



บทสังเคราะห์บทความวิจัย

เรื่อง **การจัดการสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี แนวทางสำหรับประเทศไทย:**

ศึกษากรณีการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง และชุมชน

โดย กำพล วัชรวิเศษ สมชาย ชดตระกูล สุวรรณมา โควะวินทวิวัฒน์ ธนณัฐ ฐปสม

สุทิน สายสงวน อัมพา แก้วกำก

(งานวิจัยเสร็จสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2553)

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษานโยบายและมาตรการด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของภาครัฐและเอกชน และผลสัมฤทธิ์ของนโยบายและมาตรการดังกล่าว เพื่อประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งด้านการจัดการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยมีขอบเขตการวิจัยที่คณะผู้วิจัยเน้นที่การจัดการมลภาวะด้านน้ำ มลภาวะทางอากาศ และปัญหาขยะมูลฝอย ทั้งที่ได้ดำเนินการแล้วในอดีต และการดำเนินการในปัจจุบัน เป็นสำคัญ การเปรียบเทียบข้อมูลและผลที่เกิดจากการบริหารจัดการของทั้งสองประเทศถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาหามาตรการที่เหมาะสม และมีทางเป็นไปได้สำหรับการจัดการสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย นอกจากนี้ยังศึกษาข้อมูลปัญหาและอุปสรรคที่ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลีประสบ และแนวทางแก้ไขที่ทั้งสองประเทศใช้ ทั้งนี้ทั้งสองประเทศนับว่าเป็นต้นแบบที่ดีในการนำมาศึกษาเนื่องจากมีจุดเริ่มต้นในการพัฒนาประเทศที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือต่างมุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ จนในปัจจุบันกล่าวได้ว่าทั้งสองประเทศอยู่ในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ความเจริญทางอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีมีส่วนช่วยผลักดันให้เกิดความเจริญกับประเทศ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจที่มาจาก การขยายตัวทางอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่ทั้งสองประเทศต้องใช้ทั้งเวลาและงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไข ถึงกระนั้นปัญหาเหล่านี้ก็ยังไม่หมดสิ้น ปัญหาใหม่ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันอุบัติขึ้นเพื่อรอการแก้ไขตลอดเวลา

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในประเทศไทยญี่ปุ่น

ประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาประเทศที่ต้องการเปลี่ยนจากประเทศเกษตรกรรมมาสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมยุคใหม่ ในยุคเมจิ โดยยึดแนวพัฒนา 4 ด้าน ได้แก่ การศึกษา ระบบเศรษฐกิจ ระบบการ

จ้างงาน และระบบปกครองและกฎหมาย ซึ่งประเทศญี่ปุ่นสามารถเพิ่มอัตราความเจริญของผลผลิตชาติได้เกินกว่าร้อยละ 10 ทุกปี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้นำมาซึ่งปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม จนกระทั่งต้องมีการประกาศใช้นโยบายและข้อบังคับด้านสิ่งแวดล้อมภายหลังที่เกิดปัญหามลพิษจากโลหะหนักจากขยะอุตสาหกรรม ได้แก่ แคดเมียมในช่วงปี ค.ศ. 1950 ซึ่งเป็นสาเหตุของโรคอิไต อิไต ซึ่งต่อมาภายหลังรัฐบาลสามารถควบคุมการปนเปื้อนของแคดเมียมได้ การระบาดของโรคอิไต อิไต ก็สิ้นสุดลงในราวปี ค.ศ. 1946 ส่วนในช่วงปี ค.ศ. 1960 ชาวเมืองมินามาตะ ได้รับพิษจากสารประกอบอินทรีย์ของปรอทที่ปล่อยจากโรงงานเคมีทำให้เกิดโรค มินามาตะ ซึ่งรวมยอดผู้เสียชีวิตจนกระทั่งปี ค.ศ. 2006 มีจำนวนประมาณถึง 6,500 ราย

กฎหมายของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีหลายฉบับ เริ่มจากแนวคิดพื้นฐานด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมที่จะทำให้มนุษย์ได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาที่สำคัญของเศรษฐกิจญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21 คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเน้นนโยบายด้านการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้กฎหมายเหล่านี้ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพื้นฐานที่บัญญัติเนื้อหาสาระในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานในการตรากฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะ เนื่องจากปัญหาสิ่งแวดล้อมในแต่ละด้านจะมีลักษณะ สภาพปัญหา และวิธีการจัดการแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อความถูกต้องในการจัดการ

การที่ประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาภาคอุตสาหกรรมควบคู่ไปกับการรักษาสภาพแวดล้อมเพื่อทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามคุณสมบัติของประเทศที่พัฒนาแล้ว และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา 25 ที่บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำในความปลอดภัยและการดำรงชีวิต” นั้นเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต่างให้ความสำคัญต่อการควบคุมมลพิษ ความแน่นแฟ้นและแข็งขันของประชาชนในการต่อสู้เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการ ฟื้นฟูและเยียวยาสิ่งแวดล้อมที่เสียหายไปให้กลับคืนสู่สภาพเดิม นำมาซึ่งกฎหมายควบคุมมลพิษในด้านต่างๆ มากมายหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายควบคุมมลพิษทางอากาศ กฎหมายควบคุมมลพิษทางน้ำ และกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอย เป็นต้น โดยเฉพาะกฎหมายการจัดการขยะมูลฝอยนั้นถือได้ว่าเป็นกฎหมายสำคัญที่หลายประเทศให้การยอมรับว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้นำในเรื่องนี้ มีการจัดการที่ดี สามารถใช้เป็นประเทศต้นแบบได้ ซึ่งระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมดังกล่าวคำนึงถึงองค์ประกอบทั้งระบบการผลิต การจัดส่ง การจำหน่ายและการจัดการซากเหลือทิ้ง โดยจะต้องทำการตรวจหาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจริงกับกระบวนการผลิตที่ผู้ประกอบการต้องคำนึงถึงนอกจากคุณภาพของสินค้าแล้ว และจะต้องสามารถเชื่อมโยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นเทียบกับมูลค่าเป็นจำนวนเงินที่เรียกว่า “บัญชีต้นทุนสิ่งแวดล้อม” ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล คำนวณและทำรายงานทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ สังคมและระบบนิเวศน์ เข้ามาร่วมพิจารณาในการคิดต้นทุนของสินค้าและบริการทั้งกระบวนการ นอกจากนี้ในปัจจุบันผู้ประกอบการในประเทศญี่ปุ่นยังได้รับระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เริ่ม

ตั้งแต่กระบวนการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เรียกว่า “การออกแบบเชิงนิเวศน์” หรือการออกแบบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมาใช้ ซึ่งผู้ประกอบการต้องศึกษาตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกวัสดุที่นำมาใช้ว่าต้องไม่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม ต้องทราบข้อมูลว่าจะต้องใช้พลังงานเท่าไรเพื่อให้ได้วัสดุนั้นมา มีการปล่อยแก๊สคาร์บอนไดออกไซด์มากน้อยเท่าไร รวมทั้งใช้พลังงานในการขนส่งเท่าไร และเมื่อนำมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์จะต้องใช้พลังงานมากน้อยแค่ไหนในระหว่างการใช้งาน สามารถลดได้หรือไม่ มีระบบประหยัดพลังงานในขณะที่ไม่มีการใช้งานหรือไม่ และหลังจากสิ้นสุดอายุการใช้งานผลิตภัณฑ์นั้นแล้ว สามารถนำมาแปรใช้ใหม่ได้มากน้อยเพียงใด การออกแบบต้องคำนึงถึงการถอดแยกชิ้นส่วนให้สามารถทำได้ง่าย ไม่มีวัสดุอื่นๆ ปนเพื่อที่จะนำไปแปรใช้ใหม่ได้ง่ายขึ้น เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากผู้ประกอบการที่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมแล้ว ผู้บริโภคก็มีส่วนสำคัญในการรักษาสภาพแวดล้อมด้วยเช่นกัน ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้มาตรการที่ใช้ในการรักษาสภาพแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จและยั่งยืน นั่นคือรัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้ระบบการให้การศึกษาเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชนทุกคน โดยการบรรจุเรื่องระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา จนถึงระดับอุดมศึกษา ทำให้ประชาชนญี่ปุ่นซึบซับแนวคิดด้านการรักษาสิ่งแวดล้อมและตระหนักถึงความสำคัญของการช่วยกันรักษาสภาพแวดล้อมทีละน้อย ซึ่งเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่สามารถนำความรู้ที่ได้รับมาปรับใช้ทำให้มาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลประกาศใช้บรรลุผลสัมฤทธิ์ นำมาซึ่งการแก้ปัญหาที่ให้ผลลัพธ์ที่ยั่งยืนต่อไป

สถานการณ์สิ่งแวดล้อมในประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

สิ่งที่เหมือนกันระหว่างประเทศสาธารณรัฐเกาหลีกับประเทศญี่ปุ่นในเรื่องสิ่งแวดล้อมคือทั้งสองประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศภายหลังที่ประเทศประกาศนโยบายการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม โดยกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศออกในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งเป็นปีแรกที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี แต่ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจมากกว่าคำนึงถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม ในยุคนั้นเมื่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของสาธารณรัฐเกาหลีมีคำขวัญเขียนอยู่บนปล่องควันของโรงงานว่า “ควันสีดำจากโรงงานเป็นสัญลักษณ์ของการเจริญเติบโตและความมั่งคั่งของประเทศ” สถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศเริ่มเลวร้ายและเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว ประชาชนได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากพิษภัยของสารเคมีที่มาจากภาคอุตสาหกรรม เช่นในกรณีที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยสารฟีนอลซึ่งเป็นสารเคมีที่เป็นพิษลงไปแม่น้ำนากดอง ซึ่งทำให้ประชาชนเริ่มตื่นตัวและเคลื่อนไหวเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องสิ่งแวดล้อม องค์กรต่างๆ เริ่มมีบทบาทสำคัญในการทำให้สาธารณชนตระหนักถึงพิษภัยที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งปี ค.ศ. 1980 ถือเป็นจุดเริ่มของนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่ก้าวหน้ามากขึ้น มีกฎหมายและการจัดตั้งองค์กรต่างๆ มาดูแล อาทิเช่น ระบบการจัดเก็บค่า

ปล่อยของเสีย การบังคับให้จ่ายภาษีตามปริมาณของของเสียที่ปล่อยออกมา และขยายขอบเขตการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีผลบังคับใช้ทั้งกับโครงการที่ดำเนินโดยภาครัฐและภาคเอกชนด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงมาตรการการแก้ไขกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้มงวดกับธุรกิจที่ก่อให้เกิดมลพิษ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษสูง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นในเรื่องการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมคือ แม้ว่าประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจะมีกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่เริ่มต้น แต่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลียังคงมองว่านโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจต้องมาก่อน ทำให้ตลอดระยะเวลาเกือบ 40 ปีในการพัฒนาประเทศช่วงนั้น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีไม่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งสาเหตุหลักคือประเทศยังคงดำเนินนโยบายที่ต้องการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก แล้วรัฐบาลยังเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นของภาคธุรกิจทำให้มีอำนาจต่อรองผ่านทางผู้จัดทำนโยบายของรัฐบาล และการที่ผู้นำทางการเมืองขาดวิสัยทัศน์ แต่ท้ายที่สุดประเทศสาธารณรัฐเกาหลีก็สามารถก้าวข้ามช่วงเวลาอันเลวร้ายนั้นมาได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้เป็นผลพวงมาจากการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนที่เข้ามาทำหน้าที่เสมือนเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าการทำหน้าที่ขององค์กรภาคประชาชนเหล่านี้จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ รัฐบาลจำเป็นต้องมีการปรับแก้ข้อกฎหมายและโครงสร้างของสถาบันเพื่อมอบอำนาจให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรให้เข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง

แนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับประเทศไทย

ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยประสบส่วนหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่เน้นการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดอย่างมากมายส่งผลกระทบต่อความสมดุลทางธรรมชาติ เนื่องจากยังขาดการวางแผนการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ เหมือนกับที่เกิดขึ้นกับทั้งสองประเทศที่กล่าวมา โดยเฉพาะการที่รัฐบาล ยังใช้นโยบายเศรษฐกิจนำประเทศเฉกเช่นเดียวกับประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ดังจะเห็นได้จากสาระสำคัญที่กล่าวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึง 8 ยังมีได้วางมาตรการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมหรือให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากนัก การมุ่งพัฒนาประเทศและรับเอาอุตสาหกรรมต่างๆ จากต่างประเทศมาเข้าสู่กระบวนการผลิตโดยไม่ได้มีมาตรการตั้งรับที่เพียงพอก่อให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม รัฐบาลมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แม้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 และ 10 จะมีมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่มุ่งพัฒนาคนและแก้ไขปัญหาสภาวะแวดล้อม แต่มาตรการเหล่านี้ก็ได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่ถูกบัญญัติขึ้นมากมายหลายฉบับ อาทิเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้ทดแทนฉบับเก่าที่ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 เป็นต้น ซึ่งถ้า

มองอย่างผิวเผินจะดูเหมือนว่าประเทศไทยให้ความสำคัญและใส่ใจในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเหมือนกับประเทศญี่ปุ่น แต่แตกต่างกันตรงที่ประเทศไทยยังขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลที่ถูกตั้งขึ้นจำนวนมากเพื่อเข้ามาบริหาร จัดการและดูแลสภาพแวดล้อม ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ยังไม่มีขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน ในหลายกรณีก็เป็นงานที่ซ้ำซ้อน ในขณะที่อีกหลายกรณีไม่สามารถระบุหน่วยงานที่จะรับผิดชอบดูแลได้ ทำให้มาตรการที่กำหนดขึ้นไม่มีความหมายและไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่ตั้งไว้

หากพิจารณาบทเรียนที่ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้รับ การดำเนินการกลับมาสู่ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” น่าจะเป็นทางออกของประเทศไทยในการปรับสมดุลระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักพอประมาณ มีเหตุผลและมีการปลูกจิตสำนึกโดยการรณรงค์ให้ทุกภาคส่วนมีความพอประมาณ รู้จักบริโภค ชื้อสินค้าเท่าที่จำเป็น ซ่อมแซมของเก่าให้สามารถนำกลับมาใช้ได้ใหม่อย่างคุ้มค่า ใช้บริการต่างๆ เท่าที่จำเป็น ซึ่งจะช่วยลดการผลิต ลดการใช้ทรัพยากร ลดปริมาณขยะที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งลดการปล่อยสารพิษด้วย นอกจากนี้การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นให้สามารถออกระเบียบมาควบคุมดูแลและบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมได้เอง ดังนั้นหากท้องถิ่นริเริ่มนำมาตราการต่างๆ เช่น มาตรการทางภาษี เป็นต้น หรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้อย่างจริงจังโดยใช้หลักการ “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” ก็น่าจะช่วยให้มาตรการการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมสามารถประสบความสำเร็จได้มากยิ่งขึ้น หรือในกรณีการจัดการปัญหาขยะมูลฝอยก็น่าจะนำระบบการจัดการที่ประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาขึ้นและใช้จนประสบความสำเร็จมาปรับใช้กับสังคมไทยบ้าง แนวทางทั้งหลายเหล่านี้จะทำให้การจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อประเทศ สังคม และประชาชนอย่างยั่งยืน