

Relationships between Residential Distribution and Urban Development of
Bangkok, 2002–2022

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2545–2565

*Kundoldibya Panitchpakdi*¹

Department of Housing, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

กุลดิลกทิพย์ พานิชภักดิ์²

ภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

kpanitchpakdi@gmail.com

Montouch Maglumtong^{3*}

Department of Urban Administration and Management, Institute of Metropolitan Development,

Navamindradhiraj University

มนต์ธัช มะกล้าทอง^{4*}

ภาควิชาการบริหารและจัดการเมือง วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

montouch@nmu.ac.th

***Corresponding Author**

Received : 2025-01-02

Revised : 2025-03-03

Accepted : 2025-03-03

¹ Associate Professor, Ph.D.

² รองศาสตราจารย์ ดร.

³ Lecturer, Ph.D.

⁴ อาจารย์ ดร.

Abstract

The article aims to (1) explore housing development in Bangkok, and (2) analyze the relationships between residential distribution and urban development of Bangkok during 2002–2022. This documentary research collected data from the National Housing Authority, Real Estate Information Center, Government Housing Bank, and the Urban Planning and Development Office. Data was analyzed through the creation of distribution maps and development charts. The results show that the relationships between residential distribution and urban development can be shown from the rate of increase in the quantity and density of residential units by location. The increasing number of residential units has spread out from the city center, while the density of residential units is still concentrated in the center and inner suburbs. The distribution was divided into horizontal residential units distributed along main roads in the suburbs, while vertical residential units were clearly distributed along the BTS and MRT routes. This research shows that housing is related to the urban development of Bangkok as an important urban area, but there is still a lack of integrated planning from both the public and private sectors. Therefore, a housing plan should be included in the Town Planning Act to set guidelines for urban development, improve housing situations, and create an inclusive city.

Keywords: housing development, urban development, distribution, density, infrastructure

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครระหว่างปี พ.ศ. 2545–2565 และ (2) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครโดยใช้การวิจัยเอกสารผ่านการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลสิ่งทอหิรัญทรัพย์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และสำนักงานผังและพัฒนาเมือง โดยวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการสร้างแผนที่การกระจายตัวและแผนภูมิพัฒนาการ ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองสามารถแสดงให้เห็นได้จากอัตราการเพิ่มจำนวนและความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยแบ่งตามทำเลที่ตั้ง โดยจำนวนที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นมีลักษณะการกระจายออกจากศูนย์กลางเมือง ในขณะที่ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยยังคงมีการกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองชั้นในและชั้นกลาง ส่วนการกระจายตัวแบ่งเป็นแนวราบที่กระจายตัวตามแนวถนนหลักในเขตชานเมืองในขณะที่แนวตั้งมีการกระจายตัวตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้าอย่างชัดเจน การวิจัยนี้ทำให้เห็นว่าที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครในฐานะการเป็นเนื้อเมืองสำคัญแต่ยังขาดการวางแผนแบบบูรณาการทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้นจึงควรมีการบรรจุแผนด้านที่อยู่อาศัยในพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาเมือง ปรับปรุงปัญหาที่อยู่อาศัย และสร้างเมืองที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

คำสำคัญ: การพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาเมือง การกระจายตัว ความหนาแน่น โครงสร้างพื้นฐาน

บทนำ

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางสำคัญในการตอบสนองต่อความท้าทายของโลกยุคปัจจุบัน เนื่องจากเมืองเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่รองรับประชากรกว่าร้อยละ 65 ของโลก (UN, 2016) ซึ่งทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างเข้มข้น เช่น การใช้พลังงานในพื้นที่เมืองคิดเป็นร้อยละ 60–80 (UN-Habitat, 2016) หรือการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง นำมาซึ่งปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตที่ลดลง (UN, 2016) แนวคิดการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนจึงมุ่งเน้นที่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกมิติ เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยที่เข้าถึงได้ หรือการเพิ่มพื้นที่สาธารณะที่ส่งเสริมการมีปฏิสัมพันธ์ของชุมชน (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2022) ซึ่งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างชุมชนที่เข้มแข็งและมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

ที่อยู่อาศัยเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาเมือง (UN-Habitat, 2016) เนื่องจากกว่าร้อยละ 70 ของเนื้อเมืองเป็นพื้นที่ที่อยู่อาศัย (CPUD, 2021; UN, 2016) และเป็นปัจจัยพื้นฐานที่รองรับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ความเชื่อมโยงระหว่างที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมืองมีความลึกซึ้ง โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐาน การเดินทาง การขนส่ง และเศรษฐกิจของเมือง (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021) เนื่องจากการกระจุกตัวของที่อยู่อาศัยก่อให้เกิดความต้องการทรัพยากรและบริการพื้นฐานในปริมาณสูง ในขณะเดียวกันการขยายตัวของที่อยู่อาศัยไปยังพื้นที่ห่างไกลอาจเพิ่มต้นทุนในการสร้างและดูแลโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนหรือระบบขนส่งสาธารณะ (Querida Khotcharee et al., 2024) ดังนั้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่เชื่อมโยงกับระบบขนส่งสาธารณะหรือใกล้กับแหล่งงานจะช่วยลดปัญหาการเดินทาง ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งสาธารณะ และช่วยลดมลพิษ นอกจากนี้ ที่อยู่อาศัยยังมีบทบาทต่อเศรษฐกิจเมือง เนื่องจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพและราคาเหมาะสมช่วยดึงดูดแรงงานและประชากรเข้าสู่พื้นที่เมืองและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2022) แต่หากการขยายเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง อาจนำไปสู่การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของเมือง (UN, 2016)

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและนครที่มีประชากรมากที่สุดของประเทศไทย เป็นศูนย์กลางการปกครอง การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การเงินการธนาคาร การพาณิชย์ การสื่อสาร และความเจริญของประเทศ มีพื้นที่ทั้งหมด 1,568.737 ตร.กม. มีประชากรตามทะเบียนราษฎรกว่า 6 ล้านคน (CPUD, 2021) ทำให้กรุงเทพมหานครจัดเป็นเอกนคร (primate city) การเติบโตของเขตเมืองกรุงเทพฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว (CPUD, 2018) โดยเฉพาะเมื่อเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี พ.ศ. 2504 ทำให้มีความหนาแน่นของประชากรสูงในพื้นที่ที่จำกัด เกิดการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร และเกิดความท้าทายในการบริหารและจัดการเมือง โดยเฉพาะในแง่ของที่อยู่อาศัย (CPUD, 2021) ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ. 2516 ภาครัฐได้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรเมือง รวมทั้งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัยนอกระบบ (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021) ในขณะที่ภาคเอกชนได้ผลิตที่อยู่อาศัยจำนวนมากในระดับราคาปานกลางค่อนข้างสูงขึ้นไป (Querida Khotcharee et al., 2024) ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ยังไม่มีการศึกษาวิจัยด้านความสัมพันธ์ของการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองที่ชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะทำให้สังคมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองได้ประจักษ์ถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมือง และก้าวไปสู่การบรรจุแผนด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยไว้ในผังเมืองในอนาคต ซึ่งผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยได้แสดงความเห็นว่า กรุงเทพมหานครควรควบคุมการพัฒนาเมืองเพื่อลดปัญหาการเติบโตแบบไร้ทิศทาง (urban sprawl) ด้วย

