



## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะเป็นการศึกษารายละเอียดเนื้อหาด้านแนวความคิด ทฤษฎีและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำวิทยานิพนธ์แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ทฤษฎี แนวความคิด ของการอนุรักษ์โบราณสถานตลอดจนแนวความคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ ส่วนที่สอง เป็นเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการประเมินผลกระทบจากการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลต่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ นอกจากนี้มีการศึกษาแนวโน้มนโยบายกฎหมายและงานวิจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเมืองเชียงใหม่ เพื่อเป็นพื้นฐานและเป็นแนวทางที่ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ และสามารถนำไปเป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษารายละเอียดเนื้อหาในบทต่อไป

#### 2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

ปัจจุบันงานทางด้านศิลปวัฒนธรรมกำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าหน่วยงานต่างๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ได้หันมาให้ความสำคัญในประเด็นของการอนุรักษ์แหล่งโบราณสถานทางประวัติศาสตร์ อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ปรากฏเป็นหลักฐานทางกายภาพมากขึ้น จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุคโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงเช่นทุกวันนี้ ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมดั้งเดิมของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกันกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ มีอิทธิพลต่อรูปแบบการพัฒนาของเมืองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของเมืองจึงส่งผลกระทบต่อโบราณสถานที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ ถึงแม้ที่ผ่านมาได้จะมีการวางแผนงานในการอนุรักษ์ แต่แนวทางการสงวนรักษาในอดีตจะให้ความสำคัญด้านโบราณคดีเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ มุ่งเน้นเฉพาะการสงวนรักษาโบราณสถาน และอาคารสำคัญทางประวัติศาสตร์ให้คงอยู่ในสภาพเดิมที่สมบูรณ์สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น จำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงความหมายและแนวทางการดำเนินการอนุรักษ์ที่มีประสิทธิภาพ และสามารถจะนำมาใช้ในการอนุรักษ์โบราณสถานเมืองเชียงใหม่ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

##### 2.1.1 ความหมายของเมืองประวัติศาสตร์

การจำแนกลักษณะของเมืองประวัติศาสตร์นั้น มีหลายรูปแบบที่มีความสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวทางการศึกษาของแต่ละองค์กรด้วย แต่เมือง

ประวัติศาสตร์โดยทั่วไปจะมีช่วงอายุ (Life Span) เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถจะแบ่งเมืองประวัติศาสตร์ตามช่วงอายุออกได้เป็น 4 ประเภท<sup>1</sup> ดังนี้

### 1. เมืองร้าง(Abandoned / Dead Ancient /Historical City)

หมายถึงเมืองที่เจริญอยู่ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือหลายช่วงเวลาก่อนที่จะถูกทิ้งร้างไปในปัจจุบัน เช่น นครวัด ซึ่งลักษณะของเมืองประเภทนี้จะคงสภาพอยู่ได้นาน เนื่องจากไม่มีการใช้ประโยชน์อื่นเข้าเกี่ยวข้อง ทำให้เนื้อเมือง(Historic Fabric) ยังคงมีความสมบูรณ์มาก ยกเว้นวัสดุและโครงสร้างโบราณสถานที่เสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา

### 2. เมืองโบราณที่ถูกทิ้งร้างและนำกลับมาใช้ในปัจจุบัน

เนื่องจากพื้นที่ในปัจจุบันมีจำกัดเมืองโบราณที่ถูกทิ้งร้างจึงถูกนำกลับมาใช้ ด้วยการเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่เมืองโบราณ ซึ่งมักจะมีการทำลายโบราณสถานและหลักฐานทางกายภาพของเมืองโบราณโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ตัวอย่างเช่น อโยธยา ลพบุรี และเชียงใหม่ เป็นต้น เมืองในลักษณะนี้จะถูกทำลายอย่างรวดเร็วและรุนแรง มีทั้งการถูกบุกรุกทำให้เมืองเปลี่ยนแปลงจนถึงใจกลางหรือแกนเมือง(Core Area) แต่ยังมีเหลือโบราณสถานและอาคารสำคัญในอดีต เช่น พิมาย ส่วนเมืองที่ถูกทำลายจนไม่เหลือแกนเมือง ทำให้โบราณสถานและหลักฐานต่างๆแตกกระจายเป็นหย่อมๆเช่น ลพบุรี และการทำลายเมืองโบราณที่ถูกทำลายจนไม่เหลือภาพของเมืองว่าในอดีตเคยเป็นเมืองโบราณมาก่อน เช่น บุรีรัมย์ เป็นต้น

### 3. เมืองที่มีพัฒนาการจากอดีตจนถึงปัจจุบัน (Living Ancient / Historic City)

หมายถึง เมืองโบราณหรือเมืองประวัติศาสตร์ที่มีการใช้งานที่สืบเนื่องมาจากอดีตจนถึงปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรือง ตกต่ำและการฟื้นฟู แต่เมืองก็มีการพัฒนาตามเวลา เช่น ภูเก็ต ซึ่งเมืองประเภทนี้จะผจญกับความเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายเนื้อเมืองทางประวัติศาสตร์ในหลายลักษณะ ได้แก่

- การขาดการนำในทางเศรษฐกิจ ที่เหมาะสมกับสภาพของเมือง ทำให้ประชากรภายในเมืองอพยพออกจากเมือง ทิ้งเมืองให้เสื่อมสภาพ
- ระบบเศรษฐกิจของเมืองมีความคล่องตัวสูงเกินไป ซึ่งเป็นสาเหตุโดยตรงที่ต้องรื้อถอนอาคาร สิ่งก่อสร้างในอดีต เพื่อสร้างอาคารใหม่ที่อำนวยความสะดวกให้สอยได้มากกว่า แต่การสร้างอาคารขึ้นมาใหม่ โดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบรรยากาศของเมือง (Urban Environment)

<sup>1</sup> ธาดา สุทธิธรรม, ทฤษฎีและแนวปฏิบัติการอนุรักษ์อนุสรณ์สถานและแหล่งโบราณคดี (กรุงเทพฯ: บริษัท นิธิยุพัฒน์ จำกัด, 2533), หน้า 142-146.

- จำนวนประชากรไม่คงที่ และความไม่สะดวกสบายในระบบการคมนาคมขนส่ง ทำให้ประชากรย้ายออกจากศูนย์กลางของเมือง ทิ้งให้ศูนย์กลางของเมืองเป็นศูนย์กลางประวัติศาสตร์ที่ถูกทิ้งร้าง
  - การปรับตัวเมืองเข้ากับสภาพการพัฒนาแบบใหม่ซึ่งการใช้ประโยชน์ใหม่โดยการเพิ่มปริมาณระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทางสังคม ส่งผลให้รูปแบบ ลักษณะ และบรรยากาศของเมืองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม
4. เมืองที่ถูกทิ้งร้างไปในเวลาหนึ่ง และถูกนำกลับมาใช้ใหม่ในยุคประวัติศาสตร์จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเมืองในลักษณะนี้จะมีหลักฐานของช่วงพัฒนาของเมือง 2 แบบ คือ
- ลักษณะเมืองในยุคโบราณแล้วหยุดพัฒนาการไป ต่อมามีการกลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในยุคประวัติศาสตร์ และทำให้เมืองมีพัฒนาการจากยุคประวัติศาสตร์ และทำให้เมืองมีพัฒนาการจากยุคประวัติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน
  - การกลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่โดยชนกลุ่มอารยธรรมใหม่ ส่วนใหญ่มักปรากฏในยุโรป

เมื่อพิจารณากรณีของเมืองเชียงใหม่ เป็นชุมชนที่มีวิวัฒนาการมาช้านานและมีความต่อเนื่องของการดำรงชีวิตของสังคมอยู่ในเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า เชียงใหม่มีคุณลักษณะของการเป็นเมืองประวัติศาสตร์ ตามการจำแนกประเภทของเมืองประวัติศาสตร์ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

### 2.1.2 ความหมายของการอนุรักษ์

คำว่า "การอนุรักษ์" (Conservation) ในปัจจุบันไม่ได้จำกัดขอบเขตของความหมายที่แน่นอนตายตัวเช่นในอดีตที่นักอนุรักษ์นิยมเข้าใจว่านัยสำคัญของการอนุรักษ์ คือ " การรักษาให้คงเดิม" อีกต่อไป ทั้งนี้เพราะว่าแนวทางการอนุรักษ์นิยมปัจจุบันมีการคำนึงถึงความหมายในนัยที่กว้างขึ้นตามขอบเขตการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ที่มีความซับซ้อนขึ้น แต่อย่างไรก็ตามความหมายการอนุรักษ์ในระดับเมืองตามทัศนะของ Gerald Burke หมายถึง การรักษา ป้องกัน ปรับปรุงอาคาร กลุ่มอาคาร และบริเวณใกล้เคียงที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม ศิลปกรรม ประวัติศาสตร์ และสังคม เพื่อก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีและมีลักษณะเฉพาะของตนเอง โดยเฉพาะลักษณะพิเศษที่เป็นอยู่ในอดีต สำหรับการอนุรักษ์เมืองจะมีความหมายรวมถึงองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการของเมือง ได้แก่ อาคาร (Building Fabric) รูปแบบของพื้นที่ (Pattern of Land) และการใช้ประโยชน์ของอาคาร (Building Utilization) ซึ่งเมืองประวัติศาสตร์ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะถึงการอนุรักษ์เพียงเท่านั้นแต่รวมทั้งโครงข่ายถนนที่มีลักษณะเฉพาะตัวด้วย นอกจากนี้

ความหมายของการผังเมืองตามความในพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. 2518 ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีและดำรงรักษาไว้ว่า "...เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์และคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี..." ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ได้อย่างชัดเจน และเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญยิ่งต่อการวาง จัดทำและดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ดังนั้น ความหมายของการอนุรักษ์ จึงหมายถึง การสงวนรักษาพื้นที่อนุรักษ์ (Site) ที่มีความสำคัญและการจัดการพื้นที่โดยรอบ (Surrounding Area) รวมทั้งโครงข่ายถนนที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดี เพื่อคงไว้ซึ่งคุณค่าทางด้าน ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และสังคม ต่อไป

### 2.1.3 ขนาดของการอนุรักษ์

ขนาดของการอนุรักษ์มีขนาด (Scale) ที่แตกต่างกัน การอนุรักษ์ไม่สามารถกำหนดได้เฉพาะเป็นอาคาร กลุ่มอาคาร หรือย่าน แต่การอนุรักษ์จะต้องดูถึงองค์ประกอบที่ต่อเนื่องของพื้นที่ด้วย เช่น เครื่องประดับตกแต่งถนน (Street Furniture) รูปแบบด้านหน้าตึกของอาคาร (Facades) สิ่งต่างๆเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาร่วมด้วย เนื่องจากเป็นภาพรวมของเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่นั้นด้วย เหตุนี้การอนุรักษ์จึงไม่เจาะจงอยู่ที่องค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งเท่านั้น แต่มีขนาดการอนุรักษ์ที่สามารถแบ่งได้ดังนี้

1. การอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติ (Nature Area) การอนุรักษ์พื้นที่ธรรมชาติเป็นสิ่งที่จะต้องทำควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์
2. การอนุรักษ์ทั้งเมือง (Town and Villages) การอนุรักษ์เมืองอาจพิจารณาจากยุคสมัย เพื่อให้คนรุ่นต่อไปเข้าใจถึงลักษณะเด่นของยุคสมัยในพื้นที่ต่างๆที่ทำการอนุรักษ์ได้
3. การอนุรักษ์ย่าน (Districts/Pocket of the Part) คือ การอนุรักษ์บริเวณที่มีความต่อเนื่องทางกายภาพ และมีขอบเขตที่ชัดเจนทำให้เห็นลักษณะเด่นที่แตกต่างจากบริเวณอื่นอย่างชัดเจน
4. การอนุรักษ์เฉพาะส่วน เช่น การอนุรักษ์เฉพาะส่วนหน้าอาคาร ประตูเมือง และสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับประวัติศาสตร์ ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม

### 2.1.4 ความหมายของการพัฒนาเชิงอนุรักษ์

การอนุรักษ์ไม่ได้หมายความว่าต้องรักษาทั้งหมดไว้ในสภาพเดิม แต่อย่างใดควรจะเป็นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกลมกลืนกับชีวิตในสภาพปัจจุบันทางสังคมจะทำให้การอนุรักษ์มีคุณค่ามากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการพิจารณาความหมายการอนุรักษ์ชุมชนที่เป็นเมืองประวัติศาสตร์อาจจะไม่ครอบคลุมนัยสำคัญได้เพียงพอ<sup>2</sup> เนื่องจากชุมชนในลักษณะดังกล่าว หมายถึง พื้นที่ส่วนหนึ่งของเมืองหรือทั้งเมืองก็ได้ พื้นที่ดังกล่าวอาจต้องการทั้งการอนุรักษ์และพัฒนาพร้อมกันในเวลาเดียวกัน การพัฒนาบริเวณที่มีงานสถาปัตยกรรมที่ควรอนุรักษ์หรือพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ ควรเป็นการพัฒนาที่มีกรอบจำกัดให้พัฒนาได้เท่าที่ไม่ทำลายบริเวณที่ควรที่อนุรักษ์ หรือเท่าที่พื้นที่สามารถรองรับกิจกรรมการพัฒนาได้การพัฒนาลักษณะนี้เรียกว่า “การพัฒนาเชิงอนุรักษ์” ซึ่งแตกต่างกับ “การพัฒนาเชิงเศรษฐกิจ” ซึ่งสามารถพัฒนาเพื่อการเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่คือ มีการอนุรักษ์น้อยพื้นที่ที่จะพัฒนาสองลักษณะจะแยกจากกัน โดยมีพื้นที่เชื่อมต่อซึ่งค่อยๆเปลี่ยนแปลงการพัฒนาจากลักษณะหนึ่งไปยังอีกลักษณะหนึ่ง

ในส่วนของกรอบการผสมผสานการพัฒนาและอนุรักษ์ (Development and Conservation) ของประกาศอิสตันบูล (Habitat Agenda: Istanbul Declaration, HABITATII) มีข้อเสนอดังนี้

1. ให้ตระหนักถึงมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ว่าเป็นสมบัติที่สำคัญและพยายามคงรักษาสภาพทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ เอาไว้
2. ส่งเสริมชุมชนประวัติศาสตร์ และภูมิทัศน์ในขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องการพัฒนาที่ไม่เหมาะสมจากภายนอก โดยมีแนวทางการก่อสร้างในเขตประวัติศาสตร์
3. ออกกฎหมายและจัดสรรงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟู โดยเฉพาะโครงการฝึกอบรมและการใช้ทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ
4. ให้มีแรงจูงใจ (incentives) แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในโครงการอนุรักษ์ และฟื้นฟู
5. ส่งเสริมกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชุมชน (community-based action) สำหรับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และ ดูแลรักษาชุมชน
6. สนับสนุนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชน ในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูเขตชั้นในของเมือง
7. ในโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟู จะต้องมีการคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วยเสมอ
8. ออกมาตรการเพื่อลดฝนกรดและมลภาวะต่างๆ ที่จะทำลายอาคารและสิ่งต่างๆ ที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

