

## บทที่ 6

### การเติบโตของเมือง (City Growth)

เมืองในปัจจุบันเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากการอพยพหรือย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทเข้าสู่เมือง จากรายงานของ Department of Economic and Social Affairs ของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 1996 ในด้าน Urban and Rural Areas ระบุว่า ในปี 1996 มีประชากรโลกอาศัยอยู่ในเมืองทั้งสิ้น 2.63 พันล้านคน จากจำนวนประชากรโลก 5.8 พันล้านคน โดยอยู่ในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว (move developed regions) 0.88 พันล้านคน ภูมิภาคพัฒนาน้อย (Less developed regions) 1.75 พันล้านคน และอยู่ในภูมิภาคที่พัฒนาน้อยที่สุด 0.14 พันล้านคน โดยมีอัตราเพิ่มระหว่างปี 1990 - 1995 ประมาณ 2.4 % ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มที่สูงกว่าการเพิ่มของประชากรโลก จึงทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายทั้งนี้เพราะประชากรที่เพิ่มส่วนใหญ่จะเพิ่มในเมืองในภูมิภาคที่พัฒนาน้อยและน้อยที่สุด เพราะประเทศเหล่านี้ยังคงมีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงอยู่และส่วนใหญ่ยากจน

#### 1. การเติบโตของเมืองในอดีต

ในอดีตประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีจำนวนไม่มาก J.C. Russell's (อ้างถึงใน Thomlinson, 1965 : 274) ได้ประมาณจำนวนประชากรในเมืองใหญ่ ๆ ของภูมิภาคยุโรประหว่างศตวรรษที่ 13 - 16 พบว่า เวนิสเป็นเมืองที่มีประชากรมากที่สุดถึง 78,000 คน ปารีส โรม มีประมาณ 50,000 คน ลอนดอน มีประมาณ 60,000 คน เป็นต้น และในปลายศตวรรษที่ 17 William Petty (อ้างถึงแล้วข้างต้น) ได้ประมาณจำนวนประชากรในเมืองลอนดอนว่ามีประมาณ 696,000 คน ปารีส ประมาณ 488,000 คน เวนิส มีประมาณ 132,000 คนและเขาได้ประมาณการไว้ว่า ในปี 1800 ลอนดอนจะมีประชากรเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 ล้านคน จะเห็นได้ว่าก่อนการปฏิวัติในด้านอุตสาหกรรมในปลายศตวรรษที่ 18 ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ ๆ มีจำนวนไม่มากนัก และตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาประชากรโลกที่อาศัยอยู่ในเมืองได้มีอัตราเพิ่มขึ้นทวีคูณตัวเองทุก 50 ปี ดูข้อมูลข้างล่าง

|           |                           |        |
|-----------|---------------------------|--------|
| ค.ศ. 1800 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 3 %    |
| ค.ศ. 1850 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 6.4 %  |
| ค.ศ. 1900 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 13.6 % |

|           |                           |        |
|-----------|---------------------------|--------|
| ค.ศ. 1950 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 28.2 % |
| ค.ศ. 1975 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 38.6 % |
| ค.ศ. 1981 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 41 %   |
| ค.ศ. 1996 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 45.7 % |
| ค.ศ. 2030 | มีประชากรอาศัยอยู่ในเมือง | 61.1 % |

จะเห็นได้ว่าต้นศตวรรษที่ 19 ประชากรโลกอาศัยอยู่ในเมืองมีไม่มาก ทั้งนี้เพราะเมืองในอดีตมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ไม่แตกต่างกันมาก หลังจากนั้นจึงได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องมาจากการขยายตัวของประชากร อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 18 ของยุโรปนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านสังคมตามมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 จนถึงปัจจุบัน

## 2. ความหมายต่าง ๆ

2.1 เมือง (City) ในทางสังคมวิทยา เมืองประกอบด้วยคนเป็นจำนวนมาก รวมตัวกันอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด การอยู่แออัดรวมอยู่ในที่ที่เดียวกัน ก่อให้เกิดการแบ่งงานตามความสามารถเฉพาะด้านสูงขึ้น และมีการลงทุนกิจการขนาดใหญ่

2.2 ชุมชนในเมืองหรือแบบเมือง (Urban) หมายถึงพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่รวมกันเป็นศูนย์กลางและประกอบกิจกรรมซึ่งมิใช่ด้านเกษตรกรรม ตามนิยามของสำนักงานสำมะโนประชากรของสหรัฐอเมริกา หมายถึงเมืองชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่ 2,500 คนขึ้นไป ดังนั้น หมู่บ้านที่มีประชากรประกอบอาชีพด้านการเกษตร ที่มีประชากรอาศัยอยู่เกิน 2,500 คน จึงไม่ใช่เขตเมือง ซึ่งลักษณะของเมืองโดยทั่วไปจะประกอบด้วย จำนวนประชากรที่กำหนดไว้พื้นที่ ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ และองค์การทางเศรษฐกิจและสังคม

2.3 การทำให้เป็นเมือง หรือกระบวนการกลายเป็นเมือง (Urbanization) กระบวนการกลายเป็นเมืองโดยมีการอพยพหรือเคลื่อนย้ายประชากรจากเขตชานเมือง และเขตชนบท เข้าสู่เขตศูนย์กลางของเมืองและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนวิถีชีวิตความเป็นอยู่รวมทั้งทัศนคติและคุณค่าที่บุคคลมีต่อสิ่งต่าง ๆ

2.4 ชานเมือง (Suburban) หมายถึงกระบวนการทำให้เป็นชานเมือง โดยที่เขตรอบเมืองเจริญเติบโตในลักษณะของวงแหวนรอบเมือง

