

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 24

นโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่น
กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่โขงในการจัดการภัยพิบัติ

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 24

นโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่น
กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงในการจัดการภัยพิบัติ

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 24

นโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค
ลุ่มแม่น้ำโขงในการจัดการภัยพิบัติ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

วรรณวลี อินทร์ปิ่น.

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 24 นโยบายความร่วมมือของ
ประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในการจัดการภัยพิบัติ.-
กรุงเทพฯ : โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch)
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.

306 หน้า.

1. ภัยพิบัติ--ความร่วมมือระหว่างประเทศ. 2. ญี่ปุ่น--
ความร่วมมือระหว่างประเทศ. I. วรรณวลี อินทร์ปิ่น, ผู้แปล.
- II. ชื่อเรื่อง.

327.52

ISBN 978-616-488-281-2

ผู้เขียน วรรณวลี อินทร์ปิ่น

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2564

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

จัดทำโดย โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch)
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โทรศัพท์ 02-221-2422 โทรสาร 02-221-2422
www.japanwatch.today

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3557 โทรสาร 0-2218-3547
http://www.cupress.chula.ac.th
e-mail: cuprint@hotmail.com

คำนำ

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 การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประโยชน์ทั้งในแงุ่มที่เกี่ยวข้อกับการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาประเทศ หรือกำหนดจุดยืนของประเทศต่อญี่ปุ่น และต่อประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในแงุ่มของการมองมุมกลับเปรียบเทียบทบทวนเพื่อเห็นภาพและเข้าใจประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้นด้วยเช่นกัน

เอกสารชุด “ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” เป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตตามเป้าหมายของโครงการฯ เพื่อประมวลข้อมูลความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่นเผยแพร่ในสังคมไทย โครงการฯ มีความคาดหวังว่าสังคมไทยจะได้รับประโยชน์จากเอกสารชุดนี้ตามสมควร

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	iii
สารบัญ	v
บทที่ 1: บทนำ	1
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	7
1. แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านการจัดการภัยพิบัติ	7
2. แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์	20
3. แนวคิดในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน	43
4. แนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ	63
บทที่ 3 แนวนโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่น กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ด้านการจัดการภัยพิบัติ	81
1. บทนำ	81
2. ความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม	82
บทที่ 4 นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับ ประเทศลาวด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้ กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม	107
1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ต่อประเทศลาว	107

2. ภัยพิบัติในประเทศลาว	111
3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศลาว	119
4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ด้านภัยพิบัติต่อประเทศลาว	128
5. บทสรุป	132
บทที่ 5 นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับ ประเทศเมียนมาด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียว	137
1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ต่อประเทศเมียนมา	137
2. ภัยพิบัติในประเทศเมียนมา	140
3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศเมียนมา	152
4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ด้านภัยพิบัติต่อประเทศเมียนมา	157
5. บทสรุป	161
บทที่ 6 นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น กับประเทศกัมพูชาด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียว	165
1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ต่อประเทศกัมพูชา	165
2. ภัยพิบัติในประเทศกัมพูชา	167
3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศกัมพูชา	178

4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ด้านภัยพิบัติต่อประเทศกัมพูชา	184
5. บทสรุป	196
บทที่ 7 นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น กับประเทศเวียดนามด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม	199
1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ต่อประเทศเวียดนาม	199
2. การเกิดภัยพิบัติในประเทศเวียดนาม	203
3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศเวียดนาม	216
4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ด้านภัยพิบัติต่อประเทศเวียดนาม	220
5. บทสรุป	232
บทที่ 8 บทสรุป	235
บรรณานุกรม	243

สารบัญภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 1 โครงสร้างการจัดการภัยพิบัติของกัมพูชา	182

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การพัฒนาที่สำคัญด้านความมั่นคงของมนุษย์ ของสหประชาชาติ	28
ตารางที่ 2 หลักการและแนวทางด้านความมั่นคงของมนุษย์	36
ตารางที่ 3 สารระสำคัญในการประชุมผู้นำกรอบ ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (The Mekong-Japan Summit Meeting) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ	84
ตารางที่ 4 สารระสำคัญในการประชุม Green Mekong Forum	97
ตารางที่ 5 เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศลาว	113
ตารางที่ 6 การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่น ต่อรัฐบาลลาว	116
ตารางที่ 7 นโยบายการจัดการความเสี่ยงของประเทศลาว	121
ตารางที่ 8 โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศลาว โดยรัฐบาลญี่ปุ่น	129
ตารางที่ 9 เหตุการณ์น้ำท่วมรุนแรงที่เกิดกับ แม่น้ำขนาดใหญ่ในประเทศเมียนมา	145
ตารางที่ 10 เหตุการณ์น้ำท่วมจากพายุขนาดรุนแรง ในประเทศเมียนมา	146
ตารางที่ 11 การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่น ต่อรัฐบาลเมียนมา	149

ตารางที่ 12	โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศเมียนมา โดยรัฐบาลญี่ปุ่น	159
ตารางที่ 13	เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศกัมพูชา	171
ตารางที่ 14	การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่น ต่อรัฐบาลกัมพูชา	176
ตารางที่ 15	โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชา โดยรัฐบาลญี่ปุ่น	191
ตารางที่ 16	เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศเวียดนาม	208
ตารางที่ 17	การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่น ต่อรัฐบาลเวียดนาม	212
ตารางที่ 18	โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศเวียดนาม โดยรัฐบาลญี่ปุ่น	227



บทที่ 1

บทนำ

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายหลักของกลุ่มประเทศภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีต้นกำเนิดในบริเวณที่ราบสูงทิเบต ไหลผ่านพื้นที่ทางตอนใต้ของจีน และอีก 5 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศเมียนมา ประเทศลาว ประเทศไทย ประเทศกัมพูชา และ ประเทศเวียดนามซึ่งเป็นประเทศสุดท้ายก่อนจะไหลลงสู่ทะเลจีนใต้ แม่น้ำโขงถือเป็นแม่น้ำสายสำคัญสายหนึ่งในโลก เนื่องจากเป็นแหล่งน้ำซึ่งผู้คนที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำใช้ประโยชน์หล่อเลี้ยงชีวิตตนเอง ทั้งนี้ กลุ่มประเทศที่มีแม่น้ำโขงไหลทอดผ่านถูกเรียกว่า “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง”¹

ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา พบว่าหลายประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้กลายมาเป็นประเทศที่มีการพัฒนาแบบก้าวกระโดดและประสบความสำเร็จทางด้าน

¹ กองบรรณาธิการจตุสาร, “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง: กรอบความร่วมมือ ผลกระทบ และความท้าทาย,” โครงการ ASEAN Watch. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2563, http://aseanwatch.org/2018/10/08/current-issues-0360-อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำ/?fbclid=IwAR0kj3Vpzij_Jr1XNleAUUnSpPp2GXyJrf1t56Y68ldCyoxi34RFwwclc6Jc

เศรษฐกิจ โดยได้มีการวางแผนในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (The GMS Economic Cooperation Program) ซึ่งถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการช่วยผลักดันอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไปสู่การเปลี่ยนแปลง² เมื่อความร่วมมือในการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงของกลุ่มประเทศสมาชิกได้สร้างความเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงเล็งเห็นความสำคัญ และได้มีแนวคิดในการสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่น (Mekong-Japan) อันประกอบไปด้วยสมาชิกทั้งหมด 6 ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ประเทศเมียนมา ประเทศไทย ประเทศเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งความร่วมมือนี้เกิดขึ้นมาจากความสนใจของประเทศญี่ปุ่นที่ต้องการเข้ามามีบทบาทที่ชัดเจนขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงได้รับเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ Mekong-Japan ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 16-17 มกราคม พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น การประชุมในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศอาเซียนภายในอนุภูมิภาค

² “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) กับก้าวอย่างที่ยั่งยืนและรุ่งเรืองในอนาคต,” ฐานเศรษฐกิจ มัลติมีเดีย, สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2563, <https://www.thansettakij.com/content/276192>.

เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะนำไปสู่การสร้างสันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของทวีปเอเชีย โดยผ่านการให้ความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นในด้านต่าง ๆ อาทิ การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้า หรือการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและประชาชนแก่ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ประเทศเมียนมา และประเทศเวียดนาม (Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Vietnam: CLMV) รวมทั้งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อม³

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา เรื่องนโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงภายใต้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่นแก่ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงผ่านแนวคิดแม่โขงสีเขียวใน 4 ประเทศ คือ ประเทศลาว ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม โดยศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบายและการดำเนินนโยบายดังกล่าวของญี่ปุ่น รวมทั้งนโยบายและการดำเนินนโยบายของกลุ่มประเทศ

³ “ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation),” กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2563, <http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214> ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น-(Mekong-Japan).html.

อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่เป็นการตอบสนองต่อนโยบายของ ญี่ปุ่นด้วย โดยให้ความสำคัญกับโครงการภายใต้กรอบความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งดำเนินการ โดยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) โดยแบ่ง เนื้อหาหลักออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และ 2. แนวนโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้ “แนวคิดแม่โขงสีเขียว” ใน 4 ประเทศ คือ ประเทศลาว ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม รวมทั้งสิ้น 8 บท

บทความนี้ต้องการนำเสนอแนวนโยบายความร่วมมือ ของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ทั้งในภาพรวมและกับ ประเทศสมาชิก เพื่อดูถึงทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในการดำเนินการตาม นโยบายผ่านแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศด้าน การจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งความท้าทายในการดำเนินงานภายใต้ กรอบความร่วมมือและโครงการต่าง ๆ โดยการนำกรอบแนวคิด เรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) ในมิติด้าน การตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งเป็นแนวคิดในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Governance in Disaster Risk Management) ที่มีความสำคัญในการ

ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลคือหลักการที่จะสะท้อนถึงเสียงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้เปราะบางทางสังคม ในการเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หรือการจัดสรรทรัพยากรที่จะสามารถตอบสนองความต้องการ หรืออาจมีผลกระทบต่อตนเอง เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพและเกิดความยั่งยืน⁴ เพื่อดูว่านโยบายของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงในการให้ความช่วยเหลือนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประเทศสมาชิกลุ่มแม่น้ำโขงในการแก้ไขปัญหาด้านภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อมอย่างไรบ้าง ขณะเดียวกันการที่เงื่อนไขและสถานการณ์ภัยพิบัติในแต่ละประเทศนั้นมีรายละเอียดและวิธีการจัดการที่แตกต่างกัน อาจมีผลทั้งทางบวกและทางลบต่อการดำเนินการนโยบายของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงในเรื่องดังกล่าวในกลุ่มประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเหล่านั้น ได้ตอบสนองต่อแนวทางการดำเนินการนโยบายของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงอย่างไรบ้าง และท้ายที่สุดแล้วนโยบายของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงนั้นจะสร้างความมั่นคงของมนุษย์และความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้อย่างไรบ้าง

⁴ “Disaster Risk Reduction, Governance, and Mainstreaming,” Bureau for Crisis Prevention and Recovery, United Nations Development Programme (UNDP), accessed July 15, 2020, https://www.preventionweb.net/files/17429_4_disasterriskreductiongovernance1.pdf.



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจัดการภัยพิบัติ

แนวความคิดของความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นถูกนำมาใช้และกล่าวถึงในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีการถกเถียงกันว่าความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นจะเกิดขึ้นและคงอยู่ได้อย่างไรในระบอบอนาธิปไตยระหว่างประเทศ โดยคำจำกัดความของคำว่าความร่วมมือนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อตัวแสดงมีการปรับพฤติกรรมของตนตามความชอบที่แท้จริง หรือการคาดการณ์ไว้ของผู้อื่น ดังนั้นความร่วมมือระหว่างประเทศจึงถูกอธิบายถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์⁵

⁵ Sebastian Paulo, “International Cooperation and Development a Conceptual Overview,” accessed June 18, 2021, https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_13.2014.pdf?fbclid=IwAR0ca81HmPL58aVLL4_ZJoEJ4tbX3HGDsd_W28KDWlpdTcKFRpFV5yJu_fwY.

ความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศ และการประสานงานระหว่างประเทศด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีความจำเป็นทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ เนื่องจากสถานการณ์ภัยพิบัติของประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ได้ เช่น การเกิดภัยพิบัติน้ำท่วม ภัยแล้ง หรือ แผ่นดินไหว อาจมีผลกระทบในวงกว้างต่อระบบโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมและการสื่อสารระหว่างประเทศ หรือระดับภูมิภาค ในทางกลับกัน ความล้มเหลวในการจัดการภัยพิบัติในประเทศใดประเทศหนึ่ง ก็อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานระหว่างประเทศ หรือในระดับภูมิภาคได้ด้วยเช่นกัน

ดังนั้นการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในทุกประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ เพื่อจักได้สร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศนั้น ๆ ยามที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นอย่างใดก็ตาม เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติของแต่ละประเทศอาจมีระบบ กลไก และประสิทธิภาพที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับบริบทในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติ จึงมีความสำคัญไม่เพียงแต่เป็นการรับมือกับผลกระทบของภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น แต่ยังช่วยสร้างความมั่นใจว่าประเทศซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคนั้น ๆ จักสามารถเติบโตและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากความร่วมมือและการประสานงานระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาตินั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มศักยภาพ

ของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือในการจัดการภัยพิบัติ
นั่นเอง⁶

เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2530 (ค.ศ. 1987) สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ประกาศว่า ในปี พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) จะเป็นปีทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction : IDNDR) โดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มอบหมายให้สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction : UNISDR) เป็นองค์กรในการปฏิบัติงานและประสานงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมลดภัยพิบัติทั่วโลก โดยอันมีจุดประสงค์หลักในการลดการสูญเสียชีวิตที่เกิดจากภัยธรรมชาติโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา โดยการปรับปรุงความสามารถในการป้องกันและการลดผลกระทบจากภัยพิบัติของแต่ละประเทศ ซึ่งรวมไปถึงการกำหนดแนวทางในการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องมือด้วย⁷

⁶ James C. Hagen, Meen Poudyal Chhetri and Nicolae Steiner, "Promoting Cooperation and Coordination in International Disaster Management," accessed June 17, 2021, https://www.researchgate.net/publication/261244156_Promoting_cooperation_and_coordination_in_international_disaster_management.

⁷ Damon Coppola, "Introduction to International Disaster Management," accessed June 17, 2021, <https://silopub.org/qdownload/introduction-to-international-disaster-management-second-edition.html>.

ต่อมา สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้มีมติของสหประชาชาติที่ 44/236 เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) เพื่อกำหนดเป้าหมายและจัดตั้งสำนักงานพิเศษแห่งสหประชาชาติที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อประสานกิจกรรมภายใต้แนวคิดเรื่องทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยมีติดังกล่าวได้เรียกร้องให้หน่วยงานของสหประชาชาติดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. ปรับปรุงขีดความสามารถของแต่ละประเทศในการบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติได้อย่างทันที่่วงที่และเกิดประสิทธิภาพ และให้ความสนใจในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาในการประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติ จัดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าและการต้านภัยพิบัติ

2. กำหนดแนวทางและยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการนำวิทยาศาสตร์และความรู้ทางเทคนิคมาใช้ โดยคำนึงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

3. ส่งเสริมความรู้ในแนวทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมเพื่อลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน

4. เผยแพร่ ข้อมูลทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล การคาดการณ์ และการบรรเทาจากภัยพิบัติ

5. พัฒนาหน่วยการประเมินผล การคาดการณ์ การป้องกัน และการบรรเทาผ่านโครงการความช่วยเหลือ

ด้านเทคนิคและการถ่ายทอดเทคโนโลยี โครงการสาธิต การศึกษาและการฝึกอบรม การจำลองภัยพิบัติและสถานที่เฉพาะ และการประเมินประสิทธิภาพของโครงการ⁸

ทั้งนี้ เป้าหมายของภารกิจเรื่องทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ⁹ คือการพยายามชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการลดภัยพิบัติ โดยสร้างความตระหนักและการเตรียมความพร้อม ตลอดจนแสวงหาการมีส่วนร่วมจากความร่วมมือในหลากหลายสาขา เพื่อส่งเสริมและสร้างเครือข่าย ไปจนถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลและการปฏิบัติการในการจัดการภัยพิบัติในระยะยาว ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และในระดับโลก⁹

การจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านสภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้น และด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยดูจากความสามารถของกลไกในการตอบสนองของประเทศ ซึ่งการเผชิญกับปัญหาด้านภัยพิบัติในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับบริบทในด้านต่าง ๆ ของประเทศนั้น ๆ เช่น ความเปราะบาง วิธีการรับมือกับภัยพิบัติ ระบบสถาบันและโครงสร้างเพื่อจัดการ

⁸ Damon Coppola, "Introduction to International Disaster Management,"

⁹ Terry Jeggle, "Natural Disaster Management: The Goals and Aims of the Decade," accessed June 17, 2021, <https://silu.pub/qdownload/natural-disaster-management.html>.

ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ กฎหมายในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนกลไกที่พัฒนาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติ ซึ่งรัฐบาลที่ต้องเผชิญกับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถร้องขอความช่วยเหลือผ่านความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศได้¹⁰

เนื่องจากปัญหาความไม่แน่นอนของภัยพิบัติเป็นปัญหาหลักของทุกประเทศ การให้ความช่วยเหลือและการวางแผนระดับภูมิภาคร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา โดยที่ทุกประเทศมีการแบ่งปันข้อมูลภัยพิบัติเพื่อช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสรรหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการคาดการณ์ความเสี่ยง เพื่อจัดการกับการตอบสนองต่อภัยพิบัติให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งก็รวมถึงการพัฒนาความยืดหยุ่นขององค์กรหรือประเทศนั้น ๆ ด้วย¹¹ ทั้งนี้ภายใต้กรอบการทำงานระหว่างประเทศในการจัดการภัยพิบัติของหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ (United Nations Agencies) จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการหรือศูนย์ประสานงานเพื่อลดภัยพิบัติมากกว่า 140 ประเทศทั่วโลก อีกทั้งยังเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมวัฒนธรรมการป้องกัน

¹⁰ Coppola, "Introduction to International Disaster Management,"

¹¹ Hagen, Chhetri and Steiner, "Promoting Cooperation and Coordination in International Disaster Management,"

ภัยพิบัติระดับโลก เพื่อการพัฒนา นโยบายที่ตกลงร่วมกัน หรือ สร้างความร่วมมือในการประสานงานโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่มีจุดประสงค์ร่วมกัน¹² ผ่านหน่วยงานต่าง ๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (International Governmental Organization : IGO) ที่ดำเนินงานด้านการตอบสนองต่อ ภัยพิบัติ ได้แก่ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) และองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization : NATO) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีองค์การ นอกรัฐระหว่างประเทศ (International Nongovernmental Organization : INGO) เช่น คณะกรรมการกาชาดระหว่าง ประเทศ (International Committee of the Red Cross) หรือ Oxfam International¹³ นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือ และการประสานงานในหลายองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ เช่น สำนักงาน เพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affair : UN OCHA) โครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ

¹² Jeggler, “Natural Disaster Management: The Goals and Aims of the Decade,”

¹³ “International Disaster Response,” Infopunt Veiligheid, accessed June 17, 2021, https://www.preventionweb.net/files/ENG_KP_rampenbestrijding-nov-2013.pdf.

(United Nations Human Settlement Programme : UN HABITAT) สำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ แห่งสหประชาชาติ (The United Nations Office for Disaster Risk Reduction : UNDRR) องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization : WMO) โครงการสิ่งแวดล้อม แห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) เป็นต้น¹⁴

ในส่วนของการสร้างความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ ในกลุ่มประเทศอาเซียนนั้น หลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว ในมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ซึ่งได้สร้างความเสียหายและความสูญเสียในหลายประเทศ ได้เกิดข้อตกลง ในการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศขึ้นโดยใช้ชื่อว่า (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) ข้อตกลงนี้ว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ และการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉินในกรอบความร่วมมือระหว่าง ประเทศสมาชิกอาเซียน ในลักษณะครบวงจร กล่าวคือ ครอบคลุมทั้งก่อนเกิด ขณะเกิด และหลังเกิดภัยพิบัติ ซึ่ง กรอบข้อตกลงนี้ได้ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการอาเซียน ด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster

¹⁴ Hagen, Chhetri and Steiner, "Promoting Cooperation and Coordination in International Disaster Management,"

Management : ACDM) โดยมีผลผูกพันทางกฎหมายในระดับภูมิภาคที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม¹⁵ ทั้งนี้เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) รัฐมนตรีในกลุ่มประเทศอาเซียน ได้รับรองข้อตกลงว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2568 (ค.ศ. 2021 - ค.ศ. 2025) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความก้าวหน้าและพัฒนาความยืดหยุ่นในระดับภูมิภาคเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนมีความปลอดภัยยิ่งขึ้นและยังช่วยให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย¹⁶

ทั้งนี้ความสำคัญในด้านการจัดการภัยพิบัติในประเทศอาเซียน จำเป็นต้องอาศัยการสร้างความร่วมมือในระดับภูมิภาคเนื่องจากปัญหาในการจัดการภัยพิบัติยังคงเป็นลักษณะข้ามชาติทำให้การจัดการหรือดำเนินการกระทำโดยประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ได้ เช่น ในกรณีของปัญหาหมอกควันที่เกิดจากไฟป่าในประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์

¹⁵ “ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์กรภาคประชาสังคม,” HelpAge International, accessed June 17, 2021, <https://www.helpage.org/silo/files/cooperation-between-asean-and-civil-society-on-disaster-management-thai.pdf>.

¹⁶ “ASEAN Adopts New Disaster Management Framework for 2021-2025,” ASEAN Secretariat News, accessed June 17, 2021, <https://asean.org/asean-adopts-new-disaster-management-framework-2021-2025/?highlight=The%20ASEAN%20Agreement%20on%20Disaster%20Management%20and%20Emergency%20Response>.

และประเทศไทย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศด้านภัยพิบัตินี้ ควรมีการเพิ่มเติมบทบาทและหน้าที่หลักของฝ่ายพลเรือนโดยมีทหารเป็นส่วนช่วยส่งเสริมเมื่อมีการร้องขอเท่านั้น ซึ่งการจัดการภัยพิบัติของอาเซียนยังไม่มีข้อตกลงด้านการทหารเหมือนกับสหภาพยุโรปที่สามารถส่งทหารเข้าไปให้ความช่วยเหลือในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติได้¹⁷

แม้ว่าข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศอาเซียนจะเกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับมีอุปสรรคที่ทำให้กรอบแนวคิดนี้ไม่เกิดเป็นรูปธรรม เนื่องจากข้อตกลงดังกล่าวยังมีลักษณะของวิถีอาเซียน (ASEAN Way) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการไม่แทรกแซงกิจการภายในอันเป็นหลักปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกยึดถือ ทำให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนยังไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและจัดการกับปัญหาภัยพิบัติได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมองว่าเป็นเรื่องภายในประเทศ อีกทั้งการไม่ยอมรับให้เกิดการเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของประเทศ ได้ส่งผลให้แนวปฏิบัติภายใต้กรอบความร่วมมือตามข้อตกลงไม่สามารถเกิดได้จริง ตัวอย่างเช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) หลังจากอาเซียนได้ออกแถลงการณ์

¹⁷ “ความร่วมมือระหว่างพลเรือนและทหารด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน,” Kunravee, สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2564, <https://aseanwatch.org/2019/05/31/ความร่วมมือระหว่างพลเรือน>

เพื่อเสริมสร้างและฟื้นฟู โดยมีการระบุถึงขั้นตอนการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเอาไว้ แต่ก็ยังไม่มี การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างเด่นชัด แม้แต่สถานการณ์น้ำท่วมที่ประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) อาเซียนเองก็ไม่ได้มีบทบาทชัดเจน ในการให้ความช่วยเหลือแต่อย่างใด¹⁸

ในทางกลับกันประเทศญี่ปุ่นกลับมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติแก่ประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอย่างมาก อาทิ ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดีย พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือใน 3 ด้าน ดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นจำนวนราว 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นความช่วยเหลือในลักษณะฉุกเฉิน เช่น เต็นท์ ผ้าห่ม เครื่องกรองน้ำ เครื่องปั่นไฟ เป็นต้น

2. การให้ความช่วยเหลือด้านความรู้และความชำนาญ โดยประเทศญี่ปุ่นได้ส่งเสริมให้มีระบบเตือนภัยสึนามิล่วงหน้าสำหรับประเทศในมหาสมุทรอินเดีย

3. การให้ความช่วยเหลือในด้านทรัพยากรบุคคล โดยมีหน่วยบรรเทาภัยพิบัติ อาทิ กองกำลังภาคพื้นดิน นาวิกโยธิน และกองกำลังป้องกันตนเอง ซึ่งเข้ามามีบทบาทในดำเนินการ

¹⁸ ลีธูกา เนตรทัศน์, “ปัญหาและอุปสรรคของอาเซียนกับความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ,” สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2564, https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/final2_อาเซียนกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ.pdf.

บรรเทาทุกข์ นอกจากนี้ยังมีการส่งทีมแพทย์บรรเทาสาธารณภัย และผู้เชี่ยวชาญฉุกเฉินเข้ามาช่วยเหลือด้วยเช่นกัน¹⁹

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศมหาอำนาจ ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในประเทศเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ และได้สังเกตเห็นว่าการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ ด้านการบรรเทาภัยพิบัติในภูมิภาคนี้ นั้น นอกจากจะเป็นการส่งเสริม ความสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว ยังสามารถเป็นส่วนหนึ่งในการ แสวงหาคุณค่าทางสังคมร่วมกันอีกด้วย²⁰ โดยเฉพาะ ในฐานะผู้บริจาคเงินทุนสำหรับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา อย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA)²¹ ตลอดจนเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่น ประสบความสำเร็จในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

¹⁹ “Fact Sheet: Japan’s Response to the Earthquake off the Coast of Sumatra and Tsunami Disaster in the Indian Ocean,” United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed June 17, 2021, <https://reliefweb.int/report/indonesia/fact-sheet-japans-response-earthquake-coast-sumatra-and-tsunami-disaster-indian>; “Tsunami Aid: Who’s Giving What,” The British Broadcasting Corporation, accessed June 17, 2021, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4145259.stm>.

²⁰ Nobuhiro Aizawa, “Japan’s Evolving Relationship with Southeast Asia: Prospects for US-Japan Cooperation,” accessed June 17, 2021, <https://www.eastwestcenter.org/events/japans-evolving-relationship-southeast-asia-prospects-us-japan-cooperation>.

²¹ “Japan’s International Cooperation in Disaster Reduction,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 17, 2021, <https://www.mofa.go.jp/policy/un/conf0501/cooperation.html>.

โดยการร่วมพัฒนาเครือข่ายในภูมิภาคเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือและบรรเทาภัยพิบัติ โดยให้เป็นศูนย์ประสานงานการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในประเทศภูมิภาคอาเซียน ซึ่งจะก่อให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญต่อการจัดการกับภัยพิบัติ เช่น ประเทศญี่ปุ่นได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของอาเซียน (The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management : AHA Centre) รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมด้านเงินทุน ไปจนถึงมีการจัดตั้งกองทุนอาเซียน-ญี่ปุ่น โดยมีจุดประสงค์ในการจัดการเรื่องสิ่งของที่จำเป็นต่อการบรรเทาภัยพิบัติ²²

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มประเทศอาเซียน แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศอาเซียนเองก็ต้องตระหนักและต้องกลับมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขถึงปัญหาเชิงโครงสร้างและหลักการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศของอาเซียน มิฉะนั้นแล้วสิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นอุปสรรคในการจัดการภัยพิบัติในกลุ่มประเทศอาเซียนเอง²³

²² Moe Thuzar, "Disaster Management and Humanitarian Action in Southeast Asia: Opportunities for an ASEAN-Japan Coordinated Approach," accessed June 17, 2021, https://www.jcie.org/japan/j/pdf/pub/publst/1451/17_thuzar.pdf.

²³ ลีธูกา เนตรทัตน์, "ปัญหาและอุปสรรคของอาเซียนกับความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ."

2. แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์

2.1 ความหมายและความสำคัญของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ถูกใช้ครั้งแรกโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP)²⁴ ในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ซึ่งระบุอยู่ในรายงานการพัฒนาคน (Human Development Report : HDR) โดยคำนิยามของคำว่าความมั่นคงของมนุษย์นี้เป็นแบบกว้าง ๆ ซึ่งเน้นหลักสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ไว้ 2 ประการ ได้แก่ 1. เสรีภาพจากความกลัว (Freedom from Fear) และ 2. เสรีภาพจากความต้องการ (Freedom from Want) อันเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มีอยู่ 4 ประการ ตามแนวคิดของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี โรสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ในปี พ.ศ. 2484 (ค.ศ. 1941) ว่าเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ควรประกอบไปด้วย 1. เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก (Freedom of Speech and Expression) 2. เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Worship) 3. เสรีภาพจากความกลัว (Freedom

²⁴ Hideaki Shinoda and How-Won Jeong, "Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-Building," Institute for Peace Science, Hiroshima University Research Report Series No.19, accessed November 5, 2020, https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/en/list/HU_journals/AA10456537/--/19/item/15522. "Fact Sheet"

from Fear) และ 4. เสรีภาพจากความต้องการ (Freedom from Want)²⁵

คณะกรรมการสิทธิการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human : CHS) ได้นิยามแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ว่าเป็นแนวคิดในการปกป้องสิ่งสำคัญต่าง ๆ ของชีวิตมนุษย์ทุกคน ทั้งในด้านเสรีภาพและการบรรลุเป้าหมายของมนุษย์ นอกจากนี้คณะกรรมการยังได้อธิบายคำนิยามนี้เพิ่มเติมว่า ความมั่นคงของมนุษย์นั้น หมายถึงการปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อันเป็นเสรีภาพที่เป็นแก่นแท้ของชีวิต กล่าวคือ เป็นการปกป้องผู้คนจากภัยคุกคามและสถานการณ์ความรุนแรงด้วยกระบวนการในการสร้างจุดแข็งและแรงบันดาลใจของผู้คน โดยอาศัยระบบการเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ การทหาร และวัฒนธรรมร่วมกัน เพื่อให้ผู้คนเหล่านั้นมีส่วนในการสร้างความอยู่รอดในการดำรงชีวิต และเพื่อศักดิ์ศรีของตน หรือกล่าวสั้น ๆ ได้ว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้น เน้นย้ำถึงความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การปฏิบัติการเพื่อสันติภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืน²⁶

²⁵ “Human Security,” United Nations Development Programme, accessed November 5, 2020, http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf.

²⁶ Shinoda and Jeong, “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building.”

ในปี พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) คำจำกัดความของคำว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” ได้ถูกนำมาตีความให้มีความชัดเจนมากขึ้นโดยเน้น 2 ประเด็นหลักคือ 1. ความปลอดภัยจากภัยคุกคามเรื้อรัง เช่น ความหิวโหย โรคภัย และการอดทอนอดกลั้น และ 2. การป้องกันจากการที่ต้องหยุดชะงักอย่างฉับพลัน ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตประจำวันได้ภายใต้เสรีภาพจากความกลัวและความต้องการ²⁷ เพื่อเป็นการส่งเสริมสันติภาพและการเกิดสงครามในอนาคต เนื่องจากผลพวงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2482 - พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1939 - ค.ศ. 1945) ได้ส่งผลให้มีผู้คนจำนวนนับล้านคนต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและอดอยาก ทั้งนี้มีการตีกรอบให้แนวคิดแคบลงจากเดิม กล่าวคือ เปลี่ยนจากการเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติ ไปสู่แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความตึงเครียดด้านความมั่นคงในการปกป้องอาณาเขตการรักษาความปลอดภัยผ่านอาวุธยุทธโธปกรณ์ และการให้ความสำคัญด้านการทหารไปสู่ความมั่นคงของประชาชนโดยมุ่งหวังการพัฒนามนุษย์ที่ยั่งยืนมากยิ่งขึ้น²⁸ ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมี²⁹ ได้ถูกระบุไว้ในรายงานการพัฒนามนุษย์

²⁷ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งสหรัฐ รายงานต่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในการประชุม ณ เมืองซานฟรานซิสโก เมื่อปี พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945)

²⁸ Shinoda and Jeong, “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building.”

²⁹ “Human Security,” The United Nations Development Programme,

ฉบับ ค.ศ. 1994 (Human Development Report: HDR 1994) ภายใต้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ทั้งสิ้น 7 ประการ ดังนี้

1. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) หมายถึง ความจำเป็นในการจ้างงานเพื่อสร้างรายได้ขั้นพื้นฐาน

2. ความมั่นคงทางอาหาร (Food Security) หมายถึง การที่ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารขั้นพื้นฐานได้ ทั้งทางกายภาพและทางเศรษฐกิจ

3. ความมั่นคงด้านสุขภาพ (Health Security) หมายถึง การจัดเตรียมสภาพแวดล้อมและการบริการด้านสุขภาพ เพื่อตอบสนองความท้าทายต่อภาวะทุพโภชนาการ โรคติดต่อ และอื่น ๆ

4. ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Security) หมายถึง ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการขาดแคลนน้ำสะอาด การตัดไม้ทำลายป่า การสะสมของเกลือบริเวณผิวดินที่มีมากเกินไป มลพิษทางอากาศ ตลอดจนภัยธรรมชาติและอื่น ๆ

5. ความปลอดภัยส่วนบุคคล (Personal Security) หมายถึง การปกป้องชีวิตมนุษย์จากภัยคุกคามที่รุนแรงหลายประเภท อันเกิดขึ้นโดยรัฐและกลุ่มอื่น ๆ เช่น อาชญากรรม อุบัติเหตุทางอุตสาหกรรมและการจราจร การคุกคามผู้หญิง และการทำร้ายเด็ก

6. ความมั่นคงของชุมชน (Community Security) หมายถึง ภัยคุกคามภายในชุมชน อาทิ การกบฏ การขัดแย้ง และการปะทะกันของคนในชุมชน

7. ความมั่นคงทางการเมือง (Political Security) หมายถึง การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และการทำให้เป็นประชาธิปไตย³⁰

สำหรับความมั่นคงของมนุษย์แบบแคบนั้น ประเทศญี่ปุ่น และประเทศแคนาดาเป็นประเทศแรก ๆ ที่นำเอาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มาใช้ในนโยบายระดับชาติ โดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันภัยคุกคามที่เกิดขึ้นเป็นหลัก³¹ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศแคนาดา แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect) นี้ ชี้ให้เห็นถึงความกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ โดยคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ (International Commission on Intervention and State Sovereignty : ICISS) ได้เผยแพร่รายงานเรื่อง The Responsibility to Protect ซึ่งพูดถึงหลักการพื้นฐานในการรายงานเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐอันแสดงถึงภาระหน้าที่

³⁰ Shinoda and Jeong, “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building.”

³¹ “Fostering Human Security,” Berghof Foundation, accessed November 12, 2020, <https://www.berghof-foundation.org/en/publications/glossary/human-security>.

และความรับผิดชอบหลักในการปกป้องประชาชนของตน และบทบาทของนานาชาติในการเข้ามาปกป้องประชาชนในกรณีที่ได้รับอันตรายร้ายแรงอันเป็นผลมาจากสงครามภายใน การก่อความไม่สงบ การปราบปรามหรือความล้มเหลวของรัฐ และการที่รัฐไม่สามารถหยุดหรือหลีกเลี่ยงได้³²

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้นำเอาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งได้มาจากการอภิปรายขององค์การสหประชาชาติมาใช้ โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษา สุขภาพและสิ่งแวดล้อมในการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต (Change Lifestyles) เพื่อเติมเต็มศักยภาพของมนุษย์ทุกคน ภายใต้แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง ซึ่งได้รับการพัฒนาโดยคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) นี้ได้ระบุว่ารัฐบาลไม่ได้รับอนุญาตให้คุกคามพลเมืองของตนเอง และหากพบว่ามีกรกระทำเช่นนั้น รัฐบาลควรได้รับการลงโทษอย่างเหมาะสมโดยประชาคมระหว่างประเทศ³³

³² “The Responsibility to Protect,” International Commission on Intervention and State Sovereignty, accessed November 11, 2020, <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.

³³ “Fostering Human Security,” Berghot Foundation,

นอกจากนี้หลักแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ ยังต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นโดยคนบางกลุ่ม ตลอดจนการมีส่วนร่วมของคนเหล่านั้นในกระบวนการคิดและ วิเคราะห์ ซึ่งภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์นี้ สามารถ อยู่ในทุกระดับของการพัฒนา เนื่องจากการพัฒนามนุษย์และ ความมั่นคงของมนุษย์นั้นมีความเชื่อมโยงกัน แม้ว่าคำนิยาม จะไม่เหมือนกันก็ตาม กล่าวคือในขณะที่การพัฒนามนุษย์ (Human Development) เป็นแนวคิดที่ค่อนข้างกว้าง มีจุดมุ่งหมาย ไปที่การขยายทางเลือกและเสรีภาพของผู้คนโดยใช้การพัฒนา เป็นฐานในการสร้างสิ่งเหล่านั้น ความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) กลับมองในเรื่องของการรับรองสิทธิเสรีภาพเพื่อให้ ผู้คนสามารถใช้สิทธิได้อย่างปลอดภัยและมีเสรีภาพ³⁴

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้นถูกกล่าวถึง มาก่อนปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ.1994) แล้ว โดยเป็นแนวคิด ด้านความมั่นคงแบบ “ดั้งเดิม” (Traditional) ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของ ความมั่นคงของรัฐ โดยมีรัฐเป็นตัวแสดงหลักในการปกป้องรัฐ อย่างไรก็ดีตามแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ถูกนำกลับมาใช้ อีกครั้ง³⁵ ในปี พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) แนวคิดเรื่องความมั่นคง ของมนุษย์ภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ถูกกล่าวถึงในวาระเพื่อสันติภาพ (Agenda for Peace) และ

³⁴ “Human Security,” The United Nations Development Programme,

³⁵ เรื่องเดียวกัน

ถูกนำมาใช้ในทางการทูตเชิงป้องกัน การสร้างสันติภาพ การรักษาสันติภาพ และการฟื้นฟูหลังความขัดแย้ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) รายงานการพัฒนามนุษย์ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ได้ย้ำถึงความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์โดยระบุถึงเสรีภาพจากความกลัวและเสรีภาพจากความต้องการ³⁶ ทั้งนี้แนวคิดในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์นั้นได้รับการพัฒนามาเรื่อย ๆ ดังตารางที่ 1

³⁴ Shinoda and Jeong, “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building.”

ตารางที่ 1 การพัฒนาที่สำคัญด้านความมั่นคงของมนุษย์ของสหประชาชาติ

ปี	วาระ/รายงาน/หน่วยงาน	เนื้อหา
พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992)	Agenda for Peace	เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ Mr. Boutros-Boutros Ghali เรียกร้องให้มีแนวทางในการบูรณาการด้านความมั่นคงของมนุษย์เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งซึ่งครอบคลุมประเด็นทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง
พ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992)	Human Development Report	มีการริเริ่มแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีการให้คำจำกัดความอย่างกว้าง ๆ ว่าเป็นเสรีภาพจากความกลัวและเสรีภาพจากความต้องการ อีกทั้งยังเน้นไปที่กระบวนการทัศน์ความมั่นคงที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง
พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)	1999 Millennium Declaration	เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ Mr. Kofi Annan ได้เรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สองหลัก คือ เสรีภาพจากความกลัวและเสรีภาพจากความต้องการ

ปี	วาระ/รายงาน/หน่วยงาน	เนื้อหา
พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)	United Nations Trust Fund for Human Security (UNTFHS)	รัฐบาลญี่ปุ่น และสำนักเลขาธิการแห่งสหประชาชาติเปิดตัว UNTFHS เพื่อสนับสนุนโครงการด้านความมั่นคงของมนุษย์ และเพิ่มผลกระทบในการดำเนินงานด้านความมั่นคงของมนุษย์
	Human Security Network (HSN)	จัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network : HSN) ตามความคิดริเริ่มของประเทศแคนาดา และประเทศนอร์เวย์ กลุ่ม Human Security Network นี้ประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศที่มีแนวคิดเดียวกันจากภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก ในการดำเนินการร่วมกันด้านความมั่นคงของมนุษย์
พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001)	Commission on Human Security (CHS)	จัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security : CHS) ภายใต้การเป็นประธานร่วมของ Mrs. Sadako Ogata อดีตข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และ Mr. Amartya Sen นักเศรษฐศาสตร์ รางวัลโนเบล

ปี	วาระ/รายงาน/หน่วยงาน	เนื้อหา
พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003)	Human Security Now	คณะกรรมการสิทธิการว่าด้วยความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security : CHS) เผยแพร่รายงานฉบับสุดท้ายของ Human Security Now โดยนิยามความมั่นคงของมนุษย์ว่าเป็นการปกป้องแกนหลักที่สำคัญของชีวิตมนุษย์ทุกคนโดยการส่งเสริมเสรีภาพของมนุษย์และการบรรลุเป้าหมาย
พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)	Human Security Unit (HSU)	มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Unit : HSU) ที่สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติภายใต้สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : UN OCHA)
	UN Secretary General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change	ตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีต่อความมั่นคงของมนุษย์ (อาทิ ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจและสังคม

ปี	วาระ/รายงาน/หน่วยงาน	เนื้อหา
พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)		ความขัดแย้งระหว่างรัฐและการแข่งขันกัน ความรุนแรงภายใน รวมถึงสงครามกลางเมือง การล่มสลายของรัฐและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ นิวเคลียร์รังสีเคมีและอาวุธชีวภาพ การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ) และความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วน
พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005)	In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All	มีการกำหนดลำดับความสำคัญของนโยบายและเสนอการปฏิรูปสถาบันหลายประการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ “เสรีภาพจากความต้องการ” “เสรีภาพจากความกลัว” และ “เสรีภาพในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี”
	UN Secretary General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change	ตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่มีต่อความมั่นคงของมนุษย์ (อาทิ ภัยคุกคามทางเศรษฐกิจและสังคม ความขัดแย้งระหว่างรัฐและการแข่งขันกัน ความรุนแรงภายใน รวมถึงสงครามกลางเมือง การล่มสลายของรัฐและการฆ่าล้าง

ปี	วาระ/รายงาน/หน่วยงาน	เนื้อหา
พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005)		เผ่าพันธุ์ นิวเคลียร์รังสีเคมีและอาวุธชีวภาพ การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติ) และความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วน
พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006)	Friends of Human Security (FHS)	กลุ่มเพื่อนสำหรับความมั่นคงของมนุษย์ (Friends of Human Security : FHS) เป็นกลุ่มผู้สนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์อย่างไม่เป็นทางการ ประกอบไปด้วยตัวแทนจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติและองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานที่สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติในนิวยอร์ก
พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)	UN General Assembly: Thematic Debate on Human Security	การอภิปรายเพื่อไตร่ตรองถึงขอบเขตความหลากหลายของความมั่นคงของมนุษย์ และเพื่อค้นหาแนวทางเพิ่มเติมในการติดตามการอ้างอิงเอกสารรายงานผลการประชุม World Summit

ที่มา: “Human Security in Theory and Practice,” Human Security Unit, The United Nations, accessed November 5, 2020, https://www.undp.org/content/dam/turkey/docs/news-from-new-horizons/issue-41/UNDP-TR-HSHandbook_2009.pdf.

จากตาราง แม้ว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ จะถูกพูดถึงและมีการพัฒนามาโดยตลอด แต่ก็ยังคงมีข้อ ถกเถียงโดยนักวิชาการในหลากหลายสาขาอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของความคลุมเครือและการขาด คำจำกัดความที่ชัดเจนของแนวคิด³⁷ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของแนวคิด ที่ถูกมองว่าคำนิยามที่ให้โดยประเทศตะวันตกนั้น มีความ เหมาะสมและสามารถนำไปใช้ได้จริงในประเทศอื่น ๆ ได้หรือไม่ หรือการจะนำแนวคิดนี้ไปใช้นั้น ควรทำอย่างไรให้มีความ สอดคล้องกับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในบริบทของวัฒนธรรม และสังคมที่มีความแตกต่างกัน หรือการตั้งคำถามว่านอกเหนือ จากแนวคิดและแนวทางที่ได้ถูกนิยามไปแล้วนั้น มีแนวคิด หรือแนวทางอื่นที่เหมาะสมกว่าแนวคิดที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่³⁸

ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้น หลังจากแนวคิดเรื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ได้ถูกประกาศโดยโครงการพัฒนา แห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ประเทศญี่ปุ่น ก็ได้กลายเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ให้การสนับสนุนแนวคิดนี้

³⁷ Luke Johns, "A Critical Evaluation of the Concept of Human Security," accessed November 9, 2020, <https://www.e-ir.info/pdf/50709>.

³⁸ "Human security: Approaches and Challenges," The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, accessed November 9, 2020, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000159307>.

