บทที่ 2
แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

เมือง เป็นการตั้งถิ่นฐานถาวรขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบไปด้วยอาคารบ้านเรือน สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยที่การตั้งถิ่นฐานเป็นรูปแบบที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ (Physical Environment) และสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม (Cultural Environment) ซึ่งผลจากความสัมพันธ์ดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบของที่พักอาศัยและการใช้ที่ดินในเขตเมืองที่แตกต่างกันไป เพื่อให้เกิดความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชุมชนแออัด ในครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมและศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องใน 2 ส่วนที่สำคัญ คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการเป็นเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับชุมชนแออัดซึ่งกล่าวกันว่าเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นเมือง ดังมีเนื้อหาโดยสรุปได้ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับเมือง

2.1.1 ความหมายของเมือง

สุวัฒนา ธาดานิติ (2538) ได้ให้ความหมายของเมือง ว่า เมือง (Urban Area) คือ บริเวณที่มีประชากรเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่กันอย่างหนาแน่นเป็นชุมชน (Community) และประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้ประกอบอาชีพเป็นเกษตรกร หากแต่ประกอบอาชีพในการทำอุตสาหกรรม หรือการให้บริการ เช่นทำงานในโรงงาน เป็นพ่อค้า ข้าราชการ ครู แพทย์ ทนายความ เป็นต้น อาชีพดังกล่าวนี้ทำให้คนต้องมารวมกันอยู่ในบริเวณศูนย์กลางหนึ่ง เพื่อสะดวกแก่การติดต่อกับลูกค้าหรือผู้ให้บริการ จึงทำให้มีสิ่งก่อสร้าง เช่น โรงงานอุตสาหกรรม อาคารบ้านเรือน สถานที่ทำงาน โรงเรียน ร้านค้า ตั้งอยู่ใกล้ชิดและแออัด มีถนนหนทางติดต่อกันทั้งภายในเมืองและระหว่างเมือง จึงเกิดลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างไปจากชนบท

สุพัตรา สุภาพ (2527:163) ให้ความหมายของเมืองว่าเป็นที่ที่มีคนอยู่อย่างหนาแน่นในพื้นที่จำนวนหนึ่ง โดยต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันทางเศรษฐกิจ มีการปกครอง มีระบบสาธารณูปการดีพอประมาณ ตลอดจนมีที่ประกอบศาสนกิจ

ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล (2528 :37) กล่าวถึงเมืองว่า เมืองอาจจะหมายถึงกลุ่มของอาคารที่ค่อนข้างถาวรซึ่งอยู่รวมกันอย่างหนาแน่น ในฐานะที่เป็นระบบสังคม เมืองถือได้ว่าเป็นชุมชนขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนของโครงสร้างและหน้าที่ของชุมชนด้านการผลิต การบริโภค ตลอดจนการกระจายสินค้าและบริการ การอบรมสมาชิกใหม่ให้รู้ระเบียบสังคม การมีส่วนร่วมในสังคม การควบคุมทางสังคมและการช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสมาชิก

เมืองในความหมายของ *สมชาย เดชะพรหมพันธ์* (2522:1) คือ กลุ่มการตั้งถิ่นฐานของประชากรที่มารวมกันในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประมาณสองในสามมีอาชีพที่ไม่ใช่อาชีพทางเกษตรกรรม นอกจากนี้แล้วกลุ่มการตั้งถิ่นฐานที่ถูกเรียกว่าเมืองนั้นยังถูกกำหนดด้วยจำนวนประชากร ซึ่งแต่ละประเทศจะมีขนาดของกลุ่มประชากรแตกต่างกันไป

จะเห็นได้ว่าเมืองในความหมายที่กล่าวมามีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ ขนาดประชากร การประกอบอาชีพ และลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม ดังนั้นเมืองในที่นี้จึงน่าจะหมายความถึงบริเวณหรือพื้นที่ที่มีผู้คนจำนวนมากเข้ามารวมกันอยู่อาศัย และประกอบกิจกรรมเพื่อการดำรงชีพภายใต้วิถีชีวิตแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากชุมชนชนบท ทั้งรูปแบบของที่อยู่อาศัย อาคารสิ่งปลูกสร้าง รวมไปถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม กรุงเทพมหานครจึงเป็นตัวแทนของเมืองในความหมายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

2.1.2 ประเภทของเมือง

อัน นิมมานเหมินทร์ (2529 : 2) กล่าวถึงความเหมาะสมในการเลือกที่ตั้งของเมืองว่า "เมืองควรจะอยู่ในทำเลที่อุดมสมบูรณ์ เพื่อจะได้อาหาร วัตถุดิบ ผลิตผลในทางการเกษตร กสิกรรมจากชนบทมาเลี้ยงตัวเมือง ในขณะเดียวกันเมืองก็ทำหน้าที่ตอบแทนชนบทโดยเป็นย่านกลางในการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม ศูนย์กลางในทางวิชาการ ศิลปะ และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่จะต้องมีเสมอไปเป็นนิจนิรันดร" ซึ่งทำให้เห็นภาพของความเชื่อมโยงและการพึ่งพากันระหว่างเมืองกับชนบท อันเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดอย่างมีพัฒนาการระดับของการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม ที่แตกต่างกันระหว่างเมืองกับชนบทในแต่ละประเทศก่อให้เกิดเมืองในหลาย ๆ ลักษณะ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้ (อมรา พงศาพิชญ์ ,2528 : 6)

1. Primate City (เอกนคร) คือการที่มีเมืองใหญ่มากอยู่เมืองเดียว บริเวณชนบทและเมืองเล็กอื่น ๆ ต้องพึ่งพิงเมืองใหญ่ทางด้านบริการ บริหาร ในขณะเดียวกัน เมืองใหญ่ก็ดูดซึมทรัพยากรจากชนบทมารวมไว้ในเมืองหมด ทำให้สภาพพื้นที่ข้างเคียงเลวร้ายลง

2. Urban hierarchy คือการที่มีเมืองหลายเมืองที่มีระดับความสำคัญแตกต่างกัน มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการมีเมืองหลายเมืองทำให้ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทมีไม่สูงมากนัก

3. Central place คือ การที่มีเมืองหลายเมือง แต่ละเมืองมีความสำคัญหรือลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไปในลักษณะที่เป็นความชำนาญเฉพาะ (Specialized) เช่น เมืองมหาวิทยาลัย เมืองท่า เมืองศูนย์กลางสินค้าเกษตร เมืองศูนย์กลางสินค้าประมง เมืองศูนย์กลางการบริหาร เมืองท่องเที่ยวฯลฯ การมีหลายเมืองที่มีลักษณะเฉพาะนี้ ทำให้แต่ละเมืองมีความแตกต่างกัน และอาจพึ่งพากันได้บ้าง ความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองมีไม่สูงนัก และความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทถึงแม้จะมีบ้างแต่ก็ไม่รุนแรงเท่ากับกรณีแรก

4. Micropolitan/Agropolitan เป็นรูปแบบการเกิดเมืองแบบกระจายศูนย์จุลนครMicropolitan คือ การทำให้ศูนย์กลางเล็ก ๆ ที่มีประชากรประมาณ 50,000 คน มีบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอื่น ๆ พร้อม พอที่จะพึ่งตนเองได้ และไม่ต้องเข้าไปหาบริการในเมือง ส่วนศูนย์กลางการเกษตร

หรือ Agropolitan ก็มีลักษณะเป็นจุลนครที่มีกิจกรรมทางด้านการเกษตรเป็นกิจกรรมหลัก ศูนย์กลางการเกษตรต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วนี้นั้น ถ้ามีบริการทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และมีโรงเรียน โรงพยาบาลครบถ้วน ก็จะเป็นเมืองที่พึ่งตนเองได้ และเป็นรูปแบบการกระจายศูนย์ที่สมบูรณ์ การกระจายศูนย์ในรูปแบบ Micropolitan และ Agropolitan นี้ เป็นรูปแบบที่มีความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทน้อยที่สุด เพราะจะมีเมืองเป็นจำนวนมากกระจายอยู่บนพื้นที่ซึ่งคนในชนบทจะเข้ามาใช้บริการได้บ่อยโดยไม่สิ้นเปลือง และบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเมืองก็จะกระจายไปสู่ชนบทได้อย่างรวดเร็ว ทำให้ความเหลื่อมล้ำมีน้อยที่สุด

2.1.3 กระบวนการกลายเป็นเมือง

การเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองเป็นขบวนการสำคัญที่ต้องเกิดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล ,2538:38) ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ โดยสามารถแบ่งการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นเมืองได้ 3 ช่วง (วิมลสิทธิ์ หรยางกูร , 2538:95) คือ

1. ช่วงเริ่มต้น เป็นช่วงที่ประชากรส่วนใหญ่(ประมาณ ¾) กระจายอยู่ในพื้นที่ชนบท โครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นแบบสังคมพื้นบ้าน มีประชากรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่อาศัยอยู่ในเมือง

2. ช่วงเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะพบว่าประชากรเมืองเริ่มขยายตัวมากขึ้น โดยร้อยละ 50-70 ของประชากรกระจุกอยู่ในพื้นที่อันจำกัดของเมือง มีการรวมตัวกันของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะธุรกิจการค้าและการบริการ และที่สำคัญคือ มีการลงทุนของรัฐซึ่งเป็นการให้บริการทางสังคม เช่น การพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งและสาธารณูปโภคต่าง ๆ

3. ช่วงปลาย เมื่อประชากรร้อยละ 60 –70 ได้กลายเป็นประชากรเมือง ส่วนที่เหลือยังคงอาศัยอยู่ในชนบท และมีอาชีพต่าง ๆ ที่ให้ผลผลิตสนับสนุนประชากรเมือง

จะเห็นได้ว่าในการจัดแบ่งช่วงของการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นเมืองดังกล่าว มีสิ่งบ่งชี้การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เรียกว่า "เมือง" และโครงสร้างทางเศรษฐกิจของชุมชนที่เปลี่ยนแปลงไป โดย *วิมลสิทธิ์ หรยางกูร* ได้กล่าวเพิ่มเติมว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วจะอยู่ในช่วงปลายของการเปลี่ยนแปลง คือประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมือง โดยที่ตัวแปรที่ทำให้พื้นที่ชนบทมีการเปลี่ยนแปลงหรือขยายตัวเป็นเมืองนั้นมีความเกี่ยวข้องกับความเจริญก้าวหน้าของการคมนาคมขนส่ง อิทธิพลของสื่อสารมวลชน ความคล่องตัวของระบบการสื่อสาร และการอพยพเข้ามาของประชากร (ขบวน พลตรี ,2529 :68-69)

ผลจากการรวบรวมและศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการกลายเป็นเมือง พบว่านักคิด นักวิชาการมีความเห็นในแนวทางเดียวกันว่า กระบวนการเป็นเมืองของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีความแตกต่างกับการเป็นเมืองของประเทศกำลังพัฒนา

อมรา พงศาพิชญ์ (2528 :6) กล่าวถึงการขยายตัวของเมืองในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในยุโรปและอเมริกานั้น เป็นผลมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยที่การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ทำให้เกิดกิจกรรม 3 ระดับ คือ

ระดับที่หนึ่ง (primary) คือการผลิต

ระดับที่สอง (secondary) คือการแปรรูปผลผลิต

ระดับที่สาม (tertiary) คือการบริการ

ซึ่งกิจกรรมระดับสามหรือการบริการในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดจำหน่ายผลผลิต การให้บริการซ่อมแซมเครื่องมือเครื่องจักร รวมไปถึงการให้บริการส่วนบุคคลทางด้านความต้องการพื้นฐาน นันทนาการและอื่น ๆ เป็นกิจกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเมือง ดังนั้นการกลายเป็นเมือง (Urbanization) จึงมีความเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของกิจกรรมในระดับที่สาม

นิพนธ์ เทพวัลย์ (2516:12) กล่าวว่ากระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างไปจากการเป็นเมืองในประเทศพัฒนาแล้ว โดยที่ในระยะหลังของศตวรรษที่ 19 ประเทศในยุโรปมีความแตกต่างในด้านการเพิ่มของประชากรระหว่างเมืองกับชนบท เมืองในยุคนั้นมีการเพิ่มของประชากรต่ำ แต่มีความต้องการแรงงานมากเพราะเป็นระยะที่เมืองกำลังพัฒนาและเปลี่ยนมาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ส่วนการเพิ่มของประชากรในชนบทมีอยู่ในอัตราสูง และจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคนิควิทยาการต่าง ๆ ทำให้เกษตรกรในชนบทใช้แรงงานน้อยลงกว่าเดิมแต่ได้ผลผลิตมากกว่าเดิม ด้วยเหตุนี้แรงงานส่วนเกินในชนบทจึงย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในเมืองซึ่งกำลังขาดแคลนแรงงานรวมทั้งให้ค่าตอบแทนในอัตราที่สูง จะเห็นได้ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองในประเทศพัฒนาแล้วเป็นไปทีละขั้นตอน เป็นการเปลี่ยนสภาพจากสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมือง โดยสามารถเปลี่ยนแรงงานส่วนเกินในชนบทให้เป็นประโยชน์ต่อการขยายตัวทางอุตสาหกรรมในเมือง ขั้นของความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองจึงเกิดควบคู่กันกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ในขณะที่การเปลี่ยนสภาพสู่ความเป็นเมืองและการขยายขนาดของเมืองในประเทศกำลังพัฒนานั้นไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมือง แต่เป็นผลจากจากการเพิ่มประชากรตามธรรมชาติ เมืองของประเทศด้อยพัฒนามีอัตราการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติในอัตราที่สูงอยู่แล้ว แต่การพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายตัวทางอุตสาหกรรมยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่เมืองจึงไม่ได้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

Davis (อ้างใน ดารณี ,2538 :39) กล่าวถึงการเป็นเมืองว่า การเพิ่มของประชากรในเขตเมืองของประเทศพัฒนาแล้วสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองมาจากแรงดึง (Pull Factor) ของเมือง อันได้แก่ ค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่สูงกว่าภาคเกษตร ในขณะที่การเพิ่มของประชากรในเขตเมืองของประเทศกำลังพัฒนาไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองเกิดขึ้นเพราะแรงผลัก (Push Factor) ในชนบท อันได้แก่ การทำมาหากินที่ฝืดเคือง ที่ดินมีจำกัด การทำไร่ทำนาซึ่งต้องพึ่งพาดินฟ้าอากาศ ทำให้ขาดหลักประกันที่แน่นอน (กรรณิการ์ สุขเกษม, 2522: 241)

ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาคือ การมีกระบวนการเป็นเมืองเกินระดับ (over-urbanization) ซึ่งจะทำให้เกิด "เอกนคร"(Primate City) ขึ้น กระบวนการเป็นเมืองเกินระดับเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจ และผลของการเป็นเมืองเกินระดับที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ การเกิดขึ้นของชุมชนแออัดที่เสื่อมโทรม (slums) (ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล,2538:45) ซึ่ง *อรรถจักร สัตยานุรักษ์* (2542:67) กล่าวว่ากระบวนการกลายเป็นเมืองกับกระบวนการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดภายในเมืองเป็นเรื่องที่แยกจากกันไม่ได้

2.1.4 แบบจำลองรูปแบบการใช้พื้นที่และการขยายตัวของเมือง

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่มีอิทธิพลต่อเมือง ทั้งในแง่ของการเกิด การขยายตัวและการดำรงอยู่ของเมือง ดังนั้นจึงมีนักคิดหลายท่านได้พยายามอธิบายรูปแบบและการขยายตัวของเมือง ซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย,กรมการผังเมือง)

1. ทฤษฎี Concentric or Gradient Zone เป็นการศึกษาของ Ernest Burgess ได้ตั้งสมมุติฐานว่า การขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นวงกลม ซึ่งแต่ละส่วนของวงกลมจะขยายออกไปจากศูนย์กลางเมือง หรือ Central Business District หรือ CBD เพราะเมื่อความเจริญในศูนย์กลางเมืองโตเต็มที่ ก็จะเริ่มกระจายออกไปรอบด้าน จึงก่อให้เกิดวงกลมรอบนอกของ CBD เป็นวงที่ 2 ทำนองเดียวกัน เมื่อความเจริญของวงที่ 2 มากขึ้น ก็จะกระจายออกไปรอบด้านเป็นวงที่ 3 วงที่ 4 วงที่ 5 ต่อไป แต่ละวงก็จะมีลักษณะเป็นของตัวเอง คือ

วงที่ 1 เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (CBD)

วงที่ 2 เป็นเขตผ่าน แหล่งเสื่อมโทรม (Transition Zone)

วงที่ 3 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพวกแรงงาน (Working-class Residential)

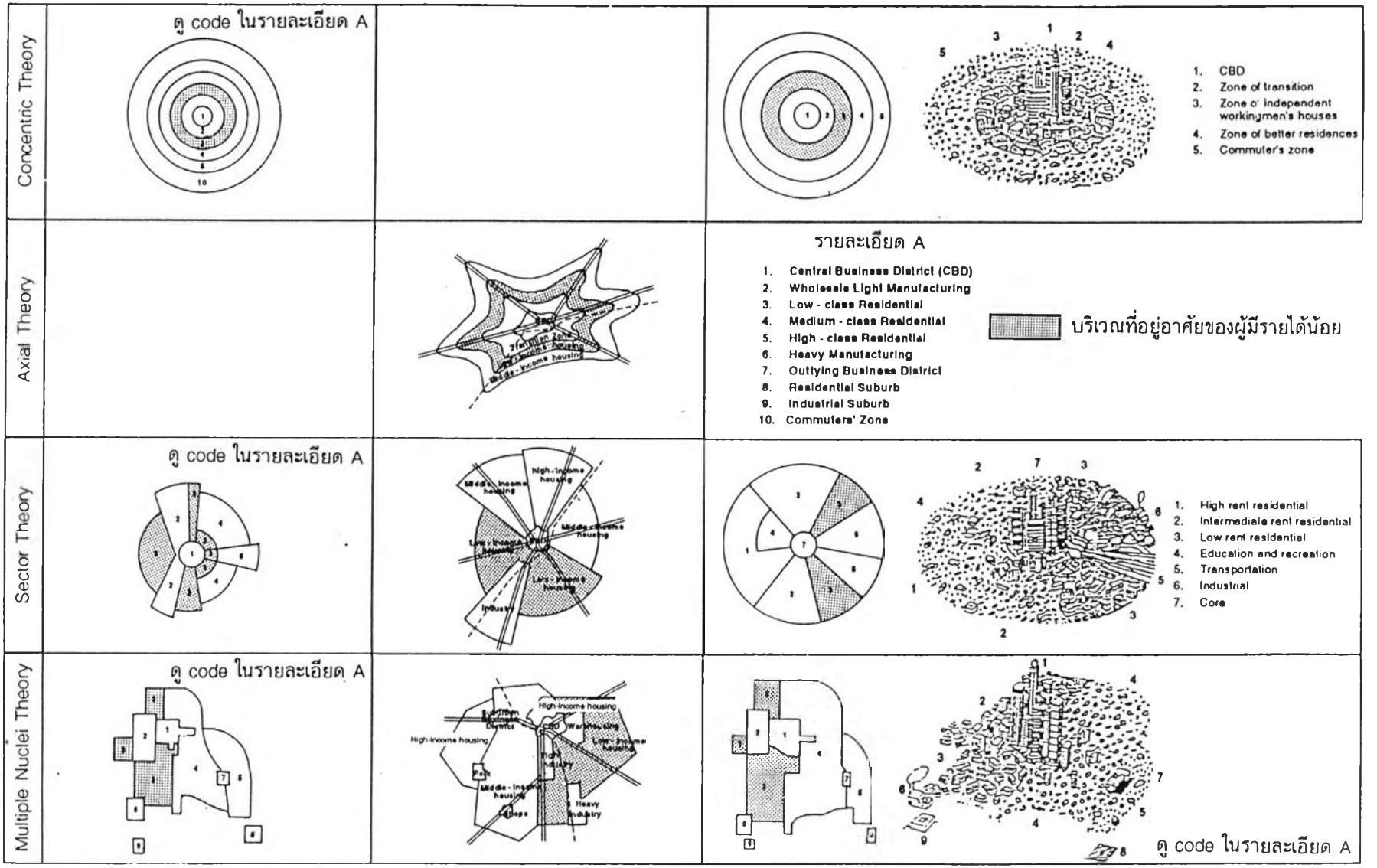
วงที่ 4 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยชนชั้นกลาง (Middle-class Residential)

วงที่ 5 เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชนชั้นสูง และชนชั้นค่อนข้างสูง(Upper-class Residential)

ในวงที่ 2 เป็น Zone ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นที่อยู่อาศัยของพวกแรงงาน เพราะอยู่ใกล้ CBD มีแหล่งเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นมากมาย ส่วนพวกที่มีฐานะดีจะอยู่รอบนอกของเมือง คือในวงที่ 4 และ 5

2. ทฤษฎี Sector Theory : Homer Hoyt เป็นผู้ตั้งทฤษฎี โดยตั้งสมมุติฐานว่า เมืองเกิดจากพื้นที่ศูนย์กลางความเจริญ แล้วขยายตัวออกไปตามเส้นทางคมนาคมสู่รอบนอกของเมือง การขยายตัวของเมืองก่อให้เกิดเขตต่าง ๆ มีลักษณะแตกต่างกันไปแต่ละเขตต่างก็มีลักษณะของแหล่งธุรกิจ แหล่งที่อยู่อาศัย ชุมชนแออัด คล้าย ๆ ทฤษฎี Concentric Theory ต่างกันตรงที่ทฤษฎีนี้เน้นการขยายตัวตามเส้นทางคมนาคม

3. ทฤษฎี Star Shape Theory เป็นลักษณะการขยายเมืองออกจากศูนย์กลางเมืองไปสู่รอบนอกตามเส้นทางคมนาคม ศูนย์กลางเมืองจะเป็นศูนย์รวมของเส้นทางคมนาคม ความเจริญจะออกจากศูนย์กลางเมืองไปสู่รอบนอกหลายทิศทางคล้าย ๆ รูปดาว หรือรูปนิ้วมือ เส้นทางคมนาคมเหล่านี้เป็นตัวเชื่อม ระหว่างศูนย์กลางเมืองกับนอกเมือง การขยายตัวแบบนี้จะเป็นเมืองขนาดใหญ่หรือมหานคร



ที่มา : ชมชื่น จันทรสมบูรณ์

รูปที่ 2-1 **แสดงแบบจำลองรูปแบบการใช้พื้นที่และการขยายตัวของเมือง**

4. ทฤษฎี Multiple Nucleus เป็นการศึกษาของ Harris ซึ่งพบว่า เมืองมีหลายศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ เป็นเมืองขนาดใหญ่หรือมหานคร มีการคมนาคมและการสื่อสารที่ทันสมัย ศูนย์กลางแต่ละแห่งอาจจะมีความสำคัญเฉพาะด้าน เช่น ศูนย์กลางการค้าหลัก ศูนย์กลางการค้ารอง เป็นต้น เป็นลักษณะการกระจายความเจริญจากศูนย์การค้าหลักไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง

2.1.5 การเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย

จากทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับรูปแบบและการขยายตัวของเมืองที่ยกมาข้างต้น ทำให้เห็นว่าแม้รูปแบบรูปแบบการขยายตัวจะแตกต่างกันออกไป แต่องค์ประกอบสำคัญที่เหมือนกันคือ เมืองเป็นศูนย์กลางหลักทางเศรษฐกิจ และแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาได้แยกผู้พักอาศัยอยู่ในเขตเมืองเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มคนชั้นล่าง กลุ่มคนชั้นกลาง และกลุ่มคนชั้นสูง โดยหลักในการแบ่งแยกนั้นพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ สิ่งที่เหมือนกันอีกประการหนึ่งที่พบในแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการขยายตัวของเมืองคือ แหล่งเสื่อมโทรมซึ่งถูกกำหนดให้เป็นที่พักอาศัยของคนชั้นล่างจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเมือง ในขณะที่คนชั้นกลางและคนชั้นสูงจะมีที่พักอาศัยห่างจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจหรืออยู่บริเวณรอบนอกของเมือง ซึ่งได้มีผู้อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างของกลุ่มพื้นที่พักอาศัยของเมืองไว้ดังนี้

Park, Burgess และ Mc Kenzie (นิรชา บัณฑิตย์ชาติ,2533) พบว่าการเลือกที่ตั้งเพื่ออยู่อาศัยในเมืองมีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย กล่าวคือ ผู้มีรายได้ต่ำจะอยู่ใกล้ใจกลางเมือง ส่วนผู้ที่มีรายได้สูงจะอยู่บริเวณชานเมืองซึ่งที่ดินมีราคาถูก ทั้งนี้เพราะผู้มีรายได้สูงต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และเป็นบ้านใหม่

Hawley (1950) กล่าวสนับสนุนแนวคิดดังกล่าวว่าบริเวณใจกลางเมืองซึ่งมีที่ดินราคาแพงนั้นจะมีที่อยู่อาศัยที่มีราคาถูก แต่มีสภาพแวดล้อมไม่ดี เพราะบริเวณดังกล่าวจะมีราคาสูงขึ้นและเหมาะที่จะทำกิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่เพื่ออยู่อาศัย เจ้าของที่ดินจึงไม่เอาใจใส่บำรุงรักษาทำให้กลายเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ส่วนผู้ที่มีรายได้สูงจะอพยพไปอยู่ชานเมืองที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี มีสาธารณูปโภคสาธารณูปการอย่างเพียงพอ และไม่ห่างจากศูนย์ธุรกิจกลางเมืองมากเกินไป

Brain Goodall (1974) ได้เสนอแนะปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัย ได้แก่ รายได้ การเข้าถึงแหล่งงาน โดยผู้มีรายได้ต่ำจะพยายามมีที่อยู่อาศัยใกล้กับที่ทำงาน (โดยเฉพาะการมีที่ทำงานในเขตอุตสาหกรรม) เพราะจะประหยัดค่าเดินทาง ซึ่งอาจเสียเฉพาะค่าเช่าบ้าน นอกจากปัจจัยที่เน้นด้านเศรษฐกิจแล้ว Goodall ยังได้กล่าวถึงปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ สภาพของครอบครัว การแบ่งแยกผิว เชื้อชาติและชนชั้น มีอิทธิพลในการเลือกทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยด้วย

เหตุผลเกี่ยวกับการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยจากแนวคิดทั้งหลายนั้น สามารถสรุปได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับ 2 ปัจจัยหลัก ๆ คือ

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับรายได้ของผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมือง กลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมมีความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร และมีทางเลือกที่ดีกว่ากลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี

2. ปัจจัยทางสังคม นอกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจแล้ว สภาพแวดล้อมทางสังคม ความพอใจส่วนตัว ครอบครัวก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนในการตัดสินใจเลือกทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยว่าจะอยู่บริเวณใดของเมือง

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับชุมชนแออัด

2.2.1 ประเภทที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย

การเคหะแห่งชาติ ได้แบ่งประเภทของที่พักอาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลออกเป็น 8 ประเภท คือ (ชมชื่น จันทรสมบูรณ์,2538:15-18)

1. โครงการห้องแถวร้านค้า (Shophouse Projects) แปลนพื้นของห้องแถวแต่ละห้องโดยทั่วไปจะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ห้องแถวจะเรียงติดกันไป 8-20 ห้อง ขนาดเฉลี่ยของแต่ละห้องคือ กว้าง 4 เมตร และลึก 12 เมตร ความสูงปกติ 2-4 ชั้น โดยปกติห้องแถว 1 ห้องจะเป็นของ 1 ครอบครัวเดี่ยว ซึ่งใช้ชั้นล่างเป็นที่ประกอบการค้าและชั้นบนขึ้นไปเป็นที่พักอาศัย ห้องแถวร้านค้าจะตั้งอยู่ริมถนนสายหลักและถนนสายรอง ส่วนใหญ่จะรวมกันอยู่เป็นกลุ่ม ๆ ในลักษณะของย่านการค้าผสม

2. โครงการบ้านจัดสรรเอกชน (Private Housing Projects) โครงการเหล่านี้มีหลายรูปแบบหลายชนิด ส่วนใหญ่จะเป็นบ้านเดี่ยว บ้านแถวหรือออพาร์ทเมนท์หลายชั้น อาจประกอบด้วยที่อยู่อาศัยแบบต่าง ๆ ในโครงการเดียวกันก็ได้ บ้านจัดสรรเอกชนส่วนใหญ่จะมีการออกแบบวางแผนอย่างดีและมีถนนที่มีมาตรฐานสูง แบบบ้านมักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกันในแต่ละโครงการและการก่อสร้างมีคุณภาพดี

3. โครงการที่ดินจัดสรร (Land Subdivision Projects) โครงการเหล่านี้จะเป็นที่ดินผืนใหญ่ซึ่งถูกแบ่งเป็นแปลงย่อย ๆ สำหรับอยู่อาศัยแต่ละครอบครัว และอาจมีหรือไม่มีการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานให้ก็ได้ สังเกตได้ง่ายจากระบบถนนที่เป็นระเบียบโดยทั่วไป และที่อยู่อาศัยในโครงการจะเป็นบ้านเดี่ยวออกแบบเฉพาะสำหรับแต่ละหลัง

4. ที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างโดยปัจเจกบุคคล (Individual Buildings) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้คือบ้านเดี่ยวและบ้านแถว หรือห้องแถวร้านค้ากลุ่มเล็ก ๆ และแทรกกระจายอยู่ทั่วไปในเมือง

5. บ้านริมคลอง (Klong Houses) บ้านริมคลองโดยทั่วไปจะเป็นบ้านทรงไทยตั้งอยู่ในคลองหรือฝั่งคลองต่าง ๆ ลักษณะเฉพาะของบ้านเหล่านี้ คือ มีการติดต่อสำคัญกับลำคลอง และทำให้เกิดชุมชนขนานเป็นแนวยาวไปตามลำคลองเหล่านั้น

6. ชุมชนแออัดและชุมชนบุกรุก (Slums and Squatter Settlements) ซึ่งสามารถจำแนกชุมชนเหล่านี้ลงไปอีกได้ดังนี้

6.1 ชุมชนแออัด คือชุมชนที่มีบริเวณประกอบด้วยที่อยู่อาศัยที่ตั้งอยู่อย่างแออัด เล็ก รูปทรงบิดเบี้ยว และสร้างในลักษณะชั่วคราวหรือกึ่งชั่วคราวโดยฝีมือของเจ้าของบ้าน ทางสัญจรและบริการต่าง ๆ คับแคบและไม่สมบูรณ์ วัสดุก่อสร้างที่ใช้ทั่วไปมีคุณภาพต่ำและยังผลให้เกิดสภาพการอยู่อาศัยที่ไม่น่าพอใจ

6.2 ชุมชนที่มีแนวโน้มจะเป็นชุมชนแออัด ชุมชนเหล่านี้จะมีลักษณะหลายประการที่คล้ายคลึงกับชุมชนแออัด อย่างไรก็ตามความหนาแน่นจะยังต่ำกว่าและขนาดของบ้านจะยังใหญ่กว่าที่พบในชุมชนแออัด บริเวณที่ชุมชนเหล่านี้ตั้งอยู่ส่วนใหญ่จะอยู่ในแถบชานเมือง

6.3 ชุมชนแออัดขนาดย่อม ชุมชนเหล่านี้จะมีลักษณะเหมือนชุมชนแออัดเว้นแต่มีขนาดเล็กกว่า คือ มีจำนวนบ้านพักอาศัยน้อยกว่า 30 หลังในแต่ละชุมชน ชุมชนแออัดขนาดย่อมจะกระจายอยู่ทั่วไปในเมืองและแทรกอยู่ในพื้นที่ว่างระหว่างอาคารอื่น ๆ

7. โครงการที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ (Public Housing Projects) โครงการเหล่านี้ประกอบด้วยโครงการที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยการเคหะแห่งชาติ และหน่วยราชการอื่น ๆ ได้แก่

7.1 โครงการของการเคหะแห่งชาติ (NHA Projects) การเคหะแห่งชาติมีหน้าที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีด้วยกันหลายรูปแบบ เช่น บ้านเดี่ยว บ้านแฝด แฟลต และอาคารชุดสูงหลายชั้น นอกจากจัดสร้างที่อยู่อาศัยแล้ว การเคหะฯ ยังมีการจัดทำโครงการปรับปรุงชุมชนแออัดอีกด้วย

7.2 โครงการของหน่วยราชการอื่น ๆ (Non NHA Projects) นอกจากการเคหะแห่งชาติแล้วหน่วยราชการอื่น ๆ ก็จัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ๆ ภายใต้โครงการสงเคราะห์ เช่น กรมตำรวจ และกองทัพอากาศ ได้จัดสร้างที่อยู่อาศัยแบบต่าง ๆ รวมถึงบ้านเดี่ยว บ้านแถว และอาคารชุดหลายชั้น

8. ที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ (Others) ที่อยู่อาศัยเหล่านี้ คือ ประเภทที่จัดเข้าในกลุ่มที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไม่ได้ ประกอบด้วยอาคารที่มีการเข้าพักอาศัยโดยไม่จำเป็นว่าได้จัดสร้างขึ้นมาเพื่อความมุ่งหมายให้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น อาคารที่ต่อเติมออกมา เช่น เรือนคนรับใช้ โรงรถ เพิง และบ้านพักคนงานก่อสร้าง เป็นต้น วัดบางแห่ง และเรือนแพจัดเข้าอยู่ในกลุ่มที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ นี้ด้วย

จากการแบ่งประเภทที่อยู่อาศัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ชุมชนแออัดเป็นประเภทหนึ่งของที่อยู่อาศัยที่ปรากฏอยู่ในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยที่ชุมชนแออัดจัดเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมือง

Sopon (1992: 50-57) แบ่งประเภทการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย (low-income housing arrangement) ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ที่พักอาศัยริมถนน (Street dwellers)

1.1 เด็กเร่ร่อน (juvenile delinquents)

1.2 ผู้มาใหม่ (temporary migrant)

1.3 คนบ้า (the abnormal)

1.4 คนเก็บของเก่า (the nomadic)

2. บ้านพักคนงาน (Workers' housing)

2.1 บ้านพักคนงานก่อสร้าง (construction site)

2.2 เรือนคนใช้ (maids' living quarters)

2.3 บ้านพักคนงานโรงงาน (factory workers)

3. บ้านเช่า (rental housing)

3.1 ผู้เช่าทั่วไป (rental housing compounds)

3.2 ผู้เช่าบ้านในสลัม (rental housing in slums)

3.3 อพาร์ทเมนต์ (apartments)

4. บ้านในโครงการพัฒนา (developers' housing)

4.1 ดำเนินการโดยรัฐ (public developer)

4.2 ดำเนินการโดยเอกชน (private developers)

5. ชุมชนแออัด และชุมชนบุกรุก (slum and squatter settlements)

5.1 ชุมชนบุกรุกขนาดเล็ก (mini-squatter settlements)

5.2 ชุมชนบุกรุก (squatter settlements)

5.3 ชุมชนแออัดเช่าที่ (slums)

5.4 ชุมชนดั้งเดิม (owner-occupied slums)

Angle, Benjamin และ *De Goede* (จันทิมา ฉัตรไชยสิทธิกุล,2529:25-27) ได้สรุปประเภทที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพมหานครไว้ 5 ประเภท คือ

1. ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The Workers Housing Subsystem) ที่อยู่อาศัยในระบบนี้สร้างขึ้นเพื่อผู้มีรายได้ต่ำ และสมาชิกในครอบครัว ซึ่งแบ่งออกเป็นแบบต่าง ๆ คือ

- บ้านที่สร้างขึ้นในบริเวณที่ทำงาน (Workplace Site Houses) บ้านประเภทนี้จะสร้างด้วยไม้ในบริเวณที่ตั้งของโรงงาน โดยนำวัสดุที่ใช้แล้วมาสร้างเป็นบ้าน กรรมกรจะสร้างบ้านด้วยตนเอง และอาศัยอยู่พร้อมด้วยครอบครัว

- หอพักคนงานในโรงงาน (Factory Site dormitories) หอพักคนงานนี้อยู่กันอย่างแออัด ห้องหนึ่งจะมีคนงานโสดพักอยู่หลายคน คนเหล่านี้จะมีเนื้อที่ภายในห้องส่วนตัวเพียงเล็กน้อย

- ห้องพักคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance Staff Quarters) ในบ้านคนที่มีฐานะปานกลาง และคนร่ำรวย จะมีส่วนในบ้านหรือในบริเวณบ้านจัดเป็นที่สำหรับคนรับใช้ คนทำสวน ยาม และครอบครัวของคนเหล่านี้ด้วย

- ที่อยู่อาศัยที่จัดให้เจ้าพนักงานของสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ (Institutional Housing for Workers) เช่น บ้านพักรถไฟ บ้านพักทหาร บ้านพักตำรวจ เป็นต้น

- บ้านพักชั่วคราว ณ ที่ก่อสร้าง (Itinerant Construction Workers Housing) บ้านพักพวกนี้สร้างจากวัสดุที่หาได้จากบริเวณก่อสร้าง เมื่อเสร็จโครงการก็รื้อถอนย้ายไปก่อสร้างในที่แห่งใหม่เรื่อย ๆ ไป

2. ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้บุกรุก (The Squatters Housing Subsystem) บ้านพักพวกนี้จะเป็นบ้านที่ปลูกสร้างด้วยไม้และมีลักษณะเป็นบ้านพักชั่วคราว โดยปกติจะปลูกบนพื้นที่ซึ่งถูกทอดทิ้งว่างเปล่าซึ่งไม่ใช่ที่ของตัวเอง ในระบบนี้ยังแบ่งออกเป็นชนิดต่าง ๆ ได้อีก คือ ผู้บุกรุกที่แท้จริง (Pure Squatter) ผู้บุกรุกที่เช่า (Renting Squatter) และบ้านเรือ (Boat House)
3. มีบ้านในเขตชนบทแต่มาทำงานในเมือง (Rural Commuters Subsystem) มีบ้านเป็นจำนวนมากในชนบทที่เป็นที่พักให้กับคนทำงานในกรุงเทพฯ ประชาชนเหล่านี้จะเดินทางมาในตอนเช้า และกลับในตอนเย็น
4. ห้องแบ่งเช่า (Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่เป็นบ้านขนาดใหญ่กันเป็นห้อง ๆ เป็นสัดส่วนแบ่งให้เช่า บ้านแบบนี้ปรากฏอยู่ทั่วไปในบริเวณแถวที่เป็นศูนย์กลางธุรกิจสมัยเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถวย่านคนจีนอาศัยอยู่มาก ห้องแถว 3-4 ชั้น อาจเป็นที่อยู่ของคนหลายครอบครัว
5. ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยรัฐ (Public Housing Subsystem) ที่อยู่อาศัยประเภทนี้ได้แก่ ที่อยู่อาศัยที่รัฐจัดสรรให้กับผู้มีรายได้น้อย เช่น แฟลตที่สร้างโดยการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

ในขณะที่ *สมสุข บุญญะบัญชา* (2526) ได้จำแนกประเภทและลักษณะของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเมืองออกเป็น 6 ประเภท คือ

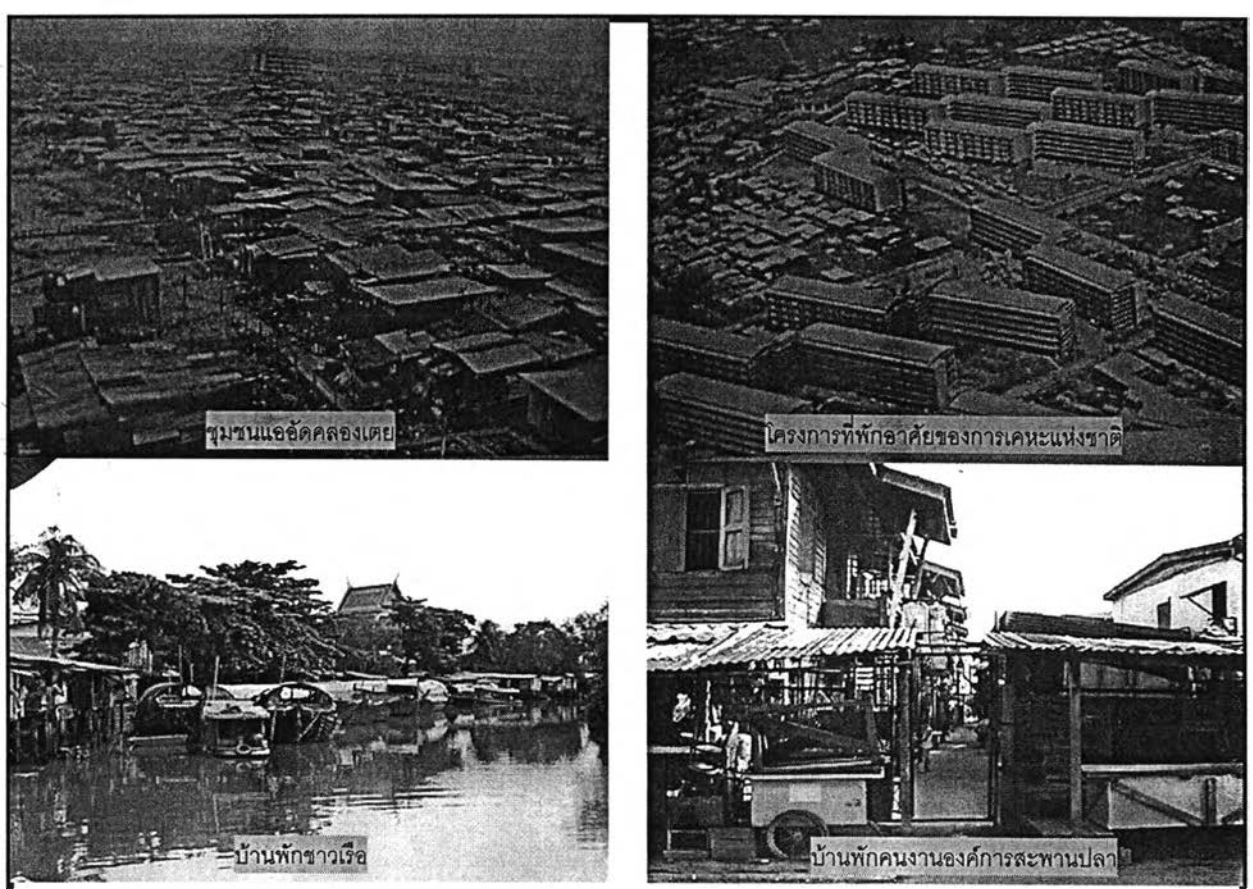
1. สลัมบนตึก ที่อยู่อาศัยแบบรวมกันในชั้นบนของอาคารแบบห้องแถวกลางเมือง เช่น บริเวณเยาวราช สำเพ็ง มีสภาพอยู่อย่างแออัด ในที่พักอาศัยกลางเมืองที่เป็นแหล่งงานที่ราคาที่ดินสูงมาก
2. ชาวเรือ อาศัยอยู่ในเรือริมน้ำ บางกลุ่มเร่ร่อน บางกลุ่มปักหลัก
3. ที่อยู่อาศัยในที่ก่อสร้าง คนที่อยู่ในที่ก่อสร้างนี้จะย้ายไปเรื่อย ๆ ตามที่ก่อสร้าง ที่อยู่อาศัยจะมีลักษณะชั่วคราวมาก บางแห่งเป็นที่อยู่ของแรงงานที่เกณฑ์มาจากต่างจังหวัด
4. ที่อยู่อาศัยของคนงาน ก่อสร้างโดยบริษัทก่อสร้างและโรงงานต่าง ๆ มีทั้งลักษณะชั่วคราวและกึ่งถาวร

5. สลัมบุกรุก คนบุกรุกเข้าไปตั้งบ้านเรือนโดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าของ สลัมประเภทนี้ส่วนใหญ่มีอายุประมาณ 30-40 ปี
6. ชุมชนเก่า เป็นที่อยู่อาศัยเก่า หรือชุมชนใหม่ที่มีการเช่าที่ดินรวมกัน ชุมชนประเภทนี้รวมไปถึงห้องแถวเก่าที่ให้เช่าในพื้นที่กลางเมืองด้วย

จากการจัดกลุ่มจัดประเภทที่อยู่อาศัยในหลาย ๆ ลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับ *สายใจ คุ้มขนาบ* (2531 :4) ซึ่งแบ่งประเภทของที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยไว้ 4 ลักษณะ คือ

1. ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงานที่นายจ้างเป็นผู้จัดหาให้ (Employer Provided)
2. ที่อยู่อาศัยที่ผู้อาศัยจัดหาเอง หรือสร้างขึ้นเอง (Occupant Initiated)
3. ผู้ลงทุนในที่อยู่อาศัยสร้างขึ้น (Developer Built)
4. รัฐเป็นผู้จัดหาให้ (Government Initiated)

โดยในการศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดให้ชุมชนแออัดซึ่งเป็นระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่ใช้ในการศึกษา ชุมชนแออัดดังกล่าวรวมทั้งที่เกิดจากผู้อยู่อาศัยจัดหา สร้างขึ้นเอง และการเข้าเช่าอยู่อาศัย โดยไม่จำกัดว่าชุมชนนั้นจะเป็นชุมชนบุกรุกหรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงความหมายและลักษณะของชุมชนที่จะทำการศึกษาในตอนต่อไป



รูปที่ 2-2 แสดงที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในรูปแบบต่าง ๆ

2.2.2 ความหมายของชุมชนแออัด

ชโลโม แองเจล และทิพย์รัตน์ จิระธรรมกิจกุล (2528 :97) กล่าวว่า "ชุมชนแออัด หรือสลัม เป็นคำจำกัดความของที่ดินที่อยู่อาศัยซึ่งประกอบด้วยไม้ สร้างอย่างไม่มั่นคง ตัวบ้านปกติอยู่ชิดกัน และมีทางเดินติดต่อกันทำด้วยเศษไม้ วัสดุที่ใช้สร้างบ้านเป็นของใช้แล้วและหลังคามักทำด้วยสังกะสี เนื้อที่แคบประมาณ 40-80 ตารางเมตร ตัวบ้านอาจจะเป็นชั้นเดียวหรือสองชั้น ความหนาแน่นปกติ 20-30 ครอบครัวต่อไร่ ที่ดินซึ่งชุมชนแออัดตั้งอยู่มักมีน้ำท่วมขัง เป็นที่ที่ไม่ได้ถม ซึ่งบางครั้งก็ท่วมบ้าน โดยปกติจะไม่มีทางระบายน้ำและไม่มีระบบระบายของเสีย การเก็บขยะไม่เพียงพอ อย่างไรก็ดีมีไฟฟ้าและน้ำประปาที่เจ้าของที่ดินจัดให้"

โสภณ พรโชคชัย (2528:1) ได้กล่าวถึงสลัมในปี พ.ศ.2503 ว่าหมายถึง บริเวณวิบัติ บริเวณเสื่อมโทรม แหล่งอบายมุข แหล่งทรุดโทรมและแหล่งเสื่อมโทรม

การเคหะแห่งชาติ (2534:2) กล่าวถึงชุมชนแออัดว่า หมายถึง บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพไม่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำขัง อับชื้นหรือสกปรก มีอาคารและผู้อยู่อาศัยอยู่อย่างแออัด อันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ความปลอดภัย หรือเป็นแหล่งที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือศิลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้จำนวนอาคารที่อยู่อาศัยในชุมชนอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า 30 หลังคาเรือนต่อพื้นที่หนึ่งไร่ ไม่ว่าจะอยู่ในบริเวณที่ดินเจ้าของที่ดินรายเดียวหรือไม่ก็ตาม

กรุงเทพมหานคร (2539) ให้ความหมายของชุมชนแออัดไว้ว่า หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่นไร้ระเบียบและชำรุดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือน ต่อพื้นที่ 1 ไร่

จากความหมายของชุมชนแออัดที่กล่าวมาสามารถที่สรุปได้ว่า ในทางเศรษฐกิจชุมชนแออัดหมายถึงบริเวณที่เป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มคนที่มีฐานะยากจน ขาดแคลนทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวกต่างที่ควรแก่การดำรงชีพอย่างมีความสุข ในทางกายภาพหมายถึงบริเวณที่มีความแออัดของสิ่งปลูกสร้าง สภาพทรุดโทรม สภาพแวดล้อมไม่ดี และจากสภาพทางเศรษฐกิจและลักษณะทางกายภาพของชุมชนทำให้เกิดความหมายในทางสังคมว่าหมายถึงบริเวณที่อาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

แม้ว่าในทุกความหมายที่กล่าวถึงชุมชนแออัด จะมีความสอดคล้องกันในด้านของความแออัดของสิ่งปลูกสร้าง แต่สิ่งที่ไม่มีความชัดเจนคือ สัดส่วนความหนาแน่นของอาคารต่อพื้นที่เท่าใดที่จะจัดว่าเป็นชุมชนแออัด เท่าใดที่ไม่จัดว่าเป็นชุมชนแออัด ดังนั้นเพื่อให้ข้อมูลของการศึกษาในครั้งนี้เป็นไปในฐานเดียวกันจึงยึดเอาเกณฑ์ความหนาแน่นของชุมชนแออัดตามความหมายของกรุงเทพมหานครเป็นหลักในการศึกษา

2.2.3 **ลักษณะของชุมชนแออัด**

อคิน รพีพัฒน์ และวรรณทร วิเชียรวงษ์ (2524 :21) ได้ให้ข้อสังเกตในการพิจารณาลักษณะของชุมชนแออัดว่า โดยทั่วไปชุมชนแออัดมักจะมีลักษณะดังนี้

1. มีผู้อยู่อาศัยแออัดมากในพื้นที่
2. เป็นพื้นที่ที่ขาดระบบระบายน้ำ และจะมีน้ำท่วมขังเป็นเวลานานหลังฝนตก
3. มีบ้านเรือนปลูกชิดติดกันจนกระทั่งทางสัญจรมีเพียงทางเดินแคบ ๆ เท่านั้น
4. บ้านเรือนที่อยู่อาศัยโดยมากอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรม สร้างด้วยวัสดุที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน และขาดระบบระบายสิ่งโสโครก และบ่อยครั้งที่พบว่าขาดส้วมที่ถูกสุขลักษณะ
5. อาจมีอันตรายจากไฟไหม้เกิดขึ้นโดยง่าย
6. ผู้อยู่อาศัยเกือบทั้งสิ้นเป็นผู้มีรายได้น้อย

โสภณ พรโชคชัย (2528: 3) แยกชุมชนทั่วไปกับชุมชนแออัดโดยอาศัยเกณฑ์การพิจารณา 3 ด้าน ดังนี้

1. ที่ตั้งอาคาร
   - แออัดหนาแน่น 15 ครัวเรือน/ไร่
   - สับสนไม่เป็นระเบียบ
2. สภาพอาคาร
   - ทรุดโทรม ขาดการดูแล ต่อเติมอย่างไร้ระเบียบ
   - ไม่ได้สร้างตามแบบแผน ผิดจากบ้านทั่วไป ใช้วัสดุเก่าผิดประเภท
3. สภาพแวดล้อม
   - ทางเดินเท้าไม่เหมาะสม
   - ระบบระบายน้ำไม่เหมาะสม(ไม่มีหรือไม่ได้มาตรฐาน)
   - ขาดที่ว่างสาธารณะ
   - การถ่ายเทอากาศไม่ดี
   - ขาดระบบการกำจัดขยะ
   - ขาดไฟฟ้า-ประปา

และ *โสภณ พรโชคชัย* ได้แบ่งประเภทของชุมชนแออัดออก 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ชุมชนที่ถูกกฎหมาย และชุมชนแออัดที่อยู่กันอย่างผิดกฎหมาย โดยที่ในแต่ละประเภทได้แบ่งเป็นประเภทย่อย ๆ ดังนี้

1. ชุมชนแออัดที่ถูกกฎหมาย ประกอบด้วย

1.1 ชุมชนเช่าที่ปลูกบ้าน ชุมชนเหล่านี้ถูกกฎหมายในแง่ที่มีการเช่าที่ดินหรือได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของเจ้าของที่ดินอย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นชุมชนกลุ่มใหญ่ที่สุดในจำนวนชุมชนประเภทต่าง ๆ

1.2 บ้านพักของทางราชการที่เสื่อมโทรมลง เช่น บ้านพักของการรถไฟแห่งประเทศไทยบางส่วนที่เสื่อมโทรมลง ทั้งยังมีการต่อเติมเพิ่มขึ้น ซึ่งกลายสภาพเป็นสลัมที่มีความแออัด ไม่เป็นระเบียบ และความเสื่อมโทรมของอาคารเป็นเกณฑ์สำคัญ

1.3 อาคารสงเคราะห์ที่เสื่อมโทรมลง ไม่รวมแฟลตสูง ๆ แต่หมายถึงอาคารสงเคราะห์ชั้นเดียว หรือ 2 ชั้นที่สร้างไว้แต่ 30-40 ปีก่อนหน้านี้

1.4 อาคารเก่าแก่ในเขตใจกลางเมือง ซึ่งมีทั้งอาคารชั้นเดียวเดียวหรือ 2 ชั้นเป็นกลุ่ม ๆ แล้วให้คนเช่ามานานจนเสื่อมโทรมลงอย่างเห็นได้ชัด

2. ชุมชนบุกรุก ประกอบด้วย

2.1 ชุมชนบุกรุกที่ "พบเห็นทั่วไป" เป็นชุมชนที่พบเห็นทั่วไป ปลูกสร้างอาคารอยู่โดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน เช่น ชุมชนแออัดคลองเตย ชุมชนริมทางรถไฟ ชุมชนริมคลองสาธารณะต่าง ๆ

2.2 ชาวเรือ หมายถึงเฉพาะกลุ่มเรือที่อาศัยอยู่ตามแม่น้ำ คลองสาธารณะอย่างยาวนาน ซึ่งเป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลองอันเป็นที่สาธารณะ

2.3 ชุมชนที่อยู่ระหว่างการไล่รื้อ ซึ่งเดิมอาจเป็นชุมชนเช่าที่ แต่ถูกเจ้าของที่ยกเลิกหรือบอกเลิกการเช่า ทำให้กลายเป็นชุมชนบุกรุกโดยปริยาย

2.2.4 สาเหตุการเกิดชุมชนแออัด

ชุมชนแออัดเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการเป็นเมืองในประเทศกำลังพัฒนา อันเป็นผลอย่างหนึ่งของกระบวนการเป็นเมืองเกินระดับ โดยที่กระบวนการเป็นเมืองเกินระดับนั้นหมายถึง การที่มีประชากรของประเทศอาศัยอยู่ในเมืองมากเกินกว่าที่ระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะรองรับได้ สาเหตุสำคัญของปรากฏการณ์ดังกล่าวคือ การโยกย้ายของคนจากชนบทเข้าสู่เมือง (ดารณี ถวิลพิพัฒน์กุล ,2538 : 46)

โสภณ (2528 : 18) กล่าวถึงการเกิดสลัมว่าเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่

1. การอพยพ หมายถึงเฉพาะการอพยพเข้ามาหางานทำของผู้มีรายได้น้อยในชนบท ซึ่งมักเกิดจากความยากจนในชนบท แต่หากการเพิ่มของประชากรในลักษณะดังกล่าวได้รับการตอบสนองโดยการจัดระเบียบที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสมก็อาจไม่เกิดเป็นชุมชนแออัดได้

2. ความสามารถที่จำกัดในการจัดหาที่อยู่อาศัย (Low affordability) ผู้คนที่อพยพจากชนบทมีฐานะยากจนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ต้องเข้าอยู่อาศัยบนที่ดินหรือบ้านราคาถูก หรือสภาพต่ำกว่ามาตรฐานในรูปแบบต่าง ๆ เมื่อประชากรเพิ่มจำนวนขึ้นก็กลายเป็นชุมชนแออัดในที่สุด

3. ปัจจัยด้านที่ดิน การเป็นเจ้าของที่ดินของผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นไปได้น้อยมาก การอยู่อาศัยจึงมักเป็นการเช่าที่ดินเพื่อปลูกบ้าน

4. ปัจจัยด้านกฎหมาย โดยหมายถึงการขาดปฏิบัติการทางกฎหมายในการควบคุมการครอบครองที่ดิน การแบ่งแปลงที่ดินให้เช่าไม่มีการควบคุมอย่างทั่วถึงในการจัดสรร การขาดการควบคุมด้านมาตรฐานสิ่งก่อ

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สร้าง และยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยที่มีอยู่ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสม แต่แม้ว่ามาตรการในการควบคุมทางกฎหมายจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถควบคุมการเกิดชุมชนแออัดได้

ขณะเดียวกัน *โสภณ พรโชคชัย* ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดชุมชนแออัดคือ การอพยพของคนยากจนในชนบท และการเพิ่มจำนวนของคนยากจนในเมือง ดังนั้นแม้กฎหมายจะควบคุมอย่างไรก็มีทางเป็นไปได้ที่คนยากจน (ที่ไม่มีบ้านที่ถูกต้องเหมาะสมอยู่แล้ว) จะต้องก่อตั้งชุมชนแออัดขึ้นมาอยู่ดี

เช่นเดียวกับ *การเคหะแห่งชาติ* (2534 : 8) ซึ่งกล่าวว่ามนุษย์จำเป็นต้องมีที่อยู่ เมื่อไม่มีรายได้พอที่จะอยู่อย่างมีมาตรฐานก็จำเป็นต้องหาที่อยู่อาศัยพอให้อยู่รอดไปได้ และในบางชุมชนที่เคยมีสภาพดีก็กลับเสื่อมโทรมลงเนื่องจากขาดบริการที่เพียงพอจากรัฐฯ และเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น แต่เนื้อที่ในการอยู่อาศัยไม่เพิ่มขึ้นตามทำให้เกิดความแออัดและสภาพแวดล้อมเลวร้ายตามมา ดังนั้นจากลักษณะดังกล่าวชุมชนแออัดจึงเกิดจากการเพิ่มของจำนวนประชากร ทั้งจากการเพิ่มโดยธรรมชาติและการเพิ่มจากการอพยพเข้าสู่ศูนย์กลาง และการละเลยของเจ้าของที่ดิน

พันธุดา บุญเหลือหล่อ (2521:12) กล่าวว่าสลัมมีขั้นตอนการเกิดที่แตกต่างอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. สลัมที่เกิดจากการเสื่อมสภาพของที่อยู่อาศัยซึ่งเคยมีสภาพดีมาก่อน เกิดเนื่องจากการลดความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางหรือสูง ทำให้ที่อยู่อาศัยนั้นว่างลง ผู้มีรายได้น้อยจึงย้ายเข้าไปอยู่แทน ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ความต้องการในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูงลดลงมาจาก

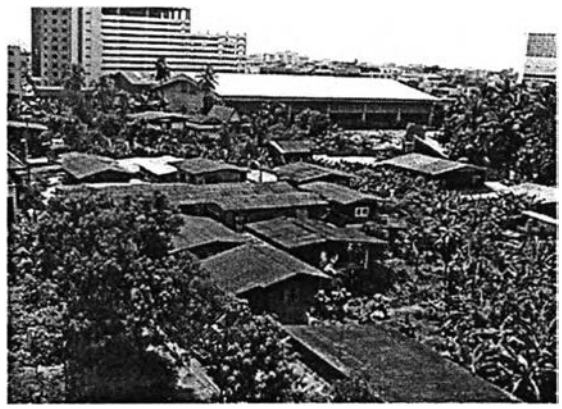
- ความเสื่อมโทรมทางกายภาพของอาคาร เนื่องจากมีอายุการก่อสร้างเก่าแก่
- ความล้าสมัยของรูปทรงอาคาร
- อิทธิพลจากภายนอก ได้แก่การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในบริเวณที่อยู่อาศัย เช่น การขยายโรงงานอุตสาหกรรม การขยายพื้นที่พาณิชยกรรม ซึ่งทำให้เกิดสภาพที่ไม่เหมาะในการอยู่อาศัย
- ความทรุดโทรมของลักษณะทางกายภาพของอาคารโดยรอบ ทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้นลดลง

2. สลัมที่เกิดใหม่สร้างด้วยวัสดุไม่ถาวร เช่น เศษไม้ สังกะสี พลาสติก ยางรถยนต์ เป็นต้น ซึ่งพบว่ามีลักษณะทางกายภาพที่ทรุดโทรมมากไปกว่าสลัมในประเภทแรก

2.2.5 ที่ตั้งและลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัด

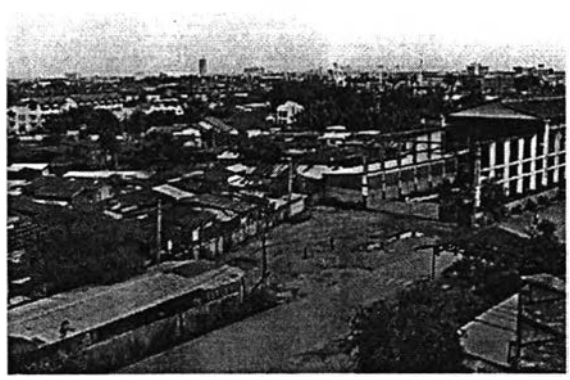
สมชาย เดชะพรหมพันธ์ (2522: 91-92) ได้กล่าวถึงลักษณะการกระจายตัวของชุมชนแออัดว่า

- ชุมชนแออัดมักจะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งงาน ซึ่งได้แก่ ศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง หรือย่านอุตสาหกรรม ฉะนั้นจึงพบว่าตามขอบของศูนย์กลางธุรกิจการค้าจะมีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยมาอยู่กันอย่างหนาแน่น การจัดรูปแบบการตั้งถิ่นฐานเช่นนี้ เป็นผลมาจากการขาดฐานทางเศรษฐกิจที่จะใช้จ่ายกับการเดินทางจำนวนมาก ๆ ได้ และขาดอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในแง่การคมนาคมขนส่งของตนเอง จึงต้องรอบริการสาธารณะ ซึ่งอาจทำให้ความสะดวกน้อยลงการเสียเวลาในการเดินทางมาก ๆ ไม่ได้จึงต้องเลือกเข้าไปใกล้ที่ทำงาน



พื้นที่พักอาศัยแบบเดิมที่ถูกเมืองรุกไล่ ปิดล้อม กำลังจะกลายสภาพเป็นชุมชนแออัดจากความหนาแน่นของอาคารและประชากร

บางส่วนของชุมชนแออัดพบอยู่ตามริมทางรถไฟ



แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม หาแหล่งพักอาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงแหล่งที่ทำงานของตนเอง

พื้นที่ปิดล้อมซึ่งไม่สามารถเข้าถึงระบบการบริการสาธารณะ เป็นพื้นที่ราคาถูกที่ชาวชุมชนแออัดสามารถเช่าปลูกบ้านพักอาศัยได้

รูปที่ 2-3 แสดงที่ตั้งของชุมชนแออัดในลักษณะต่าง ๆ

- ชุมชนแออัดมักจะอยู่ติดกับเส้นทางการขนส่งสาธารณะหรือใกล้ เพราะการเลือกทำเลนี้ จะช่วยให้สามารถใช้บริการสาธารณะได้สะดวก เนื่องจากตัวเองขาดฐานทางเศรษฐกิจที่จะมียวดยานของตนเองได้ การเดินทางจึงต้องอาศัยการขนส่งสาธารณะ ด้วยเหตุนี้การตั้งถิ่นฐานจึงต้องยึดเอาความสะดวกของการขนส่งสาธารณะเป็นตัวกำหนดต่อที่ตั้งด้วย

- ชุมชนแออัดมักจะอยู่ในตำแหน่งที่เป็นมุมอับทางด้านการคมนาคมขนส่ง หรือเป็นตำแหน่งที่มีการเข้าถึงไม่ดี อาจมีถนนตัดผ่านเพียงสายเดียว อาจเป็นตำแหน่งที่อยู่ในส่วนด้านในของการตั้งถิ่นฐานเพื่อการค้า ตำแหน่งที่มีค่าความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility) ไม่ดีนี้จะทำให้ราคาที่ดินและราคาค่าเช่าถูก ซึ่งทำให้ผู้มีรายได้น้อยสู้ราคาได้ จึงหลั่งไหลเข้ามาอยู่จุดนี้อย่างหนาแน่น และเกิดย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยขึ้น มีความแออัด ทำให้ทางเข้าออกจำกัด

- ชุมชนแออัดมักจะหนาแน่นในตำแหน่งที่อับทางโครงสร้าง ถูกทอดทิ้งจากผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจปานกลางและดี ตำแหน่งที่อับทางโครงสร้าง ได้แก่ พื้นที่ที่ลุ่มต่ำ เป็นบริเวณที่มีน้ำท่วมขังตลอดเวลา เป็นต้น บริเวณเหล่านี้ราคาที่ดินและค่าเช่าจะต่ำ ผู้มีรายได้น้อยสามารถสู้ราคาได้ โอกาสของการพัฒนาเป็นย่านที่อยู่อาศัยที่แออัดจึงเกิดขึ้น

- ชุมชนแออัดมักจะอยู่ในบริเวณที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ เป็นที่ดินที่ปล่อยให้ว่างเปล่า การบุกรุกเข้าไปตั้งถิ่นฐานของผู้มีรายได้น้อยจะเกิดขึ้น ที่ดินเหล่านี้อาจเป็นที่ดินของการรถไฟ การท่าเรือ ที่ราชพัสดุ หรือที่ดินของหน่วยราชการอื่น ๆ พื้นที่เหล่านี้จำนวนมากมายถูกประชากรบุกรุกเข้าไปตั้งบ้านเรือนที่อยู่อาศัยขึ้น ซึ่งอาจไม่ต้องจ่ายค่าเช่า หรือถ้าจ่ายก็มีราคาถูกกว่าของภาคเอกชนมาก ลักษณะของชุมชนแออัดโดยทั่วไปจะสอดคล้องกับลักษณะนี้

อคิน รพีพัฒน์ และวรรณทร วิเชียรวงษ์ (2524 : 26) กล่าวว่าชุมชนแออัดต้องพึ่งระบบใหญ่ของเมืองเป็นอันมาก ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดต้องติดต่อกับบุคคลภายนอกในการทำมาหากิน และการดำเนินชีวิตทั่วไปหลายประการ เช่น พ่อค้า แม่ค้า ต้องทำธุระกับร้านค้า ทั้งขายส่งและขายปลีกในตลาด กรรมกรช่างก่อสร้างต้องติดต่อกับผู้รับเหมา

และจากการศึกษาของ *โสภณ พรโชคชัย* (2528:36) พบว่าการดำรงอยู่ของสลัมหรือชุมชนแออัดมีส่วนสัมพันธ์กับการรวมศูนย์ทางเศรษฐกิจในรูปของศูนย์กลางย่อยของเมือง ซึ่งส่งผลให้สลัมรวมกันอยู่เป็นกลุ่ม ๆ และบริเวณที่มักจะเกิดสลัมแห่งใหม่ ๆ คือ

1. เขตที่คนรวยยังไม่เข้ายึดครองซึ่งหมายถึงเขตที่ยังไม่มีหมู่บ้านจัดสรร โดยพบว่ามีสลัมจำนวนน้อยและกระจัดกระจายในเขตทางเหนือและตะวันออกของกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นบริเวณที่มีหมู่บ้านจัดสรรหนาแน่นที่สุด

2. เขตที่กิจกรรมทางธุรกิจยังไม่เจริญถึงขีดสุด การพัฒนาธุรกิจพาณิชยกรรมไม่ได้เกิดขึ้นโดด ๆ โดยทั่วไปมีความเกี่ยวข้องกับจำนวนของประชากรในบริเวณนั้น ๆ แต่เมื่อธุรกิจดังกล่าวเติบโตได้ระดับหนึ่งมันจะสามารถพัฒนาต่อไปได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งการอุดหนุนจากประชากรเฉพาะในศูนย์กลางย่อยนั้น ๆ จึงมักพบว่าเขตที่มีการเติบโตของภาคธุรกิจต่าง ๆ จะมีการหดหายไปของชุมชนแออัด

3. เขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ดำรงอยู่ กิจกรรมทางอุตสาหกรรมมีความต้องการแรงงานเป็นพื้นฐาน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าบริเวณที่มีโรงงานมีแนวโน้มที่จะเกิดชุมชนแออัดขึ้น

4. เขตที่อยู่อาศัยเดิม ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยผสมอยู่ก่อน มีเนื้อที่ไม่มากพอที่จะเกิดโครงการบ้านจัดสรร แต่มีความเป็นไปได้ในการเกิดความแออัดของการอยู่อาศัย (ความแออัดจึงน่าจะมาจากการขยายครอบครัว)

5. เขตหวนกลับ ได้แก่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีโอกาสเสื่อมโทรมจากข้อจำกัดในการตัวของพื้นที่ ความแออัดจะอยู่ในลักษณะแออัดบนตึกเก่า หรือย่านที่อยู่อาศัยเก่า

2.2.6 การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด

การแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดเป็นภาระของหน่วยงานราชการ ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาสามารถสรุปแนวคิดในการแก้ปัญหาได้ 2 แนวคิดด้วยกันคือ (อคิน รพีพัฒน์ และวรรณทร วิเชียรวงษ์ , 2524 : 4)

1. แนวความคิดเดิม ซึ่งมองว่าชุมชนแออัดเป็นเสมือนเนื้อร้าย ต้องตัดทิ้งทำลายออกไป

2. แนวความคิดใหม่ เป็นแนวคิดที่เรียกว่า "การพัฒนาสมบูรณ์แบบ "

1. แนวความคิดเดิม เป็นแนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับปัญหาทางกายภาพ รูปแบบในการแก้ปัญหาคือ การรื้อล้าง การโยกย้ายออกจากชุมชน และการสร้างอาคารสงเคราะห์แบบแฟลตให้เป็นที่อยู่ของคนจนเมืองแทนสลัม วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวมาจากฐานความคิดที่มองว่าสลัม (ชุมชนแออัด) เป็นแหล่งเสื่อมโทรม แหล่งอาชญากรรม เป็นปัญหาสังคมต้องทำลายให้หมดสิ้นไปเพื่อกำจัดต้นตอของปัญหา (การเคหะแห่งชาติ,2528: 94)

การดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าวเห็นได้จากการที่รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมโดยสังกัดเทศบาลนครกรุงเทพหรือกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน รักษา บูรณะ ฟื้นฟูและรื้อล้างอาคารที่เสื่อมโทรมให้หมดสิ้นไป(สารี อ๋องสมหวัง ,2533 : 25) ผลการดำเนินงานในเวลานั้นคือ การรื้อล้างสลัมบริเวณกรมทางหลวงแผ่นดิน การรื้อล้างแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณท่าวาสุกรี และการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนทั่วไปได้เช่าซื้อ เป็นต้น (การเคหะแห่งชาติ ,2534 : 10)

ซึ่งโดยข้อเท็จจริงการแก้ปัญหาทางกายภาพเพียงด้านเดียวอาจไม่ได้ผล เพราะมักปรากฏว่าชาวสลัมที่ถูกรื้อย้ายขึ้นไปอยู่แฟลตจะกลับลงมาสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในสลัมอื่น หรือสร้างสลัมแหล่งใหม่ขึ้นในที่ว่าง การสร้างแฟลตแก้ปัญหาสลัมจึงเท่ากับเป็นการเพิ่มความแออัดและความเสื่อมโทรมให้สลัมแห่งอื่น รวมทั้งการเพิ่มจำนวนสลัมแห่งใหม่ ๆ ขึ้นด้วย (การเคหะแห่งชาติ,2528: 94)

2. แนวความคิดใหม่ หรือแนวความคิดในการปรับปรุงชุมชน การเคหะแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2516 โดยรวมเอาสำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนและธนาคารอาคารสงเคราะห์เทศบาลนครกรุงเทพเข้าด้วยกันเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการดำเนินการของการเคหะแห่งชาติในระยะแรกก็เป็นไปตามแนวทางเดิม คือ การรื้อล้างและสร้างแฟลต (รตยา จันทร์เทียร อ้างใน สารี อ๋องสมหวัง ,2533 : 26)

จากการดำเนินงาน พบว่าการสร้างแฟลตใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการและไม่ทันต่อปัญหาความต้องการของประชาชน อีกทั้งส่งผลสะท้อนให้เกิดชุมชนแออัดใหม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชาชนที่อาศัยแฟลตไม่สามารถต่อสู้กับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นเมื่อมาอาศัยอยู่ในแฟลตได้ เกิดการนำสิทธิไปขายต่อชนชั้นกลางและไปสร้างชุมชนแออัดแห่งใหม่อยู่อาศัยแทน จากประเด็นปัญหาดังกล่าวการเคหะแห่งชาติได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการปรับปรุงชุมชนแออัด โดยมีเหตุผลว่าชุมชนแออัดที่ได้รับการยกระดับมาตรฐานในการดำรงชีพในทุกทางอย่างเหมาะสมนั้นจะทำให้สภาพความเป็นชุมชนแออัดหมดไป โดยกำหนดหลักการในการปรับปรุงชุมชนแออัดเป็น 3 ประการ คือ (การเคหะแห่งชาติ ,2534 : 13)

1. การปรับปรุงด้านกายภาพ
2. การปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ-สังคม
3. การปรับปรุงด้านการครอบครองที่ดิน

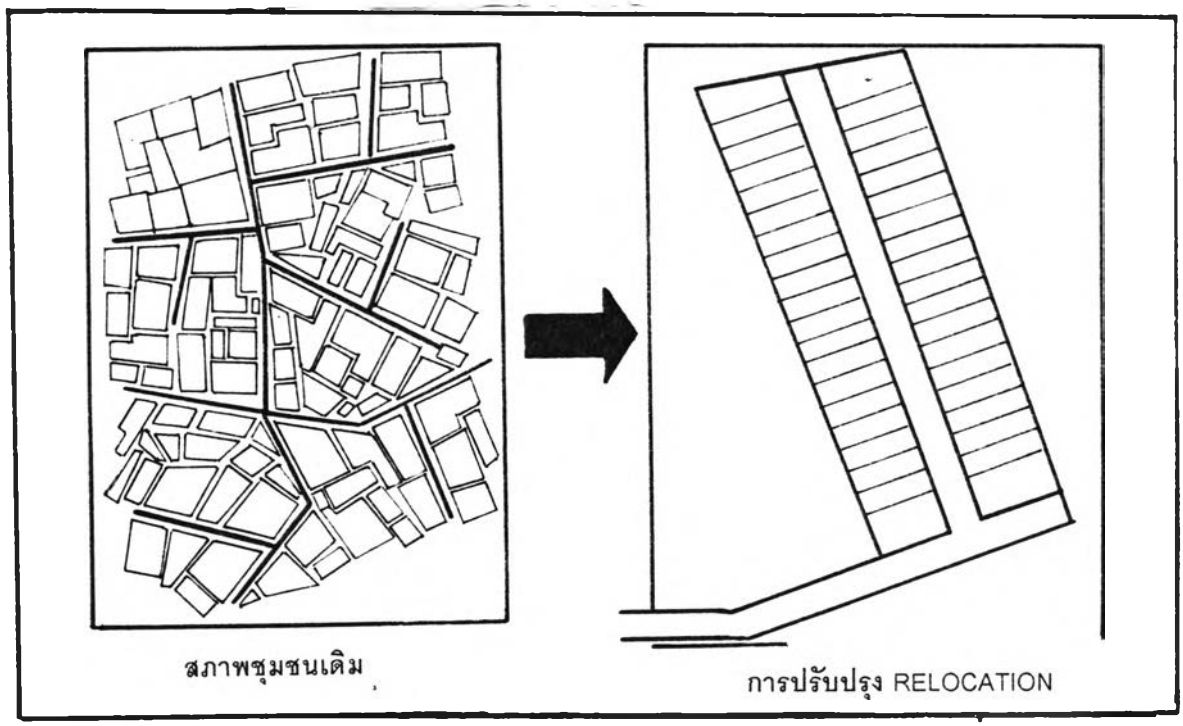
เพื่อให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายในการปรับปรุงชุมชน การเคหะแห่งชาติมีแนวทางในการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ ตามความเหมาะสมกับความเดือดร้อนของชุมชน คือ (การเคหะแห่งชาติ ,2534 : 14)

1. โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ เป็นวิธีการย้ายประชาชนในชุมชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนด้านที่อยู่อาศัยจากที่ดินเดิมไปยังที่อยู่ใหม่ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินเดิม หรือย้ายออกไปจากบริเวณเดิม โดยโครงการที่รองรับการรื้อย้ายจะจัดเป็นที่ดินแปลงโล่งมี ถนน ทางระบายน้ำ ระบบประปา ไฟฟ้า การถมดินเพื่อให้พ้นน้ำท่วม ในบางโครงการอาจจัดสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งมีทั้งการให้เช่า ให้เช่าซื้อตามความเหมาะสมของแต่ละชุมชน โดยมีรูปแบบดังนี้

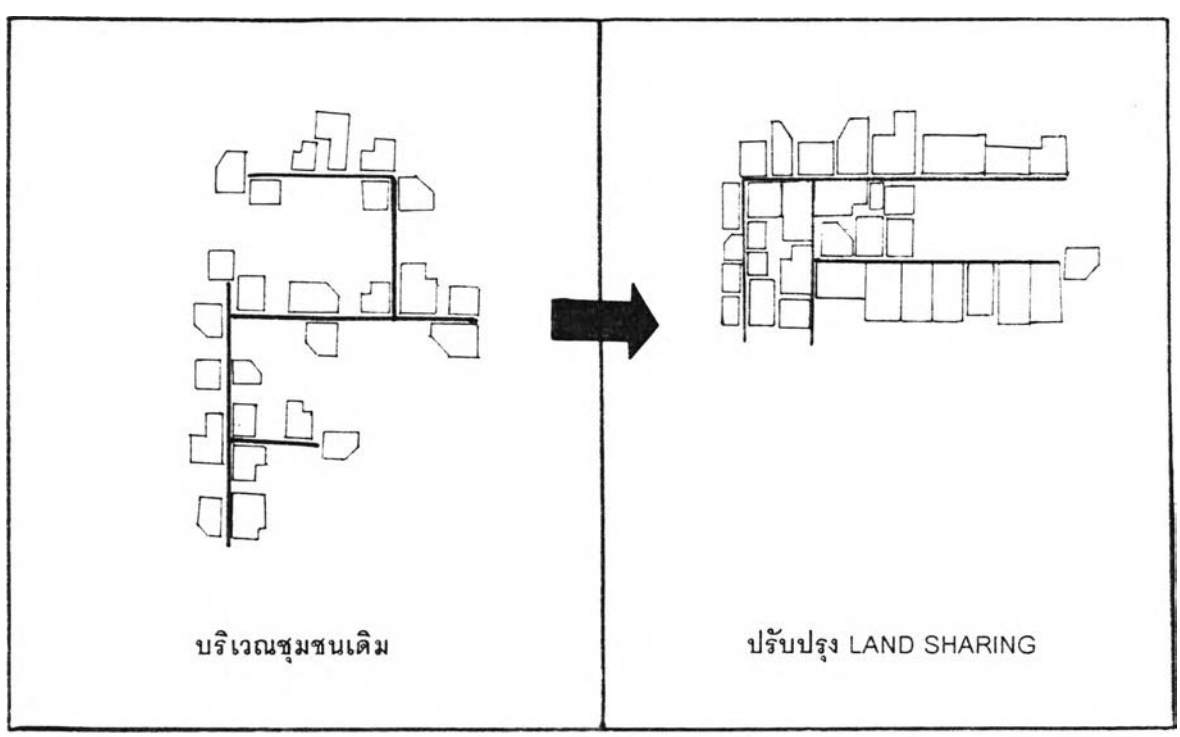
1.1 การย้ายชุมชนไปอยู่ในที่ใหม่ (Slum Relocation) เป็นการย้ายชุมชนแออัดออกจากพื้นที่เดิมไปในอยู่ในที่ดินใหม่ โดยการเคหะฯ เป็นตัวกลางในการพัฒนาที่อยู่ใหม่ให้ผู้อาศัยได้ซื้อที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์หรือได้เช่าในระยะยาว ทั้งนี้เจ้าของที่ดินที่ได้ประโยชน์จากที่ดินเดิมนั้นจะต้องมีส่วนร่วมรับภาระด้วย

1.2 การประสานประโยชน์ทางที่ดิน (Land Sharing) เป็นการแบ่งปันที่ดินกันระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้อยู่อาศัย โดยการเคหะฯ เป็นตัวกลางในการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินให้แบ่งที่ดินบางส่วนของชุมชนขายให้กับผู้อยู่อาศัยในราคาถูก หรือให้เช่าในระยะยาวเพื่อเจ้าของที่ดินจะได้ใช้ที่ดินส่วนที่ต้องการไปทำประโยชน์ได้

1.3 การปรับผังและแบ่งแปลงที่ดินในที่ดินเดิม (Slum Reblocking) ในชุมชนที่มีปัญหาการครอบครองที่ดิน หรือต้องการปรับปรุงสภาพการใช้ที่ดินของชุมชนใหม่ การเคหะฯ จะเข้าไปเป็นตัวกลางเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยการซื้อจากเจ้าของที่ดิน หรือเช่าในระยะยาว จากนั้นก็จะเข้าไปทำการแบ่งแปลงที่ดิน และให้กรรมสิทธิ์ผู้อาศัยได้ครอบครองที่ดิน โดยถือหลักว่าใครอยู่ตรงไหนก็อยู่ตรงนั้น หรือขยับขยายเพียงบางส่วนเมื่อจำเป็นจริง ๆ เพื่อให้เกิดความเดือดร้อนน้อยที่สุด และทำการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการให้ดีขึ้น ตลอดจนช่วยเหลือแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบ ปรับปรุงที่อยู่อาศัยรวมทั้งพัฒนาทาง

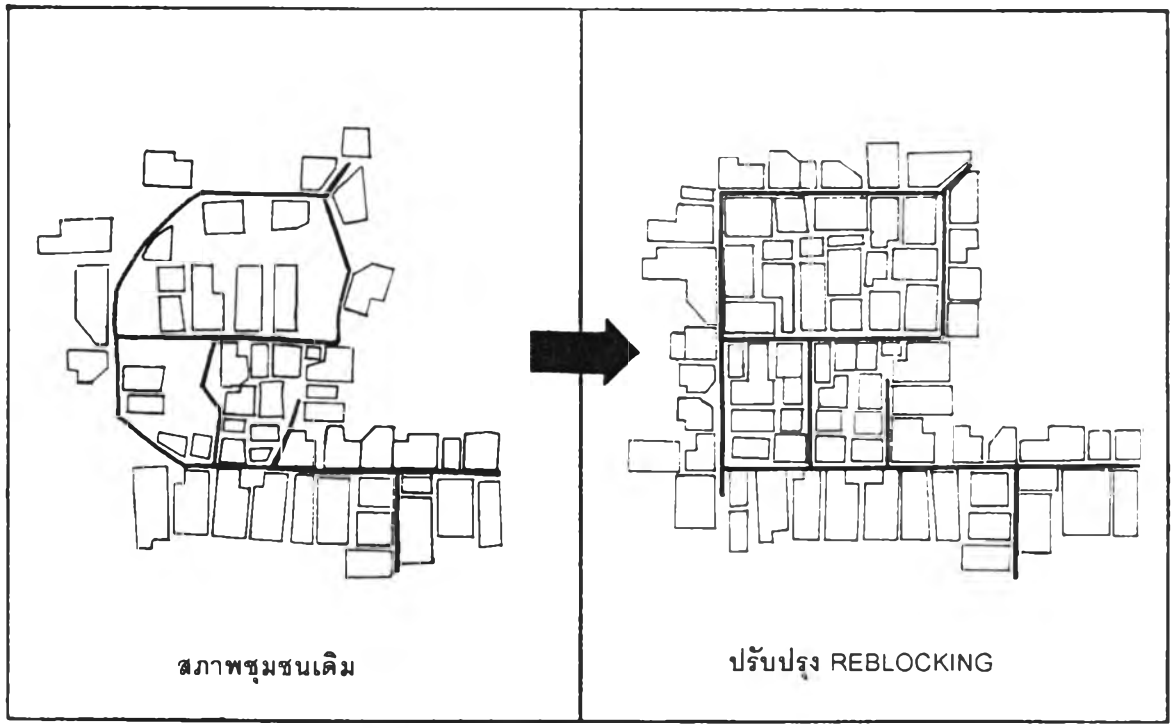


รูปที่ 2-4 โครงการจัดหาที่อยู่ใหม่ (RELOCATION)

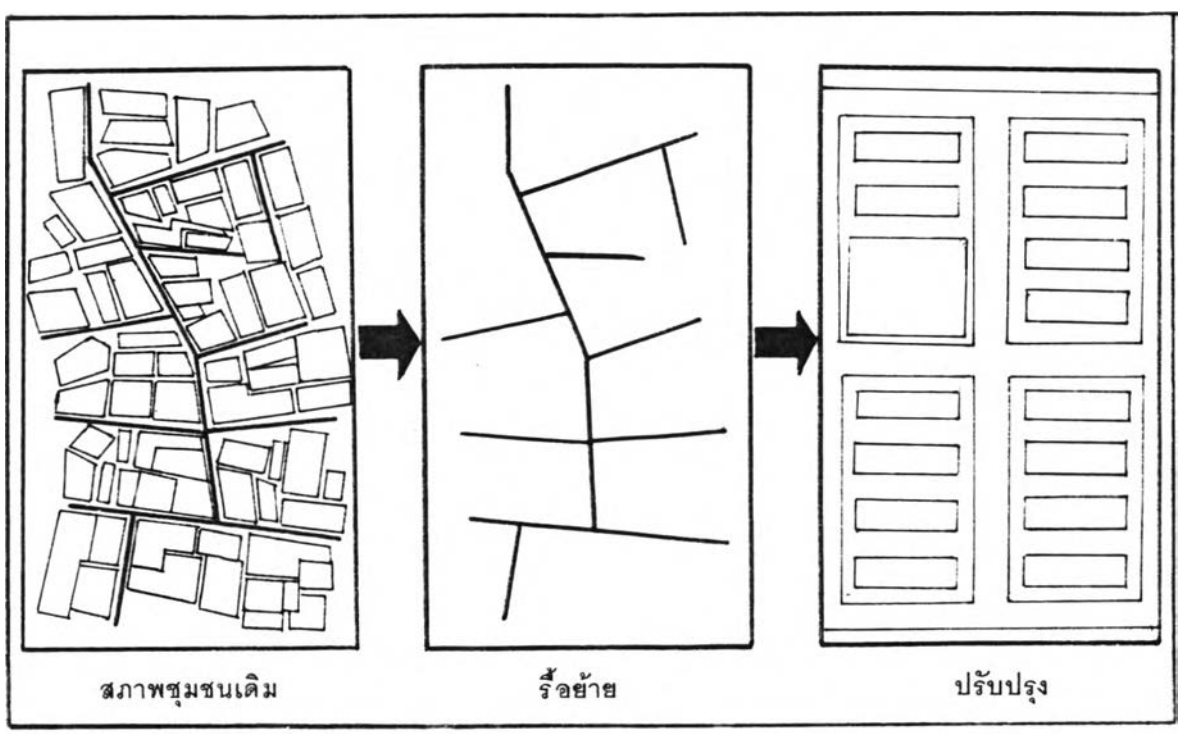


รูปที่ 2-5 โครงการประสานประโยชน์ทางที่ดิน (LAND SHARING)

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ



รูปที่ 2-6 การปักผังและแบ่งแปลงในที่ดินเดิม (SLUM REBLOCKING)



รูปที่ 2-7 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (RECONSTRUCTION)

ที่มา : การเคหะแห่งชาติ

ด้านเศรษฐกิจสังคม และให้ผู้อยู่อาศัยผ่อนชำระค่าที่ดินกับการเคหะฯ หรือสถาบันการเงินที่สนับสนุนโครงการต่อไป

1.4 การรื้อและสร้างใหม่ในที่เดิม (Reconstruction) เป็นการปรับปรุงสภาพชุมชนที่เสื่อมโทรมโดยการรื้อและพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ขึ้นในพื้นที่เดิม โดยให้ผู้อยู่อาศัยมีกรรมสิทธิ์ในการเช่าซื้อ หรือเช่าระยะยาวต่อไป

2. โครงการปรับปรุงในที่ดินเดิม เป็นการจัดทำโครงการที่ดำเนินการปรับปรุงสภาพการอยู่อาศัยของประชาชนในชุมชนแออัดนั้น ๆ ให้ดีขึ้นแทนการรื้อล้าง โดยการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทางเดินเท้า ทางระบายน้ำ และระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการในชุมชนและการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยจะดำเนินการในชุมชนที่อยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1. ไม่เป็นชุมชนบุกรุก
2. มีขนาด 30 หลังคาเรือนต่อไร่
3. มีสภาพเสื่อมโทรม
4. ไม่มีมิเตอร์ไฟฟ้าเป็นของตนเอง
5. มีองค์กรชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา

3. การปรับปรุงทางด้านสังคม-เศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดให้ดีขึ้น โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ให้เข้ามาร่วมดำเนินโครงการ โดยมีนโยบายหลักให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนร่วมวางแผนโครงการและตัดสินใจเพื่อให้ชุมชนได้มีความรู้สึกรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนของตน โดยมีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุมชนเพื่อเป็นตัวแทน และเป็นผู้นำในการพัฒนา

นอกจากการเคหะแห่งชาติที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดแล้ว กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นก็มีบทบาทที่สำคัญเช่นกันในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยได้มีการจัดตั้งสำนักพัฒนาชุมชนขึ้นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานด้านการพัฒนาชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (กรุงเทพมหานคร , 2539 :25)

1. สร้างเสริมความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และสนับสนุนการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย
2. ปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพและเศรษฐกิจสังคม รวมทั้งคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนแออัดและชุมชนชานเมือง
3. เพิ่มศักยภาพการพัฒนาขององค์กรกลางพัฒนาชุมชนกรุงเทพมหานคร และองค์กรประชาชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนของตนเอง และสามารถพึ่งตนเองในที่สุด

กรุงเทพมหานครกับการเคหะแห่งชาติ ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด โดยที่การเคหะแห่งชาติรับผิดชอบในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมในระดับชาติ เน้นกิจกรรมทางกายภาพเป็นหลัก และดำเนินการด้วยวิธีการรื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (Slum Clearance and Slum Redevelopment) ส่วนกรุงเทพมหานครดำเนินการในระดับท้องถิ่น โดยรับภาระการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร , 2539 :11)

2.3 กรอบความคิดในการศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาข้างต้นนั้น ทำให้เห็นว่าเมืองประกอบไปด้วยความหลากหลาย และแตกต่าง เมืองเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ดังนั้นในขั้นตอนของการกลายเป็นเมืองจึงก่อให้เกิดแรงดึงดูดผู้คนเพื่อเข้ามาเป็นแรงงานในภาคการผลิตและบริการของเมือง ขณะที่การพัฒนาประเทศก่อให้เกิดแรงดึงดูดของเมือง แต่ในภาคชนบทกลับเกิดแรงผลักให้เกิดการอพยพโยกย้าย แรงงานอพยพมีจุดหมายปลายทางคือ เมือง เมืองซึ่งไม่ได้มีการเตรียมการรองรับการเพิ่มของประชากรอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในด้านของที่อยู่อาศัยและการบริการขั้นพื้นฐาน ชุมชนพักอาศัยที่มีสภาพเสื่อมโทรมไม่ถูกสุขลักษณะจึงเกิดขึ้นทั้งเพื่อรองรับความต้องการด้านที่อยู่อาศัยและการปรับตัวให้เข้ากับวิถีชีวิตแบบเมืองของผู้มาใหม่

จากที่กล่าวมาจะทำให้เห็นความเกี่ยวข้องของเมืองกับชุมชนแออัดในแง่ของการเกิด เมื่อพิจารณาอย่างเป็นขั้นเป็นตอนแล้วจะเห็นได้ว่าชุมชนแออัดเป็นเพียงระบบย่อยของระบบใหญ่ ชุมชนแออัดเองเป็นเพียงปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการพัฒนาเมือง ในขณะเดียวกันที่เมืองเป็นผลจากการผลักดันของการพัฒนาในระดับประเทศ เมื่อแนวทางในการพัฒนาประเทศเปลี่ยนแปลง ส่งผลต่อรูปแบบและทิศทางการพัฒนาเมือง และแน่นอนว่าคนจนเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดย่อมได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดขึ้นตลอดเวลาในทุกระดับ และตกกระทบกันเป็นทอด ๆ ดังนั้นในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนแออัดกับเมืองจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงพัฒนาการของความสัมพันธ์นั้นด้วย

ในการศึกษา "ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับการพัฒนาเมือง" ครั้งนี้ไม่ได้เน้นถึงความเปลี่ยนแปลงในระดับประเทศมากนัก เพียงแต่จะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพมหานครอย่างชัดเจนเท่านั้น การศึกษามีเป้าหมายหลักเพื่อทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของชุมชนแออัดที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาเมือง โดยเน้นการทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงใน 2 ระดับ คือ ชุมชนแออัดกับพื้นที่เมืองโดยรอบ และการเปลี่ยนแปลงภายในตัวชุมชนเอง โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นพิจารณาจากสภาพทางกายภาพ ได้แก่ ลักษณะของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง สภาพแวดล้อมของชุมชน สภาพเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ การประกอบอาชีพ และรายได้ของประชากรที่อาศัยอยู่ในชุมชน และการเปลี่ยนแปลงลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคม ได้แก่ รูปแบบของการคบหาสมาคมกันของคนในชุมชน ซึ่งปรากฏออกมาในรูปของกลุ่มองค์ทางสังคม ผลของการศึกษาจะทำให้เกิดความเข้าใจบทบาทและความสัมพันธ์อันเป็นพลวัตรระหว่างชุมชนแออัดกับพื้นที่เมือง ทำให้

สามารถอธิบายถึงพัฒนาการและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของชุมชนแออัดที่จะเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขและสถานการณ์ใกล้เคียงกันได้