

## บทที่ 6

### บทสรุป

การเจริญเติบโตของศูนย์กลางความเจริญและการพัฒนา โดยปกติแล้วย่อมจะส่งผลกระทบออกไปยังบริเวณพื้นที่ข้างเคียง แต่สภาพความเป็นจริงที่พบในการพัฒนาเมือง กลับปรากฏว่าการพัฒนาเมืองศูนย์กลางขึ้นมา นอกจากจะไม่สามารถกระจายผลการพัฒนาไปสู่พื้นที่ข้างเคียงแล้ว ยังเป็นการทำลายความเอกภาพของเมืองข้างเคียงอีกด้วย ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับกรุงเทพมหานคร ดังนั้นการพัฒนาเมืองในระยะหลัง จึงให้ความสำคัญแก่การพัฒนาพื้นที่ข้างเคียงควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่เมืองศูนย์กลางด้วย

เชียงใหม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นศูนย์กลางความเจริญในส่วนภูมิภาค เพื่อช่วยกระจายความเจริญไปยังพื้นที่โดยรอบและจังหวัดใกล้เคียง ผลของนโยบายดังกล่าวได้ทำให้เมืองเชียงใหม่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในเกือบทุกด้านและมีโครงสร้างพื้นฐานที่จะรองรับการพัฒนาพร้อมกว่าจังหวัดอื่นๆในภาคเหนือ เชียงใหม่ได้กลายเป็นศูนย์กลางทางการเงิน การธนาคาร การพาณิชย์ การท่องเที่ยว การศึกษา และอุตสาหกรรมในบริเวณเชื่อมต่อกับนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ ขณะเดียวกันเชียงใหม่ก็ประสบกับปัญหาอันเป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วมากมายหลายประการทั้งทางด้านมลภาวะ การบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาจราจร อาชญากรรม และปัญหาสังคมอื่นๆ ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ปัญหาการเติบโตแบบกระจุกตัวเช่นนี้ ซึ่งกรมการผังเมืองได้ใช้แนวทางการพัฒนาพื้นที่ชุมชนข้างเคียงขึ้นมาเพื่อรองรับการขยายตัว และกระจายความเจริญของเมืองเชียงใหม่ ออกสู่พื้นที่รอบนอก โดยพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นมาี้ เป็นชุมชนในเขตเมืองเล็กๆรอบๆเมืองเชียงใหม่ให้มีบทบาทและหน้าที่ต่างกันไปตามความเหมาะสมของพื้นที่เป็นศูนย์กลางชุมชนชานเมือง (Subcenters) ของเมืองเชียงใหม่

และโดยที่ชุมชนสันทรายหรือสุขาภิบาลสันทรายหลวงซึ่งอยู่ห่างจากเมืองเชียงใหม่ประมาณ 11 กิโลเมตรทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่หนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นมา ให้เป็นชุมชนขนาดกลาง มีบทบาทเป็นชุมชนเมืองพักอาศัย และการพาณิชย์กรรมชานเมืองเชียงใหม่ แนวทางการพัฒนาเพื่อรองรับแผนสร้างศูนย์กลางชานเมืองจึงเป็นส่วนที่สำคัญสำหรับชุมชนสันทราย เนื่องจากต้องกำหนดแนวทางการพัฒนาให้ชุมชนเติบโตอย่างสอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายในการเป็นศูนย์กลางชานเมืองของเมืองเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เดิมนั้นชุมชนสันทรายเป็นชุมชนชนบท กิจกรรมส่วนใหญ่คือการเกษตรกรรม แต่โดยที่มีระยะห่างจากเมืองเชียงใหม่ไม่มากนัก ประกอบกับมีระบบการคมนาคมที่สะดวก ประชาชนในชุมชนสัน

ทรายจึงเดินทางเข้ามาประกอบอาชีพและประกอบธุรกิจอื่นๆ รวมทั้งเข้ามาศึกษาต่อในเมืองเชียงใหม่จำนวนมาก ทำให้ความสัมพันธ์ของพื้นที่ทั้งสองแห่งเป็นไปอย่างใกล้ชิด และการที่เชียงใหม่มีความเจริญเติบโตมากขึ้น ผลการขยายตัวย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่ที่ชุมชนสันทรายด้วย จึงทำให้ชุมชนสันทรายเปลี่ยนแปลงจากชุมชนเกษตรกรรมเป็นชุมชนพักอาศัยชานเมืองของเชียงใหม่ในปัจจุบัน

สภาพการเติบโตของชุมชนเป็นไปในลักษณะแนวยาวตามถนนทางหลวงจังหวัดหมายเลข 1011 (สันทราย-แม่ใจ-พร้าว) กิจกรรมการใช้ที่ดินเป็นแบบผสมผสาน พื้นที่ที่ห่างเข้าไปจากถนนหลักยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และเป็นระบบเท่าใดนัก ซึ่งการเติบโตในลักษณะเช่นนี้นอกจากสิ้นเปลืองด้านสาธารณูปโภคแล้วยังเป็นการขยายตัวที่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพโดยเฉพาะสภาพทางธรรมชาติของพื้นที่อีกด้วย

ปกติแล้ว เงื่อนไขที่เป็นศักยภาพและข้อจำกัดของพื้นที่อันเป็นข้อจำกัดความเจริญเติบโตของชุมชน ซึ่งถ้าไม่ได้มีการจัดให้ลดหรือหมดลงไปแล้ว จะเป็นอุปสรรคของชุมชนในอนาคตได้ สามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกคือลักษณะทางธรรมชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำการเปลี่ยนแปลงได้ยากและอาจจะเกินกำลังความสามารถที่มนุษย์จะควบคุม เช่น ลักษณะทางภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ ส่วนในกลุ่มที่สองจะเป็นทางด้านสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ ซึ่งอยู่ภายใต้การกระทำและควบคุมของมนุษย์ ได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ อันเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนา

กลุ่มสภาพแวดล้อมกายภาพทางธรรมชาติในพื้นที่ที่ชุมชนสันทรายนั้น สามารถนำมาจัดให้เป็นกลุ่มข้อจำกัดของพื้นที่ 2 กลุ่มย่อยคือพื้นที่ที่มีแนวโน้มเสี่ยงต่อกภัยที่เกิดจากน้ำท่วม ซึ่งใช้ปัจจัยในการพิจารณาคือ ระดับความสูงของพื้นที่ ระดับความลาดชัน สัดส่วนแหล่งน้ำผิวดินต่อพื้นที่ พื้นที่ที่มีประวัติว่าเคยมีปัญหา ส่วนกลุ่มย่อยที่สองคือ พื้นที่ที่มีแนวโน้มเสี่ยงต่อกภัยที่เกิดจากแผ่นดินไหว ซึ่งแนวโน้มการเกิดในภาวะปัจจุบันมีความถี่ที่มากขึ้น โดยใช้ปัจจัย ลักษณะทางธรณี ชนิดดิน สัดส่วนพื้นที่โล่งว่างต่อพื้นที่ ความหนาแน่นของอาคารสิ่งปลูกสร้าง สัดส่วนพื้นที่อาคารไม้ต่อพื้นที่ ร่วมกันพิจารณา และจากนั้นก็นำพื้นที่เสี่ยงทั้งสองกลุ่มย่อยนี้มาพิจารณาร่วมกัน จนได้พื้นที่ที่มีเงื่อนไขทางธรรมชาติ ซึ่งพื้นที่ที่มีเงื่อนไขทางธรรมชาติมากนั้นอยู่ในบางส่วนของบริเวณตำบลสันทรายหลวงที่เป็นศูนย์กลางหลักชุมชน บริเวณตลาดสามแยกของตำบลสันทรายน้อย และพื้นที่ติดน้ำแม่คาวของตำบลสันพระเนตร พื้นที่ที่มีเงื่อนไขทางธรรมชาติในระดับปานกลาง จะเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่เพราะลักษณะทางธรณีที่เป็นที่ราบน้ำท่วมถึงหรือที่ราบลุ่มน้ำซึ่งเป็นดินอ่อน คลื่นที่เกิดจากแผ่นดินไหวจะสามารถขยายตัวและก่อความเสียหายกับอาคารที่ไม่แข็งแรงได้ ส่วนพื้นที่ที่มีเงื่อนไขทางธรรมชาติน้อยหรือไม่มี ส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณตอนเหนือของชุมชนซึ่งมีลักษณะทางธรณีที่แข็งแรงกว่าทางตอนใต้

ในกลุ่มที่สองทางความพร้อมด้านสาธารณูปโภค ทำการพิจารณาโดยใช้ปัจจัย โครงสร้างพื้นฐานเป็นหลักคือ ถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ และบริเวณที่ตั้งของสาธารณูปการเป็นปัจจัยในการพิจารณา ซึ่งก็จะได้พื้นที่ที่มีความพร้อมทางด้านสาธารณูปโภคออกมา และผลปรากฏว่าพื้นที่ที่มีความพร้อมมากทางด้านสาธารณูปโภค-สาธารณูปการส่วนใหญ่จะอยู่ตามถนนสายหลักของชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่ศูนย์กลาง

หลักและบริเวณตลาดสามแยก พื้นที่ที่มีความพร้อมปานกลางจะอยู่ถัดจากพื้นที่สองข้างถนนเข้าไปและห่างจากศูนย์กลางชุมชน เช่นเดียวกับพื้นที่ที่มีความพร้อมน้อยจะยังอยู่ลึกเข้าไปอีกจากถนนหลัก

เมื่อได้จำแนกสองกลุ่มนี้มาแล้ว ก็ให้นำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อหาศักยภาพและข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมด้านกายภาพในแง่ความเหมาะสมสำหรับการพัฒนา โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ พื้นที่ที่มีเงื่อนไขในการพัฒนาน้อย ปานกลางและมาก ซึ่งพื้นที่ที่มีเงื่อนไขในการพัฒนามากจะอยู่บริเวณพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของอาคารสิ่งปลูกสร้างสูง พื้นที่โล่งน้อย หรือมีกลุ่มของอาคารไม่อยู่มาก ได้แก่บริเวณศูนย์กลางของชุมชน บริเวณหมู่ที่ 2 ตำบลสันพระเนตร และหมู่ที่ 6 ของตำบลสันทรายหลวง พื้นที่ที่มีเงื่อนไขในการพัฒนาปานกลางส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณเดียวกับพื้นที่ที่มีเงื่อนไขมากหรือถัดมาเล็กน้อย ส่วนพื้นที่ที่มีเงื่อนไขในการพัฒนาน้อยจะมีมากที่สุดของพื้นที่

จากนั้น จึงนำมาตรวจสอบรวมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ควบคุมพื้นที่อยู่อาศัย มีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกันอย่างไรบ้าง เพราะถ้าบริเวณพื้นที่ไม่เหมาะสมอยู่ในการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบหนาแน่นมากก็จะมีผลเสี่ยงต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชากรอยู่สูง ก็ควรที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินนั้นในทางที่ให้ความหนาแน่นน้อยลงหรือควบคุมอย่างหนึ่งอย่างใด โดยในที่นี้ได้ทำการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินย่อยลงไปอีกตามเงื่อนไขของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท คือ พาณิชยกรรมหรือที่อยู่อาศัยหนาแน่นมากในระดับของเงื่อนไขในการพัฒนาปานกลางและมาก ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางเงื่อนไขในการพัฒนาน้อย ปานกลางและมาก ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยประเภทเงื่อนไขน้อย ปานกลาง มาก และอุตสาหกรรมมีระดับเดียวคือ เงื่อนไขในการพัฒนาน้อย

หลักการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเมื่อแบ่งเขตย่อยเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นนี้ก็คือพื้นที่ที่มีความหนาแน่นปานกลางและมากนั้น เป็นพื้นที่ที่มีความจำเป็นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ควรที่จะลดบทบาทจนเสียโอกาสในการพัฒนาไป แต่ควรทำการควบคุมให้คลายความหนาแน่นลงบ้างและจัดให้มีพื้นที่เปิดโล่งสำหรับชุมชน ส่วนพื้นที่ที่มีความหนาแน่นน้อยอยู่แล้ว บริเวณที่มีข้อจำกัดมากอาจลดความหนาแน่นลงไปอีก และก็ควรทำการจัดระบบสาธารณูปโภค โดยเฉพาะ ถนน และน้ำประปาให้ทั่วถึงและเพียงพอมากขึ้น ลดหลั่นกันไปตามเงื่อนไขที่กำหนดอยู่

ในการใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม บริเวณศูนย์กลางชุมชน โซนแรกเป็นโซนที่มีเงื่อนไขระดับปานกลาง ให้ทำการควบคุมความหนาแน่นของอาคารสิ่งปลูกสร้างในขนาดที่ไม่เกิน 800 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนในโซนที่มีเงื่อนไขมากจะให้ความหนาแน่นที่ลดลงเป็น 785 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตร และกำหนดให้เปิดพื้นที่โล่งว่างมากขึ้น ให้อย่างน้อยอยู่ในระดับ 20-30% นอกจากนี้ยังคุมไม่ให้มีอาคารไม้หรืออาคารที่มีวัสดุไม่ถาวร ติดไฟง่าย ไม่ให้เกิดขึ้นอีกในโซนนี้ เพราะมีความหนาแน่นสูงอยู่แล้ว

การใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ซึ่งการใช้ที่ดินประเภทนี้แบ่งเป็นโซนละ 3 ของที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางและหนาแน่นน้อย โดยที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางอยู่บริเวณศูนย์กลางชุมชน และทางตลาดสามแยก ให้ความหนาแน่นลดหลั่นตรงข้ามกับระดับเงื่อนไข คือ 410 ,400 ,385 หลังคาเรือนต่อตารางกิโลเมตรตามลำดับ ในที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยให้อยู่ระดับไม่เกิน 190 และ 180 หลังคาเรือนต่อตาราง

กิโลเมตร และทำการปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการในพื้นที่นี้ให้ทั่วถึงและเพียงพอ ส่วนการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า อยู่ในเงื่อนไขในการพัฒนาที่น้อยหรือแทบไม่มีเงื่อนไข เพียงแต่ควบคุมทางด้านสภาวะแวดล้อมให้มีความเหมาะสมกับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น

ทางด้านโครงข่ายการจราจรและการขนส่งนั้น ให้คงไว้ตามที่กรมการผังเมืองกำหนด เพราะเป็นโครงข่ายที่เชื่อมโยงกันดีและเป็นระบบ แต่ควรที่จะเร่งสร้างถนนวงแหวนรอบนอกที่ 2 และ 3 ให้เสร็จใกล้เคียงกันเพื่อผนวกชุมชนรอบๆเมืองเชียงใหม่เข้าเป็นวงแหวนพัฒนา(Growth Circle) เพราะปัจจุบันประชาชนชุมชนสันทรายจะเดินทางติดต่อชุมชนอื่นๆไม่ได้ถ้าไม่มุ่งเข้าหาเมืองเชียงใหม่ก่อน เพราะไม่มีเส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อถึงกันโดยตรง ดังนั้นการสร้างถนนวงแหวนรอบที่ 3 ซึ่งเป็นถนนที่อยู่ในโครงการผังเมืองรวมนั้นหากมีการก่อสร้างโดยเร็วก็จะทำให้เชื่อมต่อชุมชนอื่นๆได้ทั้งหมดโดยไม่ต้องผ่านเมืองเชียงใหม่ทำให้ศูนย์ชุมชนซานเมืองทั้งหลายมีความเชื่อมต่อและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเองได้ และตอบสนองความต้องการของกันและกันได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงควรสร้างถนนวงแหวนรอบที่ 3 ไปพร้อมกับถนนวงแหวนรอบที่ 2 โดยไม่ต้องรอให้ถนนวงแหวนรอบที่ 2 เสร็จเรียบร้อยเสียก่อน

ทางด้านที่ตั้งของกิจการสาธารณูปการต่างๆ นั้น ได้เสนอให้มีการเพิ่มสวนสาธารณะในพื้นที่ที่มีเงื่อนไขพื้นที่ที่ควรจัดสร้างสวนสาธารณะเพื่อตอบสนองแก่พื้นที่เสี่ยง และยังสามารถจัดเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจของชุมชนอีกด้วยโดยกำหนดให้มีอย่างน้อย 3 บริเวณหลักๆ คือ บริเวณศูนย์กลางชุมชน หน้าว่าการอำเภอสันทราย เพราะสนามเด็กเล่นเดิมชำรุดจนใช้การไม่ได้ จึงควรพัฒนาบริเวณนี้ให้เป็นสวนสาธารณะ กับอีกบริเวณหนึ่งที่น่าพื้นที่ร่วนว่างออกไปเป็นพื้นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย นำมาพัฒนาสวนสาธารณะ ทางใต้ของการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้าและบริเวณตลาดสามแยก นอกจากนี้ยังเสนอให้ตั้งหน่วยบรรเทาสาธารณภัยอีกแห่งหนึ่งบริเวณตอนใต้ของชุมชนเพื่อการตอบสนองพื้นที่ที่เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามขั้นตอนการพัฒนาให้บรรลุตามแผนที่ได้กำหนดไว้ั้นจะเป็นจริงขึ้นมาได้ ต้องอาศัยปัจจัยและขั้นตอนต่างๆสนับสนุนด้วย เช่น รายละเอียดของกฎหมาย ตลอดจนกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อผลในทางปฏิบัติ จึงได้มีทั้งมาตรการทางด้านต่างๆ ตลอดจนแนวทางการดำเนินการตามแผนที่กำหนดไว้สำหรับเป็นแนวทางของผู้ปฏิบัติการในพื้นที่ ว่าควรใช้วิธีใดบ้างที่จะสามารถเอื้ออำนวยให้จัดการกับปัญหาอย่างได้ผล หรือกลยุทธ์ใดที่ควรนำไปเสริมให้บรรลุวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง