



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในประวัติความเป็นมา สภาพปัจจุบัน รวมถึงสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันของพื้นที่นั้นๆ เพื่อทราบถึงวิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลง ความสัมพันธ์ของปัจจัยเหล่านั้นและปัญหาที่แท้จริงของพื้นที่ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการหาแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ให้ถูกต้องและเหมาะสม

การเปลี่ยนแปลงในพื้นที่สามารถเห็นได้ชัดในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหลวง กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมากที่สุดในฐานะที่เป็นมหานคร ที่มีลักษณะการเติบโตแบบรวมศูนย์กลางใน ทุกๆ ด้าน หรือที่เรียกว่ามีการเติบโตแบบเมืองโตเดี่ยว (Primate City) จากอดีตถึงปัจจุบัน กรุงเทพมหานครมีการขยายตัวที่เห็นได้ชัดจากการที่ต้องพัฒนาประเทศให้มีความทัดเทียมกับอารยประเทศในสมัยรัตนโกสินทร์จนถึง การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมหาศาลในปัจจุบัน แต่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวง เหล่านี้ได้ส่ง ผลถึงการเปลี่ยนแปลงของเมืองอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะทางด้านการใช้ที่ดิน

จากลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพฯ ที่มีคูคลองมากมายจนได้รับสมญา "เวนิสตะวันออก" และจาก สภาพความเป็นอยู่ดั้งเดิมของชาวเมืองกรุงเทพฯ ที่มีลักษณะเป็นชุมชนริมแม่น้ำลำคลองที่เรียบง่ายและพึ่งพาธรรมชาติ เหล่านี้นับได้ว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของกรุงเทพฯ แต่ด้วยเหตุผลของการขยายตัวของเมืองและการเติบโต ทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้เอกลักษณ์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป เส้นทางคมนาคมทางบกกลายเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่ หล่อเลี้ยงชาวเมืองแทนแม่น้ำลำคลอง ผู้ที่เคยมีที่พักอาศัยริมแม่น้ำลำคลองก็โยกย้ายมาอยู่ใกล้ถนน ทอดทิ้งที่ ที่พักอาศัยเดิม โดยอาจจะขายไป หรือทำเป็นบ้านเช่าราคาถูก หรือเป็นที่ว่างเปล่าปล่อยให้รกร้าง ในขณะที่เดียวกัน กับที่รัฐประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจเมืองแต่กลับล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจและกระจายรายได้สู่ชนบท ส่งผลให้ชาวชนบทต้องอพยพโยกย้ายเข้ามาหางานทำในเมือง แต่จากสภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่าง มาก ทำให้ชาวชนบทผู้มีรายได้น้อยไม่สามารถหาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพดีได้ในเมือง ประกอบกับที่ดินและที่อยู่อาศัยใ กลงเมืองเป็นจำนวนมากได้กลายเป็นหนึ่งในปัจจัยทางเศรษฐกิจ มีอาคารพาณิชย์ ตึกสูง หรือย่านธุรกิจต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ในขณะที่เดียวกันรัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยได้ทันทั่วทั้งที่ ทำให้ ผู้มีรายได้น้อยดังกล่าวต้องหาที่อยู่อาศัยกันเองตามความสามารถ เช่น เช่าบ้านราคาถูก บุกรุกปลูกที่อยู่อาศัยใน พื้นที่ตาบอดหรือพื้นที่สาธารณะต่างๆ และรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น เหล่านี้เป็นที่มาของการเกิดชุมชนแออัดในเมือง

" ชุมชนแออัดริมคลอง " นับเป็นลักษณะหนึ่งของชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม(คลอง) และสะท้อนอย่างชัดเจนในลักษณะรูปแบบการตั้งถิ่นฐานและชีวิตของชุมชนเมืองเดิมที่ผูกพันกับแม่น้ำลำคลอง ในปัจจุบัน จากข้อมูลของการสำรวจชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครของสำนักสวัสดิการสังคม* กทม.(2533) พบว่ามีประชากรที่อยู่ในชุมชนแออัดริมคลองถึง 405,037 คน หรือ 42.8% ของประชากรในชุมชนแออัดทั้งหมด หรือคิดเป็น 424 ชุมชนจาก 981 ชุมชน** โดยจะกระจายอยู่ในเขตชั้นใน 112 ชุมชน ชั้นกลาง 232 ชุมชนและเขตชั้นนอก 80 ชุมชน และจากสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของการมีชุมชนแออัดริมคลอง ยังเป็นการแสดงถึงปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะริมคลอง และการสร้างมลภาวะต่อแหล่งน้ำซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเชื่อมโยงจากคลองสู่แม่น้ำเจ้าพระยาได้ จึงนับได้ว่าชุมชนแออัดดังกล่าวเป็นปัญหาบนพื้นที่เมืองที่สมควรได้รับความสนใจและแก้ไขให้ดีขึ้นต่อไป

ดังนั้น ในการศึกษาชุมชนแออัดริมคลองในครั้งนี้ จึงเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัดริมคลองให้ชัดเจนขึ้น โดยดูถึงความเป็นมา ลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพฯ ตลอดจนการศึกษาทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของชุมชนกรณีศึกษา เพื่อใช้ประกอบในการหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงสภาพชุมชนแออัดริมคลองให้เหมาะสมและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและความเป็นมาของชุมชนแออัดริมคลอง
2. เพื่อศึกษาสภาพเบื้องต้นและลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัดริมคลอง
3. เพื่อศึกษาสภาพทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมของชุมชนกรณีศึกษา
4. เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัดริมคลองที่จะเป็นส่วนสนับสนุนนโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยให้มีประสิทธิภาพขึ้น

* ปัจจุบันหน่วยงานของกทม.ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับชุมชนแออัด คือ สำนักพัฒนาชุมชน ซึ่งเดิมเป็นกองพัฒนาชุมชน สำนักสวัสดิการสังคม กทม. แต่อย่างไรก็ตามสำหรับในที่นี่จะขอใช้ที่มาจาก "สำนักสวัสดิการสังคม" ซึ่งเป็นหน่วยงานเดิมที่ข้อมูลชุมชนแออัดในกทม.ในปี 2533 ยังอ้างอิงอยู่

** จากการสอบถามเจ้าหน้าที่หน้าที่ได้รับผิดชอบ พบว่า สถิติชุมชนแออัดในกทม. ปี 2533 ความจริงแล้วได้นับรวมชุมชนชานเมืองไว้ด้วย โดยมีจำนวนประมาณ 100 กว่าชุมชน แต่ในข้อมูลดังกล่าวไม่ได้แบ่งแยกไว้ชัดเจน จึงขอนับรวมเป็นจำนวนชุมชนแออัดทั้งหมด 981 ชุมชน

ขอบเขตของการศึกษา

1. พื้นที่ศึกษา จะศึกษาเฉพาะชุมชนแออัดที่อยู่ริมคลอง และมีลักษณะกายภาพในแนวราบไม่รวมถึงชุมชนแออัดในอาคารสูง ซึ่งในช่วงแรกของการศึกษาจะครอบคลุมชุมชนแออัดริมคลองทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร โดยหลังจากการวิเคราะห์ภาพรวมขั้นต้นแล้ว จะคัดเลือกชุมชนที่เป็นกรณีศึกษาขึ้นมาจากผลของการศึกษาดังกล่าว
2. ด้านเนื้อหา จะเน้นศึกษาเพื่อค้นหาคำตอบเกี่ยวกับสภาพทางกายภาพและความเป็นอยู่ของชุมชนริมคลองในปัจจุบัน รวมถึงแนวทางในการจัดการหรือพัฒนาชุมชนริมคลองดังกล่าว โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาสภาพทั่วไป การกระจายตัวของชุมชนแออัดริมคลอง ตลอดจนความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม(คลอง) โดยเน้นข้อมูลจากผู้อาศัยในชุมชนและสภาพที่ปรากฏในปัจจุบัน
3. ด้านเวลา การค้นหาข้อมูลเอกสารจากหน่วยงานต่างๆเพื่อเปรียบเทียบดูการเปลี่ยนแปลงจะเน้นจากอดีตที่เคยมีการเก็บจนถึง ปี 2537 ส่วนการสำรวจข้อมูลและเก็บข้อมูลที่ศึกษา จะดำเนินการในช่วง ต.ค.-พ.ย. 2537 และผู้อยู่อาศัยให้ข้อมูลต่างๆ ตั้งแต่ระยะเวลาที่เข้ามาอาศัยอยู่

วิธีดำเนินการศึกษา

1. รวบรวมข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับสภาพเบื้องต้นของชุมชนแออัดริมคลองในกทม. เช่น ที่ตั้ง จำนวนชุมชน จำนวนประชากร การถือครองที่ดิน สภาพสาธารณูปโภคในชุมชน เป็นต้น รวมถึง ประวัติความเป็นมาของชุมชน และความสำคัญของคูคลองในกทม.
2. ศึกษาภาพรวมของชุมชนแออัดริมคลองในกทม. จากข้อมูลทุติยภูมิข้างต้น เริ่มตั้งแต่ ประวัติความเป็นมาของชุมชนแออัดริมคลองแห่งแรก สาเหตุการเกิดชุมชนแออัดริมคลอง ความสำคัญของคูคลองในกทม. สภาพเบื้องต้นของชุมชน ตลอดจน ที่ตั้งและการกระจายตัวของชุมชน
3. กำหนดเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่ศึกษาจากการศึกษาภาพรวมของชุมชนในขั้นต้น โดยประชากรที่เป็นทั้งหมดของหน่วยที่ศึกษา คือ ชุมชนแออัดริมคลองในกทม.ทั้งหมด และตัวอย่าง หรือตัวแทนของประชากรก็คือชุมชนแออัดริมคลองที่เลือกโดยใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งในที่นี้มีตัวอย่างทั้งหมด 24 ชุมชน
4. ลงภาคสนามในพื้นที่ศึกษา โดยใช้การสัมภาษณ์และออกแบบสอบถามเพื่อรวบรวมข้อมูลในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดแบบสอบถามออกเป็น 6 ส่วนด้วยกันคือ ด้านประชากร-เศรษฐกิจ ด้านลักษณะที่อยู่อาศัยและการถือครองที่ดิน ด้านสาธารณูปโภค ด้านสาธารณูปการ ด้านปัญหาในชุมชน และด้านสภาพแวดล้อมในชุมชน โดยหน่วยของการวิเคราะห์ในครั้งนี้ ได้แก่ บุคคล ขนาดของพื้นที่ และชุมชน
5. ประมวลผลของข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ SPSS หลังจากนั้นศึกษาและสรุปผลข้อมูลดังกล่าว โดยนำผลสรุปที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อแจกแจงศักยภาพของพื้นที่

6. หาแนวทางในการพัฒนาที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากศักยภาพของพื้นที่ รวมถึงการมองหาแนวทางการพัฒนาในรูปแบบอื่นๆ ทั้งในแง่ของการมองจากระดับของปัญหา หรือจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง

ดูแผนภาพที่ 1.1 แสดงขั้นตอนในการดำเนินงานศึกษาวิจัย

แหล่งที่มาของข้อมูล

1. แผนที่และภาพถ่ายทางอากาศ ได้จาก
 - แผนที่กรุงเทพมหานคร มาตราส่วน 1:10,000 ของ JICA
 - แผนที่คลองของกองบำรุงรักษาคลอง กทม. และ บางกอกโกลด์
 - แผนที่แสดงที่ตั้งชุมชนแออัดของฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ
2. เอกสาร บทความ หนังสือ หรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ
 - กองพัฒนาชุมชน สำนักสวัสดิการสังคม กทม.(ปัจจุบัน คือ สำนักพัฒนาชุมชน)
 - กองผังเมือง กทม.
 - ฝ่ายบำรุงรักษาคลอง สำนักการระบายน้ำ กทม.
 - กองบำบัดน้ำเสีย สำนักการระบายน้ำ กทม.
 - สำนักนโยบายและแผน กทม.
 - ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติ
 - งานพัฒนาชุมชน ในที่ทำการเขตของพื้นที่ศึกษา
 - องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัด
 - สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอื่น ๆ

นิยามคำศัพท์

แหล่งเสื่อมโทรม, ชุมชนแออัด, สลัม

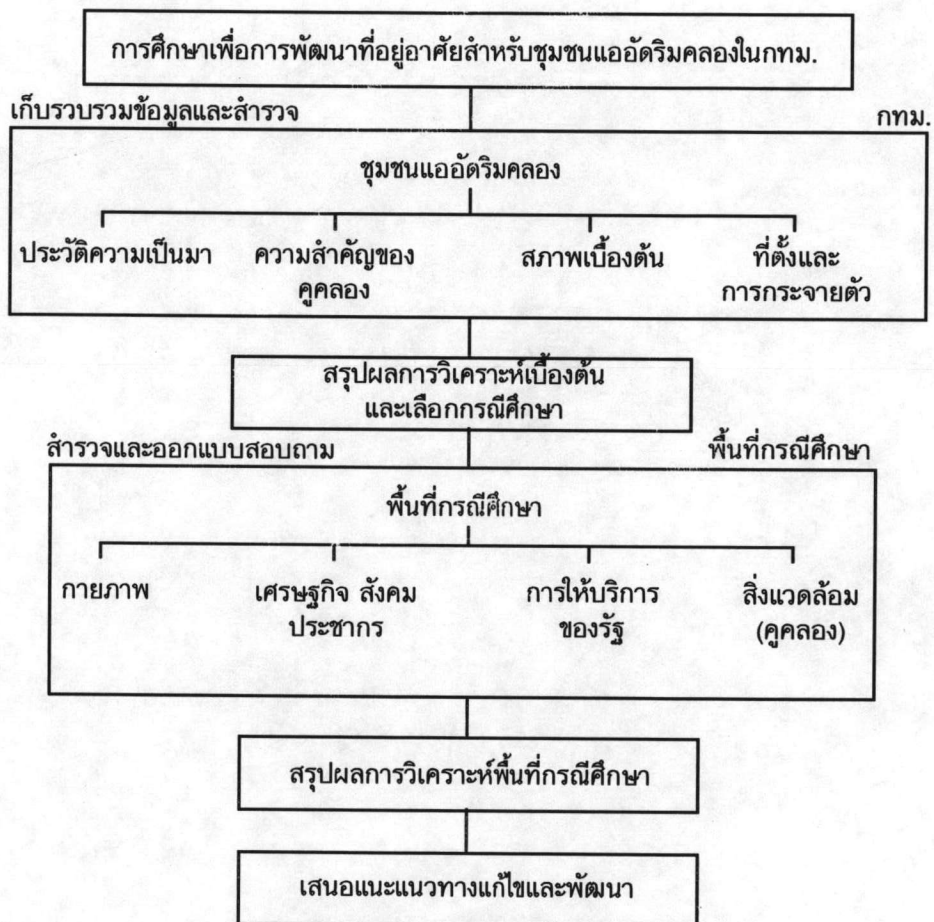
ในที่นี้คำทั้ง 3 จะมีความหมายเหมือนกัน โดยอาจสรุปความหมายได้ว่า เป็นแหล่งชุมชนหนาแน่นที่มีมาตรฐานการอยู่อาศัยต่ำทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจและสังคม(การเคหะแห่งชาติ, 2527)

ชุมชนแออัดริมคลอง

การเคหะแห่งชาติ(2527) ได้ให้ความหมายว่า สลัมริมคลอง คือ " สภาพที่อยู่อาศัยคล้ายคลึงกับชุมชนแออัดทั่วไป แต่มีลักษณะที่แตกต่างกันเด่นชัด คือ สถานภาพการครอบครองที่ดิน กล่าวคือ สภาพที่อยู่อาศัยของผู้อยู่อาศัยสลัมริมคลอง เป็นการบุกรุกที่สาธารณะ บริเวณที่ดินว่างเปล่าริมฝั่งคลองต่าง ๆ และรุกล้ำลง



แผนภาพที่ 1.1 แสดงขั้นตอนในการดำเนินงานศึกษาวิจัย



ไปแนวคลอง โดยปราศจากระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ถูกต้อง และความมั่นคงในการอยู่อาศัย "

โดยในการศึกษาครั้งนี้ ชุมชนแออัดริมคลอง ยังรวมถึง ชุมชนแออัดที่มีที่ตั้งอยู่ติดกับคลอง(ไม่นับรวมถึงชุมชนได้สะพาน) ตามข้อมูลที่ระบุในข้อมูลสรุปการสำรวจชุมชนแออัดในเขตกทม. ของสำนักสวัสดิการสังคม กทม.(2533)

ข้อจำกัดของการศึกษา

1. ด้านข้อมูล พบว่า ข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาภาพรวมของชุมชนแออัดทั่วไป ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมินั้น หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบไม่สามารถรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลได้อย่างครบถ้วนและถูกต้องทั้งหมด. โดยเฉพาะรายละเอียดต่าง ๆ อีกทั้งขาดตัวเลขที่ยืนยันจำนวนที่แท้จริง การคลาดเคลื่อนของตำแหน่งที่ตั้งชุมชนแออัดในแผนที่ และที่สำคัญไม่มีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดริมคลองโดยตรง ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงจะใช้ข้อมูลที่หน่วยงานราชการได้นำออกเผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไป และในที่นี้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัดที่ค่อนข้างสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันที่สุด คือ ข้อมูลชุมชนแออัดของสำนักงานสวัสดิการสังคม กทม. ปี 2533 โดยข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนแออัดริมคลองก็จะคัดเลือกจากข้อมูลส่วนนี้

2. ข้อแตกต่างของความเป็นไปได้ในทฤษฎีกับการปฏิบัติในสภาพความเป็นจริง สำหรับการศึกษาในเรื่องการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนแออัดริมคลองในกรุงเทพมหานคร ตามหลักความเป็นจริงปรากฏการณ์ชุมชนแออัดในเมืองไม่ควรจะปล่อยให้เกิดขึ้น เพราะเป็นการแสดงถึงความสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมของเมือง ดังนั้นวิธีการแก้ปัญหาโดยตรงไปตรงมาที่สุดคือ การรื้อทิ้ง โยกย้ายหรือกำจัดให้หมดไป หากแต่ในสภาพความเป็นจริง ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิได้หมายถึงลักษณะทางกายภาพที่สามารถรื้อย้ายได้โดยง่ายเพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากหมายรวมถึง คน ในชุมชนแออัดนั้นด้วย ดังนั้น เรื่องของสังคมวิทยาและมนุษยธรรมจึงเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาและแก้ไขด้วย จุดนี้เองที่เป็นข้อจำกัดที่จะตีกรอบของผลการวิจัยที่จะพัฒนาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลของการวิจัยจะถูกจำกัดด้วยเหตุผลข้างต้น แต่เนื่องจากปัญหาชุมชนแออัดริมคลองเป็นปัญหาที่สำคัญ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบควรแก้ไขโดยด่วน หากแต่ยังขาดแหล่งข้อมูลพื้นฐานและแนวความคิดอย่างเป็นระบบที่ตรงประเด็นมาเป็นพื้นฐานการวางแผนพัฒนา ผู้วิจัยจึงหวังว่างานวิจัยนี้จะสามารถตอบสนองในส่วนดังกล่าวได้

3. ด้านเวลา งบประมาณ และบุคลากร เนื่องจากการดำเนินงานวิจัยจะทำภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยอาศัยงบประมาณและกำลังคนเท่าที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ข้อมูลที่ได้ มีลักษณะ static อยู่ ณ ช่วงเวลาที่ทำการศึกษา ตลอดจน การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทุกอย่างจากหน่วยงานราชการก็ไม่อาจตรวจสอบกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการศึกษาครั้งนี้ก็ยังจะถือว่าข้อมูลจากส่วนราชการเป็นข้อมูลที่ต้องการ แม้ว่าจะมีการคลาดเคลื่อนไปบ้าง

4. ด้านอื่นๆ เช่น คำตอบที่ได้จากแบบสอบถามของการสำรวจภาคสนาม อาจจะไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริงบ้าง เนื่องจากความหวาดระแวงเกี่ยวกับการให้ข้อมูลของตัวผู้ตอบแบบสอบถามเอง เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นในเรื่องของความเป็นมาและลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัดริมคลอง ความสัมพันธ์ระหว่างที่ตั้งและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษารายละเอียดโดยเฉพาะทางด้านกายภาพของชุมชนกรณีศึกษาที่ได้จากการสำรวจข้อมูลจากส่วนอื่น ๆ เป็นแนวทางในการพัฒนาชุมชนแออัดริมคลองขั้นต่อไป ดังนั้น ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้คือ

1. ได้ทราบถึงความเป็นมา สภาพเบื้องต้นทั่วไปและรูปแบบการกระจายตัวของชุมชนแออัดริมคลอง ในกรุงเทพมหานคร และปัจจัยอื่นๆ (เศรษฐกิจ สังคม ประชากร สิ่งแวดล้อม) ที่จะเป็นการสร้างความเข้าใจถึงสถานการณ์ของชุมชนแออัดริมคลองในปัจจุบัน
2. ได้ทราบถึง สภาพกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม ประชากร กับสิ่งแวดล้อมของชุมชนกรณีศึกษาที่จะเป็นข้อมูลในการวางแผนพัฒนา (ซึ่งคาดว่าผลที่จะได้อาจประยุกต์ใช้กับชุมชนแออัดริมคลองในลักษณะเดียวกันได้)
3. ผลของการศึกษาอาจเป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบการวางแผนนโยบาย หรือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชนแออัดโดยทั่วไปให้ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
4. เป็นเอกสารวิชาการที่รวบรวมข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนแออัดริมคลองในกทม. และเป็นแนวทางสำหรับการศึกษาด้านนี้ยิ่งยิ่งและกว้างขวางต่อไป