

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ

ประเทศไทยเป็นชาติที่มีอารยธรรมเจริญรุ่งเรืองมานาน และบนผืนแผ่นดินไทยนี้ ยังมีร่องรอยและหลักฐานเกี่ยวกับอารยธรรมโบราณอีกมากมายหลายแห่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ซึ่งเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนมรดกโลกจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ นครประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร และนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา โดยเฉพาะนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวอย่างมาก เพราะในอดีตนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นเมืองโบราณอาณาจักรที่มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งทางด้านศาสนา วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศ จึงเป็นสถานที่ที่มีความเหมาะสมในการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์เป็นอย่างมาก แต่ในปัจจุบัน โบราณสถานในพระนครศรีอยุธยาต้องเผชิญปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่รอบบริเวณ โบราณสถานที่ยากระเบียบและรูปแบบที่เหมาะสมทำให้เกิดการบดบังทัศนียภาพและสร้างความไม่เป็นระเบียบกับเกิดปัญหาขยะทำให้เป็นพื้นที่ที่ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้ เป็นเพราะการไม่ได้จัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่โดยอ้างถึงการพัฒนาเมืองและปัญหาเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ที่ต้องการใช้เป็นที่ค้าขายเนื่องจากมีนักท่องเที่ยวเข้าชมโบราณสถานเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการก่อสร้างอาคารไปบดบังภูมิทัศน์ของโบราณสถาน มีการถมคูคลองโบราณเพื่อสร้างถนน ซึ่งการกระทำเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการขาดความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของโบราณสถานที่ยังจะต้องช่วยกันคุ้มครองและอนุรักษ์ ซึ่งผลกระทบที่ตามมาคือ มีความเสี่ยงที่อาจจะการถูกพิจารณาถอนทะเบียนมรดกโลกได้ และการท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ก็จะเสื่อมความนิยมลงไป

ดังนั้นการวิจัยจึงได้ศึกษาและวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่โดยหลักการจัดทำผังเมืองเฉพาะมาใช้เพื่อจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเชิงการคุ้มครอง โดยกำหนดพื้นที่วิจัย คือ บริเวณรอบวัดมหาธาตุ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การวิจัยได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสารที่เป็นแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามทฤษฎีและหลักเกณฑ์ว่าด้วยการผังเมืองเฉพาะ โดยการนำกฎหมายผังเมืองของ สหราชอาณาจักร คือ Town and Country Planning Act ,1990

สาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ Code de l'urbanisme, 2003 ประเทศญี่ปุ่น คือ City Planning Law, 1968 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับแก้ไข) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 252 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตราที่ร่วมกับ การสัมภาระเชิงลึก ตามประเด็นสัมภาระที่กำหนดไว้โดยมีประชากรสัมภาระ คือ ผู้อำนวยการสำนักศิลปากรที่ 3 ผู้อำนวยการฝ่ายช่างโยธาเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา ผู้อำนวยการสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัด นายช่างอาวุโส ศึกษารักษ์จังหวัด นักโบราณคดีชำนาญการ นักผังเมืองจังหวัด นายช่างเขียนแบบอาวุโส กองช่างโยธา ผู้ประกอบการในพื้นที่ศึกษา รวมประชากรสัมภาระ 10 คน การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ เป็นวิธีวิทยาการวิจัยใหม่ที่กำหนดให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียจำนวน 16 คน มาร่วมออกแบบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน และเมื่อได้ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานแล้ว ได้นำคำตอบจากการวิจัยทั้งหมดสู่การรับฟังความคิดเห็นประชากรที่เกี่ยวข้องเพื่อวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะที่การวิจัยนำไปปรับปรุงกฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นเป็นพระราชบัญญัติการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

ผลการวิจัยสรุป และ อภิปรายผลได้ ดังนี้

1. สรุป อภิปรายผล

การวิจัยสรุปคำตอบที่เป็นข้อค้นพบจากการวิจัยได้ว่า การจัดทำกฎหมายผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน ให้เป็นต้นแบบกฎหมายผังเมืองเฉพาะสำหรับพื้นที่ที่มีปัญหาการจัดระเบียบบริเวณโดยรอบโบราณสถาน มีข้อค้นพบจากผลการวิจัยสรุปคำตอบได้ดังนี้

การวิจัยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายผังเมืองเฉพาะเพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบ โดยกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินการ โครงสร้างการจัดทำผังเมืองเฉพาะ 4 ด้าน คือ

1) ด้านการเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ

การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นคำนึงถึงความเหมาะสมของพื้นที่โดยการกำหนด เป้าหมายให้ชัดเจน คือ เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการคุ้มครองและเพื่อการฟื้นฟู การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวให้เป็นพื้นที่เฉพาะตามความจำเป็น ซึ่งแตกต่างไปจากพื้นที่ลักษณะทั่วไปที่มีเป้าหมายเพื่อ

การจัดทำในพื้นที่ทั่วไป สำหรับการวิจัยได้เลือกพื้นที่ที่มีเป้าหมาย คือ การจัดระเบียบการใช้พื้นที่บริเวณโดยรอบโบราณสถาน เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม และส่งเสริมให้โบราณสถานมีความโดดเด่นและยังคงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวในทางโบราณคดี ศิลปวัฒนธรรมที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ คือ พื้นที่บริเวณรอบวัดมหาธาตุเป็นพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะ แต่โดยเหตุที่อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่กว้างขวาง 1,810 ไร่ ดังนั้น การกำหนดพื้นที่ที่จะนำมาจัดทำผังเมืองเฉพาะจึงจำเป็นต้องจัดทำพื้นที่ที่เฉพาะ ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเหนือจากบริเวณที่มีกฎหมายกำหนดการใช้ประโยชน์เป็นการเฉพาะ อาทิ เป็นพื้นที่นอกเขตอุทยานประวัติศาสตร์ เขตพื้นที่ธนารักษ์ เขตพื้นที่เทศบาลพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่การวิจัยได้เลือกให้เป็นพื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งสภาพของพื้นที่บริเวณรอบวัดมหาธาตุก่อนการวิจัย พบว่า มีการใช้ที่ดินปะปนกัน มีการก่อสร้างอาคารไม่เป็นระเบียบ มีการก่อสร้างอาคารบดบังทัศนียภาพ มีการจัดพื้นที่ในการจัดเก็บขยะ และพื้นที่ในการจอดรถประเภทต่าง ๆ ไม่เป็นระเบียบ จึงทำให้บริเวณโดยรอบวัดมหาธาตุไม่มีความสวยงาม ทำให้ตัวอาคารโบราณสถานไม่โดดเด่นลดคุณค่าความเป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก แต่เมื่อมีแนวคิดในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นระเบียบ โดยมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน 6 ประเภท คือ (1) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อยที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลางที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (2) ที่ดินประเภทพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม (3) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (4) ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (5) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา และ (6) ที่ดินประเภทเขตโบราณสถาน ซึ่งมีการควบคุมการก่อสร้างอาคารทั้งความสูงและขนาดอาคาร รวมทั้งรูปลักษณะสถาปัตยกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ตกแต่งบริเวณโดยรอบให้มีความสวยงามตามภูมิสถาปัตยกรรม ไม่ให้บดบังทัศนียภาพที่งดงามของโบราณสถาน มีการปรับปรุงทางเท้า ทางเดินเข้าชมภายในบริเวณวัด การปรับปรุงเรื่องป้ายต่าง ๆ สถานที่จอดรถสาธารณะ การเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้มีสวนหย่อมขนาดเล็ก เป็นต้น จึงสรุปได้ว่าเมื่อมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามรูปแบบการผังเมืองเฉพาะจากข้อค้นพบของการวิจัยย่อมจะทำให้พื้นที่บริเวณโดยวัดมหาธาตุ ในส่วนที่เป็นพื้นที่วิจัยมีความเป็นระเบียบ น่าจะทำให้เกิดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่เหมาะสมกับสภาพของการเป็นพื้นที่เพื่อดูแลอนุรักษ์โดยโบราณสถานและเป็นพื้นที่การท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์

2) ด้านโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะมีความสำคัญเนื่องจากเป็นปัจจัยที่กำหนดถึงสาระหรือข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ การแสดงข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสาธิตรูปโลกสาธิตรูปการ ข้อมูลสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ซึ่งจะแสดงในรูปแผนที่ แผนที่ และข้อกำหนดที่เป็นรายละเอียดมีสภาพบังคับตามกฎหมายหรือที่เรียกว่าข้อกำหนด ในส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญที่สุด เพราะเป็นส่วนของข้อบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตาม ซึ่งมีผลหรือมีโทษทางกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารทั้งในลักษณะการก่อสร้าง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง รวมทั้งการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การควบคุมที่ดินเพื่อให้ใช้เป็นที่โล่งและการอนุรักษ์อาคารที่ทรงคุณค่า

ข้อสรุปจากการวิจัยด้าน โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ พบว่า การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่โดยรอบวัดมหาธาตุ มีโครงสร้างเพื่อกำหนดใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น 6 ประเภทดังกล่าว เพื่อควบคุมให้มีการใช้ที่ดินรวมทั้งการใช้ที่ดินเพื่อกิจการต่าง ๆ ไม่ปะปนหรือขัดแย้งกัน การกำหนดพื้นที่โล่งเพื่อให้มีพื้นที่ว่างมิให้เมืองแออัด กำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ การกำหนดโครงการพัฒนาด้านสาธิตรูปโลก นอกจากนั้น พื้นที่รอบโดยรอบวัดมหาธาตุ ต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร การกำหนดความสูง ขนาด สี รูปปลั๊กอินสถาปัตยกรรมของอาคาร เพื่อกำหนดรายละเอียดด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง สำหรับการปฏิบัติตามอันจะส่งผลให้มีการใช้ที่ดินเป็นระเบียบ มีการก่อสร้างอาคารที่สวยงาม ไม่บดบังทัศนียภาพ ซึ่งจะสร้างคุณค่าให้กับพื้นที่ที่เป็นเขตโบราณสถานและคุณค่าของพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยวตลอดไป

สำหรับในด้าน โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะนั้น จะมีรายละเอียดมากที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง แต่หากในการดำเนินการแต่ละพื้นที่จะมีความแตกต่างกัน โดยรายละเอียดแต่ละประการอาจมีหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับศักยภาพของพื้นที่หรือเป้าหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น อาทิ กรณีผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานนี้ จัดทำบริเวณโดยรอบวัดมหาธาตุ ไม่มีเรื่องของการกำหนดเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยทางธรรมชาติ หรือการควบคุมการตั้งโรงงานขนาดใหญ่ แต่เน้นรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดระเบียบพื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบการค้า พื้นที่อยู่อาศัย การควบคุมอาคาร การควบคุมความสูง ห้ามขนาดอาคารมิให้มีขนาดใหญ่เกินไปจนบดบังทัศนียภาพ การใช้สีอาคาร รวมทั้งรูปลักษณะทางสถาปัตยกรรม ให้มีความสวยงาม การจัดระเบียบพื้นที่สำหรับจอดรถและการจราจร นอกจากนั้นจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมป้าย การจัดทำทางจักรยาน ทางเท้าที่จอดรถสาธารณะ การปรับปรุงภูมิทัศน์รอบเขตแนวโบราณสถานให้มีความสวยงาม

3) ด้านองค์กรในการกำกับดูแลการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

องค์กรในการกำกับดูแลการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภาระหน้าที่หลัก คือการจัดทำผังเมือง เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและองค์ความรู้ โดยมีการดำเนินการด้านผังเมืองรวมให้จังหวัดต่าง ๆ แต่ก็พบว่า ยังไม่มีการดำเนินใด ๆ เกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะแม้ว่าจะมีบทบัญญัติให้สามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ ซึ่งไว้ในกฎหมายผังเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 แล้วก็ตาม ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 แต่ก็ยังไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ใด

จากผลการวิจัยสรุปข้อค้นพบได้อีกประการหนึ่ง พบว่าในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่นั้นย่อมจะเป็นพื้นที่ในความดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่และประชาชนในชุมชน ประกอบกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั้งจังหวัดก็คือองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในลักษณะของภาพรวมทั้งจังหวัด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำได้ แต่จากสภาพความไม่พร้อมในหลายด้าน เช่น ด้านองค์ความรู้ผังเมืองเฉพาะ ด้านบุคลากร และด้านงบประมาณ ทำให้การจัดทำผังเมืองคงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง แต่หากเมื่อใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็น่าจะทำได้ ซึ่งการวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าจะมีศักยภาพมากที่สุดก็คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เมื่อมีศักยภาพและงบประมาณก็สามารถจะเข้ามามีบทบาทร่วมในการประสานความร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดรับเป็นผู้ดำเนินการหลักในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ก็จะเป็นแนวทางการบริหารผังเมืองอีกทางหนึ่ง

จากการวิจัยในด้านองค์กรดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสรุปได้ว่าในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่รอบบริเวณวัดมหาธาตุ ควรให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ โดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาการ และมีคณะกรรมการบริหารผังเมืองเฉพาะชุดหนึ่ง ที่มีประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการร่วมออกแบบ การจัดทำผังเมืองเฉพาะด้วย

4) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญมากเนื่องจากการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะกระทบทั้งทางบวกและทางลบโดยตรงต่อประชาชนในพื้นที่หรือองค์กรหรือภาคส่วนต่าง ๆ

ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หากจะมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่โดยรอบต้องให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วม ซึ่งการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าการประชาสัมพันธ์เพื่อเสนอโครงการพัฒนาจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นรูปธรรม มีการนำเสนอให้ประชาชนได้เห็นในรูปแบบของการใช้ภาพเคลื่อนไหวหรือภาพเสมือนจริง จัดให้มีการประชุมชี้แจงรายละเอียด ปัญหาและผลประโยชน์ที่จะได้รับ และการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยให้ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านและตอบรับ ซึ่งผู้ดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้สนับสนุนด้านวิชาการ และมีคณะกรรมการบริหารผังเมืองเฉพาะเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำผังเมือง และจะต้องนำข้อมูลความเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำและประกอบในการเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองระดับประเทศซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการอนุมัติผังเมืองเฉพาะด้วย

การวิจัยจึงสรุปผลจากการวิจัยในประเด็นนี้ได้ว่ากลไกสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จัดทำผังเมืองเฉพาะ คือ เทศบาลนคร พระนครศรีอยุธยา มีบทบาทสำคัญที่จะต้องประสานความร่วมมือกับ กรมโยธาธิการและผังเมือง เพราะเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดและรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว

ผลการวิจัยสรุปข้อค้นพบว่าการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานนั้น จึงต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดการประชุมร่วมกับประชาชน ปิดประกาศอย่างเป็นทางการ รวมทั้งการดำเนินการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อให้ข้อมูลหรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ดังนั้นการดำเนินการในการเข้าถึงในเชิงลึก เช่น การใช้ระบบเสียงตามสายของเทศบาล การประชุมกลุ่มย่อยในชุมชนย่อย รวมทั้งการประชุมกลุ่มเฉพาะ เช่น กลุ่มผู้ประกอบการท่องเที่ยว ผู้ประกอบการโรงแรม ผู้ประกอบการร้านอาหาร ผู้ประกอบการขนส่ง ภาคประชาสังคม ผู้แทนภาคเกษตรกรรม ผู้แทนส่วนราชการ การตั้งคณะทำงานให้ทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมจัดทำผังเมืองเฉพาะ การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้มีการสื่อสารสองทาง จะก็เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะรวมทั้งการบังคับใช้ด้วย

จากผลของการวิเคราะห์ตามวิธีวิจัยที่กำหนดไว้จนกระทั่งได้คำตอบของโครงสร้างกฎหมายของโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 31 มาตรา แบ่งเป็น 5 หมวด และบทเฉพาะกาล ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 6 – 7) เป็นการระบุนวตุดุประสงค้ในการใช้ประโยชน์ เพื่อจัดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นให้เป็นระเบียบ และเพื่อการอื่นใดที่ระบุในกรอบวัตถุประสงค์ข้างต้น

ความชัดเจนของชื่อกฎหมาย วันที่บังคับใช้ ผู้รักษาการ และนิยามความหมายที่สำคัญ เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของเนื้อหาฉบับนี้ที่จะใช้บังคับ

หมวด 2 คณะกรรมการ (มาตรา 8- 12) เป็นชื่อกฎหมายที่กำหนดคณะกรรมการทำหน้าที่ในการบริหารผังเมืองเฉพาะ ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแบบบูรณาการร่วมกัน ตลอดจนมีการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของแต่ละคณะกรรมการไว้อย่างชัดเจน

หมวด 3 การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการเฉพาะ (มาตรา 13- 22) เป็นชื่อกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ต้องการจัดระเบียบ กำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน และห้ามใช้ที่ดินแต่ประเภทเพื่อการอื่น ๆ ใด และกำหนดรายละเอียดของแผนผัง

หมวด 4 มาตรการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

ส่วนที่ 1 การกำกับดูแล (มาตรา 23-25) เป็นการกำหนดหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดทำผังเมือง ด้านการควบคุมอาคาร และด้านการสาธารณสุข

ส่วนที่ 2 มาตรการควบคุมอาคาร (มาตรา 26-28) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดต่าง ๆ ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เพื่อให้มีความสอดคล้องไปในทิศทางกันทั้งหมด

หมวด 5 บทกำหนดโทษ (มาตรา 29) เป็นการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมและปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดที่สร้างความเสียหายต่อสังคมหรือส่วนรวมให้เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย

บทเฉพาะกาล (มาตรา 30) เป็นการกำหนดเพื่อเป็นการลดปัญหาที่อาจจะเกิดการยื่นคำร้องขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการประกอบกิจการก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ ไม่ต้องการให้มีการผ่อนปรน

จากภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานนี้ ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมเพื่อให้สามารถนำไปสู่การใช้บังคับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่บริเวณโดยรอบวัดมหาธาตุ ทั้งนี้ในแต่ละประเด็นทั้ง 4 ประเด็นจะปรากฏในแต่ละมาตรา ดังนี้

ด้านหลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ ปรากฏใน มาตรา 6-7

ด้านโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ปรากฏใน มาตรา 13 ถึง มาตรา 22

ด้านองค์กรกำกับดูแลการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ปรากฏใน มาตรา 23

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ปรากฏใน มาตรา 8 -12

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยพบว่า ยังมีปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นข้อเสนอแนะของการวิจัย ดังนี้

2.1 แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

สาระสำคัญจากผลการวิจัย เพื่อให้การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน เป็นไปด้วยความเรียบร้อยนั้น

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ควรสร้างการกระบวนรับรู้และสร้างความเข้าใจให้ผู้เกี่ยวข้องทราบทุกฝ่ายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายผังเมืองเฉพาะนี้

- เพิ่มช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวกับสอดคล้องดูแลให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตผังเมืองเฉพาะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจออกแบบการกำหนดประเภทของผังเมือง

- ตั้งคณะทำงานเพื่อประชาสัมพันธ์และส่งเสริมให้การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) ผู้พักอาศัยในเขตผังเมืองเฉพาะ

ต้องช่วยกันสอดคล้อง เฝ้าระวังป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินผิดประเภท ถ้าหากพบว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดประเภทให้รีบแจ้งกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทราบโดยเร็วเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

3) ผู้ประกอบกิจการร้านขายของหรือร้านอาหาร

- ให้ความร่วมมือในการใช้ประโยชน์ในที่ดินและมาตรการควบคุมอาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ เพื่อความเป็นระเบียบสวยงาม

- ร่วมกันดำเนินการตามมาตรการรักษาสิ่งแวดล้อมและสุขลักษณะทั้งภายใน-ภายนอกสถานประกอบการ

4) ผู้ประกอบการรับจ้าง

ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามมาตรการทางจราจรที่กฎหมายกำหนด ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อภาพลักษณ์ของการท่องเที่ยวที่ดี

5) นักท่องเที่ยว

- ร่วมมือกันปฏิบัติตามกฎกติกาในการเข้าชมโบราณสถาน มีความรับผิดชอบต่อสังคมและสภาพแวดล้อม และรักษาความสะอาดในบริเวณรอบโบราณสถาน

- ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามมาตรการการจัดระเบียบที่จอดรถยนต์ การเข้า-ออกในเขตโบราณสถาน

2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. ที่จัดทำขึ้นนี้มี การนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

- 1) รัฐบาลควรผลักดันให้มีการเสนอกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้มีการใช้บังคับ
- 2) หากจะนำไปสู่การบังคับใช้แล้วจำเป็นที่จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง กฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ รายละเอียดต่าง ในการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ ประกอบไปด้วย

- (1) หลักเกณฑ์ รายละเอียดของการห้ามใช้ประโยชน์ในที่ดินของแต่ละประเภท
- (2) หลักเกณฑ์ การกำหนดรูปแบบ รูปทรง และสีของอาคาร
- (3) หลักเกณฑ์ลดหย่อน หรือยกเว้นภาษี และประกาศนียบัตรหรือประกาศเกียรติคุณ

แก่ให้แก่ผู้ประกอบการต่าง ๆ หรือผู้พักอาศัยในเขตผังเมืองเฉพาะที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

2.3 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

- 1) มีการกำหนดมาตรการส่งเสริม เช่น การลดหย่อนภาษี เพื่อให้ผู้ประกอบการ ผู้อาศัย ส่วนราชการในเขตผังเมืองเฉพาะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในเขตผังเมืองเฉพาะ
- 2) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรูปแบบและวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เข้าถึงกระบวนการแสดงความคิดเห็นและร่วมกำกับติดตาม

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยมีการกำหนดขอบเขตการวิจัยและวัตถุประสงค์การวิจัยไว้แล้ว ดังนั้น จึงยังคงมีบางประเด็นที่สำคัญและสมควรจะได้มีการวิจัย จึงมีข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป ประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาขอบเขตอำนาจของพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในการกำหนดเขตแนวของโบราณสถาน เพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชน ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล อนุรักษ์โบราณสถาน

2) ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการวิจัยเพื่อกำหนดรูปแบบและกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ โบราณสถาน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ

3) เนื่องจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีโบราณสถานอยู่เป็นจำนวนมากและทับซ้อนกับพื้นที่ของชุมชนที่มีเอกชนถือกรรมสิทธิ์ ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการขยายการทำผังเมืองเฉพาะไปสู่พื้นที่อื่น ๆ ที่มีความเสี่ยงอันจะทำให้โบราณสถานได้รับความเสียหาย

4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย และสมมติฐาน

4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัย ไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อ 1 เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2

วัตถุประสงค์ข้อ 2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณโดยรอบโบราณสถาน และผลกระทบจากการไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

วัตถุประสงค์ข้อ 3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

วัตถุประสงค์ข้อ 4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

วัตถุประสงค์ข้อ 5 เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน มีคำตอบอยู่ในบทที่ 5

สรุปคำตอบที่ได้มาตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ว่า มีคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัยครบทุกข้อ

4.2 ผลการทดสอบสมมติฐานการวิจัย

การวิจัยได้กำหนดสมมติฐานการวิจัย ว่า

“การจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบบริเวณโบราณสถาน เพื่อส่งเสริมให้โบราณสถานมีความโดดเด่นและยังทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์”

คำตอบจากการวิจัยที่ได้มาเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ คือ การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่บริเวณโดยรอบโบราณสถาน จะต้องมิกฎหมายผังเมืองเฉพาะและในการจัดทำผังเมืองเฉพาะมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์orkำกับดูแล การมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งมิกฎหมายต้นแบบเพื่อให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งจะส่งผลให้มีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม มีการพัฒนาอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งมีมาตรการควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาให้เป็นไปตามผังเมืองเฉพาะ พบว่าสมมติฐานนั้นมีความถูกต้องเพราะพื้นที่บริเวณโดยรอบวัดมหาธาตุเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งการจัดทำพระราชบัญญัติผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานนี้ได้บัญญัติไว้ครอบคลุมเพื่อให้สามารถนำไปสู่การใช้บังคับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้พื้นที่ที่มีความเป็นระเบียบสวยงาม

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ผลการวิจัยเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้