บทที่ 2
หลักการและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 โครงสร้างของเมือง

นักภูมิศาสตร์ชาวเยอรมันในศตวรรษที่ 19 มีความเชื่อว่า เมืองเป็นสิ่งมีชีวิต มีการขยายและเติบโตได้เช่นเดียวกับสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับการเพิ่มของประชากรและสภาพการใช้ที่ดินที่แตกต่างกันในทุกๆเมืองมีประชากรและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันตามลักษณะภูมิ-ประเทศ ทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันด้วย โครงสร้างทางกายภาพเป็นการแสดงออกอีกรูปแบบหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจน เช่น อาคาร ถนน ร้านค้า โรงงานอุตสาหกรรม สำนักงาน สนามบิน และสวนสาธารณะ เป็นต้น ถึงแม้เมืองจะแตกต่างกันไป แต่โดยองค์ประกอบของเมืองแล้วจะเกิดขึ้นเหมือนๆ กัน ดังนั้น จึงมีนักสังคมศาสตร์พยายามศึกษารูปแบบของเมือง เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์ร่วมกันและสามารถอธิบายได้โดยมีทฤษฎีการใช้ที่ดินในรูปแบบต่างๆ และมีการกล่าวถึงพื้นที่ราชการ ดังนี้

2.1.1 แนวความคิดการใช้ที่ดินของเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของแมคกี

เมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเมืองที่สร้างขึ้นโดยชาวพื้นเมืองแท้ๆ ในแหล่งอารยธรรมที่มิใช่ยุโรปตะวันตก จึงมีโครงสร้างของเมืองไม่เป็นแบบตะวันตก โดยจะมีการขยายตัวตามการเข้าถึงและเส้นทางคมนาคมเป็นหลัก จึงทำให้เกิดการพัฒนาเป็นหย่อมๆ ตลอดจนความล่าช้าในการขยายตัวก่อนที่จะทำการติดตามหรือได้รับอิทธิพลจากชาวตะวันตก

แทรรี แมคกี (McGee, 1967) พยายามสร้างแบบจำลองการใช้ที่ดินของเมืองใหญ่ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นงานที่ทำได้ยาก เนื่องจากแต่ละเมืองมีประวัติศาสตร์การเจริญเติบโตแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของแมคกีมีลักษณะที่พูดคลุมทั่วๆ ไป (generalization) จึงมีคุณค่าที่สมควรพิจารณา

ก่อนอื่นแมคกีได้ชี้ให้เห็นข้อแตกต่าง 2 ประการ ระหว่างเมืองตะวันตกและเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่

- เมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีการแบ่งแยกการใช้ที่ดินที่ชัดเจนเหมือนเมืองในตะวันตก เพราะอาคารเดียวกันถูกใช้เพื่อกิจการหลายอย่าง ทั้งเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเพื่อเป็นที่พักอาศัย

- ที่พักอาศัยของบุคคลในกลุ่มชั้นทางสังคมต่างๆ กัน อยู่ปะปนกันไป เช่น คฤหาสน์ของเศรษฐีอยู่ติดกับบ้านโกโรโกโสของคนยากจน

การใช้ที่ดินในเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีหลายประการด้วยกัน แต่การใช้ที่ดินที่เด่นที่พบในทุกเมือง คือ (รูปที่ 2.1 และรูปที่ 2.2)

(1) ท่าเรือ เมืองใหญ่ในภูมิภาคนี้ของโลกจะมีท่าเรือทุกเมือง อาจจะเป็นท่าเรือชายฝั่งแม่น้ำ เช่น ท่าเรือคลองเตยบนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา หรืออาจเป็นท่าเรือชายฝั่งทะเล เช่น นครมะนิลา ในบริเวณท่าเรือจะพบอาคารที่เกี่ยวข้องกับการขนถ่ายสินค้า เช่น โกดังเก็บสินค้า

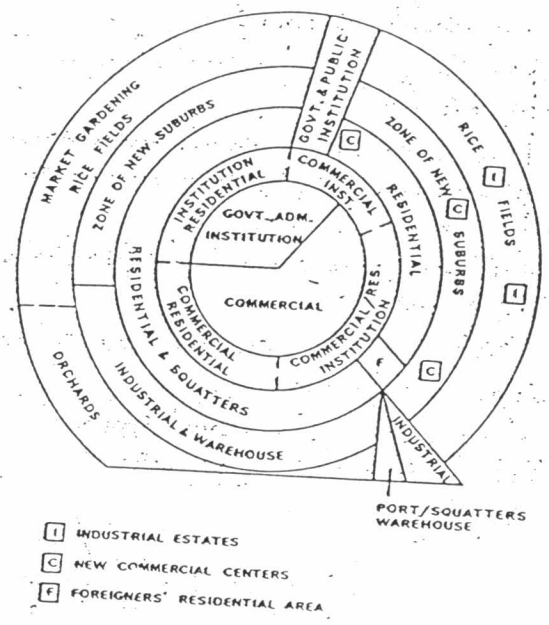
(2) สวนผักผลไม้ นอกจากท่าเรือแล้วสวนผักผลไม้ยังเป็นลักษณะการใช้ที่ดินชนิดที่ 2 ที่พบในเมืองใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกเมืองและมีที่ตั้งแน่นอน คือ จะพบบริเวณรอบนอกสุดของเมืองที่ผลกำไรจากกิจกรรมดังกล่าว ยังสามารถแข่งขันกับผลกำไรที่จะใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นได้ การเกษตรเป็นแบบเข้ม ผลิตผักสด ผลไม้ ดอกไม้สด เพื่อป้อนตลาดใหญ่ในชุมชนเมือง ตัวอย่างเช่น ย่านบางพลัด ตลิ่งชัน เป็นต้น

(3) บริเวณที่ทำการของรัฐบาล มักอยู่ไม่ไกลจากเขตท่าเรือ เป็นเขตที่สงวนไว้สำหรับสถานที่ราชการที่เติบโตมาพร้อมๆ กับเขตท่าเรือ แต่อาจมีการขยับขยายไปยังบริเวณอื่นของเมืองตามความเหมาะสมก็ได้

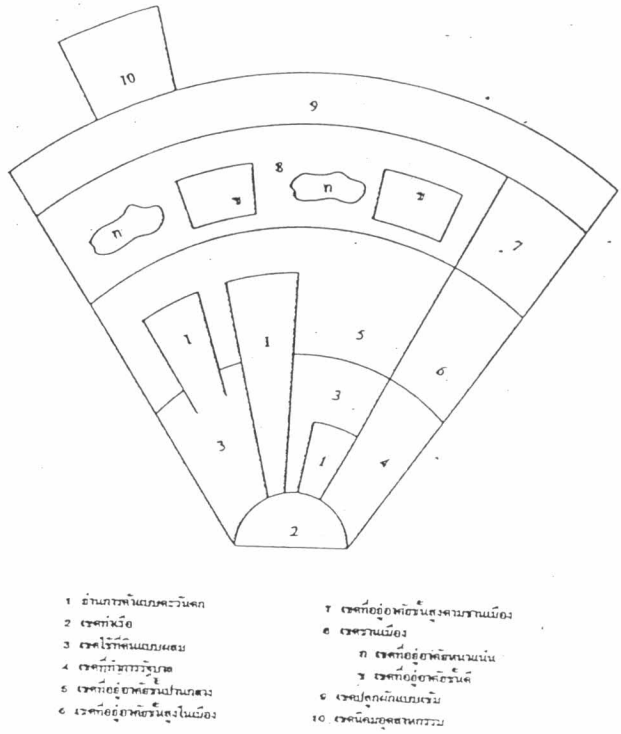
(4) ย่านพาณิชยกรรม มีทั้งย่านพาณิชยกรรมแบบตะวันตกที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบบริษัท (firm-type) ซึ่งมักมีอาคารสูงหลายชั้นโอ่โถงทันสมัย และย่านพาณิชยกรรมของคนต่างด้าวชาวเอเชีย เช่น ย่านคนจีน คนอินเดีย เกาะกลุ่มกันอยู่

(5) ย่านที่พักอาศัย ซึ่งยากที่จะกำหนดลงไปไว้อยู่ ณ บริเวณใด เนื่องจากมีการใช้ที่ดินแบบผสม มีทั้งอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การค้าปลีก ค้าส่ง และที่พักอาศัย ปะปนกันไปในบริเวณเดียวกันและแม้แต่ในอาคารเดียวกัน ดังนั้น แมคกีจึงแยกออกเป็นการใช้ที่ดินแบบผสมที่หนาแน่นมาก (ตอนในสุดของเมือง) หนาแน่นปานกลาง และบริเวณชานเมือง จะเป็นการใช้ที่ดินแบบผสมที่มีความหนาแน่นน้อยที่สุด และในบริเวณชานเมืองนี้เองที่จะพบที่พักอาศัยในลักษณะของหมู่บ้านจัดสรรของผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง ตลอดจนสควอตเตอร์ของผู้มีรายได้น้อย

รูปที่ 2.1 แบบจำลองการใช้ที่ดินของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกระจายคล้ายวงแหวนซ้อนของเบอร์เจส แต่มีลักษณะการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามแบบจำลองของแมคคี (1967)



ที่มา : Techatraisak, 1985 : 82.



รูปที่ 2.2 การใช้ที่ดินในเมืองที่มิใช่ตะวันตก

(6) นิคมอุตสาหกรรม มักจะอยู่บริเวณรอบนอกสุดของเมืองที่ดินยังมีราคาถูก เป็นลักษณะของย่านอุตสาหกรรมที่มีการวางแผนอย่างดี แยกเป็นสัดเป็นส่วนไม่ปะปนกับการใช้ที่ดินประเภทอื่น มักเป็นการดำเนินงานของรัฐบาลหรือรัฐบาลร่วมกับเอกชน เช่น นิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง เป็นต้น

จากลักษณะการใช้ที่ดินดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า พื้นที่ศูนย์ราชการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างทางกายภาพของเมือง ซึ่งแบบจำลองการใช้ที่ดินในเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของแมคกีที่กล่าวว่าบริเวณที่ทำการของรัฐบาลมักอยู่ไม่ไกลจากเขตท่าเรือ เป็นเขตที่สงวนไว้สำหรับสถานที่ราชการซึ่งเติบโตมาพร้อมๆ กับเขตท่าเรือ แต่อาจมีการขยับขยายไปยังบริเวณอื่นของเมืองตามความเหมาะสมก็ได้

บริเวณที่ทำการของรัฐบาล เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญที่สามารถกระตุ้นให้เกิดการใช้ที่ดินอื่นๆ ติดตามมา จากทฤษฎีของแมคกีจะเห็นได้ว่า มีพื้นที่ที่พักอาศัยและการค้าอยู่ในบริเวณโดยรอบที่ตั้งของพื้นที่ศูนย์ราชการ มีการใช้ที่ดินที่ไม่เป็นระเบียบและสับสนปนเปกันโดยไม่มีการแบ่งเขตชัดเจน ทั้งนี้เนื่องจากเมืองในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะเมืองในประเทศไทย มีบริเวณสถานที่ราชการกระจัดกระจายไม่มีการรวมเป็นศูนย์ราชการ และยังอยู่ในบริเวณใจกลางเมืองที่มีการคมนาคมขนส่งสะดวก และมีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการพร้อม แต่เมื่อความเป็นเมืองมีมากขึ้น จึงทำให้ต้องมีการย้ายสถานที่ราชการออกไปรวมกันอยู่ในบริเวณรอบนอก ซึ่งเป็นไปตามแบบจำลองการใช้ที่ดินของแม็คกีที่กล่าวว่าที่ทำการของรัฐบาลอาจมีการขยับขยายไปยังบริเวณอื่นของเมืองได้ตามความเหมาะสม

2.2 ศูนย์ราชการ (Civic Center)

2.2.1 ความหมายและที่ตั้ง

ศูนย์ราชการเป็นสถานที่สำคัญ (Gallion, ed 1992 : 364) หมายถึง ศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ให้บริการของรัฐ โดยรวมกลุ่มกิจกรรมให้อยู่ในบริเวณเดียวกัน ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในย่านธุรกิจเพื่อความสะดวกในการเข้าถึง ในบางกรณีอาจตั้งอยู่ในสวนสาธารณะหรือจัตุรัสของเมืองหรือที่ที่มีภูมิประเทศสวยงาม ไม่ว่าจะเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเมืองขนาดใหญ่ เช่น Wasingtion D.C. เป็นศูนย์ราชการระดับประเทศของสหรัฐอเมริกา หรือชุมชนเล็กที่สุดก็จะมีการสร้างศูนย์ราชการสำหรับตนเอง โดยมีลักษณะทางสถาปัตยกรรมที่พิเศษเฉพาะ เพื่อแสดงถึงความภาคภูมิใจในชุมชนของตน สิ่งนี้เป็นหลักฐานที่สำคัญที่ชุมชนร่วมกันเป็นเจ้าของและมี

ความหมายพิเศษ หน้าที่สำคัญของศูนย์ราชการ คือ เป็นที่ออกกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อเก็บภาษีและเพื่อให้บริการแก่ประชาชนและนักธุรกิจ เป็นที่ตั้งของสำนักงานสมาชิกรัฐสภา เป็นสถานที่ที่ได้รับความสนใจในการชักชวนเพื่อจุดประสงค์ของส่วนรวมและเป็นแหล่งรวมเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยความหมายของศูนย์ราชการ ทำให้ทราบถึงหน้าที่หลักที่มีความสำคัญซึ่งเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ต่อเมือง ต่อจังหวัด และต่อประเทศ ศูนย์ราชการเป็นสถานที่ให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่สามารถอำนวยความสะดวกต่อประชาชน ให้สามารถรับบริการของรัฐได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ซึ่งภายในศูนย์ราชการนั้นจะประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐที่สำคัญที่มีหน้าที่ต่อเมืองเพื่อให้เมืองสามารถดำรงอยู่ได้

การกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการในต่างประเทศ De Chiara and Callender ได้กล่าวถึงแนวทางบางประการสำหรับการกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการของเมืองและจังหวัด (City-Country Building) ในกรณีตัวอย่างการกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการของเมือง Tacoma และ Pierce ซึ่งเป็นการวางแผนร่วมกันของคณะกรรมการจากส่วนราชการต่างๆ โดยมีแนวทางในการพิจารณาสรุปได้ดังนี้ (De Chiara and Callender, ed. 1973 : 492)

(1) การกำหนดที่ตั้งศูนย์ราชการจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการบริหารโดยกำหนดที่ตั้งให้เหมาะสมต่อการอำนวยความสะดวกในการบริหารราชการ เพื่อประชาชนส่วนใหญ่ที่มาใช้บริการ

(2) ที่ทำการของจังหวัดควรอยู่ใกล้กับศูนย์กลางของกิจกรรมธุรกิจ เนื่องจากเป็นที่พบกันของถนนสายสำคัญและระบบขนส่งสาธารณะ ที่ตั้งดังกล่าวจะสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทั่วไปได้มากกว่าที่ตั้งอื่น นอกจากนี้ที่ตั้งของศูนย์ราชการควรได้รับการกำหนดไว้ใกล้กับเส้นทางคมนาคมสายหลัก ศูนย์กลางของการขนส่ง และระบบขนส่งมวลชน

(3) การใช้ระบบขนส่งมวลชนอย่างเต็มที่จะช่วยลดปัญหาการจัดเตรียมที่จอดรถและลดสาเหตุการจราจรติดขัดในเมือง

(4) การกำหนดที่ตั้งที่เหมาะสมของศูนย์ราชการในศูนย์กลางธุรกิจการค้าจะอำนวยความสะดวกต่อการดำเนินชีวิตภายในพื้นที่นั้นจากสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆภายในศูนย์กลางเมือง

(5) การกำหนดที่ตั้งควรพิจารณาทางด้านการลงทุนเกี่ยวกับที่ตั้ง โดยคำนึงถึงการขยายตัวในอนาคต ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาที่ตั้ง ซึ่งรวมถึงค่ารื้อถอน การปรับพื้นที่ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการป้องกันน้ำท่วม

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น ที่ตั้งของศูนย์ราชการมุ่งเน้นการให้ความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาใช้บริการในพื้นที่ธุรกิจการเมือง เนื่องจากต้องการเน้นการใช้ประโยชน์จากระบบเส้นทางถนนภายในเมืองอย่างเต็มที่และใช้ประโยชน์จากการขนส่งสาธารณะ

ในประเทศไทย ศาลากลางเป็นอาคารที่ใช้ทำการของจังหวัด (มานิต มานิตเจริญ 2524 : 905) ซึ่งเป็นที่ทำงานของสำนักงานจังหวัด และสำนักงานของส่วนราชการต่างๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำในจังหวัด ศาลากลางจึงกลายเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ต้องมีการประสานงานและควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ รวมทั้งการให้บริการประชาชนภายในจังหวัด ดังนั้น ที่ตั้งของราชการจึงควรสะดวกต่อการคมนาคมติดต่อระหว่างอำเภอต่างๆ ภายในจังหวัด

ที่ดินประเภทสถาบันราชการมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินที่เป็นที่ตั้งของส่วนราชการต่างๆ ทั้งหมดที่มีอยู่ภายในเมือง ส่วนราชการเหล่านี้สามารถจัดประเภทตามลักษณะการให้บริการได้ 2 ประเภท ได้แก่

(1) ส่วนราชการที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนโดยตรง ได้แก่ เทศบาล เมือง ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ และศาล เป็นต้น

(2) ส่วนราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานด้านการบริหาร งานด้านวิชาการ และการควบคุมการบริหารราชการของส่วนราชการระดับอำเภอ ได้แก่ จังหวัด และสำนักงานเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านวิชาการมีพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด (ที่ทำการของสำนักงานเขตอยู่ในจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของเขตการบริหารราชการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีลักษณะการแบ่งเขตและการกำหนดจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานเขตแตกต่างกันในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม)

ส่วนราชการประเภทแรกควรมีที่ตั้งทำการอยู่ในบริเวณที่ใกล้กับศูนย์กลางของชุมชนมากที่สุด เพื่อความสะดวกในการให้บริการ สำหรับส่วนราชการที่มีลักษณะการปฏิบัติงานด้านการบริหารโดยเฉพาะจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่มีที่ทำการอยู่ภายในศาลากลาง ควรจัดรวมในลักษณะของศูนย์ราชการ โดยกำหนดที่ตั้งไว้ในบริเวณชุมชนชานเมือง ห่างจากศูนย์กลางทางด้าน

ธุรกิจการค้า เพื่อความสะดวกในการจัดหาที่ดิน และป้องกันการรบกวนการปฏิบัติงานจากสภาพแวดล้อมภายในศูนย์กลางเมือง (พงษ์สีห์ ชุมสาย ณ อยุธยา 2526, สัมภาษณ์)

จากการพิจารณาปัญหาที่อาจเกิดจากการตั้งศาลากลางในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้า ซึ่งขึ้นอยู่กับความสะดวกในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก ศาลากลางควรตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ห่างไกลจากสิ่งรบกวนการปฏิบัติงานและสภาพแวดล้อม อยู่ใกล้กับเส้นทางคมนาคมสายหลักและประหยัดการลงทุนด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การป้องกันน้ำท่วมและราคาที่ดิน รวมทั้งขนาดของที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการขยายตัวในอนาคต

นอกจากศูนย์ราชการจะเป็นพื้นที่ที่ต้องการที่ตั้งที่เหมาะสม ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่งและสิ่งอำนวยความสะดวกแล้ว การจัดตั้งศูนย์ราชการยังต้องการสภาพแวดล้อมที่ดีและความกลมกลืนกับพื้นที่เมืองอื่นๆ ศูนย์ราชการต้องการความเด่นทางด้านทัศนียภาพและการเป็นสัญญลักษณ์ที่สำคัญของเมือง ดังนั้น หลักการในการออกแบบพื้นที่ศูนย์ราชการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อคงไว้ซึ่งความงามทางด้านทัศนียภาพและสภาพแวดล้อมที่ดี

2.2.2 การออกแบบเมืองศูนย์ราชการ

Daniel Burnham (Gallion ed 1992 : 102) เป็นสถาปนิกผู้มีชื่อเสียงในการออกแบบเมืองศูนย์ราชการ เป็นผู้ที่ทำให้เกิดกระแสความคิดในการวางผังเมืองมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1906 เป็นต้นมาการออกแบบศูนย์ราชการจึงได้รับความนิยมโดยทั่วไป ด้วยการจัดทัศนียภาพที่สวยงาม มีการจัดสภาพแวดล้อมที่ดี โดยมีหลักการจัดภูมิทัศน์และการออกแบบเมืองแบบแนวแกน (Axial Aliement) คือ ศูนย์ราชการจะอยู่ตอนกลางของเมือง และเป็นไปในลักษณะที่มีการจัดให้มีน้ำพุ จัตุรัส สวนสาธารณะ และอาคารที่ทำการรัฐ โดยจัดวางถนนโล่งกว้างขาดเป็นช่วงด้วยอนุสาวรีย์ และมีการตัดถนนเป็นตารางกริดในทุกๆ เส้นตรง และในจุดสุดท้ายจะเป็นอาคารซึ่งวางทัศนียภาพที่สวยงาม

จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า จะเน้นให้ศูนย์ราชการมีสภาพแวดล้อมที่สวยงามและมีพื้นที่กว้างขวาง การจัดให้มีน้ำพุ จัตุรัส และสวนสาธารณะเป็นการส่งเสริมให้พื้นที่บริเวณศูนย์ราชการเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจสำหรับประชาชนในเมือง ซึ่งเป็นการยอมให้พื้นที่ศูนย์ราชการเป็นส่วนหนึ่งของเมือง และต้องการให้ศูนย์ราชการเป็นสัญญลักษณ์ที่สำคัญที่สุดของเมืองที่แสดงถึงความภาคภูมิใจของท้องถิ่น

2.2.3 ตัวอย่างของการออกแบบพื้นที่ศูนย์ราชการและพื้นที่โดยรอบ

(1) การออกแบบโครงสร้างศูนย์กลางของกรุงปารีส (Bacon 1992 : 178)

การออกแบบโครงสร้างของกรุงปารีสเป็นการใช้แนวความคิดจากแรงผลักดันการพัฒนาตามแนวแกนที่ขยายออกไป ซึ่งเป็นแนวความคิดที่โดดเด่นในการพัฒนาด้วยทักษะที่ยอดเยี่ยมของผู้ออกแบบเมือง

แม่น้ำเซนต์เป็นโครงร่างของศูนย์กลางที่มีการออกแบบให้เติบโตขยายตัวเป็นเส้นตรงตามแบบฉบับของการพัฒนาตามแนวแกน โดยมีการออกแบบทางเดินริมทะเลของ Invalides และ Champ de Mars พร้อมด้วย Eiffel Tower ซึ่งมีรูปแบบที่สะดุดตาโดย Paul Klee การพัฒนาแนวแกนจะไขว้กันทีละน้อยและสัมพันธ์ต่อเนื่องกันกับ Champs Elysces ที่ขยายออกจากถนนที่มีต้นไม้ 2 ข้าง อันเป็นรูปแบบเริ่มต้นของโครงข่ายในระดับภูมิภาค

ในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 1 ได้เน้นพื้นที่โดยรอบ โดยทรงสร้างลานกว้างของ Louvre ให้เป็นเส้นตรง และให้พื้นที่ใกล้เคียงมีถนนที่สมบูรณ์ แต่ในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 3 และ Baron Georges Haussmann นักออกแบบเมืองผู้มีชื่อเสียงได้พยายามออกแบบเมืองที่จะนำไปสู่จุดศูนย์กลางของกรุงปารีสอีกครั้ง และเน้นให้มีโครงสร้างภายในที่แข็งแกร่งด้วยมาตราส่วนที่สัมพันธ์กับแรงดึงดูดในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นการวางผังพื้นที่ให้มีการแตกออกไปสู่พื้นที่ภายนอก ถนนและพระราชวังของพระเจ้าหลุยส์มีความเชื่อมโยงกันได้นำไปสู่การกระจายแตกออกของพื้นที่ภายในด้วยความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน และถนนที่มีต้นไม้ 2 ข้างของ Haussmann ทำให้เมืองมีชีวิต

ในการพัฒนาแต่ละครั้งของกรุงปารีสได้เบี่ยงเบนและก่อให้เกิดแรงดึงดูดทางสังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างจากปัจจุบัน ซึ่งในแต่ละครั้งของการพัฒนานั้นได้สร้างความยืดหยุ่น โดยให้มีโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับความต้องการในยุคสมัยใหม่ (รูปที่ 2.3 และ 2.4)

รูปที่ 2.3 การพัฒนาพื้นที่ตามแนวแกนของกรุงปารีส

20. Paris. Artists' Plan, 1793.

รูปที่ 2.4 แสดงผังระดับพื้นที่และระดับภูมิภาคของกรุงปารีส

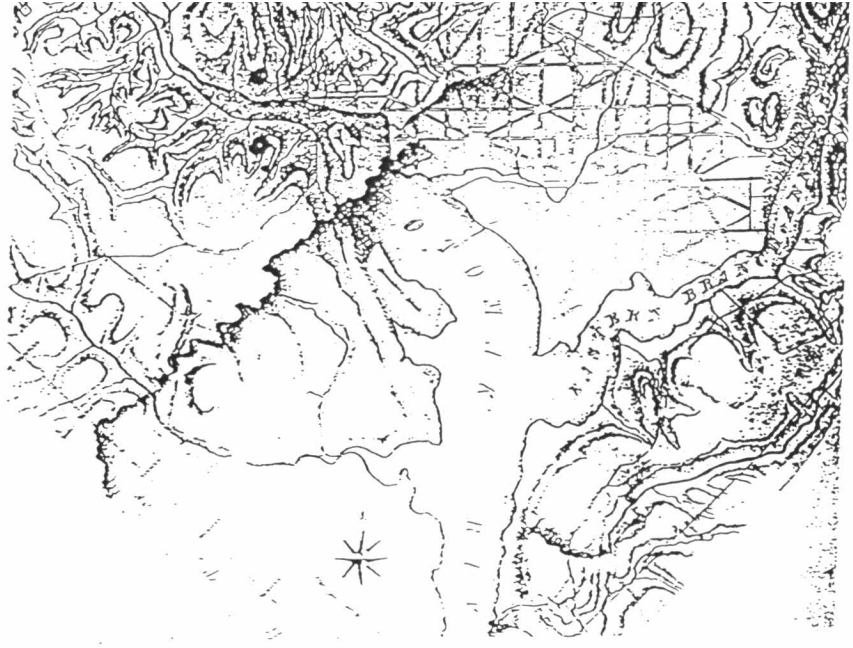
(2) **การออกแบบศูนย์ราชการการกรุงวอชิงตัน ดี.ซี.** (อ้างแล้ว : 26)

ผู้ออกแบบผังสำหรับกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. Major Pierre L'Enfant มีแนวความคิดมาจากมุมของ Andrew Ellicott และแรงดึงดูดของผังในระดับภูมิภาค กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. มีการออกแบบพื้นที่ศูนย์ราชการ คือ จากทำเนียบขาว ซึ่งมีมุมมองที่กว้างตามทางยาวของแม่น้ำโปโตแมค และจากตึก Capitol (ที่ประชุมของรัฐสภาอเมริกัน) มีมุมมองที่ขยายข้ามลำน้ำซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นพื้นที่ที่เด่นชัดบนเนินเขา Viginia โดยมีการออกแบบรายละเอียดทรงเรขาคณิตของทางเดินเล่นที่มีหลังคา โดยเฉพาะเป็นจุดรวมของแนวแกนสองแกนที่เป็นเส้นทแยงมุมและแม่น้ำ (รูปที่ 2.5)

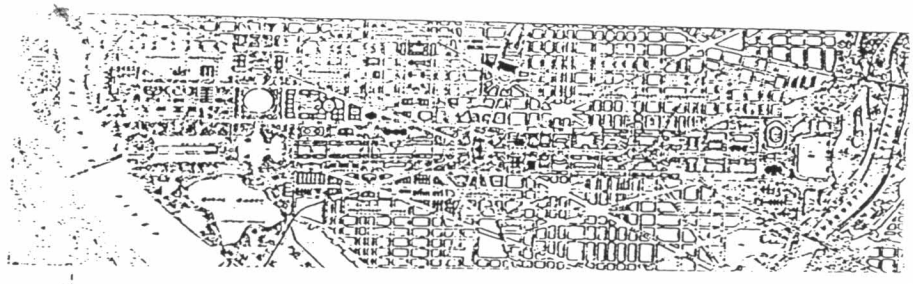
ความคิดของการออกแบบในปี 1902 Millan Commission ต้องการให้พื้นที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองและมีความสะดวกสบายที่มุ่งอยู่ภายในมากกว่าความสัมพันธ์แบบพลวัตร (Dymamic) กับภูมิภาค จึงมีการเสนอให้ปิดทิวทัศน์แม่น้ำจากตึก Capitol และทำเนียบขาวด้วยอนุสาวรีย์ Lincoln

การสร้างตึก Capitol และทำเนียบขาวตามแบบฉบับของ Ellicott ได้รับอิทธิพลมาจากแผนที่ Nolli ของกรุงโรม ซึ่งแสดงให้เห็นการผสมผสานเชื่อมโยงกันกับการวางผังพื้นที่ภายนอก และการออกแบบสถาปัตยกรรม โดยให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

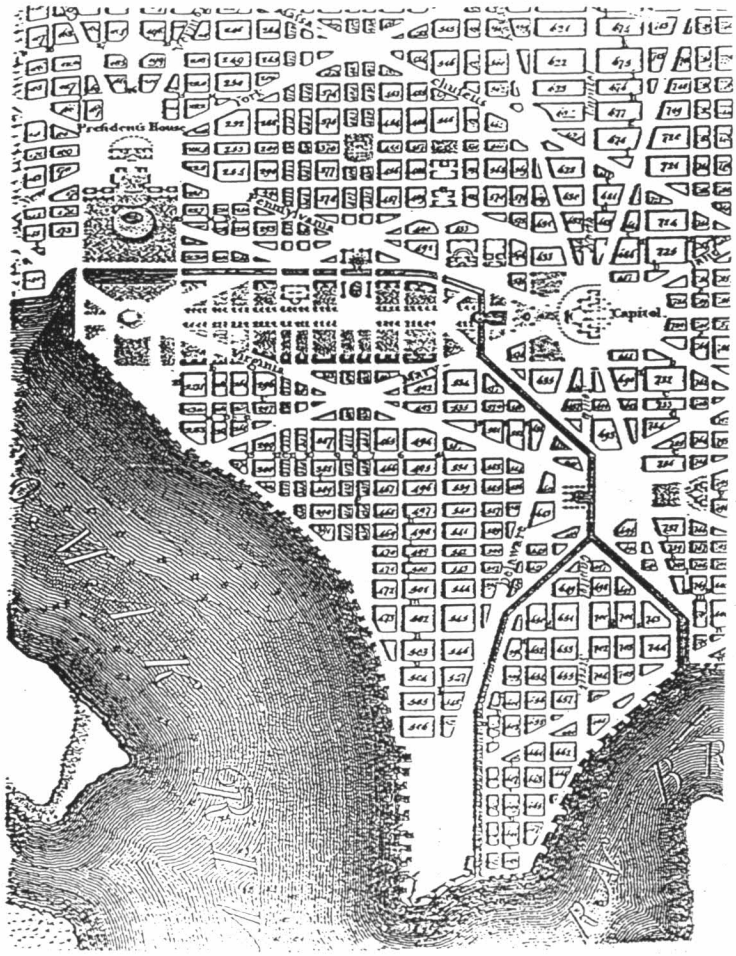
กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เป็นเมืองหลวงที่เกิดในปี 1941 โดยการดำเนินงานของ The National Capital Parks and Planning Commission กรุงวอชิงตันเป็นเมืองที่มีการผสมผสานระหว่างเมืองในสมัยคลาสิกและเมืองการค้าในยุคสมัยใหม่ จะมีตึก Capitol อยู่ใกล้ศูนย์กลางจากทางด้านซ้ายล้อมรอบด้วยตึกบัญชาการ (House Office Building) ห้องสมุดรัฐสภา ศาลสูงสุด และตึกรัฐสภา ทางด้านขวาจะเป็น Union Station มีทางเดินเล่นที่มีหลังคาโดยเฉพาะ (The Mall) ที่ทอดยาวจากตึก Capitol ไปถึงอนุสาวรีย์วอชิงตันและจากสระน้ำ Reflecting ที่นำไปสู่อนุสาวรีย์ลินคอร์น (รูปที่ 2.6)



รูปที่ 2.5 การออกแบบกรุงวอชิงตัน ดี.ซี ที่สัมพันธ์กับแรงดึงดูดในระดับภูมิภาค



รูปที่ 2.6 ผังแสดงลักษณะการออกแบบทางสถาปัตยกรรมและการออกแบบเมือง ของพื้นที่ศูนย์ราชการและพื้นที่โดยรอบ-กรุงวอชิงตัน ดี.ซี



รูปที่ 2.7 ผังแสดงการจัดพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการและพื้นที่โดยรอบ

ในพื้นที่โดยรอบถนนแนวแกนสายหลักที่กระจายออกจากตึก Capitol (รูปที่ 2.7) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของพื้นที่ศูนย์ราชการ จะมีการจัดพื้นที่เป็นบล๊อคไว้อย่างเป็นระเบียบ ทำให้สภาพแวดล้อมมีความเหมาะสม สอดคล้อง และสัมพันธ์กันกับศูนย์ราชการ ซึ่งถนนแนวแกนสายหลักจะตัดเชื่อมกับถนนสายรองที่อยู่ภายในบล๊อคในทุกทิศทาง ทำให้การจราจรคล่องตัว สามารถติดต่อกันได้หมดในทุกพื้นที่ และนอกจากนั้นยังเป็นการเน้นความเด่นของศูนย์ราชการด้วยการออกแบบทางสถาปัตยกรรมและการออกแบบเมืองที่เป็นแบบฉบับเฉพาะพื้นที่ศูนย์ราชการเท่านั้น จึงทำให้เกิดทัศนียภาพที่สวยงาม และศูนย์ราชการกลายเป็นศูนย์กลางและเป็นสัญญลักษณ์ของเมือง

(3) **การออกแบบศูนย์ราชการเมืองชิคาโกและพื้นที่โดยรอบ (Gallion)**

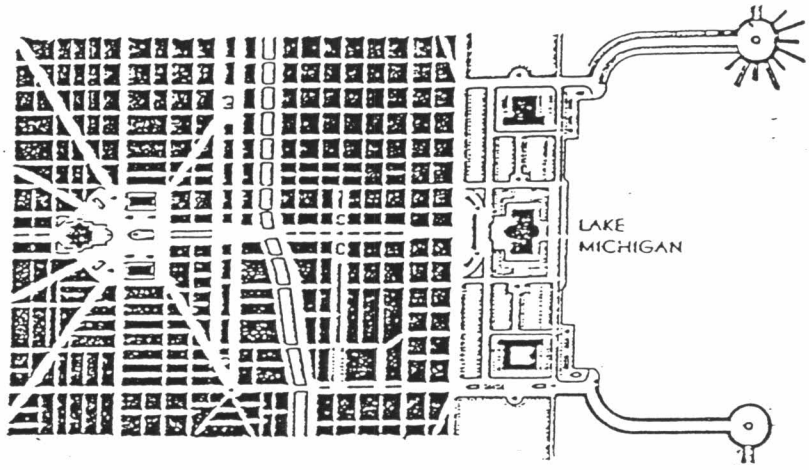
เมืองชิคาโกเป็นการวางแผนที่มีระบบหมุนเวียนการจราจรที่สมบูรณ์แบบ คือ มีทั้งสถานีรถไฟ สวนสาธารณะ ถนนที่มีต้นไม้ 2 ข้างโดยรอบ และทางหลวงรอบเมือง มีสะพานที่ยาวลงไปในน้ำ ซึ่งใช้เป็นสถานที่พักผ่อนของประชาชนและเป็นที่จอดเรือเล็ก มีท่าจอดเรือนำเที่ยว สถานที่บำรุงรักษาสวนสาธารณะ Grant ทั้งหมดจะมีที่ตั้งที่สัมพันธ์กับถนนแนวแกนสายหลักและศูนย์ราชการ แสดงให้เห็นว่า เมืองเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งมีหน้าที่ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกันซึ่งจะกลายเป็นหน่วยเดียวกัน (รูปที่ 2.8 และ 2.9)

กล่าวโดยสรุป คือ ผังของศูนย์ราชการและการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางที่มีพื้นที่ศูนย์ราชการรวมอยู่ด้วยในเมืองประเทศต่างๆ ที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า จะเน้นการออกแบบเมืองที่มีความเชื่อมโยง ทั้งระบบทางเดินเท้า ระบบถนน และระบบการหมุนเวียนที่สอดคล้องกับการใช้ที่ดินที่เป็นที่พักอาศัยในพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการ ทำให้การจราจรหมุนเวียนกันได้ในทุกทิศทุกทางด้วยการตัดถนนในทุกเส้นตรงและเชื่อมด้วยถนนเส้นทแยงมุม จึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดและไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมซึ่งมีการออกแบบไว้อย่างสวยงาม และสิ่งสำคัญคือ เป็นการออกแบบเมืองเพื่อเป็นสถานที่สำหรับประชาชนทุกคนให้ได้รับประโยชน์จากเมืองอย่างแท้จริง

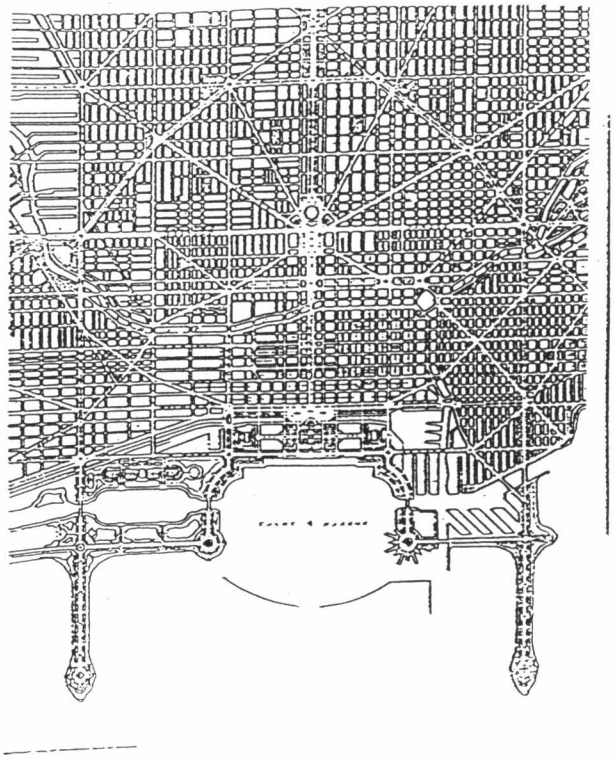
2.3 หลักการออกแบบเมือง (Levey 1988 : 127-149)

การออกแบบเมือง (Urban Design) เป็นการแสดงถึงประวัติศาสตร์ โดยมีการเริ่มศึกษาการออกแบบเมืองในมหาวิทยาลัยในปี 1950 เป็นต้นมา

หอสมุดกลาง สถ...
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 2.8 ผังเมืองสวยงามบริเวณพื้นที่ศูนย์กลางเมือง-ชิคาโก สร้างปี 1909



รูปที่ 2.9 การออกแบบผังพื้นที่ศูนย์กลางเมืองชิคาโก โดย Daniel Burham ซึ่งแสดงรายละเอียดการออกแบบทางสถาปัตยกรรมและการจัดพื้นที่ตามแนวแกน

การออกแบบเมือง (Urban Design) เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างนักวางแผนและสถาปนิก เนื่องจากพื้นที่เมืองเป็นแหล่งรวมความหลากหลายในเรื่องของสังคม วัฒนธรรม และลักษณะทางกายภาพ ความแตกต่างดังกล่าวจึงเป็นสาระสำคัญที่นักวางแผนและนักออกแบบเมืองต้องคำนึงถึง

นักออกแบบเมืองมีลักษณะที่เด่นชัดว่านักออกแบบสถาปัตยกรรม ทั้งนี้เพราะการออกแบบเมืองขึ้นอยู่กับมาตราส่วนขนาดใหญ่ เช่น ละแวกบ้านหรือเมืองทั้งหมด มีการดำเนินงานที่ยาวนาน บางครั้งเป็น 15-20 ปี เช่น ผลงานของ Von Hausman ซึ่งออกแบบเมือง Paris ใช้เวลาในการดำเนินงาน 17 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับการก่อสร้างอาคารเดี่ยวใช้เวลาเพียง 1-3 ปีเท่านั้น นอกจากนี้ การออกแบบเมืองยังขึ้นอยู่กับความหลากหลายของกลุ่มอาคาร พื้นที่ระหว่างกลุ่มอาคารและองค์กรที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง ระบบการจราจร ความหมายของละแวกบ้าน ทางเดินเท้า และอุณหภูมิของอากาศ ความซับซ้อนของสิ่งเหล่านี้มีผลต่อสภาพแวดล้อม เมื่อรวมอยู่ในระยะเวลาอันยาวนาน จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนสูง การควบคุมการพัฒนาทำได้น้อย นักออกแบบเมืองจึงต้องมีการใช้เทคนิคที่แตกต่างจากนักออกแบบสถาปัตยกรรม

นักวางแผนและนักออกแบบเมืองจะมีการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจน คือ นักวางแผนจะเป็นผู้พิจารณาประเภทของเมืองและหน้าที่ของเมืองว่ามีความสัมพันธ์กับระดับภูมิภาคอย่างไร เช่น ระบบจราจรของเมืองที่เชื่อมโยงกับชานเมืองและชุมชนโดยรอบอย่างไร รวมทั้งกำหนดเขตการใช้ที่ดิน และกระบวนการในการออกนโยบายสาธารณะมากกว่านักออกแบบเมือง ในขณะที่นักออกแบบเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนภายหลังจากได้กำหนดพื้นที่และมีการกำหนดระยะเวลาจากองค์กรมวลชนเพื่อให้ดำเนินงาน โดยมีการคำนึงถึงพื้นที่แต่ละส่วนของเมือง มีการรวบรวมโครงร่างผังพัฒนาแต่ละหน่วย เพื่อดูสภาพอาคารหรือกลุ่มอาคารพื้นที่ระหว่างอาคารที่นักออกแบบเอกชน (ซึ่งเป็นบทบาทของนักพัฒนาและนักออกแบบเมืองเป็นบทบาทของรัฐ) ให้มีการออกแบบให้เป็นไปตามข้อกำหนดเรื่องความสูง ขนาด และแนวทางอื่นๆ ที่กำหนดขึ้น

2.3.1 **กระบวนการออกแบบเมือง** โดยใช้หลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญในกระบวนการออกแบบเมือง และมีการใช้เทคนิคในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ ซึ่งมี 4 ขั้นตอน คือ

ก. การวิเคราะห์ (Analysis)
ข. การสังเคราะห์ (Synthesis)
ค. การประเมินผล (Evaluation)
ง. การนำไปปฏิบัติ (Implementation)

ในขั้นการวิเคราะห์เป็นการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เช่น การใช้ที่ดิน ประชากร การคมนาคมขนส่ง ระบบธรรมชาติและภูมิประเทศ รวมทั้งการทดสอบการผันแปรของพื้นที่ รูปแบบของพื้นที่เมือง โครงสร้างของละแวกบ้านและพื้นที่ธุรกิจการค้า มีการตีความปัญหาและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าการคำนวณราคาอาจเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอนที่เกี่ยวกับทางเทคนิค ต้องมีการเทียบกับวัตถุประสงค์และปัญหาที่แท้จริงใน 2 กรณี คือ การแก้ไขปัญหานั้นเหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไรและข้อเสนอสามารถปฏิบัติได้หรือไม่

การดำเนินงานการพัฒนาตลอดจนเครื่องมือซึ่งเกี่ยวกับการควบคุมการใช้พื้นที่และการใช้จ่ายเงินทุน การควบคุมการใช้พื้นที่จะมีได้ก็ต่อเมื่อมีการออกแบบพื้นที่ ซึ่งไม่รวม Enclideam Zoning และเทคนิคแบบต่างๆ การใช้จ่ายเงินทุนในกรณีที่มีการร่วมมือในหลายๆ ด้านในโครงการ จะประกอบด้วย กำลังการใช้จ่าย เช่น ที่ดิน และการดำเนินงานของโครงการที่กำลังทำอยู่ เป็นต้น

2.3.2 **การออกแบบเมืองที่ดี** ผู้ออกแบบเมืองจะมองเห็นการสร้างโอกาสสำหรับประชาชนที่จะเคลื่อนไหวภายในเมืองได้อย่างอิสระ มีความปลอดภัยและพึงพอใจ เช่น คนสามารถเดินผ่านในส่วนของพื้นที่เมืองโดยปราศจากความยุ่งยาก ความสะดวกเช่นนี้จะเกิดจากการที่ผู้ออกแบบพบทางเชื่อมอาคารหรือพบว่ามีส่วนหนึ่งส่วนใดที่กีดขวางทางเดินเท้า ผู้ออกแบบเมืองควรมีการออกแบบเมืองที่สร้างพื้นที่สำหรับประชาชน ซึ่งในเมืองใหญ่ๆ หลายเมืองมีการแบ่งพื้นที่สำหรับสร้างพลาซ่า พื้นที่สาธารณะ การพัฒนาในรูปแบบใหม่ คือ การช่วยให้เมืองเกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้ที่จะสามารถพบทางที่หนึ่งไปอีกที่หนึ่งโดยปราศจากความสับสนหรือความกลัว (ถูกหรือไม่) นั่นคือ มีเครื่องหมายที่ง่ายต่อความเข้าใจและมีทางเดินเท้าที่เป็นทางลัด ควรมีไฟในเวลากลางคืน เพื่อผู้ใช้จะเดินได้ง่ายและปลอดภัย เป็นการลดอุบัติเหตุที่จะเกิดขึ้นระหว่างทางเดินเท้าและยวดยาน และมีพื้นที่ว่างพร้อมที่จะให้รถฉุกเฉินเข้าออกได้ สำหรับร้านค้าที่อยู่ริมถนน นักพัฒนาอาจก่อสร้างอรรถประโยชน์ได้ง่าย โดยการผสมผสานระหว่างพาณิชย์และที่อยู่อาศัย และถ้าโครงการนั้นอยู่ในทำเลที่เหมาะสมหรือน่าสนใจก็จะให้ผลกำไรในจุดนั้น ซึ่งโครงการนั้นอาจจะทำให้เกิดการสัญจรเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มค่าของทุนทรัพย์ (พื้นที่)

มาตรฐานการออกแบบเมือง

- ความเป็นหนึ่งเดียวและความสม่ำเสมอ
- ขัดแย้งน้อยที่สุดระหว่างทางเดินเท้าและยวดยาน
- การป้องกันน้ำท่วม เสียง ฯลฯ

- ใช้ประโยชน์ได้ง่าย
- สถานที่ใช้ประโยชน์ได้หลากหลาย
- เพื่อความปลอดภัยและความพอใจ

2.3.3 **แนวความคิดละแวกบ้าน** (The Neighborhood Concept)

ละแวกบ้านเป็นหน่วยที่มีการผสมผสานกลมกลืนในมาตราส่วนระดับชีวิตประจำวันของประชาชน เป็นแนวความคิดที่เป็นศูนย์กลางในการออกแบบเมือง การวางแผนละแวกบ้าน จะเป็นการจัดสรรที่พักอาศัย โรงเรียน สิ่งอำนวยความสะดวกในการซื้อสินค้าบ่อยๆ (ร้านขายของชำ ร้านขายยา และร้านขายเครื่องเขียน แต่ไม่ใช่ห้างสรรพสินค้า หรือผู้จำหน่ายปลีกสินค้าแก่ผู้เดินทาง) สนามเด็กเล่น และบางพื้นที่เป็นสวนสาธารณะเล็กๆ รูปแบบของถนนที่จะรองรับที่พักอาศัยต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อจราจร การสัญจรที่ผ่านตลอดโดยมากจะมีผลต่อขอบเขตของละแวกบ้าน การออกแบบละแวกบ้านที่ดีจะเป็นไปตามธรรมชาติ ดังนั้น การพบปะของผู้พักอาศัยซึ่งกันและกันเป็นวิธีช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ทางสังคมละแวกบ้าน รวมทั้งลักษณะการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยที่มีมากพอที่ประชาชนต้องการและใช้ในชีวิตประจำวัน

2.3.4 **ภาพรวมของเมืองในอนาคต**

ผู้ออกแบบเมืองรู้ดีว่า การพัฒนาเมืองไม่ใช่การพัฒนาที่เห็นผลในทันที แต่ต้องใช้ระยะเวลา 15-20 ปีหรือมากกว่านั้น แนวความคิดภาพเมืองในอนาคตขึ้นอยู่กับสถาปัตยกรรม การวางแผนและการออกแบบเมืองเป็นเสมือนการทำนายที่มีหลักฐานอ้างอิงได้ว่าเมืองควรจะเป็นอย่างไรในอนาคต แนวความคิดประการแรกที่ควรคำนึงถึง คือ พื้นที่เมืองใช้โดยคนอย่างแท้จริง ซึ่งเหตุผลนี้จึงมีสิ่งก่อสร้างทั้งทางแนวราบและแนวตั้ง ซึ่งสิ่งก่อสร้างนี้จะต้องไม่กีดขวางทางแนวความคิด ประการที่สอง คือ ผลสะท้อนที่จะจัดการกับเมืองที่เปลี่ยนไปมียานพาหนะเพิ่มมากขึ้น ถนนสายหลักที่มีระบบการเชื่อมโยงกับการเกิดอาคารสูง ทั้งในเชิงธุรกิจ ที่พักอาศัย และอุตสาหกรรมโดยแท้จริง ประชาชนควรใกล้ชิดกับธรรมชาติ และใช้เทคโนโลยีเท่าที่จำเป็นสำหรับพื้นที่ในอนาคต และควรคำนึงถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรซึ่งเป็นสิ่งสำคัญ

อีกประการหนึ่งสำหรับผู้ออกแบบเมือง คือ การเรียนรู้ความสัมพันธ์ของการออกแบบทางกายภาพของพื้นที่และพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งจะมีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน จากประสบการณ์การสร้างเมืองใหม่ การออกแบบทางกายภาพของพื้นที่ที่ไม่

สอดคล้องกับพฤติกรรมมนุษย์ เช่น เคหะชุมชนเป็นอีกประสบการณ์หนึ่งซึ่งให้ข้อคิดว่า ตึกสูงเป็นการใช้ประโยชน์โดยไม่จำเป็นสำหรับคนที่มีครอบครัวและยังก่อให้เกิดอาชญากรรม และอาจทำให้เกิดความยากลำบากในการสร้างความรู้สึกถึงการเป็นชุมชนและการพึ่งพาอาศัยกัน แต่อีกประการหนึ่ง ตึกสูงเหมาะสำหรับคนหนุ่มสาว ซึ่งความสำเร็จของนักพัฒนาคอนโดมิเนียมเป็นเครื่องยืนยันถึงเมืองในรูปแบบใหม่สำหรับเมืองในอนาคต ผู้ออกแบบเมืองต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ คือ มูลค่า ความหวัง และการมองภาพตามแนวความคิดในอนาคตที่ประชาชนในเมืองควรอยู่อาศัยได้และเพื่อนบ้านสามารถอยู่ร่วมกัน และควรอนุรักษ์ความสวยงามตามธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมเช่นเดียวกับการคำนึงถึงประชากรที่เพิ่มขึ้น

2.3.5 **สรุป**

การออกแบบเมืองเป็นการร่วมดำเนินงานระหว่างสถาปัตยกรรมและการวางแผน เป็นการมุ่งความสนใจไปยังกลุ่มอาคาร องค์กรที่เกี่ยวกับการก่อสร้างและพื้นที่ว่างระหว่างกลุ่มอาคารเหล่านั้น โดยมองทางพื้นที่ด้านกายภาพ นักออกแบบเมืองสามารถปฏิบัติงานที่มีขนาดพื้นที่มาตราส่วนที่เล็กกว่านักนักวางแผนผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับเมืองในภาพรวม หรือเมืองที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบมหานครมากกว่า

กระบวนการออกแบบเมืองแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์ การประเมินผล และการปฏิบัติ การตัดสินใจในการออกแบบเมืองแต่ละส่วนจะเป็นสิ่งสำคัญเสมอ โดยมีมาตรฐานโดยทั่วไปดังที่กล่าวมา นักออกแบบเมืองไม่เพียงแต่ออกแบบเมืองให้ดูสวยงาม แต่ต้องทำหน้าที่ได้ดี และนักออกแบบเมืองต้องตัดสินใจในหลายๆ ปัจจัยด้วยความรอบคอบ โดยต้องพิจารณาทั้งด้านกายภาพ การเงิน การเมือง และสังคมด้วย

2.4 การวางผังเมืองเฉพาะพื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการ (Surrouding Area Specific Plan)

พื้นที่โดยรอบศูนย์ราชการจำเป็นต้องได้รับการวางแผนพัฒนาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ซึ่งในการวางแนวทางการพัฒนาต้องมีการวางผังเมืองเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อคงไว้ซึ่งทัศนียภาพที่สวยงาม และมีสภาพแวดล้อมที่ดี ไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ และเพื่อให้ประชาชนได้รับความประทับใจและภาคภูมิใจในท้องถิ่นของตน อีกทั้งเอื้ออำนวยความสะดวกแก่ข้าราชการที่อยู่อาศัยโดยรอบ การวางผังเมืองเฉพาะต้องเป็นไปตามหลักการและขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกต้อง

2.4.1 หลักการวางผังเมืองเฉพาะ (Gallion, ed 1992 : 438-441)

(1) ความหมายของผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองเฉพาะเป็นแผนพัฒนาพื้นที่ขนาดเล็ก ซึ่งเป็นเครื่องมือที่เป็นระบบของผังเมืองรวม เป็นสะพานเชื่อมระหว่างผังเมืองรวมและการพัฒนาของเอกชน โดยมีกฎหมายและกฎระเบียบรองรับ ผู้เสนอผังเมืองเฉพาะอาจเป็นเอกชนหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะใช้ในการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยหรือเขตการค้า เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ที่ไม่ได้รับการพัฒนาหรือพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมหรือเป็นแหล่งการเงิน ผังเมืองเฉพาะอาจมีพื้นที่ขนาดเล็ก เช่น ผังเมืองเฉพาะเมือง Mountain View มีขนาดพื้นที่ 4 เอเคอร์ โดยพัฒนาเขตการค้าและที่พักอาศัยตามทางยาวของถนนสายหลัก หรือผังเมืองเฉพาะของ Chino Hills ในรัฐ San Bernardino มีขนาดพื้นที่ 18,000 เอเคอร์ โดยมีเจ้าของที่ดินมากกว่า 200 รายเข้าร่วมโครงการ

(2) ประโยชน์ของผังเมืองเฉพาะ

ก. มีที่ตั้งแน่นอนและมีการเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกโดยรัฐแล้ว

ข. สามารถทราบความต้องการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในอนาคตได้อย่างแน่นอน

ค. สามารถรักษาอัตราค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงการให้มีระดับต่ำสุด

ง. มีรายละเอียดมาตรฐานการติดตั้งระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

(3) ส่วนประกอบของผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองเฉพาะควรมีสาระสำคัญของรายละเอียดของสถานการณ์ แผนงาน และกฎหมายและกฎระเบียบ ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบนี้อาจมีการยกเว้นด้วยกฎหมายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และต้องมีการยึดตามแนวทางการวางผังเฉพาะและในการนำกฎหมายมาใช้ แก้ไข หรือล้มเลิกผังเมืองเฉพาะนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายผังเฉพาะนี้มีการออกเป็นพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามผังเมืองเฉพาะนำมาใช้โดยกฎเทศบัญญัติมากกว่าส่วนประกอบของผังเมืองเฉพาะ ควรมีสาระสำคัญดังนี้

ก. ที่ตั้งและขอบเขตผังเมืองเฉพาะ จำนวนการใช้ที่ดินและการกระจายจำนวนพื้นที่ว่างทั้งหมดภายในผังเมืองเฉพาะ

ข. การเสนอแนะที่ตั้ง โดยพิจารณาจากสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การคมนาคมของรัฐและเอกชน การบำบัดน้ำเสีย ประปา การระบายน้ำ การกำจัดของเสีย พลังงานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญอื่นๆ และมีการพิจารณาถึงความต้องการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อสนับสนุนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อธิบายในผังเมืองเฉพาะ

ค. หลักเกณฑ์และมาตรฐานการพัฒนาที่จะใช้ในการดำเนินงาน รวมทั้งมาตรฐานในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

ง. มาตรการ กฎหมายและกฎระเบียบ แผนงาน โครงการพัฒนาของรัฐหรือเอกชน มาตรการทางการเงิน เพื่อให้การดำเนินงานใน 3 ข้อแรกลุล่วงไปด้วยดี

จ. รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเลือกหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนงานเป็นเครื่องมือในการวางผังเฉพาะเพื่อให้เป็นไปตามผังเมืองรวม

(4) การยืดหยุ่นด้านกฎหมาย

กฎหมายผังเมืองเฉพาะเป็นกฎหมายที่ให้ผลประโยชน์ที่แน่นอนเช่นเดียวกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่จะนำผังไปใช้ โดยมีการแบ่งระยะเวลาในการพัฒนาสั้นกว่าผังเมืองรวม ในขณะที่การแบ่งระยะเวลาของผังเมืองรวมเป็นงานระยะยาว ถ้าปฏิบัติตามผังเมืองรวมอาจจะทำให้มีการจำกัดด้วยเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งจะเป็นการยากสำหรับเมืองที่จะกำหนดการพัฒนาในระยะยาว ดังนั้น การใช้กฎหมายผังเมืองเฉพาะจึงเป็นการพบกันกับวัตถุประสงค์ของผังเมืองรวม เพื่อแก้ปัญหาได้ง่ายขึ้นด้วยการระบุรายละเอียดการใช้ที่ดิน และมีการกำหนดแผนงานแต่ละระยะด้วย

โครงการพัฒนาที่พักอาศัยที่มีการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะได้รับการยกเว้นตามกฎหมายผลกระทบสิ่งแวดล้อม ถ้าการใช้ที่ดินไม่เปลี่ยนแปลง ระยะเวลาของกระบวนการจะลดลงและลดค่าใช้จ่ายในการพัฒนา

2.4.2 กฎหมายการวางผังเมืองเฉพาะของประเทศไทย (สำนักผังเมือง, 2518)

สำนักผังเมืองได้ตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในหมวดที่ 5 เรื่อง การวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ กล่าวว่า ผังเมืองเฉพาะต้องประกอบด้วย วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ และผังเมืองรวมหรือผังบริเวณที่แสดงถึงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงข่ายการคมนาคมขนส่ง รายละเอียดเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค พื้นที่โล่ง การกำหนดระดับพื้นดิน ที่ตั้งของโบราณสถาน-โบราณวัตถุ บริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติ หรือภูมิประเทศที่สวยงาม โดยต้องมีรายการและคำอธิบายประกอบผัง รวมทั้งประเภทและชนิดของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง

การออกกฎหมายผังเมืองเฉพาะมีการตราเป็นพระราชบัญญัติ ใช้บังคับไม่เกิน 5 ปี และเมื่อต้องการแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะ ต้องมีการออกกฎหมายกระทรวง ซึ่งถ้าพื้นที่ใดที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะแล้ว และมีเอกชนเป็นเจ้าของที่ดินให้สามารถเวนคืนได้ เพื่อใช้พื้นที่นั้นเป็นทางหลวงหรือใช้พื้นที่นั้นเพื่อสร้างประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง