

สรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุป

พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมด้านทิศตะวันออกของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นพื้นที่ราบเพื่อการเกษตร ลักษณะดินมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์น้ำได้เป็นอย่างดี ลักษณะทางกายภาพเป็นที่ราบสลับกับคูคลองหนองบึง โดยมีคลองขนาดใหญ่เชื่อมระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำบางปะกง ซึ่งในบางครั้งเมื่อมีน้ำไหลบ่ามาจากภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากๆ จะก่อให้เกิดปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ได้ น้ำที่ไหลท่วมนี้มีลักษณะเป็นแผ่นดิน ซึ่งเกิดเนื่องจากลักษณะภูมิประเทศที่ราบเรียบ มีค่าความชันของพื้นที่ประมาณ 1% ทำให้เมื่อเวลาที่สิ้นน้ำท่วม น้ำจะแผ่กระจายเต็มพื้นที่ ทั้งนี้พื้นที่ศึกษาได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่รองรับน้ำและผันน้ำจากที่ราบ ไม่ให้ไหลบ่าเข้าท่วมกรุงเทพฯ ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายโดยรวมกับพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นอย่างมาก เช่นในปี.ศ. 2518, 2521, 2523, 2526, 2533 และ 2538 ซึ่งปัญหาน้ำท่วมในแต่ละครั้งจะทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี มูลค่าทรัพย์สินที่เสียหายมีสูงขึ้นทุกครั้ง

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของพื้นที่ศึกษา มีการเปลี่ยนแปลงจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย, พาณิชยกรรม, อุตสาหกรรม, ถนน และด้านอื่นๆเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของพื้นที่พักอาศัยและพื้นที่ถนน อันเนื่องจากการขยายโครงข่ายคมนาคมเข้ามาในพื้นที่ศึกษา ทำให้พื้นที่ที่ติดกับเส้นทางคมนาคม มีความสะดวกในการเดินทางติดต่อ รวมทั้งการร่วมลงทุนในธุรกิจการค้าขายที่ดินและที่พักร้าง ที่แทรกตัวในเกือบทุกส่วนของพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันพื้นที่ศึกษาเองยังคงถือว่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองอย่างชัดเจน อันเนื่องจากการมีพื้นที่เกษตรคงเหลืออยู่ถึงประมาณ 80% โดยพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมถึง (ยกเว้นบริเวณถนนบางสาย) ที่ใช้สำหรับการรับน้ำหลาก พื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่เกษตรและที่ว่างสลับกัน พื้นที่บางแห่งถูกปล่อยเป็นพื้นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีผู้ดูแล และบางพื้นที่ก็เป็นพื้นที่ที่น้ำท่วมขังตลอดเวลา ทั้งนี้ยังมีพื้นที่บางส่วนที่ได้รับการพัฒนาแล้ว เป็นที่อยู่อาศัย, พาณิชยกรรม ฯลฯ

บทบาทที่สำคัญของพื้นที่ศึกษาคือ การเป็นพื้นที่เกษตรชานเมืองของกรุงเทพฯ เพื่อหยุดยั้งการขยายตัวออกของกรุงเทพฯ, การเป็นพื้นที่หนองและผันน้ำ เป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญของพื้นที่ ที่ไม่สามารถทดแทนได้จากพื้นที่ข้างเคียงอื่นๆ

ถึงแม้พื้นที่ศึกษาจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมตามนโยบายของผังเมืองรวมแล้วก็ตาม ลักษณะการใช้ที่ดินก็ยังคงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้มีผลมาจากปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่นการขยายตัวของพื้นที่ถนนและโครงข่ายคมนาคม ที่มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่รายได้สูงขึ้น ทำให้การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยมีสูงขึ้นตลอดเวลา ทั้งนี้รวมทั้งแรงบุงการขยายตัวของการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ชานเมืองของกรุงเทพฯ ปัจจัยอีกด้านหนึ่งคือ ราคาที่ดินที่มีราคาไม่สูงมาก แต่เป็นพื้นที่ที่เชื่อมต่อกับพื้นที่เมือง ทำให้เมื่อทั้งกรุงเทพฯมีการขยายตัวเพื่อมองหาพื้นที่รองรับประชากร พื้นที่ศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่แรกๆที่รองรับการขยายตัวดังกล่าว จากการสำรวจพบว่าประชากรโดยรวมของพื้นที่ส่วนใหญ่แล้ว ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ และยังมีความต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่มาก ทั้งนี้ปัจจัยอีกอย่างหนึ่งที่สำคัญ คือ การลงทุนของรัฐบาลในพื้นที่ข้างเคียง เช่น นิคม

อุตสาหกรรมลาดกระบัง ฯลฯ ซึ่งเป็นแรงผลักดันให้เกิดความต้องการการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง ซึ่งมีการเดินทางที่สะดวกและมีราคาต่ำ ส่วนปัจจัยที่ด้านการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ปัญหาน้ำที่มีการท่วมตลอด โดยเฉพาะช่วงที่มีน้ำหลาก ปัจจัยอีกด้านหนึ่ง คือกฎหมายที่ได้กำหนดตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม โดยห้ามปลูกสร้างอาคารบางประเภทและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ทำให้พื้นที่ศึกษามีข้อจำกัดด้านการพัฒนา รวมทั้งความพร้อมของระบบสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปาที่เป็นปัญหาในพื้นที่ที่มีสภาพแผ่นดินทรุด อันเนื่องมาจากการลดลงของน้ำบาดาลในชั้นใต้ดิน

จากสภาพปัจจัยรุกและปัจจัยด้านที่ได้กล่าวมาแล้ว พื้นที่ศึกษายังมีความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมออย่างต่อเนื่อง โดยประชากรส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรม และสิ่งปลูกสร้างส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 20 ปี ซึ่งมีมากถึง 47% อาคารส่วนใหญ่เป็นอาคารบ้านเดี่ยว 94% และเป็นห้องแถวและตึกแถวตามลำดับ จำนวนชั้นของสิ่งปลูกสร้างส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว และสองชั้น ระยะเวลาการอยู่อาศัยในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่อาศัยมาตั้งแต่เกิด ร้อยละ 40 และย้ายมาใหม่ไม่เกิน 9 ปี จำนวนร้อยละ 29 การประกอบอาชีพส่วนใหญ่ทำเกษตรนาข้าว เลี้ยงสัตว์ ไร่หญ้า และประมง กรรมสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนใหญ่เป็นการเช่าผู้อื่นร้อยละ 54 และเป็นของตนเองร้อยละ 40 ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่ ร้อยละ 87 ต้องการให้มียอบยาในการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง และไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินซึ่งมีมากถึงร้อยละ 80 และต้องการให้มีการควบคุมการก่อสร้างอาคารร้อยละ 84

แนวโน้มการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ศึกษา พบว่าในปี 2553 พื้นที่ศึกษามีประชากรรวม 614,000 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในปี 2543 จำนวน 205,867 คน โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 4.17 ต่อปี โดยสูงสุดในพื้นที่เขตลาดกระบังและคลองสามวา จากการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรในพื้นที่ ทำให้พื้นที่พัฒนาเพื่อกิจกรรมอื่นนอกภาคเกษตรมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย โดยที่พิกัดมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 7,362 ไร่ ถนน 4,220 ไร่ และพื้นที่เกษตรลดลงเหลือ 79,722 ไร่ (ลดลงร้อยละ 6.4 ต่อปี)

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษาและพื้นที่ข้างเคียง ได้ทำการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย มีการขยายตัวในขนาดพื้นที่ที่ใกล้เคียงกันมาก ทั้งพื้นที่ส่วนที่เป็นเมือง, พื้นที่ศึกษา และพื้นที่ส่วนที่เป็นพื้นที่เกษตร ส่วนอุตสาหกรรม ในพื้นที่ข้างเคียงส่วนที่เป็นเมือง มีการเติบโตสูงกว่าพื้นที่ส่วนอื่นๆ มาก ในขณะที่การขยายตัวของพื้นที่พาณิชยกรรมมีขนาดใกล้เคียงกัน จากการเพิ่มขึ้นของถนนพบว่า พื้นที่ข้างเคียงส่วนเกษตรมีการเพิ่มขึ้นสูงกว่าพื้นที่ส่วนอื่นๆ แต่ในขณะเดียวกันสัดส่วนของพื้นที่ถนนต่อพื้นที่รวม ยังน้อยกว่าพื้นที่ส่วนที่เป็นเมืองอยู่มาก โดยสูงสุดที่พื้นที่ชุมชนมีนบุรี และลดลงในทิศทางเชื่อมต่อไปยังชุมชนหนองจอก

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เปรียบเทียบกับบทบาทด้านการหนองน้ำ ผืนน้ำของพื้นที่ศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของการหนองน้ำ ผืนน้ำ มีประสิทธิภาพลดลง อันเนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย การใช้ที่ดินเพื่อการคมนาคม และการทรุดตัวของแผ่นดิน ทำให้แนวคันกั้นน้ำต่างๆลดประสิทธิภาพในการจูนน้ำไว้ได้ จากผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพในการรับน้ำของพื้นที่ศึกษาแปรผันตามพื้นที่ผืนในการรับน้ำ เนื่องจากค่าความลาดชันของพื้นที่มีค่าน้อยมาก และพื้นที่หน้าตัดในการรับน้ำก็มีค่าจำกัดอยู่มาก

การศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเปรียบเทียบกับข้อกำหนดทางกฎหมายพบว่า กฎหมายได้อนุญาตให้มีการสร้างที่อยู่อาศัยได้ ซึ่งทำให้ลักษณะการใช้ที่ดินแบบที่อยู่อาศัยได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญในการแก้ปัญหาด้านการหนองน้ำ ผืนน้ำของกรุงเทพมหานคร เพราะรูปแบบการก่อสร้างไม่ได้มีการระบุไว้ให้ชัดเจน การก่อสร้างโดยส่วนใหญ่มีลักษณะของการถมดินและก่อสร้างบนดินที่ถมแล้ว แต่ในสภาวะปัจจุบัน พื้นที่ที่จะก่อสร้าง

สร้างมักจะต่ำกว่าระดับถนนอยู่ระหว่าง 2-4 เมตร ทำให้เมื่อมีการสร้างที่อยู่อาศัยจะทำให้ประสิทธิภาพในการ
 หนองน้ำลดลงตามไปด้วย การลดประสิทธิภาพนี้รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากการขาดการพัฒนาและเพิ่มพื้นที่โครง
 ข่ายถนน และปัญหาการทรุดตัวของแผ่นดิน

7.2 ข้อค้นพบที่สำคัญ

1. การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยในเขตพื้นที่ เพื่อการพักอาศัยที่มีความหนาแน่นน้อย
 (พื้นที่สีเขียว) และพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (พื้นที่สีเขียวลายขาว) และพื้นที่ชนบทและ
 เกษตรกรรม (พื้นที่สีเขียว) ที่อยู่เชื่อมต่อกันในเส้นทางคมนาคมเดียวกัน มีขนาดของความเปลี่ยนแปลง
 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเกษตรกรรมเป็นแบบพักอาศัยใกล้เคียงกัน จากการวิเคราะห์พบว่า พื้นที่อยู่
 อาศัยหนาแน่นน้อยมีขนาดความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 8,717.37 ไร่ พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตร
 กรรม มีความเปลี่ยนแปลง 8,116 ไร่ และพื้นที่เกษตรกรรมมีความเปลี่ยนแปลง 7,697.90 ไร่ โดย
 ทั้งหมดอยู่ในคาบเวลาที่เท่ากัน
2. พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร รูปแบบการใช้ที่ดินที่เป็น
 อุปสรรคต่อการหนองน้ำ ผืนน้ำ และระบายน้ำลงสู่ทะเล ที่สำคัญที่สุด คือ การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่
 อาศัยและรองลงไป คือถนน จากการศึกษาวิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงสำหรับที่พักอาศัยมีขนาด
 มากกว่าพื้นที่รวมของพื้นที่พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมและคลังสินค้าถึง 4.5เท่าตัว โดยพื้นที่
 พักอาศัยมีพื้นที่รวม 30,708.65ไร่ และพื้นที่พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมและคลังสินค้า มีพื้นที่
 รวมกันเพียง 6,765.58 ไร่ ส่วนการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ถนน มีขนาดความเปลี่ยนแปลงถึง
 11,886.02 ไร่และกระจายตัวห่างออกตามระยะห่างของชุมชนหลัก(มีนบุรี) โดยสัดส่วนที่ติดกับพื้น
 ที่เมืองมีถนนร้อยละ 5.4 และพื้นที่ศึกษามีร้อยละ 4.42 และพื้นที่เกษตร ร้อยละ2.76
3. ประสิทธิภาพของที่ดินในการหนองน้ำและระบายน้ำลงสู่ทะเลขึ้นกับพื้นที่ผืนแนวราบของพื้นที่รับน้ำ
 ลงด้วยค่าอุปสรรค $E \propto Ax$

จากการศึกษาวิจัยพบว่า อัตราการเปลี่ยนแปลงความสามารถในการรับน้ำลดลงในอัตราส่วน
 ที่เพิ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2530 ขนาดพื้นที่รับน้ำแนวราบลดปริมาณลง 3.8% และลดลงอีกในปี พ.ศ.
 2543 ถึง 7.7%และ ลดลงในอัตราส่วนที่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4. ข้อกำหนดกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษา ไม่สอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายและไม่
 ส่งเสริมบทบาทหน้าที่ของพื้นที่ของพื้นที่ศึกษา กล่าวคือ กฎหมายอนุญาตให้สร้างที่พักอาศัย
 ประเภทบ้านเดี่ยวได้ อุปสรรคที่สำคัญในการลดประสิทธิภาพของการผันน้ำ คือ ที่อยู่อาศัย
 ประเภทบ้านเดี่ยว

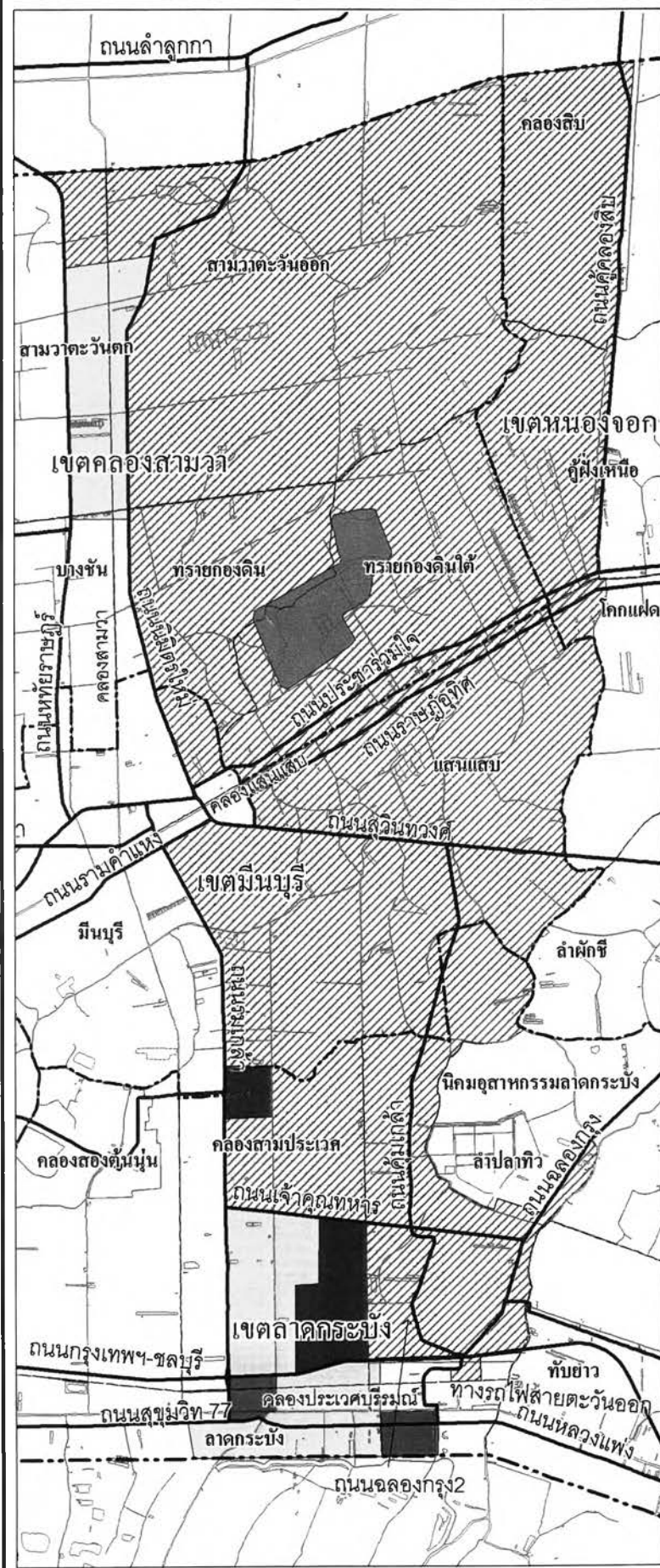
7.3 ข้อเสนอแนะ

จากการที่พื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมเป็นพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการใช้ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ทั้งนี้การใช้ที่ดินในประเภทอื่นๆก็ยังคงมีเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน แต่ในสัดส่วนที่น้อยกว่ามากด้วยสาเหตุจากการควบคุมการใช้ที่ดิน และจากการควบคุมการใช้ที่ดินไม่สามารถที่จะปฏิเสธการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยได้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางเพื่อให้การใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยสามารถอยู่รวมกับการอนุรักษ์พื้นที่ได้โดยไม่ขัดแย้งและไม่เป็นอุปสรรคต่อบทบาทและหน้าที่หลักของพื้นที่ จึงควรมีมาตรการในการควบคุมโดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่อยู่อาศัย หรือการก่อสร้างอาคารประเภทต่างๆในพื้นที่ศึกษา เช่นรูปแบบของอาคารจะต้องไม่กีดขวางทางเดินของน้ำ รูปแบบอาคารควรมีการยกพื้นสูงจากระดับพื้นดินเดิม และไม่อนุญาตให้มีการถมดินในพื้นที่ก่อนการได้รับการตรวจสอบและอนุมัติจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ในการจะกำหนดมาตรการใดๆในพื้นที่ควรได้รับการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆด้าน โดยเฉพาะที่สำคัญคือการกีดขวางการระบายน้ำและการลดประสิทธิภาพในการหมุนเวียนน้ำของพื้นที่

ในสถานะที่ยังไม่สามารถจัดตั้งมาตรการที่จะควบคุมดูแลได้ทันเห็นควรเสนอแนะให้มีการขุดลอกคลองและเส้นทางน้ำต่างๆเพื่อเพิ่มความสามารถในการรับน้ำในช่วงที่จะมีน้ำหลากในทุกๆปีและในช่วงคาบของการเกิดน้ำท่วม ทางด้านนโยบายของภาครัฐควรจะมีผลโดยตรงกับผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่เพื่อการดูแลและรักษาประสิทธิภาพของการเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและเพื่อการหมุนเวียนน้ำ รวมทั้งกระบวนการทางด้านภาษีที่เอื้อต่อการขยายผลการควบคุมให้ครอบคลุมในทุกด้าน

ในอนาคตพื้นที่ศึกษาจะได้รับผลกระทบอย่างมากของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอันเนื่องมาจากการเปิดใช้สนามบินนานาชาติแห่งที่ 2 ซึ่งอยู่ไม่ไกลนัก หากไม่เร่งดำเนินการปรับเปลี่ยนมาตรการให้ทันสมัยหรือมีการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมแล้ว พื้นที่แห่งนี้จะเป็นพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างมากในอนาคตเพราะเป็นพื้นที่ที่มีราคาต่ำกว่าพื้นที่อื่นในระแวกใกล้เคียงที่มีศักยภาพใกล้เคียงกัน แนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการและมีผลในทางปฏิบัติคือการกำหนดผังเฉพาะโดยอาศัยแนวทางการวางผังที่ไม่ขัดต่อการหมุนเวียนน้ำและการผันน้ำของพื้นที่ จะทำให้สามารถรักษาพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรมให้คงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ได้ และเป็นประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานครโดยรวมทั้งหมด

ความเหมาะสมในการกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม ด้านทิศตะวันออก ในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร



แผนที่ 7-1 ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี 2553

สัญลักษณ์

- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
- พาณิชยกรรม
- อุตสาหกรรมและคลังสินค้า
- คลังสินค้า
- อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
- เกษตรกรรม
- อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
- สถาบันการศึกษา
- อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ฯ
- สถาบันศาสนา
- สถาบันราชการ สาธารณูปโภค
- สาธารณูปการ
- ที่โล่งเพื่อนันทนาการ

- เขตจังหวัด
- เขตอำเภอ/เขต
- เขตตำบล / แขวง
- ถนน
- ทางน้ำ

ที่มา : สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร



ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย