

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร ตั้งอยู่บนพื้นที่ราบลุ่มสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ระดับพื้นดินมีความสูงระหว่าง 0.0-2.0 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลางจึงมีปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนและฤดูหนาว ซึ่งมีสาเหตุจากการไหลบ่าของน้ำเหนือและการหนุนของน้ำทะเล ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงจึงไหลล้นเข้ามาท่วมพื้นที่ชุมชน(สำนักการระบายน้ำ,2538:1-1) นอกจากนี้สภาพน้ำท่า ภาวะแผ่นดินทรุดและการขยายตัวของเมืองที่ขาดการวางผังเมืองที่ดี ก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดน้ำท่วมกรุงเทพมหานครได้เสมอ โดยเฉพาะพื้นที่ฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร

จากากรที่กรุงเทพฯมีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในทุกๆด้าน ทั้งทางด้านประชากร สังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานครนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จากเมืองขนาดเล็กกระทัดรัดที่ตั้งอยู่ริมฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาในอดีตไปเป็นเมืองที่มีการขยายตัวในทุกทิศทางเต็มไปด้วยพื้นที่ว่างภายในขอบเขตการพัฒนาของเมือง ปัจจุบันการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมใหม่แบบศูนย์การค้าขนาดใหญ่แผ่กระจายจากศูนย์กลางเมืองออกไปยังเขตชั้นกลางและเขตชั้นนอกในลักษณะที่ไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งมีการปล่อยพื้นที่ให้เป็นที่ยากต่อการพัฒนาหรือบางพื้นที่มีการกักตุนที่ดินเพื่อรอการพัฒนาในอนาคต

การพัฒนาอย่างรวดเร็วของชุมชนดังกล่าว ทำให้การพัฒนาระบบสาธารณูปโภคของรัฐไม่ทันกับความเจริญเติบโตของชุมชน มีการถมคู-คลอง และที่ราบลุ่มที่เป็นทางระบายน้ำหลัก และแหล่งเก็บน้ำชั่วคราว เมื่อมีฝนตกลงมาจึงไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน อีกประการหนึ่งการทรุดตัวของแผ่นดินก็ทำให้ระดับพื้นดินลดต่ำลง ทำให้ยากแก่การระบายน้ำและการป้องกันน้ำท่วม ในอดีตที่ผ่านมาจึงมักมีปัญหาท่วมอยู่เสมอ เช่น ในปี พ.ศ.2518, 2521, 2523, 2526, 2537, และ 2538 โดยเฉพาะพื้นที่ฝั่งตะวันตกซึ่งยังไม่มีระบบป้องกันน้ำท่วมหลักภายในพื้นที่

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มีการพัฒนาระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครโดยแบ่งได้เป็น 2 พื้นที่หลัก คือ ในเขตพื้นที่ฝั่งตะวันออก การพัฒนา

ได้ใช้แผนหลักของ City Core และ J I C A ซึ่งสามารถป้องกันและระบายน้ำในระดับหนึ่ง ส่วนพื้นที่ฝั่งตะวันตกนั้น กรุงเทพมหานครกำลังเร่งดำเนินการเพื่อให้มีระบบป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน “แผนหลักของระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำของธนบุรีและสมุทรปราการตะวันตก” โดยได้เน้นการดำเนินการในเรื่องระบบป้องกันน้ำท่วมตามแนวป้องกันที่สำคัญก่อน เช่น ประตูระบายน้ำและสถานีสูบน้ำตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยา ประตูระบายน้ำตามแนวป้องกันด้านเหนือบริเวณคลองมหาสวัสดิ์ และประตูระบายน้ำบริเวณด้านใต้ในเขตบางขุนเทียนพร้อมทั้ง ระบบป้องกันน้ำท่วมและระบบระบายน้ำในพื้นที่เขตบางพลัด

เขตบางพลัดตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา มีพื้นที่ 11.360 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมขังเสมอเนื่องจากอยู่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา มีคลองน้อยใหญ่จำนวนมาก ในอดีตมีสภาพดินดีเหมาะแก่การทำสวนโดยเฉพาะสวนผลไม้ มีการทรุดตัวของพื้นดินน้อยไม่เกิน 5 เซนติเมตรต่อปี มีทางคมนาคมเข้าถึงสะดวกได้หลายทาง ทั้งทางถนน แม่น้ำลำคลองและทางรถไฟ การใช้ประโยชน์ที่ดินมีทุกประเภท ยกเว้น สวนสาธารณะ ในด้านการปกครอง เดิมเขตบางพลัดมีฐานะเป็นตำบลหนึ่งในพื้นที่การปกครองของอำเภอบางกอกน้อยหรือสำนักงานเขตบางกอกน้อยในปัจจุบัน เขตบางพลัดแบ่งพื้นที่การบริหารการปกครองออกเป็น 4 แขวง คือ แขวงบางยี่ขัน แขวงบางบำหรุ แขวงบางพลัดและแขวงบางอ้อ ที่ดินที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่เป็นการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัยปะปนกับพาณิชยกรรม อุตสาหกรรมและสถาบันต่างๆ มีการปลูกสร้างอาคารริมสองฟากถนนต่อเนื่องกันไปตลอด โดยพื้นที่สองฟากถนนสายหลัก(ถนนจรัญสนิทวงศ์) ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม ส่วนในถนนซอยที่แผ่ขยายลึกเข้าไปจะเป็นพื้นที่พักอาศัยและเป็นพาณิชยกรรมบ้างก็ตามทางแยกสำคัญมีพื้นที่ที่เป็นอุตสาหกรรมอยู่บ้างโดยจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กกระจายอยู่โดยทั่วไปแทรกตัวอยู่ระหว่างพื้นที่พาณิชยกรรมและพื้นที่พักอาศัย

แต่เนื่องจากพื้นที่ของสำนักงานเขตบางพลัด เป็นพื้นที่อิสระไม่ต่อเนื่องกับพื้นที่ส่วนใหญ่และถูกล้อมรอบด้วยแม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางกอกน้อยและทางรถไฟสายใต้ซึ่งเป็นแนวแบ่งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครกับจังหวัดนนทบุรี จึงได้มีการกำหนดแผนหลักระบบป้องกันน้ำท่วมและระบบระบายน้ำเอาไว้อย่างเป็นระบบแยกต่างหาก ซึ่งก่อนที่จะมีการกำหนดแผนหลักก็ได้อาศัยระบบระบายน้ำเดิมและการป้องกันน้ำท่วมในลักษณะชั่วคราวเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้นโดยใช้ถนนจรัญสนิทวงศ์ ถนนบรมราชชนนี ถนนสิรินธร ถนนรุ่งประชาและทางรถไฟสายใต้เป็นแนวป้องกันน้ำท่วม โดยมีประตูระบายน้ำชั่วคราวทำด้วยไม้

ปิดกั้นร่องน้ำล้นคลองตามแนวป้องกัน เพื่อป้องกันมิให้น้ำหลากทั้งทางด้านแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านคลองบางกอกน้อยและจากพื้นที่จังหวัดนนทบุรีซึ่งอยู่ทางเหนือเข้ามาในพื้นที่ป้องกันน้ำท่วม รวมทั้งติดตั้งเครื่องสูบน้ำชั่วคราวขนาดต่างๆที่ประตูระบายน้ำที่อยู่ในพื้นที่ลุ่ม เพื่อสูบน้ำที่ท่วมขังในพื้นที่ป้องกันออกไปนอกพื้นที่ ตามมาตรการชั่วคราว ปัจจุบันสามารถป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ได้เพียงประมาณ 6 ตารางกิโลเมตร(สำนักการระบายน้ำ,2538:8-1)

แผนหลักระบบป้องกันน้ำท่วมและระบบระบายน้ำหลักของเขตบางพลัดนั้นได้พิจารณาโดยเลือกแนวป้องกันน้ำท่วมที่อยู่ริมแม่น้ำมากที่สุดซึ่งมีแนวโน้มว่าเจ้าของที่ดินจะยินยอมให้ทำการก่อสร้างได้ โดยการปรับปรุงสิ่งก่อสร้างของประชาชนที่มีอยู่เดิม เช่น คันหิน คันคลื่นของแต่ละบ้านให้เป็นคันกันน้ำเชื่อมต่อกันเป็นระบบป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำ แต่บางแห่งอาจต้องถอยห่างจากริมแม่น้ำเข้าไปยังที่ที่เหมาะสม เนื่องจากมีผู้ประกอบการอาชีพประเภทโรงเลื่อยและอู่เรืออยู่หลายแห่ง ซึ่งโรงเลื่อยและอู่เรือเหล่านี้ไม่ต้องการให้มีสิ่งกีดขวางปิดกั้นทางเชื่อมต่อกับแม่น้ำ แนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนหลัก นี้จะสามารถป้องกันน้ำท่วมพื้นที่เขตบางพลัดได้ทั้งหมด อันจะส่งผลให้สามารถจัดอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่เขตบางพลัดได้ แต่รูปแบบของคันกันน้ำอาจกลับกลายมาเป็นอุปสรรคขึ้นมาใหม่ได้หากไม่มีการระมัดระวังในการออกแบบให้สัมพันธ์กับพื้นที่และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ ดังนั้นเมื่อมีการวางแผนระบบป้องกันน้ำหลักแล้วก็ต้องมีการวางแผนพัฒนาพื้นที่ให้สัมพันธ์กับระบบป้องกันน้ำด้วยเช่นกัน

จากการที่เขตบางพลัดอยู่ใกล้กับศูนย์กลางเมือง โดยมีแม่น้ำกั้นแต่ก็สามารถเข้าสู่แหล่งงานหรือพื้นที่รอบนอกได้สะดวกทั้งทางบกและทางน้ำ ประกอบกับการที่มีระบบป้องกันน้ำท่วมที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีผลต่อการเติบโตภายในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวของกิจกรรมทางการค้าและบริการ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการที่ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้กำหนดให้พื้นที่เขตบางพลัดเป็นพื้นที่สำหรับการอยู่อาศัยหนาแน่นมาก หนาแน่นปานกลาง และพาณิชยกรรม ทำให้มีการใช้ที่ดินแบบผสมผสานระหว่างย่านที่พักอาศัยกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การใช้ประโยชน์ที่ดินสับสนไม่คุ้มค่า ทำลายสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิทัศน์ที่ดี ระบบป้องกันน้ำท่วมและระบบระบายน้ำด้อยประสิทธิภาพลง แม้ว่าจะมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินประกาศใช้บ้างแล้วก็ตาม เช่น กฎหมายควบคุมอาคาร ข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎกระทรวงว่าด้วยผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เป็นต้น ปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากการใช้ที่ดินสับสนไม่คุ้มค่าก็ยังคงมีอยู่ เช่นมีการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ติดแนวถนนหลักพื้นที่ด้านในปล่อยให้เป็นที่ไปตามยถากรรม ขาดการวางระบบถนนที่ดี ส่วนพื้นที่ริมน้ำก็เริ่มจะพัฒนาจากรูปแบบการใช้ที่ดินในแนวราบสู่การใช้ที่ดินในแนวตั้ง มีการใช้ที่ดินที่เข้มข้นและ

หนาแน่นขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบตามมาในหลายด้าน เช่น ปัญหาการให้บริการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการไม่เพียงพอ และพื้นที่เพื่อ รองรับการเปลี่ยนแปลง ปัญหา การจราจรติดขัดซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นไป ซึ่งหากปล่อยให้มีการพัฒนาไปอย่างขาด มาตรการที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้เมืองและสภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรมลงอีกทั้งยัง สร้างปัญหาอื่น ตามมาอีกมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางกายภาพ เศรษฐกิจหรือสังคม

ด้วยปัญหาดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขต บางพลัด โดยจะทำการศึกษาสภาพการพัฒนาที่เกิดขึ้น สภาพปัญหาของพื้นที่ที่มีการป้องกัน น้ำท่วม ผลกระทบจากการขยายตัวและมาตรการส่งเสริมและควบคุมการพัฒนา เพื่อให้ได้ข้อ เสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับลักษณะของเมือง และสอดคล้องกับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ดำรงรักษาเมืองเอาไว้ให้ดำรงอยู่อย่าง ยั่งยืนต่อไป

## 1.2 ขอบเขตของการศึกษา

พื้นที่เขตบางพลัดทั้งหมดเนื้อที่ประมาณ 11.360 ตารางกิโลเมตร

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.ศึกษาถึงสภาพการตั้งถิ่นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร
- 2.ศึกษาสภาพปัญหาของพื้นที่ที่มีการป้องกันน้ำท่วม
- 3.เสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และสอดคล้อง กับผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร
- 4.เสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมและควบคุมการพัฒนาในพื้นที่เขตบางพลัด

## 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาได้กำหนดขั้นตอนการศึกษาไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

- 1.การศึกษาข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษาเพื่อที่จะกำหนดปัญหาในอันที่จะเป็นแนวทาง สำหรับการกำหนดแผนการศึกษาและวิธีการศึกษา อันจะเป็นโครงร่างของการทำงาน เพื่อจะทำ ให้ได้ผลการศึกษาที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และจะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ฉะนั้น การ ศึกษาในขั้นตอนนี้ จะเป็นการรวบรวมแนวความคิดและทฤษฎี ตลอดจนงานวิจัยและการศึกษา

อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆเพื่อเป็นฐานข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นแผนในการดำเนินการอย่างละเอียดของขั้นตอนต่อไป ตลอดจนเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้นอีกด้วย

2.การศึกษาข้อมูลปฐมภูมิ การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดวิธีดำเนินการศึกษาภาคสนามไว้เป็น 2 ลักษณะคือ

2.1.เป็นการศึกษาวิจัยแบบสำรวจ เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐานและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทุติยภูมิ ในอันที่จะทราบสถานภาพทั่วไปตลอดจนปัญหาของพื้นที่

2.2.เป็นการศึกษาวิจัยแบบวิเคราะห์ทางด้านกายภาพ อันได้แก่การใช้ที่ดินการใช้ประโยชน์ของอาคาร การจราจรขนส่ง สิ่งแวดล้อม ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กิจกรรมของพื้นที่ศึกษา เพื่อหาเหตุผลตลอดจนที่มาของปัญหา ผลกระทบและแนวโน้มการพัฒนาในอันที่จะนำมาเป็นฐานข้อมูลสำหรับเป็นแนวทางในการพัฒนาเขต

การศึกษาได้ทำการแบ่งพื้นที่ศึกษาออกตามพื้นที่แขวงทั้ง 4 แขวง ได้แก่ แขวงบางอ้อ แขวงบางพลัด แขวงบางบำหรุและแขวงบางยี่ขัน โดยพิจารณาพร้อมกับลักษณะทางภูมิประเทศ ทิศทางและแผนผังของระบบท่อระบายน้ำ ประกอบกับลักษณะทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่อื่น ได้แก่รูปแบบการใช้ที่ดินและความเป็นเมืองของชุมชนแต่ละชุมชน ให้ความสอดคล้องกับพื้นที่ระบายน้ำย่อย(Sub-polders)

3.การวิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ตลอดจนข้อมูลทุติยภูมิมาตรวจสอบกับข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ได้ใช้เทคนิควิธีต่างๆทางด้านผังเมืองตามความเหมาะสม เพื่อวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เช่น Overlay Technique, Potential Surface Analysis (PSA) เป็นต้น

4.การนำเสนอผล ผลที่ได้รับจากการวิเคราะห์และแปลผล จะนำเสนอในรูปแบบต่างๆ ในลักษณะบทวิเคราะห์แนวทางดำเนินการพัฒนาเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนและผังทางกายภาพโดยแสดงรายละเอียดของการพัฒนา

### 1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจะประกอบไปด้วย

1. ข้อมูลปฐมภูมิ(Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนามในพื้นที่ศึกษา โดยใช้แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศและการสังเกต การออกแบบสอบถามการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลทุติยภูมิ(Secundary Data) เป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมได้จากแหล่งต่างๆ โดยการคัดลอก ค้นคว้า โดยได้จากหน่วยงานต่างๆดังนี้

- หน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สำนักผังเมือง กองปกครองและทะเบียน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร กองรายได้ สำนักการคลัง กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กองอนามัยสิ่งแวดล้อมสำนักอนามัย กองนโยบายและแผนรวม สำนักนโยบายและแผน สำนักงานเขตบางพลัด และสำนักการระบายน้ำ
- กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย
- กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย
- กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
- กรมแผนที่ทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีย
- สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักนายกรัฐมนตรีย
- หน่วยงานด้านสาธารณสุข
- ห้องสมุดของสถาบันการศึกษาต่างๆและหอสมุดแห่งชาติ
- หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสภาพการตั้งถิ่นฐานและปัญหาทางกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมในเขตบางพลัด
2. ทราบถึงปัญหา ของพื้นที่ที่มีการป้องกันน้ำท่วม
3. ได้แนวทางการพัฒนาพื้นที่เมือง ที่สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และสอดคล้องกับผังเมืองรวม
4. สามารถนำผลที่ได้จากการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนกับพื้นที่อื่นได้

## 1.7 ข้อจำกัดในการศึกษา

1. การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน เป็นไปอย่างรวดเร็ว สภาพของพื้นที่ศึกษาในปัจจุบันจึงต้องจำกัดอยู่เฉพาะสภาพปัจจุบันในช่วงระยะเวลาของการศึกษา
2. การเข้าสู่พื้นที่เป็นไปได้ค่อนข้างยากเนื่องจากการเข้าถึงยังมีเส้นทางจำกัด เช่น การเข้าสู่พื้นที่ดิตริมน้ำ เนื่องจากมีชุมชนแออัดปิดกั้นอยู่หรือการเข้าสู่พื้นที่ด้านในที่มีตรอกซอยจำนวนมาก