

การกลายเป็นเมืองจากผังเมืองรวม: กรณีศึกษาบางกะเจ้า The Effect of Comprehensive Plan to Urbanisation: A Case Study of the Bangkachao

สุธาทิพย์ ชวนะเวสสกุล¹ และปกรณ์ เมฆแสงสวย¹
Sutatip Chavanavesskul and Pakorn Meksangsouy

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้นำแนวคิดการวางผังเมืองรวมที่มีทั้งกระบวนการที่เป็นระบบ มีแผนปฏิบัติการ และให้ความสนใจกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในประเทศ ส่งผลให้การวางผังเมืองมักถูกกล่าวถึงเสมอๆ ไม่ว่าจะเพื่อการวางแผนพัฒนาประเทศ หรือเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งผลให้คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าการวางผังเมืองเป็นเพียงตัวควบคุมและกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเท่านั้น โดยปกติของการวางผังเมืองมีทั้งการควบคุมและการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและความสมดุลระหว่างการพัฒนาและการอนุรักษ์สภาพแวดล้อม ก่อให้เกิดการพัฒนาทางกายภาพ เศรษฐกิจ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมถึงสวัสดิภาพของสังคมในพื้นที่นั้นๆ โดยเฉพาะปรากฏการณ์ในพื้นที่ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ พื้นที่บางกะเจ้า ซึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่งสามารถอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว จนกลายเป็นปอดที่ดีที่สุดของเอเชีย ตามการยกย่องของนิตยสารไทม์เอเชีย (2549) ด้วยการใช้กฎหมายควบคุมอาคารภายใต้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 และส่งผลให้เกิดการกลายเป็นเมือง ด้วยการแก้ไขให้มีการสร้างบ้านจัดสรรบ้านเดี่ยวในพื้นที่สีเขียว ภายใต้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 จึงเป็นประเด็นนำศึกษาว่าผังเมืองรวมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกลายเป็นเมืองของพื้นที่บางกะเจ้ามากน้อยเพียงใด

ผลการศึกษา พบว่า พื้นที่บางกะเจ้ามีการเปลี่ยนแปลงกลายเป็นพื้นที่เมืองเพิ่มมากขึ้นตามเวลาที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 จนถึงปัจจุบัน การกลายเป็นเมืองของพื้นที่บางกะเจ้าเกิดจาก 2 ปัจจัย คือ จากการขยายตัวของพื้นที่เมืองเดิมเพิ่มมากขึ้น และจากผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 ที่ยอมให้มีการสร้างบ้านจัดสรร บ้านเดี่ยวในพื้นที่สีเขียว ส่งผลให้พื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรมลดลง โดยตั้งแต่ พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2558 มีอัตราการเพิ่มของพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้าง คิดเป็น 7.318 เท่า โดยปรับเปลี่ยนพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรมให้กลายเป็นพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้าง 2.025 เท่า

คำสำคัญ: การกลายเป็นเมือง ผังเมืองรวม บางกะเจ้า

¹ อาจารย์ ดร. ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ

Lecturer, Department of Geography, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, Bangkok.

Corresponding email: such2305@gmail.com

Abstract

Thailand has conducted the conceptually comprehensive plan with systematic processes, practices and participation. Therefore, urban planning has been always considered due to the country developing plans, specific issues, and land-use regulation. Regarding this consideration, the urban planning is solely recognised as the role of land-use regulation and control. In fact, urban planning is generally applied to control and support the development in a particular area in order to balance between development and environmental preservation. This regime causes the physical and economic improvement, life and property safety, including social security in the area. As a remarkable phenomenon announced by Times Asia magazine 2006, Bangkokachao was promoted as the best lung of Asia according to the successful greenspace conservation. This achievement comes from the implementation of building control act B.E. 2544 under the comprehensive plan of Samutprakan. However, the amendment of building control act B.E. 2556 of this provincial comprehensive plan caused some changes to Bangkokachao. Therefore, it is essential to study the urbanisation affecting to this area.

As a result, the urban area in Bangkokachao has been changed since 1988 to present day. The urbanisation of Bangkokachao comes from two factors, urban growth and the implementation of comprehensive plan of Samutprakan B.E. 2556. The amendment comprehensive plan B.E. 2556 permits the real estate construction over greenspace area causing the reduction of greenspace and agricultural areas. The urban and built up area have increased 7.318 times, while the greenspace and agricultural area have decreased 2.025 times to be urban and built up areas.

Keywords: *urbanisation, Comprehensive Plan, Bangkokachao*

หลักการและเหตุผล

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาของประเทศไทยเน้นการพัฒนาและขยายระบบทางเศรษฐกิจ มุ่งเป้าจากการลงทุนขนาดใหญ่ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถผงาดในเอเชียได้ จนถูกขนานนามว่า “เสือตัวที่ห้าของเอเชีย” ในยุคของ ฯพณฯ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งได้เปลี่ยนการบรรเทาประเทศเป็นเวทีการค้าการลงทุน ซึ่งสร้างความเชื่อมั่นให้กับนานาชาติว่าประเทศไทยจะสามารถยกระดับเศรษฐกิจจนเติบโตเป็นประเทศพัฒนาแล้วตาม 4 เสือแห่งเอเชียได้ (ฮ่องกง สิงคโปร์ เกาหลี และไต้หวัน) แต่ตลอดเวลากว่า 30 ปี พบว่าประเทศไทยไม่สามารถก้าวขึ้นเป็นเสือแห่งเอเชียได้สำเร็จ ด้วยปัญหาต่างๆ ในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างประชากร ทำให้เส้นทางเสือแห่งเอเชียเป็นเส้นทางที่ยาวไกล (นครินทร์ ศรีเลิศ. 2559) และพบว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นควบคู่กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพของประเทศ ทั้ง

ทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สามารถเห็นได้ชัดในเมืองที่มีศักยภาพรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อาทิ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เชียงใหม่ ขอนแก่น อุดรธานี สุราษฎร์ธานี สงขลา และอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดตามมาภายหลังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน คือ การกลายเป็นเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คน หรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมือง หรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจการงานต่างๆ ที่มากขึ้น (ราชบัณฑิตยสถาน, 2545) การกลายเป็นเองมักส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ได้แก่ ปัญหาความหนาแน่นของประชากรจากการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง ปัญหาชุมชนแออัดจากการขาดแคลนที่พักอาศัยราคาถูก ปัญหาการจราจรติดขัด ความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ปัญหามลภาวะต่างๆ รวมถึงปัญหาทางสังคมประเภทอาชญากรรม สุขภาพกายและสุขภาพจิต ดังนั้น การผังเมืองจึงมักถูกหยิบยกมาใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อควบคุมและกำหนดแนวทางการพัฒนาเมืองให้มีสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ที่ดินในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือทางคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ (นุชชาตมุสิกะภุมมะ, 2545) แต่ในบางครั้งการวางผังเมืองกลับเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการกลายเป็นเมืองเพิ่มสูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ตลอดจนประกาศกฎกระทรวงผังเมือง เพราะประชาชนทุกภาคส่วนได้รับรู้ถึงแนวทางการพัฒนาเมือง แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง และการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะ คือ การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงของพื้นที่นั้นๆ เอง กับการเปลี่ยนแปลงโดยกลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เพื่อการเก็งกำไร หรือเพื่อรองรับโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเล็งเห็นว่า ถ้ากรณีพื้นที่ที่อยู่ในเขตส่งเสริมการพัฒนาศาธารณกรรมของประเทศและมีความใกล้เคียงเมืองหลวงอย่างกรุงเทพมหานครนั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไรบ้างกับการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวม การวางผังเมืองจะช่วยควบคุมหรือผลักดันให้เกิดการกลายเป็นเมืองอย่างไร ซึ่งมีความสอดคล้องกับพื้นที่บางกะเจ้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดสมุทรปราการ เป็นเมืองอุตสาหกรรม อีกทั้งมีระยะทางใกล้กรุงเทพมหานคร รวมถึงพื้นที่บางกะเจ้าได้รับการยกย่องให้เป็นโอเอซิสกลางเมือง และเป็นพื้นที่สีเขียวที่ได้รับแรงกดดันสูงจากทั้งการพัฒนาเมืองและการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวเพื่อคงความเป็นปอดของมหานคร

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบผลที่ได้รับจากการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวม เพื่อนำไปเป็นประยุกต์เป็นแนวทางการวางผังเมืองในภูมิภาคอื่นๆ ของประเทศไทย

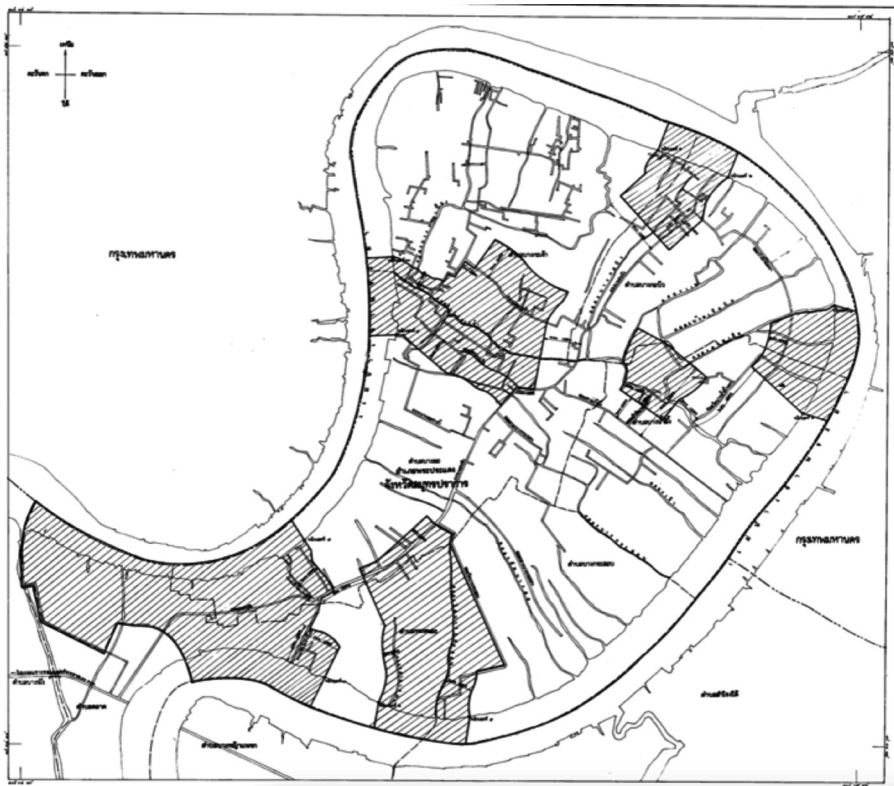
ขอบเขตในการวิจัย

การกลายเป็นเมืองจากผังเมืองรวม กรณีศึกษา บางกะเจ้า มีทั้งผลดีและผลเสีย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับผลที่เกิดจากการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวม โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา คือ ศึกษาเฉพาะบริเวณบางกะเจ้า อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ มีพื้นที่ครอบคลุม 6 ตำบล ได้แก่ ตำบลบางกะเจ้า ตำบลบางน้ำผึ้ง ตำบลบางกอบัว ตำบลบางกระสอบ ตำบลบางยอ และตำบลทรงคนอง (ดังภาพที่ 1)

2. ขอบเขตด้านเวลา เป็นการศึกษาช่วงก่อนการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 คือ ช่วงเวลา พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2541 และหลังการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 คือ พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2551 และการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 คือ พ.ศ. 2558

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา คือ การศึกษาและวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของบางกะเจ้าทั้งก่อนและหลังการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2556 ด้วยภาพถ่ายจากดาวเทียม Landsat 5 และการลงสำรวจภาคสนาม พื้นที่บางกะเจ้า อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ



ภาพที่ 1 พื้นที่ศึกษา

ที่มา: แผนที่ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. แหล่งข้อมูลในการวิจัย

1.1 เอกสาร ตำรา วารสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.1.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ลักษณะทางกายภาพ และโครงการพัฒนา การอนุรักษ์ ฯลฯ ของพื้นที่บางกะเจ้า อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.1.2 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2556 จากกรมโยธาธิการและผังเมือง และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 จากกระทรวงมหาดไทย

1.1.3 ภาพถ่ายจากดาวเทียมแลนดแซท 5 (Landsat 5) ในช่วงก่อนการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 คือ ช่วงเวลา พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2541 และหลังการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 คือ พ.ศ. 2546 และ พ.ศ. 2551 และการประกาศกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 คือ พ.ศ. 2558

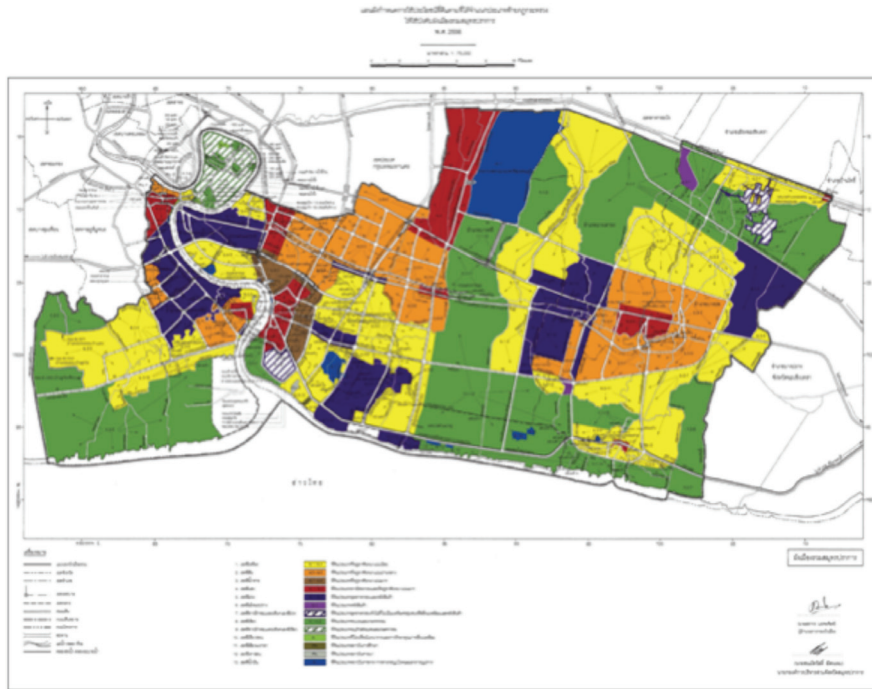
1.2 งานสำรวจและเก็บข้อมูลในภาคสนาม บริเวณพื้นที่บางกะเจ้า เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการตีความจากภาพถ่ายทางอากาศ และปรับปรุงข้อมูลใน พ.ศ. 2558

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษานี้ใช้วิธีประสานและติดต่อขอข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดสมุทรปราการ สำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ ฯลฯ และจัดหาภาพถ่ายจากดาวเทียมแลนดแซท 5 (Landsat 5) ในช่วงเวลา พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2541, พ.ศ. 2546, พ.ศ. 2551 และการสำรวจภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2558 และสอบถามประชาชนในพื้นที่ศึกษา

3. การวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ศึกษาในช่วงเวลาต่างๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับผังเมืองรวมสมุทรปราการ บริเวณบางกะเจ้า จึงจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 3 ประเภทหลักคือ พื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรม และแหล่งน้ำ และนำมาศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎกระทรวงผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2556 (ดังภาพที่ 2 และ 3) เพื่อหาการเปลี่ยนแปลงการกลายเป็นเมืองของพื้นที่ศึกษา

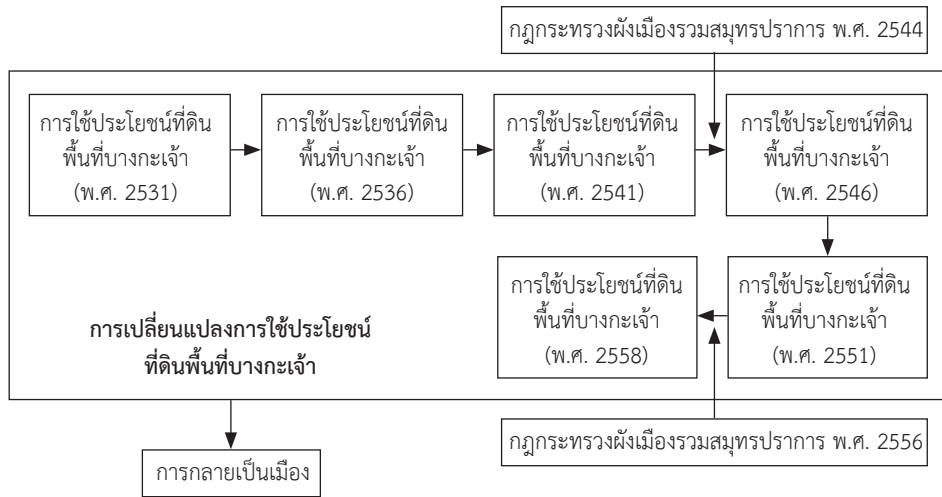
4. ข้อจำกัด ภาพถ่ายจากดาวเทียมแลนดแซท 5 (Landsat 5) ในแต่ละช่วงปี ที่นำมาใช้ไม่ได้อยู่ในช่วงเดือนและฤดูกาลเดียวกันของทุกช่วงปีนำมาใช้ศึกษา ทำให้ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทแหล่งน้ำไม่มีความเสถียร เหมือนข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทเมืองและสิ่งปลูกสร้าง และพื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรม



ภาพที่ 2 แผนที่ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2544
ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 118 ตอนที่ 45 ก, หน้า 6, 22 มิถุนายน 2544



ภาพที่ 3 แผนที่ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินผังเมืองรวมจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2556
ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 131 ตอนที่ 19 ก, หน้า 1, 4 กุมภาพันธ์ 2557.



ภาพที่ 4 กรอบการวิจัยแสดงการพัฒนาที่ดินพื้นที่บางกะเจ้า

ผลการวิจัย

พื้นที่บางกะเจ้า อำเภอบางปะอิน จังหวัดสุพรรณบุรี เป็นพื้นที่ศึกษาที่สามารถเห็นวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลักษณะทางกายภาพได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ก่อนมีการวางผังเมืองรวมจนกระทั่งมีการวางผังเมืองรวม โดยสรุปได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ. 2495 พบว่า พื้นที่บางกะเจ้ายังคงสัญจรด้วยทางน้ำเป็นหลัก พื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. 2510 มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมบริเวณถนนเพชรพิชัย ส่งผลให้เกิดการค้าและอุตสาหกรรม เพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งภายในพื้นที่บางกะเจ้า ส่งผลให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างบางกะเจ้า จังหวัดสุพรรณบุรีกับบริเวณถนนเจริญกรุง (ถนนพระราม 3 ในปัจจุบัน) กรุงเทพมหานคร การใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก เพียงแต่จำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมีเพิ่มขึ้น พ.ศ. 2520 คณะรัฐมนตรีมีมติให้อนุรักษ์พื้นที่บางกะเจ้าเนื้อที่ 9,000 ไร่ เป็นพื้นที่สีเขียวที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก และไม่อนุญาตให้มีการก่อสร้างตึก อาคารที่มีความสูงเกินกำหนด พ.ศ. 2523 มีการพัฒนาโครงข่ายคมนาคมขนส่งเพิ่มขึ้น จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ การตั้งชุมชนตลอดสองฟากถนน พ.ศ. 2530 ยังมีการปรับปรุงสภาพการคมนาคม โดยมุ่งเน้นไม่ให้กระทบต่อพื้นที่สีเขียว พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการเวนคืนที่ดินแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ จึงเปลี่ยนมาใช้วิธีสมัครใจในการจำหน่ายที่ดินและได้รับการตอบรับจากภาคประชาชน จึงสามารถเร่งรัดพัฒนาแผนแม่บทการจัดการในพื้นที่สีเขียวโครงการสวนกลางมหานครได้ พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงพระราชทานชื่อ “สวนศรีนครเขื่อนขันธ์” และยังประกาศพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและควบคุมความหนาแน่นของอาคาร พ.ศ. 2537 เพื่อป้องกันน้ำท่วมพื้นที่บางกะเจ้า จึงให้มีการสร้างเขื่อนกันน้ำ พ.ศ. 2539 ยังคงพัฒนาเส้นทางคมนาคมสายรอง พ.ศ. 2540 มีการซื้อที่ดินเพิ่มเพื่อทำเป็นพื้นที่สีเขียวเพื่อการอนุรักษ์ จำนวน 1,276 ไร่ เพื่อก่อสร้างสวนสาธารณะและสวนพฤกษชาติ พ.ศ. 2544 มีการวางผังเมืองรวมสมุทรปราการ และกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่บางกะเจ้าเป็นพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และพื้นที่อนุรักษ์ชนบท

และเกษตรกรรม (สีขาวยกเว้นเขียว) พ.ศ. 2545 เส้นทางคมนาคมภายในพื้นที่บางกะเจ้าสะดวกขึ้น สามารถส่งเสริมและพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว กิจกรรมยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปแต่เริ่มมีกิจกรรมการรับจ้าง และกิจกรรมรองรับการท่องเที่ยวและส่งผลให้เกิดอาชีพที่หลากหลายมากขึ้น ได้แก่ ตลาดน้ำบางน้ำผึ้ง โคมสแตร์ ฯลฯ พ.ศ. 2548 มีการปรับเปลี่ยนผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) บริเวณพื้นที่บางกะเจ้าให้สามารถสร้างบ้านเดี่ยวขนาดไม่เกิน 200 ตารางเมตรได้ แต่ต้องไม่เกินพื้นที่ร้อยละ 5 ในแต่ละบริเวณที่กำหนดไว้ในผังเมือง พ.ศ. 2549 พื้นที่บางกะเจ้าได้รับการยกย่องจากนิตยสารไทม์ ฉบับ Best of Asia ให้เป็น The best urban oasis พ.ศ. 2549-2551 สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเสด็จพระราชดำเนินมายังสวนศรีนครเขื่อนขันธ์ ถึง 4 ครั้ง และทรงพระราชทานแนวพระราชดำริในการอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่สีเขียว โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์พื้นที่สีเขียว พ.ศ. 2556 มีการปรับเปลี่ยนผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 โดยอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นๆ ขยายเพิ่มขึ้นเป็นไม่เกินร้อยละ 15 จากเดิมที่กำหนดไว้ไม่ให้เกินร้อยละ 5 ของพื้นที่ในแต่ละบริเวณ และมีการเพิ่มประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ล. และ พ.ศ. 2557 มีการปรับเปลี่ยนผังเมืองรวมสมุทรปราการ ให้สามารถสร้างบ้านเดี่ยว บ้านจัดสรรในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมได้ (ภาพที่ 5) (พีรตร แก้วลาย และทิพย์สุดา จันทร์แจ่มหล้า, 2556 และสำนักข่าวอิศรา, 2557)

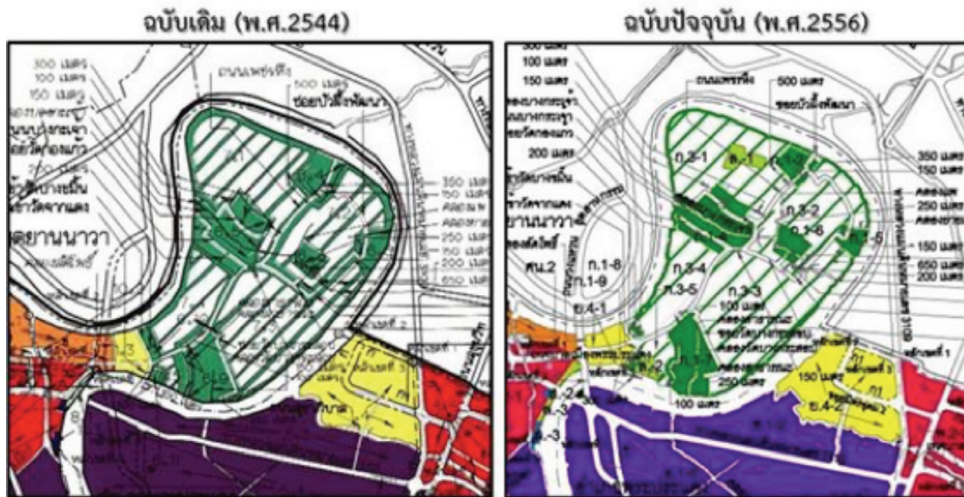
และเมื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่บางกะเจ้า จากภาพถ่ายจากดาวเทียมแลนด์แซท 5 (Landsat 5) พบว่า พื้นที่บางกะเจ้ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากเกษตรกรรมกลายเป็นพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลา โดยพื้นที่บางกะเจ้ามีการเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะ คือ การขยายตัวของพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณพื้นที่เมืองเดิมตามการพัฒนาของเส้นทางคมนาคมขนส่ง และการขยายตัวของพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างไปในบริเวณที่ผังเมืองรวมสมุทรปราการอนุญาต (ดังตารางที่ 1)

ตารางที่ 1: การใช้ประโยชน์ที่ดินของบางกะเจ้า (หน่วย: ตร.กม.)

พ.ศ.	การใช้ประโยชน์ที่ดิน (รวม 20.157 ตารางกิโลเมตร)		
	เมืองและสิ่งปลูกสร้าง	พื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรม	แหล่งน้ำ
2531	1.183 (5.869%)	15.715 (77.963%)	3.259 (16.168%)
2536	1.563 (7.754%)	14.802 (73.434%)	3.792 (18.812%)
△ 2531-2536	0.38	-0.913	0.533
2541	1.813 (8.994%)	14.801 (73.429%)	3.543 (17.577%)
△ 2536-2541	0.25	-0.001	-0.249
2546	2.449 (12.150%)	14.523 (72.049%)	3.185 (15.801%)
△ 2541-2546	0.636	-0.278	-2.358
2551	2.452 (12.164%)	13.942 (69.167%)	3.763 (18.668%)
△ 2546-2551	0.003	-0.581	0.578
2554	8.325 (41.301%)	7.978 (39.579%)	3.854 (19.120%)
△ 2551-2554	5.877	-5.969	0.091
2558	8.657 (42.948%)	7.761 (38.503%)	3.739 (18.549%)
△ 2554-2558	0.332	-0.217	-0.115
△ 2531-2558	เพิ่มขึ้น 7.384	ลดลง -7.954	เพิ่มขึ้น 0.48

ที่มา: การวิเคราะห์จากภาพถ่ายจากดาวเทียมแลนด์แซท 5 (Landsat 5) ในแต่ละช่วงปี ยกเว้น พ.ศ. 2558 ได้จากการสำรวจภาคสนาม

ผังเมืองรวมสมุทรปราการ



ภาพที่ 5 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวมสมุทรปราการ บริเวณบางกะเจ้าระหว่าง พ.ศ.2544 และ พ.ศ.2556

ที่มา: ประยุกต์จากราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 131 ตอนที่ 19 ก, หน้า 1, 4 กุมภาพันธ์ 2557 และราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 118 ตอนที่ 45 ก, หน้า 6, 22 มิถุนายน 2544.

จากตารางที่ 1 พบว่า พื้นที่บางกะเจ้ามีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่เห็นได้ชัดเจนคือช่วง พ.ศ. 2551-2554 มีการเพิ่มขึ้นของพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างถึง 5.877 ตารางกิโลเมตร รองลงมาคือ พ.ศ. 2541-2546 มีการเพิ่มพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างถึง 0.636 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่พื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยมีความสอดคล้องของการเปลี่ยนแปลงในช่วง พ.ศ. 2551-2554 มีการลดลงของพื้นที่สีเขียวและเกษตรกรรมถึง 5.969 ตารางกิโลเมตร รองลงมาคือ พ.ศ.2546-2551 พื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรมลดลง 0.581 ตารางกิโลเมตร ส่วนแหล่งน้ำมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเพียงและเมื่อพิจารณาตั้งแต่ พ.ศ. 2531-2558 พบว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่บางกะเจ้ามีการเปลี่ยนแปลงเป็นพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นถึง 7.384 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่พื้นที่สีเขียวและพื้นที่เกษตรกรรมลดลงถึง 7.954 ตารางกิโลเมตร และแหล่งน้ำมีพื้นที่เพิ่มขึ้น 0.48 ตารางกิโลเมตร (ดังภาพที่ 6-12)

ภาพที่ 6 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ. 2531



ภาพที่ 7 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ. 2536



ภาพที่ 8 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ. 2541



ภาพที่ 9 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ. 2546



ภาพที่ 6-9 การใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่บางกะเจ้า ระหว่าง พ.ศ. 2531-2546
ที่มา: การวิเคราะห์จากภาพถ่ายจากดาวเทียม Landsat 5 ในแต่ละช่วงปี

ภาพที่ 10 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ.



ภาพที่ 11 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ.



ภาพที่ 12 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า พ.ศ. 2558



ภาพที่ 10-12 การใช้ประโยชน์ที่ดินบางกะเจ้า ระหว่าง พ.ศ. 2551-2558
ที่มา: การวิเคราะห์จากภาพถ่ายจากดาวเทียม Landsat 5 ในแต่ละช่วงปี ยกเว้น พ.ศ. 2558
ได้จากการสำรวจภาคสนาม

สรุปและอภิปรายผล

พื้นที่บางกะเจ้า อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากกฎกระทรวงทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2535) กฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 และกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ 2556 ซึ่งสรุปได้ว่า

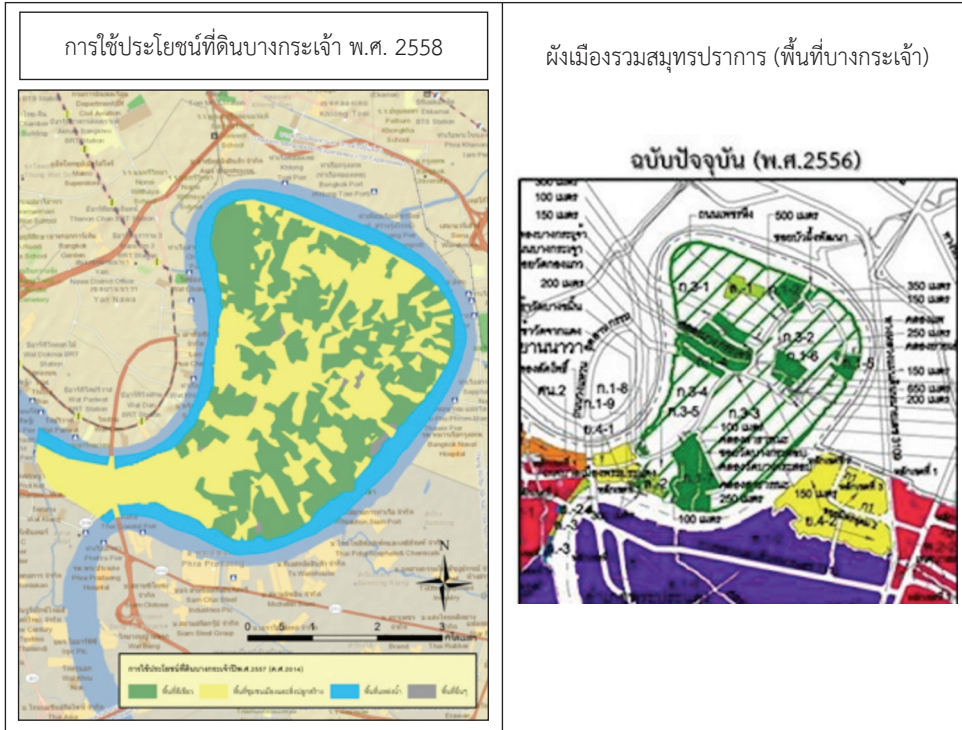
1. พื้นที่บางกะเจ้าถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่สีเขียวตั้งแต่ พ.ศ. 2520 โดยการใช้กฎหมายควบคุมพื้นที่ ด้วยกฎกระทรวงฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกำหนดให้จัดสรรที่ดินประเภทบ้านเดี่ยวและบ้านแฝดได้ในกิจกรรมรองร้อยละ 10 และกำหนดการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ต้องมีพื้นที่ว่างร้อยละ 75 ของแปลงที่ดิน ห้ามสร้างตึกแถว ห้องแถว ห้ามสร้างอาคารสูงเกิน 15 เมตร

2. ตามกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 พื้นที่บางกะเจ้าถูกกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักเพียง 2 ประเภท คือ ประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวแฉงเขียว) โดยกำหนดให้จัดสรรที่ดินประเภทบ้านเดี่ยวและบ้านแฝดได้ในกิจกรรมรอง ร้อยละ 10

3. ตามกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 พื้นที่บางกะเจ้ากำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวแฉงเขียว) และประเภท ล (สีเขียวอ่อน) เพื่อกำหนดให้เป็นที่ดินเฉพาะของรัฐให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อนันทนาการ หรือเกี่ยวข้องกับนันทนาการ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือสาธารณะประโยชน์เท่านั้น โดยเพิ่มบริเวณตำบลบางกะเจ้า และตำบลทรงคนอง ในขณะเดียวกันขนาดของพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ถูกปรับลดลงจากกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 โดยลดลงบริเวณทรงคนอง ตำบลบางกอบัว และตำบลบางน้ำผึ้ง และให้มีการจัดสรรเพียงบ้านเดี่ยวในกิจกรรมรองเพียง ร้อยละ 10 เท่านั้นในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว)

เมื่อเปรียบเทียบสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินจริงบริเวณบางกะเจ้า พ.ศ. 2558 กับกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556 บริเวณพื้นที่บางกะเจ้า พบว่า มีความสอดคล้องกัน คือ สภาพการใช้ที่ดินปัจจุบัน มีพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มขึ้นในบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ซึ่งได้รับการปรับให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย โดยให้มีการปลูกสร้างบ้านจัดสรร บ้านเดี่ยว พื้นที่อาคารรวมไม่เกิน 200 ตารางเมตร และประกอบพาณิชยกรรมที่ไม่ใช้ห้องแถว ตึกแถว โดยพื้นที่ประกอบไม่เกิน 50 ตารางเมตรได้ในพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) และมีพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มในบริเวณที่มีการปรับลดพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ออกจากกฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544 (ภาพที่ 13)

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงให้บังคับใช้ผังเมืองรวมสมุทรปราการ บริเวณพื้นที่บางกะเจ้า ได้กำหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเข้มงวด แต่กลับอนุญาตให้มีกิจกรรมรองในพื้นที่ประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นพื้นที่เมืองและสิ่งปลูกสร้างมากขึ้น ถึงแม้ว่าจะยังคงอยู่ภายใต้ข้อกำหนดประเภทของกิจกรรม และกฎกระทรวงฉบับที่ 37 จึงจะเห็นได้ว่าการผังเมืองมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่



ภาพที่ 13 การเปรียบเทียบระหว่างการใช้ประโยชน์ที่ดิน พ.ศ. 2558 กับผังเมืองรวมสมุทรปราการบริเวณบางกะเจ้า พ.ศ. 2556

ที่มา: การใช้ประโยชน์ที่ดินจากการสำรวจภาคสนาม พ.ศ. 2558 และประยุกต์จากราขกิจงานเบกษา, เล่มที่ 131 ตอนที่ 19 ก, หน้า 1, 4 กุมภาพันธ์ 2557

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการกลายเป็นเมืองจากผังเมืองรวม กรณีศึกษา บางกะเจ้า นั้น พบว่า ผังเมืองรวมมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินและกิจกรรมในพื้นที่ ให้เป็นไปตามนโยบายของภาครัฐ แต่ผังเมืองรวมต้องสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันของการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ และต้องคำนึงถึงความต้องการของภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ทำให้บางครั้งผังเมืองรวมกลับกลายเป็นเครื่องมือที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เฉกเช่นเดียวกับพื้นที่บางกะเจ้า ดังนั้น จึงควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ มาช่วยในการสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ใกล้เคียงปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องก่อนการกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม และในการศึกษาครั้งต่อไป ควรมีการนำแบบจำลองการติดตามการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางการวางผังเมืองรวมฉบับใหม่ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณเงินรายได้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประจำปี 2558 และขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน

เอกสารอ้างอิง

- นุชนาต มุสิกะภุมมะ. 2545. คำจำกัดความและความหมายที่ใช้ในด้านผังเมือง ศัพท์ทางผังเมือง ที่พิเศษเสมอ คำจำกัดความและความหมายที่ใช้ในด้านวิจัย. สำนักพัฒนามาตรฐานการผังเมือง กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ.
- ดารณี ถวิลพิพัฒนกุล. 2541. กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นครินทร์ ศรีเลิศ. 2559. ความฝัน “เสือแห่งเอเชีย” กับบทพิสูจน์ทางเศรษฐกิจที่รออยู่. กรุงเทพธุรกิจ. 4 มกราคม 2559 สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com>
- พีรตร แก้วลาย และทิพย์สุดา จันทร์แจ่มหล้า. 2556. เมืองสร้างสรรค์: แนวทางการพัฒนาเมืองจาก สันทรพิสัยสร้างสรรค์ท้องถิ่นไทย. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนที่ 19 ก, หน้า 1, 4 กุมภาพันธ์ 2557. กฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2556. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 118 ตอนที่ 45 ก, หน้า 6, 22 มิถุนายน 2544. กฎกระทรวงให้ใช้บังคับ ผังเมืองรวมสมุทรปราการ พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 97, หน้า 7, 16 กันยายน 2535. กฎกระทรวง ฉบับที่ 37 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- ราชบัณฑิตยสถาน. 2545. ประชากรศาสตร์. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- สำนักข่าวอิสรา. 2557. เกิดอะไรขึ้นที่ “บางกะเจ้า” พื้นที่อนุรักษ์ “ปอด” สีเขียวของคนเมือง. 16 มิถุนายน 2557. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org>.