

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

การศึกษาครั้งนี้ กำหนดพื้นที่ศึกษาจากเขตในกรุงเทพมหานครที่มีการพัฒนาอาคารสูง เกิดขึ้นชัดเจน โดยในช่วงที่ผ่านมามีการเพิ่มขึ้นของจำนวนและพื้นที่อาคารรวมมากกว่าเขตอื่น ๆ อย่างเด่นชัดจำนวน 11 เขต ได้แก่ เขตปทุมวัน บางรัก สาทร พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง พระโขนง คลองเตย ประเวศ จตุจักร และเขตบางกะปิ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นย่านศูนย์กลางเมือง และบริเวณต่อเนื่องทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันออก โดยศึกษาอาคารที่มีความสูง 21 ชั้นขึ้นไป เนื่องจากในช่วงระหว่าง พ.ศ.2530-2535 พบว่าในพื้นที่ศึกษามีการลดลงของอัตราการขยายตัวของอาคารสูงระหว่าง 8 - 20 ชั้น แต่มีการเพิ่มขึ้นของอัตราการขยายตัวของอาคารสูง 21 ชั้นขึ้นไปอย่างชัดเจน

สรุปพัฒนาการและมาตรการควบคุมอาคารสูง

การพัฒนาอาคารสูงย่อมเกิดจากปัจจัยในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน รวมทั้งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนา ในช่วงที่ผ่านมา การควบคุมอาคารสูงส่วนใหญ่อยู่ภายใต้มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อควบคุมอาคารโดยทั่วไป ประกอบกับเทศบัญญัติและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภท รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ.2478 และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นการควบคุมอาคารเฉพาะพื้นที่ เนื่องจากการกำหนดมาตรการควบคุมในช่วงที่ผ่านมากำหนดขึ้นเพื่อควบคุมอาคารโดยทั่วไป หรือควบคุมอาคารในพื้นที่บางบริเวณเท่านั้น จึงทำให้การพัฒนาอาคารสูงในอดีตส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาที่ปราศจากการควบคุมโดยตรง ในปัจจุบันจึงได้กำหนดมาตรการขึ้นเพื่อควบคุมอาคารสูงโดยเฉพาะ ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ รวมทั้งได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 116 ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท

ต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งมาตรการที่กำหนดขึ้นมาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอาคารสูงทั้งในช่วงเวลาก่อนการบังคับใช้และต่อการพัฒนาอาคารสูงที่จะเกิดขึ้นต่อไป

1. ที่ตั้งของอาคารสูง

จากการศึกษาพบว่า อาคารสูง 21 ชั้นขึ้นไปในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพาณิชย์ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าอาคารประเภทอื่น ๆ ส่วนอาคารพักอาศัยและอาคารพาณิชย์-พักอาศัย มีจำนวนรองลงมาและในปัจจุบันการขยายตัวมีแนวโน้มลดลงอย่างเด่นชัดอาคารส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญ และย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นของเมือง ได้แก่ เขตปทุมวัน บางรัก ราชเทวี และเขตคลองเตย บริเวณที่มีการเกาะกลุ่มอย่างชัดเจน ได้แก่ ถนนสีลม-สุรวงศ์ เพลินจิต ราชปรารภ และสุขุมวิทช่วงระหว่างทางด่วนพิเศษ-อโศก โดยอาคารที่เกิดขึ้นในเขตต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพาณิชย์ ยกเว้นในเขตคลองเตย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพักอาศัย อาคารพาณิชย์ในเขตต่าง ๆ โดยทั่วไปจะตั้งอยู่บริเวณริมถนนสายหลักที่สำคัญของเมืองที่มีเขตทางมากกว่า 30 เมตร และในเขตชั้นในพบว่าอาคารพาณิชย์ตั้งอยู่บนถนนสายรองที่มีเขตทางไม่เกิน 18 เมตร อีกด้วย เนื่องจากในปัจจุบันมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากของอาคารสูงในเขตชั้นใน ซึ่งมีถนนสายหลักเพียงไม่กี่สาย และพื้นที่ริมถนนส่วนใหญ่ถูกพัฒนาแล้ว จึงเกิดการขยายตัวเข้าไปในถนนสายรองแทน ส่วนอาคารพักอาศัยและอาคารพาณิชย์-พักอาศัยส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนถนนสายรองและซอยย่อยต่าง ๆ ที่มีเขตทางระหว่าง 5-15 เมตร การพัฒนาอาคารสูงในอดีตจะเกิดขึ้นในพื้นที่ย่านศูนย์กลางเมือง แต่ในปัจจุบันพบว่าอาคารสูงได้กระจายตัวไปสู่พื้นที่รอบนอกเพิ่มขึ้น ทั้งทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันออกในบริเวณริมถนนสายหลักที่สำคัญ ได้แก่ ถนนรัชดาภิเษก ถนนวิภาวดี-รังสิต และถนนบางนา-ตราด โดยส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพาณิชย์ ส่วนอาคารพักอาศัย การพัฒนายังคงเกาะกลุ่มอยู่ในพื้นที่เขตคลองเตย และเริ่มมีการกระจายตัวไปสู่พื้นที่รอบนอกบ้างในเขตประเวศ และเขตบางกะปิ

การควบคุมอาคารสูงในอดีตจะกำหนดขึ้นในพื้นที่บางบริเวณ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตชั้นใน ได้แก่ พื้นที่บางส่วนของเขตปทุมวัน บางรัก สาทร และเขตพญาไท โดยควบคุมภายใต้เทศบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งการควบคุมส่งผลกระทบต่ออย่างชัดเจน ทำให้การขยายตัวของอาคารสูงในพื้นที่บริเวณดังกล่าวต่ำกว่าพื้นที่ข้างเคียง ส่วนมาตรการอื่น ๆ จากการศึกษพบว่าไม่ส่งผลกระทบต่อการกระจายตัวของอาคารสูงมากนัก ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน การก่อสร้างอาคารสูงในบางพื้นที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในย่านธุรกิจการค้าศูนย์กลางเมือง ซึ่ง

พื้นที่ดินเหลือน้อย และราคาที่ดินสูง แต่เนื่องจากการเกิดขึ้นของอาคารสูงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันรัฐจึงได้กำหนดมาตรการขึ้น เพื่อควบคุมการกระจายตัวของอาคารสูง โดยการกำหนดขนาดถนนที่ตั้งของอาคารสูงตามจำนวนพื้นที่อาคารรวม แต่จากการศึกษาพบว่า อาคารสูงที่ก่อสร้างขึ้นในปัจจุบันเกือบครึ่งตั้งอยู่บนถนนที่มีเขตทางต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอาคารสูงที่อยู่ในเขตชั้นใน ดังนั้นข้อกำหนดดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องผลักดันให้อาคารสูงกระจายตัวออกไปในพื้นที่รอบนอกแทน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้กำหนดผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครขึ้นมาเพื่อควบคุมการกระจายตัวของอาคารแต่ละประเภทให้อยู่เป็นบริเวณ แต่ก็ยังมีหลักเกณฑ์ให้ก่อสร้างอาคารประเภทอื่นในพื้นที่ได้ตามสัดส่วนที่กำหนดขึ้น จากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในอนาคตจะเกิดการชลตัวของอาคารสูงในย่านศูนย์กลางเมือง และเกิดการขยายตัวของอาคารสูงในเขตรอบนอกของเมืองเพิ่มมากขึ้น

2. ลักษณะของอาคารสูง

จากการศึกษาอาคารสูง 21 ชั้นขึ้นไปในพื้นที่ศึกษาพบว่า อาคารสูงในเขตชั้นในส่วนใหญ่จะมีพื้นที่อาคารรวมมากกว่าอาคารสูงในเขตรอบนอก และมีแปลงที่ดินขนาดเล็กกว่า โดยที่อาคารพักอาศัยจะมีพื้นที่อาคารรวมและขนาดแปลงที่ดินน้อยกว่าอาคารประเภทอื่น ๆ และอาคารพาณิชย์จะมีพื้นที่อาคารรวมมากที่สุด แต่มีขนาดแปลงที่ดินค่อนข้างหลากหลาย แตกต่างกันไป ในเขตชั้นในและเขตรอบนอก ในปัจจุบันพบว่าอาคารพาณิชย์และอาคารพาณิชย์-พักอาศัยมีการขยายพื้นที่อาคารรวมเพิ่มขึ้น ทั้งในเขตชั้นในและเขตรอบนอก ส่วนที่ย่อมเป็นแรงกระตุ้นมาจากกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูง ๆ ส่วนขนาดแปลงที่ดินพบว่า ในเขตชั้นในมีแนวโน้มขนาดเล็กลง แต่เขตรอบนอกมีแนวโน้มขนาดแปลงที่ดินใหญ่ขึ้น

