

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานคร ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มปากแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นพื้นที่ราบต่ำ มีระดับอยู่สูงกว่าระดับน้ำทะเลปานกลางเฉลี่ย +0.00-2.00 เมตร ช่วงระยะเวลาในอดีตที่ผ่านมา ได้เกิดปัญหาน้ำท่วมครั้งใหญ่ขึ้นหลายครั้ง เช่นในปี พ.ศ. 2518, 2521, 2523, 2526, 2538 และ 2539 โดยสภาพปัญหามีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากขึ้น อันมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่

1. การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเมือง ทำให้เมืองมีขนาดใหญ่ขึ้นจนระบบสาธารณูปโภคของรัฐไม่สามารถขยายตัวได้ทัน ท่อระบายน้ำมีขนาดเล็กเกินไป มีขยะอุดตัน ทำให้น้ำระบายไม่ทัน
2. เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้พื้นที่ มีการถมคู คลอง และพื้นที่ราบลุ่มหลาย ๆ แห่ง ซึ่งเคยเป็นพื้นที่รับน้ำและระบายน้ำ เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย, สถานประกอบการ และเส้นทางคมนาคม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบอุทกวิทยา (Hydrology) ประกอบกับประชาชนผู้อาศัยต่างทิ้งเศษขยะลงไปในคลองหรือท่อระบายน้ำ เกิดปัญหาตื้นเขินและลดปริมาณความจุของน้ำในคลองและท่อระบายน้ำต่าง ๆ เมื่อเกิดภาวะฝนตกหนัก ปริมาณน้ำเกินความสามารถที่คลอง แม่น้ำ และท่อระบายน้ำ จะรับได้จึงเกิดเป็นปัญหาน้ำท่วม
3. การทรุดตัวของแผ่นดินอันเนื่องมาจากการขุดเจาะน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ ทำให้ระดับโดยเฉลี่ยของพื้นที่ต่าง ๆ ทรุดต่ำลง โดยเฉลี่ยตั้งแต่ 5-30 เซนติเมตรต่อปี¹ ซึ่งยากต่อการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม
4. การไหลบ่าของน้ำเหนือ และน้ำทะเลหนุนในช่วงฤดูน้ำหลาก

จากสาเหตุดังกล่าว ปัญหาน้ำท่วมก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ และความยากลำบากต่อประชาชนอยู่เสมอมาเป็นระยะเวลานานแล้ว ในอดีตการแก้ปัญหาน้ำท่วมรัฐบาลได้เริ่มมีการวางแผนศึกษา

¹ สำนักการระบายน้ำ, โครงการสำรวจระบบระบายน้ำพร้อมค่าระดับกันท่อระบายน้ำเดิม ในพื้นที่บางพลัด (Main Report). (กรุงเทพมหานคร: พฤศจิกายน 2538), บทที่ 1 หน้า 1-1.

ป้องกันมาตั้งแต่ปี 2503¹ โดยจ้างวิศวกรที่ปรึกษาชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินการจนปัจจุบันหน้าที่ป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ได้เป็นของหลายหน่วยงานราชการด้วยกัน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, กรมชลประทาน, กรมเจ้าท่า, หน่วยราชการท้องถิ่นต่าง ๆ ฯลฯ โดยอาจจัดกลุ่มของแผนการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ ได้ดังนี้

1. เขตพื้นที่ด้านตะวันออกของกรุงเทพมหานคร ใช้แผนหลักของ City Core และ JICA ปี พ.ศ. 2528²
2. เขตพื้นที่ด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานคร ใช้แผนหลักของระบบป้องกันน้ำท่วมและระบายน้ำของธนบุรีและสมุทรปราการตะวันตก ซึ่งศึกษาโดยทีมงานจากประเทศเนเธอร์แลนด์ (NEDECO) ปี พ.ศ. 2530³
3. โครงการพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (โครงการแก้มลิง) เริ่มปี พ.ศ. 2538⁴

จากแผนหลักดังกล่าว หากดำเนินการเป็นไปตามแผนก็จะสามารถบรรเทาปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพฯ ไปได้มาก ในรายละเอียดของแผนต่าง ๆ ดังกล่าวมุ่งแก้ปัญหาให้ประชากรส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่อาจมีผลกระทบต่อประชากรบางส่วนที่ต้องเสียสละเพื่อให้แผนบรรลุผล

นอกจากแผนหลักที่กล่าวมาแล้ว ได้มีพื้นที่ส่วนที่อยู่นอกเหนือแผนหลักข้างต้นซึ่งกำลังดำเนินการเพื่อเสริมความสมบูรณ์ของแผนการส่วนที่ 2 คือ โครงการก่อสร้างคันกั้นน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตกช่วงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าฯ จนถึงสะพานพระรามที่ 7 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะป้องกันน้ำท่วมอันมีสาเหตุมาจากน้ำเหนือไหลบ่า และน้ำทะเลหนุน โครงการนี้เป็นโครงการแรกที่มีการก่อสร้าง โดยใช้งบประมาณปี 2539-2542 การก่อสร้างมีการออกแบบแนวคันกั้นน้ำและลักษณะของคันกั้นน้ำ โดยกำหนดแนวคันกั้นน้ำไว้ในจุดที่สามารถสร้างได้สะดวกและรวดเร็ว ทำให้การกำหนดแนวไม่สามารถทำได้ริมแม่น้ำทั้งหมด เนื่องจากติดปัญหาหลาย ๆ อย่าง เช่น ปัญหารื้อย้ายอาคารที่บุกรุกริมแม่น้ำ, เจ้าของที่ดินเอกชน/ราชการบางรายในพื้นที่ส่วนนี้ไม่อนุญาตให้สร้างคันกั้นน้ำ เนื่องจากขัดต่อการประกอบกิจการ เช่น อู่ต่อเรือ, โรงเลื่อย ฯลฯ ทำให้แนวคันกั้นน้ำแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่หน้าคันกั้นน้ำ และพื้นที่หลังคันกั้นน้ำ

การก่อสร้างคันกั้นน้ำก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาวะการอยู่อาศัย และที่อยู่อาศัยของประชาชนด้านหน้าและด้านหลังคันกั้นน้ำในหลาย ๆ ด้าน เพราะว่าการออกแบบเน้นในเชิงเทคนิควิศวกรรม เพื่อแก้ปัญหาเร่งด่วนเรื่องการป้องกันน้ำท่วมเป็นหลักใหญ่ ขาดความละเอียดอ่อนในการแก้ปัญหาผลกระทบทางด้านกายภาพ ทางสังคม และภูมิทัศน์ นอกจากนี้ขั้นตอนในการสำรวจออกแบบอาจจะรวบรัด และขาดการ

¹ สำนักการระบายน้ำ, โครงการสำรวจระบบระบายน้ำพร้อมคำระดับกันต่อระบายน้ำเดิม ในพื้นที่บางพลัด (Main Report), (กรุงเทพมหานคร: พฤศจิกายน 2538), บทที่ 1 หน้า 1-2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-1.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-1.

⁴ ทวีวงศ์ ศรีบุรี, "คู่มือ และโปรแกรมคำนวณขนาดพื้นที่ชะลอน้ำ (ร่าง)," (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 1-3.

ประชาสัมพันธุ์ และการประสานงานที่ดีกับชุมชน จนทำให้ขาดการพิจารณาประเด็นปลีกย่อยอีกหลายเรื่อง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงผลกระทบของคันกันน้ำต่อที่อยู่อาศัย, ชุมชน และแนวทางการแก้ปัญหา โดยจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาในด้านต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ปัญหาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของการทำคันกันน้ำต่อที่อยู่อาศัยและชุมชนซึ่งอยู่ด้านหน้า และด้านหลังแนวคันกันน้ำของกทม. บริเวณพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงบริเวณสะพานกรุงธนบุรีถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า
- 1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยา โดยแบ่งแยกศึกษาจากลักษณะการถือครองที่ดินเป็น 3 กรณี ได้แก่ กรณีเจ้าของบ้านเป็นเจ้าของที่ดิน, กรณีเป็นที่ดินเช่า และกรณีบุกรุกที่สาธารณะ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาขั้นตอนและกระบวนการทำคันกันน้ำของหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องกับ การแก้ปัญหาน้ำท่วม ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งแง่ลบและแง่บวกต่อชุมชน
- 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวความคิดในการควบคุมใช้ประโยชน์ที่ดิน และการควบคุมการก่อสร้างอาคารริมแม่น้ำเจ้าพระยาในอนาคต

1.3 กรอบของการศึกษา

ในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษาด้านต่าง ๆ คือ

1.3.1 ขอบเขตของพื้นที่ที่จะทำการศึกษา

ในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ได้กำหนดให้พื้นที่กรณีศึกษา คือ บริเวณพื้นที่ชุมชนพักอาศัยริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี ช่วงตั้งแต่สะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าจนถึงสะพานกรุงธนบุรี มีความยาวความแนวริมแม่น้ำเจ้าพระยาประมาณ 2,400 เมตร มีชุมชนอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา 7 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนคลองเจ้าครุฑ, ชุมชนวัดดาวดึงษาราม, ชุมชนพระยาศิริโอบสวรรค, ชุมชนบ้านปูน, ชุมชนวัดคฤหบดี, ชุมชนวัดบวรมงคล และชุมชนวัดกนิษินาถ

สาเหตุที่กำหนดพื้นที่บริเวณนี้เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ส่วนแรกที่มีเริ่มดำเนินการก่อสร้างคันกันน้ำตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก (ปี 2540-2542) ทำให้สามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาแนวคันกันน้ำในส่วนอื่น ๆ ที่จะก่อสร้างในอนาคต

1.3.2 ขอบเขตของปัญหาที่จะทำการศึกษา

- ก. ศึกษาผลกระทบของการสร้างคั่นกั้นน้ำที่มีต่อที่อยู่อาศัยด้านหน้าและด้านหลังแนวคั่นกั้นน้ำ ทางด้านสภาพแวดล้อม, ด้านกายภาพ, ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม
- ข. ศึกษาแนวทางและวางแผนการแก้ปัญหาผู้อยู่อาศัยในชุมชนและนอกชุมชน
- ค. ศึกษาการทำงานของหน่วยงานราชการเพื่อหาแนวทางลดปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาภายหลัง อันเกิดจากขาดการประสานงาน และการระดมความคิดจากประชาชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขั้นตอน และวิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาจะดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

1.4.1 การรวบรวมข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการสำรวจ การสัมภาษณ์ การจัดทำแบบสอบถามโดยมีรายละเอียดด้านกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ แนวความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัย และผู้นำชุมชน เกี่ยวกับทัศนคติ ความคาดหวัง และแนวทางการแก้ปัญหา โดยแบ่งเป็น

- 1.) ศึกษาถึงลักษณะการใช้ที่ดินและกรรมสิทธิ์ในบริเวณพื้นที่กรณีศึกษา โดยแบ่งแยกเป็น 3 กรณี คือ (1.) กรณีเจ้าของบ้านเป็นเจ้าของที่ดิน (2.) กรณีเป็นที่ดินเช่า (3.) กรณีบุกรุกที่สาธารณะและที่ราชการ
- 2.) ศึกษาขั้นตอนการทำงานของหน่วยงานราชการ โดยใช้วิธีสัมภาษณ์ข้าราชการ และกรรมการชุมชนในพื้นที่
- 3.) ศึกษาถึงผลกระทบของคั่นกั้นน้ำที่จะทำการก่อสร้างในรูปแบบต่าง ๆ ต่อสภาพแวดล้อม, ชุมชน, ภูมิทัศน์, สังคม ฯลฯ โดยการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และแจกแบบสอบถามสมาชิกในชุมชน

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่

- 1.) ศึกษาข้อมูลและแผนแม่บทของโครงการป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครทั้งหมด โดยสังเขป โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงานระบายน้ำ กทม., กรมชลประทาน ฯลฯ
- 2.) ศึกษาข้อมูลและแผนงานของโครงการก่อสร้างคั่นกั้นน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก ช่วงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าถึงสะพานพระรามที่ 7 อย่างละเอียด โดยอาศัยข้อมูลจากสำนักงานระบายน้ำ กทม. และเขตบางพลัด

- 3.) ศึกษาข้อมูลเขตบางพลัดทางด้านกายภาพ, สังคม และเศรษฐกิจ โดยอาศัยข้อมูลจากเขตบางพลัด และการสำรวจ
- 4.) ศึกษาถึงแผนการช่วยเหลือชุมชนของทางราชการ เช่น กรุงเทพมหานคร, การเคหะแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบแนวทางการพัฒนาปรับปรุงที่อยู่อาศัย
- 5.) ศึกษากรณีตัวอย่างการโยกย้ายที่อยู่อาศัยริมแม่น้ำลำคลองเพื่อแก้ปัญหา หรือป้องกันปัญหาน้ำท่วมจากอดีตที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาจากงานวิจัยที่ผ่านมา
- 6.) ศึกษาถึงรายละเอียดทางเทคนิค เช่น ทางวิศวกรรม สถาปัตยกรรม และเทคโนโลยี เพื่อให้ได้ผลงานการวิจัยที่เป็นไปได้ และสอดคล้องกับหลักวิชาการ จากเอกสารทางวิชาการและวิทยานิพนธ์

