

ทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอาคารพักอาศัย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับรายได้ที่มีผลต่อกายภาพของอาคารพักอาศัย

Richard Muth¹ ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงหน่วยพักอาศัยว่า เมื่อประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้นประชากรจะมีแนวโน้มที่ต้องการขนาดอาคารพักอาศัยที่ใหญ่กว่าและเช่นเดียวกับการศึกษาของ Harris² (1968) และ Stegman³ (1966) ที่ทำให้ความเห็น

¹Richard F.Muth, Cities and Housing, 4th ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1974), p.8.

²Britton Harris, Quantitative Model of Urban Development their role in Metropolitan Policy-Making in Urban Economics, (Baltimore, Md:The John Hopkins Press, 1968),pp. 362-412.

³Micheal A.Stegman, "Accessibility Models ans Residential Location", Journal of the American Institute of Planners 39, (January 1966), pp. 22-29.

จากการศึกษาวิจัย เช่นเดียวกันว่าประชากรจะคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากสภาพแวดล้อมนั้น
ไม่ว่าสภาพนั้นจะเป็นอย่างไร

2. แนวความคิด เกี่ยวกับพื้นที่อาคารกับพฤติกรรมของผู้อยู่อาศัย

เรื่องราวที่เกี่ยวกับพื้นที่อาคารกับพฤติกรรมของผู้อาศัยนั้น เป็นเรื่องที่มีความ
เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก กิจกรรมของมนุษย์จะเกิดขึ้นในที่ว่างทั้งที่เปิดโล่ง เช่นในลาน
สาธารณะ ริมนน และในเขตปิดล้อม คือในตัวอาคาร การกำหนดบริเวณที่ว่าง (Space) นั้นมี
สาเหตุจาก 2 ประการใหญ่ๆ คือ กำหนดจากความต้องการพื้นฐานตามกิจกรรมของมนุษย์
และ กำหนดจากข้อสรุปจากการศึกษาของสถาปนิก หรือมัณฑนากร เพื่อชักจูงเปลี่ยนแปลงหรือ
ปรับพฤติกรรมของผู้ใช้อาคารนั้นๆ

Robert Sommer⁴ ได้พูดถึงเนื้อหาในการกำหนด เนื้อที่ภายในอาคารไว้ว่าสถานะ
การจัดห้องอยู่อาศัยนั้น ก็คือการคำนึงถึงการแสดงออกของบรรยากาศห้องนั้นต่อผู้มาเยือน
และ เป็นสิ่งสำคัญที่กล่าวได้ว่า ห้องอยู่อาศัยนั้นจะสะท้อนถึงความรู้สึกอันเป็นส่วนตัวของเจ้า
ของบ้านต่อสภาพสังคมภายนอก การออกแบบ เนื้อที่ใช้สอยที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือไป
จากการกำหนด เนื้อที่ที่พอ เหมาะ การกำหนดเฟอร์นิเจอร์ที่พอ เพียงแล้ว การจัดวางตำแหน่ง

⁴Robert Sommer, "Looking Back at Personal Space,"
Fundamental Processes of Environmental Behavior, (Stroudsburg:
Dowden Hutchinson & Ross, 1974), pp.202-207.

ของเพอร์ซิเจอร์ หรือแม้แต่การจัดความสัมพันธ์ต่อเนื้อระหว่างห้องต่างๆ นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงที่ว่างที่ต้องการระหว่างบุคคล (Personal Space) ทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นสัดส่วนในความรู้สึกของผู้อยู่อาศัยหรือผู้ใช้อาคารนั้น

Clare Cooper⁵ ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกับ Sommer ว่าการออกแบบรูปร่างหน้าตาของบ้านกับการตกแต่งภายในนั้น ขึ้นอยู่กับความเข้าใจ กับความรู้สึกของเจ้าของบ้าน ต่อสภาพความต้องการใช้สอยและส่วนหนึ่งที่แบ่งอยู่ก็คือ เขาจะคำนึงถึงความคิดอ่านของตนเอง ความรู้สึกที่สะท้อนถึงการเชื่อมโยงต่อ เนื่องจากอิทธิพลของสังคมภายนอกและในส่วนตัวของเขาแล้วมันก็คือ ความปรารถนาที่จะได้รูปแบบนั้น เพื่อแสดงออกต่อสมาชิกในครอบครัวและเพื่อนฝูง

Baum⁶ ได้กล่าวว่า พื้นที่ของตัวสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อม จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมและการตอบสนองของมนุษย์ต่อสิ่งนั้น และจะเห็นชัดว่า การกำหนดรูปร่างของสถาปัตยกรรม (Architecture Setting) จะเป็นส่วนหนึ่งที่ย้ำชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์และความประพฤติกของคนเราที่มีต่อสถาปัตยกรรมและสิ่งแวดล้อมที่ปรากฏอยู่ นั้น และเรียก

⁵Ibid., Clare Cooper, "the house as Symbol of the Self," p. 136.

⁶Andrew Baum, Stuart Valing. Architecture & Social Behavior: Psychological Studies of Social Density, (Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1977), p.2, p.4.

