บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและกลายเป็นเอกนคร (Primate City) ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าเมืองรอง คือ เชียงใหม่ ถึง 50 เท่า ทั้งนี้เพราะว่ากรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกๆด้านทั้งในด้านการเป็นศูนย์กลางการบริหารการปกครองประเทศ ธุรกิจการค้า การธนาคาร การอุตสาหกรรม การศึกษา ศูนย์รวมของการส่งออกของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ เป็นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่ดึงดูด (Pull Factor) ให้ผู้ที่อยู่ในต่างจังหวัดเข้ามาในกรุงเทพมหานคร ประกอบกับมีปัจจัยที่ผลักดัน (Push Factor) หลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การทำมาหากินฝืดเคือง ขาดแหล่งงาน ความแห้งแล้งกันดาร เป็นต้น ในขณะเดียวกันอัตราการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติของประชากรในกรุงเทพมหานครก็มีสูง จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีการเติบโตและขยายเมืองออกไปอย่างรวดเร็ว แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายที่จะกระจายความเจริญด้านต่างๆออกจากกรุงเทพฯ ไปยังเมืองหลักและเมืองรองตามตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อที่จะสกัดกั้นการอพยพของประชากรในชนบทเข้ามาสู่กรุงเทพมหานคร แต่นโยบายนี้ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร

จากลักษณะการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการขยายตัวของการใช้ที่ดินรวดเร็วตามไปด้วย โดยในเขตเมืองชั้นในมีการใช้ที่ดินอย่างหนาแน่น เป็นย่านธุรกิจการค้า และเป็นย่านธุรกิจการค้า และเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่น บริเวณชานเมืองก็มีการขยายตัวของที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวในรูปแบบของหมู่บ้านจัดสรร และนอกจากนี้อุตสาหกรรมก็ยังขยายตัวออกไปตามชานเมืองด้วย

จากการศึกษาการขยายตัวของการใช้ที่ดินแบบเมือง ของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมานี้มาการขยายตัวทางแนวราบเป็นอย่างมาก เนื่องจากว่ามีการตัดเส้นทางคมนาคมติดต่อระหว่างเขตเมืองชั้นใน ชั้นกลางและชั้นนอกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆดังที่ Henry George (สุนันทา สุวรรณโณดม และคณะ 2524 : 4) ได้กล่าวไว้ว่า "Transportation Opened new land to Urban Use" ซึ่งจะทำให้ความเป็นเมืองทางด้านตะวันออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวถนนสายหลักและสายรองต่างๆ ประกอบกับมีปัจจัยผลักดันในเรื่องราคาที่ดินใน

เขตเมืองชั้นในและชั้นกลาง ซึ่งเขตเมืองชั้นในในปัจจุบันจัดได้ว่าเป็นพื้นที่ที่อิ่มตัวและเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวลดลง ทั้งนี้เพราะว่าพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาแล้วทั้งสิ้น และยังมีความกดดันในเรื่องของประชากรและสภาวะแวดล้อมต่างๆ ทำให้มีการอพยพเข้าไปใช้ที่ดินในเขตชานเมืองซึ่งมีที่ดินกว้างขวาง เป็นที่ประกอบธุรกิจการค้า การอุตสาหกรรมและจัดสร้างเป็นที่พักอาศัยกันเป็นอย่างมาก ปัจจัยผลักดันอีกประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลมีการจัดหาการบริการสาธารณะพื้นฐานไว้ให้บ้าง แม้ว่าจะยังไม่เพียงพอ เช่น ถนน รถเมล์ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ ซึ่งบางอย่างผู้ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และจัดสรรที่อยู่อาศัยสามารถจัดหาเองได้ ทำให้เป็นเหตุจูงใจให้คนหันไปสนใจในเขตชานเมืองมากขึ้น และภาคเอกชนก็มีบทบาทอย่างมาก โดยการลงทุนจัดสรรบ้านและที่ดินในหลายระดับราคา ทำให้มีการหลั่งไหลของประชากรในเมืองไปสู่เขตชานเมืองมากขึ้นโดยลำดับ แต่ก็มิใช่เพียงที่อยู่อาศัยเท่านั้นที่ขยายออกสู่ชานเมือง บริการต่างๆ เช่น ร้านค้า อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้าต่างๆ ก็เริ่มย้ายตามประชากรไปสู่ชานเมืองด้วย นอกจากนี้เนื่องจากเหตุผลทางด้านนโยบายจำกัดการอุตสาหกรรมในเขตเมืองก็เป็นผลให้อุตสาหกรรมย้ายเข้าสู่ชานเมืองมากขึ้นด้วย

กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่รวมกันทั้งสิ้น 1,568.737 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 24 เขต โดยสามารถจัดแบ่งออกเป็นกลุ่มตามลักษณะพื้นที่และการพัฒนาได้ 3 กลุ่ม คือ

1. เขตชั้นใน ประกอบด้วย 11 เขต ได้แก่ เขตพระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก พญาไท ดุสิต ห้วยขวาง
2. เขตชั้นกลาง ประกอบด้วย 7 เขต ได้แก่ เขตยานนาวา พระโขนง บางเขน บางกะปิ บางกอกน้อย ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ
3. เขตชั้นนอก ประกอบด้วย 6 เขต ได้แก่ เขตบางขุนเทียน ตลิ่งชัน หนองแขม มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง

แต่ในปัจจุบัน (พ.ศ.2533) กรุงเทพมหานครได้มีการเพิ่มเขตการปกครองอีก 12 เขต รวมเป็น 36 เขต ซึ่งการเพิ่มเขต ได้แบ่งจากแขวงของเขตบางเขต เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปกครอง และให้บริการกับประชาชนอย่างทั่วถึง แต่เขตมีนบุรีไม่ได้รับผลกระทบของการเพิ่มเขตใหม่

เขตมีนบุรี เป็นเขตหนึ่งในเขตชั้นนอกและจัดเป็นพื้นที่ชนบทมีพื้นที่ประมาณ 174.331 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 7 แขวง 107 หมู่บ้าน มีประชากรในปี พ.ศ.2530 จำนวน 81,110 คน และจากการคาดจำนวนประชากร โดยวิธี Geometric Extrapolation ในปีพ.ศ.2540 เขตมีนบุรีจะมีประชากรจำนวน 152,680 คน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำนาและที่ว่างมีบทบาทการใช้ที่ดินนอกภาคเกษตรกรรม ก็คือ บทบาทในด้านที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตามเขตมีนบุรีก็ยังมีบทบาทในการรองรับการขยายตัวของประชากรในช่วงแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 6 ซึ่งในเขตมีนบุรีจะมีการขยายตัวของประชากรร้อยละ 2.78

แม้ว่าพื้นที่ของเขตมีนบุรีจะถูกจำกัดด้วยพื้นที่สีเขียว (Green Belt) ถึง 107.12 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณร้อยละ 61.45 ของพื้นที่เขต แต่ก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย เนื่องจากไม่มีข้อห้ามในการจัดสร้างที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะบ้านเดี่ยว แต่จะเป็นอุปสรรคต่อการจัดสร้างโรงงานอุตสาหกรรม เพราะมีข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งได้แก่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร (พื้นที่สีเขียว) และผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครที่จะประกาศใช้ในอนาคต ซึ่งทำให้โรงงานอุตสาหกรรมถูกจำกัดลงทั้งประเภทของอุตสาหกรรม และพื้นที่ในการจัดสร้าง และจากการศึกษาระหว่างปี พ.ศ.2525-2530 พบว่าที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรมจะมีอยู่มากในแขวงมีนบุรี บางชันและแสนแสบ ตามแนวถนนสายหลักและสายรองต่างๆเช่น ถนนรามอินทรา ถนนสุขาภิบาล 2 ถนนสุขาภิบาล 3 ถนนร่มเกล้า ถนนสุวินทวงศ์ ถนนพระยาสุเรนทร์ โดยเฉพาะในแขวงมีนบุรีซึ่งเป็นแขวงที่เป็นศูนย์กลางของเขตจะมีโครงการหมู่บ้านจัดสรรเป็นจำนวนมากจนถึงปัจจุบันเขตมีนบุรีมีโครงการหมู่บ้านจัดสรรมากกว่า 40 โครงการ

จากการศึกษาถึงพื้นที่เกษตรในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา (ปี พ.ศ.2517-2531) พบว่าพื้นที่เกษตรในเขตมีนบุรีมีการสูญเสียถึงร้อยละ 23.53 ของพื้นที่เกษตรปี พ.ศ.2517 ซึ่งแนวโน้มของการสูญเสียพื้นที่เกษตรยังคงมีการสูญเสียต่อไป

จากการที่เขตมีนบุรีถูกจำกัดด้วยอิทธิพลของพื้นที่สีเขียว ซึ่งเป็นการจำกัดการขยายตัวทางด้านทิศตะวันออกตามแนวถนนสุวินทวงศ์ ถนนประชาร่วมใจ ถนนราษฎร์อุทิศ ทำให้ทิศทางการขยายตัวของการใช้ที่ดินนอกภาคเกษตรกรรมจะขยายตัวตามแนวเหนือ-ใต้ ตามแนวถนนหทัยราษฎร์ ถนนสามวา ถนนนิมิตรใหม่ฝั่งตะวันตก ถนนรามอินทรา ถนนสุขาภิบาล 3 (รามคำแหง) เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ที่ติดต่อกับเขตบางเขน และเขตบางกะปิ ซึ่งมีการขยายตัวของการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่อยู่อาศัยสูงอยู่แล้ว

ทั้งนี้เพราะว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่มีผลต่อแนวโน้มการใช้ที่ดิน คือการที่ราคาที่ดินที่ยังมีราคาที่ไม่สูงมากนัก ซึ่งเป็นมูลเหตุจูงใจที่สำคัญต่อนักพัฒนาที่ดิน เพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยทั้งในรูปแบบของโครงการหมู่บ้านจัดสรรและการจัดสรรสวนเกษตร และต่อนักลงทุนด้านอุตสาหกรรม และคุ้มต่อการสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมของตนเองขึ้นได้ ประกอบกับสภาพทางกายภาพของพื้นที่เป็นที่นาทำให้ง่ายต่อการพัฒนา และจากการศึกษาจากเกษตรกรผู้ทำนาพบว่าส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นเพียงผู้เช่า โดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะเป็นนายทุนในกรุงเทพฯนี่เอง นอกจากนี้โครงการพัฒนาด้านเส้นทางคมนาคมต่างๆ ก็เป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนที่สำคัญ เช่น โครงการที่ได้ดำเนินการ

เสร็จเรียบร้อยแล้วคือ โครงการขยายถนนรามอินทรา ถนนสุขาภิบาล 2 นอกจากนี้ยังมีโครงการถนนวงแหวนรอบนอกด้านตะวันออก ถนนตามโครงการผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร โครงการขยายถนนสุรินทวงศ์ ถนนสุขาภิบาล 3 โครงการทางด่วนชั้นที่ 3 สายนนทบุรี-บางกะปิ-มีนบุรี ซึ่งโครงการเหล่านี้จะเป็นตัวชี้นำการพัฒนาเข้าสู่พื้นที่เขตมีนบุรี และจะทำให้มีการใช้ที่ดินนอกภาคเกษตรกรรมมากขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงสภาพโดยทั่วๆ ไป และการเปลี่ยนแปลงของเขตมีนบุรี ทั้งในด้านลักษณะของพื้นที่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การใช้ที่ดิน ที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม
2. ศึกษาปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางด้านที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม
3. วิเคราะห์หาศักยภาพของพื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาของเขตมีนบุรี
4. หาแนวโน้มการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและอุตสาหกรรมของเขตมีนบุรี
5. เพื่อรวบรวมข้อมูลและหลักฐานจากการวิจัยอันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะนำไปใช้ต่อไป

พื้นที่ที่ศึกษา

เขตมีนบุรีทั้งหมด ซึ่งมีพื้นที่ 174.331 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 7 แขวง 107 หมู่บ้าน โดยมีขอบเขตดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ เขตบางเขนและเขตบางกะปิ

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตหนองจอก

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตลาดกระบัง

วิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานของการใช้ที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเอกสารหนังสือต่างๆ ที่มีผู้รวบรวมเอาไว้

2. รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารและหน่วยราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ทั้งทางด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ ประชากร ฯลฯ
3. สำรวจและศึกษาข้อเท็จจริง โดยจากการสำรวจภาคสนาม
4. นำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์ ประมวลผลหาความสัมพันธ์ โดยอาศัยหลักทางสถิติและผังเมือง
5. นำผลที่ได้จากการวิเคราะห์แนวโน้มการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและอุตสาหกรรม
6. แสดงผลการศึกษาในรูปของการบรรยาย ตาราง แผนภูมิ แผนที่

<u>ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ</u>

1. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการใช้ที่ดิน สภาพสังคมและเศรษฐกิจของเขตมีนบุรี
2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน
3. แนวโน้มการใช้ที่ดินในอนาคตของพื้นที่เขตมีนบุรี
4. เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนา การใช้ที่ดินพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพมหานคร และอาจเป็นแนวทางในการนำผลของการวิจัยไปอ้างอิงกับงานที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย