

### บทที่ 3

#### สภาพทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

##### สภาพทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

นับตั้งแต่เมืองเชียงใหม่ได้ถูกสร้างขึ้นในสมัยของพ่อขุนเม็งรายเมื่อปี พ.ศ. 1839 ตัวเมืองเชียงใหม่ที่สร้างขึ้นในสมัยนั้นได้เป็นจุดศูนย์กลางของการขยายตัวในเวลาต่อมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2458 เมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นชุมชนใหญ่หนาแน่นแห่งหนึ่งจึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลเชียงใหม่ขึ้นตรงต่อมณฑลพายัพ และต่อมาในปี พ.ศ. 2478 เมื่อมีการจัดเขตชุมชนใหม่ สถาปนาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติให้ยกสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็นเทศบาลนครตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2478 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 17.50 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมขอบเขตของ 6 ตำบล คือ ตำบลวัดเกต ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างคลาน ตำบลหายยา ตำบลช้างม่อย และตำบลพระสิงห์ (อัญญาต์ โปราณานนท์, 2527 : 1 - 2)

ต่อมาเนื่องจากท้องถิ่นข้างเคียงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เจริญขึ้นและมีชุมชนหนาแน่น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2526 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ออกไปจากเดิมซึ่งมี 17.50 ตารางกิโลเมตร เป็น 40 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบัน (พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน 2526) มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ในเขตการปกครองของ 14 ตำบล คือ ตำบลวัดเกต ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างคลาน ตำบลหายยา ตำบลช้างม่อย ตำบลพระสิงห์ และบางส่วนของตำบลช้างเผือก ตำบลป่าตัน ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลหนองหอย ตำบลสุเทพ ตำบลป่าแดด ตำบลท่าศาลา และตำบลฟ้าฮ่าม (แผนที่หมายเลข 1 แสดงขอบเขตของเทศบาลนครเชียงใหม่ปัจจุบัน) ซึ่งมีจำนวนพื้นที่จำแนกออกตามเขตการปกครองของตำบลต่างๆ

## สภาพทั่วไปของชุมชนเมืองเชียงใหม่

สภาพแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่ จากการศึกษาของ รวี หาญเผชิญ (2536) ได้ศึกษาถึงสภาพแวดล้อมของชุมชนเมืองเชียงใหม่ ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมอยู่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยสามารถสรุปและจำแนกได้เป็น 3 ย่านใหญ่ๆ ตามลักษณะสภาพแวดล้อมดังนี้ (ดูแผนที่ 2)

### 1. ย่านเชิงคอยสุเทพ

สภาพทั่วไปในย่านนี้ จากการที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ การสร้างแนวคลองชลประทานขนานกับแนวเชิงคอยสุเทพ ยังให้เกิดการนำความเจริญเข้าสู่พื้นที่ เกิดการจัดสรรที่ดินขึ้น เป็นชุมชนพักอาศัยชั้นดี และขยายตัวมากขึ้น มีการก่อตั้งโรงแรมสูงประกอบการขยายตัวของโรงพยาบาลสวนดอก ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารอย่างมาก จนกระทั่งเริ่มมีโครงการอาคารชุดก่อสร้างอย่างมากมายส่วนใหญ่เป็นอาคารชุดสูง

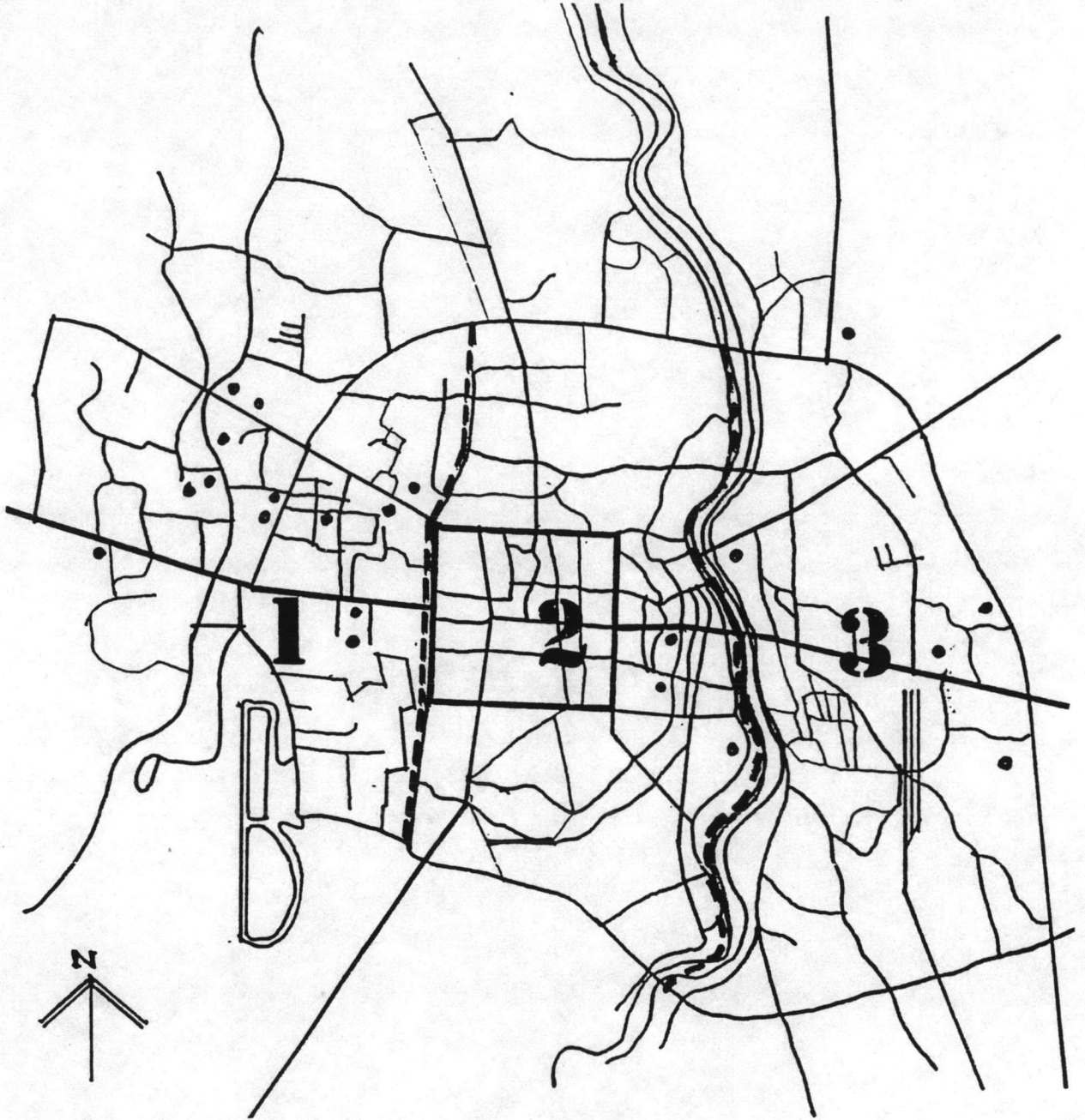
### 2. ย่านเนื้อเมืองส่วนกลางและย่านธุรกิจ

สภาพแวดล้อมในย่านนี้ในส่วนของบริเวณที่ล้อมคูเมืองมีลักษณะของการอยู่อาศัย และการประกอบธุรกิจต่างๆ หนาแน่นมาก จนต้องมีการควบคุมของเทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่มีการควบคุมอาคาร ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตร และควบคุมสร้างอาคารไม่เกิน 16 เมตร ดูแผนที่ 2 ชุมชนเมืองขยายตัวออกไปตามถนนสายล้อมเมืองและสายแมริม มีการกระจายตัวของชุมชนออกไปมาก และภายในเมืองมีการใช้พื้นที่ทางแนวคิงมากขึ้น เริ่มมีอาคารสูงทั้งโรตงแรม และห้างสรรพสินค้าและการใช้ที่ดิน เริ่มแออัดมากขึ้นขณะที่มีถนนเท่าเดิม

### 3. ย่านฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง

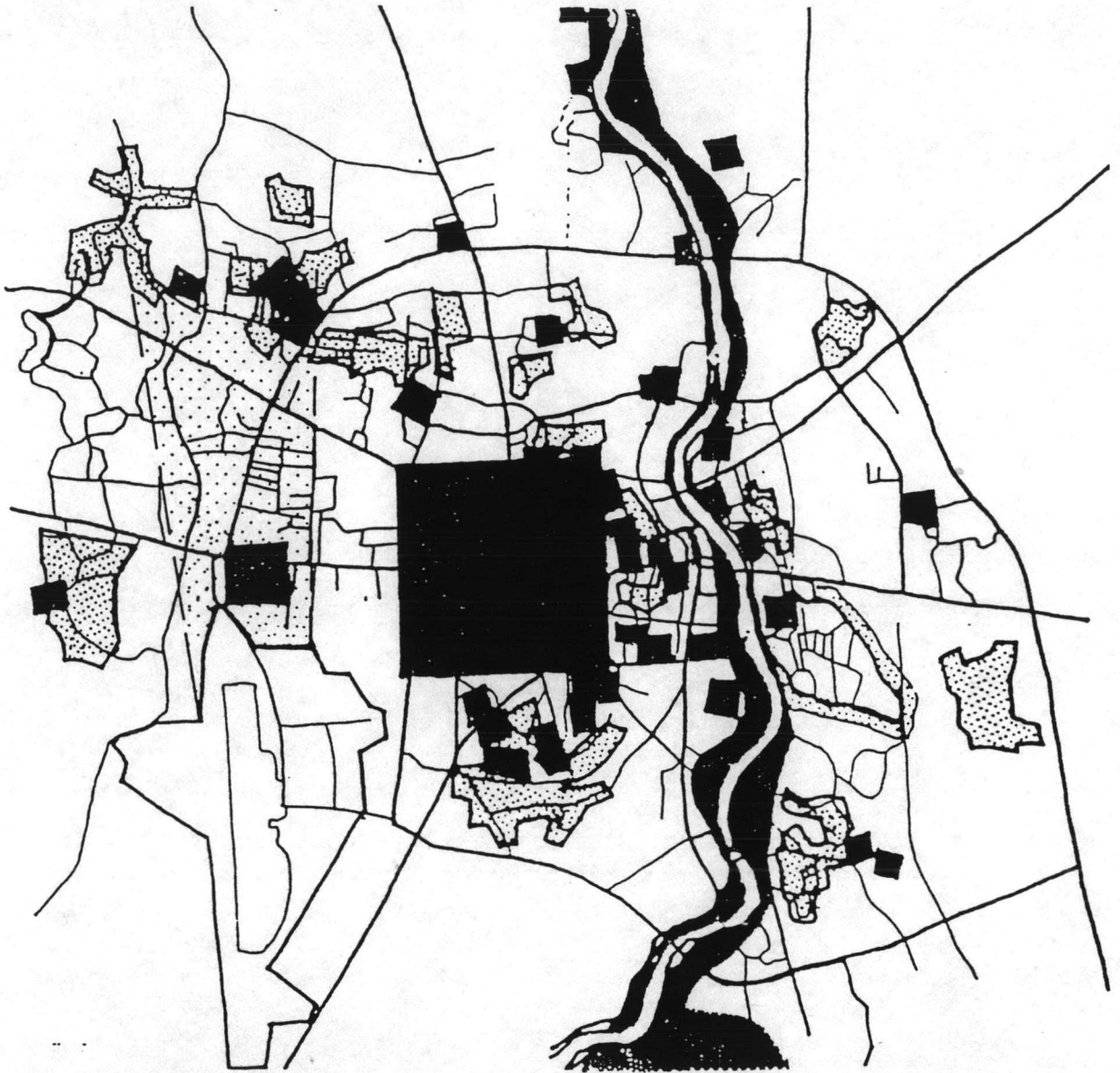
มีการขยายตัวทางด้านที่อยู่อาศัย อีกทั้งมีการขยายตัวออกไปยังรอบนอกบริเวณชานเมืองตามถนนสายล้อมเมือง ที่ผ่านพื้นที่บริเวณชานเมืองทิศตะวันออก และมีการพัฒนาการอยู่อาศัยในแนวคิงอย่างมากทั้งอาคารชุดพักอาศัย และ โรงแรม จนต้องมิกฎกระทรวง ฉบับที่ 28<sup>1</sup> (พ.ศ. 2534) ออกมาควบคุมอาคารของการห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 12 เมตรและ 16 เมตร (ดูแผนที่ 3)

<sup>1</sup> ดูภาคผนวก ก.



การพัฒนาอาคารชุดพักอาศัยในเขตชุมชนเมืองเชียงใหม่	
แผนที่หมายเลข 2	แสดงการแบ่งย่านของชุมชนเมืองเชียงใหม่





การพัฒนาอาคารชุดพักอาศัยในเขตชุมชนเมืองเชียงใหม่	
แผนที่หมายเลข 3	แสดงพื้นที่ที่มีข้อกำหนดสำหรับการปลูกสร้างอาคารสูงในเขตชุมชนเมืองเชียงใหม่ สัญลักษณ์
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ พื้นที่ควบคุมอาคาร ห้ามสูงเกิน 12 เมตร</li> <li>□ พื้นที่ควบคุมอาคาร ห้ามสูงเกิน 16 เมตร</li> <li>□ พื้นที่ควบคุมอาคาร ห้ามสูงเกิน 22 เมตร</li> <li>□ พื้นที่ควบคุมอาคาร ห้ามสูงเกิน 24 เมตร</li> </ul>

ที่มา : จากการสำรวจและข้อมูลเทศบัญญัตินครเชียงใหม่

## ประชากร

จังหวัดเชียงใหม่มีประชากรรวมทั้งสิ้น 1,547,085 คน แยกเป็นชาย 779,611 คน หญิง 767,474 คน (คูตารางที่ 1) ความหนาแน่นเฉลี่ย 76 คน/ตารางกิโลเมตร มีชุมชนบนพื้นที่สูงในจังหวัดเชียงใหม่ตั้งอยู่กระจายทั่วไปรวม 1,410 กลุ่ม บ้าน 44,919 หลังคาเรือน ประชากร 233,245 คน ประกอบด้วยชาวไทยภูเขาเผ่าต่างๆ รวม 11 เผ่า ได้แก่ กะเหรี่ยง มูเซอ ม้ง ลีซอ ลัวะ มะห่อง อีโก้ เข้า จีนฮ่อ ไทยใหญ่ และอื่นๆ (ได้แก่ คะฉิ่น และชนกลุ่มน้อยที่มีชาวไทยภูเขาอยู่ร่วมกันมากกว่า 1 เผ่า) และชาวไทยพื้นเมืองอีก 1 เผ่า

ประชากรในเขตพื้นที่ที่ศึกษา ตามสถิติในทะเบียนราษฎรในปี 2536 - 2537 มีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 170,348 คน คิดเป็นสัดส่วน 12.4% ของจำนวนประชากรที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่เมื่อเทียบกับพื้นที่แล้วพบว่าจำนวนประชากรอาศัยอยู่ก่อนข้างหนาแน่นประมาณ 4258.7 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีจำนวนประชากรที่ลดลงจากปีที่ผ่านมา โดยมีเหตุเนื่องมาจากการอพยพการย้ายเข้าของประชากรที่ลดลง ในช่วงปี 2536 - 2537 ซึ่งประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตชนบทหรือนอกเขตเทศบาล

จากสถิติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงจำนวนประชากรที่มีจำนวนลดลง ทั้งที่เป็นประชากรที่อยู่ในส่วนของการเกิด, ตาย หรือประชากรที่เกิดจากการย้ายเข้าหรือย้ายออก ซึ่งรวมจำนวนสถิติแล้ว จะเห็นได้ว่าจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีจำนวนของการเพิ่มที่ลดลง

ตารางที่ 1 จำนวนราษฎรในเขตเมือง(เทศบาล) และในเขตชนบท (นอกเขตเทศบาล)  
(ปี 2526 - 2537)

พ.ศ.	จำนวนราษฎรในเขตเทศบาล			จำนวน บ้าน	จำนวนราษฎรนอกเขตเทศบาล			จำนวน บ้าน	รวม	รวม จำนวน บ้าน
	ชาย	หญิง	รวม		ชาย	หญิง	รวม			
2526	75,036	75,463	150,499	26,366	550,180	532,288	1,082,468	227,020	1,232,967	253,386
2527	76,351	77,183	153,537	26,877	558,943	539,761	1,098,704	236,843	1,252,241	263,720
2528	77,275	78,196	155,471	28,680	571,361	551,003	1,122,364	245,810	1,277,835	274,490
2529	79,222	78,621	157,843	30,226	580,028	558,502	1,138,530	254,800	1,296,373	285,026
2530	80,576	80,120	160,696	31,354	587,011	566,152	1,153,163	263,846	1,313,163	295,200
2531	81,928	72,102	164,030	32,932	508,431	508,431	1,181,685	277,629	1,345,715	310,561
2532	81,757	82,722	164,902	35,094	607,683	589,255	1,196,938	289,978	1,361,320	325,032
2533	81,757	83,145	164,902	36,727	613,663	597,555	1,211,218	309,250	1,309,120	345,977
2534	80,095	81,466	161,541	40,177	618,363	606,120	1,224,483	321,922	1,376,922	362,099
2535	84,921	85,348	170,269	56,256	690,361	670,149	1,360,510	378,636	1,530,779	434,892
2536	83,831	86,566	170,397	-	691,017	672,660	1,363,677	-	1,534,074	-
2537	83,633	86,715	170,348	-	695,978	680,759	1,376,737	-	1,547,085	-

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดเชียงใหม่



## สถานะแรงงาน

จากการรวบรวมข้อมูลของสถานะแรงงานของชุมชนเมืองเชียงใหม่ โดยมีลักษณะการรวมตัวของแหล่งงานต่างๆ มากมาย เนื่องจากเขตชุมชนเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการค้า เศรษฐกิจและธุรกิจต่างๆ และจากข้อมูลสถานะแรงงานของจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นภาวะโดยรวมของจังหวัดนั้น แต่เขตชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางแหล่งงาน ก็น่าจะใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงถึงสถานะแรงงานในเขตชุมชนเมืองได้ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่ก็ทำงานอยู่ในเขตชุมชนเมือง

จังหวัดเชียงใหม่ นับเป็นจังหวัดที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และมีความเจริญมากที่สุด ในภาคเหนือ ปัจจุบันมีสถานประกอบการประมาณ 12,000 แห่ง มากเป็นลำดับ 2 รองจากกรุงเทพมหานคร และส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการที่ลูกจ้างในช่วงระหว่าง 1 - 9 คน

จังหวัดเชียงใหม่มีประชากรที่อยู่ในวัยทำงานจำนวน 1,039,341 คน คิดเป็นร้อยละ 72.42 มีประชากรอยู่ในวัยกำลังแรงงานทั้งสิ้น 812,730 คน ในจำนวนเป็นผู้มีงานทำ 775,913 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 95.47 และไม่มีงานทำ 28,120 คน หรือประมาณร้อยละ 3.46 อย่างไรก็ตามแนวโน้มของการว่างงานในอนาคต คาดว่าจะลดลงไปอีกเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค คูตารางที่ 2

ปัจจุบันจังหวัดเชียงใหม่เริ่มขาดแคลนแรงงานประเภทฝีมือบ้างแล้ว แม้ว่าปัญหานี้จะยังไม่ร้ายแรงมากก็ตาม มีผู้มาสมัครงานน้อยกว่าตำแหน่งงานว่างทั้งหมดที่มีอยู่ในแต่ละปี และในบรรดาผู้มาสมัครงานทั้งหมดนั้น สามารถจะได้รับการบรรจุประมาณร้อยละ 53.5 เท่านั้น ที่เหลือไม่สามารถจะได้รับการบรรจุได้เพราะมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง

ตารางที่ 2 สถานะแรงงานจังหวัดเชียงใหม่ (ธันวาคม 2535)

	จำนวน	ร้อยละ
ประชากรทั้งหมด	1,435,158	100.00
อายุต่ำกว่า 13 ปี	395,817	27.00
ประชากรวัยทำงาน	1,039,341	72.42
ประชากรในวัยกำลังทำงาน	812,730	100.00
ผู้มีงานทำ	775,913	95.47
ผู้ไม่มีงานทำ	28,120	3.46
ผู้หางาน	8,697	1.07

ที่มา : สำนักงานแรงงาน จังหวัดเชียงใหม่

## การใช้ที่ดิน

จากการศึกษาการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ช่วงปี พ.ศ. 2533 ที่พักอาศัยมีสัดส่วนของประเภทการใช้ที่ดินเท่ากับ 14.13 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 35.16 ซึ่งเป็นประเภทการใช้ที่ดินที่มากที่สุด รองลงไปคือประเภทที่ว่าง มีขนาดพื้นที่เท่ากับ 10.10 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 25.13 ส่วนขนาดของการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ แสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ประเภทของการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2533

ประเภทของการใช้ที่ดิน	สัดส่วนของการใช้ที่ดิน (ร้อยละ)					
	เทศบาล		เขตเมืองชั้นใน		เขตเมืองชั้นนอก	
	พื้นที่	ร้อยละ	พื้นที่	ร้อยละ	พื้นที่	ร้อยละ
ที่พักอาศัย	14.13	35.16	7.11	43.88	7.02	29.73
พาณิชยกรรม	3.34	8.31	2.26	13.63	1.08	4.57
สาธารณูปโภค	1.48	3.68	0.52	3.14	0.96	4.07
อุตสาหกรรม	0.18	0.45	0.11	0.68	0.07	0.30
สถาบันการศึกษา	6.46	16.07	2.73	16.47	3.73	15.80
สวนสาธารณะ	0.51	1.27	0.31	1.87	0.20	0.85
ที่ว่าง	10.10	25.13	2.32	13.99	7.78	32.95
เกษตรกรรม	2.50	6.22	0.47	2.84	2.03	8.60
แหล่งน้ำ	1.46	3.70	0.75	4.52	0.74	3.13
รวม	40.19	100	16.58	100	23.61	100

ที่มา : เทศบาลนครเชียงใหม่

หากพิจารณาเฉพาะเขตเมืองชั้นในจะพบว่าการใช้ที่ดินประเภทที่พักอาศัยมีสัดส่วนมากกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ มาก กล่าวคือ มีพื้นที่ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย 7.11 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 43.88 ประเภทการใช้ที่ดินอันดับรองลงไป คือ ประเภทสถาบันและสถานที่ราชการ (ร้อยละ 16.47) พื้นที่ว่าง (ร้อยละ 13.99) พื้นที่พาณิชยกรรม (ร้อยละ 13.63)

เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองชั้นนอกจะพบว่า ประเภทของการใช้ที่ดินที่มีขนาดพื้นที่มากที่สุด คือ พื้นที่ว่างมีขนาดพื้นที่ 7.78 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 32.95 ส่วนการใช้ที่ดินประเภท



ที่อยู่อาศัยในอันดับรองลงมาคือมีขนาดพื้นที่ 7.02 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 29.73 ส่วนการใช้ที่ดินอันดับรองลงไปคือประเภทสถาบันและสถานที่ราชการ (ร้อยละ 15.80)

การใช้ที่ดินในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ สำหรับประเภทที่อยู่อาศัยจะมีความหนาแน่นสูงในเขตใจกลางเมือง และลดความหนาแน่นลงไปในเขตชานเมือง หากพิจารณาเปรียบเทียบระดับของที่อยู่อาศัยเป็นที่อยู่อาศัยระดับสูง ที่อยู่อาศัยระดับกลางและที่อยู่อาศัยระดับต่ำ จะพบว่าที่อยู่อาศัยระดับกลางมีขนาดพื้นที่มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 33.32 ของพื้นที่ทั้งหมด ขณะที่ที่พักอาศัยระดับสูงและระดับต่ำมีขนาดพื้นที่คิดเป็นร้อยละ 0.94 และ 0.90 ของพื้นที่ทั้งหมดตามลำดับ

การเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงมากกว่าการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ มีการเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 31.50 ที่อยู่อาศัยระดับกลางเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 33.77 และที่อยู่อาศัยระดับต่ำเพิ่มขึ้นร้อยละ 44.00

การขยายตัวของเมืองเชียงใหม่เกิดขึ้นโดยไม่มีกำหนดแบบแผนการใช้ที่ดิน จนถึงปี พ.ศ. 2512 ได้มีการดำเนินการวางผังเมืองเชียงใหม่ โดยสำนักผังเมืองเพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินทั้งในส่วนของสาธารณะและของส่วนบุคคล แต่การวางผังเมืองครั้งนี้ไม่สามารถนำมาประกาศบังคับใช้ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ ในปี พ.ศ. 2518 สำนักผังเมืองได้จัดทำผังเมืองเชียงใหม่อีกครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง ผังเมืองเชียงใหม่สามารถประกาศเป็นกฎกระทรวงและมีผลบังคับใช้กฎกระทรวง 5 ปี ในปัจจุบันผังเมืองรวมเชียงใหม่ฉบับใหม่ได้ประกาศใช้ในช่วงปี พ.ศ. 2532 - 2537

### การก่อสร้างอาคาร

ภาวะการก่อสร้างของจังหวัดเชียงใหม่โดยรวมชะลอตัวลงต่อเนื่องจากปีก่อน เป็นผลจากสาเหตุที่สำคัญคือ โครงการอาคารพาณิชย์ คอนโดมิเนียม ยังมีจำนวนเหลืออยู่มากที่ยังจำหน่ายไม่หมด เพราะราคาขายอยู่ในเกณฑ์สูง แม้ว่าเจ้าของโครงการจะหันมาใช้วิธีปรับราคาจำหน่ายลง แต่ภาวะจำหน่ายก็ยังไม่คล่องตัวประกอบกับเกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมืองในช่วงกลางปี ดังนั้นโครงการก่อสร้างส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการเดิมที่ผู้ประกอบการเร่งทำการก่อสร้างให้แล้วเสร็จ อย่างไรก็ตาม ในปีนี้ไม่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนวัสดุก่อสร้างเช่น ปูนซีเมนต์ จึงทำให้โครงการที่ดำเนินการก่อสร้างคล่องตัวกว่าปีก่อน

ในปี 2535 พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างในเขตเทศบาลเชียงใหม่ 900,068 ตารางเมตร และลดจากปี 2534 เหลือ 591,116 ตารางเมตร โดยก่อสร้างเพื่อที่อยู่อาศัยลดลงจากปี 2534 241,469 ตารางเมตร ส่วนประเภทพาณิชย์กรรมลดลงจากปีก่อน 196,323 ตารางเมตร และการก่อสร้างเพื่อที่อยู่อาศัยลดลงเรื่อย ในปี 2537 เหลือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเพื่อที่อยู่อาศัยเหลือ 203,305 ตารางเมตร ต่อมาเหลือ 195,454 ตารางเมตร และ 148,455 ตารางเมตรในปี 2538 และ 2539 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 พื้นที่ก่อสร้างที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างในเขตเทศบาลจังหวัดเชียงใหม่

หน่วย : ตารางเมตร

ประเภท	2534	2535	เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
ที่อยู่อาศัย	558,428	241,469	- 56.8
พาณิชยกรรม	240,173	196,323	- 18.3
อุตสาหกรรม	-	-	-
บริการและขนส่ง	101,467	153,324	51.1
อื่นๆ	-	-	-
รวม	900,068	591,116	- 34.3

ที่มา : สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่