กล่าวคือหลังจากที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้ออกรายงานในการกล่าวสุนทรพจน์ในสหประชาชาติ เรื่องความมั่นคงของมนุษย์เป็นเวลา 1 ปี นายมูรายามะ โทมิอิชิ (Mr. Murayama Tomiichi) นายกรัฐมนตรีคนที่ 52 ของ ประเทศญี่ปุ่น ได้รับรองความมั่นคงของมนุษย์ว่าเป็นแนวคิด ที่สำคัญขององค์การสหประชาชาติ โดยการรับรองของ นายมูรายามะ โทมิอิชินี้ ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็น หนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่ให้การสนับสนุนแนวคิดด้านความมั่นคง ของมนุษย์³⁹ ภูมิหลังของแนวคิดเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของโลกและของประเทศญี่ปุ่นที่กำลังเผชิญ หลังการเปลี่ยนแปลง ครั้งใหญ่ในการเมืองโลก อันเป็นผลมาจากการสิ้นสุดของ สงครามเย็น ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นพยายามค้นหาบทบาท ระหว่างประเทศในการสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม ดังนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้เริ่มดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้าง “การสนับสนุนระหว่างประเทศ” โดยการสนับสนุนของ นายมูรายามะ โทมิอิชิ นั้น เป็นไปเพื่อสร้างความมั่นคงของ มนุษย์ ผ่านการให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ทางทหารแก่ประชาคม ระหว่างประเทศ⁴⁰

³⁹ Bert Edström, “Japan and Human: The Derailing of a Foreign Policy Vision,” accessed June 18, 2021, https://isdpr.eu/content/uploads/images/stories/isdpr-main-pdf/2011_edstrom_japan-and-human-security.pdf.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายมูรายามะ โทมิอิชิ จะได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้บุกเบิกด้านความมั่นคงของมนุษย์ในการเมืองญี่ปุ่น แต่ในความเป็นจริงแล้ว นายโอบุจิ เคอิโซ (Obuchi Keizō) นายกรัฐมนตรีคนที่ 54 คือ ผู้ที่มีบทบาทในการแสวงหาความมั่นคงของมนุษย์ในญี่ปุ่น โดยท่าทีของนายโอบุจิ เคอิโซ ได้แสดงออกอย่างชัดเจนถึงการยอมรับแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ อันเป็นผลมาจากข้อกังวลเกี่ยวกับผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจในทวีปเอเชียภายหลังจากการล่มสลายของค่าเงินบาทในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) จนก่อให้เกิดความกลัวว่าจะเกิดการล่มสลายทางเศรษฐกิจทั่วโลก⁴¹

2.2 หลักการและแนวคิดของความมั่นคงของมนุษย์

กองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (The United Nations Trust Fund for Human Security : UNTFHS) ได้ระบุถึงหลักการและแนวทางตามแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดการกับสถานการณ์ที่ซับซ้อนจากความไม่ปลอดภัยผ่านมาตรการที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นการให้ความร่วมมือ การตอบสนอง และความยั่งยืน โดยสามารถแบ่งหลักการและแนวทางไว้ 5 ประการ คือ 1. ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-centered)

⁴¹ เรื่องเดียวกัน

2. การร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน (Multi-sectoral)
 3. ความครอบคลุม (Comprehensive) 4. บริบทเฉพาะ (Context-specific) และ 5. การมุ่งเน้นเชิงป้องกัน (Prevention-oriented) ดังตารางที่ 2 ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นการใช้วิธีการแบบผสมผสานที่ได้รวบรวมองค์ประกอบผ่านกรอบการป้องกันและการเพิ่มขีดความสามารถของความมั่นคงของมนุษย์⁴²

ตารางที่ 2 หลักการและแนวทางด้านความมั่นคงของมนุษย์

หลักการความมั่นคงของมนุษย์	แนวทางความมั่นคงของมนุษย์
ประชาชนเป็นศูนย์กลาง	<ul style="list-style-type: none"> - มีความครอบคลุมและการมีส่วนร่วมจากประชาชน - มีการพิจารณาถึงตัวบุคคลและชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการกำหนดความต้องการหรือความเปราะบาง - มีการร่วมกันกำหนดและระบุถึงความไม่ปลอดภัยต่าง ๆ รวมไปถึงการกำหนดทรัพยากรที่มีอยู่ ไปจนถึงทรัพยากรในท้องถิ่น ตลอดจนกลไกในการรับมือของชุมชนพื้นเมือง

⁴² “Human Security in Theory and Practice,” Human Security Unit, The United Nations, accessed November 5, 2020, https://www.undp.org/content/dam/turkey/docs/news-from-new-horizons/issue-41/UNDP-TR-HSHandbook_2009.pdf.

หลักการความมั่นคงของมนุษย์	แนวทางความมั่นคงของมนุษย์
<p>การร่วมมือจากหลากหลายภาคส่วน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ทุกภาคส่วนต้องร่วมกันส่งเสริมการสนทนาระหว่างบุคคลสำคัญจากสาขาต่าง ๆ - มีการประสานงานที่ดี - มีการประเมินภาพรวมของการตอบสนองต่อสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ในชุมชนที่ได้รับผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบ
<p>ความครอบคลุม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการวิเคราะห์ห้องค์ประกอบด้านความปลอดภัย 7 ประการของความมั่นคงของมนุษย์แบบองค์รวม - มีการจัดการกับภัยคุกคาม ความเปราะบางและสมรรถภาพของผู้คน - มีการวิเคราะห์บุคคลและภาคส่วนที่ไม่เคยพิจารณามาก่อนหน้านี้เพื่อเป็นข้อมูลในการสร้างความสำเร็จจากนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการ - มีการพัฒนาการตอบสนองแบบหลายภาคส่วนหรือหลากหลายบุคคล
<p>บริบทเฉพาะ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการวิเคราะห์เป้าหมายสถานการณ์ในเชิงลึก - มีการทำงานที่มุ่งเน้นไปที่แนวคิดหลักของเสรีภาพและสิทธิภายใต้การคุกคาม - มีการระบุความต้องการที่เป็นรูปธรรมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบและสามารถพัฒนาจนนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในท้องถิ่น

หลักการความมั่นคงของมนุษย์	แนวทางความมั่นคงของมนุษย์
การมุ่งเน้นเชิงป้องกัน	<ul style="list-style-type: none"> - คำนึงถึงมิติในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก และผลกระทบต่อสถานการณ์เป้าหมาย - มีการระบุความเสี่ยง ภัยคุกคามและอันตราย และระบุสาเหตุที่แท้จริง - มีการมุ่งเน้นเรื่องการตอบสนองเชิงป้องกันผ่านการป้องกันและกรอบการเพิ่มขีดความสามารถ

ที่มา: “Human Security in Theory and Practice,” Human Security Unit, The United Nations.

จากตารางข้างต้น การที่จะสร้างการคุ้มครองและเพิ่มขีดความสามารถในการบรรลุความมั่นคงของมนุษย์นั้น จำเป็นต้องเข้าใจถึงพื้นฐานของการป้องกันและการเพิ่มขีดความสามารถในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นการปกป้องผู้คนจากภัยคุกคามโดยใช้กระบวนการ “จากบนลงล่าง” (Top - Down Approach) ที่ตระหนักถึงภัยคุกคามที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น ภัยธรรมชาติ วิกฤตทางการเงิน และความขัดแย้ง ดังนั้นความมั่นคงของมนุษย์จึงมีความจำเป็นในการปกป้องประชาชนอย่างเป็นระบบและครอบคลุมในทุกมิติ โดยรัฐซึ่งมีหน้าที่หลักในการดำเนินโครงสร้างป้องกันดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นยังมีความจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถโดยใช้กระบวนการ “จากล่างขึ้นบน” (Bottom - Up Approach) โดยมีจุดมุ่งหมาย

เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของบุคคลและชุมชนในการตัดสินใจ ซึ่งการเพิ่มขีดความสามารถของผู้คนเหล่านี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้พวกเขาสามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่ แต่ยังช่วยให้พวกเขาสามารถค้นหาแนวทางที่เหมาะสม และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อความมั่นคงของตนเองและผู้อื่นอีกด้วย⁴³

นอกจากนี้ การพัฒนาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือและระเบียบวิธีเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบสถานะของความมั่นคงของมนุษย์ในระดับสากล⁴⁴ โดยใช้ตัวชี้วัด เช่น ดัชนีความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Index : HSI) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงลักษณะความปลอดภัย ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคล กลุ่มในบ้าน หมู่บ้าน ประเทศและทั่วโลก⁴⁵ อันประกอบไปด้วย 3 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1. ดัชนีด้านเศรษฐกิจ เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ต่อหัว กำลังการซื้อ ความเท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ และหลักธรรมาภิบาลด้านเศรษฐกิจและการเงิน

2. ดัชนีด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ความเปราะบางของสิ่งแวดล้อม นโยบายการป้องกันสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม

⁴⁴ Mary Martin, "HS Index and International Comparisons," accessed November 11, 2020, <http://humansecuritycourse.info/module-3-human-security-and-development-in-research/hs-index-and-international-comparisons>.

⁴⁵ "The Human Security Index," Comparative Research Programme on Poverty, accessed November 11, 2020, <https://www.crop.org/Other-Resources/Knowledge-Platforms/The-Human-Security-Index.aspx>.

3. ดัชนีด้านสังคม เช่น สุขภาพ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการศึกษา การคุ้มครองและผลประโยชน์จากความหลากหลาย (เพศ เชื้อชาติ ศาสนา อายุ ความพิการ) ความสงบสุข ธรรมชาติ รวมถึงการป้องกันจากการทุจริต ความมั่นคงด้านอาหาร⁴⁶ ของคนในสังคม

นอกจากนี้ กองทุนเพื่อความมั่นคงของมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (The United Nations Trust Fund for Human Security : UNTFHS) ยังได้ให้การสนับสนุนโครงการที่ใช้แนวทางด้านความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ต่อประเทศสมาชิกในการเสริมสร้างความยืดหยุ่น ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ การส่งเสริมสังคมให้มีความสุข การกล่าวถึงสาเหตุพื้นฐานของความยากจน และการสนับสนุนการเปลี่ยนจากวิกฤตด้านมนุษยธรรมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการประยุกต์ใช้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ที่สามารถปรับปรุงการดำเนินการของสหประชาชาติและกลุ่มพันธมิตรอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้บรรลุพันธสัญญาแห่งการเปลี่ยนแปลงของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน พ.ศ. 2573 (Agenda for Sustainable Development 2030) ปฏิญญานิวยอร์กว่าด้วยผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐาน

⁴⁶ Martin, “HS Index and International Comparisons.”

(New York Declaration for Refugees and Migrants) กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) และ วาระแห่งสันติภาพที่ยั่งยืน (Sustaining Peace Agenda)⁴⁷

นอกจากนี้องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และ วัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO) ยังเป็น อีกองค์กรหนึ่งที่มีส่วนในการสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในสันติภาพและความปลอดภัย ผ่านการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม ตามหลัก ความยุติธรรมสากล ตลอดจนหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา⁴⁸ หลักการของความมั่นคงนี้ประกอบไปด้วย 3 มิติ ที่มีความสัมพันธ์กัน คือ

⁴⁷ “What is Human Security,” The United Nations Trust Fund for Human Security, accessed November 6, 2020, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security>.

⁴⁸ “Human Security: Approaches and Challenges,” The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,

1. เสริมสร้างบุคคลและชุมชนผ่านการศึกษา การฝึก อบรม การสร้างเครือข่ายและสร้างสังคมแห่งความรู้ที่ ครอบคลุม ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาขีดความ สามารถในการรับมือกับภัยคุกคามในระยะยาว

2. การส่งเสริมผ่านการวิจัยเชิงลึกและการมีปฏิสัมพันธ์ กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย เพื่อให้สามารถดำเนิน นโยบายได้อย่างเหมาะสม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นในการต่อต้านผลกระทบเชิงลบ และภัยคุกคามในหลากหลายมิติที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรง และความเปราะบาง

3. การเคลื่อนย้ายขององค์กรระดับภูมิภาค สถาบันวิจัย ภาควิชาสังคมและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เพื่อเข้าไปมี ส่วนร่วมในระยะยาว ส่งเสริมการดำเนินงานแบบบูรณาการเพื่อ กำหนดเป้าหมายและความต้องการของกลุ่มเปราะบางให้มากที่สุดโดยมุ่งเน้นด้านการศึกษาในระยะยาว⁴⁹

⁴⁹ “Human Security: Approaches and Challenges,” The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,

3. แนวคิดในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.1 แนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

การตอบสนองต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้น เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 เมื่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) ได้มีมาตรการในการจัดการหลังจากเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงขึ้นจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในประเทศอิหร่านและในประเทศยูโกสลาเวีย และเหตุการณ์พายุเฮอริเคนในทะเลแคริบเบียน โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศสมาชิกในรูปแบบของการจัดเตรียมและการให้การสนับสนุนฉุกเฉินต่อภัยธรรมชาติแก่ประเทศต่าง ๆ

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติและได้มีการจัดตั้งสำนักงานบรรเทาสาธารณภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations Disaster Relief Office : UNDR0) เพื่อทำหน้าที่ในการประสานการบรรเทาทุกข์และให้การสนับสนุนระบบเตือนภัยล่วงหน้าต่าง ๆ โดยการสนับสนุนจากสำนักงานผู้ประสานงานการบรรเทาภัยพิบัติสหประชาชาติ (United Nations Disaster Relief Coordinator : UNDRC) ซึ่งอยู่ภายใต้โครงการพัฒนา

แห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ขึ้นมา⁵⁰ ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1990 ได้มีการประกาศให้เป็นทศวรรษสากลสำหรับการลดภัยธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction : IDNDR)⁵¹ เนื่องจากมีเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นอยู่หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็น น้ำท่วม พายุไต้ฝุ่น เฮอร์ริเคน หรือแม้แต่การระบาดของแมลงที่เกิดขึ้นในประเทศยากจน ส่งผลให้เกิดแรงผลักดันในประชาคมระหว่างประเทศในการสร้างความตระหนักถึงความจำเป็นในการลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ

จนกระทั่งช่วงต้นทศวรรษ 2000 แนวคิดเรื่องความจำเป็นในการสร้างกลยุทธ์ร่วมกันระหว่างประเทศเพื่อลดการเกิดภัยพิบัติจึงเกิดขึ้น เช่น การพูดถึงเรื่องการลดภัยพิบัติตามกรอบการดำเนินการระหว่างประเทศภายใต้แนวคิดเรื่องทศวรรษ

⁵⁰ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team, accessed November 16, 2020, [https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/Disaster-Risk-Reduction-Preparedness-and-Relief-and-the-Security-Sector.](https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/Disaster-Risk-Reduction-Preparedness-and-Relief-and-the-Security-Sector;); “History,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed November 18, 2020, <https://www.undrr.org/about-undrr/history>.

⁵¹ “A Decade of Progress in Disaster Risk Management,” The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, accessed November 18, 2020, <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/10%20Years%20DRM%20Development%20DRAFT.pdf>; “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team,

สากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction : IDNDR) ซึ่งมีการประชุมด้านการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในการประชุมระดับโลกเกี่ยวกับการลดภัยธรรมชาติ ครั้งที่ 1 (The First World Conference on Natural Disaster Reduction) ณ เมืองโยโกฮาม่า (Yokohama) ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ต่อมาในช่วงปลายของการดำเนินงานภายใต้แนวคิดเรื่องทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ได้มีการประชุมระดับโลกครั้งที่ 2 ว่าด้วยเรื่องการลดภัยพิบัติในเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) ที่เมืองโกเบ (Kobe) ประเทศญี่ปุ่น โดยมีการประกาศการดำเนินงานตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ. 2548 - 2558 (Hyogo Framework for Action 2005 - 2015 : HFA) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

1. เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
2. เพื่อระบุ ประเมิน และติดตามความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า
3. เพื่อใช้ความรู้ นวัตกรรมและการศึกษาในการสร้างวัฒนธรรมแห่งความปลอดภัยและความยืดหยุ่นในทุกๆระดับ
4. เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงพื้นฐาน

5. เพื่อเสริมสร้างความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในทุกกระดับ⁵² สาระสำคัญดังกล่าวเป็นกรอบในการสร้างความยืดหยุ่น ความสามารถ และการฟื้นตัวของประชาชาติและชุมชน ในการตอบสนองต่อวิกฤติหรือสถานการณ์ต่าง ๆ และลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติฉบับแรกของโลก เพื่อสร้างความตระหนักและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกัน ในการนำไปปฏิบัติกรอบการดำเนินงานไปใช้ระดับท้องถิ่นและทั่วโลก⁵³

หลังจากการดำเนินงานภายใต้กรอบการดำเนินงานเฮียว โกะ ปี พ.ศ. 2548 - 2558 (Hyogo Framework for Action 2005 - 2015) ได้สิ้นสุดลง ได้มีการประกาศกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030)⁵⁴ ซึ่งมีสาระสำคัญในการลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้ระบุเรื่องการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นไปตามกรอบแนวคิดเรื่องการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม (Build Back Better) ซึ่งเป็นมาตรการในการฟื้นฟูและการสร้างใหม่เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

⁵² “Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Accessed May 5, 2021, <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>.

⁵³ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team,

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน

ในอนาคต⁵⁵ นอกจากนี้กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติยังถูกดำเนินการร่วมกับข้อตกลงอื่น ๆ อีกด้วย อาทิ ข้อตกลงปารีสว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (The Paris Agreement on Climate Change) และวาระปฏิบัติการแอดดิส อาบาบา สำหรับการจัดหาเงินทุนเพื่อการพัฒนา (Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development) ซึ่งกรอบดังกล่าวนี้ รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยร่วมมือกับชุมชนทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคม⁵⁶

ในอดีตนั้นการรับมือกับภัยพิบัติมุ่งเน้นไปที่การรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ได้มีแนวคิดใหม่ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นว่าการรับมือกับภัยพิบัตินั้น ไม่ใช่เป็นเพียงการลดภัยอันตรายที่จะเกิดกับมนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้เปราะบางทางสังคม แต่จำเป็นต้องมีการป้องกันความสูญเสียและบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากเราไม่สามารถลดระดับความรุนแรงของอันตรายจากภัยธรรมชาติได้⁵⁷

⁵⁵ “Words into Action Guidelines: Enhancing Disaster Preparedness for Effective Response. Geneva, Switzerland,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed November 18, 2020, https://www.preventionweb.net/files/53347_capstone.pdf.

⁵⁶ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team.

⁵⁷ “Disaster Risk Reduction & Disaster Risk Management,” The United Nations Office for Disaster Risk

3.2 กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ปัจจุบันการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management : DRM) เป็นความพยายามที่จะลดความเปราะบางของสังคมซึ่งเกิดจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่รุนแรง⁵⁸ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ⁵⁹ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้นเป็นแนวคิดและแนวทางปฏิบัติในการลดความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ทั้งในการวิเคราะห์และการจัดการกับสาเหตุของภัยพิบัติ รวมถึงการลดการเผชิญกับภัยอันตราย ตลอดจนการลดความเสี่ยงของผู้คนหรือทรัพย์สิน เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า⁶⁰ การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นเครื่องมือที่อ้างถึงกรอบกฎหมาย สถาบัน กลไก นโยบาย และขั้นตอนการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นช่วงระยะเวลา ก่อนเกิดภัยพิบัติและหลังเกิดภัยพิบัติ รวมไปถึงองค์ประกอบในการจัดการเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีวัตถุประสงค์

⁵⁹ “Disaster Risk Reduction & Disaster Risk Management,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction,

⁶⁰ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team,

เพื่อลดปัจจัยพื้นฐานด้านความเสี่ยงและเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการกับภัยพิบัติ รวมถึงการเริ่มการตอบสนองหากเกิดภัยพิบัติในทันที⁶¹

เนื่องจากกรอบแนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัตินี้ เป็นการส่งเสริมแนวทางแบบองค์รวมและแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการพัฒนา ตัวอย่างเช่น กิจกรรมด้านการป้องกันภัยพิบัติจะเน้นเรื่องการพัฒนาเป็นหลัก ในขณะที่การบรรเทาทุกข์และการฟื้นฟูจะเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ดังนั้นการดำเนินงานของทั้ง 2 ด้านนี้ จึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมที่มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁶² นอกจากนี้กรอบแนวคิดดังกล่าว ยังมีความเกี่ยวข้องกับจัดการในด้านอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นด้านนโยบาย กฎหมาย การเงิน การดำเนินการของชุมชน การจัดการสิ่งแวดล้อม การใช้ที่ดิน การวางผังเมือง สิ่งอำนวยความสะดวก การประยุกต์ใช้แนวคิดทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนความร่วมมือระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ด้วย⁶³ ทั้งนี้องค์ประกอบของกรอบแนวคิด

⁶¹ “Disaster Risk Reduction & Disaster Risk Management,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction,

⁶² เรื่องเดียวกัน.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องกัน คือ 1. ก่อนการเกิดภัยพิบัติ 2. การตอบสนองต่อภัยพิบัติ และ 3. หลังการเกิดภัยพิบัติ⁶⁴ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหรือการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ มักมุ่งเน้นกิจกรรมการลดความเสี่ยง 4 ประเภท ได้แก่

1. การป้องกัน (Prevention) เป็นกิจกรรมและมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งรวมไปถึงการอพยพย้ายผู้คนและทรัพย์สินออกจากพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง

2. การบรรเทาทุกข์ (Mitigation) เป็นการลดหรือการจำกัดผลกระทบจากภัยอันตรายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติเพื่อบรรเทาทุกข์ ซึ่งมีกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การสร้างแนวป้องกันน้ำท่วม การปลูกต้นไม้เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่ลาดชัน การใช้พื้นที่อย่างเหมาะสม และการก่อสร้างอาคาร

3. การโยกย้าย (Transfer) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโยกย้ายความเสี่ยงทางการเงินจากฝ่ายหนึ่งไปยังอีกฝ่ายหนึ่งที่จะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ เพื่อจกช่วยให้ครัวเรือน ชุมชน รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐได้รับทรัพยากรจากอีกฝ่ายหลังการเกิดภัยพิบัติ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางสังคมหรือทางการเงิน

4. การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เป็นการเพิ่มความรู้อะเอียดและความสามารถของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาล องค์กร หน่วยงานระดับมืออาชีพ ชุมชนและบุคคลต่าง ๆ เพื่อตอบสนองและฟื้นฟูจากผลกระทบซึ่งเกิดจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น⁶⁵

แนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัตินี้ จำเป็นต้องมีการจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการลดความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล องค์กร ไม่แสวงหาผลกำไร เอกชน และคนสังคมอีกด้วย โดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางในการกำหนดกลยุทธ์ เพื่อจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากภัยพิบัติ ทั้งที่เป็นความเสี่ยงซึ่งมีอยู่ และความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นใหม่ โดยมีการผสมผสานวิธีการจัดการแบบ “บนลงล่าง” (Top - Down Approach) ที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันและกลยุทธ์ และวิธีการแบบ “ล่างขึ้นบน” (Bottom - Up Approach) ซึ่งจะเน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ⁶⁶ ทั้งนี้ ปัจจัยในการดำเนินกิจกรรมและการสร้างมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการจัดการกับภัยพิบัติสามารถแบ่งได้ ดังนี้

⁶⁵ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team; “Disaster Risk Reduction & Disaster Risk Management,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

⁶⁶ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team; “Disaster Risk Reduction & Disaster Risk Management,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

1. การระบุและการวัดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
2. การศึกษาและการพัฒนาความรู้
3. การสร้างความตระหนักให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง
4. การดำเนินงานร่วมกันในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่สอดคล้องกับการวางแผนและการลงทุนระดับประเทศ
5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการเตรียมการด้านสถาบันและนิติบัญญัติ
6. การให้ความคุ้มครองทางการเงินสำหรับประชาชนและธุรกิจที่มีความเสี่ยง
7. การบูรณาการในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในหลายภาคส่วน ซึ่งอาจรวมถึงด้านสุขภาพ และสิ่งแวดล้อม⁶⁷

3.3 การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน

3.3.1 การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

หากจะกล่าวถึงการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้ว คงไม่สามารถหลีกเลี่ยงเรื่องการเข้าถึงซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นใน

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน.

สถานการณ์ที่มีการอพยพ หรือการแจ้งเตือนภัยพิบัติล่วงหน้าได้⁶⁸ โดยเฉพาะการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐบาลซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว พบว่ารัฐเหล่านั้นยังมีข้อจำกัดในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย กล่าวคือในขณะที่รัฐยังขาดความรู้เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย รัฐก็ยังประสบปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาในการเข้าถึงศูนย์ช่วยเหลือภัยพิบัติ การไม่มีระบบประกันสุขภาพและการประกันการว่างงานที่ถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จนเป็นผลให้การให้ความช่วยเหลือของรัฐมีมูลค่าต่ำ ไม่ทั่วถึง และขาดประสิทธิภาพ⁶⁹ ดังนั้นการที่ผู้ประสบภัยต้องเผชิญกับภัยพิบัติ จึงมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบที่รุนแรงจากความเสียหายต่อทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย ไปจนถึงผลกระทบทางกายภาพและการเงิน ซึ่งท้ายที่สุดแล้วจะนำไปสู่ความทุกข์ยากมากกว่าเดิมเมื่อเทียบกับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่สูงซึ่งสามารถดูแลตนเองได้ดีกว่า

⁶⁸ “Disaster Technical Assistance Center Supplemental Research Bulletin Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status,” Substance Abuse and Mental Health Services Administration, accessed November 25, 2020, https://www.samhsa.gov/sites/default/files/programs_campaigns/dtac/srb-low-ses.pdf.

⁶⁹ “Disaster Technical Assistance Center Supplemental Research Bulletin Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status,” Substance Abuse and Mental Health Services Administration.

นอกจากนี้ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) ยังได้ระบุเรื่องสุขภาพของประชาชน หลังการเกิดภัยพิบัติว่า ภัยพิบัตินั้นสามารถสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น การจัดการความเสี่ยงเหล่านี้จึงมีความสำคัญในการป้องกันสุขภาพของประชาชน เพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านสุขภาพ ซึ่งการจะทำเช่นนั้นได้ จำต้องมีระบบดูแลสุขภาพในทุกกระดับ คือ ในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับโลก ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดการความเสี่ยง และลดผลกระทบจากอันตรายทุกประเภทที่จะตามมาหลังการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งก็รวมถึงการตอบสนองด้านการจัดการความเสี่ยงจากการติดเชื้อและโรคระบาด เพื่อเป็นการป้องกันและการลดผลกระทบด้านสุขภาพในภาวะฉุกเฉินด้วย⁷⁰

สำหรับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น ยังมีความเกี่ยวข้องกับทำให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอีกด้วย ดังนั้นนอกจากรัฐบาลของแต่ละประเทศจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการดูแลให้ความช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัย

⁷⁰ “Health Emergency and Disaster Risk Management Framework,” World Health Organization, accessed November 25, 2020, <https://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/health-emergency-and-disaster-risk-management-framework-eng.pdf?ua=1>.

ในประเทศของตนเองแล้ว⁷¹ ยังมีหน่วยงานระหว่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องอีกด้วย อาทิ สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : UN OCHA) ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน และภัยพิบัติธรรมชาติ และยังมีส่วนในการช่วยเตรียมความพร้อมในกรณีฉุกเฉินของประชาคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นหน่วยประเมินสถานการณ์ภัยพิบัติและประสานงานขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Disaster Assessment and Coordination : UNDAC) คณะที่ปรึกษาด้าน การค้นหา และกู้ภัยระหว่างประเทศ (International Search and Rescue Advisory Group : INSARAG) และการประสานงานระหว่างพลเรือนและทหาร (Civil-Military Coordination)⁷² ทั้งนี้สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะทำงานย่อยระหว่างหน่วยงานเพื่อทำงานด้านการเตรียมความพร้อม

⁷¹ “Disaster Response and Preparedness in Southern Africa: A Guide to International Tools and Services Available to Governments,” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed November 25, 2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Disaster_Response_and_Preparedness_in_Southern_Africa-A_Guide_to_International_Tools_and_Services_Available_to_Governments.pdf.

⁷² “Preparedness and Risk Management,” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed November 15, 2020, https://www.UN_OCHA.org/fr/themes/preparedness-and-risk-management.

เพื่อเสริมสร้างและส่งเสริมการเตรียมความพร้อมระหว่างหน่วยงาน การวางแผนฉุกเฉิน และกระบวนการเตือนภัยล่วงหน้า ตลอดจนเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลในการตอบสนองต่อภัยพิบัติด้วย⁷³ ขณะเดียวกันก็มีโครงการอาหารโลก (World Food Programme : WFP) ซึ่งเป็นอีกหน่วยงานที่ดำเนินการตอบสนองต่อการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น การเตรียมความพร้อมเรื่องระบบเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งมีการวิเคราะห์ตามข้อมูลและการประเมินความเสี่ยง เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร และความพร้อมในการปฏิบัติด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติด้วย⁷⁴

นอกเหนือจากหน่วยงานของสหประชาชาติ (United Nations) แล้ว ธนาคารโลก (World Bank) ก็ได้เข้ามามีบทบาทในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดการความเสี่ยงด้านภัยพิบัติด้วย อาทิ ในการตอบสนองต่อเหตุการณ์หลังจากเกิดภัยพิบัตินั้น ชั้นแรกจกต้องมีการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เช่น ความพร้อมของหน่วยดับเพลิงที่ต้องมีเจ้าหน้าที่ดับเพลิงซึ่งมีความชำนาญ มีความพร้อม และมีจำนวนเพียงพอในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

⁷³ เรื่องเดียวกัน.

⁷⁴ “Emergency Preparedness and Response,” World Food Programme, accessed November 19, 2020, <https://www.wfp.org/emergency-preparedness-and-response>.

ความพร้อมของโรงพยาบาล ซึ่งต้องมีบุคลากรทางการแพทย์ ยารักษาโรค อุปกรณ์ทางการแพทย์ และรถพยาบาลที่เพียงพอ นอกจากนี้ยังต้องมีตำรวจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่ในการดูแลคุ้มครองพลเรือนในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือมีความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบของอันตรายที่จะเกิดขึ้น อีกทั้งยังสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วย⁷⁵ อย่างไรก็ตามโดยปกติแล้ว ธนาคารโลกไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักในกิจกรรมบรรเทาทุกข์แต่อย่างใด แต่การช่วยเหลือส่วนใหญ่นั้น จะถูกดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เช่น สหพันธ์สภาภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies : IFRC)⁷⁶ ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนและชุมชนผ่านเครือข่ายสาขาและอาสาสมัครในท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานสาธารณะในด้านมนุษยธรรมสามารถรับมือภัยพิบัติทุกรูปแบบ แนวทางในหลักการปฏิบัติงานทั่วไปของสหพันธ์สภาภากาชาด

⁷⁵ “Disaster Risk Management,” The World Bank. accessed November 16, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview#2>.

⁷⁶ David Todd and Hazel Tood, “Natural Disaster Response: Lessons from Evaluations of the World Bank and Others,” accessed November 18, 2020, http://documents1.worldbank.org/curated/en/621591468350106378/pdf/657860NWP0Box30_at0disaster0response.pdf.

และสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศนั้น เป็นแนวทางดำเนินงานจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ตระหนักถึงสิทธิของทุกคนในการได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมพื้นฐาน ภายใต้หลักการของความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ เป็นการดำเนินกิจกรรมจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติภายใต้กรอบการดำเนินงานเช่นใดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (ค.ศ. 2015 - 2030) การส่งเสริมความรู้และทักษะในการวิเคราะห์บริบทเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การตอบสนองต่อภัยพิบัติ และการสนับสนุนการฟื้นฟู รวมถึงการมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง⁷⁷

3.3.2 การตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเปราะบาง

เนื่องจากภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อมนุษย์ในบริบทที่แตกต่างกัน ดังนั้นการตอบสนองต่อความต้องการของมนุษย์จึงมีความแตกต่างกันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคน

⁷⁷ “Disaster Risk Management Policy from Prevention to Response and Recovery,” International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. accessed November 16, 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Disaster%20Risk%20Management%20Policy%20-%20from%20prevention%20to%20response%20and%20recovery.pdf>.

ในสังคมบางกลุ่ม อาทิ คนชรา ผู้หญิง เด็กและคนพิการ ที่มีข้อจำกัดในการดำรงชีวิตและการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ เช่น การเงิน อาหาร ปัจจัยทางการเกษตร ที่ดินและทรัพย์สิน เทคโนโลยี การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัยที่มั่นคง และการจ้างงาน ดังนั้น เมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น จึงอาจส่งผลให้กลุ่มคนเหล่านี้กลายเป็นผู้เปราะบางทางสังคม เนื่องจากมีแนวโน้มว่าจะได้รับผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรมและอาจได้รับความเสียหายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติเมื่อเทียบกับบุคคลกลุ่มอื่น ๆ⁷⁸

เมื่อภัยพิบัติส่งผลกระทบต่อที่รุนแรงกว่าในผู้เปราะบางทางสังคม จึงเป็นความจำเป็นที่จกต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความต้องการและขีดความสามารถที่แตกต่างกันของบุคคลเหล่านั้น ในการเตรียมตัวเพื่อตั้งรับกับความเสี่งต่อภัยพิบัติ ดังนั้นการเพิ่มขีดความสามารถของผู้เปราะบางทางสังคมจึงเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนในวงกว้าง เพื่อจกได้นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน⁷⁹ โดยต้องมีการส่งเสริม

⁷⁸ “Gender Responsive Disaster Risk Reduction: A Contribution by The United Nations to The Consultation Leading to The Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction (WCDRR),” The United Nations, accessed November 16, 2020, https://www.preventionweb.net/files/40425_gender.pdf.

⁷⁹ “Gender and Disaster Risk Management,” Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, accessed November 15, 2020, <https://www.gfdrr.org/en/gender>.

ความเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เช่น การไม่กีดกันประเด็นทางเพศ⁸⁰ หรือการมีข้อยกเว้นเนื่องจากสภาพร่างกาย การปฏิบัติเช่นนี้จะช่วยเปิดโอกาสให้มีการยอมรับซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วม เพื่อสร้างนโยบายที่ทำให้เกิดการมีการสนับสนุนในกระบวนการพัฒนาและการตอบสนอง ในสถานการณ์ฉุกเฉิน⁸¹

ในกรณีของคนชราและคนพิการนั้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อการแสดงความต้องการและการเรียกร้อง ในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการวางแผนและการเตรียมพร้อม เพื่อให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติงานในการลดช่องว่างของความเปราะบาง เพิ่มประสิทธิภาพในการตอบสนอง และการฟื้นฟูได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทั่วโลกจะให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น หากเทียบกับการรับมือกับภัยพิบัติแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่กลับประสบปัญหา เนื่องจากยังไม่สามารถวางแผนที่ครอบคลุมต่อการปกป้องคนพิการภายใต้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติได้ สิ่งนี้จึงทำให้เกิดความ

⁸⁰ Ha Nguyen, Camille Pross and Jenny Yi-Chen Han, “Review of Gender-Responsiveness and Disability-Inclusion in Disaster Risk Reduction in Asia and The Pacific,” accessed November 15, 2020, <https://asiapacific.unwomen.org/-media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2020/10/ap-drr-sendai-report-final-s.pdf?la=en&vs=3742>.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน.

ไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในทันที⁸²

นอกจากคนพิการแล้ว ในกลุ่มผู้เปราะบางที่เป็นเพศหญิง ก็ควรจะได้รับ การดูแลด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีแนวทางในการตอบสนองความต้องการของประชาชนต่อภัยพิบัติ เพื่อระบุถึงความต้องการของประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ของชุมชน เพื่อประเมินขีดความสามารถและการรับรู้ความเสี่ยง โดยให้คนกลุ่มนี้มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนในท้องถิ่นซึ่งการดำเนินการหลักประกอบไปด้วย 5 ประการ ได้แก่

1. เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินการเป็นไปตามกระบวนการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีการตระหนักถึงความเสี่ยงและความเปราะบางทางสังคม

2. การดำเนินการวิเคราะห์ทางเพศซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเก็บข้อมูลความเสี่ยง โดยจะมีการบันทึกบทบาทที่แตกต่างกันของเพศหญิงและเพศชาย

3. การนำประเด็นเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศบรรจุไว้ในหลักการของแผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติหรือนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ทั้งผู้หญิงและผู้ชาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มคนชายขอบมีกระบวนการตัดสินใจและมีการนำแผนงานไปดำเนินการ

⁸² “Disability-Inclusive Disaster Risk Reduction and Emergency Situations,” The United Nations. accessed November 19, 2020, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/disability-inclusive-disaster-risk-reduction-and-emergency-situations.html>.

4. การตอบสนองความต้องการของผู้หญิงและผู้ชาย ในการดำเนินการเชิงกลยุทธ์ โดยการมีส่วนร่วมในการจัดการ กับความเสี่ยงจากภัยพิบัติในพื้นที่

5. การตรวจสอบให้แน่ใจว่างานที่เกี่ยวข้องกับเพศ เป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยจะมีการกำหนดว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อให้แน่ใจว่า มีการบูรณาการประเด็นทางเพศ⁸³

นอกจากนี้ยังมีวิธีการตรวจสอบความคืบหน้าของ ความเสมอภาคทางเพศและการนํารวมทางสังคมให้เป็นไปตาม กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (ค.ศ. 2015 - 2030) ได้แก่

1. การประเมินความเสมอภาคทางเพศและการนํารวม ทางสังคมที่ถูกกำหนดในกรอบการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งในประเทศ ระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค ทั้งนี้รวมถึง การแถลงการณ์ ข้อเสนอ ตลอดจนแนวปฏิบัติและการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยง จากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (ค.ศ. 2015 - 2030)

2. การใช้เกณฑ์มาตรฐานที่พัฒนาขึ้นภายใต้ข้อที่ 1 ในการทบทวนกลยุทธ์ด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและ

⁸³ “Gender Responsive Disaster Risk Reduction: A Contribution by The United Nations to The Consultation Leading to The Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction (WCDRR),” The United Nations,

แผนปฏิบัติการ โดยให้ความสำคัญกับการตอบสนองต่อกลุ่มเปราะบางทางสังคม ซึ่งมีการจัดลำดับความสำคัญในระดับที่แตกต่างกัน

3. การประเมินการดำเนินการตามพันธสัญญาด้านความเสมอภาคทางเพศและการนับรวมทางสังคม ที่ระบุไว้ในยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระดับชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

4. การติดตามข้อมูลของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในภาพรวม เพื่อประเมินวิธีการดำเนินการตลอดจนปัจจัยและอุปสรรคของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ครอบคลุมมากขึ้น⁸⁴

4. แนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ

4.1 ความหมายและความสำคัญของแนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ

ในช่วงที่ผ่านมา ปัญหาภัยพิบัติมีแนวโน้มที่จะเกิดบ่อยครั้งและทวีความรุนแรง จนนำไปสู่การเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติในหลายพื้นที่ในโลก ซึ่งก็รวมถึงภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกที่มีการคาดการณ์ว่าอุณหภูมิของอากาศจะสูงขึ้น จนเป็นผลให้

⁸⁴ Nguyen, Pross and Han, “Review of Gender-Responsiveness and Disability-Inclusion in Disaster Risk Reduction in Asia and The Pacific,”

เกิดความแห้งแล้งอย่างรุนแรงขึ้นได้ในอนาคต⁸⁵ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในหลากหลายมิติ ภายใต้กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action 2005-2015 : HFA) โดย สำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Office for Disaster Risk Reduction : UNDRR) เพื่อสร้างความยืดหยุ่นของประเทศและชุมชนจาก ภัยพิบัติ⁸⁶ ทั้งนี้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติและความยืดหยุ่นเป็น ความท้าทายที่สำคัญในการพัฒนาในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเวลาหลังปี 2558⁸⁷ ซึ่งเป็นการพัฒนาตามเป้าหมาย

⁸⁵ “Leave No One Behind: Disaster Resilience for Sustainable Development (The United Nations publication),” Economic and Social Commission for Asia And The Pacific, accessed November 22, 2020, [https://www.unescap.org/sites/default/files/ 1_Disaster%20Report%202017%20Low%20res.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/1_Disaster%20Report%202017%20Low%20res.pdf).

⁸⁶ “Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (World Conference on Disaster Reduction),” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction; “United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience”, The United Nations, accessed November 24, 2020, https://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf.

⁸⁷ “UN System Task Team on The Post-2015 UN Development Agenda: Disaster Risk and Resilience,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed November 23, 2020. https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/3_disaster_risk_resilience.pdf.

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs)⁸⁸ โดยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นั้น แนวคิดเรื่องการเตรียมความพร้อม และการตอบสนองต่อภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมเพื่อช่วยเหลือชีวิต (Preparedness Saves Lives) ของผู้ประสบภัย⁸⁹

สำหรับแนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัตินั้น มีหลายหน่วยงานได้ให้คำนิยามเอาไว้ อาทิ สำนักงานเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ ได้ให้คำนิยามของความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติว่าเป็นความสามารถของระบบชุมชนหรือสังคม ในการตั้งรับอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดจากภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัตียังรวมถึงการรักษาและฟื้นฟูโครงสร้างและหน้าที่พื้นฐานที่จำเป็น⁹⁰ เช่นเดียวกับกรมพัฒนาระหว่างประเทศ (The Department for International Development) ภายใต้

⁸⁸ “Leave No One Behind: Disaster Resilience for Sustainable Development (United Nations publication),” Economic and Social Commission for Asia and The Pacific”.

⁸⁹ “UN System Task Team on The Post-2015 UN Development Agenda: Disaster Risk and Resilience,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

⁹⁰ “2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed November 23, 2020, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

รัฐบาลอังกฤษ⁹¹ ซึ่งได้ให้คำนิยามของคำว่าความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ หมายถึงความสามารถของประเทศ ชุมชน และครัวเรือนที่จะจัดการกับการเปลี่ยนแปลง โดยมีการรักษาหรือเปลี่ยนแปลงมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ต้องเผชิญกับความเครียด เช่น การเกิดแผ่นดินไหว ความแห้งแล้งหรือความรุนแรง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่ออนาคตในระยะยาว⁹² คำนิยามนี้มีความใกล้เคียงกับธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) ที่ได้ให้คำนิยามว่าความยืดหยุ่นเป็นความสามารถของประเทศ ชุมชน ธุรกิจ และแต่ละครัวเรือนในการต่อต้าน รองรับ ฟื้นฟู และจัดระเบียบใหม่เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์โดยปราศจากภัยอันตราย อีกทั้งเพื่อรักษาความก้าวหน้าในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน⁹³ ตลอดจนมีการปรับตัวในเชิงบวกต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

⁹¹ ในเดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2563 กรมพัฒนาระหว่างประเทศ (The Department for International Development: DFID) ได้ถูกยุบรวมกับ The Foreign Office เพื่อตั้งหน่วยงานใหม่ชื่อ The Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO)

⁹² “Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper,” The Department for International Development, accessed November 23, 2020, https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/dfid_defining_disaster_resilience.pdf.

⁹³ “Investing in Resilience: Ensuring a Disaster-Resistant Future,” Asian Development Bank. accessed November 25, 2020, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30119/investing-resilience.pdf>.

และวิธีการดำรงชีวิตที่ไม่แน่นอนในระยะยาว⁹⁴ ทั้งนี้ความยืดหยุ่นได้สะท้อนในหลายแง่มุม ซึ่งไม่เพียงแต่ความยืดหยุ่นระหว่างและหลังภัยพิบัติ แต่ยังรวมไปถึงความยืดหยุ่นช่วงก่อนเกิดภัยพิบัติอีกด้วย⁹⁵

จากคำนิยาม จะเห็นว่าหลายองค์กรทั่วโลกได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์ ซึ่งเน้นย้ำถึงเรื่องความเปราะบางและการสร้างความยืดหยุ่น อย่างไรก็ตาม การรับรู้ของคนจากแนวคิดในเรื่องนี้ อาจมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับพื้นที่ที่เผชิญกับปัญหา แต่สิ่งหนึ่งซึ่งมีความคล้ายคลึงกันคือ การพูดถึงเรื่องความเปราะบาง การสูญเสีย การทำลายทรัพยากร การขาดแผนการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งรวมถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการของภาครัฐ และความไม่มั่นคงภายในชุมชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งเพื่อให้ชุมชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁹⁶ เนื่องจากการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและ

⁹⁴ “What Does ‘Resilience’ Mean for Donors?,” Organization for Economic Co-Operation and Development, accessed November 25, 2020, <http://www.oecd.org/dac/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf>.

⁹⁵ “Disaster Resilience: A National Imperative,” The National Academic press, accessed November 24, 2020, https://www.nap.edu/resource/13457/13457_summary.pdf.

⁹⁶ “Resilience Strategy Framework and Theory of Change for NARRI Consortium 2015-2020,” NARRI Consortium Members, accessed November 27, 2020, https://www.preventionweb.net/files/50801_50801narriresilienceframework.pdf.

สร้างความยืดหยุ่นหลังจากภัยพิบัตินั้น จะช่วยลดและบรรเทา ความเสี่ยงจากการพลัดถิ่นของผู้ประสบภัย

นอกจากนี้การเพิ่มความสามารถของความยืดหยุ่น ภายในชุมชนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ⁹⁷ ยังช่วยลดผลกระทบ ความเสียหายอย่างกว้างขวาง⁹⁸ ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับความยืดหยุ่น ในการรับมือกับภัยพิบัติในชุมชน (Disaster-Resilient Community) ซึ่งมีองค์ประกอบที่หลากหลาย⁹⁹ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมให้มากที่สุด ผ่านการดำเนินการ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการสร้างความยืดหยุ่น โดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจาก เหตุการณ์ภัยพิบัติอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนามากกว่า ประเทศที่พัฒนาแล้ว¹⁰⁰

⁹⁷ “Disaster Risk Reduction and Resilience,” International Organization for Migration, accessed November 22, 2020, <https://emergencymanual.iom.int/entry/19624/disaster-risk-reduction-and-resilience>.

⁹⁸ “Resilience Building Handbook,” Voluntary Service Overseas, accessed November 25, 2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Resilience%20Buidling%20Handbook_%20Resized.pdf.

⁹⁹ John Twigg, “Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note,” accessed November 23, 2020, https://www.preventionweb.net/files/2310_Characteristicsdisasterhighres.pdf.

¹⁰⁰ “UN System Task Team on The Post-2015 UN Development Agenda: Disaster Risk and Resilience,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

4.2 ปัจจัยในการนำไปสู่ความยืดหยุ่น

เนื่องจากความยืดหยุ่นของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ เพราะมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ที่ดีของคนในชุมชน การสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนให้เกิดขึ้นได้นั้น นอกจากจะต้องสร้างความสามารถของคนในชุมชนเพื่อเตรียมตัวในการตอบสนองและฟื้นตัวจากเหตุการณ์ภัยพิบัติแล้ว ยังต้องสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้มีการวางแผนการเตรียมความพร้อมและการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ จากภาครัฐ¹⁰¹ เพื่อให้การสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนเป็นไปอย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในชุมชนมีสุขภาพที่ดี เศรษฐกิจภายในชุมชนมีเสถียรภาพ และมีเครือข่ายการให้บริการทางสังคมที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการภายในชุมชน โดยที่คนและองค์กรในชุมชนสามารถทำงานร่วมกันเพื่อจัดการกับเหตุการณ์ภัยพิบัติได้ แม้ว่าความยืดหยุ่นของแต่ละชุมชนนั้น จะมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเป้าหมาย แบบแผน ความพร้อม และทรัพยากรภายในชุมชน¹⁰² หากแต่วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของชุมชนมักจะไม่ต่างกัน กล่าวคือ เป็นไปเพื่อสร้าง

¹⁰¹ “Resilience Builder: Tools for Strengthening Disaster Resilience in Your Community,” Los Angeles County, accessed November 25, 2020, <https://rems.ed.gov/docs/Resilience-BUILDER.pdf>.

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

ความยืดหยุ่นในการรับมือภัยพิบัติ โดยชุมชนต้องสามารถต่อต้าน ปรับตัว และจัดการกับสิ่งต่าง ๆ ในระหว่างสถานการณ์ภัยพิบัติ ตลอดจนสามารถฟื้นฟู (Bounce Back) หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ได้ผ่านพ้นไปแล้วได้ด้วย¹⁰³

อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นยังขาดกรอบการทำงานที่สามารถวัดผลและการนำไปใช้ได้จริง ซึ่งก็รวมถึงการวิจัยและการพัฒนานโยบายอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบและการวัดผลที่เกี่ยวข้องกับการรับมือกับภัยพิบัติของชุมชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางธรรมชาติ ซึ่งต้องมีความเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมและประเพณีต่าง ๆ ของอันตรายด้วย¹⁰⁴ จึงทำให้การประเมินความยืดหยุ่นของชุมชนเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน เพราะพลวัตของการมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้คน ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อมมีความหลากหลาย ในขณะที่โดยส่วนใหญ่แล้วกรอบแนวคิดความยืดหยุ่นจากภัยพิบัติจะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เพื่อมุ่งเน้นให้ชุมชนสามารถลดความเปราะบางและสร้างความยืดหยุ่นได้ ตัวอย่างเช่น

¹⁰³ Twigg, “Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note.”

¹⁰⁴ Abbas Ostadtaghizadeh, et al., “Community Disaster Resilience: A Systematic Review on Assessment Models and Tools,” PLOS Currents Disasters, accessed November 25, 2020, <https://doi:10.1371/currents.dis.f224ef8efbdfcf1d508dd0de4d8210ed>

ปัญหาเรื่องการขยายตัวที่รวดเร็วของเมืองอาจส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา เนื่องจากความเป็นเมืองทำให้ประชากรต้องอาศัยอยู่อย่างแออัด เป็นผลให้ชุมชนเมืองเหล่านั้นต้องเผชิญกับ อาชญากรรม หรืออันตรายต่าง ๆ จนทำให้คนในชุมชนต้องกลายเป็น กลุ่มคนเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา ที่ยังไม่มี การจัดการที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ยังไม่มีระบบ การจัดการภัยพิบัติ หรือการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เข้มแข็ง จนส่งผลให้การสร้างความยืดหยุ่นไม่ประสบความสำเร็จ¹⁰⁵

ดังนั้น Mayunga จึงได้เสนอการใช้กรอบแนวคิด เกี่ยวกับทุนทางสังคมพื้นฐานในการประเมินภัยพิบัติและ การสร้างความยืดหยุ่นของชุมชนเพื่อลดความเปราะบางไว้ 5 รูปแบบ ดังนี้¹⁰⁶

1. ทุนทางสังคม (Social Capital) ที่เน้นเรื่องลักษณะ ของการจัดระเบียบทางสังคม เช่น เครือข่าย บรรทัดฐาน ความไว้วางใจทางสังคม การประสานงาน และความร่วมมือ

¹⁰⁵ Bam H. N. Razafindrabe, et al., "Climate Disaster Resilience: Focus on Coastal Urban Cities in Asia," *Asian Journal of Environment and Disaster Management (AJEDM)*, 1, no. 1(June 2009): 1-3, <https://doi:10.3850/5179392402009000088>.

¹⁰⁶ Joseph S. Mayunga, "Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A Capital-Based approach," accessed November 24, 2020, https://www.u-cursos.cl/usuario/3b514b53bcb4025aaf9a6781047e4a66/mi_blog/r/11._Joseph_S._Mayunga.pdf.

เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ความยืดหยุ่นของชุมชนนี้สะท้อนให้เห็นถึงปริมาณและคุณภาพของความร่วมมือกันทางสังคมของชุมชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน หากชุมชนไม่มีความเข้มแข็งมากเพียงพอ ความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติก็จะน้อยลง ตัวชี้วัดของทุนทางสังคมนี้สามารถวัดได้จากจำนวนองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร องค์กรอาสาสมัคร องค์กรทางศาสนา การมีส่วนร่วมและการลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และองค์กรอื่น ๆ ภายในสังคมที่มีการทำงานร่วมกัน เป็นต้น

2. ทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Capital) หมายถึงทรัพยากรทางการเงินที่ผู้คนใช้ในการดำรงชีวิต อันได้แก่ การออม รายได้ การลงทุนและบัญชีรายรับ - รายจ่าย ทุนทางเศรษฐกิจในชุมชนที่สามารถสร้างและเพิ่มขีดความสามารถของบุคคลภายในชุมชน เพื่อรองรับผลกระทบจากภัยพิบัติและกระบวนการฟื้นฟู ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของการซื้อประกันและการต่อเติมบ้านให้มีความแข็งแรงมากขึ้น ซึ่งหากระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพและเติบโตมากขึ้น ความยืดหยุ่นในชุมชนก็จะเพิ่มขึ้นตามตัวชี้วัด ทุนทางเศรษฐกิจนี้สามารถวัดได้จากรายได้ครัวเรือน มูลค่าทรัพย์สิน การจ้างงานและการลงทุน

3. ทุนทางกายภาพ (Physical Capital) หมายถึงสภาพแวดล้อมที่สร้างขึ้น อาทิ ที่อยู่อาศัย อาคารสาธารณะ ธุรกิจหรืออุตสาหกรรม เชื้อเพลิงกักเก็บน้ำ เขื่อนป้องกันน้ำท่วม ที่พักพิง

รวมถึงไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ และโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ
ทุนทางกายภาพนี้เป็นทรัพยากรที่สำคัญในการสร้างขีด
ความสามารถของชุมชน เพื่อรับมือกับภัยพิบัติและเพื่อให้เกิด
ความมั่นใจว่าผู้คนจักสามารถเข้าถึงซึ่งทรัพยากรและ
การสนับสนุนในกรณีฉุกเฉินต่าง ๆ การขาดโครงสร้างพื้นฐาน
ทางกายภาพหรือสิ่งอำนวยความสะดวก อาจส่งผลกระทบต่อ
ในทางลบโดยตรงต่อความสามารถของชุมชนในการรับมือกับ
ภัยพิบัติได้ ตัวชี้วัดของทุนทางกายภาพนี้ สามารถวัดได้จาก
จำนวนที่ตั้ง และคุณภาพของที่อยู่อาศัย ธุรกิจและอุตสาหกรรม
ที่פקพิง และโครงสร้างพื้นฐาน

4. ทุนมนุษย์ (Human Capital) หมายถึง ความสามารถ
ของมนุษย์ทั้งที่มีมาแต่กำเนิด และจากการสั่งสมประสบการณ์
รวมถึงความรู้และทักษะที่ได้จากการเรียนรู้ต่าง ๆ ซึ่งยังมีมาก
ก็ยังเป็นข้อได้เปรียบในการสร้างความยืดหยุ่น โดยตัวชี้วัด
ของทุนมนุษย์นี้วัดได้จากผลการศึกษา สุขภาพ ความหนาแน่น
ของประชากร การเจริญเติบโตลักษณะทางประชากร การเข้าถึง
บริการขนส่ง ลักษณะครัวเรือน คุณภาพที่อยู่อาศัย และอัตราส่วน
การพึ่งพา

5. ทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) หมายถึง
ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ ป่า แร่ธาตุ และน้ำมัน ที่ดินที่ใช้
เป็นพื้นที่อาศัยและทำงาน รวมถึงระบบนิเวศที่เหมาะสมกับ
สิ่งมีชีวิต ทุนทางธรรมชาตินี้มีความสำคัญในการดำรงชีวิต
ทุกรูปแบบ ทุนทางธรรมชาติหรือทรัพยากรธรรมชาตินี้

มีบทบาทสำคัญในการปกป้องระบบนิเวศที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศจากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ตัวชี้วัดของทุนทางธรรมชาตินี้สามารถวัดได้จากคุณภาพของน้ำ คุณภาพของอากาศ คุณภาพของดิน พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าไม้และอุทยานแห่งชาติ และท้องถิ่น¹⁰⁷

เนื่องจากการสร้างความยืดหยุ่นเป็นแนวคิดที่กว้างและมีหลากหลายวิธีในการสร้างความยืดหยุ่นนอกเหนือไปจากกลยุทธ์และมาตรการเฉพาะสำหรับการลดความเสี่ยงและการจัดการทั่วไป ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นวิธีใดก็ตาม หากการดำเนินการเป็นไปเพื่อการสร้างความยืดหยุ่น ซึ่งมุ่งเน้นให้คนและชุมชนสามารถพึ่งพาตนเอง และเสริมสร้างขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติก็สามารถทำได้ เพราะอย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดไปปฏิบัติใช้ ย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนตามบริบทและความเหมาะสมในแต่ละสถานที่¹⁰⁸ สำหรับประโยชน์ของความยืดหยุ่นจากภัยพิบัตินั้น ก็เพื่อเพิ่มการตอบสนองต่อความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยจำเป็นต้องมีการพิจารณาแบบองค์รวมของภัยอันตราย เพื่อสร้างความยืดหยุ่นและเพื่อปกป้องตนเองและชุมชนจากภัยพิบัติ¹⁰⁹

¹⁰⁷ Mayunga, “Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A Capital-Based approach.”

¹⁰⁸ Twigg, “Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note.”

¹⁰⁹ “Disaster Resilience: Topic Guide,” Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), accessed November 24, 2020, http://www.gsdr.org/docs/open/gsdrc_dr_topic_guide.pdf.

4.3 การกำหนดตัวชี้วัดความยืดหยุ่น

การวัดความยืดหยุ่นนั้นมีหลายรูปแบบ ซึ่งสามารถระบุถึงมาตรการในการเพิ่มความยืดหยุ่นโดยเน้นการประเมินจากองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น ความสามารถทางเทคโนโลยี ทักษะและระดับการศึกษา สถานะทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการเติบโต คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสถาบันการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรส่วนตัว โครงสร้างและกระบวนการทางการเมือง โครงสร้างพื้นฐาน ความรู้ข้อมูล และนวัตกรรม¹¹⁰

เมื่อพูดถึงความยืดหยุ่นแล้ว มักจะต้องพูดถึงสมรรถภาพและความสามารถในการจัดการ นั่นหมายความว่าในขณะที่ความยืดหยุ่นหมายถึงความสามารถในการเผชิญหน้ากับความเสี่ยง สมรรถภาพจะหมายถึงจุดแข็งและทรัพยากรที่มีอยู่ในการนำไปใช้เพื่อจัดการต่อต้านและฟื้นฟูจากภัยพิบัติ¹¹¹ องค์ประกอบของความยืดหยุ่นนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

¹¹⁰ “Resilience,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed November 22, 2020. <https://www.preventionweb.net/disaster-risk/concepts/resilience>.

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน.

1. ตัวบริบท (Context) ความยืดหยุ่นจำเป็นต้องมีบริบทที่ชัดเจนในการดำเนินงาน โดยต้องมีการให้คำนิยามถึงความยืดหยุ่นที่สามารถระบุและเสริมสร้างความเข้มแข็งในสังคม รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2. การรบกวน (Disturbance) โดยทั่วไปการรบกวนมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ 1. แรงกระทบ (Shocks) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน จนส่งผลให้เกิดความเปราะบางของคนในสังคม เช่น น้ำท่วม ความแห้งแล้ง หรือแผ่นดินไหว 2. ความตึงเครียด (Stresses) ที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้คนในระยะยาว เช่น การเสื่อมโทรมของทรัพยากร การสูญเสียผลผลิตทางการเกษตร ความเป็นเมือง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความไม่แน่นอนทางการเมือง และสถานการณ์ที่ตกต่ำทางเศรษฐกิจ

3. ความสามารถ (Capacity) ได้แก่ ความสามารถในการจัดการของระบบหรือกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับแรงกระทบและความตึงเครียดในขณะนั้น ความสามารถแบ่งออกเป็นสามระดับ ได้แก่ 1. การเปิดเผยถึงความเสี่ยง (Exposure) คือ การประเมินขนาดและความถี่ของแรงกระทบ หรือระดับความตึงเครียด 2. ความไวต่อสิ่งกระตุ้น (Sensitivity) คือ ระดับที่ระบบได้รับจากผลกระทบ หรือการตอบสนองต่อแรงกระทบและความตึงเครียด และ 3. ความสามารถในการปรับตัวของ

ตัวแสดง (Adaptive Capacities) ซึ่งอาจเป็นตัวบุคคล ชุมชน รัฐบาล องค์กรหรือสถาบัน โดยการพิจารณาจากความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

4. ปฏิกริยาต่อการรบกวน (Reaction to Disturbance) คือ ปฏิกริยาต่อแรงกระแทกและความตึงเครียด ซึ่งอาจก่อให้เกิดปฏิกริยาการตอบสนองที่ดีกว่าเดิมต่อระบบหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้อง¹¹²

อย่างไรก็ตามองค์ประกอบเหล่านี้เป็นการตรวจสอบความยืดหยุ่นโดยทั่วไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจมีความซับซ้อนอย่างมาก เช่น อาจเกิดการตอบสนองที่มีความล่าช้าและไม่สม่ำเสมอ เนื่องมาจากบริบททางการเมืองและการขาดข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ¹¹³

ในส่วนของแนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศญี่ปุ่นนั้น เกิดขึ้นมาจากประสบการณ์ที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่หลากหลาย อาทิ แผ่นดินไหว สึนามิ ใต้ฝุ่น น้ำท่วม และดินถล่ม จนในที่สุดเกิดเป็นแนวคิดในการป้องกันอันตรายจากภัยพิบัติ และเพื่อให้

¹¹² “Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper,” The Department for International Development; “Disaster Resilience: Topic Guide,” Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC),

¹¹³ “Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper,” The Department for International Development,

สามารถดำรงชีวิตต่อไปได้หลังการเกิดภัยพิบัติเหล่านี้
โดยแนวคิดนี้มีการสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นมาตั้งแต่สมัย Asuka
ในศตวรรษที่ 5¹¹⁴

ภายใต้แนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ
ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบาย “Build Back Better”
เพื่อใช้เป็นแนวทางสำคัญในการวางแผนรับมือกับภัยพิบัติ
ในประเทศ โดยนโยบายนี้เน้นเรื่องการแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติ
ที่ก่อให้เกิดความเปราะบางขึ้นในสังคมในระหว่างการฟื้นฟู
เพื่อให้ผู้คน ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และทรัพย์สินต่าง ๆ
สามารถทนต่อผลกระทบจากภัยพิบัติในอนาคตได้ นโยบาย
“Build Back Better” นี้ ไม่เพียงสร้างประโยชน์ให้กับ
ประเทศญี่ปุ่นในการป้องกันการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน
ของประชาชนชาวญี่ปุ่นจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่ยัง
ช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดผลประโยชน์
ร่วมกัน¹¹⁵ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเข้าใจในแนวคิดเรื่อง
ความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน

¹¹⁴ “JICA’s Cooperation for Disaster Risk Reduction: Disaster Resilient Society for All - Integrating Disaster Risk Reduction Challenges with Sustainable Development -,” Japan International Cooperation Agency, accessed June 18, 2021,

¹¹⁵ Gerald Potutan, “Planning for Disaster Resilience in Japan: Integration of ‘Build Back Better,’” accessed June 18, 2021, <https://journals.sagepub.com/action/doSearch?target=default&ContribAuthorStored=Potutan%2C+Gerald>.

จึงยังไม่มีความเข้าใจร่วมกันว่า “การสร้างให้ดีกว่าเดิมนั้น” หมายถึงอะไร และจะอย่างไรเพื่อให้บรรลุผลและมีความยั่งยืน ซึ่งต่างจากประเทศญี่ปุ่น ที่มองว่าการจะดำเนินการเพื่อสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติ และสร้างสิ่งใหม่ให้ดีกว่าเดิมนั้น จำเป็นต้องมีการฝึกฝนและมีการจำลองสถานการณ์อยู่เป็นประจำ จนก่อให้เกิดวัฒนธรรมแห่งความยืดหยุ่น (Culture of Resilience)¹¹⁶ ขึ้นในสังคม

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน



บทที่ 3

แนวนโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับ กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ด้านการจัดการภัยพิบัติ

1. บทนำ

ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้น นอกจากจะมีแผนในการขยายขอบเขตทางเศรษฐกิจและให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยมุ่งเน้นใน 3 ด้านหลักคือ 1. เพื่อปรับปรุงการเชื่อมต่อภายในภูมิภาค เช่น การขยายและเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของสนามบินในประเทศลาว 2. การสร้างสังคมที่เน้นผู้คนเป็นหลัก เช่น การใช้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงดูแลเรื่องสุขภาพ และ 3. การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติซึ่ง ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ โตเกียว 2018 แล้วนั้น¹¹⁷ ยังมีการทำข้อตกลงความร่วมมือของ

¹¹² “Money for the Mekong,” Indo-Pacific Defense Forum, accessed October 5, 2020, <https://ipdefenseforum.com/2019/11/money-for-the-mekong/>.

ประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงภายใต้แผนปฏิบัติการ 63 ข้อ (Mekong Japan Action Plan 63 2010-2012)¹¹⁸ เพื่อเน้นย้ำในเรื่องของการพัฒนาในกลุ่มประเทศสมาชิกในด้านต่าง ๆ อาทิ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน และการเคลื่อนย้ายผู้คนภายในภูมิภาค เพื่อลดช่องว่างในการพัฒนาประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และเพื่อมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องการจัดการและการตอบสนองต่อภัยพิบัติตลอดจนปัญหาในการจัดการป่าไม้และทรัพยากรน้ำอีกด้วย

2. ความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียว

แนวคิดหลักในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงของประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มจากมีการหารือกันของผู้นำจากทั้งหมด 6 ประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศเมียนมา ประเทศลาว ประเทศไทย ประเทศเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่น ในการประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่น (The Mekong-Japan Summit Meeting) เมื่อเดือน

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน “Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 3, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit04/joint_statement_en.html.

พฤศจิกายน 2552 (ค.ศ. 2009) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมภายใต้หัวข้อ “Establishment of a New Partnership for the Common Flourishing Future”¹¹⁹ ซึ่งจัดขึ้นเพื่อกำหนดสาขาความร่วมมือที่สำคัญ ๆ ตลอดจนหรือเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ร่วมกัน ในการสร้างความร่วมมือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ ผู้นำประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ ยังได้ร่วมกันรับรองปฏิญญาโตเกียว (Tokyo Declaration of the First Meeting between the Heads of the Governments of Japan and the Mekong region countries) และแผนปฏิบัติการ 63 ข้อ (Mekong Japan Action Plan 63 2010-2012)¹²⁰ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินความร่วมมือกันในอนาคต

การประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่นนั้น จัดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยมีการจัดขึ้นครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ทั้งนี้สาระสำคัญของการประชุมในแต่ละครั้งอาจมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในช่วงนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายหลักในการสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่น

¹¹⁹ “ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation),” กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

¹²⁰ “Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

และกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งนอกเหนือจากการสร้างความแข็งแกร่งของกลุ่มประเทศสมาชิกเพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพแล้ว ยังมีประเด็นที่ได้กล่าวถึงการจัดการภัยพิบัติและการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ดังรายละเอียดของสาระการประชุมที่ปรากฏตามตารางที่ 3 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 3 สาระสำคัญในการประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่น (The Mekong-Japan Summit Meeting) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
1	เดือนพฤศจิกายน 2552 (ค.ศ. 2009) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น	มีการหารือภายใต้หัวข้อ “Establishment of a New Partnership for the Common Flourishing Future” เพื่อกำหนดสาขาสำคัญในการสร้างความร่วมมือ อีกทั้งยังมีการหารือเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ร่วมกันในการสร้างความร่วมมือในอนาคต นอกจากนี้ผู้นำประเทศสมาชิกได้รับรองปฏิญญาโตเกียว และแผนปฏิบัติการ 63 ข้อ (Mekong Japan Action Plan 63 (2010 - 2012) ¹²¹ เพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ในการประชุมครั้งนี้ ประเทศไทยได้ยืนยันการเป็นประเทศผู้ให้โดยร่วมเป็น

¹²¹ “Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		Co-donor และ Co-sponsor ในการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกับประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศไทยจะรับเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ¹²²
2	เดือนตุลาคม 2553 (ค.ศ. 2010) ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศเวียดนาม	ในการประชุมครั้งที่ 2 นี้ ได้เน้นย้ำถึงกรอบความร่วมมือและแนวคิดในการขยายความร่วมมือให้มีการพัฒนาอนุภูมิภาคอย่างยั่งยืนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้นำกลุ่มประเทศสมาชิกยังได้ให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการข้อริเริ่มความร่วมมือเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมลุ่มแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่น (MJ-CI) และแผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม “หนึ่งทศวรรษสู่แม่โขงเขียวขจี” (Action Plan of a Decade of Green Mekong) ¹²³
3	เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย	ในการประชุมครั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นยืนยันที่จะให้การสนับสนุนความร่วมมือในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง - ญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มแม่น้ำโขง โดยจะเริ่มทำการศึกษาโครงการก่อสร้างพื้นฐานในประเทศเมียนมา

¹²² “Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit0911/index.html>.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		<p>และให้การสนับสนุนการฟื้นฟูจากความเสียหายจากน้ำท่วมในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง โดยจะส่งเสริมความร่วมมือการทำงานระหว่างศูนย์บรรเทาภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Reduction Centre : ADRC) ในประเทศญี่ปุ่นและศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Preparedness Center : ADPC) นอกจากนี้ประเทศเวียดนามได้เสนอให้ประเทศญี่ปุ่นเข้ามา มีบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการ ในประเด็นที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย¹²⁴</p>
4	21 เมษายน พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น	<p>ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้รับรอง ยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว 2555 (Tokyo Strategy 2012 for Mekong - Japan Cooperation) ซึ่งมีเป้าหมายในการลดช่องว่างการพัฒนาของประเทศลุ่มแม่น้ำโขง โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เพื่อใช้พื้นที่เศรษฐกิจให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายที่จะส่งเสริม</p>

¹²⁴ “The Third Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit03/index.html>.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		<p>การลงทุนและเพิ่มความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอีกด้วย¹²⁵</p>
5	<p>14 ธันวาคม พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น</p>	<p>ในการประชุมครั้งที่ 5 นี้ ได้มีการติดตามประเมินผล และทบทวนการดำเนินงานตามความร่วมมือภายใต้ยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว 2555 (Tokyo Strategy 2012) ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้น ยังคงยืนยันให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือกลุ่มประเทศสมาชิกต่อไปอย่างต่อเนื่อง สาระสำคัญของการประชุมครั้งนี้ ผู้นำทั้ง 6 ประเทศ ได้ยืนยันความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนเยาวชน การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน การดูแลสุขภาพ และประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ¹²⁶</p>

¹²⁵ “The Fourth Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan. Accessed 21 June 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit04/index.html>.

¹²⁶ “The Fifth Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/page3e_000133.html.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
6	12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ณ กรุงเนปยีดอ ประเทศเมียนมา	เนื้อหาในการประชุมครั้งที่ 6 นี้ มีการเน้นย้ำกรอบความร่วมมือภายใต้ 3 เสาหลักคือ 1. เสาหลักที่ 1 เสริมสร้างความเชื่อมโยงในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 2. เสาหลักที่ 2 การพัฒนาไปพร้อมกัน 3. เสาหลักที่ 3 สร้างความมั่นใจด้านความมั่นคงของมนุษย์และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ¹²⁷
7	4 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น	ในการประชุมในครั้งนี้ได้มีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือแม่น้ำโขง - ญี่ปุ่น ฉบับใหม่ "New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation" โดยยุทธศาสตร์ฉบับใหม่นี้ ยังคงเน้นความร่วมมือการพัฒนาในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงโดยรวมเพื่อให้เกิดความยั่งยืน (Sustainable) และยืดหยุ่น (Resilience) เข้าด้วยกัน ทั้งนี้ได้มีการย้ำความร่วมมือในเสาที่ 3 ที่ให้การตระหนักถึงแนวคิดเรื่องแม่โขงเขียวขจี (Green Mekong) เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ ¹²⁸

¹²⁷ "The Sixth Mekong-Japan Summit Meeting," Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page23e_000354.html.

¹²⁸ "The Seventh Mekong-Japan Summit Meeting," Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed on 21 June 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_000353.html.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
8	7 กันยายน พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว	<p>สาระการประชุมในครั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่น ได้กล่าวถึงการเตรียมความพร้อมด้าน ภัยพิบัติทางธรรมชาติและการใช้ทรัพยากรน้ำ อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญสำหรับ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยประเทศญี่ปุ่น จะจัดการประชุมสุดยอดนักเรียนมัธยม ในวันรับรู้สันามิโลกที่เมือง Kuroshio ใน เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ในการป้องกัน ภัยพิบัติแก่ประเทศต่าง ๆ โดยประเทศญี่ปุ่น เชื่อว่าการนำความรู้นั้นมาปรับใช้ จะช่วย สร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพในกลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากนี้ โครงการดังกล่าวยังมีวัตถุประสงค์เพื่อ เริ่มสำรวจโครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปกป้องทรัพยากร ป่าไม้ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย ขณะเดียวกัน กลุ่มผู้นำประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ได้เสนอข้อคิดเห็น ว่าภัยธรรมชาติ เป็นปัญหาเร่งด่วนสำหรับกลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และสิ่งสำคัญ ประการหนึ่งก็คือการสร้างสังคมที่มีความ มั่นคงด้านอาหารและมีความยืดหยุ่น ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ ภัยพิบัติ โดยกลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมุ่งหวังที่จะสร้าง ความร่วมมือในด้านไฟฟ้าและการหา แนวทางแก้ไขปัญหา</p>

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		เรื่องการขาดแคลนน้ำ ตลอดจนการสร้างความร่วมมือเพื่อความก้าวหน้าทางการเกษตรให้มีความยั่งยืนยิ่งขึ้น ¹²⁹
9	13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ณ กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์	ในการประชุมครั้งที่ 9 นี้ที่ประชุมได้หารือกันถึงความคืบหน้าของการดำเนินการตามยุทธศาสตร์กรุงโตเกียวใหม่ ปี พ.ศ. 2558 (New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation) ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับความคืบหน้าของโครงการที่ส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานและเสริมสร้างความเชื่อมโยงด้านกายภาพ Hard Connectivity และ Soft Connectivity อีกทั้งยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเติบโตที่ยั่งยืนและมีคุณภาพ ทั้งนี้ในส่วนของ การจัดการภัยพิบัติยังคงเน้นความสำคัญในการบริหารจัดการแหล่งน้ำและการอนุรักษ์ แม่น้ำโขง ¹³⁰

¹²⁸ “The Eighth Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/a_o/rp/page3e_000567.html.

¹³⁰ “The Ninth Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_000786.html.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
10	9 ตุลาคม 2561 (ค.ศ. 2018) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น	<p>ในการประชุมครั้งนี้ ผู้นำประเทศสมาชิก ได้ให้การรับรองยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว พ.ศ. 2561 (Tokyo Strategy 2018 for Mekong - Japan Cooperation) ซึ่งจะถูกนำมาใช้แทนยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ที่จะหมดวาระลงในปีนี้ โดยกลุ่มผู้นำทั้ง 6 ประเทศได้กำหนดทิศทางของกรอบความร่วมมือในอนาคตให้สอดคล้องกับ 3 แนวทางหลัก ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo - Pacific Strategy) (2) เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals) และ (3) แผนแม่บทยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (The Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2562 - 2566) ซึ่งถือว่าเป็นครั้งแรกที่แผนแม่บท ACMECS ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารการประชุมระหว่างประเทศ สำหรับยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) นี้ ได้กำหนดเสาความร่วมมือ 3 เสา ได้แก่ 1. การพัฒนาความเชื่อมโยงที่ดีและมีประสิทธิภาพ 2. การสร้างสังคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และ 3. การสร้างความตระหนักรู้ต่ออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเขียวขจี</p>

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		(Green Mekong) พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับประเด็นภูมิภาคและโลกที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ความมั่นคงและผลประโยชน์ของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น ¹³¹
11	4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) ณ กรุงเทพฯ ประเทศไทย	ในการประชุมครั้งที่ 11 นี้ ได้มีการทบทวนความคืบหน้าของการดำเนินโครงการความร่วมมือภายใต้ยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) รวมทั้งร่วมกันหารือเกี่ยวกับแนวทางในการขับเคลื่อนความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ในอนาคต ทั้งประเด็นภายในภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อให้ลุ่มแม่น้ำโขงเป็นอนุภูมิภาคที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี และไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง สำหรับสาระในการประชุมในครั้งนี้นั้น นอกจากประเทศญี่ปุ่นจะเข้าร่วมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีคุณภาพ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังได้เข้าร่วมพัฒนายุทธศาสตร์ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจอริวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (The Ayeyawady- Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) เพื่อช่วยขับเคลื่อนโครงการภายใต้แผนแม่บท ACMECS ให้ประสบ

¹³¹ “The Tenth Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page4e_000923.html

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		<p>ผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ยังได้มีการบรรจุเป้าหมายเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาของโลกภายหลังปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) ตามที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้ประกาศไว้โดยจะนำเอาโครงการแม่น้ำโขง - ญี่ปุ่นสำหรับ SDGs สู่ปี 2573 (The Mekong-Japan Initiative for SDGs toward 2030) มาผนวกไว้ในโดยแผนปฏิบัติการ “หนึ่งทศวรรษสู่แม่น้ำโขงเขียวขจี” (Action Plan of a Decade of Green Mekong) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009)¹³²</p>

จากตาราง จะเห็นได้ว่าที่ประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือกลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่น (The Mekong-Japan Summit Meeting) นี้ ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนากลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และประเทศญี่ปุ่นเอง ก็ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุน การพัฒนา

¹³² “The Eleventh Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed on June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_001125.html.

กลุ่มประเทศสมาชิกดังกล่าว ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้แสดงจุดยืนในการสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในการประชุมทุกครั้ง ทั้งนี้ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสร้างการพัฒนาระหว่างประเทศอาเซียนเดิมและอาเซียนใหม่ภายในอนุภูมิภาคเพื่อสร้างความแข็งแกร่งแก่อาเซียน ซึ่งจะนำไปสู่สันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของทวีปเอเชียต่อไป¹³³

ในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงได้เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าในบางครั้งจะไม่มีผู้เสียชีวิต หรือบาดเจ็บ แต่ภัยพิบัติก็ได้ก่อความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกต่าง ๆ เป็นผลให้ทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้องใช้งบประมาณช่วยเหลือจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูความเสียหาย รวมไปถึงให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ของประชากรในประเทศสมาชิก ดังเช่น ปัญหา น้ำท่วมตามฤดูกาลที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปีโดยร้อยละ 89 เกิดจากน้ำหลากในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงพฤศจิกายน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเกิดน้ำหลากในช่วงเวลาดังกล่าว จะช่วยให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมีความชุ่มน้ำ และยังช่วยดึงสารอาหารจากดินลงสู่แม่น้ำเพื่อหล่อเลี้ยงสัตว์น้ำต่าง ๆ

¹³³ “ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation),” กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

การเกิดน้ำท่วมก็สร้างความเสียหายให้กับพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ประมาณการเอาไว้ว่า ปัญหา น้ำท่วมประจำปีนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายมากถึง 60 ถึง 70 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹³⁴ อาทิ ปัญหาน้ำท่วมในประเทศลาว ซึ่งเกิดจาก ปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักจนเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเซเปียน-เซิน้อย แตก เพราะไม่สามารถกักเก็บน้ำไว้ได้ ส่งผลให้เกิดน้ำท่วม ในวงกว้าง ซึ่งไม่ใช่เฉพาะในประเทศลาวเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึง บริเวณภาคเหนือของประเทศกัมพูชาอีกด้วย¹³⁵ หรือในประเทศ กัมพูชา ซึ่งมักจะประสบปัญหาน้ำท่วมฉับพลันในช่วง ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนตุลาคมของทุก ๆ ปี¹³⁶ โดย คณะกรรมการด้านการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (The National Committee for Disaster Management : NCDM) กล่าวว่า เหตุการณ์น้ำท่วมในปี 2556 (ค.ศ. 2013) ได้ก่อให้เกิด ความเสียหายในภาคการเกษตรมากกว่า 355 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนมากถึง 377,354 ครัวเรือน หรือประมาณ 1.8 ล้านคน ใน 20 จังหวัด โดยมีผู้เสียชีวิต

¹³⁴ “Floods in Cambodia,” The Earth Observatory, EOS Project Science Office, NASA Goddard Space Flight Center, accessed July 5, 2020, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/76212/floods-in-cambodia>.

¹³⁵ “อ่วม! เขื่อนลาวแตก น้ำท่วมขยายวงกว้าง ภาคเหนือกัมพูชา จมบาดาล,” สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2563, <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1342721>.

¹³⁶ “กัมพูชาอ่วม! น้ำท่วมหนัก 5 พื้นที่ เสี่ยงเลื่อนเลือกตั้ง 29 ก.ค.นี้,” ประชาชาติธุรกิจ, สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2563, <https://www.prachachat.net/aseanaec/news-193225>.

ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเด็ก จำนวนมากถึง 168 คน¹³⁷ ในขณะที่ประเทศเมียนมานั้น ลมมรสุมและปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาเป็นประจำทุกปีมีจำนวนมาก จนก่อให้เกิดน้ำท่วม สร้างความเสียหายให้แก่บ้านเรือน และเทือกสวนไร่นาของราษฎร เช่น ในปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) ประชาชนชาวเมียนमारาว 105,000 คน ต้องอพยพไปยังศูนย์พักพิงชั่วคราว หลังจากที่พังกาศัยได้รับความเดือดร้อนเหตุการณ์น้ำท่วมและแผ่นดินถล่ม¹³⁸

เมื่อปัญหาภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อมกลายเป็นหนึ่งในหลายตัวแปรที่เป็นอุปสรรคในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ดังนั้นในการประชุมที่ประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่น ครั้งที่ 2 จึงมีเน้นย้ำถึงกรอบความร่วมมือและแนวคิดภายใต้แผนปฏิบัติการซอร์ริเม “หนึ่งทศวรรษสู่แม่โขงเขียวขจี” (Action Plan of a Decade of Green Mekong) โดยภายใต้แผนปฏิบัติการดังกล่าว ได้มีการหารือกันถึงเรื่องการจัดประชุม Green Mekong Forum เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2554 (ค.ศ. 2011) ณ กรุงเทพฯ ประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มีเฉพาะภาครัฐจากประเทศสมาชิกทั้ง 6 ประเทศ ภาคเอกชน และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

¹³⁷ “Disasters,” Open Development Cambodia (ODC), accessed July 8, 2020, <https://opendevlopmentcambodia.net/topics/disasters/#Rmxbv2Rpbmc=>.

¹³⁸ “Myanmar Monsoon Floods Update,” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), accessed July 10, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-monsoon-floods-update-8-august-2019>.

ของประเทศญี่ปุ่นมาร่วมนำเสนอนโยบายและเทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากยังมีผู้เข้าร่วมประชุมจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอื่น ๆ ตลอดจนตัวแทนจากองค์กรระหว่างประเทศ และสำนักข่าวที่ให้ความสนใจมาร่วมรับฟังซักถาม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม “A Decade toward Green Mekong”¹³⁹ โดยสาระสำคัญในแต่ละปีนั้นมีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 สาระสำคัญในการประชุม Green Mekong Forum

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
1	24 มิถุนายน พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ณ กรุงเทพมหานคร	ประเทศญี่ปุ่นและประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีความเห็นพ้องกันในการดำเนินการสร้างความร่วมมือในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ 1. การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน 2. การจัดการทรัพยากรน้ำ 3. การป้องกันภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภัยพิบัติ 4. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเมือง

¹³⁹ “ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation),” กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		5. การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ 6. การควบคุมและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ¹⁴⁰
2	21 ตุลาคม พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) ณ กรุงเทพมหานคร	ในการประชุมครั้งที่ 2 นี้ นอกจากจะมีการติดตามผลการดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือแล้ว และเน้นย้ำในการสร้างความร่วมมือภายใต้ 6 ประเด็นหลักตามข้อตกลงที่ทำไว้ในการประชุมครั้งที่ 1 นั้น ประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงยังได้มีการหารือภายใต้หัวข้อ “การพัฒนาเศรษฐกิจและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม” โดยมุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอีกด้วย ¹⁴¹
3	25 ธันวาคม พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ณ กรุงเทพมหานคร	ในการประชุมครั้งที่ 3 นี้ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงยืนยันในความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

¹⁴⁰ “Green Mekong Forum (Overview),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/gmf1106.html>.

¹⁴¹ “The 2nd Green Mekong Forum,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/page3e_000114.html.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		นอกจากนี้ยังได้มีการเน้นย้ำในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมภายใต้แผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม “A Decade toward Green Mekong” ควบคู่ไปกับการเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย ¹⁴²
4	13 มิถุนายน พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ณ กรุงเทพมหานคร	การประชุมครั้งที่ 4 นี้ มุ่งเน้นเรื่อง “โครงสร้างพื้นฐานคุณภาพ” (Quality Infrastructure) โดยมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกระทรวงต่าง ๆ ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง รวมถึงองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) รัฐบาลท้องถิ่น (จังหวัดฟุกุโอกะ) และคณะกรรมการแม่น้ำโขงเข้าร่วม ¹⁴³
5	12 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018) ณ กรุงเทพมหานคร	ในการประชุมครั้งที่ 5 นี้ ได้มีการหารือเรื่อง “แม่น้ำโขงที่ยั่งยืน” (Sustainable Mekong) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและพลังงานทดแทน นอกจากนี้ ยังได้มีการหารือเรื่อง “การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการจัดการทรัพยากรน้ำ” ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งจัดการอย่างบูรณาการ โดยมุ่งสร้าง

¹⁴² “Outline of the 3rd Green Mekong Forum,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000568.html.

¹⁴³ “Outline of the 4th Green Mekong Forum,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001183.html.

ครั้งที่	ช่วงเวลา	สาระในการประชุม
		<p>สังคมที่มีความยืดหยุ่นภายใต้หลักการตาม “กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)¹⁴⁴</p>
6	<p>8 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) ณ กรุงเทพมหานคร</p>	<p>การประชุมครั้งที่ 6 นี้ ได้มีการอภิปรายถึงความท้าทายและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) และการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง นอกจากนี้ยังได้มีการหารือกันถึงเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำและมลพิษทางน้ำอีกด้วย¹⁴⁵</p>

จากตาราง จะเห็นว่าความร่วมมือระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้ง 5 ประเทศ ภายใต้แผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม The Action Plan for “A Decade toward Green Mekong” นั้น มีประเด็นที่มุ่งเน้นเรื่องจัดการน้ำ ในมิติที่เป็นภัยพิบัติจากน้ำ โดยมีจุดมุ่งหมาย

¹⁴⁴ “Outline of the 5th Green Mekong Forum,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page25e_000174.html.

¹⁴⁵ “Outline of the 6th Green Mekong Forum,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page24e_000248.html.

เพื่อสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ และการจัดการทรัพยากรน้ำและป่าไม้อย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ภายใต้ข้อบ่งชี้ในการแก้ไขปัญหาล้างแ้วลุ่ม 5 ด้าน ได้แก่

1. การจัดการป่าอย่างยั่งยืน
2. การจัดการทรัพยากรน้ำ
3. การป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติ
4. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเมือง
5. การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ
6. การควบคุมและลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก¹⁴⁶

นอกจากนี้ การที่กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติทั้งธรรมชาติ และภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นแผ่นดินไหวที่เกิดประเทศเมียนมา ประเทศลาว และประเทศไทย ปัญหาน้ำท่วมที่เกิดในประเทศลาว ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม หรือปัญหาล้างแ้วลุ่มที่เกิดขึ้นในทุกประเทศสมาชิกอยู่บ่อยครั้ง การนำแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ซึ่งเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาของโลกภายหลังปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดยองค์การ

¹⁴⁶ “Action Plan for a Decade toward the Green Mekong,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit02/gm10_iap_en.html.

สหประชาชาติ (United Nations : UN) มาผนวกไว้กับแผนปฏิบัติการ “หนึ่งทศวรรษสู่แม่น้ำโขงเขียวขจี” ภายใต้ “โครงการแม่น้ำโขง - ญี่ปุ่นสำหรับ SDGs สู่ปี 2573” (The Mekong - Japan Initiative for SDGs toward 2030) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงอีกด้วย

เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศส่งผลกระทบต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง การพัฒนาภูมิภาคประเทศสมาชิกให้มีความยั่งยืนนั้น จึงไม่สามารถมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาหรือสร้างความเข้มแข็งเพียงด้านใดด้านหนึ่งได้ เช่น การเร่งพัฒนาเฉพาะด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว เพราะการทำเช่นนั้น จะส่งผลให้การพัฒนากระจุกตัว หากแต่การจะสร้างเสถียรภาพและความยั่งยืนให้เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญในการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน อาทิ การพัฒนาสังคม เทคโนโลยี การศึกษา ซึ่งรวมไปถึงการจัดการภัยพิบัติ การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย กล่าวคือ การมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ หรือการมีระบบการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ มีผลต่อความปลอดภัย คุณภาพชีวิต และความกินดีอยู่ดีของประชากร ซึ่งเป็นความมั่นคงของมนุษย์ภายใต้หลักประกัน 4 ด้าน คือ

1. การที่ประชาชนได้รับหลักประกันด้านสิทธิความปลอดภัย
2. การสนองตอบต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยจะต้องปลอดจากความกลัว
3. ปลอดจากความขาดแคลนหรือความต้องการ
4. สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี¹⁴⁷

ดังนั้น หากประชากรในกลุ่มประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคมีความมั่นคงของมนุษย์แล้ว ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนา ด้านต่าง ๆ ของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ดังที่ยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว ปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ได้กำหนดแผนปฏิบัติการ กรอบความร่วมมือกับประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นแนวทางในการดำเนินความร่วมมือ ในช่วงปี 2556 - 2558 (ค.ศ. 2013 - ค.ศ. 2015) โดยได้กำหนด เสาหลักในการสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศญี่ปุ่นไว้ 3 เสา ดังนี้

¹⁴⁷ Oscar A. Gomez and Des Gasper, “Human Security a Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams,” The United Nations Development Programme Human Development Report Office (UNDP), accessed June 27, 2020, http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf; “ความมั่นคงของมนุษย์,” กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2563, http://www.mfa.go.th/thai_inter_org/th/other/77151ความมั่นคงของมนุษย์.html.

1. เสาหลักที่ 1 เสริมสร้างความเชื่อมโยงในภูมิภาค
ลุ่มแม่น้ำโขง
2. เสาหลักที่ 2 การพัฒนาไปพร้อมกัน
3. เสาหลักที่ 3 สร้างความมั่นใจด้านความมั่นคงของ
มนุษย์และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม¹⁴⁸

ซึ่งในเสาที่ 3 การสร้างความมั่นใจด้านความมั่นคงของมนุษย์และความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ยังได้มีการกล่าวถึงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในการจัดการภัยพิบัติ และหน่วยงานป้องกันภัยพิบัติในแต่ละประเทศอีกด้วย¹⁴⁹

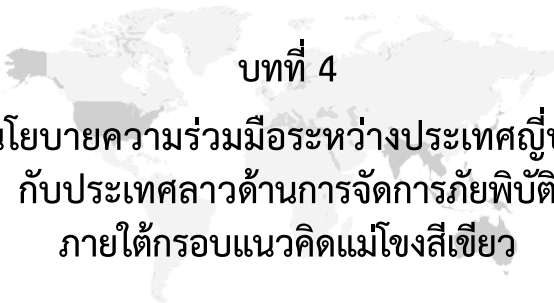
เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มักประสบปัญหาด้านภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติแผ่นดินไหว น้ำท่วม และแผ่นดินถล่มเป็นจำนวนมาก ประเทศญี่ปุ่นจึงมีประสบการณ์ในการจัดการและการตอบสนองต่อภัยพิบัติด้านต่าง ๆ จนกลายเป็นประเทศที่มีการจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ดังนั้นการสร้างความร่วมมือกันระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จึงไม่ใช่เพียงแค่เป็นการสร้างความร่วมมือเพื่อให้ความรู้หรือการแลกเปลี่ยนประสบการณ์

¹⁴⁸ กองบรรณาธิการจุลสาร, “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง: กรอบความร่วมมือ ผลกระทบและความท้าทาย.”

