

รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านกฎหมาย

เรื่อง

การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้าน
การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการภัยพิบัติ
(Legal Preparedness for Climate Change and Disaster Management)



ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๒

ณ สถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

สารบัญ

เรื่อง

หน้า

๑. ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น (เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ)	๑
๒. ระบบพื้นฐานและการบริหารจัดการของรัฐบาลญี่ปุ่น	๘
๓. การวางแผนการดำเนินงานของภาครัฐ	๒๔
๔. การปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	๒๘
๕. ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการตอบสนอง โดยกฎหมายและนโยบายของประเทศญี่ปุ่น	๓๘
๖. โครงร่างของนโยบายป้องกันภัยพิบัติ/กฎหมายและระบบการรับมือกับภัยพิบัติ, การจัดการน้ำท่วม, การป้องกัน/ภาวะฉุกเฉิน/การบูรณะและการฟื้นฟู จากเหตุภัยพิบัติ	๔๓
๗. การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของญี่ปุ่น	๕๑
๘. บทบาทของท้องถิ่นในการป้องกันภัยพิบัติ	๗๔
๙. มาตรการรับมือกับภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น	๗๗
๑๐. โครงการระบายนํ้ายักษ์เพื่อป้องกันน้ำท่วมเมืองหลวงของญี่ปุ่น	๘๑
๑๑. การศึกษาจาก ๓ Water and Disaster Management Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism ภายใต้หัวข้อ Policy Vision on “Rebuilding Flood-conscious Societies”	๘๒
๑๒. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	๙๓

๑. ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น (เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ) (Legal System in Japan (in relation to International Law))^๑

บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศมีบ่อเกิดมาจากกฎหมายสองประเภท คือ กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

(๑) กฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่สำคัญ คือ สนธิสัญญา เนื่องจากสนธิสัญญาเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นบ่อเกิดของพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีบทบาทความสำคัญมากที่สุดประเภทหนึ่งในบ่อเกิดของกฎหมายและพันธกรณีระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาจะปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties ๑๙๖๙) โดยได้มีการให้คำนิยามของคำว่า “สนธิสัญญา” (Treaty) ไว้ว่า หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะรวมอยู่ในตราสารฉบับเดียวหรือตราสารที่เกี่ยวข้องสองฉบับหรือมากกว่านั้น และไม่ว่าจะเรียกชื่อเฉพาะว่าอย่างไรก็ตาม (มาตรา ๒) เช่น อนุสัญญา (treaties) พิธีสาร (protocol) ปฏิญญา (declaration) กฎบัตร (charter) บันทึกแลกเปลี่ยน (exchange of notes) หรือข้อตกลง (agreement) เป็นต้น

(๒) กฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่สำคัญ คือ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศที่มีที่มาจากกฎหมายจารีตประเพณีนั้น แม้รัฐใดจะมีได้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ ด้วยการลงนามหรือให้สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติก็ตาม ก็ย่อมตกอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้บังคับแห่งอนุสัญญาด้วยเช่นกัน ในฐานะที่อนุสัญญานี้มีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

^๑ นำเสนอโดย Ayumi Kubo, Associate Professor of the Executive Development Center for Global Leadership (CGL), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) มีนาคม ๒๕๖๒; สรุปความโดย นางสาวจันทกานต์ เชิดชู นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายไทย ฝ่ายข้อมูลกฎหมาย นางสาวภัรภัทร ด้านธีระภากุล นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่ายกฎหมายอุดมศึกษาและวัฒนธรรม และนายชินทร์ สุภพันธ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนนโยบายและแผน

การมีผลใช้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

การที่กฎหมายระหว่างประเทศจะมีผลใช้บังคับในแต่ละรัฐอย่างไรนั้น จะขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญ ว่าต้องมีขั้นตอนและกระบวนการภายในของรัฐอย่างไร โดยในการมีผลใช้บังคับกับรัฐ ปรากฏให้เห็นว่ามี ๒ ระบบ คือ ระบบการเปลี่ยนแปลงและระบบการหลอมรวม

ระบบการเปลี่ยนแปลง (Transformation System) เป็นกรณีที่รัฐต้องออกกฎหมายขึ้นมารับรองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามผลของกฎหมายระหว่างประเทศ

ระบบการหลอมรวม (Incorporation System) เป็นกรณีที่ถือว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใน โดยไม่ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะ เพราะถือว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

บทบัญญัติเรื่องสนธิสัญญาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๗๓ วรรคสาม กำหนดว่า นอกเหนือจากหน้าที่ด้านการบริหารทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการทำสนธิสัญญา แต่อย่างไรก็ดี หากจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอตเป็นการล่วงหน้าหรือภายหลังการทำสนธิสัญญาก็ได้ ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นว่า โดยหลักของการทำสนธิสัญญาแล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งในที่นี้คือ คณะรัฐมนตรี แต่สนธิสัญญาบางฉบับก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอตด้วย โดยอาจให้ความเห็นชอบก่อนหรือหลังการทำสนธิสัญญาก็ได้ แล้วแต่กรณี และโดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง ที่กำหนดให้สนธิสัญญาใดก็ตามที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำไว้ รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำไว้ จะต้องได้รับความเชื่อถือและเคารพอย่างซื่อสัตย์ จึงย่อมแสดงให้เห็นว่า เมื่อประเทศญี่ปุ่นได้เข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาใดแล้ว สนธิสัญญานั้น ๆ ย่อมมีผลบังคับใช้ในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การมีผลบังคับใช้ตามสนธิสัญญาก็จะไม่เป็นไปโดยอัตโนมัติอยู่ดี

สนธิสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

สนธิสัญญาเป็นการกำหนดสิทธิและพันธกรณีระหว่างรัฐ โดยขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างรัฐ สนธิสัญญาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศญี่ปุ่นทำขึ้นเท่านั้น เพราะความตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีประมาณ ๖๐๐ - ๘๐๐ เรื่องต่อปี โดยเป็นสนธิสัญญาที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาไดเอตตามหลักการในมาตรา ๗๓ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้การทำสนธิสัญญาของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอตเป็นการล่วงหน้าหรือภายหลังจากการทำสนธิสัญญาด้วย มีจำนวนประมาณ ๒๐ เรื่อง นอกจากนั้น ที่เหลือประมาณร้อยละ ๙๗ - ๙๘ เป็นการทำสนธิสัญญาโดยความตกลงของฝ่ายบริหารตามหลักการที่กำหนดในมาตรา ๗๓ วรรคสอง ที่ให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการดำเนินการด้านความสัมพันธ์ทางทูต

การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศในประเทศญี่ปุ่น

เมื่อสนธิสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว รัฐภาคีจะต้องผูกพันตามบทบัญญัติของสนธิสัญญา และเนื่องจากการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญานี้ครอบคลุมถึงองค์กรต่าง ๆ ของรัฐทั้งหมดในฐานะที่องค์กรเหล่านี้ต้องทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความหมายภายในมารองรับ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามผลของสนธิสัญญานั้น ๆ โดยในกรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น แทบจะไม่มี การดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศเลย (ยกเว้นสนธิสัญญาที่เป็นผู้จัดทำขึ้นเอง ซึ่งค่อนข้างหายาก) เพราะบทบัญญัติตามกฎหมายระหว่างประเทศมักไม่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น จึงจำเป็นต้องมีความหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดและให้กระทรวงดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศได้

สนธิสัญญาที่ต้องให้สภาไดเอ็ตให้ความเห็นชอบ

กรณีความตกลงระหว่างประเทศนั้นมีหลายกรณี มีทั้งกรณีที่เป็นสนธิสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอ็ตตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ทำสนธิสัญญา แต่หากจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอ็ตเป็นการล่วงหน้า หรือภายหลังการทำสนธิสัญญาก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ให้ฝ่ายบริหารทำความตกลงระหว่างประเทศได้ตามมาตรา ๗๓ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการด้านความสัมพันธ์ทางการทูต

โดยในกรณีของสนธิสัญญาที่ต้องให้สภาไดเอ็ตให้ความเห็นชอบนั้น มีหลายกรณี เช่น กรณีที่สนธิสัญญามีผลกระทบต่อกฎหมายภายในทำให้ต้องมีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่ สภาไดเอ็ตจะมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้สภาไดเอ็ตเป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐและเป็นองค์กรนิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียวของรัฐ หรือในกรณีที่ต้องมีการใช้งบประมาณใหม่ที่ยังไม่ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาไดเอ็ต สภาไดเอ็ตจะมีอำนาจตามมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดให้การใช้เงินของรัฐหรือการก่อภาระหนี้แก่รัฐต้องเป็นไปตามมติของสภาไดเอ็ต หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองที่มีความสำคัญที่รัฐต้องมีการให้สัตยาบัน ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไดเอ็ตเช่นเดียวกันตามมาตรา ๗-๘ ที่กำหนดให้พระจักรพรรดิ โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐ ในการให้การรับรองในหนังสือสัตยาบัน รวมทั้งเอกสารทางการทูตอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้

ในความตกลงระหว่างประเทศนั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา ๗๓ วรคสาม ที่กำหนดให้นอกจากหน้าที่ด้านการบริหารทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการทำสนธิสัญญาด้วย แต่อย่างไรก็ดี หากจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาใดเอ็ทเป็นการล่วงหน้าหรือภายหลังการทำสนธิสัญญาดังกล่าว ก็สามารถทำได้

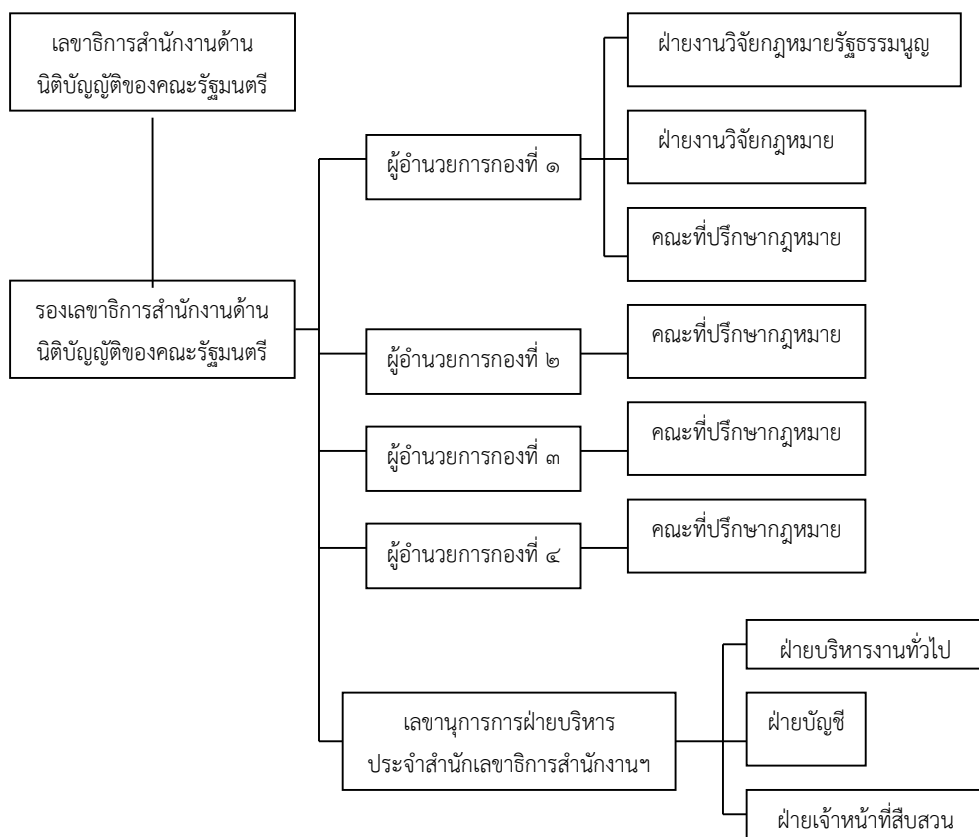
น อ ก จ า ก นั น

ยังกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้ในมาตรา ๗๓ วรคสอง ว่า ให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการดำเนินการด้านความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย ซึ่งในการทำข้อตกลงของฝ่ายบริหารนั้น สามารถดำเนินการได้ภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน โดยไม่มีผลกระทบต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงประมาณ หรือทำให้เกิดความการขัดแย้งทางการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งร้อยละ ๙๗ - ๙๘ ของกฎหมายระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากความตกลงของฝ่ายบริหาร

สำนักงานด้านนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี

สำนักงานด้านนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายใหม่ทุกฉบับก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเป็นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ในหลาย ๆ ประเด็น เช่น ความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันของร่างกฎหมายใหม่และรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ความเหมาะสมทางกฎหมายของเนื้อหา ความชัดเจนของ วัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบความเหมาะสมของโครงสร้างของร่างกฎหมาย และความถูกต้องของถ้อยคำ ซึ่งหลักการตรวจพิจารณา “สนธิสัญญา” ก็ใช้หลักการดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งเมื่อตรวจสอบแล้วเสร็จ รัฐมนตรีประจำกระทรวงจะส่งหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อร้องขอให้มีการจัด ประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสนธิสัญญา ก่อนเสนอให้สภาใดสภาหนึ่งให้ความเห็นชอบ สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับคำร้องจะส่งสนธิสัญญาดังกล่าวกลับไปให้สำนักงานด้านนิติบัญญัติ ของคณะรัฐมนตรีดำเนินการตรวจพิจารณาอีกครั้งเป็นขั้นสุดท้าย และดำเนินการแก้ไขหากมีความจำเป็น แล้วจึงส่งกลับไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โครงสร้างองค์กรของสำนักงานด้านนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี^๒



การให้ความเห็นชอบของสภาไคเอ็ท

สภาไคเอ็ทเป็นหน่วยงานทางนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภาไคเอ็ทไม่ได้มีหน้าที่ในการร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาไคเอ็ทจะมาจากการเสนอของกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐโดยผ่านคณะรัฐมนตรี

ในส่วนของสนธิสัญญานั้น เมื่อตามมาตรา ๗๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเข้าผูกพันในกฎหมายระหว่างประเทศโดยการลงนามในสนธิสัญญาต่าง ๆ ได้ แต่จะมีสนธิสัญญาบางประเภทที่ก่อนจะมีการลงนามของคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไคเอ็ทก่อน ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบและผ่านร่างกฎหมายจากสภาไคเอ็ทแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมจะสามารถเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาได้ และสนธิสัญญาดังกล่าวก็จะสามารถดำเนินการหรือบังคับใช้ภายในประเทศได้ตามกฎหมายที่ได้แก้ไขเพื่อรองรับหลักการตามสนธิสัญญา อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐและเป็นองค์กรนิติบัญญัติ

^๒กระบวนการร่างกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, นางสาววันธร วานิชวรรณ นักกฎหมายกฤษฎีกา ปฏิบัติการ ฝ่ายกฎหมายการเงิน กองกฎหมายการเงินการคลัง

เพียงองค์กรเดียวของรัฐ สภาไคเอ้ทจึงมีอำนาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับการดำเนินการตามสนธิสัญญาได้ แต่ทั้งนี้สภาไคเอ้ทไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเนื้อหาในสนธิสัญญาได้เอง

อนึ่ง โดยกระบวนการทำงานของสภาไคเอ้ทตามมาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดให้ในกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาไคเอ้ทในการทำสนธิสัญญา หากวุฒิสภามีมติที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อได้เปิดประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว ยังคงไม่สามารถได้ความเห็นที่พ้องต้องกันอีก หรือหลังจากที่วุฒิสภาได้รับงบประมาณที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่ลงมติภายใน ๓๐ วัน โดยไม่นับช่วงเวลาที่สภาไคเอ้ทปิดสมัยประชุม ให้ถือเอามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของสภาไคเอ้ท

การเข้าผูกพันในสนธิสัญญาและการเริ่มต้นมีผลใช้บังคับของสนธิสัญญา

การเข้าผูกพันในสนธิสัญญาและการเริ่มต้นมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาไม่มีความจำเป็นต้องเป็นวันเดียวกัน โดยการเข้าผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น อาจทำได้หลายรูปแบบ คือ การให้สัตยาบัน (ratification) การยอมรับหรือการให้ความเห็นชอบ (acceptance/approval) การภาคยานุวัติ (accession) หรือการทำบันทึกหรือหนังสือแลกเปลี่ยน (exchange of notes) การเข้าผูกพันดังกล่าวเป็นไปเพื่อการแสดงความยินยอมของรัฐที่จะผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว โดยการเข้าผูกพันจะมีกระบวนการและขั้นตอนที่แตกต่างกัน เช่น กรณีของการให้สัตยาบันนั้น ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น จะต้องได้รับความยินยอมจากจักรพรรดิ ส่วนกรณีการภาคยานุวัตินั้น จะกระทำในกรณีที่รัฐไม่ได้เป็นรัฐภาคีที่เข้าร่วมเจรจาและลงนามในสนธิสัญญาตั้งแต่แรก แต่เข้ามารับเอาผลของสนธิสัญญาในภายหลัง ส่วนกรณีการให้ความยินยอมในรูปแบบอื่น ๆ จะทำโดยกระทรวงการต่างประเทศ

สนธิสัญญาจะเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อใดนั้น ไม่มีความจำเป็นที่ต้องเป็นวันเดียวกันกับการเข้าผูกพันในสนธิสัญญา โดยตามหลักทั่วไปแล้ว เพื่อให้เกิดสิทธิและความผูกพันสำหรับรัฐที่ยินยอมอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ก็อาจจะกำหนดวันที่จะให้สนธิสัญญานั้นมีผลบังคับ โดยในกรณีของการบังคับใช้สนธิสัญญาในประเทศญี่ปุ่นนั้น ตามมาตรา ๗-๑ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้พระจักรพรรดิ โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ประกาศใช้สนธิสัญญา และให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ติดตามการบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้มีการกำหนดวันใช้บังคับดังกล่าวไว้ ก็ให้ถือว่าวันที่รัฐภาคีแสดงเจตนายินยอมผูกพันตามสนธิสัญญาเป็นวันที่สนธิสัญญามีผลบังคับ

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ

เมื่อมีการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณา คือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศ เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงผล

ของความตกลงระหว่างประเทศว่ามีอย่างไร การจะปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงจะต้องทำอย่างไร ระบบกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในมีความสัมพันธ์กันอย่างไร จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการความตกลงหรือไม่ โดยในเรื่องของความสัมพันธ์ดังกล่าว มีการแบ่งออกเป็น ๒ หลักการ คือ

(๑) หลักทวินิยม (Dualism) คือ กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศเป็นสองระบบกฎหมายที่แยกจากกัน โดยไม่มีผลต่อกันและกัน และไม่อาจกล่าวได้ว่าระบบหนึ่งมีสถานะอยู่เหนืออีกระบบหนึ่ง เมื่อใดก็ตามที่รัฐยอมรับกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใน การกระทำดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นจากความยินยอมของรัฐในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบกฎหมายภายในประเทศ

(๒) หลักเอกนิยม (Monism) คือ กฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในประเทศอยู่รวมกันเป็นระบบเดียวกันโดยมิได้แยกจากกัน โดยกฎหมายระหว่างประเทศมีสถานะสูงกว่ากฎหมายภายใน

โดยในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้น กำหนดความสัมพันธ์ของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศไว้ในมาตรา ๙๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ว่า สนธิสัญญาที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำไว้และกฎหมายที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำไว้กับระหว่างประเทศ ต้องได้รับความเชื่อถือและเคารพอย่างซื่อสัตย์ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐได้แสดงความยินยอมรับเอากฎหมายระหว่างประเทศเรื่องใดไว้แล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้ตกลงไว้ และต้องรับผิดชอบในกรณีที่มิปฏิบัติตามด้วย

๒. ระบบพื้นฐานและการบริหารจัดการของรัฐบาลญี่ปุ่น

(Japanese Government : Basic Systems and Practice of Government, Public Administration and Service Disciplines^๓)

๑. ระบบกฎหมายและการจัดการองค์กรของรัฐ

๑.๑ รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีเนื้อหาไม่ละเอียดซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศไทย การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (Under by law not constitution) มิใช่อำนาจรัฐธรรมนูญ ดังเช่น กฎหมายไทย การจัดลำดับหมวดของรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการจัดลำดับตามความสำคัญ และไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยแบ่งเป็นหมวดต่าง ๆ ดังนี้

- หมวด ๑ พระจักรพรรดิ (๘ มาตรา)
- หมวด ๒ การละเว้นสงคราม (๑ มาตรา)
- หมวด ๓ สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง (๓๑ มาตรา)
- หมวด ๔ รัฐสภา (๒๔ มาตรา)
- หมวด ๕ คณะรัฐมนตรี (๑๑ มาตรา)
- หมวด ๖ ศาล (ตุลาการ) (๗ มาตรา)
- หมวด ๗ การคลัง (๙ มาตรา)
- หมวด ๘ การปกครองส่วนท้องถิ่น (๔ มาตรา)
- หมวด ๙ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ (๑ มาตรา)
- หมวด ๑๐ กฎหมายสูงสุด (๓ มาตรา)
- หมวด ๑๑ บทบัญญัติเสริม (๔ มาตรา)

๑.๒ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

- ประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบรัฐเดี่ยว
- การปกครองส่วนกลาง เป็นระบบแบ่งแยกอำนาจ ประกอบไปด้วย อำนาจอธิปไตย (รัฐสภา) อำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และ อำนาจตุลาการ (ศาล)

^๓ นำเสนอโดย Masahiro Horie, Director of the Executive Development Center for Global Leadership (CGL), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) มีนาคม ๒๕๖๑ และสรุปความโดย นางสาวจันทกานต์ เชิดชู นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายไทย ฝ่ายข้อมูลกฎหมาย นางสาวภริภัทร ด่านธีระภากุล นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่ายกฎหมายอุดมศึกษาและวัฒนธรรม และนายชินทร์ สุภพันธ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการ ส่วนนโยบายและแผน

- การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองตนเอง
- จังหวัด (Prefectural Government) ประเทศญี่ปุ่นมี ๔๗ จังหวัด ในจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และสมาชิกสภาจังหวัด
 - เทศบาลมี ๑,๗๑๘ แห่ง ปกครองโดยนายกเทศมนตรี (Mayor) และสภาเทศบาล กฎเกณฑ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักพื้นฐานของการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบการปกครองตนเองของประชาชนโดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และนายกเทศมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภา ในระบบการปกครองในรูปแบบจังหวัดของญี่ปุ่นยังสามารถแบ่งออกเป็น city และ town อีกด้วย

หน่วยงานสาธารณะของท้องถิ่น มีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินในท้องถิ่น มีสิทธิบริหารและออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ ของตนเองได้ภายใต้กฎหมาย

๑.๓ โครงสร้างของระบบการปกครองส่วนกลางของญี่ปุ่นประกอบด้วย

(๑) รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๔๖๕ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง โดยมาจากการระบบ แบ่งเขตเลือกตั้ง (single seat constituency) จำนวน ๒๘๙ คน และระบบสัดส่วนจำนวน ๑๗๖ คน (proportional representation) โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อีกด้วย

ปัจจุบันในสภาผู้แทนราษฎรมีพรรคการเมืองจำนวน ๑๐ พรรค ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๙ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดพรรคอีกจำนวน ๑๐ ราย

วุฒิสภา ประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๔๒ คน (อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็น ๒๔๘ คน) มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี โดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง โดยการเลือกตั้งจะจัดตั้งขึ้นทุก ๆ ๓ ปี เพื่อคัดออกกึ่งหนึ่ง โดยส่วนหนึ่งของวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากระบบแบ่งเขตจังหวัดหลายที่นั่ง จำนวน ๑๔๖ ที่นั่ง (อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็น ๑๔๘ ที่นั่ง) และส่วนหนึ่ง มาจากระบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๙๖ ที่นั่ง (อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเป็น ๑๐๐ ที่นั่ง)

ปัจจุบันในวุฒิสภานั้นมีพรรคการเมืองจำนวน ๘ พรรค ข้อมูล ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๙ และมีสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่สังกัดพรรคอีกจำนวน ๔ ราย

(๒) คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลกิจการแห่งรัฐอีกไม่เกิน ๑๗ ตำแหน่ง (แต่ ณ ปัจจุบันมีรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลกิจการแห่งรัฐชั่วคราวอยู่

๑๙ ตำแหน่ง ซึ่ง ๒ ตำแหน่ง ที่เพิ่มมา คือ รัฐมนตรีสำหรับกิจการฟื้นฟูภัยพิบัติและรัฐมนตรีสำหรับการจัดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกที่โตเกียว ปี ๒๐๒๐)

(๓) ศาลยุติธรรม ประกอบไปด้วย ศาลฎีกา ๑ แห่ง ศาลสูง ๘ แห่ง ศาลจังหวัด ๕๐ แห่ง ศาลครอบครัว ๕๐ แห่ง และศาลแขวง ๔๓๘ แห่ง แต่ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ แต่คณะกรรมการตรวจสอบทางการเงิน เป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระในการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายและภาษีของรัฐ โดยชื่อของคณะกรรมการดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ

๑.๔ บทบาทที่สำคัญของรัฐสภา

เป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองและตรากฎหมาย โดยในการจัดทำกฎหมายนั้นเริ่มต้น จากรัฐบาล และรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติ

- แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี
- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
- ให้ความเห็นชอบการเป็นภาคีสันติสัญญา
- อนุมัติงบประมาณที่เสนอมาโดยรัฐบาล
- ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ผู้ว่าการธนาคารชาติ

ญี่ปุ่น เป็นต้น

- สืบสวนสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล
- พิจารณาการกล่าวโทษศาลและพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา

อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่มากกว่าวุฒิสภานอกเหนือไปจากอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรีและการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังมีอำนาจที่เหนือกว่าวุฒิสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย งบประมาณแผ่นดิน และสนธิสัญญาต่าง ๆ อีกด้วย

โดยหลักแล้วการร่างกฎหมายจะมีผลเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อผ่านการพิจารณาและลงมติจากทั้งสองสภา แต่หากร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแต่วุฒิสภามีมติที่แตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติยืนยันเป็นครั้งที่สองด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ยังคงสามารถผ่านบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ นอกจากนี้หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายได้ทันภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่ได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (เว้นแต่วุฒิสภาได้ลงมติขยายเวลาออกไป) สภาผู้แทนราษฎรอาจปฏิเสธการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวของวุฒิสภาได้

ในส่วนในเรื่องงบประมาณแผ่นดินนั้นจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ก่อนโดยในการพิจารณางบประมาณแผ่นดินหากวุฒิสภามีมติแตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร และแม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ตั้งขึ้นแล้วก็ตาม หรือในกรณีที่วุฒิสภา

ไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายได้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์ (ไม่นับรวมระยะเวลาที่ขยายออกไป)
ให้ถือว่ามติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา

หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังได้มีการนำไปใช้กับการที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบ
ในการทำสนธิสัญญาด้วย

๑.๕ บทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี

- แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ผู้ที่ถูกเลือกโดยเสียงข้างมากให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนมากของสมาชิกรัฐสภา
- รัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลกิจการแห่งรัฐโดยส่วนใหญ่ที่มาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกรัฐสภา
- คณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจหรือปฏิเสธมติใด ๆ คณะรัฐมนตรีควรลาออกทั้งหมดแต่วันแต่จะมีการยุบสภาภายใน ๑๐ วัน
- คณะรัฐมนตรีมีอำนาจทำสนธิสัญญา แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การอนุมัติของรัฐสภา
- คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้แทนของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เสนอกฎหมาย รายงาน ความสัมพันธ์ทางการต่างประเทศต่อรัฐสภา
- กฎหมายหรือคำสั่งที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้

รายนามนายกรัฐมนตรีจำนวน ๑๙ คน ของประเทศญี่ปุ่น ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๘๒
(อันที่จริงแล้วมี ๑๘ คน เนื่องจาก Abe ดำรงตำแหน่ง ๒ ครั้ง)

ชื่อนายกรัฐมนตรี	พรรคการเมือง	วันเดือนปี ที่ดำรงตำแหน่งและสิ้นสุด	รวมระยะเวลา (วัน)
Naksane	LPD	๒๗ พ.ย. ๑๙๘๒ - ๖ พ.ย. ๑๙๘๗	๑,๘๐๖
Takeshita	LPD	๖ พ.ย. ๑๙๘๗ - ๓ มิ.ย. ๑๙๘๙	๕๗๖
Uno	LPD	๓ มิ.ย. ๑๙๘๙ - ๑๐ ส.ค. ๑๙๘๙	๖๙

Kaifu	LPD	๑๐ ส.ค. ๑๙๘๙ - ๕ พ.ย. ๑๙๙๑	๘๑๘
Miyazawa	LPD	๕ พ.ย. ๑๙๙๑ - ๙ ส.ค. ๑๙๙๓	๖๔๔
Hosokawa	Non-LPD	๙ ส.ค. ๑๙๙๓ - ๒๘ เม.ย. ๑๙๙๔	๒๖๓
Hata	Non-LPD	๒๘ เม.ย. ๑๙๙๔ - ๓๐ มิ.ย. ๑๙๙๔	๖๔
Murayama	Socialist	๓๐ มิ.ย. ๑๙๙๔ - ๑๑ ม.ค. ๑๙๙๖	๕๖๑
Hashimoto	LPD	๑๑ ม.ค. ๑๙๙๖ - ๓๐ ก.ค. ๑๙๙๘	๙๓๒
Obuchi	LPD	๓๐ ก.ค. ๑๙๙๘ - ๕ เม.ย. ๒๐๐๐	๖๑๖
Mori	LPD	๕ เม.ย. ๒๐๐๐ - ๒๖ เม.ย. ๒๐๐๑	๓๘๗
Koizumi	LPD	๒๖ เม.ย. ๒๐๐๑ - ๒๖ ก.ย. ๒๐๐๖	๑,๙๘๐
Abe	LPD	๒๖ ก.ย. ๒๐๐๖ - ๒๖ ก.ย. ๒๐๐๗	๓๖๖
Fukuda	LPD	๒๖ ก.ย. ๒๐๐๗ - ๒๔ ก.ย. ๒๐๐๘	๓๖๕
Aso	LPD	๒๔ ก.ย. ๒๐๐๘ - ๑๖ ก.ย. ๒๐๐๙	๓๕๘
Hatoyama	DPJ	๑๖ ก.ย. ๒๐๐๙ - ๘ มิ.ย. ๒๐๑๐	๒๖๖
Kan	DPJ	๘ มิ.ย. ๒๐๑๐ - ๒ ก.ย. ๒๐๑๑	๔๕๒
Noda	DPJ	๒ ก.ย. ๒๐๑๑ - ๒๖ ธ.ค. ๒๐๑๒	๔๘๒
Abe	LPD	ตั้งแต่ ๒๖ ธ.ค. ๒๐๑๒	๒,๒๕๖

ข้อมูล ณ วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๐๑๙

๑.๖ องค์การการปกครองในญี่ปุ่น

(๑) คณะรัฐมนตรี และการจัดการองค์กร

- คณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลกิจการแห่งรัฐ อีกไม่เกิน ๑๙ คน)
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat)
- คณะทำงานของนายกรัฐมนตรี
- เลขานุการของนายกรัฐมนตรี
- ผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรี
- อื่น ๆ
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ที่ปรึกษาคณะรัฐมนตรี

- อื่น ๆ

- กิจกรรมที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูพื้นที่ภัยพิบัติ (สำหรับพื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหว)

- กระทรวง หน่วยงานราชการ (Agency) และคณะกรรมการ

โดยโครงสร้างของกระทรวงประกอบไปด้วย Head Office เช่น รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และองค์กรที่อยู่ภายใต้กระทรวง (Attached Organizations) เช่น สถาบันฝึกอบรม Deliberative Council และ Local Offices เช่น สำนักงานในภูมิภาคหรือในตำบล

(๒) องค์กรในสังกัดรัฐบาล ได้แก่ องค์กรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลยังเป็นเจ้าของ เช่น องค์กรไปรษณีย์แห่งชาติญี่ปุ่น องค์กรกระจายเสียงแห่งชาติญี่ปุ่น เป็นต้น และองค์กรอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยแยกตัวออกมาเป็นอิสระทางการบริหารจากกระทรวง เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนา

(๓) องค์กรที่มีใช้องค์กรของรัฐ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และองค์กรที่แสวงหากำไร

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กระทรวง หน่วยงาน และคณะกรรมการ ตัวเลขใน () เป็นจำนวนอัตรากำลังขั้นสูงสุดของเจ้าหน้าที่ประจำในแต่ละองค์กรภายในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๖

๑. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (๑,๐๐๗) คณะกรรมการกฤษฎีกา (๗๗) สำนักงานคณะกรรมการบุคลากรแห่งชาติ (๖๑๖)

๒. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (๒,๓๖๕)

- สำนักงานพระราชวัง (๑,๐๐๔)

- คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (๗,๗๔๑)

- คณะกรรมการการค้ายุติธรรม (๘๓๘)

- หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน (๑,๕๖๖)

- หน่วยงานคุ้มครองผู้บริโภค (๓๑๒)

- หน่วยงานกิจการฟื้นฟู (ก่อตั้งขึ้นเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ที่เกิดแผ่นดินไหวและสึนามิ) (๑๙๑)

๓. กระทรวงกิจการภายในประเทศและการสื่อสาร (๕,๐๓๖)

- หน่วยงานการจัดการอัคคีภัยและภัยพิบัติ (๑๗๐)

- คณะกรรมการแก้ไขข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม (๓๕)

๔. กระทรวงยุติธรรม (๕๑,๐๑๒) (รวมหน่วยงานอัยการ ๑๑,๗๙๖)

- คณะกรรมการตรวจสอบความมั่นคง (๔)

- หน่วยงานสืบสวนสอบสวนความมั่นคง (๑,๕๔๖)
- ๕. กระทรวงการต่างประเทศ (๕,๘๖๒) (รวมสถานทูตและสถานกงสุล ๓,๔๑๗)
- ๖. กระทรวงการคลัง (๑๕,๔๐๓) (รวมสำนักงานศุลกากร ๘,๘๗๑)
 - สรรพากร (๕๕,๗๐๓)
- ๗. กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (๑,๗๖๔)
 - หน่วยงานกีฬาประจำชาติญี่ปุ่น (๑๒๑)
 - หน่วยงานวัฒนธรรม (๒๓๓)
- ๘. กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (๓๑,๖๘๐)
 - คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (๑๐๖)
- ๙. กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (๑๖,๒๘๐)
 - หน่วยงานป่าไม้ (๔,๒๓๙)
 - หน่วยงานประมง (๘๘๑)
- ๑๐. กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (๔,๕๔๔)
 - หน่วยงานทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน (๔๕๑)
 - สำนักงานสิทธิบัตร (๒,๘๒๑)
 - หน่วยงานการลงทุนขนาดเล็กและขนาดกลาง (๒๐๒)
- ๑๑. กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค คมนาคม และการท่องเที่ยว (๓๙,๙๔๘)
 - องค์การป้องกันชายฝั่ง (๑๓,๔๒๒)
 - กรมอุตุนิยมวิทยา (๕,๑๖๗)
 - หน่วยงานการท่องเที่ยว (๑๐๐)
 - คณะกรรมการความปลอดภัยทางการคมนาคม (๑๗๘)
- ๑๒. กระทรวงสิ่งแวดล้อม (๑,๙๕๒)
 - คณะกรรมการกำกับดูแลนิวเคลียร์ (๙๖๘)
- ๑๓. กระทรวงการป้องกันประเทศ (๑๙,๗๘๘)
 - หน่วยงานการซื้อกิจการ เทคโนโลยี และโลจิสติกส์ (๑,๓๗๓)
 - กองกำลังป้องกันตนเอง (๒๔๗,๑๕๘)
 - คณะกรรมการตรวจสอบทางการเงิน (๑,๒๕๑)

๑.๗ องค์การและอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญจะเป็นตัวกำหนดการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งจำนวนของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีนั้นถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์ของ

คณะรัฐมนตรี (Cabinet law) ซึ่งในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลกิจการแห่งรัฐอีกไม่เกิน ๑๔ ตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นก็สามารถแต่งตั้งเพิ่มเติมได้แต่ต้องไม่เกิน ๑๗ ตำแหน่ง เช่น เคยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีเพิ่มอยู่ ๒ ตำแหน่ง เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขปัญหาแผ่นดินไหว และเพื่อการจัดการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก และพาราลิมปิกในปี ๒๐๒๐ ซึ่งทำให้ในเดือนสิงหาคม ปี ๒๐๑๘ คณะรัฐมนตรีจึงประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีหน้าที่ดูแลกิจการแห่งรัฐอีกจำนวน ๑๙ คน

คณะรัฐมนตรีดำเนินงานโดยจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่ง Professor HORIE ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าในญี่ปุ่นจะมีเฉพาะรัฐมนตรีเท่านั้นที่เข้าร่วมประชุมได้ และมีการประชุมสัปดาห์ละ ๒ วัน และไม่มีการพิจารณาอนุมัติกฎหมายเหมือนกับประเทศไทย โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แทนของคณะรัฐมนตรี และเป็นผู้ที่ต้องตัดสินใจหาข้อสรุปในการประชุมคณะรัฐมนตรี

๑.๘ โครงสร้างการจัดการองค์กรภายในกระทรวงและหน่วยงานราชการอื่นๆ (Agency)

กฎหมายการจัดการองค์กรของญี่ปุ่นกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดการองค์กรไว้ ดังนี้

- การจัดการองค์กรไม่ว่าจะเป็นกระทรวงหรือหน่วยงานราชการอื่นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยในกฎหมายจะกำหนดประเภทขององค์กร และกำหนดตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกระทรวง เว้นแต่ตำแหน่งเลขา (หรือสำนักงานเลขาธิการ) จะกำหนดโดยกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งรายชื่อกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ นั้นจะปรากฏอยู่ในภาคผนวกของกฎหมายจำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรีอาวุโส และเลขาธิการรัฐสภา ก็จะต้องกำหนดในกฎหมายด้วยเช่นกัน แต่อาจกำหนดรายละเอียดเฉพาะตำแหน่งในแต่ละกระทรวงในภาคผนวก อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีในกฎหมายจัดตั้งองค์กรก็กำหนดหลักเกณฑ์ สำหรับบางกระทรวงหรือบางส่วนราชการไว้เป็นพิเศษ เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น โดยในกฎหมายที่กำหนดกฎหมายจัดตั้งกระทรวงใดเป็นพิเศษนั้นจะกำหนดบทบาทหน้าที่ และโครงสร้างการจัดการองค์กร ไว้ด้วย

ส่วนการจัดการภายในรายละเอียดนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยกฎหมายของคณะรัฐมนตรีหรือกฎเกณฑ์ที่มีลำดับต่ำกว่า

- การปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐ

(๑) การรวมกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อเป็นกระทรวงที่มีขนาดใหญ่ขึ้น หรือการแบ่งกระทรวงนั้น เป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่แตกต่างกัน

บางประเทศมีทิศทางในการรวมกระทรวงต่าง ๆ เข้ากับหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันหรือที่มีความเกี่ยวพันกันให้เป็นกระทรวงที่ใหญ่กว่าเดิม ในขณะที่นโยบายของการดำเนินการตามหน้าที่จะถูกแบ่งแยกออกจากนโยบายในการกำหนดหน้าที่ที่ทราบเท่าที่เป็นไปได้ เช่น

การปฏิรูป Hashimoto reform ของญี่ปุ่นในปี ๒๐๐๑ แต่ในทางตรงกันข้ามในประเทศที่มีการจัดการรูปแบบใหม่นั้น กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ จะถูกแบ่งแยกให้เล็กลง

(๒) การที่กระทรวงมีขนาดใหญ่เกินไปอันส่งผลกระทบต่อจัดการ หรือการที่แบ่งแยกกระทรวงมากเกินไปอันส่งผลกระทบต่อประสานงานกัน

บางประเทศเคยมีประสบการณ์ในการจัดการกับองค์กรที่มีขนาดใหญ่เกินไป แต่บางประเทศที่มีการจัดการรูปแบบใหม่นั้นกลับมีปัญหาในการประสานงานกันขององค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวพันกัน จึงได้มีการนำเสนอรูปแบบการจัดการแบบร่วมกันซึ่งยังไม่เคยมีการพิสูจน์ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่

๑.๙ การจัดการหน่วยงานอื่นของรัฐ (Executive Agencies)

กฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขและความสัมพันธ์ระหว่างพระราชกรณีกาหนดขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ องค์กรต่าง ๆ เช่น สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัย ถูกแยกตัวออกมาจากการกำกับของกระทรวงและแปลงสภาพไปเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งมีชื่อว่า “Independent Administrative Agencies” ซึ่งองค์กรของรัฐหลาย ๆ แห่ง ที่เหลืออยู่ก็ออกนอกระบบแล้วเช่นกัน ซึ่งหลักการสำคัญของระบบ Independent Administrative Agency คือ มีการกำกับดูแลจากกระทรวงแบบไม่เข้มงวดมากนัก การวางแผนการดำเนินงานกระทำโดยหน่วยงานนั้น ๆ และมีเกณฑ์ในการกำกับดูแลจากรัฐบาลที่ยืดหยุ่น และไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรเป็นข้าราชการ

๑.๑๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นแบ่งเป็น การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป (Ordinary Local Government) และเขตปกครองพิเศษ (Special Local Government)

- การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไปแบ่งเป็น จังหวัดและเทศบาล
- เขตปกครองพิเศษ คือเขตปกครองในโตเกียว (Special Words) และ Municipal Cooperatives

(๒) วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

- จังหวัด (มีลูกจ้าง ๑,๕๐๐,๐๖๗ คน สํารวจเมื่อ ๑ เมษายน ๒๐๑๕)
- เขตการปกครองและจำนวนจังหวัดไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๘๘
- จำนวนประชากรมีตั้งแต่ ๐.๕๗ ล้านคน (เมืองTottori) ไปจนกระทั่ง ๑๓.๕๐ ล้านคน ในโตเกียว แต่มีจำนวนเทศบาลลด

น้อยลงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๘๘ - ๒๐๑๖ โดยเมืองโยโกฮาม่าเป็น
เมืองที่มีประชากรเยอะที่สุด (๓.๗ ล้านคน)

(๓) การจัดการองค์กรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) ผู้บริหารสูงสุด

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี ได้รับการเลือกตั้งมาจากพลเมืองในพื้นที่ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และอาจดำรงตำแหน่งสองวาระได้ (re-eligible) และสามารถถูกถอดถอนได้จากการร้องเรียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น

๒) สมาชิกสภาเทศบาลและสภาจังหวัด (legislature)

สมาชิกสภาจังหวัดและสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของพลเมือง ในพื้นที่ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ซึ่งพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจร้องเรียนหรือร้องขอให้สมาชิกสภาพ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน

๓) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีและสภาจังหวัด สภาเทศบาล สมาชิกสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีได้ด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ หรือ ๓ ใน ๔ แล้วแต่กรณี

๔) จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น (สภาจังหวัดและสภาเทศบาล)

ในแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ กำหนดจำนวนสมาชิกได้เอง อย่างไรก็ตาม หากมีการควบรวมเทศบาล จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องลดลงด้วย

๕) ระเบียบการจัดการองค์กร ในแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการปกครองตนเองได้เอง

(๔) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (Intergovernmental Relations)

๑) ความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

ประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างจะให้อำนาจส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เอง ค่อนข้างกว้างยกเว้นความสัมพันธ์ทางการทูตและการป้องกันประเทศ โดยส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพย์สินและ ออกกฎเกณฑ์ในการปกครององค์กรได้เอง

๒) ความสัมพันธ์ในด้านการเงินการคลัง

โดยที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงาน รัฐบาลส่วนกลางจึงให้ความช่วยเหลือรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการจัดการการจัดเก็บภาษีให้ ท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีสุราร้อยละ ๕๐ ภาษีการบริโภค ร้อยละ ๒๒.๓ และ Local Corporate tax หรือการให้เงินอุดหนุนเป็นต้น โดยการแบ่งส่วนภาษีนั้นกระทำโดยกระทรวง Internal Affairs and Communications ส่วนการแบ่งเงินอุดหนุนมายังท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ ของท้องถิ่น

๓) ความสัมพันธ์เกี่ยวกับบุคลากร

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ มีทั้งเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่มาจากส่วนกลาง ทำให้ระบบการทำงานมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีทั้งผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่

และผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีประสบการณ์จากส่วนกลางเข้าไปในการทำงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางอาจขอย้ายกลับเข้าองค์กรในส่วนกลางเมื่อเสร็จภารกิจที่ได้รับมอบหมายในเวลาต่อมา

๔) การระงับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการชุดหนึ่งชื่อว่า “The National and Local Government Dispute Resolution Committee” ซึ่งมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งมาจากบุคคลซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อวินิจฉัยปัญหาและให้ข้อแนะนำแก่คู่กรณี

(๕) การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ

	ส่วนกลาง	จังหวัด	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ระบบรักษาความปลอดภัย	การรักษาความยุติธรรมการทูต การป้องกัน	ตำรวจ ศูนย์จัดการสาธารณภัย	ศูนย์จัดการสาธารณภัย ดับเพลิง
สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข	การป้องกันสิ่งแวดล้อม ในภาพรวม ประกันสุขภาพ บำนาญ ใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ ใบอนุญาตเกี่ยวกับยา	ป้องกันมลพิษและของเสีย ที่เกิดจากอุตสาหกรรม สังคมสงเคราะห์เด็ก หน่วยบรรเทาและให้ความ ช่วยเหลือ บริการสาธารณสุข โรงพยาบาล ใบอนุญาตเภสัชกร	ขึ้นทะเบียนผู้อยู่อาศัย บริการประปา ป้องกันสิ่งแวดล้อม และ กำจัดของเสียในครัวเรือน สังคมสงเคราะห์ผู้สูงอายุ คนพิการ โรงเรียน บำนาญ บริการสาธารณสุข
การศึกษา	การออกใบอนุญาตดำเนิน กิจการ มหาวิทยาลัย โรงเรียน วางมาตรฐานตำราเรียนที่ จำเป็น	ออกใบอนุญาตโรงเรียน เอกชน โรงเรียนประจำจังหวัด	โรงเรียนประถม และ มัธยมศึกษา
อุตสาหกรรมและ การจ้างงาน	ระบบเศรษฐกิจ การวางนโยบายการเงิน	SME และการสนับสนุน ธุรกิจท้องถิ่น (OTOP)	SME และการสนับสนุน ธุรกิจท้องถิ่น

	ศุลกากร	การจ้างงาน	
	การค้าและอุตสาหกรรม การจ้างงาน การหยุดงาน	การหยุดงาน	
โครงสร้างพื้นฐาน บริหารสาธารณะ	ดูแลและกำหนดประเภท ทางหลวงและทางน้ำสายหลัก	ดูแลทางหลวง ทางหลวงชนบทและทางน้ำ สายหลัก วางผังเมืองและกำหนด หลักเกณฑ์ควบคุมอาคาร	ดูแลทางหลวงชนบท และ แม่น้ำ ลำคลองในชุมชน ออกใบอนุญาตก่อสร้าง
การเกษตรกรรมและ ป่าไม้	อาหาร การฟื้นฟูสภาพที่ดินทาง การเกษตร คุ้มครองและอนุรักษ์น้ำ	สนับสนุนการฟื้นฟูสภาพ ที่ดินทางการเกษตร การ อนุญาตการเปลี่ยนแปลง ประเภทการใช้สอยที่ดิน คุ้มครองและอนุรักษ์ป่า	สนับสนุนการร่วมมือ ในการฟื้นฟูสภาพที่ดิน มีคณะกรรมการอนุรักษ์ ป่าไม้ประจำเทศบาล
การขนส่งและ สาธารณูปโภค	การประปา การขนส่ง การสื่อสารและโทรคมนาคม	การประชาสัมพันธ์ในพื้นที่	การประชาสัมพันธ์ในพื้นที่

๒. ระบบข้าราชการ การบริหารงานบุคคล และวินัยการบริการ

๒.๑ ข้าราชการ

(๑) ข้าราชการของรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งข้าราชการของรัฐบาลแห่งชาตินี้ แบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือรูปแบบพิเศษ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ผู้พิพากษา เป็นต้น และรูปแบบทั่วไป ซึ่งเป็นรูปแบบการบริการสาธารณะที่นอกเหนือจากรูปแบบพิเศษ โดยมีจำนวน ๒๙๗ หน่วยงาน ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๐๑๗ (ไม่นับรวมกองกำลังป้องกันตนเอง)

(๒) ข้าราชการของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริการของท้องถิ่นนั้นแบ่งเป็น ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบพิเศษและรูปแบบทั่วไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน ๒,๗๔๓ แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ ๑ เม.ย. ๒๐๑๗) ประกอบด้วย ๑,๓๘๘ อำเภอ และ ๑,๓๕๕ เทศบาล

(๓) ระบบและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันสำหรับข้าราชการแต่ละประเภท โดยส่วนใหญ่แล้วพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน จะใช้บังคับกับข้าราชการของรัฐบาลแห่งชาติ ประเภทรูปแบบทั่วไป และพระราชบัญญัติข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะใช้บังคับกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประเภทรูปแบบทั่วไป เช่น กฎ ระเบียบ ของข้าราชการในรูปแบบทั่วไปก็จะแตกต่างไปจากข้าราชการในรูปแบบพิเศษ เป็นต้น

๒.๒. การบริหารงานบุคคล

(๑) การสรรหา โดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการประเภททั่วไปจะสรรหาจากผู้ที่จบการศึกษาจากสถานศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย เป็นต้น ซึ่งการคัดเลือกจะทำการสอบ การแบ่งกลุ่มอภิปราย และการสัมภาษณ์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการบุคลากรแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง (หรือเทียบได้กับ สำนักงาน ก.พ. ของประเทศไทย) เป็นผู้ควบคุมการสอบ และแต่ละกระทรวงหรือแต่ละหน่วยงานสามารถเลือกและสรรหาบุคคลเข้าทำงานได้จากการแนะนำของสำนักงานดังกล่าว นอกจากนี้การมีประสบการณ์ในการทำงานอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้สมบัติดังกล่าวสำหรับบางอาชีพหรือบางตำแหน่ง ในส่วนของแรงจูงใจในการเป็นข้าราชการนั้น เช่น มีการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น การมีใจรักในการบริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะ การมีความต้องการที่จะทำงานเพื่อสาธารณะ ประเทศชาติ สังคม และประชาชน การกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความน่าสนใจ การมีศักดิ์ศรีและเป็นที่นับถือในสังคม เป็นต้น

(๒) การแต่งตั้ง การโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการถอดถอน ในแต่ละกระทรวงหรือแต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ของตนได้เอง แต่การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการบุคลากรของคณะรัฐมนตรีและที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การเปลี่ยนงานและเปลี่ยนตำแหน่งที่บ่อยครั้งนั้นก็เพื่อการเป็นผู้นำในอนาคต จึงต้องมีการมอบหมายงานที่หลากหลาย มีการโอนย้ายจากสำนักงานหนึ่งไปยังที่อื่น หรือจากทบวงหนึ่งไปยังอีกทบวงหนึ่ง โดยรอบหนึ่งจะใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ประมาณ ๑ ปี หรือ ๒ ปี เพื่อที่จะได้รับประสบการณ์ที่หลากหลายและเป็นการส่งเสริมความเชี่ยวชาญในสาขาที่แตกต่างกันออกไป

ในด้านของเส้นทางความก้าวหน้าในสายงานจะมีรูปแบบความก้าวหน้า เช่น จากระดับทั่วไป ระดับชำนาญการ ไปสู่ระดับอาวุโส เป็นต้น หรือจากการเป็นเจ้าหน้าที่ รองผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี จนไปถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น

(๓) การพัฒนาทรัพยากรบุคคล ใช้วิธีการอบรมภาคบังคับและภาคสมัครใจ โดยจัดขึ้นเองในแต่ละกระทรวงหรือแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ เอง หรือจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการบุคลากรแห่งชาติ เป็นต้น

(๔) การประเมินผล จะมีการพิจารณาจากความสามารถ การปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือการให้ความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในสำนักงาน

(๕) การเกษียณอายุ สำหรับข้าราชการในรูปแบบทั่วไปจะมีการเกษียณอายุที่ ๖๐ ปีแต่การเกษียณอายุที่อายุมากกว่า ๖๐ ปี นั้น จะใช้กับเจ้าหน้าที่ระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง นักการทูต ตุลาการ ผู้พิพากษา เป็นต้น

(๖) ค่าตอบแทน การจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายเดือนและจำนวนค่าตอบแทนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และสำนักงานคณะกรรมการบุคลากรแห่งชาติจะมีการสำรวจระดับ

เงินเดือนในภาคเอกชนและหากมีความจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงก็จะมีคำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นการทำให้มั่นใจว่าเงินเดือนของข้าราชการจะมีความเหมาะสม เทียบเท่ากับเงินเดือนของภาคเอกชน

(๗) เงินบำเหน็จ และบำนาญ

(๘) วินัยและการรักษาวินัย เช่น ข้าราชการจะต้องผ่านการปฎิญาณตน การประพฤติปฏิบัติตนเป็นข้าราชการรับใช้สังคมส่วนรวม การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง การห้ามประพฤติผิดงาน การก่อวินาศกรรม การมีหน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการแม้ว่าจะเกษียณอายุ การอุทิศตนให้กับงาน การห้ามการทำกิจกรรมทางการเมืองและการมีความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมือง การห้ามไม่ให้มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชน เป็นต้น การฝ่าฝืนข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อการผิดวินัย และอาจมีโทษทางอาญา เช่น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหน้าที่ที่จะต้องรักษาความลับ เป็นต้น

(๙) การลงโทษทางวินัย ได้แก่ การไล่ออก การพักงาน การลดเงินเดือน การดักเตือน โดยตัวอย่างของการลงโทษทางวินัย เช่น การเปิดเผยความลับระหว่างประเทศ อาจจะถูกลงโทษทางวินัยโดยการพักงานจนถึงการไล่ออก การล่อลวงละเมิดทางเพศไม่ว่าโดยวาจาหรือการกระทำ อาจถูกลงโทษโดยการลดเงินเดือนจนถึงการพักงาน การยักยอกเงินหลวง จะถูกลงโทษโดยการไล่ออก การก่ออุบัติเหตุทางการจราจรเนื่องจากอาการเมา จะถูกลงโทษโดยการไล่ออก การปกปิดการทุจริตโดยผู้บังคับบัญชา อาจถูกลงโทษโดยการลดเงินเดือนจนถึงการพักงาน

(๑๐) จริยธรรม ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เช่น การห้ามรับเงิน สิ่งของ หรือการบริการ การท่องเที่ยว การเล่นกอล์ฟ เป็นต้น โดยการกระทำความผิดจะพิจารณาจากมาตรฐานของวิญญูชน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีการกำหนดให้มีหน้าที่รายงานการรับการให้ของขวัญ รายได้ มีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลด้านจริยธรรมในแต่ละกระทรวง จัดให้มีการรายงานจริยธรรมต่อรัฐสภา การกำหนดการลงโทษทางวินัยต่อการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้และการเปิดเผยการลงโทษดังกล่าว

(๑๑) สิทธิของข้าราชการประเภทรูปแบบทั่วไป มีสิทธิในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงาน แต่จะถูกจำกัดสิทธิอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานของบริษัทเอกชน เช่น สิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการ ซึ่งยกเว้นตำรวจและกองกำลังรักษาชายฝั่ง ที่จะสามารถรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหภาพได้ นอกจากนี้ยังมีสิทธิในการเจรจาต่อรองในเรื่องการจัดการ การจ่ายค่าตอบแทน และเงื่อนไขในการทำงาน แต่ก็อาจถูกจำกัดกรอบโดยกฎหมาย เช่น ในเรื่องค่าตอบแทน เป็นต้น

(๑๒) ความเป็นธรรม มีระบบพิเศษในการตรวจสอบโดยที่ข้าราชการสามารถร้องเรียนถึงการบริหารจัดการขององค์กรตนต่อสำนักงานคณะกรรมการบุคลากรแห่งชาติได้

๒.๓ การจัดการกับขนาดอัตรากำลัง

จำนวนอัตรากำลังขั้นสูงสุด หรือเพดานสูงสุด ของจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำของรัฐบาลแห่งชาติทั้งหมดถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย และในแต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานจะถูกกำหนดกรอบอัตรากำลังโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้บังคับแผนการลดอัตรากำลังได้มีการดำเนินการมาหลายทศวรรษแล้ว ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการทำให้แน่ใจว่าการปรับการจัดสรรอัตรากำลังในรัฐบาลนั้นอยู่ภายใต้กระบวนการที่กำหนดอัตรากำลังขั้นสูงสุด แต่การที่จะปรับเปลี่ยนจำนวนเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับความเห็นชอบและตรวจสอบโดยสำนักงานการจัดการกลาง (ซึ่งปัจจุบันคือคณะกรรมการบุคคลากรของคณะรัฐมนตรี)

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

(๑) ประชาชนและลักษณะของความสัมพันธ์ แบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นลูกค้าของรัฐบาล และในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนของรัฐบาล

(๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐบาลแห่งชาติ ได้แก่

- กระบวนการทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง ในฐานะเป็นผู้สมัคร สมาชิกพรรคการเมือง หรือเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น และการดำเนินการที่เกี่ยวกับรัฐสภา ไม่ว่าในฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภาหรือประชาชน เช่น การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าเป็นทางการเมืองหรือไม่เป็นทางการเมืองของสมาชิกรัฐสภา การยื่นคำร้อง คำฟ้อง หรือข้อเสนอต่าง ๆ การแถลงการณ์ทำประชาพิจารณ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

- กระบวนการบริหาร ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การดำเนินการ และการประเมินผล ซึ่งอาจจะมีการตอบโต้กันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการดำเนินการ และการประเมินผล

(๓) การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารงานส่วนท้องถิ่นโดยตนเองถือเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตย ซึ่งอาจทำโดยรัฐบาลหรือพลเมืองท้องถิ่นนั้น และระบบประชาธิปไตยโดยตรงในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด (ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๐ ปี) นายกเทศมนตรี (ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี) และสมาชิกสภาท้องถิ่น การยื่นคำร้องถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่น การยื่นคำร้องให้ตรากฎหมาย ทบทวนหรือยกเลิกกฎหมายระดับท้องถิ่น การยื่นคำร้องให้ตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการบริหาร เป็นต้น

๓. การวางแผนการดำเนินงานของภาครัฐ (Administrative Planning and Plans in the Japanese Government^๔)

การวางแผนการดำเนินงานของภาครัฐ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ โดยมีแนวคิดว่าการวางแผนจะช่วยให้ประเทศพัฒนาไปอย่างมีระบบ มีทิศทาง แต่แม้จะมีการวางแผนแล้วก็เชื่อว่าประสบความสำเร็จตามแผนที่วางไว้เสมอ ภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับการวางแผนค่อนข้างมากในทุก ๆ เรื่องที่จะดำเนินการ

ความหมายและความสำคัญของการวางแผน (Meaning and Importance of Planning and Administrative Plans in the Government)

ได้มีการให้คำจำกัดความคำว่า “การวางแผน” ไว้อย่างหลากหลาย เช่น หมายถึง กรอบการทำงานเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือภารกิจต่างๆ ที่ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขบางประการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยมีหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบายของแผนการดำเนินงาน การวางแผนและการจัดทำแผนจึงเป็นการวางแผนปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ เพราะจะทำให้รู้ว่าช่วงเวลาใดจะต้องดำเนินการในเรื่องใดและดำเนินการอย่างไร จึงก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในทุกระดับความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การวางแผนและการประสานงาน (Planning and Coordination)

การประสานการทำแผน (Coordination of Planning) การวางแผนจะเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ช่วยให้นโยบาย มาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวเนื่องหรือสัมพันธ์กันได้ไม่ขัดแย้งกัน ประสานงาน ซึ่งจะทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ เพราะในการดำเนินกิจกรรมที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันนั้น ถ้าปล่อยให้ต่างคนต่างทำ อาจก่อให้เกิดปัญหาการไม่ประสานงานและนำไปสู่ผลที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมได้ เช่น หน่วยงานหนึ่งสร้างถนน อีกหน่วยงานหนึ่งวางท่อประปา อีกหน่วยงานหนึ่งวางสายโทรศัพท์ หากไม่มีการประสานงานกัน ย่อมจะทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็นได้

^๔ นำเสนอโดย Masahiro Horie, Director of the Executive Development Center for Global Leadership (CGL), National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) มีนาคม ๒๕๖๑ และสรุปความโดย นางสาวจันทกานต์ เชิดชู นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายไทย ฝ่ายข้อมูลกฎหมาย นางสาวภัทร ด่านธีระภักดิ์ นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการพิเศษ กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม ฝ่ายกฎหมายอุดมศึกษา และวัฒนธรรม และนายชินทร์ สุภพันธ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ส่วนนโยบายและแผน

การประสานแผน (Coordination by Planning) เป็นภารกิจที่มีการวางแผนในองค์กร การประสานงานการดำเนินงานในการวางแผนถือเป็นเรื่องที่สำคัญ เช่น แผนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ถนน สนามบิน ท่าเรือ และท่าระบายน้ำ

ประเภทของการวางแผน (Various Kinds of Plans for Public Administration)

การจำแนกประเภทของการวางแผนตามขอบเขตความครอบคลุมของแผน อาจจำแนกแผนออกได้ ดังนี้ (๑) ระยะเวลาการดำเนินการของแผน (ระยะยาว ระยะกลาง ระยะสั้น) ซึ่งในแต่ละแผนอาจกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสามระยะ หรือระยะใดระยะหนึ่งได้ โดยคำนึงถึงผลที่จะประสบความสำเร็จเป็นสำคัญ (๒) นโยบายต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้แผน เป็นแผนซึ่งกำหนดขอบเขตของแนวปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เลือกตัดสินใจ และการตัดสินใจภายใต้นโยบายจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ (๓) วัตถุประสงค์ของแผน จัดเป็นเรื่องหลักในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการวางแผน (๔) ระดับของแผน เช่น แผนกลยุทธ์ทางการเมือง หรือแผนกลยุทธ์ในการบริหารจัดการ (๕) ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการทำแผน (๖) งบประมาณที่ใช้สำหรับการดำเนินงานตามแผน ซึ่งแผนที่ประกอบด้วยตัวเงินหรือมีเงื่อนไขเวลาต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ในบางองค์กรจะให้ความสำคัญของแผนในเรื่องนี้มากที่สุด (๗) ข้อกำหนดต่าง ๆ ในเนื้อหาของแผน และ (๘) ขอบเขตที่ต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการตามแผน

รัฐบัญญัติมูลฐานในการวางแผน (Statutory Basis of Planning)

ภาครัฐอาจจัดให้มีแผนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (Statutory - referred plans) หรือแผนที่ไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการ (Non - statutory - referred plans) ซึ่งแผนที่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ส่วนใหญ่จะเป็นแผนที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนรวม เช่น แผนเร่งรัดการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน แผนป้องกันภัยพิบัติ แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แผนพลังงาน แผนด้านการบริโภคและการเกษตร และแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนแผนที่ไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการ เป็นในลักษณะของแผนที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เช่น แผนเศรษฐกิจ แผนส่งเสริมการจ้างงาน แผนรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ แผนข้อมูลด้านความปลอดภัย แผนปฏิรูปการบริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีของแผนที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดทำแผนนั้น หากจะนำมาใช้บังคับก็จำเป็นต้องกำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับด้วย

ผลทางกฎหมายของแผน (Patterns of Legal Effects (Validity) of Plan)

(๑) แผนที่มีผลผูกพันตามกฎหมายกับประชาชน เช่น แผนการวางผังเมือง

(๒) แผนที่มีผลผูกพันตามกฎหมายกับองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง และส่งผลกระทบต่อทางกฎหมายต่อประชาชน แต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย เช่น แผนการก่อสร้างเส้นทางคมนาคม หรือแผนกำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น เช่น แผนพัฒนาชาติตามพระราชบัญญัติการพัฒนาชาติ หรือแผนสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน ตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ (Relationship between Planning and Budgeting)

การจัดทำแผนการดำเนินงานของภาครัฐจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดทำงบประมาณ แผนจะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับงบประมาณ การจัดทำแผนและงบประมาณจึงควรมีความสอดคล้องกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละแผนขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของแต่ละแผนว่ามีความครอบคลุมการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด

เนื้อหาในแผน (Content of Plan)

เนื้อหาที่จะกำหนดไว้ในแผนนั้น ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะใช้บังคับว่ามีสาระอย่างไรและครอบคลุมแค่ไหนเพียงไร

การจัดทำแผน (Making of Plans)

ในการจัดทำแผน ประกอบด้วยองค์ประกอบหลายส่วนและมีขั้นตอนการดำเนินการจัดทำ
แ
ผ
น
ดังนี้

(๑) องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในตอนเริ่มของการจัดทำแผน คือ คณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง และหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) สภาที่ปรึกษา มีหน้าที่ทบทวนแผนปัจจุบันและจัดทำข้อเสนอ โดยมีคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง และหน่วยงานราชการต่าง ๆ หรือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสนับสนุนการทำงานเพื่อเป็นการช่วยให้เห็นถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐที่แม้จะไม่มีหน้าที่ทบทวนแผนที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็ยังมีความรับผิดชอบ

(๓) การประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๔) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (ในแผนที่มีความสำคัญเช่นในกรณีของแผนที่ต้องมีการใช้บังคับตามกฎหมาย)

(๕) การจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อสภาได้เอ็ท

(๖) การเปิดเผยแผนสู่สาธารณชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดรับฟังความคิดเห็น และวิธีการอื่น ๆ

การดำเนินการตามแผน (Implementation of Plans)

ในการดำเนินการตามแผนนั้น รัฐบาลกลางอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจมอบให้รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรเอกชน หรือบุคคล เป็นผู้ดำเนินการ โดยเฉพาะในกรณีแผนที่มีลักษณะเป็นนโยบายสาธารณะนั้น องค์กรอื่นที่มีผู้ออกนโยบายตามแผนอาจไม่มีความเข้าใจที่มากพอในการดำเนินการ ดังนั้น ในการจะนำแผนไปใช้ในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในแผนแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยการกำหนดทิศทางและการแนะแนวการดำเนินการ การให้การศึกษาและฝึกอบรม การเผยแพร่และให้ข้อมูล การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค รวมทั้งการมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน เพราะคุณภาพประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของแผนย่อมขึ้นอยู่กับระดับของความรู้ความเข้าใจในแผนเป็นสำคัญ

การประเมินผลการดำเนินงานของแผนการบริหารแผน (Evaluation of Plans)

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำแผน การประเมินผลการดำเนินการตามแผนเป็นเรื่องที่สำคัญ การประเมินผลการดำเนินงานและสรุปผลการประเมินนั้น ๆ ว่ามีความก้าวหน้า เป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ เพราะเหตุใด จะเป็นประโยชน์ในการแสวงหาวิธีการเพื่อแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาให้ดีขึ้นต่อไป

การประเมินผลการดำเนินงานของแผนนั้น อาจเป็นการประเมินในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หรือการประเมินเปรียบเทียบก่อนและหลังการจัดทำแผน และเพื่อให้ได้ผลการประเมินนั้น อาจทำได้หลายวิธี เช่น การสำรวจความคิดเห็นและจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็น การเยี่ยมชมแผนการพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐาน การประเมินจากคำร้องเรียนของประชาชน การสำรวจความพึงพอใจ เป็นต้น โดยสิ่งที่จะทำการประเมินนั้น อาจประเมินจากผลกระทบ ค่าใช้จ่าย กระบวนการและนโยบายต่าง ๆ ที่ต้องออกมารองรับการจัดทำแผน ผลกระทบระยะสั้นและระยะยาว ความแตกต่างระหว่างกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่ใช่เป้าหมาย ทิศทางของต้นทุนและกำไร เป็นต้น

การวางแผนการดำเนินงานของภาครัฐในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น (Administrative Plans of Local Governments in Japan)

รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำแผนสองส่วน คือ

๑) **แผนสรุป (Comprehensive Plans)** เป็นการวางแผนที่จัดทำขึ้นเพื่อสรุปผลโดยรวม หน้าที่ ตลอดจนแผนงานโครงการที่หน่วยงานกระทำให้ครอบคลุมภาคส่วน โดยอาจจำแนกเป็นหมวดหมู่ หรือจำแนกตามขอบเขตของงานหรือระดับความซับซ้อนในการปฏิบัติ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจในโครงการที่เกี่ยวข้องกันซึ่งมีความสัมพันธ์กันในเชิงโครงสร้าง

๒) แผนสาขา (Policy Sectoral Plans) เป็นการวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย แนวทางการพัฒนาของแต่ละสาขา การวางแผนในขั้นตอนนี้ นอกจากจะเป็นกรอบและแนวทางให้กับการวางแผนในระดับแผนงานและโครงการในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังมีส่วนทำให้การวางแผนสรุป มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพราะการวางแผนสาขาจะเป็นการแยกย่อยจากการวางแผนสรุปสู่การวางแผนในแต่ละสาขา และผลลัพธ์ที่ได้ของแต่ละสาขายังสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขให้การวางแผนสรุปให้มีความถูกต้องชัดเจนมากยิ่งขึ้น แผนในแต่ละสาขา เช่น แผนป้องกันภัยพิบัติและความปลอดภัย แผนสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ แผนการดำรงชีวิตของประชาชน แผนสุขภาพและสวัสดิการ แผนอุตสาหกรรมและการจ้างงาน แผนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม แผนการศึกษา แผนธุรกิจและการกีฬา และแผนปฏิรูปการปกครองและการคลัง

๔. การปกครองท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น^๕

บทนำ

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้บัญญัติขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สองกำหนดหลักการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในหมวดที่ ๘ ซึ่งมีมาตราที่สำคัญ ดังนี้

“มาตรา ๙๒ ระเบียบที่เกี่ยวกับองค์การและการดำเนินการของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดเป็นกฎหมายโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น”

“มาตรา ๙๓ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาเป็นองค์กรให้ความเห็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภา และพนักงานตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนภายในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

“มาตรา ๙๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สิน ดำเนินกิจการ บริหารและออกกฎเกณฑ์ในเรื่องใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

“มาตรา ๙๕ รัฐสภาไม่อาจบัญญัติกฎหมายพิเศษซึ่งใช้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นการเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด”

ประเทศญี่ปุ่นจัดระเบียบการบริหารประเทศแยกเป็นสองระดับ กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค) สำหรับการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ปีค.ศ. ๑๙๔๕ ได้มีการโอนถ่ายงานบางอย่างให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ในระยะแรกงานที่สำคัญ เช่น งานด้านการจัดการศึกษาภาคบังคับ งานตำรวจ งานด้านป้องกันอัคคีภัย ซึ่งมีปัญหาอยู่บ้างโดยเฉพาะเรื่องรายได้ที่ไม่เพียงพอสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก แนวทางการแก้ปัญหาของรัฐบาลส่วนกลางจึงได้สร้างแรงจูงใจให้มีการรวมตัวของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กหลายหน่วยให้มีขนาดใหญ่ขึ้น และสร้างแรงจูงใจทางการเงินสำหรับการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ งานบางอย่างรัฐบาลส่วนกลางเห็นว่าท้องถิ่นไม่สามารถบริหารเองได้ แต่ควรเป็นบทบาทของท้องถิ่น ก็อาจใช้วิธีการมอบหมายงาน (Delegation) ตามความจำเป็นในแต่ละพื้นที่ ซึ่งในแง่นี้ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางด้วย โดยในช่วงเวลา ๕๐ ปีที่ผ่านมารัฐบาลญี่ปุ่นเห็นความสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถ

^๕ นำเสนอโดย Professor Hirofumi Takada' Local Government Administration And Local Governance in Japan และสรุปความโดยนายเชวง ไทยยิ่ง กรรมการร่างกฎหมายประจำ

ตัดสินใจด้วยตนเองมากขึ้น และเน้นการทำงานระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในรูปแบบของหุ้นส่วนที่มีความเท่าเทียมกัน และเน้นการประสานงานมากกว่าการสั่งการ

จากพัฒนาการการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเมืองที่มีขนาดและรูปแบบที่หลากหลาย ทำให้มีการจัดรูปแบบของหน่วยการปกครองแยกเป็นสองระดับ คือ

๑. จังหวัด (Prefectures) ในปัจจุบันมีอยู่ ๔๗ แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า To Do Fu และ Ken เช่น กรุงโตเกียวที่มีประชากร ๑๒ ล้านคน จังหวัดโอซาก้ามีประชากร ๘ ล้านคน จังหวัดไซตามะมีประชากร ๖ ล้านคน เป็นต้น

๒. เทศบาล (Municipalities) ในปัจจุบันมีจำนวน ๑,๗๑๘ แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้สามารถแบ่งตามความหนาแน่นของประชากรและขนาดของพื้นที่ออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

๒.๑ เมืองใหญ่ (City) เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Shi จำนวน ๗๙๒ แห่ง

๒.๒ เมือง (Town) เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Mashi จำนวน ๗๔๓ แห่ง

๒.๓ หมู่บ้าน (Village) เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า Mura จำนวน ๑๘๓ แห่ง

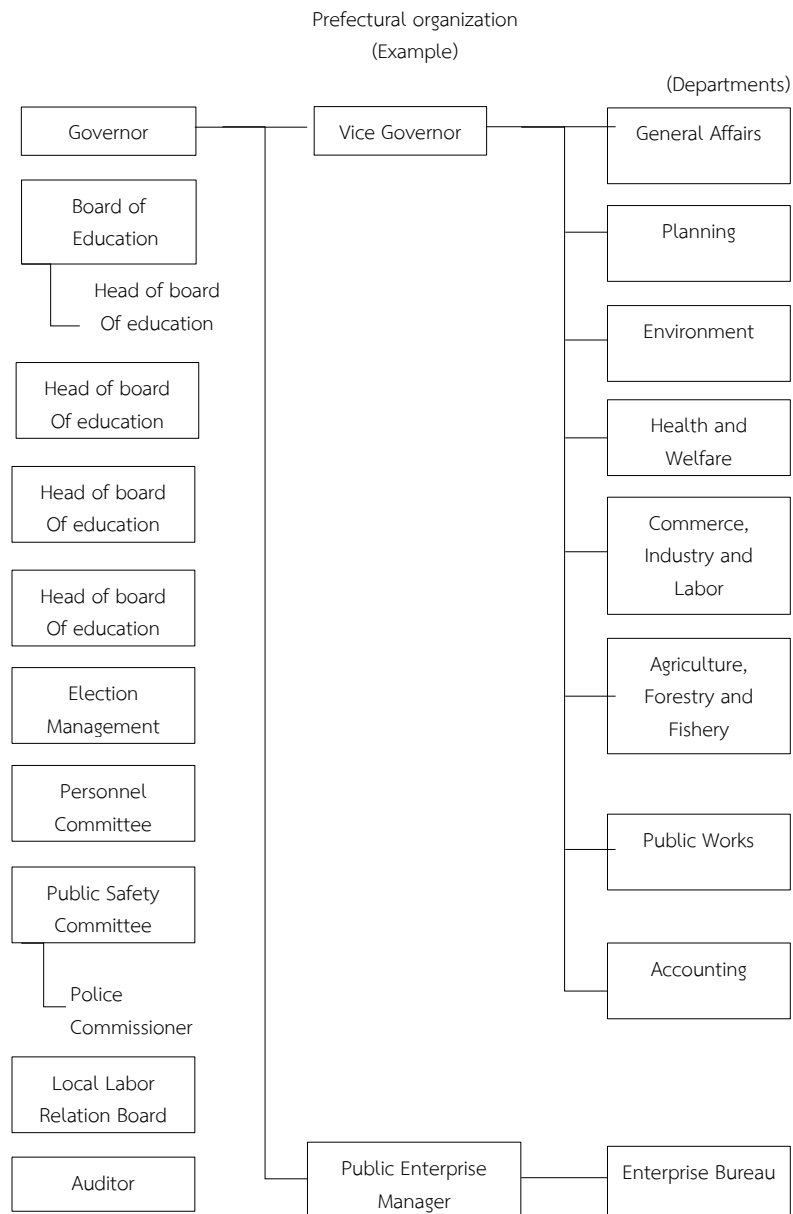
โดยในแต่ละจังหวัดจะมีเทศบาลเต็มพื้นที่ เช่น จังหวัดไซตามะซึ่งมีประชากร ๖ ล้านคนจะมีเทศบาลย่อย ๙๒ แห่ง จังหวัดโตเกียวนอกจากมีเทศบาลย่อยแล้ว ยังมีการจัดให้มีท้องถิ่นพิเศษที่เรียกว่า Ku อีก ๒๓ แห่งด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากความจำเป็นในการบริหารเมืองใหญ่ และดังที่กล่าวในช่วงแรกว่า ปัญหาการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นอีกประการหนึ่งคือ ความสามารถในการหารายได้หรือจัดหางบประมาณให้เพียงพอสำหรับการบริหารตนเอง ซึ่งแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าว ก็ได้มีการรวมตัวของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อให้มีขนาดใหญ่ขึ้น จากข้อมูลในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาล (Municipalities) มีจำนวน ๙,๘๖๘ แห่ง และได้มีการรวมตัวกันเหลือประมาณ ๑,๗๑๘ แห่ง (ปี ค.ศ. ๒๐๑๔)

การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังที่กล่าวข้างต้นว่า ประเทศญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ได้จัดโครงสร้างการปกครองเป็นการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น ๒ ชั้น การบริหารท้องถิ่นญี่ปุ่นกำหนดระบบตัวแทนคู่ขนาน (Dual representative system) จะมีการเลือกตั้งคู่ขนานแยกระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหาร (Governor หรือ Mayor) และผู้ที่ทำหน้าที่สมาชิกสภา (Assembly members) ซึ่งทั้ง ๒ ฝ่ายจะมีความเป็นอิสระต่อกัน (Independent and Equal) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี ส่วนใหญ่เคยเป็นข้าราชการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พนักงานระดับสูงในหน่วยงานของรัฐทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลางมาก่อน) เพื่อการกำกับหรือควบคุมซึ่งกันและกัน (Checks and balances)

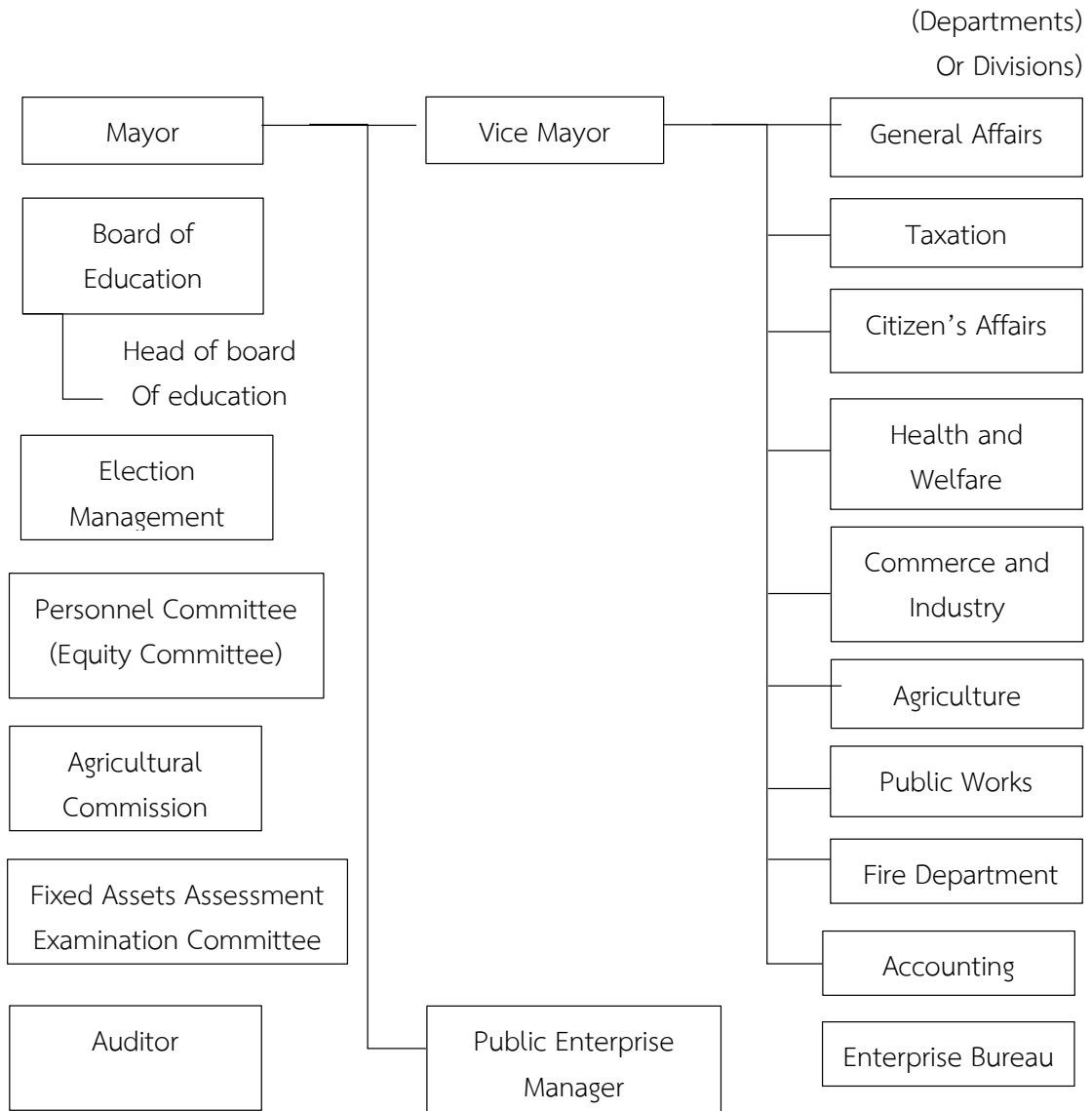
๑. ผู้บริหารท้องถิ่น (Chief executive)

๑.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เป็นผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด วาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ไม่จำกัดวาระ เช่น ผู้ว่าราชการเมือง Ishikawa ได้ดำรงตำแหน่งติดต่อกัน ๖ วาระแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ เสนอให้สภาเห็นชอบ เสนอกฎและข้อบังคับท้องถิ่น เข้าร่วมประชุมสภา และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ซึ่งเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วจะแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับและควบคุมการบริหารหน่วยงานด้านต่าง ๆ เช่น หน่วยงานกิจการภายใน หน่วยงานด้านการวางแผน หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง และหัวหน้าฝ่ายบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ จะแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระด้านต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารบุคคล คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่นสัมพันธ์ รวมถึงผู้จัดการวิสาหกิจจังหวัด (Public Enterprise Manager)



๑.๒ นายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหารสูงสุดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ไม่จำกัดวาระ ส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมากกว่า ๑ วาระ และมีการดำรงตำแหน่งมากที่สุดถึง ๑๓ วาระ (๔๙ ปี) ในปัจจุบันนายกเทศมนตรีเมือง Hayakava และ Yamanashi ดำรงตำแหน่งติดต่อกันมาแล้ว ๑๐ วาระ (๔๐ ปี) และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว จะแต่งตั้งเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี (Vice Mayor) ทำหน้าที่กำกับและควบคุมหน่วยงานของเทศบาล เช่น สำนักกิจการภายใน งานจัดเก็บภาษี งานสวัสดิการสังคม งานด้านการค้าอุตสาหกรรม งานดับเพลิง และแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระด้านต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารงานบุคคล และคณะกรรมการการเกษตร รวมถึงแต่งตั้งผู้จัดการวิสาหกิจของเทศบาลด้วย

**Municipal Organization
(Example)**



๒. สภาท้องถิ่น (Local Assembly) ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ (Local Autonomy Law) ได้บัญญัติหลักการพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกระดับ ซึ่งจำนวนสมาชิกมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ในปี ค.ศ. ๒๕๑๗ จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นในท้องถิ่นระดับจังหวัด (Prefectures) ทั้งประเทศมีจำนวน ๒,๖๘๗ คน มากที่สุดคือ สภากรุงโตเกียว จำนวน ๑๒๗ คน น้อยที่สุดคือ สภาจังหวัดโทโฮริ จำนวน ๓๕ คน สมาชิกสภาในระดับเทศบาล (Municipalities) จำนวน ๓๐,๕๖๕ คน มากที่สุดคือ สภาเทศบาลโยโกฮามา และสภาเทศบาลโอซากา จำนวน ๘๖ คน น้อยที่สุดคือ สภาเทศบาลคิตาโตโต จำนวน ๕ คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และไม่จำกัดวาระในการเป็นสมาชิกสภา

สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ถ่วงดุลกับผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีอำนาจ ดังนี้

๑. ให้ความเห็นชอบบทบัญญัติของท้องถิ่นที่เสนอโดยผู้บริหาร
๒. ให้ความเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่น
๓. กำหนดอัตราและภาษีหรือค่าธรรมเนียมในเขตที่รับผิดชอบ
๔. ตรวจสอบการเงินและบัญชี
๕. แต่งตั้งกรรมการเพื่อการตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องการบริหารหรือเรื่องที่มีผู้ร้องเรียน

๖. ฯลฯ

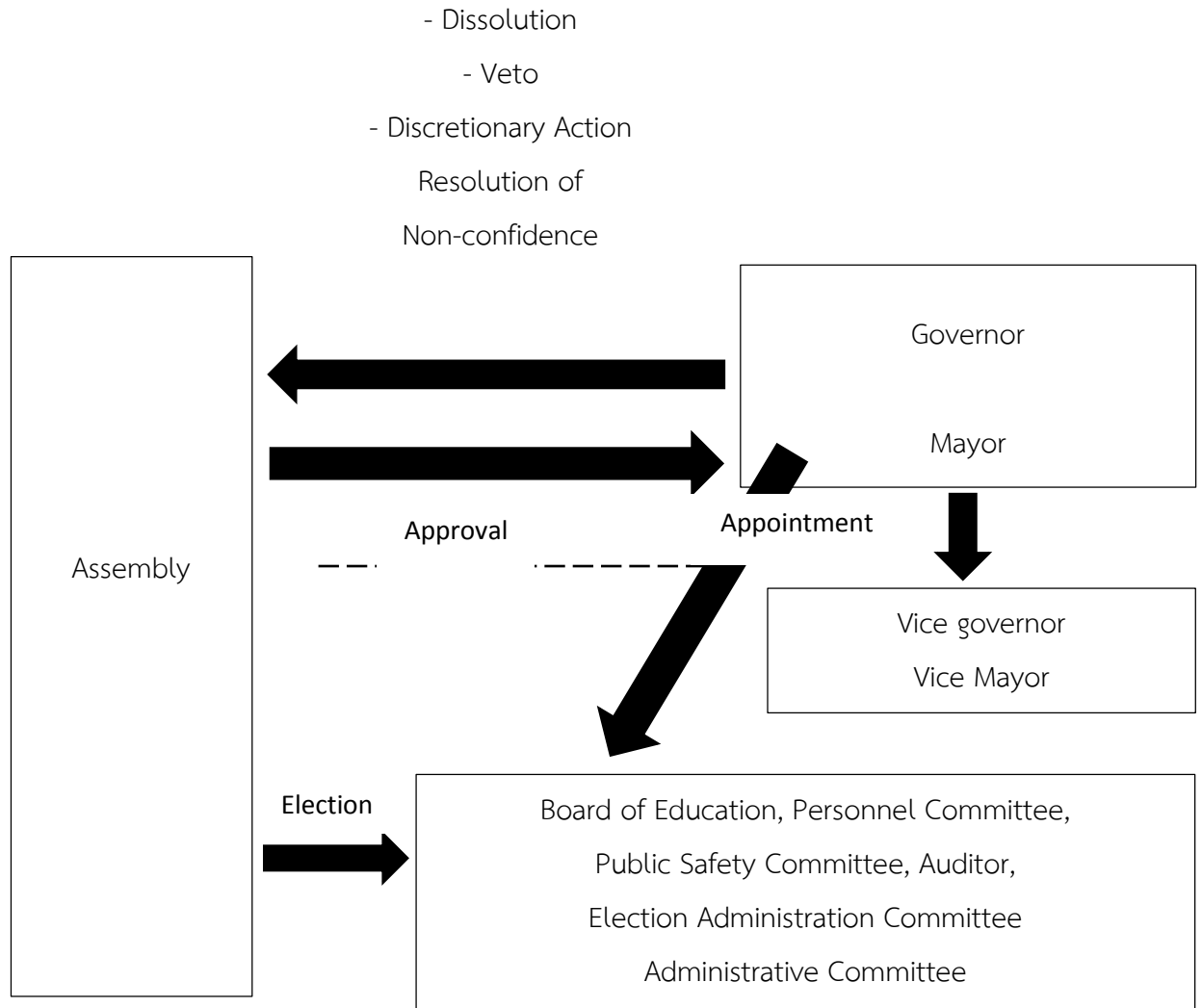
ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น

๑. การยับยั้ง (Veto) ผู้บริหารท้องถิ่นอาจคัดค้านมติของสภาท้องถิ่นได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหรือบทบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยส่งเรื่องคืนสภาภายในเวลาที่กำหนด หากสภายืนยันด้วยมติสองในสามของสมาชิกสภา ให้ถือว่ายุติตามมติของสภาท้องถิ่น

๒. การลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารของท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นอาจลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้และในขณะเดียวกัน ผู้บริหารก็อาจใช้อำนาจยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้เช่นกัน

๓. คัดค้านการลงมติหรือการดำเนินการของสภา กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารหากเห็นว่า การดำเนินการของสภาไม่เป็นไปตามกฎหมาย ผู้บริหารอาจให้สิทธิยับยั้งได้ (ยกเว้นเรื่องตามข้อ ๑) หากสภายืนยันด้วยเสียงข้างมาก ผู้บริหารอาจเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกิจการภายในวินิจฉัยได้ ซึ่งหากสภาไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีก็อาจใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้

๔. การออกกฎหมายหรือเทศบัญญัติในระหว่างไม่มีสภา ผู้บริหารสามารถดำเนินการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้หากเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อมีสภาแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องนำเรื่องให้สภาเห็นชอบทันทีที่มีการประชุมสภา



การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

ประชาชนชาวญี่ปุ่นนอกจากจะอยู่ในฐานะผู้อาศัยในเขตเทศบาล (Municipalities) แล้ว ยังเป็นผู้อาศัยในเขตจังหวัด (Prefectures) จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเสียภาษีทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศโดยประชาชนชาวญี่ปุ่นมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะของหน่วยปกครองท้องถิ่นทั้งสองระดับของตน นอกจากการใช้สิทธิอาศัยและถือสัญชาติแล้ว สำหรับสิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนแล้ว ยังมีสิทธิดังนี้

๑. สิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น การแสดงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย การแก้ไขและยกเลิกกฎหมาย การยุบสภา และการถอดถอนสมาชิกสภา

๒. การเข้าร่วมเป็นกรรมการในสภาท้องถิ่น

๓. การแสดงความเห็นโดยผ่านระบบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (ที่มีหลายช่องทาง)

๔. การตรวจสอบบัญชีกิจการของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำทะเบียนประชากรในแต่ละท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะพิจารณาภารกิจโดยคำนึงถึงความสามารถในการจัดการตนเองของท้องถิ่นเป็นหลัก กล่าวคือ กิจการใดที่ท้องถิ่นมีความสามารถดำเนินการได้เองแล้ว รัฐบาลกลางจะให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะเข้าแทรกแซงน้อยที่สุดหรือเป็นเพียงให้คำปรึกษาแนะนำ จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในแต่ละพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่นจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน ๓ ระดับ กล่าวคือ ประเทศ จังหวัด และเทศบาล ภารกิจแต่ละด้าน เช่น ความมั่นคง รัฐบาลกลางจะดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตัวเอง ศาลอาญาและการลงโทษ ส่วนจังหวัดจะรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวกับงานตำรวจ เทศบาลจะรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวกับงานด้านทะเบียนราษฎร สำหรับการศึกษาชั้น รัฐบาลกลางจะดูแลรับผิดชอบงานในระดับมหาวิทยาลัย ส่วนจังหวัดจะรับผิดชอบงานในระดับมัธยมศึกษาและงานด้านการกีฬา ส่วนเทศบาลจะเน้นไปที่การศึกษาระดับอนุบาลและระดับประถมศึกษา เป็นต้น

Distribution of Functions between CG and LGs (Examples)

	General, Safety	Education	Welfare, Sanitation	Infrastructu re	Industry, Economy
Central	Diplomac y Defense Judicature Criminal punishment	University Subsidy for private school (university)	Pension Social insurance License for doctor Approval of Medicine	Highway National road (designated section) First-class river Airport	Currency Banking Regulation Customs Regulation on transportation Economic policy
Prefecture	Police	High school	Livelihood assistance	National road	Vocational Training

		Salary/person nel Of elementary /Junior high school Subsidy for private School (others) Sports facility Cultural facility University	(area of town/village) Child welfare Elderly welfare Public health center	(other section) Prefecture road First-class river (designated Section) Second- class River Airport Port Public housing Urban planning	Support for SME Agricultural land use regulation
Municipality	Fire defense Family Register Resident register	Elementary/ Junior High school Kindergarten Sports facility Cultural facility	Livelihood assistance (city) Child welfare Elderly welfare Nursery care insurance National health insurance Water supply Sewerage Waste collection/ disposal	Municipal road Small river Port Public housing Urban planning	Support for SME

			Public health center (limited cities)		
--	--	--	---	--	--

๕. ความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการตอบสนองโดยกฎหมายและนโยบายของประเทศญี่ปุ่น (International Agreements on Climate Change and Japanese Responses in Laws and Policies)^๖

รายงานการประเมินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ฉบับที่ ๕ ที่จัดทำโดย คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (IPCC 5th Assessment Report 2014) ทำให้ทราบว่า กิจกรรมของมนุษย์มากกว่า ๙๕ % นั้น ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโดยเฉลี่ยของโลก ซึ่งกลุ่มประชากรที่จะได้รับผลกระทบจากการนี้อย่างหนักที่สุดก็คือคนยากจนและสิ่งมีชีวิตที่ปรับตัวไม่ได้

สิ่งที่ต้องทำอย่างเร่งด่วนก็คือ (๑) การลดทอน : ด้วยการเข้าแทรกแซงกิจกรรมของมนุษย์เพื่อลดทอนกิจกรรมของมนุษย์ที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของก๊าซเรือนกระจก (๒) การปรับตัว : คือ การปรับเปลี่ยนกิจกรรมของมนุษย์ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และ (๓) สร้างระบบการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับองค์กรทางการปกครอง : ด้วยการจัดให้มีกลไกทางการปกครองที่เอื้อต่อการนำข้อกำหนดในข้อตกลงระหว่างประเทศไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดโครงสร้างขององค์กรหรือสถาบัน และการจัดกระบวนการดำเนินการ ฯลฯ ให้เอื้อต่อการดังกล่าว

การสัมมนาในหัวข้อนี้จะทำให้เราเห็นภาพรวมของการดำเนินการในสิ่งที่ต้องทำเร่งด่วนทั้ง ๓ ประการข้างต้นในบริบทของประเทศญี่ปุ่น

1. ความเป็นมาของความตกลงระหว่างประเทศเพื่อการลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

พัฒนาการของความตกลงระหว่างประเทศเพื่อตอบสนองต่อการตระหนักรู้ถึงความสำคัญและภัยของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น เริ่มก่อตัวขึ้นจากการแสดงเจตจำนงร่วมกันของประเทศ โลกที่หนึ่งในเหตุการณ์สำคัญ ๕ เหตุการณ์ โดยลำดับดังนี้

๑. ปี ๑๙๘๙ ได้มีการสัมมนาผู้เชี่ยวชาญที่เมืองออตตาวา (Ottawa Expert conference in 1989) : ซึ่งผลการสัมมนาได้เสนอแนะให้ประชาคมระหว่างประเทศร่วมกันจัดทำอนุสัญญาเพื่อการลดทอนการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

๒. ในปี ๑๙๘๙ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme - UNEP) ได้จัดการประชุมผู้แทนทางการทูตของรัฐภาคีโดยมีวาระการประชุมเพื่อการดำเนินการจัดทำอนุสัญญาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

^๖ นางสาวณัฐภัทร ถวัลยโพธิ กรรมการร่างกฎหมายประจำ

๓. ปี ๑๙๙๐ บทสรุปในรายงานผลการประชุมของคณะกรรมการระหว่างประเทศในหัวข้อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (International Panel on Climate Change - IPCC) ได้เตือนให้ประชาคมโลกตระหนักถึงมหันตภัยที่จะเกิดขึ้นจากเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอันเกิดจากน้ำมือมนุษย์

๔. ปี ๑๙๙๒ การประชุมสหประชาชาติสมัยที่ ๕ ที่นครนิวยอร์ก ได้ปรับปรุงข้อกำหนดทั้งหมดในกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) เพื่อให้สอดคล้องกับผลการประชุมระดับสุดยอดแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UNCED) ที่จัดขึ้นที่เมืองริโอ เดอ จาไนโร เมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ระหว่างวันที่ ๓ - ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๕

๕. กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) จึงเป็นเอกสารความตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับความร่วมมือกันของรัฐภาคีสหประชาชาติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

II. สารสำคัญของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

(Essentials of United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)

สารสำคัญของกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีดังนี้

๑. ทุกประเทศพึงตั้งเป้าหมายร่วมกันกับกรอบอนุสัญญาฉบับนี้ในอันที่จะคงสภาพความหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกไว้ในระดับที่สามารถป้องกันมิให้ระบบสภาพภูมิอากาศถูกรบกวนโดยกิจกรรมที่เป็นอันตรายของมนุษย์

๒. แม้ประเทศกำลังพัฒนาก็ควรมีความรับผิดชอบร่วมกันในอันที่จะปกป้องโลก ทั้งนี้ การแสดงความรับผิดชอบดังกล่าวของประเทศกำลังพัฒนาอาจเป็นไปในรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามศักยภาพของแต่ละประเทศ (สารสำคัญข้อนี้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ – CBD Principle)

๓. ทุกประเทศพึงพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ใช้อธิบายปริมาณและแหล่งที่มาของการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และพึงปรับข้อมูลดังกล่าวให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ รวมทั้งพึงจัดทำแผนการบรรเทาสภาพการณ์ เปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและนำแผนการดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผล

๔. สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วนั้น นอกจากจะต้องมีพันธกรณีเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั้งหมดแล้ว ยังพึงต้องมีพันธกรณีเพิ่มเติมอีกในอันที่จะต้องนำเอาเรื่องการลดทอนลงของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติ และพึงนำมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมาปฏิบัติให้เกิดผล ทั้งนี้ ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายพึงติดต่อประสานข้อมูล

ในรายละเอียดที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการ โดยมีเป้าหมายเพื่อการลดทอนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงถึงระดับเดียวกับในปี ๑๙๙๐ ทั้งนี้ ข้อมูลในรายละเอียดที่เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการดังกล่าวพึงได้รับการตรวจสอบทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ในระดับระหว่างประเทศตามระยะเวลาที่กำหนดอย่างสม่ำเสมอ

๕. ประเทศที่พัฒนาแล้วพึงให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยการถ่ายทอดเทคโนโลยีพร้อม ๆ กันไปกับการให้การอุดหนุนทางการเงิน

II. ความสำคัญของพิธีสารเกียวโต (๑๙๙๗)

พิธีสารเกียวโตได้กำหนดกรอบของนโยบายภายในประเทศเพื่อให้ประเทศที่พัฒนาแล้วรับไว้เป็นนโยบายภายในประเทศ ทั้งนี้ กรอบนโยบายดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นบนฐานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ประเทศที่พัฒนาแล้วพึงลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมในรอบ ๕ ปี (จากปี ๒๐๐๘ ถึงปี ๒๐๑๒) ให้อยู่ในปริมาณที่ไม่เกินจากที่กำหนดในภาคผนวกท้ายพิธีสารนี้

๒. ทุก ๆ ปริมาณของก๊าซเรือนกระจกที่ประเทศพัฒนาแล้วปล่อยออกมาจากการซื้อสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน ให้นำปริมาณดังกล่าวรวมเข้ากับปริมาณที่ประเทศพัฒนาแล้วผู้ซื้อสิทธิการปล่อยฯ นั้น มีสิทธิปล่อยตามที่พิธีสารกำหนดให้ปล่อยได้ (ข้อกำหนดเกี่ยวกับปริมาณสูงสุดของก๊าซเรือนกระจกที่ให้ออกได้และการซื้อขายก๊าซเรือนกระจก - International cap & trade)

๓. ประเทศพัฒนาแล้วอาจได้รับหน่วยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศอื่นซึ่งเป็นผลจากโครงการที่มีเป้าหมายเพื่อการลดก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ และประเทศพัฒนาแล้วดังกล่าวอาจใช้หน่วยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ตนได้รับนี้ในการอ้างอิงเพื่อให้ตนได้ฐานะของรัฐบาลที่ทำตามพันธกรณีได้สำเร็จ (กลไกการพัฒนาที่สะอาด - CDM)

II. สาระสำคัญของความตกลงปารีส (๒๐๑๕)

๑. รัฐบาลที่ตกลงร่วมกันที่จะทำงานร่วมกันเพื่อการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๒. เจตนารมณ์ของข้อตกลงนี้ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่มาตรการที่นานาชาติได้สร้างขึ้นเพื่อการคงระดับการเพิ่มสูงขึ้นของอุณหภูมิโลกไว้ไม่เกิน ๒ องศาเซลเซียส และเพิ่มความพยายามที่จะคงไว้ที่ระดับไม่เกิน ๑.๕ องศาเซลเซียส

๓. ในกรณีที่ประเทศที่กำหนดปริมาณเป้าหมายเพื่อการลดก๊าซเรือนกระจกในระดับประเทศของตนเอง ประเทศในกลุ่มดังกล่าวก็ดำเนินการด้วยความพยายามอย่างสูงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของความตกลงฉบับนี้

๔. สนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาเดินทางไปสู่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยอิง

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (economy-wide emission reduction) หรือโดยการกำหนดตัวเลขเป้าหมาย เช่นเดียวกับที่ประเทศพัฒนาแล้วทำอยู่

๕. ปริมาณเป้าหมายของก๊าซเรือนกระจกที่จะทำการลดในระดับประเทศที่ประเทศในกลุ่ม NDC กำหนดขึ้นเองนี้ต้องได้รับการสื่อสารต่อสาธารณะให้ทราบทั่วกันและต้องมีการบันทึกไว้ในระบบทะเบียนสาธารณะด้วย ทั้งนี้ ต้องนำส่งข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดปริมาณเป้าหมายของก๊าซเรือนกระจกที่จะทำการลดในระดับประเทศนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค

ข้อเปรียบเทียบที่สำคัญระหว่างพิธีสารเกียวโต (๑๙๙๗) กับ ความตกลงปารีส (๒๐๑๕): ในขณะที่พิธีสารเกียวโต (๑๙๙๗) จำกัดขอบเขตของข้อเรียกร้องไว้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว ความตกลงปารีส (๒๐๑๕) กลับขยายหน้าที่ความรับผิดชอบไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา โดยการกำหนดพันธกรณีให้ประเทศกำลังพัฒนาลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

IV. กฎหมายภายในประเทศของญี่ปุ่นเพื่อจัดการกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

(๑) อุปสรรคที่ขัดขวางการจัดให้มีกฎหมายจัดการภาวะโลกร้อน

ในการนำข้อกำหนดหรือพันธกรณีที่กำหนดในอนุสัญญา ความตกลง หรือพิธีสาร ที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นภาคีมากำหนดเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในประเทศนั้น มีอุปสรรคมากมาย ทั้งจากเหตุผลทางวิชาการและจากกลุ่มที่ต้องสูญเสียผลประโยชน์ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

(๑.๑) มีกฎหมายภายในประเทศจำนวนมากฉบับแล้วที่ควบคุมการใช้เชื้อเพลิงเผาไหม้ (เชื้อเพลิงที่ได้จากซากดึกดำบรรพ์ – fossil fuel)

(๑.๒) ยังไม่มีความจำเป็นในขณะนี้ที่ต้องออกกฎข้อบังคับเข้มงวดมาใช้บังคับภายในประเทศ เพราะความเสียหายรุนแรงยังไม่น่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้

(๑.๓) วงจรภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นภาคกิจกรรมหลักที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ออกมานั้นได้พัฒนาแผนปฏิบัติการเพื่อการลดการปล่อยก๊าซดังกล่าวด้วยความสมัครใจแล้ว ดังนั้น ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในประเทศมาบังคับกันอีก

(๑.๔) กิจกรรมภายในครัวเรือนเป็นภารกิจขนาดใหญ่ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกสู่ชั้นบรรยากาศเช่นกัน แต่ก็มีข้ออ้างว่ากิจกรรมในภาคนี้กระทำโดยประชาชนซึ่งไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมายได้

(๑.๕) ในประเทศญี่ปุ่นนั้น สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่น สิทธิในการใช้ที่ดิน กรรมสิทธิ์เพื่อปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เป็นหลักกฎหมายที่ถูกนำมาใช้อ้างอย่างเข้มแข็งเกินกว่าที่ภาครัฐจะสามารถสร้างมาตรการบังคับในทางผูกมัดหรือลดทอนสิทธิในทรัพย์สินของภาคเอกชนได้

(๑.๖) ญี่ปุ่นไม่มีประสบการณ์ที่มากพอที่จะนำเอามาตรการทางเศรษฐกิจเช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม (eco-tax) หรือการขายสิทธิการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (emission trade)

(๒) วิวัฒนาการของกฎหมายภายในของประเทศญี่ปุ่นเพื่อสนับสนุนมาตรการลดโลกร้อน

(๒.๑) ในปี ๑๙๙๒ รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจไม่สร้างมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (UNFCCC) ด้วยเหตุผลที่ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน UNFCCC นั้น ไม่ผูกมัดประเทศภาคีให้ต้องปฏิบัติตาม

(๒.๒) พิสัยการเกี่ยวโต (๑๙๙๗) สร้างความตระหนักให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายและต้องปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกับพิสัยการเกี่ยวโต ดังนั้น รัฐบาลจึงผลักดันให้มีการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการสนับสนุนมาตรการลดภาวะโลกร้อน ซึ่งได้เข้าสู่รัฐสภาและลงคะแนนสนับสนุนในปี ๑๙๙๘ อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎข้อบังคับที่เข้มงวด มีเพียงแค่บทบัญญัติที่กำหนด : (๑) หน้าที่ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียแต่ละหน่วย และ (๒) สิ่งของที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องดำเนินการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระยะยาว

(๒.๓) รัฐสภาแห่งชาติได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์อย่างสม่ำเสมอ โดยการปรับปรุงกฎหมายที่สำคัญ มีดังนี้

- ปี ๒๐๐๒ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการจัดทำแผนงานระดับชาติเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่พิสัยการเกี่ยวโตกำหนดไว้

- ปี ๒๐๐๕ กฎหมายได้บรรจุบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการคำนวณและการรายงานสำหรับผู้ประกอบกิจการขนาดใหญ่ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากต้องปฏิบัติ

- ปี ๒๐๐๖ กฎหมายได้บรรจุหลักการสากลที่เกี่ยวกับการขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

- ปี ๒๐๐๘ รัฐบาลท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ถูกเร่งรัดให้จัดทำแผนงานเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีที่ตั้งดำเนินการในเขตการปกครองของตน และเร่งรัดให้นำแผนงานดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผล นอกจากนี้ กฎหมายยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมในการจัดทำแนวทางการดำเนินการทางเทคนิคสำหรับให้อุตสาหกรรมชนิดและขนาดที่จัดอยู่ในกลุ่มผู้ปล่อยก๊าซเรือนกระจกปริมาณมากต้องปฏิบัติตาม

- ปี ๒๐๑๓ กฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนงานระดับชาติเพื่อจัดการกับภาวะโลกร้อนตามเป้าหมายของพิสัยการเกี่ยวโต ซึ่งเป็นการจัดทำแผนงานทดแทนแผนงานฉบับเดิมที่หมดอายุลง

(๓) โครงสร้างของกฎหมายเพื่อการสนับสนุนมาตรการลดภาวะโลกร้อน

บทที่ ๑ หลักทั่วไป : ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย บทนิยาม หน้าที่ของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

บทที่ ๒ แผนงานระดับชาติเพื่อจัดการกับภาวะโลกร้อน

บทที่ ๓ ศูนย์บัญชาการของรัฐบาลเพื่อดำเนินมาตรการให้บรรลุผล

บทที่ ๔ มาตรการที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการ

บทที่ ๕ การเพิ่มศักยภาพของป่าไม้ในการดูดซับความชื้น

บทที่ ๖ ขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นให้สอดคล้องกับกลไกในพิธีสารเกียวโต

บทที่ ๗ บทเบ็ดเตล็ด

บทที่ ๘ มาตรการบังคับ

(๔) กฎหมายอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาที่ช่วยในการรับมือกับภาวะโลกร้อน

นอกจากกฎหมายที่ออกมาเพื่อจัดการกับภาวะโลกร้อนโดยตรงตามที่กล่าวมาแล้วใน (๓) ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกซึ่งแม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการกับภาวะโลกร้อนโดยตรงก็ตาม แต่สาระสำคัญและมาตรการต่าง ๆ ที่บรรจุอยู่ในกฎหมายเหล่านั้นมีผลเป็นการช่วยลดภาวะโลกร้อนได้ซึ่งได้แก่

- กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับภาษีแห่งชาติ
 - กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและการทำลายซึ่งสาร CFCs, HCFCs และ HFCs
 - กฎหมายว่าด้วยป่าไม้
 - กฎหมายว่าด้วยการปรับตัวเพื่อการลดอุณหภูมิ
 - กฎหมายพื้นฐานเพื่อการจัดทำนโยบายพลังงาน
 - กฎหมายว่าด้วยการจัดทำบัญชีภาษีพลังงาน
 - กฎหมายว่าด้วยการประหยัดพลังงาน
 - กฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษในการส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียน
 - กฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อใช้บังคับกับอุปกรณ์ไฟฟ้า
 - กฎหมายว่าด้วยยานยนต์ที่ใช้บนท้องถนน
 - กฎหมายกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างอาคารและบ้านเรือน
 - กฎหมายส่งเสริมเมืองที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ต่ำ
-

๖. มาตรการรับมือภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่น
(โครงสร้างของนโยบายป้องกันภัยพิบัติ/กฎหมายและระบบการรับมือกับภัยพิบัติ, การจัดการน้ำท่วม
การป้องกัน/ภาวะฉุกเฉิน/การบูรณะและการฟื้นฟู จากเหตุภัยพิบัติ)^๗

กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการรับมือภัยพิบัติ (Disaster Countermeasures Basic Act) ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” และ “การป้องกันภัยพิบัติ” ไว้ในมาตรา ๒ ดังนี้

“ภัยพิบัติ” (Disaster) หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากลมพายุ ทอร์นาโด พายุฝน พายุหิมะ น้ำท่วม พื้นที่ลาดชันถล่ม โคลนถล่ม กระแสน้ำเชี่ยว แผ่นดินไหว สึนามิ การปะทะของภูเขาไฟ ดินถล่ม หรือปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ผิดปกติ ซึ่งได้แก่ ไฟไหม้ใหญ่ การระเบิด หรือเหตุอื่นที่ก่อให้เกิด ความเสียหายในลักษณะตามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ ตามที่คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนด

“การป้องกันภัยพิบัติ” (Disaster prevention) หมายความว่า การป้องกันภัยพิบัติ ล่วงหน้า การป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายมากขึ้นหลังจากที่เกิดภัยพิบัติแล้ว และการฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติ

กรณีจะเห็นได้ว่า “ภัยพิบัติ” มี ๒ ความหมาย คือ ๑) ภัยพิบัติที่เกิดจากเหตุธรรมชาติ และ ๒) ภัยพิบัติที่ไม่ได้เกิดจากเหตุธรรมชาติ เช่น เหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ภัยพิบัติที่เกิด จากเหตุธรรมชาติ คือ แผ่นดินไหวและสึนามิ ส่วนภัยพิบัติที่ไม่ได้เกิดจากเหตุธรรมชาติ คือ การระเบิดของ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ Fukushima

องค์ประกอบที่ใช้แสดงขนาดของภัยพิบัติ

$$D = f(H, V, C)$$

D หมายถึง ภัยพิบัติ

H หมายถึง อันตราย (ที่เกิดจากสิ่งภายนอก)

V หมายถึง ความเปราะบางของสังคมนั้น (ขนาดของสังคม)

C หมายถึง มาตรการที่ใช้จัดการกับภัยพิบัตินั้น

^๗ นำเสนอโดยศาสตราจารย์ Fumio Takeda ศาสตราจารย์และผู้อำนวยการหลักสูตรการจัดการ ความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (หลักสูตรนี้เกิดขึ้นหลังจากเกิดเหตุสึนามิ ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔) และเรียบเรียงโดย นางสาวเอกสุตา สารการบริรักษ์ นักกฎหมายกฤษฎีกา ข้าราชการ กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร

ดังนั้น ขนาดของภัยพิบัติจึงขึ้นอยู่กับ ๓ องค์ประกอบ ประกอบกัน ได้แก่ ขนาดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นว่าใหญ่แค่ไหน (H) ขนาดของสังคม คือ ความหนาแน่นของพลเมืองในสังคมนั้น (V) และมาตรการที่ใช้จัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เช่น การอพยพผู้ประสบภัยอย่างปลอดภัย

รูปแบบของระบบกฎหมายที่ใช้ในการรับมือภัยพิบัติ

๑. **มาตรการป้องกัน (Prevention)** ซึ่งรวมถึงการเตรียมพร้อมเพื่อรับมือภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นด้วย เช่น กฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมน้ำท่วม กฎหมายเพื่อป้องกันและควบคุมการกัดเซาะแผ่นดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ดิน เป็นต้น โดยสามารถแยกตามประเภทของภัยพิบัติ ดังนี้

- แผ่นดินไหวและสึนามิ เช่น พระราชบัญญัติการจัดการแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ (Large-Scale Earthquake Countermeasure Act) พระราชบัญญัติส่งเสริมการติดตั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวเพิ่มเติมในอาคาร (Act on Promotion of Seismic Retrofitting of Buildings) พระราชบัญญัติส่งเสริมมาตรการจัดการสึนามิ (Act on Promotion of Tsunami Countermeasures) และพระราชบัญญัติการพัฒนาในระดับภูมิภาคเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากสึนามิ (Act on Regional Development for Tsunami Disaster Prevention) เป็นต้น

- ภูเขาไฟระเบิด ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษในการจัดการภูเขาไฟมีพลัง^๔ (Act on Special Measures for Active Volcanoes)

- พายุและน้ำท่วม ได้แก่ พระราชบัญญัติแม่น้ำ (River Law)

- แผ่นดินถล่ม เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการกัดกร่อนของดิน (Erosion Control Act) พระราชบัญญัติป่าไม้ (Forest Law) และพระราชบัญญัติป้องกันดินถล่ม (Landslide Prevention Act) เป็นต้น

- พายุหิมะ ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษในการจัดการพื้นที่ที่ประสบพายุหิมะ (Act on Special Measures concerning Countermeasures for Heavy Snowfall Areas) และพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษในการรักษาการจราจรในเขตที่ปกคลุมด้วยหิมะและความหนาวเย็น (Act on Special Measures concerning Maintenance of Road Traffic in Specified Snow Coverage and Cold Districts)

- พลังงานนิวเคลียร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับการเตรียมพร้อมในเหตุฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ (Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness)

^๔ จากคำนิยามของ สวทช. (NSTDA) ภูเขาไฟมี ๓ ลักษณะ คือ

๑. ภูเขาไฟมีพลัง (active volcanoes) เป็นภูเขาไฟซึ่งเพิ่งเกิดการปะทุหรือกำลังจะมีการปะทุในอนาคต

๒. ภูเขาไฟสงบ (dormant volcanoes) เป็นภูเขาไฟที่ไม่มีการปะทุแต่อาจเกิดขึ้นบางครั้งในอนาคต

๓. ภูเขาไฟดับสนิท (extinct volcanoes) เป็นภูเขาไฟที่จะไม่เกิดการปะทุอีกเลย

๒. **มาตรการฉุกเฉิน (Emergency)** คือ มาตรการที่ใช้เพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาชีวิตของประชาชน ได้แก่ การดับเพลิง การป้องกันภัยพิบัติตามกฎหมายขององค์กรต่าง ๆ เป็นต้น เช่น พระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Act) พระราชบัญญัติการดับเพลิง (Fire Services Act) พระราชบัญญัติตำรวจ (Police Act) พระราชบัญญัติหน่วยงานป้องกันตนเอง (Self-Defense Forces Act) และพระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม (Flood Control Act)

๓. **กรอบการดำเนินงาน (Framework)** ซึ่งจะเน้นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Countermeasures Basic Act) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (Cabinet Law) และกฎหมายของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยที่กำหนดวิธีการในการจัดการภัยพิบัติ

๔. **การช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Support for victims)** ซึ่งจะเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น การให้เงินเยียวยา (Disaster condolence money) การช่วยเหลือการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของผู้ประสบภัย (living resettlement) และการลดภาษี เป็นต้น

๕. **มาตรการเพื่อบูรณะฟื้นฟู (Restoration/Reconstruction)** เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ (Laws concerning recovery from large-scale disasters) ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะเป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล โดยสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๕.๑ มาตรการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายทั่วไป (General relief assistance measures) ได้แก่ พระราชบัญญัติการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นพิเศษแก่กรณีภัยพิบัติที่รุนแรงอย่างยิ่ง (Act on Special Financial Support to Deal with the Designated Disaster of Extreme Severity) ทั้งนี้ ตามที่จะได้มีประกาศกำหนดประเภทของภัยพิบัติที่รุนแรงอย่างยิ่งที่อยู่ในกรอบของพระราชบัญญัตินี้; พระราชบัญญัติเพื่อการให้หลักประกันความน่าเชื่อถือทางการค้าแก่กิจการขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium-sized Enterprise Credit Insurance Act); พระราชบัญญัติให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Act to Finance Sufferers of Natural Calamities); พระราชบัญญัติการให้เงินช่วยเหลือเพื่อปลอบขวัญแก่ผู้ประสบภัย (Act on Provision of Disaster Condolence Grant); และพระราชบัญญัติสนับสนุนการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัย (Act Concerning Support for Reconstructing Livelihoods of Disaster Victims) เป็นต้น

๕.๒ การกำจัดเศษซากจากภัยพิบัติ (Disposal of disaster waste) เช่น พระราชบัญญัติการจัดการขยะและการทำความสะอาด (Waste Management and Public Cleansing Act) และพระราชบัญญัติมาตรการชั่วคราวเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินสำหรับค่าใช้จ่ายของโครงการเพื่อฟื้นฟูสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการเกษตร ป่าไม้ และประมง ที่เสียหายเนื่องจากภัยพิบัติ (Act on Temporary Measures for Subsidies from National Treasury for Expenses for Project to Recover Facilities for Agriculture, Forestry and Fisheries Damaged by Disaster) เป็นต้น

๕.๓ ระบบการให้ความช่วยเหลือด้านประกันภัย (Insurance mutual aid system) เช่น พระราชบัญญัติประกันภัยแผ่นดินไหว (Act on Earthquake Insurance); และพระราชบัญญัติประกันภัยป่าไม้ (Forest Insurance Act);

๕.๔ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีภัยพิบัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติเพื่อการลดภาษีปลดเปลื้องภาระภาษี หรือ ชะลอการเก็บภาษี และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับการทางภาษีต่อผู้ประสบภัยพิบัติ (Act on Reduction or Release, Deferment of Collection and Other Measures Related to Tax Imposed on Disaster Victims) เป็นต้น

๕.๕ มาตรการอื่น เช่น พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับการรักษาสีทธิและผลประโยชน์ของผู้ประสบภัย (Act on Special Measures concerning Preservation of Rights and Interests of Victims of Specified Disaster) และพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเกี่ยวกับการเช่าที่ดินและอาคาร (Act on Special Measures concerning Land and Building Leases) เป็นต้น

โครงสร้างของกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการรับมือภัยพิบัติ (Disaster Countermeasures Basic Act)

กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องดินแดน ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของพลเมืองจากเหตุภัยพิบัติต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การรักษาระเบียบของสังคมและประโยชน์สาธารณะ

บทที่ ๑ บททั่วไป (General Rules)

- กำหนดหลักการพื้นฐานของมาตรการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ”

- กำหนดความรับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัติในระดับประเทศ เขตการปกครอง (prefecture) ท้องถิ่น (municipality) และองค์กรที่ได้รับมอบหมาย ในการเตรียมความพร้อมและปฏิบัติ ตามแผนเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติ โดยความร่วมมือระหว่างกัน (mutual cooperation)

- กำหนดความรับผิดชอบของผู้อยู่อาศัย (residents) ในการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติด้วยตนเอง การกักตุนสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวัน การมีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัครในกิจกรรมป้องกันภัยพิบัติ

บทที่ ๒ องค์กรจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Organization)

- มีหน้าที่รักษาและส่งเสริมการบริหารการป้องกันภัยพิบัติอย่างบูรณาการ

- ระดับประเทศ มีสภาป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ และศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉิน

- ระดับเขตการปกครองและท้องถิ่น มีสภาจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น และศูนย์บัญชาการจัดการภัยพิบัติ

บทที่ ๓ แผนจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Plan)

- กำหนดการรักษาและส่งเสริมมาตรการจัดการภัยพิบัติตามแผนจัดการภัยพิบัติที่ได้กำหนดไว้

- คณะกรรมการกลางเพื่อการป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ มีหน้าที่จัดทำแผนจัดการภัยพิบัติพื้นฐาน และกำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับให้ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันภัยพิบัติดำเนินการตามมาตรการจัดการภัยพิบัติฉุกเฉิน มาตรการเพื่อบูรณะฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติ

- หน่วยงานภาครัฐ/องค์กรสาธารณะที่ได้กำหนดไว้ในแผน มีหน้าที่ป้องกันภัยพิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

- ระดับเขตการปกครองและท้องถิ่น มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนจัดการภัยพิบัติในระดับภูมิภาค โดยนายกเทศมนตรีในระดับท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการจัดการภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินที่กำหนดไว้ เช่น การอพยพ แต่ในกรณีภัยพิบัติขนาดใหญ่ หน่วยงานในระดับเขตการปกครอง (prefecture) และหน่วยงานที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะจะเป็นผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทน

- ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนจัดการภัยพิบัติในเขตที่อยู่อาศัย
บทที่ ๔ การป้องกันภัยพิบัติ (Disaster Prevention) ได้รวมอยู่ในแผนจัดการภัยพิบัติแห่งชาติที่คณะกรรมการกลางฯ จัดทำขึ้น

บทที่ ๕ มาตรการฉุกเฉินในการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Emergency Measures) ได้แก่

- ประกาศภาวะฉุกเฉินทางภัยพิบัติ โดยคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการตามกรอบนโยบาย (basic coping)

- ดำเนินมาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ ได้แก่ การปันส่วนปัจจัยการดำรงชีพ ชะลอการชำระหนี้ ประกาศขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติฉุกเฉินพิเศษ

บทที่ ๖ การฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติ (Disaster Recovery)

บทที่ ๗ มาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Victim Assistance Measures)

- บทบัญญัติในบทนี้มีขึ้นหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

- ในเบื้องต้นจะมีการกำหนดรายชื่อของบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือ

- กำหนดมาตรฐานของศูนย์อพยพและเครื่องอำนวยความสะดวกในการอพยพ ในกรณีเกิดภัยพิบัติ กำหนดกฎเกณฑ์การอพยพในพื้นที่ขนาดใหญ่ (wide-area evacuation) และกรอบการดำเนินงานในการจัดการการขนส่ง (transportation frameworks)

- การขยายมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัยโดยการสร้างใบรับรองการประสบภัยพิบัติ และการแยกประเภทของผู้ประสบภัย

บทที่ ๘ มาตรการช่วยเหลือด้านการเงิน (Fiscal Finance Measures)

- ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายจะเป็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เช่น รัฐบาลท้องถิ่น เว้นแต่กรณีภัยพิบัติร้ายแรง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลกลาง

บทที่ ๙ ภัยพิบัติฉุกเฉิน (Disaster Emergency)

- การกำหนดว่ากรณีใดเป็นภัยพิบัติฉุกเฉินจะกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล (basic coping policy)

- การกำหนดมาตรการฉุกเฉิน ได้แก่ การจำกัดการกระจายสินค้าจำเป็น ในชีวิตประจำวัน การชะลอการชำระหนี้ การออกพระราชกฤษฎีกาในกรณีฉุกเฉินเพื่อรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการใช้บังคับกฎหมายเพื่อจัดการภัยพิบัติฉุกเฉินโดยอัตโนมัติ

บทที่ ๑๐ เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Provisions)

บทที่ ๑๑ บทลงโทษ (Penal Provisions)

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมน้ำท่วม (Flood Control Laws)

๑. **พระราชบัญญัติแม่น้ำ (River Law)** มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ที่ดินและการพัฒนา ประเทศ รวมถึงการรักษาความมั่นคงสาธารณะและส่งเสริมสวัสดิการสังคม โดยการบริหารจัดการแม่น้ำอย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดจากน้ำท่วม บริหารจัดการการนำน้ำไปใช้อย่างเหมาะสม รักษาสภาพน้ำในแม่น้ำให้สามารถใช้ได้ตามปกติโดยการรักษาและสงวนสภาพแวดล้อมของแม่น้ำ (มาตรา ๑)

๒. **พระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม (Flood Control Act)** มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและลดความเสียหายจากน้ำท่วม และเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะเมื่อเกิดน้ำท่วม การระบายน้ำฝนหรือสึนามิ (มาตรา ๑) นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังส่งเสริมให้สังคมตระหนักถึงอันตรายของภัยพิบัติทางน้ำ โดยมาตรา ๑๕-๑๑ กำหนดให้นายกเทศมนตรีของท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ระหว่างแม่น้ำซึ่งต้องมีการอพยพอย่างมีประสิทธิภาพในทันทีเมื่อเกิดน้ำท่วม จะต้องมีข้อมูลของจุดที่น้ำท่วมเมื่อฝนตกในอดีต ความลึกของน้ำ และเงื่อนไขอื่น ซึ่งเมื่อทราบข้อมูลดังกล่าวแล้ว มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้อยู่อาศัยและหน่วยงานต่าง ๆ ทราบถึงความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมจากแม่น้ำนั้น

๓. **กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการจัดการความเสียหายจากน้ำท่วมจากแม่น้ำในเขตเมือง (Law on Measures against Inundation Damages in Designated Urban Rivers)** มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการพื้นที่เขตเมืองที่มีแม่น้ำไหลผ่านที่มีความเสี่ยงอย่างมากที่จะเกิดความเสียหายจากน้ำท่วม ซึ่งการป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมโดยการพัฒนาช่องทางของแม่น้ำไม่สามารถทำได้เนื่องจากการพัฒนาของเมือง เพื่อปกป้องชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน แม่น้ำและพื้นที่ดังกล่าวจะถูกกำหนดเป็นแม่น้ำในเขตเมืองและพื้นที่ลุ่มน้ำพิเศษ มีการจัดทำแผนการควบคุมน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำเพื่อส่งเสริมมาตรการจัดการความเสียหายจากน้ำท่วม การสร้างสิ่งก่อสร้างเพื่อเก็บกักน้ำฝน และมาตรการอื่น

การส่งเสริมมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายจากน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสวัสดิภาพของสังคม (มาตรา ๑)

๔. พระราชบัญญัติการระบายน้ำ (Sewerage Act) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองและสุขภาพของประชาชน เพื่อรักษาคุณภาพของน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ โดยการวางแผนระบบและมาตรฐานการระบายน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ การติดตั้ง และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับระบบระบายน้ำสาธารณะ ระบบระบายน้ำในระดับภูมิภาค และระบบระบายน้ำเนื่องจากพายุในเขตเมืองเพื่อพัฒนาระบบระบายน้ำต่าง ๆ (มาตรา ๑)

เค้าโครงของมาตรการเกี่ยวกับภัยพิบัติทางน้ำ

๑. มาตรการเชิงรูปธรรม (Hardware Measures)

- การพัฒนาแม่น้ำ
- การพัฒนาการระบายน้ำ
- การส่งเสริมมาตรการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ (river basin) ซึ่งต้องพิจารณาทั้งพื้นที่ต้นน้ำและปลายน้ำ โดยเน้นการร่วมมือทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๒. มาตรการสนับสนุน (Software Measures)

- การให้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำท่วม
- การจัดทำและเผยแพร่แผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงต่อน้ำไหลบ่า และแผนที่แสดงพื้นที่เสี่ยงน้ำท่วม
- การจัดทำและเตรียมแผนการอพยพ และระบบป้องกันภัยพิบัติ

องค์ประกอบพื้นฐานของนโยบายจัดการภัยพิบัติ

๑. ประเภท ขนาด และสภาพของภัยพิบัติ

๒. สภาพของพื้นที่ประสบภัยและผู้ประสบภัย

๓. มาตรการรับมือกับภัยพิบัติ

- มาตรการสำหรับก่อน ขณะที่เกิด และหลังจากเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการฉุกเฉิน และมาตรการเพื่อบูรณะฟื้นฟู

- มาตรการสนับสนุน ได้แก่ การดำเนินการโดยบุคคล และมาตรการเชิงรูปธรรม ได้แก่ การจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งทั้งสองมาตรการนี้ต้องดำเนินการพร้อมกันจึงจะมีประสิทธิภาพ

- องค์กรับผิดชอบหลัก ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานในระดับประเทศ องค์การภาครัฐ องค์การภาคเอกชน องค์การไม่แสวงหาผลกำไร (NPOs) ชุมชน ผู้อยู่อาศัยในชุมชน และอาสาสมัคร เป็นต้น โดยภาครัฐจะเป็นฝ่ายให้ความช่วยเหลือก่อน (Public assistance) เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเอง

การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความช่วยเหลือจากสาธารณชน (Self-help/mutual assistance/public aid) และการร่วมมือกันขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อาจมีการขอกำลังของตำรวจซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับเขตการปกครอง (prefecture) เพื่อเข้ามาช่วยการทำงานของเจ้าหน้าที่ดับเพลิงซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่น (municipality) เป็นต้น

- การส่งเสริมการช่วยชีวิต การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย (เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเสียชีวิตเนื่องมาจากผลของภัยพิบัติ เช่น โรคระบาด การฆ่าตัวตาย การมีปัญหาสุขาพจิต) และการส่งเสริมการวางผังเมือง

- การให้ความสำคัญกับกฎหมาย แผนการดำเนินงาน (เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ) การศึกษา/ฝึกอบรม การให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ทั้งนี้ นโยบายการป้องกันภัยพิบัติมีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งกับนโยบายในด้านต่าง ๆ จึงต้องใช้วิธีการในลักษณะบูรณาการความรู้ในหลายสาขาเข้าด้วยกัน

๗. การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของญี่ปุ่น^{๙๐}

๑. ความทั่วไป

เคยมีความเข้าใจกันว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ดีกว่าหลายประเทศในแถบเอเชียและแปซิฟิก เนื่องจากมีฝนตกต้องตามฤดูกาลเป็นส่วนมาก และมีปริมาณฝนเพียงพอแก่การกสิกรรม ทั้งยังประสบภัยธรรมชาติไม่บ่อยนัก และภัยดังกล่าวมักไม่รุนแรง^{๙๑} อย่างไรก็ตามจากสถิติย้อนหลังระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ - พ.ศ. ๒๕๕๒ ประเทศไทยประสบภัยพิบัติประมาณหกพันครั้ง โดยภัยที่ประเทศไทยประสบบ่อยที่สุด ได้แก่ อุทกภัย อัคคีภัย และवादภัย ซึ่งภัยดังกล่าวมีทั้งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและที่มนุษย์ก่อให้เกิดขึ้น^{๙๒} สำหรับภัยแผ่นดินไหวนั้น แม้ไม่ปรากฏสถิติการเกิดที่ชัดเจน แต่ประเทศไทยตั้งอยู่บนรอยเลื่อนของเปลือกโลกและมีจังหวัดที่มีกลุ่มรอยเลื่อนมีพลัง (active fault) พาดผ่านมากถึง ๒๒ จังหวัด^{๙๓} โดยบางจังหวัดเคยเกิดแผ่นดินไหวที่มีความรุนแรงมาแล้วในอดีต เช่น กาญจนบุรี ตาก เชียงราย

ประเทศไทยได้รับทราบข่าวภัยธรรมชาติของญี่ปุ่นมาตั้งแต่ในอดีต ดังจะเห็นได้จากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชโทรเลขไปถามข่าวสมเด็จพระบรมราชาธิราชญี่ปุ่น เมื่อครั้งเกิดแผ่นดินไหวต้งใหญ่ที่ญี่ปุ่นในปี พ.ศ. ๒๔๖๖^{๙๔} โดยที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการเรียนรู้จากภัยธรรมชาติประเภทต่างจํานวนมาก ๆ มาเป็นระยะเวลานาน มีระบบการบริหารจัดการที่ดี ทั้งยังมีระดับการพัฒนาของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างสูง การศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภัยธรรมชาติของญี่ปุ่นย่อมเป็นประโยชน์ในการนำมาพิจารณาประกอบการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

บทความนี้จึงเน้นศึกษาทำความเข้าใจประเภทของภัยพิบัติทางธรรมชาติในญี่ปุ่น ระบบ กลไกการบริหารจัดการ นโยบาย มาตรการทางกฎหมาย และแนวปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติ

^{๙๐} โดยนางสาวณัฐกานต์ ธนนิตติพงศ์ นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการพิเศษ ฝ่ายอาเซียน และกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ

^{๙๑} เนื้อหาส่วนมากมาจากหนังสือ “Disaster Management in Japan” ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะรัฐมนตรี รัฐบาลญี่ปุ่น พ.ศ. ๒๕๕๘ และคำบรรยายของศาสตราจารย์ ฟูมิโอะ ทาเคดะ สถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

^{๙๒} ภัยธรรมชาติในประเทศไทย, กรมอุตุนิยมวิทยา, ไม่ปรากฏวันที่ตีพิมพ์, เข้าถึงได้ที่ <https://www.tmd.go.th/info/risk.pdf>, เข้าถึงล่าสุด ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒, น. ๒.

^{๙๓} สุขภาพคนไทย ๒๕๕๖ : ปฏิรูปประเทศไทย ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ เพิ่มพลังพลเมือง, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๕๖, น. ๗๒, เข้าถึงได้ที่ <https://www.hiso.or.th/hiso5/report/report2013T.php>, เข้าถึงล่าสุด ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒.

^{๙๔} แผนที่รอยเลื่อนมีพลังในประเทศไทย, กรมทรัพยากรธรณี, มีนาคม ๒๕๕๕.

^{๙๕} ราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๖ เล่มที่ ๔๐ หน้า ๑๘๔๑.

ทางธรรมชาติของญี่ปุ่น เพื่อให้เข้าใจภาพรวมและที่มาของระบบกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติของญี่ปุ่น รวมทั้งมาตรการและการดำเนินการจัดการภัยพิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และกิจกรรมตามความสมัครใจ เช่น อาสาสมัครช่วยเหลือภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยได้รวบรวมกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สำคัญไว้ในตอนท้าย

ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ”

สำนักงานการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for Disaster Risk Reduction - UNISDR) ได้ให้นิยามคำว่า “ภัยพิบัติ” (disaster) ว่า^{๑๕} เป็นการที่การทำงานของชุมชนหรือสังคมถูกทำให้หยุดชะงักลงอย่างร้ายแรงโดยมีความสูญเสียและผลกระทบต่อมนุษย์ วัตถุ เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกินกว่าความสามารถของชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือสังคมจะสามารถจัดการได้โดยใช้ทรัพยากรของตน ทั้งนี้ ภัยพิบัติมักถูกบรรยายว่าเป็นผลรวมของการประสบภัย (exposure to a hazard) สภาพความอ่อนไหว และความไม่เพียงพอของศักยภาพหรือมาตรการเพื่อลดหรือจัดการกับผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้น ผลกระทบของภัยพิบัติอาจรวมถึงการเสียชีวิต การบาดเจ็บ โรคภัย และผลกระทบด้านลบอื่นต่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ทั้งทางกายภาพ สุขภาพจิต และสังคม รวมถึงความเสียหายต่อทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

องค์การอนามัยโลกไม่มีการให้นิยามคำว่า “disaster” (ภัยพิบัติ) ไว้ แต่มีการให้นิยามคำว่า “natural disaster” ว่า^{๑๖} คือปรากฏการณ์ธรรมชาติที่มีความรุนแรงในระดับที่ก่อกวนอันตรายที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติอย่างร้ายแรง และทำให้ผู้คนตกอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้และทุกข์ทรมานเป็นผลให้จำเป็นต้องได้รับอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่ การดูแลสุขภาพการแพทย์และอนามัย

สำหรับประเทศไทยนั้น **กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย**^{๑๗} ได้อธิบายไว้ว่า ภัยพิบัติ ในทางสากลหมายถึงการหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชน หรือสังคมอันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๑๕} เว็บไซต์สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-d>, เข้าถึงล่าสุด วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๒.

^{๑๖} เว็บไซต์องค์การอนามัยโลก https://www.who.int/environmental_health_emergencies/natural_events/en/, เข้าถึงล่าสุด วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๒.

^{๑๗} หนังสือคำศัพท์ด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ สิงหาคม ๒๕๕๗, น. ๒๙ - ๓๐.

ให้ความหมายของคำว่า “**สาธารณภัย**” ว่าหมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบในทางสากล ภัยพิบัติจึงเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณภัยซึ่งสร้างผลกระทบรุนแรงเกินกว่าที่ชุมชนจะรับมือได้ด้วยตนเอง

ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะมีการจัดการและรับมือภัยพิบัติในประเทศต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามประเทศนั้น ๆ ประสบ เช่น สหรัฐอเมริกามีการเตรียมการรับภัยพิบัติในรูปแบบทอร์นาโด เฮอริเคนและพายุ น้ำท่วม ไฟป่า แผ่นดินไหว ภัยแล้ง และความรุนแรงหมู่ (incidents of mass violence)^{๑๘} รัฐควีนส์แลนด์ ออสเตรเลียจะเตรียมการรับภัยพิบัติในรูปแบบไฟป่า พายุและไซโคลน น้ำท่วม คลื่นความร้อน สึนามิ แผ่นดินไหว ดินถล่ม น้ำท่วม โรคระบาด ระดับน้ำทะเลขึ้นสูงอันเนื่องมาจากลมแรงและความกดอากาศต่ำ (storm surge)^{๑๙} ส่วนประเทศไทยเองก็มีการเตรียมการด้านภัยพิบัติที่แตกต่างออกไป ได้แก่ อุทกภัย น้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมขัง และดินโคลนถล่ม สถานการณ์ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง อัคคีภัย วาตภัย สารเคมี และวัตถุอันตราย^{๒๐}

๑.๑ ภัยพิบัติในญี่ปุ่น^{๒๑}

สภาพทางภูมิศาสตร์ของญี่ปุ่นตั้งอยู่บริเวณแนววงรอบแปซิฟิก (Circum-Pacific Mobile Belt) หรือวงแหวนแห่งไฟ ซึ่งเป็นบริเวณที่เปลือกโลกมีการเคลื่อนไหวมากกว่าบริเวณอื่นที่อยู่ภายในพื้นทวีปจึงทำให้เกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวมากกว่าประเทศที่ตั้งอยู่ภายในพื้นทวีป เช่น ประเทศไทย นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีภูเขาไฟที่ยังมีชีวิตอยู่มากถึง ๑๑๐ ลูก (ประมาณร้อยละ ๑๐ ของภูเขาไฟทั่วโลก ข้อมูล ณ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓) ทำให้ถึงแม้ว่าญี่ปุ่นจะมีพื้นที่เพียงร้อยละ ๐.๒๕ ของพื้นที่ที่เป็นพื้นดินทั้งหมดของโลก แต่แผ่นดินไหวที่มีความรุนแรง ๖ ริกเตอร์ขึ้นไปมากถึงร้อยละ ๑๘ ของที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั่วโลก (ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๘) นอกจากนี้ สภาพทางอุตุนิยมวิทยาและธรณีวิทยายังทำให้

^{๑๘} กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม สหรัฐอเมริกา <https://www.samhsa.gov/find-help/disaster-distress-helpline>, เข้าถึง ณ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๒.

^{๑๙} <https://www.qld.gov.au/emergency/dealing-disasters/disaster-types>, เข้าถึง ณ วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๒.

^{๒๐} ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย <http://www.disaster.go.th/th/content-disaster-14-1/>, เข้าถึง ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๒.

^{๒๑} ในเอกสารต้นฉบับภาษาอังกฤษ “Disaster Management in Japan”, สำนักงานคณะรัฐมนตรี รัฐบาลญี่ปุ่น, พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้คำว่า “Disaster” โดยมีความหมายว่า “ภัยพิบัติทางธรรมชาติ” ดังนั้น นับแต่หัวข้อที่ ๑.๑ ผู้เรียบเรียงจะใช้คำว่า “ภัยพิบัติ” เพื่อให้ตรงกับเอกสารภาษาอังกฤษซึ่งมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ภัยธรรมชาติ”.

พื้นที่เกือบครึ่งหนึ่งของประเทศญี่ปุ่นมีไต้ฝุ่น ฝนและหิมะตกหนัก โดยในแต่ละปีจะมีผู้เสียชีวิตและเกิดความสูญเสียต่อทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก โดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้มีฝนขนาดใหญ่และแผ่นดินไหวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ญี่ปุ่นอย่างมหาศาล แต่ต่อมาญี่ปุ่นได้มีวิวัฒนาการในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ โดยพัฒนาระบบการจัดการภัยพิบัติ เทคโนโลยี อุตุนิยมิวิทยา ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร ส่งเสริมการรักษาคุณภาพดิน เป็นเหตุให้ความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติลดลงเป็นอย่างมาก แม้กระนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ฮันชิน-อะวาจิ (the Great Hanshin-Awaji Earthquake) ทำให้มีผู้เสียชีวิตกว่า ๖,๔๐๐ คน และในปีพ.ศ. ๒๕๕๔ ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวในภาคตะวันออกของญี่ปุ่น (the Great East Japan Earthquake) มีผู้เสียชีวิตหรือสูญหายมากกว่า ๑๘,๐๐๐ คน ในอนาคตอันใกล้ก็มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดภัยพิบัติในบริเวณรอยเลื่อนนันไก (Nankai) และมหานครโตเกียว (Inland Tokyo) ภัยพิบัติจึงเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อความมั่นคงปลอดภัยของญี่ปุ่น

๑.๒ พัฒนาการด้านกฎหมายและระบบการจัดการภัยพิบัตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๘

ประเทศญี่ปุ่นมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติที่มีความครอบคลุมฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ คือ พระราชบัญญัติบรรเทาภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๔๙๐ อันเป็นผลมาจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวนันไกในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ โดยสามารถสรุปที่มาของกฎหมายแต่ละฉบับที่ญี่ปุ่นได้ตราขึ้นในเวลาต่อมาและความสอดคล้องกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

๑.๒.๑ พายุไต้ฝุ่นอิตะ พ.ศ. ๒๔๘๘ และพายุไต้ฝุ่นแคทลีน พ.ศ. ๒๔๙๐ นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมน้ำท่วมเพื่อจัดการภัยจากพายุไต้ฝุ่น พ.ศ. ๒๔๙๒

๑.๒.๒ ไต้ฝุ่นอิเซวอน (Ise-wan หรือ Vera) พ.ศ. ๒๕๐๒ นำไปสู่การตรากฎหมาย ๓ ฉบับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการศูนย์จัดการภัยพิบัติกลาง ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ และกำหนดให้จัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติกลางของประเทศ ซึ่งแผนฉบับแรกได้จัดทำแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ (๒) พระราชบัญญัติอนุรักษ์ดินและมาตรการควบคุมน้ำท่วมฉับพลัน พ.ศ. ๒๕๐๑ และ (๓) พระราชบัญญัติการให้ความช่วยเหลือพิเศษด้านการเงินในกรณีภัยพิบัติที่มีความรุนแรงอย่างมาก พ.ศ. ๒๕๐๕

๑.๒.๓ เหตุการณ์หิมะตกหนัก พ.ศ. ๒๕๐๔ นำไปสู่ตราพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษสำหรับพื้นที่ที่มีหิมะตกหนัก พ.ศ. ๒๕๐๕

๑.๒.๔ แผ่นดินไหวที่นีกาตะในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติการประกันภัยกรณีแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๐๙

๑.๒.๕ ฝนถล่มที่อุซึ (Uetsu) พ.ศ. ๒๕๑๐ นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เงินสงเคราะห์ผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๑๓

๑.๒.๖ เหตุการณ์ภูเขาไฟซากุระจิมาและภูเขาไฟอะซามะระเบิด พ.ศ. ๒๕๑๖ นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายอพยพในบริเวณโดยรอบ

ภูเขาไฟที่ยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งต่อมาถูกแทนที่โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับภูเขาไฟที่ยังมีชีวิตอยู่ พ.ศ. ๒๕๒๑

๑.๒.๗ รายงานของสมาคมแห่งญี่ปุ่นว่าด้วยความเป็นไปได้ในการเกิดแผ่นดินไหวที่โตโก พ.ศ. ๒๕๑๙ นำไปสู่การตรากฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษเกี่ยวกับมาตรการต่อต้านสำหรับกรณีแผ่นดินไหวที่มีความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการด้านการเงินพิเศษสำหรับโครงการพัฒนามาตรการต่อต้านแผ่นดินไหวในบริเวณที่มีการเพิ่มความเข้มงวดของมาตรการเป็นกรณีเร่งด่วน พ.ศ. ๒๕๒๓

๑.๒.๘ แผ่นดินไหวที่มียากิ พ.ศ. ๒๕๒๑ นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานอาคารและสิ่งปลูกสร้าง อันนำไปสู่การออกกฎหมายเกี่ยวกับวิศวกรรมปฐพีซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

๑.๒.๙ แผ่นดินไหวทางตอนใต้ของเกาะเฮียวโกะ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงเป็นอันดับ ๒ นับตั้งแต่ไต้ฝุ่นฮิเซวอน ได้นำไปสู่การออกกฎหมาย ๕ ฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ๑ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษของมาตรการต่อต้านภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๓๘

(๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างด้านแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๓๘

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการต่อต้านแผ่นดินไหว ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘

(๔) พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิและประโยชน์ของเหยื่อจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริม การฟื้นฟู และพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและมีผู้อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก พ.ศ. ๒๕๔๐

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตของเหยื่อภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๔๑

๑.๒.๑๐ อุบัติการณ์นิวเคลียร์โตไคมูระ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติมาตรการพิเศษกรณีภัยนิวเคลียร์ พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๒.๑๑ ฝนถล่ม (torrential rain) ที่ฮิโรชิม่า พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมมาตรการต่อต้านภัยพิบัติจากตะกอนดินในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง พ.ศ. ๒๕๔๓ (ภัยพิบัติจากตะกอนดิน (Sediment disaster) เช่น หน้าผาถล่ม (Cliff collapse) ตะกอนดินถล่ม (debris flow) แผ่นดินเลื่อน (land slide)

๑.๑.๑๒ ฝนถล่มที่นีกาตะ พ.ศ. ๒๕๔๓ นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม พ.ศ. ๒๕๔๔ และการตราพระราชบัญญัติป้องกันการเอ่อท่วมของแม่น้ำในเมือง พ.ศ. ๒๕๔๖

ในช่วงเวลานี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติอีก ๒ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษในการส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวที่โทนันไกและนันไก พ.ศ. ๒๕๔๕ และ (๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษในการส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติแผ่นดินไหวในเขตพื้นที่รอยเลื่อนโดยรอบญี่ปุ่นและรอยเลื่อนชิโมมา พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๒.๑๓ ฝนถล่มที่ภูมิภาคโตโก พ.ศ. ๒๕๔๗ นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม พ.ศ. ๒๕๔๔ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมมาตรการต่อต้านภัยพิบัติจากตะกอนดินในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๒.๑๔ แผ่นดินไหวที่ชูเอ็ตสึ พ.ศ. ๒๕๔๗ นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายสองฉบับ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติควบคุมการพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๑๑ และ (๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างด้านแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๓๘

๑.๒.๑๕ แผ่นดินไหวที่โตโฮกุและสึนามิ พ.ศ. ๒๕๕๔ (แผ่นดินไหวตะวันออกครั้งใหญ่ของญี่ปุ่น (The Great East Japan Earthquake)) เป็นภัยพิบัติที่มีความร้ายแรงมากจนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติ ๖ ฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอีก ๕ ฉบับ โดยพระราชบัญญัติฉบับที่ตราขึ้นใหม่ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการรับมือสึนามิ พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการพัฒนาและฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ พ.ศ. ๒๕๕๔

(๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การกำกับดูแลด้านนิวเคลียร์ พ.ศ. ๒๕๕๕

(๔) พระราชบัญญัติการบูรณะปฏิสังขรณ์จากภัยพิบัติขนาดใหญ่ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๕) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการให้เช่าซื้อที่ดินและอาคารบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ พ.ศ. ๒๕๕๖ และ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่อต้านแผ่นดินไหวเขตโตเกียว พ.ศ. ๒๕๕๖

กฎหมายที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ๕ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๒) พระราชบัญญัติส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างด้านแผ่นดินไหว (พ.ศ. ๒๕๕๖)

(๓) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำท่วม พ.ศ. ๒๕๕๖

(๔) พระราชบัญญัติแม่น้ำ พ.ศ. ๒๕๐๗^{๒๒} พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษในการสนับสนุนการจัดการภัยพิบัติอันเกิดจากแผ่นดินไหวบริเวณรอยเลื่อนนันไกฯ

^{๒๒} ญี่ปุ่นมีกฎหมายน้ำที่ฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๔๓๙ ซึ่งต่อมาถูกแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ได้รับการแก้ไขและใช้มาจนถึงปัจจุบัน มีข้อสังเกตว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นการปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับครั้งใหญ่

๑.๒.๑๖ หิมะถล่มในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้นำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๐๔

จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นได้มีวิวัฒนาการมายาวนานโดยมีการแก้ไขและตรากฎหมายใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยปรับกฎหมายให้เข้ากับเทคโนโลยีในแต่ละยุคสมัยและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ไม่สามารถพยากรณ์ได้อย่างแม่นยำว่าจะเกิดภัยพิบัติในวันเวลาและบริเวณใด มาในปัจจุบันที่มีการใช้ดาวเทียมมาช่วยในการคำนวณและพยากรณ์ ทำให้สามารถพยากรณ์ได้แม่นยำมากขึ้น และจากเดิมที่มีเทศบาลซึ่งประกอบด้วยชุมชนเมืองและหมู่บ้าน (towns and villages) จำนวน ๑๐,๑๕๐ ชุมชน^{๒๓} ต่อมาได้รวมกันเป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีจำนวนลดลงเหลือเพียง ๙๒๘ ชุมชนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘^{๒๔} ทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐและภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงไป จึงต้องปรับเปลี่ยนกลไกของกฎหมายให้สอดคล้องกันด้วย

๒. ระบบการจัดการภัยพิบัติ

๒.๑ กฎหมายพื้นฐาน

พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นกฎหมายสำคัญที่ครอบคลุมทั้งการป้องกัน การจัดการ การเตรียมการรับมือสถานการณ์ฉุกเฉิน รวมถึงการฟื้นฟูและบูรณปฏิสังขรณ์ โดยกำหนดบทบาทของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดกลไกให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนต้องร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการรับมือภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ

พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการรับมือภัยพิบัติฯ ได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะหลังเกิดเหตุภัยพิบัติครั้งต่าง ๆ จากบทเรียนที่ได้เรียนรู้ เช่น หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ทางตะวันออกของญี่ปุ่นในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติและปรับปรุงมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่รัฐบาลกลางสนับสนุนและจัดทำร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีการปรับปรุงมาตรการในการอพยพประชาชนอย่างปลอดภัย และการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการเพิ่มบทบัญญัติเพื่อให้สามารถใช้มาตรการเด็ดขาดในการนำรถยนต์ที่ไม่มีผู้ดูแลออกจากถนนเพื่อให้ทางแก่ยานพาหนะฉุกเฉินได้

ดังนั้น แม้กฎหมายจะถูกประกาศใช้ในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่กำหนดให้มีผลใช้บังคับในอีก ๙ เดือนต่อมา คือ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๘ เพื่อให้มีระยะเวลาเตรียมการที่เพียงพอ.

^{๒๓} Data Book: Public Administration '96-97, Research Center of Administrative Management (Gyosei Kanri Kenkyu Senta), Tokyo, 1996, p. 15. อ้างถึงใน MABUCHI Masaru, Municipal Amalgamation in Japan, World Bank Institute, 2001, p. 2.

^{๒๔} รัฐบาลโตเกียวมหานคร <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/ABOUT/STRUCTURE/structure01.htm> เข้าถึงล่าสุดวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๒.

โครงสร้างของพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แบ่งออกได้เป็น ๗ ส่วน ดังนี้

(๑) หลักการ นิยาม หน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แนวความคิดพื้นฐานของมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ และนโยบายการลดภัยพิบัติ ความรับผิดชอบในการจัดทำ และดำเนินการตามหลักการและแผนการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐบาล จังหวัด เทศบาล และหน่วยงานรัฐ ความรับผิดชอบของประชาชนในการเตรียมตัวรับมือภัยพิบัติ การเก็บตุนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น การสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรมป้องกันภัยพิบัติ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างภาครัฐแลภาคเอกชน

(๒) การกำหนดองค์กรในการพัฒนาและสนับสนุนการบริหารจัดการภัยพิบัติ อย่างครอบคลุม ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

(๓) ระบบการวางแผน พัฒนา และสนับสนุนมาตรการบริหารจัดการ ภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนของคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกลาง องค์กรในระดับรัฐบาลท้องถิ่น และสถาบันเอกชนที่กำหนด จังหวัด เทศบาล ตลอดจนประชาชน

(๔) การสนับสนุนมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็น (ก) การให้กำหนด นิยามบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรและแต่ละบุคคลในทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ และ (ข) กระบวนการตอบสนองต่อภัยพิบัติขั้นต้น รวมทั้งการออกคำสั่งอพยพของนายกเทศบาล ของจังหวัด หรือของหน่วยงานบริหารอื่นในกรณีการเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่

(๕) การปกป้องคุ้มครองชีวิตอย่างเป็นอยู่ของประชาชน ได้แก่ (ก) การเตรียมการรับมือภัยพิบัติในกลุ่มบุคคลซึ่งต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษเมื่อเกิดภัยพิบัติ เช่น คนชรา ผู้ที่มีความพิการ (ข) การกำหนดมาตรฐานของศูนย์และสถานที่อพยพเมื่อเกิดภัยพิบัติ (ค) การพัฒนา และเพิ่มมาตรการคุ้มครองสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบ และ (ง) การจัดทำกรอบมาตรการอพยพครั้งใหญ่ และการขนส่งสินค้า

(๖) มาตรการด้านการเงิน ได้แก่ การใช้บังคับกฎหมายให้ผู้ประสบภัยได้รับเงินอุดหนุน จากผู้ที่รับผิดชอบ และมาตรการด้านการเงินของรัฐบาลในกรณีภัยพิบัติร้ายแรง

(๗) การประกาศภาวะฉุกเฉิน อันเป็นการตัดสินใจด้านนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี และการกำหนดมาตรการฉุกเฉิน เช่น การจำกัดการกระจายสินค้าตามความจำเป็น การออกคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเพื่อรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การบังคับใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยมาตรการพิเศษการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของเหยื่อภัยพิบัติ

๒.๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิรูประบบรัฐบาลกลางในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการจัดการภัยพิบัติขึ้นตามเพื่อทำหน้าที่บูรณาการและประสานงานในด้านนโยบายและมาตรการการบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่สำคัญในระดับรัฐบาลกลางมีดังนี้

๒.๒.๑ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)

สำนักงานคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ในด้านการจัดการภัยพิบัติ สำนักงานฯ มีผู้อำนวยการสำนักการจัดการภัยพิบัติเป็นผู้ดำเนินการวางนโยบายและแผนแม่บทการจัดการภัยพิบัติและการรับมือและตอบสนองต่อภัยพิบัติที่มีความรุนแรง รวมทั้งดำเนินการประสานงานในการเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติในภาพรวมของประเทศ

ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ สำนักงานคณะรัฐมนตรีจะรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี จัดตั้งระบบกิจกรรมฉุกเฉินรวมทั้งสำนักงานใหญ่จัดการภัยพิบัติของรัฐบาลประสานงานโดยรวมเกี่ยวกับมาตรการรับมือภัยพิบัติ

๒.๒.๒ คณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกลาง

คณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกลาง จัดตั้งขึ้นในสำนักงานคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติฯ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน สมาชิกประกอบด้วยสมาชิกคณะรัฐมนตรี ประธานบริษัทมหาชนที่สำคัญและผู้เชี่ยวชาญ คณะกรรมการฯ มีหน้าที่จัดทำและพัฒนาแผนจัดการภัยพิบัติขึ้นพื้นฐานและกำหนดนโยบายการจัดการภัยพิบัติขึ้นพื้นฐานของประเทศ โดยมีกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ คณะกรรมการฯ ยังมีบทบาทในการส่งเสริมการรับมือภัยพิบัติรวมถึงการพิจารณาประเด็นสำคัญในการจัดการภัยพิบัติตามคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการจัดการภัยพิบัติ

๒.๒.๓ หน่วยงานอื่น ๆ

ที่สำคัญ ได้แก่ ฝ่ายรับมือภัยพิบัติ (Disaster Response Units) ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะทำงานช่วยเหลือดับเพลิงฉุกเฉินภายใต้สำนักงานจัดการการดับเพลิงและภัยพิบัติ และยามชายฝั่งญี่ปุ่น

แผนภูมิแสดงกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ



๒.๓ แผนการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Plans)

๒.๓.๑ ระบบการวางแผนการจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่น (Disaster Management Planning System)

ญี่ปุ่นได้แบ่งแผนการจัดการภัยพิบัติออกเป็น ๔ ระดับ ได้แก่ (๑) แผนจัดการภัยพิบัติพื้นฐาน (๒) แผนปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติ (๓) แผนจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น และ (๔) แผนจัดการภัยพิบัติชุมชน

(๑) แผนจัดการภัยพิบัติพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plans)

เป็นแผนแม่บทซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดทำกิจกรรมการจัดการภัยพิบัติของคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกลางตามพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติฯ

(๒) แผนปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Operation Plans)

เป็นแผนที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐและบริษัทมหาชน ที่พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติฯ กำหนด

(๓) แผนจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น (Local Disaster Management Plans)

เป็นแผนที่จัดทำโดยสภาการจัดการภัยพิบัติประจำจังหวัด และเทศบาล ที่มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติฯ และสถานการณ์ในท้องถิ่นนั้น ๆ

(๔) แผนจัดการภัยพิบัติชุมชน (Community Disaster Management Plans)

เป็นแผนกิจกรรมการจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชนซึ่งจัดทำร่วมกันบนพื้นฐานความสมัครใจระหว่างผู้อยู่อาศัยในชุมชนกับภาครัฐกิจ

๒.๓.๒ แผนจัดการภัยพิบัติพื้นฐาน

แผนจัดการภัยพิบัติพื้นฐานเป็นแผนจัดการภัยพิบัติอย่างครอบคลุมในระยะยาวที่เป็นฐานในการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติและแผนจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น แผนจัดการภัยพิบัติพื้นฐานมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้จัดตั้งระบบการจัดการภัยพิบัติ การส่งเสริมมาตรการจัดการภัยพิบัติ การเร่งรัดการฟื้นฟูบูรณะหลังเกิดภัยพิบัติ และการส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในด้านการจัดการภัยพิบัติ

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการปรับปรุงแผนฯ ครั้งใหญ่อันเนื่องมาจากแผ่นดินไหวครั้งยิ่งใหญ่ Hanshin-Awaji โดยกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ รัฐบาลกลางและท้องถิ่น บริษัท และหน่วยงานต่าง ๆ โดยรวมเอาแผนการจัดการภัยพิบัติทุกประเภทไว้ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการรับมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้ในทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การป้องกันและการเตรียมความพร้อมในกรณีฉุกเฉิน การตอบสนองในสถานการณ์ฉุกเฉินรวมถึงการฟื้นฟูบูรณะ หลังจากนั้น บทเรียนจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ทางฝั่งตะวันออกของประเทศญี่ปุ่นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ซึ่งเป็นผลให้เกิดอุบัติเหตุโรงงานนิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิ ทำให้มีการเพิ่มหมวดที่ ๑๑ ของพระราชบัญญัติฯ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับแผนการรับมือสึนามิ ต่อมา ผลการศึกษาของคณะกรรมการภาวะเปราะบางด้านนิวเคลียร์ ญี่ปุ่นได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายอีกครั้ง เพื่อส่งเสริมระบบการจัดการภัยพิบัตินิวเคลียร์

๒.๔ การตอบสนองต่อภัยพิบัติในกรณีฉุกเฉิน

ในกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน รัฐบาลญี่ปุ่นทั้งในระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่น จะเร่งเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องของตลอด ๒๔ ชั่วโมง เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างทันทั่วทั้ง ทั้งการค้นหาและการให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์ โดยจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชนตลอดเวลา

กรณีที่ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีความรุนแรงและส่งผลกระทบร้ายแรงในวงกว้าง คณะทำงานฉุกเฉินซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการภัยพิบัติ รัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมารวมกันที่ทำเนียบนายกรัฐมนตรีเพื่อประมวลและวิเคราะห์สถานการณ์ และรายงานผล ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการตัดสินใจในระดับนโยบาย ในกรณีที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงมาก จะมีการจัดตั้งศูนย์กลางการจัดการภัยพิบัติขึ้น (Headquarter for Major Disaster Management) เพื่อการประสานการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีผู้อำนวยการสำนักงานการจัดการภัยพิบัติ เป็นหัวหน้าศูนย์ฯ แต่ในกรณีของภัยพิบัติที่มีความรุนแรงในระดับประเทศ จะมีการจัดตั้งศูนย์กลาง การจัดการภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมาก (Extreme Disaster Management Headquarter) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าศูนย์ฯ

โดยหลักแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่จัดการภัยพิบัติในพื้นที่ของตนเอง แต่ในกรณีที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงมากเกินกว่าที่รัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถรับมือเองได้ รัฐบาลท้องถิ่น จะขอความช่วยเหลือไปยังรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับผลกระทบอาจขอให้ส่ง กองกำลังช่วยเหลือตนเองรวมถึงคณะทำงานให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์กรณีภัยพิบัติ (Disaster Medical Assistance Teams (DMATs)) มาช่วยเหลือก็ได้ โดยอาจใช้พาหนะและอากาศยานของ กองกำลังช่วยเหลือตนเองในการลำเลียงผู้บาดเจ็บ เสบียงอาหาร และอุปกรณ์ทางการแพทย์

๓. มาตรการรับมือภัยพิบัติ

สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทตามลำดับเวลาการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การป้องกันและเตรียมการการตอบสนองต่อภัยพิบัติ และการฟื้นฟูบูรณะ โดยแต่ละประเภทมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑ การป้องกันและเตรียมการ

การป้องกันและเตรียมตัวเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญมากเนื่องจากจะสามารถ ลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติได้มาก โดยในเบื้องต้นจะต้องมีการประเมินความเสี่ยงต่อการเกิด ภัยพิบัติเพื่อวางแผนดำเนินการ การลงทุนในการป้องกันภัยพิบัติอาจจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

รวมทั้งอาจต้องเวนคืนที่ดินและอาจมีผู้ไม่เห็นด้วยในตอนแรก แต่เมื่อมีตัวอย่างให้เห็นว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นความเสียหายที่ลดลงจากการป้องกันและเตรียมการนั้นมีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่าจำนวนเงินที่ลงทุนทั้งยังลดความเสียหายที่จะเกิดแก่ร่างกายและจิตใจของผู้คนด้วย จากนั้นเป็นต้นมาคนญี่ปุ่นจึงเห็นว่าการลงทุนในการป้องกันภัยพิบัตินั้นให้ผลที่คุ้มค่าแก่การลงทุนมาก

๓.๑.๑ มาตรการป้องกันแผ่นดินไหวและสึนามิ

ภัยพิบัติอันเกิดจากแผ่นดินไหวและสึนามิเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผู้เสียชีวิตมากที่สุด คือ ร้อยละ ๙๒ จากยอดผู้เสียชีวิตทั้งหมดจากภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังมีความเป็นไปได้อย่างมากที่ญี่ปุ่นจะประสบภัยจากแผ่นดินไหวที่มีความรุนแรงและสึนามิในอนาคตอันใกล้ ญี่ปุ่นจึงได้สร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้า โดยสำนักงานอุตุนิยมวิทยาญี่ปุ่น (Japan Meteorological Agency (JMA)) จะเฝ้าระวังติดตามการเปลี่ยนแปลงของเปลือกโลกอย่างใกล้ชิด (Earthquake Early Warning) นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนรับสถานการณ์กรณีหายนะโตเกียวประสบภัยจากแผ่นดินไหวและสึนามิ ซึ่งความเป็นไปได้อย่างมากถึงร้อยละ ๗๐ ว่าจะเกิดในอีก ๓๐ ปีข้างหน้า ในสถานการณ์ดังกล่าวแผนกำหนดให้ย้ายเมืองหลวงซึ่งรวมถึงศูนย์กลางทางการเมืองการปกครอง การค้า การเงิน การลงทุน และประชากรไปยังเมืองโอซาก้า

มาตรการป้องกันแผ่นดินไหวและสึนามิอย่างหนึ่งของญี่ปุ่น คือ การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างต้านแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อให้มีการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สามารถทนต่อแรงแผ่นดินไหวได้ อันเป็นบทเรียนมาจากเหตุการณ์แผ่นดินไหว Hanshin-Awaji ซึ่งความเสียหายมากกว่าร้อยละ ๘๐ เกิดจากอาคารถล่ม ทั้งนี้ โดยที่อาคารที่สร้างก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จะเป็นอาคารที่สร้างก่อนกฎหมายควบคุมอาคารมีผลใช้บังคับ จึงยังไม่ถูกบังคับให้ต้องสามารถทนแรงจากแผ่นดินไหวได้ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ประมาณร้อยละ ๓๐ ของโรงเรียนและร้อยละ ๔๐ ของโรงพยาบาลไม่สามารถต้านแผ่นดินไหวได้ แต่มาตรการทางกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การสร้างความตระหนักแก่ประชาชน และเทคโนโลยี ปัจจุบันโรงเรียนในญี่ปุ่นเป็นอาคารที่สามารถทนแรงแผ่นดินไหวได้ ส่วนที่อยู่อาศัยนั้นใช้เวลานานกว่าในการปรับปรุง กล่าวคือ ประมาณการณ์ว่าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่อยู่อาศัยร้อยละ ๙๕ จะเป็นอาคารที่สามารถทนแรงแผ่นดินไหวได้

๓.๑.๒ มาตรการป้องกันน้ำท่วมและพายุ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีฝนตกหนักมากถึงร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ ซึ่งการรักษาดิน (soil conservation) และโครงการป้องกันน้ำท่วม ช่วยลดความรุนแรงของภัยพิบัติได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ประชากรประมาณครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณน้ำท่วมถึง และปริมาณฝนที่ตกหนักเพิ่มขึ้นในแต่ละปีทำให้ญี่ปุ่นประสบปัญหาน้ำท่วมมากขึ้นเรื่อย ๆ หน่วยงานอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่น (Japan Meteorological Agency- JMA) มีหน้าที่เฝ้าระวังการก่อตัวของพายุและน้ำท่วมโดยการใช้ระบบข้อมูลอุตุนิยมวิทยาอัตโนมัติ (Automated Meteorological Data Acquisition System - AMeDAS) และดาวเทียมในการวัดปริมาณน้ำฝน ทิศทางและความเร็วลม อุณหภูมิอากาศ และอื่น ๆ

นอกจากนี้ กระทรวงที่ดิน โครสร้างสาธารณูปโภค คมนาคมและการท่องเที่ยว รวมทั้งรัฐบาลจังหวัด ยังเป็นผู้เฝ้าระวังปริมาณน้ำฝนและระดับน้ำในแม่น้ำ ทั้งโดยการตรวจวัดโดยตรงและข้อมูลจากอุปกรณ์ ตรวจวัดในท้องที่ห่างไกล

มาตรการต่อต้านพายุและน้ำท่วมในญี่ปุ่น ได้แก่ การปรับปรุงแม่น้ำ เชื่อน และระบบระบายน้ำทั้ง การจัดทำแผนที่พื้นที่เสี่ยงภัย การให้ข้อมูลที่ถูกต้อง รวมทั้งแผนการ แจ้งเตือนและการอพยพ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีท้องถิ่นที่จัดทำแผนดังกล่าว ๑,๒๗๒ แห่ง ทั้งนี้ ภายใต้ กฎหมายควบคุมน้ำท่วม แม่น้ำ ๔๑๗ สายเสี่ยงต่อการเกิดน้ำท่วม และแม่น้ำ ๑,๕๕๕ สายต้องได้รับการ เฝ้าระวังระดับน้ำ สำหรับกรณีน้ำท่วมที่ครอบคลุมหลายพื้นที่นั้น คณะกรรมการจัดการภัยพิบัติกลาง ได้จัดทำนโยบายพื้นฐานสำหรับภัยจากน้ำที่ครอบคลุมหลายพื้นที่ในบริเวณมหานครโตเกียว รวมทั้ง ส่งเสริมมาตรการในการอพยพอีกด้วย

๓.๑.๓ มาตรการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากภูเขาไฟ

สถานการณ์ก่อนการระเบิดของภูเขาไฟในแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันมาก ทำให้ยากแก่การพยากรณ์ และเมื่อภูเขาไฟเริ่มปะทุแล้ว จะมีเวลาอพยพน้อยมาก หน่วยงานรัฐจึงเน้นการ คຸ້ມครองประชาชนจากเหตุการณ์ที่มีความร้ายแรงถึงชีวิต ได้แก่ กรวดภูเขาไฟ การไหลของหินตะกอนและ ดินเหลว และการละลายของหิมะ ซึ่งมาตรการป้องกันภัยดังกล่าว ได้แก่ การแจ้งเตือนภัยที่มีความแม่นยำและ ทันต่อเหตุการณ์เพื่อให้ประชาชนสามารถอพยพได้ทันทั่วทั้งที่ มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน การพยากรณ์การปะทุของภูเขาไฟซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการ ดังกล่าวได้กำหนดให้ภูเขาไฟ ๔๗ ลูกจากจำนวนภูเขาไฟที่ยังมีชีวิตอยู่ทั้งหมด ๑๑๐ ลูก เป็นภูเขาไฟที่ต้อง เฝ้าระวังอย่างใกล้ชิดตลอด ๒๔ ชั่วโมง และแบ่งระดับภูเขาไฟออกเป็น ๕ ระดับตามความน่าจะเป็นที่จะ เกิดภูเขาไฟระเบิด โดยระดับสูงสุดคือภูเขาไฟที่กำลังปะทุ ในการเตือนภัยการปะทุของภูเขาไฟจะแจ้ง เตือนผู้ที่อยู่บริเวณปล่องภูเขาไฟ เช่น นักปีนเขา เป็นอันดับแรก จากนั้นจะจำกัดหรือห้ามเข้าบริเวณ เตรียมการอพยพและการสั่งอพยพ นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำแผนที่อันตรายของภูเขาไฟสำหรับภูเขาไฟ ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการปะทุในอนาคตอันใกล้จำนวน ๓๗ ลูก และมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อให้ ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันภัยจากภูเขาไฟอีกด้วย

๓.๑.๔ มาตรการป้องกันภัยพิบัติอันเกิดจากหิมะ

ญี่ปุ่นมีลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขาสูง เมื่อลมหนาวจากไซบีเรีย พัดมาจะทำให้มีเกิดหิมะตกหนักในญี่ปุ่น โดยในแต่ละปีจะมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์หิมะที่ตกหนัก และหิมะถล่มมากกว่า ๑๐๐ ราย ซึ่งโดยมากจะเป็นผู้สูงอายุที่ออกไปโกยหิมะ คนขับรถที่ถูกหิมะถล่ม และติดอยู่ในพายุหิมะ หรือผู้ที่เดินอยู่ท่ามกลางหิมะ ในการป้องกันภัยดังกล่าว ได้มีการเผยแพร่วิธีการโกยหิมะ ที่จะหลีกเลี่ยงการถูกหิมะถล่มใส่ได้ รวมทั้งจัดทำโครงการป้องกันหิมะถล่ม จัดให้มีมาตรการเตือนภัย ล่วงหน้า การทำให้ระบบการขนส่งและการสื่อสารมีความปลอดภัยแม้ในยามที่หิมะตก รวมไปถึง การป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ผลผลิตทางการเกษตรและทรัพยากรป่าไม้

๓.๒ การรับมือภัยธรรมชาติ

ในการรับมือภัยธรรมชาติ ญี่ปุ่นให้ความสำคัญแก่การให้ข้อมูลเพื่อที่จะสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับสถานการณ์โดยแบ่งออกเป็น ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า และระบบสารสนเทศและการสื่อสาร

๓.๒.๑ ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า

ประกอบด้วย การเฝ้าระวัง (observation) ตลอด ๒๔ ชั่วโมง การพยากรณ์ (forecasting) และการเตือนภัยพิบัติ (warning) ซึ่งหน่วยงานผู้รับผิดชอบ คือ หน่วยงานอุตุนิยมวิทยาญี่ปุ่น (JMA)

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เกิดเหตุแผ่นดินไหวในญี่ปุ่นฝั่งตะวันออกทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะผู้สูงอายุและผู้พิการ ดังนั้น จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยมาตรการต่อต้านภัยพิบัติ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยกำหนดให้หัวหน้าของแต่ละชุมชนมีหน้าที่ในการจัดทำรายนามของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือในการอพยพ ในการนี้ สำนักงานคณะรัฐมนตรีได้ปรับปรุงคู่มือในการออกคำสั่งอพยพที่ปรับปรุงจากคู่มือปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ใหม่ทั้งหมด และแจกจ่ายให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการออกคำสั่งอพยพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้การสนับสนุนการตัดสินใจของท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีความมั่นใจในการออกคำสั่งอพยพเนื่องจากอาจจะเป็นการกระทำที่ไม่จำเป็นหากไม่เกิดภัยพิบัติขึ้น

๓.๒.๒ ระบบสารสนเทศและการสื่อสารให้ข้อมูล

ระบบการเตือนภัยล่วงหน้าประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สถานีเคลื่อนที่ (mobile station) และ ระบบกระจายเสียง (broadcasting system) โดยระบบสถานีเคลื่อนที่จะมีเครื่องจับสัญญาณที่ยานพาหนะหรือเครื่องรับส่งสัญญาณซึ่งจะคอยส่งข้อมูลและรับข้อมูลจากสำนักงานใหญ่ของท้องถิ่นเพื่อการจัดการภัยพิบัติ ส่วนระบบกระจายเสียงนั้นจะเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนผ่านสื่อต่าง ๆ

(๑) ระบบศูนย์วิทยุสื่อสารในการป้องกันภัยพิบัติของสำนักงานคณะรัฐมนตรี

ระบบการสื่อสารที่รวดเร็วและแม่นยำเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการให้ข้อมูลการเตือนภัยพิบัติล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ ในการนี้ สำนักงานคณะรัฐมนตรีจึงได้จัดทำระบบออนไลน์ที่เชื่อมระหว่างหน่วยงานอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่นกับองค์การการจัดการภัยพิบัติในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น รวมทั้งสำนักข่าวต่าง ๆ ซึ่งระบบที่มีชื่อเรียกว่า “CAO’s Disaster Prevention Radio Communication System” นี้จะใช้การสื่อสารผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น แฟกซ์ โทรศัพท์ การส่งข้อมูลการประชุมออนไลน์ และการถ่ายทอดสดของสถานการณ์ภัยพิบัติจากเฮลิคอปเตอร์ นอกจากนี้ ยังมีการให้ข้อมูลแก่ผู้อยู่อาศัยในบริเวณที่เกิดภัยพิบัติทางโทรโข่ง วิทยุกระจายเสียงประจำหมู่บ้าน รวมทั้งวิทยุชุมชนอีกด้วย

โครงสร้างระบบศูนย์วิทยุสื่อสารในการป้องกันภัยพิบัติของสำนักงานคณะรัฐมนตรีโดยสังเขป

ดาวเทียมสื่อสารจะรับและส่งข้อมูลจากและไปยังแหล่งต่าง ๆ เช่น

๑. จานดาวเทียมของบริษัทมหาชนในระดับท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ (Designated Local Public Corporations)

๒. จานดาวเทียมของสำนักงานใหญ่การจัดการภัยพิบัติ ณ จุดเกิดเหตุ (On-site Disaster Management Headquarters)

๓. ฐานการจัดการภัยพิบัติหลักซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ในบริเวณกว้าง ซึ่งมีจานดาวเทียมของตนเองและเสาสัญญาณใช้รับส่งข้อมูลกับเสาสัญญาณของ ๔๖ จังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งรับส่งข้อมูลกับเสาสัญญาณของหน่วยงานระบบการสื่อสารเพื่อการจัดการภัยพิบัติของท้องถิ่นทั่วประเทศ

๔. หน่วยงานรัฐบาลระดับท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ ซึ่งมีจานดาวเทียมของตนเองและเสาสัญญาณใช้รับส่งข้อมูลกับเสาสัญญาณของ (๑) ศูนย์การจัดการภัยพิบัติหลักซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ในบริเวณกว้าง (๒) สำนักงานคณะรัฐมนตรี และ (๓) สำนักนายกรัฐมนตรี

๕. สำนักงานคณะรัฐมนตรี มีจานดาวเทียม ๒ จานเอาไว้สื่อสารเฉพาะกับดาวเทียมสื่อสารเท่านั้นโดยมีการรักษาความปลอดภัยเป็นพิเศษ และมีเสาสัญญาณรับส่งข้อมูลกับเสาสัญญาณจากอีก ๕ แหล่ง ได้แก่ (๑) เสาสัญญาณบนตึกโตเกียว (๒) หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ (๓) สำนักนายกรัฐมนตรี (๔) บริษัทมหาชนในท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ และ (๕) เสาสัญญาณจากแหล่งต่าง ๆ

๖. สำนักนายกรัฐมนตรี มีจานดาวเทียมที่มีการรักษาความปลอดภัยเป็นพิเศษจำนวน ๑ จาน และเสาสัญญาณซึ่งรับส่งข้อมูลกับเสาสัญญาณจากอีก ๓ แหล่ง ได้แก่ (๑) หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ (๒) สำนักงานคณะรัฐมนตรี และ (๓) บริษัทมหาชนในระดับท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ

๗. ตึกโตเกียว มีอุปกรณ์ ๓ อย่างได้แก่ จานดาวเทียม เสาสัญญาณที่ใช้รับส่งข้อมูลกับสำนักงานคณะรัฐมนตรี และเสาสัญญาณของศูนย์กลางการปฏิบัติการด้านภัยพิบัติทางซิคาวะของรัฐบาล (Tachikawa Research Facility of the Government Headquarters for Disaster Management) และเสาอากาศที่ใช้รับส่งข้อมูลกับเสาอากาศของรถยนต์และวิทยุสื่อสาร

(๒) มาตรการในการให้ความช่วยเหลือเหยื่อภัยพิบัติ

๘. ศูนย์กลางการปฏิบัติการด้านภัยพิบัติทางสาธารณะของรัฐบาล มีจันทดาวเทียม ๒ จาน เสาสัญญาณซึ่งรับส่งข้อมูลกับเสาสัญญาณขององค์การป้องกันภัยพิบัติอีก ๑๐ แห่ง เช่น ค่ายทางสาธารณะของกระทรวงกลาโหม

จะเห็นได้ว่าการสื่อสารระหว่างดาวเทียมกับแหล่งที่ ๑ และ ๒ เป็นระบบ การสื่อสารของหน่วยงานป้องกันภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น ส่วนการสื่อสารระหว่างดาวเทียม กับแหล่งที่ ๓ ๔ ๕ ๖ และ ๗ นั้น เป็นระบบการสื่อสารของหน่วยงานป้องกันภัยพิบัติ ของจังหวัดโตเกียว (Central Tokyo) และการสื่อสารระหว่างดาวเทียมกับแหล่งที่ ๘ เป็นระบบการสื่อสารของหน่วยงานป้องกันภัยพิบัติที่ตั้งอยู่ในฐานพื้นที่การจัดการภัยพิบัติทาง

ประกอบด้วย ๓ ส่วน ตามลำดับของการเกิดภัยพิบัติ คือ การอพยพ ระหว่างอยู่ในศูนย์อพยพ และเพื่อภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว โดยในการอพยพนั้นจะให้ความช่วยเหลือแก่ กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงก่อน ได้แก่ คนชราและผู้ที่มีความพิการ และกฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดให้ ศูนย์อพยพอยู่ในสภาพที่เหมาะสม มีเสบียงอาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม รวมทั้งปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพที่ เพียงพอ

ในระหว่างการเกิดภัยพิบัติรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลาง หน่วยงานต่าง ๆ และสภาภาคญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นที่ประสบภัยอย่างเต็มที่ หลังการเกิดภัยพิบัติรัฐบาลกลาง จะให้เงินอุดหนุนหรือค่าชดเชยแก่รัฐบาลท้องถิ่นที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนผู้ประสบภัยร้อยละ ๕๐ - ๙๐ โดยกฎหมายว่าด้วยการชดเชยเงินสงเคราะห์กำหนดให้เงินสงเคราะห์แก่ครอบครัวผู้สูญเสียจากภัยพิบัติ และผู้ที่ได้รับความเสียหายทางร่างกายหรือจิตใจ

(๓) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในแต่ละปีเพื่อเป็นการสร้างความตระหนักและเพื่อซักซ้อมเตรียม ความพร้อมในการรับมือและการจัดการกับภัยพิบัติ รัฐบาลจะจัดทำคู่มือมาตรฐานในการซ้อมรับมือกับภัย พิบัติเพื่อให้นำไปใช้ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่น และกำหนดให้วันที่ ๑ กันยายนของทุกปีเป็นวัน “เตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ” ซึ่งจะมีการซ้อมมาตรการรับมือและจัดการภัยพิบัติทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้ หลังการเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ภาคตะวันออกของญี่ปุ่นในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ทำให้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการซ้อมรับมือภัยสึนามิในหลายจังหวัด และหลังจากนั้นเป็นต้นมาจะมีการซ้อม รับมือภัยสึนามิในวันที่ ๕ พฤศจิกายน ของทุกปี

นอกจากนี้ สำนักงานคณะรัฐมนตรียังได้จัดทำโครงการพัฒนา ผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการภัยพิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและฝึกฝนให้บุคลากรของหน่วยงาน ท้องถิ่นให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที โดยการ ฝึกอบรมจะจัดขึ้นทั้งที่สำนักงานคณะรัฐมนตรี ฐานการจัดการภัยพิบัติในวงกว้างอาริอาเกะโนะโอกะ และ การฝึกอบรมในสถานที่อื่น ๆ

(๔) ฐานการจัดการภัยพิบัติโตเกียว

ในการเตรียมรับมือกับแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่อาจจะเกิดขึ้นในอีก ๓๐ ปีข้างหน้าที่จังหวัดโตเกียว รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดเตรียมฐานที่ตั้งสำรองของสำนักนายกรัฐมนตรีในกรณีที่สถานที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี ณ กรุงโตเกียวได้รับความเสียหายอย่างหนัก ไว้ที่เมืองทาชิคาวะ (Tachikawa) ซึ่งตั้งอยู่ ณ บริเวณปากอ่าวโตเกียว นอกจากนี้ บนพื้นที่ประมาณหนึ่งหมื่นตารางเมตร จะเป็นที่ตั้งค่ายกองกำลังป้องกันตนเองทางบกของญี่ปุ่น สำนักงานตำรวจนครบาล สำนักงานดับเพลิง ตำรวจชายฝั่ง บ้านพักข้าราชการ ศูนย์แพทย์ อาคารประชุมขนาดพื้นที่ประมาณ ๓๐๐ ตารางเมตร ที่สามารถจัดการประชุมออนไลน์ได้ และห้องปฏิบัติการซึ่งมีขนาดพื้นที่ประมาณ ๑,๒๘๐ ตารางเมตร นอกจากนี้ รัฐบาลจะใช้ฐานดังกล่าวเป็นศูนย์ปฏิบัติการรับมือภัยพิบัติ ณ จุดเกิดเหตุ (on-site) อีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีการสร้างฐานที่ตั้งในการจัดการภัยพิบัติโตเกียวในด้านโลจิสติกส์ ณ เมืองคาวาซากิ จังหวัดคาวาซากิซึ่งอยู่ใกล้กันอีกด้วย

๓.๓ การฟื้นฟูและบูรณะ

๓.๓.๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและบูรณะมี ๒ ฉบับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติเพื่อช่วยเหลือในการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของผู้เสียหายจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ (๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการบูรณะปฏิสังขรณ์สิ่งปลูกสร้างหลังการเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่ หลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ ฮันชิน-อิวาเตะ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อช่วยเหลือในการฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของผู้เสียหายจากภัยพิบัติขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การฟื้นฟูและบูรณะปฏิสังขรณ์สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว เพื่อให้เหยื่อผู้ประสบภัยสามารถกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติโดยเร็ว โดยการให้เงินทุนในการดำเนินการโดยเฉพาะการซ่อมแซมและก่อสร้างบ้านซึ่งจะให้เงินทุนไม่เกินรายละเอียดสามล้านเยน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการบูรณะปฏิสังขรณ์สิ่งปลูกสร้างหลังการเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่เป็นกฎหมายกลางที่ให้อำนาจในการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อการบูรณะปฏิสังขรณ์บริเวณพื้นที่ ฮันชิน-อิวาเตะ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า เมื่อครั้งเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ภาคตะวันออกของญี่ปุ่นนั้น ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการบูรณะปฏิสังขรณ์ขึ้นมาโดยเฉพาะอันเป็นการจัดตั้งตามกฎหมายนี้เช่นกัน

พระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วย ๕ ส่วน ได้แก่

(๑) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง - กฎหมายกำหนดว่าในกรณีที่มีภัยพิบัติครั้งใหญ่นายกรัฐมนตรีสามารถตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อการฟื้นฟูภายในสำนักงานคณะรัฐมนตรีได้หากเห็นว่าจำเป็น เพื่อดูแลการฟื้นฟูและบูรณะจากภัยพิบัตินั้น ๆ

(๒) แผนการฟื้นฟูและบูรณะ - กฎหมายกำหนดว่า ในการกำหนดนโยบายฟื้นฟูและบูรณะควรให้ชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากภัยพิบัติเป็นผู้จัดทำแผนการ

ฟื้นฟูและบูรณะ โดยอยู่บนฐานของและสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานของรัฐบาลในการฟื้นฟูและบูรณะ โดยเฉพาะการปรับปรุงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(๓) มาตรการพิเศษ - กฎหมายได้กำหนดมาตรการพิเศษต่าง ๆ ไว้ที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้สามารถยกเว้นการขออนุญาตหรือขอใบอนุญาตในการดำเนินโครงการเพื่อการฟื้นฟูบูรณะ ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตัวเมืองเพื่อเป็นฐานในการฟื้นฟูพื้นที่บริเวณนั้นทั้งหมด ในกรณีที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากภัยพิบัติร้องขอ จังหวัดอาจเป็นผู้จัดทำแผนการพัฒนาเมืองในนามของชุมชนให้ชุมชนได้

(๔) บทเบ็ดเตล็ด - เพื่อเป็นการช่วยเหลือหน่วยงานรัฐของชุมชนที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากภัยพิบัติ รัฐบาลอาจช่วยบริหารและดำเนินโครงการฟื้นฟูโครงการทำเรื่อง ประมง ถนน การป้องกันชายฝั่งทั้งทะเลและแม่น้ำได้หากได้รับการร้องขอจากชุมชน

(๕) การดำเนินการตามกฎหมายอื่น เช่น การกำหนดให้เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรงขึ้น รัฐบาลกลางต้องให้ทุนเพื่อการบูรณะฟื้นฟูเท่าที่จำเป็นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับอื่น

๓.๓.๒ การดำเนินการฟื้นฟูและบูรณะ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีศักยภาพสูงในการฟื้นฟูและบูรณะสิ่งปลูกสร้างที่เกิดความเสียหายจากภัยพิบัติดังปรากฏจากภาพด้านล่างที่ญี่ปุ่นสามารถซ่อมถนนที่ถล่มจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ภาคตะวันออกได้ภายใน ๗ วัน



อย่างไรก็ตาม การซ่อมแซมบูรณะสิ่งปลูกสร้างไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุด เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเห็นว่าในการที่จะฟื้นฟูและบูรณะความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัตินั้น ต้องดำเนินการมาตรการหลายประเภท เช่น มาตรการด้านกฎหมาย ด้านภาษี ด้านการเงิน และเศรษฐกิจ โดยสามารถแบ่งประเภทของการฟื้นฟูและบูรณะออกได้เป็น ๔ ประเภท ได้แก่

(๑) การปรับปรุงสภาพเพื่อเตรียมการวางแผนการฟื้นฟูและบูรณะ เช่น การป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายเพิ่มเติม การควบคุมการจัดการของเสีย การจัดตั้งศูนย์การฟื้นฟูและบูรณะ

รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง การตั้งคณะทำงานเพื่อวางนโยบายและแผนการฟื้นฟูและบูรณะ การให้ข้อมูลแก่ประชาชนและรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งคำแนะนำ การดำเนินมาตรการด้านการเงิน เช่น การจัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและบูรณะ

(๒) มาตรการที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ เช่น การซ่อมแซมที่อยู่อาศัย การจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราว การคงการจ้างงาน การจัดหางาน การให้เงินอุดหนุน การลด การยกเว้นหรือการผ่อนผันการเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ

(๓) การสร้างชุมชนที่มีความปลอดภัยโดยการบูรณะสาธารณสถานและพื้นที่ปศุสัตว์ให้สามารถทนแรงแผ่นดินไหวได้ การพัฒนานโยบายการพัฒนาชุมชนเพื่อการบูรณะและฟื้นฟู การซ่อมแซมบูรณะสาธารณูปโภคและสิ่งปลูกสร้าง เช่น ถนน ศูนย์โลจิสติกส์ ตลอดจนมรดกทางวัฒนธรรม

(๔) การฟื้นฟูอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ เนื่องด้วยญี่ปุ่นเป็นประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น อุตสาหกรรมจึงมีความสำคัญในลำดับแรก เมื่ออุตสาหกรรมฟื้นฟู เศรษฐกิจก็จะฟื้นตาม โดยขั้นตอนแรกคือการประเมินความต้องการด้านการเงิน การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และการให้คำปรึกษาด้านธุรกิจ การเพิ่มการให้สินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก การส่งเสริมการท่องเที่ยว

๔. กิจกรรมเพื่อลดภัยพิบัติของประชาชน

๔.๑ การสร้างความตระหนักและการให้ความรู้ในการลดภัยพิบัติ

ญี่ปุ่นได้มีความพยายามในการส่งเสริมการให้ความรู้ในการลดภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง และได้กำหนดให้วันที่ ๑ กันยายนของทุกปีเป็น “วันเตรียมรับมือภัยพิบัติ” โดยจะจัดกิจกรรมลดภัยพิบัติและการซ้อมรับมือกับภัยพิบัติทั้งสัปดาห์

คนญี่ปุ่นจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับการป้องกัน การรับมือ และการลดภัยพิบัติตั้งแต่ในโรงเรียน สำนักบริหารจัดการไฟไหม้และภัยพิบัติได้จัดทำคู่มือ แบบเรียน ให้แก่ครูและนักการศึกษา รวมถึงการให้ความรู้และจัดให้มีหลักสูตรออนไลน์ “Disaster Reduction/ Crisis Management e-College” กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีก็ได้มีการจัดทำ “คู่มือแนวทางในการจัดทำคู่มือลดภัยพิบัติของโรงเรียน โดยเฉพาะแผ่นดินไหวและสึนามิ” นอกจากนี้ สำนักงานคณะรัฐมนตรีก็ได้จัดทำโครงการ “แผนการศึกษาเพื่อลดภัยพิบัติ” สำหรับเด็กและบุคคลทั่วไปในชุมชน

นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่ประสบภัย เช่น ยังมีการถ่ายทอดองค์ความรู้การจัดการและป้องกันภัยพิบัติจากประสบการณ์ของคน ในภาคตะวันออกของญี่ปุ่นจะมีการสร้างอนุสาวรีย์ที่มีข้อความ “อย่าสร้างบ้าน ณ จุดที่ต่ำกว่านี้” ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการต่อต้านภัยพิบัติให้กำหนดหน้าที่ให้คนในชุมชนจดบันทึกเหตุภัยพิบัติและถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่คนรุ่นต่อไปด้วย

๔.๒ การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำกิจกรรมของอาสาสมัครดักภัยพิบัติ

เมื่อเกิดภัยพิบัติ ชาวญี่ปุ่นจำนวนมากจะออกมาเป็นอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ฮันชิน-อิวาเตะ มีจำนวนอาสาสมัครมากถึง ๑.๓ ล้านคน อย่างไรก็ตาม อาสาสมัครบางคนไม่ได้รับการฝึกฝนในการให้ความช่วยเหลือ หรือชุมชนบางชุมชนก็ไม่ได้มีการขอรับความช่วยเหลือจากภายนอกมาก่อน ทำให้อาสาสมัครไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่ สำนักงานคณะรัฐมนตรีพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยการให้ความรู้แก่อาสาสมัครและชุมชนในการทำงานร่วมกัน เมื่อเกิดภัยพิบัติ ในการนี้ รัฐบาลได้กำหนดให้วันที่ ๑๗ มกราคม ของทุกปี เป็น “วันลดภัยพิบัติและอาสาสมัคร” โดยระหว่างวันที่ ๑๕ - ๒๑ มกราคม จะมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดนิทรรศการ สัมมนา การบรรยาย เพื่อส่งเสริมการลดภัยพิบัติและให้ความรู้แก่อาสาสมัคร และยังมีการแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการต่อต้านภัยพิบัติโดยกำหนดให้หน่วยงานรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นต้องทำงานร่วมกับอาสาสมัครอย่างใกล้ชิด

๔.๓ การส่งเสริมกิจกรรมลดภัยพิบัติของบริษัท

บริษัทเอกชนมีบทบาทในการลดภัยพิบัติใน ๒ ลักษณะ ได้แก่ การป้องกันและรับมือภัยพิบัติของบริษัท และการอนุญาตให้พนักงานเป็นอาสาสมัครต่อต้านภัยพิบัติ

๔.๓.๑ การป้องกันและรับมือต่อภัยพิบัติของบริษัท

บริษัทเป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น หากบริษัทไม่สามารถดำเนินงานได้ก็จะกระทบต่อเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทันที ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นโดยคณะกรรมการพิเศษที่จัดตั้งโดยคณะกรรมการบริหารจัดการภัยพิบัติกลางจึงได้จัดทำคู่มือ “การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของบริษัท (Business Continuity Plans - BCPs)” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คู่มือดังกล่าวได้รับการปรับปรุงในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ พ.ศ. ๒๕๕๖ การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในกรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น เมื่อเส้นทางการขนส่งสินค้าที่ใช้เป็นประจำถูกตัดขาดหรือยานพาหนะได้รับความเสียหาย จะดำเนินการขนส่งสินค้าอย่างไร หรือกรณีที่อาคารสำนักงานได้รับความเสียหาย จะสามารถทำงานที่ใดแทนได้ เป็นต้น นอกจากนี้ แผนดังกล่าวจะทำให้บริษัทสามารถกลับมาดำเนินการได้ในระยะเวลาอันรวดเร็วหลังเกิดภัยพิบัติ โดยรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายให้บริษัทขนาดใหญ่ทุกบริษัทและครึ่งหนึ่งของบริษัทขนาดกลางจัดทำแผนการดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันก็ประสบความสำเร็จตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐได้ให้เข้าไปให้ความรู้และความช่วยเหลือในการจัดทำแผนดังกล่าวอย่างจริงจัง รวมทั้งบริษัทเองก็ให้ความร่วมมือและตระหนักถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลในการจัดทำแผนดังกล่าวเช่นกัน

๔.๓.๒ การอนุญาตให้พนักงานเข้าร่วมกิจกรรมอาสาสมัครรับมือภัยพิบัติ

คนญี่ปุ่นส่วนมากประกอบอาชีพพนักงานบริษัท โดยที่อาสาสมัครต่อต้านภัยพิบัติจะต้องเข้าร่วมการฝึกอบรมเป็นระยะ ๆ เพื่อเตรียมความพร้อม หากบริษัทให้การสนับสนุนพนักงานในการลาเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว อาสาสมัครต่อต้านภัยพิบัติของญี่ปุ่นก็จะมีประสิทธิภาพมาก

แต่ปัจจุบันพบว่า บริษัทมีแนวโน้มที่จะไม่สนับสนุนให้พนักงานลาไปเพื่อเข้าร่วมการอบรมหรือปฏิบัติการ ทำให้จำนวนอาสาสมัครต่อต้านภัยพิบัติของญี่ปุ่นลดจำนวนลงมาก และเป็นปัญหาในปัจจุบัน

๕. ความร่วมมือระหว่างประเทศในการลดภัยพิบัติของญี่ปุ่น

เอเชียเป็นภูมิภาคที่ประสบภัยพิบัติประมาณครึ่งหนึ่งของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั้งหมดในโลก โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือและดำเนินความร่วมมือกับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ โดยสามารถแบ่งได้เป็นระดับทวิภาคี และระดับนานาชาติ ดังนี้

๕.๑ ระดับทวิภาคี

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีประสบการณ์ด้านการจัดการภัยพิบัติมากกว่าร้อยปี ทั้งยังมีเทคโนโลยีในการจัดการภัยพิบัติที่ทันสมัย ญี่ปุ่นจึงได้ช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ที่ประสบภัยพิบัติ เช่น ในกรณีของอินโดนีเซีย เมื่อครั้งเกิดเหตุสึนามิครั้งใหญ่ที่มหาสมุทรอินเดีย ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยอินโดนีเซีย ในการจัดตั้งสำนักจัดการภัยพิบัติแห่งชาติเพื่อรับมือกับจัดการภัยพิบัติดังกล่าว ทั้งยังช่วยในการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติและในการดำเนินการตามโครงการปฏิบัติการจัดการภัยพิบัตินำร่องสำหรับกรณีของฟิลิปปินส์ซึ่งประสบวาทภัยเป็นประจำ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินโครงการจัดการน้ำท่วมของแม่น้ำปาสิกและมาริกินา ซึ่งไหลผ่านเมืองหลวงของฟิลิปปินส์มาเป็นเวลากว่า ๓๐ ปีแล้ว นอกจากนี้เมื่อฟิลิปปินส์ประสบภัยจากไต้ฝุ่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ญี่ปุ่นได้ให้ที่พักอาศัยในกรณีฉุกเฉิน อาหาร น้ำ และสิ่งของด้านสาธารณสุขเป็นมูลค่ากว่า ๙๐๐ ล้านบาท และให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น แผ่นปูพลาสติก ถูนอน ผ่านหน่วยงานระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นมูลค่ากว่า ๑๗ ล้านบาท

๕.๒ ระดับนานาชาติ

ญี่ปุ่นมีบทบาททั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกในการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

๕.๒.๑ ระดับภูมิภาค

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เสนอให้มีการส่งเสริมความร่วมมือพหุภาคีด้านการลดภัยพิบัติในเอเชีย อันเป็นที่มาของการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในเอเชียเพื่อลดภัยพิบัติขึ้น ณ เมืองโกเบ จังหวัดเฮียวโกะ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งความตกลงดังกล่าวได้จัดตั้งศูนย์ลดภัยพิบัติแห่งเอเชีย (Asian Disaster Reduction Center (ADRC)) ขึ้น ปัจจุบันศูนย์ฯ ดังกล่าวมีสมาชิกจำนวน ๓๑ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

๕.๒.๒ ระดับโลก

ญี่ปุ่นได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมภายใต้กรอบการทำงานของสหประชาชาติในการลดภัยพิบัติมาตลอด เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมลดภัยธรรมชาติของโลก (World Conference on Natural Disaster Reduction) ณ เมืองโยโกฮามา ซึ่งมีความสำคัญเนื่องจากได้มีการจัดทำยุทธศาสตร์โยโกฮามาเพื่อโลกที่มีความปลอดภัยมากขึ้น อันเป็น

คู่มือที่มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดการเรียกร้อง หลักการ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในการป้องกันเตรียมการ และบรรเทาภัยธรรมชาติ (E/1994/85 21 June 1994)

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมลดภัยพิบัติของโลกของสหประชาชาติ ณ เมืองโกเบ จังหวัดเฮียวโกะ ซึ่งได้ทบทวนผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์โยโกฮามา และมีการจัดทำกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๘ ในการฟื้นฟูประเทศและชุมชนหลังเกิดภัยพิบัติ (Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters (HFA))^{๒๕} อันเป็นแผนฉบับแรกที่มีอธิบาย บรรยาย และให้รายละเอียดเกี่ยวกับงานที่แต่ละภาคส่วนและบุคคลจะต้องดำเนินการเพื่อลดความสูญเสียจากภัยพิบัติ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดขอบเขตและแนวทางในการลดภัยพิบัติ แผนที่ได้รับการรับรองโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติจำนวน ๑๖๘ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ญี่ปุ่นเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมลดภัยพิบัติของโลกครั้งที่ ๓ (the Third World Conference on Disaster Risk Reduction (WCDRR)) ณ เมืองเซนได จังหวัดมิยาเกะ โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติญี่ปุ่นเป็นประธานในการประชุมครั้งนี้ได้มีการจัดทำกรอบเซนไดในการลดภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการลดความเสี่ยงและความสูญเสียภัยพิบัติอย่างมีนัยสำคัญในปี ๑๕ ปีข้างหน้า

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศเจ้าบ้าน (host country) และฝ่ายเลขานุการให้แก่แพลตฟอร์มการฟื้นฟูระหว่างประเทศ (International Recovery Platform - IRP) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มสำหรับพาร์ทเนอร์ทั้ง ๑๗ หน่วยงาน เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ศูนย์ลดภัยพิบัติอาเซียน (ADRC) สภากาชาด ธนาคารโลก องค์การอนามัยโลก สำนักงานเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือแห่งสวิสเซอร์แลนด์ รัฐบาลญี่ปุ่น ในการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความรู้ และประสบการณ์ อันเป็นการจัดการความรู้ เสริมสร้างศักยภาพ และเพิ่มความสามารถในการฟื้นฟู รวมทั้งการส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (recovery best practice)^{๒๖}

^{๒๕} เว็บไซต์สำนักการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ,

<https://www.unisdr.org/2005/wcdr/wcdr-index.htm>, เข้าถึงล่าสุด ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒.

^{๒๖} www.recoveryplatform.org, เข้าถึงล่าสุด ณ วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๒.

๘. บทบาทของท้องถิ่นในการป้องกันภัยพิบัติ

(Role of the provinces in disaster prevention)^{๒๗}

๑. หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ

ในประเทศญี่ปุ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยเทศบาล (Municipality) ประมาณ ๑,๘๐๐ แห่ง และจังหวัด (Prefecture) จำนวน ๔๗ แห่ง โดยจังหวัดแต่ละแห่งมีเทศบาลตั้งอยู่ประมาณ ๔๗ แห่ง

สำหรับบทบาทของท้องถิ่นในการป้องกันและจัดการภัยพิบัตินั้น เทศบาลเป็นหน่วยงานลำดับแรกและเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เนื่องจากเทศบาลเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น เทศบาลจึงมีหน้าที่และอำนาจพื้นฐานในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อออกมาตรการที่จำเป็นในการจัดการภัยพิบัตินั้น ในส่วนของจังหวัดนั้น จังหวัดมีบทบาทในการสนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล เมื่อภัยพิบัติมีขนาดหรือระดับที่ใหญ่ขึ้นจนเทศบาลรับมือและจัดการเองไม่ไหว จังหวัดจะมีหน้าที่และอำนาจในการช่วยเหลือเทศบาลในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น และเมื่อภัยพิบัติมีขนาดหรือระดับใหญ่มากเกินกว่าที่จังหวัดจะรับมือได้ ก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการจัดการและดูแลปัญหาดังกล่าว

๒. บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

บุคลากรที่มีหน้าที่หลักในการจัดการภัยพิบัติภายใต้คำสั่งของนายกเทศมนตรีในเทศบาลแต่ละแห่ง คือ นักดับเพลิง (Firefighter) แม้ว่าชื่อของอาชีพดังกล่าว คือ นักดับเพลิง แต่แท้จริงแล้วนักดับเพลิงเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทและหน้าที่กว้างกว่าการดับเพลิง โดยนักดับเพลิงมีบทบาทในการจัดการภัยพิบัติทุกด้าน จึงอาจกล่าวได้ว่า แท้จริงแล้วนักดับเพลิงทำหน้าที่เป็นบุคลากรด้านบรรเทาสาธารณภัย(Disaster fighter) ทุกประเภท

หากภัยพิบัติมีขนาดหรือระดับที่รุนแรงมากขึ้นเกินกว่าที่นักดับเพลิงจะรับมือได้ หน่วยงานที่เรียกว่า กำลังป้องกันตนเอง (Self Defense Forces (SDF)) และหน่วยงานที่เรียกว่า ยามชายฝั่งแห่งญี่ปุ่น (Japan Coast Guard) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเช่นเดียวกัน จะเข้าร่วมกับนักดับเพลิงในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และหากภัยพิบัติมีขนาดหรือระดับความรุนแรงที่ต้องให้หน่วยงานระดับจังหวัดหรือรัฐบาลกลางเข้ามาให้ความช่วยเหลือ นายกเทศมนตรีก็สามารถขอความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากตำรวจได้อีกด้วย โดยกองทัพบก (กำลังป้องกัน

^{๒๗} นายศรศักดิ์ ตันติวรวิทย์ นักกฎหมายกฤษฎีกา ข้าราชการ ฝ่ายกฎหมายการเมืองการปกครอง กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

ตนเอง) มักจะเป็นหน่วยงานหลักที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือนักดับเพลิงในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติที่มีความรุนแรงระดับชาติ

นักดับเพลิงในประเทศญี่ปุ่นแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ นักดับเพลิงอาชีพ ซึ่งมีเงินเดือนประจำจากการประกอบอาชีพดังกล่าว และนักดับเพลิงอาสา ซึ่งมีได้ประกอบอาชีพนี้เป็นการประจำ แต่ปฏิบัติงานแบบอาสา โดยไม่ได้รับเงินเดือน ซึ่งในกรณีที่นักดับเพลิงอาสาเสียชีวิตไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม นักดับเพลิงอาสาจะได้รับเกียรติบัตรเชิดชูเกียรติจากรัฐบาล

ในประเทศญี่ปุ่นมีนักดับเพลิงอาชีพจำนวน ๑๖๓,๘๑๔ คน ประจำอยู่ในสถานดับเพลิงทั้งหมด ๘๙๔ แห่ง โดยมีนักดับเพลิงอาชีพที่เป็นผู้หญิงประมาณ ๕,๐๐๐ คน และมีนักดับเพลิงอาสาจำนวน ๙๒๐,๐๐๐ คน โดยมีนักดับเพลิงอาสาที่เป็นผู้หญิงประมาณ ๒๔,๐๐๐ คน

หากภัยพิบัติเกิดขึ้น หน่วยงานภาครัฐและบริษัทภาคเอกชนจะให้ความร่วมมือกับทางทางท้องถิ่นโดยทันทีในการอนุญาตให้พนักงานของหน่วยงานและบริษัทต่าง ๆ ที่เป็นนักดับเพลิงอาสาไปช่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่เมือง บริษัทเอกชนจะอนุญาตให้พนักงานของบริษัทไปช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติโดยพลัน ซึ่งการอนุญาตให้ขาดงานดังกล่าวจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของบริษัทเอกชนรายนั้นด้วย นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยและการสื่อสารจะมอบรางวัลให้แก่บริษัทเอกชนที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติอีกด้วย

๓. มาตรการในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ

เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อจัดการภัยพิบัตินั้น โดยทั่วไปแล้วประชาชนไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด โดยคำสั่งดังกล่าวไม่มีบทลงโทษ เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่นมีหลักการว่า ประชาชนต้องป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติด้วยตนเอง และมีหน้าที่ในการรักษาชีวิตของตนเอง คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติจึงเป็นคำแนะนำหรือทางเลือกให้ประชาชนปฏิบัติตาม ซึ่งประชาชนมีสิทธิในการเลือกว่า จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นหรือไม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากมีการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่ประสบภัย และประชาชนในพื้นที่ประสบภัยนั้นไม่เชื่อฟังคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติระดับรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะคำสั่งให้อพยพ ประชาชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นต้องได้รับโทษปรับ

ในประเทศญี่ปุ่นนั้น เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น ประชาชนมักจะไม่นิยมอพยพตามคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นห่วงที่อยู่อาศัยของตนเอง ส่งผลให้ในบางเหตุการณ์จำนวนผู้เสียชีวิตอาจสูงถึงหลักร้อยคนได้ หลักการสำคัญที่สุดในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติ คือ การรักษาชีวิตของทุกคน ดังนั้น เรื่องที่สำคัญที่สุด คือ การรักษาชีวิตของนักดับเพลิงด้วย เช่น เมื่อสึนามิเกิดขึ้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีคำสั่งให้ปิดประตูระบายน้ำทันที เพื่อรักษาชีวิตของทุกคน

และในการปฏิบัติหน้าที่ นักดับเพลิงจะต้องมีอุปกรณ์สื่อสารติดตัวทุกคน เพราะเมื่อเกิดอันตรายขึ้น จะมีคำสั่งให้อพยพนักดับเพลิงทันที เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นโดยพลัน

ภายหลังจากภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกใบรับรองการประสบภัยพิบัติให้แก่ประชาชน เช่น ประชาชนผู้ใดบ้างในพื้นที่ที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต หรือที่อยู่อาศัยใดบ้างที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งใบรับรองดังกล่าวจะออกโดยนายกเทศมนตรีในพื้นที่ประสบภัยนั้น

สำหรับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ขึ้นอยู่กับขนาดและความรุนแรงของความเสียหาย โดยทายาทของผู้เสียชีวิตจะได้รับค่าชดเชยจำนวน ๕ ล้านบาท และหากที่อยู่อาศัยได้รับความเสียหายทั้งหลัง จะได้รับค่าชดเชยจำนวน ๓ ล้านบาท โดยก่อนปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ที่อยู่อาศัยถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบครองของเอกชน หากมีความเสียหายเกิดขึ้นกับที่อยู่อาศัย รัฐจะไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี ค.ศ. ๑๙๙๕ รัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับค่าชดเชย และยินดีที่จะจ่ายค่าชดเชยกรณีอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นกรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบครองของเอกชนได้รับความเสียหายด้วย ซึ่งในส่วนของค่าชดเชยที่จ่ายให้แก่เจ้าของที่อยู่อาศัยนั้น รัฐบาลกลางและจังหวัดจะจ่ายหน่วยงานละครึ่งหนึ่ง คือ หน่วยงานละประมาณ ๑.๕ ล้านบาท แต่ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากแผ่นดินไหว รัฐบาลจะออกค่าชดเชยให้แก่ประชาชนในสัดส่วนประมาณร้อยละ ๘๐ ของค่าชดเชย

ในการจัดการภัยพิบัติ สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การมีแผนปฏิบัติการ โดยแผนปฏิบัติการจะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งและทันเหตุการณ์ต่อภัยพิบัติแต่ละประเภทที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ที่แตกต่างกันได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต้องจัดให้มีการซ้อมแผนปฏิบัติการอยู่เสมอ เพราะหากภัยพิบัติเกิดขึ้น บุคลากรที่เกี่ยวข้องจำนวนมากจะเข้ามาในพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือ แต่สิ่งที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างไรและจะมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ใดเดินทางเข้ามาในพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลืออย่างไรบ้าง ซึ่งในประเทศญี่ปุ่น จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลในการป้องกันและจัดการภัยพิบัติอยู่เสมอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะแลกเปลี่ยนข้อมูลกันโดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ประสานงานว่า มาตรการในแผนปฏิบัติการใดบ้างที่ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งรัฐบาลกลางจะได้ปรับแผนปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยอยู่เสมอ

๙. มาตรการรับมือกับภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น (Follow up lecture : Disaster response measures in Japan)^{๒๘}

การบรรยายในหัวข้อนี้ ผู้บรรยาย (Prof. Fumio Takeda) ได้ให้ข้อคิดเห็นในบทสรุปที่เป็นปัจจัยในการนำไปสู่ความสำเร็จของการใช้มาตรการรับมือและการบริหารจัดการกับสถานการณ์การเกิดภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นรวมทั้งได้แลกเปลี่ยนข้อมูลกับผู้เข้ารับการอบรมเกี่ยวกับมาตรการของกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทย ดังมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

ผู้บรรยาย (Prof. Fumio Takeda) กล่าวโดยสรุปว่า ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์มักจะก่อให้เกิดความเสียหายขนาดใหญ่และมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นความเสียหายที่ร้ายแรง ดังนั้น มาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อรับมือกับภัยพิบัติเพื่อเป็นการลดอัตราความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ประเทศญี่ปุ่นจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับการรับมือและการบริหารจัดการเหตุการณ์ภัยพิบัติให้เหมาะสมกับการตอบสนองต่อลักษณะของภัยพิบัติในแต่ละประเภท โดยนำบทเรียนที่ได้จากประสบการณ์ภัยพิบัติที่ผ่านมาพิจารณาว่ายังขาดมาตรการของกฎหมายในเรื่องใดหรือมาตรการของกฎหมายในเรื่องใดที่เป็นอุปสรรคต่อการนำมาปฏิบัติ เพื่อจะได้ปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากมาตรการทางกฎหมายแล้วปัจจัยหลักที่สำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยประสบผลสำเร็จอาจสรุปได้เป็น ๔ ประการ (key success factor) ได้แก่

๑. เวลา (time)

เวลาเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการลดอัตราการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของผู้ประสบภัย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องมีความพร้อมในการรับแจ้งเหตุฉุกเฉินไม่ว่าจะเกิดขึ้นในเวลาใดก็ตามและเมื่อได้รับแจ้งเหตุแล้วจะต้องไปถึงที่เกิดเหตุให้เร็วที่สุด นอกจากนี้การปฏิบัติภารกิจในการให้ความช่วยเหลือหรือการฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้วก็ต้องดำเนินการให้ภารกิจเสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วที่สุด เพราะหากการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยสามารถกระทำได้รวดเร็วมากเท่าไรก็จะลดอัตราการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินได้มากเท่านั้น เช่น กรณีเหตุการณ์มหาภัยพิบัติในปี ๒๐๑๑ ที่ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเกิดจากเหตุแผ่นดินไหวรุนแรงจนส่งผลให้เกิดสึนามิขนาดใหญ่และรุนแรงและตามมาด้วยเหตุการณ์โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะระเบิด ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐบาลกลางจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและได้มีการตั้ง

^{๒๘} นำเสนอโดย Prof. Fumio Takeda เรียบเรียงโดยนางสาวกฤษฎา สุพุทธิ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายทรัพยากร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานบัญชาการเหตุการณ์เฉพาะกิจได้ภายใน ๓๐ นาที หลังเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการ

๒. ความมุ่งมั่นและปรารถนาที่จะให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย (passion)

เจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือต้องมีความมุ่งมั่นในการ ปฏิบัติภารกิจให้ความช่วยเหลือโดยต้องมีแรงผลักดันและความปรารถนาอยู่เสมอว่าจะต้องช่วยเหลือและ รักษาชีวิตผู้ประสบภัยให้ได้ไม่ว่าปัจจัยแวดล้อมในพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติจะเต็มไปด้วยความเสี่ยง อุปสรรค หรือมีความยากลำบากในการปฏิบัติหน้าที่เพียงใดก็ตาม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ จะต้องมิจิตใจที่เข้มแข็ง มีสติไม่ตื่นตระหนก และมีร่างกายที่แข็งแรง เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในแต่ละครั้ง สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างดีที่สุด

๓. ทักษะและความชำนาญ (expertise)

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยหากเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครผู้ปฏิบัติภารกิจ ขาดทักษะและความชำนาญในด้านการกู้ภัยย่อมทำให้การปฏิบัติภารกิจเป็นไปด้วยความล่าช้า รวมทั้งอาจเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายต่อตัวผู้ให้ความช่วยเหลือหรือผู้ประสบได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่หรือ อาสาสมัครผู้ปฏิบัติภารกิจให้ความช่วยเหลือจะต้องเป็นผู้ที่มีทักษะและความชำนาญซึ่งต้องผ่านการ ฝึกอบรมและได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี

๔. การประสานงาน (coordination)

เมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้นเทศบาลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (municipality) จะเป็น องค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการดูแลบริหารจัดการแก้ไขปัญหา ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาค ประชาชน เช่น หน่วยงานดับเพลิง (firefighting organs) หน่วยป้องกันน้ำท่วม (flood prevention units) หรืออาสาสมัครป้องกันภัยภาคประชาชน ต้องมีการประสานความร่วมมือกันอย่างมีระบบ และมีความชัดเจนในการสั่งการตลอดจนการแบ่งหน้าที่การปฏิบัติงาน และโดยปัจจัยที่จะเป็นส่วนช่วยในการ ให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างถูกต้องและรวดเร็วคือการส่งต่อข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำเกี่ยวกับสถานการณ์ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะต้องติดตามการ รายงานข่าวในพื้นที่อย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้ข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้าน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผน ตลอดจนการรับทราบผลสำเร็จหรือความคืบหน้าในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

นอกจากปัจจัยทั้ง ๔ ประการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วหัวใจหลักที่ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความสำคัญ คือ การสร้างพื้นฐานความพร้อมให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองเป็นอันดับแรก รวมทั้งสามารถช่วยเหลือคนในครอบครัวหรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงได้ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมาถึงและให้ความ ช่วยเหลือดังนั้น หน่วยงานระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีการฝึกทักษะการรับมือกับภัยพิบัติให้แก่ ประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่การเรียนการสอนในโรงเรียน รวมถึงได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ภัยพิบัติเพื่อเป็นการ ให้ความรู้ตลอดจนฝึกทักษะการรับมือเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินให้แก่ประชาชน โดยเชื่อว่าเหตุการณ์ภัย พิบัติมักเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีมาตรการรับมือกับภัยพิบัติใดที่จะลดอัตราความเสียหายที่

เกิดขึ้นได้มีประสิทธิภาพมากไปกว่าการสร้างทักษะให้ประชาชนสามารถเผชิญหน้าและรับมือกับเหตุการณ์ได้ด้วยตัวเอง

ตัวแทนของผู้เข้ารับการอบรม (นายสถาพร ปัญญาดี) ได้ให้ข้อมูลว่า กรณีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยเฉพาะภัยพิบัติทางธรรมชาติอาจมิได้มีรูปแบบที่หลากหลายและรุนแรงเท่ากับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น โดยส่วนใหญ่มักเป็นภัยพิบัติด้านวาตภัย อุทกภัย หรือดินถล่ม และกฎหมายที่นำมาใช้บังคับเพื่อรับมือในกรณีที่เกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (โดยอาจเทียบเคียงได้กับ Disaster Countermeasures Basic Act ๑๙๖๑ ของประเทศญี่ปุ่น) โดยพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญกล่าวโดยสรุปคือ

๑. กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการโดย กปภ.ช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติ ให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับภัยอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

๒. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการทำแผน ๓ ระดับประกอบด้วย

(๑) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ที่กำหนดแนวทางและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าและระยะยาวเมื่อเกิดสาธารณภัย รวมถึงการอพยพประชาชน หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสงเคราะห์ผู้ประสบภัย การดูแลเกี่ยวกับการสาธารณสุข และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสื่อสารและการสาธารณสุข โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการมีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

(๒) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด ซึ่งในแผนจะกำหนดให้มีการการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น รวมทั้งกำหนดโครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และต้องมีแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง โดยแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และในแผนจะกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น รวมทั้งกำหนดโครงสร้างและผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และต้องมีแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

๓. การดำเนินการในกรณีที่เกิดสาธารณภัย

กรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในท้องที่ใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่นั้นเป็นผู้อำนวยการท้องถิ่นที่มีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และในการดำเนินการให้มีอำนาจสั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมทั้งขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำหรับกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งนั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนด

สำหรับอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อาจเป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้หรือทักษะด้านการกู้ภัย รวมทั้งประเทศไทยยังไม่มีมาตรการที่จริงจังที่จะสนับสนุน ส่งเสริม หรือฝึกฝนให้ประชาชนมีทักษะในการช่วยเหลือตนเองหรือคนรอบข้างในกรณีที่เกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน ประกอบกับการให้ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ประสบภัยพิบัติหรือการคาดการณ์สถานการณ์ภัยพิบัติเป็นไปอย่างล่าช้า และมีข้อมูลที่หลากหลายขาดความเป็นเอกภาพซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนหรือความตื่นตระหนกแก่ประชาชน โดยกรณีนี้ก็จะได้นำแนวทางมาตรการรับมือกับภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำไปเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยให้เหมาะสมต่อไป

๑๑. การศึกษาฐาน ณ Water and Disaster Management Bureau, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism ภายใต้หัวข้อ Policy Vision on “Rebuilding Flood-conscious Societies”^{๒๙}

หน่วยงาน Water and Disaster Management Bureau เป็นหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในกระทรวง Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) มีภาระกิจหลักเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ แม่น้ำ รวมถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกน้ำ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูล และเป็นศูนย์ปฏิบัติการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาลูกน้ำด้วย

สภาพทางภูมิศาสตร์โดยทั่วไปของประเทศญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

- ลักษณะโดยทั่วไปมีสภาพเป็นเกาะ และมีเทือกเขาที่มีความสูงประมาณ ๒,๐๐๐ เมตร บริเวณตรงกลางแบ่งพื้นที่ราบของเกาะญี่ปุ่นออกเป็นสองด้านโดยแต่ละด้านก็จะติดกับมหาสมุทรแปซิฟิก
- ลักษณะของแม่น้ำจะเป็นแม่น้ำสายสั้นและความลาดชันมาก
- พื้นที่ทั้งหมด ๓๗,๘๖๐ ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่อยู่อาศัย ๑๐,๓๕๐ ตารางกิโลเมตร โดยพื้นที่อยู่อาศัยคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๒๗.๓ ของพื้นที่ทั้งหมด นอกจากนี้ มีหลายเมืองและหลายชุมชนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำกว่าระดับของแม่น้ำ^{๓๐}

เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น รวมถึงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงที่มีสภาพเป็นพื้นที่ลักษณะที่ลุ่มต่ำติดกับแม่น้ำ จึงเป็นพื้นที่ที่เปราะบางและเสี่ยงต่อการเกิดอุทกภัย การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพและแผนป้องกันอุทกภัยจึงเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงาน Water and Disaster Management Bureau ขึ้นใน Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism เพื่อดำเนินการบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรน้ำ รวมถึงการป้องกันบรรเทาอุทกภัยให้มีประสิทธิภาพ

Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ๒๖,๕๕๖ คน โดยในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการป้องกันบรรเทาอุทกภัย จะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น (Local Offices) และสาขา (Branch Offices) ในการบริหารจัดการแม่น้ำ ๑๐๙ สาย ที่มีระยะทางรวม ๑๐,๕๘๘ กิโลเมตร เขื่อน ๑๒๐ แห่งที่ดำเนินการอยู่ และเขื่อน ๓๙ แห่งที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ชายฝั่ง ๑๒ แห่ง และพื้นที่ควบคุมตะกอน ๓๙ แห่ง ที่อยู่ภายใต้การดูแลของ MLIT

^{๒๙} นายสถาพร ปัญญาดี นักกฎหมายกฤษฎีกา ข้าราชการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน กองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน

^{๓๐} MLIT Water and Disaster Management Bureau, MLIT White Paper 2014.

ภายใต้หลักการกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น ที่จะให้ความสำคัญกับสามหลักการ ได้แก่ (๑) การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (๒) ความสมดุลกับสิ่งแวดล้อม และ (๓) การป้องกันบรรเทาอุทกภัย โดยหลักการสำคัญคือเป็นการบริหารจัดการโดยมี ผู้จัดการแม่น้ำ (River Manager) เป็นผู้บริหารจัดการร่วมกับส่วนภูมิภาคที่แม่น้ำนั้นไหลผ่านพื้นที่ (Prefectures) และเทศบาลในเขตที่แม่น้ำไหลผ่าน (Municipalities) เพื่อดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และแผนพัฒนาแม่น้ำให้เกิดประสิทธิภาพร่วมกับชุมชนอย่างแท้จริง

แนวทางการดำเนินการที่สำคัญภายใต้หลักการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ และการป้องกันบรรเทาอุทกภัยที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) การพัฒนาแม่น้ำ (River improvement)
- (๒) มาตรการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ (Measures in river basins)
- (๓) มาตรการบรรเทาความเสียหาย (Measures to alleviate damage)

การพัฒนาแม่น้ำ (River improvement) อาทิ

- การปรับปรุงช่องทางน้ำ (River channel improvement) เพื่อให้ช่องทางการเดินของแม่น้ำและที่ราบลุ่มริมฝั่งแม่น้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการป้องกันการพังทลายของพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำ และมีความสัมพันธ์กับชุมชนริมน้ำที่แม่น้ำนั้นไหลผ่าน
- การสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ (Construction & Operation Improvement of Dams) เป็นการดำเนินการเพื่อให้การใช้พลังงานน้ำจากเขื่อนที่มีอยู่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และมีแผนรองรับที่มีความสัมพันธ์กับการใช้พลังงานของประเทศ
- การสร้างพื้นที่ชะลอน้ำ (retarding basin) เพื่อเป็นการวางแผนการใช้น้ำให้สัมพันธ์กับพื้นที่โดยมีการขุดคลองเพื่อทำเป็นทางน้ำโดยมีการรักษาระดับของน้ำสำหรับใช้ประโยชน์ และเป็นพื้นที่ชะลอน้ำเมื่อเกิดอุทกภัย
- และอุโมงค์ระบายน้ำ (discharge tunnel) การสร้างอุโมงค์ระบายน้ำเพื่อเป็นการวางแผนจัดการน้ำอย่างเป็นระบบ รวมถึงเป็นมาตรการบังคับทางเดินและปริมาณน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วมในเขตพื้นที่เศรษฐกิจด้วย โดยอุโมงค์ระบายน้ำที่สำคัญ ได้แก่ อุโมงค์ระบายน้ำ the Outer Metropolitan Area Underground Discharge Tunnel ที่เป็นอุโมงค์ระบายน้ำจากแม่น้ำสำคัญ ๓ สายหลัก ได้แก่ Naka River, Kurumatsu River, Yoshifuru Tonegawa River และแม่น้ำสายรองอื่น ๆ ให้ไหลผ่านอุโมงค์ระบายน้ำเพื่อให้สามารถบริหารจัดการปริมาณและเส้นทางเดินของน้ำเพื่อประโยชน์ในการใช้น้ำและป้องกันอุทกภัยให้แก่เขตพื้นที่เศรษฐกิจมิให้เกิดความเสียหาย

มาตรการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำ (Measures in river basins) เป็นการดำเนินมาตรการของรัฐในการจัดการพื้นที่ลุ่มริมฝั่งแม่น้ำมิให้เกิดความเสียหายจากอุทกภัย ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันโดยวิธีการผังเมือง การกำหนดโซนพื้นที่ชุมชนที่อยู่ริมแม่น้ำ และการควบคุมปริมาณน้ำให้มีความสัมพันธ์

กัน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการป้องกันน้ำท่วมซึ่งจากปริมาณฝนตกหนัก ได้แก่ การกำหนดให้มีพื้นที่กักเก็บน้ำซึ่งระหว่างอาคาร (Rainwater storage between buildings in apartment complexes) เพื่อป้องกันปัญหาน้ำท่วมซึ่งพื้นที่เมื่อมีฝนตกหนัก

มาตรการบรรเทาความเสียหาย (Measures to alleviate damage) เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นประสบกับปัญหาอุทกภัยอยู่เป็นประจำ ดังนั้น นอกจากมาตรการในเรื่องการพัฒนาแม่น้ำ และการจัดการพื้นที่ลุ่มน้ำแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีในการป้องกันบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัย โดยเห็นได้จากงบประมาณและระบบการจัดการเตือนภัยและแก้ไขปัญหาอุทกภัย อาทิ มาตรการสร้างสังคมที่ตระหนักถึงน้ำท่วม (rebuilding flood-conscious society) โดยการให้ความรู้และวางแผนให้ชุมชนมีทักษะในการจัดการเมื่อเกิดเหตุอุทกภัย การสร้างระบบสื่อสารและเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ (Technical Emergency Control Force (TEC-FORCE) โดยการสร้างห้องสื่อสารและปฏิบัติการที่มีความทันสมัยใน MLIT เพื่อให้รัฐใช้เป็นศูนย์ปฏิบัติการในการประชุมและแก้ไขปัญหาอุทกภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

๑๐. โครงการอุโมงค์ระบายน้ำยักษ์เพื่อป้องกันน้ำท่วมเมืองหลวงของญี่ปุ่น (the Metropolitan Area Outer Underground Discharge Channel)^{๓๑๓๒}

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนรอยเลื่อนขนาดใหญ่ หรือรอยต่อระหว่างเปลือกโลก ทำให้เป็นพื้นที่ที่มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และปรากฏในทุกรูปแบบ ได้แก่ แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุไต้ฝุ่น น้ำท่วม หิมะตกหนัก และคลื่นยักษ์สึนามิ และต้องไม่ลืมว่าในบางครั้งการเกิดภัยธรรมชาติอย่างหนึ่งสามารถนำมาซึ่งภัยอย่างอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียในวงกว้างได้อีก เช่น การแผ่นดินไหวในทะเลอาจทำให้ภูเขาไฟระเบิด ในขณะเดียวกันอาจทำให้เกิดสึนามิและน้ำท่วมใหญ่ในเวลาต่อมา ด้วยเหตุนี้ญี่ปุ่นจึงต้องสูญเสียชีวิตคน และทรัพย์สินจำนวนมากในทุกปี รัฐบาลพยายามหาทางป้องกันและแก้ไขปัญหาด้วยการใช้งบประมาณในการวิจัย การพัฒนาระบบเตือนภัยธรรมชาติ เทคโนโลยีในการพยากรณ์อากาศ และพัฒนาระบบการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลที่มีความแม่นยำสามารถนำมาใช้ได้จริง

นอกจากนี้ การประเมินความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นกัน เพราะภัยพิบัติที่เกิดในพื้นที่ห่างไกลย่อมสร้างความสูญเสียได้น้อยกว่าภัยที่เกิดในพื้นที่ชุมชน มีประชากรหนาแน่น เช่น แผ่นดินไหวบนเกาะที่ไม่มีคนอยู่ย่อมไม่ได้สร้างความเสียหายเท่ากับน้ำท่วมในโตเกียว ดังนั้น แผนรับมือกับภัยพิบัติจึงเป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

ปัญหาน้ำท่วม

น้ำท่วมในญี่ปุ่นเกิดจากสาเหตุหลัก คือ ไต้ฝุ่น ที่เกิดทุกปีและฝนตกหนัก ซึ่งจากสถิติพบว่าปริมาณฝนที่ตกในญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นทุกปี และในเชิงพื้นที่พบว่าบริเวณที่เกิดฝนตกหนักมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดน้ำท่วมในญี่ปุ่นอย่างแน่นอนในแต่ละปี^{๓๑} โดยเฉพาะพื้นที่โตเกียวและปริมณฑลซึ่งอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล และมีแม่น้ำไหลผ่านถึง ๕ สายด้วยกัน หากฝนตกหนัก น้ำในแม่น้ำเหล่านี้ย่อมมีปริมาณเพิ่มขึ้น จึงไม่สามารถรองรับน้ำฝนที่ตกในพื้นที่กรุงโตเกียวได้อีก

^{๓๑} โดยนางสาวรัชนิกร ลาภวนิชชา นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมายไทย

^{๓๒} รายงานการศึกษาดูงานโครงการ the Metropolitan Area Outer Underground Discharge Channel เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๒

^{๓๓} หน่วยงานที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและจัดทำสถิติปริมาณน้ำฝน อุณหภูมิและสภาพอากาศในแต่ละพื้นที่ ได้แก่ the Japan Meteorological Agency (JMA) โดยใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อการพยากรณ์อากาศที่แม่นยำ

น้ำจึงท่วมขังในโตเกียวและบริเวณโดยรอบ^{๓๔} ย่อมสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สิน การลงทุนเป็นอย่างมาก นอกจากน้ำท่วมยังประสบปัญหาดินสไลด์ ลมกระโชกแรง



การรับมือกับน้ำท่วม

ประเทศญี่ปุ่นมีชุดกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการน้ำ ได้แก่ the River Law กำหนดกรอบในการใช้ การพัฒนา การบริหารจัดการน้ำในแม่น้ำ มี Flood Prevention Act 1949 และ Sewerage Service Act 1958 ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งเตือนภัยที่อาจจะเกิดให้หน่วยงานรัฐและประชาชนทราบ โดยการแจ้งให้หน่วยงานอื่น ๆ ทราบเป็นไปเพื่อการขอความร่วมมือในการทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดเตรียมพื้นที่และระบบสำหรับเรื่องดังต่อไปนี้ให้พร้อมตลอดเวลา คือ

๑) ระบบเตือนภัยในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ

๒) เตรียมจุดรวมพลเมื่อต้องอพยพ พื้นที่พักพิง โดยรัฐบาลกลางจะมี Timeline การอพยพเป็นตัวอย่างให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำ Timeline ของตนให้สอดคล้อง มีการกำหนดนับถอยหลัง ๗๒ ชั่วโมง ๔๘ ชั่วโมง ๒๔ ชั่วโมง ๑๘ ชั่วโมง ๑๒ ชั่วโมง ๖ ชั่วโมงก่อนน้ำท่วม และกำหนดชัดเจนว่าในแต่ละช่วงเวลา ใครต้องทำอะไรบ้าง (รัฐบาล, ท้องถิ่น, ประชาชน)

^{๓๔} หน่วยงานที่มีหน้าที่สังเกตการณ์น้ำ ระดับน้ำ และการตกของฝน คือ กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการท่องเที่ยว รวมถึงบรรดาจังหวัดต่าง ๆ

๓) จัดทำรายการสิ่งที่ต้องดูแลเป็นพิเศษเมื่อเกิดวิกฤตน้ำท่วม เช่น อุปกรณ์ยังชีพ และอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุ คนพิการ เด็ก โรงเรียนขนาดใหญ่ สถานที่ที่อยู่ใต้ดินอันอาจได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม

๔) เตรียมเครื่องปั้มน้ำ

อย่างไรก็ตาม ลำพังการมีกฎหมายเฉพาะคงไม่ได้ช่วยให้ปัญหาน้ำท่วมหมดไป รัฐบาลจึงได้ทำแผนในการบริหารจัดการน้ำ โดยเน้นการพัฒนาแหล่งน้ำ การสร้างเขื่อนตามแนวแม่น้ำ ระบบการระบายน้ำและกักเก็บน้ำเพื่อรอการระบาย นอกจากนี้ สิ่งที่น่าสนใจคือ การที่ศูนย์บริหารจัดการภัยพิบัติเผยแพร่การจำลองสถานการณ์ภัยพิบัติน้ำท่วมในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนความเสียหายที่จะเกิดกับพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งหากเกิดสถานการณ์ปริมาณน้ำในแม่น้ำโทเนะและแม่น้ำอาระสูงชันจนทำให้เขื่อนกันแม่น้ำพังทลาย น้ำจะท่วมกรุงโตเกียว อาจทำให้มีผู้เสียชีวิตได้ถึง ๒,๖๐๐ คน และมีผู้ได้รับผลกระทบถึง ๑.๑ ล้านคน ทางศูนย์บริหารจัดการภัยพิบัติจึงได้จัดทำนโยบายพื้นฐานสำหรับโตเกียวและปริมณฑล รวมถึงแผนอพยพเพื่อเสนอรัฐบาล และรัฐบาลได้อนุมัติแผนดังกล่าวแล้ว

วิธีการควบคุมเหตุน้ำท่วมอย่างครอบคลุม ที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้มาโดยตลอด แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ มาตรการจัดการตามแนวแม่น้ำ

ส่วนที่ ๒ มาตรการจัดการพื้นที่ระบายน้ำหรือรองรับน้ำ

ส่วนที่ ๓ มาตรการจัดการและให้ข้อมูล

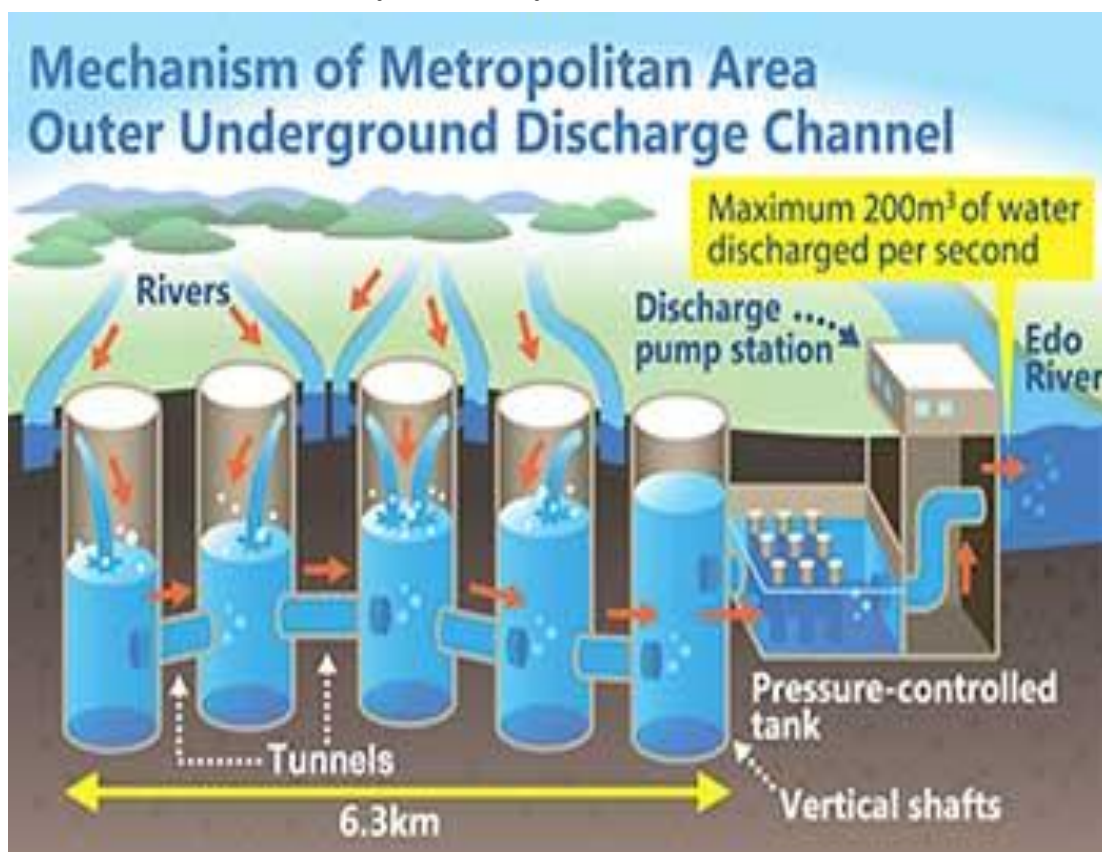
สำหรับการสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดยักษ์นอกกรุงโตเกียวนั้นเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการจัดการตามแนวแม่น้ำ โครงการนี้เกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่กรุงโตเกียว เมื่อกันยายนปี ๑๙๙๑ ซึ่งเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดในรอบ ๓๐ ปี ถือเป็นหนึ่งในระบบระบายน้ำใต้ดินขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ซึ่งการก่อสร้างการสร้างอุโมงค์ระบายน้ำขนาดยักษ์นี้ใช้เทคโนโลยีด้านวิศวกรรมโยธาชั้นนำระดับโลกของญี่ปุ่น โดยเริ่มก่อสร้างในเดือนมีนาคมของปี ๑๙๙๓ เสร็จสิ้นการก่อสร้างและเริ่มใช้งานในการนำน้ำจากพื้นที่บริเวณแม่น้ำ Ootoshifurutone ไปยังแม่น้ำ Edo ในเดือนมิถุนายนของปี ๒๐๐๖ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ากรุงโตเกียวเต็มไปด้วยสิ่งก่อสร้าง อาคารสูง มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น จึงไม่สามารถสร้างระบบระบายน้ำบนผิวดินได้ ขณะที่ภูมิประเทศของกรุงโตเกียวที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเล และยังเผชิญกับพายุไต้ฝุ่นเป็นประจำ รัฐบาลจึงตัดสินใจสร้างระบบระบายน้ำดังกล่าว

Metropolitan Area Outer Underground Discharge Channel

ระบบระบายน้ำ ประกอบด้วยถังรับน้ำขนาดยักษ์ (หรือ Bank) จำนวน ๕ ถัง แต่ละถังมีความลึกระหว่าง ๖๙.๐ เมตร ถึง ๗๔.๕ เมตร (ระดับความลึกต่างกันไปในแต่ละถัง) และเส้นผ่าศูนย์กลางระหว่าง ๑๕ เมตร ถึง ๓๑.๖ เมตร (ขนาดของเส้นผ่าศูนย์กลางต่างกันไปในแต่ละถัง)

ผนังของถังหมายเลข ๑ ถึงถังหมายเลข ๔ มีความหนาของท่อนบนตั้งแต่ ๒ เมตร ถึง ๒.๕ เมตร และความหนาของผนังถังด้านล่าง ๓.๓ เมตร ส่วนถังหมายเลข ๕ นั้น มีความหนาของถังที่ ๒.๐ เมตร ตลอดถัง

ถังรับน้ำทั้ง ๕ ถัง วางในแนวตั้ง (โปรดดูภาพประกอบ) เรียงกันไปโดยมีอุโมงค์แนวราบเป็นตัวเชื่อมระหว่างถัง ซึ่งอุโมงค์แนวราบนี้อยู่ลึกลงมาจากผิวดิน ๕๐ เมตร มีเส้นผ่านศูนย์กลาง ๑๐ เมตร และมีความยาวโดยรวม ๖.๓ กิโลเมตร อุโมงค์นี้มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “แม่น้ำใต้ดิน” (“underground river”) ทำหน้าที่นำน้ำที่ท่วมพื้นที่บริเวณแม่น้ำ Naka แม่น้ำ Kuramatsu แม่น้ำ Ootoshifurutone และแม่น้ำสายเล็กๆ อื่นๆ ไปยังแม่น้ำ Edo (โดยน้ำจากพื้นที่บริเวณแม่น้ำเหล่านี้ จะไหลเข้ามาที่ถังรับน้ำหมายเลข ๕ หมายเลข ๔ หมายเลข ๓ และหมายเลข ๒ ที่อยู่ใกล้บริเวณพื้นที่แม่น้ำแต่ละพื้นที่ก่อนที่จะไหลเข้าสู่อุโมงค์ใต้ดิน (หรือแม่น้ำใต้ดิน) ที่เชื่อมต่อกับถังรับน้ำดังกล่าว ซึ่งอุโมงค์ใต้ดิน (หรือแม่น้ำใต้ดิน) ก็ทำหน้าที่เป็นเส้นทางนำน้ำไปยังถังรับน้ำหมายเลข ๑ ซึ่งเชื่อมต่อกับห้องปรับแรงดันน้ำก่อนที่จะระบายน้ำลงสู่แม่น้ำ Edo ต่อไป) ทั้งนี้ อุโมงค์ใต้ดินหรือแม่น้ำใต้ดินนี้สามารถผลักดันน้ำได้ในระดับความเร็วสูงสุดที่ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที



ถังเก็บน้ำขนาดยักษ์



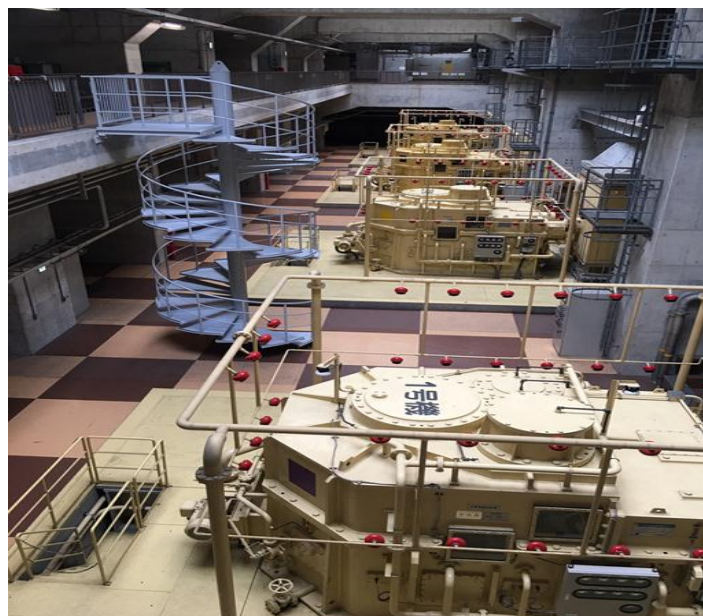
ภาพถ่ายแสดงความลึกของถังรับน้ำยักษ์ หมายเลข ๑ ซึ่งอยู่ติดกับห้องปรับแรงดันน้ำหรือวิหาร เมื่อน้ำ ล้นจากถังรับน้ำหมายเลข ๑ ก็จะระบายเข้าสู่ห้อง ปรับแรงดันน้ำตามช่องที่เห็นในภาพล่าง



ช่องระบายน้ำจากถังรับน้ำหมายเลข ๑ เข้าสู่ห้องปรับแรงดันน้ำ



จากภาพ คือห้องสุดท้ายที่เชื่อมต่อกับถังรับน้ำหมายเลข ๑ เป็นห้องปรับแรงดันน้ำ ก่อนระบายลงสู่แม่น้ำเอโดะ ห้องนี้ถูกสร้างขึ้นที่ความลึก ๒๒ เมตรจากจากระดับพื้นดิน เพื่อปรับแรงดันน้ำ จำนวนมหาศาลจากถังรับน้ำยักษ์ที่จะไหลป่าเข้ามาอย่างรุนแรง จึงต้องทำโครงสร้างให้มีเสาคอนกรีต ขนาดยักษ์ ๕๕ ต้น (สูง ๑๘ เมตร กว้าง ๒ เมตร ยาว ๗ เมตร) เพื่อค้ำยันห้อง เพราะต้องต้านแรงดันน้ำ ที่ปล่อยมาจากจากถังรับน้ำยักษ์หมายเลข ๑ ตลอดจนน้ำด้านบนและน้ำใต้ดินไปพร้อมกัน ห้องมีความยาว ๑๗๗ เมตร กว้าง ๗๘ เมตรและสูง ๑๘ เมตร



เครื่องปั๊มน้ำขนาดใหญ่ ทำหน้าที่ปั๊มน้ำจากห้องปรับแรงดันน้ำออกสู่แม่น้ำเอโดะ
ในชั้นตอนสุดท้ายจะเป็นหน้าที่ของเครื่องปั๊มน้ำขนาดยักษ์ ที่สามารถระบายน้ำ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตร/วินาที ลงสู่แม่น้ำเอโดะ โดยเป็นการระบายผ่านช่องทาง ๖ ช่อง และมีเครื่องป้องกัน

การไหลย้อนกลับของน้ำจากแม่น้ำเอโดะไม่ให้ไหลเข้าสู่อุโมงค์ระบายน้ำอีกด้วย โดยในฤดูหนาวจะเปิดให้เข้าเยี่ยมชมได้เนื่องจากไม่มีน้ำหลาก ซึ่งจะมีการทำความสะอาดห้องปรับแรงดันน้ำอยู่เสมอในฤดูแล้ง เพราะน้ำที่ระบายสู่แม่น้ำเอโดะควรต้องเป็นน้ำสะอาด

นอกจากนี้ในที่ทำการของอุโมงค์ระบายน้ำขนาดยักษ์จะมี War Room หรือห้องควบคุมใช้ในการสังเกตการณ์ระดับน้ำในถังรับน้ำยักษ์ และสังเกตการณ์ปริมาณน้ำผิวดิน ตลอดจนระดับน้ำในแม่น้ำทั้ง ๕ สาย ซึ่งจากการเข้าเยี่ยมชมกระทรวงที่ดินฯ (Ministry of Land Infrastructure Transport and Tourism) ของญี่ปุ่นในวันต่อมาทำให้ทราบว่า ในศูนย์บัญชาการป้องกันภัยพิบัติของกระทรวงที่ดินฯ จะมี War Room แบบเดียวกันนี้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องสามารถเห็นสภาพทั่วไปและเห็นระดับน้ำในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ในคราวเดียว เพื่อให้สามารถตัดสินใจสั่งการได้ทันทั่วทั้ง



บริเวณภายนอกของอุโมงค์ระบายน้ำขนาดยักษ์ ซึ่งท้องถิ่นได้พัฒนาลานกว้างด้านบนให้เป็นสนามฟุตบอล ลานกิจกรรมชุมชน เป็นสถานที่ที่สมาชิกในครอบครัวสามารถพักผ่อนและเรียนรู้ร่วมกันได้

แม้ว่าโครงการอุโมงค์ยักษ์ G-Cans สามารถช่วยให้กรุงโตเกียวและปริมณฑลพ้นจากปัญหาน้ำท่วมได้ แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ การเตรียมพร้อมและการจัดผังเมือง โดยกรุงโตเกียวจะมีการซ่อมรับมือภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นประจำ และจะไม่มีการบอกล่วงหน้า เนื่องจากรัฐต้องการตรวจสอบความพร้อมของประชาชนว่ามีปฏิกิริยาอย่างไรต่อสัญญาณเตือนภัย เพื่อที่รัฐจะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปปรับปรุงการแจ้งเตือนและให้ความรู้แก่ประชาชนในการช่วยเหลือตนเองให้มากยิ่งขึ้นต่อไป โดยใน **หลักสูตร**ตั้งแต่ระดับเด็กเล็กจะมีการเรียนการสอนเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับเยาวชนในการจัดการตนเองเมื่ออยู่ลำพังขณะเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติ และจะมีในหลักสูตรไปเรื่อย ๆ จนระดับมัธยมศึกษาเพื่อสร้างความคุ้นเคย และถ้าสนใจจะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาก็สามารถทำได้เช่นกัน แต่จะเป็นการศึกษาเชิงลึกเพื่อที่จะนำความรู้มาใช้พัฒนาระบบป้องกันและจัดการภัยพิบัติต่อไป ส่วนการจัด **ผังเมือง** นั้นเห็นได้ชัดเจนว่าการก่อสร้างในเมืองของญี่ปุ่นถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ไม่ให้เกิดขวางเส้นทางระบายน้ำ รวมถึงระบบการจัดเก็บและคัดแยกขยะของญี่ปุ่นก็มีส่วนสำคัญในการป้องกันน้ำท่วม โดยเมืองต่าง ๆ ของญี่ปุ่นมีระเบียบการคัดแยกขยะประเภทต่าง ๆ เพื่อทิ้งในแต่ละวันของสัปดาห์อย่างเคร่งครัด หากไม่คัดแยกขยะก่อนทิ้ง หรือทิ้งผิดประเภทผิดวัน อาจถูกปรับเป็นเงินจำนวนมากอีกด้วย จึงไม่น่าแปลกใจที่อุโมงค์ยักษ์ของญี่ปุ่นจะไม่มีขยะ โซฟา ตู้ หรือสิ่งอื่น ๆ กีดขวางจนอุดตันเหมือนอุโมงค์ระบายน้ำของประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าต่อให้สร้างอุโมงค์ขนาดยักษ์แบบประเทศญี่ปุ่น แต่ถ้าไม่จัดผังเมืองใหม่และจัดการสร้างเขื่อนริมแม่น้ำไปพร้อมกันทั้งระบบ ยังขาดข้อมูลสถิติที่แม่นยำเชื่อถือได้ ก็คงยากที่จะแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้

นอกจากนี้ ความร่วมมือร่วมใจ ความเสียสละของประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัด เพราะการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น เขื่อนตามแนวแม่น้ำ อุโมงค์ระบายน้ำขนาดยักษ์ เหล่านี้ล้วนต้องมีการเวนคืนที่ดินโดยรอบ จากข้อมูลที่กระทรวงที่ดินฯ ให้นั้น ผู้ได้รับผลกระทบมักจะยินยอมให้เวนคืนเพราะรัฐสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนถึงความจำเป็นของโครงการผลที่จะได้รับ หากจะมีคนที่ไม่เห็นด้วยก็เป็นจำนวนน้อยและการนำคดีขึ้นสู่ศาลด้วยเรื่องการเวนคืนนั้นจะเป็นประเด็นเรื่องการโต้แย้งว่ากระบวนการหรือขั้นตอนการเวนคืนไม่เป็นธรรม แต่จะไม่มีการฟ้องคดีในประเด็นเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนที่อ้างว่าน้อยเกินไป แต่อย่างใด

๑๒. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น^{๓๕}

๑. ความเป็นมา

องค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น แบ่งเป็น ๒ ระดับได้แก่ จังหวัดและเทศบาล ในระดับจังหวัด (Prefecture) มีทั้งหมด ๔๗ แห่ง และเทศบาล (municipal) ประมาณ ๑,๘๐๐ แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ทั้งนี้ จังหวัดจะบริหารจัดการภารกิจหลากหลายด้านในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นที่ดูแลเขตพื้นที่ของเทศบาลโดยรวม ขณะที่เทศบาลนั้นจะบริหารจัดการภารกิจในฐานะรัฐบาลท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดที่สุดกับประชาชนในพื้นที่

๒. ภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมาย

ระดับจังหวัดมีหน่วยงานหลักที่ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แก่ ตำรวจ ส่วนในระดับเทศบาลนั้น องค์การปกครองระดับท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ป้องกันอัคคีภัยและพนักงานดับเพลิงเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

มาตรา ๕^{๓๖} แห่งกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการจัดการสาธารณภัย (Disaster Countermeasures Basic Act (Act No. 223 of 15 November 1961)) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Prevention Plan) โดยให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ และให้เป็นผู้บูรณาการและประสานงานเกี่ยวกับมาตรการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกับหน่วยงานเทศบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนมาตรา ๕^{๓๗} แห่ง

^{๓๕} นางสาวณธรา บัณฑิต นักกฎหมายกฤษฎีกา ชำนาญการ ฝายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ

^{๓๖} Article 4. Based on the Basic Principles and in the interest of protecting the area of a prefecture, the lives, bodies, and properties of its residents from disaster, the prefecture shall have the responsibility to formulate with the cooperation of related organs and other local governments, a disaster prevention plan concerning an area of the said prefecture, implement the plan on the basis of laws and regulations and at the same time, assist in the implementation of affairs or operations concerning disaster prevention handled by municipalities and designated by local public institutions within the area, and to undertake overall coordination of such implementation.

^{๓๗} Article 5. Based on the Basic Principles and in the interest of protecting the area of a municipality, the lives, bodies, and properties of its residents from disaster, the municipality, as a local government at the base shall have the responsibility to formulate with the cooperation of related

กฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการจัดการสาธารณภัย (Disaster Countermeasures Basic Act (Act No. 223 of 15 November 1961)) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ช่วยจัดทำแผนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เทศบาล ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงหลักการประโยชน์ในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชากรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน

นอกจากนี้ นายกเทศบาลยังมีหน้าที่บำรุงรักษาและจัดการให้หน่วยงานบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ เช่น สถานีดับเพลิง และหน่วยป้องกันอุทกภัยในท้องถิ่นที่มีความพร้อมทางบุคลากรและเครื่องมือเพื่อรองรับสาธารณภัยต่าง ๆ รวมถึงการให้ความร่วมมือและส่งเสริมกับองค์กรอาสาสมัคร ตามที่กำหนดในมาตรา ๕ (๒)^{๓๘} แห่งกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการจัดการสาธารณภัย (Disaster Countermeasures Basic Act (Act No. 223 of 15 November 1961))

๓. หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ในทางปฏิบัติหน่วยงานในระดับเทศบาลที่มีหน้าที่ดำเนินงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้แก่พนักงานดับเพลิง (fire fighters) ส่วนในระดับจังหวัด ได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในระดับประเทศได้แก่ Self Defense Force หรือกองกำลังป้องกันตนเอง และหน่วยกู้ภัยทางทะเล (Japan Coast Guard) ซึ่งจากข้อมูลสถิติของกระทรวงภายในและการสื่อสาร ประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ มีจำนวนดังนี้

ระดับ	ประเภท	จำนวน
ระดับ เทศบาล	พนักงานดับเพลิง	พนักงานประจำ ๑,๖๐๐,๐๐ คน พนักงานอาสาสมัคร และอื่น ๆ ๘๖๐,๐๐ คน
ระดับ จังหวัด	เจ้าหน้าที่ตำรวจ	๒๙๐,๐๐๐ คน
ระดับรัฐ	กองกำลังป้องกันตนเอง	๒๕๐,๐๐๐ คน
ระดับรัฐ	หน่วยกู้ภัยทางทะเล	๑๐,๐๐๐ คน

organs and other local governments, a disaster prevention plan concerning an area of the said municipality, and implement the plan on the basis of laws and regulations.

^{๓๘} Article 5 (2) The mayor of the municipality must, endeavor to employ to the highest degree all capacities of the municipality by keeping the organization of fire-fighting organs, flood prevention units, etc., in good condition, by enhancing organisations related to disaster prevention, voluntary disaster prevention organisations, and other public groups within the area of the municipality, and by promoting voluntary disaster prevention activities among the residents.

อนึ่ง ในระดับท้องถิ่นนั้น หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยได้แก่หน่วยงานดับเพลิง ซึ่งจะปฏิบัติการช่วยเหลือและกู้ภัยทั่วไปที่ไม่ได้จำกัดแค่อัคคีภัย โดยเป็นการปฏิบัติงานร่วมมือกันระหว่างพนักงานดับเพลิงซึ่งเป็นพนักงานประจำ พนักงานดับเพลิงอาสาสมัคร สมาชิกชมรมนักดับเพลิงเยาวชน และสมาชิกชมรมนักดับเพลิงสตรี และประชากรทั่วไปที่ได้รับการฝึกอบรม เป็นต้น มีจำนวนโดยประมาณดังต่อไปนี้

ประเภท	จำนวน
พนักงานดับเพลิงประจำ	๑,๖๐๐,๐๐ คน
พนักงานอาสาสมัคร	๘๕๐,๐๐ คน
สมาชิกชมรมนักดับเพลิงเยาวชน	๔๑๐,๐๐๐ คน
สมาชิกชมรมนักดับเพลิงสตรี	๑,๓๒๐,๐๐๐ คน
อื่น ๆ (ประชาชนที่ได้รับการฝึกอบรม)	๔๓,๓๐๐,๐๐๐ คน

๔. มาตรการการจัดการ ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

มาตรการการจัดการ ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยสามารถแบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน ได้แก่ ๑. มาตรการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในสภาวะปกติ ๒. มาตรการรองรับและบรรเทาสาธารณภัยในสภาวะที่เกิดเหตุ และ ๓. มาตรการฟื้นฟูหลังการเกิดสาธารณภัย

๔.๑ มาตรการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในสภาวะปกติ

ในสภาวะปกติ เทศบาลมีหน้าที่จัดทำแผนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เทศบาล กำหนดมาตรการและระบบเฝ้าระวังภัย และจัดเตรียมให้มีความพร้อมเพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการบรรเทาสาธารณภัย (Countermeasure headquarters) ในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้ เทศบาลมีหน้าที่บำรุงรักษาอุปกรณ์เครื่องมือ การกักตุนอาหาร น้ำ ยา และของใช้ยามจำเป็น เพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้แก่ประชาชนในพื้นที่

๔.๒ มาตรการรองรับและบรรเทาสาธารณภัยในสภาวะที่เกิดเหตุสาธารณภัย

ในยามที่เกิดสาธารณภัย เทศบาลมีหน้าที่ปฏิบัติตาม และใช้มาตรการต่าง ๆ ตามแผนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย รวบรวม แจ้งข้อมูลที่สำคัญ และรายงานไปยังหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับรัฐ แจ้งเตือนภัยและมาตรการดำเนินการให้ประชาชนรับทราบ การกำหนดพื้นที่เขตหวงห้ามเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าเนื่องจากอาจได้รับอันตรายในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน เช่น พายุ ดินถล่ม แผ่นดินไหว ไฟป่า และอุทกภัย การอพยพประชาชนออกจากเขตพื้นที่อันตราย การเวนคืนที่ดินหรือทรัพย์สินเพื่อบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนประสานงานกับเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด ระดับรัฐ และหน่วยดับเพลิง

และการจัดการภัยพิบัติ (Fire and Disaster Management Agency: FDMA) เพื่อขอความช่วยเหลือเพิ่มเติมหากจำเป็น

๔.๓ มาตรการฟื้นฟูหลังการเกิดสาธารณภัย

ภายหลังการเกิดสาธารณภัย เทศบาลมีหน้าที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูและเยียวยาประชากรผู้ประสบภัยในท้องถิ่น อาทิเช่น การย้ายประชากรผู้อพยพเข้าที่พัก หรือการบำรุงรักษาสถานที่อพยพในกรณีที่ประชากรยังคงต้องพักอาศัยต่อไป การทำความสะอาดและซ่อมแซมสาธารณูปโภค อาคาร ถนน และสิ่งแวดล้อม การออกใบรับรองผู้ประสบภัย (disaster certificate) เพื่อรับรองความเสียหายและ/หรือการเสียชีวิตเพื่อรับค่าชดเชยจากหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน (ประกันภัย) โดยในปัจจุบันมีการจ่ายค่าชดเชยจำนวนห้าล้านเยนจากเทศบาลในกรณีเสียชีวิต และสามล้านเยนในกรณีที่พักอาศัยได้รับความเสียหาย ตลอดจนการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและการปลดหนี้เพื่อฟื้นฟูกิจการที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติ เป็นต้น
