

ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ :
นโยบาย กลไก และตัวแสดง
(Japan and Disaster Relief : Policy,
Mechanism, and Actors)

ศิริพร วัชชวัลคุ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

ศิริพร วัชชวัลคุ.

ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ : นโยบาย กลไก และตัวแสดง (Japan and Disaster Relief : Policy, Mechanism, and Actors).— กรุงเทพฯ : ศูนย์ประสานงานโครงการสันติโมดริไทย-ญี่ปุ่น คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.

160 หน้า.

1. การบรรเทาสาธารณภัย—ญี่ปุ่น. 2. การจัดการภาวะฉุกเฉิน. I. ชื่อเรื่อง.

363.34

ISBN 978-616-488-033-7

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2562

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

ราคา 100 บาท

จัดทำโดย ศูนย์ประสานงานโครงการสันติโมดริไทย-ญี่ปุ่น
(Japan Watch Project)
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โทร. 02-613-2312
Website: Japanwatch.today

จัดจำหน่ายโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพฯ 10400
โทร. 02-278-8200 โทรสาร 02-298-0476

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน
กรุงเทพฯ 10330
โทร. 02-218-3557 โทรสาร 02-218-3547
<http://www.cupress.chula.ac.th>
E-mail: cuprint@hotmail.com

สารบัญ

	หน้า
สารบัญ	(1)
สารบัญตัวย่อ	(2)
คำนำ (ผอ.สกสว.)	(3)
คำนำ (ผู้เขียน)	(5)
บทคัดย่อ	(7)
บทสรุปผู้บริหาร	(9)
บทที่ 1 บทนำ: ความท้าทายต่อนโยบายและปฏิบัติการของการรับ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ของญี่ปุ่น	1
บทที่ 2 อำนาจรัฐกับการประสานงานการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ	31
บทที่ 3 กลไกส่งต่อความช่วยเหลือกับการประสานงาน การรับความช่วยเหลือ	79
บทที่ 4 ตัวแสดงนอกโครงสร้างภาครัฐกับการประสานงานการรับ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์	113
บทที่ 5 บทสรุป: จาก “ความช่วยเหลือ” สู่ “ความสามารถ ในการปรับตัว”	137

สารบัญย่อ

CSOs	Civil Society Organizations
FAO	Food and Agriculture Organization
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
INGOs	International Non- Governmental Organizations
IOM	International Organization for Migration
IRO	International Refugee Organization
JANIC	Japan NGO Center for International Cooperation
JCN	Japan Civil Network
JPF	Japan Platform
NGOs	Non- Governmental Organizations
NPOs	Non- Profit Organizations
OECD	Organization for Economics Cooperation and Development
SDF	Self Defense Force
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children' s Emergency Fund
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organization

คำนำ

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกว.)

ในปัจจุบัน สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังเผชิญและทวีความรุนแรงขึ้น นำไปสู่การเกิดขึ้นของภัยพิบัติธรรมชาติในจำนวนมากขึ้น มีความรุนแรงสูงขึ้น รวมทั้งเกิดในพื้นที่กว้างขวางมากขึ้นนำไปสู่ความสูญเสียทั้งชีวิต อาคารบ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง เส้นทางคมนาคมขนส่ง และระบบสาธารณูปโภคต่างๆ อย่างรุนแรง ในบางครั้ง รัฐบาลที่ประสบภัยไม่สามารถที่จะจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินและความสูญเสียเหล่านั้นได้เพียงลำพัง สถานการณ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ที่จะเข้ามาสนับสนุนปฏิบัติการของรัฐบาลที่ประสบภัยพิบัติในการช่วยเหลือประชาชนของตน

เหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 กรณี ในญี่ปุ่น ในปี 2011 เป็นตัวอย่างที่สำคัญที่เป็นผลจากการกระทำของมนุษย์ และเนื่องจากระดับความเสียหายจากภัยพิบัติมีความรุนแรงมาก แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะสามารถจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่ประเทศพันธมิตรและองค์กรต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรรัฐและไม่ใชรัฐจากต่างประเทศได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ญี่ปุ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งการจัดการกับความช่วยเหลือจำนวนมากจากต่างประเทศที่ไหลเข้ามาในประเทศ และจำเป็นต้องถูกกระจายไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยที่มีความต้องการอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ดีสำหรับดำเนินกระบวนการดังกล่าว

หนังสือเรื่อง **ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ : นโยบาย กลไก และตัวแสดง** เล่มนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงกระบวนการในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศ ภายใต้ภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะในเวลาต่อมาของญี่ปุ่น โดยเฉพาะประสิทธิภาพในการประสานงาน การรับความช่วยเหลืออันเป็นเรื่องหลักในกระบวนการดังกล่าว โดยใช้เหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 เป็นกรณีศึกษา

หนังสือเล่มนี้ มีเนื้อหาบางส่วนมาจากรายงานการวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น “สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” (สทว.) และมีบางส่วนที่ผู้เขียนได้เขียนเพิ่มเติมขึ้นใหม่

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทว.) ขอขอบคุณ รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ นักวิจัย และผู้เขียนหนังสือเล่มนี้ ซึ่งเป็นการถอดบทเรียนของญี่ปุ่นและอธิบายให้สังคมไทยได้เห็นถึงตัวอย่างของระบบในการจัดการเรื่องดังกล่าว อันเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยในการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจจะเกิดขึ้น พร้อมกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศที่จะไหลเข้ามาภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว



ศาสตราจารย์ นายแพทย์สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

คำนำ (ผู้เขียน)

ในเดือนมีนาคม 2019 นายกรัฐมนตรี Shinzo Abe ได้กล่าวสุนทรพจน์เนื่องในโอกาสครบรอบ 8 ปีของเหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการที่ Tohoku ในเดือนมีนาคม 2011 โดยในสุนทรพจน์ดังกล่าว นายกรัฐมนตรี Abe ได้อธิบายถึงความคืบหน้าในการฟื้นฟูบูรณะทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่อยู่อาศัย และการดำรงชีวิตของประชาชน และแม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะมีความก้าวหน้าไปมาก แต่ก็ยังมีผู้ประสบภัยอีกจำนวนหนึ่งที่ยังต้องอาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราว รวมทั้งการฟื้นฟูในด้านวิถีชีวิตและสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยพิบัตียังคงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจในสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี Abe ก็คือ การคิดที่จะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของประเทศตนเองกับประเทศอื่น รวมทั้งถอดบทเรียนจากประสบการณ์ของประเทศตนเองเป็นความรู้เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ประเทศอื่นสำหรับการจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่เช่นนี้ เพราะญี่ปุ่นถูกจัดว่าเป็นประเทศที่มีระบบในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากภัยพิบัติและกระบวนการฟื้นฟูบูรณะที่มีประสิทธิภาพมากประเทศหนึ่งของโลก ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของหนังสือเล่มนี้มีความสอดคล้องกับสุนทรพจน์ของนายกรัฐมนตรี Abe นั่นคือการถอดบทเรียนของเหตุการณ์ 3.11 ในเรื่องการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะการประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ

หนังสือเรื่อง **ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ : นโยบาย กลไก และตัวแสดง** เล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายให้ผู้อ่านทราบถึงกระบวนการในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศภายใต้ภาวะฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะในระยะต่อมา โดยเฉพาะประสิทธิภาพในการประสานงานการรับ

ความช่วยเหลืออันเป็นเรื่องหลักในกระบวนการดังกล่าว โดยใช้เหตุการณ์ 3.11 เป็นกรณีศึกษา โดยที่บางส่วนของหนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัย เรื่อง การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นกับประเทศไทย และอีกบางส่วนในหนังสือได้รับการเขียนขึ้นใหม่เพิ่มเติมไปจากรายงานการวิจัยที่มีแต่เดิม

ผู้เขียนขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่ให้การสนับสนุนการจัดทำหนังสือเล่มนี้ นับตั้งแต่การสนับสนุนโครงการวิจัยไปจนถึงการจัดพิมพ์เป็นหนังสือ ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกคนและทุกองค์กร โดยเฉพาะประชาชนญี่ปุ่นที่ประสบภัยพิบัติในจังหวัด Miyagi และ Iwate ขอขอบคุณ คุณลิริณีทิพย์ นรินทร์ศิลป์ ผู้ช่วยนักวิจัยที่ร่วมเดินทางไปช่วยเก็บข้อมูล และคุณสุภิญญา วงสาโลม ที่ช่วยจัดทำต้นฉบับของหนังสือ

ผู้เขียนหวังว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งกับนักวิชาการและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนทั่วไปที่สนใจเรื่องนี้และคิดถึงการเตรียมพร้อมรับมือเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินในอนาคต

ศิริพร วัชชวัลคุ

บทคัดย่อ

หนังสือ เรื่อง **ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ : นโยบาย กลไก และตัวแสดง** เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงสถาบัน ของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบาย กลไก และตัวแสดง ที่เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศของญี่ปุ่น 2 ประการ คือ ประการแรก ความท้าทายเชิงนโยบายของการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ทั้งในเรื่องแนวคิด ทิศทาง และบทบาทในการ กำหนดกติกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และประการที่สอง ความท้าทายเชิง ปฏิบัติการของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ซึ่งหมายถึง กลไกและตัวแสดงในกระบวนการประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ จากต่างประเทศ

วิธีการศึกษา เป็นวิธีผสมโดยมีการศึกษาเอกสารและการศึกษาภาคสนาม ในญี่ปุ่น ในพื้นที่ประสบภัย โดยเฉพาะเมือง Ishinomaki ในจังหวัด Miyagi และ เมือง Rikuzentakata ในจังหวัด Iwate ซึ่งการศึกษาภาคสนามประกอบด้วยการ สัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง NGOs และประชาชนผู้ประสบภัยด้วย

หนังสืออธิบายถึงผลการศึกษาว่า ความท้าทายในเชิงนโยบายของญี่ปุ่น ในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เกิดจากแนวคิดที่เชื่อว่า การจัดการ ภัยพิบัติเป็นกิจการภายในและเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่ประสบภัยที่ต้องจัดการ เรื่องนี้ก่อนที่จะรับความช่วยเหลือ รวมทั้งการให้ความเคารพต่อหลักการสากลเรื่อง อำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย ในขณะที่เดียวกัน ความท้าทายในเชิงปฏิบัติการของ การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ของญี่ปุ่น เกิดจากข้อจำกัดของโครงสร้าง

(8)

เชิงสถาบัน คือ กฎระเบียบต่างๆ และโครงสร้างเชิงองค์กรที่มีไม่เพียงพอในการรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ และการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ นอกโครงสร้างของภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

บทสรุปผู้บริหาร

หนังสือ เรื่อง **ญี่ปุ่นกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ : นโยบาย กลไก และตัวแสดง** เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัย เรื่อง การจัดการเชิงสถาบัน ของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบาย กลไก และ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ของญี่ปุ่น 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความท้าทายเชิงนโยบายของการ รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ทั้งในเรื่องแนวคิด ทิศทาง และบทบาทในการกำหนดกติกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และประการที่สอง ความท้าทายเชิงปฏิบัติการของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จาก ต่างประเทศ ซึ่งหมายถึง กลไกและตัวแสดงในกระบวนการประสานงานการรับ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ทั้งกลไกเชิงสถาบันการรับและ ส่งต่อความช่วยเหลืออันได้แก่กฎระเบียบต่างๆ และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการรับ และส่งต่อความช่วยเหลือทั้งที่อยู่ในและนอกโครงสร้างของภาครัฐ เช่น อาสาสมัคร และ NGOs ทั้งจากต่างประเทศ ในประเทศและในระดับพื้นที่

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์ รวมทั้งการศึกษา ภาคสนามในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติในปี 2011 เพื่อพูดคุยกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้ง ภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ องค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่ปฏิบัติการในพื้นที่ที่ประสบภัย พิบัติในเขต Tohoku คือ ที่เมือง Ishinomaki ในจังหวัด Miyagi และเมือง Rikuzentakata ในจังหวัด Iwate ส่วนขอบเขตในเชิงเนื้อหาจะเน้นไปที่นโยบาย กฎหมาย และกลไกการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการรับ และส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศในช่วงระยะเวลาฉุกเฉิน และในช่วงแรกของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะ

หนังสืออธิบายถึงผลการศึกษาที่พบว่า ความท้าทายในเชิงนโยบายในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศของญี่ปุ่น เกิดจากแนวคิดที่เชื่อว่า การจัดการภัยพิบัติเป็นกิจการภายในของรัฐและเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่ประสบภัยในเบื้องต้นที่ต้องจัดการเรื่องนี้ก่อนที่จะรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งการให้ความเคารพต่อหลักการสากลเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐด้วย ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐมากกว่าหน่วยอื่นในการรับความช่วยเหลือ ในขณะที่เดียวกัน ความท้าทายในเชิงปฏิบัติการของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ของญี่ปุ่น เกิดจากข้อจำกัดของโครงสร้างเชิงสถาบัน ได้แก่ กฎระเบียบต่างๆ และโครงสร้างเชิงองค์กรที่ไม่เพียงพอในการรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ และการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ นอกโครงสร้างของภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

หนังสือได้ให้ข้อเสนอแนะจากการศึกษาว่า ในการตอบสนองต่อความท้าทายเชิงนโยบาย ญี่ปุ่นอาจทบทวนแนวคิดเรื่อง การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์โดยมองจากแง่มุมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ นอกเหนือไปจากการมองเรื่องนี้ในฐานะเป็นกิจการภายในประเทศเพียงอย่างเดียว รวมทั้งอาจเริ่มคิดเรื่องเป้าหมายของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ใหม่จากการให้ความสำคัญแก่รัฐและอำนาจอธิปไตยของรัฐไปยังประชาชนผู้ประสบภัย เพื่อลองออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันระหว่างประเทศให้รองรับกับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่เน้นที่มนุษย์มากกว่ารัฐ ในระดับปฏิบัติการเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายในด้านการประสานงานการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ การปรับโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรโดยเฉพาะเรื่องกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้อต่อการทำงานของตัวแสดงใหม่ๆ เช่น อาสาสมัครและ NGOs ทั้งจากในและนอกประเทศจำเป็นต้องได้รับการทบทวนและดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่สำคัญที่สุดที่หนังสือเสนอในการจัดการภัยพิบัติและตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูบูรณะด้วย ก็คือ การสร้างความสามารถในการยืดหยุ่น

ปรับตัว และฟื้นคืนกลับในทุกระดับตั้งแต่ระดับบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากกว่าการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์อันเป็นเครื่องมือเฉพาะหน้าในระยะสั้นเท่านั้น ในขณะที่การสร้างความสามารถในการยืดหยุ่น ปรับตัว และฟื้นคืนกลับ เป็นกลไกในระยะยาวที่จะช่วยให้ประชาชนผู้ประสบภัยสามารถก้าวข้ามความสูญเสีย และสามารถมีชีวิตต่อไปข้างหน้าได้ รวมทั้งพื้นที่ที่ประสบภัยสามารถพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ต่อไป

บทนำ: ความท้าทายต่อนโยบายและปฏิบัติการ ของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ ของญี่ปุ่น



1. ภาวะฉุกเฉินและความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์

ในปัจจุบัน ภัยพิบัติทั้งภัยธรรมชาติและภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์รวมทั้งภาวะฉุกเฉินอันเกิดจากความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก ภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินเหล่านั้นนำมาซึ่งความสูญเสียอย่างมหาศาลทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของประเทศที่ประสบภัยพิบัติและอยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ทั้งยังมีผลกระทบต่อเนื่องไปยังประเทศอื่นๆ ที่อยู่โดยรอบและมีความสัมพันธ์กันอีกด้วย และบนความจริงที่ว่าภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินมักเป็นเรื่องรุนแรงหรือเป็นสถานการณ์ที่รัฐ รัฐหนึ่งไม่สามารถจัดการได้ด้วยตนเองเพียงลำพัง ดังนั้น ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

The Global Humanitarian Assistance ได้ให้ความหมายของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมว่า เป็นความช่วยเหลือหรือการกระทำที่ถูกออกแบบเพื่อช่วยชีวิต บรรเทาความทุกข์ยากและดำรงรักษาปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในระหว่างช่วงเวลาฉุกเฉินและหลังจากนั้น ลักษณะเฉพาะที่ทำให้การให้และการรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีความแตกต่างจากความช่วยเหลือต่างประเทศอื่นๆ ก็คือ ประการแรก ความช่วยเหลือนี้ถูกกำกับด้วยหลักการ 4 ประการ คือ ความเป็นมนุษย์, ความเที่ยงธรรม, ความเป็นกลาง และความเป็นอิสระ ประการที่สอง ความช่วยเหลือนี้มีลักษณะโดยธรรมชาติเป็นการช่วยเหลือในระยะสั้นและมอบให้แก่กิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติโดยทันทีหรือเร่งด่วน¹

¹ <http://www.globalhumanitarianassistance.org>

โดยหลักการแล้ว ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินโดยการร้องขอจากประเทศผู้ประสบภัยพิบัติ ประเทศพันธมิตรและชุมชนระหว่างประเทศมีความรับผิดชอบที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้ประสบภัย เพื่อให้ประเทศเหล่านั้นสามารถบรรลุน้ำที่พื้นฐานของรัฐ นั่นคือ การปกป้องประชาชนของตนเอง และเพื่อให้การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศบรรลุผล กล่าวคือ ความช่วยเหลือถูกส่งไปถึงผู้รับที่ประสบภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐผู้ให้จำเป็นต้องมีนโยบาย องค์กร และกระบวนการในการให้ที่ชัดเจน เพื่อให้รัฐผู้รับสามารถดำเนินการร้องขอและได้รับความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพในเวลาเดียวกัน รัฐที่ประสบภัยพิบัติก็จำเป็นต้องอนุญาตให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไหลเข้าประเทศได้ และยอมให้ปฏิบัติการของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมสามารถดำเนินการได้เพื่อช่วยชีวิต ลดความเจ็บปวดและทรมาน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนของตนได้รับการดำรงรักษา ทั้งในช่วงระหว่างและหลังสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมทั้งเป็นการป้องกันและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการเตรียมการในกรณีที่เกิดการณ์เหล่านั้นอาจเกิดขึ้นอีก ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้ รัฐผู้รับจำเป็นต้องมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจนเพื่อให้การประสานงานการรับความช่วยเหลือและการส่งต่อความช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย และต้องการความช่วยเหลือ

นอกจากนั้น เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องได้รับการดำเนินการบนหลักการ 4 ประการ คือ ความเป็นมนุษย์ (Humanity) หมายถึง การให้ความสำคัญแก่การช่วยชีวิตมนุษย์และการบรรเทาความทุกข์ทรมานเป็นหลักในทุกพื้นที่ที่ชีวิตและความทรมานถูกค้นพบ; ความเที่ยงธรรม (Impartiality) หมายถึง การปฏิบัติการที่วางอยู่บนหลักการของความต้องการเท่านั้น ไม่มีการเลือกปฏิบัติ; ความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง ปฏิบัติการความช่วยเหลือนั้นต้องไม่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายใด

ฝ่ายหนึ่งภายใต้สถานการณ์ของความขัดแย้งทางอาวุธ หรือความขัดแย้งอื่นๆ ; และความเป็นอิสระ (Independence) หมายถึง ปฏิบัติการความช่วยเหลือนั้นต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การทหาร หรือวัตถุประสงค์อื่นๆ ซึ่งตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง อาจจะต้องอำนาจเหล่านั้นไว้ในพื้นที่ที่ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมได้รับการดำเนินการอยู่²

โดยทั่วไปแล้ว การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์มักเป็นความช่วยเหลือที่ให้ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นระยะเวลาสั้นๆ และเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการช่วยชีวิต และบรรเทาความทุกข์ยาก เช่น การให้เครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็น (อาหาร น้ำ ยารักษาโรค และที่พักพิงชั่วคราว เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง ความช่วยเหลือนี้ได้ถูกขยายเวลาให้ครอบคลุมไปถึงช่วงเวลาของการฟื้นฟูบูรณะ ซึ่งมักเป็นเวลาหลังสถานการณ์ฉุกเฉินและความช่วยเหลือมักมีวัตถุประสงค์เพื่อการฟื้นฟูบูรณะ เช่น การฟื้นฟูความเชื่อมโยงกับครอบครัว การคืนกลับสู่ชีวิตปกติ (การฟื้นฟูบูรณะสิ่งปลูกสร้าง การฟื้นคืนหรือกลับสู่สภาพเดิมในเรื่องของอาชีพ และการดำรงชีวิต การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ระบบการป้องกันและการเตรียมการต่างๆ เป็นต้น) และจากข้อเท็จจริงที่ว่า ปฏิบัติการของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวแสดงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น การประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือ (Aid Coordination) ระหว่างตัวแสดงเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญมาก และมีผลต่อความสำเร็จ หรือ ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ชุมชนระหว่างประเทศทั้งประเทศผู้ให้ ประเทศผู้รับ และ

² http://doc.unocha.org/sites/dms/Document/OOM-humanitarianprinciples_eng_june12.pdf

องค์การระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญแก่เรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมากขึ้น และได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิผลของความช่วยเหลือนี้ว่าบรรลุเป้าหมายของการบรรเทาทุกข์หรือไม่

ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์มายาวนาน ประวัติศาสตร์ของการให้ความช่วยเหลือนี้สามารถนับถอยกลับไปได้ถึงต้นทศวรรษที่ 1950 และในปัจจุบัน ญี่ปุ่นยังมีสถานะเป็นผู้รับความช่วยเหลือดังกล่าวอีกด้วย โดยเฉพาะในปี 2011 ที่ประเทศประสบมหาภัยพิบัติ 3 ประการ และอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินทำให้มีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเป็นครั้งแรก ในฐานะประเทศผู้ให้ ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้รายใหญ่ของโลก ข้อมูลของ EU Think Tank ในปี 2016 อธิบายว่า ญี่ปุ่นเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเป็นอันดับ 5 ของโลก ทั้งเป็นผู้นำในเรื่อง การลดความเสี่ยงของภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction- DRR) อีกด้วย³ ในฐานะประเทศผู้รับ ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของการปรับตัวในเรื่องการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรจากการเป็นประเทศผู้ให้เพียงประการเดียว กลายมาเป็นประเทศผู้รับเป็นครั้งแรกได้อย่างน่าสนใจ แต่ในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะของประเทศผู้ให้หรือประเทศผู้รับ ญี่ปุ่นก็กำลังเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ ความท้าทายเชิงนโยบายในฐานะประเทศผู้ให้ที่ขยายขอบเขตของนโยบายความช่วยเหลือจากความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์อันเกิดภัยพิบัติออกไปครอบคลุมความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากความขัดแย้งด้วย ในฐานะประเทศผู้รับ การประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ โดยเฉพาะตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลืออันจะมีผลต่อการช่วยชีวิตและบรรเทาทุกข์ให้แก่ประชาชน

³ [www.europarl.europa.eu/en.thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA\(2016\)582034](http://www.europarl.europa.eu/en.thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2016)582034)

ผู้ประสบภัยภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นประเด็นสำคัญที่ญี่ปุ่นกำลังเผชิญอยู่และมีความจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น เพื่อว่าหากสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ปัญหาเรื่องการประสานงานดังกล่าวจะได้ลดน้อยลงหรือไม่เกิดขึ้นเลย ทั้งนี้ เพื่อให้อัตราการสูญเสียชีวิตและความสูญเสียต่างๆ ลดลง

การศึกษานี้วางอยู่บนความพยายามในการทำความเข้าใจประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบาย กลไก และตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศของญี่ปุ่น 2 ประการที่เกี่ยวข้องกันนั่นคือ ประการแรก ความท้าทายเชิงนโยบายของการเป็นผู้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ โดยที่ความท้าทายที่สำคัญ คือ แนวคิดและนโยบายรวมทั้งทิศทางการในการรับความช่วยเหลือ และการมีบทบาทในการกำหนดหลักการหรือกติกา ระหว่างประเทศในเรื่องการรับความช่วยเหลือด้วย และประการที่สอง ความท้าทายในเชิงปฏิบัติการของการเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือดังกล่าว นั่นคือ กลไก การประสานงานการรับความช่วยเหลือระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทั้งที่เป็นรัฐและที่ไม่ใช่รัฐ โดยที่การศึกษานี้จะพยายามค้นหาและอธิบายถึงสาเหตุ หรือปัจจัยที่ทำให้เกิดความท้าทายดังกล่าว และการตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านั้นทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ โดยข้อถกเถียงที่เป็นรากฐานของการศึกษา คือ ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันที่สามารถก้าวข้ามข้อจำกัดด้านนโยบายและกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไปได้แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์แบบมากนักก็ตาม

การศึกษานี้มีคำถามพื้นฐานเพื่อทำความเข้าใจทั้งนโยบายและปฏิบัติการของญี่ปุ่นในฐานะผู้รับ คือ หนึ่ง ทิศทางนโยบายในการรับความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเป็นอย่างไร เนื่องจากญี่ปุ่นไม่เคยเป็นประเทศผู้รับมาก่อน จนกระทั่งในปี 2011 ที่ญี่ปุ่นยอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก แม้ว่าญี่ปุ่นจะประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติมาหลายครั้งในระยะเวลาที่ผ่านมา แต่ญี่ปุ่นก็มีความเห็นว่า

การจัดการกับภัยพิบัติและการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นหน้าที่ขั้นพื้นฐานของรัฐ เป็นกิจการภายในของรัฐ และญี่ปุ่นมีได้อยู่ในสถานะรัฐล้มเหลวที่ไม่อาจจัดการปัญหาได้ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงไม่มีนโยบายในการรับความช่วยเหลือในลักษณะนี้มาก่อน แต่เมื่อกภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 ทำให้ญี่ปุ่นตระหนักว่า การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่ญี่ปุ่นจะจัดการได้เพียงลำพังและโดยรวดเร็ว รวมทั้งมีประเทศพันธมิตรจำนวนมากที่ต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ญี่ปุ่นด้วย ดังนั้นญี่ปุ่นจึงได้ประกาศนโยบายที่จะรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากญี่ปุ่นมีสถานะการเป็นผู้ให้อยู่ด้วย ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงประกาศว่า สถานะการเป็นผู้รับของตนเองนั้นไม่กระทบต่อสถานะการเป็นผู้ให้ ซึ่งการดำเนินนโยบายในลักษณะคู่ขนานนี้เป็นประเด็นที่น่าสนใจและนำไปสู่คำถามที่สองตามมา คือ บทบาทของญี่ปุ่นเป็นอย่างไรในการผลักดันเชิงนโยบายของการยอมให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไหลผ่านเข้าไปในประเทศผู้รับที่ประสบภัยพิบัติ หรืออยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นนี้เป็นเรื่องอ่อนไหวมาก เนื่องจากเกี่ยวพันกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ที่กฎหมายและหลักปฏิบัติระหว่างประเทศยังคงให้ความสำคัญแก่อำนาจอธิปไตยของรัฐอยู่ แต่ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากจำนวนภัยพิบัติได้เกิดเพิ่มมากขึ้นและบ่อยครั้งขึ้น รวมทั้งจำนวนประชาชนที่ตกอยู่ภายใต้ภาวะฉุกเฉินก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วย ทำให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็นเพิ่มมากขึ้น และสถานการณ์นี้นำไปสู่ความจำเป็นในการทบทวนกติกาและหลักปฏิบัติระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว และญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนี้อย่างมากประเทศหนึ่ง ก็สามารที่จะใช้ความรู้และประสบการณ์ของตนเองในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทบทวนดังกล่าวนั้นได้ นอกจากนี้ ทิศทางนโยบายและบทบาทในการเป็นผู้รับของญี่ปุ่นยังมีผลต่อการดำเนินการในระดับปฏิบัติการด้วย ซึ่งคำถามพื้นฐานในระดับปฏิบัติการของการเป็นผู้รับ คือ ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในการ

ประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ จากต่างประเทศอย่างไร เพื่อให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในพื้นที่ ที่ประสบภัยหรืออยู่ภายใต้สภาวะฉุกเฉิน

เพื่อตอบคำถามทั้งหมดนี้ การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ รวมทั้งการสำรวจพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติเพื่อหารือกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรการระหว่างประเทศ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติอย่างรุนแรง ในเขต Tohoku ของญี่ปุ่นในปี 2011 นั่นคือ จังหวัด Miyagi และ Iwate โดยจำกัด ขอบเขตเฉพาะ 2 พื้นที่ คือ Rikusentakata ในจังหวัด Iwate และ Ishinomaki ในจังหวัด Miyagi โดยที่ขอบเขตในเชิงเนื้อหาจะเน้นไปที่นโยบาย กฎหมาย และ กลไกการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในกระบวนการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศในช่วงระยะเวลาฉุกเฉินและช่วงแรกของกระบวนการ พื้นฟูบูรณะ

เนื้อหาบางส่วนของหนังสือเล่มนี้ เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงสถาบันของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการ เพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ: กรณีศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับ ประเทศไทย ในขณะที่มีเนื้อหาบางส่วนที่ผู้เขียนทำการศึกษาเพิ่มเติมจากรายงาน การวิจัยดังกล่าว เนื้อหาในหนังสือนี้ประกอบด้วย 5 บท คือ บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามของการศึกษาและพรมแดนของ ความรู้ในเรื่องนี้ บทที่ 2 จะกล่าวถึงกรอบแนวคิดและข้อถกเถียงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ หลักการและหลักปฏิบัติ ระหว่างประเทศในการรับความช่วยเหลือนั้น รวมทั้งนโยบาย กฎหมาย และกลไก ในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ของประเทศญี่ปุ่น โดยเน้นที่ข้อถกเถียง เรื่องอำนาจรัฐกับการประสานงานการรับความช่วยเหลือ บทที่ 3 เป็นการอธิบาย ถึงกลไกการส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศ

ญี่ปุ่น และกระจายไปสู่พื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญแก่ระบบการประสานงานในทุกขั้นตอนของการส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อเข้าไปปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัดของอำนาจและกฎหมายในระดับปฏิบัติการ บทที่ 4 เป็นการอธิบายถึงบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ในปฏิบัติการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ทั้งในช่วงของสถานการณ์ฉุกเฉินและการฟื้นฟู โดยเน้นที่กระบวนการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ทั้ง 2 พื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษา และบทที่ 5 ซึ่งเป็นบทสรุปจะอธิบายถึงบทเรียนของการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศของญี่ปุ่นในสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 ซึ่งพาไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบาย การปรับปรุงกฎหมาย และกลไกการประสานงานต่างๆ หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ซึ่งเป็นคำตอบให้แก่คำถามและข้อถกเถียงของการศึกษานี้ รวมทั้ง นำเสนอแนวคิดใหม่ในการสร้างความสามารถให้แก่พื้นที่และผู้ประสบภัยในการต้านทานภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตได้

2. พรหมแดนของความรู้: การจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมา จำนวนประชาชนที่ประสบภัยพิบัติหรืออยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินได้เพิ่มจำนวนขึ้นมาก อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนภัยพิบัติทั้งที่เป็นภัยพิบัติจากธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ รวมถึงการเพิ่มขึ้นของความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงระหว่างรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับประชาชนด้วย สถานการณ์นี้ทำให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศกลายเป็นสิ่งจำเป็น และบนสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ความต้องการความรู้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติการในเรื่องนี้มีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

อันที่จริงแล้ว การศึกษาเรื่องการจัดการภัยพิบัติและความช่วยเหลือ

เพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไม่ใช่เรื่องใหม่ หากแต่แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์และความรู้ที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละช่วงเวลา การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2000 เป็นต้นมามีอยู่ 3-4 ประการหลักๆ กล่าวคือ ประการแรก ความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อมโยงของภัยพิบัติกับการพัฒนา ในปี 2009 Andrew Collins ได้เขียนหนังสือชื่อ Disaster and Development แสดงให้เห็นว่า ภัยพิบัติมีความเชื่อมโยงเกี่ยวพันกับการพัฒนาเป็นอย่างมาก และ “รูปแบบการพัฒนาที่ถูกต้องเหมาะสมสามารถลดภัยพิบัติได้ และการลดภัยพิบัติและการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นส่วนหนึ่งของวาระเดียวกัน” (Collins 2009, p. 1) Collins แสดงให้เห็นผ่านหนังสือของเขาว่า ภัยพิบัติภายใต้บริบทของการพัฒนา หมายถึง สถานการณ์ใดๆ ที่ทำให้เกิดการหยุดชะงักหรือการขัดขวางอย่างร้ายแรงต่อการอยู่รอด และความมั่นคงของมนุษย์ โดยเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงเกินกว่าความสามารถของมนุษย์จะจัดการได้ และจากมุมมองนี้ ภัยพิบัติและการพัฒนาจึงเชื่อมโยงกันเหมือนกับเป็น 2 ด้านของเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ ภัยพิบัติและการพัฒนายังเชื่อมโยงกันในหลากหลายแง่มุม โดยที่ประเภทของภัยพิบัติที่แตกต่างกันสามารถถูกมองหรือเข้าใจได้จากมิติของการพัฒนาที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นมิติทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้จะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของภัยพิบัติกับการพัฒนาในแง่ของมุมมองและกรอบแนวคิดในการศึกษาแล้ว Collins ยังแสดงให้เห็นด้วยว่า ทั้งสองเรื่องนี้ก็มีอิทธิพลและผลกระทบต่ออีกและกันในประเด็นที่สำคัญ เช่น ความสามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การอพยพและการฟื้นฟูบูรณะ การจัดการเรื่องสาธารณสุขและการระบาด ระบบเตือนภัยล่วงหน้าและการเตรียมความพร้อม รวมถึง การจัดระบบการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจและเตรียมการสำหรับรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ Collins ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นสิ่งที่จำเป็นเมื่อไม่มีเครื่องมือ

