



การเพิ่มของประชากรกับปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

2.1 ประวัติการพัฒนาบ้านที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

เมื่อปี พ.ศ. 2483 รัฐบาลได้เริ่มให้ความช่วยเหลือบ้านที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนที่มีรายได้น้อย โดยได้จัดตั้งกองเคหสถานสงเคราะห์ขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งในขณะนั้นกรุงเทพฯ และธนบุรีมีประชากรรวมกันเพียงแค่ 700,000 คนเท่านั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2493 กองเคหสถานสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ จึงได้เริ่มสร้างอาคารให้เช่าซื้อเป็นครั้งแรกที่ซอยรางน้ำ ถนนราชวิถี และต่อมาก็ได้สร้างขึ้นที่ดินแดง ถนนสวรรคโลก (ยมราช) และห้วยขวาง โดยสร้างเป็นแบบเรือนไม้ แต่เนื่องจากจำนวนประชากรในกรุงเทพฯ และธนบุรีได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี กองเคหสถานสงเคราะห์ไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นได้โดยลำพัง ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลในขณะนั้น จึงได้จัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2494 เพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคารแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้เช่าอยู่อาศัย ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานของรัฐบาลก็ได้ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับคนในกรุงเทพฯ และธนบุรี แต่เนื่องจากรัฐบาลได้สังเกตเห็นว่า ความต้องการบ้านที่อยู่อาศัยของประชาชนได้ทวีสูงขึ้นเรื่อย ๆ ลำพังแต่ขอให้รัฐบาลเป็นฝ่ายจัดสร้างอาคารสำหรับผู้มีรายได้น้อยแต่เพียงลำพัง คงจะไม่พอกับความต้องการ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. 2496 จุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่ไม่มีเงินทุนพอที่จะลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเองได้ สามารถที่จะกู้ยืมเงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์เพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยของตนเองได้ โดยไม่จำเป็นต้องเช่าอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาล ทั้งยังเป็นการส่งเสริมและเพิ่มปริมาณการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยได้อีกด้วย

ปัญหาภายหลังที่ติดตามมาคือ ความไม่เป็นระเบียบและไม่ได้มาตรฐานของอาคารที่อยู่อาศัย ได้เกิดปัญหาแทรกซ้อนขึ้นมา คือปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านสังคมและสาธารณสุข เพื่อที่จะแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมที่รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนขึ้นในสังกัดของเทศบาลนครกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2503 เพื่อให้มีหน้าที่ป้องกันรักษาบูรณะและฟื้นฟู ตลอดจนรื้อล้างอาคารที่เสื่อมโทรมยุพัง ซึ่งหน่วยงานทั้ง 3 หน่วยงานอันได้แก่สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชน ได้จัดที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเรื่อยมา แพลตแห่งแรกที่ดินแดงได้ถูกสร้างขึ้นในปี พ.ศ. 2506 แทนเรือนไม้ที่มีอยู่เดิม ต่อมาได้สร้างแพลตที่ห้วยขวางแทนเรือนไม้ที่ชำรุดทรุดโทรม

อย่างไรก็ตาม ผลงานการสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย และการส่งเสริมการสร้างอาคารของเอกชน ตลอดจนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งดำเนินงานโดยสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นได้ สาเหตุประการหนึ่งคือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น แม้จะรับภาระในเรื่องเดียวกัน แต่ก็อยู่ต่างกรม ต่างกระทรวง ทำให้การดำเนินงานไม่สะดวก ขาดเป้าหมายที่แน่นอน รัฐบาลจึงได้จัดตั้งหน่วยงานแห่งใหม่ขึ้นโดยรวมเอางานด้านการก่อสร้างอาคารสำหรับผู้มีรายได้น้อยทั้ง 3 หน่วยงานมารวมกัน โดยจัดตั้งขึ้นเป็นการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และปัจจุบันการเคหะแห่งชาติก็ได้รับหน้าที่จัดสร้างอาคารที่พักอาศัยแก่ประชาชน ทั้งไม่เพียงแต่ในกรุงเทพฯ เท่านั้น แต่ยังจะครอบคลุมถึงต่างจังหวัดด้วย สำหรับในกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติก็ได้เริ่มการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยตามโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรเทาความขาดแคลนบ้านอยู่อาศัยของประชากรในกรุงเทพมหานคร ซึ่งการวิจัยเกี่ยวกับจำนวนบ้านที่ต้องการของคนในกรุงเทพมหานครจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อสนองกับนโยบายการก่อสร้างดังกล่าว ในการแก้ปัญหาบ้านอยู่อาศัยที่ขาดแคลนและเรื้อรังมานาน

2.2 การเพิ่มของประชากรและปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

การเพิ่มของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร อาจจะสรุปสาเหตุ 2 ประการคือ

- 1) การเพิ่มของประชากร เนื่องจากอัตราการเกิดของพลเมืองในเขต
กรุงเทพ ฯ
- 2) การเพิ่มของประชากร เนื่องจากการอพยพของคนจากจังหวัดใกล้เคียง
มาประกอบอาชีพในเขตกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากการเกิดของพลเมืองในเขตกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับสูง อีกทั้งมี
ปัญหาเรื่องการอพยพของคนจากต่างจังหวัดเข้ามาเพิ่มเติม ทำให้ประชากรในเขต-
กรุงเทพมหานครมีความเป็นอยู่อย่างหนาแน่น และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมา เนื่อง
จากการเพิ่มของพลเมืองในเขตกรุงเทพ ฯ เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาเรื่องที่อยู่
อาศัย สถานประกอบอาชีพ ซึ่งเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็ประสบกับ
ปัญหานี้ แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัญหาเหล่านี้นับวันแต่จะทวีตบถกันไปเรื่อย ๆ
เช่นปัญหาการจราจร นับวันแต่จะแออัดมากขึ้น การเติบโตและการเพิ่มอย่างรวดเร็ว
ของรถยนต์

ปัญหาการอพยพของพลเมืองที่เข้ามาหางานทำและตั้งรกรากในเขตกรุงเทพ-
มหานคร ทำให้ความหนาแน่นของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในเขตที่
มีการค้าขายในใจกลางกรุงเทพ ฯ มีความเป็นอยู่กันอย่างหนาแน่น ประชากรที่อพยพ
เข้ามาส่วนใหญ่เป็นพวกที่มีรายได้น้อย ไม่สามารถที่จะหาที่อยู่ที่เป็นสัดส่วนของตนเองได้
บางส่วนเหล่านั้นต้องไปปลูกบ้านแบบชั่วคราวซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักสุขลักษณะ ขาดความ
ปลอดภัย และแออัดยัดเยียด ซึ่งบริเวณเหล่านี้ก็เป็นที่มาของแหล่งเสื่อมโทรมในปัจจุบัน
ขณะที่การเพิ่มของประชากรมีมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการเพิ่มขึ้นของที่อยู่-
อาศัยเพื่อสนองความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นเป็นไปอย่างไม่ ได้สัดส่วนกัน หน่วย
งานของรัฐบาล 3 หน่วย (ได้แก่สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสัมพันธ์
ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของเทศบาลกรุงเทพ ฯ)

ได้จัดที่อยู่อาศัยเฉลี่ยรวมกันระหว่างปี พ.ศ. 2493 - 2512 ได้เพียงปีละ 600 หน่วย
ต่อมาได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,000 หน่วย ในปี พ.ศ. 2513-2515 เมื่อเทียบกับจำนวน
ประชากรที่เพิ่มขึ้นในช่วงเดียวกัน ทำให้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยมีเพิ่มมากขึ้น

จากสถิติของกรุงเทพฯ ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ตั้งแต่ พ.ศ.
2489 ถึง 2518 ปรากฏว่าประชากรในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มจากจำนวน 1.77
ล้านคน เป็น 4.35 ล้านคน เพิ่มขึ้นถึงกว่า 2.57 ล้านคน ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่หลวงที่มี
ผลต่อการหาที่อยู่อาศัยของประชากรที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ ในส่วนของรัฐบาลอาคารสงเคราะห์
ที่จัดสร้างขึ้นตั้งแต่เริ่มกิจการอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทยจนถึงปี 2516 มีอาคาร
สงเคราะห์ให้ประชาชนเช่าหรือเช่าซื้อเพียง 19,000 หน่วยเท่านั้น ในส่วนของเอกชน
การก่อสร้างบ้านเพื่ออยู่อาศัยก็มีไม่มากนัก โดยส่วนใหญ่จะมีการก่อสร้างในเขตที่มีการ
ค้าขาย แต่ภายหลังต่อมาจึงได้มีการลงทุนก่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยวิธีการจัดสรรที่ดิน
พร้อมกับบ้านเป็นแปลง ๆ จัดเป็นหมู่บ้านจัดสรรให้ประชาชนได้เช่าซื้อ ซึ่งก็เป็นการ
แบ่งเบาภาระของรัฐบาล ช่วยให้การขาดแคลนที่อยู่อาศัยน้อยลง

2.3 ความหนาแน่นของประชากรในเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

การที่กรุงเทพมหานคร มีการขยายตัวด้านประชากรอย่างรวดเร็วเช่นนี้ เป็น
ผลอันเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติที่ยังอยู่ในอัตราสูง บวกกับการ
เคลื่อนย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่นครหลวงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นเอกนครที่มี
ปัจจัยดึงดูดชาวชนบทเข้าสู่นครหลวงเป็นอย่างมาก ปัญหาของความเป็นเมืองใหญ่ของ
กรุงเทพมหานครทำให้ความเจริญทั้งหมดของประเทศไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ การเมือง
และสังคม มารวมอยู่ที่เดียว ซึ่งเป็นผลทำให้ความเป็นอยู่ของประชากรมีความหนาแน่นใน
อัตราที่สูง

จากสถิติปี พ.ศ. 2518 ตารางที่ 2, แสดงให้เห็นว่า ประชากรในเขตที่มีการ
การค้าขายในย่านใจกลางกรุงเทพมหานคร เป็นเขตที่มีความเป็นอยู่อย่างหนาแน่น เมื่อ
เปรียบเทียบจำนวนประชากรในเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร กับจำนวนเนื้อที่ของ

ตารางที่ 2 พื้นที่ จำนวนประชากร และความหนาแน่นในเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2518

เขต	พื้นที่ (ตร.กม.)	จำนวนประชากร (คน)	ความหนาแน่น คน/ตร.กม.	ลำดับความ หนาแน่น
เขตป้อมปราบ	1.931	201,226	104,208	1
เขตสัมพันธวงศ์	1.416	80,298	56,708	2
เขตดุสิต	11.879	409,747	34,493	3
เขตธนบุรี	8.626	235,738	27,329	4
เขตปทุมวัน	8.369	227,413	27,173	5
เขตพญาไท	21.110	505,487	23,945	6
เขตคลองสาน	6.051	144,101	23,814	7
เขตพระนคร	5.532	128,118	23,159	8
เขตบางรัก	5.536	106,900	19,310	9
เขตบางกอกใหญ่	6.180	93,316	15,100	10
เขตบางกอกน้อย	23.034	347,216	15,074	11
เขตห้วยขวาง	9.500	93,705	9,864	12
เขตยานนาวา	36.909	358,964	9,726	13
เขตพระโขนง	143.559	445,463	3,103	14
เขตภาษีเจริญ	53.947	150,379	2,787	15
เขตราชบุรีบูรณะ	42.874	87,871	2,050	16
เขตบางเขน	169.310	249,220	1,472	17
เขตบางกะปิ	158.781	143,962	907	18
เขตคลองจั่น	79.695	55,049	691	19
เขตบางขุนเทียน	181.156	124,781	689	20
เขตหนองแขม	48.283	32,308	669	21
เขตลาดกระบัง	123.859	34,951	282	22
เขตมีนบุรี	174.331	46,342	266	23
เขตหนองจอก	236.261	46,939	199	24
รวม	1,558.129	4,349,494	2,791	

แต่ละเขตแล้ว จะเห็นได้เด่นชัดว่า เขตใจกลางกรุงเทพมหานคร อันได้แก่เขตป้อม-
ปราบศัตรูร้าย เขตสัมพันธวงศ์ เป็นเขตที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุดเป็นอันดับที่ 1
และอันดับที่ 2 ตามลำดับ ขณะเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับความหนาแน่นของประชากร
ต่อบ้าน 1 หลังในเขตต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่าในเขตป้อมปราบเป็นเขตที่มีประชากรอาศัย
ต่อบ้าน 1 หลังมากที่สุด จากสถิติปี 2518 ตารางที่ 3 มีประชากรอาศัยต่อบ้าน 1
หลัง ถึง 13 คน ซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยถึงเกือบ 2 เท่า อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความ
จำเป็นในการลดจำนวนคนต่อบ้าน 1 หลัง เพื่อให้ได้สัดส่วนที่พอที่ โดยการวางแผนก่อสร้าง
บ้านเพิ่มขึ้นในแต่ละปีในเขตที่มีความหนาแน่นน้อย

ในเขตรอบนอกกรุงเทพมหานคร อันได้แก่เขตลาดกระบัง หนองจอก มีนบุรี
ตลิ่งชัน หนองแขม จะมีประชากรอาศัยอยู่อย่างเบาบาง ในเขตหนองจอกจากสถิติใน
ปี พ.ศ. 2518 ตารางที่ 2 มีประชากรอาศัยอยู่เพียง 46,939 คนต่อเนื้อที่ถึง
230,260 ตร.กม. จัดว่าเป็นเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อยที่สุดในกรุงเทพฯ
และในขณะเดียวกันบ้านก็ยังได้สัดส่วนกับจำนวนครัวเรือน

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนบ้านต่อครัวเรือนจากตารางที่ 4 ภาคผนวก ก. แล้ว
จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่แล้วบ้าน 1 หลัง จะมีผู้อยู่อาศัยมากกว่า 1 ครัวเรือน ยกเว้น
ในเขตห้วยขวาง พระโขนง, ชนบุรี, บางกอกน้อย, บางกอกใหญ่, บางขุนเทียน,
ราษฎร์บูรณะ ซึ่งตามมาตรฐานทั่วไปบ้านอยู่อาศัย 1 หลัง ควรจะมีเพียง 1 ครัวเรือน
จากข้อมูลดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่าในเขตกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีจำนวนบ้าน
อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเพื่อลดความขาดแคลนดังกล่าว การตั้งเป้าหมายเพื่อลดความขาดแคลน
บ้านอยู่อาศัยอันเนื่องมาจากความไม่ได้สัดส่วนของจำนวนบ้านต่อครัวเรือนนี้เป็นเรื่องจำเป็น
ที่จะต้องวางแผนไว้ในการก่อสร้างบ้านอยู่อาศัยสำหรับกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนประชากร จำนวนบ้าน อัตราส่วนจำนวนสมาชิกต่อ
หลังคาเรือน ในปี พ.ศ. 2518 ในเขตกรุงเทพมหานคร

เขต	จำนวน ประชากร	จำนวน บ้าน	จำนวน คน/หลัง	ลำดับความแออัด
เขตป้อมปราบฯ	201,226	15,228	13.214	1
เขตดุสิต	409,747	44,628	9.181	2
เขตพญาไท	505,487	55,676	9.079	3
เขตปทุมวัน	227,413	25,233	9.013	4
เขตบางกอกน้อย	347,216	38,670	8.979	5
เขตมีนบุรี	46,342	5,543	8.360	6
เขตห้วยขวาง	93,705	12,288	7.626	7
เขตหนองจอก	46,939	6,244	7.517	8
เขตลาดกระบัง	34,951	5,200	6.721	9
เขตยานนาวา	358,964	53,416	6.720	10
เขตราษฎร์บูรณะ	87,871	13,413	6.551	11
เขตธนบุรี	235,738	36,128	6.525	12
เขตพระโขนง	445,463	71,430	6.236	13
เขตบางขุนเทียน	124,781	20,218	6.172	14
เขตหนองแขม	32,308	5,304	6.091	15
เขตคลองสาน	55,049	9,080	6.063	16
เขตบางเขน	249,220	41,356	6.026	17
เขตพระนคร	128,118	21,334	6.005	18
เขตบางกอกใหญ่	93,316	15,664	5.957	19
เขตภาษีเจริญ	150,379	26,704	5.631	20
เขตคลองสาน	144,101	26,869	5.363	21
เขตบางกะปิ	143,962	28,249	5.096	22
เขตสัมพันธวงศ์	80,298	16,036	5.007	23
เขตบางรัก	106,900	22,132	4.830	24
รวม	4,349,494	616,043	7.060	