

การบริหารจัดการภาวะวิกฤต: ข้อท้าทาย และกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

เศรษฐศักดิ์ มูลตามาศย์¹

ภาวะวิกฤต (Crisis Management) คือ สภาวะเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ชั่วคราวที่ไม่คาดคิด ส่งผลกระทบทางลบและเกิดภัยคุกคามต่อประชาชน หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ตั้งแต่จำนวนเล็กน้อย จนถึงคนจำนวนมาก

กรณีศึกษา : การจัดการภัยในประเทศญี่ปุ่น

ในการศึกษาวิจัยด้านการบริหารจัดการในภาวะวิกฤตมีอยู่จำนวนมาก ดังเช่น วิกฤตการณ์แผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่นที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะตั้งอยู่ในแนวของเปลือกโลกที่ทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่นแผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้ง โดยในวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2554 เกิดแผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดในประเทศ ในระดับ 9 แมกนิจูด ซึ่งถูกเรียกว่า แผ่นดินไหวโทโฮคุ ทำให้เกิดสึนามิสูงกว่า 10 เมตร ส่งผลให้ประเทศได้รับความเสียหายทั้งประชาชนเสียชีวิตกว่า 15,854 คน สูญหาย 3,155 คน และที่ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัยกว่า 344,000 คน รวมถึงทรัพย์สินอีกมากมายที่ไม่สามารถประเมินค่าได้ แต่คาดการณ์ไว้ประมาณ 309,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (วรารุช ภู่อภิญญา, 2555) เมื่อเกิดภาวะที่ไม่แน่นอน รัฐโดยหน่วยงานภาครัฐต้องเข้ามาดำเนินการและมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขเหตุการณ์ให้เข้าสู่ภาวะปกติ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นก็อาศัยอำนาจที่มีอยู่และพัฒนากฎหมายที่ได้ปรับแก้ไขมาตั้งแต่บทเรียนด้าน

ภัยพิบัติที่พบเจอบ่อยครั้งในอดีต อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายหรือมาตรการก็คำนึงถึงองค์ประกอบหลายประการทั้งตัดสินใจตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น สภาพแวดล้อมภายในและภายนอก รวมถึงข้อเท็จจริงที่พบจากการวิเคราะห์สถานการณ์ (วิยุทธ จำรัสพันธุ์, 2568) สุดท้ายแล้วนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลให้ได้มากที่สุดในช่วงเวลานั้น ๆ เพื่อออกแบบนโยบายการช่วยเหลือ และป้องกันภัยเหล่านี้ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นก็ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ภายใต้บทเรียนที่ได้เผชิญมาเป็นกรอบในการบริหารจัดการ และสามารถอธิบายได้ตามช่วงระยะเวลาการเกิดวิกฤตได้ดังนี้ (ปฏิกาน แซ่หลิม, 2568)

กระบวนการบริหารวิกฤต : วงจรที่เป็นระบบ

ช่วงก่อนเกิดภัย (Pre - crisis) การออกนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ดำเนินการโดยรัฐบาลกลาง มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการที่เป็นแบบแผนผ่านคณะกรรมการจัดการภัยพิบัติ มีการจัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินเบื้องต้น (Basic Disaster Management Plan) และการให้ทุกจังหวัดและเทศบาลมีแผนรองรับภัยพิบัติของตนเอง โดยให้ประชาชนได้เสนอความคิดเห็นในพื้นที่ของตนเองเพื่อเติมเต็มช่องว่างการแก้ไขปัญหา การตัดสินใจในการออกนโยบายและมาตรการในระยะนี้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลในอดีตที่ผ่านมาในการออกแบบนโยบายฯ รวมถึง

¹ นักพัฒนาศักยภาพข้าราชการ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 5

ข้อมูล Big Data ที่สอดคล้องกับการป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การปรับปรุงกฎหมายที่เอื้อต่อการรองรับภัยพิบัติ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐานออกนโยบาย Build Back Better ที่ทุก ๆ อาคารต้องมีระบบป้องกันแรงสั่นสะเทือน และการออกแบบอาคารสูงต้องใช้โครงสร้างตามที่กำหนดไว้ และมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการเกิดภัย เช่น กำแพงกันคลื่นสึนามิ และอุโมงค์ระบายน้ำใต้ดิน G-cans รวมถึงภาครัฐลงทุนในการนำเข้าระบบการเตือนภัยแผ่นดินไหวที่สามารถแจ้งเตือนประชาชนได้อย่างรวดเร็ว อีกแนวทางหนึ่งภาครัฐมีการเตรียมความพร้อมประชาชนให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติทั้งการกำหนดวันป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติ การกำหนดเป็นหลักสูตรวิชาเรียนให้แก่เด็กและเยาวชน มีการฝึกซ้อมอพยพในทุกสถานที่ในประเทศ เป็นต้น

ช่วงขณะเกิดภัย (During - crisis) เริ่มต้นจากเมื่อเกิดภัยทันที ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฉุกเฉินฯ ที่ได้จัดทำไว้ ต่อมาภาครัฐแจ้งเตือนประชาชน ผ่านระบบเตือนภัย โดยแจ้งเตือนผ่านทุกช่องทางและสื่อที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เช่น โทรศัพท์มือถือ และผ่านช่องทางดิจิทัล หรือ Application ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงสถานการณ์ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และอาศัยกฎหมายประกาศภาวะฉุกเฉิน หากมีการอพยพ หน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ ศูนย์บัญชาการภัยพิบัติระดับชาติจะสั่งการไปยังหน่วยงานในระดับจังหวัดให้อพยพประชาชนทันที ในระยะนี้ความปลอดภัยของประชาชนถือเป็นสิ่งสำคัญ (People Safe) รวมถึงภาครัฐต้องมีความสามารถในการบูรณาการบริหารจัดการภัยพิบัติร่วมกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน ในการแก้ไขปัญหาภัยดังกล่าว ทั้งการสนับสนุนด้านทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ ระบบสาธารณูปโภค และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ในส่วนการสื่อสารที่ภาครัฐทำในขณะนี้คือ ข้อมูลต้องเกิดความชัดเจน และสร้างความรับผิดชอบของภาครัฐถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในช่วงต่อจากนี้ โดยการสื่อสารต้องไม่ขาดช่วง เช่น มีการให้ใช้ wifi และพลังงานสำรองฟรี หากมีผู้ประสบภัยต้องบูรณาการทีมแพทย์ มีการจัดตั้งโรงพยาบาลสนาม ศูนย์พักพิง ที่มีสิ่งช่วยเหลือเช่น ปัจฉัย 4 ที่จำเป็น และใช้หุ่นยนต์ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และวิเคราะห์สถานการณ์ภัยอย่างรอบด้าน เพื่อช่วยเหลือประชาชนอีกด้วย

ช่วงหลังเกิดภัย (Post - crisis) เปรียบเสมือนช่วงฟื้นฟูประเทศให้กับสู่ภาวะปกติ ภาครัฐอาจเริ่มต้นจากการดำเนินการประเมินความเสียหายทั้งด้านกายภาพ และด้านจิตใจของประชาชน เช่น มีแผน Disaster Recovery Master Plan ที่ต้องดำเนินการให้โครงสร้างพื้นฐานกลับมาใช้ได้ภายใน 72 ชั่วโมง การช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระยะสั้น เช่น จัดหาที่อยู่ชั่วคราว การให้การช่วยเหลือด้านการเงินฉุกเฉิน มีทีมแพทย์ฉุกเฉินลงพื้นที่ให้คำปรึกษา แต่อย่างไรก็ตามประเทศญี่ปุ่นมีการถอดบทเรียนเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศ และภาครัฐดำเนินการสร้างเมืองใหม่ที่ปลอดภัยมากยิ่งขึ้น ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงกฎหมาย และพัฒนาเทคโนโลยีป้องกันภัยพิบัติ ให้รองรับภัยที่เกิดขึ้นต่อไปในอนาคต จึงจะกลับเข้าสู่ขั้นตอนช่วงก่อนเกิดภัย (Pre - crisis) ต่อไป

การสร้างความร่วมมือ : ประเด็นท้าทายที่ควรบูรณาการ

จะเห็นได้ว่าตามกระบวนการเกิดภาวะวิกฤตทั้ง 3 กระบวนการข้างต้นเป็นวงจรวัฏจักรที่เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกัน ข้อท้าทายประเด็นหนึ่งที่สำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้แก่การสร้างความร่วมมือ (Collaboration) ที่ควรบูรณาการการดำเนินการร่วมกันทุกภาคส่วนในระดับชาติมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย สนับสนุนงบประมาณ และโครงสร้างพื้นฐาน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นทุกสมัยจะต้องเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่จะเกิดขึ้นในประเทศ ผ่านหน่วยงานภาครัฐในประเทศ เช่น 1) Central Disaster Prevention Council ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการกับภัยพิบัติโดยตรงในระยะยาว และประกาศภาวะฉุกเฉินตามสถานการณ์ได้ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นคณะทำงาน 2) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งคอยสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการศึกษาภัยพิบัติ เช่น ข้อมูลงานวิจัย หรือข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น 3) การมีตำแหน่งรัฐมนตรีที่กำกับดูแลด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ 4) กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจกรณีภัยพิบัติส่งผลกระทบในวงกว้าง จำเป็นต้องเกิดการแก้ไขในระดับประเทศ เช่น การรวมตัวของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐ (Extreme Disaster Management Headquarters) การรวมตัวของทีมสหวิชาชีพ ทั้ง วิศวกร สถาปนิก นักวิชาการ นักธุรกิจ เป็นต้น

ระดับท้องถิ่น เป็นการนำแนวทางที่ได้รับจากหน่วยงานภาครัฐข้างต้น ไปปฏิบัติใช้ในระดับพื้นที่ โดยหน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น โรงเรียนในพื้นที่ องค์กรปกครองท้องถิ่น ในการจัดเตรียมแผนรองรับภัยพิบัติระดับพื้นที่ การซักซ้อมเมื่อเกิดภัย การให้ความรู้ การกำหนดจุดรวมพล จุดพักพิง รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรเมื่อเกิดภัย และยังมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูชุมชนหลังเกิดภัยพิบัติ

ประชาชน โดยคนในประเทศญี่ปุ่นมีการเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติ และมีระเบียบวินัยเป็นอย่างมาก การช่วยเหลือตนเองได้ถือว่าเป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่ประเทศได้ขัดเกลามาตั้งแต่วัยเด็ก และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ให้ความร่วมมือต่อมาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐได้กำหนดขึ้น เช่น ไม่กักตุนหรือซื้อของเกินความต้องการของตน การเข้าแถวรับสิ่งของช่วยเหลือ ขณะที่ยังมีอาสาสมัคร เช่น นักเรียน นักศึกษา ประชาชนที่มีจิตอาสา เข้าไปช่วยงานในศูนย์ภัยพิบัติระดับท้องถิ่น เป็นต้น

องค์กรภาคเอกชน และสาธารณประโยชน์ ได้บูรณาการกับภาครัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดคือการสนับสนุนด้านทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ เทคโนโลยีที่ทันสมัย การขอความร่วมมือจากบริษัทเอกชนรายใหญ่นานาชาติในการแจ้งเตือนภัยที่รวดเร็ว การสนับสนุนปัจจัย 4 ที่ให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัย และประชาชนที่เดือดร้อน เช่น สภากาชาดญี่ปุ่น JANIC (Japan NGO Center for International Cooperation) และ JPF (Japan Platform) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสาน และเป็นศูนย์กลางการขอความช่วยเหลือจากองค์กรอื่นๆ ในประเทศ และนอกประเทศ

และยังได้รับความร่วมมือจากธนาคารให้มีมาตรการช่วยเหลือเงินทุนดอกเบี้ยต่ำสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบด้านที่อยู่อาศัยในการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยด้วย

เทคโนโลยีดิจิทัล : โอกาสในการประยุกต์ใช้

technology & communication มีบทบาทสำคัญมากในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากความพยายามพัฒนาระบบเทคโนโลยีและการสื่อสารอย่างต่อเนื่อง และเป็นประเทศที่คิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เช่น แผ่นดินไหวและสึนามิ เป็นต้น

ด้านเทคโนโลยีที่ใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ก่อนเกิดภัยมีการเตรียมพร้อมโดยอาศัยข้อมูล Big Data ต่างๆ AI และ Machine Learning เพื่อคาดการณ์แนวโน้ม และแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (J-Alert) เช่น การใช้ดาวเทียม ระบบเซ็นเซอร์ตรวจจับแผ่นดินไหวกว่า 1,000 จุดทั่วประเทศที่สามารถแจ้งเตือนได้อย่างแม่นยำภายในไม่กี่วินาที และแจ้งเตือนผ่านโทรศัพท์มือถือ (ไม่จำเป็นต้องใส่ Sim) และสื่อทุกประเภทอย่างรวดเร็วด้วย และมี Supercomputer ภายใต้ชื่อ Fugaku ที่จำลองรูปแบบและแนวโน้มของแผ่นดินไหว และสึนามิได้ ส่งผลให้วางแผนรับมือภัยพิบัติ และประชาชนมีเวลาในการอพยพมากขึ้น ในขณะที่เกิดภัย และหลังเกิดภัย มีการพัฒนาเทคโนโลยีหุ่นยนต์กู้ชีพในการค้นหาผู้ประสบภัย และค้นหาผู้สูญหาย รวมถึงพัฒนาโดรนเพื่อใช้บินสำรวจในพื้นที่ที่อันตรายต่อชีวิตของเจ้าหน้าที่กู้ภัย และพื้นที่ที่เข้าถึงยาก เป็นต้น (Top News Live, 2568)

ด้านการสื่อสารที่ใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เน้นการตอบสนองที่รวดเร็ว (Timeliness) (ฐาลินี สังขจันทร์, 2568) สืบเนื่องจากการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า (J-Alert) ที่ทำได้ อย่างทันที ทำให้ต้องแจ้งประชาชนให้ได้อพยพหรือเตรียมความพร้อมเข้าสู่ภัยพิบัติได้อย่างรวดเร็ว และลดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นได้ สิ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ บางครั้งการเกิดภัยพิบัติทำให้เครือข่ายในระบบสื่อสารบนเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์เกิดขัดข้อง จะมีการเปิดใช้ Wifi ฟรี เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงข้อมูลข่าวสาร รวมถึงมีการใช้วิทยุคลื่นสั้น และเครือข่ายวิทยุสมัครเล่น เป็นระบบสำรองกรณีเครือข่ายหลักล่ม เป็นต้น นับว่าเป็นการแก้ไขสถานการณ์ด้านการสื่อสารให้กับมาใช้งานได้ และสามารถรับรู้เหตุการณ์ได้ตลอดเวลา

สรุปบทเรียน

การเรียนรู้ถึงสถานการณ์ภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่นในทัศนะของผู้เขียน สะท้อนถึงการบริหารจัดการสถานการณ์ที่ไม่แน่นอน จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลา การประเมินนโยบายและมาตรการต่างๆ จึงดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีที่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างเช่นประเทศไทยพึงเผชิญผลกระทบจากปัญหาอุทกภัยในพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชน รวมถึงเหตุการณ์แผ่นดินไหวในประเทศพม่า และสร้างความเสียหายให้แก่จังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งเราสามารถนำประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อเตรียมพร้อมและจัดการภัยพิบัติ

ที่เกิดขึ้นในตอนนี้ และในอนาคตได้ตามความเหมาะสมกับบริบทของประเทศ สิ่งใดที่ดีเราสามารถเลือกปรับหรือประยุกต์ใช้กับประเทศของเราได้ ส่งผลให้การบริหารจัดการจะมีประสิทธิผลมากขึ้น เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ชาญวิทย์ ชัยกัญย์ และคณะ. (2558). ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย. สืบค้นจาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:63423. สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2567.

ฐาณินี สังขจันทร. 2568. การสื่อสารและระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการภาวะวิกฤต. เอกสารประกอบการเรียนในรายวิชา HS 471 994 สัมมนาทางการบริหารจัดการภาวะวิกฤต.

นรินุช ดำรงชัย. (2559). ประวัติศาสตร์กับการเรียนรู้เพื่อเตรียมพร้อมภัยพิบัติทางธรรมชาติของญี่ปุ่นยุคร่วมสมัย. วารสารญี่ปุ่นศึกษา. 33(1). 61-78.

ปฎิภาณ แซ่หลิม. (2568). Seminar on Crisis Administration & Management. เอกสารประกอบการเรียนในรายวิชา HS 471 994 สัมมนาทางการบริหารจัดการภาวะวิกฤต.

วรารุช ภู่อภิญญา. (2555). การบริหารจัดการภัยพิบัติ กรณีการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศญี่ปุ่น. สืบค้นจาก <https://image.mfa.go.th/mfa/0/yZ0EO327fd/nbt/nbt4/IS4003.pdf>. สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2567.

วิยุทธ์ จำรัสพันธุ์. (2568). ทฤษฎีการจัดการตามสถานการณ์. เอกสารประกอบการเรียน

ในรายวิชา HS 471 994 สัมมนาทางการบริหารจัดการภาวะวิกฤต.

Top News Live. (2568). ระบบเตือนภัยพิบัติที่ดีที่สุดในโลก “J-Alert” อยู่ที่ไหนก็เอาตัวรอดได้. สืบค้นจาก <https://www.youtube.com/watch?v=DNao0Ya3ozw>. สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2567.
