



บทที่ 2

สาเหตุของปัญหาจราจรในย่านถนนสีลม และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา

สาเหตุของปัญหา

ถนนสีลม เป็นถนนหนึ่งในสามสายแรก ๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยในปี พ.ศ. 2404 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถนนทั้งสามสายประกอบด้วยถนนเจริญกรุง (ตอนนอก) ถนนหัวลำโพง และถนนสีลม

ซึ่งถนนเจริญกรุง (ตอนนอก) ชาวบ้านในสมัยนั้นเรียกกันว่า “ถนนใหม่” เริ่มตั้งแต่คลองคูเมืองชั้นใน (คลองโอ่งอ่าง) ตรงสะพานเหล็กบน หรือสะพานพระราชดำรังสติชัย แล้วแยกออกเป็นสองสายที่เหนือวัดไตรมิตรวิทยาราม (สามแยกในปัจจุบัน)

โดยถนนสายแรก คือ ถนนหัวลำโพง ที่แยกจากถนนสามแยกไปข้ามคลองผดุงกรุงเกษม จากนั้นขนานกับแม่น้ำเจ้าพระยาไปจนตกฝั่งแม่น้ำบริเวณตรงข้ามดาวคะนอง (ถนนตก)

ส่วนสายที่สอง คือ ถนนสีลม เดิมใช้ชื่อว่า “ถนนขวาง” ได้จากการขุดคลองบางขวางจากบางรัก ไปถึงคลองตรง ณ ศาลาที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์ (เจ้า บุนนาค) สร้างไว้ จากนั้นทำถนนขนานทางทิศใต้ยาว 68 เส้น 16 วา กว้าง 5 ศอก ต่อมาชาวตะวันตก ได้ทำการก่อตั้งโรงสีลม ที่ถนนขวางนี้ จึงพากันเรียกถนนสายนี้ว่า “ถนนสีลม” “Wind Mill Road”

ขณะที่กำลังก่อสร้างถนนสีลม พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงชักชวนให้ขุนนาง เจ้าสัว และผู้มีทรัพย์ต่าง ๆ ร่วมกันสร้างสะพานข้ามคลองบางรัก ที่ถนนทอดผ่านให้เป็นเส้นทางคมนาคม ถนนทั้ง 3 สายรวมทั้งถนนตรง(ถนนพระราม 4) ในปัจจุบันให้ถึงกันได้โดยตลอด

จากนั้นถนนเริ่มมีความสำคัญ และมีความจำเป็นต่อชุมชนมากขึ้นเรื่อย ๆ กลายเป็นเส้นทางหลักของการคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็ว เมื่อมีการพัฒนาขบวนพาหนะ อาทิ รถม้า รถลาก รถราง รถไฟ รถจักรยาน และรถยนต์

ในปี 2430 เอกชนได้เริ่มตัดถนนขนานกับ ถนนสี่ลม อีกสามสายคือ ถนนสาทร ถนนสุรวงศ์ และถนนสี่พระยา จึงเป็นการเสริมให้ถนนสี่ลมกลายเป็นชุมชนมีผู้เข้ามาตั้งบ้านเรือนเป็นจำนวนมาก นับได้ว่าเป็นย่านพักอาศัย และย่านธุรกิจที่สำคัญของกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่นั้นมา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

จนกระทั่งในปี 2506 ธุรกิจของชาวต่างประเทศ จากริมแม่น้ำเจ้าพระยาขยายมาดำเนินการบนถนนสี่ลมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังจากที่รัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีมติให้รื้อรางรถราง และคลองสี่ลมมาใช้ขยายผิวการจราจรของถนนสี่ลมเพิ่มขึ้นแทน

ถนนสี่ลมกลายเป็นถนนที่มีความกว้างขวางกว่าถนนธุรกิจอื่น ๆ ในละแวกเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นถนนสุรวงศ์ หรือถนนสี่พระยา ทั้งยังสามารถเชื่อมต่อระหว่างถนนเจริญกรุง ซึ่งเป็นย่านศูนย์กลางธุรกิจเก่ากับย่านประตูน้ำ และศูนย์การค้าราชประสงค์ ในฐานะเป็นศูนย์การค้าเกิดใหม่ในช่วงปี 2515

แต่หากพิจารณาถึงความเจริญของถนนสี่ลม ในบทบาทของการเป็นศูนย์กลางธุรกิจ จะเห็นได้ชัดเจน ตั้งแต่ปี 2490 สมัยนั้นถนนสี่ลม เริ่มมีการก่อสร้างอาคารสูง 3-5 ชั้นกันแล้วทางด้านบางรัก และศาลาแดงต่อมาใน พ.ศ. 2509 มีการก่อสร้างอาคารสูงกว่า 10 ชั้นขึ้นมาเป็นจำนวนมากหลายอาคาร อาทิ อาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารกสิกรไทย โรงแรมนารายณ์ อาคารอาคเนย์ประกันภัย โรงแรมดุสิตธานี อาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารไทยทูน อาคารบุญมิตร เป็นต้น และนับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมาถนนสี่ลมก็เพิ่มบทบาทกลายเป็นศูนย์กลางทางการเงินอย่างชัดเจน ด้วยการเป็นที่ตั้งของธนาคารเกือบทุกแห่ง ซึ่งเป็นสำนักงานใหญ่ 2 แห่ง คือ ธนาคารไทยทูน และธนาคารกรุงเทพ นอกจากนี้ยังมีสำนักงานสาขารวมกันอีก 10 สาขา

ส่วนสำนักงานสาขาของธนาคารต่างประเทศก็ได้เข้ามาเปิดดำเนินการบนถนนสี่ลมหลายประเทศ อาทิ ธนาคารแอสเตนคาร์ดชาร์เตอร์ ธนาคารฮ่องกง ธนาคารโตเกียว ธนาคารซาอุดี และธนาคารซีทีเอชเอเชียน นอกจากนี้ยังรวมไปด้วย การเป็นที่ตั้งของบริษัทหลักทรัพย์

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์¹ รวมทั้งบริษัทประกันภัยต่าง ๆ อีกไม่ต่ำกว่า 53 แห่ง จนช่วงเวลาดังกล่าว ทำให้ถนนสีลมได้รับฉายาถึงการกลายเป็น ”วอลล์สตรีทแห่งประเทศไทย” ไปโดยปริยาย¹ -

ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ในช่วง 30 ปีหลังที่ผ่านมา และเป็นระยะเวลาที่กรุงเทพมหานครเติบโตจนกลายเป็นศูนย์กลางในทุก ๆ ด้าน ๆ ในลักษณะของการกลายเป็นเมืองเอกนคร (Primate City) ไปโดยสิ้นเชิง ทำให้เกิดการดึงดูดประชากรจากภาคเกษตรกรรม และในพื้นที่ต่างจังหวัดเข้ามาประกอบอาชีพ และใช้ชีวิตในกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ

ด้วยการเติบโตอย่างรวดเร็ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงเส้นทางคมนาคม จากทางน้ำมาใช้ถนนเป็นเส้นทางหลัก โดยขาดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพดีพอเอาไว้ล่วงหน้า แม้ว่าในปี 2500 รัฐบาลไทยได้มีการยอมรับแนวคิดการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครด้วยการนำผังของบริษัทลิทซ์ฟิลด์ ไวท์ทิงบาวน์แอนด์แอสโซซิเอท (Litchfield Whiting Bowme And Associates) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาทอม. สำหรับปี 2503-2533 มาใช้งาน

แต่ก็เป็นการยอมรับในบางส่วนของ ผังที่บริษัทลิทซ์ฟิลด์วางไว้เท่านั้น ซึ่งในการนำแผนพัฒนาดังกล่าวมาปฏิบัติ เป็นการนำมาพัฒนาในส่วนของภาครัฐเพียงอย่างเดียว เช่น ในการแนวคิดของการพัฒนาเมืองในรูปแบบของเมืองตะวันตก ด้วยการเตรียมแนวเส้นทาง การตัดถนนสายหลักช่วยในการจราจร เพิ่มเติมอีก 33 สาย ไปจนถึงแนวคิดในการก่อสร้างระบบถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ถึง 3 ชั้น ที่การประมาณการณ์จำนวนประชากรของผังลิทซ์ฟิลด์ทำไว้ในสมัยนั้น แผนพัฒนาจะสามารถรองรับประชากร ในปี 2533 ได้เพียง 4.5 ล้านคน

ซึ่งการใช้ผังลิทซ์ฟิลด์มาพัฒนาทอม. ให้เป็นไปตามแผนนั้น เป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวไม่ว่าจะเป็นโครงการตัดถนนสายต่าง ๆ ออกมาใช้งาน ทำให้เกิดการพัฒนาของภาคเอกชนในลักษณะของการพัฒนาที่คึกหน้าความเจริญที่จะเกิดขึ้นของภาครัฐ ประกอบกับตั้งแต่ช่วงปี 2525-2530 เป็นช่วงที่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในประเทศ รุ่งเรืองสุดขีด ทำให้บริษัท

¹ อรรถพร ศรีอุดม. “วันวานกับวันนี้ของถนนสีลม.” 1992, หน้า 37

พัฒนาที่ดินทั้งที่เป็นรายใหญ่และบริษัทรายย่อย เจ้าของที่ดินชานเมือง ต่างนำที่ดินที่เป็น เรือกสวน ไร่ นา ออกมาจำหน่ายให้กับบริษัทพัฒนาที่ดิน หรือทำการพัฒนาที่ดินในรูปแบบ บ้านจัดสรร เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในกรุงเทพมหานคร และความต้องการใหม่จากการย้ายถิ่นฐานการทำงานจากต่างจังหวัดเข้าสู่กรุงเทพมหานครมากขึ้นเรื่อย ๆ ในเป้าหมายของการจัดสรรที่ดินส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ในเขตชานเมือง ที่สาธารณูปโภคของรัฐยังให้บริการไปไม่ได้ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะในเรื่องของการบริการระบบขนส่งมวลชน ทำให้การเดินทาง ส่วนใหญ่ของคนในชานเมืองต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนตัวเป็นหลัก

ตลอดจนในสองฝั่งของแนวดนนตัดใหม่ ก็มีการพัฒนาในรูปแบบของอาคารพาณิชย์ กรรมเกิดขึ้นตลอดทั้งสองแนวดนน ซึ่งทำหน้าที่ปิดกั้นความเจริญของพื้นที่ที่อยู่ด้านใน จนกลายเป็นที่ดินตาบอดไม่มีทางเข้าออกจากถนนใหญ่ ทำให้การเติบโตของเมืองกระจายตาม แนวยาวของถนนที่รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณในการลงทุนก่อสร้างระบบการบริการพื้นฐาน ให้กับความต้องการของที่อยู่อาศัยใหม่ชานเมืองอย่างไม่หยุดยั้ง และไม่มีฝั่งเมืองรวมคอยชี้นำการพัฒนา

กระทั่งในปี 2535 กรมการผังเมือง (สำนักผังเมืองในอดีต) ได้นำผังพัฒนาของบริษัท ลิทซ์ฟิลด์ ที่ได้รับการตัดแปลงแล้ว มาประกาศใช้เป็นผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร 2535 และ ถือว่า เป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ฉบับแรกๆ ที่เริ่มมีการบังคับใช้กันอย่างจริงจัง

แต่กฎกระทรวงผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร ฉบับแรก ก็เป็นกฎหมายที่ใช้ที่ค่อนข้างจะล่าช้าไม่ทันต่อการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร ที่มีการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน ก่อนที่ผังเมืองรวมฉบับแรกนี้จะมาชี้นำได้ทัน จึงทำให้พื้นที่ของกรุงเทพมหานครประสบปัญหาต่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในเรื่องของการขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคสาธารณูปการพื้นฐาน การขาดแคลนระบบการขนส่งมวลชนหลัก ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และ ปัญหาจราจร

โดยเฉพาะปัญหาการจราจรในถนนสายสำคัญของกรุงเทพมหานครที่ทุกรัฐบาลได้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ และได้พยายามที่จะหาแนวทางแก้ไขปัญหามาให้ผ่อนคลายลงอยู่ตลอดเวลา

ย่านถนนสีลมซึ่งประกอบด้วย ถนนสายสำคัญคือ ถนนสีลม ถนนสาทรเหนือ-ใต้ และถนนสุรวงศ์ จัดได้ว่าเป็นพื้นที่เร่งด่วนในการแก้ไข ปัญหาการจราจรให้บรรลุผลด้วยหลาย มาตรการทั้งที่อยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น การตัดถนนเลียบบคลองช่องนนทรี การทำจุดขึ้นลงทาง ด่วนที่ถนนสาทร และการอยู่ระหว่างการก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น

ทั้งนี้เนื่องจากสีลมเป็นย่านศูนย์กลางธุรกิจการค้า และเป็นที่ตั้งของสถาบันการเงิน หลายสถาบันทั้งในและต่างประเทศ จนในอดีตที่ผ่านมาได้ถูกกำหนดให้เป็นวอลล์สตรีทของ ประเทศ แต่ด้วยการที่เป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ถูกวางแผนรองรับบทบาทสำคัญดังกล่าวเอาไว้ล่วงหน้า ประกอบกับตัวเมืองและการขยายถิ่นฐาน การอยู่อาศัยของคนในกรุงเทพมหานครได้แผ่ลามออกไปยังทุกทิศทางของกรุงเทพมหานคร โดยขาดการวางแผนที่สมบูรณ์เพียงพอ

ทำให้การอยู่อาศัยของคนในชานเมืองของกรุงเทพมหานครต้องกลายเป็น การอยู่อาศัย ในลักษณะของสังคมที่พึ่งพารถยนต์ ซึ่งเกือบทุกครัวเรือนจะต้องอาศัยรถยนต์ส่วนตัวเป็นพาหนะ หลักในการเดินทางเข้ามาทำงานในพื้นที่กลางเมือง ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้การจราจรของทุกท้อง ถอนเกิดปัญหาการจราจร ในอัตราความรุนแรงที่แตกต่างกันตามบทบาทและหน้าที่ ของการใช้ ประโยชน์ที่ดินที่เกิดขึ้นในแต่ละสองฝั่งถนน แต่ด้วยการเป็นพื้นที่ศูนย์กลางทางธุรกิจการเงิน และการลงทุน รวมไปถึงการเป็นพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่เกิด ขึ้นไม่ต่ำกว่า 66 อาคาร จึงทำให้สีลมเป็นแหล่งงานในระดับของงานบริหารทางธุรกิจแต่ละ ประเภทมากกว่าจะเป็นแหล่งงานของคนในระดับกลาง ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่หนึ่งที่เจ้าหน้าที่และผู้ บริหารของแต่ละบริษัทมักนิยมนำรถยนต์ส่วนตัวมาวิ่งเข้า-ออกในพื้นที่แทนการพึ่งพาระบบขนส่ง สาธารณะ และเมื่อรวมกับปริมาณรถรับจ้าง กับริดประจำทางซึ่งเป็นระบบการขนส่งสาธารณะ แล้ว ทำให้มีปริมาณของขบวนพาหนะที่วิ่งเข้า-ออก ในแต่ละช่วงเวลาตามแยกสำคัญต่าง ๆ ของ ย่านสีลมมีปริมาณหนาแน่นจนสามารถใช้ความเร็วเฉลี่ยของชั่วโมงเร่งด่วน ในการเคลื่อนที่ได้ไม่ เกิน 10 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเท่านั้น

โดยในแต่ละช่วงเวลาย่านสีลมมีการปริมาณการจราจรที่หนาแน่น ประกอบด้วย ปริมาณการจราจรบนถนนในชั่วโมงเร่งด่วนตอนเช้า (7.00-9.00น.) และเร่งด่วนเย็น (16.00-19.00 น.) จะมีปริมาณสูงสุดที่แยกธนาคารกรุงเทพ 6,475 คัน และ 8,480 คัน ที่แยกเดโช 5,457 คัน และ 8,553 คัน ในขณะที่แยกมเหล็กมีปริมาณการจราจรบนถนน 3,422 คันและ 4,830 คัน และ มีปริมาณการจราจรรวมตลอดทั้งวันของแต่ละแยกประกอบด้วย แยกธนาคารกรุงเทพมี

ปริมาณการจราจรรวมจำนวน 36,915 คัน แยกเคโซ่มีปริมาณการจราจรรวมจำนวน 33,502 คัน และ ที่แยกมเหล็กข์มีปริมาณการจราจรรวม 18,771 คัน ทำให้ความเร็วในการเดินทางต่ำมากเพียง 8-9 กิโลเมตรต่อชั่วโมงเท่านั้น

ซึ่งมาตรการในการแก้ไขปัญหาการจราจรที่มีประสิทธิภาพ และได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ได้ผลมาแล้วในหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคเดียวกันกับประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ และ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง และค่อนข้างรวดเร็ว ก็สามารถที่จะจัดระบบการขนส่งภายในเขตเมืองที่มีประสิทธิภาพเข้ามาแทนที่ระบบการจราจรส่วนตัวในเขตเมืองพร้อม ๆ กับจัดหามาตรการบีบคั้น และจำกัดผู้ที่จะใช้รถยนต์ส่วนตัวมาวิ่งในเขตเมืองให้เสียค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างแพง

มาตรการของประเทศสิงคโปร์ และ ประเทศญี่ปุ่นใช้อยู่จะเป็นการจำกัดการจราจรด้วยการใช้มาตรการเขตจำกัดจราจรหรือโซนพิเศษในการควบคุม เช่น การจัดเก็บค่าผ่านทางเข้าเมือง การจำกัดที่จอดรถยนต์ในอาคารสูงในเขตเมือง การจัดเก็บค่าบริการที่จอดรถยนต์ส่วนตัวต่อชั่วโมงในอัตราสูง มาตรการการส่งเสริมระบบขนส่งมวลชนประเภทรถไฟฟ้า และรถไฟใต้ดินที่มีประสิทธิภาพบริการคนเข้าเมืองอย่างทั่วถึง

นโยบายการปิดถนน (Pedestrian Zoning) ที่มีการปิดถนน ห้ามรถยนต์เข้าในพื้นที่โดยเด็ดขาดในบางช่วงเวลาไปจนถึงการปรับปรุงระบบการจราจร ด้วยการเปิดระบบการเดินทางทางเดียว เพื่อเพิ่มความยากในการเข้าถึงพื้นที่ด้วยรถยนต์ส่วนตัวให้มากขึ้น ในขณะที่พื้นที่ดังกล่าว กลับส่งเสริมให้คนเดินเท้าเข้าในพื้นที่ควบคุมสั้น ๆ มากขึ้นแทน อย่างเช่นในย่านถนนออกซาร์ดโรดของประเทศสิงคโปร์ และในย่านถนนกินซ่า ถนนฮาราจูกุของนครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น หรือแม้แต่ในย่านเมืองใหญ่อาทิเช่น การปิดถนนในย่านเมืองสต็อกโฮล์ม ประเทศสวีเดน เมืองมิวนิค ประเทศเยอรมันนี เมืองนอร์วิช ประเทศสหราชอาณาจักรอังกฤษ หรือแม้แต่ในถนนสปิงฟิลด์ รัฐอิลลินอย และในย่านคาวนันทาวน์ของรัฐนิวอิงแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีการนำมามาตรการดังกล่าวมาแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ²

²Roberto Brambilla and Giannilong. for Pedestrians only Planning, Design and Management of Traffic-Free Zones, 1990, หน้า 9.

ที่ประเทศทั้งสองสามารถนำมาตราการเขตแดนเข้ามาใช้แก้ปัญหาการจราจรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นระเบียบเรียบร้อย จนสามารถใช้เป็นเครื่องคึงคูดในการลงทุน และการเป็นภาพพจน์ที่ดีของประเทศในการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างดีคืออีกด้วย

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การใช้ที่ดินในเมืองที่มีศูนย์กลางธุรกิจหลายแห่ง (Multiple Nuclei Pattern)

โดย โทมัส แซเฟอร์ (Thomas Shafer) เขียนไว้ว่า “ การใช้ที่ดินของศูนย์กลางธุรกิจแต่ละแห่งจะถูกเชื่อมโยงด้วยเส้นทางการขนส่งหลักเข้าสู่ศูนย์กลางของตัวเมือง พื้นที่ระหว่างศูนย์กลางธุรกิจเหล่านี้อาจเป็นแหล่งเกษตรกรรม ที่ดินว่างเปล่า และที่อยู่อาศัย เป็นที่น่าสังเกตว่ามูลค่าที่ดินเหล่านี้จะมีค่าเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา เมื่อมีความเหมาะสมสำหรับการใช้อย่างอื่น ๆ

2. ทฤษฎีมนุษย์นิเวศน์วิทยาเกี่ยวกับการเติบโตของเมือง

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการเติบโตของเมืองส่วนใหญ่ มักให้ความสำคัญต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดและเติบโตของเมือง แต่ในความเป็นจริงแล้วเมืองไม่ได้เกิดขึ้นจากเหตุผลทางเศรษฐกิจเท่านั้น และการเติบโตของเมืองก็เป็นผลมาจากปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือไปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเมืองมิได้เป็นเพียงศูนย์กลางร่วมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เมืองก็ยังเป็นศูนย์รวมของโครงสร้างทางด้านสถาปัตยกรรม สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครอง และที่สำคัญที่สุดก็คือ กิจกรรมขององค์กรทางสังคม ดังนั้น การเติบโตของเมืองจึงสามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ หลายแง่มุม

คำอธิบายถึงการเติบโตของเมืองในทัศนะของนักสังคมวิทยา โดยเฉพาะนักมนุษยนิเวศน์วิทยา จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับคำอธิบายของนักเศรษฐศาสตร์อย่างมาก จึงควรนำมาศึกษาประกอบกันไปด้วย

คำวามมนุษย์นิเวศน์วิทยา (Human Ecology) อาจจะมีนิยามได้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายและการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ ซึ่งถูกระทบโดยสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม ตามทัศนะของนักมนุษยนิเวศน์วิทยา เมืองเป็นสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ

ชาติของมนุษย์ ส่วนการเติบโตของเมืองจะเป็นผลมาจากแรงผลักดัน 2 ประการ คือ การแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ และการมีอิทธิพลของเมือง

2.1 การแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ การแข่งขันกันทางเศรษฐกิจของมนุษย์ที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการแข่งขันทางชีววิทยาในโลกของสัตว์ การต่อสู้เพื่อมีชีวิตรอด ได้ชักจูงให้มนุษย์เข้ามาอยู่ในชุมชนที่มีขนาดและลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นสำหรับระบบเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาอย่างมากแล้ว ชุมชนที่มีความเหมาะสมก็คือเมืองนั่นเองพลังสามประการจะเป็นตัวอธิบายวางเงื่อนไขต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นและดำเนินงานไปได้อย่างไรภายในเมืองและชุมชนเมืองโดยทั่วไป

ประการแรก คือ การพึ่งพิงซึ่งกันและกันขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เป็นสาเหตุที่มนุษย์ต้องเข้ามาอยู่รวมกันเป็นชุมชน เพราะต้องใช้ปัจจัยพื้นฐานร่วมกัน ตัวอย่างเช่น การแบ่งงานกันทำภายในชุมชนเมือง เป็นผลของการปรับตัวเพื่อการอยู่รอดภายใต้แรงกดดันของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง การตั้งหลักแหล่งอยู่ในเมืองเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ การที่มนุษย์ตั้งหลักแหล่งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพวกเขา (รวมทั้งกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมของพวกเขา) ในที่ใดที่หนึ่งก็เพื่อที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของพวกเขา

ประการที่สาม อุปสรรคในด้านระยะทางเป็นตัวชักจูงให้แต่ละบุคคลเข้ามาแออัดรวมกันในใจกลางเมือง ความโน้มเอียงนี้ทำให้มีการแข่งขันกัน สำหรับแหล่งที่ตั้งในใจกลางเมืองมากขึ้น และเป็นผลทำให้ราคาที่ดินและค่าเช่าที่ดินสูงขึ้น และการจราจรในใจกลางเมืองคับคั่งมากขึ้น ดังนั้นผู้ที่ต้องการเข้ามาอยู่ในใจกลางเมืองจะต้องเปรียบเทียบระหว่างความจำเป็นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเขากับการมีต้นทุนที่สูงกว่าเหล่านั้น สำหรับการอยู่ในใจกลางเมือง

2.2 ความมีอิทธิพลของเมือง แรงผลักดันทางมนุษยนิเวศน์วิทยา สำหรับการเติบโตของเมืองที่สำคัญประการที่สอง นอกเหนือไปจากการแข่งขัน ก็คือความมีอิทธิพลของเมือง (Dominance) กล่าวคือ ในสภาพแวดล้อมของตลาดก่อนที่จะมีการออกกฎหมายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน และการควบคุมทางผังเมือง การเลือกแหล่งที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับเหตุผลทางเศรษฐกิจ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น อุตสาหกรรมและการค้ามักจะตั้งหลักแหล่งอยู่ในใจกลางเมือง สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะสามารถเข้าถึงตลาดได้ง่าย และอีกสาเหตุหนึ่งเป็นเพราะเมืองเป็นแหล่งของแรงงานขนาดใหญ่ และมีแรงงานฝีมือหลายประเภทอยู่รวมกัน เมื่ออุตสาหกรรม

และการค้าตั้งหลักแหล่งอยู่ใจกลางเมืองแล้ว ทั้งอุตสาหกรรมและการค้าก็จะเป็นผู้กำหนดลักษณะของเมืองและอาณาบริเวณรอบ ๆ ของประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ๆ

ดังนั้นอุตสาหกรรมและการค้าก็จะเป็นปัจจัยอิทธิพลของชุมชนเมือง แต่อิทธิพลในที่นี้มีข้ออิทธิพลทางเศรษฐกิจ แต่เป็นการมีอิทธิพลในการกำหนดวิถีชีวิตของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมือง และอาณาบริเวณรอบ ๆ เมือง ซึ่งอิทธิพลสำคัญประการหนึ่งก็คือทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพของเมือง จากการเป็นจุด ๆ เดียวของการอยู่รวมกัน (Single Point of Agglomeration) ให้กลายเป็นจุดศูนย์กลางร่วม (Focal Point) ของชุมชนที่อยู่ภายในพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งรวมเอาศูนย์กลางของอิทธิพลย่อย (Subdominant Centers) เข้าไปด้วย ดังนั้นนอกจากเมืองจะเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น และต่อเนื่องกันแล้ว วิวัฒนาการของเมืองยังทำให้เกิดการกระจุกตัวของเมืองต่าง ๆ อยู่รอบ ๆ เมืองศูนย์กลางขนาดใหญ่ (Dominant Central City) และประกอปกกันขึ้นเป็นศูนย์กลางย่อย ๆ ที่มีกิจกรรมแตกต่างกันออกไปหลายศูนย์กลาง การเติบโตของเมืองจะมองเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร และการขยายตัวของพื้นที่ของการให้บริการของกิจกรรมที่มีอยู่ภายในท้องที่ การเคลื่อนย้ายของผลผลิตการบริการ และประชากรที่มีมากขึ้น ทำให้แต่ละบุคคลมีช่องทางในการเลือกมากขึ้น เป็นผลทำให้มีการทำงานตามความถนัดมากขึ้น และทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างศูนย์กลางต่างๆ ภายในเขตมหานครมีมากขึ้นไปอีก

2.3 นอกจากนั้นการเติบโตของเมืองจะเห็นได้จากการที่เมืองศูนย์กลางหลักได้กระจาย โดยมีทฤษฎีต่าง ๆ ดังนี้

2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน

ในการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการตั้งถิ่นฐานในเขตเมือง เป็นการศึกษาโครงสร้างภายในว่ามีลักษณะอย่างไรเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การขยายตัวของเมือง การประกอบกิจกรรม ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในของเมือง ทฤษฎีที่สำคัญ 4 ทฤษฎี คือ

2.4.1 The Concentric Zone Theory³

E.W. Burgess เป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้ โดยศึกษาโครงสร้างการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1925 เพื่ออธิบายถึงการกระจายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินภายในเมือง แนวความคิดนี้กำหนดการใช้ที่ดิน

³ F. Stuart Chaplin Jr., Urban Land Use Planning (Illinois: University of Illinois Press, 1965, p.15.

ประเภทต่าง ๆ ภายในเมืองในลักษณะของวงกลมที่ซ้อนกันออกไปจากศูนย์กลางของเมือง ซึ่งเป็นย่านธุรกิจการค้าที่มีแห่งเดียว และเป็นเขตที่มีการตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมเขตที่สองอยู่ล้อมรอบเขตแรก เขตนี้ส่วนใหญ่ใช้ประโยชน์เพื่ออยู่อาศัย และอุตสาหกรรมมากกว่าเพื่อการค้า เป็นที่ตั้งของคลังสินค้า โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และมีบ้านเล็ก ๆ ของผู้มีรายได้ต่ำแทรกตัวอยู่ในลักษณะของชุมชนแออัด เขตที่สามเป็นเขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นของผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากมีความจำเป็นต้องอยู่ใกล้แหล่งงาน เพื่อความสะดวกในการเดินทาง เขตที่สี่เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลาง จนถึงผู้มีฐานะดี และเขตสุดท้ายเป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดี มีความสามารถทางเศรษฐกิจดีพอที่จะเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้าไปทำงานในย่านศูนย์กลางเมืองเป็นประจำ ได้โดยอาศัยเส้นทางคมนาคมที่สะดวก เลยจากเขตนี้ไปเป็นพื้นที่ชนบท การขยายตัวของเมืองตามทฤษฎีนี้ เป็นการขยายตัวออกจากแกนกลางของเมืองในลักษณะเบียด รุกจากแกนกลางออกไปยังเขตถัดไป ดังนั้น เมื่อการค้าหรือเศรษฐกิจขยายตัวขึ้นจะเกิดผลเสีย คือ การใช้ที่ดินปะปนกันระหว่างที่อยู่อาศัยกับกิจการร้านค้า

เนื่องจากทฤษฎีนี้กำหนดให้ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์เท่ากันหมด แต่ในสภาพความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น ทฤษฎีนี้จึงมีความบกพร่องเมื่อนำมาใช้

2.4.2 The Aerial Development Theory⁴

E.M. Babcock เป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้ โดยสนับสนุนทฤษฎีของ Burgess แต่มองในแง่ที่ว่า เส้นทางคมนาคมขนส่งเป็นตัวกำหนดการขยายตัวของเมือง แต่ละเขตการใช้ที่ดินจะขยายตัวออกตามเส้นทางคมนาคมเป็นแกนตัดกันเป็นรูปดาว (Star-shaped Pattern) จึงเป็นการนำเรื่องเส้นทางคมนาคมส่งเข้ามามีบทบาทร่วมกัน Concentric Zone Theory แต่ลักษณะของแต่ละเขตที่กล่าวมานั้นไม่อยู่ในรูปของวงกลม เนื่องจากบริเวณใดอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมจะมีอาณาเขตกว้างกว่า ส่วนที่อยู่นอกเขตเส้นทางคมนาคม รูปแบบการขยายตัวนี้จึงคำนึงถึงระยะเวลาการเดินทางมากกว่าระยะทาง

⁴W. Leam and B. Goodall, Aspects of Land Economics (London: The Estate Gazettes Limited, 1977, p. 196.

2.4.3 The Sector Theory⁵

H. HOYT (1939) เสนอทฤษฎีนี้โดยกล่าวถึงรูปแบบการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่พักอาศัยว่าบริเวณที่พักอาศัยจะมีการจัดตัวเป็นแกน (Segment) กระจายเป็นส่วน ๆ ออกจากใจกลางเมืองตามลำดับรายได้ของผู้พักอาศัย

การที่มีการจัดตัวของที่พักอาศัยเป็นแกน (Segment) ก็เนื่องจาก HOYT ได้ให้ความสำคัญของเส้นทางคมนาคมและลักษณะทางด้านกายภาพของเมือง ดังนั้นเส้นทางคมนาคมและลักษณะทางด้านกายภาพของเมืองจะเป็นปัจจัยที่กำหนดราคาของที่ดินแต่ละบริเวณ โดยมีเส้นทางคมนาคมเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เพราะบริเวณใดที่มีเส้นทางคมนาคมผ่านที่ดินบริเวณนั้นก็จะมีความเช่าหรือราคาสูงทำให้บริเวณนี้เป็นแถบ (Segment) อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง แต่ในทางตรงข้ามบริเวณใดที่ไม่มีเส้นทางคมนาคมทำให้อัตราค่าเช่าหรือราคาที่ดินต่ำ จึงเป็นแถบ (Segment) ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ตามทฤษฎีนี้แม้ว่าจะเน้นบริเวณที่พักอาศัย แต่ก็มีผลกระทบระยะเยียดถึงการใช้ที่ดินลักษณะอื่น ๆ ด้วย

2.4.4 The Multiple - Nuclei Theory⁶

HARRIS & ULLMAN (1945) เสนอแนวความคิดว่า เมืองที่มีขนาดใหญ่ มักมี ลักษณะเป็นเมืองหลายศูนย์กลาง เพราะนอกจากศูนย์กลางของเมืองใหญ่ยังเกิดศูนย์กลางย่อย ๆ ขึ้นในบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ ไม่ว่าชุมชนเมืองใหญ่นั้นจะเกิดจากการรวมตัวกันหนาแน่นขึ้นบริเวณชานเมือง หรือเกิดจากความเจริญของเมืองทำให้มีการขยายพื้นที่เมืองไปยังที่ว่างก็ตามอย่างไรก็ดี ศูนย์กลางย่อยเหล่านี้มักตั้งอยู่ใกล้บริเวณพักอาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางจนถึงสูง

เมื่อได้นำทฤษฎีทั้ง 4 แบบข้างต้นมาเปรียบเทียบกับรูปแบบการขยายตัวของกรุงเทพมหานครจะเห็นได้ว่าทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei Theory) นั้น สามารถแสดงให้เห็นลักษณะการขยายตัวของกรุงเทพฯ โดยส่วนรวมได้อย่างชัดเจนพอสมควร ทั้งนี้ เพราะในสภาพปัจจุบันกรุงเทพฯ ได้มีการขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วและเป็นไปอย่างขาดการวางแผนและ

⁵Homer Hoyt, The Structure & Growth of Residential Neighbort hoods in American Cities (Washington: U.S. Govt. Printing Office, 1939)

⁶L. Hillberseimer, The Nature of Cities (Chicago: Paul Theobald & Co., 1955.)

ควบคุมที่ถูกต้องตามหลักวิชาการทางด้านผังเมือง ศูนย์กลางใหม่ที่เกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมที่หลากหลายออกไปจึงเกิดขึ้นมากมายเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง เพื่อทำหน้าที่ด้านการบริการแก่เมือง ศูนย์กลางดังกล่าวได้แก่บริเวณ เขาวราช สีลม สาทร สยาม สแควร์ ราชประสงค์ ประตูน้ำ ลาดพร้าว บางเขน บางกะปิ พระโขนง สะพานควาย วงเวียนใหญ่ และบางมด เป็นต้น

3. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองกับการคมนาคมขนส่ง

3.1 รูปแบบการตั้งถิ่นฐานในเมือง⁷

การตั้งถิ่นฐานในระยะเริ่มแรกจะมีลักษณะที่ไม่ได้มีการวางแผนมาก่อน ในระยะ ต่อมาก็มักมีการขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีการวางแผนในพื้นที่บริเวณนั้น ๆ ทำได้ยาก หรือไม่สามารทำได้ ผลที่ตามมาคือปัญหาต่าง ๆ เช่น ความไม่เป็นระเบียบของที่อยู่อาศัย ความแออัด การจราจรคับคั่ง ตลอดจนปัญหามลพิษต่าง ๆ เมื่อปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นจนไม่สามารถ แก้ไขได้ทันและในบางปัญหามนุษย์เริ่มเรียนรู้มากขึ้น มีการพัฒนาทางเทคโนโลยีต่าง ๆ ลักษณะ การตั้งถิ่นฐานในระยะหลังจึงเปลี่ยนแปลงโดยเริ่มมีการวางแผนการใช้ที่ดินให้เหมาะสม เช่น การจัดที่อยู่อาศัย การสร้างถนน การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

การตั้งถิ่นฐานในเมืองแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ คือ

1. การตั้งถิ่นฐานที่ไม่มีการวางแผน เมืองทั่วไปในปัจจุบันมีลักษณะการสร้างที่ไม่มีการวางแผนมาก่อนการสร้างบ้านเรือนอยู่กันเป็นกลุ่มเพื่อความปลอดภัย การไป-มาหาผู้กันใช้การเดินเท้าหรือสัตว์เป็นพาหนะ พื้นที่เมืองจึงมีขนาดเล็ก ต่อมาเมื่อประชากรเมืองเพิ่มมากขึ้นความต้องการที่อยู่อาศัย ที่ประกอบกอบอาชีพด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นไปด้วย ดังนั้นการตัดสินใจเรื่องการใช้ที่ดินในเขตเมืองจะกระทำโดยเอกชนหลายกลุ่มหลายอาชีพ โดยไม่มีการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบ ทำให้เมืองขยายตัวโดยขาดการควบคุม ในที่สุดเมืองก็ประสบกับปัญหาต่าง ๆ นานัปการ

⁷นำพวัลย์ กิจรัชกุล, ภูมิศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน, สำนักพิมพ์โอเดียนไสตร์, กรุงเทพมหานคร: 2528, หน้า 93-96

Owen Wilfred⁸ กล่าวว่า อุปสรรคมูลฐานของเมืองที่เกิดขึ้นทั่วโลก ก็คือการวินิจฉัยตัดสินเรื่องการใช้ที่ดินในเมืองที่กระทำโดยเอกชนหลายกลุ่ม โดยไม่มีแผนผังอย่างละเอียดหรือไม่มีเป้าหมายของชุมชนเป็นแนวทางเลย ผลก็คือสังคมได้รับความเสียหายอย่างหนัก ซึ่งความเสียหายของสิ่งแวดล้อมและเงินทุนที่ลงไปเป็นจำนวนมากสำหรับการขนส่งและบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับจัดการกับผลที่เกิดขึ้น เทคโนโลยีของการขนส่งมีส่วนทำให้เมืองหลายแห่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาและทำให้ชานเมืองไร้คุณค่า มีวิธีแก้วิธีเดียว คือ ยอมรับว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นไปได้ทางเทคนิค และการเลือกสิ่งแวดล้อมชนิดที่ตนต้องการ เมืองที่ปล่อยให้ทุกอย่างเป็นอย่างเสรีจะประสบความหายนะในที่สุด

เมืองใหญ่ ๆ หลายแห่งในโลกที่ประชากรอยู่กันอย่างแออัด สกปรก และไม่ระเบียบกำลังจะประสบกับชะตากรรมเช่นว่านี้ แม้การขนส่งจะประสบความสำเร็จในการทำให้ทุกอย่างดำเนินไปอย่างสะดวก แต่ต่อมาก็อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สิ่งแวดล้อมเลวลงไปและไม่น่าอยู่ ทำให้อากาศและที่ดินเน่าเสียและทำลายลักษณะที่น่าอยู่ของเมืองด้วย เราต้องมองการขนส่งในแง่ใหม่ คือไม่เพียงแต่ในแง่การเดินทางไปมาเท่านั้น หากแต่ในแง่เมืองที่ดีด้วย

2. การตั้งถิ่นฐานที่มีการวางแผน เป็นการตั้งถิ่นฐานที่มีขึ้นในระยะหลัง โดยเริ่มมีการวางแผนการใช้ที่ดินหลังจากที่เกิดปัญหาตามเมืองต่าง ๆ ของโลก หลังจากที่ไม่ได้มีการวางแผนการใช้ที่ดินมาก่อน เนื่องจากประชากรเมืองเพิ่มขึ้นทุกปี การขยายพื้นที่จึงมีความจำเป็นต้องมีการวางแผนหรือกำหนดผังแม่บทเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ในแต่ละบริเวณ เพื่อเป็นการเตรียมการขยายเมืองในอนาคต สำหรับรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของเมืองที่มีการวางแผนแบ่งออกได้ดังนี้

⁸ถนอมนวล ณ ป้อมเพชร, เมืองสะดวก งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 43, 2520, หน้า 80-81.



ก) การตั้งถิ่นฐานแบบวงกลม (Radial Settlement) หรือการตั้งถิ่นฐานแบบใยแมงมุม (Spider's Web Settlement) เป็นการกำหนดบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่ประกอบด้วยธุรกิจการค้า พิพิธภัณฑ์สถาน ธุรกิจการเงิน สถานบันเทิงต่าง ๆ ให้เป็นวงกลมอยู่ใจกลางเมือง และมีการสร้างถนนสายหลักเป็นเส้นตรงจากศูนย์กลางของเมือง เป็นรัศมีออกไปทุกทิศทางโดยรอบ และมีถนนสายรองเป็นวงกลมล้อมรอบศูนย์กลางเป็นวง ๆ โดยถนนนี้จะสร้างเชื่อมกับถนนสายหลักที่เป็นรัศมีออกจากเมือง เพื่อความสะดวกในการคมนาคมติดต่อ โดยไม่ต้องเสียเวลาเริ่มต้นที่ศูนย์กลางของเมือง และระยะทางจากศูนย์กลางไปยังบริเวณโดยรอบเป็นระยะทางที่สั้น

ข) การตั้งถิ่นฐานแบบกริดหรือตารางเหลี่ยม (Gridiron Plan หรือ Chequer board) การตั้งถิ่นฐานแบบนี้เป็นการวางผังเมืองโดยใช้ถนนเป็นแนวตัดกัน เพื่อให้เกิดพื้นที่รูปตารางเหลี่ยม ผังเมืองจะมีลักษณะเป็นตอนหรือส่วน (Block) ซึ่งสะดวกในการปกครองและในแง่การใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่ละชนิด ลักษณะการวางผังเมืองแบบนี้สามารถที่จะจัดให้รับลมและแสงอาทิตย์ได้เต็มที่ตลอดแนวถนน แต่มักจะมีปัญหาในด้านการคมนาคมจากใจกลางเมืองที่จะติดต่อกับบริเวณรอบนอก เพราะไม่มีถนนสายใหญ่ออกจากเมืองหรือถนนเชื่อมช่วยย่นระยะทางในการติดต่อ

ค) การตั้งถิ่นฐานตามแนวยาวของเส้นทางคมนาคม (Linear Settlement) เป็นลักษณะการวางผังเมืองขนาดเล็ก กำหนดให้การใช้ที่ดินเป็นลักษณะรูปสี่เหลี่ยมมุมฉาก และแต่ละสี่เหลี่ยมจะมีถนนสายเล็กเป็นแนวแบ่ง การตั้งถิ่นฐานทั้งหมดอยู่ในระยะห่างจากทางรถไฟหรือถนนสายหลักที่เป็นถนนธุรกิจ (Busy Road) ประมาณ 2 กิโลเมตร สำหรับบริเวณที่เป็นศูนย์กลางทางด้านการค้า อุตสาหกรรมที่ทำการของรัฐจะอยู่ตามแนวยาวของถนนสายหลัก สำหรับพื้นที่เกษตรจะอยู่บริเวณด้านหลังของที่อยู่อาศัย

ข. การคมนาคมขนส่งกับการขยายตัวของเมือง

การขยายตัวของเมืองในแง่การคมนาคมขนส่งมีผลมาจากโครงข่ายของเส้นทางคมนาคมในตัวเมืองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ ชนิดและอุปกรณ์ของการคมนาคมขนส่งภายในตัวเมือง การเปลี่ยนแปลงทางด้านชนิดของการขนส่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านรูปร่างลักษณะของเมืองเกิดขึ้นตามมา ในอเมริกาเหนือการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบของการขนส่งมีหลายชนิดและเวลาของการใช้การคมนาคมขนส่งดังนี้

1. ระยะเวลาที่เมืองมีการติดต่อกันโดยการเดินเท้า รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน เกาะตัวเป็นกลุ่มก้อน ตัวเมืองมีลักษณะกระทัดรัด บ้านและที่ทำงานอยู่ในตัวอาคารเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ระยะทางมีผลต่อการตัดสินใจเดินทาง เนื่องจากต้องใช้เวลาและมีความสะดวกน้อย ต่อมาเมื่อมีการใช้รถม้าทำให้เมืองขยายตัวไปตามทางรถม้าที่กระจายออกจากตัวเมือง ผู้มีฐานะดี เริ่มออกไปสู่เขตชานเมือง

2. ระยะเวลาที่ตัวเมืองมีรถไฟมาเชื่อม รถไฟเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่งที่ เชื่อมโยงตัวเมืองกับเมืองอื่น ๆ และเป็นการขนส่งระหว่างเมืองต่อเมืองมากกว่าการขนส่งภายใน เมือง โดยเน้นสำหรับการขนส่งสินค้า แต่การที่มีทางรถไฟมาเชื่อมต่อกับเมืองก็จะทำให้การขยาย ตัวของเมืองมีแนวทางของการขยายเข้าไปสู่สถานีรถไฟ

3. ระยะเวลาที่มีโครงข่ายไฟฟ้า ทำให้การติดต่อภายในเมืองดีขึ้น และรวดเร็ว มากขึ้น ประชากรเริ่มกระจายออกไปจากเขตศูนย์กลางของเมืองมากขึ้น การขยายตัวของเมืองจะ ขยายไปตามเส้นทางหลักของเมือง ประชากรเมืองสามารถตั้งถิ่นฐานห่างจากที่ทำงานได้มากขึ้น เพราะความสะดวกของเส้นทางคมนาคม และระดับราคาค่าขนส่งไม่สูงมากนัก การขยายตัว บริเวณชานเมืองจะเป็นผลมาจากการขยายตัวของบริเวณที่อยู่อาศัยของพวกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ ปานกลางถึงฐานะดี รูปแบบการตั้งถิ่นฐานเริ่มแสดงถึงการแบ่งแยกบริเวณของที่อยู่อาศัยของ ประชากรที่มีสถานภาพทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

4. ระยะเวลาที่เมืองมีรถไฟฟ้ามวลชนเกิดขึ้น ทำให้การเดินทางจาก ชานเมือง มีความรวดเร็วในการเข้าถึงใจกลางเมือง ลักษณะของเส้นทางเริ่มจากใจกลางเมือง กระจายออกไปสู่ชานเมือง เส้นทางความเช่นนี้เป็นตัวกำหนดต่อการขยายตัวของเมืองไปตามแนว ของทางรถไฟฟ้ามวลชน ออกไปสู่ชานเมืองมากขึ้น ในตำแหน่งที่มีสถานีของรถไฟฟ้ามวลชน จะมี โอกาสพัฒนาเป็นศูนย์ กลางการค้าเล็ก ๆ เกิดขึ้น ที่อยู่อาศัยก็จะเกิดขึ้นเช่นกัน รถไฟฟ้าในที่นี้ หมายถึง ทางรถไฟฟ้ามวลชน หรือระบบอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในตัวเมือง

5. ระยะเวลาที่เมืองมีการคมนาคมขนส่งทางรถยนต์ ถนนในเมืองถูกตัดขึ้น มากมาย โครงข่ายถนนถูกกำหนดและวางไว้เพื่อรับการคมนาคมทางรถยนต์ ทำให้การสัญจรมี ความสะดวก และรวดเร็วขึ้น การขยายตัวของเมืองจะขยายกว้างเข้าสู่เขตชานเมืองที่ถนนตัดไป ถึงถนนที่ตัดกระจายออกไปสู่ชานเมืองเป็นตัวกำหนดโอกาสของการเดินทางให้สะดวกมากขึ้น ระหว่างใจกลางเมืองและเขตชานเมืองที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ดีเกิดขึ้นมากในเขตชานเมือง ส่วนที่ อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของเมือง รูปร่างของเมืองจะเป็น แบบรูปดาวเป็นส่วนใหญ่

สำหรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานครกับการคมนาคมขนส่งนั้น ได้เริ่มพัฒนาตัวเองจากริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยยึดเอาตัวลำน้ำเป็นเส้นทางคมนาคมหลัก การติดต่อของประชากรในเขตตัวเมืองมักจะใช้การเดินทางเท้า รูปแบบการตั้งถิ่นฐานเรียงรายไปตามตัวลำน้ำ ทำให้รูปร่างของเมืองมีรูปร่างเป็นแนวยาว (Linear Pattern) ไปตามแนวลำน้ำ

ในระยะต่อมากรุงเทพฯ เริ่มมีการขนส่งทางรถไฟ การขยายตัวของเมืองเริ่มมีแนวโน้มแสดงให้เห็นถึงทิศทางที่มุ่งตรงมาหาสถานีรถไฟ ที่บริเวณสถานีรถไฟจะเริ่มมีย่านการค้าเกิดขึ้น ในระยะนี้รูปร่างของเมืองจะเปลี่ยนจากแนวยาวไปที่ละน้อย เมืองจะขยายออกห่างจากริมฝั่งแม่น้ำมากขึ้น

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองมาจนถึงปัจจุบัน โครงข่ายถนนถูกตัดให้แยกกระจายออกจากศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมืองออกสู่ชานเมืองมากขึ้น การขยายตัวของเมืองมีมากในเขตชานเมืองที่มีถนนตัดผ่านไปถึง ซึ่งส่วนใหญ่ถูกใช้เป็นที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว

4. แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการขนส่งกับการใช้ที่ดิน

Needham⁹ (1977) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินกับระบบการขนส่ง และการจราจรว่า ระบบการขนส่งและการจราจรเป็นผลมาจากการใช้ที่ดิน ดังนั้นถ้าการใช้ที่ดินเปลี่ยนลักษณะการขนส่งและการเดินทางของประชาชน จุดต้นทางและจุดปลายทาง รวมทั้งชนิดของยานพาหนะก็ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงด้วย ในทางกลับกัน ถ้ามีการเปลี่ยนแปลง ระบบการขนส่งการใช้ที่ดินก็ต้องเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงสามารถคาดคะเนการเดินทางของประชาชนจากการใช้ที่ดิน หรือคาดคะเนจากการใช้ที่ดินจากระบบการขนส่งได้

⁹Barrie Needham, How Cities Work: An Introduction (Oxford: Pergamon Press, 1977), p. 132.)

5. แนวคิดเกี่ยวกับการเดินทาง

การเกิดการเดินทางเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดความเจริญ เกิดการพัฒนาของเมือง ซึ่งจะแสดงอยู่ในรูปของการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ดังนั้น ในการวางแผนระบบการคมนาคม และขนส่งของเมือง จำเป็นจะต้องรู้จำนวนของการเดินทางในแต่ละพื้นที่ การจะรู้จำนวนหรือความต้องการของการเดินทาง จะต้องมีความเข้าใจและทำการศึกษาดังพฤติกรรม และองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการเดินทาง เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการคมนาคมขนส่งของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ก. การเกิดการเดินทาง (Trip Generation)

การเกิดการเดินทาง (Trip Generation) คือการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเดินทาง (Trips) กับตัวแปรต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการเดินทาง ตัวแปรเหล่านี้ ได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของเมือง (Social and Economic Characteristics) อันได้แก่ ประชากร (Population) การจ้างงาน (Employment) สภาพและลักษณะการใช้ที่ดิน (Land Use) การเดินทางจะคำนวณหาจำนวนการเดินทางที่จุดกำเนิด (Trip Ends) โดยไม่คำนึงถึงเส้นทาง รูปแบบ ระยะทางและเวลาในการเดินทางของแต่ละวัน โดยปกติการเดินทางมักจะหามาอยู่ในรูปความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน ตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การจราจรทั้งในเมือง และภูมิภาคในปัจจุบัน และอนาคตขึ้นอยู่กับตัวแปรต่าง ๆ ดังนี้

1. รูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน (Land Use) ในพื้นที่ รวมถึงตำแหน่ง (Location) และความหนาแน่น (Intensity)
2. ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในพื้นที่นั้น ๆ (Social and Economic Characteristics)
3. ชนิดและขอบเขตของความสะดวกในระบบการคมนาคมขนส่งที่มีอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ (Type and Extent of the Transportation Facilities)

ข. การเกิดการเดินทางกับรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

การเกิดการเดินทาง จะสัมพันธ์กับสภาพ (Condition) การใช้ที่ดิน ในลักษณะต่าง ๆ คือ

1. ความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน (Intensity of Land Use) มักจะแสดงอยู่ในหน่วยของที่อยู่อาศัยต่อพื้นที่ หรือจำนวนลูกจ้างต่อพื้นที่ เป็นต้น ความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จะมีความสัมพันธ์กับจำนวนการเกิดการเดินทาง (Number of Trips Produced)

2. ลักษณะของการใช้ที่ดิน (Characteristics of Land Use) ความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ยังไม่สามารถอธิบายการเกิดการเดินทางได้อย่างสมบูรณ์ แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์กันอย่างเด่นชัด แต่ความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน ก็ไม่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของการเดินทางได้ทั้งหมด ตัวแปรลักษณะของการใช้ที่ดินจะสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ของการเดินทางเพิ่มมากขึ้น ตัวแปรดังกล่าว ได้แก่ รายได้และการเป็นเจ้าของรถยนต์ของครอบครัว

3. ที่ตั้งการประกอบกิจการของการใช้ที่ดิน (Location of Land Use Activity) หมายถึง ระยะการกระจายตัวของการใช้ที่ดินในลักษณะต่าง ๆ (Spatial Distribution) และลักษณะของการใช้ที่ดิน เช่น บริเวณพักอาศัย พาณิชยกรรม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งลักษณะของการใช้ที่ดินที่แตกต่างกัน จะทำให้เกิดการเดินทางที่แตกต่างกันออกไปด้วย

6. แนวความคิดทางด้านการคมนาคมขนส่ง

Northam¹⁰ ได้อธิบายถึงการคมนาคมภายในเมืองว่าเกิดขึ้นเพราะพฤติกรรมทางพื้นที่ใน 3 ลักษณะ คือ

1. การพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Complementarity) หมายถึง การแบ่งพื้นที่ของการบริโภค และการผลิต โดยอาศัยการคมนาคมเป็นตัวเชื่อมผู้บริโภค คือ ประชากรของเมืองมีจุดเริ่มต้นของการเดินทางและจุดหมายปลายทาง เพื่อหาซื้อสิ่งของที่ตนต้องการแหล่งทั้งสองแยกกันโดยระยะทาง ระยะทางระหว่างแหล่งห่างกันเท่าใด การติดต่อก็จะมีจำนวนน้อยลงภายใต้สภาพการเช่นนี้ระยะทางจะเป็นตัวเสียดทาน (Friction of Distance) ให้การติดต่อลดน้อยลง รวมทั้งตัวแปรอื่น ๆ เช่น อายุ เพศ อชีพ จุดมุ่งหมายของการเดินทาง และรายได้ของผู้เดินทางด้วย

¹⁰Ray M. Northam, Urban Geography, 2nd. ed. (New York:John Wiley and Sons), pp. 429-434.

2. การขนถ่ายย้ายแหล่ง (Transferability) นอกจากการพึ่งพาซึ่งกันและกันของพื้นที่การผลิตและการบริโภคแล้ว ยังต้องมีการขนถ่ายย้ายแหล่ง นั้นหมายถึงความสามารถของผู้ที่จะเดินทางไปสู่พาหนะสำหรับเคลื่อนที่ นอกจากนั้นตัวแปรในด้านราคาค่าขนส่งก็จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย ซึ่งต้องมีการพิจารณาประเมินว่า การขนย้ายจะคุ้มกับทุนหรือไม่ หรืออาจไม่มีพาหนะที่เหมาะสม ในกรณีของผู้ที่มีรายได้น้อย การเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางมักใช้ยานพาหนะที่เป็นระบบขนส่งสาธารณะเท่านั้น

3. โอกาสแทรกซ้อน (Intervening Opportunity) หลักการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการขนถ่ายย้ายแหล่ง จะมุ่งสนใจในเรื่องของระยะทางและราคา แต่หลักเรื่อง โอกาสแทรกซ้อนจะให้ความสนใจเกี่ยวกับแรงดึงดูดของการเดินทาง โอกาสในการเลือกโดยพิจารณาจากความใกล้ไกล ความสะดวกและราคากับอีกเส้นทางหนึ่ง สมมติว่าเส้นทางแรกระยะทาง 5 กิโลเมตร อีกเส้นทางหนึ่ง 2 กิโลเมตร จากจุดเริ่มต้นเดียวกัน เส้นทางที่ 2 จะก่อให้เกิดโอกาสแทรกซ้อนเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นทางแรก

7. การขนส่งในเมือง

การขนส่งในเมืองมักเป็นการขนส่งคน หรือมวลชนที่มีเที่ยวการเดินทางต่อวันมากกว่าการขนส่งสินค้า การเดินทางของคนจะเริ่มต้นและสิ้นสุดที่บ้าน การเดินทางของคนในเมืองมีลักษณะกระจายและแผ่ออกไปทุกทิศทางทำให้มีจุดหมายปลายทางมากมาย ยกแก่การกำหนดเส้นทางที่จะครอบคลุมเส้นทางการเดินทางได้ดังที่ แวนซ์ (Vance 1960)¹¹ แบ่งเมืองเป็น 2 เขต คือ ย่านที่อยู่อาศัยเป็นเขตที่มี การเดินทางแบบกระจายออก (Zone of Dispersion) และย่านศูนย์กลางการค้าและสถานที่ราชการเป็นเขตที่มีการเดินทางแบบเข้ามารวมกัน (Zone of Conflux) เนื่องจากเขตศูนย์กลางเมืองเป็นย่านการค้า และศูนย์ราชการ ที่ตั้งของสำนักงาน สถานศึกษา หรือตลาดการทำงาน ส่วนวงแหวนรอบนอกเป็นย่านที่อยู่อาศัยของประชากรที่ต้องเดินทางเข้ามาทำงาน ดังนั้นจึงมีระบบการขนส่ง เพื่อตอบสนองการเดินทางระหว่างสองบริเวณนี้

¹¹Vance, James E. "Labour Shed, Employment Field" *Economic Geography*, 36

ก. จุดประสงค์ของการเดินทางในเมือง

วัตถุประสงค์ของการเดินทาง เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดการ เดินทางในเมือง แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเดินทางของประชากรในเมือง มักมีพื้นฐาน มาจากการสนองจุดประสงค์ของการเดินทาง

จุดประสงค์ของการเดินทางในเมือง มี 2 แบบ

1. จุดประสงค์เดียว (Single-Purpose trip) เป็นการเดินทางที่มีจุดประสงค์ ของการเดินทางเพียงประการเดียว ได้แก่ การเดินทางเพื่อไปศึกษา ไปทำงานไปสถานพยาบาล ไปซื้อของไปพักผ่อน เป็นต้น ในจำนวนนี้การเดินทางไปศึกษาเป็นจุดประสงค์ที่มีความอ่อนไหว (Sensitive)ต่อระยะทางมากที่สุด ส่วนการเดินทางเพื่อพักผ่อนหย่อนใจเป็นวัตถุประสงค์ที่มีความ อ่อนไหวต่อระยะทางน้อยที่สุด

2. หลายจุดประสงค์ (Multiple-Purpose trip) เป็นการเดินทางที่มีจุดประสงค์ มากกว่าหนึ่งอย่างขึ้นไป โดยมีจุดเริ่มต้นและจุดหมายปลายทาง เช่นเดียวกับแบบจุดประสงค์ เดียว แต่มีการหยุดระหว่างทาง เนื่องจากมีหลายจุดประสงค์

วิลเลอร์ (Wheeler 1972)¹² ได้ศึกษาจุดประสงค์ของการเดินทางกับการเชื่อม ต่อของกิจกรรมในเมือง พบว่า การเดินทางแบบจุดประสงค์เดี่ยวมักเกิดจากรูปแบบที่ตั้งของ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่กระจุกกระจาย ส่วนการเดินทางแบบหลายจุดประสงค์ พบในย่านที่รวม กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายอย่างเข้าด้วยกัน เช่น ศูนย์การค้าในย่านกลางเมืองหรือย่านศูนย์การ ค้าย่อยในเขตชานเมือง

ข. รูปแบบการเดินทางในเมือง

แคดวอลล์เตอร์ (Cadwallador 1985) กล่าวว่ารูปแบบการเคลื่อนที่ใน เมืองมี 2 รูปแบบ คือ

1. การเดินทางที่ใช้ช่วงเวลาสั้น ๆ หรือการเดินทางประจำวัน เพื่อ กิจกรรมต่าง ๆ เช่น ไปทำงาน ซื้อของ หรือพักผ่อน ลักษณะการเคลื่อนที่เช่นนี้แบ่งเป็น 3 ชนิด ได้แก่

¹²James O. Wheeler The Urban Circulation Noice Daxbury Press, 1974, p.

(ก) การเดินทางไปทำงานสู่ใจกลางเมือง (Downtown Journey to Work) มีจุดเริ่มต้นในเขตชานเมือง และจุดหมายปลายทางอยู่ในย่านศูนย์กลางเมือง มีระบบการขนส่งมวลชนเสริมการเดินทางเข้าสู่ย่านนี้

(ข) การเดินทางของคนในเมืองออกไปทำงานเขตชานเมือง (Reverse Commuting) มีทิศทางตรงข้ามกับการเดินทางชนิดแรก การเดินทางชนิดนี้มีความไม่สะดวกในเรื่องของเส้นทางและตารางการเดินทางโดยระบบขนส่งมวลชน

(ค) การเดินทางภายในเขตพื้นที่ (Lateral Commuting) เป็นการเดินทางภายในเมืองหรือชานเมืองมีระยะทางการเดินทางทั้งสั้นและยาว มีจุดหมายปลายทางที่กระจายอยู่ทั่วไป การคมนาคมขนส่งสาธารณะยังไม่อำนวยความสะดวก ต่อการเดินทางประเภทนี้มากนัก เช่นเดียวกับการเดินทางแบบที่ 2

2. การเดินทางระยะยาวซึ่งเป็นการเคลื่อนที่แบบถาวร เช่น การเปลี่ยนที่อยู่อาศัย เป็นต้น

8. ลักษณะของการคมนาคมขนส่งภายในเมือง¹³

การคมนาคมขนส่ง นอกจากอำนวยความสะดวกในเรื่องการเคลื่อนที่ของผู้คน และสินค้าแล้ว ยังช่วยให้เกิดการรวมตัวของแรงงาน และช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนค้าขายสินค้ากันทำให้บริเวณต่าง ๆ ภายในเมืองมีรูปแบบที่ผิติดกันไปตามบทบาทหน้าที่ โดยมีเส้นทางคมนาคมขนส่งเป็นตัวกลางเรื่องกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์เข้าด้วยกัน กิจกรรมพื้นฐานซึ่งใช้ยานพาหนะขนส่งมี 4 ประการ คือ

1. การขนส่งวัตถุดิบ สินค้าและอาหาร
2. การขนส่งผู้โดยสารกลุ่มใหญ่ เช่น รถไฟ รถประจำทาง
3. การขนส่งผู้โดยสารกลุ่มเล็ก หรือเพื่อธุรกิจส่วนตัว เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์
4. การบริการอื่น ๆ เช่น รถดับเพลิง รถพยาบาล

¹³Matin T. Cadwallador, *Analytical Urban Geography, Spatial Patterns and Theories* Prentice - Hall. Inc, New Jersey, 1985, p. 201

ศูนย์กลางธุรกิจและการค้าของเมืองจะเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดให้ผู้คนเดินทางเข้าเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ของการเดินทางที่แตกต่างกันออกไป และความแตกต่างของจุดมุ่งหมายของการเดินทางทำให้การเลือกยานพาหนะที่ใช้เดินทางแตกต่างกันไปด้วย การขนส่งวัตถุประสงค์และสินค้าย่อมต้องใช้รถไฟหรือรถบรรทุก ในขณะที่การเดินทางไปทำงานหรือไปโรงเรียนจะเลือกใช้รถยนต์ส่วนตัวหรือรถประจำทาง การสัญจรหลักของเมืองและมีผลมากที่สุดในการทำให้เกิดช่วงของการจราจรติดขัดเช้าและเย็น เนื่องจากการเดินทางจากบ้านไปทำงาน และจากที่ทำงานกลับบ้าน

9. ระบบการขนส่งภายในเมือง¹⁵

ระบบการขนส่งภายในเมืองมีหลายแบบ แต่ละแบบจะกลายเป็นระบบโครงข่ายของตนเอง คือ ประกอบด้วยเส้นทาง สถานีต้นทางและปลายทาง บางระบบอาจบริการเพียงบางส่วนของเมืองหรือไม่ก็บริการทั้งเมือง ในบางกรณีระบบการขนส่งอย่างหนึ่งช่วยเสริมอีกระบบก็ได้ ในขณะที่ในบางเมืองระบบทั้งสองอาจแข่งขันกันก็ได้ ในปัจจุบันตามเมืองใหญ่ทั่วไปมักจัดระบบขนส่งให้ประสานระบบต่อเนื่องซึ่งกันและกัน และส่วนมากวางแผนจัดระบบในระดับภูมิภาคเป็นหน่วยพื้นที่ในการวางแผน

ในเมืองใหญ่ทั่วโลกมีระบบการขนส่งหลายแบบ ส่วนในเมืองใหญ่อาจมีระบบหลักไม่กี่ระบบ ข้อแตกต่างระหว่างระบบขนส่งอาจขึ้นอยู่กับประเภทการเป็นเจ้าของยานพาหนะ หรือการจัดการบริการ หรือวิธีการขนส่งเอง รูปแบบการขนส่งทั่วไปแบ่งได้ดังนี้

1. การขนส่งแบบเดี่ยว ได้แก่ รถยนต์ส่วนตัวและพาหนะส่วนตัวอื่น ๆ เช่น จักรยานยนต์ จักรยาน เป็นต้น และพาหนะรับจ้างแบบอื่น ๆ เช่น รถแท็กซี่ สามล้อ เป็นต้น
2. ระบบการขนส่งแบบกลุ่ม เช่น รถประจำทาง รถไฟ รถราง โมโนเรล เรือข้ามฟาก เป็นต้น

¹⁴Steering Group, Traffic in Town (London: Waterlon and Son Ltd., 1963 ,p. 33-38

¹⁵ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, ภูมิศาสตร์เมือง (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 143.)

ตามเมืองใหญ่โดยทั่วไปปรากฏว่า ถนนส่วนใหญ่กลายเป็นพาหนะขนส่งที่สำคัญ และก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ภายในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจราจร และปัญหามลภาวะทางสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดจนการเพิ่มปริมาณที่ดินที่ต้องใช้ไปในการสร้างถนนและสถานที่จอดรถ ซึ่งอาจเป็นการใช้ที่ดินที่ไม่ได้ประโยชน์สูงสุดก็ได้

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเกี่ยวกับการคมนาคมในเขตกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

มานพ พงศทัต¹⁶ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของการเดินทางของประชากรในกรุงเทพมหานคร พอสรุปได้ดังนี้

1. มีการเคลื่อนที่จากนอกเมืองเข้ามายัง CBD (Central Business District) ในระหว่างชั่วโมงเร่งรีบ (Rush hour) คิดแล้วประมาณร้อยละ 60 ของการเดินทางในเมืองระหว่างชั่วโมงเร่งรีบตอนเช้า
2. มีการเคลื่อนที่ภายใน CBD กระทำโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ใน CBD หรือใกล้ที่ทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ต่ำและรายได้ปานกลางที่อาศัยอยู่ในเขต CBD ปริมาณการเคลื่อนที่ประเภทนี้ประมาณร้อยละ 20 ของการเดินทางในตอนเช้า
3. เคลื่อนที่จาก CBD ไปนอกเมือง ในตอนเช้ามีน้อยมาก เมื่อเทียบกับการเดินทางเข้าสู่เมือง คือ ร้อยละ 15 การเดินทางประเภทนี้จะเกิดในตอนเย็น เพราะต่างก็เลิกงานเพื่อกลับบ้าน
4. เคลื่อนที่จากนอกเมืองแห่งหนึ่ง ไปยังนอกเมืองอีกแห่งหนึ่ง การเคลื่อนที่ของประชากรในลักษณะนี้ จำกัดอยู่ในกลุ่มเล็ก ๆ เนื่องจากไม่มีเส้นทางเชื่อมระหว่างนอกเมือง ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องเดินทางผ่านเข้ามาในเมือง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระการจราจรในเขต CBD

¹⁶Manop Bongsadadt, The Analysis of Bangkok & Thonburi Transportation (Bangkok : Theera Press, 1973), p. 44.



สุวัฒนา ชาดานิติ รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจราจร ที่ควรปรับปรุง คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก ได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการการแก้ไขปัญหารถจราจรในกรุงเทพมหานคร พร้อมแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพในการใช้งานซึ่งประกอบด้วย¹⁷

1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

เพื่อบรรเทาและบังคับปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหม่อื่น ๆ กฎหมายผังเมืองควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงดังต่อไปนี้

(1) ขอบเขตและรายละเอียดของผังเมือง (Scope and Details of City Plan)

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2518 ผังเมืองที่จะบังคับใช้มี 2 ประเภทคือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองรวมใช้บังคับโดยตรงเป็น “กฎกระทรวง” และผังเมืองเฉพาะใช้บังคับโดยตราเป็น “พระราชบัญญัติ” ขอบเขตของผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะมีดังนี้

ผังเมืองรวม

1. มีขอบเขตพื้นที่ใช้บังคับกว้าง ครอบคลุมทั้งเมืองและส่วนขยายในอนาคต
2. มีเป้าหมายครอบคลุมไปถึงทุกเรื่องของการพัฒนาและแก้ไขปัญหของเมืองเป็นส่วนรวม
3. เป็นแนวทางพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างกว้าง ๆ ทั่วไป ระบุในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น
4. ให้เป็นกรอบการพัฒนาเมืองในระยะยาว
5. ใช้เป็นแผนแม่บทของการพัฒนาเมือง
6. ใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง
7. ไม่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน
8. ไม่ใช้บังคับย้อนหลังกับการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอยู่แล้ว
9. มีอำนาจการใช้บังคับ 5 ปี แต่อาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับต่อไปได้อีก 5 ปี โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมือง

¹⁷สุวัฒนา ชาดานิติ, โครงการ “การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการจราจรที่ควรปรับปรุง” สำนักบริการวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มิถุนายน 2539, หน้า 3-2-317.

10. เป็นภาระหน้าที่ของกรมการผังเมืองจัดทำ (ท้องถิ่นทำได้โดยการได้อนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง)

11. อาศัยกฎหมายในท้องถิ่นเป็นแนวทางควบคุม โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจากขอบเขตดังกล่าว “ผังเมือง” ที่ใช้บังคับจึงประกอบด้วยผังเมืองซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ พร้อมด้วยข้อกำหนดโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- ก. แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท
- ข. แผนผังแสดงที่โล่ง
- ค. แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง
- ง. แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค

ผังเมือง “ผังเมืองรวม” จึงมีรายละเอียดเฉพาะการใช้ที่ดิน ซึ่งมีมาตรการที่จะให้เกิดการปฏิบัติตามผังได้ ส่วนผังโครงการคมนาคมและสาธารณูปโภคอื่น ๆ นั้น ไม่มีเครื่องมือของผังเมืองรวมที่จะกำกับควบคุมไปด้วย ดังนั้นผังเมืองรวมจึงไม่สามารถใช้ในการแก้ไขหรือป้องกันในเรื่องปัญหาจราจรมากนัก คงเป็นผลเฉพาะในเรื่องของโซนนิ่ง (Zoning) ซึ่งกำหนดโดยการใช้ที่ดินเท่านั้น และสำหรับโซนนิ่งเองในแต่ละเมืองก็ยังคงมีปัญหาเฉพาะของการจัดแบ่ง ด้วยเหตุนี้ผังเมืองรวมของแต่ละเมืองควรติดตามด้วยผังเมืองเฉพาะซึ่งมีขอบเขตดังนี้

ผังเมืองเฉพาะ

1. มีขอบเขตพื้นที่ใช้บังคับขนาดเล็ก เฉพาะบริเวณที่ต้องการพัฒนาหรือดำเนินการ
2. มีเป้าหมายเจาะจงเฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาของพื้นที่เฉพาะ
3. เป็นแนวทางพัฒนาพื้นที่อย่างเจาะจง ระบุรายละเอียดของทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ต้องการให้มีและไม่ให้มี
4. ใช้ในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาเฉพาะในระยะสั้น
5. ใช้เป็นแผนปฏิบัติพัฒนาในลักษณะโครงการย่อย
6. ใช้บังคับโดยการตราเป็น “พระราชบัญญัติ”
7. กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน
8. อาจกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินและหรืออาคารสิ่งปลูกสร้างที่เป็นอยู่แล้วได้
9. อาจกำหนดให้มีการใช้บังคับนานกว่าได้

10. เป็นภาระหน้าที่ของท้องถิ่นจัดทำ (กรมการผังเมืองทำได้เมื่อท้องถิ่นร้องขอ)

11. มีอำนาจการปฏิบัติเป็นของตนเอง โดยคณะกรรมการที่กำหนดขึ้น โดยเฉพาะ

ผังเมืองเฉพาะที่จะใช้บังคับจึงประกอบด้วย “ผังเมือง” ในรูปแบบของแผนผังเมืองหรือผังบริเวณ ซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. แผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจำแนกเป็นประเภทกิจการพร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งทิศออกเป็นประเภท และย่าน

ข. แผนผังแสดงในการคมนาคมและขนส่ง พร้อมทั้งรายละเอียดแสดงแนวและขนาดทางสาธารณะ

ค. แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค

ง. แผนผังแสดงที่โล่ง

จ. แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน

ฉ. แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีที่จะส่งเสริม ดำรงรักษาหรือบูรณะ

ช. แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติ หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าการจะทำให้การขยายตัวของเมืองมีการรองรับในด้านถนนอย่างเพียงพอและสามารถป้องกันปัญหาการจราจร ผังเมืองรวมซึ่งเป็นกฎกระทรวงจะต้องมีความต่อเนื่องกับผังเมืองเฉพาะ กล่าวคือในกรณีที่เมืองได้มีประกาศบังคับใช้ผังเมืองจะต้องประกอบด้วยผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะเพื่อเป็นอำนาจการปฏิบัติของการผังเมือง

(2) ขั้นตอนการอนุมัติผังเมือง

ขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตราเป็นกฎกระทรวงผังเมืองรวมควรจะต้องมีการปรับปรุงในแต่ละเรื่องดังนี้

1. การโฆษณาประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การพิจารณานั้น ควรจัดดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการอย่างน้อยที่สุด 2 ครั้ง การประชุมรับฟังความคิดเห็นควรประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วถึงกัน และเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ มาร่วมให้ความคิดเห็นด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

2. การแก้ไขและปรับปรุงผัง ขั้นตอนนี้จะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงผังเมือง นอกจากนั้นในประเด็นของข้อกำหนดการพัฒนา ซึ่งผังเมืองฉบับใหม่เสนอให้แก้ไขปรับปรุง จำเป็นต้องได้รับการทดสอบและตรวจสอบสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ เพื่อศึกษาผลกระทบของข้อกำหนดที่เสนอ

3. การรับรองจากคณะที่ปรึกษาผังเมือง คณะที่ปรึกษาผังเมืองควรเข้าร่วมประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนเพื่อศึกษาปฏิกิริยาตอบสนองและความต้องการของประชาชน และควรจะต้องลงนามรับรองผังเมือง เมื่อมีการทบทวนแก้ไขตามข้อคิดเห็นของประชาชนแล้ว

2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือ

- 1) การควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร
- 2) ความปลอดภัย
- 3) การป้องกันอัคคีภัย และสาธารณภัยอื่น ๆ
- 4) เพื่อสอดคล้องและถูกต้องกับการสาธารณสุข
- 5) เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 6) เพื่อการผังเมือง
- 7) เพื่อการสถาปัตยกรรม

หากพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องในด้านการจราจร ตามบทบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการควบคุมเกี่ยวกับอาคารบางประเภท ซึ่งจะต้องจัดสร้างที่จอดรถให้เพียงพอแก่ความต้องการตามสภาพ และจำนวนของพื้นที่ใช้สอยในอาคารประเภทนั้น ๆ แต่มิได้คำนึงถึงจำนวนของรถยนต์ที่จอดค้างในอาคารดังกล่าว และขนาดและสภาพของถนนสาธารณะที่เชื่อมโยงกับทางเข้า-ออกของอาคารเหล่านี้ กล่าวคือ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารใหญ่ หรืออาคารพิเศษ และเป็นอาคารที่ใช้สอยพื้นที่ด้านพาณิชยกรรมบริการที่เข้าข่ายของอาคารสาธารณะ (Public Building) ในปัจจุบันนี้กฎหมายควบคุมอาคารได้

กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการสร้างอาคารใหญ่จะต้องมีการกำหนดระยะถอยร่น (SET BACK) และกำหนดพื้นที่อาคารต่อพื้นที่บนดินที่เรียกว่า FAR ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน อัคคีภัย และเพื่อความสวยงามทางสถาปัตยกรรม และการผังเมืองเป็นสำคัญ การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารนั้นหลักใหญ่และสาระสำคัญยังมุ่งเน้นไปในการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร และเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิต และทรัพย์สินของบุคคลที่อาศัยอยู่ในอาคารนั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การขออนุญาตการก่อสร้างอาคารในปัจจุบันนี้ เจ้าของที่ดินหรือผู้พัฒนาที่ดินสามารถที่จะทำการก่อสร้างอาคารใหญ่ ซึ่งมีความสูงอย่างไม่จำกัด ดังเช่นอาคารสูงประมาณ 90 ชั้น ในกรุงเทพมหานคร อาคารใหญ่ที่มีความสูงตั้งแต่ 20 ชั้นขึ้นไปได้ก่อสร้างเพิ่มขึ้นจำนวนมากและจะเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ดังตัวอย่างบริเวณถนนสีลม ถนนอโศก ถนนสุขุมวิท เป็นต้น แม้กฎหมายควบคุมอาคารจะได้ตระหนักถึงปัญหาของจำนวนรถยนต์ที่เข้า-ออกจากอาคารขนาดใหญ่กับถนนสาธารณะ ซึ่งปรากฏว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 7 ได้กำหนดพื้นที่ หรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ที่กั๊บลอร์ด และทางเข้า-ออกของรถสำหรับอาคารบางชนิด หรือบางประเภท มาใช้บังคับตามมาตรา 8(9) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่สามารถจัดการได้เฉพาะในอาคารเท่านั้น แต่นอกอาคารในส่วนของสาธารณะไม่อาจจะจัดการได้ ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาวิกฤติจราจรในพื้นที่บริเวณเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลาทั้งช่วงเวลาก่อนเวลางาน ระหว่างเวลาทำงาน และหลังเวลาเลิกงานแล้ว ฉะนั้นคงจะต้องนำปัญหาดังกล่าวมาประกอบพิจารณาเกี่ยวกับในเรื่องของการกำหนดขนาดและความสูงของอาคาร ตามโครงสร้างพื้นฐานด้วยการแบ่งออกเป็นย่านชุมชนที่กำหนดขึ้นในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยกฎหมายผังเมือง ประกอบกับกฎหมายควบคุมอาคารว่าบริเวณพื้นที่ใดควรจะมีกำหนดขนาดของอาคารด้วย FAR จะส่งผลให้อาคารจะถูกจำกัดความสูงโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพื่อลดปริมาณของจำนวนรถยนต์ ซึ่งจะต้องเข้า-ออกจากอาคารกับถนนสาธารณะให้เกิดความสมดุลตามที่ถนนสาธารณะจะพอรองรับรถเข้า-ออกของอาคารเหล่านั้น อันจะเป็นการช่วยลดจำนวนรถและคลี่คลายปัญหาจราจรในเขตนั้น ๆ ได้อย่างดีพอสมควร อนึ่ง การจำกัดขนาดของอาคารตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นก็คงจะมีประเทศที่เจริญแล้วบางประเทศได้ใช้มาตรการดังกล่าว เช่นมหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายควบคุมได้กำหนดในเขตใจกลางเมืองให้มี FAR 8 : 1 จึงก่อสร้างอาคารสูงได้สูงเพียง 8 ชั้น หรือ 24 เมตร แต่มีข้อยกเว้นในการก่อสร้างอาคารที่สูงกว่า 24 เมตร ในพื้นที่บางเขตซึ่งอาจจะอยู่ห่างไกลจากเขตเมืองได้ ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการพัฒนาเขตชานเมืองและเป็นการแก้ไขปัญหาคความแออัดหนาแน่นในใจกลางเมืองไปยังเขตที่ดินซึ่งพัฒนาใหม่

ข้อสังเกต คือ การแก้ไขหรือคลี่คลายปัญหาจราจรนี้ไม่ใช่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายควบคุมอาคารโดยตรง แต่หากพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าปัญหาการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่และอาคารสูงในเขตกลางเมือง โดยเฉพาะที่เป็นอาคารสาธารณะ อาคารบริการ อาคารศูนย์การค้า จะเป็นต้นเหตุที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อปัญหาการจราจรไม่เพียงเฉพาะในย่านนั้น ๆ แต่จะเชื่อมโยงไปถึงอาคารบริเวณข้างเคียง แนวทางการแก้ปัญหา แม้กฎหมายควบคุมอาคารโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 7 ได้พยายามกำหนดพื้นที่จอดรถ ที่กัลดร และทางเข้า-ออกแล้วก็ตาม โดยมองเฉพาะปัจจัยภายใน และยังคงมุมมองจากปัจจัยพื้นฐานของถนนและที่ว่างนอกอาคาร จึงอาจกล่าวได้กฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารยังไม่อาจขจัดปัญหาด้านการจราจรได้ และยังไม่สัมฤทธิ์ผลตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายควบคุมอาคารได้ ปัญหาจราจรจึงได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกวันด้วยสาเหตุมานานับประการ ดังตัวอย่างเช่น การที่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ตั้งอยู่ริมถนนสาธารณะ ก่อให้เกิดปัญหาสำหรับจำนวนรถที่จะต้องวิ่งเข้าและออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาเร่งด่วน (Rush Hour) เป็นต้นเหตุให้การจราจรติดขัดต่อเนื่องกับบนถนนสายดังกล่าวรวมไปถึงถนนสายต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ดังนั้นการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจจะต้องอาศัยกฎหมายผังเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น บริเวณซึ่งผังเมืองรวม กทม. ได้ควบคุมให้มีความหนาแน่นเบาบาง หรือระบุเป็นเขตสีเหลือง ซึ่งหมายถึงพื้นที่ดังกล่าวสามารถสร้างอาคารสูงได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของพื้นที่ทั้งหมด แต่ตามกฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการอนุญาตสิ่งปลูกสร้างอาคาร ซึ่งตามสภาพที่แท้จริงพบว่ามีกรก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่บนพื้นที่ดังกล่าว โดยยึดหลักการใครขออนุญาตก็จะให้อนุญาตก่อน ทั้งที่ยังไม่เป็นที่ยกของว่า คิดร้อยละ 10 ของพื้นที่แต่ละผืน หรือของพื้นที่รวมทั้งหมด ถือว่าขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายผังเมืองรวม กทม. ดังนั้น การแก้ไขปัญหารถจราจรด้วยการปรับปรุงกฎหมายจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ ครบวงจร ให้ครอบคลุมกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และจำเป็นต้องอาศัยกฎหมาย อนุบัญญัติ หรือกฎระเบียบข้อบังคับให้ครอบคลุมทุก ๆ สาระที่เกี่ยวข้อง

ข้อคิดเกี่ยวกับระยะถอยร่นของอาคาร

จากการสร้างอาคารใหม่ตามกฎหมายควบคุมอาคารหรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารกำหนดระยะถอยร่นของอาคารตามความกว้างของถนนหน้าอาคาร ประกอบกับขนาด ประเภทของอาคารที่จะปลูกสร้างใหม่ วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือเทศบัญญัติในเขตเทศบาลอื่น ๆ มีไว้เพื่อการขยายถนน เพียงแต่มี

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ทำการเวนคืนที่ดินดังกล่าว ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว หากเจ้าของที่ดินยังได้แสดงเจตนาหวงห้ามและไม่ได้ทอดทิ้งที่ดินเป็นส่วนถอยร่นก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินนั้นอยู่เอง ในกรณีดังกล่าวจึงไม่เป็นวิธีการที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ กล่าวคือ หากกรณีที่เจ้าของที่ดินได้แสดงความหวงห้าม เช่น การตั้งสิ่งกีดขวาง เพื่อไม่ให้คนอื่นใช้ที่ดินดังกล่าวก็ดี ในกรณีเช่นนี้มีความเห็นว่าทางองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องการเวนคืนที่ดินหรือให้เจ้าของที่ดินขายที่ดินให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น แล้วดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ร่วมกันในลักษณะใช้เป็นทางเท้าหรือในบางแห่งอาจจะสามารถขยายถนนและผิวจราจรให้กว้างขึ้น อันเป็นการระบายและทำให้การจราจรเกิดความสะดวกยิ่งขึ้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ว่ากรุงเทพมหานครหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มักจะอ้างว่าไม่มีงบประมาณเวนคืนที่ดินหรือไม่มีงบประมาณซื้อจากเจ้าของที่ดิน และมักจะอ้างว่าไม่มีแผน ไม่มีนโยบายในเรื่องนั้น ๆ ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าของที่ดินจะปลูกสร้างอาคารใหม่และมีความยินยอมทำการถอยร่นการก่อสร้างอาคารด้วยความยินยอมหรือจำยอมก็แล้วแต่ มีความเห็นว่าการใช้ค่าเวนคืนที่ดินหรือการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินในกรณีดังกล่าวอาจจะใช้งบประมาณเป็นจำนวนไม่มาก แต่หากไม่ดำเนินการจนทอดทิ้งเอาไว้เป็นเวลาหลายปี ในสภาพหน้าการเวนคืนหรือการซื้ออาจต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นแล้วการเวนคืนหรือการซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินอาจจะทำให้เจ้าของที่ดินนั้นมีความพอใจยิ่งกว่าที่จะถูกบังคับให้ถอยร่น และอยู่ในสภาพว่างเปล่า เช่นนั้น เพราะในกรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินนั้นยังมีภาระที่จะต้องชำระภาษีที่ดิน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถที่จะก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะถาวรโดยต่อเติมจากอาคารที่ได้สร้างแล้ว จึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นน่าจะได้ตระหนักและศึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อปรับปรุงวิธีการให้มีผลดียิ่งกว่าที่ปฏิบัติในปัจจุบัน

อนึ่งสำหรับในเรื่องของอาคาร ศูนย์การค้า ศูนย์บริการรวมทั้งโรงพยาบาล หรือในปัจจุบันรถสาธารณะไม่ว่าจะเป็นรถประจำทางก็ดี รถแท็กซี่ก็ดี รถสามล้อ ต่างก็มุ่งที่จะมุ่งไปยังหน้าถนนของอาคารศูนย์การค้า และศูนย์บริการดังกล่าวเพื่อรับและส่งผู้โดยสาร โดยอาศัยผิวจราจรของถนนที่อยู่หน้าศูนย์การค้าเป็นประการสำคัญ ฉะนั้นจึงมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดปัญหาจราจรติดขัด ซึ่งจะมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับจำนวนคนที่ไปรับบริการจากสถานที่ ดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการจราจรคับคั่ง ทั้งหน้าบริเวณศูนย์การค้า และถนนเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน บางครั้งก็เป็นระยะทางยาว ฉะนั้น จึงมีความเห็นว่าการก่อสร้างอาคารประเภทสาธารณะ เช่น ศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ เหล่านี้คงต้องมีมาตรการในการกำหนดเกี่ยวกับในเรื่องของ

การจราจรที่จะเข้า-ออกในศูนย์การค้า รวมทั้งการกำหนดระบบการไหลเวียนของรถอันจะเป็นวิธีการที่จะช่วยบรรเทาปัญหาจราจรคับคั่งได้บางส่วน นอกจากนั้นแล้วในบางกรณีนั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องจำกัดขนาดของศูนย์การค้า ศูนย์บริการให้อยู่วัตถุประสงค์ที่จะรองรับลูกค้าและผู้มาใช้บริการเป็นจำนวนมาก และเมื่อมีผู้คนมาใช้บริการมากจำนวนรถที่เป็นรถส่วนบุคคลก็ดี รถรับจ้างสาธารณะก็ดี ย่อมจะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็นสัดส่วนอันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการจราจรโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ การที่จะจำกัดขนาดศูนย์การค้า ศูนย์บริการให้มีขนาดพอสมควรและกระจายไปยังส่วนต่าง ๆ จะเป็นการช่วยแก้ไขปัญหารถจราจรนั้นได้ตามสมควร

นอกจากนี้ เพื่อให้รองรับกับวิธีการเดินทางต่าง ๆ พระราชบัญญัติควบคุมอาคารจะต้องกำหนดพื้นที่บางส่วนในอาคารให้รองรับกับการเดินทาง เช่น

- 1) ขนาดทางเท้า
- 2) ทางเข้า-ออกจากอาคาร
- 3) ที่จอดรถ
- 4) ที่จอดรถสาธารณะ
- 5) ที่ขนถ่ายสินค้า
- 6) ที่พักรถ เพื่อรับ-ส่งผู้โดยสาร ฯลฯ

3. พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

3.1 การเพิ่มอายุขั้นต่ำของผู้ขอใบอนุญาตขับขี่

จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า ผู้ขับขี่รถยนต์ที่มีอายุน้อย มักจะขาดความระมัดระวังในการขับขี่ และขาดการตัดสินใจที่ดี ซึ่งมักจะก่อให้เกิดอุบัติเหตุและการจราจรติดขัดอยู่บ่อยครั้ง จึงได้มีการเสนอหลักการในเบื้องต้นให้มีการแก้ไขปัญหานี้ เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตขับขี่ให้เข้มงวดขึ้น โดยกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำจาก 18 ปีขึ้นมาเป็น 20 ปี ซึ่งจะต้องศึกษากับผลดีผลเสียของการกำหนดเกณฑ์นี้

3.2 การกำหนดขั้นตอนออกใบอนุญาตขับขี่ที่เข้มงวด

แม้ในระบบการออกใบอนุญาตขับขี่ในปัจจุบันมีความเข้มงวดและต้องผ่านขั้นตอนมากกว่าในอดีต แต่คุณภาพของผู้ขับขี่ก็ยังมีได้มาตรฐานที่น่าพอใจ ดังนั้นขั้นตอนการ

สอบทั้งภาคข้อเขียนและภาคปฏิบัติ ตลอดจนอายุของใบอนุญาตคงจะต้องมีการปรับปรุงเพื่อให้ขั้นตอนและเกณฑ์เหล่านี้เป็นเครื่องตรวจสอบคุณภาพของผู้ขับขี่ได้

ทางคณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับนโยบายของทางการ (รองนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรกับกรมการขนส่งทางบก) ในการที่จะให้ความสำคัญและเข้มงวดในการออกใบอนุญาตขับขี่ประเภทต่าง ๆ โดยมีมาตรการบังคับให้ผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตขับขี่จะต้องผ่านขั้นตอนการอบรมและการสอบทั้งภาควิชาการและภาคปฏิบัติ เช่น การดำริที่จะให้มีการผ่านการอบรมจากโรงเรียนของกรมการขนส่งทางบกหรือในกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางบก พร้อมด้วยการสอบใบอนุญาตขับขี่อาจจะต้องมีการสอบข้อเขียนปากเปล่า อนึ่งในการสอบใบอนุญาตขับขี่จะต้องดำเนินการอย่างจริงจังและเข้มงวด เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตขับขี่เป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจและเป็นผู้มีวินัย เคารพกฎจราจรอย่างแท้จริง

3.3 การพักและเพิกถอนใบอนุญาต

ตามกฎหมายในปัจจุบัน การพักและการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมาตรการที่กฎหมายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว แต่วิธีการดังกล่าวนี้คงจะต้องมีการปรับปรุง อีกทั้งการปฏิบัติให้มาตรการนี้มีประสิทธิภาพจริงจึงจะต้องได้รับการพิจารณาแก้ไข เพื่อให้ผู้ขับขี่มีความรับผิดชอบสูงขึ้น มิฉะนั้นก็จะถูกเพิกถอนหรือพักใบอนุญาต ดังนั้น ประเด็นในเรื่องของกระบวนการและการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนคงต้องพิจารณาในรายละเอียด

3.4 อายุของใบอนุญาตขับขี่

สำหรับอายุของใบอนุญาตขับขี่ ซึ่งทางราชการได้มีแนวคิดที่จะยกเลิกใบอนุญาตขับขี่ตลอดชีพโดยเปลี่ยนเป็นการออกใบอนุญาตขับขี่ที่มีอายุการใช้ เช่น 1 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี ตามประเภทของยวดยานนั้น มีความเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะต้องมีมาตรการและมีเป้าหมายในการต่อใบอนุญาตขับขี่แต่ละประเภทแต่ละชนิด เช่น การตรวจสอบประวัติการขับขี่ของผู้ได้รับใบอนุญาตนั้นว่าได้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบจราจรเป็นจำนวนกี่ครั้ง กระทำผิดในความผิดฐานใดบ้าง ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่จะนำมาวินิจฉัยว่า ผู้ขอต่อใบอนุญาตขับขี่นั้นจะต้องมาทดสอบความรู้ ความเข้าใจ อีกชั้นหนึ่งหรือไม่ประการใด

3.5 การบังคับใช้กฎหมายและมาตรการการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบจรรยาบรรณ

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการการลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎระเบียบจรรยาบรรณนั้น ควรมีมาตรการในการบันทึกข้อมูลไว้ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งอย่างเป็นระบบ และถูกต้อง เช่น การดำริที่จะมีการตัดคะแนนผู้ขับขี่รถยนต์จะมีมาตรการอย่างไร เพื่อที่จะให้เกิดความเป็นธรรมถูกต้องและแม่นยำ ซึ่งจะต้องศึกษา วิเคราะห์ถึงผลของการนำมาใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริงด้วย

3.6 มาตรการการลงโทษของฝ่ายบริหาร (Administrative Measure)

มาตรการของการลงโทษผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบจรรยาบรรณนั้น โทษที่จะนำมาใช้บังคับไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะโทษปรับ หรือการถอนใบอนุญาตขับขี่ ควรจะคำนึงถึงมาตรการของฝ่ายบริหาร (Administrative Measure) ซึ่งอาจจะมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน เช่น ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้มีมาตรการการสั่งพักใบอนุญาตขับขี่ กล่าวคือ การห้ามขับขี่รถยนต์ชั่วคราว ซึ่งมีการใช้บังคับน้อยมาก นอกจากนั้นแล้วอาจจะมีการกำหนดมาตรการภาคทัณฑ์ หรือมาตรการเรียกผู้กระทำการฝ่าฝืนมาเข้ารับการอบรมเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ความสำนึกตลอดจนการปลูกฝังการเคารพต่อกฎจราจรตามที่กฎหมายจะกำหนดไว้ อนึ่งสำหรับแนวคิดดังกล่าวนี้ อาจจะมีปัญหาในเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีจำนวนจำกัดและยังขาดเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น แต่เห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่ง เมื่อมีการปรับปรุง แก้ไขปัญหาที่มีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงองค์กร บุคลากร ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องใช้เพื่อใช้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

3.7 มาตรการเสริมประการอื่น

สำหรับผู้ฝ่าฝืน และกระทำความผิดกฎระเบียบจรรยาบรรณนั้นจะต้องมีมาตรการเสริมประการอื่น เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ขับขี่รถยนต์เกิดมีจิตสำนึกในการเคารพและปฏิบัติตามกฎระเบียบจรรยาบรรณอย่างสม่ำเสมอ ตัวอย่างเช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยรถยนต์ไม่ว่าจะเป็นการประกันภัยแบบสมัครใจก็ดี หรือการประกันภัยตามกฎหมายพิเศษก็ดี หากในรอบปีที่ผ่านมาปรากฏหลักฐานของผู้ขับขี่ ซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบจรรยาบรรณและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว การต่ออายุการประกันภัยรถยนต์ก็อาจจะต้องเสียเบี้ยประกันภัยเพิ่มขึ้น หรือในบางครั้งอาจจะมีมาตรการที่จะงดการต่อใบอนุญาตขับขี่หรือพักการใช้ใบอนุญาตขับขี่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่แท้จริงและเสริมสร้างระเบียบวินัยการจับขี้หวดยาน ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งที่เป็นกฎหมายแม่บท ตลอดจนกฎหมายอนุบัญญัติให้สมบูรณ์เพียงใดก็ตามสิ่งสำคัญที่อยู่เหนืออื่นใดนั่นคือ ความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องปฏิบัติอย่างเป็นธรรม สม่่าเสมอ เพื่อให้ผู้จับขี้หวดยานนั้นได้ตระหนักในใจว่า การเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานด้วยความบริสุทธิ์ใจ และมีจิตใจที่เป็นมิตรและเป็นธรรมเพียงมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างระเบียบวินัย เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติจราจร และเพื่อความปลอดภัยของผู้ขับขี่และผู้ใช้ถนนอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยจะต้องทำความเข้าใจและได้รับความร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าพนักงานของรับและผู้จับขี้หวดยาน โดยจะต้องลดภาพและความคิดว่าเป็นการกลั่นแกล้ง เป็นการดักจับ เป็นการริคไถ ซึ่งสำหรับข้อเสนอแนะในตอนท้ายนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความรู้ ให้การศึกษา ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจดีที่สุด

4. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

4.1 ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้ององค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น โดยให้มีการแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการประเมินราคาที่ดินอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะถ้าคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นสามารถกำหนดราคาที่ดินหรือจำนวนเงินค่าทดแทนได้อย่างเป็นธรรมแล้ว จำนวนผู้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลก็จะน้อยลง

4.2 ในขณะที่กรมที่ดินยังไม่สามารถทำการประเมินราคาที่ดินได้ใกล้เคียงกับราคา ที่แท้จริง และยังไม่มีความมาตรการที่จะควบคุมให้ผู้ซื้อผู้ขายที่ดินแจ้งจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในราคาซื้อขายที่เป็นจริงได้ การนำราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดตามมาตรา 21 (1) มาค่านึงถึงในการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น หน่วยงานที่ทำการเวนคืนจะต้องทำการสืบหาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเอง

นอกจากนี้ควรเร่งดำเนินการจัดตั้งสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินที่มีอิสระในการกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือนโดยให้มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งจะทำได้ต่ำกว่ากำลังเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นจนสามารถประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้ตรงกับมูลค่าที่แท้จริงทั่วประเทศ และทำให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อ

ประเมินมูลค่า ทั้งจะทำให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การเวนคืน และการจัดซื้อที่ดินของทางราชการ

5. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

5.1 ตามขอบเขตของมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว นอกจากนี้แนวทางในการจัดทำรายงานสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมก็ได้กำหนดประเด็นการศึกษาเรื่องการจราจรไว้สำหรับโครงการดังกล่าวข้างต้นไว้ชัดเจน ฉะนั้นในประเด็นเรื่องตัวบทกฎหมายเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แล้ว เพียงแต่ประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น อาจจะต้องมีการประกาศเพิ่มเติมขึ้น เพื่อให้การจัดการผลกระทบด้านการจราจรมีประสิทธิภาพขึ้น เช่น โครงการประเภทห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ และอาคารสูงซึ่งมิได้ตั้งอยู่ริมน้ำ เพราะปัจจุบันกฎหมายมุ่งความสำคัญไว้เฉพาะแต่อาคารใหญ่หรือโรงแรมริมน้ำเท่านั้น

5.2 ประเด็นปัญหาใหญ่ของการใช้มาตรการการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการจัดการกับปัญหาการจราจรนั้น กับปัญหาของการปฏิบัติซึ่งเจ้าพนักงานต้องปฏิบัติไปตามสภาพแห่งความเป็นจริงและตามกระแสของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม แต่การปฏิบัตินั้นก็กลับสวนทางกับหลักการทางวิชาการและแนวทางปฏิบัติตามข้อกำหนด ดังนั้นการแก้ไขปัญหานี้จึงต้องเป็นการผลักดันให้มีการบังคับอย่างจริงจังกับเรื่องการจัดระบบการจราจรทั้งภายในและภายนอกโครงการให้ดี ทั้งนี้โดยประสานงานกับกรมโยธาธิการ และโยธาธิการเขตในการร่วมมือบังคับใช้เรื่องการจัดการจราจรนี้อย่างเข้มงวด มิฉะนั้นก็อาจจะอนุญาตให้ทำการก่อสร้างได้ จนกว่าโครงการนั้นจะหาทางลดผลกระทบให้บรรเทาลงได้

6. กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ในปัจจุบันประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง (Land Readjustment Law) ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อม ปัญหาการจราจร และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการก่อสร้างอาคารรวมทั้งในการแก้ไขปัญหาแปลงที่ดินตาบอด (Blind Land) ความจริงร่างกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง กรมการผังเมืองร่วมกับคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการจัดสัมมนาในรูปแบบประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับคณะ ได้จัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้เพื่อเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยในขณะที่คุณอนันต์ อนันตกุล ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ให้การสนับสนุนในการร่างกฎหมายฉบับนี้ซึ่งความจริงภายหลังจากการจัดสัมมนาที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว คณะผู้จัดทำร่างกฎหมายได้ทำการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของการสัมมนาแบบประชาพิจารณ์ และในที่สุดก็ได้เสนอร่างกฎหมายที่ให้กรมการผังเมืองเพื่อเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง ทราบว่ากระทรวงมหาดไทยนั้นได้ทำการศึกษาร่างกฎหมายฉบับนี้ และทำการปรับปรุงแก้ไขเล็กน้อย เพื่อให้ตรงกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ปรากฏว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังไม่มีควมคืบหน้าแต่ประการใด จึงมีความเห็นว่ารัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวและมีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายฉบับนี้จะมีส่วนแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการพัฒนาชุมชนเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการจราจรในชุมชนเมืองซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น จะมีโอกาสตัดถนนใหม่ เพื่อเชื่อมโยงระหว่างถนนหลัก อันเป็นวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาการจราจรในแต่ละท้องที่ ให้เบาบาง ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดิน โดยไม่มีกฎหมายของบ้านเมืองมาสนับสนุนแล้วเท่าที่ทราบมาจนถึงปัจจุบันนี้ยังไม่มีโครงการใดสามารถดำเนินการให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของผู้บริหาร โครงการได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะการที่มีเจ้าของที่ดินหลายแปลงเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการเพื่อจัดรูปที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ยากอย่างยิ่งที่จะให้ทุกคนนั้นมีความเข้าใจและมีวัตถุประสงค์และมองปัญหาต่าง ๆ เป็นสิ่งเดียวหรือรวมกัน ทั้งนี้เพราะผู้คนโดยปกติทั่วไปแล้วมักจะคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนก่อน และมีความสำคัญกว่าผลประโยชน์ของบุคคลอื่น จึงทำให้โครงการจัดรูปที่ดินซึ่งดำริโดยส่วนราชการก็ดี หรือเอกชนก็ดีต้องประสบความล้มเหลว จึงขอกล่าว ณ ที่นี้ว่าหากมีการผลักดันกฎหมายนี้ให้มีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายฉบับนี้จะมีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง เช่น กรุงเทพมหานคร และปัญหาของการจราจรในหลาย ๆ ท้องที่ที่สามารถที่จะแก้ไขได้โดยบทบาทของกฎหมายฉบับนี้

7. กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดินร่วม (Joint Development)

จากการแก้ปัญหาการจราจรในเมืองด้วยระบบขนส่งมวลชนซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อธุรกิจหลาย ๆ อย่างเข้าร่วมในกิจกรรมขนส่งมวลชน เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับบ้านพักอาศัย ธุรกิจสรรพสินค้าแบบศูนย์การค้า ธุรกิจท่องเที่ยว และการคมนาคม ธุรกิจการเงินและการธนาคาร เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ธุรกิจมีศักยภาพและแนวโน้มที่

ดีขึ้น หากร่วมมือกิจกรรมกับการขนส่งและการจราจร กล่าวคือจะอยู่ในเส้นทางการเดินทาง
อำนวยความสะดวก และประหยัดเวลาในการติดต่อสื่อสาร

ดังนั้นหากให้โครงการระบบขนส่งมวลชน โดยเฉพาะที่สถานีรถไฟหรือสถานี
รถประจำทาง สามารถมีทางเข้า-ออก และทางเชื่อมต่อกับศูนย์การค้า หรือสำนักงานเอกชนได้
จะทำให้ธุรกิจทั้ง 2 ฝ่าย เอื้ออำนวยผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีความหมายรองรับ
จึงจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติให้เกิดความเป็นธรรมด้วยกันทุกฝ่าย และยัง
เอื้ออำนวยให้ลดการกีดกันทางการค้า หรือการกีดกันเชิงธุรกิจทำให้โครงการที่ทำได้โดยไม่
ต้องเวนคืน และจำทำได้หากเกิดผลประโยชน์ทางธุรกิจร่วมกัน