

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชุมชนในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่เป็นชุมชนที่เกิดขึ้นเมื่อประมาณ 50-60 ปีที่ผ่านมา ชุมชนเหล่านี้เป็นผลจากการพัฒนาเมืองในแต่ละยุคสมัยโดยสามารถแบ่งได้ดังนี้

**การพัฒนาเมืองในสมัยนายปรีดี พนมยงค์ จนถึงสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ระหว่างปี พ.ศ.2480-2500** (เกื้อกุล ยืนยงอนันต์, 2529.)

การพัฒนาพื้นที่เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาครั้งใหญ่ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองพระนครศรีอยุธยาเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2485-2500 เนื่องจากนโยบายของรัฐโดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองช่วงคือ

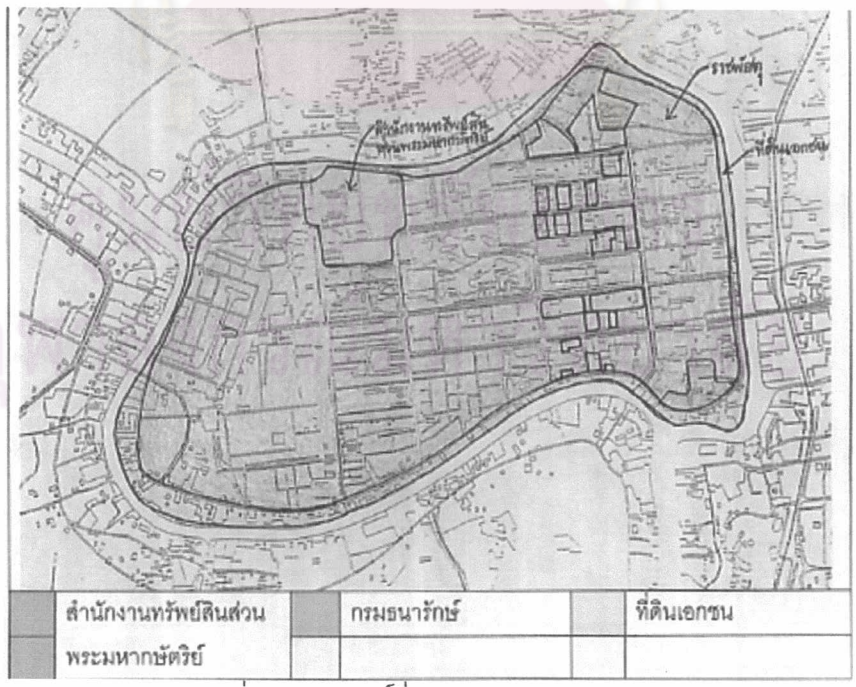
1. การพัฒนาเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาในสมัยหลวงประดิษฐมนูญธรรม(นายปรีดี พนมยงค์)เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้มีนโยบายให้ราษฎรในพื้นที่โดยรอบเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา โดยมีการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวดังนี้

1. ตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะและวัดร้างในกำแพงเมืองในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาให้กระทรวงการคลังในปี พ.ศ.2481 ผลจากพระราชบัญญัตินี้ทำให้พื้นที่ภายในกำแพงเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์
2. ตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดขายที่ดินให้ราษฎรในปี พ.ศ.2486 เพื่อให้ราษฎรย้ายเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา
3. สร้างศาลากลางจังหวัดและหน่วยงานราชการต่างๆขึ้น รวมทั้งย้ายโรงเรียนอยุธยาวิทยาลัยเข้ามาอยู่ในเกาะเมืองเพื่อดึงดูดให้เกิดกิจกรรมและการย้ายถิ่นฐานขึ้นในเกาะเมือง
4. สนับสนุนให้กรมสรรพสามิตสร้างโรงงานสุราในพื้นที่ทางด้านตะวันตกของเกาะเมืองเพื่อให้เป็นแหล่งงานของเมือง
5. สร้างสะพานปรีดี-ธำรง และถนนสายอยุธยาวังน้อยเชื่อมต่อกับถนนพหลโยธินเพื่อเป็นการเชื่อมเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเข้ากับพื้นที่ภายนอก ทำให้เกิดความสะดวกสบายในการสัญจรระหว่างเกาะเมืองกับพื้นที่ภายนอกและกรุงเทพมหานคร

การพัฒนาเกาะเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นผลให้ราษฎรและข้าราชการย้ายเข้ามาในเกาะเมืองจำนวนมาก เกิดชุมชนและบ้านเรือนราษฎรในเกาะเมืองตามแนวริมแม่น้ำ ลำคลอง และถนนโรจนะ แต่การพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้มีการอนุรักษ์โบราณสถานในเกาะเมืองควบคู่กันไปด้วยทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่โบราณสถานเพื่อก่อสร้างเป็นบ้านเรือนราษฎรเป็นจำนวนมาก



รูปที่ 1.1 การพัฒนาเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาในสมัยนายปรีดี พนมยงค์



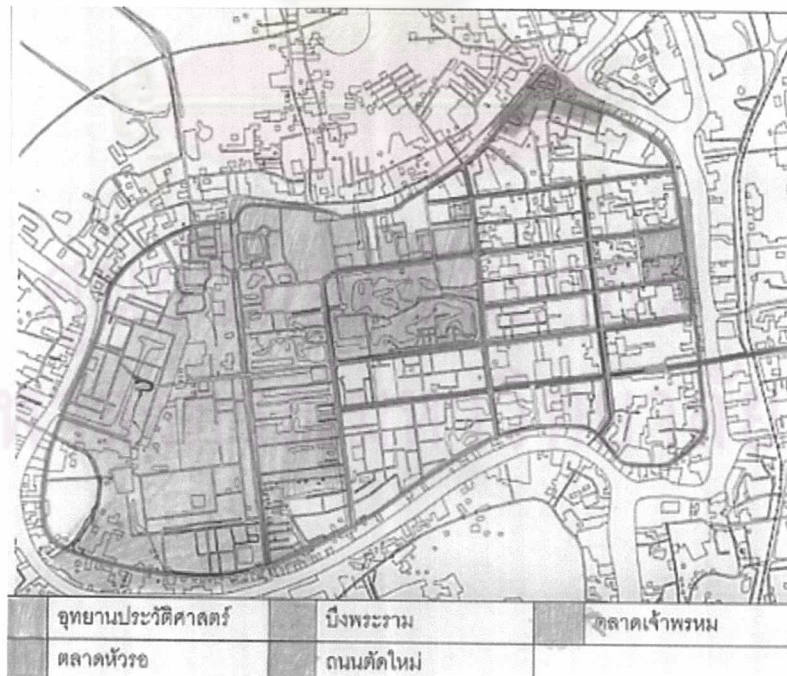
รูปที่ 1.2 กรรมสิทธิ์ที่ดินในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา



2. การพัฒนาเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาในสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายพัฒนาเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาให้เป็นอนุสรณ์ทางประวัติศาสตร์ของชาติในช่วงปี พ.ศ.2498 ซึ่งได้มีการดำเนินงานดังนี้

1. จัดสร้างถนนคอนกรีต 7 สายในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาได้แก่ ถนนอุทง ถนนโรจนะ ถนนป่าโทน ถนนปามะพร้าว ถนนบางเอียง ถนนเจ้าพรหม และ ถนนศรีสรรเพชรบุรี
2. สร้างอาคารพานิชบริเวณตลาดเจ้าพรหมและหัวรอขายให้แก่ราษฎรเพื่อใช้ค้าขายบนบกแทนตลาดน้ำ รวมทั้งสร้างอาคารในลักษณะเคหะสงเคราะห์ให้แก่ราษฎรที่ไม่มีที่อยู่อาศัย
3. ปรับปรุงบึงพระรามให้เป็นสวนสาธารณะของเมือง
4. บูรณะโบราณสถานสำคัญต่างๆในเกาะเมือง เช่น วิหารพระมงคลบพิตร พระราชวังโบราณ วัดมหาธาตุ วัดราชประดิษฐ์ วัดพระศรีสรรเพชรบุรี เป็นต้น
5. ประกาศเขตอุทยานประวัติศาสตร์ทางด้านตะวันตกของเกาะเมืองจำนวน 1,871 ไร่ โดยพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในความดูแลของกรมศิลปากร

จากการพัฒนาดังกล่าวทำให้การสัญจรทางบกสะดวกกว่าการสัญจรทางน้ำ เกิดเป็นตลาดบกและพื้นที่พานิชกรรมทางด้านตะวันออกของเกาะเมืองและขยายไปตามแนวถนนโรจนะที่มุ่งไปยังอำเภอวังน้อย และเริ่มมีการอนุรักษ์โบราณสถานต่างๆในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา



รูปที่ 1.3 การพัฒนาเกาะเมืองสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม

ชุมชนในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่เกิดจากการพัฒนาในช่วงปี พ.ศ.2480-2500 ที่ทำให้เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาขยายตัวขึ้นด้วยการเป็นแหล่งงาน ย่านการค้าและดึงดูดให้ราษฎรจากอำเภอข้างเคียงอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในเกาะเมืองมากขึ้น ซึ่งจากการสำรวจโดยกรมศิลปากรในปี พ.ศ.2533 พบว่าพื้นที่ในเกาะเมืองเต็มไปด้วยพื้นที่พักอาศัยของราษฎรกระจายทั่วทั้งเมืองทั้งแบบที่อยู่อย่างถูกต้อง และบุกรุกพื้นที่โบราณสถาน



รูปที่ 1.4 การใช้ประโยชน์ที่ดินในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา

### การประกาศให้เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นเมืองมรดกโลก

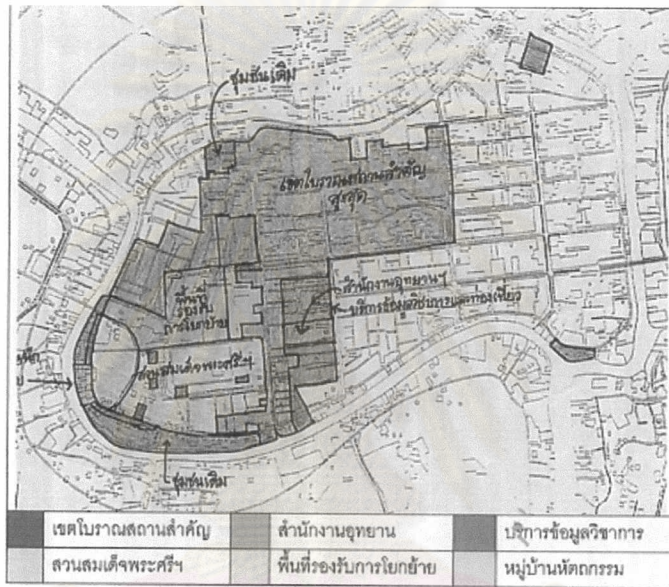
การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนในเกาะเมือง พระนครศรีอยุธยานั้น คือ การที่องค์การยูเนสโกได้ประกาศให้เมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นเมืองมรดกโลกในปี พ.ศ.2534 ซึ่งก่อให้เกิดกระแสการพัฒนาตามมา 2 กระแส

1. กระแสการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อการบูรณะและอนุรักษ์โบราณสถานให้อยู่ในสภาพดีโดยมีกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการอนุรักษ์ดังกล่าว ซึ่งได้มีการว่าจ้าง บริษัท เอส เจ เอ ทรีดี จำกัด เป็นผู้จัดทำแผนแม่บทโครงการอนุรักษ์นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งใช้เป็นแผนหลักในการปรับปรุงพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีแผนการใช้ที่ดินดังนี้

1. พื้นที่เขตโบราณสถานสำคัญสูงสุด เป็นพื้นที่ตั้งของกลุ่มโบราณสถานสำคัญ เช่น วัดพระศรีสรรเพชญ์ วัดมงคลพิตร วัดธรรมิกราช เป็นต้น ซึ่งเป็นพื้นที่ที่สงวนไว้สำหรับโบราณสถานเท่านั้น
2. พื้นที่สำนักงานอุทยานประวัติศาสตร์



3. พื้นที่บริการข้อมูลและการท่องเที่ยว
4. พื้นที่สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี เป็นพื้นที่สวนสาธารณะ และโบราณสถานเพื่อให้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎรในเกาะเมือง
5. พื้นที่หมู่บ้านหัตถกรรม เป็นพื้นที่รองรับชุมชนที่มีงานหัตถกรรมหรืองานฝีมือที่โดดเด่น จากพื้นที่ต่างๆในอุทยานประวัติศาสตร์มาไว้รวมกัน
6. พื้นที่รองรับชุมชนโยกย้าย เนื่องจากการใช้พื้นที่ไม่ตรงตามแผนแม่บทจึงได้จัดเตรียมพื้นที่สำหรับรองรับบ้านเรือนราษฎรที่อยู่ในพื้นที่โบราณสถานซึ่งจะต้องถูกรื้อย้ายมาไว้รวมกัน

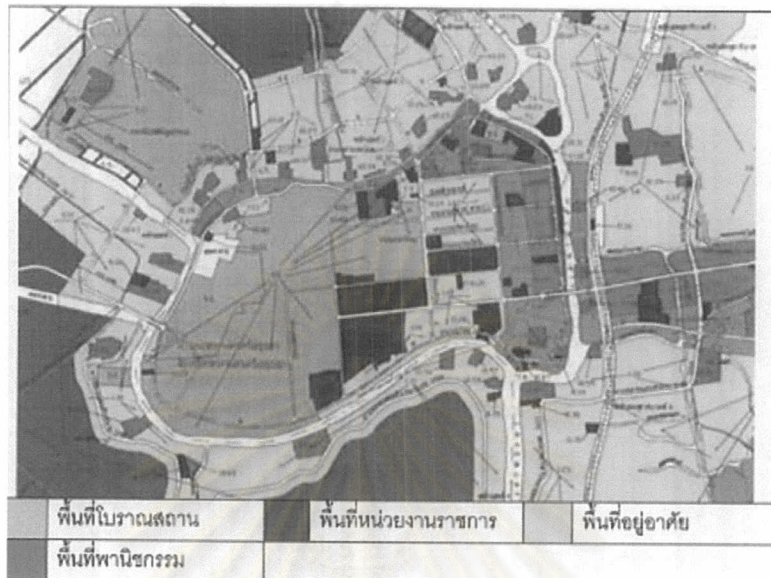


รูปที่ 1.5 ผังการใช้ที่ดินอุทยานประวัติศาสตร์

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการขึ้นทะเบียนเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาเป็นโบราณสถานทั้งเกาะเมือง ทำให้กรมศิลปากรสามารถดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานรวมทั้งปรับปรุงภูมิทัศน์ของเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยาทั้งเกาะเมืองได้โดยไม่จำกัดอยู่เพียงพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์เท่านั้น

2. กระแสการท่องเที่ยวและพานิชยกรรม จากการประกาศเป็นเมืองมรดกโลกทำให้มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมโบราณสถานเพื่อรองรับจำนวนนักท่องเที่ยวที่มากขึ้นจึงต้องการพื้นที่พานิชยกรรมเพื่อรองรับกิจกรรมการท่องเที่ยวดังจะเห็นได้จากจำนวนโรงแรมและเกสต์เฮาส์สำหรับนักท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นจำนวนมาก

จากกิจกรรมพานิชกรรมนี้เองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้พื้นที่เกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา โดยเน้นพื้นที่พานิชกรรมมากกว่าพื้นที่อยู่อาศัยดังเช่นการสำรวจในปี พ.ศ.2533



รูปที่ 1.6 ผังการใช้ประโยชน์ที่ดินเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา

จะเห็นได้ว่าการเป็นเมืองมรดกโลกนั้นทำให้เกิดการอนุรักษ์โบราณสถาน การพานิชกรรม หรือแม้แต่การปรับปรุงสาธารณูปโภคของเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวจากกิจกรรมต่างๆ ที่มีมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้เกิดความต้องการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชุมชนต่างๆ ที่อยู่ในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยามาตั้งแต่การพัฒนาเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2480-2500

### การรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา

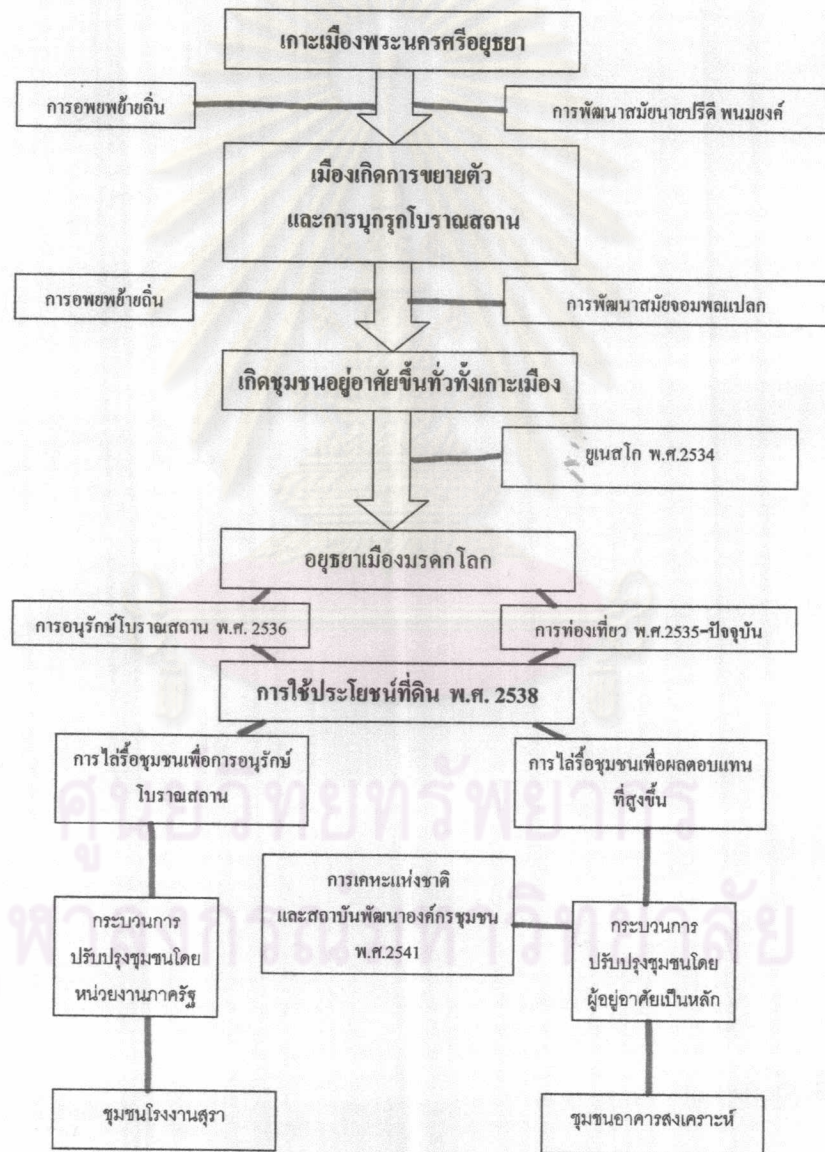
ชุมชนในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยามีจำนวน 25 ชุมชน (การเคหะแห่งชาติ, 2543 อ้างถึงใน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546: 1-3) ซึ่งเป็นชุมชนที่มีเกิดขึ้นในช่วงการพัฒนาเมืองสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อประมาณ 50 ปีก่อน แต่จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหลังจากการประกาศเป็นเมืองมรดกโลกแล้วนั้นทำให้เกิดการไล่รื้อชุมชนดังกล่าวขึ้นโดยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ

1. การรื้อย้ายชุมชนเพื่อการอนุรักษ์และปรับปรุงพื้นที่โบราณสถาน ซึ่งส่งผลให้ชุมชนที่บุกรุกโบราณสถานและพื้นที่โดยรอบ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 11 ชุมชนและบ้านเรือนของราษฎรบางแห่งไปรวมกันไว้ในพื้นที่รองรับชุมชนโยกย้าย ซึ่งการรื้อย้ายดังกล่าวดำเนินการโดยอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาตามแผนแม่บทที่ได้



