

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

ที่ดิน เป็นคำซึ่งมีความหมายที่หลากหลาย นักภูมิศาสตร์กายภาพกล่าวว่า ที่ดิน คือ ภูมิประเทศซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางธรณีวิทยาและภูมิสังคมฐานวิทยา ทางด้านนักเศรษฐศาสตร์กล่าวว่า ที่ดิน เป็นทรัพยากรหนึ่งร่วมกับเงินทุนและแรงงาน ซึ่งถูกนำไปใช้ประโยชน์หรือลงทุนไว้เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และหลายท่านกล่าวว่า ที่ดินเป็นพื้นที่ที่เกิดจากกระทำของมนุษย์ก่อให้เกิดรูปแบบการใช้ประโยชน์แตกต่างกันออกไป ดังนั้นที่ดินจึงเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ายิ่งของมนุษย์ (Dake และ McLaughlin, 1990) ที่ดินจึงเป็น ปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์เวลานี้ ฉะนั้นการระบบการจัดเก็บ ข้อมูลแปลงที่ดินและกรรมสิทธิในที่ดินจึงเป็นสิ่งสำคัญของฝ่ายบริหาร การวางแผนและพัฒนา ที่ดิน รวมถึงการซื้อขายเปลี่ยนกรรมสิทธิที่ดินในภาคเอกชน

สถานการณ์ขณะนี้ ปรากฏว่าในประเทศที่กำลังพัฒนาได้ มีการขยายตัวของ ประชากรอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นแรงกดดันอย่างมากในพื้นที่ชนบท ขณะเดียวกันก็ได้มีการอพยพ ย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองหลวงและเมืองหลักต่าง ๆ จนไม่สามารถควบคุมการขยายตัวของเมืองหลักได้ นั่นคือ การเจริญเติบโตของเมืองโดยเฉพาะในประเทศแถบเอเชีย ส่วนใหญ่จะเป็นการขยายตัวโดย การพัฒนาพื้นที่ชนบทโดยรอบให้เป็นพื้นที่เมือง การเปลี่ยนแปลงนี้โดยทั่วไปจะเป็นการจัดสรร ที่ดินของเอกชนที่กระจัดกระจายเป็นราย ๆ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดปัญหาของการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และการขาดแคลนที่ดิน การกระจัดกระจายของการพัฒนาที่ดินและการปลูกสร้างอาคาร การ ขาดแคลนถนนสาธารณะและสาธารณูปการ การปล่อยทิ้งพื้นที่เกษตรกรรมโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ การพัฒนาที่ดินเพื่อการเก็งกำไร และเพิ่มสูงขึ้นของราคาที่ดิน (Archer, 1992) ดังนั้นพื้นที่เมือง สมัยใหม่จึงแบกภาระปัญหาต่าง ๆ เช่น การแออัดของประชากร การเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม ปัญหายาเสพติด ขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปรากฏการณ์ขยายตัวของเมืองอย่างสะเปะสะปะไปตาม ยถากรรม และภัยธรรมชาติต่าง ๆ (ดุษฎี ขาญลิขิต, 2538) การจัดรูปที่ดินจึงเป็นกุญแจสำคัญ อันหนึ่งในการแก้ปัญหาเหล่านี้ให้ลดลงได้บ้าง

2.1.1 นิยามของการจัดรูปที่ดิน

คำว่า "การจัดรูปที่ดิน" ได้มีหลายท่านได้ให้ความหมายไว้เป็นอันมาก คำนิยามส่วนใหญ่มักจะเปลี่ยนไปหรือถูกแทนที่ด้วยคำนิยามใหม่ ๆ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าการจัดรูปที่ดินกำลังนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศทั่วโลก การจัดรูปที่ดินมีแนวโน้มที่จะเป็นเครื่องมือทางการจัดการด้านการเงิน และด้านการบริหารเพื่อการจัดสรรที่ดินที่ประชาชน (ภาคเอกชน) ถือครองนั้นเป็นไปตามแผนผังการหาบริการพื้นฐานต่าง ๆ ที่วางไว้

Archer (1992) กล่าวว่า "การจัดรูปที่ดิน เป็น เทคนิคที่ใช้เพื่อการพัฒนาพื้นที่รอบนอกเมือง โดยการรวมแปลงที่ดินหลาย ๆ แปลงเข้าด้วยกัน เพื่อให้การวางผัง การให้บริการ สาธารณูปโภค และการจัดรูปที่ดินแบ่งแปลงที่ดินมีเอกภาพเสมือนเป็นโครงการพัฒนาเดียวกัน ทั้งยังมีการทดแทนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาด้วยการขายแปลงที่ดินและอาคารที่สร้างขึ้นใหม่บางส่วน แล้วจึงจัดสรรแปลงที่ดินที่เหลือคืนให้กับผู้เป็นเจ้าของที่ดิน องค์กรท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมรอบนอกเมือง เพื่อการพัฒนาให้เป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเพื่อจัดสร้างถนนสาธารณะ โครงข่ายสาธารณูปโภคและสวนสาธารณะได้โดยไม่ต้องเสียงบประมาณแต่อย่างใด"

Masuchika *et. al.* (1992) กล่าวว่า การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการของการแก้ไขปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนำมาซึ่งการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยการจัดหา สาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน และการจัดวางตำแหน่งอาคารปลูกสร้างเสียใหม่ให้ สอดคล้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการพื้นฐาน ส่วนงบประมาณในการพัฒนาบริการ สาธารณะนั้นได้มาจากการขายที่ดินบางส่วนของผู้เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงที่เข้าร่วมโครงการ กระทรวงการก่อสร้าง (CPB, 1982) สำนักผังเมือง นาโงยา ประเทศญี่ปุ่น กล่าวว่า การจัดรูปที่ดิน เป็น "เทคนิคในการจัดสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ไว้ในบริเวณที่กำหนด เช่น ถนน สวน สาธารณะ และที่บำบัดของเสีย ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตจะถูกสร้างหรือปรับปรุงใหม่ ส่วน รูปร่างแปลงที่ดินที่มีรูปร่างผิดปกติก็จะถูกปรับให้ง่ายต่อการใช้ประโยชน์ และมูลค่าของแปลง ที่ดินจะเพิ่มขึ้นหลัง จัดแปลงที่ดินใหม่ให้มีรูปร่างที่เหมาะสม Yomralioglu and Parker (1993) เสนอแนะว่า การจัดรูปที่ดินที่เป็นเครื่องมือด้านการวางแผนเพื่อช่วยให้การขยายตัวของเมืองเป็น อย่างระบบ ระเบียบ แบบแผน โดยมีวัตถุประสงค์คือ ปรับปรุงแปลงที่ดินที่ด้อยพัฒนาเข้าสู่ รูปแบบที่เหมาะสมเป็นไปตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (1994) ชี้ว่าการจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคด้านจัดการที่ดิน โดยการยุบรวมแปลงที่ดินที่มีแนวเขตต่อเนื่องกันจำนวนหนึ่งในเขตนอกเมือง เพื่อความเป็นเอกภาพในการวางผัง การจัดรูป

ที่ดินยังรวมถึงการให้บริการด้านสาธารณูปโภค และการแบ่งแปลงที่ดินตามการวางผัง ถนน พื้นที่โล่ง และแปลงสำหรับสิ่งปลูกสร้างซึ่งจะนำมาขายเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ แล้วจึงคืนส่วน ที่เหลือให้กับผู้ที่เป็นเจ้าของ

Seele (1992) ให้ความหมายของการจัดรูปที่ดินว่าเป็นเครื่องมือในการจัดองค์ประกอบของที่ดิน ซึ่งหมายความทั้งการจัดหาที่ดินเพื่อสาธารณะ(โครงข่ายถนน และพื้นที่สีเขียว และที่โล่งว่างเพื่อสาธารณชน) และการจัดหารูปแบบที่เหมาะสม (ที่ตั้ง รูปร่าง และขนาด) ของแปลงที่ดินภาคเอกชนให้สอดคล้องกับผังเมือง การจัดโครงสร้างที่ดินนี้สามารถได้มาโดยการเข้าร่วมโครงการหรือใช้อำนาจบังคับซื้อ กรณีที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน ยิ่งกว่านั้น Lee (1982) กล่าวถึง การจัดรูปที่ดินเป็นนวัตกรรมใหม่เพื่อการปฏิรูปที่ดินและปรับปรุงสิ่งปลูกสร้าง เป็นการรวบรวมแปลงที่ดินผืนเล็ก ๆ แปลงที่มีรูปร่างผิดปกติ และแปลงที่ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมซึ่งไม่สามารถให้ประโยชน์ของธุรกิจได้ โดยทำการแลกเปลี่ยน แบ่งซอย และการกระจายที่ดิน และยังชี้ว่าการจัดรูปที่ดินเป็นการแก้ไขปรับปรุงขอบเขตแปลงที่ดินและจัดสร้างสาธารณะประโยชน์ให้สอดคล้องกับการวางผังเมือง และสัมพันธ์กับกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ทั้งยังสามารถเพิ่มประโยชน์ที่ดินตามแนวคิดที่ว่า "การใช้ประโยชน์สูงสุดในที่ดิน" และยังมีประหยัคงบประมาณของรัฐเป็นจำนวนมาก

ดุขฎฐิ ขาญลธิชิต (2538) กล่าวว่ การจัดรูปที่ดินสามารถพิจารณาได้ในหลายระดับด้วยกัน ระดับต่ำสุด การจัดรูปที่ดิน เป็นเทคนิคสำหรับการปฏิรูปที่ดินและปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างระดับถัดมา การจัดรูปที่ดิน เป็นวิธีการของแก้ไขปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่นำมาซึ่งการใช้ประโยชน์สูงในที่ดินโดยการจัดหา สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ระดับกลางนั้น การจัดรูปที่ดินสามารถเป็นเครื่องมือวางแผนที่ช่วยให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปตามความต้องการ และระดับสูงสุด การจัดรูปที่ดินนั้นถือว่เป็นเทคนิคการจัดการที่ดินให้เป็นไปตามผังเมือง การเงิน และการจัดเก็บข้อมูลของแปลงที่ดินและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

กรมการผังเมือง (2540) อธิบายว่ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาที่ดินเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมืองและเพิ่มมูลค่าและประโยชน์การใช้ที่ดินในบริเวณนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน แต่ใช้วิธีรวบรวมที่ดินหลาย ๆ แปลงมารวมกันเป็นแปลงใหญ่ แล้ววางผังจัดรูปร่างของแปลงที่ดินใหม่ ที่เรียกว่ "การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่"

กรมการผังเมือง (2540) อธิบายว่ การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ คือ การดำเนินการให้แปลงที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ถูกจัดแบ่งและคืนให้แก่เจ้าของเดิม

หลังจากจัดรูปร่างแปลงใหม่ และรวบรวมแปลงที่ดินทั้งหมดแล้ว ตามผังโครงการและแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เทคนิคการจัดรูปที่ดินมีการใช้อย่างกว้างขวางในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน และมีการใช้กับบางเมืองในออสเตรเลียและแคนาดา ทั้งยังได้มีการนำเทคนิคนี้ไปใช้ในอินโดนีเซีย และเนปาลซึ่งมีการจัดรูปที่ดินหลายแห่ง และกำลังแพร่หลายไปยังมาเลเซีย (Archer 1992) จึงมีศัพท์ทางเทคนิคที่ใช้แตกต่างกันออกไป ดังตาราง 2.1

ตาราง 2.1 ศัพท์ทางเทคนิคของการจัดรูปที่ดิน

ประเทศ	ศัพท์ทางเทคนิค
ออสเตรเลียและเนปาล	Land pooling
แคนาดา	Land replotting
ฝรั่งเศส	Land reconstruction
เยอรมัน	Land regroupment
อิตาลี	Land realloctment
อิสราเอล	Land reparcellisation
นอร์เวย์	Land consolidation
สเปน	Land realloctment
ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้	Land readjustment
ไต้หวันและอินโดนีเซีย	Land consolidation
สหรัฐอเมริกา	Land reassembly

จากตาราง 2.1 ศัพท์ทางเทคนิคในเยอรมัน ได้แก่ "Land regroupment" เป็นเทคนิคซึ่งส่วนใหญ่จะทำกันในพื้นที่รอบเมือง เพื่อการขยายตัวของเมือง และพื้นที่เมืองเพื่อทำการฟื้นฟูเมือง ส่วนศัพท์เทคนิคอื่น ๆ นั้นได้กล่าวถึงพื้นฐานและแนวคิดในการจัดการของการจัดรูปที่ดิน ดังต่อไปนี้ "Land consolidation" ในประเทศนอร์เวย์ และไต้หวัน "Land pooling" ในประเทศออสเตรเลีย "Land replotting" ในประเทศแคนาดา "Land reconstruction" ในประเทศฝรั่งเศส "Land reparcellisation" ในประเทศอิสราเอล "Land realloctment" ในประเทศสเปนและอิตาลี และ "Land reassembly" ในประเทศสหรัฐอเมริกา

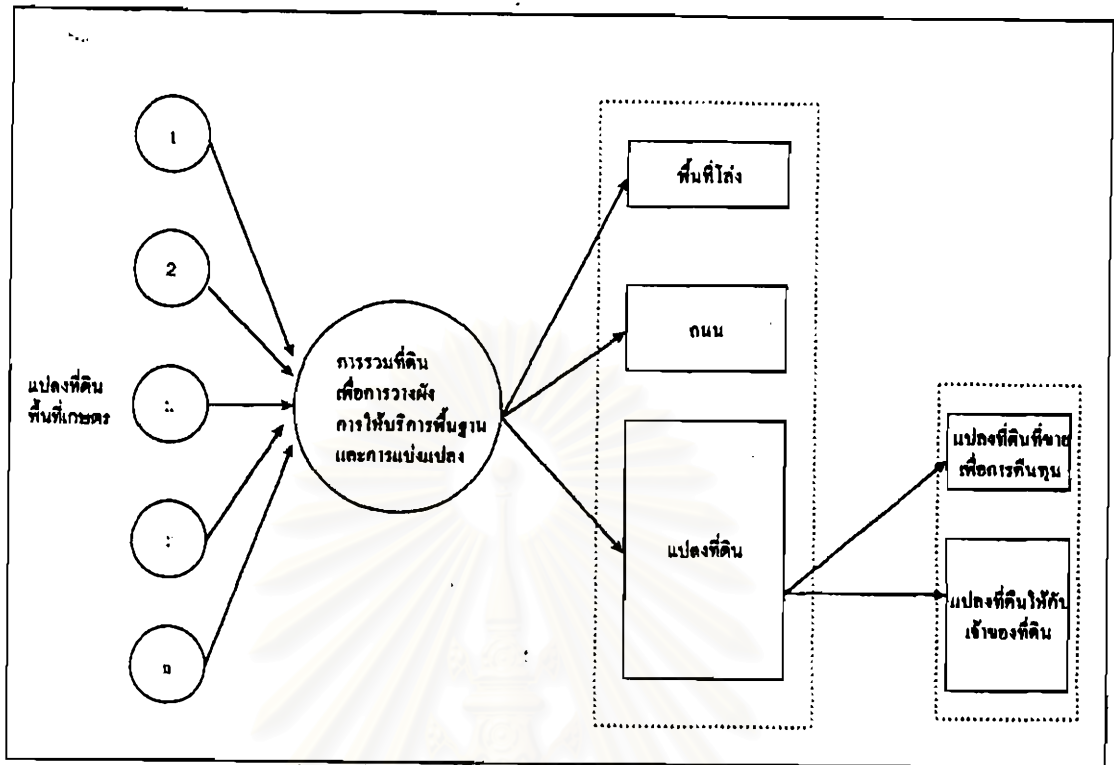
2.1.2 ความแตกต่างระหว่าง "Land pooling" และ "Land readjustment"

มีกฎหมายที่สำคัญซึ่งแตกต่างกันในเชิงปฏิบัติระหว่าง "Land pooling" ในออสเตรเลีย และ "Land readjustment" ในญี่ปุ่น เกาหลี และได้หวัน นั่นคือ มีวิธีการแตกต่างกันส่วนที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน กล่าวคือ โครงการ Land pooling จะเป็นโอนกรรมสิทธิ์ของที่ดินแปลงต่าง ๆ โดยกฎหมายให้กับหน่วยงานจัดรูปที่ดินแล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินกลับคืนให้เจ้าของที่ดินภายหลัง ส่วนในโครงการ Land readjustment นั้นการรวมแปลงที่ดินจะเป็นโดยหลักการ ซึ่งหน่วยงานจัดรูปที่ดินจะได้รับสิทธิจากเจ้าของที่ดินให้ดำเนินการในการวางผัง จัดสร้างสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และจัดแบ่งแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งในท้ายที่สุดของโครงการ เจ้าของที่ดินจะแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อให้ได้รูปแปลงที่ดินที่เหมาะสม

2.1.3 ลักษณะของการจัดรูปที่ดิน (The characteristic of land readjustment)

การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคการยุบรวมแปลงที่ดินที่มีแนวเขตเชื่อมต่อกันเพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในการวางผัง การให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการกำหนดแนวถนน พื้นที่โล่ง และแปลงที่ดินสำหรับการปลูกสร้างอาคารซึ่งจะขายเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ แล้วจึงคืนส่วนที่ดินที่เหลือให้กับผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินแต่เดิม คำจำกัดความของการจัดรูปที่ดินจากอีกแง่มุมหนึ่งจะเป็นการจัดการด้านที่ดิน ซึ่งกลุ่มเจ้าของที่ดินในบริเวณเดียวกันแถบชานเมืองจำต้องเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการวางผัง การให้บริการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการแบ่งแปลงที่ดินเป็นไปอย่างมีเอกภาพ โดยค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการและผลประโยชน์ที่ได้รับจะแบ่งปันกันในบรรดาผู้ที่เป็นเจ้าของเหล่านั้น (Archer, 1992) ดังแสดงในภาพ 2.1 เป็นแบบอย่างของโครงการจัดรูปที่ดินที่ก่อให้เกิดแปลงที่ดินที่มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ พร้อมสำหรับการพัฒนา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพ 2.1 โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่เมือง

2.1.4 ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินโดยทั่วไปจะดำเนินโดยองค์กรท้องถิ่น แต่บ่อยครั้งที่หน่วยราชการส่วนกลาง เช่น กรมทางหลวง การเคหะแห่งชาติ จะดำเนินการจัดรูปที่ดิน ซึ่งโดยปกติหน่วยงานที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินจะทำการคัดเลือกพื้นที่ที่จะทำการพัฒนาและกำหนดแปลงที่ดินและเจ้าของที่ดิน จากนั้นจะมีการจัดทำแผนโครงร่างและการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ แผนโครงร่างจะประกอบด้วยแผนผังแสดงแปลงที่ดินเดิม รายการกำกับแปลงที่ดินแสดงชื่อเจ้าของที่ดินและราคาที่ดิน แผนผังแสดงการพัฒนาและโครงข่ายบริการพื้นฐาน แผนผังการจัดที่ดินใหม่และแสดงรายการแสดงราคาที่ดิน แผนการดำเนินการ การประมาณการค่าใช้จ่ายและแผนทางการเงิน แผนโครงร่างยังประกอบด้วยข้อความที่แสดงวัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับถนนและบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผังโครงร่างนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่และเปิดเผยในที่สาธารณะแล้ว ภายหลังจากการแก้ไขตามความจำเป็นก็จะเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐบาลเพื่อกำหนดอำนาจในการดำเนินการ

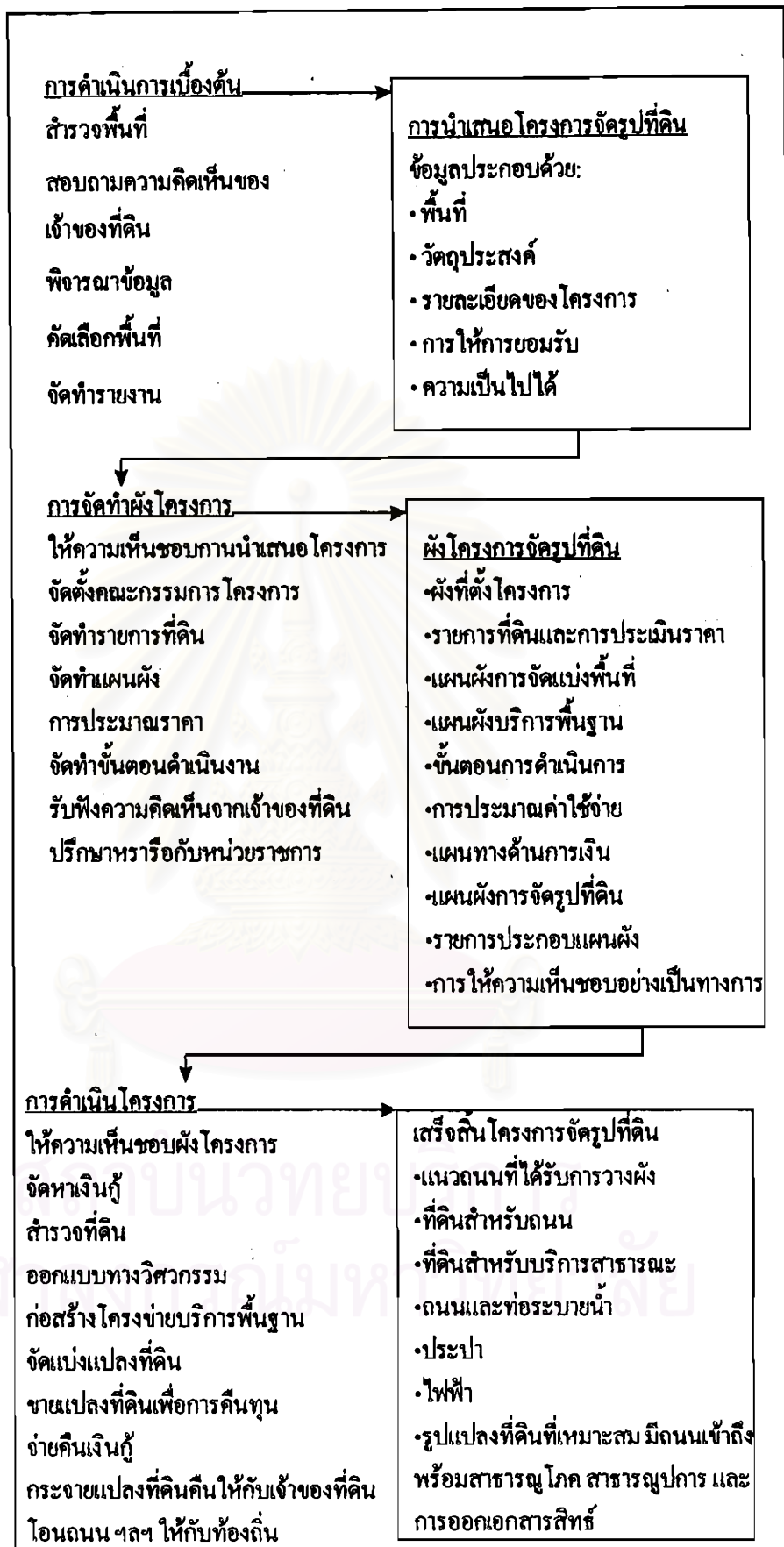
หน่วยงานที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินจะจัดหาเงินทุนระยะสั้นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการออกแบบทางวิศวกรรมและการจัดหาผู้รับเหมาก่อสร้าง การสำรวจรังวัดที่ดิน เพื่อการแบ่งแยกเป็นถนน พื้นที่โล่ง และพื้นที่สำหรับสิ่งปลูกสร้างอาคารพร้อมทั้งการออกโฉนดที่ดิน ถนนและพื้นที่

