

ปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ
กรณีศึกษาน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มจังหวัดนครศรีธรรมราช¹

Community practices for disaster risk reduction:
A case of flash flood and landslide risk areas
in Nakhon Si Thammarat

ดุษฎี อายูวัฒน์²

Dusadee Ayuwat

ปนัดดา ภูเจริญศิลป์³

Panadda Pucharoenailp

วนิชชา ณรงค์ชัย⁴

Wanichcha Narongchai

Abstract

This research aimed to examine community practices to reduce risk from flash flood and landslide disasters. Qualitative research method was applied, and data were collected from related documents, a group interview and in-depth interviews with a group of informants in the community consisting of villagers, monk, volunteers of the community network, and community leaders in the risk areas in Ban Thap Nam Tao, Mu 8, Krung Ching Sub-district, Nopphitam District, Nakhon Si Thammarat that were faced with

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาเพื่อลดความเสี่ยงภัยตามกรอบเฮียวโกะ 2 (HFA2)” ได้รับทุนสนับสนุนจากกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

²ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น
Assistant Professor, Ph.D., Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

³กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

Ph.D., Sociology, Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior, Thailand.

⁴นักศึกษาระดับปริญญาเอก สาขาวิชาสังคมวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Ph.D. Candidate in Sociology, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, Khon Kaen, Thailand

flash floods and landslides in April, 2010. Content analysis was conducted with the data obtained.

The finding showed that the community practices in preparation for reducing the risk of flash floods and landslides are in two levels: 1) operating through a network of surveillance and disaster victims. This is a network of a sub-district level that would raise awareness about the needs to have a network. A communication system and mechanisms have been developed to connect with outsiders, and 2) operating through the community network to share responsibility of caring for the community. The community network has surveyed all households in each vulnerable area and has provided guidelines for disaster risk reduction. Moreover, the network prepared life-saving equipment, shelters, disaster drills, improvement of the community areas to reduce water barriers and site preparation for building a temporary bridge to outside in an event of flashflood disasters, and the network has advised locals to plant vegetables for food.

Keywords: community network, disaster, risk reduction, flash flood and landslide

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงจากน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม จังหวัดนครศรีธรรมราช โดยใช้การศึกษาเชิงคุณภาพเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์กลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานและกรรมการเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิง พระสงฆ์ อาสาสมัครป้องกันภัยพลเรือน นักวิชาการของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล นักพัฒนาอิสระ และชาวบ้านผู้ประสบภัยในพื้นที่หมู่บ้านทับน้ำเต้า หมู่ 8 ตำบลกรุงชิง

อำเภอหนองปีทา จังหวัดนครศรีธรรมราชซึ่งเคยเป็นพื้นที่ประสบภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มเมื่อเมษายน พ.ศ.2554 วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า ชุมชนได้มีปฏิบัติการลดความเสี่ยงภัยจากน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มเป็น 2 ระดับ ได้แก่ 1) ปฏิบัติการผ่านเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลลุงชิง ซึ่งเป็นเครือข่ายระดับตำบล ปฏิบัติการเริ่มจากสร้างความเข้าใจกับชุมชนถึงความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่าย พัฒนาระบบสื่อสารภายในชุมชน พัฒนาระบบสื่อสารออนไลน์กับบุคคลภายนอก พัฒนาศักยภาพสมาชิกเครือข่ายให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยทางกายภาพ และสภาพครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย และ 2) ปฏิบัติโดยเครือข่ายระดับชุมชนโดยกำหนดแบ่งเขตความรับผิดชอบให้กับสมาชิกเครือข่ายสำรวจรายชื่อครัวเรือนที่รับผิดชอบเพื่อทำความเข้าใจถึงแนวปฏิบัติเมื่อเกิดภัยและจำแนกสมาชิกของครัวเรือนที่มีความเปราะบาง จัดหาอุปกรณ์ช่วยชีวิต จัดเตรียมพื้นที่รองรับการอพยพ อบรมฝึกซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อม ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเพื่อลดการกีดขวางทางน้ำเตรียมพื้นที่เพื่อใช้สร้างสะพานชั่วคราวไว้ติดต่อกับภายนอกเมื่อเกิดภัย และปลูกพืชผักไว้เป็นอาหาร

คำสำคัญ: เครือข่ายชุมชน ภัยพิบัติ การลดความเสี่ยงภัย น้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม

บทนำ

การพัฒนาในประเทศต่างๆ ที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกนำมาใช้เพื่อการพัฒนาเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติอย่างต่อเนื่อง เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (climate change) ของโลก ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนออกมาเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรง และเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น การเกิดพายุ ฝนตกหนักดินโคลนถล่มและภาวะฝนแล้ง เป็นต้น ประเทศต่างๆตระหนักดีว่าการเกิดภัยพิบัติได้ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและเศรษฐกิจ จนกระทั่งในการประชุมสมัชชาสามัญของสหประชาชาติ ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิก ดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงภัยตามกรอบการดำเนินงานเฮียวโกะ (Hyogo Framework for Action-HFA) โดยหน่วยงานของสหประชาชาติ คือ UNISDR (United

Nations International Strategy for Disaster Reduction) ทำหน้าที่เชื่อมโยงกรอบการทำงานมาตั้งแต่ มีนาคม พ.ศ. 2550 จนถึง พ.ศ.2558 (Rajib and Krishnamurthy, 2009)

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ได้รับรองกรอบการลดความเสี่ยงภัยดังกล่าวโดยร่วมกับทุกภาคส่วนดำเนินการตามหลักการปฏิบัติที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) การให้ความสำคัญแก่การลดภัยเป็นลำดับแรก 2) รู้จักความเสี่ยง 3) การสร้างความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึก 4) การลดความเสี่ยง และ 5) การเตรียมความพร้อมที่จะปฏิบัติเมื่อมีภัย (Rajib & Krishnamurthy, 2009) และยังได้ให้ความสำคัญกับประเด็นปฏิบัติการในระดับชุมชน (local level action) เพิ่มขึ้นอีก ดังนั้นการทำความเข้าใจปฏิบัติการระดับชุมชนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติจึงมีความสำคัญยิ่งเพราะสะท้อนถึงศักยภาพของชุมชนในการเผชิญกับภัยพิบัติ และความสามารถในการจัดการเพื่อลดความเสี่ยงภัย

สำหรับในภาคใต้มีพื้นที่ที่ชุมชนประสบภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม โดยเฉพาะในพื้นที่ หมู่บ้านทับน้ำเต้า หมู่ที่ 8 ตำบลกรุงชิง อำเภอนบพิตำ จังหวัดนครศรีธรรมราช ที่เกิดเหตุเมื่อเมษายน พ.ศ. 2554 และนำมาซึ่งความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้หมู่บ้านได้รับบทเรียนจนได้แนวทางซึ่งเป็นปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ ในบทความนี้มุ่งศึกษาปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงภัยจากน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มของพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นการถอดบทเรียนจากสภาพจริงที่ชุมชนได้ดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงภัยหลังจากเผชิญกับภัยพิบัติ ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลให้กับชุมชนอื่นๆได้ใช้เรียนรู้ และพัฒนาแนวทางในการลดความเสี่ยงภัยได้อย่างเหมาะสมต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และ กรอบแนวคิดของการวิจัย

“ภัยพิบัติ” เป็นเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดโดยธรรมชาติหรือการกระทำของมนุษย์ แบบทันทีทันใดหรือแบบค่อยๆ เกิดซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนในสังคม จนทำให้คนที่ประสบภัยพิบัติไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552) ภัยพิบัติเป็นผลจากเงื่อนไขความเสี่ยงภัย ความเปราะบางทางสังคม และข้อจำกัดในศักยภาพของครัวเรือนหรือชุมชน (central board of secondary Education, 2006; Baas,

Ramasamy, Dey de Pryck and Battista, 2008) ภัยพิบัติธรรมชาติ (natural disaster) เป็นภัยที่เกิดโดยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม พายุ แผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ไฟป่า เป็นต้น ถือเป็นประเภทของภัยพิบัติที่จำแนกได้ตามสาเหตุของการเกิดซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เลือกศึกษาภัยพิบัติธรรมชาติ ประเภทน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม

ปัจจุบันการบริหารจัดการภัยพิบัติได้กำหนดแนวทางกิจกรรมภายใต้ Hyogo Framework of Action, a Ten – year Program from 2005-2015 ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ทั้งนี้องค์การสหประชาชาติ ได้ประชุมในประเด็นการลดภัยพิบัติธรรมชาติ และให้รัฐสมาชิกมีส่วนร่วมยอมรับกฎเกณฑ์เพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติในประเทศตนเอง (Rajib and Krishnamurthy, 2009) ซึ่งครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้แก่ 1) การประเมินความเสี่ยง เพื่อนำไปกำหนดนโยบายการลดภัยพิบัติที่ประสบความสำเร็จ 2) การป้องกันภัยพิบัติและการเตรียมการ ให้มีความสำคัญในการลดการสังเคราะห์ภัยพิบัติ โดยให้ความสำคัญกับนโยบายและแผนการพัฒนาระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ 3) การพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งของศักยภาพในการป้องกัน การลดภัยพิบัติ 4) ระบบการเตือนภัย การแพร่กระจายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการป้องกันและเตรียมการรับภัยพิบัติ 5) มาตรการการป้องกันคือประสิทธิภาพสูงสุด การมีส่วนร่วมทุกระดับ จากชุมชนท้องถิ่นถึงรัฐบาลชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ 6) การลดความเปราะบาง สามารถนำไปใช้ในการออกแบบทรัพย์สิน และรูปแบบของการพัฒนาบนเป้าหมายกลุ่ม โดยการศึกษาที่เหมาะสมและการอบรมของชุมชนทั้งหมด 7) ด้านชุมชนระหว่างประเทศ ความต้องการการแลกเปลี่ยน ความจำเป็นทางเทคโนโลยีต่อการป้องกัน 8) การป้องกันสภาพแวดล้อม ประกอบด้วยการบริหารความยากจน ในการป้องกันและบรรเทาภัยจากภัยพิบัติธรรมชาติและ 9) แต่ละประเทศจะต้องมีความรับผิดชอบเบื้องต้นสำหรับการป้องกันประชาชน โครงสร้างพื้นฐาน และทรัพย์สินอื่นๆ ของชาติ จากผลกระทบของภัยธรรมชาติจะเห็นได้ว่าตามกรอบของเฮียวโกะนี้ได้เน้นให้ความสำคัญกับชุมชนในการป้องกันภัยพิบัติและลดความเปราะบางของชุมชน ซึ่งทำให้ในการศึกษานี้กำหนดพื้นที่ศึกษาเป็นระดับชุมชนที่มีประสบการณ์เผชิญกับภัยพิบัติ

ดังนั้นกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการภัยพิบัติเป็นการบริหารจัดการ การกำหนด มาตรการ การดำเนินการและการปฏิบัติการด้วยวัตถุประสงค์หลักสองประการ ได้แก่ 1) เพื่อลดผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติให้อยู่ในระดับน้อยที่สุด และ 2) เพื่อให้ผู้คน ทรัพย์สินอาคารสิ่งก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสามารถฟื้นฟูจนคืนสภาพเดิมได้โดยเร็วที่สุด (Bhandari, Malakar, and Murphy, 2010)

อย่างไรก็ตามปัจจุบันการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย กรมป้องกันและบรรเทาสา ธารณภัยให้ความสำคัญกับมาตรการในเชิงป้องกัน โดยยึดหลักการจัดการความเสี่ยงของภัย พิบัติโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Base Disaster Risk Management: CBDRM) ตามหลักปรัชญาที่ว่า “...เราไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดภัยพิบัติได้ แต่สามารถลดผลกระทบ จากการเกิดภัยและสามารถอยู่ร่วมกับภัยได้หากมีการเตรียมความพร้อมที่ดี...” (กรมป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย, 2553) การจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน คือการใช้ชุมชน เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการป้องกัน แก้ไข บรรเทาและฟื้นฟูสาธารณภัย โดยชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนตัดสินใจและบริหารจัดการภัย ใช้บุคลากรภายในชุมชน เพื่อลดความเสี่ ยงของชุมชน และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการกับภัยต่างๆ ให้กับคนในชุมชน ให้สามารถตอบสนองต่อภัยได้ทันเวลา รวดเร็ว ตรงเป้าหมายและความต้องการของชุมชนด้วย เพราะคนในชุมชนมีความรู้และเข้าใจสภาพแวดล้อมของชุมชนได้ดีกว่าคนภายนอกไม่ต้องรอ ความช่วยเหลือจากภายนอกทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งขึ้น (สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2549) การพัฒนานโยบายการบรรเทาภัยในการประชุมปรึกษาหารือกับกลุ่มชุมชนท้องถิ่น โดยใช้เทคนิคและการกระทำที่ทำให้ชุมชนจัดการตนเอง และจัดการกับข้อจำกัดของการ ช่วยเหลือจากภายนอกถือได้ว่าเป็นการใช้ชุมชนเป็นฐาน (Jeammette and Kathleen, 2006) เพราะชุมชน และกลุ่มประชาสังคมจะมีทรัพยากรที่หลากหลาย มีความรู้ท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดการที่สามารถเชื่อมโยงกับภัยพิบัติ เช่น นโยบาย แผนการการลดความ เสี่ยงจากภัยพิบัติ เทคนิค กลไกและเครือข่ายสังคม (Sheshand Zubair, 2006)

การวิจัยนี้ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยชุมชนเป็นฐานมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา เพราะเชื่อว่าชุมชนในพื้นที่ภาคใต้ปัจจุบันอยู่ใต้ภาวะเสี่ยงจากสภาพอากาศแปรปรวนและภัยพิบัติ ชุมชนและสมาชิกต้องดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและเพิ่มขีดความสามารถที่มีอยู่ในการรับมือกับความเสียหายในบริบทของชุมชนตนเอง เพื่อให้สามารถฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็ว

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกจากปรากฏการณ์ในสนาม ที่ชุมชนได้ปฏิบัติเพื่อจัดการภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นบนฐานคติของสำนักปรากฏการณ์นิยม (phenomenology) (Creswell, 2009) โดยใช้หน่วยวิเคราะห์ข้อมูลเป็นระดับชุมชนดำเนินการวิจัยในหมู่บ้านทับน้ำเต้า หมู่ที่ 8 ตำบลกรุงชิง อำเภอนบพิตำ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เคยเผชิญภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มเมื่อเมษายน พ.ศ. 2554 โดยหมู่บ้านถูกตัดขาดจากภายนอกเป็นเวลา 4 วัน

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (key Informants) ได้แก่ นายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานและกรรมการเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิ่ง นักวิชาการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครป้องกันภัยพลเรือนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นักพัฒนาอิสระ พระสงฆ์ผู้อาวุโสของชุมชน และชาวบ้านที่เผชิญเหตุและได้รับผลกระทบในหมู่บ้านจำนวน 15 คน โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) และการสัมภาษณ์กลุ่ม (group interview) ตามแนวทางการสัมภาษณ์ (interview guideline) ครอบคลุมประเด็นการดำเนินงานสร้างความปลอดภัยเมื่อเกิดภัยของชุมชน ปฏิบัติการของชุมชนและเครือข่ายระดับตำบล นอกจากนี้ใช้การสังเกตสภาพพื้นที่ที่เคยเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ และพื้นที่ที่มีการปรับปรุงเพื่อรองรับการเกิดภัย ได้แก่ ศูนย์อพยพชั่วคราว สภาพพื้นที่ที่ถูกน้ำกัดเซาะและชุมชนสามารถดำเนินการเพื่อฟื้นคืนกลับได้ ในกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล คณะผู้วิจัยได้ใช้การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลด้วยกระบวนการตรวจสอบสามเส้า

(triangulation) (สุภาค์ จันทวนิช, 2553) โดยถามคำถามประเด็นเดียวกันกับคนหลายกลุ่มที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักและใช้หลายวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากการสัมภาษณ์กลุ่ม การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกต ดังกล่าวแล้วข้างต้น ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในเดือนพฤศจิกายน 2556 และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis)

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเสนอกรอบคลุม 3 ประเด็น ได้แก่ 1) บริบทชุมชนพื้นที่เสี่ยงภัย น้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม 2) ความเสี่ยงภัยจากน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มของชุมชนและ 3) ปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มรายละเอียดมีดังนี้

1. บริบทชุมชนพื้นที่เสี่ยงภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม

พื้นที่ศึกษา ได้แก่ หมู่บ้านทับน้ำเต้า หมู่ที่ 8 ตำบลกรุงชิง อำเภอนบพิตำ จังหวัด นครศรีธรรมราช เป็น 1 ใน 11 หมู่บ้านของตำบลกรุงชิง อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอนบพิตำ ไปทางทิศตะวันตก ระยะทางประมาณ 20 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอพิปูน และ อำเภอสิชลจังหวัดนครศรีธรรมราช และยังติดต่อกับอำเภอกาญจนดิษฐ์ และอำเภอนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยเป็นหมู่บ้านสุดท้ายของตำบล ที่มีเขตแดนติดกับอำเภอนาสาร จังหวัด สุราษฎร์ธานี พื้นที่หมู่บ้านตั้งอยู่ในหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบ พื้นที่เป็นที่ราบสูงสลับภูเขาสูงใน เขตอุทยานแห่งชาติเขาลง และอุทยานแห่งชาติเขานัน มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งต้น น้ำลำธารหลายสาย ทำให้มีธารน้ำไหลจากภูเขาสูงมาขนานตามแนวลนของหมู่บ้าน ซึ่งน้ำ จากลำธารดังกล่าวชาวบ้านใช้เพื่อการอุปโภค จากสภาพประกอบตั้งอยู่ในเขตภูเขาสูงมีป่าไม้ ล้อมรอบ ส่งผลให้มีสภาพอากาศเย็นตลอดปี เมื่อเข้าสู่ฤดูฝนก็มีฝนตก แต่จากการสังเกตของ ผู้นำที่ให้ข้อมูลเห็นว่า ระยะ 2-3 ปีมานี้เมื่อฝนตก จะตกหนักมากขึ้น น้ำไหลมาจากภูเขาแรง มากขึ้น สีของน้ำขุ่นแดงและไหลมาถึงหมู่บ้านเร็วขึ้น ชาวบ้านส่วนหนึ่งให้เหตุผลว่าเป็น เพราะป่าไม้ลดลง ผู้คนทำสวนขึ้นไปในที่สูงชันมากขึ้นขณะที่ชาวบ้านบางส่วนเชื่อว่าเป็นผล จากการทำเหมืองแร่ของเอกชนในพื้นที่ใกล้เคียง

สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนมีพื้นที่ตั้งบ้านเรือน ซึ่งส่วนใหญ่ตั้งขนานกับลำคลอง ที่เป็นทางน้ำไหลลงจากภูเขารอบหมู่บ้าน เช่นเดียวกับถนนในหมู่บ้าน แต่ด้วยมีสภาพพื้นที่เป็นเขตที่ราบระหว่างเชิงเขา ทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินปลูกไม้ผลเป็นขั้นบันไดในที่สูงรอบชุมชน

สภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านมีที่ดินทำกิน ประกอบอาชีพการเกษตร ได้แก่ การทำสวนยางพารา ปลูกการทำไร่ สวนผลไม้ ได้แก่ ทุเรียน ลองกอง เงาะ หากนอกจากรายได้จากการทำสวนยางพารา ทำสวนผลไม้ตามฤดูกาลแล้ว ยังมีรายได้จากการทำสวนทุเรียนทวาย ซึ่งเป็นการปลูกนอกฤดู ทำให้สามารถขายได้ราคาสูง จึงมีรายได้ดี และยังมีรายได้เสริมจากการเก็บผลก่อ ซึ่งเป็นผลไม้ป่าด้วย ขณะที่ได้แบ่งปันผลก่อบางส่วนไว้เป็นอาหารบางครัวเรือนทำงานรับจ้างกับเหมืองแร่ที่ตั้งอยู่ใกล้ชุมชน ถือได้ว่าชาวบ้านทบน้ำเต้ามีเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ดี เพราะมีรายได้จากหลายแหล่ง

ด้านประชากรและสังคม ปัจจุบันหมู่บ้านมีครัวเรือน จำนวน 118 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีสำนักสงฆ์ 1 แห่งชาวบ้านยังสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีของหมู่บ้าน ประชากรส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมในตำบลนี้ ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยมาตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ที่ย้ายมาสร้างที่อยู่อาศัยในที่ดินทำกิน จึงมีความใกล้ชิดเป็นเครือญาติกัน ทำให้มีความเกื้อกูลกันอยู่ตลอดทั้งการช่วยเหลือแรงงานในอดีตและการแบ่งปันสิ่งของและอาหาร ตลอดจนการดูแลชุมชนร่วมกันดังตัวอย่างกรณีความร่วมมือในการปรับปรุงสะพานเมื่อถูกน้ำพัดพาเสียหายในฤดูน้ำหลาก เป็นต้นในระยะหลังนี้ในหมู่บ้าน มีคนจากต่างถิ่นเข้ามาพักอาศัยอยู่ร่วมด้วย โดยมารับจ้างฉีดยาทุเรียนทวาย และรับจ้างทำงานที่เหมืองแร่ แต่ก็สามารถอยู่ร่วมกันได้ การตั้งบ้านเรือนอยู่ตามแนวถนนสายหลักของหมู่บ้านที่ขนานไปกับลำคลอง มีครัวเรือนจำนวนหนึ่งตั้งบ้านเรือนในที่สวน ไร่ ที่อยู่ในพื้นที่สูงเพราะมีการขยายพื้นที่สวนไม้ผลขึ้นไปในแนวสูงชัน จากการสัมภาษณ์ทราบว่ามีการพังทลายของดินหินลงมาบ้างเป็นระยะหลังจากฝนตก

ด้านคมนาคม ภายในตำบลกรุงชิงมีการคมนาคมสะดวกพอสมควร มีถนนลาดยางภายในตำบลจำนวน 2 สาย หมู่บ้านทบน้ำเต้า (หมู่ที่ 8) เป็นอีกหนึ่งหมู่บ้านที่มี

สภาพการคมนาคมไม่สะดวกโดยเฉพาะในฤดูฝน เนื่องจากถนนเป็นดินลูกรัง มีลำคลอง/ลำห้วย ไหลผ่านหลายสาย ทำให้ถนนเป็นโคลนและลื่น บางช่วงน้ำป่าไหลผ่านไม่สามารถใช้สัญจรได้ ประกอบกับหลายพื้นที่ภายในหมู่บ้าน ไม่มีคลื่นสัญญาณโทรศัพท์ไร้สาย ต้องติดต่อสื่อสารและรับข้อมูลข่าวสารจากภายนอกผ่านวิทยุสื่อสารที่ซื้อกันเอง และครัวเรือนบางส่วนได้รับสนับสนุนจากการเข้าเป็นสมาชิกของเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิง ชาวบ้านติดต่อกับภายนอกโดยใช้รถส่วนตัวเป็นหลัก

2. ความเสี่ยงภัยจากน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มของชุมชน

เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2554 หมู่บ้านทับน้ำเต้า ต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม ซึ่งได้รับผลกระทบมากที่สุดเพราะมีจำนวนบ้านเรือนเสียหายถึง 56 หลัง เป็นบ้านเรือนที่เสียหายทั้งหลัง 28 หลัง และเสียหายบางส่วน 28 หลัง (กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555) สืบเนื่องจากช่วงนั้นภาคใต้เกิดพายุดีเปรสชันนอกฤดูกาล 1 ลูก ทำให้เกิดฝนตกต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม -1 เมษายน 2554 ในระยะเวลา 10 วัน วัดปริมาณน้ำฝนที่สถานีอุตุณิยมิวิทยา จังหวัดนครศรีธรรมราชได้ 1,350 มิลลิเมตร ซึ่งมากเกินน้ำฝนที่ตกสะสมตลอดทั้งปีเกือบ 2 เท่า (กรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2555) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของชาวบ้านว่า

“ก่อนจะเกิดเหตุมีฝนตกนอกฤดู ตกติดต่อกันประมาณ 3 วัน
ฟ้ามืดดำสนิท มองไม่เห็นแสงอาทิตย์ ตกหนักเหมือนฝนในฤดู”

“น้ำมาทีเดียวเป็นก้อนใหญ่ มาเหมือนเขื่อนแตก ตุ่มใหญ่
แผ่นดินเลื่อนสไลด์ ต้นไม้ไม่ได้ล้ม แต่ไหลเลื่อนมาพร้อมแผ่นดิน”
(ธงชัย จันทรสุข (นามสมมติ) สัมภาษณ์ 9 พฤศจิกายน 2556)

ชาวบ้านเล่าว่า ในคืนวันที่ 22 มีนาคม 2554 มีแสงบอกเหตุ คือ ภูเขาสะท้อน และมีเสียงดังลั่นเป็นระยะๆ ห่างกันราว 20 นาที นานเป็นชั่วโมงภาวะน้ำป่าไหลหลากดินโคลน

ถล่มทำให้หมู่บ้านถูกตัดขาดจากภายนอกตั้งแต่วันที่ 24 มีนาคม 2554 เนื่องจากกระแสน้ำไหลตัดขาดถนนในหมู่บ้านที่เป็นดินลูกรัง บางพื้นที่ถูกตัดขาดเป็นเกาะความแรงของน้ำทำให้บ้านเรือนที่ตั้งอยู่ริมคลอง ถูกน้ำพัดพังเสียหาย ประกอบกับข้อจำกัดด้านการสื่อสาร หมู่บ้านจึงถูกตัดขาดจากภายนอก ทั้งด้านกายภาพและโทรคมนาคม

จากการสัมภาษณ์พบว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายมาก เพราะ 1) ประชาชนส่วนใหญ่สร้างบ้านในหุบเขาในที่ทำกินที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยง ได้รับผลกระทบจากดินถล่มโดยตรง และพื้นที่ภูเขามีความลาดชันสูงดินจึงถล่มได้ง่าย และประชาชนส่วนหนึ่งสร้างบ้านใกล้ลำคลอง และ 2) แม้ว่าในหมู่บ้านมีการแจ้งข่าวปริมาณน้ำโดยชาวบ้านอาสาที่ทำหน้าที่เป็นมิสเตอร์เตือนภัย (mister warning) ซึ่งผ่านการอบรมจากสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด แต่ชาวบ้านบางส่วนไม่เชื่อ จึงมิได้เตรียมการใดๆ ส่วนกลุ่มที่เชื่อได้ขนย้ายสัมภาระขึ้นที่สูง และใช้รถยนต์ขนย้ายสิ่งของและอพยพออกไปที่อยู่ชั่วคราว

ในขณะที่ชาวบ้านต้องใช้ชีวิตอยู่ในหมู่บ้าน ทุกคนต้องอพยพขึ้นที่สูงในพื้นที่ที่ชุมชนกำหนดให้เป็นที่รองรับการอพยพชั่วคราว ได้แก่ บริเวณสำนักสงฆ์ บางคนอพยพออกไปอยู่บ้านญาตินอกชุมชน ชาวบ้านบางส่วนมารวมกันที่ศูนย์อพยพชั่วคราว ระหว่างนั้นชาวบ้านได้ร่วมกันหาอาหารธรรมชาติที่ยังพอหาได้มาใช้ประกอบอาหาร ตลอดจนประยุกต์พืชผักที่มีเป็นอาหารเพื่อยังชีพ จนวันที่ 1 เมษายน 2554 ซึ่งเป็นวันที่ 4 ที่หมู่บ้านถูกตัดขาด ชาวบ้านจึงเริ่มได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรภาครัฐเริ่มจากการแจกถุงยังชีพ อาหารปรุงสำเร็จ แต่ก็เต็มไปด้วยความขาดตกบกพร่องของชุมชน ทำให้การแจกจ่ายทำได้ไม่ทั่วถึง ขณะเดียวกันได้อพยพผู้สูงอายุ ผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่ต้องรับยาต่อเนื่องสตรี และเด็กออกจากชุมชน แต่ก็เต็มไปด้วยความล่าช้าเพราะขาดความชัดเจนในการจัดลำดับการอพยพทำให้ดำเนินการด้วยความยากลำบากเมื่อเจ้าหน้าที่เข้ามาในพื้นที่ได้ ชุมชนจึงได้รับการติดตั้งเครือข่ายวิทยุสื่อสารในพื้นที่บนภูเขาต่างๆ เพื่อใช้เป็นศูนย์วิทยุสื่อสารสำหรับการประสานงาน

จะเห็นได้ว่าสภาพประกอบตั้งและกายภาพของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการด้านเศรษฐกิจ เป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำมาซึ่งภัยพิบัติ ที่กระทบต่อชุมชน และเมื่อชุมชนขาดกลไกการจัดการทำให้สภาพของการช่วยเหลือได้รับผลกระทบ

3. ปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม

ในระหว่างที่ชุมชนรอความช่วยเหลือจากภายนอกนั้น ได้มีกลุ่มคนในตำบลเดียวกัน ทั้งที่เป็นผู้ไม่ใช่ทางการ นักวิชาการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ ชาวบ้านทั่วไป และนักพัฒนาอิสระ รวมตัวกันเป็นจิตอาสา ออกมาช่วยเหลือชาวบ้านด้วยเหตุผลว่าเป็นเครือญาติ และเห็นว่าหลังเกิดเหตุมาหลายวันแล้วการช่วยเหลือจากภาครัฐยังไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่ได้ ประกอบกับการช่วยเหลือและแจกสิ่งของเป็นไปอย่างไม่มีระบบ ประสบการณ์จากการประสบภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มซึ่งคนในชุมชนต้องรอรับความช่วยเหลือจากภายนอกมีความยากลำบากเพราะไม่มีการเตรียมการและล่าช้าเพราะถูกตัดขาดจากระบบโทรคมนาคม ดังคำให้สัมภาษณ์ของอาสาสมัครป้องกันภัยพลเรือน ที่เล่าว่า

“ชุมชนมีความยากลำบากด้วยขาดแคลนอาหารระหว่างรอ

หน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยเหลือ ทำให้ต้องหาอาหารมา

กินประทังชีวิต ถึงขนาดต้องนำต้นกล้วยมาทำอาหาร”

(สมชาย เอียดสุข (นามสมมติ) สัมภาษณ์ 10 พฤศจิกายน 2556)

จึงกล่าวได้ว่าสถานการณ์การเผชิญพิบัติของหมู่บ้านทับน้ำเต้า ได้ก่อให้เกิดปฏิบัติการของชุมชนทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้านเพื่อลดความเสี่ยงภัยน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ปฏิบัติการผ่านเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลรุงชิง

เมื่อชุมชนผ่านระยะวิกฤติมาทำให้แกนนำได้ทบทวนสถานการณ์ ต่างมีความเห็นว่า มีคนในชุมชนที่มีจิตอาสาออกมาช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดแนวคิดว่าจะรวมกลุ่มบุคคลเพื่อ

เตรียมการจัดการกับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอีก จึงได้ปรึกษาหารือกันระหว่างแกนนำเพื่อผลักดันให้เกิดระบบเฝ้าระวังภัยในพื้นที่เพื่อการจัดการภัยพิบัติ

การสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิง จึงเกิดขึ้นบนความเชื่อว่า “จะต้องช่วยเหลือตนเองดีกว่ารอพึ่งพาคนภายนอกเพราะกว่าเขาจะมาถึงพื้นที่เราอาจไม่รอดแล้ว...” เมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติคลี่คลายแกนนำชุมชนจึงปรึกษาหารือเพื่อจะพัฒนาให้มีการทำงานอย่างเป็นระบบขึ้น กลุ่มแกนนำประกอบด้วย ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นบุคคลในพื้นที่ที่ได้รับความเชื่อถือจากคนในชุมชน และผู้นำที่เป็นทางการในตำบล ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ชาวบ้านไว้วางใจและยอมรับ เพราะมีบทบาทเป็นแกนนำในการช่วยเหลือชาวบ้านเมื่อเกิดภัยพิบัติในช่วงที่ผ่านมาในที่สุดเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2554 ได้มีการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิงอย่างเป็นทางการ จึงกล่าวได้ว่าชุมชนมีปฏิบัติการเครือข่ายระดับตำบล ซึ่งมีวิธีดำเนินงานดังนี้

ขั้นตอนแรก แกนนำกลุ่มจิตอาสา ร่วมประชุมกับชาวบ้าน ด้วยการพูดคุยกับชาวบ้านในหมู่บ้านต่างๆ รวมถึงหมู่บ้านห้วยน้ำเต้าในเวทีการประชุมหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ เพื่ออธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิง ขณะเดียวกันก็แสวงหาสมาชิกเครือข่ายถือเป็นขั้นตอนในการสร้างความเข้าใจระหว่างแกนนำกับชุมชน

ขั้นตอนที่สอง พัฒนาระบบสื่อสารระดับชุมชน โดยการซื้อวิทยุสื่อสารเพื่อแจกจ่ายให้สมาชิกได้ใช้ติดตามสถานการณ์เรื่องภัยพิบัติ สภาพฝนตก และข่าวสารการเตรียมอพยพจากเงินบริจาคที่ได้รับจากการเปิดบัญชีรับบริจาคเงินจากภายนอก ทำให้ชาวบ้านหลายคนมั่นใจและเข้ามาเป็นสมาชิก ขณะที่สมาชิกจำนวนหนึ่งที่เข้าร่วมเพราะมีจิตอาสา เห็นความจำเป็นที่ต้องมีการเฝ้าระวังภัย ความจำเป็นที่ต้องมีระบบสื่อสารเพราะชุมชนในเขตตำบลตั้งอยู่ในเขตภูเขา ซึ่งมีข้อจำกัดด้านสัญญาณโทรศัพท์ ชุมชนเชื่อว่าเครื่องมือสื่อสารจะเป็นสิ่งสำคัญในการรายงานสถานการณ์เรื่องน้ำ ซึ่งจะทำให้สามารถเตรียมการต่างๆที่เกี่ยวข้องได้อย่างเหมาะสม

ขั้นตอนที่สาม พัฒนาระบบสื่อสารออนไลน์กับบุคคลภายนอก โดยเฟซบุ๊ก เพื่อให้ข้อมูลกับคนภายนอกว่า มีเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลลุงชิง และใช้ระบบสื่อออนไลน์ดังกล่าว เป็นช่องทางรับบริจาคเงินช่วยเหลือ ทำให้มีผู้บริจาคเงินเข้ามาเป็นจำนวนมาก ซึ่งเครือข่ายฯได้เปิดบัญชีเพื่อแสดงเจตนาความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ขณะเดียวกันเมื่อมีการบริจาคผ่านบัญชีทำให้เกิดการยอมรับจากชาวบ้านที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกกระบวนการนี้ทำให้บุคคลภายนอกได้มีส่วนรับทราบสถานการณ์ของเครือข่ายฯและพื้นที่

ขั้นตอนที่สี่ พัฒนาศักยภาพของสมาชิกเครือข่ายฯ ให้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมการ ตั้งแต่การใช้วิทยุสื่อสาร การทำความเข้าใจสภาพพื้นที่โดยเฉพาะจุดเสี่ยงทางกายภาพ การสำรวจครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น ใกล้ลำน้ำ ที่สูงชันบนเขาสูง ตลอดจนครัวเรือนที่มีผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือ ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับเตรียมการอพยพเมื่อมีภัยเรียนรู้วิธีอพยพช่วยเหลือผู้บาดเจ็บอย่างเหมาะสม สมาชิกเครือข่ายฯได้รับการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพกายภาพประกอบเป็นสัญญาณการเกิดเหตุตามธรรมชาติได้แก่ สังเกตการเปลี่ยนแปลงของสีน้ำที่ไหลลงตามลำคลอง การวัดปริมาณน้ำฝนตามวิถีของชาวบ้าน เป็นต้น

ปัจจุบันเครือข่ายฯ มีสมาชิกทั้งตำบลราว 174 คน ในทุกวันได้มีการตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของเครือข่ายฯ ผ่านระบบวิทยุสื่อสารของสมาชิกจากแต่ละหมู่บ้าน และมีการประชุมประจำเดือนทุกวันที่ 16 พร้อมทั้งมีการซ้อมเตือนภัย ปีละ 2 ครั้ง ทั้งในช่วงที่ยังไม่เกิดเหตุภัยพิบัติ ผู้นำเครือข่ายฯแสดงออกถึงความมั่นใจที่จะปฏิบัติเมื่อมีภัยพิบัติ ดังคำให้สัมภาษณ์ว่า “...แนวทางการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลลุงชิงจะเป็นแนวทางที่ทำให้ชุมชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้...” เพราะ 1) สมาชิกเครือข่ายฯ ทุกคนทำด้วยความสมัครใจ ไม่มีเงินเดือน ไม่มีสวัสดิการ 2) ความพร้อมในการทำงานที่ชัดเจน ทุกหน่วยงานต้องบูรณาการและพร้อมทำงานร่วมกับเครือข่ายฯ ส่งผลให้การดำเนินการใดๆทำได้รวดเร็ว 3) ความสามัคคีของประชาชนในพื้นที่ เพราะในอดีตพื้นที่ตำบลนี้มีเหตุวาทภัยและอุทกภัยเสมอๆ การช่วยเหลือกันและความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชนพบเห็นได้เสมอ 4) การสร้างแรงบันดาลใจในการทำงานอาสาสมัคร ทำให้หน่วยงานภายนอก

เห็นถึงศักยภาพ ส่งผลให้สมาชิกเครือข่ายมีกำลังใจและพร้อมที่พัฒนาเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นจะเห็นได้ว่า แม้เป็นปฏิบัติการในระดับตำบล ก็ยังให้ความสำคัญกับความเป็นชุมชน จึงถือว่าได้ใช้แนวทางปฏิบัติการที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน

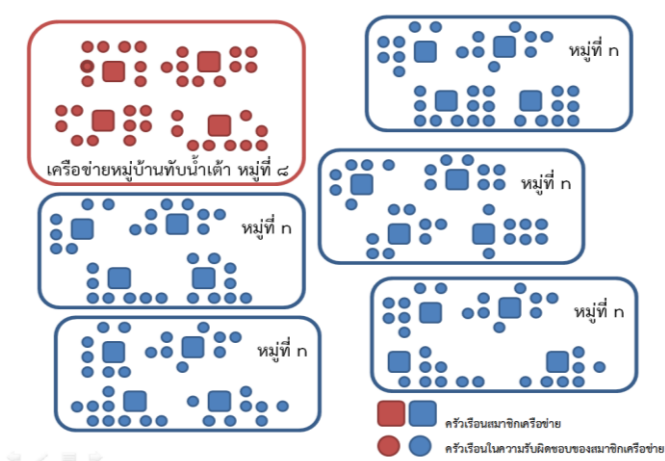
3.2 ปฏิบัติการของชุมชนผ่านเครือข่ายในพื้นที่

เมื่อเกิดเครือข่ายในระดับตำบล และ ในหมู่บ้านท่งน้ำเต้ามีสมาชิกเครือข่ายฯ ซึ่งมีการปฏิบัติการของเครือข่ายระดับชุมชน หรือ ระดับหมู่บ้าน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.1 การแบ่งเขตความรับผิดชอบของสมาชิกเพื่อดูแลชุมชน ในหมู่บ้านสมาชิกเครือข่ายฯ ประกอบด้วย อาสาสมัครป้องกันภัยพลเรือน อาสาสมัครสาธารณสุข มิสเตอร์เตือนภัย และชาวบ้านที่เป็นสมาชิกเครือข่ายฯ โดยมีผู้ใหญ่บ้าน เป็นแกนนำเครือข่ายระดับหมู่บ้าน หมู่บ้านได้กำหนดพื้นที่ และแบ่งจำนวนครัวเรือนเป็นเขตรับผิดชอบให้สมาชิก ซึ่งมีจำนวนครัวเรือนที่อยู่ในเขตความรับผิดชอบของสมาชิกแต่ละคนราว 14-20 ครัวเรือน (ภาพประกอบ 1) ในแต่ละเขตได้กำหนดบุคคลเป็นแกนนำ

3.2.2 สำรวจรายชื่อครัวเรือนในความรับผิดชอบเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติเมื่อเกิดภัยและจำแนกสมาชิกของครัวเรือนที่รับผิดชอบว่าครัวเรือนใดมีเด็กเล็ก ผู้สูงอายุ สตรีตั้งครรภ์ ผู้ป่วยที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ หรือมีผู้ป่วยโรคเรื้อรังที่ต้องรับยาต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลเตรียมการสำหรับการจัดลำดับการอพยพออกนอกพื้นที่

3.2.3 จัดหาอุปกรณ์ช่วยชีวิตในระหว่างเกิดภัยพิบัติ สมาชิกเครือข่ายฯ ของหมู่บ้านได้แสวงหาการสนับสนุน ตลอดจนจัดหาทุนจากเงินบริจาค เพื่อจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อการกู้ภัย ได้แก่ เชือก เสื้อชูชีพ ยารักษาโรค เป็นต้น



ภาพประกอบ 1 ภาพจำลองการแบ่งเขตความรับผิดชอบของสมาชิกเพื่อดูแลชุมชน
ของเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลกรุงชิง

3.2.4 จัดเตรียมพื้นที่รองรับการอพยพ สมาชิกเครือข่ายฯของหมู่บ้าน กำหนดให้สำนักสงฆ์ เป็นพื้นที่รองรับการอพยพ ทั้งนี้เนื่องจากด้วยภูมิประเทศที่ตั้งในเขตที่สูงที่สุดของหมู่บ้านแล้ว ยังมีลานกว้างสามารถเป็นที่ลงจอดเฮลิคอปเตอร์ที่เข้ามาช่วยเหลือได้

3.2.5 อบรมฝึกซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อม สมาชิกเครือข่ายฯของหมู่บ้านได้ถูกแบ่งเป็นทีมย่อยๆ ได้แก่ ทีมเฝ้าระวัง ทีมเผชิญเหตุ ทีมช่วยเหลือ ทีมส่งเคราะห์ แต่ละทีมได้รับการฝึกอบรม ซึ่งต้องฝึกซ้อมให้เข้าใจถึงแนวปฏิบัติเพื่อให้การช่วยเหลือเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแต่ละทีมจะรับข้อมูลผ่านวิทยุสื่อสารของเครือข่ายฯจากหมู่บ้านอื่นๆ เพื่อติดตามสถานการณ์น้ำและเตือนครัวเรือนในความรับผิดชอบให้อยู่ที่บ้าน เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกตัดขาดเมื่อเกิดภัยพิบัติ บางครั้งต้องเข้าไปพูดคุยกับผู้สูงอายุเพื่อให้ยอมอพยพไปที่ศูนย์อพยพเพื่อความปลอดภัยก่อนเกิดเหตุภัยพิบัติการให้ความรู้กับทีมย่อยๆ นี้ มีสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด และองค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนเข้าไปดำเนินการ ซึ่งได้สร้างความตื่นตัวและความมั่นใจให้กับคนในชุมชน ที่จะรับมือกับภัยพิบัติที่

อาจเกิดขึ้น ซึ่งเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจกับสมาชิกครัวเรือนของตน รวมไปถึงการเตรียมเครื่องอุปโภคบริโภคด้วย

3.2.6 การปรับปรุงพื้นที่ของชุมชนเพื่อลดการกีดขวางทางน้ำ สมาชิกเครือข่ายของหมู่บ้านได้ร่วมมือฟื้นฟูและปรับปรุงพื้นที่ของชุมชนเพื่อลดการกีดขวางทางน้ำ ขุดลอกลำคลอง เพื่อให้น้ำสามารถระบายได้คล่องขึ้น ตลอดจนซ่อมแซมพื้นที่จุดเสี่ยงที่จะถูกตัดขาดโดยความร่วมมือของชุมชน

3.2.7 การเตรียมพื้นที่สำหรับการสร้างสะพานชั่วคราวเพื่อติดต่อกับภายนอก เมื่อเกิดภัย ชาวบ้านได้ร่วมกับสมาชิกเครือข่ายฯ ดำเนินการสำรวจพื้นที่ริมลำคลองเพื่อพิจารณาความเหมาะสมสำหรับการสร้างสะพานข้ามคลองชั่วคราวหากเกิดน้ำไหลหลาก ซึ่งต้องเป็นพื้นที่ที่จะดำเนินการซึ่งเชื่อกับต้นไม้เป็นสะพานชั่วคราว เพื่อให้ชาวบ้านอพยพข้ามฝั่งได้อย่างปลอดภัย ซึ่งสมาชิกเครือข่ายฯ จะทราบจุดเหล่านี้เพื่อปฏิบัติการได้ทันช่วงที่เมื่อเกิดภัย

3.2.8 การปลูกพืชผักไว้เพื่อเป็นอาหารยามต้องเผชิญภัยและความช่วยเหลือ ยังเข้ามาไม่ถึง สืบเนื่องจากที่ชุมชนต้องรอรับความช่วยเหลือเมื่อเกิดน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม ทำให้ขาดแคลนอาหารในช่วงแรก เมื่อชาวบ้านมีความเข้าใจและตระหนักต่อสถานการณ์ความเสี่ยง ได้ปลูกกล้วย เผือก ใว้ในที่ว่างของครัวเรือนและที่สาธารณะของชุมชน เพื่อไว้ใช้เป็นอาหารในยามขาดแคลน อันสะท้อนถึงการเตรียมการของชุมชนมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า ปฏิบัติการโดยชุมชนนั้น กระทำใน 2 ระดับ ทั้งในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ด้วยภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม เป็นภัยที่เกิดจากสภาพกายภาพ ซึ่งมิได้มีขอบเขตเฉพาะในหมู่บ้านจึงต้องมีเครือข่ายระดับตำบลด้วย จึงถือว่าเป็นปฏิบัติการโดยชุมชนที่อยู่บนพื้นฐานความเข้าใจเงื่อนไขเกี่ยวกับภัยพิบัติ

สรุปและอภิปรายผล

ภัยพิบัติจากธรรมชาติ เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในระดับชุมชนที่มีความเสี่ยงภัยด้านกายภาพจากสภาพประกอบตั้ง และการดำเนินกิจกรรมอาชีพที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพกายภาพ แต่ด้วยชุมชนมีศักยภาพ จึงเกิดการทํางานร่วมกันของคนในชุมชน ในรูปแบบเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่เชื่อมโยงแต่ละหมู่บ้านใน

ตำบลด้วยสภาพภัยที่เกิดขึ้นมิได้อิงอยู่บนพื้นที่ด้านการปกครองเท่านั้น ทำให้เกิดปฏิบัติการของชุมชนผ่านเครือข่ายเฝ้าระวังภัยฯ 2 ระดับ ได้แก่ 1) ปฏิบัติการผ่านเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยตำบลลุงซิง ซึ่งเป็นเครือข่ายระดับตำบล ปฏิบัติการเริ่มจากสร้างความเข้าใจกับชุมชนถึงความจำเป็นที่ต้องมีเครือข่าย พัฒนาระบบสื่อสารภายในชุมชน พัฒนาระบบสื่อสารออนไลน์กับบุคคลภายนอก พัฒนาศักยภาพสมาชิกเครือข่ายให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยทางกายภาพ และสภาพครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย และ 2) ปฏิบัติการของชุมชน ซึ่งเครือข่ายฯ มีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมการแบ่งเขตความรับผิดชอบของสมาชิกเพื่อดูแลชุมชน การสำรวจรายชื่อครัวเรือนในความรับผิดชอบการจำแนกครัวเรือนที่มีความเปราะบาง การจัดหาอุปกรณ์ช่วยชีวิต การจัดเตรียมพื้นที่รองรับการอพยพ การอบรมฝึกซ้อมเพื่อเตรียมความพร้อม การปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเพื่อลดการกีดขวางทางน้ำ การเตรียมพื้นที่สำหรับสร้างสะพานชั่วคราว และการปลูกพืชผักไว้เพื่อเป็นอาหาร

ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่เพื่อเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่มของเครือข่ายฯ ทั้งสองระดับ เป็นเพราะชาวบ้านในชุมชนนี้ มีความเข้าใจสภาพพื้นที่ทั้งเชิงกายภาพ สังคมและวัฒนธรรมประกอบกับชุมชนมีพื้นฐานเป็นเครือญาติกัน และที่สำคัญชาวบ้านในชุมชนมีทัศนคติที่จะพึ่งตนเองแทนที่จะรอความช่วยเหลือจากภายนอก ทำให้ชุมชนมีแนวทางในการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมแนวทางการทำงานดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ความรู้ท้องถิ่นเกี่ยวกับสภาพกายภาพชุมชน สภาพสังคมและวัฒนธรรม ได้ถูกนำมาใช้เป็นฐานสำคัญในการทำงานซึ่งเป็นไปตามแนวทางของกรอบการดำเนินงานของเฮียวโกะที่ UNISDR ใช้ทำงานและยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Jeannette and Kathleen (2006) ที่เชื่อว่าเครือข่ายฯ และชุมชนจะสามารถดำเนินการตอบสนองในการจัดการภัยพิบัติได้อย่างทันทั่วถึง ผลการศึกษานี้สอดคล้องกับการศึกษาของ Tran, Shaw, Chantry and Norton (2008) ที่พบว่าประสบการณ์ท้องถิ่นในการรับมือและบรรเทาภัยพิบัติเริ่มที่ชุมชนเพื่อจัดการตนเอง ประชาชนท้องถิ่นจะมีความเข้าใจความเสี่ยง ความเปราะบาง ที่ล้อมรอบอยู่ และมีกลไกในการรับมือกับภัยพิบัติในชุมชนกล่าวได้ว่าชุมชนต้องจัดการตนเอง โดยใช้ศักยภาพประกอบมีอยู่มาเอื้อให้ดำเนินการได้ (Alan, Allanand Anissa, 2011)

ดังนั้นเครือข่ายเฝ้าระวังภัยและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในชุมชน จึงเกิดขึ้นบนพื้นฐานของชุมชนที่มีความเอื้ออาทรบนวัฒนธรรมของชุมชนที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน และเกิดขึ้นจากคามมีจิตอาสาของคนในชุมชนที่มีอยู่ ทำให้เกิดความมั่นใจในการเตรียมตัวและพร้อมที่จะปฏิบัติเมื่อมีภัยเสมอซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Mano (2011) ที่ศึกษาการจัดการภัยพิบัติบนฐานของชุมชนและความตระหนักรู้ต่อสาธารณะของชุมชน ซึ่งพบว่า การจัดการภัยพิบัติบนฐานของชุมชน ช่วยให้ประชาชนเตรียมพร้อมรับมือกับภัยตอบสนองและฟื้นฟูจากภาวะฉุกเฉินจากภัยผลการศึกษารั้้งนี้ ยังสอดคล้องกับทัศนะของ Shesh and Zubair (2006) ที่เชื่อว่า นโยบาย แผนการการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เทคนิคกลไกและเครือข่ายสังคม ก็สามารถเชื่อมโยงมาสู่ปฏิบัติการเพื่อป้องกันภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาครั้งนี้พบว่า ปฏิบัติการของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ กรณีน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม มีการดำเนินการทั้งระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน ซึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วมของชุมชนบนฐานความเข้าใจเงื่อนไขด้านกายภาพ สังคมและวัฒนธรรม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

1.1 แม้ว่าชุมชนจะมีแนวทางเพื่อลดความเสี่ยงภัย แต่เครือข่ายฯ ยังมิได้สร้างภูมิตกาศของชุมชนอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ในที่สูงเพื่อการเกษตร ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม ดังนั้นเครือข่ายทั้งสองระดับควรพัฒนาภูมิตกาศของชุมชนให้ชัดเจนมากขึ้น

1.2 แม้ว่าเกิดเครือข่ายฯ ในระดับชุมชน เพื่อปฏิบัติการลดความเสี่ยงภัยจากน้ำป่าไหลหลากดินโคลนถล่ม แต่ก็พบว่า มีสมาชิกของเครือข่ายฯ จำกัดอยู่ ดังนั้น ควรเสริมสร้างความเข้าใจกับครัวเรือนในชุมชน เพื่อให้ขยายจำนวนสมาชิกของเครือข่ายฯ เพื่อเพิ่มศักยภาพการเฝ้าระวัง ขณะเดียวกันควรมีกระบวนการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกเครือข่ายฯ เพื่อให้สามารถถ่ายทอดบทบาทช่วยเหลือกันได้ เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติสมาชิกอาจจำเป็นต้องทำหลายบทบาทเพื่อช่วยชุมชนให้สามารถฟื้นคืนกลับได้อย่างรวดเร็ว

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

สืบเนื่องจากการเกิดภัยพิบัติน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่ม เชื่อมโยงกันตามขอบเขตด้าน ด้านกายภาพ ดังนั้น ความจำเป็นในการพัฒนาระบบเครือข่ายระหว่างตำบล จึงควรดำเนินการต่อไป เพื่อให้สามารถเฝ้าระวังสถานการณ์เรื่องภัยได้ชัดเจนขึ้น จึงสมควรมีการวิจัยในลักษณะการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (participatory action research) เพื่อพัฒนาความร่วมมือในวงกว้างมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2555). รายงานแผนที่เสี่ยงภัยดินถล่มระดับชุมชน. สืบค้นจาก: www.dmr.go.th/ewt_news.php?nid=29215.
- _____. (2555). สรุปรายงานสถานการณ์อุทกภัย. สืบค้นจาก: <http://disaster.go.th/dpm/flood/flood.html>.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (2552). คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัยพิบัติ. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2553). แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย.
- สุรางค์ จันทวานิช. (2553). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริชัย หวันแก้ว และคณะ. (2549). รายงานฉบับสมบูรณ์ นโยบายและแนวทางพัฒนาระบบการรับมือกับภัยพิบัติด้านสังคมและการจัดการปกครอง: กรณีศึกษาจากประสบการณ์ธรณีพิบัติสึนามิ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2556). สรุปสถิติที่สำคัญ พ.ศ. 2556. สืบค้นจาก: <http://bps.ops.moph.go.th/Healthinformation>.

- Alan, B., Allan, W. and Anissa, C. (2011). *Self-organization and capacity building: sustaining the change* *Journal of Educational Administration*, 49(6), p.701-719.
- Baas, S., Ramasamy, S., Dey de Pryck, J. and Battista, F. (2008). *Disaster risk management systems analysis*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Bhandari, D., Malakar, Y. and Murphy, B. (2010). *Understanding Disaster Management in Practice: with reference to Nepal*. Kathmandu Nepal: Practical Action.
- Central Board of Secondary Education. (2006). *Natural Hazards and Disaster Management*. Retrieved from: <http://cbse.nic.in/natural%20hazards%20&%20disaster%20management.pdf>.
- Cresswell, J.W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. (3rd ed). California: Sage.

Translated from Thai

References

- Department of Mineral Resources, Ministry of Natural Resources and Environment. (2012). *The Community-Based Risk Mapping of Landslide Report*. [online]. Retrieved from: www.dmr.go.th/ewt_news.php?nid=29215. [in Thai]
- Department of Mineral Resources, Ministry of Natural Resources and Environment. (2012). *Summary of Flooding Events Report*. Retrieved from: <http://disaster.go.th/dpm/flood/flood.html>. [in Thai]
- Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior. (2009). *Guideline for General People to Prepare Themselves For the Natural and Man-Made Disasters in Thailand*. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior. [in Thai]

- Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior. (2010). *The 2010-2015 National Disaster Prevention and Mitigation Plan*. Bangkok: Department of Disaster Prevention and Mitigation, Ministry of Interior. [in Thai]
- Chantavanich, S. (2010). *Qualitative Research Methodology*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Wankaew, S., et al. (2006). *Final Report on the Policy and Guideline of Disaster Preparedness on Social and Administrative Perspectives: A Case Study of Tsunami Experience*. Bangkok: National Health Foundation. [in Thai]
- National Statistical Office of Thailand. (2013). *The 2013 Key Statistics*. Retrieved from: <http://bps.ops.moph.go.th/Healthinformation>. [in Thai]