

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 17 (3) ได้กำหนดให้มีแผนผังประกอบการจัดทำผังเมืองรวมออกเป็น 4 แผนผัง คือ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และ แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค และจากการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ทำให้สามารถออกกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนในแต่ละท้องที่ได้ ซึ่งผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ตามกฎหมาย (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549) แต่อย่างไรก็ตามการวางผังเมืองรวมนั้นเป็นขั้นตอนทางกฎหมายที่ต้องมีการดำเนินการถึง 12 ขั้นตอน มีกรอบระยะเวลาดำเนินการ 2 ปี ซึ่งในขั้นตอนที่ 1-6 เป็นขั้นตอนการดำเนินการและจัดทำผัง ส่วนขั้นตอนที่ 7-12 เป็นขั้นตอนจัดทำผังเมืองรวมให้เป็นร่างกฎหมาย (สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2554) และในขั้นตอนการดำเนินการและจัดทำผังนั้นต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ อย่างเข้มข้น ทำให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมไม่สามารถใช้ปัจจัยเชิงวิชาการเพียงประการเดียวในการกำหนดแผนผังต่างๆ แต่ปัจจัยด้านความเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ที่ได้รับข้อมูลมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมทุกรูปแบบจะมีผลต่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมอย่างมีนัยสำคัญ โดยหลายกรณีปัจจัยด้านความเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะมีน้ำหนักต่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมมากกว่าปัจจัยเชิงวิชาการ ส่งผลให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมต้องใช้ระยะเวลานานหลายปี เช่น ผังเมืองรวมเมืองสมุทรสงคราม (ปรับปรุงครั้งที่ 1) ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนประกาศเป็นกฎกระทรวงเมื่อปี พ.ศ. 2558 ใช้เวลาดำเนินการทั้งสิ้น 8 ปี (กระทรวงมหาดไทย, 2558) เนื่องจากต้องมีการประชุมกับทุกภาคส่วนหลายครั้ง เมื่อสรุปสถานะปัจจุบันของการบังคับใช้ผังเมืองรวมพบว่า ผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน ที่บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการผังเมืองในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 435 ผัง เป็นผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงและยังบังคับใช้อยู่ 147 ผัง เป็นผังเมืองรวมที่ประกาศเป็นกฎกระทรวงแต่หมดอายุ 80 ผัง และ เป็นผังเมืองรวมเปิดใหม่แต่อยู่ในขั้นตอนวางและจัดทำผังเมืองรวม 208 ผัง (สำนักผังเมืองรวม กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2559) จากผลสรุปสถานการณ์ของผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนพบว่ามีผังเพียงร้อยละ 33.8 เท่านั้นที่ยังบังคับได้ ส่วนที่เหลือยังติดค้างในขั้นตอนการดำเนินการและจัดทำผังทั้งหมด โดยยังไม่นับรวมผังเมืองรวมที่กำลังจะเริ่มต้นเปิดพื้นที่วางผังใหม่อีกหลายผัง

แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง เป็นองค์ประกอบหลักที่ต้องรองรับกิจกรรมของเมืองตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทได้อย่างเหมาะสม แผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่งจะกำหนดแนวถนนเดิมขยาย ถนนโครงการ ที่กำหนดความกว้างของเขตทางไว้อย่างชัดเจนในแผนผัง ซึ่งจะมีข้อกำหนดประกอบเพื่อกันแนวที่ดินไว้สำหรับขยายเขตทาง/ก่อสร้างถนนใหม่ในอนาคต โดยระบบถนนโครงข่ายที่กำหนดไว้ในแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่งส่วน

ใหญ่ประกอบด้วย ระบบโครงข่ายถนนสายหลัก ระบบโครงข่ายถนนสายรอง และ ระบบโครงข่ายถนนสายย่อย (ระบบถนนโครงข่ายสายประธานส่วนใหญ่จะอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนในแต่ละท้องที่) ทำให้ระบบถนนสายหลัก (Arterial road) เป็นถนนที่รองรับปริมาณจราจรมากที่สุดในระบบเมือง/ชุมชน และใช้เป็นโครงข่ายหลักในการเชื่อมต่อกับระบบถนนสายรอง (Collector road) ระบบโครงข่ายถนนสายหลักต้องมีขนาดตั้งแต่ 4 ช่องจราจรขึ้นไป พาหนะเคลื่อนที่ได้สะดวกทุกช่องจราจร และมีขนาดเขตทางตั้งแต่ 20 เมตรขึ้นไป (ชัชฎ และคณะ, 2558) ถ้าถนนโครงข่ายสายหลักไม่สามารถรองรับปริมาณจราจรได้ จะส่งผลกระทบต่อระบบถนนโครงข่ายสายรองและสายย่อยทันที ดังนั้นการจัดทำแผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่งประกอบการวางและจัดทำผังเมืองรวม/ชุมชนจะต้องกำหนดพื้นที่ถนนสายหลักให้เพียงพอต่อการรองรับกิจกรรมของเมืองตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แต่เมื่อมีปัจจัยด้านความเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีพิจารณา เช่น ความเห็นของประชาชน ความเป็นไปได้ในการเวนคืนที่ดินตามแนวถนน นโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาล หรือ นโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น พบว่า ถนนสายหลักที่จะสามารถประกาศเป็นกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมือง/ชุมชนในแต่ละท้องที่จะมีพื้นที่ถนนน้อยกว่าพื้นที่ถนนที่กำหนดจากการใช้ปัจจัยทางวิศวกรรมอย่างแน่นอน แต่ก็ต้องมีพื้นที่ถนนสายหลักอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการผังเมืองเป็นผู้ชี้ขาด ดังนั้นถ้ามีเครื่องมือช่วยประกอบการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการผังเมือง ก็จะลดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนกฎหมายได้

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อสร้างแบบจำลองเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ถนนสายหลักกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการวางผังเมืองรวม จะเพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองในการกำหนดระบบถนนโครงข่ายสายหลักในแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่งได้อย่างเหมาะสม นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง และสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการผังเมืองในผังเมืองรวมที่อยู่ในระหว่างกระบวนการจัดทำจำนวน 288 ผังทั่วประเทศ (ไม่รวมผังเมืองรวมที่กำลังเปิดพื้นที่ใหม่) โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้พื้นที่ถนนสายหลักที่ผ่านขั้นตอนการวางผังเมืองรวมตามกฎหมายในชั้นที่ 3 ที่กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาเห็นชอบผัง (สำนักผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะกรมโยธาธิการและผังเมือง, 2554) เป็นตัวแปรตาม (Dependent variable) และ กำหนดปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการวางผังเมืองรวมเป็นตัวแปรต้น (Independent variables) โดยเกณฑ์และมาตรฐานการวางและจัดทำผังเมืองรวม พ.ศ.2549 ได้กำหนดปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมไว้อย่างน้อย 9 กลุ่มปัจจัยที่มีหน่วยวัดที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงต้องมีการวิเคราะห์และคัดเลือกตัวกลุ่มแปรต้นที่เหมาะสมด้วยกระบวนการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) จากนั้นจึงนำตัวแปรต้นที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ไปสร้างความสัมพันธ์กับตัวแปรตามด้วยวิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงเส้นหลายตัวแปร (Multiple Regression Analysis) จนได้แบบจำลองที่เหมาะสมเป็นผลลัพธ์ของการวิจัย

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความหมาย องค์ประกอบ และขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมาย

1.2.2 เพื่อกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่ง

1.2.3 เพื่อคัดเลือกตัวแปรต้นจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่งด้วยวิธีการวิเคราะห์ปัจจัย (Factor analysis)

1.2.4 เพื่อสร้างแบบจำลองทางคณิตศาสตร์ระหว่างพื้นที่ถนนสายหลักกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่อการกำหนดแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่งด้วยวิธีการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงเส้นหลายตัวแปร (Multiple regression analysis)

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตของงานวิจัยกำหนดข้อมูลของตัวแปรตาม (Dependent variable) คือ พื้นที่ถนนสายหลัก (พื้นที่ถนนเดิมขยาย และ ถนนโครงการที่มีสายทางปรากฏในแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมขนส่ง ขนาดเขตทาง 20 เมตรขึ้นไป) และ ตัวแปรต้น (Independent variables) คือ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อการกำหนดร่างผังเมืองรวมเมือง/ชุมชน ซึ่งข้อมูลทั้งหมดต้องผ่านขั้นตอนการจัดทำผังเมืองรวมตาม พรบ.การผังเมือง พ.ศ.2518 ชั้นที่ 3 คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณาเห็นชอบผังเป็นอย่างน้อย

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ได้พัฒนาเครื่องมือสำหรับการหาพื้นที่ถนนสายหลักที่เหมาะสมในแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่4) พ.ศ.2558 มาตรา 17 (3) โดยพื้นที่ของถนนสายหลัก คือ พื้นที่ของถนนเดิมขยายหรือถนนโครงการที่มีเขตทางตั้งแต่ 20 เมตรขึ้นไป มีหน่วยเป็นตารางเมตร โดยพื้นที่ถนนสายหลักที่วิเคราะห์ได้จะไม่ได้ใช้เพียงหลักการคำนวณตามหลักทางวิศวกรรมเท่านั้น แต่ได้นำผลของความคิดเห็นของประชาชนเข้ามาประกอบการตัดสินใจด้วย ส่งผลให้พื้นที่ถนนสายหลักที่วิเคราะห์ได้จากเครื่องมือนี้มีโอกาสนำไปสู่การบังคับใช้ทางกฎหมายได้โดยที่ประชาชนจะให้การยอมรับ

1.4.2 ได้พัฒนาเครื่องมือสำหรับการหาพื้นที่ถนนสายหลักที่มีความสัมพันธ์กับลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์และมาตรฐานผังเมืองรวม พ.ศ.2549 ของกรมโยธาธิการและผังเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการวางและจัดทำผังเมืองรวมของประเทศไทย

1.4.3 เครื่องมือที่พัฒนาขึ้นจะช่วยประกอบการตัดสินใจในการจัดทำแผนผังแสดงโครงการด้านคมนาคมและขนส่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ทำให้มีโอกาสในการลดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการในการวางผังเมืองรวมแต่ละขั้นตอนได้อย่างเหมาะสม