

บทที่ 3

พัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

การศึกษาพัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบความเป็นมาของการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ รวมถึงลักษณะของชุมชนแออัดในเชียงใหม่ในแง่ของทำเลที่ตั้ง การกระจายตัว และลักษณะอื่น ๆ ที่ปรากฏในปัจจุบันโดยศึกษาจากเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และก่อนที่จะได้กล่าวถึงพัฒนาการของทำเลที่ตั้ง และการกระจายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ จะกล่าวถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ของเมืองเชียงใหม่ก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญที่มีความสัมพันธ์ต่อการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ โดยนำเสนอผลการศึกษาดำเนินการตามลำดับต่อไปนี้

3.1 สภาพทางภูมิศาสตร์ของเมืองเชียงใหม่

3.1.1 ที่ตั้งและขนาดของเมืองเชียงใหม่

เมืองเชียงใหม่ตั้งอยู่ระหว่างเส้นละติจูดที่ 18 องศา 45 ลิปดา ถึง 18 องศา 50 ลิปดาเหนือ และเส้นลองจิจูดที่ 98 องศา 57 ลิปดา ถึง 99 องศา 02 ลิปดาตะวันออก เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคเหนือของประเทศไทย อยู่สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 310 เมตร ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 750 กิโลเมตรโดยทางรถไฟ และโดยทางรถยนต์ประมาณ 720 กิโลเมตร ตามแนวททางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 และหมายเลข 11 (สายเอเชีย) เมืองเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ.2478 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2478 ครอบคลุมพื้นที่ 17.5 ตารางกิโลเมตร ต่อมาเมื่อชุมชนเมืองเชียงใหม่ขยายตัวออกไปกว้างขวางยิ่งขึ้น เทศบาลนครเชียงใหม่จึงได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยขยายเขตเทศบาลออกเป็น 40.2 ตารางกิโลเมตร โดยได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ.2526 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2526 โดยเขตเทศบาลนครเชียงใหม่แบ่งการปกครองออกเป็น 4 แขวง ได้แก่

1)แขวงนครพิงค์ มีพื้นที่ 11.9 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยตำบลป่าตัน ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิบางส่วน ตำบลช้างเผือกบางส่วน

2)แขวงกาวิละ มีพื้นที่ 11.5 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยตำบลฟ้าฮ่าม ตำบลวัดเกตุ ตำบลหนองป่าครั่ง ตำบลท่าศาลา ตำบลหนองหอย

3) แขวงเมืองราย มีพื้นที่ 6.75 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยตำบลห้วยยา ตำบลช้างกลาง ตำบลป่าแดด ตำบลพระสิงห์บางส่วน

4) แขวงศรีวิชัย มีพื้นที่ 10.1 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยตำบลสุเทพ ตำบลศรีภูมิบางส่วน ตำบลพระสิงห์บางส่วน ตำบลช้างเผือกบางส่วน

3.1.2 แหล่งน้ำผิวดิน

ในเขตเมืองเชียงใหม่ทางฝั่งตะวันตกของลำน้ำปิง มีคลองแม่ข่า ลำคูไหว และลำเหมืองแม่ท่าช้างไหลผ่านในพื้นที่เขตเทศบาลฯ ทางด้านเหนือของคูเมืองมาบรรจบกับลำน้ำแม่ข่า สำหรับลำคูไหวไหลผ่านคูเมืองด้านทิศตะวันตก โดยไหลลงทางทิศใต้และวกไปทางทิศตะวันออกบรรจบกับลำน้ำแม่ข่าซึ่งไหลลงทางใต้ ส่วนพื้นที่ด้านตะวันออกของแม่น้ำปิงในเขตเทศบาลจะมีลำเหมืองเล็ก ๆ มากมาย ทั้งที่เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติและที่ชาวบ้านขุดไว้เพื่อการชลประทาน ปัจจุบันลำเหมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่จะตื้นเขินและเปลี่ยนเส้นทาง เนื่องมาจากการตกตะกอนและบางส่วนก็ถูกถมหรือถูกบดกรุก อย่างไรก็ตามลำเหมืองเหล่านี้ก็ยังใช้ในการระบายน้ำฝนและน้ำเสียของเมืองซึ่งมีลำเหมืองรินและลำเหมืองพญาคำที่มีความสำคัญมาก เพราะเป็นทางระบายน้ำหลักของเมืองลงน้ำแม่ควาและแม่น้ำกวาง

3.1.3 การคมนาคมขนส่ง

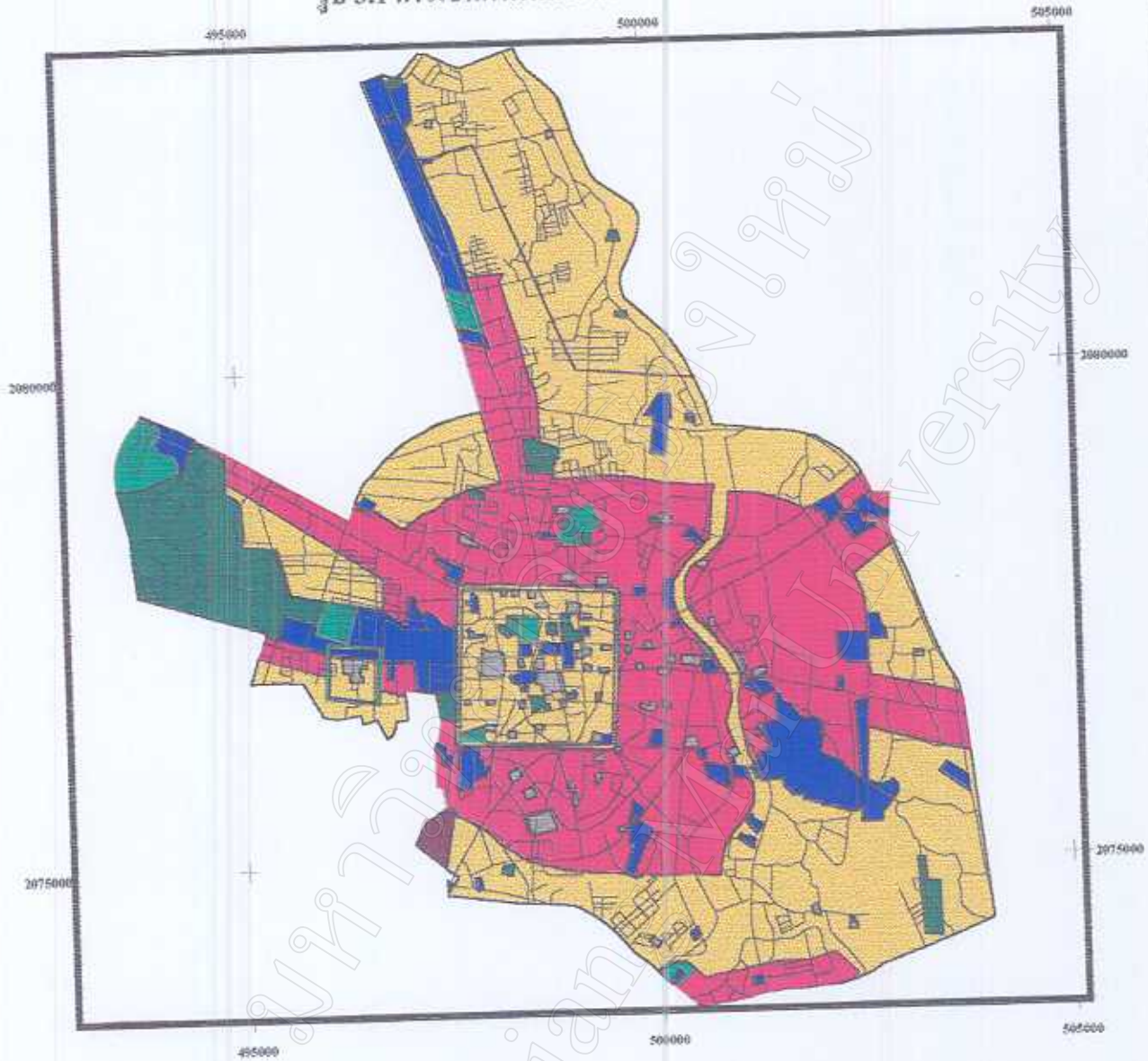
เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งของภาคเหนือตอนบน และมีพื้นที่บางส่วนติดกับชายแดนพม่า โดยมีเส้นทางคมนาคมสายหลักที่ติดต่อกับในท้องถิ่นและภูมิภาคอื่น ๆ 3 ทาง ได้แก่ ทางถนน ซึ่งมีทางหลวงสายสำคัญ ๆ เชื่อมต่อกับจังหวัดใกล้เคียงและจังหวัดในภาคอื่น ๆ ทางรถไฟ มีเส้นทางรถไฟเชื่อมต่อกับกรุงเทพฯ โดยเป็นจุดสิ้นสุดของเส้นทางรถไฟสายเหนือ มีระยะทางทั้งสิ้น 751 กิโลเมตร และทางอากาศ โดยสนามบินนานาชาติเชียงใหม่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับสองรองจากสนามบินดอนเมือง ปัจจุบันเป็นศูนย์กลางเส้นทางบินระยะสั้นเชื่อมโยงจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือและระหว่างภาคเหนือกับภาคอื่น ๆ มีขนาดกว้าง 3,100 x 45 เมตร ที่สามารถรองรับการขึ้นลงของเครื่องบินโดยสารขนาดใหญ่ได้

สำหรับการคมนาคมขนส่งภายในเขตเทศบาลนั้น เนื่องจากไม่มีรถโดยสารประจำทาง แต่มีเพียงรถยนต์สองแถวรับจ้างไม่ประจำทาง ทำให้การคมนาคมไม่สะดวกมากนัก เนื่องจากรถรับจ้างไม่ประจำทางเหล่านี้ มีปริมาณและความถี่ในการเดินรถที่ไม่สม่ำเสมอในแต่ละเส้นทาง ทำให้การเดินทางจึงไม่สะดวกทั่วถึงเท่าใดนัก

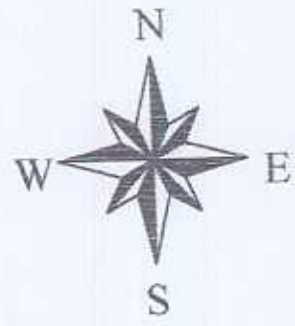
3.1.4 ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เมืองเชียงใหม่มีโครงสร้างและลักษณะการใช้ที่ดินในปี พ.ศ.2543 ดังรูป 3.1 และตาราง 3.1

รูป 3.1 การใช้ที่ดินในเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ.2543



- ถนน
 ประเภทการใช้ที่ดิน
 บริเวณสวนสาธารณะ
 บริเวณที่พักอาศัย
 บริเวณพาณิชยกรรม
 บริเวณราชการ
 บริเวณสถาบันการศึกษา
 บริเวณสถาบันราชการ, ราชการ, ภาครัฐวิสาหกิจและสาธารณูปการ
 บริเวณที่ว่าง
 บริเวณอุตสาหกรรม



ตาราง 3.1 การใช้ที่ดินในเมืองเชียงใหม่ พ.ศ.2543

ประเภทการใช้ที่ดิน	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)
บริเวณที่พักอาศัย	29.5
บริเวณพาณิชยกรรม	3.9
บริเวณสวนสาธารณะ	0.7
บริเวณที่ว่าง	1.1
บริเวณสถานการศึกษา	2.8
บริเวณศาสนสถาน	0.3
บริเวณอุตสาหกรรม	0.1
บริเวณสถานที่ราชการ	1.6
รวม	40

ที่มา: กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

ในภาพรวมพบว่าภายในเขตกำแพงเมืองส่วนใหญ่เป็นประเภทศาสนสถาน สถานับนการศึกษา สถานับนราชการและที่อยู่อาศัย ส่วนทางฝั่งตะวันออกของลำน้ำปิงบริเวณสันป่าข่อย และฝั่งตะวันตกของลำน้ำปิงบริเวณถนนท่าแพ ช้างม่อย ช้างคลาน เป็นย่านพาณิชยกรรมที่ใหญ่ที่สุดของเมือง โดยเฉพาะบริเวณสองฟากของของถนนช้างคลาน นอกจากนี้ยังเป็นที่ตั้งของโรงเรียนและเป็นย่านที่พักอาศัยหนาแน่น ส่วนบริเวณตำบลหายยาเป็นย่านที่อยู่อาศัยหนาแน่น และพาณิชยกรรมบริเวณสองฟากถนนศรีคอนโขยและถนนวัวลาย สำหรับบางส่วนของตำบลป่าแดดจะเป็นย่านที่อยู่อาศัยเบาบาง ทางด้านถนนสายหลักที่เข้ามายังตัวเมืองคือถนนเชียงใหม่ - แม่ริม ซึ่งเชื่อมกับศูนย์ราชการเชียงใหม่ มีการใช้ที่ดินในเชิงพาณิชยกรรมในปริมาณมากกว่าถนนสายหลักเส้นอื่น ๆ ส่วนสถานศึกษาขนาดใหญ่ คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยพายัพ สถานับนราชภัฏเชียงใหม่และศูนย์ราชการต่าง ๆ กระจายอยู่ตามบริเวณต่าง ๆ ของเมืองโดยเฉพาะขอบของเมือง

3.1.5 ลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจและสังคม

-ลักษณะทางประชากร

รายงานประจำเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2543 (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2543) มีประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ทั้งสิ้น 168,695 คน เป็นชาย 80,586 คนหรือร้อยละ 47.77 และหญิง 88,109 คนหรือร้อยละ 52.23 ลักษณะประชากรแบ่งได้เป็น 3 ช่วงอายุคือวัยเด็ก (อายุ 0 - 14 ปี) จำนวน 30,550 คน วัยทำงาน (อายุ 15 - 59 ปี) จำนวน 111,046 คน และวัยชรา (อายุ 60 ปี ขึ้นไป) จำนวน 27,099 คน มีจำนวนบ้านเรือนถาวร 65,831 หลัง ประชากรที่อาศัยในเขตเมืองส่วนใหญ่เป็นชาวพื้นเมืองเชียงใหม่ นับถือศาสนาพุทธ กลุ่มอายุ 15 - 39 ปี เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุด

-ลักษณะทางเศรษฐกิจ

ในเขตเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจของภาคเหนือ โดยเฉพาะธุรกิจการเกษตรเป็นแหล่งปล่อยสินเชื่อเพื่อการผลิตทางการเกษตร การกระจายเทคโนโลยีทางการเกษตร เป็นแหล่งรับซื้อและศูนย์กลางการขนส่งผลผลิตทางการเกษตร โดยเศรษฐกิจสาขาหลักในเขตเมืองเชียงใหม่แบ่งได้เป็น 6 สาขา คือ การบริการและการท่องเที่ยว การค้า การเงินการธนาคาร การก่อสร้าง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และอุตสาหกรรม การบริการและการท่องเที่ยว นับได้ว่ามีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ เพราะขยายตัวในเกณฑ์สูงตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้น ทำให้อัตราการเข้าพักแรมของโรงแรมเพิ่มมากขึ้น สำหรับกิจการบริการอื่น ๆ ได้แก่ โรงพยาบาลรัฐและเอกชน สถานีสขนส่งและท่าอากาศยาน รวมถึงบริการด้านการศึกษาจากรัฐบาลและเอกชนมีความสำคัญรองลงมา มีธุรกิจที่จดทะเบียนใหม่ ได้แก่ ธุรกิจขายส่ง - ปลีกและการสื่อสารโทรคมนาคมที่กำลังขยายตัว และธุรกิจที่เลิกกิจการส่วนใหญ่เป็นธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์ กิตติาคารและโรงแรม (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงใหม่, 2542) จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของภาคธุรกิจในเมืองเชียงใหม่มีส่วนทำให้ความต้องการแรงงานมากขึ้น ทั้งแรงงานที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือ

-ลักษณะทางสังคม

มากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด หรือร้อยละ 65.83 ของประชากรอยู่ในวัยแรงงาน (เทศบาลนครเชียงใหม่, 2543) แต่ในจำนวนนี้มีผู้ว่างงานร้อยละ 5.6 อาชีพที่สำคัญที่สุดของประชากรในเขตเทศบาล ได้แก่ อาชีพด้านบริการและพาณิชยกรรม ซึ่งรวมกันแล้วมีประมาณร้อยละ 70 ของประชากรที่ประกอบอาชีพทั้งหมด ในบริการทางสังคมด้านการศึกษา มีสถานศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษาและอาชีวศึกษา กว่า 80 แห่ง มหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนอย่างละ 1 แห่ง สถาบันที่เปิดสอนระดับปริญญาตรีอีก 2 แห่ง ด้านสาธารณสุขเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางด้านสาธารณสุข โรงพยาบาลของรัฐ โดยเฉพาะโรงพยาบาลมหาราชนครเชียงใหม่ เป็นโรงพยาบาลที่มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ด้านการแพทย์ครบครัน มีลักษณะเป็นโรงพยาบาลศูนย์กลางด้านการรักษาพยาบาลของประชาชนในภาคเหนือตอนบน นอกจากนี้ยังมีโรงพยาบาลเอกชน ศูนย์บริการสาธารณสุข คลินิกและร้านขายยาอีกมากมาย นอกจากนี้ยังมีแหล่งบริการสาธารณสุขปฏิบัติการและสาธารณสุขภาค ได้แก่ ด้านการสื่อสาร (การโทรศัพท์ การไปรษณีย์โทรเลข สถานีโทรทัศน์และเคเบิลทีวี สถานีวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์) การไฟฟ้า การประปา หน่วยบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ ให้บริการประชาชนอีกด้วย

3.2 พัฒนาการของทำเลที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

3.2.1 พัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ ก่อนปี พ.ศ.2504

ในช่วงก่อนปี พ.ศ.2504 นั้น การตั้งถิ่นฐานในเขตเมืองเชียงใหม่ส่วนใหญ่ปรากฏภายในเขตคูเมืองโบราณและกำแพงเมืองเก่า (กำแพงดิน) โดยปรากฏย่านการค้าหลักของเมืองบริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิงทางทิศตะวันตก ตามแนวถนนท่าแพ ถนนวิชัยนันทน์ ถนนช้างม้อย ถนนช้างคลาน และขยายตัวไปบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิงตามแนวถนนเจริญเมือง เนื่องจากการสร้างสถานีรถไฟและถนนแคว้นรัฐ เนื่องจากการสร้างโรงเรียนและโรงพยาบาลขึ้นบริเวณนั้น ส่วนภายนอกเขตกำแพงเมืองส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และที่อยู่อาศัยเบาบาง

โดยในปี พ.ศ.2478 สุขาภิบาลเชียงใหม่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 17.5 ตารางกิโลเมตร ทำให้ขอบเขตความเป็นเมืองมีมากขึ้น และในปี พ.ศ.2500 ก็มีการขยายตัวไปทางทิศเหนือของเมืองเพิ่มขึ้นเมื่อมีสถานีรถไฟโดยสาร (สถานีขนส่งช้างเผือก) และสนามกีฬาเทศบาล ประกอบกับถนนช้างเผือกเป็นเส้นทางเชื่อมต่อกับค่ายทหารและย่านที่อยู่อาศัยทางานเมืองด้านเหนือ ทำให้สองฟากถนนช้างเผือกกลายเป็นที่ตั้งของร้านค้าประเภทต่าง ๆ ส่วนพื้นที่ในซอยและด้านหลังอาคารร้านค้าได้กลายเป็นที่พักอาศัย ต่อมาในปี พ.ศ.2502 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็ถูกจัดตั้งขึ้น ซึ่งมีส่วนทำให้เมืองเชียงใหม่ขยายตัวเข้าสู่ทิศตะวันตก โดยเฉพาะการขยายตัวของริมสองฟากถนนห้วยแก้วและถนนสุเทพ

นับตั้งแต่มีการประกาศเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานที่หนาแน่นปรากฏขึ้นในเขตเมืองเชียงใหม่ ภายในเขตเทศบาลบริเวณคูเมืองและภายในเขตกำแพงดิน โดยเฉพาะทางทิศใต้ของคูเมือง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานมาแต่อดีตซึ่งมีการขยายตัวทำให้จำนวนที่อยู่อาศัยมากขึ้น โดยเฉพาะที่ก่อตัวตามที่วางรายรอบวัดหลายแห่ง (รูป 3.1) ได้แก่ บริเวณวัดทรายมูล พม่า วัดดาวดิ่งษ์ วัดหมื่นสาร วัดธาตุคำ วัดพวกเปีย วัดช่างแต้ม วัดพระเจ้าเม็งราย วัดพวกหงษ์ วัดหมื่นเงินกองและบริเวณที่เป็นชุมชนหออพระในปัจจุบัน ส่วนทางทิศเหนือของกำแพงเมืองมีการตั้งถิ่นฐานหนาแน่นบริเวณวัดกู่เต้า วัดป่าเป้า ซึ่งการเกิดและขยายตัวไปบริเวณรอบ ๆ วัดเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่วัดซึ่งมีที่ดินมากจากการบริจาคของราษฎรที่มีฐานะ ได้อนุญาตให้ประชาชนที่ยากจนเข้ามาสร้างที่อยู่อาศัยบนที่ดินของวัด บางวัดก็ให้เช่าที่ดินสร้างที่อยู่อาศัยในราคาถูกเพื่อนำเงินไปใช้ในการทำนุบำรุงวัด (โดยวัดที่ให้เช่าที่ดินสร้างที่อยู่อาศัย ได้แก่ วัดดาวดิ่งษ์ วัดธาตุคำ วัดพวกแต้ม และวัดพระเจ้าเม็งราย)

ส่วนภายนอกเขตกำแพงเมืองเฉพาะที่อยู่ภายในเขตเทศบาลฯ นั้นมีการตั้งถิ่นฐานที่กระจายตัวอยู่ทางฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง ได้แก่ บริเวณวัดเกตุซึ่งเป็นย่านการค้าดั้งเดิม บริเวณถนนท่าสะต๋อย บริเวณวัดเมืองกาย และบ้านหนองเส้ง ที่ขยายตัวไปตามย่านการค้าตามแนวถนนเจริญเมือง

ถนนเชียงใหม่ - ลำพูน และถนนแก้ววรัฐ ซึ่งเป็นย่านการค้าดั้งเดิมของเมือง โดยประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนจึงจำเป็นต้องอยู่ใกล้แหล่งจ้างงานต่าง ๆ ซึ่งปรากฏมากบริเวณย่านการค้าและบริเวณสถานีรถไฟที่ต้องการแรงงานเพื่อขนถ่ายสินค้าเป็นจำนวนมาก

ส่วนภายนอกเขตเทศบาลพบว่า มีการตั้งถิ่นฐานอยู่น้อยและส่วนใหญ่ที่ปรากฏจะตั้งถิ่นฐานอยู่รายรอบวัด อันได้แก่ บริเวณวัดเมืองสาคร วัดเมืองล้ง วัดป่าพร้าวนอก และวัดสวนดอก ซึ่งอยู่ชานเมือง ทำให้ยังไม่ได้รับบริการสาธารณูปโภค สภาพการอยู่อาศัยจึงค่อนข้างลำบากยากจน การตั้งถิ่นฐานที่ปรากฏในช่วงนี้ อีกกลุ่มหนึ่ง ได้แก่ บริเวณบ้านต้นขาม บ้านห้วยแก้ว ที่วัดอัมโ และบ้านป่าห้า ซึ่งสร้างที่อยู่อาศัยตามแนวลำเหมืองสาธารณะ อันเนื่องมาจากประชาชนที่อาศัยบริเวณชานเมืองเหล่านี้มักประกอบอาชีพเกษตรกรรม จำเป็นต้องอาศัยน้ำในการเพาะปลูก

ในช่วงแรกนี้แม้ว่าการตั้งถิ่นฐานยังคงเกาะตัวอยู่ในเขตเทศบาล โดยเฉพาะบนที่ดินของตนเองและที่เช่าของวัด ซึ่งมีขนาดใหญ่และหนาแน่นขึ้น แต่พบว่าเริ่มมีการบุกรุกที่ดินสร้างที่อยู่อาศัยบริเวณป่าช้าล้อมและขยายไปตามแนวลำเหมืองสาธารณะ (คือชุมชนคูปูลูนในปัจจุบัน) เพื่อให้อยู่ใกล้แหล่งจ้างงานบริเวณตลาดช้างเผือก ย่านการค้าบริเวณถนนฉัตร และสองฟากถนนช้างเผือก และถนน ไชยคานันนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าการตั้งถิ่นฐานในเมืองเชียงใหม่ ในช่วงก่อนที่จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มีการเปลี่ยนแปลงและขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ตามช่วงเวลา ซึ่งระยะแรกจะเป็นการตั้งถิ่นฐานที่มีวัดเป็นศูนย์กลาง โดยมากอยู่ทางทิศใต้ของกำแพงเมืองโบราณ โดยปัจจัยที่สัมพันธ์กับการขยายตัวในช่วงนี้คือการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ และเริ่มขยายตัวสัมพันธ์กับย่านการค้าที่ขยายมาทางทิศตะวันออกของแม่น้ำปิง ทำให้ช่วงหลังเริ่มมีการบุกรุกพื้นที่ว่างของรัฐเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ผู้ประกอบอาชีพรับจ้างในภาคธุรกิจที่ต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน และผลจากการขยายตัวของเมือง ทำให้เกิดเส้นทางเชื่อมต่อกับย่านที่อยู่อาศัยดั้งเดิมทางทิศต่าง ๆ ของเมือง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและอยู่อาศัยบนที่ดินของตนเอง สภาพการอยู่อาศัยในช่วงนี้ไม่หนาแน่นมากนัก เพราะในเมืองยังมีที่ว่างประกอบกับคนท้องถิ่นมีไม่มากแต่การขยายตัวของที่อยู่อาศัยยังคงมีต่อไป ลักษณะของย่านที่อยู่อาศัยที่เกิดขึ้นในช่วงนี้สามารถสรุปได้ดังตาราง 3.2

ตาราง 3.2 สรุปลักษณะของย่านที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนปี พ.ศ.2504

ลักษณะ	จำนวน	ร้อยละ
ที่ตั้ง		
-ในเขตเทศบาล	18	69.23
-นอกเขตเทศบาล	8	30.77
ที่ตั้งสัมพันธ		
-วัด	20	76.92
-คูคลองสาธารณะ	4	15.38
-ที่อยู่อาศัยเอกชน	2	7.70
การครอบครองที่ดิน		
-ไม่บุกรุก	25	96.15
-บุกรุก	1	3.85
กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
-วัด	11	42.30
-เอกชน	13	50.00
-รัฐบาล	2	7.70
รวม	26	100.00

3.2.2 พัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ปี พ.ศ.2525 ก่อนการขยายขอบเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ.2504 – 2525)

ในช่วงปี พ.ศ.2504 - 2525 ก่อนการขยายขอบเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น รัฐบาลได้เน้นการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ได้มีการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ระบบคมนาคมขนส่ง เขื่อนเพื่อการชลประทานและการผลิตพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ เพื่อวางพื้นฐานให้มีการลงทุนของภาคเอกชนและเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมทั้งส่งเสริมการท่องเที่ยวและกระจายการพัฒนาออกไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯและภูมิภาคจึงมีโครงการพัฒนาเมืองหลักเกิดขึ้น

โดยเมืองเชียงใหม่ในช่วงนี้มีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เริ่มเปิดทำการสอนในปี พ.ศ.2507 ซึ่งมีส่วนทำให้ขยายตัวเข้าสู่ทิศตะวันตกของคูเมือง และยังเป็นจุดเริ่มต้นของการทำให้เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษาของภาคเหนือตอนบน และในปี พ.ศ.2508 รัฐบาลมีนโยบายเร่งรัดการ

พัฒนาของเมืองเชียงใหม่ ทำให้เมืองเชียงใหม่ได้รับการส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวและบริการเพื่อให้เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของภาคเหนือจนกลายเป็นจุดสนใจของการท่องเที่ยว ทำให้จำนวนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กระตุ้นให้เกิดการลงทุนในท้องถิ่น เมืองจึงขยายตัวเร็วขึ้น

การใช้ที่ดินเพื่อธุรกิจการค้าในช่วงนี้ ส่วนใหญ่จะรวมกลุ่มกันทางด้านตะวันตกของแม่น้ำปิงตามแนวถนนท่าแพ ถนนช้างม่วย และถนนวิชัยนันทน์ ซึ่งเป็นย่านธุรกิจการค้าหลักของเมือง รองลงมาจะกระจายเป็นกลุ่มย่อย ๆ ตามสี่แยก สามแยกบริเวณถนนที่มุ่งออกจากเมือง ได้แก่ ถนนโชตนา ถนนเจริญเมือง ถนนวัวลาย และริมถนนที่มีการสัญจรผ่านไปมามาก ๆ สำหรับการใช้อำนาจที่ดินเพื่อเป็นที่พักอาศัยนั้น นอกจากจะใช้พื้นที่ชั้นบนของอาคารร้านค้าแล้ว พบว่าส่วนใหญ่จะอยู่ด้านหลังการใช้ที่ดินเพื่อธุรกิจการค้าบนถนนสายสำคัญ ริมสองฟากถนนสายรองและในซอย อาคารที่พักอาศัยส่วนใหญ่สร้างด้วยไม้ สูงไม่เกิน 2 ชั้นและกำลังถูกการใช้ที่ดินเพื่อธุรกิจการค้าขยายตัวเข้าแทน โดยเริ่มมีตึกแถวหรืออาคารพาณิชย์สร้างขึ้นริมถนนบนพื้นที่พักอาศัย ส่วนสถานที่ราชการและสิ่งสาธารณูปโภคนั้นมีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โรงพยาบาลสวนดอก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ แขวงการทาง สนามบินเชียงใหม่และกองบิน 41 ตั้งอยู่ด้านตะวันตกของเมือง มีค่ายกาวิละตั้งอยู่ด้านตะวันออกของเมือง มีกลุ่มสถานที่ราชการตั้งรวมกันอยู่ภายในเขตคูเมืองโบราณ ประกอบด้วย ศาลากลางจังหวัด ศาลจังหวัด ที่ทำการอำเภอเมืองและเรือนจำประจำจังหวัด มีที่ทำการเทศบาลนครเชียงใหม่ตั้งอยู่ริมลำน้ำปิง มีสถาบันการศึกษาระดับต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนตั้งกระจายอยู่หลายแห่ง โดยมีกลุ่มใหญ่อยู่ที่ถนนเจริญประเทศและถนนแก้วนคร ส่วนพื้นที่ว่างนั้นยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก

ต่อมาในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514) เมืองเชียงใหม่ยังไม่มีขยายตัวมากนัก การเติบโตของเมืองเป็นไปในอัตราที่เติบโตตามปกติ ช่วงของแผนนี้มีการตัดถนนวงแหวนรอบใน ซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 11 เชื่อมระหว่างเชียงใหม่ - ลำปาง - และจังหวัดอื่น ๆ ไปทางทิศใต้ ถนนสายนี้ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของเมืองออกไปเกิดย่านที่อยู่อาศัยและย่านการค้าโดยรอบตามแนวถนน มีการเดินทางระหว่างเชียงใหม่ - กรุงเทพฯ โดยอาศัยรถโดยสารประเภทรถทัวร์มากขึ้น การเดินทางโดยรถไฟเริ่มลดความสำคัญลง

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515 - 2519) เชียงใหม่ขยายตัวไปทางถนนช้างคลาน ดังจะเห็นได้จากมีบริษัททัวร์ที่ขายตั๋วโดยสารรถปรับอากาศไปตั้งอยู่เป็นจำนวนมากและเป็นยุคเริ่มต้นของการขายของในช่วงกลางคืน บริเวณไนท์บาซาร์ในปัจจุบันและในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) เมืองเชียงใหม่ได้รับเลือกให้เป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาเมืองหลักของภาคเหนือตอนบน แต่ยังไม่มีการปฏิบัติที่นำไปสู่

รูปธรรม ดังนั้นโครงการเมืองหลักจึงยังมิได้ทำให้เชียงใหม่เปลี่ยนแปลง แต่ยังคงขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ในลักษณะที่ขาดการควบคุมอย่างเหมาะสม และในช่วงเวลานี้ปัญหาต่าง ๆ ได้เริ่มปรากฏให้เห็นในเมืองเชียงใหม่ เช่น ปัญหามลภาวะ ปัญหาการจราจรและปัญหาชุมชนแออัดที่เพิ่มจำนวนขึ้น และในช่วงนี้การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งของธุรกิจการค้า ได้กระจายเข้าไปอยู่ตามย่านที่อยู่อาศัยต่าง ๆ และขยายตัวออกไปตามสองฟากถนนสายสำคัญ และบริเวณชานเมืองเพื่อให้บริการแก่พื้นที่พักอาศัยที่มีการขยายตัวออกสู่ชานเมืองในรูปแบบของบ้านจัดสรร ส่วนการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการและสถาบันการศึกษานั้น ได้ขยายตัวขึ้นในทางทิศเหนือเพราะมีการจัดตั้งศูนย์ราชการจังหวัดเชียงใหม่ขึ้น ริมนถนนสายเชียงใหม่ - แม่ริม และค้อย ๆ ย้ายสถานที่ราชการที่ตั้งอยู่ในเมือง ออกไปรวมกันที่ศูนย์ราชการอย่างซ้ำ ๆ

ต่อมาในปี พ.ศ.2525 ซึ่งเป็นปีแรกของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2530) นั้น ผลจากการเร่งรัดกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคต่าง ๆ จากแผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 4 ทำให้เมืองเชียงใหม่ได้รับการศึกษาความเป็นไปได้ในการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เช่น การตัดโครงข่ายถนน การทำระบบระบายน้ำ ในช่วงนี้การขยายตัวของเมืองเชียงใหม่เริ่มมีอัตราสูงขึ้น การอพยพเข้ามาหางานทำของคนต่างถิ่นมากขึ้นประกอบกับการบริการพื้นฐานไม่เพียงพอต่อจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ทำให้บางบริเวณของเมืองประชาชนอยู่อย่างลำบากยากจนเพราะขาดแคลนสิ่งบริการสาธารณูปโภคและมีสภาพเป็นชุมชนแออัดในที่สุด

การที่เชียงใหม่กลายเป็นเมืองหลักและเป็นศูนย์กลางการพัฒนาของภาคเหนือตอนบน ได้ทำให้โครงสร้างทางสังคมของเมืองเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่ของภาคบริการในเขตเมืองได้ขยายบริเวณไปซ้อนทับพื้นที่การตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมของเมืองซึ่งผู้อยู่อาศัยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ทำให้พื้นที่ที่เรียกว่าชุมชนดั้งเดิมเหล่านี้ประสบปัญหาความหนาแน่นของบ้านเรือนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยบ้านเรือนที่มีวัดเป็นศูนย์กลางจะหนาแน่นมากขึ้น เนื่องจากลูกหลานที่ไม่สามารถขยับขยายไปสร้างบ้านเรือนใหม่ก็มักจะสร้างบ้านอยู่บนที่เดิมซึ่งก็ทำให้เกิดความแออัดคับแคบตามวันเวลา และทำให้ได้รับบริการสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ

ในขณะที่ภาคเมืองมีการขยายตัวนั้น พบว่าภาคชนบทถูกละเลย ทำให้ชาวชนบทต้องย้ายถิ่นเข้าไปหางานทำในเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ และไม่ได้มีเพียงคนชนบทของเชียงใหม่เท่านั้น แต่คนจากจังหวัดใกล้เคียงได้เข้ามาในเมืองเชียงใหม่ทั้งเพื่อการทำงาน การเรียน การค้าและการสาธารณสุข ทำให้ชุมชนแออัดบุกรุกในเมืองเชียงใหม่เริ่มเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงนี้ (รูป 3.3) ได้แก่ ชุมชนทิพย์เนตรที่เกิดขึ้นบริเวณกำแพงดินทางทิศใต้ของเขตคูเมือง ซึ่งเป็นที่ดินของราชพัสดุ (สำนักงานธนารักษ์จังหวัดในปัจจุบัน) และที่ดินของเทศบาลนครเชียงใหม่ ชุมชนรถไฟสามัคคีเกิดขึ้นทางทิศตะวันออกของแม่น้ำปิงบนที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ชุมชนศาลาแดงก่อตัวบนที่ดินสาธารณะ

บริเวณสุสานหายยา และชุมชนสวนปรงที่ก่อตัวตามแนวกำแพงดินทางทิศใต้ของคูเมือง ชุมชนริมถนนอัญญาธรก่อตัวบริเวณริมคลองแม่ข่าใกล้แจ่งศรีภูมิ ชุมชนฟ้าใหม่ประตูก้อมที่ก่อตัวตามแนวกำแพงดินทางทิศใต้ของคูเมือง ชุมชนคลองเงิน 1 ที่ก่อตัวตามแนวคลองสาขาของคลองแม่ข่า ชุมชนสันนาลุงใหม่ (ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นชุมชนศรีปิ่นคร้ว) ซึ่งก่อตัวริมลำเหมืองสาธารณะทางชานเมืองด้านตะวันออกของแม่น้ำปิง นอกจากนี้ยังมีชุมชนลอยเคราะห์ ชุมชนถนนศรีคอนไชย และชุมชนถนนมณีนพรัตน์ บุกรุกที่ดินของเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ตั้งอยู่ใกล้กับย่านธุรกิจการค้าของเมืองบริเวณถนนท่าแพและถนน โชตนา สร้างที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ยังมีชุมชนเอราวัณ (ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นชุมชนศรีวิชัย) ชุมชนเอราวัณ ซอย 4 ซึ่งบุกรุกลำเหมืองสาธารณะทางทิศเหนือของคูเมืองสร้างที่อยู่อาศัย ส่วนชุมชนสันติธรรมได้เช่าที่ดินของมัสยิดคุรุราษฎร์สร้างที่อยู่อาศัยในอัตราตารางวาละ 15 บาทต่อปี และชุมชนระแงงเช่าที่ดินของเทศบาลปลูกบ้านอยู่อาศัยบริเวณใกล้กำแพงดินทางทิศตะวันออก โดยที่ยังไม่ได้รับบริการสาธารณูปโภคอย่างเพียงพอ

ในส่วนของชุมชนดั้งเดิมมีจำนวนประชากรหนาแน่นแออัดมากขึ้น และเพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วย ตามบริเวณที่เช่าของวัดต่าง ๆ ในเขตเมือง บางชุมชนเพิ่มจำนวนมากขึ้นจนรุกเข้าไปบุกรุกพื้นที่สาธารณะบริเวณคูคลองที่อยู่ใกล้เคียง โดยชุมชนที่บุกรุกที่ดินเพิ่มในช่วงนี้ ได้แก่ ชุมชนพวงหงษ์ ชุมชนอัม โอ ชุมชนสวนดอก ชุมชนป่าตัน และชุมชนเมืองกาย

จะเห็นว่าชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ เกิดจากการเข้ามาพักอาศัยของผู้ย้ายถิ่นที่มีรายได้น้อยที่ได้บุกรุกพื้นที่รกร้างว่างเปล่า ไม่มีคนสนใจอยู่อาศัย เพราะสภาพพื้นที่ไม่เหมาะแก่การพักอาศัย บริเวณแนวกำแพงดินซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญของเมืองที่ไม่มีใครใช้ทำประโยชน์ แนวคลองสาธารณะซึ่งขาดการดูแลเอาใจใส่จากหน่วยงานราชการ ประกอบกับอยู่ใกล้แหล่งงานของผู้มีรายได้น้อย ได้แก่ ย่านธุรกิจการค้าตามแนวเส้นทางคมนาคมสายสำคัญ จึงทำให้มีการบุกรุกสร้างบ้านเรือนอย่างไม่ถูกสุขลักษณะ และขยายตัวเกิดขึ้นเนื่องจากผู้ที่มาอยู่ก่อน ได้ชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อนให้มาจับจองแผ้วถางพื้นที่สร้างที่อยู่อาศัยและมาทำงานใกล้กัน และเมื่อจำนวนคนและบ้านเรือนเพิ่มจำนวนมากขึ้นก็ทำให้เกิดเป็นชุมชนแออัดในที่สุด โดยชุมชนแออัดที่ปรากฏขึ้นในเมืองเชียงใหม่ในช่วงนี้ สามารถสรุปได้ดังตาราง 3.3

ตาราง 3.3 สรุปลักษณะของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2504 - พ.ศ.2525

ลักษณะของชุมชน	จำนวนชุมชน	ร้อยละ
ที่ตั้งชุมชน		
-ในเขตเทศบาล	29	69.05
-นอกเขตเทศบาล	13	30.95
ที่ตั้งสัมพันธ์		
-วัด	22	52.38
-คูคลองสาธารณะ	9	21.43
-ที่อยู่อาศัยเอกชน	5	11.90
-แนวกำแพงดิน	5	11.90
-ที่ดินสาธารณะ	1	2.39
การครอบครองที่ดิน		
-ไม่บุกรุก	28	66.67
-บุกรุก	14	33.33
กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
-วัด	14	33.33
-เอกชน	17	40.48
-รัฐบาล	11	26.19
รวม	42	100.00

กล่าวได้ว่าลักษณะของเมืองเชียงใหม่ในช่วง พ.ศ.2504 - 2525 นี้ มีการขยายตัวทำให้เกิดศูนย์กลางธุรกิจการค้าเพิ่มขึ้น ทั้งที่กระจายอยู่ภายในบริเวณศูนย์กลางเมือง เช่น บริเวณท่าแพ ช้างคลาน ช้างม่อและศูนย์กลางบริเวณชานเมือง เช่น ถนนเจริญเมือง ถนนโชตนา ถนนวัวลาย ส่วนชุมชนเริ่มขยายตัวออกไปตามเขตรอบ ๆ เมืองและพื้นที่เกษตรรอบ ๆ เมืองเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่เพื่อพักอาศัย การค้า ฯลฯ การขยายตัวของชุมชนยังคงดำเนินอยู่ตลอดเวลา สาเหตุหนึ่งเนื่องจากการย้ายถิ่นเข้ามาในเมืองของคนชนบทและคนต่างถิ่นที่ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน เพื่อหางานทำ ประกอบกับในช่วงนี้พื้นที่ว่างในเขตเมืองยังมีอยู่ แม้ว่าจะลดลงจากช่วงแรกไปบ้าง นอกจากนี้ยังเป็นผลของความสะดวกสบายในการคมนาคม ทำให้ความใกล้ชิดไกลจากตัวเมืองไม่เป็นอุปสรรคในการเดินทาง

3.2.3 พัฒนาการของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ ตั้งแต่การขยายขอบเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2526 – พ.ศ.2543

ในปี พ.ศ.2526 ได้มีการขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จาก 17.5 ตารางกิโลเมตร เป็น 40 ตารางกิโลเมตร ทำให้ขอบเขตความเป็นเมืองของเชียงใหม่มีมากขึ้น และนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 เมืองเชียงใหม่ได้ขยายตัวออกไปรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีการขยายตัวออกไปทุกทิศทาง เนื่องจากการขยายถนนเชื่อมต่ออำเภอเมืองกับอำเภออื่น ๆ รอบนอกเป็น 4 ช่องทาง เพื่อให้การติดต่อสะดวกยิ่งขึ้น บ้านจัดสรรและอาคารสูงเริ่มเกิดและขยายตัวเพิ่มขึ้นในเมืองเชียงใหม่ การขยายตัวที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือธุรกิจการค้าและที่พักอาศัยที่มักตั้งปะปนกันอยู่ด้านหลังของย่านธุรกิจการค้า ที่ตั้งของกิจกรรมการค้าปรากฏหนาแน่นบริเวณย่านการค้าเดิมคือบริเวณถนนท่าแพ ถนนวิชัยานนท์ ถนนช้างม่อย ถนนไพบรณีย์ และถนนช้างคลาน ซึ่งจัดเป็นย่านการค้าใหญ่ของเมือง และตามเส้นทางคมนาคมที่มุ่งออกไปสู่ชานเมือง ได้แก่ ถนนเชียงใหม่ - แม่ริม ถนนเชียงใหม่ - ดอยสะเก็ด ถนนเชียงใหม่ - สันกำแพง ถนนเชียงใหม่ - ลำพูน ถนนเชียงใหม่ - หางดง ก็ปรากฏร้านค้าหนาแน่นเช่นกัน และตลาดจะเป็นศูนย์กลางกิจกรรมการค้าประเภทต่าง ๆ ซึ่งปรากฏรวมกันในพื้นที่ใกล้เคียง

ส่วนการใช้ที่ดินประเภทที่มีการขยายตัวน้อยมากก็คือ สถาบันราชการและสถาบันการศึกษา ในด้านพื้นที่ว่างก็มีจำนวนลดลง โดยมีรูปแบบการขยายตัวคล้ายกับในอดีตคือขยายตัวไปตามสองฟากถนน แต่การขยายตัวทางแนวตั้ง (อาคารสูง) ได้เริ่มปรากฏตัวให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น การขยายตัวส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหามลภาวะ ปัญหาการขาดแคลนสิ่งสาธารณูปโภค และที่พักอาศัยที่เหมาะสมได้ทวีความรุนแรงขึ้น

ในปี พ.ศ.2534 ย่านการค้ากลุ่มใหญ่ยังคงเป็นบริเวณเดิม โดยมีตลาดโรสและตลาดคันฉ่ายเป็นศูนย์กลางการค้าขาย ขณะเดียวกันตามแนวเส้นทางคมนาคมที่มุ่งออกสู่ชานเมืองก็ปรากฏพื้นที่การใช้ที่ดินเชิงพาณิชย์กรรมค่อนข้างหนาแน่น ที่ตั้งของกิจการค้ายังคงสัมพันธ์กับที่ตั้งของการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัยซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มลูกค้าหลักในการติดต่อซื้อขายสินค้าและบริการ นอกจากนี้ภายในเขตกำแพงเมืองปรากฏพื้นที่การค้าเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อที่พักอาศัยเป็นการใช้ที่ดินเพื่อการค้า เนื่องจากไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับเข้าไปตั้งกิจการค้าเพื่อเปิดดำเนินการ เพราะฉะนั้นเจ้าของกิจการต้องใช้วิธีปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 – 2539) เมืองเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น จากการสำรวจของกรมการผังเมือง (อ้างใน ดวงจันทร์ อาภาวัชรธรรม, 2541) ในปี พ.ศ.2535 พบว่าการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงจาก พ.ศ.2531 ซึ่งได้สำรวจครั้งแรกเป็นอย่างมาก โดยการใช้ที่ดินที่มีการเพิ่มมากที่สุดคือพื้นที่สีเขียวเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจและ

สนามกีฬา ซึ่งเพิ่มจาก 1,703 ไร่ เป็น 2,898 ไร่ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 17.54 ของการใช้ที่ดินเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากมีการสร้างสวนหลวงล้านนา ร.9 ซึ่งเป็นสวนสาธารณะขนาดใหญ่ รองลงมาคือการใช้ที่ดินเพื่อการค้า ซึ่งขยายตัวร้อยละ 13.98 จาก 2,704 ไร่ เป็น 4,216 ไร่ เนื่องจากมีการก่อสร้างศูนย์การค้าขนาดใหญ่ขึ้นหลายแห่ง เช่น มีศูนย์การค้าภาคสวนแก้วเกิดขึ้นที่ริมถนนห้วยแก้ว ริมปิงโชติณา ฯลฯ แต่พื้นที่ที่ถูกใช้ประโยชน์มากที่สุดคือพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย ซึ่งมีการใช้ประโยชน์ถึง 34,244 ไร่ หรือร้อยละ 12.78 ของการใช้ที่ดินในพื้นที่เมือง แต่พื้นที่ที่ลดลงไปคือพื้นที่โกดังสินค้าเกษตรกรรม สถานศึกษา และแม่น้ำลำคลอง

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมด้านกายภาพที่เห็นได้ชัดเจนในเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ พ.ศ.2530 มากก็คือการใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่ตั้งของห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ ซึ่งเดิมมีอยู่เพียงแห่งเดียวคือบริเวณท่าแพและใกล้เคียง ซึ่งมีกลุ่มร้านค้าในรูปของห้องแถวตั้งอยู่ริมสองฟากถนนใกล้ทางแยกสำคัญในตัวเมือง ส่วนห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ นั้น เดิมมีอยู่แห่งเดียวคือ ห้างสรรพสินค้าตันตราภัณฑ์ ซึ่งตั้งอยู่ที่ท่าแพและต่อมาเปิดสาขาขึ้นอีกแห่งที่ข้างเฟือก โดย พ.ศ.2538 เมืองเชียงใหม่มีห้างสรรพสินค้าตันตราภัณฑ์แอร์พอร์ตเกิดขึ้นที่บริเวณขานเมืองมูมถนนมหิดลกับถนนเชียงใหม่ - หางดง (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นเซ็นทรัลแอร์พอร์ตพลาซ่า) มีห้างสรรพสินค้าแมคโครเกิดขึ้นที่ริมทางหลวงสายเชียงใหม่ - ลำพูน ในปี พ.ศ.2539 มีห้างสรรพสินค้าโอชอง (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นเม็กซี) เกิดขึ้นบนริมทางหลวงสายเชียงใหม่ - ลำพูน ใกล้กับทางแยกถนนสายใหม่ที่จะไปสู่สันกำแพง และระหว่างปี พ.ศ.2539 - 2540 มีห้างสรรพสินค้าคาร์ฟูร์เกิดขึ้นบนริมทางหลวงสายเชียงใหม่ - ลำพูน ใกล้กับทางแยกไปคอยสะเกิด และห้างสรรพสินค้าโลตัสเกิดขึ้นบนริมทางหลวงสายเชียงใหม่ - หางดง นอกจากนั้นแล้วในปี พ.ศ.2540 ยังพบว่าในตลาดตั้งกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของเมืองเป็นจำนวนถึง 24 แห่ง

ในด้านชุมชนนั้นการขยายขอบเขตของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในปี พ.ศ.2526 ซึ่งได้ครอบคลุมพื้นที่ชุมชนขานเมืองดั้งเดิมที่ขาดแคลนสิ่งบริการสาธารณูปโภค และสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างลำบากจึงทำให้ชุมชนเหล่านั้น มีลักษณะทางกายภาพเป็นไปตามเกณฑ์ในการพิจารณาชุมชนแออัดของเทศบาลฯ จึงถูกจัดเป็นชุมชนแออัด ซึ่งได้แก่ ชุมชนบ้านท่าอ่ ชุมชนแม่หยวก และชุมชนหมู่บ้านเทียมพร เป็นต้น และทำให้จำนวนชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วงที่สามนี้มีมากขึ้น ขณะเดียวกันความเป็นเมืองที่มากขึ้นนี้ทำให้มีการย้ายเข้ามาของคนต่างถิ่น โดยเฉพาะในลักษณะเข้ามาบุกรุกพื้นที่เพิ่มขึ้น ทำให้ชุมชนแออัดบุกรุกเกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก (รูป 3.4) โดยชุมชนแออัดที่เพิ่มขึ้นในช่วงนี้ประกอบด้วย ชุมชนที่ขยายตัวมาทางทิศเหนือตามแนวลำเหมืองสาธารณะ คลองแม่ข่าและที่ว่างของเอกชนและรัฐบาล ได้แก่ ชุมชนเจดีย์ปล่อง ชุมชนป่ารวก ชุมชนสวนกุหลาบ ชุมชนกุโบร์ ชุมชนสามัคคีพัฒนา ชุมชนฮันนี่ (ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นชุมชนทานตะวัน) ชุมชนคลองเงิน 2

ชุมชนอุณาภิษฐ์ ชุมชนทุ่งพัฒนา ชุมชนป่าตัน 2 (คลองทราย) ชุมชนเซ็นทรัล ชุมชนศิริมงคล ชุมชนร่องกระแจะ ชุมชนที่ขยายตัวทางทิศใต้ไปตามแนวกำแพงดินและคลองสาธารณะ ได้แก่ ชุมชนอินทนิล ชุมชนหัวฝ้าย ชุมชน 5 ธันวาคม ชุมชนกำแพงงาม ชุมชนแม่จิงและชุมชนศรีปิงเมืองชอย 3 ชุมชนที่เกิดขึ้นภายในเขตคูเมืองโบราณ ได้แก่ ชุมชนบวกลาค ชุมชนที่ขยายตัวมาทางทิศตะวันออกของคูเมืองโบราณ ตามที่วัดและที่ตั้งกริมน้ำปิงของรัฐ ได้แก่ ชุมชนสองพี่น้อง ชุมชนหลังโรงเรียนมงฟอร์ตประถม ชุมชนที่ขยายตัวมาทางทิศตะวันออกของแม่น้ำปิงตามลำเหมืองสาธารณะและที่ว่างของเอกชน ได้แก่ ชุมชนหนองประทีป ชุมชนเกาะกลาง ชอย 3 (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นชุมชนหนองหอย) ชุมชนเลหะชุมชน ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย และชุมชนชนสง ชอย 9

ในปี พ.ศ.2528 เทศบาลนครเชียงใหม่ได้เริ่มรับรอง ในการให้การช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคแก่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบรวมทั้งเทศบาล ส่งเสริมให้ชุมชนเมืองจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้น โดยการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนและให้กำหนดรูปแบบชุมชนย่อยขึ้น เพื่อความเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยการจัดตั้งเป็นชุมชนอย่างเป็นทางการ โดยชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งในปีนี้ได้แก่ ชุมชนระแงง ชุมชนทิพย์เนตร ชุมชนหัวฝ้ายและชุมชนท่าสะอาด โดยเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ทำการปรับปรุงด้านไฟฟ้า ประปา ถนน การจัดการขยะ ทางเดินและการระบายน้ำ ตลอดจนการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยชุมชนเหล่านี้ส่วนใหญ่เช่าที่จากเทศบาลจึงได้รับการปรับปรุงก่อน ต่อมาในปี พ.ศ.2529 เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับรองการช่วยเหลือด้านสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้นอีก 4 ชุมชนคือ ชุมชนฟ้าใหม่ ชุมชนสันติธรรม และชุมชนเมืองสาครกับชุมชนบ้านท่อ

แม้ว่าจะมีการขยายตัวเพิ่มปริมาณของชุมชนแออัดขึ้นในเขตเมืองเชียงใหม่ แต่ก็มีกรือย้ายชุมชนเกิดขึ้นในช่วงนี้เช่นกัน ชุมชนที่ถูกรือย้ายเหล่านี้ ได้แก่ ชุมชนลอยเคราะห์ ชุมชนถนนมณีนพรัตน์ ชุมชนวัดเกตุ และชุมชนศรีคอนไชย เนื่องจากเป็นชุมชนที่บุกรุกอยู่บนที่ดินของเอกชนและอยู่บริเวณกลางเมือง ซึ่งเจ้าของที่ดินต้องการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ด้านอื่น ๆ และชุมชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ ได้แก่ ชุมชนสวนปรุง ได้รับหมายศาลให้ออกจากพื้นที่เนื่องจากตั้งอยู่บริเวณกำแพงดินซึ่งเป็นโบราณสถาน อีกทั้งยังตั้งอยู่บนเส้นทางเสด็จพระราชดำเนินผ่านจากท่าอากาศยานเชียงใหม่ ทำให้เกิดภาพที่ไม่สวยงาม เทศบาลนครเชียงใหม่จึงมีโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณพื้นที่ดังกล่าว หลังจากกรือย้ายแล้วพบว่าชุมชนที่ถูกรือย้ายส่วนใหญ่ได้อพยพเข้าไปแทรกอยู่ในชุมชนที่อยู่ใกล้เคียง มีเพียงบางส่วนของที่กระจัดกระจาย ไปอยู่ตามแหล่งงานอื่นหรือกลับภูมิลำเนาเดิม

ในปี พ.ศ.2531 เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับรองด้านสาธารณูปโภคเพิ่มเติมให้แก่ ชุมชน 5 ฐานะและชุมชนแม่จิงเพิ่มอีก 2 ชุมชน ต่อมาในปี พ.ศ.2533 เทศบาลนครเชียงใหม่ได้ทำการรับรองชุมชนเพิ่มอีก 3 ชุมชน คือ ชุมชนสองพี่น้อง ชุมชนแม่หยวกและชุมชนร่วมสามัคคีคันทาม และในปี พ.ศ.2534 เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับรองชุมชนเมืองล้ง ซึ่งเป็นชุมชนชานเมืองดั้งเดิมที่เทศบาลขยายขอบเขตไปคลุมเพิ่มขึ้นมาอีก 1 ชุมชน ในปี พ.ศ.2536 ได้รับรองชุมชนศิริมงคลและชุมชนป่าพร้าวอก และในปี พ.ศ.2537 รับรองชุมชนเมืองกาย และในปี พ.ศ.2538 เทศบาลได้รับรอง ชุมชนป่าตัน ชุมชนกำแพงงาม ชุมชนเมืองสาครหลวง และชุมชนเมืองสาครน้อยกับชุมชนใจแก้ว ซึ่งแยกตัวออกจากชุมชนเมืองสาคร เนื่องจากเป็นชุมชนขนาดใหญ่ทำให้ได้รับบริการต่าง ๆ ไม่ทั่วถึง

ในปี พ.ศ.2539 ชุมชนริมถนนอัษฎางค์ ถูกไล่อื้อเพื่อนำที่ไปปรับปรุงเป็นทางเดินริมคลอง และจัดสวนโครงการอุทยานนคร เพราะชุมชนอยู่ใกล้แจ้งศรีภูมิอันเป็นสถานที่ประวัติศาสตร์คู่บ้านคู่เมืองเชียงใหม่ หลังจากเจรจาต่อรองขออยู่ในที่เดิมไม่เป็นผล ชุมชนจึงขอต่อรองขอที่รองรับบริเวณหลังโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครเชียงใหม่ แม้เทศบาลฯจะไม่ยินยอมแต่ในที่สุดชาวชุมชนก็ย้ายไปบริเวณดังกล่าว โดยแทรกอยู่กับชุมชนหัวฝายและชุมชนกำแพงงาม และในปี พ.ศ.2540 ชุมชนสันติธรรม ซึ่งหมคสัญญาเช่าที่ดินกับมัสยิดคุรุราษฎร์ข้างเผือก แต่ทางมัสยิดไม่ต้องการต่อสัญญา เพราะต้องการให้ชาวบ้านย้ายออกจากที่ดิน ชาวบ้านจึงนำปัญหาเสนอไปกับสมัชชาคนจน ผลจากการนี้รัฐบาลได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนกลาง ในการจัดเจรจาหาข้อยุติ ผลการเจรจาวงบ้านต้องย้ายออก แต่ก็ได้มีการร้องขอการเคหะแห่งชาติเรื่องที่อยู่ใหม่ ผลคือชาวบ้านได้ที่ดินที่ใหม่ที่บ้านโป่ง อำเภอสันทรายห่างจากตัวเมืองประมาณ 5 กิโลเมตร รองรับกรรือย้าย ในปีเดียวกันชุมชนเซ็นทรัล ถูกร้องขอให้ย้ายออกจากที่ดินของบริษัทเซ็นทรัลฯ เนื่องจากช่วงนั้นภาวะเศรษฐกิจดี บริษัทฯจึงมีแนวโน้มที่จะจัดสรรห้างใหม่บริเวณนั้น มีการเจรจาข้อตกลงกับทางบริษัทฯ โดยเมืองแรกทางบริษัทฯ ได้เสนอที่ดินของบริษัทฯ ใกล้ตลาดค้าเที่ยงให้ชาวบ้านย้ายไปอยู่ หลังจากนั้นได้เปลี่ยนเป็นจะรับชาวบ้านเข้าทำงานในบริษัทซึ่งอยู่ต่างจังหวัดพร้อมที่พัก ในที่สุดก็รับว่าปากว่าจะช่วยเหลือสมทบในกรณีที่รัฐจัดหาที่ดินใหม่ให้ แต่เนื่องจากเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเรื่องจึงหยุดไป แต่จากกระบวนการนั้น ชาวชุมชนเซ็นทรัลส่วนหนึ่งได้รับการช่วยเหลือจากการเคหะแห่งชาติในการจัดหาที่ดินใหม่ให้บริเวณเดียวกับชุมชนสันติธรรม แต่ส่วนใหญ่ยังอยู่ในที่เดิมไม่ย้ายไปไหนเพราะอยู่ใกล้แหล่งงาน บริเวณตลาดเมืองใหม่และตลาดค้าเที่ยง

กระทั่งปี พ.ศ.2542 ชุมชนสันติธรรมถูกรื้อย้ายไปอยู่ที่ ตำบลบ้านโป่ง อำเภอสันทรายจนหมด และอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองจ่อมแทน ทำให้จำนวนชุมชนที่เทศบาลรับรองเหลือเพียง 20 ชุมชน และในปี นี้เองเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้รับรองชุมชนที่จัดตั้งขึ้นอีก 16 ชุมชน รวมทั้งหมดเป็น 36 ชุมชน โดยชุมชนที่เทศบาลได้รับรองเพิ่มเติมได้แก่ ชุมชนหมู่บ้าน

เทียมพร ชุมชนหนองหอย ชุมชนชนสงฆ์ชอย 9 ชุมชนรถไฟสามัคคี ชุมชนเคหะชุมชน ชุมชนศรีปิ่น
คร้ว ชุมชนศาลาแดง ชุมชนช่างแต้ม ชุมชนกุฎีชุม ชุมชนสวนดอก ชุมชนเอราวัณ ชอย 4 ชุมชนร่อง
กระแจะ ชุมชนสามัคคีพัฒนา ชุมชนแจ้งหัวหิน ชุมชนศรีวิชัย และชุมชนป่าห้า

ในปี พ.ศ.2543 ได้มีการแยกตัวของชุมชนเนื่องจากชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้น ทำให้จำนวนชุมชนที่อยู่บนที่ดินเดิมเพิ่มจำนวนขึ้น โดยการแยกตัวของชุมชนนั้นมิใช่ประโยชน์ในการดูแลด้าน
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ทั่วถึง โดยชุมชนบ้านเด่นสามัคคี ได้แยกตัวมาจากชุมชนเมือง
กาย ชุมชน 12 สิงหาคม ได้แยกตัวมาจากชุมชนใจแก้ว ชุมชนบ้านใหม่พัฒนา ได้แยกตัวมาจากชุมชน
ร่วมสามัคคีคันทัน และชุมชนข้างถนนที่แยกออกมาจากชุมชนพวงหงษ์ ทำให้ในปี พ.ศ.2543 เทศ
บาลซึ่งได้รับรองชุมชนเพิ่มเป็น 46 ชุมชน โดยเพิ่มชุมชนอินทนิล ชุมชนดาวดึงษ์ ชุมชนบ้านเด่น
ชุมชม 12 สิงหาคม ชุมชนหนองเต็ง ชุมชนบ้านใหม่พัฒนา ชุมชนทานตะวัน ชุมชนบวกลาค ชุมชน
พัฒนาบ้านหมื่นเงินทอง และชุมชนพัฒนาบ้านกุ่มเต้าขึ้นมา ทำให้มีชุมชนที่เทศบาลรับรองและไม่
ได้รับรองรวมทั้งหมด 70 ชุมชน ลักษณะของชุมชนที่เกิดขึ้นในช่วงนี้แสดงดังตาราง 3.4

ตาราง 3.4 สรุปลักษณะของชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ.2526 - พ.ศ.2543

ลักษณะของชุมชน	จำนวนชุมชน	ร้อยละ
ที่ตั้งชุมชน		
-ในเขตเทศบาลเดิม	39	55.71
-นอกเขตเทศบาลเดิม	31	44.29
ที่ตั้งสัมพันธ		
-วัด	27	38.57
-คูคลองสาธารณะ	29	41.43
-ที่อยู่อาศัยเอกชน	6	8.57
-แนวกำแพงดิน	6	8.57
-ที่ดินสาธารณะ	2	2.86
การครอบครองที่ดิน		
-ไม่บุกรุก	33	47.14
-บุกรุก	37	52.86
กรรมสิทธิ์ที่ดิน		
-วัด	18	25.71
-เอกชน	28	40.00
-รัฐบาล	24	34.29
รวม	70	100.00

จะเห็นได้ว่าเมืองเชียงใหม่ในช่วงเวลานี้ เติบโตอย่างไม่มีการวางแผนล่วงหน้า และขยายตัวเป็นหย่อม ๆ ตามเส้นทางคมนาคมและการเข้าถึง มีการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง และเริ่มอาศัยอยู่รอบนอกของเมือง โดยที่ยังไม่มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น บริเวณชานเมืองเหล่านี้จึงกลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่กระจายอยู่ตามชุมชนต่าง ๆ ในที่สุด

3.3 ลักษณะอื่น ๆ ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ ส่วนหนึ่งมีพัฒนาการมาจากชุมชนเมืองดั้งเดิมที่มีการเพิ่มจำนวนประชากรและขยายตัวในพื้นที่เดิมเพิ่มขึ้น ทำให้ได้รับบริการสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ สภาพการอยู่อาศัยจึงแออัด อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของผู้มีรายได้น้อยจากต่างถิ่นซึ่งไปบุกรุกที่ว่าง ทั้งของรัฐ เอกชน เพื่อสร้างที่อยู่อาศัยชั่วคราวและเมื่อเพิ่มจำนวนมากขึ้น ในขณะที่สาธารณูปโภคไม่ทั่วถึงจึงทำให้เกิดเป็นชุมชนแออัดขึ้น โดยชุมชนแออัดในเมืองเชียงใหม่มีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

3.3.1 ที่ตั้งชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ในการพิจารณาที่ตั้งชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ได้แบ่งการพิจารณาเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่อยู่ในเขตเทศบาลเดิมที่ครอบคลุมพื้นที่ 17.5 ตารางกิโลเมตร และกลุ่มที่อยู่นอกเขตเทศบาลเดิม ซึ่งอยู่ภายในเขตเทศบาลปัจจุบัน โดยพิจารณาจากระยะห่างจากย่านศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง บริเวณถนนท่าแพ ถนนวิชัยนันทน์ ถนนช้างคลาน และถนนช้างม่อย ซึ่งกลุ่มที่อยู่ในเขตเทศบาลเดิมจะอยู่ใกล้ย่านศูนย์กลางธุรกิจของเมือง และกลุ่มที่อยู่นอกเขตเทศบาลเดิมจะอยู่ไกลจากย่านธุรกิจการค้าของเมือง โดยที่ตั้งชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่แสดงดังตาราง 3.5

ตาราง 3.5 ที่ตั้งชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ พิจารณาจากระยะห่างจากย่านศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง

ที่ตั้ง	ในเขตเทศบาลเดิม (ใกล้เมือง)		นอกเขตเทศบาลเดิม (ไกลเมือง)	
	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น
พ.ศ.2478 - 2503	18	-	8	-
พ.ศ.2504 - 2525	29	11	13	5
พ.ศ.2526 - 2543	39	5	31	18
รวม	39		31	

ที่มา: จากการวิเคราะห์โดยโปรแกรม ARCVIEW, 2543

จากตารางจะเห็นว่าที่ตั้งของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่อยู่ห่างจากย่านศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมืองเพิ่มขึ้น โดยในช่วง พ.ศ.2478 - 2525 ชุมชนแออัดส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นภายในเขตเทศบาลเดิมเป็นจำนวนถึง 29 ชุมชน (ดังได้แสดงในรูป 3.3) ในขณะที่ภายนอกเขตเทศบาลเดิมมีชุมชนแออัดเกิดขึ้นเพียง 13 ชุมชน ต่อมาในช่วง พ.ศ.2526 - 2543 ที่มีการขยายขอบเขตความเป็นเมืองเพิ่มขึ้น พบว่า การขยายตัวภายในเขตเทศบาลเดิมมีเพียง 5 ชุมชน ส่วนภายนอกเขตเทศบาลเดิมมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นถึง 18 ชุมชน

ทั้งนี้อาจเนื่องจากการขยายตัวในช่วงแรก ๆ นั้นส่วนใหญ่เป็นของชุมชนเมืองดั้งเดิม ซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง (เขตเทศบาลเดิม) จึงอยู่ใกล้กับย่านการค้าของเมือง ซึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวในช่วงแรกนี้จะเกี่ยวข้องกับ การขยายตัวตามธรรมชาติของผู้อยู่อาศัยในชุมชนดั้งเดิม แต่ชุมชนที่บุกรุกเข้ามาอยู่ในเมืองในช่วงต่อมา ซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนนั้นต้องการอยู่ใกล้แหล่งงาน เพื่อเพิ่มโอกาสในการสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัว จึงเข้ามาบุกรุกพื้นที่ว่างต่าง ๆ ในบริเวณที่ใกล้กับย่านการค้าของเมือง ซึ่งในระยะแรกนั้นปรากฏอยู่เพียงภายในเขตเทศบาลเดิมนั้น โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวในช่วงที่สองนี้จะเกี่ยวข้องกับความต้องการอยู่ใกล้แหล่งงานและปัจจัยด้านพื้นที่ซึ่งยังมีที่ว่างอยู่จำนวนมาก

แต่เมื่อมีการขยายตัวของเมืองเพิ่มขึ้น กิจกรรมการค้าก็มีการขยายตัวไปยังชานเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะตามแนวเส้นทางคมนาคมสายหลัก ประกอบกับพื้นที่ว่างภายในเขตเทศบาลเดิมน้อยลง ทำให้ชุมชนแออัดที่เกิดขึ้นในช่วงหลัง เริ่มไปอยู่ใกล้ย่านการค้าที่ขยายตัวต่อเนื่องจากภายในเขตเทศบาลเดิม และก่อตั้งชุมชนในพื้นที่ชานเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้ในช่วงหลังนี้ปรากฏชุมชนแออัดนอกเขตเทศบาลเดิมที่ไกลจากย่านศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมืองมากขึ้น โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวในช่วงนี้มักเกี่ยวข้องกับ ความต้องการอยู่ใกล้แหล่งงานและการชักชวนของผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อน

3.3.2 ที่ตั้งสัมพันธ์ของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ในด้านทำเลที่ตั้งชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าชุมชนแออัดจะมีทำเลที่ตั้งสัมพันธ์กับพื้นที่ต่าง ๆ รวมทั้งหมด 5 บริเวณ ได้แก่ แนวกำแพงดิน คูคลองหรือลำเหมืองสาธารณะ ที่ดินสาธารณะ วัด และที่อยู่อาศัยของเอกชน (ตาราง 3.6)

จากตารางจะเห็นว่าทำเลที่ตั้งชุมชนแออัด มีความสัมพันธ์กับคลองสาธารณะและวัดเพิ่มขึ้น ในขณะที่ความสัมพันธ์กับพื้นที่บริเวณกำแพงดิน ที่ดินสาธารณะ และที่เอกชนมีน้อยลง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากชุมชนที่เกิดขึ้นในช่วงหลัง ส่วนใหญ่เป็นชุมชนบุกรุกที่เกิดจากการย้ายเข้ามาของคนต่างถิ่น ประกอบกับที่ดินในเขตเมืองมีราคาสูงขึ้น และชุมชนแออัดที่มีส่วนใหญ่อยู่อพยพจากเดิมพื้นที่

ตาราง 3.6 ที่ตั้งสัมพันธภาพของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ช่วงเวลา	กำแพงดิน		คูคลอง		ที่สาธารณะ		วัด		ที่เอกชน	
	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น
พ.ศ.2478-2503	-	-	4	-	-	-	20	-	2	-
พ.ศ.2504-2525	5	5	9	5	1	1	22	2	5	3
พ.ศ.2526-2543	6	1	29	20	2	1	27	5	6	1
รวม	6		29		2		27		6	

ที่มา: จากการวิเคราะห์โดยโปรแกรม ARCVIEW, 2543

การขยายตัวในช่วงหลังจึงไปสัมพันธ์กับพื้นที่ว่างตามแนวคลอง ที่ส่วนใหญ่ขาดการดูแลจากภาครัฐมากขึ้น ส่วนที่ตั้งสัมพันธ์กับแนวกำแพงดิน ที่ดินสาธารณะและที่เอกชนนั้น มีน้อยลงเนื่องจากการดูแลของภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะกรมศิลปากรที่ต้องการบูรณะซ่อมแซมพื้นที่โบราณสถานเหล่านี้จึงป้องกันการบุกรุกพื้นที่กำแพงดินและที่ดินของเอกชนมักถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการค้า ดังนั้นที่ตั้งสัมพันธ์กับที่ดินของเอกชนจึงมีน้อยลง

3.3.3 การครอบครองที่ดินของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ในการพิจารณาการครอบครองที่ดินของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่นี้ ได้พิจารณาแบ่งเป็น 2 ประเภทคือชุมชนบุกรุกและชุมชนที่ไม่บุกรุกที่ดิน โดยชุมชนที่ไม่บุกรุกจะประกอบด้วยชุมชนที่อยู่บนที่ดินของตนเอง และชุมชนเช่าที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่สามารถเช่าที่ดินในระยะยาวได้ ชุมชนแออัดในเขตเมืองมีการครอบครองที่ดิน (ตาราง 3.7)

ตาราง 3.7 การครอบครองที่ดินของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ช่วงเวลา	ชุมชนไม่บุกรุก		ชุมชนบุกรุก	
	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น
พ.ศ.2478 - 2503	25	-	1	-
พ.ศ.2504 - 2525	28	3	14	13
พ.ศ.2526 - 2543	33	5	37	23
รวม	33		37	

ที่มา: จากการวิเคราะห์โดยโปรแกรม ARCVIEW, 2543

จากตารางจะเห็นว่า การครอบครองที่ดินในลักษณะชุมชนบุกรุกมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากกว่าการครอบครองที่ดินในลักษณะชุมชนที่ไม่บุกรุก ทั้งนี้เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงที่ดินของ

ผู้มีรายได้น้อย ราคาที่ดินสูงทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องไปบุกรุกสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินที่ขาดการดูแลเอาใจใส่ เช่น แนวคลองสาธารณะต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนชุมชนที่ไม่บุกรุกนั้น แม้จะเพิ่มขึ้นน้อยกว่ากลุ่มที่บุกรุกแต่ก็เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากการที่ชุมชนมีความหนาแน่นจากคนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ความทรุดโทรมของที่อยู่อาศัยและสิ่งบริการสาธารณูปโภคที่ไม่เพียงพอ

3.3.4 กรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ในการทดสอบสมมุติฐานที่ว่าชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปบนพื้นที่ว่างซึ่งหน่วยงานภาครัฐเป็นเจ้าของที่ดิน ทำโดยการสร้างตารางแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ชุมชนแออัดตั้งอยู่ในแต่ละช่วงเวลา (ตาราง 3.8)

ตาราง 3.8 กรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

ช่วงเวลา	ที่รัฐและส่วนใหญ่ที่รัฐ		ที่เอกชนและส่วนใหญ่ที่เอกชน		ที่วัด/มัสยิด		หมายเหตุ
	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น	จำนวน	เพิ่มขึ้น	
พ.ศ.2478-2503	2	-	13	-	11	-	ช่วงที่สามมีชุมชนที่ถูกซื้อไป 7 ชุมชน
พ.ศ.2504-2525	11	9	17	4	14	3	
พ.ศ.2525-2543	24	15	28	11	18	4	
รวม	24		28		18		

ที่มา : จากการวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรม ARCVIEW, 2543

ซึ่งพบว่าในช่วงแรกคือ พ.ศ.2478 - 2503 ก่อนการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มาใช้ มีการขยายตัวไปบนที่ดินของรัฐเพียง 2 ชุมชน คือ ชุมชนคูปูลูนและชุมชนท่าสะอาด และในช่วงที่สองระหว่างปี 2504 ซึ่งเริ่มนำแผนพัฒนาประเทศมาใช้ ถึงปี พ.ศ.2525 ก่อนการขยายขอบเขตเทศบาล มีการขยายตัวไปบนที่ดินของรัฐเพิ่มอีก 9 ชุมชน คือชุมชนเอร์ว้าง ชุมชนเอร์ว้าง ซอย 4 ชุมชนทิพย์เนตร ชุมชนศาลาแดง ชุมชนระแงง ชุมชนสวนปรุง ชุมชนริมถนนอัษฎาธร ชุมชนคลองเงิน1 และชุมชนรถไฟสามัคคี และช่วงสุดท้ายระหว่างปี พ.ศ.2526 - พ.ศ.2543 การขยายตัวเพิ่มขึ้นอีก 15 ชุมชน คือ ชุมชนสวนกุหลาบ ชุมชนสามัคคีพัฒนา ชุมชนอินทนิล ชุมชนทานตะวัน ชุมชนร่องกระแจะ ชุมชน 5 ธันวาคม ชุมชนหลังโรงเรียนมงฟอร์ต ชุมชนศรีปิงเมือง ซอย 3 ชุมชนกำแพงงาม ชุมชนคลองเงิน 2 ชุมชนอุ่นอารีย์ ชุมชนทุ่งพัฒนา ชุมชนป่าตัน2 ชุมชนหนองประทีป และชุมชนหนองหอย ทำให้สามารถสรุปได้ว่า การขยายตัวของชุมชนแออัดเป็นไปตามสมมุติฐานคือขยายตัวไปบนพื้นที่ว่างซึ่งหน่วยงานภาครัฐเป็นเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะบริเวณลำเหมืองสาธารณะซึ่งเพิ่มขึ้น

จากช่วงแรกที่มีเพียง 4 ชุมชนและเพิ่มอีก 5 ชุมชน ในช่วงที่สอง และเพิ่มขึ้นอีก 20 ชุมชน ในช่วงที่สาม การที่ชุมชนแออัดขยายตัวไปบนที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้น เกิดขึ้นเนื่องมาจากที่ดินของรัฐมีกระจายอยู่เป็นจำนวนมากเกินกว่าที่เจ้าหน้าที่รัฐจะดูแลได้ทั่วถึง ประกอบกับไม่มีแผนหรือนโยบายการใช้ที่ดินที่ชัดเจน ผู้มีรายได้น้อยจึงเข้ามาปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและขยายตัวเพิ่มขึ้น

พัฒนาการของทำเลที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ นับตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ 1 จนถึงปี พ.ศ.2504 - 2525 มีการขยายตัวของศูนย์กลางธุรกิจการค้า ทั้งที่กระจายอยู่ภายในบริเวณศูนย์กลางเมือง เช่น บริเวณท่าแพ ช้างกลางน ช้างม้อย และศูนย์กลางบริเวณชานเมือง เช่น ถนนเจริญเมือง ถนนโชตนา ถนนวัวลาย ส่วนการตั้งถิ่นฐานเริ่มขยายตัวออกไปตามเขตรอบ ๆ เมืองและพื้นที่เกษตรรอบ ๆ เมืองเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่เพื่อพักอาศัย การค้า ฯลฯ การขยายตัวของย่านที่อยู่อาศัยยังคงดำเนินอยู่ตลอดเวลา สาเหตุหนึ่งเนื่องจากการย้ายถิ่นเข้ามาในเมืองของคนชนบทและคนต่างถิ่นที่ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน เพื่อหางานทำ ประกอบกับในช่วงนี้พื้นที่ว่างในเขตเมืองยังมีอยู่ นอกจากนี้ยังเป็นผลของความสะดวกสบายในการคมนาคม ทำให้ความใกล้ไกลจากตัวเมืองไม่เป็นอุปสรรคในการเดินทาง สำหรับที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยนั้นได้กระจายอยู่ตามย่านธุรกิจการค้าที่กระจายกันอยู่ภายในศูนย์กลางเมืองและชานเมือง ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของ Harris and Ullman (1945) ที่กล่าวว่า ที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางธุรกิจของเมือง ตลอดจนย่านการค้าปลีกแต่ละแห่งที่กระจายกันอยู่ภายในเมือง เนื่องจากเป็นแหล่งงานสำคัญของผู้มีรายได้น้อย ในช่วงหลังจากการขยายขอบเขตเทศบาลในปี พ.ศ.2526 - พ.ศ.2543 เมืองเชียงใหม่เติบโตอย่างไม่มีแผนล่วงหน้า และขยายตัวเป็นหย่อม ๆ ตามเส้นทางคมนาคมและการเข้าถึง มีการย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่ตัวเมือง และเริ่มอาศัยอยู่รอบนอกของเมือง โดยที่ยังไม่มีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น บริเวณชานเมืองจึงกลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่กระจายอยู่ตามชุมชนต่าง ๆ ในที่สุด ซึ่งลักษณะของเมืองแบบนี้ เป็นไปตามแนวความคิดแหล่งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตกของ McGee (1969) ที่กล่าวว่าในเมืองที่ไม่ใช่ตะวันตกจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ชานเมืองกลายเป็นละแวกที่อยู่อาศัยภายในเวลาอันสั้น โดยที่ยังมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคจึงกลายเป็นที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย

จากการศึกษาพัฒนาการของทำเลที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชนแออัด ในเขตเมืองเชียงใหม่ กล่าวได้ว่าทำเลที่ตั้งของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ นั้น เป็นไปตามแบบจำลองการเคลื่อนย้ายของผู้มีรายได้น้อยในเมืองในประเทศกำลังพัฒนาของ Dwyer (1975) กล่าวคือ ในเมืองเชียงใหม่มีการย้ายเข้ามาของคนต่างถิ่นทั้งในเขตเทศบาลเดิม (เขตเมืองชั้นใน) และนอกเขตเทศบาล

เดิม (ชานเมือง) แต่การขยายตัวสู่ศูนย์กลางเมืองจะลดลงเนื่องจากราคาที่ดินที่แพงขึ้น ซึ่งผลักดันให้เกิดการขยายตัวสู่พื้นที่นอกเขตเทศบาลเดิม และที่ตั้งชุมชนแออัดในอุดมคตินั้นเห็นได้ชัดเจนในกลุ่มชุมชนแออัดบุกรุกในเขตเมืองเชียงใหม่ กล่าวคือ ชุมชนแออัดบุกรุกเหล่านี้มักเป็นผู้มีรายได้น้อยซึ่งย้ายมาจากต่างถิ่น จะไปอยู่ในบริเวณพื้นที่ขาดแคลนสาธารณูปโภค เข้าถึงยาก แต่ใกล้แหล่งงานเพื่อเพิ่มโอกาสในการหางานทำในเมืองนั่นเอง

3.4 ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่

จากปัจจัยต่าง ๆ ที่ศึกษามาพบว่าปัจจัยหลักที่สนับสนุนการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่คือการเป็นแหล่งงานที่สำคัญของภาคเหนือตอนบนเนื่องจาก

1) ด้านทำเลที่ตั้ง

เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาและการคมนาคม ของภาคเหนือตอนบน และยังมีเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมต่อกับอำเภอรอบนอกและภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และมีชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านคือพม่า ทำให้สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานและปัจจัยในการผลิตในภาคธุรกิจได้สะดวก นอกจากนี้ปัจจัยในด้านการคมนาคมที่ไม่สะดวกในเขตเมือง เนื่องจากไม่มีรถโดยสารประจำทาง ทำให้ผู้มีรายได้น้อยเลือกเข้าไปอยู่ในบริเวณที่ใกล้แหล่งงาน เพื่อลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

2) บทบาทหน้าที่ของเมืองเชียงใหม่

เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของการบริหาร และเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางการศึกษาของภาคเหนือตอนบน และเป็นที่ตั้งของเขตการศึกษา มีการจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงอุดมศึกษา และระดับอาชีวศึกษา รวมกว่า 80 แห่ง ทำให้ดึงดูดให้มีการย้ายถิ่นเข้ามา ประกอบกับสถานศึกษาต่าง ๆ ได้ผลิตแรงงานที่มีฝีมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งยังเป็นศูนย์กลางการค้าและบริการของภาคเหนือตอนบนอีกด้วย

3) สิ่งบริการขั้นพื้นฐาน

ในเขตเมืองเชียงใหม่มีความพร้อมของระบบบริการขั้นพื้นฐานทั้ง ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ฯลฯ ที่จะให้บริการแก่ประชาชนและมีการลงทุนเพื่อการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

4) การขยายตัวของภาคบริการและการท่องเที่ยว

เมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวและการบริการในภาคเหนือตอนบน ซึ่งต้องการแรงงานรองรับในภาคเหล่านี้มาก ประกอบกับแนวโน้มการขยายตัวของการบริการและการท่องเที่ยวทำให้ต้องการแรงงานในจังหวัดและใกล้เคียงมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า นอกจากลักษณะทางกายภาพที่อำนวยความสะดวกของเมือง ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำและสภาพภูมิอากาศที่เหมาะสม การเป็นศูนย์กลางของการคมนาคมของภาคเหนือตอนบน ความพร้อมของระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการแรงงาน ปัจจัยเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญให้เมืองเชียงใหม่มีการอพยพเข้ามาในขณะที่ที่พักอาศัยมีราคาสูงเพราะการเก็งกำไรที่ดินในภาคธุรกิจ ทำให้ที่อยู่อาศัยมีจำกัด ประชาชนจำนวนมากจึงต้องอาศัยอยู่รวมกันในพื้นที่จำกัด จึงทำให้ชุมชนแออัดเกิดขึ้นและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะบนที่ดินของภาครัฐ ดังผลการศึกษาในข้อ 3.3.4 ซึ่งเป็นไปตามสมมุติฐานการศึกษาที่ว่าชุมชนแออัดในเขตเมืองเชียงใหม่ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปบนพื้นที่ว่างซึ่งหน่วยงานภาครัฐเป็นเจ้าของที่ดิน