รายงานสรุปเรื่อง
นโยบายสำหรับพัฒนาเขตเทศบาลเมืองนครปฐม

อ. พรพจน์ สุขเกษม

บทนำ

นครปฐมเป็นเมืองขนาดกลางที่ตั้งอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 58 กม. เป็นทางผ่านของเส้นทางคมนาคมขนส่งทางรถไฟ ทางเรือ และทางรถยนต์ ระหว่างภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออก นอกจากจะเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรแล้ว นครปฐมยังเป็นแหล่งที่มีสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นครปฐมเป็นเมืองหนึ่งที่มีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจ แต่จากสถานการณ์ในปัจจุบัน นครปฐมยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ทั้งในด้านกายภาพและเศรษฐกิจ

ในอนาคตองค์ประกอบที่สำคัญที่จะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงชุมชนเมืองนครปฐม คือ ความต้องการด้านการบริการ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการเพิ่มประชากร ทั้งที่เพิ่มโดยธรรมชาติและที่เพิ่มขึ้นเพราะมีการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในบริเวณใกล้เคียง เช่น มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล และยังมีความต้องการอันสืบเนื่องมาจากกิจกรรมการท่องเที่ยว จึงอาจกล่าวได้ว่าสิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านกายภาพเศรษฐกิจ – สังคม แก่ชุมชนเมืองนครปฐมในอัตราที่สูงมาก

จากสภาพต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาและวิจัยอย่างรีบด่วนเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาเมืองที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของความต้องการ และเพื่อมิให้เมืองนครปฐมต้องประสบปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวโดยยถากรรมเช่นเดียวกับเมืองใหญ่ ๆ เช่นกรุงเทพมหานคร หรือเชียงใหม่ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของโครงการที่สำคัญพอจะสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. เพื่อทราบสภาพและข้อเท็จจริงในปัจจุบันในพื้นที่โครงการทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการให้บริการต่าง ๆ ของชุมชน

2. ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีส่วนเชื่อมโยงมาจากอดีต กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน และอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง

3. ศึกษาลักษณะและประเภทของปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาเมือง

4. วางนโยบายสำหรับการพัฒนาพื้นที่โครงการให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพื่อให้สามารถรองรับแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

5. เสนอแนะวิธีการศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาในรูปแบบที่เหมาะสมกับการทำงานของหน่วยงานระดับเทศบาลเมือง

โครงการนี้เป็นขั้นตอนแรกของการวางผังเมือง กล่าวคือเป็นการวิจัยเพื่อให้ทราบนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการวางแผนพัฒนาเมืองทางด้านกายภาพ โดยมีขั้นตอนทั้งหมด 4 ขั้นตอน คือ

1. การวางแผนกำหนดมาตรการ (Strategic planning)
2. การวางผังแม่บท (Master plan)
3. การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Project feasibility study)
4. การออกแบบชุมชนเมือง (Urban design)

ขั้นตอนต่อ ๆ ไปก็จะได้จัดทำในเวลาอันควร

สภาพในอดีต[1]

นครปฐมเดิมเป็นอ่าวถึงบริเวณ ต. ยายหอม สมัยนี้เป็นสมัยที่ชาวอินเดียตั้งถิ่นฐานอยู่ริมทะเลอาจก่อนสมัยพระเจ้าอโศกมหาราช ที่ส่งสมณฑูตมาเผยแพร่ศาสนา เชื้อชาติของคนเหล่านี้อยู่ในตระกูลมอญ – เขมร มีอารยธรรมต่างจากอินเดีย ชาวอินเดียมาเผยแพร่อารยธรรมในแคว้นนี้เสมอ และสืบทอดต่อมาอีกหลายพันปี

นครปฐมเริ่มเป็นเมืองราวประมาณ พ.ศ. 300 สมัยสุวรรณภูมิ และเคยเป็นเมืองหลวงของอาณาจักรทวาราวดี ในสมัยนั้น แม่น้ำท่าจีนและแม่กลอง ไหลผ่านบริเวณนี้ แต่ต่อมาแม่น้ำทั้งสองเปลี่ยนทางเดินใหม่ จึงไม่เหมาะแก่การทำไร่ ทำนา

นครปฐมมีกษัตริย์ครอบครองและมีการใช้เงินตราที่ทำขึ้นเอง เมื่อความเจริญเสื่อมลง นครปฐมก็ตกอยู่ในอำนาจขอม และถูกขอมกวาดต้อนผู้คนไปเป็นทาสจำนวนมาก

ในสมัยนี้คาดว่าชาวไทยเริ่มเข้ามาตั้งถิ่นฐานในสุวรรณภูมิแล้ว ต่อมาเมื่อไทยตีได้นครปฐมจากพวกขอม นครปฐมได้กลายเป็นเมืองร้าง ก่อนหน้าที่ไทยจะตีได้นั้น นครปฐมเป็นเมือง

1. คัดย่อจากหนังสือ "ประวัติเมืองสำคัญ" ของ ตรี อมาตยกุล ตั้งแต่หน้า 439 – 462

ร้างมาจนถึงสมัยอยุธยาจึงกลับฟื้นคืนขึ้น ในรัชสมัยสมเด็จพระมหาจักรพรรดิได้ทรงตั้งเป็นเมืองนครไชยศรี แต่ก็มิได้อยู่ในที่ตั้งของอำเภอเมืองในปัจจุบัน เพราะมีผู้คนอาศัยอยู่น้อย และบริเวณพระปฐมเจดีย์ก็รกร้างว่างเปล่าหาน้ำยาก ประชาชนไปตั้งบ้านเรือนอยู่ริมน้ำซึ่งเปลี่ยนทางเดินไป ตัวเมืองจึงรกร้างว่างเปล่าไปอีกหลายร้อยปี จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนที่ทรงผนวช ทรงพบพระปฐมเจดีย์ แต่ยังไม่มีการซ่อมแซม ซึ่งตอนนั้นเป็นแต่เพียงมูลดิน พระองค์ทรงปฏิสังขรณ์บ้างและให้ขุดคลองเจดีย์บูชาเพื่อให้การคมนาคมระหว่างกรุงเทพ ฯ – นครปฐมสะดวกขึ้น แต่ก็ยังไม่มีราษฎรอพยพมาอยู่มากนัก จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 มีการสร้างทางรถไฟสายใต้ผ่านเมืองนครปฐม บริเวณนี้ยังคงเป็นป่าอยู่และบางส่วนก็ถูกรื้ออิฐมาทำทางรถไฟ

ทางด้านการบริหารนั้น เมืองนครไชยศรีอยู่ในกรมมหาดไทย ต่อมาได้ขึ้นกับกรมท่าด้วย เพื่อความสะดวกในการบูรณะพระปฐมเจดีย์ และมีการเกณฑ์พวกเลขมาทำการบูรณะและได้มีการตั้งถิ่นฐานในบริเวณใกล้เคียงพระปฐมเจดีย์และบริเวณเมืองนครปฐม พอการบูรณะพระปฐมเจดีย์เสร็จ พวกคนงานก็อพยพกลับภูมิลำเนาเดิม ทำให้เมืองต้องร้างไปอีก

รัชกาลที่ 5 โปรดให้ย้ายเมืองนครไชยศรีจากตำบลท่านา มาตั้ง ณ ที่อยู่ปัจจุบัน สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งทรงควบคุมการย้ายเมืองใหม่ ได้ทรงอธิบายว่า บริเวณนั้นเป็นป่าเปลี่ยวอยู่โดยมาก การย้ายเมืองต้องสร้างถนน สถานที่รัฐบาล และตลาด เมืองค่อย ๆ เจริญขึ้นเป็นลำดับ และได้มีการวางผังเมืองในสมัยนั้น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงสร้างพระราชวังสนามจันทร์ เมืองก็คับคั่งกว่าแต่ก่อน เพราะมีข้าราชการตามเสด็จมาด้วย อันเป็นผลทำให้พ่อค้าแม่ค้าอพยพไปขายสินค้า จนกระทั่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองเป็นการถาวร

บริเวณพระราชวังเดิม ซึ่งเป็นที่พระมหากษัตริย์ครอบครองมาแต่โบราณนั้น ตัวพระราชวังสร้างด้วยไม้ จึงไม่เหลือหลักฐานไว้ คาดว่าพระราชวังเดิมร้างไปพร้อม ๆ กับเมืองตอนที่ถูกขอมตี และสันนิษฐานว่าพระราชวังเดิมอยู่ที่บริเวณพระราชวังสนามจันทร์ และใกล้ ๆ บริเวณนั้นมีเนินดินและสระน้ำ เรียก "สระน้ำจันทร์" เป็นที่ใช้บริโภคของชาวเมืองในสมัยนั้น

สภาพในปัจจุบัน

เมื่อกล่าวถึงคำว่าชุมชนเมือง ก็จะตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Urban" ซึ่งก็จะให้ความหมายอย่างง่าย ๆ ว่า เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น มีระบบสาธารณานุกูล[1] (Infra –

1. คำว่าระบบสาธารณานุกูลนั้น ไม่ได้มีระบุไว้ในคำศัพท์ของราชบัณฑิตยสถาน แต่เป็นคำที่ใช้กันทั่วไปในวงการวิชาการ หมายถึงระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า, ประปา, เส้นทางคมนาคม, การติดต่อสื่อสาร ฯลฯ และระบบสาธารณูปการ เช่น โรงพยาบาล, สถานีตำรวจ, ศาลากลางจังหวัด สถานบริการอื่น ๆ เป็นต้น

Structure) ตลอดจนบริการอื่น ๆ ที่จะเอื้ออำนวยให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในลักษณะของชาวเมืองนี้ เป็นไปด้วยความสะดวกสบายและมีประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ เช่น ชุมชนชนบท เป็นต้น

ชุมชนเมืองนครปฐมก็เช่นเดียวกัน ซึ่งถ้าจะกล่าวให้แคบลงไปอีก ก็จะหมายถึงบริเวณเขตเทศบาลเมืองนครปฐมนั่นเอง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่น มีกิจกรรมและสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตหลายประการตามความหมายของคำว่า "ชุมชนเมือง"

เมื่อเอ่ยถึงนครปฐม คนส่วนมากก็จะนึกถึงองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งถือเป็นปูชนียสถานคู่บ้านคู่เมือง เป็นที่เคารพสักการะของชาวไทย และอยู่ในความสนใจของชาวต่างประเทศ บางคนอาจจะนึกถึงสวนสามพราน ไวน์องุ่น ส้มโอนครไชยศรี หรือบางคนอาจจะนึกถึงลูกชิ้นหมู หมูย่าง หมูแดง ซึ่งมีชื่อเสียงมากเหมือนกัน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือความรู้สึกประทับใจหรือความทรงจำจากสิ่งต่าง ๆ ที่มองเห็นได้ด้วยตาในชีวิตประจำวัน บางครั้งอาจจะหลับตานึกภาพอาคารบ้านเรือน ถนนหนทาง ตลาดอาหาร พระราชวังสนามจันทร์ หรือเรือนทับขวัญ เป็นต้น

ถ้าพิจารณาชุมชนเมืองนครปฐมให้ละเอียดยิ่งขึ้นลงไปจะพบประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาหลายประการ คือ

1. สภาพทางกายภาพ คือสิ่งที่สามารถสังเกตและประเมินค่าได้ด้วยสายตาได้ชัดเจนพอสมควร

1.1 ตำแหน่งที่ตั้ง ซึ่งอยู่ห่างกรุงเทพมหานครไม่มากนักด้วยระยะเวลาเดินทางประมาณ 1 ชั่วโมง ในขณะเดียวกันก็ตั้งอยู่ในตำแหน่งที่เป็นทางผ่านของเส้นทางคมนาคมที่จะไปยังภาคตะวันตกและภาคใต้ ใช้เส้นทางคมนาคมสะดวกทั้งทางรถยนต์และรถไฟ จากตำแหน่งที่ตั้งนี้เองที่ทำให้นครปฐมอยู่ภายใต้อิทธิพลของกรุงเทพมหานคร ถ้าพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเมืองต่อเมือง (หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าภาคกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่ที่สุดและเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทุกอย่าง ส่วนนครปฐมเป็นชุมชนเมืองขนาดเล็กเท่านั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นทางด้านกายภาพก็คือความเติบโตของเมือง ก็จะถูกจำกัดให้อยู่ในระดับหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมแล้ว ชุมชนเมืองนครปฐมน่าที่จะเติบโตและมีกิจกรรมคึกคักกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเพราะเป็นทางผ่านของเส้นทางคมนาคมดังที่ได้กล่าวแล้ว และเหตุผลอีกหลายประการที่จะได้กล่าวต่อไป

1.2 ลักษณะทางภูมิศาสตร์ โดยส่วนรวมแล้วพื้นที่ในบริเวณชุมชนเมืองนครปฐมนี้ ไม่มีสิ่งใดจะเป็นอุปสรรคขัดขวางอย่างรุนแรงต่อการตั้งถิ่นฐานในลักษณะของชุมชนเมืองและการวางแผนพัฒนาในอนาคต เพราะพื้นที่บริเวณนี้ส่วนใหญ่เป็นที่ราบมีความแตกต่างในระดับความสูงน้อย และมีพื้นที่สำรองเพียงพอสำหรับการขยายตัวของชุมชนเมืองได้ในอนาคต

1.3 ลักษณะการใช้ที่ดิน (Land Use) ในระดับเขตเทศบาลเมืองใน พ.ศ. 2512 จุดศูนย์กลางของเมืองคือบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งเป็นเขตการใช้ที่ดินประเภทศาสนสถานโดยมีเขตพาณิชย์เริ่มก่อตัวขึ้นทางด้านทิศเหนือขององค์พระ ฯ และมีกระจัดกระจายอยู่ตามถนนราชวิถีทางที่จะเข้าเมือง เขตพักอาศัยหนาแน่นต่ำ กระจายอยู่ทั่ว ๆ ไปโดยรอบองค์พระปฐมเจดีย์

เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ อันได้แก่ มหาวิทยาลัยศิลปากร เริ่มปรากฏตัวอยู่ทางฝั่งซ้ายของเมืองติดกับเขตสถาบันราชการ เขตอุตสาหกรรมและคลังสินค้าอยู่นอกสุดทางด้านทิศตะวันออกและทิศตะวันตกของเมือง

ลักษณะของชุมชนที่กระจัดกระจายตัวแบบนี้ ยังจัดให้อยู่ในรูปแบบใดไม่ได้แน่ชัดแต่คาดว่าต่อไปเมื่อเมืองขยายตัวขึ้นแล้ว ลักษณะของโครงสร้างของเมืองก็จะกระชับชัดเจนขึ้น อาจจะเป็นแบบ Concentric[1] หรือ Sector[2] ก็ได้ ลักษณะเช่นนี้ไม่มีผลกระทบกับเขตการใช้ที่ดินของโบราณสถาน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ถูกกักกันไว้แล้ว เพื่อป้องกันการขยายตัวของธุรกิจการค้าที่จะมาทำลายทัศนียภาพของโบราณสถาน เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ได้ถูกกันไว้แล้วเพื่อป้องกันการขยายตัวของธุรกิจการค้าที่จะมาทำลายทัศนียภาพของโบราณสถาน

ในปี พ.ศ. 2522 หรืออีกประมาณ 10 ปีต่อมา ถ้าพิจารณาในลักษณะของผังโครงสร้าง (Structure Plan)[3] จะเข้าในลักษณะ Sector ค่อนข้างชัดเจน จุดศูนย์กลางที่สำคัญก็ยัง

---

1. ลักษณะของการขยายตัวของเมืองแบบ Concentric คือมีจุดศูนย์กลางของเมืองซึ่งอาจจะเป็นอนุสาวรีย์ สถานที่สำคัญ แหล่งธุรกิจ ฯลฯ และมีลักษณะการใช้ที่ดินอื่นล้อมรอบจุดศูนย์กลางนี้และขยายตัวออกไปออกไปรอบ ๆ เป็นชั้น ๆ เป็นลักษณะวงแหวนซ้อนกัน

2. ลักษณะการขยายตัวแบบ Sector ก็มีลักษณะคล้าย ๆ กัน คือ จากจุดศูนย์กลางของเมืองลักษณะการใช้ที่ดินอื่น ๆ ก็จะพุ่งเข้าสู่จุดศูนย์กลาง แต่จะไม่เป็นลักษณะวงแหวน อาจจะเป็นลิ่ม หรือลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่ซ้อนกันเป็นวงแหวนแบบ Concentric

3. หมายถึง ผังการใช้ที่ดินของชุมชนเมืองที่วางไว้เป็นหลักอย่างกว้าง โดยมิได้กำหนดเขตการใช้ที่ดินลงไปแน่นอนเหมือนกับการวางผังแม่บท

เป็นองค์พระปฐมเจดีย์ซึ่งเป็นเขตโบราณสถาน ในขณะเดียวกันเขตศูนย์กลางพาณิชยกรรมของเมืองก็เกิดบริเวณรอบ ๆ องค์พระปฐมเจดีย์

ที่กล่าวว่าลักษณะโครงสร้างของเมืองเป็นแบบ Sector ก็คือการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ จะพุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางของเมือง ไม่ใช่ในลักษณะวงแหวน แต่จะเป็นลักษณะแนวยาวมากกว่า เขตพักอาศัย เขตสถาบันราชการ ตลอดจนเขตอุตสาหกรรม ต่างก็พุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง

ในอนาคต พ.ศ. 2535 สำนักผังเมืองได้กำหนดไว้ว่า ลักษณะของโครงสร้างการใช้ที่ดินนั้น จะเป็น Sector เหมือนเดิม โดยที่จุดศูนย์กลางใหญ่ คือบริเวณองค์พระปฐมเจดีย์ ซึ่งการใช้ที่ดินเป็นเขตศาสนสถาน โดยที่มีเขตพาณิชยกรรมอยู่โดยรอบและขยายขนาดใหญ่ขึ้น

2. สภาพทางด้านสังคม–เศรษฐกิจ

2.1 ประชากร จากการสำรวจเมื่อ ปี 2521 จังหวัดนครปฐม มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 543,998 คน เป็นชาย 21,130 คน หญิง 20,601 คน มีอัตราการเพิ่ม 3.15% ในปี พ.ศ. 2521 และเมื่อคิดเป็นความหนาแน่นจะได้ 7,904 คนต่อกม.^{2} นับว่าไม่เป็นความหนาแน่นที่สูงมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเขตป้อมปราบและเขตบางกอกใหญ่ใน กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเขตที่มีความหนาแน่นประชากรสูงสุดและต่ำสุดในปี พ.ศ. 2523 คือ 98,628 และ 16,375 คนต่อกม.^{2} ตามลำดับ

ในการศึกษาในระดับเขตเทศบาลเมืองนั้น ก็เช่นเดียวกับการเพิ่มของประชากรในอนาคต (ซึ่งพิจารณาจากผลต่างระหว่างอัตราการเกิด, การตาย, การย้ายเข้าและย้ายออก) เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงอย่างเช่น จากการสำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2511 ในเขตเทศบาลเมืองนครปฐมมีประชากร 35,490 คน แต่จากการคาดคะเนในปี พ.ศ. 2531 จะมีประชากรเพิ่มเป็น 49,069 คน ซึ่งเมื่อคิดเป็นจำนวนคนที่เพิ่มขึ้นก็คือ 13,659 คน ในช่วงระยะถึง 20 ปี หรือคิดถัวเฉลี่ยจะมีประชากรเพิ่มขึ้นในเขตเทศบาลเมืองนครปฐมปีละ 700 คน ถ้าพิจารณาภาพรวมจะพอคาดการณ์ได้ว่าในอนาคตเขตเทศบาลเมืองคงจะเติบโตได้ช้า หรือคงจะถูกจำกัดความเติบโตอยู่ในระดับหนึ่งไม่สามารถจะขยายตัวไปได้อีกแล้วในทุก ๆ ด้าน

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนให้เห็นว่าเขตเทศบาลเมืองนครปฐมเติมโตไปได้ช้าเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่ผ่านไป คือการศึกษาเปรียบเทียบสัดส่วนของประชากรระหว่างเขตเทศบาลเมือง เปรียบเทียบกับประชากรในอำเภอเมืองและจังหวัด ซึ่งจากสถิติตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2511 ถึง 2521 นั้น อัตราส่วนเปรียบเทียบระหว่างประชากรเทศบาลเมืองต่อประชากรอำเภอเมืองเป็น

ประมาณ 30% และอัตราส่วนในเดียวกันในระดับจังหวัดเป็นประมาณ 8% ซึ่งเมื่อแปลความหมายแล้วจะเห็นได้ว่าตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปี นั้น อัตราส่วนนี้เปลี่ยนแปลงน้อยมากหรือเกือบคงที่ ดังนั้นสภาพการณ์ตั้งแต่อดีตมาแล้วการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตจึงเป็นไปได้ค่อนข้างยาก แนวโน้มในอนาคตก็คงจะเป็นไปในลักษณะเดิม ถ้าไม่มีผลกระทบหรือนโยบายที่เปลี่ยนแปลงการพัฒนาชุมชนเมืองที่แตกต่างไปจากแนวทางเดิม

กิจกรรมส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลเมืองนครปฐมเป็นกิจกรรมการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านพาณิชยกรรม ทั้งส่งและปลีก ธุรกิจต่าง ๆ ฯลฯ (ซึ่งยังไม่ได้สำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณ ประเภท ที่แน่นอน) นอกจากนั้นก็ยังมีกิจกรรมทางด้านอุตสาหกรรม เท่าที่สำรวจได้ 40 แห่งมีแรงงานทั้งหมด 311 คน (เป็นสมาชิกในครอบครัว 103 คน ลูกจ้าง 208 คน) ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนน้อยมาก เพราะจำนวนแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมมีเพียง 0.4% ของแรงงานทั้งหมดในเขตเทศบาลกิจการอุตสาหกรรมเหล่านี้มีทั้งโรงงานขนาดใหญ่ผลิตสับปะรดกระป๋องส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ และมีโรงงานต่อตัวถังรถยนต์หลายแห่ง นอกจากนั้นแล้วก็เป็นโรงงานประเภทผลิตอาหาร น้ำมันพืช และอาหารสัตว์ เป็นต้น

2.2 ภาวะแรงงาน ข้อมูลตัวที่สำคัญคือภาวะการว่างงาน ซึ่งเป็นภาระที่สังคมจะต้องรับผิดชอบ ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลระดับจังหวัดซึ่งปรากฏจำนวนว่าผู้ว่างงานทั้งหมดทั้งในภาคเกษตรและนอกเกษตร ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลในระดับจังหวัดนั้น ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2520 มีอัตราของผู้ว่างงานทั้งหมดถึง 4.7% เมื่อเปรียบเทียบกับกำลังแรงงานทั้งหมดทั้งจังหวัด ซึ่งเป็นไปได้ว่าในภาคนอกเกษตรอาจจะเกิดจากอุปสงค์และอุปทานไม่สมดุลย์กัน อุปสงค์หรือความต้องการมีมากกว่าเลยเป็นผลทำให้ไม่มีตำแหน่งงานให้ทำ ส่วนทางภาคเกษตรกรรมนั้น ประชากรที่ว่างงานอาจจะเกิดมาจากไม่มีที่ดินทำกินอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากมีลูกหลานมาก ต้องแบ่งที่ดินออกไปเป็นส่วนเล็กส่วนน้อยหรือก็ต้องจำนองไร่นาเอาเงินมาไว้ แล้วตนเองต้องไปรับจ้างทำไร่ทำนาของผู้อื่น เมื่อหมดฤดูกาลทำนาแล้วประกอบกับไม่มีอาชีพอื่น ๆ จึงเป็นผลทำให้ไม่มีงานทำ นอกจากนั้นสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือการเลือกงานทำผลกระทบที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเรื่องภาวะแรงงาน ก็คือการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งจะสัมพันธ์กับประชากรที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

2.3 เศรษฐกิจ ถึงแม้จะตั้งอยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ แต่รายได้ต่อหัวของประชากรในจังหวัดนครปฐมก็ยังต่ำกว่าของกรุงเทพฯ มาก กล่าวคือในปี พ.ศ. 2517 รายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยของประชากรในจังหวัด นครปฐม เป็น 5,761 บาทต่อปี ในขณะที่รายได้ต่อหัวโดยเฉลี่ยของประชากรในเขตกรุงเทพฯ เป็น 13,638 บาท ต่อปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 รายได้ต่อหัวของ

ประชากรในเขตนครปฐมและกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเป็น 8,546 และ 15,622 บาท ต่อปีตามลำดับ ความแตกต่างระหว่างรายได้นี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการอพยพของประชากรเข้าสู่กรุงเทพฯ ซึ่งปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2513 มีประชากรจากนครปฐมอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ เป็นจำนวน 9,922 คน

หากเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยของมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดในช่วงเวลา พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2524 ระหว่างนครปฐมกับกรุงเทพฯ จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว นครปฐมมีอัตราการขยายโดยเฉลี่ยของภาคนอกเกษตรร้อยละ 7.6 และภาคเกษตร 9.5 และกรุงเทพฯ มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยของภาคนอกเกษตรและภาคเกษตรร้อยละ 9.2 และ 3.9 ตามลำดับ

ดังนั้นจะเห็นว่านครปฐมมีการขยายตัวทางด้านการเกษตรค่อนข้างสูงเพราะมีพื้นที่ทำการเกษตรมาก และอัตราการขยายตัวของภาคนอกเกษตรนั้น ถึงแม้ว่าของนครปฐมจะต่ำกว่าของกรุงเทพฯ แต่ก็เป็นอัตราการขยายตัวที่สูง เพราะมีการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมมาก

รายได้เฉลี่ยต่อบุคคล เมื่อพิจารณารวมทั้งจังหวัดแล้วจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่จะเป็นไปในอัตราที่ไม่สูงมากนักคือค่อย ๆ เพิ่มขึ้น โดยที่พิจารณาจากตัวเลขแล้วอาจจะพิจารณาได้ว่าการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปในช่วงระยะเวลาที่ข้อมูลปรากฏ เช่นในปี พ.ศ. 2521 รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลจังหวัดนครปฐมเป็น 11,272 บาทต่อคน แต่ตัวเลขนี้ก็เป็นค่าเฉลี่ยรวมทั้งจังหวัดนั้น และก็มิได้เป็นตัวเลขที่แท้จริง เพราะประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรจากการคำนวณพบว่าสามารถประมาณการได้ว่า รายได้ประชากรต่อบุคคลในภาคเกษตรเปรียบเทียบกันกับรายได้ต่อบุคคลโดยส่วนรวมจะน้อยกว่าเกือบ 1 ใน 3 หรือประมาณ 5,000 บาทต่อปี ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จะต้องวางแผนแก้ไขกันต่อไป เพราะการที่จะพิจารณาแต่ตัวเลขเฉลี่ยรวมอย่างเดียวอาจจะทำให้ข้อมูลไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

ปัญหาที่เกิดขึ้น[1]

เนื่องจากการเจริญเติบโตของนครปฐมเกิดขึ้นโดยขาดมาตรการสำหรับควบคุมอย่างเหมาะสมจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างไม่มีระเบียบ โดยเฉพาะการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ปะปนกัน ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการจราจร เนื่องจากถนนหลายสายในเขตเทศบาลเมืองนครปฐมมีขนาดแคบ นอกจากนั้นแล้วยังขาดสถานีสำหรับรถยนต์โดยสารประจำทางที่เหมาะสม จึงทำให้เกิดปัญหาจราจร

---

1. อัษฎางค์ โปราณานนท์. "การเจริญเติบโตของเทศบาลเมืองนครปฐม และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)". เอกสารโรเนียว 2525.

2. การขาดแคลนสิ่งสาธารณูปโภค เนื่องจากการเจริญเติบโตของเทศบาลเมืองนครปฐมเป็นไปในลักษณะที่ขาดมาตรการสำหรับควบคุมการใช้ที่ดินที่เหมาะสมทำให้ไม่มีการเตรียมพื้นที่ดินไว้เป็นที่ตั้งของสิ่งสาธารณูปโภคที่จำเป็น สำหรับประชาชนในเมืองหรือสิ่งสาธารณูปโภคที่เตรียมไว้ไม่เหมาะสมกับการใช้ที่ดินเกิดขึ้น จึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวก

3. การใช้ที่ดินบางส่วน ไม่เหมาะสมสำหรับเมืองในปัจจุบัน เช่น เรือนจำจังหวัดนครปฐม ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ในเขตเทศบาล สมควรที่จะย้ายไปอยู่นอกเมือง และใช้ที่ดินดังกล่าวสำหรับกิจกรรมที่เหมาะสมกว่า

4. เนื่องจากในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ ตั้งอยู่อย่างกระจัดกระจายในส่วนต่าง ๆ ของเมืองทำให้ยากแก่การติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และทำให้ประชาชนที่ไปติดต่อได้รับความไม่สะดวก ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะจัดสร้างศูนย์ราชการเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่รวมกัน

นอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีก เช่น การตั้งแผงลอยไม่เป็นระเบียบ ขาดที่จอดรถ เป็นต้น

แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

เนื่องจากนครปฐมตั้งอยู่ใกล้กับกรุงเทพฯ การเจริญเติบโตของนครปฐมจึงมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพฯ เนื่องจากมีปัญหาจราจร การขาดพื้นที่สำหรับการขยายตัวและที่ดินมีราคาแพง แต่กิจการเหล่านี้ต้องการจะอยู่ใกล้กรุงเทพฯ เพราะเป็นตลาดใหญ่และเป็นศูนย์รวมบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการลงทุน และการดำเนินกิจการ ดังนั้นกิจการเหล่านี้ส่วนหนึ่งจึงตั้งอยู่ในจังหวัดนครปฐม ซึ่งอาจจะมีส่วนเพิ่มปัญหาให้แก่นครปฐมทั้งในด้านความต้องการสิ่งสาธารณูปโภค การจราจรและความต้องการที่พักอาศัยสำหรับแรงงานที่มีรายได้น้อย และปัญหาด้านสภาพแวดล้อมซึ่งหากไม่สามารถจะควบคุมความเปลี่ยนแปลงได้ ก็มีแนวโน้มว่าปัญหาต่าง ๆ ในเมืองนครปฐมก็จะเพิ่มความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

ผลกระทบในอนาคต

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) ในแผนพัฒนาฉบับนี้ได้กำหนดให้จังหวัดนครปฐมเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล (ประกอบด้วย กทม. สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร)

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างอัตราการเปลี่ยนแปลงของนครปฐมในปัจจุบันกับเป้าหมายที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้ในแผนไม่สูงไปกว่าอัตราที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลที่จะเพิ่มขึ้นในปีสุดท้ายของแผน 5 ก็ไม่อยู่ในระดับที่สูงมาก เพราะยังต่ำกว่าความหนาแน่นของประชากรที่อยู่ในระดับต่ำสุดต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ ในปีปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจะเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นในปัจจุบัน แต่ข้อที่เปลี่ยนแปลงระหว่างแผนพัฒนาฉบับที่ 5 กับสภาพปัจจุบันที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป้าหมายก็ได้กำหนดให้มีอัตราการเพิ่มของภาคเกษตรสูงถึง 13.5% (ในปัจจุบันอัตราการเพิ่มเป็น 9.5%) โดยจัดให้พื้นที่สำหรับการเกษตรเพิ่มขึ้นอีกถึง 1.2 ล้านไร่ (ซึ่งบางส่วนจะอยู่ในพื้นที่สีเขียวรอบกรุงเทพฯ เพื่อหยุดการขยายตัวของกรุงเทพฯ) นอกจากนั้นแล้วในแผนพัฒนายังได้กำหนดให้มีศูนย์อุตสาหกรรมบริการการเกษตรขึ้นด้วย เพื่อให้เป็นที่ตั้งของกิจการอุตสาหกรรมบริการขนาดเล็กซึ่งปัจจุบันอยู่อย่างกระจัดกระจายและมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาให้แก่เมืองและผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในบริเวณข้างเคียง โดยจะให้กิจการเหล่านี้ย้ายเข้าไปอยู่ในศูนย์ดังกล่าว รวมทั้งกิจการที่จะเกิดขึ้นใหม่ด้วย ถึงแม้ว่าพื้นที่สำหรับการเกษตรศูนย์อุตสาหกรรมการเกษตร และศูนย์อุตสาหกรรมบริการจะต้องเกิดขึ้นนอกเขตเทศบาล แต่ก็จะมีผลกระทบต่อเขตเทศบาลในแง่ของการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และความต้องการพื้นที่สำหรับธุรกิจการค้าที่จะเพิ่มขึ้นซึ่งในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ก็ได้กำหนดให้จัดตั้งศูนย์กลางชุมชนขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กขึ้น ในจังหวัดนครปฐมอย่างละ 1 ศูนย์ ซึ่งศูนย์กลางขนาดใหญ่นั้นได้หมายถึงการปรับปรุงย่านธุรกิจการค้าที่มีอยู่ในเขตเทศบาลนครปฐมในปัจจุบัน ให้เป็นศูนย์กลางขนาดใหญ่ที่มีสิ่งสาธารณูปโภคตามความเหมาะสม โดยเฉพาะที่จอดรถและสถานีจอดรถประจำทางด้วย

2. ผลกระทบของกิจกรรมการท่องเที่ยว เมื่อกล่าวโดยรวม ๆ จากการศึกษาในปีหนึ่ง ๆ จะมีนักท่องเที่ยวไม่ต่ำกว่า 2 แสนคน มาเยือนจังหวัดนครปฐมซึ่งจะทำให้มีเงินหมุนเวียนในพื้นที่นี้ประมาณ 25 ล้านบาท (รายได้จากการพักอาศัย และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่รวมค่านำเที่ยว) ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของการผังเมือง เนื่องจากการวางผังเมืองในอนาคตจะต้องเผื่อไว้สำหรับการใช้ที่ดินที่เกี่ยวเนื่อง อาทิเช่น สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ที่จอดรถ ร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก หรือพื้นที่เกี่ยวเนื่องอื่น ๆ เช่น พื้นที่ที่เป็นเมืองโบราณที่ควรจะสงวนและอนุรักษ์ไว้ เป็นต้น

การท่องเที่ยวมักจะมีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วผลเสียมักจะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่นั้น ๆ ตัวอย่างเช่นการท่องเที่ยวไปถึงไหน พื้นที่นั้นก็มักจะเกิดภาวะค่าครองชีพสูง และสังคมวัฒนธรรมเสื่อมลง พื้นที่ที่เคยบริสุทธิ์ตามธรรมชาติก็จะเกิดมลภาวะกับสภาพแวดล้อม ซึ่งต้องป้องกันวางแผนไว้ก่อน

3. ผลกระทบจากการใช้พื้นที่ดินและกิจกรรมของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งมี 2 แห่งที่ใกล้เคียงกับเขตตัวเมือง คือมหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์ซึ่งอยู่ภายในเขตเทศบาลเมือง และอีกแห่งหนึ่ง คือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสนซึ่งอยู่นอกเขตตัวเมืองออกไป เมื่อพิจารณาถึงลักษณะประชากรของมหาวิทยาลัยแล้วจะมีอายุเฉลี่ยประมาณ 19 ปี จัดอยู่ในประเภทวัยรุ่น ดังนั้นกิจกรรมต่าง ๆ ที่คนกลุ่มนี้ต้องการส่วนมากจะเป็นกิจกรรมประเภทที่สอดคล้องกับวัย เช่น แหล่งบันเทิง ร้านขายของ หรือบริการอื่น ๆ ซึ่งชุมชนเมืองนครปฐมก็เป็นเมืองที่ค่อนข้างจะเงียบสงบไม่ค่อยมีกิจกรรมที่คึกคักสนุกสนานมากนัก

5. ผลกระทบจากเอกลักษณ์ของชุมชนเมือง โดยทั่ว ๆ ไปแล้วภาพพจน์ของชุมชนเมืองนครปฐมเป็นสถานที่สำคัญทางศาสนา โดยมีองค์พระปฐมเจดีย์เป็นจุดศูนย์กลางของความเลื่อมใสศรัทธา ในขณะเดียวกันก็มีความสำคัญทางด้านโบราณคดีอย่างมากด้วย ซึ่งจะแตกต่างจากชุมชนเมืองอื่น ๆ ที่ไม่เหมือนกันแล้วแต่ชุมชนไหนจะมีลักษณะอย่างไร

จากเอกลักษณ์นี้เองที่จะมีผลกระทบต่อการพัฒนาชุมชนเมืองในอนาคต อาทิเช่น รูปแบบของสถาปัตยกรรมที่จะเกิดขึ้นจะต้องสอดคล้องหรือไม่ทำลายบรรยากาศอันนี้ หรือในบริเวณบางส่วนของพื้นที่ชุมชนเมืองอาจจะต้องอนุรักษ์หรือสงวนไว้เป็นพิเศษเพื่อให้ตอบสนองภาพพจน์นี้

บทสรุป

จากการศึกษาข้อมูลทั้งหมด สามารถที่จะนำมาประมวลสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ดังนี้คือ

1. ข้อสรุปสำหรับการศึกษาด้านนโยบาย

1.1 การศึกษาโครงการนี้จุดประสงค์ที่สำคัญก็คือ ต้องการศึกษาหาแนวนโยบายที่เหมาะสมนำเสนอผู้ที่เกี่ยวข้อง และตัดสินใจเลือกหรือประนีประนอมประสานนโยบาย เพราะในการวางแผนเพื่อพัฒนาเมืองนี้จะต้องวางนโยบายให้ชัดเจนไปด้วย เพราะการวางแผนการใช้ที่ดินโดยนโยบายที่ต่างกัน ก็จะยังผลให้ความแตกต่างกันไปด้วยในหลาย ๆ ด้าน นโยบายที่กล่าวนี้ก็ต้องมีนโยบายหลักและนโยบายรองที่ลดหลั่นความสำคัญกันลงมา และนโยบายที่เน้นเป็นพิเศษก็คือนโยบายในการพัฒนาเมือง และนโยบายในระดับประเทศ ภูมิภาค หรือนโยบายในระดับอื่น ๆ ที่จะมีผลต่อการพัฒนา

1.2 จากการศึกษาข้อมูลครั้งนี้ สามารถทำได้เพียงการเสนอแนะนโยบายการพัฒนาเขตเทศบาลเมืองนครปฐมที่ควรจะเป็น จากแนวโน้มและศักยภาพที่เกิดขึ้นและผลกระทบอื่น ๆ (ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดแล้ว) ควบคู่กันไปกับแนวทางการใช้ที่ดินอย่างกว้าง ๆ ซึ่งประสานสัมพันธ์กันกับนโยบายที่ได้เสนอมา ไม่สามารถจะวิเคราะห์การใช้ที่ดินอย่างละเอียดแน่นอนได้ เพราะต้องเป็นขั้นต่อไปหลังจากได้มีการตัดสินใจวางนโยบายที่ชัดเจน และมีตัวเลขสนับสนุนควบคู่ไปกับนโยบายนี้

2. ข้อสรุปทั่ว ๆ ไป

2.1 ชุมชนเมืองนครปฐมเป็นชุมชนที่มีการก่อตัวมาแต่อดีต ตั้งแต่สมัยสุวรรณภูมิมาแล้ว ผ่านวิวัฒนาการมาหลายยุคหลายสมัย เจริญรุ่งเรืองบ้าง ร้างไปบ้างสลับกันไป เป็นรูปร่างขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ได้มีการเริ่มฟื้นฟูบูรณะองค์พระปฐมเจดีย์ให้เป็นปูชนียสถานที่สำคัญทางศาสนา ผลพลอยได้ที่ติดตามมา ก็คือ ทำให้เกิดการตั้งหลักแหล่งอยู่อาศัย ก่อร่างสร้างตัวกลายเป็นชุมชนขึ้นมาในบริเวณใกล้เคียง เกิดกิจกรรมเกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัย เช่น ตลาด สถานที่พักบ้านเรือน และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ หลังจากนั้นมา ก็มีการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ อีกมากมายหลายอย่าง ทำให้เกิดเป็นพื้นที่เปิดสามารถติดต่อระหว่างภาคต่าง ๆ ได้โดยอาศัยเส้นทางคมนาคมทั้งทางรถยนต์และทางรถไฟ

แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาของชุมชนเมืองนครปฐมนั้น ตลอดระยะที่ผ่านมาคาดคะเนได้ว่าได้รับอิทธิพลหรือแรงกระทำจากกรุงเทพมหานคร อยู่อย่างมากทีเดียว จนเป็นผลให้การพัฒนาเป็นไปอย่างในลักษณะปัจจุบัน ถ้าให้นครปฐมเติบโตไปตามธรรมชาติ และห่างไกลจากอิทธิพลของกรุงเทพมหานคร นครปฐมก็คงจะมีรูปแบบการพัฒนาที่แตกต่างออกไป

2.2 ตำแหน่งที่ตั้งของนครปฐมเป็นทางผ่านที่จะไปยังภาคใต้ ภาคตะวันตกและภาคกลาง ในขณะเดียวกันก็ตั้งอยู่ไม่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ด้วยระยะเดินทางทางบกเพียงประมาณ 1 ชั่วโมง ซึ่งถ้าพิจารณาแต่ตำแหน่งที่ตั้งแต่เพียงอย่างเดียว จุดนี้น่าจะเหมาะสมที่จะทำให้ชุมชนเมืองกลายเป็นชุมชนใหญ่ มีความหนาแน่นทั้งในด้านประชากรและกิจกรรมเกี่ยวเนื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จนทำให้กลายเป็นชุมชนเมืองที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง ที่เป็นตัวนำหรือแกนหลักที่สามารถแยกตัวเองเป็นอิสระออกจากกรุงเทพมหานครได้ แต่เนื่องจากอยู่ใกล้ได้รับอิทธิพลกรุงเทพมหานคร จึงทำให้มีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของภาคกรุงเทพมหานครในอันที่จะช่วยเหลือเกื้อกูลและพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน

2.3 แนวโน้มในการเติบโตของเมืองจากสภาพปัจจุบันในระดับชุมชนเมือง เมื่อพิจารณาจากสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ–สังคม และความพร้อมของชุมชนเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่าถ้าปล่อยให้นครปฐมเติบโตไปด้วยตัวเองในสภาวะปกติ นครปฐมจะเติบโตไปทีละน้อยอย่างช้าๆ เพราะการขยายตัวของประชากรอยู่ในระดับต่ำ สภาวะทางเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยให้ เกิดการหมุนเวียนอันจะก่อให้เกิดการพัฒนาในชุมชนเมือง ในขณะเดียวกันการขยายตัวของการใช้ที่ดินก็กระจัดกระจาย ขาดระเบียบและขยายตัวออกไปทุกทิศทุกทาง ตามเหตุผลของความสะดวกมากกว่าความเหมาะสม อันจะทำให้การควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพสูงสุดเป็นไปได้ยาก

และเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยของการขยายพื้นที่ชุมชนเมืองนั้น มีข้อที่นำมาพิจารณาสองประการคือ

2.3.1 ถ้าจะขยายพื้นที่เมืองออกไปนอกเขตเทศบาลเมือง ก็สามารถที่จะกระทำได้ เพราะโดยส่วนรวมแล้ว ไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงในการขยายตัวทั้งลักษณะภูมิประเทศระบบสาธารณานุกูล ตลอดจนความพร้อมในการให้บริการของเมือง แต่ทั้งนี้ต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้อีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัว

2.3.2 ภายในเขตเทศบาลเมืองเดิมนั้น ความหนาแน่น (ทั้งประชากรและสิ่งก่อสร้าง) ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพการที่ควรจะเป็น และเมื่อเปรียบเทียบกับเขตเทศบาลอื่น ๆ ดังนั้นจึงมีโอกาสเป็นไปได้ที่จะเพิ่มความหนาแน่นในเขตเทศบาลควบคู่ไปกับการเพิ่มพื้นที่เพื่อการขยายตัว

2.4 แนวโน้มในการพัฒนาเมืองตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529) ได้ผนวกเอานครปฐมไว้เป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล ซึ่งปัจจัยตัวนี้จะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดที่จะส่งผลต่อรูปแบบของเมืองในอนาคต

การที่กำหนดไว้เป็นเขตปริมณฑล ก็ย่อมจะหมายความว่า นครปฐมจะต้องมีส่วนในการแบ่งเบาภาระและอนุเคราะห์เกื้อกูลกรุงเทพมหานครในทุก ๆ ด้าน เท่าที่จะทำได้ ซึ่งบทบาทนี้มีหลายระดับ เช่น ในเรื่องของเกษตรกรรม เศรษฐกิจ จะเป็นในระดับจังหวัด ถ้าเป็นเรื่องของระบบสาธารณานุกูลและการให้บริการต่าง ๆ ก็เป็นในระดับชุมชนเมือง เป็นต้น

ตามบทบาทของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของรากฐานในอนาคต บทบาทของชุมชนเมืองนครปฐม ก็ได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้ว และควรเพิ่มหน้าที่เป็นแหล่งสำรองของการพักอาศัยของประชากรที่จะเพิ่มขึ้น และที่จะล้นออกมาจากภาคกรุงเทพมหานคร (ในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถตอบสนองความสะดวกและความต้องการสำหรับกิจกรรมประเภทนี้)

2.5 เมื่อพิจารณาร่วมกันระหว่างแนวโน้มของการเติบโตของชุมชนเมืองโดยธรรมชาติและบทบาทที่ควรจะเป็น อันเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 แล้ว สามารถที่จะกำหนดเป็นนโยบายการใช้ที่ดินและการพัฒนาเมืองเป็นหลักใหญ่ได้ดังนี้

2.5.1 ปัจจัยนำในการพัฒนาชุมชนเมือง (Leading Factor) คือ เป็นแหล่งพักอาศัย (Residential Area) ในบทบาทที่เป็นเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีผลทำให้ต้องเตรียมพื้นที่ดินสำหรับการนี้ รวมทั้งกิจกรรมเกี่ยวเนื่องด้วย

2.5.2 บทบาทที่รองลงมาคือเป็นศูนย์กลางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับการเกษตร สำหรับภูมิภาคนี้และกรุงเทพมหานคร ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีพื้นที่เพื่อกิจกรรมเหล่านี้

2.5.3 ในขณะเดียวกัน ลักษณะกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว เช่น การบริการการศึกษา การท่องเที่ยว โบราณสถาน ก็จำเป็นจะต้องพิจารณารักษาให้คงอยู่ไว้ โดยพิจารณาร่วมกับข้อ 2.5.1 และ 2.5.2 เพื่อกำหนดการใช้พื้นที่ให้เหมาะสมต่อไป

2.6 ข้อเสนอแนะ

2.6.1 ถ้านโยบายที่จะให้ชุมชนเมืองนครปฐมเป็นที่พักอาศัย และศูนย์อุตสาหกรรมบริการทางเกษตรและอุตสาหกรรม โดยรวมเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพมหานคร และเขตปริมณฑล ได้รับการยอมรับในหลักการที่จะเป็นรากฐานในการพัฒนาสำหรับอนาคตระยะยาวต่อไปแล้ว ก็จะต้องมีการศึกษาในขั้นรายละเอียดสำหรับขั้นตอนต่อไปทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวเลขภาระที่ชุมชนเมืองนครปฐมจะต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นทั้งหมด เช่น ประชาชน แหล่งงาน การให้บริการศูนย์กลางชุมชน ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะในการศึกษาครั้งนี้ไม่สามารถบอกได้แน่นอนว่าการใช้ที่ดินแต่ละประเภทควรจะเป็นอย่างไร เป็นจำนวนเท่าไหร่ อันเนื่องมาจากนโยบายจะต้องผ่านการยอมรับเสียก่อน จึงจะกำหนดตัวเลขที่แน่นอนหรือประมาณการได้ อีกประการหนึ่งลักษณะการวางแผนนี้ เป็นแผนต่อเนื่องที่จะส่งผลในระยะยาวและต้องใช้เวลาเตรียมการนานพอสมควร

2.6.2 สิ่งที่ควรพิจารณาควบคู่ไปกับการกำหนดเป็นปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร ก็คือการวางแผนให้สอดคล้องกับหน่วยงานทางด้านสาธารณานุกูลต่าง ๆ เช่น การบริการสังคม ประปา ไฟฟ้า เส้นทางคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแนวทางระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพในอันที่จะเอื้ออำนวยให้คนและสิ่งของเดินทางไป–กลับ เป็นจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว เพราะแนวความคิดในการรวมเป็นปริมณฑลนั้น จะไม่รวมพื้นที่ให้ขยายต่อเนื่องกันโดยจะมีพื้นที่สีเขียวกั้นไว้ ความเชื่อมโยงที่จะเกิดขึ้นเป็นความเชื่อมโยงในลักษณะอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.6.3 ในกรณีที่แนวนโยบายในการพัฒนาชุมชนเมืองนี้ไม่ได้รับการยอมรับก็จำเป็นต้องมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยวางผังแม่บทและผังเฉพาะที่อาศัย แต่อิทธิพลภายในเพียงอย่างเดียว ซึ่งก็จะทำให้รูปแบบการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป

สิ่งสำคัญที่สุดก็คือการตัดสินใจและยอมรับของผู้บริหารและประชากรเอง ว่าจากเหตุผลที่เสนอแล้วนี้ ชุมชนเมืองในอนาคตควรจะมีนโยบายในการพัฒนาอย่างไรแน่นอน มิใช่เพียงเพื่อปัจจุบัน แต่สำหรับการวางรากฐานที่ถูกต้องของอนาคตในระยะยาว

บรรณานุกรม

กรุงเทพมหานคร. กองผังเมือง. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร. *โครงการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล.* (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) (อัดสำเนา)

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *เค้าโครงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529).* (ม.ป.ท., ม.ป.ป.) (อัดสำเนา)

ตรี อมาตยกุล. *ประวัติเมืองสำคัญ.* พระนคร แพร่พิทยา, 2513, หน้า 439–462.

นครปฐม. สำนักงานจังหวัด. *จังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2520.* (ม.ป.ท.), 2520.

มหาดไทย. กระทรวง. กรมที่ดิน. *สรุปสาระสำคัญแผนบริหารที่ดินฉบับที่ 1 พ.ศ. 2525–2529.* (ม.ป.ท., ม.ป.พ.)

พรพจน์ สุขเกษม. *การศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว จังหวัดพระนครศรีอยุธยาและจังหวัดใกล้เคียง* (สุพรรณบุรี นครปฐม), วิทยานิพนธ์ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523

สถิติแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี. สำนักงาน. *สถิติจังหวัดนครปฐม.* (ม.ป.ท., ม.ป.พ.)

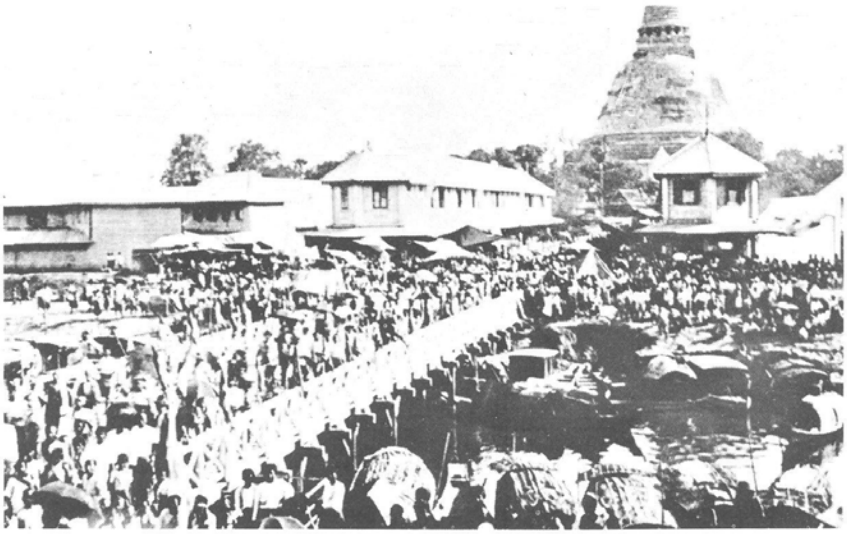
สถิติแห่งชาติ. *รวมเรื่องจังหวัดนครปฐม.* นครปฐม : พระปฐมการพิมพ์, 2522.

สถิติแห่งชาติ. *สิ่งก่อสร้างที่เทศบาลอนุมัติให้ก่อสร้างตามเทศบัญญัติการก่อสร้าง พ.ศ. 2524*

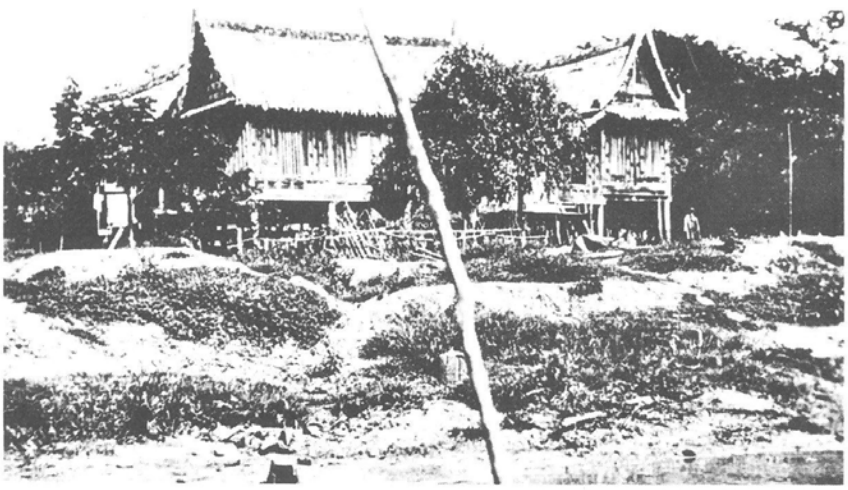
M. Palmer. "Nakorn Pathom". *Thailand.* Singapore : Donald Moore, 1959, pp. 79–80.

William Sw Lim. *An Alternative Urban Strategy.* Singapore : Eurasia, 1980.

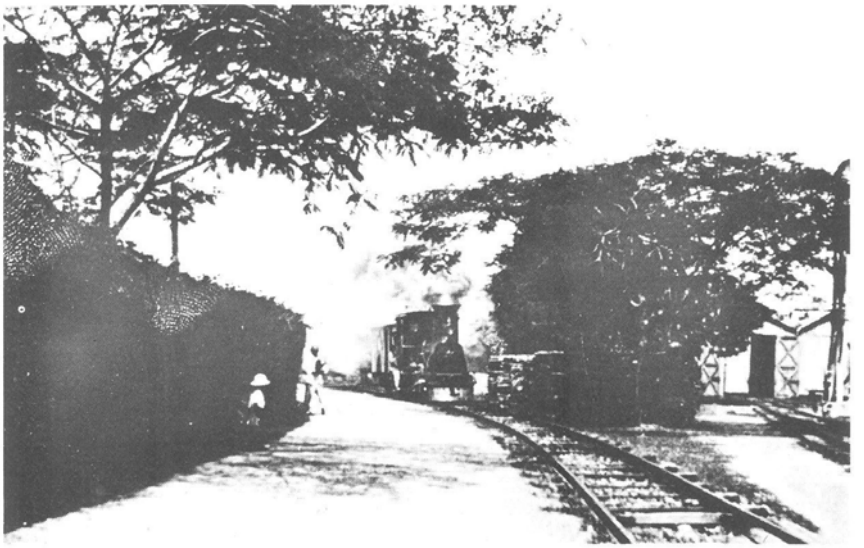
สภาพทั่ว ๆ ไปในอดีต



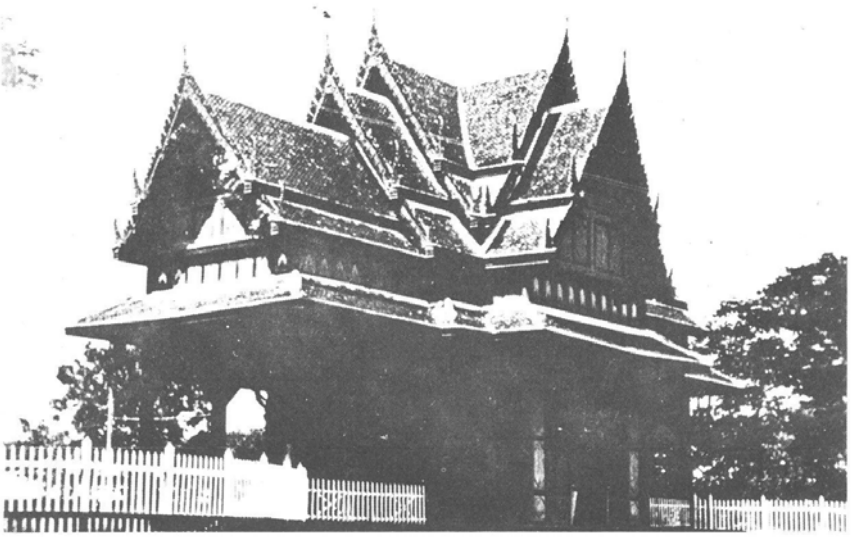
รูปที่ 1 บริเวณสะพานที่จะข้ามคลองไปยังองค์พระปฐมเจดีย์



รูปที่ 2 บ้านพักอาศัยริมน้ำ



รูปที่ 3 บริเวณสถานีรถไฟสนามจันทร์ ในรัชกาลที่ 6

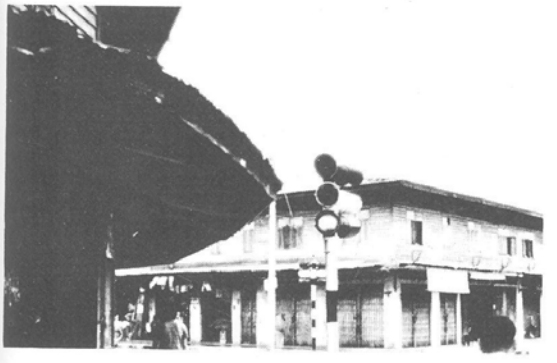


รูปที่ 4 ชานชาลาสถานีรถไฟสนามจันทร์

สภาพทั่ว ๆ ไปในปัจจุบัน



รูปที่ 5 บริเวณศาลากลางจังหวัด



รูปที่ 6 บริเวณเรือนแถวไม้



รูปที่ 7 บริเวณเรือนแถวไม้

เปรียบเทียบสภาพในอดีตกับปัจจุบัน



รูปที่ 8 มุมขององค์พระปฐมเจดีย์ในอดีต

รูปที่ 9 มุมขององค์พระปฐมเจดีย์ในปัจจุบัน





รูปที่ 10 บริเวณพระราชวังสนามจันทร์ในอดีต

รูปที่ 11 บริเวณพระราชวังสนามจันทร์ในปัจจุบัน

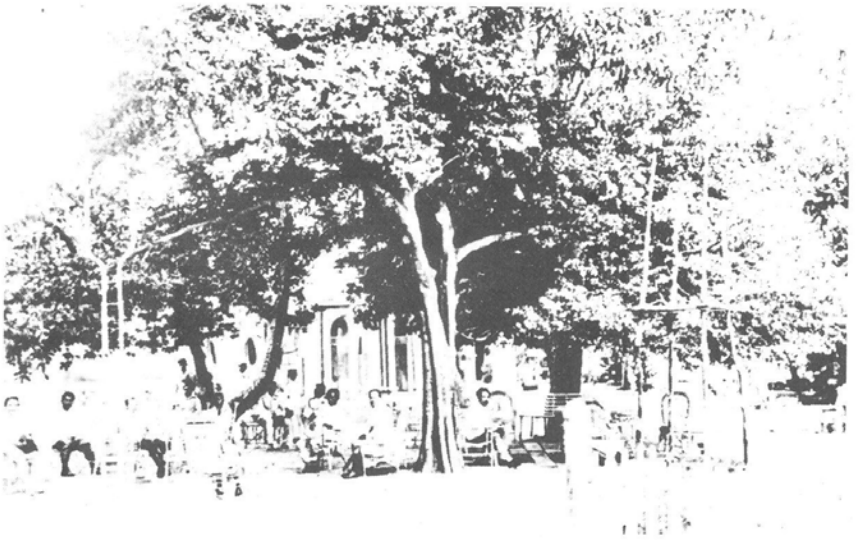




รูปที่ 12 มุมขององค์พระปฐมเจดีย์จากสะพานในอดีต

รูปที่ 13 มุมของเดียวกันในปัจจุบัน





รูปที่ 14 บริเวณลานพระปฐมเจดีย์ในสมัยรัชกาลที่ 5



รูปที่ 15 บริเวณลานพระปฐมเจดีย์

รูปที่ 16 บริเวณลานพระปฐมเจดีย์ในปัจจุบัน



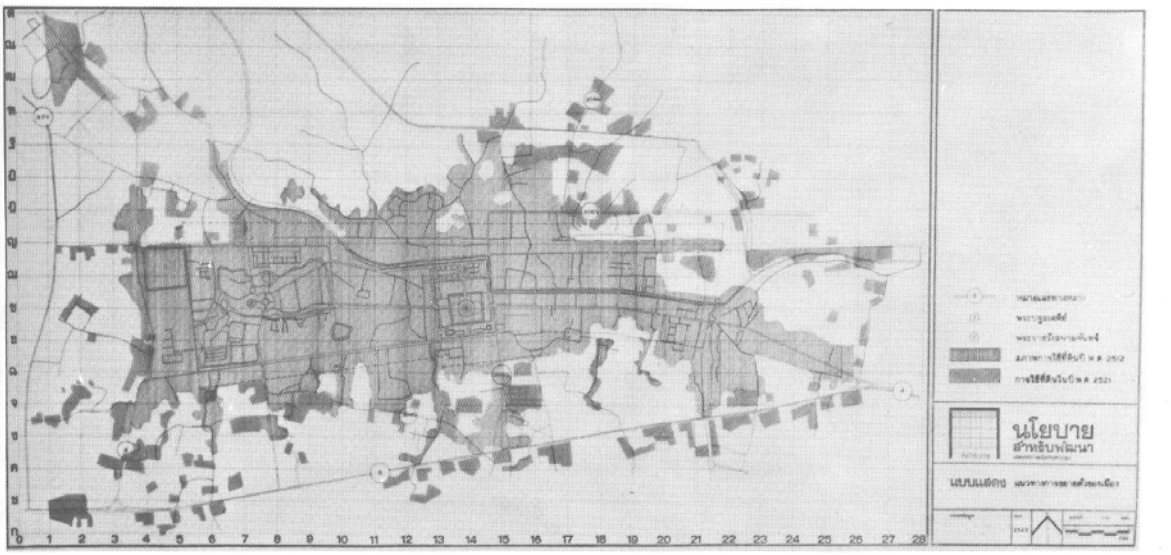


รูปที่ 17 มุมขององค์พระปฐมเจดีย์จากสะพานข้ามคลองในอดีต

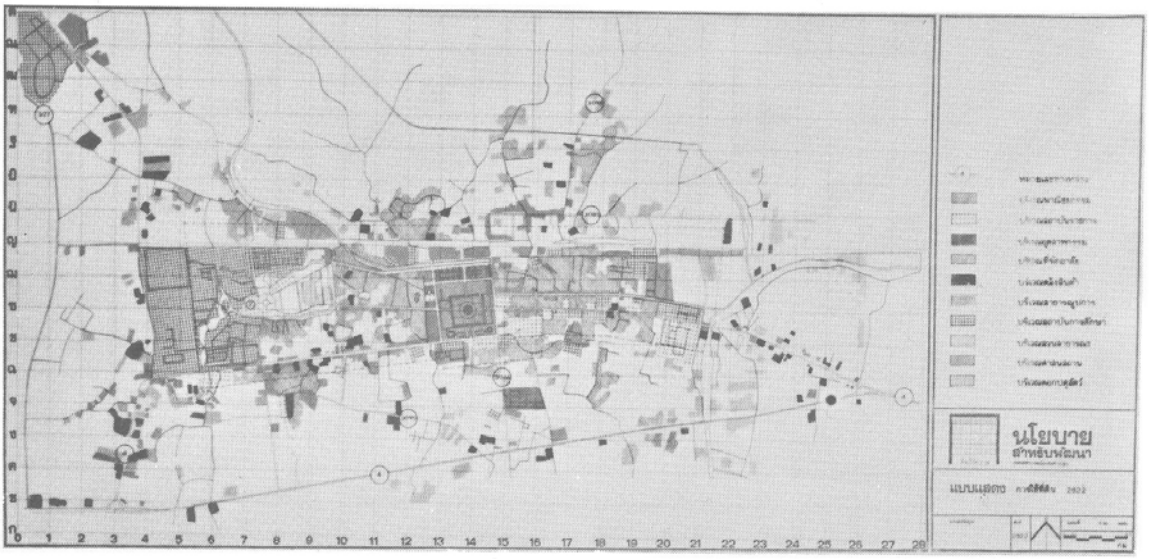
รูปที่ 18 มุมของเดียวกันในปัจจุบัน



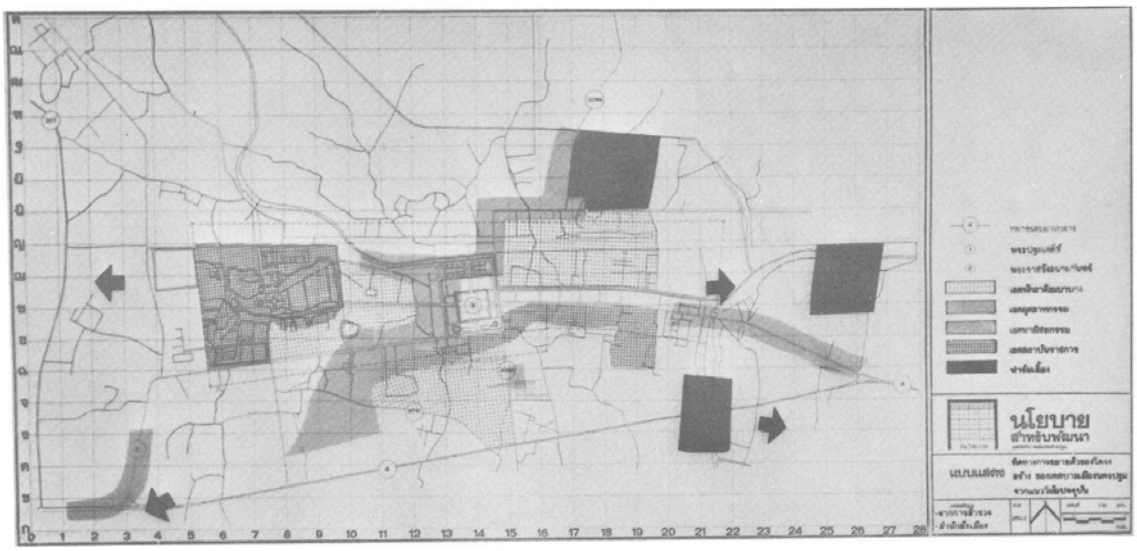
รูปที่ 19 แผนที่แสดงการใช้ที่ดิน พ.ศ. 2512 เปรียบเทียบกับ พ.ศ. 2521



รูปที่ 20 แผนที่การใช้ที่ดิน พ.ศ. 2522



รูปที่ 21 แผนที่แสดงทิศทางการขยายตัวของเมืองจากแนวโน้มปัจจุบัน



รูปที่ 22 แผนที่แสดงแนวทางการใช้ที่ดินในอนาคตจากการศึกษา

