इकाई 6 नगरीकरण

इकाई की रूपरेखा

6.1 उद्देश्य

6.1 प्रस्तावना

6.2 जनसांख्यिकी तथा सामाजिक आयाम

- 6.2.1 जनसांख्यिकीय आयाम
- 6.2.2 सामाजिक आयाम

6.3 शहरी क्षेत्रों की समस्याएँ

- 6.3.1 अति-नगरीकरण (Over Urbanization)
- 6.3.2 अपर्याप्त आवास
- 6.3.3 असुरक्षित और अपर्याप्त जल-आपूर्ति
- 6.3.4 अप्रभावी और अपर्याप्त परिवहन
- 6.3.5 प्रदू-ाण
- 6.3.6 पर्यावरण संबंधी गिरावट

6.4 गंदी व तंग बस्तियों की समस्याएँ

- 6.4.1 गंदी व तंग बस्तियों में रहने वाली जनसंख्या
- 6.4.2 गंदी व तंग बस्तियों का उद्गम (Emergence)

6.5 सामाजिक परिणाम – अपराध, अलगाव तथा कुसमायोजन

- 6.5.1 अपराध (Crime)
- 6.5.2 अलगाव (Isolation)
- 6.5.3 कुसमायोजन (Maladjustment)
- 6.5.4 नगरीय समस्याओं को हल करने के लिए कुछ प्रयास

6.6 शहरी समस्याओं पर राज्य की नीति

- 6.6.1 नगर में जमीन तथा आवास से संबंधित सामाजिक कानूनीकरण
- 6.6.2 गंदी व तंग बस्तियों को हटाकर नये आवास निर्माण के कार्यक्रम
- 6.6.3 पंचव-ीय योजनाएँ

6.7 सारांश

6.8 शब्दावली

6.9 कुछ उपयोगी पुस्तकें

6.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

6.0 उद्देश्य

इस इकाई का उद्देश्य नगरीकरण के अर्थ को स्प-ट करना तथा उन प्रमुख समस्याओं के बारे में संकेत देना है, जो भारत में शहरीकरण के अभूतपूर्व विकास के कारण उत्पन्न हुई हैं।

इस इकाई का अध्ययन करने के बाद आप :

- नगरीकरण के अर्थ एवं सामाजिक आयामों को स्प-ट कर सकेंगे;

- अतिनगरीकरण तथा इससे जुड़ी समस्याएँ मुख्यतः इस प्रश्न के विशे-ा संदर्भ में कि क्या वास्तव में अतिनगरीकरण हुआ है? इसका वर्णन कर सकेंगे;
- भारत के शहरों में आवास, जल आपूर्ति, परिवहन एवं प्रदू-ाण संबंधी समस्याओं के संबंध में चर्चा कर सकेंगे;
- भारतीय नगरों में गंदी बस्तियों की समस्याओं को परख सकेंगे;
- नगरों में रहने वाले लोगों के जीवन तथा उनके कार्यकलापों के संबंध में नगरीकरण के प्रमुख सामाजिक परिणामों का विश्ले-ाण कर सकेंगे; और
- शहरी आवास, जल आपूर्ति, सफाई संबंधी व्यवस्था आदि पर राज्य नीति का विवेचन कर सकेंगे ।

6.1 प्रस्तावना

इससे पहले इस खंड की दो इकाइयों में हम भारत में सामाजिक समस्याओं के संदर्भ में सामाजिक जनसांख्यिकी तथा प्रशासन के संबंध में विवेचन कर चुके हैं । इस इकाई में शहरी क्षेत्रों की सामाजिक समस्याओं के महत्वपूर्ण पक्षों पर चर्चा करेंगे । इस इकाई के आरंभ में शहरीकरण के विभिन्न आयामों जैसे कि जनसांख्यिकी और सामाजिक वि-ायों का विवेचन करेंगे । जनसांख्यिकी पहलुओं में शहरी जनसंख्या, नगरों, महानगरों के शहरों तथा उनकी तत्कालीन प्रवृत्तियों के विकास से संबंधित वि-ायों को शामिल किया है । इसके सामाजिक पहलुओं में हमने जीवन शैली, प्रारंभिक और परवर्ती शहरीकरण तथा सामाजिक और आर्थिक संस्थाओं में परिवर्तन के रूप में विचार किया है । इस इकाई में अतिशहरीकरण, आवास, जल-आपूर्ति, परिवहन, प्रदू-ाण तथा पर्यावरण संबंधी गिरावट से जुड़ी समस्याओं के विशे-ा संदर्भ सहित शहरी क्षेत्र की सामाजिक समस्याओं के बारे में विस्तारपूर्वक जानकारी उपलब्ध कराई गई है । इस इकाई में गंदी व तंग बस्तियों की समस्याओं के वि-ाय में भी चर्चा की गई है । शहरीकरण के कारण विभिन्न नकारात्मक सामाजिक बुराइयों जैसे – अपराध, अलगाव, कुसमायोजन इत्यादि पनपते हैं । इस इकाई में इन अवांछनीय परिणामों तथा इन परिणामों पर नियंत्रण करने के लिए उपायों के संबंध में अध्ययन किया गया है और अंत में हमने शहरी आवास, जल-आपूर्ति तथा सफाई व्यवस्था पर राज्य नीति का विवेचन किया है। इस खंड में हमने शहरी भूमि और गंदी बस्तियों का उन्मूलन करके आवास कार्यक्रमों को तैयार करने के संबंध में सामाजिक विधि निर्माता तथा पंचव-ीय योजनाओं में शहरी विकास का विवेचन किया है ।

6.2 जनसांख्यिकी तथा सामाजिक आयाम

हम आपको ई.एस.ओ.- 02 के खंड 1, इकाई 4 में भारत में शहरीकरण के ढाँचे का परिचय करा चुके हैं । इस इकाई में हम सम-सामयिक भारत में शहरीकरण की प्रक्रिया से जुड़ी हुई सामाजिक समस्याओं के संबंध में विवेचन करेंगे । इन समस्याओं का विवेचन करने से पहले, आइए, हम भारत में जनसांख्यिकीय तथा शहरीकरण के सामाजिक आयामों पर विहंगम दृ-टि डालें ।

6.2.1 जनसांख्यिकीय आयाम

साधारण शब्दों में शहीरकरण की प्रक्रिया अर्थ नगरों और शहरों की जनसंख्या में वृद्धि होता है । समाजशास्त्र की दृ-टि से यह देहाती समुदायों में शहरी जीवन शैली के प्रवेश और

विस्तार की प्रक्रिया का द्योतक है इस प्रकार शहरीकरण की प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण पक्ष जनसांख्यिकी है । उसी प्रकार वह एक सामाजिक आयाम भी है । वर्तमान समय में व्यापक औद्योगिकीकरण के कारण शहरीकरण की प्रक्रिया समस्त विश्व में खासतौर से तीसरी दुनिया के देशों में अभूतपूर्व गति से फैल चुकी है । शहरीकरण के वर्तमान दर के आधार पर यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि आने वाले कुछ ही दशकों में तीसरी दुनिया के देशों के नगरों की जनसंख्या आज के औद्योगिक समाजों की कुल जनसंख्या से दो गुना हो जाएगी ।

i) शहरों और महानगरों में शहरी जनसंख्या में वृद्धि

यद्यपि भारत को गाँवों का देश कहा जाता है, लेकिन इसके शहरों की जनसंख्या विश्व में दूसरे स्थान पर है । भारत के शहरों में 307 मिलियन (30.7 करोड़) लोग रहते हैं । व-र्ा 2001 की जनगणना के अनुसार भारत की 30.5 प्रतिशत जनसंख्या शहरी क्षेत्रों में रहती है। पिछले दशकों में शहरी जनसंख्या में भारी वृद्धि हुई है । व-र्ा 1951 में शहरी क्षेत्रों में 17.29 प्रतिशत जनसंख्या थी जो व-र्ा 2001 में बढ़कर 30.5 प्रतिशत हो गई है । विभिन्न सामाजिक-आर्थिक और राजनीतिक कारणों के कारण शहरी जनसंख्या की दस वार्-िक वृद्धि दर में भिन्न्ता पाई गई है । भारत में शहरीकरण की व्यापक तस्वीर तालिका 1 में नीचे दर्शाई गई हैः

तालिका 1: भारत की कुल जनसंख्या और शहरी जनसंख्या

0"k	कस्बों की संख्या	शहर (मिलि. जनसंख्या) सहित यू ए	शहरी जनसंख्या (मिलि.)	शहरी जनसंख्या (कुल का %)	शहरों की दशवार्-िक वृद्धि दर	यू.ए जनसंख्या (मिलि.)	दशवार्-िक वृद्धि दर
1901	1827	–	238.9	10.84	–	–	–
1911	1815	1	252.1	10.29	0.17	–	–
1921	1949	2	251.3	11.18	8.30	–	–
1931	2072	2	279.0	11.99	19.07	–	–
1941	2250	2	318.7	13.86	32.04	–	–
1951	2843	5	361.1	17.29	41.34	28.10	–
1961	2365	7	437.2	17.97	25.84	40.07	42.61
1971	2590	9	548.2	19.91	38.93	62.21	55.27
1981	3378	12	683.3	23.34	46.12	95.69	53.81
1991	3768	23	844.3	25.72	36.16	141.15	47.51
2001	-	40	1027.0	30.5	44.25	213.00	50.90

स्त्रोतः भारत की जनगणना, 2001

ई.एस.ओ-02 के खंड 1 में आपने भारत में शहरीकरण के प्रतिरूप या पैटर्न के बारे में विस्तार से अवश्य पढ़ा होगा । फिर भी और अधिक स्प-टीकरण के लिए आप जानना चाहते होंगे किः (क) दो तिहाई से अधिक शहरी जनसंख्या शहरी-समूह यू.ए अर्थात् एक मिलियन (10 लाख) से अधिक जनसंख्या वाले शहरों में रहती है (तालिका 2 देखें), (ख) भारत में शहरीकरण का स्वरूप वि-ाम है (तालिका 3 देखें), (ग) यद्यपि शहरीकरण के अनेक सकारात्मक पहलू हैं, लेकिन इनके साथ ही अनेक शहरी समस्याएँ भी जुड़ी होती हैं।

तालिका 2: शहरी जनसंख्या का वितरण, 2001

भारत/राज्य/संघ शासित प्रदेश	कुल	शहरी	शहरी का प्रतिशत
दिल्ली	1.3	1.2	92.31
चंडीगढ़	0.9	0.8	88.89
पांडिचेरी	0.97	0.6	61.86
अंडमान एवं निकोबार द्वीप	0.23	0.12	52.17
गोवा	1.3	0.67	51.54
मिजोरम	0.8	0.4	50.00
तमिलनाडु	62.1	27.2	43.80
लक्षद्वीप	0.06	0.026	43.33
महारा-ट्र	96	41	42.71
दमन एवं दीव	0.15	0.057	38.00
गुजरात	50.5	18.9	37.43
पंजाब	24	8.2	34.17
कर्नाटक	52.7	17.9	33.97
हरियाणा	21	6	28.57
पश्चिम बंगाल	80	22.5	28.13
मणिपुर	2	0.56	28.00
आंध्र प्रदेश	75	20.5	27.33
मध्य प्रदेश	60.4	16.1	26.66
केरल	31.8	8.3	26.10
जम्मू एवं कश्मीर	10	2.5	25.00
दादर एवं नगर हवेली	0.2	0.05	25.00
उत्तराँचल	8.5	2.1	24.71
राजस्थान	56	13	23.21
अरुणाचल प्रदेश	0.87	0.2	22.99
झारखंड	26.9	6	22.30
उत्तर प्रदेश	166	34.4	20.72
छतीसगढ़	20.8	4.2	20.19
मेघालय	2	0.4	20.00
त्रिपुरा	3.2	0.5	15.63
उड़ीसा	36.7	5.5	14.99
असम	26.6	3.4	1278.00
सिक्किम	0.5	0.06	12.00
हिमाचल प्रदेश	5.4	0.6	11.11
बिहार	82	8.7	10.61
नागालैंड	1.9	0.2	10.53
भारत	1027	285	2775

स्रोतः भारत की जनगणना, 2001, भारत सरकार प्रेस, नई दिल्ली

तालिका 3: भारत में महानगरों की संख्या में वृद्धि

नाम	1951	1961	1971	1981	1991	2001	50 के दशक में दसवार्-िक वृद्धि(%)	60 के दशक में दसवार्-िक वृद्धि(%)	70 के दशक में दसवार्-िक वृद्धि(%)	80 के दशक में दसवार्-िक वृद्धि(%)	90 के दशक में दसवार्-िक वृद्धि(%)
कोलकात्ता	4.67	5.98	7.42	9.19	10.86	13.2	28.1	24.1	23.9	18.2	21.5
बृहद् मुम्बई	2.97	4.15	5.97	8.23	12.56	16.4	39.7	43.9	37.9	52.6	30.6
दिल्ली	1.43	2.36	3.65	5.71	8.37	12.8	65.0	54.7	56.4	46.6	52.9
चेन्नई	1.54	1.95	3.17	4.28	5.36	6.4	26.6	62.6	35.0	25.2	19.4
हैदराबाद	1.13	1.25	1.8	2.53	4.27	5.5	10.6	44.0	40.6	68.8	28.8
बेंगलूर	–	1.2	1.65	2.91	4.11	5.7	–	37.5	76.4	41.2	38.7
अहमदाबाद	–	1.21	1.74	2.51	3.27	4.5	–	43.8	44.3	30.3	37.6
पुणे	–	–	1.14	1.68	2.44	3.8	–	–	47.4	45.2	55.7
कानपुर	–	–	1.28	1.69	2.1	2.7	–	–	32.0	24.3	28.6
लखनऊ	–	–	–	1.01	1.66	2.3	–	–	–	64.4	38.6
नागपुर	–	–	–	1.3	1.65	2.1	–	–	–	26.9	27.3
जयपुर नगर निगम	–	–	–	1.00	1.51	2.3	–	–	–	51.0	52.3
सूरत	–	–	–	–	1.51	2.8	–	–	–	–	85.4
कोयम्बतूर	–	–	–	–	1.51	2.8	–	–	–	–	85.4
कोचीन	–	–	–	–	1.13	1.4	–	–	–	–	23.9
वडोदरा	–	–	–	–	1.11	1.5	–	–	–	–	35.1
इंदौर	–	–	–	–	1.1	1.6	–	–	–	–	45.5
मदुरै	–	–	–	–	1.09	1.2	–	–	–	–	10.1
भोपाल	–	–	–	–	1.06	1.5	–	–	–	–	41.5
विशाखापट्टनम	–	–	–	–	1.04	1.3	–	–	–	–	25.0
वाराणसी	–	–	–	–	1.01	1.2	–	–	–	–	18.8
लुधियाना नगर निगम	–	–	–	–	1.01	1.4	–	–	–	–	38.6
पटना	–	–	–	–	1.09	1.7	–	–	–	–	56.0
आगरा	–	–	–	–	1.01	1.3	–	–	–	–	28.7
मेरठ	–	–	–	–	1	1.2	–	–	–	–	20.0

टिप्पणी: ये आँकड़े जयपुर, लुधियाना, आगरा और मेरठ को छोड़कर शे-ा शहरों के आसपास इकट्ठी संपूर्ण शहरी जनसंख्या को दर्शाते हैं।

स्रोतः भारत की जनगणना, 2001, भारत सरकार प्रेस, नई दिल्ली ।

1981—1991 के दौरान विशाखापट्टनम में सबसे ज्यादा विकास दर था यानी कि 73.9 प्रतिशत, इसके बाद हैदराबाद (67.9 प्रतिशत), लुधियाना (66.7 प्रतिशत), सूरत (66.0 प्रतिशत), (65.7 प्रतिशत) और भोपाल (55.8 प्रतिशत)।

नवीन प्रवृत्तियाँ

संक्षेप में, जनसांख्यिकी प्रवृत्तियाँ उजागर करती हैं कि यद्यपि भारत में नगरीय आबादी का अनुपात तुलनात्मक रूप से कम है, फिर भी, कुल संख्या के संदर्भ में, जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, भारत की नगरीय आबादी कई विकसित देशों की कुल जनसंख्या

से अधिक है। ऐसा अनुमान किया जाता है कि 21वीं शताब्दी के प्रारंभ में करीब 32 करोड़ लोग भारत के नगरों में रहने लगेंगे ।

तृतीय विश्व के देशों में नगरी आबादी की तीव्र वृद्धि ने एक ऐसी परिस्थिति का निर्माण किया है कि नगरों में अत्यधिक जनसंख्या के दबाव के फलस्वरूप जन-सुविधाओं का उपलब्ध होना कठिन हो गया है । भारत के महानगरों में इस तरह की परिस्थिति ने स्थानीय प्रशासन को बढ़ती हुई आबादी का सामना करने में तथा कोई स्थायी हल ढूँढ़ने में असमर्थ बना दिया है । सामाजिक विज्ञानों में "अतिनगरीकरण" की विवादास्पद धारणा का निर्माण इन परिस्थितियों को समझने के लिए हुआ है । भारत तथा तृतीय विश्व के अन्य देशों में नगरीय जीवन की तीव्र गति से हो रही वृद्धि की अधोगति को रोकने के लिए एक व्यवस्थित नगरीय-नीति तथा नगरीय पुनरुद्धार के कार्यक्रम अत्यावश्यक हो गए हैं ।

6.2.2 सामाजिक आयाम

शहरीकरण की प्रक्रिया को जनसांख्यिकी तथा सामाजिक दोनों संदर्भों में स्प-ट किया गया है। जनसांख्यिकी के अर्थ में शहरी विकास की प्रक्रिया को स्प-ट करने के लिए विस्तार से प्रयोग किया गया है । इस अर्थ में यह एक निश्चित समय बिंदु पर कुल आबादी के अनुपात का द्योतक है । समाजशास्त्र में नगरीकरण शब्द का उपयोग एक विशि-ट जीवन शैली को दर्शाने हेतु भी होता है जो नगरों में विशाल, सघन तथा पंचरंगी आबादी के कारण जन्म लेती है । यह जीवन शैली गाँवों में रहने वाले लोगों के जीवन एवं क्रियाओं से भिन्न होती है। इस भाग में हम शहरीकरण के सामाजिक पहलुओं पर चर्चा करेंगे । आइए, इसे हम लुई बर्थ के सूत्र से आरंभ करते हैं ।

i) नगरीय जीवन शैली

लुई बर्थ की " नगरीय जीवन शैली" का सूत्र यह प्रस्थापित करता है कि एक शहर अपेक्षाकृत विशाल, सघन एवं सामाजिक तौर से पंचरंगी लोगों के आबादी के कारण नगरवासियों में विभिन्न प्रकार के सामाजिक संबंधों और व्यवहार के प्रारूपों को जन्म देता है। इसके अलावा लुई बर्थ यह भी दावा करते हैं कि शहर का प्रभाव शहर की भौगोलिक सीमाओं से व्यापक होता है । अतः शहर अपने आसपास के गाँवों तथा दूर-दूर के समुदायों को अपनी परिधि में खींच लेता है। दूसरे शब्दों में, नगरीय जीवन शैली एक मात्र नगरवासियों की ही विशि-टता नहीं है, अपितु नगर की छाप यानी कि नगरीकरण का प्रभाव नगर की प्रशासनिक सीमाओं से भी दूर-दूर तक फैलता रहता है । संक्षेप में, जनसांख्यिकी अर्थ में नगरीकरण समस्त समाज के परिप्रेक्ष्य में नगरीय आबादी के वृद्धि के प्रवाहों का द्योतक है तथा समाजशास्त्रीय अर्थ में यह विशि-ट जीवन शैली का द्योतक है जो खासतौर से नगर के साथ जुड़ी एवं एक ऐसी प्रक्रिया है, जो ग्रामीण क्षेत्रों को शहरी क्षेत्रों में रूपांतरित करती है ।

ii) प्राथमिक तथा द्वितीयक नगरीकरण

रोबर्ट रेडफील्ड तथा मिल्टन सिंगर ने नगर विकास तथा नगरीकरण के एक संस्कृति पर होने वाले प्रभावों के संदर्भ में नगरों की भूमिका समझाते वक्त नगर को सांस्कृतिक नव-प्रयोग (Cultural Innovation), सांस्कृतिक प्रसारण एवं प्रगति (Diffusion and Progress) के एक केंद्र की तरह परिभाि-ात किया है ।

उन्होंने नगरीकरण की प्रक्रिया को दो श्रेणियों में विभाजित किया है :

क) प्राथमिक नगरीकरण;

ख) द्वितीयक नगरीकरण;

इनके अनुसार प्राथमिक नगरीकरण के प्रवाह राजनीतिक, आर्थिक, शैक्षिक, बौद्धिक तथा कलात्मक प्रवृत्तियों की श्रे-ठ परंपरा की प्रजालिकाओं से संकलित करते हैं । द्वितीयक नगरीकरण की प्रक्रिया शहर के औद्योगिक काल में क्रियाशील होती है और पंचरंगी विकास इसका एक गुण होता है । इस तरह से द्वितीयक नगरीकरण के प्रभाव विघटनकारी होते हैं। उन्होंने लिखा कि द्वितीयक नगरीकरण के सामान्य परिणाम स्थानीय संस्कृतियों के साथ असंगत हों वैसी मनोदशा द्वारा स्थानीय एवं परंपरागत संस्कृतियों को क्षीण करना या उनका दमन करना है । प्राथमिक नगरीकरण से क्षेत्रीय परंपराओं को बल मिलता है, उनमें वृद्धि होती है और नगर इसके अधिकेंद्र बन जाते हैं । दूसरे प्रकार के नगरीकरण से नगर में बाहरी तत्व शामिल हो जाते हैं ।

iii) सामाजिक और आर्थिक संस्थाओं में परिवर्तन

समुदायिक रहन सहन और सामाजिक संबंधों पर नगरीकरण का प्रभाव पड़ता है। नगरीकरण के फलस्वरूप सामुदायिक जीवन के संबंध अवैयक्तिक, औपचारिक, तथा ध्येयलक्षी संविदात्मक (Contractual) एवं अल्पजीवी होने लगते हैं । नगरीकरण की गति के साथ-साथ कृ-ि से गैर-कृ-ि क्षेत्र की आर्थिक क्रियाओं के रूपांतर को भी वेग मिलता है । दूसरे शब्दों में, ज्यों-ज्यों नगरीकरण के क्षेत्र में वृद्धि होती है, त्यों-त्यों द्वितीयक तथा तृतीयक क्षेत्र की आर्थिक क्रियाओं में लगे हुए लोगों का अनुपात भी बढ़ता जाता है । साथ ही साथ श्रम विभाजन एवं श्रम का विशे-ीकरण भी बढ़ता जाता है । इसके अलावा नगरीकरण की प्रक्रिया परंपरागत संस्थाओं और सामाजिक नियंत्रण की परंपरागत संस्थाओं के सहित व्यवहार के प्रतिमानों को तोड़ती है । यह एक ऐसी परिस्थिति का निर्माण करती है कि जहाँ निरंतरता एवं परिवर्तन का सह-अस्तित्व होता है, यानी कि अक्सर परंपरागत स्वरूप टिके रहते हैं, परंतु नगरीकरण के प्रवाह में उनके कार्य काफी हद तक बदल जाते हैं । जैसा कि योगेन्द्र सिंह कहते हैं कि " कई नई भूमिकाएँ, मुख्यतः बौद्धिक एवं आधुनिक दिशा में, परंपरागत-सस्थागत संकुलों के साथ जुड़ जाती है । भारत में परंपरागत संस्थाएँ जैसे कि जाति, संयुक्त परिवार और पड़ोसी से सद्व्यवहार इत्यादि शहरों में इस तरह की निरंतरता एवं परिवर्तन के अनेकानेक उदाहरण प्रस्तुत करते हैं "।

इसी तरह, औद्योगिक विकास से संलग्न नगरीकरण की प्रक्रिया ग्रामीण समुदायों से नगरों की ओर होने वाले देशांतरण अथवा माइग्रेशन को बढ़ाती है जिसके कारण जीवन सुधारने के अवसरों से भरपूर ऐसे बड़े-बड़े नगर ग्रामीण देशांतरणों की अत्यधिक संख्या से उमड़ने (overflow) लगते हैं । एक तरफ से ऐसा देशांतरण नगरीकरण की गति को वेगवान बनाता है और दूसरी ओर इससे विद्यमान जन-सुविधाओं पर आबादी का अत्यधिक दबाव पड़ता है। परिणामतः समय के साथ गंदी बस्तियों – अपराध, बेरोजगारी, शहरी गरीबी, प्रदू-ाण, भीड़-भाड़, बीमारी और अनेक समाज विरोधी प्रवृत्तियों की समस्याओं से घिर जाते हैं । वास्तव में ये समस्याएँ शहरों में खूब पनपती हैं क्योंकि शहर अपरिचितता की एक परिस्थिति के जरिये ऐसा वातावरण प्रदान करता है, जो इस तरह की सामाजिक समस्याओं की बढ़ोत्तरी के लिए अनुकूल होता है । इस संदर्भ में यह बहुत ही आवश्यक है कि भारत में अतिनगरीकरण और शहरी समस्याओं के विभिन्न पहलुओं को जाना जाए ।

बोध प्रश्न 1

i) सन् 2001 की जनगणना के अनुसार शहरी क्षेत्रों में रहने वाली कुल जनसंख्या का क्या अनुपात है:

   क) 17 प्रतिशत

   ख) 27 प्रतिशत

ग) 30.5 प्रतिशत

घ) 47 प्रतिशत

ii) निम्नलिखित समाज विज्ञानियों में से किसने नगरीय जीवन शैली की संकल्पना का प्रतिपादन किया है:

क) इमाइल दुर्खाइम

ख) कार्ल मार्क्स

ग) मैक्स वेबर

घ) लुई बर्थ

iii) नगरीकरण की प्रक्रिया में, नगरों में रहने वाले समुदाय के संबंध होते हैं:

क) व्यक्तिगत

ख) औपचारिक

ग) ध्येयलक्षी

घ) अनियत

6.3 शहरी क्षेत्रों की समस्याएँ

अनेक विद्वानों ने भारत में नगरों की सामाजिक समस्याओं को अतिनगरीकरण के रूप में व्याख्या करने का प्रयास किया है । आपके लिए शहरीकरण के अर्थ और आयाम तथा भारत के संदर्भ में उनकी उपयोगिता को जानना बहुत ही रोचक वि-ाय होगा ।

6.3.1 अति-नगरीकरण (Over urbanization)

सरल शब्दों में अतिनगरीकरण रोजगार के बढ़ते हुए अवसर के अनुपात में अतिशय नगरीकरण का सूचक है । इसके अलावा अतिनगरीकरण का अर्थ यह भी होता है कि नगरीय आबादी इतनी ज्यादा बढ़ गई है कि शहर अपने निवासियों को एक उत्कर्ा जीवन-शैली देने में असफल हो जाते हैं, क्योंकि जन-सुविधाओं एवं मकानों पर अत्यधिक आबादी का दबाव बढ़ जाता है । भारतीय सर्दी में अतिनगरीकरण का विचार कई आधारों पर उजागर किया गया है, जैसे कि (क) भारत में औद्योगिकीकरण तथा नगरीकरण के स्तरों में स्प-ट रूप से असंतुलन दृ-टिगोचर होता है, (ख) नगरीकरण की प्रक्रिया उपलब्ध संसाधनों का एक बड़ा भाग हड़प जाती है और इस प्रकार समाज के आर्थिक विकास की गति में बाधा खड़ी करती है, और अंततः (ग) जन-सुविधाएँ तथा नागरिक सेवाओं की उपलब्धि इतनी बिगड़ी अवस्था में है कि ये व्यवस्थाएँ कभी भी टूट सकती हैं तथा इससे और अधिक आबादी के भार को वहन करने में पूर्णतः असमर्थ हो गई हैं ।

"अतिनगरीकरण" विचार के विरुद्ध कई विद्वानों ने इस बात पर बल दिया है कि भारत "अतिनगरीकरण" की समस्या से ग्रसित नहीं है । इस दावे के पक्ष में यह कहा जाता है कि भारत में औद्योगिक – नगर विकास के प्रवाह लगभग 80 प्रतिशत विकासशील देशों के प्रवाहों से मिलते-जुलते हैं । दूसरा तर्क यह भी दिया जाता है कि भारत में नगरीकरण के बढ़ने से अर्थव्यवस्था में ऐसी विविधता भी आई है, जिससे रोजगार के नये-नये अवसर कई गुना बढ़ गए हैं । इससे नगरवासियों की आय के स्तर में बढ़ोत्तरी हुई है ।

इसके अलावा भारत में तीव्र गति का नगरीकरण शहरी तथा ग्रामीण प्रदेशों के बीच संसाधनों के आबंटन में विकृति ला रहा है, जिसके फलस्वरूप आर्थिक विकास की गति पर विपरीत असर पड़ता है, इस विचार को इंस्टिच्यूट ऑफ अर्बन अपेयर्स के अध्ययनों से समर्थन नहीं

मिलता है । दूसरे शब्दों में, भारत में नगरीय समस्याएँ अतिनगरीकरण का एक परिणाम नहीं हैं, वरन् मुख्यतः नगरीकरण के स्वरूप को संचालित करे ऐसी प्रभावपूर्ण नगरीय नीति के अभाव के फलस्वरूप है। अब हम भारत में नगरीकरण की कुछ प्रमुख समस्याओं के संबंध में अध्ययन करेंगे ।

6.3.2 अपर्याप्त आवास

नगरों की आबादी में तेज गति से हो रही वृद्धि ने अनेकों समस्याओं को जन्म दिया है जिसमें सबसे खेदजनक समस्या आवास की है । वास्तविकता यह है कि नगरवासियों का एक विशाल भाग अति दयनीय आवासों और तंग-बस्तियों में रहता है। ऐसा अनुमान लगाया गया है कि बड़े-बड़े नगरों के लगभग 70 प्रतिशल लोग निम्न स्तर के मकानों में रहते हैं जिसे वे "अपना घर" कहते हैं । यहाँ पुराने मकानों का विशे-ा उल्लेख किया जा सकता है जो मरम्मत के अभाव, अतिशय भीड़-भाड़ एवं दुर्दशा के कारण बदतर होते जा रहे हैं । प्रायः ऐसे पुराने घर नगरों के मध्य में ज्यादातर पाए जाते हैं । इसी प्रकार सैकड़ों ऐसे व्यक्ति हैं जो शहरों में "फुटपाथों" बिना किसी प्रकार के आश्रय के रहते हैं ।

uxjhdj.k dh leL;k,a

प्राप्त आँकड़े दर्शाते हैं कि भारत में आधे से अधिक नगर परिवारों के पास एक-एक कमरा है जिसमें औसतन 4.4 लोग रहते हैं । वृहद् बुम्बई में तो 77 प्रतिशत परिवार औसतन 5.3 प्रतिशत व्यक्ति एक कमरे में रहते हैं तथा अनेकों दूसरे लोग रात्रि को "फुटपाथ" पर सोने

को बाध्य हैं । अन्य बड़े नगरों तथा औद्योगिक रूप से विकसित हो रहे नगरों की दशा भी इतनी ही भयावह है । ऐसा अनुमान है कि दिल्ली में 3 लाख से भी अधिक लोग बिना किसी आश्रय-स्थल के जी रहे हैं।

शहरी आवास की समस्या से निपटने अथवा उसे सुलझाने के लिए शहरी विकास के विभिन्न कार्यक्रमों के माध्यम से व्यवस्थित रूप से प्रयास किए जा रहे हैं । इन प्रयासों में आर्थिक रूप से पिछड़े वर्गों के लिए उन्हें आर्थिक सहायता देकर उनके आवास निर्माण करने की और गंदी बस्तियों का उन्मूलन करना तथा उनका सुधार करने के लिए चलाई जा रही योजनाओं का विशे-ा रूप से उल्लेख किया जा सकता है । ये योजनाएँ बहुत ही प्रासंगिक रही हैं तथा शहर में रहने वाले गरीब लोगों के हित में बनाई गई हैं ।

6.3.3 असुरक्षित और अपर्याप्त जल-आपूर्ति

घरेलू उपयोग के लिए जल की उपलब्धता आधारभूत जन-सुविधाओं में से एक है । दुर्भाग्यवश, भारत सहित तृतीय विश्व के देशों के नगरों में कुछ ही नगरवासी ऐसे हैं, जो इस सुविधा को लगातार एवं संतो-ाजनक रूप से प्राप्त कर रहे हैं । भारत में लगभग 30 प्रतिशत नगरवासी पीने के शुद्ध पानी की सुविधाओं से वंचित हैं । नगरों तथा शहरों में पानी प्राप्त करने के प्रमुख स्रोत नगरपालिकाओं के नल तथा हैण्ड पम्प हैं । किंतु ज्यादातर नगरों में, विशे-ातः तेजी से बढ़ रहे नगरों में, झुग्गी-झोपड़ियों में रहने वाले लोगों को घरेलू उपयोग हेतु पानी प्राप्त करने में भारी कठिनाई उठानी पड़ती है । कई सुव्यवस्थित अध्ययनों द्वारा इस संबंध में झुग्गी-झोपड़ियों में रहने वाले लोगों की दुर्दशा प्रकाश में आई है । सार्वजनिक नलों पर पानी के लिए कतार लगानी पड़ती है । नल में पानी आना बंद हो जाने के भय से उससे पहले, घरेलू उपयोग के लिए पानी प्राप्त करने के प्रयास में न केवल नल पर घंटों तक इंतजार करना होता है, अपितु कई बार इन्हें आपसी मारा-मारी तथा अप्रिय झगड़ों में भी कूदना पड़ता है । कई जगह ऐसा पाया गया कि सौ से भी ज्यादा परिवार पूर्णतः एक ही नल पर आश्रित हैं । तेज गति तथा संचालन की क्षमता से परे ऐसे नगरीकरण के प्रवाह के बीच छोटे-छोटे नगरों और शहरों में भी लगातार जल-आपूर्ति एक विकट समस्या का रूप धारण कर रही है ।

6.3.4 अप्रभावी और अपर्याप्त परिवहन

एक कार्यदक्ष परिवहन की सुविधा का अभाव एक अन्य ऐसी समस्या है जो स्थानीय प्रशासन के लिए लगभग सभी बड़े शहरों में सिर दर्द बनी हुई है । वास्तव में कार्यदक्ष और सुसंचालित परिवहन व्यवस्था का जाल नगरवासियों , निवास और काम के स्थल के बीच तथा प्रमुख व्यापारिक केंद्रों पर आना-जाना सुगम बनाता है । इस तरह की परिवहन व्यवस्था उन लोगों के लिए भी वरदान स्वरूप होती है जो रोजी-रोटी के लिए नगरों पर आश्रित होते हैं पर नगर में स्थायी निवास करने के बजाय गाँव से प्रतिदिन नगर में आते-जाते हैं । एक तरफ संकीर्ण और तंग सड़कें व गलियाँ एवं उनका दयनीय दशा तथा दूसरी तरफ पब्लिक बसें, रिक्शा, दो पहिये वाहन, कार, बैलगाड़ी, ट्रक तथा साइकिलें आदि जैसे परिवहन के साधन एक साथ दोड़ते हुए भीड़-भाड़ वे ट्रैफिक जाम का एक विचित्र दृश्य खड़ा करते हैं, जो लगभग नगर के प्रत्येक भाग में, खासतौर से व्यापारिक क्रियाओं के इलाकों तथा अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्रों में दिखाई देता है । इस प्रकार तीव्र नगरीकरण के कारण परिवहन की समस्याएँ इतनी मुश्किल हो गई हैं कि इससे संबंधित कोई भी प्रयास स्थायी निदान हेतु असक्षम दिखाई देता है । नगरों के पुराने एवं पूर्व-औद्योगिक काल के भागों में संकरी सड़कें व उससे भी ज्यादा तंग गलियों में सुगम परिवहन व्यवस्था की शायद ही कोई गुंजाइश होती है । इसके अलावा नगरों में जो कुछ भी परिवहन का जाल पाया जाता है वह भी ट्रैफिक जाम तथा परिवहन साधनों की दुर्दशा के कारण वातावरण के प्रदू-ाण का एक प्रमुख स्रोत बन जाता है ।

6.3.5 प्रदू-ाण

भारत तथा तृतीय विश्व के अनेकों देशों के औद्योगिक तथा नगरीय विकास के प्रवर्तमान प्रवाहों ने स्वास्थ्य एवं मानव सुख शांति के लिए प्रदू-ाण जैसी भयावह समस्या को जन्म दिया है । प्रदू-ाण की समस्या अन्य समस्याओं से इतनी भिन्न है कि सामान्य व्यक्ति इसकी भयावहता का अनुमान मुश्किल से ही कर पाता है तथा सभी लोग धीरे-धीरे इसके व्याधिकीय प्रभाव के शिकार हो जाते हैं । मारगेट मीड का कहना है कि आधुनिक औद्योगिक एवं नगरीय सभ्यता से उत्पन्न अनेक समस्याओं में प्रदू-ाण एक गंभीर समस्या है।

नगरीकरण के बढ़ते प्रवाह के साथ प्रदू-ाण की समस्या निम्न कारणों से उत्तरोत्तर विकट होती जा रही है :

क) कानूनी नियमों के बावजूद अंधाधुंध औद्योगिक व रासायनिक उत्पादन केंद्रों की वृद्धि।

ख) नगरों के पूर्व औद्योगिक काल के ढाँचे की तंग गलियों व संकीर्ण सड़कें जो समय के बहाव के साथ सुगम परिवहन के लिए अनुपयुक्त हो गई हैं ।

ग) गगनचुम्बी इमारतें जो नगरों के ऊर्ध्वाधर वृद्धि के प्रतीक हैं – अंततोगत्वा जनसंख्या के उच्च घनत्व एवं प्रदू-ाण को जन्म देती हैं ।

घ) जमीन की अतिशय कमी एवं व्यापारिक सट्टेबाजी के कारण भूमि के प्रभावकारी एवं व्यवस्थित उपयोग के तरीकों का अभाव ।

आज भारत में बम्बई व कलकत्ता विश्व के सबसे घनों शहरों की श्रेणी में आते हैं । दूसरे प्रथम श्रेणी के नगरों की स्थिति भी उतनी ही खराब है । कुछ व-ाों पूर्व आर.एस.कामत ने बम्बई में चैम्बूर तथा लालबाग क्षेत्र के 4,000 लोगों का आलीशान खार से इलाके के लोगों के स्वास्थ्य के साथ तुलना करने के आशय से एक अध्ययन किया । उन्होंने पाया कि चैम्बूर और लालबाग के निवासियों में अस्थमा, एलर्जी, टी.बी., आँख की जलन तथा कैंसर जैसे रोगों की दर बहुत ऊँची है जबकि खारवासियों में इन रोगों की दर बहुत निम्न है । इसी प्रकार का एक अन्य अध्ययन कुछ व-ाों पूर्व के.ई.एम. अस्पताल के सौजन्य से किया गया। इस अध्ययन से यह तथ्य प्रकाश में आया कि बम्बई में लगभग 16 प्रतिशत कपड़ा उद्योग के श्रमिक श्वॉस संबंधी रोगों से ग्रसित हैं । कलकत्ता में यह पाया गया कि प्रदू-ित वातावरण के कारण लगभग 60 प्रतिशत आबादी श्वॉस संबंधी समस्याओं से पीड़ित है । कानपुर की गंदी व तंग बस्तियों के अध्ययन से पता चला कि गंदी बस्तियों तथा उनके आसपास फैली गंदगी, कूड़ा-कचरा एवं प्रदू-ाण के कारण 55 प्रतिशत से अधिक बच्चे टी.बी. के रोग से पीड़ित थे । वाशिंगटन डी.सी. में कार्यरत वर्ल्ड चाइल्ड इंस्टीच्यूट के लेस्टर ब्राऊन, क्रिस्टोफर प्लोविन तथा उनके साथी जो पर्यावरण संबंधी अनुसंधान में लगे हुई हैं, उन्होंने हाल ही में कहा कि विश्व के कई नगरों तथा ग्रामीण इलाकों में प्रदू-ाण इस कदर बढ़ गया है कि अब बम्बई में श्वास लेना प्रतिदिन दस सिगरेटों के धूम्रपान के बराबर है ।

नगरों में प्रदू-ाण का सबसे बड़ा स्रोत भीड़-भाड़ से भरी सड़कों पर चलने वाले लगातार बढ़ते परिवहन के साधन हैं । भीड़-भाड़ से भरी सड़कों पर चलने वाले वाहन धुआं, कार्बन डाइऑक्साइड, नाइट्रोजन ऑक्साइड, हाइड्रो कार्बन, एल्डेहाइड्स एवं लीडऑक्साइड इत्यादि छोड़ते हैं । जवाहरलाल नेहरू विश्वविद्यालय के जे.एन. दवे ने बम्बई और दिल्ली में एक अध्ययन किया और पाया कि इन महानगरों में परिवहन हेतु घूमते वाहन 70 प्रतिशत कार्बन मोनो ऑक्साइड, 40 प्रतिशत हाइड्रो कार्बन, और 30-40 प्रतिशत दूसरी गैसें धुएँ के साथ छोड़ती हैं जिससे वातावरण का प्रदू-ाण भयावह हो रहा है जो नगरवासियों के स्वास्थ्य के लिए अति हानिकारक है । योजना आयोग की रा-ट्रीय नीति की समिति (1978) की रिपोर्ट के अनुसार कलकत्ता, बम्बई, दिल्ली और मद्रास (अब चेन्नई) महानगरों में 9 लाख 50 हजार से भी ज्यादा वाहन थे । यह संख्या अब तक करीब 20 लाख तक हो गई

होगी । इन वाहनों के अलावा उद्योग, कारखाने, गंदी बस्तियाँ तथा आबादी का उच्च घनत्व भी नगरों के वातावरण प्रदू-ाण के लिए उतने ही जिम्मेदार हैं । खाना बनाने के लिए उपयोग किया जाने वाला ईंधन भी अक्सर प्रदू-ाण का एक स्रोत होता है । तरल पेट्रोलियम गैसे उपलब्धता अभी भी आबादी के अधिक भाग के उपभोक्ताओं तक नहीं पहुँच सकी है । अतः बहुत से लोग अब भी भोजन बनाने हेतु परंपरागत इंधन पर ही निर्भर हैं। अनुमान किया गया था कि 1998 के अंत तक एल.पी.जी. की सुविधा केवल 805 नगरों में करीब एक करोड़ दस लाख घरों को उपलब्ध होगी ।

Hkkjr fodkl fjikV

क्या आप जानते हैं - I

बिजली, स्वच्छ पेय जल, सफाई एवं स्वास्थ्य सुविधाएँ (1997-98)

सुविधा का प्रकार	परिवारों का प्रतिशत		
	कुल	ग्रामीण	शहरी
बिजली	52.4	36.5	86.2
सुरक्षित पेय जल	32.9	14.0	73.0
बिजली और पेय जल	42.4	29.2	73.2
सुरक्षित पेय जल और शौचालय (toilet)	30.8	15.3	64.1
बिजली और शौचालय	29.7	11.1	69.3
सभी तीनों सुविधाएँ	28.0	12.3	61.2
तीनों सुविधाओं में से कोई नहीं	16.4	22.5	3.5
सरकारी अस्पतालों में प्रति 10,000 जनसंख्या पर बिस्तरों की सं0	10.1	2.4	26.3

स्रोतः विश्व विकास संकेतक, विश्व बैंक, 2001

क्या आप जानते हैं - II

विभिन्न शहरों में वायु प्रदू-ाण का स्तर, 1998

शहर	कुल निलंबित कण (प्रति घन मीटर माइक्रोग्राम)	सल्फर डाइऑक्साइड (प्रति घन मीटर माइक्रोग्राम)	नाइट्रोजन डाइऑक्साइड (प्रति घन मीटर माइक्रोग्राम)
अहमदाबाद	299	30	21
बंगलौर	123	-	-
कोलकाता	375	49	34
चेन्नई	130	15	17
दिल्ली	415	24	41
हैदराबाद	152	12	17
कानपुर	459	15	14
लखनऊ	463	26	25
मुम्बई	240	33	39
नागपुर	185	6	13
पुणे	208	-	-

स्रोतः विश्व विकास संकेतक, विश्व बैंक, 2001

क्या आप जानते हैं - III

दिल्ली की तंग (गंदी) बस्तियाँ - एक वास्तविकता

दिल्ली की जनसंख्या 1947 में 2 मिलियन थी जो अब बढ़कर 13 मिलियन हो गई है । जनसंख्या में हुई इस भारी वृद्धि के फलस्वरूप सरकार आधारभूत और सामाजिक चुनौतियों को पूरा करने में असमर्थ रही है, जिसके परिणामस्वरूप दिल्ली झुग्गी बस्ती वाला शहर बन गया है । झोंपड़ियो में रहने वालों का भवि-य अंधकारमय है । रिकॉर्ड बताते हैं कि:

1) दिल्ली में 1500 झोंपड़ बस्तियाँ हैं और इनमें 3 मिलियन से ज्यादा लोग रहते हैं।

2) झोंपड़ी वाले शहरों में जनसंख्या-घनता औसतन 300,000 लोग प्रति वर्ग किलोमीटर है ।

3) एक 6 फुट (2 मीटर) × 8 फुट (2.5 मीटर) की झोंपड़ी में औसतन 6-8 लोग रहते हैं ।

4) यहाँ पर 5 व-र्ा से कम आयु में मृत्यु दर प्रति 1000 जीवित बच्चों पर 149 है ।

5) औसतन 1000 लोगों के लिए 1 पानी का नल है ।

6) अनेक तंग बस्तियों में शौचालय की सुविधा नहीं है, जहाँ यह सुविधा उपलब्ध कराई गई है, वहाँ पर 27 परिवारों को एक शौचालय उपलब्ध है।

7) दिल्ली में 40 प्रतिशत बच्चे कुपोि-त हैं, लगभग 40,000 बच्चे कुलीगिरी, 30,000 बच्चे दुकानों और 30,000 बच्चे चाय की दुकान तथा 20,000 बच्चे मोटर गाड़ियों की मरम्मत का काम करते हैं ।

8) 100,000 बच्चे अंशकालिक अथवा पूर्णकालिक घरेलू नौकर के रूप में काम करते हैं।

9) झोंपड़ियों में रहने वाले 75 प्रतिशत पुरु-ा और 90 प्रतिशत महिलाएँ अशिक्षित हैं ।

स्रोतः http://www.asha-india.org/slumsreality/asp.

6.3.6 पर्यावरण संबंधी गिरावट

आबादी तथा प्रौद्योगिकीय प्रदू-ाण के स्रोतों के साथ ही पर्यावरण के प्रदू-ाण के कारणों में मानवीय कारकों को अनदेखा नहीं किया जा सकता है । पर्यावरण की स्वच्छता के बारे में नगरवासियों तथा उद्योगपतियों की लापरवाही, स्थानीय अधिकारियों की पर्यावरण की सुरक्षा के लिए प्रमाणिक मानदंडों के प्रति लापरवाही, उपलब्ध जमीन पर स्वार्थनिहित समूहों का आधिपत्य और जन-सुविधाओं जैसे कि शौचालय, गटर, कूड़ा-करकट इकट्ठा करने की पेटियाँ, नल तथा स्नानागार की पंगु स्थिति नगर के वातावरण में इतना प्रदू-ाण उगलते हैं कि नगरों के अनेक भाग गंदगी तथा कूड़े के ढेर का जीवन्त उदाहरण बन जाते हैं । प्रायः यह देखा गया है कि अस्पतालों और उद्यानों की स्वच्छता इतनी गिर गई है कि वे स्व्च्छता के मापदंडों से कोसों दूर नजर आते हैं । नगरीकरण की लगातार बढ़ती जाती दर एवं उपलब्ध जमीन पर आबादी के बढ़ते दबाव के फलस्वरूप वातावरण का प्रदू-ाण नगरवासियों के स्वास्थ्य तथा सुख-शांति के लिए एक चुनौती बन गया है । तीव्र गति से बढ़ रही इन दयनीय स्थितियों का निदान केवल ऐसे क्रमबद्ध कार्यक्रम द्वारा हो सकता है, जो पर्यावरण के संरक्षण के लिए सुनियोजित तथा प्रभावकारी नीति के अतिरिक्त नगरवासियों में आवश्यक जागृति का जनक भी हों ।

बोध प्रश्न 2

i) भारत में अतिनगरीकरण की प्रमुख विशे-ताएँ क्या हैं? छः पंक्तियों में उत्तर दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ii) भारतीय शहरी क्षेत्रों में आवास की समस्याओं पर लगभग छः पंक्तियों में संक्षिप्त नोट लिखिए ।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

iii) शहरी क्षेत्रों में प्रदू-ाण संबंधी समस्याओं में वृद्धि के लिए कौन-से प्रमुख कारण हैं?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6.4 गंदी व तंग बस्तियों की समस्याएँ

नगरीकरण की तेज गति के फलस्वरूप नगरों में गंदी बस्तियों की समस्या एक तरह से अवश्यम्भावी तथा अभिशाप हो गई है ।

6.4.1 गंदी व तंग बस्तियों में रहने वाली जनसंख्या

नगरीय आबादी का वह भाग जो आज गंदी और तंग बस्तियों में रहता है, उसकी सही संख्या उपलब्ध नहीं है । फिर भी यह सर्वमान्य तथ्य है कि नगरीय आबादी का लगभग पाँचवां भाग गंदी और तंग बस्तियों में रहता है । सातवीं योजना के अभिलेख में जो आँकड़े उपलब्ध

कराए गए हैं, उनके अनुसार भारतीय नगरों में रहने वाली जनसंख्या का 10 प्रतिशत (अथवा कुल 16 करोड़ में से 3 करोड़) गंदी और तंग बस्तियों में रहते हैं । योजना आयोग, भारत सरकार द्वारा नियुक्त की गई आवास एवं नगरीय विकास समिति ने अनुमान लगाया कि भारत में लगभग 23 प्रतिशत या 3 करोड़ 60 लाख से ज्यादा लोग नगरीय गंदी और तंग बस्तियों में रहते हैं । आवास एवं नगरीय विकास "टास्क फोर्स" ने बताया कि ऐसे नगरों में जिनकी जनसंख्या एक लाख से कम है, 17.5 प्रतिशत, एक लाख से दस लाख के बीच की जनसंख्या वाले नगरों में 21.5 प्रतिशत, तथा ऐसे नगरों में जिनकी जनसंख्या दस लाख से अधिक है, 35.5 प्रतिशत (संपूर्ण जनसंख्या में से) गंदी व तंग बस्तियों में रहने वाले लोग हैं । कलकत्ता और बम्बई के संदर्भ में ऐसा अनुमान लगाया गया है कि 1990 में क्रमानुसार 43.86 लाख और 41.26 लाख जनसंख्या गंदी बस्तियों में रहती थी । चार महानगर – कलकत्ता, बम्बई, दिल्ली और मद्रास में संपूर्ण जनसंख्या के 50 प्रतिशत लोग झोपड़-पट्टियों में रहते हैं । इसी प्रकार की स्थिति अफ्रीकी तथा लातिनी अमरीकी देशों के महानगरों की भी है "।

6.4.2 गंदी व तंग बस्तियों का उद्‌गम (Emergence)

द नेशनल इन्स्टीच्यूट ऑफ अर्बन अफेयर्स, नई दिल्ली के अनुसार झोपड़-पट्टियाँ प्रमुखतया तीन कारणों से बनती हैं :

क) नगर की जनसांख्यिकी गतिशीलता (demographic dynamism) जो रोजगार देने की विशे-ा क्षमतायुक्त है, फलस्वरूप ग्रामीण इलाकों से लोगों को आकर्-ात करती है,

ख) आवासों की बढ़ती हुई माँग को पूरा करने में नगर की असक्षमता, और

ग) प्रवर्तमान नगर-भूमि नीति जो भूमि बाजार में गरीबों की पहुँच को असंभव बनाती है।

यह भी देखा गया है कि नगर के गरीब के पास अन्य कोई विकल्प न होने के कारण वे उपलब्ध जमीन पर अपना अवैध मकान या आश्रय बना लेते हैं । अक्सर यह भी पाया गया है कि नगर के पुराने इलाकों में झुग्गी-झोपड़ियाँ एक अभिशाप का रूप धारण कर लेती हैं। कभी-कभी नगर की भौतिक सीमाओं के विकास के साथ-साथ झोपड़-पट्टियाँ पुराने गाँव अथवा कोई नियमविहीन ढंग से विकसित बस्ती के रूप में विरासत में मिलती हैं ।

उपर्युक्त आँकड़े यद्यपि संक्षेप में हैं, फिर भी ये झोपड़-पट्टियों की समस्या की गंभीरता दर्शाते हैं । भारत सरकार ने नगरीय विकास की विभिन्न योजनाओं को लागू करने के उद्देश्य से झोपड़-पट्टी की परिभा-ा इस प्रकार की है : " झोपड़-पट्टी क्षेत्र का अभिप्राय किसी भी ऐसे क्षेत्र से है, जहाँ ऐसे आवासों की बाहुल्यता हो जो जर्जरित, भीड़-भाड़युक्त, गलत व्यवस्था एवं गलत नक्शे से बने हों, तथा जहाँ गलियों की तंग व गलत व्यवस्था हो, हवा एवं रोशनदान का अभाव हो, गन्दे पानी के निकास के लिए गटर का अभाव हो, खाली जगह तथा सामुदायिक सुविधाओं की अपर्याप्तता हो । इन झोपड़-पट्टी क्षेत्रों को" Blighted Area अथवा अभिशप्त इलाका lower class neighbourhood अथवा lower income area निम्न वर्ग समूह का पड़ोस, अथवा निम्न आय समूह इलाका आदि नामों से भी जाना जाता है । भारत में इन इलाकों को " चाल", " झोपड़-पट्टी", "झुग्गी", " बस्ती", " अकातास", एवं "चेरी" इत्यादि नामों से भी जाना जाता है । माइकल हारि-गट्न के अनुसार तेज गति के औद्योगिक-नगरीय विकास के समक्ष अमरीका जैसे प्रौद्योगिकी में संपन्न तथा पूँजीवादी देश में भी ऐसी झोपड़-पट्टियाँ हैं, जिन्हें प्रायः " दूसरा अमरीका" कहा जाता है ।

dk"Bd 1

गंदी एवं तंग बस्तियों से संबंधित भौतिक तथा सामान्य पहलू सभी स्थानों पर लगभग समान होते हैं । इनके मुख्य लक्षणों को संक्षेप में निम्न प्रकार से प्रस्तुत किया जा सकता है :

1) बिना किसी ढंग के तथा बेकार सामग्री से बने जर्जरित एवं दयनीय घर । ये मुख्यतः अवैध भूमि पर बने होते हैं ।

2) जनसंख्या एवं घरों के उच्च घनत्व के कारण भीड़-भाड़ तथा संकरापन उत्पन्न होता है, इन दशाओं में प्रायः घरेलू-जीवन के सभी कामों के लिए एक ही कमरे का उपयोग किया जाता है । बम्बई तथा अन्य बड़े नगरों में देखा जा सकता है कि झोपड़-पट्टियों के इलाके में लगभग 100 वर्ग फीट से 150 वर्ग फीट क्षेत्र के एक कमरे में 10 से अधिक व्यक्ति रहते हैं ।

3) कई जन सुविधाएँ जैसे कि गटर तथा गन्दे पानी की नालियाँ, सीवर-लाइन, नल, बिजली, स्वास्थ्य केंद्र, जन-शौचालय आदि का अभाव झोपड़-पट्टियों का एक व्यापक लक्षण है ।

4) यद्यपि झोपड़-पट्टी के निवासी उपयोगी कार्य करते हुए नगर की मुख्य धारा से जुड़े होते हैं, फिर भी विचलित व्यवहारें (Deviant Behariour) की अत्यधिक घटनाएँ जैसे – अपराध, बाल-अपराध, वेश्यावृत्ति, नशीले पदार्थों का सेवन, भिक्षावृत्ति, अवैधता, अवैध रूप से मादक द्रव्यों को बनाना यानी कि अवैध शराब की भट्टियाँ चलाना, जुआ तथा अन्य कई सामाजिक कुरीतियां इन इलाकों से जुड़ी होती हैं । इसका अभिप्राय यह कदापि नहीं है कि झोपड़-पट्टियों में रहने वाले सभी लोग इस प्रकार के समाज विरोधी व्यवहारों में फंसे हुए हैं । सत्य यह है कि झोपड़-पट्टी के इलाके इस प्रकार के अपराधिक कार्यों के लिए सामाजिक तथा भौतिक रूप से विशे-ा अवसर प्रदान करते हैं ।

5) झोपड़-पट्टी की अपनी स्वयं की एक संस्कृति होती है जिसे मार्शल क्लीनार्ड ने "जीवन की एक शैली" की उपमा दी है । इसे निम्न वर्ग की संस्कृति का निचोड़ अथवा संश्ले-ाण भी कहा गया है जिसे लेविस (Levis) गरीबी की संस्कृति के रूप में वर्णित करते हैं ।

6) उदासीनता (Apathy) तथा सामाजिक अलगाव (Social Isolation) भी झोपड़-पट्टियों का एक अन्य लक्षण है । इसका अर्थ यह है कि झोपड़-पट्टियाँ मुख्यतः वृहद् समुदाय के लोगों की अवगणना तथा उदासीनता की शिकार होती हैं । इन इलाकों को निम्न तथा हीन गिना जाता है । वृहद् समुदाय की इस उपेक्षा के कारण झोपड़-पट्टियाँ सामाजिक अलगाव में आ जाती हैं एवं नगर से अलग पड़ जाती हैं। इन परिस्थितियों में झोपड़-पट्टी निवासी अपने प्रयास से अपनी स्थिति को सुधारने में लगभग असमर्थ-सा पाते हैं ।

यद्यपि झोपड़-पट्टियाँ अपर्याप्त जन-सुविधाओं के साथ-साथ जर्जरित एवं भीड़-भाड़ युक्त नगर के इलाके होते हैं, फिर भी नगर में इनका अस्तित्व गरीब एवं रोजगार की तलाश में आने वाले असहाय देशांतरितों के लिए आशीर्वाद का रूप है। इसमें ही असहाय लोग जैसे औद्योगिक श्रमिक, दिहाड़ी-मजदूर, फेरी वाले, छोटे दुकानदार, सब्जी बेचने वाले तथा वे अन्य तमाम लोग जो नगर की महत्वपूर्ण सेवाओं में लगे होते हैं, अपना आश्रय पाते हैं । यहीं पर विभिन्न जातियों, धर्मों, प्रदेशों तथा भा-ाओं के लोग अत्यंत खराब परिस्थितियों के

बावजूद एक साथ रहते हैं । अतः कई बार ये झोपड़-पट्टियाँ नये देशांतरितों का नगरीय वातावरण के रूप में बनाने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती हैं । दूसरे शब्दों में, झोपड़-पट्टियों के निवासी नये देशांतरितों को नगर की परिस्थितियों से समायोजन करके जीवन की मुख्य धारा से जोड़ने में अपना सहारा एवं सहयोग देते हैं ।

भारत में मुख्यतः झोपड़-पट्टियों को निम्न तीन भागों में वर्गीकृत किया गया है :

1) पुराने घर और चालें जो समय के बहाव के साथ जर्जरित एवं दुर्दशा में आ गए हैं।

2) वे झोपड़-पट्टियाँ जो खराब तथा अनुपयुक्त घरों वाली हैं, परंतु मिलों के आसपास कानूनी रूप से निर्मित की गई हैं, तथा

3) ऐसी झोपड़-पट्टियाँ जो नगर के विभिन्न स्थानों पर गैर-कानूनी ढंग से कब्जे की गई भूमि पर अवैध रूप से पनप जाती हैं ।

vH;kl 1

आप अपने गृह नगर के क्षेत्र में स्थित गंदी बस्तियों में जाइए । वहाँ जाकर देखिए अथवा उन लोगों से मिलकर गंदी-बस्तियों में रहने वालों की प्रमुख समस्याओं का पता लगाने का प्रयास कीजिए । सूचना एकत्रित करने के पश्चात् लगभग दो पृ-ठों में **"मेरे गृह नगर में गंदी बस्तियों में रहने वाले लोगों की प्रमुख समस्याएँ"** नामक शी-र्क से एक नोट तैयार करने का प्रयास कीजिए । यदि संभव हो सके तो अपने अध्ययन केंद्र के संचालक तथा सहपाठियों से इस वि-ाय पर विचार-विमर्श कीजिए ।

6.5 सामाजिक परिणाम – अपराध (Crime), अलगाव (Isolation) तथा कुसमायोजन (Maladjustment)

भारत तथा अन्य तृतीय विश्व के देशों में पिछले कुछ दशकों से नगरीकरण की तेज गति ने अनेकों सामाजिक समस्याओं को पैदा किया है । वास्तव में, ये समस्याएँ आधुनिक विकसित समाजों में 18वीं शताब्दी में औद्योगिकीकरण के उद्‌भव के साथ ही अस्तित्व में आई थीं । आज विकसित तथा विकासशील समाज अपराध, बाल अपराध, हत्या, वेश्यावृत्ति, जुआ, आत्महत्या और मद्यपान आदि के प्रचण्ड स्वरूप के मामले में लगभग एक जैसे हो रहे हैं । इसके अलावा नगरीकरण के अभूतपूर्व गति के फलस्वरूप उत्पन्न जनसंख्या का उच्च घनत्व एवं नगरवासियों में रहने वाली अपरिचितता नव-देशांतरितों के सामने समायोजन हेतु एक विशे-ा प्रकार की सामाजिक-मनोवैज्ञानिक समस्याएँ पैदा करती है । यहाँ मुख्यतः हम लोग संक्षेप में अपराध, अलगाव तथा कुसमायोजन जैसी समस्याओं के संबंध में चर्चा करेंगे।

6.5.1 अपराध (Crime)

सारे विश्व के महानगर तथा बड़े नगर अपराध तथा बाल अपराध हेतु अनुकूल अवसर प्रदान करते हैं । भारत में भी ग्रामीण तथा आदिवासी इलाकों की तुलना में नगरों में अपराध की दर उच्च है । नगरीकरण की बढ़ती दर के साथ अपराध की दर भी बढ़ती जाती है क्योंकि सफलता के लिए समाज मान्य अवसर आकांक्षा रखने वालों की तुलना में अल्प ही रहते हैं । इसके साथ ही नगर की अपरिचितता की परिस्थिति अवैध-क्रियाओं के लिए सामाजिक अनुकूलता प्रदान करती है । क्योंकि इन दशाओं में कानून तथा व्यवस्था की जिम्मेवार परंपरागत सामाजिक नियंत्रण की संस्थाएँ कमजोर पड़ जाती हैं । नगर-निवास की ऐसी

सामाजिक परिस्थितियाँ कई अपराधों जैसे – चोरी, सेंधमारी,अपहरण, हत्या, बलात्कार, जालसाजी, अपराधिक-पिपासा, जुआ, वेश्यावृत्ति, मद्यपान, नकली वस्तुएँ बनाना आदि अनेक नगरों, विशे-ातः महानगरों की दिनचर्या के लगभग अभिन्न अंग हो जाते हैं । इसके अतिरिक्त, सभी बड़े नगरों में अपराधिक टोलियाँ (Criminal Gangs), जो संगठित अपराधों में संलग्न होती हैं, एक भयानक सामाजिक समस्या बन चुकी है । इन अपराधिक टोलियों के अपराधों का जाल नगरों से व्यापक होकर दूसरे नगरों में भी फैला होता है । ये गिरोह (Gangs) कभी-कभी इतने साधन संपन्न होते हैं कि पुलिस द्वारा पकड़े जाने पर भी आसानी से दण्ड से बच निकलते हैं ।

आधुनिक अनुसंधानों से पता लगता है कि आधुनिक नगर अपराधों की ऊँची दर के कारण नगरवासियों में एकता लाने तथा एकता का प्रतिरोध करने वालों को अंकुश में रखने में अपनी असक्षमता प्रदर्शित करते हैं । इस प्रकार अपराध तथा नगर आकस्मिक रूप से परस्पर जुड़े हुए हैं । विद्वान जन इस तथ्य को उजागर करते हैं कि ग्रामीण इलाकों का नगरीकरण तथा अपराध की वृद्धि एक साथ चल रहे हैं । कई व-र्ा पूर्व क्लीनार्ड ने आयोवा (Iowa) सुधार गृह के ग्रामीणों के एक अध्ययन में पाया कि नगर-जीवन के लक्षणों की अपराधिक व्यवहार में महत्वपूर्ण भूमिका होती है ।

पाश्चात्य समाजों की तुलना में भारत के नगरों में अपराध की दर कम है, फिर भी सभी बड़े नगरों में अपराध की समस्या विकराल होती जा रही है । इस भयावह परिस्थिति का मुख्य कारण एक तरफ इन नगरों की आबादी में अभूतपूर्व गति से वृद्धि तथा दूसरी तरफ व्यापक आर्थिक असुरक्षा तथा कानून-व्यवस्था की बिगड़ती हुई स्थिति है । 1974 में पूरे देश के सभी रिपोर्ट किए हुए अपराधों में से 12 प्रतिशत अपराध आठ बड़े नगरों – कलकत्ता, बम्बई, दिल्ली, मद्रास, कानपुर, अहमदाबाद, हैदराबाद तथा बंगलौर में किए गए थे । नीचे दी गई तालिका में आठ महानगरों में भारतीय दण्ड संहिता (Indian Penal Code) के अंतर्गत 1979 में नामजद किए गए अपराधों का विवरण दिया गया है :

आठ भारतीय नगरों में 1979 में Hkkjrh; nM lfgrk के अंतर्गत अपराधों का पंजीयन

नगर	अपराधों की संख्या	प्रति लाख जनसंख्या पर अपराध की दर
अहमदाबाद	7,178	345.1
बंगलौर	24,693	1240.9
बम्बई	36,417	447.9
कलकत्ता	13,103	391.1
दिल्ली	41,516	784.8
हैदराबाद	7,359	336.0
कानपुर	7,192	496.0
मद्रास	8,843	264.8
कुल योग	1,46,301	526.1

स्रोतः हैण्ड बुक ऑन सोशल वेलफेयर स्टेटिस्टिक्स - 1981, भारत सरकार, समाज कल्याण मंत्रालय, दिल्ली ।

देश की राजधानी दिल्ली अपराध की भी राजधानी है। जहां सभी महानगरों के राष्ट्रीय औसत से दोगुना अपराध होता है। अपराध का राष्ट्रीय औसत 172.3 है जबकि दिल्ली में प्रति लाख 385.8।

चेन्नई में अपराघ की दर प्रति लाख 13.5, कोलकात्ता में 90.6 और मुम्बई में 177 है जो राष्ट्रीय औसत से थोड़ा ज्यादा है।

भोपाल के बड़े शहरों में अपराध की दर 740.9, विजयवाड़ा में 666, इन्दौर में 626 और जयपुर में 524 है।

vH;kl 2

कम से कम 30 दिनों तक प्रतिदिन राष्ट्रीय अख्बार पढ़िए और भारत के विभिन्न शहरों में होने वाले अपराधों को वर्गीकृत कीजिए।

पाश्चात्य समाजों में अकुशल श्रमिकों को अपराध के क्षेत्र में ब्ल्यू कॉलर शर्ट (Blue Collar) तथा कार्यालय जाने वाले लोगों को व्हाइट कॉलर (White Collar) के नाम से जाना जाता है । साधारणतः लोग यह मानते हैं कि " ब्ल्यू कॉलर" ही अपराधों में लिप्त रहते हैं । लेकिन नगरों में, खासतौर से उन नगरों में जो तेज गति से हो रहे नगरीकरण के शिकार हुए हैं, वहाँ व्हाइट कॉलर अपराध (White Collar Crimes) जो व्यापार अथवा व्यवसाय की आचार संहिता या नियमों को भंग करके होते हैं,काफी बड़ी तादाद में पनप रहे हैं । प्रायः वे व्यक्ति अथवा समूह जो इस प्रकार के अपराधों में लिप्त हैं, ज्यादातर अपने व्यापारिक तथा व्यवसायों द्वारा सत्ता, प्रति-ठा तथा सत्ताधारियों से बने गुप्त संबंधों का लाभ उठाते हैं। अपने ऐसे सामाजिक संबंधों के कारण ही इनमें से कई अवैध कार्यों के दंड से स्वयं को आसानी से बचा लेते हैं । चाहे उनके अपराध के परिणाम समाज के हितों के लिए नुकसानदेह ही क्यों न हों ।

6.5.2 अलगाव (Isolation)

एक-दूसरे के साथ सामाजिक अंतःक्रिया सभी प्रकार के सामाजिक संबंधों तथा सामाजिक समूहों का आधार है । मानव-जीवन में इसकी उपयोगी तथा जीवन्त भूमिकाएँ हैं – चाहे वे ग्रामीण, नगरीय आदिवासी लोग हों । छोटे समुदायों में जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में इस प्रकार की अंतःक्रियाएँ वैयक्तिक तथा प्रगाढ़ संबंधों को मजबूत बनाती हैं । जबकि नगरों में लाखों की आबादी, आबादी की सघनता, तथा पंचरंगीयता के कारण इस प्रकार के घनि-ठ संबंधों की संभावनाएँ क्षीण हो जाती हैं । तेज गति से हो रहे नगरीकरण की परिस्थितियों में यह संभावना और भी घट जाती है, यद्यपि नगरवासी अपने सह-वासियों के समूह में रहता है, फिर भी सामाजिक रूप से वह उनसे बहुत दूर होता है । दूसरे शब्दों में, नगरों में एक नगरवासी अपने जीवन के विभिन्न पहलुओं में अन्य नगरवासियों के समीप रहता है किंतु सामाजिक रूप से वह सापेक्षित अलगाव की स्थिति में तो होता ही है चाहे वह संपूर्ण अलगाव में न भी रहे । ग्रामीण समुदायों में सामाजिक रूप से विमुख लोग शायद ही मिलते हैं । नगरों में लोग प्रायः घनि-ठ तथा भावात्मक संबंधों को बनाने में असमर्थ होते हैं । तीव्र गति से हो रहे नगरीकरण के प्रवाह के साथ यह बात और भी अजागर होती है । वृद्ध तथा देशांतरण लोग नगर में अभी भी नए होते हैं, जो लोग दूसरों के साथ घुल-मिल जाने में असमर्थ हैं, वे लोग सामाजितक रूप से बहि-कृत हैं, एवं वे तमाम जिन्हें अपनी पसंद के लोग नहीं मिलते हैं, वे सभी हजारों नगरवासियों के बीच असहाय सामाजिक अलगाव का अनुभव करते हैं।

नगर आबादी की तेज वृद्धि से श्रम विभाजन तथा कार्यों के विशे-ीकरण का जन्म होता है जो आगे चलकर नगरवासियों को अनेक आर्थिक क्रियाओं में संलग्न करके परस्पर

आश्रितता प्रदान करती है । इस प्रकार की परस्पर आश्रितता खंडात्मक होती है तथा किसी भी संपूर्ण कार्य के निश्चित भाग या उसके कुछ अंशों के पूरा होने तक सीमित होती है । इस प्रकार जीवन की समग्रता के अनुभव और सामाजिक जीवन के साझेदारी की संभावनाओं का दायरा अत्यंत सीमित होता है । जनसंख्या की पंचरंगीयता विशेषतः सामाजिक प्रस्थितियों, जाति, वर्ग, धर्म, आय एवं व्यवसाय आदि के संदर्भ में एक आंशिक अलगाव की परिस्थिति उत्पन्न करती है जैसा कि किंगस्ले डेविस कहते हैं – " किसी एक समूह की एकता दूसरे समूहों से सामाजिक दूरियाँ रखकर ही संभव होती हैं । निवास स्थानों का अलगाव भी नगरों के आंशिक अलगाव की अभिव्यक्ति है"।

समाजों का संगठन किस प्रकार से होता है? इस प्रश्न को समझाते हुए किंगस्ले ने बताया कि कैसा भी आंशिक अलगाव (Partial Isolation) हो, उसका असली स्वरूप व्यक्ति की सामाजिक स्थिति से जुड़ा होता है तथा उक्त स्थिति के अधिकारों एवं दायित्वों के रूप में अभिव्यक्त होता है । इसका तात्पर्य यह हुआ कि एक-दूसरे से भिन्न सामाजिक स्थिति के लोगों के ध्येय भी भिन्न होते हैं । अतः यह भी एक ऐसा माध्यम है जिसके जरिए समाजों का संगठन होता है । थोड़ा पारस्परिक अलगाव, थोड़ी सामाजिक दूरी, तथा थोड़ी समूह-श्रद्धा अवश्यम्भावी है । इसी प्रकार की कुछ परिस्थितयाँ तेज गति से हो रहे नगरीकरण के प्रवाहों के फलस्वरूप भी पाई जाती हैं ।

6.5.3 कुसमायोजन (Maladjustment)

नगरीकरण की प्रक्रिया नगर जीवन की जटिलता को बढ़ाती है । यह सामाजिक परिवर्तन के कारकों को जन्म एवं वेग देकर नई-नई सामाजिक वास्तविकता प्रस्तुत करती है जो योग्य समायोजन के लिए ऐसा दबाव डालती है जिसकी अवगणना असंभव होती है । जैसे-जैसे नगरीकरण की प्रक्रिया गतिमान होती है, वैसे-वैसे नगर-जीवन भी सांस्कृतिक विविधता, सामाजिक-आर्थिक वि-ामताएँ, प्रतिस्पर्धा, संघ-र्ा तथा सामाजिक जटिलता की अनेकानेक अभिव्यक्तियों के लक्षणों से उजागर होता जाता है। सामाजिक गतिशीलता भी नगरवासियों के जीवन को प्रभावित करती है । एक तरह से ये सभी शक्तियाँ शांत एवं संपूर्ण जीवन हेतु नगरवासियों से कार्यात्मक समायोजन (Functional Adjustment) की अपेक्षा रखती हैं । तथापि सभी नगरवासी इतने भाग्यवान नहीं होते हैं कि वे नगर विकास की चुनौतियों से संतो-ाजनक ढंग से समायोजन कर सकें । उदाहरण के लिए, आर्थिक क्रियाओं के क्षेत्र में तेज गति से विकास कर रहे नगरों में भी सफल समायोजन के अवसर प्रतिस्पर्धियों की संख्या की तुलना में काफी कम होते हैं । इन परिस्थितयों में उन लोगों में से कई जो सफल समायोजन करने में असफल होते हैं, वे निराशा, हीन भावना और नगर जीवन के संकुल से अलग पड़ गए हों, ऐसा महसूस करते हैं । जीवन की उपर्युक्त सभी असफलताएँ कुसमायोजन की समस्या को जन्म देती हैं । इसी प्रकार से सफल लोगों में से भी अनेक नई परिस्थितियों से समायोजन करने में असफल होते हैं वे भी कुसमायोजन के दृ-टांत प्रस्तुत करते हैं ।

कुसमायोजन की समस्या उन नगरवासियों के लिए और भी विकट रूप धारण करती है जो हाल ही में नगर में आए होते हैं । ये लोग प्रायः "Marginal Man" यानी कि सीमान्त आदमी की स्थिति प्रस्तुत करते हैं । यह अवधारणा प्रारंभ में रॉबर्ट ई.पार्क ने दी और बाद में एवरेट वी.स्टोनोक्विस्ट ने इसका व्यापक बोध दिया । साधारण शब्दों में एक सीमान्त आदमी उसे कहा जाता है, जो एक संस्कृति से दूसरी संस्कृति की ओर परिवर्तन के दौर में होता है । कुछ विद्वानों ने इस अर्थ में "Transitional Man" की अवधारणा का प्रयोग किया और बताया कि उक्त व्यक्ति नये स्थान की संस्कृति के साथ समायोजन की प्रक्रिया में हैं । इसके

अलावा सीमान्त आदमी कुसमायोजन की समस्या से पीड़ित होता है क्योंकि वह अपने आप पर दो संस्कृतियों के दबावों को महसूस करता है, चूँकि वह अपने को पूर्ण रूप से एक सांस्कृतिक व्यवस्था में से दूसरी सांस्कृतिक व्यवस्था के अनुरूप नहीं बना पाता है । एक तरफ वह अपनी संस्कृति की कुछ विशे-ताओं को सम्भाले रखता है तथा उसी समय वह नई संस्कृति के तत्वों को ग्रहण करने के लिए भी बाध्य होता है । इन परिस्थितियों में व्यक्ति आंतरिक द्वंद्व अनुभव करता है जिससे चिन्ता और सामाजिक-मनोवैज्ञानिक तनाव के बीच प्रायः कुसमायोजन की घटनाएँ बढ़ती हैं ।

नगरीकरण के उपर्युक्त विपरीत परिणामों के अलावा यह भी पाया गया है कि सामाजिक विघटन के अनेक प्रारूप भी नगरों के विकास से सम्बद्ध हैं । परिवार, नातेदारी एवं समुदाय विघटन (Community Disorganisation) जो मेल-जोल भरे तथा एकता संपन्न सामाजिक जीवन को खतरे में डालते हैं, उनका उल्लेख यहाँ विशे-ा रूप से किया जा सकता है। नगर-जीवन के विभिन्न पहलुओं में हो रहे वि-ाम सामाजिक परिवर्तन के बीच पारस्परिक अपेक्षित भूमिकाओं तथा दायित्वों का छिन्न-भिन्न हो जाना सामाजिक विघटन के इन स्वरूपों का परावर्तन ही है । तलाक की बढ़ती हुई दर तथा संयुक्त परिवार की संयुक्तता का टूटना परिवारों के संदर्भ में नगरीकरण के विघटनकारी परिणामों के सूचकांक हैं । नातेदारी दायित्वों का लुप्त होते जाना भी विघटन का ऐसा ही उदाहरण प्रस्तुत करता है। इसी प्रकार नगर के भौगोलिक विस्तार में असाधारण वृद्धि तथा बढ़ती हुई पंचरंगी आबादी का लगातार बढ़ता हुआ दबाव अनेकों समस्याओं को जन्म देता है तथा नगर की एकता में विक्षेप पैदा करता है । इसका आखिरी परिणाम जैसा कि विलियम फूट व्हाइट ने कहा है कि एक विशाल क्षेत्र में फैली जंगी तथा पंचरंगी आबादी ऐसी कई नई-नई समस्याओं का सामना करती हैं, जिनका समाधान समाज की संस्कृति में उपलब्ध नहीं होता है ।

6.5.4 नगरीय समस्याओं को हल करने के लिए कुछ प्रयास

नगरीकरण के इन हानिकारक परिणामों के बढ़ते हुए प्रमाण ने ऐसे कुछ व्यवस्थित प्रयासों की ओर सोचने को बाध्य किया जो इन अवांछनीय परिणामों की वृद्धि पर रोक लगा सकें। इन प्रयासों में नगरीय गरीबी और बेरोजगारी को दूर करने के लिए कानूनी कदम तथा झोपड़-पट्टियों को हटाने एवं नगर-सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को चलाना आदि संयुक्त हैं । छठी पंचव-ीय योजना से छोटे-छोटे कस्बों तथा नगरों के सामाजिक-आर्थिक विकास पर इस विचार से विशे-ा ध्यान दिया जाने लगा है कि ग्रामीण देशांतरितों के प्रवाह को इन छोटे नगरों की तरफ मोड़ा जा सके । यह आशा की गई कि कस्बों तथा छोटे नगरों में रोजगार के नये अवसरों के बढ़ने से महानगर अति आबादी के बढ़ते हुए दबाव से मुक्त हो जाएंगे। आज इन महानगरों में अतिशय आबादी के दबाव के कारण स्थानीय स्वैच्छिक संस्थाएँ ऐसी दशा में आ गई हैं कि नगरवासियों को पूरी तथा सुचारु जन-सुविधाएँ उपलब्ध कराने में असमर्थ साबित हो रही हैं ।

इन आयोजित प्रयासों के अतिरिक्त स्त्रियों एवं बालिकाओं के अनैतिक व्यापार, भिक्षावृत्ति को रोकना, मद्यपान तथा नशीली औ-ाधियों पर नि-ोध, अपराधियों एवं बाल अपराधियों के सुधार हेतु कार्यक्रम तथा सामाजिक प्रतिरक्षा कार्यक्रम के अंतर्गत पथ-भ्र-ट लोगों के पुनर्वास (Rehabilitation) आदि से संबंधित सामाजिक कानूनीकरण ऐसे ही अन्य महत्वपूर्ण कदम हैं, जो नगर-जीवन की इन समस्याओं को दूर करने के प्रयास में उठाए गए हैं । अब आप भाग 6.7 के अंतर्गत नगर-जीवन को एक उत्क-र्ा जीवन शैली बनाने हेतु विशे-ा तौर से विविध नगरीय समस्याओं का समाधान ढूँढ़ने में राज्य की नीति की जानकारी प्राप्त करेंगे ।

बोध प्रश्न 3

सही उत्तर पर टिक (√) का निशान लगाइए ।

i) अपराध दर प्रायः

क) शहरी क्षेत्रों की तुलना में ग्रामीण क्षेत्रों में अधिक होती है ।

ख) ग्रामीण क्षेत्रों से अधिक बड़े नगरों में होती है ।

ग) ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में समान होती है ।

घ) छोटे शहरों की बजाय महानगरों में कम होती है ।

ii) पाश्चात्य समाजों की तुलना में भारत के नगरों में अपराध दर

क) ऊँची होती है।

ख) कम होती है।

ग) अंतर नहीं होता।

iii) सही कथन पर टिक (√) का निशान लगाइए

क) नगर में रहने वाले लोग प्रायः अपने साथी नगरवासियों से सामाजिक रूप से बहुत दूर होते हैं जबकि वे एक बड़े मानव समुदाय में रहते हैं ।

ख) सामाजिक रूप से अलग रहने वाले व्यक्ति प्रायः गाँवों में मिलते हैं ।

ग) नगरों में रहने वाले लोग प्रायः अपने साथ रहने वालों से घनि-ठ तथा भावात्मक संबंधों को बनाने में असमर्थ होते हैं ।

घ) शहरी जनसंख्या में तेजी से वृद्धि होने के कारण अत्यधिक श्रम-विभाजन होता है।

iv) सीमान्त व्यक्ति (Marginal Man) की संकल्पना विकसित करने वाले विद्वान हैं

क) रॉबर्ट ई. पार्क।

ख) रॉबर्ट रेडफील्ड।

ग) लुई बर्थ।

घ) लुई डुमांड।

6.6 शहरी समस्याओं पर राज्य की नीति

अब भारत में यह स्वीकारा जाने लगा है कि नगरीकरण, आर्थिक विकास और सामाजिक परिवर्तन एक नगण्य पहलू नहीं है । अतः अब इस बात पर जोर दिया जाने लगा है कि जिस तरह औद्योगिक विकास, जनसंख्या वृद्धि और कृ-ि विकास के मामलों में रा-ट्रीय नीति के अभाव के अनेकों कारण हैं, किंतु इसमें सबसे महत्वपूर्ण मुद्दे ऐसे नीति की वांछनीयता, गाँवों को आत्मनिर्भर बनाने की उत्कंठा, तथा राज्य वि-ायसूची में नगरीकरण के वि-ाय को समावि-ट करना रहे हैं । फिर भी, रा-ट्र के योजनाबद्ध विकास के प्रयत्नों में पंचव-ीय योजनाएँ, नगरीकरण की दर में अद्वैतिक वृद्धि के कारण नगरीय समस्याओं का जो प्रचंड

स्वरूप हो रहा है, उन्हें काबू में लाने की जो नीतियाँ अपनाई जा रही हैं, उनका परिचय देती हैं। यहाँ इस बात का उल्लेख करना आवश्यक है कि इन प्रयासों में ज्यादातर गरीब तथा निम्न आय वर्ग के लोगों की स्थिति को सुधारने पर बल दिया जाता रहा है । यहाँ आवास, पानी निकास एवं जल आपूर्ति की समस्याओं के साथ-साथ नगर विकास की अन्य समस्याओं को हल करने के लिए किए गए प्रयासों का संक्षिप्त विवरण दिया गया है ।

हम लोग यह देख चुके हैं कि नगरीकरण की सभी जगन्य समस्याओं में से नगरों में आवासों की कमी एक बड़ी समस्या है । महानगरों में तो यह समस्या चरम स्तर पर पहुँच गई है । इस समस्या को दूर करने हेतु निम्न दो दिशाओं में योजनाबद्ध प्रयत्न किए गए हैं :

क) नगर में जमीन तथा आवास से संबंधित सामाजिक कानूनीकरण,

ख) झोपड़-पट्टियों को दूर करने तथा नये आवासों के निर्माण हेतु कार्यक्रम ।

अब हम नगरों में आवास की समस्या को हल करने हेतु इन प्रयासों के अंतर्गत क्या किया गया है, उस तरफ दृ-टिपात करेंगे ।

6.6.1 नगर में जमीन तथा आवास से संबंधित सामाजिक कानूनीकरण

संविधान प्रत्येक भारतीय नागरिक को मुक्त रूप से एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने की स्वतंत्रता देता है किंतु आवास उपलब्ध कराने की जिम्मेवारी न तो नगरवासियों के लिए है और न ही ग्रामवासियों के लिए । हमारे संविधान में नगर विकास तथा इससे संबंधित कल्याणकारी कार्यक्रमों को राज्य सरकारों को सौंप दिया गया है । मकानों और भूमि को किराये पर उठाने तथा बेचने से संबंधित सामाजिक कानूनीकरण के अंतर्गत निम्न दो कानूनों का निर्माण किया गया है:

1) रेंट कंट्रोल एक्ट (आर.सी.ए.) 1948, तथा

2) अर्बन लैण्ड सीलिंग एण्ड गुलेशन एक्ट (यू.एल.सी.आर.ए.), 1976

i) किराया नियंत्रण कानून (The Rent Control Act, 1948)

किराया नियंत्रण कानून इस उद्देश्य से बनाया गया है कि जिससे मकानों के किराए का नियंत्रण एवं संचालन किया जा सके । सर्वप्रथम यह कानून 1948 में उस वक्त के बम्बई राज्य में बनाया गया था तथा बाद में अन्य कई राज्यों में यह कानून बनाया गया। किराया नियंत्रण कानून किरायेदार का मकान मालिक द्वारा होने वाले शो-ाण से भी रक्षा करता है। विशे-ातः इसी अर्थ में कि मकान मालिक न तो किरायेदार को मकान खाली करने के लिए बाध्य कर सकता है और न ही वह स्वेच्छा से किराये की वृद्धि कर सकता है । इसके अलावा किराया नियंत्रण कानून के अधीन मकान की मरम्मत करवाने की जिम्मेदारी मकान मालिक पर लादी गई है न कि उस मकान में रहने वाले किरायेदार पर ।

किराया नियंत्रण कानून के प्रभाव के मूल्यांकन से संबंधित अध्ययन इंगित करते हैं कि यह कानून नगरीय आवास समस्या का इच्छित दिशा में हल ढूँढ़ने में सफल नहीं हुआ है । किरन वधवा का अध्ययन दर्शाता है कि यह कानून नगरीय आवास समस्या को दूर करने में शायद ही कोई उल्लेखनीय उन्नति कर पाया है और इसकी आवश्यकता आज भी उतनी ही महत्वपूर्ण है । वास्तव में इस कानून के होने से कुछ अप्रत्यक्ष व अनइच्छित परिणाम भी आए हैं, जिससे आवास की समस्या और भी विकट होती जा रही है । अब मकान मालिक अपने मकानों को किराये पर उठाने को उत्सुक नहीं पाए जाते हैं क्योंकि ऐसा विश्वास किया

जाता है कि एक बार मकान किराए पर उठा दिया तो फिर किराया नियंत्रण कानून की शर्तों के कारण वह मकान कभी भी वापस उनके कब्जे में नहीं आएगा । इसी तरह अब लोग किराया नियंत्रण कानून की शर्तों के कारण वह मकान कभी भी वापस उनके कब्जे में नहीं आएगा । इसी तरह अब लोग किराया कमाने के लिए भवनों का निर्माण कराना पसंद नहीं करते हैं । इस प्रकार की सभी गिनतियाँ मकानों की कमी को बढ़ा रही है । यह भी पाया गया कि मकान मालिक शायद ही किराये पर दिए गए मकानों की मरम्मत कराना चाहते हैं । इसका साधारण सा कारण यह है कि मरम्मत के सभी खर्चे किराया बढ़ाने की संभावना के अभाव में अंत में उसी पर पड़ेंगे । मकानों की समय पर मरम्मत करवाने के प्रति मकान मालिकों की ऐसी उदासीनता के कारण नगरों में एक बड़ी तादाद में मकान जर्जरित एवं रहने के लिए अनुपयोगी हो गए हैं ।

किराया नियंत्रण कानून (The Rent Control Act) के इन हानिकारक प्रभावों को अब व्यवस्थित रूप से समझा जाने लगा है तथा इन प्रभावों को रोकन के लिए नगर विकास मंत्रालय ने कुछ महत्वपूर्ण कदम उठाए हैं । 1987 में भारत सरकार के नगर विकास मंत्रालय के अधीन नगरीकरण से संबंधित एक रा-ट्रीय आयोग का गठन किया गया है । आयोग ने किराया नियंत्रण कानून का विस्तृत अध्ययन किया तथा इसके दु-प्रभावों की गंभीरता को स्वीकार किया । अपनी अंतरिम रिपोर्ट में नगरीकरण से संबंधित रा-ट्रीय आयोग ने विद्यमान किराया नियंत्रण कानून के बोध एवं शर्तों में सुधार हेतु अनेकों सुझाव दिए जिनमें महत्वपूर्ण सुझाव निम्नलिखत हैं :

1) विद्यमान किरायेदारों की सुरक्षा चालू रहे,

2) किराया बढ़ाने की संभावनाओं का समावेश हो,

3) व्यापारिक उद्देश्यों के लिए किराये पर देने वाले मकानों तथा निवास हेतु किराये पर दिए जाने वाले मकानों से संबंधित नियमों व शर्तों को अलग किया जाए,

4) ऐसी व्यवस्था करना जिससे नये आवासों के निर्माण को प्रोत्साहन मिले । ऐसा विश्वास किया जाता है कि इन सुधारों के समावेश से आवास से संबंधित व-र्ों पुरानी विकट समस्या शायद ही हल हो पाए । फिर भी, इससे किराया नियंत्रण कानून के वर्तमान विपरीत प्रभावों को अवश्य ही रोका जा सकता है ।

ii) द अर्बन लैण्ड सीलिंग एक्ट, 1976

नगरीय जमीन की योग्य व्यवस्था हेतु दूसरा महत्वपूर्ण कदम अर्बन लैण्ड सीलिंग एक्ट ऑफ 1976 है । इस कानून के तीन आधारभूत उद्देश्य :

क) भूमि का पुनर्वितरण,

ख) जमीन की सट्टेबाजी पर रोक, और

ग) खाली जमीन पर निर्माण कार्य का नियमन ।

इस कानून के अंतर्गत निर्धारित माप से अतिरिक्त जमीन यानी कि उपलब्ध जमीन के टुकड़े में से नियत किए गए माप को छोड़कर जो शे-ा जमीन हो वह स्थानीय प्रशासन अथवा राज्य सरकार व्यापक जनहित में ले सकती है । प्रायः इस कानून के अंतर्गत अधिगृहीत भूमि का उपयोग गरीब तथा निम्न आय वर्ग के लोगों हेतु आवास निर्माण में किया जाता है। इसके अलावा यह कानून अतिरिक्त जमीन विक्रय पर प्रतिबंध लगाता है जिससे जमीन की सट्टेबाजी पर रोक लगती है।

आलोचक इस बात को उजागर करते हैं कि इस नियम के अस्तित्व में आने के बावजूद भी प्रत्येक नगर में जमीन के भाव इतने बढ़ रहे हैं कि इसे खरीदना साधारण जन की पहुँच के बाहर है तथा जमीन की सट्टाखोरी बिना किसी रोक-टोक के बढ़ रही है । इसके अतिरिक्त इस कानून के अधीन काफी कम जमीन नगरीय गरीबों के मकान बनाने व अन्य जन सेवाओं के लिए ली गई है । कई मामलों में अतिरिक्त जमीन के मालिक भ्र-ट तरीके अपनाकर तथा अपने राजनीतिक संपर्कों का दुरुपयोग करके इस कानून की पाबंदियों से बच निकलने में सफल हुए हैं ।

6.6.2 गंदी व तंग बस्तियों को हटाकर नये आवास निर्माण के कार्यक्रम

हम लोग देख चुके हैं कि तेज गति से हो रहे नगरीकरण के कारण नगरीय आबादी का एक बड़ा भाग गंदी व तंग बस्तियों में रहता है तथा आवास, जल-आपूर्ति, जल-निकासी तथा अन्य जन-सुविधाओं की कमी से पीड़ित है । इन नगरीय समस्याओं ने इतना प्रचण्ड रूप धारण कर लिया है कि इसके लिए सामाजिक कानूनीकरण तथा रा-ट्रीय योजना में विशे-ा ध्यान दिए जाने की आवश्यकता आ खड़ी हुई है । इन प्रयासों के प्रवाह में सबसे महत्वपूर्ण कार्यक्रम गंदी व तंग बस्तियों को हटाकर गरीब व निम्न आय वर्ग के नगरवासियों हेतु आवासों का निर्माण करना है । इस कार्यक्रम के अंतर्गत कम लागत के आवासों को शौच, स्नानागार, नल गटर तथा जल निकासी आदि की सुविधाओं से सुसज्जित करके उन गरीबों को उपलब्ध कराये जाते हैं, जो अपनी निम्न मासिक आय के कारण केवल नाममात्र का भुगतान कर सकते हैं । इसके अतिरिक्त झोपड़ियों के हटाने के इस कार्यक्रम के अंतर्गत आर्थिक तथा सामाजिक रूप से कमजोर वर्ग के लोगों की किसी एक पूरे बस्ती का चयन करके वहाँ सभी लोगों के उपयोग के लिए आवश्यक जन-सुविधाएँ प्रदान की जाने लगी हैं । झोपड़-पट्टियों के हटाने के इन कार्यक्रमों को सरकार द्वारा अनुदान भी दिया जाता है। केंद्र सरकार ने नगर में रहने वाले गरीब तथा निम्न आय वर्ग के लोगों के लाभार्थ 1 करोड़ 40 लाख आवासों के निर्माण हेतु प्रति आवास 5000 रु. की दर से सहायता देने का प्रावधान किया था । साथ ही साथ राज्य सरकारें तथा नगरों के स्थानीय प्रशासन की संस्थाएँ भी इस तरह की परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक वित्तीय सहायता देती हैं । हालांकि गरीबों के लिए आवास निर्माण तथा झोपड़-पट्टियों को हटाने के कार्यक्रम में स्वैच्छिक संस्थाएँ आज भी पीछे ही रही हैं ।

कई नगरों में राज्य सरकारों तथा स्थानीय संस्थाओं की वित्तीय एवं अन्य सहायता से नये आवासों के निर्माण हेतु निम्नलिखित कार्यक्रमों को क्रियान्वित किया गया है :

क) 1952 में औद्योगिक श्रमिकों के आवास निर्माण हेतु एक योजना अस्तित्व में आई।

ख) 1954 में निम्न आय वर्ग के लोगों के लिए आवास निर्माण हेतु एक अन्य योजना अस्तित्व में आई ।

ग) द्वितीय पंचव-ीय योजना के लागू होने के तुरंत बाद (1956) में झोपड़-पट्टियों को हटाने व उनके सुधार के लिए एक नियमित रूप से चलने वाली योजना अस्तित्व में आई ।

घ) द्वितीय पंचव-ीय योजना से भारतीय जीवन बीमा निगम ने मध्यम आय वर्ग के लोगों को आवास निर्माण हेतु कर्ज देना शुरू किया ।

च) पाँचवीं पंचव-ीय योजना से उच्च आय वर्ग के लोगों के आवास निर्माण के कार्य को हाथ में लिया गया जिसके पीछे यह उद्देश्य था कि इस तरह के निर्माण कार्य से प्राप्त लाभ को नगर के गरीब व निम्न आय वर्ग के लोगों के आवास बनाने में लगाया जा

सकेगा । इस बारे में हाउसिंग एण्ड अर्बन डेवलपमेंट कार्पोरेशन (HUDCO) को विशे-ा हिदायत दी गई ।

फिर भी, व्यवस्थित अध्ययनों के आधार पर पता चला है कि इन योजनाओं के लाभ ज्यादातर मध्यम एवं उच्च वर्ग के लोगों द्वारा ही हड़प लिए जाते हैं । नगर के गरीब की दुर्दशा तो लगभग यथावत रही है ।

झोपड़-पट्टियों के हटाने के कार्यक्रम को सक्षमता से लागू करने के मार्ग में एक सबसे बड़ा अवरोध पर्याप्त धनराशि का अभाव है । वित्तीय कमी के इस मुद्दे पर सातवीं योजना में विशे-ा ध्यान दिया गया । इसके फलस्वरूप केंद्र सरकार से प्राप्त 100 करोड़ रुपये की वित्तीय सहायता के साथ एक " नेशनल हाउसिंग बैंक" की स्थापना की गई । नेशनल हाउसिंग बैंक के निम्नलिखित उद्देश्य प्रस्तावित किए गए हैं :

1) एक ऐसे रा-ट्रीय संगठन की स्थापना करना जिसका काम केवल आवास निर्माण हेतु वित्तीय सहायता प्रदान करना हो,

2) आवासों के निर्माण के लिए वित्त प्राप्त करने के लिए स्रोतों को बढ़ाना तथा ऐसे सभी स्रोतों का भरपूर उपयोग करना,

3) आवास निर्माण हेतु कर्ज देने के लिए प्रादेशिक तथा स्थानीय स्तरों पर वित्तीय संस्थाओं की स्थापना करना, तथा

4) आवास निर्माण हेतु कर्ज देने वाली संस्थाओं एवं अन्य प्रयोजनों के लिए कर्ज देने वाली संस्थाओं के बीच अर्थपूर्ण संबंध स्थापित करना।

ये सभी प्रयास इस आशा के साथ किए गए हैं कि झोपड़-पट्टियों में रहने वाले व नगर के गरीबों की स्थिति में आशाजनक सुधार किया जा सके ताकि वे भी गंदगी, बीमारी व प्रदू-ाण जैसे सामाजिक अभिशाप से मुक्त होकर भरपूर नगरीय जीवन शैली जी सकें ।

6.6.3 पंचव-ीय योजनाएँ

हमारी रा-ट्रीय योजनाओं में अपनाई गई विकेंद्रीकरण की नीति अब नगरीय विकास के क्षेत्र में भी उपयोगी पाई गई है। प्रथम पंचव-ीय योजना में नगरीय समस्याओं के हल हेतु कोई विशे-ा ध्यान नहीं दिया गया था फिर भी बड़े-बडे नगरों में आवासों की विकट समस्या तथा जमीन की तेजी से बढ़ती हुई कीमतों की समस्या को योजना में स्वीकार किया गया था। कई संस्थागत व्यवस्थाएँ इन समस्याओं को प्रथम पंचव-ीय योजना के अंत तक हल करने हेतु अस्तित्व में आई थीं । उदाहरण के लिए, प्रथम बार इसी समय आवास तथा निर्माण नामक नये मंत्रालय का गठन हुआ जो बाद में " शहरी कार्य मंत्रालय" (Ministry of Urban Affairs) के नाम से जाना जाने लगा । कम मूल्य के आवासों के निर्माण की रूपरेखा तैयार करने के लिए " रा-ट्रीय भवन संगठन" स्थापित किया गया । इसी प्रकार छोटे-छोटे शहरों व नगरों के नियोजन के लिए दूसरे अनेक कदम उठाए गए । द्वितीय पंचव-ीय योजना में नगरों तथा कस्बों के नियोजित विकास पर जोर दिया गया व प्रादेशिक आधार पर ग्रामीण व नगरीय विकास योजनाओं के दृ-िटकोण पर जोर दिया गया । इस योजना के दरम्यान नगर विकास प्राधिकरण (Urban Development Authority) अस्तित्व में आया तथा प्रथम बार दिल्ली के विकास हेतु " मास्टर प्लान" बनाया गया । नगरीय योजना के निर्माण एवं उन्हें लागू करने की दिशा में यह एक प्रमुख कदम था जिसका अनुसरण बाद में अन्य राज्यों के बड़े नगरों के लिए भी किया गया ।

तृतीय एवं चतुर्थ पंचव-ीय योजनाओं में टाउन प्लानिंग पर जोर दिया गया और इसके लिए जरूरी दायित्वों को केंद्र से राज्यों को हस्तांतरित कर दिया गया सन् 1957 में दिल्ली के

टाउन तथा कंट्री संगठन के तत्वाधान में मॉडल टाउन अधिनियम बनाया गया और इससे अन्य राज्यों में भी इसी तरह के कानून बनाने को प्रोत्साहन मिला । तृतीय पंचव-र्ीय योजना में राज्यों को नगरों तथा शहरों के विकास हेतु जरूरी मास्टर प्लान बनाने के लिए आर्थिक सहायता देने का प्रावधान भी किया गया । इन प्रयासों के परिणामस्वरूप लगभग 400 मास्टर प्लान बनाये गये थे । इसके साथ ही तृतीय पंचव-र्ीय योजना में कुछ चुने हुए नगरों में झोपड़-पट्टियों से जुड़ी सामाजिक तथा मानवीय समस्याओं के हल हेतु प्रयोग के रूप में नगर समुदायिक विकास योजनाओं (Urban Community Development Scheme) का श्रीगणेश किया गया । चतुर्थ पंचव-र्ीय योजना में नगरीय विकास कार्यक्रमों को वित्तीय सहायता देने की बात स्वीकार की गई । इसी योजना के समय महानगर पालिकाओं, राज्यों के आवास बोर्डों तथा नगरों में मकानों के निर्माण के लिए वित्तीय सहायता देने वाली अन्य नगरीय संस्थाओं के जरूरी वित्त उपलब्ध कराने हेतु एक एजेंसी " हाउसिंग एण्ड अर्बन डेवलपमेंट कार्पोरेशन" (HUDCO) की स्थापना की गई ।

पांचवीं पंचव-र्ीय योजना में नगरीय तथा प्रादेशिक विकास के एक पूरे प्रकरण में नगरीकरण की नीति के निम्न उद्देश्यों को दर्शाया गया हैः (क) नगरों में नागरिक सेवाओं को बढ़ाना, (ख) महानगर की समस्याओं का प्रादेशिक आधार पर हल ढूँढ़ना, (ग) छोटे शहरों तथा नगरों के विकास को बढ़ावा देना, (घ) अंतर्राज्यीय परियोजनाओं एवं महानगर परियोजनाओं को सहायता देना, तथा (च) सरकार के तत्वाधान में औद्योगिक नगरों के विकास की सहायता करना ।

छठी योजना में नगरीय समस्याओं पर एक पूरा प्रकरण है किंतु उसमें नगरीय तथा ग्रामीण दोनों इलाकों की आवासीय समस्या (Problem of Housing) पर अधिक जोर दिया गया था । इस योजना में प्रथम बार नगरीय विकास (Urban Development) के स्तर में रही प्रादेशिक वि-ामताओं पर जरूरी ध्यान दिया जाने लगा । छोटे, बड़े तथा मध्यम दर्जे के शहरों को ग्राम विकास के प्रोत्साहन के लिए विकास केंद्र (Growth Centre) का रूप देने के आशय से पूरी मात्रा में मूलभूत भौतिक साधन-सामग्री (Infrastructure) तथा अन्य सुविधाओं से सुसज्जित करने का छठी योजना में किया गया प्रावधान यहाँ विशे-ा रूप से उल्लेखनीय है । इसके अतिरिक्त संकलित विकास हेतु विभिन्न राज्यों से 200 शहरों का चयन किया गया था। इसी प्रकार पूरे देश में 550 शहरों को जल की आपूर्ति के विकास हेतु एवं 110 शहरों को गटर योजना के लिए विशे-ा सहायता देने का प्रावधान किया गया था । छठी पंचव-र्ीय योजना में नगरवासियों की मूलभूत आवश्यकताओं से संबंधित समस्याओं को ध्यान में रखकर उनके सुधार की दिशा में भी निश्चित कदम उठाए गए थे ।

सातवीं योजना में एक तरफ छोटे व मध्यम शहरों के संकलित विकास पर जोर दिया गया तथा दूसरी तरफ महानगरों की वृद्धि को कम करने का प्रयास किया गया । इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु छोटे तथा मध्यम श्रेणी के कस्बों में उद्योग लगाने के लिए विशे-ा प्रोत्साहन दिए गए थे । इस योजना में स्थानीय संस्थाओं को राज्य सरकारों की ओर अधिक वित्तीय सहायता पर जोर दिया गया । संस्थागत आधार के क्षेत्र में छोटे तथा मध्यम आकार के नगरों में मूलभूत भौतिक सुविधाएँ उपलब्ध कराने हेतु सातवीं पंचव-र्ीय योजना में " नेशनल अर्बन इन्फ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट फाइनांस कार्पोरेशन" की स्थापना का सुझाव भी दिया गया था । इसके अलावा नगरीय गरीब और निम्न आय के लोगों के लिए मकानों की व्यवस्था, संकलित विकास तथा नगरवासियों की बुनियादी सुविधाओं के लिए किए गए प्रावधान सातवीं योजना में तथा आठवीं योजना के प्रस्ताव के आलेखन में भी जारी रहे हैं ।

संक्षेप में, पंचव-र्ीय योजनाओं में यद्यपि भारत के नगरीकरण तथा नगरीय समस्या से संबंधित कोई स्प-ट तथा सुसंगठित नीति नहीं दिखाई देती है, फिर भी, इसमें अवश्य ही

कुछ ऐसे निश्चित पहलू हैं, जिन पर नगरवासियों की स्थितियों को बेहतर बनाने के लिए ध्यान दिया गया है । इस संदर्भ में (क) आवास तथा मकानों के लिए वित्तीय व्यवस्था, (ख) गंदी बस्तियों का उन्मूलन एवं उनमें सुधार लाने के लिए, (ग) नगर जल आपूर्ति तथा जल निकास, (घ) नगर परिवहन, तथा (च) नगर विकास हेतु विशे-ातः बड़े नगरों के लिए मास्टर प्लान आदि बनाने का विशे-ा उल्लेख किया जा सकता है ।

बोध प्रश्न 4

i) किराया नियंत्रण अधिनियम, 1948 के मुख्य उद्देश्य क्या हैं? लगभग पाँच पंक्तियों में उत्तर लिखिए ।

.....

.....

.....

.....

.....

ii) भारत में शहरी भूमि पर सामाजिक विधि निर्माण के संबध में एक संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए । लगभग छः पंक्तियों में अपना उत्तर दीजिए ।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

iii) भारत में गंदी व तंग बस्तियों के उन्मूलन की प्रमुख विशे-ाताएँ क्या हैं? लगभग सात पंक्तियों में उत्तर दीजिए।

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6.7 सारांश

नगरीकरण एक सामाजिक प्रक्रिया को दर्शाता है । जनसांख्यिकी (Demographic) अर्थ में यह समाज की कुल जनसंख्या में नगरवासियों के अनुपात के बारे में बताता है। समाजशास्त्रीय अर्थ में यह उस जीवन शैली को इंगित करता है जो विश-ट रूप से नगरों से संबंध रखती है । बड़े नगरों की आबादी में जो अंधाधुंध तथा तेज गति से वृद्धि हुई है, उससे भारत में अतिनगरीकरण (Overurbanization) की धारणा सामने आई है परंतु समस्त समाज के परिणाम पर यह धारणा सत्य प्रतीत नहीं होती । यहाँ तक कि आज भी केवल भारत की कुल आबादी का एक-तिहाई से भी कम भाग नगरों और कस्बों में रहता है ।

भारत में औद्योगिक-नगरीय विकास से अनेकों सामाजिक समस्याओं का जन्म हुआ है जिनमें झोपड़-पट्टियों की समस्याएँ, अपराध, आवासों का अभाव, प्रदू-ाण तथा जन सुविधाओं की अपर्याप्तता आदि अत्यंत गंभीर समस्याएँ बन गई हैं । नगरीकरण से संबंधित रा-ट्रीय कार्य मुख्यतः राज्य सरकारों के प्रयासों तक ही सीमित रहे हैं । झोपड़-पट्टियों को हटाने की योजनाएँ तथा गरीबों व निम्न आय वर्ग के लोगों के लिए आवासों के निर्माण का कार्यक्रम एक तरह से इन समस्याओं को हल करने की दिशा में उठाए गए कदम ही हैं। पंचव-ीय योजनाओं में भी नगरीय नव-निर्माण के विविध कार्यक्रमों को वित्तीय सहायता के प्रावधान के जरिये इस दिशा में महत्वपूर्ण प्रयत्न किए गए हैं ।

6.8 शब्दावली

सीमांत व्यक्ति (Marginal Man): सीमांत व्यक्ति अथवा मार्जिनल मैन वह है जो न तो अपनी पूर्व सांस्कृतिक विशि-टताओं को छोड़ पाया है और न ही नवीन संस्कृति को अपना पाया है । इस प्रकार वह संक्रमण अवस्था का व्यक्ति है जो दो संस्कृतियों के बीच फँसा हुआ है ।

मिलियन नगर (Million City): ऐसा नगर जिसकी जनसंख्या 10 लाख से अधिक हो ।

अतिनगरीकरण (Overurbanization): ऐसी अवधारणा जो रोजगार के विकास के अनुपात में नगरीय आबादी की अतिशय वृद्धि को इंगित करती है ।

प्राथमिक नगरीकरण : एक प्रक्रिया जो लघु परंपराओं की क्रिया-प्रणालियों को वृहद् परंपरागत प्रणालियों से जोड़ती है।

गंदी व तंग बस्तियाँ : वृहद् रूप से यह ऐसी बस्ती है जो अपर्याप्त और दयनीय आवासों, दुर्लभ जन-सुविधाओं, अति भीड़-भाड़ युक्त व तंग इलाकों द्वारा परिलक्षित होती है तथा प्रायः बहुत ही गरीब तथा सामाजिक रूप से पंचरंगी (Heterogeneous) लोगों की निवास स्थली है ।

नगरीकरण : एक प्रक्रिया जो जनसांख्यिकी (Demographic) अर्थ में कुल जनसंख्या में से शहरों व नगरों में रहने वाले लोगों का अनुपात दर्शाती है । समाजशास्त्रीय अर्थ में यह नगरीय जीवन शैली है ।

श्वेत पोश अपराध (White Collar Crimes): यह किसी भी व्यवसाय, वाणिज्य अथवा व्यापार के दौरान अपनाए गए अवैध तरीकों को दर्शाता है ।

द्वितीय नगरीकरण : पंचरंगी विकास **(Heterogenetic Development)** की एक प्रक्रिया जो नगर की औद्योगिक अवस्था से सम्बद्ध है ।

6.9 कुछ उपयोगी पुस्तकें

इंस्टिच्यूट ऑफ अर्बन अफेयर्स, 1981, *स्टेट ऑफ इंडियाज अर्बेनाइजेशन,* इंस्टिच्यूट ऑफ अर्बन अफेयर्स, नई दिल्ली।

राव, एम.एस.ए.(संपा.) 1974, *अर्बन सोशियालाजी इन इंडिया*, आरियन्ट लांगमैन, नई दिल्ली ।

6.10 बोध प्रश्नों के उत्तर

बोध प्रश्न 1

i) ख

ii) घ

iii) ग

बोध प्रश्न 2

i) भारत में अति नगरीकरण की मुख्य विशे-ताएँ इस प्रकार है : (क) भारत में औद्योगिक और नगरीकरण के स्तर में असंतुलन होता है । (ख) नगरीकरण की प्रक्रिया में रा-ट्रीय संसाधनों का एक बड़ा हिस्सा लग जाता है, इसलिए समाज में आर्थिक विकास की दर अवरुद्ध हो जाती है । (ग) अत्यधिक जनसंख्या के दबाव के कारण नागरिक सुविधाओं एवं आवास समस्याएँ विकट रूप धारण कर लेती हैं।

ii) अनुमान है कि भारत में शहरों में रहने वाले लोगों की लगभग 70 प्रतिशत जनसंख्या निम्न श्रेणी के मकानों में रहती है । यहाँ पर शहरों में रहने वाले लोग आधे से अधिक एक कमरे में रहने को मजबूर हैं तथा एक कमरे में रहने वाले लोगों की औसत संख्या 4.4 व्यक्तियों की है । इसके अतिरिक्त बेघर लोगों की एक बहुत बड़ी संख्या मौजूद है । केवल दिल्ली में ही 3 लाख से अधिक बेघर हैं ।

iii) (क) औद्योगिक और रसायन संयंत्रों का अंधाधुंध विकास । (ख) गलियों और मार्गों के तंग होने के साथ नगरों की पूर्व-औद्योगिक संरचना (ग) जनसंख्या का घनत्व, मार्गों पर भीड़-भाड़ तथा प्रदू-ाण के साथ-साथ अत्यधिक बहु-मंजिली इमारतों का निर्माण (घ) भूमि का व्यवस्थित रूप से प्रयोग करने के लिए प्रभावकारी उपायों का अभाव होना है ।

बोध प्रश्न 3

i) ख

ii) ख

iii) क, ग, घ

iv) क

i) किराया नियंत्रण अधिनियम (रेंट कंट्रोल एक्ट) के मुख्य उद्देश्य इस प्रकार हैं – (क) मकानों के किराये को नियमन अथवा नियमित करना, (ख) मकान मालिकों के अत्याचारों से किरायेदारों की रक्षा करना, (ग) मकान मालिक को अपने मकान की नियमित रूप से मरम्मत करवाने के लिए उत्तरदायी बनाना है ।

ii) द अर्बन लैंड सीलिंग एक्ट, 1976 में शहरी भूमि व्यवस्था के पक्ष को विस्तारपूर्वक संयुक्त किया गया है । इस एक्ट के तीन मूलभूत उद्देश्य हैं – (क) अतिरिक्त भूमि का वितरण, (ख) भूमि की सट्टेबाजी पर रोक लगाना, (ग) खाली भूमि पर निर्माण करने के लिए नियमन करना है। तथापि इस एक्ट के प्रावधानों के मौजूद होते हुए भी शहरी भूमि के मूल्यों में अत्यधिक वृद्धि हुई है जिससे आम आदमी शहरी भूमि को खरीदने में असमर्थ है । इसके साथ ही शहरी भूमि की सट्टेबाजी भी बिना रोक-टोक के फल-फूल रही है ।

iii) इस योजना के तहत गरीब लोगों को शौचालय, स्नानागार, पानी के नल, सफाई की व्यवस्था तथा पानी की सुविधाओं के साथ-साथ न्यूनतम मूल्यों पर आवास उपलब्ध कराए जाते हैं । इन आवासों के लिए वे अपनी आय से नाममात्र का किराया देते हैं। इन योजनाओं को सरकार द्वारा आर्थिक सहायता प्रदान की जाती है । तथापि समुचित निधि (फंड) के अभाव के कारण इस योजना को तेजी से क्रियान्वयन करने के लिए अनेक बाधाएँ सामने आई हैं । सातवीं पंचव-ीय योजना में गंदी व तंग बस्तियों का उन्मूलन करने के मुद्दे पर विशे-ा रूप से बल दिया गया है ।