อยู่ในขณะนั้นในการจัดการกับปัญหา หรือภัยพิบัติ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ตรงเป้าหมายของความต้องการมีผลในการช่วยชีวิต และเศรษฐกิจเมื่อภารกิจจบลง อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์นี้ก็มิมีผลทำให้เกิดการพึ่งพิงด้วย ในด้านหนึ่ง ผลของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ก็เป็นลักษณะบวก เพราะสามารถป้องกันการสูญเสียชีวิตได้ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ความช่วยเหลือก็อาจสร้างผลกระทบด้านลบ ถ้าความช่วยเหลือนี้ไปขัดขวางระบบในท้องถิ่น และการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่นั้นๆ ดังนั้น องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์หลายองค์กรได้ตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นของความช่วยเหลือ จึงได้ขยายบทบาทของการจัดการภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือจากช่วงเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินและการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวไปสู่ช่วงเวลาของการฟื้นฟูบูรณะและความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Collins 2009, p. 117)

การสร้างความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัวและการฟื้นคืนกลับมาใหม่ได้ (Resilience) เป็นประเด็นสำคัญที่ Collins เสนอว่าเป็นสิ่งที่จะมีบทบาทในการลดความเสียหายที่จะเกิดจากภัยพิบัติได้และกระบวนการพัฒนา โดยเฉพาะการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็เป็นวิธีการสำคัญที่จะสร้างความสามารถดังกล่าวนี้ ในเวลาเดียวกันข้อสรุปของ Collins ในเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างภัยพิบัติกับการพัฒนาได้พาไปสู่ข้อสังเกตที่น่าสนใจ นั่นคือ ในที่สุดแล้ว ภัยพิบัติไม่ได้เป็นผลมาจาก “การกระทำของพระเจ้า” (Act of God) แต่เพียงประการเดียว และเอาเข้าจริงแล้ว การเตรียมการที่ดี รอบคอบ และการบริหารจัดการอันมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะไม่สามารถป้องกันไม่ให้ภัยพิบัติเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะภัยธรรมชาติ แต่ก็สามารถทำให้ความเสียหายที่จะเกิดจากภัยพิบัตินั้นลดลงได้ ซึ่งประเด็นนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ประการที่ 2 กล่าวคือ ความเข้าใจว่าภัยพิบัติเป็นสถานการณ์ที่สามารถจัดการได้ และการจัดการภัยพิบัติไม่ใช่เรื่องของการตอบสนองต่อสถานการณ์เพียงชั่วคราวคราวในระยะสั้นเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการในระยะยาวและครอบคลุมที่ต้องการการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ

Handmer & Dovers ในปี 2013 ได้อธิบายไว้ในหนังสือ เรื่อง Handbook of Disaster Policies and Institutions : Improving emergency management and climate change adaptation ว่า โดยส่วนใหญ่แล้วภัยพิบัติมักถูกมองและตอบสนองในลักษณะที่เป็น “สถานการณ์” แต่เป้าหมายของหนังสือของเขา คือ การให้กรอบแนวคิดเพื่อที่จะเปลี่ยนวิธีคิดและการตอบสนองต่อภัยพิบัติที่ต่างไปจากมุมมองเดิม เช่น ความเปราะบาง ความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัว การเตรียมพร้อม และการฟื้นฟูบูรณะ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จำเป็นในการเผชิญกับความท้าทายซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์และสิ่งแวดล้อมในระดับโลก (Handmer & Dovers 2013, p. 9) นอกจากนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนวิธีคิดและความเข้าใจเรื่องภัยพิบัติจากเดิมที่เชื่อว่า ภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระเจ้าแต่เพียงประการเดียว เป็นความคิด-ความเชื่อที่ว่า ภัยพิบัติเป็นสิ่งสร้างทางสังคมด้วย ดังนั้น การตอบสนองต่อภัยพิบัติจึงถูกขยายออกไปครอบคลุมตัวแสดงมากขึ้น Handmer & Dovers ได้เสนอในหนังสือของเขาว่าควรให้ความสำคัญแก่การคิดและนโยบายในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปรับปรุงการป้องกัน (ความเสียหาย) ด้วยความตั้งใจและพยายามที่จะดูแล รวมถึงจัดการกับความเสียหายและความเปราะบาง (ต่อการเกิดภัยพิบัติและได้รับความเสียหาย) ในเวลาเดียวกัน ก็ยังดำรงรักษาความสามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างมีประสิทธิภาพไว้ได้ โดยที่ในระดับปฏิบัติการ การเปลี่ยนแปลงนี้ หมายถึง การเปลี่ยนจากการตอบสนองต่อความเสียหายในสถานการณ์ฉุกเฉินไปสู่การคิดหาสาเหตุของความเสียหายและการป้องกันก่อนการเกิดภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสามารถในการจัดการ ความเสี่ยงและความเปราะบาง ความสามารถในการยืดหยุ่นปรับตัวและฟื้นคืนสภาพ รวมทั้งการแทรกแซงเชิงนโยบายด้วย (Handmer & Dovers 2013, pp. 20-22) ดังนั้น ความรับผิดชอบในการตอบสนองหรือจัดการในเรื่องเหล่านี้จึงมิใช่ความรับผิดชอบเฉพาะของรัฐเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของสังคมทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในกระบวนการจัดการนั้น รัฐยังคงเป็นตัวแสดงที่มี

บทบาทหลักอยู่ และโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของรัฐยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการตอบสนองและจัดการภาวะฉุกเฉินอยู่เช่นกัน ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากธรรมชาติของภัยพิบัติและภาวะฉุกเฉินมักเป็นสถานการณ์ที่รุนแรง สถานการณ์เหล่านั้นจึงเป็นความท้าทายต่อนโยบาย โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร รวมทั้งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่างๆ ที่มีอยู่แต่เดิม และแน่นอนว่า การปรับตัวทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรให้สามารถรองรับกับสถานการณ์เหล่านั้นได้เพื่อให้เกิดการจัดการที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่ง Handmer & Dovers ได้เสนอว่าการจัดการเชิงสถาบันที่จะตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวได้นั้นควรอนุญาตให้มีการประสานงานข้ามองค์กร สถาบันควรสะท้อนหลักการและวัตถุประสงค์ที่ตกลงกันไว้แล้ว การสร้างสมดุลของความพยายามระยะยาวกับความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัว สถาบันจะต้องสร้างเงื่อนไขสำหรับการสื่อสารและการได้มาของข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (การไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง) ในการถกเถียงทางสังคม การกำหนดนโยบาย และการดำเนินนโยบายด้วย ซึ่งกลไกเชิงสถาบันหลัก คือ กฎหมาย ซึ่งกฎหมายนี้ควรที่จะถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Handmer & Dovers 2013, p. 66)

ข้อเสนอของ Handmer & Dovers ในการใช้กฎหมายในฐานะเครื่องมือเชิงสถาบันในการจัดการภัยพิบัติ และตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินนี้จะมุ่งเน้นที่บริบทในประเทศเป็นหลัก แต่ข้อเสนอนี้ก็นำไปสู่ข้อถกเถียง ประการที่ 3 ที่เกี่ยวเนื่องตามมาในมิติระหว่างประเทศ กล่าวคือ บนข้อเท็จจริงที่ว่า ในหลายครั้งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่ความสามารถของรัฐรัฐหนึ่งจะจัดการได้ หรือส่งผลกระทบข้ามพรมแดนของประเทศ โครงสร้างเชิงสถาบัน คือ กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้รัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ เข้าไปมีส่วนช่วยในการจัดการภัยพิบัติหรือภาวะฉุกเฉินนอกประเทศตน และ/หรือในประเทศอื่นหรือไม่

ในปี 2014 Caron, Kelly and Telesetsky ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการของหนังสือชื่อ *The International Law of Disaster Relief* ซึ่งหนังสือได้รวบรวมบทความด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ โดยที่แกนหลักของหนังสือเป็นการถกเถียงในเรื่องการมีอยู่และข้อจำกัดของกฎหมายระหว่างประเทศในการสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกแก่การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ภายใต้ภาวะฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นเรื่องราวของการช่วยชีวิตโดยหน่วยกู้ภัยและช่วยชีวิต (Search and Rescue Team) หรือหน่วยแพทย์ หรือการให้อาหาร และสิ่งของอื่นที่จำเป็นในการดำรงชีวิตก็ตาม ข้อมูลและข้อถกเถียงของหนังสือแสดงให้เห็นว่าในขณะที่ภัยพิบัติเพิ่มจำนวนขึ้นและการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศก็เป็นสิ่งที่จำเป็นมากขึ้น แต่กฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ยังได้รับการพัฒนาไปไม่มากพอ แม้ว่ากฎหมายเหล่านี้จะมีอยู่แต่ก็อยู่ภายใต้ระบบภายในรัฐ และแม้ว่าจะมีเอกสารที่เป็นแนวปฏิบัติ แต่ก็ยังมีเพียงบางส่วน รวมทั้งช่องว่างของความต้องการกับสิ่งที่มีอยู่ยังมีอยู่มากอีกด้วย (Caron, Kelly and Telesetsky 2014, p. 1)

นอกจากประเด็นว่า กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจะยังไม่ได้รับการพัฒนาไปมากเท่าที่ควรแล้ว ประเด็นที่สำคัญมากกว่านั้นอีกประการหนึ่ง ที่เป็นข้อถกเถียงหลักในหลายบทของหนังสือ ก็คือ ความสำคัญของอำนาจอธิปไตยของรัฐในกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ และข้อจำกัดของกฎหมายระหว่างประเทศที่ยืนอยู่ข้างอำนาจอธิปไตยของรัฐ อันเป็นผลทำให้กระบวนการให้และรับความช่วยเหลือดังกล่าวมีความยุ่งยากล่าช้า และในบางกรณีกระบวนการดังกล่าวอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งส่งผลต่อความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมากมหาศาล แม้ว่าหนังสือจะได้เล่าถึงพัฒนาการของความพยายามของชุมชนระหว่างประเทศในการสร้างแนวปฏิบัติระหว่างประเทศขึ้น นั่นคือ *Guidelines for*

the Domestic Facilitation and Regulation for International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance หรือ IDRL Guidelines และการที่แนวปฏิบัตินี้ได้รับการนำไปใช้ ทั้งยังให้ผลในทางบวกในการช่วยให้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศสามารถดำเนินบทบาทและปฏิบัติการดังกล่าวไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ตาม (Caron, Kelly, and Telesetsky 2014, pp. 46-88) เอกสารดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้เป็นการผูกมัดรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม (non-binding) และดังนั้น ข้อถกเถียงในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐกับข้อจำกัดของกฎหมายระหว่างประเทศในการสนับสนุนกระบวนการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจึงยังคงดำรงอยู่ เช่นเดียวกับประเด็นอื่นๆ เช่น การเงิน และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่ยังต้องการการศึกษาและการพัฒนาข้อตกลง หรือแนวปฏิบัติ หรือข้อกฎหมายระหว่างประเทศเพิ่มเติมขึ้น ในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ให้ความชอบธรรมและกำกับปฏิบัติการของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศดังกล่าว (Caron, Kelly and Telesetsky 2014, pp. 361-365)

ในขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศยังไม่ได้รับการพัฒนาไปมาก ทำให้ปฏิบัติการในเรื่องนี้ได้รับการดำเนินการโดยขาดมาตรการทางกฎหมายรองรับและในบางครั้งก็นำไปสู่ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และธรรมาภิบาลของความช่วยเหลือ ในอีกด้านหนึ่งเมื่อไม่มีกฎหมาย หรือ ข้อตกลง หรือแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับ ทั้งโดยรัฐผู้ให้และ/หรือรัฐผู้รับ เป็นเครื่องกำกับกระบวนการความช่วยเหลือดังกล่าว ก็มีความเป็นไปได้ที่กระบวนการดังกล่าวนั้นจะถูกทำให้เป็นประเด็นทางการเมือง หรือมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือเกิดการจัดการกระบวนการเหล่านี้ด้วยเหตุผลและวิถีทางทางการเมืองมากกว่าเหตุผลในเรื่องมาตรฐาน หรือความชอบธรรม ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้กระบวนการให้และรับความช่วยเหลือ

เพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศกลายเป็นวิกฤตการณ์ที่ซับซ้อนลงไปบนสถานะฉุกเฉินที่รัฐและประชาชนผู้ประสบภัยกำลังเผชิญอยู่และนี่คือประเด็นสำคัญประการที่ 4 ของข้อถกเถียงเรื่องการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศในปัจจุบัน นั่นคือ ความเป็นการเมืองของภัยพิบัติและความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์

Hilhorst ในปี 2013 ได้รวบรวมบทความเกี่ยวกับภัยพิบัติ ความขัดแย้ง และสังคมในสภาพวิกฤต โดยเน้นที่มิติทางการเมืองของเรื่องนี้ ในหนังสือชื่อ *Disaster, Conflict and Security in Crisis: Everyday politics of crisis response* โดยที่ Hilhorst แสดงให้เห็นว่าการเมืองโดยปกติทุกวันของความขัดแย้งหรือ ภัยพิบัติ หรือวิกฤตการณ์ก็เหมือนกับการเมืองโดยปกติทุกวันของเรื่องอื่นๆ นั่นคือ เป็นเรื่องของ การบังคับควบคุม, การกระจาย, การผลิต และการใช้ทรัพยากร รวมทั้งคุณค่าและความคิดที่อยู่ภายใต้กิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ มิติทางการเมืองของภัยพิบัติและความขัดแย้งเป็นเรื่องที่ซับซ้อน มีตัวแสดงหลายตัวเกี่ยวข้องในบางครั้ง ภัยพิบัติและวิกฤตการณ์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในแง่ที่ว่าทำให้การเมืองเปิดมากขึ้น แต่ในบางครั้งก็เกิดลักษณะตรงกันข้าม คือ ทำให้อำนาจทางการเมืองเดิมเข้มแข็งมากขึ้น หรือการเมืองมีลักษณะปิดมากขึ้น (Hilhorst et. al. 2013, pp. 1-4)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หนังสือได้ตั้งข้อสังเกตว่า การตอบสนองจากชุมชนระหว่างประเทศต่อสถานการณ์วิกฤตเป็นเรื่องที่มีมานานแล้ว แต่เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในระยะหลังเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของภัยพิบัติ และความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเหล่านี้ก็มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการช่วยชีวิตผู้ที่ประสบภัย ดังนั้น ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่บทบาทหน้าที่ของความช่วยเหลือในการช่วยชีวิตผู้ประสบภัย แต่ปัญหาอยู่ที่การทำให้ความช่วยเหลือกลายเป็นการเมือง (การเมืองของความช่วยเหลือ) วิธีการ

เปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนากลายเป็นเรื่องซับซ้อน และวิธีการที่องค์กรด้านมนุษยธรรมอนุญาตให้การแข่งขันและการเมืองขององค์กรสามารถแทรกแซงหรือขัดขวางหลักการมนุษยธรรมได้ (Hilhorst et al. 2013. pp. 5-12; 187-204)

นอกจาก Hilhorst แล้ว Hannigan ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับภัยธรรมชาติในหนังสือของเธอชื่อ *Disaster without Borders: The International Politics of Natural Disaster* แต่ว่าในแง่มุมที่แตกต่างจากงานของ Hilhorst กล่าวคือ Hannigan เห็นว่าภัยธรรมชาติเป็นสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความไร้พรมแดนของรัฐชาติ เพราะภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออีกหลายประเทศโดยรอบ โดยที่เส้นพรมแดนไม่อาจขวางกั้นได้ในเวลาเดียวกัน ภัยธรรมชาติยังได้แสดงให้เห็นถึงการไร้พรมแดนของความช่วยเหลือที่ไหลไปสู่ผู้ประสบภัยในช่วงระยะเวลาฉุกเฉินด้วย และการไร้พรมแดนของภัยธรรมชาติในความหมายดังกล่าวนี้ยังได้กระตุ้นให้เกิดข้อถกเถียงจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคำอธิบายทางศีลธรรมและกฎหมาย สำหรับเรื่องการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (Hannigan 2012, pp. 1-2)

Hannigan ได้อธิบายว่าในช่วงศตวรรษที่แล้ว มีวิธีคิดที่ตรงข้ามกัน 2 ประการในการจินตนาการเรื่องภัยธรรมชาติภายใต้กรอบแนวคิดด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับกฎหมายระหว่างประเทศ นั่นคือ ในด้านแรก เห็นว่า ภัยธรรมชาติก็เหมือนกันปัญหาข้ามพรมแดนอื่นๆ ที่มีศักยภาพในการสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็เห็นว่าภัยธรรมชาติเป็นสถานการณ์เฉพาะหน้าระยะสั้นซึ่งไม่ได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์หลักที่รัฐในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีและจำเป็นต้องรักษาเอาไว้ให้ได้ รวมทั้งความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนี้ก็ไม่ได้ถูกใช้ในฐานะเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศด้วย การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมดังกล่าวนี้กับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์อันเกิดจากภัยธรรมชาติ ในระยะแรกถูกดำเนินการในลักษณะที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งเป็นเรื่องที่

ไม่สามารถจำกัดให้อยู่เฉพาะภายในขอบเขตพรมแดนของชาติได้ แต่ก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยงานหลักๆ 2-3 ประเภทนั่นคือ องค์กรกาชาดสากล สำนักงานด้านการพัฒนาต่างๆ ของสหประชาชาติ และองค์กรด้านมนุษยธรรมที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) การให้ความช่วยเหลือขนาดใหญ่แก่ผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยองค์กรมนุษยธรรมเอกชน (ไม่ใช่รัฐ) มีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 และในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการสร้างระเบียบใหม่ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมขึ้น โดยที่หน่วยงานหลักของสหประชาชาติ 4 หน่วย (UNICEF, IRO, FAO, และ WHO) ทำหน้าที่เป็นแกนหลักในการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม นอกจากนั้น ยังมี INGOs อีกจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในเรื่องนี้ (CARE, Oxfam, Save the Children, World Vision) ต่อมาในระหว่างสงครามเย็น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ได้มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นอันเป็นผลมาจากความสามารถและความเชี่ยวชาญในเรื่องสุขอนามัย การส่งอาหาร โลจิสติกส์ กิจกรรมอื่นๆ โดยเฉพาะในประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆ มาเนื้องานของ INGOs ด้านมนุษยธรรมประสบความสำเร็จมากขึ้นในพื้นที่ที่มีสงครามกลางเมืองและภาวะฉุกเฉิน โดยเฉพาะการเข้าไปยังพื้นที่ดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการ การต้องทำตามกฎข้อบังคับต่างๆ ของรัฐผู้รับหรือกองกำลังฝ่ายกบฏ ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมนี้ถูกขัดขวางด้วยพรมแดนรัฐชาติ สถานการณ์ดังกล่าวนี้นำไปสู่ข้อถกเถียงใหม่ๆ ในเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างพรมแดนกับความช่วยเหลือ รวมถึงประเด็นที่ว่าความช่วยเหลือเพื่อป้องกันภัยพิบัติควรได้รับความสำคัญเท่ากับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ด้วย (Hannigan 2012, pp. 2-3, 42-58)

3. พรมแดนของความรุ้: บทเรียนจากเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011

เหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ Tohoku ของญี่ปุ่น ในปี 2011 ได้สร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่และประเทศในภาพรวมเป็นอย่างมาก

ทั้งความสูญเสียในชีวิต ทรัพย์สิน และสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งยังทำให้เกิดการตั้งคำถามในเรื่องการตอบสนองหรือการจัดการต่อสถานการณ์ ดังกล่าวด้วย

ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว ได้มีความพยายามในการรวบรวมความรู้ ประสบการณ์ และบทเรียนจากเหตุการณ์นั้นขึ้น โดยปรากฏออกมาในหลายรูปแบบและหลายภาษา นับตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา หนังสือภาษาอังกฤษที่เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่ประมาณ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก เป็นการสะท้อนประสบการณ์ของผู้ประสบภัย หรือผู้สูญเสียจากเหตุการณ์ดังกล่าว กลุ่มที่สองเป็นการอธิบายและวิเคราะห์สถานการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการสถานการณ์ดังกล่าวในช่วงเวลาฉุกเฉิน และกลุ่มที่ 3 เป็นการอธิบายและวิเคราะห์สถานการณ์ในระยะของการฟื้นฟูบูรณะ รวมไปถึงการป้องกันหรือเตรียมพร้อมล่วงหน้าสำหรับการเผชิญภัยพิบัติดังกล่าวถ้าเกิดขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งผู้เขียนได้เลือกหนังสือในแต่ละกลุ่มออกมาประมาณ 1-4 เล่มเพื่อทบทวนให้เห็นทิศทางและแนวโน้มของการศึกษาในแต่ละประเด็นดังกล่าว

สำหรับหนังสือในกลุ่มแรก Erry Eisler ได้เขียนหนังสือเรื่อง 2: 46 Aftershock: Stories from the Japan Earthquake ขึ้นในช่วง 1 สัปดาห์หลังจากเหตุการณ์มหาภัยพิบัติที่ Tohoku โดยการรวบรวมข้อมูลของผู้ประสบภัยพิบัติจากสื่อออนไลน์ที่ผู้คนส่งหากันและกัน ถ่ายทอดเรื่องราวและประสบการณ์ของเหตุการณ์ดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมเงินไปมอบให้แก่องค์กรกาชาดสากลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เนื้อหาสาระสำคัญของข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยที่ผู้เขียนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัตินั้นไม่มากนัก เนื่องจากมิได้เป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่หลักที่ได้รับ ความเสียหาย อย่างไรก็ตาม การตอบสนองดังกล่าวของพวกเขาก็สะท้อนให้เห็นถึงระบบที่มีอยู่ในประเทศในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ รวมทั้งความรุนแรงของสถานการณ์ภัยพิบัติในครั้งนี้ด้วย (Eisler 2011)

สามปีหลังจากเหตุการณ์มหาภัยพิบัติที่ Tohoku ในปี 2014 Editorial Office of the Ishinomaki Kahoku ได้พิมพ์หนังสือเรื่อง Surviving The 2011 Tsunami: 100 Testimonies of Ishinomaki Area Survivors of the Great East Japan Earthquake ขึ้น โดยที่เนื้อหาสาระสำคัญเป็นการบอกเล่าถึงประสบการณ์การเอาชีวิตรอดของพวกเขาในสถานการณ์ภัยพิบัติในปี 2011 ในจำนวนผู้รอดชีวิต 100 คนที่เขียนเล่าประสบการณ์ของตนเองนั้น มีจำนวนประชากรประมาณ 15% เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นและอาสาสมัคร ในขณะที่ส่วนที่เหลือเป็นบุคคลทั่วไปที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และประกอบอาชีพต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประมง คำขาย หรือพนักงานบริษัท และรวมทั้งแม่บ้าน และคนชราด้วย ประสบการณ์ของผู้รอดชีวิตเหล่านี้สะท้อนความรุนแรงของภัยพิบัติเช่นเดียวกับที่ปรากฏในหนังสือของ Earry Eisler ในขณะที่สิ่งที่แตกต่างเพิ่มเติมในหนังสือเล่มนี้ คือ มุมมองของพวกเขาต่อการจัดการปัญหา และความช่วยเหลือต่างๆ ที่พวกเขาได้รับในช่วงเวลาของสภาวะฉุกเฉิน ในระยะ 3 วันแรกหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ รวมทั้งเรื่องราวต่างๆ ที่พวกเขาเรียนรู้และบอกเล่าเพื่อเป็นบทเรียนสำหรับอนาคตในการเตรียมการและตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว หากว่าจะเกิดขึ้นอีก

ข้อสังเกตสำคัญจากบรรดาผู้รอดชีวิตเหล่านี้ นอกเหนือไปจากการตัดสินใจที่ฉับไวในการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าแล้ว ก็คือ การได้รับความช่วยเหลือที่รวดเร็วและตรงต่อความต้องการถือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการรอดชีวิตของพวกเขา ดังนั้น ระบบในการส่งมอบ และส่งต่อความช่วยเหลือจากจุดต้นทางไม่ว่าจะจากหน่วยงานไหน หรือองค์กรใดไปสู่ผู้ประสบภัยจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก โดยเฉพาะในสถานการณ์ภัยพิบัติที่ร้ายแรงที่ระบบการคมนาคมขนส่งในระบบปกติทั้งหมดถูกทำลาย และหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่สามารถควบคุมหรือปรับตัวได้รวดเร็วพอในการตอบสนองต่อสถานการณ์ ดังนั้น การเตรียมระบบสำรอง หรือ การมีหน่วยอื่นที่สามารถเข้ามาสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกหรือส่งต่อความช่วยเหลือไปยังผู้ประสบภัยเกิดขึ้นได้ จึงเป็นประเด็นที่ต้องได้รับ

การเตรียมพร้อมสำหรับอนาคต (Editorial Office of the Ishinomaki Kahoku 2014)

ส่วนหนังสือในกลุ่มที่ 2 ซึ่งเป็นการอธิบายและวิเคราะห์สถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว ก็มีหนังสือและเอกสารเป็นจำนวนมากเช่นกัน ทั้งในภาษาอังกฤษและญี่ปุ่น โดยที่เป็นผลงานทั้งจากนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ซึ่งในงานศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้เลือกหนังสือภาษาอังกฤษมา 4 เล่ม โดยแต่ละเล่มได้ให้คำอธิบายถึงการตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในปี 2011 จากบุคคลที่แตกต่างกัน

ในปี 2012 Jeff Kingston ได้เป็นบรรณาธิการของหนังสือเรื่อง Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and recovery after Japan's 3/11 โดยที่หนังสือนี้เป็นการรวบรวมบทความของนักวิชาการที่ศึกษาเรื่องญี่ปุ่นจากสาขาวิชาที่แตกต่างกันที่ได้รายงาน อธิบาย และวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในเวลานั้น จากความเชี่ยวชาญของตนเอง Kingston ได้อธิบายว่าบทความเหล่านี้เป็นการรายงานและประเมินสถานการณ์ในเบื้องต้น โดยเฉพาะสถานการณ์หลังภัยพิบัติตลอดปี 2011 เท่านั้น แต่เขาก็เชื่อว่าบทความจากหนังสือเล่มนี้จะเป็นเหมือนจุดเริ่มต้น และเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญให้แก่การศึกษาเรื่องนี้ในอนาคตต่อไป (Kingston 2012, p. 3)

ข้อค้นพบที่สำคัญที่ผู้เขียนบทความในหนังสือเล่มนี้นำเสนอ มีหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก ความเสียหายส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติในครั้งนี้ เป็นผลจาก Tsunami มากกว่าแผ่นดินไหว ซึ่งพาไปสู่คำถามเรื่องระบบการเตรียมการสำหรับตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ รวมทั้งการเป็นสังคมผู้สูงอายุ ทำให้มีความจำเป็นต้องทบทวนแผนการเตรียมการสำหรับรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในอนาคต ประการที่สอง สถานการณ์ที่ Tohoku แสดงให้เห็นถึงการเติบโตและประสิทธิภาพในการทำงานของภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มอาสาสมัคร

หรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และองค์กรที่ไม่แสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ (NGOs/ NPOs) ประการที่สาม ซึ่งเป็นประเด็นสืบเนื่องจากข้อค้นพบประการที่ 2 ก็คือ ความเป็นผู้นำของภาคการเมืองและภาครัฐในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ในครั้งนี้ ถูกตั้งคำถามในเรื่องความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ และประการสุดท้าย การระเบิดของโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ Fukushima พาไปสู่คำถามที่กว้างไกลกว่าเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉินและการตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว นั่นคือ คำถามเรื่องนโยบายพลังงานของประเทศ

ข้อสรุปที่น่าสนใจของหนังสือเล่มนี้น่าจะอยู่ที่ การปรับตัวและเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติและการจัดการหลังสถานการณ์ดังกล่าว ในขณะที่ผู้เขียนบทความจำนวนหนึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาเรื่องความล้มเหลวในการตอบสนองต่อสถานการณ์และตั้งคำถามอย่างไม่มั่นใจกับการจัดการในช่วงของการฟื้นฟูบูรณะ ผู้เขียนบทความอีกจำนวนหนึ่งก็แสดงให้เห็นถึงความพยายาม ความสำเร็จ และการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ ทั้งในกระบวนการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการจัดการในช่วงฟื้นฟูบูรณะด้วย (Kingston 2012)

ในปีถัดมา คือ ปี 2013 Itoko Suzuki และ Yuko Kaneko ได้ร่วมกันเขียนหนังสือเรื่อง Japan' s Disaster Governance : How was the 3.11 Crisis Managed? โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงให้เห็นว่า ณ เวลาที่มหาภัยพิบัติ 3 ประการเกิดขึ้นนั้น ญี่ปุ่นมีระบบ กลไก และตัวแสดงต่างๆ ที่รับมือหรือตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าวอย่างไร ทั้งในช่วงระยะเวลาฉุกเฉินและในช่วงของการฟื้นฟูบูรณะที่ตามมา รวมทั้งประเมินและวิเคราะห์ธรรมชาติของการจัดการสถานการณ์ดังกล่าวด้วย ผู้เขียนได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ในขณะที่เกิดมหาภัยพิบัติ 3 ประการ และอธิบายว่าโครงสร้างที่มีอยู่ดังกล่าวปฏิบัติกรอย่างไรภายใต้สถานการณ์นั้น

มีประสิทธิภาพและถูกทำทลายอย่างไรภายใต้ภาวะวิกฤต ข้อเสนอที่น่าสนใจของหนังสือเล่มนี้ ก็คือ มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต เพราะโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่มีอยู่นี้ไม่เพียงพอที่จะรับมือหรือตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากขนาดของภัยพิบัติ ข้อจำกัดของโครงสร้างเดิม และการเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ ในกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ที่กลายเป็นแรงผลักดันและเรียกร้องให้มีการปรับปรุงและสร้างใหม่ทั้งในเรื่องกฎหมายและองค์กร เพื่อให้ปฏิบัติการของตัวแสดงใหม่เหล่านั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หนังสือเล่มนี้ ได้นำเสนอข้อสรุปประการหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปของหนังสือเล่มแรก นั่นก็คือ บทบาทของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอาสาสมัครและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) องค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์ (NPOs) ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะในกระบวนการค้นหาและช่วยชีวิต และการส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัยและความต้องการความช่วยเหลือมีความจำเป็นสูงสุด ในขณะที่ตัวแสดงอื่นยังไม่มีความพร้อมทั้งพื้นที่และความต้องการที่ชัดเจนเพียงพอและยังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่เหล่านั้นได้ภายในระยะเวลาวิกฤต การมีบทบาทเพิ่มขึ้นของตัวแสดงใหม่นี้พาไปสู่คำถามเรื่องโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีอยู่ที่ไม่เพียงพอในการรองรับหรือ สนับสนุน และกำกับการดำเนินการของตัวแสดงดังกล่าว รวมถึง ความสัมพันธ์ของตัวแสดงใหม่กับตัวแสดงเดิมที่มีอยู่ภายใต้โครงสร้างเดิมด้วย ซึ่งคำถามเหล่านี้เป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การทบทวน และปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของภาครัฐในเวลาต่อมา เพื่อให้การจัดการภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นในอนาคต (Suzuki & Kaneko 2013)

ในปีเดียวกันนี้ Richard J. Samuels ได้เขียนหนังสือเรื่อง 3.11 Disaster and Change in Japan โดยเขาได้ตั้งข้อถกเถียงที่น่าสนใจว่า เหตุการณ์มหากภัยพิบัติ 3 ประการ หรือที่เขาเรียกสั้นๆ ว่า 3.11 นั้น จะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในญี่ปุ่นได้หรือไม่ เพราะโดยทั่วไปแล้วเป็นที่เชื่อกันว่า สถานการณ์วิกฤตของชาติมักจะเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของประเทศนั้น เป็นจุดที่ทำให้หน่วยต่างๆ ภายในชาติหันกลับมาตั้งคำถาม ทบทวนสถานการณ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ถึงสภาพแวดล้อม ปัญหาต่างๆ และบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วมักมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามมา หรือในทางกลับกัน ผู้ที่ต้องการสร้างการเปลี่ยนแปลงก็ได้เครื่องมือและโอกาสที่จะสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นและพัฒนาไปในแนวทางที่ตนต้องการได้

