หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย มีพื้นที่ใหญ่กว่าเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ลำดับที่ 2 ถึง 20 เท่า ขนาดชุมชนใหญ่กว่าชุมชนนครเชียงใหม่ประมาณ 50 เท่า ใหญ่กว่าเมืองนครราชสีมาประมาณ 50 เท่า และใหญ่กว่าเมืองขอนแก่นประมาณ 55 เท่า[1] กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่กล่าวได้ว่าเป็นศูนย์กลางความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันเป็นลักษณะที่เรียกว่า เอกนคร (Primate City) จากลักษณะดังกล่าว ทำให้ประชากรอพยพหลั่งไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก เมื่อประกอบกับจำนวนประชากรที่เพิ่มตามธรรมชาติแล้ว ทำให้จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2513 กรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรเพียง 2.9 ล้านคน เพิ่มเป็น 4.5 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2519[2] และเพิ่มเป็น 5.2 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2524 หรือประมาณร้อยละ 4.28 ต่อปี[3] ลักษณะการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วนี้ ส่งผลให้มีการขยายตัวด้านการใช้ที่ดินรวดเร็วตามไปด้วย โดยเฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและการค้า เป็นการขยายตัวของการใช้ที่ดิน โดยปราศจากการควบคุม ทำให้เกิดสภาพการใช้ที่ดินสับสนไม่มีระเบียบ โดยเขตเมืองชั้นในมีการใช้ที่ดินหนาแน่นเป็นย่านธุรกิจการค้า สถานที่ราชการ ขณะที่บริเวณชานเมืองมีการขยายตัวของย่านพักอาศัยออกไปอย่างไม่หยุดยั้ง ทำให้ลักษณะการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรม กลายเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยในรูปของหมู่บ้านจัดสรรและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

---

[1] สำนักผังเมือง, ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล 2543 (อัดสำเนา)

[2] สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สำมะโนประชากรและเคหะ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2521), หน้า 25

[3] กระทรวงมหาดไทย, สำนักผังเมือง, ผังนครหลวง สรุปรายงานการปรับปรุงผังนครหลวง ครั้งที่ 1 (พระนคร : สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ 2517), หน้า 23

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดจากลักษณะการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว คือ ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ซึ่งเรื้อรังมานานและในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้จัดตั้ง "การเคหะแห่งชาติ" ขึ้น เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยคำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 เพื่อให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ส่วนภาคเอกชนได้มีการจัดสร้างหมู่บ้านจัดสรรสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง หมู่บ้านจัดสรรเหล่านี้กระจายตัวอยู่แถบชานเมือง โดยเกาะกลุ่มอยู่ตามเส้นทางคมนาคมสายหลักและสายรอง ทำให้การบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึง เป็นเหตุให้ผู้อยู่อาศัยต้องพึ่งพาบริการบางอย่างจากภายใน ประกอบกับแหล่งงานส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตชั้นใน จึงเกิดการเดินทางจากหมู่บ้านไปยังแหล่งงาน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการจราจร โดยเฉพาะในช่วงชั่วโมงเร่งด่วน และยิ่งหมู่บ้านยิ่งอยู่ไกลเท่าไร ก็ยิ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น เป็นการสูญเสียพลังงานและเศรษฐกิจ ในด้านหมู่บ้านจัดสรรเอง ผู้ประกอบธุรกิจบ้านจัดสรรมักจะเลือกที่ตั้งหมู่บ้านจัดสรรในบริเวณที่มีที่ดินราคาถูก ซึ่งบริเวณดังกล่าวส่วนใหญ่จะอยู่ไกลจากโครงข่ายการให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของรัฐ ในขณะเดียวกันหมู่บ้านจัดสรรเองก็ไม่ได้จัดให้มีการให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการภายในหมู่บ้านอย่างพอเพียง หรือเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

จากปัญหาดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เมืองขยายออกไป ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางผังเมืองเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงควรจะได้มีการศึกษาถึงปัญหาการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรที่มีต่อการขยายเมือง เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนและกำหนดแนวทาง ตลอดจนวิธีการที่จะใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมการอนุญาตจัดสรรที่ดินให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร

1.2.2 เพื่อศึกษาพัฒนาการของที่อยู่อาศัย ที่ตั้ง และการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร

1.2.3 เพื่อศึกษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของหมู่บ้านจัดสรร

1.2.4 เพื่อศึกษาสภาพการจราจรที่เกิดจากการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร

1.2.5 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างขนาด ที่ตั้ง และลำดับความสำคัญของหมู่บ้านจัดสรร

1.2.6 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินเพื่อจัดทำหมู่บ้านจัดสรร

1.3 ขอบเขตของพื้นที่และขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตของพื้นที่

1.3.1.1 ขอบเขตของพื้นที่ที่ทำการศึกษา ครอบคลุมพื้นที่ 3 เขต คือ เขตพระโขนง เขตบางกะปิ และเขตบางเขน ถือตามเขตการปกครองของกรุงเทพมหานคร

1.3.1.2 จากการศึกษาลักษณะโดยทั่วไปของทำเลที่ตั้งของหมู่บ้านจัดสรรในกรุงเทพมหานคร พบว่า การกระจายตัวของหมู่บ้านจัดสรรโดยภาคเอกชนได้กระจายไปหลายทิศทาง กระจายตัวมากที่สุดทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จึงได้เลือกศึกษาหมู่บ้านจัดสรรที่ตั้งอยู่บนถนน 5 สาย จำนวน 15 หมู่บ้าน คือ

1. ถนนพัฒนาการ ได้แก่
   - หมู่บ้านปรีชา 3 โครงการ 6
   - หมู่บ้านชุมชนพลเทพ
   - หมู่บ้านเมืองทอง โครงการ 2
   - หมู่บ้านผาสุก
2. ถนนรามคำแหง ได้แก่
   - หมู่บ้านเสรี
   - หมู่บ้านเลิศนิมิต
   - หมู่บ้านชุมชนชวนชื่น
   - หมู่บ้านสัมมากร

3. ถนนสุขาภิบาล 1 ได้แก่

- หมู่บ้านทานตะวัน
- หมู่บ้านปรีชา 2 โครงการ 1
- หมู่บ้านปรีชา 2 โครงการ 2
- หมู่บ้านทวีทรัพย์ 2

4. ถนนสุขาภิบาล 2 ได้แก่

- หมู่บ้านอมรพันธ์นคร

5. ถนนรามอินทรา ได้แก่

- หมู่บ้านอินทรารักษ์
- หมู่บ้านคงหิรัญ

1.3.2 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาไว้ดังนี้ คือ

1.3.2.1 หมู่บ้านจัดสรรที่ทำการศึกษา หมายถึง หมู่บ้านจัดสรรซึ่งดำเนินการโดยเอกชนเพื่อประกอบธุรกิจ สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางจนถึงผู้มีรายได้สูงเท่านั้น

1.3.2.2 จะเป็นการศึกษาผลกระทบของหมู่บ้านจัดสรรต่อการขยายตัวของเมืองในด้านการจราจร ด้านแหล่งที่ตั้ง ด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างขนาดที่ตั้ง และลำดับความสำคัญของหมู่บ้านจัดสรร ด้านกฎหมายที่ใช้ควบคุมการขออนุญาตดำเนินการจัดทำหมู่บ้านจัดสรร

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษา ได้ดำเนินการเป็นขั้นตอนดังนี้ คือ

1.4.1 ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยจากเอกสารทั้งในประเทศและต่างประเทศ

1.4.2 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารในห้องสมุด และจากเอกสารของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

1.4.3 ทำการสุ่มตัวอย่างหมู่บ้านจัดสรรที่ตั้งอยู่บนถนน 5 สาย ในทิศทางด้านตะวันออกเฉียงเหนือของกรุงเทพมหานคร จำนวน 15 หมู่บ้าน โดยใช้ขนาดของหมู่บ้านหรือจำนวนครัวเรือนเป็นเกณฑ์ดังนี้คือ

1. หมู่บ้านที่มีขนาดครัวเรือนไม่เกิน 100 หน่วย จำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านชุมชนพลเทพ หมู่บ้านชุมชนชวนชื่น หมู่บ้านทานตะวัน หมู่บ้านปรีชา 2 โครงการ 1 หมู่บ้านอินทรารักษ์

2. หมู่บ้านที่มีขนาดครัวเรือนตั้งแต่ 100 หน่วยขึ้นไป แต่ไม่เกิน 200 หน่วย จำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านปรีชา 3 โครงการ 6 หมู่บ้านเลิศนิมิต หมู่บ้านทวีทรัพย์ 2 หมู่บ้านปรีชา 2 โครงการ 2 หมู่บ้านคงทิรัญ

3. หมู่บ้านที่มีขนาดครัวเรือนตั้งแต่ 200 หน่วยขึ้นไป จำนวน 5 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่บ้านผาสุก หมู่บ้านเมืองทอง 2 โครงการ 2 หมู่บ้านเสรี หมู่บ้านสัมมากร หมู่บ้านอมรพันธ์นคร

1.4.4 ทำการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามสัมภาษณ์ผู้ที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านจัดสรร (Field Survey) หมู่บ้านละ 15 ราย โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

1. ผู้ที่ให้สัมภาษณ์จะต้องเป็นหัวหน้าครัวเรือนเท่านั้น

2. ทำการสัมภาษณ์ในวันอาทิตย์ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากเป็นวันหยุดของบุคคลทุกสาขาอาชีพ

3. เลือกสัมภาษณ์ซอยละ 1 ราย แต่ถ้าเป็นหมู่บ้านขนาดเล็กมีจำนวนไม่ถึง 15 ซอย ก็ทำการสัมภาษณ์เพิ่มอีก 1 ราย ในซอยเดียวกันในทิศทางตรงกันข้าม คือเข้าทางต้นซอยและท้ายซอย เพื่อให้ข้อมูลกระจายครอบคลุมพื้นที่ของหมู่บ้านมากที่สุด เท่าที่จะกระทำได้

1.4.5 ทำการสัมภาษณ์ผู้ประกอบธุรกิจหมู่บ้านจัดสรร นักวิชาการ และนักผังเมือง

1.4.6 ทำการสำรวจปริมาณการจราจรบริเวณทางเข้าออกของหมู่บ้านจัดสรรทั้ง 15 หมู่บ้าน เพื่อนับปริมาณรถยนต์ที่ออกจากหมู่บ้านไปยังแหล่งงานในชั่วโมงเร่งด่วน คือตั้งแต่ 06.00-08.30 น.

1.4.7 วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยหลักวิชาการทางสถิติและผังเมือง

1.4.8 เสนอผลการศึกษาในรูปของการบรรยายประกอบตาราง แผนที่ แผนภูมิ และรูปภาพ

1.5 <u>แหล่งที่มาของข้อมูล</u>

1.5.1 แผนที่จากกองผังเมือง กรุงเทพมหานคร และสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย การเคหะแห่งชาติ และการประปานครหลวง

1.5.2 ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ บันทึกภาพ การสำรวจภาคสนาม และการสัมภาษณ์โดยวิธีสุ่มตัวอย่าง จำนวน 225 ราย

1.5.3 ข้อมูล สถิติ เอกสาร จากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- สถาบันการเงิน
- บริษัท TISCO (Thai Investment and Securities Co. Ltd.)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- การเคหะแห่งชาติ
- การประปานครหลวง
- การไฟฟ้านครหลวง
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- กรมไปรษณีย์โทรเลข

- องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร
- สำนักนโยบายและแผน, สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- แผนกวิจัย, กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
- กองกำกับการตำรวจจราจร กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย
- สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร
- สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร
- กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร
- กองทะเบียนและปกครอง กรุงเทพมหานคร
- กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร
- งานโยธา เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร
- ห้องสมุดคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ หอสมุดกลาง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย

1.6 ข้อจำกัดของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ มีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การศึกษาไม่สมบูรณ์ตามที่คาดหมายไว้ ดังนี้คือ

ด้านข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

1.6.1 การใช้แบบสอบถามสัมภาษณ์ เพื่อทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในหมู่บ้าน โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างนั้น มีข้อจำกัดด้านเวลา บุคลากร และงบประมาณ การสุ่มตัวอย่างอาจจะไม่เป็นตัวแทนที่ดีของทั้งหมด เนื่องจากมีจำนวนน้อยเกินไป

1.6.2 ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เข้าใจคำถามอย่างชัดเจน หรืออาจจะไม่สนใจตอบ ข้อมูลบางส่วนจึงอาจจะไม่ตรงตามความเป็นจริง มีผลทำให้การวิเคราะห์คลาดเคลื่อนไปได้

ด้านข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

1.6.3 ข้อมูลเกี่ยวกับหมู่บ้านจัดสรร การเก็บรวบรวมสถิติขาดความเป็นระเบียบและไม่ละเอียดเท่าที่ควร เช่น ไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่รวบรวมสถิติของหมู่บ้านจัดสรรของภาคเอกชนโดยเฉพาะ จึงต้องรวบรวบจากหลายหน่วยงานมารวมกัน หรือแม้แต่ข้อมูลหรือสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็มีการจัดเก็บอย่างไม่เป็นระบบ เป็นอุปสรรคต่อการค้นหา ดังนั้น ข้อมูลที่ได้จึงอาจจะไม่ครบถ้วน

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.7.1 ทำให้ทราบถึงผลกระทบอันเกิดจากการขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรร

1.7.2 ทำให้ทราบถึงช่องว่างของกฎหมายที่ใช้บังคับการดำเนินการขออนุญาตจัดทำหมู่บ้านจัดสรร

1.7.3 เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบนำไปใช้ประกอบการพิจารณาวางผังเมือง และกำหนดแนวทางและวิธีการที่จะปรับปรุงการขออนุญาต และควบคุมการดำเนินการจัดทำหมู่บ้านจัดสรรโดยภาคเอกชนต่อไป

1.7.4 ผลการศึกษาสามารถประยุกต์เป็นแนวทางสำหรับงานวิจัยประเภทเดียวกันหรืองานวิจัยที่ต่อเนื่องต่อไปในภายหน้า