

# ธรรมาภิบาลกับการจัดการภัยพิบัติ: กรณีศึกษาการจัดการบ้านพักชั่วคราว ในจังหวัดคุเมโมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาเรื่องการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวตามหลักธรรมาภิบาล ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลวิจัย คือ การสัมภาษณ์กลุ่มย่อย และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ 1. เจ้าหน้าที่รัฐบาลและเจ้าหน้าที่เอกชนของท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลช่วยเหลือผู้ประสบภัยในบ้านพักชั่วคราว และ 2. ผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวตามหลักธรรมาภิบาล ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งด้านการจัดการที่พักชั่วคราว และการดูแลสุขภาพของผู้ประสบภัยได้เป็นอย่างดี ผ่านการบริหารจัดการและความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้ผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวได้อย่างมีความสุข การศึกษาในครั้งนี้ใช้แนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาลด้านการจัดการภัยพิบัติ ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นกรอบทฤษฎี เพื่อใช้ประเมินการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในบ้านพักชั่วคราวได้อย่างเหมาะสม

คำ

สำคัญ

การจัดการภัยพิบัติ การตอบสนองความต้องการของประชาชน บ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัย

<sup>1</sup> เนื้อหาในบทความวิจัยนี้มาจากงานวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของมาตรการชดเชยเพื่อการฟื้นฟู: บทเรียน - เรียนรู้จากประเทศญี่ปุ่น กรณีศึกษารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ และจังหวัดเชียงราย ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และได้มีการปรับปรุงจากผลงานซึ่งได้นำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ 14 สมาคมญี่ปุ่นศึกษาแห่งประเทศไทย วันที่ 26-27 พฤศจิกายน 2563

# Good Governance and Disaster Management: A Case Study of Temporary Housing Management in Kumamoto Prefecture, Japan

## Abstract

This paper aims to study earthquake disaster management according to good governance in terms of the responsiveness of the local government of Kumamoto Prefecture. The research instruments were focus group and in-depth interviews. The samples were divided into two main groups: 1. local government and private organization officials who were responsible for aiding the affected people for example, with temporary housing and 2. affected people living in temporary housing. The study found that the local government was able to manage the earthquake disaster according to good governance with good responsiveness both in terms of temporary housing management and the healthcare of the affected people through management and cooperation with various departments, allowing the affected people to live happily in the temporary housing. In this study, a concept of disaster governance in terms of the responsiveness is used as a theoretical framework in order to assess appropriate earthquake relief efforts in temporary housing.

## Key words

disaster management, responsiveness, temporary housing

## 1. บทนำ

ธรรมาภิบาลด้านการจัดการภัยพิบัติ นั้น เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาจากงานวิจัยด้านภัยพิบัติ ซึ่งเห็นว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นการสร้างระบบหรือกลไกที่ดีในการกำกับดูแล เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือหรือป้องกันภัยพิบัติจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ Pal & Shaw (2018) ได้อธิบายความหมายของธรรมาภิบาลด้านการจัดการภัยพิบัติว่า เป็นเรื่องของการกำกับดูแลและการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของผู้ที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนและการตัดสินใจ ผ่านกระบวนการดำเนินงานของรัฐ ในการดูแลและการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยการดำเนินงานของรัฐนั้น ต้องมีคุณภาพ เสร็จสิ้นทันตามเวลาที่กำหนด (สำนักพัฒนาการประชาสัมพันธ์, 2562) อีกทั้งต้องมีหน่วยงานภาครัฐ ข้าราชการ สื่อมวลชน ภาคเอกชน พลเรือน และสังคม ทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติทำหน้าที่ประสานงานกันเพื่อจัดการและลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ (The United Nations Development Programme, 2013) เพื่อให้การทำงานนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นตลอดจนความไว้วางใจให้แก่ประชาชนได้ (สำนักพัฒนาการประชาสัมพันธ์, 2562)

เมื่อการดำเนินงานของรัฐบาลในการจัดการด้านภัยพิบัติถูกคาดหวังโดยประชาชน ว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือประชาชนซึ่งเป็นผู้ประสบภัยอย่างเต็มความสามารถ ต้องประสบผลสำเร็จสูงสุดและต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จึงไม่อาจมองเพียงแคกรัฐเป็นตัวแสดงหลักในการจัดการภัยพิบัติแต่เพียงผู้เดียวได้ เพราะรัฐที่มีระบบบริหารจัดการที่ดีและมีความมั่นคงทางการเมือง ก็ยังมีโอกาสประสบความล้มเหลวในการจัดการด้านภัยพิบัติได้ ในทางกลับกัน หากรัฐมีกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางสังคมที่ดี มีกลไกและมาตรการต่าง ๆ ในการกำกับดูแลที่ชัดเจน ตลอดจนมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน

หรือองค์กรต่าง ๆ การจัดการภัยพิบัติของรัฐนั้น ๆ ก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น (Tierney, 2012) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากระบบการทำงานที่มีความกระชับ รัดกุม ตลอดจนการประสานงานและการมีส่วนร่วมที่ดีจากทุกภาคส่วนนั้น เป็นหนึ่งในคุณลักษณะหลักของธรรมาภิบาลด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ (Ahrens & Rudolph, 2006) ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมและการเคลื่อนไหวของประชาชน ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในเชิงบวกและเชิงลบจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะจะเป็นเสียงสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ต้องนำมาพิจารณาถึงประเด็นต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมหรือแก้ไขปัญหาเหล่านั้นให้ดียิ่งขึ้น (Speer, 2012) นั้นหมายความว่าหนึ่งในตัวแปรสำคัญของธรรมาภิบาลด้านการจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ คือการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาล หน่วยงานเอกชน เครือข่ายอาสาสมัคร และประชาชนในชุมชน เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีโอกาสที่จะได้เห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้มากกว่ารัฐบาลในระดับอื่น ๆ อีกทั้งยังช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถตรวจสอบ ตัดสินใจ หรือตั้งข้อจำกัดภายใต้กรอบนโยบายต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (Benjamin, 2008) ภายใต้รูปแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งเน้นเรื่องการลดการควบคุมในระบบราชการ และถือเป็นเรื่องพื้นฐานในการพัฒนาที่สำคัญในระดับโลกได้ (Carothers & Brechenmacher, 2014) ส่งผลให้ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนนี้ จึงไม่ใช่มีเพียงแต่ผู้มีอำนาจควบคุม (Arora, 2000) แต่เป็นการกำกับดูแลร่วมกัน (Ackerman, 2004)

กล่าวคือ รัฐบาลต้องสามารถสร้างระบบในการดำเนินงานที่เหมาะสม โดยสามารถสร้างกลไกที่จะช่วยกระตุ้นความเข้มแข็งด้านการตอบสนองของประชาชนให้แก่รัฐบาลได้ (Bratton, 2012) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสภาพสังคมในแต่ละแห่งมีพลวัตการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนกลไกและมาตรฐานต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปด้วย (Goetz & Jenkins, 2005) เป็นผลให้เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลในแต่ละระดับแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นมักถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จำกัด ไม่มีความเข้มแข็ง และมักจะประสบความล้มเหลวในการให้บริการแก่ประชาชนอยู่เสมอ (Lieberman, Posner & Tsai, 2014)

เมื่อธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของรัฐบาลเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นในกรณีของภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องเข้ามาให้การดูแลผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ อาทิ การรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การจัดการเรื่องศูนย์อพยพผู้ประสบภัย และอีกหน้าที่สำคัญที่จำเป็นอย่างยิ่งคือการจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราว ตลอดจนการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ รวมถึงการดูแลสุขภาพของผู้ประสบภัยที่อาศัยอยู่ในชุมชนบ้านพักชั่วคราวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้ประสบภัย ซึ่งถือว่าเป็นผู้เปราะบางต่อภัยพิบัติ (Sandoval & Voss, 2016) และเพื่อลดความสูญเสียจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างยั่งยืน

## 2. วัตถุประสงค์

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาการดำเนินการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวภายใต้หลักธรรมาภิบาล ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ ประเทศญี่ปุ่น ในการดูแลผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว

ด้านการอำนวยความสะดวกในชุมชนบ้านพักชั่วคราว ผู้ประสบภัย และด้านการดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราว

## 3. วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่คือ กลุ่มที่ 1 เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ ที่มีหน้าที่ในการดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมะโตะ ประกอบด้วย 1. เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมะโตะระดับนโยบาย จำนวน 3 คน 2. เจ้าหน้าที่สำนักงานเขตการปกครองจังหวัดคุเมะโตะระดับปฏิบัติด้านการบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 10 คน 3. เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นเมืองนิชิฮาระ (Nishihara) เมืองมาชิกิ (Mashiki) และเมืองยัตสึชิโระ (Yatsushiro) จำนวน 10 คน 4. เจ้าหน้าที่ภาคเอกชน ในเขตการปกครองจังหวัดคุเมะโตะ จำนวน 10 คน และกลุ่มที่ 2 ผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวในพื้นที่เมืองนิชิฮาระ (Nishihara) และเมืองมาชิกิ (Mashiki) จำนวน 20 คน โดยการกำหนดกลุ่มตัวอย่างนั้น เป็นการกำหนดกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง เนื่องจากผู้วิจัยมีข้อจำกัดด้านเวลาในการเก็บข้อมูล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ในรูปแบบการศึกษาภาคสนาม โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การศึกษาค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะศึกษาจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ วารสาร สื่อสิ่งพิมพ์ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ
2. การศึกษาภาคสนาม ซึ่งจะเป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกลุ่ม และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยได้ดำเนินการเก็บข้อมูล 2 ครั้ง ครั้งละ 10 วัน ครั้งแรกเป็นการเก็บข้อมูลโดยวิธีสัมภาษณ์เชิงลึก

และสัมภาษณ์แบบกลุ่ม จากเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต การปกครองจังหวัดคุมาโมโตะในระดับนโยบาย ระดับ ผู้ปฏิบัติด้านการบรรเทาสาธารณภัย และรัฐบาลท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 23 คน ส่วนการเก็บข้อมูลในครั้งที่ 2 นั้น เป็นการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึก และสัมภาษณ์ แบบกลุ่มจากเจ้าหน้าที่ภาคเอกชนในเขตการปกครอง จังหวัดคุมาโมโตะ และผู้ประสพภัยจำนวนทั้งสิ้น 30 คน เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเป็นลักษณะ บรรยายบอกเล่าถึงกระบวนการปฏิบัติงาน ปัญหา และ อุปสรรคที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะได้พบเจอ แบบตรงไปตรงมา ดังนั้นวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจึงเป็น การสร้างข้อสรุปจากการศึกษารูปแบบและแบบแผน แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มาเก็บรวบรวมจัดเป็นหมวดหมู่ โดยการตอบคำถามจะเป็นลักษณะของการตีความ เพื่อหาความหมายและแปลความหมายโดยมีทฤษฎี ที่ใช้ศึกษาเป็นกรอบ

#### 4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัด คุมาโมโตะได้ดำเนินการจัดการเรื่องที่พักอาศัย ชั่วคราวของผู้ประสพภัยแผ่นดินไหวทั้งในและนอกตัว จังหวัดคุมาโมโตะ จำนวนทั้งสิ้น 20,209 หลัง เพื่อรองรับ ผู้ประสพภัยจำนวนทั้งสิ้น 183,882 คน โดยที่พักอาศัย ชั่วคราวของผู้ประสพภัยแผ่นดินไหวดังกล่าวสามารถ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทดังนี้ (Japan Platform, 2016)

1. บ้านพักชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 4,157 หลัง/ห้อง
2. ที่พักชั่วคราวที่เช่าโดยรัฐบาล จำนวนทั้งสิ้น 14,895 หลัง/ห้อง
3. ที่พักสาธารณะ จำนวนทั้งสิ้น 1,157 หลัง/ห้อง จากที่พักชั่วคราวทั้ง 3 แบบข้างต้น ที่พักชั่วคราว แบบที่เช่าโดยรัฐบาลและที่พักสาธารณะนั้น รัฐบาล ท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะไม่ต้องเข้าไปให้การดูแล ผู้ประสพภัยมากนัก เนื่องจากตัวที่พักมีความพร้อม และสามารถรองรับการย้ายเข้า ของผู้ประสพภัยอยู่แล้ว

ในทางกลับกัน บ้านพักชั่วคราวที่ต้องสร้างขึ้นใหม่ เป็นเรื่องที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะต้องให้ ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะต้องทำการสร้าง บ้านพักอาศัยที่มีความพร้อม มีความสะดวกสบาย อีกทั้ง ยังต้องอยู่ใกล้แหล่งชุมชน และต้องอยู่ในพื้นที่ที่ ผู้ประสพภัยสามารถเดินทางไปมาระหว่างที่พักกับที่ ทำงานหรือสถานที่อื่น ๆ ได้สะดวก โดยรัฐบาลท้องถิ่น จังหวัดคุมาโมโตะได้เตรียมการในการจัดการเรื่อง บ้านพักอาศัยชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่ โดยสามารถอธิบาย ได้ดังนี้

#### 4.1 ด้านการอำนวยความสะดวกในชุมชนบ้านพักชั่วคราวผู้ประสพภัย

พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะได้ พิจารณาจัดสรรพื้นที่ใช้สอยต่าง ๆ อย่างเป็นสัดส่วน ดังนี้

##### 4.1.1 โซนบ้านพัก

ในการจัดสรรบ้านพักผู้ประสพภัยแผ่นดินไหว นั้น ตามข้อกำหนดด้านขนาดของที่พักอาศัยของบ้านพัก ชั่วคราว จะมีขนาดแตกต่างกัน เพื่อให้มีความสอดคล้อง กับขนาดของครอบครัวผู้ประสพภัยนั้น ๆ โดยภายใน บ้านพักชั่วคราวจะประกอบไปด้วยห้องต่าง ๆ เพื่อเอาไว้ ใช้ประโยชน์พื้นฐาน ได้แก่ ห้องนอน ห้องน้ำ และ ห้องครัว รวมทั้งพื้นที่ใช้สอยอื่น ๆ เช่น ห้องนั่งเล่น หรือ พื้นที่ซักล้าง (Standard Examiner, 2016) บ้านพัก ชั่วคราวผู้ประสพภัยที่สร้างขึ้นในจังหวัดคุมาโมโตะ ครั้งนี้ มีขนาดเดียวกันกับบ้านพักชั่วคราวผู้ประสพภัย แผ่นดินไหวที่สร้างในพื้นที่ประสพภัยแผ่นดินไหวชูเอ็ตสึ (Chuetsu) ในจังหวัดนีงาตะ (Niigata) และในภูมิภาค โทโฮกุ (Tohoku) ดังนี้ (Bris & Bendito, 2019)

1. บ้านพักชั่วคราวแบบ 1 ห้องนอน มีขนาด 20 ตารางเมตร
2. บ้านพักชั่วคราวแบบ 2 ห้องนอน มีขนาด 30 ตารางเมตร
3. บ้านพักชั่วคราวแบบ 3 ห้องนอน มีขนาด 40 ตารางเมตร

ด้านการออกแบบนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัด  
คุเมโมะโตะได้ถอดบทเรียนจากการสร้างบ้านพักชั่วคราว  
ของผู้ประสบภัยในอดีตจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว  
ฮันชิน พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) หรือเหตุการณ์แผ่นดินไหว  
นอกชายฝั่งแปซิฟิกโทโฮกุ พ.ศ. 2554 (ค.ศ. 2011) มา  
ปรับใช้ เพื่อให้เกิดความยั่งยืน และเหมาะสมกับสภาพ  
ภูมิอากาศของจังหวัดคุเมโมะโตะ กล่าวคือ เลือกใช้บ้าน  
พักชั่วคราวแบบสำเร็จรูปที่ทำจากโครงสร้างไม้ แทนการ  
ใช้โครงเหล็กที่อาจเกิดสนิม ตู้คอนเทนเนอร์ที่อาจร้อน  
อบอ้าว หรือใช้หลอดกระดาษแข็งซึ่งอาจเกิดความ  
เสียหายจากสภาพอากาศและความชื้นในช่วงฤดูฝน  
 อีกทั้งไม้ยังช่วยลดอุณหภูมิภายในตัวบ้านไม่ให้ร้อนจน  
เกินไป เนื่องจากมีคุณสมบัติที่ไม่ดูดซับความร้อนมาก  
เท่ากับวัสดุก่อสร้างอื่น ๆ และยังเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม  
อีกด้วย โดยผู้ประสบภัยได้ให้ข้อมูลว่า แม้ว่าสภาพอากาศ  
ในช่วงกลางวันจะมีอุณหภูมิที่สูง จนทำให้ภายในตัวบ้าน  
ร้อนอบอ้าวไปบ้าง แต่ตนเองก็ไม่ได้รู้สึกอึดอัดจนถึง  
ขนาดไม่สามารถพักอยู่ภายในตัวบ้านได้<sup>2</sup> นอกจากนี้ เพื่อ  
ให้การใช้งบประมาณในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว  
มีความคุ้มค่า รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะจึงมี  
นโยบายในการนำไม้ภายในจังหวัดคุเมโมะโตะเองมาใช้  
ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว เพื่อลดค่าใช้จ่าย จากการ  
นำเข้าวัสดุก่อสร้างและการขนส่งจากพื้นที่อื่น ซึ่งมีราคา  
สูงกว่า อีกทั้งมีการนำเอาผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมา  
ตกแต่งภายในห้องพัก เช่น การใช้เสื่อทาทามิที่ทำจาก  
หญ้าซึ่งผลิตจากเมืองยาชิโระ (Yashiro) ในจังหวัด  
คุเมโมะโตะมาใช้ปูพื้น (Standard Examiner, 2016)  
เพื่อให้ผู้ประสบภัยเกิดความรู้สึกเสมือนได้พักอาศัย  
อยู่ในบ้านจริง ๆ มิใช่ห้องที่ใช้เป็นที่พักชั่วคราว เป็น  
การลดความเครียดของผู้ประสบภัยที่อยู่ในภาวะเสี่ยง  
ต่ออาการซึมเศร้าหรือฆ่าตัวตาย การนำเอาวัสดุท้องถิ่น  
มาใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวนี้ ยังเป็นการสร้าง

รายได้และช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้กับเมืองต่าง ๆ ใน  
จังหวัดคุเมโมะโตะให้มีเงินไหลเวียนในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ  
 ทั้งนี้ในการสร้างบ้านให้กับผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่น  
จังหวัดคุเมโมะโตะได้คำนึงถึงประโยชน์ใช้สอย ซึ่งต้อง  
สามารถใช้งานได้จริง และต้องมีอายุในการใช้งานที่ยาวนาน  
เช่น วัสดุที่ใช้ต้องไม่ขึ้นราได้ง่ายเมื่อเกิดความชื้น<sup>3</sup> เป็นต้น  
 ในการเข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวของผู้  
ประสบภัยนั้น แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ  
 จะไม่สามารถเปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยได้เลือกบ้านพัก  
 ได้ด้วยตนเอง เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของเวลาที่รัฐบาล  
 ท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะต้องเร่งอพยพผู้ประสบภัย  
 ให้สามารถย้ายจากศูนย์อพยพผู้ประสบภัยไปยังบ้านพัก  
 ชั่วคราวโดยเร็วที่สุด แต่รัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัด  
 คุเมโมะโตะก็ได้ดำเนินการจัดรายชื่อผู้เข้าพักให้ได้  
 อยู่ใกล้กับญาติของตนเอง หรือเพื่อนบ้านที่อยู่ในละแวก  
 ที่อยู่อาศัยเดิม เพื่อให้ผู้ประสบภัยมีความรู้สึกใกล้เคียง  
 กับช่วงเวลาก่อนการเกิดภัยพิบัติ การดำเนินงานดังกล่าว  
 ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น ช่วยให้  
 ผู้ประสบภัยสามารถลดความเครียดลง เนื่องจากตน  
 ยังคงสามารถไปมาหาสู่กับบุคคลที่ตนคุ้นเคยได้<sup>4</sup> อีกทั้ง  
 ผู้ประสบภัยยังมีความรู้สึกสบายใจที่ได้รับการจัดสรร  
 ที่พักให้ได้อยู่ใกล้กับญาติและเพื่อนบ้านของตน เช่น  
 ผู้ประสบภัยครอบครัวหนึ่งซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนบ้านพัก  
 ชั่วคราวในเขตเมืองมาชิกิ (Mashiki) ได้รับการจัดสรร  
 บ้านพักให้ได้อยู่ใกล้กับครอบครัวของบุตรสาวผู้ซึ่งกำลัง  
 ตั้งครรภ์และใกล้คลอด โดยก่อนเกิดเหตุแผ่นดินไหว  
 ที่พักอาศัยของผู้ประสบภัยทั้งสองครอบครัวอยู่ใน  
 ละแวกเดียวกัน ทำให้ผู้ที่เป็นบิดา มารดา ตลอดจน  
 บุตรเขยรู้สึกเบาใจและได้รับความสะดวกสบายที่ได้  
 อยู่ใกล้กันเพื่อที่จะได้ให้ความช่วยเหลือบุตรสาวในช่วง  
 เวลาที่ไม่ปกติเช่นนี้<sup>5</sup>

<sup>2</sup> บทสัมภาษณ์สถาปนิกในจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560

<sup>3</sup> บทสัมภาษณ์สถาปนิกในจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2560

<sup>4</sup> บทสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

<sup>5</sup> บทสัมภาษณ์ผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราวในเมืองมาชิกิ (Mashiki) เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2561

#### 4.1.2 โชนพักผ่อนและกิจกรรม

พบว่าในแต่ละชุมชนบ้านพักชั่วคราวนั้น มีการสร้างอาคารส่วนกลาง เพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนและทำกิจกรรมของผู้ประสบภัย โดยภายในตัวอาคารจะมีลักษณะเป็นที่โล่งกว้าง มีห้องน้ำ 1-2 ห้อง พื้นที่ส่วนใหญ่ มักถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1. พื้นที่ประกอบอาหารอย่างง่าย พร้อมอุปกรณ์ไฟฟ้าที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น ตู้เย็น กาต้มน้ำ นอกจากนี้ยังมีโต๊ะ เก้าอี้ และเครื่องครัวอื่น ๆ ซึ่งผู้ประสบภัยสามารถมานั่งสนทนา รับประทานอาหาร หรือดื่มเครื่องดื่มได้ ดังปรากฏในภาพประกอบที่ 1 และ 2 ด้านล่างนี้

2. ส่วนที่ใช้ทำกิจกรรม พื้นที่ส่วนนี้จะถูกจัดแยกออกไปอีกด้านหนึ่งของอาคารส่วนกลาง มีการจัดเตรียมเครื่องเฟอร์นิเจอร์ คอมพิวเตอร์ หนังสือนิตยสาร และเกมไว้ให้ผู้ประสบภัยสามารถมาพบปะ พูดคุย หรือทำกิจกรรมร่วมกัน ทั้งนี้อุปกรณ์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้รับความอนุเคราะห์ทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร<sup>6</sup> ในส่วนของพื้นที่ด้านนอกนั้น ถูกจัดเป็นพื้นที่นันทนาการ โดยมีโต๊ะและเก้าอี้ไว้ให้บริการ ในบางชุมชนบ้านพักชั่วคราวได้มีการจัดพื้นที่พร้อมเครื่องเล่น เพื่อใช้เป็นสนามเด็กเล่น ดังปรากฏในภาพประกอบที่ 3 และ 4 ด้านล่างนี้



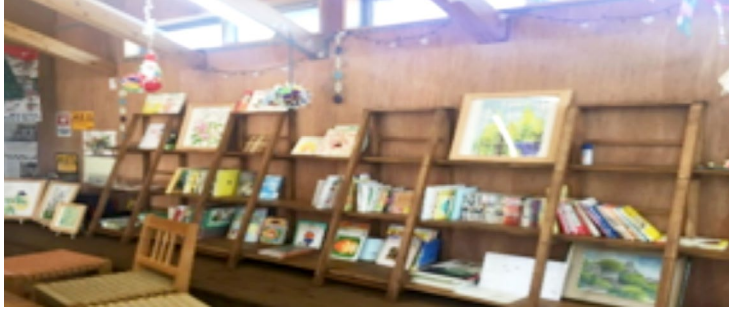
ภาพที่ 1 อาคารส่วนกลางภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมะโตะ  
ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560



ภาพที่ 2 พื้นที่ส่วนประกอบอาหารอย่างง่าย ภายในอาคารส่วนกลางของชุมชนบ้านพักชั่วคราว  
ในจังหวัดคุเมะโตะ ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

<sup>6</sup> บทสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560





ภาพที่ 3 พื้นที่ทำกิจกรรม ภายในอาคารส่วนกลางของชุมชนบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมะโมะโตะ  
 ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560



ภาพที่ 4 พื้นที่ทำกิจกรรมภายนอกอาคารส่วนกลาง ของชุมชนบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมะโมะโตะ  
 ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

#### 4.1.3 โชนพื้นที่ให้บริการ

สำหรับโชนพื้นที่ให้บริการนี้ ประกอบไปด้วยร้านค้าต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประสบภัย อาทิ 1) ร้านขายของชำที่มีสินค้าหลากหลาย ทั้งที่เป็นวัตถุดิบ และเครื่องปรุงในการประกอบอาหาร ตลอดจนของใช้

ในชีวิตประจำวัน ที่จำเป็นต่าง ๆ 2) ร้านค้า เช่น ร้านราเม็ง ร้านขนม ร้านตัดผม 3) พื้นที่อำนวยความสะดวกอื่น ๆ เช่น ลานจอดรถ ป้ายรถประจำทาง และพื้นที่ทิ้งขยะมูลฝอย ดังปรากฏในภาพประกอบที่ 5, 6 และ 7 เป็นต้น



ภาพที่ 5 ร้านขายของชำในโชนพื้นที่ให้บริการภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมะโมะโตะ  
 ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560





ภาพที่ 6 ร้านค้าต่าง ๆ ที่เปิดให้บริการในโซนพื้นที่ให้บริการ ภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมโมะโตะ  
ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560



ภาพที่ 7 พื้นที่ทิ้งขยะมูลฝอย ภายในชุมชนบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมโมะโตะ  
ภาพถ่ายโดยนักวิจัย เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2561

จากข้อมูลพบว่า ผู้ประสบภัยมีความพึงพอใจต่อบ้านพักอาศัยชั่วคราว โดยอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถยอมรับได้ กล่าวคือ แม้ว่าบ้านพักชั่วคราวจะไม่ได้ให้ความสะดวกสบายเฉกเช่นบ้านพักของตนเอง แต่ก็สามารถพักอาศัยอยู่ได้ ซึ่งประเด็นนี้ ผู้ประสบภัยเองก็ทราบถึงเงื่อนไขว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลสามารถให้ความช่วยเหลือภายใต้สถานการณ์เฉพาะ การจะสร้างบ้านพักชั่วคราวที่มีความสะดวกสบายเหมือนกับบ้านพักของตนเองนั้นเป็นไปได้ ดังนั้นผู้ประสบภัยจึงรับสภาพโดยปริยาย เพราะเข้าใจว่าเป็นเงื่อนไขและข้อจำกัดของรัฐบาล สำหรับการอำนวยความสะดวกโดยการจัดให้มีโซนร้านค้าและพื้นที่ส่วนกลางอื่น ๆ นั้น พบว่า

ผู้ประสบภัยได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น อีกทั้งพื้นที่ส่วนกลางก็มีส่วนช่วยในการสร้างสัมพันธภาพอันดี และช่วยลดความเครียดของผู้ประสบภัย เนื่องจากมีการใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมร่วมกันอยู่เสมอ เช่น เย็บผ้า ร้องเพลง และกิจกรรมออกกำลังกายในร่ม<sup>7</sup>

#### 4.2 ด้านการดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราว

ในการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพแก่ผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราวนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะได้จำแนกผู้ประสบภัยออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้  
กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่สามารถฟื้นตัวได้ดี มีสุขภาพจิตและกายที่ดี สามารถใช้ชีวิตได้ตามปกติ

<sup>7</sup> บทสัมภาษณ์ผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวในหมู่บ้านมินามิอาโสะ (Minamiaso) เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2561

<sup>8</sup> บทสัมภาษณ์ผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวเมืองนิชิฮาระ (Nishihara) เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2561

<sup>9</sup> บทสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2560

ไม่ต้องการความช่วยเหลือ และมีความพร้อมที่จะสร้างบ้านใหม่ หรือย้ายจากบ้านพักชั่วคราวไปยังบ้านพักถาวร โดยทางรัฐบาลจะเข้าตรวจเยี่ยมเดือนละ 1 ครั้ง

กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่มีแผนในการสร้างบ้านใหม่ หรือย้ายไปยังห้องเช่า แต่ยังมีประสบปัญหาด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือจิตใจ

กลุ่มที่ 3 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่ไม่มีแผนฟื้นฟูตัวเอง กล่าวคือยังไม่มีความตั้งใจที่จะสร้างบ้านใหม่หรือย้ายไปอยู่ที่ใหม่ แต่ไม่มีปัญหาด้านสุขภาพ

กลุ่มที่ 4 เป็นกลุ่มผู้ประสบภัยที่ไม่มีแผนในการฟื้นฟูตัวเอง ยังไม่สามารถหาที่อยู่ใหม่ หรือยังไม่คิดที่จะสร้างบ้าน และมีปัญหาด้านสุขภาพด้วย<sup>9</sup>

ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือดูแลด้านสุขภาพ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะได้จัดบุคลากรเข้าไปสำรวจความต้องการของประชาชนและเข้าตรวจเยี่ยมผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้สูงอายุ ผู้มีปัญหาด้านสุขภาพ หรือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะยังได้จัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือในหลายพื้นที่ โดยมอบอำนาจให้ตำบล เทศบาล และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรต่าง ๆ เช่น Japan Platform เป็นผู้ดำเนินกิจกรรม ทั้งนี้ให้มีการประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะอย่างสม่ำเสมอสำหรับศูนย์ให้ความช่วยเหลือนี้มีเจ้าหน้าที่ดูแลบริหารจัดการอยู่ 3 ระดับคือ

ระดับที่ 1 ผู้จัดการดูแลศูนย์ ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์

ระดับที่ 2 ผู้ให้คำปรึกษา ทำหน้าที่ในการเข้าตรวจเยี่ยมผู้ประสบภัยเพื่อรับฟังปัญหาต่าง ๆ แล้วให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสม

ระดับที่ 3 กลุ่มผู้ประสบภัยที่อาสาเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มผู้ประสบภัยกันเอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ประสบภัย ที่พักอาศัยอยู่ในชุมชนบ้านพักชั่วคราวเดียวกัน<sup>10</sup>

จากการดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราวของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะนั้น พบว่า แม้จะมีการให้บริการตรวจสุขภาพผู้ประสบภัยเป็นประจำทุกเดือน แต่กลุ่มผู้สูงอายุยังคงต้องการการดูแลอย่างใกล้ชิด เนื่องจากสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยกลุ่มนี้ฟื้นตัวได้ยากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ส่งผลให้การเข้าเยี่ยมเพื่อตรวจสุขภาพผู้ประสบภัย โดยเฉพาะผู้สูงอายุไม่ทั่วถึงและไม่เพียงพอ ดังนั้นในช่วงแรกหลังการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะพร้อมด้วยกลุ่มอาสาสมัครซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่ และองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น Japan Platform จึงได้เข้ามาทำกิจกรรมต่าง ๆ นอกเหนือจากการตรวจเยี่ยมตามปกติ เช่น จัดกิจกรรมออกกำลังกาย กิจกรรมร้องเพลง หรือทำงานอดิเรก เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รู้สึกผ่อนคลายและมีสภาพจิตใจที่ดีขึ้น ซึ่งการทำเช่นนี้ก็เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการตายอย่างโดดเดี่ยวในบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยสำหรับสถิติการตรวจเยี่ยมผู้ประสบภัยในบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยนั้น มีการเดินทางเข้าเยี่ยมผู้ประสบภัยจำนวนทั้งสิ้น 274,487 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์ จำนวนทั้งสิ้น 37,416 ครั้ง และมีผู้ประสบภัยเข้ามาขอรับคำปรึกษาที่สำนักงานรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 15,587 ครั้ง<sup>11</sup> อย่างไรก็ตามหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวผ่านไป 1 ปี กิจกรรมเหล่านี้ก็ได้ลดจำนวนลง<sup>12</sup>

#### 4.3 ด้านความท้าทายของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะในการจัดการบ้านพักชั่วคราวเพื่อตอบ

<sup>9</sup> บทสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2560

<sup>10</sup> บทสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและรองหัวหน้าชุมชนบ้านพักชั่วคราวในเมืองมาชิกิ (Mashiki) เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2561

<sup>11</sup> รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ (2560). การจัดการด้านภัยพิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ. ในเอกสารประกอบการบรรยายสรุป เรื่องการจัดการด้านภัยพิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ วันที่ 14 ธันวาคม 2560. รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ, คุเมะโตะ.

<sup>12</sup> บทสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและรองหัวหน้าชุมชนบ้านพักชั่วคราวในเมืองมาชิกิ (Mashiki) เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2561

บทสัมภาษณ์ผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราวในเมืองมาชิกิ (Mashiki) เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2561

## สนองความต้องการของประชาชน

ในกรณีของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น รัฐบาลท้องถิ่นได้ประสบปัญหาและความท้าทายในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวอยู่หลายประการ ดังนี้

### 4.3.1 ความล่าช้าในการก่อสร้างและจัดหาบ้านพักชั่วคราว

ในการจัดหาบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยหลังเกิดเหตุภัยพิบัตินั้น พระราชบัญญัติการบรรเทาภัยพิบัติ ฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) โดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาไม่เกิน 20 วัน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะไม่สามารถดำเนินการสร้างบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในบางพื้นที่ได้ภายในระยะเวลาที่รัฐบาลกลางกำหนดได้ เนื่องจากยังมีการเกิดแผ่นดินไหวตามขึ้นอย่างต่อเนื่อง (AsiaOne, 2016) ทำให้รัฐบาลต้องชะลอการก่อสร้างและดำเนินการสร้างบ้านพักชั่วคราวในบางพื้นที่ที่สามารถดำเนินการได้ก่อนเพื่อให้แน่ใจว่าการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวมีความปลอดภัยแก่ผู้ก่อสร้างและผู้พักอาศัยในอนาคต เป็นผลให้มีผู้ประสบภัยบางส่วนยังคงอาศัยอยู่ในศูนย์อพยพชั่วคราวเพื่อรอการอพยพไปยังบ้านพักชั่วคราว (Hitomi, 2016)

### 4.3.2 การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัย

ในกรณีของจังหวัดคุเมโมะโตะนั้น พบว่าการหาที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยเป็นเรื่องค่อนข้างยาก เนื่องจากจังหวัดคุเมโมะโตะมีความเป็นเมืองและไม่มีพื้นที่โล่งขนาดใหญ่ การจะหาพื้นที่ในเขตเมืองที่เหมาะสมต่อการก่อสร้างชุมชนบ้านพักชั่วคราวจึงเป็นเรื่องยาก ดังนั้นที่ดินที่ใช้ใน

การก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยบางส่วนของจังหวัดคุเมโมะโตะในครั้งนี้ จึงตั้งอยู่ห่างไกลจากชุมชน เนื่องจากพื้นที่ที่อยู่ใกล้ชุมชน มีขนาดเล็กไม่เพียงพอต่อการสร้างชุมชนบ้านพักชั่วคราวขนาดใหญ่<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อผู้ประสบภัยมากนัก เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นได้วางแผนและดำเนินการแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ แก่ผู้ประสบภัยดังที่กล่าวมาข้างต้น

### 4.3.3 การพิจารณาขยายเวลาการพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติในการบรรเทาภัยพิบัติ ฉบับปี พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) ได้ระบุไว้ว่าผู้ประสบภัยสามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวได้ในระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังมีผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถย้ายออกจากที่พักชั่วคราวเพื่อไปพักยังที่พักถาวรได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (The Mainichi, 2017) ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ ต้องพิจารณาขยายระยะเวลาในการพักอาศัยของผู้ประสบภัยในบ้านพักชั่วคราวต่อไปครั้งละไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น ความพร้อมทางการเงินของผู้ประสบภัยในการก่อสร้าง หรือซื้อบ้านพักถาวร หรือความพึงพอใจของผู้ประสบภัยที่มีต่อสถานที่อยู่ใหม่<sup>14</sup> ซึ่งจะใช้เป็นที่พักถาวรของตนต่อไปในอนาคต

### 4.3.4 การดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราว

แม้ว่าจะมีการประสานงานกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะกับกลุ่มอาสาสมัครซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่และองค์กรไม่แสวงหากำไร แต่จำนวนผู้ประสบภัยที่มีมากทำให้การเข้าเยี่ยมและการทำกิจกรรมสันตนาการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะและกลุ่มอาสาสมัคร เพื่อ

<sup>13</sup> บทสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2560

<sup>14</sup> บทสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมะโตะ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2560

ลดความเครียดของผู้ประสบภัยไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ประสบภัยที่เป็นผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแลอย่างใกล้ชิด

## 5. สรุปผลและอภิปรายผล

ธรรมาภิบาลด้านการจัดการภัยพิบัติเป็นสิ่งที่จำเป็น แนวคิดซึ่งมองเห็นว่าการจัดการภัยพิบัติเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นการสร้างระบบหรือกลไกที่ดีในการกำกับดูแล เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือหรือป้องกันต่อภัยพิบัติ นั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดการและให้การดูแลประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด อย่างไรก็ตามรัฐบาลอาจประสบปัญหาและความยากลำบากในการจัดการภัยพิบัติและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย หากไม่มีความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ ดังนั้นหากรัฐต้องการให้ระบบการจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ รัฐต้องสร้างมาตรการที่ดีในการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติเพื่อจะได้ลดความสูญเสียจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากการศึกษาแม้ว่าการจัดการด้านที่พักอาศัยชั่วคราวของจังหวัดคุเมะโตะจะมีความท้าทาย ด้วยเหตุผลบางประการ อาทิ 1. การจัดหาที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยซึ่งค่อนข้างยาก เนื่องจากจังหวัดคุเมะโตะมีความเป็นเมือง ไม่มีพื้นที่โล่งขนาดใหญ่ที่เหมาะสมต่อการก่อสร้างชุมชนบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยขนาดใหญ่ ส่งผลให้ชุมชนบ้านพักชั่วคราวบางแห่งของจังหวัดคุเมะโตะต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกล 2. การพิจารณาขยายเวลาการพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวของผู้ประสบภัยที่ยังไม่มีความพร้อมในการย้ายออกจากที่พักชั่วคราวเพื่อไปพักยังที่พักถาวร หลังจากเข้าพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวครบ 2 ปีแล้ว และ 3. การสร้างที่พักชั่วคราวที่ไม่สามารถสร้างบ้านพักชั่วคราวให้มีขนาดใหญ่และกว้างขวางกว่าขนาดที่รัฐบาลกำหนด หรือการอนุญาตให้ผู้ประสบภัยเป็นผู้เลือก

บ้านพักได้เองตามความสมัครใจ เนื่องจากความจำเป็นที่เกิดจากเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด และช่วงเวลาที่ต้องเร่งย้ายผู้ประสบภัยจากศูนย์พักพิงไปยังบ้านพักชั่วคราว เพราะหากมีการจัดการให้ผู้ประสบภัยได้สามารถเลือกที่พักเองก็จะใช้เวลา นาน เนื่องจากจำนวนผู้ประสบภัยที่ต้องย้ายเข้าสู่บ้านพักชั่วคราวมีมากถึง 183,882 คน

อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการเข้าพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวในจังหวัดคุเมะโตะด้วยรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะยังคงสามารถจัดการปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐในการดูแลและให้บริการแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้แก่ประชาชน (สำนักพัฒนาการประชาสัมพันธ์, 2562) กล่าวคือ

ด้านการก่อสร้างบ้านพักชั่วคราว รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะได้นำเอาบทเรียนจากการสร้างบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยแผ่นดินไหวในอดีตมาปรับใช้ในการสร้างบ้านพักชั่วคราวภายในจังหวัดคุเมะโตะ อีกทั้งใช้ไม้และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นในท้องถิ่นมาเป็นส่วนประกอบในการสร้างและตกแต่ง เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้กับชุมชนบ้านพักชั่วคราว และเหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศของจังหวัดคุเมะโตะ ถือเป็นการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการให้บริการด้านที่พักอาศัยที่มีความเหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน เนื่องจากบ้านพักชั่วคราวที่ได้ทำการก่อสร้างมีพื้นที่ใช้สอยอย่างเหมาะสม มีความแข็งแรง ทนทาน สามารถปกป้องร่างกายจากสภาพอากาศทั้งร้อนและหนาวที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ประสบภัยได้ นอกจากนี้การรอกนโยบายในการนำไม้ในท้องถิ่นมาเป็นวัสดุก่อสร้างบ้านพักชั่วคราวแทนการนำเข้าและขนส่งวัสดุก่อสร้างจากพื้นที่อื่น นอกเขตจังหวัดคุเมะโตะนั้น นอกจากจะช่วยกระตุ้น

เศรษฐกิจในท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และร่นระยะเวลาในการขนส่ง ทำให้การดำเนินการก่อสร้างสามารถทำได้เร็วขึ้นด้วย (สำนักพัฒนาการประชาสัมพันธ์, 2562)

ด้านการจัดการเข้าพักในบ้านพักชั่วคราว รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะได้พยายามดำเนินการจัดรายชื่อผู้เข้าพักให้ได้ใกล้เคียงกับญาติของตนเอง หรือเพื่อนบ้านที่อยู่ในละแวกที่อยู่อาศัยเดิม เพื่อให้สภาพแวดล้อมในบริเวณที่พักอาศัย มีความใกล้เคียงกับช่วงเวลาก่อนการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งก็ช่วยให้ผู้ประสบภัยสามารถลดความเครียดลง ในขณะที่บางครอบครัวผู้ประสบภัยที่ต้องพักอาศัยอยู่กับเพื่อนบ้านใหม่ก็สามารถสร้างสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างกันจากการทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน จนกลายเป็นความคุ้นเคยกันที่สุดในที่สุด นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะ ยังได้บริหารจัดการพื้นที่ส่วนกลาง ที่สามารถรองรับผู้ประสบภัยที่มาใช้ประโยชน์ หรือแม้กระทั่งการจัดโซนให้บริการร้านค้าภายในชุมชนที่พักชั่วคราวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัย ซึ่งก็พบว่าผู้มีผู้ประสบภัยมักจะมาทำกิจกรรม พบปะพูดคุยกัน หรือมาซื้อสินค้าต่าง ๆ ที่ตนต้องการอยู่เป็นนิจ ทำให้สามารถสร้างปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ประสบภัยที่อยู่ในชุมชนบ้านพักชั่วคราวเดียวกัน

ผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยในการเข้าพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวตามหลักธรรมาภิบาล ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะว่าทำได้จริง และประชาชนเองก็เกิดความไว้วางใจในตัวรัฐบาลด้วย การที่รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะสามารถบริหารจัดการตลอดจนให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ได้รับความเดือดร้อนให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักชั่วคราวนั้น เป็นการใช้อำนาจภายใต้ความเป็นอิสระของการปกครองและ

การบริหารจัดการตามรูปแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งให้ความสำคัญในการลดการควบคุมในระบบราชการและให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตัวเอง (Carothers & Brechenmacher, 2014) โดยกรณีของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะนั้น นอกจากจะมีการบริหารจัดการ ตลอดจนจัดสรรบ้านพักชั่วคราวให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์แล้ว การมีนโยบายในการใช้ไม้และผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นเองในท้องถิ่นมาเป็นส่วนประกอบในการตกแต่งบ้านพักชั่วคราว ไม่เพียงช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีให้แก่ชุมชนบ้านพักชั่วคราว แต่ยังเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในจังหวัดอีกด้วย ถึงแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะจะไม่สามารถสร้างบ้านพักชั่วคราวให้มีขนาดใหญ่กว่าที่เป็นอยู่ อีกทั้งไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ประสบภัยสามารถเลือกบ้านพักชั่วคราวได้เองตามความสมัครใจ ด้วยเพราะเงื่อนไขด้านมาตรฐานตามกรอบข้อกำหนดและด้านเวลา ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด แต่ก็เป็นการตัดสินใจและตั้งเงื่อนไขภายใต้กรอบนโยบายต่าง ๆ เพื่อหาแนวทางในการดำเนินงานจัดรายชื่อผู้เข้าพักให้ใกล้เคียงกับละแวกที่อยู่อาศัยเดิมของผู้ประสบภัย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี ดังที่ Benjamin (2008) ได้กล่าวเอาไว้ ดังนั้นแนวทางในการปฏิบัติที่ดีในการจัดการด้านภัยพิบัติตามหลักธรรมาภิบาล จึงหมายถึงการที่รัฐต้องสามารถบริหารจัดการและให้บริการที่ดี เพื่อให้เกิดประโยชน์และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่รัฐจะสามารถดำเนินการได้ภายใต้ข้อจำกัดหรือบริบทที่รัฐมีอยู่

ด้านการดูแลสุขภาพของผู้ประสบภัยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมะโตะได้ให้การดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราว โดยอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มอาสาสมัครและองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น Japan Platform แม้ว่าจะมีข้อจำกัดเรื่อง

จำนวนผู้รับบริการ จนทำให้การให้บริการตรวจเยี่ยม ผู้ประสบภัยไม่สามารถทำได้ในระยะยาว และบ่อยครั้ง แต่การดูแลและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยก็สามารถ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสร้างความไว้วางใจของประชาชน โดยสังเกตได้จากกรณีที่ผู้ประสบภัย สมัครใจที่จะโทรศัพท์ หรือเดินทางเข้ามาเพื่อขอรับ ค่าปรึกษาด้านสุขภาพกับทางสำนักงานด้วยตัวเอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวตามหลักธรรมาภิบาล ในมิติด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชน ของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมโตะ สอดคล้องกับ The United Nations Development Programme (2013) ที่มองว่าการประสานงานระหว่าง หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน พลเรือน และสังคมสามารถ จัดการและลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติได้ เนื่องจากการที่ผู้ประสบภัยมีความสมัครใจที่จะติดต่อ เพื่อพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ถึงปัญหาด้านสุขภาพของตน หรือแม้แต่การขอรับค่าปรึกษาด้านสุขภาพด้วยตนเอง นั้น เป็นสิ่งสะท้อนจากประชาชนที่มีต่อรัฐบาลท้องถิ่น จังหวัดคุเมโมโตะถึงความไว้วางใจ ว่ารัฐบาลสามารถ ให้การช่วยเหลือเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ ประสบภัยเหล่านั้นได้ เนื่องจากการเข้ามาขอรับค่า ปรึกษากับเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือผู้เชี่ยวชาญนั้น ไม่ว่าจะ เป็นในรูปแบบใดก็ตาม ถือเป็นสิ่งสะท้อน ซึ่งมองได้ 2 กรณี คือ 1. เป็นปัญหาที่รัฐบาลท้องถิ่น จังหวัดคุเมโมโตะประสบอยู่และต้องเร่งดำเนินการ ให้ความช่วยเหลือ หรือ 2. เป็นปัญหาที่ยังไม่เคยปรากฏ และรัฐบาลควรรับทราบเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ต่อไป ซึ่งในกรณีของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมโตะ นั้นเกิดขึ้นทั้ง 2 กรณี ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัด คุเมโมโตะจึงต้องนำประเด็นต่าง ๆ ที่ได้รับจากประชาชน มาพิจารณา เพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้ประสบภัยต้องประสบ และส่งเสริมให้การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีประสิทธิภาพและครอบคลุมได้มากยิ่งขึ้น ดังที่ Speer (2012) ได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลมีหน้าที่รับฟังและพิจารณา

ถึงประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นเสียงสะท้อนของประชาชน ในการนำมาส่งเสริมหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อีกทั้ง ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง ประชาชนกับรัฐบาล เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดี ระหว่างกัน อันจะเป็นการสร้างระบบกลไกและมาตรการ ในการกำกับดูแลที่ดี ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติของ รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมโตะมีประสิทธิผลมากขึ้น สอดคล้องกับ Tierney (2012) ที่ได้อธิบายว่าการจะมี ระบบการบริหารจัดการที่ดี และมีความมั่นคงทางการ เมืองนั้น จำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์อันดีกับ ประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบกลไก และมาตรการในการกำกับดูแลที่ดี ดังนั้นแนวทาง ในการปฏิบัติที่ดีในการจัดการด้านภัยพิบัติตามหลัก ธรรมาภิบาลที่รัฐพึงกระทำ คือการสร้างความสัมพันธ์ อันดีกับประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เพื่อเป็นการลด ช่องว่าง และสร้างความไว้วางใจ อีกทั้งยังเป็นเสียงสะท้อน ที่ได้จากประชาชน อันจะเป็นสัญญาณตอบรับต่อผล การปฏิบัติงานของรัฐ ว่ามีสิ่งใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุง หรือ ควรส่งเสริมให้ดียิ่งกว่าเดิม อีกทั้งยังเป็นตัววัดว่าการ ให้บริการของรัฐนั้น สามารถตอบสนองความต้องการ ของประชาชนหรือไม่ ซึ่งนั่นหมายถึงระบบการจัดการ ภัยพิบัติของรัฐที่มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## 6. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมองว่าการจัดการบ้านพักชั่วคราวเพื่ออำนวยความสะดวกในชุมชนบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัย และการดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยในชุมชนบ้านพักชั่วคราวนั้น เป็นเรื่องสำคัญและมีความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดูแลสุขภาพผู้ประสบภัยที่เป็นเด็กและผู้สูงอายุ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มผู้เปราะบางทางสังคม จริยอยู่รัฐบาล ท้องถิ่นจังหวัดคุเมโมโตะได้ดำเนินการสร้างบ้านพัก ชั่วคราว พร้อมทั้งจัดการด้านการบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ อีกทั้งทำการเข้าตรวจเยี่ยม และ จัดกิจกรรมให้กับผู้ประสบภัยร่วมกับเจ้าหน้าที่และ



อาสาสมัคร เพื่อเป็นการลดความเครียดของผู้ประสบภัยอย่างสม่ำเสมอ แต่ก็โดยเฉพาะในช่วงปีแรกเท่านั้น การที่กิจกรรมบางอย่างถูกลดความถี่ลง หลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวผ่านไป 1 ปี อาจช่วยให้สภาพจิตใจของผู้ประสบภัยส่วนใหญ่เริ่มดีขึ้น หรือในผู้ประสบภัยบางกลุ่มก็อาจมีสุขภาพและชีวิตที่กลับคืนสู่สภาวะปกติแล้ว แต่ในความเป็นจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากผู้ประสบภัยบางรายยังต้องการการเยียวยาอย่างต่อเนื่อง เพราะความสูญเสียที่ผู้ประสบภัยได้รับยังคงก่อให้เกิดอาการหดหู่ ซึมเศร้า วิตกกังวล เครียดและนอนไม่หลับ สภาพจิตใจของผู้สูญเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุนั้น อาจส่งผลต่อสุขภาพในระยะยาว เพราะฉะนั้นการสำรวจด้านสุขภาพของผู้ประสบภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสุขภาพจิต เพื่อเป็นข้อมูลในการให้ความช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยของรัฐบาลท้องถิ่น จังหวัดคัมมะโมะโตะจึงยังคงมีความจำเป็นอยู่ ดังนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในการเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ มีดังนี้

## 6.1 ข้อเสนอแนะของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงาน

6.1.1 การสร้างเครือข่ายระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรืออาสาสมัครต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันในการดูแลสุขภาพของผู้ประสบภัย ต้องไม่ดำเนินการเฉพาะแค่ช่วงระยะเวลาสั้น ๆ หลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติเท่านั้น แต่ควรดำเนินการตรวจอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งผู้ประสบภัยเหล่านั้นสามารถย้ายออกจากที่พักชั่วคราวไปยังที่พักถาวรได้ นอกจากนี้ต้องมีระบบการติดตามผู้ประสบภัยเพื่อสำรวจข้อมูลด้านสุขภาพทั้งกายและใจภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว 1 ปี และอาจต้องดำเนินการต่อเนื่องไปอย่างน้อย 3 ปี โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประสาบซึ่งได้แก่เด็กและผู้สูงอายุ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ประสบภัยกลุ่มดังกล่าวไม่อยู่ในภาวะหดหู่เรื้อรังจนอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิตและ

สุขภาพกาย เนื่องจากการเยียวยาด้านจิตใจนั้นเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูด้านสภาพจิตใจของผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังมีผู้ประสบภัยที่ยังต้องการการเยียวยาด้านสภาพจิตใจเป็นจำนวนมาก ก็จะส่งผลกระทบต่อการใช้งบประมาณ และการให้บริการประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

6.1.2 แม้ว่าจะมีการพัฒนาและผลิตวัคซีนเพื่อใช้ในการป้องกันโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) แต่การควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคยังต้องใช้เวลาต่อไปอีกระยะหนึ่ง ดังนั้น การศึกษากลไกในการบริหารจัดการและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายใต้สถานการณ์การระบาดของโรคจึงมีความจำเป็น และเป็นความท้าทายของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งไม่เพียงต้องรับมือกับผู้ประสบภัยที่ประสบปัญหาด้านสภาพจิตใจที่เกิดจากความสูญเสียเท่านั้น หากแต่ยังต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือภายใต้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) อีกด้วย

6.1.3 เนื่องจากความรุนแรงจากการเกิดภัยพิบัติแผ่นดินไหวในแต่ละครั้งมีโอกาสสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินมากน้อยแตกต่างกัน ดังนั้นการสร้างเครือข่ายงานเสริมหรือรายได้เสริมของผู้ประสบภัยที่ยังต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราว จะสามารถนำไปสู่การฟื้นฟูเศรษฐกิจในท้องถิ่น อาจช่วยลดความเครียดจากสถานะด้านการเงินของผู้ประสบภัยในกรณีที่ไม่สามารถทำงานได้ เนื่องจากต้องพักรักษาตัวจากอาการบาดเจ็บหรือพิการ ให้สามารถกลับคืนสู่สภาวะปกติหรือใกล้เคียงกับสภาวะปกติได้เร็วยิ่งขึ้น

## 6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป อาจพิจารณาศึกษาประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

6.2.1 ด้านความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการด้านบ้านพักชั่วคราว เนื่องจากแม้ว่าการให้ความ

ช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาล แต่เมื่อใดก็ตามที่มีเหตุการณ์ภัยพิบัติซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนักและเกิดขึ้นในวงกว้าง การดำเนินการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลก็อาจต้องใช้เวลามากขึ้นไปด้วย ฉะนั้นหากชุมชนมีความเข้มแข็ง และสามารถตัดสินใจเพื่อดำเนินการบางส่วนในเบื้องต้น โดยไม่ต้องรอรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวก็จะช่วยให้การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยของรัฐบาลดำเนินไปได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น

6.2.2 การศึกษาในครั้งนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะการจัดการบ้านพักชั่วคราวและการดูแลสุขภาพของผู้ประสบภัย

ที่พักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวผู้ประสบภัยซึ่งสร้างโดยรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว ยังมีที่พักชั่วคราวผู้ประสบภัยในรูปแบบอื่น อาทิ ที่พักชั่วคราวที่เช่าโดยรัฐบาล และที่พักสาธารณะ ซึ่งผู้ประสบภัยที่พักอาศัยอยู่ในที่พักชั่วคราวในรูปแบบอื่นนี้ มีโอกาสที่จะประสบปัญหาด้านสุขภาพและสภาพจิตใจ อีกทั้งมีความจำเป็นต้องได้รับเยียวยาจากรัฐบาลเช่นเดียวกับกลุ่มผู้ประสบภัยซึ่งพักอาศัยอยู่ในบ้านพักชั่วคราวที่สร้างขึ้นใหม่ เนื่องจากผู้ประสบภัยกลุ่มนี้มีโอกาสเชื่อมโยงกับชุมชนได้น้อยกว่ากลุ่มที่พักอาศัยอยู่ในชุมชนบ้านพักชั่วคราวซึ่งสร้างขึ้นใหม่นั้นเอง



## เอกสารอ้างอิง (References)

- รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ. (2560). การจัดการด้านภัยพิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ (เอกสารประกอบการบรรยายสรุป เรื่องการจัดการด้านภัยพิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ วันที่ 14 ธันวาคม 2560). คุมาโมโตะ: รัฐบาลท้องถิ่นจังหวัดคุมาโมโตะ
- สำนักพัฒนาการประชาสัมพันธ์. (2562). ธรรมชาติในภาครัฐ. ค้นจาก [http://hq.prd.go.th/prtechni caldm/ewt\\_news.php?nid=1727&filename=index](http://hq.prd.go.th/prtechni caldm/ewt_news.php?nid=1727&filename=index)
- Ackerman, J. (2004). Co-governance for Accountability: Beyond “Exit” and “Voice”. *World Development*, 32(3), 447-463.
- Ahrens, J. & Rudolph, P. (2006). The Importance of Governance in Risk Reduction and Disaster Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(4), 207-220.
- Arora, D. (2000). Good Governance: A Study of the Concept in Indian Context. Retrieved from [https://www.academia.edu/37631225/Good\\_Governance\\_A\\_Study\\_of\\_the\\_Concept\\_in\\_Indian\\_Context](https://www.academia.edu/37631225/Good_Governance_A_Study_of_the_Concept_in_Indian_Context)
- AsiaOne. (2016). Kumamoto Earthquake: Temporary Housing Running Late, Short. Retrieved from <http://www.asiaone.com/asia/kumamoto-earthquake-temporary-housing-running-late-short>
- Benjamin, C. (2008). Legal Pluralism And Decentralization: Natural Resource Management in Mali. *World Development*, 36(11), 2255-2276.
- Bratton, M. (2012). Citizen Perceptions of Local Government Responsiveness in Sub-Saharan Africa. *World Development*, 40(3), 516-527.
- Bris, P. & Bendito, F. (2019). Impact of Japanese Post-Disaster Temporary Housing Areas’ (THAs) Design on Mental and Social Health. *International Journal of Environment Research and Public Health*, 16(23), 4757.
- Carothers, T. & Brechenmacher, S. (2014). Accountability, Transparency, Participation, And Inclusion: A New Development Consensus?. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/2014/10/20/accountability-transparency-participation-and-inclusion-new-development-consensus-pub-56968>
- Goetz, A. & Jenkins, R. (2005). Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.
- Hitomi, N. (2016). Lessons in Managing Disasters from Kumamoto. *East Asia Forum*. Retrieved from <http://www.eastasiaforum.org/2016/06/15/lessons-in-managing-disasters-from-kumamoto/>

- Japan Platform. (2016). APAN PLATFORM Aid to Victims of the Kumamoto Earthquakes (Emergency Response to Earthquake in Kumamoto). FY 2016 Report. Retrieved from [http://www.Japanplatform.org/programs/pdf/JPF\\_kyushu-disaster2016\\_report\\_en.pdf](http://www.Japanplatform.org/programs/pdf/JPF_kyushu-disaster2016_report_en.pdf)
- Lieberman, E., Posner, D., & Tsai, L. (2014). Does Information Lead to More Active Citizenship? Evidence from an Education Intervention in Rural Kenya. *World Development*, 60, 69-83.
- Pal, I. & Shaw, R. (2018). Disaster Risk Governance in India and Cross Cutting Issues. Retrieved from <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3310-0>
- Sandoval, V., & Voss, M. (2016). Disaster Governance and Vulnerability: The Case of Chile. *Politics and Governance*, 4(4), 107-116.
- Speer, J. (2012). Participatory Governance Reform: a Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services?. *World Development*, 40(12), 2379-2398.
- Standard Examiner. (2016). Construction of Kumamoto Quake Victim Housing Begins. Retrieved from <http://www.standard.net/World/2016/05/17/Construction-of-Kumamoto-quake-victim-housing-begins>
- Tierney, K. (2012). Disaster Governance: Social, Political, And Economic Dimensions. *Annual Review of Environment and Resources*, 37, 341-363. Retrieved from <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-095618>
- The Mainichi. (2017). 60% of Areas Hit Hard by Kumamoto Quakes Cite Difficulty in Closing Temporary Housing. Retrieved from <https://mainichi.jp/english/articles/20170414/p2a/00m/0na/017000c>
- The United Nations Development Programme. (2013). Disaster Risk Governance Crises Prevention and Recovery. Retrieved from [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20Prevention/disaster/Issue\\_brief\\_disaster\\_risk\\_reduction\\_governance\\_11012013.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20Prevention/disaster/Issue_brief_disaster_risk_reduction_governance_11012013.pdf)

---

หน่วยงานผู้แต่ง: สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Affiliation: School of Social Innovation, Mae Fah Luang University

Corresponding email: [wanwalee@mfu.ac.th](mailto:wanwalee@mfu.ac.th).

Received: 2021/06/13

Revised: 2021/12/07

Accepted: 2021/12/10