

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการขยายตัวของเมืองและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมด้านตะวันตกเฉียงใต้ของภาคนครหลวง เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากการขยายตัวของเมืองรุกร้าพื้นที่เกษตรกรรม อันมาจากสภาพที่ตั้งที่อยู่ภายใต้อิทธิพลการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่พื้นที่รอบกรุงเทพมหานครจะถูกเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เมือง ขณะที่พื้นที่ศึกษามีความอุดมสมบูรณ์ มีสภาพดินที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืน ทั้งการพัฒนาเมืองและพื้นที่เกษตรกรรม จึงได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมต่อพื้นที่เกษตรกรรม ดังนั้นในบทนี้จึงได้นำเสนอแนวความคิดที่เกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมือง แนวความคิดที่เกี่ยวกับการขยายตัวของเมืองและแนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในส่วนที่สัมพันธ์กันระหว่างเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ซึ่งอยู่ในกรอบของประเด็นหลัก คือ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน สาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมต่อพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อเป็นฐานการศึกษาและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมือง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างมาก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งที่เกิดจากภายนอกและภายในส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเมือง การย้ายถิ่นจากภายนอกและการย้ายถิ่นภายในเมือง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสิ่งก่อสร้าง การใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม ส่วนการขยายตัวของเมืองจะสังเกตเห็นได้อย่างชัดเจนทางกายภาพ จากรูปแบบ ขนาด ทิศทางการขยายตัวของสิ่งก่อสร้างและรูปแบบการกระจายของกิจกรรมการใช้ที่ดินและโครงข่ายคมนาคมขนส่งบริเวณชานเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องที่อยู่อาศัย ธรรมชาติของเมืองย่อมต้องมีการเติบโต แต่การเติบโตของเมืองดำเนินไปพร้อมกับปัญหามากมาย จนทำให้กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเต็มไปด้วยปัญหา เช่น ความแออัดของที่อยู่อาศัย การจราจรที่ติดขัดและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม

ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาเมืองเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อชุมชนและประชาชน การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง จึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการเป็นเมือง จึงควรทราบถึงค่านิยมของเมืองและการพัฒนาเมือง

สำหรับคำจำกัดความของเมือง มีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับเมืองไว้ดังนี้

L. Wirth¹ ได้ให้คำนิยามของเมืองไว้ว่า เมือง คือ บริเวณที่อยู่อาศัยของกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย มีขนาดพื้นที่ค่อนข้างใหญ่ มีความหนาแน่นและมีสภาพถาวร

Lewis Mumford² ได้ให้คำนิยามว่า เมืองคือชุมชนที่มีสภาวะของความมีอำนาจและวัฒนธรรมที่มากมายและแข็งแกร่ง

อภิชัย พันธเสน³ ได้ให้ความหมายไว้ว่า เมือง หมายถึงชุมชนที่มีความก้าวหน้าทางวัตถุมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นโครงสร้างกายภาพและสังคมพื้นฐาน ได้แก่ ถนนและการสื่อสารคมนาคมอื่น ๆ มีบริการไฟฟ้าและน้ำสะอาด ตลอดจนบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขและมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นกว่าชนบท

อย่างไรก็ตามพอสรุปความหมายของคำว่าเมือง หมายถึง บริเวณที่มีประชากรมาตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่รวมกันหนาแน่นมากกว่าบริเวณอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียง ประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมและมีวิถีชีวิตที่แตกต่างไปจากประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท การเป็นเมืองอาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายที่กำหนดขอบเขตของเมืองไว้ชัดเจนหรืออาจเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ โดยความเห็นชอบของประชาชนส่วนใหญ่อย่างไม่เป็นทางการได้⁴

การพัฒนา มีผู้ให้คำนิยามพอสังเขป ดังนี้

Riggs⁵ ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเพิ่มผลผลิตหรือการทำให้เกิดความเจริญเติบโต (Growth) การทำให้ทันสมัย (Modernization) และการมีแผนพัฒนา

Jonassen ให้ความหมายไว้ว่า การพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งจะเกี่ยวข้องกับระบบต่างๆของสังคม เช่น ระบบวัฒนธรรม สังคมและระบบบุคลิกภาพ การเปลี่ยนแปลงที่ทำให้สังคมเปลี่ยนจากสังคมจารีตประเพณีสู่สังคมสมัยใหม่ ทำให้คนในสังคมต้องประสบกับสภาพการณ์ใหม่ๆ เช่น ต้องตกอยู่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากเดิม โครงสร้างทางสังคมมีความสลับซับซ้อนและกว้างขวางมากขึ้น ต้องยอมรับค่านิยมใหม่และทิ้งค่านิยมเก่าหรือต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งใหม่ๆ ต้องคอยปรับปรุงสภาพจิตและบุคลิกภาพเพื่อสนองตอบต่อสภาพการณ์ใหม่อยู่เสมอ

¹ Louis Wirth. (1938) "Urbanism as a Way of Life". American Journal of Sociology 44 (July). อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องความเป็นเมืองของไทยในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 2

² Lewis Mumford (1983) .The Culture of Cities. New York : Brace&World. อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องความเป็นเมืองของไทยในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 2

³ อภิชัย พันธเสน, การดูแลรักษาป่าและการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2539, หน้า 15

⁴ สุรศักดิ์ ศิริไพบุลย์สินธ์, ภูมิศาสตร์เมืองในประเทศไทยที่ 3, หน้า 2

⁵ Riggs, Fred W., "Modernization and development Administration," Department of Government, Indiana University. อ้างถึงใน อุษษา โคตรศรีเพชร, "แนวทางการพัฒนาเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมในบริเวณทุ่งรังสิต" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542, หน้า 10

จากนิยามของ “เมือง” และ “การพัฒนา” พอสรุปความหมายของคำว่า “การพัฒนาเมือง” หมายถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเมืองไปสู่ความซับซ้อน มีความหลากหลายและทันสมัยมากขึ้น โดยมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า

แรงผลักดันที่ทำให้เกิดทฤษฎีและแนวคิดด้านการพัฒนาเมือง เกิดจากความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม ทำให้สมดุลทางธรรมชาติถูกทำลายลง ส่งผลให้ข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ล้วนมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือการสร้างและพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ ปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายกลุ่มที่พัฒนาความคิดและเสนอทฤษฎีด้านนี้มากมาย แต่แนวความคิดที่มีอิทธิพลมากมีอยู่ 3 กลุ่ม ได้แก่

1. ผังเมืองเชิงนิเวศน์ (Urban Ecology) หมายถึง แนวความคิดการออกแบบผังเมืองที่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติเป็นหลัก แนวความคิดนี้เปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตขนาดใหญ่ที่ต้องดำรงอยู่ด้วยการบริโภค ขับถ่ายและแสวงหาทรัพยากรจากสิ่งรอบตัว บางครั้งปรากฏชื่อเรียกว่า Eco-Town/ Eco-Village แต่บางชื่อที่คล้ายกันกลับเน้นเรื่องอื่น เช่น Eco-Industry ที่เน้นเรื่องการประหยัดพลังงาน การวางระบบ Logistic สำหรับการขนส่งและการใช้วัสดุในการผลิตที่คุ้มค่าในด้าน อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแนวความคิดกลุ่มที่มีบทบาทมากในระดับท้องถิ่น
2. อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Conservation and Restoration) เป็นแนวความคิดที่มีกลุ่มรณรงค์เคลื่อนไหวมากที่สุดในทุกระดับ ครอบคลุมเรื่องราวที่เกี่ยวกับทรัพยากรทุกเรื่อง มีองค์กรสากลทั้งหน่วยงานระหว่างประเทศให้การสนับสนุนจนมีบทบาทและอิทธิพลสำคัญต่อการวางผังในระดับภาค
3. การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นแนวความคิดที่มีผู้นำมาประยุกต์ใช้และถือเป็นแนวทางปฏิบัติมากที่สุดในขณะนี้ โดยรวมและผสมผสานเรื่องการอนุรักษ์ตลอดจนการบริหารการจัดการทรัพยากรมากแบบที่สุด จนปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของวาระ 21 ขององค์การสหประชาชาติ (Agenda 21) ที่เกือบทุกประเทศสนองรับเป็นนโยบายระดับชาติ

แนวความคิดเหล่านี้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับทฤษฎีและแนวความคิดเดิมจนกลายเป็นทฤษฎีร่วมสมัยไปก็มี เช่น ทฤษฎีเมืองกระชับ (Theory of Compact City) ที่เน้นประสิทธิภาพสูงสุดของเมือง และทฤษฎีพึ่งพาตนเอง (Theory of Self Reliance) ที่ต้องการให้เมืองแต่ละเมืองสามารถพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด หรือแนวความคิดการพัฒนาที่ว่างในเขตเมือง (Infill Development ; Strategies for Shaping Livable Neighbourhoods) โดยเน้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบของเมือง ซึ่งอาจเป็นการลดหรือเพิ่มความหนาแน่นประชากรเพื่อให้ชุมชนน่าอยู่อาศัย⁶

⁶ ชงชัย โจรจนันท์, เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่องการวิเคราะห์การแบ่งย่านพักอาศัย, (สำนักวางผัง กรมการผังเมือง, 2544), หน้า 7

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการขยายตัวของเมือง

การเจริญเติบโตของเมืองส่วนใหญ่ น่าจะเป็นผลมาจากการมีระบบคมนาคมที่สะดวก ทำให้ตัวเมืองขยายออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว นอกจากนั้นยังอยู่ใกล้แหล่งงาน ใกล้ตลาดและใกล้แหล่งวัตถุดิบ จนก่อให้เกิดรูปแบบของเมืองแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข เหตุผลและระยะเวลา ซึ่งอาจจะวิเคราะห์การขยายตัวของเมืองได้ 4 ทฤษฎีด้วยกัน⁷ คือ

1.ทฤษฎี Concentric or Gradient Zones เป็นการศึกษาของ Ernest W. Burgess โดยตั้งสมมุติฐานว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นแบบวงกลม ซึ่งแต่ละส่วนของวงกลมจะขยายตัวออกไปจากศูนย์กลางเมือง หรือ Central Business District หรือ CBD เพราะเมื่อความเจริญในศูนย์กลางเมืองโตเต็มที่ ก็จะเริ่มกระจายความเจริญออกไปรอบด้าน จึงก่อให้เกิดวงกลมรอบนอกของ CBD เป็นวงที่ 2, 3, 4 และ 5 ต่อไป แต่ละวงก็จะมีลักษณะดังนี้

- วงที่ 1 เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (CBD)
- วงที่ 2 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นแหล่งเสื่อมโทรม (Transition Zone)
- วงที่ 3 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพวกแรงงาน (Working-class Residential)
- วงที่ 4 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลาง (Middle-class Residential)
- วงที่ 5 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชนชั้นสูง (Upper-class Residential)

ในวงที่ 2 เป็น Zone ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงาน เพราะอยู่ใกล้ CBD มีแหล่งเสื่อมโทรมมากมาย

2. ทฤษฎี Sector Theory : Homer Hoyt เป็นผู้ตั้งทฤษฎีนี้ โดยตั้งสมมุติฐานว่าเมืองเกิดจากพื้นที่ศูนย์กลางความเจริญ แล้วขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมสู่รอบนอกของเมือง การขยายตัวของเมืองก่อให้เกิดเขตต่างๆมีลักษณะแตกต่างกันไป แต่ละเขตต่างก็มีลักษณะของแหล่งธุรกิจ แหล่งที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัด คล้ายกับทฤษฎี Concentric Theory ต่างกันตรงที่ทฤษฎีนี้เน้นการขยายตัวตามเส้นทางคมนาคม

3.ทฤษฎี Star Shape Theory เป็นลักษณะการขยายตัวของเมืองออกจากศูนย์กลางเมืองสู่รอบนอกตามเส้นทางคมนาคม ศูนย์กลางเมือง (CBD) จะเป็นศูนย์กลางของเส้นทางคมนาคม ความเจริญจะออกจากศูนย์กลางเมืองไปสู่รอบนอกหลายทิศทาง โดยเส้นทางคมนาคมเหล่านี้จะเป็นตัวเชื่อมระหว่างศูนย์กลางเมืองกับนอกเมือง การขยายตัวแบบนี้จะเป็นเมืองขนาดใหญ่หรือมหานคร

4.ทฤษฎี Multiple Nucleus เป็นการศึกษาของ Harris พบว่า เมืองมีหลายศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เป็นเมืองขนาดใหญ่หรือมหานคร มีการคมนาคมและการสื่อสารที่ทันสมัย ศูนย์กลางแต่ละแห่งอาจจะมีคามสำคัญเฉพาะด้าน เช่น ศูนย์กลางการค้าหลัก ศูนย์กลางการสำรอง เป็นต้น เป็นลักษณะการกระจายความเจริญจากศูนย์กลางการค้าหลักไปสู่ส่วนต่างๆ ของเมือง

⁷ กรมการผังเมือง, ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงมหาดไทย), หน้า 8

กระบวนการเป็นเมือง⁸ (Urbanization) กระบวนการเป็นเมืองเป็นขบวนการสำคัญที่ต้องเกิดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศพร้อมๆ กับจะสร้างความทันสมัยให้แก่คนเมืองโดยผ่านทางสภาพแวดล้อมแบบเมือง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองออกไปครอบคลุมพื้นที่รอบๆ เมือง และสร้างความทันสมัยแก่ชนบทโดยผ่านการกระจายนวัตกรรม (Innovation Diffusion) กระบวนการเป็นเมืองเป็นขบวนการในการขยายตัวของเมืองออกไปครอบคลุมพื้นที่รอบๆ เมือง ได้มีการแบ่งพื้นที่ เพื่ออธิบายการกลายเป็นเมืองออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. พื้นที่ศูนย์กลางเมือง (Central Business District) เป็นพื้นที่ที่รวมกิจกรรมทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งมีการขยายตัวด้านกายภาพให้เห็นอย่างชัดเจนในรูปของอาคารสิ่งปลูกสร้าง
2. พื้นที่กำลังเปลี่ยนแปลง (Transition Zone) เป็นพื้นที่ที่อยู่ล้อมรอบมหานคร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม แต่จากแรงกดดันภายในเมืองและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมบริเวณชานเมืองถูกรุกล้ำ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไปเป็นที่ตั้งของที่พักอาศัย , โรงงานอุตสาหกรรมและสาธารณูปโภคต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในเขตชานเมืองราคาไม่สูงมากนักจึงเหมาะกับกิจกรรมที่หลากหลาย และจากการที่พื้นที่ชานเมืองมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่เมืองอย่างรวดเร็ว สรุปลักษณะสำคัญได้ดังนี้
 - การปรับปรุงระบบคมนาคม โดยเฉพาะถนนที่เชื่อมพื้นที่ในเขตชั้นในกับพื้นที่โดยรอบ
 - การเพิ่มจำนวนประชากรของกรุงเทพมหานคร
 - การลงทุนด้านที่อยู่อาศัย
 - การจำกัดการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมือง
 - การย้ายสถานที่ราชการออกสู่บริเวณชานเมือง

กระบวนการเป็นเมือง โดยทั่วไปประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 3 อย่าง ได้แก่

1. Demographic Component ได้แก่ ลักษณะต่างๆทางประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง รวมทั้งการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมืองและการย้ายถิ่นระหว่างเมือง
2. Economic Component ได้แก่ ลักษณะทางเศรษฐกิจของเมือง ซึ่งรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอาชีพจากเกษตรกรรมมาเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการค้า อุตสาหกรรมและบริการต่างๆ ภายในเมือง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อสัดส่วนของผลผลิต รายได้ประชากรของประเทศ⁹

⁸ ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) , หน้า 38

⁹ สุรศักดิ์ ศิริไพบูลย์สินธ์, ภูมิศาสตร์เมืองในประเทศไทยที่ 3.(กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) , หน้า 9

3. Social Component ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมสามารถอธิบายกระบวนการเป็นเมืองได้ 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค โดยพิจารณาว่ากระบวนการเป็นเมืองเป็นการเติบโตของระบบสังคมจากขนาดเล็กไปสู่ขนาดใหญ่ ส่วนระดับจุลภาคพิจารณาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นกับตัวบุคคลที่อพยพจากชนบทเข้ามาอยู่ในเมือง โดยคาดว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้จะสามารถมีลักษณะของ “คนเมือง” คือ มีการปรับตัวทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ แรงจูงใจและอุดมคติ¹⁰

การขยายตัวของพื้นที่เมืองออกไปยังพื้นที่รอบๆ เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมที่มีเส้นทางคมนาคมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ต่างๆ ทำให้เกิดชุมชนเมืองเพิ่มขึ้น ดังกรณีของกรุงเทพมหานครที่ขยายพื้นที่เมืองออกไปยังจังหวัดโดยรอบ จนได้มีการกำหนดเป็นภาคกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาสูง จนส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมและที่ว่างถูกเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินไปสู่กิจกรรมที่หลากหลาย

ผลของการกลายเป็นเมือง¹¹ อาจสรุปได้ดังนี้

1. รูปแบบการกระจายบนพื้นที่ ผลของการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองขนาดใหญ่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในเรื่องรูปแบบการกระจายบนพื้นที่ รูปแบบการตั้งถิ่นฐาน การเพิ่มความหนาแน่นและความสลับซับซ้อนของเมือง ทั้งในแง่ของอาคารที่พักอาศัย การจราจรและจำนวนโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งความเจริญของเมืองได้พัฒนาข้ามเส้นเขตการปกครองตามกฎหมายออกไป ไม่ถูกจำกัดให้อยู่เฉพาะภายในเส้นเขตการปกครองตามกฎหมายอีกต่อไป
2. การใช้ที่ดิน ถ้าไม่มีการควบคุมการขยายตัวและการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่จะกลายเป็นเมืองต่อไปในอนาคตจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค และปัญหาทางสังคมอื่นๆอีกมากมาย สำหรับในบางประเทศปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขด้วยการรวมพื้นที่ส่วนใหญ่ของเขตชานเมืองเข้ากับเมืองขนาดใหญ่ไปเลย
3. เมืองบริวาร นโยบายขยายพื้นที่เมืองออกไป ประชากรก็ยังเดินทางจากเขตชานเมืองหรือพื้นที่รอบนอกเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองมากยิ่งขึ้น ในแง่ของการพึ่งพาทางด้านบริการ และการเดินทางเข้ามาทำงาน แต่จากการขยายเส้นทางคมนาคมผลที่ติดตามมาคือจะมีการจับจองที่ดินริมถนนมากขึ้น จนก่อตัวเป็นชุมชนที่มีลักษณะคล้ายเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจของตนเอง แต่จะมีบทบาทเป็นเพียงสถานที่พักอาศัยเท่านั้น
4. นครรวมศูนย์ การกลายเป็นเมืองนอกจากจะก่อให้เกิดการตั้งถิ่นฐานแบบเมืองบริวารขึ้นแล้ว ได้ก่อให้เกิดภาวะจำเป็นที่ต้องโยกย้ายกิจกรรมบางอย่าง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมออกไปยังชานเมือง ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาด้านความแออัด

¹⁰ ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล, กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศไทยกำลังพัฒนา, หน้า 99

¹¹ สุรศักดิ์ ศิริโพบูลย์สินธ์, ภูมิศาสตร์เมืองในประเทศไทยที่ 3, หน้า 19

มลภาวะต่างๆ รวมทั้งราคาที่ดินที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ผลจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยิ่งทำให้ความเจริญของเมืองขยายออกไปจนจับกับอีกเมืองหรือหลายเมืองก็ได้ จนกลายเป็นบริเวณที่มีการรวมกลุ่มของเมืองเข้าด้วยกัน จนเกิดนครรวมศูนย์ (agglomeration) มีลักษณะที่ความเจริญเชื่อมโยงต่อกันเป็นบริเวณกว้าง โดยอาศัย ถนนเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญ เช่น นครรวมศูนย์ทางตะวันออกเฉียงเหนือของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดจากการรวมความเจริญของเมืองต่างๆ เข้าด้วยกัน วิวัฒนาการความเจริญเติบโตของกระบวนการเป็นเมือง มิได้จำกัดอยู่เฉพาะ การขยายตัวของเมืองหรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร หากแต่ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม แถบชานเมือง การลดลงของกำลังแรงงานในภาคเกษตร การขยายตัวของแรงงาน ในภาคอุตสาหกรรมและการบริการต่างๆ

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง

จากการมุ่งกระจายความเจริญไปสู่เมืองหลักและเมืองรองตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อมิให้ความเจริญกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่ๆ การขยายตัวของเมืองได้รุกล้ำเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอในเมืองใหญ่ เช่นในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พื้นที่เมืองได้แผ่ขยายอย่างมากในเขตชานเมือง โดยใช้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้ที่ทำงานในเมือง ทั้งนี้มาจากการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมทำให้การเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว ปัจจุบันชานเมืองของสหรัฐอเมริกามีประชากรอาศัยอยู่มากกว่าในเขตเมือง แสดงให้เห็นว่าพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองได้ถูกกระบวนการเป็นเมืองบุกรุกอย่างมาก

ในกรณีของประเทศไทย การเติบโตของเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางการบริหารและการบริการ ดังเช่น กรุงเทพมหานครที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงจนก่อให้เกิดการขยายตัวของเมืองออกสู่พื้นที่โดยรอบ เพื่อหนีความแออัดของเขตเมืองชั้นใน ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาแบบกระจายกระจายในพื้นที่ชานเมือง ด้วยการขยายตัวของพื้นที่เมืองและการพัฒนาพื้นที่ชนบทโดยรอบให้เป็นพื้นที่เมือง พิจารณาเป็นสองลักษณะของแรงกระทำ¹² ที่มีผลต่อพื้นที่ชานเมืองหรืออีกนัยหนึ่งคือ พื้นที่เกษตรกรรมที่เป็นพื้นที่สีเขียวในอดีต ปัจจัยทั้งสองลักษณะ ได้แก่

ปัจจัยแรงบุกรุก (Invasion Force) เป็นปัจจัยที่ผลักดันการพัฒนาในพื้นที่ชานเมือง ให้เป็นพื้นที่เมือง ทั้งนี้อาศัย

1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ทั้งทางด้านสาธารณูปโภค ได้แก่ ถนน เมื่อพื้นที่นั้นๆ มีการสร้างถนนจะเกิดการพัฒนาในตลอดแนวถนน และถนนเป็นปัจจัยชี้้นำการพัฒนาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว หากพื้นที่นั้นพร้อมไปด้วยความสะดวกทางด้านไฟฟ้า น้ำประปา

¹² Suwattana Thadaniti, Methodology of the Implementation of Urban Planning in Thailand (Chulalongkorn

บริเวณดังกล่าวจัดเป็นความเจริญของพื้นที่เมือง นอกจากนี้ บริการทางด้านสาธารณูปการ เป็นปัจจัยเสริมให้เกิดการพัฒนา

2) นักพัฒนา (Developers) เป็นผู้ลงทุนที่จะกว้านซื้อที่ดิน ที่มีโครงการสร้างถนนผ่านพื้นที่นั้นๆ อีกทั้งยังเก็บพื้นที่เพื่อเก็งกำไร ลักษณะของนักพัฒนาอยู่ในธุรกิจภาคเอกชน ได้แก่ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ จัดสรรที่ดิน ฯลฯ

3) มาตรการควบคุมพื้นที่ของรัฐบาล มาตรการที่กล่าวบางมาตรการมีลักษณะไม่ชัดเจนเปิดโอกาสให้กับนักพัฒนาที่ฉวยโอกาสใช้ช่องว่างทางกฎหมายพัฒนาพื้นที่ให้มีลักษณะตามที่นักพัฒนาต้องการ โดยปราศจากการควบคุมดูแลจากภาครัฐที่จะต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

ทั้งนี้แรงบวกมีผลอย่างมากเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ความหนาแน่นประชากรมีสูงในพื้นที่เมือง ดังนั้นความต้องการพื้นที่ (Spatial Demand) โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทชานเมืองเป็นพื้นที่ที่ต้องการสูง เพื่อนำมาจัดสร้างที่อยู่อาศัย จากข้อจำกัดของพื้นที่ในเขตเมืองที่มีจำนวนจำกัดและมีราคาที่สูงมาก จึงเกิดความต้องการพื้นที่ชนบทชานเมืองที่มีราคาต่ำกว่าและมีพื้นที่อีกมากที่พอจะพัฒนาได้ พื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองจึงลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว

ปัจจัยแรงต้าน (Resistant Force) เป็นปัจจัยที่ต้านการพัฒนาที่ไม่เป็นระเบียบ เพื่อไม่ให้พื้นที่เกษตรกรรมลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะพื้นที่ที่พัฒนาในลักษณะกระจัดกระจาย สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้แก่พื้นที่ แรงต้านจึงเป็นปัจจัยที่จะควบคุมการพัฒนาให้เป็นไปอย่างเป็นลำดับ ขั้นตอน ทั้งนี้แรงต้านต้องอาศัย

1) เจ้าหน้าที่จากรัฐบาล เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดูแลควบคุมพื้นที่ตามพระราชบัญญัติผังเมืองและจะต้องรักษาระเบียบแบบแผนนโยบาย ตลอดจนมาตรการอย่างเคร่งครัด เพื่อจัดระบบการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

2) นักวางแผน (Planners) เป็นผู้ศึกษาข้อมูลทางผังเมืองอย่างละเอียด รวมทั้งศึกษางานวิจัยโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการวางแผน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางด้านผังเมือง รวมทั้งการเสนอแนะวิธีและมาตรการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

3) ประชาชนและเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของพื้นที่ จะเป็นผู้ที่ต่อต้านการพัฒนาที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมและท้องถิ่น

ปัจจัยแรงต้านที่นำมาใช้ต้องอาศัยเครื่องมือ นั่นคือ กฎหมาย (Laws) พระราชบัญญัติต่างๆ ที่จะควบคุมดูแลให้เป็นไปตามผังเมืองและจากแผนภูมิที่แสดงการพัฒนาของการกลายเป็นเมือง ก่อให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่กระจัดกระจายของพื้นที่เมือง ส่งผลกระทบทางด้านบวกและด้านลบต่อวิถีชีวิตของชุมชนต่างๆ อย่างมากมาย

โดยสรุปแล้ว พื้นที่ชานเมือง เป็นบริเวณที่อยู่รอบนอกเมืองที่มีปัจจัยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่ชานเมือง ดังนี้

- 1) ที่ตั้งของเขตชานเมือง จะเป็นเขตติดต่อกันระหว่างเมืองกับชนบท เป็นเขตที่สามารถเปลี่ยนมาเป็นภาวะแบบเมืองได้ง่าย เพราะภาวะเดิมของชนบทจะเป็นพื้นที่เกษตรกรรม
- 2) ราคาที่ดิน ที่เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากยังคงมีพื้นที่ว่าง มีสิ่งก่อสร้างน้อยทำให้โอกาสพัฒนาเป็นเมืองมีง่ายกว่าที่จะไปแทรกตัวใน ส่วนกลางของเมือง จึงดึงดูดให้นักพัฒนาที่ดินซื้อเก็บไว้เพื่อการเก็งกำไร การพัฒนาที่เกิดขึ้นจึงเป็นการพัฒนาในลักษณะที่เน้นผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจมากกว่าผลประโยชน์จากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม
- 3) เป็นพื้นที่ที่ยังไม่มีข้อกฎหมายหรือข้อกำหนดใดสามารถนำมาใช้ควบคุมได้ชัดเจน
- 4) การคมนาคมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาของภาครัฐ โดยเฉพาะถนน ทำให้การเข้าถึงพื้นที่ชานเมืองมีความสะดวกคล่องตัว การเดินทางเข้าและออกจากพื้นที่จึงเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว
- 5) การปรับปรุงและการขยายโครงข่ายของระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้มีความสะดวกในการเข้าถึงบริการต่างๆ ที่เหมาะสมต่อการตั้งถิ่นฐานในรูปแบบต่างๆ

นอกจากนี้ เขตชานเมือง ยังมีความแตกต่างกับบริเวณอื่นในแง่ที่ว่า มีพื้นที่ให้เสียมากกว่าเขตอื่นๆ ของเมือง ทั้งยังมีความเหมาะสมทางสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น สภาพภูมิอากาศ ความสะอาดบริสุทธิ์ของสิ่งแวดล้อม ดังนั้นเขตชานเมืองจึงมีความหมายเน้นถึงลักษณะกายภาพของพื้นที่ ซึ่งมีลักษณะโดยทั่วไปเป็นกิ่งเมืองกิ่งชนบท โดยเฉพาะเขตชานเมืองในเอเชียที่มีการแข่งขันในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมแบบเมืองและชนบทอย่างเข้มข้น ทำให้เกิดความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชากรในพื้นที่

เขตชานเมืองเป็นเขตต่อระหว่างเมืองกับชนบท ส่วนใหญ่การใช้ที่ดินเป็นแบบเกษตรกรรม แต่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่ต่างจากพื้นที่เกษตรกรรมในชนบทที่ห่างไกล เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากเมือง ทั้งทางบวกและทางลบ ดังกรณีของกรุงเทพมหานคร ผลกระทบทางบวกที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของพื้นที่เมือง โดยเฉพาะพื้นที่พักอาศัย การขยายเส้นทางคมนาคมทำให้เกิดความสะดวกในการเดินทางระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่โดยรอบ อีกทั้งเส้นทางคมนาคมเป็นตัวนำความเจริญสู่พื้นที่ชานเมืองและยังสร้างรายได้แก่เจ้าของที่ดินให้มีฐานะดีขึ้นจากการขายที่ ส่วนผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้น ได้แก่ การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของเมืองและยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินต่างประเภทในบริเวณเดียวกัน เช่น การระบายน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมลงในแม่น้ำลำคลองทำให้พืชผลของเกษตรกรเสียหาย ซึ่ง สากล สถิตวิทยานันท์¹³ ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร ดังนี้

¹³ สากล สถิตวิทยานันท์, ภูมิศาสตร์ชนบท, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2532, หน้า 67.

1. ปัจจัยทางกายภาพ ที่สำคัญ ได้แก่ ดิน ซึ่งขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและสภาพพื้นที่ พื้นที่ต่างกันการใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกย่อมแตกต่างกันตามสภาพภูมิอากาศ
2. ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรเพิ่มขึ้นและยังทำให้พื้นที่เกษตรถูกนำไปใช้ในการขยายตัวของเมือง
3. ปัจจัยการทำฟาร์ม การทำฟาร์มเป็นลักษณะการเกษตรกรรมน้ำฝน (Rained Agriculture) และมีลักษณะการขยายเนื้อที่เพื่อการเพาะปลูกมากกว่าการเกษตรกรรมแบบเข้มข้น (Intensive Farming) จากเหตุผลทั้ง 2 ประการทำให้การใช้ที่ดินเพื่อการเพาะปลูกไม่แน่นอนและผลผลิตที่ได้ไม่แน่นอน
4. ปัจจัยด้านการตลาดและราคาสินค้าเกษตร ในอดีตที่ผ่านมาการใช้ที่ดินถูกเปลี่ยนให้เป็นอย่างไม่มีแบบแผน ที่ดินถูกใช้ไปตามความต้องการของประชากร ซึ่งมีแรงจูงใจในการใช้ที่ดินปลูกพืชโดยมีราคาของผลผลิตและตลาดเป็นเครื่องกำหนดการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

W.Lean and B.Goodall ¹⁴ ได้พูดถึงเกษตรกรรมชานเมืองว่า บริเวณรอบเมืองใหญ่การทำเกษตรกรรมของเขตต่อระหว่างเมืองกับชนบทมีแนวโน้มขึ้นอยู่กับความต้องการของตลาดในเมืองและอาจเป็นเพราะว่ามีการแข่งขันกับการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ดังนั้นการใช้ที่ดินจะต้องทำการเกษตรอย่างหนาแน่น ถ้ายังต้องการที่จะรักษาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่

กระบวนการเป็นเมืองในประเทศไทย มีกรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนจากการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมของพื้นที่เมือง แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมลดลงตลอดเวลา จากการศึกษาพบว่าช่วง พ.ศ. 2529-2539 พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่โล่งว่างลดลงเฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.4 ต่อปี ¹⁵ และยังมีปัญหาในเรื่องความไม่เป็นระเบียบของการใช้ที่ดินต่างประเภทในบริเวณเดียวกันรวมถึงการใช้ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับสมรรถนะของพื้นที่

เขตชานเมืองกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่เขตชั้นนอกหรือชนบทของกรุงเทพมหานคร และเป็นเขตที่ตั้งอยู่ห่างจากศูนย์กลางเมืองเกินกว่า 20 กิโลเมตร ประกอบไปด้วย

เขตต่อเมือง ผังตะวันออก ดอนเมือง ลาดพร้าว บึงกุ่ม สวนหลวง ประเวศ

ผังตะวันตก จอมทอง ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ ดลิ่งชัน หนองแขม

เขตชานเมือง ผังตะวันออก มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง

ผังตะวันตก บางขุนเทียน

¹⁴ W.Lean and B.Goodall, "Land Use Within An Urban Area" in Aspects of Land Economics, (London : The Pitman Press,1977) อ้างถึงใน ภาสมา สุทธิพงศ์, " การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง : กรณีศึกษาพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536, หน้า 11.

¹⁵ สำนักผังเมือง, ผังเมืองรวมกรุงเทพ(ปรับปรุงครั้งที่ 1) ,สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, หน้า 3-70

เขตชานเมืองของกรุงเทพมหานคร มีพื้นที่เกษตรเหลืออยู่คิดเป็นร้อยละ 39.7 ของพื้นที่ กรุงเทพมหานครและมีแนวโน้มว่าพื้นที่เกษตรจะลดลง¹⁶ มาจากปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาน้ำใช้เพื่อการเกษตร ได้แก่ น้ำในคลองลดน้อยลงเนื่องจากการตื้นเขินของ ลำคลองในหน้าแล้ง มีวัชพืชขวางทางน้ำไหล และมีการปิดประตูน้ำลำคลองอยู่เป็นระยะ ทำให้ปริมาณ น้ำใช้เพื่อการเกษตรลดน้อยลงมีผลทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดน้อยลง เกษตรกรมีรายได้ต่ำ
2. นักค้าที่ดินได้กว้านซื้อที่เกษตรกรรมมากขึ้นเรื่อยๆ พื้นที่เกษตรมีการเปลี่ยนแปลง เป็นพื้นที่โล่งรอการพัฒนา
3. การระบายน้ำเสียจากชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ริมคลองและในเขตเมืองมี ท่อระบายน้ำในแนวถนนหลัก
4. นโยบายของผังเมืองรวมตลอดจนแผนป้องกันน้ำท่วม มีแนวทางกำหนดให้ เขตชานเมืองเป็นพื้นที่ระบายน้ำหลากให้ไหลลงสู่ทะเลและเพื่อป้องกันน้ำท่วมในเขตชั้นในของ กรุงเทพมหานคร
5. การประกอบอาชีพเกษตรกรรมไม่เป็นที่นิยมของคนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะโอกาส ความก้าวหน้าทางเกษตรกรรมมีน้อยและรายได้ไม่แน่นอน
6. ปัญหาการแทรกตัวของน้ำเค็มเนื่องจากเขตชานเมืองฝั่งตะวันตก อยู่ห่างจากอ่าวไทย เพียง 10-15 กิโลเมตร และมีระบบคลองที่เชื่อมต่อกับพื้นที่ชายทะเลและแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง จึงทำให้เกิดภาวะการแทรกตัวของน้ำเค็ม ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรมซึ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูก พืชสวนและพืชไร่ จึงไม่สามารถใช้น้ำเพื่อเกษตรกรรมได้ตลอดทั้งปี

กรุงเทพมหานครได้มีการแก้ปัญหาการลดลงของพื้นที่เกษตร โดยกำหนดให้เพิ่มพื้นที่ สีเขียวประมาณ 20,000 ไร่ ในพื้นที่ 8 เขตรอบนอก คือ เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง เขตลาดกระบัง เขตราชบุรีบูรณะ เขตบางขุนเทียน เขตภาษีเจริญ และเขตหนองแขม ซึ่งมีทั้ง ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร เพื่ออนุรักษ์พื้นที่เกษตรและป้องกันการขยายตัว ของพื้นที่เมือง วัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นที่สีเขียวด้านตะวันออก เพื่อเป็นพื้นที่รับน้ำหลากก่อน ระบายลงสู่อ่าวไทย เพื่อบรรเทาและป้องกันน้ำท่วม ขณะที่ด้านตะวันตกมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ พื้นที่เกษตรกรรม

การแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง โดยใช้หลักการ "ริ้วสีเขียว" (Green Belt) มีประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ใช้ริ้วเขียวมาเป็นตัวกำหนดขอบเขตของเมืองและอนุรักษ์ พื้นที่เกษตร อังกฤษได้นำแนวคิดนี้มาใช้กับมหานครลอนดอน โดยประกาศห้ามก่อสร้างที่อยู่อาศัย ภายใต้อัตรา 3 ไมล์รอบเมือง เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมือง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนใน ศตวรรษที่ 19 แนวคิดริ้วสีเขียวถูกนำมาใช้โดยคณะกรรมการวางแผนภาคสำหรับมหานครลอนดอน (Greater London Regional Planning Committee)

¹⁶ สำนักผังเมือง, ผังเมืองรวมกรุงเทพ(ปรับปรุงครั้งที่ 1) , หน้า 3-70

มีผู้ให้ความหมายของพื้นที่สีเขียวหรือ รั้วสีเขียว (Green Belt)¹⁷ ไว้ดังนี้

พื้นที่สีเขียว จาก Encyclopedia of Planning หมายถึง พื้นที่รอบหมู่บ้านหรือรอบเมือง เพื่อเป็นการควบคุมการพัฒนา มักจะไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอะไรเลย นโยบายของ Green Belt เป็นกลไกในการป้องกันการกระจายตัวของเมืองหรือกระจายไปเชื่อมกับเมืองอื่น และป้องกันลักษณะพิเศษของเมืองเอาไว้ แต่่นโยบายนี้มีข้อบกพร่อง เพราะทำให้เกิดการพัฒนาแบบก้าวกระโดด (Leap – Frog Development) ข้าม Green Belt ออกไป แต่่นโยบายนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่

พื้นที่สีเขียว จาก Encyclopedia of Urban Planning ให้ความหมายว่า Green Belt เป็นย่าน หรือ Zone ที่ไม่มีการปลูกสร้างบนที่ดินรอบและระหว่างเมืองเพื่อจำกัดการเจริญเติบโตของเมืองและป้องกันการไหลรวมกันของแต่ละเมือง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการพัฒนาเมืองใหม่จำนวนมาก ซึ่งแน่นอนว่าย่อมต้องการขยายพื้นที่เมืองออกไป ถ้าไม่มีการจำกัดขอบเขตของเมืองย่อมเกิดปัญหา พื้นที่สีเขียวจึงเป็นเครื่องมือที่จะแยกเมืองใหญ่ออกจากเมืองที่อยู่รอบ ๆ อย่างชัดเจน โดยมีที่ตั้งระหว่างพื้นที่เมืองกับชานเมืองหรือระหว่างเขตเมืองกับชนบท ประโยชน์ของรั้วสีเขียว คือการกำจัดเสียงรบกวนและมลภาวะของทางหลวงซึ่งตัดผ่านเมืองและยังช่วยเสริมสร้างบรรยากาศของชนบท ทำให้เกิดธรรมชาติที่สวยงาม

แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาการลดลงของพื้นที่เกษตรกรรม โดยใช้หลักการของรั้วสีเขียว โดยออกเป็นข้อกำหนดหรือกฎหมาย ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกษตรกรต้องขายที่ดินเพราะประสบปัญหาต่างๆ เช่น การที่ราคาพืชผลไม่แน่นอน สภาพภูมิอากาศแปรปรวนและมีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่นที่ดีกว่า

เพื่อให้นโยบายการป้องกันพื้นที่เกษตรประสบความสำเร็จ ต้องใช้วิธีการที่สมดุล คือต้องมีการสร้างแรงจูงใจทางการเงิน เพื่อเป็นหลักประกันว่าที่ดินยังสามารถที่จะคงคุณค่าทางเศรษฐกิจโดยการทำการเกษตรได้ต่อไป รวมทั้งการบริหารและการจัดการของรัฐอย่างเหมาะสมที่เอื้อประโยชน์ทั้งประชากรกลุ่มเก่า(เกษตรกร) และกลุ่มใหม่ (กลุ่มนอกภาคเกษตร) พร้อมทั้งต้องเป็นไปอย่างไม่ทำลายสภาพแวดล้อม ในส่วนของพื้นที่ศึกษา ซึ่งเป็นเขตต่อเนื่องด้านตะวันตกเฉียงใต้ของกรุงเทพมหานคร คือ เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียนต่อเนื่องไปจังหวัดสมุทรสาคร เป็นพื้นที่เกษตรที่ยังไม่ได้ถูกรุกล้ำมากนัก เพื่อเป็นการป้องกันการขยายตัวของเมืองเข้าไปในพื้นที่เกษตร จึงควรมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจนพร้อมกันนโยบายของรัฐที่เข้มงวด จึงจะทำให้พื้นที่เกษตรกรรมคงอยู่ต่อไป

¹⁷ ภาสมา สุทธิพงษ์, "การศึกษาเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาและอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง : กรณีศึกษาพื้นที่สีเขียวฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536, หน้า 12

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อำพัน รุ่งวรรณวงศ์ (2525) ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองชั้นนอก โดยใช้เขตบางขุนเทียนเป็นกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่าเขตบางขุนเทียนมีการเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมืองสูง เนื่องจากการขยายตัวของพื้นที่เมืองเข้าสู่พื้นที่ชนบท ซึ่งมีหลายปัจจัยด้วยกัน คือ การปรับปรุงด้านการคมนาคมขนส่ง การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม การขยายตัวของที่อยู่อาศัยและการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานคร ส่งผลต่อเกษตรกรโดยตรงเพราะสูญเสียพื้นที่สำหรับประกอบอาชีพ และเพื่อเป็นการลดปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดแผนการใช้ที่ดิน โดยให้พื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่เมืองแยกออกจากกันอย่างเด่นชัด พร้อมกับสร้างแรงจูงใจแก่เกษตรกรในการประกอบอาชีพเพื่อให้พื้นที่ชานเมืองรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้ได้

รังสรรค์ นันทกาวงศ์ (2531) ได้ศึกษาความสามารถในการต้านทานการบุกรุกของพื้นที่เมืองที่มีต่อพื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม ซึ่งเป็นเขตชานเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง โดยเฉพาะการขยายตัวทางด้านประชากรและพื้นที่เมือง พื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม ลดลงต่างกันคือ พื้นที่ผลิตนาข้าวลดลงมากที่สุด ส่วนพื้นที่สวนผักและสวนไม้ดอกไม้ประดับ (ยกเว้นสวนกล้วยไม้) ลดลงในระดับปานกลาง ขณะที่สวนกล้วยไม้เพิ่มขึ้น แรงต้านทานพื้นที่เมืองจะอยู่ต่อไป ถ้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูง ดังนั้นในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรมในเขตหนองแขม ทำได้โดยการลดแรงบุกรุกของเมืองขณะเดียวกันก็เพิ่มแรงต้านทานของพื้นที่เกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วย มาตรการทางด้านภาษี ด้านการตลาด เป็นต้น

วราพงษ์ นิลศิริ (2533) ได้ศึกษาเขตชานเมืองเชียงใหม่เพื่อป้องกันการรุกรานพื้นที่เกษตรกรรม พบว่าการพัฒนาโดยเอกชนมีส่วนสำคัญต่อการบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง เริ่มจากการเปลี่ยนการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินจากชาวนาสู่นายทุนและนำไปสู่การทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเมือง ซึ่งในอนาคตการขยายตัวของพื้นที่เมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรจะทำให้พื้นที่ว่างและพื้นที่เกษตรกรรมในชานเมืองหมดไป จึงได้มีการวางแผนการใช้ที่ดินและกำหนดให้มีการพัฒนาชุมชนบริวารจึงจะสามารถรักษาพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองให้คงอยู่ต่อไป

ภาสมา สุทธิพงษ์ (2536) ได้ศึกษาสภาพทั่วไปและการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่สี่เขี้ยวฝั่งตะวันตก การศึกษาพบว่าพื้นที่เกษตรกรรมมีการลดลงในอัตราที่สูงพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในอัตราที่สูงกว่าอัตราการเพิ่มประชากรในเขตพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองฝั่งตะวันตก พื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่เปลี่ยนไปเป็นพื้นที่หมู่บ้านจัดสรรและพื้นที่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อการกึ่งกำไร พื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์เกษตรกรรม และเพื่อให้พื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองคงอยู่ จึงเสนอแนะให้ใช้มาตรการจำกัดการพัฒนาไม่ให้รุกรานเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรม ควบคุมการปล่อยให้เกิดที่ดินรกร้างว่างเปล่าและส่งเสริมพื้นที่เกษตรกรรม

อุษา โคตรศรีเพชร (2542) ได้ศึกษาวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของพื้นที่ทุ่งรังสิต พบว่าทุ่งรังสิตมีการเติบโตพร้อมกับระบบเกษตรกรรมเพื่อการค้า ส่งผลให้สังคมเกษตรกรรมมีการขยายตัวและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้มาจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ปัจจัยภายใน ได้แก่ การที่ทุ่งรังสิตมีศักยภาพที่มีความพร้อมต่อการพัฒนาสู่การเป็นเมืองและพื้นที่เกษตรกรรม คือมี

โครงการขอลงชลประทาน โครงการขุดลอกคลอง ทำให้สะดวกในการเข้าถึง แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้การขยายตัวของชุมชนเมืองขาดระเบียบ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการได้ ดังนั้นแนวทางการใช้ที่ดินในบริเวณทุ่งรังสิต คือการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) เพื่อให้พื้นที่เมืองและพื้นที่เกษตรกรรมมีการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่และเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

2.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการพัฒนาของเมืองและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ด้านตะวันตกเฉียงใต้ของภาคนครหลวง เกิดขึ้นจากการเล็งเห็นความสำคัญของพื้นที่เกษตรกรรมใกล้เมืองว่าเป็นพื้นที่ที่อ่อนไหวง่ายต่อการเปลี่ยนแปลง อันเกิดจากการอยู่ภายใต้อิทธิพลการพัฒนาของกรุงเทพมหานคร ขณะที่พื้นที่ศึกษาเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร สามารถนำมาซึ่งประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่และโดยอ้อมต่อประชาชนในพื้นที่โดยรอบ ทั้งในแง่ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมของเมืองและชนบทในลักษณะของพื้นที่เกษตรกรรม หากได้รับการพัฒนาเมืองควบคู่กับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรม จากความได้เปรียบทางด้านที่ตั้งทำให้เกิดการพัฒนาของเมืองและตามศักยภาพของพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม การตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาพื้นที่เกษตรกรรมไว้เพื่อเป็นฐานการผลิตของท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นขอบเขตของการศึกษาจึงมุ่งศึกษาถึงการขยายตัวของเมืองที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เกษตรกรรมในพื้นที่ศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคตต่อไป

ประเด็นของการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินประเภทเกษตรกรรมของพื้นที่ศึกษา

ศึกษาการขยายตัวของเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมชานเมือง สามารถพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้จาก

- 1) การขยายตัวของเมืองอันเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่มุ่งกระจายความเจริญสู่พื้นที่โดยรอบ
- 2) การเปลี่ยนแปลงประชากร

สาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

จากการศึกษาสรุปได้ว่าสาเหตุหรือตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน คือ

- 1) เส้นทางคมนาคม การพัฒนาโครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การขยายตัวของเมืองกระจายไปตามแนวถนนสายหลักต่าง ๆ เชื่อมโยงกับพื้นที่โดยรอบ
- 2) ที่อยู่อาศัย การเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัย เป็นไปตามการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ซึ่งรูปแบบของที่พักอาศัยในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นบ้านจัดสรรและอาคารชุดที่กระจายตัวในพื้นที่ชานเมืองที่ยังพอมีที่ว่างเพียงพอที่จะรองรับการพัฒนา

- 3) โรงงานอุตสาหกรรม การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้โรงงานอุตสาหกรรมกระจายตัวสู่พื้นที่รอบนอก ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดมลภาวะในเขตเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น
- 4) ประชากร นับเป็นตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เพราะการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเพิ่มความเข้มข้นและความหลากหลายตามจำนวนประชากร
- 5) ราคาที่ดิน

ผลกระทบจากการพัฒนาเมืองต่อพื้นที่เกษตรกรรม

การพัฒนาเมืองส่งผลทั้งด้านบวกและด้านลบ ทั้งในระดับภาคและระดับเมือง โดยทำการประเมินออกเป็น 2 ด้านหลักๆ คือ ด้านสิ่งแวดล้อมและด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากการศึกษาประเด็นต่างๆ จะนำมาประกอบเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาพื้นที่ศึกษา ที่เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการเกษตร ขณะที่การเติบโตของเมืองยังคงมีอยู่ต่อไป จึงมีความจำเป็นที่จะกำหนดว่าพื้นที่ใดควรกำหนดให้เป็นพื้นที่เมืองและพื้นที่ใดควรดำรงรักษาไว้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่ พร้อมทั้งเอื้อประโยชน์ต่อประชากรเมืองและประชากรชนบท

กรอบแนวคิดในการศึกษา

