บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

จากการพัฒนาประเทศในรอบทศวรรษที่ผ่านมาอันมีผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนเกษตรกรรม ทำให้ชุมชนเมืองต่าง ๆ ของประเทศไทยมีการเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นมากมาย และได้แผ่ขยายออกไปนอกเขตการบริหารการปกครองเกือบทั่วทุกชุมชนเมือง จากการรวบรวมสถิติทางด้านประชากรได้ข้อมูลว่าเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2535 ที่ผ่านมาประเทศไทยมีประชากรเมืองมากกว่า 18 ล้านคน หรือ 32.% ของประชากรทั้งหมด[1] การเจริญเติบโตของพื้นที่เมืองเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และเชื่อว่าจะมีการขยายตัวเกินกว่าเขตการปกครองหรือเขตการบริหารของเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลกระทบต่อการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐที่ไม่สามารถขยายตัวได้ทันความต้องการของชุมชนเป็นสาเหตุเบื้องต้นของปัญหาในการพัฒนาเมือง การเจริญเติบโตของชุมชนเมืองอย่างอิสระ ขาดการควบคุม ขาดการชี้นำทางการผังเมืองที่ดี และขาดการประสานแผนของการพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานให้สอดคล้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นระบบตามกระบวนการพัฒนาทางผังเมือง

กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นเมืองหลวง ปัจจุบันประสบปัญหาอยู่ในขั้นวิกฤตที่ประจักษ์อยู่ทุกวัน คือ ปัญหาด้านการจราจร, การคมนาคมขนส่ง, การบำบัดน้ำเสีย, ระบบการป้องกันน้ำท่วม, ขยะมูลฝอย, ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคอื่น ๆ ที่จำเป็น เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้แม้จะอยู่ในระดับที่ยากจะแก้ไข แต่ถ้าหากได้มีการประสานแนวความคิดทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยการร่วมกันพัฒนาให้ถูกทางทุกวิธี และช่วยกันแก้ไขอย่าง

---

[1] อนันต์ อนันตกูล เอกสารประกอบการบรรยายพิเศษ การสัมนาทางวิชาการ "โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง" ครั้งที่ 2 เรื่องแนวทางใหม่ในการพัฒนาเมืองโดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชน 19 มีนาคม 2536 , หน้า 1

จริงจังก็ยังคงพอมีความหวังที่จะแก้ไขปัญหาได้

ปัญหาจากการขยายตัวของชุมชนเมืองและจากการพัฒนาประเทศตามที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นสามารถแก้ไขได้โดยมาตรการทางผังเมือง เพราะผังเมืองรวมจะเป็นแผนผังแม่บทที่สามารถใช้เป็นกรอบหรือเป็นแผนหลักในการควบคุม และการพัฒนาเมืองให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยสามารถป้องกันและแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนเมืองได้ ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของเมืองก็คือ การจัดตั้งระบบที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของเมืองภายใต้การควบคุมการวางผังเมือง แต่เนื่องจากการพัฒนาตามโครงการทางผังเมืองแต่ละโครงการมีมูลค่าสูงมาก เช่น การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทำให้ภาครัฐไม่สามารถนำผังเมืองรวมไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น ควรให้เป็นโครงการร่วมมือในการพัฒนาระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งวิธีที่น่าจะเหมาะสมที่สุดที่จะนำมาใช้กับกรุงเทพมหานครในขณะนี้คือ "การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง" ซึ่งเป็นแนวทางใหม่ และเป็นวิธีที่ต่างประเทศหลายแห่งนำไปใช้อย่างได้ผลมาแล้ว ทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้และไต้หวัน เป็นต้น[2]

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันนี้ได้ให้ความสนใจในเรื่องการจัดรูปที่ดินนี้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของเมือง เช่น สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และกองผังเมือง สำนักงานปลัด กรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยหน่วยงานทั้งสองแห่งนี้ได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดินชาวญี่ปุ่นเข้ามาทำการศึกษาและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการนำเอาการจัดรูปที่ดินมาใช้กับพื้นที่บางแห่งของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งได้วางระบบต่าง ๆ ที่จำเป็นในเบื้องต้นของการจัดรูปที่ดิน นอกจากนี้ยังได้ริเริ่มดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเพื่อเป็นโครงการนำร่องในการจัดรูปที่ดินบริเวณต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งโครงการดังกล่าวคือ โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนนพระราม9 และบริเวณการก่อสร้างถนนถนนพหลโยธิน-ถนนรัตนโกสินทร์สมโภช เป็นต้น ซึ่งนับว่าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว

---

[2] เอกสารสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่18-19 มีนาคม 2536 ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพมหานคร , หน้า 2

ได้พยายามที่จะนำโครงการจัดรูปที่ดินมาใช้ในประเทศไทย เพื่อให้เกิดผลการพัฒนาเมืองตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการพัฒนาที่ดินในเขตเมือง โดยนำวิธีการจัดรูปที่ดินมาประยุกต์ใช้ทั้งนี้ โดยใช้พื้นที่ตัวอย่างเป็นกรณีศึกษา
2. เพื่อศึกษาการพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองที่มีระบบบริการพื้นฐานที่สมบูรณ์ และมีสภาพแวดล้อมที่ดีอันจะส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยมีมาตรฐานการดำรงชีพดีขึ้นกว่าเดิม โดยใช้กรณีศึกษาเป็นตัวอย่าง
3. เพื่อศึกษาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากมีการจัดรูปที่ดินเกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการศึกษาหรือการประยุกต์ใช้การจัดรูปที่ดินในที่ดินของเอกชนหรือของรัฐ

พื้นที่ศึกษา

บริเวณพื้นที่ศึกษามีพื้นที่ประมาณ 281.44 ไร่ อยู่ลึกจากซอยรามคำแหงเข้าไปประมาณ 3 กิโลเมตรเศษ โดยมีที่ตั้งดังนี้

ด้านตะวันตก มีคลองลาดพร้าวไหลผ่านตลอดแนวเขตที่ดินออกสู่คลองแสนแสบ

ด้านเหนือและด้านตะวันออก เป็นจุดแยกระหว่างคลองลาดพร้าวและคลองพลับพลาผ่ากลางที่ดินจนจรดแนวเขตที่ดินด้านใต้ออกสู่คลองแสนแสบ และมีคลองแยกย่อยจากคลองพลับพลาไปตามแนวเขตที่ดินด้านเหนือและด้านตะวันออกของที่ดิน

ด้านใต้ มีแนวคลองแยกจากคลองลาดพร้าว เป็นคลองแยกย่อย เชื่อมต่อกับคลองพลับพลา

ภายในพื้นที่ศึกษาจะประกอบด้วยแปลงที่ดินแปลงย่อย 78 แปลง ผู้อยู่อาศัยมีสถานภาพเป็นผู้เช่าที่ดินรายแปลงของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ตามแผนผังที่ 1.1)

วิธีการศึกษา

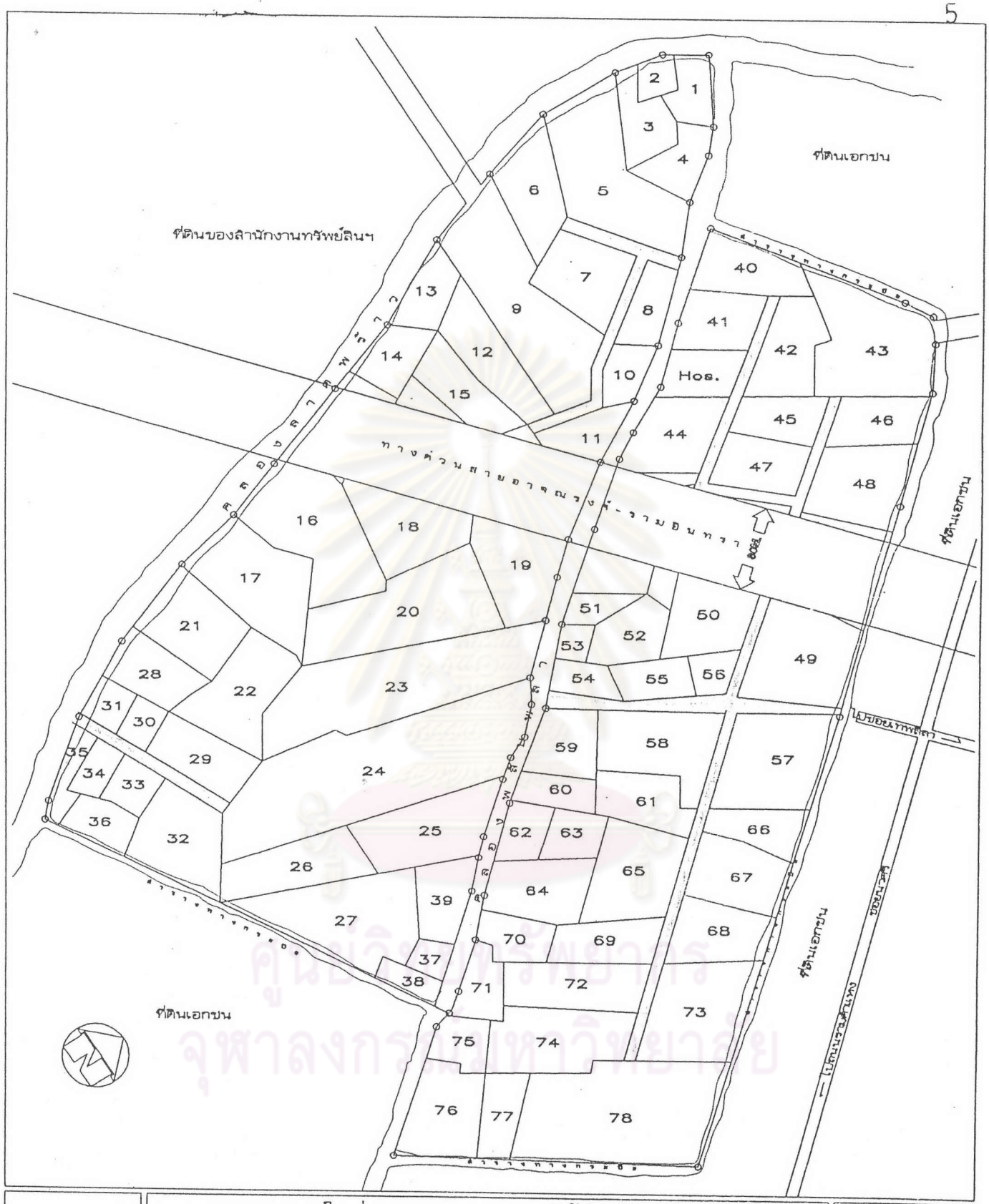
1. ศึกษาจากเอกสาร ทั้งทางราชการและเอกชน โดยจะศึกษาเกี่ยวกับ
   - หลักการและวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับพื้นที่ศึกษา
   - องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดชุมชนให้มีมาตรฐานและสภาพแวดล้อมที่ดี
   - ระบบสาธารณูปโภค บริการพื้นฐาน ที่เหมาะสมกับพื้นที่ศึกษา

   ทั้งนี้ เพื่อหาข้อสรุปในการพัฒนาพื้นที่ศึกษาที่เหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่การวางผังแม่บทและขั้นตอนการพัฒนา
   - ราคาที่ดิน
   - งบประมาณต่าง ๆ ที่ต้องใช้ในการพัฒนา

   เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ทางการเงิน
   - เทศบัญญัติ และข้อกำหนดทางผังเมืองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ถูกต้องและสอดคล้องกัน
   - โครงการพัฒนาเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ใกล้เคียงพื้นที่ศึกษา
   - แนวโน้มการขยายตัวของเมือง

   เพื่อพิจารณาศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่ศึกษา
   - นโยบายการพัฒนาพื้นที่ของเจ้าของที่ดิน (สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์)
2. ศึกษาจากภาคสนาม โดยจะศึกษาพื้นที่ศึกษาในแง่
   - ความเป็นมาของพื้นที่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แนวทางใหม่ของการวางแผนการใช้ที่ดินในเขตเมือง Innovative Approaches to Land Planning in Urban Area	แผนผังที่ 1.1
แสดง เส้นทางสัญจรภายในพื้นที่ศึกษา (ก่อนการจัดรูปที่ดิน) สัญญลักษณ์ ถนนภายใน	มาตราส่วน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ทำเลที่ตั้ง
- โครงข่ายการคมนาคม
- ระบบสาธารณูปโภค หรือบริการพื้นฐาน
- กรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน
- การใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- ราคาที่ดิน
- บทบาทของพื้นที่ศึกษาต่อพื้นที่เมืองโดยรอบ

เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการออกแบบวางผังการใช้ที่ดินพื้นที่ศึกษาในอนาคต

3. สัมภาษณ์และสอบถามจากบุคคลผู้มีความรู้เกี่ยวกับงานต่าง ๆ ที่จะใช้ในดำเนินการจัดรูปที่ดิน การวางผังการใช้ที่ดิน และการประเมินราคาของงาน ทั้งนี้ เนื่องจากงานที่เกี่ยวข้องผู้ศึกษาไม่สามารถค้นคว้าได้ทางเอกสารได้ เพราะไม่มีการรวบรวมไว้เป็นเอกสาร เช่น การประเมินราคาก่อสร้างการวัดขนาดของพื้นที่ เป็นต้น

ขอบเขตการศึกษา

สำหรับการจัดรูปที่ดิน จะศึกษาเรื่องแนวความคิด ขั้นตอนการดำเนินงานประเภทขององค์กรที่จะทำการจัดรูปที่ดิน ประเภทของพื้นที่ที่จะพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน ข้อดี-ข้อเสีย ปัญหาและอุปสรรคที่พบจากการจัดรูปที่ดินของประเทศต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการดำเนินงานของการจัดรูปที่ดินบางขั้นจำเป็นจะต้องมีการละเว้นไป เนื่องจากเป็นเรื่องของการนำไปปฏิบัติ และใช้เวลาในการดำเนินงานที่ยาวนานพอสมควร เช่น การรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองสิทธิต่าง ๆ บนที่ดิน การบริหารโครงการอันได้แก่การลงมือก่อสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือการโยกย้ายอาคาร การกำหนดที่ตั้งของแปลงที่ดินที่ถูกแบ่งขึ้นใหม่ ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

ในเรื่องการจัดวางผังชุมชน จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง และเป็นสัดส่วนเท่าใด เช่น ถนน สวนสาธารณะ โดยจะศึกษากฎเกณฑ์ของสำนักผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และการศึกษาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนน-

พระราม9 สำนักผังเมืองร่วมกับองค์การร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) ดำเนินการ รวมทั้งศึกษาประกาศของคณะปฏิวัติว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ฉบับที่ 286

เหตุผลในการเลือกพื้นที่ศึกษา

1. พื้นที่ศึกษาเป็นที่ดินขนาดใหญ่ ตั้งอยู่ใจกลางเมือง แต่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับที่ตั้ง เพราะขาดระบบสาธารณูปโภค บริการพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมที่ได้มาตรฐานผู้ศึกษาต้องการศึกษาว่าหากจะทำการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ โดยการนำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินมาประยุกต์ใช้แล้ว จะมีความเป็นไปได้หรือไม่
2. พื้นที่ศึกษา เป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มและศักยภาพในการที่จะพัฒนาได้ เนื่องจากบริเวณโดยรอบมีโครงการพัฒนาเมืองหลายโครงการ เช่น โครงการรถไฟฟ้า โครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองบริเวณถนนพระราม9 ทางด่วนสายอาจณรงค์-รามอินทรา เป็นต้น
3. จำนวนบ้านเรือนที่ตั้งอยู่ในพื้นที่มีไม่มากเกินไป และมีสภาพเก่าแก่ สามารถทำการรื้อย้ายได้ง่าย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ซึ่งเป็นวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมือง
2. ทำให้ทราบถึงองค์ประกอบในการจัดรูปชุมชนที่เหมาะสมในเขตเมือง ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น
3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อพื้นที่เมืองโดยรอบ อันเนื่องมาจากมีการจัดรูปที่ดิน
4. สามารถเสนอแนะแนวทางการจัดรูปที่ดินในเมืองได้ โดยใช้กรณีศึกษาเป็นตัวอย่าง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ผลที่จะได้รับจากการศึกษาคาดว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงาน หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบโครงการจัดรูปที่ดิน หรือองค์กรใด ๆ ซึ่งมีความสนใจการจัดรูปที่ดินในการที่จะรับทราบถึงปัจจัยและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นจะต้องมี รวมทั้งรับทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อที่จะได้หาลู่ทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวและจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมโดยให้สอดคล้องกับปัจจัยและเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดรูปที่ดินสำเร็จลงได้ นอกจากนั้นแล้วหน่วยงานเหล่านี้ยังสามารถจัดเตรียมการเกี่ยวกับทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นในด้านการบริหารงาน เช่น เงินทุน, บุคคลากร, เวลา เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้านนี้ต่อไปอีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย