

ญี่ปุ่นกับการจัดการเชิงสถาบันสำหรับการให้และ รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และ ปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรม : กรณีศึกษาเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011

ศิรพร วัชชวัลคุ*

บทคัดย่อ

บทความนี้พยายามอธิบายถึงการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่น ในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อนมนุษยธรรม ในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011 เนื้อหาหลักของบทความคือ การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน หลักการ และโครงสร้างองค์กร ในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมจากต่างประเทศ เพื่อให้การรับความช่วยเหลือดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง การจัดการเชิงสถาบันของการรับความช่วยเหลือเพื่อนมนุษยธรรมภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน : การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศไทยในปี 2011 ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) โดยวิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงการสำรวจสถานการณ์ในพื้นที่ที่ประสบมหาภัยพิบัติด้วย ในส่วนของกรอบ

แนวคิดในการศึกษา ได้มีการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่อง อำนาจอธิปไตยของรัฐ กฎหมายและวิธีปฏิบัติระหว่างประเทศในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมระหว่างประเทศ Cluster Approach และการจัดการสถาบันแบบยืดหยุ่นตามแนวคิดของ Handmer & Dovers (2013)

ผลจากการศึกษาพบว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับเปลี่ยนหลักการและปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อตอบสนองต่อการรับความช่วยเหลือเพื่อนมนุษยธรรมภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัญหาของการรับความช่วยเหลือของญี่ปุ่นไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องหลักการ สถาบัน และองค์กรเท่านั้น หากยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือด้วย โดยเฉพาะการประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างประเทศ (NGOs) ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

คำ

สำคัญ

ญี่ปุ่น, การจัดการเชิงสถาบัน, การให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรม, มหาภัยพิบัติ 3 ประการปี 2011, การประสานงานการให้-รับความช่วยเหลือ

* รองศาสตราจารย์ ดร., คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200,
อีเมล: mirtu06@yahoo.com

Japanese Institutional Arrangements for Disaster Relief and Humanitarian Operation: A Case Study of Triple Disasters in 2011

Siriporn Wajjwalku*

Abstract

This article is an attempt to study the Japanese institutional arrangements and organizational setting for emergency management and humanitarian aid operation during the triple disasters in 2011. The main argument focuses on the efficiency of existing institutions and organizations in terms of facilitating the international disaster relief and humanitarian operations during emergency.

The study applied several concepts to explain the situations in Japan, namely, the state's sovereignty, the international law and customary law on international humanitarian relief and operations, the cluster

approach, and the resiliency of the institution and society. The research method was a combination of documentary research and interviews, as well as field research in the affected areas in Japan.

The results of the study showed that the Japanese government with its institutions and organizations had adapted the "openness and adaptability" type of resilience which could respond to a large scale of emergency well. However, the country still faces the problem of aid coordination which is a key factor for efficiency, particularly regarding the coordination with NGOs, both domestic and international.

Key words

Japan, Institutional arrangement, Disaster relief and humanitarian operation, Triple disaster 2011, Aid coordination

* Associate Professor Dr., Faculty of Political Science, Thammasat University, 2 Prachan Road, Pranakorn, Bangkok 10200, email: mirtu06@yahoo.com

1. บทนำ

ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือ ภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ มักจะก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่และมีผลกระทบ ต่อประชาชนในวงกว้าง และในหลายกรณีเป็น สภาพการณ์ที่เกินความสามารถของรัฐรัฐหนึ่ง ในการจัดการ ซึ่งภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว รัฐ มีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการจัดการและบรรเทา ความทุกข์ยากของประชาชน และเพื่อให้การรับ ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด การจัดการเชิงสถาบันและ องค์การเพื่อรองรับการดำเนินการดังกล่าวถือเป็น เรื่องจำเป็น

ในกรณีของญี่ปุ่นในปี 2011 ประเทศ เติชุนมหาภัยพิบัติ 3 ประการ คือ แผ่นดินไหว Tsunami และการระเบิดของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งทั้งสามสถานการณ์เกิดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้น แต่ส่งผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชน และประเทศในภาพรวม สถานการณ์ฉุกเฉินและความเสียหายขนาดใหญ่นี้ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มี ทางเลือกที่จะปฏิเสธการรับความช่วยเหลือจาก ต่างประเทศในการจัดการปัญหาและบรรเทาทุกข์ได้ อย่างไรก็ตาม จากการที่ญี่ปุ่นไม่มีประสบการณ์ ของการรับความช่วยเหลือมาก่อน ส่งผลให้เกิด คำถามเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือ ซึ่งมีผลต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลใน การดำเนินการดังกล่าว

“มหาภัยพิบัติ 3 ประการ” ในเดือน มีนาคม 2011 ได้เปลี่ยนประเทศญี่ปุ่นจากสถานะ ของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ มาเป็นประเทศ ผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะความช่วยเหลือ เพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน แม้ว่าญี่ปุ่นจะมี ประสบการณ์ของการเป็นประเทศผู้ให้มาเป็นเวลา ยาวนาน ทั้งการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

และการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม รวมทั้ง มีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในเรื่องนี้ อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ แต่ญี่ปุ่นไม่มี ประสบการณ์ของการเป็นผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ต้องการ การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในลักษณะที่ แตกต่างจากการให้ และการรับความช่วยเหลือใน รูปแบบอื่น อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้ใช้ประสบการณ์ ของการเป็นประเทศผู้ให้ของตนมาปรับใช้ในการ จัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อตอบสนองต่อ การรับความช่วยเหลือ/ปฏิบัติการมนุษยธรรมใน ภาวะฉุกเฉิน โดยเฉพาะการประสานงานการรับ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

บทความนี้เป็นการอธิบายถึงการจัดการ เชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นในการรับความ ช่วยเหลือ เพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการความ ช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมภายใต้ภาวะฉุกเฉิน โดยให้ความสำคัญแก่ประเด็นเรื่อง พัฒนาการ และการปรับตัวเชิงสถาบันและองค์กรในเรื่องการ รับความช่วยเหลือ ปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาภายใต้ภาวะฉุกเฉินใน เหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการในปี 2011

2. ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้รับความช่วยเหลือ เพื่อมนุษยธรรม : การจัดการเชิงสถาบัน

“มหาภัยพิบัติ 3 ประการ” ที่เกิดขึ้นใน เดือนมีนาคม 2011 นอกจากจะสร้างความเสียหาย แก่ประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมากแล้ว ภัยพิบัติใน ครั้งนี้ยังเปลี่ยนสถานะของประเทศจากประเทศ ผู้ให้ความช่วยเหลือให้กลายเป็นประเทศผู้รับความ ช่วยเหลืออีกด้วย อันที่จริงแล้ว การประสบภัยพิบัติ ขนาดใหญ่เช่นนี้ไม่ใช่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ของญี่ปุ่น แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมาญี่ปุ่นก็ไม่เคย ร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเลย

จนกระทั่งหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ ในปี 1995 (Great Hanshin Awaji Earthquake 1995) ญี่ปุ่นจึงมีแนวคิดที่จะรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในภาวะฉุกเฉิน และในช่วงเหตุการณ์ภัยพิบัติในปี 2011 ญี่ปุ่นก็ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นครั้งแรก (Ames & Ames, 2012) และเนื่องจากญี่ปุ่นไม่เคยเป็นประเทศผู้รับมาก่อน ประกอบกับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมนั้นมีความแตกต่างจากความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น การจัดการเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อรองรับกับการดำเนินการดังกล่าวจึงกลายเป็นประเด็นสำคัญ

จากการที่ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ของการเผชิญภัยพิบัติมายาวนาน ญี่ปุ่นจึงมีกระบวนการในการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบทั้งในเรื่องของการจัดการสถาบันและองค์กร ในเชิงสถาบัน Suzuki & Kaneko ได้รวบรวมข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สร้างกฎระเบียบที่รองรับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไว้อย่างครอบคลุมอันที่จริงแล้วข้อมูลแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับแรกของประเทศเกี่ยวกับภัยพิบัติสามารถย้อนถอยหลังไปได้ถึงปลายศตวรรษที่ 19 แม้ว่ากฎหมายส่วนใหญ่จะออกมาในช่วงหลังสงครามก็ตาม นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังปรับแก้ หรือออกกฎหมายใหม่ๆ เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติที่เปลี่ยนไป หรือ เกิดขึ้นใหม่ด้วย (Suzuki & Kaneko, 2013, 36-38) ตารางที่ 1 ซึ่งถอดความมาจากการรวบรวมข้อมูลของ Suzuki & Kaneko แสดงให้เห็นถึงการแบ่งประเภทและพัฒนาการเชิงสถาบันของการจัดการภัยพิบัติในญี่ปุ่น โดยที่ Suzuki & Kaneko ได้แบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 4 ประเภท คือ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Act) มีจำนวน 7 ฉบับ,

กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและเตรียมการสำหรับภัยพิบัติ (Disaster Prevention and Preparedness) จำนวน 18 ฉบับ, กฎหมายเกี่ยวกับการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉินของภัยพิบัติ (Disaster Emergency Response) จำนวน 7 ฉบับ และกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูบูรณะและมาตรการทางการเงินสำหรับการฟื้นฟูภัยพิบัติ (Disaster Recovery and Reconstruction and Financial Measure) จำนวน 23 ฉบับ ซึ่งกฎหมายทั้งหมดเหล่านี้ครอบคลุมการจัดการภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและอาจเกิดจากการกระทำของมนุษย์ด้วย เช่น ภัยพิบัติที่เกิดจากนิวเคลียร์ เป็นต้น

นอกจากกฎหมายซึ่งเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สร้างองค์กรและโครงสร้างการจัดการองค์กรเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและการจัดการภัยพิบัติด้วย Suzuki & Kaneko ตั้งข้อสังเกตว่า ในญี่ปุ่นกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ ไม่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น การประสานงานเพื่อประสิทธิภาพในการจัดการจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก และเพราะการตอบสนองต่อภัยพิบัติไม่ใช่เรื่องที่สามารถจัดการได้ด้วยรัฐบาลกลางเพียงลำพัง ดังนั้น ตัวแสดงต่างๆ เช่น รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจึงจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มีความซับซ้อนมากขึ้นโดยที่หน่วยงานแต่ละหน่วยก็จะปฏิบัติตามกรอบโครงสร้างเชิงสถาบัน คือ กฎระเบียบที่กำกับการทำงานของหน่วยต่างๆ เหล่านั้น โดยที่มีกฎหมายพื้นฐาน คือ “Disaster Countermeasures Basic Act” เป็นกรอบที่สำคัญ (Suzuki & Kaneko, 2013, 25)

กฎหมาย Disaster Countermeasures Basic Act ได้แบ่งประเภทของการจัดการภัยพิบัติออกเป็น 3 ช่วง คือ การตอบสนองต่อสถานการณ์

ตารางที่ 1 รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติต่างๆ

ปี	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
ปี	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
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

ឆ្នាំ	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
ឆ្នាំ	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
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 Urban Areas
1995	Act on Special Measures for Reconstruction of Jointly Owned Buildings in Disaster-stricken Areas
1996	Act on Special Measures for Preservation of Rights and Profits of the Victims of Special Disasters
1998	Act on Support for Livelihood Recovery of Disaster Victims

ឆ្នាំ: Itoko Suzuki and Yuko Kaneko. (2013), 36-38.

ฉุกเฉิน การป้องกันและการเตรียมการ และการฟื้นฟูบูรณะหลังภัยพิบัติ โดยที่ในแต่ละช่วงเวลากฎหมายได้ออกแบบขั้นตอนของปฏิบัติการ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเอาไว้แล้ว โดยที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีทั้งในระดับนโยบายในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 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 ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติการก็มีทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วย หน่วยผจญเพลิง (Fire Fighters) ซึ่งมี 2 หน่วยงานอยู่ภายใต้หน่วยงานนี้ 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 ที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศ ในขณะที่แผนภาพที่ 1 และ 2 แสดงให้เห็นถึงระบบและโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องในการจัดการภัยพิบัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีกลไกโครงสร้างและการจัดการทั้งเชิงสถาบันและองค์กรในการจัดการภัยพิบัติที่ชัดเจนและเป็นระบบ แต่โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเหล่านี้มิได้แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นมีการจัดการเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ หรือปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ในจำนวนกฎหมายทั้งหมด 55 ฉบับ ที่เป็นโครงสร้างสถาบันที่รองรับการจัดการภัยพิบัตินี้ จนกระทั่งถึงปี 1995 ไม่ได้มีการระบุถึงการรับความช่วยเหลือหรือปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศเลย แต่แน่นอนว่าการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวภายในประเทศได้มีการดำเนินการภายใต้กรอบเชิงสถาบัน คือ ตามกฎหมาย Disaster Relief Act ที่มีมาตั้งแต่ปี 1947 ในขณะที่การรับความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม และการบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ได้รับการกล่าวถึงและจัดการให้อยู่ในโครงสร้างเชิงสถาบันในรูปกฎหมายหลังปี 1995 นั่นคือหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ ในปี 1995 แล้ว

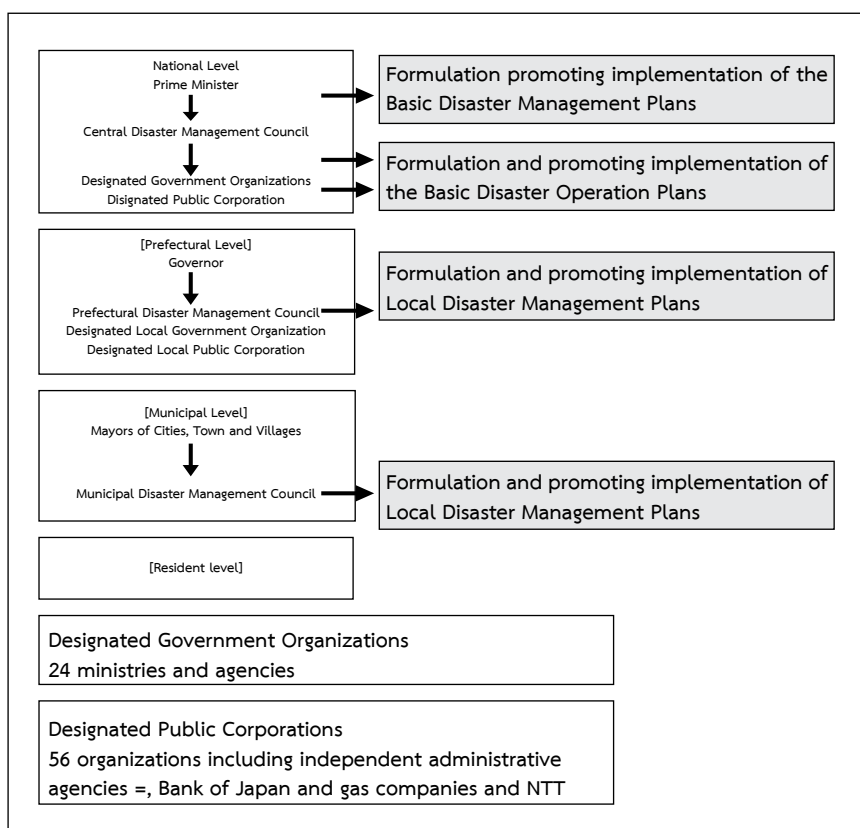
ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีความรับผิดชอบในเรื่องการประสานงานการรับความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ปี 2011 ได้อธิบายถึงกฎระเบียบอันเป็นโครงสร้างเชิงสถาบัน การปฏิบัติการภายใต้ภาวะฉุกเฉิน และองค์กรที่เกี่ยวข้องว่า แผนการพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติได้ถูกเปลี่ยนแปลงหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ ในปี 1995 เพื่อให้มีการออกแบบขั้นตอน-กระบวนการในการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และให้การสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศในช่วงภาวะฉุกเฉิน ซึ่งแผนการดังกล่าวนี้ได้กล่าวถึง

ตารางที่ 2 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

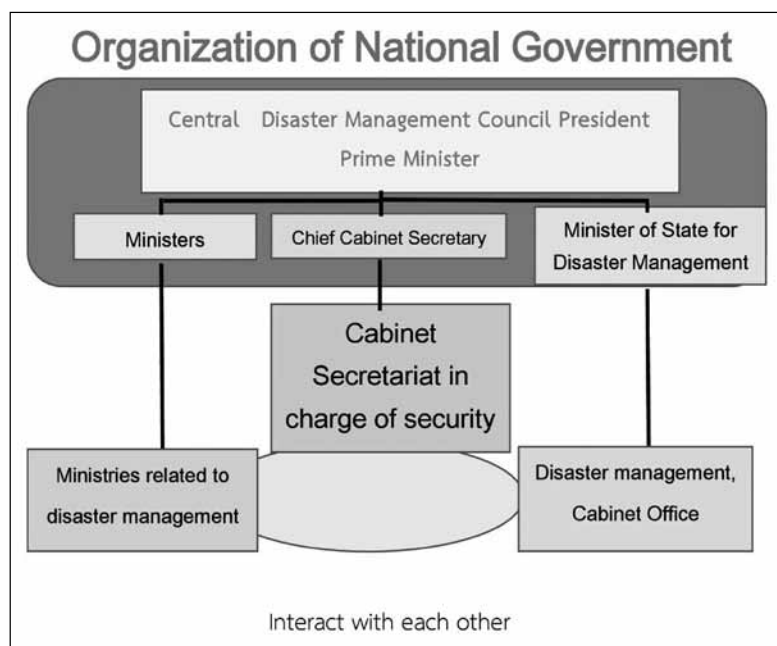
ที่มา: Itoko Suzuki and Yuko Kaneko (2013), 30-36.

แผนภาพที่ 1 ระบบการจัดการภัยพิบัติ



ที่มา: Cabinet Office, Disaster Management in Japan

แผนภาพที่ 2 องค์กระระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ



ที่มา: Cabinet Office, Disaster Management in Japan

ขั้นตอนในการรับความช่วยเหลือและการสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมจากต่างประเทศว่า ในช่วงของการป้องกันภัยพิบัติ รัฐบาลควรที่จะเตรียมการในแง่ของขั้นตอนการปฏิบัติที่จำเป็นในการรับความช่วยเหลือและสนับสนุนปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมจากต่างประเทศ ส่วนในช่วงของการตอบสนองต่อภาวะฉุกเฉิน เมื่อได้รับข้อเสนอของการให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมจากต่างประเทศแล้ว กระทรวงการต่างประเทศต้องแจ้งแก่ The Central Government Disaster Management Headquarter ถึงรูปแบบของความช่วยเหลือ ขนาด (ปริมาณ) ระยะเวลาที่คาดว่าจะความช่วยเหลือหรือปฏิบัติการดังกล่าวจะมาถึงประเทศญี่ปุ่นและปลายทางของการรับความช่วยเหลือ จากนั้น The Central Government Disaster Management Headquarter จะพิจารณาและตัดสินใจว่า จะรับความ

ช่วยเหลือหรือไม่ เมื่อ The Central Government Disaster Management Headquarter ตัดสินใจรับความช่วยเหลือและปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมจากต่างประเทศแล้ว แผนการในการอำนวยความสะดวกแก่การรับความช่วยเหลือจะถูกจัดเตรียมตามแนวทาง/นโยบายที่วางไว้แต่เดิม รวมถึงการแจ้งแก่ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (Murakami, สัมภาษณ์ 2014)

นอกเหนือจากโครงสร้างเชิงสถาบันแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ทำข้อตกลงระหว่างกระทรวง/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวกในกระบวนการรับความช่วยเหลือ และปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมจากต่างประเทศอีกด้วย โดยที่มีการจับคู่กันระหว่างกิจกรรมการรับความช่วยเหลือกับหน่วยงานที่จะ

ทำหน้าที่ประสานงานหรืออำนวยความสะดวก กล่าวคือ การค้นหาและช่วยชีวิต (SAR) รวมทั้งการดูแลสนับสนุนชีวิต อยู่ในความรับผิดชอบของกองกำลังตำรวจแห่งชาติ, หน่วยผจญเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ, กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง (สำหรับตรวจสอบคุณภาพพืช-สัตว์) และกระทรวงยุติธรรม (สำหรับการตรวจคนเข้าเมือง); ทีมแพทย์อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงยุติธรรม (สำหรับการตรวจคนเข้าเมือง); อาหารอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง; น้ำอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม; เครื่องอุปโภคบริโภคประจำวันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม; และความช่วยเหลือทางการเงิน อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในระดับปฏิบัติการศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางเป็นหน่วยที่จะพิจารณาการรับ-ไม่รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉิน และทีมค้นหา/ช่วยชีวิตจากต่างประเทศ และเมื่อศูนย์บัญชาการตัดสินใจที่จะรับความช่วยเหลือแล้ว ก็จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการในขั้นตอนต่อไป เนื่องจากการบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ บุคคล ซึ่งหมายถึง ทีมค้นหา/ช่วยชีวิต แพทย์ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และสิ่งของสำหรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ ซึ่งทั้งสองประการนี้มีขั้นตอนในการผ่านแดนที่แตกต่างกัน และต้องการการประสานงานที่มีประสิทธิภาพจากฝ่ายประเทศผู้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่สำคัญคือ ประเทศผู้รับความช่วยเหลือ คือ ประเทศที่ประสบภัยพิบัติและอยู่ในภาวะ ฉุกเฉิน ดังนั้น การประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพจึง

เป็นเรื่องที่คาดหวังได้ยาก ซึ่งญี่ปุ่นในสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการก็เผชิญปัญหาเช่นเดียวกัน นั่นคือ ประสิทธิภาพของการประสานงาน แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบก็ตาม

ข้อมูลจากสำนักงานคณะรัฐมนตรี อธิบายถึงขั้นตอนการรับและกระจายความช่วยเหลือจากต่างประเทศ รวมทั้งทีมค้นหา/ช่วยชีวิต และสิ่งของบรรเทาทุกข์ว่า ในกรณีของบุคคลที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งได้แก่ทีมค้นหา/ช่วยชีวิต และแพทย์ ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางจะพิจารณาคุณสมบัติและความสามารถของทีมค้นหา/ช่วยชีวิตก่อนที่จะมาถึงประเทศญี่ปุ่น และเมื่ออนุญาตให้เข้ามาดำเนินการในประเทศได้ ศูนย์บัญชาการจะสั่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาประสานงานและสนับสนุนในขั้นตอนต่อไป ซึ่งก็คือ การผ่านแดนอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม หลังจากนั้นบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติการเหล่านี้จะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ โดยการประสานงานและอำนวยความสะดวกของหน่วยผจญเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ (FDMA) และกองกำลังตำรวจแห่งชาติ (NPA) ทีมค้นหา/ช่วยชีวิต ที่ได้รับการประสานงานให้เข้าไปปฏิบัติการในประเทศญี่ปุ่นได้ในขณะนั้นคือ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา จีน สหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ เม็กซิโก ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ไต้หวัน รัสเซีย มองโกเลีย แอฟริกาใต้ ตรุกี และอินเดีย

ในส่วนของสิ่งของบรรเทาทุกข์ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้ามายังท่าเรือ หรือสนามบิน ศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางจะทำหน้าที่ประเมินความต้องการความช่วยเหลือของพื้นที่ประสบภัยแต่ละพื้นที่ เพื่อจัดสรรความช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการ (need assessment and demand-supply matching) หลังจากนั้นก็จะอำนวยความสะดวก

สะดวกในการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์นั้นไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยและถูกเลือกให้ได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบ่งตามประเภทของสิ่งของบรรเทาทุกข์ตามที่อธิบายไปก่อนหน้านี้แล้ว เช่น อาหารจะอยู่ภายใต้การประสานงานและอำนวยความสะดวก โดยกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง; น้ำ อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกและการประสานงานของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม เป็นต้น ข้อมูลในตารางที่ 3 แสดงถึง ประเทศผู้ให้และสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่ได้รับการประสานงานและจัดส่งโดยหน่วยงานของญี่ปุ่น ในช่วงภาวะฉุกเฉิน

นอกจากการประสานงานระหว่างศูนย์บัญชาการที่ส่วนกลางกับประเทศผู้ให้แล้ว เนื่องจากปฏิบัติการจริงจะเกิดในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติที่มีใช้ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเท่านั้น ดังนั้น การประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น นับเป็นเรื่องสำคัญและ

จำเป็นอย่างมากในภาวะฉุกเฉิน ในเชิงโครงสร้างสถาบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติมีความครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งในระดับท้องถิ่นเองก็มีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อสถานะฉุกเฉินอยู่เช่นเดียวกัน ในด้านของโครงสร้างองค์กรที่จำเป็นต้องมีเพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการในภาวะที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ก็ได้จัดตั้งองค์กร หรือแบ่งส่วนหน้าที่ระหว่างองค์กรต่างๆ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการตอบสนองต่อสถานะฉุกเฉินและภัยพิบัติได้ (Suzuki & Kaneko, 2013)

ในส่วนของการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และการกระจายความช่วยเหลือในระดับท้องถิ่น The Disaster Countermeasures Basic Act ทำหน้าที่ในเชิงโครงสร้างสถาบันที่กำกับการให้-รับ-และกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในภาวะฉุกเฉินภายในประเทศระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่

ตารางที่ 3 ประเทศผู้ให้กับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่มอบให้

ประเทศ	สิ่งของ
Israel	Coats
Republic of Korea	Socks
Vietnam	Underwear and Socks
Republic of Korea, Thailand	Water
Singapore	Retort food packages
Thailand	Corn flakes
Kazakhstan, Indonesia	Canned foods
Sri Lanka	Tea bags
Tanzania	Coffee beans
Thailand	Masks
Vietnam	Towels
Mongolia, France, Turkey, Republic of Korea, Thailand	Blankets

ที่มา : Takeo Murakami (2011). "Coordination of International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake - A perspective from the Government Headquarter". Powerpoint Presentation for the expert group meeting on the Great East Japan Earthquake, 16-18 December 2011, Tokyo/Iwate

ประสบภัย และระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นอื่นๆ ที่ไม่ได้ประสบภัยกับรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัย ซึ่งการประสานงานการรับความช่วยเหลือนี้ รวมไปถึงความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่มาจากต่างประเทศด้วย โดยหลักการสำคัญสำหรับการให้-รับความช่วยเหลือระหว่างจังหวัดต่างๆ ในประเทศก็คือ การร้องขอจากจังหวัด/ท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติและการตอบสนองต่อความต้องการอันจำเป็นอย่างยิ่ง ณ ช่วงเวลานั้นในพื้นที่นั้น ซึ่งเป็นหลักการสากลของการให้-รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรม

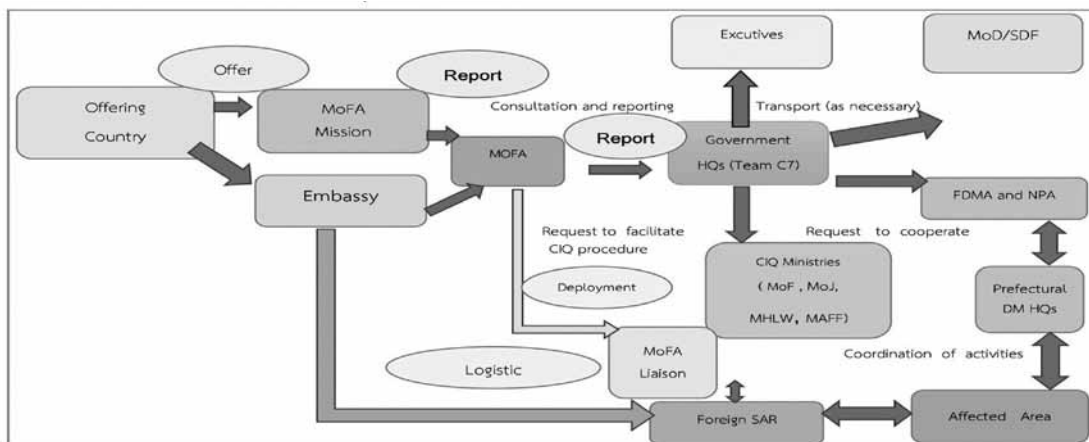
ในระดับปฏิบัติการ การรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินจากต่างประเทศ หลังจากที่คุณยบายวิชาการที่ส่วนกลางประสานงานกับประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแล้ว ความช่วยเหลือทั้งที่เป็นบุคคลและสิ่งของจะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติบนหลักการของความต้องการอันจำเป็นอย่างยิ่ง และโดยการประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่นให้ทำหน้าที่ดังกล่าว แผนภาพที่ 3 และ 4 แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนการประสานงานระหว่างประเทศผู้ให้ คุณยบายวิชาการที่ส่วนกลาง หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาลท้องถิ่น นับตั้งแต่ ประเทศผู้รับ คือ ญี่ปุ่น ร้องขอรับความช่วยเหลือ และประเทศผู้ให้ตกลงที่จะมอบความช่วยเหลือ กระบวนการต่างๆ ไปจนกระทั่งความช่วยเหลือไปถึงยังพื้นที่ที่ประสบภัย

จากการจัดการเชิงสถาบัน โครงสร้างองค์กรและกระบวนการในการให้-รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมของญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นเคารพและปฏิบัติตามหลัก “การสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่การประสานงานสำหรับความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมในยามฉุกเฉินของสหประชาชาติ” (Strengthening of the coordination of humanitarian

emergency assistance of the United Nations) ตาม UN Resolution A/RES/46/182 ที่ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี 1991 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้รับการเคารพและในเวลาเดียวกัน เมื่อรัฐเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉินอันไม่สามารถจัดการได้โดยลำพัง การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ บนพื้นฐานว่า ความช่วยเหลือนั้นเป็นส่วนประกอบในการช่วยสนับสนุนรัฐในการช่วยชีวิตและบรรเทาทุกข์ของประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติ โดยที่อำนาจในการตัดสินใจทั้งสิ้นเป็นของรัฐที่ประสบภัยพิบัติ (UN General Assembly 1991)

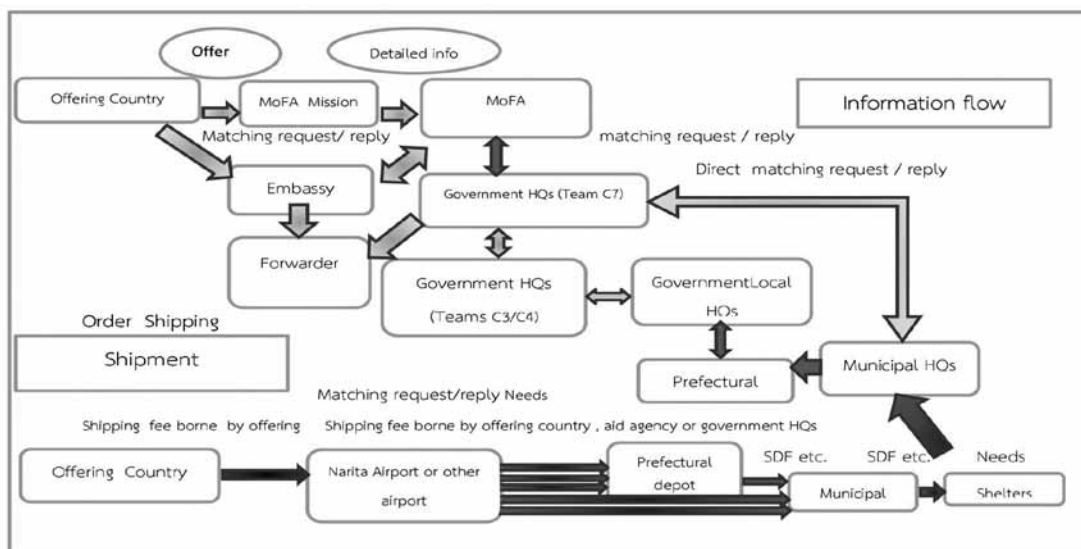
นอกจากนั้น การจัดการเชิงสถาบันและการประสานงานขององค์กร/หน่วยปฏิบัติการต่างๆ ในภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นยังสะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักการการประสานงานแบบ Cluster ในระดับประเทศอีกด้วย (<http://cluster.humanitarianresponse.info/>) กล่าวคือ สิ่งของบรรเทาทุกข์แต่ละประเภทจะได้รับการจัดการและอำนวยความสะดวกในการรับและกระจายไปยังพื้นที่ประสบภัยแยกตามประเภทของสิ่งของและมีหน่วยงานที่รับผิดชอบแบ่งสรรหน้าที่ตามความถนัดหรือรับผิดชอบโดยตรงของแต่ละหน่วยงาน เช่น อาหาร อยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง น้ำดื่ม อยู่ภายใต้การจัดการของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการสังคม เป็นต้น แต่เนื่องจากรัฐญี่ปุ่นมิได้อยู่ในสถานะรัฐล้มเหลวภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และความสามารถในการประสานงานยังคงมีอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว ดังนั้น การประสานงานแบบ Cluster โดยหน่วยงานของสหประชาชาติ (UNOCHA) จึงไม่ได้เกิดขึ้น

แผนภาพที่ 3 ระบบการประสานงานเพื่อสนับสนุนทีมค้นหาและช่วยชีวิต



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 Meeting on the 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 the government headquarter”, เอกสารนำเสนอในการประชุม The Second Expert Meeting on the Great East Japan Earthquake 16-18 December 2011, Tokyo-Iwate

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันที่เป็นระบบ มีโครงสร้างองค์กรและการประสานงานที่ชัดเจน แต่สิ่งนี้ก็ไม่ได้ประกันว่ากระบวนการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศในภาวะฉุกเฉินของญี่ปุ่นจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 ได้สร้างความท้าทายต่อการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดของประสบการณ์ในการปฏิบัติการและการประสานงาน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ข้อมูลจากสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้สรุปปัญหาของปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศไว้หลายประการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้านหลัก กล่าวคือ การจัดการที่เกี่ยวกับบุคลากรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือกับการจัดการสิ่งของเพื่อบรรเทาทุกข์ ในส่วนของจัดการเกี่ยวกับบุคคลซึ่งก็คือ ทีมค้นหาและช่วยชีวิต และทีมแพทย์ โดยที่ปัญหาหลักมี 3-4 ประการคือ ประการแรก คือ การประเมินความต้องการและการจัดสรรความช่วยเหลือให้ตรงกับความต้องการที่จำเป็นและเร่งด่วนอย่างยิ่งเนื่องจากในช่วง 72 ชั่วโมงแรกภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน โดยเฉพาะสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นเรื่องยากมากที่จะประเมินสถานการณ์ดังกล่าว และจัดส่งทีมค้นหา/ช่วยชีวิต ไปในพื้นที่ที่ประสบภัย เพราะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าพื้นที่ไหนมีสถานการณ์รุนแรงกว่ากัน และมีความต้องการการช่วยเหลือที่เร่งด่วนกว่ากัน นอกจากนี้ เนื่องจากทีมค้นหา/ช่วยชีวิตมีหลายทีมจากประเทศผู้ให้หลายประเทศ การประสานงานเพื่อกระจายทีมค้นหา/ช่วยชีวิตไปในพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ เป็นเรื่องสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการกระจุกตัว หรือ การขาดความช่วยเหลือในบาง

พื้นที่ แต่เรื่องนี้ก็ทำได้ยากเช่นเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าว ประการที่สอง ระบบสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ทีมค้นหา/ช่วยชีวิต เมื่อมาถึงประเทศญี่ปุ่น และเมื่อจะเดินทางเข้าไปในพื้นที่ เนื่องจากการเข้าเมืองของบุคคลเหล่านี้เป็นกรณีเร่งด่วน ดังนั้น กระบวนการตรวจคนเข้าเมืองจำเป็นต้องได้รับการออกแบบไว้เป็นพิเศษเพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการปฏิบัติการ ซึ่งในเรื่องนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขั้นตอนหลังจากนั้นคือ การเข้าไปในพื้นที่ของทีมค้นหา/ช่วยชีวิต จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากระบบขนส่งในประเทศ ซึ่ง ณ ขณะนั้น การดำเนินการของหน่วยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะมุ่งเน้นการปฏิบัติการภายใต้ความรับผิดชอบหลักของตนเองมากกว่าการอำนวยความสะดวกให้แก่ทีมค้นหา/ช่วยชีวิตที่มาจากภายนอกประเทศ ประการที่สาม การประสานงานระหว่างสำนักงานเฉพาะกิจของกระทรวงการต่างประเทศในพื้นที่กับหน่วยงานต่างๆ ในระดับท้องถิ่นของพื้นที่ที่ประสบภัยยังมีความไม่ชัดเจน หรือ มีความสับสนอยู่มาก โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานกับทีมค้นหา/ช่วยชีวิต ที่มาจากต่างประเทศ และประการสุดท้าย ปัญหาเรื่องความแตกต่างของภาษาและวัฒนธรรมของบุคคลที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือและบุคคลที่รับความช่วยเหลือ ทำให้การประสานงานและการปฏิบัติการมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน รวมทั้งประชาชนที่รับความช่วยเหลือก็มีความกังวลใจ หรือ ไม่มั่นใจ อันเป็นผลมาจากความไม่เข้าใจ หรือ ความแตกต่างของภาษาและวัฒนธรรมด้วย

ในด้านของการจัดการสิ่งของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีลักษณะเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการบุคคล กล่าวคือ ประการแรก การประเมินความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์และจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรง

กับความต้องการที่จำเป็นเร่งด่วนในแต่ละพื้นที่ เป็นความท้าทายอย่างมาก และความต้องการในแต่ละพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในเวลาเดียวกันสิ่งของบรรเทาทุกข์ถูกให้อยู่บนพื้นฐานการคิดของประเทศผู้ให้ และการมีข้อมูลจำกัดเรื่องความต้องการของผู้รับ ทำให้การจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการของผู้รับทำได้ยากมาก ยังไม่รวมถึงปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องคุณภาพ รสชาติ รูปแบบ ของสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่แตกต่างไปจากสิ่งของที่คุ้นชินของคนญี่ปุ่น ทำให้การรับความช่วยเหลือเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการประการที่สอง การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้มี 2 เรื่อง คือ เวลาที่ใช้ในการขนส่ง และค่าใช้จ่ายในการขนส่ง ในเรื่องของเวลานั้น เนื่องจากการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศมายังญี่ปุ่นและจากสนามบินไปยังพื้นที่ประสบภัยใช้เวลาค่อนข้างมาก ในขณะที่ความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์ในพื้นที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ในบางครั้ง สิ่งของมาถึง เมื่อความต้องการไม่มีอยู่อีกแล้ว เพราะประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นไปแล้ว ในขณะที่ประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการขนส่งก็เป็นปัญหาเช่นเดียวกันว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าขนส่ง โดยเฉพาะค่าขนส่งสิ่งของที่เป็นสิ่งของจากต่างประเทศไปยังพื้นที่ที่ประสบภัย อันที่จริงแล้วญี่ปุ่นมีกฎหมาย เรื่อง Disaster Relief Act อยู่ แต่ว่ากฎหมายนี้ไม่ครอบคลุมถึงสิ่งของที่มาจากต่างประเทศและสำหรับสถานการณ์ในเดือนมีนาคม 2011 นั้น เงินสำรองของสำนักงานคณะรัฐมนตรีถูกพิจารณานำมาใช้ แต่ก็มีอุปสรรคอยู่มาก ในที่สุดประเทศที่มอบสิ่งของบรรเทาทุกข์เป็นผู้จ่าย หรือขนส่งสิ่งของเหล่านั้นเข้าไปในพื้นที่เอง ดังนั้น การคำนึงถึงและวางแผนล่วงหน้าสำหรับการจัดหาค่าใช้จ่ายสำหรับการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์

เข้าไปยังพื้นที่ที่ประสบภัยเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่ง ประการที่สาม การคัดเลือกและจัดสรรสิ่งของบรรเทาทุกข์ให้ตรงกับความต้องการของผู้ประสบภัยในพื้นที่เป็นเรื่องที่ต้องใช้เจ้าหน้าที่/บุคลากรที่ทำงานเป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำหยาบมากในการจัดหาบุคลากรจำนวนดังกล่าว ภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน และ ประการสุดท้าย เนื่องจากญี่ปุ่นมีวิธีการและขั้นตอนในการรับสิ่งของบรรเทาทุกข์ที่เป็นแบบแผนของตนเองและมีความต้องการสิ่งของบรรเทาทุกข์ในรูปแบบเฉพาะ การประกาศให้ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือทราบเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงความเข้าใจผิด ความสับสนและการปฏิเสธการรับความช่วยเหลือ ซึ่งในสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้น เรื่องนี้นับเป็นความท้าทายมากเพราะญี่ปุ่นไม่เคยมีประสบการณ์ของการรับความช่วยเหลือมาก่อน (Murakami 2011)

ปัญหาเรื่อง การประสานงานและประสิทธิภาพของการจัดการความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมจากต่างประเทศที่ญี่ปุ่นเผชิญนี้ สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Handmer & Dovers ที่ว่า ปัญหาหลักของการจัดการสถาบันในสภาวะฉุกเฉิน ประกอบด้วย การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ความเป็นเจ้าของต่อนโยบายโดยคนกลุ่มเล็กซึ่งนำไปสู่การครอบงำ หรือ ชี้นำโดยความคิดที่คับแคบ การสร้างและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่ไม่ดีพอ การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่สามารถในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่ซับซ้อนและมีความไม่คงที่สูง การขาดความยืดหยุ่น การพึ่งพิงที่มากเกินไปต่อระบบอาสาสมัครที่ได้รับการสนับสนุนไม่เพียงพอ การขาดทรัพยากรมนุษย์ และความจำกัดในการเชื่อมโยงกับท้องถิ่น (Handmer & Dovers, 2013, 165) และบนความท้าทายดังกล่าวนี้ Handmer & Dovers ได้เสนอว่า การจัดการ

สถาบันควรจะเป็นการยอมให้มีการประสานงานข้ามองค์กร สถาบันที่ถูกสร้างขึ้นควรสะท้อนหลักการและแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้ และสร้างสมดุลระหว่างความพยายามในการยึดมั่นสิ่งเดิม (การดำเนินการรูปแบบเดิม) กับความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวหรือความยืดหยุ่น สถาบันควรสร้างเงื่อนไขสำหรับการเปิดกว้างและการปรับตัวทั้งในเรื่องวิธีการและขอบเขตของปฏิบัติการ แต่ก็ต้องมีคุณสมบัติที่สามารถพยากรณ์ได้ เพื่อความน่าเชื่อถือและไว้วางใจด้วย สถาบันจำเป็นต้องสนับสนุนการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูล รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในกระบวนการถกเถียงทางสังคมและนโยบาย และการดำเนินนโยบาย (Handmer & Dovers 2013, 171-174) ซึ่งเขาก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่าความท้าทายที่สำคัญของการออกแบบสถาบัน ก็คือ ความสามารถในการเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกันมาก แต่จำเป็นสำหรับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึง การเชื่อมโยงระหว่างประเทศ การประสานงานกับโลกธุรกิจ และ NGOs ต่างๆ (Handmer & Dover, 2013, 174)

Handmer & Dovers ได้เสนอตัวแบบของความยืดหยุ่นของสถาบัน (Institutional Resilience) 3 แบบ คือ การขัดขึ้นและรักษาของเดิม การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย และการเปิดกว้างและความสามารถในการปรับตัว สำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน 3 แบบ คือ สถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นประจำ (บ่อยครั้ง) สถานการณ์ฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดขึ้นเป็นประจำ และสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ (ร้ายแรง) สำหรับในกรณีของเหตุการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการของญี่ปุ่นในปี 2011 อาจจัดได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินขนาดใหญ่ที่ต้องการการจัดการสถาบันแบบเปิดกว้าง และมีความสามารถในการปรับเปลี่ยน (ปรับตัว) ได้สูง ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้พยายามในการจัดการสถาบัน

ในลักษณะดังกล่าว ทั้งในระหว่างสถานการณ์ฉุกเฉินและระยะหลังจากนั้น (ช่วงของการฟื้นฟูและเตรียมการ) ตัวอย่างของการปรับตัวในเชิงสถาบันที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การปรับแก้กฎหมายในปี 2012 และการทบทวนแผนการพื้นฐาน ในการเตรียมการสำหรับภาวะฉุกเฉินในเดือนธันวาคม 2011 และการสร้างระบบสำหรับจัดตั้งและจัดส่งทีมตำรวจสำหรับการจัดการภัยพิบัติ (Police Disaster Dispatch Team) ในปี 2012 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้-รับ และการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในประเทศก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายที่สำคัญในปี 2012 คือ The Disaster Countermeasure Basic Act โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ การพิจารณาถึงวิจารณ์ญาณและการตัดสินใจของฝ่ายผู้ให้ (Donor's Judgment) ในการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ

“ในสภาวะฉุกเฉิน เทศบาลสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากจังหวัดได้ และจังหวัดสามารถร้องขอความช่วยเหลือที่จำเป็นจากรัฐบาลกลางได้ มากกว่านั้นในกรณีที่คิดว่าจำเป็น รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัด (จังหวัดอื่นที่มีใช้จังหวัดที่ประสบภัย) และรัฐบาลกลางสามารถส่งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์เข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัยได้ โดยไม่จำเป็นต้องมี หรือ ร้องขอ (จากจังหวัดที่ประสบภัย)” (Suzuki & Kaneko, 2013, 47)

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของจังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดการตนเอง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เป็นประเด็นสำหรับการจัดการภายในประเทศเท่านั้น ไม่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศ

มากกว่านั้น แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีความพยายามในการปรับตัวเชิงสถาบันเพื่อรองรับหรือตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้ปฏิบัติการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ความท้าทายประการสำคัญของการจัดการเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการให้-รับ และการกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อนมนุษย์ธรรมทั้งภายในและจากต่างประเทศที่ญี่ปุ่นยังเผชิญอยู่ก็คือ การเชื่อมโยงและประสานงานกับกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกับองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) และภาคประชาสังคม

การศึกษาของ Sakamoto แสดงให้เห็นว่าองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (NGOs) ของญี่ปุ่นเติบโตและมีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะบทบาทในการจัดการปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน หรือ ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน ที่ไม่สามารถรอการดำเนินการหรือการสนับสนุนจากองค์กรของรัฐได้ทันเวลา การเกิดและขยายตัวนี้เห็นได้ชัดเจนมากนับตั้งแต่ปี 1995 หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่เมืองโกเบ และรัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้นปฏิบัติการล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นในการพึ่งพิงตนเองมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว สิ่งนี้กลายเป็นแรงผลักดันให้ NGOs เติบโตขึ้นอย่างมากและภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 NGOs จำนวนมากก็ได้ปฏิบัติการทั้งในระหว่างและหลังสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัด

ในส่วนของภาครัฐ ในการจัดการเชิงสถาบันเพื่อรองรับกับการเกิดขึ้นและขยายตัวของ NGOs รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย The Law to Promote Specified Nonprofit Activities (NPOs) ขึ้นในปี 1998 เพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายในการสนับสนุนการทำงานของ NGOs ในเวลาเดียวกัน อาสาสมัครรายบุคคลก็

มีบทบาทเช่นเดียวกันในการปฏิบัติการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยที่สภาเพื่อสวัสดิการสังคมจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับเหล่าอาสาสมัครรายบุคคลเหล่านี้ในการปฏิบัติการผ่าน “ศูนย์อาสาสมัครเพื่อจัดการภัยพิบัติ” ที่จะถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ประสบภัยพิบัติอย่างรวดเร็วที่สุด หลังจากสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่ง NGOs ที่เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ก็สามารถใช้ศูนย์ฯ นี้เป็นพื้นที่ในการปฏิบัติการและประสานงานได้เช่นเดียวกัน

สำหรับการจัดการเชิงสถาบันในระดับท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นได้มีข้อตกลงกับสภาเพื่อสวัสดิการสังคม ว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติ สภาเพื่อสวัสดิการสังคมจะเป็นผู้จัดตั้งศูนย์อาสาสมัครขึ้นโดยการสนับสนุนของรัฐบาลท้องถิ่น และศูนย์ฯ นี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างอาสาสมัครรายบุคคลกับหน่วยอื่นๆ ของรัฐในการเข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ รวมทั้งประสานงานกับ NGOs/NPOs ด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 นั้น ศูนย์อาสาสมัครฯ นี้ไม่สามารถถูกจัดตั้งขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะความเสียหายจากเหตุการณ์ภัยพิบัติมีความร้ายแรงมาก ซึ่งความล่าช้าในการจัดตั้งศูนย์อาสาสมัครฯ นี้มีผลต่อการระดมอาสาสมัครและการประสานงานต่างๆ ด้วย ในทางกลับกัน NGOs/NPOs สามารถที่จะปฏิบัติการได้รวดเร็วกว่า เพราะมีเครือข่ายและความพร้อมมากกว่า ในการระดมอาสาสมัครและการประสานงาน

ในเชิงโครงสร้างองค์กร สำหรับการประสานงานการให้-รับ ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ในยามฉุกเฉิน รัฐบาลได้จัดตั้ง Japan Platform (JPF) ขึ้นในปี 2000 เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรผู้ประสานงานระดับกลางระหว่าง NGOs/NPOs กับกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) และ Keidanren ในการระดมความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และส่งไปช่วยเหลือประเทศกำลัง

พัฒนา หรือประเทศผู้ประสบภัยอื่นๆ สถานการณ์มหัศจรรย์ปี 3 ประการในปี 2011 เป็นเหตุการณ์สำคัญสำหรับ JPF ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่าง NGOs ทั้งในและต่างประเทศกับหน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่นในเรื่องการรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศญี่ปุ่นเองอย่างจริงจังเป็นครั้งแรก

นอกเหนือจาก JPF แล้ว เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกในเรื่องของการแลกเปลี่ยนและกระจายข้อมูลข่าวสาร การสร้างเครือข่ายของ NGOs/NPOs เป็นเรื่องจำเป็นภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินด้วย ดังนั้น NGOs/NPOs จึงได้สร้าง Japan Civil Network (JCN) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยง/ประสานงานระหว่าง NGOs/NPOs ด้วยกัน ในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2011 ซึ่งการเกิดขึ้นของ JCN นั้นนับเป็นครั้งแรกที่ NGOs/NPOs ในญี่ปุ่นได้รวมตัวกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ JCN นอกจากจะทำหน้าที่ประสานงานระหว่าง NGOs/NPOs ด้วยกันแล้วยังทำหน้าที่ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงาน/องค์กรอื่นๆ อีกด้วย (Sakamoto 2012, 30) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในเหตุการณ์มหัศจรรย์ปี 3 ประการ ในปี 2011 ญี่ปุ่นมีการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรทั้ง 3 ระดับ คือ อาสาสมัครบุคคล (ศูนย์อาสาสมัครฯ), NGOs/NPOs (JPF) และเครือข่ายของ NGOs NPOs (JCN) นอกจากนั้น ในระดับปฏิบัติการในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นในการกระจายสิ่งของบรรเทาทุกข์นั้น NGOs/NPOs ได้ใช้ระบบการประสานงานโดยผ่านการประชุม 4 ฝ่าย หรือ 3 ฝ่าย ระหว่างศูนย์ปฏิบัติการของรัฐบาลในพื้นที่ SDF รัฐบาลท้องถิ่นและตัวแทน NGOs/NPOs โดยการแบ่งงานกันทำในระหว่าง 4 ฝ่ายนี้ ก็สะท้อนการประสานงานแบบ

Cluster ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นโดยหน่วยงานของ UN เช่นเดียวกัน (Sakamoto 2012, 32)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรที่ชัดเจนและเป็นระบบสำหรับรองรับการดำเนินการของ NGOs/NPOs เพื่อรับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉินทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ แต่การศึกษาของ Nakamura ก็ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการประสานงานการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจาก NGOs/NPOs ต่างประเทศ ซึ่งการขาดระบบในการประสานงานที่มีประสิทธิภาพนี้ นำไปสู่ความไม่สามารถในการใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์ที่ได้รับมาได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น เขาจึงได้เสนอว่า สิ่งที่สำคัญมากที่สุดของการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินก็คือการสร้างระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพและควรเป็นระบบการประสานงานที่ข้ามองค์กรเพื่อรองรับความช่วยเหลือหรือปฏิบัติการจำนวนมากที่มาจากต่างประเทศด้วย (Nakamura, 2012)

3. บทสรุป

สถานการณ์มหัศจรรย์ปี 3 ประการ ในปี 2011 ได้เปลี่ยนประเทศญี่ปุ่น จากที่เคยเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมแก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่ประสบภัยพิบัติประเทศอื่นๆ ให้กลายเป็นประเทศที่รับความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน และจากการที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้มาก่อน ญี่ปุ่นจึงได้ใช้ประสบการณ์ดังกล่าวในการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กรให้รองรับการเป็นประเทศผู้รับได้ อย่างไรก็ตาม การมีการจัดการเชิงสถาบัน และ โครงสร้างองค์กรที่เป็นระบบชัดเจนก็ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่ประกันประสิทธิภาพของการ

รับความช่วยเหลือในระดับปฏิบัติการจริง หากการจัดการสถาบันและองค์กรนั้นไม่สามารถพาไปสู่การประสานงานที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น ปัญหาหลักของญี่ปุ่นในการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในปี 2011 จึงไม่ใช่การขาดการจัดการเชิงสถาบันและโครงสร้างองค์กร รวมทั้งไม่ใช่การขาดการปรับตัวของสถาบันและองค์กร แต่เป็นปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างองค์กรมากกว่า โดยเฉพาะการประสานงานระหว่าง NGOs ซึ่งการจะเพิ่มประสิทธิภาพของการประสานงานระหว่างองค์กรนี้อาจจำเป็นต้องมีการปรับตัวเชิงสถาบันอีกในอนาคต

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องตระหนักก็คือสถานการณ์มหาภัยพิบัติ 3 ประการ ในปี 2011 นั้น

เป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรงมาก ยากแก่การตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าประเทศจะมีความพร้อมและการเตรียมการที่ดีเพียงใดก็ตาม ในเวลาเดียวกัน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่หลั่งไหลเข้าไปในประเทศญี่ปุ่นก็มีเป็นจำนวนมากมหาศาลเช่นเดียวกัน ซึ่งความช่วยเหลือจำนวนมากมหาศาลนี้มีความแตกต่างทั้งจากแหล่งที่มา รูปแบบ และคุณภาพ ประกอบกับประเทศผู้รับแบบญี่ปุ่น ที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูง มีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างจากประเทศอื่น ทำให้การจัดการเรื่องการรับและกระจายความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และปฏิบัติการเพื่อนมนุษยธรรมของญี่ปุ่น มีความท้าทายเป็นอย่างยิ่ง

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.
- Handmer, John and Stephen Dovers (2013). *Handbooks of Disaster Policies and Institutions: Improving Emergence Management and climate change adaptation*. London: Routledge.
- Humanitarian Response. *Clusters* from <http://cluster,humanitarianresponse.info/>
- Ministry of Foreign Affair of Japan. (2014). *Emergency Grant Aid* from <http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/assistance3.html>
- Murakami, Takeo (2011). *“Coordination of the International Disaster Relief during the Great East Japan Earthquake - A perspective from the government headquarter”*, Powerpoint Presentation at the 2nd Expert Group Meeting on the Great East Japan Earthquake, 16-18 December 2011, Tokyo/Iwate.
- Nakamura, Yasuhide and Masako Ishii (eds.) (2012). *Solidarity and Sympathy across the Borders: A Comprehensive Survey on Support from Overseas in Response to the Great East Japan Earthquake*. Japan Platform Report.
- 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 East Japan Earthquake*. Japan Platform Report.

Prime Minister of Japan and His Cabinet from <http://www.kantei.go.jp/inciden/index/html>
 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, 26-35.
 Suzuki, Itoko and Yuko Kaneko (eds.) (2013). *Japan’s Disaster Governance: How was the 3.11 crisis managed?* New York: Springer.
 UN. General Assembly (1991). Resolution 46/182, *Strengthening of the Coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*.

ผู้ให้สัมภาษณ์

1. **Mr. Otsuru Tetsuya**
 Director, Second North America Division
 Former Official of Policy Coordination Division
 Foreign Policy Bureau, Ministry of Foreign Affairs
2. **Mr. Shinichiro Oe**
 Deputy Director, Institutional Office for Disaster Management, Cabinet Office
3. **Mr. Murakami Takeo**
 Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, and Tourism
4. **Mr. Masaru Harada**
 Principal Deputy Director,
 Humanitarian Assistance and Emergency Relief Division International Cooperation Bureau,
 Ministry of Foreign Affairs
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
6. **Ms. Makiko Ohashi**
 Program Coordinator Domestic Affairs Division
 Japan Platform
7. **Ms. Akiko Takai**
 Deputy Secretary General
 Save the Children Japan
 Tohoku Relief Operation
8. **Mr. Masaki Watabe**
 Head of Office / Humanitarian Affairs officer
 UNOCHA, Kobe Office
9. **Mr. Nagami Kozo**
 Export staff (Disaster Reconstruction)
 Project / Management Professional
 JICA Tohoku
10. **Ms. Sayaka Matsumoto**
 Public Relations Planning and Public Relations Office
 Japanese Red Cross Society
11. **Assoc. Prof. Tamiyo Kondo (Ph.D)**
 Dept. of Architecture,
 Graduate School of Engineering,
 Kobe University
12. **Dr. Mayumi Sakamoto**
 Chief Research Scientist
 Disaster Reduction and Human Renovation Institution
13. **Mr. Masahara Nakagawa**
 Secretary General Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc.
 Ishinomaki City, Miyagi Prefecture
14. **Ms. Tomoko Otsuka**
 Staff, Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council Inc. Ishinomaki City,
 Miyagi Prefecture
15. **Prof. Noriko Okubo (Ph.D)**
 Graduate School of Law and Politics,
 Osaka University