ได้ว่าตัวสถาปัตยกรรมนั้นคือ สิ่งแวดล้อมอย่างที่สามที่อยู่ระหว่างเรากับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

Zeisel⁷ (1975) กล่าวว่า พื้นที่ภายในอาคารไม่จำเป็นต้องให้ศักยภาพของการใช้สอยและบรรยากาศของมันตามความคิดของสถาปนิก เมื่อใดที่สถาปนิกและผู้ใช้สอยมีสภาพการรับรู้ที่ประสานกันแล้ว เราก็จะสามารถออกแบบสภาพแวดล้อม(ภายใน)ที่ตอบสนองต่อลักษณะกิจกรรม และพฤติกรรมของผู้อยู่อาศัยได้ดีกว่า ในขณะที่เดียวกันเชื่อว่าบ้านควรจะมีการออกแบบ เนื้อที่ที่เหมาะสมกับสัดส่วนและความต้องการ เนื้อที่ใช้สอยของมนุษย์ เพราะมันจะทำให้มนุษย์มีพฤติกรรมและกิจกรรมต่อกันได้อย่างเต็มที่ โดยที่ (Chermanoff)⁸ ได้กล่าวเสริมว่าหากการออกแบบ เนื้อที่ภายในให้มีความ เรียบสงบแล้วก็ช่วยทำให้เกิดความผ่อนคลาย การมีสมาธิ และการเน้นทำให้เกิดสุขภาพจิตที่ดียิ่งขึ้น

ในเนื้อหาของเนื้อที่ใช้สอยนั้น สำหรับผู้อยู่อาศัยแล้วเขาจะนึกถึงจำนวนและขนาดของห้องมากกว่าจะนึกถึงแต่ขนาด เนื้อที่แต่เพียงอย่างเดียว⁹ อย่างไรก็ตามได้มีการกำหนด

⁷ J.Zeisel, Sociology and architectural Design, (New York: Russell Sage, 1975), p.3.

⁸S.I Chermanoff and C.Alexander, Community and Priracy, (Garden City, New York: Doubleday & Company; Inc,1963), p.70.

⁹Majorie Branin Keiser, Housing and Environment for Living, (New York: Macmillan Publishing Co., Inc. 1972), p.107.

ลักษณะของเนื้อที่ภายในอาคารออกเป็น 3 ประเภทคือ¹⁰

1. เนื้อที่สำหรับกิจกรรมของบุคคล (Personal Activities)
2. เนื้อที่สำหรับการทำงานทั้งหลายในบ้าน (Household Works)
3. เนื้อที่สำหรับสันทนาการ (Recreation)

และเพื่อความง่ายในการพิจารณา และแบ่งส่วนของการใช้สอยดังกล่าวออกเป็นหมวดหมู่ เราสามารถแบ่งส่วน(zoning)ของเนื้อที่อาคารออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ¹¹

- ส่วนสาธารณะ (Public Zone) หมายถึงส่วนที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างถนนหรือบริเวณภายนอกตัวอาคารกับตัวอาคาร เช่นบริเวณสนาม ถนนภายในบ้าน เติลยงหน้าบ้าน โรงรถ

- ส่วนกึ่งสาธารณะ (Semi-Public Zone) หมายถึงส่วนภายในตัวอาคารเป็นส่วนที่ผู้อยู่อาศัย ประกอบกิจกรรมต่างๆไป อยู่ในบริเวณนี้ เช่น บริเวณรับแขก บริเวณที่อยู่อาศัย

- ส่วนดำเนินงาน (Operative Zone) หมายถึง ส่วนที่ใช้สำหรับประกอบกิจกรรมในเชิงการค้าหรือชีวิต ในเชิงการทำงานที่จำเป็นต้องทำในบ้าน (Task) ส่วนนี้คือ ห้องครัว ห้องทำงานบ้าน

- ส่วนส่วนตัว (Private Zone) หมายถึง ส่วนใช้สอยหรือบริเวณที่ผู้อยู่อาศัย

¹⁰Ibid., p.124.

¹¹Ibid., pp.199-213.

ต้องการความเป็นส่วนตัว เช่น ห้องนอน ห้องพักผ่อนส่วนตัว

จากการพิจารณาพบว่า ส่วนอยู่อาศัย ซึ่งอยู่ในส่วนกิ่งสาธารณะนั้น อาจจะ เชื่อม
อยู่ระหว่างส่วนค่า เนินงานกับส่วนส่วนตัวก็ได้

แนวความคิดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดของกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร เกี่ยวกับการใช้ที่ดินของ
อาคารพักอาศัย

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร เฉพาะ
อาคารบางประเภทและสำหรับบางท้องที่มีมานานแล้ว ตั้งแต่เมื่อประมาณ 60 ปีก่อน ทั้งนี้
จะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาควบคุมอาคารที่จะสร้างขึ้นใหม่กรณีเกิดเพลิงไหม้หลายแห่งใน
เขตกรุงเทพฯ และพระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดจากการเล่นมหรสพ พ.ศ. 2464¹²
ภายใต้การควบคุมของกรมนครบาล แต่นโยบายเรื่องนี้ได้กำหนดขึ้นเป็นการทั่วไป และมี
ลักษณะครอบคลุมในแง่ของกฎหมาย สำหรับชุมชนหนาแน่นทั่วไป หลังจากการเปลี่ยนแปลง
การปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วรัฐบาลไทยสมัยนั้น ได้ออกกฎหมายควบคุมการก่อสร้าง
อาคาร พ.ศ. 2479 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ ได้ระบุวัตถุประสงค์ไว้หลายประการ

¹²ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 38 ตอนที่ 41, 16 พฤษภาคม 2464,

คือ 13

1) เพื่อความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย และการป้องกันอัคคีภัย เช่น การ
ใช้วัสดุก่อสร้างต้องมีความมั่นคงแข็งแรงหรือทนไฟ การรับน้ำหนักของอาคารหรือฐานราก
ที่เพียงพอ การจัดให้มีทางขึ้นลงทางหนีไฟ และลิฟท์ กรณีเป็นอาคารสาธารณะ เป็นต้น

2) เพื่อการอนามัยของผู้อยู่อาศัยหรือผู้ใช้อาคารหรือสาธารณะ เช่น แสงสว่าง
การระบายน้ำ การระบายอากาศ เป็นต้น ทั้งนี้จะต้องขึ้นอยู่กับชนิดของอาคารว่าเป็นอาคาร
ที่พักอาศัย อาคารที่ทำงานหรืออาคารสาธารณะ โดยมีข้อกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น
ว่า ขนาดของห้อง ช่องทางเดิน ห้องน้ำ ห้องส้วม

3) เพื่อประโยชน์ทางผังเมือง เนื่องจากขณะที่ชุมชนเจริญขึ้น มิใช่เพียงแต่มี
พลเมืองเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และมิใช่เพียงแต่มีอาคารที่พักอาศัยเพิ่มจำนวนตามพลเมืองอย่าง
เดียว ยังมีสิ่งอื่น ๆ ที่เพิ่มตามขึ้นมาอีกมากมายหลายอย่าง อาทิเช่น สถานที่ราชการ
สถานที่ทำการค้า และอุตสาหกรรม สถานีขนส่ง ทางรถไฟ ตรอก ซอย ทางเท้าและสิ่ง
ก่อสร้างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้สอยของคนในชุมชน จำเป็นต้องมีการควบคุมการก่อสร้าง
เหล่านี้ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญสองประการคือ ประการ
แรก กำหนดเขตอาคารแต่ละชนิดให้แยกกันอยู่ตามหมวดหมู่ เป็นการป้องกันปัญหาเหตุเดือด
ร้อนรำคาญ เช่น ปัญหาควันจากโรงงานอุตสาหกรรม เสียงดังจากตู้ซอมอเตอร์ กลิ่นเหม็น

13 "พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479," ราชกิจจานุเบกษา

เล่มที่ 53 ตอนที่ 46, 29 พฤศจิกายน 2479, มาตรา 10.

จากการเลี้ยงสุกรที่อยู่ปะปนในเขตพักอาศัย โดยจัดบริเวณของการก่อสร้างอาคารให้เป็น
 ย่านตามชนิดของการใช้สอยอาคารเช่น ย่านที่พักอาศัย ย่านธุรกิจ ย่านอุตสาหกรรมหนัก
 ย่านอุตสาหกรรมเบา บริเวณที่เป็นสถานที่ราชการ สถานที่ศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 เหล่านี้เป็นต้น ประการที่สอง เพื่อรักษาแนวอาคารตามถนนให้เป็นระเบียบ เช่น การกำหนด
 ระยะระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้าและที่ว่างอื่น ๆ ซึ่งจะไม่ทำให้อาคารที่
 ปลูกสร้างยื่นล้ำ ออกจากแนวถนน หรือทำให้ถนนแคบเลี้ยว และเพื่อให้อาคารดังกล่าวอยู่ใน
 มาตรฐานเดียวกัน

4) เพื่อประโยชน์ทางสถาปัตยกรรม เป็นการควบคุมรูปแบบของอาคารในแง่
 ต่างๆ ทั้งในลักษณะของตัวอาคารเองเพื่อความสวยงามและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ
 อาคารนั้น หรือในลักษณะความสัมพันธ์ของอาคารกับความกว้างของแนวถนน เช่น ส่วนที่
 ยื่นของอาคารจากผนังกับความกว้างของถนน เป็นต้น และในลักษณะความสัมพันธ์ของอาคาร
 ที่จะสร้างใหม่กับอาคารข้างเคียง เช่น การกำหนดจำนวนชั้นของตึกแถวในช่วงถนนหนึ่ง ๆ
 ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ระยะห่างระหว่างอาคารและการก่อสร้างอาคารบริเวณที่มีโบราณ
 สถาน หรือบริเวณสถาปัตยกรรมที่ควรรักษาไม่ให้เกิดเสียหาย เป็นต้น

5) เพื่อประโยชน์ด้านการจราจร เนื่องจากเมื่อมีการใช้อาคารมากขึ้น จำเป็น
 จะต้องมีการติดต่อเดินทาง การขนส่ง การใช้ยานพาหนะมีมากขึ้น ทำให้ถนนหนทาง
 แออัด พื้นที่ถนนที่มีจำกัดต้องใช้เป็นที่สัญจรของยานพาหนะ เป็นที่จอดยานพาหนะ เป็นที่ขนถ่าย
 สินค้า เป็นเหตุให้เกิดปัญหาด้านการจราจร ดังนั้น การก่อสร้างอาคารจำเป็นต้อง
 คำนึงถึงระบบการจราจร การมีที่จอดรถ กลับริด และทางเข้าออกของรถยนต์ โดยเฉพาะ
 อาคารสาธารณะที่มีคนจำนวนมาก จำเป็นจะต้องมีที่จอดรถให้ได้สัดส่วนกันกับจำนวนผู้ใช้สอย

อาคารนั้น มิฉะนั้นผู้ใช้สอยอาคารดังกล่าวก็จะใช้ถนนสาธารณะ เป็นที่จอดรถ เป็นเหตุให้การจราจรบริเวณนั้นติดขัดมากขึ้น

ส่วนลักษณะของการปลูกสร้างอาคารที่จะอยู่ในข่ายการควบคุมนี้ ได้แก่¹⁴

- การสร้างอาคารขึ้นใหม่ล้วน
- การต่อเติมหรือดัดแปลงอาคารที่มีอยู่แล้วในลักษณะอันเป็นการเพิ่มน้ำหนัก หรือขยายพื้นที่อาคารให้มากขึ้น
- การเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารให้ต่างไปจากที่ขออนุญาตไว้แต่เดิม

หลังจากนั้นอีก 20 ปี คือ พ.ศ.2498 จึงมีการออกกฎกระทรวงมากำหนด

รายละเอียดรองรับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ซึ่งต่อมาก็มีการออกกฎกระทรวงมาแก้ไขอีกหลายฉบับ จนถึง ปีพ.ศ.2512 ได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 โดยมีสาระสำคัญหลายประการโดยเฉพาะข้อ 7 ซึ่งมีข้อความดังนี้¹⁵

ข้อ 7. ให้ยกเลิกความในข้อ 57 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2498) ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ.2479 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

ข้อ 57. อาคารต้องมีที่ว่างอันปราศจากสิ่งก่อสร้างปกคลุมไม่น้อยกว่าส่วนที่กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

¹⁴ เพ็ญอ้าง, มาตรา 7.

¹⁵ "กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ.2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2479, "ราชกิจจานุเบกษา" เล่มที่ 86 ตอนที่ 55, 17 มิถุนายน พ.ศ.2512

(1)อาคารที่พักอาศัย ห้องแถว ตึกแถว และอาคารอื่น ซึ่งใช้เป็นที่พักอาศัยด้วย แต่ละหลังหรือห้อง หนึ่งพื้นที่ว่าง 30 ส่วนใน 100 ส่วน ของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่ง ที่มากที่สุดของอาคาร

(2)อาคารซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยด้วย แต่ละหลังหรือห้อง หนึ่งพื้นที่ว่าง 10 ส่วนใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่ง ที่มากที่สุดของอาคาร

จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลาถึง 22 ปี รัฐบาลได้มีการออก พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร และกฎกระทรวงต่างๆ เพื่อบังคับใช้อีกมากมาย แต่ก็ยังไม่มีความหมายฉบับใดที่ออกมาปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการใช้ที่ดินที่ เป็นอยู่จริงในปัจจุบันเลย

2. แนวความคิดของข้อกำหนด เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน เกี่ยวกับการใช้ที่ดินของอาคารพักอาศัย

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีผู้ดำเนินการจัดสรรที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มีความหมายที่บังคับและควบคุมการจัดสรรที่ดินเป็นการเฉพาะ เป็นเหตุให้มีกรณีพิพาทกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย อันเนื่องมาจากการเอารัศเอาเปรียบของผู้จัดสรร อีกทั้งโครงการจัดสรรยังขาดการวางแผนผังหรือวิธีการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ แก่ชุมชนและผู้อยู่อาศัย ดังนั้นในปีพ.ศ. 2515 รัฐบาลในสมัยนั้น จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เป็นฉบับแรก เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม ด้านอนามัย สิ่งแวดล้อม

ความปลอดภัย และการผังเมืองซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องต่างๆ ไว้ดังนี้¹⁶

1. ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือ เนื้อที่น้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จัดสรรได้

2. ระบบมาตรฐานของถนนประเภทต่างๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการเชื่อมต่อกับถนนหรือทางภายนอกโครงการจัดสรร

3. ระบบการระบายน้ำภายในโครงการ

4. ระบบและมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็น

ซึ่งต่อมา ได้มีการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 7(1) และข้อ 9 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เพื่อแก้ไขมาตรฐานต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นให้เหมาะสมกับภาวะ เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

หลังจากนั้นอีก 5 ปี คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ได้พิจารณาเห็นว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2530 ซึ่งใช้อยู่เดิมไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลมุ่งเน้นที่จะแก้ปัญหาภาวะต่างๆรวมทั้งค้ำสุชนามัยและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน จึงได้แก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินใหม่หมดทั้งฉบับ โดยวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535 ให้ผู้อนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน

¹⁶"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เรื่องควบคุมการจัดสรรที่ดิน," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอนที่ 182,29 พฤศจิกายน 2515.

ถือปฏิบัติในการจัดทำแผนผัง โครงการ วิธีการ ตลอดจนการจัดทำระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ
 ในที่ดินจัดสรรให้ได้ขนาดและมาตรฐานตามที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน กำหนดไว้
 ได้ถูกต้อง

ถึงแม้ว่าข้อกำหนด เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินจะไม่ได้ระบุถึงขนาดพื้นที่ว่างที่เหลืออยู่
 ในที่ดินสำหรับอาคารพักอาศัยแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้มีการกำหนดระยะ เว้น
 โดยรอบของตัวอาคารประเภทต่างๆ เอาไว้ตามหมวดที่ 3 ข้อ 12 โดยแยกเป็นประเภท
 ไว้ดังนี้¹⁷

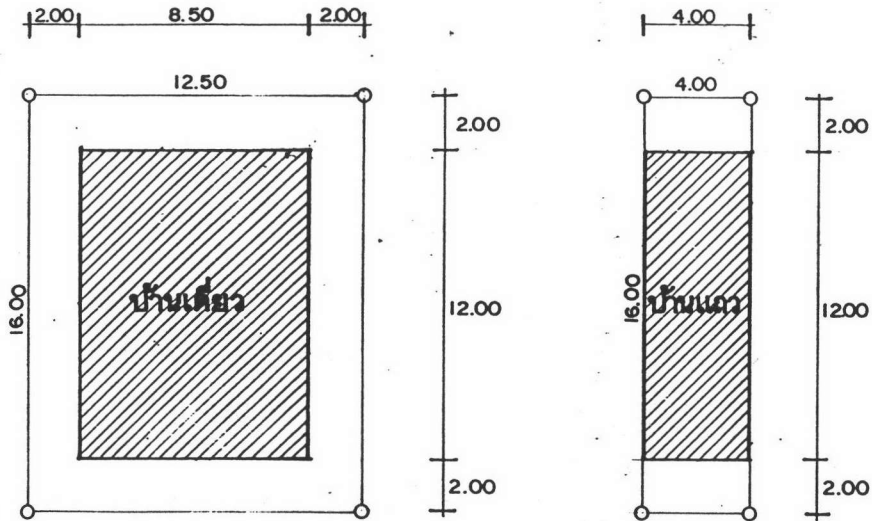
1. บ้านเดี่ยว ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้าง และความยาวไม่ต่ำกว่า 10.00
 เมตรและมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 50 ตารางวา หากความกว้างหรือความยาวไม่ได้ขนาดดังกล่าว
 ต้องมีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 60 ตารางวา ตัวอาคารต้องห่างจาก เขตที่ดินทุกด้านไม่ต่ำกว่า 2.00
 เมตร
2. บ้านแฝด ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 8.00 เมตรและมีเนื้อที่
 ไม่ต่ำกว่า 35 ตารางวา ตัวอาคารด้านหน้าและด้านหลังต้องห่างจาก เขตที่ดินด้านละไม่ต่ำกว่า
 2.00 เมตร
3. บ้านแถว ที่ดินแต่ละแปลงต้องมีความกว้างไม่ต่ำกว่า 4.00 เมตร และมีเนื้อ
 ที่ไม่ต่ำกว่า 16 ตารางวา ตัวอาคารด้านหน้าและด้านหลังต้องห่างจาก เขตที่ดินไม่ต่ำกว่า

¹⁷"ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม

2.00 เมตร

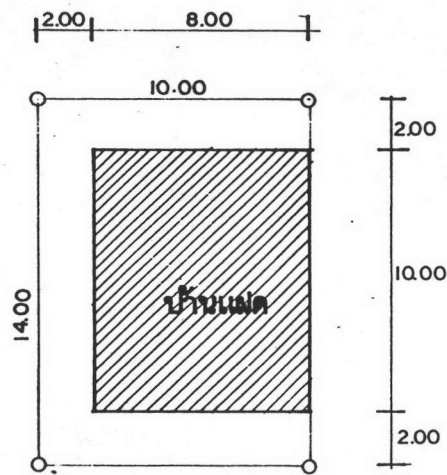
จากข้อกำหนดดังกล่าว สามารถคำนวณหาปริมาณพื้นที่ว่างที่น้อยที่สุดในอาคารแต่

ละประเภทโดยคิดจากขนาดที่ดินที่ เล็กที่สุดตามที่ระบุไว้ ซึ่งแสดง เป็นแผนผังได้ดังนี้



เนื้อที่ดิน 50 ตารางวา
ที่ว่างเหลือน้อยสุด 49 %

เนื้อที่ดิน 16 ตารางวา
ที่ว่างเหลือน้อยสุด 25 %



เนื้อที่ดิน 35 ตารางวา
ที่ว่างเหลือน้อยสุด 43 %

แผนภูมิที่ 3

แผนผังแสดงขนาดที่ดิน และที่ว่างต่ำสุด ตามข้อกำหนดจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2535

3. แนวความคิดของกฎหมายผังเมือง เกี่ยวกับการใช้ที่ดินของอาคารพักอาศัย

หลังจากปี พ.ศ.2480 เป็นต้นมา โดยเฉพาะนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบันนี้ จำนวนประชากรที่อพยพมาอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครและชุมชนหนาแน่นอื่นมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีผลทำให้มีการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนขึ้นใหม่เป็นทวีคูณ ประกอบกับการที่รัฐบาลยังไม่ได้กำหนดให้มีการนำกฎหมายผังเมืองมาควบคุมการใช้ที่ดิน จึงเป็นสาเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมมากขึ้น โดยเริ่มจากกรุงเทพมหานคร แล้วลุกลามไปสู่ชุมชนอื่น ๆ ที่กำลังมีความเจริญเติบโตไล่หลังขึ้นมา โดยเฉพาะ ภายในเขตเทศบาลต่างๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นตามมาอีกเป็นต้นว่า ที่ดินมีราคาแพง รัฐไม่มีเงินพอที่จะจัดระเบียบของสังคมให้เรียบร้อยได้ จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่าทำไมจึงมีการปลูกสร้างอาคารต่างประเภทการใช้สอยกัน อยู่ในสภาพเบะปะปนเปกันไปหมด อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่การอยู่อาศัยร่วมกัน เพราะอาคารประเภทต่างๆ เป็นต้นว่า โรงงานก็ดี โรงมหรสพก็ดี ฌาปนสถานก็ดี มักจะส่งเสียงดัง มีกลิ่นเหม็น คับไฟ หรือ ฝุ่นละอองที่ทำความรำคาญให้แก่ผู้อยู่อาศัยอยู่ใกล้ เคียงกันไม่เป็นปกติสุข ในทางองเดียวกัน ที่ดินในเมืองก็ปล่อยให้หมักหมมด้วยสิ่งปฏิกูล หรือน้ำเน่า ทางระบายน้ำมีไม่เพียงพอ สถานที่ที่เว้นไว้สำหรับท่อประปา สายไฟฟ้า หรือสายโทรศัพท์คับแคบ เหล่านี้เป็นผลมาจากรัฐบาลที่ปล่อยให้ประชาชนรวมตัวกันอยู่เป็นกระจุกอย่างหนาแน่น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินอย่างอิสระเสรี หรือแบบสุกเอาเผากินโดยเห็นแก่ประโยชน์เฉพาะหน้าของประชาชนบางส่วน ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมในชุมชนหนาแน่นในประเทศไทยตลอดมา และยังไม่หมดสิ้นซึ่งนับวันจะเพิ่มความสูญเสียทางสังคมมากขึ้นตราบาคที่ไม่มีการนำกฎหมายผังเมืองมาใช้

รัฐบาลในสมัยนั้น จึงได้จัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับการผังเมืองขึ้น เป็นครั้งแรก เมื่อปี

พ.ศ. 2480¹⁸ โดยจัด เป็นหน่วยงานระดับแผนก เพื่อศึกษา เรื่องนี้โดยเฉพาะ ซึ่งต่อมาได้ กลายมาเป็นกรมโยธา เทศบาลและได้จัดทำผัง เมืองฉบับแรกขึ้นใช้เมื่อปี พ.ศ. 2495¹⁹หลัง จากนั้นได้มีความพยายามที่จะผลักดันให้มีผัง เมืองออกใช้ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะ กฎหมายที่ออกใช้ยังขาดความสมบูรณ์หลายประการ กล่าวคือไม่มีบทบัญญัติอันจำเป็นต่างๆที่จะ ปฏิบัติการได้อย่างครบถ้วนเพียงพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการวางผังเมืองได้²⁰ จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2500 จึงได้มีการว่าจ้าง บริษัท ลิตซ์ฟิลด์ ไลท์ติ้ง บาวน์ แอนด์ แอสโซซิเอตส์ ซึ่งเป็นบริษัทสถาปนิกและวิศวกรจากประเทศอเมริกา มาออกแบบผังเมืองกรุงเทพมหานคร ให้ เรียกว่า "Greater Bangkok Plan 2533"²¹ แต่ก็ยังไม่ได้มีการนำออกมาใช้ ใน ที่สุดถึงสมัยสภานิติบัญญัติ ปี พ.ศ. 2516 เรื่องนี้จึงได้รับความสนใจจากสมาชิกกลุ่มหนึ่งซึ่ง ช่วยผลักดันร่างกฎหมายจนสามารถหลุดพ้นออกมา เป็นพระราชบัญญัติผัง เมืองฉบับใหม่ได้ เมื่อปี

¹⁸ Cyrus R.Nims, City Planning in Thailand (Bangkok: U.S. Agency for International Development, 1963),p.4.

¹⁹"พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 365 ตอนที่ 16, 11 มีนาคม 2495, หน้า 69.

²⁰ ข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 14, ตุลาคม 2509, หน้า 6-8.

²¹ Greater Bangkok Plan,2533 A Final Report of Litchfield Whiting Bowne and Associates to the Minister of Interior,Bangkok, 2530 (1960).