1.4.2 การสุ่มตัวอย่าง

กำหนดกลุ่มและขนาดของประชากรที่จะทำการศึกษา

1.4.3 การออกแบบเครื่องมือการสำรวจข้อมูล

- ก. ออกแบบแบบสอบถาม
- ข. ทดสอบแบบสอบถาม
- ค. วางแผนการสำรวจ

1.4.4 การสำรวจข้อมูล

1.4.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

- ก. วิเคราะห์เชิงสถิติ
- ข. วิเคราะห์เชิงพรรณนา

1.4.6 การตีความและสรุปผลการสำรวจ

1.4.7 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

1.4.8 จัดทำรายงานวิทยานิพนธ์

1.5 คำจำกัดความในการศึกษา

- 1.5.1 ชุมชนแออัด¹ หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่
- 1.5.2 ชุมชนเมือง² หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือน้อยกว่า 15 หลังต่อ 1 ไร่ และกรุงเทพมหานคร ได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน
- 1.5.3 เจ้าของที่ดิน³ หมายถึง ผู้ที่เป็นเจ้าของ และมีกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดิน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
- 1.5.4 ครอบครัว⁴ หมายถึง บุคคลในครอบครัว ประกอบด้วย พ่อ แม่ ลูก และผู้อาศัยที่ไม่มีสามี ภรรยา หรือบุตรอาศัยอยู่ด้วย
- 1.5.5 แนวคันกันน้ำ หมายถึง พื้นที่ซึ่งกำหนดให้เป็นสถานที่ก่อสร้างคันกันน้ำ มีลักษณะเป็นแนวยาวต่อเนื่อง เพื่อป้องกันน้ำท่วม
- 1.5.6 คันกันน้ำ หมายถึง สิ่งปลูกสร้างหรืออาคาร ซึ่งใช้ในการป้องกันน้ำท่วม มีรูปแบบแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เช่น เป็นเขื่อน ค.ส.ล., ประตูระบายน้ำ ฯลฯ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ได้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมของชุมชนและบ้านเรือนที่อยู่บริเวณแนวคันกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาของ กทม. ในพื้นที่กรณีศึกษา
- 1.6.2 ได้แนวทางและแผนงานการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยบริเวณหน้าและหลัง แนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยาของกรุงเทพมหานครฝั่งตะวันตก โดยแบ่งแยกตามชุมชน และประเภทการถือครองที่ดิน เพื่อให้หน่วยราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาหาทางช่วยเหลือและแก้ไขพร้อมข้อเสนอแนะ

¹ สำนักพัฒนาชุมชน. ข้อมูลชุมชนกรุงเทพมหานคร. (กรุงเทพมหานคร: กันยายน 2537), หน้า 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

- 1.6.3 ได้แนวทางปรับปรุงวิธีดำเนินการของหน่วยงานราชการ ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน หรือประชาชน เพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทุก ๆ ด้าน และเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์โดยสมบูรณ์ที่สุด
- 1.6.4 ได้แนวคิดทางด้านการวางแผนการแก้ปัญหาระยะยาวของการก่อสร้างคันกั้นน้ำ กทม. และการวางแผนการควบคุมการใช้ที่ดิน โดยจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น และทางราชการเป็นอย่างมาก เพราะอาจถือเป็นกรณีศึกษาในการก่อสร้างแนวคันกั้นน้ำในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

1.7 ข้อจำกัดของการศึกษา

ช่วงระยะเวลาที่ทำการศึกษาดังแต่ปี พ.ศ. 2539-2541 โครงการก่อสร้างแล้วเสร็จไปเพียงบางส่วน อันเนื่องมาจากปัญหาความล่าช้าในการก่อสร้าง ซึ่งมีผลมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 การตั้งฎีกาเบิกจ่ายงบประมาณการก่อสร้างจากทางราชการล่าช้า และมีการขยายระยะเวลาการก่อสร้างไปจนถึงปลายปี พ.ศ. 2542 ทำให้ผลการวิจัยสามารถประเมินผลในส่วนของช่วงระยะเวลา ก่อนและระหว่างการก่อสร้างบางส่วนเท่านั้น ส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้นภายหลังการก่อสร้างคันกั้นน้ำเสร็จสมบูรณ์ไม่สามารถประเมินผลได้ เนื่องจากการก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ

ขอบเขตทางด้านช่วงระยะเวลาการศึกษา

- ก. ข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาการศึกษา ผู้วิจัยมีช่วงระยะเวลาการเก็บข้อมูลและประเมินผลไม่เกินภาคเรียนที่ 2 ของปีการศึกษา 2541
- ข. ข้อจำกัดทางด้านระยะเวลาการก่อสร้าง โครงการจะก่อสร้างแล้วเสร็จสมบูรณ์ตามระยะเวลาที่กำหนดในสัญญารับเหมาก่อสร้างภายในปีพ.ศ. 2542 ทำให้ไม่สามารถประเมินผลในส่วนของผลกระทบระหว่างการก่อสร้าง และภายหลังการก่อสร้างได้สมบูรณ์