¹⁴⁹ “Mid-term review of “Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

แต่ยังเป็นการสร้างสังคมของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ให้มีความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติอีกด้วย¹⁵⁰ อาทิ การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นในการสนับสนุนเงินเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการเตรียมรับมือกับภัยทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำท่วมและภัยแล้ง หรือการส่งผู้เชี่ยวชาญของประเทศญี่ปุ่นไปให้ความรู้และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการ และบำรุงรักษา ป้องกันตลิ่งจากภัยพิบัติน้ำท่วม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเงื่อนไข และระดับความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ สมาชิกมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการดำเนินนโยบายของ ประเทศญี่ปุ่นภายใต้แผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม The Action Plan for “A Decade toward Green Mekong” นั้น จึงมี รายละเอียดแตกต่างกัน

¹⁵⁰ “Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed June 3, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit04/joint_statement_en.html.



บทที่ 4

นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น กับประเทศลาวด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม

1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ต่อประเทศลาว

ประเทศญี่ปุ่นได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแก่ประเทศลาว และกลายเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือหลัก โดยเป็นผู้บริจาคเงินให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ระหว่างปีพ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 1986 - ค.ศ. 2002) คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 40 ของความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้งหมด¹⁵¹ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศลาวจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังเผชิญกับความท้าทายในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ด้วยเหตุนี้ประเทศญี่ปุ่นจึงเข้ามามีบทบาท

¹⁵¹ “Assessment and Prospect of China-Laos Development Cooperation,” Shanghai Institutes for International Studies, accessed July 26, 2021, http://en.sis.org.cn/UploadFiles/file/20170417/20170316_%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%B8%8E%E8%80%81%E6%8C%9D%E5%8F%91%E5%B1%95%E5%90%88%E4%BD%9C_%E8%8B%B1%E6%96%87%E7%89%88.pdf

ในการช่วยเหลือผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และได้ขยายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ในหลายภาคส่วน เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามารถทำได้มากขึ้น¹⁵² ทั้งนี้นโยบายการช่วยเหลือหลักของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ 4 ด้าน ได้แก่

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
2. การพัฒนาเกษตรกรรมและการอนุรักษ์ป่าไม้
3. การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางการศึกษาและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- และ 4. การพัฒนาบริการด้านสุขภาพ¹⁵³

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นและประเทศลาวยังมีการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความร่วมมือและการป้องกันทวีภาคี ในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาทุกข์อีกด้วย¹⁵⁴ ทั้งนี้ความ

¹⁵² “Assistance Policy in Laos,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 26, 2021, <https://www.jica.go.jp/laos/english/activities/policy.html>

¹⁵³ “Country Assistance Policy for Lao People’s Democratic Republic (Lao PDR),” Japan International Cooperation Agency, accessed July 26, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000103003.pdf>

¹⁵⁴ “Japan-Laos Defense Ministers’ Video Teleconference,” Japan Ministry of Defense, accessed July 26, 2021, <https://www.mod.go.jp/en/article/2021/06/e84ae3612a01f7f7aa69ca8bb335c4b11234af97.html#1>

สัมพันธ์ระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศลาวนั้นเป็นความสัมพันธ์แบบดั้งเดิมระหว่างผู้บริจาคกับผู้รับความช่วยเหลือ¹⁵⁵

ด้านการจัดการภัยพิบัตินั้น ประเทศญี่ปุ่นได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือประเทศลาวในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่หลายครั้ง อาทิ ภัยพิบัติน้ำท่วมในหลายพื้นที่จากเหตุการณ์เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเซเปียน-เซิน้อย ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ของแขวงจำปาสัก (Champassak) และแขวงอัตตะปือ (Attapeu) แตกและพังทลายเนื่องจากปริมาณน้ำฝนที่ตกมาอย่างหนัก โดยกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น นอกจากจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศลาวผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) ร่วมกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Governmental Organization : NGO) ของประเทศญี่ปุ่นซึ่งปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้การดำเนินการเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การมอบอุปกรณ์ให้ความช่วยเหลือหลัก 7 รายการ ได้แก่ เต็นท์สำรอง แผ่นรองนอน ผ้าปูที่นอนพลาสติก (ผ้าใบกันน้ำ) ผ้าห่ม ภาชนะบรรจุน้ำแบบพกพา (กระป๋องพลาสติก) เครื่องกรองน้ำ และสารกรองน้ำ ซึ่งอุปกรณ์เหล่านี้จะถูกเก็บไว้ในโกดังต่างประเทศ¹⁵⁶

¹⁵⁵ “Chipping in: Disaster Response, Humanitarian Aid No One Way Street in Laos,” The Laotian Times, accessed July 26, 2021, <https://laotiantimes.com/2018/10/11/natural-disaster-laos-sulawesi/>

¹⁵⁶ “Emergency Disaster Relief,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 27, 2021, https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/emergency.html

เพื่อเป็นการตอบสนองต่อคำร้องขอความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นแก่รัฐบาลลาวเสมอมาแล้ว¹⁵⁷ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้บริจาคเงินให้ความช่วยเหลือผ่าน โครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Settlements Programme: UN-Habitat) ในการฟื้นฟูและสร้างบ้านเรือนใหม่ทดแทนบ้านเรือนที่ได้รับความเสียหายในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ อีกทั้งยังมีการให้ความช่วยเหลือในการอบรมคนในท้องถิ่นภายใต้แนวคิด Build Back Better เพื่อสร้างความยืดหยุ่นในชุมชนให้มากยิ่งขึ้น¹⁵⁸

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้มีโครงการในการให้ความช่วยเหลือประเทศลาวภายใต้โครงการอื่น ๆ จากโครงการ Rehabilitation and Reconstruction of Housing Sector in 2018 Floods Affected Areas of Lao PDR ที่มุ่งเน้นในการจัดหาที่พักถาวรและการเข้าถึงน้ำประปาในชุมชนซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้ประสบความสำเร็จในการช่วยเหลือประเทศลาว ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติซึ่งเป็นเสาหลัก

¹⁵⁷ “Japan Extends Emergency Relief Assistance to the Lao PDR for Flood Disaster,” Embassy of Japan in the Lao PDR, accessed July 26, 2021, https://www.la.emb-japan.go.jp/japans_oda_to_laos/other_assistances/japan_extends_emergency_relief_assistance_to_the_lao_pdr_for_flood_disaster.html

¹⁵⁸ “Government of Japan Supports Recovery Efforts in Lao PDR,” UN-Habitat, accessed July 26, 2021, <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/government-japan-supports-recovery-efforts-lao-pdr>

ของนโยบายด้านการพัฒนาและนโยบายระดับชาติของประเทศไทยด้วย¹⁵⁹

2. ภัยพิบัติในประเทศลาว

ประเทศลาวเป็นประเทศที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติแผ่นดินไหว เนื่องจากมีพื้นที่ 1 ใน 4 ของประเทศตั้งอยู่ในเขตความเสี่ยงสูงในการเกิดแผ่นดินไหว และยังมีพื้นที่มากกว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่อื่นที่ตั้งอยู่ในเขตความเสี่ยงปานกลางในการเกิดแผ่นดินไหว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจะยังไม่มีสถิติการเกิดแผ่นดินไหวที่รุนแรงจนสร้างความเสียหายในวงกว้างเฉกเช่นประเทศอื่น ๆ ก็ตาม¹⁶⁰ นอกจากความเสี่ยงต่อภัยพิบัติแผ่นดินไหวแล้ว ประเทศลาวยังมีความเสี่ยงจากการเกิดน้ำท่วมเป็นประจำเกือบทุกปีเนื่องจากมรสุมที่มักพัดผ่านไปทั่วประเทศนั้น ส่งผลให้ปริมาณน้ำฝนในแต่ละพื้นที่มีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพื้นที่บริเวณแม่น้ำโขงจะเกิดน้ำท่วมตามฤดูกาล

¹⁵⁹ “Flood Victims in Lao PDR Benefit from Japanese Funded Housing and Water Supply,” UN-Habitat, accessed July 26, 2021, <https://unhabitat.org/flood-victims-in-lao-pdr-benefit-from-japanese-funded-housing-and-water-supply>

¹⁶⁰ “Disaster Risk Reduction in Lao PDR,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed October 23, 2020, https://www.preventionweb.net/files/68252_682303_laopdrdrmstatusreport.pdf.

อันเนื่องมาจากผลกระทบของพายุฝนที่รุนแรงซึ่งก่อตัวเข้าสู่
อ่าวตังเกี๋ย¹⁶¹ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากประเทศลาวมีพื้นที่ราบต่ำ
น้ำท่วมถึงอยู่บริเวณริมแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาหลักทั่วทุกภาค
ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางและภาคใต้ ดังนั้น
เวลาเกิดฝนตกหนัก ปริมาณน้ำในแม่น้ำจึงเพิ่มสูงขึ้นและ
เอ่อล้นเข้าท่วมบ้านเรือนประชาชน ส่งผลให้เกิดความเสียหาย
ต่อชีวิต ทรัพย์สิน และพื้นที่ทางการเกษตรอยู่เสมอ¹⁶²

ที่ผ่านมาั้น ประเทศลาวได้ประสบปัญหาภัยธรรมชาติ
ทางน้ำที่ร้ายแรงหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำท่วมใหญ่
ในปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2513) และปัญหาภัยแล้งจากปรากฏการณ์
เอลนีโญในปี พ.ศ. 2558 - พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2015 - ค.ศ. 2016)
จนทำให้จำนวนผลผลิตทางการเกษตรและการผลิตไฟฟ้า
พลังงานน้ำลดลง ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรซึ่งเป็น
ส่วนสำคัญของเศรษฐกิจประเทศโดยคิดเป็นร้อยละ 24 ของ
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อ
การจ้างงานสูงถึงร้อยละ 64 เนื่องจากประชากรในประเทศลาว
มากถึงร้อยละ 80 ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเพื่อยังชีพ

¹⁶¹ “LAO PDR Disaster Management Reference Handbook,” Center for
Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, accessed
June 4, 2021, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/
disaster-mgmt-ref-hdbk-lao-pdr2021.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/disaster-mgmt-ref-hdbk-lao-pdr2021.pdf).

¹⁶² เรื่องเดียวกัน.

ดังนั้นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมากที่สุดจึงเป็นเกษตรกรและคนยากจน เนื่องจากเป็นผู้เปราะบางและมีความสามารถในการฟื้นตัวเองที่จำกัด¹⁶³ ดังเหตุการณ์น้ำท่วมที่สร้างความเสียหายในประเทศลาว ดังนี้

ตารางที่ 5 เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศลาว

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001)	พายุไต้ฝุ่นไห่มา (Typhoon Haima)	1. แขวงเชียงขวาง (Xiengkhouang) 2. แขวงไซยะบุรี (Xayaboury) 3. กรุงเวียงจันทน์ (Vientiane) 4. แขวงบอลิคำไซ (Bolikhamsay) ¹⁶⁴
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	ฝนตกหนัก	แขวงบอลิคำไซ (Bolikhamsay) ¹⁶⁵
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	ฝนตกหนัก	1. ทางตอนใต้ของแขวงสาละวัน (Southern Laos Saravane) 2. แขวงเซกอง (Sekong) 3. แขวงอัตตะปือ (Attapeu) 4. แขวงจำปาสัก (Champassak) ¹⁶⁶

¹⁶³ “Lao People’s Democratic Republic,” Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), accessed September 6, 2020, <https://www.gfdr.org/en/lao-peoples-democratic-republic>.

¹⁶⁴ “Typhoon Haima in the Lao People’s Democratic Republic: Joint Damage, Losses, and Needs,” The Government of the Lao PDR Assessment, accessed June 4, 2021, http://www.adpc.net/igo//category/ID622/doc/2014-c28Jan-ADPC-Laos_Haima_JDLNA.pdf.

¹⁶⁵ Richard Davies, “Laos Floods June 2013,” accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/laos-june-2013>.

¹⁶⁶ Richard Davies, “Laos – Further Flooding in Southern Provinces,” accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/southern-laos>.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	ฝนตกหนัก ลมมรสุม	แขวงจำปาสัก (Champassak) ¹⁶⁷
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	พายุไต้ฝุ่นหวู่ติบ (Typhoon Wutip)	ทางตอนกลางของประเทศลาว ¹⁶⁸
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	พายุฝน	ทางตอนเหนือและตอนกลาง ของประเทศลาว ¹⁶⁹
พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)	ฝนตกหนัก	1. แขวงไซยะบุรี (Xayaboury) 2. แขวงอุดมไซ (Oudomxai) 3. แขวงหลวงพระบาง (Luang Prabang) 4. แขวงห้วยพัน (Houaphan) 5. แขวงบ่อแก้ว (Bokeo) ¹⁷⁰
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	พายุไต้ฝุ่นเซินตินห์ (Typhoon Son-Tinh)	13 จังหวัด ¹⁷¹
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	เขื่อนเซเปียน- เซินน้ำน้อยแตก	อำเภอสนามไช แขวงอัตตะปือ (Attapeu) ¹⁷²

¹⁶⁷ Richard Davies, “Mekong River Floods in Cambodia and Laos (Updated), accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/mekong-floods-cambodia-laos>.

¹⁶⁸ “LAO PDR Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.

¹⁶⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁰ “LAO PDR Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance,

¹⁷¹ “Post-Disaster Needs Assessment: 2018 Floods, Lao PDR,” Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, accessed June 4, 2021, https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/PDNa%20Lao%20PDR%20Report_FA%20WEB%202020419.pdf.

¹⁷² เรื่องเดียวกัน.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	พายุไต้ฝุ่นบีบิงกา (Typhoon Bebinca) ¹⁷³	มากกว่า 17 จังหวัด ¹⁷⁴
พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)	พายุไต้ฝุ่นโพดุล (Typhoon Podul)	1. แขวงสาละวัน (Salavan) 2. แขวงคำม่วน (Khammouan) 3. สหวั่นนะเขต (Savannakhet) 4. แขวงจำปาสัก (Champassak) 5. แขวงเซกอง (Sekong) 6. แขวงอัตตะปือ (Attapeu) 7. แขวงอุดมไซ (Oudomxai) ¹⁷⁵
พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)	พายุไต้ฝุ่นคากิ (Typhoon Kajiki)	1. แขวงคำม่วน (Khammouan) 2. แขวงสหวั่นนะเขต (Savannakhet) 3. แขวงสาละวัน (Salavan) 4. แขวงเซกอง (Sekong) 5. แขวงอัตตะปือ (Attapeu) 6. แขวงจำปาสัก (Champassak) ¹⁷⁶
พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)	พายุไต้ฝุ่นหว่ามก้อ (Typhoon Vamco)	1. แขวงสาละวัน (Salavan) 2. แขวงสหวั่นนะเขต (Savannakhet) 3. แขวงเซกอง (Sekong) ¹⁷⁷

¹⁷³ “Member Report Lao PDR : 13th Integrated Workshop,” ESCAP/WMO Typhoon Committee Members, accessed June 4, 2021, http://www.typhooncommittee.org/13IWS/docs/Members%20REport/Lao%20PDR/13IWS%20NEW%20MEMBERS%20REPORT_Lao%20PDR.pdf.

¹⁷⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁵ “Flooding in Laos’ Southern Provinces Displaces 100,000, Kills at Least 28,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/flooding-laos-southern-provinces-displaces-100000-kills-least>.

¹⁷⁶ “Vietnam and Laos - Deadly Floods After Tropical Depression Kajiki, Mekong River Rises,” Floodlist News, accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/vietnam-laos-floods-tropical-depression-kajiki-september-2019>.

¹⁷⁷ “Flooding in Laos’ Southern Provinces Displaces 100,000, Kills at Least 28,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance,

จากตาราง จะเห็นว่าประเทศลาวประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี ทั้งที่เป็นปัญหาน้ำท่วมจากปริมาณน้ำฝนและปัญหาน้ำท่วมจากพายุไต้ฝุ่น ซึ่งสร้างความเสียหายต่อประชาชนชาวลาว โดยในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือในด้านภัยพิบัตินั้น รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินงานผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และองค์การระหว่างประเทศ ในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดหาอุปกรณ์และสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน เพื่อตอบสนองต่อคำร้องขอของรัฐบาลลาวในการรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน¹⁷⁸ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อรัฐบาลลาว

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	มอบสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (เครื่องกรองน้ำ ถังเก็บน้ำ ผ้าห่ม เต็นท์ และแผ่นรองนอน) มูลค่าประมาณ 12 ล้านเยน (111,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ¹⁷⁹

¹⁷⁸ “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Japan International Cooperation Agency, accessed October 21, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2018/180807_01.html.

¹⁷⁹ “Japan Extends Emergency Relief Assistance to the Lao PDR for Flood Disaster,” Embassy of Japan in the Lao PDR.

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009)	พายุไต้ฝุ่น เกชนา	ผ่านองค์การ ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศของ ญี่ปุ่น (JICA)	มอบสิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน (ผ้าห่ม แผ่น พลาสติก เครื่องกรองน้ำ และถังเก็บน้ำ) ¹⁸⁰
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	พายุไต้ฝุ่น โพดุล (Typhoon Podul) ¹⁸¹	ผ่านองค์การ ความร่วมมือ ระหว่าง ประเทศของ ญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน อาทิ เต็นท์ ผ้าห่ม น้ำ รวมทั้งความช่วยเหลือ อื่น ๆ มูลค่า 2.2 ล้านเหรียญสหรัฐ ¹⁸²

¹⁸⁰ “JICA Sending Emergency Supplies to Laos and Bhutan to Help Natural Disaster Victims,” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed 1 June, 2021, <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/jica-sending-emergency-supplies-laos-and-bhutan-help-natural>.

¹⁸¹ ในปี พ.ศ. 2561 ได้เกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่จากฝนที่ตกอย่างหนักในช่วงเดือนกรกฎาคม และกันยายน จนเขื่อนในเมืองเซเปียนเซินน้ำน้อย (Xe-Pien Xe-Namnoy) แตก ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงทั่วประเทศ จากการประเมินความต้องการหลังเกิดสาธารณภัย (Post Disaster Needs Assessment: PDNA) โดยโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Settlements Programme: UN-Habitat) และกระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง (Ministry of Public Works and Transport: MPWT) ได้ระบุว่า แขวงที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดมีอยู่ 4 แขวง ได้แก่ อັตตะปะโฮ อุดมไซ หลวงพระบาง และเชียงขวาง เนื่องจากบ้านเรือนถูกทำลายกว่า 1,620 หลังและอีก 681 หลังได้รับความเสียหายบางส่วน รัฐบาลญี่ปุ่นได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการสนับสนุนด้านการเงินโดยบริจาคเงินจำนวน 2.2 ล้านเหรียญสหรัฐให้กับโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติเพื่อการฟื้นฟูและสร้างที่พักพิงในจังหวัดที่ได้รับผลกระทบเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูและการสร้างบ้านที่เสียหายบางส่วนหรือถูกทำลายทั้งหมด

¹⁸² “Government of Japan supports recovery efforts in Lao PDR,” UN-Habitat,

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	จัดสรรหาอุปกรณ์ที่จำเป็นมูลค่าราว 1 พันล้านเยน (ประมาณ 9.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติและการฟื้นฟู ¹⁸³

จากตาราง จะเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศลาวนั้น มุ่งเน้นในการสร้างความพร้อมในการตอบสนองต่อความต้องการด้านมนุษยธรรม โดยการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่รัฐบาลลาวในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน และสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน เช่น อาหาร ผ้าห่ม น้ำสะอาด และสิ่งของเครื่องใช้จำเป็นในการดำรงชีวิตต่าง ๆ ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (JICA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นเอง แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือนี้จะเป็นการร่วมมือกันในลักษณะ 2 ฝ่ายที่เกิดขึ้นโดยปกติเมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติ แต่การให้ความช่วยเหลือนี้มีผลต่อนโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศลาวในการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม โดยประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยสร้างระบบ

¹⁸³ “Laos Provided Japan’s US\$ 9.1-Million Grant for Disaster Relief, Recovery,” Lao Tribune, accessed October 7, 2020, <https://laotribune.com/laos-provided-japans-us-9-1-million-grant-for-disaster-relief-recovery>.

การจัดการภัยพิบัติของประเทศลาว ซึ่งได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศลาว

3. การจัดการภัยพิบัติในประเทศลาว

ในการจัดการภัยพิบัติของประเทศลาวนั้น รัฐบาลลาว ได้พัฒนากลไกในการจัดหาเงินทุนเพื่อใช้ในการจัดการ ภัยพิบัติ เช่น การจัดตั้งกองทุนสำรองของรัฐ ภายใต้กระทรวง การคลังในปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) หรือการจัดตั้งกองทุน สวัสดิการสังคมภายใต้กระทรวงสวัสดิการสังคมในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) เพื่อให้การบริหารจัดการและการบรรเทาสาธารณภัย ในกรณีฉุกเฉินมีความครอบคลุม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลลาวยังได้พัฒนารอบทางกฎหมาย เพื่อให้ สอดคล้องกับ กรอบการดำเนินงานเฮียวโกะปีพ.ศ. 2548 - 2558 (ค.ศ. 2005 - 2015) และกรอบการดำเนินงานเซนได เพื่อลด ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030)¹⁸⁴ เพื่อรองรับและเสริมสร้างศักยภาพของรัฐบาลในการตอบสนอง ต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติอีกด้วย อาทิ มีการระบุ เรื่องการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศไว้ในวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เช่น

1. วิสัยทัศน์ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹⁸⁴ “Disaster Risk Reduction in Lao PDR,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction,

ในปี พ.ศ. 2573 (ค.ศ. 2030) 2. แผนยุทธศาสตร์ปี พ.ศ. 2568 (ค.ศ. 2025) และแผนปฏิบัติการปี 2563 (ค.ศ. 2020) ซึ่งสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ¹⁸⁵ โดยที่ผ่านมารัฐบาลลาวยังได้ประกาศนโยบายและพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลและจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management : DRM) ดังตารางที่ 7

¹⁸⁵ “Lao People’s Democratic Republic,” Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR),

ตารางที่ 7 นโยบายการจัดการความเสี่ยงของประเทศไทย

นโยบาย	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	กรอบนโยบาย	วัตถุประสงค์
คำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 158 พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)	คณะกรรมการจัดการภัยพิบัติ แห่งชาติ (National Disaster Management Committee : NDMC)	ระดับชาติ	เพื่อสร้างหน่วยงานด้านการจัดการ ภัยพิบัติที่มีอำนาจสั่งการให้ครอบคลุม ในทุกกระดับภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)
คำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 373 พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011)	คณะกรรมการป้องกันและควบคุม ภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Prevention and Control Committee)	ระดับชาติ	จัดตั้งหน่วยงานใหม่ โดยรวมคณะกรรมการ ป้องกันและควบคุมภัยพิบัติแห่งชาติ มารวมกับโครงการจัดการความเสี่ยง ด้านภัยพิบัติ เพื่อให้บริการขั้นพื้นฐาน ด้านการจัดการภัยพิบัติในประเทศ
แผนยุทธศาสตร์ ด้านการจัดการความเสี่ยง จากภัยพิบัติ	สำนักงานจัดการภัยพิบัติ แห่งชาติ (National Disaster Management Office)	ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ	ดำเนินการตามกลยุทธ์ด้านการจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยใช้บทเรียน ที่ได้รับในอดีต

นโยบาย	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	กรอบนโยบาย	วัตถุประสงค์
<p>พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2548/ พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2553/ พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2003 - ค.ศ. 2005/ ค.ศ. 2005 - ค.ศ. 2010/ ค.ศ. 2010 - ค.ศ. 2020)</p> <p>ยุทธศาสตร์ด้าน การเปลี่ยนแปลงสภาพ ภูมิอากาศ ของประเทศไทย พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010)</p>	<p>หน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ</p>	<p>ร่างวัตถุประสงค์และทิศทางการเกี่ยวกับ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศใน ประเทศไทยภายใต้แนวคิดเรื่องเป้าหมาย การพัฒนาที่ยั่งยืน และการปรับตัว ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ</p>
<p>คำสั่งนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 220 พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)</p>	<p>กรมการจัดการภัยพิบัติและการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Department of Disaster Management and Climate Change : DDMCC)</p>	<p>ระดับชาติ</p>	<p>จัดตั้งกรมการจัดการภัยพิบัติและการ เปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สังกัด กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม</p>

นโยบาย	ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ	กรอบนโยบาย	วัตถุประสงค์
แผนฉุกเฉินระหว่างหน่วยงาน พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2013 - ค.ศ. 2014)	สำนักงานจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Management Office)	ระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ องค์กรที่ไม่ใช่ องค์กรของรัฐ	ให้การสนับสนุนรัฐบาลในการปฏิบัติงาน และตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพโดยมีการกำหนดบทบาทและแนวทางการประสานงานของหน่วยงาน

ที่มา: “Disaster Risk Reduction in Lao PDR,” United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

จากตาราง เห็นได้ว่าประเทศลาวได้ให้ความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติ โดยรัฐบาลไม่เพียงแต่กำหนดนโยบายหรือแผนกลยุทธ์เท่านั้น แต่ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความชัดเจนและคล่องตัว ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติของประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น มีการกำหนดนโยบายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งโดยการสร้างระบบการกำกับดูแลด้านการจัดการภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติต่าง ๆ รัฐบาลลาวจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Management Committee : NDMC) ขึ้นในปี พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ในการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีการวางแผนงานในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเพื่อให้เกิดความครอบคลุม เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการภัยพิบัติในประเทศ (Disaster Management Country Strategy) ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติงานระยะยาวที่วางเป้าหมายและแนวทางดำเนินงานในปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005), พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) และ พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) ด้วย ทั้งนี้ นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศลาวนั้น ดำเนินการภายใต้กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

พ.ศ. 2558 - พ.ศ. 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) ซึ่งมีเป้าหมายในการป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ¹⁸⁶

นอกจากนี้ รัฐบาลลาวได้พัฒนาข้อมูลความเสี่ยงแห่งชาติ (National Risk Profile) โดยการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติธรรมชาติในประเทศลาว เพื่อจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงอันตรายซึ่งอ้างอิงจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอดีต มาวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการสาธารณสุข เพื่อใช้เป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของชาติ¹⁸⁷ เช่น การจัดทำข้อมูลความเสี่ยงในเมืองสาละวัน (Salavan) เซกอง (Sekong) และอัตตะปือ (Attapeu) ภายใต้โครงการ The Operationalizing National Strategic Plan on Disaster Management (OSPDM) ในปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2010 - ค.ศ. 2012) เพื่อเก็บและประเมินข้อมูลความเสี่ยงแห่งชาติ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นด้วยระบบการจัดการข้อมูลภัยพิบัติ DesInventar ซึ่งริเริ่มโดย The United Nations Development

¹⁸⁶ “Disaster Risk Reduction in Lao PDR,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction,

¹⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

Programme (UNDP) และ The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) ในประเทศลาวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) เพื่อรวบรวมข้อมูลภัยพิบัติอย่างไรก็ตาม ข้อมูลความเสี่ยงแห่งชาติ (National Risk Profile) นี้ยังไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดการภัยพิบัติได้มากนัก เนื่องจากระบบการจัดการข้อมูลภัยพิบัติ DesInventar ไม่ได้รับการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน¹⁸⁸

สำหรับแผนความร่วมมือในการพัฒนาประเทศระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศลาวนั้น มีการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศลาว เช่นการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น ในการจัดตั้งสมาคมอุตสาหกรรมในนครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งมีมูลค่า 654 พันล้านกีบ ซึ่งระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับที่ 7 พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2011 - ค.ศ. 2015)¹⁸⁹ หรือความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศลาวภายใต้พื้นฐานแนวคิด “หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์”

¹⁸⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸⁹ “The 7th Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2011-2015),” Lao People’s Democratic Republic, accessed November 1, 2020, https://www.la.undp.org/content/lao_pdr/en/home/library/poverty/National_Development_Plan_2011_2015.html.

(Strategic Partnership) ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของทั้ง 2 ประเทศ¹⁹⁰ โดยการสร้างความร่วมมือตามวัตถุประสงค์ผ่านแผนงานร่วมกัน ภายใต้ “ยุทธศาสตร์ใหม่กรุงโตเกียว 2015” (New Tokyo Strategy 2015) เพื่อให้ประเทศลาวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) โดยตระหนักถึงประเด็นต่าง ๆ เพื่อสร้างความมั่นคงของมนุษย์ให้กับประเทศลาว ตามที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับที่ 8 พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2016 - ค.ศ. 2020)¹⁹¹ โดยในส่วนของความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศลาวนั้น ประเทศญี่ปุ่นมีส่วนสนับสนุนในการปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติของ ประเทศลาว

¹⁹⁰ “The Japan-Lao PDR Joint Development Cooperation Plan for the Sustainable Development of Lao PDR,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed October 23, 2020, https://www.mofa.go.jp/ic/cap1/page22e_000791.html?fbclid=IwAR06dD8g-uN4LsdIFmVeP3vq3kmj-VuoXYb43tpnQqIgniGfolL41JDrmo.

¹⁹¹ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 นำเสนอถึงตัวบ่งชี้ผลลัพธ์และเป้าหมายอยู่ 3 ประการ ผลลัพธ์ที่ 1. ทางเศรษฐกิจ เน้นรากฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งและลดความเปราะบางทางเศรษฐกิจ ผลลัพธ์ที่ 2. ทางสังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การขจัดความยากจน การเข้าถึงการศึกษาและการดูแลสุขภาพที่มีคุณภาพสูง และการอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของ สปป. ลาว ผลลัพธ์ที่ 3. ทางสิ่งแวดล้อม การรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสีเขียวและการปกป้องสิ่งแวดล้อม การจัดการและการเตรียมความพร้อมสำหรับการรับมือกับภัยธรรมชาติและ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

และเป็นการเตรียมรับมือกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำท่วมและภัยแล้ง ในด้านต่าง ๆ อาทิ การเตรียมความพร้อมให้บุคลากร และการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ

4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติ ต่อประเทศลาว

ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือประเทศลาว ตามนโยบายความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับลาว ด้านการจัดการ ภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) เป็นต้นมา ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศไทย

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
1	The Improvement of Capabilities to Cope with Natural Disasters Caused by Climate Change	เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยการสนับสนุนเงินทุนสำหรับการจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็น สำหรับการเตรียมรับมือกับภัยธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง น้ำท่วมและภัยแล้ง ตลอดจนอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับ กิจกรรมการช่วยชีวิตและการจัดส่งสิ่งของฉุกเฉิน ¹⁹²	พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2010 - 2012)
2	The Project on Riverbank Protection Works Phase II ¹⁹³	เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่กลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการและบำรุงรักษาโครงการป้องกันตลิ่งต้นทูนต่ำและเขื่อนริมฝั่งแม่น้ำต้นทูนต่ำและการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	1 ตุลาคม 2553 ถึง 14 ตุลาคม 2557 (ค.ศ. 2010 - 2014)

¹⁹² "Typhoon Haima Joint Damage, Losses and Needs Assessment (JDLNA)," The Government of the Lao PDR, accessed January 3, 2021, https://www.gfdrr.org/sites/default/files/Haima_JDLNA_Report.pdf.

¹⁹³ "Outline of the Project: The Project on Riverbank Protection Works Phase II," Japan International Cooperation Agency, accessed November 3, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/laos/003/outline/index.html>; "The Project on Riverbank Protection Works Phase II," Japan International Cooperation Agency, accessed November 3, 2020, https://www.jica.go.jp/laos/english/activities/pdf/activity_21.pdf.

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
3	The Capacity Development Project for Improvement of Management Ability of Water Supply Authorities ¹⁹⁴	เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการของการประปาทั่วประเทศ ในระยะกลางและระยะยาวผ่านการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการวางแผนการดำเนินงานและการตรวจสอบ ความสามารถของภาครัฐและการประปา	24 สิงหาคม 2555 ถึง 23 สิงหาคม 2560 (ค.ศ. 2012 - 2017)
4	Meteorological and Hydrological Services Improve ment Project ¹⁹⁵	เพื่อลดความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางอากาศและน้ำ ในประเทศลาว โดยจัดหาอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับการสังเกตการณ์โดยใช้ระบบตรวจสอบ สภาพอากาศและระดับน้ำอัตโนมัติ เพื่อช่วยให้ประเทศลาว สามารถรับ-ส่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการพยากรณ์ อากาศและแจ้งการเตือนภัย	พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)

¹⁹⁴ “The Capacity Development Project for Improvement of Management Ability of Water Supply Authorities,” Japan International Cooperation Agency, accessed January 3, 2021, <https://www.jica.go.jp/project/english/laos/012/outline/index.html>.

¹⁹⁵ “JICA in the Lao PDR 2014-2015,” Japan International Cooperation Agency, accessed June 18, 2021, <https://www.jica.go.jp/laos/english/office/others/c8h0vm000082pq5-att/brochure.pdf>.

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
5	The Project for Improvement of Management Capacity of Water Supply Sector (MaWaSU 2) ¹⁹⁶	เพื่อสร้างรากฐานที่จำเป็นสำหรับระบบการจัดการน้ำประปาและขีดความสามารถของการประปา	5 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2566) (ค.ศ. 2018- 2023)

¹⁹⁶ “Project for Improvement of Management Capacity of Water Supply Sector (MaWaSU 2),” Japan International Cooperation Agency, accessed January 3, 2021, <https://www.jica.go.jp/project/english/laos/023/outline/index.html>.

จากตารางที่ 8 แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศลาวอยู่หลายโครงการ แต่มีโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศลาวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ น้ำท่วมถึง 5 โครงการ โดยโครงการอันดับที่ 1, 3 และ 4 เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วม กล่าวคือ เป็นโครงการที่สนับสนุนเงินเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการเตรียมรับมือกับภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำท่วมและภัยแล้ง ในขณะที่อีกโครงการหนึ่งเป็นการให้ความรู้ และเพิ่มขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ และบำรุงรักษาป้องกันตลิ่งตามคำร้องขอของรัฐบาลลาว โดยมีกลุ่มเป้าหมายซึ่งประกอบไปด้วยกรมการขนส่งทางน้ำ กระทรวงโยธาธิการและการขนส่ง และกรมโยธาธิการและการขนส่งท้องถิ่น ในเขตนครหลวงเวียงจันทน์ (Vientiane) แขวงบ่อแก้ว (Bokeo Province) แขวงหลวงพระบาง (Luang Prabang Province) และแขวงบอลิคำไซ (Bolikhamsai Province) ส่วนโครงการอันดับที่ 3 และ 5 นั้น เป็นโครงการที่เน้นเรื่องของการพัฒนาเจ้าหน้าที่และระบบน้ำประปา

5. บทสรุป

ประเทศลาวมีภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มต่ำ อยู่บริเวณริมแม่น้ำโขงและลำน้ำใหญ่สาขาทางตอนกลางและตอนใต้ของประเทศ จึงมักประสบปัญหาภัยพิบัติ น้ำท่วม

ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนและผลผลิตทางการเกษตรที่ลดลง
อยู่เสมอ

ภายใต้แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ
ด้านการจัดการภัยพิบัตินั้น การให้ความช่วยเหลือของประเทศ
ญี่ปุ่น ได้ช่วยให้ประเทศลาวสามารถพัฒนานโยบายและกลไก
ในการจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้การบริหารจัดการ และการบรรเทา
สาธารณภัยในกรณีฉุกเฉินของประเทศลาวมีความครอบคลุม
และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศลาว
ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการเงิน และความรู้ในการจัดการภัยพิบัติ
ประเทศญี่ปุ่น จึงยังต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือทั้งในด้าน
การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน เช่น การส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์
และเงินให้ความช่วยเหลือเพื่อใช้ในการฟื้นฟูในกรณีที่ประเทศลาว
ต้องประสบปัญหาภัยพิบัติน้ำท่วม และการจัดการกับภัยพิบัติ
ในระยะยาวในรูปของโครงการต่าง ๆ นั้น

ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นนั้น
ได้มีการสร้างความร่วมมือในการจัดการภัยพิบัติในหลายภาคส่วน
ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อร่วมมือกัน
ในการจัดการภัยพิบัติ โดยมีการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา
น้ำท่วมของประเทศลาว เพื่อให้การจัดการกับภัยธรรมชาติ
ซึ่งมีผลต่อการเกิดความเปราะบางและสมรรถภาพของประชาชน
ชาวลาวเกิดประโยชน์ได้มากที่สุด ทั้งนี้ก็เพื่อช่วยให้ประชาชน

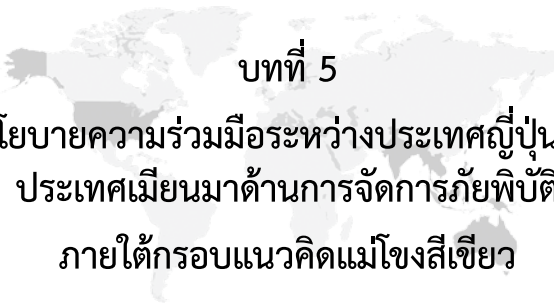
ชาวลาวสามารถมีความเป็นอยู่ได้ดีขึ้น ซึ่งถือเป็นหลักการและแนวทางความมั่นคงของมนุษย์

นอกจากนี้การให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการสร้างระบบ และกลไกในการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น ยังเป็นการสร้างขีดความสามารถในการพัฒนาตนเองของเจ้าหน้าที่รัฐบาลลาว ในการดำเนินการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในยามเกิดภัยพิบัติ อาทิ ปัญหาน้ำท่วม จากโครงการต่าง ๆ ที่ประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เช่น การสร้างระบบการจัดการน้ำประปาและขีดความสามารถของการประปาไม่เพียงแต่จะช่วยให้ระบบการจัดการน้ำประปามีมาตรฐาน แต่ยังสามารถป้องกันปัญหาท่อประปาแตกหรือชำรุด เนื่องจากหากมีการเกิดปัญหาน้ำท่วม อาจเกิดปัญหาน้ำทะเลล้นเข้าบ้านเรือนประชาชน หรือมีการปนเปื้อนของน้ำ จนทำให้ผู้ประสพภัยไม่มีน้ำสะอาดใช้ในการอุปโภคและบริโภคได้

ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นแก่ประเทศลาวนี้ ไม่เพียงสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการจัดการภัยพิบัติในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์ เทคโนโลยี และพัฒนาคนเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ประเทศลาว ในการลดการเผชิญกับภัยอันตราย ตลอดจนการลดความเสี่ยงของผู้คน ทรัพย์สิน และเตรียมความพร้อม

สำหรับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นล่วงหน้า¹⁹⁷ แต่ยังคงตรงกับแนวคิดแนวคิดเรื่องการสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งหากรัฐบาลลาวสามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องและขยายกลุ่มเป้าหมายไปยังประชาชนก็จะช่วยสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติอีกด้วย

¹⁹⁷ “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” International Security Sector Advisory Team,



บทที่ 5

นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับ ประเทศเมียนมาด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม

1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ต่อประเทศเมียนมา

ประเทศญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเมียนมามายาวนานโดยเฉพาะอย่างยิ่งปลายทศวรรษที่ 1930 ซึ่งประเทศเมียนมาได้เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิอังกฤษ ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงเริ่มให้ความช่วยเหลือทางการเงินและความช่วยเหลืออื่น ๆ ในการต่อต้านการปกครองของประเทศอังกฤษ¹⁹⁸ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศเมียนมาจึงเกิดมาจากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการทูตของทั้ง 2 ประเทศ

¹⁹⁸ James L. Schoff, “What Myanmar means for the U.S.-Japan alliance,” accessed July 29, 2021, https://carnegieendowment.org/files/myanmar_us_japan.pdf.

ในปี พ.ศ. 2531 (ค.ศ. 1988) ได้เกิดการรัฐประหาร จนในเวลาต่อมาได้บั่นทอนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศญี่ปุ่น และประเทศเมียนมา จนต้องมีการระงับการให้ความช่วยเหลือ จากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการระงับความช่วยเหลือดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลเมียนมาและเศรษฐกิจของ ประเทศเมียนมาอย่างมาก อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศ ของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายใหม่คือ “Value Oriented Diplomacy” และ “Arc of Freedom and Prosperity” โดยที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมสากลมากขึ้น ดังนั้น ความสัมพันธ์แบบพิเศษระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศ เมียนมาจึงถูกแทนที่ด้วยหลักการพื้นฐานที่อิงตามค่านิยมสากล ซึ่งการระงับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ก็ทำให้ รัฐบาลญี่ปุ่นสูญเสียเครื่องมือทางการทูตในการสร้างความสัมพันธ์ ต่อประเทศเมียนมาด้วยเช่นกัน¹⁹⁹

ในปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่ม โครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการอีกครั้ง โดยมีเป้าหมายทางการเมืองเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ สู่ความเป็นประชาธิปไตย รวมถึงประเทศญี่ปุ่นยังได้ส่งเสริม การปลดหนี้และการลงทุนของเอกชนเพื่อส่งเสริมกิจกรรม

¹⁹⁹ Toshihiro Kudo, “China and Japan’s Economic Relations with Myanmar: Strengthened vs. Estranged,” accessed July 28, 2021, https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/pdf/01_chinaandjapan.pdf.

ทางเศรษฐกิจ และนโยบายการพัฒนาอื่น ๆ นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ให้การสนับสนุนทางอ้อมผ่านสถาบันและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ อาทิ ธนาคารพัฒนาเอเชีย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การสหประชาชาติ เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร การป้องกันภัยพิบัติ ด้านสุขภาพ โครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ²⁰⁰

ด้านการจัดการภัยพิบัติ ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาโดยเป็นผู้บริจาคเงินให้ความช่วยเหลือหลักเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในการพัฒนาและสนับสนุนรัฐบาลเมียนมาเพื่อลดความเสี่ยงจากการพลัดถิ่นฐานของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงจากภัยพิบัติ²⁰¹ จากเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศเมียนมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูบูรณะชุมชนต่าง ๆ ในประเทศเมียนที่ประสบภัยพิบัติ นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังได้มีนโยบายในพัฒนาบุคลากรเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการตอบสนองต่อภัยพิบัติด้วย อาทิ การฝึกอบรมภาคปฏิบัติ และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแก่ผู้เชี่ยวชาญด้านการแพทย์ของ

²⁰⁰ Schoff, "What Myanmar means for the U.S.-Japan alliance,"

²⁰¹ Alice Thomas, "Accelerating Threats from Climate Change: Disasters and Displacement in Myanmar," accessed July 29, 2021, <https://www.refworld.org/pdfid/5846c7b94.pdf>.

ประเทศเมียนมาในการรักษาพยาบาลฉุกเฉินและการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างแพทย์ พยาบาล แผนกดับเพลิง และโรงพยาบาลในสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้บทเรียนจากผู้เชี่ยวชาญของญี่ปุ่นในช่วงที่เกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชินเป็นแบบอย่าง²⁰² หรือแม้แต่การสร้างชุมชนและโรงเรียนที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติด้วย²⁰³

2. ภัยพิบัติในประเทศเมียนมา

ประเทศเมียนมาเป็น 1 ใน 5 ประเทศในทวีปเอเชีย ได้แก่ ประเทศบังกลาเทศ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศเนปาล ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศเมียนมา ที่มีความเสี่ยงสูงในการเผชิญกับภัยธรรมชาติ²⁰⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในแง่ของอุณหภูมิที่รุนแรง ภัยแล้ง วัตภัยจากพายุไซโคลน ฝนตกหนักหรือฝนตกน้อย ดินถล่ม แผ่นดินไหวและสึนามิ และน้ำท่วม²⁰⁵ กล่าวคือในส่วนของภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและสึนามิในประเทศเมียนมานั้น

²⁰² “Preparing for Future Natural Disasters in Myanmar,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 29, 2021, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2012/121114_01.html.

²⁰³ “Japan’s Assistance to Myanmar,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed July 28, 2021, <https://www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf>.

²⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁵ Minn Ko Ko Kyaw and Nilar Aye, “Mitigation Measures of Flood and Drought for Ayeyarwady Basin,” accessed November 29, 2020, https://asrjetsjournal.org/index.php/American_Scientific_Journal/article/view/4274.

เป็นเพราะส่วนหนึ่งของประเทศตั้งอยู่ทางตอนใต้ของเทือกเขาหิมาลัยและด้านตะวันออกของมหาสมุทรอินเดีย ดังนั้นบางส่วนของประเทศเมียนมาจึงตั้งอยู่บนรอยเลื่อน²⁰⁶ ซึ่งอาจส่งผลให้ประเทศต้องเผชิญกับอันตรายจากแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ เนื่องจากเทือกเขาหิมาลัยตั้งอยู่บนรอยต่อของแผ่นเปลือกโลกอินเดีย (Indian Plate) และยูเรเชีย (Eurasian Plate) ซึ่งเคลื่อนชนกัน จึงมีอัตราการเกิดแผ่นดินไหวสูง นอกจากนี้พื้นที่ทางภาคตะวันตกของประเทศเมียนมายังตั้งอยู่บนแผ่นเปลือกโลกอินเดียและแผ่นเปลือกโลกเมียนมา ซึ่งยังมีการเคลื่อนไหวปะทะกันอยู่จนทำให้เกิดเกิดแผ่นดินไหวทั้งในระดับตื้นและระดับกลางอยู่บ่อยครั้ง²⁰⁷

²⁰⁶ ประเทศเมียนมาตั้งอยู่บนรอยเลื่อนแผ่นดินไหว รอยเลื่อนที่วางตัวในแนวทิศตะวันตกเฉียงเหนือ-ตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วย กลุ่มรอยเลื่อนจิตตากอง (Sitagong Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนกาลาตัน (Kalatan Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนปานหลวง (Pan Laung Fault Zone) และกลุ่มรอยเลื่อนผาปูน (Papun Fault Zone) รอยเลื่อนที่วางตัวในแนวทิศตะวันออกเฉียงเหนือ-ตะวันตกเฉียงใต้ ประกอบด้วย กลุ่มรอยเลื่อนรุ่ยลี่ (Ruili Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนทิง (Ting Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนเว็ดดิง (Wanding Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนนานติง (Nanting Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนเม็งเซียง (Mengxing Fault Zone) และกลุ่มรอยเลื่อนน้ำมา (Nam Ma Fault Zone) รอยเลื่อนที่วางตัวในแนวทิศเหนือ-ใต้ ประกอบด้วย กลุ่มรอยเลื่อนกาโบว์ (Kabaw Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนสะกาย (Sagaying Fault Zone) กลุ่มรอยเลื่อนเจ้าจัน (Kyaukkyan Fault Zone) และกลุ่มรอยเลื่อนเมาชิ (Mawchi Fault Zone) อ้างอิงจาก “ธรณีพิบัติภัยแผ่นดินไหวประเทศเมียนมาร์,” สำนักธรณีวิทยาสิ่งแวดล้อมและธรณีพิบัติภัย กรมทรัพยากรธรณี, สืบค้นเมื่อ 18 พฤศจิกายน 2563, http://library.dmr.go.th/Document/DMR_Technical_Reports/2556/36642.pdf.

²⁰⁷ ธนกฤต ชัยชนะาวุฒิ, “การกระจายตัวของความเค้นทางธรณีแปรสัณฐานตามรอยเลื่อนย้อนแนวกลางหลักเทือกเขาหิมาลัย,” สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2563, <https://www.car.chula.ac.th/display7.php?bib=b2208626>.

ในส่วนของภัยแล้งนั้น พบว่าที่ผ่านมาประเทศเมียนมามีแนวโน้มที่จะเกิดภัยแล้งมากขึ้น เนื่องจากปรากฏการณ์เอลนีโญ โดยส่วนใหญ่พื้นที่ที่มักประสบภัยแล้งจะตั้งอยู่ทางตอนใต้ของเมืองซะไกง์ (Sagaying) ทางตะวันตกและตอนกลางของเมืองมัณฑะเลย์ (Mandalay) และเมืองมะกเว (Magway) ภัยแล้งนี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกษตรกรที่ทำการเกษตรการผลิตอาหาร และการประมง จนทำให้กลุ่มเกษตรกรดังกล่าวซึ่งมีความยากจนเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ไม่สามารถใช้พื้นที่ในการทำกินได้²⁰⁸

นอกจากภัยพิบัติที่เกิดจากแผ่นดินไหวและภัยแล้งแล้ว ประเทศเมียนมายังประสบปัญหาน้ำท่วมในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคมของทุกปี ซึ่งเป็นช่วงฤดูฝนที่มีฝนตกชุก น้ำท่วมส่วนใหญ่ในประเทศเมียนมานี้ มักเกิดขึ้นในเขตลุ่มแม่น้ำสายใหญ่ เช่น แม่น้ำอิรวดี (Ayeyarwady River) แม่น้ำชินวิน (Chinwin River) แม่น้ำสาละวิน (Thanlyin River หรือ Salween River) และแม่น้ำสะโตน (Sittang River)²⁰⁹

²⁰⁸ “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, accessed November 29, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-disaster-management-reference-handbook-march-2020>.

²⁰⁹ “เมียนมาเกิดน้ำท่วมใหญ่-แม่น้ำ 5 สายวิกฤต-พื้นที่เกษตรเสียหาย 1.32 ล้านไร่,” ประชาไทย, สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2563, <https://prachatai.com/journal/2015/08/60619>; “Water Quality Management at River Basin in Myanmar,” Irrigation Department, Ministry of Agriculture and Irrigation, The Republic of the Union of Myanmar, accessed November 29, 2020, <http://www.wepa-db.net/pdf/1203forum/10.pdf>.

จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความรุนแรงของอากาศ ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำและทะเลเพิ่มสูงขึ้นจนมีผลต่อการเกิดน้ำท่วมในประเทศเมียนมา เช่น เหตุการณ์ฝนตกหนักต่อเนื่องนานกว่า 24 ชั่วโมง เมื่อปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ในพื้นที่เขตพะโค (Bago) จนทำให้มีปริมาณน้ำฝนมากที่สุดในรอบ 45 ปี นอกจากนี้ในปี 2558 (ค.ศ. 2015) ในรัฐฉิน (Chin State) ยังพบว่าปริมาณน้ำฝนที่ถูกบันทึกไว้เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 30 ซึ่งมากที่สุดในรอบ 25 ปีที่ผ่านมา²¹⁰ ผลกระทบเหล่านี้ทำให้ประเทศเมียนมาเป็นอีกหนึ่งประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประสบปัญหาความแห้งแล้งและน้ำท่วมอยู่เสมอ²¹¹ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเมียนมาก็ได้เตรียมตัวในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ ไว้ เช่น การเตรียมแผนยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2573 (National Climate Change Strategy for 2018-2030) โดยมีการปรึกษาร่วมกับหลายหน่วยงาน ทั้งในระดับชาติ และระดับนานาชาติ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

²¹⁰ “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance,

²¹¹ น้ำท่วมส่วนใหญ่มักเกิดในช่วงเดือนกรกฎาคม สิงหาคมและกันยายนของทุกปี โดยส่วนใหญ่เกิดจากปริมาณฝนที่ตกลงมาอย่างหนักและต่อเนื่องในช่วงมรสุมและฝนที่ตกหนักเนื่องจากพายุที่พัดผ่านประเทศเมียนมา อ้างอิงจาก Khin Wah Wah Win, “Overview of existing Flood forecasting and warning infrastructures in Myanmar,” accessed November 28, 2020, http://www.wmo.int/pages/prog/hwrf/flood/ffgs/myanmar/documents/planning/day1/d1_6_Overview_existingFloodforecastingWarningInfrastructures-Myanmar.pdf.

เพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาจากภัยพิบัตินั้น²¹² ทั้งนี้ปัญหาน้ำท่วมในประเทศเมียนมานั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ 1. น้ำท่วมที่เกิดขึ้นในวงกว้าง ส่วนใหญ่เกิดกับแม่น้ำขนาดใหญ่และขนาดกลาง โดยน้ำท่วมประเภทนี้มักจะเกิดขึ้นรุนแรง²¹³ และ 2. น้ำท่วมที่เกิดขึ้นแบบฉับพลันซึ่งมักจะเกิดกับแม่น้ำสายเล็ก ๆ หรือลำน้ำสาขาของแม่น้ำสายใหญ่และลำธารในพื้นที่ภูเขา²¹⁴

²¹² “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance,

²¹³ Tin Yi, “Country Report: Floods and Flood Forecasting System in Myanmar,” accessed January 3, 2020, http://www.ifihome.info/20170110_side_event_tokyo/pdf/4_3_myanmar.pdf.

²¹⁴ Khin Wah Wah Win, “Overview of existing Flood forecasting and warning infrastructures in Myanmar,” accessed November 28, 2020, http://www.wmo.int/pages/prog/hwrf/flood/ffgs/myanmar/documents/planning/day1/d1_6_Overview_existingFloodforecastingWarningInfrastructures-Myanmar.pdf.

ตารางที่ 9 เหตุการณ์น้ำท่วมรุนแรงที่เกิดกับแม่น้ำขนาดใหญ่ ในประเทศไทยเมียนมา

ปีที่เกิด เหตุการณ์	แม่น้ำ	พื้นที่ที่วัดระดับน้ำสูงสุด
พ.ศ. 2511 (ค.ศ. 1968)	แม่น้ำชีน-ดวีน (Chindwin River)	โฮมาลิน (Homalin)
พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974)	แม่น้ำอิรวดี (Ayeyarwady River)	1. เซา (Chauk) 2. มินบู (Minbu) 3. อองลาน (Aunglan) 4. ปयी (Pyay)
พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976)	แม่น้ำชีน-ดวีน (Chindwin River)	มอไล (Mawlaik)
พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979)	แม่น้ำอิรวดี (Ayeyarwady River)	1. เมืองมยิจีนา (Myitkyina) 2. เมืองเกทา (Katha)
พ.ศ. 2534 (ค.ศ. 1991)	แม่น้ำชีน-ดวีน (Chindwin River)	เมืองกันที (Hkamti)
พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997)	แม่น้ำสะโตง (Sittoung River)	1. เมืองมะเดาะ (Madauk) 2. เมืองชเวจิ้น (Shwegyin)
พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002)	แม่น้ำชีน-ดวีน (Chindwin River) และแม่น้ำสะละวิน (Thanlwin River)	1. เมืองคาลา (Kalewa) 2. เมืองโมนยวา (Monywa) 3. เมืองพะอาน (Hpa-an)
พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)	แม่น้ำอิรวดี (Ayeyarwady River)	1. เมืองพะโม (Bhamo) 2. เมืองซะไก้ง (Sagaing) 3. เมืองมันตะเลย์ (Mandalay) 4. เมืองญองอู (Nyaung Oo) 5. เมืองมะเกเว (Magway)
พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)	แม่น้ำชีน-ดวีน (Chindwin River)	เมืองโมนยวา (Monywa)

ปีที่เกิดเหตุการณ์	แม่น้ำ	พื้นที่ที่วัดระดับน้ำสูงสุด
พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)	แม่น้ำอิรวดี (Ayeyarwady River) และแม่น้ำงะวูน (Ngawun River)	1. เมืองญองอู (Nyaung Oo) 2. เมืองชะลูน (Zalun) 3. เมืองพะสิม (Pathein)

นอกจากนี้ประเทศเมียนมายังประสบน้ำท่วมที่เกิดจากพายุที่มีขนาดรุนแรงอยู่หลายครั้ง ดังนี้²¹⁵

ตารางที่ 10 เหตุการณ์น้ำท่วมจากพายุขนาดรุนแรงในประเทศเมียนมา

ปีที่เกิดเหตุการณ์	เหตุการณ์น้ำท่วมแบบฉับพลันจากพายุ
พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)	พายุไซโคลนนาร์กิส (Cyclone Nargis) ซึ่งมีความรุนแรง ระดับ 4 พายุได้ก่อให้เกิดฝนตกหนักและพายุที่พัดกระหน่ำทำให้เกิดน้ำท่วมเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณทางตอนใต้ของสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดีได้รับความเสียหายอย่างหนัก ²¹⁶ ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้มีผู้คนเสียชีวิตมากถึง 140,000 คน

²¹⁵ “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance,

²¹⁶ “Cyclone Nargis Floods Burma (Myanmar),” The Earth Observatory, The National Aeronautics and Space Administration (NASA), accessed November 28, 2020, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/19876/cyclone-nargis-floods-burma-myanmar>.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	เหตุการณ์น้ำท่วมแบบฉับพลันจากพายุ
พ.ศ.2558 (ค.ศ. 2015)	พายุไซโคลนโกเมน (Cyclonic Komen) ซึ่งทำให้เกิดฝนตกหนักจนทำให้เกิดน้ำท่วมในวงกว้างและแผ่นดินถล่ม
พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)	ลมมรสุมพัดมาปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวเบงกอลทำให้เกิดน้ำท่วม ส่งผลกระทบต่อผู้คนราว 377,000 คน
พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)	พายุไซโคลนโรอานู (Cyclone Roanu) ซึ่งก่อให้เกิดน้ำท่วมในหลายพื้นที่ในเขตชะโก้ง คะฉิน อีรวดี และพะโค ส่งผลกระทบต่อประชาชนกว่า 27,757 คน
พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017)	พายุไซโคลนเขตร้อนโมรา (Cyclone Mora) ส่งผลกระทบต่อทางภาคเหนือของยะไข่ ทำให้บ้านเรือนกว่า 4,600 หลังพังทลายและบ้านเรือน 11,700 หลังเสียหายบางส่วน
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	พายุไซโคลนร้อนพัดถล่มชายฝั่งของรัฐยะไข่ เกิดลมแรงและฝนตกหนักในหลายรัฐ ส่งผลให้บ้านเรือนได้รับความเสียหาย 8,000 หลัง มีผู้คนกว่า 23,000 ต้องอพยพชั่วคราวไปยังพื้นที่ปลอดภัย พื้นที่การเกษตรเสียหาย 12,000 เอเคอร์
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	เดือนกรกฎาคมก็ได้เกิดน้ำท่วมจากมรสุมตามฤดูกาลใน 7 รัฐและภูมิภาคในเมียนมา รัฐที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดได้แก่ เขตพะโค คะฉิน และรัฐมอญ ประชาชนราว 268,000 คน ต้องกลายเป็นคนพลัดถิ่น

ที่มา: “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.

จากตารางที่ 9 และตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่าด้วยลักษณะภูมิประเทศของประเทศเมียนมานั้น นอกจากจะรายล้อมไปด้วยเทือกเขาแล้ว ยังมีพื้นที่ชุมชนที่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดีซึ่งไหลทอดยาวจากเหนือจรดใต้ของประเทศ และมีทิศใต้ติดอ่าวเบงกอล และทะเลอันดามัน ซึ่งส่งผลให้ประเทศเมียนมาต้องประสบปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาน้ำท่วมและแผ่นดินถล่มอยู่เสมอซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวเมียนมาเป็นจำนวนมากอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในส่วนของการให้ความช่วยเหลือในด้านภัยพิบัตินั้น รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินงานผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และองค์กรระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดหาอุปกรณ์และสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินเพื่อตอบสนองต่อคำร้องขอของรัฐบาลเมียนมาในการรับมือกับภัยพิบัติน้ำท่วมซึ่งได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน²¹⁷ ดังตารางที่ 11

²¹⁷ “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed October 18, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001257.html.

ตารางที่ 11 การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อ รัฐบาลเมียนมา

ปี พ.ศ.	ประเภทของ ภัยพิบัติ	การให้ ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของใน การให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)	พายุไซโคลน นาร์กิส	ผ่านองค์การ ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ ของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน อาทิ เครื่อง บันไฟ และถังเก็บน้ำ มูลค่ารวมประมาณ 43,000,000 เยน (ประมาณ 380,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ²¹⁸
พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)	พายุไซโคลน นาร์กิส	ผ่านหน่วยงาน ขององค์การ สหประชาชาติ	ให้เงินช่วยเหลือ ฉุกเฉินแก่ประเทศ เมียนมา 10 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ ²¹⁹
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	น้ำท่วมทาง ตอนใต้ของ ประเทศ เมียนมา	ผ่านองค์การ ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ ของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน อาทิ ผ้าห่ม และแผ่นรองมูลค่า 13 ล้านเยน ²²⁰

²¹⁸ “Japan Extends Third Emergency Relief Goods for The Cyclone Nargis Victims of Myanmar,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed October 21, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/japan-extends-third-emergency-relief-goods-cyclone-nargis-victims-myanmar>.

²¹⁹ “Japan Extends Third Emergency Relief Goods for The Cyclone Nargis Victims of Myanmar,” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

²²⁰ “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Japan International Cooperation Agency (JICA),

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)	น้ำท่วม	ผ่านกองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ²²¹	เงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 1.2 พันล้านเยน (ประมาณ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อการบูรณะโรงเรียนตลอดจนทำชุดการศึกษาและการจัดประชุมเชิงปฏิบัติด้านการศึกษาเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ
พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)	น้ำท่วม	ผ่านความร่วมมือกับโครงการอาหารโลก (WFP) กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) สหพันธ์สภาภาษาและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (IFRC) และคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) ²²²	เงินช่วยเหลือประมาณ 18 ล้านเยน ²²³ และยังขยายวงเงินช่วยเหลือฉุกเฉินจำนวน 2.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 325 ล้านเยน) สิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน อาทิ อาหาร น้ำดื่ม ที่พักพิง และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

²¹⁸ “Emergency Grant Aid to Myanmar for Education in Response to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed October 22, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000876.html.

²²² เรื่องเดียวกัน.

²²³ “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Japan International Cooperation Agency (JICA),

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015)	น้ำท่วม	รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน อาทิ มุ้งกันยุง 10,000 ผืน เนื่องจากมีจำนวนผู้ประสบภัยเพิ่มขึ้น ²²⁴
พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน อาทิ ผ้าห่ม และพลาสติกแผ่นสำหรับใช้ในงานอุตสาหกรรม ²²⁵
พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ฉุกเฉิน อาทิ ผ้าห่ม และอุปกรณ์ยังชีพอื่น ๆ ²²⁶

²²⁴ “Additional Emergency Assistance to Myanmar to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed October 22, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000862.html.

²²⁵ “Japan’s Emergency Assistance to The Republic of the Union of Myanmar for flood disaster,” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), accessed October 21, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/japan-s-emergency-assistance-republic-union-myanmar-flood-disaster>.

²²⁶ “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed October 18, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001257.html.

จากตาราง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือด้าน
ภัยพิบัติต่อประเทศเมียนมาเพื่อเป็นการตอบสนองต่อ
ความต้องการด้านมนุษยธรรม กล่าวคือให้ความช่วยเหลือ
รัฐบาลเมียนมาในการจัดการภัยพิบัติด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น
ด้านการเงิน หรือสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน เช่น อาหาร
น้ำสะอาด และสิ่งของเครื่องใช้จำเป็นในการดำรงชีวิตต่าง ๆ
ทั้งที่ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (JICA) ซึ่ง
เป็นหน่วยงานภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นเอง หรือผ่านองค์การ
ระหว่างประเทศในช่วงเวลาที่ประเทศเมียนมาอยู่ในภาวะวิกฤติ
อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องต่อโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศ
เมียนมาโดยรัฐบาลญี่ปุ่น ตามนโยบายความร่วมมือระหว่าง
ประเทศญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมาด้านการจัดการภัยพิบัติ
ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมซึ่งจะกล่าวในหัวข้อที่ 4
ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศเมียนมา

3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศเมียนมา

ประเทศเมียนมามักประสบปัญหาหรือได้รับผลกระทบ
จากภัยพิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้น
เป็นประจำทุกปี ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาล
จักต้องมีมาตรการในการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อสร้างระบบ
และกลไกที่ดีในการจัดการด้านต่าง ๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัย เนื่องจากปัญหาภัยพิบัติซึ่งรวมถึงน้ำท่วมและ

ดินถล่มนั้น ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของประเทศเมียนมาอีกด้วย

รัฐบาลเมียนมาได้เริ่มให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการด้านภัยพิบัติภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิในมหาสมุทรอินเดียเมื่อปี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) โดยรัฐบาลเมียนมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลาง โดยเรียกกรรมการชุดนี้ว่า คณะกรรมการกลางเพื่อเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Preparedness Central Committee) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อเตรียมความพร้อมและรับมือกับภัยพิบัติ ตลอดจนกำหนดนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ ในระดับชาติ ต่อมารัฐบาลเมียนมาได้จัดตั้งหน่วยงานจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Management Agency) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสวัสดิการสังคม การบรรเทาทุกข์ และการตั้งถิ่นฐาน (Union Minister for Social Welfare, Relief and Resettlement) เป็นผู้ดูแล ซึ่งหลังจากได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและความต้องการของประชาชนในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ด้านภัยพิบัติ รัฐบาลเมียนมาจึงได้ทำการปฏิรูปคณะกรรมการกลางเพื่อเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติแห่งชาติ (National

Disaster Preparedness Central Committee) ขึ้นใหม่²²⁷ เพื่อจัดทำมาตรการในการป้องกันและเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติ

ด้านระบบกฎหมาย รัฐบาลเมียนมาโดยคณะกรรมการกลางเพื่อการเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติแห่งชาติ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ อาทิ ในปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ได้ออกคำสั่งเรื่องการจัดการภัยธรรมชาติ เพื่อใช้เป็นแนวทางและขั้นตอนในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานด้านการรับมือกับภัยพิบัติ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) มีการประกาศใช้กฎหมายการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Law) เพื่อจัดการภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้รับการพัฒนาให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินการของเฮียวโกะ พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2005 - ค.ศ. 2015) เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการรับมือเหตุฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response : AADMER) ทั้งนี้กฎหมายรวมถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน่วยงานจัดการภัยพิบัติ หน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติในระดับประเทศ และระดับภูมิภาคสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินมาตรการ

²²⁷ Ei Shwe Sin Win, "2018 Country Report of Myanmar," accessed January 2, 2021, https://www.adrc.asia/countryreport/MMR/2018/Myanmar_CR2018B.pdf.

ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติควบคู่ไปกับแผนการพัฒนา
ในประเทศ²²⁸ นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการทำงาน
ระดับรัฐ ภูมิภาค และอำเภอขึ้นมาเพื่อป้องกันภัยพิบัติ โดยจะ
มีการพัฒนาแผนงานการระดับชาติเพื่อป้องกันและเตรียมพร้อม
รับมือภัยพิบัติในทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศและภูมิภาค
ในกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัตินั้น ในปี
พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) คณะกรรมการกลางเพื่อการเตรียม
ความพร้อมด้านภัยพิบัติแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งเตรียมพร้อมเรื่อง
การจัดการภัยธรรมชาติ (Standing Orders on Natural
Disaster Management) ซึ่งใช้เป็นขั้นตอนมาตรฐานในการ
ดำเนินงาน และมีกฎหมายการจัดการภัยธรรมชาติ (Natural
Disaster Management Law) ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่
31 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) กฎหมายฉบับนี้ได้รับการ
พัฒนาให้สอดคล้องกับกรอบการดำเนินการของเฮียวโกะ
พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2005 - ค.ศ. 2015) และเพื่อให้
สอดคล้องกับข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและ
การตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on
Disaster Management and Emergency Response :
AADMER) โดยกฎหมายได้รวมบทบัญญัติสำหรับการจัดตั้ง
หน่วยงานจัดการภัยพิบัติและหน้าที่รับผิดชอบต่อภัยพิบัติ
ทุกระดับ อีกทั้งยังมีการจัดตั้งกองทุนจัดการภัยพิบัติในระดับ

²²⁸ เรื่องเดียวกัน.

ประเทศและระดับภูมิภาค กฎหมายฉบับนี้ยังให้แนวทางในการดำเนินมาตรการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติควบคู่ไปกับแผนการพัฒนาประเทศ

แม้ว่ารัฐบาลเมียนมาได้ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงประสบปัญหาในการจัดการด้านภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตอบสนองของรัฐบาลเมียนมาที่ยังมีความล่าช้าจนทำให้ประชาชนไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างมีเต็มที่ ดังเช่นการให้ความให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาลเมียนมาในเหตุการณ์พายุไซโคลนนาร์กิส (Cyclone Nargis) ในปี พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) ที่เป็นไปด้วยความล่าช้าจนส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากถึง 800,000 คน ต้องขาดแคลนอาหารและน้ำสะอาด อีกทั้งมีผู้ประสบภัยอีกจำนวนหนึ่งซึ่งต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัย²²⁹ ดังนั้นท่ามกลางความกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ในการทำงานให้ความช่วยเหลือประชาชนของรัฐบาลเมียนมา ประชาคมอาเซียนจึงเข้ามาช่วยทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างองค์กรระหว่างประเทศและประเทศเมียนมาในการให้ความช่วยเหลือเรื่องอาหาร น้ำสะอาดและสิ่งของต่าง ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัย²³⁰ เป็นต้น

²²⁹ “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.

²³⁰ เรื่องเดียวกัน.

สำหรับการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศเมียนมา ด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เขื่อนนั้น แม้ว่าจะไม่ได้มีบทบาทในกระบวนการพัฒนากฎหมายและระบบต่าง ๆ ของประเทศเมียนมา แต่นโยบายให้ความช่วยเหลือดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นได้ช่วยผลักดันและส่งเสริมการทำงานด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศเมียนมา ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไปนี้

4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศเมียนมา

การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศเมียนมานั้น ดำเนินการผ่านโครงการความร่วมมือต่าง ๆ เช่น ผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลเมียนมาโดยตรง ผ่านองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ และ องค์กรระดับรากหญ้า ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน การเกษตร การพัฒนาชนบท การให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อย การแพทย์และการดูแลสุขภาพสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างความและการป้องกันภัยพิบัติ²³¹

²³¹ “Government of Japan,” Mohinga, accessed October 21, 2020, <https://mohinga.info/en/profiles/donor/Japan/>,

นอกจากนี้ยังมีการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ในโครงการต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงของมนุษย์ระดับรากหญ้า และการร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนเสริมสร้างขีดความสามารถ การปรับปรุงระบบในภาคอุตสาหกรรมและการช่วยเหลือด้านการศึกษา ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นมุ่งเน้นที่จะเสริมสร้างความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิค ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ให้กับประเทศเมียนมา²³² โดยมีจุดประสงค์เพื่อกำหนดทิศทางการร่วมมือและจัดเรียงโครงการที่เป็นรูปธรรมเพื่อการดำเนินโครงการความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ²³³ และเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างยั่งยืน²³⁴ นอกจากนี้ยังมีโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศเมียนมาโดยรัฐบาลญี่ปุ่น ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ดังตารางที่ 12

²³² “Government of Japan,” Foreign Economic Relations Department, Ministry of Investment and Foreign Economic Relations, accessed October 21, 2020, <https://mohinga.info/en/profiles/donor/Japan>.

²³³ “Japan-Myanmar Cooperation Program,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed December 3, 2020, <https://www.mofa.go.jp/files/000203092.pdf>.

²³⁴ “Government of Japan,” Foreign Economic Relations Department, Ministry of Investment and Foreign Economic Relations,

ตารางที่ 12 โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศเมียนมาโดย รัฐบาลญี่ปุ่น

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
1	The Project for Development of a Comprehensive Disaster Resilience System and Collaboration Platform ²³⁵	มีเป้าหมายที่จะพัฒนาระบบความยืดหยุ่นจากภัยพิบัติแบบบูรณาการซึ่งประกอบด้วยซอฟต์แวร์ ฮาร์ดแวร์ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ และเพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาล สถาบันการศึกษา และอุตสาหกรรม	ใช้ระยะเวลา 5 ปี เริ่ม 9 เมษายน พ.ศ. 2558-2563 (ค.ศ. 2015-2020)

²³⁵ “The Project for Development of a Comprehensive Disaster Resilience System and Collaboration Platform,” Japan International Cooperation Agency, accessed November 2, 2020, <https://www.jica.go.jp/myanmar/english/office/topics/press150409.html>; “Development of a Comprehensive Disaster Resilience System and Collaboration Platform in Myanmar: Build Safe Cities Through Disaster Risk Assessment and Thorough Preparation,” Japan Science and Technology Agency, accessed November 2, 2020, https://www.jst.go.jp/global/english/kadai/h2607_myanmar.html.

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
2	Integrated Mangrove Rehabilitation and Management Project through Community Participation in the Ayewady Delta ²³⁶	เพื่อสร้างชุมชนและป่าชายเลนในการร่วมกันอย่างยั่งยืนในพื้นที่ในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดี	ใช้ระยะเวลา 5 ปี เมษายน พ.ศ. 2550 - มีนาคม 2556 (ค.ศ. 2007 - 2013)

จากตาราง ภายใต้อาการร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้อกรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียว ประเทศญี่ปุ่นได้มีโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศเมียนมาในการจัดการกับปัญหาน้ำท่วมโดยการพัฒนาระบบความยืดหยุ่นจากภัยพิบัติแบบบูรณาการ อีกทั้งยังให้การสนับสนุนเรื่องเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยซอฟต์แวร์ ฮาร์ดแวร์ หรือแม้แต่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างเช่นการสร้างชุมชนและป่าชายเลนเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในพื้นที่ในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดี ซึ่งจะช่วยป้องกันภัยพิบัติและการตอบสนองต่อ

²³⁶ “Outline of the Project: Integrated Mangrove Rehabilitation and Management Project through Community Participation in the Ayewady Delta,” Japan International Cooperation Agency, accessed November 2, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/myanmar/0601\872/outline/index.html>.

ภัยพิบัติ²³⁷ ดังที่ได้ระบุไว้ในแผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม “A Decade toward Green Mekong”²³⁸

5. บทสรุป

แม้ว่ารัฐบาลเมียนมาจักให้ความสำคัญในการจัดการด้านภัยพิบัติ โดยดูจากการออกกฎหมายและการแต่งตั้งกรรมการและคณะทำงานเพื่อจัดการด้านภัยพิบัติ แต่การดำเนินงานของประเทศเมียนมานั้น ยังคงต้องใช้เวลาในการพัฒนาเพื่อให้ระบบและกลไกในการจัดการและการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลต่อผู้ประสบภัยนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การที่ประเทศเมียนมามีระบอบการปกครองโดยรัฐบาลทหารก่อนปี พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) ตลอดจนความขัดแย้งภายในประเทศ ได้ส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น การขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติ เช่น องค์กรอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations : FAO) และโครงการอาหารโลก (World Food Programme : WFP) องค์กรเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ

²³⁷ “Green Mekong Forum (Overview),” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

²³⁸ “ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation),” กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

(UN Women) มูลนิธิศุภนิมิต (World Vision) องค์กร CARE องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น และกองทุน Livelihood and Food Security Trust Fund²³⁹ รวมถึงความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นวิธีที่รัฐบาลสามารถดำเนินการในการจัดการด้านภัยพิบัติได้รวดเร็วที่สุด อย่างไรก็ตามหากการรับความช่วยเหลือจากภายนอกนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน จะส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาไม่สามารถปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ด้วยตัวเอง และจักต้องพึ่งต่างชาติหรือองค์กรระหว่างประเทศต่อไป ดังนั้นการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลเมียนมาที่มุ่งเน้นในการฟื้นฟูและการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้สามารถจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงไม่สามารถกระทำได้

เช่นเดียวกับการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศเมียนมา แม้ว่าภายใต้แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจัดการภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินทางด้านการเงิน อุปกรณ์ยังชีพที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และสิ่งของอื่น ๆ มากกว่าการให้ความรู้เพื่อสร้างทักษะและความเข้าใจในการจัดการกับภัยพิบัติภายใต้ความร่วมมือด้าน

²³⁹ “Myanmar: Food in Emergencies,” The Food and Agriculture Organization of the United Nations, accessed October 21, 2020, <http://www.fao.org/emergencies/countries/detail/en/c/326208>.

การจัดการภัยพิบัติตามกรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียว ซึ่งการที่ประเทศญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือในลักษณะนั้น เข้าใจได้ว่าเป็นเพราะข้อจำกัดทางด้านการเมืองที่ยังมีข้อขัดแย้งกันภายในระหว่างชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ อีกทั้งปัญหาความยากจน จึงทำให้เป็นการยากที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะสามารถสร้างองค์ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ เพื่อที่รัฐบาลเมียนมาได้ต่อยอดและนำไปสานต่อในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนตามเจตนารมณ์ในการสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนากลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงให้เกิดความยั่งยืน (Sustainable) และยืดหยุ่น (Resilience) โดยการย้ำความร่วมมือในเสาที่ 3 ที่ให้มีการตระหนักถึงแนวคิดเรื่องแม่โขงเขียวขจี (Green Mekong) เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพื่อให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ²⁴⁰ ซึ่งสอดคล้องกับสิ่งที่ The United Nations Office for Disaster Risk Reduction ได้กล่าวไว้ว่า การจะสร้างความยืดหยุ่นนั้นจำเป็นต้องสร้างสมรรถภาพและความสามารถในการจัดการของหน่วยงาน องค์กรหรือชุมชน เพื่อให้สามารถเผชิญหน้ากับความเสี่ยง หรือจัดการต่อต้านและฟื้นฟูตนเองจากภัยพิบัติ²⁴¹ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นอาจมีความซับซ้อน เนื่องจาก

²⁴⁰ “The Seventh Mekong-Japan Summit Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

²⁴¹ “Resilience,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction,

บริบททางการเมืองและการขาดข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ²⁴²
จนทำให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติหรือการสร้างความยืดหยุ่น
มีความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง

²⁴² Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper,” The Department for International Development,

บทที่ 6

นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับ ประเทศกัมพูชาด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม

1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อ ประเทศกัมพูชา

ประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นผู้บริจาครายใหญ่ให้กับประเทศกัมพูชา โดยการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นที่มีต่อประเทศกัมพูชานั้น คิดเป็นร้อยละ 25 ของความช่วยเหลือทั้งหมดที่ประเทศกัมพูชาได้รับ²⁴³ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นอยู่ในฐานะความเป็นหุ้นส่วนระดับภูมิภาคและประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงในการช่วยบูรณาการและลดช่องว่างของการพัฒนาในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน²⁴⁴ สำหรับจุดยืนของประเทศญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศกัมพูชาด้านการจัดการ

²⁴³ “Japan's Assistance Policy for Cambodia,” Embassy of Japan in Cambodia, accessed July 27, 2021, <https://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/japc/japc.htm>.

²⁴⁴ “Country Assistance Policy for Cambodia,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 27, 2021, <https://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/Assistance%20Policy.pdf>.

ภัยพิบัตินั้น นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือด้านการบรรเทาสาธารณภัยต่อประเทศกัมพูชา ในการส่งทีมบรรเทาสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่นและจัดหาอุปกรณ์ช่วยเหลือฉุกเฉิน แก่ผู้ประสบภัยพิบัติในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ²⁴⁵ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือในแง่ของมนุษยธรรมและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศกัมพูชาในการตอบสนองการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นแล้ว²⁴⁶ รัฐบาลญี่ปุ่นยังให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชาในด้านอื่น ๆ เช่นการให้ความช่วยเหลือด้านการวางแผน นโยบาย ตลอดจนความรู้ด้านเทคนิค การฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เพื่อพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานให้สามารถต้านทานกับภัยพิบัติธรรมชาติ โดยเฉพาะภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคแม่น้ำโขง²⁴⁷

²⁴⁵ “Disaster Relief and JICA Striving to Make a Difference,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 27, 2021, https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/c8h0vm0000anzjxh-att/emergency_02.pdf; “Emergency Assistance to Cambodia in response to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed July 28, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000044.html.

²⁴⁶ “Emergency Assistance to Cambodia in Response to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed July 29, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002952.html.

²⁴⁷ “Japan’s Assistance Policy for Cambodia,” The Government of Japan,

สำหรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อประเทศกัมพูชานั้น มีการดำเนินการผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โดยกองทุน Japan Fund for Poverty Reduction (JFPR) เพื่อสนับสนุนการบริหารความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ตลอดจนเสริมสร้างความเข้มแข็งทางนโยบายและสถาบันต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลกัมพูชาสามารถจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือเงินให้ความช่วยเหลือนี้ จะช่วยสนับสนุนให้รัฐบาลกัมพูชาสามารถพัฒนาแผนกลยุทธ์ แนวทางปฏิบัติ ตลอดจนความรู้ด้านการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับชาติ เพื่อให้แผนจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับประเทศกัมพูชา²⁴⁸

2. ภัยพิบัติในประเทศกัมพูชา

ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่มักประสบปัญหาจากภัยพิบัติหลากหลาย ทั้งภัยพิบัติน้ำท่วม ดินถล่ม (ในพื้นที่ภูเขาทางตอนเหนือ) พายุ พายุหมุนเขตร้อน และภัยแล้ง นอกจากนี้

²⁴⁸ “Japan Funds \$2 Million Grant to Boost Disaster Risk Management in Cambodia,” Asian Development Bank, accessed July 28, 2021, <https://www.adb.org/news/japan-funds-2-million-grant-boost-disaster-risk-management-cambodia>.

ยังมีภัยพิบัติที่เกิดจากฟ้าผ่า ซึ่งคร่าชีวิตประชาชนอยู่บ่อยครั้ง²⁴⁹ จนกลายเป็นสาเหตุหลักของการเสียชีวิตและทรัพย์สินในประเทศกัมพูชา ขณะเดียวกันภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่การเกษตรทำให้เกษตรกรไม่สามารถเก็บเกี่ยวผลผลิตทางการเกษตรได้

ในกรณีของประเทศกัมพูชานั้น มีการคาดการณ์ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศจะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศจนอาจก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นหรือการขาดฝนในฤดูมรสุม และน้ำท่วม²⁵⁰ ซึ่งหากพูดถึงปัญหาน้ำท่วมแล้ว ประเทศกัมพูชาประสบปัญหาน้ำท่วมบ่อยเป็นอันดับ 3 รองจากประเทศเมียนมาและประเทศลาว โดยพื้นที่ที่มีความเสี่ยงของประเทศมักเสียหายจากพายุทางตอนบนของแม่น้ำโขง ซึ่งไหลบ่าเข้าท่วมพื้นที่ส่วนใหญ่ของสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง จนเป็นผลให้เกิดน้ำท่วมฉับพลันในช่วงฤดูฝน ปัญหานี้เกิดจาก

²⁴⁹ “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed June 2, 2021, <https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2015>.

²⁵⁰ “Cambodia: Disaster Management Reference Handbook.” Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, accessed June 2, 2021, <https://www.cfe-dmha.org/LinkClick.aspx?fleticket=ko811Pr52l8%3d&portalid=0>; “Disaster Risk Reduction in Cambodia,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed June 2, 2021, https://www.preventionweb.net/files/68249_682301cambodiaupdaed16oct2019.pdf.

การทำลายป่าในพื้นที่ป่าลุ่มน้ำ ตอนบน นอกจากปัญหาน้ำท่วมที่เกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าแล้ว ประเทศกัมพูชายังมีแนวโน้มที่จะได้รับผลกระทบจากพายุไต้ฝุ่นและพายุหมุนเขตร้อนจนทำให้เกิดน้ำท่วมท่วมฉับพลัน²⁵¹

จากผลกระทบที่ได้รับ ปัญหาน้ำท่วมในประเทศกัมพูชาถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. น้ำท่วมระยะยาว ซึ่งเกิดจากแม่น้ำโขง และ 2. น้ำท่วมจากแม่น้ำโตนเลสาบซึ่งเกิดจากระดับน้ำในโตนเลสาบที่เพิ่มขึ้นอย่างกะทันหัน ทำให้เมืองใหญ่ซึ่งตั้งอยู่ในที่ราบลุ่มแม่น้ำได้รับความเสียหายทุกปี ดังนั้นรัฐบาลกัมพูชาจึงมีมาตรการในการควบคุมภัยพิบัติน้ำท่วมในกรุงพนมเปญ รวมถึงการป้องกันน้ำท่วมโดยการสร้างเขื่อนกั้นน้ำและช่องทางระบายน้ำ²⁵² โดยช่วงปลายปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) พบว่าภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศได้ทำให้ประเทศกัมพูชากลายเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบหนักที่สุดเป็นอันดับ 7 ของโลก กล่าวคือประชาชนทุก 100,000 คนโดยเฉลี่ย 8,400 คนจะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 1996 - ค.ศ. 2019) ได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมจนทำให้มีผู้เสียชีวิต ถึง 1,150 คน และจากฟ้าผ่าอีก 1,031 คน ซึ่งเมื่อเทียบกันแล้วในขณะที่

²⁵¹ “Country Report Cambodia,” Japan and International Cooperation Agency, accessed November 28, 2020, <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000023400.pdf>.

²⁵² เรื่องเดียวกัน.

พายุฝนได้สร้างความเสียหายให้แก่ที่พักอาศัยของประชาชนมากกว่า 38,190 หลังคาเรือน ภัยพิบัติจากน้ำท่วมได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเรือนของประชาชนถึง 33,705 หลังคาเรือน²⁵³ ซึ่งดัชนีความเสี่ยงของ INFORM 2018 ได้พิจารณาถึงความเสี่ยงทางกายภาพ ความเปราะบางของเศรษฐกิจและสังคม การขาดความยืดหยุ่นในการรับมือ และพื้นที่ของประเทศกัมพูชาพบว่าประเทศกัมพูชามีระดับความเสี่ยงสูงกว่าประเทศไทย ประเทศลาว หรือประเทศเวียดนามในการเผชิญความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งนี้เหตุการณ์น้ำท่วมที่สร้างความเสียหายหนักในประเทศกัมพูชา ได้แสดงไว้ในตารางที่ 13

²⁵³ “Disasters and emergency response,” Open Development Cambodia, accessed October 12, 2020, <https://opendevelopmentcambodia.net/topics/disasters-and-emergency-response>.

ตารางที่ 13 เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศกัมพูชา

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000)	ปริมาณน้ำฝนจากพายุทำให้น้ำในแม่น้ำโขงเอ่อล้น	1. กรุงพนมเปญ (Phnom Penh) 2. จังหวัดสตึงเตรง (Stung Treng) 3. จังหวัดกระแจะ (Kratie) 4. จังหวัดกำปงจาม (Kompong Cham) ²⁵⁴
พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002)	น้ำท่วม	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศตามริมฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง ²⁵⁵
พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002)	ฝนตกหนักทำให้น้ำในแม่น้ำโขงเอ่อล้น	จังหวัดกำปงสปีอ (Kompong Speu) ²⁵⁶
พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005)	ฝนตกหนักทำให้น้ำในแม่น้ำโขงเอ่อล้น ²⁵⁷	จังหวัดกำปงจาม (Kompong Cham) ²⁵⁸

²⁵⁴ “Country Report Cambodia,” Japan and International Cooperation Agency,

²⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁵⁶ “Flooding and natural disasters in Cambodia,” Facts and Details, accessed June 4, 2021, http://factsanddetails.com/southeast-asia/Cambodia/sub5_2e/entry-2929.html#chapter-2.

²⁵⁷ “Urbanising disaster risks: vulnerability of the urban poor in Cambodia to flooding and other hazards,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction, accessed June 4, 2021, <https://www.preventionweb.net/publications/view/47109>.

²⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009)	ไต้ฝุ่นเกชนา (Typhoon Ketsana) ²⁵⁹	<ol style="list-style-type: none"> 1. จังหวัดกำปงธม (Kampong Thom) 2. จังหวัดรัตนคีรี (Rattanakiri) 3. จังหวัดมณฑลคีรี (Mondulkiri) 4. จังหวัดกำปงจาม (Kampong Cham) 5. จังหวัดพระวิหาร (Preah Vihear) 6. จังหวัดเสียมเรียบ (Siem Reap) 7. จังหวัดกำปงชนัง (Kampong Chhnang) 8. จังหวัดสตึงแตรง (Stung Treng) 9. จังหวัดกำปอต (Kampot) 10. จังหวัดอูดรมีชัย (Oddor Meanchey)
พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011)	น้ำในแม่น้ำโขงเอ่อล้น ²⁶⁰	<ol style="list-style-type: none"> 1. จังหวัดพระวิหาร (Preah Vihear) 2. จังหวัดกำปงธม (Kampong Thom)

²⁵⁹ “Cambodia: Typhoon Ketsana,” International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, accessed June 4, 2021, <https://www.ifrc.org/docs/appeals/09/MDRKH002dref.pdf>.

²⁶⁰ “Annual Mekong Flood Report 2011,” Mekong River Commission, accessed June 4, 2021, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/basin-reports/Annual-Mekong-Flood-Report-2011.pdf>.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
		3. จังหวัดพระตะบอง (Battambang) 4. จังหวัดบันทายมีชัย (Banteay Meanchey) 5. จังหวัดเสียมเรียบ (Siem Reap) 6. จังหวัดอุดรมีชัย (Oudor Meanche) 7. จังหวัดกำปงจาม (Kampong Cham) 8. จังหวัดกระแจะ (Kratie) 9. จังหวัดสตึงแตรง (Stung Treng) 10. จังหวัดไพรแวง (Prey Veng) 11. จังหวัดกันดาล(Kandal) 12. จังหวัดกำปงชนัง (Kampong Chhnang) 13. จังหวัดโพธิ์สัตว์ (Pursat) 14. จังหวัดตาแก้ว (Takeo) 15. กรุงพนมเปญ (Phnom Penh) 16. จังหวัดสวาย เรียง (Svay Rieng) 17. จังหวัดกำปอต (Kampot) 18. จังหวัดไพลิน(Pailin)
พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011)	ฝนตกหนัก	จังหวัดพระตะบอง (Battambang) ²⁶¹

²⁶¹ “Flooding and natural disasters in Cambodia,” Facts and Details,

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	ฝนตกหนักทำให้น้ำในแม่น้ำโขงเอ่อล้น	1. จังหวัดสตึงแตรง (Stung Treng) 2. จังหวัดกระแจะ (Kratie) 3. จังหวัดกำปงจาม (Kompong Cham) 4. จังหวัดจังหวัดตโงงมมูม (Tbong Khmum) ²⁶²
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	ฝนตกหนัก	จังหวัดกระแจะ (Kratie) ²⁶³
พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)	พายุไต้ฝุ่นคาจิกิ (Typhoon Kajiki)	จังหวัดพระวิหาร (Preah Vihear) ²⁶⁴
พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)	พายุไต้ฝุ่นนังกา (Typhoon Nangka)	19 จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 1. จังหวัดโพธิ์สัตว์ (Pursat) 2. จังหวัดพระตะบอง (Battambang) 3. จังหวัดบันทายมีชัย (Banteay Meanchey) 4. จังหวัดไพลิน (Pailin) ²⁶⁵

²⁶² Davies, “Mekong River Floods in Cambodia and Laos (Updated),”

²⁶³ Davies Richard, “South East Asia – Thousands Evacuate as Rivers Rise,” accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/vietnam-thailand-cambodia-mekong-river-floods-august-2018>.

²⁶⁴ “Vietnam and Laos - Deadly Floods After Tropical Depression Kajiki, Mekong River Rises,” Floodlist News,

²⁶⁵ “Laos, Cambodia and Vietnam – Floods Leave Over 40 Dead, Dozens Missing as Storm ‘Nangka’ Approaches,” Floodlist News, accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/laos-cambodia-and-vietnam-floods-october-2020>; “Vietnam and Cambodia 2020,” Center of Disaster Philanthropy Floods, accessed June 4, 2021, <https://disasterphilanthropy.org/disaster/vietnam-and-cambodia-floods/>.

จากตารางจะเห็นว่าปัญหาน้ำท่วมของประเทศกัมพูชานั้นมักเกิดจากปริมาณน้ำฝนจากพายุที่ทำให้น้ำในแม่น้ำโขงเอ่อล้น ไหลเข้าท่วมบ้านเรือนประชาชน สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวกัมพูชาเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ปัญหาน้ำท่วมในประเทศกัมพูชาเกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศกัมพูชานั้น ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในลักษณะ 2 ฝ่าย ซึ่งเกิดขึ้นโดยปกติเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และองค์การระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่น
ต่อรัฐบาลกัมพูชา

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	มอบสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (เครื่องปั่นไฟ เครื่องกรองน้ำ และอุปกรณ์อื่น ๆ) มูลค่าประมาณ 32 ล้านเยน ภายใต้โครงการ The Grant Aid Programme for the Improvement of Capabilities ²⁶⁶
พ.ศ. 2561 (ค.ศ. 2018)	พายุไซนร้อนซอน - ตินห์ (Son-Tinh)	ผ่านโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (The United Nations Human Settlements Programme)	รัฐบาลญี่ปุ่นให้เงินสนับสนุน จำนวน 100,000,000 เยน (ประมาณ 902,527 ดอลลาร์สหรัฐฯ) ²⁶⁷ เพื่อช่วยในการฟื้นฟู

²⁶⁶ “Emergency Assistance to Cambodia in Response to the Flood Disaster,” Ministry of Foreign Affairs of Japan.

²⁶⁷ “Project for The Support for Improving Living Environment and Disaster Prevention Capacity in Cambodia,” The United Nations Human Settlements Programme, accessed October 15, 2020, http://www.fukuoka.unhabitat.org/projects/cambodia/detail07_en.html.

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
		ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) (กองทุนญี่ปุ่นเพื่อการลดความยากจน (the Japan Fund for Poverty Reduction : JFPR)	จากภัยพิบัติรัฐบาลญี่ปุ่นให้เงินสนับสนุนจำนวน 2,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ ฯ เพื่อส่งเสริมการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในกัมพูชา

จากตาราง เนื่องจากประเทศกัมพูชาได้รับผลกระทบจากฝนตกหนัก จนเกิดน้ำท่วมในหลายพื้นที่ ทำให้ผู้คนจำนวนมากต้องอพยพ บ้านเรือนถูกทำลาย ไปจนถึงความเสียหายทางพื้นที่ทางการเกษตร การให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อประเทศกัมพูชา นี้ เป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการด้านมนุษยธรรม ผ่านเงินให้ความช่วยเหลือและสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน เช่น เครื่องปั่นไฟและเครื่องกรองน้ำ ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (JICA) และผ่านองค์กรระหว่างประเทศเท่านั้น ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือตามนโยบายความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับกัมพูชาด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมจะกล่าวในหัวข้อที่ 4 ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศกัมพูชา

3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศกัมพูชา

เนื่องจากภัยพิบัติที่เกิดจากแผ่นดินไหว สึนามิ และ ภูเขาไฟระเบิดในประเทศกัมพูชานั้นไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง เมื่อเทียบกับภัยพิบัติน้ำท่วม ดังนั้นการตอบสนองต่อแผ่นดินไหว จึงไม่มีมาตรการพิเศษใด ๆ ที่จะรองรับ แต่ก็ยังมีรายงาน เกี่ยวกับอันตราย การประเมิน และการรวบรวมข้อมูล ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวและความเปราะบางอยู่²⁶⁸ อย่างไรก็ตาม ประเทศกัมพูชาก็มี โครงการช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับด้านภัยพิบัติ ซึ่งดำเนินการ โดยกระทรวงทรัพยากรน้ำและอุตุนิยมวิทยา (Ministry of Water Resources and Meteorology : MOWRAM) ภายใต้ การช่วยเหลือทางการเงินจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Programme : UNDP) นอกจากนี้กระทรวงเกษตรป่าไม้และการประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries : MAFF) และ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (National Committee for Disaster Management : NCDM) ก็ได้เข้ามาช่วยเหลือในโครงการดังกล่าวเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของ บุคลากรในการประสานงาน ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญของ โครงการ คือการติดตั้งชุดสถานีตรวจอากาศอัตโนมัติเพื่อแจ้ง

²⁶⁸ “Country Report Cambodia,” Japan and International Cooperation Agency.

เดือนภัยพิบัติล่วงหน้า²⁶⁹ นอกจากนี้ประเทศกัมพูชายังได้ร่วมมือกับองค์การเพื่อสตรีแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women : UN Women) ซึ่งทำงานร่วมกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme : UNEP) ในประเทศเอเชีย-แปซิฟิกในการทำโครงการ “Empowering Women to Secure Climate-resilient Society” ระหว่างปี พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2565 (ค.ศ. 2018 - ค.ศ. 2022) ความร่วมมือของประเทศไทยกับหน่วยงานระหว่างประเทศในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยประเทศกัมพูชาได้จัดทำแผนปฏิบัติการแห่งชาติเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic National Action Plan : SNAP) ในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และมีคำสั่งให้กระทรวงบังคับใช้กลยุทธ์ดังกล่าวในการลดความเสี่ยง เช่น แผนปฏิบัติการของกระทรวงเกษตรป่าไม้และการประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries’ Plan of Action) เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในการเกษตร (Disaster Risk Reduction in Agriculture) เป็นต้น²⁷⁰

²⁶⁹ “Disasters and emergency response,” Open Development Cambodia.

²⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

ด้านระบบการจัดการภัยพิบัติ ประเทศกัมพูชาได้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ (Law on Disaster Management) ขึ้นมา โดยมีการเสนอต่อรัฐสภา (National Assembly) เพื่อประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) เนื้อหาในกฎหมายฉบับนี้มีการระบุถึงโครงสร้างและกลไกในการจัดการและรับมือกับภัยพิบัติตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับชุมชนและหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (Commune Committee for Disaster Management : CCDM) และการจัดตั้งทีมจัดการภัยพิบัติหมู่บ้าน (Village Disaster Management Group : VDMT) อีกด้วย

ด้านการตอบสนองต่อภัยพิบัติในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศกัมพูชานั้น มีคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (National Committee for Disaster Management : NCDM) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบและประสานงานในการจัดการภัยพิบัติในประเทศ²⁷¹ ทั้งนี้ประเทศกัมพูชามีนโยบายในการวางรากฐานที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัติโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งประกอบด้วย

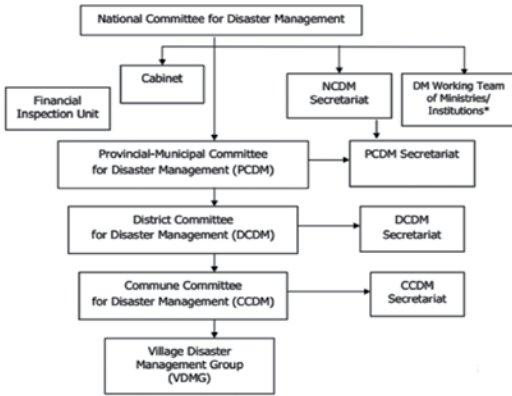
²⁷¹ “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Cambodia,” Asian Disaster Reduction Center, accessed October 12, 2020, <https://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=116&Lang=en&NationNum=06>.

สมาชิก จำนวน 22 คน จากกระทรวงต่าง ๆ อาทิ กองทัพอากาศ (Cambodian Armed Forces) สำนักงานการบินพลเรือน (Civil Aviation Authority) กษัตริย์กัมพูชา (Cambodian Red Cross) รวมถึงผู้แทนสภาอากาศกัมพูชา โดยมีสำนักเลขาธิการ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติ ทำหน้าที่เป็น ผู้นำและประสานงานด้านการจัดการภัยพิบัติและสนับสนุน คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติด้วยกัน ด้านการกระจายอำนาจ ประเทศกัมพูชามีหน่วยงานในการจัดการ ภัยพิบัติ เช่น คณะกรรมการจังหวัดเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (Provincial Committee for Disaster Management : PCDM) คณะกรรมการเขตเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (District Committee for Disaster Management : DCDM) คณะกรรมการชุมชนเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (Commune Committee for Disaster Management : CCDM) และ กลุ่มจัดการภัยพิบัติหมู่บ้าน (Village Disaster Management Group : VDMG)²⁷² ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับล่างสุด ในการจัดการ ภัยพิบัติระดับชุมชน ดังโครงสร้างการจัดการภัยพิบัติที่ปรากฏ ในรูปภาพที่ 1 ดังนี้²⁷³

²⁷² “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Cambodia,” Asian Disaster Reduction Center,

²⁷³ เรื่องเดียวกัน; Leng Heng An, “Country Report of Cambodia Disaster Management,” accessed October 12, 2020, https://www.adrc.asia/countryreport/KHM/2013/KHM_CR2013B.pdf.

รูปภาพที่ 1 โครงสร้างการจัดการภัยพิบัติของประเทศกัมพูชา



ที่มา: “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Cambodia,” Asian Disaster Reduction Center.

ในการจัดการข้อมูลภัยพิบัติที่ครอบคลุมของประเทศกัมพูชานั้น คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติจะเป็นผู้ดูแลฐานข้อมูลที่เรียกว่า CamDI ซึ่งเอาไว้ใช้สำหรับจัดเก็บข้อมูลความเสียหายและการสูญเสียจากภัยพิบัติ²⁷⁴ ฐานข้อมูล CamDI นี้ได้ถูกพัฒนาครั้งแรกในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดยคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติภายใต้การสนับสนุนของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP)

²⁷⁴ Disaster Risk Reduction in Cambodia,” The United Nations Office for Disaster Risk Reduction,

ฐานข้อมูล CamDI นี้ได้บันทึกข้อมูลเหตุการณ์เกี่ยวกับภัยพิบัติทั้งหมด 7,800 รายการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 1996 - ค.ศ. 2013) จึงทำให้สามารถมองเห็นภาพรวมของภัยพิบัติของประเทศกัมพูชาในช่วงเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา โดยในปี พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติได้พยายามปรับปรุงฐานข้อมูลให้มีความแม่นยำ เพื่อให้สามารถจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เพื่อให้มีความสอดคล้องระหว่างกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2558 - 2573 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) และกับกรอบการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศกัมพูชา พ.ศ. 2562 - พ.ศ. 2573 (Cambodia's Disaster Risk Reduction Framework 2019 - 2030) และแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. 2562 - พ.ศ. 2568 (National Action Plan for Disaster Risk Reduction 2019 - 2025) ในการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ²⁷⁵ สำหรับกระบวนการพัฒนากฎหมายและระบบต่าง ๆ ของประเทศกัมพูชานั้น ประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีบทบาทมากนัก โดยส่วนใหญ่แล้วนโยบายหลัก ๆ จะดำเนินการ

²⁷⁵ "Lack of historical disaster data a thing of the past for Cambodia," The United Nations Development Programme, accessed October 16, 2020, <https://www.adaptation-undp.org/node/6274>.

โดยรัฐบาลกัมพูชา โดยมีโครงการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมเป็นตัวสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศกัมพูชา

ประเทศญี่ปุ่นกับประเทศกัมพูชามีความสัมพันธ์ทางการทูต เมื่อวันที่ 9 มกราคม ปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) โดยความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศนี้อยู่ในรูปแบบของการพัฒนาและการสนับสนุนร่วมกันทั้งในเรื่องของการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคมและศาสนา ซึ่งความสัมพันธ์ของประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่ได้เป็นแต่เพียงผู้ให้รายใหญ่ที่สุดให้กับ ประเทศกัมพูชา ในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและการลดความยากจนลงเท่านั้น แต่ยังช่วยเหลือในด้านสันติภาพภายในประเทศอีกด้วย²⁷⁶

ด้านความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนกับประเทศญี่ปุ่นนั้น ประเทศกัมพูชาเป็นฐานการผลิตสินค้าที่สำคัญ เช่น ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องจักร อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการค้า

²⁷⁴ Chap Sotharitho, "Trade, FDI, and ODA between Cambodia and China/ Japan/Korea." In Economic Relations of China, Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries, edited by Mitsuhiro Kagami, BRC Research Report No.3, p.30-35, accessed October 12, 2020, http://210.148.106.167/library/English/Publish/Download/Brc/pdf/03_chapter1.pdf.

และการลงทุนของประเทศญี่ปุ่นในประเทศกัมพูชาจะเติบโตขึ้นทุกปี แต่การลงทุนของประเทศญี่ปุ่นในประเทศกัมพูชานั้นค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ เนื่องจากการลงทุนในประเทศกัมพูชามีประเทศจีนซึ่งเป็นคู่แข่งรายใหญ่ในการส่งออกสินค้าที่ผลิตจากกัมพูชา เช่น เครื่องใช้ครัวเรือน สินค้าบริโภคอาหาร และอิเล็กทรอนิกส์²⁷⁷ ด้านการเมืองนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลืออย่างจริงจัง เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศกัมพูชากลับเข้าสู่ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองอีกครั้ง โดยความช่วยเหลือนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพในเอเชีย เนื่องจากว่าประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่เคยประสบกับสงครามกลางเมืองและมีความไม่สงบทางการเมืองมายาวนาน²⁷⁸

จุดยืนของประเทศญี่ปุ่นนั้น คือ การขยายความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างแข็งขันเพื่อช่วยเป็นผู้นำประชาคมระหว่างประเทศในการสนับสนุนการฟื้นฟูสันติภาพในประเทศกัมพูชา ยิ่งไปกว่านั้น การสนับสนุนประเทศกัมพูชายังช่วยส่งเสริมให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หลายแห่งของประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างแข็งขัน ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ในการเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในขณะนี้ได้อย่างเหมาะสม สิ่งเหล่านี้จึงเป็น

²⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁷⁸ เรื่องเดียวกัน.

การสานความสัมพันธ์อันลึกซึ้งระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับรัฐบาล และประชาชนชาวกัมพูชาจากความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น²⁷⁹

จากการหารือด้านนโยบายระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นกับ รัฐบาลกัมพูชาในเรื่องการให้ความช่วยเหลือนั้น ส่วนใหญ่ เป็นการให้ความช่วยเหลือและการร่วมมือทางเทคนิคซึ่งมุ่งเน้น ใน 4 เป้าหมายหลัก ได้แก่

1. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
2. การปรับปรุงการบริการขั้นพื้นฐานของสังคม เช่น การรักษาสุขภาพและการรักษาพยาบาล
3. การส่งเสริมการเกษตรและการพัฒนาชนบท
4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องเน้นใน 4 ด้านนี้ เกิดจาก การที่ประเทศกัมพูชายังอยู่ในสถานะประเทศด้อยพัฒนา และยังไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง²⁸⁰

สำหรับความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นในการฟื้นฟู เพื่อการพัฒนานั้น ประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้บริจาคสูงสุดให้กับ ประเทศกัมพูชา โดยคิดเป็นร้อยละ 25 ของความช่วยเหลือ ซึ่งมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 720 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเงินสนับสนุน จำนวน 170 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ผ่านองค์การระหว่างประเทศ

²⁷⁹ "Japan's Assistance Policy for Cambodia," Embassy of Japan in Cambodia.

²⁸⁰ "Japan's Assistance Policy for Cambodia," Embassy of Japan in Cambodia.

และเงินสนับสนุนจำนวน 550 ล้านดอลลาร์สหรัฐอยู่ในรูปแบบทวิภาคี ดังนั้น ประเทศญี่ปุ่นจึงกลายเป็นผู้นำในประชาคมระหว่างประเทศ ในการช่วยเหลือประเทศกัมพูชา ในการฟื้นฟูประเทศมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้จึงมีการคาดการณ์ว่าความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นกับรัฐบาล ญี่ปุ่นในอนาคตจะมีบทบาทที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกัมพูชา โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานนโยบายความร่วมมือร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการให้ความช่วยเหลือใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดความยากจนของประเทศกัมพูชา อย่างยั่งยืนโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Development Plan : SEDPII) และ เอกสารยุทธศาสตร์การลดความยากจน (Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP) ของประเทศกัมพูชาผ่านการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดระหว่างทั้ง 2 รัฐบาลในการเจรจาด้ำนนโยบายนั้นเอง ตัวอย่างเช่น จากการประชุมสุดยอดแม่โขง-ญี่ปุ่นนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชาด้ำนการพัฒนา โดยให้ประเทศกัมพูชากู้ยืมเงิน จำนวน 31.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้ำนการชลประทานในพื้นที่ โตนเลสาบ เนื่องจากว่าพื้นที่โตนเลสาบนี้เป็นแหล่งประมงน้ำจืดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งสามารถขยายจำนวนปลาในทะเลสาบได้ถึง 3.9 ล้านตันต่อปี ซึ่งมีมูลค่ามากกว่า 3 พันล้านดอลลาร์เหรียญสหรัฐ และเนื่องจากการเกิดน้ำท่วม

ในบริเวณโตนเลสาบอยู่บ่อยครั้ง ทำให้เกิดพื้นที่เพาะปลูกใหม่เนื่องจากปริมาณน้ำที่มีจำนวนมากขึ้นทำให้ขนาดของทะเลสาบขยายพื้นที่ออกไปในช่วงฤดูน้ำหลาก ดังนั้นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกทางชลประทาน จะช่วยเพิ่มผลผลิตของการทำนาได้ถึงสามเท่า²⁸¹

ในภาพรวมของนโยบายประเทศญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกัมพูชา (Japan's Aid Policy for Cambodia) นั้น มีหลายด้าน อาทิ ในเดือนกรกฎาคมปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) ประเทศญี่ปุ่นมีนโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาประเทศกัมพูชา (Development Cooperation Policy for Cambodia) ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม (Rectangular Strategy) แผนพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติ (National Strategic Development Plan) นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrial Development Policy) ไปจนถึงนโยบายความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศญี่ปุ่น (Japan's Development Cooperation Policy) และนโยบายการให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชา (Country Assistance Policy for Cambodia) ซึ่งพบว่าความช่วยเหลือเหล่านี้ได้ให้การสนับสนุนกัมพูชาในด้านสำคัญ ๆ เช่น การส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมการพัฒนาสังคม

²⁸¹ "Money for the Mekong," Indo-Pacific Defense Forum,

และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ซึ่งผลลัพธ์ของความช่วยเหลือประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศกัมพูชานั้น ประเทศญี่ปุ่นได้ให้เงินช่วยเหลือ 1,885.12 ล้านบาท สำหรับเงินกู้ 1,056.8 ล้านบาท และความร่วมมือทางเทคนิค 786.65 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศกัมพูชา จะได้รับเงินกู้ยืมเป็นจำนวนเงินที่สูงจากโครงการต่าง ๆ แต่เศรษฐกิจของประเทศกัมพูชายังขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างต่อเนื่อง ประเทศกัมพูชาจึงไม่ต้องการกู้ยืมเงินจากประเทศใดอีก²⁸²

ในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ นั้น ประเทศญี่ปุ่นได้เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติโดยมีการมอบเงินช่วยเหลือ 300 ล้านบาท (2.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อเริ่มโครงการพัฒนาเพื่อการป้องกันภัยพิบัติและการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยในประเทศกัมพูชา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เงินช่วยเหลือดังกล่าวได้ให้ผ่านโครงการอาหารโลกของสหประชาชาติ (UN's World Food Programme : WFP) และพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการจัดการภัยพิบัติ (National Committee for Disaster Management : NCDM) เพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติ

²⁸¹ “Country Assistance Evaluation of Cambodia,” Japan and International Cooperation Agency, accessed November 28, 2020, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2017/pdfs/cambodia.pdf>.

และลดผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม เงินช่วยเหลือนี้ยังได้ช่วยป้องกันประเทศกัมพูชาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและ บรรเทาผลกระทบที่จำเป็นต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้โครงการยังได้สร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น จุดอพยพที่ปลอดภัยในจังหวัดที่ประสบภัยน้ำท่วม เพื่อปกป้องชีวิตและการดำรงชีวิตของผู้ประสบภัย อีกทั้งยังมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนในการเตรียมรับมือกับน้ำท่วม²⁸³ เนื่องจากประเทศกัมพูชามักได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติทำให้ต้องมีการอพยพผู้คน และต้องซ่อมแซมถนนหนทางอยู่เสมอ

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังให้ความช่วยเหลือด้าน ภัยพิบัติน้ำท่วมแก่ประเทศกัมพูชาผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และองค์กรระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่นการจัดหาอุปกรณ์และสิ่งของ บรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน เพื่อตอบสนองต่อคำร้องขอของรัฐบาล กัมพูชา ดังตารางที่ 15

²⁸³ Ry Sochan, “Japan Funds Project to Mitigate Disaster Effects,” accessed October 12, 2020, <https://phnompenhpost.com/national/japan-funds-project-mitigate-disaster-effects>.

ตารางที่ 15 โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชาโดยรัฐบาลญี่ปุ่น

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
1	Project for Facilitating the Implementation of REDD+ Strategy and Policy (CAM-REDD) ²⁸⁴	เพื่อสนับสนุนการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนในกับประเทศกัมพูชาตามมาตรการข้อตกลงจากภาวะโลกร้อนในการลดการปล่อยก๊าซจากการตัดไม้ทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า	1 มิถุนายน 2554 ถึง 30 พฤศจิกายน 2060 (ค.ศ. 2011 - 2017)
2	Flood Disaster Rehabilitation and Mitigation ²⁸⁵	เพื่อบรรเทาภัยพิบัติน้ำท่วมและการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นโดยการปรับปรุงถนนและทางระบายน้ำในเมือง กำแพงชนังและสะพานตามถนนแห่งชาติ หมายเลข 11	เริ่มมีการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ใช้เวลาออกแบบโครงสร้าง 4 เดือน และระยะเวลาก่อสร้าง 24 เดือน

²⁸⁴ “Outline of the Project: Project for Facilitating the Implementation of REDD+ Strategy and Policy (CAM-REDD),” Japan International Cooperation Agency, accessed November 2, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/cambodia/015/outline/index.html>.

²⁸⁵ “Information Disclosure under new Guidelines: Flood Disaster Rehabilitation and Mitigation,” Japan International Cooperation Agency, accessed November 3, 2020, https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/cambodia/c8h0vm000090vmnj.html; “Preparatory survey report on the project for flood disaster rehabilitation and mitigation in Kingdom of Cambodia (pp.1-2),” International Cooperation Agency, accessed November 3, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12080883_01.pdf.

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
3	The Project for Flood Protection and Drainage Improvement in Phnom Penh Capital City (Phase IV) ²⁸⁶	เพื่อลดปริมาณน้ำท่วมและความเสียหายจากปริมาณน้ำฝนในพื้นที่ในกรุงพนมเปญ โดยการปรับปรุงระบบระบายน้ำและจัดการงานระบายน้ำฉุกเฉิน	พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2017 - ค.ศ. 2020)
4	The Project for Urgent Replacement of Bridges in Flood-Prone Areas ²⁸⁷	เพื่อรักษาความปลอดภัย ความมั่นคง และความราบรื่น การขนส่งในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม โดยสร้างสะพานชั่วคราวบนถนนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 และหมายเลข 73 ซึ่งเป็นโครงการสร้างสะพานเร่งด่วนในพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำท่วม	พ.ศ. 2560 - พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2017 - 2020) ระยะเวลา 37 เดือน

²⁸⁶ “Information Disclosure under New Guidelines: Flood Disaster Rehabilitation and Mitigation,” Japan International Cooperation Agency; “Preparatory Survey Report on the Project for Flood Protection and Drainage Improvement in Phnom Penh (phase IV) in the Kingdom of Cambodia (pp.S-2-S-4),” Japan International Cooperation Agency, accessed November 3, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12270823_01.pdf.

²⁸⁷ “Information Disclosure under New Guidelines: The Project for Urgent Replacement of Bridges in Flood-Prone Areas,” Japan International Cooperation Agency, accessed November 3, 2020, https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/cambodia/c8h0vm00009rljk.html.

จากตาราง ประเทศญี่ปุ่นมีโครงการให้ความช่วยเหลือประเทศกัมพูชาด้านการจัดการภัยพิบัติตามกรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียวในการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศกัมพูชาเพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วมตามมาตรการข้อตกลงจากภาวะโลกร้อนในการลดการปล่อยก๊าซจากการตัดไม้ทำลายป่าและความเสื่อมโทรมของป่า ซึ่งระบุไว้ในแผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม The Action Plan for “A Decade toward Green Mekong” โดยแผนปฏิบัติการข้อริเริ่มดังกล่าวมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าและการเสื่อมโทรมของป่าไม้ จนมีผลกระทบต่อจำนวนภัยพิบัติที่เพิ่มมากขึ้น²⁸⁸ เนื่องจากประเทศกัมพูชามีปัญหาเรื่องการทำลายป่าจนก่อให้เกิดน้ำท่วม นอกจากนี้ยังมีโครงการให้ความช่วยเหลือในการปรับปรุงถนนและทางระบายน้ำ ตลอดจนการสร้างสะพานเพื่อเป็นการป้องกันและรับมือกับภัยพิบัติอีกด้วย²⁸⁹

นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังได้ให้การสนับสนุนเงินทุนในการเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นหลายโครงการ อาทิ

²⁸⁸ “Action Plan for A Decade toward the Green Mekong,” Ministry of Foreign Affairs of Japan,

²⁸⁹ เรื่องเดียวกัน.

1. ให้ทุนจำนวน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนญี่ปุ่นเพื่อการลดความยากจน (The Japan Fund for Poverty Reduction : JFPR) ผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ให้กับประเทศกัมพูชาเพื่อส่งเสริมการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศกัมพูชา และช่วยรัฐบาลกัมพูชาพัฒนากลยุทธ์ ตลอดจนแนวทาง ขั้นตอน การปฏิบัติงาน การกำหนดมาตรฐาน และการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โครงการให้ความช่วยเหลือนี้อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Committee for Disaster Management Secretariat : NCDMS) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักของประเทศกัมพูชาที่รับผิดชอบในการประสานงานและปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยมีระยะดำเนินงาน 2 ปี ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2557 ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2014 - 2016)²⁹⁰

2. ให้เงินสนับสนุนจำนวน 902,527 ดอลลาร์สหรัฐ (100,000,000 เยน) ภายใต้โครงการ Project for the Support for Improving Living Environment and Prevention Capacity in Cambodia เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากน้ำท่วมและดำเนินการโดยใช้กระบวนการในรูปแบบ People's

²⁹⁰ “Japan Funds \$2 Million Grant to Boost Disaster Risk Management in Cambodia,” Asian Development Bank,

Process ซึ่งเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนโดยชุมชนเพื่อการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ โดยทำการฝึกอบรมสมาชิกในครัวเรือนที่บ้านพักอาศัยถูกทำลายหรือได้รับความเสียหาย ให้สร้างบ้านและชุมชนของตนขึ้นมาใหม่ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความยืดหยุ่นอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกัมพูชา²⁹¹ ภายใต้กรอบนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียวนี้ ทั้ง 2 โครงการมีความเกี่ยวข้องและมุ่งเน้นในเรื่องของการส่งเสริมการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติในประเทศกัมพูชา โดยการช่วยให้รัฐบาลกัมพูชาสามารถพัฒนากลยุทธ์ ตลอดจนแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการขับเคลื่อนโดยชุมชนเพื่อการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ ซึ่งแม้ว่าทั้ง 2 โครงการจะไม่ได้ดำเนินการผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) แต่ก็เป็นการเพิ่มช่องทางในการให้ความช่วยเหลือผ่านหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศกัมพูชาสามารถดำเนินการจัดการด้านภัยพิบัติได้ดียิ่งขึ้น

²⁹¹ “Government of Japan Supports Recovery and Strengthens Resilience of Flood Victims in Cambodia,” The United Nations Human Settlements Programme; “Project for The Support for Improving Living Environment and Disaster Prevention Capacity in Cambodia,” The United Nations Human Settlements Programme.

5. บทสรุป

ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศที่ได้รับการช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และการจัดการภัยพิบัติซึ่งเป็นการเสริมสร้างนโยบายและสถาบันในการจัดการกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากประเทศกัมพูชามักประสบปัญหาภัยแล้งและน้ำท่วมส่งผลกระทบต่อประชากรส่วนใหญ่ซึ่งยังมีฐานะยากจนโดยในช่วงที่ผ่านมาภัยพิบัติน้ำท่วมได้สร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนในวงกว้าง อีกทั้งการที่ประเทศกัมพูชาต้องเผชิญกับความเสี่ยงจากสภาพภูมิอากาศโลกที่เปลี่ยนแปลงและคาดว่าจะประสบกับน้ำท่วมและภัยแล้งที่ไม่สามารถคาดเดาได้จึงทำให้ประเทศกัมพูชาได้รับผลกระทบทั้งโครงสร้างพื้นฐานและการสูญเสียทางเศรษฐกิจ ดังนั้นการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อประเทศกัมพูชา ตามความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม จึงเป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีความสำคัญต่อการสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติที่ดีโดยสามารถดูได้จากโครงสร้างของหน่วยงานรัฐบาลในการจัดการภัยพิบัติ และการร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรระหว่างประเทศภายใต้โครงการต่าง ๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งของระบบการจัดการของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศกัมพูชา

ในการจัดการภัยพิบัติของประเทศกัมพูชานั้น เป็นไปเพื่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการระบบและการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติที่ดีจากรัฐบาล

การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านนี้ จึงไม่เพียงแต่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติภายใต้แนวคิดเรื่องทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction : IDNDR) ในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความพยายามในการประสานงานระหว่างประเทศ อันมีจุดประสงค์เพื่อลดการสูญเสียที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา²⁹² เพื่อสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนจากภัยคุกคาม ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตประจำวันได้ แต่การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นในการสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น มีการสร้างจุดอพยพที่ปลอดภัยภายในจังหวัดที่มักประสบภัยน้ำท่วมอยู่เป็นประจำ อีกทั้งยังมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนในการเตรียมรับมือกับการเกิดน้ำท่วมจึงเป็นการสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อปกป้องชีวิตและการดำรงชีวิตของผู้ประสบภัยชาวกัมพูชาอีกด้วย

²⁹⁰ Coppola, "Introduction to International Disaster Management".

บทที่ 7

นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับ ประเทศเวียดนามด้านการจัดการภัยพิบัติ ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยม

1. นโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นต่อ ประเทศเวียดนาม

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้การสนับสนุนผ่านนโยบายการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) อันดับต้น ๆ ของประเทศเวียดนาม ผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) กับหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ องค์กรด้านการศึกษา เทศบาล องค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การสนับสนุนกลุ่มเปราะบาง และการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล²⁹³

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศญี่ปุ่นและประเทศเวียดนามนั้นพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ภายใต้กรอบการทำงานร่วมกัน

²⁹³ “Viet Nam,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 27, 2021, <https://www.jica.go.jp/vietnam/english/index.html>

ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้านการลงทุน รวมถึงมีการลงนามในข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจทวิภาคี ในความต้องการขยายการค้าและการลงทุนในภูมิภาคอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง²⁹⁴ โดยในช่วงปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) เป็นต้นมา ประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสนใจในการฟื้นฟูและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ไปจนถึงการส่งเสริมความเข้มแข็งของสถาบันและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์²⁹⁵

ด้านการจัดการภัยพิบัตินั้น เนื่องจากประเทศเวียดนามเป็นประเทศที่มักได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ และยังเป็นภูมิภาคที่เปราะบางจากภัยพิบัติ ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีนโยบายในการช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติภัยทางธรรมชาติ เพื่อลดความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ ตลอดจนแบ่งปันความรู้และประสบการณ์ในการป้องกันภัยพิบัติและจัดหาอุปกรณ์ช่วยเหลือ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทางการทูต

²⁹⁴ Country Assistance Policy for the Socialist Republic of Viet Nam,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 27, 2021, <https://www.vn.emb-japan.go.jp/document/pdf/vietnam-1%EF%BC%88En%EF%BC%89.pdf>

²⁹⁵ “Japan-Vietnam Partnership to Date and From Now on Connecting People and Nations Towards Regional Peace and Stability,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 29, 2021, https://www.jica.go.jp/vietnam/office/others/pamphlet/ku57pq0000221kma-att/Japan_Vietnam_Partnership_To_Date_and_From_Now_On_en.pdf

ที่ยกระดับความสัมพันธ์ทวิภาคีให้เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์²⁹⁶ อาทิ รัฐบาลญี่ปุ่นโดยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) ได้ริเริ่มโครงการศึกษาเพื่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง (Study Project for Climate Change Adaptation in Mekong Delta) เพื่อให้เกิดการปรับตัวและการวางแผนการพัฒนาในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ อย่างเช่น จังหวัดเบนแจ (Ben Tre), จังหวัดก่าเมา (Ca Mau), จังหวัดเตียนซาง (Tien Giang) และเมืองเกิ่นเทอ (Can Tho)²⁹⁷ นอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเน้นด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นการสร้างระบบและขีดความสามารถในการตอบสนองต่อภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นและประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอาเซียน²⁹⁸

²⁹⁶ “Japan’s Suga Pledges Immediate Disaster Assistance to Vietnam,” Viet Anh, VnExpress, accessed July 27, 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/japan-s-suga-pledges-immediate-disaster-assistance-to-vietnam-4178909.html>.

²⁹⁷ “JICA and Mekong Delta,” Japan International Cooperation Agency, accessed July 29, 2021, https://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/others/c8h0vm0000cydg8v-att/regional_01_01_en.pdf

²⁹⁸ Prashanth Parameswaran, “Japan’s New ASEAN Defense Initiative in the Spotlight with First Disaster Relief Engagement,” accessed July 27, 2021, <https://thediplomat.com/2018/02/japans-new-asean-defense-initiative-in-the-spotlight-with-first-disaster-relief-engagement/>

ในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010) ประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือประเทศเวียดนามในการสร้างระบบและกลไกเพื่อตั้งรับกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ทั้ง 2 ประเทศได้บรรลุข้อตกลงเรื่องการกู้เงินเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) เพื่อเป็นการสนับสนุนในการดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ²⁹⁹ โดยมีองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) เข้ามาให้การช่วยเหลือในการออกแบบกรอบการพัฒนาและกฎหมาย อีกทั้งยังส่งเสริมการประสานงานไปจนถึงแหล่งเงินทุนและทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับโครงการการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ³⁰⁰ อีกทั้งยังให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาสาธารณภัยแก่ประชาชนของรัฐบาลโดยการมอบอุปกรณ์ช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่รัฐบาลเวียดนาม ผ่านคณะกรรมการเพื่อการป้องกันและควบคุมภัยพิบัติทางธรรมชาติภายใต้หน่วยงานบริหารจัดการ

²⁹⁹ Thuy Thi Do, "Locating Vietnam-Japan's Strategic Partnership in the Changing East Asian Political Landscape," accessed July 27, 2021, https://www2.jica.or.jp/pdf/fellow_report/140711_Vietnam-Japan_Strategic_Partnership-Final_paper_Thuy_Thi_Do.pdf

³⁰⁰ Le Dang Trung, "Economic and Welfare Impacts of Disasters in East Asia and Policy Responses: The Case of Vietnam," accessed July 27, 2021, <https://www.eria.org/ERIA-DP-2013-11.pdf>

ภัยพิบัติของประเทศเวียดนามเพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติโดยเร็วที่สุด³⁰¹

2. การเกิดภัยพิบัติในประเทศเวียดนาม

ประเทศเวียดนามมีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติหลายประเภท อาทิ น้ำท่วม แผ่นดินไหว ดินถล่ม ความแห้งแล้ง ใต้ฝุ่นและ สึนามิ³⁰² แต่ปัญหาภัยพิบัติที่มักประสบบ่อยที่สุด คือปัญหาน้ำท่วมและดินถล่ม ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมกราคม เนื่องจากการเกิดพายุใต้ฝุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำท่วมในบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง³⁰³ นอกจากนี้ประเทศเวียดนามยังประสบกับภัยพิบัติอื่น ๆ อาทิ โรคระบาด ภัยแล้ง แมลงศัตรูพืช ดินถล่มและการเกิดไฟป่า³⁰⁴

³⁰¹ Van Oanh, “Japan Sends Disaster Relief to Thua Thien-Hue Province to Overcome Natural Disasters,” accessed July 27, 2021, <https://vir.com.vn/japan-sends-disaster-relief-to-thua-thien-hue-province-to-overcome-natural-disasters-80114.html>

³⁰² “Vietnam: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, accessed October 26, 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018%20Vietnam%20Disaster%20Management%20Reference%20Handbook.pdf>.

³⁰³ “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Viet Nam,” Asian Disaster Reduction Centre, accessed October 26, 2020, <https://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=704&Lang=en&NationNum=15>.

³⁰⁴ “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Viet Nam,” Asian Disaster Reduction Centre.

เนื่องด้วยเนื้อที่ประมาณ 3 ใน 4 ของประเทศเวียดนาม ประกอบไปด้วยภูเขาและป่าไม้ โดยมีบริเวณแผ่นดินทั้งหมดราว 328,000 ตารางกิโลเมตร นอกนั้นมีลักษณะเป็นไหล่เขาและหุบเขากว้าง ๆ นับพันเกาะซึ่งตั้งเรียงรายตั้งแต่อ่าวตังเกี๋ยไปจนถึงอ่าวไทย³⁰⁵ ลักษณะภูมิประเทศดังกล่าวจึงส่งผลให้ประเทศเวียดนามถูกแบ่งออกเป็น 3 ภาค คือ

1. ภาคเหนือ มีลักษณะภูมิประเทศซึ่งประกอบไปด้วยภูเขาสูง มีแม่น้ำกุง (Cung) ไหลไปบรรจบกับแม่น้ำแดง จนก่อให้เกิดเป็นสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแดง (Red River Delta) สร้างความอุดมสมบูรณ์และเหมาะแก่การทำเกษตร

2. ภาคกลาง พื้นที่ส่วนใหญ่ของภาคนี้จะมีลักษณะเป็นที่ราบสูงซึ่งเต็มไปด้วยหินภูเขาไฟ หาดทราย เนินทราย และทะเลสาบ นอกจากนี้ภาคกลางยังเป็นพื้นที่ที่มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์มากที่สุด

3. ภาคใต้ มีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง มีที่ราบลุ่มที่สำคัญ คือ บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง (Mekong River Delta) ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกสำคัญของประเทศเวียดนาม³⁰⁶

³⁰⁵ “ข้อมูลพื้นฐานของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม,” กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, https://www.ditp.go.th/contents_attach/141176/141176.pdf.

³⁰⁶ “ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม,” สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, <https://secretary.mots.go.th/ewtadmin/ewt/secretary/download/AseanKnowledge/Myanmar.pdf>.

ด้านลักษณะภูมิอากาศนั้น เนื่องจากประเทศเวียดนาม เป็นประเทศที่มีพื้นที่แคบแต่ยาว ทำให้ลักษณะภูมิประเทศและ ภูมิอากาศแตกต่างกันค่อนข้างมาก³⁰⁷ กล่าวคือมีลักษณะภูมิอากาศ เป็นเขตรมรสุมฤดูร้อน เนื่องจากชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก มีลักษณะเปิดโล่ง จึงรับลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดผ่าน ทะเลจีนใต้ ทำให้มีโอกาสรับลมมรสุมและพายุหมุนเขตร้อน ซึ่งทำให้มีฝนตกชุกตลอดปี³⁰⁸

ปัจจุบันปัญหาสภาพภูมิอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลง มากขึ้น กอปรกับสภาพภูมิประเทศที่มีภูเขาสูงและมีพื้นที่ ติดทะเล ได้ส่งผลกระทบต่อสามเหลี่ยมปากแม่น้ำแดงและ แม่น้ำโขงของประเทศเวียดนาม เนื่องจากปริมาณฝนที่ลดน้อยลง จนเกิดความแห้งแล้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนเมษายน ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ประเทศ เวียดนามต้องเผชิญกับความแห้งแล้งจากปรากฏการณ์เอลนีโญ จนส่งผลกระทบต่อประชาชนคนราว 2 ล้านคน ในจำนวนนั้น มีเด็กรวมอยู่ด้วยถึง 520,000 คน ภัยพิบัติในครั้งนี้ส่งผลให้ มีประชาชนผู้ประสบภัยต้องขาดแคลนน้ำดื่ม อาหาร และ ความช่วยเหลือ จนทำให้มีประชาชนมากถึง 400,000 คน

³⁰⁷ ข้อมูลพื้นฐานของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม, ” กรมส่งเสริมการค้าระหว่าง ประเทศ กระทรวงพาณิชย์.

³⁰⁸ “ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม, ” สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

ต้องเผชิญกับภาวะทุพโภชนาการ และมีความเสี่ยงต่อโรคติดต่อรุนแรง³⁰⁹ นอกจากนี้ภาวะระดับน้ำทะเลที่เพิ่มสูงขึ้นทำให้น้ำในชั้นใต้ดินมีความเค็ม ส่งผลให้เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถทำการเกษตรและต้องอพยพย้ายที่อยู่อาศัยเพื่อไปทำงานด้านอุตสาหกรรมในเขตเมืองแทน³¹⁰

อย่างไรก็ตามในส่วนของภัยพิบัติจากภูเขาไฟระเบิดนั้น แม้ว่าประเทศเวียดนามจะมีภูเขาไฟ แต่เป็นภูเขาไฟที่ไม่มีพลัง จึงไม่เกิดความเสี่ยงที่จะมีภูเขาไฟระเบิด ขณะเดียวกันภัยพิบัติด้านแผ่นดินไหวนั้น เคยมีรายงานการเกิดแผ่นดินไหวขนาด 6.7 แมกนิจูด แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อประเทศเวียดนามมากนัก³¹¹ ต่างจากภัยพิบัติน้ำท่วมและดินถล่ม ซึ่งเป็นภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ตอนกลางของประเทศซึ่งได้รับผลกระทบจากฤดูมรสุมในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคมมากที่สุด จนก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมตามมาในเดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน³¹² ทั้งนี้สามารถแบ่งพื้นที่และประเภทของภัยพิบัติในแต่ละภูมิภาคได้ 8 พื้นที่ ดังนี้

³⁰⁹ “Disaster in Viet Nam,” World Health Organization, accessed October 26, 2020, <https://www.who.int/vietnam/health-topics/disasters>.

³¹⁰ “Vietnam: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.

³¹¹ เรื่องเดียวกัน.

³¹² เรื่องเดียวกัน.

1. พื้นที่เขาทางตอนเหนือ มักเกิดน้ำท่วมฉับพลัน ดินถล่ม ภัยหนาว หิมะ น้ำค้างและฝนตกหนัก โดยส่วนใหญ่ จะเกิดน้ำท่วมฉับพลันและดินถล่มบ่อยครั้งในช่วงเดือนสิงหาคม
2. พื้นที่ราบภาคเหนือและภาคกลางตอนเหนือ มักเกิดน้ำท่วม พายุไต้ฝุ่น ภัยแล้ง การแทรกตัวของน้ำเค็ม ภัยหนาว และฝนตกหนัก
3. พื้นที่ภูเขาในภาคเหนือและภาคกลางตอนกลาง มักเกิดอากาศร้อนจัด น้ำท่วมฉับพลัน ดินถล่ม และภัยหนาว
4. พื้นที่ชายฝั่งตอนกลาง มักเกิดน้ำท่วมหนัก การแทรกตัวของน้ำเค็ม การกัดเซาะชายฝั่งและแม่น้ำ และ ฝนตกหนัก
5. พื้นที่เมืองใหญ่ มักเกิดน้ำท่วมเป็นบางพื้นที่ เนื่องจากฝนตกหนักและน้ำท่วม น้ำขึ้นน้ำลง พายุหมุน และ พายุทอร์นาโด
6. พื้นที่ราบสูงตอนกลาง พื้นที่ภูเขาในภาคใต้ตอนกลาง และพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงใต้ มักเกิดอากาศร้อนจัด ความแห้งแล้ง น้ำท่วม น้ำท่วมฉับพลัน ดินถล่ม และน้ำท่วม เป็นบางพื้นที่
7. พื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง มักเกิด พายุไต้ฝุ่น น้ำท่วม น้ำท่วมในบางพื้นที่ น้ำขึ้นน้ำลง การแทรกตัวของน้ำเค็ม การกัดเซาะชายฝั่งและแม่น้ำ พายุหมุน พายุทอร์นาโด และฟ้าผ่า

8. พื้นที่หมู่เกาะ มักเกิดภัยพิบัติจากพายุและพายุขนาดใหญ่³¹³

ด้วยพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน จึงส่งผลให้ประเทศเวียดนามต้องประสบภัยพิบัติที่หลากหลาย แต่ภัยพิบัติหนึ่งที่เกิดขึ้นได้ คือในทุกพื้นที่ของประเทศประสบปัญหาน้ำท่วม ซึ่งจากเหตุการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมและดินถล่มที่เกิดขึ้นในประเทศเวียดนาม สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 16 เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศเวียดนาม

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)	ฝนตกหนัก น้ำท่วมฉับพลัน และดินถล่ม	พื้นที่ตอนกลางของประเทศ ³¹⁴
พ.ศ. 2545 (ค.ศ. 2002)	น้ำท่วมจากแม่น้ำ	1. จังหวัดด่งท้าป (Dong Thap) 2. จังหวัดลองอัน (Long An) ³¹⁵

³¹³ “Viet Nam Country Report 2017,” Asian Disaster Reduction Centre, access October 26, 2020, https://www.adrc.asia/countryreport/VNM/2017/Viet%20Nam_CR2017B.pdf.

³¹⁴ “Floods and Mudslides in Vietnam,” Facts and Details, accessed June 4, 2021, http://factsanddetails.com/southeast-asia/Vietnam/sub5_9h/entry-3490.html.

³¹⁵ เรื่องเดียวกัน; “UNDP/MARD Vietnam Disaster Situation Report VIE/97/002 24 Oct 2002,” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/undpmard-vietnam-disaster-situation-report-vie97002-24-oct-2002>.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003)	ฝนตกหนัก	พื้นที่ตอนกลางของเวียดนาม 1. จังหวัดกว๋างนาม Quang Nam 2. จังหวัดกว๋างหงาย (Quang Ngai) 3. จังหวัดเถื่อเทียน-เว้ (Thua Thien Hue) ³¹⁶
พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)	พายุไต้ฝุ่นหมุยฟ้า (Typhoon Muifa)	เสียหาย 5 จังหวัดในประเทศ เวียดนาม ³¹⁷
พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005)	น้ำท่วมฉับพลัน	เวียดนามกลาง 1. จังหวัดกว๋างหงาย (Quang Ngai) 2. จังหวัดบิ่ญดีญ (Binh Dinh) 3. จังหวัดคิ่ญฮว่า (Khanh Hoa) 4. จังหวัดฟุ่เอียน (Phu Yen) ³¹⁸
พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005)	พายุไต้ฝุ่นไคตัก (Typhoon Kai-tak)	1. จังหวัดกว๋างนาม Quang Nam 2. จังหวัดกว๋างหงาย (Quang Ngai) 3. จังหวัดเถื่อเทียน-เว้ (Thua Thien Hue) ³¹⁹

³¹⁶ “Report on Morbidity and Mortality from Flooding in Central Viet Nam 2003,” World Health Organization, accessed June 4, 2021, https://apps.who.int/disasters/repo/who_vietnamfloodsrep_12may.pdf.

³¹⁷ “Floods and Mudslides in Vietnam,” Facts and Details; “Vietnam flood kills 40: Chinadaily,” accessed June 4, 2021, http://www.chinadaily.com.cn/english/home/2004-11/29/content_395712.htm.

³¹⁸ เรื่องเดียวกัน

³¹⁹ “Typhoon Kai-tak (Vietnam),” European Space Agency, accessed June 4, 2021, https://earth.esa.int/web/earth-watching/natural-disasters/cyclones/cyclone-events/-/asset_publisher/4Lfz/content/typhoon-kai-tak-vietnam-november-2005.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006)	พายุไต้ฝุ่นทุเรียน (Typhoon Durian)	ทางตอนใต้ของเวียดนาม จังหวัดบ่าเสียด-หุงเต่า (Ba Ria Vung Tau) ³²⁰
พ.ศ. 2549 (ค.ศ. 2006)	พายุไต้ฝุ่นซังสาร (The Typhoon Xangsane)	1. เมืองดานัง (Da Nang) 2. จังหวัดกว๋างนาม (Quang Nam) 3. จังหวัดเถื่อเทียน-เว้ (Thua Thien Hue) ³²¹
พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007)	พายุไต้ฝุ่นเลกิม่า (Typhoon Lekima)	ทางตอนกลางของเวียดนาม 1. จังหวัดทัญฮัว (Thanh Hoa) 2. จังหวัดนินญิบิญ (Ninh Binh) 3. จังหวัดเหงะอาน (Nghe An) ³²²
พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008)	ฝนตกหนัก	ตอนเหนือและตอนกลางของ เวียดนาม ³²³
พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009)	ฝนตกหนัก	ตอนเหนือของเวียดนาม 1. จังหวัดบั๊กกั๊น (Bac Kan) 2. จังหวัดกาวบัง (Cao Bang) 3. จังหวัดฮายาง (Ha Giang) 4. จังหวัดลายเจิว (Lai Chau) 5. จังหวัดหล่าวกาย (Lao Cai) 6. จังหวัดเซินลา (Son La) ³²⁴

³²¹ “Summary Report on the Typhoon n ° 6 – Xangsane” The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/viet-nam-summary-report-typhoon-n-%C2%B0-6-xangsane>.

³²² “Natural Disasters in Vietnam: Typhoons, Storms, Tornadoes and An Earthquake,” Facts and Details,

³²³ “Floods Kill 49 People in Vietnam,” The British Broadcasting Corporation, accessed June 4, 2021, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7703672.stm>.

³²⁴ “Floods and Mudslides in Vietnam,” Facts and Details; R. Davies, “Vietnam Floods: 2008 to 2012,” accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/vietnam-2008-2012>.

ปีที่เกิดเหตุการณ์	สาเหตุที่เกิด	พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ
พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010)	ฝนตกหนัก	ตอนกลางของเวียดนาม 1. จังหวัดเงียอาน (Nghe An) 2. จังหวัดท่าติญ (Ha Tinh) 3. จังหวัดกว๋างบิญ (Quang Bing) ³²⁵
พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012)	น้ำท่วมและดินถล่ม	ทางตอนเหนือและตอนกลาง ของเวียดนาม และ จังหวัดเอียนบาย (Yen Bai) ³²⁶
พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013)	ฝนตกหนัก	6 จังหวัดในพื้นที่ภาคกลาง และ จังหวัดบิญดิญ (Binh Dinh) ³²⁷
พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)	พายุไต้ฝุ่นโมลาเบ (Typhoon Molave) น้ำท่วมและดินถล่ม	1. จังหวัดกว๋างนาม (Quang Nam) 2. จังหวัดกว๋างหงาย (Quang Ngai) ³²⁸
พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021)	ฝนตกหนัก น้ำท่วมฉับพลัน	ทางตอนเหนือของเวียดนาม 1. จังหวัดหล่าวกาย (Lao Cai) 2. จังหวัดฮายาง (Ha Giang) 3. จังหวัดเอียนบาย (Yen Bai) ³²⁹

³²⁵ เรื่องเดียวกัน.

³²⁶ Davies, “Vietnam Floods: 2008 to 2012”.

³²⁷ เรื่องเดียวกัน.

³²⁸ เรื่องเดียวกัน.

³²⁹ เรื่องเดียวกัน.

จากตารางจะเห็นว่าประเทศเวียดนามมักจะประสบปัญหาน้ำท่วมทุกปี ทั้งที่เป็นน้ำท่วมจากปริมาณน้ำฝนที่ตกลงมาอย่างหนัก และน้ำท่วมที่เกิดจากพายุไต้ฝุ่น โดยในบางปีก็ก่อให้เกิดปัญหาดินถล่มอีกด้วย ทั้งนี้ในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือในด้านภัยพิบัตินั้น รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินงานผ่านองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) ในการสนับสนุนเงินให้ความช่วยเหลือและจัดหาอุปกรณ์และสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินดังต่อไปนี้

ตารางที่ 17 การให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อรัฐบาลเวียดนาม

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินนั้น ได้แก่ แผ่นพลาสติก ผ้าห่ม และเครื่องกรองน้ำ ³³⁰

³³⁰ “Emergency Assistance to Viet Nam in Response to the Damages Caused by Torrential Rainfall Disaster,” Japan International Cooperation Agency, accessed October, 29 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2017/171019_01.html.

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	เงินช่วยเหลือจำนวน 1.844 พันล้านเยน เพื่อทำโครงการ The Project for Emergency Reservoir Operation and Effective Flood Management Using Water Related Disaster Management Information System) ³³¹
พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)	น้ำท่วม	ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)	คณะกรรมการของหน่วยงานจัดการภัยพิบัติเวียดนาม (Vietnam Disaster Management Authority : VNDMA) เป็นกลุ่มคณะตัวแทนของประเทศเวียดนามผ่าน General Department of Natural Disaster Prevention and Control

³³¹ “Signing of Grant Agreement with Viet Nam: Mitigating Flood Disaster Risk by Providing Forecast/Warning Systems and Other Equipment Using Japanese Technology,” Japan International Cooperation Agency, accessed October 30, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/press/2017/170810_02.html.

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
			ภายใต้กระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท เข้ารับการถ่ายทอดความรู้ ในการรับมือกับซูเปอร์ ใต้ฝุ่นฮากิบิสโดยเฉพาะ อย่างยิ่งในการจัดการ เชื้อนกัณน้ำในมหานคร โตเกียว และพื้นที่จมน้ำใน มหานครโตเกียว (Tokyo) จังหวัดนากาโนะ (Nagano) และ จังหวัดอิบารากิ (Ibaraki) ³³²

³³² “Việt Nam, Japan Share Information About Disaster Management.” Viet Nam News.; “Japan Supports Vietnam in Natural Disaster Prevention and Control,” The Office of Central Steering Committee For Natural Disaster Prevention and Control, Ministry of Agricultural and Rural Development, accessed October 25, 2020, <http://phongchongthientai.mard.gov.vn/en/Pages/japan-supports-vietnam-in-natural-disaster-prevention-and-control.aspx?item=undefined>; “Japan Ready to Assist Vietnam in Natural Disaster Preparedness,” Vietnam News Agency, accessed October 25, 2020, <https://en.vietnamplus.vn/japan-ready-to-assist-vietnam-in-natural-disaster-preparedness/164836.vnp>.

ปี พ.ศ.	ประเภทของภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือ	จำนวนเงิน/สิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ
พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)	พายุ ดีเปรสชัน Linha/ น้ำท่วม	ผ่านองค์การ ความร่วมมือ ระหว่างประเทศ ของญี่ปุ่น (JICA)	สิ่งของบรรเทาทุกข์ ได้แก่ เครื่องกรองน้ำ จำนวน 50 เครื่องและ แผ่นพลาสติกจำนวน 250 แผ่น ³³³

จากตารางแม้ว่าการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อประเทศเวียดนามจะเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อความต้องการด้านมนุษยธรรม แต่ก็ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศ ด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมซึ่งจะกล่าวในหัวข้อที่ 4 ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศเวียดนาม

³³³ Minh Ah, “Japan provides disaster relief to Vietnam central province hit by severe floods,” accessed October 28, 2020, <http://hanoitimes.vn/japan-provides-disaster-relief-to-vietnam-central-province-hit-by-severe-floods314562.html>; “Emergency Assistance to Viet Nam in Response to the Typhoon Disaster,” Japan International Cooperation Agency, accessed October 30, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2020/20201016_41.html; “Japan ready to assist Vietnam in natural disaster preparedness,” The Chamber of Commerce and Industry of Vietnam: VCCI, accessed October 30, 2020, <https://en.vcci.com.vn/japan-ready-to-assist-vietnam-in-natural-disaster-preparedness>; Lyan Vu, “Japan gov’t provides aid goods to Vietnamese flood victims,” accessed October 28, 2020, <https://vietnamtimes.org.vn/japan-govt-provides-aid-goods-to-vietnamese-flood-victims-25273.html>.

3. การจัดการภัยพิบัติของประเทศเวียดนาม

ด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศเวียดนามนั้น มีการดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภัยพิบัติ ภายใต้ระบบบัญชาการในการป้องกันและควบคุมภัยธรรมชาติ โดยมีกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท (Ministry of Agriculture and Rural Development : MARD) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการจัดการภัยพิบัติแห่งประเทศเวียดนาม (Vietnam Disaster Management Authority)³³⁴ โดยการเป็นประธานคณะกรรมการกลางเพื่อการป้องกันและควบคุมภัยธรรมชาติ (Chairman of the Central Committee for Natural Disaster Prevention and Control : CCNDPC) และคณะกรรมการอำนวยการจัดการภัยพิบัติแห่งประเทศเวียดนาม (Vietnam National Disaster Management Authority : VNDMA)

ทั้งนี้ คณะกรรมการกลางเพื่อการป้องกันและควบคุมภัยธรรมชาติ จะทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการแห่งชาติเพื่ออุบัติการณ์ การรับมือภัยพิบัติ และการค้นหาและกู้ภัยของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (The National Committee for Incident, Disaster Response, and Search

³³⁴ “Vietnam: Disaster Management Reference Handbook,” Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance.

and Rescue of the Socialist Republic of Vietnam : VINASARCOM) เพื่อกำหนดทิศทางและให้การสนับสนุนในการดำเนินงานเพื่อจัดการกับภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ซึ่งนอกจากคณะกรรมการแห่งชาติเพื่ออุบัติการณ์การรับมือภัยพิบัติ และการค้นหาและกู้ภัยของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามจะทำหน้าที่ในการปฏิบัติการเพื่อค้นหาและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระหว่างเกิดภัยพิบัติแล้ว ยังเป็นหน่วยทหารซึ่งเป็นกองกำลังเสริมอีกด้วย³³⁵

ด้านแผนการจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติของประเทศเวียดนามนั้น รัฐบาลมีแผนยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิบัติการเพื่อบรรเทาภัยพิบัติทางน้ำ ฉบับที่ 1 (First National Strategy and Action Plan for Mitigating Water Disaster) ที่ซึ่งจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) ซึ่งนอกจากจะใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของประเทศเวียดนามแล้ว ยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานเพื่อการบรรเทาทุกข์และการจัดการภัยพิบัติ³³⁶ อีกทั้งยังมีการจัดทำแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2563 (Second Strategic Action Plan 2001-2020) ซึ่งมีการกำหนด

³³⁵ เรือเดียวกัน.

³³⁶ “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Viet Nam,” Asian Disaster Reduction Centre.

กลยุทธ์ในการบรรเทาสาธารณภัยและจัดการภัยพิบัติที่มีเป้าหมาย เพื่อลดความเสียหายจากภัยพิบัติ อันอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชน ทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน การเกษตร เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนได้ นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์ชาติด้านการป้องกัน การรับมือ และบรรเทาทุกข์ ปี พ.ศ. 2563 (The National Strategy for natural disaster prevention, response and mitigation to 2020) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีประเทศเวียดนามในการดำเนินการด้านการจัดการภัยพิบัติอีกด้วย³³⁷

รัฐบาลเวียดนามได้ริเริ่มโครงการความร่วมมือและนโยบายต่าง ๆ เพื่อจัดการกับภัยพิบัติและความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เช่น โครงการความร่วมมือระหว่างกระทรวงเกษตรและการพัฒนาชนบท และกับกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งทำงานทางด้านจัดการภัยพิบัติ (NGO Disaster Management Working Group) เพื่อมุ่งเน้นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ³³⁸ การสร้างความร่วมมือนี้ ได้เปิดโอกาสให้ คณะทำงานของ Church World Service Vietnam เข้ามา

³³⁷ เรื่องเดียวกัน.

³³⁸ “Supporting Disaster Risk Reduction and Resilience Emerges as a CWS Priority in Vietnam” Church World Service Vietnam, accessed October 26 2020, <https://cws-asia.org/supporting-disaster-risk-reduction-and-resilience-emerges-as-a-cws-priority-in-vietnam/>

มีส่วนร่วมในการแบ่งปันข้อมูล ประสบการณ์ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย การฝึกปฏิบัติ การวิจัย เทคโนโลยีและการลงทุนในการป้องกันภัยพิบัติ และการตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยคณะทำงานของ Church World Service Vietnam นี้ จะทำหน้าที่ในการสร้างการมีส่วนร่วมและความตระหนักของประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ชนบทที่ห่างไกล เพื่อช่วยให้ชาวบ้านได้เข้าใจถึงบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองในการฟื้นคืนสภาพจากภัยพิบัติ นอกจากนี้คณะทำงานจะเข้ามาร่วมแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนเพื่อสร้างความสามารถในการป้องกันและการตอบสนองภัยธรรมชาติด้วยจุดประสงค์นี้ คณะทำงานของ Church World Service Vietnam และประเทศญี่ปุ่นจึงได้ร่วมมือกันในการทำโครงการนำร่องเพื่อสร้างความยืดหยุ่นในการรับมือกับภัยพิบัติในเขตอำเภอเจียมฮัว (Chiem Hoa) ซึ่งเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยทางตอนเหนือของประเทศเวียดนาม³³⁹

ในกระบวนการพัฒนากฎหมายและระบบการจัดการภัยพิบัติของประเทศเวียดนามนั้น แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะไม่ได้มีบทบาทด้วยเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลเวียดนาม แต่โครงการ

³³⁷ Supporting Disaster Risk Reduction and Resilience Emerges as a CWS Priority in Vietnam” Church World Service Vietnam.

ให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียวได้ช่วยสนับสนุนการดำเนินนโยบายด้านการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ให้ความรู้ผ่านการฝึกอบรมและการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่เจ้าหน้าที่ของประเทศเวียดนาม ซึ่งจักได้อธิบายในหัวข้อถัดไปนี้

4. การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นด้านภัยพิบัติต่อประเทศเวียดนาม

ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเวียดนามนั้นมีความสัมพันธ์ทางการทูตมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973)³⁴⁰ ภายใต้ความสัมพันธ์อันดี ทั้ง 2 ประเทศได้ร่วมกันสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยผ่านการสนับสนุนองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) ซึ่งประกอบไปด้วยประเด็นด้านการบรรเทาทุกข์ การปรับตัวในการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับมลพิษทางน้ำ อากาศ และการจัดการขยะพลาสติกในมหาสมุทร³⁴¹ การร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่นและ

³⁴⁰ “Japan-Viet Nam Relations (Basic Data),” Ministry of Foreign Affairs of Japan, accessed May 10, 2021, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/data.html>.

³⁴¹ Nhan Dan, “Vietnam, Japan Beef up Environmental Cooperation: 2020”, accessed October 28, 2020, <https://en.nhandan.org.vn/scitech/item/9012202-vietnam-japan-beef-up-environmental-cooperation.html>.

ประเทศเวียดนามนี้เป็นไปตามนโยบายความร่วมมือภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือด้านการเชื่อมต่อกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการดูแลสิ่งแวดล้อม การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ การปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการจัดการทรัพยากรในแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน³⁴²

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการรายใหญ่ที่สุดของประเทศเวียดนามในหลาย ๆ ด้าน ซึ่งก็รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านการป้องกันและบรรเทาภัยทางธรรมชาติ ด้วยการให้ความช่วยเหลือเหล่านี้ผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (The Japan International Cooperation Agency : JICA) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนชาวเวียดนามในการปรับตัวเพื่อรับมือกับภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังได้ให้การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีเพื่อใช้ประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติแก่ประเทศเวียดนาม โดยเทคโนโลยีดังกล่าวจะเน้นเรื่องการจัดการภัยพิบัติด้านการตอบสนองและการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญในการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยประเทศ

³³⁷ “Japan Ready to Assist Vietnam in Natural Disaster Preparedness,” Vietnam News Agency.

เวียดนามได้มีนโยบายในการจัดการภัยพิบัติในชุมชน ดังนั้น นอกเหนือจากการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานส่วนกลาง และเสริมสร้างความสามารถของหน่วยงานแล้ว จักต้องมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อแบ่งปันและแลกเปลี่ยน ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง³⁴³ เพื่อให้ระบบการจัดการด้านภัยพิบัติ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ในส่วนของการจัดการสาธารณภัยที่เกี่ยวข้องกับ น้ำท่วมและดินถล่มนั้น ประเทศญี่ปุ่นได้สร้างความร่วมมือกับ ประเทศเวียดนามในการหามาตรการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการสื่อสาร มาใช้ในการบรรเทาความเสียหายจากน้ำท่วมฉับพลันและดินถล่ม โดยการจัดการจะมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพของ ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า การจัดเตรียมอุปกรณ์สำหรับ เตือนภัยในท้องถิ่น การสร้างความตระหนักของประชาชน ในการป้องกันและตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติ และการเรียกร้องให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งประเทศญี่ปุ่น ได้มีการเสนอให้รัฐบาลทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับระบบเตือนภัย ล่วงหน้า และการสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันดินโคลนและหินใน

³⁴³ “Vietnam - Japan Cooperation In Natural Disaster Prevention,” Government of Viet Nam, accessed October 26, 2020, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/vietnam-japan-cooperation-natural-disaster-prevention>.

พื้นที่เสี่ยง³⁴⁴ เช่น ในการประชุม 7th Vietnam-Japan Co-operation on Disaster Management : Solution and Technology to Mitigate Flashflood and Landslide Damage ประเทศเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่นได้มีการหารือเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาและลดความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วมฉับพลัน และดินถล่ม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้ให้การช่วยเหลือในการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีในการติดตั้งอุปกรณ์เตือนภัยล่วงหน้า และทำการฝึกอบรมให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในการประชุมนี้นอกจากจะมีการพูดถึงการพัฒนาอุปกรณ์เตือนภัยแล้ว ยังมีการพูดถึงความจำเป็นที่ประเทศเวียดนาม จำต้องพัฒนาแผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงภัยอีกด้วย³⁴⁵

³⁴⁴ “Vietnam, Japan Seek Measures to Mitigate Risks of Natural Disasters,” The Voice of Vietnam- VOV World, accessed October 25, 2020, <https://vovworld.vn/en-US/news/vietnam-japan-seek-measures-to-mitigate-risks-of-natural-disasters-791867.vov>.

³⁴⁵ “Việt Nam, Japan Share Information About Disaster Management,” Viet Nam News.

จากการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ศูนย์อวกาศเวียดนามและบริษัท Sumitomo ของประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามเอกสารความร่วมมือในโครงการผลิตดาวเทียม LOTUSat-1³⁴⁶ ซึ่งผลิตโดยบริษัท NEC ของประเทศญี่ปุ่น และโครงการฝึกอบรมบุคลากร ในกรณีนี้วิศวกรชาวเวียดนามจะเข้าร่วมในการออกแบบและผลิตดาวเทียมเพื่อเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัยของประเทศญี่ปุ่น โดยมีแผนในการเริ่มโครงการในปี พ.ศ. 2563

³⁴⁶ โครงการ LOTUSat-1 Satellite, Equipment and Capacity Development นี้เป็นโครงการที่รับมือนภัยพิบัติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโดยใช้ดาวเทียมสังเกตการณ์โลก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในโครงการ Vietnam Space Center ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2554 โครงการนี้เป็นโครงการสำคัญระดับชาติด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศเวียดนามที่มีการลงทุนมากที่สุดโดยได้รับเงินสนับสนุนจากเงินกู้ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Official Development Assistance : ODA) ของญี่ปุ่นภายใต้เงื่อนไขพิเศษจากสำหรับพันธมิตรทางเศรษฐกิจจากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น โครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ 2 ประการคือ 1. การยกระดับและพัฒนาระบบเตือนภัยและระบบบรรเทาภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ ตลอดจนการติดตามตรวจสอบสภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และ 2. การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของศูนย์อวกาศแห่งชาติเวียดนามเพื่อการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ไปสู่การผลิตดาวเทียมสำรวจทรัพยากรโลก (Earth observation satellites) ขนาดเล็กซึ่งเป็นดาวเทียมที่ถูกออกแบบเฉพาะเพื่อการสำรวจ ติดตามทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ของโลกได้เองตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติด้านการวิจัยและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีอวกาศของเวียดนาม โดยดาวเทียมนี้คาดว่าจะเปิดตัวในปี 2566 อ้างอิงจาก “Signing Ceremony of the Package “LOTUSat-1 Satellite, Equipment and Capacity Development” In Project For Disaster And Climate Change Countermeasure Using Earth Observation Satellite (Vietnam Space Center Project), Vietnam National Space Center, accessed October 30, 2020, <https://vnsc.org.vn/en/news-events/signing-ceremony-of-the-package-lotusat-1-satellite-equipment-and-capacity-development-in-project-for-disaster-and-climate-change-countermeasure-using-earth-observation-satellite-v/>.

(ค.ศ. 2020) และคาดว่าจะสามารถปล่อยดาวเทียม LOTUSat-1 ขึ้นสู่วงโคจรในห้วงอวกาศได้ในปี พ.ศ. 2566 (ค.ศ. 2023)³⁴⁷ ความร่วมมือกันในการสร้างดาวเทียม LOTUSat-1 ระหว่างประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นนี้อยู่ภายใต้โครงการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งดำเนินการโดยศูนย์อวกาศแห่งชาติเวียดนาม (Vietnam National Space Center : VNSC) โดยการทำงานของดาวเทียม LOTUSat-1 นี้จะทำหน้าที่ตรวจจับภาพสถานที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศซึ่งจะช่วยลดความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติได้ลงถึงร้อยละ 10³⁴⁸ ทั้งนี้ต้นทุนในการผลิตดาวเทียมนี้ครอบคลุมเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (The Japan International Cooperation Agency : JICA)³⁴⁹ โดยโครงการผลิตดาวเทียม LOTUSat-1 นี้จักช่วย

³⁴⁷ “สถานีวิทยุเวียดนาม – ส่วนกระจายเสียงต่างประเทศแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2564, <https://vovworld.vn/th/ข่าวเด่น/เวียดนามเข้าร่วมโครงการผลิตดาวเทียม-794074.vov>

³⁴⁸ Bich Ngoc, “Vietnam, Japan Building Satellite for Natural Disaster Prevention,” accessed October 26, 2020, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-japan-building-satellite-for-natural-disaster-prevention-3826164.html>.

³⁴⁹ “Vietnam to get Japan’s first exported Earth observation satellite as part of disaster prevention initiative,” The Japan Times, accessed October 26, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/17/business/vietnam-japans-earth-observation-satellite>.

ยกระดับและพัฒนาระบบเตือนภัยและระบบบรรเทาภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ ซึ่งเป็นการสนับสนุนแนวนโยบายความร่วมมือของประเทศญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงด้านการจัดการภัยพิบัติผ่านการดำเนินการภายใต้การความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ภายใต้แผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม A Decade toward Green Mekong ตามข้อตกลงในการประชุม Green Mekong Forum ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย³⁵⁰

นอกจากโครงการ LOTUSat-1 Satellite, Equipment and Capacity Development แล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังมีโครงการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือประเทศเวียดนาม ดังนี้

³⁵⁰ “Outline of the 3rd Green Mekong Forum,” Ministry of Foreign Affairs of Japan.

ตารางที่ 18 โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศไทยโดยรัฐบาลญี่ปุ่น

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
1	Project for Building Disaster Resilient Societies in Central Region ³⁵¹	เพื่อเพิ่มมาตรการในการต่อต้านภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำและการปรับตัวให้เข้ากับความเสียหายที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวียดนามกลาง ซึ่งเป็นระบบการจัดการภัยพิบัติโดยมีชุมชนเป็นศูนย์กลาง	1 มีนาคม 2552 ถึง 28 กุมภาพันธ์ 2555 (ค.ศ. 2009-2012)
2	Project for Disaster and Climate Change Countermeasures Using Earth Observation Satellite ³⁵²	เพื่อยกระดับการวางแผนการบรรเทาและการรับมือภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยจัดหาดาวเทียมสังเกตการณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการพัฒนาและการใช้งานและเมฆนำซึ่งนำไปสู่การป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำ	สิงหาคม 2555 ถึง มีนาคม 2564 (ค.ศ. 2012-2021)

³⁵¹ "Outline of the Project: Project for Building Disaster Resilient Societies in Central Region," Japan International Cooperation Agency, accessed November 4, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/vietnam/007/outline/index.html>.

³⁵² "Information Disclosure under new Guidelines: Project for Disaster and Climate Change Countermeasures Using Earth Observation Satellite," Japan International Cooperation Agency, accessed November 4, 2020, https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/aid/asia/southeast/vietnam/c8h0vm000090ruh6.html; "Project for Disaster and Climate Change Countermeasures Using Earth Observation Satellite (I)," Japan International Cooperation Agency, accessed November 4, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/press/2011/pdf/111102_06.pdf.

ลำดับ	ชื่อโครงการ	วัตถุประสงค์	ระยะเวลา
3	The Project for Building Disaster Resilient Societies in Vietnam Phase II) ³⁵³	เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการปรับตัวของสังคมในการตอบสนองต่อภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยจากน้ำท่วมและพายุ โดยมุ่งสร้างระบบการจัดการน้ำท่วมแบบบูรณาการ (Integrated Flood Management : IFM) ซึ่งเป็นวิธีการในการประเมินการวางแผน เพื่อวัดความเสี่ยงและผลกระทบจากน้ำท่วมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ	พ.ศ. 2556 ถึง พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2013 - 2016)

³⁵³ “JICA Supports Disaster Prevention in Vietnam,” Japan International Cooperation Agency, accessed October 28, 2020, <https://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/topics/press150521.html>; “Final Report: Project for Building Disaster Resilient Society in Vietnam Phase 2,” Japan International Cooperation Agency, accessed October 26, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12265567_01.pdf.

จากตาราง จะเห็นว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) เป็นต้นมา รัฐบาลเวียดนามมีโครงการภายใต้การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติน้ำท่วมรวม 5 โครงการ โดยโครงการทั้งหมดเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มมาตรการในการต่อต้านภัยพิบัติทางน้ำและการปรับตัวให้เข้ากับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในเวียดนามกลาง โดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งในการปรับตัวของสังคมในการตอบสนองต่อน้ำท่วม ขณะเดียวกันก็มีโครงการ The Project for Emergency Reservoir Operation and Effective Flood Management Using Water Related Disaster Management Information System ที่ดำเนินการเพิ่มจำนวนจุดสังเกตการณ์ทางอุทกวิทยาและเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการเขื่อนเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติทางน้ำ

นอกจากนี้ยังมีโครงการสร้างสังคมยืดหยุ่นเพื่อต้านทานภัยพิบัติในเวียดนามกลาง (The Project for Building Disaster Resilient Societies in Central Vietnam) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมาตรการในการต่อต้านภัยพิบัติทางน้ำและการปรับตัวเพื่อตั้งรับกับความเสี่ยงเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ภาคกลางของประเทศเวียดนาม เนื่องจากเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อ

ภัยพิบัติน้ำท่วม³⁵⁴ และยังคงได้รับทุนสนับสนุนจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น ในการดำเนินโครงการสร้างสังคมยืดหยุ่นต้านทานภัยพิบัติในเวียดนามระยะที่ 2 (The Project for Building Disaster Resilient Societies in Vietnam Phase II) เพื่อส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถในการปรับตัวของสังคมในการตอบสนองต่อภัยธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยจากน้ำท่วมและพายุ โดยมุ่งสร้างระบบการจัดการน้ำท่วมแบบบูรณาการ (Integrated Flood Management : IFM) ซึ่งเป็นวิธีการในการประเมินการวางแผนเพื่อวัดความเสี่ยงและผลกระทบจากน้ำท่วมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภายใต้โครงการนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้ส่งผู้เชี่ยวชาญไปยังประเทศเวียดนามเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีต่าง ๆ และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ด้านต่าง ๆ ของประเทศเวียดนามเองก็ได้เดินทางไปศึกษาและเข้าร่วมอบรมที่ประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้มีระยะเวลาในการดำเนิน 3 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) ถึง พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016)³⁵⁵ ซึ่งในระยะแรกของการดำเนินโครงการ ประเทศเวียดนามได้กำหนดแผนบูรณาการจัดการน้ำท่วม (Integrated Flood Management Plan: IFMP) และนำไปใช้ในจังหวัดเถื่อเทียน-เฮว

³⁵⁴ “Project for Building Disaster Resilient Societies in Central Region,” Japan International Cooperation Agency.

³⁵⁵ “JICA Supports Disaster Prevention in Vietnam,” Japan International Cooperation Agency; “Final Report: Project for Building Disaster Resilient Society in Vietnam Phase 2,” Japan International Cooperation Agency.

(Thua Thien Hue) ในขณะที่โครงการในระยะที่ 2 นั้น แผนบูรณาการจัดการน้ำท่วมได้ถูกกำหนดเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการวางแผนและการดำเนินการจัดการด้านน้ำท่วมแบบบูรณาการทั้งในระดับรัฐบาลกลางและในระดับจังหวัด โดยแผนนี้ถูกนำไปใช้ในจังหวัดนาร่อง เช่น จังหวัดเงียนอัน (Nghe An) จังหวัดกว๋างบิญ (Quang Binh) จังหวัดห่าติญ (Ha Tinh) และ จังหวัดเถื่อเทียน-เฮว (Thua Thien Hue)³⁵⁶ เพื่อสนับสนุนจังหวัดเถื่อเทียน-เฮว (Thua Thien Hue) ในการนำแผนบูรณาการจัดการน้ำท่วมไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้โครงการสร้างสังคมยืดหยุ่นด้านทานภัยพิบัติในเวียดนามระยะที่ 2 ยังมีกิจกรรมอื่น ๆ เช่น กิจกรรมนาร่องในการสร้างแนวคิด Small Scale/Low Cost กิจกรรมนาร่องด้านการป้องกันริมฝั่งแม่น้ำในจังหวัดกว๋างบิญ (Quang Binh) และจังหวัดห่าติญ (Ha Tinh) การสร้างคู่มือการป้องกันเขื่อน (Dam Protection Manual) ในจังหวัดกว๋างบิญ (Quang Binh) และคู่มือการตรวจสอบแม่น้ำไคค์ (River Dyke Inspection Manual) เป็นต้น กิจกรรมนาร่องดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นกิจกรรมขนาดเล็กซึ่งใช้ต้นทุนต่ำ อาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชนและการนำเอาวัสดุในท้องถิ่นมาใช้ในการป้องกันริมฝั่งแม่น้ำ และที่สำคัญกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ได้เรียนรู้จาก

³⁵⁶ “Japan supports Vietnam in prevention and control of natural disasters,” News and Press Release, accessed October 26, 2020, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/japan-supports-vietnam-prevention-and-control-natural-disasters>.

ประเทศญี่ปุ่น โดยถูกนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ในประเทศเวียดนาม³⁵⁷ ทั้งนี้โครงการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนนโยบายความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสีเขียวของประเทศญี่ปุ่น

5. บทสรุป

รัฐบาลเวียดนามได้ให้ความสำคัญในการจัดการด้านภัยพิบัติ โดยดูจากการออกกฎหมาย และการแต่งตั้งกรรมการและคณะทำงานเพื่อจัดการด้านภัยพิบัติ นอกจากนี้ยังมีการสร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ในการพัฒนาความรู้ ทักษะและเทคนิควิธีต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบและกลไกที่ดีในการจัดการและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ซึ่งก็รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นด้วย

ด้วยนโยบายของประเทศเวียดนามที่จะพัฒนาตนเอง ทำให้รัฐบาลเวียดนามไม่ได้มุ่งเพียงแค่ว่ารับความช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินจากประเทศญี่ปุ่นหรือประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นประเทศผู้ให้ แต่รัฐบาลเวียดนามมีแนวคิดในการพัฒนาบุคลากรและสร้างองค์ความรู้ต่าง ๆ ผ่านการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น รวมถึงรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ด้วย เพื่อที่คนของตนเองจักสามารถนำ

³⁵⁷ “JICA Supports Disaster Prevention in Vietnam,” Japan International Cooperation Agency.

ความรู้ที่ได้ไปต่อยอดและนำไปสานต่อในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวคิดนี้มีความแตกต่างจากประเทศสมาชิกอื่น ๆ อาทิ ประเทศเมียนมาหรือประเทศลาวที่ต้องได้รับความช่วยเหลือด้านการเงินและสิ่งของบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน ด้วยข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านของประเทศ ในขณะที่การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ตลอดจนการเรียนรู้ด้านเทคนิควิธีด้านการจัดการภัยธรรมชาติจากประเทศญี่ปุ่น³⁵⁸ จะช่วยให้ประเทศเวียดนามสามารถบริหารจัดการด้านภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืน

สำหรับนโยบายความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมของประเทศญี่ปุ่นต่อรัฐบาลเวียดนามนั้น มีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องทศวรรษสากลเพื่อการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเพิ่มขีดความสามารถของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้มีความสามารถในการประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งมองว่าการจัดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ โดยการเผยแพร่ข้อมูลทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล การคาดการณ์ และการบรรเทาจากภัยพิบัติ

³⁵⁸ “Japan’s Suga Pledges Immediate Disaster Assistance to Vietnam,” Viet Anh, VnExpress.

เพื่อส่งเสริมความรู้ในแนวทางวิทยาศาสตร์และวิศวกรรม เพื่อลดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน³⁵⁹ ให้แก่ประเทศซึ่งเป็น ผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นการลดความเสี่ยงตามแนวคิดเรื่อง การจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ที่กล่าวถึงการป้องกันและ การเตรียมความพร้อม เพื่อให้การจัดการภัยพิบัตินั้นสามารถ ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ประสพภัยที่เป็นคนชรา ผู้หญิง เด็กและคนพิการ เนื่องจากบุคคลกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีข้อจำกัดในการดำรงชีวิต และการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ดังนั้น หากมีเหตุการณ์ภัยพิบัติ เกิดขึ้น กลุ่มคนเหล่านี้จะกลายเป็นผู้เปราะบางทางสังคม

³⁵⁸ Coppola, “Introduction to International Disaster Management”



บทที่ 8 บทสรุป

เมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น การตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยรัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เนื่องจาก การเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้งนั้น อาจสร้างความเสียหาย ต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศนั้นไม่มากก็น้อย อย่างไรก็ตาม ด้วยจำนวนการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มี แนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การสร้างความยืดหยุ่น และความสามารถในการรับมือ โดยเฉพาะในบางประเทศ ที่มีข้อจำกัดด้านการจัดการในการตอบสนองและให้ความช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติ ดังนั้น เมื่อรัฐไม่สามารถดำเนินการ ให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างทันที่ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัด ที่ตนมี หรือภัยพิบัติได้สร้างความเสียหายรุนแรงและเกิดขึ้น ในวงกว้าง การขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาคเอกชน อาสาสมัคร หรือแม้แต่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้น

การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศนั้น เป็นการให้ ความช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับภูมิภาคและ ระหว่างประเทศให้มีการตอบสนองต่อภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉิน

อื่น ๆ ที่จำเป็น นอกจากนี้ ยังเป็นไปเพื่อการสนับสนุนต่อนโยบาย การตอบสนองระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการรับมือกับ ภัยธรรมชาติ อันเป็นสาระสำคัญของนโยบายระดับภูมิภาค และระหว่างประเทศ กล่าวคือ ในระดับภูมิภาคนั้นสมาคม ประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) รวมทั้ง คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับ เอเชียและแปซิฟิก (The United Nation Economic And Social Commission For Asia and the Pacific: UNESCAP) และคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติ ขณะเดียวกัน ในระดับสากลนั้น การเตรียมความพร้อมด้านการรับมือกับ ภัยพิบัติ ก็ถือเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญซึ่งได้นำประเด็น ไปบรรจุไว้ในเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) ด้วย

เพราะภัยธรรมชาติสามารถเกิดขึ้นได้ทุกหนทุกแห่ง ในโลก ดังนั้นกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจึงไม่อาจ หลีกเลียงภัยธรรมชาติได้ ในช่วงที่ผ่านมากลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่มีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้การเกิดภัยพิบัติในบางครั้ง จะไม่ได้ส่งผลกระทบรุนแรงแก่ประชาชนจนถึงขั้นเสียชีวิต หรือบาดเจ็บ แต่ก็ได้สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินและพื้นที่ เพาะปลูกต่าง ๆ อันเป็นผลให้ทั้งภาครัฐและเอกชนจำเป็นต้อง

ใช้งบประมาณในการช่วยเหลือฟื้นฟูเป็นจำนวนมาก จนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ของประชากรในประเทศสมาชิก

เนื่องจากปัญหาภัยพิบัติและสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในหลายตัวแปรสำคัญซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคในการสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ดังนั้นความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศสมาชิกจึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดการด้านภัยพิบัติภายใต้กรอบแนวคิดแม่โขงสี่เหลี่ยมในแต่ละประเทศนั้น ก่อให้เกิดความท้าทายแก่ประเทศญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกเพื่อนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ ความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติและความยั่งยืน เนื่องจากเงื่อนไขและข้อจำกัดหลายประการของกลุ่มประเทศสมาชิกบางประเทศ จนทำให้การให้ความช่วยเหลือในระยะยาวด้านภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกเสียจากการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินและการสนับสนุนงานด้านการตอบสนองต่อภัยพิบัติในบางกรณี

อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกของประเทศญี่ปุ่นนั้น ก็ได้สร้างความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการจัดการภัยพิบัติ อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้าง

ความเข้มแข็งแก่ประเทศสมาชิกในการจัดการภัยพิบัติ โดยจะเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นได้พยายามสร้างขีดความสามารถให้กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในการสร้างระบบ กลไก และเตรียมบุคลากร เพื่อให้ประเทศสมาชิกมีความรู้และมีความพร้อมในการตอบสนองต่อภัยธรรมชาติ อาทิ การสร้างระบบการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วยระบบเตือนภัยล่วงหน้า ระบบการวัดระดับน้ำ ระบบการจัดการน้ำประปา และระบบระบายน้ำ ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญในการตั้งรับกับภัยพิบัติน้ำท่วม การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมในการลดความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ ขณะเดียวกันประเทศญี่ปุ่นเองก็เล็งเห็นถึงความสำคัญในการสร้างความยั่งยืนด้านการจัดการภัยพิบัติแก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จึงได้มีโครงการต่าง ๆ ในการสร้างความรู้และความเชี่ยวชาญให้กับบุคลากรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนยามที่ต้องประสบกับภัยพิบัติน้ำท่วม เช่น โครงการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนในประเทศกัมพูชา หรือ โครงการความร่วมมือในการผลิตดาวเทียมภายใต้โครงการป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งดำเนินการโดยศูนย์อวกาศแห่งชาติเวียดนาม ในขณะที่ประเทศเมียนมานั้น ประเทศญี่ปุ่นเองก็ได้มีโครงการให้ความช่วยเหลือในการจัดการ

กับปัญหาน้ำท่วมโดยการพัฒนาระบบความยืดหยุ่นจากภัยพิบัติแบบบูรณาการ รวมทั้งสนับสนุนเรื่องเทคโนโลยีต่าง ๆ ทั้งซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยการสร้างชุมชนและป่าชายเลนเพื่อการร่วมกันเพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างยั่งยืนในพื้นที่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดี ซึ่งจะช่วยป้องกันและตอบสนองต่อภัยพิบัติซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ

หากพิจารณาแล้วการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือเป็นการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ทั้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยจากภัยคุกคามเรื้อรัง และการป้องกันอันตรายต่อชีวิตประจำวันได้ ภายใต้หลักความมั่นคงของมนุษย์ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือมีการจัดให้มีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่ในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการกำหนดความต้องการหรือความเปราะบาง เช่น กรณีของประเทศเมียนมาในการสร้างชุมชนและป่าชายเลนร่วมกัน หรือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เช่นกรณีของประเทศเวียดนามที่ประเทศญี่ปุ่นในฐานะหน่วยงานภาครัฐให้การสนับสนุนเงินกู้ในการผลิตดาวเทียมระหว่างรัฐบาลเวียดนามและบริษัท NEC ของประเทศญี่ปุ่นซึ่งอยู่ในฐานะตัวแทนภาคเอกชน เพื่อให้ประเทศ

สมาชิกในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงสามารถตั้งรับกับภัยพิบัติ และสามารถสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติแก่ผู้เปราะบางทางสังคมได้ ซึ่งแน่นอนว่าการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือเป็น การตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศลาว ประเทศเมียนมา ประเทศกัมพูชา และประเทศเวียดนาม ในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติหรือการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยมุ่งเน้นกิจกรรมการลดความเสี่ยงด้านการป้องกัน (Prevention) ผ่านกิจกรรมและมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากภัยพิบัติ อีกทั้งยังช่วยในการบรรเทาทุกข์ (Mitigation) เพื่อเป็นการลดหรือจำกัดผลกระทบจากภัยอันตรายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติเพื่อบรรเทาทุกข์ เช่น การส่งเสริมมาตรการป้องกันริมฝั่งแม่น้ำต้นทุนต่ำและการเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศลาว หรือการปลูกต้นไม้เพื่อสร้างความแข็งแรงให้กับพื้นที่ลาดชันในประเทศกัมพูชา เป็นต้น

แม้ว่าการให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่นจักสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและรัฐบาลของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อันจะนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์และความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติได้

แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การให้ความช่วยเหลือของประเทศญี่ปุ่น ในประเทศลาว ประเทศเมียนมา และประเทศกัมพูชา โดยส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นในเรื่องของการก่อสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน การทำแผนแม่บท การปรับปรุงถนนและทางระบายน้ำ ซึ่งมีความเป็นรูปธรรมมากกว่าการพัฒนาความรู้ของบุคลากร ดังนั้นด้วยประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ยังมีอยู่อย่างจำกัด หากโครงการให้ความช่วยเหลือสิ้นสุดลง กอปรกับการขาด การสานต่อของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โครงการ ต่าง ๆ ซึ่งเคยได้รับการช่วยเหลือก่อนหน้านี้ ก็จะไม่สามารถ ดำเนินการต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผิดกับประเทศเวียดนาม ที่นโยบายในการส่งคนไปศึกษาเรียนรู้เทคนิควิธีในการใช้ เครื่องมือเพื่อการจัดการภัยพิบัติ จะช่วยให้บุคลากรสามารถ สร้างระบบ และกลไกที่เหมาะสมกับประเทศของตนได้ ด้วยตัวเอง สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จำต้องมี ความตระหนักและมีวิสัยทัศน์ในการจัดการความเสี่ยงจาก ภัยพิบัติ ดังนั้นกรอบกฎหมาย สถาบัน กลไก นโยบาย และ ขั้นตอนการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับความเสี่ยงจาก ภัยพิบัติในทุกช่วงเวลาไม่ว่าจะเป็นช่วงระยะเวลาก่อนเกิด ภัยพิบัติ หรือหลังเกิดภัยพิบัติจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการลดปัจจัย พื้นฐานด้านความเสี่ยงและเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดการ กับภัยพิบัติ รวมถึงการตอบสนองหากเกิดภัยพิบัติในทันที

จริงอยู่การสร้างระบบในการจัดการและเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติทางน้ำก็เป็นสิ่งจำเป็น และรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมแล้ว แต่การมุ่งเน้นไปยังบุคลากรเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ และการสานต่อ ก็เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลของกลุ่มประเทศอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง จักต้องให้ความสำคัญด้วย เพราะการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความสามารถในการปรับตัวของสังคม ในการตอบสนองต่อภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลที่ต้องได้รับความรู้และการฝึกฝน ดังนั้น การเตรียมความพร้อม ตลอดจนให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อให้มีความรู้และพร้อมในการให้ความช่วยเหลือประชาชน จึงเป็นเรื่องจำเป็นขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความพร้อมในการตั้งรับหากมีภัยพิบัติน้ำท่วมเกิดขึ้น จึงจักกล่าวได้ว่าการจัดการด้านภัยพิบัติของรัฐบาลในกลุ่มประเทศอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้น สามารถสร้างความมั่นคงของมนุษย์เป็นอย่างดี เนื่องจากมีจัดการภัยพิบัติในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน และสร้างความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติแก่ประชาชนของตนเองได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. “ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)”, สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2563, <http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214> ความร่วมมือประเทศลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan).html.

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์. “ข้อมูลพื้นฐานของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม,” สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, https://www.ditp.go.th/contents_attach/141176/141176.pdf.

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. “ความมั่นคงของมนุษย์,” สืบค้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2563, http://www.mfa.go.th/thai_inter_org/th/other/77151 ความมั่นคงของมนุษย์.html.

กองบรรณาธิการจุลสาร. “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง: กรอบความร่วมมือ ผลกระทบและความท้าทาย.” โครงการ ASEAN Watch. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2563, http://aseanwatch.org/2018/10/08/current-issues-0360-อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำ/?fbclid=IwAR0kj3VpziJ_r1XNleAUnSpPp2GXYJrf1t56Y68ldCyoxi34RFwwclc6Jc.

ฐานเศรษฐกิจ มัลติมีเดีย. “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) กับก้าวอย่างที่ยั่งยืนและรุ่งเรืองในอนาคต,” สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2563, <https://www.thansettakij.com/content/276192>.

ธนกฤต ชัยชนาวุฒิ. “การกระจายตัวของความเค้นทางธรณีแปรสัณฐานตามรอยเลื่อนย้อนแนวกลางหลักเทือกเขาหิมาลัย,” สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2563, <https://www.car.chula.ac.th/display7.php?bib=b2208626>.

ประชาชาติธุรกิจ. “กัมพูชาอ่วม! น้ำท่วมหนัก 5 พื้นที่เสี่ยงเลื่อนเลือกตั้ง 29 ก.ค.นี้,” สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2563, <https://www.prachachat.net/aseanaec/news-193225>.

ประเทศไทย. “เมียนมาเกิดน้ำท่วมใหญ่-แม่น้ำ 5 สายวิกฤต-พื้นที่เกษตรเสียหาย 1.32 ล้านไร่,” สืบค้นเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2563, <https://prachatai.com/journal/2015/08/60619>.

ลัทธิกา เนตรทัตน์. “ปัญหาและอุปสรรคของอาเซียนกับความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติ,” สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2564, https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/final2_อาเซียนกับการจัดการปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ.pdf.

สถานีวิทยุเวียดนาม – ส่วนกระจายเสียงต่างประเทศแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อ 1 มกราคม 2564, <https://vovworld.vn/th/ข่าวเด่น/เวียดนามเข้าร่วมโครงการผลิตดาวเทียม-794074.vov>.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). “ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม,” สืบค้นเมื่อ 17 มกราคม 2564, <https://secretary.mots.go.th/ewtadmin/ewt/secretary/download/AseanKnowledge/Myanmar.pdf>.

ไทยรัฐ. “อ่วม! เขื่อนลาวแตก น้ำท่วมขยายวงกว้าง ภาคเหนือ กัมพูชา จมบาดาล.” สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2563, <https://www.thairath.co.th/news/foreign/1342721>.

HelpAge International. “ความร่วมมือด้านการจัดการภัยพิบัติระหว่างอาเซียนและองค์กรภาคประชาสังคม,” สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2564, <https://www.helpage.org/silo/files/cooperation-between-asean-and-civil-society-on-disaster-management-thai.pdf>.

Kunravee. “ความร่วมมือระหว่างพลเรือนและทหารด้านการจัดการภัยพิบัติของอาเซียน,” สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2564, <https://aseanwatch.org/2019/05/31/ความร่วมมือระหว่างพลเรือน/>.

ภาษาอังกฤษ

Aizawa, Nobuhiro. “Japan's Evolving Relationship with Southeast Asia: Prospects for US-Japan Cooperation,” Accessed June 17, 2021, <https://www.eastwestcenter.org/events/japans-evolving-relationship-southeast-asia-prospects-us-japan-cooperation>.

ASEAN Secretariat News. “ASEAN Adopts New Disaster Management Framework for 2021-2025,” Accessed June 17, 2021, <https://asean.org/asean-adopts-new-disaster-management-framework-2021-2025/?highlight=The%20ASEAN%20Agreement%20on%20Disaster%20Management%20and%20Emergency%20Response>.

Asian Development Bank. “Investing in Resilience: Ensuring a Disaster-Resistant Future,” Accessed November 25, 2020, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30119/investing-resilience.pdf>.

Asian Development Bank. “Japan Funds \$2 Million Grant to Boost Disaster Risk Management in Cambodia,” Accessed July 28, 2021, <https://www.adb.org/news/japan-funds-2-million-grant-boost-disaster-risk-management-cambodia>.

Asian Disaster Reduction Center. “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Cambodia”, accessed October 12, 2020, <https://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=116&Lang=en&NationNum=06>.

Asian Disaster Reduction Centre. “Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries: Viet Nam” Accessed October 26, 2020, <https://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=704&Lang=en&NationNum=15>.

Asian Disaster Reduction Centre. “Viet Nam Country Report 2017,” Access October 26, 2020, https://www.adrc.asia/countryreport/VNM/2017/Viet%20Nam_CR2017B.pdf.

Berghot Foundation. “Fostering Human Security,” Accessed November 12, 2020, <https://www.berghof-foundation.org/en/publications/glossary/human-security/>.

Bich Ngoc, “Vietnam, Japan building satellite for natural disaster prevention,” Accessed October 26, 2020, <https://e.vnexpress.net/news/news/vietnam-japan-building-satellite-for-natural-disaster-prevention-3826164.html>.

Bureau for Crisis Prevention and Recovery, United Nations Development Programme (UNDP). “Disaster Risk Reduction, Governance, and Mainstreaming.” Accessed July 15, 2020. https://www.preventionweb.net/files/17429_4_disasterriskreductiongovernance1.pdf.

Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance. “Cambodia: Disaster Management Reference Handbook.” Accessed June 2, 2021, <https://www.cfe-dmha.org/LinkClick.aspx?fileticket=ko811Pr52l8%3d&portalid=0>.

Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance. “Flooding in Laos’ Southern Provinces Displaces 100,000, Kills at Least 28,” Accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/flooding-laos-southern-provinces-displaces-100000-kills-least>.

Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance. “LAO PDR Disaster Management Reference Handbook,” Accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/disaster-mgmt-ref-hdbk-lao-pdr2021.pdf>.

Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance. “MYANMAR: Disaster Management Reference Handbook,” Accessed November 29, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-disaster-management-reference-handbook-march-2020>.

Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance. “Vietnam: Disaster Management Reference Handbook,” Accessed October 26, 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018%20Vietnam%20Disaster%20Management%20Reference%20Handbook.pdf>.

Center of Disaster Philanthropy Floods. “Vietnam and Cambodia 2020,” Accessed June 4, 2021, <https://disasterphilanthropy.org/disaster/vietnam-and-cambodia-floods/>.

Church World Service Vietnam. “Supporting Disaster Risk Reduction and Resilience Emerges as a CWS Priority in Vietnam” Accessed October 26 2020, <https://cws-asia.org/supporting-disaster-risk-reduction-and-resilience-emerges-as-a-cws-priority-in-vietnam/>.

Comparative Research Programme on Poverty. “The Human Security Index,” Accessed November 11, 2020, <https://www.crop.org/Other-Resources/Knowledge-Platforms/The-Human-Security-Index.aspx>.

Coppola, Damon. “Introduction to International Disaster Management,” Accessed June 17, 2021, <https://silo.pub/qdownload/introduction-to-international-disaster-management-second-edition.html>.

Davies, Richard. “Laos – Further Flooding in Southern Provinces,” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/southern-laos>.

Davies, Richard. “Laos Floods June 2013,” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/laos-june-2013>.

Davies, Richard. “Mekong River Floods in Cambodia and Laos (Updated),” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/mekong-floods-cambodia-laos>.

Davies, Richard. “South East Asia – Thousands Evacuate as Rivers Rise,” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/vietnam-thailand-cambodia-mekong-river-floods-august-2018>.

Davies, Richard. “Vietnam Floods: 2008 to 2012,” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/vietnam-2008-2012>.

Economic and Social Commission for Asia and The Pacific. “Leave No One Behind: Disaster Resilience for Sustainable Development (United Nations publication),” Accessed November 22, 2020, https://www.unescap.org/sites/default/files/1_Disaster%20Report%202017%20Low%20res.pdf.

Edström, Bertmat. “Japan and Human: The Derailing of a Foreign Policy Vision,” Accessed June 18, 2021, https://isdpeu/content/uploads/images/stories/isdpeu-main-pdf/2011_edstrom_japan-and-human-security.pdf.

Ei Shwe Sin Win, “2018 Country Report of Myanmar,” Accessed January 2, 2021, https://www.adrc.asia/countryreport/MMR/2018/Myanmar_CR2018B.pdf.

Embassy of Japan in Cambodia. “Japan's Assistance Policy for Cambodia,” Accessed July 27, 2021, <https://www.kh.emb-japan.go.jp/economic/cooperation/japc/japc.htm>.

Embassy of Japan in the Lao PDR. “Japan Extends Emergency Relief Assistance to the Lao PDR for Flood Disaster,” Accessed July 26, 2021, https://www.la.embjapan.go.jp/japans_oda_to_laos/other_assistances/japan_extends_emergency_relief_assistance_to_the_lao_pdr_for_flood_disaster.html.

ESCAP/WMO Typhoon Committee Members. “Member Report Lao PDR : 13th Integrated Workshop,” Accessed June 4, 2021, http://www.typhooncommittee.org/13IWS/docs/Members%20REport/Lao%20PDR/13IWS%20NEW%20MEMBERS%20REPORT_Lao%20PDR.pdf.

European Space Agency. “Typhoon Kai-Tak (Vietnam),” Accessed June 4, 2021, https://earth.esa.int/web/earth-watching/natural-disasters/cyclones/cyclone-events/-/asset_publisher/4Lfz/content/typhoon-kai-tak-vietnam-november-2005.

Facts and Details. “Flooding and natural disasters in Cambodia,” Accessed June 4, 2021, http://factsanddetails.com/southeast-asia/Cambodia/sub5_2e/entry-2929.html#chapter-2.

Facts and Details. “Floods and Mudslides in Vietnam,” Accessed June 4, 2021, http://factsanddetails.com/southeast-asia/Vietnam/sub5_9h/entry-3490.html.

Facts and Details. “Natural Disasters in Vietnam: Typhoons, Storms, Tornadoes and An Earthquake,” Accessed June 4, 2021, http://factsanddetails.com/southeast-asia/Vietnam/sub5_9h/entry-3489.html#chapter-7.

Floodlist News. “Laos, Cambodia and Vietnam – Floods Leave Over 40 Dead, Dozens Missing as Storm ‘Nangka’ Approaches,” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/laos-cambodia-and-vietnam-floods-october-2020>.

Floodlist News. “Vietnam and Laos - Deadly Floods After Tropical Depression Kajiki, Mekong River Rises,” Accessed June 4, 2021, <http://floodlist.com/asia/vietnam-laos-floods-tropical-depression-kajiki-september-2019>.

Foreign Economic Relations Department, Ministry of Investment and Foreign Economic Relations. “Government of Japan,” Accessed October 21, 2020, <https://mohinga.info/en/profiles/donor/Japan>.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. “Gender and Disaster Risk Management,” Accessed November 15, 2020, <https://www.gfdr.org/en/gender>.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. “Lao People's Democratic Republic,” Accessed September 6, 2020, <https://www.gfdr.org/en/lao-peoples-democratic-republic>.

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. “Post-Disaster Needs Assessment: 2018 Floods, Lao PDR,” Accessed June 4, 2021, https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/PDNA%20Lao%20PDR%20Report_FA%20WEB%202020419.pdf.

Gómez, Oscar A. and Des Gasper, “Human Security a Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams,” United Nations Development Programme Human Development Report Office (UNDP), Accessed June 27, 2020, http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf.

Government of Viet Nam. “Vietnam - Japan Cooperation in Natural Disaster Prevention,” Accessed October 26, 2020, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/vietnam-japan-cooperation-natural-disaster-prevention>.

Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). “Disaster Resilience: Topic Guide,” Accessed November 24, 2020, http://www.gsdr.org/docs/open/gsdrc_dr_topic_guide.pdf.

Hagen, Jame C., Meen Poudyal Chhetri and Nicolae Steiner “Promoting cooperation and coordination in international disaster management,” Accessed June 17, 2021, https://www.researchgate.net/publication/261244156_Promoting_cooperation_and_coordination_in_international_disaster_management.

Human Security Unit, The United Nations. “Human Security in Theory and Practice,” Accessed November 5, 2020, https://www.undp.org/content/dam/turkey/docs/news-from-new-horizons/issue-41/UNDP-TR-HSHandbook_2009.pdf.

Indo-Pacific Defense Forum. “Money for the Mekong,” Accessed October 5, 2020, <https://ipdefenseforum.com/2019/11/money-for-the-mekong/>.

Infopunt Veiligheid. “International Disaster Response,” Accessed June 17, 2021, https://www.preventionweb.net/files/ENG_KP_rampenbestrijding-nov-2013.pdf

International Commission on Intervention and State Sovereignty. “The Responsibility to Protect,” Accessed November 11, 2020, <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.

International Cooperation Agency. “Preparatory Survey Report on the Project for Flood Disaster Rehabilitation and Mitigation in Kingdom of Cambodia (pp.1-2),” Accessed November 3, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12080883_01.pdf.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. “Disaster Risk Management Policy from Prevention to Response and Recovery,” Accessed November 16, 2020, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Disaster%20Risk%20Management%20Policy%20-%20from%20prevention%20to%20response%20and%20recovery.pdf>.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. “Cambodia: Typhoon Ketsana,” Accessed June 4, 2021, <https://www.ifrc.org/docs/appeals/09/MDRKH002dref.pdf>.

International Organization for Migration. “Disaster Risk Reduction and Resilience,” Accessed November 22, 2020, <https://emergencymanual.iom.int/entry/19624/disaster-risk-reduction-and-resilience>.

International Security Sector Advisory Team. “Disaster Risk Reduction, Preparedness and Relief & the Security Sector,” Accessed November 16, 2020, <https://issat.dcaf.ch/Learn/Resource-Library/Other-Documents/Disaster-Risk-Reduction-Preparedness-and-Relief-and-the-Security-Sector>.

- Japan International Cooperation Agency. “Assistance Policy in Laos,” Accessed July 26, 2021, <https://www.jica.go.jp/laos/english/activities/policy.html>.
- Japan International Cooperation Agency. “The Capacity Development Project for Improvement of Management Ability of Water Supply Authorities,” Accessed January 3, 2021, <https://www.jica.go.jp/project/english/laos/012/outline/index.html>.
- Japan International Cooperation Agency. “Country Assistance Evaluation of Cambodia,” Accessed November 28, 2020, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2017/pdfs/cambodia.pdf>.
- Japan International Cooperation Agency. “Country Assistance Policy for Cambodia,” Accessed July 27, 2021, [https://www.kh.embjapan.go.jp/economic/cooperation/Assistance %20Policy.pdf](https://www.kh.embjapan.go.jp/economic/cooperation/Assistance%20Policy.pdf).
- Japan International Cooperation Agency. “Country Assistance Policy for Lao People’s Democratic Republic (Lao PDR),” Accessed July 26, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000103003.pdf>.

Japan International Cooperation Agency. “Country Assistance Policy for the Socialist Republic of Viet Nam,” Accessed July 27, 2021, <https://www.vn.emb-japan.go.jp/document/pdf/vietnam-1%EF%BC%88En%EF%BC%89.pdf>.

Japan International Cooperation Agency. “Country Report Cambodia,” Accessed November 28, 2020, <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/1000023400.pdf>.

Japan International Cooperation Agency. “Disaster Relief and JICA Striving to Make a Difference,” Accessed July 27, 2021, https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/c8h0vm0000anzjxh-att/emergency_02.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Accessed October 21, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2018/180807_01.html.

Japan International Cooperation Agency. “Emergency Assistance to Viet Nam in Response to the Damages Caused by Torrential Rainfall Disaster,” Accessed October, 29 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2017/171019_01.html.

Japan International Cooperation Agency. “Emergency Assistance to Viet Nam in Response to the Typhoon Disaster,” Accessed October 30, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2020/20201016_41.html.

Japan International Cooperation Agency. “Emergency Disaster Relief,” Accessed July 27, 2021, https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/emergency.html.

Japan International Cooperation Agency. “Final Report: Project for Building Disaster Resilient Society in Vietnam Phase 2,” Accessed October 26, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12265567_01.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “Information Disclosure under New Guidelines: Flood Disaster Rehabilitation and Mitigation,” Accessed November 3, 2020, https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/cambodia/c8h0vm000090vmnj.html.

Japan International Cooperation Agency. “Information Disclosure under New Guidelines: Project for Disaster and Climate Change Countermeasures Using Earth Observation Satellite,” Accessed November 4, 2020, https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/vietnam/c8h0vm000090ruh6.html.

Japan International Cooperation Agency. “Information Disclosure under New Guidelines: The Project for Urgent Replacement of Bridges in Flood-Prone Areas,” Accessed November 3, 2020, https://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/cambodia/c8h0vm00009rljk.html.

Japan International Cooperation Agency. “Japan-Vietnam Partnership to Date and from Now on Connecting People and Nations Towards Regional Peace and Stability,” Accessed July 29, 2021, https://www.jica.go.jp/vietnam/office/others/pamphlet/ku57pq0000221kma-att/Japan_Vietnam_Partnership_To_Date_and_From_Now_On_en.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “JICA and Mekong Delta,” Accessed July 29, 2021, https://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/others/c8h0vm0000cydg8v-att/regional_01_01_en.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “JICA in the Lao PDR 2014-2015,” Accessed June 18, 2021, <https://www.jica.go.jp/laos/english/office/others/c8h0vm000082pqu5-att/brochure.pdf>.

Japan International Cooperation Agency. “JICA Supports Disaster Prevention in Vietnam,” Accessed October 28, 2020, <https://www.jica.go.jp/vietnam/english/office/topics/press150521.html>.

Japan International Cooperation Agency. “JICA’s Cooperation for Disaster Risk Reduction: Disaster Resilient Society for All-Integrating Disaster Risk Reduction Challenges with Sustainable Development,” Accessed 18 June, 2021, https://www.jica.go.jp/english/publications/brochures/c8h0vm0000avs7w2-att/disaster_en.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “Outline of the Project: Integrated Mangrove Rehabilitation and Management Project through Community Participation in the Ayewady Delta,” Accessed November 2, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/myanmar/0601\872/outline/index.html>.

Japan International Cooperation Agency. “Outline of the Project: Project for Building Disaster Resilient Societies in Central Region,” Accessed November 4, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/vietnam/007/outline/index.html>.

Japan International Cooperation Agency. “Outline of the Project: Project for Facilitating the Implementation of REDD+ Strategy and Policy (CAM-REDD),” Accessed November 2, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/cambodia/015/outline/index.html>.

Japan International Cooperation Agency. “Outline of the Project: The Project on Riverbank Protection Works Phase II,” Accessed November 3, 2020, <https://www.jica.go.jp/project/english/laos/003/outline/index.html>.

Japan International Cooperation Agency. “Preparatory Survey Report on the Project for Flood Protection and Drainage Improvement in Phnom Penh (phase IV) in the Kingdom of Cambodia (pp.S-2-S-4),” Accessed November 3, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12270823_01.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “Preparing for Future Natural Disasters in Myanmar,” Accessed July 29, 2021, https://www.jica.go.jp/english/news/field/2012/121114_01.html

Japan International Cooperation Agency. “Project for Building Disaster Resilient Society in Vietnam Phase 2,” Accessed November 4, 2020, https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12265567_01.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “The Project for Development of a Comprehensive Disaster Resilience System and Collaboration Platform,” Accessed November 2, 2020, <https://www.jica.go.jp/myanmar/english/office/topics/press150409.html>.

Japan International Cooperation Agency. “Project for Disaster and Climate Change Countermeasures Using Earth Observation Satellite (I),” Accessed November 4, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/press/2011/pdf/111102_06.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “Project for Improvement of Management Capacity of Water Supply Sector (MaWaSU 2),” Accessed January 3, 2021, <https://www.jica.go.jp/project/english/laos/023/outline/index.html>.

Japan International Cooperation Agency. “The Project on Riverbank Protection Works Phase II,” Accessed November 3, 2020, https://www.jica.go.jp/laos/english/activities/pdf/activity_21.pdf.

Japan International Cooperation Agency. “Signing of Grant Agreement with Viet Nam: Mitigating flood disaster risk by providing forecast/warning systems and other equipment using Japanese technology,” Accessed October 30, 2020, https://www.jica.go.jp/english/news/press/2017/170810_02.html.

Japan International Cooperation Agency. “Viet Nam,” Accessed July 27, 2021, <https://www.jica.go.jp/vietnam/english/index.html>.

Japan Ministry of Defense. “Japan-Laos Defense Ministers’ Video Teleconference,” Accessed July 26, 2021, https://www.mod.go.jp/en/article/2021/06/e84ae3612a01f7f7aa69_ca8bb335c4b11234af97.html.

Japan Science and Technology Agency. “Development of a Comprehensive Disaster Resilience System and Collaboration Platform in Myanmar: Build Safe Cities Through Disaster Risk Assessment and Thorough Preparation,” Accessed November 2, 2020, https://www.jst.go.jp/global/english/kadai/h2607_myanmar.html.

Jeggle, Terry. “Natural Disaster Management: The Goals and Aims of the Decade,” Accessed June 17, 2021, <https://silo.pub/qdownload/natural-disaster-management.html>.

Johns, Luke. “A Critical Evaluation of the Concept of Human Security,” Accessed November 9, 2020, <https://www.e-ir.info/pdf/50709>.

Khin Wah Wah Win, “Overview of Existing Flood Forecasting and Warning Infrastructures in Myanmar,” Accessed November 28, 2020, http://www.wmo.int/pages/prog/hwarp/flood/ffgs/myanmar/documents/planning/day1/d1_6_Overview_existing_FloodforecastingWarningInfrastructures-Myanmar.pdf.

Lao People’s Democratic Republic. “The 7th Five-Year National Socio-Economic Development Plan (2011-2015),” Accessed November 1, 2020, https://www.la.undp.org/content/laos_pdr/en/home/library/poverty/National_Development_Plan_2011_2015.html.

Lao Tribune. “Laos Provided Japan’s US\$ 9.1-Million Grant for Disaster Relief, Recovery,” Accessed October 7, 2020, <https://laotribune.com/laos-provided-japans-us-9-1-million-grant-for-disaster-relief-recovery>.

Le Dang Trung. “Economic and Welfare Impacts of Disasters in East Asia and Policy Responses: The Case of Vietnam,” Accessed July 27, 2021, <https://www.eria.org/ERIA-DP-2013-11.pdf>.

Leng, Heng A. “Country Report of Cambodia Disaster Management,” Accessed October 12, 2020, https://www.adrc.asia/countryreport/KHM/2013/KHM_CR2013B.pdf.

Los Angeles County. “Resilience Builder: Tools for Strengthening Disaster Resilience in Your Community,” Accessed November 25, 2020, <https://rems.ed.gov/docs/Resilience-Builder.pdf>.

Lyan Vu, “Japan Gov’t Provides Aid Goods to Vietnamese Flood Victims,” Accessed October 28, 2020, <https://vietnamtimes.org.vn/japan-govt-provides-aid-goods-to-vietnamese-flood-victims-25273.html>.

Martin, Mary. “HS Index and International Comparisons,” Accessed November 11, 2020, <http://humansecuritycourse.info/module-3-human-security-and-development-in-research/hs-index-and-international-comparisons>.

Mayunga, Joseph S. “Understanding and Applying the Concept of Community Disaster Resilience: A Capital-Based approach,” Accessed November 24, 2020, https://www.u-cursos.cl/usuario/3b514b53bcb4025aaf9a6781047e4a66/mi_blog/r/11._Joseph_S._Mayunga.pdf.

Mekong River Commission. “Annual Mekong Flood Report 2011,” Accessed June 4, 2021, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/basin-reports/Annual-Mekong-Flood-Report-2011.pdf>.

Minh An. “Japan Provides Disaster Relief to Vietnam Central Province Hit by Severe Floods,” Accessed October 28, 2020, <http://hanoitimes.vn/japan-provides-disaster-relief-to-vietnam-central-province-hit-by-severe-floods314562.htm>.

Minn Ko Ko Kyaw and Nilar Aye, “Mitigation Measures of Flood and Drought for Ayeyarwady Basin,” Accessed November 29, 2020, https://asrjetsjournal.org/index.php/American_Scientific_Journal/article/view/4274.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Action Plan for A Decade toward the Green Mekong,” Accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit02/gm10_iap_en.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Additional Emergency Assistance to Myanmar to the Flood Disaster,” Accessed October 22, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000862.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Emergency Assistance to Myanmar in Response to the Flood Disaster,” Accessed October 18, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001257.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Emergency Assistance to Cambodia in Response to the Flood Disaster,” Accessed July 28, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000044.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Emergency Assistance to Cambodia in Response to the Flood Disaster,” Accessed July 29, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002952.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Emergency Grant Aid to Myanmar for Education in Response to the Flood Disaster,” Accessed October 22, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000876.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Green Mekong Forum (Overview),” Accessed June 20, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/gmf1106.html>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Japan-Myanmar Cooperation Program,” Accessed December 3, 2020, <https://www.mofa.go.jp/files/000203092.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Japan’s Assistance to Myanmar,” Accessed July 28, 2021, <https://www.mofa.go.jp/files/000077442.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Japan Extends Third Emergency Relief Goods for The Cyclone Nargis Victims of Myanmar,” Accessed October 21, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/japan-extends-third-emergency-relief-goods-cyclone-nargis-victims-myanmar>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Japan-Viet Nam Relations (Basic Data),” Accessed May 10, 2021, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/vietnam/data.html>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Japan's International Cooperation in Disaster Reduction,” Accessed June 17, 2021, <https://www.mofa.go.jp/policy/un/conf0501/cooperation.html>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit0911/index.html>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Mid-term review of Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Accessed June 3, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_000145.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Outline of the 3rd Green Mekong Forum,” Accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000568.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Outline of the 4th Green Mekong Forum,” Accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_001183.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Outline of the 5th Green Mekong Forum,” Accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page25e_000174.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Outline of the 6th Green Mekong Forum,” Accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page24e_000248.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The 2nd Green Mekong Forum,” Accessed June 20, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/page3e_000114.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Eighth Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/a_orp/page3e_000567.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Eleventh Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed on 21 June 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_001125.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Fifth Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/page3e_000133.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Fourth Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed 21 June 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit04/index.html>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Japan-Lao PDR Joint Development Cooperation Plan for the Sustainable Development of Lao PDR,” Accessed October 23, 2020, https://www.mofa.go.jp/ic/cap1/page22e_000791.html?fbclid=IwAR06dD8g-uN4LsdIFmVeP3vq3kmj-VuoXYb43tpnQqlgniGfolL41JDrmho.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Ninth Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_000786.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Second Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit02/index.html>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Seventh Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed on 21 June 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page3e_000353.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Sixth Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page23e_000354.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Tenth Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, https://www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page4e_000923.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. “The Third Mekong-Japan Summit Meeting,” Accessed June 21, 2020, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit03/index.html>.

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. “Tokyo Strategy 2012 for Mekong-Japan Cooperation,” Accessed June 3, 2020, https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit04/joint_statement_en.html.
- Mohinga. “Government of Japan,” Accessed October 21, 2020, <https://mohinga.info/en/profiles/donor/Japan/>.
- NARRI Consortium Members. “Resilience Strategy Framework and Theory of Change for NARRI Consortium 2015-2020,” Accessed November 27, 2020, https://www.preventionweb.net/files/50801_50801narriresilienceframework.pdf.
- News and Press Release. “Japan supports Vietnam in prevention and control of natural disasters,” Accessed October 26, 2020, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/japan-supports-vietnam-prevention-and-control-natural-disasters>.
- Nguyen, Ha, Camille Pross and Jenny Yi-Chen Han. “Review of Gender-Responsiveness and Disability-Inclusion in Disaster Risk Reduction in Asia and The Pacific, Accessed November 15, 2020, <https://asiapacific.unwomen.org/-media/field%20office%20eseasia/docs/publications/2020/10/ap-drr-sendai-report-final-s.pdf?la=en&vs=3742>.

Nhan Dan, “Vietnam, Japan Beef up Environmental Cooperation: 2020, Accessed October 28,2020, <https://en.nhandan.org.vn/scitech/item/9012202-vietnam-japan-beef-up-environmental-cooperation.html>.

Open Development Cambodia. “Disasters,” Accessed July 8, 2020, <https://opendevdevelopmentcambodia.net/topics/disasters/#Rmxvb2Rpbmc=>.

Open Development Cambodia. “Disasters and emergency response,” Accessed October 12, 2020, <https://opendevdevelopmentcambodia.net/topics/disasters-and-emergency-response/>.

Organization for Economic Co-Operation and Development. “What Does ‘Resilience’ Mean for Donors?,” Accessed November 25, 2020, <http://www.oecd.org/dac/May%2010%202013%20FINAL%20resilience%20PDF.pdf>.

Ostadtaghizadeh, Abbas, Ali Ardalán, Douglas Paton, Hossain Jabbari and Hamid Reza Khankeh. “Community Disaster Resilience: A Systematic Review on Assessment Models and Tools,” PLOS Currents Disasters, Accessed November 25, 2020, <https://doi:10.1371/currents.dis.f224ef8efbdfcf1d508dd0de4d8210ed>.

Paulo, Sebastian. “International Cooperation and Development a Conceptual Overview,” Accessed June 18, 2021, https://www.diegdi.de/uploads/media/DP_13.2014.pdf?fbclid=IwAR0ca81HmPL58aVLL4_ZJoEJ4tbX3HGDsd_W28KDWlpdTcKFRpFV5yJu_fwY.

Potutan, Gerald. “Planning for Disaster Resilience in Japan: Integration of ‘Build Back Better,’” Accessed June 18, 2021, <https://journals.sagepub.com/action/doSearch?target=default&ContribAuthorStored=Potutan%2C+Gerald>.

Prashanth Parameswaran. “Japan’s New ASEAN Defense Initiative in the Spotlight with First Disaster Relief Engagement,” Accessed July 27, 2021, <https://thediplomat.com/2018/02/japans-new-asean-defense-initiative-in-the-spotlight-with-first-disaster-relief-engagement/>.

Razafindrabe, Bam H. N., Gulsan Ara Parvin, Akhilesh Surjan, Yukiko Takeuchi and Rajib Shaw. “Climate Disaster Resilience: Focus on Coastal Urban Cities in Asia,” *Asian Journal of Environment and Disaster Management (AJEDM)*, 1, no. 1(June 2009): 1-3, <https://doi:10.3850/S179392402009000088>.

Schoff, James L., “What Myanmar Means for the U.S.-Japan alliance,” Accessed July 29, 2021, https://carnegieendowment.org/files/myanmar_us_japan.pdf.

Shanghai Institutes for International Studies. “Assessment and Prospect of China-Laos Development Cooperation,” Accessed July 26, 2021, http://en.siiis.org.cn/UploadFiles/file/20170417/20170316_%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%B8%8E%E8%80%81%E6%8C%9D%E5%8F%91%E5%B1%95%E5%90%88%E4%BD%9C_%E8%8B%B1%E6%96%87%E7%89%88.pdf.

Shinoda, Hideaki and Jeong H. W. “Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-Building,”. Institute for Peace Science, Hiroshima University Research Report Series No.19, Accessed November 5, 2020, https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/en/list/HU_journals/AA10456537/--/19/item/15522.

Sochan, Ry. “Japan Funds Project to Mitigate Disaster Effects,” Accessed October 12, 2020, <https://phnompenhpost.com/national/japan-funds-project-mitigate-disaster-effects>.

Sotharitho, Chap, “Trade, FDI, and ODA between Cambodia and China/Japan/Korea.” In Economic Relations of China, Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries, edited by Mitsuhiro Kagami, BRC Research Report No.3,p.30-35, Accessed October 12, 2020, http://210.148.106.167/library/English/Publish/Download/Brc/pdf/03_chapter1.pdf.

Substance Abuse and Mental Health Services Administration. “Disaster Technical Assistance Center Supplemental Research Bulletin Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status,” Accessed November 25, 2020, https://www.samhsa.gov/sites/default/files/programs_campaigns/dtac/srb-low-ses.pdf.

The British Broadcasting Corporation. “Floods Kill 49 People in Vietnam,” Accessed June 4, 2021, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7703672.stm>.

The British Broadcasting Corporation. “Tsunami aid: Who's giving what,” Accessed June 17, 2021, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4145259.stm>.

The Chamber of Commerce and Industry of Vietnam: VCCI. “Japan ready to assist Vietnam in natural disaster preparedness,” Accessed October 30, 2020, <https://en.vcci.com.vn/Japan-ready-to-assist-vietnam-in-natural-disaster-preparedness>.

The Department for International Development. “Defining Disaster Resilience: A DFID Approach Paper,” Accessed November 23, 2020, https://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/dfid_defining_disaster_resilience.pdf.

The Earth Observatory, EOS Project Science Office, NASA Goddard Space Flight Center, “Floods in Cambodia,” Accessed July 5, 2020, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/76212/floods-in-cambodia>.

The Earth Observatory, The National Aeronautics and Space Administration (NASA). “Cyclone Nargis Floods Burma (Myanmar),” Accessed November 28, 2020, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/19876/cyclone-nargis-floods-burma-myanmar>.

The Food and Agriculture Organization of the United Nations. “Myanmar: Food in emergencies,” Accessed October 21, 2020, <http://www.fao.org/emergencies/countries/detail/en/c/326208>.

The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. “A Decade of Progress in Disaster Risk Management,” Accessed November 18, 2020, <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/10%20Years%20DRM%20Development%20DRAFT.pdf>.

The Government of the Lao PDR. “Typhoon Haima Joint Damage, Losses and Needs Assessment (JDLNA),” Accessed January 3, 2021, https://www.gfdrr.org/sites/default/files/Haima_JDLNA_Report.pdf.

The Government of the Lao PDR Assessment, “Typhoon Haima in the Lao People's Democratic Republic: Joint Damage, Losses, and Needs,” Accessed June 4, 2021, http://www.adpc.net/igo//category/ID622/doc/2014-c28Jan-ADPC-Laos_Haima_JDLNA.pdf.

The Japan Times, “Vietnam to get Japan's first exported Earth observation satellite as part of disaster prevention initiative,” Accessed October 26, 2020, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/10/17/business/vietnam-japans-earth-observation-satellite>.

The Laotian Times. “Chipping In: Disaster Response, Humanitarian Aid No One Way Street in Laos,” Accessed July 26, 2021, <https://laotiantimes.com/2018/10/11/natural-disaster-laos-sulawesi/>.

The National Academic Press. “Disaster Resilience: A National Imperative,” Accessed November 24, 2020, https://www.nap.edu/resource/13457/13457_summary.pdf.

The Office of Central Steering Committee for Natural Disaster Prevention and Control, Ministry of Agricultural and Rural Development. “Japan Supports Vietnam in Natural Disaster Prevention and Control,” Accessed October 25, 2020, <http://phongchongthientai.mard.gov.vn/en/Pages/japan-supports-vietnam-in-natural-disaster-prevention-and-control.aspx?item=undefined>.

The Republic of the Union of Myanmar. “Water Quality Management at River Basin in Myanmar,” Irrigation Department, Ministry of Agriculture and Irrigation, Accessed November 29, 2020, <http://www.wepa-db.net/pdf/1203forum/10.pdf>.

The UN-Habitat. “Flood victims in Lao PDR benefit from Japanese funded housing and water supply,” Accessed July 26, 2021, <https://unhabitat.org/flood-victims-in-lao-pdr-benefit-from-japanese-funded-housing-and-water-supply>.

The UN-Habitat. “Government of Japan supports recovery efforts in Lao PDR,” Accessed July 26, 2021, <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/government-japan-supports-recovery-efforts-lao-pdr>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. “Disaster Risk Management: Contributions by German Development Cooperation,” Accessed November 19, 2020, https://www.preventionweb.net/files/9444_Materialie1931.pdf.

The United Nations. “Disability-Inclusive Disaster Risk Reduction and Emergency Situations,” Accessed November 19, 2020, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/disability-inclusive-disaster-risk-reduction-and-emergency-situations.html>.

The United Nations. “Gender Responsive Disaster Risk Reduction: A Contribution by The United Nations to The Consultation Leading to The Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction (WCDRR),” Accessed November 16, 2020, https://www.preventionweb.net/files/40425_gender.pdf.

The United Nations. “United Nations Plan of Action on Disaster Risk Reduction for Resilience”, Accessed November 24, 2020, https://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf.

The United Nations Development Programme. “Human Security,” Accessed November 5, 2020, http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf.

The United Nations Development Programme. “Lack of historical disaster data a thing of the past for Cambodia,” Accessed October 16, 2020, <https://www.adaptation-undp.org/node/6274>.

The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. “Human security: Approaches and Challenges,” Accessed November 9, 2020, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000159307>.

The United Nations Human Settlements Programme. “Government of Japan supports recovery and strengthens resilience of flood victims in Cambodia,” Accessed October 12, 2020, <https://reliefweb.int/report/cambodia/government-japan-supports-recovery-and-strengthens-resilience-flood-victims-cambodia>.

The United Nations Human Settlements Programme. “Project for The Support for Improving Living Environment and Disaster Prevention Capacity in Cambodia,” Accessed October 15, 2020, http://www.fukuoka.unhabitat.org/projects/cambodia/detail07_en.html.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction,” Accessed November 23, 2020, https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Disaster Risk Reduction & Disaster Risk Management,” Accessed November 16, 2020, <https://www.preventionweb.net/disaster-risk/concepts/drr-drm/>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Disaster Risk Reduction in Cambodia,” Accessed October 15, 2020, https://www.preventionweb.net/files/68249_682301cambodiaupdaed16oct2019.pdf.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Disaster Risk Reduction in Lao PDR,” Accessed October 23, 2020, https://www.preventionweb.net/files/68252_682303laopdrdrmstatusreport.pdf.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction,” Accessed June 2, 2021, <https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2015>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“History,” Accessed November 18, 2020, <https://www.undrr.org/about-undrr/history>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (World Conference on Disaster Reduction),” Accessed November 23, 2020, <https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Resilience,” Accessed November 22, 2020. <https://www.preventionweb.net/disaster-risk/concepts/resilience>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“UN System Task Team on The Post-2015 UN Development Agenda: Disaster Risk and Resilience,” Accessed November 23, 2020. https://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/thinkpieces/3_disaster_risk_resilience.pdf.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Urbanising disaster risks: vulnerability of the urban poor in Cambodia to flooding and other hazards,” Accessed June 4, 2021, <https://www.preventionweb.net/publications/view/47109>.

The United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

“Words into Action Guidelines: Enhancing Disaster Preparedness for Effective Response. Geneva, Switzerland,” Accessed November 18, 2020, https://www.preventionweb.net/files/53347_capstone.pdf.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Disaster Response and Preparedness in Southern Africa: A Guide to International Tools and Services Available to Governments,” Accessed November 25, 2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Disaster_Response_and_Preparedness_in_Southern_Africa-A_Guide_to_International_Tools_and_Services_Available_to_Governments.pdf.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Fact sheet: Japan's response to the earthquake off the coast of Sumatra and tsunami disaster in the Indian Ocean,” Accessed June 17, 2021, <https://reliefweb.int/report/indonesia/fact-sheet-japans-response-earthquake-coast-sumatra-and-tsunami-disaster-indian>.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Japan’s Emergency Assistance to The Republic of the Union of Myanmar for flood disaster,” Accessed October 21, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/japan-s-emergency-assistance-republic-union-myanmar-flood-disaster>.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Myanmar Monsoon Floods Update,” Accessed July 10, 2020, <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-monsoon-floods-update-8-august-2019>.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Preparedness and Risk Management,” Accessed November 15, 2020, <https://www.UNOCHA.org/fr/themes/preparedness-and-risk-management>.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “Summary report on the typhoon n 6 – Xangsane” Accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/viet-nam-summary-report-typhoon-n-%C2%B0-6-xangsane>.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “UNDP/MARD Vietnam disaster situation report VIE/97/002 24 Oct 2002,” Accessed June 4, 2021, <https://reliefweb.int/report/viet-nam/undpmard-vietnam-disaster-situation-report-vie97002-24-oct-2002>.

The United Nations Trust Fund for Human Security.

“What is human security,” Accessed November 6, 2020, <https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security>.

The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. “JICA Sending Emergency Supplies to Laos and Bhutan to Help Natural Disaster Victims,” Accessed 1 June, 2021, <https://reliefweb.int/report/lao-peoples-democratic-republic/jica-sending-emergency-supplies-laos-and-bhutan-help-natural>.

The Voice of Vietnam- VOV World. “Vietnam, Japan Seek Measures To Mitigate Risks Of Natural Disasters,” Accessed October 25, 2020, <https://vovworld.vn/en-US/news/vietnam-japan-seek-measures-to-mitigate-risks-of-natural-disasters-791867.vov>.

The World Bank. “Disaster Risk Management,” accessed November 16, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement/overview#2>.

Thomas, Alice. “Accelerating Threats from Climate Change: Disasters and Displacement in Myanmar,” Accessed July 29, 2021, <https://www.refworld.org/pdfid/5846c7b94.pdf>.

- Thuy Thi Do. “Locating Vietnam-Japan's Strategic Partnership in the Changing East Asian Political Landscape,” Accessed July 27, 2021, https://www2.jiia.or.jp/pdf/fellow_report/140711_Vietnam-Japan_Strategic_Partnership-Final_paper_Thuy_Thi_Do.pdf.
- Thuzar, Moe. “Disaster Management and Humanitarian Action in Southeast Asia: Opportunities for an ASEAN-Japan Coordinated Approach,” Accessed June 17, 2021, https://www.jcie.org/japan/j/pdf/pub/publst/1451/17_thuzar.pdf.
- Tin Yi, “Country Report: Floods and Flood Forecasting System in Myanmar,” Accessed January 3, 2020, http://www.ifihome.info/20170110_side_event_tokyo/pdf/4_3_myanmar.pdf.
- Todd, David and Tood Hazel. “Natural Disaster Response: Lessons from Evaluations of the World Bank and Others,” Accessed November 18, 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/621591468350106378/pdf/657860NWP0Box30at0disaster0response.pdf>.

Toshihiro Kudo. “China and Japan’s Economic Relations with Myanmar: Strengthened vs. Estranged,” Accessed July 28, 2021, https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Reports/Brc/pdf/01_chinaandjapan.pdf.

Twigg, John. “Characteristics of a Disaster-resilient Community: A Guidance Note,” Accessed November 23, 2020, https://www.preventionweb.net/files/2310_Characteristicsdisasterhighres.pdf.

Van Oanh. “Japan sends disaster relief to Thua Thien-Hue province to overcome natural disasters,” Accessed July 27, 2021, <https://vir.com.vn/japan-sends-disaster-relief-to-thua-thien-hue-province-to-overcome-natural-disasters-80114.html>.

Viet Anh, VnExpress. “Japan’s Suga pledges immediate disaster assistance to Vietnam,” Accessed July, 27 2021, <https://e.vnexpress.net/news/news/japan-s-suga-pledges-immediate-disaster-assistance-to-vietnam-4178909.html>.

“Vietnam flood kills 40: Chinadaily,” Accessed June 4, 2021, http://www.chinadaily.com.cn/english/home/2004-11/29/content_395712.htm.

Vietnam National Space Center. “Signing Ceremony of the Package “LOTUSat-1 Satellite, Equipment and Capacity Development” In Project For Disaster And Climate Change Countermeasure Using Earth Observation Satellite (Vietnam Space Center Project), Accessed October 30, 2020, <https://vnsc.org.vn/en/news-events/signing-ceremony-of-the-package-lotusat-1-satellite-equipment-and-capacity-development-in-project-for-disaster-and-climate-change-countermeasure-using-earth-observation-satellite-v/>.

VietNam News. “Việt Nam, Japan share information about disaster management.” Accessed October 25, 2020, <https://vietnamnews.vn/environment/536791/viet-nam-japan-share-information-about-disaster-management.html>.

Vietnam News Agency. “Japan ready to assist Vietnam in natural disaster preparedness,” Accessed October 25, 2020, <https://en.vietnamplus.vn/japan-ready-to-assist-vietnam-in-natural-disaster-preparedness/164836.vnp>.

- Voluntary Service Overseas. “Resilience Building Handbook,” Accessed November 25, 2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Resilience%20Buidling%20Handbook_%20Resized.pdf.
- World Food Programme. “Emergency preparedness and response,” Accessed November 19, 2020, <https://www.wfp.org/emergency-preparedness-and-response>.
- World Health Organization. “Disaster in Viet Nam,” Accessed October 26, 2020, <https://www.who.int/vietnam/health-topics/disasters>.
- World Health Organization. “Health Emergency and Disaster Risk Management Framework,” Accessed November 25, 2020, <https://www.who.int/hac/techguidance/preparedness/health-emergency-and-disaster-risk-management-framework-eng.pdf?ua=1>.
- World Health Organization. “Report on Morbidity and Mortality from Flooding in Central Viet Nam 2003,” Accessed June 4, 2021, https://apps.who.int/disasters/repo/who_vietnamfloodsrep_12may.pdf.



เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมักประสบปัญหาด้านภัยพิบัติอยู่บ่อยครั้ง ประเทศญี่ปุ่นจึงมีประสบการณ์ในการจัดการและตอบสนองต่อภัยพิบัติด้านต่าง ๆ จนได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่มีการจัดการภัยพิบัติที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ที่ผ่านมาประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ประสบการณ์ของตนในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือกลุ่มประเทศสมาชิกอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง ภายใต้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาผ่าน “แนวคิดแม่โขงสีเขียว” (Green Mekong Initiative) ซึ่งถือเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง เพราะแนวคิดดังกล่าวไม่ได้มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติเพื่อสร้างสังคมของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงให้มีความยืดหยุ่นต่อภัยพิบัติอีกด้วย