พ.ศ. 2518 ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำผังเมืองมักจะต้องประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่จำเป็น
ดังนี้ คือ

(1) การกำหนดบริเวณพื้นที่สำหรับการใช้ที่ดินแต่ละประเภทให้แยกออกจากกัน
(zoning)

(2) การกำหนดเงื่อนไขในการจัดแบ่งที่ดินออกเป็นพื้นเป็นแปลง (land
sub-division) เพื่อมิให้เล็กกว่ากำหนดมาตรฐาน (minimum standard) เพื่อมิให้เกิดความแออัดคับคั่งของการอยู่อาศัย รวมทั้งมาตรฐานการใช้ที่ดินในบริเวณหรือตามแต่ละ
ประเภทด้วย

(3) การกำหนดเขตพื้นที่สงวนไว้สำหรับใช้ประโยชน์สาธารณะร่วมกัน และ

(4) การกำหนดเส้นทางคมนาคมหลัก และโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่

จำเป็นของชุมชน อันเปรียบเสมือนกระดูกสันหลังของชุมชนไว้ด้วย²²

สำหรับ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผังเมืองในปัจจุบันมีดังนี้

1) รัฐบาลยอมรับว่า การจัดทำผังเมืองเป็นเครื่องมือที่สามารถสนองนโยบาย
การพัฒนาของรัฐหลาย ๆ ด้านพร้อมกันไป คือ ทางด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ทางด้าน
เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังปรากฏในคำจำกัดความ เกี่ยวกับการผังเมืองที่กล่าวมา
ข้างต้น

²² "พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518," มาตรา 4,17 และ 28.

2) รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะให้การใช้ที่ดินและการก่อสร้างอาคารได้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อความสะดวก ความสวยงาม และเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด จึงได้วางข้อกำหนดกฎเกณฑ์บังคับไว้ตั้งแต่ เรื่องที่เป็นโครงสร้างของเมือง ลงไปจนถึงรายละเอียดของส่วนประกอบของตัวเมือง โดยมีข้อกำหนดทางวิชาการผังเมืองไว้มากมาย การที่รัฐเลือกกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายหลัก เลขที่ เพื่อแสดงให้เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้รูปร่างลักษณะหน้าตาของเมืองในประเทศเป็นอย่างไรนั้น มิฉะนั้น ผู้บริหารงานแต่ละเมืองอาจจะตีความไปได้คนละอย่าง แล้วบ้านเมืองก็อาจจะไม่เป็นระเบียบได้ตามมาตรฐานที่รัฐต้องการ และการกำหนดไว้เลย เช่นนี้ทำให้สามารถที่จะบังคับให้เมืองต่างๆ ใช้มาตรฐานผังเมืองเดียวกัน มาตรฐานต่าง ๆ แสดงออกมาในรูปแบบรวม 4 ประการดังนี้

(ก) ประการแรก กำหนดการวางผังเมืองไว้เป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวมเป็นการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการใช้พื้นที่ที่เป็นบริเวณกว้าง ในลักษณะที่เป็นเมืองหนึ่ง หรือหลายเมืองคาบเกี่ยวกัน ส่วนผังเมืองเฉพาะ เป็นการกำหนดการวางผังเฉพาะบริเวณอย่างละเอียดภายใต้เค้าโครงของผังเมืองรวมอีกทอดหนึ่ง

ผังเมืองรวม (comprehensive plan) นำมาใช้ได้เพียงแต่บัญญัติเป็นกฎหมายกระทรวงมหาดไทย คำว่า "ผังเมืองรวม" กฎหมายให้หมายความถึง แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ (project plan) จะบังคับใช้ได้ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะ แห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การ ผังเมือง

การแบ่งการจัดทำผังเมืองออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวนี้ เป็นการเปิดโอกาส ให้สำนักผังเมืองอันเป็นองค์การในระดับชาติ กำหนดโครงสร้างของเมืองทุกเมืองไว้อย่าง กว้าง ๆ เพื่อความเป็นระเบียบ สวยงาม และสอดคล้อง กับความเหมาะสมและตั้งงาม ของชุมชนทุกแห่ง แล้วให้ท้องถิ่นมีอิสรภาพในการที่จะจัดหารายละเอียดอย่างยืดหยุ่น เพื่อ ให้เหมาะสมกับความต้องการโดยเฉพาะของตนต่อไป เพราะลักษณะส่วนหลังนี้ก็มี ความ จำเป็นและมีคุณค่าอีกส่วนหนึ่ง เหมือนกัน

(ข) ประการที่สอง เพื่อเป็นการสร้างความเป็นระเบียบ จึงให้มีการกำหนด ย่านการใช้ที่ดินแต่ละประเภทไว้เป็น 8 ประเภทใหญ่ ๆ คือ บริเวณที่พักอาศัยหนาแน่น มาก บริเวณที่พักอาศัยหนาแน่นน้อย บริเวณสถานที่ราชการ บริเวณสถาบันการศึกษาระดับ สูง บริเวณอุตสาหกรรม บริเวณสวนสาธารณะ และสนามกีฬา บริเวณพาณิชยกรรม และ บริเวณสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การแยกประเภทย่าน (zone) ไว้เช่นนี้ย่อมเป็น การป้องกันมิให้มีการขัดแย้งในการใช้ที่ดินต่างความมุ่งหมายกัน

(ค) ประการที่สาม กำหนดการจัดสัดส่วนของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทระหว่าง ขนาดของที่ดินกับสิ่งก่อสร้าง เพื่อมิให้การอาศัยอยู่ในชุมชนมีความแออัดคับคั่งเกินไป จน ทำให้สุขภาพความเป็นอยู่เสื่อมเสีย ดังรายละเอียดในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1

ข้อกำหนดการใช้ที่ดินแต่ละย่านของผังเมืองรวม

ประเภทการใช้ที่ดิน	ขนาดของที่ดิน แต่ละแปลง ไม่ต่ำกว่า (ตร. เมตร)	พื้นที่อาคาร ปกคลุมที่ดิน ไม่เกินอัตรา ร้อยละ	พื้นที่อาคาร รวมทุกชั้น ต้องไม่เกิน (เท่าของที่ดิน)	ความสูงของ อาคารนับ จากพื้นถนน ต้องไม่เกิน	ระยะห่างของ ตัวอาคาร จากถนน (เมตร)
เขตที่อยู่อาศัยเบาบาง พิเศษ	400	30	0.8	3ชั้น หรือ 8ม.	6
เขตที่อยู่อาศัยเบาบาง	240	40	0.8	—	4
เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่น	50	70	1.5	—	2
เขตพาณิชยกรรมศูนย์ กลางเมือง	50	90	4.0	—	—
เขตพาณิชยกรรม	50	70	3.0	4ชั้นหรือ 16ม.	4
เขตอุตสาหกรรม	1,600	40	0.8	—	6
เขตสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการ	1,600	40	1.0	—	4
เขตสวนสาธารณะและ และสนามกีฬา	1,600	30	0.8	2ชั้นหรือ 8ม.	4
เขตสถาบันราชการ	1,600	40	1.5	—	4
เขตสถาบันการศึกษา	1,600	40	1.5	—	4
เขตสถาบันการศาสนา	1,600	40	0.8	—	4
เขตชุมชน	1,600	20	0.4	2ชั้นหรือ 8ม.	6
เขตหมู่บ้านชานเมือง	240	40	0.8	2ชั้นหรือ 8ม.	6
เขตสงวนและรักษาเพื่อ ประวัติศาสตร์ชั้นนอก	400	30	0.8	2ชั้นหรือ 8ม.	4

ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, "มาตรฐานข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทของ
ผังเมืองรวม," (โรเนียว).

(ง) ประการที่สี่ กำหนดให้ผู้จัดทำผังเมืองรวมทุกแห่งช่วยเหลือในการจัดทำโครงการหลักของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเมืองรวมไว้ด้วย เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การระบายน้ำ และการคมนาคมขนส่งทั้งปวง ทั้งนี้เพราะสิ่งเหล่านี้นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการจัดระเบียบชุมชน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้ที่ดินและการอยู่อาศัยในเมือง หากไม่กำหนดไว้ให้เป็นที่แน่นอนแล้ว การอยู่อาศัยในเมืองจะไม่สามารถเป็นไปด้วยความมีระเบียบเรียบร้อย ซึ่งความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมก็จะเกิดขึ้นโดยง่าย หลังจากนั้น จึงกำหนดความสำคัญก่อนหลังของการจัดทำตามโครงการและเสนอแนะให้มีการดำเนินการเป็นขั้นตอนในแต่ละปีตามระยะเวลาที่เสนอให้

อนึ่ง ในการจัดทำผังเมืองรวมดังกล่าวนี้ ผู้จัดทำผังเมืองจะได้พิจารณากำหนดขนาดของเมืองโดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชากร เปรียบเทียบกับพื้นที่ที่เหมาะสมในการเป็นเมืองและเสนอแนะเงื่อนไขอื่น ๆ เพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยให้การจัดระเบียบชุมชนได้เป็นไปตามผังเมืองด้วย เช่น การส่งเสริมการรักษามรดกหรือโบราณสถานหรือวัตถุที่มีประโยชน์ หรือมีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี การดำรงรักษาที่โล่ง การส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยว หรือต้นไม้หมู่ เป็นต้น

(3) เนื่องจากการผังเมืองมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน และอาคารบ้านเรือนที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังเมืองหลายขั้นตอน กล่าวคือ มีการตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมกับระดับท้องถิ่น ให้โอกาสประชาชนแสดงความคิดเห็นและซักท้วงร่างผังเมืองที่เจ้าหน้าที่วางผังเมืองได้กำหนดขึ้นมา ให้ค่าตอบแทนเมื่อจะเวนคืนที่ดินและทรัพย์สินอื่น ๆ ของราษฎร ให้โอกาสแก่ผู้เสียหายที่จะอุทธรณ์ข้อบัญญัติผังเมือง และ

ในกรณีที่เป็นผังเมืองเฉพาะ รัฐต้องออกพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่าผังเมืองนั้นต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้วกฎหมายผังเมือง ไม่ได้มีผลบังคับ เกี่ยวกับการใช้ที่ดินและพื้นที่ว่างในแต่ละแปลงโดยตรง เพียงแต่มีการกำหนดอย่างกว้างๆ เพื่อให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีระเบียบ เป็นไปตามข้อกำหนดการใช้ที่ดินในแต่ละย่านเท่านั้น ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของแต่ละอาคาร จะให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดและจัดทำรายละเอียดในผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความต้องการของสังคมในชุมชนนั้นๆ