วางไว้เมื่อปี พ.ศ.2536 ซึ่งชุมชนที่ถูกรื้อย้ายได้ไปรวมกันในพื้นที่รองรับจะเกิดเป็นชุมชนใหม่ขึ้น

2. การรื้อย้ายชุมชนเพื่อเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อผลตอบแทนที่สูงขึ้น  
ชุมชนที่อยู่ในกลุ่มนี้มีจำนวน 14 ชุมชนซึ่งเป็นชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่โบราณสถาน แต่อยู่ในพื้นที่ของรัฐหรือเอกชน ทั้งที่บุกรุกหรือมีสัญญาเช่าถูกต้องก็ตาม แต่จากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่กล่าวมาทำให้ชุมชนที่อยู่ในกลุ่มนี้ไม่สามารถอยู่อาศัยในที่ดินเดิมต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าของที่ดินต้องการผลตอบแทนที่สูงขึ้นจากที่ดินของชุมชน



รูปที่ 1.7 แผนภาพแสดงที่มาของปัญหาการรื้อย้ายชุมชน

### การเข้ามาของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

จากการปัญหาการรื้อย้ายที่เกิดขึ้นมากในช่วงปี พ.ศ.2538-2541 ทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนต่างๆ เช่น การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน หันมาสนใจปัญหาการรื้อย้ายและความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยของชุมชนต่างๆที่เกิดขึ้นในเกาะเมืองพระนครศรีอยุธยา โดยร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นคือ เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา สร้างกลุ่มออมทรัพย์ชุมชนขึ้นเพื่อให้เกิดกระบวนการชุมชน จนพัฒนาเป็นเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์อยุธยา และพัฒนาไปสู่การแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนเพื่อความมั่นคงในการอยู่อาศัย ซึ่งได้มีโครงการนำร่อง คือ ชุมชนอาคารสงเคราะห์ในปี พ.ศ.2543 (สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน, 2546: 5-6)

ในช่วงเวลาที่มีการรวมกลุ่มออมทรัพย์และสร้างกระบวนการชุมชนอยู่นั้น ชุมชนอีกกลุ่มหนึ่งคือชุมชนที่บุกรุกโบราณสถานยังคงถูกรื้อย้ายโดยอุทยานประวัติศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ.2543-2544 มีการรื้อย้ายชุมชนไปอยู่ในพื้นที่รองรับการโยกย้ายโรงงานสุราหรือที่เรียกว่า ชุมชนโรงงานสุรา

### ชุมชนอาคารสงเคราะห์

เป็นชุมชนดั้งเดิมที่มีอายุประมาณ 50 ปีบนที่ดินของกรมธนารักษ์ซึ่งให้เทศบาลดูแล เมื่อราวปี พ.ศ.2530 เทศบาลไม่ต่อสัญญาเช่าที่ดิน โดยมีข่าวว่าเทศบาลต้องการเปลี่ยนการใช้ที่ดินเป็นโรงเรียน ทำให้ชุมชนกลายเป็นชุมชนบุกรุกที่เสี่ยงต่อการถูกรื้อย้าย (นันทพล ยินดีคุณ, สัมภาษณ์, 21 สิงหาคม 2546 และ เจริญ ชันธรุจิ, สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2547)

