

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

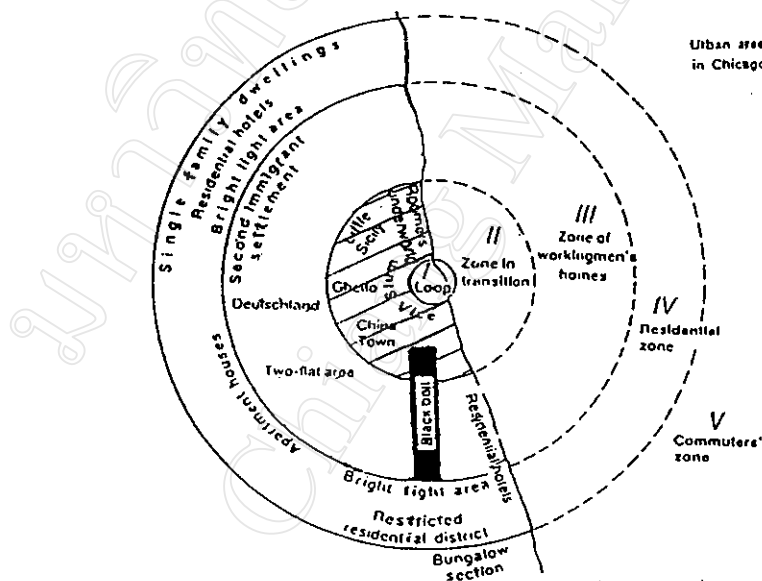
การวิเคราะห์เชิงภูมิศาสตร์ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ มีแนวความคิด ทฤษฎี ที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง

แหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยถูกกล่าวถึงใน 3 ทฤษฎีสำคัญเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเขตเมือง ที่มีพื้นฐานในการศึกษาจากประเทศอเมริกาเหนือ และยังมีทฤษฎีเกี่ยวกับแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตก ทฤษฎีเหล่านี้ได้แก่

##### 2.1.1 ทฤษฎีวงแหวนร่วม

Ernest W. Burgess เสนอทฤษฎีนี้ในปี ค.ศ.1925 เพื่ออธิบายถึงโครงสร้างที่อยู่อาศัยของเมืองชิคาโกในช่วงทศวรรษ 1920 (รูป 2.1)



รูป 2.1 โครงสร้างที่อยู่อาศัยของเมืองชิคาโกในช่วงทศวรรษ 1920

สัญลักษณ์



แหล่งที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อย

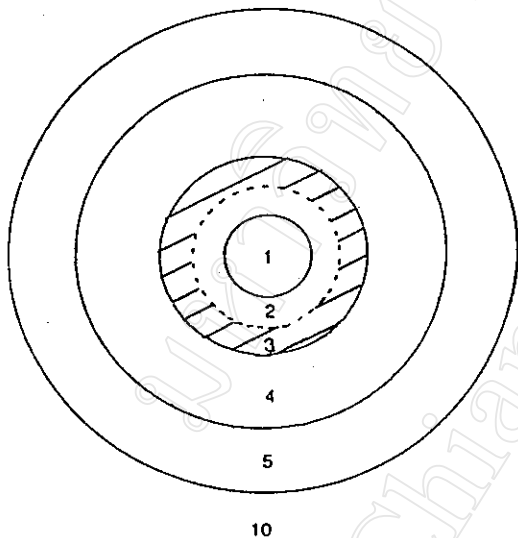
ที่มา: **D.J. Walmsley and G.J. Lewis, People and Environment:**

**Behavioural Approaches in Human Geography.** (New York:

**Longman Scientific & Technical, 1993), p.37**

พบว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะตั้งอยู่ใกล้กับ CBD (Central Business District) หรือย่านธุรกิจการค้าหลักของเมือง เพราะในเขตนี้มียานจำนวนมากสำหรับคนที่มีการศึกษาน้อยมีทักษะหรือความชำนาญน้อยหรืองานนอกระบบ (Informal sector) ที่มีค่าแรงต่ำ เช่น ขายของเร่ แผงลอย ผู้มีรายได้น้อยต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน ประกอบกับไม่มียานพาหนะเป็นของตนเอง และต้องการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางจึงอยู่อาศัยในเขตนี้โดยยึดเอาความสะดวกในการไปทำงานหรือทำธุระในเมืองโดยเดินทางด้วยบริการขนส่งของรัฐเพราะเขตนี้จะสะดวกกว่าเขตอื่น แต่เนื่องจากบริเวณนี้ราคาที่ดินสูง ค่าเช่าจึงแพง ทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องอาศัยอยู่กันอย่างแออัดเพื่อช่วยกันออกค่าเช่าหรือค้นหาที่ว่างที่ไม่เสียค่าเช่าเพื่อบุกรุกและสร้างที่อยู่อาศัย นอกจากนี้จะได้อยู่ใกล้แหล่งงานแล้ว ยังได้อยู่ใกล้กับคนที่มาจากภูมิถิ่นเดียวกัน ได้พูดภาษาเดียวกัน ได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ได้แลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับทางบ้าน และมีอาหารที่เคยกินในภูมิถิ่นเดิมขาย

จากแบบจำลองของ Burgess ที่เรียกว่า ทฤษฎีวงแหวนร่วม (รูป 2.2) ที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ในเขตที่ 3 ถัดมาจากบริเวณย่านธุรกิจการค้าหลักของเมือง



- 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)
- 10)เขตที่อยู่อาศัยของคนเดินทางเข้าไปทำงานในเมือง (commuter zone)

รูป 2.2 ทฤษฎีวงแหวนร่วม

สัญลักษณ์



แหล่งที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อย

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

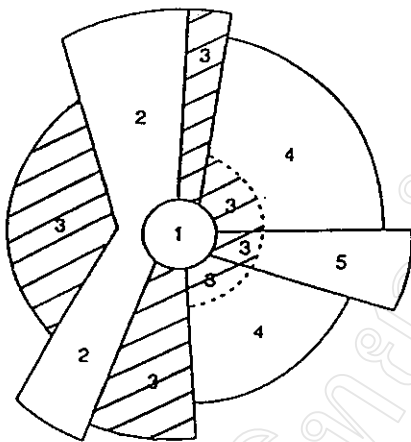
เขตนี้เดิมเป็นที่อยู่ของผู้มีฐานะดี ซึ่งย้ายออกจากพื้นที่นี้ไปอยู่ในเขตชานเมืองเพราะสภาพแวดล้อมไม่น่าอยู่ ทำให้ผู้มีรายได้น้อยและพวกต่างชาติยากจน อาทิ ชีชีลี กรีก จีน เข้ามาแทนที่และอยู่กันอย่างหนาแน่นแออัด ถูกเรียกว่าเขตของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีความเสื่อมโทรมเพราะรอการขยายตัวของธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมเบาซึ่งเจ้าของจะไม่ปรับปรุง จะมีโรงงานอยู่ด้านใน และที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อยซึ่งอพยพเข้ามาใหม่อยู่ด้านนอก ประกอบด้วยห้องเช่าพักอาศัยราคาถูก หรือบ้านขนาดใหญ่ที่แบ่งเป็นห้องเล็ก ๆ ให้ผู้มีรายได้น้อยเช่า เนื่องจากผู้มีรายได้น้อยจำนวนมากจะเป็นผู้ชายในวัยแรงงานที่อพยพมาจากต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ ทำให้บริเวณนี้มีสิ่งบริการแก่นักเหล่านี้ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น แหล่งการพนัน การค้าขายของผิดกฎหมาย ซ่องโสเภณี และยังเป็นแหล่งก่อให้เกิดอาชญากรรม (Bourne, 1971) พื้นที่เหล่านี้มีปัญหาความยากจน ที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะ การกระทำผิดของเยาวชน ครอบครัวที่แตกแยก การเจ็บป่วยทางกายและจิต ส่วนเขตที่ 4 เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางขึ้นไป ซึ่งต้องการอยู่ใกล้แหล่งงานแต่ไม่ซึบเกินไป เป็นพื้นที่ซึ่งถูกหลานของผู้อพยพรุ่นแรกย้ายมา ทำให้พื้นที่นี้เป็นแหล่งที่อยู่ของผู้อพยพรุ่นที่สอง ซึ่งต้องการยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น เพราะเมื่อเขาเข้ามาอยู่ในเมืองนานขึ้น มีประสบการณ์มากขึ้น รายได้ก็มากพอจะหาที่พักอาศัยที่ดีกว่าเดิมได้และมีค่ารถสำหรับการเดินทางเข้าไปทำงานในใจกลางเมืองได้

อย่างไรก็ตามทฤษฎีนี้ยังไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงทั่วไป พบจากการนำไปศึกษากับเมืองต่าง ๆ ในสหรัฐ โดย M.R.Davie (อ้างใน Johnston, 1971) เช่น เมืองนิวยอร์ก กลับพบว่าทฤษฎีนี้ไม่ถูกต้องเลย เพราะเขต CBD แทนที่จะเป็นรูปวงกลมกลับมีขนาดไม่แน่นอนและมีรูปลักษณะค่อนข้างเป็นสี่เหลี่ยม ย่านการค้ามักขยายไปตามถนนสายสำคัญและรวมกันเป็นหย่อมตามจุดสำคัญ ๆ ส่วนเขตอุตสาหกรรมจะตั้งรวมกันอยู่เป็นหย่อม ๆ ในบริเวณที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมขนส่ง และเขตที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ตามบริเวณที่มีการอุตสาหกรรมและการขนส่ง แต่ James A.Quinn (อ้างใน ฉัตรชัย พงศ์ประยูร, 2527) พบว่าจากการสังเกตจะพบว่าเข้ากับหลักทฤษฎีทั่วไปของ Burgess คือใจกลางเมืองจะเป็นศูนย์กลางการค้า ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะอยู่รอบ ๆ เขตนี้ และผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ไกลออกไป

### 2.1.2 ทฤษฎีรูปเสี้ยว

Homer Hoyt เสนอทฤษฎีนี้ใน ค.ศ.1939 กล่าวถึงประเภทการใช้ที่ดินเฉพาะเขตที่อยู่อาศัยว่า เขตที่อยู่อาศัยจะจัดรูปแบบในลักษณะเป็นเสี้ยว ๆ หรือเป็นเส้น ๆ แบบรูปพัด (รูป 2.3) แผ่ออกไปจากศูนย์กลางเมืองตามเส้นทางคมนาคมสายสำคัญ ๆ เขตที่อยู่อาศัยยังแบ่งออกเป็นเขตผู้มีรายได้น้อย ปานกลาง และผู้มีรายได้น้อยสูง เขาสังเกตว่าพื้นที่ค่าเช่าสูงหรือย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีฐานะดีและพื้นที่ค่าเช่าต่ำหรือย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะอยู่แยกออกจากกัน (Bradford and Kent,

1992) เขตที่มีราคาที่ดินแพงจะอยู่ใกล้ย่านการค้าหรือสำนักงานที่ผู้มีรายได้สูงทำงานอยู่ และที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะอยู่แยกจากเขตที่อยู่อาศัยระดับอื่น โดยมีจะเกาะกลุ่มกันเป็นแถบตามแนวถนนที่กระจายออกจากศูนย์กลางเมืองซึ่งมีราคาที่ดินสูง และอยู่รอบ ๆ หรือใกล้เคียงกับศูนย์กลางธุรกิจหลักของเมือง และย่านการผลิตอุตสาหกรรมเบาและการค้าส่ง ซึ่งเป็นแหล่งงานของพวกเขาที่มีราคาที่ดินถูกกว่า เมื่อผู้มีรายได้สูงย้ายไปอยู่นอกเมือง ที่อยู่อาศัยเดิมจึงเสื่อมลงกลายเป็นพื้นที่ค้าเช่าต่ำหรือราคาต่ำซึ่งผู้มีรายได้น้อยรับได้ จึงเกิดการอพยพเข้ามาอยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยเหล่านี้



- 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 2.3 ทฤษฎีรูปเสี้ยว

สัญลักษณ์  แหล่งที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อย

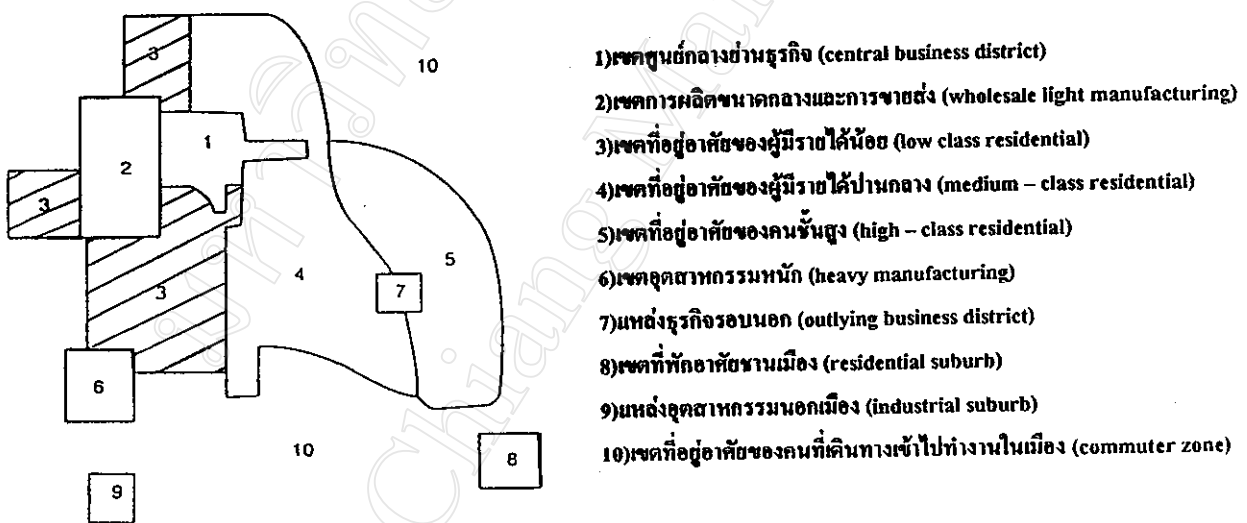
ที่มา: ดัดแปลงจาก Jame H. Johnson, Urban Geography: An Introductory Analysis. (London: Pergamon Press Ltd, 1970), p.166

จากทฤษฎีรูปเสี้ยวนี้ได้ถูก Robson และ Jones (อ้างใน Johnston, อ้างแล้ว) นำไปศึกษาและพบการปรากฏของรูปเสี้ยวใน Sunderland และ Belfast พบว่าผู้มีรายได้น้อยจะรวมกลุ่มกันและอยู่กระจายรอบ ๆ เขต CBD ซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ใกล้กัน และถัดออกมาจึงเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงตามลำดับ นอกจากนี้ P.J.Smith (อ้างใน Bradford and Kent, อ้างแล้ว) ได้นำทฤษฎีรูปเสี้ยวไปใช้ใน Calgary เขาปฏิเสธทฤษฎีวงแหวน เพราะพบว่ามี การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตาม 2 ฟากถนนที่ออกจากตัวเมือง ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับของ Hoyt และที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยก็เกิดขึ้นบริเวณรอบ ๆ CBD ซึ่งมีการปรากฏของเขตอุตสาหกรรมและการค้าส่ง

เขาพบว่าสำหรับ Calgary ในทศวรรษ 1930 แบบจำลองของ Hoyt เป็นคำอธิบายที่เชื่อถือได้ในรูปแบบของเมือง อย่างไรก็ตาม Firey (อ้างใน Johnston, อ้างแล้ว) ได้นำทฤษฎีนี้ไปพิสูจน์กับเมืองบอสตัน พบว่าไม่เป็นไปตามทฤษฎี เนื่องจากอุปสรรคทางสภาพภูมิประเทศของเมืองและบทบาททางวัฒนธรรม - สังคมที่มีอิทธิพลต่อการใช้ที่ดิน

### 2.1.3 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นทีหลังโดย Chauncy D. Harris และ Edward Ullman (1945) ได้รวมเอาแนวคิดของ Burgess และ Hoyt เข้าด้วยกัน เพราะเมื่อเมืองขยายตัวขึ้น CBD แห่งเดียวจะให้บริการได้ไม่เพียงพอ จึงได้เกิดศูนย์กลางธุรกิจการค้าเพิ่มขึ้น ยิ่งเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น จำนวนศูนย์กลางก็ยิ่งมากขึ้นตามไปด้วย (รูป 2.4) พวกเขาให้ข้อสังเกตว่าแต่ละศูนย์กลางมีโครงสร้างที่แตกต่างกันอาจจะมีย่านธุรกิจเป็นศูนย์กลาง อาจจะมีตลาดขายส่งหรือขายปลีกเป็นศูนย์กลาง หรือมีศูนย์การค้าเป็นศูนย์กลาง เพื่อบริการให้แก่เขตที่อยู่อาศัยโดยรอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศูนย์กลางบริเวณชานเมืองเป็นศูนย์กลางบริการที่สำคัญ มีรัศมีไกลกว่าศูนย์กลางในเมือง (กลุข เพิ่มทันจิตต์, 2536)



รูป 2.4 ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง

สัญลักษณ์  แหล่งที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อย

ที่มา: คัดแปลงจาก Jame H. Johnson, Urban Geography: An Introductory

Analysis. (London: Pergamon Press Ltd, 1970), p.166

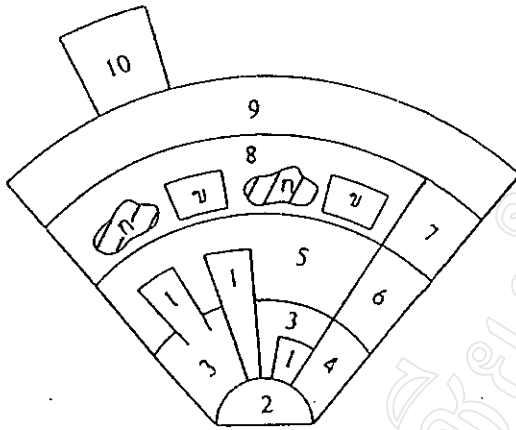
ส่วนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนั้น มักจะอยู่ใกล้กับศูนย์กลางธุรกิจของเมือง ตลอดจนย่านการค้าปลีกของเมืองแต่ละแห่งที่กระจายกันอยู่ภายในเมืองนั้น ๆ และบางแห่งก็จะใกล้เคียงกับย่านอุตสาหกรรมเบาและการค้าส่ง (Harris and Ullman, 1959 อ้างใน ยาใจ กอนวงษ์, 2531) ซึ่งเป็นแหล่งงานที่สำคัญของผู้มีรายได้น้อย

จากการศึกษาในเรื่องของการใช้ที่ดินหรือการขยายตัวของเมือง ตามแนวคิดของ Burgess, Hoyt และ Harris and Ullman เราจะพบว่าในเมืองเล็ก ๆ รูปแบบการใช้ที่ดินในเมืองจะสอดคล้องกับทฤษฎีวงแหวนร่วม 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 2.5) ในลักษณะที่ไม่มีการวางแผนล่วงหน้า โดยจะขยายตัวเป็นหย่อม ๆ ตามการเข้าถึงและการคมนาคมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญ

ในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตกจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่ตัวเมืองและมักอาศัยอยู่รอบนอกของเมืองเนื่องจากย่านธุรกิจของเมืองยังไม่ชัดเจน ประกอบกับแรงงานนอกระบบมีมากจึงทำให้ผู้อยู่กันอย่างกระจุกกระจาย และทำให้เขตชานเมืองกลายเป็นละแวกที่อยู่อาศัยขึ้นมาภายในเวลาอันสั้น โดยที่ยังไม่มีการพัฒนาสาธารณูปโภคอันเป็นความจำเป็นพื้นฐานทำให้บริเวณชานเมืองทั่วไปกลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (McGee, 1967 อ้างใน ยาใจ กอนวงษ์, อ้างแล้ว) และบริเวณชานเมืองนี้เป็นเขตซึ่งคนรวยและคนจนอยู่ในพื้นที่เดียวกัน จากแบบจำลองเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยนี้จะปรากฏอยู่ระหว่างเขตท่าเรือกับแหล่งเกษตรกรรมแบบเข้มของเมืองซึ่งก็คือบริเวณชานเมืองนั่นเอง



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

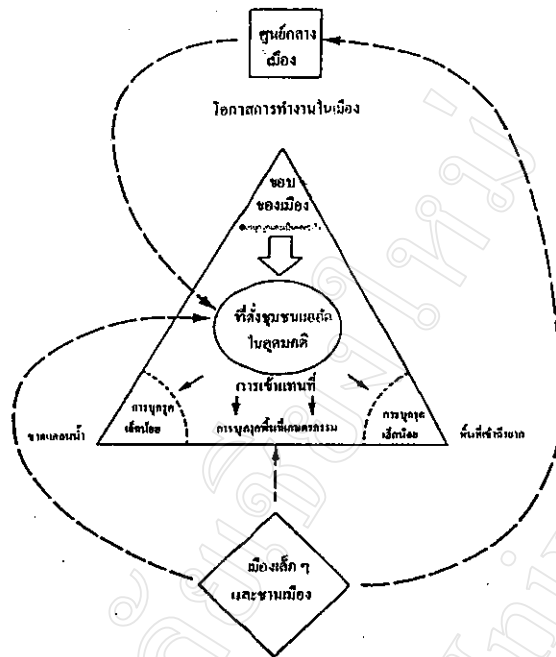
รูป 2.5 การใช้ที่ดินในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตก

สัญลักษณ์  แหล่งที่อยู่ของผู้มีรายได้น้อย

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

Greenberg (1994) ได้ศึกษาการกลายเป็นเมืองทั้งภูมิภาคในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองพบว่าที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยจะเกิดบริเวณชานเมือง เพราะการอพยพเข้ามาใหม่จากคนในชนบท และครัวเรือนจากกรุงเทพฯ ซึ่งถูกขับไล่จากชุมชนแออัด และการย้ายออกจากในเมืองเพื่อหางานทำตามโรงงานอุตสาหกรรมที่กระจายตัวออกมาจากใจกลางเมือง ซึ่งเจ้าของที่ดินแบ่งแปลงที่ดินเป็นแปลงเล็ก ๆ ให้เช่าหรือขาย โดยไม่มีระบบสาธารณูปโภค ซึ่งสอดคล้องกับ Dwyer (1975) (อ้างใน Carter, 1998) ที่สนใจชุมชนแออัดว่าเป็นส่วนประกอบหนึ่งของลักษณะของเมืองในปัจจุบัน ด้านทำเลที่ตั้งเขาได้สร้างแบบจำลองชนิดของการเคลื่อนย้ายของผู้มีรายได้น้อยในเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ดังรูป 2.6

พบว่ามีการอพยพเข้ามาในเมืองทั้งในเขตเมืองชั้นในและบริเวณชานเมือง แต่การขยายตัวสู่ศูนย์กลางเมืองนั้นจะเริ่มลดลงเพราะราคาที่ดินแพงขึ้น จึงเกิดการผลักดันสู่พื้นที่ชานเมือง จนทำให้ชานเมืองกลายเป็นจุดหลักของการเข้ามาของผู้อพยพ (Conway, 1985 อ้างใน Carter, อ้างแล้ว) สถานการณ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือคนจนต้องจ่ายค่าเดินทางไปทำงานสูง



รูป 2.6 ชนิดของการเคลื่อนย้ายของผู้มีรายได้น้อยในเมืองในประเทศกำลังพัฒนา  
ที่มา: Harold Carter. *The Study of Urban Geography*. (London: Edward  
Arnold, 1998), p.353

จากแนวความคิดทั้ง 4 ข้างต้นจะถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องของที่ตั้งหรือการเกิดที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง ซึ่งสรุปความสัมพันธ์ของทำเลที่ตั้งที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อยดังนี้

1. ผู้มีรายได้น้อยจะเลือกเข้าไปอาศัยอยู่ในบริเวณที่อยู่ใกล้กับที่ทำงาน หรือแหล่งจ้างงาน เช่น ย่านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือย่านศูนย์กลางธุรกิจ (Bourne, 1971; ซโลโม แองเจด, 2528; ยาใจ กอนวงษ์, 2531; Greenberg, 1994; Turner, 1972 อ้างใน Gilbert, 1994; ชมชื่น จันทรสมบูรณ์, 2537; คณะทำงานศึกษาชุมชนเมืองเชียงใหม่, 2539)

2. ผู้มีรายได้น้อยจะเลือกเข้าอาศัยอยู่ในบริเวณที่เส้นทางคมนาคมสะดวก สามารถใช้บริการขนส่งสาธารณะได้ เพราะคนเหล่านี้ยากจนไม่มีพาหนะเป็นของตนเองที่จะใช้ในการเดินทางไปทำงานจึงต้องอาศัยบริการขนส่งสาธารณะ ซึ่งสามารถลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปได้ เพราะบริเวณที่อยู่ใกล้กับย่านสำคัญของเมืองมักจะมีโครงข่ายการคมนาคมที่ทั่วถึง จึงสร้างความสะดวกในการเดินทางไปแหล่งงานของผู้มีรายได้น้อยด้วย (ยาใจ กอนวงษ์, อ้างแล้ว; ชมชื่น จันทรสมบูรณ์, อ้างแล้ว)



3. การเกิดขึ้นของบริเวณที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย ไม่ได้เกิดทั่วไปแต่กระจายอยู่ตามบริเวณที่เอื้อต่อการเกิดที่พักอาศัยของผู้มีรายได้น้อย เช่น พื้นที่ตามยอด หรือที่รกร้างว่างเปล่า ถูกละเลยจากเจ้าของ ไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์หรือเป็นที่สาธารณะตามริมคูคลอง เป็นต้น โดยจะเช่าหรือบุกรุกสร้างที่อยู่อาศัยตามอัธยาศัยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความพร้อมของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ (ยาใจ กอนวงษ์, อ้างแล้ว; ชมชื่น จันทรมบูรณ, อ้างแล้ว; คณะทำงานศึกษาชุมชนเมืองเชียงใหม่, อ้างแล้ว)

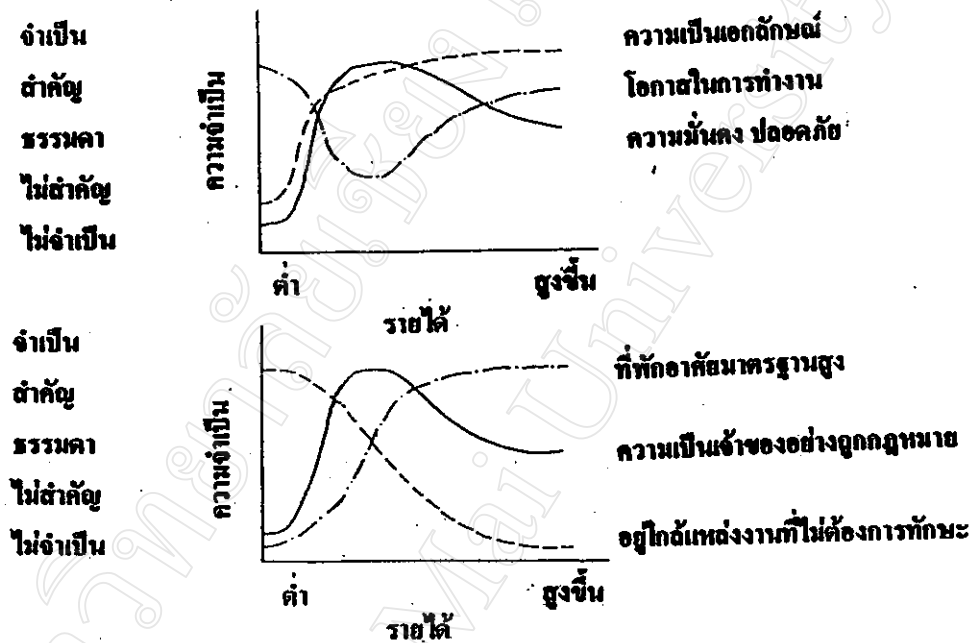
4. ผู้มีรายได้น้อยจะเลือกเข้าไปอยู่ในบริเวณที่มีราคาที่ดินและค่าเช่าต่ำ เพราะสามารถที่จะผู้ราคาได้เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวจำกัดมาตรฐานการดำรงชีวิต (สมสุข บุญญะบัญชา, 2526; ยาใจ กอนวงษ์, อ้างแล้ว; Gilbert, 1983 อ้างใน Gilbert, อ้างแล้ว; Bradford and Kent, 1992; ชมชื่น จันทรมบูรณ, อ้างแล้ว)

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงความต้องการที่พักอาศัย

แนวคิดนี้มีผู้เสนอคือ John Turner (1969, 1972) เขาเห็นว่าโดยธรรมชาติของคนทุกคน จะพยายามหาที่พักอาศัยที่ดีที่สุดสำหรับตัวเองและครอบครัว เขาที่ฐานะจะเอื้ออำนวย ดังนั้นเมื่อฐานะเปลี่ยนแปลงความต้องการด้านที่พักอาศัยก็จะเปลี่ยนไปด้วย และที่อยู่อาศัยไม่ควรพิจารณาเฉพาะในด้านกายภาพ เพราะในสภาพของความยากจนมีอีกเกณฑ์หนึ่งก็คือ ความเหมาะสมของบ้านตามความจำเป็นของครอบครัวที่มีรายได้น้อยเป็นสิ่งจำเป็น Turner (1976) แสดงให้เห็นทางเลือกของครอบครัวเม็กซิกัน 2 ครอบครัว เปรียบเทียบการอยู่อาศัยของครอบครัวในบ้านที่พอใจในการก่อสร้างที่ก่อสร้างทันสมัยและพร้อมทั้งสิ่งบริการ กับบ้านที่สภาพทางกายภาพเสื่อมโทรม พบว่ารายได้ของครอบครัวไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในบ้านที่ทันสมัยที่พวกเขาอยากได้ เพราะ 55 % ของรายได้ทั้งหมดของครอบครัวถูกใช้เพื่อบำรุงรักษาบ้านและสิ่งบริการ ขณะที่อีกครอบครัวที่จ่ายเพียง 5 % ของรายได้ในการดูแลบ้าน แสดงให้เห็นว่า คุณภาพของบ้านเป็นสิ่งที่ไม่สำคัญสำหรับการเป็นที่พักอาศัย

Turner ไม่ได้ตัดสินว่าบ้านที่มีมาตรฐานสูงนั้นไม่ดี แต่แสดงให้เห็นความเปล่าประโยชน์ของครอบครัวที่มีรายได้น้อยที่จะอยู่ในที่พักที่มีมาตรฐานสูง ซึ่งไม่เหมาะกับความเป็นและรายได้ของพวกเขา เขาเห็นว่าที่อยู่อาศัยที่ดีไม่ควรดูออกแบบบนพื้นฐานข้อสมมุติว่าอะไรที่ผู้มีรายได้น้อยต้องการ แต่ควรจัดหาที่ผู้มีรายได้น้อยสามารถใช้ในสิ่งที่จำเป็น เขาเห็นว่าความต้องการของผู้มีรายได้น้อยถูกเข้าใจอย่างผิด ๆ โดยภาครัฐ ดังนั้นที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดหาให้จึงไม่เพียงพอ ในความคิดของเขาผู้มีรายได้น้อยควรมีความยืดหยุ่นในการที่จะออกแบบและสร้างที่อยู่ของตนเอง เขาแบ่งความต้องการที่พักอาศัยหลาย ๆ ด้านที่เปลี่ยนไปตามฐานะ (รายได้) ของคนกลุ่มต่าง ๆ เขากล่าวว่า ครอบครัวทั้งหมดมีความต้องการพื้นฐาน 3 อย่างคือความปลอดภัย ความเป็นเอกลักษณ์ และโอกาสในการ

ทำงาน แต่ละกลุ่มรายได้มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างระหว่างความต้องการทั้ง 3 อย่างนี้ ผู้มีรายได้น้อยต้องการอยู่ใกล้แหล่งงานที่ไม่ต้องการทักษะ (โอกาสในการทำงาน) มากกว่าความอยากเป็นเจ้าของ (ความปลอดภัย มั่นคง) หรือที่พักอาศัยมาตรฐานสูง (เอกลักษณะ) ซึ่งระดับรายได้กับการเปลี่ยนแปลงความต้องการที่พักอาศัยแสดงในรูป 2.7



รูป 2.7 ระดับรายได้กับการเปลี่ยนแปลงความต้องการที่พักอาศัย

ที่มา: ตัดแปลงจาก A. Gilbert and J. Gugler, *Cities, Poverty and Development: Urbanization in the Third World*. (New York: Oxford University Press, 1994), p.120

ในทางตรงข้าม ครอบครัวที่มีรายได้ปานกลางให้ความสำคัญกับรูปแบบที่พักอาศัยและความมีสิทธิเป็นเจ้าของมากกว่าความใกล้ไกล อธิบายได้ว่าเมื่อมีรายได้น้อย ผู้มีรายได้น้อยจะต้องการที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงานหรือในตำแหน่งที่จะหางานประจำและงานพิเศษได้ง่ายก็คือบริเวณใจกลางเมือง แต่เนื่องจากบริเวณนี้บ้านและที่ดินมีราคาสูง ผู้มีรายได้น้อยจึงจำเป็นต้องรวมกันอยู่อย่างแออัดเพื่อช่วยกันจ่ายค่าเช่างานสิ่งบริการที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ เช่น บ้านแบ่งห้องให้เช่าแล้วใช้ห้องน้ำร่วมกัน เป็นต้น หรือนุกรุกเข้าไปอาศัยอยู่ได้สะพาน บนกำแพงเมืองโบราณ บนที่ดินของทางราชการหรือเอกชนโดยไม่ได้รับอนุญาต ด้วยเหตุผลหลักคือต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน เพื่อ

ลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง (ถ้าผู้มีรายได้น้อยออกไปอยู่นอกเมืองซึ่งค่าเช่าบ้านถูก แต่ต้องเสียค่าเดินทางเพิ่ม โดยเฉพาะในประเทศค้อยพัฒนาระบบการขนส่งสาธารณะจะไม่สะดวก) และสามารถหางานพิเศษได้ง่าย เช่น หาบเร่ ขายหนังสือพิมพ์ พวงมาลัย และงานบริการต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น ผู้มีรายได้น้อยจะแบ่งเงินส่วนหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายด้านที่พักอาศัย และอาจย้ายไปจากใจกลางเมืองโดยยอมเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้น เพื่อให้ได้ที่พักที่ดีขึ้นเพราะห่างจากใจกลางเมืองออกไปค่าเช่าที่พักจะถูกลง หรือแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งไปปรับปรุงที่พักอาศัย (หากแน่ใจว่าจะไม่ถูกไล่ที่) เพื่อให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เมื่อมีรายได้มากขึ้นจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ใกล้ใจกลางเมือง อาจซื้อที่ดินอยู่นอกเมืองในพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมดี ราคาถูก เนื่องจากค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทาง หรือมีพาหนะส่วนตัวใช้ ในด้านความสวยงามของที่พักอาศัย ผู้มีรายได้น้อยเห็นว่า ที่พักอาศัยที่ได้รับการออกแบบอย่างสวยงามนั้นไม่ใช่สิ่งจำเป็น เขาต้องการเพียงที่พักซึ่ง พอกับแคคคัมฝ่นแต่อยู่ใกล้แหล่งงาน เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นความต้องการก็เปลี่ยนไป เริ่มต้องการอยู่ในบ้านที่ดีขึ้น ซึ่งมีการออกแบบที่เหมาะสม เพราะผู้อยู่อาศัยจะได้รับความสะดวกสบายยิ่งขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น ที่พักอาศัยได้กลายเป็นสิ่งเชิดหน้าชูตาของผู้อยู่อาศัยด้วย จึงทำให้ที่พักอาศัยที่ได้รับการออกแบบอย่างดี เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพิ่มขึ้น ในด้านกรรมสิทธิ์ที่พักอาศัย ผู้มีรายได้น้อยไม่คิดว่าเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากเขาไม่อยู่ในฐานะที่จะมีกรรมสิทธิ์ แต่เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นก็ต้องการจะมีกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดิน เพราะจะเพิ่มความมั่นคงและเป็นทุนแก่ตนเองและครอบครัวต่อไป ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในที่พักอาศัยจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนเมื่อมีรายได้เพิ่มขึ้น

นอกจาก Turner แล้ว ยังมีผู้ศึกษาถึงความต้องการด้านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยและเสนอแนวคิดไว้หลายประการ (Abrams, 1964; Margin, 1967; Gilbert, 1983 อ้างใน Gilbert, 1994) ทำให้สามารถสรุปได้ว่า ผู้มีรายได้น้อยต้องการที่อยู่อาศัยที่ใกล้แหล่งงาน และเมื่อมีรายได้มากขึ้นความใกล้แหล่งงานก็กลายเป็นปัจจัยที่สำคัญรองลงไป ส่วนความต้องการเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยยังไม่เป็นสิ่งสำคัญ แต่เมื่อมีรายได้สูงขึ้นความต้องการด้านนี้ได้ทวีความสำคัญมากขึ้น และมีความต้องการที่อยู่อาศัยที่มีมาตรฐานดีขึ้น ค่าเช่าราคาถูก นอกจากนี้ผู้มีรายได้น้อยยังมีความต้องการที่จะปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัยของตนเองตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อมั่นใจว่าไม่ถูกไล่ที่ โดยจะปรับปรุงทีละน้อยโดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า

### 2.3 ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่องชุมชนแออัดของเมืองเชียงใหม่เท่าที่ผ่านมาแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาเชิงปริมาณจะเป็นสัดส่วนที่มากกว่าโดยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2541) คือ กลุ่มแรกศึกษาตามกรอบความคิดที่เน้นความหมาย

ของ “พื้นที่” ชุมชนแออัดว่ามีลักษณะทางกายภาพอย่างไร แล้วนำเอาลักษณะนั้นมาเป็นฐานในการศึกษาชุมชนแออัดในเชียงใหม่ (พิสันต์ คำน ไพบูลย์, 2529 อ้างใน สมชาย เศรษฐมพันธ์, 2531; ยาใจ กอนวงษ์, 2531; สุวิทย์ รุ่งวิสัย, 2531; ลักษณะดี ธนามี, 2535) รวมถึงในเอกสารของราชการที่พยายามเข้าไปแก้ไขปัญหาให้ชาวชุมชนแออัดหลายฉบับ ซึ่งเสนอปัญหาของชุมชนเฉพาะเรื่องกายภาพ แต่ประเด็นที่น่าสนใจที่รายงานของทางราชการที่เน้นการพัฒนาชุมชน สรุปไว้คล้ายกันคือ การขาดความร่วมมือและประสานงานที่ดีระหว่างองค์กรชุมชนกับประชาชนในชุมชน ซึ่งเป็นเพราะข้าราชการต้องการทำงานเฉพาะกับผู้นำชุมชน แต่ผู้นำกลับไม่สามารถทำงานกับชาวบ้านได้

กลุ่มที่สองของการศึกษาเชิงปริมาณ เป็นการศึกษาเพื่อตอบปัญหาที่เฉพาะเจาะจง หรือปัญหาเพียงส่วนเดียวของคนในชุมชนแออัด ตามความต้องการเฉพาะของสาขาวิชาที่เรียน (สมฤดี ฉายแสงมงคล, 2535; กาญจนา สมะวรรณนะ, 2535; นันทนา วงมรกต, 2535; กัญญา สุคำวัง, 2535; กิตติ ไชยลาภ, 2537; มณฑิรา อินทะพันธ์, 2538) ซึ่งให้เห็นการตัดสินใจในบางเรื่อง เช่น การที่ชาวชุมชนแออัดไม่ลดการใช้ยาแก้ปวดสูตรใหม่ที่คิดค้นขึ้นผสมอยู่เป็นประจำ ก็ไม่ใช่เพียงเพราะคิดค่าเฟอินในยา แต่การแก้ปัญหาความเจ็บปวดทางร่างกายที่เกิดจากงานหนักสำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่มีทางเลือกมากนัก หรือแม้ว่าแม่บ้านชุมชนแออัดจะมีความรู้สาธารณสุขมูลฐานต่าง ๆ มากมายแต่ทางเลือกที่จะปฏิบัติตามนั้นอาจเป็นไปได้น้อย การศึกษาเพื่อตอบปัญหาที่เฉพาะเจาะจงเช่นนี้เป็นการศึกษาที่อยู่ภายใต้กรอบการมองว่า ชาวบ้านในชุมชนแออัดมีศักยภาพดีกว่าและศึกษาในพื้นที่ที่มีสมมุติฐานไว้ล่วงหน้าแล้ว ว่ามีความแตกต่างจากคนทั่วไปในเมืองในแง่ที่ดีกว่าทุกด้าน

การศึกษาเชิงคุณภาพเกี่ยวกับชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่มีไม่มากเท่ากับเชิงปริมาณ เช่น งานวิจัยของ สุพล เลิศสกุลจินดา (2531) สมศักดิ์ อุบพันธ์ (2535) เอกพจน์ เกษมกุลทรัพย์ (2535) ทวิช จตุรพถกุลย์ สมเกียรติ จำลอง และทรงวิทย์ เชื่อมสกุล (2540) เจษฎา พรหมจันทร์ (2541) และเชษฐชัย ศรีชูชาติ (2541) งานของ สมศักดิ์ และ เอกพจน์ ศึกษาโดยการเข้าไปอยู่ร่วมกับชาวบ้านและอธิบายความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนแออัด ที่จะนำไปสู่การปรับตัวของชาวบ้านในชุมชน สมศักดิ์ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมเพื่อที่จะอธิบายความสำเร็จและความล้มเหลวของการจัดตั้งสหกรณ์เครดิตยูเนียน และชี้ให้เห็นว่าหากพิจารณาความสัมพันธ์ทางสังคมจะพบเห็นอุปสรรคในการทำงานกับชาวบ้านในชุมชน เช่น กลุ่มที่ดำรงชีวิตค่อนข้างเป็นเอกเทศคือมีความสัมพันธ์ทางสังคมน้อยกว่ากลุ่มคนอื่นจะให้ความสำคัญกับการออมทรัพย์ในรูปแบบเครดิตยูเนียน เพราะต้องการหลักประกันมากกว่ากลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ในสังคมที่กว้างขวางกว่า เพราะคนกลุ่มหลังสามารถพึ่งพาอาศัยคนอื่น ๆ ได้ หรือกลุ่มชาวบ้านในชุมชนแออัดจะมีความสัมพันธ์กับภายนอกเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของเขาและมักจะเป็นกลุ่มเฉพาะกิจ เขาพบว่า การเข้าไปทำงานพัฒนารูปแบบต่าง ๆ จากภายนอกนั้นก่อให้เกิดสถานะฉีกขาดระหว่างผู้นำชุมชนกับชาว

บ้านทั่วไป เพราะผู้นำชุมชนจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจจากภายนอกและเห็นห่างจากชาวบ้าน ชาวบ้านก็รู้สึกว่าคุณำเป็นคนละพวกกับตน

ส่วนงานวิจัยของ เอกพจน์ วิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนเพื่ออธิบายกระบวนการที่ชาวบ้านเกิดการเรียนรู้ที่ปรับเปลี่ยนตัวเองเข้าสู่การทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ เขาชี้ให้เห็นว่า ชาวบ้านในชุมชนแออัดเข้าสู่การทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการและความสัมพันธ์ทางสังคมในหลายระดับตั้งแต่ครอบครัว เครือญาติและเพื่อน ที่จะเกื้อหนุนให้เกิดการเรียนรู้ ปรับตัว และมีศักยภาพพอเพียงที่จะเปลี่ยนงานที่ทำได้หากไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร งานวิจัยของสุพล ศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมภายในของชุมชนแออัดที่มีผลต่อการร่วมมือกันของคนในชุมชน แสดงให้เห็นปัจจัยที่สลับซับซ้อนและมีผลต่อการร่วมมือของคนในชุมชนแออัด เช่น ระบบอุปถัมภ์ การคกอยู่ในสภาวะคล้ายคลึงกัน เช่น ตกงานพร้อมกัน เป็นต้น

งานของ ทวิช จตุรพฤกษ์ สมเกียรติ จำลอง และทรงวิทย์ เชื่อมสกุล ได้มองปัญหาที่ทำให้ชาวเขามาอยู่ในชุมชนแออัด มองความสัมพันธ์ทางสังคมที่ชาวเขาพยายามใช้ในการปรับตัว แม้ว่าอาจจะทำลายวัฒนธรรมของพวกเขา ถือเป็นงานวิจัยที่ขยายความรู้ด้านชุมชนแออัดเป็นอย่างดี การศึกษาเน้นให้เห็นพลังของวัฒนธรรมหรือความสัมพันธ์ทางสังคมทำให้เห็นชุมชนแออัดคนนอกเหนือจากแง่กายภาพ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งในการทำงานหรือแก้ปัญหาชุมชนแออัดต่อไปในอนาคต และนิธิ เอียวศรีวงศ์ (2541) ได้กล่าวถึงการศึกษาชุมชนแออัดว่า ความรู้ด้านกายภาพอย่างเดียวไม่อาจตอบปัญหาชุมชนแออัดได้ และยังจำกัดวิสัยทัศน์ของเราให้แคบลงไปที่การมองปัญหาเชิงกายภาพ การแสวงหาและสร้างสรรค์ความรู้อีกด้านหนึ่ง คือ ด้านที่เป็นนามธรรมของชุมชนแออัด เช่น ระบบความสัมพันธ์ภายในของชาวชุมชนแออัด ความสัมพันธ์กับภายนอก กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม น่าจะนำไปสู่การหาคำตอบได้มากกว่า ความรู้ดังกล่าวช่วยให้เรามีคำตอบการจัดการชุมชนแออัดในเชิงจัดการว่าควรทำหรือไม่ควรทำอะไร และยังเป็นการศึกษาชุมชนแออัดโดยไม่ได้มองปัญหาชุมชนแออัดว่าเป็นปัญหาแก่เมืองหรือสังคม แต่ทำให้มองปัญหาสังคมว่าเป็นปัญหาของชาวชุมชนเอง เช่น การที่ส่วนใหญ่ของพวกเขาต้องอยู่ในภาคการผลิตที่ไม่เป็นทางการ เข้าไม่ถึงบริการของรัฐและสังคม ซึ่งล้วนเป็นปัญหาสำคัญของผู้คนที่อยู่ในชุมชนแออัดทั้งสิ้น

สำหรับงานของเจษฎาและเชษฐชัย ได้เน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยของคนเนื่องจากการถูกรื้อย้าย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการเป็นผู้นำ หรือการจัดการด้านที่อยู่อาศัยของผู้ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดสันติธรรม จังหวัดเชียงใหม่

สำหรับการศึกษาคั้งนี้ มุ่งเน้นการศึกษาพัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ เพื่อเป็นพื้นฐานความเข้าใจรูปแบบทำเลที่ตั้งของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ศึกษาความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมืองเชียงใหม่ เพื่อที่จะศึกษาว่าชุมชนแออัดมีความ

สัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทใด เพื่อให้เข้าใจตำแหน่งที่ตั้งของชุมชนแออัดเหล่านั้น รวมถึงศึกษา ปัญหาและความต้องการในปัจจุบันของผู้มีรายได้น้อยในเขตเมืองเชียงใหม่ เพื่อการจัดการกับชุมชน อย่างเหมาะสม รวมถึงการประยุกต์ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อหาพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับรองรับ ภูมิที่ควรย้ายชุมชนแออัด ดังนั้นจึงดำเนินการทบทวนวรรณกรรมด้านต่อไปนี้

### 2.3.1 การเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัด

มีผู้ศึกษาหลายท่านและสรุปได้ว่าชุมชนแออัดเกิดขึ้นจาก

1) สภาพเศรษฐกิจ ประชากรที่ฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีเนื่องจากมีอาชีพไม่แน่นอน หรือรายได้ต่ำ จะมีปัญหาที่อยู่อาศัยเพราะไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะ ได้เนื่องจากที่ดิน และที่อยู่อาศัยในเมืองมีราคาสูง จึงจำเป็นต้องเช่าบ้าน ห้องพักหรือที่ดินแปลงเล็ก ๆ ราคาถูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือเข้าไปบุกรุกในที่ดินสาธารณะ ที่รกร้างว่างเปล่า และแบ่งพื้นที่กับเพื่อนบ้านจำนวนมาก และอยู่อาศัยกันอย่างแออัด เมื่อมีจำนวนมากขึ้นจึงเกิดเป็นชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, 2527; สุวิทย์ รุ่งวิสัยและคณะ, 2531)

2) การเพิ่มประชากร ทั้งประชากรที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิมหรือคนจนเมือง โดยการเกิดเพิ่มหรือการแยกครอบครัวใหม่แต่อยู่ในชุมชนเดิม และประชากรที่ย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ในเมือง ซึ่งเริ่มแรกอาจไม่ตั้งใจที่จะอยู่ถาวร แต่ส่วนใหญ่หลังจากอยู่มาได้ช่วงเวลาหนึ่งก็ตัดสินใจอยู่อย่างถาวร และเริ่มต่อเติมที่อยู่อาศัยให้ขยายขึ้น เพื่อรองรับสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือแบ่งห้องให้เช่า (ซึ่งมีข้อดีคือสามารถช่วยคนที่ลำบากกว่าได้) และชักชวนสมาชิกในครอบครัวหรือญาติมิตรให้อพยพตามมาและรวมกลุ่มกันอยู่ในชุมชนต่าง ๆ จนเกิดเป็นชุมชนแออัดในที่สุด (กรณิกา พิชัยชาญณรงค์, 2528; สุวิทย์ รุ่งวิสัยและคณะ, อ้างแล้ว; ยาใจ กอนวงษ์, 2531; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2533; กาญจนา สมะวรรณนะ, 2535) การย้ายถิ่นของประชากร มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น (อรุณศรี สุวรรณโชติ, 2533) โดยสาเหตุสำคัญของการย้ายถิ่นมี 2 ประการคือ ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2525; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, อ้างแล้ว; อุกฤษฏ์ อุปราสิทธิ์, 2536) คือ

2.1) ปัจจัยผลักดัน ซึ่งส่งผลกระทบและเป็นแรงกระตุ้นให้ประชาชนย้ายออกจากถิ่นเดิมของตน ได้แก่ สภาพทางภูมิศาสตร์ เช่น ความแห้งแล้ง ภัยธรรมชาติ ความไม่อุดมสมบูรณ์ของดิน สภาพภูมิอากาศไม่อำนวย เป็นต้น (กรณิกา พิชัยชาญณรงค์, อ้างแล้ว; การเคหะแห่งชาติ, 2534) การขาดแคลนเงินทุน จึงต้องหางานอื่น ๆ เพื่อจะนำรายได้ไปพัฒนาที่ดินของตน การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือการขาดแคลนที่ดินทำกินทำให้ประชากรส่วนใหญ่ต้องเช่าที่ซึ่งไม่มีความผูกพันกับที่ดินเมื่อมีโอกาสจึงย้ายไปถิ่นที่คิดว่า การขาดแคลนด้านการคมนาคมและสาธารณูปโภค ทำให้ติดต่อสื่อสารลำบาก ประชาชนจึงคิ่ร่นเข้ามาอยู่ในเมืองมากขึ้น นอกจากนี้การว่างงาน หรือ

ไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเองจากชุมชน ที่อยู่เดิมหมดสัญญาเช่า ถูกไล่ที่ ถูกไฟไหม้ ความอึดคักยากแค้นก็เป็นปัจจัยผลักดันให้คนชนบทอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองเช่นกัน

2.2) ปัจจัยดึงดูด ซึ่งส่งผลให้ประชาชนอพยพเข้ามาอยู่ในถิ่นใหม่ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ *ชาวชนบทเปลี่ยนค่านิยม* จากสังคมเกษตรที่มีความเป็นอยู่อย่างเรียบง่ายนิยมใช้ชีวิตอย่างคนเมืองที่มีความสะดวกสบาย มีสิ่งบริการอำนวยความสะดวก ซึ่งสิ่งที่จะตอบสนองความต้องการนั้นอยู่ในเมือง ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญ ความแตกต่างของอัตราค่าจ้างและรายได้ ทำให้คนอพยพจากถิ่นที่มีรายได้น้อยสู่แหล่งที่มีรายได้สูงกว่า เช่น รายได้จากสาขาเกษตรต่ำกว่ารายได้จากภาคอุตสาหกรรม เป็นต้น *การได้รับการชักชวน* จากญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือการแต่งงานทำให้ต้องย้ายมาอยู่ร่วมกับคู่สมรส ผู้ที่ได้เข้ามาในเมืองมีงานทำมีรายได้ มักชวนเพื่อนบ้านเข้ามาเพื่อจะมีรายได้ดีขึ้น *ความเป็นศูนย์กลาง* หรือการเติบโตของเมืองทั้งด้านธุรกิจ การจ้างงาน และด้านการศึกษาและพัฒนาการ (กาญจนา สมะวรรณนะ, อ้างแล้ว; สมชาย เดชะพรหมพันธุ์, 2531) ซึ่งมีส่วนยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของคนให้สูงขึ้น คนจึงเข้ามาเพื่อหาความรู้ และเชื่อว่าระดับความรู้ในเมืองมีความเข้มข้นสูงกว่าในเขตชนบท โอกาสของการมีงานทำ ในอาชีพที่ดีกว่าและรายได้ดีกว่า หรือความต้องการเปลี่ยนอาชีพ เนื่องจากความเบื่อหน่ายหรือเห็นว่าไม่ก้าวหน้าจึงคิดหางานใหม่ที่คิดว่าก้าวหน้าและมั่นคงขึ้น *ความอยากรู้อยากเห็น* จากสื่อต่าง ๆ ทำให้คนอยากเห็นความเจริญจึงหาโอกาสมาทำงาน นายหน้าหางาน ซึ่งรับติดต่อกับคนในชนบท เพื่อหางานให้ทำในเขตเมือง เป็นส่วนหนึ่งที่ดึงดูดให้คนสนใจเข้ามาทำงานในเมือง นอกจากนี้ปัจจัยด้านกายภาพ เช่น เป็นที่ว่างซึ่งอาจมีลักษณะพื้นที่เป็นแหล่งน้ำขัง โกล่กองขยะ (ซึ่งเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงและเชื้อโรค) สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ซึ่งคนทั่วไปไม่เลือกเป็นที่ตั้งที่อยู่อาศัย ผู้มีรายได้น้อยจึงเข้ามาสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณนี้และขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นชุมชนแออัด

ปัจจัยด้านการเพิ่มประชากรนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ พิสันต์ คำนโพนบูลย์ (2529) (อ้างใน สมชาย เดชะพรหมพันธุ์, 2531) ที่ศึกษาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเทศบาลนครเชียงใหม่ และ ยาใจ กอนวงษ์ (2531) ที่ศึกษารูปแบบการขยายตัวของแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เช่นเดียวกับ สมชาย เดชะพรหมพันธุ์ (2531) ที่ศึกษาเปรียบเทียบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตชุมชนเมืองชายฝั่งทะเลตะวันออกคือชลบุรี ระยองและจันทบุรี โดยทั้งหมดสรุปว่า การก่อตัวของที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในระยะแรกมักเป็นของประชากรที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมในเขตชุมชนนั้น เกิดจากอิทธิพลของการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติมากกว่าการย้ายถิ่นเข้า ส่วนการขยายตัวในเวลาต่อมาจะสัมพันธ์กับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนเมืองนั้น ๆ ส่วนปัจจัยที่ทำให้ประชากรเลือกเข้าไปอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ยาใจพบว่าเกิดจากการชักชวนของญาติพี่น้อง และเพื่อนที่อาศัยอยู่ในชุมชนมาก่อน และรองลงมาคือการย้ายตามคู่สมรส ผลการศึกษานี้ยังสอดคล้อง

คล้องกับการวิจัยของ ศิริวรรณ ศิริบุญ และจันทร์เพ็ญ แสงเทียนฉาย (2531) ที่ศึกษาเปรียบเทียบชุมชนแออัดที่พัฒนาแล้วและยังไม่ได้พัฒนาในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่าส่วนใหญ่เป็นเพราะย้ายตามคู่สมรส บิดามารดา หรือญาติ รองลงมาคือ เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ เกี่ยวกับการหางานทำและการหาที่พักอาศัยใกล้กับที่ทำงานและเหตุผลสำคัญอีกประการคือ ที่อยู่เดิมหมดสัญญาเช่า ถูกไล่ที่ หรือถูกไฟไหม้ และการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2537) พบว่าผลการศึกษาค้นคว้าถึงกันคือผู้ย้ายถิ่นทั้งชายและหญิงมีเหตุผลหลักคือการย้ายตามบุคคลในครัวเรือน รองลงมาคือเหตุผลด้านเศรษฐกิจคือย้ายเพื่อหางานทำ และการถูกไล่ที่ และจากรายงานผลการสำรวจชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่ โดยปฐมา หรุ่นรักวิทย์ อุเชปเป็ ดาเม็ยโน และบรรพต วาสุกกรี (2541) พบว่าประชากรในชุมชนแออัด ร้อยละ 63 เป็นคนเชียงใหม่ อีกร้อยละ 25 ย้ายมาจากจังหวัดอื่นในภาคเหนือ โดยเหตุผลที่ย้ายมาอยู่ในชุมชนแออัดส่วนใหญ่เป็นเพราะต้องการอยู่ใกล้ที่ทำงาน รองลงมาคือมีญาติหรือเพื่อนชักชวน และถูกไล่ที่

3) การขาดแคลนที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้มีรายได้น้อย เช่น บ้านหรือห้องเช่าราคาถูก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2537) ซึ่งรัฐไม่สามารถที่จะจัดหาได้อย่างเพียงพอ ผู้อพยพจึงต้องสร้างที่อยู่อาศัยขึ้นเองอย่างง่าย สภาพการอยู่อาศัยจึงต่ำกว่ามาตรฐาน เมื่อจำนวนประชากรมากขึ้น การปลูกบ้านจึงใกล้ชิดกัน จนกลายเป็นชุมชนแออัด (สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, อ่างแก้ว; สุวิทย์ รุ่งวิสัย และคณะ, อ่างแก้ว) และบางชุมชนรัฐต้องทำการไล่รื้อเพื่อขจัดความเสื่อมโทรม และจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้ แต่ผู้มีรายได้น้อยกลับไม่ย้ายไปยังที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดเตรียมไว้ กลับไปตั้งบ้านเรือนอยู่ร่วมกันในสภาพที่ก่อให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นอีกจึงกลายเป็นการเพิ่มจำนวนชุมชนแออัดในที่สุด

4) ปัญหาเรื่องที่ดิน ซึ่งมักจะพบเสมอทั้งที่ดินในความครอบครองของรัฐและเอกชน ในลักษณะของการปล่อยปละละเลยให้เกิดชุมชนแออัดขึ้นทีละเล็กละน้อย จนขยายใหญ่แก้ไขได้ยาก ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินสามารถแบ่งได้ 2 ประเภทคือ

4.1) กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเอกชน ซึ่งมีที่ดินอย่างกว้างขวางเกินกว่าที่รัฐจะสามารถใช้อำนาจใด ๆ ไปควบคุมได้และการที่ภาษีที่ดินมีราคาถูก เจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการขายที่ดินเพราะรอการเก็งกำไรจึงหารายได้โดยแบ่งที่ดินให้เช่าเป็นแปลงเล็ก ๆ แต่ไม่มีการทำสัญญาเช่าเพราะไม่ต้องการผูกมัด ที่ดินจึงไม่มีการวางผังและไม่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หากมีก็ไม่เหมาะสมเพราะเป็นเพียงการเก็บค่าเช่ารอการขายต่อไป เนื่องจากการแบ่งที่ดินไม่เป็นระเบียบ การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยจึงไม่เป็นระเบียบ เมื่อมีการขยายครอบครัวหรืออพยพมาเช่าเพิ่มขึ้นจึงเพิ่มความแออัดขึ้นจนกลายเป็นชุมชนแออัด (กาญจนา สมะวรรณ, อ่างแก้ว) นอกจากนี้แล้วการพัฒนาแบบแนวยาวสองฝั่งถนนทำให้ที่ดินด้านหลังตึกมักไม่มีทางเข้า หรือเป็นทางแคบ ๆ จึงทำให้ที่ดินด้านหลังตึก ขาดบริการสาธารณูปโภคจากรัฐ จนกลายเป็นที่เช่าราคาถูกที่ทรุดโทรมจนเกิดชุมชน



ชนแออัดอีกทางหนึ่ง (การเคหะแห่งชาติ, 2527) ในด้านที่ดินของเอกชน มีผลการศึกษาของ Greenberg (1994) ถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณชานเมือง ซึ่งเกิดจากกระบวนการกลายเป็นเมืองทั้งภูมิภาคในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พบว่าประมาณ 33 - 40% ของการเปลี่ยนแปลงที่ดินทั้งหมด เป็นการเปลี่ยนแปลงสู่การพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และแม้ว่าการพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเป็นทางการจะเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ แต่กิจกรรมทางที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นทางการจะเกิดขึ้นมากกว่า เพราะเจ้าของที่ดินบริเวณชานเมืองจะแบ่งที่ดินของเขาเป็นแปลงเล็กหลายแปลงและให้เช่าหรือขายแก่ผู้ย้ายถิ่น หรือครอบครัวจากกรุงเทพฯ ที่ถูกขับไล่จากชุมชนแออัดหรือย้ายมารอบนอกเพื่อหางานทำ พื้นที่แปลงเล็ก ๆ เหล่านี้มักขาดการระบายน้ำที่เหมาะสม ขาดประปา ไฟฟ้า และหลบเลี่ยงมาตรฐานการพัฒนาที่อยู่อาศัยของรัฐ และการแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อยนี้มักเกี่ยวเนื่องกับการเกิดเป็นชุมชนแออัด เขาคิดว่าอย่างการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นทางการในสมุทรปราการ ซึ่งในปี พ.ศ.2533 เจ้าของที่ดินเริ่มไม่ให้ผู้เลี้ยงปลาเช่าที่ดินเพราะผลิตของเสีย และแม้ว่าที่ดินบริเวณนี้จะไม่ถูกพัฒนาและมีความลำบากในการเข้าถึง แต่ก็พบว่าภายใน 3 เดือนที่ดิน 20 ไร่ ถูกแบ่งเป็น 112 แปลงย่อย และเจ้าของที่ดินได้จัดหาไฟฟ้าและน้ำประปาให้ แต่ไม่มีทางระบายน้ำ มีค่าธรรมเนียมแรกเข้า 5500 บาท และค่าเช่าต่อเดือนประมาณ 150 บาท โครงการที่อยู่อาศัยขนาดเล็กนี้ถือเป็นเรื่องธรรมดาในพื้นที่ และแสดงให้เห็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ดินและในขณะที่เดียวกันได้เติมช่องว่างแก่ตลาดที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ยิ่งไปกว่านั้นที่ดินแปลงย่อย ๆ เหล่านี้ยังถูกใช้บริการเพิ่มเติม

4.2) การจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งมีกระจุกกระจายอยู่เป็นจำนวนมากเกินกว่าจะดูแลได้ทั่วถึงของสำนักงานธนารักษ์จังหวัด รวมถึงที่ดินของวัดและที่ดินสาธารณะ เช่น คูคลองสาธารณะ ริมทางรถไฟ ริมถนน ได้สะพานที่เทศบาลดูแลซึ่งอำนาจการดูแลของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ชัดเจน และการจัดการที่ดินไม่มีแผนหรือนโยบายที่แน่นอนในการใช้ที่ดิน จึงปล่อยให้ดินให้รกร้างว่างเปล่าไม่ดูแล ผู้มีรายได้น้อยจึงบุกรุกสร้างที่อยู่อาศัย (การเคหะแห่งชาติ, อ้างแล้ว) หรือบางหน่วยงานหาผลประโยชน์จากที่ดินว่างเปล่าโดยการแบ่งให้เช่าและเก็บค่าเช่าที่ดินในราคาถูก โดยไม่ได้จัดหาบริการสาธารณูปโภคให้ ทำให้ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ทรุดโทรม หรือเกิดจากการขาดความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่เพราะเมื่อมีการบุกรุกที่สาธารณะ ปลูกสร้างในที่ห่างไกลเร้นลับเพียง 1 หรือ 2 หลังก็ไม่ขับไล่ เพราะไม่อยากมีเรื่องกับชาวบ้านหรือสงสาร ปล่อยให้จนการบุกรุกมากขึ้นเพราะผู้มีรายได้น้อยต่างทยอยเข้ามาอยู่ ทำให้กลายเป็นชุมชนแออัดขนาดใหญ่ขึ้น (กาญจนา สมะวรรณนะ, อ้างแล้ว) พิสนต์ คำนไพบูลย์ (อ้างแล้ว) พบว่าชุมชนแออัดระยะแรกก่อตัวตามแนวกำแพงเมืองเก่าหรือกำแพงดินและในที่ว่างเปล่าของหน่วยงานราชการที่ไม่ใช้ประโยชน์ ต่อมาเริ่มมีการรุกที่ว่างริมลำคูคลองสาธารณะ ที่เทศบาลที่ขาดการดูแลและ ในที่ดินให้เช่าราคาต่ำของเอกชน ซึ่งคล้ายกับผลของ

ยาใจ กอนวงษ์ (อ้างแล้ว) กับปฐมมา หุ่นรักวิทย์และคณะ (อ้างแล้ว) ที่พบว่า การขยายตัวของชุมชนแออัด ได้ขยายไปในบริเวณที่เป็นที่เช่าของเทศบาลที่ทิ้งไว้เปล่า ที่สาธารณะหรือที่ตามแนวคูคลอง ถ้าเหมือง โดยการบุกรุก

5) ปัจจัยด้านกฎหมาย เนื่องจากการไม่มีผังเมืองที่เหมาะสม ขาดกฎหมายในการควบคุมการใช้ที่ดินและครอบครองที่ดินที่เหมาะสม ทำให้มีการเก็งกำไร โดยกักตุนที่ดินอยู่ทั่วไป ราคาที่ดินจึงสูงเกินที่ผู้มีรายได้น้อยจะมีที่ดินเป็นของตนเอง นอกจากนี้การจัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้เช่า ไม่ได้มีการควบคุมอย่างทั่วถึงในวิธีการจัดสรร เช่น ไม่มีการปรับปรุงที่ดิน (ได้แก่ การถมที่ดิน) ไม่จัดบริการพื้นฐานต่าง ๆ (ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา) รวมถึงการขาดการควบคุมมาตรฐานสิ่งก่อสร้าง การสร้างบ้านไม่ได้ขออนุญาต ไม่มีแบบและวัสดุที่เหมาะสม ไปจนถึงขาดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการซ่อมบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม ทำให้ที่อยู่อาศัยและอาคารหลาย ๆ แห่งกลายเป็นชุมชนแออัดตั้งแต่เดิมมีสภาพคืออยู่

6) ขาดบริการพื้นฐานจากรัฐ ที่ดินซึ่งไม่มีนโยบายที่แน่นอนในการใช้ที่ดินมักถูกทิ้งร้าง ไม่ได้พัฒนา ไม่มีการจัดหาบริการด้านสาธารณูปโภคให้ เมื่อสิ่งจำเป็นต่อความเป็นอยู่กระจายไม่ทั่วถึงและไม่เป็นระบบ พื้นที่จึงเสื่อมโทรมและเมื่อมีผู้อยู่อาศัยมากขึ้นจึงมีสภาพเป็นชุมชนแออัด

7) สาเหตุย่อยเฉพาะกรณี (โสภณ พรโชคชัย, อ้างแล้ว; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, อ้างแล้ว) ได้แก่ การอยู่ใกล้แหล่งงาน ใกล้เส้นทางคมนาคมและการขนส่งสาธารณะ เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปทำงานน้อย หรืออาจจะไม่เสียเลย (เพราะค่าเดินทางเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของรายจ่ายในครอบครัวที่มีรายได้น้อย) ความมั่นคงในการอยู่อาศัยในแง่ที่อยู่ได้อย่างแน่นอนระยะหนึ่ง ไม่ถึงกับอยู่ได้อย่างถาวร (ยาใจ กอนวงษ์, อ้างแล้ว; สมชาย เดชะพรหมพันธุ์, อ้างแล้ว) การอยู่ใกล้แหล่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา (การเคหะแห่งชาติ, อ้างแล้ว) และความสามารถในการจ่ายค่าที่พักอาศัยซึ่งมีราคาไม่สูงเกินไป เช่น ค่าเช่าบ้านหรือค่าเช่าห้อง ค่าเช่าที่เป็นต้น

### 2.3.2 บทบาทหน้าที่และความสำคัญของชุมชนแออัดในเขตเมือง

จากการศึกษาชุมชนแออัดของผู้วิจัยหลาย ๆ คนพบว่า ชุมชนแออัดมีประโยชน์และเป็นส่วนหนึ่งของเมือง (Clinard, 1970; Ulack, 1978; Aiken, 1981; ประภาภัทร นิยม, 2527; สมพงษ์ พัดปุย, 2527; บุญฤทธิ์ บัวคำ, 2527; ขจรณรงค์ มาลากุล ณ อยุธยา, 2532) และหน้าที่หลักของชุมชนแออัดก็คือการเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย การสนับสนุนให้เกิดกลุ่มทางสังคม การปรับให้ผู้มีรายได้น้อยเข้ากับวิถีชีวิตแบบเมือง และสนับสนุนต่อระบบเศรษฐกิจของเมือง

หน้าที่ของการเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นไปได้มากที่สุด เพราะครอบครัวที่มีรายได้น้อยจำเป็นต้องประหยัดเพื่อนำเงินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ๆ Clinard ยกตัวอย่าง ผู้อพยพชาวอิตาลีซึ่งต้องประหยัดเงินเพื่อจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตในครอบครัว และผู้อพยพชาวฮิวในชุมชนแออัดทางตะวันออกของ New York ต้องประหยัดเงินเพื่อส่งให้ครอบครัวเพื่อให้อพยพตามมา นอกจากการเป็นที่อยู่อาศัยแล้วชุมชนแออัดยังกลายเป็นแหล่งธุรกิจขนาดเล็กของผู้อยู่อาศัย และมีแนวโน้มว่าในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้จะเพิ่มขึ้น

สำหรับหน้าที่ของการสนับสนุนให้เกิดกลุ่มทางสังคมนั้น ในหลาย ๆ ประเทศชุมชนแออัดเป็นประโยชน์ในแง่ที่กลุ่มผู้อยู่อาศัยที่มาจากถิ่นฐานเดียวกัน เช่น หมู่บ้าน ภูมิภาค เผ่า เชื้อชาติ หรือ สปีชีส์ เหมือนกัน พัฒนาขึ้นเป็นกลุ่ม Clinard ได้ยกตัวอย่างทางตะวันตกของ Boston ที่ความรู้สึกของประชาชนกับเพื่อนบ้านผูกพันเหมือนเป็นเครือญาติ และพวกเขายังรู้สึกผูกพันกับชุมชนแออัดที่พวกเขาอาศัยอยู่ Whyte (อ้างใน Clinard, 1970) ก็พบว่าการรวมกลุ่มในชุมชนแออัดทำให้ผู้อยู่อาศัยเกิดความพอใจในที่อยู่อาศัยของพวกเขา และ Firey (อ้างใน Clinard, อ้างแล้ว) ยังพบว่าชุมชนของชาวอิตาลีสามารถดำรงอยู่ทางตอนเหนือของ Boston ได้ท่ามกลางหลาย ๆ กลุ่ม โดยความแออัดหนาแน่นและทฤษฎีของที่อยู่อาศัย ถูกชดเชยโดยประโยชน์ของการอยู่กับกลุ่มคนที่มีความคล้ายกัน

สำหรับหน้าที่ของการให้ความรู้เกี่ยวกับวิถีชีวิตแบบเมือง ชุมชนแออัดเป็นเหมือนโรงเรียนที่สอนผู้มาในเมืองใหม่ ๆ ให้ทำงานทำและเรียนรู้วิถีชีวิตแบบเมือง ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญในประเทศกำลังพัฒนาที่ความขัดแย้งระหว่างวิถีชีวิตแบบชนบทและเมืองมีมาก ในอดีตผู้อพยพเข้ามาจำนวนมากอาศัยในชุมชนแออัดเป็นเวลานานก่อนที่จะย้ายออกไปสู่พื้นที่ใหม่ที่ดีกว่า และทุกวันนี้ในเมืองใหญ่ของสหรัฐชุมชนแออัดก็เป็นที่อยู่อาศัยของผู้อพยพจากชนบท เช่น เบลู ไคร์กัน และ เม็กซิกัน เป็นต้น

ส่วนหน้าที่ของการเป็นผู้สนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจของเมืองนั้น ชุมชนแออัดเป็นแหล่งแรงงานระดับล่างที่ใหญ่ที่สุดในเขตเมืองซึ่งรองรับภาคอุตสาหกรรมและบริการ เพราะมีค่าจ้างแรงงานถูก อันเป็นแรงดึงดูดอันสำคัญต่อการลงทุนต่าง ๆ (พรมทิพย์ เพชรมาศ และคณะ, 2533) เช่น แรงงานในกิจการขนถ่ายสินค้า แรงงานก่อสร้าง ถูกจ้างในร้านขายของขนาดกลางและขนาดเล็ก ให้บริการสาธารณะ เช่น กวาดถนน ขีบรด ทำหน้าที่ผลิตสินค้ารวมทั้งเป็นสื่อกลางนำสินค้าเข้าถึงตัวผู้บริโภคทั้งชนชั้นกลางและชนชั้นแรงงานอย่างทั่วถึง เช่น หาบเร่ แผงลอย เป็นต้น บทบาทของคนเหล่านี้มีความสำคัญในการคำนวณระบบเศรษฐกิจของเมืองให้ดำเนินไปได้อย่างไม่ติดขัด และอาชีพนอกระบบเป็นการช่วยตนเองของผู้มีรายได้น้อย ที่ช่วยลดภาระในการจัดหาสวัสดิการของรัฐแก่ผู้มีรายได้น้อย (การเคหะแห่งชาติ, 2531) นอกจากนี้ลักษณะการผลิตและอาชีพของคนในชุมชนแออัดยังอาศัยการผลิตในภาคที่เป็นช่องว่างของเศรษฐกิจ อันได้แก่ ช่องว่างทางเทคโนโลยีที่เครื่องจักรทำแทนคนไม่ได้ ช่องว่างทางรายได้ที่ผู้บริโภคมีกำลังซื้อต่ำ ช่องว่างทางการตลาด ช่องว่างของระบบ

การเงินและช่องว่างของการจัดระบบผังเมือง ซึ่งถือเป็นการเสริมระบบเศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการให้มีความสมดุล จึงนับได้ว่าชุมชนแออัดกับเมืองมีความสัมพันธ์ในลักษณะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Rudiger Kroff และ สมพงษ์ พักบุญ, 2527)

อย่างไรก็ตามบทบาทของชุมชนแออัดที่มีต่อเมืองจะมากหรือน้อย Ulack (1978) พบว่าขึ้นอยู่กับอายุของชุมชนและที่ตั้งของชุมชนนั้น ๆ เขาศึกษาบทบาทของชุมชนแออัดในเมืองขนาดกลาง Cagayan de Oro ในประเทศฟิลิปปินส์ โดยตัวแปรสำคัญที่ใช้ศึกษาคือ ระยะเวลาที่ชุมชนตั้งขึ้น ลักษณะทำเลที่ตั้งของชุมชน สภาพทางสังคมเศรษฐกิจของชุมชน และลักษณะการย้ายถิ่นและจุดเริ่มต้น โดยเขาได้ตั้งสมมุติฐานไว้ 4 ข้อคือ อายุของชุมชนเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดในการกำหนดบทบาทของชุมชน ชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดจะมีทำเลที่ตั้งที่ดีที่สุด ซึ่งพวกเขาจะอยู่ใกล้แหล่งงานและสาธารณูปโภคของเมืองที่สุด ชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดจะมีสภาพทางสังคมเศรษฐกิจดีที่สุด โดยวัดจากการศึกษาและระดับรายได้ โครงสร้างอาชีพและสภาพบ้าน และชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดมีความผูกพันน้อยกับที่อยู่อาศัยในชนบทของพวกเขา การศึกษาของเขาใช้การตอบแบบสอบถามจาก 241 ครัวเรือนในชุมชนแออัดที่ตั้งอยู่ในเขต CBD และบริเวณใกล้เคียง ข้อมูลอื่น ๆ ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ภาครัฐ การสำรวจภาคสนามเพื่อกำหนดทำเลที่ตั้งของชุมชนแออัด ทำแผนที่แสดงรายละเอียดของแต่ละชุมชนถึงระดับหลังคาเรือน แบบสอบถามถูกนำมาใช้ต่อ 1 ครอบครัวยุค ใน 25 % ของหน่วยที่อยู่อาศัยในแต่ละชุมชนของทั้ง 13 ชุมชนที่ตั้งอยู่ งานวิจัยของ Ulack มีพื้นฐานอยู่บนการจัดกลุ่มชุมชนแออัดตามอายุชุมชน ของ Eyre (อ้างใน Ulack, 1978) ซึ่งแบ่งชุมชนแออัดเป็น 4 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนของการเข้าอยู่เริ่มแรก ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง ขั้นตอนของการเป็นเจ้าของอย่างมั่นคง และขั้นตอนการดูดซับ เฉพาะสามขั้นตอนแรกเกี่ยวข้องกับการศึกษาของ Ulack เพราะขั้นสุดท้ายเป็นขั้นตอนเดียวที่ชุมชนไม่สามารถถูกจัดกลุ่มว่าเป็นผู้บุกรุก

ผลการศึกษาพบว่า ชุมชนที่เก่าแก่กว่ามีศักยภาพมากที่สุดในการเป็นชุมชนเมือง ชุมชนที่ตั้งขึ้นใหม่ถ้าที่อยู่ของพวกเขายังไม่ถูกรื้อร้างเป็นอันดับแรกและถ้าพวกเขามีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจดีขึ้น ก็จะมี ศักยภาพที่จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเมือง ชุมชน Recto Avenue เป็นชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดในเมือง อยู่ในขั้นของการเป็นเจ้าของอย่างมั่นคง อายุเฉลี่ยของที่อยู่อาศัยในครัวเรือนในชุมชนคือ 9.3 ปี ที่ตั้งของชุมชนอยู่ใกล้แหล่งธุรกิจด้านหน้าเป็นถนนไฮเวย์ ประชากรมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของธุรกิจสองฝั่งถนนไฮเวย์ มีโรงงานบรรจุ Coca-Cola ซึ่งเป็นแหล่งงานหลักของคนในชุมชนนี้ ชุมชน Piaping Puti อายุเฉลี่ยของชุมชน 5.7 ปี ส่วนใหญ่ที่อยู่อาศัยตั้งบนชายฝั่งปากแม่น้ำ ชุมชนนี้เป็นชุมชนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในเมือง อยู่ไกลที่สุดจาก CBD แต่อยู่ใกล้ท่าเรือ ซึ่งเป็นหนึ่งในแหล่งงานที่ใหญ่ที่สุดในเมือง และชุมชน La Paz ซึ่งเป็นชุมชนที่ใหม่ที่สุดของเมือง มีอายุเฉลี่ย 2.3 ปี ตั้งอยู่บริเวณชานเมือง มีประชากรหนาแน่นน้อยที่สุด และมีพื้นที่ว่างสำหรับ

ที่อยู่อาศัยใหม่ เริ่มมีร้านค้าปลีกเล็ก ๆ 2 - 3 แห่ง ชุมชนตั้งอยู่ชายทะเล ดังนั้นอาชีพประมงจึงเป็นแหล่งงานหลัก เมื่อพิจารณาระยะเวลาที่ใช้เดินทางไปทำงาน ส่วนชุมชน Piaping Puti ประชากรส่วนใหญ่ทำงานอยู่ใกล้ ๆ พื้นที่ท่าเรือเดินทางไปทำงานโดยใช้เวลาเฉลี่ย 10 นาที และ ชุมชน Recto Avenue เกือบทั้งหมดอยู่ใกล้โรงงานบรรจุ Coca-Cola จึงเดินทางไปทำงานใช้เวลาเฉลี่ย 10 นาที ส่วนชุมชน La Paz ใช้เวลาเฉลี่ย 20 นาที โกลแหล่งงานที่สุด ในการเดินทางไปทำงานโดยรถจี๊ป ดังนั้นจึงเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางสูงที่สุด

ผลการศึกษาในด้านลักษณะทางสังคม - เศรษฐกิจ พบว่า ชุมชนที่อายุมากที่สุดอย่าง ชุมชน Recto Avenue อยู่อาศัยในบ้านที่มีราคาสูงที่สุด กว้างที่สุด และมั่นคงที่สุด ส่วนใหญ่มีไฟฟ้าใช้ ชุมชน Piaping Puti มีสภาพที่แย่กว่าแต่บ้านเรือนส่วนใหญ่ก็มีความมั่นคง ส่วน ชุมชน La Paz ที่อยู่อาศัยมีคุณภาพต่ำและมีความมั่นคงน้อยที่สุด ชุมชนที่อายุน้อยที่สุดมีอัตราการว่างงานมากที่สุด มีผู้อยู่อาศัยที่มีทักษะฝีมือต่ำมากที่สุด และระดับการศึกษาเฉลี่ยต่ำที่สุดด้วย ชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดจะมีรายได้สูงกว่าชุมชนที่อายุน้อยกว่า รายได้ที่ต่ำกว่าของชุมชนแสดงให้เห็นความสามารถที่น้อยกว่าสำหรับการลงทุนและการปรับปรุงสภาพที่อยู่อาศัย ดังนั้นครอบครัวที่รายได้ต่ำเหล่านี้จึงมีความสามารถน้อยที่สุดที่จะแสดงบทบาททางบวกในเมือง

ผลการศึกษาในด้านความสัมพันธ์กับแหล่งกำเนิด พบว่า ชุมชนที่เก่าแก่กว่ามีที่อยู่อาศัยแบบชนบทน้อยกว่าและมีความผูกพันกับชนบทน้อยกว่า และชุมชนที่เก่าแก่กว่ามีเชื้อชาติที่เหมือนกันน้อยกว่า เพราะบางทีมีการเคลื่อนย้ายมาหลายที่เพื่อหาความมั่นคง ดังนั้นชุมชนที่มีอายุมากกว่าจึงมีความเป็นชนบทน้อยกว่าและมีความผสมผสานกับเมืองมากกว่า ในชุมชน Piaping Puti 2 ใน 3 ของผู้อพยพกล่าวว่าพวกเขาเยี่ยมบ้านเกิดอย่างน้อยปีละครั้ง ชุมชน Recto Avenue เพียง 47 % เยี่ยมบ้านเกิดปีละครั้ง และ ชุมชน La Paz 46% เยี่ยมบ้านเกิดอย่างน้อยปีละครั้ง แม้ว่าจะอพยพมาอยู่ใหม่แต่ก็เยี่ยมบ้านไม่บ่อยเพราะมาไกลและมีรายได้น้อย

จากผลการศึกษาเขาสรุปว่า สมมุติฐาน 3 ใน 4 ข้อได้รับการสนับสนุน กล่าวคืออายุของชุมชนเป็นตัวกำหนดบทบาทของชุมชนและความสัมพันธ์อย่างมากกับตัวแปรอื่น ๆ ความสามารถของชุมชนที่จะแสดงบทบาทในทางบวก มีความสัมพันธ์กับทำเลที่ตั้ง ชุมชนที่อยู่ใกล้แหล่งงานและสาธารณูปโภคของเมืองมากที่สุดจะมีศักยภาพในการผลิตที่ดีกว่าเพราะแหล่งงานและตลาดอยู่ใกล้ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางถูก และการเข้าถึงพื้นที่เมืองสะดวก ผู้อยู่อาศัยในชุมชนที่เก่าแก่ที่สุดมีฐานะทางเศรษฐกิจ-สังคมสูงที่สุดวัดจากหลาย ๆ ตัวแปร รายได้ที่สูงกว่า ระดับการศึกษาที่สูงกว่าชุมชนที่เก่าแก่กว่าจึงมีศักยภาพที่สนับสนุนเมืองมากกว่า การเกิดขึ้นของธุรกิจขนาดเล็ก การรวมกลุ่ม ที่อยู่อาศัยที่ดีกว่า และการทำงานที่มีทักษะมากกว่าเป็นตัวชี้ว่าชุมชนที่เก่าแก่กว่ามีการผสมผสานกับเมืองมากกว่า

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาชุมชนนุกรุกในกัวลาลัมเปอร์ของ Aiken (1981) พบว่าในกัวลาลัมเปอร์และเมืองในประเทศโลกที่สามอีกหลาย ๆ เมือง ชุมชนนุกรุกถูกมองว่าเป็นด้านลบของเมือง จากภาครัฐบาลและนักวางแผนเมือง ซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของชุมชนเหล่านี้ และยังคงมองว่าเป็นการใช้ที่ดินที่สิ้นเปลืองของเมืองอีกด้วย

### 2.3.3 ความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินในเขตเมือง

ชุมชนแออัดมักพบมากในเมืองขนาดใหญ่ ที่มีอัตราการอพยพของคนชนบทเข้าสู่ในเขตเมืองสูง เพราะโอกาสการจ้างงานมีมาก นอกจากนั้นชุมชนแออัดมักพบมากในเมืองเก่าหรือเมืองที่มีอายุมาก ขาดการวางผังเมืองที่ดี และมักจะต้องตั้งถิ่นฐานหนาแน่นในบริเวณที่สภาพแวดล้อมไม่ดี เช่น ในบริเวณที่มีการระบายน้ำเลว และขาดสาธารณูปการพื้นฐาน ที่ใกล้กับเขตธุรกิจการค้าใจกลางเมือง หรือใกล้กับเขตอุตสาหกรรมและย่านการค้าส่งหรือใกล้ป่าช้า ใกล้แหล่งทิ้งขยะและของเสีย เป็นต้น และชุมชนแออัดในประเทศไทยส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณริมคลอง ริมแม่น้ำ ใต้สะพาน ใกล้ตลาดสด และส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในที่ดินของราชการ (Abrams, 1964; McGee, 1967; Ulack, 1980; Aiken, 1981 และ เสน่ห์ ญาณสาร, 2539)

การศึกษาของ Abrams (อ้างใน Aiken, 1981) พบว่าการอพยพเข้าสู่เมืองของประชากรทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยขึ้น ซึ่งมีผลทำให้ประชากรเหล่านี้ เข้าไปนุกรุกยึดครองที่ดินสาธารณะมากกว่าที่จะยึดครองที่ของเอกชน ในทำนองเดียวกัน จากการสำรวจในปี 1966 พบว่าการตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดชาวมาเลย์ในกัวลาลัมเปอร์ จะขยายตัวไปในที่ดินสาธารณะของรัฐเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ การศึกษาของ McGee (1967) ยังพบอีกว่า การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัดในมะนิลานั้น เกิดขึ้นโดยผู้ที่อพยพเข้ามานุกรุกพื้นที่บริเวณที่เป็นค่ายเก่า ๆ ของทหารสเปนและบริเวณที่อยู่อาศัยของชาวมะนิลา เพราะในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองนั้น พวกเขาจะอพยพไปอยู่นอกเมือง แต่พอสิ้นสุดสงครามก็ไม่ได้กลับมามาก

สำหรับชุมชนแออัดบริเวณชานเมืองกัวลาลัมเปอร์นั้น เกิดขึ้นและขยายตัวไปตามบริเวณที่เป็นที่ว่างริมถนน ริมทางรถไฟ ริมแม่น้ำลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินที่ยังไม่มีการปรับปรุงและมีน้ำท่วมบ่อย ๆ บางแห่งนั้นไม่มีถนนเข้าถึงด้วย (Aiken, 1981) และจากการศึกษาของ Juppenlate (1970) (อ้างใน Ulack, 1980) พบว่า ชุมชนนุกรุกในเมือง Cagayan de Oro ในเกาะมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ เกิดขึ้นและขยายตัวไปในบริเวณพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ของรัฐบาล แถบริมหนองน้ำ แม่น้ำและชายฝั่ง ซึ่งบริเวณต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ใกล้กับแหล่งจ้างงาน และ Ulack (1980) ยังพบว่า ชุมชนแออัดในเมือง Cagayan de Oro นี้ บริเวณถนน Rector ขยายตัวในบริเวณรอบ ๆ หนองน้ำที่อยู่ใกล้กับแหล่งจ้างงานคือ โรงงานอุตสาหกรรมน้ำอัดลม 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) และเมื่อดูจากที่ตั้งของชุมชนแออัดที่วัดร้อยทองจะเห็นว่าชุมชนนี้ตั้งอยู่ในแหล่งแหล่งอุตสาหกรรมและย่านธุรกิจที่ผู้คนจะแสวงหางานต่าง ๆ ทำได้มากมาย ส่วนที่ตั้งของชุมชนชอยอุทัยรัตนก็ตั้งอยู่ในที่ซึ่งการคมนาคมสะดวก สามารถเข้าออกได้หลายทาง ไม่ไกลจากย่านชุมชนบริเวณสะพานควายและตลาดบางซื่อ ตั้งอยู่ใกล้แหล่งงานคือองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และย่านสินค้าพหลโยธิน ต่อมาเมื่อความเจริญในเขตเมืองได้ขยายออกมาโดยมีตลาดนัดทุกวันเสาร์ - อาทิตย์ ที่สวนจตุจักร และศูนย์การค้าที่บริเวณเซ็นทรัลพลาซ่า ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น ผู้ใช้แรงงานหรือผู้ประกอบการค้าขายในบริเวณนั้นซึ่งอพยพมาจากต่างจังหวัด หรือเป็นคนกรุงเทพฯ ที่ต้องการมีที่อยู่อาศัยไม่ไกลจากแหล่งงานจึงมาเช่าบ้านอยู่ในชุมชนมากขึ้น และพบว่าแรงงานรับจ้างชาย ชนสินค้าที่ย่านสินค้าพหลโยธินและอตก. ส่วนหญิงทำงานเป็นลูกจ้างประจำ ทำความสะอาดที่ศูนย์การค้าเซ็นทรัลพลาซ่า ซึ่งต้องการแรงงานจำนวนมาก และทำงานเป็นช่วงสลับเปลี่ยนกัน (กรณิกา พิรัชชาญณรงค์, 2528)

สำหรับชุมชนแออัดในเชียงใหม่ นั้น พบว่ามีการศึกษาของพิสันต์ ค่านไพบุลย์ (2529) ยาใจ กอนวงษ์ (2531) คณะทำงานชุมชนเมืองเชียงใหม่ (2539) ปฐมมา หรุ่นรักวิทย์ และคณะ (2541) พบว่าชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่ ระยะแรกก่อตัวตามแนวกำแพงเมืองเก่า หรือกำแพงดิน และในที่ว่างเปล่าของหน่วยงานราชการที่ไม่ใช้ประโยชน์ ระยะต่อมาเริ่มมีการรุกที่ว่างริมลำคูคลองสาธารณะ ที่เทศบาลที่ขาดการดูแล และที่เช่าราคาต่ำของเอกชน โดยจากการพูดคุยกับผู้ที่อยู่อาศัยในที่บุกรุกซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนทิพย์เนตร ทราบว่าได้ย้ายมาจากจังหวัดลพบุรี เพื่อเข้ามาทำงานในโรงงานใกล้ชุมชน โดยมาเช่าบ้านอยู่ก่อน เมื่อเห็นมีที่ว่างเปล่า บริเวณกำแพงเมืองจึงได้ปลูกสร้างบ้านเอง ส่วนกลุ่มบุกรุกที่ชุมชนเซ็นทรัลบางรายที่มาทำงานรับจ้างเงินของในตลาดขายส่ง ระยะแรกก็มาเช่าบ้านอยู่ในชุมชนคลองเงิน เมื่อเห็นที่ว่างจึงมาปลูกบ้านอยู่เอง (คณะทำงานชุมชนเมืองเชียงใหม่, 2539) โดยอาชีพของคนในชุมชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะรับจ้างหาบหรือเงินของในตลาดเมืองใหม่ เนื่องจากอยู่ใกล้และมีความต้องการแรงงานจำนวนมาก รายได้ดี โดยเฉพาะในฤดูกาลที่มีผลผลิตทางการเกษตรแต่ละชนิดออกมา (ดวงจันทร์ อาภาวัชรุคม์ เจริญเมือง, 2537)

สามารถสรุปได้ว่า ชุมชนแออัดส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและย่านการค้า ซึ่งเป็นแหล่งงานใหญ่ของผู้มีรายได้น้อยในชุมชน และพื้นที่เหล่านั้นส่วนใหญ่

จะเป็นที่ว่างของภาครัฐ หรือที่สาธารณะที่ขาดการดูแล จึงทำให้ผู้มีรายได้น้อย เข้าไปสร้างที่อยู่อาศัย และบุกรุกขยายตัวต่อไป

### 2.3.4 ปัญหาและความต้องการของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด

ปัญหาที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดที่พบมีอยู่หลายด้าน ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสุขภาพอนามัย (โสภณ พรโชคชัย, 2528; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, 2533; การเคหะแห่งชาติ, 2527) ส่วนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักจะศึกษาชุมชนแออัดในเขตกรุงเทพฯ (การเคหะแห่งชาติ, อ้างแล้ว; โสภณ พรโชคชัย, อ้างแล้ว; กรณิกา พิชัยชาญณรงค์, 2528; ศิริวรรณ ศิริบุญและคณะ, 2531; สิริลักษณ์ แก้วคงยศ, อ้างแล้ว; Sopon Pornchokchai, 1992; อคินรพีพัฒน์, 2537; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2537; ชมชื่น จันทรมนุรณ, 2537) ส่วนในต่างจังหวัดมักศึกษาในจังหวัดที่เป็นเมืองหลักของภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ ชลบุรี ขอนแก่น และสงขลา เป็นต้น (สมชาย เจริญพรหมพันธุ์, 2531; เชน จันทรงค์กิติ, 2538; ปฐมมา หุ่นรักวิทย์และคณะ, 2541; อคินรพีพัฒน์, 2542) ผลการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่พบเป็น 4 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ ความแออัดเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัย การไล่ที่ ไฟไหม้และสภาพทางเดิน ปัญหาด้านเศรษฐกิจ - สังคม ได้แก่ ความยากจน การไม่มีงบประมาณชุมชน การขาดความมั่นคงในอาชีพ หนี้สินและการกู้ยืมเงินลงทุนที่ต้องเสียดอกเบี้ยสูง การถูกเอารัดเอาเปรียบโดยผู้มีความรู้และมีทุนทรัพย์ การขาดโอกาสในด้านอาชีพเพราะขาดความรู้และฝีมือทำให้ไม่มีโอกาสเลือกมากนัก ทำให้เกิดปัญหาระดับบุคคล เช่น อาชญากรรม ยาเสพติด โสเภณี ปัญหาครอบครัว เด็กและเยาวชน เป็นต้น ปัญหาด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ได้แก่ ระบบการระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ อุปกรณ์ดับเพลิง พื้นที่นันทนาการและการกำจัดขยะ ปัญหาด้านสภาพแวดล้อม ได้แก่ น้ำเน่าเสีย ขยะคลองคั่งเงิน กลิ่นเหม็นจากขยะและเสียงดัง

จากการสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ของ การเคหะแห่งชาติ (2527) พบว่าปัญหาของชาวชุมชนแออัดคือ ปัญหาการว่างงาน และความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย ซึ่งหมายถึงความไม่มั่นคงในการตั้งหลักแหล่งและการประกอบอาชีพด้วย เพราะแหล่งงานของชาวชุมชนแออัดมักอยู่ใกล้แหล่งที่อยู่อาศัย การต้องทิ้งแหล่งที่อยู่เดิมโยกย้ายไปเรื่อย ๆ หมายถึงการสูญเสียงานและโอกาสอื่น ๆ ด้วย ซึ่งต่างจากผลการศึกษาของ สมชาย เจริญพรหมพันธุ์ (2531) ซึ่งพบว่าครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนเมืองชลบุรี มีปัญหาการขาดแคลนบริการพื้นฐานสาธารณูปโภค โดยเฉพาะน้ำประปา ท่อระบายน้ำจากอาคารและพื้นที่ การกำจัดขยะมูลฝอย และปัญหาที่สำคัญอีกอย่างที่พบคือปัญหาด้านสภาพที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะทรุดโทรมแออัด ซึ่งผลการศึกษาแตกต่างกับผลการสำรวจลักษณะทางประชากรและสังคมของชุมชนแออัดในกรุงเทพฯ ของ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2527)



ในด้านปัญหาและความช่วยเหลือที่ครัวเรือนในชุมชนแออัดต้องการ โดยการสอบถามหัวหน้าครัวเรือนถึงสภาพปัญหาต่าง ๆ พบว่าปัญหาของชุมชนแออัดมีทั้งปัญหาภายในชุมชนและปัญหาภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยจะเป็นปัญหาในระดับชุมชนมากกว่าปัญหาของแต่ละบุคคลหรือครัวเรือน พบว่า มากกว่าครึ่งของครัวเรือนในชุมชนแออัดตอบว่า ยุงและเชื้อโรคเป็นปัญหาของชุมชน รองลงมาคือปัญหาน้ำเสีย ขยะ ยาเสพติด และการขาดแคลนโทรศัพท์สาธารณะ ส่วนปัญหาการว่างงาน ปัญหาเด็กและเยาวชนมีน้อยมาก จะเห็นได้ว่าส่วนมากเป็นปัญหาด้านสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขลักษณะ ส่วนความช่วยเหลือที่ครัวเรือนในชุมชนแออัดต้องการ ก่อนข้างสอดคล้องกับปัญหาที่ต้องการให้แก้ไขปัญหาน้ำขังและน้ำครำ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดยุงและเชื้อโรค ต้องการให้ช่วยลดปัญหา ยาเสพติด ดูแลกำจัดขยะ และต้องการให้ติดตั้งโทรศัพท์สาธารณะในชุมชน ผลการสำรวจนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชมชื่น จันทรมนบุรี (2527) ที่ศึกษาเพื่อหาแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ ในประเด็นของปัญหาที่พบในชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ ได้สัมภาษณ์ประชากรตัวอย่าง 360 คน จาก 24 ชุมชน พบว่าโดยภาพรวมของปัญหาในชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ คือปัญหาน้ำเน่าเสียและส่งกลิ่นเหม็นมีมากที่สุด รองลงมาคือปัญหาการกำจัดขยะในชุมชน และปัญหาเกี่ยวกับความแออัดเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยภายในชุมชน และชาวชุมชนต้องการให้รัฐช่วยแก้ไขปัญห เพราะทุกปัญหาเกี่ยวโยงถึงกัน เช่น ถ้าแก้ปัญหายุงอาจส่งผลถึงแก้ปัญหาน้ำอู้อืด ปัญหาน้ำเน่าเสียและยุงชุมได้

เชน จันทรมนบุรี (2538) ที่ศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่โดยใช้แบบสอบถามและสังเกตการณ์ในชุมชนแออัด 5 แห่ง พบว่าปัญหาที่พบคือสภาพที่อยู่อาศัยที่มีความแออัด ขาดการออกแบบวางผังการก่อสร้างที่ถูกต้อง ไม่เป็นระเบียบ รวมทั้งใช้วัสดุก่อสร้างที่ไม่เหมาะสม คุณภาพต่ำ สร้างกันอย่างรวดเร็ว ๆ และยังมีคนเพิ่มมากเท่าไรก็จะปลูกบ้านหรือต่อเติมบ้านจนติดกันไปหมด ทำให้สภาพการอยู่อาศัยแออัด และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เมื่อเกิดปัญหาอัคคีภัยจะสร้างความสูญเสียมาก เพราะวัสดุที่ใช้สร้างบ้านติดไฟง่ายประกอบกับการปลูกบ้านใกล้ชิดกัน สายไฟที่ใช้ส่วนใหญ่เก่าและเสื่อมคุณภาพ เกิดไฟฟ้าลัดวงจรง่ายซึ่งเป็นเหตุให้เกิดไฟไหม้บ้านได้ ปัญหาอัคคีภัยนับเป็นภัยร้ายแรงที่สุดประชาชนไร้ที่อยู่อาศัยและก่อปัญหาสังคมตามมา รองลงมาคือปัญหาสภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขอนามัย ได้แก่ น้ำเน่า น้ำขัง ซึ่งเป็นเพราะไม่มีการปรับระดับการถมดินก่อนการสร้างบ้าน ไม่มีท่อระบายน้ำทิ้งหรือทางระบายน้ำ น้ำเสียจึงท่วมขังอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขยะมูลฝอยซึ่งถูกทิ้งทับถมกันส่งกลิ่นเหม็น ไม่มีการเก็บขยะออกไปเพราะผู้อยู่อาศัยทิ้งขยะลงใต้ถุนบ้านทำให้สภาพทั่วไปสกปรกไม่น่าอยู่อาศัย และรถเก็บขยะเข้าไปเก็บไม่ได้ จึงเกิดขยะตกค้าง ทำให้มีสภาพเสื่อมโทรม สกปรก อากาศไม่บริสุทธิ์ แสงสว่างไม่เพียงพอ เป็นสถานที่เพาะเชื้อโรคและพาหะนำโรค เช่น หนู ยุง แมลงสาบ เป็นต้น กลายเป็นแหล่งโรคติดต่อในที่สุด ปัญหา

สาธารณูปโภคไม่เพียงพอที่เกิดจากผู้อยู่อาศัยไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินหรือ ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน จึงไม่สามารถขออนุญาตต่อน้ำประปาและไฟฟ้าเข้ามาในบ้านได้ แต่พวกเขาต้องซื้อหรือต่อสายจากบ้านที่อยู่ในละแวกใกล้เคียงแล้วจ่ายค่าไฟค่าน้ำในราคาตามแต่ละตกลงกัน แต่การซื้อตอนนี้จะเสียค่าใช้จ่ายสูงกว่าปกติมาก หรือถ้าไม่มีไฟฟ้าก็ต้องใช้ตะเกียงหรือเทียนไขแทนทำให้ลำบากและเสี่ยงต่อไฟไหม้ และเนื่องจากปัญหาทางเดินเท้าไม่ดี วางเส้นทางไม่เป็นระเบียบแทรกไปตามช่องระหว่างบ้าน เข้าออกยาก แคม เด็ก ไร้วัสดุไม่เหมาะสม อาจเป็นไม้กระดานเพียงแผ่นเดียวหรือเป็นโคลนเฉอะแฉะ ทำให้เมื่อเกิดไฟไหม้ รถดับเพลิงไม่สามารถเข้าไปดับไฟได้ และมีปัญหาสังคม เช่น ยาเสพติด โสเภณี และการว่างงาน เป็นต้น ผลการศึกษานี้ยังสอดคล้องกับผลการสำรวจของ ปฐมา หรุ่นรักวิทย์ และคณะ (2541) ที่พบว่าชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่มีปัญหาด้านสภาพแวดล้อมคือน้ำท่วมขัง ปัญหาสาธารณูปโภค เช่น ทางเดินเท้าไม่สะดวก ไม่มีน้ำประปาใช้ การกำจัดขยะ และปัญหาที่อยู่อาศัยทรุดโทรม และในด้านความต้องการ เช่น จำนวนค้ภักดี (อ้างแล้ว) ยังพบว่าชุมชนแออัดในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ต้องการบริการที่มาจากภายนอกในเรื่องสวัสดิการสังคม สุขภาพอนามัย การช่วยเหลือในรูปกองทุนที่อยู่อาศัย บริการไฟฟ้า น้ำประปาที่เพียงพอ สร้างอาคารถาวร ปรับปรุงสภาพแวดล้อมของชุมชน และการบริการด้านกฎหมาย เพราะการไม่ทราบสิทธิของตนเองตามกฎหมายในฐานะลูกจ้างกับนายจ้าง

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาการไล่รื้อชุมชนแออัดหรือปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย (อลิน รพีพัฒน์, 2525; สมศักดิ์ อุปพันธ์, 2535; สมสุข บุญบุญงูษา, 2526; โสภณ พรโชคชัย, 2527; อารีย์ ปิ่นโพธิ์, 2540; เจษฎา พรหมจันทร์, 2541; เศรษฐชัย ศรีชูชาติ, 2541) ซึ่งเป็นปัญหาดังกล่าวของชาวชุมชนแออัดทั้งหมด ชาวบ้านจะไม่สนใจปัญหาอื่นมากนักหากพวกเขายังไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย ทำให้ไม่เกิดการลงทุนปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้ดีขึ้น ชุมชนแออัดในกรุงเทพฯและนนทบุรีถูกไล่ที่ในช่วงปี พ.ศ.2527 - 2531 รวม 64 ชุมชน คิดเป็นจำนวน 7,445 ครัวเรือน หรือ 41,692 คน เฉลี่ยแล้วประชากรถูกไล่ที่ไม่ต่ำกว่าปีละ 10,000 คน และชุมชนที่ถูกไล่ที่ 40 ชุมชนหรือร้อยละ 62.5 เป็นที่ดินถือครองของเอกชน 22 ชุมชน หรือร้อยละ 34.3 เป็นที่ดินของรัฐ อีก 2 ชุมชน หรือร้อยละ 3.1 เป็นที่ดินของรัฐและเอกชน โดยชุมชนที่ถูกไล่ที่ส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่อยู่ใกล้เมือง (การเคหะแห่งชาติ, 2533) คนที่มีที่อยู่ไม่มั่นคงหรืออยู่ไม่เป็นหลักแหล่งย่อมไม่เกิดความต้องการที่จะรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาชุมชน, หมู่บ้าน จนกระทั่งถึงสังคมของตนเอง และย่อมไม่เกิดความผูกพันรักใคร่ในท้องถิ่นของคน ปัญหานี้ก่อผลกระทบระยะยาวต่อปัญหาสังคม การเมืองและการปกครองได้

ส่วนปัญหาภายนอกชุมชนที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยของคนในชุมชน (เดชา ไพรมิทรัพย์และคณะ, 2538) นั้นได้แก่ ปัญหาความสัมพันธ์กับหน่วยงานและบุคคลภายนอก เช่น การติดต่อกับ

หน่วยงานราชการ ความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่พร้อมที่จะบริการด้านต่าง ๆ แก่ชาวชุมชนแออัด ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านสาธารณสุข สาธารณสุข การศึกษาและด้านกฎหมาย เช่น ไฟฟ้า ประปา และปัญหาทะเบียนราษฎร์ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของคนในชุมชนแออัดทั่วไป การขาดหลักฐานต่าง ๆ ทำให้ชาวชุมชนต้องสูญเสียสิทธิเกือบทั้งหมดที่คนในสังคมพึงมีพึงได้ หลักฐานดังกล่าว เช่น สูติบัตร บัตรประชาชน และทะเบียนบ้าน เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ชาวชุมชนแออัดมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยระดับหนึ่ง เมื่อมีความมั่นคง เขาจะพยายามปรับปรุงบ้านของตนเองให้มีสภาพที่ดีขึ้นไม่ใช่เพียง “ที่ซุกหัวนอน” อีกต่อไป แต่จะมีลักษณะที่มั่นคงถาวรมากขึ้นลดสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่เสื่อมโทรมลงไปได้

อย่างไรก็ตามการจะวิเคราะห์ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาหลักของชุมชน ก็ขึ้นกับสภาพการณ์ของแต่ละชุมชนเป็นเกณฑ์ เช่น ชุมชนที่มีการไล่รื้อ ปัญหาหลักของชุมชนก็จะ ได้แก่การไล่รื้อ โดยคนในชุมชนจะไม่สนใจปัญหาอื่น ๆ เท่าใดนัก หรือชุมชนที่ไม่มีมีการไล่รื้อ แต่มีปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหานี้ก็จะพุ่งขึ้นเป็นปัญหาหลักของชุมชน ดังนั้นการศึกษาปัญหาและความต้องการของประชากรในชุมชนแออัด จึงเป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของชุมชนแออัด และกล่าวโดยสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมจะเห็นได้ว่าปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนแออัดเหล่านี้ นำไปสู่เหตุผลในการที่จะต้องปรับปรุงชุมชนแออัดเพื่อให้ชาวชุมชนมีสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่ดีขึ้น รวมถึงการปรับปรุงในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม สุขภาพอนามัย และสิทธิถือครอง เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและเมื่อมีความมั่นคง ชาวบ้านจะปรับปรุงที่อยู่ของตนเอง

### 2.3.5 การจัดการชุมชนแออัด

1.แนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดของภาครัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 7 (2504 - 2539)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3 แผนแรก (2504 - 2519) รัฐไม่มีการกำหนดนโยบายในเรื่องการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น ทั้งนี้เพราะว่าในระยะเริ่มแรกของแผนพัฒนาฯ รัฐได้มุ่งเน้นโครงการพัฒนาพื้นฐานเป็นสำคัญ เช่น การสร้างถนน การชลประทาน การพลังงาน การสื่อสาร การพัฒนาด้านการศึกษาของชาติโดยมีการสร้างมหาวิทยาลัยในภูมิภาค และในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 - 3 นี้เองได้ส่งผลต่อการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมสืบเนื่องกันมา เมื่อรัฐบาลเริ่มมองเห็นความรุนแรงของปัญหาจึงได้กำหนดนโยบายการกระจายตัวของประชากรและการย้ายถิ่น ในแผนพัฒนาฯฉบับที่ 4 (2520 - 2524) เป็นต้นมา โดยมีนโยบายสำคัญคือลดอัตราการย้ายถิ่นจากชนบทที่มุ่งเข้าสู่กรุงเทพฯ

นอกจากนี้แล้วรัฐยังมีนโยบายในการปรับปรุงชุมชนแออัดในภูมิภาค โดยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้การปรับปรุงชุมชนแออัดเป็นโครงการหนึ่งในโครงการพัฒนาเมืองหลัก โดยความร่วมมือระหว่าง องค์การ UNICEF เทศบาลเมืองหลักและกรมการปกครอง ซึ่งเป็นการสานต่อการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ จึงพบว่า การดำเนินงานปรับปรุงชุมชนแออัดเริ่มเป็นขบวนการ มีการประสานงานกันในนโยบายและเป้าหมายของการเคหะแห่งชาติ เทศบาลเมืองหลัก กรมการปกครองและกระทรวงสาธารณสุข บทบาทและภารกิจของเทศบาลในการปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 มาตรา 54 (11) ความว่า “เทศบาลมีหน้าที่ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525 - 2529) ได้เน้นถึงความสำคัญของการปรับปรุงชุมชนแออัด เพื่อพัฒนาชุมชนเมืองในเขตกรุงเทพมหานครและวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาความแออัดของประชาชน ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาจราจร ปัญหามลพิษ คุณภาพชีวิตต่ำลง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530) ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530 - 2534) เน้นถึงการพัฒนาชุมชนแออัด โดยถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายพัฒนาชุมชนเมือง ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมในระดับพื้นฐาน คือ ระดับครอบครัวและชุมชน เรียกว่า “แผนพัฒนา คน สังคม และวัฒนธรรม” โดยกำหนดบทบาทการพัฒนาแต่ละกลุ่มแต่ละรายไว้อย่างชัดเจนและสอดคล้องกัน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (2535 - 2539) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาบริการพื้นฐานในการปรับปรุงและฟื้นฟูชุมชนเมือง ที่มีสภาพเสื่อมโทรมให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน แก้ไขปัญหาความยากจน กำหนดมาตรการให้มีพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สนามเด็กเล่น สวนสาธารณะ และมีการดูแลรักษาระบบสาธารณูปโภคอย่างจริงจัง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535)

## 2. แนวทางการพัฒนาชุมชนแออัดของภาครัฐ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544)

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ซึ่งหมายถึงการพัฒนาคุณภาพและสมรรถนะของคนไทย ให้สามารถมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน สังคมและของชาติในที่สุด นอกจากนี้ยังพยายามเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนให้เกิดขึ้นมากที่สุด โดยใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย การลดความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี กำหนดให้ทุกส่วนของสังคมได้ร่วมคิด ร่วมกำหนดแผน

ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการและร่วมติดตามประเมินผล เพื่อให้การพัฒนาสังคมไทยในอนาคตเป็นสังคมที่มีเศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหาและมีการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้มากกว่าเวลาที่ผ่านไป โดยมีแนวทางพัฒนาชุมชนแออัดดังนี้

1) ให้มีคณะกรรมการประสานการพัฒนาชุมชนเมืองระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบาย ประสาน และกำกับดูแลการดำเนินงานและงบประมาณในการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมืองอย่างเป็นเอกภาพ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับและมีผู้แทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการประสานกับคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด

2) การเพิ่มบทบาทของภาครัฐ ในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง

2.1) จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนเมือง สนับสนุนด้านสินเชื่อและด้านอื่น ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหา ที่อยู่อาศัย อาชีพ สภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัย และการรื้อย้ายชุมชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและปรับปรุงพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางครบวงจรและต่อเนื่อง

2.2) ผลักดันให้มีกฎหมายชุมชนแออัด โดยให้มีพระราชบัญญัติชุมชนแออัด รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชุมชนแออัดและคนจนในเมือง ตลอดจนปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณ ให้ลงสู่ชุมชนอย่างแท้จริง

2.3) จัดทำแผนการพัฒนาและจัดหาที่อยู่ที่เหมาะสมของชุมชนแออัดและคนจนในเมือง รวมทั้งแผนป้องกันการเกิดชุมชนแออัด โดยให้ชาวชุมชนมีบทบาทในการจัดเตรียมแผนไว้ล่วงหน้า ร่วมกับเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ร่วมให้การสนับสนุน รวมทั้งการพิจารณานำที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่มาใช้ประโยชน์ให้เกิดความสมดุลทั้งในเชิงเศรษฐกิจและการพัฒนาที่อยู่อาศัยของคนจนในเมือง

3) พัฒนาขีดความสามารถของชุมชนแออัดเพื่อเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วม

3.1) ส่งเสริมความรู้ทักษะในการจัดการทางการเงินของชาวชุมชน และกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนให้เข้มแข็ง และสามารถสร้างโอกาสการระดมเงินทั้งจากแหล่งงบประมาณของรัฐ ภาคเอกชน และแหล่งเงินกู้ในระบบเพื่อการพัฒนาชุมชน อาชีพ และที่อยู่อาศัยได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว

3.2) ส่งเสริมพัฒนาชุมชนในด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยพัฒนาฝึ กอบรมผู้นำชุมชนและผู้นำกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงการปรับปรุงพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชน และระดมความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยในชุมชนให้ดำเนินการพัฒนาร่วมกันกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น

4) จัดระบบองค์กรและหน่วยงานที่สามารถเอื้ออำนวย ในการเจรจาตกลง เพื่อแก้ไขความขัดแย้ง ระหว่างเจ้าของที่ดินและชาวชุมชนให้สิ้นสุด และเป็นไปโดยราบรื่นสันติ ตลอดจนจัดให้มีการประมวลความ อบรมและเพิ่มพูนความชำนาญเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าว

3. การจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด หรือการย้ายชุมชนไป อยู่ในที่แห่งใหม่ เป็นการปรับปรุงที่ดำเนินการ โดยวิธีการย้ายประชาชนในชุมชนแออัดที่ประสบ ปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจากที่ดินเดิม ไปยังที่ดินผืนใหม่ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน เดิมหรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิมหรือชุมชน โดยโครงการที่รองรับการรื้อย้ายมีระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า การถมดินเพื่อให้พื้นน้ำ ท่วมตามความจำเป็นเหมาะสม โดยแบ่งที่ดินออกเป็นแปลง ไล่ย่อย ๆ ให้ผู้ถูกไล่หรือเข้าไปปลูกสร้าง ที่อยู่อาศัยในรูปแบบทั้งการให้เช่า เช่าซื้อ โดยมีหลักการสำคัญ คือ เน้นการสร้าง ความมั่นคงในสิทธิ การอยู่อาศัย การมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยตามความเหมาะสมและความเดือดร้อนของชุมชน ให้ ความมั่นใจแก่ประชาชนว่าคนจะได้ตั้งถิ่นฐานในที่ใหม่ในระยะยาวหรือเป็นการถาวร เป็นเงื่อนไขที่ จะเสริมสร้างการพัฒนาที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจของชุมชน โดยการเคหะแห่งชาติ (กคช.) เป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อยู่อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าระยะ ยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจำเป็นต้องมีส่วนร่วมรับภาระด้วย และ กคช. จะ แบ่งแปลงพัฒนาที่ดินทางด้านสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจและสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระ ค่าที่ดินและค่าพัฒนาที่ดินให้แก่ กคช. หรือสถาบันการเงินต่อไป โดยการคัดเลือกชุมชนที่จะจัดทำ เป็นโครงการที่อยู่อาศัยใหม่นั้น การเคหะแห่งชาติมีหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการดังนี้

- 1) เป็นชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน กรณีไฟไหม้ หรือภัยธรรมชาติร้ายแรงต่าง ๆ
- 2) เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่ในโครงการเวนคืนของรัฐ หรือไล่ที่เพื่อการจัดทำ ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งของภาครัฐ
- 3) เป็นชุมชนที่ถูกไล่ที่โดยเจ้าของที่ดินเอกชน หรือเป็นชุมชนบุกรุก ทั้งนี้ พิจารณาการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในการปรับปรุงให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย โดยแยกเป็น 2 ประเด็น คือ

3.1) กรณีที่ดินของทางราชการหรือกิ่งราชการหน่วยงานนั้นต้อง จัดหาที่ดินผืนใหม่เพื่อรองรับผู้อยู่อาศัยหรือจัดงบประมาณในการซื้อที่ดิน โดยให้ กคช. ดำเนินการ

3.2) กรณีที่ดินของเอกชน เจ้าของที่ดินควรจะต้องมีส่วนร่วมใน การรับภาระในการปรับปรุง โดยยอมเสียประโยชน์บางส่วน อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ขายที่ดินในราคา

ถูกหรือราคาประเมิน จ่ายค่าเรือดอนเป็นการชดเชย ยินยอมให้มีการเช่าเป็นสัญญาระยะยาว ในราคาที่เป็นธรรม จ่ายเงินค่าปรับปรุงที่ดินร่วมกับการเคหะแห่งชาติ

4) ผู้อยู่อาศัยรับภาระในการจ่ายเงินคืน ในรูปของค่าเช่าอาคาร ที่ดินหรือค่าเช่าซื้อที่ดินและอาคารพักอาศัย

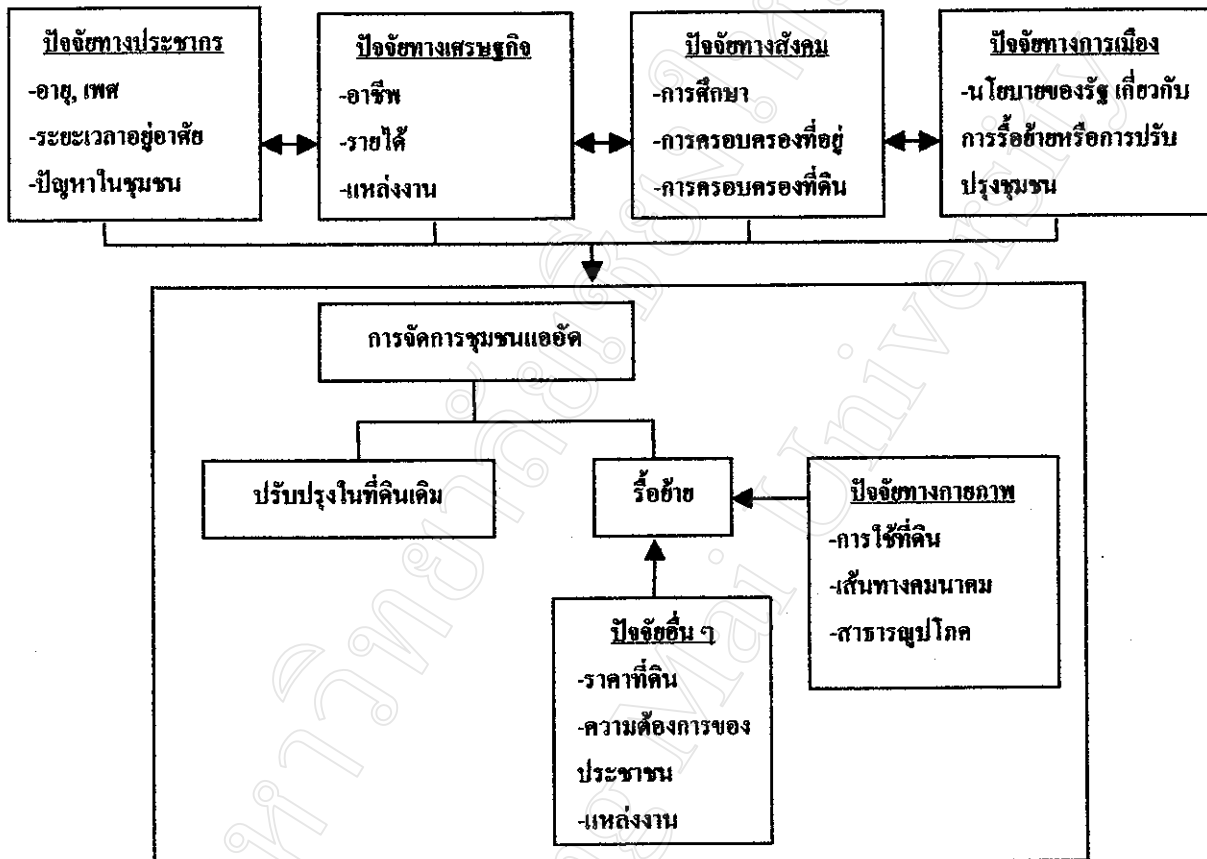
5) การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ให้องค์กรประชาชนเป็นแกนนำโดยมีองค์กรพัฒนาเอกชน การเคหะแห่งชาติ และหน่วยงานท้องถิ่นให้การสนับสนุน

การศึกษาด้านความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ จากรายงานการสำรวจชุมชนในภูมิภาค ปี 2537 (เชษฐชัย ศรีชูชาติ, 2541) พบว่าชาวชุมชนแออัดต้องการบ้านใหม่ที่มีลักษณะบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮาส์ ตึกแถวหรือที่ดินจัดสรร ส่วนลักษณะแฟลตหรืออาคารชุดมีความต้องการน้อยมาก ส่วนร้อยละ 41.4 ต้องการที่อยู่ใหม่ในอำเภอที่ตนอยู่ และร้อยละ 34.3 ต้องการที่อยู่ใหม่ในจังหวัดที่ตนอยู่ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์, 2538) การศึกษาของวิจิตรและคณะอธิบายว่า เพราะมักปรากฏว่าชาวชุมชนแออัดที่ถูกหรือย้ายขึ้นไปอยู่แฟลตจะกลับลงมา สร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในชุมชนแออัดอื่น หรือสร้างชุมชนใหม่ขึ้นในที่ว่าง การสร้างแฟลตแก้ปัญหาชุมชนแออัด จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มความแออัดและความเสื่อมโทรมให้ชุมชนแห่งอื่น รวมทั้งการเพิ่มจำนวนชุมชนแห่งใหม่ขึ้นด้วย ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันมากกว่า นโยบายการสร้างแฟลตให้ชาวชุมชนแออัดเป็นการแก้ไขปัญหาชุมชนที่ไม่ได้ผล เพราะเป็นวิธีการแก้ไขเฉพาะทางด้านกายภาพ ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ใช่ปัญหาสำคัญ ปัญหาชุมชนแออัดเกิดจากปัญหาต่าง ๆ กัน เช่น ความยากจน การขาดความรู้และประสบการณ์ การไม่เท่าเทียมของโอกาส การขาดการมีส่วนร่วมในสังคมและการเมือง

#### 2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การวิเคราะห์เชิงภูมิศาสตร์ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย มาเพื่อใช้ในการอธิบายพัฒนาการของทำเลที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ และความสัมพันธ์ของชุมชนแออัดกับการใช้ที่ดินว่าชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่นั้นมีความสัมพันธ์กับการใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยเฉพาะย่านการค้าที่กระจายกันอยู่ในเขตเมือง ตลอดจนนำแนวคิดการเปลี่ยนแปลงความต้องการที่พักอาศัยมาใช้ในการอธิบายความแตกต่างระหว่าง ลักษณะที่แตกต่างกันของชุมชนซึ่งส่งผลกระทบต่อรายได้ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนนั้น ทำให้ชุมชนที่มีรายได้แตกต่างกันมีปัญหาและความต้องการด้านที่อยู่อาศัยที่แตกต่างกัน และในการเสนอแนะการจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่สำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยได้นำปัจจัยทั้งด้านทำเลที่ตั้งของชุมชน ปัญหาและความต้องการของชุมชนมาวิเคราะห์ จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาชุมชน ทั้งการปรับปรุงในที่ดินเดิมและการรื้อย้าย ซึ่งนำระบบสารสนเทศ

ภูมิศาสตร์มาวิเคราะห์หาพื้นที่ที่เหมาะสมในการรื้อย้ายชุมชนแออัด กรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ แสดงในรูป 2.8



รูป 2.8 กรอบแนวคิดในการศึกษา