จากการศึกษาระยะถอยร่นด้านต่าง ๆ ของอาคารสูงพบว่า การถอยร่นด้านหน้าของอาคารในแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกันไปตามระยะที่กฎหมายกำหนดขึ้น โดยเฉพาะในย่านศูนย์กลางเมือง การถอยร่นด้านหน้าจะต่ำมาก ส่วนในเขตรอบนอกพบว่าในบริเวณริมถนนที่ไม่มีกฎหมายควบคุมการถอยร่น ระยะถอยร่นด้านหน้าของอาคารส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ต่ำใกล้เคียงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น ส่วนการถอยร่นในด้านอื่น ๆ จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่จะมีเกณฑ์ที่ต่ำใกล้เคียงกับเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน โดยเฉพาะการถอยร่นด้านข้างจะมีระยะต่ำที่สุด และในปัจจุบันพบว่า การถอยร่นด้านต่าง ๆ ของอาคารสูงมีระยะลดลง โดยเฉพาะอาคารในย่านศูนย์กลางเมือง ในอดีตการถอยร่นของอาคารสูงเกิดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ของการควบคุมอาคารทั่วไป

แต่ในปัจจุบันได้กำหนดระยะถอยร่นของอาคารสูงขึ้น โดยเฉพาะ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่จะเป็นเกณฑ์ที่สูงกว่าในอดีตมาก แต่การพัฒนาระยะถอยร่นของอาคารสูงในช่วงที่ผ่านมาจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำใกล้เคียงกับที่กฎหมายเดิมกำหนดไว้ ใน พ.ศ. 2535 ก่อนการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูงๆ จะเห็นได้ว่ามีการก่อสร้างอาคารที่มีระยะถอยร่นต่ำกว่าเกณฑ์ที่จะกำหนดใหม่เพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในเขตชั้นในและเขตรอบนอก

อาคารสูงในพื้นที่ศึกษาส่วนใหญ่จะมีระดับความสูงไม่เกิน 35 ชั้น ซึ่งจะกระจายตัวอยู่ในเขตต่าง ๆ โดยทั่วไป ส่วนอาคารที่มีระดับความสูงเกิน 35 ชั้น ส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพาณิชย์ ซึ่งจะกระจายตัวอยู่บริเวณย่านการค้าที่สำคัญของเมือง ได้แก่ ถนนสีลม สาทร และถนนอโศก จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการก่อสร้างอาคารได้ทวีความสูงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามระยะเวลา โดยเฉพาะอาคารพาณิชย์และอาคารพาณิชย์-พักอาศัยในเขตชั้นในพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่ม ความสูงอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดเกณฑ์เพื่อควบคุมความสูงของอาคารแต่อย่างใด นอกจากในบางพื้นที่เท่านั้น จึงทำให้การพัฒนาระดับความสูงของอาคารก้าวหน้าไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเทคโนโลยี ซึ่งมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความสูงของอาคารในอดีต ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2522 เทศบัญญัติและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภท และพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งข้อกำหนดของกฎหมายส่วนใหญ่ส่งผลกระทบต่อความสูงของอาคารในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่มากนัก นอกจากบริเวณเขตบัญญัติกรุงเทพมหานคร ควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภทในเขตปทุมวัน และเขตบางรัก ความสูงของอาคารโดยทั่วไปจะต่ำกว่าพื้นที่ใกล้เคียงที่อยู่นอกเขตบัญญัติ ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์ทางด้านต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นไม่ได้ควบคุมความสูงอาคารโดยตรง แต่การกำหนดระยะถอยร่นตามความสูงอาคาร และการกำหนด F.A.R. ย่อมมีผลทำให้การพัฒนาความสูงของอาคารลดลง ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูงๆ ย่อมเป็นการจำกัดความสูงของอาคารทางอ้อมเช่นกัน เนื่องจากการพัฒนาอาคารที่มีระดับความสูงมากภายใต้กฎหมายฉบับนี้ต้องมีแปลงที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งในปัจจุบันเหลือน้อย โดยเฉพาะในย่านศูนย์กลางเมือง

จากการศึกษาอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อขนาดที่ดิน (F.A.R.) ของอาคารสูงในช่วงที่ผ่านมา ค่า F.A.R. ของอาคารจะแตกต่างกันไปในพื้นที่แต่ละบริเวณ และแต่ละประเภทของอาคาร ในเขตชั้นในซึ่งเป็นย่านธุรกิจการค้าที่สำคัญของเมือง อาคารจะมีค่า F.A.R. สูงกว่าอาคารในเขตรอบนอก โดยที่อาคารพาณิชย์จะมีค่า F.A.R. สูงที่สุด บริเวณที่มีการเกาะกลุ่มอย่างชัดเจน ได้แก่ ถนนสีลม-สาทร และถนนรัชดาภิเษก-อโศก เนื่องจากอาคารในบริเวณนี้เป็นอาคาร

ขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่อาคารรวมจำนวนมาก แต่มีแปลงที่ดินขนาดเล็ก และอาคารพักอาศัยจะมีค่า F.A.R.ต่ำที่สุด ในอดีตค่า F.A.R. ของอาคารจะต่ำ แต่ในปัจจุบันค่า F.A.R.ของอาคารจะสูงขึ้น แสดงให้เห็นถึงการแปรผันตามระยะเวลา โดยเฉพาะอาคารพาณิชย์และอาคารพาณิชย์-พักอาศัยในย่านศูนย์กลางเมือง มีแนวโน้มของค่า F.A.R.สูงขึ้นอย่างชัดเจน การพัฒนาค่า F.A.R.ของอาคารสูงในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปอย่างอิสระตามสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละช่วงเวลาและแต่ละสถานที่ เนื่องจากในอดีตการควบคุมอาคารจะไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของ F.A.R.นอกจากพื้นที่ในบางบริเวณเท่านั้น ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นย่านศูนย์กลางเมือง อาคารสูงที่เกิดขึ้นจึงมีค่า F.A.R.ต่ำกว่าอาคารในพื้นที่ใกล้เคียงมาก แสดงให้เห็นว่าเกณฑ์การควบคุมที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้น และในปัจจุบันได้กำหนดมาตรการขึ้นเพื่อควบคุมค่า F.A.R.ของอาคารสูงในพื้นที่ต่าง ๆ โดยทั่วไปไม่เฉพาะบางบริเวณเช่นในอดีต โดยกำหนดไว้ไม่เกิน 10 แต่จากการศึกษาพบว่า อาคารสูงในปัจจุบันเกือบครึ่งมีค่า F.A.R.สูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นอาคารสูงที่อยู่ในเขตชั้นในย่านธุรกิจการค้าศูนย์กลางเมือง แสดงให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นต่ำกว่าสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงในบางพื้นที่ โดยเฉพาะในย่านศูนย์กลางเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในช่วง พ.ศ.2535 ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายได้มีการขยายตัวของการก่อสร้างอาคารสูงที่มีค่า F.A.R.ระหว่าง 10-15 เพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งในเขตชั้นในย่านศูนย์กลางเมือง และในเขตรอบนอกบริเวณที่มีการขยายตัวสูง ซึ่งอาคารส่วนใหญ่จะเป็นอาคารพาณิชย์และอาคารพาณิชย์-พักอาศัย แสดงให้เห็นถึงความพยายามเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อสร้างภายใต้เกณฑ์การควบคุมใหม่ที่จะกำหนดขึ้น

อัตราส่วนพื้นที่เปิดโล่ง (O.S.R.) ของอาคารสูงประเภทต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดขึ้นตั้งแต่อดีตพร้อม ๆ กับการใช้กฎหมายควบคุมอาคาร ซึ่งจากการศึกษาพบว่าอาคารสูงแต่ละประเภทจะมีค่า O.S.R.แตกต่างกันไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น อาคารพักอาศัยไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 อาคารพาณิชย์และอาคารประเภทอื่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 และการพัฒนาค่า O.S.R.ของอาคารสูงในพื้นที่ต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกัน ค่า O.S.R.ของอาคารสูงในเขตรอบนอกจะสูงกว่าในเขตชั้นใน โดยที่อาคารพักอาศัยและอาคารพาณิชย์-พักอาศัย ส่วนใหญ่จะมีค่า O.S.R.อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำใกล้เคียงกับเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในเขตรอบนอกพบว่าค่า O.S.R.ของอาคารสูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น ส่วนอาคารพาณิชย์จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่จะมีค่า O.S.R.สูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่ในเขตชั้นในจะมีค่าสูงกว่าไม่มากนัก ยกเว้นในเขตปทุมวัน ซึ่งอาคารจะมีค่า O.S.R.สูงกว่าบริเวณข้างเคียงมาก เนื่องจากในบริเวณนี้มีการควบคุมการก่อสร้างบางประเภท แต่ในพื้นที่รอบนอกจากการศึกษาพบว่า อาคารพาณิชย์จะมีค่า O.S.R.สูงกว่าเกณฑ์