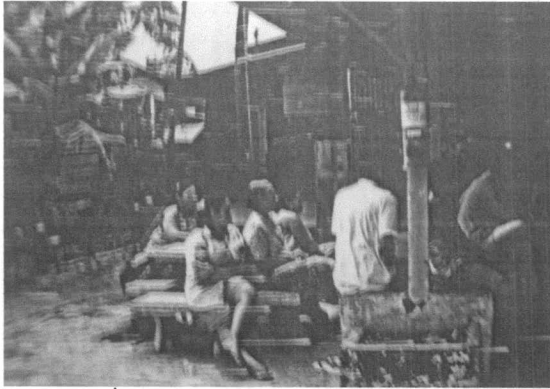


รูปที่ 1.8 ชุมชนอาคารสงเคราะห์เดิม 1

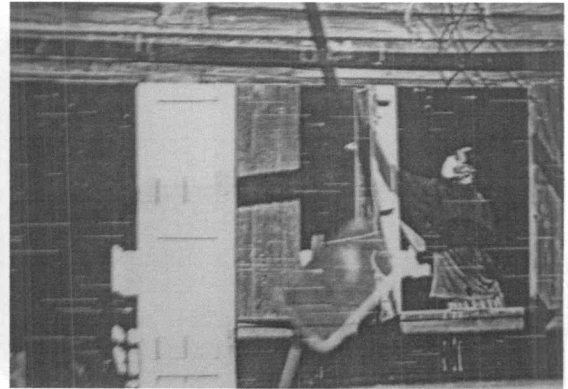


รูปที่ 1.9 ชุมชนอาคารสงเคราะห์เดิม 2





รูปที่ 1.10 ชุมชนอาคารสงเคราะห์เดิม 3



รูปที่ 1.11 ชุมชนอาคารสงเคราะห์เดิม 4

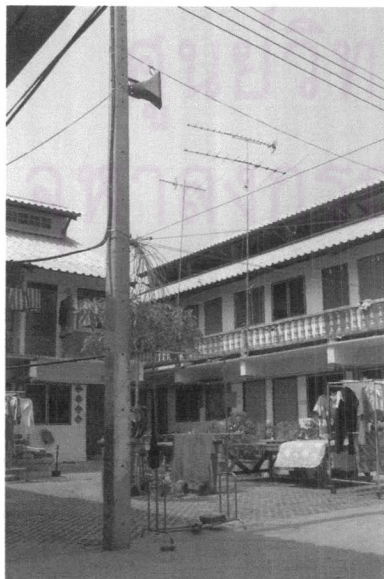
ด้วยความช่วยเหลือของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและการเคหะแห่งชาติ ชาวบ้านได้รวมตัวกันเพื่อปรับปรุงชุมชนและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานเจ้าของที่ดิน เกิดเป็นกระบวนการปรับปรุงที่อยู่อาศัยในปี พ.ศ.2543 แล้วเสร็จเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยใหม่ในปี พ.ศ.2546 (เจริญ ชันฉ รุจี, สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2547)



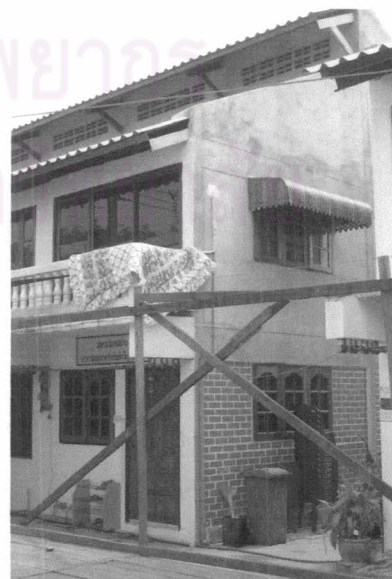
รูปที่ 1.12 ชุมชนอาคารสงเคราะห์ใหม่ 1



รูปที่ 1.13 ชุมชนอาคารสงเคราะห์ใหม่ 2



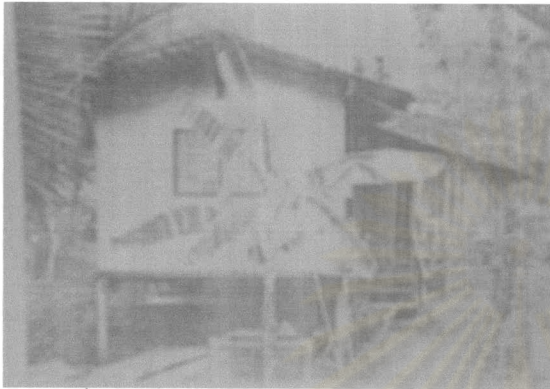
รูปที่ 1.14 ชุมชนอาคารสงเคราะห์ใหม่ 3



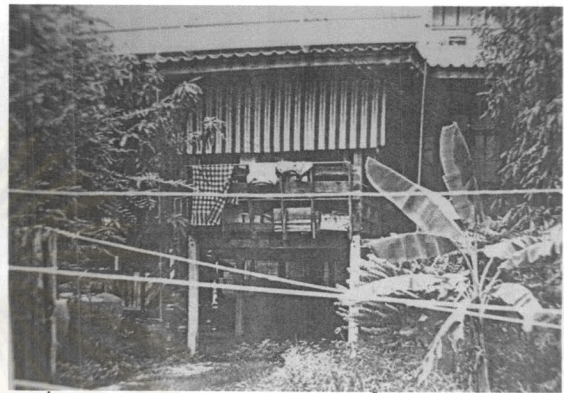
รูปที่ 1.15 ชุมชนอาคารสงเคราะห์ใหม่ 4

### ชุมชนโรงงานสุรา

ในช่วงเวลาเดียวกัน กรมศิลปากรก็ได้ดำเนินการรื้อย้ายชุมชนที่อยู่อาศัยดั้งเดิมหลายชุมชนมารวมกันเป็นชุมชนใหม่ในโรงงานสุราในปี พ.ศ.2542-2544



รูปที่ 1.16 ชุมชนโรงงานสุราก่อนการรื้อย้าย 1



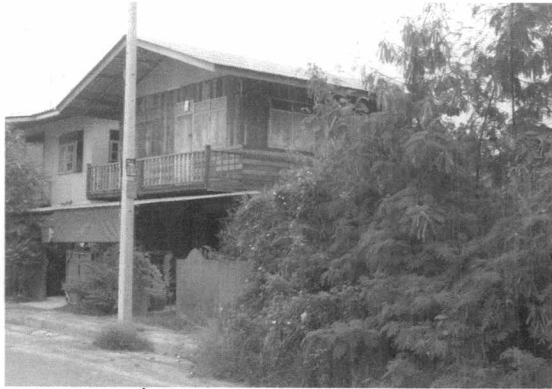
รูปที่ 1.17 ชุมชนโรงงานสุราก่อนการรื้อย้าย 2



รูปที่ 1.18 ชุมชนโรงงานสุราก่อนการรื้อย้าย 3

การรื้อย้ายชุมชนจากโบราณสถานต่างๆ มาสู่ชุมชนโรงงานสุราโดยอุทยานประวัติศาสตร์ ได้ดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2544 ซึ่งเป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวกับกระบวนการปรับปรุงชุมชนอาคารสงเคราะห์





รูปที่ 1.19 ชุมชนโรงงานสุราใหม่ 1



รูปที่ 1.20 ชุมชนโรงงานสุราใหม่ 2



รูปที่ 1.21 ชุมชนโรงงานสุราใหม่ 3



รูปที่ 1.22 ชุมชนโรงงานสุราใหม่ 4

จากสภาพเดิมของชุมชนเดิมทั้งสองมีลักษณะทางกายภาพที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากประสบปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัยที่เกิดจากความต้องการรื้อย้ายชุมชนออกจากที่ดินของภาครัฐเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเหมือนกัน และต่างตั้งอยู่ในเขตเกาะเมืองเช่นเดียวกัน แต่สภาพปัจจุบันของชุมชนมีความแตกต่างกันอย่างมาก จึงเกิดข้อสังเกตว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาชุมชนที่ชุมชนทั้งสองชุมชนผ่านมาน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวจึงเกิดปัญหาในการวิจัยว่า กระบวนการปรับปรุงชุมชนอยู่อาศัยทั้งสองนี้มีความแตกต่างกันอย่างไรและส่งผลกระทบต่อชุมชนทั้งสองอย่างไรบ้าง

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการปรับปรุงชุมชนระหว่างชุมชนอาคารสงเคราะห์กับชุมชนโรงงานสุรา ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาลักษณะของชุมชนก่อนกระบวนการปรับปรุงชุมชนในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม
2. ศึกษากระบวนการปรับปรุงชุมชนอาคารสงเคราะห์และชุมชนโรงงานสุรา
3. เพื่อศึกษาผลของกระบวนการที่มีต่อชุมชนในด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และความเข้มแข็งของชุมชน
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างกระบวนการและผลที่เกิดขึ้นกับชุมชนทั้งสอง

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ปัญหาชุมชนที่เหมาะสมและยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีความเสี่ยงที่จะถูกรื้อย้ายจากทั้งภาครัฐและเอกชน



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย