

งานวิจัย ทฤษฎี แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

เขตชานเมืองชั้นนอกเป็นเขตต่อระหว่างเมืองกับชนบท (Rural - urban fringe) ส่วนใหญ่การใช้ที่ดินเป็นแบบเกษตรกรรม เนื่องจากอุปทานของที่ดินมีจำกัด ดังนั้น เมื่อมีการใช้ที่ดินในรูปแบบหนึ่งแบบใดเพิ่มขึ้นจะทำให้การใช้ที่ดินในรูปแบบอื่น ๆ ลดลง ในเขตชานเมืองมักจะมีปัญหาเรื่องการรุกล้ำทางกายภาพ (Physical Encroachment) ของเมืองเข้าสู่ชนบทซึ่งเกษตรกรรมถูกรุกล้ำโดยที่อยู่อาศัยและอุตสาหกรรม

ในประเทศอังกฤษ มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเกษตรกรรมมาเป็นการใช้ที่ดินแบบเมือง (Urban Use) เป็นอัตราสูงที่สุดในปี 1930 ซึ่งพบว่าโดยเฉลี่ยมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินมากกว่า 24,000 เฮกตาร์/ปี และจากปี 1945 ถึง 1965 มีอัตราการเพิ่มขึ้นระหว่าง 12,000 ถึง 18,000 เฮกตาร์/ปี ซึ่งโดยเฉลี่ยจะมากกว่า 15,000 เฮกตาร์/ปี จากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของที่อยู่อาศัย และอุตสาหกรรมทั้งในและรอบ ๆ ที่เดิมเป็นเวลามากกว่าหลายร้อยปี ความคิดเกี่ยวกับการกำหนดให้การขยายตัวของเมืองภายในเนื้อที่ที่จำกัด และรักษาขอบเขตที่ชัดเจน (Well - defined boundaries) ระหว่างเมืองเอาไว้ นั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป นโยบายการวางแผนก็มีแนวทางเดียวกับความคิดนี้ และผลก็คือ ที่ดินสำหรับการพัฒนา (Land allocated for development) ไม่เพียงพอกับความต้องการ การพัฒนาโดยการสร้างที่อยู่อาศัยตามความยาวของถนน ("ribbon" development) ถูกคัดค้าน แนวความคิดเรื่องริ้วสีเขียว (Green belts) รอบ ๆ เมืองซึ่งมีการควบคุมการใช้ที่ดินแบบที่อยู่อาศัย และอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวดจึงมีอิทธิพลสำคัญมาก

นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้จำนวนที่ดินสำหรับอยู่อาศัยภายใต้ระเบียบการวางแผนนี้ไม่เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้น ผลก็คือทำให้เกิดการขาดแคลนที่อยู่อาศัย และทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ที่ดินใกล้ Wolverhaption ซึ่งขายในราคา ๕ 12,000/เอเคอร์ ในเดือนกุมภาพันธ์ 1971 ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๕ 25,000/เอเคอร์ ในเดือนมิถุนายน และ เป็น ๕ 37,000/เอเคอร์ ในเดือนพฤศจิกายน ในปีเดียวกัน ในปี 1969 ที่ดินทางภาคใต้ของอังกฤษราคาจะระหว่าง ๕ 7,000 และ ๕ 8,000/เอเคอร์ เพิ่มขึ้นเป็น ๕ 56,000/เอเคอร์ในปี 1972<sup>1</sup>

สำหรับในลอนดอนก็ได้มีการอนุรักษ์พื้นที่ว่าง (Open Lands) และพื้นที่สีเขียว (Green belt) ล้อมรอบมหานครลอนดอนโดยมีการกำหนดที่สำคัญหลายประการ ที่สำคัญคือ The Epping Forest Act of 1878 and 1880, The Green Belt Act of 1938, The National Parks and Access to the Countryside Act of 1949 The Countryside Act of 1968<sup>2</sup>

ใน Copenhagen region ได้มีการวางแผนสำหรับเมือง และได้มีข้อตกลงเป็นเอกฉันท์ในการรักษาพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของภาคให้เป็นพื้นที่ปราศจากการพัฒนา พื้นที่ดินจะถูกเก็บไว้สำหรับการเกษตรกรรมและนันทนาการเท่านั้น การพัฒนาจะมุ่งตรงไปทางตะวันตกซึ่งมีพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการก่อสร้าง<sup>3</sup>

โดยทั่วไป ถ้าไม่มีข้อจำกัดในเรื่องการอนุญาตให้ก่อสร้าง แนวโน้มของการแผ่ขยายตัวจะทำให้พื้นที่ชนบท ซึ่งเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูก และการนันทนาการ (Recreation) จะลดน้อยลงเรื่อย ๆ การกำหนดเขตเมืองและชนบท (Urban and Rural Zones) จะควบคุมการพัฒนาเมืองจากการเพิ่มขนาดของตัวเมืองที่มีอยู่ การกำหนดพื้นที่ใหม่สำหรับเมืองจะกระทำไต่กันต่อ เมื่อเกิดการขาดแคลนที่ดินเกิดขึ้นในเมืองที่มีอยู่เดิมเท่านั้น

<sup>1</sup> M.C. Whitby, D.L.J. Robins, A.W. Tansey and K.G. Willis, "Land Use," in Rural Resource Development, (London : Methuen & Co.Ltd., 1974), pp. 88 - 96.

<sup>2</sup> Greater London Development Plan, Report of Studies (London : The Greater London Council, 1969), p. 119.

<sup>3</sup> Jesper Harvest, "Danish National Planning Policy," in International Urban Growth Policies New-Town Contributions, ed. Gideon Golany (New York : John Wiley & Sons, Inc. 1978), pp.111-113.

### แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท

ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา ได้มีความสนใจในเรื่องนันทนาการ การอนุรักษ์พื้นที่ว่าง ความสวยงาม การป้องกันมลภาวะ และวิธีอื่น ๆ ในการที่จะปรับปรุงคุณภาพของสิ่งแวดล้อม ในขณะที่มีความกดดันในเรื่องของการเพิ่มขึ้นของประชากรต่อจำนวนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ก็ได้มีความมุ่งหมายที่จะจัดหาสิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัยให้น่าพึงพอใจมากขึ้น

ปัญหาพื้นฐานที่สุดก็คือ การใช้ทรัพยากรในการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมคุณภาพของชีวิต ในจำนวนสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ปัจจัยที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่ต้องพิจารณา ก็คือ การใช้ที่ว่างและทรัพยากร อากาศ น้ำ และที่ดินในการวางแผน เพื่อสภาพแวดล้อมที่น่าพึงพอใจ ซึ่งเป็นความต้องการของมนุษย์ทั้งด้านกายภาพ จิตวิทยา และด้านนันทนาการ ส่งเสริมและป้องกันทรัพยากรพื้นฐาน (Resource Base) อากาศ น้ำ ดิน ต้นไม้ใบหญ้า และสัตว์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การท่องเที่ยว รูปแบบของการพัฒนาการว่าจ้างแรงงาน และมูลค่าของที่ดิน

การป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น อากาศ ดิน น้ำ ฯลฯ จะทำให้อุณหภูมิลดลง แหล่งน้ำได้รับการป้องกัน อากาศดี ดินอุดมสมบูรณ์ อนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกมากมาย การป้องกันสภาพแวดล้อมธรรมชาติเหล่านี้ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับชนบทเท่านั้นแต่เกี่ยวกับเมืองด้วย<sup>1</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้สนใจศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับชนบท โดยมีแนวความคิดเกี่ยวกับความสำคัญของพื้นที่ชนบทซึ่งอยู่ระหว่างเขตต่อเมือง ดังเช่น Brian Goodall ได้แสดงให้เห็นว่า เนื่องจากมูลค่าของที่ดินอาจสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการพัฒนาเมือง ดังนั้น ที่ดินเกษตรกรรมจะต้องมีการเพาะปลูกอย่างหนาแน่น ถ้าเกษตรกรรมจะต้องแข่งขันกับที่อยู่อาศัย ในเขตชานเมืองนี้ จะพบว่า เป็นเกษตรกรรมที่มีลักษณะพิเศษ (Horticultural Specialities) ซึ่งจะ

<sup>1</sup> Brian Goodall, "Urban Land-Use Patterns," in The Economics of Urban Areas, (Oxford : Pergamon Press, 1978), p.102.

ปรับตัวตามความต้องการของตลาดโดยตรง เช่น การปลูกผลไม้ ดอกไม้ และผัก ความสัมพันธ์ระหว่างการทำงานในฟาร์มแบบ part time และการทำงานในเมืองซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการปรับปรุงบริหารฟาร์ม ทำให้มี farm และ off-farm employment อยู่ผสมกัน

W. Lean and B. Goodall ได้พูดถึงเกษตรกรรมเขตชานเมืองว่า ในบริเวณรอบเมืองใหญ่ การทำเกษตรกรรมของเขตต่อระหว่างเมืองกับชนบทมีแนวโน้มจะขึ้นกับความต้องการของตลาดในเมือง และอาจเป็นเพราะว่ามีการแข่งขันกับการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ดังนั้น การใช้ที่ดินจะต้องทำการเกษตรอย่างหนาแน่น ถ้ายังต้องการรักษาการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอยู่ ดังนั้น โดยปกติจะเป็นการทำสวนเพื่อสนองความต้องการของตลาด ฟาร์มเลี้ยงสุกร และอาคารที่รับประทานในชีวิตประจำวัน<sup>1</sup>

ปัญหาของการพัฒนาเขตชานเมืองนั้นสามารถจะแยกออกได้เป็น 2 แบบโดยทั่วไป ๆ ไปคือ ปัญหาเฉพาะของความมุ่งหมายและผลได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ดินและปัญหาของการที่เมืองและกลุ่มของเมืองขยายอาณาเขตเข้าไปในเขตชานเมือง ปัญหาต่าง ๆ นั้นสามารถจะแยกแยะได้ดังนี้คือ

- การตัดสินใจเรื่องการใช้ที่ดินและแข่งขันกันระหว่างเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม และกับที่อยู่อาศัย
- ชุมชนก่อให้เกิดปัญหาซึ่งรวมถึงการแผ่ขยายตัวของเมืองและการที่ชุมชนที่เกิดขึ้นใหม่ก่อให้เกิดปัญหาของเมืองที่ประสบมาแล้วโดยทั่วไป เช่น ความแออัด สภาพแวดล้อมเป็นพิษ เป็นต้น
- ปัญหาการจราจรและความต้องการขนส่งมวลชนที่รวดเร็วเพิ่มขึ้น
- ปัญหาของการจัดหาบริการสาธารณะให้เพียงพอกับความต้องการของชุมชน เช่น ระบบการระบายน้ำ ระบบการกำจัดของเสียต่าง ๆ โรงพยาบาล เป็นต้น

ในพื้นที่บริเวณอ่าวซานฟรานซิสโกซึ่งอยู่นอกเมือง พื้นฐานทางเศรษฐกิจดั้งเดิมคือ เกษตรกรรม ลักษณะของที่ราบซึ่งเป็นพื้นที่รอบ ๆ อ่าวนี้เป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ เหมาะสำหรับการเพาะปลูกที่สุดแห่งหนึ่งในโลกนี้ ที่ราบและหุบเขาเหล่านี้ยังเป็นทางเข้าเมืองที่ดี

---

<sup>1</sup> W. Lean and B. Goodall, "Land Use Within An Urban Area" in Aspects of Land Economics, (London : The Pitman Press, 1977) pp. 151 - 152.