2.5 อภิมหานคร (Mega - City) สหประชาชาติใช้เรียกชื่อเมืองที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มมีประชากรเกิน 8 ล้านคนขึ้นไป

2.6 เขตมหานคร (metropolitan statistical area) หมายถึงเขตมหานครเดี่ยว ที่มีประชากรอย่างน้อย 50,000 คน เขตมหานครจะประกอบด้วยเมืองศูนย์กลางและล้อมรอบด้วย เขตชานเมือง ซึ่งยังมีลักษณะเป็นเขตเมืองผสมกับเขตชนบท

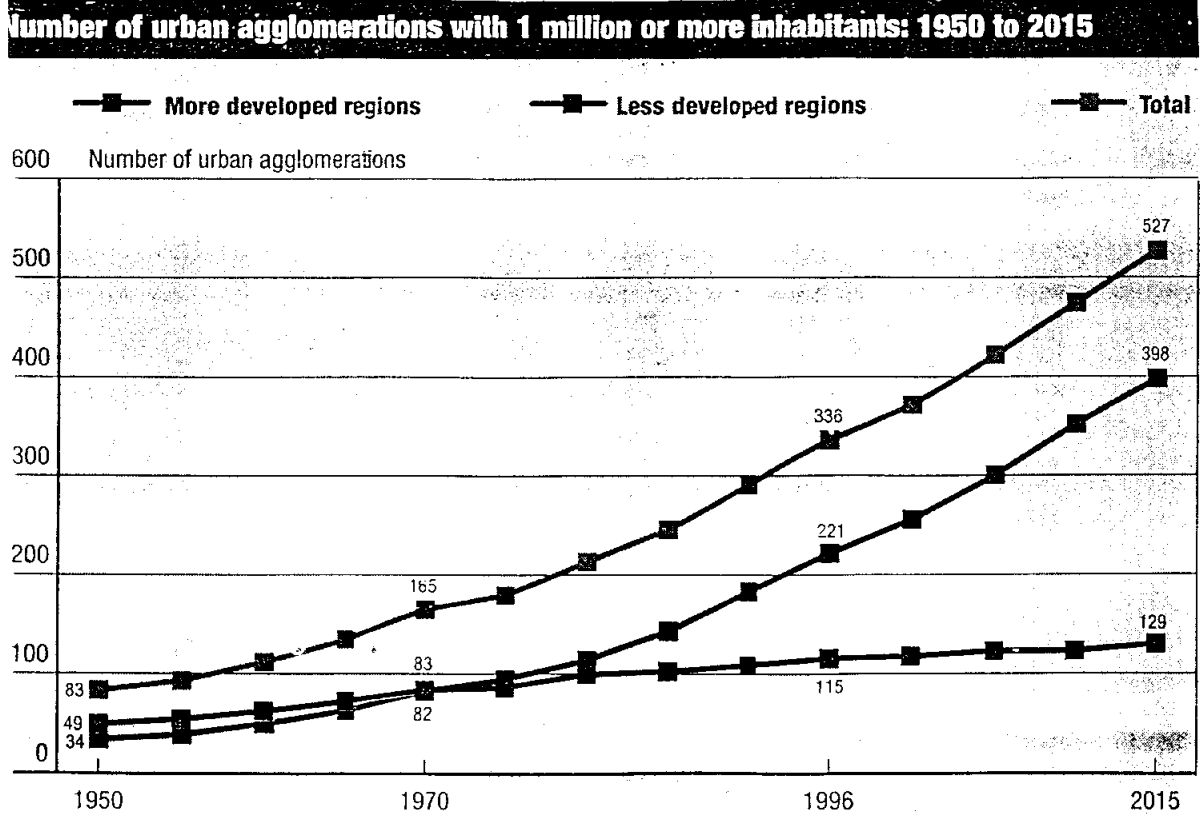
2.7 เอกนคร (Primate City) คือเมืองที่มีขนาดใหญ่มาก โดยไม่ได้สัดส่วนกับเมืองขนาดรองลงไป โดยทั่วไปเอกนครจะเป็นศูนย์กลางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

คำว่า เอกนครหรือ primate city ถูกนำมาใช้โดย Mark Jefferson โดยเขาให้ความหมายว่า เป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดกว่าเมืองอื่น ๆ ไม่เฉพาะในด้านขนาดของประชากรเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลมากที่สุดในประเทศด้วย เช่น เมืองในอดีต ได้แก่ ลอนดอน ปารีส เบอร์ลิน นิวยอร์ก ซึ่งมีอิทธิพลทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และชีวิตแบบวิชาการของประเทศต่าง ๆ ทั้งหมด ปัจจุบันโดยทั่วไปเอกนครจะมีขนาดของประชากรใหญ่กว่าเมืองที่มีขนาดรองลงไปอย่างน้อย 2 เท่าตัว และเป็นศูนย์กลางของความเจริญในหลายด้าน อย่างน้อยที่สุดก็ด้านเศรษฐกิจเป็นต้น

### 3. แนวโน้มการเติบโตของเมือง

3.1 จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ในอดีตประชากรอาศัยอยู่ในเมืองมีไม่มาก จะเห็นได้จากแต่ละเมืองที่มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญก็ยังมีประชากรไม่ถึง 1 ล้านคน นอกจากนี้ลักษณะของเมืองในอดีตก่อนการปฏิวัติด้านอุตสาหกรรมมักจะเป็นศูนย์กลางด้านการปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ตลอดจนศิลปวิทยาการต่าง ๆ ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองส่วนใหญ่จึงเป็น ขุนนาง ทหาร พระมหากษัตริย์ และนักวิชาการ ดังนั้น การขยายตัวของเมืองจึงเป็นไปอย่างช้า ๆ เพราะเมืองต้องพึ่งพาอาหาร ซึ่งผลิตจากชาวไร่ชาวนาที่อยู่นอกเมือง การขยายตัวอย่างรวดเร็วเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เนื่องมาจากภายหลัง การปฏิวัติด้านอุตสาหกรรม ทำให้เมืองขาดแคลนแรงงาน เพราะอัตราเพิ่มของประชากรในเมืองต่ำ จึงเกิดพลังดึงดูดประชากรจากชนบทเข้ามาเป็นแรงงานในเมือง ทำให้ประชากรในเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เมืองจึงขยายตัวใหญ่ขึ้นและเพิ่มจำนวนขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จากแผนภูมิที่ 17 จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่าในกลางศตวรรษที่ 20 คือ ค.ศ. 1950 เมืองที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคน มีจำนวน 83 เมือง และส่วนใหญ่คือ 49 เมือง เป็นเมืองในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว มีเพียง 34 เมืองเท่านั้นที่อยู่ในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา

แผนภูมิที่ 17 จำนวนประชากรที่อาศัยรวมตัวกันอยู่ในเมืองที่มีประชากรหนึ่งล้านคนขึ้นไป ในระดับโลจําแนกตามภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา ระหว่างปี ค.ศ. 1950 - 2015



ที่มา : UN : Urban Agglomerations, 1996.

ต่อมาในปี ค.ศ. 1970 (2513) เมืองที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคนขึ้นไปเพิ่มขึ้นเป็น 165 เมือง 83 เมือง อยู่ในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว และ 82 เมือง อยู่ในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา หลังปี 1970 เป็นต้นมาแนวโน้มการเติบโตของเมืองยังมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในภูมิภาคที่กำลังพัฒนา จะเห็นได้ว่า ในปี 1996 (2539) เมืองที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคนมีจำนวนมากกว่าในปี 1970 ถึง 1 เท่าตัว คือมี 336 เมือง และส่วนใหญ่จะเป็นเมืองในภูมิภาคกำลังพัฒนาถึง 221 เมือง มีเพียง 115 เมืองเท่านั้นที่อยู่ในภูมิภาคพัฒนาแล้ว นอกจากนี้นักวิชาการทางประชากรยังคาด

การณ์ว่าในปี ค.ศ. 2015 (2558) เมืองที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคนจะเพิ่มขึ้น 527 เมือง และเช่นเดิม คือส่วนใหญ่ 398 เมือง เป็นเมืองที่อยู่ในภูมิภาคกำลังพัฒนา มีเพียง 129 เมืองเท่านั้นที่อยู่ในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว

**สรุป** แนวโน้มการเติบโตของเมือง ในอดีตเมืองมีขนาดเล็กมีประชากรไม่มากนัก และมีจำนวนเมืองไม่มากด้วย การเติบโตเป็นไปอย่างช้า ๆ จนกระทั่งศตวรรษที่ 19 เมืองขยายตัวใหญ่เพิ่มขึ้น และมีจำนวนมากขึ้น แต่เมืองส่วนใหญ่จะขยายตัวเติบโต และเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากในภูมิภาคที่พัฒนาแล้ว จนถึงช่วงปลายศตวรรษที่ 20 เมืองในภูมิภาคที่พัฒนาแล้วได้เติบโต และขยายตัวลดลง เนื่องมาจากประชากรมีอัตราเพิ่มทางธรรมชาติต่ำมาก แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนากลับตรงข้ามปรากฏว่า เมืองเติบโต และขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากประชากรมีอัตราการเพิ่มทางธรรมชาติสูง โดยเฉพาะในเขตชนบทจึงเป็นแรงกดดันให้เกิดการอพยพของคนชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามเมืองในภูมิภาคกำลังพัฒนามีลักษณะที่แตกต่างจากเมืองในภูมิภาคที่พัฒนาแล้วทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้เพราะเมืองในภูมิภาคที่พัฒนาแล้วไม่โตเร็วเกินไปเหมือนกับเมืองในภูมิภาคกำลังพัฒนา จะเห็นได้จากจำนวนประชากรในเมืองในภูมิภาคกำลังพัฒนาจะแตกต่างกันมาก ผู้อพยพเข้าสู่เมืองก็มีมากเช่นกัน เพราะเมืองส่วนใหญ่เป็นศูนย์กลางการลงทุนด้านอุตสาหกรรมและบริการ จึงทำให้จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีมากกว่าตลาดแรงงานไม่ว่าจะเป็นด้านอุตสาหกรรม หรือบริการจะรับไว้ได้หมด ดังนั้น ผู้อพยพบางส่วนต้องว่างงาน หรือมีรายได้ต่ำกว่าฝีมือแรงงาน

### 3.2 เมืองที่มีประชากรอาศัยรวมตัวกันอยู่เกิน 10 ล้านคน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือในปี 1950 (2493) เมืองใหญ่ที่สุดในโลกมีเพียงเมืองเดียวที่มีประชากรอาศัยอยู่เกิน 10 ล้านคน คือ นครนิวยอร์ก หลังจากนั้น 20 ปีคือ ปี 1970 (2513) มีเพียง 3 เมืองเท่านั้นที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคน (ดูแผนภูมิที่ 18) ได้แก่ โตเกียว นิวยอร์ก และนครเซี่ยงไฮ้ของจีน ในปี ค.ศ. 1996 (2539) เมืองที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคนได้เพิ่มขึ้นเป็น 16 เมืองดู (ตารางที่ 16)

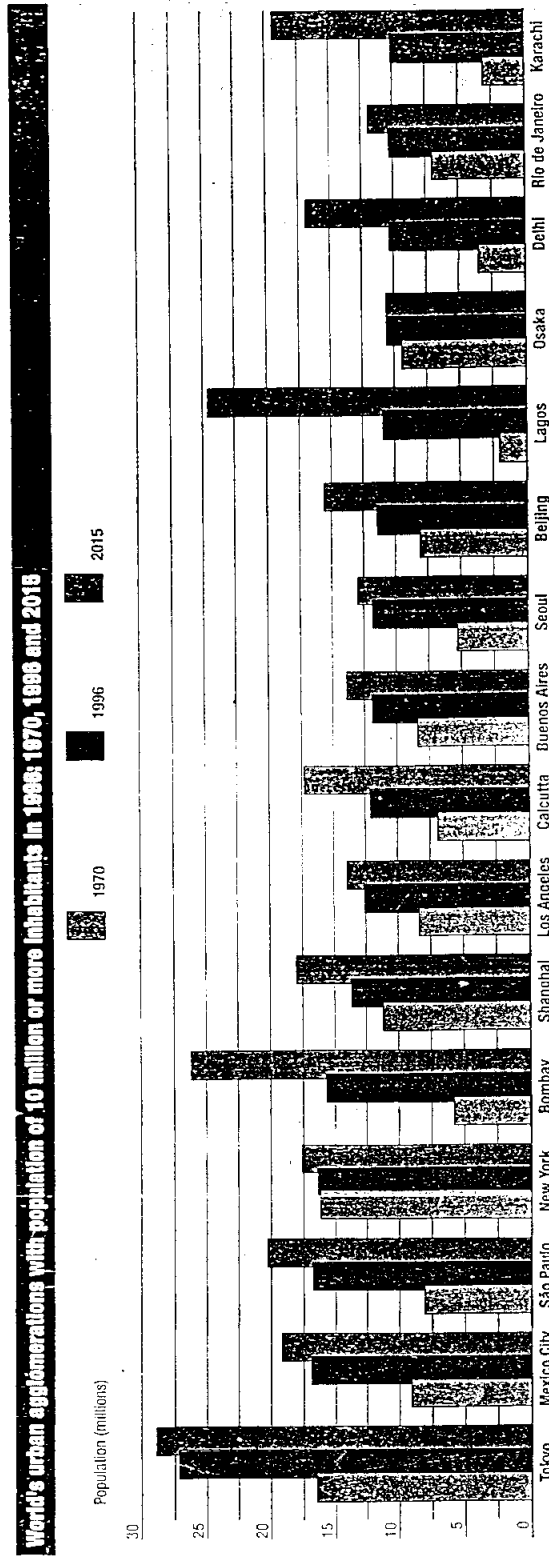
ตารางที่ 16 ประชากรโลกที่อาศัยรวมกันอยู่ในเมืองที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคน ในปี 1996

| World's urban agglomerations of 10 million or more inhabitants in 1996 |                |                          |                        |
|--|----------------|--------------------------|------------------------|
| Rank   | Agglomeration  | Country                  | Population (thousands) |
| 1  | Tokyo          | Japan                    | 27 242                 |
| 2  | Mexico City    | Mexico                   | 16 908                 |
| 3  | São Paulo      | Brazil                   | 16 792                 |
| 4  | New York       | United States of America | 16 390                 |
| 5  | Bombay         | India                    | 15 725                 |
| 6  | Shanghai       | China                    | 13 659                 |
| 7  | Los Angeles    | United States of America | 12 576                 |
| 8  | Calcutta       | India                    | 12 118                 |
| 9  | Buenos Aires   | Argentina                | 11 931                 |
| 10   | Seoul          | Republic of Korea        | 11 768                 |
| 11   | Beijing        | China                    | 11 414                 |
| 12   | Lagos          | Nigeria                  | 10 878                 |
| 13   | Osaka          | Japan                    | 10 618                 |
| 14   | Delhi          | India                    | 10 298                 |
| 15   | Rio de Janeiro | Brazil                   | 10 264                 |
| 16   | Karachi        | Pakistan                 | 10 119                 |

ที่มา : UN : Urban Agglomerations, 1996

จากตารางข้อมูลจะเห็นว่าประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกคือโตเกียว ประเทศที่มีเมืองที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคนหลายเมือง คือ ญี่ปุ่น มี 2 เมือง ได้แก่ โตเกียว และโอซากา นอกจากญี่ปุ่นแล้วยังมีจีน และอินเดีย โดยจีนมี 2 เมือง ได้แก่ เชียงไฮ้ และปักกิ่ง ส่วนอินเดีย มี 3 เมือง ได้แก่ บุมไบ กัลกัตตา และเดลี ซึ่งทั้งหมดอยู่ในภูมิภาคเอเชีย ส่วนในภูมิภาคละตินอเมริกา ได้แก่ ประเทศบราซิลมีเมืองใหญ่ที่มีประชากรเกิน 10 ล้านคน 2 เมือง ได้แก่ ซาน เปาโล และริโอ เดอ จาเนโร และในภูมิภาคอาฟริกา มี 1 ประเทศ คือ ไนจีเรีย ได้แก่เมือง ลาโกส สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วมีสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวที่มีเมืองใหญ่มีประชากรเกิน 10 ล้านคน คือ นิวยอร์ก และลอสแอนเจลิส

แผนภูมิที่ 18 จำนวนประชากรโลกที่อาศัยอยู่ในเมืองที่มีประชากร 10 ล้านคนขึ้นไป ในปี ค.ศ. 1970, 1986 และ 2015



ที่มา : UN : Urban Agglomeration, 1996.



### 3.3 เมืองที่มีประชากรเกิน 15 ล้านคน

ในปี ค.ศ. 1996 (2539) เมืองที่มีประชากรเกิน 15 ล้านคน มี 5 เมือง (ดูแผนภูมิที่ 18) ได้แก่ โตเกียว เมกซิโกซิตี ซานเปาโล นิวยอร์ก และมุมไบ จะเห็นได้ว่า 3 เมือง จาก 5 เป็นเมืองที่อยู่ในภูมิภาคกำลังพัฒนา และมีเมืองที่มีประชากรเกิน 25 ล้านคน 1 เมือง คือ โตเกียว ซึ่งเมืองที่มีประชากรมากกว่า 15 ล้านคน นักวิชาการเรียกว่า "hypercities" (อมรา สุทธธาดา เก็บความจากโปสเตอร์ "Cities : Life in the World's 100 Largest Metropolitan Areas" ในประชากรและการพัฒนา ฉบับวันที่ 2 ธันวาคม - มกราคม 2534) คือ เมืองที่มีสภาพการอยู่กันอย่างแออัดอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนในอดีต และไม่อาจจะหลีกเลี่ยงสภาพความไม่สมดุลระหว่างความเติบโตทางเศรษฐกิจกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วได้ ปัญหาจะโยงไปถึงสภาพที่เรียกว่าเลี้ยงตัวเองไม่ได้

### 3.4 เมืองที่มีประชากรเกิน 25 ล้านคน (ดูแผนภูมิที่ 18)

ในปี ค.ศ. 1996 (2539) เมืองที่มีประชากรเกิน 25 ล้านคน มีเพียงเมืองเดียว คือ มหานครโตเกียว และในปี ค.ศ. 2015 จะมีเมืองซึ่งมีประชากรเกิน 25 ล้านคน เพิ่มมาอีก 1 เมือง ได้แก่ มุมไบในประเทศอินเดีย และเมืองที่มีประชากรเกิน 20 ล้านคน แต่ไม่ถึง 25 ล้านในปี 2015 ได้แก่ เมือง ลากอส ในประเทศไนจีเรีย และซาน เปาโล ประเทศบราซิล ซึ่งทั้ง 3 ประเทศหลังเป็นประเทศในภูมิภาคกำลังพัฒนา ยกเว้นโตเกียว ซึ่งถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

### 3.5 อัตราเพิ่มของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมือง

จากข้อมูลตารางที่ 17 จะเห็นได้ว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วมีอัตราเพิ่มของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองต่ำที่สุด ส่วนประเทศที่จัดว่าพัฒนาน้อยที่สุดจะมีอัตราการเพิ่มของประชากรมากที่สุดถึงปีละประมาณ 5 % ส่วนประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปอัตราเพิ่มของประชากรในเมืองประมาณ 3.4 %

ตารางที่ 17 ร้อยละของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองในปี ค.ศ. 1996, 2030 และอัตราเพิ่มของประชากรในเมืองและชนบทระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1995

|                    | % ของประชากรอาศัยในเมือง |      | อัตราเพิ่มต่อปี |      |
|--------------------|--------------------------|------|-----------------|------|
|                    | 1996                     | 2030 | เมือง           | ชนบท |
| โลก                | 45.7                     | 61.1 | 2.4             | 0.7  |
| ประเทศพัฒนาแล้ว    | 75.1                     | 83.7 | 0.7             | -0.5 |
| ประเทศกำลังพัฒนา   | 38.2                     | 57.3 | 3.4             | 0.9  |
| ประเทศพัฒนาน้อยมาก | 23.3                     | 44.0 | 5.0             | 1.9  |

ที่มา : United Nation : Urban and Rural Areas 1996, Department of Economic and Social Affairs.

จากการเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มของประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งให้เห็นว่า เมืองในประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด จะมีศักยภาพในการเพิ่มประชากรเมืองในอนาคตได้มากที่สุด

#### 4. สาเหตุที่ทำให้เมืองเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็ว

4.1 การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 และ 19 ของยุโรปนำไปสู่ความต้องการแรงงานเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม จึงมีการดึงดูดแรงงานส่วนเกินจากชนบทเข้าสู่เมือง เพื่อเป็นแรงงานในโรงงาน ทำให้เมืองขยายตัวเติบโตและพัฒนาด้านเศรษฐกิจไปอย่างรวดเร็ว

4.2 ในประเทศเกษตรกรรม ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา มีประชากรเพิ่มสูง โดยเฉพาะในเขตชนบท ทำให้การพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทั่วถึงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มักจะเน้นอยู่ที่เมือง จะเห็นได้ว่าคนที่อาศัยอยู่ในเมืองมีระดับการศึกษา และฐานะทางด้านเศรษฐกิจสูงกว่าคนในชนบท นอกจากนี้การลงทุนด้านอุตสาหกรรม และบริการต่าง ๆ ก็นิยมลงทุนในเมืองซึ่งมีบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทั่วถึงกว่าชนบท เมืองจึงมีแรงดึงดูดแรง

งานจากชนบทเข้ามาสู่เมืองเพื่อแสวงหาโอกาสทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่นเดียวกับคนเมือง จึงทำให้เมืองเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว นักวิชาการประมาณว่า ผู้อพยพเข้าเมืองมีจำนวนถึง 40 % ของประชากรในเมือง ทำให้เมืองเกิดปัญหาขาดความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรกับทรัพยากรที่มีอยู่

5. ปัญหาที่เกิดจากการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว

1. ชุมชนแออัด ในละตินอเมริกาชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีประชากรอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดมากกว่าในภูมิภาคกำลังพัฒนาอื่น ๆ ถึงประมาณ 30 % ถ้ารวมทุกภูมิภาคที่กำลังพัฒนา เช่น เอเชีย และแอฟริกา จะมีประชากรมากกว่า 1/4 อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ซึ่งไม่มีสาธารณูปโภค อาทิ ไฟฟ้า น้ำประปา
2. ระบบบริการพื้นฐานไม่พอเพียง เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ ท่อระบายน้ำ โรงเรียน โรงพยาบาล ถนนหนทาง รถโดยสาร เป็นต้น
3. สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม เกิดมลภาวะเป็นพิษโดยทั่วไปตามเมืองใหญ่ ๆ เช่น กัลกัตตา จากัวร์ตาร์ เดลลี บักกิง เป็นต้น
4. การขาดแคลนน้ำใช้ที่สะอาดสำหรับบริโภค โดยเฉพาะเมืองสิงคโปร์ และเมืองใหญ่ ๆ ในอินเดีย ตะวันออกกลาง
5. ปัญหาการว่างงาน การกดขี่แรงงาน
6. ปัญหาขยะ
7. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิต
8. ขาดแคลนบริการด้านสาธารณสุข
9. ความยากจน
10. อื่น ๆ

6. การเติบโตของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยมาประมาณ 200 ปีเศษ จากข้อมูล "Urban Agglomerations, 1996" ของสหประชาชาติ ระบุว่า ปี ค.ศ. 1996 กรุงเทพฯ มี

ประชากรประมาณเกือบ 7 ล้านคน โดยมีอัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ 2.1 ต่อปี และเป็นมหานครที่มีประชากรอยู่กันอย่างแออัดหนาแน่น ถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 29 ของเมืองใหญ่ของโลก สหประชาชาติคาดว่า ในปี 2015 กรุงเทพฯ จะมีประชากรประมาณ 9.8 ล้านคน โดยมีอัตราเพิ่มร้อยละ 2.2 ต่อปี และจะถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 27 ของเมืองใหญ่ของโลก ด้วยอัตราการเพิ่มของประชากรที่อยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูง ดังนั้นระหว่างปี ค.ศ. 1975 - 1995 กรุงเทพฯ จะมีประชากรเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 70.4 % และระหว่างปี ค.ศ. 1995 - 2015 กรุงเทพฯ จะมีประชากรเพิ่มขึ้นจากปี 1995 ถึง 50.4 % จะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มของประชากรในกรุงเทพฯ ที่สูง ทำให้กรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนทำให้ขาดความสมดุลระหว่างจำนวนประชากรกับทรัพยากรที่มีอยู่ เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางของความเจริญในเกือบจะทุกด้าน และมีประชากรมากกว่าเมืองที่มีประชากรมากเป็นอันดับ 2 คือ จังหวัด นนทบุรี ประมาณ 14 เท่าในปี พ.ศ. 2540 โดยกรุงเทพฯ มีประชากร 5.6 ล้านคน ส่วนเขตเทศบาลนนทบุรีมีประชากรประมาณ 4 แสนคนเศษ (ข้อมูลจากทะเบียนราษฎร) กรุงเทพฯ จึงมีลักษณะเป็น เอกนคร (primate city) และได้รับการจัดว่าเป็น mega-city ด้วย

6.1 สาเหตุที่กรุงเทพฯ เติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-4 ซึ่งอยู่บนทฤษฎี growth pole และ growth center ที่เชื่อว่า การลงทุนควรลงทุนในเมืองใหญ่ ที่มีโครงสร้างพื้นฐาน และบริการต่าง ๆ พร้อมมูลแล้ว ซึ่งการพัฒนาในรูปแบบนี้ จะช่วยกระจายรายได้จากเจ้าของกิจการไปยังคนงานที่มีฐานะยากจน ซึ่งการลงทุนธุรกิจใหญ่ ๆ ในกรุงเทพฯ จึงเป็นพลังดึงดูดให้คนชนบทอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก ทำให้กรุงเทพฯ เติบโตอย่างรวดเร็ว โดยที่มิได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ทำให้โครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจัดให้ไม่พอเพียง

6.2 อัตราการเพิ่มทางธรรมชาติของประชากรในกรุงเทพฯ ดั้งเดิมก็สูงอยู่แล้ว เมื่อรวมกับผู้อพยพจากชนบทเข้ามาจึงทำให้อัตราเพิ่มของประชากรในเมืองสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

6.3 การเติบโตของกรุงเทพฯ เป็นไปตามยถากรรม ขึ้นอยู่กับนักธุรกิจพัฒนาที่ดินโดยขยายไปตามสองข้างทางของถนนออกสู่ชานเมืองและเข้าไปยังพื้นที่เกษตรฯ ของจังหวัดรอบปริมณฑลของกรุงเทพฯ

6.4 การเติบโตของกรุงเทพฯ เกิดขึ้นใน 2 ด้าน คือ ด้านพื้นที่ ซึ่งขยายไปอย่างไม่มีทิศทาง ตาม 2 ขั้วถนนหลัก และด้านประชากรซึ่งเกิดจากอัตราเพิ่มทางธรรมชาติของประชากรบวกกับการอพยพของคนจากชนบทเข้าสู่เมือง ซึ่งการอพยพของคนชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ เกิดขึ้นอย่างมาก 2 ช่วง คือ ช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2524 และช่วงปี 2528 - 2532 ทำให้อัตราเพิ่มของประชากรในกรุงเทพฯ สูงตามไปด้วย ในช่วงปี 2518 - 2524 กรุงเทพฯ มีอัตราเพิ่มสูงถึง 4.3 % หลังจากนั้นได้ลดลงเหลือ 2.3 % เพราะหลังปี 2525 เมืองรอบ ๆ กรุงเทพฯ มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเกิดโรงงานอุตสาหกรรม และบ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น จึงมีพลังดึงดูดให้ประชากรที่จะอพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ เปลี่ยนทิศทางเข้าสู่จังหวัดรอบกรุงเทพฯ มากขึ้น จึงทำให้คนที่อพยพเข้าสู่กรุงเทพฯ ลดลง นอกจากนี้ยังพบว่า เมืองหลักตามภูมิภาคต่าง ๆ มีอัตราการอพยพเข้าของประชากรสูงขึ้นด้วย จะเห็นได้ว่า เมืองรอบปริมณฑล กรุงเทพฯ เช่น สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม ระหว่างปี พ.ศ. 2523 - 2533 มีอัตราเพิ่มขึ้นเป็น 3.6 % มากกว่าในช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2523 ซึ่งมีอัตราเพิ่มเพียง 3 % นอกจากนี้เมืองหลักในภูมิภาคก็มีอัตราเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะนครราชสีมา มีอัตราเพิ่ม 11.1 % ขอนแก่นเพิ่ม 7.7 % เชียงใหม่เพิ่ม 5.1 % สุราษฎร์ธานีเพิ่ม 5.0 % ชลบุรีเพิ่ม 4.9 % เป็นต้น

ดังนั้นหลังปี พ.ศ. 2533 อัตราเพิ่มของประชากรกรุงเทพฯ จึงได้ขอลดตัวช้าลง เหลือ 2 % เศษ (พ.ศ. 2539 อัตราเพิ่ม ~ 2.1 %)

6.5 ปัญหาที่เกิดจากการที่กรุงเทพฯ เติบโตอย่างรวดเร็วจากการสัมมนาประเมินผลของการพัฒนากรุงเทพฯ ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า กรุงเทพฯ กำลังประสบกับปัญหา ดังต่อไปนี้

- ก. ปัญหาทางกายภาพ เกิดจากแผ่นดินทรุดตัวในพื้นที่เขตบางนา พระโขนง บางกะปิ พระประแดง ซึ่งทรุดตัวอย่างต่อเนื่องปีละ 4 เซนติเมตร ในเขตใจกลางเมือง เช่น เขตดุสิต พญาไท บางรัก และยานนาวา จะมีการทรุดตัวปีละ 1.5 เซนติเมตร
- ข. ปัญหาน้ำท่วม เกิดจากสาเหตุ 2 ประการ คือปัญหาทางกายภาพ และน้ำเหนือไหลบ่า การบุกรุกคูคลอง
- ค. ปัญหาการจราจร เกิดจากถนนมีน้อยกว่าจำนวนรถ
- ง. ปัญหามลพิษ เกิดจากฝุ่นละอองการก่อสร้าง ท่อไอเสียรถยนต์

- จ. ปัญหาชุมชนแออัด ซึ่งเพิ่มมากขึ้น ในปี 2540 มีอยู่ทั้งสิ้น 1,024 แห่ง และมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 1 ล้าน 3 แสนคน ทำให้เกิดปัญหา สุขภาพร่างกาย จิตใจ ตลอดจนสิ่งแวดล้อมตามมา
- ฉ. ปัญหาอุบัติเหตุจากสารพิษ
- ช. ปัญหาสารพิษในอาหาร เกิดจากการวางขายอาหารข้างถนน ซึ่งมีสารพิษจากอากาศ
- ซ. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- ฅ. ปัญหาสาธารณสุขโรค สาธารณูปการไม่ทั่วถึง
- ญ. ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ

6.6 การแก้ปัญหาการเติบโตของกรุงเทพฯ อย่างรวดเร็ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 - 5 - 6 ได้บรรจุวัตถุประสงค์ในการชะลอการเพิ่มของประชากรกรุงเทพฯ อันเป็นผลมาจากการอพยพภายในประเทศ ดังนี้

- ก. สร้าง growth poles หรือเมืองหลักขึ้นในทุกภูมิภาค เพื่อดูดซับแรงงานไว้ในภูมิภาค (เมืองหลัง ได้แก่ นครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ สุราษฎร์ธานี ชลบุรี นครสวรรค์ สงขลา พิษณุโลก อุตรธานี ภูเก็ต)
- ข. พัฒนา growth poles เหล่านี้ให้เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ค. ส่งเสริมเมืองบริวาร (Satellite cities) รอบ ๆ กรุงเทพฯ เพื่อดูดซับแรงงานจากส่วนอื่นของประเทศ
- ง. พัฒนา Eastern Seaboard และพื้นที่ในภาคใต้ให้เป็นเขตพัฒนาใหม่ (New development Zone)
- จ. เร่งรัดการพัฒนาชนบท
- ฉ. จำกัดการขยายตัวของอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และจูงใจโรงงานอุตสาหกรรมให้ไปตั้งอยู่นอกกรุงเทพฯ

ซึ่งนโยบายได้ประสบผลสำเร็จในการลดอัตราเพิ่มของกรุงเทพฯ ได้แต่ไม่สามารถลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯ กับพื้นที่อื่นได้ในแผนฯ 7 - 8 ยังคงดำเนินนโยบายตามแผนฯ 6 อยู่

## 7. การแก้ปัญหาการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วในบางประเทศ

7.1 อังกฤษ ในช่วงเกือบ 4 ทศวรรษที่ผ่านมามหานครลอนดอนประสบกับปัญหาความแออัดของประชากรอย่างมาก ในปี 1960 ลอนดอนมีประชากรประมาณ 10 ล้านคนเศษ จนทำให้เกิดปัญหามลภาวะ ทางอากาศและทางน้ำอย่างมาก รัฐบาลจึงได้แก้ปัญหาโดยการสร้างเมืองบริวาร (Satellite Town) ขึ้นรอบ ๆ กรุงลอนดอน 10 กว่าเมือง แต่ละเมืองอยู่ห่างจากกรุงลอนดอนประมาณ 40-50 กิโลเมตร มีเส้นทางคมนาคมเชื่อมระหว่างเมืองบริวารกับกรุงลอนดอนทั้งทางรถยนต์และรถไฟ เมืองที่สร้างขึ้นจะแยกประเภทไปตามอุตสาหกรรม โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้แรงงานฝีมือที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันไปรวมอยู่ในเมืองเดียวกัน เมืองบริวารที่สร้างขึ้นนี้จะมีสวัสดิการและบริการต่าง ๆ ครบถ้วน ตั้งแต่ โรงเรียน โรงพยาบาล ไฟฟ้า น้ำประปา สถานเริงรมย์ ศูนย์การค้า สนามเด็กเล่น อาคารสงเคราะห์ ราคาถูก เพื่อจูงใจ นอกจากนี้ยังใช้มาตรการภาษีช่วย ด้วยการลดภาษีเงินได้ให้แก่บุคคลและโรงงานอุตสาหกรรมที่ย้ายมาอยู่ตามเมืองบริวาร ประชาชนที่ย้ายมาอยู่ที่เมืองบริวารไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้ากรุงลอนดอน นอกจากมาเที่ยวเท่านั้น

นโยบายการสร้างเมืองบริวารนี้ทำให้อังกฤษสามารถแก้ปัญหาความแออัดของมหานครลอนดอนลงได้อย่างมาก ในปี 1996 กรุงลอนดอนมีประชากรเหลือเพียง 7.6 ล้านคน โดยมีอัตราเพิ่ม = 0. ในระหว่างปี 1975 - 1995 ประชากรในกรุงลอนดอนลดลงถึงถึง 6.5 % เนื่องจากประชากรและนายทุนอพยพออกไปอยู่เมืองบริวาร เพราะได้สิทธิด้านภาษีที่ดินมีมาก และแรงงานมาก

7.2 ญี่ปุ่น ญี่ปุ่นมีมหานครโตเกียวซึ่งประชากรแออัดหนาแน่นเป็นอันดับ 1 ของโลก และนครโอซากา อยู่ในอันดับที่ 13 ของโลก โดยในปี 1996 โตเกียวมีประชากรประมาณ 27.2 ล้านคน ส่วนโอซาก้า มีประชากรประมาณ 10.6 ล้านคน

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ในปี 1945 เศรษฐกิจเริ่มได้รับการพัฒนา ประชากรมีแนวโน้มที่จะอพยพเข้าไปอยู่ในเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้เมืองขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะกรุงโตเกียว มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ในระยะเวลาแค่ 7 ปี จึงทำให้เกิด

ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยอย่างรุนแรง ญี่ปุ่นจึงหาทางแก้ปัญหาโดยการสร้างเมืองใหม่ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ คือเมืองแต่ละเมืองจะทำหน้าที่เฉพาะด้าน เช่น เป็นเมืองการศึกษา เมืองอุตสาหกรรม หรือเมืองที่อยู่อาศัย เมืองใหม่ที่สร้างขึ้นนี้จะกระจายอยู่ทั่วประเทศและรอบ ๆ เมืองใหญ่ซึ่งมีประชากรมาก เช่น เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยในเมืองโตเกียว ก็มี การสร้างทามะเมืองใหม่ ซึ่งอยู่ห่างจากโตเกียวประมาณ 35 กิโลเมตร ทามะเมืองใหม่สร้างขึ้น โดยการรวมเมืองเล็ก ๆ จำนวน 10 เมือง และซื้อที่ดินเพิ่มอีก 1,650 เฮกตาร์ มีการวางแผน พัฒนาการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การติดต่อกับโตเกียว ทำได้โดยสะดวก ทั้งทางรถยนต์ และ รถไฟฟ้า ปัจจุบันเมืองใหม่เสร็จสมบูรณ์แล้วหลายเมือง และได้ช่วยบรรเทาปัญหาของโตเกียวไป ได้ระดับหนึ่ง เช่น ชูมะเมืองใหม่ ชานเมืองโกเบ และเซนริ เมืองใหม่ชานเมือง โอซากา ซึ่งเป็น เมืองที่พักอาศัย

นอกจากนี้ยังมีเมืองชูคุบะ (Tsukuba) เป็นเมืองการศึกษา ชาวญี่ปุ่น ถือว่า เมืองชูคุบะเป็นเมืองสมองของญี่ปุ่น เพราะสถาบันเทคโนโลยีระดับสูงสุดของญี่ปุ่นรวมอยู่ที่เมืองนี้ เริ่มก่อสร้างปี ค.ศ. 1963 และเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1980 อยู่ห่างจากโตเกียว ประมาณ 60 กิโลเมตร เป็นเมืองที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาวิจัยอย่างครบถ้วน (ย่อความจาก ปรีชา วรรณรงค์, "เมืองใหม่ในญี่ปุ่น. ในข่าวสารสำนักผังเมือง ฉบับที่ 43/2527)