

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุความเป็นมาและสภาพของชุมชนแออัดโดยทั่วไป อันจะนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจเกี่ยวกับชุมชนแออัดริมคลองในกทม.ได้ โดยจะพูดถึงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบ แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่อยู่อาศัยภายในเมือง แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย สาเหตุการเกิดชุมชนแออัด ประเภทชุมชนแออัด บทบาทและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดโดยทั่วไป ซึ่งแนวคิดเหล่านี้จะนำไปสู่การสร้างกรอบความคิดของงานวิจัยที่ชัดเจนขึ้น

#### แนวความคิดเกี่ยวกับระบบ

เป็นแนวความคิดที่จะช่วยสร้างความเข้าใจในสิ่งหนึ่งๆ ในแง่ของ องค์ประกอบ(หรือส่วนต่างๆ) ลักษณะ(หรือคุณสมบัติ)และความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของสิ่งนั้น ซึ่งสิ่งหนึ่งในที่นี้ก็คือ ชุมชนแออัดริมคลอง

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบนี้ เป็นส่วนหนึ่งของวิธีการแบบระบบ(Systems Approach) ซึ่ง ดารณี ฤทธิพิพัฒนกุล(2535) ได้กล่าวถึง วิธีการแบบระบบ ว่าหมายถึง วิธีการของการตั้งคำถาม วิธีการคิด ซึ่งเน้นระบบทั้งหมดแทนที่จะเน้นองค์ประกอบของระบบ ตลอดจนความพยายามที่จะหาประสิทธิภาพที่เหมาะสมที่สุดของระบบทั้งหมด หรืออาจหมายความว่า การใช้ประโยชน์จากวิธีการ เทคนิค และเครื่องมือทางสติปัญญาชุดหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของการวิเคราะห์แบบระบบ(Systems Analysis) เพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อน

จะเห็นได้ว่า วิธีการแบบระบบ นับเป็นขบวนการคิดวิธีหนึ่งที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เริ่มตั้งแต่ การทำความเข้าใจถึงองค์ประกอบของปัญหาทั้งหมดในเรื่องของลักษณะและความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น วิเคราะห์ปัญหา จนถึงการเตรียมทางเลือกในการแก้ปัญหา และแสดงผลกระทบของทางเลือกนั้นๆ แต่สำหรับในที่นี้จะนำเพียง ส่วนต้นของวิธีการแบบระบบหรือขบวนการคิดดังกล่าวมาใช้ในการสร้างความเข้าใจในงานวิจัยนี้เท่านั้น โดยจะเป็นการทำความเข้าใจในเรื่องของ "ระบบ"

ดารณี(2535) ได้กล่าวว่า ระบบ(System) หมายถึง กลุ่มของส่วนต่างๆ หรือองค์ประกอบต่างๆ พร้อมด้วยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนหรือองค์ประกอบ และระหว่างคุณสมบัติหรือลักษณะของมัน โดยระบบจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนคือ

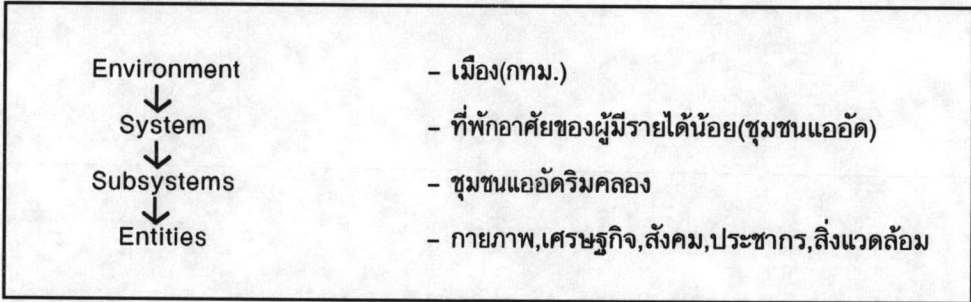
1. Objects คือ ส่วนต่างๆหรือองค์ประกอบของระบบที่มีความแตกต่างกันเป็นหลายๆชนิด
2. Attributes คือ คุณสมบัติหรือลักษณะขององค์ประกอบของระบบ
3. Relations คือ ความสัมพันธ์ที่ "เชื่อมระบบเข้าด้วยกัน"

โดยระบบจะอยู่ภายใน สิ่งแวดล้อม(Environment) ซึ่งก็คือกลุ่มของระบบอื่นๆทั้งหมด นอกเหนือจากระบบที่เรากำลังพิจารณาอยู่ สิ่งที่แยกระบบออกจากสิ่งแวดล้อม คือ ขอบเขตของระบบ(System Boundary)

ภายในระบบจะประกอบด้วย ระบบย่อย(Subsystem) ซึ่งก็คือส่วนต่างๆของระบบที่แสดงถึงการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน อันจะทำให้เกิดความแตกต่างของส่วนต่างๆของระบบ แต่ระบบย่อยจะไม่ใช่เป็นส่วนของระบบใหญ่กว่านี้

ในระบบย่อยจะประกอบด้วย Elements หรือ Entities ซึ่งคือส่วนที่เล็กที่สุดของระบบ เป็นระดับต่ำที่สุดของรายละเอียดที่จะนำมาพิจารณา เพราะฉะนั้น ระบบย่อยก็คือ กลุ่มของ Entities นั้นเอง

เราสามารถจัดลำดับชั้นของระบบ(Hierarchy of Systems) โดยดูจากระดับของความซับซ้อนของระบบ เนื่องจากระบบทุกระบบมีระบบย่อย และระบบทุกระบบเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่ใหญ่กว่า และสำหรับงานวิจัยเรื่องเกี่ยวกับชุมชนแออัดริมคลองในกทม.นี้ ได้มีการจัดลำดับชั้นของระบบชุมชนแออัดริมคลองในกทม. ตามความสัมพันธ์ในแนวตั้ง(Vertical Relationship) ดังนี้



ดารณี(2535) ได้กล่าวเกี่ยวกับระบบต่อไปอีกว่า โดยทั่วไป ระบบมี 3 ชนิด คือ

1. Open Systems คือ ระบบที่มีความสัมพันธ์นอกเหนือออกไปจากขอบเขต(Boundary) นั่นคือมีการรับ Input จากสิ่งแวดล้อม และส่ง Output เข้าสู่สิ่งแวดล้อม
2. Closed Systems คือ ระบบที่แยกตัวออกจากสิ่งแวดล้อม ไม่มีการถ่ายทอด Input และ Output ตามธรรมชาติทุกระบบจะเป็น open systems แต่ในบางสถานการณ์เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ นักวิเคราะห์จะมองระบบที่กำลังพิจารณาเป็น closed systems
3. Self-adaptive Systems คือระบบที่มี feed back กลับสู่ระบบ(Cybernetics)\*

สำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จากแนวความคิดเกี่ยวกับระบบนี้จะสร้างความเข้าใจถึงลำดับชั้นและขอบเขตของงานวิจัยที่ชัดเจนขึ้น ว่าเป็นเรื่องของชุมชนแออัดริมคลอง ไม่ใช่ชุมชนแออัดอื่นๆ โดยจะถูกพิจารณาในลักษณะของระบบเปิด นั่นหมายถึงเป็นการศึกษาชุมชนแออัดริมคลองในกทม. โดยผลของการศึกษามีส่วนย้อนกลับหรือส่งผลกระทบต่อทบทวนในท้ายสุด

\* Cybernetics หมายถึง ศาสตร์ทางด้านการศึกษาและการควบคุมซึ่งเกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการศึกษาเปรียบเทียบของระบบควบคุมอัตโนมัติ(Control System) ซึ่งจะมีลักษณะของการ "สะสม" นั่นคือ ยิ่งอยู่ระดับสูงเท่าไรก็ยิ่งทำงานระบบต่ำได้เท่านั้น(ดูเพิ่มเติมใน ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล,2535)



## แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่อยู่อาศัยภายในเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับที่ตั้งของการใช้ที่ดินในเมืองแต่ละประเภท หรือ zone การอยู่อาศัยของชุมชนในเมืองระดับต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวพันกับทฤษฎีการตั้งถิ่นฐานในเขตเมือง โดยมีรูปแบบและทฤษฎีที่ถือเป็นแนวความคิดพื้นฐานสำคัญ คือ

### 1. Concentric Theory

Ernest W. Burgess (พบใน จันทิมา ฉัตร์ไชยสิทธิกุล, 2528) อธิบายเกี่ยวกับ การกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินในเมือง รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับที่ตั้งที่อยู่อาศัย โดยบริเวณที่อยู่อาศัยจะจัดตัวเองเป็นวงกลมเรียงซ้อนกันอยู่เป็นชั้น ๆ โดยที่วงกลมแต่ละวงจะแสดงถึงที่อยู่อาศัยแต่ละประเภทที่แยกตัวออกจากกัน ซึ่งมาจากการแบ่งแยกกลุ่มประชากรออกจากกันด้วยเหตุผลในด้านความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม

ตามแนวความคิดนี้ ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (low-income housing) จะอยู่ใกล้ กับบริเวณย่านธุรกิจของเมือง (Central Business District or CBD) ซึ่งแต่เดิมเป็นที่อยู่ของผู้มีรายได้สูงหรือร่ำรวยมาก่อน ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีก็จะกระจายตัวไปอยู่ตามชานเมือง และถ้าศึกษาถึงโครงสร้างลักษณะของตัวอาคารที่อยู่อาศัยจะพบว่า อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อการอยู่อาศัยสำหรับหลายๆครอบครัว จะมีตำแหน่งที่ตั้งอยู่ติดกับศูนย์กลางธุรกิจการค้า ส่วนอาคารบ้านเรือนที่สร้างขึ้นเพื่ออาศัยเฉพาะครอบครัวเดียวนั้น จะอยู่ถัดออกไปจากย่านใจกลางเมืองเข้าไปในเขตชานเมือง (ดูรูปที่ 2.1)

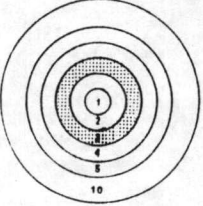
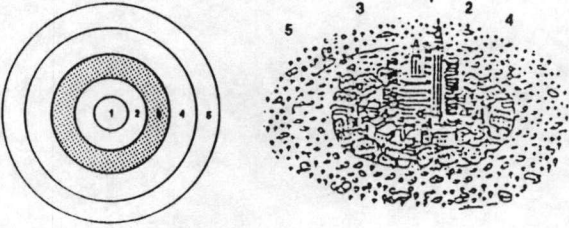
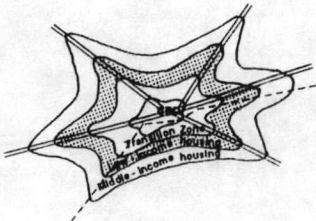

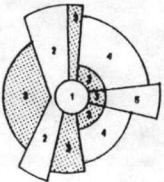
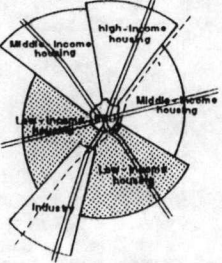
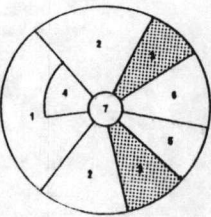
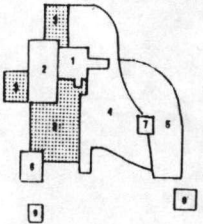
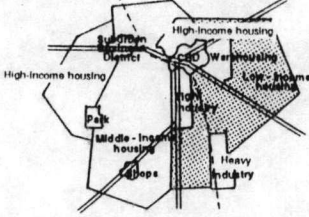
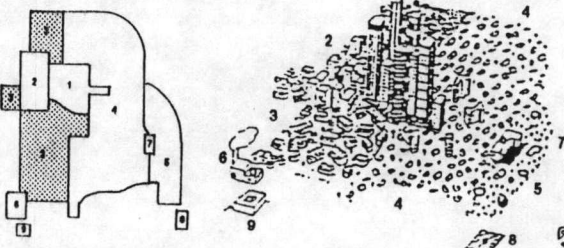
แต่อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้ยังไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงโดยทั่วไปพบได้จากการศึกษาของ Davie (พบใน ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2527) ได้สำรวจจลลักษณะการใช้ที่ดินในเมืองต่างๆ อีกหลายเมือง พบว่าบริเวณศูนย์กลางของเมืองแทนที่จะเป็นรูปวงกลม กลับมีขนาดไม่แน่นอนและมีรูปลักษณะค่อนข้างไปทางสี่เหลี่ยมเขตอุตสาหกรรมจะตั้งรวมกันอยู่เป็นหย่อมๆ ในบริเวณใดของเมืองก็ได้ที่เป็นบริเวณที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมขนส่ง บ้านขนาดเล็กซึ่งเป็นที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ตามบริเวณที่มีการอุตสาหกรรมและการขนส่ง ส่วนบ้านขนาดกลางและขนาดใหญ่นั้น พบเห็นได้ทั่วไปในส่วนต่างๆ ของเมือง

### 2. Axial Theory

Brian Goodal (1978) ได้กล่าวว่า การเคลื่อนที่จะถูกจำกัดจากเส้นทางคมนาคม แกนของเส้นทางคมนาคมเป็นตัวสร้างรูปแบบของเมืองในลักษณะแผ่ออกไปเป็นรูปดาว (star-shaped pattern) ในที่นี้ความสะดวกในการเข้าถึงซึ่งหมายถึงการขยายตัวของเมืองจะพิจารณาในรูปของการประหยัดเวลาที่สัมพันธ์กับระบบคมนาคมขนส่งที่เอื้ออำนวยให้ แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะทางพื้นที่ก็เป็นข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึง (ดูรูปที่ 2.1)

ตามแนวความคิดนี้ zone การใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ยังคงเหมือนกับที่ปรากฏอยู่ใน Concentric Theory

รูปที่ 2.1 แสดง แบบจำลองแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่อยู่อาศัยภายในเมืองลักษณะต่าง ๆ

Concentric Theory	<p>ดู code ในรายละเอียด A</p> 	 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CBD</li> <li>2. Zone of transition</li> <li>3. Zone of independent workingmen's houses</li> <li>4. Zone of better residences</li> <li>5. Commuter's zone</li> </ol>
Axial Theory		<p>รายละเอียด A</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Central Business District (CBD)</li> <li>2. Wholesale Light Manufacturing</li> <li>3. Low - class Residential</li> <li>4. Medium - class Residential</li> <li>5. High - class Residential</li> <li>6. Heavy Manufacturing</li> <li>7. Outlying Business District</li> <li>8. Residential Suburb</li> <li>9. Industrial Suburb</li> <li>10. Commuters' Zone</li> </ol> <p> บริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย</p>
Sector Theory	<p>ดู code ในรายละเอียด A</p> 	  <ol style="list-style-type: none"> <li>1. High rent residential</li> <li>2. Intermediate rent residential</li> <li>3. Low rent residential</li> <li>4. Education and recreation</li> <li>5. Transportation</li> <li>6. Industrial</li> <li>7. Core</li> </ol>
Multiple Nuclei Theory	<p>ดู code ในรายละเอียด A</p> 	  <p>ดู code ในรายละเอียด A</p>

### 3. Sector Theory

Homer Hoyt (พบใน จันทิมมา ,2528) ได้กล่าวถึงประเภทการใช้ที่ดินเฉพาะเขตที่อยู่อาศัยเท่านั้น ว่า เขตที่อยู่อาศัยจะจัดรูปแบบในลักษณะเป็นเส้นหรือเป็นเสี้ยวๆ แบบรูปพัดแผ่ออกไปจากจุดศูนย์กลางของเมืองตามถนนสายสำคัญๆ ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อสังเกตของ Burgess Hoyt ได้แสดงให้เห็นว่า ค่าเช่าเป็นตัวแทนของคุณลักษณะอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างของเขตที่อยู่อาศัยในแต่ละเมืองได้ดี และในกรณีที่เมืองขยายตัวการเคลื่อนที่ของเขตที่มีราคาแพงจึงเป็นแรงสำคัญเพราะมีอิทธิพลดึงให้เมืองเจริญไปในทิศทางนั้นด้วย

ตามแนวความคิดนี้ จะเห็นว่า เขตที่มีราคาที่ดินแพงจะเริ่มใกล้ย่านการค้าหรือสำนักงานที่ซึ่งพวกมีรายได้สูงทำงานอยู่ ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของเมืองจะอยู่แยกจากเขตที่อยู่อาศัยระดับอื่น ๆ โดยมักจะเกาะกลุ่มกันเป็นแถบๆ (sectors) ตามแนวถนนที่กระจายออกจากศูนย์กลางเมืองซึ่งมีราคาที่ดินสูง และอยู่รอบๆ หรือใกล้เคียงกับศูนย์กลางธุรกิจหลักของเมืองที่มีราคาที่ดินถูกกว่า (ดูรูปที่ 2.1)

อย่างไรก็ตาม Firey (พบใน ฉัตรชัย, 2527) ได้นำทฤษฎีนี้ไปพิสูจน์กับเมืองบอสตัน พบว่า ไม่เป็นไปตามทฤษฎี เนื่องจากอุปสรรคทางสภาพภูมิประเทศของเมืองและบทบาททางวัฒนธรรม-สังคมที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน

### 4. Multiple Nuclei Theory

Chauncy D. Harris และ Edward L. Ullman (พบใน จันทิมมา, 2528) กล่าวว่า เป็นการเกิดจากการผสมผสานแนวความคิดของ Burgess และ Hoyt เข้าด้วยกัน และออกมาเป็นแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า ทฤษฎีศูนย์กลางหลายแห่ง โดยมีการอธิบายถึงรูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองเพิ่มเติมขึ้นว่า รูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองจะมีหลายศูนย์กลางมากกว่าศูนย์กลางเดียว เมืองส่วนใหญ่ไม่ได้ขยายตัวขึ้นรอบศูนย์กลางเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง แต่จะมีหลายๆ ศูนย์กลางเกิดขึ้นในขณะเดียวกัน นั่นคือ เมืองยิ่งใหญ่ขึ้น ศูนย์กลาง ก็ยิ่งมากขึ้น (ดูรูปที่ 2.1)

ในแนวคิดนี้จะพบว่า ศูนย์กลางย่อยที่เกิดขึ้นจะอยู่ใกล้เคียงกับย่านพักอาศัยของคนชั้นกลางและคนชั้นสูง สำหรับกรณีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่เป็นส่วนหนึ่งของสลัมหรือแหล่งเสื่อมโทรมนั้น มักจะอยู่ใกล้เคียงกับศูนย์กลางธุรกิจหลักของเมือง ตลอดจนย่านการค้าปลีกของเมืองแต่ละแห่งที่กระจายกันอยู่ภายในเมืองนั้น และบางแห่งก็จะใกล้เคียงกับย่านธุรกิจ และย่านอุตสาหกรรมเบา

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าจากการศึกษาในเรื่องของการใช้ที่ดิน หรือการขยายตัวของเมือง ตามแนวคิดของ Burgess, Babcock, Hoyt, และ Harris & Ullman ต่างก็มีความสอดคล้องกัน คือ ในเขตที่ 3 (zone 3) เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งได้แก่ ผู้มีอาชีพรับจ้างทั่วไป กรรมกร พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอย ฯลฯ ลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของที่พักอาศัยกับแหล่งงาน ซึ่งค่านึงถึงระดับรายได้เป็นเกณฑ์ ทั้งนี้โดยยึดหลักการที่ว่า "มนุษย์ต่างแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่ที่เหมาะสมกับกิจกรรมของตน "

จากแนวคิดทั้ง 4 ข้างต้นจะถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องของที่ตั้งหรือการเกิดที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยจะพบว่าบริเวณที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยนี้มักจะอยู่ใกล้กับย่านพาณิชยกรรม

และย่านอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นแหล่งงานของเมือง รวมถึงการอยู่ใกล้กับเส้นทางคมนาคมขนส่งด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะบริเวณดังกล่าวเป็นแหล่งงานสำคัญของผู้มีรายได้น้อย อีกทั้งการแสวงหาที่อยู่ใกล้ๆ ยังจะสามารถลดรายจ่ายในการเดินทางไปได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งบริเวณที่อยู่ใกล้กับย่านสำคัญของเมืองก็มักจะมีโครงข่ายการคมนาคมที่ทั่วถึง จึงสร้างความสะดวกในการเดินทางไปแหล่งงานของผู้มีรายได้น้อยด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุให้ที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยอยู่ไม่ไกลจากแหล่งงานของเมืองมากนัก (ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว ก็จะเป็นไปตามทฤษฎีดังกล่าว) อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของบริเวณที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้น ไม่ใช่เกิดขึ้นเต็มพื้นที่ตามบริเวณที่ถูกกำหนดตามทฤษฎีหากแต่เป็นการกระจายอยู่ตามบริเวณที่เอื้อในการเกิดที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย เช่น เป็นพื้นที่ตาบอด หรือเป็นที่รกร้างถูกละเลยจากเจ้าของ หรือเป็นที่สาธารณะตามริมคูคลอง เป็นต้น ผู้มีรายได้น้อยเหล่านั้นก็จะเข้าไปเช่าหรือปลูกสร้างที่อยู่อาศัยตามอัธยาศัย โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความพร้อมของสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ขอเพียงอยู่ใกล้แหล่งงานก็พอ ซึ่งทั้งนี้ทั้งนั้นเป็นเพราะฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวจำกัดมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลเหล่านี้

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

การตั้งถิ่นฐานของประชากรบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจนมีความหนาแน่นเป็นลักษณะชุมชน จะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของบุคคลที่จะเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ และจากการศึกษาก็พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางสังคม (จันทิมา ไชยสิทธิกุล, 2538 และ นิรชา บัณฑิตย์ชาติ, 2533)

##### 1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

Park, Burgess และ Mc Kenzie เป็นนักคิดกลุ่มแรกที่ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งเพื่ออยู่อาศัยในเมืองโดยเฉพาะ จากการศึกษาพวกเขาพบว่า การเลือกที่ตั้งเพื่ออยู่อาศัยในเมืองมีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย กล่าวคือ ผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่ใกล้กับใจกลางเมือง ส่วนผู้มีรายได้สูงจะอยู่บริเวณชานเมืองซึ่งที่ดินมีราคาถูก ทั้งนี้เพราะผู้มีรายได้สูง ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และเป็นบ้านใหม่

ปัจจัยด้านระยะทางไปยังแหล่งงานที่มีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่ามีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ กล่าวคือ ระยะทางในการเดินทางไปทำงานจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ ผู้มีรายได้สูงที่ทำงานอยู่ในบริเวณศูนย์กลางเมือง มีแนวโน้มในการเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ไกลกว่าและจะอยู่อาศัยในเขตชานเมือง ส่วนผู้มีรายได้ต่ำจะเดินทาง ไปทำงานในระยะทางที่ใกล้กว่า และอยู่อาศัยในบริเวณแหล่งงาน โดยไม่คำนึงว่าแหล่งงานจะอยู่ที่ใด

ส่วนบริเวณใจกลางเมือง ซึ่งมีที่ดินราคาแพงนั้นจะมีที่อยู่อาศัยที่มีราคาถูกและสภาพแวดล้อมไม่ดี เพราะบริเวณดังกล่าวมีราคาสูงขึ้นและเหมาะจะทำกิจกรรมอื่นที่มีใช้เพื่ออยู่อาศัย เจ้าของที่ดินจึงไม่เอาใจใส่บำรุงรักษา ทำให้กลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ส่วนผู้มีรายได้สูงจะอพยพไปอยู่ชานเมืองที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่างเพียงพอ และไม่ห่างจากศูนย์กลางเมืองมากเกินไป

อย่างไรก็ตามปัจจัยพื้นฐานที่กำหนดการเลือกที่อยู่อาศัยมี 3 ประการ ตามข้อเสนอของBrain J.L. Berry และ Frank E. Horton ได้แก่ ราคาหรือค่าเช่าที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย และที่ตั้งของที่พักอาศัย ซึ่งรวมถึงสภาพแวดล้อมของชุมชนและที่ตั้งของแหล่งงานด้วย โดยที่ปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ จะมีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับเหตุผลส่วนตัวในการเลือกที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่บุคคลพอใจจะจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัย ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรสและขนาดของครอบครัวหรือวิถีทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชน ที่ต้องการจะอยู่และสถานที่ทำงาน รวมทั้งระยะทางจากบ้านไปยังแหล่งงานด้วย

## 2. ปัจจัยทางสังคม

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีปัจจัยทางเศรษฐกิจครอบคลุมอยู่ด้วย และจากผลการศึกษาของ B.M. Moriarty พบว่า ปัจจัยทั้ง 2 ประการต่างก็มีความสำคัญไม่แตกต่างกันนักโดยได้อธิบายถึงปัจจัย 2 ประการในการเลือกบริเวณที่พักอาศัยไว้ดังนี้

1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เขาได้ให้ความสำคัญต่อความสามารถในการใช้จ่ายเงิน ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานอันดับแรกในการเลือกที่อยู่อาศัย ส่วนระยะทางไปยังแหล่งงานและราคาที่ดิน เป็นปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลสำคัญที่จะตามมาภายหลัง การตัดสินใจเลือกที่ตั้งที่แตกต่างกัน ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณที่มีอยู่และระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย ซึ่งสิ่งนี้เป็นตัวกำหนดการกระจายตัวของกลุ่มชนที่มีฐานะทางสังคมต่างกัน

2) ปัจจัยด้านสังคม จะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างด้านคุณค่าความต้องการและความพอใจ เป็นส่วนตัว

โดยปกติแล้วผู้อาศัยจะพิจารณาคุณสมบัติของที่อยู่อาศัยจากปัจจัย 3 ประการ คือ ลักษณะของบ้าน ลักษณะของชุมชน และความสัมพันธ์ของที่ตั้งนั้น ๆ กับพื้นที่โดยรอบ หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วBrain Goodal (1974) เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัยควรมีคุณสมบัติดังนี้

1) รายได้(Income) Goodal กล่าวว่า รายได้ ความพอใจ และการเลือกที่อยู่อาศัย จะมีความสัมพันธ์กันยิ่งขึ้น เมื่อรายได้ของผู้อยู่อาศัยมากขึ้นเท่าใด โอกาสของการเลือกชนิดของบ้าน ที่ตั้งและความพอใจในสิ่งที่ชอบ ก็จะได้รับคำตอบสนองมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งความสามารถในการจ่ายเพื่อสิ่งที่ดีกว่า ใหม่กว่า และที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้มากที่สุดจะเป็นตัวตัดสินที่สำคัญสำหรับการกระจายตัวของประชากรภายในเมือง

2) การเข้าถึงแหล่งงาน(Job Access) การกระจายตัวของแหล่งงาน อาจมีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของประชากรมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ ครอบครัวจะต้องพิจารณาระหว่างความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานของหัวหน้าครอบครัวกับความเป็นไปได้หลาย ๆ ด้านที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านไปที่ทำงาน ราคาที่ดินที่เหมาะสม ความต้องการด้านอื่น ๆ ในการติดต่อกับเมืองและสิ่งที่น่าสนใจต่าง ๆ ที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่มีความได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจ คือ ที่ตั้งที่อยู่ใกล้แหล่งงาน เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายการเดินทางต่ำ อย่างไรก็ตาม ในที่ซึ่งการเข้าถึงแหล่งงานเป็นปัจจัยเดียวที่ถูกพิจารณา ราคาและค่าเช่าของที่อยู่อาศัยจะลดลงเมื่อระยะทางเพิ่มขึ้นจากแหล่งงาน



3) สภาพครอบครัว(Family Status) การมีเด็กอยู่ในครอบครัว มีผลสะท้อนสำคัญต่อการใช้พื้นที่ของครอบครัว ยังมีสัดส่วนของเด็กมากเท่าไร ก็ยังเป็นเครื่องกระตุ้นให้ต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ในชุมชนไม่หนาแน่นตามชานเมืองมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนั้น บริเวณโรงเรียนที่มีมาตรฐานการศึกษาดีก็ได้รับความสนใจในการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยด้วย ส่วนครอบครัวที่ไม่มีเด็กมักชอบความสะดวกสบายในการเข้าถึงสิ่งซึ่งน่าพอใจของเมือง และพอใจอยู่ในบ้านที่มีพื้นที่เล็กกว่า ซึ่งตั้งอยู่บริเวณศูนย์กลางเมือง

4) ปัจจัยอื่นๆ(Other Factors) นอกจาก รายได้ การเข้าถึงแหล่งงานและสภาพครอบครัวแล้ว การแบ่งแยกผิว เชื้อชาติและชนชั้น ก็มีผลต่อการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น พื้นที่เมืองที่มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ก็อาจมีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูง

ในเรื่องเดียวกัน Jay Siegel ได้ให้ความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกับแนวความคิดของ Goodal เกี่ยวกับการเลือกที่อยู่อาศัยว่า ต้องพิจารณาปัจจัย 3 ประการ โดยผู้อยู่อาศัยที่มีเหตุผล จะเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยในที่ตั้งจะได้รับประโยชน์สูงสุดจาก ปัจจัยทั้ง 3 ภายใต้เงื่อนไขด้านงบประมาณที่จะใช้จ่าย ปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ ได้แก่

1. ความสะดวกสบายของการเข้าถึง
2. คุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะด้านสังคมของชุมชน สภาพธรรมชาติ บริการสาธารณะสำหรับชุมชน และความพึงพอใจที่รับจากที่ตั้งนั้น เป็นต้น
3. ลักษณะที่ดินที่ใช้ปลูกบ้านร่วมกับทำเลที่ตั้ง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การเลือกทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัยจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ เช่น ราคาที่ดิน ราคาหรือค่าเช่าบ้าน ระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย ชนิดของที่พักอาศัย ความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงาน ลักษณะชุมชน ตลอดจนความสัมพันธ์ของที่ตั้งกับพื้นที่โดยรอบและสภาพแวดล้อม

#### ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

1. ประเภทของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล(การเคหะแห่งชาติ, ข้อมูลที่อยู่อาศัย)  
จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติในโครงการศึกษาการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ได้มีการสำรวจการเปลี่ยนแปลงจำนวนที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย และตลาดของที่พักอาศัย จากภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน 1:50,000 ปี 2517 และ 2527 โดยมีการจัดประเภทของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้เป็น 8 ประเภทดังนี้ (ดูแผนภาพที่ 2.1)

1.1 โครงการห้องแถวร้านค้า(Shophouse Projects) แปลนพื้นที่ของห้องแถวแต่ละห้องโดยทั่วไปจะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ห้องแถวจะเรียงติดกันไป 8 - 20 ห้อง ขนาดเฉลี่ยของแต่ละห้องคือ กว้าง 4 เมตร และลึก 12 เมตร ความสูงปกติ 2 - 4 ชั้น โดยปกติห้องแถว 1 ห้องจะเป็นของ 1 ครอบครัวเดียว ซึ่งใช้ชั้นล่างเป็นที่ประกอบการค้าและชั้นบนขึ้นไปเป็นที่พักอาศัย ห้องแถวร้านค้าจะตั้งอยู่ริมถนนสายหลักและสายรอง และ



ส่วนใหญ่จะรวมกันอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ในลักษณะของย่านการค้าผสม

1.2 โครงการบ้านจัดสรรเอกชน(Private Housing Projects) โครงการเหล่านี้มีหลายรูปแบบและหลายชนิด ส่วนใหญ่จะเป็นชนิดบ้านเดี่ยว บ้านแถวหรืออพาทเมนท์หลายชั้น หรืออาจประกอบด้วยที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ ในโครงการเดียวกันก็ได้ บ้านจัดสรรเอกชนส่วนใหญ่จะมีการออกแบบวางแผนอย่างดีและมีถนนที่มีมาตรฐานสูง แบบบ้านมักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในแต่ละโครงการและการก่อสร้างมีคุณภาพดี

1.3 โครงการที่ดินจัดสรร(Land Subdivision Projects) โครงการเหล่านี้จะเป็นที่ดินผืนใหญ่ ซึ่งถูกแบ่งเป็นแปลงย่อยๆ สำหรับอยู่อาศัยแต่ละครอบครัว และอาจมีหรือไม่มีบริการสาธารณะพื้นฐานให้ก็ได้ อาจสังเกตได้ง่ายจากระบบถนนที่เป็นระเบียบโดยทั่วไป และที่อยู่อาศัยในโครงการที่ดินจัดสรรจะเป็นบ้านเดี่ยวออกแบบเฉพาะสำหรับแต่ละหลัง

1.4 ที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างโดยปัจเจกบุคคล(Individual Buildings) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้คือบ้านเดี่ยวและบ้านแถว หรือห้องแถวร้านค้ากลุ่มเล็กๆ และแทรกกระจายอยู่ทั่วไปในเมือง

1.5 บ้านริมคลอง(Klong Houses) บ้านริมคลองโดยทั่วไปจะเป็นบ้านทรงไทยตั้งอยู่ในคลองหรือฝั่งคลองต่างๆ ลักษณะเฉพาะของบ้านเหล่านี้ คือมีการติดต่อกับลำคลอง และทำให้เกิดชุมชนขนานเป็นแนวยาวไปตามลำคลองเหล่านั้น

1.6 ชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุก(Slums and Squatter Settlements) เราอาจจำแนกชุมชนเหล่านี้ลงไปอีกดังต่อไปนี้

ก. ชุมชนแออัด คือชุมชนที่มีบริเวณประกอบด้วยที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่อย่างแออัด เล็ก รูปทรงบิดเบี้ยว และสร้างในลักษณะชั่วคราวหรือกึ่งชั่วคราวโดยฝีมือของเจ้าของบ้าน ทางสัญจรและบริการต่างๆ คับแคบและไม่สมบูรณ์ วัสดุก่อสร้างที่ใช้ทั่วไปมีคุณภาพต่ำ ยังผลให้เกิดสภาพการอยู่อาศัยที่ไม่น่าพอใจ

ข. ชุมชนที่มีแนวโน้มจะเป็นชุมชนแออัด ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับชุมชนแออัด อย่างไรก็ตามความหนาแน่นจะยังต่ำกว่าและขนาดของบ้านจะยังใหญ่กว่าที่พบในชุมชนแออัด บริเวณที่ชุมชนเหล่านี้ตั้งอยู่ส่วนใหญ่จะอยู่ในแถบชานเมือง

ค. ชุมชนแออัดขนาดย่อม ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะเหมือนชุมชนแออัดวันแต่มีขนาดเล็กกว่าคือมีจำนวนบ้านพักอาศัยน้อยกว่า 30 หลังในแต่ละชุมชน ชุมชนแออัดขนาดย่อมจะอยู่กระจายทั่วไปในเมืองและแทรกอยู่ในพื้นที่ว่างระหว่างอาคารอื่นๆ

1.7 โครงการที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ(Public Housing Projects) โครงการเหล่านี้ประกอบด้วยโครงการที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ และโดยหน่วยราชการอื่นๆ

ก. โครงการของการเคหะแห่งชาติ(NHA Projects) การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ในกรณีนี้ การเคหะแห่งชาติได้ก่อสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบต่างๆ รวมถึง บ้านเดี่ยว บ้านแฝด บ้านแถว แฟลตที่สูง 4 ชั้น และอาคารชุดสูงหลายชั้น ทั้งนี้รวมทั้งการให้บริการพื้นฐานให้ นอกจากจัดสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว การเคหะฯ จัดทำโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดอีกด้วย

ข. โครงการของหน่วยราชการอื่น(Non-NHA Projects) นอกจากการเคหะแล้ว หน่วยงานราชการอื่นก็จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้กับผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้นๆ ภายใต้โครงการ สงเคราะห์ต่างๆ เช่น การรถไฟฯ กรมตำรวจ และกองทัพอากาศ ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบต่างๆ รวมถึงบ้านเดี่ยว บ้านแถว และอาคารชุดหลายชั้น

1.8 ที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ (Others) ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ คือ ประเภทที่จัดเข้าในประเภทที่ กล่าวมาข้างต้นไม่ได้ และประกอบด้วยอาคาร ซึ่งมีการเช่าพักอาศัยโดยไม่จำเป็นต้องจัดสร้างขึ้นเพื่อความมุ่ง หมายให้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น อาคารที่ต่อเติมออกมา เช่น เรือนคนรับใช้ โรงรถ เปีง และบ้านพักคนงานก่อสร้าง เป็นต้น วัดบางแห่ง และเรือนแพจัดเข้าอยู่ในกลุ่มที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ นี้ด้วย

## 2. ลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานคร

Paul Baross(โกมล ปานซี, แปล, 2530)ได้ให้ความหมายของระบบการจัดหาที่อยู่อาศัย(Housing delivery system) ว่าหมายถึง กลไกต่าง ๆ ด้านการผลิตที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ และวิธีการต่าง ๆ ที่ประชาชน ถือสิทธิ์เช่าอยู่ในที่อยู่อาศัยเหล่านี้ได้ ระบบดังกล่าวประกอบด้วย พื้นที่บางส่วน(some place) บริการชุมชนบาง ประการ(some community service) และสถานที่ตั้งแห่งหนึ่ง(a location) รวมไปถึงเรื่องการจัดระเบียบ สภาพแวดล้อม ตลอดจนการดำเนินการด้านการเงินด้วย

ในปีค.ศ.1977(พ.ศ.2520) Shlomo Angel, Stan Benjamin และ Koos H. De Goede ได้ศึกษาถึงระบบที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 5 ระบบด้วยกัน คือ (ดูแผน ภาพที่ 2.1)

2.1 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน(The Workers Housing Subsystem) สร้างขึ้นเพื่อผู้มีรายได้น้อยต่ำและสมาชิกในครอบครัว ระบบนี้ยังแบ่งที่อยู่อาศัยออกเป็นแบบต่างๆ คือ

1) บ้านที่สร้างขึ้นในบริเวณที่ทำงาน(Workplace Site Houses) เป็นบ้านที่สร้างด้วยไม้ ในบริเวณที่ตั้งของโรงงาน โดยนำวัสดุที่ใช้แล้วมาสร้างเป็นบ้าน กรรมกรจะสร้างบ้านด้วยตนเองและอาศัยอยู่ พร้อมด้วยครอบครัว

2) หอพักคนงานในโรงงาน(Factory Site Dormitories) ประเภทนี้จะอยู่อย่างแออัด ห้องหนึ่งจะมีคนงานสอดพักอยู่หลายคน คนเหล่านี้จะมีเนื้อที่ภายในห้องส่วนตัวเพียงเล็กน้อย

3) ห้องพักคนรับใช้ในบ้าน(Domestic and Maintenance Staff Quarters) จะมีอยู่ในบ้านของคณมีฐานะปานกลางและร่ำรวย เช่นที่สำหรับคนรับใช้ คนสวน ยามและครอบครัวของคนเหล่านั้น

4) ที่อยู่อาศัยที่จัดให้เจ้าพนักงานของสถาบัน และหน่วยงานต่างๆ (Institutional Housing for Workers) ที่อยู่อาศัยที่จัดให้กับคนงานและพนักงาน เช่น บ้านพักรถไฟ บ้านพักตำรวจ เป็นต้น

5) บ้านพักชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง(Itinerant Construction Workers Housing) สร้างจากวัสดุที่หาได้จากบริเวณก่อสร้าง เมื่อเสร็จโครงการก็รื้อถอนย้ายไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่เรื่อยๆ ไป

2.2 ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุก(The Squatters Housing Subsystem) บ้านพักพวกนี้จะเป็นบ้านที่ปลูกสร้างด้วยไม้และมีลักษณะเป็นบ้านพักชั่วคราว โดยปกติจะปลูกบนพื้นที่ที่ซึ่งถูกทอดทิ้งว่างเปล่า

ซึ่งไม่ใช่ของตัวเอง ในระบบนี้ยังแบ่งออกเป็นชนิดต่างๆ ได้อีก คือ

1) ผู้บุกรุกที่แท้จริง(Pure Squatter) เป็นพวกที่อาศัยในบ้านที่สร้างบนที่ดินของหน่วยงาน รัฐบาลและไม่ได้จ่ายค่าเช่า

2) ผู้บุกรุกที่เช่า(Renting Squatter) พวกนี้สร้างบ้านบนเนื้อที่เล็กๆ ที่มีเจ้าของที่ดิน และมีการตกลงทำสัญญาเช่าต่อกัน ราคาเช่าที่ดินโดยเฉลี่ย 40 ตารางเมตร ประมาณ 40-60 บาทต่อเดือน ประชากรที่อยู่อาศัยในระบบนี้ประมาณ 850,000 คน ซึ่งจัดอยู่ในพวกที่มีรายได้ต่ำ

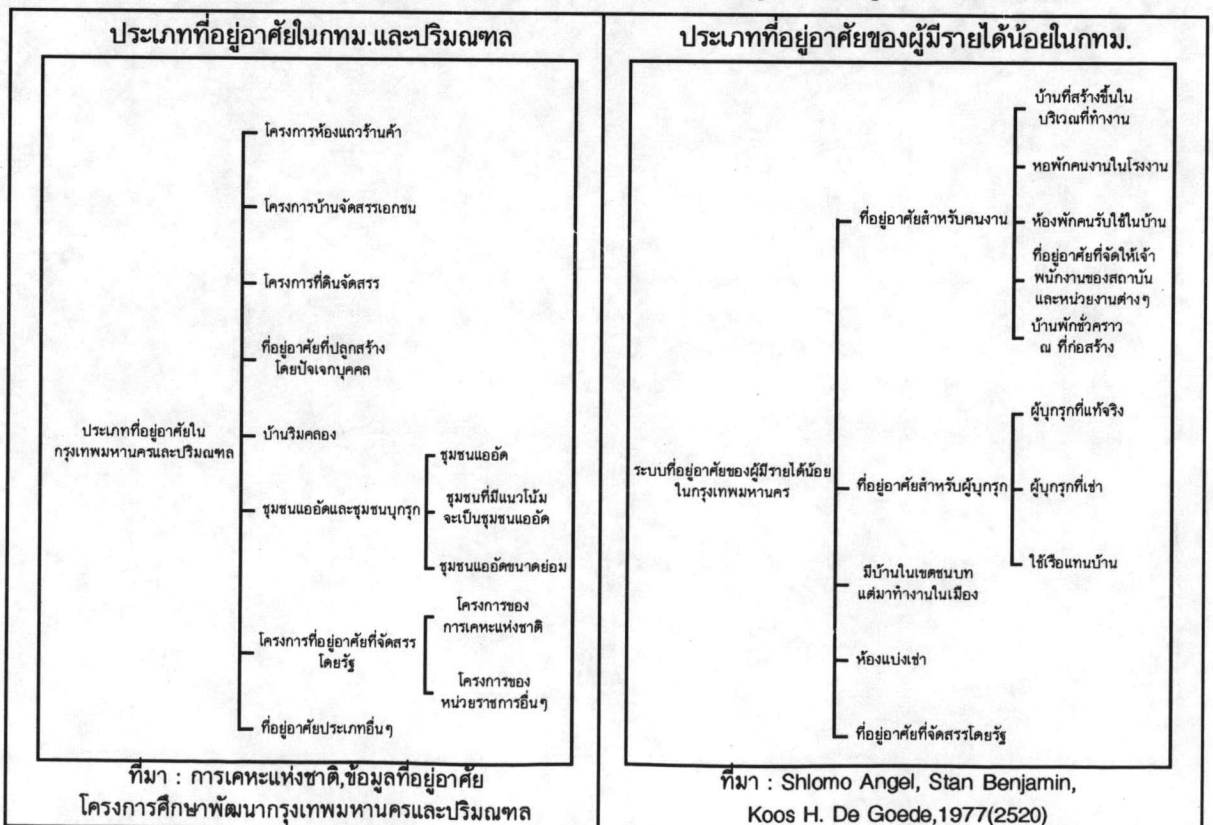
3) ใช้เรือแทนบ้าน(Boat House) จากการสำรวจเมื่อปี 1920 ได้คาดประมาณว่ามี ประชากรอาศัยอยู่ในเรือประมาณ 4,000 คน ซึ่งเรือที่เป็นบ้านนี้ใช้สำหรับส่งสินค้าในระยะทางสั้นๆ แต่มักจะ หยุดพักในคลองที่ใดที่หนึ่งนานๆ (ปัจจุบันถูกหน่วยงานของรัฐขับไล่ออกไปเป็นส่วนใหญ่)

2.3 มีบ้านในเขตชนบทแต่มาทำงานในเมือง(Rural Commuters Subsystem) มีบ้านเป็น จำนวนมากในชนบทที่เป็นที่พักให้กับคนทำงานในกรุงเทพฯ ประชาชนเหล่านี้จะเดินทางเข้ามาทำงานในเมือง โดยทางรถไฟ รถยนต์ หรือเรือยนต์ในตอนเช้า และกลับในตอนเย็น

2.4 ห้องแบ่งเช่า(Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่เป็นขนาดใหญ่กันเป็นห้องๆ เป็นสัดส่วนแบ่งให้เช่า บ้านแบบนี้ปรากฏอยู่ทั่วไปในบริเวณแถวที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจสมัยเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแถวย่านคนจีนอาศัยอยู่มาก ห้องแถว 3-4 ชั้นอาจเป็นที่อยู่ของคนหลายครอบครัว

2.5 ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ(Public Housing Subsystem) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้ ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดสรรให้กับผู้มีรายได้น้อย เช่น แฟลตที่สร้างโดยการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.1 แสดงลักษณะที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ และประเภทที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกทม.



ซึ่งจากการศึกษาข้างต้นนี้ จะเป็นการสร้างความเข้าใจถึงระบบของที่พักอาศัยภายในเมือง และระบบของที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นระบบย่อยของระบบที่พักอาศัยดังกล่าว โดยในประเด็นที่เกี่ยวกับชุมชนแออัดริมคลองนั้นพบว่ามีความเกี่ยวพันกันหลายลักษณะด้วยกันคือ มีความเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยประเภทชุมชนแออัดโดยตรง และอาจรวมถึงที่อยู่ประเภทบ้านริมคลองด้วย โดยในระบบชุมชนแออัดก็จะเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของผู้บุกรุกและห้องแบ่งเช่าในบางส่วน

### สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร

#### 1. องค์ประกอบในการพิจารณาชุมชนแออัด

ได้กล่าวถึงแหล่งชุมชนแออัดไว้ว่า ชุมชนแออัด หรือ สลัม หรือ แหล่งเสื่อมโทรม สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการ คือ องค์ประกอบด้านกายภาพ ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจดังนี้ (ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2533)

ด้านกายภาพ - ชุมชนแออัดจะเป็นเขตที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นสูง อาคารสร้างด้วยวัสดุก่อสร้างที่มีราคาถูก ง่าย ตัวอาคารสร้างขึ้นอย่างง่าย ๆ ด้วยไม้, สังกะสี หรือกระดาดแข็ง ในสภาพที่เรียกว่าหลังคาประชิดกัน ขาดระบบสาธารณูปโภค โดยเฉพาะถนนเข้าสู่บริเวณและภายในบริเวณ ซึ่งจะใช้ไม้กระดานแคบ ๆ ปูยกเป็นทางเดิน เบื้องล่างมีน้ำขังและไม่ถ่ายเท เพราะบริเวณเดิมเป็นที่ลุ่มซึ่ง ไม่ได้ปรับปรุงบริเวณก่อนสร้างอาคารที่อยู่อาศัย ภายในตัวอาคาร ห้อง มีจำกัด พื้นทีโล่งมีน้อย ไม่มีพื้นที่โล่งรอบ ๆ บ้าน

ด้านสังคม - ชุมชนแออัดมักจะเป็นจุดรวมของผู้ที่ย้ายถิ่นมาจากถิ่นเดิมเดียวกัน เป็นสมาชิกครอบครัวเดียวกันที่ขยายออกไป มักจะสร้างที่พักจากการเช่าที่ของเจ้าของเดิม จากการเช่ายึดที่ว่างอันเป็นที่สาธารณะหรือที่ของทางราชการที่ขาดการดูแล ในกรณีที่เช่าที่อยู่ ค่าเช่าจะขึ้นอยู่กับทำเลและการเข้าถึง

ด้านเศรษฐกิจ- ชุมชนแออัดมักจะเป็นครอบครัวที่มีรายได้น้อย เนื่องจากย้ายถิ่นเข้ามาหางานทำในกทม. แต่ขาดประสบการณ์และความรู้ในการทำงานด้านต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรม จึงเป็นแรงงานที่ขาดความชำนาญ มีรายได้ไม่แน่นอน หรือไม่ก็ว่างงาน แต่มีความจำเป็นที่จะต้องต่อสู้กับการอยู่รอดในเมืองหลวง ซึ่งต้องทนอาศัยอยู่ในสภาพดังกล่าวแทนที่จะหวนกลับไปอยู่ถิ่นเดิม

#### 2. ความหมายของชุมชนแออัด

หนังสือ Encyclopedea Britanica ได้ให้ความหมายว่า " ที่อยู่อาศัยที่ไม่มีที่ว่าง ขาดทรุดโทรม ขาดบริการที่ถูกต้องตามหลักอนามัย หรืออยู่อาศัยกันอย่างแออัดเยียด อันทำให้ไม่อาจใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพื่อดำเนินชีวิตในครอบครัวให้มีความสุขสบายใจได้ "

Longman Dictionary of Contemporary English(1978) ให้ความหมายของ slum ไว้ว่า " a city area of poor living conditions and dirty unrepaired building "

สำนักสวัสดิการสังคม กทม.(2533) ได้ให้ความหมายว่า " ชุมชนที่ส่วนใหญ่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบ และขาดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อ

สุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือน 15 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่หนึ่งไร่เป็น 1 ชุมชน

การเคหะแห่งชาติ(2534) ได้ให้ความหมาย ชุมชนแออัด ว่าหมายถึง " บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพ ไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้นหรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่อาศัยอยู่อย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ความปลอดภัย หรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้ จำนวนอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชน อย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า 30 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่หนึ่งไร่ ไม่ว่าจะอยู่ใน บริเวณที่ดินของเจ้าของที่ดินรายเดียวหรือไม่ก็ตาม "

จากการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับชุมชนแออัดจากแหล่งต่างๆ ทำให้พอจะสรุปความหมายของ ชุมชนแออัดได้ว่า หมายถึง " บริเวณพื้นที่ที่อยู่อาศัยที่มีความแออัด ไร้ระเบียบ มีสภาพบ้านเรือนและสภาพแวดล้อมต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย รวมถึง การเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมที่ดีของประชาชน " และสำหรับในงานวิจัยครั้งนี้ คำจำกัดความของ " ชุมชนแออัดริมคลอง " จึงหมายถึง พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ บริเวณริมคลอง

