



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครมีการขยายพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการศึกษาจำนวนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปี พ.ศ. 2531 ของการเคหะแห่งชาติ โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ (ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์, 2532 : 10) พบว่าในปี พ.ศ. 2517 กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีพื้นที่เมืองประมาณ 467 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 13 ของพื้นที่ทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2527 พื้นที่เมืองได้เพิ่มขึ้นไปถึง 1,222.7 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 32 ของพื้นที่ทั้งหมด

การขยายพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็วนี้ ส่งผลให้เกิดการกระจายความเจริญออกสู่บริเวณพื้นที่รอบนอก ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างระยะห่างจากศูนย์กลางเมือง (หัวลำโพง) กับพื้นที่เมือง เป็นไปดังนี้คือ (ตารางที่ 1.1) ในช่วงปี พ.ศ. 2517-2527 พื้นที่ที่มีการแปรสภาพเป็นเมืองมากที่สุดคือบริเวณวงแหวนที่ 11-20 กิโลเมตรจากศูนย์กลางเมือง มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 132.3 ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ 41.9 ของพื้นที่ที่แปรสภาพเป็นเมืองเพิ่มขึ้น และในช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 พื้นที่ที่มีการแปรสภาพเป็นเมืองเพิ่มขึ้นมากที่สุดคือบริเวณเมืองรอบนอกที่ห่างจากศูนย์กลางเมืองมากกว่า 30 กิโลเมตร มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 131.7 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของพื้นที่เมืองที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด

ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายพื้นที่เมืองในบริเวณเขตชานเมืองที่เป็นปัจจัยหลักก็คือ ที่อยู่อาศัย โดยในช่วงปี พ.ศ. 2517-2531 พื้นที่ที่ใช้สำหรับ

ตารางที่ 1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการแปรสภาพที่ดินกับระยะห่างจากศูนย์กลางเมือง

ระยะจากศูนย์กลางเมือง (กม.)	การแปรสภาพที่ดิน (ตร.กม.)			จำนวนที่เพิ่ม		ร้อยละ (การเพิ่ม)	
	2517	2527	2531	2517-2527	2527-2531	2517-2527	2527-2531
0-5	63.0	69.1	80.0	6.1	10.9	1.9	3.2
6-10	81.6	113.4	135.4	31.8	22.0	10.1	6.5
11-20	187.7	320.0	409.8	132.3	89.8	41.9	26.4
21-30	90.7	167.8	253.1	77.1	85.3	24.4	25.1
>30	44.5	112.7	244.4	68.2	131.7	21.6	38.8
ยอดรวม	467.5	783.0	1122.7	315.5	339.7	100.0	100.0

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

การอยู่อาศัยมีเพิ่มขึ้นประมาณ 295 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 86.8 ของพื้นที่เมืองที่เพิ่มขึ้นทั้งหมด และหากพิจารณาถึงประเภทของที่อยู่อาศัยที่มีอัตราการเพิ่มสูงสุด พบว่าได้แก่บ้านจัดสรรภาคเอกชน ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.2517-2527 มีอัตราการเพิ่มสูงถึงร้อยละ 463.3 และในช่วงปี พ.ศ.2527-2531 มีอัตราการเพิ่มร้อยละ 79.9 (ตารางที่ 1.2)

ภาพของการขยายตัวของพื้นที่เขตชานเมืองโดยมีหมู่บ้านจัดสรรเป็นองค์ประกอบในการขึ้นานี้ เป็นภาพที่สับสนยุ่งเหยิงเนื่องจากการขยายตัวโดยปราศจากการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ และกรอบขึ้นานการพัฒนาเมืองที่เป็นระบบพื้นที่ในเขตชานเมืองกลายเป็นพื้นที่เป้าหมายสำคัญของนักลงทุนโครงการหมู่บ้านจัดสรร เนื่องจากพื้นที่เหล่านี้ยังมีที่ว่างผืนใหญ่เพียงพอแก่การจัดทำโครงการจัดสรรเหลืออยู่อีกมาก การคมนาคมก็สะดวกสบาย ประกอบกับมีราคาที่ดินไม่สูงนัก แม้จะปราศจากสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่ก็มิได้เป็นอุปสรรคที่สำคัญของโครงการหมู่บ้านจัดสรรแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากในทางปฏิบัติ การไฟฟ้านครหลวงยังมีกำลังการผลิตที่เพียงพอ และมีความเต็มใจที่จะขยายขอบเขตการบริการไปทั่วทุกแห่งในเขตชานเมือง และระบบการให้บริการน้ำประปาของการประปาภิครอบคลุมพื้นที่เขตชานเมืองส่วนใหญ่อยู่แล้ว ส่วนการกำจัดน้ำเสีย ทำได้โดยอาศัยบ่อเกรอะ หรือโรงกำจัดน้ำเสีย และการระบายน้ำใช้วิธีระบายลงสู่คลองซึ่งแต่เดิมใช้สำหรับการเกษตรกรรม

การขยายตัวในลักษณะเช่นนี้ ทำให้เกิดพื้นที่สิ่งก่อสร้างกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่เดิมซึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัยเบาบางหรือพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งอุดมสมบูรณ์และมีระบบชลประทานรองรับเป็นอย่างดี ในบางกรณีจึงมีพื้นที่บางส่วนถูกปิดกั้นโดยสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ อาคาร แนวกำแพง แนวรั้ว ฯลฯ ทำให้เกิดความยากลำบากในการเข้าถึง สามารถเข้าออกพื้นที่ได้โดยใช้ทางเท้าเท่านั้น พื้นที่เหล่านี้เรียกกันโดยทั่วไปว่า "พื้นที่ตาบอด" ซึ่งพื้นที่เหล่านี้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางการเกษตรได้อีกต่อไป เนื่องจากระบบชลประทานเดิมทั้งระบบถูกทำลายลงสภาพการอยู่อาศัยภายในกลายเป็นสภาพที่เสื่อมโทรม โอกาสในการพัฒนามีน้อย

ตารางที่ 1.2 จำนวนที่อยู่อาศัยตามประเภทของที่อยู่อาศัย กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปี 2527-2531

ประเภทของที่อยู่อาศัย	จำนวนหน่วย		จำนวนหน่วย		อัตราการเปลี่ยนแปลง 2517-2527	สัดส่วนที่ เพิ่มขึ้น	ร้อยละที่ เพิ่มขึ้น	จำนวนหน่วย 2531	อัตราการเปลี่ยนแปลง		สัดส่วนที่ เพิ่มขึ้น	ร้อยละที่ เพิ่มขึ้น
	2517	%	2527	%					ร้อยละ	2527-2531		
ห้องแถว	134766	23.0	247552	24.8	112786	29.2	83.7	256551	18.7	8999	2.4	3.6
บ้านจัดสรรเอกชน	20193	3.5	113755	11.4	93562	24.2	463.3	204620	14.9	90865	24.2	79.9
ที่ดินจัดสรร	31393	5.4	70465	7.1	39072	10.1	124.5	88670	6.5	18205	4.9	25.8
บ้านที่บุคคลสร้างเอง	209083	35.7	271266	27.2	62183	16.1	29.7	454658	33.1	161800	43.1	59.6
บ้านคลอง	21868	3.7	21592	2.2	-276	-0.1	-1.3	*		N.A.		N.A.
บ้านที่สร้างโดยภาครัฐ												
-การเคหะแห่งชาติ	9377	1.6	47882	4.8	38505	10.0	410.6	59915	4.4	12033	3.2	25.1
-หน่วยงานของรัฐ	N.A.	N.A.	26826	2.7	N.A.	N.A.	N.A.	40000**	2.9	13174	3.5	49.1
ชุมชนแออัด	139326	23.8	160145	16.0	20819	5.4	14.9	173770	12.4	10493	2.8	6.6
คอนโดมิเนียม	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	58645	4.3	58645	15.6	N.A.
ที่อยู่อาศัยอื่น ๆ	19156	3.3	38951	3.9	19795	5.1	103.3	40000**	2.9	1049	0.3	2.7
รวมทั้งหมด	585162	100.0	998434	100.0	386446	100.0	66.0	1376829	100.0	375263	100.0	37.6

* รวมบ้านที่บุคคลสร้างเองและชุมชนแออัด

** จากการคาดประมาณ

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

มาก เนื่องจากถูกปิดกั้นพื้นที่โดยสิ้นเชิง พื้นที่บางแห่งมีสภาพน้ำท่วมขัง เป็นพื้นที่ซึ่งรองรับน้ำที่ระบายมาจากการใช้ที่ดินโดยรอบ เพราะมีสภาพพื้นที่ต่ำกว่าบริเวณอื่น

พื้นที่ที่ตาบอดเหล่านี้เป็นปัญหาที่สำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมประการหนึ่งในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง และใช้ประโยชน์ที่ดินได้ไม่เต็มศักยภาพที่แท้จริง รวมทั้งพื้นที่บางแห่งยังเป็นแหล่งเสื่อมโทรมหรือที่อยู่อาศัยที่ไร้คุณภาพ ซึ่งเป็นผลให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาอีกมากมาย และที่สำคัญที่สุดคือ เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินภายในบริเวณพื้นที่ตาบอดในการที่จะได้รับมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากกระบวนการพัฒนาเมือง

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงสมควรที่จะทำการศึกษาให้ทราบถึงรูปแบบ ลักษณะด้านต่างๆ และวิวัฒนาการของพื้นที่ตาบอด เพื่อวางแผนทางพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสมและถูกต้องกับสภาพความเป็นจริง และผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาในพื้นที่เขตบางกะปิ เนื่องจากเขตบางกะปิเป็นพื้นที่ในเขตชานเมืองซึ่งมีอัตราการขยายตัวของพื้นที่เมืองสูงและผ่านกระบวนการขยายตัวซึ่งปราศจากการควบคุมมาเป็นระยะเวลาพอสมควร จึงมีสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการศึกษา

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงลักษณะด้านต่าง ๆ ในการขยายตัวของพื้นที่เมืองในเขตบางกะปิ
2. เพื่อทราบถึงที่ตั้งและรูปแบบของพื้นที่ตาบอด
3. เพื่อทราบถึงวิวัฒนาการของการเกิดเป็นพื้นที่ตาบอด
4. เพื่อทราบถึงสภาพทางกายภาพและการใช้พื้นที่ภายในบริเวณพื้นที่ตาบอด
5. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาพื้นที่ตาบอด

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตของพื้นที่ในการศึกษาคือ เขตบางกะปิ ซึ่งยึดถือตามการแบ่งเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2531 โดยประกอบด้วย 3 แขวง คือ แขวงหัวหมาก แขวงวังทองหลาง และแขวงคลองจั่น มีพื้นที่ทั้งหมด 33,546.39 ไร่ ข้อมูลในการศึกษาส่วนที่เป็นข้อมูลก่อนปี พ.ศ.2531 ของเขตบางกะปิ จะศึกษาเฉพาะข้อมูลของแขวงทั้ง 3 แขวงนี้เท่านั้น มิใช่ข้อมูลทั้งหมดของเขตบางกะปิเดิม
2. นิยามของพื้นที่ตาบอดในการศึกษาค้างนี้ คือ พื้นที่ซึ่งถูกปิดกั้นด้วยสิ่งก่อสร้าง เช่น อาคาร แนวกำแพง แนวรั้ว ฯลฯ และแนวธรรมชาติ เช่น คูคลอง ลำรางสาธารณะ ฯลฯ สามารถเข้าออกพื้นที่ได้โดยทางเท้าเท่านั้น และพื้นที่มีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 3 ไร่
3. ขอบเขตของการศึกษา เป็นการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ
 - 3.1 ลักษณะด้านต่างๆ ในการขยายตัวของพื้นที่เมืองในเขตบางกะปิ
 - 3.2 ที่ตั้งและสภาพทางกายภาพของพื้นที่ตาบอด
 - 3.3 รูปแบบและวิวัฒนาการของพื้นที่ตาบอด
 - 3.4 แนวทางที่มีความเป็นไปได้ในการพัฒนาพื้นที่ตาบอด

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

1. กำหนดนิยามของพื้นที่ตาบอด
2. ศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
3. ศึกษาลักษณะด้านต่าง ๆ ในการขยายตัวของพื้นที่เมืองในเขตบางกะปิ โดยวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิที่รวบรวมจากงานวิจัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิซึ่งรวบรวมจากการศึกษาโดยวิธีวิจัยสนาม
4. หาที่ตั้งของพื้นที่ตาบอดโดยอาศัยข้อมูลจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร ปี พ.ศ.2527 มาตรฐาน 1:50,000 และแผนที่จากโครงการความช่วยเหลือรัฐบาลญี่ปุ่น ปี พ.ศ.2531 มาตรฐาน 1:10,000 และการศึกษาโดยวิธีวิจัยสนาม

5. ศึกษาสภาพของพื้นที่ตามยอดที่ได้จากการหาจุดที่ตั้งในข้อ 5. โดยอาศัยข้อมูลจากการวิจัยสนาม และแผนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตราส่วน 1:2,000
6. สรุปรูปแบบของพื้นที่ตามยอดและ เสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ตั้ง รูปแบบ วิวัฒนาการและสภาพปัจจุบันของพื้นที่ตามยอด รวมทั้งปัจจัยที่ทำให้เกิดเป็นพื้นที่ตามยอด
2. เป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ตามยอดให้สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ตามศักยภาพที่แท้จริง รวมทั้งสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ดิน ในบริเวณพื้นที่ตามยอดในการมีโอกาสได้รับมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากกระบวนการพัฒนาเมือง
3. เป็นแนวทางสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบ รวมทั้งผู้ที่สนใจในการที่จะศึกษาร่วมกัน และหาวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหา อันเกิดขึ้นเนื่องมาจากพื้นที่ตามยอดต่อไปในอนาคต

1.6 ข้อจำกัดของการศึกษา

1. การกำหนดนิยามของพื้นที่ตามยอดในการศึกษา จำเป็นต้องกำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ถูกปิดกั้นด้วยสิ่งก่อสร้าง หรือแนวธรรมชาติเท่านั้น ส่วนพื้นที่ซึ่งถูกปิดกั้นด้วยที่ดินของผู้ถือครองรายอื่น โดยไม่มีแนวแบ่งเขต เป็นสิ่งก่อสร้างไม่รวมอยู่ในการศึกษาด้วย เนื่องจากไม่สามารถหาข้อมูลการแบ่งแปลงที่ดินทั่วทั้งเขตบางกะปิได้ ต้องอาศัยการคัดเลือกพื้นที่ในขั้นต้นจากภาพถ่ายทางอากาศและแผนที่เท่านั้น
2. ข้อมูลเกี่ยวกับเขตบางกะปิก่อน พ.ศ.2531 บางส่วนมีเพียงข้อมูลระดับเขต ทำให้ไม่สามารถนำมาใช้ในการศึกษาได้ เนื่องจากพื้นที่เขตการปกครองก่อน พ.ศ. 2531 มีความแตกต่างจากเขตการปกครองของเขตบางกะปิในปัจจุบัน