

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง

แหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยถูกกล่าวถึงใน 3 ทฤษฎีสำคัญเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตเมือง ที่มีพื้นฐานในการศึกษาจากแถบอเมริกาเหนือ และยังมีทฤษฎีเกี่ยวกับแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตก ทฤษฎีเหล่านี้ได้แก่

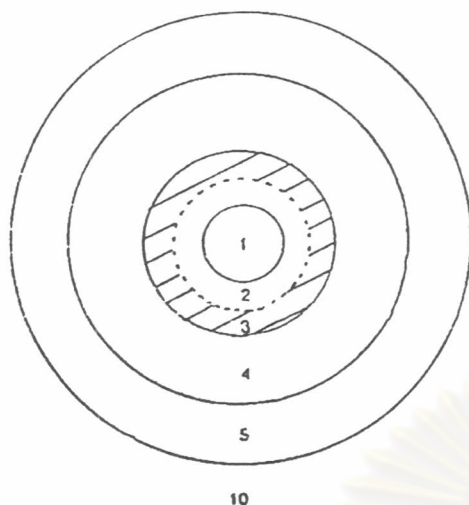
2.1.1 ทฤษฎีวงแหวนร่วม

Ernest W. Burgess เสนอทฤษฎีนี้ในปี ค.ศ. 1925 เพื่ออธิบายถึงโครงสร้างที่อยู่อาศัยของเมืองชิคาโกในช่วงทศวรรษ 1920

พบว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะตั้งอยู่ใกล้กับ CBD (Central Business District) หรือย่านธุรกิจการค้าหลักของเมือง เพราะในเขตนี้มีงานจำนวนมากสำหรับคนที่มีการศึกษาชั้นน้อยมีทักษะหรือความชำนาญน้อยหรืองานนอกระบบ (Informal sector) ที่มีค่าแรงต่ำ เช่น ขายของเร่แผงลอย

ผู้มีรายได้น้อยต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน ประกอบกับไม่มียานพาหนะเป็นของตนเอง และต้องการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางจึงอยู่อาศัยในเขตนี้ โดยยึดเอาความสะดวกในการไปทำงานหรือทำธุระในเมืองโดยเดินทางด้วยบริการขนส่งของรัฐเพราะเขตนี้สะดวกกว่าเขตอื่น แต่เนื่องจากบริเวณนี้ราคาที่ดินสูง ค่าเช่าจึงแพง ทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องอยู่อาศัยกันอย่างแออัดเพื่อช่วยกันออกค่าเช่าหรือต้องหาที่ว่างที่ไม่เสียค่าเช่าเพื่อปลูกและสร้างที่อยู่อาศัย นอกจากนี้จะได้อยู่ใกล้แหล่งงานแล้ว ยังได้อยู่ใกล้กับคนที่มาจากภูมิลาเนาเดียวกัน ได้พูดภาษาเดียวกัน ได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ได้แลกเปลี่ยนข่าวคราวเกี่ยวกับทางบ้าน และมีอาหารที่เคยกินในภูมิลาเนาเดิมขาย

จากแบบจำลองของ Burgess ที่เรียกว่า ทฤษฎีวงแหวนร่วม ที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ในเขตที่ 3 ถัดมาจากบริเวณย่านธุรกิจการค้าหลักของเมือง ดังรูป 2.1



- 1)เขตศูนย์กลางย่านธุรกิจ (central business district)
- 2)เขตการผลิตขนาดกลางและการขายส่ง(wholesale light manufacturing)
- 3)เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (low - class residential)
- 4)เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลาง (medium - class residential)
- 5)เขตที่อยู่อาศัยของคนชั้นสูง (high - class residential)
- 6)เขตที่อยู่อาศัยของคนที่เดินทางเข้าไปทำงานในเมือง (commuter zone)

รูป 2.1 ทฤษฎีวงแหวนร่วม

ที่มา : ดัดแปลงจาก Jame H. Johnson, Urban Geography : An Introductory Analysis. (London : Pergamon Press Ltd,1970), p.164

เขตนี้เดิมเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดี ซึ่งย้ายออกจากพื้นที่นี้ไปอยู่ในเขตชานเมืองเพราะสภาพแวดล้อมไม่น่าอยู่ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยและพวกต่างชาติดียากจน อาทิ ชีชีลี กรีก จีน เข้ามาแทนที่และอยู่กันอย่างหนาแน่นแออัด ถูกเรียกว่าเขตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีความเสื่อมโทรมเพราะรอการขยายตัวของธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมเบาซึ่งเจ้าของจะไม่ปรับปรุง จะมีโรงงานอยู่ด้านใน และที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อยซึ่งอพยพเข้ามาใหม่อยู่ด้านนอก ประกอบด้วยห้องเช่าพักราคาถูก หรือบ้านขนาดใหญ่ที่แบ่งเป็นห้องเล็กๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยเช่า เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากจะเป็นผู้ชายในวัยแรงงานที่อพยพมาจากต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ ทำให้บริเวณนี้มีสิ่งบริการแก่คนเหล่านี้ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น แหล่งการพนัน การค้าของผิดกฎหมาย ซ่องโสเภณี และยังเป็นแหล่งก่อให้เกิดอาชญากรรม (Bourne, 1971) พื้นที่เหล่านี้มีปัญหาความยากจน ที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ การกระทำผิดของเยาวชน ครอบครัวที่แตกแยก การเจ็บป่วยทางกายและจิต ส่วนเขตที่ 4 เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป ซึ่งต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน เป็นพื้นที่ซึ่งลูกหลานผู้อพยพรุ่นแรกย้ายมา ทำให้พื้นที่นี้เป็นแหล่งที่อยู่ของผู้อพยพรุ่นที่สอง ซึ่งต้องการยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น เพราะเมื่อเขาเข้ามาอยู่ในเมืองนานขึ้น มีประสบการณ์มากขึ้น รายได้ก็มากพอจะหาที่พักอาศัยที่ดีกว่าเดิมได้ และมีค่ารถสำหรับการเดินทางเข้าไปทำงานในใจกลางเมืองได้

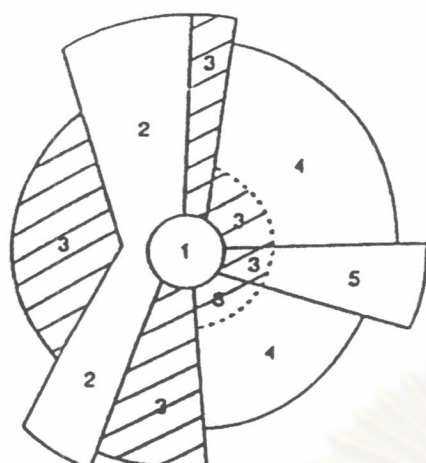
อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้ยังไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงทั่วไป พบจากการนำไปศึกษากับเมืองต่างๆในสหรัฐฯ โดย M.R.Davie (อ้างใน Johnston, 1971) เช่น เมืองนิวยอร์ก กลับพบว่าทฤษฎีนี้ไม่ถูกต้องเลย เพราะเขต CBD แทนที่จะเป็นรูปวงกลมกลับมีขนาดไม่แน่นอนและมี

รูปลักษณะค่อนข้างไปทางสี่เหลี่ยม ย่านการค้ามักขยายไปตามถนนสายสำคัญและรวมกันเป็นหย่อมตามจุดสำคัญๆ ส่วนเขตอุตสาหกรรมจะตั้งรวมกันอยู่เป็นหย่อมๆ ในบริเวณที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมขนส่ง และเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่ตามบริเวณที่มีการอุตสาหกรรมและการขนส่ง แต่ Jame A.Quinn (อ้างใน ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2527) พบว่าจากการสังเกต จะเข้ากับทฤษฎีทั่วไปของ Burgess คือใจกลางเมืองจะเป็นศูนย์กลางการค้า ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่รอบๆเขตนี้ และผู้มีรายได้สูงจะอยู่ไกลออกไป

2.1.2 ทฤษฎีรูปเสี้ยว

Homer Hoyt เสนอทฤษฎีนี้ใน ค.ศ.1939 กล่าวถึงประเภทการใช้ที่ดินเฉพาะเขตที่อยู่อาศัยว่า เขตที่อยู่อาศัยจะจัดรูปแบบในลักษณะเป็นเสี้ยวๆ หรือเป็นเสี้ยวๆแบบรูปพัด ดังรูป 2.2 แผ่ออกไปจากศูนย์กลางเมืองตามเส้นทางคมนาคมสายสำคัญๆ เขตที่อยู่อาศัยยังแบ่งออกเป็นเขตผู้มีรายได้ต่ำ ปานกลาง และผู้มีรายได้สูง เขาสังเกตว่าพื้นที่ค่าเช่าสูงหรือย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดี และพื้นที่ค่าเช่าต่ำหรือย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่แยกออกจากกัน (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2536) เขตที่มีราคาที่ดินแพงจะอยู่ใกล้ย่านการค้าหรือสำนักงานที่ผู้มีรายได้สูงทำงานอยู่ และที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่แยกจากเขตที่อยู่อาศัยระดับอื่น โดยมักจะเกาะกลุ่มกันเป็นแถบตามแนวถนนที่กระจายออกจากศูนย์กลางเมืองซึ่งมีราคาที่ดินสูง และอยู่รอบๆ หรือใกล้เคียงกับศูนย์กลางธุรกิจหลักของเมือง และย่านการผลิตอุตสาหกรรมเบาและการค้าส่ง ซึ่งเป็นแหล่งงานของพวกเขาที่มีราคาที่ดินถูกกว่า เมื่อผู้มีรายได้สูงย้ายไปอยู่นอกเมือง ที่อยู่อาศัยเดิมจึงเสื่อมลงกลายเป็นพื้นที่ค่าเช่าต่ำหรือราคาต่ำซึ่งผู้มีรายได้ต่ำรับได้ จึงเกิดการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยเหล่านี้

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



- 1)เขตศูนย์กลางย่านธุรกิจ (central business district)
- 2)เขตการผลิตขนาดกลางและการขายส่ง(wholesale light manufacturing)
- 3)เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (low - class residential)
- 4)เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลาง (medium - class residential)
- 5)เขตที่อยู่อาศัยของคนชั้นสูง (high - class residential)

รูป 2.2 ทฤษฎีรูปเสี้ยว

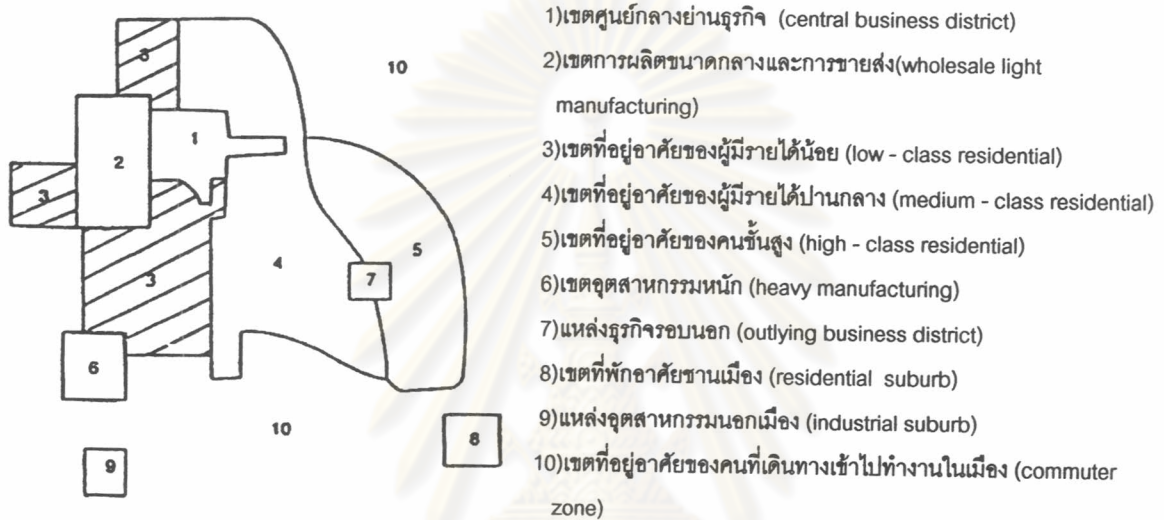
ที่มา : ดัดแปลงจาก Jame H. Johnson, *Urban Geography : An Introductory Analysis*. (London : Pergamon Press Ltd,1970), p.166

จากทฤษฎีรูปเสี้ยวนี้ได้ถูก Robson และ Jones (อ้างใน Johnston, อ้างแล้ว) นำไปศึกษาและพบการปรากฏของรูปเสี้ยวใน Sunderland และ Belfast พบว่าผู้มีรายได้น้อยจะรวมกลุ่มกันและอยู่กระจายรอบๆเขต CBD ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ใกล้กัน และถัดออกมาจึงเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงตามลำดับ นอกจากนี้ P.J.Smith (อ้างใน Bradford and Ken, 1992) ได้นำทฤษฎีรูปเสี้ยวไปใช้ใน Calgary เขาปฏิเสธทฤษฎีวงแหวนเพราะพบว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามสองฟากถนนที่ออกจากตัวเมือง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับของ Hoyt และที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยก็เกิดขึ้นบริเวณรอบๆ CBD ซึ่งมีการปรากฏของเขตอุตสาหกรรมและการค้าส่ง เขาพบว่าสำหรับ Calgary ในทศวรรษ 1930 แบบจำลองของ Hoyt เป็นคำอธิบายที่เชื่อถือได้ในรูปแบบของเมือง อย่างไรก็ตาม Firey (อ้างใน Johnston, อ้างแล้ว) ได้นำทฤษฎีนี้ไปพิสูจน์กับเมืองบอนสตัน พบว่าไม่เป็นไปตามทฤษฎีเนื่องจากอุปสรรคทางสภาพภูมิประเทศของเมือง และบทบาททางวัฒนธรรม-สังคมที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน

2.1.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นทีหลังโดย Chauncy D. Harris และ Edward Ullman (1945) ได้รวมเอาแนวคิดของ Burgess และ Hoyt เข้าด้วยกัน เพราะเมื่อเมืองขยายตัวขึ้น CBD แห่งเดียวจะให้บริการได้ไม่เพียงพอ จึงได้เกิดศูนย์กลางธุรกิจการค้าเพิ่มขึ้น ยิ่งเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น จำนวน

ศูนย์กลางก็ยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย ดังรูป 2.3 พวกเขาให้ข้อสังเกตว่า แต่ละศูนย์กลางมีโครงสร้างที่แตกต่างกัน อาจจะมีย่านธุรกิจเป็นศูนย์กลาง อาจจะมีตลาดขายส่งหรือขายปลีกเป็นศูนย์กลาง หรือมีศูนย์การค้าเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้บริการให้แก่เขตที่อยู่อาศัยโดยรอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์กลางบริเวณชานเมืองเป็นศูนย์กลางบริการที่สำคัญ มีรัศมีไกลกว่าศูนย์กลางในเมือง (กฤษเพิ่มทันจิตต์, อ้างแล้ว)



รูป 2.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง

ที่มา : ดัดแปลงจาก Jame H. Johnson, Urban Geography : An Introductory Analysis. (London : Pergamon Press Ltd,1970), p.166

ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้น มักอยู่ใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจของเมือง ตลอดจนย่านการค้าปลีกของเมืองแต่ละแห่งที่กระจายกันอยู่ภายในเมืองนั้นๆ และบางแห่งก็จะใกล้เคียงกับย่านอุตสาหกรรมเบาและการค้าส่ง (Harris and Ullman, 1959 อ้างใน กฤษเพิ่มทันจิตต์, อ้างแล้ว) ซึ่งเป็นแหล่งงานที่สำคัญของผู้มีรายได้น้อย

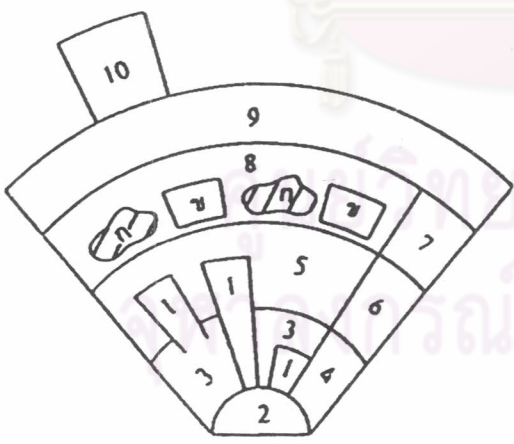
จากการศึกษาในเรื่องของการใช้ที่ดินหรือการขยายตัวของเมือง ตามแนวคิดของ Burgess, Hoyt และ Harris and Ullman เราจะพบว่าในเมืองเล็กๆรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองจะสอดคล้องกับทฤษฎีวงแหวนร่วม ต่อมาเมื่อเมืองขยายตัวควบคู่ไปกับการพัฒนาการคมนาคม การใช้ที่ดินจะสอดคล้องกับทฤษฎีรูปเสี้ยว และเมื่อเมืองโตขึ้นอีกจะมีศูนย์กลางเพิ่มขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับทฤษฎีหลายศูนย์กลาง อย่างไรก็ตามทฤษฎีเหล่านี้ต่างก็มีความสอดคล้องกัน คือในเขตที่ 2 และ 3 เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งได้แก่ ผู้มีอาชีพรับจ้างทั่วไป กรรมกร พ่อค้าแม่ค้า

หาบเร่แผงลอย ฯลฯ ลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของที่พักอาศัยกับแหล่งงาน ซึ่งคำนึงถึงระดับรายได้เป็นเกณฑ์

2.1.4 แนวคิดแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตก

ผู้เสนอแบบจำลองคือ T.G. McGee (1969) เขากล่าวว่าเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตกความเจริญของเมืองเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปร่างของเมือง (รูป 2.4) ในลักษณะที่ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า โดยจะขยายตัวเป็นหย่อมๆ ตามการเข้าถึงและการคมนาคมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ

ในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตกจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองและมักอาศัยอยู่รอบนอกของเมืองเนื่องจากย่านธุรกิจของเมืองยังไม่ชัดเจน ประกอบกับแรงงานนอกระบบมีมากจึงทำให้อยู่กันอย่างกระจัดกระจาย และทำให้เขตชานเมืองกลายเป็นละแวกที่อยู่อาศัยขึ้นมาภายในเวลาอันสั้น โดยที่ยังไม่มีการพัฒนาสาธารณูปโภคอันเป็นความจำเป็นพื้นฐานทำให้บริเวณชานเมืองทั่วไปกลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (McGee, 1967 อ้างใน ยาใจ กอนวงษ์, 2531) และบริเวณชานเมืองนี้เป็นเขตซึ่งคนรวยและคนจนอยู่ในพื้นที่เดียวกัน จากแบบจำลองเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนี้จะปรากฏอยู่ระหว่างเขตท่าเรือกับแหล่งเกษตรกรรมแบบเข้มของเมืองซึ่งก็คือบริเวณชานเมืองนั่นเอง



- 1)ย่านการค้าแบบตะวันตก
- 2)เขตท่าเรือ
- 3)เขตใช้ที่ดินแบบผสม
- 4)เขตที่ทำการรัฐบาล
- 5)เขตที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
- 6)เขตที่อยู่อาศัยชั้นสูงในเมือง
- 7)เขตที่อยู่อาศัยชั้นสูงตามชานเมือง
- 8)เขตชานเมือง
 - ก.เขตที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
 - ข.เขตที่อยู่อาศัยชั้นดี
- 9)เขตปลูกผักแบบเข้ม
- 10)เขตนิคมอุตสาหกรรม

รูป 2.4 การใช้ที่ดินในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตก

ที่มา : ดัดแปลงจาก T.G. McGee, The Southeast Asian City. (London : G.Bell and Sons,Ltd., 1969), p.128

พบว่ามีการอพยพเข้ามาในเมืองทั้งในเขตเมืองชั้นในและบริเวณชานเมือง แต่การขยายตัวสู่ศูนย์กลางเมืองนั้นจะเริ่มลดลงเพราะราคาที่ดินแพงขึ้น จึงเกิดการผลักดันสู่พื้นที่ชานเมือง จนทำให้ชานเมืองกลายเป็นจุดหลักของการเข้ามาของผู้อพยพ สถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือ คนจนต้องจ่ายค่าเดินทางไปทำงานสูง

2.2 การเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัด

มีผู้ศึกษาหลายท่านและสรุปได้ว่าชุมชนแออัดเกิดขึ้นจาก

2.2.1 **สภาพเศรษฐกิจ** ประชากรที่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีเนื่องจากมีอาชีพไม่แน่นอน หรือรายได้ต่ำ จะมีปัญหาที่อยู่อาศัยเพราะไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่ถูกลงลักษณะได้ เนื่องจากที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองมีราคาสูง จึงจำเป็นต้องเช่าบ้าน ห้องพักหรือที่ดินแปลงเล็กๆ ราคาถูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือเข้าไปบุกรุกในที่ดินสาธารณะ ที่รกร้างว่างเปล่า และแบ่งพื้นที่กับเพื่อนบ้านจำนวนมากและอยู่อาศัยกันอย่างแออัด เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจึงเกิดเป็นชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, 2527)

2.2.2 **การเพิ่มประชากร** ทั้งประชากรที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิมหรือคนจนเมือง โดยการเกิดเพิ่มหรือการแยกครอบครัวใหม่แต่อยู่ในชุมชนเดิม และประชากรที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในเมือง ซึ่งเริ่มแรกอาจไม่ตั้งใจที่จะอยู่ถาวร แต่ส่วนใหญ่หลังจากอยู่มาได้ช่วงเวลาหนึ่งก็ตัดสินใจอยู่อย่างถาวรและเริ่มต่อเติมที่อยู่อาศัยให้ขยายขึ้น เพื่อรองรับสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือแบ่งห้องให้เช่า (ซึ่งมีข้อดีคือสามารถช่วยคนที่ลำบากกว่าได้) และชักชวนสมาชิกในครอบครัวหรือญาติมิตรให้อพยพตามมา และรวมกลุ่มกันอยู่ในชุมชนต่างๆ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดในที่สุด (สุวิทย์ รุ่งวิสัยและคณะ, 2531; ยาใจ กอนวงษ์, 2531) การย้ายถิ่นของประชากร มีจุดประสงค์ที่สำคัญเพื่อปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น โดยสาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นมี 2 ประการคือ ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2525) คือ

1) **ปัจจัยผลักดัน** ซึ่งส่งผลกระทบและเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนย้ายออกจากถิ่นเดิมของตน ได้แก่ **สภาพทางภูมิศาสตร์** เช่น ความแห้งแล้ง ภัยธรรมชาติ ความไม่อุดมสมบูรณ์ของดิน สภาพภูมิอากาศไม่อำนวย เป็นต้น (การเคหะแห่งชาติ, 2534) **การขาดแคลนเงินทุน** จึงต้องหางานอื่นๆ เพื่อจะนำรายได้ไปพัฒนาที่ดินของตน **การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง** หรือการขาดแคลนที่ดินทำกินทำให้ประชากรส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ซึ่งไม่มีความผูกพันกับที่ดินเมื่อมีโอกาสจึงย้ายไปยังถิ่นที่ดีกว่า **การขาดแคลนด้านการคมนาคมและสาธารณูปโภค** ทำให้ติดต่อสื่อสารลำบาก ประชาชนจึงดิ้นรนเข้ามาอยู่ในเมืองมากขึ้น นอกจากนี้การว่างงาน หรือไม่ได้รับโอกาสใน

การพัฒนาตนเองจากชุมชน ที่อยู่เดิมหมดสัญญาเช่า ถูกไล่ที่ ถูกไฟไหม้ ความอึดคัดยากแค้น ก็เป็นปัจจัยผลักดันให้คนชนบทอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองเช่นกัน

2) ปัจจัยดึงดูด ซึ่งส่งผลให้ประชาชนอพยพเข้ามาอยู่ในถิ่นใหม่ประกอบด้วย ปัจจัยต่างๆ ได้แก่ *ชาวชนบทเปลี่ยนค่านิยม* จากสังคมเกษตรที่มีความเป็นอยู่แบบเรียบง่ายมา นิยมใช้ชีวิตอย่างคนเมืองที่มีความสะดวกสบาย มีสิ่งบริการอำนวยความสะดวก ซึ่งสิ่งที่จะ ตอบสนองความต้องการนั้นอยู่ในเมือง ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญ *ความแตกต่างของอัตรา ค่าจ้างและรายได้* ทำให้คนอพยพจากถิ่นที่มีรายได้น้อยสู่แหล่งที่มีรายได้สูงกว่า เช่น รายได้จาก สาขาเกษตรต่ำกว่ารายได้จากภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น *การได้รับการชักชวน* จากญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือการแต่งงานทำให้ต้องย้ายมาอยู่ร่วมกับคู่สมรส ผู้ที่ได้เข้ามาในเมืองมีงานทำมีรายได้ มักชวนเพื่อนบ้านเข้ามา เพื่อจะได้มีรายได้ดีขึ้น *ความเป็นศูนย์กลาง* หรือการเติบโตของเมืองทั้ง ด้านธุรกิจ การจ้างงาน ด้านการศึกษาและพัฒนาการ (สมชาย เดชะพรหมพันธุ์, 2531) ซึ่งมีส่ว นยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนให้สูงขึ้น คนจึงเข้ามาเพื่อหาความรู้ และเชื่อว่าระดับความ รู้ในเมืองมีความเข้มข้นสูงกว่าในชนบท โอกาสของการมีงานทำในอาชีพที่ดีกว่าและรายได้ดีกว่า หรือความต้องการเปลี่ยนอาชีพ เนื่องจากความเบื่อหน่ายหรือเห็นว่าไม่ก้าวหน้าจึงคิดหางานใหม่ที่ คิดว่าจะก้าวหน้าและมั่นคงขึ้น *ความอยากรู้อยากเห็น* จากสื่อต่างๆ ทำให้คนอยากเห็นความเจริญ จึงหาโอกาสมาทำงาน นายหน้าหางาน ซึ่งรับผิดชอบกับคนในชนบท เพื่อหางานให้ทำในเขตเมือง เป็นส่วนหนึ่งที่ดึงดูดให้คนสนใจเข้ามาทำงานในเมือง นอกจากนี้ปัจจัยด้านกายภาพ เช่น เป็นที่ว่าง ซึ่งอาจมีลักษณะพื้นที่เป็นแหล่งน้ำขัง โกล้งกองขยะ (ซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและเชื้อโรค) สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งคนทั่วไปไม่เลือกเป็นที่ตั้งที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยจึงเข้ามาสร้าง ที่อยู่อาศัยบริเวณนี้ และขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นชุมชนแออัด

2.2.3 การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้มีรายได้น้อย เช่น บ้านหรือห้อง เช่าราคาถูก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2537) ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดหาได้อย่างเพียงพอ ผู้อพยพจึง ต้องสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นเองอย่างง่าย สภาพการอยู่อาศัยจึงต่ำกว่ามาตรฐาน เมื่อจำนวนประชากร มากขึ้นการปลูกบ้านจึงใกล้ชิดกัน จนกลายเป็นชุมชนแออัด (สุวิทย์ รุ่งวิสัยและคณะ, อ้างแล้ว) และบางชุมชนรัฐต้องทำการไล่รื้อเพื่อขจัดความเสื่อมโทรม และจัดการหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ แต่ผู้มี รายได้น้อยกลับไม่ย้ายไปยังที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดเตรียมไว้ กลับไปตั้งบ้านเรือนอยู่ร่วมกันในสภาพ ที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นอีก จึงกลายเป็นการเพิ่มจำนวนชุมชนแออัดในที่สุด

2.2.4 ปัญหาเรื่องที่ดิน ซึ่งมักจะพบเสมอทั้งที่ดินในความครอบครองของรัฐและเอกชนในลักษณะของการปล่อยปละละเลยให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นที่ละเล็กละน้อย จนขยายใหญ่แก้ไขได้ยาก ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทคือ

1)กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเอกชน ซึ่งมีที่ดินกว้างขวางเกินกว่าที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจใดๆไปควบคุมได้และการที่ภาษีที่ดินมีราคาถูก เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการขายที่ดินเพราะรอการเก็งกำไรจึงหารายได้โดยแบ่งที่ดินให้เช่าเป็นแปลงเล็กๆ แต่ไม่มีการทำสัญญาเช่าเพราะไม่ต้องการผูกมัด ที่ดินจึงไม่มีการวางผังและไม่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หากมีก็ไม่เหมาะสมเพราะเป็นเพียงการเก็บค่าเช่ารอการขายต่อไป เนื่องจากการแบ่งที่ดินไม่เป็นระเบียบ การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจึงไม่เป็นระเบียบ เมื่อมีการขยายครอบครัวหรืออพยพมาเช่าเพิ่มขึ้น จึงเพิ่มความแออัดขึ้นจนกลายเป็นชุมชนแออัด นอกจากนี้แล้วการพัฒนาแบบแนวยาวสองฝั่งถนนทำให้ที่ดินด้านหลังตึกมักไม่มีทางเข้า หรือเป็นทางแคบๆ จึงทำให้ที่ดินด้านหลังตึก ขาดบริการสาธารณูปโภคจากรัฐ จนกลายเป็นที่เช่าราคาถูกที่ทรุดโทรมจนเกิดชุมชนแออัดอีกทางหนึ่ง (การเคหะแห่งชาติ, 2527)

2)การจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งมีการกระจายอยู่เป็นจำนวนมากเกินกว่าจะดูแลได้ทั่วถึงของสำนักงานธนารักษ์จังหวัด รวมถึงที่ดินของรัฐและที่ดินสาธารณะ เช่น คูคลองสาธารณะ ริมทางรถไฟ ริมถนน ใต้สะพานที่เทศบาลดูแลซึ่งอำนาจการดูแลของหน่วยงานต่างๆ ไม่ชัดเจน และการจัดการที่ดินไม่มีแผนหรือนโยบายที่แน่นอนในการใช้ที่ดิน จึงปล่อยที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าไม่ดูแล ผู้มีรายได้น้อยจึงบุกรุกสร้างที่อยู่อาศัย (การเคหะแห่งชาติ, อ้างแล้ว) หรือบางหน่วยงานหาผลประโยชน์จากที่ดินว่างเปล่า โดยการแบ่งให้เช่าหรือเก็บค่าเช่าที่ดินในราคาถูก โดยไม่ได้จัดหาบริการสาธารณูปโภคให้ ทำให้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ทรุดโทรม หรือเกิดจากการขาดความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่เพราะเมื่อมีการบุกรุกที่สาธารณะ ปลูกสร้างในที่ห่างไกลเส้นลับเพียง 1 หรือ 2 หลังก็ไม่ขับไล่ เพราะไม่อยากมีเรื่องกับชาวบ้านหรือสงสาร ปล่อยจนการบุกรุกมากขึ้นเพราะผู้มีรายได้น้อยต่างทยอยเข้ามาอยู่ ทำให้กลายเป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ขึ้น

2.2.5 ปัจจัยด้านกฎหมาย เนื่องจากการไม่มีผังเมืองที่เหมาะสม ขาดกฎหมายในการควบคุมการใช้ที่ดินและครอบครองที่ดินที่เหมาะสม ทำให้มีการเก็งกำไร โดยกักตุนที่ดินอยู่ทั่วไป ราคาที่ดินจึงสูงเกินที่ผู้มีรายได้น้อยจะมีที่ดินเป็นของตนเอง นอกจากนี้การจัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้เช่า ไม่ได้มีการควบคุมอย่างทั่วถึงในวิธีการจัดสรร เช่น ไม่มีการปรับปรุงที่ดิน (ได้แก่ การถมที่ดิน) ไม่จัดบริการพื้นฐานต่างๆ (ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา) รวมถึงการขาดการควบคุมมาตรฐานสิ่งก่อสร้าง การสร้างบ้านโดยไม่ได้ขออนุญาต ไม่มีแบบและวัสดุที่เหมาะสม ไปจนถึงขาด

มาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการซ่อมบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ทำให้ที่อยู่อาศัยและอาคารหลายๆแห่งกลายเป็นชุมชนแออัดทั้งที่แต่เดิมมีสภาพดีอยู่

2.2.6 **ขาดบริการพื้นฐานจากรัฐ** ที่ดินซึ่งไม่มีนโยบายที่แน่นอนในการใช้ที่ดินมักถูกทิ้งร้าง ไม่ได้พัฒนา ไม่มีการจัดหาบริการด้านสาธารณูปโภคให้ เมื่อสิ่งจำเป็นต่อความเป็นอยู่กระจายไม่ทั่วถึงและไม่เป็นระบบพื้นที่จึงเสื่อมโทรม และเมื่อมีผู้มาอาศัยมากขึ้นจึงมีสภาพเป็นชุมชนแออัด

2.2.7 **สาเหตุย่อยเฉพาะกรณี** (สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2533) ได้แก่ การอยู่ใกล้แหล่งงาน ใกล้เส้นทางคมนาคมและการขนส่งสาธารณะ เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานน้อยหรืออาจจะไม่เสียเลย (เพราะค่าเดินทางเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของรายจ่ายในครอบครัวที่มีรายได้ต่ำ) ความมั่นคงในการอยู่อาศัยในแง่อยู่ได้อย่างแน่นอนระยะหนึ่ง ไม่ถึงกับอยู่ได้อย่างถาวร (สมชาย เตชะพรหมพันธุ์, อ้างแล้ว) การอยู่ใกล้แหล่งสาธารณูปโภคต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา (การเคหะแห่งชาติ, อ้างแล้ว) และความสามารถในการจ่ายค่าที่พักอาศัยซึ่งมีราคาไม่สูงเกินไป เช่น ค่าเช่าบ้านหรือค่าเช่าห้อง ค่าเช่าที่ เป็นต้น

2.3 บทบาทหน้าที่และความสำคัญของชุมชนแออัดในเขตเมือง

จากการศึกษาชุมชนแออัดของผู้วิจัยหลายๆ ท่าน พบว่า ชุมชนแออัดมีประโยชน์และเป็นส่วนหนึ่งของเมือง (ขจรณรงค์ มาลากุล ณ อยุธยา, 2532) และหน้าที่หลักของชุมชนแออัดก็คือการเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การสนับสนุนให้เกิดกลุ่มทางสังคม การปรับให้ผู้มีรายได้น้อยที่มาจากชนบทเข้ากับวิถีชีวิตแบบเมือง และสนับสนุนต่อระบบเศรษฐกิจของเมือง

หน้าที่ของการเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นไปได้มากที่สุด เพราะครอบครัวที่มีรายได้น้อยจำเป็นต้องประหยัดเพื่อนำเงินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นๆ Clinard (Clinard, 1970 อ้างใน ทศยา เพ็ชรภู, อ้างแล้ว) ยกตัวอย่าง ผู้อพยพชาวอิตาลีซึ่งต้องประหยัดเงินเพื่อจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตในครอบครัว และผู้อพยพชาวยิวในชุมชนแออัดทางตะวันออกของ New York ต้องประหยัดเงินเพื่อส่งให้ครอบครัวเพื่อให้อพยพตามมา นอกจากการเป็นที่อยู่อาศัยแล้วชุมชนแออัดยังกลายเป็นแหล่งธุรกิจขนาดเล็กของผู้อยู่อาศัย และมีแนวโน้มว่าในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้จะเพิ่มขึ้น

สำหรับหน้าที่ของการสนับสนุนให้เกิดกลุ่มทางสังคมนั้น ในหลายๆประเทศ ชุมชนแออัดเป็นประโยชน์ในแง่ที่กลุ่มผู้อยู่อาศัยที่มาจากถิ่นฐานเดียวกัน เช่น หมู่บ้าน ภูมิภาค เผ่า เชื้อชาติ

หรือสีผิว เหมือนกัน พัฒนาขึ้นเป็นกลุ่ม Clinard ได้ยกตัวอย่างทางตะวันตกของ Boston ที่ความรู้สึกของประชาชนกับเพื่อนบ้านผูกพันเหมือนเป็นเครือญาติ และพวกเขายังรู้สึกผูกพันกับชุมชนแออัดที่พวกเขาอาศัยอยู่ Whyte (อ้างใน ทัตยา เพ็ชรภู, อ้างแล้ว) ก็พบว่าการรวมกลุ่มในชุมชนแออัดทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความพอใจในที่อยู่อาศัยของพวกเขา

สำหรับหน้าที่ของการให้ความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตแบบเมือง ชุมชนแออัดเป็นเหมือนโรงเรียนที่สอนผู้มาในเมืองใหม่ๆ ให้หางานทำและเรียนรู้วิถีชีวิตแบบเมือง ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญในประเทศกำลังพัฒนาที่ความขัดแย้งระหว่างวิถีชีวิตแบบชนบทและเมืองมีมาก ในอดีตผู้อพยพเข้ามามากมายที่อาศัยในชุมชนแออัดเป็นเวลานานก่อนที่จะย้ายออกไปสู่พื้นที่ใหม่ที่ดีกว่า และทุกวันนี้ในเมืองใหญ่ของสหรัฐฯ ชุมชนแออัดก็เป็นที่อยู่อาศัยของผู้อพยพมาจากชนบท เช่น เปอโตริกัน และเม็กซิกัน เป็นต้น

ส่วนหน้าที่ของการเป็นผู้สนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจของเมืองนั้น ชุมชนแออัดเป็นแหล่งแรงงานระดับล่างที่ใหญ่ที่สุดในเขตเมืองซึ่งรองรับภาคอุตสาหกรรมและบริการ เพราะมีค่าจ้างแรงงานถูก อันเป็นแรงดึงดูดสำคัญต่อการลงทุนต่างๆ เช่น แรงงานในกิจการขนถ่ายสินค้า แรงงานก่อสร้าง ลูกจ้างในร้านขายของขนาดกลางและขนาดเล็ก ให้บริการสาธารณะ เช่น กวาดถนน ขับรถรับจ้าง ทำหน้าที่ผลิตสินค้า รวมทั้งเป็นสื่อกลางนำสินค้าเข้าถึงตัวผู้บริโภคทั้งชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานอย่างทั่วถึง เช่น หาบเร่ แผงลอย เป็นต้น บทบาทของคนเหล่านี้มีความสำคัญในการค้าจากระบบเศรษฐกิจของเมืองให้ดำเนินไปได้โดยไม่ติดขัด และอาชีพนอกระบบเป็นการช่วยตนเองของผู้มีรายได้น้อย ที่ช่วยลดภาระในการจัดหาสวัสดิการของรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ลักษณะการผลิตและอาชีพของคนในชุมชนแออัดยังอาศัยการผลิตในภาคที่เป็นช่องว่างของเศรษฐกิจ อันได้แก่ ช่องว่างทางเทคโนโลยีที่เครื่องจักรทำแทนคนไม่ได้ ช่องว่างทางรายได้ที่ผู้บริโภคมีกำลังซื้อต่ำ ช่องว่างทางการตลาด ช่องว่างของระบบการเงินและช่องว่างของการจัดระบบผังเมือง ซึ่งถือเป็นการเสริมระบบเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการให้มีความสมดุลย์ จึงนับได้ว่าชุมชนแออัดกับเมืองมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Rudiger Kroff และ สมพงษ์ พัดปุย, 2527)

อย่างไรก็ตามบทบาทของชุมชนแออัดที่มีต่อเมืองจะมากหรือน้อย Ulack (1978 อ้างใน ทัตยา เพ็ชรภู, อ้างแล้ว) พบว่าขึ้นอยู่กับอายุของชุมชนและที่ตั้งของชุมชนนั้นๆ เขาศึกษาบทบาทของชุมชนแออัดในเมืองขนาดกลาง Cagayan de Oro ในประเทศฟิลิปปินส์ โดยตัวแปรสำคัญที่ใช้ศึกษาคือ ระยะเวลาที่ชุมชนตั้งขึ้น ลักษณะทำเลที่ตั้งของชุมชน สภาพทางสังคมเศรษฐกิจของชุมชน ลักษณะการย้ายถิ่นและจุดเริ่มต้น โดยเขาได้ตั้งสมมุติฐานไว้ 4 ข้อคือ อายุของชุมชนเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการกำหนดบทบาทของชุมชน ชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดจะมีทำเลที่ตั้งที่ดีที่สุด ซึ่งพวกเขาจะอยู่ใกล้แหล่งงานและสาธารณูปโภคของเมืองมากที่สุด ชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดจะมีสภาพ

ทางสังคมเศรษฐกิจที่ดีที่สุด โดยวัดจากการศึกษาและระดับรายได้ โครงสร้างอาชีพและสภาพบ้าน และชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดมีความผูกพันน้อยกับที่อยู่อาศัยในชนบทของพวกเขา การศึกษาของเขาใช้การตอบแบบสอบถามจาก 241 ครอบครัวในชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในเขต CBD และบริเวณใกล้เคียง ข้อมูลอื่นๆ ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐ การสำรวจภาคสนามเพื่อกำหนดทำเลที่ตั้งของชุมชนแออัด ทำแผนที่แสดงรายละเอียดของแต่ละชุมชนถึงระดับหลังคาเรือน แบบสอบถามถูกนำมาใช้ต่อ 1 ครอบครัว ใน 25 % ของหน่วยที่อยู่อาศัยในแต่ละชุมชนของทั้ง 13 ชุมชนที่ตั้งอยู่

จากผลการศึกษาเขาสรุปว่า สมมุติฐาน 3 ใน 4 ข้อได้รับการสนับสนุน กล่าวคืออายุของชุมชนเป็นตัวกำหนดบทบาทของชุมชนและมีความสัมพันธ์อย่างมากกับตัวแปรอื่นๆ ความสามารถของชุมชนที่จะแสดงบทบาทในทางบวก มีความสัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง ชุมชนที่อยู่ใกล้แหล่งงานและสาธารณูปโภคของเมืองมากที่สุดจะมีศักยภาพในการผลิตที่ดีกว่าเพราะแหล่งงานและตลาดอยู่ใกล้ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางถูก และการเข้าถึงพื้นที่เมืองสะดวก ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดมีฐานะทางเศรษฐกิจ-สังคมสูงที่สุดวัดจากหลายๆ ตัวแปร รายได้ที่สูงกว่า ระดับการศึกษาที่สูงกว่า ชุมชนที่เก่าแก่กว่าจึงมีศักยภาพที่สนับสนุนเมืองมากกว่า การเกิดขึ้นของธุรกิจขนาดเล็ก การรวมกลุ่มที่อยู่อาศัยที่ดีกว่า และการทำงานที่มีทักษะมากกว่าเป็นตัวชี้ว่าชุมชนที่เก่าแก่กว่ามีการผสมผสานกับเมืองมากกว่า

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาชุมชนบุรุกในกัวลาลัมเปอร์ของ Aiken (1981 อ้างใน ทศยา เพ็ชรภู, อ้างแล้ว) พบว่าใน กัวลาลัมเปอร์และเมืองในประเทศโลกที่สามอีกหลายๆ เมือง ชุมชนบุรุกถูกมองว่าเป็นด้านลบของเมืองจากภาครัฐบาลและนักวางแผนเมือง ซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของชุมชนเหล่านี้ และยังมองว่าเป็นการใช้ที่ดินที่สิ้นเปลืองของเมืองอีกด้วย

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษานี้มุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี เพื่อการจัดการกับชุมชนอย่างเหมาะสม รวมถึงการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางพื้นที่ของทำเลที่ตั้งชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเทศบาลเมืองชลบุรี เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่าชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทใด เพื่อให้เข้าใจตำแหน่งที่ตั้งของชุมชนแออัดเหล่านั้น ดังนั้นจึงดำเนินการทบทวนวรรณกรรมด้านต่อไปนี้

2.4.1 ปัญหาและความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด

ปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่พบมีอยู่หลายด้าน ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอนามัย (สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2533) ส่วนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักจะศึกษาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพฯ (การเคหะแห่งชาติ, อ่างแล้ว; กรณิกา พิรัชชาญณรงค์, 2528; ศิริวรรณ ศิริบุญและคณะ, 2531; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, อ่างแล้ว; อคิน รพีพัฒน์, 2537; ชมชื่น จันทรสมบุญ, 2538; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2527) ส่วนในต่างจังหวัดมักจะทำการศึกษาในจังหวัดที่เป็นเมืองหลักของภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ ชลบุรี ขอนแก่น และสงขลา เป็นต้น (เช่น จำนงค์ภักดิ์, 2538; ณัฐพงศ์ จิตรนรินทร์ และคณะ, 2545; ดนัย บวรเกียรติกุล, 2539; ทศยา เพ็ชรภู, 2544) ผลการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่พบเป็น 4 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ ความแออัดเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัย การไล่ที่ ไฟไหม้และสภาพทางเดิน ปัญหาด้านเศรษฐกิจ-สังคม ได้แก่ ความยากจน การไม่มีงบประมาณชุมชน การขาดความมั่นคงในอาชีพ หนี้สิน และการกู้ยืมเงินลงทุนที่ต้องเสียดอกเบี้ยสูง การถูกเอารัดเอาเปรียบโดยผู้มีความรู้และมีทุนทรัพย์ การขาดโอกาสในด้านอาชีพเพราะขาดความรู้และฝีมือทำให้ไม่มีโอกาสเลือกมากนัก ทำให้เกิดปัญหาระดับบุคคล เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด โสเภณี ปัญหาครอบครัว เด็กและเยาวชน เป็นต้น ปัญหาด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ได้แก่ ระบบการระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ อุปกรณ์ดับเพลิง พื้นที่นันทนาการและการกำจัดขยะ ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ น้ำเน่าเสีย ยุง คลองตื้นเขิน กลิ่นเหม็นจากขยะและเสียงดัง

จากการสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ของ การเคหะแห่งชาติ (2527) พบว่าปัญหาของชาวชุมชนแออัด คือปัญหาการว่างงาน และความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ซึ่งหมายถึงความไม่มั่นคงในการตั้งหลักแหล่งและการประกอบอาชีพด้วย เพราะแหล่งงานของชาวชุมชนแออัดมักอยู่ใกล้แหล่งที่อยู่อาศัย การต้องทิ้งแหล่งที่อยู่เดิมโยกย้ายไปเรื่อยๆ หมายถึงการสูญเสียงานและโอกาสอื่นๆด้วย โดยมีผลการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2527) ในด้านปัญหาและความช่วยเหลือที่ครัวเรือนในชุมชนแออัดต้องการ โดยการสอบถามหัวหน้าครัวเรือนถึงสภาพปัญหาต่างๆ พบว่าปัญหาของชุมชนแออัดมีทั้งปัญหาภายในชุมชนและปัญหานอกที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยจะเป็นปัญหาในระดับชุมชนมากกว่าปัญหาของแต่ละบุคคลหรือครัวเรือน พบว่า มากกว่าครึ่งของครัวเรือนในชุมชนแออัดตอบว่ายุงและเชื้อโรคเป็นปัญหาของชุมชน รองลงมาคือปัญหาน้ำเสีย ขยะ ยาเสพติด และการขาดแคลนโทรศัพท์สาธารณะ ส่วนปัญหาการว่างงาน ปัญหาเด็กและเยาวชนมีน้อยมาก จะเห็นได้ว่าส่วนมากเป็นปัญหาด้านสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ ส่วนความช่วยเหลือที่ครัวเรือนในชุมชนแออัดต้องการ ค่อนข้างสอดคล้องกับปัญหา คือ ต้องการให้แก้ไขปัญหาน้ำขังและน้ำครำ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดยุงและเชื้อโรค ต้องการให้ช่วยลดปัญหา

ยาเสพติด ดูแลกำจัดขยะ และต้องการให้ติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะในชุมชน ผลการสำรวจนี้ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชมชื่น จันทร์สมบุญ (2527) ที่ศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ ในประเด็นของปัญหาที่พบในชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ ได้สัมภาษณ์ประชากรตัวอย่าง 360 คน จาก 24 ชุมชน พบว่าโดยภาพรวมของปัญหาในชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ คือปัญหาน้ำเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็นมีมากที่สุด รองลงมาคือปัญหาการกำจัดขยะในชุมชน และปัญหาเกี่ยวกับความแออัดเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยภายในชุมชน และชาวชุมชนต้องการให้รัฐช่วยแก้ปัญหาเพราะทุกปัญหาเกี่ยวโยงถึงกัน เช่น การแก้ปัญหาขยะอาจส่งผลถึงการแก้ปัญหาท่อน้ำอุดตัน ปัญหาน้ำเน่าเสียและยุงชุมได้

เชน จานงค์ภักดี (2538) ที่ศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยใช้แบบสอบถามและสังเกตการณ์ในชุมชนแออัด 5 แห่ง พบว่า ปัญหาที่พบคือสภาพที่อยู่อาศัยที่มีความแออัด ขาดการออกแบบวางผังการก่อสร้างที่ถูกต้อง ไม่เป็นระเบียบ รวมทั้งใช้วัสดุก่อสร้างที่ไม่เหมาะสม คุณภาพต่ำ สร้างกันอย่างง่าย ๆ และยังมีคนเพิ่มมากเท่าไรก็จะปลูกบ้านหรือต่อเติมบ้านจนติดกันไปหมด ทำให้สภาพการอยู่อาศัยแออัด และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เมื่อเกิดปัญหาอัคคีภัยจะสร้างความสูญเสียมาก เพราะวัสดุที่ใช้สร้างบ้านติดไฟง่ายประกอบกับการปลูกบ้านใกล้ชิดกัน สายไฟที่ใช้ส่วนใหญ่เก่าและเสื่อมคุณภาพ เกิดไฟฟ้าลัดวงจรง่ายซึ่งเป็นเหตุให้เกิดไฟไหม้บ้านได้ ปัญหาอัคคีภัยนับเป็นภัยร้ายแรงที่สุดประชาชนไร้ที่อยู่อาศัยและก่อปัญหาสังคมตามมา รองลงมาคือ ปัญหาสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ ได้แก่ น้ำเน่า น้ำขัง ซึ่งเป็นเพราะไม่มีการปรับระดับการถมดินก่อนการสร้างบ้าน ไม่มีท่อน้ำทิ้งหรือท่อน้ำระบายน้ำ น้ำเสียจึงท่วมขังเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะมูลฝอยซึ่งถูกทิ้งทับถมกันส่งกลิ่นเหม็น ไม่มีการเก็บขยะออกไปเพราะผู้อยู่อาศัยทิ้งขยะลงใต้ถุนบ้านทำให้สภาพทั่วไปสกปรกไม่น่าอยู่อาศัย และรถเก็บขยะเข้าไปเก็บไม่ได้ จึงเกิดขยะตกค้าง ทำให้มีสภาพเสื่อมโทรม สกปรก อากาศไม่บริสุทธิ์ แสงสว่างไม่เพียงพอ เป็นสถานที่เพาะเชื้อโรคและพาหนะนำโรค เช่น หนู ยุง แมลงสาป เป็นต้น กลายเป็นแหล่งโรคติดต่อในที่สุด ปัญหาสาธารณูปโภคไม่เพียงพอที่เกิดจากผู้อยู่อาศัยไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จึงไม่สามารถขออนุญาตต่อน้ำประปาและไฟฟ้าเข้ามาในบ้านได้ แต่พวกเขาต้องซื้อหรือต่อสายจากบ้านที่อยู่ในละแวกใกล้เคียงแล้วจ่ายค่าไฟค่าน้ำในราคาตามแต่จะตกลงกัน แต่การซื้อตอนนี้จะเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าปกติมาก หรือถ้าไม่มีไฟฟ้าก็ต้องใช้ตะเกียงหรือเทียนไขแทนทำให้ลำบากและเสี่ยงต่อไฟไหม้ และเนื่องจากปัญหาทางเดินเท้าไม่ดี วางเส้นทางไม่เป็นระเบียบแทรกไปตามช่องระหว่างบ้าน เข้าออกยาก แคบ เล็ก ใช้วัสดุไม่เหมาะสม อาจเป็นไม้กระดานเพียงแผ่นเดียวหรือเป็นโคลนเฉอะแฉะ ทำให้เมื่อเกิดไฟไหม้ รถดับเพลิงไม่สามารถเข้าไปดับไฟได้ และมีปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติด โสเภณี และการว่างงาน เป็นต้น ผลการศึกษานี้ยังสอดคล้องกับผลการสำรวจของ ปฐมมา หุ่นรักวิทย์ และคณะ (2541) ที่พบว่าชุมชนแออัดในเขต

เทศบาลนครเชียงใหม่มีปัญหาด้านสภาพแวดล้อมคือน้ำท่วมขัง ปัญหาสาธารณสุขโรค เช่นทางเดินเท้าไม่สะดวก ไม่มีน้ำประปาใช้ การกำจัดขยะ และปัญหาที่อยู่อาศัยทรุดโทรม และในด้านความต้องการ เช่น จ้างนักร้องดี (อั้งแล้ว) ยังพบว่าชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ต้องการบริการที่มาจากภายนอกในเรื่องสวัสดิการสังคม สุขภาพอนามัย การช่วยเหลือในรูปกองทุนที่อยู่อาศัย บริการไฟฟ้า น้ำประปาที่เพียงพอ สร้างอาคารถาวร ปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชน และบริการด้านกฎหมาย เพราะการไม่ทราบสิทธิของตนเองตามกฎหมายในฐานะลูกจ้างกับนายจ้าง ทำให้เสียเปรียบหลายด้าน

นอกจากนี้ ทศยา เพ็ชรภู (2544) ได้วิเคราะห์เชิงภูมิศาสตร์ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ พบว่าชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เห็นว่าปัญหาสำคัญของชุมชนคือปัญหาด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ปัญหาเรื่องรายได้น้อย ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายในครัวเรือน อาชีพไม่มีความมั่นคง ขาดแคลนเครื่องใช้ที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ไม่มีแหล่งเงินทุนช่วยเหลือด้านการเงิน และไม่มีสถานที่ฝึกสอนอาชีพ รองลงมาคือปัญหาด้านกายภาพของที่อยู่อาศัย ได้แก่ ปัญหาน้ำขังและยุงชุม ปัญหาสิ่งบริการสาธารณะมีไม่เพียงพอ ปัญหาสภาพแวดล้อมของชุมชน ความคับแคบของที่อยู่อาศัยซึ่งทำให้คนในบ้านอยู่กันอย่างแออัด และปัญหาด้านสังคมซึ่งครัวเรือนตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนน้อยกว่าด้านอื่น ได้แก่ ปัญหาด้านการไม่มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง ปัญหาการไล่ที่ ปัญหายาเสพติดและการขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้ในความเป็นจริงแล้วน่าจะเป็นปัญหาการไล่ที่ที่อยู่อาศัยภายในชุมชนที่เร่งด่วนที่สุด แต่กลับมีผู้วิตกกังวลกับปัญหานี้น้อยมาก ซึ่งอาจเนื่องจากมีข่าวลือหลายครั้งจนชาวชุมชนเริ่มชินและคลายความวิตกกังวลไป สำหรับปัญหาการเสพยาเสพติดภายในชุมชน ตลอดจนปัญหาการลักขโมยมีเพียงเล็กน้อย อีกทั้งยังมีคณะทำงานของชุมชนและชาวบ้านในชุมชนแต่ละแห่งช่วยกันดูแลอยู่เสมอ จึงไม่เกิดปัญหามากนัก ส่วนด้านความต้องการของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด พบว่าชุมชนพื้นที่ศึกษามีความต้องการอย่างเร่งด่วนในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสถานที่ฝึกอาชีพของคนในชุมชน เนื่องจากในชุมชนมีการรวมกลุ่มกันของแม่บ้านที่ต้องการสถานที่ทำงานหรือฝึกอาชีพ เช่น ฝึกทำขนม ทำของชำร่วย ของที่ระลึกและงานฝีมือ หากมีศาลาเอนกประสงค์และงบประมาณช่วยเหลือจะช่วยทำให้ชาวชุมชนมีรายได้เพิ่มขึ้น รองลงมาคือความต้องการร้านค้าที่ขายสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคราคาถูกเพื่อช่วยเหลือผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชน ในด้านกายภาพนั้นประเด็นที่สำคัญคือต้องการให้มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชน ซึ่งได้แก่ การแก้ไขปัญหาน้ำขังและยุงชุม การดูแลเรื่องการเก็บขยะ รวมถึงไฟส่องถนนกลางคืนและสนามเด็กเล่นให้ทั่วถึง และเมื่อพิจารณาปัญหาและความต้องการของชุมชนต่างๆที่มีลักษณะต่างกัน กล่าวคือมีอายุชุมชน การครอบครองที่ดิน ทำเลที่ตั้งชุมชน และขนาดชุมชนที่ต่างกัน พบว่ามีปัญหาและความต้องการใน

ด้านกายภาพและด้านสังคมของชุมชนที่แตกต่างกัน จากการทดสอบสมมติฐานโดยใช้การทดสอบแบบไค-สแควร์ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

ปัญหาที่อยู่อาศัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการไล่ออกจากชุมชนแออัดหรือปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย (สมศักดิ์ อุปพันธ์, 2535; เจษฎา พรหมจันทร์, 2541) ซึ่งเป็นปัญหาหลักของชาวชุมชนแออัดทั้งหมด ชาวบ้านจะไม่สนใจปัญหาอื่นมากนักหากพวกเขายังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ทำให้ไม่เกิดการลงทุนปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น คนที่มีที่อยู่ไม่มั่นคงหรืออยู่ไม่เป็นหลักแหล่งย่อมไม่เกิดความต้องการที่จะรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาชุมชน หมู่บ้าน จนกระทั่งถึงชุมชนของตนเอง และย่อมไม่เกิดความผูกพันรักใคร่ในท้องถิ่นของตน ปัญหานี้ก่อผลกระทบระยะยาวต่อปัญหาสังคม การเมืองและการปกครองได้

ส่วนปัญหาภายนอกชุมชนที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน (เดชา ไพรมิทรัพย์ และคณะ, 2538) นั้นได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์กับหน่วยงานและบุคคลภายนอก เช่น การติดต่อกับหน่วยงานราชการ ความเหลื่อมล้ำในการได้รับการบริการ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่พร้อมที่จะบริการด้านต่างๆ แก่ชาวชุมชนแออัด ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และด้านกฎหมาย เช่น ไฟฟ้า ประปา และปัญหาทะเบียนราษฎร ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของคนในชุมชนแออัดทั่วไป การขาดหลักฐานต่างๆ ทำให้ชาวชุมชนต้องสูญเสียสิทธิเกือบทั้งหมดที่คนในสังคมพึงมีพึงได้ หลักฐานดังกล่าว เช่น สุนัขบัตร บัตรประชาชน และทะเบียนบ้าน เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ชาวชุมชนแออัดมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยระดับหนึ่ง เมื่อมีความมั่นคง เขาจะพยายามปรับปรุงบ้านของตนเองให้มีสภาพที่ดีขึ้นไม่ใช่เพียง “ที่ซุกหัวนอน” อีกต่อไป แต่จะมีลักษณะที่มั่นคงถาวรมากขึ้นลดสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่เสื่อมโทรมลงไปได้

อย่างไรก็ตามการจะวิเคราะห์ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาหลักของชุมชน ก็ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ของแต่ละชุมชนเป็นเกณฑ์ เช่น ชุมชนที่มีการไล่ออก ปัญหาหลักของชุมชนก็จะได้แก่การไล่ออก โดยคนในชุมชนจะไม่สนใจปัญหาอื่นๆ เท่าใดนัก หรือชุมชนที่ไม่มีการไล่ออก แต่มีปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหานี้ก็จะพุ่งขึ้นเป็นปัญหาหลักของชุมชน ดังนั้นการศึกษาปัญหาและความต้องการของประชากรในชุมชนแออัด จึงเป็นประโยชน์สำหรับนักวางแผนพัฒนาในด้านต่างๆ ของชุมชนแออัด (ทัตยา เพ็ชรภู, 2544)

2.4.2 ความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมือง

การศึกษาของ Abrams (อ้างใน Aiken, 1981) พบว่าการอพยพเข้าสู่เมืองของประชากรทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ประชากรเหล่านี้ เข้าไปบุกรุกยึดครองที่ดินสาธารณะมากกว่าที่จะยึดครองที่ดินของเอกชน ในทำนองเดียวกัน จากการสำรวจในปี 1966 พบว่าการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดชาวมาเลย์ในกัวลาลัมเปอร์ จะขยายตัวไปในที่ดินสาธารณะของรัฐ

เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ การศึกษาของ McGee (1967) (อ้างใน ทัตยา เพ็ชรภูง์, 2544) ยังพบอีกว่า การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในมะนิลานั้น เกิดขึ้นโดยผู้ที่อพยพเข้ามาบุกเบิกพื้นที่บริเวณที่เป็นค่ายเก่าๆ ของทหารสเปนและบริเวณที่อยู่อาศัยของชาวมะนิลา เพราะในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนั้น พวกนี้จะอพยพไปอยู่นอกเมือง แต่พอสิ้นสงครามก็ไม่ได้กลับมาอีก

สำหรับชุมชนแออัดบริเวณชานเมืองกัวลาลัมเปอร์นั้น เกิดขึ้นและขยายตัวไปตามบริเวณที่เป็นที่ว่างริมถนน ริมทางรถไฟ ริมแม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินที่ยังไม่มีการปรับปรุง และมีน้ำท่วมบ่อยๆ บางแห่งนั้นไม่มีถนนเข้าถึงด้วย (Aiken, 1981) และจากการศึกษาของ Juppenlate (1970) (อ้างใน Ulack, 1978) พบว่า ชุมชนบุกเบิกในเมือง Cagayan de Oro นี้ บริเวณถนน Rector ขยายตัวในบริเวณรอบๆ หนองน้ำ ซึ่งอยู่ใกล้กับแหล่งจ้างงานคือโรงงาน อุตสาหกรรม น้ำอัดลม Coca-Cola ส่วนชุมชนแออัดบริเวณ Piaping Puti นั้นขยายไปตามชายฝั่ง ซึ่งอยู่ติดกับท่าเรือ และชุมชนแออัดบริเวณ La Paz ขยายตัวไปตามชายฝั่ง ซึ่งตั้งอยู่ไกลจากตัวเมืองออกมา

สำหรับประเทศไทยนั้น ชุมชนแออัดมักพบตามเมืองขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา-หาดใหญ่ เป็นต้น โดยชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ จะอยู่ใกล้หรือในแหล่งของการจ้างงาน (Akin, 1975 อ้างใน กรณิกา พิชัยชาญณรงค์, 2528) และเมื่อดูจากที่ตั้งของชุมชนแออัดวัดสร้อยทองจะเห็นว่าชุมชนนี้ตั้งอยู่ในแหล่งอุตสาหกรรมและย่านธุรกิจที่ผู้คนจะแสวงหางานต่างๆ ทำได้มากมาย ส่วนที่ตั้งของชุมชนชอยอุทัยรัตนก็ตั้งอยู่ในที่ซึ่งการคมนาคมสะดวก สามารถเข้าออกได้หลายทาง ไม่ไกลจากย่านชุมชนบริเวณสะพานควายและตลาดบางซื่อ ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงานคือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และย่านสินค้าพหุโยธิน ต่อมาเมื่อความเจริญในเขตเมืองได้ขยายออกมาโดยมีตลาดนัดทุกวันเสาร์ - อาทิตย์ ที่สวนจตุจักร และศูนย์การค้าที่บริเวณเซ็นทรัลพลาซ่า ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น ผู้ใช้แรงงานหรือผู้ประกอบการค้าขายในบริเวณนั้นซึ่งอพยพมาจากต่างจังหวัด หรือเป็นคนกรุงเทพฯ ที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยไม่ไกลจากแหล่งงานจึงมาเช่าบ้านอยู่ในชุมชนมากขึ้น และพบว่าแรงงานรับจ้างขายสินค้าที่ย่านสินค้าพหุโยธินและอตก. ส่วนหญิงทำงานเป็นลูกจ้างประจำ ทำความสะอาดที่ศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า ซึ่งต้องการแรงงานจำนวนมากทำงานเป็นช่วงสลับเปลี่ยนกัน (กรณิกา พิชัยชาญณรงค์, 2528)

ส่วนชุมชนแออัดในเชียงใหม่นั้น พบว่ามีการศึกษาของพิสันต์ ด่านไพบูลย์ (2529) ยาใจ กอนวงษ์ (2531) คณะทำงานชุมชนเมืองเชียงใหม่ (2539) พบว่า ชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่ระยะแรกก่อตัวตามแนวกำแพงเมือง หรือกำแพงดิน และในที่ว่างเปล่าของหน่วยงานราชการที่ไม่ใช้ประโยชน์ ระยะต่อมาเริ่มมีการรุกที่ว่างริมลำคูคลองสาธารณะ ที่เทศบาลที่ขาดการดูแล และที่เช่าราคาต่ำของเอกชน โดยจากการพูดคุยกับผู้ที่อยู่อาศัยในที่บุกเบิกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนพิภย์เนตร ทราบว่าย้ายมาจากจังหวัดลพบุรี เพื่อเข้ามาทำงานในโรงงานใกล้ชุมชน โดยมา

เข้าบ้านอยู่ก่อน เมื่อเห็นมีที่ว่างบริเวณกำแพงเมืองจึงได้ปลูกสร้างบ้านเอง ส่วนกลุ่มบุกรุกที่ชุมชนเซ็นทรัลบางทรายที่มาทำงานรับจ้างเงินของในตลาดขายส่ง ระยะแรกก็มาเข้าบ้านอยู่ในชุมชนคลองเงิน เมื่อเห็นมีที่ว่างจึงมาปลูกบ้านอยู่เอง (คณะทำงานชุมชนเมืองเชียงใหม่, 2539) โดยอาชีพของคนในชุมชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะรับจ้างหาบหรือเงินของที่ตลาดเมืองใหม่ เนื่องจากอยู่ใกล้และมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก รายได้ดี โดยเฉพาะในฤดูกาลที่มีผลผลิตทางการเกษตรแต่ละชนิดออกมา (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง, 2537)

ทัตยา เพ็ชรภู (2544) ได้วิเคราะห์เชิงภูมิศาสตร์ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ พบว่า ความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองเชียงใหม่ขึ้นอยู่กับ อายุชุมชน และทำเลที่ตั้งของชุมชน โดยใน ปี พ.ศ. 2503 ชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดิน 2 ประเภทคือ การใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม และการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ส่วนในปี พ.ศ. 2525 ที่ตั้งของชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย และ พ.ศ. 2543 ชุมชนแออัดมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นผลจากผู้มีรายได้น้อยมักสร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณการใช้ที่ดินเพื่อการพักอาศัยที่หนาแน่น ที่มักอยู่ใกล้ย่านการค้า โดยเมื่อเมืองมีการเติบโตขึ้นย่านการค้าก็ได้ขยายขอบเขตขึ้น ทำเลที่ตั้งชุมชนแออัดจึงเปลี่ยนแปลงไปในแง่ที่มีความใกล้ชิดกับการใช้ที่ดินเพื่อการพาณิชย์มากขึ้น ประกอบกับมีการบุกรุกพื้นที่ว่างของทางราชการที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยมากขึ้น เพื่อให้อยู่ใกล้กับแหล่งงานซึ่งก็คือย่านการค้าเหล่านี้ (ที่ต้องการแรงงานมาสนับสนุนภาคการค้า) ซึ่งเป็นแหล่งงานสำคัญของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด (ทัตยา เพ็ชรภู, 2544)

สรุปได้ว่าชุมชนแออัดส่วนใหญ่ มีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและย่านการค้า ซึ่งเป็นแหล่งงานใหญ่ของผู้มีรายได้น้อยในชุมชน และพื้นที่เหล่านั้นส่วนใหญ่จะเป็นที่ว่างของภาครัฐ หรือที่สาธารณะที่ขาดการดูแล จึงทำให้ผู้มีรายได้น้อย เข้าไปสร้างที่อยู่อาศัยและบุกรุกขยายตัวต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย