

มาตรการด้านผังเมืองเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และเตรียมรับสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง

Planning Measures for Disaster Risk Reduction and Climate Change Resilience

ดร. รงชัย โรจนนกันต์

กรมโยธาธิการและผังเมือง¹

การผังเมืองในประเทศไทยได้พัฒนามานานหลายทศวรรษ จากการวางผังเมืองเดิมที่เป็นระบบผังเมืองแบบอังกฤษ (British Planning System) กระทั่งได้รับอิทธิพลการวางผังเมืองสมัยใหม่ซึ่งเป็นระบบอเมริกันในปี พ.ศ. 2503 และกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง ในปี พ.ศ. 2518 ต่อมาได้รับการแก้ไขหลายครั้ง และเป็นครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2558 แต่สาระสำคัญของการผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติและผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงยังไม่ปรากฏชัดแจ้ง แม้ประชาคมโลกได้รณรงค์เรียกร้องให้ร่วมกันลดผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โดยมาตรการผังเมืองถูกกล่าวถึงว่าเป็นมาตรการที่ยั่งยืน และถูกประยุกต์ใช้มานานให้เป็นมาตรการหลักในประเทศที่พัฒนาแล้ว

กระแสความเคลื่อนไหวและตื่นตัวเรื่องผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง เริ่มแผ่ไปทั่วโลกตั้งแต่ปี 1992 ในการประชุมขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศบราซิล แต่เรื่องราวของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยกลับมีน้อยมาก และจำกัดความสนใจในกลุ่มนักวิชาการ กระทั่งการประชุมเรื่องเดียวกันอีกครั้งในปี 2012 จึงเริ่มมีความตื่นตัวมากขึ้นในประเทศไทย ล้าหลังประชาคมโลกกว่า 20 ปี แต่ความสนใจยังคงจำกัดในกลุ่มเดิม ไม่มีสาระใดที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองมากนัก จึงเป็นคำถามสำคัญว่า มาตรการด้านผังเมืองที่หลายประเทศนำมาประยุกต์ใช้เพื่อลดผลกระทบด้านสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงนั้น จักสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้อย่างไร

สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มภัยพิบัติ

ในอดีตมิใช่เพียงประเทศไทย แต่หลายประเทศในโลกต่างตกถึงสาเหตุของภัยพิบัติ และถูกปฏิเสธว่าไม่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง หลายครั้งถูกกระแสการเมืองเบี่ยงเบนเพื่อประโยชน์ในการผลักดันนโยบายการเมือง และเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจบางประเภท โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมาก

¹ E-mail Address; t_roachanakanan@hotmail.com

นักวิทยาศาสตร์ใช้เวลาหลายสิบปีเพื่อรวบรวมข้อมูล และศึกษาวิจัยจนสามารถยืนยันผลการศึกษาค้นคว้าสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงเกี่ยวข้องกับการเกิดภัยพิบัติบ่อยครั้งมากขึ้น และมีความรุนแรงมากขึ้น เอกสารจากงานวิจัยจัดทำโดยสถานศึกษาและสถาบันวิจัยที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง ล้วนยืนยันเรื่องนี้ในปัจจุบัน

เอกสารที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงปรากฏมากมาย ตัวอย่างเช่น รัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป โดยกรมการด้านสิ่งแวดล้อม สาธารณสุขและความปลอดภัยด้านอาหาร ได้เผยแพร่เอกสารชื่อ Climate Change and natural Disasters; Scientific evidence of a possible relation between recent natural Disasters and Climate Change ในปี 2006 เอกสารนี้นำเสนอผลการศึกษาค้นคว้าผลกระทบของสภาพภูมิอากาศในยุโรปในหลายประเทศ สารสำคัญได้แก่

- ปรากฏการณ์คลื่นความร้อนในฤดูร้อน ปี 2003 ถูกวิเคราะห์ว่ามีสาเหตุมาจากมนุษย์ร้อยละ 75
- พายุที่เกิดขึ้นในยุโรปมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นร้อยละ 70 ในระยะเวลา 50 ปีที่ผ่านมา
- พายุเฮอริเคนมีแนวโน้มรุนแรงขึ้นร้อยละ 30 และจกเพิ่มมากขึ้นก่อนสิ้นสุดปี 2100
- ภัยพิบัติน้ำท่วมและภัยแล้งจากสภาพอากาศรุนแรง (Climate Extreme) จักสร้างความเสียหายมากขึ้นให้แก่พื้นที่ที่มีความอ่อนไหวและเปราะบาง (Vulnerable Areas)

รายงานฉบับนี้ กล่าวถึงสาเหตุของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงและผลกระทบทำให้เกิดภัยธรรมชาติ ซึ่งยังเป็นบริบทหลักของทฤษฎี Anthropogenic อันว่าด้วยมนุษย์และกิจกรรมของมนุษย์ปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง มาตรการบรรเทา (Mitigation) และมาตรการปรับตัว (Adaptation) ถูกเสนอให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และผลการศึกษาวิจัยที่ชัดเจน ยาวนานนับสิบปี กระทั่งรัฐบาลบางประเทศที่เคยปฏิเสธเรื่องราวของภาวะโลกร้อน ต้องยอมรับความจริง หลังจากผลกระทบต่างๆ ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี

สารสำคัญในรายงานฉบับนี้ กล่าวถึงภัยพิบัติจากสภาพอากาศรุนแรงมาก หรือ Extreme Weather Disasters โดยมีข้อมูลทางสถิติปรากฏชัด เช่น อุณหภูมิที่สูงขึ้นจนเป็นภัยพิบัติคลื่นความร้อนในปี 2003 ทำให้มีผู้เสียชีวิตในยุโรปมากถึง 22,146 คน และพายุหมุนที่รุนแรงมากขึ้นจนเกิดภัยพิบัติน้ำท่วมใหญ่ใน 11 ประเทศในยุโรปในปี 2002 แต่ความเสียหายในยุโรปยังน้อยกว่าการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก โดยเฉพาะประเทศยากจนและล้าหลังในช่วงเวลาเดียวกัน

ข้อมูลเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารระดับต่างๆ ต้องยอมรับและปรับเปลี่ยนนโยบายทางการเมือง แนวทางการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ถูกทบทวน รัฐบาลหลายประเทศต้องกำหนดวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลนับร้อยปีและปรับเปลี่ยนนโยบายด้านสภาพภูมิอากาศ สหภาพยุโรปเป็นผู้บุกเบิกด้านนี้มาตั้งแต่เริ่มแรก ต้องประกาศและกำหนดให้การลดผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเป็นวาระแห่งชาติ

ขณะเดียวกัน เอกสารทางวิชาการจากมหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงจากประเทศต่างๆ ซึ่งล้วนมีข้อสรุปไม่ต่างกันมากนัก โดยเฉพาะแนวโน้มในอนาคตและความผันผวนไม่แน่นอนของสภาพอากาศในแต่ละฤดูกาล ทำให้เกิดความเสียด้านต่างๆ ตามมา บริบทของภัยพิบัติจากสภาพอากาศรุนแรงมาก หรือ Climate Extreme Disasters จึงเป็นความท้าทายของผู้ที่เกี่ยวข้อง

มาตรการต้านฟุ้งเมืองและการป้องกันบรรเทาภัยพิบัต้อย่างยั่งยืน

ตั้งข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัด ภัยพิบัติจากสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงมีผลกระทบกว้างไกลมาก แทบทุกภาคส่วนที่มนุษย์ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ผลกระทบแต่ละด้านยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในหลายมิติ จากความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม สู่วิกฤตด้านเศรษฐกิจและสังคมจากหมู่บ้านชนบทสู่เมืองใหญ่ จากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม และสรรพชีวิตทั้งหลายบนโลกล้วนได้รับผลกระทบทั้งสิ้น

องค์กรระหว่างประเทศ สถาบันวิจัยและสถาบันการศึกษาได้เสนอแนะมาตรการต่างๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ได้เสนอแนวทางและมาตรการที่น่าสนใจ ข้อเสนอแนะส่วนใหญ่เป็นแนวทางเดียวกัน และใกล้เคียงกับองค์กรอื่น โดยจำแนกผลกระทบออกเป็นภาคส่วนต่างๆ (Sectors) เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคสาธารณสุข ภาคอุตสาหกรรม ภาคพลังงาน ภาคทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ภาคสังคมชนบท ภาคเมือง และจำแนกภาคที่เกี่ยวข้องมากขึ้นตามภาวะและสภาพของผลกระทบในแต่ละภูมิภาค

ความร่วมมือระหว่างสมาชิกประชาคมโลกที่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดบริบทอื่นตามมาและถูกผนวกเป็นวาระสำคัญร่วมกับสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง วาระสำคัญได้แก่ข้อตกลงเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก (Sendai Agreement on Disaster Risk Reduction) และข้อตกลงกรุงปารีสว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Paris Agreement on Sustainable Development) และวาระใหม่ว่าด้วยการพัฒนาเมือง (New Urban Agenda) วาระเหล่านี้มีเป้าหมายในมิติของเวลาเดียวกันคือ บรรลุวัตถุประสงค์ภายในปี 2030

บางกลุ่มนำวาระศตวรรษที่ 21 (Agenda 21) มาผนวก ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) และกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชน กระทั่งถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผังเมืองในประเทศไทย ตามการปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2558

ด้วยเหตุนี้ กระแสงานผังเมืองในประชาคมโลกจึงปรากฏเรื่องราวเหล่านี้ เช่น Sustainable Sydney 2030 ในประเทศออสเตรเลีย โดยเน้นสาระความเป็นสีเขียว ความเป็นสากลระดับโลก และการเชื่อมโยงต่างๆ Green, Global and Connect ซึ่งเป็นบริบทนำในงานผังเมือง และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายจากฝ่ายบริหารในอนาคต จนเป็นกระแสให้มหานครขนาดใหญ่ลงมาถึงระดับชุมชน (Neighborhood) ต่างกำหนดสาระเหล่านี้เป็นแกนสำคัญ (Core) ของการพัฒนาเมือง

หากพิจารณากรณีประเทศไทย บทเรียนจากภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในหลายเมืองทั่วประเทศสามารถหยิบยกเป็นตัวอย่างได้มากมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเพื่อตอบรับภัยพิบัติ เช่น การแจกจ่ายถุงยังชีพเพื่อบรรเทาผลกระทบของภัยพิบัติ กระทั่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติทุกครั้งเมื่อเกิดภัยพิบัติ หากจำแนกมาตรการการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่ปรากฏชัดในระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาพบว่าหน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญมาตรการเน้นสิ่งก่อสร้างเป็นหลักในการป้องกันภัยพิบัติ ดังปรากฏเป็นโครงการขนาดต่างๆ น้อยใหญ่ตามเหตุที่เกิดขึ้น กระทั่งปัจจุบันโครงการเหล่านี้ยังถูกเสนอแนะ

พร้อมกับงบประมาณที่สูงมากขึ้นจนเป็นประเด็นถกเถียงถึงความยั่งยืน เพราะไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง เช่น กรณีโครงการป้องกันน้ำท่วมเมืองหาดใหญ่ สร้างเสร็จในปี 2552 และท่วมใหญ่ในปี 2553 เป็นต้น

แม้มาตรการด้านผังเมืองถูกอ้างอิงและพาตึงแทบทุกครั้งเมื่อเกิดภัยพิบัติ แต่การบังคับใช้จริงนั้น ประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย เมื่อผนวกหลักการและกระแสดวงความคิดจากประชาคมโลกที่ประเทศไทย ต้องปฏิบัติตามพันธสัญญาแล้ว ยิ่งเป็นความยากลำบากเพิ่มมากขึ้น นับตั้งแต่การลดความเสี่ยงภัยพิบัติด้วยการควบคุมการพัฒนาเมืองไม่ให้ขยายตัวในทิศทางที่จักเพิ่มความเสี่ยง การลดจำนวนประชากรในพื้นที่เสี่ยงภัยเดิม การเตรียมความพร้อมเพื่อรับภัยพิบัติด้วยมาตรการผังเมือง โดยเฉพาะการเพิ่มพื้นที่โล่งและพื้นที่สาธารณะในเมือง เพราะพื้นที่สีเขียวและต้นไม้สามารถลดอุณหภูมิและเพิ่มปริมาณออกซิเจนในเมือง เป็นมาตรการด้านผังเมืองที่บังคับใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว กรณีประเทศไทยนั้น หากที่ดินราคาแพงมาก ท้องถิ่นก็ไม่สามารถเพิ่มพื้นที่โล่งในเมืองให้เพียงพอตามเกณฑ์มาตรฐานความปลอดภัย

โครงสร้างประชากรของประเทศไทยได้ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ สำคัญสำหรับงานผังเมือง แต่ไม่ปรากฏสาระรวมในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ผู้สูงอายุเพิ่มจำนวนมากขึ้น อย่างรวดเร็ว และเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางมากที่สุด โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หากเกิดภัยพิบัติ การช่วยเหลือจะยากลำบาก กระทั่งปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏแนวทางปฏิบัติหรือการจัดเตรียม ทรัพยากรหรือสาธารณูปโภคเพื่อเตรียมรับความเปลี่ยนแปลงนี้

สาระสำคัญอื่นที่ยังไม่ปรากฏชัดได้แก่ การพัฒนาเทคนิคในการซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภคหลังเกิด ภัยพิบัติให้รวดเร็วและดีกว่าเดิม ตามหลักการ Build Back Better ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงเซนได นั้นหมายความว่า การออกแบบและวางผังเมืองควรเป็นรูปแบบที่เรียบง่าย (Simple Urban Pattern) เพื่อสะดวกต่อการดูแล ประหยัดงบประมาณ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาระบบที่ยุ่ยากซับซ้อน และใช้เวลาน้อยเมื่อจำเป็นต้องซ่อมแซม ทำให้ เมืองสามารถฟื้นฟูและประชาชนกลับมาใช้ชีวิตได้ตามปกติในเวลาสั้นที่สุด

อุปสรรคในการดำเนินการที่ประสบบ่อยครั้ง ได้แก่ ขั้นตอนบังคับตามกฎหมายในรูปแบบการมีส่วนร่วม ของประชาชนหรือสาธารณชน เนื่องจากสังคมไทยยังเพิกเฉยต่อความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การจัดประชุม ประชาชนในงานผังเมืองจึงมีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นไม่มากนัก บางครั้งน้อยมาก แต่การคัดค้านและ คำร้องมักปรากฏตามมาหลังจากประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย คำร้องคัดค้านมักเกิดขึ้นในเมืองที่การ พัฒนารวดเร็ว มีผลประโยชน์ทับซ้อนและความขัดแย้งสูงมาก เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ฉะเชิงเทรา สระบุรี ชลบุรี ระยอง และ เมืองที่การเก็งกำไรภาคอสังหาริมทรัพย์อย่างรุนแรง เช่น นนทบุรี

ลำพังสาระด้านผังเมืองในปัจจุบันเป็นบริบทที่ภาคประชาชนเข้าถึงลำบากมากอยู่แล้ว ชาวบ้านทั่วไป บางคนอ่านแผนที่ไม่เป็น ไม่สามารถสื่อสารถึงความหมายของย่าน (Zoning) และข้อกำหนดตามกฎหมาย ส่วน ใหญ่ไม่เข้าใจงานผังเมืองในระยะเวลาที่จำกัด แม้แจกสื่อและสิ่งพิมพ์แล้วก็ตาม เมื่อนำสาระเรื่องภัยพิบัติและ ผลกระทบของสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงมาผนวกรวมกัน จึงเป็นอุปสรรคมากขึ้นในการทำความเข้าใจ

การเพิ่มพื้นที่โล่งในเมืองเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง ด้วยความพยายามในการเพิ่มมาตรฐานพื้นที่โล่งในเมืองให้ได้อย่างน้อย 15.00 ตารางเมตรต่อประชากรหนึ่งคน เทียบกับกรณีกรุงเทพมหานครในปัจจุบันที่มีพื้นที่โล่งไม่ถึง 5.00 ตารางเมตรต่อประชากรหนึ่งคน โดยที่ดินในย่านธุรกิจมีราคาสูงเกินกว่างบประมาณของรัฐในการจัดซื้อหรือเวนคืน ในขณะที่นักลงทุนภาคเอกชนต้องการแสวงหาประโยชน์และกำไรให้คุ้มค่ากับราคาที่ดินกลางเมืองเหล่านี้ การเว้นที่ว่างเพื่อเพิ่มพื้นที่โล่งในเมืองจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาพื้นที่เสี่ยงภัยทั้งประเทศไทย ชุมชนเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กอีกมากเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติทั้งระดับสูง โดยเฉพาะภัยน้ำท่วมที่มาตรการผังเมืองยังสามารถประยุกต์ใช้ได้ ทั้งมาตรการบรรเทาและปรับตัวเพื่อเตรียมรับภัยพิบัติ เมืองเหล่านี้ประชากรยังไม่มาก ประมาณ 8,000-20,000 คน และความหนาแน่นยังน้อย ประมาณ 100-500 คนต่อตารางกิโลเมตร สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงน้อยกว่าและช้ากว่าเมืองขนาดใหญ่ เช่น ชุมชนเมืองในภาคเหนือ และต่อเนื่องลงมาบนที่ราบลุ่มภาคกลางในบางจังหวัด การเพิ่มสัดส่วนพื้นที่โล่งและพื้นที่สีเขียวด้วยมาตรการผังเมืองยังสามารถดำเนินการได้ เช่น เมืองระดับเทศบาลในจังหวัดแพร่ พิจิตร สุโขทัย นครสวรรค์ อุทัยธานี อ่างทอง ลพบุรี และอยุธยา เมืองเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณา

อาจกล่าวได้ว่า มาตรการผังเมืองเป็นมาตรการป้องกันภัยพิบัติที่ยั่งยืนที่สุด หลายประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีและไต้หวัน ได้พัฒนาและประยุกต์ใช้มาตรการผังเมืองลดความเสียหายจากภัยพิบัติ ในขณะที่ประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกันยังเผชิญปัญหาภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากขึ้นและมากขึ้น

ปี ค.ศ.2030 หรือ พ.ศ.2573 คือ เงื่อนไขของเวลาที่ประเทศไทยได้ผูกพันกับประชาคมโลก ว่าจะต้องดำเนินการให้ความเสี่ยงภัยพิบัติน้อยลง ด้วยมาตรการป้องกันภัยพิบัติที่ยั่งยืน และประชาชนมีส่วนร่วม พันธกิจเหล่านี้ยังไม่ปรากฏชัดเจน แม้ผ่านการลงนามข้อตกลงมานานนับปี ขณะเดียวกันภัยน้ำท่วมยังปรากฏเป็นข่าวอยู่ ทั้งในและนอกฤดูกาล ความหวังในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติด้วยมาตรการที่ยั่งยืนในประเทศไทยจึงเป็นเพียงบทสนทนา ไม่ใช่วาระแห่งประชาคมโลก (Global Agenda) ดังปรากฏในเอกสารทางราชการ และสังคมไทยยังต้องอดทนติดตามเรื่องเหล่านี้ต่อไป จนกว่าภัยพิบัติใหญ่จะกลับมาเยือนประเทศไทยอีกครั้ง ซึ่งอาจไม่นานเกินรอ

เอกสารอ้างอิง

- Anderson J. (2006), Climate Change and natural Disasters; Scientific evidence of a possible Relation between recent natural Disasters and Climate Change, the European Parliament's Environment, Public health and Food Safety Committee. Brussels, Belgium
- United Nations (2015), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 20015-2030, The Secretariat for Disaster Risk Reduction, UN, New York, USA