ที่สุดและก็ได้มีการสร้างทางหลวงและทางรถไฟสายสำคัญ เมื่อเมืองพัฒนาขึ้นก็มีความต้องการเพิ่มขึ้นในการใช้ที่ดินของที่ราบและหุบเขาเหล่านี้ เพื่อรองรับสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านการคมนาคมขนส่งสำหรับเป็นที่ตั้งของอุตสาหกรรมต่าง ๆ บริษัทพอร์ทแห่งใหม่ซึ่งตั้งขึ้นที่ Milpitas บนอ่าวซานฟรานซิสโก เมื่อไม่นานมานี้ได้ใช้ที่ดินเพาะปลูกที่สำคัญสำหรับการเพาะปลูกไปมากกว่า 150 เอเคอร์

เนื่องจากเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่างก็มีความต้องการใช้ที่ดินซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้น การแข่งขันกันจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และได้สร้างปัญหาที่สำคัญของการวางแผนขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหานี้ได้ทวีมากยิ่งขึ้นอีกเนื่องจากการพัฒนา เรื่องที่อยู่อาศัยก็ได้เข้ามาร่วมแข่งขันในที่ดินผืนเดียวกันนี้

บางคนอาจจะกล่าวว่าสำหรับระบบเสรีนิยม (Free enterprise system) ผู้ที่ประมูลราคาสูงสุดได้ควรจะเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ผลที่ตามมาจะแสดงให้เห็นว่าการที่ปล่อยให้การใช้ที่ดินถูกตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานที่ปราศจากหลักเกณฑ์แล้ว เป็นสิ่งที่ผิดอย่างยิ่ง ที่ดินซึ่งอุดมสมบูรณ์และตั้งอยู่ในที่ที่เหมาะสมนี้มีจำกัด เมื่อเปลี่ยนมาใช้ที่ดินเป็นแบบอยู่อาศัย จะทำให้การเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมลดลงตามส่วน ซึ่งจะมีผลตามมาก็คือ ทำให้รายได้ของรัฐที่ได้จากการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมลดลงด้วย ดังนั้น ในระหว่างกิจกรรม 3 ชนิดคือ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย สิ่งที่อยู่ท้ายสุดนี้สามารถจะมีการเลือกไปอยู่ที่อื่น ๆ ได้ ดูเหมือนว่าการวางแผน (planning) จะต้องหาทางที่จะป้องกันพื้นฐานเศรษฐกิจของชุมชนและสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์สูงสุดตามคุณค่าของมัน ซึ่งประโยชน์ดังกล่าวไม่สามารถวัดมูลค่าเป็นจำนวนเงินได้เพราะหมายถึงคุณค่าสูงสุด (ultimate worth) ที่มีต่อชุมชนทั้งหมด

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองก็คือ การแผ่ขยายตัวของเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบ (urban sprawl) ซึ่งหมายถึง การใช้พื้นที่ในการอยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้น พื้นที่อันกว้างใหญ่จะถูกครอบงำจากอากาศที่เป็นมลพิษจากระบบการปรับอุณหภูมิของอาคารต่าง ๆ ขยะและการใช้รถยนต์ ในที่สุดแล้วจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องครันเช่นเดียวกับที่ห้อมล้อมเมืองใหญ่ เช่น ลอสแอนเจลิส อยู่ในขณะนี้

มีชุมชนน้อยมากที่สามารถรักษาลักษณะเฉพาะตัวไว้ได้ท่ามกลางการแผ่ขยายตัวของการพัฒนาและการปราศจากขอบเขตที่ชัดเจนสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับ เช่นนี้ นอกจากนั้น ความรู้สึกภาคภูมิใจและความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชุมชนก็จะถูกทำลาย<sup>1</sup>

แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรกรรม

ในการพิจารณาความขัดแย้งระหว่างที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองใหญ่ จุดใหญ่ใจความก็คือ การสูญเสียที่ดินซึ่งมีประสิทธิภาพสำหรับเกษตรกรรมในเมืองใหญ่ (Metropolitan area) ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการคือ พื้นที่ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับเมืองก่อให้เกิดความต้องการสำหรับเป็นที่ว่าง และพื้นที่ก่อสร้าง เพื่อที่จะรองรับความเจริญเติบโตของที่อยู่อาศัย (residential growth) ซึ่งที่ดินในอุดมคติ (ideal land) สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยก็คือ พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งได้รับการถากถางแล้ว นอกจากนั้นผู้ตัดสินใจในอดีตมีทัศนคติว่า พื้นที่เกษตรกรรมสามารถย้ายไปทำในที่ใด ๆ ก็ได้ "another farm can always be found elsewhere"<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Corwin R. Mocine, "Suburban Development Problems" in Planning 1955, (Illinois : American Society of Planning Officials, 1956), pp. 76 - 80.

<sup>2</sup> The Ministry of Municipal Affairs of The Province of British Columbia, "Planning for Land Use, Transportation and Urban Form, Workshop Summary : Housing, Farms and People : Resolving Land-Use Conflicts" in Pacific Rim Metropolitan Conference Proceedings, April 5 to 10, 1981, p. 107.

ในปัจจุบันนี้ทุกคนมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่าพื้นที่เกษตรกรรม (farmland) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสุขภาพและเสถียรภาพของเมืองใหญ่ ในอนาคตพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ใกล้กับเมืองใหญ่จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเนื่องจากต้นทุนของพลังงาน (energy costs) ที่เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การขนส่งสินค้าจากพื้นที่เกษตรกรรมอื่น เช่น แคลิฟอร์เนีย จะมียราคาสูงยิ่งขึ้น และการที่ต้นทุนของพลังงานเพิ่มขึ้นจะตัดทอนผลได้จากประสิทธิภาพในการผลิตซึ่งขึ้นกับพลังงานให้ลดลง เทคโนโลยีจะไม่สามารถทดแทนความสูญเสียของพื้นที่เกษตรได้อีกต่อไป

ปัญหาพื้นฐานซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างที่อยู่อาศัยและเกษตรกรรม ก็คือ การที่เราไม่ได้ใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์เต็มที่ (under utilization of land) ทางเลือกในการใช้พื้นที่เกษตรกรรมที่ดีที่สุดก็คือ การเพิ่มความหนาแน่นของพื้นที่ในเมือง<sup>1</sup>

เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่า บริติช โคลัมเบีย (British Columbia) มีโปรแกรมในการอนุรักษ์พื้นที่เพาะปลูก (farmland preservation programme) กลไกที่ใช้ในการป้องกันพื้นที่ ซึ่งมีความเหมาะสมในการผลิตอาหาร (land with food producing capability) ก็คือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (zoning) ที่ดินซึ่งถูกป้องกันไว้นี้ถูกระบุไว้โดยใช้ระบบการจัดประเภททางเทคนิค (technical classification system) ซึ่งแสดงความเหมาะสมในการเพาะปลูกจากคุณภาพของดินและสภาพดินฟ้าอากาศโดยปราศจากการอ้างอิงถึงเรื่องการถือครองที่ดินหรือการใช้ในปัจจุบัน

ในบริติช โคลัมเบีย ที่ดินซึ่งเหมาะสมกับการเพาะปลูกมากที่สุดมีจำนวนมากซึ่งอยู่ใกล้กับพื้นที่ซึ่งมีการพัฒนาเมือง (urban development) มากที่สุด ในระยะยาววิธีที่ดีที่สุดในการป้องกันที่ดินเหล่านี้จะต้องไม่ใช่เพียงแต่ผ่านทางขบวนการแบ่งโซนเท่านั้น แต่ประการแรกจะต้องมีการใช้ที่ดินในการเกษตรกรรมอย่างหนาแน่น (intensive use)

<sup>1</sup> Gordon Gram, "Housing, Farms and People : Resolving Land Use Conflicts, Workshop Paper : Agricultural Land Commission" in Pacific Rim Metropolitan Conference Proceedings. April 5 to 10 1981, (Vancouver, British Columbia, Canada. hosted by The Ministry of Municipal Affairs of the Province of British Columbia and Greater Vancouver Regional District in association with The Organization for Economic Cooperation and Development, 1981), pp. 109 - 111.

และประการที่สอง กลยุทธ์ในการพัฒนาเมืองจะต้องไม่สิ้นเปลือง (waste) ที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินซึ่งมีคุณค่าทางเกษตรกรรม นอกจากนี้จะต้องไม่ทำให้เกิดการเสียโอกาสของเมืองเก่าและชานเมืองซึ่งมีอยู่เดิม จะต้องไม่สิ้นเปลืองน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ และไม่ผลาญพลังงานและเวลาในการเดินทาง

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาก็คือ ลดข้อขัดแย้งระหว่างเกษตรกรรมและผู้อยู่อาศัยในเมืองโดยใช้การกำหนดพื้นที่สีเขียว (the green zone formula) ผ่านทางกฎหมาย การสร้างถนนและสิ่งที่มีประโยชน์อื่น ๆ (utility corridors) โดยมีผลกระทบต่อการทำเกษตรกรรมน้อยที่สุด และป้องกันสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานของเกษตรกรรม (agricultural infrastructure) ด้วย<sup>1</sup>

แนวโน้มของนโยบายและการวางแผนป้องกันพื้นที่เกษตรกรรมในอเมริกาเหนือดูเหมือนว่าจะเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินซึ่งมีการขยายตัวเร็วที่สุดแบบหนึ่งในทวีปนี้เป็นเวลามากกว่า 10 ปีมาแล้ว เรามักจะปฏิบัติต่อพื้นที่เกษตรกรรมเหมือนกับว่ามีพร้อมที่จะเปลี่ยนไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นอยู่ตลอดเวลา (transitional activity) ซึ่งจะครอบครองที่ดินจนกว่าจะถึงเวลาอันเหมาะสมสำหรับการพัฒนาเมือง

ในศตวรรษที่ 20 ความเข้าใจผิดที่ว่าจะสามารถผลิตอาหารราคาถูกได้ไม่จำกัดจำนวนของชาวอเมริกาเหนือนั้นได้หมดไปในปี 1971 - 72 เนื่องจากทั่วโลกมีการขาดแคลนข้าว ซึ่งมีสาเหตุจากการลดการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกและการเพาะปลูกที่ไม่ได้ผลดีในเอเชียใต้ และสหภาพโซเวียต ราคาข้าวและข้าวโพดในตลาดอเมริกาเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในเวลาไม่ถึง 3 เดือน สิ่งนี้ได้ทำให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ (decision-makers) และนักวิทยาศาสตร์หันกลับมาตรวจสอบทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรมซึ่งอยู่

<sup>1</sup> Ibid.



รอบ ๆ อเมริกาเหนืออีกครั้งหนึ่ง ผลจากการวิเคราะห์ใหม่ปรากฏว่า ชาวอเมริกัน และแคนาดากำลังสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีค่าที่สุดไป ทรัพยากรนั้นคือ พื้นที่ซึ่งมีคุณภาพสูงสำหรับการเกษตรกรรมในอัตราสูงอย่างไม่เคยมีมาก่อน เกษตรกรชาวอเมริกันไม่เพียงแต่ผลิตอาหารมาเลี้ยงประชากรในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังสามารถช่วยเลี้ยงดูประชากรของโลกจำนวนมากอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่า ความต้องการสินค้าเกษตรกรรมของโลกที่จะได้จากอเมริกาเหนือจะเพิ่มปริมาณขึ้นเป็น 2 เท่าในปี ค.ศ. 2000 ทรัพยากรทางเกษตร (agricultural resources) ได้เสื่อมลงในอัตราที่น่าตกใจ ความแห้งแล้ง (desertification) ความเค็มของดิน (salinization) การสึกกร่อนของดิน (soil erosion) และการทำลายป่า (deforestation) ทำให้ความสามารถในการผลิตของทั่วโลกลดลง วิทยาศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าอาหารเป็นวิกฤตการณ์ที่แอบแฝงอยู่ (hidden crisis) และอาจจะมียผลที่ร้ายแรงต่อมนุษยชาติมากกว่าผลจากระเบิดนิวเคลียร์

อะไรบ้างที่ชาวอเมริกาเหนือกระทำต่อทรัพยากรที่ดิน (Land resources) ในอดีตแคนาดาเป็นประเทศซึ่งมีที่ดินเพียง 13 % เท่านั้นที่สามารถใช้สำหรับการเกษตรกรรมได้ ความเป็นเมือง (urbanization) ซึ่งได้ขยายตัวมาเป็นเวลามากกว่า 25 ปี ได้รุกฉีกทรัพยากรทางเกษตรที่ดีที่สุดของประเทศไปเป็นจำนวนมาก German ได้ศึกษาถึงสภาวะแวดล้อมของแคนาดา และพบว่า ระหว่างปี 1965 และปี 1971 ศูนย์กลางเมืองซึ่งมีประชากรมากกว่า 25,000 คน ได้ใช้ที่ดินโดยเฉลี่ยแล้วประมาณปีละ 42,500 เฮกเตอร์

จากการสำรวจเมื่อไม่นานมานี้แสดงให้เห็นว่า 57 % ของพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมที่สุดของแคนาดาตั้งอยู่ภายในเนื้อที่จำนวน 160 กิโลเมตรของเมืองที่ใหญ่ที่สุดจำนวน 23 เมืองของแคนาดา และไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยว่า 46 % ของผลผลิตทางเกษตรกรรมในแคนาดา ผลิตจากภายในเนื้อที่ 80 กิโลเมตรของเมือง 23 เมืองเดียวกันนี้ ที่ดินเหล่านี้ส่วนใหญ่ดูเหมือนว่าจะตกอยู่ในอำนาจของกระแสน้ำแห่งความเป็นเมือง

ความสูญเสียของพื้นที่เกษตรกรรมในเมืองออนตาริโอ (Ontario) ระหว่างปี 1977 - 71 มีประมาณ 36,000 เฮกตาร์ ในควิเบค (Quebec) พื้นที่เกษตรกรรม (farmbelt) ซึ่งล้อมรอบเมืองมอนทรีล (Montreal) เป็นจำนวนเนื้อที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของเมืองเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมมากที่สุด พื้นที่เหล่านี้ได้สูญเสียไปประมาณเกือบ 1 เอเคอร์ ในทุก ๆ 3 เอเคอร์ในระหว่างปี 1961 - 71 และ 30 % ของที่ดินเหล่านี้ในปัจจุบันตกอยู่ภายใต้ "urban shadow" ทุก ๆ ปีในบริติชโคลัมเบีย ที่ดินประมาณ 6,000 เฮกตาร์ของพื้นที่เกษตรได้สูญเสียไปในการ urbanization ตั้งแต่ก่อนปี 1973

จุดที่สำคัญที่สุดก็คือ ที่ดินส่วนใหญ่เหล่านี้ซึ่งได้สูญเสียไปในเมือง ออนตาริโอ ควิเบค และ บริติช โคลัมเบีย เป็นสิ่งที่ไม่สามารถจะหาอย่างอื่นมาทดแทนได้อีกเพราะเป็นที่ซึ่งมีคุณสมบัติทางชีวกายภาพโดยเฉพาะ (unique biophysical) ซึ่งไม่มีในส่วนอื่น ๆ ของแคนาดา นอกจากนี้ เมื่อไฮเวย์หรือศูนย์การค้าถูกสร้างขึ้นใน Niagara fruit belt หรือหุบเขาเฟรเซอร์ (Fraser Valley) ก็ไม่มีพื้นที่อื่นในแคนาดาสามารถจะมาทดแทนพื้นที่เกษตรกรรมที่สูญเสียไปนี้ได้

รัฐบาลกลางได้ศึกษาเกี่ยวกับการเกษตรกรรมของชาติ (National Agricultural Study) เมื่อเร็ว ๆ นี้และพบว่าระหว่างปี 1967 - 77 พื้นที่เกษตรกรรมที่สูญเสียไปให้กับเมืองในอเมริกามีประมาณ 3 ล้านเอเคอร์ต่อปี ซึ่งเท่ากับ 12 ตารางไมล์ต่อวัน และในจำนวนที่ดินที่สูญเสียไปนี้ 1 ล้านเอเคอร์เป็นที่ดินที่ดีที่สุดสำหรับเกษตรกรรม พื้นที่ที่สูญเสียมากที่สุดคือ sunbelts states ของทางใต้ และทางตะวันตกซึ่งมีการอพยพจากส่วนอื่น ๆ ของประเทศเข้าไปมาก และถ้าอัตราของการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมยังคงดำเนินต่อไปเช่นนี้ รัฐต่าง ๆ เช่น ฟลอริดา (Florida) นิวเม็กซิโก (New Mexico) และยูทาห์ (Utah) ก็สามารถจะสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมส่วนใหญ่ของรัฐไปใน 20 ปีข้างหน้า

ในจำนวนเมืองที่มีการสูญเสียมากที่สุดนี้ส่วนมากจะเป็นเมืองใหญ่ ๆ และพื้นที่เกษตรกรรมจะตั้งอยู่ใกล้ ๆ ศูนย์กลางของเมือง พื้นที่เกษตรของเมืองใหญ่ ๆ เหล่านี้เป็นเจ้าของที่ดินที่ดีที่สุดสำหรับการเกษตรกรรมของอเมริกาและให้ผลผลิตทางเกษตรในปริมาณมาก

- 60 % ของพืชผักทั้งหมด (vegetable production)
- 43 % ของผลไม้และถั่วต่าง ๆ (fruits and nuts)
- 63 % ของพืชผักชนิดพิเศษ (specialty)

ผลผลิตทางเกษตรกรรมเหล่านี้ผลิตขึ้นในเขตเมืองใหญ่ ๆ ทั้งสิ้น (Metropolitan counties)

เมื่อพิจารณาถึงพื้นที่เกษตรที่อุดมสมบูรณ์ เช่น พื้นที่ปลูกส้มในแคลิฟอร์เนีย และนิวเจอร์ซีย์ตอนใต้ (Southern New Jersey) หุบเขาซานตาคลาราในแคลิฟอร์เนียเหนือ (the Santa Clara Valley of Northern California) และลองก์ไอแลนด์ (Long Island) พวกเหล่านี้เมื่อก่อนเคยเป็นพื้นที่ทางเกษตรกรรมที่สำคัญทั้งสิ้น แต่ในปัจจุบันเป็นพื้นที่ที่เมืองกำลังขยายตัวเข้าไป

นโยบายทางด้านเกษตร (agricultural policy) ของสหรัฐอเมริกา ก็เป็นเช่นเดียวกันกับในแคนาดา กล่าวคือ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ว่าพื้นที่สูญเสียไปจะต้องถูกทำขึ้นมาใหม่ (make up) ด้วยความก้าวหน้าทางวิทยาการหรือแทนที่โดยที่ดินแห่งใหม่ สูตรการแทนที่ (substitution formula) นี้จะใช้ได้ผลก็แต่ในอดีตซึ่งต้นทุนของพลังงานยังต่ำอยู่และที่ดินซึ่งมีศักยภาพสูงยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบันจำเป็นต้องกลับมาหาที่ดินหน่วยสุดท้าย (marginal lands) ซึ่งต้องการการปรับปรุงอย่างมหาศาล เช่น การชลประทาน การระบายน้ำ หรือการปรับปรุงอื่น ๆ เพื่อจะทำให้มันใช้ได้ดีกว่านี้ เสถียรภาพในระยะยาวของสิ่งเหล่านี้หรือรูปแบบอื่น ๆ ของระบบการเกษตรกรรมซึ่งต้องใช้พลังงานจำนวนมาก (energy - intensive agricultural system) ยังเป็นคำถามอยู่สำหรับสถานการณ์เรื่องพลังงานของโลกในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งมีคุณภาพสูงให้เป็นไปตามยถากรรมก็จะทำให้มีผลผลิตน้อยลงทุกที

อเมริกาเหนือไม่ได้กำลังจะประสบกับความอดอยากแต่สิ่งที่กำลังเข้าไปใกล้ก็คือ ยุคที่มีอาหารต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณเหลือเฟือและราคาถูกกำลังล้นสุดลง

นโยบายการใช้ที่ดินในอนาคตและการตัดสินใจจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม เพราะที่ดินทุก ๆ เอเคอร์ได้สูญหายไปโดยทางตรง และถูกทำให้ใช้ประโยชน์ไม่ได้โดยทางอ้อมจากการแทนที่ของความเจริญเติบโตของเมือง เราไม่สามารถจะขึ้นกับความก้าวหน้าทางวิทยาการซึ่งมีต้นทุนสูงเพื่อที่จะนำประสิทธิภาพในการผลิตที่สูงสูญไปกลับคืนมาได้ ดังนั้น ที่ดินซึ่งใช้เพื่อการเกษตรกรรมอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ ๆ ควรจะได้รับการป้องกันไว้แทนที่จะไปหาที่ดินอื่นซึ่งแพงกว่าและมีประสิทธิภาพน้อยกว่ามาทดแทน

ในปัจจุบันนี้ 48 state governments ในอเมริกา และ 3 provincial governments ได้กำหนดโปรแกรมที่เฉพาะเจาะจงเพื่อที่จะลดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปตามยกกรรม (haphazard conversion) ของพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากเรื่อง การกำหนดภาษีซึ่งเป็นสิ่งจูงใจหรือส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินยังคงใช้ที่ดินในการเกษตรกรรมต่อไปและการกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรม (agricultural zoning) แล้ว แต่ละแห่งก็มีลักษณะโปรแกรมเฉพาะของตัวเองที่แตกต่างกันออกไป

ในการที่จะทำให้นโยบายการป้องกันพื้นที่เกษตรกรรมเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนและลดการสูญเสียที่ดินนั้น จะต้องใช้วิธีการที่สมดุลย์ (balanced approach) กล่าวคือ จะต้องมีการใช้สิ่งจูงใจทางการเงิน (financial incentives) เพื่อที่จะทำให้แน่ใจว่าที่ดินไม่ได้ถูกอนุรักษ์ไว้อย่างธรรมดาเท่านั้น แต่ยังสามารถที่จะคงไว้ซึ่งคุณค่าทางเศรษฐกิจโดยการทำการเกษตรกรรมต่อไปด้วย และรวมถึงการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้แน่ใจว่าเป้าหมายของชุมชน (community goal) ในการป้องกันทรัพยากรการเกษตรนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ถ้าปราศจากการรวมกันของสองสิ่งนี้ คือ การส่งเสริมและการกำหนดกฎเกณฑ์แล้ว ผลประโยชน์ส่วนตัวและของสาธารณชนย่อมไม่สามารถจะสมดุลย์กันได้

ความล้มเหลวของโปรแกรมการป้องกันพื้นที่เกษตรกรรมในอเมริกาเหนือในทางปฏิบัติ ก็เนื่องจากขาดความสมดุลของสิ่งดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ดูเหมือนจะมีแต่การจูงใจ (incentive) แต่ไม่ได้กระทำร่วมกับความรับผิดชอบ (responsibilities) ผลก็คือ เป้าหมายของการใช้ที่ดินระยะยาวไม่ประสบความสำเร็จ พื้นที่เกษตรกรรมจะต้องถูกปกป้องตราบเท่าที่ความกดดันของการพัฒนาเมืองยังมีมากเกินไป

ภาระของการป้องกันแหล่งผลิตอาหารในอนาคตให้คงเหลืออยู่จะหนักยิ่งขึ้นไปกว่านี้ พื้นที่ผลิตอาหารรอบ ๆ เมือง (food belt) จะต้องได้รับการบำรุงรักษา และทนจนอมไว้ไม่ให้งูกทำลายให้หายไป<sup>1</sup>

#### แนวความคิดเกี่ยวกับพื้นที่สีเขียว (Green - belt)

อิทธิพลของเมืองที่มีต่อการใช้ที่ดินไม่ได้จบลงที่ขอบเขตการปกครอง แต่มีการแผ่ขยายออกไปรอบ ๆ ขนบซึ่งล้อมรอบอยู่ในอัตราที่มากหรือน้อยแล้วแต่ขนาดของเมือง ดังนั้น เพื่อเป็นการจำกัดการเจริญเติบโตของเมือง แนวความคิดในเรื่องริ้วสีเขียว (green - belts) จึงเป็นสิ่งสำคัญส่วนหนึ่งในทฤษฎีการวางแผนของอังกฤษ ได้มีการถกเถียงกันในเรื่องการจำกัดการเจริญเติบโตของเมืองดังนี้คือ

1. ป้องกันการสูญเสียเอกลักษณ์ของเมือง
2. ทำให้แน่ใจว่ามีการใช้ที่ดินของเมืองและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
3. ป้องกันการพัฒนาตามแนวยาว (ribbon development)
4. ทำให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพียงพอสำหรับทุก ๆ คน
5. ต่อสู้กับมลภาวะ

<sup>1</sup> Dr. Owen J. Furuseth, "Housing, Farms and People : Resolving Land Use Conflicts, Workshop Paper : Agricultural Land Alienation : North American Perspectives" in Pacific Rim Metropolitan Conference Proceedings. April 5 to 10, 1981, (Vancouver, British Columbia, Canada. Hosted by The Ministry of Municipal Affairs of the Province of British Columbia and Greater Vancouver Regional District in association with The Organization for Economic Cooperation and Development 1981, pp. 114 - 118.

6. รักษาสภาพแวดล้อม
7. ป้องกันการลดลงของที่ดินเกษตรกรรม

ต้นกำเนิดของ green belts มาจากทฤษฎีของกรีกที่มีต่อขนาดของเมืองในฝัน (ideal city size) ซึ่งเมืองจะเติบโตอย่างถูกควบคุมไว้ในทางกายภาพ การขยายตัวควรจะเป็นการจัดหาที่อื่น ๆ ให้ใหม่ ความพยายามที่จะล้อมวงลอนดอนเอาไว้ด้วยพื้นที่ว่างกลม ซึ่งจะรักษาสภาพแวดล้อมและป้องกันการเติบโตของเมืองนั้นได้ กระทั่งกันมานานแล้วในสมัยของพระนางเจ้าอลิซาเบธที่ 1 ในปี 1580 ได้มีการประกาศห้ามก่อสร้างที่อยู่อาศัยภายในรัศมี 3 ไมล์ของรอบเมือง เพื่อป้องกันที่อยู่อาศัยที่หนาแน่นเกินไปและความยากจนต่าง ๆ แต่นโยบายนี้ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว จนกระทั่งในศตวรรษที่ 19 แนวความคิดเรื่องริ้วสีเขียวได้ถูกนำมาฟื้นฟูขึ้นใหม่ ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้พวกนักคิด (Utopians) ได้กำหนดเมืองใหม่ซึ่งมีขนาดที่เหมาะสมให้ตั้งอยู่ในที่ซึ่งมีชนบทล้อมรอบเอาไว้ Ebenezer Howard ก็ได้เขียนนโยบายเกี่ยวกับริ้วสีเขียวไว้ในบทความของเขา และในปี 1919 The Garden Cities and Town and Country Planning Association ได้สนับสนุนนโยบายเรื่องพื้นที่สีเขียวอย่างเปิดเผย ในปี 1901 Lord Meath ได้สนับสนุนความคิดที่คล้ายคลึงกันสำหรับนครลอนดอนให้มีถนนที่ผ่านไปในพื้นที่ตามธรรมชาติ 5 - 9 ไมล์ จากใจกลางเมืองต่อเนื่องกับที่ว่าง (open space) ที่มีอยู่แล้ว

หลังจากนั้นเพียงเล็กน้อย ในปี 1910 G.L pepler ได้เสนอแนะให้มีพื้นที่ล้อมรอบนครลอนดอนกว้าง 326 ฟุต และห่างออกมา 10 ไมล์ และในปี 1914 สมาคมลอนดอน (The London Society) ได้เสนอแนะแผนสำหรับนครหลวงซึ่งรวมถึงโครงสร้างเป็นรูปวงกลมของที่ว่างซึ่งใกล้มากกว่านั้นเสียอีก

ได้มีความคิดต่าง ๆ ในเรื่องนี้เพิ่มขึ้นในระหว่างปี 1920 ถึง 1930 ที่มีชื่อเสียงมากที่สุดก็คือ คณะกรรมการวางแผนภาคสำหรับมหานครลอนดอน (Greater London Regional Planning Committee) ซึ่งมี Raymond Unwin เป็นที่ปรึกษา ได้เสนอทางเลือก 2 ทางคือ

1. ความมีสิ่งกีดขวางที่ยืดหยุ่นได้ซึ่งจะยับยั้งการเจริญเติบโตเป็นพื้นที่พิเศษ ซึ่งได้มีการอนุรักษ์ไว้

2. ให้มีการเก็บที่ว่างซึ่งเป็นถาวรแน่นอน เป็นที่ซึ่งห้ามไม่ให้มีการพัฒนาเลย

ในปี 1955 Duncan Sandys ได้ขยายหลักการของรีวิสเซียว เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อตรวจสอบความเจริญเติบโตของพื้นที่ก่อสร้าง (built - up area) ขนาดใหญ่

2. เพื่อป้องกันการรวมตัวกันของเมืองที่อยู่ใกล้กัน

3. เพื่ออนุรักษ์ลักษณะพิเศษของเมืองไว้ เช่น Oxford, Cambridge, York หรือ Norwich

ภายหลังสงครามได้มีการพัฒนาเมืองใหม่จำนวนมากซึ่งมีความสนใจในเรื่องการขยายตัวของเมืองในอนาคตมากยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่งได้เกิดปัญหาเรื่องราคาที่ดินในเมืองเพิ่มขึ้นและเนื่องจากการมุ่งพัฒนาในศูนย์กลางเดิมของเมืองที่มีอยู่ทำให้เพิ่มปัญหาด้านการจราจรมากขึ้น จะเห็นได้ว่ามีเนื้อที่จำนวนมากได้ถูกกำหนดหรือ เสนอแนะให้เป็นพื้นที่สีเขียว ก็เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้ที่ดินถูกทำลายหรือทอดทิ้งไป นอกจากนี้ยังทำให้เกิดธรรมชาติที่สวยงาม เกิดคุณค่าด้านภูมิทัศน์ (landscape) และมีศักยภาพทางด้านสุนทรนาการ การทำให้เกิดพื้นที่สีเขียวในพื้นที่ที่พัฒนาแล้วมีผลให้เป็นปอดสีเขียว (green Lungs) ของเมือง เพื่อใช้ในการหายใจและแก้ภาวะอากาศมลพิษด้วย<sup>1</sup>

Gideon Golany ได้พูดถึงเรื่องพื้นที่สีเขียวไว้ว่า คุณลักษณะประการหนึ่งที่ชัดเจนของเมืองใหม่ (new town) ก็คือ พื้นที่สีเขียวและที่ว่าง ทั้งสองอย่างเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการทำให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่น่าพึงพอใจ รีวิสเซียวเป็นสิ่งที่แยกเมืองใหม่จาก

<sup>1</sup> John Ratchiffe, "The Emergence of Modern Town Planning" in An Introduction to Town and Country Planning, 2nd.ed. (London : Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd, 1975), pp. 60 - 64.

เมืองที่อยู่รอบ ๆ อย่างชัดเจน และทำให้จำแนกที่ดินในแบบต่าง ๆ ภายในเมืองเองได้ อย่างชัดเจน พื้นที่ว่างทำให้เกิดแหล่งนันทนาการ ในทางกายภาพริ้วสีเขียวและที่ว่าง เป็นเอกลักษณ์ของเมืองใหม่

ริ้วสีเขียวเป็นแนวยาวของที่ดินเปิด (open Land) ตามขอบของเมืองใหม่ ประโยชน์ในขั้นแรกก็คือ เป็นขอบเขตระหว่างเมืองใหม่และส่วนที่เหลือของเมือง ในด้านที่ริ้วสีเขียวจะกำจัดเสียงรบกวนและมลภาวะของทางหลวงสายสำคัญ ๆ ซึ่งตัดผ่านเมืองใหญ่ ๆ ที่ใช้พื้นที่เป็นที่อยู่อาศัย อีกประการหนึ่งช่วยเสริมสร้างบรรยากาศของชนบทสำหรับคนขับรถซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นบรรยากาศซึ่งได้หมดไปแล้วอย่างสิ้นเชิงในเมืองใหม่ เนื่องจากการต้องการพื้นที่สำหรับการก่อสร้างเพิ่มขึ้น นอกจากนี้แล้วพื้นที่สีเขียวจะช่วยเปลี่ยนแปลงความเฉื่อยชาของผู้อยู่อาศัยในเมืองให้กลับมามีสนใจสภาวะแวดล้อมของพวกเขาอย่างแท้จริง<sup>1</sup>

ในประเทศไทย การรุกรานชนบทของพื้นที่เมืองเป็นปัญหาสำคัญซึ่งนักวิชาการกำลังให้ความสนใจอยู่ในขณะนี้ พื้นที่ชั้นนอกของกรุงเทพมหานครซึ่งสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ระบุไว้ว่าเป็นเขตชั้นนอกมีอยู่ 11 เขตคือ เขตมีนบุรี เขตลาดกระบัง เขตหนองจอก เขตภาษีเจริญ เขตราษฎร์บูรณะ เขตหนองแขม เขตบางขุนเทียน เขตคลองสาน เขตบางเขน เขตบางกะปิ เขตพระโขนง ซึ่งเขตเหล่านี้จะเป็นเขตที่มีพื้นที่อุดมสมบูรณ์ การใช้ที่ดินส่วนใหญ่ยังคงเป็นเกษตรกรรม คือ ทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาถุ้ง ทำนาเกลือ เป็นต้น และพื้นที่ที่ยังไม่ได้ทำประโยชน์คงมีแต่หมู่บ้านเกษตรกรรมและชุมชนขนาดเล็กกระจ่ายอยู่ตามริถนนหรือริมคลองสายใหญ่เท่านั้น ได้มีการศึกษาถึงเขตชานเมืองชั้นนอกนี้ โดยใช้ลาดกระบังในฐานะตัวแทนของชานเมืองชั้นนอก จากการศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงผลของการปล่อยปละละเลยต่อการควบคุมการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ทำให้

<sup>1</sup> Gideon Golany, "New Town In-City : New Urban Venture" in New-Town Planning Principles and Practice, (New York : A Wiley - Interscience Publication, 1976), p. 266.



เกิดขบวนการรุกรานพื้นที่ชนบทอันเป็นอู่ข้าวอู่น้ำที่สำคัญซึ่งเลี้ยงชาวเมืองอยู่ทุกวันนี้ การวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อแก้ปัญหาจึงมิใช่สิ่งที่จะทำได้โดยง่าย จำเป็นที่จะต้องยอมสูญเสียพื้นที่บางส่วนเพื่อกำหนดความเป็นเมืองโดยแน่ชัด ขณะเดียวกันการคงพื้นที่เกษตรไว้ก็จะต้องประกอบไปด้วยมาตรการทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายหลักที่ได้ตั้งไว้

ตามความเป็นจริงแล้ว หลักการวางผังเมืองที่ถูกต้องคำนึงถึงชนบทด้วย หมายความว่าในยุคโตสมัยใดเราจะเห็นได้ว่า เมืองต้องพึ่งชนบทตลอดเวลาคือ เมืองต้องอาศัยข้าวปลาอาหาร วัตถุดิบต่าง ๆ จากชนบทเพื่อมาเลี้ยงตัวเมือง ในทำนองเดียวกันเมืองก็เป็นแหล่งกลางหรือย่านกลางที่ส่งเสริมชนบทในด้านวิชาการและศิลปวัฒนธรรม เมืองเป็นตลาดกลาง (central place) สำหรับจำหน่ายจ่ายแจกผลิตภัณฑ์และสินค้าต่าง ๆ ของชนบท ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทจึงแน่นแฟ้นและไม่สามารถแยกจากกันได้ ถ้าชนบทไม่ได้รับการพัฒนา ก็เป็นการยากที่เมืองจะเจริญก้าวหน้าถึงขีดสมควรได้ อคัม สมิธ นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของอังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า "จำนวนเมืองและพลเมือง ณ ที่ใดที่หนึ่ง จะมีมากน้อยเพียงใดต้องสุดแต่แต่ปริมาณอาหารหรือวัตถุดิบซึ่งเหลือใช้จากชนบท" คำกล่าวนี้อาจนำมาใช้อธิบายถึงความเจริญรวดเร็ว (urbanization) ของเมืองในประเทศที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมถ้าระบบผลิตของประเทศใด ๆ เปลี่ยนไปโดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในรูปของเครื่องจักร เครื่องยนต์กลไกเข้าแทนแรงคนแรงสัตว์ การผลิตก็จะได้ผลสูงมากโดยไม่ต้องการประชาชน ซึ่งอาศัยอยู่ในชนบทมาก ประชากรเมือง (urban population) ก็ย่อมจะเพิ่มขึ้น

<sup>1</sup> สุวัฒน์ สุกใส, "นโยบายการใช้ที่ดินในเขตชานเมืองชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาเพื่อวางแผนและเสนอแนะการใช้ที่ดินในเขตลาดกระบัง" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524.

แต่สำหรับประเทศที่ไม่ได้ผ่านการปฏิวัติอุตสาหกรรม เช่น ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ การผลิตยังต้องอาศัยแรงงานคนและแรงสัตว์ ที่เรียกว่าประเทศเกษตรกรรมนั้น มีความต้องการประชากรซึ่งประกอบอาชีพ เกษตรกรรม เพื่อจะมาเลี้ยงชาวเมืองในจำนวนที่มากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว การส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของชนบทจึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นมาก



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย