

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีความสำคัญมากที่สุดในภาคเหนือทั้งนี้เนื่องมาจากความเป็นศูนย์กลางทางด้านต่าง ๆ อาทิ การคมนาคม การค้า การบริการ การอุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข การท่องเที่ยว ตลอดจนทางด้านศิลปวัฒนธรรม (สุชาติ ฝังาม, 2526) การที่เมืองเชียงใหม่มีความเจริญก้าวหน้ามากกว่าเมืองอื่น ๆ ในภาคเหนือได้มีส่วนทำให้จังหวัดเชียงใหม่ถูกเลือกให้เป็นเมืองหลักของภาคเหนือตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) และฉบับที่ 5 (2525-2529) ซึ่งด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้เมืองเชียงใหม่มีโครงการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ ตามมาอีกมากมายโดยโครงการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการพัฒนาคือ

1. เพื่อให้เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของการสร้างงาน การพัฒนาการท่องเที่ยว การบริหารทางด้านการเกษตร ธุรกิจการค้าการบริการ การศึกษา และศิลปวัฒนธรรมของภาคเหนือ

2. เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเมือง ควบคุมการใช้ที่ดิน ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่มีคุณค่าทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม (กองผังเมือง, 2524)

แผนพัฒนาต่าง ๆ นี้ได้มีส่วนสนับสนุนให้เมืองเชียงใหม่มีความเจริญยิ่งขึ้นและมีการขยายตัวมากขึ้นตามมาด้วยจนกลายเป็นปัจจัยดึงดูดให้ประชากรจากเขตต่าง ๆ ทั้งในจังหวัดเชียงใหม่เองและต่างจังหวัดได้อพยพเข้าสู่เมืองเชียงใหม่มากขึ้น เป็นเหตุให้ขนาดของประชากรเมืองเชียงใหม่เพิ่มขึ้นไปอีกนอกเหนือจากการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขนาดของประชากรเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งมีประชากรประมาณ 100,146 คน เพิ่มขึ้นเป็น 104,190 คนในปี พ.ศ. 2525 และในปี 2526 เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ถูกขยายออกไปทำให้มีประชากรเพิ่มมากขึ้นเป็น 150,499 คน และเพิ่มเป็น 155,401 คนในปี

พ.ศ. 2528 (ทะเบียนราษฎร์เทศบาลนครเชียงใหม่, 2529) การที่ประชากรเมืองเชียงใหม่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา รวมทั้งความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นด้วยทำให้ชุมชนแห่งใหม่ ๆ เกิดขึ้นทั้งในที่ว่าง ที่ดินที่มีราคาต่ำเช่าถูกหรือแม้แต่ในที่ที่มีค่าทางประวัติศาสตร์ (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2523) ซึ่งพื้นที่บริเวณต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่ขาดระบบสาธารณูปการที่ได้มาตรฐานและลักษณะสภาพโดยทั่ว ๆ ไปไม่เอื้ออำนวยที่จะใช้สร้างเป็นที่อยู่อาศัย แต่ประชากรได้เข้ามาสร้างที่อยู่อาศัยอย่างแออัด จึงทำให้บริเวณดังกล่าวได้กลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งได้มีส่วนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมากเช่น ปัญหาความปลอดภัย ปัญหาศีลธรรม ปัญหาสุขภาพอนามัยและปัญหาทางการศึกษา (สุพัตรา สุภาพ, 2525) นอกจากนี้แหล่งเสื่อมโทรมยังเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงปัญหาการกระจายรายได้และความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอีกด้วย (โสภณ พรโชคชัย, 2520) แหล่งเสื่อมโทรมในเมืองเชียงใหม่ปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งโดยการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมที่มีอยู่แล้วและการเพิ่มขึ้นของจำนวนแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งจากลักษณะดังกล่าวนี้ได้มีส่วนแสดงให้เห็นว่าปัญหาของเมืองเชียงใหม่เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้นจากลักษณะดังกล่าวนี้ จึงควรได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เพื่อนำความรู้ความเข้าใจไปใช้ในการหาทางป้องกันและแก้ไขมิให้แหล่งเสื่อมโทรมขยายตัวออกไปอีก

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้หัวหน้าครัวเรือนเลือกเข้าไปอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
- 1.2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการย้ายถิ่นเข้ากับการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ ที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

### 1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 การศึกษาคั้งนี้เน้นการศึกษารูปแบบการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้หัวหน้าครัวเรือนเลือกเข้ามาอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม และเปรียบเทียบอิทธิพลของการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยเน้นการเปรียบเทียบระหว่างแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นมานานและแหล่งเสื่อมโทรมใหม่

1.3.2 การศึกษาคั้งนี้ครอบคลุมบริเวณแหล่งเสื่อมโทรมที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดของเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งมีพื้นที่ศึกษา 5 ชุมชนคือ (ภาพที่ 1.1)

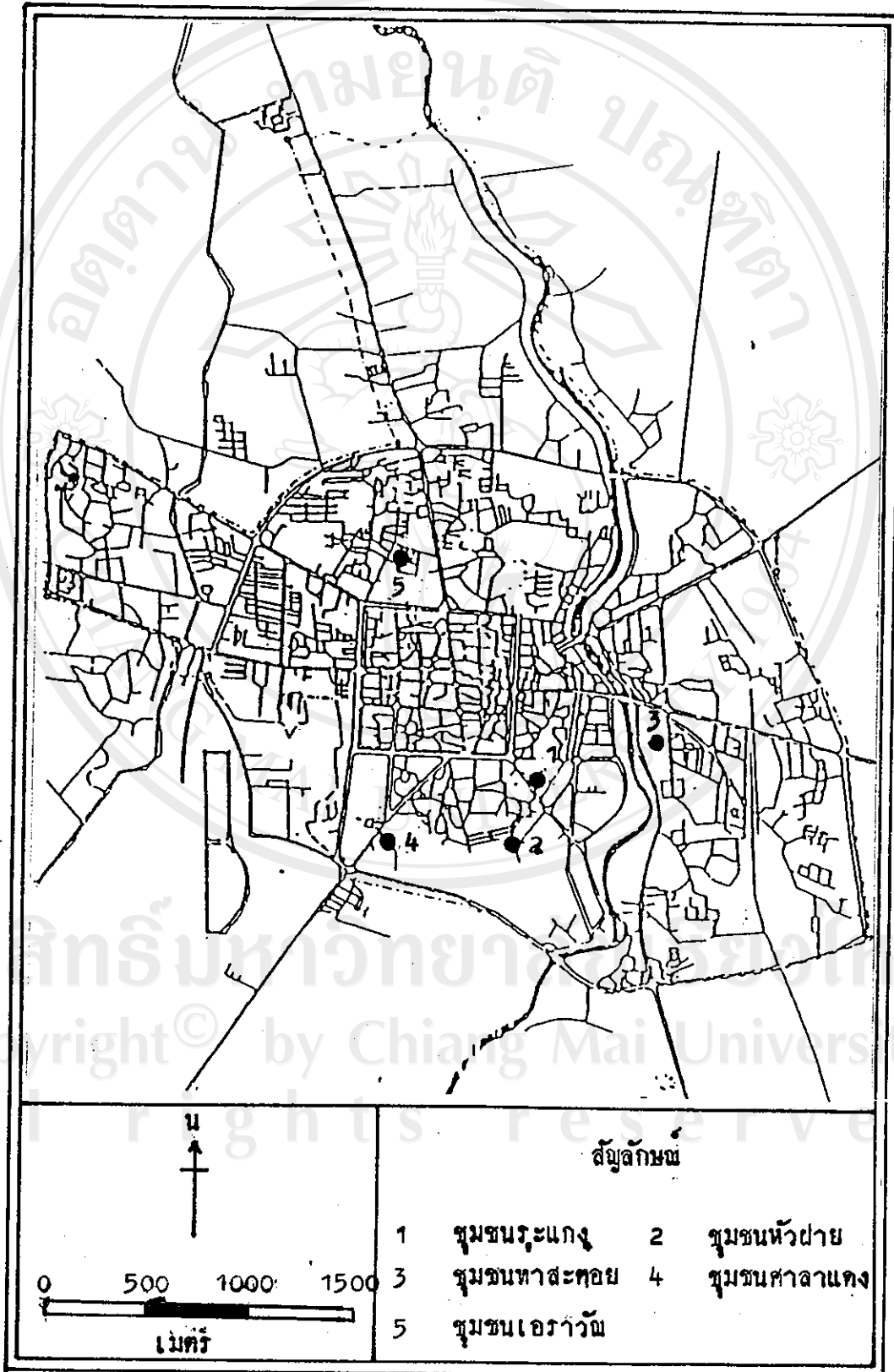
1. ชุมชนระแกง ประกอบด้วย 135 หลังคาเรือน ประชากร 593 คน
2. ชุมชนท่าสะอาด ประกอบด้วย 90 หลังคาเรือน ประชากร 445 คน
3. ชุมชนหัวฝาย ประกอบด้วย 89 หลังคาเรือน ประชากร 369 คน
4. ชุมชนศาลาแดง ประกอบด้วย 53 หลังคาเรือน ประชากร 233 คน
5. ชุมชนเอราวัณ ประกอบด้วย 48 หลังคาเรือน ประชากร 194 คน

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ในการศึกษาคั้งนี้ทำให้เข้าใจถึงการขยายตัวและรูปแบบการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.4.2 ทำให้ทราบว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้หัวหน้าครัวเรือนเลือกเข้ามาอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.4.3 ผลการศึกษาคั้งนี้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขและวางแผนในการพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรมในโอกาสต่อไป



ภาพที่ 1.1 แผนที่แสดงตำแหน่งที่ตั้งของแหล่งเสื่อมโทรมที่ทำการศึกษา

## 1.5 นิยามศัพท์

1.5.1 แหล่งเสื่อมโทรม ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้ความหมายเดียวกับคำว่า สลัม สลัม บุกruk ชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งหมายถึง สภาพที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะ โดยส่วนรวมดังนี้

- เป็นบ้านชั้นเดียวหรือสองชั้นที่มีขนาดเล็กและมีสภาพทรุดโทรม ไม่มีการแบ่งแยกห้องเพื่อให้ประโยชน์อย่างชัดเจน หรือมีสภาพทั่วไปที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- ก่อสร้างโดยใช้วัสดุที่หาได้โดยทั่ว ๆ ไปมีสภาพทั้งเก่าและใหม่ ราคาถูก หรือหามาได้โดยได้เปล่า มีสภาพไม่คงทนและใช้ประโยชน์ได้ในระยะสั้น
- การออกแบบก่อสร้างเป็นแบบง่าย ๆ ไม่ถูกสุขลักษณะ
- ระบบสาธารณูปโภคกระจายไปไม่ทั่วถึง
- บ้านแต่ละหลังจะอยู่ใกล้ชิดกันหรือมีความหนาแน่นของบ้านต่อพื้นที่สูง

1.5.2 ชุมชน ในที่นี้ใช้เรียกบริเวณที่เป็นแหล่งเสื่อมโทรมตามที่เทศบาลนครเชียงใหม่ใช้เรียกว่าชุมชนหรือชุมชนแออัด

1.5.3 รูปแบบการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรม หมายถึง จำนวนและตำแหน่งของบ้านที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีของแหล่งเสื่อมโทรม

1.5.4 ช่วงระยะเวลาที่ 1 หมายถึง ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2499 จนถึง พ.ศ. 2499 ช่วงระยะเวลาที่ 2 คือ ช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2500-2509 ช่วงระยะเวลาที่ 3 คือช่วง พ.ศ. 2510-2519 และช่วงระยะเวลาที่ 4 คือช่วง พ.ศ. 2520-2529

## 1.6 สมมติฐานในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้มีสมมติฐาน 2 ประการคือ

1.6.1 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชากรเลือกเข้ามาอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้แก่ บริเวณซึ่งเป็นที่ว่างและไม่ต้องเสียค่าเช่า

1.6.2 การขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เกิดจากอิทธิพลของการย้ายถิ่นเข้ามามากกว่าการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติในชุมชน