



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาความขาดแคลนสวนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น โดยการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ระบุว่ากรุงเทพมหานครยังคงความเป็นเอกนคร (Primate City) ด้วยเหตุที่กรุงเทพฯ มีบทบาทเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริการ ซึ่งเป็นปัจจัยดึงดูดประชากรจากส่วนต่างๆ ทำให้กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นติดอันดับ 1 ใน 15 ของโลกเพียงเมืองเดียวของประเทศ และมีแนวโน้มการเพิ่มของประชากรมากขึ้นตลอดเวลา จากรายงานการศึกษา “ผังเมืองกรุงเทพมหานคร” 2538 - 2548) กล่าวว่า ประชากรของกรุงเทพมหานครจะยังคงเพิ่มสูงต่อไป แต่ในอัตราที่ช้าลงเนื่องจากการทรงตัวของเศรษฐกิจ ขนาดของประชากรในปี 2548 คือ 10.3 ล้านคน เป็นจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น 2.4 ล้านคน<sup>1</sup> นอกจากการเพิ่มจำนวนประชากรแล้วยังมีการเพิ่มขึ้นของอาคารสิ่งปลูกสร้าง ทำให้พื้นที่โล่งว่างในเมืองลดน้อยลง และเปลี่ยนเป็นพื้นที่พักอาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม โดยเฉพาะเขตเมืองชั้นใน ซึ่งเป็นพื้นที่เศรษฐกิจสำคัญ ประกอบกับเขตพักอาศัยที่มีประชากรกว่าร้อยละ 31 ส่งผลให้เกิดความแออัด และสภาพแวดล้อมที่กระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และคุณภาพชีวิตของคนในเมือง

สวนสาธารณะ จึงเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตแบบเมืองในปัจจุบัน เนื่องจากสภาพการเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรม สู่สังคมอุตสาหกรรม การรับอารยธรรมตะวันตกครั้งสำคัญของกรุงเทพฯ พร้อมกับรูปแบบของเมืองที่เปลี่ยนไป แสดงให้เห็นชัดในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่มีพระราชดำริให้จัดสร้าง “สวนลุมพินี” เพื่อเป็นสวนสาธารณะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน แม้บทบาทสวนสาธารณะต่อการพักผ่อนของผู้คนในสมัยนั้นยังไม่เด่นชัด แต่หลังปี พ.ศ. 2500 กรุงเทพฯ เริ่มมีการขยายตัวมากขึ้น เมื่อมีการวางผังกรุงเทพฯ ครั้งแรก ที่เรียกว่า “ผังลิททิลฟิลด์” นั้นก็ได้มีการกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อการพักผ่อน

---

<sup>1</sup> ผังเมืองกรุงเทพมหานคร 2538 - 2548 (ฉบับร่างเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น) ความร่วมมือระหว่างสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร คณะที่ปรึกษา MIT และคณะที่ปรึกษา อีซี

หย่อนใจ โดยมีการกำหนดขนาดพื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร จากการการคาดประมาณประชากรของ กรุงเทพฯ พร้อมกับการแบ่งแยกประเภทของสวนสาธารณะ และที่พักผ่อนระดับต่างๆ ที่ควรมีตลอดมาจนถึง ผังนครหลวง และผังเมืองกรุงเทพฯปัจจุบัน

สวนสาธารณะ หรือพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจในเมืองถือเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของเมือง โดยปรกติเมืองๆ หนึ่งควรมีที่ดินอุทิศให้กับสวนสาธารณะร้อยละ 5 ของพื้นที่เมือง เพื่อให้เมืองได้มีที่โล่งว่าง สำหรับประชาชนได้พักผ่อน แทรกอยู่ตามส่วนต่างๆของเมือง แต่สภาพการพัฒนาของกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน ทำให้ “ ที่ดิน ” เป็นปัจจัยที่ต้องตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด การพัฒนาสวนสาธารณะของ กรุงเทพฯ จึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะเขตเมืองชั้นในที่มีการพัฒนาอย่างหนาแน่น โดยการพัฒนา สวนสาธารณะในอนาคต จะต้องมีแนวทางและมาตรการที่แน่นอน และอาศัยความร่วมมือจากประชาชนใน ท้องที่ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของพื้นที่ และความ ต้องการของคนในชุมชน

จากข้อจำกัดทางกายภาพ และสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่เขตชั้นใน การศึกษานี้ จึงเป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะขนาดเล็ก ซึ่งในการศึกษานี้จะเรียกว่า “สวนชุมชน” ซึ่งเป็นแหล่งพักผ่อนใกล้บ้านที่เอื้อต่อการใช้ในชีวิตประจำวัน เพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนาที่พักผ่อนในเมือง และเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการพัฒนาในเขตเมืองชั้นใน โดยการศึกษาแนวทางของการพัฒนาสวน สาธารณะชุมชนในเขตชั้นใน จะเน้นการพัฒนาสวนสาธารณะให้เกิดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับ ต่างๆ ตั้งแต่ประชาชนทั่วไป จนถึงกลุ่มองค์กรธุรกิจในพื้นที่ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานรัฐในการตอบรับ และหามาตรการที่ส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง เพื่อเป็นการพัฒนารูปแบบ และ ประสิทธิภาพสวัสดิการสังคมที่รัฐพึงจัดหาให้ประชาชน

### วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหาและข้อจำกัดการพัฒนาสวนสาธารณะ
2. ศึกษาความสัมพันธ์ของลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ชั้นใน และความต้องการที่ มีต่อรูปแบบของสวน
3. ศึกษาแนวทางการพัฒนาสวนชุมชน และการดำเนินการร่วมระหว่างรัฐและชุมชน

### ขอบเขตการศึกษา

1. ด้านพื้นที่ จะศึกษาเฉพาะเขตเมืองชั้นใน ที่ไม่มีสวนสาธารณะให้บริการในระดับเขต และพื้นที่สวนสาธารณะในเขตใกล้เคียงครอบคลุมไม่ถึง โดยพื้นที่ศึกษาจะเป็นที่ว่างขนาดเล็กของรัฐที่มี ที่มีโครงการพัฒนาเป็นสวนสาธารณะอยู่แล้ว
2. ด้านเนื้อหา จะเป็นการศึกษาในแง่เกณฑ์การพัฒนาสวนสาธารณะชุมชน โดยศึกษาระยะการเข้าถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้สวนสาธารณะ ลักษณะและพฤติกรรมการใช้ และส่วนที่สองเป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของเอกชนต่อการจัดสร้างสวนสาธารณะ โดยเอกชนดังกล่าว จะประกอบด้วยกลุ่มประชาชนทั่วไป และกลุ่มองค์กรธุรกิจในพื้นที่

### วิธีการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสวนสาธารณะในเมือง อันประกอบด้วย ความจำเป็นของสวนสาธารณะในเมือง ปัจจัยที่มีผลต่อความต้องการใช้สวนสาธารณะ ลำดับชั้นของสวนสาธารณะ เกณฑ์และมาตรฐานการพัฒนาสวนสาธารณะ รวมทั้งแผนและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพฯ เช่น แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 มังเมืองกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาของ MIT
2. ศึกษาภาพรวมการพัฒนาสวนสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ความเป็นมาในอดีตถึงปัจจุบัน ประเภทสวนสาธารณะที่มี หน่วยงานที่รับผิดชอบ รัศมีบริการของสวนสาธารณะ แผนและนโยบายการพัฒนาสวนสาธารณะกับปัญหาและข้อจำกัดที่เกิดขึ้น
3. กำหนดการเลือกพื้นที่ศึกษา จะกำหนดจากความหนาแน่นประชากร รัศมีบริการสวนสาธารณะที่ครอบคลุมอยู่ จากการศึกษาภาพรวมของเขตชั้นในทั้งหมด พบว่า “เขตธนบุรี” ซึ่งเป็นเขตชั้นในฝั่งตะวันตก จะเป็นเขตที่มีความขาดแคลนสวนสาธารณะอย่างรุนแรง เนื่องจากไม่มีสวนสาธารณะที่ให้บริการภายในเขต รัศมีบริการสวนสาธารณะที่มีในเขตใกล้เคียงก็ครอบคลุมพื้นที่บางส่วน ประกอบกับเป็นเขตพักอาศัยที่มีประชากรอยู่หนาแน่น
4. การสำรวจความต้องการ ทิศนคติและความคิดเห็นต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เป็นการสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งกำหนดจาก 2 ตัวแปร คือกำหนดจากกลุ่มอายุ ตามสัดส่วนโครงสร้างอายุประชากรเขตเทียบกับของแขวง ภายใต้ข้อสมมติที่ว่า ประชากรมีการกระจายตัวกันอย่างสม่ำเสมอ และกำหนดจากรัศมีบริการของสวนชุมชน ซึ่งกำหนดให้อยู่ในระยะเดินเท้าเนื่องจากเป็นสวนชุมชนที่มีขนาดเล็ก โดยกำหนดให้มี 3 ระยะ คือ 400 เมตร 800 เมตร และ 1000 เมตร

5. การสำรวจทัศนคติ ความคิดเห็นของกลุ่มองค์กรธุรกิจ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยวิธีการสัมภาษณ์ต่อหน้า และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ทั้งจากองค์กรธุรกิจ ที่มีพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับสวนสาธารณะที่จะจัดสร้างขึ้น ภูมิสถาปนิกที่ออกแบบสวนสาธารณะ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กองสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม

6. ประมวลผลข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามในกลุ่มของประชาชนทั่วไป ด้วยการวิเคราะห์สถิติ ร้อยละ ส่วนข้อมูลจากกลุ่มองค์กรธุรกิจ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์นั้น จะนำมาพิจารณาการร่วมมือในรูปแบบต่างๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาสวนสาธารณะ

7. สรุปแนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะชุมชน จากข้อจำกัดทางพื้นที่ สภาพการพัฒนาเมือง ในอนาคตที่เอกชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการต่อการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่มีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อมของเมืองที่เหมาะสม

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษา นี้ จะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องใช้เพื่อการวางแผน และจัดสร้างสวนสาธารณะระดับชุมชน ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และลักษณะทางกายภาพ และเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของเอกชนในพื้นที่ ทั้งประชาชนทั่วไป และกลุ่มองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้การพัฒนาสวนสาธารณะดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สวนสาธารณะชุมชน ในที่นี้หมายถึง ที่ว่างขนาดเล็กของเมือง ซึ่งพัฒนาขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพักผ่อนของคนในชุมชน โดยมีรัศมีบริการในระยะเดินเท้า และมีการเข้าถึงที่ดี
2. รัศมีบริการในระยะเดินเท้า หมายถึง ระยะทางจากบ้านไปยังที่ตั้งสวนสาธารณะชุมชน ซึ่งการศึกษานี้ กำหนดให้มีระยะรัศมีบริการ 400 - 1,000 เมตร
3. การมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไป และกลุ่มองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ในการพัฒนาสวนสาธารณะ

### ข้อจำกัดการศึกษา

การพัฒนาสวนสาธารณะในปัจจุบัน มีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ การศึกษานี้จึงเป็นการทดลองหาแนวทางการพัฒนาสวนสาธารณะ โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน บนแนวคิดที่ว่าหากประชาชนเห็นความสำคัญ และประโยชน์ของสวนสาธารณะในฐานะรัฐสวัสดิการที่จะส่งเสริมสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ที่ดีในการอยู่อาศัย ก็จะสามารถกระตุ้นหน่วยงานที่รับผิดชอบให้มีการพัฒนาสวนสาธารณะมากขึ้น

โดยข้อจำกัดของการศึกษาค้างนี้ คือ ตัวพื้นที่ศึกษา ซึ่งเป็นพื้นที่สวนสาธารณะขนาดเล็ก ที่ใช้ที่ว่างที่เหลือจากการพัฒนาเมือง ซึ่งประชาชนมีความคาดหวัง และความต้องการสูง ในบางกรณีสวนขนาดเล็กไม่อาจจะตอบสนองได้ ทำให้การตอบแบบสอบถามของประชาชนอาจคลาดเคลื่อนไปจากความจริง และประการที่สองคือ การมีส่วนร่วมขององค์กรธุรกิจในพื้นที่ ในการพัฒนาสวนสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ทำให้ที่ว่างที่นำมาพิจารณาเป็นที่ตั้งของสวนสาธารณะ จำเป็นต้องมีแนวเชื่อมต่อกับเขตที่ดินของภาคเอกชน เพื่อให้การพัฒนาสวนสาธารณะมีความเป็นไปได้บนพื้นฐานของการพัฒนาร่วมกันระหว่างรัฐและชุมชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย