



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

จังหวัดนครสวรรค์เป็นจังหวัดพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 ได้มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะยกระดับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้มีการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ด้วยการกำหนดแผนงานหลักในการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ โดยการพัฒนาเมืองหลักศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค ประกอบด้วย เชียงใหม่ ขอนแก่น นครราชสีมา และสงขลา-หาดใหญ่ ติดตามด้วยการพัฒนาเมืองหลักอันดับรองอีก 7 เมือง ได้แก่ พิษณุโลก นครสวรรค์ อุรธานี ราชบุรี ชลบุรี สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต ได้เน้นการพัฒนาฐานเศรษฐกิจในเขตชุมชนในระดับมหานครของประเทศและเมืองใหญ่ๆ ในส่วนภูมิภาค (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) 2534) ซึ่งจังหวัดนครสวรรค์ได้รับการพัฒนาที่ดำเนินแผนงานและโครงการต่อเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เนื่องด้วยที่ตั้งของจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทางบกซึ่งสามารถติดต่อกับจังหวัดอื่นๆ ได้โดยสะดวก นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งรวมของแม่น้ำสายสำคัญที่เป็นต้นกำเนิดของแม่น้ำเจ้าพระยา จึงสามารถให้บริการขนส่งสินค้าที่ผลิตจากพื้นที่ภาคเหนือและภาคกลางตอนบนสู่แหล่งบริโภคในกรุงเทพมหานครและต่างประเทศ

จากนโยบายและแผนการพัฒนาที่ผ่านมาดังกล่าว จังหวัดนครสวรรค์จึงได้รับความสนใจในด้านการพัฒนาเมือง โดยรัฐบาลมุ่งเน้นความสำคัญในการวางผังเมืองและการลงทุนระบบคมนาคมขนส่ง เนื่องด้วยศักยภาพของพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์เหมาะสมต่อการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง คือ จังหวัดนครสวรรค์ได้กลายเป็นแหล่งการค้าที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเกษตร เพราะสามารถกระจายผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยระดับความเจริญด้านเศรษฐกิจและสังคมและการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง รัฐบาลจึงกำหนดให้ศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ราชการหลักของอนุภาคให้บริการในภาคเหนือตอนล่าง

จากการที่ศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ราชการระดับอนุภาค จึงกลายเป็นแหล่งรวมข้าราชการและประชาชนที่มาติดต่อราชการเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เมืองนครสวรรค์ได้เติบโตและมีหน่วยงานราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในเมืองนครสวรรค์กระจุกกระจายอยู่ทั่วไปทุกส่วนของเมืองอย่างไม่มีรูปแบบชัดเจน อีกทั้งพื้นที่ใกล้เคียงเป็นที่ตั้งของการใช้ที่ดินและกิจกรรมหลายประเภท จึงทำให้เกิดปัญหาของหน่วยงานรัฐ ซึ่งจากแผนหลักการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐในเมืองศูนย์กลางความเจริญภาคเหนือ จังหวัดนครสวรรค์ ได้รวบรวมและสรุปดังนี้

- การขาดแคลนพื้นที่สำหรับการขยายตัวในอนาคต
- การใช้ที่ดินบางหน่วยงานไม่สอดคล้องกับหน้าที่หลักของหน่วยงานส่วนใหญ่
- ปัญหาที่พกอาศัยข้าราชการซึ่งเป็นบ้านเดี่ยว บ้านแถว กระจุกกระจายปะปนกับที่ทำงาน
- ปัญหาการขาดความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งและรูปร่างอาคารซึ่งขาดความเป็นระเบียบและทำลายทัศนียภาพ
- ปัญหาการบุกรุกสร้างบ้านเรือนของราษฎรซึ่งบางแห่งเป็นแหล่งเสื่อมโทรม

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีการจัดทำแผนแม่บทการใช้ที่ดินของหน่วยงานในเมืองศูนย์กลางความเจริญ จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อจัดระเบียบการใช้ที่ดินของหน่วยงาน โดยกำหนดศูนย์ราชการออกเป็น 2 ศูนย์ ได้แก่

- (1) ศูนย์ราชการหลัก จะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ภารกิจหลักด้านบริหาร
- (2) ศูนย์ราชการรอง จะทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในด้านปฏิบัติการซ่อมสร้างและการให้บริการประชาชนที่ต้องการพื้นที่จำนวนมาก และมีประชาชนจำนวนมากเข้าไปติดต่อในแต่ละวัน รวมทั้งเป็นที่ตั้งที่พักอาศัยของบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ

ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการให้บริการแก่ประชาชน จึงมีการจัดระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่างๆ ระบบเส้นทางคมนาคมขนส่งและระบบสื่อสารโทรคมนาคมให้สะดวกมากขึ้น จึงทำให้พื้นที่ภายในศูนย์ราชการจังหวัดมีการเพิ่มขึ้นของเจ้าหน้าที่และประชาชนที่มาติดต่อราชการ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ที่ดินโดยรอบศูนย์ราชการจังหวัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดสร้างศูนย์ราชการจังหวัดจะกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้น

ศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์ราชการระดับอนุภาค ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ตามเส้นทางถนนสายหลักที่สำคัญของจังหวัดและเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มการขยายตัวของชุมชน หากขาดการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมเป็นระเบียบในบริเวณโดยรอบแล้ว จะทำให้เกิดปัญหาความสับสนในการใช้ที่ดิน เนื่องจากการขยายตัวของการใช้ที่ดินของภาคเอกชนในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงศูนย์ราชการ และในบริเวณโดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์มีเอกชนเป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งสามารถจะใช้ประโยชน์จากพื้นที่ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งในอนาคตจะมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ทั้งเป็นแหล่งที่พักอาศัย การจัดสรรที่ดิน พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมบางประเภท มีการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากศูนย์กลางธุรกิจการค้าในบริเวณใกล้เคียงเข้าสู่พื้นที่โดยรอบ จนอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากที่ผังเมืองรวมที่ได้กำหนดให้เป็นพักอาศัยหนาแน่นปานกลางและหนาแน่นน้อย ถึงแม้ว่าจะมีเงื่อนไขและข้อกำหนดให้เป็นเขตที่สามารถกำหนดผังเมืองเฉพาะภายใต้ผังเมืองรวมดังกล่าวได้ หากมีการใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นระเบียบในบริเวณโดยรอบศูนย์ราชการนั้น รัฐอาจไม่สามารถให้บริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เพียงพอต่อความต้องการ จนอาจเกิดปัญหาการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ อันมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ การเข้าถึงพื้นที่ศูนย์ราชการจังหวัดของประชาชนผู้มาใช้บริการในทุกทิศทาง ทำลายทัศนียภาพของศูนย์ราชการจังหวัดและสภาพแวดล้อมที่ดีไป

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวจะมีการขยายตัวของราชการผลิตที่เกี่ยวข้องมาจากชุมชนเดิมเพื่อตอบสนองต่อชุมชนแห่งใหม่ ดังนั้น การศึกษานี้จึงเน้นการวางแผนทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในบริเวณโดยรอบให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงสัมพันธ์กับศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าที่ดินที่จะเกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยคำนึงถึงการสร้างความเด่นแก่ศูนย์ราชการจังหวัด กำหนดแนวทางการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนและมาตรการควบคุมการพัฒนาพื้นที่โดยรอบให้เติบโตต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการจัดระบบการใช้ที่ดินและการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและมีการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของพื้นที่โดยรอบจากการตั้งศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์
- (2) ศึกษาศักยภาพและขีดความสามารถในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบในการรองรับการพัฒนาศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์
- (3) ศึกษาสภาพปัญหาและแนวโน้มของปัญหาอันเนื่องมาจากการพัฒนาพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์
- (4) เสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่โดยรอบให้มีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับการพัฒนาศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์รวมทั้งการปรับปรุงผังเมืองรวม

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

แนวทางการพัฒนาพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เกิดจากการพัฒนาพื้นที่โดยรอบ เพื่อจัดเตรียมการรองรับการพัฒนาศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ โดยพิจารณาจากความต้องการที่จะเกิดขึ้นจากผู้อยู่อาศัยข้าราชการและประชาชนที่มาติดต่อราชการ และการตอบสนองที่จะเกิดขึ้นจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในปัจจุบันและอนาคตในด้านการใช้ที่ดินที่ต่อเนื่องกัน โดยการวิเคราะห์ศักยภาพความพร้อมในการพัฒนาพื้นที่และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนและมาตรการในการควบคุมการพัฒนาพื้นที่โดยรอบให้เป็นไปภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดของผังเมืองรวม แผนหลักการใช้ที่ดินของหน่วยงานของรัฐในเมืองศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนือจังหวัดนครสวรรค์ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ พร้อมทั้งการคงไว้ซึ่งทัศนียภาพของศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์และการรักษาสภาพแวดล้อมที่ดี

## 1.4 วิธีการศึกษา

แนวทางการพัฒนาพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ เป็นการนำไปสู่การวางผังเมืองเฉพาะ มีการใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมไว้แล้ว และข้อมูลที่จัดเก็บโดยการสำรวจภาคสนาม เพื่อรวบรวมและประมวลข้อมูลดังกล่าวใช้ในการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและศักยภาพในการพัฒนา เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาในพื้นที่ศึกษาโดยมีขั้นตอนการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาความต้องการ จากการคาดประมาณในเบื้องต้นและสำรวจความต้องการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการจัดสร้างศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ จากจำนวนข้าราชการและลูกจ้างและประชาชนที่มาติดต่อราชการในปัจจุบันและที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ทั้งในเชิงปริมาณซึ่งเป็นความต้องการทั้งหมดที่เกิดขึ้น และในเชิงคุณภาพซึ่งเป็นการจัดความต้องการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่จะสามารถรองรับความต้องการที่จะเกิดขึ้น ได้แก่

- ที่อยู่อาศัย ศึกษาลักษณะครอบครัว โดยพิจารณาจากรายได้และสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน

- การค้าและบริการ พิจารณาจากจำนวนของที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน และระยะทางในการให้บริการแก่ชุมชน

- ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เพื่อทราบความต้องการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่ต่อเนื่องจากที่พักอาศัย และการค้าและบริการ ซึ่งมีผลทางด้านกายภาพที่สำคัญ อาทิ สวนสาธารณะ สถานที่ศึกษา สถานบริการสาธารณสุข การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น โดยพิจารณาจากจำนวนประชากร ระยะทางในการให้บริการ ระยะเวลาในการเดินทาง และความสะดวกในการเข้าถึง

2. เพื่อทราบถึงความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการในด้านต่างๆ ที่เกิดจากข้าราชการและประชาชน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งในส่วนที่เก็บรวบรวมไว้แล้ว คือ ความสามารถในการรองรับความต้องการจากโครงการพัฒนาของภาครัฐ และการสำรวจการพัฒนาพื้นที่ของภาคเอกชนที่จะตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาในพื้นที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับการศึกษา คือ

- การตอบสนองของภาคเอกชน โดยมีการสำรวจสภาพการพัฒนาที่ดินเชิงเศรษฐกิจและการลงทุน เพื่อดูสภาพการพัฒนาในปัจจุบันและแนวโน้มการพัฒนาในอนาคต

- การดำเนินการของรัฐ โดยการศึกษาแผนนโยบายและการพัฒนาในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและการดำเนินงานโดยตรงในการจัดสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อดูการพัฒนาในปัจจุบันและคาดการณ์การพัฒนาในอนาคต

3. การเปรียบเทียบความต้องการของชุมชนพักอาศัยและการค้าและบริการในการศึกษาข้อที่ 1 และการศึกษาถึงความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการ ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนในข้อที่ 2 โดยมีการพิจารณาการจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อชุมชนที่พักอาศัย และการค้าและบริการที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษาทั้งที่มีในปัจจุบันและที่มีโครงการในอนาคต เพื่อทราบสถานการณ์ที่เป็นอยู่และสามารถคาดการณ์ปัญหาและแนวโน้มการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยพิจารณาความสอดคล้องและเหมาะสมของโครงการพัฒนาพื้นที่ทั้งของภาครัฐและเอกชน เพื่อวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ ทั้งในลักษณะที่เกิดขึ้นเนื่องจากปริมาณความต้องการมากกว่าความสามารถในการตอบสนองซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนและถ้าปริมาณความต้องการน้อยกว่าความสามารถในการตอบสนองจะเกิดปัญหาภาวะล้นตลาดซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพกายภาพทั้ง 2 ลักษณะนี้ จะมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ทั้งหมด ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ไม่สมดุลทั้งในด้านความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อชุมชนพักอาศัย และการค้าและบริการ ซึ่งในภาวะการขาดแคลนจะมีผลทำให้เกิดความไม่สะดวกในการอยู่อาศัยของชุมชน และภาวะล้นตลาดอาจจะส่งผลให้มีการใช้ที่ดินที่สับสนไม่เป็นระเบียบ และการทำลายสภาพแวดล้อมที่ดีในบริเวณโดยรอบศูนย์ราชการจังหวัด ซึ่งจะกระทบต่อทัศนียภาพของศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา จึงต้องมีการกำหนดแนวทางการวางผังเมืองเฉพาะพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์

4. นำผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาและการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพผลดี-ผลเสียของการพัฒนาพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ ในข้อ 3 โดยพิจารณาจากระดับความรุนแรงของปัญหา แล้วจึงกำหนดแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนและมาตรการในการแก้ไขป้องกันการพัฒนาพื้นที่ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาพื้นที่ของภาคเอกชนที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ซึ่งมีแนวทางและมาตรการในการพัฒนา คือ

- แนวทางในการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ เมื่อการพัฒนาสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และมีส่วนช่วยเสริมสนับสนุนให้เมืองเติบโตต่อไปในอนาคต โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อมที่ดีในบริเวณโดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์ โดยการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการจัดสรรที่ดินหรือก่อสร้างอาคารเพื่อประโยชน์แก่การศึกษา สาธารณสุข หรือสาธารณูปการภายในพื้นที่เขตผังเมืองเฉพาะ

- มาตรการในการกำกับดูแลควบคุมการพัฒนา เพื่อมิให้เกิดการพัฒนาที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของศูนย์ราชการจังหวัดนครสวรรค์และการอยู่อาศัยในชุมชนในบริเวณ โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัด และเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางกายภาพที่มีผลกระทบต่อทัศนียภาพและสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป โดยการควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภทและการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมสำหรับพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการ

## 1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาศูนย์ราชการจังหวัดที่มีต่อการพัฒนาทางด้านกายภาพของพื้นที่โดยรอบ
2. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อนำไปสู่การวางผังเมืองเฉพาะในพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดให้มีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ และการอยู่อาศัยในสภาพแวดล้อมที่ดี รวมทั้งการคงไว้ซึ่งทัศนียภาพของศูนย์ราชการจังหวัด
3. เพื่อเป็นแนวทางในการวางมาตรการในการพัฒนาพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจังหวัดให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับการจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัด

## แผนภาพ 1.1 แสดงขั้นตอนในการดำเนินการศึกษา