### 3. สาเหตุของการเกิดชุมชนแออัด

จากการศึกษาของฉัตรชัย พงษ์ประยูร(2536), สุพัตรา สุภาพ, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการและคณะ(2524), และพันธุดา บุญเหลือหล่อ(2521) สามารถรวบรวมถึงสาเหตุการเกิดชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ทำให้ทราบว่าสาเหตุการเกิดดังกล่าวได้มีทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคมรวมถึงประชากรด้วย และสาเหตุดังกล่าวส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์และสอดคล้องต่อเนื่องกัน ซึ่งได้แก่

3.1 การอพยพย้ายถิ่นเข้ากทม. จากลักษณะการโยกย้ายเข้ามาอย่างรวดเร็ว เป็นจำนวนมาก และเกิดขึ้นในระยะเวลานับสั้น อันเนื่องเพราะแรงผลักดัน(push factor)จากชนบทที่แห้งแล้งหมดทางทำมาหากิน และแรงดึงดูด(pull factor)ของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญทุกด้าน ประกอบกับลักษณะของประชากรที่เข้ามาที่ส่วนใหญ่จะเป็นคนยากจนหรือชนชั้นแรงงาน ได้ทำให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การให้บริการและตอบสนองความต้องการของรัฐที่มีต่อประชาชนไม่สามารถทำได้ทันทั่วถึง จึงเกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขาดแคลนที่อยู่อาศัย การทำมาหากิน สุขภาพอนามัย เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่ได้สนใจที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะแรก จึงทำให้ปัญหาทวีความรุนแรงขึ้นทุกที

3.2 การขาดแคลนที่อยู่อาศัย อันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรใน กทม.ที่มาจากกรย้ายถิ่น ได้ก่อให้เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัยจำนวนมาก ผู้ที่เข้ามาใหม่ต้องอาศัยอยู่ในที่พัก อันมีสภาพต่ำกว่ามาตรฐาน ในปี 2503 จากหลักฐานการรายงานของผู้เชี่ยวชาญอเมริกันซึ่งได้ทำการวางแผนสำรวจกทม.(Litchfield) พบว่า ประชากรประมาณ 700,000 คนต้องหาที่อยู่ใหม่หรือไม่ก็ต้องปรับปรุงที่อยู่ใหม่ ส่วนการสำรวจของสภาสังคมสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2509 พบว่ามีบ้านที่อยู่ในสภาพเสื่อมโทรมถึง 24,150 หลัง และมีประชากรรวมถึง 144,900 คน และเทศบาลนครกรุงเทพเองได้สำรวจ เพื่อหาจำนวนประชากรและขนาดของ แหล่งชุมชนแออัดในปี พ.ศ. 2501-2503 พบว่ามีคนประมาณ 150,000 อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม มีพื้นที่รวมกันถึง 1,500 ไร่

3.3 ความยากจนของประชากรและลักษณะนิสัย สาเหตุหนึ่งของการเกิดชุมชนแออัดมาจากการที่ประชากรจำนวนหนึ่งมีความยากจนไม่สามารถแสวงหามาตรฐานการดำรงชีวิตให้สูงขึ้นกว่าสภาพที่เป็นอยู่ได้ ประชากรเหล่านี้อาจจะมาจากการอพยพของคนชนบทที่มีรายได้น้อยมาสู่เมือง เพื่อแสวงหาหนทางที่ดีกว่า หรือจากคนยากจนในเมืองที่มาจากแหล่งไฟไหม้ต่างๆ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับลักษณะนิสัยของตัวผู้ที่อยู่ในชุมชนแออัดเอง ที่มักไม่ค่อยคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของตนหรือคิดปรับปรุงให้ดีขึ้น เพราะมีความเคยชินกับสภาพไม่เป็นระเบียบ หรืออาจจะมิรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีพ มีชีวิตกระเสือกกระสนเพื่อการอยู่รอดไปวันหนึ่งๆ ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงสภาพแวดล้อมหรือที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้นได้

3.4 สาเหตุทางด้านกายภาพ จากการศึกษาพบว่า เป็นสาเหตุสำคัญในการเกิดชุมชนแออัดในเมือง โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ คือ เรื่องที่ดิน และเรื่องสภาพที่อยู่อาศัย ซึ่งประเด็นทั้ง 2 นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของผู้ที่มีรายได้น้อย

#### ก. เรื่องที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากการศึกษาของจักรณกฤษณ์และคณะ(2524) พบว่า ชุมชนแออัดจะเกิดขึ้นในที่ดิน 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

ที่ดินของรัฐ ได้แก่ กรณีที่ประชาชนเข้าไปครอบครองพื้นที่ในลักษณะที่หยั่งเชิงดูก่อน โดยการปลูกสร้างอาคารขึ้นมาโดยพลการ และส่วนใหญ่เมื่อแรกเริ่มจะอยู่ในลักษณะของการเข้าไปอาศัยเป็นการชั่วคราวก่อนโดยปลูกเป็นเพิง ต่อเมื่อมีบุคคลอื่นตามเข้าไปยึดครองและปลูกสร้างใกล้เคียงกันมากราย กำลังต่อรองก็มีมากขึ้น ผู้อยู่อาศัยเหล่านี้ก็ใช้วิธีตื้อแพ่งยึดเอาทำเลนั้นเป็นที่อาศัยอย่างถาวรต่อไป บางคนอาจจะทำการปลูกสร้างในลักษณะที่มีความถาวรมากขึ้นและใหญ่โตขึ้น เพื่อให้ญาติพี่น้องจำนวนมากเข้าไปอยู่อาศัย ที่ของรัฐที่มักถูกบุกรุก ได้แก่ ที่ดินเขินริมแม่น้ำลำคลอง บึง ลำรางสาธารณะที่ดินเขิน ที่ดินสาธารณะ ที่ธรณีสงฆ์ ที่ทางการเวนคืนแล้วยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้ง ที่ของวัดวาอารามและบริเวณโบราณสถานที่เก่าแก่ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองเพียงพอ ที่ดินเหล่านี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร กรมการศาสนา กรมธนารักษ์ หรือกรมสรรพากร เป็นต้น

ที่ดินของเอกชน ได้แก่ ที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนที่มีไว้แล้วยังไม่ได้ทำประโยชน์หรือตนเองอยู่ที่อื่นไม่มีเวลามาดูแลได้เพียงพอ รวมทั้งเขตต่อระหว่างที่ดินของแต่ละเจ้าของซึ่งต่างไม่สู้แน่ใจว่าอยู่ในเขตของใคร เพราะหลักปักเขตแดนไม่ชัดเจน จึงมีบุคคลบุกรุกเข้าไปปลูกที่อยู่อาศัย หรือในบางกรณีก็อาจเป็นความสมัครใจของเจ้าของที่เองที่จะให้คนเหล่านั้นเช่าอยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวโดยคิดหรือไม่คิดค่าเช่า โดยเจ้าของที่ดินแบ่งแนวที่ดินให้เช่าได้ตามใจชอบเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่จำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพหรือบริการใดๆ และรัฐบาลเองก็ได้มีกฎหมายใดที่จะประกันสิทธิพื้นฐานให้กับผู้เช่าได้ เป็นผลให้เมื่อมีการขยายครอบครัวหรือมีคนอพยพมาขอเช่าที่อยู่เพิ่มขึ้น ได้เพิ่มความแออัดและหนาแน่นขึ้นโดยมิได้มีการปรับปรุงสภาพชุมชนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ลักษณะที่ดินที่เป็นบริเวณภายในบล็อกของเมือง ส่วนใหญ่เป็นที่เอกชน มีการปลูกห้องแถวเพื่อการค้าล้อมรอบที่ดินภายใน ที่ดินที่ถูกล้อมจึงมักมีราคาต่ำ เป็นที่อยู่อาศัยค่าเช่าราคาถูก เป็นที่ไม่มีทางออกสู่ถนนใหญ่โดยทางรถยนต์ ไม่มีที่ระบายน้ำ เมื่อนานๆ เข้าที่พักอาศัยราคาถูก ไม่ได้มาตรฐานก็ปลูก

ขึ้นมาอย่างแออัดจนแปรสภาพเป็นชุมชนแออัดในที่สุด และเมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า ผู้คนที่อาศัยอยู่จะทวีจำนวนขึ้นอย่างมาก ในที่สุดเจ้าของที่ดินเองก็มักมีความลำบากในการจะให้คนเหล่านี้เคลื่อนย้ายไปอยู่ที่อื่นต่อไป

ความยากลำบากของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลที่ดินของรัฐและเจ้าของที่ดินเอกชนในการให้บุคคลที่เข้ามาอาศัยอยู่ในลักษณะนี้เคลื่อนย้ายออกไปจากที่นั้น เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญที่คล้ายคลึงกันคือเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่รับคำฟ้องร้องเกี่ยวกับการบุกรุกที่มักไม่สนใจที่จะทำคดีเช่นนี้ เพราะนอกจากจะเป็นผลงานที่ไม่น่าสนใจแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มักจะขัดกับความรู้สึกในแง่มนุษยธรรมอีกด้วย อีกทั้งเมื่อเป็นคดีฟ้องร้องไปถึงศาลแล้ว แม้โจทก์จะชนะคดี ศาลก็มักให้จำเลยเสียค่าปรับซึ่งเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยไม่มีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป จึงทำให้เจ้าของที่ดินเอือมระอาเพราะเป็นการเสียเวลาเปล่า นอกจากนั้นผู้ฟ้องร้องหรือผู้ขับไล่ยังหวั่นเกรงในเรื่องความไม่ปลอดภัยของตนอีกด้วย

และสำหรับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดริมคลองนี้ เรื่องเกี่ยวกับที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดินนับเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด เพราะจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุกรุกที่สาธารณะริมคูคลองโดยตรง นอกจากนี้การขยายตัวของชุมชนยังรวมไปถึงการเช่าที่ หรือการบุกรุกบนที่ดินบริเวณใกล้เคียง ซึ่งอาจจะเป็นที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่นหรือเอกชนก็ได้

ข. เรื่องสภาพของที่อยู่อาศัย จากการศึกษาของพันธุดา บุญเหลือหล่อ(2521) พบว่า ขบวนการในการเกิดสลัมอันเนื่องมาจากสภาพของที่อยู่อาศัย มีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. สลัมที่เกิดจากการเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัยซึ่งเคยมีสภาพดีมาก่อน เกิดเนื่องจากการลดความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางหรือสูง ทำให้ที่อยู่อาศัยนั้นว่างลง ผู้มีรายได้น้อยจึงย้ายเข้าไปอยู่แทน โดยสาเหตุที่ทำให้ความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางหรือสูงลดลง อาจสรุปได้ดังนี้

- ความเสื่อมโทรมทางกายภาพของอาคาร จากอายุการก่อสร้างที่เก่าแก่
- ความล้าสมัยของรูปทรงอาคาร แม้เจ้าของจะทำนุบำรุงอาคารให้มีสภาพดี แต่วิวัฒนาการของที่อยู่อาศัยแบบใหม่ๆ ที่สวยงามทันสมัยเป็นจำนวนมาก ดึงดูดให้มีผู้สนใจสร้างที่อยู่อาศัยแบบใหม่มากกว่า

- อิทธิพลจากภายนอก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในบริเวณที่อยู่อาศัย เช่น การขยายโรงงานอุตสาหกรรมรถจักรยานที่พักอาศัย หรือ การขยายพื้นที่ของเขตพาณิชย์กรรมบนถนนสายหลัก มีผลกระทบโดยตรงต่อสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยในแง่ของมลภาวะทางเสียง ฝุ่น ความสกปรก

- ความทรุดโทรมของลักษณะกายภาพของอาคารโดยรอบ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นลดลง เพราะถ้าเจ้าของอาคารปรับปรุงที่อยู่อาศัยของตนให้ดี ก็ทำให้มีคนต้องการบ้านของเขามากขึ้น สามารถเพิ่มค่าเช่าได้ และเมื่อคนรายได้สูงและครอบครัวที่อาศัยในบ้านคุณภาพดี ก็จะมีอิทธิพลต่อลักษณะภายนอกชุมชนได้ นั่นคือทำให้ชุมชนน่าอยู่ขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้าเจ้าของบ้านมีการลงทุนในที่อยู่อาศัยอย่างจำกัด ก็พลอยทำให้ที่อยู่อาศัยอื่นๆ ใกล้เคียงคุณภาพต่ำลงไป มีผลทำให้กลายเป็นสลัมมากขึ้น

จากสาเหตุที่ทำให้เกิดการลดลงของความต้องการที่อยู่อาศัยเหล่านี้ จะทำให้ค่าเช่าบ้านหรือราคาบ้านในบริเวณนี้ลดลง ทำให้เจ้าของอาคารได้รายรับลดลง จึงลดค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพของที่อยู่อาศัย หรือลดการลงทุนในที่อยู่อาศัยนั้น มีผลทำให้คุณภาพบ้านเสื่อมลง ซึ่งทำให้มีผู้ไม่ต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นมากขึ้น โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย ในขณะที่ราคาเช่าลดลง ผู้มีรายได้น้อยที่พอมีความสามารถจ่ายค่าเช่าได้ และมีความสนใจในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมน้อยกว่าผู้มีรายได้น้อยก็จะย้ายเข้ามาอยู่แทนที่ และเพื่อที่เจ้าของอาคารจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากรัพย์สินของตนในจำนวนเท่าเดิม จึงแบ่งพื้นที่ให้เช่าย่อยลงไป เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเช่าได้มารายขึ้น แต่เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยมีความสามารถในการบำรุงรักษาอาคารต่ำ รวมทั้งถ้าเจ้าของอาคารไม่สนใจลงทุนในการบำรุงรักษา ก็ทำให้คุณภาพบ้านเสื่อมมากลงไปอีก และเสื่อมลงไปเรื่อยๆ จนทำให้กลายเป็นสลัมในที่สุด สลัมเหล่านี้มักอยู่ในส่วนของเมืองที่ได้รับการพัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว

ซึ่งสำหรับกรณีของการเกิดชุมชนแออัดริมคลองในกทม.นี้ สาเหตุการเกิดขึ้นจากการเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัยซึ่งเคยมีสภาพดีมาก่อน มีแนวโน้มที่เป็นไปได้สูง ทั้งนี้เนื่องจาก แต่เดิมนั้นกรุงเทพฯมีลักษณะเป็นชุมชนริมน้ำ แม่น้ำคูคลองเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ถนนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ชุมชนริมน้ำเดิมก็จะย้ายมากระจุกตัวตามริมถนนแทน ทำให้ที่พักอาศัยริมน้ำเดิมนั้นอาจถูกปล่อยปละละเลย และกลายเป็นที่พักอาศัยราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อยไปในที่สุด

2. สลัมที่เกิดขึ้นใหม่สร้างด้วยวัสดุไม่ถาวร เช่น เศษไม้ สังกะสี พลาสติก ยางรถยนต์ เป็นต้น ซึ่งพบว่ามีลักษณะกายภาพที่ทรุดโทรมมากกว่าสลัมในประเภทแรก Dwyer กล่าวว่า สลัมประเภทนี้ มักพบอยู่ทั่ว ๆ ไป ส่วนมากอยู่รอบนอกของเมือง การไปตั้งอยู่รอบนอกของเมือง เพราะว่า การพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมืองถึงจุดอิ่มตัวในความเป็นไปได้ที่จะแบ่ง Living Space ให้ย่อยลงไปอีก

สำหรับสลัมในกรุงเทพฯ พบว่ากระจายตัวอยู่ทั่วไป แต่ไม่สามารถวิเคราะห์ให้ลึกลงไปว่า ตำแหน่งของสลัมที่เกิดจากการเสื่อมโทรมของตัวอาคารจะอยู่ในส่วนของเมืองที่ได้รับการพัฒนามานานจนที่อยู่อาศัยนั้นเก่าแก่ทรุดโทรม หรืออยู่ในย่านที่ถูกรื้อแล้วด้วยการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ

ดังนั้น จากการศึกษาถึงขั้นตอนของสาเหตุการเกิดสลัมดังกล่าว พบว่า สลัมในกทม.มีขนาดใหญ่ และมีการกระจายตัวอยู่ไม่มากนักแต่เมื่อสลัมที่เกิดขึ้นได้สร้างปัญหาแก่ชุมชนหรือเมืองไม่ว่าจะในด้านความปลอดภัย ด้านสุขภาพอนามัย หรือด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการเติบโตของเมืองที่ทำให้เกิดความต้องการในการใช้ที่ดินให้ผลิตผลตอบแทนสูงที่สุด ทำให้รัฐและเอกชนได้ยกย้ายหรือบีบไล่คนในพื้นที่สลัมนั้นๆ ออกไป สลัมขนาดใหญ่หลายแห่งจึงสลายตัวไป แต่ไปเกิดใหม่ในที่แห่งอื่นและในขนาดที่เล็กลง ทำให้ในปัจจุบันกทม.มีจำนวนชุมชนแออัดในปีพ.ศ. 2533 ถึง 981 แห่ง(สำนักสวัสดิการสังคม, 2533) ในขณะที่ปีพ.ศ.2518 มีจำนวนเพียง 108 แห่ง





#### 4 ประเภทของชุมชนแออัด

ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ ได้แบ่งประเภทชุมชนแออัดตามลักษณะการตั้งถิ่นฐานได้เป็น 4 ประเภทคือ

4.1 ชุมชนดั้งเดิม หมายถึง ชุมชนเก่าที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานแล้ว ตั้งแต่ก่อนหรือพร้อมๆ กับเมืองที่พัฒนาขึ้น การเคหะแห่งชาติถือเอาชุมชนที่มีประวัติการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 15 ปี เป็นชุมชนแออัดที่อยู่ในประเภทนี้

4.2 ชุมชนใหม่ หมายถึง ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ ที่มีอายุการตั้งชุมชนต่ำกว่า 15 ปี และเป็นชุมชนที่มีการจัดตั้งโดยไม่มีระเบียบ และมีความเสื่อมโทรมหรือมีแนวโน้มที่จะมีความเสื่อมโทรมในอนาคต

4.3 ชุมชนประเภทบุกรุก หมายถึง ชุมชนที่ผู้อยู่อาศัยเข้าไปครอบครองปลูกสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับคำยินยอมหรือการรับรู้ใดๆ จากเจ้าของที่ดิน หรืออยู่ระหว่างการไล่ที่จากเจ้าของที่ดิน หรือชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นบริเวณสาธารณประโยชน์ เช่น ชุมชนที่เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณไฟไหม้ ชุมชนริมคลอง ชุมชนที่เรียบยาริมทางรถไฟ เป็นต้น

4.4 ชุมชนที่จะต้องรื้อล้าง หมายถึง ชุมชนที่ถูกกำหนดว่าจะต้องรื้อล้างหรือมีแนวโน้มที่จะพัฒนาเป็นอย่างอื่น เช่น ชุมชนที่อยู่ในเส้นทางของแผนการสร้างทางหลวง หรือที่จะเวนคืนเพื่อไปใช้ทำสาธารณประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือบริเวณที่มีแนวโน้มที่จะเป็นการใช้ที่ดินเป็นบริเวณพาณิชยกรรม เนื่องจากการขยายตัวของเมืองพัฒนาเข้ามาถึงชุมชน

จากการศึกษาของจันทิมา ฉัตรไชยสิทธิกุล(2528) พบว่า จำนวนของชุมชนประเภทที่ 1 กำลังถูกลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วด้วยการพัฒนาของเมืองที่เข้ามารุกกล้าแทนที่อย่างรวดเร็ว กลายเป็นชุมชนประเภทที่ 4 และจากชุมชนประเภทที่ 4 ก็กลายเป็นชุมชนประเภทที่ 3 ถ้าอยู่ในบริเวณใจกลางเมือง และเป็นชุมชนประเภทที่ 2 เป็นชุมชนที่อยู่บริเวณรอบวงนอกของเมือง

#### บทบาทและนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชุมชนแออัด อาจแบ่งได้เป็น 2 องค์กรใหญ่ๆ ได้แก่

1 องค์กรของรัฐ เนื่องจากรัฐจะต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดแนวทางหรือดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัดซึ่งเป็นปัญหาของเมืองให้ดีขึ้นหรือหมดไป ดังนั้นการจัดการของรัฐอาจแบ่งได้ 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1.1 การกำหนดแนวทาง จะประกอบด้วยแผนพัฒนาแห่งชาติ แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และกฎหมายหรือข้อกำหนดต่างๆ ในระดับนี้จะเป็นการกำหนดกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างกว้างๆ รวมถึงการกำหนดเครื่องมือในการดำเนินการก่อนที่จะลงสู่ผู้ปฏิบัติงานจริง

##### ก. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากการที่รัฐยอมรับถึงความสำคัญของปัญหาชุมชนแออัดนี้ จะเห็นได้ถึงการระบุไว้ตั้ง

แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539) ในการประเมินผลจากแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ถึง ฉบับที่ 6 อาจสรุปได้ว่า การแก้ไขปรับปรุงปัญหาชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ยังเป็นไปอย่างเชื่องช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์ จึงทำให้จำนวนชุมชนแออัดขยายตัวมากขึ้นทุกที เนื่องจากมีอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการขาดการบริหารและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการขัดแย้งในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เหล่านี้ได้เป็นสาเหตุในการสั่งสมปัญหาชุมชนแออัดให้ขยายตัวมากขึ้นทุกทีจนถึงปัจจุบัน

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535-2539 ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางเกี่ยวกับด้านที่อยู่อาศัย(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี) โดยสรุป ได้คือ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้ชี้แจงเป้าหมายแนวทางที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดในส่วนของการพัฒนาบริการพื้นฐาน ประเด็นที่อยู่อาศัย โดยรัฐมีเป้าหมายที่จะจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของกทม.และปริมณฑล เมืองในภูมิภาคและพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ รวม 112,000 หน่วย โดยเน้นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม แบ่งเป็นในเขตกทม.และปริมณฑล 65,000 หน่วย และภูมิภาค 47,000 หน่วย นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการปรับปรุงชุมชนแออัดและจัดให้มีระบบบริหารชุมชนที่มีประสิทธิภาพในช่วงแผนนี้รวม 80,000 ครัวเรือน แบ่งเป็น กทม.และปริมณฑล 73,000 ครัวเรือน และภูมิภาค 7,000 ครัวเรือน และมีแนวทางในการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย ดังนี้

1. พัฒนาการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย
  - นำมาตรการผังเมืองมาเป็นเครื่องชี้นำ
  - ให้จัดเตรียมพื้นที่หรือเวนคืนที่ดิน เพื่อการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
2. พัฒนาคอรัลกร เพิ่มบทบาทและขีดความสามารถในการประสานงานและการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐและท้องถิ่นให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพ
3. พัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย แรงงานอุตสาหกรรม และชุมชนแออัดในเมือง ให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาภาคมหานครและเขตเศรษฐกิจใหม่

ข. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร(สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, กทม.)

จากแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535-2539) แผนงานและแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด ได้ถูกกล่าวไว้ในแผนสาขาทรัพยากรมนุษย์และสังคม ส่วนย่อยที่ 4 แผนงานพัฒนาชุมชน โดยมีนโยบายเสริมสร้างและสนับสนุนความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และพัฒนาศักยภาพขององค์กรกลางพัฒนาชุมชน และองค์กรประชาชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมและสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุด และในส่วนเป้าหมายการดำเนินงาน ก็จะมีการปรับปรุงชุมชนในที่ดินเดิมทั้งด้านความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประมาณปีละ 160 ชุมชนหรือร้อยละ 15 ต่อปี มีการจัดหาที่ดินประมาณปีละ 30 ไร่ เพื่อรองรับการรื้อย้ายชุมชนบุกรุกที่สาธารณะและรुक้า คุกคลองในความรับผิดชอบของกทม. เร่งรัดให้ออกพรบ.ชุมชนแออัดและระเบียบกทม.ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน

พ.ศ. 2528 ฉบับแก้ไข มีผลบังคับใช้ก่อนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เป็นต้น โดยในสวนแผนงานพัฒนาชุมชนนี้ จะประกอบไปด้วย 3 แผนงานย่อย 10 โครงการหลัก ที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้เป็นจริงมากขึ้น เช่น โครงการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย โครงการจัดตั้งและพัฒนาองค์กรประชาชน เป็นต้น

ค. กฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากแผนพัฒนาฯ ต่างๆ หรือนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับชุมชนแออัดยังมีได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าการกำหนดความหมายและวิธีการแก้ปัญหาชุมชนแออัดหรือแหล่งเสื่อมโทรมในแต่ละยุคสมัยว่าเกี่ยวข้องกับงานชนิดใด เช่น การรื้อสร้างใหม่ หรือ การปรับปรุงสภาพ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มักจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานด้านนี้ ได้แก่

- พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเรือน พ.ศ.

2503

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518
- ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 316 เรื่องการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติ 2515 และ

ระเบียบการเคหะแห่งชาติที่ 14/2520

และในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดริมคลอง ย่อมต้องมีส่วนเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายที่ใช้ดูแลรักษาคลองบางฉบับ ดังนั้นในการศึกษาประเด็นดังกล่าวคงต้องพิจารณาร่วมไปด้วย โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องอาจได้แก่ พระราชบัญญัติ รักษาคลอง ร.ศ.121 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518(ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้เมื่อ 29 พ.ย. 2536) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกบางฉบับที่ทางกรุงเทพมหานครเคยใช้ในการรื้อย้ายชุมชนริมคลองบางแห่งในปี พ.ศ. 2527(ศูนย์นครศึกษา สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมและสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527) เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9, ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น (ดูภาคผนวก ก)

1.2 การดำเนินงาน ในองค์การของรัฐจะมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ หรือ นโยบายของรัฐ โดยมีเครื่องมือ คือ กฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องช่วยในการดำเนินงาน ซึ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมชนแออัด ได้แก่

การเคหะแห่งชาติ รับผิดชอบทางด้านจัดการทางกายภาพ เช่น การปรับปรุงในที่ดินเดิมหรือย้ายไปที่ใหม่ เป็นต้น

สำนักสวัสดิการสังคม กทม. รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การพัฒนาประชากร

การส่งเสริมให้ชุมชนอยู่ได้ด้วยตัวเอง เป็นต้น(ปัจจุบันเป็นหน้าที่ของสำนักพัฒนาชุมชน กทม.)

งานส่งเสริมและพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตต่าง ๆ เป็นผู้ประสานงานและรับโครงการจากการเคหะแห่งชาติและสำนักสวัสดิการสังคมมาปฏิบัติงานในพื้นที่ และเป็นผู้ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือและประสานงานในการปรับปรุงชุมชนแออัดอีก เมื่อมีโครงการเกิดขึ้นและได้รับมอบหมายจากหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง หน่วยงานดังกล่าว เช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมประชาสัมพันธ์ สภาสตรีแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การพัฒนาฝึกหัดฝีมือแรงงาน หรือสร้างอาชีพให้

และในประเด็นของการศึกษาชุมชนแออัดริมคลอง ก็จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลดูแลเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ซึ่งได้แก่ สำนักการระบายน้ำ กทม. และกรมชลประทาน

2. องค์กรของเอกชน ในระยะหลังแผนพัฒนาฉบับที่ 3 รัฐบาลเริ่มยอมรับว่า การดำเนินงานแก้ปัญหาเกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรมนั้นน่าจะมีความหมายกว้างกว่าการรื้อล้างและสร้างใหม่ กล่าวคือ ควรมีการป้องกัน และแก้ไขปรับปรุงทั้งสภาพแวดล้อมด้านกายภาพและคุณภาพของคนที่อยู่อาศัยในนั้นด้วย ดังนั้นในการปรับปรุงในลักษณะนี้จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นๆ เพิ่มขึ้นทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐบาลและมีใช้รัฐบาล(Kattiya Kamasuta,2522) จากการศึกษาข้างต้นทำให้ทราบว่า องค์กรของเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดในระยะนี้เอง ในปัจจุบันพบว่า บทบาทขององค์กรเอกชนที่เข้าไปมีส่วนในการพัฒนาชุมชนแออัดอาจแบ่งได้เป็น 2 ด้านใหญ่ๆ คือ หนึ่ง ด้านที่เกี่ยวข้องกับเด็ก การศึกษา และสุขภาพอนามัย เช่น มูลนิธิดวงประทีป และสอง ด้านที่เกี่ยวข้องกับ Community Organization เช่น การจัดกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ การปรึกษาลิทธิทางด้านกฎหมาย หรือการพัฒนาที่อยู่อาศัย องค์กรที่ทำงานด้านนี้ ได้แก่ สมาคมร่วมกันสร้างมูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น (ดูภาคผนวก ข)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรเอกชน ยังมักจะอยู่ในวงจำกัดตามความสามารถขององค์กรและงบประมาณที่มีอยู่ หากองค์กรเอกชนต่างๆสามารถประสานความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนอย่างจริงจัง ก็อาจเป็นหนทางหนึ่งที่จะเพิ่มโอกาสขยายความสามารถในการพัฒนาชุมชนได้อย่างกว้างขวาง

### วิธีการปรับปรุงชุมชนแออัด

การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจรับผิดชอบโดยตรงในการจัดการแก้ไขหรือปรับปรุงชุมชนแออัด โดยมีวิธีการปรับปรุงชุมชนแออัดในรูปแบบต่างๆ ตามความเหมาะสมกับความเดือดร้อนของชุมชน (การเคหะแห่งชาติ, 2534) ดังนี้

1. โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นโครงการที่ดำเนินการโดยวิธีการย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจากที่ดินเดิมไปยังที่ใหม่ ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิม หรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิมหรือชุมชน โดยโครงการที่รองรับการรื้อย้ายจะจัดเป็นที่ดินแปลงโล่งมี ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า การถมดินเพื่อให้พื้นที่ท่วม ในบางโครงการอาจจัดสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งมีทั้งการให้เช่า ให้เช่าซื้อ

ตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในพิจารณาชุมชนเป้าหมาย โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ นี้ เป็นการเน้นการสร้างความมั่นคงในสิทธิการอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัย เจ้าของที่ดินของภาครัฐและเอกชนนั้น มีวิธีการดำเนินการดังนี้

1.1 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่(Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดออกจากพื้นที่เดิมไปอยู่ในที่ดินผืนใหม่ โดยการเคหะฯ เป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้น จำต้องมีส่วนร่วมรับภาระด้วยการเคหะฯ จะแบ่งแปลงพัฒนาที่ดินทางด้านสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่การเคหะฯหรือสถาบันการเงินต่อไป เช่น โครงการรวมเกล้า 1-6 โครงการสุวรรณประสิทธิ์ 3 โครงการแก้วนิมิตร โครงการดวงพิทักษ์ (ดูรูปที่ 2.2)

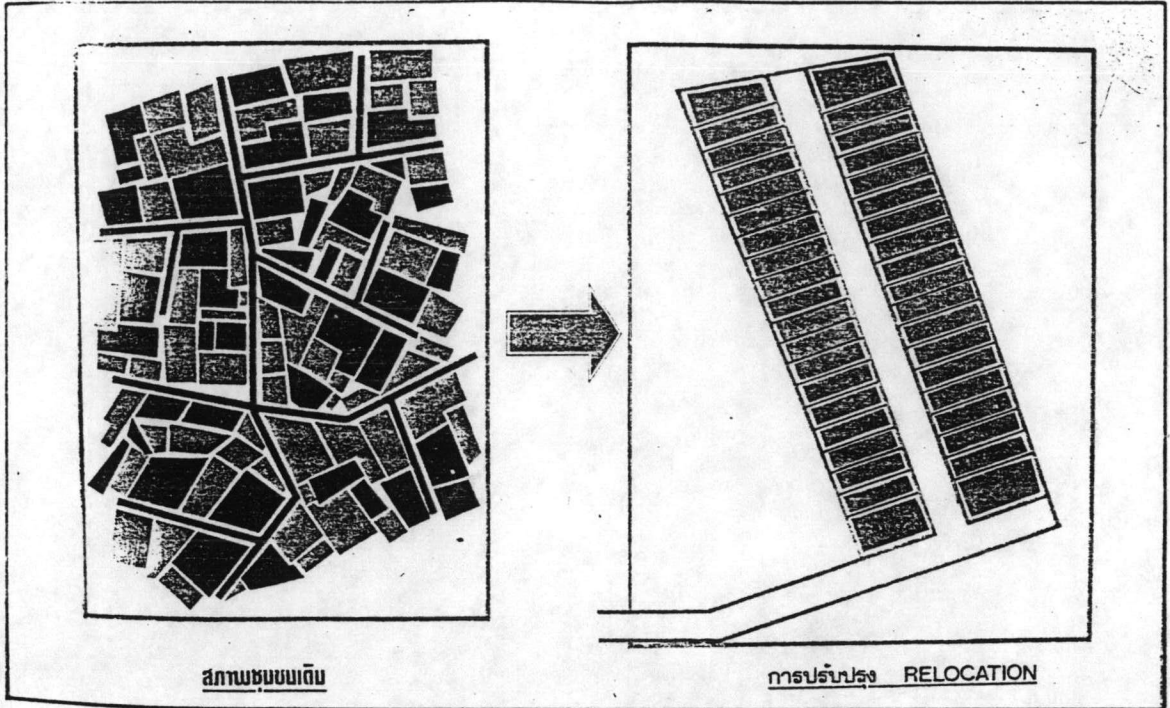
1.2 การประสานประโยชน์ทางที่ดิน(Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะฯจะเข้าไปเป็นตัวกลางเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนขายให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูก หรือให้เช่าระยะยาวเพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้ จากนั้น การเคหะฯจะนำที่ดินมาจัดผัง แบ่งแปลงให้ผู้อยู่อาศัยได้เป็นกรรมสิทธิ์ หรือเช่าในระยะยาวปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่าการสร้างที่อยู่อาศัย พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะฯ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการคลองเตย 70 ไร่ โครงการวัดลาดบัวขาว (ดูรูปที่ 2.3)

1.3 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่เดิม(Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะฯ จะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดิน หรือเช่าระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ผู้อยู่อาศัยได้ครอบครองที่ดินโดยถือหลักใครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริงๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบ ปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะฯ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป เช่น โครงการซอยสีน้ำเงิน โครงการวัดไผ่ตัน (ดูรูปที่ 2.4)

1.4 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม(Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรม โดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อหรือเช่าระยะยาวต่อไป เช่น โครงการสามยอด โครงการพระราม 4 (ดูรูปที่ 2.5)

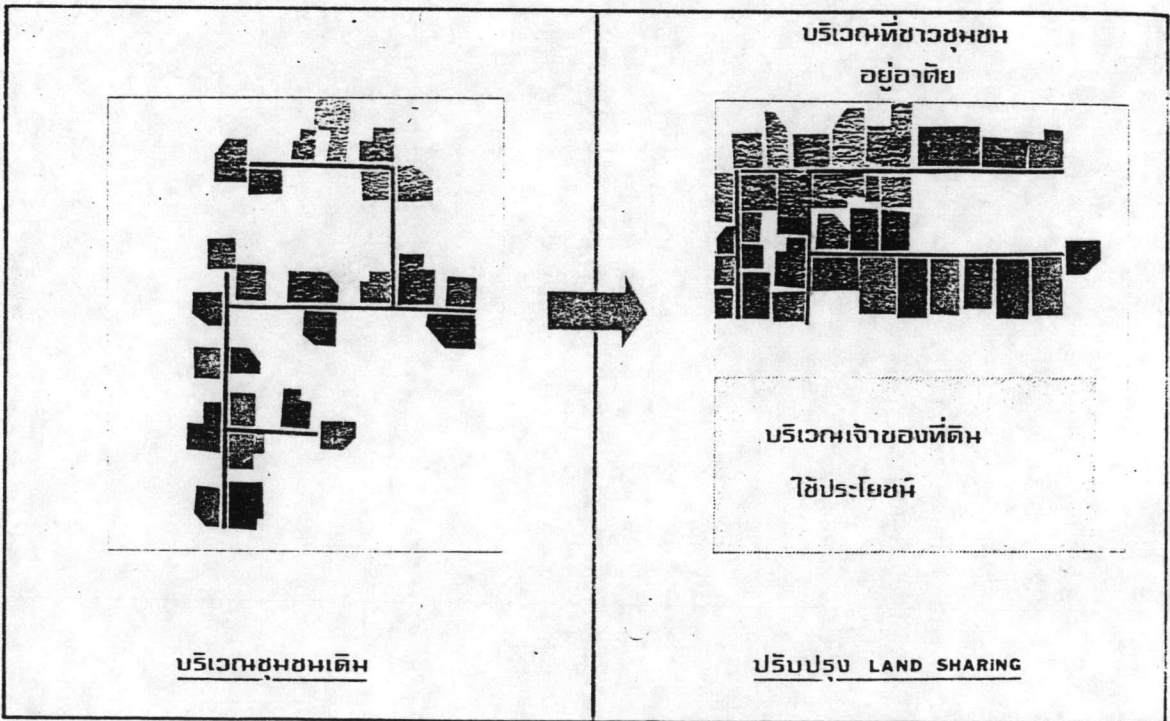
## 2. โครงการปรับปรุงในที่เดิม

เป็นการจัดทำโครงการที่ดำเนินการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดนั้น ๆ ให้ดีขึ้นแทนการรื้อล้าง โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ในชุมชนและการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในพิจารณาชุมชนเป้าหมาย



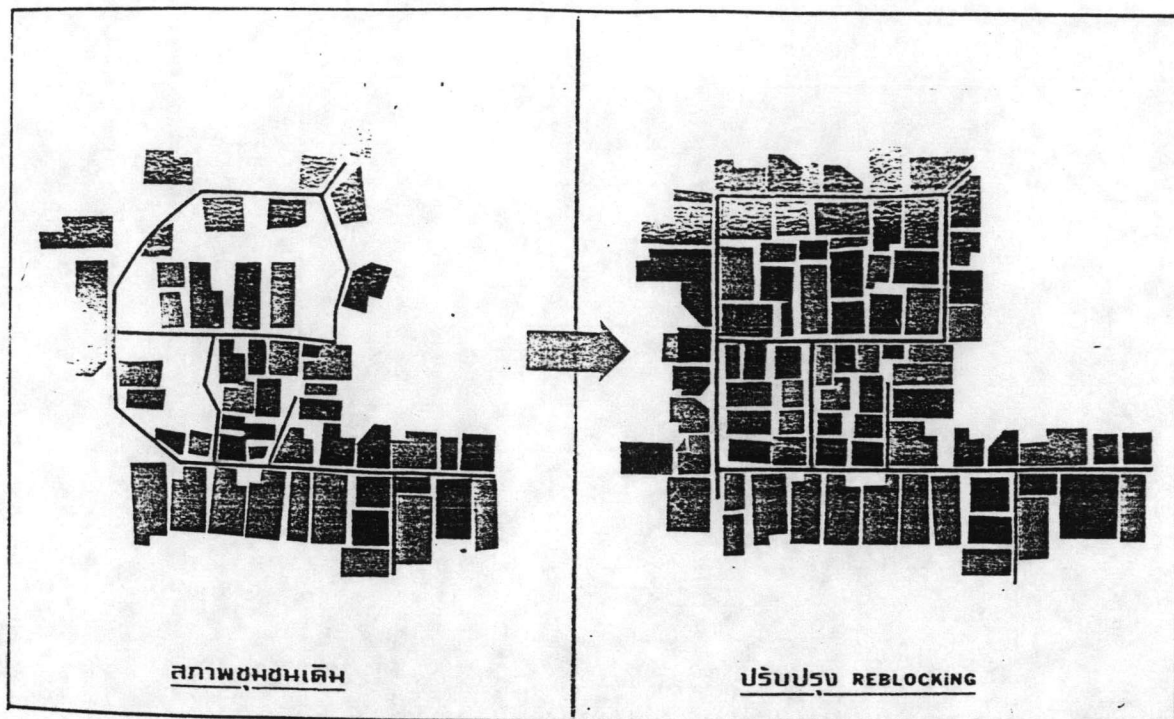
โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ (RELOCATION)

รูปที่ 2.2



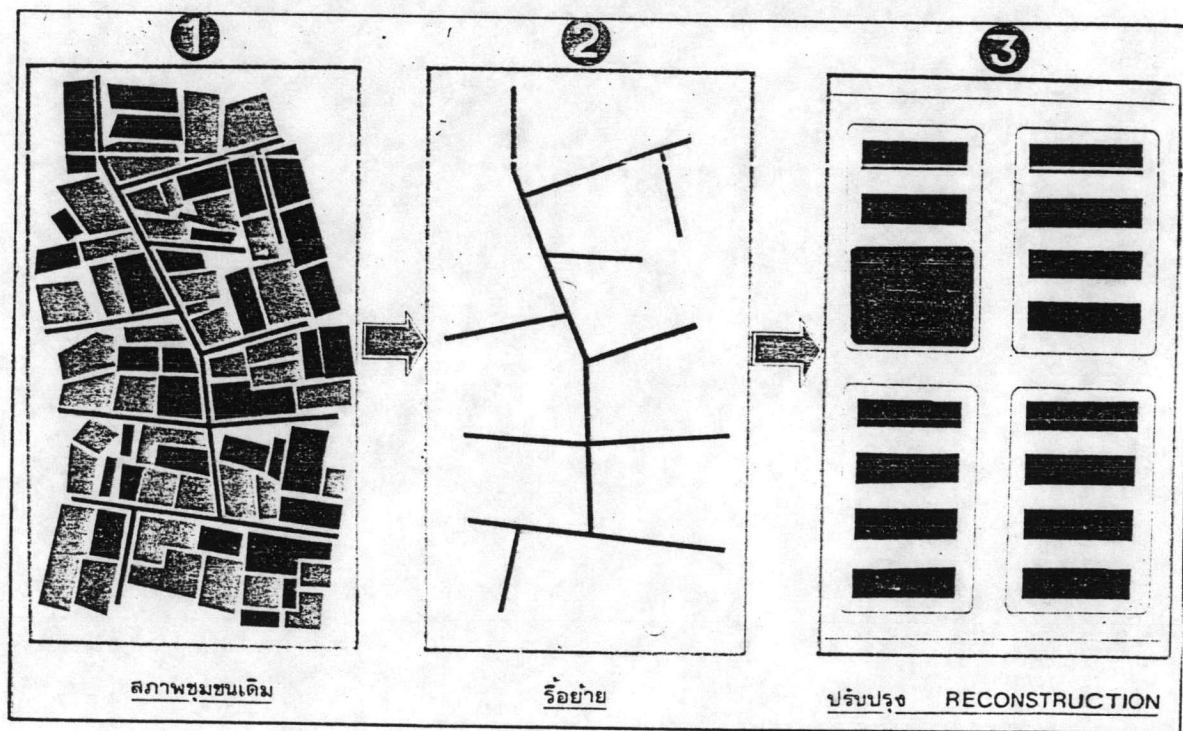
โครงการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (LAND SHARING)

รูปที่ 2.3



รูปที่ 2.4

การปักผังและแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (SLUM REBLOCKING)



รูปที่ 2.5

การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (RECONSTRUCTION)

### 3. การปรับปรุงทางด้านสังคม-เศรษฐกิจ

มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะพัฒนาสภาพเศรษฐกิจ-สังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้เข้ามาร่วมดำเนินโครงการ โดยมีนโยบายหลักให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนร่วมวางแผนโครงการและตัดสินใจเพื่อให้ชุมชนได้มีความรู้สึกกับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนของตน โดยจัดให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชน เพื่อเป็นตัวแทน และผู้นำในการพัฒนา

การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ มีจุดหมายที่จะเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายของผู้อยู่อาศัย ชจัดปัญหาการว่างงาน เช่น การฝึกอบรมอาชีพ ส่งเสริมการผลิต การจัดหาตลาด จัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนหาแหล่งเงินทุนให้ผู้อยู่อาศัยได้กู้เงินเพื่อลงทุนประกอบธุรกิจประกอบอาชีพ หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นต้น

การพัฒนาทางด้านสังคม โดยการส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น การจัดระเบียบชุมชน การให้ชุมชนรู้จักสิทธิหรือหน้าที่ที่จะทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม และรวมตัวกันเพื่อพัฒนาสังคม เป็นต้น

#### กรอบความคิดของงานวิจัย

เนื่องจาก ชุมชนแออัดในกทม. เป็นระบบที่อยู่อาศัยประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นภายในเมืองและเป็นระบบที่ประกอบด้วย ระบบชุมชนแออัดอื่นย่อยๆอีกหลายระบบด้วยกัน เมื่อใช้ลักษณะทางกายภาพ(ด้านที่ตั้ง) เป็นตัวจำแนกระบบชุมชนแออัดในกทม. จะพบว่า ชุมชนแออัดดังกล่าวประกอบไปด้วย ชุมชนแออัดใต้ทางด่วน ชุมชนแออัดข้างทางรถไฟ ชุมชนแออัดริมคลอง ชุมชนแออัดบริเวณที่การทำเรือ ชุมชนแออัดบริเวณที่ก่อสร้าง ชุมชนแออัดบนอาคาร เป็นต้น (แผนภาพที่ 2.2) ซึ่งจากการศึกษาที่ผ่านมา นับได้ว่ามีงานวิจัยน้อยชิ้นที่จะทำการศึกษาถึงระบบย่อยของชุมชนแออัดในกทม.อย่างจริงจัง

สำหรับงานวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนแออัดริมคลองในกทม.นี้ ได้รับแนวความคิดมาจากการมองเห็นถึงระบบของชุมชนแออัดในกทม.ที่เป็นระบบขนาดใหญ่ ได้รับความสนใจและมีการศึกษาวางแผนทางพัฒนาอย่างกว้างขวาง แต่ยังไม่มีการลงลึกศึกษาถึงระบบชุมชนแออัดย่อยที่ประกอบอยู่ในระบบใหญ่ดังกล่าว ซึ่งน่าจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันแฝงอยู่บ้าง ดังนั้น จากการมองเห็นถึงความสำคัญในประเด็นนี้ ชุมชนแออัดริมคลองจึงถูกคัดเลือกและหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างของการศึกษา ด้วยเหตุผลที่ว่า มีลักษณะความแตกต่างทางกายภาพ(ด้านที่ตั้ง)อย่างชัดเจน มีความเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติของเมือง(คูคลอง) โดยสภาพแวดล้อมดังกล่าว ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม สร้างสภาพของการตั้งถิ่นฐานริมน้ำที่ถูกพิจารณาเป็นเอกลักษณ์ที่สำคัญของเมือง(กรุงเทพฯมีคูคลองมากมาย จนได้สมญาเวนิสตะวันออก) รวมถึงการเป็นชุมชนที่มักจะมีปัญหาเรื่องการครอบครองที่ดินโดยผิดกฎหมาย(บุกรุกที่สาธารณะริมคลอง)อย่างชัดเจนอีกด้วย ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจเหล่านี้จะถูกใช้ประกอบการศึกษาและพิจารณาแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมต่อไป



ในการศึกษาจะพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ด้าน คือ ด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะ การศึกษาด้านกายภาพจะเป็นด้านที่แสดงถึงภาพลักษณ์ได้ชัดเจนที่สุด เพราะเป็นสภาพนามธรรมที่ทุกคนสามารถมองเห็นได้และเป็นผลที่เกิดจากการด้อยทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพทางกายภาพของชุมชนแออัดริมคลองที่พอจะมองเห็นได้ เช่น การสร้างอาคารบ้านเรือนอย่างง่าย ๆ ด้วยวัสดุไม่ถาวร การอยู่อย่างหนาแน่นหรือ การขาดระบบสาธารณูปโภค ในบริเวณพื้นที่ริมคูคลองหรือร่องน้ำริมคูคลอง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก องค์ประกอบทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การที่จะพิจารณาแยกหรือให้ความสำคัญเพียงด้านใดด้านหนึ่งจึง เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การที่จะศึกษาให้ได้ผลงานวิจัยที่สมบูรณ์จึงควรศึกษาองค์ประกอบหลักทั้ง 3 ควบคู่กันไป และในที่นี้จะรวมถึงการศึกษาด้านสภาพแวดล้อม(คลอง)ด้วย

โดยที่องค์ประกอบหลักทั้ง 3 และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในชุมชนแออัดริมคลองนี้ จะพิจารณา และแจกแจงในรูปของตัวแปรสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดกลุ่มของตัวแปรเหล่านี้ออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่คือ

ด้านกายภาพ จะมีตัวแปรทางด้าน ลักษณะที่อยู่อาศัย ขนาดที่อยู่อาศัย สภาพการครอบครองที่อยู่อาศัย ค่าเช่า สภาพการครอบครองที่ดิน เจ้าของที่ดิน ปัญหาการไล่ที่ น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบบระบายน้ำและการจัดเก็บขยะ

ด้านเศรษฐกิจ ตัวแปรที่พิจารณาได้แก่ จำนวนสมาชิกในที่อยู่อาศัย ประเภทสมาชิก จำนวนสมาชิกที่ทำงานแล้ว ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ งานพิเศษ เงินออม และประเภทเครื่องใช้ภายในบ้าน

ด้านการใช้บริการทางสังคม มีตัวแปรทางด้าน กิจกรรมในเวลาพักผ่อนของผู้ใหญ่ กิจกรรมในเวลาว่างของวัยรุ่น สถานที่เล่นของเด็ก สถานที่เลี้ยงดูเด็กเล็ก สถานศึกษา สถานพยาบาล คณะกรรมการชุมชน การเป็นสมาชิกขององค์กรในชุมชน และความช่วยเหลือจากภายนอก

ด้านสภาพแวดล้อม จะเน้นเกี่ยวกับคูคลองที่อยู่ติดชุมชน โดยพิจารณาทางด้าน สภาพคูคลอง ผลกระทบที่เกิดขึ้น การมองเห็นความสำคัญของคูคลอง และการรับรู้ในโครงการสร้างเขื่อนคสล.และทางเดินเท้าเลียบริมคลอง

โดยผลจากการศึกษาดังกล่าวจะถูกนำมาวิเคราะห์และแจกแจงสภาพปัญหาในระดับชุมชนที่เกิดขึ้น เพื่อหาค่าศักยภาพของพื้นที่ และในการศึกษานี้จะไม่จำกัดขอบเขตของปัญหาอยู่ภายในระดับของชุมชนเพียงระดับเดียว หากจะมองถึงปัญหาในระดับเมืองและระดับชาติด้วย โดยพิจารณาจากความเป็นมาและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลของการแจกแจงปัญหาในครั้งนี้จะถูกนำมาใช้พิจารณาเพื่อหาแนวทางแก้ไขและพัฒนาที่เหมาะสมต่อไป



แผนภาพที่ 2.2 แสดงแบบจำลองการแบ่งระบบที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

