

บทที่ 3

สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานครและพัฒนาการที่อยู่อาศัย

3.1 รูปแบบการขยายตัวของเมือง

กรุงเทพมหานครมีวิวัฒนาการการขยายตัวของเมือง⁵ ดังนี้

ระยะที่ 1 การขยายตัวในช่วงรัชกาลที่ 1-4 (พ.ศ.2325-2411)

รัชกาลที่ 1 โปรดให้ย้ายพระนครจากฝั่งธนบุรี มาทางด้าน ฝั่งตรงข้ามเมื่อปี พ.ศ.2325 สถานที่ที่เป็นพระบรมมหาราชวังนั้น เดิมเป็นที่อยู่ของชุมชนชาวจีน ซึ่งเป็นที่สูงกว่าบริเวณอื่น โดยโปรดให้พระยาราชาศรี ย้ายชุมชนจีนนี้ไปอยู่สำเพ็ง ทางใต้ของพระบรมมหาราชวัง ประมาณ 3 กิโลเมตร ที่ดินได้กำหนดไว้ใช้เพียงเฉพาะวังหลวงหรือเขตพระบรมมหาราชวัง และวัดพระแก้ว (ในปัจจุบัน) การใช้ที่ดินในยุคแรกจึงมีเขตพระบรมมหาราชวังเป็น ศูนย์กลางการปกครอง การค้า การทหาร ที่ดินระหว่างนอกกำแพงเมือง ถึงคลองคูเมืองเดิม (คลองหลอด) และออกมาถึงคลองรอบกรุง (คลองบางลำภู คลองโอ่งอ่าง) เป็นเขตเพาะปลูกสำหรับข้าราชการ และไพร่ฟ้าประชาชน มีป้อม-ปราการ รอบเขตนี้ และนอกจากนั้น เป็นป่าต้นลำพู ส่วนด้านตะวันออกเป็นส่วน

ตอนปลายรัชกาลที่ 7 ได้มีการขยายตัวออกไปในระหว่างคลองคูเมืองเดิมและคลองชั้น 2 (คลองบางลำภู-โอ่งอ่าง) ราคาที่ดินในยุคนั้นยังไม่ปรากฏ เพราะที่ดินเกือบทั้งหมดเป็นของหลวง

⁵ วงเดือน เกษสุภะ, "การขยายตัวของหมู่บ้านจัดสรรกับปัญหาการขยายเมือง", (วิทยานิพนธ์ การผังเมืองมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 31-55

ในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2394 - พ.ศ.2411) เนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นบรรดาเจ้าหน้าและขุนนางผู้ใหญ่ จึงออกมาสร้างที่อยู่อาศัยไกลจากพระราชวังออกมา ทำให้เมืองมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยขยายออกไปนอกกำแพงเมืองตามฝั่งแม่น้ำและลำคลองมีการขุดคลองผดุงกรุงเกษมล้อมรอบ คลองรอบกรุง เพื่อเป็นราชอาณาจักรใหม่ในปี พ.ศ.2394 ทำให้พื้นที่เมืองเพิ่มขึ้นใน 3 เท่าของพื้นที่เดิม⁶ ระยะนี้เมืองเริ่มขยายตัวมาทางใต้

ระยะที่ 2 การขยายตัวในช่วงรัชกาลที่ 5-8 (ปี พ.ศ.2411-2489)

สมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ.2411-2455) เริ่มมีความเจริญแบบตะวันตกเข้ามาหลายอย่างชุมชนส่วนใหญ่อยู่ในเขตคลองผดุงกรุงเกษม ยกเว้นพวกฝรั่ง ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาและทางใต้ของกรุงเทพฯ การคมนาคมเปลี่ยนแปลงจากการคมนาคมทางน้ำมาเป็นทางบกมากขึ้น ตอนปลายรัชกาลที่ 9 มีการจัดระเบียบ การใช้ที่ดินและการคมนาคมรองรับ มีถนน 3 สายที่สำคัญที่ทำให้เมืองได้ขยายออกไปนอกเขตคลองชั้นนอก คือ ถนนราชดำเนิน (ราชดำเนินในราชดำเนินกลาง ราชดำเนินนอก) ถนนเจริญกรุงและถนนบำรุงเมือง (เริ่มสร้างแต่สมัยรัชกาลที่ 4 แล้วเสร็จในรัชกาลที่ 5)⁷

⁶บุปผนาถ สุวรรณมาศ, การสร้างบ้านแปลงเมืองรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ : โคร่งสร้างเมืองทางด้านประโยชน์ใช้สอย 2325-2525, "วารสารธรรมศาสตร์ 11 (มีนาคม 2525) : 22-23

⁷นิจ วิทยุระนันท์ และเฉลิม แก้วกั้งวาล, "การเพิ่มประชากรกับการขยายตัวของนครหลวง," ข่าวสารสำนักผังเมือง 11 (มกราคม 2509) :

สมัยรัชกาลที่ 6-8 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2453-2475) เป็นระยะที่ความเจริญและอารยธรรมที่นำมาเผยแพร่ตั้งแต่รัชกาลที่ 5 กระจายตัวออกไป ประชาชนได้มีการเปิดพื้นที่ทางฝั่งธนบุรีด้วยการสร้างสะพาน พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มีถนนเพิ่มหลายสาย พื้นที่ด้านเหนือเริ่มขยายออกไปตาม แนวถนนเดิม ด้านตะวันออกขยายออกมาถึง ถนนสุขุมวิทตอนต้น บริเวณที่ขยายตัว มาก และประชาชน หนาแน่น คือ ทางด้านใต้ ได้แก่ สำเพ็ง เยาวราช เจริญกรุง ตลอดจนถนนสี่พระยา สุรวงศ์ สีลม สาธร ฯลฯ

ในยุคนี้นิยมชมนได้กระจายตัวออกอย่างรวดเร็ว ศูนย์กลางการค้า ก็ยัง อยู่ในบริเวณเขตเมืองชั้นใน เช่น ย่านบางรุ่งเมือง เพ็ญนคร บางลำภู เยาวราช บางรัก และเจริญกรุง ส่วนบริเวณเขตเมืองชั้นนอก ได้แก่ บางซื่อ สุขุมวิท พระโขนง เมืองในยุคนี้นิยมขยายตัวออกไปทางเหนือและทางตะวันออก ส่วนฝั่งธนบุรี ยังเป็นเรือสวน เป็นที่อยู่ของคนไทยอยู่เช่นเดิม

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 แล้ว จังหวัด พระนครและจังหวัดธนบุรีก็มีฐานะเป็นจังหวัด ขณะเดียวกันก็มีการตราพระราช บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี จึงได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2480 มีพื้นที่ประมาณ 50.8 ตารางกิโลเมตร และ 47 ตารางกิโลเมตร ตามลำดับ เมื่อเริ่มมีการขยายตัวมากขึ้นเนื่องจากมีการ สร้างถนนอีกหลายสาย ทางเหนือมีถนนพหลโยธินไปสู่ตอนเมือง ถนนพระยาภิวัตน์ (ปัจจุบันเรียกประดิพัทธ์) ถนนระนอง 1 ถนนระนอง 2 ถนนพระราชาราษฎร์ ทิศตะวันออกมีถนนสุขุมวิท ทิศใต้มีถนนสาธุประดิษฐ์ ถนนจันทร์ ฝั่งธนบุรี มีถนน พระเจ้าตากสิน ถนนอินทพิทักษ์ และถนนจรัลสนิทวงศ์

ระยะที่ 3 การขยายตัวในปัจจุบัน

เทศบาลนคร กรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี มีความเจริญก้าวหน้า และขยายเขตพื้นที่การปกครอง เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เนื่องมาจากจำนวน ประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ พ.ศ. 2430 จนถึงปัจจุบันได้มีการขยาย พื้นที่ในระยะ

เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี ได้ดัดรูปแบบการปกครอง และการบริหารงานในรูปของเทศบาลจนกระทั่ง วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รัฐบาลคณะปฏิวัติ (จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งจังหวัด เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพฯ กับเทศบาลนครธนบุรี ในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเรียกว่า "เทศบาลนครหลวง" ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีก็รวมกันเป็น "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ส่วนสุขาภิบาลต่างๆ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเดิมก็กลายเป็นสุขาภิบาลในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี⁸

เนื่องจากการปกครองในรูปนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายคณะปฏิวัติ จึงได้ออกประกาศ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า "กรุงเทพมหานคร" ให้รวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงและสุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานครขึ้นปกครองพื้นที่นครหลวงเพียงองค์กรเดียว มีเขตพื้นที่การปกครองทั้งหมด 1,568 737 ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็น 980,460.662 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 24 เขต 150 แขวง

ในปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเตรียมการใช้แผนพัฒนาของชาติ แผนแรกมีการหันเหทิศทางการพัฒนาจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม ผลผลิตต่างๆ หลังไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร เพื่อการส่งออกมากขึ้น ผู้คนอพยพเข้ามามากมาย และในปี พ.ศ. 2503

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 88 ตอนที่ 144

กระทรวงมหาดไทยร่วมกับบริษัท ลิซฟิลด์ ไวท์ทิง บราวด์ แอนด์ แอสโซซิเอท ได้วางผังนครหลวง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะหยุดยั้งการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ โดยการกระจายความเจริญไปยังภูมิภาคต่าง ๆ อีกทั้งจัดหาผังการใช้ที่ดินและ โครงข่ายการคมนาคมของกรุงเทพฯ เพื่อรองรับการคมนาคมขนส่งที่เปลี่ยนจากระบบทางน้ำผสมระบบทางบกมาเป็นรถยนต์ (Automobile age) ทำให้เมืองมีการขยายตัวไปตามเส้นทางรถยนต์ ดุลองที่มีอยู่เดิมถูกถมทำถนน

ยุคนี้ บทบาทและความสำคัญของคลองได้ลดน้อยลง และเมื่อมีการขยายถนน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ใช้วิธีถมคลอง เพื่อฝังท่อระบายน้ำแทนซึ่งที่เหล่านี้ไม่ได้รับการออกแบบที่ถูกต้องตามหลักวิชาการโดยแท้จริง คลองส่วนที่เหลืออยู่ก็ถูกตัดจากระบบเชื่อมโยงแต่เดิม และกลายเป็นท่อเปิดที่รับน้ำโสโครกจากบ้านเรือนโดยไม่มีทางถ่ายเทที่เหมาะสม คลองของกรุงเทพฯ ในปัจจุบันจึงมีสภาพสกปรกเน่าเหม็น⁹

จากภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. 2510 กรุงเทพฯ มีพื้นที่ในส่วนที่เป็นชุมชนเมือง (URBANIZED AREA) ทั้งหมด 143.420 ตารางกิโลเมตร หรือ 89,640.625 ไร่ เมืองได้ขยายตัวถึงสมุทรปราการทางด้านใต้ นนทบุรีทางด้านเหนือและชลบุรีทางด้านตะวันตกทางด้านใต้เขตที่อยู่อาศัยเติบโตไปตามถนนสุขุมวิทอยู่ในพื้นที่ของเขตชั้นกลาง คือ เขตพระโขนง ซึ่งเชื่อมต่อกับเขตอุตสาหกรรมในอำเภอปู่เจ้าสมิงพรายและพระประแดงของจังหวัดสมุทรปราการทางด้านทิศเหนือ เขตอุตสาหกรรมเริ่มปรากฏในพื้นที่ที่ติดต่อกับรังสิต จังหวัดปทุมธานี ในส่วนของกรุงเทพมหานคร หากจะนับพื้นที่ชุมชนในส่วนต่าง ๆ ของเขตปกครองด้วย จะมีพื้นที่ชุมชนเมือง 143.420 ตารางกิโลเมตร และถ้ารวมจังหวัดใกล้เคียงจะมีพื้นที่ชุมชนเมืองรวม 164.550 ตารางกิโลเมตร

⁹ ศิริชัย นฤมิตรเรขการ, สะพานเก่ากรุงเทพฯ (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2520, หน้า 22.

ในปี พ.ศ. 2524 ภายใต้อัตราพื้นที่ประมาณ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร กรุงเทพมหานครมีประชากรทั้งสิ้น 5,331,402 คน คิดเป็นร้อยละ 11.1 ของประชากรทั้งประเทศ มีความหนาแน่นของประชากรประมาณ 3,399 คน ต่อ ตารางกิโลเมตร จากการศึกษาจากภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2524 พื้นที่ ในส่วนของชุมชนเมืองจะทวีความหนาแน่นขึ้นในเขตชั้นกลางและมีจุดศูนย์กลาง หลายแห่ง เดิมย่านธุรกิจที่สำคัญอยู่แถวถนนเจริญกรุงและถนนเยาวราช แต่ ความสำคัญของย่านเหล่านี้ลดน้อยลงในเวลาต่อมา เนื่องจากย่านธุรกิจเหล่านี้มี ความแออัดมาก และไม่สามารถจะรับการขยายตัวอย่างรวดเร็วของมหานครได้ จุดศูนย์กลางเล็ก ๆ ย่านประตูน้ำ ซึ่งมีพื้นที่ว่างได้เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นแทน ชุมชนธุรกิจดั้งเดิม ย่านประตูน้ำเริ่มเติบโตด้วยการขยายถนนเพชรบุรี และ เชื่อมติดต่อกับราชประสงค์ และสยามสแควร์เป็นอาณาบริเวณเดียวกัน ในขณะที่ เดียวกันการปรับปรุงถนนสีลมและถนนสุรวงศ์ ก่อให้เกิดการเติบโตของชุมชนธุรกิจ ในบริเวณต่าง ๆ เหล่านี้ที่ติดต่อกับย่านประตูน้ำ ดังนั้นย่านธุรกิจกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันจึงรวมประตูน้ำ ราชประสงค์ สยามสแควร์ สีลม และสุรวงศ์ และมี จุดศูนย์กลางชุมชนอื่น ๆ เช่น สะพานควาย สะพานใหม่บนถนนพหลโยธิน วงเวียน ใหญ่ บางแค ในฝั่งธนบุรี พระโขนง บนถนนสุขุมวิท และบางกะปิ บนถนนสุขาภิ-บาล 1 และจากการที่ประชากรเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก มีความต้องการที่อยู่อาศัย จึงได้มีการขยายเมืองจากเมืองชั้นในออกไปสู่ชานเมืองในทิศทางด้านตะวันออก และทิศเหนืออย่างรวดเร็วส่งผลให้จำเป็นต้องมีการขยายถนน เช่น ถนนรามคำแหง สุขุมวิท 1 พัฒนาการ ชนบุรี-ปากท่อ พหลโยธิน จะเห็นว่าในระยะ 10 ปี ที่ผ่านมา มีหมู่บ้านจัดสรร เพิ่มขึ้นในชานเมืองมากกว่า 200 หมู่บ้าน

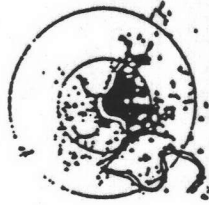
หากกล่าวโดยสรุป ถึงรูปแบบการขยายตัวของเมืองในเขตกรุงเทพฯ จากอดีตถึงปัจจุบันจะมีทิศทางการขยายตัวไปตามถนนสายหลักที่เป็นเส้นทางคมนาคม เข้าสู่ศูนย์กลางทางด้านธุรกิจของกรุงเทพฯ

ถึงแม้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ได้มี มาตรการที่จะชะลอความเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ โดยการจำกัดการขยายตัว ของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และเข้าควบคุมกิจกรรมในบางพื้นที่ ก็คงจะ ไม่สามารถหยุดยั้งการขยายตัวของกรุงเทพฯ ได้ トラบเท่าที่ยังขาดแผนควบคุมการ ใช้ที่ดิน แม้ในปัจจุบันการขยายตัวในทางราบจะมีปัญหาแต่ก็เกิดการขยายตัวใน ทางสูงขึ้นแทน (VERTICAL GROWTH) เนื่องจากระบบสาธารณูปโภคที่ไม่สามารถ

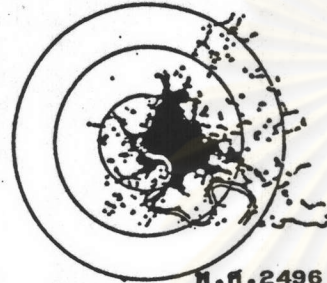
แสดง การขยายตัวของ BUILT-UP AREA ของกรุงเทพมหานคร



ท.ศ. 2443



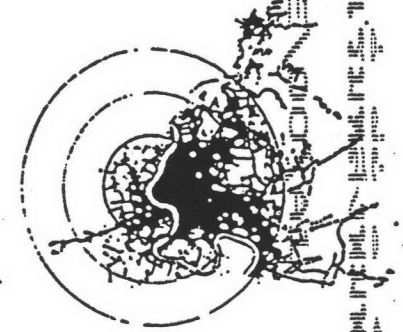
ท.ศ. 2479



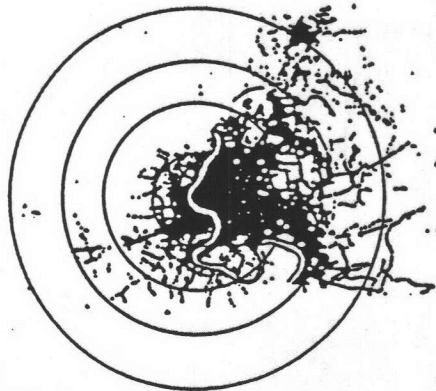
ท.ศ. 2496



ท.ศ. 2501



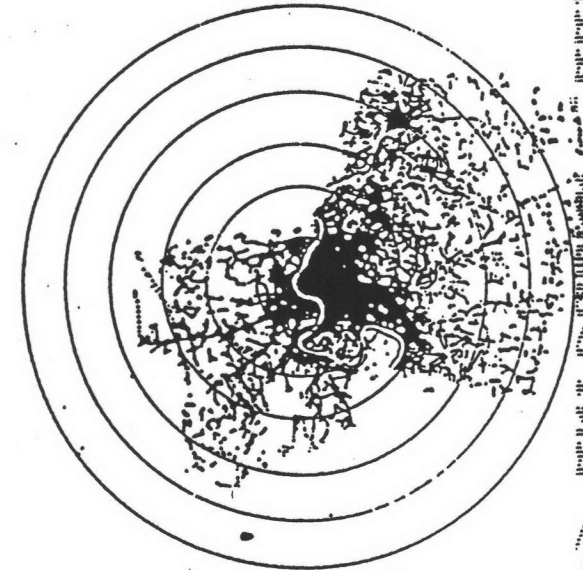
ท.ศ. 2514



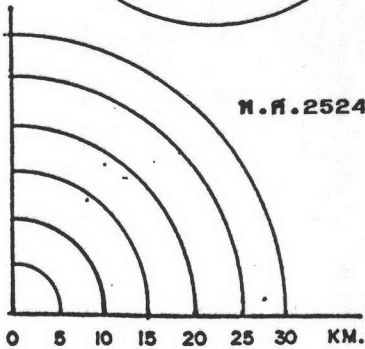
ท.ศ. 2524



ท.ศ. 2530



ท.ศ. 2534



0 5 10 15 20 25 30 KM.

 BUILT-UP AREA

ที่มา: งานแผนที่ ฝ่าย 1 กองผังเมือง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

LITCHFIELD WHITING BROWN AND ASSOCIATES

BASIC PLANNING "INFORMATION 1972" PLANNING DIVISION, BMA.

จะกระจายได้ทันท่วงที่ทำให้เกิดปัญหาเรื่องน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ถนน และการระบายน้ำ ผู้อยู่อาศัยแถบชานเมืองไม่ได้รับบริการที่สะดวกพอสมควร

3.2 พัฒนาการที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

เมื่อเริ่มสร้างกรุงรัตนโกสินทร์ บ้านเรือนส่วนใหญ่เป็นเรือนแพ อยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาทั้ง 2 ฝั่ง เรือนแพเหล่านี้บางหลังสร้างด้วยไม้ บางหลังสร้างด้วยไม้ไผ่ หวาย หรือใบจาก อาคารบ้านเรือนน้อยหลังที่จะก่ออิฐถือปูน ที่อยู่อาศัยของชนชั้นกลางทำด้วยไม้ ผู้มีรายได้น้อยปลูกบ้านด้วยไม้ไผ่ลงด้วยหลังจาจาก ลักษณะของตัวบ้านโดยทั่วไปมีอยู่ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งสำหรับเจ้าของบ้านผู้ชาย และอีกส่วนหนึ่งเป็นเจ้าของบ้านผู้หญิง บ้านจะมีใต้ถุนสูงประมาณ 6-8 ฟุต เพื่อกันน้ำท่วม และเสาเรือนฝังอยู่ในดินประมาณ 3-4 ฟุต มีบันไดขึ้นทางหน้าบ้าน ส่วนบ้านคนจีนในเขตสำเพ็งจะเป็นเรือนแถวสร้างบนดินตามลักษณะธรรมเนียมจีน เรือนแถวนี้จะอยู่สองข้างทางเดินที่ปูด้วยอิฐ ทำการค้าขาย สินค้าประเภทผลไม้ และผ้าแพรพรรณนานาชนิด¹⁰

ในสมัยรัชกาลที่ 4 การคมนาคมส่วนใหญ่ยังคงเป็นทางน้ำ แต่ในปี พ.ศ. 2404 เริ่มมีการตัดถนน และสะพานข้ามคลอง มีถนนเจริญกรุง สีลม บางรัก เมือง เพ็ญนคร ผู้คนเริ่มย้ายที่อยู่อาศัยจากริมน้ำ ล่าคลองมาอยู่ติดแถวริมถนน และเริ่มก่อสร้างที่อยู่บนดินมากขึ้นเรื่อย ๆ ระยะนี้จึงเป็นจุดเปลี่ยนแปลง จากลักษณะบ้านหันหน้าสู่แม่น้ำล่าคลองมาเป็นหันหน้าสู่ถนนแทน

ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นไป เริ่มมีความเจริญแบบตะวันตกเข้ามา ในกรุงเทพฯ หลายอย่างในเขตเมืองเก่าภายในคลองรอบกรุงมีบ้านเรือนและวัง เจ้านายชั้นสูงสลักกันติดแถวเป็นระยะ ซึ่งเป็นภาพพจน์ที่เน้นให้เห็นว่า พลเมือง

¹⁰ บุพผนาฎ สุวรรณมาศ, "การสร้างบ้านแปลงเมืองรัตนโกสินทร์ กรุงเทพฯ : โครงสร้างเมืองทางด้านประโยชน์ใช้สอย 2325-2525, "วารสารธรรมศาสตร์" 11 : 20



ย้ายที่อยู่อาศัยจากริมคลองมาอยู่ริมถนน ตึกแถวบางแห่งให้ค้าขายด้วย อยู่อาศัยด้วย แต่บางแห่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยอย่างเดียว ลักษณะตึกแถวในสมัยนั้นมีทั้ง 2 ชั้น และ 3 ชั้น อยู่ติดกันเป็นพริตตั้งแต่ 3-20 ห้องก็มี บางแห่งเป็นเรือนไม้ บางแห่งเป็นตึก บางแห่งเป็นการก่อสร้างแบบง่าย ๆ แต่บางแห่งมีอิทธิพลของยุโรป มีเครื่องอำนวยความสะดวกสบายครบแบบยุโรป มีสนามกว้างขวาง และมีสวนดอกไม้ประดับ บริเวณบ้านเรือนในเขตที่ลุ่มริมแม่น้ำเป็นเรือนไม้สักสร้างบนเสาสูง เพื่อให้พื้นความชื้นและน้ำท่วมซึ่งมีทุกปี พื้นดินใต้เรือนเป็นที่ตั้งขยะ ในสมัยนี้ การคมนาคม เปลี่ยนรูปจากทางน้ำมาเป็นทางบกมากขึ้น มีการตัดถนนเพิ่มขึ้นหลายสาย¹¹

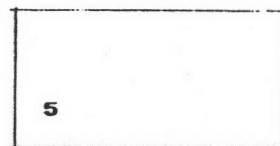
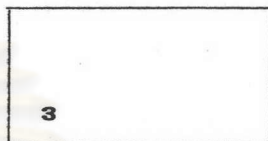
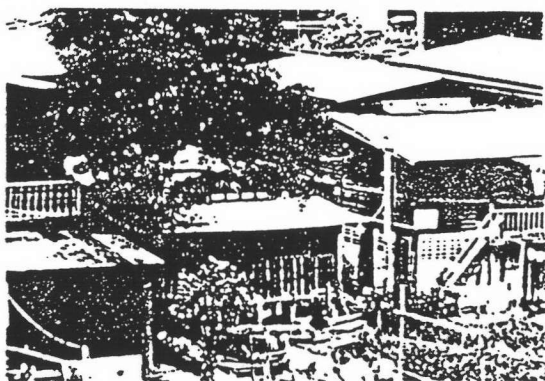
ในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงปัจจุบัน บ้านเรือนได้มีการพัฒนาในด้านสถาปัตยกรรม ทั้งด้านความสวยงาม และด้านประโยชน์ใช้สอย จึงเริ่มมีอาคารประเภทตึกแถวมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากอาคารประเภทนี้ สามารถทำการค้าชั้นล่าง และอยู่อาศัยชั้นบน กลายเป็นอาคารกึ่งพักอาศัยและกึ่งค้าขาย เมื่อถนนต้องไปตัดก็เกิดอาคารประเภทตึกแถวขึ้นมาทั้ง 2 พากถนน ตลอดไปจนถึงถนนซอยก็มีตึกแถวเกิดขึ้นเช่นกัน¹² ในระยะนี้ปรากฏว่ามีการก่อสร้างอาคารใหญ่ ๆ และสูงหลายชั้น เพื่อเป็นสำนักงานด้านธุรกิจของเอกชนและของทางราชการ

ในปี พ.ศ. 2501 บริษัท LITCHFIELD มาหาวิจัยถึงลักษณะที่อยู่อาศัยของกรุงเทพฯ ได้ จัดเป็นลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

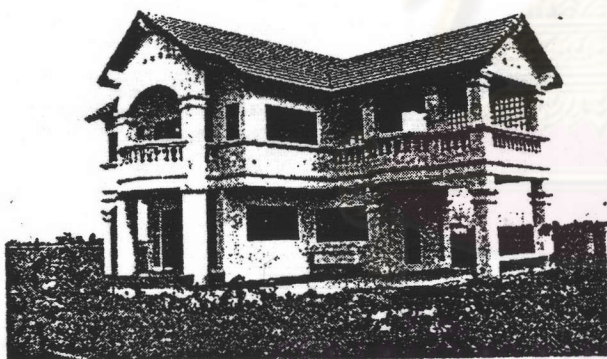
¹¹ บุปผนาภ สุวรรณมาศ "การสร้างบ้านแปลงเมืองรัตนโกสินทร์" กรุงเทพฯ : โคร่งสร้างเมืองทางด้านประโยชน์ใช้สอย 2323-2525, "วารสารธรรมศาสตร์ 11 : 20

¹² ยงยุทธ ดิลกตระการกิจ, "แนวโน้มและทิศทางการขยายตัวที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางในเขตกรุงเทพมหานคร (2525-2528), หน้า

รูปที่ ๓.๓... แสดงประเภทของที่อยู่อาศัย
แบ่งโดย LITCHFIELD



- 1. CONDENSED DWELLING
- 2. SMALL LOT DWELLING
- 3. COMPOUND DWELLING
- 4. ATTACHED APARTMENT TYPE TWO-FAMILY AND MULTIFAMILY DWELLING
- 5. FARMER ' TYPE



ศูนย์วิทยุวิทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



1. CONDENSED DWELLINGS บ้านประเภทนี้มีลักษณะไม่น่าอยู่ เป็นหลังเล็ก ๆ สร้างแบบง่าย ๆ ไม่ทาสี อยู่ในที่เฉอะแฉะไม่ได้ถม วัสดุที่ใช้เป็นไม้หรือสังกะสีเก่า ๆ เพียงแต่ก่อสร้างเพื่อให้อยู่ได้ก็พอแล้ว ในตรอกหรือซอยแคบ ๆ ที่รถเข้าไปไม่ถึง จำนวนคนในครอบครัวหนึ่ง ๆ ก็มียุ่่มาก แออัดกันในเนื้อที่เล็ก ๆ นั้น บ้านแต่ละหลังปลูกชิดกันแทบหลังคาจะชนกัน ซึ่งอยู่ในเขตที่จัดว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมหรือที่เรียกว่าชุมชนแออัดในปัจจุบัน เป็นที่อยู่ของกรรมกรหาเช้ากินค่ำ และผู้มีรายได้น้อย หรือผู้ที่อพยพมาจากต่างจังหวัด ส่วนมากบ้านในเขตหนาแน่นมากนี้ ค่าเช่าถูก และบ้านแบบนี้มีอยู่ทั่วไปตามแหล่งต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ รวมทั้งในเขตที่มีการค้ามาก ๆ ในตอนใจกลางของเมืองด้วย

2. SMALL LOT DWELLINGS เป็นบ้านไม้หรือตึกหลังไม่ใหญ่นัก ที่ใช้วัสดุก่อสร้างดีกว่าบ้านประเภทที่ 1 อาจจะทาสีหรือไม่ทาสีก็ได้ บ้านแบบนี้สร้างบนเนื้อที่กว้างกว่าบ้านประเภทแรกและสร้างบนเนื้อที่ถมแล้วในบริเวณซอยแคบ ๆ ที่รถพอสวนทางกันได้

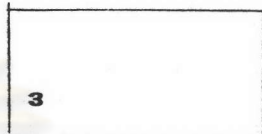
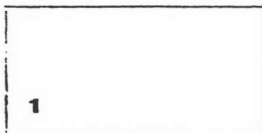
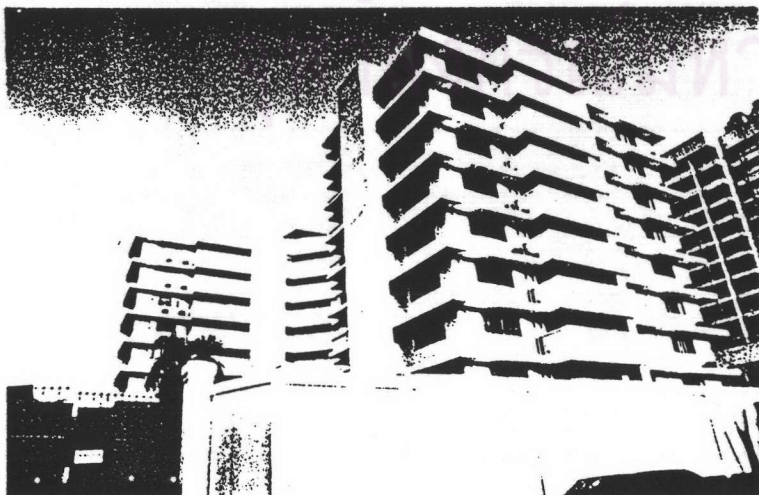
3. ATTACHED APARTMENT TYPE TWO-FAMILY AND MULTI-FAMILY DWELLING ส่วนใหญ่บ้านแบบนี้ เป็นของรัฐบาลจัดสร้างขึ้น มีอยู่ทั่วไปในเขตกรุงเทพมหานคร เช่น อาคารสังเคราะห์และแฟลตต่าง ๆ

4. COMPOUND DWELLING บ้านที่มีบริเวณกว้างขวาง เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง ก่อสร้างอย่างดีทั้งรูปแบบ และวัสดุก่อสร้าง มีสนามรั้วมีเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

5. FARMER'S TYPE ลักษณะบ้านได้ถุนสูงเพื่อกันน้ำท่วมมีการเลี้ยงเป็ดไว้ได้ถุนบ้าน บ้านแบบนี้จะอยู่ตามริมคลอง หรือใกล้กับคลอง หรือไม่กี่เป็นหลังโดด ๆ อยู่กลางทุ่งนา

ต่อมาสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในอดีตครอบครัวไทยนิยมการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวใหญ่ ๆ ไม่ค่อยจะมีการแยกครอบครัวออกไป แต่ปัจจุบันเมื่อแต่งงานแล้ว คู่สมรสนิยมที่จะแยกครอบครัวออกไปอยู่ต่างหาก เพราะระยะนั้นเริ่มมีการจัดสรรที่ดิน แถบชานเมืองเกิดขึ้น บางแห่งได้เริ่มมีการดำเนินการปลูกบ้านขายพร้อมที่ดินขึ้นบ้าง แต่ยังไม่มากนัก และได้วิวัฒนาการต่อมาจนเป็นธุรกิจ "หมู่บ้านจัดสรร" ซึ่งผู้ซื้อสามารถเลือกทำเล ขนาด และราคาบ้านได้ตามที่ผู้จัดสรรได้จัดทำขึ้น

รูปที่ 9.5 แสดงรูปแบบที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน



- 1. บ้านเดี่ยว
- 2. บ้านแฝด
- 3. บ้านแถว
- 4. อพาร์ทเมนท์
- 5. อาคารชุด



ปัจจุบัน บ้านเรือนที่อยู่อาศัย อาจแยกออกตามลักษณะของการก่อสร้าง โดยแบ่งออกเป็น

1. บ้านเดี่ยว (SINGLE HOUSE) ได้แก่ บ้านที่มีบริเวณโดยรอบ
2. บ้านแฝด หรือแฝด 3, แฝด 4 (Duplex, Triplex, Quatrex) ได้แก่ บ้าน 2,3,4 ครอบครัวยึดติดกันและมีบริเวณโดยรอบ
3. บ้านแถว (ROW HOUSE) ได้แก่ บ้านหลาย ๆ หลังมาติดกันเป็นแถวโดยมากมักจะมากกว่า 8-10 หลังขึ้นไป บ้านแถวอาจจะเพิ่มมาตรฐาน และคุณภาพดังที่เรียกว่า "ทาวน์เฮาส์ (TOWN HOUSE)" เช่นเดียวกับที่อเมริกาหรืออังกฤษเรียกว่า "เทอเรสเฮาส์ (TERRACE HOUSE)"
4. อพาร์ทเมนต์ (APARTMENT) หรือแฟลต เป็นที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นสูงขึ้น ส่วนมากมักจะขึ้นไปในแนวสูง และมักจะอยู่ในบริเวณที่ดินราคาแพงภายในเขตเมืองชั้นใน อพาร์ทเมนต์ ในเมืองไทยมักจะมีความสูงประมาณ 4-10 ชั้น เป็นอย่างมาก ทางกรมเคหะแห่งชาติก็หันมาก่อสร้างที่อยู่อาศัยประเภทแฟลตมากขึ้น เพื่อที่จะมีที่ดินเว้นว่างให้มากขึ้น และทำให้ราคาค่าก่อสร้างต่อหน่วยถูกลงด้วย
5. อาคารชุด (CONDOMINIUM) คือที่อยู่อาศัยประเภทที่ขึ้นในทางสูงนั่นเองแต่มีข้อแตกต่างกับอพาร์ทเมนต์หรือแฟลตที่ลักษณะการเป็นเจ้าของคือผู้อยู่อาศัย ในอาคารชุดสามารถจะเป็นเจ้าของได้ แต่แฟลตหรืออพาร์ทเมนต์จะเป็นการเช่าลักษณะของอาคารประเภทอาคารชุดนี้ มักจะพยายามก่อสร้างให้เป็นชุมชนในตัวเอง โดยจะมีสาธารณูปโภคและส่วนปกครองความสะอาดภายในบริเวณนี้ด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้มักจะเป็นสิ่งที่ดึงดูดให้ผู้มีรายได้สูงเข้ามาอยู่อาศัยในอาคารชุด

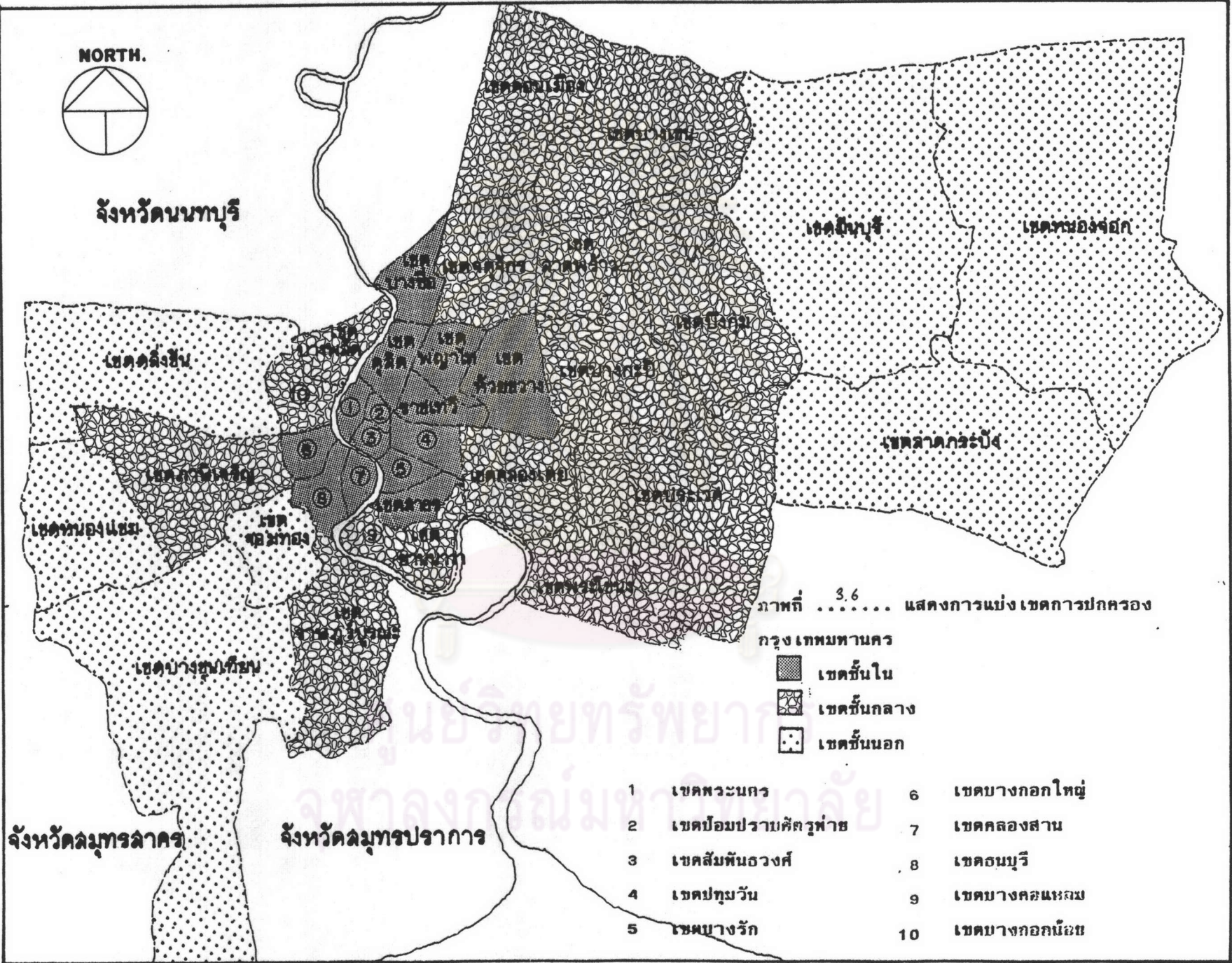
3.3 สถานการณ์และปัญหาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีพื้นที่รวม 1,563.737 ตารางกิโลเมตร จำแนกตามลักษณะการขยายตัวของเมืองได้เป็น 3 เขต คือ

เขตชั้นใน ประกอบด้วย 14 เขต ได้แก่ พระนคร บึงกุ่ม บรมฉนวน
สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต พญาไท ธนบุรี คลองสาน
ห้วยขวาง บางกอกใหญ่ บางซื่อ ราชเทวี และสาทร



จังหวัดนนทบุรี



ภาพที่ 3.6 แสดงการแบ่งเขตการปกครอง

- กรุงเทพมหานคร
- เขตชั้นใน
- ▨ เขตชั้นกลาง
- ◻ เขตชั้นนอก

- | | |
|------------------------|------------------|
| 1 เขตพระนคร | 6 เขตบางกอกใหญ่ |
| 2 เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย | 7 เขตคลองสาน |
| 3 เขตสัมพันธวงศ์ | 8 เขตธนบุรี |
| 4 เขตปทุมวัน | 9 เขตบางคอแหลม |
| 5 เขตบางรัก | 10 เขตบางกอกน้อย |

เขตชั้นกลาง ประกอบด้วย 15 เขต ได้แก่ ยานนาวา พระโขนง
 บางเขน บางกะปิ บางกอกน้อย ภาษีเจริญ ราษฎร์บูรณะ
 บางคอแหลม บางพลัด จตุจักร ดอนเมือง ลาดพร้าว
 บึงกุ่ม คลองเตย และประเวศ
 เขตชั้นนอก ประกอบด้วย 7 เขต ได้แก่ หนองจอก มีนบุรี
 ลาดกระบัง บางขุนเทียน ตลิ่งชัน หนองแขม และ
 จอมทอง

จากการศึกษาของ มานพ พงศ์ทัต และคณะ¹³ ถึงแนวโน้มการใช้
 ที่ดินใน 3 เขต พื้นที่ พบแตกต่างกัน ดังนี้

3.3.1 เขตชั้นใน จะมีประชากรประมาณ 4 ล้านคน ในปี พ.ศ.
 2544 ประสิทธิภาพการรองรับประชากรเพิ่มขึ้น จะถึงจุดอิ่มตัวในปี พ.ศ.2544
 อีกทั้งเขตชั้นใน ไม่สามารถจะขยายเมืองทางแนวราบได้ แนวทางการพัฒนาใน
 ทางสูงจึงเป็นสิ่งจำเป็น Urban Redevelopment จึงน่าจะเป็นแนวทางปฏิบัติ
 เป็นนโยบายต่อไป บทบาทของเขตชั้นใน 14 เขต ส่วนใหญ่เป็นย่านการค้าบริการ
 มีเขตพระนคร เป็นเขตที่มีบทบาทด้านสถาบันศูนย์กลางวัฒนธรรม และเขตชั้นในที่
 เป็นเขต ค่อนข้างใหญ่ เช่น พญาไท ห้วยขวาง ธนบุรี คลองสาน บางกอกใหญ่
 มีบทบาทมากด้านที่อยู่อาศัย เขตชั้นในนี้จะได้รับ การบริการด้านการคมนาคมสูงสุด
 ถึงแม้ว่า จะมีพื้นที่การสัญจรต่ำสุด และการที่มีการให้บริการด้านการเข้าถึงสะดวก
 และมีความหนาแน่นสูงนี้เอง ทำให้ภายในเขตชั้นในมีศูนย์ชุมชน 14 ศูนย์ ทั้งยัง
 เป็นศูนย์กลางย่านธุรกิจ (CBD) สูงสุดถึง 9 ศูนย์ด้วย

¹³ มานพ พงศ์ทัต และคณะ, "รูปแบบการใช้ที่ดิน ระบบและโครงสร้าง
 การสัญจร" เอกสารประกอบการประชุม วิชาการเรื่อง กรุงเทพฯ 2545
 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 5-7 กรกฎาคม 2526, หน้า 24.5 - 24.23

3.3.2 เขตชั้นกลาง จะมีประชากรประมาณ 4.22 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2544 มีประสิทธิภาพการรองรับได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องด้วย เขตชั้นกลางบริเวณที่ใกล้กับเขตชั้นในมีระบบการให้บริการด้านสาธารณูปโภค และคมนาคมดี จึงเป็นเขตที่จะดึงดูดการขยายตัวของประชากรในอนาคต นโยบายด้าน URBAN REDEVELOPMENT ในเขตนี้จึงยังไม่จำเป็น เพราะเป็นเขตใหม่ มีที่ว่างในทางราบสูง มีเพียงเขตเดียวที่ประสิทธิภาพในการรองรับประชากรถึงขีดจำกัด คือ เขตบางกอกน้อย เนื่องด้วยเป็นเขตเก่าในผังธนบุรีในด้านการให้บริการ ด้านคมนาคม เขตชั้นกลางมีพื้นที่จราจรสูงสุด รวมทั้งจะมีถนนวงแหวนรอบในผ่านเกือบทุกเขต บทบาทของเขตชั้นกลางในปัจจุบัน เป็นการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัยกับการค้าบริการ และตามด้วยสถาบันราชการ โดยมีเขต บางเขน บางกอกน้อย เป็นเขตที่มีการใช้สถาบันราชการสูง เขตยานนาวา และพระโขนง เป็นเขตที่มีการใช้ที่ดินย่านอุตสาหกรรมสูง เขตชั้นกลางนี้มีศูนย์ชุมชน 15 ศูนย์ มีศูนย์การค้า (CBD) 2 ศูนย์ รวมทั้งเขต จึงมีบทบาทด้านการอยู่อาศัย การค้าเป็นหลัก และจะเป็นเขตที่รองรับการดูดซึมของประชากรในกรุงเทพมหานครที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต

3.3.3 เขตชั้นนอก เป็นเขตที่น่าสนใจในอนาคต แต่มีปัญหาด้านนโยบายการใช้ที่ดิน เขตชั้นนอก เป็นเขตเกษตรกรรมขั้นดีที่กำลังถูกรุกทำลาย การขยายตัวของเมือง จะมีประชากร 0.873 ล้านคนในปี พ.ศ. 2544 และมีศักยภาพการรองรับประชากรเพิ่มได้สูง โดยคิดความหนาแน่นเป็นเขตต่ำ เขตนี้มีการให้บริการด้านการคมนาคมต่ำ แต่มีถนนวงแหวนรอบนอกผ่านเกือบทุกเขต บทบาทของเขตชั้นนอกเป็นด้านที่อยู่อาศัย เพราะมีที่ว่างและเกษตรกรรมมาก มีอุตสาหกรรมเป็นบทบาทรอง มีศูนย์กลางชุมชน 7 แห่ง ไม่มีศูนย์กลางการค้า (CBD) เลย เขตชั้นนอกจึงเป็นเขตที่เปราะบางในการใช้ที่ดิน จำเป็นต้องมีมาตรฐานชี้บ่งลักษณะการใช้ที่ดินที่เด่นชัด ในด้านนโยบายด้านเกษตรกรรมการใช้พื้นที่ร่วสีเขียวที่ปรากฏอยู่ในเขตของชั้นนอกจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนทั้งยังเป็นเขตที่จะแยกส่วนเมืองออกจากชนบทด้วย

จากสภาพพื้นฐานข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น ล้วนเป็นสาเหตุสืบเนื่องมาจากผลกระทบจากกระบวนการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร ทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันได้แก่

1. การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ตัวเมือง จากการศึกษาที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองศูนย์กลางทางการปกครองการค้าธุรกิจ การศึกษา และวัฒนธรรมจึงทำให้กรุงเทพฯ เป็นแหล่งดึงดูดประชากรในอพยพจากภูมิภาคต่าง ๆ เข้ามาหาแหล่งงานในกรุงเทพฯ เป็นผลให้มีจำนวนประชากรหนาแน่นมากที่สุดในประเทศ และยังไม่มีความโน้มถ่วงลดลง แม้ว่ารัฐบาลจะเร่งรัดนโยบายการกระจายความเจริญออกสู่ชนบทไปยังภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งเรื่องนี้ได้มีการตั้งความคิดและแนวนโยบายไว้แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 โดยกระทรวงมหาดไทยร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญชาวเยอรมันหรือลิตัวลด์ ไวทิง บราวน์ แอนด์ แอสโซซิเอท โดยมีจุดประสงค์เพื่อหยุดยั้งการอพยพของชาวชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ แต่แล้วการอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ ก็ยังคงมีอัตราสูงมาโดยตลอด ซึ่งทำให้เมืองได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เปลี่ยนแปลง อัตราส่วนระหว่างประชากรในเมืองกับประชากรนอกเมืองไม่สมดุลกัน มีความหนาแน่นของประชากรในศูนย์กลางเมืองมากเกินไป ซึ่งก่อปัญหาให้เกิดสลิ้มตามมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่อยู่อาศัย และสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่ดี ในลักษณะเช่นนี้ ถ้าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว การอพยพเข้าสู่เมืองของประชาชน จะทำให้มีผลต่อการเพิ่มเทคโนโลยี แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา คนจากชนบทอพยพเข้าสู่ตัวเมืองเป็นจำนวนมาก จะทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคนี้ ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังในปัจจุบัน ซึ่งคาดว่าแผนเมืองหลังจะบรรลุผลและเริ่มดำเนินการในเร็ววัน

2. การเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติ จากความเจริญทั้งทางการแพทย์ และเทคโนโลยีที่สามารถใช้ทดแทนพลังงานคนลง ทำให้อัตราการตายลดลง นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของประชากรตามธรรมชาติ หรือการเกิดตามธรรมชาติ หรือการเกิดความธรรมชาติ ก็เป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วง กรุงเทพฯ จึงได้มีประชากรเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งจากอัตราการเจริญพันธุ์และการอพยพของชาวชนบท

3. เส้นทางคมนาคม เทคโนโลยีได้เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ได้เกิดมีรถยนต์ รถไฟ รถด่วน และเครื่องบิน ในการขนส่ง ทำให้มีอิทธิพลในการคมนาคมภายในเมือง นอกจากนั้นยังสามารถเชื่อมจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้ การเดินทางจึงมีความสะดวกในการมุ่งเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อหาแหล่งงานทำและยังกระจายความหนาแน่นของประชากร ในปัจจุบันกรุงเทพฯ เองได้มีบริการขนส่งทั้งผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย แต่ในขณะเดียวกัน การขนส่ง

ก็ยังมิได้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงเป็นปัญหาต่อชุมชนหนาแน่น ที่ต้องเดินทางระหว่างที่ทำงานกับที่พักอาศัย ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด ปัจจุบันเริ่มมีปัญหามากยิ่งขึ้น จากการที่คนส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่นอกเมือง ในเวลาเลิกงาน ปริมาณการจราจรจากในเมืองออกสู่ชานเมืองมีมากในขณะเดียวกันถนนมีพื้นที่ผิวจราจรน้อย ตลอดจนไม่มีการขนส่งมวลชนที่ดี จึงทำให้เกิดการติดขัดตามถนนที่มุ่งสู่ชานเมือง และเช่นกันในเวลาเข้ามาสู่ในเมืองก็มีการติดขัดอีกครั้งหนึ่ง

4. การเพิ่มขึ้นของผู้มีรายได้ปานกลาง การเพิ่มขึ้น ของผู้มีรายได้ปานกลาง ได้มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศมากกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้ กรุงเทพมหานคร มีกลุ่มประชากรที่มีรายได้ปานกลางมากที่สุด คือประมาณร้อยละ 52 ของประชากรทั้งหมด ผู้มีรายได้ปานกลาง จะมีความต้องการที่อยู่อาศัยทั้ง 2 อย่าง คือ ความต้องการที่เป็นจริง (HOUSING NEEDS) ซึ่งเป็นความต้องการที่ขาดไม่ได้ และความต้องการฉาบฉวย (HOUSING WANT) ซึ่งเป็นความต้องการที่แม้จะไม่ได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยใหม่ก็สามารถอยู่อย่างเหมาะสมตามอัตราภาพได้¹⁴

5. การเข้ามาให้ความช่วยเหลือของรัฐบาล การเคหะแห่งชาติ (ก.ค.ช.) เป็นหน่วยงานได้รับมอบหมายให้ทำการแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัย เท่าที่ผ่านมาการเคหะแห่งชาติได้จัดที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง แต่ก็ไม่สามารถสนองตอบได้อย่างเต็มที่ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ความต้องการในแต่ละปี สำหรับกรุงเทพมหานครประมาณ 20,000 หน่วย แต่ ก.ค.ช. สามารถสนองตอบได้เพียง 5,500 หน่วยต่อปี ความต้องการมีมากขึ้น ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ปัญหาที่ ก.ค.ช. ประสບอยู่ก็คือ การลงทุนที่อยู่อาศัยในราคาที่สูงต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้อย่างจริงจังจึงคือผู้มีรายได้น้อย เมื่อได้ที่อยู่อาศัยแล้วก็ทำการขายและกลับไปสู่สล้มตามเคย นอกจากนี้ ก.ค.ช. ยังไม่มีการวางแผนในเรื่องของตำแหน่งที่ตั้ง

14 มานพ พงศ์ทัต, "เอกสารประกอบการสัมมนา แนวโน้มการพัฒนาที่อยู่อาศัย ปี 2524," 2523, หน้า 14. (อัดสำเนา)

ของที่อยู่อาศัยให้สอดคล้องกับผังเมืองอย่างแท้จริง จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เป็นอันมาก

6. การใช้ที่ดินอย่างขาดประสิทธิภาพ กรุงเทพมหานครมีการใช้ที่ดินอย่างตามยถากรรม เนื่องจากยังไม่มีกฎข้อบังคับที่แน่ชัดในการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ยังได้กำหนดการใช้ที่ดินเพียงเขตเทศบาล นอกเขตเทศบาลไม่มีการควบคุม จึงทำให้กรุงเทพมหานครขยายตัวออกไปอย่างไม่มีแผนการไปทุกทิศทุกทาง ไม่ได้มีการบังคับ และตั้งข้อกำหนดแหล่งชุมชนต่าง ๆ ที่แน่นอน อาทิเช่น แหล่งอุตสาหกรรม แหล่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น แม้แต่ภายในเมืองก็มีการใช้อย่างไม่ได้ไตร่ตรอง อาคารที่เกิดขึ้นได้ก่อปัญหาการจราจรต่าง ๆ โดยไม่คุ้มค่างบสาธารณูปการ และสาธารณูปโภคที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ยังได้มีการขยายตัว ออกสู่ชานเมืองโดยปราศจากแนวทางที่แน่ชัด ซึ่งจะต้องสร้างสาธารณูปการให้บริการอย่างทั่วถึงแต่ก็ได้บริการเพียงไฟฟ้าเท่านั้น น้ำจำเป็นต้องใช้น้ำบาดาล ซึ่งก่อปัญหาแผ่นดินทรุดอีกทำให้เมื่อคิดส่วนรวมแล้วค่าใช้จ่ายต่อหน่วยมีราคาแพงมาก ซึ่งไม่คุ้มค่างบผลที่ได้รับ

3.4 สภาพปัญหาทางผังเมืองกับที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร ได้ชื่อว่าเป็นเมืองมหานครระดับโลก และเจริญอย่างรวดเร็วมาก ในปี พ.ศ. 2532 มีประชากรประมาณ 6 ล้านคน และมีอัตราเพิ่มประชากรสูงมากในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2544 คาดว่าจะมีประชากรในกรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 7.9 ล้านคน เมื่อรวมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (5 จังหวัดโดยรอบ) จะมีประชากร 11.5 ล้านคน ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาของเมืองที่มีประชากรหนาแน่นเข้ามาอยู่อย่างไม่ขาดสาย มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างไม่รู้จบ ปัญหาที่ดินที่มีอยู่ก็จะแออัด ยัดเยียดมากขึ้น ที่ดินที่จะใช้สอยในเมืองก็น้อยลงทุกที เมืองซึ่งไม่สามารถจะขยายออกไปในแนวตั้งได้มากนัก ก็จะขยายตัวออกไปตามแนวนอน ทำให้เมืองกว้างขวางออกไปทุกที รุกล้ำที่ทำมาหากินเกษตรกรรมที่อยู่รอบตัวเมือง และกลายเป็นการขยายตัวที่แผ่กว้างออกไปไม่มีเขตจำกัด ทรายไต่ที่ประชากรยังหลงไหลเข้ามาในเมืองเช่นปัจจุบันนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาอย่างไม่รู้จบ กระทั่งปัจจุบันนี้ กรุงเทพมหานคร กลายเป็นนครหลวงแห่งเดียว เท่านั้นที่ใหญ่ จนกระทั่งเมืองเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับสองเทียบไม่ติด โดยที่กรุงเทพมหานครใหญ่กว่าเชียงใหม่ถึง 50 เท่า และกำลังมีแนวโน้ม

ว่าจะใหญ่มากขึ้นทุกที ๆ ไป มีการศึกษาโดยนักวิจัยกลุ่มหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครนั้นเสมือนเป็นแหล่งตัวใหญ่ที่กินทุก ๆ อย่าง มีการใช้ไฟฟ้าเกือบร้อยละ 82 ของการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศมีการใช้โทรศัพท์ ร้อยละ 77 ของประเทศ มีน้ำประปาใช้ร้อยละ 70 ของการใช้น้ำประปาทั่วราชอาณาจักร มีรถยนต์และพาหนะรวมร้อยละ 80 ของรถทั้งหมดทั่วประเทศ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าปัญหาต่าง ๆ ก็คงจะต้องตามมา และจะเป็นแหล่งก่อปัญหามากที่สุดของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาของผังเมืองซึ่งพอจะแยกออกได้เป็น 5 ประเด็นสำคัญ ๆ คือ

3.4.1 ปัญหาการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ

เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า กรุงเทพมหานคร ยังไม่มีกฎข้อบังคับที่แน่ชัดในการใช้ที่ดิน พระราชบัญญัติผังเมือง แม้จะออกมาก็เป็นไปในลักษณะที่ไม่ทันการณ์ มีการปฏิบัติที่อ่อนแอ จึงไม่ค่อยมีผลในสภาพความเป็นจริงเท่าใดนัก สภาพของกรุงเทพฯ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีการใช้ที่ดินตามยถากรรม ถึงแม้ทางกรุงเทพมหานครจะได้มีข้อกำหนดบางประการในการที่ดิน แต่ก็เป็นการกำหนดขึ้นโดยปราศจากหลักการและวิชาการที่ถูกต้อง ผลก็คือกรุงเทพมหานครมีการใช้ที่ดินแบบตามบุญตามกรรม ถนนไปถึงไหนห้องแถวไปถึงที่นั่น บ้านจัดสรรเกิดขึ้นทั่วทุกทิศ โรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นโดยทั่วไป ที่ดินมีการใช้กันอย่างปราศจากการไตร่ตรอง บางแห่งไม่ควรจะให้สร้างโรงพยาบาล หรือศูนย์การค้า ที่ซึ่งต้องมีคนจำนวนมากเข้าไปทำกิจกรรม ก็มีการสร้างอย่างปราศจากความรับผิดชอบในส่วนรวมทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ความปลอดภัย การจราจรติดขัด เป็นต้นการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองกรุงเทพฯ ได้มีการขยายตัวของที่อยู่อาศัยตามหมู่บ้านจัดสรรต่างๆ แถบหัวหมาก พหลโยธิน ชนบุรี-ปากท่อ (พระรามที่ 2) รวมทั้งถนนบางนา-ตราด เป็นการปล่อยให้เมืองขยายตัวโดยปราศจากแนวทางที่แน่ชัด บริเวณดังกล่าวนี้เป็นบริเวณที่ห่างออกไปจากตัวเมืองมาก การที่จะให้บริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งจะต้องมาจากส่วนกลางในเมือง ผ่านที่ดินว่างเปล่า ระหว่างเมืองกับชานเมือง ทำให้ต้องลงทุน สิ้นเปลืองมากขึ้น

3.4.2 ปัญหาเรื่องที่ตั้ง

ที่ตั้งในเมืองขนาดใหญ่ ย่อมมีกิจกรรมนานาชาติ มีการใช้ที่ดินหลายประเภท แต่การใช้ที่ดิน เพื่อที่อยู่อาศัยนั้น เป็นการใช้ที่ดินมากกว่าประเภทอื่น ๆ กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่มีอาคารที่อยู่อาศัยในลักษณะไม่สูง ทำให้มีการแผ่กระจายออกไปในแนวราบ พอประมาณการได้ว่าการใช้ที่ดิน 60-80% ของพื้นที่ทั้งหมด ปัญหาเรื่องที่ตั้งของที่อยู่อาศัยนี้มักจะควบคู่ไปกับปัญหาการเดินทางโดยที่ว่าจะต้องมีที่อยู่อาศัย และที่ทำงานและจะต้องมีการติดต่อเดินทางระหว่าง 2 พื้นที่นี้ ในกรุงเทพฯ ที่อยู่อาศัยมักจะอยู่ออกไปทางชานเมือง ในขณะที่สถานที่ทำงานอยู่ในเมืองตามย่านธุรกิจต่าง ๆ จึงทำให้เกิดปัญหาของที่ตั้งระหว่างพื้นที่สำคัญ 2 แห่งนี้

3.4.3 ปัญหาเรื่องการเดินทาง

ปัญหาเรื่องการเดินทางที่ชาวกรุงเทพฯ พบอยู่ทุกวันก็คือ รถติด โดยเฉพาะบริเวณที่เป็นย่านธุรกิจและแหล่งงานสำคัญ ๆ เช่น สีลม ราชประสงค์ สุขุมวิท เพชรบุรีตัดใหม่ พหลโยธิน วิภาวดีรังสิต หรือทางฝั่งธนบุรี ก็เช่น วงเวียนใหญ่ เป็นต้น บริเวณที่รถติดนี้ จะเป็นบริเวณที่ทำงาน ที่ประชาชนจากทั่วทุกสารทิศ เดินทางเข้ามาพร้อมกับบนพื้นที่จำกัดในเวลาเดียวกัน หรือที่เรียกว่า เวลาวิกฤต (PEAK-PERIOD) คนเหล่านี้จะมุ่งเข้ามาหาแหล่งงานพร้อม ๆ กัน มีระยะการเดินทางจากที่อยู่อาศัยเข้ามาสู่จุดกลางเมือง การเดินทางติดต่อนี้คือปัญหาที่ยิ่งใหญ่ของเมือง การที่รถติดทำให้คนต้องใช้เวลากับการเดินทางมาก การเดินทางติดต่อนี้ คือปัญหาที่ยิ่งใหญ่ของเมือง การที่รถติดทำให้คนต้องใช้เวลากับการเดินทางมาก นอกจากจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของตนเองมากขึ้นแล้วยังมีผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ มีการใช้พลังงานน้ำมันมากขึ้น ทั้งยังเป็นตัวเร่งทำให้สุขภาพจิตเสื่อมโทรมมาเป็นอันมากด้วย การแก้ปัญหาการติดของกรุงเทพฯ มักจะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เช่น ปรับสัญญาณไฟ เปลี่ยนทางเดินรถบัสเลน ทำเส้นทางลัด แต่การแก้ปัญหาที่ถุกวิธีน่าจะเป็นการใช้ผังเมืองเข้ามาช่วย เช่น การจัดการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

3.4.4 ปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงการใช้สอยของที่ดิน

การที่เมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว พื้นที่ ๆ เคยใช้กิจกรรมอย่างหนึ่ง ได้ถูกระบบเศรษฐกิจบีบบังคับให้เปลี่ยนแปลงกิจกรรมการใช้ไปอีกอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เช่น พื้นที่ ๆ เคยเป็นบ้านพักอาศัย แถบต้นถนนสุขุมวิท และที่ติดกับถนน ได้ถูกนำมาเป็นห้องแถว ร้านค้าพาณิชย์ หรือปัจจุบันก็ดัดแปลงเป็นอาคารสำนักงาน ซึ่งมีลักษณะสูงขึ้นเรื่อย ๆ การมีการเปลี่ยนแปลงการใช้สอยเช่นนี้ จะทำให้มีความหนาแน่นบนพื้นที่มากขึ้น มีธุรกิจการค้ามีการเดินทางเข้าออกมีคนและรถมากขึ้น ทำให้ความต้องการด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า ประปา ที่จอดรถ การถ่ายของเสียมีมากขึ้น ในพื้นที่บางแห่ง มีความเปลี่ยนแปลงเร็วมาก จนทำให้ระบบสาธารณูปโภคที่มีอยู่แล้ว เล็กไป ไม่เพียงพอกับความต้องการ จึงเกิดปัญหา น้ำท่วม ไม่มีที่ทิ้งขยะ ขาดแคลนที่จอดรถ เป็นต้น

3.4.5 ปัญหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ

การจะพัฒนาเมืองไปได้นั้น จะต้องมีส่วนประกอบต่าง ๆ ของด้าน สาธารณูปโภค เช่น ประปา ไฟฟ้า ถนน ท่อระบายน้ำ ระบบบำบัดของเสีย และอื่น ๆ รวมทั้งจะต้องสามารถให้บริการต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน ไปรษณีย์ อู่เรือ และอื่น ๆ พร้อมพอดูร กรุงเทพมหานครประสบปัญหาในด้านระบบสาธารณูปโภคไม่พอเพียง ต่ำกว่ามาตรฐานที่สมควร เช่น บางพื้นที่ไม่มีน้ำประปาใช้ บางพื้นที่ขาดถนนหนทางที่ดีพอ โดยเฉพาะในเขตชานเมืองที่ห่างไกล การกำจัดขยะของเสียก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง เพราะประชากรตามสภาพความเป็นจริงของกรุงเทพฯ มีอยู่ร่วม 10 ล้านคน แต่มีหน่วยงานที่จัดเก็บขยะอยู่แค่หน่วยงานเดียว รถเก็บขยะมีจำกัด พนักงานไม่พอเพียง จึงทำให้เกิดปัญหา เป็นต้น

จากการสังเกตโดยทั่วไป เห็นว่า ระบบสาธารณูปโภคขยายตัวไม่ทัน และส่วนใหญ่ยังไม่ได้มาตรฐานที่ดี ซึ่งอาจจะเกิดจากขาดระบบการจัดวางที่เหมาะสม ขาดการวางแผนที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร