# บทที่ 1

# บทนำ

## 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่กว้างขวาง เมื่อเทียบกับขนาดของประชากรทั้งประเทศ แต่ในอัตราของการเพิ่มประชากรในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ประชากรของประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในอัตราที่สูงเกินกว่าร้อยละ 3 ต่อปี และลดต่ำลงบ้างในปัจจุบัน ปริมาณประชากรที่เพิ่มขึ้นย่อมมีผลต่อการใช้ที่ดินซึ่งมีปริมาณจำกัด นั่นหมายถึงเมืองกำลังขยายตัวลุกล้ำพื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่เกษตรกรรมก็กำลังขยายตัวเข้าทำลายพื้นที่ที่ได้สงวนไว้เพื่อความสมบูรณ์ทางธรรมชาติอันได้แก่ป่าไม้ ซึ่งเป็นทั้งบ่อเกิดของต้นน้ำ ลำธาร และฉนวนป้องกันภัยธรรมชาติ

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรอันจำกัดนี้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต นโยบายดังกล่าวจะเป็นแนวทางที่จะให้ที่ดินของเมืองและชนบทถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด นโยบายทางด้านที่ดินจะต้องสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงไม่สามารถที่จะกำหนดเป็นนโยบายที่ตายตัวได้ นโยบายทางด้านที่ดินจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การผังเมืองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของผังที่วางไว้

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 ได้กำหนดแนวทางของการพัฒนา "ภาคมหานคร" โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร ซึ่งคาดว่าจะมีแนวโน้มของการขยายตัวของขนาดประชากรในช่วง 10 ปีข้างหน้าในอัตราส่วนที่สูงมาก เป้าหมายในปี พ.ศ. 2544 กรุงเทพมหานครจะมีประชากรถึง 8 ล้านคน ล้อมรอบด้วย 5 เมืองปริมณฑล อันได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และ สมุทรสาคร ซึ่งจะมีประชากรรวมกันมากกว่า 3 ล้านคน

การเพิ่มปริมาณประชากรตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว มีผลทำให้เมืองต้องเพิ่มความหนาแน่นของประชากร และขยายพื้นที่ของเมือง ที่ดินเกษตรกรรมแถบชานเมืองจะถูกเปลี่ยนแปลงด้วยการจัดให้มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน อันได้แก่ ถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา แต่การที่จะให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างเหมาะสม จำเป็นที่

จะต้องมีมาตรการที่จะควบคุมทิศทางและอัตราการขยายตัวให้ได้ผลทางเศรษฐกิจสูงที่สุด การปล่อยให้เมืองขยายตัวไปตามการตัดสินใจ หรือความคิดเห็นของเอกชนอันได้แก่ เจ้าของที่ดิน ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือผู้จัดสรรที่ดิน ย่อมเป็นไปตามผลลัพธ์ของการลงทุนและผลกำไรเพียงอย่างเดียว ผลประโยชน์ที่ได้รับอาจจะเป็นเพียงส่วนน้อยถ้าเทียบกับส่วนที่สังคมโดยส่วนรวมพึงได้รับ หรืออาจจะไม่คุ้มค่ากับความเสียหายที่มีต่อสังคม

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะเข้ามามีบทบาทในการวางแนวทางและควบคุมการขยายตัวของเมือง โดยอาศัยอำนาจและหน้าที่ที่รัฐมีอยู่ กำหนดเป็นนโยบายให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม แต่ในปัจจุบันตามเมืองใหญ่โดยเฉพาะอย่างกรุงเทพมหานครได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว เกินกว่าที่รัฐจะสามารถจัดสร้างบริการต่างๆ ได้ทัน การทำงานของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะขาดนโยบายและแนวทางที่จะกำหนดแผนงานที่สอดคล้องกันในทุกๆ ด้าน สาเหตุดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพการพัฒนาพื้นที่และการใช้ที่ดินอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมีผลสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการอันหนึ่งที่รัฐจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองเพื่อให้ได้ผลของการขยายตัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับผังเมืองรวม เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมโดยส่วนรวม รัฐสูญเสียงบประมาณเพื่อการพัฒนาน้อยที่สุด การจัดรูปที่ดินโดยทั่วไปจะใช้กับพื้นที่ซึ่งกำหนดไว้เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง พื้นที่ดังกล่าวอยู่ในกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมาก รูปที่ดินมีขนาดและสัดส่วนที่ไม่เหมาะสมต่อการที่จะนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า

จากแผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร ได้เสนอแนวทางการพัฒนาในรูปแบบของศูนย์ชุมชนชานเมือง 5 แห่ง ได้แก่ ลาดกระบัง ตลิ่งชัน บางขุนเทียน ลำลูกกา และมีนบุรี โดยศูนย์ชุมชนเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นตามจุดตัดของถนนวงแหวนรอบนอกกับถนนสายหลักเพื่อสร้างความสมดุลย์ระหว่างที่พักอาศัยและที่ทำงานในเขตชานเมือง และลดปริมาณการเดินทางเข้าสู่เขตใจกลางเมืองให้น้อยลง

ศูนย์ชุมชนมีนบุรีเป็นศูนย์ชุมชนชานเมืองหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นบริเวณจุดตัดของถนนวงแหวนรอบนอกกับถนนรามอินทรา ซึ่งเป็นพื้นที่ด้านตะวันตกของเมืองมีนบุรีปัจจุบันการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองดังกล่าวย่อมเป็นโครงการขนาดใหญ่ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ในการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จึงเป็นปัญหาสำคัญของรัฐในการดำเนินโครงการให้เป็นผลสำเร็จ การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการทางผังเมืองวิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวในการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองเพื่อให้เกิดความประหยัดงบประมาณและ

การจัดหาเงินทุนในการดำเนินการของรัฐ ดังนั้นจากสมมุติฐาน บทบาท และองค์ประกอบของการใช้ที่ดินของศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรีที่แผนพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครกำหนดขึ้นนี้ จะนำมาใช้ศึกษาความเหมาะสมด้านกายภาพของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาศูนย์ชุมชนนี้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัจจัยและเงื่อนไขในการเลือกที่ตั้งศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพการพัฒนาของพื้นที่ศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี

1.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยทางกายภาพและเงื่อนไขของการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรีด้วยการจัดรูปที่ดิน

1.2.4 เพื่อศึกษาความเหมาะสมทางกายภาพของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาความเหมาะสมของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี จะศึกษาใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง เป็นการศึกษาการพัฒนาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชานเมืองด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ประเด็นที่สอง เป็นการศึกษาความเหมาะสมของทำเลที่ตั้งศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี ส่วนประเด็นที่สาม เป็นการศึกษาความเหมาะสมด้านกายภาพของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรี

## 1.4 ขั้นตอนในการศึกษา

1.4.1 ศึกษาทฤษฎี แนวความคิดพื้นฐานของการจัดรูปที่ดินและศูนย์ชุมชนชานเมือง

1.4.2 รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ศึกษาทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร ตลอดจนนโยบายและแผนงานของรัฐ

1.4.3 ศึกษาสภาพต่าง ๆ ในพื้นที่จริงโดยการออกสำรวจภาคสนาม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.4.4 นำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางกายภาพของการจัดรูปที่ดิน ตลอดจนหาความเหมาะสมของการจัดรูปที่ดิน

1.4.5 นำผลจากการวิเคราะห์มาใช้เป็นหลักในการหาความเหมาะสมทางกายภาพของศูนย์ชุมชนชานเมืองมีนบุรีต่อไป

## 1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

1.5.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ สถิติ เอกสาร จากหน่วยงานราชการ และสถาบันต่าง ๆ เช่น

- กรมการผังเมือง กรมที่ดิน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
- กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานเขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร

1.5.2 แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหาร กระทรวงกลาโหม

1.5.3 ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงปัจจัยและเงื่อนไขของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองของกรุงเทพมหานคร

1.6.2 ทราบถึงหลักเกณฑ์วิธีการของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองของกรุงเทพมหานคร

1.6.3 ทราบถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการจัดรูปที่ดินในการดำเนินการโครงการพัฒนาตามการกำหนดของแผน