บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

5.1 สาระสำคัญของการศึกษา

จากการศึกษาพัฒนาการการใช้ที่ดินและการขยายตัวของกรุงเทพมหานครตั้งแต่อดีต พบว่า ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อรูปร่างและรูปแบบการใช้ที่ดินของประชาชนก็คือ "ระบบถนน" ซึ่งโดยทั่วไปโครงข่ายถนนที่จะสามารถส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่ มักจะถูกดำเนินการพัฒนาโดยภาครัฐ ได้แก่ ถนนสายประธาน หรือทางด่วน (Principal Arterial or Expressway) ถนนสายหลัก (Major Arterial) ถนนสายรอง (Collect Street) ส่วนภาคเอกชนมักจะพัฒนาถนนในระดับถนนภายในท้องถิ่น (Local Street or District Distributor) ประเภทถนนสายย่อย (Access Road) เช่น ถนนตรอก ถนนซอย ซึ่งมักจะเป็นการหาโอกาสการพัฒนาถนนสายย่อยดังกล่าวในพื้นที่ที่ลึกเข้าไปจากถนนสายหลัก ถนนสายรอง ภายหลังจากที่ภาครัฐได้ก่อสร้างถนนสายต่าง ๆ แล้ว ในลักษณะของการขาดการประสานงานการวางแผนโครงข่ายถนนในภาพรวมกับภาครัฐ (ปัจจุบันภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโครงข่ายสาธารณูปโภคประเภทถนนขนาดใหญ่ คือ ทางพิเศษต่าง ๆ บ้างแล้ว แต่ก็มีผู้ดำเนินการจำนวนไม่มากราย บทบาทของภาคเอกชนส่วนใหญ่จึงยังคงเป็นการพัฒนาถนนภายในพื้นที่อยู่)

สาเหตุที่การพัฒนาระบบถนนส่วนใหญ่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐก็เนื่องจากการลงทุนในการก่อสร้างถนนเป็นการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณมหาศาล และไม่ได้รับผลตอบแทนเป็นตัวเงินหรือกำไรจากการลงทุน นอกจากนั้น โครงข่ายคมนาคมยังเป็นการให้บริการเชิงสังคม การที่ภาครัฐเป็นผู้เข้ามามีบทบาทเป็นผู้วางโครงข่ายระบบถนนจะทำให้การพัฒนาพื้นที่เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมได้ด้วย

ในประเทศไทยภาครัฐที่เข้ามามีส่วนในการพัฒนาระบบถนนมีหลายหน่วยงาน อันเป็นผลมาจากการพยายามพัฒนาประเทศมาตั้งแต่อดีต ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมือง การปกครอง และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสถาบันด้านการก่อสร้างระบบถนนหลายครั้ง จนกระทั่งปัจจุบันหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบในการวางแผนและการก่อสร้างระบบถนนทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติในกรุงเทพมหานครมีทั้งหมด 5 หน่วยงาน ได้แก่ (1) สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สังกัดสำนักนายก - รัฐมนตรี) (2) กรมโยธาธิการ (3) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ทั้งสองหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย) (4) กรมทางหลวง (สังกัดกระทรวงคมนาคม) (5) กรุงเทพมหานคร [ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ; มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการก่อสร้างและการวางแผนโครงข่ายถนน ได้แก่ 1) สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร 2) สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร (3) สำนักงานเขตต่าง ๆ อีก 50 เขต]

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาระบบถนนข้างต้น ถึงแม้จะมีฐานะเท่าเทียมกันเป็นองค์กรระดับกรม ผู้บริหารสูงสุดจะดำรงตำแหน่งในระดับอธิบดีหรือผู้ว่าการ และผู้บริหารหน่วยงานดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งซึ่งกฎหมายรับรองความชอบธรรม โดยถือว่าเป็นอำนาจของสถาบันดังกล่าวก็ตาม แต่ในความเป็นจริงรากฐานอำนาจของแต่ละหน่วยงานก็มิได้เท่าเทียมกัน เพราะยังมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นส่วนกำหนด เช่น ภารกิจของหน่วยงาน บทบาทของผู้บริหารหน่วยงาน สถานภาพของหน่วยงานและของผู้บริหาร และยังมีระดับความสำคัญของหน่วยงานที่เป็นผลมาจากโครงสร้างทางสถาบันและความเป็นมาที่ยาวนานแตกต่างกันด้วย

นอกจากนั้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีขอบข่ายของการทำงานที่ต่างกัน คือ กรมทางหลวง และกรมโยธาธิการ รับผิดชอบดูแลการก่อสร้างระบบถนนในระดับประเทศ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รับผิดชอบดูแลการก่อสร้างระบบถนนในระดับประเทศ แต่จะเน้นหนักกับระบบถนนกรุงเทพ ฯ มากกว่า กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบดูแลการก่อสร้างระบบถนนในระดับท้องถิ่น คือ เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น ซึ่งการดำเนินงานที่มีขอบข่ายของงานที่ต่างกันก็ทำให้เกิดปัญหาของการทำงานด้วย เช่น กรมทางหลวง ซึ่งทำหน้าที่วางโครงข่ายระบบถนนระดับชาติอาจขัดแย้งกับกรุงเทพมหานครที่ต้องการเน้นการพัฒนาระบบถนนภายในท้องถิ่นที่ต้องการความละเอียดในการดำเนินการระดับพื้นที่มากกว่า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ข้างต้นนี้ ก็เป็นผลให้เกิดการพัฒนาระบบถนนซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาพื้นที่เมือง และทำให้กรุงเทพมหานครมีการเติบโตในช่วงเวลาต่าง ๆ ดังจะอธิบายได้พอสังเขป คือ ในช่วงก่อนการสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ การพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงของเมืองเกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ คือ "ที่ตั้งของเมือง" ซึ่งอยู่ริมแม่น้ำ จึงเอื้ออำนวยความสะดวกแก่การใช้สัญจรไปมาและเพื่อติดต่อด้านการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน เมืองจึงมีการพัฒนาโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการสร้างเส้นทางคมนาคมนัก

เมื่อเริ่มสร้างพระนครในปีพุทธศักราช 2326 สาเหตุของการขยายตัวของเมืองในกรุงเทพมหานครก็เปลี่ยนไปเป็นการพัฒนาโดยมี "เส้นทางคมนาคม" เป็นปัจจัยสำคัญแทน สภาพทางกายภาพของเมืองในตอนต้นรัตนโกสินทร์นั้น ได้ปรากฏเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่ใช้เป็นหลักสำคัญหลายสาย ซึ่งเป็นผลมาจากการการขุดคลองรอบกรุง อาทิ คลองบางลำภูถึงคลองโอ่งอ่าง คลองหลอด เพื่อชักน้ำเข้ามาใช้และเป็นทางระบายน้ำออกจากเมือง ความต้องการพื้นที่ริมแม่น้ำสำหรับเป็นที่จอดเรือแพอยู่อาศัยและสำหรับทำการค้าเริ่มมีมากขึ้น มีการตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นจับกลุ่มเรียงตัวตามแนวเส้นทางคมนาคมสองฝั่งแม่น้ำ และพัฒนาจนกลายเป็นย่านศูนย์กลางการค้า การดำเนินธุรกิจ และเป็นชุมชนหนาแน่น การขุดคลองรอบกรุงซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกในการคมนาคมครั้งนั้น ทำให้อาณาเขตของพระนครขยายพื้นที่จาก 1,029 ไร่ เป็น 2,589 ไร่ และนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบการขยายตัวในลักษณะของการพัฒนาไปตามแนวเส้นทางคมนาคม (Ribbon Development) ตั้งแต่นั้นมา

การพัฒนาถนนเริ่มเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลต่อลักษณะการเจริญเติบโตของเมืองแทนที่คูคลอง ประมาณปี พ.ศ.2400 เมื่อรัชกาลที่ 4 ได้ทรงมีพระราชดำริให้ราชการตัดถนนขึ้น ซึ่งหลังจากมีการตัดถนน การตั้งถิ่นฐานของประชาชนที่แต่เดิมเคยหนาแน่นแออัดอยู่ริมสองฝั่งแม่น้ำก็เริ่มก่อตัวขึ้นที่ริมถนนแทน เจ้าของที่ดินริมถนนต่างก็สร้าง ตึกแถว ห้องแถว สำหรับทำการค้าและให้เช่าเพื่อทำการค้าบริเวณริมถนน เริ่มมีการก่อตั้งตลาดริมถนน เช่น ตลาดเก่า ตลาดบางรัก ขึ้น ทำให้พระนครเติบโตและขยายตัวกว้างขวางออกไป

การคมนาคมทางบกเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในสมัยนี้การก่อสร้างถนนเป็นปัจจัยสำคัญของการส่งเสริมการพัฒนาเมือง เริ่มมีการวางแผนการพัฒนาเมือง มีการกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมืองหลวงโดยใช้ถนนเป็นกลไกผลักดันหลัก ทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานสำหรับการออกแบบและก่อสร้างถนนขึ้น เพื่อตัดถนนเชื่อมต่อพื้นที่ต่าง ๆ มากมาย ประชาชนเริ่มหนาแน่นเกาะตัวตามริมถนนสายสำคัญที่ถูกสร้างขึ้น ยิ่งมีการพัฒนาเมืองแบบทันสมัย ความเจริญก็ยิ่งขยายตัวออกไปตามเส้นทางถนนที่ตัดผ่าน ย่านการค้าสำคัญ ๆ เริ่มเกิดขึ้นตามสองข้างทางถนนที่ตัดใหม่ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงตัวปัจจัยการพัฒนาหรือการขยายตัวของเมือง จากเดิมที่เคยอาศัยเส้นทางคมนาคมทางน้ำในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ มาเป็นการพัฒนาที่ขยายตัวแผ่ลามไปตามเส้นทางคมนาคมทางบกโดยอาศัยถนนเป็นปัจจัยของการขยายตัว หากแต่รูปแบบการขยายตัวยังคงเดิม คือ ยังคงเป็นการพัฒนาหรือขยายตัวตามเส้นทางคมนาคม หรือที่เรียกว่าการพัฒนาในลักษณะของ Ribbon Development อยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม จากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาระบบถนนมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง และหน่วยงานดังกล่าวมีจำนวนหลายหน่วยงาน ในขณะที่ไม่มีหน่วยงานใดมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงข่ายถนนรวมในภาพรวม รวมถึงการไม่มีกฎหมายหรือมาตรการควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนที่ถูกพัฒนาขึ้น และไม่มีกฎหมายควบคุมการพัฒนาระบบถนนที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ทำให้เจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครเกิดขึ้นโดยปราศจากการวางแผนที่จะรองรับการเจริญเติบโตของเมืองและของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้การพัฒนาในช่วงต่อมามีลักษณะเป็นการขยายตัวตามยถากรรม (Haphazard Growth) ตามแนวถนน ซึ่งมีลักษณะเป็นรัศมีพุ่งกระจายออกจากศูนย์กลางของเมืองไปยังชุมชนต่าง ๆ เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมอย่างไม่มีขอบเขต จนกิจกรรมประเภทต่าง ๆ และพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การก่อสร้างระบบถนนตามโครงการพัฒนาเมืองยังละเลยการให้ความสำคัญกับโครงข่ายถนนสายรอง ถนนเชื่อมต่อซอย ถนนเชื่อมต่อตรอก มาช่วยบรรเทาความคับคั่งของถนนสายหลัก เหล่านี้ทำให้เกิดเป็นปัญหาต่าง ๆ ติดตามกันมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านผังเมือง รวมถึงปัญหาระบบคมนาคมขนส่งของเมืองที่มีความไม่คล่องตัว การพัฒนาในทุก ๆ ด้านกลายเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบจนกลายเป็นปัญหาของเมืองที่เพิ่มมากขึ้นตามปริมาณการพัฒนาที่เกิดขึ้นเท่า ๆ กัน ซึ่งระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร ก็เป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่แสดงให้เห็นบทบาทและนโยบายการดำเนินงานในอดีตที่ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของโครงข่ายการสัญจรด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนน" ในพื้นที่เมือง

จากการวิเคราะห์บทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เมือง สามารถสรุปเป็นข้อเสนอแนะได้ 2 ประการ คือ

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และภาคเอกชน

5.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และเอกชน

5.2.1 ข้อเสนอแนะในการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และภาคเอกชน

การบริหารจัดการด้านโครงข่ายคมนาคมที่ดีนั้น จะต้องเริ่มต้นจากระบบการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ การวางนโยบายและแผนงานด้านระบบถนนจะต้องมีระบบที่มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานระดับท้องถิ่นจนกระทั่งหน่วยงานระดับชาติ ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบถนนที่ต่างประเภทกัน และระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน โดยจะต้องมีมีขั้นตอนที่สามารถถ่ายทอดและกลั่นกรองข้อมูลและความคิดเห็นจากระดับล่างสู่ระดับบน และต้องมีหน่วยงานในระดับสูงที่มีอำนาจและหน้าที่ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับเพื่อใช้ในการวางแผนและกำหนดแนวนโยบายด้านโครงข่ายคมนาคมในภาพรวมด้วย

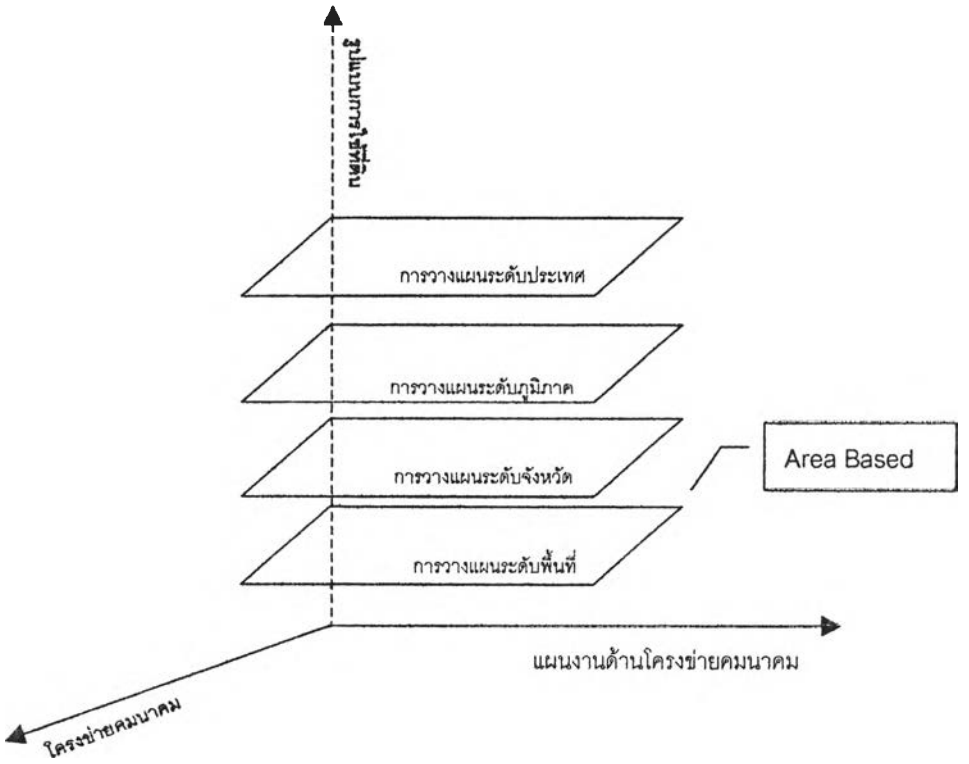
จากการศึกษาบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ และบทบาทของภาคเอกชนที่ส่งผลต่อการดำเนินงานด้านการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เมืองนั้น พบว่า ในปัจจุบันโครงสร้างของการจัดระบบการพัฒนาระบบถนนและกรอบความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งทำให้เกิดปัญหาระหว่างหน่วยงาน และเกิดปัญหาการประสานงานการพัฒนาระบบถนนกับภาคเอกชนด้วย โดยที่เมื่อได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนแล้ว จะเห็นว่าในส่วนของการปฏิบัติงานนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ (รวมถึงการให้สัมปทานการทำงานแก่ภาคเอกชน) มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบดูแลด้านการวางแผนและการก่อสร้างถนนระหว่างกันอย่างชัดเจน และถนนเกือบทั้งหมดในกรุงเทพ ฯ ที่ก่อสร้างและปรับปรุงจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ก็ได้ถูกโอนความรับผิดชอบในการดูแลให้แก่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว และในส่วนของการวางแผนหรือนโยบายนั้น เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานด้านการวางนโยบายและแผนงานก็พบว่า ในทุกช่วงเวลาของการพัฒนาได้มีการจัดทำรายงานการศึกษาแผนงาน และโครงการจัดทำแผนแม่บทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงสมควรที่จะทำให้การวางแผนโครงข่ายคมนาคมทั้งโดยภาครัฐและภาคเอกชนมีความต่อเนื่อง ชัดเจน และประสานเป็นแผนงานเดียวกัน โดยมีผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร และผลจากรายงานการศึกษาต่าง ๆ มาเป็นแนวทางหลักในการวางผังโครงข่ายคมนาคม แต่ในความเป็นจริงก็ยังมิได้เป็นเช่นนั้น

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้นเป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยไม่มีแผนแม่บทสำหรับการคมนาคม จึงไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่มีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนหรือกำหนดโครงข่ายคมนาคมของประเทศในภาพรวมได้ และทำให้ภาคเอกชนดำเนินการพัฒนาระบบถนนได้อย่างอิสระมากเกินไป ถึงแม้จะได้มีการกำหนดหน้าที่ในด้านการประสานงานด้านการคมนาคมและขนส่งไว้ให้แก่คณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกตามกฎหมายแล้วก็ตาม ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และภาคเอกชน ก็คือ ความจำเป็นที่จะต้องให้มีบรรทัดฐานทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานไม่ให้เหลื่อมซ้อนกัน และให้มีหน่วยงานที่จะดำเนินการประสานงานการพัฒนาระบบถนนกับภาคเอกชนอย่างเฉพาะเจาะจง โดยที่สำคัญ คือ ควรจะมีการดำเนินการภายใต้กรอบแนวทางของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้ประกาศบังคับใช้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 414 ตั้งแต่ พ.ศ.2535 และผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ซึ่งประกาศบังคับใช้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 116 (พ.ศ.2542) เพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน เพราะในปัจจุบันการดำเนินงานยังมีลักษณะของการต่างคนต่างทำ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก

แนวทางในการปฏิบัติที่ดี คือ ควรที่จะให้มีแผนการด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเป็นแผนแม่บทการคมนาคมของประเทศ เป็นข้อกฎหมายที่จะกำหนดการจัดการด้านการวางแผนผังโครงข่ายคมนาคมในการดำเนินการพัฒนาระบบถนนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค จนกระทั่งระดับท้องถิ่น โดยแผนแม่บทในการดำเนินงานจะต้องมาจากการวางแผนที่อยู่บนพื้นฐานของสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ (Area Based) เนื่องจากพื้นที่ที่จะได้รับการพัฒนาแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกันไปตามคุณลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ ฉะนั้น การวางแผนในภาพกว้าง คือ การวางแผนระดับประเทศ หรือระดับภาค อาจจะทำให้เกิดสภาพความบิดเบือนในการพัฒนาพื้นที่ และทำให้การดำเนินการตามแผนไม่สามารถสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นในทางปฏิบัติได้ดังที่พื้นที่ต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพ ฯ และในภูมิภาคต่าง ๆ เผชิญอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ พื้นที่ที่เป็นทางผ่านของเส้นทางคมนาคมระดับประเทศ หรือระดับภูมิภาค (ทางหลวง) จะถูกเร่งการเติบโตของพื้นที่จนสภาพความเป็นท้องถิ่นถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว และไม่สามารถควบคุมการเติบโตให้เป็นไปตามภาวะความต้องการของท้องถิ่นได้ ดังนั้น จึงควรจะพิจารณาการดำเนินงานในระดับพื้นที่เป็นสำคัญในการวางแผนการทำงานทุกครั้ง โดยอาจจัดให้มีการวางผังเฉพาะขึ้น เพื่อวางโครงข่ายคมนาคมภายในพื้นที่ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นก่อนที่จะมีการวางแนวโครงข่ายคมนาคมในภาพรวมระดับภูมิภาค หรือระดับประเทศด้วย

ท้ายที่สุดในการดำเนินการพัฒนาระบบถนนอย่างเหมาะสมนั้น ควรให้มีการประสานงานการพัฒนาระบบถนนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเป็นแบบแผน เพื่อเป็นการรองรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยการประสานงานดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวางแผนด้านกายภาพมาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องมีการวางโครงข่ายถนนสายรองในพื้นที่ประเภทถนนรวม/กระจายจราจรทุกครั้งที่มีการพัฒนาโครงข่ายถนนสายหลักหรือถนนสายรองเข้าไปในพื้นที่หนึ่งใด และควรให้มีหน่วยงานท้องถิ่นเข้ามาดูแลการดำเนินการพัฒนาระบบถนนของภาคเอกชนภายหลังจากการพัฒนาโครงข่ายถนนสายหลักอย่างเข้มงวด โดยในการนี้ สมควรให้มีการออกข้อบังคับท้องถิ่น หรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

เพื่อควบคุมการพัฒนาถนนสายย่อยในพื้นที่ เพื่อให้เอกชนรายย่อยได้มีการขออนุญาตในการที่จะดำเนินการพัฒนาระบบถนนทุกครั้ง โดยมาตรการหรือข้อบัญญัติดังกล่าวจะมีนัยยะในการเป็นมาตรการป้องกัน และแก้ไขล่วงหน้า (Pre Audit) ซึ่งน่าจะเป็นการวางแผนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่จะเกิดขึ้นได้ประการหนึ่ง

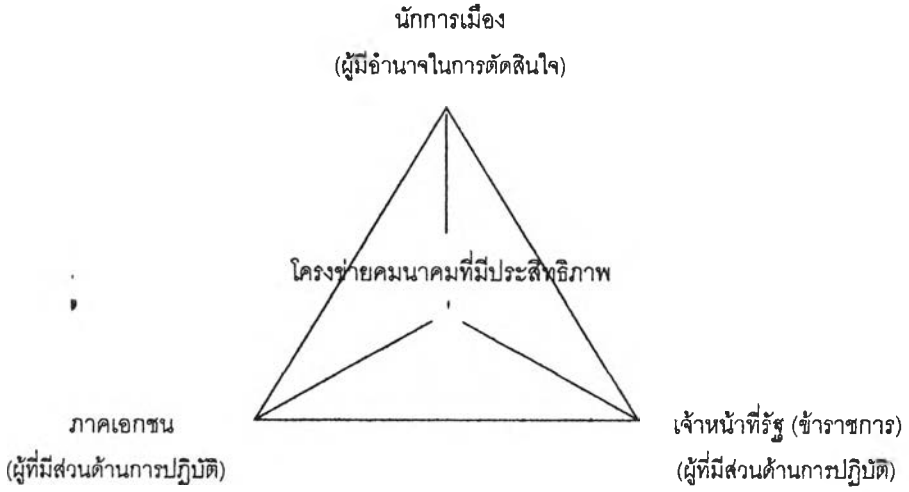


ภาพที่ 5.1 แสดงการวางแผนการดำเนินงานด้านการวางโครงข่ายคมนาคม

สำหรับการดำเนินการของภาคเอกชนในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่ยังขาดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่นั้น การที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ไขปัญหาข้อจำกัดในสมรรถนะและการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ ที่ทางส่วนราชการกำลังประสบอยู่ เป็นสิ่งที่เหมาะสมในปัจจุบัน แต่โครงการสัมปทานต่าง ๆ ควรถูกประสานเข้าด้วยกัน และควรได้รับการทบทวนโดยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเพียงหน่วยเดียว เพื่อลดความขัดแย้งหรือความสับสนให้เหลือน้อยที่สุด และเพื่อให้เกิดความผสมผสานกันระหว่างแผนงานต่าง ๆ มากที่สุดด้วย

อนึ่ง ในความเห็นของผู้ศึกษาคิดว่า การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานด้านคมนาคมโดยการจัดการองค์กรใหม่ เพื่อรับผิดชอบในการวางแผนการก่อสร้างโครงข่ายคมนาคมหรือการขนส่งโดยตรงตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายบริหารแบ่งกระทรวงใหม่ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าเป็นกฎหมายผ่ากระทรวงใหม่ที่จะมีการดำเนินการในขณะนี้ (พ.ศ.2544) นั้น ก็นับเป็นสิ่งที่เหมาะสม หากแต่อาจจะยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะดำเนินการ เนื่องจากงานด้านการวางแผนโครงข่ายระบบถนนนั้นมีความละเอียดอ่อนมาก และการยุบรวมหน่วยงานระดับกรม โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีโครงสร้างทางสถาบันที่เข้มแข็งและมีความเป็นมายาวนานก็อาจจะเป็นไปยากในทางปฏิบัติ นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานนอกกระทรวงอื่น ๆ ที่ เข้ามามีบทบาทในการวางนโยบายด้านการคมนาคมอีกด้วย เช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง เป็นต้น ที่สำคัญก็คือ ถึงแม้จะมีการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน แต่ขาดการวางแผนแม่บทที่ดี ก็ยังจะไม่สามารถสร้างโครงข่ายคมนาคมที่มีประสิทธิภาพได้

อย่างไรก็ตามหากจะปฏิรูปการดำเนินการด้านการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมของประเทศ การดำเนินการควรยึดถือหลักการจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมที่เหมาะสม โดยกระบวนการในการวางแผนงานด้านการคมนาคมแต่ละครั้งควรมีการดำเนินงาน คือ จะต้องมีการดำเนินการวางแผนในลักษณะของการให้มีผู้เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในสหสาขาวิชามาเข้าร่วมประสานงานกัน เพื่อให้เกิดแผนงานที่เหมาะสม และในขั้นสุดท้ายที่จะมีการตัดสินใจนำแผนไปปฏิบัติ (Implement) โดยการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายการเมืองนั้น ควรจะให้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย เพื่อให้เกิดความถูกต้องเหมาะสมและเกิดประโยชน์สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมากที่สุดต่อไป (ในกรณีที่ผู้แทนราษฎรมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนอย่างแท้จริง)



ภาพที่ 5.2 แสดงการดำเนินการที่มีความสมดุลของการพัฒนาโครงข่ายคมนาคม

การวางแผนโครงข่ายคมนาคมที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่แต่ละพื้นที่ของภาครัฐนั้น จะทำให้โครงข่ายคมนาคมที่พัฒนาขึ้นสามารถชี้นำแนวทางการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมในรูปแบบถนนภายในท้องถิ่น (Local Street) หรือที่เรียกว่าถนนซอยส่วนบุคคลของนักพัฒนาในภาคเอกชนในพื้นที่ได้โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพด้วย

5.2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และเอกชน

อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบถนนมีปฏิสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับลักษณะการเติบโตและการขยายตัวของกรุงเทพมหานครทั้งในอดีตและปัจจุบัน โครงข่ายถนนมีอิทธิพลทั้งต่อการพัฒนาและก่อให้เกิดปัญหาการควบคุมการพัฒนาการใช้ที่ดินด้วย จากรายงานผลการวิจัยหลายผลงานได้มีการสรุปผลการศึกษาว่า หลังจากการก่อสร้างถนนโดยเฉพาะถนนสายหลัก (Major Street) จะมีการพัฒนาของพื้นที่ว่างเปล่าริมสองฝั่งถนนเป็นอย่างมากโดยประเภทของการใช้ที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด คือ การใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัย การพาณิชยกรรม การอุตสาหกรรม และการบริการ ตามลำดับ ฉะนั้น ในการพัฒนาระบบถนนควรกระทำควบคู่กันกับการพัฒนาพื้นที่อย่างจะแยกจากกันเสียมิได้ โดยที่ข้อเสนอและในการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนสามารถแยกเป็นแนวทางได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางในการพัฒนาระบบถนน

หลักเกณฑ์ในการพัฒนาระบบถนนนั้น ควรมีการออกแบบทั้งเพื่อการเคลื่อนไหวจราจรและผลกระทบที่ถนนนั้นจะมีต่อพื้นที่สองข้างทางด้วย เพราะการพัฒนาเส้นทางคมนาคมจะทำให้เกิดความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการสัญจรของท้องถิ่นในขณะเดียวกัน หากปราศจากการวางแผนการพัฒนากระทั่งเกิดการใช้ที่ดินหนาแน่นจนเกินความสามารถของถนนที่จะรองรับได้แล้ว ก็จะกลายเป็นภาระและปัญหาของพื้นที่ในที่สุด นอกจากนั้น ความเหมาะสมของถนนไม่ควรจะอยู่ที่การมีถนนเข้าถึงเพียงอย่างเดียว แต่ควรหมายถึงการพัฒนาของที่ดินที่ถนนนั้นตัดผ่านด้วย กล่าวคือ ถ้าถนนที่เข้าถึงมีความกว้างเพียง 2 ช่องจราจร และรองรับปริมาณการจราจรได้ต่ำ การพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นเบาบางเท่านั้นจึงจะเหมาะสม และเป็นไปได้ในทางด้านการลงทุน แต่ถ้าถนนที่เข้าถึงเป็นถนนกว้าง 4 ช่องจราจร และมีความจุสูงสามารถรองรับการจราจรได้ในปริมาณสูง ก็สามารถพัฒนาเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมได้และมีความเป็นไปได้ทางด้านการลงทุน (สิทธิพร ภิรมย์รื่น ; 2541, หน้า 125)

ตามหลักการของการวางรูปแบบของถนนในเมือง วิธีการดำเนินการที่สมควร คือ การพิจารณาปัจจัยที่นอกเหนือจากการแบ่งถนนออกเป็น 4 ประเภท โดยที่ควรมีการกำหนดรายละเอียดด้านคุณสมบัติ ลักษณะ ประเภทของถนน รวมถึงหน้าที่และความสามารถของถนนต่าง ๆ ตามลักษณะการใช้งานด้วย เพื่อความสอดคล้องกับปริมาณจราจรที่ถนนต้องรองรับ และป้องกันการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกับประเภทของถนน เช่น อาจจะแบ่งถนนตามปริมาณการจราจรที่จะสามารถรับได้ เป็นต้น การจัดแบ่งถนนดังกล่าว จะทำให้

สามารควบคุมการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ด้วย โดยที่เราสามารถยึดแนวทางแบ่งประเภทของถนนตามลักษณะการใช้งานตามที่คณะทำงานวางแผน ชาวอเมริกันได้เคยเสนอการกำหนดคุณสมบัติไว้เพื่อเป็นมาตรฐานของถนนแต่ละชนิด ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. **ถนนเพื่อการจราจร** (Traffic Street) ถนนประเภทนี้ประกอบด้วยถนนที่ทำหน้าที่เพื่อรับการจราจรอย่างชัดเจน คือ

- ทางด่วน (Freeways) ได้แก่ ถนนเหล่านี้โดยทั่วไปรับการเดินทางมากกว่า 40,000 เที่ยว/วัน จึงควรสร้างขึ้นโดยใช้มาตรฐานการออกแบบทางด่วนอย่างระมัดระวังในรายละเอียดทั้งหมดที่เกี่ยวกับถนนและการใช้ที่ดินโดยรอบ ถนนเหล่านี้จะมีการควบคุมการเชื่อมต่อโดยสิ้นเชิง (ไม่มีการเชื่อมต่อจากพื้นที่พาณิชยกรรมและพักอาศัย) โดยช่องทางวิ่งจะมีความกว้าง 3.6 เมตร ขนาดทางกว้าง 12 เมตร มีเกาะกลาง และใช้ความเร็วในการออกแบบ 96 กิโลเมตร/ชั่วโมง

- ถนนสายหลักใหญ่ (Major Arterial) ได้แก่ ถนนที่ให้บริการการเดินทางตั้งแต่ 25,000 ถึง 40,000 เที่ยว/ วัน จึงควรมีช่องทางรถวิ่งช่องละ 3.6 เมตร อย่างน้อย 4 ช่องทาง ความเร็วในการออกแบบ 80 กิโลเมตร/ ชั่วโมง การเชื่อมต่อกับถนนเหล่านี้ต้องควบคุมด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก พื้นที่เพื่อการพาณิชยกรรม หรือพักอาศัย ควรมีการวิเคราะห์บทบาทด้านการจราจรว่า สมควรจะมีการกำหนดว่าจะบริการแก่อาคารและที่ดินพาณิชยกรรม โดยการใช้ถนนบริการ (Service Road) หรือถนนขนาบข้าง หรือถนนเลียบข้าง (Side Street) ที่สร้างเป็นทางขนานไว้จึงจะเหมาะสม

- ถนนสายหลัก (Arterial) ได้แก่ ถนนที่โดยทั่วไปจะรับการจราจรวันละ 10,000 ถึง 25,000 เที่ยว/วัน ควรมีช่องทางวิ่ง 3.6 เมตร 4 ช่องทาง และช่องทางพักสำหรับรถเสีย 2 ช่องทาง ความเร็วในการออกแบบประมาณ 64 กิโลเมตร/ชั่วโมง การพัฒนาทางพาณิชยกรรมสามารถให้มีทางเข้าถึงได้โดยตรง แต่พื้นที่พักอาศัยไม่ควรติดกับถนนประเภทนี้ และควรมีการควบคุมการพัฒนาอย่างถูกต้อง เนื่องจากไม่มีถนนเลียบข้าง หรือถนนขนาบข้าง

2. **ถนนเพื่อการบริการ** (Service Streets) ถนนประเภทนี้จะเป็นถนนที่รับการจราจรและเน้นการให้บริการการใช้ประโยชน์ที่ดินริมถนน ได้แก่

- ถนนสายรองใหญ่ (Major Collector) ถนนชนิดนี้ส่วนมากจะให้การบริการแก่ที่พักอาศัยที่มากกว่า 150 หน่วย จึงจะต้องรองรับปริมาณจราจรประมาณ 1,500 เที่ยว/วัน ควรจัดให้มีช่องทางรถวิ่งขนาด 3.6 เมตร พร้อมช่องจอดรถ 2 ฝั่ง โดยปกติถนนชนิดนี้จะมีความกว้างทั้งหมด 12 เมตร ความเร็วในการออกแบบ 56 กิโลเมตร/ชั่วโมง

- ถนนสายรองเล็ก (Minor Collector) หรือถนนท้องถิ่น ถนนชนิดนี้จะให้การบริการแก่ที่พักอาศัยไม่เกิน 150 หน่วย ซึ่งควรจะรองรับการเดินทางประมาณไม่เกิน 1,500 เที่ยว/วัน ช่องทางวิ่งควรมีความกว้าง 3 เมตร และควรจัดให้มีช่องทางสำหรับจอดรถ 2.4 เมตร ความเร็วในการออกแบบ 48 กิโลเมตร/ชั่วโมง

- ถนนวนรอบและถนนปลายตัน (Loop Street and Cul-de sac) เป็นถนนปลายปิดที่เชื่อมติดต่อกับถนนเดี่ยวหรือถนนข้างเคียงสายสั้น ๆ ซึ่งให้บริการแก่อาคารและที่ดินริมถนน ถนนวนรอบวงหนึ่งบริการแก่ที่พักอาศัยจำนวนไม่เกิน 25 หน่วย ปริมาณจราจรจะต่ำวันละประมาณ 250 เที่ยว/วัน ช่องทางวิ่งควรมีขนาดกว้างถึง 3 เมตร เนื่องจากอาจต้องมีการหยุดเพื่อให้รถผ่าน 1 ช่อง และช่องทางจอดรถขนาด 2.4 เมตร อีก 2 ช่อง สำหรับพื้นที่ที่เป็นที่พักอาศัย ควรให้มี 2 ช่องทางรถวิ่ง และต้องจำกัดความเร็วในการออกแบบควรจะเพียง 40 กิโลเมตร/ชั่วโมง

- ทางเชื่อมใหญ่ (Major Connector) ถนนเหล่านี้จะบริการแก่ที่พักอาศัยกว่า 150 หน่วย มากกว่าจะบริการการใช้ที่ดินด้านอื่น ซึ่งหมายถึงการจราจรจะมากขึ้นและรถสวนกันบ่อยครั้งขึ้น ทำให้ต้องการช่องทางวิ่งที่กว้างขึ้น ช่องทางรถวิ่งควรกว้าง 3.6 เมตร เนื่องจากไม่ต้องคำนึงถึงความต้องการช่องทางจอดรถ ถนนที่กว้างประมาณ 7.2 เมตรก็เพียงพอ ความเร็วในการออกแบบถนนในลักษณะนี้ควรจะได้รับการควบคุมอย่างระมัดระวังโดยเพื่อให้เกิดความปลอดภัยสูงสุดควรใช้ความเร็ว 56 กิโลเมตร/ชั่วโมง

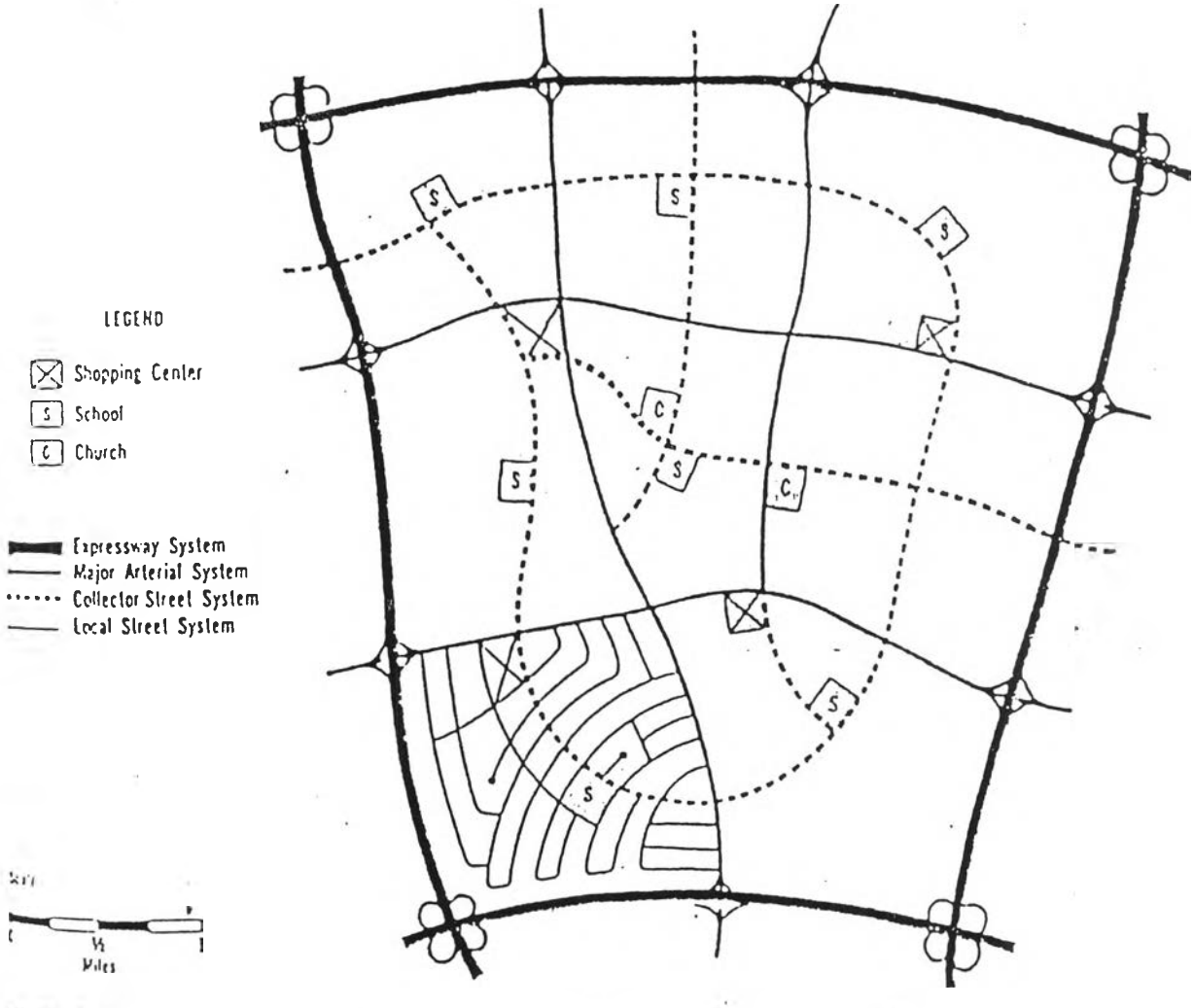
- ทางเชื่อมเล็ก (Minor Connector) ถนนเหล่านี้เป็นถนนที่ให้บริการแก่ที่พักอาศัย 150 หน่วย ซึ่งจะก่อให้เกิดการเดินทาง 1,500 เที่ยว/วัน และเป็นถนนท้องถิ่นซึ่งไม่มีการพัฒนาริมทาง จึงไม่จำเป็นต้องมีช่องทางจอดรถ ช่องทางวิ่งควรมี 2 ช่องทาง ขนาด 3 เมตร หรือความกว้างถนนทั้งหมด 6 เมตร ความเร็วในการออกแบบ 48 กิโลเมตร/ชั่วโมง

- ทางเชื่อมที่จอดรถ (Parking Connector) ถนนชนิดนี้ค่อนข้างสั้นมาก แต่ต้องจัดให้รถวิ่งสวนทางกันได้ จึงควรให้มี 2 ช่องทางวิ่ง ขนาด 3 เมตร ความเร็วในการออกแบบ 40 กิโลเมตร/ชั่วโมง

สำหรับการวางรูปแบบโครงข่ายถนนข้างต้นนั้น ควรดำเนินการโดยการเชื่อมต่อถนนแต่ละประเภทให้เป็นไปตามลำดับ กล่าวคือ จากอาคารสู่ถนนถนนสายรองโดยมีลำดับของถนนสายรองหรือทางเชื่อมต่าง ๆ ตามประเภทการใช้ที่ดินที่ถนนเหล่านั้นให้บริการ และจากถนนสายรองสู่ถนนถนนสายหลักประเภทต่าง ๆ โดยมีลำดับคือ ถนนสายหลักและถนนสายหลักใหญ่สู่ถนนสายประธานหรือทางด่วน (ภาพที่ 5.3) นอกจากนั้น หลักเกณฑ์ในการจัดวางระบบถนนเรียงตามลำดับประเภทดังกล่าวยังควรคำนึงมาตรฐานการเชื่อมต่อโดยยึดถือระยะทางที่เหมาะสม ได้แก่ ถนนสายประธานหรือทางด่วนควรมีระยะห่างในการต่อเชื่อมในลำดับของถนนสายหลักในระยะทางประมาณ 1.6 – 4.8 กิโลเมตร หรือเฉลี่ยเท่ากับ 3.2 กิโลเมตร ส่วนถนนสายหลักควรมีระยะห่างในการเชื่อมต่อในลำดับของถนนสายรองในระยะประมาณ 1.6 กิโลเมตร และถนนสายรองควรมีระยะห่างในการเชื่อมต่อในลำดับของถนนท้องถิ่นประมาณ 0.8 กิโลเมตร และควรพิจารณาหลักการออกแบบถนนให้สามารถทำหน้าที่สำหรับการเคลื่อนที่ของยวดยาน (Mobility) และการบริการพื้นที่ข้างทาง (Land Access) ควบคู่กันด้วย ซึ่งกระทำได้โดยการแบ่งแยกถนนให้ทางรถวิ่งเร็วแยกออกจากถนนเลียบผ่านหน้าที่ดิน (Frontage Road) ที่มีไว้สำหรับรถที่วิ่งช้า เพราะถนนเลียบผ่านหน้าที่ดินมักจะทำหน้าที่ด้านบริการการเข้าถึงพื้นที่ข้างทาง(Accessibility) ซึ่งจะทำให้ที่ดินริมถนนมีอิสระในการพัฒนาได้มาก ส่วนถนนช่องกลางสำหรับทางรถวิ่งเร็ว(Carriage Way) นั้น จะต้องมีการคำนึงถึงการควบคุมช่องทางเข้า-ออกเป็นระยะ ๆ ต่อไป

SUMMARY OF STREET CLASSIFICATION CRITERIA

Element	System			
	Expressway	Major Arterial	Collector	Local
Service Function				
movement	primary	primary	equal	secondary
access	none	secondary	equal	primary
principal trip length	over 3 miles	over 1 mile	under 1 mile	under 1/2 mile
use by transit	express	regular	regular	none, except C.B.D.
Linkage				
Land Uses	major generators & C.B.D.	secondary generators & C.B.D.	local areas	individual sites
Rural Highways	interstate & state primary	state primary & secondary	county roads	none
Spacing	1-3 miles	1 mile	1/2 mile	----
Percentage of System	0 - 8		20 - 35	65 - 80



Source: Standards for Street Facilities and Services, Procedure Manual 7A, National Committee on Urban Transportation, Public Administration Service, Chicago, Ill. 1958.

ภาพที่ 5.3 ตัวอย่างในการจัดวางระบบถนนเรียงตามลำดับประเภท

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบถนนในพื้นที่หนึ่งใด จำเป็นต้องมีการวางแนวทางการ ควบคุมหรือแนวทางการพัฒนาเพื่อลดหรือแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นไว้ด้วย โดยอาจยึดถือแนวทางการควบคุมการพัฒนาที่สุลักษณ์ สังข์รุ่ง (2538) ได้เสนอไว้ คือ

1. การควบคุมสิ่งก่อสร้างที่ส่งผลกระทบต่อระบบการคมนาคมตามความจำเป็น ซึ่งต้องคงไว้ซึ่งความสอดคล้องกับความเป็นจริง

2. การทำให้แน่ใจว่าการคมนาคมขนส่งจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการวางแผนไว้

3. การแก้ไขผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากการพัฒนาด้านการคมนาคมขนส่ง

4. การลงทุนเพื่อกระตุ้นการพัฒนาตามแนวทางที่เหมาะสมกับความต้องการของสภาพความเป็นจริงของชุมชน

5. การได้ประโยชน์ในโอกาสที่อำนวยให้จากการเสนอแนะ การปรับปรุงการคมนาคมขนส่งเพื่อช่วยแก้ปัญหาที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น

อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าภาครัฐควรจะพัฒนาโครงข่ายถนน โดยการวางแผนระบบถนนสายรองในพื้นที่ภายหลังจากที่ก่อสร้างถนนสายหลัก ดังนั้น หากไม่ได้มีการวางแผนพัฒนาไว้ล่วงหน้า และต้องมีการเลือกเส้นทางหนึ่งจากหลาย ๆ เส้นทาง เพื่อเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายถนนสายรอง ควรพิจารณาตามลำดับชั้น ดังนี้

- เส้นทางที่ไม่ผ่านบริเวณที่พักอาศัยเลยควรได้รับการพิจารณาก่อน
- เส้นทางที่ผ่านบริเวณการพัฒนาอาคารสูงประเภทที่พักอาศัย ควรได้รับการพิจารณารองลงมา
- เส้นทางที่ผ่านบริเวณที่พักอาศัยทั่วไป ควรได้รับการพิจารณาหลังสุดหรือควรหลีกเลี่ยง

2. แนวทางการควบคุมประสิทธิภาพของโครงข่ายถนนที่ได้รับการพัฒนาขึ้น

ความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมประสิทธิภาพของโครงข่ายถนนที่ได้รับการพัฒนาขึ้นก็เนื่องมาจากการพัฒนาระบบถนนหนึ่ง ๆ จะก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวจราจรและการใช้พื้นที่ริมถนนตามมาอย่างรวดเร็ว ซึ่งทั้ง 2 สิ่งมีความขัดแย้งกันเอง ดังนั้น เพื่อให้โครงข่ายระบบถนนที่พัฒนาขึ้นมีประสิทธิภาพสูงสุด จึง ควรให้มีการควบคุมประสิทธิภาพของการจราจรในถนน ซึ่งจะสัมพันธ์กับการควบคุมการใช้ที่ดินริมถนนด้วย ซึ่งจากการศึกษาสามารถสรุปแนวทางการควบคุมการพัฒนาที่มีอยู่ในปัจจุบันและเสนอแนะแนวทางที่ควรดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้

<u>การควบคุมประสิทธิภาพการจราจรในถนนโดยการควบคุมการใช้ที่ดินริมถนน</u>

1. **การควบคุมการใช้พื้นที่ริมถนน** ปัจจุบันสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 โดยสภากรุงเทพมหานครให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ใช้เป็นข้อบัญญัติห้ามก่อสร้างอาคารบางชนิด หรือบางประเภทขึ้นริมสองฝั่งถนนบางสายในกรุงเทพมหานคร เช่น

ถนนรัชดาภิเษก ถนนศรีนครินทร์ ฯลฯ เพื่อรักษาบทบาทหน้าที่ของถนนและเพื่อป้องกันปัญหาการจราจร โดยอาคารสิ่งก่อสร้างประเภทที่ถูกควบคุมอันได้แก่ อาคารห้องแถว ตึกแถว อาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า โรงแรม โรงภาพยนต์ คลังสินค้า และโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ นั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างในลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาการจราจร

สาระสำคัญของมาตรการควบคุมหรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว คือ การห้ามก่อสร้างอาคารที่ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรข้างต้นในระยะ 15 เมตร จากริมฝั่งถนนทั้ง 2 ด้าน และการห้ามเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารที่ก่อสร้างมาก่อนและขัดกับข้อบัญญัติที่ห้ามไว้ โดยเหตุผลในการกำหนดระยะห่างจากเขตถนน 15 เมตร ของสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นการกำหนดจากมาตรฐานของตึกแถวที่นิยมปลูกสร้างไว้ริมถนนที่มีความลึกโดยเฉลี่ยทั่วไปเท่ากับ 12 เมตร ระยะทางเดินหลังอีก 3 เมตร รวมเป็น 15 เมตร ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ การบังคับให้รนแนวอาคารบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการจราจรและจำกัดประเภทอาคารที่เป็นต้นเหตุทำให้การจราจรบนถนนสายหลักต้องติดขัด หรือต้องลดความเร็วลงเนื่องมาจากการใช้สอยอาคารเหล่านั้น หรือปัญหาการใช้ผิวการจราจรหน้าอาคารเป็นที่จอดรถ

ในความเป็นจริงการถอยร่นแนวในระยะ 15 เมตร ไม่ได้ลดปริมาณการจราจรในท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับแต่อย่างไร เนื่องจากลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ได้มีการพัฒนาเปลี่ยนไปโดยมีแนวโน้มในการใช้ประโยชน์เพื่อการค้าและธุรกิจมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ปริมาณจราจรในบริเวณดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การกำหนดระยะถอยร่น 15 เมตร อาจควบคุมไม่ให้เกิดอาคารในระยะดังกล่าวได้ แต่ในระยะที่เกินกว่า 15 เมตร ย่อมไม่สามารถควบคุมการพัฒนาได้ โดยเฉพาะกรณีของการพัฒนาในลักษณะอาคารขนาดใหญ่และศูนย์การค้า ซึ่งส่วนมากก็จะมีการก่อสร้างในแปลงที่ดินขนาดใหญ่ติดริมถนนโดยเว้นที่ว่างไว้เป็นที่จอดรถตามที่กฎหมายอนุญาตไว้ อาคารดังกล่าวก่อให้เกิดการจราจรจากการใช้สอยอาคารที่เพิ่มขึ้น และทำให้ปริมาณจราจรในถนนมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลในการบังคับใช้มาตรการนี้อย่างจริงจัง ควรมีการทบทวนมาตรการควบคุมในส่วนนี้อีกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่คำนึงถึงการพัฒนาตามสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดินริมถนนตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติทางหลวงยังไม่มีการนำมาใช้ให้เกิดผล เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจผู้อำนวยการทางหลวง หรืออธิบดีกรมทางหลวง ที่จะใช้อำนาจดำเนินการตามมาตรา 49 ได้ทันที แต่จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดทางหลวงสายใด ทั้งสาย หรือบางส่วนก่อน และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ก็ยังมีข้อจำกัดในการจะนำมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนาพื้นที่ริมฝั่งถนนโดยตรง จึงขอยกเว้นไม่กล่าวถึงในที่นี้

2. **การควบคุมการเชื่อมต่อของพื้นที่ริมถนน** ปัจจุบันหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องทางเชื่อมต่อระหว่างถนนสายหลักกับสิ่งปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ ที่มีการบังคับใช้ ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้าในที่สาธารณะ พ.ศ.2522 ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การตัด

ทางเข้าออกสู่ถนนให้ทำได้ช่องทางเดียวในที่แปลงหนึ่ง และให้มีการออกแบบ (Geometric Design) ที่เหมาะสม ความกว้างไม่เกินที่ระบุไว้ในระเบียบ ฯ แต่หากที่ดินของผู้ขออนุญาตมีความยาวตามถนนเกินกว่า 100 เมตร อนุญาตไม่เกิน 2 ทางเข้าออกนั้น ยังขัดต่อสภาพที่ควรจะเป็น กล่าวคือ ยังมีอาคารบางประเภทที่ก่อให้เกิดปริมาณจราจรจำนวนมากตามแนวถนนสายหลักในกรุงเทพ ฯ ซึ่งอาคารเหล่านี้มีทางเข้า – ออกสู่ถนนสายหลักอย่างเสรี ขาดการควบคุมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในบางพื้นที่ที่สภาพทางยังไม่มีคันหินทางเท้า (หรือยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ) ทำให้อาคารที่ก่อสร้างริมถนนเหล่านั้นเข้า – ออกสู่ถนนสายหลักได้โดยไม่มีข้อจำกัด ทำให้รถที่วิ่งด้วยความเร็วสูงต้องถูกตัดกระแสการจราจรจากการเข้า – ออกจากพื้นที่เหล่านั้น เป็นเหตุให้เกิดการชะลอตัวและการจราจรติดขัดตามมา ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการหรือหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ทางเชื่อมต่อสำหรับอาคารเหล่านี้ เพื่อช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สอยอาคาร และลดกระแสจราจรที่จะมาตัดการจราจรบนถนนสายหลักให้มีน้อยที่สุด หรืออาจให้มีการพัฒนาถนนสายรองขึ้นด้านหลังของเขตทาง เพื่อรวมการจราจรจากสิ่งปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ ก่อนเข้าสู่ถนนสายหลักด้านนอก เป็นต้น

3. **การควบคุมโดยวิธีการอื่น ๆ** ปัจจุบันมีการดำเนินการควบคุมประสิทธิภาพการจราจรโดยหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก กองบังคับการตำรวจจราจร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ โดยวิธีการที่นอกเหนือจากการจัดการด้านกายภาพหลายวิธี เช่น การช่วยเสริมให้การจราจรมีประสิทธิภาพโดยใช้อุปกรณ์ควบคุมการจราจร (Traffic Control Devices) ร่วมกับการใช้มาตรการห้ามจอดรถริมถนนสองฝั่ง หรือ การกำหนดให้มีการเลี้ยวกลับในเฉพาะจุดที่สามารถควบคุมได้สะดวก เป็นต้น ซึ่งหากเกิดกรณีปัญหาการจราจรมีความจำเป็นเร่งด่วน ก็ควรดำเนินการโดยใช้วิธีการควบคุมในรูปแบบนี้จะเป็นการดีที่สุด เนื่องจากเป็นการดำเนินงานที่สามารถกระทำได้ทันทีโดยไม่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากด้วย

อนึ่ง ในการระบวนการวิเคราะห์การพัฒนาระบบถนนและการควบคุมการใช้ที่ดินริมถนนนั้น ควรจะพิจารณาถึงเหตุและปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเมืองในลักษณะของ Ribbon Development หรือ การขยายตัวตามแนวเส้นทางคมนาคมด้วย เพราะการขยายตัวในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาในภายหลัง โดยเฉพาะปัญหาการบุกรุกพื้นที่ชนบทและปัญหาการจราจรติดขัด โดยในขั้นสุดท้ายของกระบวนการควบคุม คือ การควบคุมการพัฒนาตามแนวพื้นที่ขนาบข้าง (Corridor Joint Development Plan) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงโครงข่ายการให้บริการของท้องถิ่นที่เชื่อมโยง และจะต้องให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติทุกหน่วยงานตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างการควบคุมการพัฒนาโครงข่ายถนนกับการพัฒนาการใช้ที่ดินสองข้างทางด้วย

สำหรับแนวทางการแก้การพัฒนาในรูปแบบ Ribbon Development นี้ อาจศึกษาได้จากบทเรียนของประเทศที่ได้พัฒนามาก่อนหน้านี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งได้กำหนดให้การพัฒนาในรูปแบบนี้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติ Town and Country Planning Act of 1947 ซึ่งก่อนที่จะมีการ

ออกพระราชบัญญัตินี้ได้มีความพยายามจะแก้ไขการพัฒนาโดยการออกพระราชบัญญัติ The Restriction"of Ribbon Development Act of 1935 มาก่อน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประเทศอังกฤษได้เคยมีแนวคิดที่จะแก้ปัญหาสภาพเมืองและสภาพแวดล้อมมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 แล้ว โดยในปี 1919 ได้มีพระราชบัญญัติ The Housing and Town Planning Act of 1909 และได้รับการปรับปรุงมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปี 1932 ได้มีการออกพระราชบัญญัติ Town and Planning Country ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลอาคารในเมืองและชนบทและต่อมาในปี 1935 จึงได้ออกกฎหมายควบคุมการพัฒนาตามแนวริมถนนภายใต้พระราชบัญญัติ Ribbon Development Act of 1935 และในที่สุดก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของ ชุมชนต่าง ๆ ที่อยู่ในเมืองและได้มีความพยายามอยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งมีการออกกฎหมาย Town and Country Planning Act of 1947 กำหนดให้การพัฒนาในลักษณะนี้เป็นสิ่งผิดกฎหมายในที่สุด

ในกรณีของประเทศไทย หากจะเริ่มมีการศึกษาและกำหนดบทบาทของการขยายตัวในลักษณะของ Ribbon Development อย่างจริงจังก็น่าจะเป็นการดีที่สุด เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การควบคุมการพัฒนาพื้นที่เมืองรุกพื้นที่เกษตรกรรมจึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายได้

5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักรสามารถแยกออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่

5.3.1 ข้อเสนอด้านการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และภาคเอกชน

5.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร

5.3.1 ข้อเสนอด้านการจัดการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบถนนโดยหน่วยงานต่าง ๆ และภาคเอกชน

เนื่องจากเขตจตุจักรเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของการพัฒนาโครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องมีการเชื่อมต่อกับพื้นที่อื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครอีกหลายบริเวณ ดังนั้น การจัดการด้านระบบถนนจึงต้องมีความสอดคล้องและเป็นแนวทางเดียวกันกับการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้มีการเสนอแนะไว้ในหัวข้อที่ 5.2.1 ข้างต้นแล้วก็คือ ควรให้มีการประสานงานการพัฒนาระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนในการพัฒนาระบบถนนอย่างต่อเนื่อง โดยในการดำเนินงานพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจะต้องมีการประสานงานกับพื้นที่ติดต่ออื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิด เพื่อการถ่ายเทปริมาณจราจรในพื้นที่จะได้มีความคล่องตัวสมดุลกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงข่ายถนนในพื้นที่เขตจตุจักรในปัจจุบันได้มีการพัฒนาจนเต็มพื้นที่ และยังไม่มีโครงการที่จะก่อสร้างถนนเพิ่มเติมขึ้นอีกในระยะเวลาอันใกล้ ดังนั้น บทบาทของภาครัฐที่จะสามารถดำเนินการได้ในขณะนี้ คือ การปรับปรุงโครงข่ายถนนที่มีอยู่เดิมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเท่าที่สามารถจะทำได้ โดยปัจจุบันจะมีการใช้วิธีในการดำเนินการโดยใช้แนวทางด้านวิศวกรรมจราจรร่วมกับการใช้มาตรการควบคุมหรือข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีการพยายามปรับปรุงโครงข่ายถนนในพื้นที่เขตโดยการใช้วิธีการพัฒนาเส้นทางทะลุลัดตรอกซอย เพื่อยกระดับให้เป็นถนนสายรองในพื้นที่ และการปรับปรุงการก่อสร้างสะพานข้ามทางแยก เป็นต้น

นอกจากการดำเนินการด้านการปฏิบัติต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว จากการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา สำนักงานเขตจตุจักร พบว่า การดำเนินงานการก่อสร้างระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักรในปัจจุบันไม่มีปัญหามากนัก โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันจะมีการให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ยกเว้นการปรับปรุงหรือเชื่อมต่อถนนสายย่อยในบริเวณพื้นที่แนวโครงการของหน่วยงานอื่นเท่านั้น ซึ่งถึงแม้ว่าปัญหาในการดำเนินงานจะไม่มีมากนัก แต่การดำเนินการพัฒนาระบบถนนในระดับท้องถิ่นนี้ ควรให้มีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดและรายงานปัญหาหรือข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการพัฒนาภายในพื้นที่เขตให้แก่กรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทุกระยะ เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบถนนให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ด้านความคล่องตัวในการสัญจร และได้รับประโยชน์จากการใช้ที่ดินอย่างสูงสุด ในขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะได้รับข้อมูลในการดำเนินงานพัฒนาระบบถนน หรือการออกข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงของพื้นที่ ซึ่งแต่ละท้องที่ย่อมมีความแตกต่างกันในรายละเอียดของพื้นที่ด้วย

สำหรับภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาระบบถนนและการพัฒนาพื้นที่ ควรให้มีการประสานงานการพัฒนาพื้นที่หนึ่งใดกับทางสำนักงานเขตอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันปัญหาอันอาจเกิดจากการพัฒนา กล่าวคือ ทางสำนักงานเขตจะสามารถป้องกันการใช้ที่ดินที่ขัดแย้งกับประเภทของถนตั้งแต่แรก ในขณะที่เจ้าของที่ดินก็จะสามารถป้องกันการพัฒนาระบบถนนที่ขัดต่อการใช้ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตน เช่น ป้องกันการนำถนนส่วนบุคคลไปใช้เป็นทางสาธารณะโดยการกำหนดเป็นทางลัดทะลุตรอกซอย ซึ่งจะเป็นการดึงดูดการจราจรเข้ามาในพื้นที่และเกิดเป็นสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมกับการพักอาศัย เป็นต้น

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการดำเนินการพัฒนาระบบถนนในระดับพื้นที่ซึ่งมีผู้รับผิดชอบ คือ ฝ่ายโยธาเขตนั้นจะไม่มีเจ้าหน้าที่หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านผังเมืองอยู่ฝ่ายโยธาของสำนักงานเขตด้วย อันอาจจะทำให้เกิดการละเลยการให้ความสนใจในการจัดการด้านพื้นที่ที่ตามข้อบังคับของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ได้ ซึ่งเรื่องนี้จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของฝ่ายโยธา เขตจตุจักร พบว่า ขณะนี้มีนโยบายที่จะมีการเพิ่มฝ่ายผังเมืองขึ้นมารวมกับฝ่ายโยธาเขตในสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร จึงเห็นว่าควรจะให้มีการดำเนินการเรื่องนี้โดยเร็ว เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาพื้นที่เขตต่อไป

5.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร

จากการศึกษาการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร พบว่า หากต้องการให้โครงข่ายถนนในพื้นที่มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างถนนตามที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้ตั้งไว้ รัฐควรจะมีบทบาทการพัฒนาระบบถนนควบคู่กันทั้งทางด้านวิศวกรรมจราจรและทางการควบคุมการพัฒนาอันสืบเนื่องจากการก่อสร้างถนนโดยใช้ข้อกำหนด ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. **แนวทางด้านวิศวกรรมจราจร**

ข้อเสนอแนะแนวทางด้านวิศวกรรมจราจร เป็นแนวทางหนึ่งที่ภาครัฐจะสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดการด้านประสิทธิภาพของระบบถนน นอกเหนือจากแนวทางด้านกายภาพ ซึ่งจะเป็นแนวทางที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว และไม่ต้องมีการลงทุนสูง แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการนี้ควรจะมีการกระทำควบคู่กันกับการควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนในทางกายภาพเพื่อความสมบูรณ์ของโครงข่ายถนนด้วย ซึ่งแนวทางด้านวิศวกรรมจราจรที่เห็นสมควรเสนอแนะสำหรับพื้นที่เขตจตุจักร มีดังนี้

ก. *การแบ่งแยกการจราจรในพื้นที่ถนน*

ระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักรส่วนใหญ่จะเป็นถนนที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นเวลายาวนาน และมีการขยายตัวของพื้นที่ 2 ฝั่งถนนจนเกือบเต็ม โดยไม่มีการกันเขตทางไว้สำหรับขยายผิวการจราจร ดังนั้น การแบ่งแยกการจราจรในพื้นที่ถนนจึงเป็นวิธีการที่ง่ายต่อการแก้ไขปัญหาการคับคั่งของการจราจรในปัจจุบัน การดำเนินการดังกล่าว คือ การแยกช่องทางการจราจรความเร็วสูงออกจากช่องทางการจราจรความเร็วต่ำ โดยอาศัยการจัดระเบียบการจราจรเพื่อที่จะบังคับให้การจราจรเป็นไปตามความต้องการ การแบ่งแยกการจราจรสามารถกระทำได้โดยการใช้อุปกรณ์ควบคุมการจราจร (Traffic Control Device) ประเภทเครื่องหมายการจราจรบนผิวทาง (Marking) ให้สื่อความหมายแบ่งแยกช่องเดินรถในลักษณะคล้ายการมีถนนคู่ขนาน (Frontage Road) เพื่อแก้ปัญหาการติดขัดหรือชะลอตัวของรถในทางตรงที่มีความเร็วสูง ในขณะที่ยังไม่มีถนนคู่ขนานได้

ข. *การควบคุมการเข้า-ออกทางเชื่อมต่อและการกลับรถ*

ถนนในพื้นที่เขตจตุจักรจะมีปัญหาด้านจุดเชื่อมต่อและจุดกลับรถอยู่มาก โดยเฉพาะถนนที่มีการก่อสร้างมาเป็นเวลานาน เช่น ถนนพหลโยธิน จะมีการเชื่อมต่อของถนนซอยโดยตรงเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบางกรณีถนนซอยดังกล่าวจะสามารถเลี้ยวขวาเข้าสู่ถนนในทิศทางตรงกันข้ามได้โดยตรง ทำให้เกิดการคับคั่งของการจราจรในจุดดังกล่าว เช่น บริเวณสามแยกระหว่างถนนเสนานิคม 1 กับถนนพหลโยธิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจุดกลับรถในถนนรัชดาภิเษก ซึ่งทำให้เสียช่องทางจราจรไปถึง 2 ช่องทางด้วย ดังนั้น จึงเป็นการสมควรให้ทางเชื่อมต่อระหว่างถนนสายหลัก - สายรองต่าง ๆ กับถนนซอย รวมถึงทางลัดทะลุตรอกซอยต่าง ๆ ควรเป็นการเลี้ยวซ้ายออกเท่านั้น และแนะนำให้มีการปรับปรุงช่องเปิดเกาะกลางถนนเป็นที่เลี้ยวกลับรถ โดยตำแหน่งที่เหมาะสมที่ควรจะให้เปิดเป็นช่องทางเลี้ยวกลับรถได้นั้น ควรให้อยู่ใกล้และก่อนถึงทางแยกซึ่งมีสัญญาณไฟควบคุม และปิดช่องเปิดเกาะกลางที่อยู่บริเวณส่วนกลางทางแยกเดิมทั้งหมด

รถที่วิ่งมาในถนนสายหลักในพื้นที่และต้องการเข้าสู่พื้นที่ทางด้านขวามือจะต้องไปเลี้ยวรถกลับในบริเวณใกล้ทางแยก ซึ่งอาศัยความควบคุมของสัญญาณไฟจราจร จากนั้นจึงมาเลี้ยวซ้ายเข้าพื้นที่ที่ต้องการในลักษณะเดียวกันกับรถที่ออกจากทางเชื่อมทั้งหมดก็จะต้องเลี้ยวซ้ายออกไปก่อน แล้วจึงกลับรถก่อนถึงทางแยกหลักเพื่อไปยังทิศทางตรงข้าม การดำเนินการในลักษณะนี้จะเป็นการลดอุปสรรคแก่รถที่วิ่งในทางตรงให้น้อยลง

2. แนวทางด้านการควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนที่ถูกพัฒนาขึ้น

การควบคุมถนนที่ได้รับการพัฒนาโดยหน่วยงานต่างๆ และภาคเอกชนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามความมุ่งหมายของการพัฒนาตั้งแต่ต้น ควรให้มีการคำนึงถึงหลักการควบคุมการพัฒนา 2 ประการสำคัญ คือ (1) ควบคุมการใช้ที่ดินหรือกิจกรรมในพื้นที่ที่จะเกิดขึ้นตามมาหลังจากมีการพัฒนาระบบถนนแล้ว (2) ควบคุมบทบาทของถนนที่หน่วยงานต่าง ๆ หรือเอกชนพัฒนาขึ้นให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการใช้ถนนสายนั้น ๆ โดยใช้โครงข่ายถนนตามลำดับศักย์ ดังที่จะอธิบายได้ดังนี้

<u>การควบคุมการใช้ที่ดินหรือกิจกรรมในพื้นที่</u>

จากการศึกษาบทบาทของภาครัฐในการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่เขตจตุจักร พบว่าในช่วงแรกของการพัฒนาถนนเข้ามาในพื้นที่เขตนั้น มีการมุ่งพัฒนาระบบถนนโดยขาดการคำนึงถึงการควบคุมการใช้ที่ดินหรือกิจกรรมในพื้นที่ริมถนนที่ทำการก่อสร้างขึ้นตั้งแต่ต้น เห็นได้จากการพิจารณาถนนที่ก่อสร้างผ่านเข้ามาในเขตจตุจักรสายแรก ได้แก่ ถนนพหลโยธิน (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1) ซึ่งเป็นถนนที่ก่อสร้างมาตั้งแต่ พ.ศ.2480 และก่อสร้างเสร็จเปิดใช้งานใน พ.ศ.2507 โดยมีวัตถุประสงค์ของการสร้าง คือให้เป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างเมืองหลวงและภูมิภาคทางตอนเหนือของประเทศ เท่ากับว่ามีความมุ่งหมายให้ถนนสายนี้มีบทบาทเป็นถนนสายหลักใหญ่ ซึ่งถนนประเภทนี้จะต้องมีข้อจำกัดด้านต่อเชื่อมและด้านการใช้ที่ดิน 2 ฝั่งถนนอย่างเข้มงวดนั้น เมื่อพิจารณาถึงมาตรการหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ที่ดินและการต่อเชื่อมแล้วกลับพบว่าไม่ได้มีการบังคับไว้ตั้งแต่ต้น เนื่องจากการควบคุมการใช้ที่ดินโดยกำหนดมาตรการเข้าออกสู่ถนนหลวงครั้งแรกนั้น ถูกดำเนินการโดยกรมทางหลวงในปี พ.ศ.2515 โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 และต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการควบคุมการพัฒนาที่ตามหลังการเปิดใช้ถนนเป็นเวลานาน ดังนั้น จึงทำให้เกิดการพัฒนาของพื้นที่ขึ้นในลักษณะของการพัฒนาตามแนวถนน (Ribbon Development) ในรูปแบบของการพัฒนาด้านพาณิชยกรรมเป็นแนวยาว (Strip Commercial Development) ซึ่งสร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่น่าดู และการพัฒนาในลักษณะนี้ยังก่อให้เกิดความคับคั่งของการจราจร จนทำให้ถนนพหลโยธินในปัจจุบันสูญเสียความสามารถในการรับปริมาณจราจรด้วยความจุปกติซึ่งก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการเคลื่อนที่ด้วย

นอกจากถนนพหลโยธินแล้ว ถนนในพื้นที่เขตที่ดำเนินการโดยกรมทางหลวง ซึ่งปัจจุบันได้ส่งมอบทางหลวงให้ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาต่อแล้ว ได้แก่ ถนนวิภาวดีรังสิต (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 31) ถนนงามวงศ์วาน (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 302) และถนนลาดพร้าว (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 336) ทางหลวงเหล่านี้ล้วนเป็นเส้นทางที่ก่อสร้างขึ้นก่อนการประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสิ้น

ดังนั้น จึงมีการพัฒนาของพื้นที่แล้ว และมีการร่นแนวอาคารตามระยะควบคุมเพียง 2 เมตร จึงไม่สามารถควบคุมความแออัดของการจราจรอันสืบเนื่องมาจากกิจกรรมของอาคารริมถนนและไม่สามารถควบคุมการเชื่อมต่อทางเข้าออกสู่ถนนทางหลวงได้เช่นกัน

เมื่อพื้นที่ 2 ฝั่งถนนขาดการควบคุมการพัฒนาตั้งแต่ต้น (ถึงแม้จะมีข้อบัญญัติในการควบคุมการก่อสร้างอาคารในถนนรัชดาภิเษกแล้วก็ตาม) จึงทำให้การใช้ที่ดินมีลักษณะแตกต่างกันไป ซึ่งลักษณะการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันก็จะเป็นเหตุผลให้การควบคุมการพัฒนาต้องมีความแตกต่างกันไปด้วย ดังนั้น จึงขออธิบายสภาพการใช้ที่ดินและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการใช้ที่ดิน ดังนี้

ก. การใช้ที่ดินในถนนพหลโยธิน ถนนลาดพร้าว ถนนงามวงศ์วาน ถนนประชาชื่น

ถนนดังกล่าวเป็นถนนที่มีการก่อสร้างมาตั้งแต่อดีต ทำให้มีการพัฒนาพื้นที่อย่างแออัด ซึ่งโดยทั่วไปความแออัดส่วนใหญ่จะเกิดจากการปลูกสร้างอาคารตึกแถว อาคารขนาดใหญ่ และโครงการที่เกี่ยวกับการพาณิชยกรรม อาคารประเภทนี้นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาในการใช้ที่ดินแล้ว ยังเป็นอาคารที่ทำให้เกิดการจอดรถริมถนนหน้าอาคารมากที่สุดด้วย ดังนั้น การควบคุมการพัฒนาในถนนดังกล่าวในอนาคตเห็นควรจะให้มีการควบคุมอาคาร และการใช้พื้นที่อาคารเพื่อควบคุมพื้นที่ว่างโดยปราศจากสิ่งปกคลุมและพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินให้มีความหนาแน่นพอเหมาะ และมีการเจริญเติบโตภายใต้การควบคุม ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้ เพราะสภาพการพัฒนาของพื้นที่ในลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการจราจรที่จะเพิ่มขึ้นในปริมาณที่สูงในอนาคต โดยเฉพาะโครงการและอาคารขนาดใหญ่ที่ไม่ได้ถูกควบคุมจากมาตรการหรือกฎหมายใด ๆ มาก่อนหน้า ซึ่งในการนี้ควรพิจารณาเป็นการเฉพาะรายในเรื่องของพื้นที่สำหรับการจอดรถต่อพื้นที่อาคาร และพื้นที่ว่าง โดยใช้เกณฑ์ที่ได้ทำการศึกษาถึงความเหมาะสมก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้มาตรการใด ๆ ต่อไป

ข. การใช้ที่ดินในถนนวิภาวดีรังสิต ถนนรัชดาภิเษก

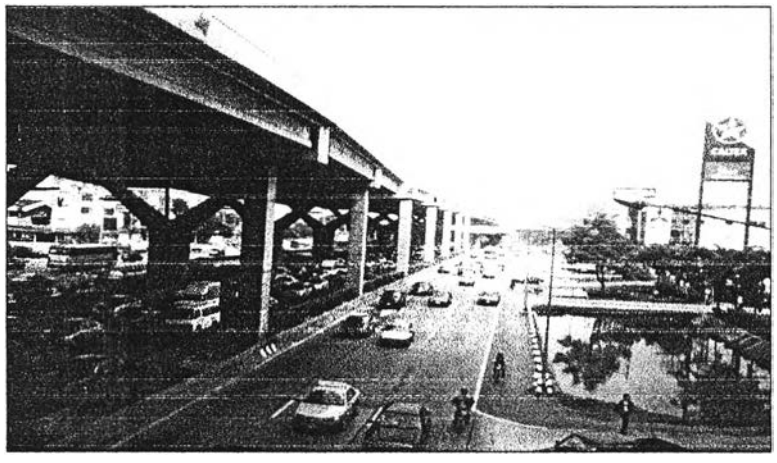
การใช้ที่ดินริมถนนสายหลักที่มีการจัดการด้านการควบคุมประสิทธิภาพการจราจรบนถนนด้วยวิธีการทางวิศวกรรมด้านการออกแบบเส้นทางคู่ขนาน (ถนนวิภาวดีรังสิต) และมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ถนนรัชดาภิเษก) แล้วมีลักษณะคือ เป็นการใช้ที่ดินในรูปแบบเป็นอาคารพาณิชย์หรืออาคารสำนักงานขนาดใหญ่ สถานที่ราชการ หรือสถาบันการศึกษา ดังนั้น การควบคุมการพัฒนาเพื่อรักษาประสิทธิภาพการจราจรบนถนน และในขณะเดียวกันก็เป็นการรักษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพไม่ให้เกิดความแออัดคับคั่งของตึกสูงดังเช่นพื้นที่ในใจกลางเมืองกรุงเทพฯ ควรจะมีแนวทางต่าง ๆ กล่าวคือ ควรกำหนดให้มีพื้นที่ว่างและพื้นที่จอดรถเหลือจากการปลูกสร้างอาคารให้เป็นไปตามรูปแบบ ชนิด ประเภท ขนาด ของอาคารบางประเภทให้เป็นระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และนำมากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมการพัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อการค้า การพาณิชยกรรม และสำนักงาน ในพื้นที่ที่ต้องการควบคุมเป็นราย ๆ ต่อไป

นอกจากนั้น สำหรับการใช้ที่ดินตามกฎหมายผังเมืองรวม ซึ่งเขตจตุจักรได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่สีส้ม คือ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง และมีการกำหนดข้อยกเว้น 5 – 10 % ตามกฎหมายนั้น ควรกำหนดรายละเอียดข้อกำหนดข้อห้ามให้สอดคล้องและครอบคลุมกับเจตนารมย์ของกฎหมายผังเมืองรวม รวมถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นในการห้ามก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ควรมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาและการแก้ปัญหาทั้งในส่วนของเครื่องมือหรือมาตรการควบคุมและการแก้ไขที่มีอยู่ก่อนแล้ว เพื่อป้องกันการเกิดกรณีช่องว่างของกฎหมายหรือการขัดแย้งกันของผลการบังคับกฎหมายในภายหลังด้วย

อนึ่ง สำหรับการพัฒนาที่ดินที่ขัดต่อข้อกำหนดการใช้ที่ดินตามผังเมืองรวมนั้น หากเอกชนต้องการดำเนินการพัฒนาพื้นที่ ก็ควรให้มีการพิจารณาโดยคำนึงถึงการออกแบบบางอย่าง เช่น ระยะถอยร่นของอาคารจากแนวเขตที่มีระยะห่างมากกว่าปกติ หรือการสร้างที่จอดรถบริเวณใต้ดิน เป็นต้น ซึ่งหากเอกชนยินยอมที่จะลงทุนดำเนินการดังกล่าว ก็ควรที่จะมีการพิจารณาอนุญาตเป็นรายไป โดยการพัฒนาที่คำนึงถึงการออกแบบดังกล่าวอาจสร้างภูมิทัศน์ที่สวยงามในพื้นที่ได้ด้วย ซึ่งกรณีตัวอย่างของการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะนี้ได้แก่ บริเวณอาคารสำนักงานใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์ (SCB Park Plaza) บนถนนรัชดาภิเษก เป็นต้น

<u>การควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนโดยการพัฒนาโครงข่ายถนนตามลำดับศักย์</u>

แนวทางการควบคุมประสิทธิภาพของระบบถนนในหัวข้อข้างต้นจะมีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งจากการควบคุมดังกล่าวหากจะให้พื้นที่ริมฝั่งถนนยังคงมีสภาพความเป็นพื้นที่เศรษฐกิจตามราคาที่ดิน คือ ยังคงให้มีกิจกรรมทางการค้าริมถนน ซึ่งสามารถให้บริการแก่ลูกค้าที่ผ่านไปมาได้ ควรจะให้มีการพิจารณาแนวทางการพัฒนาพื้นที่ที่เน้นถึงการปรับปรุงโครงข่ายถนนตามลำดับศักย์เป็นสำคัญด้วย แม้ว่าจะมีความเป็นไปได้น้อยในสภาพพื้นที่ที่มีการพัฒนาไปจนเกือบเต็มที่แล้วก็ตาม ซึ่งหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรจะพิจารณาแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดนี้โดยเร็ว เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาระบบถนนสายใหม่ที่จะจัดให้มีการพัฒนาขึ้นต่อไป



ภาพที่ 5.4 ถนนเลียบข้างในถนนวิภาวดีรังสิต

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการดำเนินการในทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาระบบถนนโดยการส่งเสริมให้มีการสร้างถนนคู่ขนาน (Frontage Road) หรือถนนเลียบข้าง (Side Street) ในพื้นที่เขตจตุจักรนั้นคงจะเป็นเพียงแนวทางในการพัฒนาเท่านั้น เนื่องจากในปัจจุบันสภาพของถนนและพื้นที่ทั้ง 2 ฝั่งของถนนสายหลักในเขตจตุจักรมีการขยายตัวจนเกือบเต็มความจุของการใช้ที่ดินแล้ว และปริมาณจราจรในถนนสายหลักก็เพิ่มขึ้นจนเต็มความจุของปริมาณจราจรแล้วเช่นกัน แต่ก็อาจวิเคราะห์สภาพการณ์ที่ควรจะเป็นเพื่อเป็นบทเรียนและเป็นแนวทางในการดำเนินการพัฒนาระบบถนนในพื้นที่อื่น ๆ ต่อไปได้ ดังนี้

ถนนสายหลักในพื้นที่เขตจตุจักร ได้แก่ ถนนพหลโยธิน ถนนวิภาวดีรังสิต ถนนรัชดาภิเษก ถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ นั้น เมื่อพิจารณาถึงการออกแบบ (Geometric Design) ขนาด รวมถึงรูปแบบของถนนตั้งแต่แรกเริ่มของการก่อสร้างแล้ว จะพบว่าหากจะให้ถนนสายหลักข้างต้นมีการควบคุมบทบาทหน้าที่ของถนนให้สมบูรณ์ การออกแบบควรให้มีถนนเลียบข้าง (Frontage Road) ในลักษณะของถนนสายหลักใหญ่ เพื่อให้ถนนได้มีส่วนในการบริการพื้นที่สองข้างทางให้ได้ผลตอบแทนคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและการลงทุนของรัฐ ในขณะเดียวกันก็จะสามารถควบคุมการเชื่อมต่อออกสู่ถนนสายหลักของกิจกรรมสองข้างทางตามระยะที่เหมาะสมให้ถนนสายหลักดังกล่าวพ้นจากการปัญหาการจราจรแออัดได้ หากแต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ได้เกิดขึ้น ทำให้ถนนสายหลักในพื้นที่โดยเฉพาะถนนพหลโยธินมีความแออัดเป็นอย่างมาก และยังไม่สามารถหาทางแก้ไขได้ แม้จะมีการสร้างทางยกระดับเหนือถนนเดิมเพื่อแบ่งเบาปริมาณการจราจรด้านล่างแล้วก็ตาม การดำเนินการก่อสร้างถนนเลียบข้างข้างต้นปัจจุบันมีเพียงในถนนวิภาวดีรังสิตเพียงสายเดียว ซึ่งก็เป็นการปรับปรุงขยายเขตทางภายหลังการก่อสร้าง และใช้เวลาในการดำเนินการนานมากจนทำให้ครั้งหนึ่งถนนวิภาวดีรังสิตได้ชื่อว่าเป็นถนนที่มีการจราจรแออัดมากที่สุดสายหนึ่งในกรุงเทพ ฯ ด้วย นอกจากนั้น การจัดสร้างถนนสายรองเพื่อช่วยเสริมโครงข่ายถนนในพื้นที่ด้านหลังของเขตทาง ซึ่งเป็นการรวมการจราจรให้มีการเข้าออกสู่ถนนสายหลักน้อยจุดลง และเป็นการเพิ่มโอกาสที่จะเปิดให้มีการพัฒนาพื้นที่ซึ่งอยู่ลึกเข้าไปให้มีการพัฒนามากขึ้นนั้น อาจจะไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีการใช้ที่ดินจนเต็มแล้ว และมีปัญหาด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งส่วนมากจะเป็นที่ดินของเอกชนที่เจ้าของไม่ยินยอมด้วย

ดังนั้น จากข้อบกพร่องของการดำเนินงานด้านการพัฒนาระบบถนนดังกล่าวในอดีต จึงให้มีการแก้ไข โดยควรให้มีแนวทางการพัฒนาโครงข่ายถนนที่จะเป็นข้อเสนอแนะซึ่งหวังผลทางปฏิบัติได้ คือ การพิจารณาปรับปรุงโครงข่ายถนนตามลำดับศักย์ขึ้น โดยโครงข่ายถนนในที่นี้จะหมายถึงการจัดเสริมถนนเพื่อการบริการ (Service Streets) โดยเน้นที่ถนนสายรองประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ถนนสายรองใหญ่ (Major Collector) และถนนสายรองเล็ก (Minor Collector) ให้เพิ่มขึ้นและให้ได้มาตรฐาน ทั้งนี้ขึ้นกับความหนาแน่นของการใช้ที่ดินตามสภาพความเป็นจริงเป็นหลัก ทั้งนี้มีเหตุผลในการพัฒนาระบบถนนสายรอง คือ ถนนสายรองจะมีบทบาทสำคัญในการขจัดปริมาณการจราจรที่ไม่จำเป็นออกจากถนนสายหลัก โดยเฉพาะบริเวณทางแยก รวมถึงช่วยกระจายการเดินทางที่ไม่จำเป็นออกจากถนนสายหลัก และยังก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้

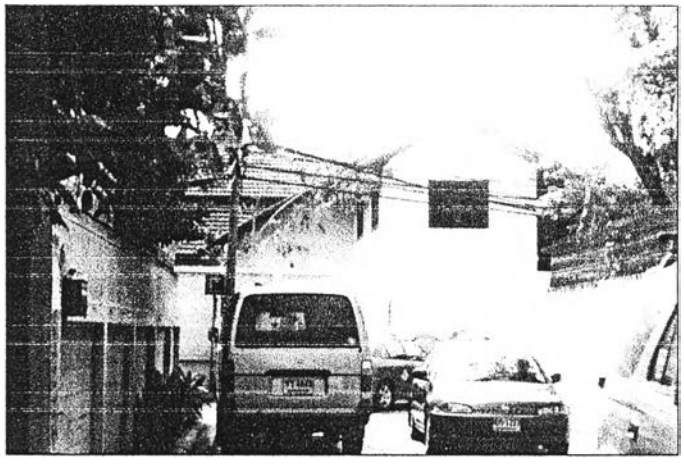
- เป็นการช่วยสร้างระบบถนนตามลำดับชั้น เพื่อสนองตอบความต้องการระหว่างการเดินทางประเภทการเดินทางผ่านตลอดกับการเดินทางภายในท้องที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และปลอดภัย

- ผังถนนที่ได้จะช่วยแบ่งพื้นที่ออกเป็นบล็อกขนาดเล็ก ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาโครงข่ายถนนซอยให้เชื่อมต่อกันได้

- ช่วยเสริมสร้างและดึงดูดให้มีการพัฒนาการใช้ที่ดินของภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นในบริเวณที่มีการเข้าถึง และยังใช้เป็นตัวควบคุมการพัฒนาในบริเวณที่ไม่ต้องการได้

- เป็นมาตรการแก้ปัญหาเรื่องการสร้างถนนที่ลงทุนน้อย และส่งผลกระทบต่อสังคมน้อยที่สุด แต่ช่วยให้การเดินทางมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

จากพิจารณาพื้นที่ศึกษาพบว่า ถนนสายรองในพื้นที่ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นถนนรวมหรือกระจายจราจร เพื่อเชื่อมต่อกับถนนสายรองใหญ่นั้น ส่วนมากจะเป็นถนนทางลัด ซึ่งมีการทะลุหรือเชื่อมซอยที่มีอยู่แต่เดิมเข้าด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่เส้นทางเหล่านี้จะเป็นถนนซอยที่ไม่ได้มาตรฐาน มีช่องทางจราจรที่แคบ ไม่มีทางเดินเท้า และคดเคี้ยว เช่น ซอยพหลโยธิน 33 ที่เป็นถนนสายรองในพื้นที่สายหนึ่งที่ถูกเลือกให้เป็นทางทะลุเชื่อมต่อระหว่างถนนรัชดาภิเษก กับถนนพหลโยธิน เป็นถนนที่มีขนาดความกว้างของเขตถนน 6 เมตร ในขณะที่มีผิวการจราจร 6 เมตรเช่นกัน และมีบ้านเรือนประชาชนปลูกสร้างสองฝั่งถนนจนเต็ม ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมของการจราจรที่ไม่เหมาะสมกับการพักอาศัยขึ้น และรถ ที่ใช้บริการเส้นทางนี้จะประสบกับปัญหาจากการจราจรภายในซอย เนื่องจากการเลี้ยวรถเข้าสู่บริเวณที่พักอาศัย การจอดรถหน้าบ้าน หรือรัศมีวงเลี้ยวที่ไม่กว้างเพียงพอ เป็นต้น



สภาพซอยทางลัดที่มีรัศมีวงเลี้ยวแคบ ทำให้เกิดการชะลอตัวของการสัญจร

ดังนั้น จึงเห็นว่าหากมีความจำเป็นต้องพัฒนาถนนประเภททางเชื่อมหรือซอย เพื่อยกระดับขึ้นเป็นถนนสายรอง ซึ่งจะช่วยเสริมประสิทธิภาพของระบบถนนนั้น ควรมีข้อกำหนดด้านกายภาพที่สำคัญ ดังนี้

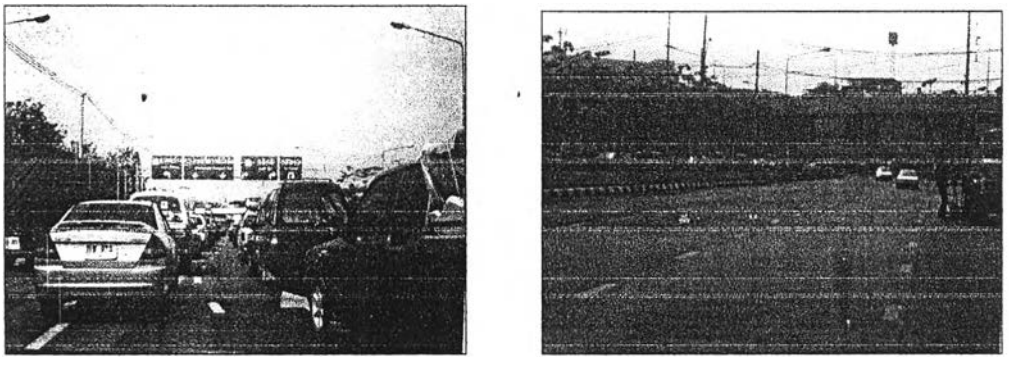
1. เส้นทางที่ยอมให้รถสวนกันได้ต้องจัดให้มีความกว้างของผิวทางมากพอที่จะให้รถสามารถสวนกันได้โดยไม่ต้องชะลอความเร็วจากที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ถนนควรมีความกว้างอย่างน้อย 6 เมตร

2. เส้นทางที่มีความกว้างผิวทางน้อยกว่า 5 เมตร ควรจัดการจราจรเป็นแบบเดินรถทางเดียว แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องหาเส้นทางอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกันมาพัฒนาเป็นเส้นทางคู่ขนานเพื่อเดินรถทางเดียวสวนทิศทางกัน

3. รัศมีวงเลี้ยวจุดต่าง ๆ ต้องมากพอที่รถจะไม่ล้ำเข้าไปในช่องทางตรงข้ามขณะเลี้ยว

การปรับปรุงถนนสายรอง ซึ่งได้แก่ถนนซอยลัดทะลุ หรือทางลัดต่าง ๆ ในพื้นที่ให้ได้มาตรฐานจะเป็นการช่วยบรรเทาการจราจรบนถนนสายหลัก และทำให้การจราจรบนถนนสายหลักในพื้นที่มีความคล่องตัวเพิ่มขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับถนนในพื้นที่เขตที่ยังสามารถเสนอแนะให้มีการวางแผนการควบคุมบทบาทมิให้ต้องทำหน้าที่เป็นทั้งถนนสายหลักและสายรองในขณะเดียวกัน ได้แก่ ถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ซึ่งเพิ่งจะเปิดให้บริการจราจร จึงควรมีการควบคุมการพัฒนาระบบถนนตั้งแต่ต้นโดยให้มีการใช้หลักการจำกัดการเชื่อมต่อของถนนสายย่อยหรือถนนซอย รวมทั้งจำกัดกิจกรรมสองข้างทางซึ่งกำลังพัฒนาให้เกิดผลกระทบต่อการจราจรในถนนสายนี้ให้น้อยที่สุด นอกจากนั้น ในส่วนของการอำนวยความสะดวกด้านความคล่องตัวทางการจราจร ตามการเปรียบเทียบการจัดลำดับถนนแล้ว ถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ ควรอยู่ในประเภทถนนสายหลัก (Major Street) ซึ่งตามหลักการควรจัดให้มีทางต่างระดับบริเวณทางแยกสำคัญ คือ บริเวณสี่แยกที่บรรจบกับถนนพหลโยธิน หรือควรให้มีการออกแบบอย่างเหมาะสม เพื่อให้มีการใช้ความเร็วในการเคลื่อนที่ได้สูง ซึ่งเมื่อได้พิจารณาทางแยกที่มีในปัจจุบัน พบว่าทางแยกดังกล่าวยังอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถก่อให้เกิดความคล่องตัวในการเคลื่อนที่ของการจราจรนัก ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงการออกแบบทางแยกให้การจราจรสามารถเคลื่อนที่ได้อย่างคล่องตัวด้วยความเร็วที่เหมาะสมด้วย



สภาพสี่แยกงามวงศ์วานตัดใหม่

นอกจากนั้น เนื่องจากในถนนงามวงศ์วานตัดใหม่นี้มีการก่อสร้างคันหินทางเท้าเสร็จสมบูรณ์แล้ว จึงควรจะมีการเข้มงวดในการพิจารณาการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้าเพื่อเชื่อมต่อทางเข้าออกของพื้นที่ริมถนน โดยคำนึงถึงปริมาณการจราจรที่ถนนสายนี้จะสามารถรองรับได้ ในขณะที่ประสิทธิภาพและหน้าที่ของถนนจะรองรับการจราจรได้อย่างสมบูรณ์ด้วย เพราะในขณะนี้มาตรการควบคุมการเข้าออกสู่ถนนสายหลักมีเพียงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตตัดคันหินทางเท้าของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งมีเกณฑ์ในการพิจารณาคือ หากที่ดินของเอกชนไม่มีทางออกด้านอื่นหรือไม่อยู่ในเกณฑ์ต้องห้ามตามกฎกระทรวง ก็จะสามารถเชื่อมทางรถยนต์เข้าออกสู่ถนนสายหลักได้ทุกแปลง แม้ในข้อกำหนดเงื่อนไขของกรมทางหลวงก็ไม่มีมาตรฐานของระยะห่างของทางเชื่อมทางหลวง ดังนั้น หากสภาพของถนนงามวงศ์วานตัดใหม่ซึ่งกำลังขยายตัวขาดความเข้มงวดในการพิจารณาการเชื่อมต่อ โดยให้รถยนต์สามารถเข้าออกกระจายทั่วไปตามแนวถนนก็ย่อมจะทำให้การจราจรด้วยความเร็วสูงในถนนสายนี้ลดความปลอดภัยและความเร็วลงดังเช่นถนนสายหลักอื่น ๆ ในพื้นที่เขตที่กำลังประสบอยู่ด้วย

การพัฒนาพื้นที่ริมถนนงามวงศ์วานตัดใหม่

จากการสรุปผลการศึกษารวมถึงเสนอแนะแนวทางปฏิบัติข้างต้น จะเห็นได้ว่าโครงข่ายการสัญจรในกรุงเทพมหานครมิได้เป็นเพียงโครงข่ายการสัญจรในระดับท้องถิ่นเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการเป็นระบบถนนของประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย โครงข่ายการสัญจรของกรุงเทพมหานครก็เป็นศูนย์รวมการเดินทางจากภาคต่าง ๆ และเป็นตัวอย่างของระบบถนนของประเทศที่จะแสดงให้ประเทศต่าง ๆ ได้พิจารณาด้วย ฉะนั้น การดำเนินงานพัฒนาระบบถนนของกรุงเทพฯ จึงมีความสำคัญ และมีหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามามีบทบาทอย่างต่อเนื่อง แต่จากลักษณะการดำเนินงานที่ผ่านมา ยังมีปัญหาในด้านการบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะการประสานงานอยู่ ทำให้เกิดการดำเนินการในลักษณะต่างคนต่างทำ ทำให้โครงข่ายถนนของกรุงเทพมหานครขาดความเหมาะสมในการให้การบริการการเดินทางที่ดี ดังนั้น การกระตุ้นให้ทุกหน่วยงานมีเอกภาพในการดำเนินงานอย่างพร้อมเพรียงกัน และการพยายามเชื่อมโยงและประสานงานการพัฒนาระบบถนนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสมควรจะเร่งหาวิธีการเพื่อให้เป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันอย่างเร่งด่วนต่อไป