<sup>2</sup> ประสงค์ เข้มอนันต์, สารานุกรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2539), หน้า

9. ดำเนินนโยบายการวางแผนชุมชนที่หลีกเลี่ยงการทำลายสภาพแวดล้อมในพื้นที่วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์

10. เปิดโอกาสให้คนพิการเข้ามีส่วนร่วมในโครงการอนุรักษ์และฟื้นฟู

กล่าวโดยสรุปการอนุรักษ์ควรมีการศึกษาให้ชัดเจนว่าพื้นที่บริเวณใดที่ควรสงวนรักษาไว้มากน้อยเพียงใดและควรมีการจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถาน จึงจะสามารถอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าไว้ในระดับที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถจะพัฒนาให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐกิจด้วย

### 2.1.5 การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ได้มีการพัฒนาให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเริ่มต้นจากทางยุโรปที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดใหม่ของการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ (Historic Preservation) ที่ต่างไปจากอดีตได้อย่างสนใจ โดยเฉพาะแนวความคิดในการสงวนรักษาศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์ภายในเมือง จากปัญหาทางด้านต่างๆ เช่น ปัญหาการพัฒนาและเติบโตของเมืองที่การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น ไม่ได้มีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งใหม่ที่จะเกิดขึ้นกับสิ่งเก่าที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ จึงส่งผลให้เมืองหรือสถานที่ที่สำคัญและมีเอกลักษณ์เหล่านั้นลดความสำคัญและขาดเอกลักษณ์ของตนเองสิ้นเชิง หรือการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วทำให้ลักษณะของศูนย์กลางเมืองเก่าเริ่มเสื่อมและลดจำนวนลง แนวความคิดดังกล่าวเป็นการอนุรักษ์ในระดับชุมชนหรือเมือง เพื่อให้สภาพเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์เหล่านั้นดำรงคงอยู่ได้ในสภาพที่มีชีวิตและเหมาะสมต่อการใช้สอยในปัจจุบัน ซึ่งนับเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับความอยู่รอดของพื้นที่เอง แนวคิดเกี่ยวกับการสงวนรักษาศูนย์กลางทางประวัติศาสตร์นี้เริ่มเป็นที่ยอมรับกับในศตวรรษที่ 20 ไม่เฉพาะแต่ในยุโรปแต่รวมไปถึงในสหรัฐอเมริกาด้วย<sup>3</sup>

แนวความคิดการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ (Conservation of Historic Towns) ที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อของ " Washington Charter " เป็นกฎบัตรของสภาการอนุสรณ์สถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) ใช้สำหรับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์และพื้นที่เมือง เป็นเอกสารจัดทำขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ปี 1987 ในการประชุมสมัชชาใหญ่ของสภาการอนุสรณ์สถานระหว่างประเทศที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. มีหลักการและแนวคิดที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

<sup>3</sup> มณฑนา ศิริวรรณ "การปรับปรุงมาตรฐานควบคุมด้านกายภาพเพื่อการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์." (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา การวางแผนภาคและเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541), หน้า 7.

1. เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวม การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์และพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ควรจะรวมอยู่ในส่วนสำคัญของนโยบายที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมและการวางแผนภาคและเมืองในทุกระดับ

2. คุณสมบัติที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง รวมทั้งลักษณะทางประวัติศาสตร์ของเมืองหรือพื้นที่เมือง และตลอดจนองค์ประกอบทางวัตถุและทางด้านจิตใจทั้งหมดที่แสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- รูปแบบของเมืองที่ถูกกำหนดโดยขนาดของแปลงที่ดิน (lots) และถนน (streets)
- ความสัมพันธ์ระหว่างอาคารสิ่งก่อสร้าง และพื้นที่สีเขียว และพื้นที่ว่าง
- ลักษณะที่ปรากฏทางรูปแบบทั้งภายในและภายนอกของอาคารสิ่งก่อสร้าง ที่เกิดจากโดยมาตราส่วน (scale) ขนาด (size) รูปแบบ (style) การก่อสร้าง (construction) วัสดุ (materials) สี (color) และการตกแต่ง(decoration)
- ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหรือพื้นที่เมืองกับสภาพบริเวณโดยรอบของพื้นที่ ทั้งโดยธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้นและ
- การใช้สอยต่างๆของเมืองหรือพื้นที่เมืองที่มีตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการคุกคามใดๆที่มีผลต่อคุณสมบัติเหล่านี้ จะเป็นอันตรายต่อสภาพดั้งเดิมของเมืองประวัติศาสตร์หรือพื้นที่เมือง

