

ข้อเสนอโครงการวิจัย (Research Proposal)

1. ชื่อโครงการ

(ภาษาไทย): การศึกษาโครงสร้างสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น : กรณีศึกษาจังหวัด Hiroshima _____

(ภาษาอังกฤษ): The study of institutional and organizational structure for disaster related volunteer management at local level in Japan: A case study of Hiroshima Prefecture

คำสำคัญ: ภัยพิบัติ / การตั้งรับภัยพิบัติ / อาสาสมัคร / แนวคิดอาสาสมัคร / การมีส่วนร่วม

Keywords: Disaster / Disaster Resilience / Volunteer / Volunteerism / Participation

2. ชื่อหัวหน้าโครงการ พร้อมหน่วยงานสังกัด และที่อยู่

ชื่อ - สกุล นางสาวธนิกุล จันทรา

คุณวุฒิ ปริญญาเอก

หน่วยงาน สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ที่อยู่ 333 หมู่ 1 ตำบลท่าสูด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ 053-916675, 093-9189297

Email thanikun.cha@mfu.ac.th

3. ชื่อที่ปรึกษาโครงการ พร้อมหน่วยงานสังกัด และที่อยู่

ชื่อ - สกุล รองศาสตราจารย์ ดร. ศิริพร รัชชวัลคุ

คุณวุฒิ ปริญญาเอก

หน่วยงาน สำนักวิชานวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ที่อยู่ 333 หมู่ 1 ตำบลท่าสูด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทรศัพท์ 053-916884-5

Email siriporn.waj@mfu.ac.th

4. ระยะเวลาดำเนินการ 12 เดือน

5. งบประมาณทั้งโครงการ 618,200 บาท

รายละเอียดข้อเสนอของโครงการ

1. บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีระบบอาสาสมัครที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและวัฒนธรรมที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวที่เมือง Kobe ในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งนำไปสู่การบริหารจัดการระบบอาสาสมัคร และขยายบทบาทของอาสาสมัครให้กว้างขวาง มีประสิทธิภาพ และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยผ่านการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน อันประกอบด้วยตัวบทกฎหมายที่สนับสนุนส่งเสริมการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPOs Law) ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1998 เพื่อรองรับการทำงานของอาสาสมัครผ่านองค์กรจัดตั้ง หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งมีผลทำให้โครงสร้างงานอาสาสมัครเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะในการบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น บทบาทของอาสาสมัครไม่ได้มีเพียงแค่การเข้าไปให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ในช่วง 72 ชั่วโมงแรกหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ หรือในช่วงการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Response) เท่านั้น หากแต่อาสาสมัครสามารถมีส่วนร่วมได้ในทุกๆ ขั้นตอนของการบริหารจัดการภัยพิบัติ และแม้โดยธรรมชาติของงานอาสาสมัครจะเป็นการมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเป็นครั้งคราวโดยส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมนั้นมักจะสิ้นสุดไปเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจในระยะเวลาอันสั้น หรือเป็นการชั่วคราว หากแต่การมีโครงสร้างเชิงสถาบันได้ช่วยส่งเสริมให้กิจกรรมและการทำงานของอาสาสมัครในประเทศญี่ปุ่นมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

ในขณะที่กรณีของประเทศไทยนั้น ถึงแม้แนวคิดอาสาสมัครจะไม่ใช่เรื่องใหม่ และเริ่มกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของประเทศที่มีความชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ อย่างไรก็ตาม การขาดการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันสำหรับกิจกรรมอาสาสมัคร ส่งผลให้งานอาสาสมัครในประเทศไทยขาดความต่อเนื่อง และขาดเครือข่ายที่สามารถเชื่อมโยงการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจน ทำให้พัฒนาการด้านงานอาสาสมัครมีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพ และสามารถแสดงศักยภาพได้อย่างเต็มที่ในฐานะเป็นตัวแสดงใหม่ของการบริหารจัดการภัยพิบัติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการภัยพิบัติควรให้ความสนใจศึกษา

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งศึกษาการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อส่งเสริมบทบาทของอาสาสมัครในการปรับตัวเพื่อจัดการภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น โดยศึกษากรณีอาสาสมัครจัดตั้ง (Organization-based volunteers) ในจังหวัด Hiroshima ประเทศญี่ปุ่น โดยใช้กรณีศึกษาขององค์กร Peace Boat ในฐานะที่เป็นองค์กรอาสาสมัครระดับชาติที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศรวมทั้งใน Hiroshima และองค์กร Peace Winds ซึ่งเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่มีสำนักงานใหญ่อยู่ในจังหวัด

Hiroshima และองค์กรอาสาสมัครที่เป็นกลุ่มจัดตั้งอื่นๆ ในจังหวัด Hiroshima โดยตั้งคำถามถึงความจำเป็นและความสำคัญในการมีโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเพื่อเอื้ออำนวยให้การทำงานของอาสาสมัคร โดยเฉพาะอาสาสมัครที่เป็นกลุ่มจัดตั้ง เป็นไปอย่างยั่งยืน และมีประสิทธิภาพมากขึ้น และถอดบทเรียนการบริหารจัดการอาสาสมัคร และโครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งหมายรวมถึง กฎระเบียบต่างๆ และโครงสร้างเชิงองค์กร เพื่อส่งเสริมการทำงานของอาสาสมัครในการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น รวมถึง ปัญหา ข้อจำกัดและความท้าทาย จากประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของประเทศไทย

2. ความสำคัญของปัญหา

ภาคประชาสังคมญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เนื่องจากประชาชนที่สนใจมาร่วมเป็นอาสาสมัครมีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมือง Kobe ในปี ค.ศ. 1995 ซึ่งมีจำนวนอาสาสมัครกว่า 1.2 ล้านคนจากทั่วประเทศ เดินทางเข้ามายังพื้นที่ภัยพิบัติเมือง Kobe และ Osaka เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทำให้ทั้งประชาชน ภาคประชาสังคม และภาครัฐต่างตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของอาสาสมัคร และปรากฏการณ์อาสาสมัครนี้ยังส่งผลกระทบอย่างมากต่อมุมมองเกี่ยวกับอาสาสมัครในสังคมญี่ปุ่น จนนำไปสู่การปฏิวัติอาสาสมัคร (Volunteer Revolution) และการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันผ่านการประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (NPOs Law) ในปี ค.ศ. 1998 เพื่อที่จะส่งเสริมกิจกรรมอาสาสมัครและภาคประชาสังคมในประเทศญี่ปุ่น โดยกฎหมายนี้ระบุให้มีการลดข้อกำหนดบางประการในการปฏิบัติงานของภาคเอกชนและอาสาสมัคร เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีอิสระจากการควบคุมของระบบราชการอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และนำไปสู่การเกิดขึ้นใหม่ของกลุ่มประชาสังคมใหม่กว่าพันกลุ่มในหลากหลายสาขา

จากสถิติในปี ค.ศ. 1985 มีจำนวนอาสาสมัครในประเทศญี่ปุ่นประมาณ 100,000 คน แต่ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรพบว่าในปี ค.ศ. 2006 มีจำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมในงานอาสาสมัครเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 400,000 คน และมีองค์กรอาสาสมัครกว่า 30,000 องค์กรที่ได้รับการรับรองในฐานะองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร จากสถิติทำให้เห็นว่า ประเทศญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การเป็น “สังคมอาสาสมัคร” (borantia shakai) (Hasegawa, Shinohara and Broadbent 2007)

ไม่เพียงแต่จำนวนองค์กรอาสาสมัครที่เพิ่มมากขึ้นเท่านั้น หากแต่บทบาทของอาสาสมัครในประเทศญี่ปุ่นก็ได้รับความสนใจและมีการยอมรับมากขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้น ไม่ว่าจะเกิดในพื้นที่ใกล้เคียงหรือพื้นที่ห่างไกล ประชาชนที่ได้ทราบข่าวเกี่ยวกับเหตุภัยพิบัติจากช่องทางต่างๆ มักตั้งคำถามแก่ตัวเองว่า ตนจะสามารถช่วยเหลือในเหตุการณ์ภัยพิบัติได้อย่างไรบ้าง บางคนช่วยโดยการบริจาคเงิน อาหาร เสื้อผ้า บางคนคิดว่าการช่วยเหลือเหล่านี้อาจจะยังไม่เพียงพอ พวกเขาจึงเดินทางมายังพื้นที่ภัยพิบัติและทำงานเป็นอาสาสมัคร และมีจำนวนไม่น้อยที่เข้ามามีส่วนร่วมในงานอาสาสมัครผ่านองค์กรอาสาสมัครจัดตั้งต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือในกิจกรรมการกู้ภัย การบรรเทาและฟื้นฟูภัยพิบัติด้วยตนเอง และบางองค์กรยังได้ขยายลักษณะการทำกิจกรรมสู่การเตรียมพร้อมตั้งรับภัยพิบัติ เพื่อให้ชุมชนมีความพร้อมและเข้มแข็ง เพื่อลดโอกาสการเกิดความเสียหายหากเกิดเหตุภัยพิบัติในอนาคต

การจัดการกับเหตุการณ์ภัยพิบัตินี้ ย่อมไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นที่จะจัดการเพียงลำพัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้ “กรอบเซนได” (Sendai Framework) ซึ่งเกิดขึ้นจากการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกองค์กรสหประชาชาติเพื่อหาแนวทางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ค.ศ. 2015 ในเมือง Sendai ประเทศญี่ปุ่น โดย “กรอบเซนได” นี้ ถือเป็นกรอบการดำเนินงานระดับสากลเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติระหว่างปี ค.ศ. 2015 - 2030 และ “เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน” (Sustainable Development Goals) ที่ต่างมุ่งเน้นถึงยุทธศาสตร์หุ้นส่วน “Partnership Strategy” โดยส่งเสริมการทำงานแบบเสริมสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม รวมถึงอาสาสมัครประเภทต่างๆ ทั้งอาสาสมัครมืออาชีพ (Professional volunteers) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และอาสาสมัครโดยธรรมชาติ (Spontaneous volunteers) ผู้มีจิตอาสาและต้องการช่วยเหลือชุมชน รวมไปถึงองค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศ (International volunteer organization) เช่น Japan Emergency NGO (JEN) และ Peace Boat Disaster Relief Volunteer Center เป็นต้น

ในกรณีของจังหวัด Hiroshima เกิดภัยพิบัติน้ำท่วมและดินถล่มครั้งใหญ่เมื่อเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2018 หลังเกิดฝนตกหนักในพื้นที่ทางภาคตะวันตกของประเทศญี่ปุ่นติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน ส่งผลให้แม่น้ำหลายสายเอ่อล้นตลิ่งจนเกิดเป็นน้ำท่วม นอกจากนี้ยังเกิดดินถล่มในพื้นที่แถบเนินเขา จนเป็นเหตุให้มีจำนวนผู้เสียชีวิตจากเหตุภัยพิบัติครั้งนี้กว่า 200 คน ประชาชนกว่าสองล้านคนต้องอพยพออกจากพื้นที่เสี่ยง และจังหวัด Hiroshima เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ อาสาสมัครเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือทั้งอาสาสมัครในท้องถิ่นเอง และอาสาสมัครจากที่อื่น

สำหรับประเทศไทยนั้น แนวคิดเรื่องอาสาสมัครแม้จะมีมาอย่างยาวนาน ดังจะเห็นได้จากการมีกลุ่มอาสาสมัครกระจายอยู่ในเกือบทุกพื้นที่ของประเทศไทย เพื่อช่วยเหลือในงานสาธารณะต่างๆ ในชุมชน แม้จุดเริ่มต้นของอาสาสมัครในประเทศไทยยังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าเริ่มต้นขึ้นเมื่อใด แต่จากการศึกษาของ ดร. ปิยากร หวังมหาพร (2556) พบว่าหากจะสืบค้นถึงจุดเริ่มต้นขององค์กรอาสาสมัครในประเทศไทย อาจจะเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เมื่อมีการก่อตั้งองค์การการกุศลเพื่อมนุษยธรรม “สภาอุณาโลมแดง” (หรือสภาอากาศไทยในปัจจุบัน) โดยกลุ่มกุลสตรีไทยขึ้นในปี ค.ศ. 1893 เพื่อช่วยบรรเทาความทุกข์ยากของทหารเมื่อครั้งเกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยและฝรั่งเศส จนเกิดการสู้รบขึ้น และมีทหารเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก วิวัฒนาการขององค์กรอาสาสมัครของไทยจึงมีวิวัฒนาการเริ่มต้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และต่อมาในปี ค.ศ. 2001 เพื่อตอบสนองต่อการรณรงค์ของสหประชาชาติ ต่อบทบาทของอาสาสมัครทั่วโลกโดยประกาศในปี ค.ศ. 2001 เป็นปีอาสาสมัครสากล รัฐบาลไทย ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีมติเห็นชอบให้มีการประกาศปฏิญญาอาสาสมัครไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ เช่น การส่งเสริมสนับสนุนงานอาสาสมัครอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ภาครัฐต้องจัดให้มีกฎหมายหรือระเบียบรับรองรับสถานภาพของอาสาสมัคร และภาครัฐต้องจัดตั้งคณะกรรมการโดยมีผู้แทนของภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานอาสาสมัครเป็นกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือแผนงาน ส่งเสริมสนับสนุนประสานงาน ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอาสาสมัคร เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างตระหนักในหลักการถึงบทบาทและความสำคัญของอาสาสมัคร หากแต่ในทางปฏิบัตินั้น อาสาสมัครและองค์กรอาสาสมัครในประเทศไทยยังขาดโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจน ส่งผลให้ การทำงานของอาสาสมัครในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นแบบครั้งคราว ไม่ยั่งยืน หรือแม้แต่เหตุภัยพิบัติสึนามิในปี ค.ศ. 2004 แม้จะมีจำนวนอาสาสมัครจำนวนมากเข้ามาให้ความช่วยเหลือ หากแต่อาสาสมัครในประเทศไทยมักจะเป็นคนต่างพื้นที่ที่เข้ามาทำงานด้านอาสาสมัครโดยผ่านองค์กรประชาสังคมต่างๆ เป็นการชั่วคราว ซึ่งค่อนข้างแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น ที่คนในชุมชนเห็นความสำคัญและเข้ามาร่วมเป็นอาสาสมัครเพื่อพัฒนาชุมชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินและชีวิตของคนในชุมชน ซึ่งภายใต้แนวคิด resilience ที่มุ่งเน้นความเข้มแข็ง และการพัฒนาศักยภาพในทุกด้านของชุมชน เพื่อตั้งรับเหตุภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อลดทอนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุภัยพิบัติให้น้อยที่สุด จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการพัฒนาศักยภาพของคนในชุมชนเพื่อเตรียมรองรับกับสภาวะปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุภัยพิบัติต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทของตัวแสดงใหม่อย่างอาสาสมัคร ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่

หลากหลาย รวมถึงมีจิตใจมุ่งช่วยเหลือสาธารณะ หากแต่ยังขาดโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่จะช่วยเชื่อมต่อ ประสานงาน และสร้างความชัดเจนแก่การทำงานของตัวแสดงใหม่นี้ เพื่อให้การทำงานของพวกเขามีความยั่งยืนและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาวิจัยในเรื่องโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับการทำงานของอาสาสมัครในสถานการณ์ภัยพิบัติของไทยยังมีไม่มากนัก จากช่องว่างนี้ นักวิจัยจึงเห็นความสำคัญและต้องการที่จะศึกษาวิจัยเรื่องอาสาสมัคร โดยเน้นวิเคราะห์ถึงบทเรียนจากประเทศญี่ปุ่น และโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับอาสาสมัคร เพื่อส่งเสริมการประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วน และการสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน ดังนั้น การศึกษาบทเรียนจากญี่ปุ่นในเรื่องอาสาสมัครในการตั้งรับภัยพิบัติ จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ผลการวิจัยนี้จะสามารถนำไปเป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับอาสาสมัครในประเทศไทย เพื่อส่งเสริมการจัดการภัยพิบัติอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการทำงานด้านอาสาสมัคร การเสริมสร้างจิตสำนึกสาธารณะ และการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือในการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามแนวคิด Build Back Better ซึ่งเป็นแนวคิดที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่น

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 3.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น
- 3.2 เพื่อศึกษาบทบาทของกฎหมาย และนโยบายของภาครัฐในการสนับสนุนส่งเสริมบทบาทของอาสาสมัครในการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ และการทำงานร่วมกันกับภาคประชาชนในการผลักดันบทบาทของอาสาสมัครให้สามารถทำงานได้อย่างเป็นระบบภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- 3.3 เพื่อถอดบทเรียนจากการศึกษาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรสำหรับอาสาสมัครของประเทศญี่ปุ่น โดยนำผลการศึกษาที่ได้มาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทย และทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและอาสาสมัครของประเทศไทย เพื่อส่งเสริมการบริหารจัดการอาสาสมัครในการปรับตัวเพื่อจัดการภัยพิบัติ

4. คำถามในการวิจัย

- 4.1 กฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (NPOs Law) สามารถส่งเสริมการทำงานของอาสาสมัครผ่านองค์กรไม่แสวงหาผลประโยชน์ของญี่ปุ่นได้อย่างไร

4.2 ภาครัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีนโยบายและการจัดการองค์กรเพื่อทำงานร่วมกับอาสาสมัครจัดตั้งอย่างไร

4.3 อาสาสมัครจัดตั้งมีการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติอย่างไร มีปัญหาอุปสรรค หรือข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันอย่างไร

5. กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

แนวคิดอาสาสมัคร (Volunteerism)

อาสาสมัครเป็นแนวคิดที่มีลักษณะหลายมิติที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคม ความเป็นพลเมืองที่ใส่ใจสังคม และเพิ่มความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม แนวคิดเรื่องอาสาสมัครนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการแสดงออกพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ เป็นเรื่องของความต้องการของแต่ละบุคคลที่อยากจะมีส่วนร่วมต่อสังคมของพวกเขา อาสาสมัครส่วนใหญ่มีแรงจูงใจจากความเชื่อในเรื่องมนุษยธรรมที่ต้องการจะช่วยเหลือผู้อื่น และเพื่อที่จะรู้สึกที่ตัวเองนั้นมีความสำคัญต่อบุคคลอื่นๆ แนวคิดอาสาสมัครนี้ถูกซึมซับและกระตุ้นด้วยแนวคิดอื่นๆ เช่น ความสามัคคี ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม การยึดมั่นในแนวคิดต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความสงบสุขและความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนและสังคมโดยรวม ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมอาสาสมัครด้วยเหตุผลต่างๆ มากมายหลายประการ เช่น ต้องการที่จะช่วยกำจัดความยากจน ช่วยพัฒนาสุขภาพและการศึกษาขั้นพื้นฐาน ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและภาวะอากาศเปลี่ยนแปลง หรือร่วมต่อสู้กับสถานการณ์ขัดแย้ง ความรุนแรงต่างๆ หรือเพื่อมีส่วนร่วมในการลดความเสี่ยงจากเหตุภัยพิบัติ

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความหมายของอาสาสมัครไว้โดยอธิบายว่า กิจกรรมที่จะถือเป็นงานอาสาสมัครนั้นควรจะประกอบไปด้วยลักษณะสามประการ คือ

- 1) เป็นกิจกรรมที่บุคคลทำด้วยความเต็มใจ ไม่ได้ถูกบังคับ หรือถูกผูกมัดโดยกฎหมาย สัญญา หรือ ข้อตกลงใดๆ
- 2) กิจกรรมนั้นไม่ได้ทำไปเพื่อหวังผลเพื่อประโยชน์ทางการเงิน
- 3) กิจกรรมนั้นควรจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ผลประโยชน์จากการกระทำของอาสาสมัครไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจะต้องตกอยู่ในมือของประชาชน หรือสาเหตุของการทำกิจกรรมนั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล หรือของคนในครอบครัว

องค์การสหประชาชาติมองว่า งานอาสาสมัครคือช่องทางเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับค่านิยมสากล ได้แก่ สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย การต่อสู้กับการเหยียดผิว ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว และการพัฒนา

อย่างยั่งยืน ซึ่งถือเป็นคุณค่าสำคัญที่นำไปสู่การปกครองและความเป็นพลเมืองที่ดี (United Nations Volunteers 2000) การมีส่วนร่วมในงานอาสาสมัครถือเป็นรูปแบบของพฤติกรรมการแสดงออกของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มคน ในการมีส่วนร่วมในชุมชนของตน การแสดงออกซึ่งความเห็นอกเห็นใจ ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันละกัน ความต้องการที่จะช่วยเหลือผู้อื่น กลุ่ม องค์กร หรือชุมชน โดยปราศจากความคาดหวังในผลตอบแทนที่เป็นวัตถุ หรือเงินทอง (Musick & Wilson 2007)

กล่าวโดยสรุปคือ กิจกรรมอาสาสมัคร หมายถึง กิจกรรมที่ไม่ได้รับค่าจ้าง หากแต่ทำด้วยความเต็มใจ หรือเป็นทางเลือกที่เต็มใจ ไม่ได้เป็นการบังคับ เป็นกิจกรรมที่อาสาสมัครใช้เวลา พลังงาน และบริการของตนเพื่อประโยชน์ของสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม และบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคลในครอบครัวของตน โดยมีได้หวังผลกำไรหรือผลตอบแทน และมีได้มีแรงกระตุ้นจูงใจจากรางวัลที่เป็นวัตถุหรือเงินทอง (Cnaan, Handy, and Wadsworth 1996, และ Butcher and Smith 2010)

อย่างไรก็ดี นิยามอาสาสมัครขององค์การสหประชาชาติถูกมองว่าเป็นนิยามที่ค่อนข้างแคบ ซึ่งให้ความสำคัญกับกิจกรรมอาสาสมัครและผลของมัน มากกว่ารูปแบบและแรงจูงใจของอาสาสมัคร ซึ่งแตกต่างจากงานศึกษาที่เกี่ยวกับอาสาสมัครในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ในงานของ Leon Shaskolsky (1967) ซึ่งศึกษาแนวคิดอาสาสมัครในเหตุภัยพิบัติต่างๆ เขาได้ให้นิยามอาสาสมัครไว้ว่า อาสาสมัครคือกิจกรรมใดก็ตามที่มุ่งหวังในการให้บริการแก่บุคคลอื่นหรือสิ่งอื่นโดยไม่ได้หวังว่า การให้บริการนั้นจะเกิดประโยชน์ใดๆ ต่อตนเอง ในขณะที่ Robert P. Wolensky (1979) มองว่า แนวคิดอาสาสมัครบ่อยครั้งมักจะถูกนิยามในแง่ของการกระทำที่ยืดหลักประโยชน์ของผู้อื่นเป็นสำคัญ (Altruistic term) และดูเหมือนจะไม่ได้รวมเอาแนวคิดอาสาสมัครที่มีที่มาจากแนวคิดอัตตานิยม ที่เชื่อว่าการมีส่วนร่วมในงานอาสาสมัครมาจากการตอบสนองของความสนใจส่วนตัว อัตตานิยม และอำนาจ และการเกิดเหตุภัยพิบัติได้สร้างโอกาสพิเศษในการตอบสนองต่อความต้องการส่วนตัว ที่ไม่เพียงได้รับแรงกระตุ้นจากการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นเป็นที่ตั้ง (Altruistic motivation) หรือความต้องการที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้วยความรู้สึกเห็นอกเห็นใจเพียงเท่านั้น แต่ยังมีแรงจูงใจที่เกิดขึ้นจากความต้องการตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง ในการที่จะเรียนรู้ สำรวจ และแสวงหาความสมบูรณ์ในชีวิต โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นที่ตั้ง (Egoistic motivation) อาสาสมัครบางคนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อที่จะเพิ่มความเข้าใจ เพิ่มพูนประสบการณ์ที่มีผลต่ออาชีพ พัฒนาเครือข่ายทางสังคม แก้ไขปัญหาส่วนตัว และ เพื่อค้นหาความมั่นคงทางจิตใจ (Clary & Snyder 1991) เพื่อต้องการที่จะอยู่รอดให้ได้ในสถานการณ์ที่ไม่ปลอดภัยและเป็นอันตราย เช่น ในสถานการณ์ภัยพิบัติรุนแรง เป็นต้น (Smith 1981)

การตัดสินใจเข้ามาทำงานอาสาสมัครในสถานการณ์ฉุกเฉินอาจจะได้รับอิทธิพลจากความกดดันจากเพื่อน ครอบครัว ค่านิยมส่วนบุคคล และความผูกพันทางวัฒนธรรมหรือสังคม แต่สิ่งสำคัญคือ พวกเขาไม่ได้ถูกบังคับ หากแต่ต้องสามารถเลือกหรือตัดสินใจด้วยตัวเองที่จะทำหรือไม่ทำ ระดับความ

รุนแรงของสถานการณ์ฉุกเฉินและเหตุภัยพิบัติจะเป็นตัววัดความสำคัญของงานอาสาสมัคร อาสาสมัครจึงเป็นกิจกรรมที่ดีที่เข้าไปโดยปราศจากความเห็นแก่ตัวเพื่อประโยชน์ของผู้ที่ได้รับ เป็นการกระทำที่ปฏิบัติด้วยความเต็มใจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยปราศจากการแทรกแซงจากผู้อื่น โดยไม่ได้รับผลตอบแทนผ่านหรือเพื่อองค์กรใดๆ (US Bureau of Labor Statistics 2013)

แนวคิดอาสาสมัครในสถานการณ์ฉุกเฉินประกอบด้วยองค์ประกอบสี่ประการที่สำคัญคือ

- 1) เป็นการกระทำที่บุคคลคิดและชั่งน้ำหนักทางเลือกของเขาอย่างอิสระ ก่อนที่เขาจะตัดสินใจที่จะมีส่วนร่วมในงานอาสาสมัคร
- 2) อาสาสมัครเป็นพฤติกรรมทั้งระยะสั้นและระยะยาว
- 3) อาสาสมัครเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือแบบไม่ผูกมัด โดยปราศจากการคาดหวังสิ่งจูงใจรางวัลหรือค่าตอบแทนจากบุคคลอื่น
- 4) บ่อยครั้งที่มักจะเป็นการทำงานผ่านองค์กรที่เป็นทางการ และ/หรือ โดยการทำงานในนามของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมีความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลอื่น

การมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ในกิจกรรมอาสาสมัครต่างๆ นอกจากในระยะเวลาการเผชิญเหตุภัยพิบัติแล้ว บทบาทของอาสาสมัครยังเป็นหลักสำคัญของการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติอีกด้วย (UNISDR 2007) เมื่อมองถึงบทบาทของอาสาสมัครนั้น มักจะเกิดคำถามเช่นใครคือคนที่จะมีเวลาและความสามารถของเขาอย่างเต็มที่โดยไม่ถูกบีบบังคับ เพราะคงไม่ใช่ทุกคนที่ต้องการจะยอมสละเวลา รายได้ หรือความสามารถของตน เพื่อมาทำงานเป็นอาสาสมัครเพื่อก่อประโยชน์ต่อผู้อื่น และเพื่อที่จะทำงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมในประเด็นที่พวกเขาให้ความสนใจ อีกทั้งบทบาทของอาสาสมัครก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่ละสถานการณ์ และความสนใจในงานอาสาสมัครก็อาจแตกต่างกันไปตามวัย เชื้อชาติ ชนชั้น และศาสนา อีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากการรายงานข่าวเกี่ยวกับเหตุภัยพิบัติครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นหลายๆ ครั้ง ในปัจจุบัน บ่อยครั้งมักพบว่า มีผู้คนจำนวนมากมาร่วมทำกิจกรรมอาสาสมัครแทบจะทันทีที่เกิดเหตุภัยพิบัติ และยังคงทำกิจกรรมต่อเนื่องแม้ภายหลังจากเหตุภัยพิบัติได้สงบลงแล้ว ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบ ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องอาสาสมัครนี้มากขึ้น (Killian 1952, Form and Nosnow 1958, และ Wolensky 1979)

ประเภทของอาสาสมัคร

งานอาสาสมัครเป็นกิจกรรมที่สามารถพบได้บ่อยๆ ในทุกสังคมและชุมชน ในฐานะที่เป็นช่องทางในการแสดงออกทางมนุษยธรรม ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว และความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ใน

บางสังคม การช่วยเหลือหรือการให้ความช่วยเหลือเป็นความคาดหวังทางวัฒนธรรม และการเข้าร่วมเป็นอาสาสมัครก็เป็นไปเพื่อเป้าหมายเหล่านี้ (ILO 2012) อย่างไรก็ตาม โดยส่วนมากนั้นงานศึกษาวิจัยด้านอาสาสมัครค่อนข้างที่จะให้ความสำคัญกับการศึกษาการมีส่วนร่วมของอาสาสมัคร ที่อยู่ในรูปแบบที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการ (Benenson and Stagg 2016) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว อาสาสมัครมีมากมายหลายประเภทด้วยกัน และต่างก็มีบทบาทและความสำคัญในการจัดการภัยพิบัติแตกต่างกันไป การแบ่งประเภทของอาสาสมัครมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามรูปแบบหรือลักษณะของงานอาสาสมัคร หากแบ่งตามเครือข่ายของอาสาสมัคร สามารถแบ่งอย่างกว้างๆ ออกได้เป็นสองประเภท คือ อาสาสมัครโดยตรง (Direct volunteers) และ อาสาสมัครผ่านองค์กร (Organization-based volunteers)

1) อาสาสมัครโดยตรง (Direct volunteers) คือ อาสาสมัครที่เข้าร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเอง โดยตรงเพื่อช่วยเหลือบุคคลอื่นนอกเหนือจากครอบครัวของตน

2) อาสาสมัครที่เกี่ยวข้องกับองค์กร (Organization-based volunteers) คือ อาสาสมัครซึ่งปฏิบัติงานเพื่อองค์กร หรือปฏิบัติงานผ่านองค์กรที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร หรือองค์กรประเภทอื่นๆ

นอกจากนี้ สภากาชาดสากลแบ่งประเภทของอาสาสมัครออกเป็น 3 ประเภท ตามคุณสมบัติของอาสาสมัคร ได้แก่ อาสาสมัครชุมชน (Community-based volunteer) อาสาสมัครตามหน้าที่ (Functional volunteer) และอาสาสมัครวิชาชีพ (Professional volunteer)

1) อาสาสมัครชุมชน (Community-based volunteers) คือ อาสาสมัครที่เป็นคนในชุมชน และมีความตั้งใจและเต็มใจที่จะช่วยเหลือบุคคลอื่น พวกเขาอาจจะไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการเผชิญเหตุภัยพิบัติ และส่วนมากไม่เคยได้รับการฝึกฝนอบรม

2) อาสาสมัครตามหน้าที่ (Functional volunteers) คือ ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน เช่น การพยาบาล การเยียวยาจิตใจ จิตวิทยา เป็นต้น

3) อาสาสมัครวิชาชีพ (Professional volunteer) คือ ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญและประกอบวิชาชีพสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น หมอ พยาบาล วิศวกร นักบัญชี เป็นต้น

หากแบ่งประเภทของอาสาสมัครโดยกว้างตามลักษณะการทำงาน จะสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ อาสาสมัครแบบเป็นทางการ (Formal volunteers) และอาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการ (Informal volunteers)

1) อาสาสมัครทางการ หรือ Formal volunteers คือ อาสาสมัครที่ร่วมทำกิจกรรมผ่านองค์กรที่เป็นทางการ อาสาสมัครประเภทนี้ มักจะอุทิศเวลาและการทำงานของตนมาร่วมในกิจกรรมอาสาสมัครอยู่เป็นประจำ

2) อาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการ หรือ Informal volunteers กล่าวโดยกว้างๆ หมายถึงอาสาสมัครที่ลงมือปฏิบัติงานอาสาสมัครด้วยตนเองโดยไม่ผ่านองค์กรที่เป็นทางการ อาจจะเป็นกลุ่มคนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เข้ามาปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือในเหตุภัยพิบัติ ทั้งในระยะสั้นหรือระยะยาว เป็นประจำหรือชั่วคราว ทั้งในช่วงก่อน ระหว่าง หรือระยะฟื้นฟู ภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติก็ได้ การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการนี้ อาจเกิดขึ้นโดยธรรมชาติ ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้า หรืออาจจะผ่านการคิดพิจารณาอย่างรอบคอบและตั้งใจที่จะมีส่วนร่วมในงานอาสาสมัคร อาสาสมัครประเภทนี้ อยู่นอกเหนือจากกิจกรรมขององค์กรหรือหน่วยงานหลักที่ให้บริการอย่างเป็นทางการ (Carson 1999) ยกตัวอย่างเช่น การเข้าร่วมการประชุมสาธารณะ และการทำงานกับเพื่อนบ้าน หรือคนในชุมชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาต่างๆ ในชุมชน เป็นต้น อาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการ อาจจะรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมหรือกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการขึ้นในภายหลัง เพื่อที่จะจัดการกับเหตุภัยพิบัติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ผ่านกลุ่มเครือข่ายอาสาสมัครที่ขยายตัวออกไป งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของอาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการเริ่มได้รับความสนใจมากขึ้นในปัจจุบัน (Smith 2000, Williams 2008, และ United Nations [UN] Volunteers 2011) การมีส่วนร่วมของประชาชนแบบไม่เป็นทางการในช่วงเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติมีได้มากมายหลายช่องทาง อาสาสมัครแบบไม่เป็นทางการสามารถแบ่งเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

2.1) อาสาสมัครฉุกเฉิน (Emergent volunteers)

อาสาสมัครฉุกเฉิน มักจะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ภัยพิบัติทันทีหลังจากเกิดเหตุ โดยเฉพาะเมื่อประชาชนชนเชื่อว่า ความต้องการของผู้ประสบภัยไม่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง งานศึกษาในอดีตเกี่ยวกับเหตุการณ์ฉุกเฉินและภัยพิบัติพบว่าอาสาสมัครฉุกเฉินส่วนมากจะรวมตัวกันแค่ช่วงสั้นๆ โดยปกติมักจะเป็นชั่วโมงหรือเป็นวันเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย อย่างไรก็ตาม บางกลุ่มอาจจะยังคงปฏิบัติงานต่อมานานกว่านั้น และบางกลุ่มอาจจะพัฒนาไปสู่องค์กรจัดตั้งแบบเป็นทางการ Atsumi และ Goltz ศึกษาพบว่า อาสาสมัครบางคนที่มีประสบการณ์จากการเป็นอาสาสมัครฉุกเฉินในเหตุแผ่นดินไหวที่เมือง Kobe ยังคงมีส่วนร่วมในเหตุภัยพิบัติอื่นๆ ในเวลาต่อมา และ Nippon Volunteer Network Active in Disaster (NVOAD) มีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวกันของอาสาสมัครฉุกเฉิน และพัฒนามาเป็นองค์กรจัดตั้งภายหลังจากร่วมกันทำงานอาสาสมัครในเหตุแผ่นดินไหว Kobe (Kobe Earthquake)

อาสาสมัครฉุกเฉิน มักจะมองเห็นประเด็นปัญหาตามเวลาที่เกิดขึ้นจริงและในสถานที่เกิดเหตุจริง พวกเขาสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่ประสบเหตุได้อย่างค่อนข้างรวดเร็ว ต่างกับการให้บริการฉุกเฉินขององค์กรหรือหน่วยงานทางการ ที่ค่อนข้างจะมีข้อจำกัดและกฎระเบียบ

ที่ตั้งไว้ที่อาจจะขัด หรือเป็นอุปสรรคต่อการเผชิญเหตุในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการทำงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ขณะเกิดเหตุภัยพิบัติ มีหลายครั้งที่เกิดปัญหาที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ สภาวะการณ์เหล่านี้ส่งผลให้อาสาสมัครฉุกเฉิน ต้องเป็นผู้ที่สามารถทำงานได้ทันที และสามารถแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ดี แม้ไม่เคยได้รับการอบรมหรือฝึกฝนมาก่อน

นอกจากนี้ อาสาสมัครฉุกเฉิน อาจเกิดขึ้นในระยะก่อนมีเหตุการณ์ เช่น ในช่วงระยะการป้องกันเหตุ หรือ การเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของพวกเขาส่งผลให้เกิดการใคร่ครวญ การคิดพิจารณาอย่างรอบคอบ และการวางแผนจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ นักวิจัยและผู้ปฏิบัติหน้าที่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน เริ่มมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับอาสาสมัครประเภทนี้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความบอบช้ำทางจิตใจที่ประชาชนได้รับจากความสูญเสียที่เกิดจากเหตุภัยพิบัติ อาจทำให้ประชาชนไม่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมในงานอาสาสมัครก่อนข้างฉุกเฉิน และหวังพึ่งพาเพียงแต่บริการฉุกเฉินจากหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่จัดการเหตุภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น (Helsloot & Ruitenber 2015)

2.2) อาสาสมัครโดยธรรมชาติ (Spontaneous volunteers)

อาสาสมัครโดยธรรมชาติ หมายถึง อาสาสมัครที่สมัครใจที่จะอุทิศตนเพื่อให้ความช่วยเหลือในช่วงระหว่าง หรือภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ และเป็นผู้ซึ่งไม่ได้มีสังกัดอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงานอาสาสมัคร หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติมาก่อน (Unaffiliated volunteers) อาสาสมัครโดยธรรมชาตินี้ อาจจะเป็นผู้ที่มีหรือไม่มีประสบการณ์ในการทำงานอาสาสมัคร หรือเป็นผู้ที่เคยได้รับหรือไม่เคยได้รับการอบรมมาก่อน หรือเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญใดๆ เลยก็ได้ (Cottrell 2010 และ FEMA 2013) อาสาสมัครโดยธรรมชาติ มักจะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้กับที่เกิดเหตุภัยพิบัติ ดังนั้น พวกเขาจึงเป็นกลุ่มคนแรกๆ ที่เข้าถึงสถานที่เกิดเหตุ และมีบทบาทสำคัญในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในเบื้องต้น เช่น ในปี พ .ศ.2519 เกิดเหตุแผ่นดินไหวที่เมือง Tangshin ประเทศจีน มีประชาชนกว่า 300,000 คน ติดอยู่ในเศษซากปรักหักพัง อาสาสมัครโดยธรรมชาติจำนวนหลายคนจัดตั้งทีมช่วยชีวิต และสามารถช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้กว่าร้อยละ 80 ให้รอดชีวิตจากการโดนฝังใต้ซากปรักหักพัง (debris)

อีกตัวอย่างหนึ่งของบทบาทของอาสาสมัครโดยธรรมชาติ คือ กลุ่มเยาวชนซึ่งช่วยในปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือผู้รอดชีวิตภายหลังจากเกิดเหตุแผ่นดินไหวที่เมือง Mexico City ในปี พ .ศ.2528 กลุ่มเยาวชนเหล่านี้ปีนเข้าไปในอาคารที่พังทลาย เพื่อที่จะช่วยค้นหาคนที่ติดอยู่ด้านใน พวกเขาสามารถช่วยเหลือคนได้เป็นร้อยๆ คน ทั้งๆ ที่ไม่เคยรับการอบรม ไม่มีประสบการณ์ และไม่มีเครื่องมือ

ต่อมา กลุ่มเยาวชนนี้ ได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่ม Topos de Tlatelolco ซึ่งกลายมาเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2529 และกลายมาเป็นองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านการอบรมเพื่อค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย และมีการปฏิบัติกิจกรรมร่วมกันกับหน่วยงานรัฐหรือองค์กรต่างๆ เช่น การส่งทีมค้นหาและช่วยชีวิตไปช่วยในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมือง Aquilque ปี พ.ศ. 2552 และที่ประเทศ Haiti ในปี พ.ศ. 2553 และอีกตัวอย่างหนึ่งคือ อาสาสมัครโดยธรรมชาติกว่าล้านคน ทั้งชาวญี่ปุ่นและต่างชาติซึ่งมาช่วยเหลือในเหตุแผ่นดินไหว Kobe ประเทศญี่ปุ่น ในปี พ.ศ. 2538 (Whittaker, McLennan, and Handmer 2015)

อย่างไรก็ดี สำนักงานจัดการภาวะฉุกเฉินกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Federal Emergency Management Agency: FEMA) ให้ข้อสังเกตว่า ถึงแม้อาสาสมัครโดยธรรมชาติ จะถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญ และมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่การขาดการประสานงานกับหน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติทำให้ในบางครั้งอาจจะเป็นปัญหาในการให้ความช่วยเหลือ และไม่สามารถจัดงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสมกับความสามารถของอาสาสมัคร จึงทำให้ในบางครั้ง การมีส่วนร่วมของอาสาสมัครโดยธรรมชาติถูกละเลยหรือไม่ได้รับความสนใจมากนัก หากเทียบกับการให้ความสำคัญกับอาสาสมัครวิชาชีพ (Professional volunteers) และ อาสาสมัครที่สังกัดหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ (Affiliated volunteers) ดังนั้น หน่วยงานด้านการจัดการภัยพิบัติส่วนใหญ่ จึงเป็นกังวลในปัญหาการจัดการอาสาสมัคร และต้องการที่จะให้อาสาสมัครโดยธรรมชาติที่ไม่มีสังกัดเหล่านี้ ได้เข้าสู่การทำงานในช่องทางหรือกระบวนการที่เป็นทางการที่ได้มีการจัดตั้งไว้ เพื่อประสิทธิภาพและลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการช่วยเหลือผู้ประสบเหตุภัยพิบัติ

2.3) อาสาสมัครขยาย (Extending volunteers)

อาสาสมัครที่ขยายตัว คือ กลุ่มหรือองค์กรที่โดยปกติไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในช่วงภัยพิบัติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน แต่ขยายกิจกรรมไปเป็นอาสาสมัครในช่วงวิกฤต อาสาสมัครเหล่านี้ โดยปกติแล้วจะเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรสาธารณะที่มีอยู่ในชุมชน เช่น สภากอการค้า ชมรมกีฬา กลุ่มศาสนา หรือองค์กรให้บริการต่างๆ อาสาสมัครเหล่านี้ โดยส่วนมากพวกเขาจะมีความเข้าใจในความต้องการของคนในพื้นที่และสามารถที่จะสร้างเครือข่ายและหาทรัพยากรที่จำเป็น เพื่อที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของคนในพื้นที่ที่กำลังประสบเหตุภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที ในท้องที่ชนบทของออสเตรเลีย อาสาสมัครจากองค์กร เช่น Country's Women Association และ Rotary International มีบทบาทสำคัญในการบรรเทาและฟื้นฟูสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุภัยพิบัติ อาสาสมัครซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเหล่านี้ ได้รวบรวมและแจกจ่ายอาหารที่ได้รับบริจาค เสื้อผ้า และของใช้จำเป็นอื่นๆ ชมรมกีฬา และสันตนาการต่างๆ ในชุมชน ก็พบว่า มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในช่วงเกิดเหตุภัย

พิบัติเช่นเดียวกัน เช่น Four Wheel Drive Club จากรัฐ Victoria รวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ไฟไหม้ป่าครั้งใหญ่ หรือ Black Saturday ที่รัฐ Victoria ในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือและประสานการทำงานกันอย่างเข้มข้นกับกลุ่มหรือชมรมอื่นๆ ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในด้านต่างๆ เช่น จัดทีมคาราวานไปยังครอบครัวซึ่งสูญเสียบ้าน และช่วยเหลือพวกเขาในการกำจัดขยะ และเศษซากต้นไม้ สร้างรั้วให้ใหม่ ช่วยขนส่งหญ้าแห้งหรือฟางแก่ชาวสวน และจัดส่งอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นไปยังอาสาสมัครหน่วยดับเพลิง เป็นต้น (Whittaker, McLennan, and Handmer 2015)

2.4) อาสาสมัครภาคเอกชน (Corporate volunteers)

ในศตวรรษที่ 21 ขณะที่การแข่งขันทางเศรษฐกิจทั่วโลกเพิ่มสูงขึ้น บริษัทต่างๆ กลับมีความตระหนักถึงในเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม (corporate social responsibility: CSR) เพิ่มมากขึ้น การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการภัยพิบัติ สามารถพบเห็นได้มากขึ้นในปัจจุบัน ภาคเอกชนหลายๆ แห่ง เข้ามามีส่วนร่วมในงานอาสาสมัครในช่วงเกิดเหตุภัยพิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร และมีความร่วมมือระหว่างบริษัทเอกชนกับองค์กรอาสาสมัครเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ถึงแม้งานวิจัยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชนในการสนับสนุนด้านการเงิน หรือการบริจาคสิ่งของ มีเพียงไม่มากนักที่สนใจและให้ความสำคัญกับบทบาทของอาสาสมัครภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ Twigg (2001) พบว่า ภาคเอกชนหลายๆ แห่ง ไม่ได้แค่ต้องการให้ความช่วยเหลือโดยการบริจาคเงินภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ แต่พวกเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วมมากกว่านั้น หลายๆ บริษัทตระหนักถึงความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไปของพนักงาน พนักงานจำนวนหนึ่งเริ่มมองหาผลตอบแทนที่นอกเหนือจากตัวเงิน Choong (2009) ยกตัวอย่างการมีส่วนร่วมของพนักงานบริษัท DHL Asia-Pacific ซึ่งเป็นบริษัทชั้นนำระดับโลกด้านโลจิสติกส์ ที่มีความเชี่ยวชาญในการขนส่งระหว่างประเทศ ภายหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติสึนามิครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2547 พนักงานบริษัท DHL Asia-Pacific ได้รวบรวมเงินบริจาค และให้ความช่วยเหลือในการขนส่งของใช้จำเป็นแก่ผู้ประสบภัยจากสึนามิ รถของบริษัทถูกนำมาใช้เพื่อที่จะจัดส่งนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ปลอดภัยในจังหวัดภูเก็ต ประเทศไทย พนักงานซึ่งเป็นอาสาสมัครบางส่วนถูกส่งไปช่วยงานที่เมืองโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา เพื่อร่วมงานกับ Airport Emergency Team ซึ่งเป็นโครงการที่ริเริ่มโดย World Economic Forum เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการขนส่งอุปกรณ์และของใช้ที่จำเป็นกว่า 7,000 ตัน ไปยังผู้ประสบภัยในที่เกิดเหตุภัยพิบัติ

การศึกษาพบว่ากิจกรรม CSR ของภาคเอกชนในการช่วยเหลือจัดการเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัตินั้น มีประโยชน์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากได้รับความร่วมมืออย่างเข้มแข็งจากพนักงานในบริษัท เมื่อกิจกรรมถูกจัดให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของบริษัท เช่น บริษัท DHL มีความเชี่ยวชาญและทรัพยากรที่จะช่วยสนับสนุนด้านโลจิสติกส์ ภายหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ ทางบริษัทได้ให้อำนาจแก่ผู้จัดการสาขาท้องถิ่นและพนักงานในการที่จะตัดสินใจว่าจะต้องการจะมีส่วนร่วมในระดับใด นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการเผชิญเหตุและเตรียมความพร้อมรับมือกับเหตุภัยพิบัติ ยังสามารถพัฒนาไปสู่การสร้างความร่วมมือ (partnership) ระหว่างภาครัฐ และ ภาคเอกชน และระหว่างภาคเอกชน กับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น United Nations Development Programme (UNDP) และ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) ร่วมมือกับบริษัท Deutsche Post DHL ในการให้ความช่วยเหลือและการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น (Whittaker, McLennan, and Hanmer 2015)

2.5) อาสาสมัครยุคดิจิทัล (Digital volunteers)

อาสาสมัครยุคดิจิทัล เป็นอาสาสมัครกลุ่มที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีบทบาทและได้รับความสนใจมากขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบัน ที่ทำให้การเข้าถึงข้อมูลมีความรวดเร็วและง่ายดายมากยิ่งขึ้น เทคโนโลยีสมัยใหม่ และสื่อสังคมออนไลน์ (social media) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ที่อาศัยอยู่ไม่ว่าส่วนใดของโลก สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติและเหตุการณ์ฉุกเฉินในรูปแบบใหม่นี้

นอกจากนี้ ความนิยมในงานอาสาสมัครที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน ทำให้อาสาสมัครยุคดิจิทัลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ และเริ่มแพร่หลายในการจัดการภัยพิบัติและเหตุการณ์ฉุกเฉินทั่วโลก จุดเด่นของอาสาสมัครยุคดิจิทัล คือ อาสาสมัครไม่จำเป็นต้องเดินทาง ลงทุน ลงแรง หรือเข้าร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นเวลานาน พวกเขาไม่จำเป็นต้องอยู่ใกล้พื้นที่เกิดเหตุก็สามารถมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ จึงทำให้พวกเขาสามารถให้ความช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแม้ในประเทศอื่นๆ ที่อยู่ไกลออกไปได้

อาสาสมัครยุคดิจิทัลยังสามารถขยายเครือข่ายของพวกเขา โดยใช้เทคโนโลยีเพื่อที่จะสร้างพันธมิตร ซึ่งถือเป็นการพัฒนางานอาสาสมัคร และเชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆ ที่มีบทบาทในการการบริหารจัดการภัยพิบัติเข้าด้วยกัน ความแพร่หลายของการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ และเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ ช่วยขยายพื้นที่การทำงาน และเพิ่มบทบาทของอาสาสมัครยุคดิจิทัลให้มากขึ้นในปัจจุบัน นอกจากนี้ เทคโนโลยียังช่วยให้อาสาสมัครหรือกลุ่มที่ทำงานด้านการบริการจัดการภัยพิบัติได้มีปฏิสัมพันธ์ เรียนรู้ซึ่งกันและกัน และหาโอกาสหรือทรัพยากรใหม่ๆ เพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉิน

อาสาสมัครยุคดิจิทัล จึงก่อให้เกิดรูปแบบการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครในกระบวนการจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินในมิติใหม่ ตัวอย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครยุคดิจิทัล คือ กลุ่มบัณฑิตศึกษาจากมหาวิทยาลัย Tufts ในเมือง Massachusetts ได้ริเริ่มโปรแกรม “แผนที่เตือนภัย (A live crisis map)” ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในเฮติ เมื่อปี พ.ศ. 2553 เพื่อที่จะรวบรวมข้อมูลความเสียหาย และความต้องการเร่งด่วนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว อีกหนึ่งตัวอย่างของเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของอาสาสมัครยุคดิจิทัล คือ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 เมื่อประชาชนกว่า 2.3 ล้านคนทั่วโลก ร่วมกันค้นหาเครื่องบิน MH370 ของสายการบินมาเลเซียที่สูญหาย ผ่านแผนที่ดาวเทียมชื่อ Tomnod โดยใช้การค้นหาจากภาพถ่ายดาวเทียม ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ 24,000 ตารางกิโลเมตร โดยระบบจะซูมพิกัดมาให้เราคอยดูว่าภาพที่ขึ้นมาบนจอ มีอะไรที่น่าจะเป็นร่องรอยของเครื่องบินที่สูญหายลำนี้หรือไม่ (*The Guardian*, 14 มีนาคม พ.ศ. 2557)

การเข้าถึงข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้าและมีความซับซ้อน ช่วยให้การค้นหาและเผยแพร่ข้อมูลเป็นไปได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าในอดีต การเกิดขึ้นของสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook และ Twitter และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับโปรแกรมแผนที่ ซึ่งใช้ในการช่วยเผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นในช่วงเกิดเหตุฉุกเฉินถูกใช้อย่างกว้างขวางโดยอาสาสมัครยุคดิจิทัลเหล่านี้ สิ่งสำคัญของอาสาสมัครยุคดิจิทัล คือ ความมีประสิทธิภาพในการอัปเดตข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งช่วยในการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ อาสาสมัครยุคดิจิทัล ยังช่วยเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในสถานการณ์ฉุกเฉินและเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ โดยนอกจากประชาชนจะเข้ามาช่วยงานอาสาสมัครในสถานที่ที่เกิดเหตุแล้ว ยังสามารถมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้จากทุกๆ ส่วนของโลกอีกด้วย

ในความพยายามที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ให้ได้จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในหลายๆ ครั้งนั้น อาสาสมัครมักจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือกลุ่มแรกๆ ที่เข้าถึงพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือแบบจะโดยทันที และบางกลุ่มอาจรวมตัวกันเพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินก่อนที่จะมีหน่วยงานทางการเข้ามาช่วยเหลือเสียอีก รัฐบาลควรให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม คำถามสำคัญกว่าที่ตามมาคือ อาสาสมัครเหล่านี้จะมีบทบาทช่วยเหลือเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติได้อย่างไร

บทบาทของอาสาสมัครในวงจรการจัดการภัยพิบัติ

ถึงแม้อาสาสมัครประเภทต่างๆ จะมีคุณสมบัติและความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน พวกเขาสามารถมีบทบาทได้ในทุกๆ ระยะของวงจรการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งได้แก่ การรับมือภัยพิบัติ (Disaster Response) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery / Rehabilitation) การลดความเสี่ยง (Risk Reduction) และ

การเตรียมความพร้อม (Preparedness) เพื่อที่จะมีส่วนร่วมในการคาดการณ์ ป้องกัน ลดความเสี่ยง และจัดการภัยพิบัติแบบ collective action หรือการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานร่วมกัน

ทันทีหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติ มาตรการการรับมือภัยพิบัติจะถูกปฏิบัติโดยทันที ได้แก่ การค้นหา และช่วยชีวิต การประเมินความต้องการและความเดือดร้อนเบื้องต้น การจัดหาอุปกรณ์ปฐมพยาบาล การแจกจ่ายอุปกรณ์บรรเทาทุกข์ เช่น อาหาร น้ำ ยา การจัดหาที่พักชั่วคราว การฟื้นฟูสภาพภายในครอบครัว สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการปฏิบัติโดยทันทีเพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของผู้ประสบภัย มันไม่ใช่เรื่องยากนักสำหรับอาสาสมัครหรือใครก็ตามที่จะจินตนาการถึงความต้องการเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติเช่นนี้ ดังนั้น อาสาสมัครจึงกลายเป็นทรัพยากรที่สำคัญและสามารถเข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องช่วยเหลืออย่างฉับพลัน และในเวลาที่ต้องการแรงคนเป็นจำนวนมากเพื่อเข้าช่วยเหลือผู้ประสบเหตุในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Wong 2006)

นอกจากจะรับมือกับเหตุภัยพิบัติแล้ว อาสาสมัครยังมีความจำเป็นในช่วงการฟื้นฟู การลดความเสี่ยง และการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคต ในระยะการฟื้นฟูนั้น อาสาสมัครมีบทบาทในการนำชุมชนกลับสู่สภาวะปกติ หรือแม้แต่ในสภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่เดิม เพื่อที่จะจัดการกับระดับการฟื้นฟูทางสังคม เศรษฐกิจ และสภาพจิตใจ ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล ครอบครัว หรือชุมชน อาสาสมัครจากหลายๆ สาขาอาชีพ เช่น วิศวกร การเงิน การแพทย์ การพยาบาล จึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง พวกเขาสามารถช่วยเหลือในการประเมินความต้องการเบื้องต้น และช่วยติดตามโครงการฟื้นฟูต่างๆ ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงเริ่มต้นระยะฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติที่เจ้าหน้าที่จากองค์กรทางการต่างๆ ยังไม่ได้รับการจัดตั้งหรือมอบหมาย ในระยะของการลดความเสี่ยง และการเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติในอนาคต อาสาสมัครมีบทบาทในการช่วยออกความคิดเห็น พูดคุย แนะนำ เพื่อแสวงหามาตรการที่จะลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติในพื้นที่ที่มีความเสี่ยง และพัฒนาศักยภาพ ความสามารถของชุมชนให้มีความพร้อมในการเตรียมรับมืออย่างดีที่สุด

เมื่อกล่าวถึงการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ “กรอบเซนได” (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction) ถือเป็นแนวคิดที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติในระดับสากล เนื่องจากไม่เพียงแต่คำนึงถึงการลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมจากเหตุภัยพิบัติ แต่ยังมองไปข้างหน้าถึงมาตรการในการจัดการกับความเสี่ยงใหม่ที่จะเกิดขึ้นในช่วง 15 ปี ต่อจากนี้ และในอนาคตอีกด้วย “กรอบเซนได” พัฒนาการลดความเสี่ยงที่มีอยู่เดิมไปสู่การมองถึงการป้องกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และสร้างความเข้มแข็ง ความสามารถในการฟื้นคืนสู่สภาวะปกติ นอกจากนี้ “กรอบเซนได” ยังให้ความสำคัญต่อบทบาทของอาสาสมัครทั่วโลกในการช่วยลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ดังจะเห็นได้จากมาตรการต่างๆ ที่ระบุไว้ใน “กรอบเซนได” ได้แก่

1. “กรอบเซนได” ยอมรับในบทบาทของอาสาสมัคร เช่นเดียวกับ “กรอบเฮียวโกะ” ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นว่า อาสาสมัครเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังจะเห็นได้จาก การให้ความสำคัญต่อ “แนวคิดที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ” และ “กรอบเซนได” ยังระบุว่า รัฐบาลต่างๆ ควรจะเปิดให้มีการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครและกลุ่มภาคประชาชนอื่นๆ ในการร่วมกันออกแบบแนวปฏิบัติ นโยบาย หลักการ และมาตรการพื้นฐานต่างๆ นอกจากนี้ ภายใต้พันธกิจที่ 4 ที่ระบุถึง การพัฒนาศักยภาพการเตรียมความพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการฟื้นฟูสภาพและซ่อมสร้างที่ดีกว่าเดิม ในช่วงของการบูรณะฟื้นฟูภายหลังเกิดภัยพิบัติ กรอบเซนไดระบุถึงความจำเป็นที่อาสาสมัครที่ได้รับการฝึกฝนอบรมเพื่อพร้อมเผชิญเหตุภัยพิบัติควรจะต้องได้รับการยอมรับให้ปฏิบัติหน้าที่ในการรับมือกับภัยพิบัติ

2. “กรอบเซนได” เชื่อว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนจะนำมาซึ่งความสำเร็จของกิจกรรมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และอาสาสมัครสามารถมีบทบาทนำในการสนับสนุนแนวคิดการมีส่วนร่วมนี้ ประเทศ และเมืองต่างๆ ในหลายๆ ที่ ได้เริ่มนำกรอบเซนได มาเป็นหลักปฏิบัติในแผนการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของพวกเขา หากแต่ว่าความท้าทายอย่างหนึ่งก็คือ จะทำอย่างไรที่จะไม่ให้แผนหรือนโยบายเหล่านี้ เป็นเพียงการดำเนินนโยบายแบบบนลงล่าง (Top-down exercise) อาสาสมัคร องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรชุมชน ควรที่จะทำงานร่วมกับสถาบันภาครัฐ เพื่อที่จะแลกเปลี่ยนความรู้เฉพาะด้าน และให้คำแนะนำในหลักการปฏิบัติตามประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดเหตุ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบบรรทัดฐาน มาตรฐาน และแผนสำหรับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติตามกรอบเซนได

แม้ในระหว่างการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับภัยพิบัติในอนาคตนั้น อาสาสมัครสามารถดำเนินกิจกรรมในช่วงเวลาปกติ ในการให้ความรู้แก่ชุมชนในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุภัยพิบัติ ในขณะเดียวกัน อาสาสมัครเองต้องเตรียมความพร้อมเพื่อที่จะรับมือกับเหตุภัยพิบัติอยู่เสมอ ทั้งโดยการอบรม ฝึกฝน แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้เชี่ยวชาญ และกับชุมชนเอง เพื่อให้เกิดการประสานงานและการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจในระหว่างเกิดเหตุภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Approach)

แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Approach) หรือแนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์หรืออธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ทางสังคมที่ได้รับความนิยมอย่างมาก ในช่วงศตวรรษที่ 19 โดยมีผู้ให้นิยามหรือให้ความหมายของคำว่า “สถาบัน” แตกต่างกันไป

Talcott Parsons (1954) ได้ให้ความหมายของสถาบันว่าเป็นต่อพฤติกรรมที่คาดหวังว่าถูกทำนองคลองธรรมของบุคคล ในขณะที่ Kay Lawson (1985) ให้ความสำคัญกับเรื่องของบทบาทหน้าที่ โดยให้คำนิยามของคำว่าสถาบันว่า คือ โครงสร้างที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินการ มีกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้เพื่อดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนผู้ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ Douglas C. North (1990) อธิบายเพิ่มเติมว่า สถาบันซึ่งคือชุดของกติกาในสังคม หรือข้อจำกัดที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้น สามารถควบคุมการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของมนุษย์ ต่อมา W.R. Scott (1995) ได้ให้คำนิยามที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยกล่าวว่า สถาบันประกอบด้วยโครงสร้างที่เกี่ยวกับกระบวนการรับรู้ บรรทัดฐาน การควบคุม และกิจกรรมต่างๆ Peter A. Hall และ Rosemary C.R.. Taylor Peter (1996) ได้ขยายคำนิยามของสถาบันโดยรวมถึง ขั้นตอนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กฎเกณฑ์ ธรรมเนียมปฏิบัติที่ฝังอยู่ในโครงสร้างเชิงองค์กรของสังคม

นอกจากนี้ การวัดหรือประเมินผลสถาบันเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ทราบถึงการทำงาน ปัญหา และข้อแก้ไข Samuel P. Huntington (1968) ได้กล่าวถึง การวัด การพัฒนาความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ไว้ในงานของเขาชื่อ Political Order in Changing Societies โดยเสนอเกณฑ์ในการวัดการพัฒนาความเป็นสถาบัน 4 ประการ คือ

1. *ความเป็นอิสระ (Autonomy)* หมายถึง ความสามารถในการตัดสินใจและดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของตนอย่างอิสระโดยไม่ถูกครอบงำจากบุคคล หรือองค์กรอื่น
2. *ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)* หมายถึง การที่สถาบันสามารถรับมือและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป
3. *ความซับซ้อน (Complexity)* หมายถึง การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันภายในองค์กรให้มีประสิทธิภาพในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
4. *ความเป็นเอกภาพ (Coherence)* หมายถึง ความสามารถของสถาบันในการดำเนินการ และพัฒนาขั้นตอนการดำเนินงาน ตลอดจนการจัดสนใจได้อย่างสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สถาบัน คือ โครงสร้างหรือขั้นตอนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ ความสัมพันธ์ของบุคคลต่างๆ ในสังคม ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมและปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม โดยมีเกณฑ์การวัดการพัฒนาความเป็นสถาบันที่สำคัญ 4 ประการคือ ความเป็นอิสระ ความสามารถในการปรับตัว ความซับซ้อน และความเป็นเอกภาพ

บททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานวิชาการจำนวนมากไม่สนใจให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติ โดยความสนใจในการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา หากแต่ในช่วงต้นนั้น ตัวแสดงที่ได้รับความสนใจในการศึกษาวิจัย คือตัวแสดงที่เป็นรัฐ เนื่องจากเป็นตัวแสดงที่สำคัญและถือเป็นตัวแสดงหลักในการบังคับบัญชาและจัดการเหตุภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ในระยะเวลาต่อมา จากบทบาทที่เห็นได้ชัดเด่นยิ่งขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ ที่มักจะมีตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามาให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังสำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ทำให้งานวิจัยและงานศึกษาทางวิชาการในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติเริ่มหันมาให้ความสนใจในการศึกษาความสำคัญและบทบาทของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐมากขึ้น เช่น ในงานศึกษาของ Federal Emergency Management Agency, United States (2002) เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติ โดยเน้นย้ำถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้นของอาสาสมัครในทุกๆ ระยะของวงจรการจัดการภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม การขาดโครงสร้างหรือระบบการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญและรวมบทบาทของอาสาสมัครเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการบริหารภัยพิบัตินั้น ก่อให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากในการปฏิบัติงานในภารกิจช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากเหตุภัยพิบัติทั้งต่อตัวอาสาสมัครเองและต่อหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่นเดียวกับในงานศึกษาล่าสุดของ John Twigg และ Irina Mosel (2017) ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของกลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือฉุกเฉิน (Emergent Groups) และอาสาสมัครตามธรรมชาติ (spontaneous volunteers) ในการรับมือกับเหตุการณ์ภัยพิบัติ โดยศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเหตุภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในอดีตไม่ว่าจะเป็นเหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวในเมือง Marmara ประเทศตุรกี ในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ครั้งนั้นมากถึง 17,000 คน เหตุภัยพิบัติสึนามิที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ รวมทั้ง ประเทศไทย ศรีลังกา และอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 2004 เหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวในเมือง Kathmandu ในปี ค.ศ. 2015 และพบว่า อาสาสมัครและกลุ่มอาสาสมัครจัดตั้งนั้นมักจะเป็นกลุ่มแรกๆ ที่เข้ามาในพื้นที่เพื่อให้ความช่วยเหลือ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือพวกเขามักถูกมองว่าเป็นตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ทำให้บทบาทและการมีอยู่ของพวกเขาไม่ได้ถูกระบุไว้ในแผนการบริหารจัดการเหตุฉุกเฉินและภัยพิบัติที่เป็นทางการใดๆ เลย จึงทำให้การปฏิบัติของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ และกลุ่มอาสาสมัครเหล่านี้ ถูกมองข้ามและเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน

สำหรับประเทศไทยนั้นม้งงานวิชาการจำนวนมากไม่สนใจการศึกษาเรื่องอาสาสมัคร เช่นงานวิจัยของสุนิตย์ เสรษฐา และวินัย เมฆไตรภพ (2548) ได้ศึกษาถึงระบบอาสาสมัครในประเทศไทย และพบว่า ประเทศไทยมีระบบอาสาสมัครที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่มีความชัดเจน หากแต่หากเปรียบเทียบกับระบบอาสาสมัครในต่างประเทศแล้ว จะพบว่าระบบอาสาสมัครของไทยยังมีปัญหาหลายด้าน เช่น การจัดการฐานข้อมูลอาสาสมัคร องค์กรความรู้ที่เกี่ยวกับงานอาสาสมัคร และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของอาสาสมัคร เพื่อให้งานอาสาสมัครสามารถเป็นส่วนหลักของการพัฒนา

ประเทศและเป็นที่ยอมรับอย่างแท้จริง นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์ของวรรณวิภา สัตตธรรมกุล (2554) ที่ศึกษาถึงปัญหากฎหมายในการคุ้มครองอาสาสมัครของไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับการคุ้มครองอาสาสมัครจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิดตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาและกฎหมายเยอรมัน พบว่าประเทศไทยไม่มีกฎหมายคุ้มครองอาสาสมัครจากความรับผิดชอบเพื่อละเมิด ไม่ว่าหลักกฎหมายนิรโทษกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายใกล้เคียงกับการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร ถึงแม้ภาครัฐจะมีการนำเสนอแผนปฏิรูปอาสาสมัคร จากรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การพัฒนารูปแบบการดำเนินการกิจกรรมภาครัฐ: การปฏิรูประบบงานอาสาสมัครในภาครัฐ” เมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อต้องการให้เกิดการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างอาสาสมัครภาครัฐและหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ หากแต่แผนปฏิรูปฉบับนี้ ไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มอาสาสมัครจัดตั้งโดยภาคเอกชนซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในสถานการณ์ภัยพิบัติ

การศึกษาในเรื่องอาสาสมัครจัดตั้งโดยภาคเอกชนในสถานการณ์ภัยพิบัติของไทยยังมีไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรที่จะเอื้ออำนวยต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของอาสาสมัคร จากช่องว่างนี้ ผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าวและต้องการที่จะศึกษาถึงโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัคร โดยเน้นวิเคราะห์ถึงบทเรียนจากประเทศญี่ปุ่น และคาดว่าผลการศึกษานี้สามารถนำไปเป็นข้อมูลให้กับผู้เกี่ยวข้องของไทยในการพัฒนานโยบายด้านการบริหารจัดการอาสาสมัครด้านภัยพิบัติ โดยเฉพาะการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร โดยผ่านกระบวนการสร้างความร่วมมือข้ามภาคส่วนอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการบูรณาการด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

6. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิเคราะห์ทั้งจากข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่กรณีศึกษาทั้งในประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ และข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่างๆ ทั้งเอกสารทางวิชาการ บทความหนังสือ บทสัมภาษณ์ จากฐานข้อมูลออนไลน์ต่างๆ เพื่อศึกษา และถอดบทเรียนจากกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ เรียนรู้ เปรียบเทียบ และประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการอาสาสมัครของประเทศไทยต่อไปในอนาคต โดยการดำเนินการวิจัยจะมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

6.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลโดยการทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดอาสาสมัครทั้งในบริบททั่วไป และภายใต้สถานการณ์ภัยพิบัติ ทั้งในกรณีของประเทศญี่ปุ่น และประเทศอื่นๆ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐาน วิวัฒนาการ บทบาท ความสำคัญ และความท้าทายของการมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติของอาสาสมัคร โดยในการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารต่างๆ นั้น ผู้วิจัยจะศึกษาโดยรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่

- 1) **หนังสือ บทความทางวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** โดยมุ่งสืบค้นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดอาสาสมัคร การทำงานและความท้าทายของอาสาสมัครในสถานการณ์ต่างๆ รวมถึงในเหตุการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดอาสาสมัครในปัจจุบันเริ่มมีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศให้ความสนใจและศึกษาเพิ่มมากขึ้นในช่วงสิบปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมุ่งศึกษาหาข้อมูลจากงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเชิงสถาบันสำหรับการบริหารจัดการอาสาสมัคร เพื่อนำมาศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบ ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น และเพื่อเป็นแนวทางการออกแบบพัฒนาการบริหารจัดการอาสาสมัครในเชิงสถาบันของประเทศไทย
- 2) **หนังสือพิมพ์** แหล่งข้อมูลที่สำคัญในการสืบค้นเกี่ยวกับบทบาทของอาสาสมัคร บทสัมภาษณ์ ประสบการณ์และความคิดเห็น รวมถึงปัญหาและความท้าทายในการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครจากข่าวภัยพิบัติต่างๆ ที่มีการเผยแพร่ทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- 3) **สิ่งพิมพ์รัฐบาล** ได้แก่ เอกสาร รายงาน หรือหลักฐานทางราชการ ที่จัดพิมพ์โดยหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งสิ่งพิมพ์เหล่านี้อาจแสดงถึงผลงานของภาครัฐที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว เป็นบันทึกความก้าวหน้าของหน่วยงาน เป็นการเสนอแนวทางการปฏิบัติงาน หรือเป็นประกาศต่างๆ ของรัฐบาล เป็นต้น
- 4) **เว็บไซต์ของหน่วยงานราชการ องค์กรอาสาสมัครต่างๆ และเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับอาสาสมัคร และภัยพิบัติ** ซึ่งข้อมูลจากแหล่งออนไลน์นี้จะช่วยให้ผู้วิจัยสามารถค้นคว้าข้อมูลที่หลากหลาย แนวคิด กิจกรรม ความร่วมมือของภาครัฐและอาสาสมัคร รวมถึงความคิดเห็น ประสบการณ์ในการทำงานของอาสาสมัครผ่านการรวบรวมข้อมูลของเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง และท้องถิ่น จนถึงเว็บไซต์ของภาคประชาสังคม และองค์กรหรือศูนย์อาสาสมัครต่างๆ

6.2 การเก็บข้อมูลภาคสนามในประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย

โดยผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาที่จังหวัด Hiroshima ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เพิ่งได้รับผลกระทบจากเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมและดินถล่มเมื่อเดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2561 จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตมากถึงกว่า 200 คน เพื่อนำมาถอดบทเรียนแก่จังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นจังหวัดที่เคยประสบเหตุน้ำท่วมและดินถล่ม โดยครั้งล่าสุดเกิดเหตุการณ์ดินถล่มบริเวณเขตอำเภอเทิง เมื่อเดือนกรกฎาคม 2561 ซึ่งสร้างความเสียหายแก่บ้านเรือน จนทางจังหวัดเชียงรายต้องประกาศให้เป็นเขตภัยพิบัติดินถล่ม และมีแนวโน้มที่จะเกิดเหตุภัยพิบัติน้ำท่วมและดินถล่มอีกได้ในอนาคต เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ยังคงมีความเสี่ยงอันเนื่องมาจากลักษณะภูมิประเทศ นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุภัยพิบัติอื่นๆ เช่น แผ่นดินไหว ไฟไหม้ป่า เป็นต้น

การเก็บข้อมูลภาคสนามนี้ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กับผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐในระดับจังหวัด เมือง และท้องถิ่น ตลอดจนของค์กรอาสาสมัครต่างๆ ภาคประชาสังคม และประชาชนผู้เป็นอาสาสมัคร

6.3 การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้กรอบแนวคิด

การศึกษานี้จะประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเรื่องอาสาสมัครเพื่อทำความเข้าใจถึงบทบาทและการทำหน้าที่ของอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติ รวมทั้งการประสานงานกับส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดของอาสาสมัคร จากนั้นจะประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดเรื่องความเป็นสถาบันในการศึกษาว่า โครงสร้างเชิงสถาบัน เช่น นโยบายและกฎหมายมีส่วนช่วยในการสร้างความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งให้แก่ของค์กรอาสาสมัครหรือไม่ อย่างไร โดยใช้กรณีของ Peace Boat และ Peace Winds ของญี่ปุ่นเป็นกรณีศึกษา เพื่อเปรียบเทียบกับอาสาสมัครในประเทศไทยที่ได้มีการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรเช่นเดียวกับของประเทศญี่ปุ่น โดยในการศึกษานี้ นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับอาสาสมัครเป็นตัวแปรอิสระ และความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งของอาสาสมัครเป็นตัวแปรตาม โดยมีสมมติฐานว่า การมีนโยบายและกฎหมายจะช่วยสร้างความเป็นสถาบันและความเข้มแข็งให้แก่ของค์กรอาสาสมัคร

7. ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้น

7.1 องค์ความรู้ในเรื่องโครงสร้างและการจัดการเชิงสถาบันและองค์กรในการบริหารจัดการอาสาสมัครของประเทศญี่ปุ่น

7.2 ข้อเสนอในการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กรของประเทศไทยเพื่อรองรับการทำงาน
ของอาสาสมัครในการเตรียมพร้อมตั้งรับภัยพิบัติ

8. แผนการทำงาน

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
รวบรวมข้อมูลและบททวน วรรณกรรม (ทฤษฎีภูมิ)												
เก็บข้อมูลภาคสนามที่เมือง Tokyo ประเทศญี่ปุ่น												
ถอดเทปสัมภาษณ์												
เก็บข้อมูลภาคสนามที่จังหวัด เชียงราย ครั้งที่ 1												
ถอดเทปสัมภาษณ์												
เก็บข้อมูลภาคสนามที่จังหวัด Hiroshima ประเทศญี่ปุ่น												
ถอดเทปสัมภาษณ์												
วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจาก การเก็บข้อมูลภาคสนามใน ประเทศญี่ปุ่น												
เก็บข้อมูลภาคสนาม ครั้งที่ 2 และ 3 ที่จังหวัดเชียงราย												
วิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อมูล จากการเก็บข้อมูลภาคสนามใน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย												
สรุปข้อค้นพบและประมวลเป็น ผลงานวิจัยชิ้นสำเร็จ												

9. งบประมาณ

หมวดงบประมาณ	6 เดือนที่ 1	6 เดือนที่ 2	รวม (บาท)
1. หมวดค่าตอบแทน			
1.1 อาจารย์ ดร. ธนิกุล จันทรา (เดือนละ 10,000 บาท)	60,000	60,000	120,000
2. หมวดค่าจ้าง			
2.1 ผู้ช่วยนักวิจัยในประเทศ (ระดับปริญญาตรี เต็มเวลา) (เดือนละ 12,000 บาท * 6 เดือน)		72,000	72,000
2.2 ค่าจ้างล่ามภาษาญี่ปุ่น (วันละ 5,000 บาท * 6 วัน)	30,000		30,000
3. ค่าเดินทางเก็บข้อมูลภาคสนาม			
ค่าเดินทางต่างประเทศ (2 ครั้ง ครั้งละ 7 วัน รวม 14 วัน)			
3.1 ค่าพาหนะเครื่องบินไปกลับ (เชียงใหม่-กรุงเทพฯ-โตเกียว-กรุงเทพฯ-เชียงใหม่)	35,000		35,000
3.2 ค่าพาหนะเครื่องบินไปกลับ (กรุงเทพฯ-โตเกียว-กรุงเทพฯ) สำหรับที่ปรึกษาโครงการวิจัย	30,000		30,000
3.3 ค่าพาหนะเครื่องบินไปกลับ (เชียงใหม่-กรุงเทพฯ-ฮิโรชิมะ-กรุงเทพฯ-เชียงใหม่)	35,000		35,000
3.4 ค่าพาหนะเครื่องบินไปกลับ (กรุงเทพฯ-ฮิโรชิมะ-กรุงเทพฯ) สำหรับที่ปรึกษาโครงการวิจัย	30,000		30,000
3.5 ค่าเดินทางภายในประเทศญี่ปุ่น (1,500บาท x 2คน x 7วัน x 2ครั้ง)	42,000		42,000
3.6 ค่าที่พักในต่างประเทศ (Tokyo) (5,000 บาท*2 คน *1 ครั้ง* 6 คืน)	60,000		60,000
3.8 ค่าที่พักในต่างประเทศ (Hiroshima)	48,000		48,000

(4,000 บาท*2 คน *1 ครั้ง* 6 คืน)			
3.9 ค่าเบี้ยเลี้ยง (Tokyo) (2,000 บาท * 2 คน * 1 ครั้ง * 7 วัน)	28,000		28,000
3.10 ค่าเบี้ยเลี้ยง (Hiroshima) (2,000 บาท * 2 คน * 1 ครั้ง * 7 วัน)	28,000		28,000
3.11 ค่าของที่ระลึก (300 บาท * 24 ชิ้น)	7,200		7,200
ค่าเดินทางในประเทศ (3 ครั้ง ครั้งละ 2 วัน รวม 6 วัน)			
3.12 ค่าจ้างเหมาพาหนะเดินทาง (วันละ) 1,800 บาท	3,600	7,200	10,800
3.13 ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง (วันละ) 1,200 บาท	2,400	4,800	7,200
3.14 ค่าเบี้ยเลี้ยง (400 บาท * 6 วัน)	800	1,600	2,400
3.15 ค่าของที่ระลึก (300 บาท * 12 ชิ้น)	3,600		3,600
4. ค่าใช้สอย			
4.1 ค่าถ่ายเอกสาร	1,500	1,500	3,000
4.3 ค่าวัสดุสำนักงาน	2,000	2,000	4,000
4.4 ค่าหนังสือและบทความ	6,000	6,000	12,000
4.6 ค่าแปลเอกสาร	5,000	5,000	10,000
รวม	458,100	160,100	618,200

10. เอกสารอ้างอิง

Cnaan, R. A., Handy, F., & Wadsworth, M. (1996). Defining who is a volunteer: Conceptual and empirical considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25(3), 364-383.

Dekker, P., & Halman, L. (Eds.). (2003). *The values of volunteering: Cross-cultural perspectives*. New York, NY: Kluwer Academic.

- Form, W. H., & Nosow, S. (1972). *Community in disaster*. High Wycombe, Eng: University Microfilms.
- Haddad, M. A.(2007). *Politics and Volunteering in Japan: A Global Perspective* (New York: Cambridge University Press.
- Helsloot, I., & Ruitenber, A. (2004) Citizen response to disasters: a survey of literature and some practical implications, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(3), 98-111.
- Imada, M. (2010). "Civil Society in Japan: Democracy, Voluntary Action, and Philanthropy." in *Nonprofit and Civil Society Studies*, edited by P. Dekker and A. Zimmer. Dordrecht, Netherlands: Springer, 21-40.
- McMorran, C. (2017). From volunteers to voluntours: shifting priorities in post-disaster Japan, *Japan Forum*, 29(4), 558-582.
- Musick, M. A., & Wilson, J. (2007). *Volunteers: A social profile*. Bloomington: Indiana University Press.
- Shaskolsky, L. (1967). Volunteerism in disaster situations. *Preliminary paper no. 1*. Disaster Research Center, University of Delaware. Delaware.
- Smith, D. H. (1981). Altruism, volunteers, and volunteerism. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 10(1), 21-36.
- Smith, D. H. (2000). *Grassroots associations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Suzuki, I. (2006). Roles of Volunteers in Disaster Prevention: Implications of questionnaire and interview surveys. In S. Ikeda, T. Fukuzono, and T. Sato (Eds.) *A better integrated management of disaster risks: Toward resilient society to emerging disaster risks in mega-cities*, 153-163.
- Twigg, J. (2001) *Corporate social responsibility and disaster reduction: a global overview*. Retrieved from <http://drr.upeace.org/english/documents/References/Topic%207->

Preparedness-%20Early%20Warning,%20Planning,%20Monitoring%20and%
20Evaluation /Twigg%202001%20CSR%20and%20disaster%20management.pdf.

UN International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) (2007). *Building disaster resilient communities. Good practices and lessons learned*. Geneva

United Nations Volunteers (2018). *State of the world's volunteerism report: The thread that binds-Volunteerism and community resilience*. Retrieved from <https://www.unv.org/sites/default/files/2018%20The%20thread%20that%20binds%20final.pdf>. (accessed on 10 August 2018).

United Nations Volunteers (2011) State of the World's Volunteerism Report Universal Values for Global Well-being: Chapter 7 Volunteerism and Disasters United Nations. Retrieved from http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/English/SWVR2011_full_%5B10%5D_chapter7.pdf.

Whittaker, J., McLennan, B., Handmer, J. (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 358–368.

Williams, C. C. (2008). *Developing a culture of volunteering: Beyond the third sector approach*. *Journal of Voluntary Sector Research*, 1(1), 25-43.

Wilson, J. (2000). Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26, 215-240.

Wolensky, R.P. (1979). Toward a Broader Conceptualization of Volunteerism in Disaster. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 8, 33–42.

Wong, C (2006). The Role of Volunteers in Disaster Response. *Workshop Presentation Topic: Globalization and Volunteering*. Retrieved from <http://www.volunteerlink.net/datafiles/D061.pdf>