

ผังเมืองเฉพาะกับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ : กรณีศึกษามหานครปารีสและลอนดอน สำหรับการอนุรักษ์พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร

ปริญญ์ เจียรณีโชติชัย

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Prin.J@chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้จะนำเสนอว่า ผังเมืองเฉพาะเป็นสิ่งที่ยังขาดและทำให้การอนุรักษ์พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ไม่สมบูรณ์ ทั้งที่เป็นพื้นที่ที่มีมาตรการในการอนุรักษ์มากที่สุดในประเทศและโดยหลายหน่วยงาน ในหลายระดับ ทั้งในระดับเมืองจนถึงระดับอาคาร แต่ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ได้ ในปัจจุบันพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์กลับเป็นพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมทางกายภาพ ทั้งในระดับเมืองและย่าน บางพื้นที่ชำรุดทรุดโทรมและถูกทิ้งร้าง และบางพื้นที่เป็นแหล่งรองรับการท่องเที่ยวที่มีกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนปัญหาด้านภูมิทัศน์ที่ไม่เหมาะสมกับทั้งโบราณสถานและสถานที่สำคัญ ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นหัวใจสำคัญของกรุงเทพมหานคร บทความนี้จึงนำเสนอการวิเคราะห์มาตรการในการอนุรักษ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของเมืองประวัติศาสตร์ของมหานครในโลกรวมถึงความสำเร็จในด้านการอนุรักษ์ โดยวิเคราะห์ร่วมกับกรอบแนวทางการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่มหานครส่วนใหญ่ในโลกกำลังดำเนินการ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความเข้าใจและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสู่เป้าหมายของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การอนุรักษ์ เมืองประวัติศาสตร์ มาตรการ กรุงรัตนโกสินทร์ ผังเมืองเฉพาะ

Specific Plans and the Conservation of Historic Towns: Case Studies of Paris and London for the Conservation of Rattanakosin Area in Bangkok

Prin Jhearmaneechotechai

Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

Prin.J@chula.ac.th

Abstract

This paper highlights the lack of Specific Plan in the conservation of Rattanakosin area in Bangkok. Despite of being the area where most of the measures adopted by many government' institutes, from city scale to building scale, these could not bring to the objectives of historic town conservation.

At present, the area is in a deteriorated condition. Some areas are abandoned, while others have improper activities regarding the importance of the historic town. This paper therefore analyzes the existing measures for conservation in comparison to other historic towns where the conservation have successfully adopted. The aim of the paper is to realize the missing linkage for the conservation of Rattanakosin and to make change for concrete future.

Keywords: Conservation, historic towns, measures, Rattanakosin, specific plan

บทนำ

กรุงรัตนโกสินทร์มีมาตรการในการอนุรักษ์มากมายจากหลายหน่วยงาน แต่ในปัจจุบันกลับเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาที่ไม่เหมาะสม และเป็นพื้นที่ที่ไม่ตอบสนองทิศทางการพัฒนาของกรุงเทพมหานครที่ร่วมสมัย รวมถึงความคิดเห็นในของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศที่กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกรุงรัตนโกสินทร์ในหลายมิติและหลายระดับ ทั้งผลกระทบทางกายภาพจากแผน

แม่บทการอนุรักษ์ที่เน้นด้านภูมิทัศน์และความโดดเด่นของโบราณสถานที่กระทบต่อชุมชนและกิจกรรมในกรุงรัตนโกสินทร์ (Siririsak and Akagawa 2012) และด้านกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่ส่งเสริมการอนุรักษ์และฟื้นฟูให้เหมาะสมและตอบสนองวิถีชีวิตในปัจจุบัน และยังทำให้กรุงรัตนโกสินทร์เกิดพื้นที่ทิ้งร้างจากการรื้อย้ายชุมชนเพื่อการปรับปรุงภูมิทัศน์รองรับการท่องเที่ยว (Askew 2002) รวมถึงแนวทางการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ในปัจจุบัน (Valletta Principles 2011, 9)

ที่ส่งเสริมให้เมืองประวัติศาสตร์มีความร่วมสมัย ตอบสนองการใช้ประโยชน์และวิถีชีวิตประจำวัน และมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนประโยชน์ใช้สอย รวมถึงบูรณาการกับระบบอื่นๆ ของเมืองในหลายระดับ จัดทำโดย ICOMOS (The International Council on Monuments and Sites) ซึ่งเป็นองค์กรนานาชาติด้านการอนุรักษ์โบราณสถานและพื้นที่ระดับโลก เมื่อนำมาพิจารณากับมาตรการที่ใช้ในการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน จึงนำมาสู่การวิจัยในบทความนี้ โดยมีคำถามงานวิจัย ได้แก่

- มาตรการในการควบคุมด้านกายภาพของกรุงรัตนโกสินทร์ที่มีในปัจจุบัน นำไปสู่การอนุรักษ์ที่เหมาะสมได้หรือไม่
- สิ่งใดที่ยังขาดสำหรับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์

ระเบียบวิธีวิจัย

กระบวนการในการวิจัยสำหรับบทความนี้อาศัยการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิทั้งจากหลักการ แนวคิดด้านการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ในทางวิชาการ และจากมาตรการทางกฎหมายและเครื่องมือที่มีผลบังคับใช้อยู่โดยหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงและผลในปัจจุบันว่าเกี่ยวข้องกับประเด็นหรือพื้นที่อย่างไร และศึกษาวิเคราะห์ตัวอย่างของการอนุรักษ์พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ (Historic town) ในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการที่ใช้อยู่ โดยพิจารณาควบคู่กับกรอบและแนวทางในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่สากลใช้อยู่ในปัจจุบัน ในบทความนี้จะนำเสนอเนื้อหาดังนี้

- แนวทางการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ในปัจจุบัน เพื่อศึกษาทิศทางและยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่ใช้ในหลายประเทศทั่วโลก
- มาตรการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน เพื่อ

ศึกษาและวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและผลที่เกิดขึ้นของมาตรการต่างๆ ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

- ตัวอย่างการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการและเครื่องมือที่สามารถนำไปสู่การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ได้อย่างเป็นรูปธรรม
- การเปรียบเทียบกับมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันของกรุงรัตนโกสินทร์กับกรณีศึกษา เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการที่ใช้อยู่กับมาตรการของกรณีศึกษาเพื่อหาสิ่งที่ขาดไปสำหรับการอนุรักษ์
- บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวทางการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ในปัจจุบัน

นิยามของเมืองประวัติศาสตร์และพื้นที่เมือง

(Historic Towns and Urban Areas) (ICOMOS 2011)

“... เมืองประวัติศาสตร์และพื้นที่เมืองเป็นประจักษ์พยานที่มีชีวิตจากอดีต พื้นที่ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของมนุษย์ การปกป้องและบูรณาการพื้นที่เหล่านี้กับสังคมร่วมสมัย เป็นพื้นฐานของการวางแผนเมืองและการพัฒนาพื้นที่” มีแนวทางของการอยู่ร่วมกันของเมืองประวัติศาสตร์ที่ตอบสนองกับสังคมร่วมสมัย โดยมียุทธศาสตร์ เช่น การคำนึงถึงองค์ประกอบที่ต้องได้รับการสงวนรักษา (elements to be preserved) ได้แก่ ความแท้ (authenticity) ของรูปแบบเมือง (urban pattern) ความสัมพันธ์ของเมืองกับพื้นที่โดยรอบ วัฒนธรรม รูปแบบทางสังคม ฯลฯ ควบคู่กับการใช้งานใหม่และกิจกรรมใหม่ ที่เหมาะสมกับรูปแบบของเมืองประวัติศาสตร์ (Washington Charter 1987) และสถาปัตยกรรมร่วมสมัยเพื่อแทนที่อาคารที่หมดสภาพ และต้องถูกสร้างทดแทน ที่ต้องคำนึงถึงการอยู่ร่วมกับบริบทของเมืองประวัติศาสตร์ และพื้นที่สาธารณะ ต้องเป็นพื้นที่สำหรับการเรียนรู้และเพลิดเพลินในเมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งคำนึงระบบสาธารณูปโภค และ

โครงสร้างพื้นฐานที่ตอบสนองการใช้ชีวิตประจำวันที่เข้ากับบริบทเมืองและการสัญจรในเมืองประวัติศาสตร์ที่ต้องไม่ถูกตัดขาดโดยถนนแต่จะต้องเพิ่มการเข้าถึงที่ดีขึ้น และต้องส่งเสริมการเดินและการสัญจรแบบช้า ระบบขนส่งมวลชนทางรางต้องไม่ทำลายพื้นที่ประวัติศาสตร์และโบราณคดี และแผนการอนุรักษ์ (Conservation Plan) ต้องมีพื้นฐานของการวางแผนทั้งเมืองที่บูรณาการเพื่อปกป้องพื้นที่ประวัติศาสตร์และส่งเสริมการใช้ชีวิตประจำวัน

มาตรการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน

การศึกษาและวิเคราะห์มาตรการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน พบว่ามีมาตรการที่มีผลบังคับใช้โดยหลายหน่วยงาน และในหลายระดับตั้งแต่ระดับผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน มาจนถึงระดับโบราณสถานและอาคารที่เกี่ยวข้องครอบคลุมในเรื่องการอนุรักษ์ โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535
2. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543
3. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2525 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535
4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า มาตรการของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ เป็นมาตรการในการอนุรักษ์โบราณสถานแบบ “ห้ามเปลี่ยนแปลงสภาพ” โดยเป็นการปกป้องเฉพาะตัวโบราณสถานและพื้นที่ภายในขอบเขตที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้นและเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้ ยกเว้นอธิบดีกรมศิลปากรที่มีอำนาจ “สั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดๆ ทำการซ่อมแซมหรือกระทำการด้วยประการใดๆ อันเป็นการบูรณะหรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้”¹ ภายหลังจากการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดเขตที่ดินเป็นเขตโบราณสถาน รวมถึงการจัดทำบัญชีและประกาศเป็นโบราณสถานแล้ว² โดยใช้ประกาศกรมศิลปากร อาศัยอำนาจของอธิบดี

ในกรุงรัตนโกสินทร์มีโบราณสถานที่กรมศิลปากรประกาศขึ้นทะเบียนไว้หลายแห่ง เช่น เสาชิงช้า แพร่งนรา แพร่งภูธร แพร่งสรรพศาสตร์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงพานิชย์ กระทรวงมหาดไทย กำแพงและป้อม รวมถึงวัดต่างๆ ซึ่งกรมศิลปากรใช้ประกาศฯ เป็นมาตรการในการอนุรักษ์ แต่ครอบคลุมเฉพาะสถาปัตยกรรมและองค์ประกอบของเมือง โดยมีอำนาจเฉพาะในเขตที่ประกาศโดย “ห้ามมิให้ผู้ใด ซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลงโบราณสถานหรือชุดคันสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี”³ ซึ่งประกาศฯ เป็นกฎหมายลูกเพื่อระบุบัญชี ขึ้นทะเบียนและประกาศขอบเขต รวมถึงเพิกถอนการเป็นโบราณสถาน

¹ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

² มาตรา 7 และ 8 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

³ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พระราชบัญญัติควบคุมอาคารและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นการห้าม ก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท การควบคุมความสูงอาคาร และการควบคุมการใช้ประโยชน์ใช้สอยของอาคารและห้ามการใช้ประโยชน์อาคารบางประเภท

กรุงรัตนโกสินทร์ถูกใช้มาตรการของพระราชบัญญัติควบคุมอาคารผ่านทางข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ⁴ โดยแบ่งพื้นที่เป็นกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน⁵ และ กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก⁶ ซึ่งห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารประเภทห้องแถว ตึกแถว โรงงาน สถานบริการ โรงแรม โรงมหรสพ โดยอนุญาตให้มีสถานที่เก็บสินค้า ภัตตาคาร สำนักงาน ขนาดเล็ก ฯลฯ นอกจากนี้ยังควบคุมความสูงให้ไม่เกิน 16 เมตร และยังมีประกาศกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลงอาคารห้องแถว ตึกแถว ภายในกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกที่กำหนดลักษณะรูปแบบทางสถาปัตยกรรม เช่น หลังคาความสูงกันสาด สัดส่วนประตูหน้าต่าง สีภายนอกและวัสดุผนังให้มีลักษณะเดียวหรือใกล้เคียงกัน⁷

พระราชบัญญัติการผังเมือง

กรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบันบังคับใช้ผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 (ปรับปรุงครั้งที่ 3) เป็นกฎ

กระทรวงที่เป็นกฎหมายลูกของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีวัตถุประสงค์ “เพื่อส่งเสริมความเป็นเอกลักษณ์ทางด้านศิลปวัฒนธรรมของกรุงเทพมหานครและของชาติ โดยการอนุรักษ์และฟื้นฟูสถานที่และวัตถุที่มีคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์และโบราณคดี”⁸ ถูกกำหนดเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย แบ่งเป็นที่ดินประเภท ศ.1 และ ศ.2 กำหนดไว้เป็นสีน้ำตาลอ่อน โดย ศ.1 มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมของชาติและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยว และ ศ.2 มีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติและส่งเสริมกิจกรรมด้านพาณิชย์กรรม การบริการและการท่องเที่ยวในเขตอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม

ทั้งที่พระราชบัญญัติการผังเมือง มีหลักการของการวางจัดทำและดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะร่วมกัน ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อ “สร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือมีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือ

⁴ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

⁵ โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

⁶ โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ในท้องที่แขวงชนะสงคราม แขวงตลาดยอต แขวงศาลเจ้าพ่อเสือ แขวงบวรนิเวศ แขวงเสาชิงช้า แขวงราชบพิธ แขวงสำราญราษฎร์ และแขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530

⁷ ประกาศกรุงเทพมหานครเรื่อง กำหนดแบบแปลน แผนผังและรูปแบบทางสถาปัตยกรรม ของห้องแถว ตึกแถว ภายในกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก พ.ศ. 2531

มีคุณค่าในทางธรรมชาติ”⁹ ซึ่งใช้มาตรการในการควบคุมด้านกายภาพผ่านผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ

โดยนิยามของผังเมืองรวม หมายถึง “แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้อง ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย บริการสาธารณะ และสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง” (มาตรา 16) ประกอบด้วยเครื่องมือ ได้แก่ แผนที่แสดงเขตผังเมืองรวม แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการและวิธีการดำเนินการ (มาตรา 17) ซึ่งห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่กำหนดในผังเมืองรวม (มาตรา 27) และนิยามของผังเมืองเฉพาะ หมายถึง “แผนผังและโครงการดำเนินการ เพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษา บริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้อง ในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง” (มาตรา 4) บังคับใช้โดยพระราชบัญญัติ ประกอบด้วยเครื่องมือ ได้แก่ แผนที่แสดงเขตผังเมืองเฉพาะ แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณโดยมีสาระของ แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงโครงการกิจการสาธารณูปโภค เช่นเดียวกับผังเมืองรวมแต่มีรายละเอียดต่อพื้นที่จริง และเพิ่มเติมแผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นที่ดิน แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือบริเวณที่มีประโยชน์หรือคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดีที่จะพึงส่งเสริม ดำรงรักษาหรือบูรณะ รวมถึงรายการและคำอธิบายประกอบแผนผังและข้อกำหนดระบุประเภท ชนิด ขนาดและจำนวนอาคารที่อนุญาตให้สร้างและไม่อนุญาต อาคารที่จะรื้อย้าย ตลอดจนขนาดและแปลงที่ดินที่อนุญาตให้สร้างอาคารหรือเป็นที่โล่งตามที่ระบุไว้

ในผังเมืองเฉพาะ รวมถึงรายละเอียดระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (มาตรา 28)

แต่ในปัจจุบันใช้เฉพาะผังเมืองรวมเพียงอย่างเดียว โดยการห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กำหนดไว้ 32 ประเภท เช่น โรงงาน โรงแรม สถานที่เก็บสินค้า ศูนย์ประชุม ฯลฯ และมีการควบคุมขนาดพื้นที่อาคารของการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ตลาด สำนักงาน การประกอบพาณิชย์กรรม การอยู่อาศัยรวม โดยควบคุมอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio = F.A.R.) และอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio = O.S.R.) การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ศ.1 กำหนด F.A.R. ไว้ที่ 3:1 หมายถึงพื้นที่อาคารรวมเป็นสามเท่าของพื้นที่ดินและ กำหนด O.S.R. ไว้ที่ ร้อยละ 10 หมายถึงอัตราส่วนที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมของพื้นที่ดิน ต่อพื้นที่อาคารรวมทุกชั้น และการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภท ศ.2 กำหนด F.A.R. ไว้ที่ 4:1 และ กำหนด O.S.R. ไว้ที่ ร้อยละ 7.5 ซึ่งเหมือนกับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น ทั้งที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดว่า “เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นหรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม” (มาตรา 29) โดยมีการยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 และแก้ไขเป็น “เมื่อได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใดแล้ว ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นเห็นสมควรจะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น หรือจะขอให้สำนักผังเมืองเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองเฉพาะก็ได้ ผังเมืองเฉพาะจะต้องสอดคล้องกับผังเมืองรวม” (มาตรา 6) ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่น สำหรับกรุงเทพมหานครหมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือหัวหน้าเขต ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ทำการแทน

⁹ มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การเปลี่ยนการระบุ “หน้าที่” ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้จัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นเพื่อใช้ควบคู่กับผังเมืองรวม ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาเป็น “การเห็นสมควร” จะจัดให้มีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้น ตามการแก้ไขพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2535 ทำให้ผังเมืองเฉพาะไม่ได้ถูกกำหนดเป็นหน้าที่ที่ต้องใช้ควบคู่กับผังเมืองรวม และทำให้กรุงเทพมหานครและประเทศไทยไม่เคยมีการใช้ผังเมืองเฉพาะที่มีประสิทธิภาพและมีความละเอียดที่ระบุขอบเขตและพื้นที่ชัดเจนบังคับใช้และเป็นการเสียโอกาสของการควบคุมด้านกายภาพของกรุงรัตนโกสินทร์ที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะการใช้บังคับเฉพาะผังเมืองรวมแต่เพียงอย่างเดียว

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินนโยบาย แผนงาน มาตรการ และแนวทางเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ดำเนินไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนา

แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ประกาศใช้หลังจากมีการจัดทำแผนแม่บทสำหรับกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งถูกจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 มีกำหนดเวลา 15 ปี แต่ยังคงถูกใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเป็นแผนแม่บทที่บรรจุโครงการ 20 โครงการจาก การประกวดผลงานด้านสถาปัตยกรรม และการออกแบบผังเมืองเพื่อสภาพแวดล้อมที่พึงปรารถนาสำหรับกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2525 (แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ 2538) และอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งแต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 กำหนดนโยบายและแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ในเรื่องของการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมอาคารและสิ่งก่อสร้าง

ซึ่งนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยสรุป ได้แก่ ห้ามการประกอบอุตสาหกรรม หัตถกรรม และโรงงานที่อาจก่อให้เกิดอัคคีภัยหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การจำกัดพาณิชยกรรมในกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในให้เพียงพอบริการชุมชนในบริเวณเท่านั้น ห้ามก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชน ถ้าอาคารเดิมที่มีอยู่แล้วในสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นไปให้ปรับปรุงในสภาพเดิม ถ้ารื้อทิ้งสร้างใหม่ให้สร้างรูปลักษณะเดิมและความสูงเท่าเดิม ส่วนอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่ให้สูงไม่เกินอาคารในสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นไป มีความสูงไม่เกิน 16 เมตร กำหนดอัตราส่วนของพื้นที่อาคารต่อพื้นที่ดินและมีที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 การควบคุมและจัดระเบียบป้ายโฆษณาทุกชนิดในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน การป้องกันและควบคุมสิ่งที่จะทำลายทัศนียภาพของสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมให้มีที่ว่างริมแม่น้ำเจ้าพระยาและการดูแลรักษาอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม รวมถึงการใช้ที่ดินสำหรับกิจกรรมซึ่งสนับสนุนวัฒนธรรมและประเพณีไทย ทั้งนี้โครงการต่างๆ ถูกดำเนินการผ่านแผนปฏิบัติการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มุ่งเน้นการสร้างพื้นที่โล่งสำหรับการเป็ดมูมองเพื่อส่งเสริมทัศนียภาพและความสวยงามของโบราณสถานและของกรุงรัตนโกสินทร์ (city beautification) โดยเสนอการรื้อย้ายชุมชนต่างๆ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง เช่น บริเวณป้อมมหากาฬ หรือการลื้อรื้อกิจกรรมการค้าเดิมที่มีชีวิตชีวาในพื้นที่ออกไปจากกรุงรัตนโกสินทร์ (Askew 2002) การห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัย ทำให้เกิดพื้นที่ใช้งานได้เพียงบางช่วงเวลาเพียงเพื่อการตอบสนองด้านภูมิทัศน์และด้านการท่องเที่ยว ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อเพียงแต่ด้านกายภาพและเศรษฐกิจเท่านั้น แต่มีผลกระทบทางวัฒนธรรมและสังคมด้วย (Siririsak and Akagawa 2012) รวมถึงการควบคุมรูปแบบอาคารให้เป็นสภาพเดิมทำให้เกิดอาคารเสื่อมโทรมเนื่องจากไม่สามารถตอบสนองการใช้งานในปัจจุบันได้

ถึงแม้ว่าโครงการบางส่วนถูกดำเนินการเป็นรูปธรรมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เช่น ลานอนกประสงค์หน้าวัดสุทัศน์และศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงถนนพระอาทิตย์และป้อมพระสุเมรุเป็นสวนสาธารณะ

หรือสวนสาธารณะซึ่งเป็นพื้นที่เดิมของกรมการค้าภายใน การรื้อศาลาเฉลิมไทยเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ของวัดราชชนิตดา การปรับปรุงอาคารพาณิชย์บริเวณย่านการค้าเดิมต่างๆ เช่น ท่าพระจันทร์ ท่าช้าง ท่าเตียน แต่ก็เกิดความล่าช้าและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดจากความซ้ำซ้อนของหน่วยงานรับผิดชอบ การขาดการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่ในทุกกระบวนการและโครงการต่างๆ ครอบคลุมกิจกรรมและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ในปัจจุบันและไม่ตอบสนองวิถีชีวิตร่วมสมัย (Isarathumnoon and Nishimura 2006)

ตัวอย่างการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จ

การเลือกกรณีศึกษาของเมืองประวัติศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จ ใช้เกณฑ์ของเมืองที่เป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ที่สำคัญในบริบทมหานคร มีความหลากหลายของย่านต่างๆ เช่นเดียวกับกรุงรัตนโกสินทร์ โดยใช้กรณีศึกษาของมหานครลอนดอนและมหานครปารีส ซึ่งรูปแบบมาตรการและเครื่องมือในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์มีความแตกต่างกันแต่มีความน่าสนใจและมีพลวัต โดยกรณีของลอนดอนเป็นมาตรการที่ใช้ลักษณะของแนวทาง (Guideline) จาริตประเพณี และปารีสใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นหลัก

กรณีศึกษาเมืองเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) มหานครลอนดอน สหราชอาณาจักร

เมืองเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ตั้งอยู่ใจกลางมหานครลอนดอนเป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งที่เป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวและเป็นแหล่งย่านประวัติศาสตร์ที่มีผู้เยี่ยมชมมากที่สุดในกรุงลอนดอน แม่น้ำเทมส์ (Thames) มีพื้นที่อนุรักษ์ถึง 56 แห่ง อาคารที่ขึ้นทะเบียนประมาณ 11,000 แห่ง อาคารสำคัญที่มีชื่อเสียงได้แก่ พระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Palace of

Westminster) และมหาวิหาร (Westminster Abbey) ซึ่งเป็นมรดกโลกและเป็นรัฐสภาของสหราชอาณาจักร พระราชวังบักกิงแฮม (Buckingham Palace) ตลอดจนย่านสำคัญต่างๆ เช่น ย่าน Mayfair ย่าน Soho และ Hyde Park เป็นต้น

เมืองเวสต์มินสเตอร์มีมาตรการในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ โดยถ่ายทอดจากวิสัยทัศน์ในการพัฒนามหานครลอนดอน เป็นลำดับลงมาสู่ระดับพื้นที่ มีการระบุเป้าหมายการพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ และมาตรการในการอนุรักษ์ เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเมืองเวสต์มินสเตอร์ในอนาคต ถูกกำหนดไว้ที่ 15-20 ปี โดยอาศัยกรอบของการพัฒนาท้องถิ่นของเมือง (Westminster's Local Development Framework: LDF) ซึ่งเป็นเสมือนกล่องรวมของเอกสารที่ใช้ร่วมกันเพื่อกำหนดกรอบนโยบายท้องถิ่นที่มีการบูรณาการในด้านต่างๆ เอกสารหลักที่ใช้คือ แผนและผังท้องถิ่น (Local Plan) ซึ่งรวมทั้งยุทธศาสตร์และนโยบายที่มีรายละเอียด สามารถนำไปสู่การบริหารจัดการและนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนาคตของเมือง ในกรอบของ LDF นี้จะทำงานร่วมกับแผนและผังมหานครลอนดอน (London Plan) ซึ่งเป็นภาพใหญ่ในระดับมหานคร ในด้านการคมนาคมขนส่ง การพัฒนาเศรษฐกิจที่อยู่อาศัย วัฒนธรรม สังคมและสภาพแวดล้อม ที่ส่งถ่ายมาสู่พื้นที่เมือง และแผนและผังพื้นที่ข้างเคียง (Neighborhood Plan) LDF ประกอบด้วยเอกสารต่างๆ ดังนี้

1. Westminster's City Plan: Strategic Policies เป็นแผนและผังบูรณาการด้านยุทธศาสตร์และนโยบายต่างๆ ของเมือง ลงมาสู่แผนผังที่ประกาศใช้เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 เป็นลักษณะของผังนโยบายยุทธศาสตร์ (strategic policies map) ที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้สามารถออกเป็นกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่นบังคับใช้ได้ ซึ่งระบุย่านศูนย์กลางกิจกรรม (Central Activities Zone: CAZ) ในด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ พื้นที่ค้าขาย พื้นที่อยู่อาศัย แหล่งท่องเที่ยว พลังงาน สาธารณสุข พื้นที่สำคัญเพื่อพัฒนา

โครงการต่างๆ พื้นที่ว่างของเมือง ตลอดจนพื้นที่ที่มีความเสี่ยงภัยจากธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม และพื้นที่ธรรมชาติที่ได้รับการปกป้อง และที่ตั้งของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ฯลฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ เมืองประวัติศาสตร์ที่อยู่ร่วมกับเมืองปัจจุบัน มีระบุพื้นที่ของพื้นที่อนุรักษ์ในย่านต่างๆ (conservation areas) พื้นที่ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี (area of special archaeological priority) พื้นที่มรดกโลก (world heritage site) และมุมมองสำคัญที่ได้รับการปกป้อง (protected vistas)

Westminster's City Plan ทำหน้าที่เป็นฐานของการพัฒนาโครงการต่างๆ ลงสู่พื้นที่ให้เห็นการบูรณาการเชื่อมโยงกัน ซึ่งปรับเปลี่ยนบางส่วนมาจาก Unitary Development Plan (UDP) เป็นแผนการพัฒนาในด้านต่างๆ ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการนำการพัฒนา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูและการปรับปรุงสภาพแวดล้อม เป็นแผนการพัฒนาเดิมของเมืองเวสต์มินสเตอร์ (City of Westminster) ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ซึ่งประกอบด้วยข้อกำหนดและแนวทางในการพัฒนาในลักษณะของ Guidance



ภาพที่ 1 แผนผังการพัฒนาท้องถิ่นของเมือง Westminster: Westminster's City Plan: Strategic Policies เป็นผังยุทธศาสตร์การบูรณาการด้านต่างๆ ของพื้นที่และแสดงพื้นที่อนุรักษ์ในย่านต่างๆ พื้นที่ด้านประวัติศาสตร์และโบราณคดี พื้นที่มรดกโลก และมุมมองสำคัญที่ได้รับการปกป้อง

ที่มา : City of Westminster 2013

ในส่วนของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ใน UDP นั้น เป็นการกำหนดแนวทางที่ควรปฏิบัติ วัตถุประสงค์ พร้อมกับข้อเสนอแนะที่เป็นเครื่องมือ โดยมีเนื้อหาของสถาปัตยกรรมผังเมืองและการอนุรักษ์ มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องการอนุรักษ์ในด้านต่างๆ ของเมืองประวัติศาสตร์ Westminster เช่น หลักการของสถาปัตยกรรมผังเมืองและการอนุรักษ์ อาคารสูงในเมือง การพัฒนาโดยการต่อเติมอาคารลงในพื้นที่ว่างเดิม การปรับเปลี่ยนและการขยายอาคารและส่วนของหลังคา การบริหารจัดการภูมิทัศน์เมือง ป้ายและการโฆษณา พื้นที่อนุรักษ์และอาคารขึ้นทะเบียน และโบราณสถาน พื้นที่มรดกโลก ตลอดจนพื้นที่สวนและลานสาธารณะ คลอง และการควบคุมมุมมองที่สำคัญในระดับมหานคร และในระดับท้องถิ่น

2. Supplementary Planning Documents (SPD)

เป็นเอกสารเพิ่มเติมสำหรับการวางแผน ซึ่งเป็นเอกสารที่มีรายละเอียดเชื่อมโยงกับ Westminster's City Plan ซึ่งเป็นแผนและผังบูรณาการในด้านต่างๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โดย SPD แสดงรายละเอียดในหลายมิติ ประกอบด้วยประเด็นเฉพาะด้าน (Topic-based SPD) พื้นที่อนุรักษ์ (Conservation Area Audit SPD) และ เอกสารเพื่อประกอบการวางแผน (Planning Brief SPD)

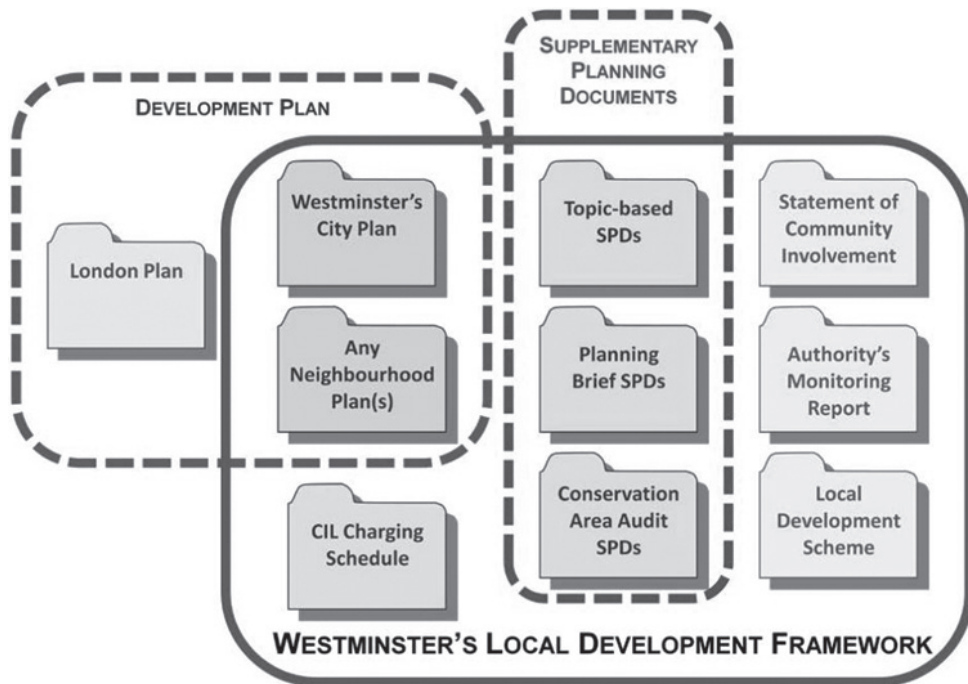
SPD เป็นเอกสารที่เกิดขึ้นโดยการนำ Supplementary Planning Guidance (SPG) ที่จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับข้อกำหนดและรายละเอียดต่างๆ ของแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในด้าน ในช่วง พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2555 มาผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เพื่อแก้ปัญหาการทำแนวทาง Guidance ที่เป็นการจัดทำโดยภาครัฐและไม่ได้ผลในการปฏิบัติ มาสู่เอกสารทางการและบังคับใช้ได้ ซึ่งในปัจจุบันมี SPD ที่ใช้อยู่ในเขตเมืองประวัติศาสตร์เวสต์มินสเตอร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ว่าง การพัฒนาพื้นที่ขึ้นที่ดินในเมือง การปรับปรุงพื้นที่สาธารณะและต้นไม้ การอนุรักษ์โบราณสถานและอนุสาวรีย์ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์เวสต์มินสเตอร์ และยังคงมี SPG ที่กำลังผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ดำเนินการอยู่ มีเนื้อหาครอบคลุมด้านต่างๆ ของการควบคุมด้านกายภาพของเมืองและภูมิทัศน์ เช่น แนวทางการออกแบบหน้าร้าน ที่บังแดดและป้าย การปรับปรุงย่าน China Town แนวทางสำหรับเจ้าของอาคารอนุรักษ์ ในการปรับปรุง การติดตั้งไฟส่องสว่าง รูปแบบอุปกรณ์ประกอบถนน ตลอดจนการทาสีและสร้างอาคารในพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

3. เอกสารอื่นๆ เป็นเอกสารทางการที่ประกอบอยู่ใน LDF สำหรับผลักดันนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการทางภาษีท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Community Infrastructure Levy: CIL) ซึ่งเป็นมาตรการด้านภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดและเก็บภาษีสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากเจ้าของที่ดินหรือบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำภาษีมาสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ท้องถิ่นต้องการเพื่อปรับปรุงคุณภาพสภาพแวดล้อมเมือง ตามขนาดและประเภทของการพัฒนาใหม่ในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีเอกสารที่แสดงเจตจำนงของการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ผ่าน Statement of Community Involvement ซึ่งทำให้แผนและผังรวมถึงโครงการผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังมีเอกสารประเมินและติดตามผลการพัฒนาโครงการที่จัดทำขึ้นรายปี (Authority's Monitoring Report)

กรณีศึกษาเมืองปารีส ประเทศฝรั่งเศส

ปารีสขึ้นชื่อว่าเป็นเมืองที่มีการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่อยู่ร่วมกับวิถีชีวิตร่วมสมัยได้ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก และเป็นการอนุรักษ์โดยใช้มาตรการต่างๆ ทางผังเมือง มาบังคับใช้ในทุกรายละเอียด โดยการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ของปารีสในปัจจุบันใช้แผนและผังเมืองท้องถิ่น (Plan Local d'Urbanisme: PLU) ซึ่งประกาศใช้แทน แผนและผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Plan d'Occupation des sols: POS) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เนื่องจาก POS ที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ไม่สามารถ



ภาพที่ 2 แผนภูมิของกรอบการพัฒนาท้องถิ่นของเมือง Westminster
ที่มา : City of Westminster 2013

ตอบสนองการวางแผนอนุรักษ์และพัฒนาเมืองในปัจจุบัน และในอนาคตได้อีก เนื่องจากเป็นแผนและผังที่เป็นกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวไม่มีความเป็นพลวัตในด้านการวางแผนของเมืองและไม่มีการบูรณาการโครงการของเมือง (projet urbain) เข้าไว้ด้วยกัน

PLU จึงเป็นเครื่องมือและมาตรการใหม่ในการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองปารีส ที่เป็นทั้งกฎหมายและการบูรณาการเข้ากับโครงการต่างๆ ของเมือง ซึ่ง PLU เป็นเอกสารยุทธศาสตร์ทำหน้าที่เป็นแผนแม่บทของเมืองใน 10-15 ปี ซึ่งใช้กฎหมายในการอนุญาตและรื้อถอนโครงการ ซึ่ง PLU ประกอบด้วยเนื้อหา 3 ส่วน คือ

1. Rapport de Présentation เป็นการสังเคราะห์สถานการณ์ของเมืองปารีสในปัจจุบันในด้านต่างๆ เช่น คุณภาพชีวิต ประชากรและที่อยู่อาศัย รายได้ การศึกษา การเดินทาง สภาพแวดล้อม เป็นต้น

2. Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.) เป็นส่วนของโครงการบริหารจัดการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการวางยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองผ่านโครงการของเมือง เพื่อรับมือกับอนาคต เช่น โครงการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนปารีส โครงการจ้างงาน การลดความเหลื่อมล้ำ และการพัฒนาในด้านอื่นๆ เพื่อความยั่งยืน เพื่อเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาปารีสในระยะยาว โดยมีทั้งแผนและผังในระดับเมืองและในระดับพื้นที่เมืองย่อยในพื้นที่สำคัญ เช่น ย่านสำคัญกลางเมือง Quartier des Halles ย่านการพัฒนาใหม่จากย่านอุตสาหกรรมเดิมริมแม่น้ำ Paris Rive Gauche และพื้นที่อื่นๆ

3. กฎหมาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติของโครงการต่างๆ ในเมือง ทำหน้าที่ร่วมกับ P.A.D.D. และกฎหมายทั่วไป และกฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยใช้เป็นกฎหมายและแผนผังแบบ Overlay Control ซึ่งในส่วน

ของกฎหมายนี้เป็นส่วนที่ใช้ควบคุมทั้งพื้นที่เมืองปารีส และตามพื้นที่ย่อยในเมือง เป็นการเชื่อมโยงข้อกำหนด ลงสู่พื้นที่โดยมีแผนผังระบุในหัวข้อต่างๆ ประกอบด้วย

- พื้นที่เมืองควบคุมทั่วไป (Zone Urbaine Générale: UG) ในพื้นที่ทั่วไปของเมืองปารีสเกี่ยวกับการใช้ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน พื้นที่ก่อสร้างอาคาร การควบคุมความสูง ความต่อเนื่องของอาคาร ระยะร่น ภูมิทัศน์อาคารสองฝั่งถนน อนาคตของ หลังคา ช่องเปิด ตลอดจนการสาธารณูปโภคของ เมืองและเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคารและ แบบแผนของเมือง (Formes Urbaines) การ อนุรักษ์พื้นที่ว่างและต้นไม้
- พื้นที่ควบคุมของภาครัฐและสาธารณะ (Zone Urbaine de Grands Services Urbains: UGSU)

ใช้เฉพาะกับพื้นที่ของภาครัฐและพื้นที่สาธารณะ โดยมีรูปแบบและประเภทของการควบคุมใกล้เคียงกับ พื้นที่เมืองควบคุมโดยทั่วไป

- พื้นที่สีเขียวของเมือง (Zone Urbaine Verte: UV) เป็นกฎหมายควบคุมพื้นที่สีเขียวให้คงความเป็น ระบบนิเวศและมีสวนของอาคารน้อย มุ่งเน้นพื้นที่ สวน สุสาน พื้นที่นันทนาการและแหล่งน้ำ
- พื้นที่ธรรมชาติและป่าไม้ (Zone Naturelle et Forestière: UN) เป็นกฎหมายควบคุมพื้นที่ป่าไม้ ตะวันออกและตะวันตกของปารีส

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายด้านที่อยู่อาศัยและการปกป้อง ธุรกิจและวิสาหกิจชุมชน การสัญจร การควบคุมความสูง พื้นที่เสี่ยงภัย การควบคุมมุมมองสำคัญ

CARTE DE SYNTHESE



ภาพที่ 3 แผนผัง PLU ของปารีส
ที่มา : Mairie de Paris 2006



ภาพที่ 4 แผนผังการพื้นที่อนุรักษ์ Secteur Sauvegardé ของย่าน Marais ประกอบด้วยลำดับความสำคัญและคุณค่าของอาคาร ที่สามารถปรับเปลี่ยนการใช้งานเพื่อตอบสนองวิถีชีวิตประจำวัน

ที่มา : Direction Régionale des Affaires Culturelles d'île de France, Ville de Paris, Octobre 2013

ในส่วนของการอนุรักษ์มรดก (Protections Patrimoniales) ควบคุมร่วมกับกฎหมายผังเมืองด้านอาคาร (Code de l'urbanisme des immeubles) ระบุประเภทของอาคารอนุรักษ์ หรือองค์ประกอบสำคัญของเมืองที่ต้องอนุรักษ์ และมีการระบุจุดมุ่งหมายและความสำคัญของมรดกเหล่านี้ ซึ่งถูกระบุแยกตามรายย่านต่างๆ ของปารีส นอกจากนี้ยังมีการควบคุมพื้นที่สีเขียวที่ต้องได้รับการปกป้องด้วย (Espaces verts protégés) ซึ่งเชื่อมโยงกับแผนผังและระบุพื้นที่ลาดเชิงและพื้นที่สีเขียวรวม

นอกจากการใช้ PLU แล้ว ในปารีสยังมีอีก 2 พื้นที่อนุรักษ์พิเศษ เรียกว่า Secteurs Sauvegardés เป็นพื้นที่สำคัญที่ถูกปกป้องโดยรัฐ ถูกประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2505 เนื่องจากมีความสำคัญอย่างยิ่งทางประวัติศาสตร์และมรดกทางวัฒนธรรมที่ต้องไม่ถูกทำลายหรือสูญหายไป และยังสามารถปรับเข้ากับเมืองที่ร่วมสมัยได้ด้วย โดยหนึ่งในพื้นที่อนุรักษ์ คือ ย่าน Marais ซึ่งตั้งอยู่กลางมหานครปารีส ประกอบด้วยอาคารสำคัญต่างๆ มากมาย ซึ่งก่อนดำเนินการเป็นพื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมของย่าน และพื้นที่เนื่องจากถูกข้อกำหนดต่างๆ ทางกฎหมายที่ไม่สามารถปรับปรุงหรือฟื้นฟูพื้นที่ได้ แต่หลังจากดำเนินการโครงการแล้วพื้นที่ในปัจจุบันกลับมาเป็นหนึ่งในสถานที่ท่องเที่ยวและส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนรวมถึงแหล่งวัฒนธรรมที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของปารีส และยังเป็นเมืองแห่งพิพิธภัณฑ์และการเรียนรู้ โดยเป็นพื้นที่ที่ใช้มาตรการควบคุมเพิ่มเติมจาก PLU แต่มีความเข้มงวดในรายละเอียดมากกว่า โดยใช้เครื่องมือของ แผนผังการอนุรักษ์ และการให้คุณค่า Plan de Sauvegardé et de Mise en Valeur (PSMV) ทั้งนี้การดำเนินการใดๆ ในพื้นที่นี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสถาปนิกอาคารของฝรั่งเศส L'architecte des bâtiments de France ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียก่อน (ภาพที่ 4)

การเปรียบเทียบกับมาตรการที่มีอยู่ในปัจจุบันของกรุงรัตนโกสินทร์กับกรณีศึกษา

การเปรียบเทียบมาตรการจากกรณีศึกษากับกรุงรัตนโกสินทร์ ใช้เกณฑ์ของความเชื่อมโยงและรายละเอียดของผัง จากแผนและผังยุทธศาสตร์ในการอนุรักษ์ในภาพใหญ่ ถ่ายทอดลงสู่ภาพเล็กที่มีเนื้อหาและรายละเอียดของผังและมาตรการที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาพบว่า เมืองเวสต์มินสเตอร์มีแผน ผังและมาตรการที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่ระดับมหานคร ถ่ายทอดลงสู่ระดับเมืองประวัติศาสตร์ สู่ระดับพื้นที่ย่าน และระดับอาคารและโบราณสถาน ซึ่งในระดับมหานครและระดับเมืองประวัติศาสตร์จะเป็นในลักษณะผังยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) ที่กำหนดกรอบของยุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ ที่บูรณาการมาลงที่พื้นที่ และมีความสัมพันธ์กับขนาดมาตราส่วน (Scale) และรายละเอียดที่จำเป็นของผังนั้นๆ โดยมีมาตรการของพื้นที่ย่อยและประเด็นย่อยที่สามารถส่งถ่ายลงไปสู่พื้นที่ในขนาดย่อยต่อไป โดยผ่านเอกสารเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPD) และ แนวทางเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPG) ซึ่งจะกำหนดลักษณะและประเด็นการพัฒนาในระดับพื้นที่ย่อยตามลักษณะบริบทของพื้นที่ (Context) ไม่ได้เป็นการกำหนดมาตรฐานกลางและใช้กรอบเหมือนกันทั้งพื้นที่

ในส่วนของปารีส พบว่าการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถตอบสนองปัญหาของเมืองปารีสได้อีกต่อไป เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยต่างๆ ที่รวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงการต่างๆ เพื่อดำเนินการในรูปแบบของโครงการเมือง (Projet Urbain) โดยจะถ่ายทอดลงสู่พื้นที่ย่อย

ผ่านแผนผัง (Orientation d'Aménagement) ซึ่งเป็นแผนผังบูรณาการและเป็นผังเมืองเฉพาะที่ใช้ควบคู่กับมาตรการด้านกฎหมาย นอกจากนั้นการอนุรักษ์ในระดับพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์สำคัญ เช่น ย่าน Marais ที่เปลี่ยนจากย่านเก่าและเสื่อมโทรมมาเป็นย่านที่เป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวและวัฒนธรรมโดยผ่านการควบคุมทางกฎหมายในระดับย่อยที่เข้มงวดมากกว่า PLU ยังประสบความสำเร็จได้ดี แต่จำเป็นต้องมีลำดับและกระบวนการรวมถึงเป้าหมายของการอนุรักษ์ที่ชัดเจน

ในขณะที่กรุงรัตนโกสินทร์มีมาตรการครอบคลุมในระดับมหานคร ระดับเมืองประวัติศาสตร์ และระดับโบราณสถานและอาคาร ยกเว้นระดับพื้นที่ย่านซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นเมือง แต่มาตรการที่ใช้อยู่ในทุกระดับกลับไม่ได้เชื่อมโยงกันจากภาพใหญ่สู่พื้นที่ย่อยและสู่ระดับอาคาร เป็นการใช้มาตรการบังคับใช้เฉพาะเรื่อง เช่น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรุงรัตนโกสินทร์จากผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร ให้เป็นประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย แต่มาตรการที่ใช้คือการห้ามการใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทและกำหนดชนิดและขนาดพื้นที่อาคารที่ห้ามและอนุญาตในบางประเภท ตลอดจนการกำหนดความหนาแน่นของพื้นที่และพื้นที่ว่าง ผ่านอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio, F.A.R.) และอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (Open Space Ratio, O.S.R.) ทั้งๆ ที่ผังเมือง

รวมกรุงเทพมหานครมีการกำหนดวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ของการพัฒนาไว้เช่นเดียวกับ London Plan แต่การถ่ายยุทธศาสตร์การพัฒนาจากผังเมืองรวมมาสู่ระดับพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นที่อนุรักษ์กลับมีเพียงข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์รองรับ ซึ่งกำหนดเพียงสาระของการห้ามการก่อสร้างดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางประเภท และควบคุมความสูงอาคารในพื้นที่ และในส่วนของอาคารโบราณสถานกลับมีเพียงการ “ห้าม” ซ่อมแซม แก้ไขเปลี่ยนแปลงโบราณสถานหรือชุดคันสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน

ถึงแม้ว่ากรุงรัตนโกสินทร์มีแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และใช้แผนปฏิบัติการสำหรับโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการมาโดยตลอด มีลักษณะเป็นผังรายละเอียดพื้นที่ย่อยที่กระจายอยู่ในกรุงรัตนโกสินทร์ ที่มุ่งเน้นด้านความสวยงามของภูมิทัศน์ โดยที่ไม่ได้สร้างความเชื่อมโยงของมิติต่างๆ กับผู้อยู่อาศัยและผู้ใช้ในพื้นที่โดยเฉพาะการตอบสนองยุทธศาสตร์บูรณาการในระดับเมือง และการเป็นพื้นที่อนุรักษ์ที่มีกิจกรรมร่วมสมัย และคำนึงถึงผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ เพราะไม่ได้มีเครื่องมือของการสร้างความเข้าใจที่เชื่อมโยงยุทธศาสตร์การอนุรักษ์และพัฒนา จากภาพใหญ่ของพื้นที่อนุรักษ์ในระดับกรุงเทพมหานคร และในระดับกรุงรัตนโกสินทร์ที่เป็นผังกายภาพ สู่การดำเนินการและการมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ย่อย (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบลำดับและมาตรการที่ใช้ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

	เมืองเวสต์มินสเตอร์ มหานครลอนดอน		กรุงปารีส		กรุงรัตนโกสินทร์	
	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด
ระดับ มหานคร	London Plan: Spatial Development Strategy	ผังยุทธศาสตร์ บูรณาการสำหรับ มหานครลอนดอน ที่กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาและการใช้ ประโยชน์ที่ดินและ บทบาทหน้าที่ของ พื้นที่ต่างๆ กำหนดให้ Westminster เป็น พื้นที่ศูนย์กลาง กิจกรรม (Central Activities Zone: CAZ) เป็นพื้นที่สำคัญ ที่ปรากฏอยู่ใน ยุทธศาสตร์ทุกด้าน และอยู่ในพื้นที่ Strategic Cultural Area ยุทธศาสตร์ ด้านวัฒนธรรม เป็น ศูนย์กลางด้าน การท่องเที่ยวและ การมีพื้นที่รองรับ การท่องเที่ยว รวมถึง ยุทธศาสตร์ด้าน การรับมือการ เปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ (Climate Change)	PLU (Plan Local d’Urbanisme)	ผังยุทธศาสตร์ บูรณาการสำหรับ มหานครปารีส ที่ กำหนดยุทธศาสตร์ การอนุรักษ์และ พัฒนาผ่านโครงการ ของเมือง โดยใช้ ควบคู่กับมาตรการ ทางกฎหมายในมิติ ต่างๆ ประกอบด้วย แผนผังแสดงพื้นที่ และประเด็นของเมือง	กฎกระทรวง บังคับใช้ ผังเมืองรวม กรุงเทพ- มหานคร พ.ศ. 2556	ผังการใช้ประโยชน์ ที่ดิน ที่กำหนดให้ กรุงรัตนโกสินทร์ มีการใช้ประโยชน์ ที่ดินประเภทอนุรักษ์ เพื่อส่งเสริม เอกลักษณ์ศิลป วัฒนธรรมไทย โดยการห้ามการ สร้างชนิดอาคาร บางประเภท และ ควบคุมความ หนาแน่นและพื้นที่ ว่าง ผ่าน อัตราส่วน พื้นที่อาคารรวม ต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio= F.A.R.) และอัตราส่วนของ ที่ว่างต่อพื้นที่อาคาร รวม (Open Space Ratio = O.S.R.)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบลำดับและมาตรการที่ใช้ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ (ต่อ)

	เมืองเวสต์มินสเตอร์ มหานครลอนดอน		กรุงปารีส		กรุงรัตนโกสินทร์	
	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด
ระดับพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์	Westminster's City Plan (Local Plan) และ Supplementary Planning Documents (SPD)	แผนและผังบูรณาการด้านยุทธศาสตร์ลงสู่พื้นที่ในด้านต่างๆ ในระดับท้องถิ่น โดยใช้แผนและผังยุทธศาสตร์ Strategic Plan ของ Central Activities Zone (CAZ) ทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน (Mixed uses) พื้นที่มีโอกาสในการพัฒนา (Opportunity area) ที่อยู่อาศัย เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ศิลปะ วัฒนธรรม การคมนาคมขนส่ง พื้นที่ว่าง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยใช้เอกสารเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPD) เพื่อควบคุมด้านกายภาพและภูมิทัศน์เมืองในส่วนที่สำคัญ และมีผลในระดับเมืองเก่า เช่น มุมมองสำคัญที่ต้องได้รับการปกป้อง (protected vistas) ข้อกำหนดการซ่อมแซมขั้นใต้ดินในพื้นที่เมือง พื้นที่สาธารณะของเมือง เป็นต้น	P.S.M.V. (Plan de Sauvegardé et de Mise en Valeur)	แผนและผังบูรณาการในส่วนชานเมืองอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ Secteurs Sauvegardés ใช้ P.S.M.V. ที่มีรายละเอียดของการควบคุมในย่านอนุรักษ์ที่มากกว่า PLU ใช้ควบคู่กับมาตรการด้านกฎหมาย	แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2538 โดยอาศัยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2528 และ 2530 ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร และ ประกาศกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการก่อสร้าง ดัดแปลง อาคาร ห้างแถว ตึกแถว ภายในกรุงรัตนโกสินทร์ ชั้นนอก	พื้นที่เป็นกรุงรัตนโกสินทร์ ชั้นในและกรุงรัตนโกสินทร์ ชั้นนอก ซึ่งห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้ อาคารบางประเภท และควบคุมความสูงอาคารในพื้นที่เท่ากันหมด และประกาศกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดให้พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ ชั้นนอกถูกกำหนดลักษณะรูปแบบทางสถาปัตยกรรม เช่น หลังคา ความสูง กันสาด สัดส่วนประตู หน้าต่าง สีภายนอก และวัสดุผนังให้มีลักษณะเดียวหรือใกล้เคียงกัน

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบลำดับและมาตรการที่ใช้ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ (ต่อ)

	เมืองเวสต์มินสเตอร์ มหานครลอนดอน		กรุงปารีส		กรุงรัตนโกสินทร์	
	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด
ระดับพื้นที่ ย่านพื้นที่ โครงการ	Supplementary Planning Documents (SPD) และ Supplementary Planning Guidance (SPG)	เอกสารเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPD) และ แนวทางเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPG) ถูกใช้ร่วมกันในพื้นที่ระดับย่านย่อย เช่น ย่าน China Town ที่ระบุแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารในระดับพื้นที่ย่าน กิจกรรมที่อาคารชั้นล่างที่ติดถนน ลักษณะของการปรับปรุงและต่อเติมหน้าร้าน การติดตั้งป้าย การต่อเติมและการปรับปรุงอาคาร สีอาคาร บรรยากาศถนน พื้นที่ว่าง อุปกรณ์ประกอบถนน และการปรับปรุงอาคารขึ้นทะเบียน หรือ แนวทางการก่อสร้างและรื้อถอนอาคารในพื้นที่อนุรักษ์	PLU: Orientation d'Aménagement par secteur	แผนและผังบูรณาการด้านยุทธศาสตร์ โดยเป็นผังพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ทั่วไป ในปารีสจะใช้แผนผัง PLU: Orientation d'Aménagement เพื่ออนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ตามยุทธศาสตร์สำคัญ ลงสู่พื้นที่สำคัญ ทั้งนี้มีการเชื่อมต่อกับภาพรวมในระดับมหานคร ในด้านมุมมองสำคัญที่ต้องได้รับการปกป้องพื้นที่สีเขียว ฯลฯ ใช้ควบคู่กับมาตรการด้านกฎหมาย	ไม่มี	ไม่มี

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบลำดับและมาตรการที่ใช้ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ (ต่อ)

	เมืองเวสต์มินสเตอร์ มหานครลอนดอน		กรุงปารีส		กรุงรัตนโกสินทร์	
	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด	ชนิด	รายละเอียด
ระดับ โบราณ สถานและ อาคาร	Supplementary Planning Documents (SPD) และ Supplementary Planning Guidance (SPG)	เอกสารเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPD) และ แนวทางเพิ่มเติมเพื่อการวางแผน (SPG) ถูกใช้ร่วมกัน เช่น แนวทางการปรับปรุงซ่อมแซมอาคารขึ้นทะเบียนสำหรับเจ้าของอาคาร หรือนักพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ หรือ แนวทางการทำความสะอาดหน้าอาคาร	มาตรการด้านกฎหมาย เป็นส่วนของ Annexe ในส่วนของ Protection Patrimoniale	เป็นมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในพื้นที่ ถ้าเป็นพื้นที่นอก Secteur Sauvegardé ใช้กฎหมายของ PLU ถ้าอยู่ในเขต Secteur Sauvegardé ขึ้นกับดุลยพินิจของสถาปนิกอาคารของฝรั่งเศส	ประกาศ กรมศิลปากร	การขึ้นทะเบียนโบราณสถานและกำหนดขอบเขต โดยมีอำนาจเฉพาะในเขตที่ประกาศ โดยห้ามมิให้ผู้ใด ซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง โบราณสถานหรือชุดคันสิ่งใดๆ ภายในบริเวณโบราณสถาน เว้นแต่จะกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ในปัจจุบัน มีสิ่งที่ยังขาดในหลายมิติ ทั้งแนวราบและแนวตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายทอดแผนยุทธศาสตร์ในภาพใหญ่ของระดับมหานครกรุงเทพ ที่ต้องการให้กรุงรัตนโกสินทร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดแห่งหนึ่งของกรุงเทพมหานครและของชาติ

การอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยตามผังเมืองรวมแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถนำไปสู่การอนุรักษ์และเป้าหมายของผังเมืองรวมได้ เพราะการกำหนดเฉพาะการใช้ประโยชน์ที่ดินและขนาดพื้นที่อาคาร รวมถึงความหนาแน่นและอัตราส่วน

พื้นที่ว่าง ไม่ได้ถูกนำไปสู่พื้นที่และนำไปสู่การปฏิบัติ เพราะไม่ได้มีเครื่องมือในระดับพื้นที่ที่สามารถถ่ายทอดไปสู่กิจกรรมและกายภาพได้ ซึ่งในกรณีของมหานครลอนดอนและเมืองเวสต์มินสเตอร์ใช้คือ Local Plan หรือ ผังท้องถิ่น ซึ่งที่ปารีสก็มีใช้เช่นกรณีของย่าน Marais ทั้งที่ในกฎหมายไทย ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ก็ได้ระบุเครื่องมือนี้ไว้แล้ว คือผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) แต่ไม่เคยถูกนำมาใช้ในพื้นที่ใดเลย ทำให้การบูรณาการวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและอนุรักษ์ในพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย เพราะไม่มีแผนและผังที่สามารถบูรณาการในด้านต่างๆ ลงสู่พื้นที่ทั้งในส่วนของกิจกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร ตลอดจนการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นต้องรวมอยู่ในผังเมืองเฉพาะนี้ ซึ่งนอกจากต้องตอบสนองยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครแล้ว การ

อนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ยังต้องตอบสนองการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คนและเมืองที่ร่วมสมัยซึ่งมีความเป็นพลวัต และเป็นทิศทางของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่นำไปปฏิบัติอยู่ในเมืองสำคัญทั่วโลก ซึ่งผังเมืองเฉพาะยังทำหน้าที่กำหนดแนวทางการอนุรักษ์และพัฒนาทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับภูมิทัศน์เมืองด้วย

ถ้าหากแต่เพียงกฎหมายควบคุมอาคารที่เพียงแค่ว่าจำกัดประเภทและชนิดของอาคารและควบคุมความสูงของอาคารในพื้นที่ประวัติศาสตร์ ไม่สามารถนำไปสู่การตอบสนองนโยบาย ทั้งในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์การพัฒนากรุงเทพมหานคร และการเป็นพื้นที่อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยตามผังเมืองรวมแต่อย่างใด การบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมพื้นที่เช่นนี้ยังเป็นข้อจำกัดของการอนุรักษ์และการเปลี่ยนแปลงด้านกายภาพ รวมถึงการใช้พื้นที่ โดยการ “ห้าม” การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารโดยไม่มีทิศทางหรือแผนและผังการพัฒนาในระดับพื้นที่ที่เหมาะสมมาใช้ ซึ่งนอกจากจะไม่ตอบสนองพลวัตของพื้นที่แล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์อีกด้วย เช่นเดียวกับในระดับอาคาร โบราณสถานซึ่งเป็นระดับการอนุรักษ์ทางกายภาพที่ย่อยที่สุด ก็มีแนวทางการ “ห้าม” การเปลี่ยนแปลง โดยไม่ได้มีการทำแนวทางการอนุรักษ์หรือซ่อมแซม ปรับเปลี่ยนการใช้งานที่เหมาะสมกับบริบทและวิถีในปัจจุบันและเชื่อมโยงกับระดับพื้นที่ ทำให้เกิดการพัฒนายที่ไม่เหมาะสมนอกเหนือจากเขตพื้นที่ประกาศโบราณสถานของกรมศิลปากรหรือมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการขัดแย้งในหลายๆ จุด เนื่องจากไม่ได้มีเครื่องมือในระดับพื้นที่ที่จะสร้างเงื่อนไขการอนุรักษ์และพัฒนาาร่วมกัน ระหว่างโบราณสถานและพื้นที่อื่นๆ โดยรอบในพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์

น่าเสียดายที่พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของกรุงเทพมหานคร เช่น กรุงรัตนโกสินทร์ที่เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งในประเทศ เนื่องจากมีมรดกทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์อยู่มากมาย กลับมีการ

อนุรักษ์ที่เป็นไปอย่างแยกส่วนและไม่เชื่อมโยงกันเป็นลำดับ ขาดเครื่องมือและมาตรการในระดับพื้นที่เมืองและย่าน หลายประเทศในโลกสามารถใช้โอกาสและมรดกที่สำคัญที่มีอยู่เหล่านี้เป็นทุนและเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาและอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ให้กลับมามีคุณค่าและมีการใช้ประโยชน์ของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพและมีชีวิตชีวา เป็นพื้นที่ประวัติศาสตร์ที่สามารถแสดงและสะท้อนเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรม

บรรณานุกรม

Askew, Marc. “ The Challenge of Co-existence: The Meaning of Urban Heritage in Contemporary Bangkok.” In *The Disappearing ‘Asian’ City: Protecting Asia’s Urban Heritage in a Globalizing World*, Editor, William S. Logan. Hong Kong : Oxford University Press, 2002.

CIVVIH the International Committee on Historic Towns and Villages. *Valletta Principles for the Safeguarding and Management of Historic Cities, Towns and Urban Areas*, adopted by the 17th ICOMOS General Assembly. Paris : ICOMOS, 2011.

Department of Planning and City Development. *Unitary Development Plan Summary Adopted January 2007*. London: City of Westminster, 2007.

The London Plan 2015 : The Spatial Development Strategy for London Consolidated with Alterations Since 2011. London: Mayor of London, 2015.

Plan Local d'Urbansime de Paris, Annexe de PLU. Paris: Mairie de Paris, 2006.

Plan Local d'Urbansime de Paris, Projet d'aménagement et de développement durable (P.A.D.D.). Paris: Mairie de Paris, 2006.

Plan Local d'Urbansime de Paris, Rapport de Présentation. Paris: Mairie de Paris, 2006.

Plan Local d'Urbansime de Paris, Règlement. Paris: Mairie de Paris, 2006.

Plan de Sauvegardé et de Mise en valeur de Paris le Marais, Rapport de Présentation. Paris: Direction Régionale des Affaires Culturelles d'île de France, Ville de Paris, 2013.

Tiamsoon Siririsak and Akagawa, Natsuko. "Cultural Rights and Conservation of Old Bangkok." *Journal of the Siam Society* 100: 153-159.

Westminster's Local Plan adopted November 2013: Westminster's City Plan: Strategic Policies. London: City of Westminster, 2013.

Wimolart Issarathumnoon and Nishimura, Yukio. "The Implementation of Conservation Plans of the Rattanakosin Area, Bangkok." In the 12th International. Planning History Conference –2006 (IPHS-2006), New Delhi, India, 11-14 December 2006.

แผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์. กรุงเทพฯ : บริษัท ชินครอนกรุ๊ป จำกัด, 2538.

กฎหมาย

"กฎกระทรวงฉบับที่ 414 (พ.ศ. 2542)/ กฎกระทรวงฉบับที่ 116 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518." สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/057/1.PDF>, <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/075/1.PDF>.

"กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556/ พ.ศ. 2549." สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2556/A/041/1.PDF>, <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2549/00189143.PDF>.

"ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528." สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2528/A/064/19.PDF>.

"ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ในท้องที่แขวงชนะสงคราม แขวงตลาดยอดแขวงศาลเจ้าพ่อเสือ แขวงบวรนิเวศ แขวงเสาชิงช้า แขวงราชบพิธ แขวงสำราญราษฎร์ และแขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530." สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2530/A/056/108.PDF>.

“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2544/E/075/18.PDF>.

“ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ในกรุงรัตนโกสินทร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2517 ถึงปี พ.ศ. 2552.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search_result.jsp?SID=03E29EC2D6B182BEBB938932439DA0.

“ประกาศกรุงเทพมหานครเรื่อง กำหนดแบบแปลน แผนผังและรูปแบบทางสถาปัตยกรรม ของห้องแถว ตึกแถวภายในกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก พ.ศ. 2531.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2531/A/027/53.PDF>.

“พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2525/A/033/9.PDF>.

“พระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/010/1.PDF>.

“พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2518/A/033/8.PDF>.

“พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/039/1.PDF>.

“พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00019035.PDF>.

“พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2522/A/080/1.PDF>.

“พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2535/A/038/12.PDF>.

“พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2504/A/066/980.PDF>.

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546.” สืบค้น 2 พฤษภาคม 2558. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00121665.PDF>.