แนวทางในการพัฒนาเมืองแบบกระชับ (compact city) (S. Fukushima, personal communication, March 3, 2021; Nopant Tapanant, personal communication, November 22, 2024) ซึ่งรองรับการพัฒนาเมืองที่เน้นระบบขนส่งสาธารณะเป็นหลัก (Transit-oriented Development: TOD) จากการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของระบบรถไฟฟ้าและรถไฟฟ้าชานเมืองที่เพิ่มขึ้นจาก 2 สายในปี พ.ศ. 2545 เป็น 5 สายในปี พ.ศ. 2565 (Nopant Tapanant, personal communication, November 22, 2024; Vichai Viratkapan, personal communication, November 22, 2024) และส่งเสริมการเป็นเมืองอัจฉริยะด้วยการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการจัดการจราจร ในขณะที่การพัฒนาที่อยู่อาศัยยังคงนำโดยภาคเอกชนเป็นหลักที่มีการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่ตอบรับกับการพัฒนาแบบ TOD ส่วนภาครัฐยังคงมีความพยายามพัฒนาที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยให้ได้มาตรฐาน (Bassara Povatong, personal communication, August 2, 2024) เหล่านี้จึงนำไปสู่การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับการพัฒนากรุงเทพมหานคร ผ่านการวิเคราะห์พัฒนาการด้านจำนวนที่อยู่อาศัยและอัตราการเพิ่มของจำนวนที่อยู่อาศัยแบ่งตามประเภทและทำเลที่ตั้ง สัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดิน สัดส่วนที่อยู่อาศัยภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยในพื้นที่เมือง ภายใต้บริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล และโครงการสำคัญในกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 2 ข้อ ได้แก่ (1) เพื่อศึกษาการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครระหว่างปี พ.ศ. 2545–2565 และ (2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานคร

การทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมประกอบไปด้วย 3 แนวคิดหลัก ได้แก่ ทฤษฎีการขยายตัวของเมือง (urban sprawl) ทฤษฎีศูนย์กลางหลายศูนย์ (polycentric development) และแนวคิดการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน (sustainable urban development) นอกจากนี้ยังเปรียบเทียบการพัฒนาเมืองของญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ตลอดจนนโยบายและโครงการสำคัญด้านการพัฒนาเมืองที่มีผลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ทฤษฎีการขยายตัวของเมือง (urban sprawl) หมายถึง ปรากฏการณ์ที่เมืองขยายพื้นที่อย่างรวดเร็วและไร้ทิศทางชัดเจน โดยมักเกิดขึ้นในลักษณะของการพัฒนาเขตชานเมือง (suburbanization) มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น Concentric zone theory (Burgess, 1925) Sector model (Hoyt, 1939) Multiple nuclei theory (Harris & Ullman, 1945) หรือ Edge city concept (Garreau, 1991; Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2024; Montouch Maglumlumtong et al., 2024) ซึ่งการเติบโตดังกล่าวมีผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยลักษณะสำคัญของ Urban sprawl ประกอบด้วย (1) การใช้พื้นที่ต่ำและไม่เป็นระบบจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยและโครงสร้างพื้นฐานกระจายตัวแบบแผ่ผืนหลวม ๆ (2) การพึ่งพายานพาหนะส่วนตัว โดยการพัฒนาเน้นการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล เนื่องจากระบบขนส่งสาธารณะไม่ครอบคลุมพื้นที่เมือง (3) การกระจายของประชากรจากศูนย์กลางเมืองกระจายตัวไปสู่พื้นที่รอบนอก และ (4) การบริโภคทรัพยากรสูงมีการใช้ที่ดิน น้ำ และพลังงานในปริมาณมาก (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021; Querida Khotcharee et al., 2024) ซึ่งลักษณะเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การบุกรุกพื้นที่ธรรมชาติ การเพิ่มมลพิษทางอากาศ และการลดความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนเศรษฐกิจและสังคม เช่น ค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้น

และการลดความเชื่อมโยงของชุมชนและความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงบริการ อย่างไรก็ตาม นักผังเมืองได้เสนอแนวทางแก้ไข เช่น การพัฒนาภายใต้แนวคิด Smart growth เพื่อใช้ทรัพยากรที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด การสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะรวมทั้งการกำหนดพื้นที่สีเขียวและพื้นที่กันชน (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021) เนื่องจากการขยายตัวของเมืองแบบไร้ทิศทางเป็นความท้าทายของการวางผังเมืองที่ต้องคำนึงถึงการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเมืองและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ทฤษฎีศูนย์กลางหลายศูนย์ (polycentric development) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง หรือภูมิภาคในลักษณะที่มีศูนย์กลางมากกว่าหนึ่งแห่ง โดยแต่ละศูนย์กลางมีบทบาทหน้าที่เฉพาะและความเชื่อมโยงกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการคมนาคม ซึ่งมีแนวคิดที่เกี่ยวข้องมีความสัมพันธ์กับทฤษฎีด้านการขยายตัวของเมือง ได้แก่ Multiple nuclei theory (Harris & Ullman, 1945) ที่กล่าวว่า เมืองมีการพัฒนาแบบศูนย์กลางหลายแห่ง โดยศูนย์ย่อยเหล่านี้เกิดขึ้นตามความต้องการเฉพาะด้าน เช่น ศูนย์การค้า หรือเขตที่อยู่อาศัย (Querida Khotcharee, 2024) และ Edge city concept (Garreau, 1991) ที่กล่าวว่า ชานเมืองพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่มีลักษณะคล้ายเมือง รวมทั้งการวางแผนภูมิภาค (regional planning) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ต่าง ๆ (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021) โดยลักษณะสำคัญของทฤษฎีศูนย์กลางหลายศูนย์ ประกอบด้วย (1) ศูนย์กลางย่อยหลายแห่งที่ไม่จำกัดอยู่ในเขตศูนย์กลางธุรกิจ (CBD) แต่กระจายไปยังพื้นที่รอบนอก (2) การเชื่อมโยงในเชิงหน้าที่และมีบทบาทเฉพาะ เช่น เขตอุตสาหกรรม ศูนย์กลางธุรกิจ หรือศูนย์การศึกษา และมีความสัมพันธ์ผ่านระบบคมนาคมและเศรษฐกิจ และ (3) การลดการรวมศูนย์ช่วยลดความแออัดในศูนย์กลางดั้งเดิมของเมืองและกระจายโอกาสการพัฒนาไปยังพื้นที่อื่น (Montouch Maglumtong et al., 2024; UN, 2016) แนวคิดนี้มีข้อดี คือลดปัญหาการจราจรและความหนาแน่นในศูนย์กลางเมือง ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานในพื้นที่นอกเขตเมืองหลัก ลดเวลาการเดินทางและเพิ่มการเข้าถึงบริการพื้นฐาน รวมทั้งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการขยายตัวของเมือง แต่การดำเนินการตามแนวคิดนี้ต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในแต่ละศูนย์กลางและมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอรองรับ

แนวคิดการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน (sustainable urban development) เป็นแนวทางที่มุ่งเน้นการสร้างเมืองให้เติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยตอบสนองความต้องการในปัจจุบันโดยไม่กระทบต่อความสามารถของคนรุ่นอนาคตในการตอบสนองความต้องการของตนเอง (UN-Habitat, 2016) ภายใต้กรอบการพัฒนา Agenda 21 ซึ่งเป็นกรอบการทำงานระดับโลกเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเน้นบทบาทของชุมชนท้องถิ่น และ Sustainable Development Goals (SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 11 (เมืองและชุมชนยั่งยืน) (UN, 2016) ซึ่งแนวคิดนี้มีหลักการสำคัญ คือการพัฒนาที่สมดุล การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนและการออกแบบพื้นที่อย่างยั่งยืน (UN, 2016) สำหรับแนวทางการพัฒนาเมืองที่ยั่งยืนประกอบด้วย การส่งเสริมการปลูกต้นไม้และอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติในเมือง การขยายเครือข่ายขนส่งสาธารณะและสนับสนุนการเดินเท้าและการใช้จักรยาน การส่งเสริมการรีไซเคิล และใช้พลังงานหมุนเวียน ตลอดจนการจัดหาที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับทุกกลุ่มรายได้ (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021; UN-Habitat, 2016) ซึ่งการพัฒนาเมืองตามแนวคิดนี้จะช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน และสร้างอนาคตที่มั่นคงสำหรับคนรุ่นถัดไป โดยเน้นการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ

การพัฒนาเมืองในทวีปเอเชีย (urban development in Asian metropolis) มหานครที่มีความโดดเด่นด้านการพัฒนาเมืองที่เป็นกรณีศึกษาสำคัญ เช่น กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ โดยโตเกียวเป็นมหานครที่มีความยืดหยุ่นและเป็นหนึ่งในเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของโลก โดยเน้นที่การเงิน เทคโนโลยี และการผลิตขั้นสูง (S. Fukushima, personal communication, March 3, 2021) ในขณะที่ประชากรญี่ปุ่นมีอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โตเกียวได้ปรับตัวโดย

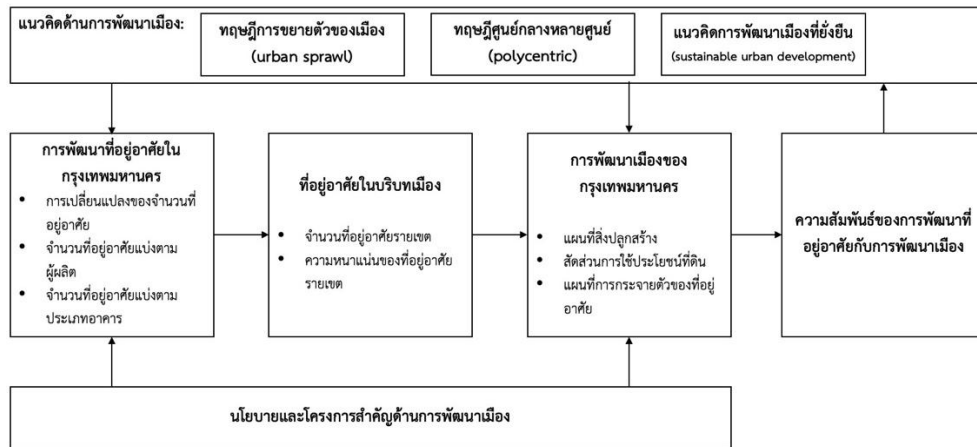
บูรณาการโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านสุขภาพที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ กฎหมายผังเมืองที่ยืดหยุ่นของโตเกียวและอุทกานที่อยู่อาศัย ที่นำโดยภาคเอกชนทำให้ราคาที่อยู่อาศัยไม่สูงจนเกินไปเมื่อเทียบกับเมืองอื่น ๆ ทั่วโลก (S. Fukushima, personal communication, March 3, 2021) มีการเตรียมพร้อมรับภัยพิบัติผ่านการลงทุนด้านสถาปัตยกรรมที่ด้านทานแผ่นดินไหวขั้นสูงและโครงสร้างพื้นฐานที่ยืดหยุ่นมากขึ้น (S. Fukushima, personal communication, March 3, 2021) ในขณะที่สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางด้านการเงิน การค้า และนวัตกรรมระดับโลก มีเศรษฐกิจที่เปิดกว้าง กฎหมายที่เข้มงวด และทำเลที่ตั้งที่ดี ด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย สิงคโปร์มีคณะกรรมการที่อยู่อาศัยและการพัฒนา (HDB) จัดหาที่อยู่อาศัยสาธารณะราคาไม่แพงให้กับประชากรมากกว่าร้อยละ 80 (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021) การวางผังเมืองแบบบูรณาการตามแนวคิด "เมืองในสวน" (city in the garden) และการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเน้นที่ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและพื้นที่สีเขียวในเมือง

นโยบายและโครงการสำคัญด้านการพัฒนาเมืองที่มีผลต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี พ.ศ. 2545–2565 ประเทศไทยอยู่ในช่วงของการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายบ้านล้านหลัง โดยการเคหะแห่งชาติมีบทบาทในการผลิตบ้านเอื้ออาทรอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ที่พัฒนาบ้านมั่นคงทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค โครงการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานเมืองที่สำคัญในช่วงนี้ ได้แก่ การพัฒนาระบบรถไฟฟ้าเพิ่มขึ้นหลายเส้นทางและการเปิดสนามบินสุวรรณภูมิส่งผลให้อสังหาริมทรัพย์เติบโตตามแนวเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเป็นจำนวนมาก (CPUD, 2021; Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021) จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนรายปีมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าจำนวนก่อนวิกฤตการเงิน มีปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อตลาดที่อยู่อาศัย ได้แก่ วิกฤตการเงิน (พ.ศ. 2549–2557) วิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ (พ.ศ. 2551) มหาอุทกภัย (พ.ศ. 2554) ตลอดจนสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด-19 (พ.ศ. 2563) ที่ส่งผลให้เศรษฐกิจทั่วโลกหยุดชะงัก

ในช่วงนี้เป็นช่วงเดียวกับที่ UN-Habitat ได้มีการประกาศปฏิญญาสากลด้านที่อยู่อาศัยใหม่ (พ.ศ. 2559) หรือ Habitat III ที่เน้นย้ำเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นศูนย์กลางของปฏิญญาการพัฒนาเมืองของชาติและท้องถิ่น การประกาศนี้เป็น การแก้ไขปัญหามาจาก Habitat II ซึ่งสนับสนุนให้ระบบตลาดที่อยู่อาศัยทำงานให้มีประสิทธิภาพ (enabling approach to housing) และมองว่าที่อยู่อาศัยเป็นสินค้า จนทำให้เกิดวิกฤตที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องกับความสามารถในการจ่ายในระดับโลก (Kundoldibya Panitchpakdi et al., 2021; UN-Habitat, 2016) จนนำมาสู่ความพยายามในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในเมืองเพื่อไม่ให้มีผู้ใดถูกทิ้งไว้ข้างหลังจากการพัฒนาเมือง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2545–2565 เป็นการวิจัยเอกสารโดย (1) รวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อมูลด้านพัฒนาการที่อยู่อาศัยจากการเคหะแห่งชาติ ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ และธนาคารอาคารสงเคราะห์ และข้อมูลด้านการพัฒนาเมืองจากสำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร จากนั้น (2) ทำการวิเคราะห์ข้อมูลผ่านการสร้างแผนที่การกระจายตัว และแผนภูมิพัฒนาการแล้วนำผลการศึกษา (3) สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเมือง เพื่อสอบถามความถูกต้องของผลการศึกษา โดยขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา คือกรุงเทพมหานครและพื้นที่ต่อเนื่องไปยังปริมณฑลบางส่วน สำหรับขอบเขตด้านระยะเวลา คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 จนถึงปี พ.ศ. 2565 อย่างไรก็ตาม การวิจัยนี้มีข้อจำกัดด้านข้อมูล เนื่องจากข้อมูลก่อนปี พ.ศ. 2545 ขาดการรวบรวมที่เป็นระบบทำให้การศึกษาพัฒนาการภาพรวมทั้งหมดค่อนข้างขาดตอนในบางช่วง ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกช่วงเวลาเฉพาะปี พ.ศ. 2545–2565 มาแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการเติบโตของเมือง เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่หน่วยงานด้านที่อยู่อาศัยและเมืองมีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ได้ค่อนข้างสมบูรณ์ที่สุด (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

Source: Research team

ผลการศึกษา

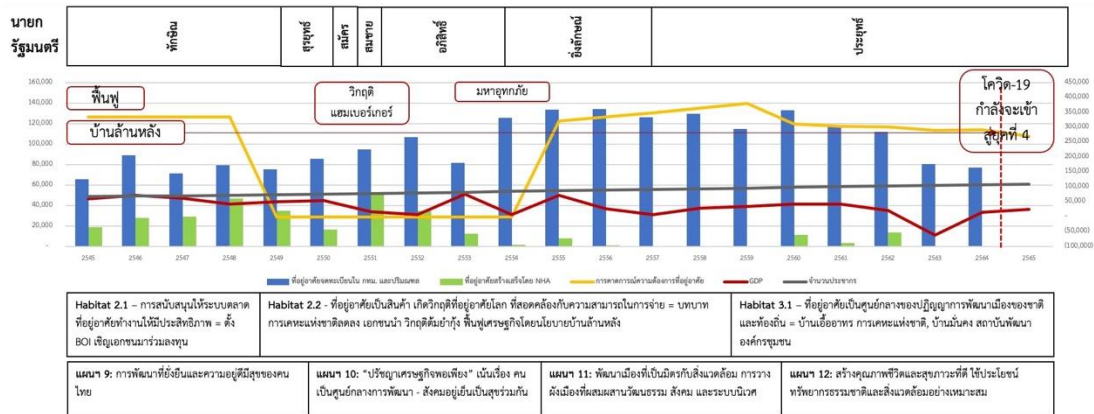
การพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

การพัฒนาที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงประชากร (demographic shifts) ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเขตเมืองและความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ การย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมือง ร่วมกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure development) เช่น การวางแผนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่เอื้อต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย การเข้าถึงระบบสาธารณสุขการต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด ตลอดจนนโยบายภาครัฐและการวางผังเมืองที่ส่งเสริมการขยายตัวของที่อยู่อาศัย การควบคุมการใช้ที่ดินและการกำหนดโซนนิ่งการพัฒนาเมืองรวมทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น ราคาที่ดิน ค่าครองชีพ และโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่

การพัฒนาที่อยู่อาศัยในช่วงปี พ.ศ. 2545–2565 พบว่า เป็นช่วงที่เศรษฐกิจกลับมาฟื้นตัวอีกครั้งหลังจากวิกฤตต้มยำกุ้งในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเศรษฐกิจฟื้นตัวจากนโยบายบ้านล้านหลังของรัฐบาลที่มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติ มีบทบาทในการผลิตบ้านเอื้ออาทรอย่างต่อเนื่อง และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. รับหน้าที่พัฒนาบ้านมั่นคงทั้งในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นการพัฒนาตามการเจริญเติบโตของเมือง ได้แก่ การพัฒนาระบบรถไฟฟ้าเพิ่มขึ้นหลายเส้นทางและส่วนต่อขยายจากเส้นทางเดิม และการเปิดสนามบินสุวรรณภูมิ ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานเติบโตตามแนวเส้นทางระบบขนส่งมวลชนเป็นจำนวนมาก มีจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนรายปีมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบเท่าจำนวนก่อนวิกฤตการเงิน คือ เฉลี่ยปีละ 100,765 หน่วย แบ่งเป็นที่อยู่อาศัยที่ภาครัฐผลิตร้อยละ 15 และภาคเอกชนผลิตร้อยละ 85 อันเนื่องมาจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การเก็งกำไร และการให้ชาวต่างชาติมีสิทธิ์เป็นเจ้าของห้องชุดได้ร้อยละ 49 ด้านกฎหมายมีการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองรวม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2549) มีการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่รวม (FAR) และอัตราพื้นที่เปิดโล่ง (OSR) และพัฒนาต่อมาในกฎหมายผังเมืองรวม ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2556) ที่มีแผนผัง

สำหรับประเภทของที่อยู่อาศัยแบ่งตามประเภทอาคาร พบว่า ในอดีต จำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนในแนวราบมีจำนวนมากกว่าที่อยู่อาศัยในแนวตั้งมาโดยตลอด ตามลักษณะการขยายตัวของเมืองที่เป็นลักษณะการขยายตัวตามแนวนอน เกิดโครงการบ้านจัดสรรขึ้นในพื้นที่ชานเมืองเป็นจำนวนมากทั้งบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮาส์ และอาคารพาณิชย์ พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะดวก เช่น สวนสาธารณะ โรงเรียน และศูนย์การค้า หลังจากวิกฤตการเงินปี พ.ศ. 2540 บริษัทอสังหาริมทรัพย์หลายราย ปิดตัวลงแต่เศรษฐกิจไทยฟื้นตัวขึ้นหลังปี พ.ศ. 2543 และเติบโตอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2545–2547 โดยในปี พ.ศ. 2552 เป็นครั้งแรกที่มีจำนวนอาคารชุดจดทะเบียนมากกว่าจำนวนที่อยู่อาศัยในแนวราบ เนื่องจากวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ ความต้องการที่อยู่อาศัยแนวสูงกลางเมือง ซึ่งอาคารชุดมีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยและความสะดวกในการเดินทางไป ทำงานสอดคล้องกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้า (ภาพที่ 2)

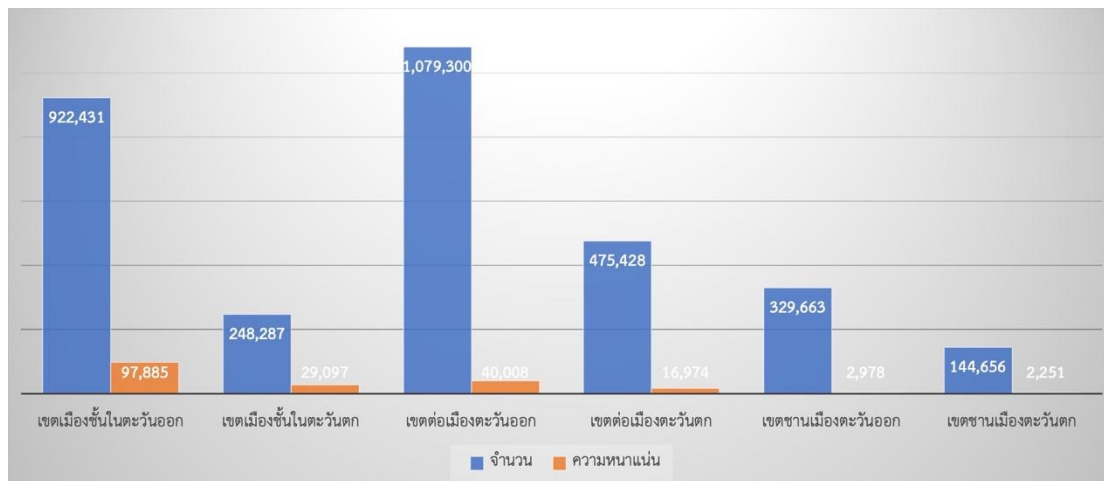


ภาพที่ 2 การเปลี่ยนแปลงของจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนและบริบทแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

Source: Research team

ที่อยู่อาศัยในบริบทเมือง: จำนวนและความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

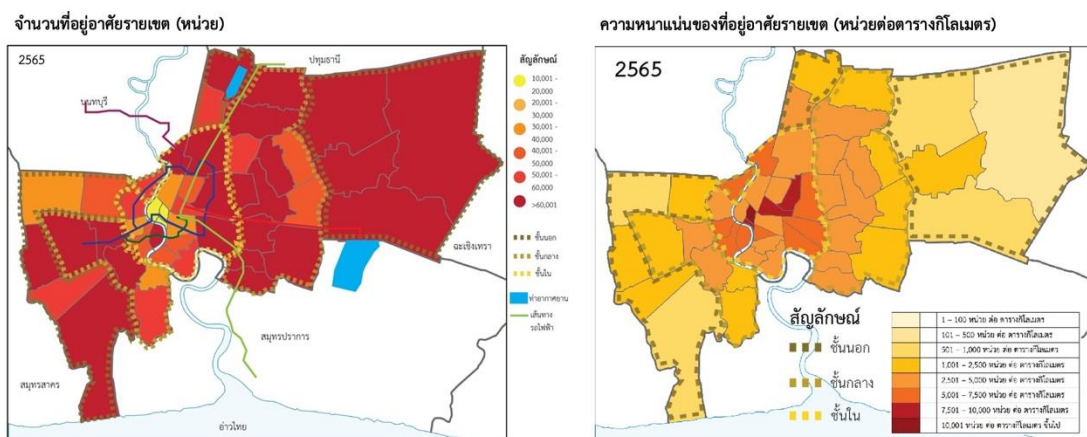
ในช่วงปี พ.ศ. 2545–2565 พบว่า มีจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนสะสมทั้งหมด 3,199,765 หน่วย โดยเขตที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนสูงสุด คือ เขตต่อเมืองตะวันออกซึ่งมีเขตบางเขน เขตบางกะปิ และเขตสายไหม ที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนสะสมเกิน 100,000 หน่วย รองลงมา คือเขตเมืองชั้นในซึ่งมีเขตจตุจักรเพียงเขตเดียวที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยเกิน 100,000 หน่วย ถัดมาเป็นเขตต่อเมืองตะวันตกที่มีอัตราการเติบโตของที่อยู่อาศัยสูงมาก โดยเฉพาะในเขตบางแคและเขตจอมทอง ในอดีตเขตที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยมากที่สุด ได้แก่ เขตคลองเตยเนื่องจากเป็นเขตที่มีชุมชนแออัดซึ่งตั้งอยู่ใกล้แหล่งงาน เขตภาษีเจริญและเขตบางกะปิที่เป็นที่ตั้งของโครงการหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมาก เหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากการพัฒนาระบบถนน ไฟฟ้า และประปา เพื่อการพัฒนาเมือง โดยเมืองมีทิศทางในการพัฒนาไปทางตะวันออกมากขึ้น เริ่มมีการพัฒนาระบบรถไฟฟ้าเชื่อมกรุงเทพฯ ขึ้นในด้านบนกับด้านตะวันออก (พ.ศ. 2543) ส่งผลให้จำนวนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในเขตรอยต่อเมือง ได้แก่ เขตจตุจักร เขตบางเขน และเขตบางกะปิ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ระบบรถไฟฟ้าเชื่อมต่อภาคมหานครที่ดำเนินการก่อสร้างอย่างต่อเนื่องทำให้จำนวนที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นตามแนวรถไฟฟ้าในเขตรอยต่อเมืองและเขตชานเมือง ซึ่งเขตที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยสูงที่สุด คือเขตจตุจักร ซึ่งเป็นรอยต่อระหว่างขอบเมืองชั้นในกับเขตรอยต่อเมืองและขยายไปสู่เขตต่อเมืองตะวันออก ได้แก่ เขตบางเขน เขตสายไหม และเขตดอนเมือง ในขณะที่เขตชานเมืองมีการเติบโตของจำนวนที่อยู่อาศัยอย่างเห็นได้ชัด เช่น เขตลาดกระบังจากการขยายระบบรถไฟฟ้าและหมู่บ้านจัดสรรใกล้แหล่งงานคือสนามบินสุวรรณภูมิและย่านโลจิสติกส์ เขตบางแคจากการขยายระบบรถไฟฟ้า สำหรับเขตเมืองเก่า เช่น เขตพระนคร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขตสัมพันธวงศ์มีจำนวนที่อยู่อาศัยคงที่หรือลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของเมืองในแนวราบมากขึ้น ส่งผลให้ศูนย์กลางเศรษฐกิจเมืองย้ายออกไปสู่ย่านสีลม-สาทร ที่อยู่ทางทิศตะวันออกของเมือง (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 แผนภูมิจำนวนที่อยู่อาศัย (หน่วย) และความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย (ต่อตารางกิโลเมตร) ในกรุงเทพมหานคร

Source: Research team

ด้านความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยพบว่า เขตเมืองชั้นในมีความหนาแน่นสูงที่สุด คือ 97,885 หน่วยต่อตารางกิโลเมตร ในขณะที่เขตต่อเมืองชั้นกลางที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยจดทะเบียนมากที่สุด กลับมีความหนาแน่นเพียง 40,008 หน่วยต่อตารางกิโลเมตรเท่านั้น เมื่อระบุงไปในแต่ละเขตจะพบว่า เขตเมืองเก่ายังคงมีความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในระดับสูง คือ ตั้งแต่ 5,001 จนถึงมากกว่า 10,001 หน่วยต่อตารางกิโลเมตร เนื่องจากพื้นที่ของเขตเมืองเก่าค่อนข้างจำกัด แต่อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบกับในยุคก่อตั้งการเคหะแห่งชาติพบว่า เขตเมืองเก่ามีความหนาแน่นลดลงจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรและการย้ายออกจากพื้นที่ ในขณะที่เขตเมืองชั้นในและย่านศูนย์กลางเศรษฐกิจมีความหนาแน่นเพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด (NHA, 2006) โดยเฉพาะในเขตราชเทวีและเขตดินแดง จากความสะดวกในการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนทำให้การเดินทางจากที่อยู่อาศัยไปสู่แหล่งงานสะดวกรวดเร็ว จึงเกิดมีโครงการที่อยู่อาศัยขึ้นในย่านดังกล่าวเป็นจำนวนมาก เขตต่อเมืองและเขตชานเมืองมีการเพิ่มขึ้นของความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในลักษณะก้าวกระโดดเช่นเดียวกัน เนื่องจากการขยายระบบรถไฟฟ้าที่เชื่อมต่อในระดับภาคมหนครทำให้เกิดโครงการอสังหาริมทรัพย์ในเขตชานเมืองตามแนวรถไฟฟ้าเป็นจำนวนมาก (ภาพที่ 4)



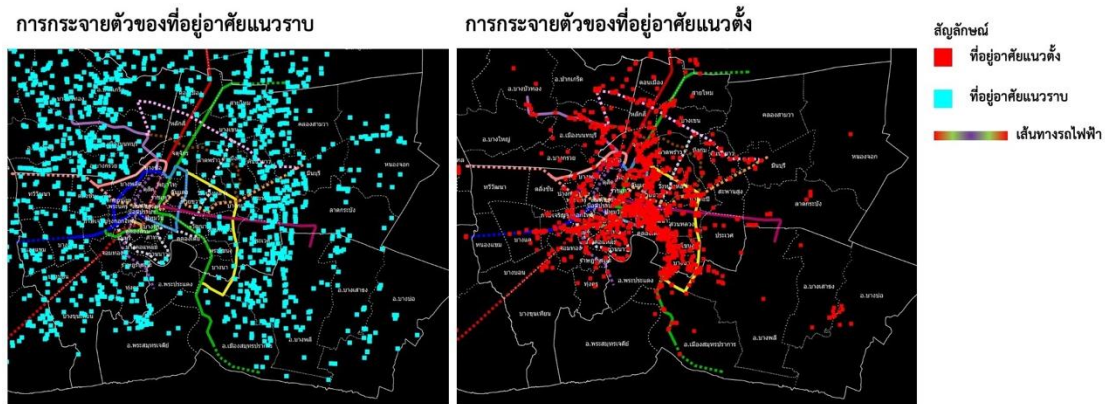
ภาพที่ 4 ผังจำนวนและความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานคร

Source: Research team

จากการรวบรวมข้อมูลโดยผู้วิจัยพบว่า อัตราการเพิ่มของจำนวนการผลิตที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครระหว่างปี พ.ศ. 2545–2565 มีจำนวนใกล้เคียงกับช่วงก่อนเกิดวิกฤตต้มยำกุ้ง โดยในอดีตหลังจากที่มีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติพบว่า มีการผลิตที่อยู่อาศัยเฉลี่ยปีละ 19,250 หน่วย ระหว่างปี พ.ศ. 2515–2529 ซึ่งแบ่งเป็นภาครัฐร้อยละ 45 และภาคเอกชนร้อยละ 55 (CPUD, 2018; REIC, 2023) ซึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตของภาคอสังหาริมทรัพย์ต่อเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ต่อมาในยุคเศรษฐกิจเฟื่องฟูระหว่างปี พ.ศ. 2530–2544 มีการผลิตที่อยู่อาศัยเฉลี่ยปีละ 101,459 หน่วย แบ่งเป็นภาครัฐร้อยละ 19 และภาคเอกชนร้อยละ 81 (CPUD, 2021; REIC, 2023) จากการเติบโตทางเศรษฐกิจแบบก้าวกระโดด การเก็งกำไร และการกู้เงินต่างประเทศมาลงทุนจนทำให้เกิดปัญหาฟองสบู่แตกและกลายเป็นวิกฤตการเงินในระดับภูมิภาค และภายหลังจากที่เศรษฐกิจฟื้นตัวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ภาคอสังหาริมทรัพย์มีการผลิตที่อยู่อาศัยเฉลี่ยปีละ 100,765 หน่วย (NHA, 2017c) โดยที่ภาครัฐมีบทบาทน้อยลงเหลือเพียงร้อยละ 15 ในขณะที่ภาคเอกชนมีสัดส่วนการผลิตมากขึ้นถึงร้อยละ 85 จากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ การเก็งกำไร และการให้ชาวต่างชาติมีสิทธิ์เป็นเจ้าของห้องชุดได้ร้อยละ 49 (CPUD, 2021)

การพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร: การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองกรุงเทพมหานครระหว่างปี พ.ศ. 2545–2565

การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์กับทิศทางการพัฒนาเมืองโดยตรง เนื่องจากเป็นตัวสะท้อนผลของการพัฒนาเมืองที่แสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพของระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ตอบรับกับการอยู่อาศัย ผลการศึกษาการกระจายตัวแบ่งรูปแบบที่อยู่อาศัยออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ (1) ที่อยู่อาศัยแนวราบ ประกอบด้วย บ้านเดี่ยว บ้านแฝด ทาวน์เฮ้าส์ และอาคารพาณิชย์ และ (2) ที่อยู่อาศัยแนวตั้ง ได้แก่ อาคารชุดทั้งที่สูงไม่เกิน 8 ชั้น (low-rise) และตั้งแต่ 8 ชั้นขึ้นไป (high-rise) โดยการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยแนวราบ (จุดสีฟ้าในภาพที่ 5) มีการกระจายตัวอยู่ในเขตกรุงเทพชั้นกลางและชั้นนอกเชื่อมต่อไปยังเขตปริมณฑลมีการพัฒนาตามแนวถนนขนาดใหญ่และทางด่วนต่าง ๆ เนื่องจากต้องใช้เป็นทางสัญจรหลักในการเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองหรือแหล่งงาน ซึ่งโครงการที่อยู่อาศัยแนวราบใหม่ ๆ มักจะกระจุกตัว อย่างชัดเจนตามแนวถนนวงแหวนกาญจนาภิเษกที่เป็นวงแหวนชั้นที่ 3 ของกรุงเทพมหานคร ทำให้โครงการบ้านจัดสรรมีลักษณะเป็นแนวขนานเหนือ-ใต้ ทั้งฝั่งตะวันออก และฝั่งตะวันตกของกรุงเทพมหานคร สำหรับที่อยู่อาศัยแนวตั้งหรืออาคารชุด (จุดสีแดงในภาพที่ 5) มีการกระจายตัวตามเส้นทางรถไฟฟ้า โดยเฉพาะพื้นที่ตลอดเส้นทางรถไฟฟ้าสายสีเขียว เนื่องจากเป็นเส้นทางสัญจรสำคัญที่ผ่านย่านที่อยู่อาศัย และศูนย์กลางธุรกิจของเมือง ส่วนใหญ่อยู่ในเขตกรุงเทพชั้นในและชั้นกลางที่สามารถเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองได้สะดวกด้วยระบบคมนาคมขนส่งมวลชนทางราง (ภาพที่ 5) ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินพบว่า สัดส่วนพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39 (CPUD, 2021) (จากเดิมร้อยละ 24 ในช่วงก่อนวิกฤตต้มยำกุ้ง) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเมือง



ภาพที่ 5 ผังการกระจายตัวแบ่งตามประเภท

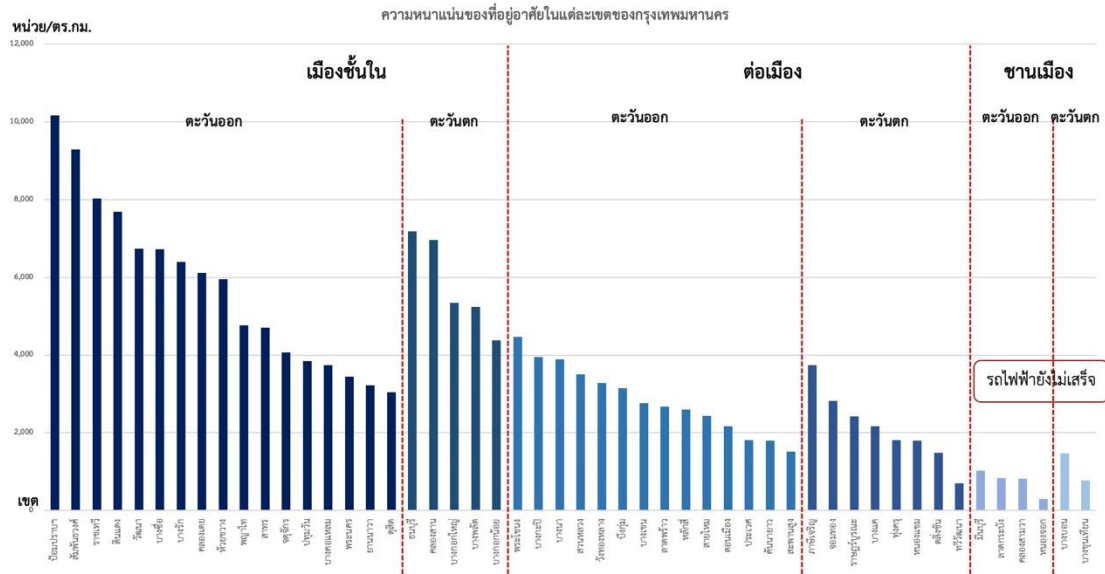
Source: Housing survey in 2023 [Unpublished manuscript] by REIC, 2023.

เมื่อวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลของสำนักการวางผังและพัฒนาเมืองพบว่า พื้นที่ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมีการเพิ่มขนาดสัดส่วนในการใช้ประโยชน์ที่ดินในกรุงเทพมหานครอย่างมีนัยสำคัญ โดยในปี พ.ศ. 2529 พบว่า มีพื้นที่ที่อยู่อาศัยเพียงร้อยละ 12 จากพื้นที่เมือง จากนั้นจึงเพิ่มขึ้นเท่าตัวเป็นร้อยละ 24 ในปี พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33 ในปี พ.ศ. 2565 แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของที่อยู่อาศัยในฐานะเนื้อเมืองหลัก ซึ่งสวนทางกับพื้นที่เกษตรกรรมที่ลดลงจากร้อยละ 43 ในปี พ.ศ. 2529 เป็นร้อยละ 31 ในปี พ.ศ. 2543 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 29 ในปี พ.ศ. 2565 (CPUD, 2021)

อภิปรายผลการศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครในช่วงปี พ.ศ. 2545–2565 สามารถแสดงให้เห็นในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2565 โดยพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยมีปริมาณมากที่สุด คือ 319,015 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 33 ซึ่งโครงการที่อยู่อาศัยทั้งแนวราบและแนวตั้งต่างก็มีการพัฒนาตามการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ การพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางหลายเส้นทาง ได้แก่ รถไฟฟ้า MRT รถไฟฟ้า BTS รถไฟฟ้า ARL รถเมล์ BRT ตลอดจนส่วนต่อขยายต่าง ๆ ที่ทำให้การเดินทางในกรุงเทพมหานครสะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น ในขณะที่การกระจายตัวและความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครในแต่ละชั้นเมืองมีการเติบโตของปริมาณที่อยู่อาศัยแตกต่างกัน โดยเขตเมืองชั้นในมีการกระจุกตัวหนาแน่นในเขตที่มีแนวรถไฟฟ้าผ่านที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยมากกว่า 60,000 หน่วยในแต่ละเขต ในขณะที่เขตเมืองเก่ามีจำนวนที่อยู่อาศัยน้อยกว่า 20,000 หน่วย เนื่องจากมีขนาดเล็กเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการและศาสนสถานจำนวนมาก ส่วนเขตเมืองชั้นกลางมีจำนวนที่อยู่อาศัยมากกว่า 60,000 หน่วยในเกือบทุกเขต เช่นเดียวกับเขตเมืองชั้นนอกที่มีการเจริญเติบโตเช่นเดียวกับเขตเมืองชั้นกลางเนื่องจากการพัฒนาระบบโครงข่ายถนน ระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ และการขยายระบบขนส่งมวลชนทางรางไปยังพื้นที่เขตเมืองชั้นนอกเหล่านี้ (ภาพที่ 6)

ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยรายเขตระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2565



ภาพที่ 6 ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยรายเขตของกรุงเทพมหานคร

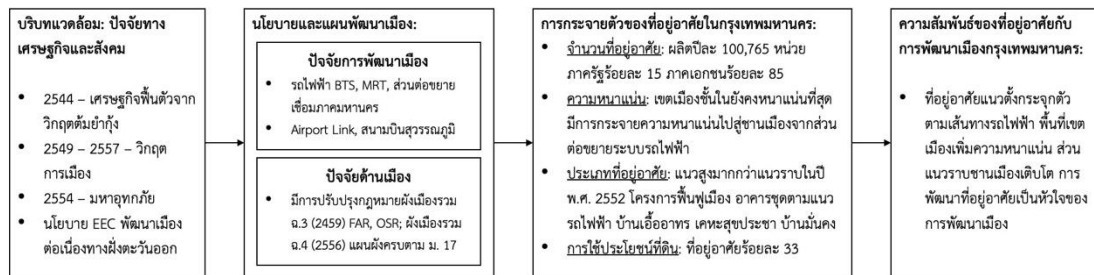
Source: Research team

รูปแบบการพัฒนาดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีการขยายตัวของเมือง (urban sprawl) โดยเฉพาะการเป็นเมืองหลายศูนย์กลาง (multiple nuclei) ที่เมืองมีการพัฒนาแบบศูนย์กลางหลายแห่ง โดยศูนย์กลางย่อยเหล่านี้เกิดขึ้นตามความต้องการเฉพาะด้าน เช่น เขตที่อยู่อาศัยและแนวคิดขอบเมือง (edge city) ที่ชานเมืองพัฒนาเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่มีลักษณะคล้ายเมือง ซึ่งการเติบโตดังกล่าวมีผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมมีการพัฒนาตามการเติบโตของเมืองและส่งเสริมให้สอดคล้องกับทฤษฎีศูนย์กลางหลายศูนย์ (polycentric development) ที่แต่ละศูนย์กลางมีบทบาทหน้าที่เฉพาะและมีความเชื่อมโยงกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการคมนาคม ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ต่าง ๆ หากมีการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองที่ดีจะช่วยลดปัญหาการจราจรและความหนาแน่นในศูนย์กลางเมือง ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานในพื้นที่นอกเขตเมืองหลักลดเวลาการเดินทางและเพิ่มการเข้าถึงบริการพื้นฐาน รวมทั้งลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการขยายตัวของเมืองแต่การดำเนินการตามแนวคิดนี้ต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานในแต่ละศูนย์กลางและมีโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอรองรับ

อย่างไรก็ตาม การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยในกรุงเทพมหานครส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในหลายมิติ ได้แก่

(1) การลดลงของพื้นที่สีเขียว เนื่องจากการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะในเขตชานเมืองนำไปสู่การรุกป่าพื้นที่สีเขียว และพื้นที่เกษตรกรรมและการถมที่ลุ่มเพื่อการก่อสร้าง ส่งผลให้ระบบนิเวศเสียสมดุล (2) ปัญหาน้ำท่วมและการจัดการน้ำ เนื่องจากการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยในพื้นที่ลุ่มต่ำหรือริมคลองทำให้เกิดปัญหาการระบายน้ำ การปิดกั้นทางน้ำธรรมชาติ จากการก่อสร้างถนนและอาคารส่งผลให้น้ำท่วมรุนแรงขึ้น รวมทั้งพื้นที่คอนกรีตเพิ่มขึ้นทำให้การซึมซับน้ำฝนลดลงและเพิ่มภาระต่อระบบระบายน้ำของเมือง ซึ่งแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาเมืองแบบกระชับ (compact city) เพื่อลดการขยายตัวของเมืองมีการเพิ่มพื้นที่สีเขียวและพื้นที่สาธารณะเพื่อลดผลกระทบจากมลพิษและช่วยในการดูดซับน้ำ พัฒนาระบบขนส่งมวลชนให้ทั่วถึง ลดการพึ่งพาารถยนต์ส่วนตัว ลดปัญหามลพิษและการจราจร ตลอดจนกำหนดนโยบายควบคุมการขยายตัวของที่อยู่อาศัย โดยเน้นการพัฒนาแนวตั้งแทนแนวราบ

จากการศึกษาการพัฒนาที่อยู่อาศัยในบริบทเมืองและการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ของการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของที่อยู่อาศัยต่อการพัฒนากรุงเทพมหานคร คือการพัฒนาที่อยู่อาศัยสร้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจในกรุงเทพมหานคร การก่อสร้าง การบำรุงรักษา รวมทั้งยังเป็นตัวกระตุ้น ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น ถนน ขนส่งมวลชนทางราง ไฟฟ้า ประปา โทรคมนาคม สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะอื่น ๆ การพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่เพิ่มขึ้นเป็นการสนับสนุนการเติบโตและปรับปรุงคุณภาพชีวิตโดยรวม (ภาพที่ 7)



ภาพที่ 7 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2545–2565

Source: Research team

นอกจากนี้ การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยยังเป็นเหตุและเป็นผลต่อการพัฒนาเมือง โดยมีผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม เนื่องจากการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยส่งผลการวางแผนและการขยายโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบขนส่งมวลชน ไฟฟ้า น้ำประปา และการจัดการขยะที่ครอบคลุมและเหมาะสม เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมือง การย้ายที่อยู่อาศัยจากศูนย์กลางเมืองไปสู่ชานเมืองหรือชนบทส่งผลกระทบต่อพัฒนาพื้นที่เมืองตามแนวคิดขอบเมือง (edge city) ซึ่งหลายครั้งก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมาจากการขาดการวางแผนการกระจายตัวที่ดี ซึ่งปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเขตเมืองและความต้องการที่อยู่อาศัยใหม่ การย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมือง การวางแผนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่เอื้อต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย ตลอดจนราคาที่ดิน ค่าครองชีพ และโอกาสทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่แตกต่างกันที่กระทบต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย

สรุปผลการศึกษา

สรุปความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานคร อย่างยั่งยืนพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยในเขตเมืองประกอบด้วย การเติบโตของประชากร นั่นคือ การเพิ่มขึ้นของประชากรทั้งจากการเกิดและการอพยพย้ายถิ่นทำให้ความต้องการที่อยู่อาศัยก็จะเพิ่มขึ้นทำให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่อยู่อาศัยไปยังเขตชานเมืองหรือพื้นที่ที่ยังไม่พัฒนา ในขณะเดียวกันนโยบายการพัฒนาเมืองของภาครัฐก็มีส่วนสำคัญทั้งการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนนและระบบขนส่งมวลชน ซึ่งมีผลต่อการขยายตัวของที่อยู่อาศัยดังจะเห็นได้จากอัตราการเติบโตของที่อยู่อาศัยแนวตั้งในช่วงหลังปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นมา ซึ่งระบบขนส่งและการเดินทางนี้ส่งผลต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย โดยทั่วไปการเดินทางที่สะดวกสามารถกระตุ้นการพัฒนาที่อยู่อาศัยในพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางเมืองได้มากขึ้นและทำให้ราคาที่ดินและค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสูงขึ้นในพื้นที่ศูนย์กลางเมือง ทำให้ระดับราคาที่อยู่อาศัยกลางเมืองสูงมาก ส่วนผู้พัฒนาเลือกที่จะขยายไปยังพื้นที่ชานเมืองเนื่องจากต้องการต้นทุนที่ต่ำกว่า

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยที่สำคัญมาก คือการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยหลักและผลจากการพัฒนาที่อยู่อาศัย ดังจะเห็นได้จากการประกาศนโยบายบ้านล้านหลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหลังจากวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดการจ้างงานสูงและเกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยปัจจัยเหล่านี้มักทำงานร่วมกันและส่งผลต่อการพัฒนาเมืองและที่อยู่อาศัยในเวลาเดียวกัน

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยกับการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นว่าที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับการพัฒนาเมืองของกรุงเทพมหานครในฐานะการเป็นเนื้อเมืองสำคัญตามปณิธานสากลด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับที่ 3 ที่กล่าวว่า ที่อยู่อาศัยเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเมือง แต่อย่างไรก็ดี การพัฒนาที่อยู่อาศัยของกรุงเทพมหานครยังขาดการวางแผนที่รอบคอบ ความไม่สอดคล้องกันของการคาดการณ์ที่อยู่อาศัย แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยภาครัฐ โครงการภาครัฐที่สร้างเสร็จ และโครงการภาคเอกชนที่ไม่มีการควบคุม ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย

สำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัยและเมืองที่สอดคล้องกัน กรุงเทพมหานครควรมีการบรรจุแผนด้านที่อยู่อาศัย (housing plan) ในพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาเมือง ปรับปรุงปัญหาที่อยู่อาศัย และสร้างเมืองที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยเริ่มจากความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือ กรุงเทพมหานครและหน่วยงานด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์กรภาครัฐ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และสำนักโยธาธิการและผังเมือง รวมทั้งภาคเอกชน ซึ่งประกอบไปด้วยบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ โดยทำการบูรณาการการดำเนินงานด้านที่อยู่อาศัยเข้ากับกรอบการพัฒนาเมือง เพื่อให้ทราบถึงอุปสงค์และอุปทานที่อยู่อาศัย ความต้องการของประชาชนเฉพาะกลุ่มสามารถวางแผนและนโยบายด้านที่อยู่อาศัยเพื่อแก้ไขปัญหาที่สำคัญ เช่น ราคาที่ดิน ความมั่นคงในการอยู่อาศัย สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตลอดจนการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมและภัยพิบัติของที่อยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับมีความเข้าใจถึงเป้าหมายการพัฒนาเมืองใหม่สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานได้ ซึ่งสามารถนำมาเป็นประเด็นในการวิจัยด้านที่อยู่อาศัยต่อไปในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากภาควิชาเคหการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

References

- Burgess, E. (1925). The growth of the city: An introduction to a research project. In: R. Park, E. Burgers, & R. McKenzie (Eds.), *The city*. University of Chicago Press.
- CPUD. (2018). *Statistics of community data in Bangkok, 2018*. Department of City Planning and Urban Development.
- CPUD. (2021). *Report of Bangkok citizen, 2021*. Department of City Planning and Urban Development.
- CODI. (2022). *Community Organizations Development Institute annual report 2022*. Community Organizations Development Institute.
- Garreau, J. (1991). *Edge city: Life on the new frontier*. American Bar Association.
- Harris, C., & Ullman, E. (1945). The nature of cities. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 242, 7–17.
- Hoyt, H. (1939). *The structure and growth of residential neighborhoods in American cities*. Federal Housing Administration.
- Khotcharee, Q., Maglumtong, M., & Panitchpakdi, K. (2024). Resident's attitude towards housing development under the new urban agenda in Mueang Thanyaburi. *Journal of Environmental Design*, 11(1), 22–41.
- Maglumtong, M., & Leebamroong, C. (2024). Housing policy in the highly competitive city: Case studies of London and New York. *Journal of the Faculty of Architecture and Design RMUTP*, 3(1), 9–26.
- Maglumtong, M., Srihabhak, S., & Maglumtong, M. (2024). Transformation of condominium types and appearances in Bangkok 1990 - 2019. *Asian Creative Architecture, Art, and Design: ACAAD*, 37(2), 1–17.
- NHA. (2006). *Annual report, 2005*. National Housing Authority.
- NHA. (2014). *Annual report, 2013*. National Housing Authority.
- NHA. (2017a). *Strategic plan of National Housing Authority, B.E. 2560–2570*. National Housing Authority.
- NHA. (2017b). *The projection of housing demand and supply in Thailand, B.E. 2560–2570*. National Housing Authority.
- NHA. (2017c). *Household income estimation based on the 12th National Economic and Social Development Plan (2017–2021)*. <https://gdcatalog.nha.co.th>.
- Panitchpakdi, K., & Maglumtong, M. (2024). *Housing development in Bangkok (1782–2022)*. Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- Panitchpakdi, K., Srihabhak, S., Khotcharee, Q., & Maglumtong, M. (2022). Housing policy evolution of Japan: From the emergency housing built to the vacant house policy. *Journal of the Faculty of Architecture KMUTL*, 35(2), 54–71.

- Panitchpakdi, K., Povatong, B., Pimwern, T., Sanguansup, P., Khotcharee, Q., & Maglumtong, M. (2021). *Consistency of housing development in Bangkok suburbs and habitat III: Case study of Thanyaburi district, Pathum Thani province (research report)*. Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- REIC. (2023). *Housing survey in 2023* [Unpublished manuscript].
- UN. (2016). *Sustainable development goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient, and sustainable*. <https://sdgs.un.org/goals/goal11>.
- UN-Habitat. (2016). *The new urban agenda*. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.