุดด้อยของรูปแบบ โครงสร้างหลักของบ้านพักชั่วคราว	18
ตารางที่ 4 จำนวนการเข้าพักในบ้านพักชั่วคราว ของผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวตั้งแต่อดีต จนถึงแผ่นดินไหวครั้งใหญ่	34
ตารางที่ 5 ข้อดีและข้อด้อยของบ้านพักชั่วคราว ในรูปแบบต่าง ๆ	40
ตารางที่ 6 วิวัฒนาการของบ้านพักชั่วคราว ตั้งแต่แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชินจนถึง แผ่นดินไหวคูมะโมะโตะ	43
ตารางที่ 7 จำนวนที่พักอาศัยสำหรับรองรับผู้ประสบภัย	66
ตารางที่ 8 เปรียบเทียบประเภทบ้านพักชั่วคราว และปัจจัยที่ควรเลือกใช้	77

บทที่ 1

บทนำ

ปัจจุบันสถิติการเกิดภัยพิบัติในโลกนี้ทวีความรุนแรง และมีจำนวนมากขึ้นทุกปี ในจำนวนภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเหล่านี้ มีหลายครั้งที่เกิดความรุนแรงมาก จนส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศต่าง ๆ จนกระทั่งทำให้ประชาชนเหล่านั้นต้องกลายเป็นผู้ประสบภัย

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็น แผ่นดินไหว สึนามิ ภูเขาไฟระเบิด น้ำท่วม ตลอดจนดินโคลนถล่ม สาเหตุเป็นเพราะสภาพภูมิประเทศของประเทศญี่ปุ่น ตั้งอยู่ในบริเวณวงแหวนแห่งไฟ หรือ Ring of Fire ในมหาสมุทรแปซิฟิกที่มีการเกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟระเบิดอยู่บ่อยครั้ง แนววงแหวนนี้มีความยาวรวมประมาณ 40,000 กิโลเมตรทอดตัวยาวไปตามขอบของแผ่นเปลือกโลก จึงส่งผลให้ประเทศที่ตั้งอยู่ใกล้บริเวณวงแหวนแห่งไฟต้องเผชิญกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว ซึ่งก็รวมถึงประเทศญี่ปุ่นด้วย แน่นอนว่าหากเมื่อใดก็ตาม ที่มีภัยพิบัติแผ่นดินไหวเกิดขึ้น และการเกิดขึ้นในครั้งนั้น ๆ มีความรุนแรง ก็ยิ่งส่งผลต่อที่พักอาศัยของประชาชนชาวญี่ปุ่นให้ได้รับความเสียหายไปด้วยเช่นกัน

เมื่อที่พักอาศัยได้รับความเสียหายจนผู้ประสบภัยไม่สามารถเข้าไปพักอาศัยอยู่ได้ จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากที่พักอาศัยเป็น 1 ในปัจจัย 4 ที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ อีกทั้งที่พักอาศัยนั้นจะต้องมี

มาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่าง ๆ อาทิ มีความปลอดภัย และมีพื้นที่ใช้สอยที่เหมาะสมตามสิทธิที่มนุษย์ทุกคนสมควรจะได้รับตามหลักสากล¹ ดังที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ได้กล่าวเอาไว้

ในช่วงปี พ.ศ. 2466 (ค.ศ. 1923) ประเทศญี่ปุ่นได้ประสบเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่คันโต (Great Kanto) ในกรุงโตเกียวและจังหวัดใกล้เคียง ภัยพิบัติในครั้งนี้ได้สร้างความเสียหายให้แก่บ้านเรือนราษฎรมากกว่า 300,000 หลังคาเรือน หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีแนวคิดในการจัดหาที่พักอาศัยให้กับผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บหรือความเดือดร้อน โดยได้ทำการก่อสร้างค่ายที่พักชั่วคราวจากไม้จำนวน 2,000 แห่ง เพื่อเป็นที่พักชั่วคราว ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว วิศวกรรมการในการสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้มีการพัฒนามาเรื่อย ๆ โดยใช้บทเรียนและประสบการณ์ที่ประเทศญี่ปุ่นได้รับมาในแต่ละครั้งมาปรับปรุงเนื่องจากมีภัยพิบัติเกิดขึ้นในหลายพื้นที่ และในแต่ละพื้นที่นั้นก็มีความแตกต่างกันในด้านลักษณะภูมิประเทศ สภาพแวดล้อม หรือแม้แต่ประเภทของภัยพิบัติ นอกจากนี้ความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายก็มีความแตกต่างกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นการสร้างบ้านพักชั่วคราวในแต่ละครั้ง จึงไม่สามารถสร้างโดยใช้รูปแบบหรือมาตรฐานเดียวกันหมดได้ เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวที่มีรูปแบบเดียวกัน อาจไม่เหมาะสมที่จะใช้งานได้เหมือนกัน

¹ Cara, D. 2012. *Strategic planning for post-earthquake temporary housing: Best practices*, Colorado: University of Denver.

ในทุกพื้นที่ ดังนั้น การสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยในแต่ละพื้นที่ รัฐบาลจึงมีโอกาที่จะประสบกับปัญหาและอุปสรรคอยู่เสมอ

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553-2563 (ค.ศ. 2010 - 2020) ประเทศญี่ปุ่นมีเหตุการณ์ครั้งสำคัญที่สร้างความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมากอยู่ 2 เหตุการณ์คือ 1. เหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮกุ พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) (Great East Japan Earthquake หรือ The 2011 Earthquake of the Pacific Coast of Tōhoku) เป็นแผ่นดินไหวเมกะทรัสต์ขนาด 9.0 แมกนิจูดซึ่งเกิดใต้ทะเลนอกชายฝั่งประเทศญี่ปุ่น จนเกิดคลื่นสึนามิพัดเข้าฝั่ง ก่อนจะเกิดอุบัติเหตุนิวเคลียร์ สร้างความสูญเสียให้กับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก และ 2. เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) เมื่อปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ซึ่งเป็นแผ่นดินไหวบนบก (Inland Earthquake) จำนวน 2 ครั้ง มีขนาดความรุนแรงวัดได้ 6.4 และ 7.3 แมกนิจูดตามลำดับ ส่งผลให้นอกจากจะมีผู้บาดเจ็บและผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากแล้ว ยังสร้างความเสียหายแก่โครงสร้างพื้นฐานของอาคารและที่พักอาศัยของประชาชน จนทำให้ประชาชนต้องกลายเป็นผู้ประสบภัยมากถึง 250,000 คน

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวขนาดรุนแรงอยู่ 2 เหตุการณ์คือ 1. เหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ซึ่งมีความรุนแรงขนาด 9.0 แมกนิจูด

ในมหาสมุทรอินเดีย ทางตอนเหนือบริเวณเกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย โดยแผ่นดินไหวในครั้งนี้นั้นได้ก่อให้เกิดคลื่นสึนามิขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อประเทศใกล้เคียงถึง 11 ประเทศ ซึ่งก็รวมถึงประเทศไทยด้วย 2. เหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ขนาด 6.3 แมกนิจูด ซึ่งสร้างความเสียหายให้บ้านเรือนและผู้ประสบภัยกว่า 8,000 หลัง โดยจากทั้ง 2 เหตุการณ์นี้รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการสร้างบ้านพักชั่วคราว

บทความนี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยของประเทศญี่ปุ่น โดยเลือกจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นที่จังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ประเทศญี่ปุ่นนี้ เป็นการเกิดแผ่นดินไหวบนบก ซึ่งมีลักษณะเดียวกับการเกิดแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย แม้ว่าระดับความเสียหายของประเทศไทยจะมีไม่มากเมื่อเทียบกับจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) แต่ความรุนแรงของแผ่นดินไหวก็มีขนาดใกล้เคียงกัน อีกทั้งในการบริหารจัดการบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวของจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้น แม้ว่าจะประสบปัญหาในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ด้วยเหตุที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ยังไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวมาก่อน อย่างไรก็ตามรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ก็สามารถดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจนสำเร็จลุล่วง การเรียนรู้จาก

ประสบการณ์ของจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้นสามารถนำมาถอดบทเรียนเพื่อสร้างระบบ ตลอดจนแนวทางในการรับมือกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว เพื่อเตรียมพร้อมในการให้ความช่วยเหลือในประเทศไทย หากเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวขึ้นมาในอนาคต

บทความนี้แบ่งออกเป็น 6 บท โดยมีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่น ทั้งในลักษณะภาพรวมและกรณีศึกษาเฉพาะจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของแนวคิดด้านการจัดหาและการบริหารทั้งในเรื่องรูปแบบบ้านพัก งบประมาณในการจัดการ และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งเปรียบเทียบหลักการสากลของการจัดการบ้านพักชั่วคราว และการจัดการบ้านพักชั่วคราวในประเทศไทยด้วย

บทที่ 2

บ้านพักอาศัยชั่วคราวตามหลักสากล

1. บทนำ

การเกิดภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหว ดินถล่ม หรือน้ำท่วมในแต่ละครั้งนั้น มักก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีระดับความรุนแรงมาก ก็จะส่งผลกระทบหรือสร้างความเสียหายในวงกว้างไม่ว่าจะเป็นจำนวนของผู้บาดเจ็บ ผู้เสียชีวิต หรือแม้แต่ความเสียหายของที่พักอาศัยก็ตาม

ดังนั้น เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นและสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชน จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ดูแลบรรเทาทุกข์ในเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเหล่านั้น ซึ่งก็รวมถึงการจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ที่สูญเสียที่อยู่อาศัยโดยเร็วที่สุด²

2. ความช่วยเหลือเพื่อการบรรเทาทุกข์

2.1 ความหมายของบ้านพักชั่วคราว

แม้ว่าคำจำกัดความระหว่างที่พักอาศัย (Shelter) และบ้านพักอาศัย (Housing) จะมีความหมายใกล้เคียงกัน³ แต่เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือ

² United Nations Disaster Relief Co-Ordination (UNDRO). 1982. *Shelter after disaster: Guidelines for assistance*. New York: United Nations.

³ Quarantelli, E. L. 1991. *Patterns of sheltering and housing in American disasters*. Newark, DE: Disaster Research Center University of Delaware.

ผู้ประสบภัยได้อย่างเหมาะสมแล้ว คำจำกัดความโดยทั่วไปของบ้านพักชั่วคราวจึงหมายถึง สถานที่อาศัยชั่วคราวหลังเหตุการณ์พิบัติ ซึ่งสามารถอธิบายได้ 4 รูปแบบ ดังนี้

1. ที่พักอาศัยฉุกเฉิน (Emergency Shelter) หมายถึง ที่พักอาศัยในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน กล่าวคือในช่วงระยะเวลาหลังจากภัยพิบัติเกิดขึ้น ที่พักอาศัยลักษณะนี้อาจเป็นบ้านญาติ หรือที่พักสาธารณะ

2. ที่พักอาศัยชั่วคราว (Temporary Shelter) หมายถึง ที่พักอาศัยในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ โดยมีระยะเวลาไม่เกินหนึ่งสัปดาห์หลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ที่พักอาศัยประเภทนี้อาจเป็นเต็นท์ หรือที่พักสาธารณะขนาดใหญ่

3. บ้านพักชั่วคราว (Temporary Housing) หมายถึง สถานที่ซึ่งผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยในระยะเวลาตั้งแต่ 6 เดือนไปจนถึง 3 ปี บ้านพักชั่วคราวนี้อาจเป็นบ้านพักสำเร็จรูป บ้านเช่า หรือรูปแบบอื่น ๆ ตามที่รัฐบาลจัดสรรให้

4. บ้านพักถาวร (Permanent Housing) หมายถึง ที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นใหม่หรือมีการตั้งถิ่นฐานของผู้ประสบภัยอย่างถาวร โดยผู้ประสบภัยเหล่านั้นสามารถกลับไปใช้ชีวิตประจำวันได้เป็นปกติ⁴

⁴ Johnson, C. 2007. Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey. *Habitat International* 31 (1): 36-52.; Johnson, C. 2008. Strategies for the reuse of temporary housing. In I.A. Ruby (Ed), *Urban transformation*. Berlin: Ruby Press.; Quarantelli, E. L. 1995. Patterns of sheltering and housing in American disasters. *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 4(3): 43-53.

จิตยา สารฤทธิ์ ได้อธิบายถึงรูปแบบพฤติกรรม และการดำรงชีวิตของผู้ประสบภัย ตั้งแต่ช่วงระยะเวลาเกิดเหตุภัยพิบัติ ไปจนถึงช่วงระยะเวลาหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 พฤติกรรมและการดำรงชีวิตของผู้ประสบภัย แผ่นดินไหว

รูปแบบ	สถานที่	ระยะเวลา
1. พื้นที่หลบภัยฉุกเฉิน (Emergency Evacuation Space)	สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ดึก หรือ อาคารที่ปลอดภัย เช่น อาคารเรียน	หลังเกิดเหตุการณ์ 3 วัน
2. ที่พักพิงฉุกเฉิน (Emergency Living Space)	โรงแรม โรงแรม เติร์ต ที่ทำการชุมชน	หลังเกิดเหตุการณ์ 6 เดือน
3. บ้านพักชั่วคราว (Temporary Living Space)	บ้านพักชั่วคราว บ้านเช่า บ้านญาติ	2-5 ปี หลังเหตุการณ์
4. ที่อยู่อาศัยถาวร (Permanent Housing)	บ้านสร้างใหม่ บ้านเช่า บ้านเช่าถาวร	

ที่มา: จิตยา สารฤทธิ์, “Shelter ที่พักพิงฉุกเฉิน Temporary House บ้านชั่วคราว”

จากตารางสามารถอธิบายได้ว่า เมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวเกิดขึ้น ผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในตัวอาคารหรือบ้านพัก จำต้องรีบออกมาอยู่ในพื้นที่ปลอดภัยในทันที พื้นที่ปลอดภัยนี้ถูกเรียกว่าพื้นที่หลบภัยฉุกเฉิน ซึ่งจะต้องเป็นพื้นที่โล่ง โดยอาจเป็นสวนสาธารณะ หรือสนามเด็กเล่น ระยะเวลาในการพักอาศัยในพื้นที่หลบภัยฉุกเฉินนี้ จะใช้เวลาประมาณ 3 วันหลังจากเกิดเหตุการณ์ ทั้งนี้หากเหตุการณ์กลับมาเป็นปกติและที่พักอาศัยของผู้ประสบภัยไม่ได้รับความเสียหาย ผู้ประสบภัยเหล่านั้นก็สามารถย้ายกลับเข้าไปพักอาศัย

ยังที่พักของตนได้ อย่างไรก็ตาม หากที่พักอาศัยได้รับความเสียหายจนไม่สามารถกลับเข้าไปพักอาศัยได้ตามปกติ หรือที่พักอาศัยได้รับความเสียหายและอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายเกินกว่าที่ผู้ประสบภัยจะกลับเข้าไปพักอาศัยได้ ผู้ประสบภัยเหล่านั้นจึงต้องย้ายไปพักอาศัยยังที่พักพิงฉุกเฉิน ซึ่งได้แก่ รอยมิม โรงแรม หรือเต็นท์เป็นการชั่วคราว โดยระยะเวลาในการพักอาศัยอยู่ในที่พักพิงฉุกเฉินนี้ จะใช้เวลาประมาณ 6 เดือน จากนั้นผู้ประสบภัยอาจต้องย้ายไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นที่พักอาศัยที่รัฐบาลจัดหาให้ เช่นการเช่าที่พักอาศัย หรือการสร้างที่พักพิงชั่วคราว การพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวนี้ จะมีระยะเวลาระหว่าง 2 - 5 ปีโดยประมาณ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความประสงค์ของผู้ประสบภัย ตลอดจนเงื่อนไขของการเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวนั้น ๆ เช่น เมื่อผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือ หรือมีเงินทุนเพียงพอที่จะทำการซ่อมแซมหรือสร้างที่พักอาศัยใหม่แล้ว ผู้ประสบภัยก็สามารถย้ายไปยังที่อยู่อาศัยถาวรของตนหรือครอบครัวได้⁵

สำหรับวิธีการจัดบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยนั้น ส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับหน่วยงานให้ความช่วยเหลือทั้งจากภาครัฐหรือจากองค์กรต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 หน่วยงานหลัก ดังนี้

⁵ฐิตยา สารฤทธิ. ม.ป.ป. Shelter ที่พักพิงฉุกเฉิน Temporary House บ้านชั่วคราว. สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงโตเกียว. <http://www.thaiembassy.jp/rte3/consulardoc/disaster/59-66%20Thitaya.pdf> (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

1. การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะเป็นผู้พิจารณาถึงระดับความรุนแรงของภัยพิบัติ ก่อนจะดำเนินการพิจารณาจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย การให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลนี้อาจเป็นวิธีที่ดีที่สุดสำหรับผู้ประสบภัย เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่หลักในการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่สามารถปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย ทั้งในด้านการจัดหาที่พักชั่วคราว หรือการจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้ประสบภัยได้

2. การให้ความช่วยเหลือจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งความช่วยเหลือในลักษณะนี้ มาจากหลากหลายองค์กร ในหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับชุมชน ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติ เช่น องค์กร American Red Cross ที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านสิ่งบริโภคต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือด้านบ้านพักชั่วคราวโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบที่พักอาศัยชั่วคราวในช่วงระยะสั้น ๆ พร้อมกับสิ่งอุปโภคต่าง ๆ ภายในที่พักเท่านั้น

3. การให้ความช่วยเหลือจากบริษัทประกันภัย ซึ่งจะ มีเงื่อนไขและข้อจำกัดมากกว่า 2 แบบแรก กล่าวคือ ผู้ประสบภัย จะต้องซื้อเบี้ยประกันภัยที่ครอบคลุมความเสียหายทั้งหมดตามข้อตกลงในสัญญาประกันเท่านั้น เช่น การหาที่พักอาศัย หรือการสร้างที่พักอาศัยขึ้นมาใหม่ อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้ มักไม่ครอบคลุมภัยพิบัติจากอุทกภัยและแผ่นดินไหว และการทำประกันภัยนั้นอาจมีราคาสูงเกินกว่าที่ผู้ประสบภัยจะสามารถจ่ายได้⁶

⁶ Edelen, M. 2017. Temporary housing after Hurricanes. CorporateHousing.com™. <https://www.corporatehousing.com/blog/temporary-housing-after-a-fire> (accessed May 17, 2018).

2.2 วัตถุประสงค์ของบ้านพักอาศัยชั่วคราว

โดยทั่วไปแล้ว เมื่ออาคารบ้านเรือนได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ จนผู้ประสบภัยไม่สามารถกลับไปพักอาศัยได้ดังเดิม รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในเบื้องต้น รวมถึงการพิจารณาจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยได้พักอาศัยจนกว่าจะมีการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ วัตถุประสงค์หลักของการจัดสรรบ้านพักชั่วคราวนี้ มีอยู่ 3 ประการหลัก คือ

1. เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้พักอาศัยหลังเกิดภัยพิบัติ
2. เพื่อให้ผู้ประสบภัยใช้เป็นที่พักอาศัยระหว่างรอการสร้างที่พักใหม่
3. เพื่อใช้เป็นสถานที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยในช่วงหลังเกิดภัยพิบัติ จนกว่าผู้ประสบภัยจะสามารถหาที่อยู่อาศัยถาวรได้⁷

ดังนั้น บ้านพักชั่วคราวจึงมีความสำคัญเพราะเป็นสถานที่ที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัยให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตประจำวันได้ตามปกติ หรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกับชีวิตในยามปกติ เช่น การทำงาน การมีสังคม เป็นต้น⁸

⁷ Johnson, C. 2007. Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey. *Habitat International* 31 (1): 36-52.

⁸ Quarantelli, E. L. 1991. *Patterns of sheltering and housing in American disasters*. Newark, DE: Disaster Research Center University of Delaware.

2.3 รูปแบบของบ้านพักอาศัยชั่วคราว

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในแต่ละประเทศนั้น รูปแบบของบ้านพักชั่วคราวจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่รัฐบาลในแต่ละประเทศจะเลือกนำมาพิจารณา เพื่อให้การจัดรูปแบบบ้านพักชั่วคราวในแต่ละครั้งมีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยของตน เช่น ชนิดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น สภาพแวดล้อมภายในประเทศ สภาพภูมิประเทศ สภาพภูมิอากาศ หรือแม้แต่สภาพเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ดังตัวอย่างที่สามารถจำแนกได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกชนิดของบ้านพักชั่วคราวในแต่ละประเทศ

ประเภทของบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย					
ประเทศ	ปีที่เกิด (ค.ศ.)	ประเภทของภัยพิบัติ	ชื่อ (ภัยพิบัติ)	ระดับความรุนแรง	ประเภทของบ้านพักชั่วคราว
ญี่ปุ่น	2008	แผ่นดินไหว	Iwate-Miyagi Nairiku Earthquake	7.2	- บ้านสำเร็จรูปแบบนำมาประกอบขึ้นภายหลัง - พื้นที่ 29.7 ตารางเมตรต่อหลัง - ระยะเวลาในการเข้าพักอาศัย 2 ปี

⁹ Hong, Y. 2017. A study on the condition of temporary housing following disasters: Focus on container housing. *Frontiers of Architectural Research* 6 (3): 375-377.

ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกชนิดของบ้านพักชั่วคราวในแต่ละประเทศ (ต่อ)

ประเภทของบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย					
ประเทศ	ปีที่เกิด (ค.ศ.)	ประเภทของภัยพิบัติ	ชื่อ (ภัยพิบัติ)	ระดับความรุนแรง	ประเภทของบ้านพักชั่วคราว
จีน	2008	แผ่นดินไหว	Wenchuan Earthquake	8.0	- บ้านโครงเหล็ก - พื้นที่ 18 ตารางเมตรต่อหลัง - ระยะเวลาในการเข้าพักอาศัย 6 เดือน
เกาหลีใต้	2006	พายุ	Typhoon Ewinar	ระดับ 4 ¹⁰	- บ้านคอนเทนเนอร์ - พื้นที่ 20 ตารางเมตรต่อหลัง - ระยะเวลาในการเข้าพักอาศัย 3-5 ปี

¹⁰ ความเร็วลมของพายุเฮอริเคน แบ่งตามมาตราเฮอริเคนแซฟเฟอร์-ซิมป์สัน เป็น 5 ระดับ ดังนี้

ระดับ 1 มีความเร็วลมอยู่ที่ 119-153 กม./ชม.

ระดับ 2 มีความเร็วลมอยู่ที่ 154-177 กม./ชม.

ระดับ 3 มีความเร็วลมอยู่ที่ 178-208 กม./ชม.

ระดับ 4 มีความเร็วลมอยู่ที่ 209-251 กม./ชม.

ระดับ 5 มีความเร็วลมอยู่ที่ 252 กม./ชม.

อ้างอิง Saffir - Simpson Hurricane Wind Scale. n.d. National Hurricane Center, <https://www.nhc.noaa.gov/aboutsshws.php> (accessed June 8, 2018).

ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกชนิดของบ้านพักชั่วคราว ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

ประเภทของบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย					
ประเทศ	ปีที่เกิด (ค.ศ.)	ประเภทของภัยพิบัติ	ชื่อ (ภัยพิบัติ)	ระดับความรุนแรง	ประเภทของบ้านพักชั่วคราว
สหรัฐอเมริกา	2005	พายุเฮอริเคน	Hurricane Katrina	ระดับ 5	- บ้านโครงเหล็ก - ไม่ระบุขนาดพื้นที่และระยะเวลาการใช้งาน
เอเชียใต้	2004	แผ่นดินไหวสึนามิ	India Ocean Tsunami	9.0	- คอนกรีตเสริมเหล็ก - พื้นที่ 18.87 ตารางเมตรต่อหลัง - ใช้เป็นบ้านพักถาวร
อินเดีย	2001	แผ่นดินไหว	Gujarat Earthquake	7.9	- บ้านกระดาด - พื้นที่ 15 ตารางเมตรต่อหลัง - ไม่ระบุระยะเวลาการใช้งาน
ไต้หวัน	1999	แผ่นดินไหว	Jiji Earthquake	7.3	- บ้านเดี่ยว - ไม่ระบุขนาดพื้นที่และระยะเวลาการใช้งาน

ตารางที่ 2 แสดงการจำแนกชนิดของบ้านพักชั่วคราว
ในแต่ละประเทศ (ต่อ)

ประเภทของบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัย					
ประเทศ	ปีที่เกิด (ค.ศ.)	ประเภทของภัยพิบัติ	ชื่อ (ภัยพิบัติ)	ระดับความรุนแรง	ประเภทของบ้านพักชั่วคราว
ตุรกี	1999	แผ่นดินไหว	Izmit Earthquake	7.4	- เต็นท์ - ไม่ระบุขนาดพื้นที่และระยะเวลาการใช้งาน

ที่มา: Yan Hong, “A study on the condition of temporary housing following disasters: Focus on container housing,” Frontiers of Architectural Research, (2017), p. 376.

จากตารางด้านบนจะเห็นได้ว่า บ้านพักชั่วคราวที่รัฐบาลจัดทำให้แก่ผู้ประสบภัยในแต่ละประเทศนั้น จะมีความแตกต่างกัน เนื่องจากการสร้างนั้นจะคำนึงถึงรูปแบบและพื้นที่ตั้งของบ้านพักชั่วคราว เพื่อป้องกันปัญหาหรือผลกระทบที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนได้¹¹ อย่างไรก็ตาม สิ่งหนึ่งซึ่งรัฐบาลในแต่ละประเทศมักให้ความสำคัญ ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวก็คือ วัสดุก่อสร้างที่จำเป็นต้องใช้ ซึ่งก็มักเลือกวัสดุที่มีน้ำหนักเบา เพื่อให้ง่ายต่อการขนย้าย ก่อสร้าง และการรื้อถอน อย่างไรก็ตาม วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวเหล่านี้ มีอายุการใช้งานเฉลี่ยประมาณ 3 ปีเท่านั้น ไม่ได้ถูกออกแบบมาให้ใช้งานในระยะยาว เนื่องจากวัสดุที่ใช้มีต้นทุนต่ำ จึงส่งผลให้การสร้างบ้านพักชั่วคราวในแต่ละครั้งต้องสูญเสียงบประมาณ และสิ้นเปลืองวัสดุซึ่งไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้อีก¹²

สำหรับรูปแบบโครงสร้างหลักของบ้านพักชั่วคราวนั้นมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่

1. บ้านพักสำเร็จรูปแบบนำมาประกอบขึ้นภายหลัง (Prefabricated Kit Supplies)
2. บ้านพักสำเร็จรูปแบบเป็นตัวบ้านพร้อมใช้งาน (Prefabricated Ready-Made Shelters)

สำหรับโครงสร้างของบ้านพักชั่วคราวทั้งสองแบบนี้ มีจุดเด่นจุดด้อยดังนี้

¹¹ Hong, Y. 2017. A study on the condition of temporary housing following disasters: Focus on container housing. *Frontiers of Architectural Research* 6 (3): 375-377.

¹² Song, Y., Mithraratne, N., & Zhang, S. 2016. Life-time performance of post-disaster temporary housing: A case study in Nanjing. *Energy and Buildings* 128: 394-395.

ตารางที่ 3 จุดเด่นและจุดด้อยของรูปแบบโครงสร้างหลักของบ้านพักชั่วคราว

รูปแบบโครงสร้าง ของบ้านพักชั่วคราว	จุดเด่น	จุดด้อย
1. บ้านพักสำเร็จรูปที่นำมา ประกอบขึ้นภายหลัง	มีความสะดวกในการขนย้าย	- ใช้ระยะเวลาในการประกอบเป็นเวลานาน - รูปแบบตัวบ้านที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม - วัสดุไม่คงทนถาวร
2. บ้านพักสำเร็จรูปแบบ เป็นตัวบ้านพร้อมใช้งาน	ตัวบ้านพร้อมใช้งาน จะสามารถเข้าพักได้ทันที	- การขนย้ายลำบากเนื่องจากมีขนาดใหญ่ - รูปแบบตัวบ้านที่ไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม - วัสดุไม่คงทนถาวร

ที่มา: Perrucci, D. V., Vazquez, B. A., & Aktas, C. B. Sustainable temporary housing: Global trends and outlook, *Procedia Engineering*, 145, (2016), 327-332.

จากตาราง แม้ว่าบ้านพักสำเร็จรูปทั้งแบบนำมาประกอบขึ้นภายหลัง และแบบเป็นตัวบ้านพร้อมใช้งาน จะมีข้อดีและข้อด้อยที่แตกต่างกันไป แต่โครงสร้างบ้านพักชั่วคราวสำเร็จรูปทั้งสองแบบนี้ กลับประสบปัญหาเดียวกัน คือ รูปแบบตัวบ้านไม่มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในสังคมของผู้ประสบภัย อีกทั้งวัสดุอุปกรณ์ในการก่อสร้างก็ไม่คงทนถาวร การใช้งานของตัวบ้านจึงไม่มีความยั่งยืน เนื่องจากหลายประเทศเลือกใช้วัสดุต้นทุนต่ำ¹³

3. มาตรฐานของบ้านพักอาศัยชั่วคราวตามหลักสากล

3.1 มาตรฐานบ้านพักอาศัยชั่วคราวตามโครงการสเฟียร์ (Sphere Project)

แนวคิดตามมาตรฐานบ้านพักอาศัยชั่วคราวของโครงการสเฟียร์นี้ เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) โดยกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรสหประชาชาติและสภาสิ่งแวดล้อม โดยแนวคิดนี้ได้วางกรอบตามกฎบัตรด้านมนุษยธรรม และมีการระบุมาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเกี่ยวกับการดำรงชีวิตซึ่งได้แก่ อาหาร น้ำ ที่พักพิง และการบริการทางสุขภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้โครงการสเฟียร์ยังได้ระบุมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับที่พักอาศัยและเครื่องอุปโภคตามสิทธิที่มนุษย์ทุกคน

¹³ Perrucci, D. V., Vazquez, B. A., & Aktas, C. B. 2016. Sustainable temporary housing: Global trends and outlook. *Procedia Engineering* 145: 327-332.

สมควรจะได้รับตามหลักสากล ซึ่งมาตรฐานสำหรับที่อยู่อาศัยที่ดีนั้น ควรมืองค์ประกอบต่อไปนี้

1) มีพื้นที่เพียงพอและสามารถป้องกันผู้พักอาศัยจากความหนาวเย็น ความชื้น ความร้อน ตลอดจนฝน ลม หรือสิ่งต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ประสพภัย เช่น พาหะนำโรค หรือสิ่งต่าง ๆ ที่อาจเป็นอันตรายต่อโครงสร้างของตัวบ้าน

2) วัสดุและโครงสร้างพื้นฐานต้องได้มาตรฐาน มีความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือหรือจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกภายในบ้านพักชั่วคราวอย่างเพียงพอ

3) การก่อสร้างที่อยู่อาศัย ต้องอยู่ภายใต้งบประมาณที่เหมาะสม ที่พักอาศัยสามารถเข้าถึงได้ง่าย ต้องมีความเหมาะสมในเรื่องของที่ตั้งและวัฒนธรรมของชุมชน

4) ที่ตั้งของที่พักอาศัยต้องสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ ได้ง่ายและยั่งยืน เช่น มีน้ำดื่มที่สะอาดและปลอดภัย มีพลังงานเพียงพอสำหรับการประกอบอาหาร มีระบบสุขาภิบาลและสิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดของเสีย มีการกำจัดขยะ ตลอดจนมีพื้นที่ระบายน้ำและการบริการฉุกเฉิน

5) พื้นที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยมีความเหมาะสมและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ ศูนย์ดูแลเด็กอ่อน และสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมอื่น ๆ

6) วัสดุก่อสร้างและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัยจะต้องมีความเหมาะสม สามารถส่งเสริมเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและความหลากหลายของชุมชนหรือสังคมที่อยู่อาศัยได้¹⁴

สำหรับมาตรฐานด้านที่พักอาศัยที่กล่าวมานี้ เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่สะท้อนถึงสิทธิของผู้ประสบภัยที่ควรจะได้รับตามสิทธิเพื่อการอยู่อาศัยอย่างเพียงพอเท่านั้น รัฐบาลในแต่ละประเทศสามารถนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตนได้

3.2 มาตรฐานบ้านพักชั่วคราวของสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA)

การให้ความช่วยเหลือด้านบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยพิบัตินั้น มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีสถานะทางการเงินที่ร่ำรวยหรือมั่นคง เนื่องจากการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในแต่ละครั้งนั้นจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว จะถูกออกแบบให้สามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว หรืออาจนำไปใช้เป็นบ้านพักถาวรต่อไปได้

¹⁴ โครงการสเฟียร์. 2558. กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ฉบับแปลภาษาไทย พ.ศ. 2551. สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย. http://k4ds.psu.ac.th/k4dm/file/sphere/sphere_TH.pdf (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

สำหรับมาตรฐานของบ้านพักชั่วคราวในหลายประเทศนั้น ไม่มีมาตรฐานที่เป็นรูปแบบตายตัว เนื่องจากการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการนำวัสดุที่มีอยู่แล้วมาก่อสร้าง หรือแม้แต่มาตรฐานของบ้านพัก ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับผู้ที่ประสงค์จะก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติจะไม่ได้กำหนดมาตรฐานในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวที่แน่นอนให้กับผู้ประสบภัยในหลายประเทศ แต่ก็ได้ระบุถึงแนวทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านที่พักอาศัยอย่างมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การออกแบบบ้านพักชั่วคราวควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและต้องเป็นที่ยอมรับของผู้พักอาศัย

2) การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวจะต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ทั้งในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การใช้งบประมาณที่มีความเหมาะสม ความเชี่ยวชาญของวิศวกรผู้ก่อสร้าง ตลอดจนรูปแบบสถาปัตยกรรมและการวางแผนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประสบภัยได้ตระหนักและสามารถฟื้นฟูตัวเองและชุมชนได้

4) บ้านพักชั่วคราวจะต้องมีความปลอดภัยในช่วงเวลาที่ผู้ประสบภัยได้พักอาศัยอยู่

5) บ้านพักชั่วคราวจะต้องมีการออกแบบที่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศและวัฒนธรรม

6) การเลือกที่ตั้งของบ้านพักชั่วคราวจะต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและต้องสามารถเข้าถึงซึ่งการบริการต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก¹⁵

3.3 มาตรฐานที่พักอาศัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยหรือผู้ลี้ภัยด้านที่พักอาศัยนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้น เป็นการให้ความช่วยในเรื่องที่พักพิงฉุกเฉินสำหรับผู้ลี้ภัยมากกว่าผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติ ทั้งนี้มาตรฐานของที่พักอาศัย ซึ่งเป็นที่พักพิงฉุกเฉินนั้น จะต้องมียพื้นที่ใช้สอยในการอยู่อาศัยและมีความปลอดภัยสูง อีกทั้งต้องมีการใช้วัสดุที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความยั่งยืน และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี

ในการนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ระบุถึงหลักการขั้นพื้นฐานของที่พักอาศัย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹⁵ Davis, L. 2015. *Shelter after disaster*, 2nd ed. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

1. ที่พักพิงฉุกเฉินจะต้องมีโครงสร้างที่ปลอดภัยและมีพื้นที่ใช้สอยอย่างเหมาะสมต่อการอยู่อาศัย
2. ภายในที่พักพิงฉุกเฉินนั้น จะต้องมียี่อย่างอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น ผ้าห่ม เสื้อ หรือผ้าใบกันฝน
3. การสร้างที่พักพิง ควรใช้วัสดุในท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมทางวัฒนธรรมและเป็นที่ยอมรับได้
4. ที่พักพิงฉุกเฉินจะต้องสร้างอย่างเหมาะสมกับทุกสภาพอากาศในทุกฤดูกาล
5. ภายในที่พักพิงฉุกเฉินจะต้องมียี่อย่างอำนวยความสะดวกและมีระบบสุขาภิบาลที่เหมาะสม
6. ผู้ประสบภัยจะต้องได้รับการสนับสนุนในเรื่องวัสดุและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ในการสร้างที่พักพิง จากองค์กรให้ความช่วยเหลือ เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายและย่นระยะเวลาในการก่อสร้างที่พักอาศัยให้รวดเร็วยิ่งขึ้น¹⁶

แม้ว่ามาตรฐานของบ้านพักอาศัยชั่วคราวหรือที่พักพิงชั่วคราวตามหลักสากลดังกล่าวมาข้างต้น จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงสถานที่ตั้ง ความสัมพันธ์กับพื้นที่ วัฒนธรรม การเข้าถึงการบริการในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนเช่นกัน¹⁷

¹⁶ emergency-shelter-standard Emergency shelter standard. 2018. UNHCR. <https://emergency.unhcr.org/entry/115874/emergency-shelter-standard> (accessed September 3, 2018).

¹⁷ Cara, D. 2012. *Strategic planning for post-earthquake temporary housing: Best practices*, Colorado: University of Denver.

บทที่ 3

วิวัฒนาการของบ้านพักชั่วคราว ในประเทศญี่ปุ่น

1. บทนำ

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีมักประสบเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เสมอและภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งก็ได้สร้างความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชน รวมถึงที่พักอาศัยด้วย ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยเพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยเพื่อให้มีที่พักอาศัยเป็นการชั่วคราว ก่อนที่จะมีการให้ความช่วยเหลือในขั้นตอนต่อไป

2. แนวคิดเรื่องบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่น

แนวคิดในการให้ความช่วยเหลือด้านบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยในประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มขึ้นหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่คันโต (Great Kato) ในปี พ.ศ. 2466 (ค.ศ. 1923) โดยเหตุการณ์ในครั้งนั้นได้ก่อให้เกิดอัคคีภัยขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงโตเกียว (Tokyo) เมืองท่าโยโกฮามะ (Yokohama) จังหวัดชิบะ (Chiba) จังหวัดคานางาวะ (Kanagawa) และจังหวัดชิซุโอกะ (Shizuoka) สร้างความเสียหายแก่บ้านเรือนราษฎรมากกว่า 300,000 หลังคาเรือน หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งนั้น

มูลนิธิ Dōjunkai ได้ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาที่พักอาศัยให้กับผู้ประสบภัย โดยได้ทำการก่อสร้างค่ายที่พักชั่วคราวซึ่งทำจากไม้ นอกจากนี้ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2549-2473 (ค.ศ. 1926-1930) มูลนิธิ Dōjunkai ยังได้สร้างอาคารชุด (Apartment) เพื่อรองรับผู้ประสบภัยในเมืองโยโกฮามะ (Yokohama) และบางส่วนในกรุงโตเกียว (Tokyo)

สำหรับที่พักชั่วคราวเหล่านี้ ได้รับการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนสวัสดิการต่าง ๆ เช่น จัดตั้งศูนย์เด็กเล็ก ห้องอาบน้ำและสถานรักษาพยาบาล โดยได้แนวคิดมาจากการจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวในประเทศแถบตะวันตกในช่วงเวลานั้น ซึ่งในเวลาต่อมาแนวคิดนี้ได้กลายเป็นต้นแบบในการสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยของประเทศญี่ปุ่นในยามที่ต้องเผชิญภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น

1. เหตุการณ์อุทกภัยจากพายุไต้ฝุ่นอ่าวอิเซะ (Ise Bay) ในปี พ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1959)
2. เหตุการณ์อัคคีภัยครั้งใหญ่เมืองนิงาตะ (Niigata) ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) โดยเหตุการณ์อัคคีภัยครั้งใหญ่นิงาตะ (Niigata) นี้ ถือเป็นครั้งแรกที่มีการสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยใช้บ้านสำเร็จรูป (Prefabricated Home)¹⁸
3. เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995)

¹⁸ คือที่พักอาศัยที่ผลิตในระบบโรงงานแบบเตรียมล่วงหน้า ในระบบขึ้นส่วนมาตรฐานแล้วนำมาที่หน้างาน เพื่อประกอบเป็นบ้านได้อย่างรวดเร็ว

และ 4. แผ่นดินไหวที่จังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto) เมื่อปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)¹⁹

2.1 บ้านพักอาศัยชั่วคราวจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน Great Hanshin-Awaji Earthquake ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995)

แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) หรือ แผ่นดินไหวใหญ่ที่เมืองโกเบ (Kobe) ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ที่ระดับความรุนแรง 6.9 แมกนิจูด เป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่รุนแรงจนทำให้โครงสร้างพื้นฐานหลายแห่งได้รับความเสียหายอย่างหนัก²⁰ โดยมีอาคารบ้านเรือนพังเสียหายกว่า 640,000 หลังคาเรือน ส่งผลให้มีผู้ประสบภัยซึ่งต้องอพยพไปพักอาศัยยังบ้านพักพิงฉุกเฉินมากถึง 310,000 คน²¹ ความรุนแรงจากภัยพิบัติในครั้งนี้ ส่งผลให้รัฐบาลตัดสินใจ

¹⁹ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

²⁰ Kobe earthquake of 1995, In The Editors of Encyclopaedia Britannica. 2017. Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Kobe-earthquake-of-1995> (accessed September 27, 2018).

²¹ Kobe remembers Great Hanshin Earthquake 22 year. 2017. The Japan Time. <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/01/17/national/kobe-remembers-great-hanshin-earthquake-22-years/#.W6mmdvmreM8> (accessed September 24, 2018).

อนุญาตให้ผู้ประสบภัยซึ่งสูญเสียที่พักอาศัยและมีความประสงค์ที่จะเข้าพักยังบ้านพักชั่วคราว สามารถแสดงความจำนงเพื่อเข้าพักได้ โดยไม่จำเป็นว่าผู้ประสบภัยรายนั้นจะเป็นเจ้าของที่พักอาศัยซึ่งได้รับความเสียหาย หรือเป็นเพียงผู้เช่าพัก ก่อนการเกิดภัยพิบัติก็ตาม²²

ปัญหาหลักของบ้านพักชั่วคราวจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชินในครั้งนี้ ไม่ได้เกิดจากปัญหาเรื่องมาตรฐานหรือจำนวนบ้านพักชั่วคราวที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ประสบภัย หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของบ้านพักชั่วคราว ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัย ซึ่งปัญหาต่าง ๆ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. บ้านพักชั่วคราวที่รัฐบาลจัดหาให้นั้น ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ชานเมือง ซึ่งห่างไกลจากชุมชนที่อยู่อาศัยเดิมที่ผู้ประสบภัยเคยพักอาศัยอยู่ และมีเพียง 18 เปอร์เซ็นต์ของบ้านพักชั่วคราวเท่านั้น ที่สร้างในพื้นที่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกสบาย

2. แม้ว่าผู้สูงอายุและผู้พิการจะเป็นกลุ่มแรกที่ถูกอพยพไปยังบ้านพักชั่วคราวก่อนผู้ประสบภัยกลุ่มอื่น แต่การพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวซึ่งมีสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการใช้ชีวิตของคนกลุ่มนี้ จึงส่งผลให้มีอัตราการตายในลักษณะการตายอย่างโดดเดี่ยว (Kodokushi) ของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น และ

²² Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

สูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ ของผู้ประสพภัยที่อาศัยอยู่เพียงลำพัง ส่วนสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการตายในลักษณะนี้ เกิดจากการที่ผู้ประสพภัยต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวเพียงลำพังและไม่มีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น

จากกรณีการเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) อัตราการตายอย่างโดดเดี่ยว ซึ่งมีจำนวนมากถึง 233 คน ได้แสดงให้เห็นถึงความเปราะบางทางสังคมและทางจิตใจของผู้ประสบภัยหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ เมื่อรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้ตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยการสร้างสถานที่พักผ่อนขึ้นภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราว เพื่อให้ผู้ประสบภัยซึ่งพักอาศัยในพื้นที่และกลุ่มอาสาสมัครที่เข้าไปเยี่ยมเยียนหรือให้ความช่วยเหลือ สามารถใช้เป็นที่พักพบปะพูดคุยหรือทำกิจกรรมร่วมกัน ขณะเดียวกันในส่วนของการดูแลผู้สูงอายุนั้น ก็ได้มีการให้คำแนะนำและคำปรึกษา เพื่อเป็นการตอบสนองถึงความต้องการของผู้สูงอายุในบ้านพักชั่วคราวด้วย

2.2 บ้านพักอาศัยชั่วคราวจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ในจังหวัดนิงาตะ (Niigata) ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)

สำหรับเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดความรุนแรง 6.8 แมกนิจูดในจังหวัดนีงาตะ (Niigata) ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) นั้น รัฐบาลท้องถิ่นได้เร่งสร้างบ้านพักชั่วคราวมากกว่า 3,500 หลัง เพื่อรองรับผู้ประสบภัยซึ่งมีจำนวนมากกว่า 10,000 ราย จากบทเรียนในเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชินในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) รัฐบาลท้องถิ่นในจังหวัดนีงาตะ

(Niigata) ได้ตระหนักถึงข้อบกพร่องของบ้านพักอาศัยชั่วคราว และได้นำมาปรับปรุง โดยมุ่งเน้นในการสร้างความสัมพันธ์ของผู้ประสบภัยหลังจากการเกิดเหตุภัยพิบัติ ตลอดจนมีการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้มีความใกล้เคียงกับพื้นที่เดิม ซึ่งผู้ประสบภัยเคยพักอาศัยและต้องอพยพผู้ประสบภัยเข้าไปอยู่ในชุมชนบ้านพักอาศัยชั่วคราว แต่วิธีการนี้กลับไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการตั้งถิ่นฐานบ้านพักชั่วคราว²³

2.3 บ้านพักชั่วคราวจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮกุ พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) (Great East Japan Earthquake หรือ The 2011 earthquake off the Pacific coast of Tōhoku)

เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่รุนแรงที่สุดของประเทศญี่ปุ่น อีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ การเกิดแผ่นดินไหวนอกชายฝั่งแปซิฟิก ปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ในภูมิภาคโทโฮกุ ซึ่งมีระดับความรุนแรงถึง 9.0 แมกนิจูด ส่งผลให้เกิดคลื่นสึนามิขนาดใหญ่ พัดขึ้นฝั่ง สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ประสบภัยเป็นจำนวนมาก อีกทั้งเหตุการณ์นี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการจัดการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยด้านบ้านพักอาศัยชั่วคราว เนื่องจากมีผู้ประสบภัยจำนวนมากที่ต้องอพยพไปอาศัยยังพื้นที่อื่น

²³ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

โดยเฉพาะผู้ประสบภัยซึ่งอาศัยอยู่ในจังหวัดฟูกูชิมะ (Fukushima) เนื่องจากบ้านเรือนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากการแพร่กระจายของสารกัมมันตรังสีซึ่งเกิดจากอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิด

สำหรับจำนวนบ้านพักชั่วคราวทั้งหมดที่รัฐบาลจัดหาให้แก่ผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในครั้งนี้ มีประมาณ 52,543 หลังคาเรือน โดยแบ่งเป็นบ้านพักในเขตจังหวัดอิวาเตะ (Iwate) จำนวน 13,984 หลังคาเรือน ในจังหวัดมิยาจิ (Miyagi) จำนวน 22,095 หลังคาเรือนและ ในจังหวัดฟูกูชิมะ (Fukushima) ซึ่งมีจำนวนถึง 16,464 หลังคาเรือน²⁴

3. วิวัฒนาการในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่น

จุดเปลี่ยนในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่นนั้น หากนับจากอดีตที่ผ่านมา การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวส่วนใหญ่จะดำเนินงานโดยบริษัทเอกชน (Japan Prefabricated Construction Suppliers and Manufacturers Association) ซึ่งเป็นบริษัทรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ที่ได้จดทะเบียนกับรัฐบาล ในการรับเหมาก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้นให้เป็นไปตามระเบียบพระราชบัญญัติในการ

²⁴ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

บรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) ซึ่งระบุไว้ในฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947)²⁵ อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้น ส่วนใหญ่รัฐบาลท้องถิ่นจะใช้บริษัทรับเหมาก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในท้องถิ่นอีกทั้งนำไม้ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ในการก่อสร้าง เพื่อให้ตัวบ้านพักชั่วคราวมีความน่าอยู่มากกว่าบ้านพักสำเร็จรูป²⁶ ตัวอย่างเช่น ในพื้นที่เมืองซุมิตะ (Sumita) จังหวัดอิวาเตะ (Iwate) นั้น พบว่าการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวจะถูกสร้างด้วยไม้ประเภทต่าง ๆ เช่น บ้านพักชั่วคราวที่สร้างด้วยไม้ซุง (Log Houses) หรือบ้านพักชั่วคราวที่สร้างจากแผ่นไม้กระดาน (Wooden Planks) อย่างไรก็ตามแม้ว่าบ้านพักชั่วคราวที่ใช้วัสดุซึ่งทำมาจากไม้เหล่านี้ มีข้อดีตรงที่ใช้งบประมาณไม่มากนักและเหมาะสำหรับทำเป็นที่พักอาศัย อย่างไรก็ตาม บ้านพักชั่วคราวที่สร้างด้วยไม้ก็ยังมีข้อด้อยตรงที่ต้องใช้เวลาในการก่อสร้างนาน²⁷

²⁵ Provision of emergency temporary housing. (n.d.). Japan Bosai Platform. <https://www.bosai-jp.org/en/solution/detail/61/search> (accessed August 3, 2018).

²⁶ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

²⁷ Japan International Cooperation Agency (JICA). n.d. The study of reconstruction processes from large-scale disasters: JICA's support for reconstruction, [Final Report]. https://www.jica.go.jp/english/news/focus_on/c8h0vm00008lxw0n-att/process_01.pdf (accessed September 5, 2018).

สำหรับปัญหาด้านการจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราว อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวนั้น แม้ว่าจะมีการดำเนินงานที่คล้อยคลึงกันในหลายพื้นที่ เช่น การพยายามสร้างบ้านพักชั่วคราวให้มีความใกล้เคียงกับบ้านพักเดิมหรือพื้นที่เดิมของผู้ประสบภัย และการอพยพผู้ประสบภัยให้เข้าไปพักอาศัยยังชุมชนบ้านพักอาศัยชั่วคราวเดียวกัน เพื่อป้องกันการฆ่าตัวตายของผู้ประสบภัย แต่ปัญหาเรื่องการสร้างความสัมพันธ์อันดีภายในชุมชนก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่

นอกจากนี้ หลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ได้เกิดจุดเปลี่ยนประการหนึ่งในการจัดการบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว กล่าวคือมีการเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถเช่าห้องชุดหรือเช่าบ้านส่วนตัวเพิ่มขึ้น ทั้งนี้การตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับระดับความเสียหายของเหตุการณ์แผ่นดินไหวในครั้งนั้น ๆ ดังสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 จำนวนการเข้าพักในบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวตั้งแต่อดีตจนถึงแผ่นดินไหวครั้งใหญ่

เหตุการณ์แผ่นดินไหว	ปีที่เกิด (ค.ศ.)	บ้านพักชั่วคราว แบบสำเร็จรูป		บ้านพักแบบเช่า	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
The Great Hanshin-Awaji Earthquake	1995	48,300	99.7	139	0.3
The Chuetsu Earthquake	2004	3,460	95.2	174	4.8
The Chuetsu Offshore Earthquake	2007	1,222	99.8	2	0.0
The Iwate-Miyagi Nairiku Earthquake	2008	73	77.7	21	22.3
The Great East Japan Earthquake	2011	52,543	49.0	54,774	51.0

ที่มา: Saito, Y., Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake, 12.

จากตารางสามารถสรุปได้ว่าจำนวนบ้านพักชั่วคราวแบบเช่านั้นมีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮกุ พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ซึ่งพบว่าเมืองที่มีผู้ประสบภัยเข้าบ้านพักเพื่อใช้เป็นบ้านพักชั่วคราวมากที่สุด คือเมืองเซนได (Sendai) ซึ่งมีจำนวนมากถึง 9,800 หลังคาเรือน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องมาจากเมืองเซนได (Sendai) เป็นเมืองที่เปรียบเสมือนปลายทางในการอพยพจากจังหวัดอิวาเตะ (Iwate) และจังหวัดฟูกูชิมะ (Fukushima) และการเข้าบ้านพักชั่วคราวในลักษณะนี้ อาจเป็นการวางแผนสำหรับการอพยพย้ายที่อยู่ของผู้ประสบภัยในอนาคต หากเกิดแผ่นดินไหวขึ้นอีก ซึ่งข้อดีของที่พักอาศัยแบบเช่านี้คือรัฐบาลไม่จำเป็นต้องสร้างบ้านพักชั่วคราวขึ้นมาใหม่ อีกทั้งยังเกิดความรวดเร็วแก่ผู้ประสบภัยในการเข้าพัก และมีความเป็นส่วนตัวมากกว่าบ้านพักอาศัยชั่วคราว²⁸

²⁸ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

4. รูปแบบบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่น

รูปแบบบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่นมี 2 รูปแบบหลัก ดังนี้

4.1 บ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูป (Prefabricated Temporary Housing)

บ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูปสามารถแบ่งเป็น 3 แบบย่อยดังนี้

1) บ้านพักชั่วคราวที่ใช้ไม้เป็นส่วนประกอบหลัก ส่งผลให้เกิดความรวดเร็วในการประกอบเป็นตัวบ้านหนึ่งหลัง²⁹ โดยทั่วไปแล้วบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่จะถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียว โดยมีขนาด 29 ตารางเมตร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นผู้ที่กำหนดพื้นที่ และงบประมาณในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว³⁰

2) บ้านชั่วคราวจากวัสดุอื่น เช่น การสร้างบ้านพักชั่วคราวจากหลอดกระดาษ เนื่องจากหลอดกระดาษ เป็นวัสดุหาง่ายในท้องถิ่น มีน้ำหนักเบาและมีต้นทุนต่ำ อีกทั้งยังสามารถ

²⁹ Only Japan ไม่แพ้แค่แผ่นดินไหว ระเบียบวินัยเป๊ะ พื้นตัวเร็ว. 2559. ไทยรัฐ. <https://www.thairath.co.th/content/609022> (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

³⁰ Ranghieri, F., & Ishiwatari, M. (Ed.). 2014. *Learning from megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*. Washington, DC: World Bank.

นำกลับมาใช้ใหม่ได้อีก³¹ บ้านพักชั่วคราวรูปแบบนี้ ถือว่าเป็นความสำเร็จอีกรูปแบบหนึ่ง ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่มีรายได้น้อยในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลไม่มีงบประมาณมากพอที่จะสร้างบ้านพักชั่วคราวขึ้นใหม่ หรือซื้อวัสดุต้นทุนราคาแพงและทนทาน อย่างไรก็ตาม บ้านพักชั่วคราวที่สร้างจากหลอดกระดาษ ยังไม่เป็นที่นิยมและถูกใช้ในประเศญี่ปุ่นมากนัก³²

สำหรับบ้านพักชั่วคราวจากหลอดกระดาษนี้ได้รับการออกแบบโดยนายชิเงรุ บัน (Shigeru Ban) สถาปนิกชาวญี่ปุ่นผู้ซึ่งนำเสนอผลงานด้านสถาปัตยกรรมการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยด้วยหลอดกระดาษ อย่างไรก็ตามแนวคิดนี้ได้นำมาใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) เท่านั้น แม้ว่าบ้านพักชั่วคราวซึ่งทำมาจากหลอดกระดาษจะไม่เป็นที่นิยมในประเทศไทยญี่ปุ่นมากนัก แต่บ้านพักชั่วคราวประเภทนี้ได้ถูกนำไปสร้างเป็นโรงเรียนชั่วคราวและสถานที่พักพิงฉุกเฉินในประเทศจีน

³¹ ที่พักพิงฉุกเฉินทำจากกระดาษ. ม.ป.ป. TED. https://www.ted.com/talks/shigeru_ban_emergency_shelters_made_from_paper/transcript?language=th#t-683476 (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

³² สถาปนิกญี่ปุ่น Shigeru Ban ช่วยสร้างบ้านผู้ประสบภัยเนปาลจากเศษซากแผ่นดินไหว. 2559. Builder News. <http://www.buildernews.in.th/archdesign/home-ideas/1412> (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

และประเทศเฮติ เนื่องจากวัสดุที่ใช้ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม และยังสามารถก่อสร้างได้อย่างรวดเร็ว³³

3) บ้านพักชั่วคราวแบบบ้านพักคอนเทนเนอร์ซึ่งได้ถูกนำมาใช้ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮกุ พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) เนื่องจากพื้นที่ประสบภัยมีลักษณะเป็นเมือง จึงมีพื้นที่ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวจำกัด³⁴ ดังนั้นนายชิเงรุ บัน (Shigeru Ban) และ นายโตโย โอโตะ (Toyo Ito) จึงได้ร่วมกันออกแบบบ้านพักชั่วคราวจากตู้คอนเทนเนอร์ในเมืองโอนากาวะ (Onagawa) ซึ่งรูปแบบตัวบ้านจะมีทั้งแบบสองชั้นหรือสามชั้นเพื่อความสะดวกพื้นที่ในการใช้สอย³⁵ โดยพื้นที่ภายในที่พักอาศัยจะถูกจัดแบ่งเป็นสัดส่วนต่าง ๆ ซึ่งบ้านพักหนึ่งหลังจะประกอบไปด้วยห้องครัว ห้องอาบน้ำ และห้องอื่น ๆ เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถดำรงชีวิตภายในตัวบ้านแบบคอนเทนเนอร์นี้³⁶

³³ Crossley-Baxter, L. 2018. Disaster and design: Temporary housing in Japan. Real Estate in Tokyo. <https://www.rethink-tokyo.com/2018/05/02/disaster-and-design-temporary-housing-japan/1524166638> (accessed August 3, 2018).

³⁴ Hong, Y. 2017. A study on the condition of temporary housing following disasters: Focus on container housing. *Frontiers of Architectural Research* 6 (3): 375-377.

³⁵ Crossley-Baxter, L. 2018. Disaster and design: Temporary housing in Japan. Real Estate in Tokyo. <https://www.rethink-tokyo.com/2018/05/02/disaster-and-design-temporary-housing-japan/1524166638> (accessed August 3, 2018).

³⁶ Onagawa Container Temporary Housing. 2012. World Architects. <https://www.world-architects.com/ca/architecture-news/reviews/onagawa-container-temporary-housing> (accessed September 22, 2018).

4.2 บ้านเช่าส่วนตัวชั่วคราว (Privately Rented Temporary)

บ้านพักชั่วคราวอีกประเภทหนึ่งคือบ้านเช่าหรือห้องเช่าส่วนตัวแบบชั่วคราว โดยมีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจ่ายค่าเช่าให้แก่ผู้ประสบภัย บ้านพักชั่วคราวทั้งสองประเภทนี้มีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ ข้อดีของบ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูปนั้น ผู้ประสบภัยสามารถคงความสัมพันธ์ตลอดจนสร้างเครือข่ายทางสังคมได้ เนื่องจากยังมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน อย่างไรก็ตามบ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูปนี้ ก็มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก เนื่องจากบริเวณพื้นที่บ้านพักชั่วคราวมักจะมีพื้นที่จำกัด

สำหรับข้อดีของบ้านเช่าส่วนตัวแบบชั่วคราวนั้น พบว่ามีความสะดวกรวดเร็วมาก หากผู้ประสบภัยมีความประสงค์จะเข้าพักในเวลากระชั้นชิด เนื่องจากตัวบ้านมีความพร้อมในการเข้าพักอาศัย อีกทั้งยังมีราคาถูกกว่าบ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูปซึ่งต้องสร้างขึ้นใหม่ นอกจากนี้บ้านเช่าหรือห้องเช่าส่วนตัวยังให้ความสะดวกสบายแก่ผู้ประสบภัยในการพักอาศัยมากกว่าบ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูป เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วมักมีที่ตั้งอยู่ใกล้ตัวเมืองหรือแหล่งชุมชน ส่วนข้อด้อยของบ้านเช่าส่วนตัวแบบชั่วคราวนั้น เนื่องจากผู้ประสบภัยต้องย้ายที่อยู่ไปพักอาศัยยังสถานที่ใหม่ จึงอาจไม่มีเครือข่ายทางสังคมที่ตนคุ้นเคย เพราะในการจัดหาบ้านพักชั่วคราวนั้น

เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละพื้นที่ที่จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบที่ตั้งที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ³⁷

ตารางที่ 5 ข้อดีและข้อด้อยของบ้านพักชั่วคราวในรูปแบบต่าง ๆ

ชนิดของบ้านพัก	ข้อดี	ข้อด้อย
บ้านพักชั่วคราว (แบบสำเร็จรูป)	- ตัวบ้านมีมาตรฐานที่กำหนดไว้ - สามารถสร้างในพื้นที่ขนาดใหญ่ - รัฐบาลสามารถติดตามได้ง่าย - จัดสร้างให้เป็นชุมชนใหม่ได้	- ต้องมีพื้นที่ในการก่อสร้าง - การประกอบของตัวบ้านใช้เวลานาน - ตัวบ้านมีคุณภาพต่ำและขาดความสะอาดสุขสบาย - มักถูกสร้างในพื้นที่ห่างไกลจากถิ่นฐานเดิม
บ้านพักชั่วคราว (เจ้าของสร้างเอง)	- สามารถพัฒนาให้กลายเป็นบ้านพักถาวรได้ - ไม่มีข้อจำกัดเรื่องสถานที่สร้าง วัสดุ และการออกแบบ	- ต้องมีพื้นที่ในการก่อสร้าง - การใช้แนวคิดเรื่องการสร้างหรือการฟื้นฟูให้ดีกว่าเดิม (Build Back Better) อาจไม่สามารถนำมาใช้ได้

³⁷ Ito, K et al. 2016. Housing type after the Great East Japan earthquake and loss of motor function in elderly victims: A prospective observational study, BMJ Open 6 (11): 2-3 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5129132/pdf/bmjopen-2016-012760.pdf> (accessed September 5, 2018).

ตารางที่ 5 ข้อดีและข้อด้อยของบ้านพักชั่วคราวในรูปแบบต่าง ๆ (ต่อ)

ชนิดของบ้านพัก	ข้อดี	ข้อด้อย
บ้านเช่าส่วนตัว	- ราคาถูก - สามารถเข้าอยู่ได้ทันที - มีความสะดวกสบาย	- อาจไม่มีให้เช่าในพื้นที่ที่ประสบภัย - ยากในการติดตามและให้บริการจากรัฐ - ผู้พักอาศัยมีสังคมที่ต่างคนต่างอยู่
บ้านเช่าสาธารณะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ	- ราคาถูก - สามารถเข้าอยู่ได้ทันที - มีความสะดวกสบาย	- ผู้พักอาศัยมีสังคมที่ต่างคนต่างอยู่ - ยากที่จะรักษาเครือข่ายทางสังคม และการเข้าถึงซึ่งการบริการเมื่อเทียบกับบ้านพักชั่วคราว

ที่มา: Ranghieri, F., & Ishiwatari, M. (Ed.). 2014. *Learning from megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*. Washington, DC: World Bank.

จากตารางจะเห็นว่าปัญหาส่วนใหญ่ของรูปแบบบ้านพักชั่วคราว คือ พื้นที่ในการก่อสร้างบ้านซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งสำหรับบ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่นนั้น มักถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นบ้านชั้นเดียว โดยใช้ต้นทุนในการก่อสร้าง

บ้านพักชั่วคราวตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดพื้นที่ก่อสร้างและงบประมาณของบ้านพักชั่วคราว³⁸

นอกจากนี้วิวัฒนาการบ้านพักชั่วคราวที่รัฐบาลญี่ปุ่นจัดทำให้แก่ผู้ประสบภัยตั้งแต่คราวแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) ไปจนถึงเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้น วัสดุของตัวบ้านพักชั่วคราวแบบสำเร็จรูปที่รัฐบาลได้ดำเนินการจัดหาให้กับผู้ประสบภัยก็มีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมักจะจัดสรรบ้านสำเร็จรูปที่ทำมาจากไม้ให้แก่ผู้ประสบภัยเป็นหลักเนื่องจากมีน้ำหนักเบาและมีความรวดเร็ว³⁹ วิวัฒนาการของบ้านพักชั่วคราวในเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) จนถึงเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) สามารถพิจารณาได้ดังตารางดังต่อไปนี้

³⁸ Ranghieri, F., & Ishiwatari, M. (Ed.). 2014. *Learning from megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*. Washington, DC: World Bank.

³⁹ Only Japan ไม่แพ้แค่แผ่นดินไหว ระเบียบวินัยเป๊ะ พื้นตัวเร็ว. 2559. ไทยรัฐ. <https://www.thairath.co.th/content/609022> (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

ตารางที่ 6 วิวัฒนาการของบ้านพักชั่วคราวตั้งแต่แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชินจนถึงแผ่นดินไหวคุมะโมะโตะ (ต่อ)

ปี (ค.ศ.) ที่เกิดเหตุ	สถานที่เกิดแผ่นดินไหว	ลักษณะ ตัวบ้านพักชั่วคราว
1995	Great Hanshin-Awaji Earthquake, Hyogo Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป
1995	Great Hanshin-Awaji Earthquake, Hyogo Prefecture	บ้านพักชั่วคราวที่สร้างจากหลอดกระดาษ
2004	Chuetsu Earthquake, Niigata Prefecture	บ้านสำเร็จรูป
2011	Great East Japan Earthquake; Miyagino-ku, Sendai, Miyagi Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป (Home-for-All) (ทำมาจากโครงสร้างไม้)
2011	Great East Japan Earthquake; Ishinomaki, Miyagi Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป (ใช้เฉพาะสำหรับผู้พิการ)
2011	Great East Japan Earthquake; Minamisanriku, Miyagi Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป (ทำจากโครงสร้างไม้)

ตารางที่ 6 วิวัฒนาการของบ้านพักชั่วคราวตั้งแต่แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชินจนถึงแผ่นดินไหวคุมะโมะโตะ (ต่อ)

ปี (ค.ศ.) ที่เกิดเหตุ	สถานที่เกิดแผ่นดินไหว	ลักษณะ ตัวบ้านพักชั่วคราว
2011	Great East Japan Earthquake; Shiogama City, Miyagi Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป
2011	Great East Japan Earthquake; Onagawa-Cho, Miyagi Prefecture	บ้านพักคอนเทนเนอร์ โดยนาย Shigeru Ban
2011	Great East Japan Earthquake, Fukushima Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป (ทำจากโครงสร้างไม้)
2011	Great East Japan Earthquake; Otama Village, Fukushima Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป
2016	Kumamoto Earthquake, Kumamoto Prefecture	บ้านพักสำเร็จรูป (Home-for-All) (ทำจากโครงสร้างไม้)
2016	Kumamoto Earthquake; Mashiki, Kumamoto Prefecture	บ้านสำเร็จรูป

จากตาราง จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบบ้านพักชั่วคราวในบางพื้นที่นั้น มีทั้งรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วบ้านพักชั่วคราวที่รัฐบาลจัดสรรให้มักจะเป็นบ้านพักแบบสำเร็จรูปที่ทำมาจากไม้ เพียงแต่รูปทรงของตัวบ้านพักจะมีความแตกต่างกันออกไป

5. ปัญหาการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะเป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศซึ่งมีประสบการณ์ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวมากกว่าประเทศอื่น ๆ เนื่องจากประสบภัยพิบัติอยู่บ่อยครั้ง แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงเรื่องการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว ควรก่อสร้างให้มีความยั่งยืนและสามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นได้ เพราะหากไม่มีการวางแผนในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบจากรัฐบาล อาจก่อให้เกิดการสูญเสียงบประมาณในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากการนำเข้าและการขนส่งวัสดุในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวมีราคาแพงกว่าการสร้างบ้านถาวรขึ้นมาใหม่⁴⁰

⁴⁰ United Nations Disaster Relief Co-Ordination (UNDRO), *Shelter after disaster: Guidelines for assistance*, 55; Barakat, S., *Housing reconstruction after conflict and disaster*, (London: Overseas Development Institute, 2003), 1-2; Hadafti, F. & Fallahi, A, Temporary housing respond to disasters in developing countries-case study: Iran-Ardabil and Lorestan Province Earthquakes,” *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering*, 4, 6 (2010), 1331.

2. ควรมีการพัฒนาสภาพแวดล้อมภายในชุมชนหรือวัฒนธรรมของผู้ประสบภัยเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถอยู่ได้อย่างมีความสุข

3. การพิจารณาถึงสถานที่ตั้งของบ้านพักชั่วคราวยังเป็นปัญหาซึ่งอาจส่งผลให้งบประมาณในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวสูงมากขึ้น เนื่องจากสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศของพื้นที่ที่ประสบภัยนั้น มีความแตกต่างกัน เช่น บางพื้นที่มีสภาพอากาศที่หนาวเย็น ทำให้ต้องใช้วัสดุก่อสร้างที่มีราคาค่อนข้างสูงกว่าเกณฑ์ที่ตั้งไว้⁴¹ เมื่อเทียบกับพื้นที่ที่มีอากาศอบอุ่นกว่า

4. ปัญหาเรื่องต้นทุนของวัสดุในการก่อสร้างหรือใช้ซ่อมแซมปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำทิ้ง หรือระบบไฟฟ้าขึ้นใหม่ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประสบภัยหลังเกิดเหตุต้องดำเนินการโดยเร็วที่สุด ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซม ปรับปรุง หรือก่อสร้างขึ้นใหม่ล้วนต้องใช้งบประมาณด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นหากไม่มีการวางแผนหรือมีงบประมาณไม่เพียงพออาจส่งผลให้การฟื้นฟูเกิดความล่าช้าหรือยาวนานขึ้น

5. การทำแผนรองรับการย้ายผู้ประสบภัยไปยังสถานที่อยู่ใหม่ต้องมีการวางแผนที่ดี เพราะหากไม่มีแผนหรือพื้นที่

⁴¹ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

รองรับอาจส่งผลให้ผู้ประสบภัยต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวในระยะเวลาที่นานขึ้นได้⁴²

6. ความล่าช้าในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่มีส่วนสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถประเมินความเสียหายทางการเงินและความเสียหายของที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยได้ทันที ก็จะส่งผลกระทบต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพราะไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวเกิดความล่าช้าด้วยเช่นกัน⁴³

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวในแต่ละพื้นที่นั้นอาจมีอุปสรรคที่แตกต่างกัน เช่น ในกรณีจังหวัดฟูกูชิมะ (Fukushima) แม้ว่ารัฐบาลจะมีการจัดสรรงบประมาณในการสร้างบ้าน และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่เกิดเหตุแผ่นดินไหว แต่ผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งก็ยังคงต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว เนื่องจากปัญหาสารกัมมันตรังสีที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในบางพื้นที่ จนทำให้ผู้ประสบภัยไม่สามารถย้ายกลับไปยังสถานที่พักอาศัยเดิม ก่อปรกกับการทำงานที่ล่าช้าของเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น และปัญหาเรื่องการ

⁴² Johnson, C. 2008. Strategies for the reuse of temporary housing. In I.A. Ruby (Ed), Urban transformation. Berlin: Ruby Press.

⁴³ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

ขาดแคลนแรงงานและวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวเป็นต้น⁴⁴

6. กระบวนการและงบประมาณในการจัดสรรบ้านพักชั่วคราว

ในการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดหาบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยนั้น ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) ฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติ การปฏิบัติหน้าที่นี้เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนชาวญี่ปุ่น ซึ่งในระดับท้องถิ่นนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้กำหนดแผนงาน ตลอดจนจัดตั้งองค์กรบรรเทาทุกข์ อีกทั้งต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องมืออุปกรณ์และเงินทุนเพื่อให้การบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ตามมาตราที่ 23 (ฉบับแก้ไขบางส่วนในกฎหมายฉบับที่ 109 ในปี 2505) ได้ระบุประเภทของการบรรเทาทุกข์ไว้ดังต่อไปนี้

- 1) การจัดหาที่พัก (รวมถึงที่อยู่อาศัยชั่วคราว/ฉุกเฉิน)
- 2) การแจกจ่ายข้าว (ปรุงสุก) อาหาร และ น้ำดื่ม

⁴⁴ Hu, E. 2016. 5 Years After Japan Disasters, 'Temporary' Housing Is Feeling Permanent. National Public Radio. <https://www.npr.org/sections/parallels/2016/03/11/469857023/5-years-after-japan-disasters-temporary-housing-is-feeling-permanent> (accessed August 3, 2018).

- 3) การแจกจ่ายและ / หรือให้ยืมเสื้อผ้า เครื่องนอน และสิ่งของจำเป็นอื่น ๆ
- 4) การดูแลด้านการแพทย์และการดูแลเด็กก่อน
- 5) ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- 6) ทำการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยโดยด่วน
- 7) การแจกจ่ายและ / หรือการจัดหาเงินกู้ อุปกรณ์ และวัสดุต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต
- 8) การจัดการเรื่องอุปกรณ์การเรียน
- 9) การจัดการศพ
- 10) เรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในวรรคก่อน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย⁴⁵

ในส่วนของกระบวนการให้ความช่วยเหลือด้านบ้านพักชั่วคราวนั้น จะถูกดำเนินการภายใต้ระเบียบพระราชบัญญัติในการบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งรัฐบาลได้ทำสัญญากับบริษัทเอกชนในการรับเหมาก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย โดยมีขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือหลักอยู่ 3 ขั้นตอนได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การอพยพผู้ประสบภัยไปยังที่พักพิงชั่วคราวเป็นอันดับแรก ซึ่งในที่พักพิงชั่วคราวนี้จะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประสบภัยในการดำรงชีวิต

ขั้นตอนที่ 2 หน่วยงานให้ความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดำเนินการอพยพผู้ประสบภัยไปยังบ้านพักฉุกเฉินชั่วคราวหรือบ้านพักชั่วคราว

⁴⁵ Provisional Translation. n.d. Disaster Relief Act (Japan). www.ifrc.org/idrl/502EN.pdf (accessed September 5, 2018).

ขั้นตอนที่ 3 รัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติจะดำเนินการด้านการฟื้นฟู เช่น ทำการซ่อมแซมหรือสร้างบ้านหลังใหม่ขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

จากทั้ง 3 ขั้นตอนข้างต้นนี้เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานในด้านการให้ที่อยู่อาศัยแก่ผู้ประสบภัยในกรณีเร่งด่วนเท่านั้น เนื่องจากหลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติผู้ประสบภัยส่วนใหญ่จะต้องเผชิญปัญหาในการหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวเป็นลำดับแรก⁴⁶

ในการจัดหาบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยหลังเกิดเหตุภัยพิบัตินั้นจะดำเนินการตามระเบียบพระราชบัญญัติการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) ฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ซึ่งกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (The Ministry of Health, Labor and Welfare: MHLW) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานการจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้แก่แต่ละเขตการปกครองในประเทศญี่ปุ่น โดยอำนาจการบริหารงานจะให้เทศบาลเป็นผู้ดูแลในการอพยพเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยไปยังพื้นที่ปลอดภัยและจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบเหตุภัยพิบัติได้พักอาศัย ทั้งนี้มาตรฐานในการจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้

⁴⁶ Provision of emergency temporary housing. (n.d.). Japan Bosai Platform. <https://www.bosai-jp.org/en/solution/detail/61/search> (accessed August 3, 2018).

1. ที่พักอาศัยของผู้ประสบภัยต้องได้รับความเสียหายอย่างสมบูรณ์ และผู้ประสบภัยไม่สามารถจ่ายค่าสร้างบ้านขึ้นมาใหม่ได้ด้วยตนเอง

2. บ้านพักชั่วคราวที่จัดสรรให้แก่ผู้ประสบภัยจะต้องมีพื้นที่โดยรวม 30 ตารางเมตร โดยมีงบประมาณในการก่อสร้างบ้านต่อหนึ่งหลังไม่เกิน 2,400,000 เยน

3. หลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 วัน

4. นับหลังจากผู้ประสบภัยเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวแล้วนั้น ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยได้ไม่เกิน 2 ปี⁴⁷

อย่างไรก็ตาม ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในประเทศญี่ปุ่นนั้น พบว่าการบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทั้งบ้านพักชั่วคราวและการใช้งบประมาณสามารถดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถประเมินความเสียหายได้เหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้ประสบภัยก็สามารถย้ายเข้าไปอาศัยในบ้านพักชั่วคราวได้ หรือหากต้นทุนวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวมีราคาสูง หรือมีเงื่อนไขด้านสภาพภูมิประเทศหรือสภาพภูมิอากาศ หน่วยงานให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ และหน่วยงานท้องถิ่นสามารถกำหนดราคาวัสดุ

⁴⁷ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

ซึ่งเกินกว่ามาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการที่ได้กำหนดเอาไว้ได้ หรือหากการก่อสร้างบ้านพักถาวรยังไม่แล้วเสร็จและมีความล่าช้า กล่าวคือใช้เวลานานกว่า 2 ปี ผู้ประสบภัยก็ยังสามารถอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดไม่ให้ผู้ประสบภัยพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวเกินกว่า 2 ปีก็ตาม⁴⁸ ทั้งนี้ในการขยายเวลาจะต้องมีการพิจารณาเป็นกรณีไป

ด้านกระบวนการในการจัดสรรบ้านพักชั่วคราวนั้น จากประสบการณ์ของประเทศไทยญี่ปุ่น หลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขึ้นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่น อาทิต เทศบาลแต่ละเขตจะเร่งดำเนินการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวขึ้นในทันที และเมื่อการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวแล้วเสร็จ ก็จะต้องเร่งอพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราว โดยกระบวนการเข้าพักอาศัยยังบ้านพักชั่วคราวนั้น เทศบาลจะดำเนินการอพยพผู้ประสบภัย 2 วิธีการ ได้แก่

⁴⁸ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

1. ดำเนินการโดยใช้ระบบจับสลาก โดยมีการสุ่มรายชื่อผู้ประสบภัยในพื้นที่เพื่อย้ายเข้าไปพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว⁴⁹ อย่างไรก็ตาม จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (Great Hanshin-Awaji Earthquake) ในปี พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) วิธีการนี้กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงความเป็นอยู่หรือความรู้สึกของผู้ประสบภัยก่อนหน้านี้⁵⁰

2. ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นให้เป็นผู้ย้ายผู้ประสบภัยที่อยู่ในท้องถิ่นหรือพื้นที่เดียวกันไปพักอาศัยอยู่ในชุมชนบ้านพักชั่วคราวที่จัดเตรียมไว้ให้ ซึ่งวิธีการนี้จะช่วยรักษาความสัมพันธ์ของคนในชุมชนไปด้วย⁵¹ และช่วยให้ผู้ประสบภัยสามารถลดความตึงเครียดลงได้

⁴⁹ Koyama, S., et al. 2014. Social support improves mental health among the victims relocated to temporary housing following the Great East Japan Earthquake and Tsunami. The Tohoku Journal of Experimental Medicine 234 (3): 242. <https://pdfs.semanticscholar.org/8130/40f3c485f81bc7972e-6870c11c1486ef4863.pdf> (accessed September 5, 2018).

⁵⁰ Japan International Cooperation Agency (JICA). n.d. The study of reconstruction processes from large-scale disasters: JICA's support for reconstruction, [Final Report]. https://www.jica.go.jp/english/news/focus_on/c8h0vm00008lxw0n-att/process_01.pdf (accessed September 5, 2018).

⁵¹ Koyama, S., et al. 2014. Social support improves mental health among the victims relocated to temporary housing following the Great East Japan Earthquake and Tsunami. The Tohoku Journal of Experimental Medicine 234 (3): 242. <https://pdfs.semanticscholar.org/8130/40f3c485f81bc7972e-6870c11c1486ef4863.pdf> (accessed September 5, 2018).

การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยในการจัดหาที่พักอาศัยชั่วคราวนั้น จากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลจะดำเนินงานไปตามกฎหมายขั้นพื้นฐานในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (The Disaster Response Basic Law) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) จากฉบับเดิมในปี พ.ศ. 2504 (ค.ศ. 1961) ซึ่งระบุไว้ว่า เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติใด ๆ ก็ตาม ผู้ประสบภัยจะต้องอพยพย้ายไปยังพื้นที่ปลอดภัยชั่วคราว ไม่ว่าจะเป็นสถานที่สาธารณะหรือโรงเรียนเป็นลำดับแรก หลังจากนั้น รัฐบาลจะต้องจัดหาบ้านพักชั่วคราวและย้ายผู้ประสบภัยไปยังที่พักอาศัยที่จัดเตรียมไว้ให้ ซึ่งกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการท่องเที่ยวจะเป็นผู้ประสานงานกับสมาคมผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายและรับเหมาก่อสร้างของประเทศญี่ปุ่น เพื่อเตรียมการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว โดยการดำเนินงานจะอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งเป็นสัญญาระหว่างรัฐบาลและบริษัทรับเหมาในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว

นอกจากนี้ หน่วยงานภาครัฐและรัฐบาลท้องถิ่นจะมีการประสานงานร่วมกันในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวกับบริษัทรับเหมาก่อสร้างโดยทางจังหวัดจะนำงบประมาณที่ได้จากรัฐบาลมาใช้ก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวและให้ผู้ประสบภัยสามารถเข้าพักอาศัยได้⁵²

⁵² Japan: Legal Responses to the Great East Japan Earthquake of 2011. 2018. The Library of Congress. https://www.loc.gov/law/help/japan-earthquake/index.php#_ftn333 (accessed August 16, 2018).

7. ปัญหาของผู้ประสบภัยหลังจากเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราว

หลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติและมีการอพยพผู้ประสบภัยไปยังบ้านพักชั่วคราวแล้ว พบว่ามีผู้ประสบภัยจำนวนไม่น้อยเกิดความไม่พอใจและไม่ต้องการที่จะอยู่อาศัยในบ้านพักชั่วคราวเนื่องจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

1. สถานที่ตั้งของที่พักอาศัยชั่วคราวอยู่ไกลจากหมู่บ้านเดิม ทำให้ผู้ประสบภัยต้องย้ายไปอาศัยยังสถานที่อยู่ใหม่ที่เดิมมีความคุ้นเคยกับสังคมใหม่ บางครั้งก็เกิดปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประสบภัยด้วยกัน เนื่องจากผู้ประสบภัยเหล่านั้นไม่สามารถเลือกอยู่ในชุมชนเดียวกันกับผู้ที่ย้ายมาอยู่ด้วยกันได้ นอกจากนี้ผู้ประสบภัยบางรายก็ไม่สามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งภายในชุมชนได้ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ของผู้ประสบภัยภายในชุมชนนั้น ๆ ไม่มีความเข้มแข็งมากพอ ดังนั้นการฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีภายในชุมชนจึงเกิดขึ้นได้ยาก トラバโดที่ผู้ประสบภัยยังไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับชุมชนใหม่ได้ แต่ถ้าผู้ประสบภัยสามารถปรับตัวให้เข้ากับชุมชนใหม่ได้ ก็จะช่วยให้ชุมชนใหม่มีความเข้มแข็งขึ้นมาได้⁵³

⁵³ Forouzandeh, A. J., Hosseini, M. & Sadeghzadeh, M. 2008. Guidelines for design of temporary shelters after earthquakes based on community participation, In The 14th World Conference on Earthquake Engineering. http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/14_S08-042.PDF (accessed September 5, 2018).

2. ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ของบ้านพักชั่วคราว เช่น ตัวบ้านมีขนาดเล็กและมีพื้นที่ใช้สอยจำกัดไม่มีพื้นที่พักผ่อนภายนอก ตัวบ้านไม่มีผนังกันเสียง สภาพบ้านไม่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศ นอกจากนี้ยังพบว่าบางพื้นที่หลังคาบ้านและผนังของบ้านพักชั่วคราวมีช่องว่าง ซึ่งทำให้ลมสามารถพัดผ่านเข้ามาในตัวบ้าน ทำให้ตัวบ้านไม่มีความอบอุ่นมากพอเมื่อเกิดสภาพอากาศหนาวเย็น ขณะที่บางพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตอบอุ่นพบว่าตัวบ้านมีอุณหภูมิที่ร้อนอบอ้าวจนเกินไป นอกจากนี้ยังพบว่าประตูหน้าบ้านและระเบียงบ้านถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็นแบบบานเลื่อนเปิดปิดได้ ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้สูงอายุและเด็ก

3. ที่ตั้งของบ้านพักชั่วคราวขาดความสะดวกสบายในการเข้าถึงซึ่งการบริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาล ร้านขายของชำ หรือแม้แต่ระบบขนส่งสาธารณะ เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวมักอยู่ไกลจากแหล่งชุมชน ส่งผลให้ผู้ประสบภัยในบางพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ได้⁵⁴

4. ปัญหาเรื่องของความล่าช้าในการก่อสร้างบ้านพักถาวร ซึ่งทำให้ผู้ประสบภัยต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวเป็นระยะเวลานานกว่า 2 ปี⁵⁵ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเหตุ

⁵⁴ Shibutani, R. & Endo, N. 2014. The convenience of temporary housing complexes in Iwate Prefecture constructed after the 2011 Tohoku Earthquake. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science 20: 1-10. <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/20/1/012043/pdf> (accessed September 5, 2018).

⁵⁵ Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

ให้ผู้ประสบภัยหลายคนตัดสินใจไปเช่าห้องชุดเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยชั่วคราวแทน⁵⁶ ดังตัวอย่างกรณีผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในเมืองริคุเซนทาคาตะ (Rikuzentakata) จังหวัดอิวาเตะ (Iwate) ที่หลังจากรัฐบาลท้องถิ่นได้อพยพผู้ประสบภัยไปพักอาศัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราวเดียวกันโดยรัฐบาลได้เตรียมไว้ให้ แม้จะมีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่ง มีความพึงพอใจในสภาพแวดล้อมของที่พักชั่วคราว เพราะสามารถเดินทางไปมาหาสู่หรือให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จนเกิดความสัมพันธ์อันดีภายในชุมชน อย่างไรก็ตาม พบว่ามีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่งที่ยังประสบปัญหาด้านสุขภาพกายและสุขภาพใจ เช่น มีอาการซึมเศร้า นอนหลับไม่สนิท มีอาการปวดหลัง อันเป็นผลมาจากพื้นที่พักอาศัยมีความคับแคบ ทำให้ผู้ประสบภัยกลุ่มนี้รู้สึกว่าตนไม่สามารถดำเนินกิจวัตรประจำวันได้ตามปกติ ครั้นเมื่อต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวเป็นระยะเวลานาน ผู้ประสบภัยกลุ่มนี้จึงมีปัญหาคความผิดปกติทางอารมณ์ ดังนั้นแม้จะทราบดีว่าบ้านพักชั่วคราวเป็นเพียงการบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่หากรัฐบาลคำนึงถึงการฟื้นฟูในระยะยาว และการย้ายผู้ประสบภัยไปยังที่อยู่ใหม่สามารถสร้างชุมชนขึ้นมาใหม่ได้ ก็อาจจะเป็นอย่างอื่น

⁵⁶ Murao. O. 2008. Case study of architecture and urban design on the disaster life cycle in Japan," In The 14th World Conference on Earthquake Engineering. http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/14_S08-032.PDF (accessed September 5, 2018).

ทางเลือก ที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้กลับมามีชีวิตที่ดีได้มากยิ่งขึ้น⁵⁷

8. บทสรุป

จากประสบการณ์ในการจัดสร้างและการบริหารจัดการบ้านพักชั่วคราว หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ในหลายช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น ทำให้ประเทศญี่ปุ่นได้เรียนรู้และพัฒนารูปแบบโครงสร้างที่พักอาศัยชั่วคราวและระบบการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยได้มากขึ้นเป็นลำดับ และเป็นไปตามมาตรฐานสากลตามโครงการสเฟียร์สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ และสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลพบว่ายังมีบางเรื่องที่ประเทศญี่ปุ่นยังสามารถแก้ปัญหาพัฒนา หรือปรับปรุงให้รูปแบบโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่พักชั่วคราวให้มีประสิทธิภาพได้มากขึ้นไปอีก เช่น เรื่องงบประมาณ การจัดการที่ดินและระยะเวลาในการก่อสร้าง เป็นต้น

⁵⁷ Kayako Sakisaka et al. 2017. Living environment, health status, and perceived lack of social support among people living in temporary housing in Rikuzentakata City, Iwate, Japan, after the Great East Japan Earthquake and tsunami: A cross-sectional study. International Journal of Disaster Risk Reduction 21: 268-272.; aito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).

บทที่ 4

บ้านพักชั่วคราวในประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษา จังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto)

1. บทนำ

ในปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ได้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) โดยแผ่นดินไหวครั้งนี้เกิดขึ้น 2 ครั้ง วัดระดับความรุนแรงได้ 6.4 และ 7.3 แมกนิจูดตามลำดับ รวมทั้งยังเกิดแผ่นดินไหวตามมามากกว่า 750 ครั้ง ส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต ตลอดจนสร้างความเสียหายแก่โครงสร้างพื้นฐาน อาคารและที่พักอาศัยของประชาชน นอกจากนี้แผ่นดินไหวดังกล่าวยังได้ส่งผลให้มีผู้ประสบภัยมากกว่า 250,000 คน ซึ่งถูกส่งให้อยู่ที่สถานที่ยี่สิบที่ต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานรัฐบาลได้จัดไว้เป็นที่พักพิงฉุกเฉินเพื่อรองรับผู้ประสบภัยกว่า 700 แห่ง ในขณะที่ผู้ประสบภัยบางรายเลือกที่จะพักอาศัยในรถของตนเองเนื่องจากกลัวว่าจะเกิดแผ่นดินไหวขึ้นอีก⁵⁸

⁵⁸ International Coordinator, Peace Boat Disaster Relief Volunteer Center (PBV). 2016. Kumamoto Earthquake: Emergency Response. http://pbv.or.jp/wp_en/wp-content/uploads/2016/04/PBV-Kumamoto-Update-21-April.pdf (accessed September 5, 2018).

2. บ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto)

สำหรับการจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) นั้นรัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินการจัดสร้างโดยเร็วตามมาตรฐานสากล ซึ่งพิจารณาถึงวัสดุและโครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐาน โดยรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) ได้จัดสรรขนาดพื้นที่และใช้วัสดุก่อสร้างในท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศ เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถเข้าถึงซึ่งการบริการในด้านต่าง ๆ เช่นด้านสุขภาพการบริการฉุกเฉินและสิ่งอำนวยความสะดวกทางสังคมอื่น ๆ ตามมาตรฐานบ้านพักอาศัยชั่วคราวของโครงการสเฟียร์ ตลอดจนมาตรฐานของที่พักอาศัยตามสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และมาตรฐานบ้านพักชั่วคราวของสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ บ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุมาโมโตะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ

1. บ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยแบบสำเร็จรูป ซึ่งได้นำไม้ในท้องถิ่นมาใช้เป็นส่วนประกอบ เพื่อให้ตัวบ้านมีความน่าอยู่มากกว่าบ้านพักสำเร็จรูปซึ่งสร้างโดยใช้โครงเหล็ก เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวที่ใช้วัสดุซึ่งทำมาจากไม้นี้ ใช้งบประมาณในการก่อสร้างไม่มาก จึงช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ประสบภัยได้ด้วย อย่างไรก็ตามการสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยใช้ไม้เป็นส่วนประกอบในการก่อสร้างนี้ก็ยังมีข้อด้อย เนื่องจากต้องใช้เวลาในการก่อสร้างที่นานขึ้นเมื่อเทียบกับบ้านพักสำเร็จรูปซึ่งสร้างโดยใช้โครงเหล็ก

นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ยังได้จัดหาบ้านพักชั่วคราว ที่มีลักษณะเป็นแบบ Home-For-All อันมีวัตถุประสงค์หลักคือทำให้เป็นชุมชนขนาดเล็กที่ผู้ประสบภัยสามารถอาศัยอยู่ภายใต้แนวคิด “การคิดและการอยู่ร่วมกัน เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ และสร้างชุมชนที่เข้มแข็งร่วมกัน” ซึ่งโครงการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวรูปแบบนี้ได้รับความช่วยเหลือด้านงบประมาณจากบริษัทเอกชนที่สนับสนุนเงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย⁵⁹ และมีการสร้างบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้พิการอีกด้วย⁶⁰

2. บ้านพักพิงชั่วคราวแบบเช่า เนื่องจากพื้นที่ประสบภัยในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง มีพื้นที่ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวจำกัด ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่น

⁵⁹ Crossley-Baxter, L. 2018. Disaster and design: Temporary housing in Japan. Real Estate in Tokyo. <https://www.rethinktokyo.com/2018/05/02/disaster-and-design-temporary-housing-japan/1524166638> (accessed August 3, 2018).; What is “Home-for-All?”. n.d. Shelter International Architectural Design Competition Office. <http://www.shelter.jp/compe/2018/eng/index.html> (accessed August 3, 2018).; Didero, M. C. 2012. Toyo Ito: Re-building from disaster. DOMUS. <https://www.domusweb.it/en/interviews/2012/01/26/toyo-ito-re-building-from-disaster.html> (accessed August 15, 2018).

⁶⁰ Cabinet Office Japan. n.d. *White Paper Disaster Management in Japan 2017*. http://www.bousai.go.jp/kyoiku/panf/pdf/WP2017_DM_Full_Version.pdf (accessed September 5, 2018).

จังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto) จึงแก้ปัญหาโดยการเช่าห้องพัก ซึ่งมีทั้งห้องชุดและบ้านส่วนตัว ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ผู้ประสบภัย ได้มีที่พักอาศัยด้วยความรวดเร็ว ยังเพิ่มความเป็นส่วนตัวให้แก่ ผู้ประสบภัยมากขึ้นเมื่อเทียบกับบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัย แบบสำเร็จรูป รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ดูแลเรื่องค่าใช้จ่ายในการ เช่าให้แก่ผู้ประสบภัย⁶¹



ภาพที่ 1 การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวที่ทำมาจากไม้

ที่มา: Cabinet Office Japan, *White Paper Disaster Management in Japan 2017*, 31.

⁶¹ Crossley-Baxter, L. 2018. Disaster and design: Temporary housing in Japan. Real Estate in Tokyo. <https://www.rethinktokyo.com/2018/05/02/disaster-and-design-temporary-housing-japan/1524166638> (accessed August 3, 2018).; What is “Home-for-All?”. n.d. Shelter International Architectural Design Competition Office. <http://www.shelter.jp/compe/2018/eng/index.html> (accessed August 3, 2018).; Didero, M. C. 2012. Toyo Ito: Re-building from disaster. DOMUS. <https://www.domusweb.it/en/interviews/2012/01/26/toyo-ito-re-building-from-disaster.html> (accessed August 15, 2018).



ภาพที่ 2 บ้านพักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้พิการ

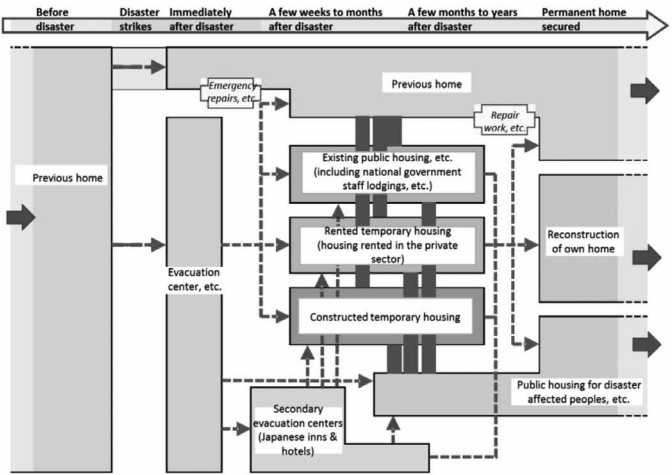
ที่มา: Cabinet Office Japan, *White Paper Disaster Management in Japan 2017*, 31

3. การจัดสรรบ้านพักชั่วคราวจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto)

การจัดหาบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวนั้น รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี ซึ่งในกรณีของจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้น จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นลำดับแรก

สำหรับการจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยนั้น จังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ได้มีการดำเนินการอยู่ 2 รูปแบบ คือ 1) การสร้างบ้านพักชั่วคราวแบบสร้างใหม่ (Contracted Temporary Housing) ซึ่งงบประมาณหลักในการก่อสร้างจะมาจากรัฐบาลกลาง 2) บ้านพักชั่วคราวแบบเช่า (Rented Temporary Housing) ซึ่งจะเป็นการเช่า

จากบริษัทเอกชน หรือบ้านสาธารณะ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ออก
ค่าใช้จ่ายในการเช่าที่พักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย โดย
กระบวนการจัดหาที่พักอาศัยให้แก่ผู้ประสบภัยหลังเกิด
ภัยพิบัติ สามารถอธิบายได้ดังรูปภาพด้านล่างนี้



ภาพที่ 3 กระบวนการจัดหาบ้านพักหลังจากเกิดภัยพิบัติ

ที่มา: Cabinet Office Japan, *White Paper Disaster Management in Japan 2017*, 31.

จากรูปข้างบนสามารถอธิบายได้ว่า หลังเกิดเหตุการณ์
ภัยพิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจะเร่งดำเนินการอพยพผู้ประสบภัย
ไปยังศูนย์อพยพหรือสถานที่ปลอดภัยในทันที หลังจากนั้น
รัฐบาลจึงต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมบ้านพักอาศัยของผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหายอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถย้ายกลับไปยังที่พักอาศัยเดิม
2. ย้ายไปยังที่พักอาศัยซึ่งเป็นบ้านพักสาธารณะ
3. ย้ายไปยังที่พักซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าเช่าให้ หรือย้ายไปยังบ้านพักชั่วคราวที่รัฐบาลได้ก่อสร้างให้ หรือย้ายไปยังบ้านพักสาธารณะสำหรับผู้ประสบภัย ซึ่งการย้ายที่พักรักษาตัวไปยังที่พักชั่วคราวของผู้ประสบภัยนั้น ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้ประสบภัยและการบริหารจัดการบ้านพักชั่วคราวโดยรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวได้ภายในระยะเวลา 2 ปี

สำหรับกรณีของจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) นั้น หลังจากเดือนมีนาคมในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) แล้ว ทางจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) ได้สร้างบ้านพักชั่วคราวจำนวน 4,303 ยูนิต เพื่อรองรับผู้ประสบภัยจำนวน 11,000 คน โดยประมาณ ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยการย้ายผู้ประสบภัยเหล่านั้นไปยังบ้านพักชั่วคราว 4,200 ยูนิต นอกจากนี้ทางจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) ยังได้เข้าบ้านพักชั่วคราวจำนวนกว่า 14,700 หลังคาเรือน เพื่อรองรับผู้ประสบภัยประมาณ 34,000 คน และได้ย้ายผู้ประสบภัยกว่า 3,000 คนไปยังที่พักอาศัยสาธารณะและที่พักในหน่วยงานข้าราชการพลเรือนแห่งชาติอีกกว่า 1,300 หลังคาเรือน ซึ่งสามารถสรุปจำนวนที่พักรักษาตัวสำหรับผู้ประสบภัยได้ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 7 จำนวนที่พักอาศัยสำหรับรองรับผู้ประสบภัย

ชนิดของบ้านพัก	จำนวนที่พักสำหรับรองรับผู้ประสบภัย
บ้านพักชั่วคราวแบบก่อสร้างใหม่	4,179 หลัง
บ้านพักชั่วคราวแบบเช่า	14,705 หลัง
ที่พักอาศัยสาธารณะและที่พักในหน่วยงานข้าราชการพลเรือนแห่งชาติและสถานที่อื่น ๆ	1,327 หลัง

ที่มา: Cabinet Office Japan, *White Paper Disaster Management in Japan 2017*, 31.

4. ความท้าทายของรัฐบาล

ในการจัดหาบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในจังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto) นั้น ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นเนื่องจากผู้ประสบภัยในจังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto) ส่วนใหญ่ เป็นผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี ซึ่งมีจำนวนมากถึง 606 คน โดยผู้สูงอายุดังกล่าวอาศัยอยู่เพียงลำพัง คิดเป็นร้อยละ 15 จากผู้ประสบภัยทั้งหมด 4,179 คนที่ได้อาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ผู้ประสบภัยไม่สามารถย้ายออกจากที่พักชั่วคราวไปยังที่พักถาวรได้ภายในระยะเวลาที่รัฐบาลกำหนด⁶² อย่างไรก็ตามแม้ว่าพระราชบัญญัติในการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) ฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ได้ระบุถึงระยะเวลาการเข้าพักอาศัยของผู้ประสบภัยได้ไม่เกิน 2 ปี แต่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ก็ได้พิจารณาขยายระยะเวลาในการพักอาศัยให้แก่ผู้ประสบภัยไม่เกินครั้งละ 1 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น ความพร้อมทางการเงินของผู้ประสบภัยในการก่อสร้างหรือซื้อบ้านพักถาวร หรือความพึงพอใจของผู้ประสบภัยที่มีต่อสถานที่อยู่ใหม่ ซึ่งจะใช้เป็นที่พักถาวรของตนต่อไปในอนาคต เป็นต้น

สำหรับปัญหาด้านการดำเนินงานของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว ในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้น พบว่า

1. หน่วยงานให้ความช่วยเหลือด้านการบรรเทาทุกข์ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยไม่สามารถดำเนินการสร้างบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยได้ในทันที แม้ว่ากระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (MHLW) ได้กำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยชั่วคราวและมีการจัดการเกี่ยวกับระดับเขตการปกครองภายใต้

⁶² 60% of areas hit hard by Kumamoto quakes cite difficulty in closing temporary housing. (14 April 2017), Retrieved September 28, 2018, from <https://mainichi.jp/english/articles/20170414/p2a/00m/0na/017000c>

พระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) ในฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ว่ารัฐบาลจกต้องจัดสร้างบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยภายในระยะเวลา 20 วันหลังเกิดเหตุ⁶³ โดยกรณีของจังหวัดคุมาโมะโตะ (Kumamoto) นั้น การจัดการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัย ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 20 วันตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความล่าช้านี้มีสาเหตุมาจากการเกิดแผ่นดินไหวตามมาอย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่ ทำให้เป็นเรื่องที่ยากลำบากที่จะจัดการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยได้⁶⁴ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องทยอยสร้างบ้านพักชั่วคราวในบางพื้นที่ที่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งแน่นอนว่าจะมีผู้ประสบภัยบางส่วนที่ต้องอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพชั่วคราวเพื่อรอการอพยพไปยังบ้านพักชั่วคราวซึ่งผู้ประสบภัยเหล่านั้น มีความเสี่ยงต่อการเกิดความเครียดและโรคต่าง ๆ สูงยิ่งขึ้น เนื่องจากระยะเวลาในการรอการอพยพที่ยาวนานขึ้น⁶⁵

⁶³ Hitomi, N. 2016. Lessons in managing disasters from Kumamoto. East Asia Forum. <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/15/lessons-in-managing-disasters-from-kumamoto/> (accessed August 3, 2018).

⁶⁴ Kumamoto Earthquake: Temporary housing running late, short. 2016. AsiaOne. <http://www.asiaone.com/asia/kumamoto-earthquake-temporary-housing-running-late-short> (accessed September 26, 2018).

⁶⁵ Hitomi, N. 2016. Lessons in managing disasters from Kumamoto. East Asia Forum. <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/15/lessons-in-managing-disasters-from-kumamoto/> (accessed August 3, 2018).

2. ในการยื่นเอกสารคำร้องเพื่อขอพิจารณาความช่วยเหลือนั้น พบว่าจำนวนเอกสารที่ต้องใช้ยื่นเพื่อเสนอต่อรัฐบาลมีเป็นจำนวนมาก ต้องแบ่งเป็นหลายหมวดหมู่และมีความซับซ้อน นอกจากนี้ยังมีแบบฟอร์มหลายชุดที่ผู้ประสบภัยจะต้องกรอกรายละเอียด ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้มีผู้ประสบภัยจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่เข้าใจว่าจำเป็นต้องเตรียมเอกสารอะไรบ้าง หรือไม่ทราบว่า จะต้องกรอกแบบฟอร์มอะไรบ้าง นอกจากนี้การที่ที่พักอาศัยพังทลายเสียหายอันเป็นผลมาจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ผู้ประสบภัยจึงเกิดความยากลำบากในการค้นหาเอกสารเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ครบถ้วนตามที่รัฐบาลกำหนด

ในประเด็นนี้ รัฐบาลท้องถิ่นได้รับทราบปัญหาและรับฟังความคิดเห็นโดยได้มีการปรับปรุงแบบฟอร์มตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดทำคู่มือให้ความช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวจังหวัดคุมโมะโตะ (Kumamoto) พร้อมทั้งมีเบอร์โทรศัพท์ติดต่อของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถแจ้งข้อมูลและความประสงค์ในการขอรับความช่วยเหลือจากทางรัฐได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วตามมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติได้

3. การประเมินความเสียหายของที่พักอาศัย ซึ่งได้รับความเสียหาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งรัฐบาลได้ส่งไปปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่ได้เกิดจากการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญโดยตรง หากแต่พิจารณาตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดเอาไว้ว่าความเสียหายของที่พักอาศัยนั้น ๆ อยู่ในระดับใดใน 5 ระดับ ดังนี้

- ระดับที่ 1 เสียหายทั้งหลัง คือ 100%
- ระดับที่ 2 เสียหายมากกว่า 50%
- ระดับที่ 3 เสียหายประมาณ 50%
- ระดับที่ 4 เสียหายเพียงบางส่วน คือน้อยกว่า 50%
- ระดับที่ 5 ไม่ได้ได้รับความเสียหายเลย

ส่งผลให้การประเมินมีความคลาดเคลื่อนและมีความหลากหลาย เนื่องจากการตัดสินใจตามเกณฑ์ประเมินของเจ้าหน้าที่แต่ละคนนั้นมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้ประสบภัยบางคนซึ่งมีที่พักอาศัยได้รับความเสียหายที่ตัวโครงสร้างภายในของบ้าน แต่ภายนอกเห็นเพียงแค่อร่อยร้างไม่ได้รับการพิจารณา ค่าชดเชยที่ตรงกับเกณฑ์การพิจารณาซึ่งได้ตั้งเอาไว้ อย่างไรก็ตามก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการพิจารณาใหม่ (Second Inspection) โดยผู้เชี่ยวชาญ เช่น สถาปนิกและวิศวกร กระนั้นก็ตามแม้ว่าจะมีการพิจารณาใหม่ แต่ก็เกิดความล่าช้าในการรับค่าชดเชย ความเสียหายด้วยเช่นกัน

5. ความท้าทายของผู้ประสบภัย

5.1 ความพึงพอใจของผู้อยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

ข้อกำหนดขนาดของที่พักอาศัยนั้น จะมีขนาดแตกต่างกัน เพื่อให้สอดคล้องกับขนาดของครอบครัวผู้ประสบภัยกล่าวคือ มีขนาดตั้งแต่ 18 ตารางเมตร (2 คน) 28 ตารางเมตร (3 คน) และ 36 ตารางเมตร (4 คน)⁶⁶ หรือในยูนิตขนาดใหญ่จะมีพื้นที่

⁶⁶ Mochida, M. 2017. Architect, the representative of Matsushita Lifestyle Laboratory, a committee member of people's association for rehabilitation from hometown, Interview.

ประมาณ 40 ตารางเมตร ซึ่งประกอบด้วยห้องต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์พื้นฐานเช่นห้องนอนและห้องครัวรวมทั้งที่จอดรถ ทางเดินและพื้นที่อื่น ๆ⁶⁷ จากข้อมูลพบว่า ความพึงพอใจของผู้ประสบภัยที่มีต่อที่พักอาศัยชั่วคราวนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่รับได้ กล่าวคือผู้ประสบภัยสามารถอาศัยอยู่ได้ แม้ว่าจะไม่ได้รับความสะดวกสบายเฉกเช่นบ้านพักของตนเอง ซึ่งผู้ประสบภัยเองก็ทราบถึงเงื่อนไขว่า เป็นการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นที่รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือได้ จึงต้องรับสภาพโดยปริยาย อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาเลือกบ้านพักชั่วคราวนั้น ผู้ประสบภัยสามารถเลือกที่พักใกล้ ๆ กับเพื่อนบ้านที่ตนเองคุ้นเคยได้ ดังนั้นผู้ประสบภัยจึงยังสามารถไปมาหาสู่หรือพบปะสนทนากับเพื่อนบ้านที่ตนคุ้นเคยได้ตามปกติ ซึ่งการทำเช่นนี้ช่วยให้ผู้ประสบภัยสามารถคลายความตึงเครียดลงได้

5.2 การย้ายออกไปพักยังที่พักถาวร

รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) ยังประสบปัญหาในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เนื่องจากยังมีผู้ประสบภัยบางส่วนไม่สามารถเคลื่อนย้ายออกจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังที่พักอาศัยถาวรได้ภายในระยะเวลา 2 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดได้ เนื่องจากที่พักอาศัยถาวรที่กำลังสร้างขึ้นใหม่นั้นยังไม่แล้วเสร็จ เป็นผลให้ผู้ประสบภัยเหล่านั้น

⁶⁷ Construction of Kumamoto quake victim housing begins. 2016. Standard Examiner. <http://www.standard.net/World/2016/05/17/Construction-of-Kumamoto-quake-victim-housing-begins> (accessed September 5, 2018).

มีความจำเป็นที่จะต้องยื่นความประสงค์เพื่อขอขยายเวลาในการพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปจนกว่าที่พักอาศัยถาวรที่กำลังสร้างใหม่จะแล้วเสร็จ

เหตุผลหนึ่งที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) ส่วนใหญ่มักจะเช่าห้องชุดหรือเช่าบ้าน ในขณะที่ประชาชนที่อาศัยอยู่นอกเมืองในอำเภออื่น ๆ หรือในจังหวัดอื่นมีที่ดินซึ่งสามารถสร้างบ้านได้ โดยตัวเลขปัจจุบันมีผู้ประสบภัยที่มีความจำเป็นต้องขอยื่นความประสงค์ เพื่อขอขยายเวลาในการพักอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวต่อไปประมาณ 43,000 คน⁶⁸ ซึ่งการพิจารณาขยายเวลาแก่ผู้ประสบภัยให้ได้พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวต่อไปนี้จะทำได้เพียงแค่ 1 ปีเท่านั้น โดยกรณีของจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) นั้น รัฐบาลจะพิจารณาให้ผู้ประสบภัยพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวเป็นรายบุคคลไป

6. บทสรุป

ภัยพิบัติแผ่นดินไหวในปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) เป็นสถานการณ์ใหม่สำหรับจังหวัดคุมาโมโตะ (Kumamoto) แม้ว่าจังหวัดนี้จะเคยประสบภัยพิบัติมาก่อน แต่ก็ในรูปแบบอื่น

⁶⁸ Kita, M. 2016. Prefecture officer. Kumamoto Prefecture Office the division of measures for dwelling, Interview; Masakazu, O. 2016. Prefecture officer, Kumamoto Prefecture Office the division of measures for dwelling., Interview; Tokita, K. 2016. Prefecture officer, near the Kumamoto Prefecture Office/the division of supporting enterprises rehabilitation, Interview.

เช่น น้ำท่วม เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) จึงมีประสบการณ์ไม่มากในการรับมือกับภัยพิบัติแผ่นดินไหว อาทิ การอพยพผู้ประสบภัยตลอดจนการสร้างและการจัดการเรื่องที่พังกพังชั่วคราว แต่เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นในภาพรวมมีระบบในการจัดการภัยพิบัติอยู่แล้ว รัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) จึงสามารถนำระบบดังกล่าวมาปรับใช้ได้ โดยในการจัดการเรื่องที่พังกชั่วคราวของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้นเป็นการจัดหาที่พักอาศัยให้กับผู้ประสบภัยภายใต้มาตรฐานสากลตามโครงการสเฟียร์ ซึ่งมีการระบุมาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อภัยพิบัติโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นด้านวัสดุและโครงสร้างพื้นฐาน หรือตามมาตรฐานของสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติที่ให้ความสำคัญในการจัดพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ไม่ได้ดำเนินการเฉพาะการจัดหาพื้นที่เพียงแค่ว่าพื้นที่พังกอาศัยเท่านั้น แต่ยังได้ดำเนินการจัดสรรพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมหรือแม้แต่การพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกด้วย

บทที่ 5

บ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย กรณีศึกษาภาคใต้และจังหวัดเชียงราย

1. บทนำ

ภัยพิบัติส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นมักเป็นภัยแล้ง น้ำท่วม น้ำป่าไหลหลาก หรือแผ่นดินถล่มมากกว่าภัยพิบัติที่เกิดจากแผ่นดินไหว ซึ่งภัยพิบัติทั้ง 3 ประเภทหลังนี้หากเกิดขึ้นและมีความรุนแรงมาก ๆ ก็อาจส่งผลให้บ้านเรือนหรือเรือนสวณไร่นาของประชาชนได้รับความเสียหายได้

สำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทยนั้น พบว่ามีการใช้ที่พักฉุกเฉินที่พักรั่วชั่วคราว บ้านพักรั่วชั่วคราวและบ้านพักถาวรซึ่งเป็นบ้านพักสำเร็จรูป⁶⁹ ดังตัวอย่างที่ธราดล เสาร์ชัย ได้กล่าวไว้ว่า ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านที่อยู่อาศัยในช่วงเหตุการณ์แผ่นดินไหวใต้ทะเลจนก่อให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิพัดเข้าฝั่งในพื้นที่จังหวัดทางภาคใต้ของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) สร้างความเสียหายแก่บ้านพักอาศัยของประชาชนในพื้นที่ 6 จังหวัดภาคใต้ อันได้แก่ จังหวัดภูเก็ต พังงา ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูลอย่างหนักนั้น รัฐบาลและเอกชนต้องเข้ามาให้การช่วยเหลือจัดสร้างที่พักชั่วคราวอย่างเร่งด่วน

⁶⁹ จิรายศ เทพพิพิธ. 2551. แนวทางการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยลักษณะบ้านพักชั่วคราวในเวลานั้นได้แก่ เต็นท์สำเร็จรูป ผืนผ้าใบ บ้านเหล็ก และบ้านชั่วคราวสร้างเอง⁷⁰ เป็นต้น

2. บ้านพักชั่วคราวในประเทศไทย

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านบ้านพักชั่วคราวในประเทศไทยนั้นพบว่า มีการใช้บ้านสำเร็จรูปเป็นบ้านพักชั่วคราวและบ้านพักถาวรโดยมีแนวคิดจาก 2 รูปแบบคือ

1. บ้านสร้างเองซึ่งสามารถพัฒนารูปแบบไปเป็นบ้านพักถาวรในอนาคต
2. บ้านที่สร้างขึ้นโดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและองค์กรอิสระ⁷¹

⁷⁰ ธราดล เสาร์ชัย. ม.ป.ป. บ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัดทางภาคใต้ของประเทศไทย ในสมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์, *สึนามิ กับ สถาปนิกอาสา (ASA)*. กรุงเทพฯ: สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์.

⁷¹ จิรัช เทพพิพิธ. 2551. *แนวทางการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 56.

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบประเภทบ้านพักชั่วคราวและปัจจัยที่ควรเลือกใช้

ชนิดของบ้านพักชั่วคราว	ความชำนาญในการก่อสร้าง		ความเหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศ		ระยะเวลา	
	ส่วนกลาง	ท้องถิ่น	ร้อน	ฝน	ขนส่ง	สร้าง
กระดาน	ไม่มี	ไม่มี	มาก	น้อย	มาก	น้อย
สำเร็จรูป	มาก	น้อย	มาก	มาก	มาก	น้อย
เต็นท์	มาก	มาก	น้อย	น้อย	น้อย	น้อย
ก่อสร้างเอง	มาก	มาก	มาก	มาก	น้อย	น้อย

ที่มา: จิรายศ เทพพิพิธ, แนวทางการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราว สำหรับผู้ประสบภัยในประเทศไทย, 58

จากตาราง สามารถสรุปได้ว่าปัจจัยในการเลือกใช้บ้านพักชั่วคราวเมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติ ประกอบไปด้วย 3 ปัจจัยหลัก คือ

1. ความชำนาญในการก่อสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวของหน่วยงานบรรเทาสาธารณภัย
2. ความเหมาะสมของบ้านพักอาศัยชั่วคราวกับสภาพภูมิอากาศในพื้นที่ประสบภัย
3. ระยะเวลาในการก่อสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราว

ด้านชนิดของบ้านพักชั่วคราว พบว่าบ้านพักชั่วคราวที่สร้างมาจากกระดานนั้น หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยและส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชำนาญ แม้ว่าวัสดุจะมีความเหมาะสมกับสภาพอากาศร้อนของประเทศไทย แต่ก็ไม่เหมาะสมกับสภาพอากาศชื้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีฝนตกบ่อย เนื่องจากข้อจำกัดของวัสดุที่ไม่มีความทนทานต่อความชื้น อย่างไรก็ตาม บ้านพักชั่วคราวที่สร้างมาจากกระดาน ก็มีข้อดีตรงที่ประหยัดเวลาในการขนส่งและการก่อสร้าง

สำหรับบ้านพักแบบสำเร็จรูปนั้น รัฐบาลกลางจะมีความชำนาญมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่น อีกทั้งแบบบ้านยังเหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะใช้เวลานานในการขนส่ง แต่บ้านพักแบบสำเร็จรูปนี้ ก็สามารถสร้างเสร็จภายในเวลาอันรวดเร็ว

ด้านบ้านพักชั่วคราวประเภทเต็นท์นั้น แม้ว่ารัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นจะมีความชำนาญในการก่อสร้าง อีกทั้งยังใช้เวลาในการขนส่งและการก่อสร้างน้อย แต่บ้านพักประเภทนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศในประเทศไทย

เนื่องจากในช่วงฤดูร้อนตัวบ้านจะมีอุณหภูมิที่ร้อนมาก ส่วนในฤดูฝนก็จะเกิดความชื้น และในฤดูหนาวตัวบ้านก็ไม่สามารถให้ความอบอุ่นแก่ผู้ประสบภัยที่พักอาศัยได้

สำหรับบ้านพักชั่วคราวแบบสร้างเอง ถือว่าเป็นบ้านพักอาศัยที่ดีกว่ารูปแบบอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีความชำนาญในการก่อสร้างมาก อีกทั้งยังมีความเหมาะสมกับทุกสภาพอากาศ หากสามารถใช้วัสดุก่อสร้างในท้องถิ่นได้ก็จะช่วยย่นระยะเวลาในการก่อสร้าง อีกทั้งสามารถพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยได้

ดังนั้น ประเภทบ้านพักชั่วคราวทั้ง 4 รูปแบบที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ บ้านพักชั่วคราวประเภทสำเร็จรูปและบ้านพักชั่วคราวประเภทสร้างเองจะมีความเหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด เนื่องจากมีความสอดคล้องกับสภาพอากาศ ใช้ระยะเวลาในการก่อสร้างและการขนส่งน้อยซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว⁷²

2.1 บ้านพักชั่วคราวจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)

เหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่ขนาด 9.0 แมกนิจูดในมหาสมุทรอินเดียทางตอนเหนือบริเวณเกาะสุมาตราประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ในปี พ.ศ. 2547

⁷² จิรายศ เทพพิพิธ. 2551. แนวทางการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(ค.ศ. 2004) ได้ก่อให้เกิดคลื่นสึนามิและส่งผลกระทบแก่ประเทศใกล้เคียงถึง 11 ประเทศ⁷³ รวมถึงประเทศไทยด้วย จากเหตุการณ์ดังกล่าว นอกจากจะมีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมีอาคารบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายจากคลื่นสึนามิอย่างหนัก จนรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการสร้างบ้านพักอาศัยชั่วคราวซึ่งเป็นศูนย์อพยพหรือศูนย์พักพิงชั่วคราว⁷⁴

สำหรับลักษณะทั่วไปของบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในมหาสมุทรอินเดีย ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) บริเวณภาคใต้ของประเทศไทยนั้น พบว่าโครงสร้างของบ้านพักชั่วคราวทำมาจากไม้ซึ่งหาได้ง่ายในท้องถิ่น โดยอาจเป็นไม้ที่ซื้อมาเองหรือมาจากซากไม้เก่าของตัวบ้านเดิมที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติไปก่อนหน้านี้ นอกจากนี้การก่อสร้างที่เร่งรีบ ลักษณะตัวบ้านของบ้านพักชั่วคราวจึงเป็นบ้านแถวโดยใช้ผนังซึ่งเป็นสังกะสีร่วมกันตีปิดรอบด้าน หลังคาของบ้านพักชั่วคราวถูกสร้างเป็นทรงเพิงหมาแหงน มุงด้วยสังกะสี ส่งผลให้ตัวบ้านมีอุณหภูมิที่ร้อนอบอ้าวในช่วงเวลากลางวัน แม้ว่าภายในตัวบ้านจะมีลักษณะเปิดโล่ง แต่การระบายอากาศไม่สามารถถ่ายเทได้ดี เนื่องจากข้อจำกัดของขนาดสังกะสีและงบประมาณที่มีจำกัด ส่งผลให้บ้านพักชั่วคราว

⁷³ ได้แก่ อินเดีย ศรีลังกา อินโดนีเซีย ไทย พม่า บังคลาเทศ มาเลเซีย มัลดีฟ โซมาเลีย เคนยาและแทนซาเนีย

⁷⁴ กองบรรณาธิการ. 2548. คลื่นยักษ์สึนามิ กับความช่วยเหลือด้านการแพทย์ และสาธารณสุข. วารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมกรมอนามัยส่งเสริมให้คนไทยสุขภาพดี 28 (1): 14-15.

ไม่มีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย นอกจากนี้ผู้ประสบภัยยังไม่ได้ได้รับความสะดวกในเรื่องของ สุขาภิบาลเนื่องจากการใช้ห้องน้ำรวม⁷⁵ อีกด้วย

2.2 บ้านพักชั่วคราวจากแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)

บ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวใน จังหวัดเชียงรายเมื่อปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) นั้น พบว่า หลังเกิดเหตุแผ่นดินไหวได้ประมาณ 1-2 สัปดาห์ หน่วยงาน ให้ความช่วยเหลือได้จัดเตรียมวัสดุในการก่อสร้างไว้เพื่อพร้อม ดำเนินการและยังให้เงินช่วยเหลือในการก่อสร้างบ้านพัก ชั่วคราวหลังละ 25,000 บาท⁷⁶ นอกจากนี้ผู้ประสบภัยภายใน ชุมชนและหน่วยงานให้ความช่วยเหลือยังได้ออกแบบ และ ก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวกันเอง โดยผู้ประสบภัยได้นำวัสดุที่มี อยู่ในท้องถิ่นมาใช้ก่อสร้าง เช่น เครื่องมือการจัดการภัยพิบัติ และทางสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ สสส. ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือพร้อมให้ความรู้

⁷⁵ นลินี รุดโก และสักการ ราชีสุทธิ์. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบ บ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 14 (2): 43-60.

⁷⁶ นลินี รุดโก และสักการ ราชีสุทธิ์. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบ บ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 14 (2): 43-60; ThaiPBS. 2557. สถานีประชาชน: สร้างบ้านชั่วคราวให้ผู้ประสบภัย แผ่นดินไหว จ.เชียงราย. ไทยพีบีเอส. <https://www.youtube.com/watch?v=ANucXeddMhU> (สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2561).

ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวจากวัสดุธรรมชาติจำพวกไม้ไผ่และ
หญ้าคาแก่ชาวบ้านซึ่งเป็นผู้ประสพภัยที่ได้รับความเดือดร้อน⁷⁷

นลินี รุดโธได้สำรวจและศึกษาข้อมูลของบ้านพัก
ชั่วคราวของผู้ประสพภัยแผ่นดินไหวจำนวน 6 หลัง โดยได้
วิเคราะห์ผล 3 ด้าน คือ 1) ด้านสัดส่วนการใช้พื้นที่ 2) ปัจจัย
ที่มีผลต่อขนาดพื้นที่ใช้สอย และ 3) ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ
การใช้ชีวิตประจำวัน โดยจากการสำรวจพบว่า ด้านสัดส่วน
การใช้พื้นที่ของบ้านพักชั่วคราว ส่วนใหญ่นั้นมีพื้นที่กว้าง
เพียงพอต่อความต้องการในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้พักอาศัย
เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวส่วนใหญ่มีการใช้พื้นที่ในลักษณะ
ซ้อนทับกัน เช่น การใช้พื้นที่นั่งเล่นเป็นพื้นที่รับประทานอาหาร
ร่วมด้วย

สำหรับวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้นม
ีการเลือกใช้วัสดุไม้ไผ่ที่ถูกตัดมาโดยไม่ผ่านกระบวนการไล่
ความชื้นหรือป้องกันปลวก เนื่องจากความจำเป็นที่ต้อง
สร้างที่พักอาศัยอย่างเร่งด่วน ส่งผลให้ตัวบ้านที่ใช้ไม้เป็น
ส่วนประกอบผุพังเร็ว ในขณะที่บ้านพักชั่วคราวบางหลังนำวัสดุ
จากบ้านหลังเก่ามาประยุกต์ใช้ ทำให้สามารถลดระยะเวลาใน
การหาวัสดุ และสามารถต่อขยายบ้านให้มีขนาดกว้างขวางมาก
ยิ่งขึ้น⁷⁸

⁷⁷ ปลุกบ้าน สร้างคน..พลิกวิฤติแผ่นดินไหว. 2557. สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส) [http://www.thaihealth.or.th/
Content/24584](http://www.thaihealth.or.th/Content/24584) - (สืบค้นเมื่อ 19 ธันวาคม 2560).

⁷⁸ นลินี รุดโธ และสักการ ราชิสุทธิ. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบ
บ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสพภัยแผ่นดินไหว. *วารสารวิชาการ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น* 14 (2): 43-60.

นอกจากนี้ นลินี รุดไทยยังได้ศึกษาด้านปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. บ้านพักชั่วคราวบางหลัง มีอุณหภูมิร้อนอบอ้าวในช่วงเวลากลางวัน เนื่องจากไม่มีช่องเปิดให้ลมพัดผ่านเข้าออกไปยังตัวบ้าน ทำให้ผู้อยู่อาศัยไม่สามารถอาศัยอยู่ในบ้านได้ในเวลากลางวัน

2. บ้านพักชั่วคราวมีการระบายอากาศที่ดื่บ้างไม่ดีบ้าง ขึ้นอยู่กับระดับความสูงของพื้นบ้านและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น หากบ้านยกจากพื้นสูงขึ้น 0.50 เมตร แต่บริเวณโดยรอบบ้านบังทิศทางลม ก็จะทำให้ลมเข้าไปในตัวบ้านได้น้อยส่งผลต่อการถ่ายเทอากาศภายในบ้านไม่เพียงพอ

3. บ้านพักชั่วคราวมีการรั่วซึมจากฝน เนื่องจากการก่อสร้างที่เร่งรีบ การมุงหลังคาจึงไม่ได้มาตรฐาน เมื่อมีฝนตกลงมาจึงทำให้ฝนสาดกระเซ็นเข้าไปในตัวบ้าน

4. บ้านพักชั่วคราวไม่มีความปลอดภัยต่อทรัพย์สิน เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วไม่มีประตูหน้าต่างที่มิดชิด บ้านบางหลังมีช่องเปิดแต่ไม่มีประตูหน้าต่าง จึงไม่สามารถเก็บทรัพย์สินที่มีค่าไว้ได้

5. ห้องสุขามีจำนวนน้อยและมีไม่ครบทุกครัวเรือน ส่งผลให้ผู้ประสบภัยบางคนต้องกลับไปใช้สุขาที่บ้านหลังเดิม ซึ่งได้รับความเสียหายอยู่ จึงเป็นความเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ประสบภัยได้

6. เนื่องจากพื้นที่มีอยู่อย่างจำกัด ผู้ประสบภัยบางคนไม่สามารถทำครัวได้จึงต้องกลับไปใช้ห้องครัวของบ้านหลังเดิม⁷⁹

3. การจัดสรรบ้านพักชั่วคราวของรัฐบาล

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนในระดับชาติ และให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ ขณะเดียวกันก็ให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนงานในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนระดับชาติโดยให้ผู้อำนวยการเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจในการสั่งการตามลำดับชั้น ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น⁸⁰

ตามข้อบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) หมวด 1 บททั่วไป มาตราที่ 11 นั้นได้กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่และความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

⁷⁹ นลินี รุดโล และสักการ ราชีสุทธิ์. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. *วารสารวิชาการคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น* 14 (2): 43-60.

⁸⁰ จริญญาพัฒน์ ภูวนันท์ และคณะ. 2558. นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* 22 (1): 96-97.

1. จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

2. จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

3. จัดทำฐานข้อมูลในพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่ปลอดภัย และจำนวนสถิติที่เกี่ยวข้องกับสาธารณภัย

4. ปฏิบัติการ ประสานให้การสนับสนุนและช่วยเหลือหน่วยงานของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานเอกชนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ให้การสงเคราะห์แก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตรายหรือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

6. แนะนำให้คำปรึกษาและอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภาคเอกชน

7. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในแต่ละระดับ⁸¹

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะไม่ได้มีหน้าที่ในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยถาวรให้แก่ผู้ประสบภัยโดยตรง แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราว

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

(จัดตั้งศูนย์อพยพหรือ จัดสร้างบ้านพักชั่วคราว) ให้แก่ผู้ประสบภัย ซึ่งจนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่ได้มีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) ถึงรายละเอียดให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างชัดเจน เพียงแต่อาศัยมติคณะรัฐมนตรีนโยบายของรัฐบาล ในขณะนั้น หรือกฎหมายหรือพันธกิจของส่วนราชการที่มีอยู่เดิม (พ.ร.บ. กฎกระทรวง ระเบียบคำสั่ง และหลักเกณฑ์ปฏิบัติของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) มากำกับเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัย⁸²

3.2 การบริหารด้านภัยพิบัติ และการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ กับผู้ประสบภัย

ในการบริหารด้านภัยพิบัติ และการจัดหาที่อยู่อาศัยให้ กับผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราช บัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) และแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553- 2557 (ค.ศ. 2010 - 2014) นอกจากนี้ยังมีแผนปฏิบัติการ ในระดับกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทยซึ่งถูกบัญญัติไว้เพื่อ รองรับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ หรือแผนปฏิบัติการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการโดยสำนักปลัดสำนักนายก รัฐมนตรีใช้ปฏิบัติ

⁸² จรัญพัฒน์ ภูวนันท์ และคณะ. 2558. นโยบายการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน 22 (1): 96-97.

สำหรับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จะเป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่จังหวัด โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่น (ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา) ผู้อำนวยการอำเภอ (นายอำเภอ) ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร) ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาภัยสาธารณภัย) และผู้บังคับบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามสายงานบังคับบัญชา โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลาง⁸³

4. บทสรุป

เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติรุนแรง ดังนั้นรัฐบาลและประชาชนจึงมีประสบการณ์ในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ไม่มากเช่นประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งไม่ได้มีระบบการบริหารจัดการเรื่องที่พักชั่วคราวหลังภัยพิบัติที่มีมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) และแผ่นดินไหวในปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ทำให้ทั้งรัฐบาลและประชาชนตระหนักถึงความ

⁸³ จริยพัฒน์ ภูวนันท์ และคณะ. 2558. นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* 22 (1): 96-97.

จำเป็นในการเตรียมการเพื่อรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติให้มีความพร้อมมากขึ้น และการจัดการที่פקชั่วคราวก็เป็นประเด็นหนึ่งในหลายประเด็นที่รัฐบาลจำเป็นต้องเตรียมการให้พร้อม เพื่อเผชิญกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ในอนาคต

บทที่ 6

บทสรุป

แม้ว่าบ้านพักชั่วคราวจะเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่การจัดหาบ้านพักชั่วคราวให้ได้ตามมาตรฐานสากลนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากเนื่องจากพื้นที่ประสบภัยนั้น อาจมีความแตกต่างกันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สภาพภูมิประเทศ และประสบการณ์ ส่งผลให้รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือและจัดหาบ้านพักชั่วคราวต้องประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่บ่อยครั้ง ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งถือว่าเป็นประเทศที่มีประสบการณ์และมีระบบในการจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งในโลก แม้ว่าจะมีการเตรียมตัวเป็นอย่างดี แต่การเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้ง ก็ยากที่จะรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างสมบูรณ์แบบ เนื่องจากข้อจำกัดและความแตกต่างของพื้นที่ประสบภัยดังที่กล่าวมาข้างต้น

ในการจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานตามบ้านพักอาศัยชั่วคราวตามโครงการสเปียร์ที่เน้นในเรื่องของมาตรฐานขั้นต่ำในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเกี่ยวกับการดำรงชีวิต ซึ่งก็รวมถึงที่พักพิงและการบริการทางสุขภาพ หรือจะเป็นการจัดการบ้านพักชั่วคราวตามมาตรฐานบ้านพักชั่วคราวของสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรม

แห่งสหประชาชาติและมาตรฐานที่พักอาศัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของการใช้วัสดุก่อสร้างที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม มีความยั่งยืนเนื่องจากสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว อีกทั้งมีความปลอดภัยและอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีนั้น ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีประสบการณ์ในการจัดการด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง และในการจัดการภัยพิบัติในแต่ละครั้งนั้น ประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการจัดการของบ้านพักชั่วคราวในพื้นที่ประสบภัยต่าง ๆ ดังนี้

1. การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้น จำต้องวางแผนในการดำเนินงานและการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ กล่าวคือจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนและสามารถนำเอาบ้านพักชั่วคราวนั้นมาใช้ประโยชน์อื่นได้ มิฉะนั้นรัฐบาลอาจต้องสูญเสียงบประมาณในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยเปล่าประโยชน์

2. การสร้างบ้านพักชั่วคราวนั้นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในชุมชนหรือวัฒนธรรมของผู้ประสบภัยเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถอาศัยอยู่ได้อย่างมีความสุข

3. รัฐบาลควรมีการทำแผนรองรับการย้ายผู้ประสบภัยจากที่พักอาศัยชั่วคราวไปยังที่พักถาวร เพราะหากไม่มีแผนหรือพื้นที่รองรับ อาจส่งผลให้ผู้ประสบภัยต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวในระยะเวลานานขึ้นได้

4. การสร้างระบบการบริหารจัดการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว

ในกรณีของจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) นั้น ได้นำเอาบทเรียนจากพื้นที่ประสบภัยในอดีต มาพัฒนาเพื่อให้การดำเนินงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือการจัดให้มีรูปแบบบ้านพักชั่วคราว ทั้งที่เป็นแบบสำเร็จรูปและแบบสร้างขึ้นใหม่ โดยใช้ไม้ที่หาได้ง่ายในท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบ เพื่อให้มีความใกล้เคียงกับสภาพแวดล้อมเดิมที่ผู้ประสบภัยคุ้นเคย แนวคิดนี้ได้ถูกนำมาใช้ในการจัดการด้านบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยในการแผ่นดินไหวในจังหวัดนิงาตะ (Niigata) ในปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) หากแต่ในขณะนั้น การจัดการของจังหวัดนิงาตะ (Niigata) ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ในการตั้งถิ่นฐานบ้านพักชั่วคราว นอกจากนี้จังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ยังได้จัดหาบ้านพักชั่วคราวที่มีลักษณะเป็นแบบ Home-For-All อันมีวัตถุประสงค์หลักคือการสร้างชุมชนขนาดเล็กให้มีความเข้มแข็งและเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถสร้างสังคมใหม่ ซึ่งแนวคิดนี้สามารถแก้ปัญหาสภาพแวดล้อมของบ้านพักชั่วคราวที่ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน Great Hanshin-Awaji Earthquake ในปี พ.ศ. 2538 (1995) จนมีอัตราการตายในลักษณะการตายอย่างโดดเดี่ยว (kodokushi) ของผู้ประสบภัยโดยเฉพาะผู้สูงอายุ ที่ต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวเพียงลำพังและไม่มีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมกับผู้อื่น อย่างไรก็ตามจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ยังคงประสบปัญหาบางประการดังนี้ กล่าวคือ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (MHLW) ได้กำหนดมาตรฐานที่อยู่อาศัยชั่วคราว

และมีการจัดการเกี่ยวกับระดับเขตการปกครองภายใต้พระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) ในฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ว่ารัฐบาลจะต้องจัดหาสร้างบ้านพักชั่วคราวให้กับผู้ประสบภัยภายในระยะเวลา 20 วันหลังเกิดเหตุ ซึ่งจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) ไม่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลา 20 วัน ตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากยังมีแผ่นดินไหวเกิดขึ้นตามมาอย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถจัดสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยได้

ในกรณีของประเทศไทยนั้น จริงอยู่ความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะมีไม่มากเมื่อเทียบกับความเสียหายในจังหวัดคุมะโมะโตะ (Kumamoto) และการสร้างบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยในประเทศไทยก็มีความซับซ้อนน้อยกว่า เมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่นมาก ด้วยประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่หรือสภาพอากาศ แต่สิ่งที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่นก็มีอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลควรมีแผนในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งจำเป็นต้องได้รับตามสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างเป็นปกติและได้รับความสะดวกสบาย เนื่องจากกรณีของเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายนั้น แม้ว่าหน่วยงานให้ความช่วยเหลือจะได้จัดเตรียมวัสดุในการก่อสร้างไว้เพื่อพร้อมดำเนินการ อีกทั้งยังให้เงินช่วยเหลือในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวหลังละ 25,000 บาท⁸⁴ แต่ผู้ประสบภัยกลับเป็น

⁸⁴ นลินี รุดโก และ สักการ ราษีสุทธิ, กรอบแนวคิดการออกแบบบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว, 51-52; ThaiPBS, *สถานีประชาชน: สร้างบ้านชั่วคราวให้ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว จ.เชียงราย*, (3 มิถุนายน 2557), สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=ANucXeddMhU>

ผู้ออกรูปแบบบ้านพักชั่วคราวและก่อสร้างบ้านกันเองโดยไม่มี การควบคุม เช่น การเลือกใช้วัสดุไม้ไผ่ที่ไม่ผ่านกระบวนการ ไล่ความชื้นหรือป้องกันปลวก จนก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากไม้ ที่ใช้ทำตัวบ้านเกิดสภาพผุพังอย่างรวดเร็ว อีกทั้งการสร้างบ้าน พักชั่วคราวกันด้วยความรีบเร่งโดยไม่มีมาตรฐานนั้น ยังเป็น ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ ระบายอากาศภายในตัวบ้านพัก การมุงหลังคาที่ไม่ได้มาตรฐาน จนมีการรั่วซึมหรือสาตกกระเซ็นของฝน และที่สำคัญที่สุดคือ บ้านพักชั่วคราวไม่มีความปลอดภัยต่อทรัพย์สินเนื่องจากไม่มี ความมิดชิดเพียงพอ

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรตระหนัก ตลอดจนเตรียมความ พร้อมและให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการและจัดหาบ้านพัก ชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อให้ ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยได้โดยไม่กระทบต่อชีวิตประจำวัน ของผู้ประสบภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประสบภัยที่จำเป็นต้อง พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวในระยะเวลาานาน

บรรณานุกรม

สิ่งพิมพ์ภาษาไทย

- กองบรรณาธิการ. 2548. คลื่นยักษ์สึนามิ กับความช่วยเหลือด้านการแพทย์และสาธารณสุข. *วารสารการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยสิ่งแวดล้อมกรมอนามัยส่งเสริมให้คนไทยสุขภาพดี* 28 (1): 14-15.
- เจริญพัฒน์ ภูวนันท์ และคณะ. 2558. นโยบายการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย เพื่อผู้ประสบภัยพิบัติในประเทศไทย. *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* 22 (1): 96-97.
- จิรายศ เทพพิพิธ. 2551. แนวทางการบริหารจัดการที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นลินี รุดโถ และสัการ ราชีสุทธิ. 2558. กรอบแนวคิดการออกแบบบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว. *วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น* 14 (2): 43-60.
- ศศิชา สุขกาย และคณะ. 2560. การออกแบบพื้นที่ใช้งานที่เหมาะสมกับที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยพิบัติแผ่นดินไหว. ในเอกสารประกอบการสัมมนา *วิศวกรรมวิจัยครั้งที่ 13 เรื่อง วิจัยและนวัตกรรม ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม*. พิษณุโลก: มหาวิทยาลัยนเรศวร.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. พระราชบัญญัติ
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ:
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

เอกสารออนไลน์ภาษาไทย

โครงการสเฟียร์. 2558. กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐาน
ขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ฉบับแปลภาษาไทย
พ.ศ. 2551. สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัย
พิทักษ์ สภากาชาดไทย. [http://k4ds.psu.ac.th/
k4dm/file/sphere/sphere_TH.pdf](http://k4ds.psu.ac.th/k4dm/file/sphere/sphere_TH.pdf) (สืบค้นเมื่อ
5 กันยายน 2560).

ฐิตยา สารฤทธิ์. ม.ป.ป. Shelter ที่พักพิงฉุกเฉิน Temporary
House บ้านชั่วคราว. สถานเอกอัครราชทูต ณ
กรุงโตเกียว. [http://www.thaiembassy.jp/rte3/
consulardoc/disaster/59-66%20Thitaya.pdf](http://www.thaiembassy.jp/rte3/consulardoc/disaster/59-66%20Thitaya.pdf)
(สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

ที่พักพิงฉุกเฉินทำจากกระดาษ. ม.ป.ป. TED. [https://www.
ted.com/talks/shigeru_ban_emergency_shelters_
made_from_paper/transcript?language
=th#t-683476](https://www.ted.com/talks/shigeru_ban_emergency_shelters_made_from_paper/transcript?language=th#t-683476) (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

สถาปนิกญี่ปุ่น Shigeru Ban ช่วยสร้างบ้านผู้ประสบภัยเนปาล
จากเศษซากแผ่นดินไหว. 2559. Builder News.
[http://www.buildernews.in.th/archdesign/
home-ideas/1412](http://www.buildernews.in.th/archdesign/home-ideas/1412) (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).

- Only Japan ไม่แพ้แค่แผ่นดินไหว ระเบียบวินัยเบ๊ะ พื้นตัวเร็ว.
2559. ไทยรัฐ. [https://www.thairath.co.th/
content/609022](https://www.thairath.co.th/content/609022) (สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2560).
- ThaiPBS. 2557. สถานีประชาชน: สร้างบ้านชั่วคราวให้
ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหว จ.เชียงราย. ไทยพีบีเอส.
[https://www.youtube.com/watch?
v=ANucXeddMhU](https://www.youtube.com/watch?v=ANucXeddMhU) (สืบค้นเมื่อ 16 พฤษภาคม 2561).

สิ่งพิมพ์ภาษาอังกฤษ

- Barakat, S. 2003. *Housing reconstruction after conflict and disaster*. London: Overseas Development Institute.
- Cara, D. 2012. *Strategic planning for post-earthquake temporary housing: Best practices*, Colorado: University of Denver.
- Davis, L. 2015. *Shelter after disaster*, 2nd ed. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- Hong, Y. 2017. A study on the condition of temporary housing following disasters: Focus on container housing. *Frontiers of Architectural Research* 6 (3): 375-377.
- Johnson, C. 2007. Impacts of prefabricated temporary housing after disasters: 1999 earthquakes in Turkey. *Habitat International* 31 (1): 36-52.

- Johnson, C. 2008. Strategies for the reuse of temporary housing. In I.A. Ruby (Ed), *Urban transformation*. Berlin: Ruby Press.
- Kayako Sakisaka et al. 2017. Living environment, health status, and perceived lack of social support among people living in temporary housing in Rikuzentakata City, Iwate, Japan, after the Great East Japan Earthquake and tsunami: A cross-sectional study. *International Journal of Disaster Risk Reduction* 21: 268-272.
- Perrucci, D. V., Vazquez, B. A., & Aktas, C. B. 2016. Sustainable temporary housing: Global trends and outlook. *Procedia Engineering* 145: 327-332.
- Quarantelli, E. L. 1991. *Patterns of sheltering and housing in American disasters*. Newark, DE: Disaster Research Center University of Delaware.
- Quarantelli, E. L. 1995. Patterns of sheltering and housing in American disasters. *Disaster Prevention and Management: An International Journal* 4(3): 43-53.
- Ranghieri, F., & Ishiwatari, M. (Ed.). 2014. *Learning from megadisasters: Lessons from the Great East Japan Earthquake*. Washington, DC: World Bank.

Song, Y., Mithraratne, N., & Zhang, S. 2016. Life-time performance of post-disaster temporary housing: A case study in Nanjing. *Energy and Buildings* 128: 394–395.

United Nations Disaster Relief Co-Ordination (UNDRO). 1982. *Shelter after disaster: Guidelines for assistance*. New York: United Nations.

เอกสารออนไลน์ภาษาอังกฤษ

Forouzandeh, A. J., Hosseini, M. & Sadeghzadeh, M. 2008. Guidelines for design of temporary shelters after earthquakes based on community participation, In The 14th World Conference on Earthquake Engineering. http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/14_S08-042.PDF (accessed September 5, 2018).

Great East Japan Earthquake (GLIDE: EQ-2011-000028-JPN): Update on damage and recovery (2nd report). 2011. Asian Disaster Reduction Center (ADRC) and International Recovery Platform (IRP). http://www.adrc.asia/documents/disaster_info/2011March11_EastJapan_EarthquakeReport_%20final.pdf (accessed July 18, 2018).

- Hadafi, F. & Fallahi, A. 2010. Temporary housing respond to disasters in developing countries - case study: Iran-Ardabil and Lorestan Province Earthquakes,” International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering 4 (6): 1331 http://www.academia.edu/27417564/Temporary_Housing_Respond_to_Disasters_in_Developing_Countries_Case_Study_Iran_Ardabil_and_Lorestan_Province_Earthquakes (accessed September 5, 2018).
- International Coordinator, Peace Boat Disaster Relief Volunteer Center (PBV). 2016. Kumamoto Earthquake: Emergency Response. http://pbv.or.jp/wp_en/wp-content/uploads/2016/04/PBV-Kumamoto-Update-21-April.pdf (accessed September 5, 2018).
- Ito, K et al. 2016. Housing type after the Great East Japan earthquake and loss of motor function in elderly victims: A prospective observational study, BMJ Open 6 (11): 2-3 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5129132/pdf/bmjopen-2016-012760.pdf> (accessed September 5, 2018).

- Iwasa, A. et al. 2012. A practical approach to temporary housing for disaster victims, *Journal of Asian Architecture and Building Engineering* 11(1): 33 - 34. https://www.jstage.jst.go.jp/article/jaabe/11/1/11_33/_pdf#page=1&zoom=auto,-178 (accessed September 5, 2018).
- Japan International Cooperation Agency (JICA). n.d. The study of reconstruction processes from large-scale disasters: JICA's support for reconstruction, [Final Report]. https://www.jica.go.jp/english/news/focus_on/c8h0vm00008lxw0n-att/process_01.pdf (accessed September 5, 2018).
- Koyama, S., et al. 2014. Social support improves mental health among the victims relocated to temporary housing following the Great East Japan Earthquake and Tsunami. *The Tohoku Journal of Experimental Medicine* 234 (3): 242. <https://pdfs.semanticscholar.org/8130/40f3c485f81bc7972e6870c11c1486ef4863.pdf> (accessed September 5, 2018).

- Murao, O. 2008. Case study of architecture and urban design on the disaster life cycle in Japan,” In The 14th World Conference on Earthquake Engineering. http://www.iitk.ac.in/nicee/wcee/article/14_S08-032.PDF (accessed September 5, 2018).
- Saito, Y. n.d. Temporary housing and community organization during a disaster: Experiences before and after the Great East Japan Earthquake. http://jarcs.sakura.ne.jp/jarcs_en/papers_files/saito.pdf (accessed September 5, 2018).
- Shibutani, R. & Endo, N. 2014. The convenience of temporary housing complexes in Iwate Prefecture constructed after the 2011 Tohoku Earthquake. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science 20: 1-10. <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/20/1/012043/pdf> (accessed September 5, 2018).

สื่อออนไลน์ภาษาอังกฤษ

- Crossley-Baxter, L. 2018. Disaster and design: Temporary housing in Japan. Real Estate in Tokyo. <https://www.rethinktokyo.com/2018/05/02/disaster-and-design-temporary-housing-japan/1524166638> (accessed August 3, 2018).
- Didero, M. C. 2012. Toyo Ito: Re-building from disaster. DOMUS. <https://www.domusweb.it/en/interviews/2012/01/26/toyo-ito-re-building-from-disaster.html> (accessed August 15, 2018).
- Edelen, M. 2017. Temporary housing after Hurricanes. CorporateHousing.com™. <https://www.corporatehousing.com/blog/temporary-housing-after-a-fire> (accessed May 17, 2018).
- Emergency shelter standard. 2018. UNHCR. <https://emergency.unhcr.org/entry/115874/emergency-shelter-standard> (accessed September 3, 2018).
- Hitomi, N. 2016. Lessons in managing disasters from Kumamoto. East Asia Forum. <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/15/lessons-in-managing-disasters-from-kumamoto/> (accessed August 3, 2018).

- Hu, E. 2016. 5 Years After Japan Disasters, ‘Temporary’ Housing Is Feeling Permanent. National Public Radio. <https://www.npr.org/sections/parallels/2016/03/11/469857023/5-years-after-japan-disasters-temporary-housing-is-feeling-permanent> (accessed August 3, 2018).
- Japan: Legal Responses to the Great East Japan Earthquake of 2011. 2018. The Library of Congress. https://www.loc.gov/law/help/japan-earthquake/index.php#_ftn333 (accessed August 16, 2018).
- Jordan, A. 2018. Nippon Foundation Chairman Yohei Sasakawa: Looking back at 3 years of relief efforts in Tohoku. Tokyo Weekender. <https://www.tokyoweekender.com/2014/03/nippon-foundation-chairman-yohei-sasakawa-looking-back-at-3-years-of-relief-efforts-in-tohoku/> (accessed August 15, 2018).
- Kōbe earthquake of 1995, In The Editors of Encyclopaedia Britannica. 2017. Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Kobe-earthquake-of-1995> (accessed September 27, 2018).

- Kobe remembers Great Hanshin Earthquake 22 year. 2017. The Japan Time. <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/01/17/national/kobe-remembers-great-hanshin-earthquake-22-years/#.W6mmdvmreM8> (accessed September 24, 2018).
- Kumamoto Earthquake: Temporary housing running late, short. 2016. AsiaOne. <http://www.asiaone.com/asia/kumamoto-earthquake-temporary-housing-running-late-short> (accessed September 26, 2018).
- Kyodo. 2016. Quake-hit town in Kumamoto opens first batch of temp housing units. The Japan Time. <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/06/14/national/temporary-housing-units-opening-mashikis-quake-displaced-residents/#.W3OLYcKreM8> (accessed August 15, 2018).
- Onagawa Container Temporary Housing. 2012. World Architects. <https://www.world-architects.com/ca/architecture-news/reviews/onagawa-container-temporary-housing> (accessed September 22, 2018).

- Provision of emergency temporary housing. (n.d.). Japan Bosai Platform. <https://www.bosai-jp.org/en/solution/detail/61/search> (accessed August 3, 2018).
- Saffir-Simpson Hurricane Wind Scale. n.d. National Hurricane Center, <https://www.nhc.noaa.gov/aboutsshws.php> (accessed June 8, 2018).
- Shigeru ban: earthquake relief shipping container houses. 2011. Designboom. <https://www.designboom.com/architecture/shigeru-ban-earthquake-relief-shipping-container-houses> (accessed August 15, 2018).
- Shigeru ban on building emergency shelters from paper. 2013. <https://www.designboom.com/architecture/shigeru-ban-on-emergency-shelters-made-from-paper/> (accessed August 17, 2018).
- 60% of areas hit hard by Kumamoto quakes cite difficulty in closing temporary housing. 2017. Mainichishimbun. <https://mainichi.jp/english/articles/20170414/p2a/00m/0na/017000c> (accessed September 28, 2018).
- What is “Home-for-All?”. n.d. Shelter International Architectural Design Competition Office. <http://www.shelter.jp/compe/2018/eng/index.html> (accessed August 3, 2018).



เมื่อบ้านเรือนได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติจนผู้ประสบภัยไม่สามารถกลับเข้าไปพักอาศัยได้ การดำเนินงานเกี่ยวกับบ้านพักชั่วคราวแก่ผู้ประสบภัยให้ได้พักอาศัยจนกว่าจะมีการฟื้นฟูจึงมีความสำคัญยิ่ง นั่นเป็นเพราะบ้านพักชั่วคราวเป็นสถานที่ที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ประสบภัยให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตประจำวันได้ หรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกับชีวิตในยามปกติ (Quarantelli, E. L. 1991)