ที่กฎหมายกำหนดไว้มาก ในช่วงที่ผ่านสภาอาคารพักอาศัยไม่มีการเปลี่ยนแปลงค่า O.S.R. ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในระหว่างร้อยละ 30-40 แต่อาคารพาณิชย์-พักอาศัย และอาคารพาณิชย์ พบว่าเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยในปัจจุบันค่า O.S.R. ของอาคารในเขตชั้นในจะลดลงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในเขตบางรัก ส่วนเขตรอบนอกพบว่าการขยายตัวเพิ่มขึ้นของ O.S.R. ที่มีค่าสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาก แสดงให้เห็นว่าการกำหนดค่า O.S.R. ของอาคารในอดีตที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อ การก่อสร้างอาคารสูงในเขตชั้นในมากกว่าในเขตรอบนอก เพราะการก่อสร้างอาคารสูงในเขตชั้นในไม่สามารถเว้นพื้นที่ว่างได้มาก เนื่องจากมีที่ดินจำกัดและราคาสูง การควบคุมค่า O.S.R. ของอาคารสูงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันถูกกำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติ ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 ในอดีตหลักเกณฑ์การควบคุมเป็นการควบคุมอาคารโดยทั่วไป แต่ในปัจจุบันได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมค่า O.S.R. ของอาคารสูงขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งก็ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ไปจากเดิม แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ของระยะถอยร่นในกฎหมายฉบับใหม่ ย่อมมีผลทำให้ค่า O.S.R. ของอาคารเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นต่อไป โดยเฉพาะในเขตชั้นในย่านศูนย์กลางเมือง ซึ่งมีแนวโน้มค่า O.S.R. ลดลงในปัจจุบัน

จากการศึกษาลักษณะของอาคารสูงทางด้านต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์การควบคุมที่มีอยู่ในอดีตและปัจจุบันพบว่า เกณฑ์การควบคุมที่กำหนดขึ้นส่วนใหญ่จะต่ำกว่าระดับการพัฒนาตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพัฒนาลักษณะของอาคารทางด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมีเกณฑ์ต่ำใกล้เคียงที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเฉพาะในพื้นที่ย่านศูนย์กลางเมืองจะมีความชัดเจนมาก รวมทั้งการพัฒนาส่วนใหญ่จะแปรเปลี่ยนไปตามระยะเวลา แต่เกณฑ์การควบคุมที่กำหนดขึ้นส่วนใหญ่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน และจากการศึกษาสภาพการพัฒนาของอาคารสูงที่เกิดขึ้น ภายใต้มาตรการควบคุมทางด้านต่าง ๆ พบว่า ในแต่ละมาตรการจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่แตกต่างกันไปทั้งในเรื่องของที่ตั้ง และลักษณะของอาคารที่เกิดขึ้น ซึ่งสรุปได้ดังตารางที่ 6.1

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6.1 แสดงผลของมาตรการควบคุมต่อการพัฒนาอาคารสูง

การพัฒนาอาคารสูง	มาตรการควบคุม	ผลการควบคุม
ที่ตั้ง	พ.ร.บ. เขตปลอดภัยในราชการทหาร พ.ศ. 2478	ส่งผลไม่มากเนื่องจากพื้นที่ที่ถูกควบคุมจะเป็นพื้นที่บริเวณเล็ก
	พ.ร.บ. การเดินอากาศ พ.ศ. 2497	ส่งผลไม่มากเนื่องจากการควบคุมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชั้นในจะมีการค่อนข้างมีส่วนการควบคุมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชั้นนอก จะเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาอาคารสูงเกิดขึ้น ไม่มาก
	กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารเฉพาะบางพื้นที่ ในกรุงเทพมหานคร	ส่งผลค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะการควบคุมที่เกิดขึ้นในเขตชั้นในทำให้ในบริเวณที่ถูกควบคุม มีจำนวนอาคารสูงไม่มากนัก และในบางบริเวณอาคารสูงไม่สามารถเกิดขึ้นได้
	กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ	เนื่องจากการประกาศใช้ยังไม่ผ่านผลที่เกิดขึ้นจึงยังไม่ชัดเจน แต่โดยแนวโน้มพบว่าจากการกำหนดขนาดถนนที่ตัดตามพื้นที่อาคารรวม จะผลักดันให้ อาคารสูงไปขยายตัวเพิ่มขึ้นในพื้นที่รอบนอก โดยเฉพาะอาคารพาณิชย์ เนื่องจากส่วนใหญ่มีพื้นที่อาคารรวมมากกว่า 30,000 ตร.ม. ตามกฎหมายต้องตั้งอยู่บนถนนที่มีขนาดทาง ตั้งแต่ 18 ม. ขึ้นไป ซึ่งในเขตชั้นในพื้นที่บริเวณริมถนนส่วนใหญ่ถูกพัฒนาแล้ว
กฎกระทรวงฉบับที่ 116 ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร	ส่งผลโดยตรงต่อที่ตั้งของอาคารสูงในพื้นที่ต่างๆ โดยในเขตพาณิชย์กรรมศูนย์กลางเมืองจะส่งผล ไม่มากนัก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่สามารถก่อสร้างอาคารสูงได้ แต่ในบริเวณที่อยู่อาศัยจะส่งผลอย่างมาก เนื่องจากถูกจำกัดพื้นที่ในการก่อสร้างอาคารสูง โดยเฉพาะอาคารสูงประเภทพาณิชย์	
ลักษณะของอาคาร	เทศบัญญัติและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องควบคุมการก่อสร้างอาคาร	ส่งผลโดยตรงต่อลักษณะของอาคาร สูงในพื้นที่ต่างๆ โดยทั่วไป ในเรื่องระยะดอยรัน และอัตราส่วนพื้นที่เปิดโล่ง
	กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารเฉพาะบางพื้นที่ ในกรุงเทพมหานคร	ผลของการควบคุมเกิดขึ้นชัดเจน เนื่องจากการควบคุมในเขตชั้นในมีผลทำให้ ระยะดอยรัน และอัตราส่วนพื้นที่เปิดโล่ง ของอาคารสูงตั้งแต่ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อขนาดที่ดินและความสูงของอาคารลดลง
	กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ	ส่งผลโดยตรงต่อลักษณะของอาคาร สูงในพื้นที่ต่างๆ โดยทั่วไป ได้แก่ ระยะดอยรันของอาคารเพิ่มมากขึ้น มีการจำกัดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อขนาดที่ดิน และการกำหนดพื้นที่เปิดโล่งตามประเภทของอาคาร ซึ่งจะส่งผลอย่างมากต่ออาคารพาณิชย์ เนื่องจากลักษณะของอาคารพาณิชย์ ทรงแผ่นต่างๆ ส่วนใหญ่สูงกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น

ที่มา: จาการวิเคราะห์

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากมาตรการควบคุม

จากการศึกษาสภาพการพัฒนาอาคารสูง โดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์การควบคุมทางด้านต่าง ๆ พบว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น มีปัญหาในทางปฏิบัติดังนี้

1. การกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมที่ต่ำกว่า การพัฒนาตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ก่อให้เกิดการกระตุ้นเร่งการก่อสร้างมากกว่าในเวลาปกติ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าใน พ.ศ. 2535 ระยะเวลาก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 33 ควบคุมอาคารสูงที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นของอาคารสูงมากกว่าในปีที่ผ่านมาอย่างเด่นชัด โดยที่ลักษณะอาคารส่วนใหญ่ที่ก่อสร้างขึ้น จะเป็นการหลีกเลี่ยงเกณฑ์การควบคุมในกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ การเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างผิดปกติของอาคารที่มีค่า F.A.R. สูงกว่าที่จะกำหนดขึ้น และการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากของการถอยร่นในระยะต่ำกว่าในกฎหมายใหม่

2. การกำหนดมาตรการควบคุมอาคารสูงในพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีหลักเกณฑ์เดียวกัน ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากการพัฒนาอาคารสูงในพื้นที่ต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ในเขตชั้นในย่านศูนย์กลางเมือง อาคารสูงส่วนใหญ่จะมีพื้นที่อาคารรวม ความสูง และค่า F.A.R. สูงกว่าอาคารในเขตรอบนอก แต่จะมีขนาดแปลงที่ดิน ระยะถอยร่น และค่า O.S.R. ต่ำกว่า รวมทั้งจะตั้งอยู่บนถนนที่มีเขตทางเล็กกว่าอีกด้วย

3. หลักเกณฑ์ของการควบคุมส่วนใหญ่ไม่มีการแยกประเภทของอาคารนอกจากการกำหนดค่า O.S.R. เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ลักษณะการพัฒนาและการใช้สอยของอาคารในแต่ละประเภทจะแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ได้แก่ ที่ตั้ง พื้นที่อาคารรวม ขนาดแปลงที่ดิน ความสูง F.A.R. และ O.S.R. อาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางเมือง และริมถนนสายหลักในเขตต่าง ๆ โดยจะมีพื้นที่อาคารรวม ขนาดแปลงที่ดิน ความสูง และ F.A.R. มากกว่าอาคารประเภทอื่น ๆ ส่วนอาคารพักอาศัยจะตั้งอยู่ในบริเวณชอยย่อยต่าง ๆ โดยมีพื้นที่อาคารรวม ขนาดแปลงที่ดิน ความสูง และ F.A.R. ต่ำกว่าอาคารประเภทอื่น

4. มาตรการที่ได้กำหนดขึ้น ไม่ได้ระบุระยะเวลาของการใช้บังคับและการกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขปรับปรุงไว้ ถ้าจะทำการแก้ไขต้องประกาศยกเลิก ซึ่งกระทำได้ลำบากและล่าช้า ดังนั้นจึงเกิดความไม่สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ความสูงและค่า F.A.R. ของอาคารจะเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เปลี่ยนไป ในขณะที่ระยะถอยร่นและค่า O.S.R. มีแนวโน้มที่ลดลง

5. การกำหนดเกณฑ์การควบคุมโดยยึดโยงกับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพในการพัฒนาของบริเวณนั้น ๆ ย่อมกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ขัดแย้งกับสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริง เช่น การกำหนดขนาดถนนที่ตั้งของอาคาร มีผลทำให้การกระจายตัวของอาคารสูงเปลี่ยนไปจากอดีต โดยที่การก่อสร้างอาคารสูงในเขตชั้นในจะต้องชลดัลง เนื่องจากพื้นที่บริเวณถนนส่วนใหญ่ถูกพัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงเกิดการขยายตัวของอาคารสูงในเขตรอบนอกแทน ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีความจำเป็นเพียงพอที่จะต้องพัฒนาก่อสร้างอาคารสูงตลอดจนในพื้นที่ยังไม่มีความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จะรองรับ

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาพัฒนาการอาคารสูงในกรุงเทพมหานครและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงกับหลักเกณฑ์การควบคุมทางด้านต่าง ๆ สามารถนำไปสู่การพิจารณากำหนดแนวทางการควบคุมอาคารสูงที่มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติและมีความสอดคล้องกับสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต สรุปได้ดังนี้

1. มาตรการที่กำหนดขึ้น ควรมีหลักเกณฑ์การควบคุมที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาจากสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้นจริงตามภาวะเศรษฐกิจและสังคม มูลค่าที่ดิน ชีตความสามารถทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของข้อจำกัดทางด้านลักษณะ ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมของเมืองอีกด้วย ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขทางด้านต่าง ๆ ข้างต้นประกอบกันเพื่อความเหมาะสมในการควบคุมและบรรลุผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

ในเขตชั้นในย่านศูนย์กลางเมือง พื้นที่ส่วนใหญ่มีความพร้อมที่จะเป็นย่านพาณิชย์กรรมที่สำคัญและย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่นของเมือง เนื่องจากที่ตั้งมีความสะดวกในการเข้าถึงและมีความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการมากกว่าพื้นที่บริเวณอื่น ซึ่งปัจจุบันในพื้นที่เป็นศูนย์รวมของอาคารทางธุรกิจและอาคารชุดพักอาศัยที่มีความสูงหลายสิบชั้น โดยมีมูลค่าที่ดินสูงชันมาก ดังนั้นเกณฑ์การควบคุมที่กำหนดขึ้นควรมีความแตกต่างจากพื้นที่อื่น โดยไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเหมาะสมทางด้านลักษณะ ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนรวม ส่วนในพื้นที่รอบนอกหรือเขตชานเมือง เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่มีความเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัยและการประกอบกิจกรรมประเภทต่าง ๆ

ที่มีความหนาแน่นน้อย ดังนั้นการกำหนดเกณฑ์การควบคุมควรสร้างความเหมาะสมให้เกิดการพัฒนาที่ควรจะเป็นไป

2. มาตรการที่กำหนดขึ้นควรมีหลักเกณฑ์การควบคุมที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของการใช้ประโยชน์อาคาร โดยตั้งอยู่บนหลักของความสมดุลย์ในการพัฒนาตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสภาพแวดล้อมที่ดีของเมือง ตลอดจนสุขลักษณะ และความปลอดภัยของผู้ใช้อาคาร

การกำหนดหลักเกณฑ์ของอาคารพักอาศัย ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเพื่อการอยู่อาศัยเป็นสำคัญ ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ต้องก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับการอยู่อาศัย และมีความสอดคล้องกับสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้น อาคารพาณิชย์เป็นอาคารที่มีความต้องการใช้ประโยชน์พื้นที่มากกว่าอาคารประเภทอื่น ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมควรสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่ แต่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขของสุขลักษณะ ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมของเมืองด้วย ส่วนอาคารพาณิชย์-พักอาศัย การกำหนดเกณฑ์การควบคุมจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมสำหรับการอยู่อาศัย และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางด้านพาณิชย์

3. มาตรการที่กำหนดขึ้นควรมีการปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลา และมีลักษณะของความต่อเนื่อง โดยการระบุดระยะเวลาในการบังคับใช้ และการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสภาพการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของพื้นที่ ตลอดจนเงื่อนไขของความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่จะเข้ามาตอบรับทางด้านสุขลักษณะ ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมของเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ซึ่งจะช่วยให้การควบคุมอาคารสูงเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีความสอดคล้องกับการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งป้องกันไม่เกิดสภาพการพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมที่ต่ำกว่าระดับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงเวลา ก่อนที่จะมีการประกาศใช้มาตรการควบคุม

จากข้อเสนอแนะ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดมาตรการควบคุมที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ตามเงื่อนไขทางด้านต่าง ๆ และมีความแตกต่างกันตามลักษณะของการใช้สอยอาคาร รวมทั้งต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ซึ่งประเด็นของการควบคุมดังกล่าว น่าจะเหมาะสมต่อการกำหนดมาตรการควบคุมอาคารสูงในกฎหมายผังเมือง ซึ่งโดยหลักการมีอำนาจ เช่นน้อยอยู่แล้ว ดังนั้นการกำหนดมาตรการควบคุมอาคารสูงที่เหมาะสมกับกรุงเทพมหานคร ควรมีการเทียบยกอำนาจแก่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ขึ้นมาพิจารณาถึงขอบเขตของอำนาจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมอาคารสูงดังกล่าวข้างต้น โดยการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน

แต่อย่างไรก็ตามอาจนำกฎหมายควบคุมอาคารมาใช้ถ้ามีอำนาจ หรือสร้างเสริมอำนาจ ในการนำมาใช้ โดยสามารถกำหนดรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ได้ หรือโดยการใช้บังคับร่วมกับ ข้อบัญญัติควบคุมการก่อสร้าง เฉพาะบางพื้นที่ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อควบคุมอาคารสูง ประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่แต่ละบริเวณ ซึ่งพิจารณาจากความเหมาะสมตามศักยภาพในการพัฒนาของ แต่ละบริเวณ

การกำหนดค่าของเกณฑ์การควบคุมจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียดของปัจจัย ทางด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาคารสูงให้ครอบคลุมทุกประเด็น ดังนั้นควรจะมีการ ศึกษาในขั้นต่อไป เพื่อศึกษารายละเอียดของการพัฒนาอาคารสูงในพื้นที่แต่ละบริเวณ เพื่อกำหนด เกณฑ์การควบคุม โดยยึดหลักการที่ได้เสนอแนะไว้ข้างต้น

สภาพการพัฒนาที่มีความเหมาะสมในการรองรับมาตรการที่จะกำหนดขึ้น ควรจะมีการ จัดทำผังเมือง เฉพาะในพื้นที่บางบริเวณ โดยการปรับปรุงโครงสร้างทางด้านสาธารณูปโภค และ สาธารณูปการในพื้นที่เพื่อให้เกิดความพร้อมสำหรับการพัฒนาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น ในแต่ละ ช่วงเวลา เพื่อให้การพัฒนาอาคารสูงเกิดประสิทธิภาพและการควบคุมบรรลุผลยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย