

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ในหลายประเทศทั่วโลกต่างก็มีอารยธรรมเป็นของตัวเอง และสิ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงอารยธรรมในอดีต ก็คือการมีแหล่งที่เป็น โบราณสถานหรือแหล่งโบราณคดีที่สะท้อนให้เห็นถึงศิลปวัฒนธรรมที่มีอารยธรรม และบ่งบอกถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศนั้น ๆ ซึ่งในยุคปัจจุบัน หากต้องจะศึกษาถึงอารยธรรมของประเทศใดก็ตาม สามารถที่จะศึกษาได้จาก โบราณสถาน หรือแหล่งโบราณคดีของประเทศนั้น ดังนั้น โบราณสถานในแต่ละประเทศจึงเป็นที่ที่ได้รับความนิยมของผู้ที่มีความสนใจในเชิงโบราณคดี ประวัติศาสตร์และศิลปวัฒนธรรม รวมถึงนักท่องเที่ยวที่มีความชื่นชอบการท่องเที่ยวในเชิงประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เพื่อที่จะเห็นภาพในอดีตจำลองจากโบราณสถาน เมืองโบราณที่ได้พบเห็น และในกรณีที่โบราณสถานนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์สามารถสะท้อนถึงอารยธรรมในอดีตของประเทศได้ ก็สมควรที่จะให้การรับรองว่าโบราณสถานนั้นเป็นสิ่งสำคัญต่อมนุษยชาติและเป็นสมบัติของโลก (World Heritage) จนกระทั่งเกิดเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในทางสากล เพื่อที่จะให้มีการอนุรักษ์คุ้มครอง โบราณสถานของแต่ละประเทศขึ้น โดยกำหนดวิธีการที่จะทำให้ประเทศที่มี โบราณสถานตั้งอยู่ เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายสามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ ดังนั้น ในทางระหว่างประเทศจึงมีกฎหมาย อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ หรือที่รู้จักกันในนามของ “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (World Heritage Convention) ได้รับการรับรองจากที่ประชุมองค์การยูเนสโก (UNESCO) เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1972 ซึ่งตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ถือว่าโบราณสถานเป็นมรดกทางวัฒนธรรม และมีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดคุ้มครอง ดูแลและการจัดการกับโบราณสถานให้มีความคงอยู่ได้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งหากประเทศใดเข้าร่วมเป็นภาคีตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก จะเป็นการจูงใจให้แต่ละประเทศที่มีโบราณสถานได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ จึงกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนคือความร่วมมือในการดูแลอนุรักษ์ คุ้มครอง มรดกทางวัฒนธรรม และได้รับความช่วยเหลือในทางการนำความรู้ งานวิจัย

เพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่ยั่งยืน อีกทั้ง เป็นการกระตุ้นด้านเศรษฐกิจให้ดีขึ้นและด้านการท่องเที่ยวที่ดีขึ้น ดังนั้น ในหลายประเทศจึงได้เสนอโบราณสถาน แหล่งเรียนรู้ทางโบราณคดี ให้ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกตามอนุสัญญา เช่น มหาพีระมิดแห่งกิซา ในประเทศอียิปต์ อะโครโพลิส ในประเทศกรีซ มง-แซ็ง-มีแชล ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส หอนาฬิกาพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ ในประเทศอังกฤษ และปราสาทหินโจ วัดคิโยะมิซุ ในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศไทยเป็นชาติที่มีอารยธรรมเจริญรุ่งเรืองมานาน และมีสิ่งที่บ่งบอกถึงความเจริญทางด้านอารยธรรมที่เก่าแก่ไม่แพ้อารยธรรมของชาติอื่น และบนผืนแผ่นดินไทยนี้ยังมีร่องรอยและหลักฐานเกี่ยวกับอารยธรรมโบราณอีกมาก โบราณสถานที่ยังปรากฏอยู่จนถึงทุกวันนี้ แม้จะเป็นเพียงเศษชิ้นส่วนหรือซากอาคารขนาดใหญ่ก็ล้วนแต่เป็นสิ่งที่บรรพชนของชาติได้ร่วมแรงร่วมความคิดในอันที่สร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมสืบต่อกันมาจนเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งคุณประโยชน์ที่ได้รับจากโบราณสถานเหล่านั้น แม้ว่าจะไม่ตอบสนองต่อความจำเป็นในการใช้ชีวิตประจำวันโดยตรง แต่สิ่งที่ได้รับนั้นจะเกิดเป็นความภาคภูมิใจและความชื่นชมยินดีในการที่ประเทศชาติของเรามีอารยธรรมเป็นของตนเอง (ราชวดี สังขกุล, 2527) อีกทั้ง มีประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจและน่าจดจำไม่แพ้ชาติใด ๆ และมีศิลปวัฒนธรรมที่ได้รับการยกย่องว่ามีความละเอียดอ่อนงดงามเป็นหนึ่งในโลกเช่นกัน

จากการที่ประเทศไทยมีศิลปะและวัฒนธรรมอันเก่าแก่สืบทอดมาอย่างยาวนาน มีโบราณสถานที่แสดงให้ถึงสถาปัตยกรรมอันสวยงามและความเจริญรุ่งเรืองเป็นอย่างมากเมื่อครั้งอดีต จึงทำให้นักท่องเที่ยวจากทั่วโลกที่มีความหลงใหลในอารยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์และแหล่งศึกษาทางโบราณคดี เดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทย และจากการท่องเที่ยวนี้เองได้นำรายได้เข้าประเทศเป็นเงินจำนวนมากติดต่อกันมาหลายปี ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีรายได้หลักของประเทศมาจาก 2 แหล่ง คือ จากภาคอุตสาหกรรมส่งออกเป็นอันดับ 1 และจากการท่องเที่ยวเป็นอันดับ 2 เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน มีประเพณี วัฒนธรรมเก่าแก่ที่ดึงดูดที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิอากาศแบบร้อนชื้น จึงมีแหล่งท่องเที่ยวที่มีความหลากหลายทั้งทางด้านวัฒนธรรมและด้านธรรมชาติที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกให้เดินทางมา ซึ่งจากข้อมูลของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ปี 2561 รายงานว่าใน 10 เดือนแรกของปี 2561 มีนักท่องเที่ยวต่างชาติทั้งสิ้น 31.25 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปี 2560 ร้อยละ 7.84 และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติรวม 1.63 ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.98 จากช่วงเดียวกันของปี 2560 และข้อมูลจากดัชนีความเชื่อมั่นผู้ประกอบการท่องเที่ยวในประเทศไทย ปี 2561 รายงานว่า นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้ความนิยมการเยี่ยมชมสถานที่ทางวัฒนธรรมโบราณสถาน ร้อยละ 44 สูงเป็นอันดับ 2 รองจากการท่องเที่ยวธรรมชาติ

จากสถิติที่เพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยว เป็นเพราะศักยภาพของประเทศที่มีความสมบูรณ์ในทรัพยากรธรรมชาติสถานที่ท่องเที่ยวที่มีสวยงาม เช่น ทะเล ป่าเขาที่มีความอุดมสมบูรณ์ และมีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณีเฉพาะของประเทศที่ยาวนาน และที่สำคัญก็คือ โบราณสถาน เนื่องจากประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจ ทั้งจากอดีตที่มีความเจริญรุ่งเรือง มีประเพณีและวัฒนธรรมที่สวยงาม ถึงแม้จะถูกทำลายไปแล้วโดยผลของสงครามที่เกิดขึ้นในอดีต แต่ปัจจุบันยังคงหลงเหลือไว้ในรูปแบบของโบราณสถาน ที่จะเป็นแหล่งศึกษาที่ดีสำหรับนักโบราณคดี และผู้ที่มีความสนใจในประวัติศาสตร์ทั้งหลาย

สำหรับประเทศไทย มีโบราณสถานหลายแห่งกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ซึ่งเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนมรดกโลกจำนวน 2 แห่ง ได้แก่ นครประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร และนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา (ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งมรดกโลก, 2556, หน้า 15) โดยเฉพาะนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา นี้ ได้รับความนิยมนักท่องเที่ยวอย่างมาก เพราะในอดีตนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นเมืองโบราณอาณาจักรที่มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งทางด้านศาสนา วัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และเศรษฐกิจการค้ากับต่างประเทศ นอกจากนี้ ในปัจจุบันนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ตั้งอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร การเดินทางสะดวกสบาย จึงเป็นสถานที่ที่มีความเหมาะสมไปท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์เป็นอย่างมาก

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้รับการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2534 ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยสามัญครั้งที่ 15 ที่เมืองคาร์เทจ สาธารณรัฐตูนิเซีย โดยมีคุณสมบัติการเป็นมรดกโลกตามเกณฑ์การพิจารณา คือ “...เป็นสิ่งที่ยืนยันถึงหลักฐานของวัฒนธรรมหรืออารยธรรมที่ปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบันหรือว่าที่สาบสูญไปแล้ว” ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ หรือที่รู้จักกันในนามของ “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (World Heritage Convention) ได้รับการรับรอง จากที่ประชุมองค์การยูเนสโก (UNESCO) เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ค.ศ. 1972 ซึ่งในอนุสัญญานี้ได้แบ่งลักษณะมรดกทางวัฒนธรรมออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ โบราณสถาน (Monuments) กลุ่มอาคาร (Groups of Building) และแหล่ง (Sites) ซึ่งนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาและเมืองบริวารที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกคือ โบราณสถานที่เป็นวัดมงคลปิตร วัดพระศรีสรรเพชญ์ วัดราชบูรณะ วัดมหาธาตุ และพระราชวังต่าง ๆ ซึ่งพระราชวังในพระนครศรีอยุธยามีอยู่ 3 แห่ง คือ พระราชวังหลวง วังจันทร์เกษมหรือวังหน้า และวังหลัง (ชาติรี มหันตรัตน์, 2559, หน้า 10)

ถึงแม้ว่านครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกแล้วก็ตาม แต่ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2553-2557 เป็นช่วงที่มีข่าวปรากฏออกมาตามสื่อต่าง ๆ ทั้งทางโทรทัศน์ ทางเว็บไซต์ หรือสื่อสิ่งพิมพ์มากมาย เกี่ยวกับการรณรงค์ให้มีความตื่นตัวเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกโลก

ในประเทศไทย เนื่องจากอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับคำเตือนจากยูเนสโก เรื่องการถอดถอนนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาจากการเป็นมรดกโลก เพราะการบริหารจัดการมรดกโลกไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลก (พรพรรณ โปร่งจิตร์, 2561, หน้า 34) ทั้งนี้ รวมทั้งปัญหาสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยรอบโบราณสถาน เช่น ปัญหาการบุกรุกพื้นที่โบราณสถาน ในกรณีเขตวิหารพระมงคลบพิตรและวัดพระศรีสรรเพชญ์ (ชาติชาย มหาคีตะ, 2558) ปัญหาการจัดระบบการบริหารจัดการพื้นที่ไม่สอดคล้องกับแผนแม่บทการพัฒนาเมืองและหลักเกณฑ์ เช่น การรื้อแนวกำแพงโบราณแล้วสร้างถนนปลูกสร้างเสาไฟฟ้าจนบดบังโบราณสถาน ปัญหาการขุด ทำลายโบราณสถาน ปัญหาความสะอาด ปัญหาการจัดการขยะ ทำให้รอบ ๆ บริเวณมรดกโลกมีทัศนียภาพ (ชาติรี มหันตรัตน์, 2559, หน้า 10-11) ซึ่งปัญหาดังที่กล่าวมาจะส่งผลกระทบต่อความเป็นโบราณสถานที่เหมาะสมในการเป็นมรดกโลกได้ ซึ่งถ้าหากนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาไม่สามารถปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลกได้นั้น ก็มีความเสี่ยงอย่างมากที่จะถูกพิจารณาขึ้นทะเบียนมรดกโลกที่มีสถานะอันตราย และถูกถอนทะเบียนการเป็นมรดกโลกในที่สุด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณค่าของความเป็นโบราณสถาน ซึ่งเป็นต้นทุนทางวัฒนธรรม เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของประเทศชาติเป็นอย่างมาก และยังส่งผลต่อสถานะเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย

การที่จะลดความเสี่ยงในการที่จะไม่ให้นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาถูกถอนทะเบียนมรดกโลกนั้น ในการจัดการโบราณสถานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบในพื้นที่ต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลก โดยวัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญาฯ มีดังนี้

1) การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าความโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตตลอดไป

2) พันธกรณีของรัฐภาคี ได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ

3) การกำหนดมาตรการเพื่อการศึกษาวิจัย การปกป้องคุ้มครองการอนุรักษ์และการฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติและละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจจะทำลายมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐภาคีอื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐภาคีอื่น ในการศึกษาวิจัยและปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา ได้รับการแจ้งเตือนว่าจะถูกถอนทะเบียนมรดกโลกนั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้เกิดความตื่นตัวเป็นอย่างมาก ที่จะพยายามแก้ปัญหาพื้นที่ทั้งในและภายนอกเขตโบราณสถานที่เป็นมรดกโลก ทั้งการใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 หรือ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น (เรื่องฤทธิ์ รักเจริญ, 2557, หน้า 73-74) นอกจากนี้แล้วยังมีการจัดทำแผนแม่บทพัฒนาเมืองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนพื้นที่และมีการปรับปรุงพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาการคุ้มครองมรดกโลกแล้ว (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ, 2560) แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สืบเนื่องได้จากการที่ยังมีสื่อต่าง ๆ รายงานว่า สถานการณ์ของการเป็นเมืองเก่าของพระนครศรีอยุธยา กำลังประสบปัญหาในการอนุรักษ์โบราณสถานให้ยังทรงคุณค่า เพราะการพัฒนาเมืองที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง มีธุรกิจการท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ประชาชนเข้าใช้พื้นที่ในเขตโบราณสถานเพิ่มทำการค้าขาย ตั้งร้านค้าต่าง ๆ รวมถึงการก่อสร้างอาคารไปบดบังภูมิทัศน์ที่สวยงามของโบราณสถาน มีการถมคูคลองโบราณเพื่อสร้างถนน เป็นต้น การกระทำเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความขาดการตระหนักที่จะดูแลรักษาโบราณสถานให้มีความสวยงามอันทรงคุณค่ายิ่ง (รายการเป็นเมือง, 2562)

จากปัญหาดังกล่าว สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่นั้น ไม่มีการควบคุม ไม่มีการจัดระเบียบอย่างเหมาะสม จนก่อให้เกิดปัญหาการลุกล้ำพื้นที่ของโบราณสถาน ปัญหาการเข้าไปขุด ทำลายโบราณสถาน ดังนั้น หากจะต้องจัดระเบียบการใช้พื้นที่ การควบคุมการก่อสร้างบริเวณรอบ ๆ พื้นที่ให้เรียบร้อยมีความสวยงาม จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของพื้นที่จึงเป็นที่มาของการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ ที่เรียกว่า “การผังเมือง” เพื่อกำหนดทิศทางการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่

สำหรับประเทศไทยมีการนำเอาหลักการผังเมืองมาใช้ในการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ โดยมีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 กำหนดกระบวนการวิธีดำเนินการ โดยให้ความหมายของ “การผังเมือง” หมายความว่า “การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะในบริเวณเมือง และบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับคามเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบความสวยงามการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคมเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อมเพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทาง

ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ”

การผังเมืองตามกฎหมายผังเมืองของไทยเป็นการกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินตามลักษณะทางกายภาพของที่ดินเพื่อรองรับกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่ได้วางผังไว้ โดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเหมาะสมกับสภาพทางภูมิศาสตร์ในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาค และประเทศ ซึ่งมี 2 ระบบ คือ

1) ระบบการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นประเภทในแต่ละย่าน หมายถึง การกำหนดสัญลักษณ์ประจำแต่ละพื้นที่ในการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น ย่านสีเขียวเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ย่านสีเหลืองเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ย่านสีแดงเป็นพื้นที่พาณิชยกรรม เป็นต้น ซึ่งการกำหนดสีเป็นการสื่อความหมายให้ประชาชนรับทราบและใช้ประโยชน์ที่ดินตามประเภทที่กำหนด

2) ระบบผังโครงข่ายคมนาคม เป็นผังกำหนดแนวถนนในพื้นที่ การจัดทำผังเมืองเป็นการจัดการพัฒนาเมืองทางกายภาพโดยมุ่งหวังส่งเสริมการใช้ที่ดินให้มีศักยภาพสูงสุด โดยให้สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศ ตลอดจนเป็นแผนชี้นำไปสู่การตั้งถิ่นฐานของประชาชนที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม รวมทั้งการสร้างทัศนียภาพที่สวยงามให้กับชุมชนด้วยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจัดทำผังเมืองนั้นตามหลักการผังเมืองในระบบสากลมี 2 ระดับ ซึ่งมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 คือ

ระดับของผังเมืองรวม (Comprehensive Planning) เป็นการควบคุมการใช้ประโยชน์นโยบายที่ดินในลักษณะของการควบคุมและพัฒนาทั่วไป ซึ่งเป็นการจัดทำผังเมืองที่มุ่งเน้นเป็นมาตรการชี้นำที่มุ่งควบคุมและพัฒนาเป็นการทั่วไป เรียกว่า ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเชิงนโยบาย

ระดับของผังเมืองเฉพาะ (Specific Planning) เป็นผังเมืองที่เน้นการชี้นำในรายละเอียดเฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะบริเวณ โดยมุ่งเน้นการวางผังเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดของผังเมืองมากกว่าผังเมืองรวม เพราะเป็นการจัดทำผังเมืองเฉพาะพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้เหมาะสมกับบริบทและนโยบายการพัฒนาพื้นที่นั้น ๆ เพื่อการพัฒนาและควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นการเฉพาะ (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 23)

แต่ปัญหาของการจัดทำผังเมืองนับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีการจัดทำผังเมืองรูปแบบเดียว คือ ผังเมืองรวม ซึ่งมีการกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของพื้นที่กว้าง ๆ ซึ่งผังเมืองรวมมีบทบาทหน้าที่เพียงวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินผังโครงข่ายการคมนาคมและขนส่ง จึงไม่สามารถพัฒนาเมืองเป็นรูปธรรมผ่านโครงการหรือการควบคุมด้านกฎระเบียบและข้อกำหนดใช้บังคับผังเมือง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจาก

กิจกรรมของการใช้ประโยชน์พื้นที่ เช่น พื้นที่สีเขียว ปัญหาทัศนียภาพในชุมชนหรือการควบคุมทัศนียภาพให้สวยงาม ตลอดจนการรักษาพื้นที่หรืออาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์จึงมักมีการกล่าวถึงเสมอว่า ภาพของพื้นที่ในแต่ละจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านไม่มีความเป็นระเบียบก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย (อดิศักดิ์ น้อยสุวรรณ, 2562, หน้า 12)

จากที่กล่าวมานี้ เป็นการสะท้อนให้เห็นภาพชัดเจนว่าการใช้ผังเมืองรวมอาจเพียงพอต่อการใช้ประโยชน์พื้นที่ลักษณะกว้าง ๆ แต่ไม่เพียงพอต่อการจัดระเบียบและสร้างความสวยงามให้แก่พื้นที่ โดยเฉพาะได้ และโดยเหตุที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติหมวดว่าด้วยผังเมืองเฉพาะ และได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายถึง แผนผังและโครงการการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งเป็นหลักการผังเมืองในระบบสากลที่สามารถจะนำมาใช้เสริมผังเมืองรวมเพื่อแก้ไขปัญหาจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้ เนื่องจากช่วยปรับโครงสร้างการใช้ประโยชน์พื้นที่ให้เกิดความสวยงามเป็นระเบียบ และสอดคล้องกับบริบทของลักษณะเฉพาะของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม มีความเป็นระเบียบ และสวยงามสมประโยชน์ของการใช้พื้นที่ หรือหากจะมีโครงการพัฒนาใดก็สามารถที่จะพัฒนาได้ตามกรอบของผังเมืองเฉพาะที่มีความต่อเนื่อง

ที่เป็นปัญหาก็คือแม้ว่าจะมีหลักการนี้ในกฎหมายผังเมือง แต่การจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้นยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยจนถึงขั้นนำมาใช้บังคับทั้ง ๆ ที่กรมโยธาธิการและผังเมืองมีความพยายามที่จะให้มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะขึ้นในหลายพื้นที่ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะเป็นผังที่เน้นการควบคุมและพัฒนาซึ่งมีรายละเอียดและองค์ประกอบมาก มีขั้นตอนดำเนินการซับซ้อน มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณในการพัฒนา การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนเกี่ยวข้องกับควบคุมลักษณะอาคารและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเคร่งครัด รวมทั้งมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายหลายฉบับ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนและการมีความขัดแย้งของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ พร้อมทั้งต้องมีการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะยังไม่เกิดขึ้นในประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ทั้ง ๆ ที่พื้นที่บางแห่งสมควรที่จะต้องมีการดำเนินการจัดทำผังเมืองเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น ย่านประวัติศาสตร์ หรือย่านเมืองเก่าที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์เหมาะที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยว เช่น ย่านเมืองเก่าพระนครศรีอยุธยา เมืองเก่าสุโขทัย ศรีสัชนาลัย ซึ่งเป็นมรดกโลก ย่านเมืองเก่าจังหวัดเชียงใหม่ ย่านเมืองเก่าภูเก็ต เป็นต้น หรือย่านแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่สวยงามตามป่า ภูเขา หรือทางทะเล โดยเฉพาะแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลที่มีลักษณะเป็นเกาะจะได้รับ

ความนิยมจากนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่สร้างสามารถสร้างรายได้มหาศาล อาทิ เกาะช้าง เกาะพะงัน เกาะเต่า เกาะภูเก็ต เกาะพีพี เกาะหลีเป๊ะ เป็นต้น

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดที่จะคุ้มครองอนุรักษ์โบราณสถานที่ยื่นทะเปียนมรดกโลก โดยการนำเอาการจัดทำผังเมืองเฉพาะมาใช้กับพื้นที่ที่เป็น โบราณสถานที่มีการยื่นทะเปียนมรดกโลกและตั้งอยู่ในเขตนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพราะเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพและมีความเหมาะสมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นอย่างมาก เนื่องจากการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์พื้นที่ที่ได้รับการยื่นทะเปียนมรดกโลกได้ โดยมีการจัดทำเป็นกฎหมายเพื่อให้มีมาตรการในการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การจัดทำผังเมืองเฉพาะยังสามารถแก้ปัญหาในเรื่องการรुक้าเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่รอบ ๆ โบราณสถานที่เป็นมรดกโลกได้ รวมถึงการก่อสร้างอาคารโดยรอบโบราณสถาน แม้ว่าจะเป็นเมืองเก่าและเป็นพื้นที่ที่มีการควบคุมสิ่งก่อสร้างภายในเมืองก็ตาม แต่คงไม่สามารถห้ามการพัฒนาและความเจริญได้ เพราะนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาเป็นพื้นที่เมืองใหม่ทับซ้อนอยู่บนพื้นที่เมืองเก่าวิถีของผู้คนยังคงต้องดำเนินไปในพื้นที่อนุรักษ์นี้ ซึ่งจากปัญหาการรुक้าพื้นที่ การก่อสร้างอาคาร หรือปัญหาทัศนียภาพที่ดูจากนั้น จะส่งผลให้ลดคุณค่าแห่งความเป็น โบราณสถานที่ได้รับการยื่นทะเปียนมรดกโลก ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนในการที่จะนำเอาหลักการผังเมืองเฉพาะมาบังคับใช้ ฉะนั้น ในพื้นที่ดังกล่าว จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยเพื่อการจัดทำรูปแบบการอนุรักษ์โบราณสถานโดยใช้ผังเมืองเฉพาะ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาและวิจัย เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน” เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ที่มี โบราณสถานอื่นต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาด้วยการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยอนุรักษ์โบราณสถานโดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะ เพื่อให้เป็นต้นแบบของกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่ที่มีโบราณสถานอยู่ในส่วนอื่น ๆ ของประเทศได้ การวิจัยนี้ได้กำหนดประเด็นการศึกษาและวิจัย ดังต่อไปนี้

1) แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

แนวคิดและทฤษฎี

การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการทบทวนวรรณกรรมแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ตามประเด็นที่กำหนดไว้ โดยแยกการทบทวนวรรณกรรมออกเป็น

- แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน

คำว่า “โบราณสถาน” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Monuments” ซึ่งใน Longman dictionary of contemporary English ได้นิยามคำ ๆ นี้ว่าหมายถึง “อาคารหรือสถานที่ที่มีความเก่าเป็นอย่างมากและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ขณะที่ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ระบุว่า “โบราณสถาน หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่ง การก่อสร้างหรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติ ของอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ทางศิลปะ ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี ทั้งนี้ให้รวมถึง สถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์”

คำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการกำหนดว่าอะไรเป็นโบราณสถานหรือไม่นั้น ไม่ได้ถือเอาเฉพาะอายุเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังพิจารณาเรื่องลักษณะการก่อสร้าง ประวัติความเป็นมาของสิ่งก่อสร้างหรือวัตถุชิ้นว่าเป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณสถานมากน้อยเพียงใดด้วย

- แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

คำศัพท์และคำนิยามที่ใช้เรียกลำดับการอนุรักษ์ต่าง ๆ พบว่า มีการแบ่งระดับการอนุรักษ์ออกเป็น 3 ระดับหลัก คือ (1) การป้องกันการเสื่อมสภาพ (Protection) (2) การรักษาให้คงสภาพ (Preservation) และ (3) การบูรณปฏิสังขรณ์ (Restoration) ซึ่งทั้ง 3 ระดับนี้ สามารถใช้ได้กับโบราณสถานที่ยังมีการใช้งานอยู่ในปัจจุบัน คือ ต้องมีการป้องกันและรักษาลิ่งที่มีคุณค่าอยู่อย่าง เดิมและซ่อมแซม บูรณะ ปฏิสังขรณ์ส่วนที่เสียหาย ให้มีสภาพใช้งานได้ (วินัย หนั่นคดิธรรม, 2555)

- แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย

แนวคิดการอนุรักษ์โบราณสถานของคนไทย มีความแตกต่างไปจากการอนุรักษ์แบบสากล คือจะมีลักษณะเป็นการทะนุบำรุงรักษาศาสนสถาน เช่น การบูรณะซ่อมแซมโบสถ์ วิหาร เจดีย์ ให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรง วิจิตรงดงาม และสามารถใช้เป็นสถานที่ประกอบพิธีทางศาสนาได้ ซึ่งแฝงด้วยเรื่องบุญกุศล ทานบารมี และความเชื่อในเรื่องพระศรีอริยเมตไตรย (พัชร์ แดงพันธ์, 2554) หรือโลกหน้า

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนอกจากจะทรงปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยเพื่อให้รอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมอย่างอังกฤษและฝรั่งเศส แล้ว ยังทรงริเริ่มพระราชกรณียกิจหลายอย่างเพื่อรักษาและเผยแพร่มรดกวัฒนธรรมที่มีมาอย่างยาวนานของชนชาติสยามไว้ เช่น ดำเนินงานด้านการพิพิธภัณฑฯ โดยทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอวิมเข็ม ขึ้นที่หอคองคอเดีย (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นศาลาสหทัยสมาคม) ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 เพื่อจัดแสดง

ของแปลก โบราณ และของที่มีฝีมือประณีตบรรจง นอกจากนี้ยังโปรดเกล้าฯ ให้จัดการหอพระสมุดวชิรญาณให้เป็นหอสมุดสำหรับพระนครในปี ร.ศ. 124 เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมหนังสือต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอารยธรรมไทยโบราณและศาสนาพุทธ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้จะเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลโบราณสถานของไทย การอนุรักษ์โบราณสถานของไทยด้วยกฎหมายเริ่มปรากฏชัดเจน ตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมาย “ประกาศจัดการตรวจรักษาของโบราณ” ในปี พ.ศ. 2466

- แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก

ราวกลางคริสต์ศตวรรษที่ 20 เมื่อรัฐบาลอียิปต์ตกลงใจจะสร้างเขื่อนอัสวาน (Aswan High Dam) ขวางลำน้ำไนล์ทางตอนเหนือของประเทศ เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ทำการเกษตรในหน้าแล้ง ป้องกันอุทกภัยในฤดูน้ำหลาก รวมถึงผลิตกระแสไฟฟ้าจ่ายให้ชาวอียิปต์ใช้ทั่วประเทศ ผลที่ตามมาคือ โบราณสถานจำนวน 23 แห่ง ซึ่งรวมถึงมหาวิหารอาบูซิมเบล (Abu Simbel) แห่งฟาโรห์รามเสสที่ 2 (Ramses II) ที่สร้างขึ้นเมื่อกว่า 1,270 ปี ก่อนคริสตกาลต้องจมอยู่ใต้บาดาลอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง ขณะเดียวรัฐบาลอียิปต์ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ให้โบราณสถานทั้งหมดนี้รอดพ้นวิกฤตการณ์ได้โดยลำพัง ทำให้องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ต้องให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดส่งนักโบราณคดีและผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ไปยังพื้นที่ดังกล่าวโดยเร่งด่วน เพื่อศึกษาวิจัยและหาวิธีที่จะรักษาโบราณสถานทั้ง 23 แห่งไว้ในที่สุจริตภายใต้ยูเนสโก 50 ประเทศ จึงได้ระดมเงินทุนและให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีเป็นงบประมาณกว่า 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเคลื่อนย้ายมหาวิหารอาบูซิมเบลและ โบราณสถานอื่น ๆ ไปประกอบใหม่ยังพื้นที่ปลอดภัย แต่ก็สามารถขนย้ายได้เพียง 14 แห่ง เท่านั้น นับจากนั้นเป็นต้นมา หลายชาติเริ่มหันกลับมาสนใจมรดกล้ำค่าในประเทศของตน (ฝ่ายวิชาการ สถาพรบุ๊ค, 2562, ออนไลน์)

- แนวคิดการบริหารจัดการมรดกโลกของประเทศไทย

แนวคิดด้านการจัดการมรดกโลก อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติหรือเรียกว่า “อนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” (The World Heritage Convention) เป็นความตกลงระหว่างรัฐภาคี (States Parties) ในการยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ทั้งที่มีอยู่ในประเทศตนและประเทศอื่นให้ดำรงอยู่เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตลอดไป วัตถุประสงค์สำคัญของอนุสัญญา ๔ คือ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและ ทางธรรมชาติให้ดำรงคุณค่าความโดดเด่นเป็นมรดกของมวลมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตตลอดไป พันธกรณีของรัฐภาคี ได้แก่ การกำหนดนโยบายและวางแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และจัดการมรดก ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่กำหนด

มาตรการเพื่อการศึกษาวิจัย การปกป้องคุ้มครองการอนุรักษ์และ การฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติและละเว้นการดำเนินการใด ๆ ที่อาจจะทำลายมรดกทาง วัฒนธรรมและทางธรรมชาติของรัฐภาคีอื่น ๆ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม แต่จะสนับสนุนและช่วยเหลือรัฐภาคีอื่นในการศึกษาวิจัยและปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในประเทศนั้น ๆ

อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับ การรับรองจากรัฐสมาชิกขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโก (UNESCO) ในการประชุมใหญ่สมัยสามัญ ครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518 เป็นต้นมา (ชาติชาย มหาคีตะ และชาติตรี มหันตรัตน์, 2559) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 กล่าวถึงมรดกโลกว่าเป็น “มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ หรือมรดกแบบผสม ที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลและได้รับการยกย่องให้เป็นมรดกของมวลมนุษยชาติตามอนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972” กฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า “คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก” ซึ่งประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นรองประธานกรรมการ (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นรองประธานกรรมการ (5) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เลขาธิการ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และผู้ว่าการ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (6) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีผลงาน หรือประสบการณ์ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านประวัติศาสตร์ ด้านศิลปกรรมศาสตร์ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการอนุรักษ์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านมานุษยวิทยาหรือด้านกฎหมาย เป็นกรรมการ (7) เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และ (8) อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ และอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก ทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559)

- แนวคิดด้านมาตรการทางกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดโครงสร้างของรัฐเชิงนโยบาย โดยรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับการอนุรักษ์คุ้มครองแหล่งท่องเที่ยวและแหล่งทรัพยากรทางโบราณสถาน ศิลปะและวัฒนธรรมไว้ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งสามารถแปลงมาสู่การท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนได้

กฎหมายที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการแหล่งมรดกโลก ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเฉพาะโดยตรง แต่อาศัยกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 308 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2543 และฉบับแก้ไข พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และฉบับแก้ไข ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่ไม่ใช่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยอนุวัติการตามสนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรม ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติก็ดำเนินการตามกฎหมายนั้น ส่วนกรมศิลปากร สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ก็เป็นผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริหารจัดการและควบคุมดูแลมีการกำหนดรูปแบบ การจัดทำแผนการอนุรักษ์และการพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์พระนครหรืออยุธยาในรูปแบบของอุทยานประวัติศาสตร์

- แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน (Neighborhood Concept)

การสร้างพัฒนาเมืองให้น่าอยู่ นับเป็นเป้าหมายสำคัญของการผังเมือง ดังนั้นจะปรากฏแนวคิดของนักวิชาการด้านผังเมืองที่จะสร้างย่านหรือละแวกบ้านให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี ทั้งนี้ แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน หมายถึงแนวคิดการออกแบบชุมชนโดยอิงความสัมพันธ์ในการจัดบริการสาธารณะกับการอยู่อาศัยให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน โดยใช้ระบบถนนในการเชื่อมโยง เพื่อให้มีการสัญจรในการใช้กิจกรรมด้วยความรวดเร็ว

แนวคิดนี้ใช้จัดทำโครงการพัฒนาตามผังเมืองโดยแบ่งเมืองออกเป็นชุมชนย่อยในแต่ละชุมชนต่างก็มีศูนย์กลางย่อย มีโรงเรียน ร้านค้า ที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นศูนย์กลางชุมชน

มีถนนล้อมรอบเป็นขอบเขตของย่าน โดยจะอยู่ในรัศมีให้บริการสาธารณะ แนวคิดนี้มุ่งกระจายความเจริญจากชุมชนหลักออกไปสู่ส่วนอื่นของเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน สำหรับการทำให้เมืองเฉพาะจะนิยมใช้แนวคิดนี้เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะและการอยู่อาศัยในย่านเดียวกันเพื่อลดการเดินทางและนิยมออกแบบถนนให้มีขนาดเล็กเพื่อมิให้เกิดสัญจรที่กระทบต่อความเป็นย่านที่น่าอยู่ ดังนั้น จึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

- แนวคิดเมืองแบบกระชับ (Compact City Concept)

แนวคิดเมืองแบบกระชับ หมายถึง การกำหนดทิศทางการใช้ที่ดินในศูนย์กลางเมืองและบริเวณโดยรอบให้มีการใช้ประโยชน์มากที่สุด เพื่อมิให้เมืองมีการขยายตัวออกไป อันจะส่งผลกระทบต่อการประหยัดในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่ง ทิศทางของการผังเมืองมีการกล่าวถึงแนวคิดเมืองแบบกระชับ เพื่อมุ่งหวังเมืองมีการใช้ที่ดินในเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุด มิให้เมืองกระจายตัวออกไป ทั้งนี้ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถกำหนดให้เมืองมีความกระชับด้วยการกำหนดการใช้ที่ดิน นอกจากนั้นจะมีการกำหนดเป้าหมายของเมือง การพัฒนาเมือง การบริหารการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด และต้องการแก้ปัญหาเมืองที่มีการกระจายตัวอย่างไร้ระเบียบ โดยหลักการนี้เสนอรูปแบบการสัญจรที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน อันจะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเมืองแบบกระชับ อีกทั้งเน้นพัฒนาเมืองที่ยั่งยืน ซึ่งจะพัฒนาจากศูนย์กลาง (City Town) ให้มีความพร้อมมากที่สุด ทั้งนี้จะมุ่งทำให้เมืองมีการใช้ที่ดินในบริเวณศูนย์กลางให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ไม่ปล่อยให้ที่ดินว่างเปล่า ลดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ส่งเสริมให้ใช้จักรยานและเดินเท้า เพิ่มพื้นที่สีเขียว จัดให้มีสถานที่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนมาใช้พื้นที่ร่วมกันและมีการใช้พื้นที่แบบผสมผสาน ดังนั้น จึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

- แนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Concept)

กระบวนการผังเมืองนอกจากจัดทำผังเมืองในเชิงเอกสารและข้อกำหนดแล้ว การปฏิบัติตามผังเมือง ได้แก่ การควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองหรือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้เมืองสวยงามนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้ การฟื้นฟูเมือง หมายถึง การดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ด้วยการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้บริเวณที่เคยเสื่อมโทรมสามารถกลับมาใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้นโครงการเพื่อพัฒนาเมืองหรือการฟื้นฟูเมืองในพื้นที่เสื่อมโทรมรวมทั้งมาตรการอื่นที่สำคัญ คือ การจัดรูปที่ดิน (land readjustment) ด้วยการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง (public-private partnership) รวมทั้งมาตรการควบคุมให้เป็นไปตามผังเมืองด้วยการจัดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Ordinance) ซึ่งมาตรการนี้พบในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Zoning Ordinance นอกจากนั้นยังพบลักษณะคล้ายกันในสหราชอาณาจักรที่ไม่ได้บัญญัติ Zoning Ordinance แต่หน่วยงานผังเมือง

ท้องถิ่นจะศึกษาทั้งข้อดีข้อเสียของการใช้ประโยชน์ที่ดินและมีกฎหมายทำหน้าที่ป้องกันดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนา (Structure Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2552, หน้า 20) รวมทั้งการพัฒนาให้เป็นไปตามผังด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีขั้นตอนจัดทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) หรือจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินหรือจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองหรือจัดทำโครงการเพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามผัง ด้วยการก่อสร้างให้เป็นไปตามผังเมือง อาทิ ก่อสร้างถนน ปรับปรุงภูมิทัศน์ บำรุงรักษาอาคาร สร้างสวนสาธารณะ เป็นต้น จึงสรุปได้ว่า การพัฒนาเมืองให้สวยงามจะต้องมีการทำแผนผังปฏิบัติการ (Action Area Plan) และแผนผังพัฒนาเฉพาะเรื่อง (Subject Plan) (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 5) ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

- แนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan Concept)

ผังเมืองเฉพาะ หมายถึง แผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง ซึ่งผังเมืองเฉพาะเป็นผังกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมโดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่อบประมาณแผ่นดิน ที่ต้องจัดสรรให้เพื่อพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน และเวนคืนที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการที่ระบุในผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นผังที่ทำให้มีการปฏิบัติตามที่กำหนดคนโยบาย จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือหรือข้อกำหนดเข้ามาประกอบเป็นผังเมืองเฉพาะซึ่งถือเป็นแผนพัฒนาทางด้านกายภาพ ดังนั้นผังเมืองเฉพาะจะบอกรายละเอียดและชนิดของการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมที่อนุญาตหรือไม่อนุญาต เงื่อนไขที่เกี่ยวกับการกำหนดขนาดและลักษณะของอาคาร กำหนดความหนาแน่นขนาดของแปลงที่ดินและกำหนดปริมาณของที่จอดรถในการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทด้วย ดังนั้น จึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

หลักการ

หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ

- หลักการการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land use planning)

การบริหารการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความสำคัญ เพราะที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงต้องใช้อย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คำนี้ถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประโยชน์หลายด้านพร้อมกันไป คำนี้ถึงลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน

และสุดท้ายมุ่งให้การใช้ที่ดินสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรโดยส่วนรวม ซึ่งหลักการการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization Principle)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความเกี่ยวพันในการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจนี้มีความสำคัญต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองเนื่องจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีผลต่องานด้านผังเมืองเนื่องจากผังเมืองเป็นภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

- หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participate Principle)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการสำคัญต่อการจัดทำผังเมืองเนื่องจากการทำผังเมืองเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในแง่ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและผู้ใช้ประโยชน์จึงเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งในการผังเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดการยอมรับผังเมือง (สุวัฒนา ธาดานิติ, 2543, หน้า 89-95) การกำหนดนโยบายด้านผังเมืองแล้วนำมาสู่การพัฒนา เช่นการสร้างถนนมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเมือง แต่ก็อาจเกิดข้อขัดแย้งได้ หากประชาชนยังไม่ทราบข้อมูลและหวาดระแวงการปฏิบัติงานจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นแนวทางป้องกันความขัดแย้งในการพัฒนาเมือง ต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นหลักการมีส่วนร่วมจึงเป็นหลักการที่การวิจัยนี้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์

- หลักกรรมสิทธิ์ (Property Right Principle)

หลักกรรมสิทธิ์ เป็นหลักการที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของในอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินที่ถือครอง เป็นหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักกรรมสิทธิ์ไว้ในมาตรา 37 “วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก และวรรคสอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” สำหรับเนื้อหาของหลักกรรมสิทธิ์นั้นเป็นสิทธิที่จะถือเอาและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างสมบูรณ์ หลักกรรมสิทธิ์จึงเป็นการรับรองให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่พอใจและหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้เต็มตามความสามารถของตน ซึ่งก็ย่อมหมายถึงการยึดถือเอาทรัพย์สินนั้นไว้ การใช้ประโยชน์หรือได้รับดอกผลจากทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตาม

การใช้สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้ ส่งผลให้กรรมสิทธิ์สามารถถูกรอนสิทธิได้ เช่น การเวนคืน การโอนให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น หลักกรรมสิทธิ์จึงได้รับการรับรองในฐานะเสรีภาพพื้นฐานของมนุษย์ และมีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองโดยตรงเพราะการจัดทำผังเมืองอาจจะมีส่วนกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถือครองอยู่ ดังนั้น จึงเป็นหลักการที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์

- หลักการเวนคืน (Expropriation Principal)

การเวนคืน หมายถึงการเอาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของประชาชนไปใช้ประโยชน์สาธารณะ ถือว่าเป็นรูปแบบของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากการพรากเอากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐจึงต้องมีบัญญัติรับรองการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขว่าการเอาทรัพย์สินของเอกชนไปใช้นั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เอกชนผู้ต้องสูญเสียทรัพย์สินของตนไป จึงอาจกล่าวได้ว่าการเวนคืนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบังคับเอาสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของสังหาริมทรัพย์นั้นก่อน การใช้อำนาจนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมานั้นต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืน ซึ่งการผังเมืองบางครั้งมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเวนคืนที่ดิน ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

ทฤษฎี

- ทฤษฎีด้านการผังเมือง

ทฤษฎีด้านการผังเมืองจะวางระบบเมืองในหลายรูปแบบตามลักษณะภูมิประเทศหรือตามสภาพของชุมชน ในการทำงานวิจัยนี้มีทฤษฎีด้านการผังเมืองซึ่งเกี่ยวข้องที่จะนำมาศึกษาและวิจัยเพื่อประกอบการวิเคราะห์สำคัญ 3 ทฤษฎี ดังต่อไปนี้

(1) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบศูนย์กลางเดี่ยว (Concentric Zone)

ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเมืองซึ่งหากมีสภาพที่เป็นเมืองขนาดเล็ก ควรมีศูนย์กลางหลักเดี่ยวแล้วกระจายตัวการใช้ประโยชน์ในดินไปรอบเมืองเป็นลักษณะวงกลม ซึ่งศูนย์กลางของเมืองจะเรียกว่าศูนย์กลางพาณิชยกรรมหลัก ส่วนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์อื่น อาทิ การอยู่อาศัยจะกระจายออกมาโดยรอบของศูนย์กลางเมือง (Susan S. Fainstein, Scott Compbell, 1996, pp.1-19) ซึ่งในการจัดทำผังเมืองเฉพาะสามารถนำทฤษฎีนี้ไปใช้ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(2) ทฤษฎีการใช้ที่ดินแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei)

การใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองจะมีหลายศูนย์กลาง แม้ว่าจะมีศูนย์กลางหลักในกลางเมือง (Central Business District: CBD) แต่ก็จะมีการกระจายศูนย์กลางรองกระจายไปทั่วเมือง เพื่อลดการเดินทาง (กรมโยธาธิการและผังเมือง, 2549, หน้า 10) ซึ่งในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะสามารถเลือกใช้การจัดทำผังเมืองให้เมืองมีแบบหลายศูนย์กลางก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ หากลักษณะพื้นที่มีการกระจายตัว เพื่อตอบสนองต่อประชาชนที่มีการตั้งถิ่นฐานที่มีภูมิประเทศในลักษณะกระจายตัว จะไม่ต้องประสบปัญหาการเข้าสู่ศูนย์กลางชุมชนเพียงแห่งเดียว ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

(3) ทฤษฎีอุทยานนคร (Garden Cities)

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการผังเมืองที่เน้นการสร้างความสะดวกสบายน่าอยู่ของเมือง (เอเบเนสเซอร์ โอเวิร์ด, 2539, หน้า 20) โดยทฤษฎีอุทยานนคร มีเป้าหมายสร้างเมืองที่มีความสวยงามโดยสร้างพื้นที่สีเขียว เพื่อให้เมืองที่มีสภาพแวดล้อมดีแบบชนบท ดังนั้นในการจัดทำผังเมืองเฉพาะย่อมนำทฤษฎีนี้มาประยุกต์เพื่อให้มีการจัดระบบเมืองให้มีความน่าอยู่ ดังนั้นจึงเป็นความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

- ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law)

รัฐจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมหรือควบคุมความต้องการของปัจเจกชนให้ใช้สิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่รบกวนผู้อื่น แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ออกมาต้องสร้างภาระต่อประชาชนน้อยที่สุด (ปรกรณ์ นิลประพันธ์, 2548, หน้า 4) แนวคิดของกฎหมายมหาชนตามหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ถูกภายใต้อำนาจ โดยผู้ใช้อำนาจต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะต้องใช้อย่างเหมาะสม ภายใต้กรอบ 3 ประการ คือ ต้องมีความเหมาะสม ต้องมีความจำเป็น และต้องมีสมดุและไมสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควร จึงต้องควบคุมการตรากฎหมายของหน่วยงานราชการ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบกฎหมายที่จะมีขึ้นว่าไม่เพิ่มภาระของรัฐมากเกินไป ความจำเป็นหรือเกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน โดยที่กฎหมายจะมีลำดับศักดิ์สูงสุดคือรัฐธรรมนูญเป็นฐานของกฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำลงมาคือพระราชบัญญัติ เป็นฐานของกฎหมายลำดับศักดิ์รองลงมาคือพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง และกฎ ซึ่งในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะนั้นมีความสำคัญที่จะต้องกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าหรือเท่ากันกำหนดไว้ นอกจากนี้การใช้เพื่อตีความและการยกเลิกกฎหมายรวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับ

ศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ ทฤษฎีกฎหมายว่าด้วยลำดับศักดิ์กฎหมายจึงมีความสำคัญที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยนี้

2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของการไม่มีผังเมืองเฉพาะในการอนุรักษ์โบราณสถาน

ปัจจุบันนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีการขยายเมืองเพื่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยต่าง ๆ การสร้างอาคารที่บดบังทัศนียภาพที่สวยงาม เป็นการทำลายคุณค่าของโบราณสถาน ตลอดจนการพัฒนาของถนนหนทางภายในเขตเมือง เพื่อรองรับการคมนาคมที่นักท่องเที่ยวเข้ามาเยี่ยมชมโบราณสถาน การขยายเมืองอย่างรวดเร็วทำให้การพัฒนาเป็นไปอย่างไร้ทิศทางของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เช่น การสร้างเสาไฟรูปนางหงส์ ที่กระจายอยู่โดยทั่วของใจกลางเมืองพระนครศรีอยุธยา ปัญหาขยะมูลฝอย การสร้างบ้านพักที่อยู่อาศัย บ้านจัดสรรอยู่โดยรอบโบราณสถาน และการถมคูคลองโบราณต่าง ๆ เป็นต้น ฉะนั้น การพัฒนาเมืองที่เป็นเมืองเก่าที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของชาติ จะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหาย และทำลายคุณค่าของความเป็นเมืองเก่าที่ได้รับการยอมรับขึ้นทะเบียนเป็นเมืองมรดกโลก

จากการสำรวจ พบว่า ในปัจจุบันนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาการบุกรุกที่ดินที่โบราณสถาน การก่อสร้างอาคาร ปัญหาการจัดการขยะหรือปัญหาทัศนียภาพที่ดูอูจาด ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่เสี่ยงต่อการทำให้นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา มีโอกาสที่ถูกถอดทะเบียนมรดกโลกได้ ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากชาวบ้านมีการสร้างบ้านเรือน ร้านค้า ใกล้เคียงพื้นที่ประวัติศาสตร์ โบราณสถาน แหล่งมรดกโลกและแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งการทำเช่นนั้นเอื้อประโยชน์ต่อการทำมาค้าขาย ทำให้ความคิดของชาวบ้านในพื้นที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมืองมีความขัดแย้งกับแนวทางในการอนุรักษ์โบราณสถาน จึงก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดิน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างลงในพื้นที่ของโบราณสถาน การทำลายโบราณสถานแหล่งมรดกโลก โดยการอ้างกรรมสิทธิ์ของตนในที่ดินภายในเขตบริเวณโบราณสถาน (ขจรจบ กุสุมาวดี, 2542) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โบราณสถานและส่งเสริมการพัฒนาเพื่อการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดินเป็นประเภทต่าง ๆ และรูปลักษณะของอาคาร ความสูงที่ไม่บดบังทัศนียภาพ ฉะนั้นจะไม่สามารถรักษาคุณค่าของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนมรดกโลกและยังเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญอย่างมากทางประวัติศาสตร์ของชาติ ซึ่งหากปล่อยให้เกิดการไร้ประโยชน์พื้นที่โดยไม่มีมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะที่เหมาะสมกับพื้นที่ ในอนาคตนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา อาจจะถูกพิจารณาขึ้นทะเบียนมรดกโลกที่มีสถานะอันตราย และถูกถอนทะเบียนการเป็นมรดกโลกในที่สุด จะส่งผลให้ลดคุณค่าแห่งความเป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลก อีกทั้ง ยังส่งผล

ต่อสถานะเศรษฐกิจและการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวอีกด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยาได้รับในปัจจุบันที่จะนำไปสู่การจัดทำผังเมืองเฉพาะ

สถานการณ์วิกฤติในการอนุรักษ์โบราณสถานลักษณะเช่นเดียวกับนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยานั้น สามารถเกิดขึ้นได้อีกหลายแห่งทั่วประเทศ จากสภาพการณ์แห่งปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดในการศึกษาและวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน”

3) การจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานของต่างประเทศ

การจัดทำผังเมืองในต่างประเทศได้มีพัฒนามานานและประสบความสำเร็จทำให้ชุมชนมีความเป็นระเบียบสวยงามน่าอยู่ ดังนั้น หากนำแบบอย่างจากประเทศที่มีพัฒนาการด้านการผังเมืองสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมไทย จึงสมควรนำมาเป็นแนวทางในกฎหมายผังเมืองของ ของ 4 ประเทศ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ คือ สหราชอาณาจักร (กฎหมายผังเมือง : Town and Country Planning Act, 1990)(พ.ศ. 2504) ประเทศญี่ปุ่น (พระราชบัญญัติการผังเมือง : City Planning Act, 1968) (พ.ศ. 2507) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (ประมวลกฎหมายผังเมือง: Code de l'urbanisme, 2003) (พ.ศ. 2537)สำหรับการพิจารณาเปรียบเทียบมี 5 ประเด็น ได้แก่ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำผังเมืองเฉพาะ ด้านโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ ด้านองค์กรดำเนินการ ด้านการมีส่วนร่วมในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และด้านรูปแบบกฎหมายเพื่อใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

เหตุผลในการเลือกกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เพราะทั้ง 2 ประเทศมีโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกและมีการพัฒนาเมืองเก่าที่ทับซ้อนกับเมืองใหม่ได้เป็นอย่างดี โดยที่ยังคงไว้ซึ่งหลักการในการอนุรักษ์ นอกจากนี้ กฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร เป็นต้นแบบของกฎหมายผังเมืองของประเทศไทย ซึ่งหลักกฎหมายด้านการผังเมืองที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ส่วนใหญ่จะนำแนวทางจากหลักการแห่งกฎหมายผังเมืองของสหราชอาณาจักร สำหรับการศึกษากฎหมายผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายมหาชนในระบบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าและได้รับการยอมรับในระดับสากล นอกจากนั้น กฎหมายผังเมืองซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน และมีการพัฒนาในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมาอย่างยาวนาน อีกทั้งระบบผังเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้รับการยอมรับว่าได้รังสรรค์เมืองให้มีความสวยงามน่าอยู่

จากที่ได้กล่าวถึงเหตุผลของการวิเคราะห์กฎหมายผังเมืองของ 3 ประเทศนั้น จะได้วิเคราะห์หลักกฎหมายต่างประเทศใน 4 ประเด็น คือ หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดทำ

ผังเมืองเฉพาะ โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์กร กำกับดูแลการจัดทำผังเมืองเฉพาะและการมีส่วนร่วมของประชาชน

4) โครงสร้างของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

การจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีผลผลิตในรูปแบบเอกสาร โดยเอกสารดังกล่าวจะมีโครงสร้างประกอบด้วยข้อมูลทางวิชาการ แผนที่แผนผังเพื่อแสดงเขตและแสดงพื้นที่ควบคุมและพัฒนา และมีรายละเอียดที่เรียกว่า “ข้อกำหนด” ที่ชี้ถึงมาตรการควบคุมอาคาร การพัฒนาโครงการในพื้นที่ การอนุรักษ์พื้นที่หรืออาคารหรือการแสดงที่โล่ง แสดงการจัดระเบียบการใช้ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กล่าวโดยสรุปรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะ ว่าจะมีเนื้อหาสาระอย่างไร จะมีสองส่วนคือ ข้อมูลวิชาการกับข้อกำหนดที่เป็นส่วนบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

สาระของโครงสร้างหรือองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะที่ปรากฏใน 4 ประเด็นหลักคือ วัตถุประสงค์ องค์กรดำเนินการ การกระบวนกร และผลกระทบที่จะเกิด โดยวัตถุประสงค์จะพบในเป้าหมายของผังเมืองที่ต้องการเป็นเมืองน่าอยู่ มีความสวยงามเป็นระเบียบเป็นเมืองอนุรักษ์ เพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น ด้านองค์กรดำเนินการเป็นการบอกถึงฐานะของหน่วยดำเนินการและอำนาจหน้าที่การจัดทำ ทั้งที่จัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมือง ในฐานะราชการส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ รวมทั้งแสดงถึงผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับกระบวนการจะกล่าวถึงการจัดทำผังเมืองเฉพาะ การประชุมประชาชน การพิจารณาในระดับกรมฯ ในด้านวิชาการ การอนุมัติผังเมืองเฉพาะในแต่ละขั้นตอน การคัดค้านผังเมืองเฉพาะ จนถึงขั้นตอนการออกกฎหมาย สำหรับผลกระทบจะส่งออกในรูปของพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ ซึ่งเมื่อมีการใช้บังคับจะส่งผลทั้งด้านลบและบวกต่อชุมชนชน

นอกจากนี้ โครงสร้างของการจัดทำผังเมืองเฉพาะยังรวมถึงสาระสำคัญหลัก 5 ประการที่เป็นองค์ประกอบของผังเมืองเฉพาะ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการ ผังเมือง พ.ศ. 2562 คือ

(1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ

(2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ

(3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ อาทิ แผนผังการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง แผนผังแสดงรายละเอียดของกิจการสาธารณูปโภค แผนผังแสดงที่โล่ง แผนผังแสดงการกำหนดระดับพื้นดิน แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่มีคุณค่า เป็นต้น

(4) รายการและคำอธิบายประกอบแผนผัง

(5) ข้อกำหนดที่จะให้ปฏิบัติหรือไม่ให้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผังเมืองเฉพาะ

โดยสาระของผังเมืองเฉพาะที่กำหนดไว้ มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและพัฒนาพื้นที่ในทุกมิติ ทั้งด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หากพิจารณาโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะตามหลักวิชาการผังเมืองสามารถแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก คือ ข้อมูลรายละเอียดทางวิชาการหรือรายการประกอบผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินและการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ในปัจจุบันข้อมูลสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา ซึ่งจะแสดงในรูปแผนที่ แผนที่ ส่วนที่สอง คือ ข้อกำหนดที่เป็นรายละเอียดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ในส่วนนี้เป็นส่วนที่สำคัญที่สุด เพราะจะเป็นส่วนของข้อบังคับเพื่อให้ปฏิบัติตามซึ่งจะมีผลหรือมีโทษทางกฎหมาย ซึ่งจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ทั้งในลักษณะการก่อสร้าง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สร้าง รวมทั้งการรื้อ ย้ายหรือตัดแปลงอาคาร การใช้ที่ว่างหรือที่โล่ง การอนุรักษ์อาคารที่ทรงคุณค่า

การจัดทำผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ศึกษาจะมีสาระสำคัญที่เป็นรายละเอียดในด้านการควบคุมบริเวณพื้นที่ การจัดระเบียบพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะได้ตามเป้าหมาย

5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน การวิเคราะห์ที่การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญในการหาคำตอบตามประเด็นวิจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยการจัดทำผังเมืองเฉพาะนี้ จะจัดทำพื้นที่บริเวณโดยรอบวัดมหาธาตุ ในนครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นต้นแบบของกฎหมายสำหรับการอนุรักษ์โบราณสถานในพื้นที่อื่น ๆ ให้ยังทรงคุณค่าความโบราณสถาน และเป็นแหล่งศึกษาประวัติศาสตร์ในทางโบราณคดี อีกทั้ง ส่งเสริมให้เป็นที่ท่องเที่ยวให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามและน่าอยู่ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถานนั้น การวิจัยจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผังเมืองเฉพาะ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่บริเวณโดยรอบโบราณสถาน และผลกระทบจากการไม่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะ

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน ตามกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์และจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาและวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตเนื้อหาสำหรับจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน

1) แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับโบราณสถาน แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน แนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการมรดกโลก แนวคิดการบริหารจัดการมรดกโลกของประเทศไทย และแนวคิดด้านมาตรการทางกฎหมาย

2) หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ ได้แก่ หลักการการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน แนวคิดชุมชนละแวกบ้าน แนวคิดเมืองแบบกระชับ แนวคิดการพัฒนาเมืองด้วยการฟื้นฟูเมือง แนวคิดเกี่ยวกับผังเมืองเฉพาะ ทฤษฎีแบบหลายศูนย์กลาง (Multiple Nuclei) และทฤษฎีอุทยานนคร (Garden Cities) ทฤษฎีการบริหารจัดการ หลักการมีส่วนร่วม หลักกรรมสิทธิ์ หลักการเวนคืน

3) ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law)

กฎหมายไทย

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ. 2535

3) พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

5) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542

6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

7) พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2535

8) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

9) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562

กฎหมายต่างประเทศ

1) สหราชอาณาจักร คือ Town and Country Planning Act, 1990 (พ.ศ. 2524)

2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ Code de l'urbanisme, 2003 (พ.ศ. 2537)

3) ประเทศญี่ปุ่น คือ City Planning Act, 1968 (พ.ศ. 2502)

ประเด็นวิเคราะห์

การศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน มีประเด็นวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

1) ข้อจำกัดของการใช้บังคับกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ และบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการเมือง

2) ปัญหาอุปสรรคของการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง

3) กฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศ

4) รูปแบบของผังเมืองเฉพาะในพื้นที่ที่เป็น โบราณสถานสำหรับประเทศไทย

5) กฎหมายต้นแบบซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างของผังเมืองเฉพาะ องค์การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนและลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยผู้กำหนดนโยบายด้านผังเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านผังเมืองเฉพาะของกรมโยธาธิการและผังเมือง นักกฎหมายและนักวิชาการด้านผังเมือง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานด้านผังเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาชน

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

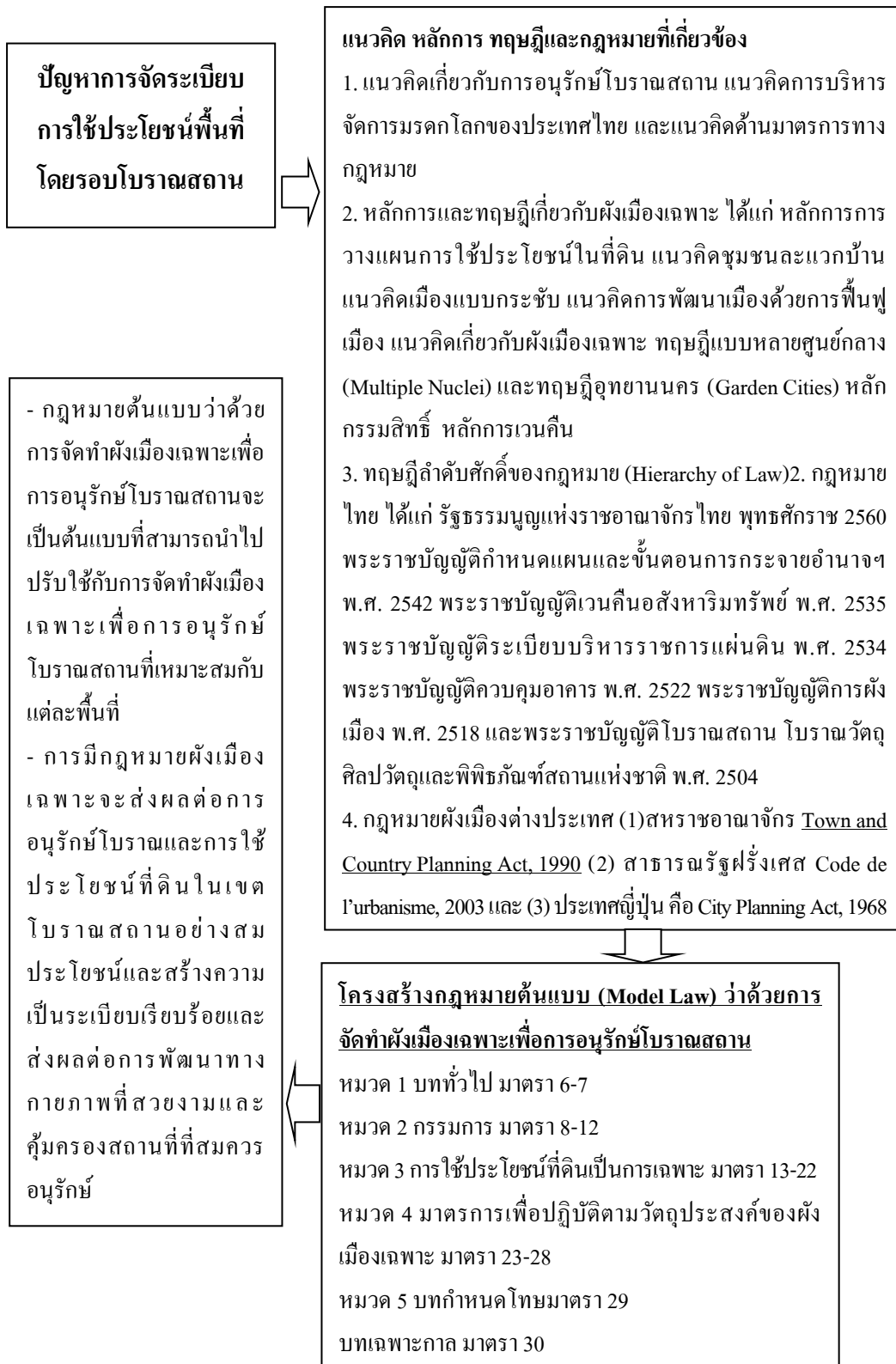
ขอบเขตพื้นที่ศึกษา คือ วัดมหาธาตุ อำเภอเมืองพระนครศรีอยุธยา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโบราณสถานที่เป็นมรดกโลก เป็นแหล่งศึกษาและท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์

สำคัญของประเทศซึ่งเป็นแหล่งสร้างรายได้จากการท่องเที่ยว โดยในปัจจุบันพื้นที่ของพระนครศรีอยุธยา มีปัญหาการบุกรุกที่ดินและครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตโบราณสถาน ทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานและความทรงคุณค่าของโบราณสถานเสื่อมลง ขาดความเป็นระเบียบ ขาดความสวยงาม

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

ในพื้นที่นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยานั้น มีโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลกที่ยังมีความเสี่ยงที่จะถูกพิจารณาถอดทะเบียนการเป็นมรดกโลก เนื่องจากเมืองอยุธยา มีการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง ทั้งการคมนาคม การท่องเที่ยว จึงได้มีการสร้างถนน ถนนลอดโบราณสร้างเสาไฟต่าง ๆ ซึ่งการทำเช่นนั้นเป็นการทำให้ทัศนียภาพโดยรอบโบราณสถานเกิดเปลี่ยนแปลงไปต่างจากพื้นที่เดิมที่ได้รับการขึ้นทะเบียนมรดกโลก และที่เป็นประเด็นสำคัญคือปัญหาการบุกรุกที่ดิน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างลงในพื้นที่ของโบราณสถาน การทำลาย โบราณสถานแหล่งมรดกโลก โดยการอ้างกรรมสิทธิ์ของตนในที่ดินภายในเขตบริเวณโบราณสถาน ในประเทศไทยมีกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการโบราณสถานแต่ผู้ปฏิบัติยังให้ความสำคัญในการนำไปบังคับไม่มากพอ การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะจัดทำแบบอย่าง เพื่อการจัดทำรูปแบบการอนุรักษ์โบราณสถานโดยใช้ผังเมืองเฉพาะ โดยการนำเอา หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถานเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาการใช้ประโยชน์พื้นที่รอบโบราณสถานส่งผลต่อคุณค่าทางประวัติศาสตร์และความเป็นโบราณสถานที่ต้องคุ้มครอง การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่โดยการจัดทำเป็นผังเมืองเฉพาะที่มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย หลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะ รายละเอียดใน โครงสร้างผังเมืองเฉพาะ องค์กรในการกำกับดูแลการจัดทำผังเมืองเฉพาะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้พื้นที่รอบโบราณสถานมีความเป็นระเบียบ โคດเด่น และคงความเป็นโบราณสถานที่สามารถใช้เพื่อการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และการท่องเที่ยวที่จัดเป็นมรดกโลกได้

5. คำถามการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดคำถามการวิจัย ดังนี้

1. หลักการ ทฤษฎี และวิธีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเป็นอย่างไร
2. ความจำเป็นและความสำคัญในการอนุรักษ์โบราณสถานจะต้องมีผังเมืองเฉพาะ เป็นอย่างไร
3. ข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคทางกฎหมายของการอนุรักษ์โบราณสถานและการจัดทำผังเมืองเฉพาะตามกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเป็นอย่างไร
4. ความสำคัญของการเป็นมรดกโลกสำหรับโบราณสถานเมืองอยุธยา เป็นอย่างไร
5. สภาพการณ์แห่งปัญหาของพื้นที่ศึกษาและผลกระทบจากใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นอย่างไร
6. กฎหมายผังเมืองเฉพาะ คืออะไร เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างไร
7. กฎหมายของผังเมืองเฉพาะของต่างประเทศเป็นอย่างไร
8. สภาพการณ์แห่งปัญหาของพื้นที่ศึกษาและผลกระทบจากการไม่มีผังเมืองเฉพาะเป็นอย่างไร
9. การจัดทำผังเมืองเฉพาะสำหรับพื้นที่ศึกษา มีการจัดระเบียบพื้นที่ด้านใดบ้าง
10. กฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน จะเป็นประโยชน์ต่อ

1. การจัดระเบียบการใช้ประโยชน์พื้นที่รอบบริเวณโบราณสถานเพื่อการคุ้มครองโบราณสถาน

2. สร้างความโดดเด่นให้แก่โบราณสถาน ที่เหมาะสำหรับการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ และการท่องเที่ยว
3. ลดความเสี่ยงต่อการถูกพิจารณาจดทะเบียนมรดกโลก
4. สร้างรายได้ให้กับชุมชนอย่างยั่งยืนซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญเศรษฐกิจของประเทศ

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

กฎหมายต้นแบบ หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำเป็นร่างเพื่อเป็นต้นแบบในการอนุรักษ์ โบราณสถาน ด้วยการจัดทำผังเมืองเฉพาะบริเวณวัดมหาธาตุ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

โบราณสถาน หมายความว่า อาคารหรือสิ่งก่อสร้างบริเวณวัดมหาธาตุ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก เมื่อปี พ.ศ. 2534

การอนุรักษ์ หมายความว่า การดูแลรักษาวัดมหาธาตุ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ไว้ให้นานที่สุด และสามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

การใช้ประโยชน์ในที่ดิน หมายความว่า การใช้ที่ดินบริเวณรอบวัดมหาธาตุ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อประกอบกิจการใด ๆ ไม่ว่ากิจการนั้นจะกระทำบนพื้นดินเหนือพื้นดิน หรือใต้พื้นดินและไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกอาคาร

นครประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา หมายถึง พื้นที่บริเวณโดยรอบของวัดมหาธาตุ ในอุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน หมายความว่า การกำหนดการดำเนินกิจกรรมบนพื้นดิน ตามความเหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับผังเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา อันเป็นที่ตั้งของโบราณสถานคือวัดมหาธาตุ

ผังเมืองรวมจังหวัด หมายความว่า ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป โดยมุ่งเน้นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและระบบโครงข่ายคมนาคมเป็นหลัก โดยมีพื้นที่ของ ผังครอบคลุมทั้งจังหวัด มีการใช้บังคับด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง

ผังเมืองรวมเมือง หมายความว่า ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป โดยมุ่งเน้นกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินและระบบโครงข่ายคมนาคมเป็นหลัก โดยพื้นที่ของ ผังครอบคลุมพื้นที่ที่มีความเจริญที่เป็นศูนย์กลางหลักหรือรองของจังหวัด มีการใช้บังคับด้วยการ ออกเป็นกฎกระทรวง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า ผังเมืองที่มีสภาพการบังคับ โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีรายละเอียดของแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง หรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

การท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์ หมายความว่า แหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี รวมถึงสถานที่หรืออาคารสิ่งก่อสร้างที่มีอายุเก่าแก่หรือเคยมีเหตุการณ์สำคัญ เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์

แหล่งท่องเที่ยว หมายความว่า พื้นที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดีหรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

เมืองน่าอยู่ หมายความว่า เมืองที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นระเบียบ สภาพแวดล้อม สวยงาม มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสะดวกสบาย ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์ของชุมชน

การพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน หมายความว่า การพัฒนาเมืองแบบองค์รวมที่มีความสมดุล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นระเบียบ สวยงาม มีความน่าอยู่ มีการดำรงรักษาและป้องกันมิให้เกิดสภาพเสื่อมโทรมต่ออาคาร สถานที่ที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ทุกขั้นตอน