

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์โลกในปัจจุบัน ได้ส่งผลก่อให้เกิดภัยพิบัติหรือวิกฤตการณ์ในรูปแบบใหม่ๆ อันนำมาซึ่งความเสียหายต่อนานาประเทศ และภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากทั้งที่เป็นสิ่งที่เกิดจากธรรมชาติ และสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศต่างๆ ตลอดจนทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนไม่น้อยไปกับการบูรณะฟื้นฟูเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น¹ สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาพบว่าต้องเผชิญกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรงหลายต่อหลายครั้ง เช่น การเกิดวาตภัยแหลมตะลุมพุกที่ จ.นครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 25 ต.ค. 2505 การเกิดวาตภัยใต้ฝุ่นเกย์ที่ จ.ชุมพร เมื่อวันที่ 4 พ.ย. 2532 กรณีดีทรอยต์พลาซ่าถล่มที่ จ.นครราชสีมา เมื่อวันที่ 13 ส.ค. 2536 เหตุการณ์ระเบิดเรือข้ามฟากศิริราชล่ม เมื่อวันที่ 14 มิ.ย. 2538 การเกิดคลื่นยักษ์ สึนามิ ที่จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ 26 ธ.ค. 2547² และเหตุการณ์ล่าสุดกรณีดินโคลนถล่มบริเวณจังหวัดทางภาคเหนือ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2549 ในขณะที่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาในลักษณะ วัฏหาล้อมคอก เป็นการแก้ไขปัญหาลงจากที่ได้เกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว มิได้มีการเตรียมการป้องกันหรือวางแนวทางในการรับมือกับเหตุการณ์ไว้ล่วงหน้า ไม่ได้มีการแจ้งเตือนให้ประชาชนทราบถึงแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติ มีการแจ้งเตือนก็เป็นการแจ้งเตือนที่ล่าช้าเกินไป ขณะเดียวกันเมื่อมีการแจ้งเตือนประชาชนเองก็ยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง³ รวมถึงตัวประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ

¹ กรุงเทพมหานคร. ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย, คู่มือเรื่อง องค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ. โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนเมืองในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2548

² สมชาย กาญจนสุด, “ภัยพิบัติในประเทศไทยและการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณสุข” (เอกสารประกอบการบรรยาย), 2549, (อัดสำเนา).

³ ชูติมา ชื่นเจริญ, “จุดประกายเตือนใจเตือนภัย”, กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ <www.bangkokbiznews.com> ,5 มิถุนายน 2548.

ในการตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เป็นผลทำให้เกิดความสูญเสียของชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

จากข้อมูลของการเกิดภัยพิบัติในอดีตที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการเกิดภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆมากมายที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทย ทั้งในพื้นที่ต่างจังหวัด รวมถึงพื้นที่ในกรุงเทพมหานครเองก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงกับความเสียหายที่อาจจะเกิดสถานการณ์ความรุนแรงได้ และด้วยการที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นที่จะต้องตระหนักและให้ความสำคัญมากเป็นพิเศษ ซึ่งจากรายงานการศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) พบว่า⁴ ปัจจุบันแนวโน้มของสถานการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีจำนวนอาคารสถานอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่จำนวนมากเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสที่จะเกิดภัยพิบัติสูง เนื่องด้วยปัจจุบันอุบัติภัยในเคหสถานกลายเป็นภัยที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ โดยเฉพาะผู้พักอาศัยอยู่บนอาคารสูงหรือที่พักอาศัยที่มีอายุการใช้งานเกินเกณฑ์เฉลี่ยที่กำหนดไว้คือเกิน 30 ปีขึ้นไป เช่น พื้นที่เขตดินแดง โดยเฉพาะบริเวณอาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง ประกอบกับในปัจจุบันการสูบน้ำใต้ดินบริเวณพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเพื่อนำมาใช้มีปริมาณที่สูงขึ้น และได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้แผ่นดินเกิดการทรุดตัว⁵ จึงมีความเป็นไปได้ที่พื้นที่บริเวณอาคารเคหะชุมชนดินแดง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีอาคารเป็นจำนวนมากตั้งอยู่ อาจเกิดเหตุการณ์อาคารถล่มได้ นอกจากนี้การที่มีอาคารจำนวนมากหากเกิดอัคคีภัยขึ้นก็มีแนวโน้มที่จะทำให้ไฟลุกลามไปยังพื้นที่บริเวณใกล้เคียงได้โดยง่าย ประกอบกับการดับเพลิงของเจ้าหน้าที่หากไม่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนี้โดยตรงอาจจะส่งผลกระทบต่อเหตุการณ์เพลิงไหม้ให้ขยายวงกว้างอันอาจนำไปสู่การเกิดเหตุการณ์

⁴ ประชาชาติธุรกิจ, “เอไอทีเตือนภัย แพลตดินแดง ทุบทิ้ง-ซ่อมแซม”

<http://www.thaiengineering.com/viewnew.php?id=527&&id_cate=30>, 7 พฤษภาคม 2550.

⁵ กองบรรณาธิการ Eduzones.com, “เตือนอีก 10 ปี กทม.จมทะเล 2 เมตร”

<http://blog.eduzones.com/nunthidaka/print.php?content_id=1333>, 26 พฤศจิกายน 2550.

อาคารหลุดตัวถล่มลงมาได้ ดังเช่นกรณีของเหตุการณ์เพลิงไหม้ร้านอะไหล่รถยนต์ของบริษัท ยูไนเต็ดยูเนียนพาร์ค จำกัด บริเวณถนนพระราม 6 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2548 ที่ผ่านมา⁶

รายงานของคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยในเคสสถาน อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ และสาธารณสถาน ในคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ระบุว่า ผลการตรวจสอบสภาพอาคารเคหะชุมชนดินแดง หรือแฟลตดินแดง โดยภาคีวิชาชีพวิศวกรรมโครงสร้างและก่อสร้าง สำนักงานวิศวกรรมโยธา สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอไอที) จำนวน 87 อาคาร รวม 9,200 ห้อง และมีประชาชนอาศัยประมาณ 4.5 หมื่นคน โดยได้ทำการตรวจสอบสภาพอาคารเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2547 และล่าสุดได้เข้าไปตรวจซ้ำเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2549 พบว่าพื้นที่ดังกล่าวถือเป็นเขตอันตราย และพบว่าด้านความมั่นคงแข็งแรงของโครงสร้างอาคารนั้นมีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติภัย⁷ จึงควรมีการดำเนินการซ่อมแซมและแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้อยู่อาศัย

จะเห็นได้ว่าปัญหาความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติของอาคารเคหะชุมชนดินแดงมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้สูง และถึงแม้ว่าการแก้ไขปัญหายภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจะเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหลักของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องทำหน้าที่ในการดูแลแก้ไขปัญหาก็ตาม แต่ปัจจุบันพบว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้มีความหลากหลาย ซับซ้อน และมีความรุนแรงเกินกว่าหน่วยงานภาครัฐเพียงภาคส่วนเดียวจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นการบริหารจัดการกับปัญหายภัยพิบัติ จึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นด้วย โดยเฉพาะภาคประชาชนซึ่งจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้การแก้ไขปัญหายภัยพิบัติอาจจัดทำในรูปแบบของกรอบความร่วมมือของคนในชุมชน เพื่อจัดการปัญหา โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางของการจัดการปัญหา

⁶ กองบรรณาธิการ ไทยโพสต์,

<http://www.thaipost.net/print.asp?news_id=100767&cat_id=200100&iDate=22/Apr/25>, 12 มกราคม 2548.

⁷ หนังสือพิมพ์ คม-ชัด-ลึก, “ข่าวประจำวัน” , <www.komchadluek.com> 1 กันยายน 2549

⁸ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกับ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม., นโยบายการเตรียมพร้อมแห่งชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2550) น.2

การมุ่งสร้างกลยุทธ์ การส่งเสริมความสามารถและศักยภาพในการแก้ไขปัญหาภายในชุมชน การสร้างความรับผิดชอบร่วมกันของคนในชุมชน และการสร้างเครือข่ายของกระบวนการเรียนรู้ทั้งระบบ โดยที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า ไม่มีใครเข้าใจ ข้อดี ข้อเสีย ปัญหา อุปสรรค และโอกาสของชุมชนได้ดีเท่ากับตัวของชุมชนเอง รวมทั้งไม่มีใครสนใจและเข้าใจชุมชนมากกว่าคนในชุมชนซึ่งเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ⁹

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการสำหรับการแก้ไขปัญหา และแนวทางในการสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยให้ตระหนักถึงแนวโน้มของภัยที่อาจเกิดขึ้นในพื้นที่ และสร้างความเข้าใจบทบาทของตนในฐานะของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเป็นอันดับแรก ให้เกิดความพร้อมและสามารถตอบสนองต่อภัยได้อย่างถูกต้องและทันท่วงที ก่อนที่ภาครัฐจะเข้ามาดำเนินการแก้ปัญหาและให้ความช่วยเหลือในลำดับต่อไป ซึ่งสิ่งสำคัญในการที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาประสบความสำเร็จได้ดีที่สุดก็คือ การพยายามผลักดันให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ทั้งระบบให้กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ให้มีความพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาได้ในทุกระดับ

ผู้ศึกษาจึงมีแนวคิดที่จะเสริมสร้าง และพัฒนาศักยภาพของประชาชนในบริเวณพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ ให้เกิดความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้น และถึงแม้ว่าเหตุการณ์ภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นนั้นไม่สามารถที่จะหยุดยั้งไม่ให้สถานการณ์เกิดขึ้นได้ แต่ในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงก็ควรที่จะรับรู้และเข้ามามีบทบาทกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการช่วยลดความสูญเสีย และบรรเทาความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินในเบื้องต้นได้ ทั้งนี้หากงานวิจัยชิ้นนี้สามารถกำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติได้ ก็จะสามารถ

⁹ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับนิลุบล สุพานิช, แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับผู้ปฏิบัติงานภาคสนามในการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐานในประเทศไทย (Guidelines for Field practitioners to implement the Community-Based Disaster Risk Management in Thailand : CBDRM), (บริษัทโรงพิมพ์ คลังวิชา จำกัด 2549), น.55

กำหนดเป็นรูปแบบเพื่อนำไปประยุกต์ใช้กับชุมชนอื่นๆ ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติได้ต่อไป สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา กรณีพื้นที่อาคารเคหะชุมชน เขตดินแดง เนื่องจากเป็นแหล่งชุมชนในพื้นที่ ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดอาคารถล่ม เนื่องจากลักษณะของอาคารมีสภาพเก่า ทรวดโถมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเป็นเขตที่มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และด้วยการที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อาคารเคหะชุมชนดินแดงส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มีระดับการศึกษาที่หลากหลาย จึงทำให้งานศึกษานี้ที่น่าที่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับประชาชนทั่วไปของประเทศ โดยเฉพาะในพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งในและนอกเขตเมือง และพื้นที่ที่ประชาชนมีระดับการศึกษาที่หลากหลาย หรือในระดับชุมชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับภัยพิบัติและการบริหารจัดการภัยพิบัติ
2. เพื่อศึกษาถึงความพร้อมและการเตรียมความพร้อมในการรองรับกับภัยพิบัติที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัย
3. เพื่อศึกษาแนวทาง วิธีการ การพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมบริหารจัดการภัยพิบัติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้จะทำให้ทราบถึงระดับความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับภัยพิบัติ ระดับความพร้อม และการเตรียมความพร้อมในการรองรับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาชน ทั้งนี้เมื่อทราบถึงระดับความรู้พื้นฐาน ระดับความพร้อม และการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติของประชาชนแล้ว จะสามารถนำข้อมูลที่ได้รับไปกำหนดเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่ประชาชนต้องการเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการกำหนดเป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยแต่ละพื้นที่ ให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ โดยเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการหลุดตัวของอาคาร และการเกิดเพลิงไหม้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวคือ บริเวณพื้นที่ของอาคารเคหะชุมชน เขตดินแดง โดยดำเนินการศึกษาจากกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในอาคารเคหะชุมชนเขตดินแดง ทั้งนี้เป็นการศึกษาถึงระดับความรู้ การเตรียมความพร้อม และแนวทางการพัฒนาศักยภาพของประชาชนต่อการเข้าร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น