

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ที่มาและความสำคัญในการศึกษา

ระบบถนนมีบทบาทสำคัญต่อวิวัฒนาการและการเติบโตของเมืองเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การพัฒนาระบบจะมีความสัมพันธ์และส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาพื้นที่เมือง การจัดระบบถนนที่ดีจะสามารถกระจายปริมาณการจราจรไปในโครงข่ายได้อย่างสมดุล โดยจะสามารถกระจายการเดินทางไปในทิศทางต่างๆ อย่างทั่วถึง ทำให้พื้นที่ต่างๆ มีการเชื่อมโยงได้สะดวก และส่งผลให้พื้นที่ที่ได้รับการเชื่อมโยงมีการพัฒนาไปด้วย ดังนั้น ในการให้บริการของเมือง การพิจารณาถึงรายละเอียดโครงข่ายการกระจายตัวของถนนจึงเป็นสิ่งจำเป็นลำดับแรกที่รัฐต้องคำนึงถึง

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนระบบการจราจรของกรุงเทพมหานครหลายผลงาน อาทิ BANGKOK TRANSPORTATION STUDY (1975) , SEVENTH PLAN URBAN AND REGIONAL TRANSPORT (1991) , โครงการปรับแผนแม่บทเพื่อแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (2537) ฯลฯ พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่สรุปความเสียหายที่เกิดจากการจราจรในกรุงเทพฯ ว่า มีสาเหตุพื้นฐานประการหนึ่ง คือ สภาพโครงข่ายถนนมีลักษณะขาดแคลน (Poor road network) และยังคงขาดลำดับระบบถนนที่เหมาะสม (Lack of road hierarchy) ทำให้เกิดเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ยังขาดระบบถนนสายรองในการช่วยกระจายการจราจรในพื้นที่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้การจราจรต้องปะปนเข้าซ้อนเส้นทางในถนนสายหลักไปจนถึงถนนสายย่อย ทำให้ปัญหาการจราจรและสภาพแวดล้อมที่ความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน

สาเหตุสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการนโยบายการดำเนินงานในอดีตและการขาดการประสานงาน รวมถึงการจัดการในระบบโครงข่ายถนนของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องและมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนจัดการระบบโครงข่ายถนนประกอบไปด้วยหน่วยงานทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานมีความเป็นอิสระในการทำงานและดำเนินงานตามนโยบายของหน่วยงานของตนอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีภาคเอกชนที่ดำเนินการด้านนี้ได้อีก ทำให้การดำเนินงานจัดการลงทุนในระบบถนนมีลักษณะของการขาดการประสานงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงภาคเอกชน ทั้งด้านการกำหนดนโยบายและด้านการตัดสินใจเกิดความสูญเปล่าในการใช้กำลังคนและงบประมาณในการปฏิบัติสำหรับเพื่อแก้ไขในปัญหาเดียวกันเป็นอย่างมาก และยังส่งผลให้พื้นที่เมืองมีสภาพการพัฒนาแบบขาดการวางแผนอีกด้วย

ปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร มีถนนรวมถึงตรอก ซอย เป็นเนื้อที่ 58,454,532.69 ตารางเมตร คิดเป็นร้อยละ 3.72 ของพื้นที่กรุงเทพฯ ทั้งหมด มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานด้านนี้หลายหน่วยงาน และมีเอกชนที่สามารถดำเนินการสร้างถนนในพื้นที่ได้ด้วย ผลงานของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดปรากฏเป็นระบบถนนทั้งหมด 3 ระบบ หรือประเภทของถนนตามกฎหมาย 4 ประเภท ระบบถนนทั้งหมดนี้ถือเป็นโครงสร้าง

หลักของเมือง เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงบริเวณต่างๆ ของเมืองเข้าด้วยกัน และเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการเติบโตในอดีตของของกรุงเทพฯ

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อขยายความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการณ์ปัจจุบันของระบบถนนที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานของภาครัฐและเอกชน และความเชื่อมโยงของการพัฒนาระบบถนนที่มีผลต่อการพัฒนาพื้นที่เมืองในแต่ละยุคสมัย โดยจะทำการศึกษาพัฒนาการของระบบถนนตั้งแต่อดีต รวมถึงเหตุผลและปัจจัยที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบถนน ซึ่งส่งผลให้เกิดสภาพของระบบถนนที่เป็นปัญหาของเมืองในปัจจุบันขึ้น โดยได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาว่า ปัญหาโครงสร้างของระบบคมนาคมในรูปแบบของถนนในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการลงทุนในการก่อสร้างระบบโครงข่ายคมนาคมในลักษณะของการขาดการประสานงานร่วมกันในระดับนโยบายของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ

จากการศึกษาระบบถนนทั้งหมดของกรุงเทพฯ เพื่อวิเคราะห์หาพื้นที่ที่จะเป็นตัวแทนในการศึกษาพบว่าพื้นที่เขตจตุจักรเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมในการเป็นตัวแทนในการศึกษาครั้งนี้ เขตดังกล่าวอยู่บริเวณเขตชานเมืองชั้นในของกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มในการพัฒนาสูง มีโครงการก่อสร้างโครงข่ายระบบคมนาคมหลายเส้นทาง เป็นเขตที่มีพื้นที่ถนนมากที่สุดในอันดับ 3 ของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ถนนรวม 2,901,068.50 ตารางเมตร คิดเป็นร้อยละ 4.96 ของเนื้อที่ถนนทั้งหมดของกรุงเทพฯ และเป็นเขตที่และเป็นพื้นที่ที่กรมทางหลวงได้สรุปไว้ว่า เป็นพื้นที่ที่จัดว่ามีปริมาณการจราจรหนาแน่นที่สุดของประเทศไทย เนื่องจากเป็นเสมือนประตูเข้าออกทางทิศเหนือของกรุงเทพฯ และยังเป็นศูนย์รวมของถนนที่สำคัญ 3 สาย คือ ถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต และถนนลาดพร้าว รวมถึงเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีถนนที่เกิดจากการดำเนินงานของหลายหน่วยงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อระบบการสัญจรภายในพื้นที่และพื้นที่เกี่ยวเนื่องด้วยในการนี้ จึงได้เลือกศึกษาถนนในพื้นที่เขตจตุจักรเป็นตัวแทนในการศึกษาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาบทบาทหน้าที่ของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เมือง กรณีศึกษาเขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร ครั้งนี้ เป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาการระบบการสัญจรและการพัฒนาเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. ศึกษาบทบาทหน้าที่ของภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับระบบถนนในเมือง
2. ศึกษาการพัฒนาระบบถนนในช่วงเวลาต่าง ๆ
3. ศึกษาความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างการพัฒนาการระบบการสัญจรและการพัฒนาพื้นที่เมือง
4. เสนอข้อคิดและแนวทางในการพัฒนาระบบการสัญจรในเมือง

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เมือง กรณีศึกษาเขตจตุจักร ครั้งนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบถนนที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหลายหน่วยงาน โดยใช้วิธีการศึกษาพัฒนาการของระบบถนนควบคู่ไปกับการศึกษาพัฒนาการของพื้นที่เมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์และผลกระทบของการดำเนินงานในระบบถนนของแต่ละหน่วยงานที่มีต่อการพัฒนาพื้นที่เมือง โดยจะแบ่งขอบเขตการศึกษาดังนี้

ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

1. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง : ศึกษาถึงบทบาท หน้าที่ ของภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับระบบถนน รวมถึงความสัมพันธ์และการประสานงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังกล่าว
2. ระบบถนน : ศึกษาพัฒนาการของถนนแต่ละสายในเขตจตุจักร โดยพิจารณาถึงเหตุผลในการสร้างถนนของหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ และวิเคราะห์สภาพของระบบถนนและสภาพการเดินทางในพื้นที่
3. พื้นที่ศึกษา : ศึกษาพัฒนาการของการใช้ที่ดินในพื้นที่ศึกษา โดยพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาระบบการสัญจรในพื้นที่ และสภาพแวดล้อมของพื้นที่จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินดังกล่าว

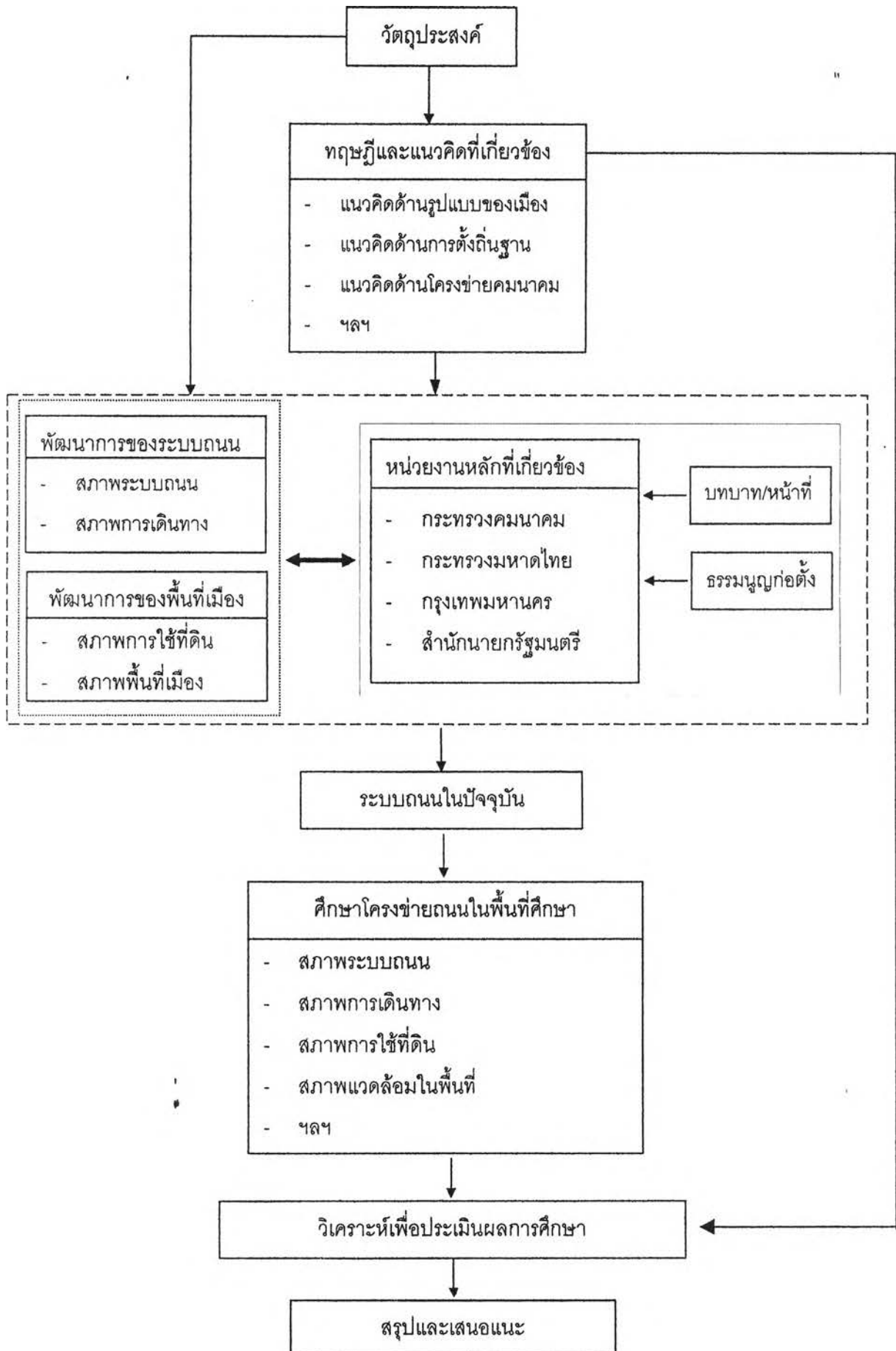
ขอบเขตทางด้านพื้นที่

พื้นที่ศึกษาในครั้งนี้อยู่บริเวณเขตชานเมืองชั้นในของกรุงเทพมหานคร ในเขตพื้นที่จตุจักร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มในการพัฒนาสูง มีโครงการก่อสร้างโครงข่ายระบบคมนาคมหลายเส้นทาง และเป็นพื้นที่ที่กรมทางหลวงได้สรุปไว้ว่า เป็นที่หนึ่งที่ดีว่ามีปริมาณการจราจรหนาแน่นที่สุดของประเทศไทย เนื่องจากเป็นเสมือนประตูเข้า-ออก ทางทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร และยังเป็นศูนย์รวมของถนนที่สำคัญ 3 สาย คือ ถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต และถนนลาดพร้าว รวมถึงเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีถนนที่เกิดจากการดำเนินงานของหลายหน่วยงานด้วย

1.4 ขั้นตอนในการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหา
2. รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ
3. ศึกษาวิวัฒนาการการพัฒนาระบบถนนและการพัฒนาพื้นที่ ควบคู่ไปกับการศึกษาวิวัฒนาการของการดำเนินงานในระบบถนนของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
4. วิเคราะห์ผลที่ได้จากการศึกษาเพื่อสรุปเป็นแนวทางเสนอแนะ

ขั้นตอนการศึกษา



1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้จะเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการในระบบการสัญจรในพื้นที่ศึกษาใน ส่วนของการวางแผน การตัดสินใจ และการลงทุนในระบบถนน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นนโยบาย สาธารณะที่ชัดเจน และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาพื้นที่เมืองเป็นอย่างมาก การศึกษาครั้งนี้จะ ทำให้ได้เรียนรู้ถึงข้อคิดของการพัฒนาระบบถนนที่ขาดการประสานงานร่วมกันในระดับนโยบาย อันส่งผล กระทบต่อการพัฒนาพื้นที่และสภาพแวดล้อมของเมือง เพื่อเป็นแนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ ให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกัน ยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาโครงข่ายถนนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่สะดุดหยุดลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายหรือรัฐบาล และเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติได้ดำเนินการปฏิบัติตาม นโยบายจากเพียงแหล่งเดียวต่อไป

1.6 ข้อตกลงร่วมกันในการศึกษา

เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การปกครองหลายครั้ง การกล่าวถึงการปกครอง แต่ละช่วงสมัยจึงอาจมีความแตกต่างกันในจำนวนพื้นที่เขต ดังนั้น การกล่าวถึงพื้นที่กรุงเทพมหานครในยุค ต่างๆ ขอให้เข้าใจตามการแสดงจำนวนเขตดังต่อไปนี้

- ช่วงกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ พ.ศ.2515 มี 24 เขต ได้แก่ เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางรัก เขตสัมพันธวงศ์ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตพญาไท เขตห้วยขวาง เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตบางกอกใหญ่ เขตพระโขนง เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตยานนาวา เขตบางกอกน้อย เขตภาษีเจริญ เขตราชบุรีบูรณะ เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตบางขุนเทียน เขตตลิ่งชัน เขตหนองแขม

- ช่วงกรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ.2532 มี 36 เขต ได้แก่ เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางซื่อ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตพญาไท เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตจตุจักร เขตธนบุรี เขตบึงกุ่ม เขตคลองสาน เขตบางกอกใหญ่ เขตพระโขนง เขตประเวศ เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตลาดพร้าว เขตยานนาวา เขตบางกอกน้อย เขตบางพลัด เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตมีนบุรี เขตดอนเมือง เขตราชบุรีบูรณะ เขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตตลิ่งชัน เขตบางขุนเทียน และเขตหนองแขม

- ช่วงกรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ.2538 มี 38 เขต ได้แก่ เขตพระนคร เขตดุสิต เขตบางซื่อ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม เขตพญาไท เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตจตุจักร เขตธนบุรี เขตคลองสาน เขตบึงกุ่ม เขตบางกอกใหญ่ เขตพระโขนง เขตประเวศ เขตสวนหลวง เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตลาดพร้าว เขตยานนาวา เขตบางกอกน้อย เขตดินแดง เขตบางพลัด เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตราชบุรีบูรณะ เขตดอนเมือง เขตมีนบุรี เขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตตลิ่งชัน เขตบางขุนเทียน และเขตหนองแขม

. - ปัจจุบัน กรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ.2540 แบ่งการปกครองเป็น 50 เขต ได้แก่
เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทร เขตบางคอแหลม
เขตดุสิต เขตบางซื่อ เขตพญาไท เขตราชเทวี เขตบางนา เขตคลองเตย เขตจตุจักร เขตธนบุรี
เขตบางกอกใหญ่ เขตคลองสาน เขตสายไหม เขตพระโขนง เขตห้วยขวาง เขตวัฒนา เขตประเวศ
เขตสวนหลวง เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตคันนายาว เขตสะพานสูง เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม
เขตยานนาวา เขตดินแดง เขตบางพลัด เขตวังทองหลาง เขตภาษีเจริญ เขตจอมทอง เขตบางแค
เขตดอนเมือง เขตบางกอกน้อย เขตราชบุรีบูรณะ เขตทุ่งครุ เขตหลักสี่ เขตมีนบุรี เขตคลองสามวา
เขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตตลิ่งชัน เขตทวีวัฒนา เขตบางขุนเทียน เขตหนองแขม เขตบางบอน