เปิดโล่งจะโอนให้กับท้องถิ่น ในขณะที่แปลงที่ดินสำหรับปลูกสร้างอาคารบางส่วนจะถูกขายเพื่อนำมาทดแทนค่าใช้จ่ายในโครงการหรือจ่ายคืนเงินกู้ และคืนแปลงที่ดินที่เหลืออยู่ให้กับเจ้าของที่ดินตามสัดส่วนที่มีอยู่โครงการ เจ้าของที่ดินจะสามารถขายที่ดินที่ได้รับหรืออาจทำการปลูกสร้างอาคาร (หรือเพียงแต่ถือครองไว้โดยไม่ทำประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินของตน)

การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ง่าย แต่ความสำเร็จของการนำมาใช้จะขึ้นอยู่กับการที่แต่ละโครงการจะมีการจัดทำและการดำเนินการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพนับตั้งแต่การคัดเลือกพื้นที่ วิธีการจัดทำและดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน (Archer, 1992) ดังภาพ 2.2



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพ 2.2 ขั้นตอนมาตรฐานในการจัดทำและดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

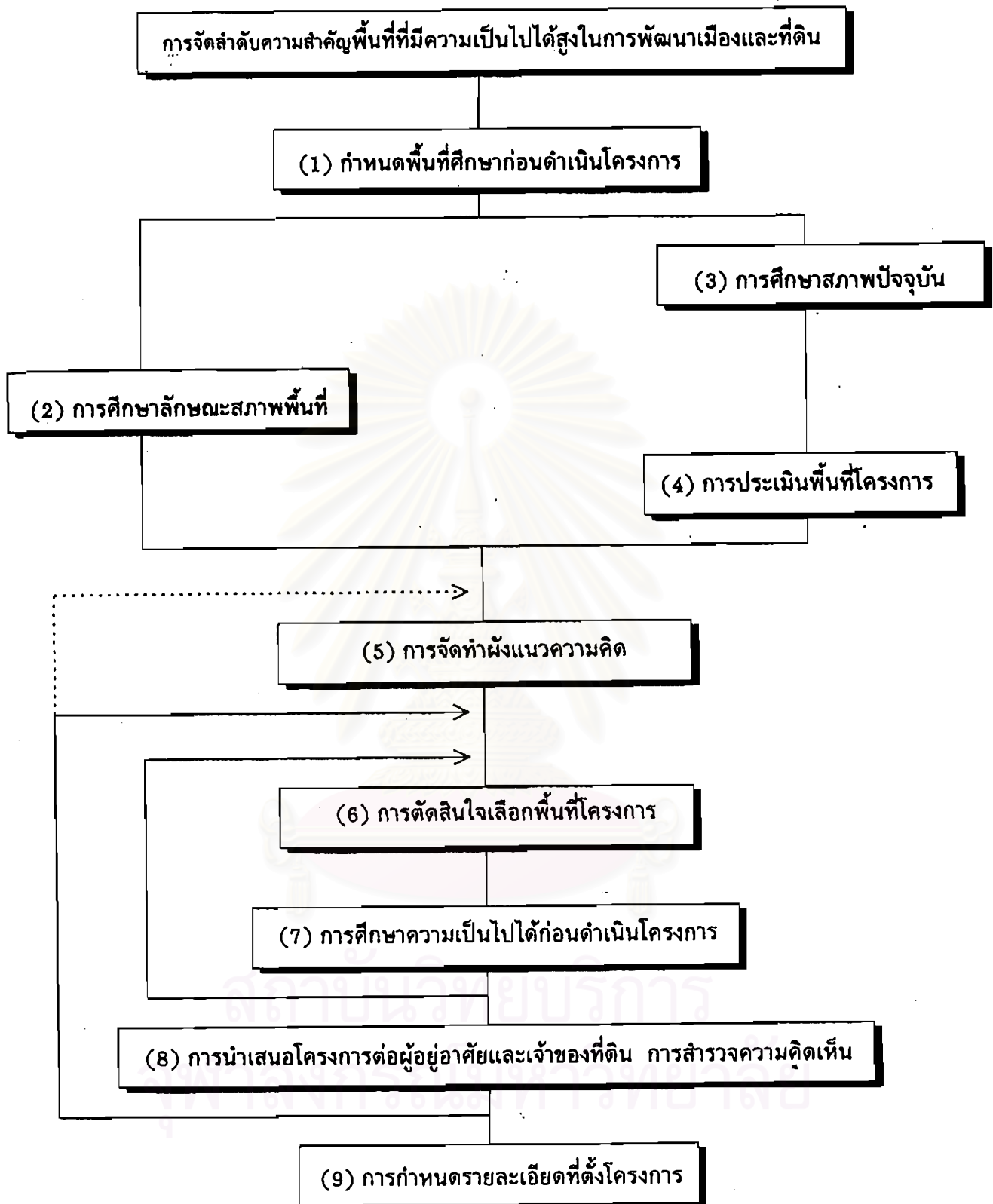
2.1.5 ขั้นตอนการศึกษาก่อนดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

จากขั้นตอนมาตรฐานการจัดทำและดำเนินโครงการนั้น ในขั้นตอนของการดำเนินการเบื้องต้นหรือขั้นตอนการเตรียมโครงการนั้น จำต้องมีการศึกษาก่อนดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Pre-study) ซึ่งถือเป็นงานที่สำคัญ เพื่อกำหนดพื้นที่ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้รวมถึงการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นก่อนดำเนินการโครงการด้วย

ทาเคโอะ โอชิ (2540) กล่าวในการศึกษาก่อนดำเนินโครงการ ควรแยกให้ออกระหว่างการวางผังเมืองกับการวางแผนผังการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง จากนั้นจึงเลือกพื้นที่โครงการโดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ ความเป็นไปได้ในการพัฒนา และวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ซึ่งมีขั้นตอนการศึกษา ดังภาพ 2.3



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาพ 2.3 แสดงขั้นตอนการศึกษาก่อนดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง จนถึงการกำหนดที่ตั้งโครงการ

ขั้นตอน 1 การกำหนดพื้นที่ศึกษาก่อนโครงการ

ก. เกณฑ์กำหนดพื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการ

พื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการประกอบด้วย พื้นที่เพื่อวางแผนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง และพื้นที่โดยรอบที่จำเป็น ดังนั้นพื้นที่ที่จะศึกษาก่อนดำเนินโครงการจึงครอบคลุมพื้นที่ชุมชนทั้งหมด

ข. การสำรวจความคิดเห็น

การสำรวจความคิดเห็นมีประโยชน์มากในการกำหนดพื้นที่ที่จะศึกษาก่อนดำเนินโครงการและจะเป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้น เพื่อจะดำเนินการศึกษาทั้งหมดต่อไป ผู้ศึกษาสามารถทราบถึง วัตถุประสงค์หรือทัศนคติของผู้อยู่อาศัยต่อการพัฒนาเมือง ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดในขั้นตอนการสำรวจความคิดเห็นนี้

การสำรวจความคิดเห็นควรจัดทำในหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นและใช้แบบสอบถาม (ขั้นตอนนี้จะยังไม่รวมถึงเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ด้วย)

ค. สิ่งที่จะแสดงในแผนที่ศึกษา

กำหนดพื้นที่ที่จะศึกษาก่อนดำเนินโครงการจากแผนที่พื้นที่ศึกษาซึ่งจะแสดงสิ่งต่าง ๆ ในตาราง รายการแสดงในแผนที่พื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง.2.2 รายการแสดงโน้มนำพื้นที่ศึกษาที่ก่อนดำเนินโครงการ

ประเภท	รายการ
พื้นที่ ใช้ สอยในชี วิ ตประจำวัน	1) เขตการปกครอง เช่น เมือง หมู่บ้าน และอื่น ๆ 2) พื้นที่โรงเรียน 3) พื้นที่บริการของสาธารณะประโยชน์ด้านพาณิชยกรรม 4) พื้นที่กิจกรรมทางศาสนา
ลักษณะสภาพทางภูมิศาสตร์	1) ภูมิประเทศ 2) การระบายน้ำ 3) ความชัดเจนในการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ๆ เช่น พื้นที่บริเวณเพื่อสร้างเมือง พื้นที่จัดสรรแบ่งแปลงที่ดิน 4) พื้นที่ปศุสัตว์ และป่าไม้
สภาพทางกายภาพ	1) ถนนสายหลัก 2) ทางรถไฟ 3) แม่น้ำ และลำคลอง 4) ผังเมืองรวม และผังเมืองระดับอื่น ๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ขั้นตอน 2 การศึกษาลักษณะสภาพพื้นที่

ในการศึกษาสภาพพื้นที่ จะทำการศึกษาข้อมูลตามหัวข้อต่าง ๆ ดังตาราง

ตาราง 2.3 รายการศึกษาสภาพพื้นที่

ประเภท	รายการ
1) ที่ตั้งเมืองหลัก	เครือข่ายการจราจรในพื้นที่และรอบเมืองหลัก
2) คุณลักษณะของเมืองหลัก	การเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ ภูมิอากาศ ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ฯลฯ - ระบุให้ชัดเจนว่า อะไรควรอนุรักษ์ ปรับปรุง หรือนำมาใช้ ประโยชน์ให้ได้มากที่สุด
3) ลักษณะทางเศรษฐกิจ และสังคมของเมืองหลัก	ประชากร โครงสร้างเมือง โครงสร้างทางอุตสาหกรรม (การ จ้างงาน ผลผลิตของภูมิภาค รายได้ ฯลฯ)
4) การสร้างเมือง	การขยายของพื้นที่เมือง การเปลี่ยนแปลงประชากร การเปลี่ยน การใช้ประโยชน์ที่ดิน ความเคลื่อนไหวทางการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานของที่ดิน/เมือง (สิ่งบริการย่านธุรกิจ สิ่งบริการพื้นที่ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ)
5) แผนอยู่ในระดับเหนือขึ้นไป	แผนที่ผังเมืองจังหวัด ผังเมืองรวม ฯลฯ - ระบุให้ชัดเจนเรื่อง ประชากร สิ่งบริการพื้นฐานซึ่งเมืองหลัก และพื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการที่ควรใช้ร่วมกัน
6) โครงการที่สำคัญในเมือง	โครงการที่สำคัญในเมือง และบริเวณโดยรอบ - ระบุให้ชัดเจนเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างโครงการสำคัญและ พื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการ

ขั้นตอน 3 การศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบัน

สภาพการณ์ปัจจุบันแบ่งได้ 2 ส่วนคือ สภาพการณ์ทางสังคม และ สภาพการณ์ทางกายภาพ ดังต่อไปนี้

1) สภาพการณ์ทางสังคม	2) สภาพการณ์ทางกายภาพ
ก. จำนวนประชากร	ก. สภาพธรรมชาติ
ข. ขอบเขตของสังคม	ข. การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร
ค. กิจกรรมของสังคม	ค. ระบบโครงข่ายคมนาคม
ง. กระบวนการพัฒนาที่ดิน/เมืองในอดีตที่ผ่านมา	ง. ส่วนสาธารณะและพื้นที่สีเขียว
จ. ความเดือดร้อนของชุมชน	จ. การระบายน้ำ
ฉ. ราคาที่ดิน	ฉ. การประปาและการกำจัดขยะ
	ช. สาธารณูปการของชุมชน

ขั้นตอน 4 การประเมินพื้นที่โครงการ

วัตถุประสงค์ของการประเมินพื้นที่โครงการ คือ เพื่อกำหนดให้ชัดเจนถึงความจำเป็นในการพัฒนาเมือง รวมทั้งประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญในการกำหนดผังแนวความคิดในขั้นตอนต่อไป

การประเมินพื้นที่โครงการเพื่อชี้ให้เห็นลักษณะปัญหาปัจจุบันและการคาดการณ์ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งแบ่งลักษณะตามปัจจัยสิ่งแวดล้อมได้ 3 ประเภท คือ

- ลักษณะที่ต้องอนุรักษ์ เช่น มรดกทางประวัติศาสตร์ ภูมิทัศน์ที่ดี พื้นที่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ดี เป็นต้น
- ลักษณะที่มีผลกระทบด้านลบและเป็นอันตราย (ลักษณะที่ต้องตัดออกไป) เช่น อยู่ในพื้นที่เขตภัยธรรมชาติ (น้ำท่วม แผ่นดินไหว ฯลฯ) อุบัติเหตุทางจราจร
- ลักษณะที่ขาดไป (ลักษณะที่ต้องเพิ่ม) เช่น โครงสร้างพื้นฐานขาดแคลน (ท่อระบายน้ำเสีย การประปา ไฟฟ้า และสวนสาธารณะ) การเข้าถึงสิ่งบริการสาธารณะ และการคมนาคม

ขั้นตอน 5 การกำหนดผังแนวความคิดเชิงมโนภาพ

ในขั้นตอนนี้ ยังไม่มีความจำเป็นต้องวางผังการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ แต่ต้องศึกษาผังแนวความคิดที่จะสามารถทำให้การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่่ง่ายขึ้น ดังนั้นควรพิจารณาสิ่งต่อไปนี้

ก. การใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งผู้อยู่อาศัยในปัจจุบันสามารถดำเนินชีวิตและธุรกิจของตนต่อไปในพื้นที่ที่วางแผนได้ และสามารถจัดรูปแปลงที่ดินปัจจุบันได้ในบริเวณใกล้เคียง

ข. ขนาดกรอบพื้นที่ที่ควรพิจารณาตามขนาดแปลงที่ดินปัจจุบัน

ค. การวางและออกแบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ (เช่น ถนน สวนสาธารณะ ฯลฯ) หลักเลี่ยงการออกแบบที่ต้องมีการย้ายอาคารเดิม

ผังแนวความคิดประกอบด้วย ส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ

ก. แผนการพัฒนา

การจัดทำแผนการพัฒนา

เริ่มแรก ต้องหาข้อแก้ไข ข้อจำกัด และปัญหาการพัฒนาดังได้กล่าวในขั้นตอนที่ผ่านมา จากนั้นจึงจัดทำกรอบแนวทางการพัฒนา และแผนการพัฒนา ตามหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

1. การวางแผน และวัตถุประสงค์ของการพัฒนา
2. ระยะเวลาและเป้าหมายของโครงการ
3. การวางแผนประชากรและการจ้างงาน
4. ลักษณะพื้นที่ว่างของเมืองและการใช้ที่ดิน
5. ขนาดพื้นที่อาคาร
6. การคมนาคม เช่น ถนน (ระบบโครงข่ายการจราจร การจัดการการวางแผน) สถานีรถโดยสาร เป็นต้น
7. ระบบระบายน้ำและสิ่งโสโครก
8. สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียว
9. จัดเตรียมสิ่งบริการต่าง ๆ เช่น ประปาและการกำจัดขยะ
10. สาธารณูปการต่าง ๆ เช่น ตลาด สถานศึกษา โรงพยาบาล สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง วัด และอื่น ๆ
11. งานพัฒนาดิน

ข. ผังแม่บท (ผังบริเวณ)

จัดทำผังแม่บทรวมถึงผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนการพัฒนา

ขั้นตอน 6 การเลือกที่ตั้งโครงการ

มีข้อพิจารณาในการเลือกที่ตั้งโครงการจัดรูปที่ดิน จากพื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการ (Pre-study Area) ดังต่อไปนี้

1. วิธีการพัฒนาที่เหมาะสมในพื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการ

เมื่อได้พื้นที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาโดยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา แล้วให้พิจารณาว่าวิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ (พื้นที่ย่อยของพื้นที่ศึกษาก่อนดำเนินโครงการ) เพื่อนำไปจัดทำผังแนวความคิดตามขั้นตอนที่ 5

ข้อพิจารณาในการเลือกวิธีการพัฒนา

- ก. พิจารณาความจำเป็น - พัฒนา หรือ อนุรักษ์
- ข. ประเภทการพัฒนา - พัฒนาเต็มพื้นที่ หรือพัฒนาตามแนวสองข้างถนน
- ค. ควรจะพัฒนาหรือปรับปรุงอาคารไปพร้อมกันด้วยหรือไม่
- ง. เป็นไปได้หรือไม่ที่จะซื้อที่ดินทั้งแปลงของพื้นที่ที่จะพัฒนา

2. วัตถุประสงค์ในการพัฒนา

พื้นที่ที่จะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองจะขึ้นกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนาด้วย เช่น

- ก. การปรับปรุงเมืองใหม่ขานเมืองเพื่อป้องกันการแผ่ขยายของเมือง
- ข. การพัฒนาระบบโครงข่ายถนนในกรอบพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งล้อมรอบด้วยถนนหลัก เพื่อพัฒนาแปลงที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งให้รกร้าง หรือแก้ปัญหาพื้นที่ตาบอดที่ไม่มีทางเข้าถึง
- ค. ปรับปรุงพื้นที่ที่อยู่อาศัยบริเวณชุมชนแออัด
- ง. ก่อสร้าง พัฒนา และฟื้นฟู พื้นที่ที่ได้รับความเสียหาย
- จ. จัดพื้นที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรมอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืน

3. ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง หมายถึงโครงการที่ดำเนินการได้ง่ายและไม่ต้องใช้เงินทุนมากจนหาเงินชดเชยไม่ได้ ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการมักจะขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ดังนั้นจึงควรทำให้ทั้งสองส่วนมีความสมดุลกัน

โดยทั่วไป ความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- การถือครองแปลงที่ดินเป็นจำนวนมาก
- มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ไม่เป็นการบุกรุก
- ไม่เป็นพื้นที่เมืองมากนัก มีโครงการเพียงเล็กน้อยที่ต้องชดเชย หรือ ย้ายออก
- ไม่มีโครงการใหญ่อื่น ๆ ดำเนินการซ้ำซ้อนในพื้นที่เดียวกัน
- เป็นพื้นที่ที่ยากต่อการถูกท
- และความสามารถในการดำเนินงานของผู้ดำเนินการด้วย

4. ศักยภาพในการพัฒนา

เป็นข้อสำคัญอีกข้อหนึ่ง คือ ความคาดหวังว่ามูลค่าที่ดินจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้คุ้มค่าการลงทุนแล้ว ยังทำให้มีอัตราการสละที่ดินที่สูงด้วย

5. ผลกระทบของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองที่มีต่อสังคม

ผลกระทบต่อสังคมแบ่งเป็น 2 ประการ คือ

- ประการแรก คือ การมีส่วนร่วมช่วยเหลือชุมชนท้องถิ่น โดยที่โครงการไม่เพียงแต่มีส่วนเฉพาะสร้างความเจริญต่อชุมชนเท่านั้น แต่ควรมีผลด้านบวกต่อพื้นที่ใกล้เคียงด้วย
- ประการที่สอง คือ การขยายผลของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เนื่องจากโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองสำหรับบางประเทศ จะเป็นการดีกว่าหากโครงการสามารถดำเนินการสำเร็จให้ผลเป็นที่น่าประทับใจและเป็นรูปธรรมต่อสาธารณชนในฐานะแบบอย่างการพัฒนาที่ดี

6. ลักษณะภูมิประเทศ

แนวขอบเขตบริเวณของที่ตั้งโครงการควรเป็นแนวเขตเดียวกันกับแปลงที่ดินที่ได้รับรวบรวมจากหลายแปลงรวมกัน นอกจากนี้ ควรใช้สภาพภูมิประเทศที่เด่นชัดเป็นขอบเขตของที่ตั้งโครงการด้วยซึ่งแนวขอบเขตนี้อาจจะไม่มีเปลี่ยนแปลงจากวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง สภาพภูมิประเทศเหล่านี้ ได้แก่ แนวถนน แม่น้ำ คลอง ทางรถไฟ ฯลฯ

7. สภาพทางกายภาพอื่น ๆ

จะต้องสำรวจวิเคราะห์ที่ตั้งโครงการด้วยและควรหลีกเลี่ยงลักษณะทางกายภาพที่อาจเป็นอุปสรรคทำให้ยากลำบากต่อการดำเนินการ เช่น เป็นที่ลุ่มตื้นที่พัฒนางานดินมาก และมีปัญหาในการระบายน้ำ

สิ่งสำคัญที่สุดในงานพัฒนาดิน คือ ความสมดุลย์ของปริมาณการถมกับการขุด โดยปริมาณดินที่จะนำเข้ามาถมหรือที่จะต้องขุดออกไปจากที่ตั้งโครงการให้มีจำนวนน้อยที่สุด และจะต้องป้องกันไม่ให้งานพัฒนาดินมีผลกระทบต่อพื้นที่บริเวณข้างเคียง

สำหรับงานระบายน้ำของที่ตั้งโครงการ ควรพิจารณาเลือกบริเวณที่ควรมีการระบายน้ำที่สะดวกที่สุดด้วย

ขั้นตอน 7 การศึกษาความเป็นไปได้ก่อนดำเนินโครงการ

วัตถุประสงค์ของขั้นตอนนี้ ก็เพื่อพิจารณาค่า ๆ ว่าโครงการมีความเป็นไปได้ทางการเงินหรือไม่ หากเป็นไปได้ ควรต้องพิจารณาเลือกที่ตั้งโครงการใหม่ และหากจำเป็นควรทบทวนผังแนวความคิดใหม่ด้วย

1. การปรับแผนการพัฒนาและผังแนวความคิดของที่ตั้งโครงการและการประชุมปรึกษาหารือกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง
2. การวางแผนตารางการทำงานนี้เพื่อคำนวณค่าใช้จ่ายต่อปี และดอกเบี้ยเงินกู้
3. ค่าใช้จ่ายโครงการ หลังจากจัดทำโครงร่างของงานที่จำเป็นรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานบริเวณรอบนอกที่ตั้งโครงการอย่างชัดเจนแล้ว จะสามารถประมาณค่าใช้จ่ายโครงการได้จากราคาต่อหน่วยและปริมาณงานแต่ละอย่าง

4. การวางแผนรายได้ รายได้หลักของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองมาจากพื้นที่ที่สงวนไว้เพื่อจัดหาประโยชน์ ซึ่งทำให้โครงการจัดรูปที่ดินเป็นโครงการที่สามารถเก็บ

หมุนการเงินด้วยตนเองได้ อย่างไรก็ตามการหาแหล่งเงินทุนทางอื่นด้วยย่อมเป็นข้อได้เปรียบเช่นกัน

5. ราคาที่ดินโดยเฉลี่ยก่อนและหลังโครงการ ในขั้นตอนที่ 3 การศึกษาสภาพปัจจุบัน ได้ทำการศึกษาราคาที่ดินก่อนดำเนินโครงการอันประกอบด้วย ราคาประเมินทางราชการ และตัวอย่างราคาซื้อขายจริงในตลาด การดำเนินงานจะต้องประเมินราคาภายหลังโครงการด้วย

6. พื้นที่จัดหาประโยชน์ สามารถคำนวณได้โดยการหารค่าใช้จ่าย (ยกเว้นค่าที่ดิน) ด้วยราคาที่ดินเฉลี่ยหลังโครงการ ในที่นี้จะต้องนำค่าเงินเพื่อของราคาที่ดินเฉลี่ยในการดำเนินโครงการมาพิจารณาด้วย

7. อัตราการปันส่วนที่ดินทั้งหมด อัตราการปันส่วนที่ดินของพื้นที่จัดหาประโยชน์ คำนวณได้จากขนาดของพื้นที่จัดหาประโยชน์ อัตราการปันส่วนเพื่อสาธารณูปการ

8. สามารถได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนและหลังโครงการ อัตราการปันส่วนที่ดิน ทั้งหมด หมายถึงผลรวมของอัตราทั้งสองประเภทดังกล่าว

9. อัตราส่วนเพิ่มและอัตราส่วนตามสัดส่วน

การเพิ่มของ "อัตราส่วนเพิ่ม" หมายถึง การเพิ่มมูลค่าที่ดินต่อหน่วยซึ่งเป็นผลจากโครงการจัดรูปที่ดิน อัตราส่วนเพิ่มเป็นค่าสัมประสิทธิ์ที่สำคัญมากในการออกแบบวางผังการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และควรต้องคำนวณอย่างถูกต้องแม่นยำหลังจากการทำการประเมินมูลค่าที่ดินโดยละเอียดแล้ว

ในทางตรงกันข้าม อัตราส่วนตามสัดส่วนที่แสดงถึงมูลค่าที่ดินเอกชนทั้งหมดที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปพิจารณา "การปันส่วน" หรืออีกนัยหนึ่ง คือ มูลค่ารวมของที่ดินเอกชนที่เพิ่มขึ้นจากโครงการนี้

10. พิจารณาความเป็นไปได้ทางการเงิน สามารถคำนวณได้จาก อัตราส่วนตามสัดส่วน P

ขั้นตอน 8 การนำเสนอต่อผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และเจ้าของที่ดิน

การสำรวจความคิดเห็น

วัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้ได้ความตกลงยินยอมเบื้องต้นจากเจ้าของที่ดินในการพัฒนาโดยใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง หรืออีกนัยหนึ่งคือ การเจรจากับเจ้าของที่ดิน ซึ่งถือเป็นความยากลำบากและสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

จากเจ้าของที่ดินผู้ร่วมโครงการอาจจะตั้งเป้าหมายให้ได้รับความยินยอมต่อผังแนวความคิดและโครงการจัดรูปที่ดินที่นำเสนอ 80 %

ขั้นตอนที่ 9 การกำหนดพื้นที่ตั้งดำเนินโครงการ

การกำหนดพื้นที่ตั้งดำเนินโครงการเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการศึกษาก่อนดำเนินโครงการ และเป็นการดีที่สุด หากสามารถกำหนดที่ตั้งโครงการได้จากพื้นที่เดิมที่เลือกในขั้นตอน 6 อย่างไรก็ตาม อาจต้องเปลี่ยนแปลงแนวขอบเขตของที่ตั้งโครงการบ้างเล็กน้อยตามผลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นในขั้นตอนที่ 8

2.1.6 แผนการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) กล่าวถึงความจำเป็นในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยชี้ให้เห็นการกระจุกตัวของประชากรภาคกลางว่า "จากการที่กิจกรรมทางธุรกิจ อุตสาหกรรม และการค้าของประเทศยังกระจุกตัวในบริเวณมหานครและปริมณฑลเพิ่มขึ้น จนปัจจุบันมีขนาดประชากรถึง 7.7 ล้านคน จากจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองทั่วประเทศประมาณ 18.3 ล้านคน ทั้งนี้คาดว่าในอีก 20 ปีข้างหน้า จำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลจะเพิ่มขึ้นเป็น 12 ล้านคน"

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมาทำให้ประเทศไทยเจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้เกิดปัญหาของชุมชนเมืองมากมาย ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ชี้ให้เห็นความจริงที่ว่า ทิศทางการขยายตัวของชุมชนและการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นในลักษณะที่กระจุกกระจายไม่เป็นระเบียบ เป็นการพัฒนาไปตามเครือข่ายระบบบริการพื้นฐานหลัก โดยเฉพาะตามแนวถนนสายหลัก จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ ยากต่อการวางระบบโครงข่ายบริการพื้นฐานให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในแผนพัฒนาฯ ยิ่งระบุอีกว่า ปัญหาเหล่านี้ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ

- ปัญหาความแออัด
- ปัญหาการจราจร
- การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และ
- มลพิษทางด้านสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงยิ่งขึ้น

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่เพียงแต่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลเท่านั้น ที่ต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าว ในอนาคตอันใกล้นี้หากมีการขยายตัวของชุมชนเมืองใหญ่ในภูมิภาคอื่น ชุมชนเหล่านั้นก็ต้องเผชิญกับปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกันด้วย

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้เสนอวิธีการแก้ปัญหาข้างต้น 2 วิธี คือ ประการแรก เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ว่างเปล่าในเมือง เพื่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยสร้างบริการพื้นฐานสนับสนุน อีกประการหนึ่งคือปรับปรุงพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีสภาพเสื่อมโทรม

ในการพัฒนาเมือง มีโครงการจัดรูปที่ดินสรรที่ดินหลายโครงการในประเทศไทยที่ดำเนินการโดยนักพัฒนาที่ดินเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายผังเมืองและไม่ได้มีการสละที่ดินเพื่อปรับปรุงบริการพื้นฐานสาธารณะของเมือง ประเทศไทยยังไม่มีวิธีการอื่นที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเมือง นอกจากวิธีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งนับวันยิ่งเป็นยากต่อการดำเนินการเนื่องจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งแปลงที่ดินหลังการพัฒนาด้วยวิธีการเวนคืนที่ดิน จะไม่ได้รับการจัดรูปที่ดินรูปที่ดินให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาตามรูปแบบและแผนผังเมืองที่สมบูรณ์และเกิดเป็นปัญหาพื้นที่ดินมีลักษณะพิเศษเสียอีกด้วย

นอกจากนี้ งบประมาณที่จำกัดของประเทศทำให้ต้องพึ่งการลงทุนจากภาคเอกชนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของเมือง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ยังได้เน้นเรื่อง

- การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทด้านพัฒนาเมืองมากขึ้น
- การให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดหาบริการพื้นฐาน
- การจัดให้มีมาตรการเก็บค่าบริการให้คุ้มทุนจากผู้ใช้บริการโดยตรง หรือผู้ได้รับ

ประโยชน์จากการลงทุนบริการพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนเริ่มใช้กลไกใหม่ ๆ เช่น เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการลงทุนสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการคืนให้กับรัฐเป็นการตอบแทน

และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กล่าวถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในประเทศไทยว่า

- สมควรมีการใช้แนวความคิดการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเป็นเครื่องมือในการเตรียมที่ดินเพื่อจัดบริการพื้นฐาน และ
- จำเป็นต้องพิจารณาออกกฎหมายใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารการพัฒนาเมือง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน และการบูรณะปรับปรุงพื้นที่เมือง เป็นต้น

2.1.7 ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในประเทศต่าง ๆ

การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคที่มีการใช้อย่างกว้างขวางในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน และบางประเทศในซีกโลกตะวันตก และมีการถ่ายทอดไปยังประเทศที่กำลังพัฒนาในแถบเอเชียอย่างช้า ๆ ประเทศอินโดนีเซียและเนปาลก็รับเอาการจัดรูปที่ดินไปใช้ (Rahmatullah and Archer, 1990)

ก. การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น

การจัดรูปที่ดินได้นำมาใช้ครั้งแรกอย่างเป็นทางการในญี่ปุ่นโดย "พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน ปี 1954 (The Land Readjustment Act, 1954)" โดยได้ถูกนำมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่เมืองแทนที่จะใช้เฉพาะการจัดรูปที่ดินกับพื้นที่เกษตรกรรมอย่างที่เคยเป็นมาเท่านั้น เพื่อแก้ปัญหาความต้องการพื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของขนาดประชากรในเมืองใหญ่ การจัดรูปที่ดินทางปฏิบัติก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของพื้นที่บริการของเมืองอย่างรวดเร็ว อัตราการเพิ่มขึ้นของพื้นที่บริการของเมืองเพิ่มจาก 10 เฮกเตอร์ไปเป็น 11 เฮกเตอร์ต่อปีระหว่างปี 1970 - 1974 โครงการจัดรูปที่ดินมีบทบาทที่สำคัญอย่างมากในการหาพื้นที่บริการเมืองในญี่ปุ่น เมื่อรวมพื้นที่จัดหาบริการของเมืองจากโครงการจัดรูปที่ดินแล้วเป็นหนึ่งในสามของย่านที่พักอาศัยที่มีอยู่เดิม

ข. การจัดรูปที่ดินในประเทศเกาหลี

ช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศเกาหลีได้ใช้เทคนิคการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาเมือง และร้อยละ 95 ของพื้นที่เมืองถูกจัดหาโดยการจัดรูปที่ดิน เกาหลีได้ออกกฎหมายรองรับการจัดรูปที่ดิน ที่เรียกว่า "the Land Readjustment Ordinance 1923 and City Planning Law 1962"

โครงการจัดรูปที่ดินในเกาหลีดำเนินการโดย รัฐบาล องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน และกลุ่มเจ้าของที่ดิน การจัดรูปที่ดินเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในเกาหลี เพราะด้านหนึ่งเป็นการพัฒนาเมืองด้วยการเงินของตนเอง และอีกด้านหนึ่งเจ้าของที่ดินเห็นถึงความสำคัญในการเพิ่มมูลค่าที่ดินของตน

โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการระหว่าง ปี 1960 - 1975 แสดงให้เห็นว่าที่ดินสำหรับสาธารณะประโยชน์เกิดขึ้นถึงร้อยละ 23 - 28 พื้นที่จากการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ร้อยละ 58 - 62 และที่ดินสำหรับจัดหาประโยชน์มีถึงร้อยละ 8-12 (Kim, Hwang and Doevele, 1982)

ค. การจัดรูปที่ดินในประเทศไต้หวัน

ไต้หวันเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่บุกเบิกโครงการจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นผลสำเร็จ โครงการไม่เพียงแต่จะได้รับการยอมรับโดยความร่วมมือกับโครงการแล้ว แต่ยังสร้างความเอาใจใส่กระตือรือร้นในกลุ่มด้วย กฎหมายการจัดรูปที่ดินในไต้หวันให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการดำเนินโครงการ

มี 2 ปัจจัยสำคัญทำให้รัฐบาลไต้หวันนำการจัดรูปที่ดินมาพัฒนาพื้นที่เมืองประการแรก คือความสำเร็จของการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมในชนบท และประการที่สอง คือ การเติบโตของความเป็นเมืองอย่างรวดเร็วและความต้องการพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างเป็นระเบียบ

ง. การจัดรูปที่ดินในประเทศอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นำเอาโครงการจัดรูปที่ดินมาใช้ ซึ่งยังคงในขั้นเริ่มแรกและดำเนินไปอย่างช้า ๆ

ในอินโดนีเซียยังไม่มีกฎหมายรองรับโครงการจัดรูปที่ดิน อำนาจในการจัดหาที่ดินของรัฐไม่สามารถมั่นใจแก่เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้นโครงการจึงดำเนินการไปโดยการตกลงเจรจากับกลุ่มเจ้าของที่ดิน การสนับสนุนอย่างเต็มที่ของกลุ่มเจ้าของที่ดินนำไปสู่ความสำเร็จและผลประโยชน์ก็กลับคืนสู่เจ้าของที่ดิน

2.1.8 ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

ก. โครงการจัดรูปที่ดินในเมืองบริเวณใกล้เคียงโครงการเคหะร่มเกล้า(ลาดกระบัง)

เป็นโครงการที่ดำเนินโดยการเคหะแห่งชาติ มีพื้นที่โครงการ 588.65 ไร่ จำนวนแปลงที่ดิน 27 แปลง โดยเป็นของเอกชน 23 แปลงและของการเคหะ 4 แปลง

การพัฒนาโครงการ รวมค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประมาณการที่ 513 ล้านบาท และการถมดินอีกประมาณ 254 ล้านบาท พร้อมด้วยสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เพียงพอ มูลค่าที่ดินที่สงวนไว้สำหรับขายคาดว่าจะเพิ่มสูงจาก 1.359 ล้านบาทต่อไร่เป็น 5 ล้านบาทต่อไร่ ค่าใช้จ่ายในการลงทุนได้จากการขายที่ดินที่สงวนไว้

ข. โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองพระราม 9

เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย โดยเป็นโครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองตามมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินในเมือง มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่ให้เป็นศูนย์พาณิชย์กรรมและที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ของกรุงเทพมหานคร และดำเนินการภายใต้กฎกระทรวงผังเมืองรวม ฉบับที่ 116 พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการพัฒนาเพื่อเพิ่มพื้นที่ถนนและสาธารณูปโภคให้ได้มาตรฐาน ช่วยแก้ปัญหาจราจรติดขัดบริเวณสี่แยกกอ.ส.ม.ท และถนนพระราม 9 อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และแก้ปัญหาพื้นที่ตาบอด

รายละเอียดโครงการ มีเนื้อที่ 104 ไร่ 69.1 วา เจ้าของที่ดิน 37 ราย และจำนวนแปลงที่ดิน 65 แปลง อัตราการสละที่ดินเฉลี่ยทั้งโครงการคิดเป็นร้อยละ 19 โดยแยกเป็นเพื่อสาธารณะ คิดเป็นร้อยละ 17 ที่ดินเพื่อจัดหาประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 2

ค. โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เกาะเกร็ด

เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยกรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้น โดยการออกแบบสอบถามความคิดเห็นของโครงการพัฒนาพื้นที่เกาะเกร็ดด้วยการจัดรูปที่ดินและแบบผังเบื้องต้น พบว่าความก้าวหน้าของโครงการนั้น มีเจ้าของที่ดิน 943 ราย จำนวนแปลงที่ดิน 1,481 แปลง มีผู้เข้าร่วมโครงการ 307 ราย รวมพื้นที่ 1,251 ไร่ 60 ตารางวา คิดเป็นสัดส่วน 50.26 จากพื้นที่ทั้งหมด สรุปปัญหาหลัก คือ ขาดกฎหมายจัดรูปที่ดินรองรับ ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจในการดำเนินการ จำนวนเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมมีเพียงร้อยละ 32.55 มีประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือ โดยผลการศึกษาได้กำหนดให้อัตราการสละที่ดินคิดเป็นร้อยละ 20 ของที่ดินทุกแปลงที่เข้าร่วมโครงการ

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับศูนย์ชุมชนชานเมือง

2.2.1 นิยามของศูนย์ชุมชนชานเมือง

คำว่า Subcenter นั้นใน Japanese Dictionary (1989) ได้ให้ความหมายตลอดจนลักษณะของ Sub-center หรือ Fuku To Shin ไว้ว่าเป็นศูนย์ชุมชนที่ถูกพัฒนาขึ้นรอบเมืองใหญ่หรือศูนย์กลางหลักซึ่งจะมีบทบาทเป็นศูนย์กลางย่อย โดยส่วนใหญ่แล้วศูนย์ชุมชนย่อยเหล่านี้ จะตั้งอยู่ในที่เป็นจุดผ่านหรือรอยต่อไปยังชานเมืองหรือเข้าสู่ใจกลางเมือง อย่างที่โตเกียว ก็จะมีศูนย์ชุมชนย่อย เช่น Shinjuku, Shibuya, Ikebukuro และอื่นๆ

สภาพของศูนย์ชุมชนย่อยมีความแตกต่างจากเมืองใหม่หรือเมืองบริวาร เมื่อพิจารณาจากนิยามที่ยกมาข้างต้น เพราะไม่ได้มีอิสระจากเมืองสูงเท่ากับเมืองใหม่ หรือแม้แต่ อิทธิพลของเมืองแม่ที่ครอบงำก็มีมากกว่าเมืองบริวารซึ่งย่อมหมายถึงระยะทางจากเมืองแม่หรือเมืองหลักที่ใกล้ไกลตามความเป็นอิสระหรือความห่างจากอิทธิพล และความสามารถในการแบ่งเบาภาระของเมืองแม่หรือศูนย์กลางหลักก็น้อยกว่า ทั้งนี้เนื่องมาจากการพัฒนาศูนย์ชุมชนย่อย ขึ้นมานั้น จุดประสงค์ที่เป็นแนวคิดหลักก็คือความต้องการการควบคุมการพัฒนาให้เติบโตไปในทิศทางที่ต้องการ (Joseph De Chiara, 1965) ไม่ให้เป็นการพัฒนาตัวกระจัดกระจายไปตามเส้นทางคมนาคม (Ribbon Development) ซึ่งเป็นการพัฒนาเมืองที่ก่อปัญหาตามมา ไม่ว่าจะเป็นการใช้ที่ดินไม่เต็มตามศักยภาพ หรือความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาการสาธารณูปโภค กลุ่มศูนย์ชุมชนย่อยจึงเป็นการพัฒนาเพื่อป้องกันปัญหาการเติบโตของเมืองที่สะเปะสะปะไร้ทิศทางที่ชัดเจน เพราะเมื่อมีศูนย์ชุมชนย่อยเกิดขึ้น การพัฒนาก็ย่อมมีเป้าหมาย มีกลุ่มชุมชนที่พร้อมรอการขยายตัวของศูนย์กลางหลักและยังเป็นศูนย์กลางการบริ การให้แก่ชานเมืองหรือชนบทได้ในบางระดับของสินค้า ซึ่งบทบาทนี้ย่อมลดการเดินทางหรือภาระเข้าสู่ศูนย์กลางหลักโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

และเมื่อพิจารณาจากนิยามศูนย์ชุมชนย่อย ศูนย์ชุมชนย่อยที่เกิดขึ้นมักตั้งขึ้นในเส้นทางคมนาคมหลักของเมือง โดยศูนย์ชุมชนย่อยเหล่านี้เคยเป็นศูนย์กลางชุมชนหนึ่งๆ มาก่อน และเนื่องจากการขยายตัวของศูนย์กลางหลักของเมืองหรือมหานคร ศูนย์กลางชุมชนที่ให้บริการแก่ชานเมืองหรือชนบทตกเข้ามาสู่อิทธิพลของศูนย์กลางหลัก นักวางแผนเมืองเริ่มตระหนักเห็นปัญหาการแผ่กระจายของเมืองที่ไร้ทิศทาง จึงใช้การวางแผนพัฒนากลุ่มชุมชนที่มีศักยภาพอยู่แล้วบ้าง ไม่ไกลจากศูนย์กลางหรืออยู่ภายในอิทธิพล และเป็นรอยต่อไปสู่ชานเมืองหรือในทางกลับกันที่คนชานเมืองเข้ามาใช้บริการในศูนย์กลางหลักมาเป็นศูนย์ชุมชนย่อยตามเจตนาที่กล่าวตอนต้น

ดังนั้นหลักการในการวางแผนพัฒนาศูนย์ชุมชนย่อย จึงเป็นเรื่องของเมืองหรือมหานครที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่เพื่อให้การขยายตัวเป็นไปอย่างมีการวางแผนหรือทิศทางที่ชัดเจน จึงมีการวางแผนพัฒนาชุมชนย่อยขึ้นมา ซึ่งศูนย์ชุมชนย่อยนี้ไม่ได้เกิดขึ้นมาทันทีทันใดแต่เคยเป็นย่าน (District) ที่มีมาก่อนแล้ว โดยส่งเสริมให้มีการลงทุนของเอกชนร่วมกับความพร้อมการจัดสาธารณูปโภคของรัฐให้เป็นศูนย์ชุมชนย่อยของศูนย์กลางหลักของเมืองในที่สุด

2.2.2 ลักษณะของศูนย์ชุมชนชานเมือง

คำว่า ศูนย์ชุมชนชานเมือง (metropolitan subcenter) ที่ใช้ในที่นี่มีความหมายมากกว่าจุดรวมของการพัฒนา (node of development) ศูนย์ชุมชนชานเมือง เป็นพื้นที่ที่วางแผนสำหรับ แหล่งงาน ร้านค้า สถานบริการ สถานที่ราชการ และมีความหนาแน่นสูง ภายในพื้นที่ที่ตั้งขึ้นจะมีระยะทางที่สะดวกต่อการเดินทาง และเป็นพื้นที่ซึ่งจะเป็นรูปแบบของการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนระหว่างศูนย์กลางหลัก รวมทั้งศูนย์ชุมชนอื่น ๆ ที่ตั้งเหล่านี้โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการวางแผนขยายตัวของเมืองที่มีอยู่เดิมหรือเป็นศูนย์ชุมชนใหม่ซึ่งมีการก่อตัวขึ้นแล้ว ซึ่ง ส่วนใหญ่แล้วพื้นที่ที่จะวางแผนพัฒนานั้นในปัจจุบันยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือเพื่อจุดประสงค์อื่น ๆ อยู่ ศูนย์ชุมชนเหล่านี้จะมีขนาดและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปขึ้นกับทำเลที่ตั้งของศูนย์ชุมชนนั้น ๆ อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วประมาณได้ว่า อย่างน้อยที่สุดประมาณ 500,000 - 1,000,000 ตร.ม. เป็นพื้นที่สำนักงาน 150,000 ตร.ม. เป็นพื้นที่สำหรับการค้า ส่วนด้านอุตสาหกรรมและแหล่งงานอื่น ๆ รวมทั้งสถานที่ราชการนั้น จะพิจารณาให้สอดคล้องกับความหนาแน่นของที่พักอาศัย

ดังนั้นศูนย์ชุมชนชานเมืองจึงไม่ใช่การพัฒนาเมืองใหม่โดยอิสระแต่อย่างใด หากแต่เป็นการวางแผนศูนย์พาณิชย์กรรมและแหล่งงานย่อยในเขตที่การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ซึ่งถ้าปราศจากการวางแผนที่ประสานงานกันโดยรอบคอบแล้ว พื้นที่นี้อาจจะพัฒนาเพื่อเป็นการพักอาศัยเพียงอย่างเดียว ข้อเสนอของแผนพัฒนาเมืองเป็นความพยายามในการวางแผนเพื่อตั้งการพัฒนาทางด้านพาณิชย์กรรม อาคารสำนักงาน และโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเบา ตลอดจนโครงการที่พักอาศัยแบบหนาแน่นสูง มารวมตัวกันในบริเวณศูนย์กลางมากกว่าที่จะให้การพัฒนาระบายไปอย่างไร้ทิศทางตามแนวถนนสายหลัก และริมทางด่วนอย่างที่เคยเป็นแล้ว การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่พักอาศัยและอื่น ๆ จะค่อย ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่รอบบริเวณศูนย์ชุมชนนี้โดยอัตโนมัติในระยะเวลาที่เหมาะสม การพัฒนาทางด้านพาณิชย์กรรมและธุรกิจต่าง ๆ ของศูนย์ชุมชนในปริมาณที่สอดคล้องกับปริมาณการพัฒนาที่พักอาศัยรอบ ๆ ในรัศมี 4 - 5 กิโลเมตรของศูนย์เหล่านี้ มีแนวโน้มที่จะทำให้สมดุลในการเดินทางประจำวันระหว่างบ้านและสถานที่ทำงาน ทั้งนี้เพราะจะมีการทดแทนการเดินทางเข้าและออกจากบริเวณเขตเมือง ในกรณีที่บ้านและงานสมดุลกัน มีผู้เดินทางออกคนหนึ่ง จะมีผู้เดินทางเข้ามาทำงานในเขตนั่นคนหนึ่งเช่นกัน ด้วยสภาพการณ์นี้จะทำให้การใช้โครงข่ายระบบขนส่งสาธารณะต่าง ๆ ได้ใช้งานอย่างเต็มประสิทธิภาพ

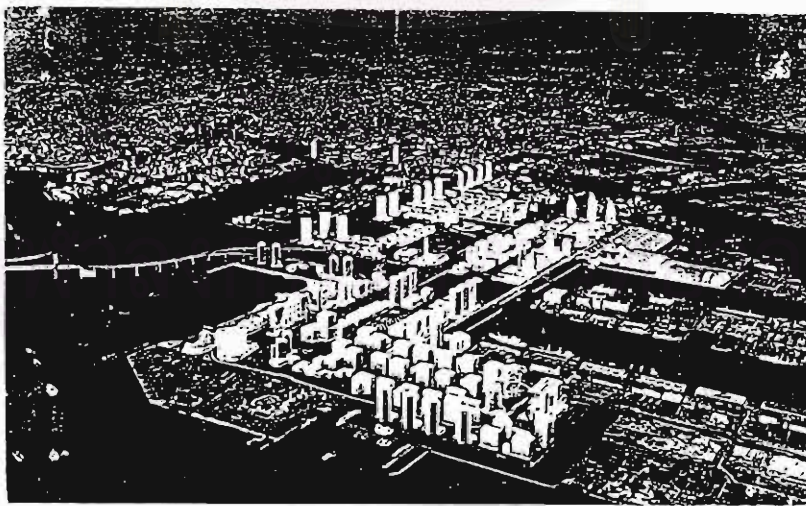
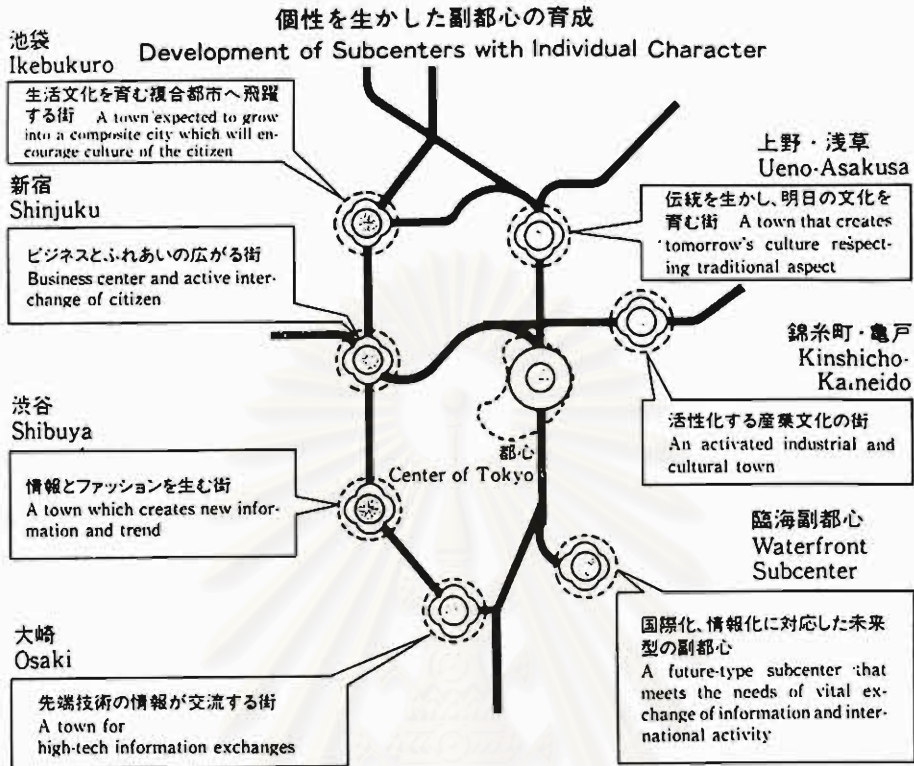
จุดมุ่งหมายของการพัฒนาศูนย์ชุมชนชาวเมืองอีกประการหนึ่ง คือ การแสดงให้เห็นว่าการมีสิ่งแวดล้อมของเมืองที่มีคุณภาพสูงนั้นสามารถเป็นจริงได้ด้วยการพัฒนาตามแผน ในการบรรลุเป้าหมายนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของภาครัฐ ในการประสานการพัฒนาในระบบโครงสร้างพื้นฐานและบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาของภาคเอกชนได้ตามเวลาที่กำหนด อาทิเช่น การปรับปรุงถนน การจัดสวนสาธารณะและพื้นที่โล่ง การให้บริการของหน่วยงานเขต รวมทั้งจัดตั้งโรงเรียนและสถานพยาบาล

2.2.3 การพัฒนาศูนย์ชุมชนชาวเมืองต่างประเทศและในประเทศไทย

ก. Planning of Tokyo (Bureau of City Planning , 1994)

ศูนย์ชุมชนที่ทำการพัฒนาขึ้น จะมุ่งไปที่การตอบรับหรือสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และที่อยู่อาศัยของศูนย์กลางหลักเป็นสำคัญ และด้วยความเหมาะสมของพื้นที่สาธารณูปโภคต่าง ๆ สำหรับศูนย์ชุมชนที่ทำหน้าที่เป็นเสมือนใจกลางเมืองอันที่จะเป็นพื้นที่ขยายของตัวเมืองต่อไป และส่วนใหญ่จะอยู่ตามแนวสถานีรถไฟใต้ดินที่เป็นแนวพาดผ่านรอบ ๆ ศูนย์กลางโตเกียว โดยได้ทำการพัฒนาศูนย์ชุมชนในบทบาท หน้าที่ ต่าง ๆ 7 ศูนย์ด้วยกัน

- 1) ศูนย์ชุมชน Shinjuku ห่างจากใจกลางโตเกียวประมาณ 6.3 กิโลเมตร ย่านพาณิชยกรรมที่คับคั่งทางตะวันออกผนวกกับแหล่งอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ทางตะวันตก รวมทั้งสาธารณูปโภคที่พร้อมพรั่งจะส่งเสริมให้หน้าที่ทางธุรกิจสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
- 2) ศูนย์ชุมชน Shinbuya ห่างจากใจกลางโตเกียวประมาณ 6.3 กิโลเมตร จากการมีมหาวิทยาลัย United Nations ในบริเวณศูนย์ชุมชน ย่อมเป็นการเสริมสร้างหน้าที่ทางวัฒนธรรม ข่าวสารข้อมูลและการศึกษาให้มีความเด่นชัดขึ้น จึงกำหนดให้ศูนย์ชุมชนแห่งนี้มีหน้าที่ทางแหล่งข่าวสารข้อมูลแห่งใหม่
- 3) ศูนย์ชุมชน Ikebukuro ห่างจากใจกลางโตเกียวประมาณ 8.77 กิโลเมตร หน้าที่คือเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางพาณิชยกรรมต่อพื้นที่โดยรอบ ทั้งบทบาททางการพักผ่อนหย่อนใจและวัฒนธรรมก็เป็นบทบาทที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ด้วยการก่อตั้งโรงมโหรีสห Tokyo Arts อย่างไรก็ตามความสำเร็จจะอยู่ที่การผสมผสานให้เข้ากับธุรกิจที่มีอยู่มากกว่าการดำรงอยู่ของวัฒนธรรมและชีวิต
- 4) ศูนย์ชุมชน Ueno-Asakusa ห่างจากใจกลางโตเกียวประมาณ 3.92 กิโลเมตร เป็นตลาดสินค้าที่มีความจอแจรอบสถานี Ueno และ Asakusa พื้นที่แห่งนี้มีกลิ่นอายประเพณีสมัยเอโดะหลงเหลืออยู่เช่นเดียวกับวัฒนธรรมสมัยใหม่ที่มาพร้อมกับการเจริญเติบโตของการท่องเที่ยว



ภาพ 2.4 ศูนย์ชุมชนชานเมือง กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

เที่ยว ซึ่งนำไปสู่การใช้ประโยชน์ความเป็นอยู่แบบนี้อยู่แบบนี้ต่อกิจกรรมทางธุรกิจของพื้นที่ ด้วยการพัฒนา สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านแหล่งหย่อนใจและนักท่องเที่ยว ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างศูนย์ชุมชน ให้มีบทบาทเป็นศูนย์กลางวัฒนธรรมแห่งอนาคต

5) ศูนย์ชุมชน Kinshicho-Kameido ห่างจากใจกลางโตเกียวประมาณ 6.35 กิโลเมตร มีการค้าขายที่ดินแถบสถานี Kinshicho-Kameido ซึ่งน่าจะเติบโตได้ในภาวะการณ์ต่อไป ขณะเดียวกันการเร่งปรับปรุงบูรณะเมืองชานใหญ่ขณะนี้ย่อมจะเป็นผลให้พื้นที่เพื่อการ อุตสาหกรรมโรงงานบริเวณนี้เติบโตขึ้นอีก

พื้นที่รอบสถานี Osaki ซึ่งห่างจากใจกลางโตเกียวประมาณ 6.04 กิโลเมตร จะ ถูกบูรณะเพื่อการอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง รวมทั้งระบบเทคโนโลยีข่าวสารข้อมูลที่จะเป็น บทบาทหลักของศูนย์ชุมชนแห่งนี้

6) ศูนย์ชุมชน Waterfont เป็นศูนย์ชุมชนเกิดใหม่จากการสร้างพื้นที่ขึ้นโดยการ นำดินมาถมชายฝั่งของอ่าวโตเกียว ห่างจากใจกลางเมืองโตเกียวประมาณ 6.92 กิโลเมตร อาจ เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า Tokyo Teleport Town มีความประสงค์ให้มีบทบาททางการแลกเปลี่ยนเงินตราหรือการธนกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งกิจการของบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุน

การพัฒนา Waterfont เป็นตัวอย่างการวางแผนพัฒนาให้เป็นศูนย์ชุมชน รองอย่งน่าสนใจ เพราะเคยวางแผนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 แต่พอต้นปี พ.ศ. 2538 เกิดภาวะ เศรษฐกิจที่ตกต่ำลงของญี่ปุ่นจึงทำให้นักลงทุนชลอกการลงทุนในศูนย์ชุมชนแห่งนี้ไป ทำให้ศูนย์- ชุมชนแห่งนี้ยังเป็นศูนย์ชุมชนย่อยที่ยังไม่สมบูรณ์พร้อมทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่มากนัก อย่างไรก็ตาม ในด้านการวางแผนพัฒนาเพื่อให้เป็นศูนย์ชุมชนย่อยนั้น นักวางแผนเมืองโตเกียวได้กำหนดกรอบ การวางแผนไว้ดังนี้

1. กรอบการใช้ประโยชน์ที่ดินและแนวทางการพัฒนา

กรอบการพัฒนาจะอยู่ในพื้นที่ 44.8 ตร.กม. รองรับประชากรคนงาน 106,000 คน ประชากรพักอาศัย 63,000 คน และใน 44.8 ตร.กม. นี้ จะแบ่งการใช้ประโยชน์เป็น พื้นที่ สำหรับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ถนน และที่จอดรถ 23.5 ตร.กม. (52%) เป็นกลุ่มของ อาคาร สิ่งก่อสร้าง 21.3 ตร.กม. (48%) และพื้นที่อาคารรวมทั้งหมดจะเป็น 70 ตร.กม.

2. แผนเพื่อการเคหะ

แผนเพื่อการเคหะมีจุดมุ่งหมายคือ การปรับปรุงบ้านพักอาศัยให้มีคุณภาพดีขึ้น และให้มีมาตรฐานการอยู่อาศัย 4 คนต่อพื้นที่ 91 ตารางเมตร

บ้านเรือนหลาย ๆ ขนาดจะถูกสร้างขึ้น ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนตามขนาดของครอบครัว เช่น ครอบครัวเล็ก 1 หรือ 2 คน จะมีการสร้าง 35 % ของพื้นที่ 3-4 คน 55% ของพื้นที่ และถ้ามากกว่า 5 คนขึ้นไป จะให้เนื้อที่เพียง 10%

การสร้างบ้านเพื่อการเคหะในที่ดินของรัฐจะเน้นไปทางการสร้างเพื่อข้าราชการเป็นหลัก บ้านสำหรับเช่าเป็นหลักในการเปิดให้ครอบครัวชนชั้นกลาง

3. การพัฒนาถนนและระบบการจราจร

- ทางด่วนหมายเลข 11 เส้นโตบะ (Daiba), สะพานที่ต่อเชื่อมท่าเรือโตเกียวตลอดจนการขยายถนน Harumi จะได้รับการพัฒนา

- การขนส่งสาธารณะ

เพิ่มการขนส่งในเส้นทาง Shimbashi -Ariake-Minami-Harumi และการขยายเส้นทาง Shin-Kiba-Osak

4. การก่อสร้างศูนย์กลางการสื่อสารโทรคมนาคม

ศูนย์กลางการสื่อสารโทรคมนาคมและศูนย์กลางการประชุมระดับนานาชาติจะถูกสร้างขึ้น พร้อมทั้งให้ความสำคัญต่อความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมและทัศนียภาพในการพัฒนาเสมอ

ข. แผนกลยุทธ์เพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร (สถาบันเทคโนโลยีแห่งมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (MIT) , 2537)

เสนอแนวทางการพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่จะยึดถือตามการพัฒนาแบบหลายศูนย์กลางแต่ต้องมีแบบแผนการพัฒนา ทำให้มีการเข้าถึงบริเวณ รวมถึงสร้างความสมดุลด้านแหล่งงานและที่อยู่อาศัยในแต่ละศูนย์ชุมชนชานเมือง ซึ่งกำหนดไว้ 11 ศูนย์ชุมชนชานเมือง โดยศูนย์ชุมชนชานเมืองเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นตามถนนวงแหวนรอบนอกที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และในระยะ 20 ปีแรกจะทำการพัฒนาศูนย์ชุมชนเมือง 5 ศูนย์ชุมชนก่อน คือ ลาดกระบัง ตลิ่งชัน บางขุนเทียน มีนบุรี และลำลูกกา โดยพัฒนาศูนย์ชุมชนชานเมืองในทีนี้ จะเป็นเขตการพัฒนาซึ่งมีการวางแผนให้มีที่ทำงาน ย่านพาณิชย์กรรม สถานบริการ สถาบันราชการ สถาบันการศึกษา และ

ที่อยู่อาศัยในระยะที่สามารถเดินทางถึงกันได้ ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนสำหรับการเดินทาง ติดต่อกับบริเวณย่านศูนย์กลางเมืองและศูนย์กลางชุมชนด้วยกัน

คณะที่ปรึกษา MIT ได้เสนอให้สร้างบริเวณศูนย์กลางชุมชนชานเมืองของกรุงเทพมหานคร 5 แห่ง ในช่วง 2 ทศวรรษข้างหน้า ในบริเวณชานเมืองนี้ เพื่อสร้างความสมดุลของแหล่งที่ทำงานและที่พักอาศัย ซึ่งจะช่วยลดการเดินทางไป-กลับระยะไกลระหว่างที่ตั้งของงานและบ้านทุกวัน ศูนย์ชุมชนชานเมืองเหล่านี้จะช่วยลดความจำเป็นในการเดินทางสัญจรลง โดยพัฒนาอาคารสำนักงาน โรงงาน ร้านค้า และที่พักอาศัยแบบหนาแน่นสูงให้อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ศูนย์ชุมชนชานเมืองแต่ละแห่งจะตั้งอยู่ในบริเวณที่บริการขนส่งมวลชนสามารถขยายไปถึงได้ง่าย และโดยเหตุที่ศูนย์เหล่านี้อยู่ใกล้ถนนวงแหวนรอบนอก จึงเป็นบริเวณที่รถยนต์มีทางเข้าถึงได้สะดวกและรถประจำทางด่วนสามารถเปิดบริการได้ถึงตั้งแต่เริ่มการพัฒนาและได้เสนอให้ศูนย์ชุมชนลาดกระบัง เป็นศูนย์กลางตัวอย่างเพราะเป็นบริเวณที่มีแนวโน้มการพัฒนาสูงเนื่องจากมีปัจจัยหลายประการกระตุ้นการพัฒนา โดยมีหลักการในการวางแผนพัฒนาศูนย์กลางชุมชนคือ

- เป็นชุมชนที่มีระเบียบ
- มีการใช้ที่ดินแบบผสมผสาน
- มีโครงข่ายถนนที่มีประสิทธิภาพ
- มีระบบขนส่งมวลชนเข้าถึง
- มีพื้นที่โล่งและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ
- มีความยืดหยุ่นในการพัฒนา
- ให้เจ้าของที่ดินมีทางเลือกสำหรับการพัฒนา
- จัดให้มีสาธารณูปโภคเพื่อดึงดูดการพัฒนา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย