

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“การผังเมือง” หมายความว่า การวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองขึ้นมาใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับ ความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดีขึ้น ซึ่ง殊ลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าในทางธรรมชาติ “ (พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.” กรมผังเมือง, มาตรา 4 เล่ม 92 ตอนที่ 33)

จากการให้ความหมายของการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้างต้น จะเห็นได้ว่า เรื่องของการผังเมืองเป็นการดำเนินงานของรัฐประการหนึ่งที่มีให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนโดยส่วนรวม ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารของชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่ความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์ทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดการอพยพของชนจากชนบทเข้าสู่เมืองส่งผลทำให้จำนวนประชากรในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การผังเมืองจึงยิ่งทวีความสำคัญต่อการจัดระเบียบสภาพทางกายภาพของเมือง การจัดสรรสาธารณูปโภค สาธารณูปการแก่ประชาชนให้เพียงพอ จัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจในเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตลอดจนรักษาสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่าของเมืองไว้ ซึ่งโดยหลักการจะเป็นการผสมผสานระหว่างการใช้อำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการพัฒนากับการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ

กฎหมายด้านผังเมือง เป็นเหมือนเครื่องมือของนักผังเมือง ซึ่งในการนำข้อกำหนดหรือบทควบคุมตามกฎหมายมาบังคับใช้นั้นประสบกับปัญหามากมายตลอดระยะเวลาของการดำเนินการด้านผังเมืองในประเทศไทย (นพนันท์ ตาปนานนท์, 2541: 2) ปัญหาการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย เป็นปัญหาหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการนำไปบังคับใช้ในเชิงปฏิบัติ และผลที่ตามมาภายหลังจากการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะของกฎหมายผังเมืองที่ออกมาในรูปพระราชบัญญัติกฎกระทรวง และข้อกำหนดนั้น กฎหมายที่ออกมาจะมีลักษณะการผสมผสานระหว่างเชิงหลักการกับการดำเนินการหรือเชิงปฏิบัติไว้ เมื่อนำกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับในพื้นที่จริงแล้ว ประโยชน์ที่ได้จากการนำกฎหมายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามหลักการแรกเริ่มที่ตั้งไว้ หรือไม่ อย่างไรและเกิด

ปัญหาประการใดขึ้นบ้าง การพิจารณาส่วนในนี้จะทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพโดยรวมและความเหมาะสมของกฎหมายที่นำมาบังคับใช้

ข้อกำหนดการอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการหลักโดยการกำหนดร้อยละ เป็นข้อกำหนดที่ออกมาควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมือง โดยมีไว้สำหรับกิจกรรมการบริการชุมชนพื้นฐานในชีวิตประจำวันเป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นที่ขัดกับเจตนารมณ์ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อชุมชน (ไมตรี เรื่องปิ่น, สัมภาษณ์, 18 มกราคม 2543) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่แถบชานเมืองของกรุงเทพฯ ซึ่งมีการขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะดังกล่าวในอัตราที่สูง

เขตบางขุนเทียน เป็นพื้นที่ชานเมืองแห่งหนึ่งของกรุงเทพฯ ที่มีแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการพัฒนาระบบคมนาคมเชื่อมต่อได้โดยสะดวกกับกรุงเทพฯ ชั้นใน โดยใช้เส้นทางของถนนพระราม 2 และถนนเอกชัย รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภายในพื้นที่เอง ทำให้เขตบางขุนเทียนมีศักยภาพสูงในการพัฒนา ประกอบกับแรงกดดันจากความแออัดภายในเมือง ทำให้เนื้อเมืองขยายเข้าสู่พื้นที่ เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากเดิมซึ่งเป็นพื้นที่เกษตรไปสู่การทำอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยอย่างกว้างขวาง โดยในช่วงปี พ.ศ.2534-พ.ศ.2538 พื้นที่เกษตรกรรมในเขตบางขุนเทียนลดถึง 51.65% คิดเป็นพื้นที่เกือบ 20,000 ไร่ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง, 2540: 152)

อย่างไรก็ตาม จากผังเมืองรวมกรุงเทพฯ พ.ศ.2535 ได้กำหนดให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของเขตบางขุนเทียนเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และต่อมาได้ออกกฎกระทรวง ผังเมืองรวมกรุงเทพฯ พ.ศ.2542 โดยยังคงประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ในลักษณะเดิม แต่ได้กำหนดข้อห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทเพิ่มขึ้น ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นตามข้อกำหนดดังกล่าวมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างคือ การประกอบพาณิชย์กรรมได้มีข้อห้ามพาณิชย์กรรมบางประเภทที่ระบุอย่างชัดเจน เช่น โรงแรม สถานบริการ เป็นต้น ทั้งนี้การที่ข้อห้ามมีความเข้มงวดมากขึ้นเป็นเพราะสภาพการใช้ที่ดินในช่วงเวลาของการบังคับใช้ผังเมือง พ.ศ.2535 นั้น มีการขออนุญาตก่อสร้างอาคารในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่อง ("พื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ.2542) ออกตราความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.", กรุงเทพมหานคร สำนักผังเมือง, 2542) ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจนำมาศึกษาว่าแนวโน้มของปรากฏการณ์ดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับข้อกำหนดการอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการหลักโดยการกำหนดร้อยละ หรือไม่ อย่างไร อันจะแสดงถึงความเหมาะสมของการใช้ข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ในเมือง

ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยจะนำผลการศึกษาที่ได้ไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์และแนวความคิดในการออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณพื้นที่ศึกษาเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาถึงสภาพการพัฒนาเมืองปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเจตนารมณ์ของข้อกำหนดกับผลในทางปฏิบัติที่มีต่อสภาพการพัฒนาเมือง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเหมาะสม

1.3 นิยามศัพท์เฉพาะ

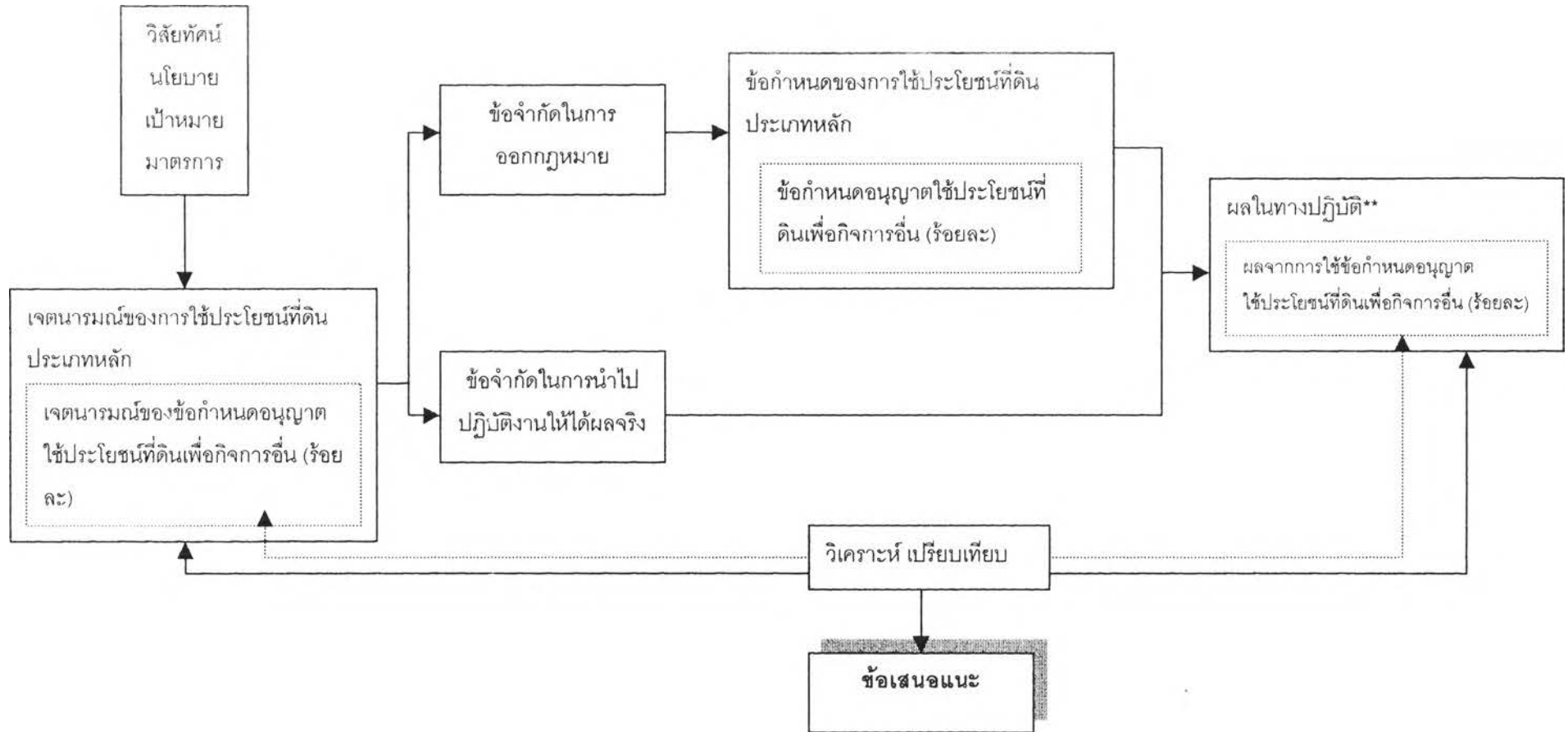
การพัฒนาเมือง หมายถึง สภาพการเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่ปลูกสร้างอาคาร

1.4 ขอบเขตในการศึกษา

พื้นที่ศึกษา

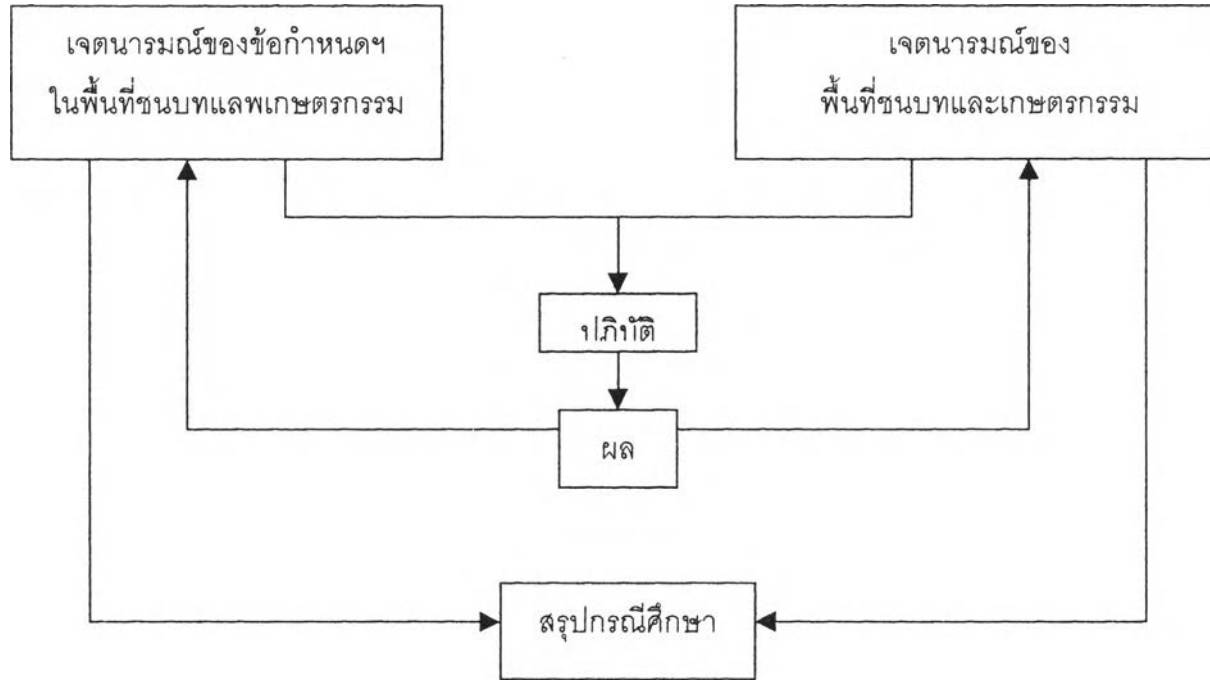
พื้นที่ศึกษา คือ บริเวณ (block) 8.17 ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรมตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แขวงสามยุค เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ (แผนที่แนบส่วนท้าย) มีขนาดพื้นที่เท่ากับ 19.385 ตารางกิโลเมตร พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ชานเมืองที่อยู่ไม่ไกลจากใจกลางเมืองกรุงเทพฯมากนัก ประกอบกับการเป็นพื้นที่เกษตรเดิมที่มีราคาที่ดินค่อนข้างต่ำและมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้พื้นที่ง่ายต่อการได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมืองที่มีความแออัดสูง เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มของการอาศัยข้อกำหนดดังกล่าวในการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่เกษตรบริเวณ (block) 8.17 ซึ่งจากข้อมูลการขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการรองโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ที่ผ่านมามีปริมาณการใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นไปแล้วถึงกว่าครึ่งหนึ่งของพื้นที่ที่ให้อนุญาตได้ตามกฎหมาย ซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงมากในเขตกรุงเทพฯ ดังนั้นเพื่อความชัดเจนในผลการศึกษา จึงได้นำพื้นที่นี้มาเป็นกรณีศึกษา

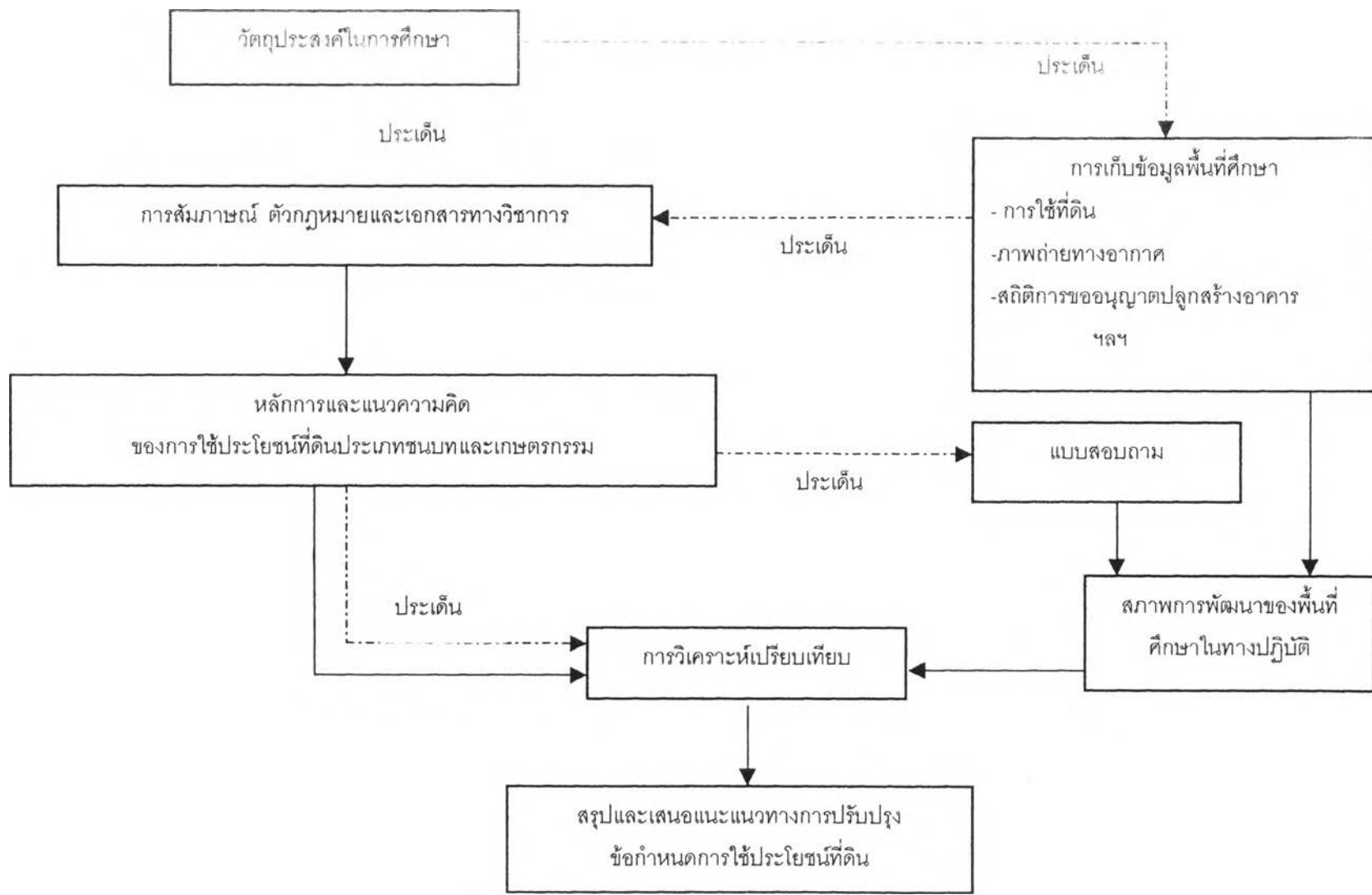
1.5 กรอบแนวคิด



แผนผัง 1.1 กรอบแนวคิด

** กรณีศึกษา





แผนผัง 1.2 ขั้นตอนการศึกษา

1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

แบ่งข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.6.1 ข้อมูลด้านกฎหมายและข้อจำกัดต่างๆ ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ.2535) ออกตามความใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยเป็นกฎหมายตัวหลักในการศึกษาตามวัตถุประสงค์ , กฎกระทรวง ฉบับที่ 414 (พ.ศ.2542) ออกตามความใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 , พ.ร.บ.ควบคุมอาคารและข้อบัญญัติกรุงเทพฯ โดยรวบรวมจากแหล่งข้อมูลคือ สำนักผังเมือง สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงสาธารณสุข และจากการสัมภาษณ์ผู้ชำนาญการทางด้านผังเมือง

นำข้อมูลดังกล่าวมาประมวลเป็นเจตนารมณ์ของข้อกำหนด ข้อจำกัดในการออกกฎหมายและการนำไปสู่การปฏิบัติ

1.6.2 ข้อมูลด้านผลในทางปฏิบัติ

ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของข้อกำหนด ซึ่งกระทำโดยการยกประเด็นของผลในทางปฏิบัติในแต่ละด้านที่คาดว่าจะเกี่ยวข้อง และศึกษาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้ข้อกำหนดหรือไม่

ในการออกแบบสอบถาม ประชากรคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ศึกษา โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling)

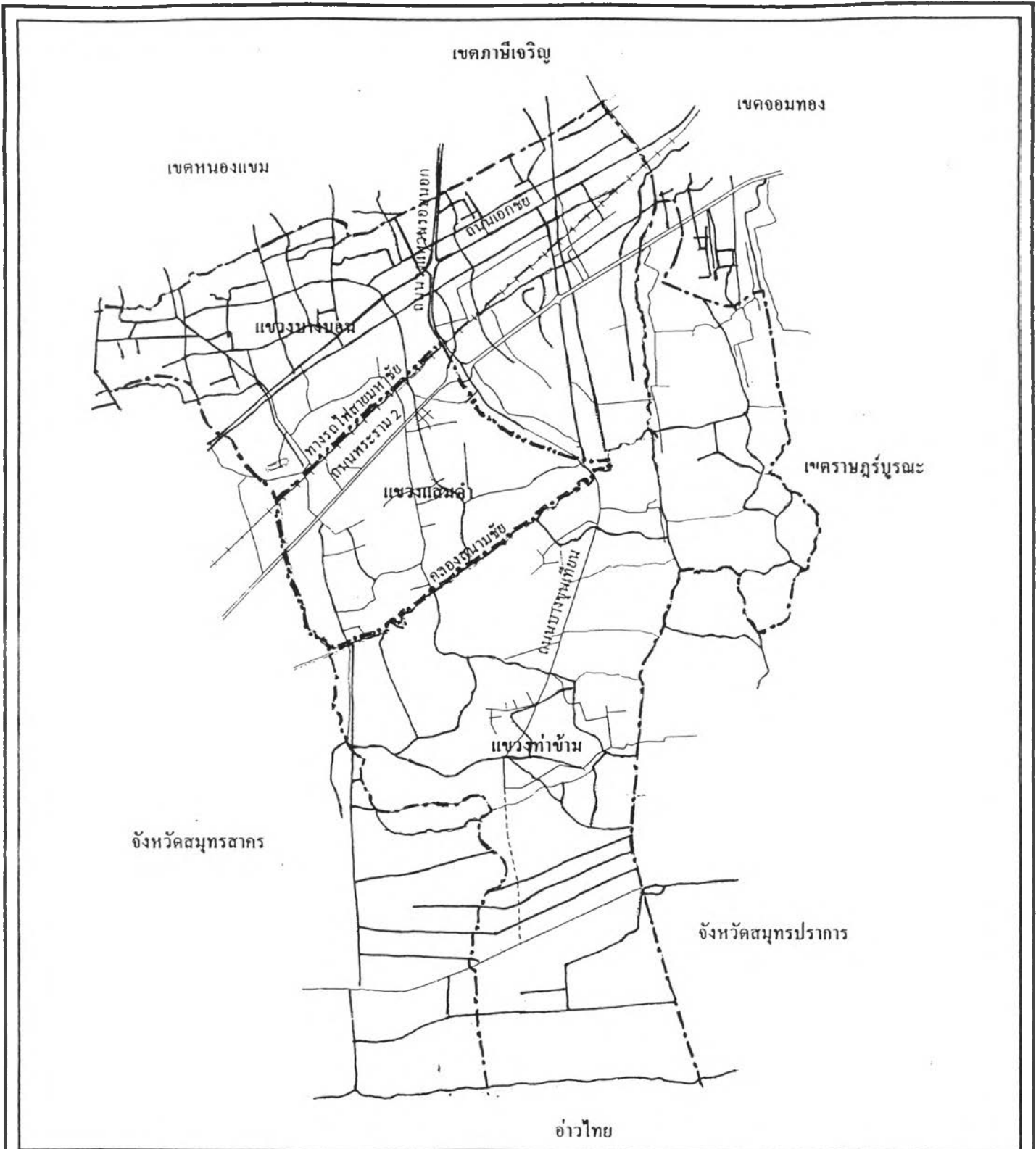
นำผลที่ได้จากการปฏิบัติ (ข้อ 1.6.2) ไปพิจารณาว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (ข้อ1.6.1) หรือไม่

การสังเคราะห์ข้อมูล

นำผลที่ได้จากการวิเคราะห์ ข้อจำกัดในการออกกฎหมาย และข้อจำกัดในการนำไปสู่การปฏิบัติ มาสังเคราะห์หาประสิทธิภาพของข้อกำหนดรวมทั้งเสนอแนะถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดและการบริหารงานด้านผังเมืองที่เกี่ยวข้อง

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้ข้อกำหนดการอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นนอกเหนือจากกิจการหลักโดยการกำหนดร้อยละ
2. ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนด ข้อจำกัดในการออกกฎหมายและการบริหารงานด้านผังเมืองที่เกี่ยวข้อง



ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและผลกระทบต่อการพัฒนาเมือง : กรณีศึกษาเขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร

แผนที่ 1.1 แสดงพื้นที่ศึกษา

สัญลักษณ์



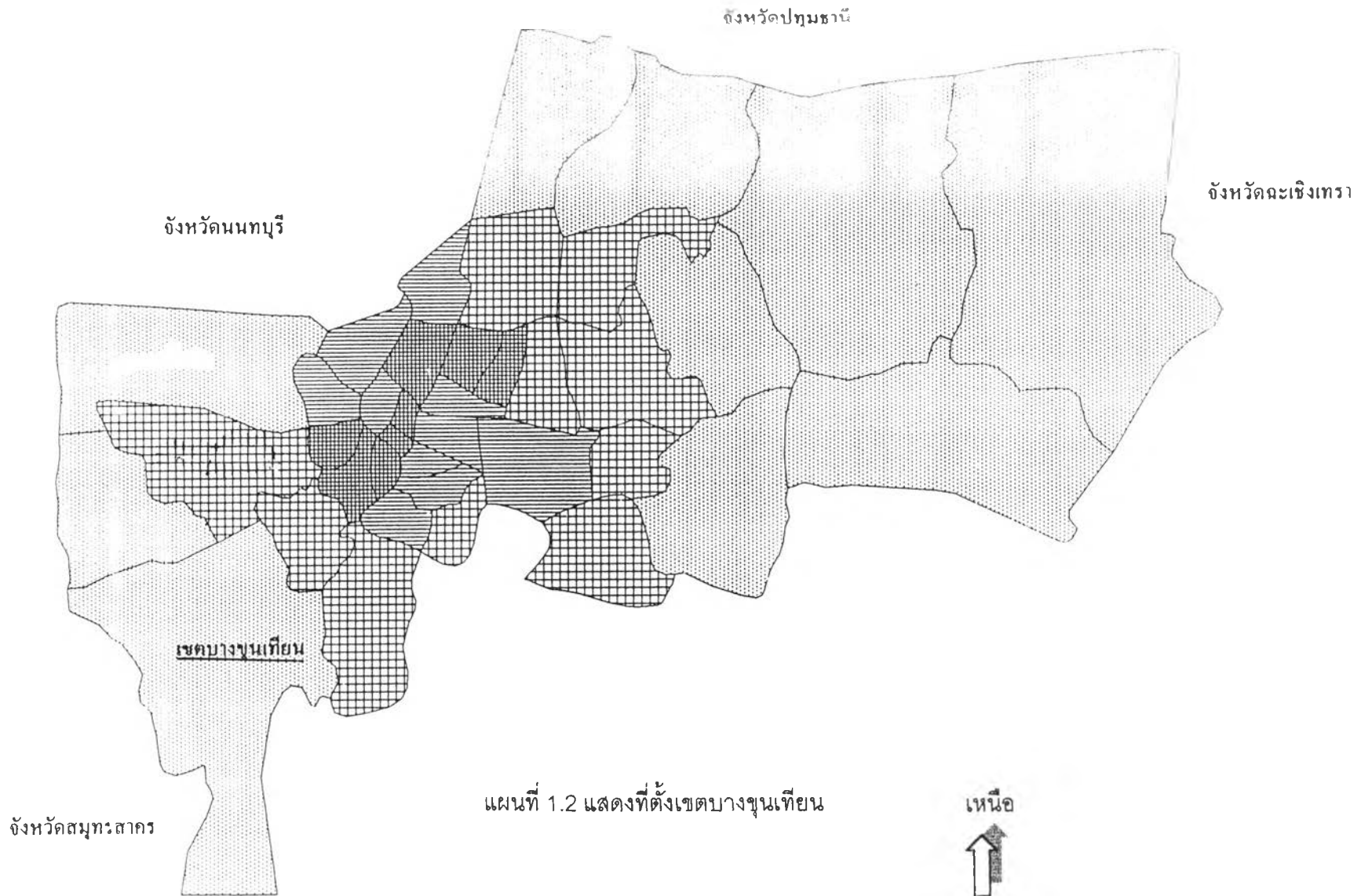
ขอบเขตพื้นที่ศึกษา

เหนือ



ที่มา: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำแผนผังพัฒนาเขตกรุงเทพมหานคร เขตบางขุนเทียน, กันยายน 2540: 3.

มาตราส่วน 1:100,000



แผนที่ 1.2 แสดงที่ตั้งเขตบางขุนเทียน



NOT TO SCALE