



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการส่งเสริมด้านอุตสาหกรรม ส่งผลให้ความแตกต่างระหว่างชนบทและเมืองมีมากขึ้น เมืองได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศ ดังจะเห็นได้ว่ากรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางในด้านต่าง ๆ ของความเจริญ การเติบโตแบบรวมศูนย์ในทุกด้านทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองใหญ่เพียงแห่งเดียวของประเทศ การเติบโตดังกล่าวเรียกกันว่า การเติบโตแบบเมืองโตเดี่ยว (Primate City) ซึ่งส่งผลให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีการขยายตัวของประชากรมากที่สุด การเพิ่มของจำนวนประชากรมีผลต่อการขยายตัวของการใช้ที่ดินโดยตรง ทั้งจากความต้องการในการขยายกิจการของเอกชน การใช้ที่ดินของภาครัฐในการพัฒนาสาธารณูปโภคสาธารณูปการเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และที่สำคัญคือความต้องการด้านที่พักอาศัยของประชากร แต่ด้วยความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกันของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมือง ทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยซึ่งไม่มีความสามารถในการเป็นเจ้าของที่ดิน หรือเช่าอยู่อาศัยในโครงการจัดสรรโดยบริษัทเอกชน ต้องชวนชวนจัดหาที่อยู่อาศัยของตนเอง โดยไม่คำนึงว่าที่อยู่อาศัยนั้นจะน่าดู น่าอยู่และถูกสุขลักษณะหรือไม่ กลุ่มการอยู่อาศัยดังกล่าวถูกเรียกว่า "ชุมชนแออัด" ซึ่งเป็นรูปแบบการพักอาศัยที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในเขตเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครพบว่าในปี 2540 มีชุมชนแออัดในลักษณะดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนถึง 843 ชุมชน จำนวน 145,943 หลังคาเรือน 207,948 ครอบครัว มีจำนวนประชากรรวม 1,164,509 คน คิดเป็นร้อยละ 14.56 ของประชากรในกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร,259:88)

ชุมชนแออัดมีลักษณะทางกายภาพที่ชัดเจนคือ มีการปลูกสร้างอาคารอยู่กันอย่างหนาแน่น มีความสลับซับซ้อนไม่เป็นระเบียบ วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างไม่มีความมั่นคงถาวร สภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม ซึ่งสภาพดังกล่าวนอกจากจะไม่เหมาะสมในการเป็นที่อยู่อาศัย เพราะไม่ถูกสุขลักษณะแล้ว ยังถูกมองว่าเป็นบริเวณที่น่าจะก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และหากพิจารณาถึงลักษณะการถือครองที่ดินแล้วจะพบว่า ร้อยละ 57.41 เป็นชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในที่ดินของเอกชน ร้อยละ 33.45 อยู่ในที่ดินของรัฐ ส่วนร้อยละ 9.14 ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีเจ้าของหลายประเภทรวมกัน โดยเป็นการอยู่อาศัยในที่ดินของตนเองร้อยละ 52.19 เช่าที่จากเจ้าของที่ดินร้อยละ 29.77 และร้อยละ 18.04 เป็นการอยู่อาศัยในลักษณะของการบุกรุกทั้งในที่ดินของรัฐและของเอกชน (กรุงเทพมหานคร,259:89) การขยายตัวของเมืองก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน ระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองกับการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองขึ้น ความขัดแย้งดังกล่าวนำมาสู่การผลักดัน ขับไล่นคนเมืองที่อาศัยอยู่ในเขตพัฒนาออกจากพื้นที่

แม้ว่าชุมชนแออัดจะถูกมองว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาเมือง แต่หากพิจารณาถึงลักษณะการเกิดและการขยายตัวแล้ว จะพบว่าการเกิดและการเติบโตของชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับการขยายตัวของเมือง โดยที่ชุมชนแออัดส่วนใหญ่แทรกตัวอยู่ตามพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินหลาย

ประเภทปะปนกัน การใช้ที่ดินในลักษณะนี้มักปรากฏอยู่เฉพาะในเขตเมืองที่มีประชากรและกิจกรรมการประกอบกิจการที่หลากหลาย แสดงให้เห็นความพยายามที่จะอยู่ร่วมกันในพื้นที่เมืองของชุมชนแออัดอันเป็นธรรมชาติของชุมชนที่ต้องพึ่งพาระบบเมือง ความพยายามดังกล่าวเห็นได้จากการดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในหลาย ๆ วิธีของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างที่พักอาศัยในบริเวณเดิมหรือใกล้เคียง การจัดหาที่อยู่ใหม่ รวมไปถึงการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อจัดหาที่ดินและปลูกสร้างที่พักอาศัยเอง ไม่สามารถที่จะลดจำนวนและความแออัดของชุมชนลงได้ การบุกเบิกพื้นที่ใหม่ในบริเวณใกล้เคียงและการเข้าอยู่ร่วมกับชุมชนอื่นที่ยังไม่ประสบปัญหาหรือเกิดความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน ยังเป็นทางเลือกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัด

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า สำหรับคนจนเมืองแล้วชุมชนแออัดที่กระจายตัวอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ของเมืองนั้น มีค่ามากกว่าการเป็นเพียงที่อยู่อาศัย เห็นได้จากความขัดแย้งในการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตเมืองนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดหาที่อยู่อาศัยแต่เพียงอย่างเดียว ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างการพัฒนาเมืองกับชุมชนแออัดทั้งในด้านการส่งเสริมและขัดแย้ง จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจก่อนที่จะมีการกำหนดแนวทางในการรองรับ หรือวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อค้นหา ทำความเข้าใจและสร้างองค์ความรู้ถึงความสัมพันธ์ของสภาพชีวิต และการตั้งถิ่นฐานระหว่างชุมชนแออัดกับพื้นที่เมืองโดยรอบ โดย

- 1.1 ในระดับเมือง ศึกษาพัฒนาการของสภาพการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดกับสภาพการพัฒนาเมืองของพื้นที่โดยรอบ
- 1.2 ในระดับชุมชน ศึกษาพัฒนาการของสภาพชุมชนแออัดในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด
- 1.3 วิเคราะห์ ทำความเข้าใจกับบทบาทความสัมพันธ์อันเป็นพลวัตระหว่างชุมชนแออัดกับพื้นที่เมือง

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและแนวทางการพัฒนาเมืองที่สอดคล้องประสานกัน

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

### 1. พื้นที่ศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะชุมชนแออัดในแนวราบเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงชุมชนแออัดในอาคารสูงหรือที่อาศัยเรือเป็นบ้านแต่อย่างใด โดยเน้นการศึกษาชุมชนแออัดที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่เขตสาทร บางคอแหลมและเขตยานนาวา ซึ่งในครั้งนี้นำหนดให้เป็นตัวแทนของพื้นที่เขตชั้นกลางกรุงเทพมหานคร

## 2. เนื้อหาการศึกษา

เป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจพัฒนาการและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง โดยเน้นการศึกษาใน 2 ระดับ คือ ในระดับเมืองและระดับชุมชน

### 1.4 ขั้นตอนและวิธีการศึกษา

1. ศึกษาข้อมูล เอกสารวิชาการ วารสารสิ่งพิมพ์ งานวิจัยและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมืองและชุมชนแออัดเพื่อกำหนดกรอบความคิดในการศึกษา
2. รวบรวมและศึกษาข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานคร ปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน รวมไปถึงกิจกรรมการใช้ที่ดินและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมือง ซึ่งในที่นี้ได้แบ่งช่วงเวลาของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 4 ยุคสมัย โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และลักษณะทางกายภาพของเมือง
3. ศึกษาภาพรวมการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เขตนานนาวา สาทร และบางคอแหลม ในด้านของการพัฒนาเป็นเมือง และรูปแบบของชุมชนพักอาศัยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยอาศัยข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของกรุงเทพมหานครเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาและตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ศึกษา
4. จัดแบ่งประเภทของชุมชนแออัด และคัดเลือกชุมชนตัวอย่างที่จะทำการศึกษา โดยในการศึกษาได้แบ่งประเภทชุมชนแออัดในพื้นที่ออกเป็น 3 ประเภทจากทั้งหมด 76 ชุมชน
5. สัมภาษณ์ภาคสนามในพื้นที่ศึกษาโดยการสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ และเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการและสภาพปัจจุบันของชุมชนในแต่ละประเภท ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในชุมชน
6. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองในพื้นที่ศึกษา
7. สรุปและนำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบของการพรรณนา ตาราง แผนภูมิ แผนที่และอื่น ๆ

### 1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

1. ข้อมูลสถิติ แผนที่ แผนที่ แผนผัง เอกสารจากหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน
2. การสำรวจภาคสนาม
3. การสังเกตการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนและหน่วยงานหรือองค์กร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 นิยามศัพท์

ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่นไร้ระเบียบและขาดทฤษฎีชุมชน อยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่ 1 ไร่

การพัฒนาเมือง หมายถึง หมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่ทำให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งกลายเป็นบริเวณที่มีผู้คนจำนวนมากเข้ามาอาศัยอยู่ร่วมกัน และมีการประกอบกิจกรรมเพื่อการดำรงชีพภายใต้วิถีชีวิตแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากชุมชนชนบท ทั้งรูปแบบของที่อยู่อาศัย อาคารสิ่งปลูกสร้าง รวมไปถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเมืองในการศึกษาค้างนี้ หมายถึง กรุงเทพมหานคร

## 1.7 ข้อจำกัดในการศึกษา

### 1. ด้านข้อมูล

- ข้อมูลพื้นฐานของชุมชนแออัดนั้น แม้ว่าจะได้มีหน่วยงานหลายหน่วยงานทำการรวบรวมไว้แต่เนื่องจากฐานในการรวบรวม และเป้าหมายในการรวบรวมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละครั้ง จึงทำให้ข้อมูลที่ได้ไม่ตรงกัน แม้ว่าจัดทำโดยหน่วยงานเดียวกัน เช่น จำนวนชุมชน จำนวนประชากร เป็นต้น อีกทั้งประชาชนในชุมชนแออัดมีการเคลื่อนไหวโดยตลอดข้อมูลของชุมชนแออัดจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นในการศึกษาค้างนี้จึงใช้ข้อมูลที่ได้มีการจัดเก็บรวบรวมครั้งล่าสุดของกรุงเทพมหานคร ในปี 2541 เป็นฐาน และตรวจสอบกับข้อมูลที่มีการรวบรวมของคณะกรรมการชุมชนในกรณีชุมชนตัวอย่าง เพื่อให้ได้ค่าที่ใกล้เคียงกับข้อเท็จจริงมากที่สุด

- ความขัดแย้งในชุมชน และปัญหาเสถียรซึ่งกำลังเป็นปัญหาใหญ่ของชุมชนแออัดในปัจจุบันทำให้เป็นอุปสรรคในการเก็บรวบรวมข้อมูล และความปลอดภัยกับผู้ศึกษา ซึ่งบางครั้งไม่ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูล อีกทั้งการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาค้างนี้เป็นกรณีศึกษา สังเกต และการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างของชุมชน รวมไปถึงกิจกรรมต่างที่หน่วยงานภายนอกจัดขึ้นซึ่งเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ซึ่งบางครั้งผู้ศึกษาไม่อาจเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ในบางกิจกรรม ข้อมูลที่ได้จึงเป็นจากการสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนอยู่บ้าง

2. ด้านเวลางบประมาณ และบุคลากร เนื่องจากในการทำการศึกษานั้นมีขอบเขตของเวลา และกำลังคนที่จำกัด ซึ่งไม่สามารถที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของกิจกรรมในแต่ละชุมชนในช่วงเวลาเดียวกันได้ ทำให้บางครั้งไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยการสังเกตกิจกรรม หรือพฤติกรรมของชุมชนใดชุมชนหนึ่งได้โดยตรง ซึ่งการศึกษาพัฒนาการของชุมชนและการเปลี่ยนแปลงของเมืองนั้นจำเป็นต้องใช้เวลาในการศึกษา และมีข้อมูลในการเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลง

### 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. มีความเข้าใจถึงบทบาทและความสัมพันธ์อันเป็นพลวัตระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง
2. ผลการศึกษาเป็นแนวทางนำไปประกอบการวางแผนการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในพื้นที่ศึกษา
3. เป็นแนวในการศึกษา และพิจารณาแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในพื้นที่อื่น ๆ ที่มีปัจจัยและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องใกล้เคียงกัน