

การศึกษาโครงสร้าง กลไกและมาตรการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร

Study of Structure Mechanism and Countermeasure for Public Disaster

สมเกียรติ กันทรवारการ¹

10.14456/jrgbsrangsit.2018.3

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมของโครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน (2) เพื่อนำเสนอโครงสร้างกลไกและมาตรการที่เหมาะสมของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆ

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผลการวิจัยพบว่า (1) โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมในการรับมือกับสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร (2) กรุงเทพมหานครควรต้องมีการปรับโครงสร้าง กลไก และมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีดำเนินการของประเทศญี่ปุ่น โดยควรมีหน่วยงานที่เร่งพัฒนาการสร้างความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน หน่วยงานด้านการวิเคราะห์วิจัยสำหรับภัยพิบัติเพื่อการเฝ้าระวังและเตือนภัยล่วงหน้าและอื่นๆ หน่วยงานด้านการฝึกอบรมและพัฒนาหน่วยงานทางด้านการกฎหมายเพื่อพัฒนามาตรการรับมือภัยพิบัติต่างๆ หน่วยงานด้านการป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติหน่วยงานทางด้านการกู้ภัย หน่วยงานด้านการบรรเทาทุกข์และการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย หน่วยงานด้านการฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย หน่วยงานด้านการประสานงานกลาง

คำสำคัญ : สาธารณภัย, ภัยพิบัติ, กรุงเทพมหานคร

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Abstract

The purposes of this study were 1) to study the appropriateness of current structural mechanism and public disaster countermeasure and relieve of Bangkok Metropolitan and 2) to bring in the appropriate structural mechanism and public disaster countermeasure and relieve of Bangkok Metropolitan's Fire and Rescue Department. Department of Disaster Prevention and Mitigation

This research is qualitative research by constructive in-depth interview research. The result showed that (1) the current structure and public disaster countermeasure Bangkok Metropolitan was not appropriate to support the public disaster in Bangkok, and (2) Bangkok Metropolitan administration should adjust its structural mechanism in line with the present situations. This can be done through comparative study of Japanese cases. A special department should be established to encourage public participation and public disaster investigation for future prevention. The main duties should include monitoring and sending signals to Bangkok residents in times of disasters, training and developing officers and people, enforcing law and supporting disaster management, preventing and reducing casualties from disaster, monitoring relieve and welfare to disaster victims, rehabilitating the affected areas as a central coordinator .

Keywords: Public Hazard, Disaster, Bangkok

1. บทนำ

กรุงเทพมหานคร ได้เผชิญกับปัญหาสาธารณสุขในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและสิ่งที่เกิดจากมนุษย์ อาทิเช่น ภัยน้ำท่วมดังเช่นเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ที่เกิดขึ้นทั่วประเทศลงมาถึงกรุงเทพมหานครในปีพ.ศ. 2554 ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวดังที่เกิดขึ้นในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2559 อันเป็นผลกระทบจากแรงสะเทือนของแผ่นดินไหวขนาด 7.1 ริคเตอร์สเกล ในประเทศพม่าส่งผลให้อาคารสูงต่าง ๆ เกิดสั่นไหวอย่างสามารถสัมผัสรับรู้ได้ (ไทยรัฐออนไลน์, 24 สิงหาคม 2559)

แต่พบว่าแม้จะมีปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นหรือเคยเกิดขึ้นแล้วก็ตาม กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์โดยตรงกลับมีโครงสร้าง กลไกและมาตรการที่ไม่สามารถรองรับกับสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ได้อย่างครอบคลุมเพียงพอเหมาะสม เจกเช่น ประเทศที่พัฒนาแล้วในหลายประเทศ อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินจากเหตุภัยพิบัติต่าง ๆ

ปัญหาของกรุงเทพมหานครในเชิงโครงสร้างพบเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาสาธารณสุขต่าง ๆ ที่มีเข้ามา เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสาธารณสุข ซึ่งมีชื่อว่า สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจดับเพลิงและกู้ภัยจากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติไปสังกัด “สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข กรุงเทพมหานคร” ที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครต้องปรับตัวอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ประจำที่โอนมาที่จะคุ้นชินกับงานดับเพลิงเป็นหลัก แม้สาธารณสุขอื่น ๆ ก็มักจะมีเพลิงไหม้ตามมากก็ตาม และกฎหมายที่สนับสนุนการทำงานของกรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว เช่น การที่จะเข้าไปตรวจตราการเตรียมพร้อมของตัวอาคารต่าง ๆ ในการระงับเหตุอัคคีภัยเบื้องต้นด้วยตัวเองไม่สามารถกระทำได้ เพราะต้องไปขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งรักษาอำนาจตามกฎหมายโดยกรมโยธาและผังเมือง ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจท้องถิ่นดูแลแต่ก็สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขก็ไม่สามารถกระทำการเข้าตรวจตราเองได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ที่กำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่สำนักโยธาและผังเมือง กรุงเทพมหานครเองก็ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการป้องกันอัคคีภัยในตัวอาคาร จึงไม่สามารถกำหนดมาตรฐานในการเตรียมความพร้อมรับมือเหตุอัคคีภัยเบื้องต้นของตัวอาคารได้เอง ซึ่งบ่อยครั้งกรุงเทพมหานครก็ไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม ทำให้เมื่อเกิดเหตุอัคคีภัยในอาคารจึงไม่สามารถควบคุมด้วยตัวเองได้ เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่ถูกต้อง

โครงสร้างของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเชิงเดี่ยวที่ตอบสนองต่อการดับเพลิงและการกู้ภัยตามโครงสร้างองค์กรเดิมที่ได้รับมาจากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหลัก โดยที่โครงสร้างดังกล่าวจะประกอบด้วยกองปฏิบัติการดับเพลิงทั้งหมด 4 กองงาน ที่เหลือก็จะเป็นกองวิชาการและแผนงานกับกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข ซึ่งในแต่ละกองปฏิบัติงานดับเพลิงก็จะมีหน่วยดับเพลิงต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเชิงพื้นที่รับผิดชอบเหตุเพลิงไหม้ต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ แต่โครงสร้างของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขยังไม่มีหน่วยงานที่จะรองรับสาธารณสุขประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะภัยพิบัติไป อาทิเช่น ภัยพิบัติน้ำท่วม, ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว และภัยพิบัติจากพายุเป็นต้น เพราะฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุอันไม่คาดคิดจากภัยพิบัติอื่นที่ไม่ใช่เพลิงไหม้แล้วสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณสุข กรุงเทพมหานครก็อาจไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ เหล่านั้นได้

นอกจากนี้ ยังพบว่าศูนย์พักพิงสำหรับผู้ประสบภัยสำหรับชาวกรุงเทพมหานครเมื่อประสบภัยจากประสบการ์ณในช่วงอุทกภัยใหญ่ที่ผ่านมา พบว่ามีไม่เพียงพอ แอดและเข้าถึงยากไม่มีความสะดวกด้วยประการทั้งปวง ในการเข้าพักพิงเพื่อรอสถานการ์ณเข้าสู่ภาวะปกติ นอกจากนี้ผู้ประสบภัยยังไม่รู้ว่าศูนย์พักพิงอยู่ที่ใด อันเนื่องด้วยช่องทางการสื่อสารการประชาสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครไม่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ประสบภัยไม่สามารถเข้าถึงการบริการของกรุงเทพมหานครได้ นอกจากนี้ผู้ประสบภัยยังไม่สามารถเตรียมตัว ไม่ทราบการปฏิบัติตน หากต้องอพยพและกรุงเทพมหานครยังไม่มีฐานข้อมูลเพียงพอสำหรับการทำงานจึงทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ล่าช้าเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันพบว่า กรุงเทพมหานครยังไม่ให้ความสำคัญกับภาคประชาชนมากเพียงพอในการร่วมสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชนหรือในสังคมที่ตนต้องเข้ามามีส่วนร่วม และพบว่าไม่ค่อยมีผู้สมัครเข้ารับการศึกษาเพื่อเป็นอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพื่อช่วยเหลือชุมชนหรือท้องถิ่นของตนในภาวะวิกฤติต่าง ๆ ประชาชนจำนวนมากขาดจิตสำนึกสาธารณะเพื่อชุมชนของตนเองที่จะเข้าร่วมวางแผนดำเนินงาน หรือร่วมซักซ้อมแผนในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในชุมชนของตน ส่วนใหญ่แล้วพบว่าประชาชนมักจะเฝ้ารอคอยความช่วยเหลือจากภาครัฐหรือองค์กรการกุศลโดยไม่คิดจะช่วยเหลือตนเองเลย และเนื่องจากการที่ภาคประชาชนขาดการมีส่วนร่วมนี้เอง จึงทำให้ประชาชนไม่น้อยขาดความรับผิดชอบและขาดวินัย ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชนกันเอง และประชาชนกับภาครัฐในหลาย ๆ พื้นที่ มักพบเห็นบ่อย ๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2554 ที่ประสบกับอุทกภัยครั้งใหญ่ทั่วประเทศและในกรุงเทพมหานครด้วย (ชุมพล ชาวเกาะ, สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2559)

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ อย่างมาก ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการเตรียมความพร้อมในการจัดการกับสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพเพื่อเตรียมรองรับกับสาธารณภัยที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย

1. ศึกษาถึงความเหมาะสมของรูปแบบ โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน
2. ศึกษาเพื่อเสนอรูปแบบ โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมสำหรับกรุงเทพมหานคร

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มุ่งศึกษารูปแบบ โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน (พ.ศ. 2559-2560) และศึกษาในหน่วยงานสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น

4. วิธีการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างมีโครงสร้าง (Constructive Indept interview Research) โดยใช้การสังเกต การสัมภาษณ์แบบเจาะจงจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key

Informant) โดยการพิจารณาเลือกผู้ที่จะทำการศึกษาในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยใช้หลักเกณฑ์คัดเลือกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีคุณสมบัติเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ (อศวิน ขวัญเมือง, สัมภาษณ์, 31 สิงหาคม 2559) ในฐานะรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ดูแลรับผิดชอบสำนักป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในขณะนั้น และเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และนอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ (พิชิต รัตตกุล, สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2559) ซึ่งเป็นอดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและเป็นผู้อำนวยการศูนย์การเตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่อมาคือผู้ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์นายชุมพล ชาวเกาะ ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับนโยบายกับกรุงเทพมหานคร (ฉัตรชัยพรหมเลิศ, สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2559) และผู้ที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานในภาคประชาชน (อมรเทพ เศรษฐะพราหม์, สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2559) ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้างและทำการบันทึกการสนทนา จากนั้นจึงทำการสรุปการสัมภาษณ์และสร้างแนวคิดจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์จากการสัมภาษณ์ และผู้วิจัยยังได้ศึกษาเปรียบเทียบเพิ่มเติมจากกรณีศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น และนำเสนอบทสรุปจากผู้วิจัยเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นลักษณะพรรณนาและการบรรยาย

5. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาโครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรุงเทพมหานคร โดยมุ่งเน้นไปที่โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยโครงสร้างในงานวิจัยนี้จะหมายถึงโครงสร้างในของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กลไกจะหมายถึง กลไกทั้งภายในและภายนอกในการดำเนินการเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับกรุงเทพมหานคร และมาตรการจะหมายถึง มาตรการในใด ๆ ของกรุงเทพมหานครและในระดับชาติที่สนับสนุนกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังนั้น มีกรอบแนวคิดสำหรับการทำการศึกษาโดยผู้ทำการวิจัยจะมุ่งทำการศึกษาสำหรับสาธารณภัยอันเกิดจากธรรมชาติเพียงเท่านั้น

ความหมายของสาธารณภัยหมายถึงเหตุการณ์ภัยพิบัติร้ายแรงในชุมชนหรือในสังคมที่เกิดขึ้นกะทันหันหรือมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนทำความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก (อิสระ สุวรรณผล, 2540, น. 2) ซึ่งมีผลทำให้สภาพการดำเนินชีวิตตามปกติในชุมชนในสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างกะทันหัน ทำให้ประชาชนขาดที่พักพิง ขาดอาหารและยารักษาโรค และสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตอื่น ๆ (ชาติชาย โพธิ์วิไลศิริกุล, 2545, น. 3) สาธารณภัยประกอบไปด้วยภัยที่เกิดจากธรรมชาติ (natural disaster) โดยมีลักษณะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันได้แก่ น้ำท่วม ลมพายุ แผ่นดินไหว แผ่นดินถล่มและภัยธรรมชาติที่มีลักษณะการเกิดแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่น ภาวะแห้งแล้งและภัยที่เกิดจากมนุษย์ (man-made disaster) ประกอบด้วยภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เช่น สารเคมีระเบิด สงคราม การก่อการร้ายและภัยที่เกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การอพยพของผู้ลี้ภัยทั้งนี้ อาจมีลักษณะของการเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปผสมผสานกับการเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เช่น กรณีอาคารหรือสิ่งก่อสร้างถล่มเนื่องจากความผิดพลาดทางโครงสร้างวิศวกรรม เป็นต้น

ผลกระทบของสาธารณภัยเมื่อใดก็ตามที่สาธารณภัยเกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสาธารณสุข โดยก่อให้เกิดปัญหาสาธารณสุขขึ้น ทั้งระยะสั้นและระยะยาว ได้แก่ 1) ประชาชนเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บ เนื่องจากผลกระทบโดยตรงจากสาธารณภัยโดยที่จำนวนผู้ตายหรือบาดเจ็บ สาเหตุและความรุนแรงจะขึ้นอยู่กับประเภทของสาธารณภัยที่เกิดขึ้น 2) ผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างของระบบบริการสาธารณสุข อันเนื่องจากการพึ่งพิงเสียหายของสถานบริการเหล่านั้น การเสียชีวิตของบุคลากรสาธารณสุข รวมถึงการที่ผู้ประสบภัยถูกตัดขาดไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ 3) เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ภายหลังจากสาธารณภัย เช่น ความเสียหายที่เกิดกับโครงสร้างสาธารณูปโภคด้านสุขภาพ เช่น ประปา ไฟฟ้า มีผลนำมาซึ่งการเพาะพันธุ์หรือพาหะของโรค บางประเภท ได้แก่ ก่อให้เกิดโรค ไข้เลือดออก เป็นต้น 4) ผลกระทบต่อพฤติกรรมของประชาชน เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพชีวิต ความเป็นอยู่การอพยพเคลื่อนย้ายของประชากร เป็นต้น

ลักษณะของโครงสร้างของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบโครงสร้างที่ตายตัว มีการกำหนดรูปแบบการทำงานที่เป็นรูปแบบดั้งเดิมที่โอนย้ายมาจากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อรองรับการบรรเทาสาธารณภัย การกู้ภัย การดับเพลิง เมื่อเกิดอัคคีภัยในกรุงเทพมหานคร ทำให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการที่รับผิดชอบไม่สามารถเปลี่ยนเป้าหมายในการทำงานได้ หน่วยงานจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ประจำตามภารกิจ แม้กระทั่งผู้บริหารฝ่ายการเมืองของกรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของหน่วยงานได้ (จุมพล หนีพวนิช, 2553, น. 47-49)

ทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service, NPS) เป็นกระบวนทัศน์แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) นั้น มีค่านิยมหลักอยู่ที่การให้หลักความเสมอภาค ให้สิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองซึ่งจะมีแนวทางกล่าวคือ รัฐจะต้องเป็นผู้รับใช้ของประชาชนไม่ใช่ผู้กุมแนวทางหรือนำทางอีกต่อไป (Serve Rather Than Steer) โดยหมายถึง การให้เกียรติและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การมุ่งขอความเห็นของประชาชนและเชิญชวนประชาชนมาร่วมคิด ร่วมเสนอ ร่วมนำ ร่วมทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติหรือท้องถิ่นของตนเอง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และ วลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557, น. 41-44)

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง (Civic Public Administration) รัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมุ่งให้ความสำคัญกับพลเมือง โดยได้ให้ความหมายของพลเมืองว่าเป็น การรวมตัวของคนในรูปของชุมชนหรือประชาคมพลเมืองจะเป็นกลุ่มคน หรือประชาชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ จัดการดูแลกันเองได้ คำนึงถึงส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญและคิดเสมอว่าชุมชน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และ วลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557, น. 50-69)

ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์พิเศษ (Theory of circumstance exception) ทฤษฎีนี้ได้กล่าวถึง สภาพการณ์พิเศษมีขึ้นเพื่อยอมรับว่าภายใต้เงื่อนไขบางประการซึ่งมีตามสังคมและการเมือง เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถก้าวล้ำเส้นกฎหมายเพื่อคงไว้ซึ่งบริการสาธารณะและประโยชน์ประเทศชาติ โดยแนวคิดทฤษฎีนี้มีหลักการว่า “การกระทำซึ่งในภาวะปกติไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นที่ชอบด้วยกฎหมายภายใต้เงื่อนไขดังนี้ 1) เป็นสถานการณ์ที่เป็นเหตุการณ์ร้ายแรง และคาดไม่ถึง เป็นเหตุสุดวิสัย และ 2) ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามกฎหมายปกติ 3) มาตรการของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Norbert Foulquier, 2015)

ขณะที่มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณภัยในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับภัยธรรมชาติที่มีอยู่มีทั้งที่เป็นการบัญญัติในเรื่องดังกล่าว โดยในที่นี้จะได้อธิบายถึงเฉพาะกรณีที่บัญญัติเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ กฎหมายบางฉบับก็ใช้สำหรับภัยประเภทหนึ่งแต่เพียงประเภทเดียว เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 สำหรับ

กฎหมายที่ใช้สำหรับภัยพิบัติทั่วไปได้แก่ 1) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 2) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 3) พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 4) พระราชบัญญัติ ว่าด้วยสภาอากาศสยาม พ.ศ. 2461 และ 5) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีอยู่น้อยและล้าหลังมาก

โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการดำเนินงานของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในปัจจุบันปัจจุบันจะมีสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานหลักของกรุงเทพมหานครในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในกรุงเทพมหานคร มีสถานีดับเพลิงเป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวทั้งสิ้น 50 เขต ของกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมทุกพื้นที่รวม 35 สถานีหลัก และได้กำหนดมาตรการดูแลด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ทำการวิจัยจะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญและศึกษาเปรียบเทียบโดยเลือกประเทศญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง ทั้งนี้เพราะประเทศญี่ปุ่นมีประสบการณ์ในการรับมือกับภัยพิบัติร้ายแรงต่าง ๆ มากมายมีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยพิบัติหลากหลายชนิด มีโครงสร้าง กลไกและมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่พัฒนาตนเองให้สามารถรับมือกับภัยพิบัติใหม่ ๆ อยู่เสมอ รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทอย่างสูงในการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลางในการทำงานร่วมกัน และโดยเฉพาะภาคประชาชนในประเทศญี่ปุ่นที่มีความตื่นตัวและให้ความร่วมมือกับการรับมือกับภัยพิบัติร้ายแรงเสมอ และมีองค์กรภาคเอกชนจำนวนมากที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อช่วยภาครัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการเตรียมรับมือกับภัยพิบัติของกรุงเทพมหานครและประเทศไทยได้เป็นอย่างดี และเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาสำหรับภาครัฐของรัฐบาลไทยและกรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี

โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นญี่ปุ่นได้มีการทบทวนกฎหมายข้อบังคับ หรือมาตรการรองรับภัยพิบัติต่าง ๆ ตลอดเวลา ตั้งแต่การนำกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ออกมาใช้ โดยนำบทเรียนที่ได้จากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมาปรับแก้ไขกฎหมายทันที โดยเฉพาะเมื่อครั้งเกิดเหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในญี่ปุ่นภาคตะวันออกที่มีผู้เสียชีวิตกว่า 15,000 คน ในปี ค.ศ. 2012 รัฐบาลได้มีการเพิ่มมาตรการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความระมัดระวังและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น และปรับปรุงมาตรการเพื่อสร้างความมั่นใจในการดำเนินการของภาครัฐและสามารถช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัย สามารถอพยพไปอยู่ในที่ปลอดภัยได้ พร้อมทั้งการเพิ่มการป้องกันหรือลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ต่อประชาชนผู้ประสบภัย ในปี ค.ศ. 2014 ได้มีการออกกฎหมายมาตรการกำหนดให้รถบนท้องถนนจะต้องหลีกเลี่ยงหรือเปิดทางให้รถฉุกเฉินหรือรถกู้ภัยต่าง ๆ สามารถเดินทางไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้สะดวกรวดเร็ว

จะเห็นได้ว่าการเตรียมการที่ดีล่วงหน้า (preparedness) ยั่งยืนเท่าไรก็จะสร้างความเชื่อมั่นและสามารถลดความเสี่ยงหรือความรุนแรง ลดความเสียหายที่มีต่อชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติได้เป็นอย่างดียิ่ง จากที่ได้สัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูล ระบุว่ากรุงเทพมหานครอยู่ในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหวจากรอยเลื่อนของเปลือกโลกใต้พื้นโลก โดยพบว่าขณะนี้มียอยเลื่อนแผ่นดินไหวที่มีชื่อว่ารอยเลื่อนสะเกียงซึ่งใหญ่มากซึ่งแตกออกมาเป็นกิ่งอยู่ 13 กิ่ง โดยทอดตัวตามยาวของภาคตะวันตกของไทยและแยกเป็น 13 กิ่งย่อยขยายแนวเลื่อนเข้ามาในเมืองไทย ซึ่งพบว่ากรุงเทพมหานครจะอยู่ใกล้รอยเลื่อนศรีสวัสดิ์มากที่สุด โดยห่างจากกรุงเทพมหานคร 300 กิโลเมตรและพบว่ามีโอกาสที่จะเกิดการเคลื่อนตัวของชั้นดินของทั้ง 13 รอยเลื่อนและอาจส่งผลกระทบต่อ

กรุงเทพมหานครซึ่งก็มีโอกาสเป็นไปได้สูงมาก เพราะฉะนั้นกรุงเทพมหานครจึงควรเพิ่มขีดความสามารถในการรับมือกับภัยพิบัติแผ่นดินไหวที่อาจเกิดขึ้นนี้ โดยต้องเตรียมมาตรฐานกระบวนการทำงานในการรับมือกับภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว เพื่อลดความเสียหายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รัฐบาลโดยกรมธรณีวิทยากรมโยธาธิการ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และหน่วยงานราชการต่าง ๆ และท้องถิ่น โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครควรต้องเร่งพิจารณามาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะรับมือกับการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว (พิจิตต์ รัตตกุล, สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2559)

ในปัจจุบันพบว่าทั้งรัฐบาลไทยและกรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีการเตรียมมาตรการใด ๆ หรือแผนมาตรฐานกระบวนการดำเนินการรับมือกับภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวนี้แต่อย่างใด ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นเมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหวดังกล่าว ความรุนแรงจากแผ่นดินไหวอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนชาวกรุงเทพมหานครอย่างมหาศาล จะเกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินอย่างมากมาจากข้อมูลวิศวกรรมสถานพบว่าเพียงแค่แรงสั่นสะเทือนแผ่นดินไหวขนาด 5 ริกเตอร์สเกล เท่านั้น กรุงเทพมหานครก็จะเต็มไปด้วยซากปรักหักพังไปทุกหย่อมหญ้าเพราะขาดการเตรียมตัวใด ๆ รองรับ นั่นก็จะหมายถึงมหันต์ภัยอย่างรุนแรงอย่างที่สุุดเท่าที่กรุงเทพมหานครเคยประสบมาโดยจะมีการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินอย่างมากมาย

กรณีลักษณะใกล้เคียงเดียวกันนี้พบว่าในประเทศญี่ปุ่นมีการศึกษาทางธรณีวิทยาอย่างจริงจังพบว่ามีรอยแยกและรอยเลื่อนขนาดใหญ่อยู่ใต้กรุงโตเกียว ซึ่งอันตรายอย่างมาก เพียงแต่ว่าจอร์การสั่นสะเทือนเกิดขึ้น 200-400 ปีต่อครั้ง ซึ่งหากเกิดขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่ออย่างมากมาย และร่องลึกรอยแยกซากามีซึ่งอยู่ไม่ห่างกันก็จะเคลื่อนตัวด้วยเช่นกันซึ่งจะสร้างความเสียหายให้กับสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ และก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมากมาย มีการประเมินกันว่าจะทำให้เกิดความสูญเสียชีวิตมากถึง 23,000 คน มีดีกอาคาร บ้านเรือนพังลงมาถึง 610,000 อาคาร มีความต้องการอาสาสมัครกู้ภัย 72,000 คน และก่อให้เกิดทรัพย์สินเสียหายมากถึง 47 ล้านล้านเยน และธุรกิจภาคการผลิตและบริการเสียหายถึง 47 ล้านล้านเยน (Cabinet Office Government of Japan, 2015)

ในปี 2014 เดือนมีนาคมรัฐบาลญี่ปุ่นออกกฎหมายเป็นมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรองรับสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นตามการศึกษานี้ทันที โดยได้มีการวางแผนการเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติล่วงหน้าเพื่อลดความเสียหายและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นการตอบสนองต่อภัยพิบัติอย่างรวดเร็วขณะเกิดเหตุ โดยแผนต่าง ๆ ที่เตรียมไว้เป็นนโยบายของรัฐบาลและรัฐบาลกรุงโตเกียวทันที

6. อภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์ในเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสัมภาษณ์ผู้บริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ในระดับผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย และศึกษาเปรียบเทียบจากการดำเนินงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น โดยพบว่า โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ยังไม่เหมาะสมในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยพบว่าเป็น สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้ตั้งองค์กรตามพันธกิจที่ได้รับโอนมาจากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง โดยยกโครงสร้างองค์กรการบริหารทั้งองค์กรรวมไปถึงงานบุคคลการดำเนินงานการปฏิบัติงาน ทรัพยากรเพื่อการปฏิบัติงานทั้งหมดมายังกรุงเทพมหานคร เพราะฉะนั้นภารกิจหลักตามโครงสร้างเดิม

ความร่วมมือกับภาครัฐทันทีที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติร้ายแรงที่ไม่คาดฝัน โดยต่างก็ฝึกฝนและพัฒนาศักยภาพในการดับเพลิง การกู้ภัยการอพยพ การกู้ชีพ การผจญภัยกับเหตุการณ์ไม่คาดฝัน การกู้ซากทับถมจากภัยพิบัติต่าง ๆ โดยพบว่าอาสาสมัครเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเข้ากู้ภัยและช่วยเหลือเพื่อนบ้านหรือผู้ประสบภัยไกลตัวให้รอดชีวิตปลอดภัยอย่างมากมาย (Taiki Saito, 2003, pp. 1-7)

กรุงเทพมหานคร มีองค์กรอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่เป็นอาสาสมัครซึ่งถือเป็นภาคประชาชนที่จะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการออกมาช่วยเหลือต่อเจ้าหน้าที่ดับเพลิงหรือเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครได้อย่างดีเยี่ยม ซึ่งหากกรุงเทพมหานครได้ตระหนักถึงความสำคัญของภาคประชาชน และให้การฝึกฝนพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมากนัก จะเห็นได้จาก “กรุงเทพมหานครยังมีกลไกและมาตรการกำกับดูแลและสนับสนุนภาคประชาชนเหล่านี้ น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับอาสาสมัครสาธารณสุข” ที่มีทั้งผลตอบแทนและสวัสดิการรักษาพยาบาล (อมรเทพ เสดระพรหม, สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2559) และยังพบว่า กระบวนการคัดสรรบุคคลเข้ามารับการฝึกอบรมยังไม่สอดคล้องกับการตอบสนองความต้องการเชิงพื้นที่ เพราะมักจะไม่ได้ตัวแทนประชาชนในพื้นที่มารับการฝึกอบรมเพื่อกลับไปดูแลป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในถิ่นฐานของตน ทำให้เกิดความสูญเสียโอกาสงบประมาณ และโครงการไม่ประสบความสำเร็จ

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการสร้างความรู้ การตระหนักรู้ ความเข้าใจในภัยพิบัติต่าง ๆ ตั้งแต่ก่อนเกิดภัยระยะยาว รัฐบาลญี่ปุ่นได้ลงทุนให้มีระบบเตือนภัยก่อนภัยมาถึงอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเหตุแผ่นดินไหวหรือการเตือนประชาชนชายฝั่งให้รับรู้ถึงภัยจากคลื่นสึนามิ ภัยจากหิมะ ภัยจากฝนตกและตะกอนดินทับถมเป็นต้น ทำให้ประชาชนของตนสามารถเตรียมรับมือได้ทันต่อเหตุการณ์ทำให้ลดความเสียหายของชีวิตและทรัพย์สินจากภัยพิบัติได้อย่างดีเยี่ยม

ในเชิงโครงสร้างของการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลได้ก่อตั้งสภาการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ มีการจัดทำแผนรับมือกับภัยพิบัติตามแนวทางเฉพาะ กล่าวคือ ภัยพิบัติหนึ่ง ๆ ก็จะจัดทำแผนมาตรฐานของกระบวนการดำเนินงานรับมือกับภัยพิบัตินั้น ๆ เฉพาะเจาะจงทั้งในระดับรัฐบาลกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติขั้นสูงสุด การจัดทำแผนการจัดการของแต่ละท้องถิ่นตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น มีแผนตั้งแต่การเตรียมตัวระยะยาวล่วงหน้าการป้องกันหรือการลดความเสียหายจากภัยพิบัติ การบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟูจากความเสียหายและการเร่งรัดพัฒนาเพื่อคืนสู่สภาพตามเดิมของพื้นที่ประสบภัยพิบัติให้รวดเร็วที่สุด

ประการสำคัญ รัฐบาลญี่ปุ่นจะเร่งรีบประเมินความเสียหาย สรุปสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้น สรุปหาสาเหตุปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องทุกด้านในทุกกระบวนการเข้าบรรเทาทุกข์ให้กับประชาชน จากนั้นก็จะมีการวางมาตรการรองรับสำหรับสถานการณ์ในอนาคตทันที จะเห็นได้ว่าในช่วงปี ค.ศ. 1945 – 2014 ช่วงเวลานี้เอง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ผลักดันพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ในการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ ตลอดจนการกำกับดูแลเยียวยาผู้ประสบภัย การควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการเสริมความแข็งแรงของอาคาร รวบรวมกฎหมายที่ออกใหม่ทั้งสิ้น 27 ฉบับ และมีการนำกฎหมายเดิมที่มีอยู่มาแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยอีก 15 ฉบับ (Cabinet Office Government of Japan, 2015)

จากที่กล่าวมาในข้างต้น คือ บทสรุปแนวคิดในการป้องกันกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่นนั้น เมื่อเทียบกับแนวปฏิบัติหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในประเทศไทย พบว่ามีความแตกต่างกันอย่าง

ค่อนข้างชัดเจน และถ้าจะกล่าวโดยสรุปแล้ว เห็นว่ากรุงเทพมหานครยังมีโครงสร้าง กลไก และมาตรการต่าง ๆ ที่ยังไม่เพียงพอสำหรับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำหรับกรุงเทพมหานคร

ประการสำคัญสำหรับ โครงสร้าง การบริหารราชการ พบว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารประเทศตามรูปแบบ ดังนี้ คือ การบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำให้ท้องถิ่นย่อย ๆ ต่าง ๆ มีศักยภาพมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้อย่างเต็มที่ ทำให้ลดขั้นตอนกระบวนการทำงานและสามารถทำงานสอดคล้องประสานกับรัฐบาลได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพในเรื่องนี้ผู้ทำวิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งว่ารัฐบาลต้องมีขนาดเล็กลง และต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานย่อย ๆ เหล่านี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่ง และในเชิงโครงสร้างท้องถิ่นจะต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการวางมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องประสานกับรัฐบาลกลางเพื่อจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขณะที่กรุงเทพมหานครยังไม่เคยได้จัดทำมาตรฐานกระบวนการจัดการรับมือภัยพิบัติเฉพาะด้านเลยแม้แต่เรื่องเดียวซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลอย่างยิ่ง เนื่องจากภัยพิบัติมักจะเกิดอย่างฉุกเฉินปัจจุบันทันด่วน และขนาดของความรุนแรงของภัยพิบัติก็มีขนาดใหญ่และรุนแรงมากขึ้นตลอดจนมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลาและมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นอาทิเช่นแผ่นดินไหว พายุรุนแรง น้ำท่วมใหญ่เวลาหากกรุงเทพมหานครหรือรัฐบาลไม่ได้เตรียมมาตรฐานของกระบวนการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมารองรับ เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินดังกล่าวก็จะไม่สามารถเข้าแก้ปัญหาได้ทันกับเหตุการณ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตเป็นวงกว้างและทรัพย์สินเป็นอย่างมาก การเตรียมความพร้อมรับมือก่อนเกิดเหตุการณ์ปฏิบัติขณะเกิดเหตุ การบรรเทาทุกข์ การฟื้นฟูและการซ่อมสร้างสถานที่ประสบภัยขึ้นมาใหม่ การเตรียมแผนอพยพ การเตรียมที่พักพิงของผู้ประสบภัยสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้รัฐบาลไทยยังไม่ได้ทำซึ่งถือว่าอันตรายอย่างยิ่งต่อประเทศไทย

กระบวนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันพบว่า ยังไม่มีระบบเตือนภัยใด ๆ รองรับสถานการณ์ภัยพิบัติใด ๆ และภายหลังการประเมินความเสียหาย และสรุปสถานการณ์ภัยพิบัติรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีการทบทวนกฎหมายหรือออกมาตรการหรือ พระราชบัญญัติใด ๆ เพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยยังใช้มาตรการดั้งเดิมที่มีอยู่เพียง 6 ฉบับ (รวมทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542) เพียงเท่านั้น

กรุงเทพมหานครมีอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนที่เป็นอาสาสมัครซึ่งถือเป็นองค์กรภาคประชาชนที่จะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการออกมช่วยเหลือต่อเจ้าหน้าที่ดับเพลิงหรือเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานคร ซึ่งพบว่าในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างเพียงพอ ทำให้ความสนใจของผู้ที่จะอาสาสมัครเข้ามาทำงานมีจำนวนน้อยมาก

ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น ช่วงเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ฮันชิน-อวะวาระ พบว่า มีอาสาสมัครต่าง ๆ ออกมาช่วยเพื่อนบ้านของตนเอง โดยช่วยกันกู้ภัยและกู้ชีพและช่วยงานด้านต่าง ๆ ในการบรรเทาสาธารณภัยให้กับภาครัฐมากถึง 1.3 ล้านคน และพบว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติในแต่ละครั้งจะมีอาสาสมัครจำนวนมากที่จะเร่งรีบมาช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ช่วยเหลือผู้เคราะห์ร้ายจากภัยพิบัติ และช่วยกันฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทั้งช่วยกันอย่างแข็งขันในการซ่อมแซมปรับปรุงบริเวณที่ได้รับความเสียหาย

กรุงเทพมหานครควรต้องให้ความสำคัญกับอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากได้เห็นแล้วว่ากระบวนการการทำงานอาสาสมัครจากภาคประชาชนจะมีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในปัจจุบันรัฐบาลไทยยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับภาคประชาชนและดังที่กล่าวข้างต้นรัฐบาลต้องไม่ถือตนเป็นเจ้านายของประชาชนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ถือว่าผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แทนที่จะเป็นผู้ร่วมงานดังเช่นที่ประเทศญี่ปุ่น (อมรเทพ เศรษฐระพหิม, สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2559)

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้ทำวิจัยได้รวบรวมทั้งจากสัมภาษณ์และการเปรียบเทียบกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นเห็นว่า โครงสร้าง กลไก และมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครยังไม่สามารถตอบสนองต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของให้กับกรุงเทพมหานครได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม ควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไข โครงสร้าง กลไกและมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำหรับสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร เพื่อสามารถรองรับภัยพิบัติที่หลากหลาย และมีการติดตามที่กฎหมายกำหนดมากมาย

กรุงเทพมหานครควรต้องมีหน่วยงานในการรับมือกับภัยพิบัติจากธรรมชาติ โดยเตรียมฝ่ายวิเคราะห์วิจัย และติดตามสถานการณ์และเฝ้าระวังภัยพิบัติที่สำคัญ ๆ เป็นพิเศษเช่น ภัยน้ำท่วม ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว การยุบตัวของแผ่นดินในกรุงเทพมหานครและภัยจากพายุฝน เป็นต้น

กรุงเทพมหานครควรนำแนวคิดทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์พลเมืองมาใช้ในการบริหาร โดยมุ่งให้ความสำคัญกับพลเมือง พลเมืองจะเป็นกลุ่มคน หรือประชาชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ จัดการดูแลตนเองได้ กำเนียงถึงส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสำคัญและคิดเสมอว่าชุมชน สังคมหรือบ้านเมืองประเทศชาติของเราทุกคนร่วมกันที่จะต้องดูแลปกป้อง โดยกรุงเทพมหานครจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนออกมาร่วมมือร่วมใจในการป้องกันตนเองและชุมชนของตนเอง ให้ชาวกรุงเทพมหานครมีความรักในท้องถิ่น และมีความรู้สึกถึงความเป็นหุ้นส่วนกับกรุงเทพมหานครในการมีส่วนร่วมในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยร่วมกับสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ไม่ว่าจะในรูปแบบของอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฝ่ายพลเรือนหรือในรูปแบบอาสาสมัคร อื่น ๆ โดยการเชื้อเชิญพลเมืองชาวกรุงเทพมหานครให้มาร่วมงานกับกรุงเทพมหานคร (แอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ, 2557, น. 50-69)

กรุงเทพมหานครต้องจัดให้มีหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบดูแลอาสาสมัครต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของภาคีเครือข่ายด้านป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และจัดให้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ทักษะในการทำงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในการกู้ภัย ในการดับเพลิง และความรู้และทักษะด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กรุงเทพมหานครควรตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่การศึกษาทางด้านกฎหมาย เพื่อศึกษาและออกแบบมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับกับภัยพิบัติดังที่กล่าวมาแล้ว และโดยเฉพาะต้องเป็นหน่วยงานที่นำบทเรียนจากภัยพิบัติต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น อุทกภัยใหญ่ที่ผ่านมาทบทวนการรับมือและออกมาตรการสำหรับการรองรับกับภัยพิบัติน้ำท่วมที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต

กรุงเทพมหานครต้องมีหน่วยงานด้านการศึกษาและเฝ้าระวังภัยและสร้างระบบการเตือนภัยทันทีเมื่อเกิดภัยให้กับประชาชน กรุงเทพมหานครต้องจัดเตรียมหน่วยงานด้านการบรรเทาทุกข์โดยเฉพาะ เช่น การบริหารที่פקัง

การจัดการการชดเชยหรือช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยตลอดจนการจัดเตรียมแผนอพยพและระบบสั่งการอพยพที่ชัดเจนและแม่นยำ

กรุงเทพมหานครต้องมีหน่วยงานด้านการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกให้กับประชาชน การสร้างการเรียนรู้เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจถึงภัยพิบัติรอบด้าน การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในการเอาตัวรอดเมื่อเกิดภัย เส้นทางอพยพ การหลบของตกล้นหากเกิดแผ่นดินไหว โรคภัยไข้เจ็บที่จะตามมา การเตรียมอุปกรณ์จำเป็นเพื่อรับมือขั้นต้นหากเกิดภัย และการเชิญชวนประชาชนเข้ามาเป็นอาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ ร่วมกับสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของกรุงเทพมหานคร

7. ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ทราบว่าจากการศึกษาโครงสร้าง กลไกและมาตรการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนั้นยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนชาวกรุงเทพมหานครได้อย่างครอบคลุมและมีความจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาให้เหมาะสม สอดคล้องความต้องการในปัจจุบัน

2. ได้นำเสนอแนวทางการพัฒนาปรับปรุง โครงสร้าง กลไกและมาตรการของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกรุงเทพมหานครรูปแบบใหม่ ให้เหมาะสมกับภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

8. สรุปผลและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษาโครงสร้าง กลไก และมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ตามที่ได้ปรากฏในตอนต้นนั้น ผู้วิจัยได้ค้นพบว่า โครงสร้างของสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของกรุงเทพมหานครในการรับมือกับภัยพิบัติต่างๆตามนโยบายของรัฐบาลกำหนด ทั้งนี้กลไกต่าง ๆ ในรูปของกฎหมายที่บังคับใช้เกี่ยวกับการรับมือกับภัยพิบัติ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ก็พบว่ามีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้มีเพียงกลไกที่รัฐบาลกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะให้การสนับสนุนและช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2552 เพียงเท่านั้น

ในด้านมาตรการรองรับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ จากสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครยังไม่มีแผนปฏิบัติการมาตรฐานเพื่อรับมือกับภัยพิบัติเฉพาะด้าน เช่นภัยจากน้ำท่วม, แผ่นดินไหว, พายุ เป็นต้น ทั้งนี้พบว่าสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครยังมีข้อจำกัดในการให้บริการที่ไม่ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากจำนวนหน่วยดับเพลิงที่มีอยู่มีจำนวนไม่เพียงพอ ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่ากลไกและทรัพยากรในการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญและเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศญี่ปุ่น นั้น พบว่าควรสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครควรต้องเพิ่มหน่วยงานบางประการดังต่อไปนี้ 1) หน่วยงานทางด้านการศึกษาวิจัยและค้นคว้าสำรวจภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต 2) หน่วยงานทางด้านการเฝ้าระวังและเตือนภัยแบบเร่งด่วน โดยมีหน่วยงานด้านสารสนเทศในการแจ้งเตือนกับ

ภาคประชาชน 3) หน่วยงานทางด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การเชื่อมโยงเข้ามามีส่วนร่วมเป็นอาสาสมัคร ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 14 และประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกและให้ความรู้กับประชาชนในทุก ๆ มิติของภัยพิบัติและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่อาจเกิดในกรุงเทพมหานคร 4) หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรงต่ออาสาสมัครป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกอบรม การพัฒนาและการแลกเปลี่ยนความรู้ต่าง ๆ ระหว่างอาสาสมัคร 5) หน่วยงานทางด้านกฎหมาย เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ และเตรียมมาตรการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อรองรับภัยพิบัติ และรับผิดชอบทางด้านวิชาการทางด้านต่าง ๆ อาทิทางด้านความปลอดภัยทางด้านวิศวกรรม ทางด้านสาธารณสุขฉุกเฉินเพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติล่วงหน้า 6) หน่วยงานทางด้านการประสานงานที่จะทำหน้าที่ประสานงานทุกองค์การของรัฐที่จะทำหน้าที่บูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการรับมือภัยพิบัติฉุกเฉิน 7) หน่วยงานทางด้านการฝึกอบรม โดยเห็นว่ากรุงเทพมหานคร โดยสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ควรจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อฝึกอบรมและพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ, อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนของกรุงเทพมหานคร, หน่วยงานภายนอกกรุงเทพมหานคร และประชาชนผู้สนใจทั่วไป

เอกสารอ้างอิง

- จุมพล นนิตพานิช. (2553). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย* (ครั้งที่พิมพ์ 3). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ฉัตรชัย พรหมเลิศ. *อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2559
- ชาติชาย โพธิ์วิไลศิริกุล. (2545). *แนวทางการพัฒนาศักยภาพสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์*. มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- จุมพล ชาวเกาะ. *ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร*. สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2559
- ไทยรัฐออนไลน์. (2559, สิงหาคม). *ด่วน แผ่นดินไหวใหญ่ขนาด 7 ในพม่าสะเทือนถึงภาคเหนือ-กทม.* ไทยรัฐออนไลน์, 2559.
- พิจิต รัตกุล. *อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการศูนย์การเตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย*. สัมภาษณ์, 18 สิงหาคม 2559
- พิชัย เกรียงศักดิ์วัฒนศิริ. *อดีตผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย*. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2559
- อมรเทพ เศรษฐะพราหม์. *ประธานประสานงานคณะกรรมการอาสาสมัครป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยฝ่ายพลเรือน กรุงเทพมหานคร*. สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2559
- อิสระ สุวรรณกุล, 2540, *การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการสาธารณภัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- อัศวิน ขวัญเมือง. *ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร*. สัมภาษณ์, 31 สิงหาคม 2559
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ. (2557). *รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- Cabinet Office, Government of Japan. (2015). *“Disaster Management in Japan”* Published by Director General For Disaster Management Cabinet Office, Government Of Japan.สืบค้นจาก http://www.bousai.go.jp/1info/pdf/saigaipanf_e.pdf.

- Norbert Foulquier. (2015). *ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์พิเศษ*. สืบค้นจาก http://serdeaut.univ-aris1.fr/fileadmin/cerdeau/son/Traduction_en_tha%C3%AFlandais_N._Foulquier_th%C3%A9orie_des_circonstances.pdf
- Taiki Saito, Chief Research Engineer, Building Institute Japan. (2003). “*Disaster Management of Local Government in Japan*”, March 2003.