

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมืองฯ” ในครั้งนี้ได้เลือกพื้นที่เขตยานนาวา สาทร และเขตบางคอแหลม กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ในการศึกษา โดยมีเหตุแห่งความสนใจ คือ พื้นที่ดังกล่าวมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน และเชื่อมโยงกับพัฒนาการของกรุงเทพฯ มาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ไม่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความหลากหลายของวิถีชีวิต จึงพบว่าประชาชนในพื้นที่ส่วนหนึ่งยังคงมีวิถีชีวิตแบบบ้านสวนของผู้คนในอดีต ปะปนกันไปกับวิถีชีวิตที่เร่งรีบของผู้คนในยุคสมัยใหม่ ในพื้นที่เป็นที่ตั้งของชุมชนแออัดที่มีความหลากหลาย เช่น กลุ่มที่ตั้งบ้านเรือนอยู่อาศัยทำมาหากินมาเป็นเวลานาน กลุ่มที่หนีความยากจนในชนบท และกลุ่มที่ถูกแรงผลักดันจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่เขตชั้นใน จากพัฒนาการที่ยาวนานของพื้นที่ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด และความหลากหลายของกลุ่มชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน สามารถจะหาคำตอบถึงพัฒนาการอันเป็นพลวัตระหว่างชุมชนแออัดกับการพัฒนาเมือง แม้ไม่อาจเป็นตัวแทนของชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ หรือเมืองอื่น ๆ ได้ทั้งหมด แต่สิ่งที่ได้จากการศึกษาน่าจะทำให้เห็นรูปแบบหรือพัฒนาการของชุมชนแออัด ที่เชื่อมโยงกับความเป็นไปของเมืองได้ ซึ่งจากการศึกษาสามารถนำเสนอเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาพัฒนาการการตั้งถิ่นฐาน และสภาพการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ทำให้เห็นว่าการเติบโตและการขยายตัวของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้ว่ากิจกรรมการพัฒนาในทุก ๆ ด้านของประเทศกระจุกตัวอยู่ที่กรุงเทพมหานคร กรุงเทพฯ จึงกลายเป็นศูนย์กลางในทุกด้านของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง การปกครอง ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม การศึกษา การสื่อสาร หรือศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้กรุงเทพมหานครเป็นตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ปัจจัยด้านประชากรที่มีขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งจากการเพิ่มตามธรรมชาติและการอพยพย้ายถิ่น พร้อมกับ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมือง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างมาก การพัฒนาเมืองเป็นไปตามแนวดอน ทำให้พื้นที่ที่อยู่หลังแนวตึกแถว หรืออาคารต่าง ๆ กลายเป็นบริเวณที่ไม่เหมาะสมในการพัฒนา เนื่องจากไม่มีความสะดวกในการเข้าถึงการบริการพื้นฐานของเมือง ประกอบกับที่ดินที่มีอยู่จำนวนมากของกรุงเทพมหานครมีไม่พอที่จะแบ่งปันให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง ซึ่งหมายถึงทั้งผู้ที่เป็นคนจนเมืองโดยกำเนิด และผู้ที่เดินทางเข้ามาสมทบเป็นคนจนเมืองกลุ่มใหม่ การเข้าอยู่อาศัยในย่านพักอาศัยราคาถูกจึงเป็นทางออกในการได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนจนเมือง เมื่อประชากรของชุมชนเพิ่มมากขึ้นมีการแบ่งปันสัดส่วนพื้นที่ชุมชนที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยให้กับผู้มาใหม่ ทั้งในรูปของการแบ่งที่ขายและห้องเช่า ชุมชนพักอาศัยของคนจนเมืองที่พบในระยะแรก ๆ จึงกลายเป็นชุมชนแออัดดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

การพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ที่ดินในย่านพระราม 3 มาโดยตลอด ซึ่งจากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินสามารถแบ่งระยะของขยายตัวของพื้นที่ย่านพระราม 3 ออกได้เป็น 3 ระยะ โดยปัจจัยหลักที่มีผลต่อการขยายตัวของเมืองคือ ระบบการคมนาคมทางบก โดยจะเห็นได้ว่าในระยะแรกของการขยายตัวของพื้นที่ ประชากรส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่โดยรอบถนนเจริญกรุง ซึ่งเป็นถนนสายแรกที่ถูกตัดขึ้นเพื่อเชื่อมเขตพระนครกับชานเมือง โดยการร้องขอของชาวต่างประเทศที่สร้างบ้านเรือนพักอาศัยและประกอบกิจการอยู่ในบริเวณนี้ ย่านที่มีการขยายตัวในระยะแรกได้แก่ ย่านบ้านพักอาศัยบริเวณพื้นที่เขตสาทร และตามแนวถนนเจริญกรุงตั้งแต่คลองสาทรเรื่อยลงไปจนถึงถนนตก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งของท่าเรือ โกดัง คลังสินค้า โรงสี โรงเลื่อย

การขยายตัวของเมืองในระยะที่ 2 เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ.2475 - 2522 เป็นการรุกเข้าไปพื้นที่เกษตรตอนกลางของย่านพระราม 3 โดยการขยายโครงข่ายถนนเข้าไปในพื้นที่ พร้อม ๆ กับการเข้ามาของโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผลมาจากการสนับสนุนการลงทุนจากภาคเอกชนของประเทศ การประกอบการเหล่านี้ต้องการแรงงานในการผลิต กิจการในด้านการบริการและพาณิชย์การมีการขยายตัวตามจำนวนของประชากรที่เพิ่มขึ้น การขยายตัวของเมืองขยับห่างออกจากถนนมากขึ้น แต่โดยรวมยังคงเกาะตัวอยู่ตามแนวถนน ความหนาแน่นของชุมชนเพิ่มขึ้นในบริเวณที่มีกลุ่มการตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อน และบริเวณใกล้เคียงแหล่งงาน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการขยายตัวของเมืองในระยะนี้ คือ การเข้ามาแทนที่ต้นไม้ของอาคารแถว เกิดธุรกิจการจัดสรรที่ดิน และบ้านจัดสรรขึ้นสำหรับคนชั้นกลาง ในขณะที่แรงงานรับจ้างแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของตนเองโดยการเช่าที่สวนที่อยู่ใกล้แหล่งงานปลูกบ้านพักอาศัย

การขยายตัวของพื้นที่ในระยะที่ 3 เป็นการขยายตัวหลังจากที่ได้มีการเปิดใช้ถนนพระราม 3 ซึ่งเป็นการย้ำให้เห็นถึงบทบาทของถนนในการชี้นำการพัฒนาเมือง ถนนพระราม 3 เป็นเส้นทางที่ตัดเลียบแม่น้ำเจ้าพระยาผ่านพื้นที่เกษตรกรรมผืนใหญ่ของย่านซึ่งไม่สามารถเข้าออกได้โดยระบบถนนมาก่อน เมื่อมีการตัดถนนทำให้มีการขยายตัวของอาคารเป็นไปอย่างรวดเร็วตลอดสองข้างทาง และในระยะต่อมา ถนนเลียบคลองช่องนนทรีและถนนเหนือได้ก็ถูกตัดขึ้นในพื้นที่เพื่อเชื่อมย่านพระราม 3 เข้ากับเขตเมืองชั้นใน ขณะที่การเดินทางจากย่านพระราม 3 ไปยังจังหวัดในเขตปริมนทลและภูมิภาคต่าง ๆ ก็เป็นไปด้วยความสะดวกด้วยระบบทางด่วนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 การเพิ่มขึ้นของระบบโครงข่ายการคมนาคมทั้งในระดับพื้นที่และในระดับเมืองทำให้ย่านพระราม 3 กลายเป็นแหล่งที่มีความพร้อมของระบบบริการขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเห็นได้จากการเกิดของอาคารพักอาศัยในรูปแบบอาคารสูง และอาคารสำนักงานขนาดใหญ่ที่ปรากฏอยู่ในพื้นที่ ในขณะที่ที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองมีความหนาแน่นแออัดชัดเจนยิ่งขึ้น และเมื่อที่ดินสำหรับเช่าปลูกบ้านหมดไป การเข้ามุกฎปลูกบ้านในที่ดินว่างเปล่ายังไม่มีมีการเข้าทำประโยชน์ของเจ้าของที่ดินจึงเกิดขึ้นในช่วงนี้

ในด้านของรูปแบบที่พักอาศัยนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินของเมือง ชุมชนพักอาศัยได้ก็มีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ โดยเปลี่ยนจากชุมชนเกษตรมาเป็นบ้านพักของแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม รวมไปถึงผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันชุมชนพักอาศัยเหล่านั้นกำลังจะถูกแทนที่ด้วยบ้านชุดราคาแพง อาคารสำนักงานและศูนย์การค้าขนาดใหญ่

จากการศึกษาพบว่า ชุมชนพักอาศัยที่จัดว่าเป็นชุมชนแออัดในพื้นที่ย่านพระราม 3 ตามนิยามของการศึกษาในครั้งมีจำนวน 76 ชุมชน โดยอยู่ในเขตยานนาวา 30 ชุมชน เขตบางคอแหลม 28 ชุมชน และเขตสาทร

จำนวน 18 ชุมชน ซึ่งแต่ละชุมชนมีพัฒนาการ และความเป็นมาของชุมชนที่แตกต่างกัน โดยที่ชุมชนกลุ่มแรกที่มีการตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่คือ ชุมชนแออัดที่มีที่ดินเป็นของตนเอง ชุมชนกลุ่มนี้มีระยะเวลาของการตั้งถิ่นฐานในพื้นที่มานานกว่า 40 ปี กลุ่มต่อมาคือชุมชนเช่าที่ปลูกบ้าน ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงานในพื้นที่ ส่วนกลุ่มสุดท้ายคือชุมชนแออัดบุกรุก การบุกรุกเข้าอยู่อาศัยในที่ดินของผู้อื่นนั้นมีด้วยกันหลายเหตุผล เช่น มีความต้องการจะเช่าที่ปลูกบ้าน แต่ในบริเวณนั้นไม่มีที่ให้เช่า อีกเหตุผลหนึ่ง คือ ไม่มีเงินจะเช่า เพราะชาวชุมชนในลักษณะนี้มักจะมีอาชีพและรายได้ที่ไม่แน่นอน

ชุมชนแออัด 3 ประเภทที่กล่าวมา หากพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของชุมชน จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ชุมชนแออัดเสื่อมโทรม
2. ชุมชนแออัดไม่เสื่อมโทรม

โดยพบว่าชุมชนแออัดที่อยู่ในที่ดินของตนเองและชุมชนเช่าที่ปลูกบ้านนั้น เป็นชุมชนแออัดที่มีสภาพไม่เสื่อมโทรม ในขณะที่ชุมชนแออัดบุกรุกที่ดินผู้อื่นนั้นส่วนใหญ่มีลักษณะทางกายภาพของชุมชนอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม เช่น ปลูกสร้างด้วยวัสดุที่ไม่มีคุณภาพ มีขนาดเล็ก สับสน ไม่เป็นระเบียบ

จากการศึกษาพัฒนาการของชุมชนแออัดพบว่า ลักษณะของการถือครองที่ดิน ขนาดแปลงที่ดิน รูปแบบและวิธีในการจัดการบริหารพื้นที่นั้นมีผลต่อลักษณะและความหนาแน่นของชุมชน โดยจากการศึกษาสามารถแบ่งประเภทของชุมชนลักษณะการเป็นชุมชนแออัดในพื้นที่ย่านพระราม 3 ได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. แบบค่อยเป็นค่อยไป ชุมชนแออัดลักษณะนี้เป็นชุมชนที่เปลี่ยนแปลงจากชุมชนเกษตรเป็นชุมชนแออัด ชุมชนประเภทนี้ ได้แก่ชุมชนในที่ดินของตนเอง และชุมชนเช่าที่ปลูกบ้าน ส่วนใหญ่เกิดจากการขยายตัวของเมืองเข้าครอบทับการใช้พื้นที่แบบเดิม ทำให้บริเวณชุมชนถูกปิดล้อมด้วยอาคาร หรือตึกแถว ลักษณะของความแออัดจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป ตามจำนวนสมาชิกของชุมชนที่เพิ่มขึ้น สภาพทางกายภาพของชุมชนขึ้นอยู่กับการจัดการของเจ้าของที่ดิน จึงพบว่าชุมชนประเภทนี้มักจะเป็นชุมชนที่มีสภาพไม่เสื่อมโทรม
2. แบบทันทีทันใด จากการศึกษพบว่าชุมชนแออัดที่บุกรุกที่ดินผู้อื่น มักจะมีลักษณะของความแออัดในลักษณะนี้ ทั้งนี้เนื่องมาจากการเข้าจับจองปลูกที่พักอาศัยโดยไม่ได้มีการกำหนดขนาดพื้นที่ รูปทรงของสิ่งปลูกสร้าง จึงทำให้ชุมชนแออัดบุกรุกปรากฏออกมาในลักษณะที่ไม่เป็นระเบียบ และมีสภาพเสื่อมโทรม ชุมชนประเภทนี้มักจะมีที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงานของคนในชุมชน

เมื่อพิจารณาในแง่ของสภาพทางเศรษฐกิจแล้วจะพบว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีสภาพเสื่อมโทรมส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่ไม่เสื่อมโทรม และเมื่อพิจารณาจากการประกอบอาชีพพบว่าส่วนใหญ่ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดที่ไม่เสื่อมโทรมจะมีอาชีพที่มีรายได้ที่มั่นคง แน่แน่นอน ในขณะที่ผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัดเสื่อมโทรมมักจะประกอบอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน ซึ่งความไม่แน่นอนของรายได้ ทำให้ชาวชุมชนไม่กล้าลงทุนในกิจกรรมที่ต้องมีรายจ่ายที่แน่นอนตายตัว เช่น การซื้อที่ปลูกบ้าน หรือซื้อบ้านสำเร็จรูปอยู่อาศัย

ในแง่ของความสัมพันธ์ทางสังคม พบว่าชุมชนที่มีสภาพเสื่อมโทรมจะมีความสัมพันธ์ภายในชุมชนค่อนข้างแน่นแฟ้นกว่าชุมชนที่ไม่เสื่อมโทรม มีการช่วยเหลือกันของชาวชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเนื่องจาก

คนในชุมชนแออัดประเภทนี้มีภูมิลำนามาจากที่เดียวกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันตั้งแต่แรกเริ่ม และยังคงต้องอาศัยพลังของกลุ่มในการผลักดัน หรือแก้ไขปัญหาของกลุ่มตนเองอยู่ ในขณะที่กลุ่มชุมชนไม่เสื่อมโทรมมักจะมีขอบเขตของความสัมพันธ์ทางสังคมที่เข้มข้นในหมู่ของตนเอง ดังนั้นความเข้มแข็งของชุมชนประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับคนกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานในชุมชน

ในด้านของการเปลี่ยนแปลง จากการศึกษาพบว่าเมื่อมีการตัดถนน การคมนาคมในพื้นที่มีความสะดวกคล่องตัวขึ้น เป็นปัจจัยให้เกิดแหล่งอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมส่วนใหญ่มาจากผู้มีรายได้น้อยซึ่งส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เมื่อความเจริญมีมากขึ้น ราคาที่ดินสูงขึ้น เขตพาณิชยกรรมจะแผ่ขยายครอบคลุมพื้นที่กว้างออกไป ผลักให้ชุมชนแออัดออกไปพ้นจากเขตเมืองจากการศึกษาทำให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบของชุมชนแออัด ซึ่งชุมชนแออัดแต่ละประเภทมีรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกัน และระดับของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขึ้นอยู่กับความเข้มข้นของการใช้ที่ดินของพื้นที่ โดยชุมชนแออัดที่มีที่ดินเป็นของตนเองมีแนวโน้มที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบของชุมชนพักอาศัยแบบเดิมมาเป็นชุมชนบ้านเช่า ในขณะที่ชุมชนเช่าที่ปลูกบ้านมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงใน 2 ลักษณะ คือ เปลี่ยนจากการให้เช่าที่ปลูกบ้านมาเป็นการปลูกบ้านให้เช่าแทน ซึ่งจะเกิดในชุมชนที่ไม่สามารถพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่น อีกลักษณะหนึ่งคือ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าชุมชนลักษณะนี้มักจะตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความสะดวกในการเข้าถึง ผลก็จะทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนลักษณะนี้กลายเป็นผู้นุ่ก รื้อที่อยู่อาศัย ในส่วนของชุมชนนุ่กนั้นจะเป็นชุมชนแออัดกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของย่านพระราม 3 โดยเฉพาะในที่ดินของเอกชน ซึ่งชุมชนประเภทนี้ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ตามแนวถนนพระราม 3 จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้สามารถสรุปได้ว่ารูปแบบของชุมชนแออัดในอนาคตจะมีลักษณะเป็นชุมชนขนาดเล็ก กระจายตัวอยู่ตามที่ว่างขนาดต่าง ๆ โดยเฉพาะพื้นที่สาธารณะ ในขณะที่ชุมชนใหญ่ที่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยจะมีความหนาแน่นเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญระบบการคมนาคมขนส่งที่คล่องตัว และครอบคลุมพื้นที่มากขึ้นจะทำให้ระยะทางระหว่างที่พักอาศัยกับแหล่งงานจะเป็นสิ่งที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนคำนึงถึงน้อยกว่าค่าใช้จ่ายเพื่อที่พักอาศัย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น ซึ่งชี้ให้เห็นว่าแม้ว่าเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในลักษณะใดก็ตาม เมืองจะยังคงเป็นแหล่งดึงดูดแรงงาน และหารายได้ของแรงงานหรือคนจนเมืองโดยทั่วไปไม่เพียงพอในการจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีราคาถูก มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการอยู่อาศัย ที่พักอาศัยในลักษณะชุมชนแออัดก็จะยังคงอยู่กับเมืองตลอดไป ซึ่งจากการศึกษาทำให้เห็นว่าการใช้ชีวิตของคนในชุมชนแออัดกับคนเมืองโดยทั่วไปไม่ได้มีความแตกต่างกัน สิ่งที่เห็นชัดเจนและเป็นตัวแบ่งแยกชุมชนแออัดออกจากเมืองคือสภาพทางกายภาพของชุมชนพักอาศัย อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องกับสถานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ในการศึกษาครั้งนี้ได้นำเสนอแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดไว้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. แนวทางในการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งเน้นการแก้ไขในพื้นที่ที่เกิดชุมชนแออัด
ในลักษณะนี้อยู่แล้ว
2. แนวทางในการป้องกัน เป็นการเสนอแนวทางการพัฒนาเมืองที่มองถึงการรองรับกลุ่มคนจนเมือง
ไปพร้อม ๆ กับ เพื่อป้องกันการเกิดชุมชนแออัดขึ้นในพื้นที่

แนวทางในการแก้ไขปัญหามุมชนแออัดที่เกิดขึ้นแล้ว

ในการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหามุมชนแออัด ได้แบ่งแนวทางในการแก้ไขออกเป็น 3 ลักษณะ
ตามประเภทและพัฒนาการของชุมชน โดยในที่นี้ถือเอาการแบ่งประเภทของชุมชนตามลักษณะการถือครองที่
ดินเป็นเกณฑ์ในการเสนอแนะ

1. กรณีของชุมชนแออัดที่มีที่ดินเป็นของตนเอง

จากการศึกษาพบว่าชุมชนแออัดประเภทนี้มีสภาพทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำ สามารถที่จะปรับปรุง
ที่อยู่อาศัยของตนเองให้มีคุณภาพ สิ่งสำคัญที่เป็นแรงจูงใจในการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัย คือ ความมั่นคงในที่
อยู่อาศัย สภาพของความแออัดของชุมชนประเภทนี้เกิดจากการขาดการจัดวางผังชุมชนมาตั้งแต่ต้น ซึ่งส่วน
หนึ่งมาจากข้อจำกัดของพื้นที่ ทั้งขนาดของแปลงที่ดิน และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่ข้างเคียง การ
แก้ไขปัญหามุมชนประเภทนี้จึงควรเน้นที่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมด้านกายภาพของชุมชนให้มีสภาพที่ดี
ขึ้น ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากคนในชุมชน ทั้งนี้เพราะการดำเนินการอาจจะต้อง
กระทบต่อสิทธิการใช้พื้นที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันการควบคุมและป้องกันความหนาแน่นของ
อาคารก็เป็นบทบาทหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐที่จะต้องเข้าไปสอดส่องดูแลให้ถูกสุขลักษณะและมีสภาพแวด
ล้อมที่เหมาะสมในการอยู่อาศัย เช่น กรณีการของอนุญาตปลูกสร้างบ้านพักอาศัย บ้านเช่า หรือหอพักในพื้นที่
ชุมชน การดำเนินการในลักษณะนี้เหมือนกับการดำเนินการในโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิมของการ
เคหะแห่งชาติ โดยเน้นการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบ
สาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชน

2. กรณีของชุมชนเช่าที่ปลูกบ้าน

ชุมชนประเภทนี้ จัดว่าเป็นชุมชนที่มีความมั่นคงของที่อยู่อาศัยในระดับหนึ่ง แต่ในปัจจุบันกำลังมีการ
เปลี่ยนแปลง โดยการยกเลิกสัญญาเช่า เพื่อนำพื้นที่ไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ให้ค่าตอบแทนมากกว่า แนวทาง
ในการแก้ไขชุมชนประเภทนี้ในกรณีที่ไม่มีความมั่นคงในเรื่องที่ดินนั้น การดำเนินการเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับชุม
ชนแออัดในที่ดินของตนเอง แต่หากมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงของที่อยู่อาศัยร่วมอยู่ด้วย การแก้ไขปัญหามา
โดยการเจรจาเพื่อประสานประโยชน์ทางที่ดินกับเจ้าของที่ (Land Sharing) เป็นทางเลือกที่น่าสนใจสำหรับชุมชน
แออัดประเภทนี้ ซึ่งการประสานประโยชน์ทางที่ดินกับเจ้าของที่ดินเป็นเพียงการดำเนินการให้ได้สิทธิในการอยู่
อาศัยในพื้นที่เดิม ซึ่งอาจเป็นการเช่าที่ หรือซื้อขาด ตามเงื่อนไขข้อตกลงที่มีต่อกัน แต่ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า
ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่จะมีสภาพดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการ ควบคุมความหนาแน่น
ของประชากรด้วยอีกทางหนึ่ง

3. กรณีของชุมชนแออัดบุกรุก

ชุมชนประเภทนี้มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างการประกอบอาชีพ สภาพทางเศรษฐกิจและลักษณะทางกายภาพของชุมชน ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนแออัดประเภทนี้จึงต้องดำเนินการใน 2 ส่วน คือ

- ในขั้นต้นควรมีการปรับปรุงทางกายภาพของชุมชน ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครได้มีการปรับปรุงกฎระเบียบในการสนับสนุนงบประมาณสำหรับการปรับปรุงสภาพทางกายภาพของชุมชนบุกรุก การปรับปรุงดังกล่าวเป็นเพียงการทำให้ชุมชนมีสภาพที่น่าอยู่ขึ้น ไม่ได้เป็นหลักประกันในการอยู่อาศัยแต่อย่างใด
- การยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชน และสนับสนุนสวัสดิการในด้านต่าง ๆ แก่ชุมชน ดังได้กล่าวแล้วว่าชุมชนประเภทนี้มีรายได้ที่ไม่แน่นอน โอกาสในการสร้างฐานให้กับครอบครัว โดยเฉพาะกับลูกหลานซึ่งเป็นคนรุ่นต่อไปที่จะต้องใช้ชีวิตอยู่ในเขตเมืองเพื่อให้มีทางเลือกที่มากขึ้นสำหรับการดำเนินชีวิตในอนาคตจึงเป็นเรื่องที่ยากเกินกว่าจะเป็นได้จริง หากเป็นเช่นนั้นคนรุ่นต่อไปก็จะมีสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัย และรูปแบบของการดำรงชีวิตเลวร้ายกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การแก้ปัญหาของชุมชนแออัดบุกรุกจึงต้องมองไกลไปถึงคนรุ่นใหม่ที่จะเกิดขึ้นในชุมชน

การปรับปรุงสภาพทางกายภาพและการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชุมชน เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งก็คือ การควบคุม และป้องกันการขยายตัวของชุมชนในลักษณะดังกล่าว ซึ่งภาครัฐอาจจำเป็นต้องมีมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมการขยายตัวของประชากรในชุมชน รวมไปถึงการป้องกันการบุกรุกที่ดินทั้งของรัฐและเอกชน เช่น การมอบหน้าที่ในการปกป้องดูแลทรัพย์สินให้กับเจ้าของที่ดิน ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินทั้งของตนเองและผู้อื่นที่อยู่ในที่ดินของตนเอง เป็นต้น

แนวทางในการป้องกันการเกิดชุมชนแออัด

จากการศึกษาพบว่า ชุมชนแออัดมักจะต้องอยู่ในด้านหลังตึกแถว บริเวณพื้นที่ปิดล้อม หรือพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสม ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นผลมาจากการพัฒนาเมือง สิ่งปลูกสร้างที่เกาะตัวอยู่ตลอดแนวของถนนสายต่าง ๆ ปิดล้อมพื้นที่ด้านในเอาไว้ ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการสาธารณะของเมือง สภาพที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาทำให้ราคาที่ดินในบริเวณนั้นตกต่ำลง กลุ่มผู้มีรายได้สามารถที่จะเช่าอยู่อาศัยได้ตามกำลังทรัพย์ของตนเอง จนกลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด เนื่องจากชุมชนแออัดมีความเกี่ยวข้องกับ คน ที่ดิน และการบริหารจัดการพื้นที่ ดังนั้นในการป้องกันการเกิดของชุมชนแออัดจึงต้องมีการดำเนินการใน 2 ด้านไปพร้อม ๆ กัน คือ

1. มาตรการทางผังเมือง เป็นการดำเนินการให้มีการใช้พื้นที่ทั้งหมดอย่างเต็มพื้นที่ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการดำเนินการดังกล่าว ตั้งแต่การกำหนดทิศทางของการพัฒนา รวมถึงขนาดและประเภทของการใช้ที่ดินในพื้นที่ ซึ่งส่วนหนึ่งกรอบการใช้ที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ได้ถูกกำหนดไว้แล้วในผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากผังเมืองรวมเป็นการนำเสนอในเชิงนโยบายไม่

ได้ลงลึกในรายละเอียดของแนวทางหรือมาตรการในการควบคุมการใช้ที่ดิน ดังนั้นหน่วยงานท้องถิ่นจึงควรที่จะจัดทำผังเฉพาะขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการกำหนดควบคุมทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตน กำหนดโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการในพื้นที่ รวมทั้งช่วงเวลาและพื้นที่ดำเนินโครงการ ทั้งนี้เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินและความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ให้สอดคล้องกับระบบสาธารณูปโภคของเมือง รวมไปถึงการจัดทำมาตรการเสริมให้การดำเนินการมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ทั้งในด้านของการส่งเสริมให้มีการขยายตัวของกิจกรรมการใช้ที่ดินบางประเภท และการชะลอการเติบโตของกิจกรรมการใช้ที่ดินในบางประเภท แต่เนื่องจากในปัจจุบันการจัดทำผังเฉพาะยังมีปัญหาในแง่ของการปฏิบัติ ทางออกอย่างหนึ่งในการควบคุมการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองคือ การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยใช้ฐานอำนาจของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ปี พ.ศ.2522 ซึ่งให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการออกรายละเอียดเพื่อควบคุมการใช้พื้นที่

2. มาตรการทางสังคม จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการควบคุมการใช้พื้นที่นั้นเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมทางกายภาพเท่านั้น ขณะที่ชุมชนแออัดเกี่ยวข้องกับคน ทั้งในด้านของความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มคน และสภาพทางเศรษฐกิจของคนในชุมชน ดังนั้นแม้ว่าจะมีการควบคุมการใช้พื้นที่ หรือการจัดให้มีที่อยู่อาศัยรองรับอย่างเพียงพอกับจำนวนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่หากประชาชนในพื้นที่ไม่มีความสามารถพอที่จะเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยนั้นได้ ความพยายามในการป้องกันทางกายภาพก็คงไม่เป็นผล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการทางสังคมเข้ามาเสริมทั้งในด้านของการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ เพื่อยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจ และการจัดการด้านสวัสดิการชุมชนเป็นต้น

5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดเกณฑ์การพิจารณาความเป็นชุมชนแออัดให้มีความชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อที่จะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ
2. ควรมีการศึกษารูปแบบของการจัดการที่อยู่อาศัยที่สามารถรักษาระดับของความสัมพันธทางสังคมของคนที่อยู่อาศัยอยู่ร่วมกัน
3. ศึกษาในรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธทางสังคมของคนในชุมชนแออัดที่เกิดจากการพัฒนาเมือง
4. ศึกษาการปรับตัวของคนในชุมชนแออัดกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ
5. ศึกษาถึงความแตกต่างของการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีต่อรูปแบบของชุมชนแออัด