

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของโลก ได้มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนมากขึ้น เป็นการพัฒนาในลักษณะองค์รวม ครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านระบบนิเวศ ระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชน ให้มีความสอดคล้องเกื้อหนุนซึ่งกันและกันอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งโครงการถนนคนเดิน (walking street) เป็นแนวคิด ในการพัฒนาเมือง และการกำหนดใช้พื้นที่ในเมืองให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน เป็นแนวทางการ พัฒนา และการใช้ประโยชน์พื้นที่ในเมือง ซึ่งเป็นนโยบายภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และเป็นหนึ่งในมาตรการเพื่อการประหยัดพลังงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือน กันยายน 2544 โครงการปิดถนนคนเดินเพื่อประหยัดพลังงาน ลดมลพิษ และส่งเสริมการท่องเที่ยว ได้ใช้ถนนสีลมเป็นต้นแบบโครงการนำร่อง จำนวน 7 สัปดาห์ ผลสรุปของโครงการฯ ปรากฏว่าทำให้ ประหยัดพลังงาน ลดมลพิษ และมีนักท่องเที่ยวหลังไหลไปร่วมกิจกรรมเป็นจำนวนมาก โดยนัก ท่องเที่ยวมีความเห็นว่าโครงการถนนคนเดินเป็นกิจกรรมที่ดีมีประ โยชน์ต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2545, หน้า 1)

จากประโยชน์ที่เกิดขึ้นของโครงการถนนคนเดิน รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะขยายโครงการสู่ ภูมิภาค สำหรับจังหวัดเชียงใหม่ให้จัดกิจกรรมเดียวกันบนถนนท่าแพ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งแต่วัดอุปกุด - ลานประตูท่าแพซึ่งมีความยาวประมาณ 1 กิโลเมตร และเป็นการจัดในต่างจังหวัด เป็นแห่งแรก เป็นระยะเวลา 10 สัปดาห์ภายใต้กิจกรรม **“10 มหัศจรรย์ด้านนาที่ท่าแพ” (10 Wonders of Lanna @ Tha Phae)** โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ ถึง 7 เมษายน 2545 ภายใต้ชื่อ โครงการคือ **“โครงการปิดถนนเพื่อประหยัดพลังงาน ลดมลพิษ และส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัด เชียงใหม่”** ด้วยการปิดถนนระหว่างเวลา 09.00 – 24.00 น. ในทุกวันอาทิตย์ และกำหนดกิจกรรม แตกต่างกันไปในแต่ละสัปดาห์ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ 1) เพื่อส่งเสริมให้เกิดโครงการ ถนนคนเดินที่ยั่งยืนในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวมีแหล่งกิจกรรมที่ ส่งเสริมคุณภาพชีวิต คุณภาพเมืองให้ดีขึ้น 2) เพื่อให้ประชาชนเข้าใจ และเห็นความสำคัญในการ ประหยัดพลังงาน และลดมลพิษ และ 3) เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชนและส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ถนน

คนเดินเป็นถนนคนเดินที่ยั่งยืนต่อไป (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2545, หน้า 3) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้รับมอบหมายให้ทำการตรวจสอบคุณภาพอากาศ มลพิษ และประเมินผลการดำเนินงานตามโครงการตลอดระยะเวลา 10 สัปดาห์ที่ผ่านมา พบว่า ในวันที่มีการปิดถนนให้คนเดิน สภาพอากาศดีขึ้น มลพิษด้านฝุ่นละอองลดลงร้อยละ 40 คาร์บอนไดออกไซด์ต่ำกว่าวันปกติร้อยละ 25 ลดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการใช้รถยนต์ส่วนตัวได้ถึงร้อยละ 93.3 มีผู้มาเที่ยวชมงานเฉลี่ยสัปดาห์ละ 90,000 คน มีเงินทุนหมุนเวียนสัปดาห์ละประมาณ 15 ล้านบาท นักท่องเที่ยวสนับสนุนให้มีการปิดถนนท่าแพแบบยั่งยืน รวมถึงปิดถนนเส้นอื่นๆ เพิ่มเติม (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2545, หน้า 8) จากความสำเร็จดังกล่าวทำให้จังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ได้จัดโครงการถนนคนเดินอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน รวมเป็นระยะเวลา 1 ปี และได้ปรับเวลาในการจัดโครงการเป็นช่วงเวลา 13.00 – 24.00 น.

แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะเป็นนโยบายของท้องถิ่น หรือเทศบาลร่วมกับภาคเอกชนที่แสดงถึงความห่วงใย และความรับผิดชอบต่อด้านสุขภาพ หรือเป็นนโยบายสาธารณะ (public policy) ที่มุ่งสร้างสิ่งแวดล้อมทั้งทางสังคม และทางกายภาพที่เอื้อต่อการส่งเสริมคุณภาพชีวิต และทำให้การท่องเที่ยว และสภาพเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ดีขึ้น แต่ขณะเดียวกัน โครงการนี้อาจเกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมรอบข้าง โดยปกติบริเวณถนนท่าแพจะประกอบด้วยผู้ที่อยู่อาศัย และประกอบการค้าขายอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะเป็นร้านค้าที่เปิดดำเนินการเองภายในที่อยู่อาศัย เช่น ร้านขายเสื้อผ้า ร้านถ่ายรูป ร้านอาหาร และร้านค้าทั่วไป ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะเปิดร้านทุกวันเวลาประมาณ 8.30 น. และปิดร้านเวลาประมาณ 18.00 น. นอกจากนี้ถนนท่าแพยังมีบริษัทห้างร้านของเอกชนรวมทั้งส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจตั้งอยู่ รวมถึงคลินิกรักษาโรค ซึ่งตามปกติผู้ประกอบการดังกล่าวจะปิดดำเนินการในวันอาทิตย์ มีเพียงคลินิกรักษาโรคบางแห่งที่เปิดบริการในช่วงเวลา 9.00 – 12.00 น. นอกจากนี้บริเวณถนนท่าแพยังเป็นที่ตั้งของวัดจำนวน 4 แห่ง ในขณะที่ถนนช้างคลาน จะเป็นถนนที่มีความคึกคัก และเป็นแหล่งท่องเที่ยวในยามราตรี ซึ่งจากการมีโครงการถนนคนเดินท่าแพดังกล่าว ทำให้สภาพการจราจรเปลี่ยนแปลงไป ผู้ใช้รถใช้ถนนต้องใช้ถนนช้างคลานเป็นเส้นทางบังคับในการสัญจร วัดในถนนท่าแพได้กลายเป็นสถานที่ที่ใช้ในกิจกรรมของโครงการ โดยจะมีการจัดเป็นภาคหมั้วร่วมสมัย มีการขายอาหารต่างๆ ภายในบริเวณวัด ในการจัดโครงการถนนคนเดินท่าแพจะเริ่มมีการปิดถนนตั้งแต่วันที่ 13.00 น. เนื่องจากพ่อค้าแม่ค้าที่มาขายของในโครงการได้มาเตรียมพื้นที่ขายของตามที่ตนได้รับจัดสรรจากเจ้าหน้าที่เทศกิจ

จากการปิดถนนดังกล่าวทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณท่าแพไม่สามารถเดินทางเข้าออกได้ตามปกติ หรือสะดวก โดยเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในซอยของถนน ซึ่งส่วนใหญ่บริเวณดังกล่าวจะเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน มีบางส่วนที่มีกิจการบ้านเช่า หรือบ้านพักสำหรับนักท่องเที่ยว

(guest house) ซึ่งต้องถูกปิดถนนทางเข้าออก รวมทั้งมีรถจอดกีดขวางการสัญจรร่วมด้วย จากการดำเนินโครงการถนนคนเดินท่าแพในช่วง 10 มหัศจรรย์ด้านน้ำที่ท่าแพ งานวิจัย และประเมินผล กองวิชาการ และแผนงานเทศบาลนครเชียงใหม่ (2545, หน้า 2 - 7) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยบริเวณ ซอย ถนนท่าแพ ต่อโครงการถนนคนเดินท่าแพ พบว่า ร้อยละ 49.76 มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิต เนื่องจากจราจรติดขัด การจอดรถกีดขวางทางจราจร ขยะมูลฝอย และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตนเองมากที่สุด ได้แก่ การเดินทางเข้าออกไม่สะดวก ร้อยละ 27.65 การจราจรติดขัด ร้อยละ 21.81 การจอดรถกีดขวางการสัญจร ร้อยละ 20.30 และปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มมากขึ้น ร้อยละ 10.15 ตามลำดับ แม้ว่าในปัจจุบันเทศบาลนครเชียงใหม่จะมีการเลื่อนเวลาในการจัดกิจกรรมเป็น เวลา 13.00 - 24.00 น. ก็ตาม นอกจากนี้จากการปิดถนนเพื่อดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนไม่สามารถผ่านเข้าออกเส้นทางถนนท่าแพได้ ต้องใช้เส้นทางถนนข้างคลานเท่านั้น ทำให้เกิดการจราจรติดขัดในเส้นทางดังกล่าว ก่อให้เกิดฝุ่นควันของยานพาหนะ และสภาพการจราจรที่แออัดกับประชาชนที่อาศัยในบริเวณถนนข้างคลาน สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจากโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ที่อาศัยบริเวณถนนท่าแพ และถนนข้างคลาน และอาจนำมาซึ่งความเจ็บป่วยของประชาชน ในขณะเดียวกันยังอาจมีผลต่อจิตใจของประชาชนที่อาศัยบริเวณดังกล่าวทั้งด้านที่เป็นผลบวก หรือผลลบต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากโครงการ นอกจากนี้ สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจากโครงการถนนคนเดินท่าแพ ยังอาจทำให้สภาพสังคม เศรษฐกิจ วิถีชีวิตของประชาชนที่อาศัยถนนท่าแพ และถนนข้างคลานเปลี่ยนแปลงไป หากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้รับการประเมินอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพจิต ความเจ็บป่วยทางด้านสุขภาพกาย สุขภาพจิต ปัญหาสังคม และส่งผลให้คุณภาพชีวิตของบุคคลลดลงได้ และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดปรัชญาและแนวคิดในการคุ้มครอง สุขภาพของประชาชนไว้ชัดเจน ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติได้กำหนดให้มนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งปวง ดังนั้นการประเมินผลกระทบทางสุขภาพจึงเป็นเรื่องมือและกลไกในการคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการนำประเด็นข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเสริมสุขภาพ และการควบคุมภาวะคุณภาพของประชาชน เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดการคุ้มครอง และสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น และเพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของทุกภาคส่วนในสังคมไทยใน การสร้างความตระหนัก รู้สำนึก และการปฏิบัติของประชาชนในการคุ้มครองและสร้างเสริมสุขภาพและสิทธิของตนเอง ชุมชน และผู้อื่นในสังคม (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2545, หน้า 25)

เนื่องจากในการศึกษาผลกระทบจากโครงการถนนคนเดินท่าแพ ภายใต้กิจกรรม “10 มหัศจรรย์ล้านนาที่ท่าแพ” ที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการศึกษาที่ครอบคลุมถึงผลกระทบต่อสุขภาพในทุกมิติของผู้ที่อาศัยบริเวณถนนท่าแพ และถนนข้างตลาดน ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และสุขภาวะทางปัญญา ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงผลกระทบทางสุขภาพทั้ง 4 มิติ ของประชาชนที่อาศัยบริเวณถนนท่าแพ และถนนข้างตลาดน ต่อสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นผลกระทบที่เกิดจากโครงการถนนคนเดินท่าแพตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการประเมินผลกระทบทางสุขภาพ และให้ข้อเสนอแนะ ในการตัดสินใจของภาครัฐ และเอกชนที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาผลกระทบทางสุขภาพของประชาชนที่อาศัยบริเวณถนนท่าแพ และถนนข้างตลาดน จากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากโครงการถนนคนเดินท่าแพ

## 1.3 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

**ผลกระทบทางสุขภาพ** หมายถึง ผลของสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากโครงการถนนคนเดินท่าแพ ที่ส่งผลต่อภาวะสุขภาพของประชาชนที่อาศัย และ/หรือประกอบการบริเวณถนนท่าแพ และถนนข้างตลาดน ทั้งมิติด้านร่างกาย ได้แก่ อาการ หรือความเจ็บป่วยทางร่างกาย มิติด้านจิตใจ ได้แก่ อารมณ์ ความรู้สึกในด้านที่ดี เช่น ความสุข ความสนุก หรือความรู้สึกในทางที่ไม่ดี เช่น ความเครียด ความกลัว หงุดหงิด มิติด้านสังคม ได้แก่ สัมพันธภาพระหว่างคนในสังคม และมิติด้านปัญญา ได้แก่ ความมีคุณธรรม ความมีศีลธรรม ที่เกิดขึ้นจากโครงการถนนคนเดินท่าแพ

**โครงการถนนคนเดินท่าแพ** หมายถึง โครงการปิดถนน เพื่อประหยัดพลังงาน ลดมลพิษ และส่งเสริมการท่องเที่ยว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจัดทุกวันอาทิตย์ ตั้งแต่ 3 กุมภาพันธ์ 2545 จนถึงปัจจุบัน ณ บริเวณสี่แยกวัดอุปคุต จนถึงลานอนเณกประสงค์ประตูท่าแพ

**ประชาชนที่อาศัยบริเวณถนนท่าแพ** หมายถึง ประชาชนที่อาศัย และ/หรือประกอบการบริเวณถนนท่าแพทั้งสองด้าน ตั้งแต่สี่แยกวัดอุปคุตจนถึงลานประตูท่าแพ ถนนท่าแพ ซอย 1 - 6 ถนนข้างม่อซอย 2 - 3 และถนนข้างม่อเก๋า รวมถึงพระสงฆ์ที่อาศัยอยู่ในวัดแสนฝาง วัดบุพพาราม วัดมหาวัน และวัดเชตะวัน

**ประชาชนที่อาศัยบริเวณถนนช้างคลาน** หมายถึง ประชาชนที่อาศัย และ/หรือประกอบการ บริเวณถนนช้างคลานทั้งสองด้าน ตั้งแต่สี่แยกวัดอุปกุดจนถึงบริเวณวัดศรีคอนไชย

**สิ่งแวดล้อม** หมายถึง สิ่งแวดล้อมทั้ง 3 ด้าน คือสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ สิ่งแวดล้อมทางสังคม และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ โดยในการศึกษารั้งนี้สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่ สภาพการจราจร ขยะมูลฝอย มลพิษทางเสียง ฝุ่นควัน สิ่งแวดล้อมทางสังคม ได้แก่ วิถีชีวิตประจำวันของประชาชนที่อาศัย และ/หรือประกอบการบริเวณถนนท่าแพ และถนนช้างคลาน และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ รายได้

#### 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

สามารถนำข้อมูลมาประกอบในการวางแผนครบวงจร เพื่อประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนจากโครงการถนนคนเดินท่าแพและเสนอแนะให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานขั้นต่อไป