เหตุการณ์ 3.11 เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการถกเถียงที่ไม่ลงตัวมายาวนาน เรื่องทิศทางของประเทศว่าควรจะเป็นแบบใด การเกิดขึ้นของเหตุการณ์ 3.11 ในด้านหนึ่งก็เป็นการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศใหม่ แต่ในเวลาเดียวกันก็มีผู้ถกเถียงว่าควรคงสภาพไว้เดิม เพราะเอาเข้าจริงแล้วเรื่องนี้ทำให้เรื่องใหญ่โตถึงขนาดจะต้องเปลี่ยนแปลงประเทศอย่างถอนรากถอนโคน นอกจากนั้น ยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเห็นแตกต่างออกไปว่า ญี่ปุ่นควรถอยกลับไปเป็นประเทศแบบเดิมเพื่อดำรงรักษาเอกลักษณ์ของประเทศเอาไว้ ท่ามกลางการถกเถียงดังกล่าวนี้ ผู้เขียนได้พยายามศึกษาดูว่า เหตุการณ์ 3.11 ถูกนำไปใช้อย่างไร หรือไม่ในการสร้าง หรือไม่สร้าง การเปลี่ยนแปลงหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว โดยศึกษาในประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญ 3 ด้าน คือ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ นโยบายด้านพลังงาน และธรรมาภิบาลในท้องถิ่น ผู้เขียนคิดว่า บางทีความพยายามในการทำสิ่งที่ถูก (“Getting it right”) ก็อาจจะสามารถหมายถึง การสร้างการเปลี่ยนแปลงก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเองก็ไม่แน่ใจเช่นกันว่า เอาเข้าจริงแล้ว เหตุการณ์ 3.11 จะสามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงให้แก่ญี่ปุ่นได้อย่างจริงจัง เพราะดูเหมือนว่า กระแสที่เกิดขึ้นตามมาหลังเหตุการณ์ 3.11 จะเป็นเรื่อง

ของการเรียกร้องหาการฟื้นฟูบูรณะเสียมากกว่าการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้เขียนได้สรุปไว้ในตอนท้ายของหนังสือว่า เหตุการณ์ 3 ประการ ไม่ใช่ “game changer” ที่ผู้กำหนดนโยบายปรารถนา เพราะมันไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในทางการเมืองของญี่ปุ่น และในที่สุดแล้ว การเมืองแบบเดิมๆ ปฏิบัติการแบบเดิมๆ ในสังคมญี่ปุ่นก็ยังคงดำเนินต่อไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบาย ความมั่นคง หรือนโยบายพลังงาน หรือธรรมาภิบาลในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า แม้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ แต่สังคมญี่ปุ่นก็จะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป การศึกษาของผู้เขียนแสดงให้เห็นว่า สังคมญี่ปุ่นจะเปิดกว้างมากขึ้น มีการเผยแพร่ข้อมูลมากขึ้น มีความโปร่งใสและประชาชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นในปัญหาของชาติ แทนที่จะปล่อยให้อยู่ในมือของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นที่ผ่านมา (Samuels 2013)

นอกจาก Richard J. Samuels แล้ว ในปี 2013 ยังมีนักการทูตและเจ้าหน้าที่ของสหภาพยุโรปที่อาศัยอยู่ในกรุงโตเกียวอีกกลุ่มหนึ่ง ได้ผลิตหนังสือชื่อ *After the Great East Japan Earthquake Political and Policy Change in Post Fukushima Japan* โดยมี Dominic Al-Badri และ Gijs Berends เป็นบรรณาธิการ เนื้อหาหลักของหนังสือเป็นการตั้งคำถามเช่นเดียวกับที่ Samuels ทำ นั่นคือ ถามว่าเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดบ้างแก่สังคมญี่ปุ่น โดยผู้เขียนแต่ละคนที่มีความเชี่ยวชาญและมีหน้าที่ที่แตกต่างกันเกี่ยวกับญี่ปุ่นในขณะนั้น ได้ตอบคำถามดังกล่าวจากความรู้และความเชี่ยวชาญของตนเอง ซึ่งคำตอบของผู้เขียนกลุ่มนี้มีบางส่วนที่ทั้งเหมือนและแตกต่างจากที่ Samuels ให้ข้อสรุปไว้

ผู้เขียนทุกบทของหนังสือเล่มนี้ใช้คำถามเดียวกัน 3 คำถาม คือ หนึ่ง อะไรเป็นผลกระทบสำคัญในเชิงนโยบายจากเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ สอง มหาภัยพิบัติ 3 ประการนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนนโยบายที่สำคัญหรือไม่

และสาม เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบ หรือเกิดการสถาปนาโครงสร้างใหม่หรือไม่เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์อันเป็นผลมาจากภัยพิบัติทั้ง 3 ประการดังกล่าว ในทุกบทของหนังสือจะมีคำตอบของคำถามที่ 1 ซึ่งก็คือ คำอธิบายถึงผลกระทบเชิงนโยบายทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่วนคำถามที่สอง คำอธิบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในกรณีของการขึ้นภาษี ผู้บริโภคแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวที่สำคัญ เพราะที่ผ่านมาสังคมญี่ปุ่นปฏิเสธการขึ้นภาษีนี้มาโดยตลอด แต่เหตุการณ์นี้ทำให้คนญี่ปุ่นตระหนักว่าไม่สามารถเอาภาระของการฟื้นฟูบูรณะไปใส่ไว้ในมือของคนรุ่นหลังได้อีกต่อไป นอกจากนี้ สถานการณ์ฉุกเฉินยังทำให้นักการเมืองจากต่างพรรคและต่างจุดยืน ต้องยอมประนีประนอมเพื่อช่วยกันในการจัดการภาวะวิกฤตและตอบสนองต่อการเรียกร้องของประชาชนภายใต้ภาวะการณ์ดังกล่าว แทนที่จะตั้งหน้าตั้งตาแข่งกันทางการเมืองเป็นหลัก ส่วนคำถามที่สามนั้น คำตอบของหนังสือเล่มนี้จะมีความสอดคล้องกับข้อสรุปของ Samuels กล่าวคือ แม้ว่ามหาภัยพิบัติ 3 ประการจะเป็นเรื่องร้ายแรงที่สุดที่ญี่ปุ่นเผชิญนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาก็ตาม แต่ความร้ายแรงดังกล่าวก็ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบและโครงสร้างอย่างถึงที่สุดหรืออย่างถอนรากถอนโคน เอาเข้าจริงแล้ว ความท้าทายในเชิงนโยบายและโครงสร้างหลายประการในญี่ปุ่นก็ยังคงดำรงอยู่และดำเนินต่อไปเหมือนเช่นเดิมที่ผ่านมา ซึ่งผู้เขียนหนังสือนี้ได้สรุปให้เห็นว่าผลจากมหาภัยพิบัตินี้ แม้ว่าจะสร้างการเปลี่ยนแปลงหรือมีข้อเสนอใหม่ หรือ ทางเลือกใหม่เกิดขึ้น แต่มันก็ไม่ได้พาไปสู่การเปิดประเทศเพื่อให้เกิดการปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในมิติทางการเมืองดังที่หลายฝ่ายคาดหวัง อันเป็นเรื่องน่าเสียดายสำหรับญี่ปุ่น (Al- Badri & Berends 2013)

นับตั้งแต่ปี 2013 เป็นต้นมา Tohoku เริ่มก้าวเข้าสู่ยุคของการฟื้นฟูบูรณะอย่างจริงจัง นโยบายและการจัดการด้านงบประมาณของรัฐบาลถูกเตรียมการเพื่อตอบสนองต่อนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ด้วยความเสียหายขนาดใหญ่

ที่เกิดขึ้น ทำให้กระบวนการฟื้นฟูบูรณะไม่สามารถดำเนินการได้โดยราบรื่นและรวดเร็ว นอกจากนั้น ในกระบวนการดังกล่าวยังมีเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคเกิดขึ้นหลายประการ ซึ่งประเด็นเหล่านั้นเป็นเรื่องที่ต้องการการศึกษาวิเคราะห์ รวมทั้งเพื่อเป็นบทเรียนให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศได้เรียนรู้ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการจัดการในอนาคตด้วย

บนสถานการณ์ดังกล่าวนี้ ได้มีนักวิชาการจำนวนมาก จากหลากหลายสาขาวิชาทำการศึกษาระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะของญี่ปุ่น โดยที่ผลงานเหล่านี้มีทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาญี่ปุ่น ผู้เขียนได้เลือกหนังสือที่ Rajib Shaw เป็นบรรณาธิการ เรื่อง Tohoku Recovery: Challenges, Potentials and Future มาเป็นกรณีศึกษาถึงบทเรียน และความท้าทายของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะดังกล่าวของญี่ปุ่น

หนังสือแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการถอดบทเรียนของเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ และกระบวนการในการฟื้นฟูบูรณะในด้านต่างๆ เช่น ที่พักพิงชั่วคราว ภาคเศรษฐกิจ- การผลิต ภาคสังคม- สุขภาพ ฯลฯ ในขณะที่ ส่วนที่ 2 เป็นการให้รายละเอียดของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะโดยผ่านกรณีศึกษาต่างๆ จุดแข็งของงานเขียนในหนังสือเล่มนี้ คือ การศึกษาวิจัยในเชิงพื้นที่ ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลขั้นต้นที่สำคัญ และบางครั้งไม่สามารถหาได้จากเอกสาร

โดยภาพรวมแล้ว หนังสือแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการฟื้นตัวของภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่ Tohoku แน่อบว่า ความเสียหายขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นไม่สามารถทำให้การฟื้นตัวเป็นไปได้โดยเร็ว นอกจากนี้ สถานการณ์หรือเงื่อนไขบางอย่างนับเป็นเรื่องใหม่สำหรับญี่ปุ่นมาก ทำให้โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่มีอยู่แต่เดิมไม่เพียงพอในการตอบสนองต่อสถานการณ์ ดังนั้น การปรับตัวในเชิงโครงสร้างจึงเป็นบทเรียนที่สำคัญ รวมทั้งเป็นความท้าทายที่สำคัญด้วยเช่นเดียวกัน

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หนังสือของ Rajib Shaw เล่มนี้ให้ภาพที่สอดคล้องกับงานบางชิ้นในหนังสือของ Kingston ที่กล่าวถึงตัวแสดงใหม่ๆ ที่ไม่ใช่รัฐในกระบวนการส่งต่อความช่วยเหลือไปยังผู้ประสบภัย รวมทั้งปัญหาในการประสานงานอันเป็นผลมาจากข้อจำกัดเชิงสถาบัน และโครงสร้างองค์กรในการบริหารจัดการเรื่องนี้ ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (Shaw 2015)

ในปัจจุบัน สถานการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการผ่านมารอบ 8 ปี ในปีนี้ (2019) แต่การฟื้นฟูบูรณะก็ยังคงดำเนินอยู่ และยังไม่มีความชัดเจนโดยเร็ว บทเรียนจากสถานการณ์ดังกล่าวหลายประการ กลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งในส่วนของภาครัฐ และภาคส่วนอื่นๆ ที่อยู่นอกภาครัฐ และแน่นอนว่า ยังมีคำถาม และบทเรียนอีกจำนวนมากที่รอการศึกษาเพื่อความเข้าใจ และเพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น รวมทั้งการเตรียมตัวที่พร้อมมากขึ้นสำหรับการเผชิญกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต โดยที่ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในกระบวนการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤต ก็คือ การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศและการส่งมอบและส่งต่อความช่วยเหลือนั้นไปยังจุดที่มีความต้องการสูงสุด ภายในระยะเวลาสั้นที่สุดเพื่อรักษาชีวิต ลดทอนความทุกข์ยาก และรักษาค่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ไว้ให้ได้

เอกสารอ้างอิง

- Al- Badri, Dominic and Gijs Berends (eds). (2013). After the Great East Japan Earthquake: Political and Policy Change in Post Fukushima Japan. Denmark: Nordic Institute of Asian Studies
- Caron, David D., Michael J. Kelly, and Anastasia Telesetsky (eds.) (2014). The International Law of Disaster Relief. New York : Cambridge University Press
- Collins, Andrew E., (2009). Disaster and Development. London : Routledge
- Editorial Office of The Ishinomaki Kahoku (2014). Surviving the 2011 Tsunami 100 Testimonies of Ishinomaki Area Survivors of the Great East Japan Earthquake. Tokyo: Sayriku Kohoku Shimpco.
- Eisler, Eary (2011). 2: 46 Aftershocks: Stories from the Japan Earthquake. London: Enhanced Editions Ltd.
- Handmer, John & Stephen Dovers (2013). Handbook of Disaster Policies and Institutions : Improving emergency management and climate change adaptation. London : Routledge/Earthscan
- Hannigan, John (2012). Disaster without Borders: The International Politics of Natural Disaster. Cambridge: Polity Press
- Hilhorst, Dorothea (eds.) (2013). Disaster, Conflict and Society in Crises : Everyday politics of crisis response. London : Routledge

- Kingston, Jeff (ed.) (2012). Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan : Response and Recovery after Japan' s 3/11. London : Routledge
- Samuels, Richard J. (2013). 3.11 Disaster and Change in Japan. Ithaca: Cornell University Press
- Shaw, Rajib (ed.) (2015). Tohoku Recovery: Challenges, Potential and Future. London: Springer
- Suzuki, Itoko & Yuko Kaneko (2013). Japan' s Disaster Governance : How was the 3.11 Crisis Managed?. New York: Springer

อำนาจรัฐกับการประสานงานการรับ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ จากต่างประเทศ

บทที่

2

1. บทนำ

ในเดือนมีนาคม 2011 ญี่ปุ่นประสบกับมหากภัยพิบัติ 3 ประการ นั่นคือ แผ่นดินไหว Tsunami และโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิด ซึ่งภัยพิบัติทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวนี้นี้ มีความรุนแรงมากและสร้างความเสียหายขนาดใหญ่จนทำให้ประเทศ ตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และได้ร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ จากต่างประเทศ

ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ (Disaster Relief) เป็นส่วนหนึ่งของ ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (Humanitarian Aid) และเป็นรูปแบบหนึ่งของ ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) ในกรณีที่ไม่ได้เป็นหน่วยงาน ภายในประเทศผู้รับ ซึ่งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศนี้ มีลักษณะ ที่แตกต่างจากความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น เช่น ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Aid) หรือ ความช่วยเหลือทางทหาร (Military Aid) และ ความแตกต่างนี้มีทั้งในเรื่องรูปแบบของความช่วยเหลือ และวิธีการในการให้และรับ ความช่วยเหลือ ด้วยความที่ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์นี้ มีลักษณะพิเศษ จึงทำให้ความช่วยเหลือนี้ต้องการการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในประเทศผู้รับ ที่แตกต่างไปจากการรับความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น รวมทั้งข้อถกเถียงในเรื่อง การรับความช่วยเหลือประเภทนี้ก็จะแตกต่างไปจากการรับความช่วยเหลือประเภท อื่นด้วย เพราะมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยของรัฐผู้รับเป็นอย่างมาก

ในบทนี้จะอธิบายถึงสถานการณ์ความรุนแรง และความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ 3 ประการของญี่ปุ่นในเดือนมีนาคม 2011 อันเป็นสาเหตุให้ญี่ปุ่นจำเป็นต้องร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเป็นครั้งแรก และเพราะไม่มีประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือมาก่อน ญี่ปุ่นจึงเผชิญกับสถานการณ์ที่ล้นพ้นในการประสานงานการรับความช่วยเหลือ รวมทั้งเผชิญกับข้อถกเถียงที่สำคัญในเรื่องของนโยบายและแนวทางในการรับความช่วยเหลือดังกล่าวด้วย

2. มหาภัยพิบัติ 3 ประการ: สถานการณ์และความเสียหาย¹

วันที่ 11 มีนาคม 2011 เวลา 14.46 น. (เวลาท้องถิ่น) เกิดเหตุแผ่นดินไหววัดแรงสั่นสะเทือนได้ที่แมกนิจูด 9.0 บริเวณนอกชายฝั่งทางตะวันออกเฉียงเหนือของญี่ปุ่นที่ละติจูด 38.1 องศาเหนือ ลองจิจูด 142.9 องศาตะวันออก และความลึก 23.7 กิโลเมตร เป็นแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่สุดในญี่ปุ่น (Suzuki & Kaneko 2013, p.7) แผ่นดินไหวครั้งนี้ได้ทำให้เกิด Tsunami ที่มีความสูงถึง 10 เมตร (33 ฟุต) ซึ่งกวาดเมืองและพื้นที่เพาะปลูก สร้างความเสียหายตลอดพื้นที่ตอนเหนือและตลอดแนวชายฝั่งแปซิฟิก โดยพื้นที่ที่ประสบความเสียหายมากที่สุดคือ จังหวัด Iwate, Miyagi และ Fukushima มากกว่านั้นประเทศญี่ปุ่นยังต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ เนื่องจาก Tsunami สร้างความเสียหายให้กับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Fukushima Daiichi ที่ตั้งอยู่บนชายฝั่งด้านตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงโตเกียวไป 240 กิโลเมตร โดยที่เตาปฏิกรณ์หลอมละลายและกัมมันตภาพรังสีได้แพร่กระจายไปในพื้นที่ดังกล่าว

¹ <http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/fact-on-earthquakes.html>

<http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/2011/ese0001xgp/>

<http://liberalsprinkles.blogspot.com/2011/03/fact-on-nuclear-disaster.html>

Itoko Suzuki & Yuko Kaneko (2013). Japan's Disaster Governance: How was the 3.11 Crisis Managed? New York: Springer, chapter 2.

สำหรับความเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนใน 3 จังหวัดนั้น ข้อมูลจาก Kyodo ณ วันที่ 14 พฤษภาคม 2011 ระบุว่า ในแต่ละพื้นที่มีผู้เสียชีวิต สูญหาย และต้องอพยพดังแสดงในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนผู้เสียชีวิต สูญหาย และอพยพใน 3 จังหวัดจากเหตุการณ์
มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ณ วันที่ 14 พฤษภาคม 2011

พื้นที่	เสียชีวิต	สูญหาย	อพยพ
Iwate Prefecture			
Miyako	412	355	2470
Yama	564	299	2790
Otsuchi	764	952	5260
Kamaichi	834	519	3550
Ofunato	312	150	5,050
Rikuzentakata	1,482	709	14,080
Miyagi Prefecture			
Kesennuma	928	609	4,580
Minamisanriku	514	664	4,870
Ishinomaki	2,964	2,770	8,780
Sendai	683	180	1,940
Natori	961	148	930
Fukushima Prefecture			
Minamisoma	538	400	19,970
Namie	49	137	21,360
Futaba	25	10	7,120

ที่มา: The Japan Time Special Report, 2011 p.9

เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี ในเดือนมีนาคม 2012 ทางการญี่ปุ่น โดย National Police Agency และ Reconstruction Agency ได้แจ้งตัวเลขผู้เสียชีวิต สูญหาย และอพยพทั้งหมดใน 3 จังหวัด ดังแสดงในตารางที่ 2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2 จำนวนผู้เสียชีวิต สูญหาย และอพยพใน 3 จังหวัด

จังหวัด	จำนวนผู้เสียชีวิต	จำนวนผู้เสียหาย	จำนวนผู้อพยพ
Iwate	4,761	1,249	42,789
Miyagi	9,512	1,688	127,792
Fukushima	1,605	214	97,946

หมายเหตุ: จำนวนผู้เสียชีวิต และสูญหายเป็นตัวเลข ณ วันที่ 12 มีนาคม 2012

จำนวนผู้อพยพ เป็นตัวเลข ณ วันที่ 8 มีนาคม 2012

ที่มา: National Police Agency, Reconstruction Agency, The Japan Times: Special Report, 2012, p.8

ในด้านความเสียหายต่อโครงสร้างพื้นฐาน Suzuki & Kaneko ได้อธิบายว่า บ้านเรือน รถยนต์ เรือ ตึก ถูกกวาดล้าง ถนน และทางด่วนถล่ม ทางรถไฟ ถูกทำลาย บริการรถไฟระงับการให้บริการ ในเขต Tohoku บ้านและอาคาร จำนวน 130,436 หลัง ถูกทำลายเบ็ดเสร็จ จำนวน 262,975 หลังถูกทำลาย ครั้งหนึ่ง และจำนวน 717,768 หลังถูกทำลายบางส่วน ความเสียหายโดยตรงต่อทรัพย์สินของบุคคลและบริษัทห้างร้านประมาณ 16.9 พันล้านเยน และพื้นที่ได้รับความเสียหายประมาณ 561 ตารางกิโลเมตร โดยที่ 497 ตารางกิโลเมตรอยู่ในเขต 3 จังหวัด คือ Iwate (58 km²), Miyagi (327 km²) และ Fukushima (112 km²) มีรายงานด้วยว่าถนน 4,200 จุดถูกทำลายเช่นเดียวกับทางรถไฟ 7,330 จุดถูกทำลาย ครัวเรือนประมาณ 480,000 ครัวเรือน ได้รับความเดือดร้อนจากการขาดแคลนก๊าซ ประมาณ 2,000,000 ครัวเรือน ประสบปัญหาการขาดแคลนน้ำ ประมาณ

8,910,000 คริวเรือนไม่มีไฟฟ้า และสัญญาณโทรศัพท์ประมาณ 1,000,000 สาย ถูกตัด (Suzuki & Kaneko 2013, pp. 7-8)

ในด้านเศรษฐกิจ ข้อมูลจากรัฐบาลที่รายงานในเดือนสิงหาคม 2011 เรื่อง “Economic Impact of the Great East Japan Earthquake and Current Status of Recovery ” อธิบายว่า ความเสียหายหรือผลกระทบของเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีต่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีจำกัด เพราะพื้นที่ที่ตลอดชายฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิกที่ได้รับความเสียหายอย่างมากจากเหตุการณ์ภัยพิบัตินี้คิดเป็นเพียง 2.5% ของเศรษฐกิจญี่ปุ่นเท่านั้นในเชิงของการส่งออกและการผลิต เช่นเดียวกับ Monthly Economic Report ฉบับเดือนกรกฎาคม 2012 (ระยะเวลามากกว่า 1 ปีหลังเกิดเหตุการณ์) ได้ประเมินว่าเศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มฟื้นตัวซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากโครงการก่อสร้างที่เกิดขึ้นตามแผนการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ ที่ทำให้เกิดความต้องการสินค้าและบริการที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการผลิตและการจ้างงานอันนำไปสู่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ (Suzuki & Kaneko 2013, p. 10) และแม้ว่าความสูญเสียในเรื่องห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมรถยนต์และอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ จะถูกจับตามอง โดยประชาคมโลกด้านเศรษฐกิจ อันเป็นผลมาจากความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติที่กระทบต่อการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์และชิ้นส่วนประกอบในอุตสาหกรรมการผลิตอื่นๆ แต่การฟื้นตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เป็นไปอย่างรวดเร็ว และภายในระยะเวลาประมาณ 6 เดือน ปัญหาเรื่องห่วงโซ่อุปทานก็ได้รับการรายงานว่าได้รับการแก้ไขแล้ว (Suzuki & Kaneko 2013, p. 12)

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากสถิติของสำนักงานคณะกรรมการและสำนักงานสถิติแสดงให้เห็นเช่นเดียวกันว่าภาคเกษตรและประมงของ 3 จังหวัด ที่ประสบภัยพิบัตินี้ได้รับผลกระทบอย่างมาก เพราะประชากรส่วนใหญ่ของ 3 จังหวัดนี้อยู่ในภาคเกษตรและประมง ดังนั้น แม้ว่าเศรษฐกิจโดยภาพรวมจะดูเหมือนว่าได้รับผลกระทบน้อย แต่ในความเป็นจริงแล้ว วิถีชีวิต หรือการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก (Suzuki & Kaneko 2013, p.15)

3. ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ²

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของภัยพิบัติ และความเสียหายขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าว โดยทันทีหลังจากที่เกิดแผ่นดินไหวและ Tsunami หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและรัฐบาลกลางได้ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้วย โดยที่ความช่วยเหลือมีทั้งในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมโดยทีมค้นหาและช่วยชีวิต ความช่วยเหลือที่เป็นสิ่งของ และเงินบริจาค

ข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น ได้ให้รายละเอียดในเรื่อง การรับความช่วยเหลือโดยแบ่งตามประเภทของความช่วยเหลือและประเภทของผู้ให้ ดังแสดงในตารางที่ 3, 4, 5, 6 ตามลำดับ

ความช่วยเหลือในลักษณะของบุคลากรจากต่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติการในพื้นที่ที่ประสบภัยในขณะนั้น นอกจากจะเป็นบุคลากรจากประเทศพันธมิตร ดังแสดงในตารางที่ 3 แล้ว ยังมีบุคลากรจากองค์การระหว่างประเทศอีกด้วย ดังแสดงในตารางที่ 4

นอกจากความช่วยเหลือในด้านบุคลากรที่เป็นทีมค้นหาและช่วยชีวิต และทีมแพทย์แล้ว ญี่ปุ่นยังได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของสิ่งของบริจาคและเงินบริจาคอีกจำนวนมาก ทั้งจากประเทศพันธมิตรและจากองค์การระหว่างประเทศ ดังแสดงในตารางที่ 5 และ 6

ตารางที่ 5 แสดงถึงของบรรเทาทุกข์และเงินบริจาคที่ประเทศพันธมิตรมอบให้แก่ญี่ปุ่น และตารางที่ 6 แสดงถึงความช่วยเหลือในรูปแบบดังกล่าวจากองค์การระหว่างประเทศที่มอบให้แก่ญี่ปุ่นเช่นกัน

² http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incidents/pdfs/offer_assistance.pdf
http://www.mofa.go.jp/j_info/visit/incidents/pdfs/r_goods/pdf
<http://www.ifrc.org/docs/appeals/11/jpcgib3.pdf>

ตารางที่ 3 ทีมค้นหาและช่วยชีวิตจากประเทศพันธมิตร (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2011)

ประเทศ	องค์ประกอบของทีมค้นหา และช่วยชีวิต	วันที่มาถึง	เมืองท่าที่มาถึง	พื้นที่ปฏิบัติการ	วันที่ถอนตัวออก
1. เกาหลีใต้	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 107 คน 2. สุนัขค้นหา 2 ตัว	12 มี.ค. 14 มี.ค.	Haneda Airport Narita Airport	เมือง Sendai, จังหวัด Miyagi	มี.ค.
2. สิงคโปร์	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 5 คน 2. สุนัขค้นหา 5 ตัว	12 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Soma, จังหวัด Fukushima	15 มี.ค.
3. เยอรมัน	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 41 คน 2. สุนัขค้นหา 3 ตัว	13 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Minami sanriku, จังหวัด Miyagi	15 มี.ค.
4. สวิสเซอร์แลนด์	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 27 คน 2. สุนัขค้นหา 9 ตัว	13 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Minami sanriku, จังหวัด Miyagi	16 มี.ค.
5. สหรัฐอเมริกา	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 144 คน 2. สุนัขค้นหา (ไม่ระบุจำนวน)	13 มี.ค.	Misawa Air Base	เมือง Ofunato, เมือง Kamaishi จังหวัด Iwate เมือง Kakuda, จังหวัด Miyagi	19 มี.ค.
6. จีน	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 15 คน	13 มี.ค.	Haneda Airport	เมือง Ofunato, จังหวัด Iwate	20 มี.ค.

ตารางที่ 3 ทีมค้นหาและช่วยชีวิตจากประเทศพันธมิตร (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2011) (ต่อ)

ประเทศ	องค์ประกอบของทีมค้นหา และช่วยชีวิต	วันที่มาถึง	เมืองท่าที่มาถึง	พื้นที่ปฏิบัติการ	วันที่ถอนตัว ออก
7. สหราชอาณาจักร	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 69 คน 2. ลีโอมอลชน 8 คน 3. สุนัขค้นหา 2 ตัว	13 มี.ค.	Misawa Air Base	เมือง Ofunato, และ เมือง Kamaiishi, จังหวัด Iwate	17 มี.ค.
8. นิวซีแลนด์	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 7 คน 2. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 45 คน	13 มี.ค. 14 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Minami sanriku, จังหวัด Miyagi	18 มี.ค.
9. ออสเตรเลีย	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 78 คน 2. สุนัขค้นหา 2 ตัว	14 มี.ค.	Yokota Air Base	เมือง Minami sanriku, จังหวัด Miyagi	19 มี.ค.
10. เม็กซิโก	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 12 คน 2. สุนัขค้นหา 6 ตัว	14 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Natori, จังหวัด Miyagi	17 มี.ค.
11. ฝรั่งเศส	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 134 คน	14 มี.ค.	Haneda Airport	เมือง Natori จังหวัด Miyagi เมือง Hachinoke, จังหวัด Aomori	23 มี.ค.
12. ไต้หวัน	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 28 คน	14 มี.ค.	Haneda Airport	เมือง Sendai, จังหวัด Miyagi	18 มี.ค.

ตารางที่ 3 ทีมค้นหาและช่วยชีวิตจากประเทศพันธมิตร (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2011) (ต่อ)

ประเทศ	องค์ประกอบของทีมค้นหาและช่วยชีวิต	วันที่มาถึง	เมืองท่าที่มาถึง	พื้นที่ปฏิบัติการ	วันที่ถอนตัวออก
13. รัสเซีย	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 75 คน 2. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 80 คน	14 มี.ค. 16 มี.ค.	Narita Airport Narita Airport	เมือง Ishinomaki, จังหวัด Miyagi	18 มี.ค.
14. มองโกเลีย	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 12 คน	15 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Sendai, จังหวัด Miyagi	19 มี.ค.
15. อินโดนีเซีย	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 11 คน 2. เจ้าหน้าที่บริหารและแพทย์ 4 คน	18 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Kesenuma, Shinogama, Ishinomaki, จังหวัด Miyagi	27 มี.ค.
16. แอฟริกาใต้	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 45 คน	18 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Iwanuma, Natori, Ishinomaki, Tagajo, จังหวัด Miyagi	25 มี.ค.
17. ตุรกี	1. เจ้าหน้าที่ช่วยชีวิต 32 คน	19 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Tagajo, Ishinomaki, Ogatsu, จังหวัด Miyagi	ไม่ได้ระบุ

ตารางที่ 3 ทีมค้นหาและช่วยเหลือชีวิตจากประเทศพันธมิตร (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2011) (ต่อ)

ประเทศ	องค์ประกอบของทีมค้นหาและช่วยเหลือชีวิต	วันที่มาถึง	เมืองท่าที่มาถึง	พื้นที่ที่ปฏิบัติการ	วันที่ถอนตัวออก
18. อิสราเอล	1. ทีมสนับสนุนทางการแพทย์ 53 คน	27 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Minami sanriku, จังหวัด Miyagi	ไม่ได้ระบุ
19. อินเดีย	1. เจ้าหน้าที่สนับสนุน 26 คน	28 มี.ค.	Narita Airport	เมือง Onagawa, จังหวัด Miyagi	ไม่ได้ระบุ

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

The Japan Times Special Report 2011, p.25

ตารางที่ 4 บุคลากรจากองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในระยะเวลาฉุกเฉิน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2011)

องค์กร	องค์ประกอบของทีมบุคลากร	วันที่มาถึง	เมืองท่าที่มาถึง	พื้นที่ปฏิบัติการ	วันที่ถอนตัวออก
1. UNDAC	1. ทีมผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ 7 คน	13-14 มี.ค.	Narita Airport	JICA Office, กรุง Tokyo	23 มี.ค.
2. UNOCHA	2. ทีมผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ 3 คน	13-14 มี.ค.	Narita Airport	JICA Office, กรุง Tokyo	ไม่ได้ระบุ
3. WFP	1. เจ้าหน้าที่สนับสนุนด้านโลจิสติกส์ 8 คน	15 มี.ค.	Narita Airport	จังหวัด Miyagi และ Tokyo	ไม่ได้ระบุ
4. IAEA	1. ทีมผู้เชี่ยวชาญด้านการวัดสารกัมมันตภาพรังสี 9 คน 2. ผู้เชี่ยวชาญด้านการเฝ้าระวังด้านอาหาร 3 คน	18 มี.ค. 26 มี.ค.	Narita Airport	กรุง Tokyo และ จังหวัด Fukushima กรุง Tokyo, จังหวัด Ibaraki และ จังหวัด Fukushima	ไม่ได้ระบุ
5. FAO	1. เจ้าหน้าที่เฝ้าระวังด้านอาหาร (มาในทีมของ IAEA)	26 มี.ค.	Narita Airport	กรุง Tokyo, จังหวัด Ibaraki และ จังหวัด Fukushima	ไม่ได้ระบุ

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ

The Japan Times Special Report 2011, p. 25

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
สหรัฐอเมริกา	ของใช้บรรเทาทุกข์ (ถุงนอน, เตียงล้ารอง, น้ำมันเตา, น้ำมันก๊าด ฯลฯ) และ เลือ້ป้องกันรังสีจาก ยูเอสเอไอดี; ประมาณการค่าขนส่ง ลินค่า 3,100 ตัน (รวมถึงการแจกจ่ายอาหารประมาณ 280 ตัน, น้ำ 7.7 ล้านลิตร และน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ 45,000 ลิตร) รถดับเพลิง (2 คัน) เครื่องสูบน้ำ (5 เครื่อง) เครื่องป้องกันนิวเคลียร์ เคมี (99 ชุด) กรดบอริก (ประมาณ 9 ตัน) เครื่องสูบน้ำพ่นน้ำ ขนาดใหญ่ (1 เครื่อง) เรือบรรทุกน้ำสะอาด (2 ลำ), germanium semiconductor detector จากกองทัพสหรัฐ (3 เครื่อง) เครื่องวัด ปริมาณรังสี จากกระทรวงกลาโหม(เปิดฝึกและชนิดแผ่น 31,000 เครื่อง), เครื่องวัดปริมาณรังสีจากรัฐอิลลินอยส์ (2,000 เครื่อง)	ทันที	พื้นที่ที่เคยช้อของ รวมถึงจังหวัด Iwate จังหวัด Miyagi และ จังหวัด Fukushima
จีน	เงินบริจาค		
	เต็นท์สำหรับ 12 คน (500 หลัง), เต็นท์สำหรับ 6 คน (400 หลัง) ผ้าไหม (2,000 ผืน) โฟลายนูกลีนิม (200 อัน)	14 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	น้ำ (60,000 ขวด) ถูกมีย่างใช้แล้วทิ้ง (3,250,000 คู่)	28 มีนาคม	จังหวัด Miyagi จังหวัด Ibaraki และที่อื่นๆ

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
ฮ่องกง	หอน้ำชั่วคราว (60 หลัง) ถุงมือยางอย่างหนา (10,000 คู่) รองเท้าผ้าใบ (25,000 คู่)	31 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	น้ำมันเบนซิน (10,000 ตัน)	2 เมษายน	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
	น้ำมันดีเซล (10,000 ตัน)	3 เมษายน	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
	อาหาร (ประมาณ 20,000 กระป๋อง)	9 เมษายน	จังหวัด Fukushima
	อาหาร (ประมาณ 10,000 กระป๋อง)	19 เมษายน	จังหวัด Fukushima
	ถุงเท้า (ประมาณ 30,000 คู่) ถุงเท้า (ประมาณ 70,000 คู่)	20 เมษายน 27 เมษายน	จังหวัด Miyagi จังหวัด Iwate
ไต้หวัน	เครื่องกำเนิดไฟฟ้า (688 เครื่อง) ผ้าห่ม (2,099 กלอง) ถุงนอน (2,587 กלอง) ผ้าปูนอน (236 กלอง) เสื้อผ้า (รวมถึงเสื้อกันหนาว เสื้อกันฝน ถุงมือ และผ้าพันคอ 4,671 กלอง) อาหาร (รวมถึงคุกกี้, ข้าวโพดคั่ว ข้าว อาหารกระป๋อง (16.5 ตัน และ 12,577 กלอง) เครื่องใช้เพื่อให้อุ่น (953 เครื่อง) เครื่องทำความร้อนน้ำมันก๊าด (953 เครื่อง) ฯลฯ หนังกากาอามัมย (404 กלอง) กระเป๋าน้ำร้อน (150 กלอง) เครื่องต้ม (รวมถึงน้ำเปล่า) (1,125 กלอง) เครื่องนอน (รวมถึงผ้าปูที่นอน, ผ้าคลุมเตียง หมอน) (457 กלอง)	14-28 มีนาคม	จังหวัด Miyagi จังหวัด Fukushima จังหวัด Iwate จังหวัด Niigata จังหวัด Yamanashi จังหวัด Ibaraki จังหวัด Chiba

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
มองโกเลีย	นมผง (895 กล่อง) ของใช้เพื่อสุขอนามัย (กระดาษเช็ดปาก กระดาษชำระ กระดาษห่อผ้า ผ้าขนหนู ฯลฯ) (112 กล่อง) ไฟฉาย (6 กล่อง) ถุงใส่ศพ (24 กล่อง)		จังหวัด Saitama
	เงินบริจาค		
	ผ้าพัน (ประมาณ 2,500 ผืน) เสื้อผ้าที่อบอุ่น เช่น เลือกันหนาว และถุงเท้า (รวมประมาณ 800 ชิ้น)	14-15 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
แคนาดา	ผ้าพัน (26,740 ผืน)	16-30 มีนาคม	จังหวัด Tochigi และอื่น ๆ
	น้ำ (ประมาณ 13,000 ขวด ขนาด 750 มิลลิลิตร ประมาณ 10 ตัน)	23 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	ขนมปังแห้ง (ประมาณ 10 ตัน)	28 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	ผ้าพันร้อน (ประมาณ 25,000 ผืน) มาตรการรังสี (78 เครื่อง) เครื่องวัดปริมาณรังสีบุคคล (75 เครื่อง) เครื่องวัดรังสี (ชุดแก้ว) (5,000 ชุด) คู่มือหนังสือสำหรับเครื่องวัดรังสี (5 ชุด)	17 มีนาคม-6 เมษายน	จังหวัด Miyagi จังหวัด Yamagata จังหวัด Kanagawa จังหวัด Fukushima ฯลฯ
	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
ไทย	ผ้าห่ม (36,750 ผืน) ผ้าพันแขนห่ม (2,864 ผืน) อาหารกระป๋อง (28,800 กระป๋อง) อาหารกระป๋อง (17 กล่อง) หน้ากากอนามัย (94,000 ชิ้น) ถุงนอน (1,000 ชุด) คอร์นเฟลก (108 กล่อง) เลือโมโบล (24 กล่อง) เลือฝ้าย (420 กล่อง) เลือวอร์ม (400 ตัว) มะเหมี่ยวสำเร็จรูป (300 กล่อง) อุปกรณ์ดำรงชีพ (4,710 ชุด) ไฟฉาย (2,162 อัน) ไฟฉาย (68 กล่อง) น้ำ (307,600 ขวด) ถ้วย (3 กล่อง) กระติกน้ำ (1,650 อัน)	17 มีนาคม- 14 มิถุนายน	จังหวัด Hokkaido จังหวัด Iwate จังหวัด Miyagi จังหวัด Tochigi จังหวัด Yamagata กรุง Tokyo จังหวัด Kanagawa องค์กรเอกชน ฯลฯ
	เงินบริจาค		
ยูเครน	ผ้าห่ม (2,000 ผืน)	17 มีนาคม	จังหวัด Tochigi
	มาตรการจรัสสี (1,000 เครื่อง) เครื่องวัดรังสีเฉพาะบุคคล (1,000 เครื่อง) หน้ากากป้องกัน และหน้ากากป้องกันสารอง เปลี่ยนได้ (1,000 ชุด)	4 สิงหาคม	สำนักงานใหญ่ และ พื้นที่ภัยพิบัตินิเวเคลียร์
อิมโตนีเซีย	ผ้าห่ม (ประมาณ 10,000 ผืน)	18-20 มีนาคม	จังหวัด Iwate จังหวัด Yamagata จังหวัด Saitama

ตารางที่ 5 รายการกำลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
	อาหาร (อาหารกระป๋องฉุกเฉิน 200 ชุด ของหวานกระป๋อง 1,000 ชุด)	7 พฤษภาคม	จังหวัด Miyagi
	ก๊าซธรรมชาติ (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ทันที	พื้นที่ที่เกี่ยวข้อง
	ชุดข้าวกระป๋อง (200 ห่อๆ ละ 3 กระป๋อง)	8 กรกฎาคม	เมือง Ofunato จังหวัด Iwate
สาธารณรัฐเคอร์กีซ	เงินบริจาค		
	น้ำ (น้ำแร่ประมาณ 2.5 ตัน)	18 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
ฝรั่งเศส	เงินบริจาค		
	ผ้าห่ม (8,000 ผืน)	19 มีนาคม	จังหวัด Yamagata
	ผ้าห่ม (6,870 ผืน) หน้ากากอนามัย (972,000 อัน) เครื่องป้องกันร่างกาย และหน้ากาก (ประมาณ 20,000 ชุด) มาตราสารรังสี (239 เครื่อง) เครื่องวัดปริมาณรังสีบุคคล (35 เครื่อง) เครื่องสูบน้ำ (10 เครื่อง)	25 มีนาคม	จังหวัด Iwate จังหวัด Miyagi จังหวัด Fukushima

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
	เครื่องกำเนิดพลังงาน (5 เครื่อง) คอมพิวเตอร์ (5 ตัว) รถอีวีงัสลี (1 คัน) รถพ่วงอีวีงัสลี (1 คัน) อุปกรณ์การแพทย์ (5 ชิ้น) แอลกอฮอล์ฆ่าเชื้อ (12 คัน) วัสดุอาหาร (10 คัน) น้ำ (ขวดละ 0.5 ลิตร 100,800 ขวด)		จังหวัด Ibaraki และอื่นๆ
	ชุดป้องกันร่างกาย (1,000 ชุด)	6 เมษายน	กระทรวงกลาโหม
	เครื่องมืออีวีงัสลี (มาตรรวีตริงลี (103 ชุด) เครื่องวัดปริมาตรริงลี บุคคัล (310 เครื่อง) เครื่องวัดปริมาณริงลี (ชุดแก้ว 1,161 ชุด) และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับนิวเคลียร์อื่นๆ	10 เมษายน	ศูนย์นอกที่ตั้ง พื้นที่ จังหวัด Fukushima
สิงคโปร์	ผ้าไหม (4,350 ผืน) น้ำขวด (0.5 ลิตร 10,000 ขวด 1.5 ลิตร 10,000 ขวด) พุก (200 ชุด) ถังยูริเทน (20 ลิตร 3,000 ถัง) อาหารฉุกเฉิน (4,400 ชุด)	19 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	ถังยูริเทน (10 ลิตร 500 ถัง)	21 เมษายน	จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง	
สาธารณรัฐเกาหลี	ผ้าห่ม (6,000 ผืน) น้ำ (100 ตัน)	19 มีนาคม	จังหวัด Fukushima	
	ข้าวพร้อมทาน (30,000 ห่อ) พายซีอิ้วโกแลต (120,000 ชิ้น)	27 มีนาคม	จังหวัด Miyagi	
	เส้นก๋วยเตี๋ยว (129,024 ห่อ) รองเท้าบูท (4,000 คู่) ถุงมือยาง (12,000 คู่) ซาซุวพลาลติก (14,000 ขวด)			
	น้ำ (480 ตัน) เครื่องปรุงรสเกาหลี ข้าวต้ม	2 เมษายน	จังหวัด Miyagi	
	หน้ากากอนามัย (20,000 อัน) สบู่ (20,000 ก้อน)	5 เมษายน	จังหวัด Iwate	
	ถุงมือ (3,500 คู่) พิลลาพร้อมทาน (2,800 ห่อ)			
	มาตรล้ารางวัล (20 อัน)	4 พฤษภาคม	บริษัท TEPCO	
	สบู่ (10,000 ก้อน) ผ้าเช็ดตัว (50,000 ผืน)	18 พฤษภาคม	เมือง Tono	
	ทิชชูเปียก (1,000 อัน)		จังหวัด Iwate	
	ถุงเท้า (700 คู่) ผ้าเช็ดตัว (1,000 ผืน) ทิชชูเปียก (500 อัน)	18 พฤษภาคม	เมือง Ishinomaki	
	ทิชชูเปียก (1,000 อัน)	18 พฤษภาคม	จังหวัด Miyagi	
	ทิชชูเปียก (90 อัน)	18 พฤษภาคม	เมือง Kaminozama	
เงินบริจาค			จังหวัด Yamagata	

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
รัสเซีย	ผ้าห่ม (17,200 ผืน) น้ำ (3.5 ตัน)	19 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	เครื่องจักรสี่ล้อ (400 เครื่อง) หน้ากากอนามัย (5,000 อัน)	9 เมษายน	MAFF, จังหวัด Fukushima
	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	
โคลัมเบีย	เงินบริจาค		
	น้ำ, น้ำตาลทรายแดง, อาหาร, เครื่องปรุง, กระดาษชำระในห้องน้ำ ฯลฯ	22 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
อุซเบกิสถาน	เต็นท์ (200 หลัง) ผ้าห่ม (2,000 ผืน) รองเท้าบูทผืน (2,000 คู่)	23 มีนาคม	จังหวัด Fukushima, จังหวัด Miyagi
อิหร่าน	อาหารกระป๋อง (50,000 กระป๋อง) (ถุงน้ำกระป๋อง 25,000 กระป๋อง)	24 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	ผ้ากระป๋อง (25,000 กระป๋อง)	31 มีนาคม	
เนเธอร์แลนด์	ฟูก (1,998 ชุด)* ผ่านสหภาพยุโรป	24 มีนาคม	จังหวัด Ibaraki
	เงินบริจาค		
เดนมาร์ก	ผ้าห่ม (23,310 ผืน) * ผ่านสหภาพยุโรป	24 มีนาคม	จังหวัด Ibaraki
		29 มีนาคม	จังหวัด Toshiigi

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
ลิทัวเนีย	ผ้าห่ม (2,000 ผืน) ถุงนอน (300 ชุด) * ผ่านสหภาพยุโรป	24 มีนาคม	จังหวัด Ibaraki
เวเนซุเอลา	ผ้าห่ม (5 ตัน) อาหารกระป๋อง (1,190 กล่อง) และ น้ำ (ประมาณ 2.8 ตัน)	24 มีนาคม	จังหวัด Fukushima, จังหวัด Miyagi
มาเลเซีย	ชุดครอบครัว (ประมาณ 2,000 ชุด)	24 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
ฟิลิปปินส์	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์) อาหารของ/แพ็ค (1,500 แพ็ค) ะทมี่ถ้วย (12,000 ถ้วย) ผ้าขนหนูอาบน้ำ (1,000 ผืน) เสื้อพลาสติก (1,000 ผืน) และ หน้ากากกันฝุ่น (5,000 อัน)	ตามที่ได้รับ 25 มีนาคม	ปลายทางที่เกี่ยวข้อง จังหวัด Miyagi, จังหวัด Iwate
แอฟริกาใต้	เครื่องต้ม (น้ำแร่, กาแฟ, ชา ฯลฯ) อาหาร (พาสต้า อาหารกระป๋อง, ซีเรียล)	25 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
ปากีสถาน	น้ำ (1.5 ลิตร 500ขวด)	26 มีนาคม	จังหวัด Iwate
เนปาล	นมของ/แพ็ค (9 ตัน) ขนมปังให้พลังงานสูง (13.5 ตัน)		จังหวัด Miyagi
ฟินแลนด์	ผ้าห่ม (5,000 ผืน) มาตรการจรรยาบรรณ (52 เครื่อง) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	26, 27 มีนาคม 25 มีนาคม, 5 เมษายน	จังหวัด Saitama จังหวัด Ibaraki, เมือง Kita Ibaraki

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
	ถังบรรจุน้ำ (130 ถัง) กระติกน้ำแอสตันเลส (2,800 อัน) เสื้อนอน (880 อัน) * ส่งผ่านสหภาพยุโรป	25 เมษายน	จังหวัด Ibaraki
	เงินบริจาค		
อิสราเอล	ห้องน้ำเคลื่อนที่ (150 อัน) ถุงมือ (8,290 คู่) ผ้าพันขมและอะคริลิค (6,000 ผืน) เลือโก้ (10,000 ตัว)	27 มีนาคม	จังหวัด Fukushima
	เครื่องมือแพทย์	10 เมษายน	Minamisanniku-cho จังหวัด Miyagi
เม็กซิโก	อาหารตอง (ประมาณ 8.4 ตัน) ชุดสุขอนามัย (ประมาณ 3.4 ตัน) น้ำ (ประมาณ 6.8 ตัน)	27 มีนาคม	จังหวัด Miyagi, จังหวัด Ibaraki
	ถุงมือยางใช้แล้วทิ้ง (3,300 คู่)	21 เมษายน	จังหวัด Fukushima, จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		
สหราชอาณาจักร	น้ำ (ประมาณ 100 ตัน)	28 มีนาคม	จังหวัด Ibaraki
	เครื่องจักรสี่ล้อคล (195 เครื่อง) มาตรฐานจิ้งจอก (135 เครื่อง) หมวกป้องกันต่าง ๆ ได้สำหรับหมวกป้องกัน	2 เมษายน	บริษัท TEPCO

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
	มาตรวัดรังสี (249 เครื่อง) หน้กากกป้องกัน (3,672 อัน) ฯลฯ	12 เมษายน	คณะทำงานที่ท่าหน้าที่ ช่วยชีวิตเหยื่อรบอบา โรงไฟฟ้านิวเคลียร์
	ปะทมีถ้วย (150,000 ถ้วย)	2 พฤษภาคม	เมือง Ishinomaki จังหวัด Miyagi, จังหวัด Iwate
บั๊งคลาเทศ	ผ้าท่ม (2,000 ผืน) รองเท้าบู๊ทยง (500 คู่) ถุงมือยง (1,000 คู่)	31 มีนาคม	จังหวัด Niigata, จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		
ตุรกี	ผ้าท่ม (5,000 ผืน) ทุ่นการะบ้อง (ประมาณ 40,000 การะบ้อง) ถ้วเถา (ประมาณ 20,000 เถา) น้ำ (18.5 ตัน)	4 เมษายน	กรุง Tokyo, จังหวัด Fukushima, จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		
อุรูกัวย	คอร์นบิฟการะบ้อง (4,600 การะบ้อง)	4 เมษายน	จังหวัด Miyagi

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
อังกฤษ	อาหาร (ประพม์ถั่ว 39,864 ถ้วย) พืชกระป๋อง (8,640 กระป๋อง) ซ็อกเก็ตแลตแท่ง (27,000 แท่ง) มันฝรั่ง, แอปเปิ้ลเคลือบซ็อกเก็ตแลต (28,800 ถูง) (ทั้งหมด 16.7 ตัน) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	6 เมษายน	จังหวัด Miyagi
สวีเดน	ถุงมือสำหรับทำงานภาคสนาม (10,000 คู่) รองเท้าบูทยาง (296 คู่) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	6 เมษายน	จังหวัด Miyagi
สาธารณรัฐสโลวัก	ผ้าพัน (7,125 ผืน) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	21 เมษายน	จังหวัด Ibaraki
	เสื้อผ้า (เลื่อยตัด (1,000 ตัว) กางเกง (1,000 ตัว)	6 เมษายน	จังหวัด Miyagi
	เสื้อเชิ้ต (1,000 ตัว) เสื้อสวมหัว 1,000 ตัว) รองเท้า (1,000 คู่)		
	ถุงนอน (112 ถูง) เต็นท์ (14 หลัง)* ส่งผ่านสหภาพยุโรป	21 เมษายน	จังหวัด Ibaraki
กัวเตมาลา	เตียงออกแคมป์ (112 เตียง) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป		
	เงินบริจาค		
	อาหาร (15,008 ชุดประกอบด้วย แครกเกอร์ ซอสมะเขือเทศ และอาหารที่ถูกถนอมอาหารอื่นๆ) เครื่องดื่มสุขภาพ (15,000 กล่อง) น้ำดื่ม (600 มิลลิลิตร 10,008 ขวด)	9 เมษายน	จังหวัด Miyagi จังหวัด Ibaraki จังหวัด Kanagawa

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
แวนชาเนีย	กาแฟพร้อมทาน (600 กระป๋อง) อาหารกระป๋อง (405 กระป๋อง)	ชื่อและจัดส่งให้ สถานทูตในกรุง โตเกียว	จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		
	อาหาร (เมื่อกระป๋อง 42,500 กระป๋อง)	12 เมษายน	จังหวัด Miyagi
คาคัตสึสถาน	อาหาร (เมื่อกระป๋อง 40,750 กระป๋อง)	18 เมษายน	จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		
โปรตุเกส	เสื้อผ้าเด็กฯ (1,500 ตัว)	14 เมษายน	เมือง Aizu- Wakamatsu จังหวัด Fukushima
	อาหาร (คุกกี้ เนื้อเจอร์กี้ แองกะทรีเนื้ออ่อนร้อน ซุปผักกระป๋อง ผลไม้แห้ง ฯลฯ) ถ้าหรีบ 1,500 คน) ตุ๊กตาลัตุร์ (1,500 ตัว)	23 เมษายน	Minamisanniku-cho จังหวัด Miyagi

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
	เนื้อวัว (948 กิโลกรัม) (ผ่านรัฐบาลรัฐออสเตรเลียตะวันตก)	31 พฤษภาคม	เมือง Iwaki จังหวัด Fukushima จังหวัด Miyagi เมือง Sendai, เมือง Kakuda เมือง Okanawa เมือง Ishinomaki เมือง Kesennuma
	เงินบริจาค		
บัลแกเรีย	เตียงนอน (168 เตียง) *ส่งผ่านสหภาพยุโรป	22 เมษายน	จังหวัด Ibaraki
	น้ำ (1.5 ลิตร ประมาณ 9,800 ขวด)	9 กรกฎาคม	จังหวัด Saitama, จังหวัด Chiba
	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
ศรีลังกา	ชาถุง (3 ล้านถุง)	24 เมษายน	จังหวัด Miyagi เมือง Kesennuma เมือง Minami Sanriku เมือง Ishinomaki
	เงินบริจาค		
ชิลี	ข้าว (100 กิโลกรัม) (สั่งซื้อในญี่ปุ่น)	26 เมษายน	เมือง Minami Sanriku จังหวัด Miyagi
	ผ้าพัน (2,000 ผืน)	26 พฤษภาคม	เขต Chiyoda กรุง Tokyo
ออสเตรเลีย	ผ้าพัน (20,000 ผืน) การป้องกันน้ำฝน (450 กระป๋อง) * ส่งผ่านสหภาพยุโรป	27,28,30 เมษายน 4 พฤษภาคม	จังหวัด Ibaraki
	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
คิวเวต	ลูกฟุตบอล (240 ลูก) อุปกรณ์การเขียน ฯลฯ	28 เมษายน	เมือง Kesennuma จังหวัด Miyagi
	น้ำมันดิบ (5 ล้านบาร์เรล)		
	เงินบริจาค	นับจาก 13 กรกฎาคม	อะคามาจิน Fukushima, ภาคทาดะฮิมา
เวียดนาม	ชุดชั้นในขนาดผู้ใหญ่ (12,000 ชุด ทั้งของผู้ชายและผู้หญิง) ชุดชั้นในเด็กผู้หญิง (4,500 ชุด) ผ้าขนหนู (30,000 ผืน) ตะเกียบใช้แล้วทิ้ง (30,000 คู่) ถุงเท้า (30,000 คู่)	28 เมษายน	เมือง Tono จังหวัด Iwate, สำนักงานเขต Iwate, Watari-cho จังหวัด Miyagi ศูนย์สนับสนุนการก่อสร้าง Miyagi
ซาอุดีอาระเบีย	เงินบริจาค		
	ก๊าซ LP (มีค่าประมาณ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เตาเคลื่อนที่ (21,680 เต้า) ถังแก๊ส (120,000 ถัง)	11 พฤษภาคม	ปลายทางที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
ตูนิเซีย	ทุนการระดม (60,000 กระป๋อง)	16 พฤษภาคม	เมือง Sendai จังหวัด Miyagi
อัฟกานิสถาน	ชุดอุปกรณ์แก้ไข และไฟ 20 ชุด (1 ชุดประกอบด้วย วงแหวนแก๊ส 1 และ ตัวแสง 5 ตัว ถ้าพร้อม 1 ครอบครั้ว)	20 พฤษภาคม	เมือง Tsukuba จังหวัด Ibaraki
	เงินบริจาค		
ลีลาวีเยอ	ค่าขนส่งบ้านคอนเทนเนอร์	20 พฤษภาคม	เมือง Minami- sanriku จังหวัด Miyagi
	เงินบริจาค		
มัลดีฟ	ทุนการระดม (5,280 กระป๋อง)	30 พฤษภาคม	จังหวัด Miyagi
	ทุนการระดม (5,280 กระป๋อง)	11 มิถุนายน	จังหวัด Miyagi
อิตาลี	พาสต้า (10 ตัน)	2 มิถุนายน	หมู่บ้าน Takisawa จังหวัด Iwate
โอมาน	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่เกี่ยวข้อง
	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
กาดาร์	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่เกี่ยวข้อง
	เงินบริจาค		
บรูไน	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	ปลายทางที่เกี่ยวข้อง
	เงินบริจาค		
โรมาเนีย	น้ำดื่ม (2 ลิตร 15,360 ขวด)	28 มิถุนายน	จังหวัด Fukushima, จังหวัด Miyagi และอื่นๆ
สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์	ก๊าซธรรมชาติ LNG (จัดหาเพิ่มเติมเพื่อญี่ปุ่น) (ในเชิงพาณิชย์)	ตามที่ได้รับ	เมือง Yokohama
	เงินบริจาค	วันที่ 12 ตุลาคม	จังหวัด Kanakawa
บาห์เรน	ลูกฟุตบอล (123 ลูก)		จังหวัด Iwate
			จังหวัด Miyagi และ จังหวัด Fukushima
นิวซีแลนด์	เงินบริจาค		
ปากีสถาน	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	คลังของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
คองกา	เงินบริจาค		
ซามัว	เงินบริจาค		
ภูฏาน	เงินบริจาค		
ลาว	เงินบริจาค		
ติมอร์เลสเต	เงินบริจาค		
แอนโตรา	เงินบริจาค		
ไอร์แลนด์	เงินบริจาค		
เอลโดเนีย	เงินบริจาค		
รัฐวาติกัน	เงินบริจาค		
ลัตเวีย	เงินบริจาค		
ลักเซมเบิร์ก	เงินบริจาค		
โครเอเชีย	เงินบริจาค		
เซอร์เบีย	เงินบริจาค		
สาธารณรัฐเช็ก	เงินบริจาค		
กรีซ	เงินบริจาค		
อาเซอร์ไบจาน	เงินบริจาค		
จอร์เจีย	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
บราซิล	เงินบริจาค		
ปารากวัย	เงินบริจาค		
อิตาลี	เงินบริจาค		
สาธารณรัฐเกาหลี	เงินบริจาค		
ชูดาน	เงินบริจาค		
กินี	เงินบริจาค		
อริเทีย	เงินบริจาค		
นามิเบีย	เงินบริจาค		
บอสวานา	เงินบริจาค		
มาดากัสการ์	เงินบริจาค		
รวันดา	เงินบริจาค		
อาร์มีเนีย	เงินบริจาค		
พม่า	เงินบริจาค		
กัมพูชา	เงินบริจาค		
ทาจิกิสถาน	เงินบริจาค		
มอนเตเนโกร	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการคลังของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
มอลโดวา	เงินบริจาค		
เบลารุส	เงินบริจาค		
อัลเบเนีย	เงินบริจาค		
บอสเนีย	เงินบริจาค		
เซอร์เซโกวีนา			
จอร์เจีย	เงินบริจาค		
ไนเจอร์	เงินบริจาค		
กานา	เงินบริจาค		
เซเนกัล	เงินบริจาค		
มali	เงินบริจาค		
คองโก	เงินบริจาค		
เคนยา	เงินบริจาค		
ยูโกสลาเวีย	เงินบริจาค		
โปแลนด์	เงินบริจาค		
แกมเบีย	เงินบริจาค		
เซนต์ลูเชีย	เงินบริจาค		

ตารางที่ 5 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

ประเทศ/เขตปกครอง	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
ไมโครนีเชีย	เงินบริจาค		
โนลิสเรีย	เงินบริจาค		
โทโก	เงินบริจาค		
มอริทาเนีย	เงินบริจาค		
ทิวาลู	เงินบริจาค		
เอธิโอเปีย	เงินบริจาค		
อิรัก	เงินบริจาค		
แอนติกัวและบาร์บูดา	เงินบริจาค		
มอลต้า	เงินบริจาค		
คีริบาทิ	เงินบริจาค		
อียิปต์	เงินบริจาค		
นิวัว	เงินบริจาค		

- สิ่งของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจะถูกพิจารณาการแจกจ่ายผ่านคณะกรรมการที่ทำงานที่ท่าหน้าที่ช่วยเหลือผู้รอดชีวิตจากเหตุภัยพิบัติ โดยขึ้นอยู่กับความจำเป็นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นหลัก

ที่มา: Lists of assistance from overseas as of 09.2011

(http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incident/pdfs/offer_assistance.pdf)

ตารางที่ 6 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่องค์การระหว่างประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น

องค์การระหว่างประเทศ	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF)	น้ำ (ประมาณ 55,000 ขวด), กางเกงชั้นในเด็ก (ประมาณ 270,000 ตัว) รองเท้า, ของเล่น, ตุ๊กตาลดตัว, อุปกรณ์การศึกษา, อุปกรณ์สร้างสรรคร์, หนังสือภาพ, กระเป๋านักเรียน (พร้อมเครื่องเขียน) กระเป๋าเป้นักเรียน, เครื่องรักษาความปลอดภัยแบบพกพา, แก้ว, โต๊ะ, เครื่องคอมพิวเตอร์, เครื่องถ่ายเอกสาร/โทรสาร, เครื่องปริ้นเตอร์, โฟรอนต์, หองน้ำพกพา, กระดานดำเคลื่อนที่ ฯลฯ	ทันที	จังหวัด Miyagi จังหวัด Iwate จังหวัด Fukushima
สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU)	ให้ยืมสถานีเครื่องมือสื่อสาร	17-22 มีนาคม	จังหวัด Iwate จังหวัด Miyagi ฯลฯ
สหภาพยุโรป	การประสานงานเครื่องบรรเทาทุกข์ที่ได้รับการเสนอจากประเทศสมาชิก (ขอใช้จากเนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย สวีเดน สโลวัก เดนมาร์ก อังการี ฟินแลนด์ บัลแกเรีย ลิทัวเนีย)		จังหวัด Ibaraki จังหวัด Tochigi จังหวัด Miyagi

ตารางที่ 6 รายการสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่องค์การระหว่างประเทศต่างๆ มอบให้แก่ญี่ปุ่น (ต่อ)

องค์การระหว่างประเทศ	สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค	วันที่ได้รับ	จุดหมายปลายทาง
โครงการอาหารโลก (WFP)	ขนมปังให้พลังงานสูง (500,000 แพคเกจ) โกดังเคลื่อนที่ (45 หลัง) อาคารที่สร้างไว้ล่วงหน้า (36 หลัง) สิ่งของบรรเทาทุกข์ขนส่งภายในประเทศ (ผ้าห่ม อาหาร ฯลฯ) จากหลายประเทศ	24 มีนาคม และหลังจากนั้น	จังหวัด Miyagi จังหวัด Iwate จังหวัด Fukushima
สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)	ตะเกียงพลังงานแสงอาทิตย์ (1,794 ชุด)	29 มีนาคม	จังหวัด Miyagi
	ตะเกียงพลังงานแสงอาทิตย์ (1,800 ชุด) กระป๋องบรรจุน้ำมัน (1,000 กระป๋อง) แผ่นพลาสติกกันน้ำ (3,000) แผ่นพลาสติก, (250 ม้วน)	18 เมษายน 3 พฤษภาคม	จังหวัด Miyagi เมือง Ishinomaki จังหวัด Miyagi

ที่มา: Lists of assistance from overseas as of 09.2011

(http://www.mofa.go.jp/j-info/visit/incident/pdfs/offer_assistance.pdf)

ข้อมูลจากตารางข้างต้นทั้งหมดแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นในช่วงภาวะวิกฤตในปี 2011 ได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทั้งในรูปแบบของบุคลากร สิ่งของบรรเทาทุกข์ และเงินบริจาค โดยที่ความช่วยเหลือดังกล่าวเข้ามาอย่างรวดเร็ว ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลจากประสบการณ์ของผู้รอดชีวิตก็แสดงให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของปฏิบัติการความช่วยเหลือนี้ โดยเฉพาะความรวดเร็วและการตอบสนองต่อความต้องการอย่างตรงเป้าหมายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ประสิทธิผลของความช่วยเหลือ ซึ่งการไหลเข้าของความช่วยเหลือจำนวนมากดังกล่าวนี้อาจจำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันรองรับสำหรับการจัดการเรื่องการผ่านแดนและการกระจายความช่วยเหลือไปสู่จุดที่มีความต้องการอย่างมากที่สุด และเร่งด่วน อันได้แก่ นโยบายของรัฐที่เปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และกฎหมายของรัฐ ที่อำนวยความสะดวกให้ปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐผู้รับมิได้เป็นรัฐล้มเหลว หากแต่เผชิญภาวะวิกฤตเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม นโยบายในการเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศและระบบกฎหมายที่เอื้อต่อการให้ความช่วยเหลือไหลเข้ามาไม่ว่าจะในรูปแบบของบุคลากรหรือสิ่งของ แม้จะดูเหมือนว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในเวลาเดียวกันสิ่งนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถและสถานะของรัฐผู้รับว่ามีความเข้มแข็งพอที่จะจัดการปัญหาหรือภาวะฉุกเฉินได้หรือไม่ และที่สำคัญมากกว่านั้นก็คือ อธิปไตยของรัฐตนถูกละเมิดหรือไม่ในนามของความช่วยเหลือ

4. รัฐกับปฏิบัติการรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นด้วยเหตุผลใดก็ตาม การตอบสนองต่อสถานการณ์ดังกล่าว โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมแก่ประชาชนนั้น รัฐถือเป็นหน่วยหลักที่ต้องดำเนินปฏิบัติการดังกล่าวในขั้นต้นและโดยเร่งด่วน และเมื่อรัฐโดยลำพังไม่สามารถจะจัดการกับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่

ได้อีกต่อไป รัฐอาจร้องขอรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจากภายนอก ดังนั้น ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ชุมชนระหว่างประเทศหรือประเทศพันธมิตรจะเข้าไปดำเนินการในรัฐที่ประสบภัยพิบัติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้น ร้องขอและอนุญาตให้บุคลากรของรัฐอื่นเข้าไปปฏิบัติการดังกล่าวนั้นในดินแดนของตน รวมทั้ง ยอมรับความช่วยเหลืออื่นๆ ที่รัฐอื่นมอบให้ ในแง่นี้หมายความว่า ปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมมีสถานะ “เป็นรอง” หรือ “เป็นการสนับสนุน” ต่อปฏิบัติการที่ดำเนินการโดยรัฐ หรือกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ หากมิได้มีการร้องขอจากรัฐที่ประสบภัยพิบัติแล้ว ปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมจากภายนอกจะไม่สามารถได้รับการดำเนินการได้ เจเนอซีในการปฏิบัติการดังกล่าวนี้เป็นไปตามความเห็นชอบของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ ตาม UN Resolution A / RES /46/182 ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 78 ในปี 1991 ในข้อ 3, 4, และ 5 กล่าวคือ

“3. The sovereignty, territorial integrity, and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.

4. Each state has the responsibility first and foremost to take care of the victims of natural disaster and other emergencies occurring on the territory. Hence, the affected state has the primary role in the initiation, organization, and implementation of humanitarian assistance within its territory.

5. The magnitude and duration of many emergencies may be beyond the response capacity of many affected countries. International cooperation to address emergency situations and to strengthen the response capacity of affected countries is thus of great importance. Such cooperation should be provided in accordance with international law and national law. Intergovernmental and non-governmental organizations working impartially and with strictly humanitarian motives should continue to make a significant contribution in supplementing national efforts.”

(UN General Assembly, 1991)

จากมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่อำนาจอธิปไตยของรัฐมากกว่าการคำนึงถึงความอยู่รอดของชีวิตประชาชนผู้ประสบภัยในรัฐนั้น และชะตากรรมของผู้ประสบภัย จึงขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณของผู้นำรัฐในการจัดการภาวะฉุกเฉิน ในกรณีที่รัฐที่ประสบภัย เป็นรัฐเข้มแข็งและมีทรัพยากรเพียงพอในการจัดการปัญหา การไม่ร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือการที่ประเทศพันธมิตร- ชุมชนระหว่างประเทศ ไม่ได้ให้การช่วยเหลือ ก็ไม่ได้นำไปสู่ความเสียหายร้ายแรง แต่ในทางกลับกัน หากรัฐที่ประสบภัยเป็นรัฐล้มเหลวหรือเป็นรัฐที่มีความเปราะบาง ทั้งไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการจัดการปัญหาภายใต้ภาวะฉุกเฉิน การได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก จึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ทั้งประเทศที่ประสบภัย ประเทศพันธมิตร และชุมชนระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงคือ ความสมดุลระหว่างการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ กับการช่วยชีวิตของประชาชนในรัฐนั้นให้รอดพ้นจากความตาย และทุกข์ทรมาน อันเป็นผลจากภัยพิบัติ

เหตุผลสำคัญที่ทำให้การเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐได้รับความสำคัญเหนือกว่าการช่วยรักษาชีวิตของประชาชนในรัฐ ก็คือ การใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงทางการเมืองในประเทศที่เผชิญภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเรื่องนี้มีความอ่อนไหวและไม่ชัดเจนมาก รวมทั้งในหลายกรณี ปัญหาไม่ได้อยู่ที่แก่นแท้ของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาชีวิตมนุษย์ แต่ปัญหาอยู่ที่ความเป็นการเมืองของความช่วยเหลือนี้ ในเวลาเดียวกัน ปฏิบัติการนี้ก็เกี่ยวข้องกันกับตัวแสดงที่มากกว่ารัฐ รวมทั้งการประสานงานและการเจรจาต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ ก็นำไปสู่ความเป็นการเมืองทั้งในระดับรัฐและระหว่างรัฐด้วย (Hilhorst 2013, pp. 1-15)

ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุที่จำนวนของภัยพิบัติและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเพิ่มจำนวนขึ้นมากในระยะหลังๆ นี้ รวมทั้งขนาดและความรุนแรงของภัยพิบัติก็เพิ่มมากขึ้นด้วย การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงได้รับการตระหนักและยอมรับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะสนับสนุนรัฐที่ประสบภัยในการจัดการต่อภาวะฉุกเฉินได้ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐไม่สามารถจัดการได้เพียงลำพัง อย่างไรก็ตาม การให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีกรอบหรือโครงสร้างเชิงสถาบันระหว่างประเทศรองรับ เช่น กฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (Maskintosh, 2000) และเพื่อที่จะอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนปฏิบัติการดังกล่าว โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐมีความต้องการรับความช่วยเหลือ แต่มีอาจร้องขอได้ทันทีทั้งที่ และรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่ต้องการจะให้ความช่วยเหลือ โดยคำนึงถึงความต้องการและความจำเป็นของประชาชนผู้ที่ประสบภัยในฐานะเพื่อนมนุษย์ มิสามารถรอการร้องขอได้ บนหลักการและความต้องการดังกล่าวนี้ ความจำเป็นในการคิดทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ได้มีเพิ่มมากขึ้น (Farber 2014, pp. 8-9)

ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น สถานการณ์ในปี 2011 แตกต่างจากสถานการณ์ในปี 1995 เมื่อเกิดแผ่นดินไหวใหญ่ที่เมือง Kobe (Hanshin- Awaji Earthquake) ซึ่งนำความเสียหายมาสู่พื้นที่และบริเวณใกล้เคียงเป็นอย่างมาก มีผลทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤตไปชั่วขณะ แต่ภายใต้ภาวะฉุกเฉินดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้นไม่ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ด้วยความเชื่อว่าสถานการณ์ดังกล่าวนั้นเป็นกิจการภายในของรัฐ และรัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้นมิใช่รัฐล้มเหลว ทั้งมีความสามารถในการจัดการควบคุมสถานการณ์และช่วยเหลือประชาชนของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม แนวนโยบายดังกล่าวได้พาไปสู่คำถามที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมตามมาหลังจากเหตุการณ์นั้น³ อันมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนนโยบายในช่วงที่เกิดเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011

เมื่อเกิดเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ร้องขอความช่วยเหลือจากสหรัฐและประเทศพันธมิตรอื่น ในเวลาเดียวกันประเทศพันธมิตรและองค์การระหว่างประเทศก็ได้เสนอให้ความช่วยเหลือแก่ญี่ปุ่นด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ความช่วยเหลือดังกล่าว ทั้งในรูปของบุคลากรและสิ่งของบรรเทาทุกข์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้ประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเข้ามาในประเทศได้โดยเร็วที่สุด (รายละเอียดในบทที่ 3) และเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านพ้นไป ความช่วยเหลือในรูปของบุคลากร (ทีมค้นหาและช่วยชีวิต) ก็ถอนตัวออกไปโดยไม่ชักช้าดังแสดงในตารางที่ 3 ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจอธิปไตยของรัฐผู้รับไม่ถูกละเมิดอันเป็นไปตามข้อตกลงของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ให้ความสำคัญแก่อำนาจอธิปไตยของรัฐ

³ สัมภาษณ์ Former Divertor of Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division, International Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs, มีนาคม 2014

5. unaspu

ความท้าทายที่สำคัญของญี่ปุ่นในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ก็คือ การจัดวางความสมดุลของประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน 3-4 เรื่อง นั่นคือ ความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความสามารถของรัฐในการจัดการ และการให้ความสำคัญแก่อำนาจอธิปไตยของรัฐ เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นรัฐเข้มแข็งทั้งมีทรัพยากรและประสบการณ์มากเพียงพอในการจัดการภาวะวิกฤต ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในขอบเขตที่จำเป็นสำหรับการช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ยากของประชาชน รวมทั้งรักษาความสัมพันธ์อันดีกับมิตรประเทศเป็นหลัก และบนฐานคิดนี้ โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรได้แก่ นโยบาย กฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ปฏิบัติการอำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือดังกล่าวผ่านเข้าสู่ประเทศได้

อันที่จริงแล้ว ความท้าทายดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ได้เป็นความท้าทายที่เกิดแก่รัฐผู้รับแบบญี่ปุ่นเท่านั้น หากยังเกิดขึ้นแก่รัฐผู้รับอื่นๆ ด้วยเช่นเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างที่อาจมีอยู่บ้างจะอยู่ที่สถานะและความสามารถของรัฐผู้รับในการจัดการตนเองภายใต้ภาวะวิกฤต อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจสำหรับกรณีของญี่ปุ่นในประเด็นนี้ ประการหนึ่งก็คือ การนำเอาประสบการณ์ของตนเองมาเป็นบทเรียนให้แก่ประเทศอื่น และผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับสากล เพื่อช่วยให้การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

รายงานของ OECD- DAC Peer Review- Japan 2014 ให้ข้อมูลว่า ญี่ปุ่นยังคงเป็นผู้นำในเรื่องของการจัดการภัยพิบัติและการสนับสนุนแนวทางการลดความเสี่ยงของภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction- DRR) ในระดับสากล ด้วยการที่มีความรู้- ประสบการณ์และระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ แต่ OECD- DAC ก็ยังได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่ญี่ปุ่นว่า ญี่ปุ่นควรมีการแบ่งปันประสบการณ์ของตนเองแก่ประชาคมโลกมากขึ้น โดยเฉพาะแก่ประเทศ

ผู้ให้ด้วยกัน ในการพัฒนาโลกการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (OECD 2014)

ผู้เขียนเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของ OECD- DAC ว่าญี่ปุ่นควรแสดงบทบาทที่แข็งขันมากขึ้นในเวทีโลกในเรื่องนี้ โดยเฉพาะการถอดบทเรียนและแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศอื่นทั้งประเทศผู้ให้และประเทศที่ประสบภัยพิบัติและรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นควรมีบทบาทในการผลักดันการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันระดับระหว่างประเทศเพื่อให้รองรับกับความต้องการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่เพิ่มมากขึ้น และให้ความสำคัญแก่ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติมากกว่ารัฐในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้ที่ได้รับผลโดยตรงจากภัยพิบัตินั้น

เอกสารอ้างอิง

- Farber, Daniel A (2014), “International Law and Disaster Cycle” in David D. Caron, Michael. Kelly, and Anastasia Telesetsky (2014). The International Law of Disaster Relief. New York : Cambridge University Press.
- Hilhorst, Dorathea (eds.) (2013). Disaster, Conflict, and Security in Crises: Everyday Politics of Crisis Response. London: Routledge
- Maskintosh, Kate (2000). The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law. HPG Report 5. London: Overseas Development Institute.
- OECD (2014). OECD Development Cooperation Peer Reviews Japan 2014
- Suzuki, Itoko & Yuko Kaneko (2013). Japan’ s Disaster Governance: How was the 3.11 Crisis Managed? New York: Springer
- The Japan times Special Report 2011. 3.11 A Chronicle of events following the Great East Japan Earthquake. Tokyo: The Japan Times, Ltd.
- The Japan Times Special Report 2012. 3.11 One Year on: A Chronicle of Japan’ s road to recovery. Tokyo : The Japan Times, Ltd.
- UN. General Assembly. Resolution 46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations.
- UNOCHA (2012). Coordination to save lives : History and Emergency Challenges. Policy and Studies Series 2012. Policy Development and Studies Branch.

ภาคผนวก

1 ปี 5 เดือน หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวและ Tsunami : Ishinomaki City,
Miyagi Prefecture (ที่มาของภาพทั้งหมดโดยผู้เขียน)

ขยะ/เศษเหล็ก



ชยะ: รถยนต์



ความเสียหายแก่บ้านเรือน



ความเสียหายแก่บ้านเรือน



ควมเสียหายแก่พื้นที่การเกษตร



กลไกส่งต่อความช่วยเหลือกับการประสานงาน การรับความช่วยเหลือ



1. บทนำ

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินและการไหลบ่าเข้ามาของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในประเทศที่ประสบภัย เพื่อให้ความช่วยเหลือดังกล่าวถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของการช่วยชีวิตมนุษย์และบรรเทาความทุกข์ยาก การประสานงานความช่วยเหลือกลายเป็นประเด็นที่สำคัญมาก การประสานงานที่ดี หมายถึง ช่องว่างและความทับซ้อนที่น้อยลงในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ที่ดำเนินการโดยองค์กรให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ต่างๆ โดยที่กลไกในการส่งมอบและส่งต่อความช่วยเหลือและการประสานงานนี้ มีทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ขึ้นอยู่กับความรุนแรงของสถานการณ์ภัยพิบัติ รวมทั้งสถานะและความสามารถของรัฐที่ประสบภัยพิบัติด้วย

ในบทนี้ จะอธิบายถึงการประสานงานความช่วยเหลือภายใต้กลไกการส่งมอบและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ของญี่ปุ่นในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 รวมทั้งถกเถียงในเชิงประสิทธิภาพของกระบวนการประสานงานและกลไกการส่งมอบและส่งต่อความช่วยเหลือ โดยเน้นที่โครงสร้างเชิงสถาบัน อันได้แก่ นโยบายและกฎหมาย และโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้อง

2. การประสานงานแบบ Cluster กับการส่งมอบความช่วยเหลือเพื่อสหภาพจากต่างประเทศ¹

บนความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ รัฐและองค์การระหว่างประเทศได้ออกแบบวิธีในการดำเนินการหลากหลายรูปแบบ และการประสานงานแบบ Cluster ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่ถูกใช้โดยองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหประชาชาติ

แนวคิดเรื่อง การประสานงานแบบ Cluster นี้มีรากฐานมาตั้งแต่ปี 1991 และในปี 2005 ซึ่งมีการปฏิรูปการประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ในชื่อที่รู้จักกันว่า “วาระการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม” ประเด็นใหม่ๆ ได้ถูกเพิ่มเติมเข้าไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่กระบวนการให้ความช่วยเหลือนี้ และแนวทางการประสานงานแบบ Cluster ก็เป็นเรื่องใหม่เรื่องหนึ่ง ในบรรดาประเด็นใหม่ๆ เหล่านั้น

ในปี 2005 คณะกรรมการระหว่างองค์กรได้จัดตั้งแนวทางการประสานงานแบบ Cluster ขึ้นในฐานะเป็นกลไกที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการประสานงาน เพื่อที่จะช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ของมนุษย์ แนวทางการประสานงานแบบ Cluster นี้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงช่องว่างของการตอบสนองต่อการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและเพื่อปรับปรุงเรื่องความสามารถในการพยากรณ์ได้, ความรับผิดชอบ และประสิทธิผลของความพยายามในการให้ความช่วยเหลือโดยผ่านการประสานงานที่มากขึ้นของการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

¹ เนื้อหาบางส่วนของเรื่อง Cluster เคยพิมพ์แล้วโดยเป็นบทหนึ่งในหนังสือครบรอบ 4 ปี ของสำนักวิชาการวัดกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง; ศิริพร วัชชวัลคุ (2018) “การให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม”, ใน ปฐมพงศ์ มโนทัญญู (มก.) (2018). Sustainable Development Beyond Borders. เชียงใหม่: เอราวัณการพิมพ์, หน้า 7-19)

Cluster เป็นกลุ่มขององค์กรที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งรวมทั้งองค์กรภายใต้ UN และไม่ใช่ UN ในแต่ละภาคส่วนหลักของปฏิบัติการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม เช่น น้ำ สุขภาพ และโลจิสติกส์ เป็นต้น องค์กรเหล่านี้ถูกออกแบบให้ดำเนินกิจกรรมของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมโดยคณะกรรมการระหว่างองค์กร และมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนในการประสานงาน เช่น อาหารอยู่ในการจัดการของ WFP และ FAO, ที่พักพิงชั่วคราวอยู่ภายใต้การจัดการของ IFRC หรือ UNHCR, น้ำและสุขอนามัยอยู่ในการจัดการของ UNICEF เป็นต้น

หน้าที่หลักของ Cluster ในระดับประเทศ คือ **หนึ่ง** ให้บริการสนับสนุนโดยให้พื้นฐานสำหรับข้อตกลงในการปฏิบัติและการลดความทับซ้อน **สอง** แจ้งการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของผู้ประสานงาน หรือ ทีมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม เพื่อสนองตอบต่อการให้ความช่วยเหลือโดยผ่านการประสานงานของการประเมินความต้องการและการวิเคราะห์ช่องว่าง รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญ **สาม** วางแผนและพัฒนายุทธศาสตร์ ซึ่งรวมถึงแผนระดับภาคส่วนเพื่อให้ถึงซึ่งมาตรฐานและความต้องการของแหล่งทุน **สี่** ผลักดันการชี้ให้เห็นถึงปัญหา / ข้อกังวลต่างๆ ในนามของผู้มีส่วนร่วมใน Cluster และประชากรที่ได้รับผลกระทบ **ห้า** ติดตามและรายงานยุทธศาสตร์ของ Cluster และผลลัพธ์ให้คำแนะนำสำหรับการกระทำที่ถูกต้องเมื่อจำเป็น และ **หก** การวางแผนอย่างต่อเนื่อง การเตรียมการ และการสร้างสมรรถนะให้บุคลากรในพื้นที่ที่จำเป็นและในพื้นที่ที่สมรรถนะนั้นดำรงอยู่ใน Cluster

แนวทางการประสานงานแบบ Cluster มุ่งเป้าที่จะเพิ่มคุณค่าให้แก่การประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม โดยผ่านความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น ความสามารถในการทำนายได้ที่ยาวขึ้น การมีส่วนร่วมขององค์กรระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเข้าร่วมของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

และการวางแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการร่วมกัน สถาปัตยกรรมของการประสานงานแบบ Cluster ประกอบด้วยหน่วยที่สำคัญ คือ ผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉิน ผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ทีมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ผู้ประสานงาน Cluster โดยที่ UNOCHA ทำหน้าที่ผู้ประสานงานระหว่าง Cluster ต่างๆ และทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้ประสานงานต่างๆ ของแต่ละ Cluster

โดยหลักการแล้ว Cluster ถูกตั้งขึ้นมาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ความต้องการการประสานงานความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความสามารถในการประสานงานในพื้นที่ รวมถึงการปรึกษากับหุ้นส่วนในระดับชาติ การจัดตั้ง Cluster ควรเป็นไปเพื่อสนับสนุนกลไกระดับชาติในการประสานงานระดับภาคส่วนและคำนึงถึงประเด็นที่ข้าม Cluster ด้วย นอกจากนี้ การประสานงานแบบ Cluster ควรจะเน้นการแก้ปัญหาแบบชั่วคราวสำหรับการประสานงาน และจุดมุ่งหมายควรจะเป็นไปเพื่อฟื้นฟูหรือจัดตั้งกลไกการประสานงานระดับชาติขึ้น ในทันทีที่สถานการณ์ฉุกเฉินยุติลง ผลจากการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำร่วมใน Cluster ระหว่างตัวแสดงที่เป็น UN, NGOs, องค์กรกาชาดสากล และตัวแสดงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมถึง IOM ด้วย ให้ผลในทางบวกต่อการประสานงาน แต่ความท้าทายที่สำคัญ ก็คือ ความเข้าใจร่วมกันและการกำหนดความรับผิดชอบที่รวมถึงภาระงานและการเงิน แน่แน่นอนว่า ไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมรูปแบบเดียวสำหรับการบริหารจัดการ Cluster ด้วยขนาดที่แตกต่าง ขอบเขตและความซับซ้อนของสถานการณ์และการตอบสนองของ Cluster การเลือกวิธีการจัดการจำเป็นต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามที่การตอบสนองนั้นเกิดขึ้นทั้งในระดับปกติและในระดับต่ำกว่าระดับชาติ

เช่นเดียวกัน การประสานงานระหว่าง Cluster ก็ไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมเพียงรูปแบบเดียว การประสานงานระหว่าง Cluster หมายถึง การประสานงานระหว่าง และตัดข้ามระดับแต่ละระดับของปฏิบัติการตอบสนองต่อความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ซึ่งถือว่าเป็นการประสานงานที่จำเป็นในทางปฏิบัติ การประสานงานระหว่าง Cluster ถูกนำไปโดยผู้ประสานงานการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม หรือ ทีมประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในระดับยุทธศาสตร์ และโดยผู้ประสานงาน Cluster ในระดับปฏิบัติการ โดยการสนับสนุนของ UNOCHA สำหรับการประสานงานในระดับที่ต่ำกว่าระดับชาติ หมายถึง การกระจายอำนาจการประสานงานจากระดับชาติลงไป โดยการจัดตั้ง Cluster ย่อย หรือ ภาคส่วนย่อย ในพื้นที่ที่มีการปฏิบัติการพิเศษ กลไกการประสานงานระดับชาติควรระมัดระวังที่จะประกันว่า ทรัพยากร ซึ่งรวมถึงทรัพยากรในการประสานงานด้วย ถูกส่งตรงไปยังพื้นที่และประชากรที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดในภาวะฉุกเฉิน²

แม้ว่าแนวทางการประสานงานแบบ Cluster จะได้รับการพัฒนาขึ้นมา และถูกนำไปปฏิบัติใช้ในหลายกรณี แต่ผลจากการศึกษาพบว่า การประสานงานแบบ Cluster ยังไม่ได้เป็นวิธีการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในการอำนวยความสะดวกหรือสนับสนุนกระบวนการการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม Humphries พบว่า โดยภาพรวมแล้ว แนวทางการประสานงานแบบ Cluster เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของปฏิบัติการความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม แต่กระนั้นก็ตาม การประสานงานแบบนี้ก็ยังมีความท้าทายที่สำคัญ คือ **หนึ่ง** ช่องว่างอย่างมากในเรื่องภาวะผู้นำที่คาดหวังได้ **สอง** อุปสรรคในการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมใน Cluster และ **สาม** แนวทางการประสานงานแบบ Cluster นี้ไม่มีกลไกที่เพียงพอในการขยายความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ แต่ Humphries ก็ได้เสนอว่า ยังมีโอกาสอันดีอีกมากที่แนวทางการประสานงาน

² <http://Cluster.humanitarianresponse.info/>

แบบ Cluster จะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการกลับไป ทบทวนแนวคิดเรื่อง การประสานงานแบบ Collaborative เพื่อที่จะแก้ปัญหาเรื่อง ภาวะผู้นำ ในการสั่งการและการกระจุกตัวของหน่วยในการตัดสินใจ (Hamphries, 2013)

ในกรณีของญี่ปุ่นภายใต้ภาวะวิกฤตจากมหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 แม้ว่าสถานการณ์ความเสียหายจะรุนแรงมาก แต่เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นรัฐที่เข้มแข็ง และแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะประกาศรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ แต่รัฐบาลก็สามารถประสานงานกับประเทศพันธมิตร และองค์การระหว่างประเทศ ต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือเข้ามาได้ ดังนั้น การประสานงานในรูปแบบ Cluster ในกลุ่มองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่ได้เกิดขึ้น หากแต่รัฐบาลญี่ปุ่นโดยกระทรวง การต่างประเทศได้ทำหน้าที่ในการประสานงานและรับมอบความช่วยเหลือ และ ส่งต่อความช่วยเหลือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประสานงานในรูปแบบ Cluster ในกลุ่มองค์การ ระหว่างประเทศจะไม่ได้เกิดขึ้น แต่องค์การระหว่างประเทศในญี่ปุ่นในช่วงเวลานั้น ก็มีบทบาทในการประสานงานเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะหน่วยงาน United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA) ซึ่งมี สำนักงานอยู่ที่เมือง Kobe ได้ทำหน้าที่ในการประสานงานในช่วงแรก และปรับเปลี่ยน มาทำหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารในช่วงระยะเวลาต่อมา ภายในระยะเวลาไม่กี่ชั่วโมง หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น UNOCHA ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญไปเพื่อช่วยรัฐบาลญี่ปุ่น ในการประสานงานกับทีมค้นหาและช่วยชีวิต (SAR) ที่มาจากต่างประเทศ 15 ทีม และทำหน้าที่รายงานสถานการณ์ต่างๆ ในพื้นที่ที่เที่ยงตรงและทันเวลา เพื่อตอบสนอง ต่อความต้องการข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้ในระดับนานาชาติ แต่เนื่องจากรัฐญี่ปุ่น เป็นรัฐเข้มแข็ง และยังคงอยู่ในสภาพที่สามารถประสานงานและบริหารจัดการสถานการณ์ ฉุกเฉินและความช่วยเหลือต่างๆ ที่เข้ามาได้ บทบาทของ UNOCHA จึงมีจำกัด

โดยเฉพาะการสนับสนุนการประสานงานในลักษณะ Cluster ซึ่งมักเป็นบทบาทหลักของ UNOCHA ในกรณีที่รัฐที่ประสบภัยพิบัติอยู่ในสถานะเป็นรัฐล้มเหลวและไม่สามารถประสานงานต่างๆ ได้ และหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติแล้ว สำนักงาน UNOCHA ที่เมือง Kobe ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นหุ้นส่วนกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เช่น รัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ และ (I) NGOs ต่างๆ รวมถึงสถาบันการศึกษา รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชนในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการเตรียมการ³

3. กลไกส่งต่อความช่วยเหลือและการประสานงานในระดับต่างๆ : การจัดการเชิงสถาบันและองค์กร⁴

“มหาภัยพิบัติ 3 ประการ” ที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2011 นอกจากจะสร้างความเสียหายแก่ญี่ปุ่นเป็นอย่างมากแล้ว ภัยพิบัติในครั้งนี้ยังเปลี่ยนสถานะของญี่ปุ่นจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือให้กลายเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลืออีกด้วย อันที่จริงแล้ว การประสบภัยพิบัติขนาดใหญ่เช่นนี้ไม่ใช่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ญี่ปุ่นไม่เคยร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเลย จนกระทั่งเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Kobe ในปี 1995 (Great Hanshin Awaji Earthquake 1995) ญี่ปุ่นจึงมีแนวคิดที่จะรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน และในช่วงเหตุการณ์ภัยพิบัติในปี 2011 นี้ ญี่ปุ่นก็ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก

³ <http://docs.unocha.org/site/dms/japan/OCHA%20kobe%20English.pdf>

⁴ เนื้อหาบางส่วนของเรื่องนี้เคยพิมพ์แล้วในบทความชื่อ ศิริพร วัชชวัลลุ (2016) “ญี่ปุ่นกับการจัดการเชิงสถาบันสำหรับการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อบุมนุษยธรรม: กรณีศึกษาเหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011”, วารสารวิชาการของสมาคมญี่ปุ่นศึกษาแห่งประเทศไทย (jsn Journal) ปีที่ 6 ฉบับที่ 1, มิถุนายน 2559 หน้า 1-20

(Ames & Ames, 2012) และเนื่องจากญี่ปุ่นไม่เคยมีประสบการณ์การเป็นผู้รับมาก่อนประกอบกับว่าความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และการปฏิบัติการณ์เพื่อมนุษยธรรมนั้นมีความแตกต่างจากความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับกับการดำเนินการดังกล่าวจึงกลายเป็นความท้าทายอย่างยิ่งในช่วงเวลานั้น

จากการที่ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ของการเผชิญภัยพิบัติมายาวนาน ญี่ปุ่นจึงมีกระบวนการในการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบ ทั้งในเรื่องของการจัดการสถาบันและองค์กร ในเชิงสถาบัน Suzuki & Kaneko ได้รวบรวมข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สร้างกฎระเบียบที่รองรับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไว้อย่างครอบคลุม อันที่จริงแล้ว ข้อมูลแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับแรกๆ ของประเทศเกี่ยวกับภัยพิบัติสามารถย้อนถอยหลังไปได้ถึงปลายศตวรรษที่ 19 แม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะออกมาในช่วงหลังสงครามก็ตาม นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังปรับแก้ หรือออกกฎหมายใหม่ๆ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เปลี่ยนไป หรือ เกิดขึ้นใหม่ด้วย (Suzuki & Kaneko, 2013, pp.36-38) ตารางที่ 7 ซึ่งถอดความมาจากการรวบรวมข้อมูลของ Suzuki & Kaneko แสดงให้เห็นถึงการแบ่งประเภทและพัฒนาการจัดการเชิงสถาบันในรูปแบบของกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติในญี่ปุ่นที่มีอยู่ในขณะที่มหาภัยพิบัติ 3 ประการที่เกิดขึ้นในปี 2011 โดยที่ Suzuki & Kaneko ได้แบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 4 ประเภท คือ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Act) มีจำนวน 7 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและเตรียมการสำหรับภัยพิบัติ (Disaster Prevention and Preparedness) จำนวน 18 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินอันเกิดจากภัยพิบัติ (Disaster Emergency Response) จำนวน 7 ฉบับ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะและมาตรการทางการเงินสำหรับการฟื้นฟูบูรณะจากความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ (Disaster Recovery and Reconstruction and Financial Measure) จำนวน 23 ฉบับ ซึ่งกฎหมาย

ทั้งหมดเหล่านี้ครอบคลุมการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและอาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ด้วย เช่น ภัยพิบัติที่เกิดจากนิวเคลียร์ เป็นต้น

นอกจากกฎหมายซึ่งเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ตั้งองค์กรและจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติด้วย Suzuki & Kaneko ตั้งข้อสังเกตว่า ในญี่ปุ่น กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ ไม่มากก็น้อยจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น การประสานงานเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก และเพราะการตอบสนองต่อภัยพิบัติไม่ใช่เรื่องที่สามารถจัดการได้ด้วยรัฐบาลกลางเพียงลำพัง ตัวแสดงต่างๆ เช่น รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ จึงมีความซับซ้อนเพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยปฏิบัติการตามกรอบโครงสร้างเชิงสถาบันของตน คือ กฎระเบียบที่กำกับการทำงานของหน่วยต่างๆ เหล่านั้นเอง

โดยที่มีกฎหมายพื้นฐาน คือ “Disaster Countermeasures Basic Act” เป็นกรอบใหญ่ที่สำคัญครอบคลุมทุกมิติ (Suzuki & Kaneko, 2013, p. 25)

ตาราง 7 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต่างๆ

ปี	กฎหมาย
	Basic Act
1961	Disaster Countermeasures Basic Act
1970	Act on Prevention of Marine Pollution and Marine Disaster
1975	Act on Disaster Prevention in Petroleum Industrial Complexes and Other Petroleum Facilities
1978	Act on Special Measures for Large-scale Earthquake
1999	Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness
2002	Act on Special Measures for Promotion of To-Nankai and Nankai Earthquake Disaster Management
2004	Act on Special Measures for Promotion of Disaster Management for Trench-type Earthquakes in the Vicinity of the Japan and Chishima Trenches
	Disaster Prevention and Preparedness
1897	Erosion Control Act
1950	Building Standard Law
1951	Forest Act
1952	Act on temporary Measures for Disaster Prevention and Development of Special Land Areas
1952	Meteorological Services Act
1956	Seashore Act
1958	Landslide Prevention Act
1958	Act on Special Measures for Disaster Prevention in Typhoon -prone Areas
1962	Act on Special Measures for Heavy Snowfall Areas
1964	River Act

ตาราง 7 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต่างๆ (ต่อ)

ปี	กฎหมาย
1969	Act on Prevention of Steep Slope Collapse Disaster
1973	Act on Special Measures for Active Volcanoes
1980	Act on Special Financial Measures for Urgent Earthquake Countermeasures Improvement Project in Areas for Intensified Measures
1995	Act on Special Measures for Earthquake Disaster Countermeasures
1995	Act on Promotion of the Earthquake-proof Retrofit of Buildings
1997	Act on Promotion of Disaster Resilience Improvement in Densely Inhabited Areas
2000	Act on Promotion of Sediment Disaster Countermeasures for Sediment Disaster-prone Areas
2003	Specified Urban River Inundation Countermeasures Act
	Disaster Emergency Response
1947	Disaster Relief Act
1947	Fire and Disaster Management Organization Act
1948	Japan Coast Guard Act
1948	Fire Services Act
1949	Flood Control Act
1954	Police Act
1954	Self Defense Force Act
	Disaster Recovery and Reconstruction, and Financial Measures
1937	Forest National Insurance Act
1947	Agriculture Disaster Compensation Act
1950	Housing Loan Corporation Act
1950	Act on Interim Measures for Subsidizing Recovery Project for Agriculture , Forestry and Fisheries Facilities Damaged Due to Disasters

ตาราง 7 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต่างๆ (ต่อ)

ปี	กฎหมาย
1950	Small – Medium Business Credit Insurance Act
1951	Act on National Treasury Share of Expenses for Recovery Project for Public Civil Engineering Facilities Damaged Due to Disasters
1951	Public Housing Act
1952	Fishing Boat Damage Compensation Act
1952	Agriculture , Forest and Fisheries Finance Corporation Act
1953	Railway Improvement Act
1953	Act on National Treasury Share of Expenses for Recovery of Public School Facilities Damaged Due to Disasters
1955	Act on Interim Measures for Financing Farmers , Woodsmen and Fishermen Suffering from National Disasters
1956	Airport Improvement Act
1956	Small-Scale Business Equipment Installation Financial Support Act
1962	Act on Special Financial Support to deal with Extremely Severe Disasters
1964	Fisheries Disaster Compensation Act
1966	Act on Earthquake Insurance
1972	Act on Special Financial Measures for Group Relocation Promotion Projects for Disaster Mitigation
1973	Act on Payment of Solatia for Disaster Victims
1995	Act on Special Measures for Reconstruction of Disaster stricken u=Urban Areas
1995	Act on Special Measures for Reconstruction of Jointly Owned Buildings in Disaster-stricken Areas
1998	Act on Special Measures for Preservation of Rights and Profits of the Victims of Special Disasters
	Act on Support for Livelihood Recovery of Disaster Victims

ที่มา: Itoko Suzuki and Yuko Kaneko. (2013). Japan’s Disaster Governance : How was the 3.11 crisis managed ? New York : Springer, pp. 36-38

ตารางที่ 8 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินเพื่อจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ลำดับที่	หน่วยงาน
1.	The Fire Fighters 1.1 Emergency Fire Response Team 1.2 Volunteer Fire Corps
2.	The National Police Agency
3.	The Self-Defense Forces
4.	The Disaster Medical Assistance Team (DMAT)
5.	The Councils of Social Welfare

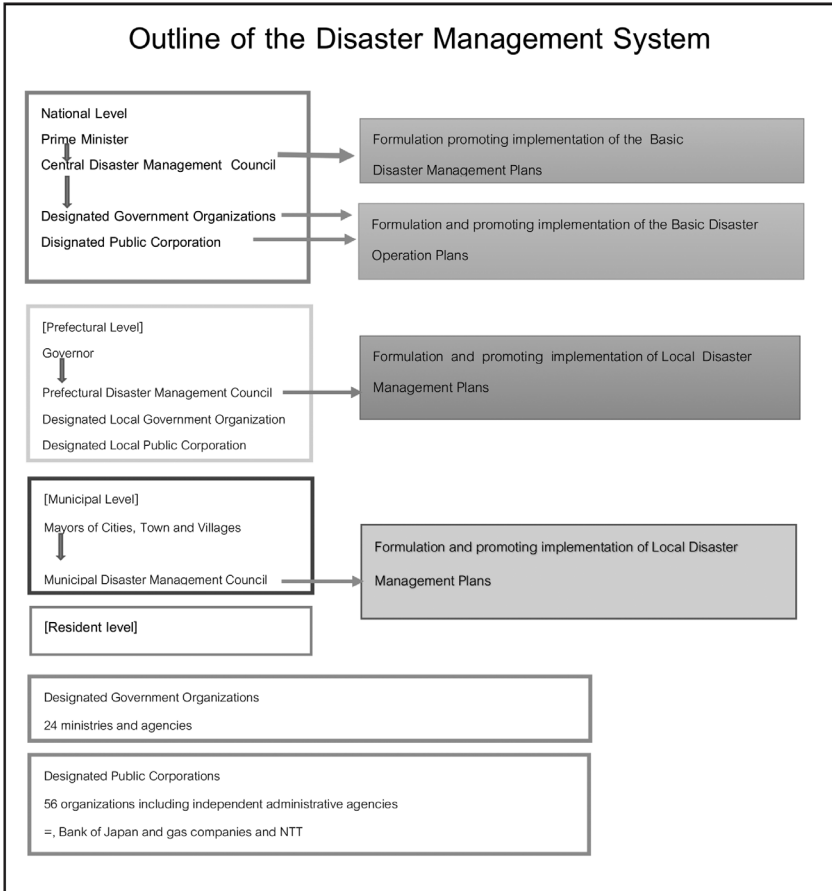
ที่มา: Itoko Suzuki and Yuko Kaneko (2013). Japan's Disaster Governance : How was the 3.11 crisis managed ? London: Spring, pp. 30-36

กฎหมาย Disaster Countermeasures Basic Act ได้แบ่งประเภทของการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 ช่วง คือ การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน การป้องกันและการเตรียมการ และการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ โดยที่ในแต่ละช่วงเวลา กฎหมายได้ออกแบบขั้นตอนของปฏิบัติการ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้แล้ว โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีทั้งในระดับนโยบายในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น นั่นคือ The Central Disaster Management Council และ The Local Disaster Management Council และในกรณีที่ภัยพิบัติมีขนาดใหญ่หรือร้ายแรง รัฐบาลสามารถจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ได้ คือ An Ad Hoc Major Disaster Management Headquarter หรือ An Ad Hoc Extreme Disaster Management Headquarter เป็นต้น ซึ่งในกรณีของมหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้น

The Ad Hoc Extreme Disaster Management Headquarter ถูกจัดตั้งขึ้นภายในเวลา 30 นาที หลังเหตุการณ์ Tsunami โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติการก็มีทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น เช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย หน่วยพลญเพลิง ซึ่งมี 2 หน่วยงานอยู่ภายใต้ หน่วยงานนี้ คือ Emergency Fire Response Team และ Volunteer Fire Corps, กองกำลังตำรวจ, กองกำลังป้องกันตนเอง (SDF), ทีมแพทย์ (Disaster Medical Assistance Team-DMAT), Council for Social Welfare, และ Nuclear Emergency Response System ที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น ตารางที่ 8 แสดงให้เห็นถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศที่มีอยู่ในขณะนั้น ในขณะที่แผนภาพที่ 1 และ 2 แสดงให้เห็นถึง โครงสร้างการดำเนินการขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ในช่วงเวลานั้นเช่นเดียวกัน

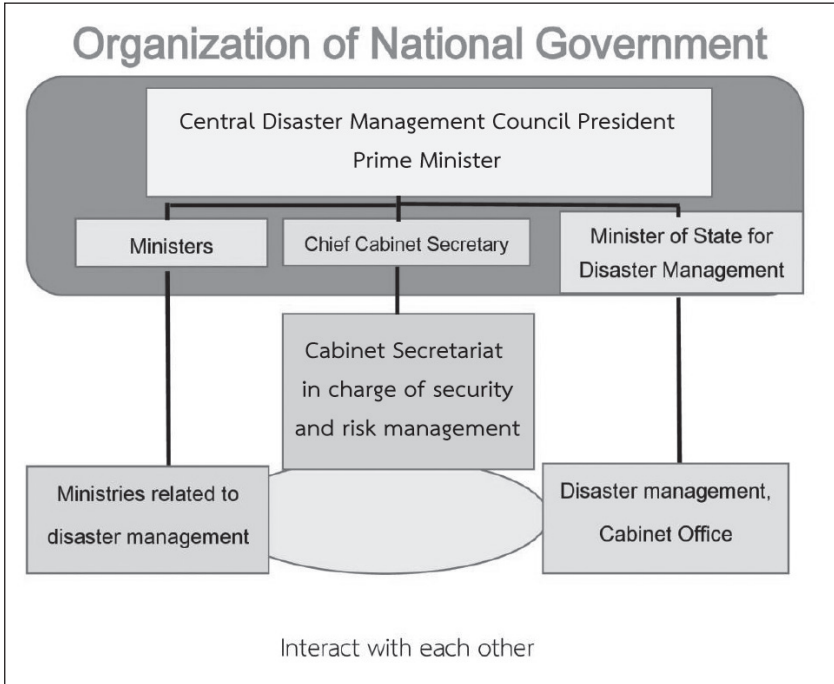
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีกลไก โครงสร้างและการจัดการทั้งเชิงสถาบัน และองค์กรในการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบ แต่โครงสร้างเชิงสถาบัน และองค์กรเหล่านี้ก็มิได้แสดงให้เห็นว่ามีจัดการเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์ หรือปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศภายใต้สถานการณ์ ฉุกเฉิน

แผนภาพที่ 1: ระบบการจัดการภัยพิบัติ



Source: Cabinet Office, Disaster Management in Japan

แผนภาพที่ 2: องค์การระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ



Source: Cabinet Office, Disaster Management in Japan

ในจำนวนกฎหมายทั้งหมด 55 ฉบับที่เป็นโครงสร้างเชิงสถาบันที่รองรับการจัดการภัยพิบัตินี้ จนกระทั่งถึงปี 1995 ไม่ได้มีการระบุถึงการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หรือปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศเลย แต่แน่นอนว่าการบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวภายในประเทศได้มีการดำเนินการภายใต้กรอบเชิงสถาบัน คือ ตามกฎหมาย Disaster Relief Act ที่มีมาตั้งแต่ปี 1947 ในขณะที่การรับความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและการบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ได้รับการกล่าวถึงและจัดการให้อยู่ในโครงสร้างเชิงสถาบันในรูปกฎหมายหลังปี 1995 ซึ่งหมายถึงหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Kobe ในปี 1995 แล้ว

ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความรับผิดชอบในเรื่องการประสานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ได้อธิบายถึงกฎระเบียบอันเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันของการปฏิบัติการภายใต้ภาวะฉุกเฉิน และองค์กรที่เกี่ยวข้องว่า แผนการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติ ถูกเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Kobe ในปี 1995 เพื่อออกแบบขั้นตอน-กระบวนการในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และให้การสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในช่วงภาวะฉุกเฉิน ซึ่งแผนการดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึง ขั้นตอนในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และดำเนินการเพื่อสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศว่า ในช่วงของการป้องกันภัยพิบัติ รัฐบาลจะเตรียมการในแง่ของขั้นตอนการปฏิบัติที่จำเป็นในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม ส่วนในช่วงของการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน เมื่อได้รับข้อเสนอของการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศแล้ว กระทรวงการต่างประเทศต้องแจ้งแก่ The Central Government Disaster Management Headquarter ถึงรูปแบบของความช่วยเหลือขนาด (ปริมาณ) วันเวลาที่คาดว่าความช่วยเหลือจะถึงประเทศญี่ปุ่นและปลายทางของการรับความช่วยเหลือ จากนั้น The Central Government Disaster Management Headquarter จะพิจารณาและตัดสินใจว่า จะรับความช่วยเหลือหรือไม่ เมื่อ The Central Government Disaster Management Headquarter ตัดสินใจรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมแล้ว แผนการในการอำนวยความสะดวกแก่การรับความช่วยเหลือจะถูกจัดเตรียมตามแนวทาง/นโยบายที่วางไว้แต่เดิม รวมถึงการแจ้งแก่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (Murakami, 2011)

นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ทำข้อตกลงระหว่างกระทรวง / หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวก

ความสะดวกรวดเร็วในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมอีกด้วย โดยที่มีการจับคู่กันระหว่างกิจกรรมการรับความช่วยเหลือกับหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ประสานงานหรืออำนวยความสะดวก กล่าวคือ การค้นหาและช่วยชีวิต (SAR) รวมทั้งการดูแลสุนัขช่วยชีวิต อยู่ในความรับผิดชอบของกองกำลังตำรวจแห่งชาติ, หน่วยผจญเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ, กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง (สำหรับตรวจสอบคุณภาพพืช-สัตว์) และกระทรวงยุติธรรม (สำหรับการตรวจคนเข้าเมือง) ; อาหารอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรป่าไม้ และประมง ; น้ำ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม ; เครื่องอุปโภคบริโภคประจำวันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม ; และความช่วยเหลือทางการเงิน อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี

ในระดับปฏิบัติการ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางเป็นหน่วยที่จะพิจารณาการรับหรือไม่รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉิน และทีมค้นหา / ช่วยชีวิตจากต่างประเทศ และเมื่อศูนย์บัญชาการตัดสินใจที่จะรับความช่วยเหลือแล้ว ก็จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการในขั้นตอนต่อไป เนื่องจากการบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ บุคคล ซึ่งหมายถึงทีมค้นหา / ช่วยชีวิต แพทย์ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และสิ่งของสำหรับความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ซึ่งทั้งสองประการนี้ขึ้นตอนในการผ่านแดนที่แตกต่างกัน และต้องการการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจากฝ่ายประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่สำคัญคือ ประเทศผู้รับความช่วยเหลือคือ ประเทศที่ประสบภัยพิบัติและอยู่ในภาวะฉุกเฉิน ดังนั้น การประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องที่คาดหวังได้ยาก ญี่ปุ่นในสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการก็เผชิญปัญหานี้ เช่นเดียวกัน นั่นคือ ความด้อยประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่างหน่วยต่างๆ แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบก็ตาม

ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการอริยาบดียกเว้นขั้นตอนการรับและกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ รวมทั้งทีมค้นหา / ช่วยชีวิต และสิ่งของบรรเทาทุกข์ว่า ในกรณีของบุคคลที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้แก่ ทีมค้นหา / ช่วยชีวิต และแพทย์ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางจะพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของทีมค้นหา / ช่วยชีวิตก่อนที่จะมาถึงประเทศญี่ปุ่น และเมื่ออนุญาตให้เข้ามาดำเนินการในประเทศได้ ศูนย์บัญชาการจะสั่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาประสานงานและสนับสนุนในขั้นตอนต่อไป ซึ่งก็คือ การผ่านแดน อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม หลังจากนั้น บุคคลที่เข้ามาปฏิบัติภารกิจเหล่านี้จะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ โดยการประสานงานและอำนวยความสะดวกของหน่วยผลจูงเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ (FDMA) และกองกำลังตำรวจแห่งชาติ (NPA) ทีมค้นหา / ช่วยชีวิต ที่ได้รับการประสานงานให้เข้าไปปฏิบัติการในประเทศญี่ปุ่นได้ในขณะนั้น คือ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เยอรมนี สวิสเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา จีน สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ เม็กซิโก ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ไต้หวัน รัสเซีย มองโกเลีย แอฟริกาใต้ ตุรกี และอินเดีย โดยที่ทีมค้นหา/ ช่วยชีวิตเหล่านี้จะอยู่ในพื้นที่ในเวลาจำกัด และถอนตัวออกทันทีที่ภารกิจเสร็จสิ้น

ในส่วนของสิ่งของบรรเทาทุกข์ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้ามายังท่าเรือ หรือ สนามบิน ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางจะทำหน้าที่ประเมินความต้องการความช่วยเหลือของพื้นที่ประสบภัยแต่ละพื้นที่ เพื่อจัดสรรความช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการ (need assessment and demand-supply matching) หลังจากนั้นก็จะอำนวยความสะดวกในการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์นั้นไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยและถูกเลือกให้รับการบรรเทาทุกข์โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งตามประเภทของสิ่งของบรรเทาทุกข์ตามที่อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้ว เช่น อาหารอยู่ภายใต้การประสานงานและอำนวยความสะดวกของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง ; น้ำ อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและการประสานงานของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ

สังคม เป็นต้น ข้อมูลในตาราง 5 และ 6 ในบทที่ 2 แสดงถึงประเทศผู้ให้และสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับการประสานงานและจัดส่งโดยหน่วยงานของญี่ปุ่นในช่วงภาวะฉุกเฉิน

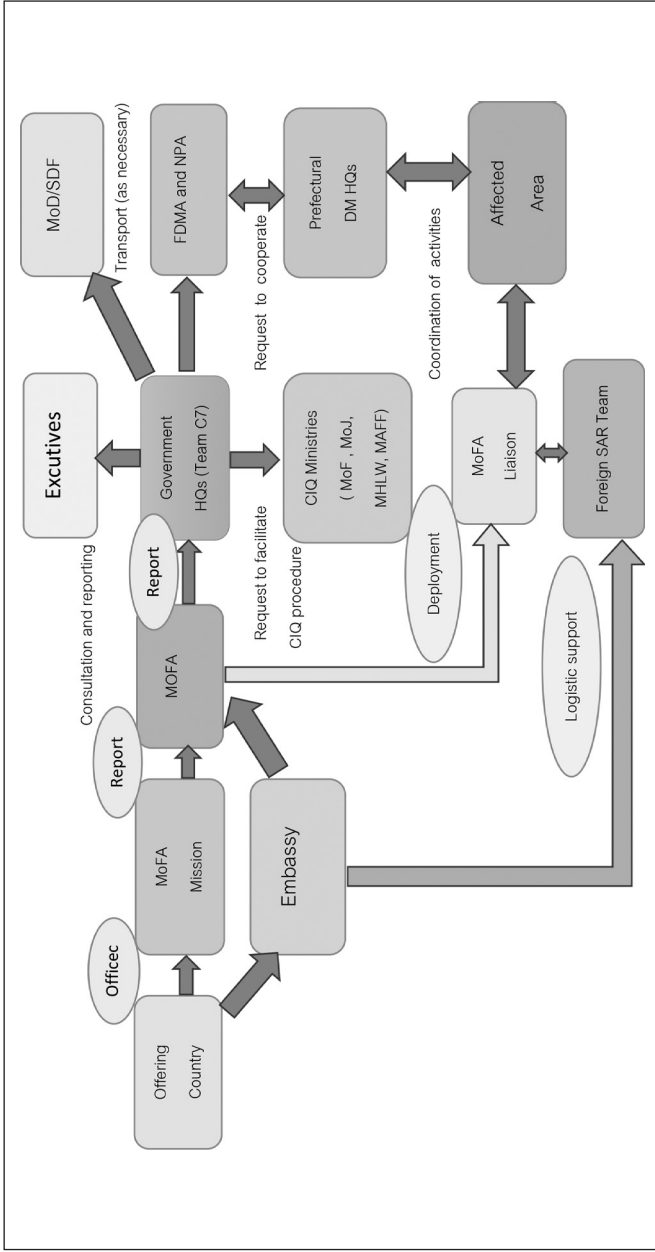
นอกจากการประสานงานระหว่างศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางกับประเทศผู้ให้แล้ว เนื่องจากการปฏิบัติจริงเกิดในพื้นที่ประสบภัยพิบัติที่มีความซับซ้อนของรัฐบาลกลางเท่านั้น ดังนั้น การประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น นับเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างมากในภาวะฉุกเฉิน ในเชิงโครงสร้างสถาบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติมีความครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งในระดับท้องถิ่นเองก็มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานะฉุกเฉินอยู่เช่นเดียวกัน ในด้านของโครงสร้างองค์กรที่จำเป็นต้องมีเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการในภาวะที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ก็ได้จัดตั้งองค์กร หรือแบ่งส่วนหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการตอบสนองต่อสถานะฉุกเฉินและภัยพิบัติได้ (Suzuki & Kaneko, 2013)

ในส่วนของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และการกระจายความช่วยเหลือในระดับท้องถิ่น The Disaster Countermeasures Basic Act ทำหน้าที่ในเชิงโครงสร้างสถาบันที่กำกับการให้-รับ-และกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินภายในประเทศ ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัย และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ที่ไม่ได้ประสบภัยกับรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งการประสานงานการรับความช่วยเหลือนี้รวมไปถึงความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากต่างประเทศด้วย โดยหลักการสำคัญสำหรับการให้และรับความช่วยเหลือระหว่างจังหวัดต่างๆ ในประเทศก็คือ การร้องขอจากจังหวัด / ท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติและการตอบสนองต่อความต้องการอันจำเป็นอย่างยิ่ง ณ ช่วงเวลานั้น ในพื้นที่นั้น ซึ่งเป็นหลักการสากลของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

ในระดับปฏิบัติการ การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินจากต่างประเทศ หลังจากที่ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางประสานงานกับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแล้ว ความช่วยเหลือทั้งที่เป็นบุคคลและสิ่งของจะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติบนหลักการของความจำเป็นอย่างยิ่ง และโดยการประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ดังกล่าว แผนภาพที่ 3 และ 4 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการประสานงาน ระหว่างประเทศผู้ให้ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลาง หน่วยงาน / องค์กรที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาลท้องถิ่น นับตั้งแต่ ประเทศผู้รับ คือญี่ปุ่นร้องขอรับความช่วยเหลือ และประเทศผู้ให้ตกลงที่จะมอบความช่วยเหลือ รวมทั้งกระบวนการต่างๆ ไปจนกระทั่งความช่วยเหลือไปถึงยังพื้นที่ประสบภัย

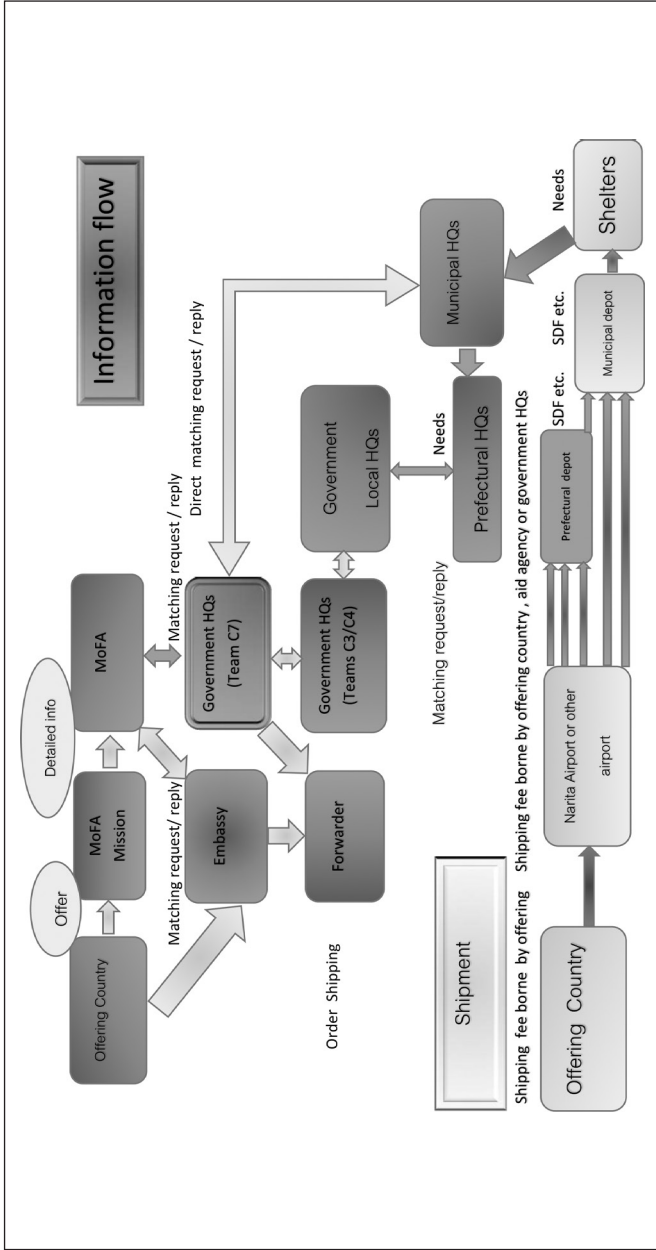
จากการจัดการเชิงสถาบัน โครงสร้างองค์กรและกระบวนการในการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นเคารพและปฏิบัติตาม “หลักการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การประสานงานสำหรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในยามฉุกเฉินของสหประชาชาติ” (Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations) ตาม UN Resolution A /RES / 46/ 182 ที่ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 1991 ทั้งนี้ เพื่อให้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้รับการเคารพ และในเวลาเดียวกัน เมื่อรัฐเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินอันไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ บนพื้นฐานว่า ความช่วยเหลือนั้นเป็นส่วนประกอบในการช่วยสนับสนุนรัฐในการช่วยชีวิตและบรรเทาทุกข์ของประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ โดยที่อำนาจในการจัดลีนใจทั้งสิ้นเป็นของรัฐที่ประสบภัยพิบัติ

แผนภาพที่ 3: ระบบการประสานงานเพื่อสนับสนุนที่ค้นหาและช่วยชีวิต



ที่มา: Takeo Murakami (2011), “Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake A perspective from the Government headquarter” เอกสารนำเสนอในการประชุม The Second Expert Group Meeting on Great East Japan Earthquake, 16-18 December 2011, Tokyo-Iwate

แผนภาพที่ 4 ระบบประสานงานเพื่อสนับสนุนการมอบสิ่งของบรรเทาทุกข์



ที่มา: Takeo Murakami (2011), "Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake A Perspective from Government Headquarter", เอกสารนำเสนอในการประชุม The Expert Group Meeting on Great East Japan Earthquake, 16-18 December 2011, Tokyo / Iwat

นอกจากนั้น การจัดการเชิงสถาบันและการประสานงานขององค์กร / หน่วยปฏิบัติการต่างๆ ในภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นยังสะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักการการประสานงานแบบ Cluster ในระดับประเทศอีกด้วย กล่าวคือ สิ่งของบรรเทาทุกข์จากแต่ละประเทศจะได้รับการจัดการและอำนวยความสะดวกในการรับและกระจายไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยแยกตามประเภทของสิ่งของและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแบ่งสรรหน้าที่ตามความถนัดหรือความรับผิดชอบโดยตรงของแต่ละหน่วยงาน เช่น อาหาร อยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง น้ำดื่มอยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากญี่ปุ่นไม่ได้อยู่ในสถานะรัฐล้มเหลวภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และรัฐบาลญี่ปุ่นยังสามารถดำเนินการประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศได้ ดังนั้น การประสานงานในรูปแบบ Cluster ที่ดำเนินการโดย UNOCHA ในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉิน จึงไม่ได้เกิดขึ้น และ UNOCHA ได้ทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานในต่างประเทศแทนที่การทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานให้ความช่วยเหลือต่างๆ เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นสามารถดำเนินการประสานงานต่างๆ เองได้ทั้งกับประเทศพันธมิตร และองค์การระหว่างประเทศ⁵ UNOCHA จึงทำหน้าที่ในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารที่ทันเหตุการณ์อันเป็นที่ต้องการของชุมชนระหว่างประเทศในขณะนั้น⁶

จากข้อมูลข้างต้น แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบ มีโครงสร้างองค์กรและการประสานงานที่ชัดเจน แต่สิ่งนี้ก็ไม่ได้ประกันว่า กระบวนการ

⁵ สัมภาษณ์ Former Director of Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division, International Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs, มีนาคม 2014

⁶ สัมภาษณ์ Head of UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Kobe Office, กุมภาพันธ์ 2013

รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เหตุการณ์มหากภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 ได้สร้างความท้าทายต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์การของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดของประสบการณ์ในการปฏิบัติการและการประสานงาน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อมูลจากสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้สรุปปัญหาของปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไว้หลายประการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้านหลัก กล่าวคือ การจัดการที่เกี่ยวกับบุคลากรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือกับการจัดการสิ่งของเพื่อบรรเทาทุกข์

ในส่วนของการจัดการเกี่ยวกับบุคคลซึ่งก็คือ ทีมค้นหาและช่วยชีวิต และทีมแพทย์ ปัญหาหลักมี 3-4 ประการคือ **ประการแรก** คือ การประเมินความต้องการและการจัดสรรความช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการที่จำเป็นและเร่งด่วนอย่างยิ่ง เนื่องจากในช่วง 72 ชั่วโมงแรกภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นเรื่องยากมากที่จะประเมินสถานการณ์ดังกล่าว และจัดส่งทีมค้นหา / ช่วยชีวิต ไปในพื้นที่ที่ประสบภัย เพราะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่า พื้นที่ไหนมีสถานการณ์รุนแรงกว่ากัน และมีความต้องการการช่วยเหลือที่เร่งด่วนกว่ากัน นอกจากนี้ เนื่องจากทีมค้นหา / ช่วยชีวิตมีหลายทีม จากประเทศผู้ให้หลายประเทศ การประสานงานเพื่อกระจายทีมค้นหา/ ช่วยชีวิตไปในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ เป็นเรื่องสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการกระจุกตัว หรือ การขาดความช่วยเหลือในบางพื้นที่ แต่เรื่องนี้ก็ทำได้ยากเช่นเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าว

ประการที่สอง ระบบสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ทีมค้นหา / ช่วยชีวิตเมื่อมาถึงประเทศญี่ปุ่น และเมื่อจะเดินทางเข้าไปในพื้นที่ เนื่องจากการเข้าเมืองของบุคคลเหล่านี้เป็นกรณีเร่งด่วน ดังนั้น กระบวนการตรวจคนเข้าเมืองจำเป็นต้องได้รับการออกแบบไว้เป็นพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการปฏิบัติการ ซึ่งในเรื่องนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ

แต่ในขั้นตอนหลังจากนั้น คือ การเข้าไปในพื้นที่ของทีมค้นหา /ช่วยชีวิต จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากระบบขนส่งในประเทศ ซึ่ง ณ ขณะนั้น การดำเนินการของหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะมุ่งเน้นการปฏิบัติการภายใต้ความรับผิดชอบหลักของตนเองมากกว่าการอำนวยความสะดวกให้แก่ทีมค้นหา / ช่วยชีวิตที่มาจากภายนอกประเทศ **ประการที่สาม** การประสานงานระหว่างสำนักงานเฉพาะกิจของกระทรวงการต่างประเทศในพื้นที่กับหน่วยงานต่างๆ ในระดับท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัยยังมีความไม่ชัดเจน หรือ มีความสับสนอยู่มาก โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานกับทีมค้นหา / ช่วยชีวิต ที่มาจากต่างประเทศ และ**ประการสุดท้าย** ปัญหาเรื่องความแตกต่างของภาษาและวัฒนธรรมของบุคคลที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและบุคคลที่รับความช่วยเหลือ ทำให้การประสานงานและการปฏิบัติการมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน รวมทั้งประชาชนที่รับความช่วยเหลือก็มีความกังวลใจหรือไม่มั่นใจ อันเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจ หรือ ความแตกต่างของภาษาและวัฒนธรรมด้วย

ในด้านของการจัดการสิ่งของบรรเทาทุกข์ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการบุคคล กล่าวคือ **ประการแรก** การประเมินความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์และการจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการที่จำเป็นเร่งด่วนในแต่ละพื้นที่เป็นความท้าทายอย่างมากเพราะความต้องการในแต่ละพื้นที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในเวลาเดียวกัน สิ่งของบรรเทาทุกข์ถูกให้จากการคิดของประเทศผู้ให้ และการมีข้อมูลจำกัดเรื่องความต้องการของผู้รับ ทำให้การจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการของผู้รับทำได้ยากมาก ยังไม่รวมถึงปัญหาอันเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณภาพ รสชาติ รูปแบบของสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่แตกต่างไปจากสิ่งของที่คุ้นชินของคนญี่ปุ่น ทำให้การรับความช่วยเหลือเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการ **ประการที่สอง** การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้มี 2 เรื่อง คือ เวลาที่ใช้ในการขนส่ง และค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ในเรื่องของเวลานั้น เนื่องจากการขนส่ง

ลิ่งของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศมายังญี่ปุ่น และจากท่าเรือหรือสนามบินไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยใช้เวลาค่อนข้างมาก ในขณะที่ความต้องการลิ่งของบรรเทาทุกข์ในพื้นที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ในบางครั้ง ลิ่งของมาถึง เมื่อความต้องการไม่มีอยู่อีกแล้ว เพราะประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นไปแล้ว ในขณะที่ประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการขนส่งก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกันว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าขนส่ง โดยเฉพาะค่าขนส่งลิ่งของซึ่งเป็นลิ่งของจากต่างประเทศไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย อันที่จริงแล้ว ญี่ปุ่นมีกฎหมาย เรื่อง Disaster Relief Act อยู่ แต่ว่ากฎหมายนี้ไม่ครอบคลุมถึงลิ่งของที่มาจากต่างประเทศ และสำหรับสถานการณ์ในเดือนมีนาคม 2011 นั้น เงินสำรองของสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้ถูกพิจารณานำมาใช้ แต่ก็มีอุปสรรคอยู่มาก ในที่สุดประเทศที่มอบลิ่งของบรรเทาทุกข์เป็นผู้จ่าย หรือ ขนส่งลิ่งของเหล่านั้นเข้าไปในพื้นที่เอง ดังนั้น การคำนึงถึงและวางแผนล่วงหน้าในการจัดหาค่าใช้จ่ายสำหรับการขนส่งลิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง ประการที่สาม การคัดเลือกและจัดสรรลิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่เป็นเรื่องที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่ / บุคลากรที่ทำงานเป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำทายนมากในการจัดหาบุคลากรจำนวนดังกล่าวภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และ ประการสุดท้าย เนื่องจากญี่ปุ่นมีวิธีการและขั้นตอนในการรับลิ่งของบรรเทาทุกข์ที่เป็นแบบแผนของตนเองและมีความต้องการลิ่งของบรรเทาทุกข์ในรูปแบบเฉพาะ การประกาศให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือทราบเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด ความสับสนและการปฏิเสธการรับความช่วยเหลือ ซึ่งในสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้น เรื่องนี้นับเป็นความทำทายนมาก เพราะญี่ปุ่นไม่เคยมีประสบการณ์ของการรับความช่วยเหลือมาก่อน

ปัญหาเรื่องการประสานงานและประสิทธิภาพของการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมที่ญี่ปุ่นเผชิญนี้ สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Handmer & Dovers ที่ว่า ปัญหาหลักของการจัดการเชิงสถาบันในสภาวะ

ฉุกเฉิน ประกอบด้วย การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความเป็นเจ้าของ
 ตอนนโยบายโดยคนกลุ่มเล็กซึ่งนำไปสู่การครอบงำ หรือ ชี้นำโดยความคิดที่คับแคบ
 การสร้างและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ การแทรกแซงทางการเมือง
 ความไม่สามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่ซับซ้อนและมีความไม่คงที่สูง
 การขาดความยืดหยุ่น การพึ่งพิงที่มากเกินไปต่อระบบอาสาสมัครที่ได้รับการสนับสนุน
 ไม่เพียงพอ การขาดทรัพยากรมนุษย์ และความจำกัดในการเชื่อมโยงกับท้องถิ่น
 (Handmer & Dovers, 2013, p. 165) และบนความท้าทายดังกล่าวนี้ Handmer
 & Dovers ได้เสนอว่า การจัดการเชิงสถาบันควรจะเป็นการยอมให้มีการประสานงาน
 ข้ามองค์กร สถาบันที่ถูกสร้างขึ้น ควรสะท้อนหลักการและแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้
 และสร้างสมดุลระหว่างความพยายามในการยึดมั่นสิ่งเดิม (การดำเนินการรูปแบบเดิม)
 กับความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวหรือความยืดหยุ่น สถาบันควรสร้าง
 เจือปนสำหรับการเปิดกว้างและการปรับตัว ทั้งในเรื่องวิธีการและขอบเขตของ
 ปฏิบัติการ แต่ก็ต้องมีคุณสมบัติที่สามารถพยากรณ์ได้ เพื่อความน่าเชื่อถือและ
 ไว้วางใจด้วย สถาบันจำเป็นต้องสนับสนุน และมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล
 รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในระบบการถกเถียงทางสังคม
 และนโยบาย และการดำเนินนโยบาย (Handmer & Dovers 2013, pp. 171-174)
 โดยที่ทั้งสองคนก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าความท้าทายที่สำคัญของการออกแบบสถาบัน
 ก็คือ ความสามารถในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่าง
 กันมาก แต่จำเป็นสำหรับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึง การเชื่อมโยงระหว่าง
 ประเทศ การประสานงานกับโลกธุรกิจ และ NGOs ต่างๆ (Handmer & Dovers,
 2013, p. 174) ซึ่งข้อสังเกตในเรื่องความท้าทายดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นสำคัญ
 สำหรับญีปุ่นในการปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างเชิงสถาบันอื่นๆ เพื่อรองรับ
 หรือตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินอันอาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในอนาคต

Handmer & Dovers ได้เสนอตัวแบบของความยืดหยุ่นของสถาบัน
 (Institutional Resilience) 3 แบบ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ

การขัดขึ้นและรักษาของเดิม, การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย, และการเปิดกว้างและความสามารถในการปรับตัว สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 แบบ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นประจำ (บ่อยครั้ง), สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ, และสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ (ร้ายแรง) สำหรับในกรณีของเหตุการณ์มหากภัยพิบัติ 3 ประการของญี่ปุ่นในปี 2011 อาจจัดได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ที่ต้องการการจัดการสถาบันแบบเปิดกว้าง และมีความสามารถในการปรับเปลี่ยน (ปรับตัว) ได้สูง ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้พยายามในการจัดการเชิงสถาบันในลักษณะดังกล่าว ทั้งในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินและระยะหลังจากนั้น (ช่วงของการฟื้นฟูและเตรียมการ) ตัวอย่างของการปรับตัวในเชิงสถาบันที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การปรับแก้กฎหมายในปี 2012 และการทบทวนแผนการพื้นฐาน ในการเตรียมการสำหรับภาวะฉุกเฉิน ในเดือนธันวาคม 2011 และการสร้างระบบสำหรับจัดตั้งและจัดส่งทีมตำรวจสำหรับการจัดการภัยพิบัติ (Police Disaster Dispatch Team) ในปี 2012 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับ และการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในประเทศก็มีการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญในปี 2012 คือ The Disaster Countermeasure Basic Act โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือการพิจารณาถึงวิจารณ์ญาณและการตัดสินใจของฝ่ายผู้ให้ (Donor's Judgment) ในการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ

“ในสภาวะฉุกเฉิน เทศบาลสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากจังหวัดได้ และจังหวัดสามารถร้องขอความช่วยเหลือที่จำเป็นจากรัฐบาลกลางได้ มากกว่านั้น ในกรณีที่คิดว่าจำเป็น รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดและรัฐบาลกลางสามารถส่งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัยได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหรือ รอการร้องขอ” (Suzuki & Kaneko, 2013, p. 47)

การเปลี่ยนแปลงที่กล่าวมานี้มีนัยสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดการตนเอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นสำหรับการจัดการภายในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ กล่าวคือ ในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐผู้รับความช่วยเหลือ ยังคงได้รับการเคารพและรัฐผู้รับยังคงเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการร้องขอ หรือไม่ร้องขอรับความช่วยเหลือซึ่งรัฐผู้ให้ไม่สามารถล่วงละเมิดได้มากกว่านั้น แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีความพยายามในการปรับตัวเชิงสถาบันเพื่อรองรับหรือตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ปฏิบัติการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ความท้าทายประการสำคัญของการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการรับ และการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมที่ญี่ปุ่นยังเผชิญอยู่ก็คือ การเชื่อมโยงและประสานงานกับกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และภาคประชาสังคม

4. unสรุป

ในฐานะที่เป็นผู้รับรายใหม่ ความท้าทายสำคัญสำหรับญี่ปุ่นในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไม่ได้มีแต่เฉพาะเรื่องทิศทางนโยบายว่าจะรับหรือไม่รับความช่วยเหลือเท่านั้น หากแต่ยังมีประเด็นในระดับปฏิบัติการอีกด้วยว่า เมื่อรัฐตัดสินใจรับความช่วยเหลือมาแล้ว จะดำเนินการอย่างไรต่อไป ทั้งในเรื่องการอนุญาตให้ความช่วยเหลือผ่านแดน การรับมอบและการส่งต่อความช่วยเหลืออื่นๆ ไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งการดำเนินการในทางปฏิบัติทุกขั้นตอน จำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรรองรับ แต่เนื่องจากญี่ปุ่นไม่เคยรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากภายนอกมาก่อน โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเหล่านี้จึงไม่ได้ถูกออกแบบมาให้รองรับกระบวนการดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้การจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศประสบปัญหาทั้งเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายดังกล่าว รัฐบาลญี่ปุ่นในช่วงหลังมหาภัยพิบัติ 3 ประการ ได้ปรับแก้กฎหมายเดิมหลายฉบับ และออกกฎหมายใหม่อีกหลายฉบับ เพื่อปรับปรุงให้โครงสร้างเชิงสถาบันเหล่านี้สอดคล้องกับสถานการณ์และการพยากรณ์ ถึงภัยพิบัติที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการจัดการ เมื่อเกิดภัยพิบัติจาก Tsunami ซึ่งประกอบด้วย the Act on Promotion of Tsunami Countermeasures และ the Act on Making Local Areas Resistant to Tsunami เป็นต้น โดยภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้ถูกระบุบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติทั้งในช่วงเวลาปกติ (เตรียมการ) และในช่วงเวลาฉุกเฉินเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างเชิงสถาบันที่พัฒนาขึ้นมาใหม่ของญี่ปุ่นนี้ ยังคงให้ความสำคัญแก่หน่วยงานของรัฐในฐานะตัวแสดงหลักในการจัดการภัยพิบัติรวมทั้งการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย ในขณะที่ในระดับปฏิบัติการนั้น มีตัวแสดงที่มีชื่อเสียงของรัฐรวมอยู่ด้วย ดังนั้น ความท้าทายในการทำงานร่วมกันขององค์กร 2 แบบภายใต้กรอบเชิงสถาบันที่ไม่ครอบคลุม จึงเป็นประเด็นสำคัญสำหรับญี่ปุ่นในขณะนี้และในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- Ames, Chris and Yuiko Koguchi-Ames. (2012), “Friends in Need: “Operation Tomodachi” and the politics of Us military disaster relief in Japan” in Jeff Kingston (ed.) (2012). Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan : Response and Recovery after Japan’s 3/11. London: Routledge
- Hampries, Vanessa (2013). “Improving Humanitarian Coordination : Common Challenges and Lessons Learned from the Cluster Approach”, The Journal of Humanitarian Assistance, pp. 1-15
- Handmer, John & Stephen Dover (2013). Handbook of Disaster Policies and Institutions: Improving emergency management and climate change adaptation. London: Routledge/ Earthscan
- Murakami, Takeo (2011). “Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake : A Perspective from the Government Headquarter”, เอกสารนำเสนอในการประชุม The Second Expert Group Meeting on the Great East Japan Earthquake, 16-18 December 2011, Tokyo/Iwate
- Suzuki, Itoko and Yuko Kaneko (eds). (2013). Japan’s Disaster Governance: How was the 3.11 Crisis Managed?. New York: Springer.
- UN General Assembly. Resolution 46/ 182. Strengthening of the Coodination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations

การสัมภาษณ์

1. Mr. Otsuru Tetsuya

Director, Second North America Division, Former official of Policy
Coordination Division,

Foreign Policy Bureau, Ministry of Foreign Affairs

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

2. Mr. Shinichiro Oe

Deputy Director, Institutional Office for Disaster Management,
Cabinet Office

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

3. Mr. Murakami Takeo

Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, and Tourism

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

4. Mr. Masaru Harada

Principal Deputy Director, Humanitarian Assistance and Emergency
Relief Division,

International Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

5. Prof. Setsuko Kawahara

Faculty of Law, Hitotsubashi University

Former Director of Humanitarian Assistance and Emergency Relief
Division,

International Cooperation Bureau, Ministry of Foreign Affairs

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

6. Mr. Masaki Watabe

Head of Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Kobe Office

สัมภาษณ์เมื่อ กุมภาพันธ์ 2013

7. Mr. Nagami Kozo

Expert staff (Disaster Reconstruction), Project /management Professional, JICA Tohoku

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

8. Ms. Sayaka Matsumoto

Public Relations, Planning and Public Relations Office, Japanese Red Cross Society

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

9. Assoc.Prof.Tamiyo Kondo (Ph.D)

Dept.of Architecture, Graduate School of Engineering, Kobe University

สัมภาษณ์เมื่อ กุมภาพันธ์ 2013

13. Prof. Noriko Okubo (Ph.D).

Graduate School of Law and Politics, Osaka University

สัมภาษณ์เมื่อ กรกฎาคม 2013

ตัวแสดงนอกโครงสร้างภาครัฐ กับการประสานงานการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์



1. บทนำ

ในปัจจุบัน จากการที่จำนวนภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น นำมาซึ่งความเสียหายที่รุนแรงมากขึ้น จนในบางครั้งการจัดการเรื่องความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์โดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งรัฐที่ประสบภัยและรัฐที่ให้ความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพออีกต่อไป Hannigan ได้อธิบายว่า บทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐหรือ NGOs ในการจัดการภัยพิบัติมีเพิ่มขึ้นมากในปัจจุบัน อันเป็นผลมาจากประสิทธิภาพในการส่งมอบความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่และไปถึงผู้ประสบภัยในระดับรากหญ้า ในขณะนี้ มี NGOs นับพันองค์กรที่มีส่วนไม่ทางใดก็ทางหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ ซึ่งการแพร่กระจายของ NGOs นี้ ในบางครั้งก็ทำให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่าง NGOs เหล่านี้ ภายใต้โครงสร้างการประสานงานที่มีอยู่ที่ยังไม่เพียงพอในการดำเนินการ (Hannigan 2012, pp. 28-29) ดังนั้น การปรับปรุงโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรให้ตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของตัวแสดงใหม่ๆ ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ โดยเฉพาะการประสานงานการรับความช่วยเหลือระหว่างตัวแสดงต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังที่ Handmer & Dover ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าการเกิดขึ้นของภัยพิบัติมักเป็นสถานการณ์ที่ตัดข้ามพรมแดนการบริหาร และในบางครั้งพรมแดนของการบริหารประเทศมักกลายเป็นอุปสรรคในการเข้าใจสถานการณ์ภัยพิบัติและการเตรียมการต่างๆ มากกว่านั้น การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินถูกคาดหวังที่จะครอบคลุมถึงบทบาทของตัวแสดงใหม่ๆ ต่างๆ ในสังคมจากหลากหลายภาคส่วน และเป็นตัวแทนของผลประโยชน์

ที่หลากหลาย อันรวมถึงภาคประชาสังคมด้วย ซึ่งสิ่งนี้หมายความว่า การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของสังคมทั้งหมดในภาพรวม ดังนั้น ความท้าทายสำคัญของการออกแบบสถาบัน จึงอยู่ที่ความสามารถในการเชื่อมต่อและประสานงานกับกลุ่มต่างๆ ตามความจำเป็นสำหรับปัญหาหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งรวมถึงการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ทั้งในโลกธุรกิจและกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐทั้งหลาย (Handmer & Dover, 2013, p. 174)

ในกรณีของญี่ปุ่น การเติบโตและการมีบทบาทของ NGOs ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก การศึกษาของ Sakamoto แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ของญี่ปุ่นเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ไม่สามารถรอการดำเนินการหรือการสนับสนุนจากองค์กรของรัฐได้ทันเวลา การเกิดและขยายตัวนี้เห็นได้ชัดเจนมากนับตั้งแต่ปี 1995 หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Kobe และรัฐบาลในขณะนั้นปฏิบัติการล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นในการพึ่งพิงตนเองมากขึ้นภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว สิ่งนี้กลายเป็นแรงผลักดันให้ NGOs เติบโตขึ้นอย่างมาก และภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 NGOs จำนวนมากก็ได้ปฏิบัติการทั้งในระหว่างและหลังสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด (Sakamoto 2012, pp. 26-35)

เนื้อหาในบทนี้เป็นการอธิบายถึงบทบาทของ NGOs ญี่ปุ่น ในการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัยจากเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ โดยเฉพาะการประสานงานการรับความช่วยเหลือและความท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงการปรับตัวของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

2. ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ

ข้อมูลในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่าในเหตุการณ์ภัยพิบัติ 3 ประการ ญี่ปุ่นได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศจำนวนมาก ทั้งในรูปแบบของบุคลากร สิ่งของบรรเทาทุกข์และเงินบริจาค โดยที่ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการให้โดยผ่านทางของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ข้อมูลจากรายงานเรื่อง Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Great East Japan Earthquake ของ The International Development Center of Japan ยังได้ระบุว่า ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ญี่ปุ่นได้รับจากต่างประเทศนั้น ไม่ได้มาจากภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังมาจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ ธุรกิจเอกชน กลุ่มทางศาสนา และบุคคลอีกด้วย (The International Development Center of Japan 2014, p. 25) โดยที่รายงานฉบับนี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความช่วยเหลือที่มาจากธุรกิจเอกชน องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ/ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร กลุ่มต่างๆ และบุคคลต่างๆ มีความสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเพิ่มพูนขึ้นไปจากความช่วยเหลือที่ผ่านมาด้วยช่องทางของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ (The International Development Center of Japan 2014, pp. 106-107)

รูปแบบของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ญี่ปุ่นรับมาโดยผ่านทางองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศนี้ก็ยังมีลักษณะเดียวกับความช่วยเหลือที่ผ่านมาจากช่องทางของภาครัฐ กล่าวคือ ประกอบด้วย ความช่วยเหลือทางการเงิน ความช่วยเหลือด้านบุคลากร และความช่วยเหลือที่เป็นสิ่งของบรรเทาทุกข์ต่างๆ

สำหรับความช่วยเหลือทางการเงินนั้น รายงานของ The International Development Center of Japan ระบุว่าเงินความช่วยเหลือจากผู้ให้ที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐมีจำนวนมากกว่าเงินบริจาคจากผู้ให้ที่มาจากรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ เงินบริจาคจากผู้ให้ที่เป็นองค์กรที่ไม่ใช่รัฐมีจำนวน

107,965,703,415 เยน ในขณะที่เงินบริจาคที่ผ่านมาจากช่องทางภาครัฐและองค์การระหว่างประเทศมีจำนวนเพียง 55,933,377,466 เยน (The International Development Center of Japan 2014, p. 27) โดยที่เงินบริจาคเหล่านี้ ถูกรวบรวมโดยหน่วยงานกาชาดและสมาคมเสี้ยววงเดือนแดงในแต่ละประเทศ ร่วมกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐในแต่ละประเทศ ซึ่งองค์กรที่ไม่ใช่รัฐเหล่านี้ มีทั้งองค์กรที่เป็นองค์กรด้านภัยพิบัติและการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์โดยตรง และองค์กรที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง แต่เป็นเครือข่ายของญี่ปุ่นในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาล โรงเรียน มหาวิทยาลัย ในลักษณะของสมาคมศิษย์เก่า หรือสมาคมมิตรภาพ หรือเมืองคู่มิตร- เมืองพี่น้อง เป็นต้น โดยที่ความช่วยเหลือทางการเงินนี้จะถูกใช้ไปเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยตรงในพื้นที่ 3 จังหวัด และการสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูบูรณะและเริ่มต้นชีวิตใหม่ของผู้ประสบภัย (The International Development Center of Japan 2014, pp. 25, 27-28, 35-36)

ในด้านความช่วยเหลือที่เป็นบุคลากร ข้อมูลจากรายงานฉบับเดียวกันของ The International Development Center of Japan ระบุว่า มีจำนวน 800 คน จาก 54 ประเทศ/ ภูมิภาคที่เป็นอาสาสมัครและเข้ามาปฏิบัติภารกิจโดยผ่าน Peace Boat และจำนวน 1,200 คน จาก 83 ประเทศ/ ภูมิภาคที่เป็นอาสาสมัครและเข้ามาปฏิบัติภารกิจโดยผ่านมาที่ CRASH Japan (The International Development Center of Japan 2014, p. 45) ในขณะที่ความช่วยเหลือที่เป็นสิ่งของบรรเทาทุกข์จากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐจากต่างประเทศ (INGOs) จะถูกรวบรวมและจัดส่งโดยสาขาขององค์กรนั้นในญี่ปุ่น ในเวลาเดียวกันสำหรับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐของญี่ปุ่นในต่างประเทศก็จะรวบรวมความช่วยเหลือและส่งไปที่สาขาขององค์กรนั้นที่อยู่ในประเทศนั้น เพื่อรวบรวมและส่งเข้ามายังสำนักงานในญี่ปุ่นต่อไป โดยที่สิ่งของเหล่านี้แบ่งออกเป็นอาหารและเครื่องดื่ม เชื้อเพลิง สิ่งของบรรเทาทุกข์ บริการที่สนับสนุนการกระจายสิ่งของบรรเทาทุกข์ และสิ่งของบรรเทาทุกข์สำหรับกรณีการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (The International Development

Center of Japan 2014, pp. 51-52) ส่วนองค์กรที่ไม่ใช่รัฐจากต่างประเทศ (Foreign NGOs หรือ International NGOs) ที่ไม่มีสาขาของตนในประเทศญี่ปุ่น ก็ได้ดำเนินการระดมความช่วยเหลือและส่งมอบความช่วยเหลือใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ **หนึ่ง** ทำกิจกรรมความช่วยเหลือด้วยตัวเองโดยตั้งสำนักชั่วคราวของตนเองในญี่ปุ่น หรือ **สอง** ตั้งสำนักงานชั่วคราวในญี่ปุ่นและระดมเงินสนับสนุนให้แก่องค์กรที่มีอยู่แล้ว (ทำกิจกรรมอยู่แล้ว) ของญี่ปุ่น หรือ **สาม** ให้เงินบริจาค หรือ เงินทุนสนับสนุนแก่องค์กรที่มีอยู่แล้วของญี่ปุ่น ข้อมูลจาก Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC) อธิบายว่า องค์กรที่ไม่ใช่รัฐที่มาจากต่างประเทศเหล่านี้เลือกวิธีที่ 2 หรือ 3 มากกว่าวิธีที่ 1 (The International Development Center of Japan 2014, p. 62)

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐจากต่างประเทศมีจำนวนมาก หลากหลายรูปแบบ และเข้ามาในหลายช่องทาง ดังนั้น เพื่อให้การรับความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและการใช้ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิผล จำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบัน กลไกและองค์กรในการประสานงานเพื่อรับและส่งต่อความช่วยเหลือเหล่านี้เข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยให้ทันเวลาและตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัยในแต่ละพื้นที่

3. โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับการประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ

Morris ได้ให้ความเห็นว่า NGOs ขนาดใหญ่ที่มีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ในเรื่องมาตรฐานสากลและแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในช่วงเวลาฉุกเฉินเป็นเรื่องที่มีประโยชน์มากในการสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นที่ต้องรับภาระล้นเกินในการจัดการปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อน แต่ในทางกลับกัน อาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการ

แม้ว่าจะมีความตั้งใจที่จะทำประโยชน์ให้แก่ผู้ประสบภัย แต่หากละเอียดมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติแล้ว ก็อาจเป็นผลเสียมากกว่า เช่นเดียวกับความช่วยเหลือที่ไม่เคารพสิทธิมนุษยชนของผู้รับ รวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเขา ก็อาจสร้างปัญหาในระยะยาวได้เช่นเดียวกัน (Morris 2012, p. 45) ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดการโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรให้รองรับปฏิบัติการหรือการมีบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐเหล่านั้น รวมทั้งกลไกในการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญมาก

ในกรณีของญี่ปุ่น เนื่องจาก NGOs ขยายตัวขึ้นมากหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Kobe ในปี 1995 ทั้งในด้านปริมาณและบทบาทภาครัฐจึงมีการปรับตัวเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย The Law to Promote Specified Nonprofit Activities (NGOs) ขึ้นในปี 1998 เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการสนับสนุนการทำงานของ NGOs ในเวลาเดียวกัน อาสาสมัครรายบุคคลก็มีบทบาทเช่นเดียวกันในระดับปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยที่สภาเพื่อสวัสดิการสังคม (Social Welfare Council) จะทำหน้าที่ในการประสานงานกับเหล่าอาสาสมัครรายบุคคลเหล่านี้ในระดับปฏิบัติการผ่าน “ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัติ” (Disaster Volunteer Center) ที่จะถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วที่สุด หลังจากสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่ง NGOs ที่เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ก็สามารถใช้ศูนย์ฯ นี้เป็นพื้นที่ในการปฏิบัติงานและประสานงานได้เช่นเดียวกัน

ในกรณีของเหตุการณ์ในปี 2011 ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นผลจากภัยพิบัติ ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัติ ถูกจัดตั้งขึ้นโดยทันทีหลังจากการเกิดแผ่นดินไหวและ Tsunami โดยสภาเพื่อสวัสดิการสังคมในพื้นที่ที่ยังสามารถ

ดำเนินการได้ และ NGOs ทั้งจากในและนอกพื้นที่ก็ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย 1 วันหลังจากวันที่เกิดภัยพิบัติ รัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้นได้ประกาศตั้งสำนักงานประสานงานอาสาสมัครขึ้น (Volunteer Coordination Office) เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในการรับและส่งต่อความช่วยเหลือที่ได้รับจากอาสาสมัครและ NGOs ต่างๆ นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้ดำเนินมาตรการทางกฎหมายและกฎระเบียบหลายประการอย่างรวดเร็วเพื่อสนับสนุนการทำงานของอาสาสมัคร เช่น การให้อาสาสมัครมีบัตรผ่านทางเป็นกรณีพิเศษเพื่อเข้าถึงพื้นที่ได้ หรือทำให้กระบวนการในการจัดตั้ง NGOs ง่ายขึ้น รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่ NGOs/ NPOs ที่ให้ความช่วยเหลือผู้พิการหรือผู้สูงอายุ รวมทั้งลดภาษีในการซื้อพาหนะสำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรม ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลก็ขยายข้อจำกัด (เพดาน) ของการลดภาษีเงินได้ให้แก่ผู้บริจาคเงินเพื่อการกุศลและกิจกรรมของอาสาสมัคร รวมทั้งให้เสรีภาพแก่ NGOs/ NPOs มากขึ้นในการใช้เงินบริจาค (The International Development Center of Japan 2014, p. 62)

นอกเหนือจากความพยายามในการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ว NGOs /NPOs ยังทำหน้าที่ในการสร้างเครือข่ายทั้งในและนอกภาคส่วนอาสาสมัคร รวมทั้งการระดมทุนเพื่อสนับสนุนการริเริ่มกิจกรรมอาสาสมัคร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างภาคส่วนต่างๆ (The International Development Center of Japan 2014, p. 68)

สำหรับการจัดการเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นได้มีข้อตกลงกับสภาเพื่อสวัสดิการสังคมว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สภาเพื่อสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้จัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร โดยการสนับสนุนของรัฐบาลท้องถิ่น และศูนย์ฯ นี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอาสาสมัครรายบุคคลกับหน่วยอื่นๆ ของรัฐ ในการเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งประสานงานกับ NGOs/ NPOs ด้วย อย่างไรก็ตาม

ในกรณีของสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 นั้น ศูนย์อาสาสมัครนี้ไม่สามารถถูกจัดตั้งขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติมีความร้ายแรงมาก ซึ่งความล่าช้าในการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครนี้มีผลต่อภาระตมอาสาสมัครและการประสานงานต่างๆ ในทางกลับกัน INGOs/ NGOs/ NPOs สามารถที่จะปฏิบัติการได้รวดเร็วกว่า เพราะมีเครือข่ายและความพร้อมมากกว่าในการระดมอาสาสมัครและการประสานงาน

ในเชิงโครงสร้างองค์กร สำหรับการประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ ในยามฉุกเฉิน รัฐบาลได้จัดตั้ง Japan Platform (JPF) ขึ้นในปี 2000 เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้ประสานงานระดับกลางระหว่าง NGOs/ NPOs กับกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) และ Keidanren ในการระดมความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และส่งไปช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศผู้ประสบภัยอื่นๆ สำหรับสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 นับเป็นเหตุการณ์สำคัญสำหรับ JPF ที่ต้องทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่าง NGOs ทั้งในและต่างประเทศ กับหน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อนุชยธรรมสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ ญี่ปุ่นเองอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก และเนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีระบบและขั้นตอนในการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ (จากองค์กรเอกชนและบุคคล) ดังนั้นความช่วยเหลือดังกล่าวจึงไหลเข้ามาโดยผ่านองค์กรเอกชนในประเทศโดยไม่มีกฎหมายหรือระบบที่เป็นทางการรองรับ ซึ่งนับว่าเป็นข้อจำกัดสำคัญ อย่างไรก็ตาม JPF ก็ได้พยายามทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนกระบวนการรับความช่วยเหลือดังกล่าวเพราะ JPF เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ประสานงาน 3 ฝ่าย คือ ภาคเอกชน ภาครัฐ และ NGOs ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป (The International Development Center of Japan 2014, p. 110)

นอกเหนือจาก JPF แล้ว เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนและกระจายข้อมูลข่าวสาร การสร้างเครือข่ายของ NGOs/ NPOs

เป็นเรื่องจำเป็นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ดังนั้น NGOs/ NPOs จึงได้สร้าง Japan Civil Network (JCN) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยง/ ประสานงานระหว่าง NGOs/ NPOs ด้วยกันในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2011 ซึ่งการเกิดขึ้นของ JCN นี้ นับเป็นครั้งแรกที่ NGOs/ NPOs ในญี่ปุ่นได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ และร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรม นอกจากนี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง NGOs/ NPOs ด้วยกันแล้ว JNC ยังทำหน้าที่ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงาน/ องค์กรอื่นๆ อีกด้วย (Sakamoto 2012, p. 30) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตอบสนอง ต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 ญี่ปุ่นมีการ จัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรทั้ง 3 ระดับ คือ อาสาสมัครรายบุคคล (ศูนย์อาสาสมัคร), NGOs/ NPOs (JPF), และ เครือข่าย NGOs/ NPOs (JCN) นอกจากนี้ ในระดับปฏิบัติการในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่น ในการกระจายสิ่งของบรรเทาทุกข์นั้น NGOs/ NPOs ได้ใช้ระบบการประสานงาน โดยผ่านการประชุม 4 ฝ่าย หรือ 3 ฝ่าย ระหว่างศูนย์ปฏิบัติการของรัฐบาล ในพื้นที่, SDF, รัฐบาลท้องถิ่นและตัวแทน NGOs/ NPOs โดยการแบ่งงานกันทำ ในระหว่าง 4 ฝ่ายนี้ ก็สะท้อนการประสานงานแบบ Cluster ที่ได้รับการพัฒนาขึ้น โดยหน่วยงานของ UN เช่นเดียวกัน (Sakamoto 2012, p. 32)

3.1 Japan Platform¹

Japan Platform (JPF) เป็นองค์กรช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในยาม ฉุกเฉินระหว่างประเทศที่มีความพร้อมในการเผชิญเหตุการณ์วิกฤตทั้งในและนอก ประเทศ โดยทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม และประสานงานการให้ ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ JPF ทำงานด้วยระบบความร่วมมือ 3 ฝ่าย ระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคธุรกิจ และรัฐบาล เป็นการทำงาน ร่วมกันอย่างใกล้ชิดบนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกัน และเคารพ ในบทบาทของทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน

¹ <http://www.japanplatform.org/E/>

NGOs ที่เป็นสมาชิกของ JPF มีเกือบ 50 องค์กรและมาจากหลากหลายสาขาความเชี่ยวชาญหลากหลายวัตถุประสงค์และประเภทของกิจกรรม องค์กรเหล่านี้มีบทบาทไม่มากนักน้อย ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในช่วงเวลาวิกฤต และในช่วงของการฟื้นฟูบูรณะหลังจากนั้น

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของโลก JPF จะส่งบุคลากรเข้าไปในพื้นที่ทันทีหลังเกิดเหตุการณ์ และดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ร่วมกับ NGOs และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องด้วยความช่วยเหลือที่ JPF มีสำรองไว้แล้ว ในเวลาเดียวกันก็รวบรวมเงินบริจาคและสิ่งของเพื่อบรรเทาทุกข์ด้วย JPF มีระบบที่ทำให้สามารถส่งบุคลากรเข้าไปในพื้นที่ได้ภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากสำหรับการช่วยชีวิต

นอกจากนั้น JPF ยังทำหน้าที่ประสานงานความร่วมมือที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ภายใต้แนวคิดความร่วมมือสามฝ่าย- NGO, ภาคธุรกิจ และรัฐบาล ญี่ปุ่น (คือกระทรวงการต่างประเทศ)- ที่จะเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันและมีส่วนร่วมในแต่ละจุดแข็งและทรัพยากรของตน JPF ได้สร้างแผนการให้ความช่วยเหลือในภาวะฉุกเฉินและจัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคในยามฉุกเฉิน โดยใช้ความรู้ความชำนาญ และทรัพยากรของ NGO และบริษัทเอกชน และ JPF ยังเปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนญี่ปุ่นหลายๆ แห่งมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือวิกฤตผู้ลี้ภัยขึ้น

ในกรณีของมหากภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 JPF ได้อาศัยประสบการณ์ในการทำงานในต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนญี่ปุ่นในเหตุการณ์ภัยพิบัติดังกล่าว นอกจากนี้ JPF ยังได้ทดลองเปิดสำนักงานชั่วคราวขึ้นในพื้นที่ประสบภัยในเมือง Sendai จังหวัด Miyagi และเมือง Tono จังหวัด Iwate เพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินและปฏิบัติการ

แก่ NGOs ต่างๆ ทั้ง NGOs ในพื้นที่เช่น Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc. และ NGOs นอกพื้นที่ที่เข้ามาทำงานในพื้นที่ รวมทั้งทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานของรัฐบาล, SDF, และภาคเอกชน ในเวลาเดียวกัน ก็ส่งบุคลากรเข้าไปช่วยปฏิบัติการในพื้นที่ด้วย เช่น ส่งบุคลากรไปที่ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัติที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสภาสวัสดิการสังคมที่เมือง Kesenuma และ Onagawa ในจังหวัด Miyagi เป็นต้น (The International Development Center of Japan 2014, p. 105)

จากรายงาน เรื่อง Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Great East Japan Earthquake ระบุว่า หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ JPF ได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนมากจากบริษัทเอกชนจากทั่วโลก และ JPF ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในพื้นที่ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ **หนึ่ง** Co-existence Fund หรือ Stand By Together Fund ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในเดือนเมษายน 2011 เพื่อสนับสนุน NGOs/ NPOs ที่ไม่ใช่สมาชิกของ JPF ในงบประมาณ 1 พันล้านเยน โดยมุ่งเป้าไปที่โครงการที่ให้การสนับสนุนการพึ่งพิงตนเองของพื้นที่ การอยู่ร่วมกันโดยตัดข้ามพรมแดนด้านอายุ และการฟื้นฟูจิตวิญญาณที่มีรากฐานประเพณีและวัฒนธรรมชุมชน รวมทั้งการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ NPOs ท้องถิ่นที่เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการฟื้นฟูบูรณะต่างๆ เช่น การก่อสร้าง และการให้คำแนะนำในการทำแผนปฏิบัติการและการดำเนินโครงการ เป็นต้น **สอง** เงินให้เปล่าที่ให้แก่ NGOs จำนวน 40 องค์กรที่เป็นสมาชิกของ JPF ซึ่งโดยปกติทำกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินในต่างประเทศ โดยในช่วง 2011-2012 JPF จัดสรรเงินให้ NGOs เหล่านี้ในการดำเนินกิจกรรมใน 3 ช่วงเวลา คือ ช่วง Initial response phase เป็นเวลา 3 เดือนระหว่างมีนาคม-พฤษภาคม 2011 ช่วง Emergency response phase ระหว่างมิถุนายน-ธันวาคม 2011 และช่วง Recovery phase ตั้งแต่ มกราคม 2012 เป็นต้นมา (The International Development Center of Japan 2014, pp. 66-68)

การทำงานของ JPF ได้รับการประเมินว่ามีผลต่อการช่วยชีวิตและช่วยฟื้นฟูสภาพแวดล้อมของการดำรงชีวิตให้แก่ผู้ประสบภัย โดยการประยุกต์ใช้ประสบการณ์ในต่างประเทศของตน โดยเฉพาะการจัดส่งความช่วยเหลือไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยได้อย่างรวดเร็ว หลังจากประเมินความต้องการในพื้นที่ได้แล้ว

อย่างไรก็ตาม บนความรู้และประสบการณ์ที่จำกัด JPF ตระหนักว่า ปัญหาที่สำคัญที่สุดของการให้และรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่น คือ การไม่มีระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลต่อการช่วยชีวิตและบรรเทาความทุกข์ทรมานของประชาชนโดยรวม

3.2 Japan Civil Network²

Japan Civil Network for Disaster Relief in the East Japan (JCN) เป็นกรอบความร่วมมือแบบหลวมของ NGOs, CBOs และภาคเอกชนในญี่ปุ่นที่ก่อตั้งขึ้นหลังเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 เพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัยในพื้นที่

ข้อมูลจากเว็บไซต์แสดงให้เห็นว่า JCN มีรูปแบบการทำงานใกล้เคียงกับ JPF ในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และการประสานงานความช่วยเหลือระหว่างภาคส่วนต่างๆ คือ NGOs/ NPOs อาสาสมัคร ภาครัฐ และภาคเอกชน แต่สิ่งที่แตกต่างกันก็คือ JCN ให้ความสำคัญแก่การประสานงานการรับความช่วยเหลือและส่งต่อความช่วยเหลือระหว่าง 4 ภาคส่วนที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่ JPF มีทั้งกิจกรรมการจัดการและส่งต่อความช่วยเหลือ และกิจกรรมประสานงานระหว่าง 3 ภาคส่วนที่สำคัญ คือ ภาคเอกชน ภาครัฐ และภาคประชาสังคม (NGOs/ NPOs)

² <http://www.jp-civil.net/2014/english/>

จนกระทั่งถึงปี 2005 JCN มีสมาชิก 641 องค์กร ประกอบด้วย NGOs/ NPOs และภาคเอกชนและนับตั้งแต่เดือนมีนาคม 2011 เป็นต้นมา JCN ดำเนินกิจกรรมที่สำคัญ 5 ประการ คือ **หนึ่ง** การประชุมอย่างสม่ำเสมอในพื้นที่ นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2011 จนถึงเดือนสิงหาคม 2014 **สอง** การประชุมระดับชาติเพื่อสนับสนุนผู้อพยพ ซึ่งดำเนินการในช่วงปี 2012 จนถึงปี 2013 **สาม** การประชุมระดับชาติร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการสนับสนุนผู้อพยพ ซึ่งมีทั้งหมด 5 ครั้ง ในระหว่างปี 2012 ถึงปี 2013 **สี่** การทำรายงานระดับชาติ เรื่องการสำรวจองค์กรที่สนับสนุนผู้อพยพ โดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งมีการดำเนินการ 2 ครั้ง ในปี 2012 และ 2013 และ**ห้า** การประชุมหารือร่วมกับรัฐบาลในการสนับสนุนผู้ประสพภัยทั้งในช่วงเวลาฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะ นับตั้งแต่ปี 2011 ถึงปี 2014

3.3 Japan NGOs Center for International Cooperation (JANIC)³

Japan NGOs Center for International Cooperation (JANIC) เป็นเครือข่ายขององค์กรภาคประชาสังคม (CSOs) ที่สนับสนุนการแก้ปัญหา ระดับโลก (global issues) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี 1987 โดยผู้นำกลุ่ม NGOs ที่ตระหนักถึงความสำคัญของการประสานงานที่ดีขึ้นในสังคมญี่ปุ่นและเพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มประชาสังคมจากนอกประเทศ JANIC มีพันธกิจที่สำคัญคือ **หนึ่ง** สนับสนุนการสร้างเครือข่ายและกิจกรรมร่วมกับ NGOs ญี่ปุ่นที่มีส่วนร่วมในความร่วมมือระหว่างประเทศ **สอง** อำนวยความสะดวกให้แก่กิจกรรมร่วมที่ดำเนินการโดยสมาชิกและภาคประชาสังคมโดยรวมของญี่ปุ่น **สาม** สร้างความเข้มแข็งให้แก่ความสามารถเชิงสถาบันของ NGOs ในการดำเนินพันธกิจของตน **สี่** เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา และ**ห้า** ให้ความรู้แก่สาธารณชนโดยทั่วไปเกี่ยวกับบทบาทของ NGOs

³ <http://www.janic.org/en/>

และสนับสนุนให้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของ NGOs ในรูปแบบต่างๆ โดย JANIC จะทำกิจกรรมที่สำคัญ 5 ประเภทคือ **หนึ่ง** สนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนระหว่าง NGOs ต่างๆ **สอง** ทำการศึกษาวิจัยและผลักดันนโยบาย **สาม** สร้างความเข้มแข็งให้แก่ความสามารถและความรับผิดชอบทางสังคมของ NGOs **สี่** ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการสนับสนุนของประชาชน และ**ห้า** ส่งเสริม/ สนับสนุนการเจรจาระหว่าง NGOs กับภาคส่วนอื่นๆ

ในช่วงหลังเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในเดือนมีนาคม 2011 จนกระทั่งปี 2013 JANIC ได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนมากทั้งจากภายในและต่างประเทศ และได้กระจายเงินบริจาดดังกล่าวให้แก่ NGOs ที่เป็นสมาชิกประมาณ 30 องค์กร เป็นรายเดือนเพื่อดำเนินกิจกรรม/ โครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในพื้นที่ เงินสนับสนุนที่ JANIC มอบให้ นั้น ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์การใช้ที่ชัดเจน ทำให้ NGOs มีเสรีภาพในการใช้เงินและสามารถนำเงินไปใช้ในการบริหารจัดการโครงการ/กิจกรรมได้อย่างคล่องตัว ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะไม่เช่นนั้นแล้ว NGOs ส่วนใหญ่จะประสบปัญหาในการระดมทุนสำหรับเป็นค่าบริหารจัดการในการดำเนินโครงการหรือทำกิจกรรมต่างๆ ตามกฎหมาย (The International Development Center of Japan 2014 p. 66) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าวิธีดำเนินการของ JANIC เป็นวิธีที่ก้าวข้ามข้อจำกัดที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนให้กระบวนการส่งต่อและใช้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น JANIC ยังดำเนินกิจกรรมเช่นเดียวกับ JPF ในช่วงแรก หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ กล่าวคือ การตั้งสำนักงานในพื้นที่ประสบภัยทั้ง 3 จังหวัด คือ Miyagi, Iwate, และ Fukushima โดยการสนับสนุนจากผู้ให้ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารและประสานงานระหว่าง NGOs ด้วยกันเอง และระหว่าง NGOs กับประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งทำหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารระหว่าง NGOs กับ INGOs และกับภาคเอกชน

โดยการประชุม The Great East Japan Earthquake NGO Information Sharing Meeting ทุกสัปดาห์ในช่วง 3 เดือนแรกหลังภัยพิบัติและสัปดาห์เว้นสัปดาห์จนถึง 9 เดือนหลังภัยพิบัติ รวมทั้งดำเนินการจับคู่อุปสงค์/ อุปทาน ระหว่างผู้ให้จากต่างประเทศหรือภาคเอกชนกับ NGOs และให้การสนับสนุนด้านโลจิสติกส์แก่ NGOs ที่เป็นสมาชิก พร้อมทั้งเงินสนับสนุน NGOs Relief Fund for Japan Earthquake and Tsunami (The International Development Center Japan 2014 p. 105)

ข้อมูลเกี่ยวกับเครือข่าย NGOs ทั้ง 3 องค์กรข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความท้าทายเชิงสถาบันและกลไกการประสานงานของ NGOs กับภาคส่วนต่างๆ ในเวลาเดียวกัน ข้อมูลก็แสดงให้เห็นถึงความพยายามของทั้ง NGOs และภาครัฐในการก้าวข้ามข้อจำกัดและความท้าทายเหล่านั้น โดยในการปรับแก้หรือออกกฎระเบียบขึ้นมาใหม่เพื่อสนับสนุนการทำงานของ NGOs และอำนวยความสะดวกประสานงานระหว่าง NGOs และภาคส่วนต่างๆ ในกระบวนการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในช่วงระยะเวลาฉุกเฉินและในช่วงของการฟื้นฟูบูรณะ

4. การประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์โดย NGOs ในพื้นที่

รายงานเรื่อง Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Great East Japan Earthquake ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของ NGOs ในการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัยว่า NGOs มักรายงานว่า NGOs มีบทบาทมากในการฟื้นฟูบูรณะในพื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว กระบวนการฟื้นฟูได้รับการดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นมากกว่า ในเวลาเดียวกัน ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ

การทำงานของ NGOs ในพื้นที่ประสบความสำเร็จเพราะประชาชนในพื้นที่ให้ความร่วมมือ แต่ NGOs มักรายงานในลักษณะที่ว่าคนในชุมชนมีลักษณะไม่กระตือรือร้น (passive) และรอคอยความช่วยเหลือจาก NGOs ซึ่งไม่ใช่ความจริงทั้งหมด (The International Development Center of Japan 2014, p. 47) จากข้อสังเกตนี้ แสดงให้เห็นว่ามีความร่วมมือและการประสานงานกันระหว่าง NGOs และรัฐบาลท้องถิ่นในช่วงเวลาฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะเพื่อให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์สามารถถูกส่งต่อไปยังผู้ประสบภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยปกติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นกับ NGOs มีการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว โดยผ่านโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจ้างหรือมอบหมายให้ NGOs เป็นผู้ดำเนินการ (contract project) ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นทุนทางสังคม (Social asset) ของพื้นที่และเป็นประโยชน์มากในช่วงเวลาฉุกเฉินหลังภัยพิบัติ เพราะ NGOs สามารถมีส่วนช่วยรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และเรื่องอื่นๆ ในช่วงเวลาดังกล่าว (The International Development Center of Japan 2014, p. 86)

สำหรับการจัดการเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการทำงานของ NGOs รัฐบาลท้องถิ่นได้มีข้อตกลงกับสภาเพื่อสวัสดิการสังคมว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น สภาเพื่อสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้จัดตั้งศูนย์อาสาสมัคร โดยการสนับสนุนของรัฐบาลท้องถิ่น และศูนย์ฯ นี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอาสาสมัครรายบุคคลกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐในการเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งประสานงานกับ NGOs/ NPOs ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 นั้น ศูนย์อาสาสมัครนี้ไม่สามารถถูกจัดตั้งขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้นในบางพื้นที่ เพราะความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติมีความร้ายแรงมาก ซึ่งความล่าช้าในการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครนี้มีผลต่อการระดมอาสาสมัครและการประสานงานต่างๆ ในทางกลับกัน INGOs/ NGOs/ NPOs สามารถที่จะปฏิบัติการได้รวดเร็วกว่า เพราะมีเครือข่ายและความพร้อมมากกว่า ในการระดมอาสาสมัครและการประสานงาน

นอกจากนั้น ในบางพื้นที่นอกเหนือจาก JPF และ JCN ที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง NGO/ NPOs ต่างๆ แล้ว ยังมี NGOs ในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ประสานงานด้วยเช่นเดียวกัน Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc. (IDRAC) เป็นตัวอย่างของ NGOs ที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในจังหวัด Miyagi ในขณะที่ Save Takata เป็น NGOs ที่ตั้งขึ้นหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติในเดือนมีนาคม 2011 และมีบทบาทมากในการฟื้นฟูบูรณะในพื้นที่จังหวัด Iwate

4.1 Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc (IDRAC)⁴

ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน การประสานงานในพื้นที่ประสบภัยเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc. (IDRAC) ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างอาสาสมัครรายบุคคล กับ NGOs/ NPOs ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการให้ข้อมูลที่จำเป็นและประสานงานการให้และรับความช่วยเหลือในพื้นที่ (เมือง Ishinomaki) นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรท้องถิ่น คือ Ishinomaki City Council ในการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งร่วมในการประชุมทุกครั้งกับองค์กรท้องถิ่นที่ดำเนินการในภาวะฉุกเฉิน คือ Local Disaster Response Headquarter ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเมือง Ishinomaki เป็นประธาน

นอกจากบทบาทการเป็นผู้ประสานงานแล้ว IDRAC ยังทำหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้ข้อมูลความต้องการของผู้ประสบภัย (needs) แก่อาสาสมัคร หรือ NGOs/ NPOs ที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้วย เพื่อหลีกเลี่ยงการกระจุกตัวของความช่วยเหลือและสามารถช่วยให้ความต้องการในพื้นที่กับความ

⁴ archive. ishinomaki-support.com/fbox.php?eid=12602

archive. ishinomaki-support.com/inbox.php?gid=10099

archive. ishinomaki-support.com/index.php?module=blog&eid

ช่วยเหลือที่มีสามารถสอดคล้องกันได้ และความช่วยเหลือถูกกระจายไปยังผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนตามหลักการความจำเป็นอย่างยั่งยืนได้ ตัวอย่างสำคัญของการทำงานของ IDRAC ในเรื่องนี้ คือ การจัดการทำความสะอาดเมือง Ishinomaki และการให้อาหารร้อนแก่ผู้ประสบภัย เป็นต้น⁵

การทำงานของ IDRAC ได้รับการประเมินว่ามีส่วนช่วยให้การประสานงานการรับและส่งต่อความช่วยเหลือในช่วงเวลาฉุกเฉินระหว่างอาสาสมัคร NGOs/NPOs และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งและช่วยให้ความช่วยเหลือไปถึงผู้ประสบภัยในพื้นที่ได้ (การให้อาหารร้อน) รวมทั้งสามารถช่วยให้การกลับคืนสู่สภาพเดิมของพื้นที่เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว (การทำทำความสะอาดพื้นที่ต่างๆ - การจัดการขยะต่างๆ)

หลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านไปประมาณ 2 ปี IDRAC ตระหนักว่าประเด็นสำคัญของกระบวนการฟื้นฟูบูรณะและการทำให้สภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่กลับมามีชีวิตปกติอีกครั้ง จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในรูปแบบที่แตกต่างจากความช่วยเหลือที่ให้ระยะเวลาคูณ และบทบาทขององค์กรประสานงานในกระบวนการฟื้นฟูก็จะแตกต่างจากองค์กรประสานงานในภาวะฉุกเฉินด้วย บทบาทตรงกันข้ามนี้ IDRAC จึงได้ปรับเปลี่ยนองค์กรใหม่เป็น Ishinomaki Future Support Association -IFSA⁶ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวของชุมชนและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยที่ IFSA ยังคงทำหน้าที่เดิม คือ เป็นองค์กรผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะ NGOs/NPOs กับรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชนในการฟื้นฟูเมือง ในเวลาเดียวกัน IFSA ก็ได้เพิ่มบทบาทของการเป็นผู้ดำเนินโครงการฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ขึ้นอีกด้วย โดยที่ IFSA

⁵ สัมภาษณ์ Mr. Masahara Nakagawa และ Ms. Tomoko Otsuka เมื่อกรกฎาคม-สิงหาคม 2012

⁶ <http://en-gb.facebook.com/ishinomakisupport/ishinomaki-support.com>

ตระหนักว่า การฟื้นฟูบูรณะที่สำคัญที่สุดคือ การให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีอาชีพสามารถเลี้ยงตัวเองได้และการจะทำให้ประชาชนมีอาชีพได้จำเป็นที่จะต้องฟื้นฟูเมืองไปพร้อมกับการฟื้นฟูสภาพชีวิตและการมีงานทำ

นอกเหนือจากการสนับสนุนการฟื้นฟูบูรณะในเชิงโครงสร้างของพื้นที่แล้ว IFSA ยังตระหนักว่าการเตรียมพร้อมสำหรับวิกฤตการณ์เป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับอนาคตที่คาดไม่ถึงว่าจะเกิดอะไรขึ้น ดังนั้น IFSA จึงให้ความสำคัญกับการเตรียมพร้อมและการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยการประสานงานกับ NGOs/ NPOs อื่นที่มีความสนใจใกล้เคียงกันและดำเนินโครงการร่วมกันในการสร้างภาวะผู้นำในชุมชนและการประสานงานในชุมชน มากกว่านั้น IFSA ตระหนักว่า การป้องกันที่ดีที่สุด คือ การเรียนรู้จากอดีตที่ผ่านมาและการส่งเสริมการเรียนรู้ผ่านกิจกรรมต่างๆ IFSA ในปี 2016 จึงทำโครงการเรื่องการบอกเล่าเรื่องราวของเหตุการณ์ในปี 2011 ขึ้น เพื่อเป็นการบันทึก เรียนรู้และถ่ายทอดเรื่องราวดังกล่าวไปสู่สาธารณชน⁷

4.2 Save Takata⁸

Save Takata ก่อตั้งในเดือนมีนาคม 2011 และจดทะเบียนเป็น NGOs ในเดือนมิถุนายน 2011 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูตัวของผู้ประสบภัยในพื้นที่เมือง Rikuzentakata จังหวัด Iwate อันเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจาก Tsunami มากที่สุดแห่งหนึ่งของจังหวัดนี้ และในปัจจุบัน (2019) การฟื้นฟูบูรณะและการฟื้นฟูตัวของชุมชนก็ยังไม่ได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์

นับตั้งแต่ก่อตั้ง Save Takata ได้ดำเนินโครงการมาแล้วหลายโครงการ โดยมุ่งเน้นการสร้างความสามารถในการฟื้นตัวในระดับชุมชน ผ่านการทำการผลิต

⁷ สัมภาษณ์ Mr. Masahara Nakagawa และ Ms. Tomoko Otsuka เมื่อกุมภาพันธ์ 2016

⁸ Savetakata.org/

และธุรกิจ 3 ประเภทคือ เกษตรกรรม ธุรกิจ IT และธุรกิจเยาวชน เพื่อสร้างชุมชนที่จะเป็นอนาคตของญี่ปุ่นต่อไป ในด้านการเงิน Save Takarta ได้รับบริจาคทั้งจากเครือข่าย NGOs (เช่น JPF) และบริษัทเอกชน (เช่น Honda, Microsoft)

สิ่งที่เป็จุดแข็งของ Save Takata คือ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยในช่วงการฟื้นฟูที่ไม่ได้เน้นที่สิ่งก่อสร้าง แต่ให้ความสำคัญแก่ประชาชนที่ประสบภัย และเป็นกรให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถฟื้นตัวและกลับมาใช้ชีวิตที่มีอนาคตได้อีก โดยผ่านการมีงานทำหรือการสร้างงาน อาชีพที่เหมาะสมสอดคล้องกับต้นทุนที่มีอยู่ในชุมชน ไม่ว่าจะเป็ลักษณะทางภูมิศาสตร์หรือ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมก็ตาม ดังนั้น Save Takata จึงเป็นตัวอย่างของ NGOs ในพื้นที่ที่ไม่ได้ทำหน้าที่เพียงให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในระยะสั้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น แต่ยังคงทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและประสานงานรับความช่วยเหลือจากผู้ให้ทั้งภายในและต่างประเทศผ่านโครงการต่างๆ เพื่อนำความช่วยเหลือนั้นไปสู่ประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

5. บทสรุป

รายงานเรื่อง Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Great East Japan Earthquake ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของ NGOs/ NPOs ในช่วงหลังแผ่นดินไหวใหญ่ที่เมือง Kobe ปี 1995 กับในช่วงหลังมหาภัยพิบัติที่ Tohoku ปี 2011 ว่ามีความแตกต่างกันหลายประการ กล่าวคือ **หนึ่ง** ระดับของความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ซึ่งในกรณีของ Tohoku มีมากกว่า **สอง** เงินทุนสำหรับกิจกรรมของอาสาสมัครในกรณีของ Tohoku มีปริมาณมากกว่า และเข้าถึงได้มากกว่า **สาม** ระดับความเป็นมืออาชีพของอาสาสมัครและ NGOs ในกรณีของ Tohoku มีสูงกว่า และ **สี่** ระดับความเป็นสถาบันของอาสาสมัครที่เป็น

บุคคลในกรณีของ Tohoku จะมีมากกว่า ความแตกต่างดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจกล่าวโดยสรุปในภาพรวมได้ว่า NGOs ในยุค Tohoku มีการจัดโครงสร้างและมีความเป็นระบบมากกว่า NGOs ในยุคหลัง Kobe (The International Development Center of Japan 2014, p. 54)

การเติบโตและมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นของ NGOs ในสังคมญี่ปุ่นโดยเฉพาะในเหตุการณ์ภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังจากนั้นในด้านหนึ่งอาจมองได้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดีเพราะ NGOs สามารถเข้ามาเติมเต็มสิ่งที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถทำได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งสถานการณ์ดังกล่าวก็พาไปสู่คำถามเรื่องเส้นแบ่งระหว่างความรับผิดชอบของรัฐกับความรับผิดชอบของภาคประชาสังคมของญี่ปุ่น นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะได้มีการปรับปรุงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรให้ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น เพื่อรองรับการดำเนินการของ NGOs / NPOs ในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินจากต่างประเทศในช่วงเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ ปี 2011 แต่การศึกษาของ Nakamura ก็ชี้ให้เห็นว่ายังมีข้อจำกัดของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรอยู่ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการประสานงานการรับความช่วยเหลือจาก NGOs / NPOs ต่างประเทศในเรื่องการเงินและการใช้เงิน ซึ่งการขาดระบบในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพนี้นำไปสู่ความไม่สามารถในการใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ได้รับมาได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เขาจึงได้เสนอว่าสิ่งที่สำคัญมากที่สุดของการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินก็คือ การสร้างระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและควรเป็นระบบการประสานงานที่ข้ามองค์กรเพื่อรองรับความช่วยเหลือหรือปฏิบัติการจำนวนมากที่มาจากต่างประเทศด้วย (Nakamura, 2012)

เอกสารอ้างอิง

Hannigan, John (2012). Disaster Without Borders. Cambridge: Polity Press

International Development Center of Japan (2014). Comprehensive Review of Assistance from Overseas for the Greater East Japan Earthquake. Tokyo: Fuji Zerox 700 Digital Color Press

Morris, JF. (2012). “Recovery in Tohoku”. in Jeff Kingston (ed.) (2012). Natural Disaster and Nuclear Crisis in Japan: Response and Recovery after Japan’s 3/11. London: Routledge

Nakamura, Yasuhide (2012), “Empowerment of Local Communities by Global Humanitarian Support”, in Yasuhide Nakamura and Masako Ishii (eds.) (2012). Solidarity and Sympathy across the Borders: A Comprehensive Survey on Support from Overseas in Response to the Great Japan Earthquake. Tokyo: Japan Platform Report

Sakamoto, Mayumi (2012), “The Rise of NGOs/ NPOs in Emergency Relief in the Great East Japan Earthquake”, Japan Social Innovation Journal, Vol. 2 No. 1, 2012, pp. 26-35

สัมภาษณ์

1. Mr. Masahara Nakagawa

Secretary General,

Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.

สัมภาษณ์เมื่อ กรกฎาคม-สิงหาคม 2012 และกุมภาพันธ์ 2016

2. Ms. Tomoko Otsuka

Staff, Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.

สัมภาษณ์เมื่อ กรกฎาคม-สิงหาคม 2012 และกุมภาพันธ์ 2016

3. Ms. Makiko Ohashi

Program Coordinator, Domestic Affairs Division.

Japan Platform

สัมภาษณ์เมื่อ มีนาคม 2014

4. Ms. Akiko Takai

Deputy Secretary General

Save the Children Japan

Tohoku Relief Operation

สัมภาษณ์เมื่อ กุมภาพันธ์ 2016

5. Dr. Mayumi Sakamoto

Chief Research Scientist

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

สัมภาษณ์เมื่อ กุมภาพันธ์ 2013

บทสรุป: จาก “ความช่วยเหลือ” สู่ “ความสามารถในการปรับตัว”

บทที่
5

1. บทเรียนจากประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติในปี 2011

1.1 อำนาจรัฐกับการประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศ

การจัดการเชิงสถาบันของญี่ปุ่นในฐานะผู้รับในกระบวนการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของญี่ปุ่นในเรื่องความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบวนการนี้ โดยในระดับระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นยึดมั่นในวิสัยทัศน์ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ และระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศและ INGOs ควรวางอยู่บนหลักการการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐ ตาม UN Resolution A/Res/46/182 : Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the UN ในขณะที่ในระดับรัฐ ความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับ NGOs วางอยู่บนหลักการของการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการรับ และส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศเข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งมีการจัดการเชิงสถาบันในลักษณะที่มีกฎหมายต่างๆ เป็นกรอบ หรือ แนวทางในการดำเนินการและมีองค์การระดับปฏิบัติการเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินการ โดยที่ทั้งสถาบันและองค์กรมีลักษณะที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้มาก แต่ในขณะเดียวกัน บนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในลักษณะดังกล่าว โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร

ที่มีอยู่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และปัญหาในการดำเนินการบางเรื่องก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องการประสานงานระหว่างตัวแสดงต่างๆ โดยเฉพาะกับตัวแสดงใหม่ๆ ที่อยู่นอกโครงสร้างภาครัฐนั่นคือ NGOs ทั้งในประเทศ และจากต่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับเงินและการใช้จ่ายเงิน

1.2 การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศ

สถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 ได้เปลี่ยนประเทศญี่ปุ่นจากที่เคยเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่ประสบภัยพิบัติอื่นๆ ให้กลายเป็นประเทศที่รับความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน และแม้ว่าญี่ปุ่นจะได้ใช้ประสบการณ์การเป็นผู้ให้มาปรับใช้ในการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรสำหรับการเป็นประเทศผู้รับได้ แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ทั้งยังไม่ได้เป็นสิ่งที่ประกันประสิทธิภาพของการรับความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการจริงด้วย ดังนั้น บทเรียนจากญี่ปุ่นในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 ในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ จึงไม่ใช่เรื่องการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กร รวมทั้งไม่ใช่เรื่องการปรับตัวของสถาบันและองค์กร แต่เป็นปัญหาเรื่องแนวคิดรากฐานของการจัดการเชิงสถาบันของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศมากกว่า กล่าวคือ ในการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์นั้น จะให้ความสำคัญแก่บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ หรือจะให้ความสำคัญแก่ประชาชนผู้ประสบภัยในการจัดการตนเองด้วย เพราะบนฐานคิดที่แตกต่างกันนี้ ทำให้มีการจัดการเชิงสถาบันที่แตกต่างกัน ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นสะท้อนภาพว่า ญี่ปุ่นให้ความสำคัญแก่แนวคิดพื้นฐานเรื่องความรับผิดชอบของรัฐที่ประสบภัยมากกว่า

ดังนั้น การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรจึงให้ความสำคัญแก่บทบาทรัฐมากกว่า ตัวแสดงนอกโครงสร้างภาครัฐ เช่น อาสาสมัคร หรือ NGOs ดังจะเห็นได้จาก จำนวนกฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัคร หรือ NGOs ที่มีจำกัดกว่า จำนวนกฎหมาย หรือองค์กรที่ดำเนินการโดยภาครัฐ

นอกจากนั้น เพื่อเพิ่มโอกาสและประสิทธิภาพของการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โครงสร้างเชิงสถาบัน ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมาย หรือวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศเป็นสิ่งจำเป็น แต่บทเรียนจากญี่ปุ่นในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติปี 2011 สะท้อนแนวคิดของญี่ปุ่นว่า ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการริเริ่มแนวทาง หรือวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศใหม่ๆ ที่จะสนับสนุนการประสานงานการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการ เพื่อมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพและวางอยู่บนแนวคิดของการให้ความสำคัญแก่ผู้ประสบภัยเป็นหลัก หากแต่ยังยึดมั่นอยู่กับแนวคิดเรื่องอำนาจ อิทธิปไตยและความรับผิดชอบของรัฐมากกว่า

ในเวลาเดียวกัน การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่นอกโครงสร้างภาครัฐ โดยเฉพาะอาสาสมัคร NGOs/ NPOs ทั้งในระดับชาติและในท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทมากในการประสานงาน และส่งต่อความช่วยเหลือไปยังผู้ประสบภัยในพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของโครงสร้างเชิงสถาบันที่ไม่เพียงพอที่จะรองรับและกำกับ การดำเนินการของตัวแสดงใหม่ๆ เหล่านี้ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นความท้าทายสำคัญ ในปัจจุบันที่รัฐต้องปรับตัว และออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันใหม่ให้สอดคล้องกับ สถานการณ์

1.3 ตัวแสดงสำคัญในกระบวนการประสานงานการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์

จนกระทั่งถึงปัจจุบันตัวแสดงสำคัญในกระบวนการรับและส่งต่อความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ

คือ รัฐ นอกจากนั้น รัฐยังมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การจัดการเชิงสถาบันและการประสานงานการรับความช่วยเหลือ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินอีกด้วย บทเรียนจากกรณีของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ตัวแสดงอื่นไม่มีอำนาจและเครื่องมือเท่ารัฐในการสั่งการและดำเนินการ ดังนั้น การสนับสนุนในเชิงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจสั่งการ ทรัพยากรในการดำเนินการ ทั้งงบประมาณและบุคลากรจึงเป็นสิ่งจำเป็น แม้ว่าการเตรียมความพร้อมดังกล่าวอาจจะไม่มีโอกาสได้ใช้มากนักก็ตาม

นอกจากนั้น ตัวแสดงที่เกิดขึ้นใหม่นอกโครงสร้างภาครัฐ แต่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการรับและส่งต่อความช่วยเหลือ เช่น อาสาสมัคร และ NGOs ก็มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการเตรียมพร้อมและฝึกฝนเพื่อให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานเพื่อให้ปฏิบัติการความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลแก่ผู้ประสบภัยที่รับความช่วยเหลือดังกล่าว ในเวลาเดียวกัน ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของตัวแสดงนอกโครงสร้างภาครัฐเหล่านี้ คือ ความยั่งยืนที่น้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับตัวแสดงตามโครงสร้างรัฐ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงก็คือ การแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างตัวแสดงที่เป็นหน่วยงานของรัฐ กับตัวแสดงที่เป็น NGOs โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอาจจะหายไป และกระบวนการฟื้นฟูบูรณะที่พึ่งพิงตัวแสดงเหล่านั้นก็อาจไม่มีความยั่งยืน

2. จาก “ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์” สู่ “ความสามารถในการยึดหยุ่น ปรับตัวและเป็นคืนกลับ”

Hannigan เรียกความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากต่างประเทศว่า “Kindness of the Strangers” (Hannigan 2012, p. 42) ซึ่งสะท้อนภาพว่าความช่วยเหลือดังกล่าว แม้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับผู้รับและเป็นความปรารถนาดี

ของผู้ให้ แต่สิ่งนี้ก็เป็นของที่มาจากนอกสังคมหรือนอกกระบวนการของผู้รับ ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับผู้รับก็ได้ และที่สำคัญมากกว่านั้นก็คือ ความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ไม่ได้เป็นสิ่งที่ปราศจากการเมือง และความเป็นการเมืองของความช่วยเหลือนี้ก็มีทั้งการเมืองของผู้ให้และการเมืองของผู้รับด้วย

ในด้านของผู้ให้ ผลประโยชน์ของผู้ให้มีส่วนในการกำหนดทิศทางและปริมาณของความช่วยเหลือที่จะให้แก่ผู้รับ (Hannigan 2014, pp. 98-100) ในเวลาเดียวกัน นโยบายและความกังวลของผู้รับก็มีผลในการร้องขอรับความช่วยเหลือจากภายนอกด้วย ซึ่งในบางครั้งประเทศผู้รับอาจไม่ร้องขอรับความช่วยเหลือก็ได้ ถ้าประเทศนั้นมีความกังวลใจว่า การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศอาจพาไปสู่ปัญหาอื่นในอนาคต หรือสะท้อนภาพความไม่สามารถหรือไม่มีประสิทธิภาพของรัฐตน ที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศตามมา เช่น ในกรณีของญี่ปุ่นในปี 1995 ที่ไม่รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมือง Kobe เพราะมีความเชื่อว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นกิจการภายในประเทศที่รัฐต้องรับผิดชอบจัดการ และเชื่อว่ารัฐจัดการได้ รวมทั้งมีมาตรการ-มาตรฐานในการดำเนินการของตนเองที่แตกต่างจากประเทศอื่น หรือในกรณีของประเทศเมียนมา ในคราวที่ประสบภัยพิบัติจากพายุและน้ำท่วมในปี 2008 และประเทศไม่รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ เพราะกังวลในด้านความมั่นคง เป็นต้น (Hannigan 2014, pp. 100-103)

นอกจากความเป็นการเมืองของความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในด้านผลประโยชน์ของชาติแล้ว ความช่วยเหลือดังกล่าวในบางครั้งก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้ให้เพื่อการแทรกแซงทางการเมืองในฝ่ายประเทศผู้รับอีกด้วย เพราะดังที่ Collins ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ธรรมชาติของการแทรกแซงเชิงมนุษยธรรม โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ซับซ้อนเป็นการผสมของประเด็นด้านศีลธรรม การเมือง การตรวจสอบได้ และการใช้ทรัพยากรไว้ด้วยกัน ดังนั้น เพียงแค่การมีความตั้งใจดี

ไม่ได้เป็นเครื่องพิสูจน์ที่เพียงพอในการตอบสนองต่อความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม ในภาวะฉุกเฉิน สิ่งที่มาไปกว่าการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในระยะสั้น คือ ความท้าทายของการฟื้นฟูบูรณะอย่างยั่งยืน ซึ่งเรียกร้องความมุ่งมั่นในระยะยาว รวมถึงมาตรฐานขั้นต่ำในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วย (Collins 2009, p. 244)

จากความเห็นข้างต้น การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการสนับสนุน กระบวนการฟื้นฟูบูรณะอย่างยั่งยืนจึงควรก้าวออกจากการรับความช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์และการใช้ความช่วยเหลือนั้นให้เกิดประสิทธิผลไปสู่การสร้าง ความสามารถในการยืดหยุ่น ปรับตัว และฟื้นคืนกลับของฝ่ายผู้รับความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประสบภัยในระดับใดก็ตาม ตั้งแต่ระดับบุคคล ครัวเรือน ชุมชน หรือประเทศโดยภาพรวม ซึ่ง Collins ได้อธิบายถึงความสามารถในการยืดหยุ่น ปรับตัว และฟื้นคืนกลับ รวมถึงความปลอดภัยและความเปราะบางในการตอบสนอง ต่อภัยพิบัติว่า ขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของในระดับท้องถิ่น การให้ความรู้ การบังคับ และความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (Collins 2009, p. 229) โดยที่ Collins ได้อธิบายว่าชุมชน หรือ ระบบที่มีความสามารถในการยืดหยุ่น ปรับตัว และฟื้นคืนกลับได้ จะมีลักษณะสำคัญ คือ มีความสามารถในการจัดการ หรือรักษา โครงสร้างและการทำหน้าที่พื้นฐานของตนไว้ได้ในช่วงเหตุการณ์ภัยพิบัติหรือภาวะ ฉุกเฉิน และมีความสามารถในการฟื้นคืนกลับหลังจากเหตุการณ์ความเสียหายจาก ภัยพิบัติ (Collins 2009, p. 256) ดังนั้น เพื่อให้พื้นที่และผู้คนที่มีความเสี่ยงต่อ การเผชิญภัยพิบัติและความเปราะบางต่อการสูญเสียหรือประสบภัย การสร้าง ความสามารถในการยืดหยุ่น ปรับตัว และฟื้นคืนกลับ น่าจะเป็นแนวทางที่สำคัญ สำหรับการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการฟื้นฟูบูรณะที่ยั่งยืน รวมทั้ง พาไปสู่การมีชีวิตใหม่หลังภัยพิบัติที่ดีกว่าเดิม

เอกสารอ้างอิง

- Collins, Andrew E. (2009). Disaster and Development. London: Routledge
- Hannigan, John (2012). Disaster without Borders. Cambridge: Polity Press