3. การมีส่วนร่วมและรวมถึงผู้ที่อยู่ในพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จของโครงการอนุรักษ์ และควรจะได้รับการสนับสนุน การอนุรักษ์ของเมืองประวัติศาสตร์และพื้นที่เมืองเกี่ยวข้อง ควรจะให้ความสนใจกับผู้ที่อยู่อาศัยเป็นลำดับแรกจากทั้งหมด

4. การอนุรักษ์ในเมืองประวัติศาสตร์หรือพื้นที่เมืองความต้องการความระมัดระวังรอบคอบโดยวิธีการและระเบียบปฏิบัติที่เป็นระบบ ควรจะหลีกเลี่ยงจากความแข็งกร้าว เพราะว่าเป็นกรณีของปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะตามปัจเจกชน

ในส่วนของวิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ของกฎบัตรนี้ ได้กล่าวถึง การใช้สอยและกิจกรรมใหม่ๆควรจะสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเมืองประวัติศาสตร์หรือพื้นที่เมือง สำหรับการจรรยาภายในเมืองประวัติศาสตร์หรือพื้นที่เมืองต้องมีกรอบควบคุมและพื้นที่จุดตรงต้องได้รับการวางแผน เพื่อไม่เป็นการสร้างความเสียหายกับโครงสร้างทางประวัติศาสตร์หรือสภาพแวดล้อมของเมือง รวมทั้งเมืองประวัติศาสตร์ควรได้รับการป้องกันคุ้มครองจากการคุกคามและการรบกวนจากธรรมชาติและมนุษย์ เช่น มลภาวะและการสั่นสะเทือน ทั้งนี้เพื่อเป็นการพิทักษ์มรดกให้เกิดความปลอดภัยและมีสภาพของการอยู่อาศัยที่ดี

จากแนวความคิดในการดำเนินการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ที่กล่าวมาในข้างต้น มีหลักใหญ่ๆที่จะยึดเป็นแนวทาง โดยภาพรวมแล้วมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์นั้น จะต้องมีความสอดคล้องและกลมกลืนกับสภาพที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะลักษณะหรือองค์ประกอบต่างๆที่เป็นคุณสมบัติสำคัญทางประวัติศาสตร์ของเมือง จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองถึงคุณลักษณะสำคัญดังกล่าวไว้ เพื่อให้สภาพเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์เหล่านี้ดำรงคงอยู่ได้ในสภาพที่มีชีวิตและเหมาะสมต่อการใช้สอยในปัจจุบันต่อไปซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

- นอกจากการอนุรักษ์พื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ที่มีอยู่แล้วนั้น ควรจะมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ของพื้นที่กับสภาพบริเวณโดยรอบ ทั้งโดยธรรมชาติและมนุษย์สร้างขึ้น ซึ่งเป็นองค์ประกอบทางกายภาพที่มีความเชื่อมโยงกับโบราณสถานทั้งสิ้น ได้แก่ การใช้ที่ดิน การจราจรขนส่ง และสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆที่เป็นมลภาวะจะแปรผันตามการจัดการด้านการใช้ที่ดินและการจราจรขนส่ง

- การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ แต่ละชั้นตอนควรมีการศึกษาอย่างถี่ถ้วนก่อนลงมือดำเนินการ วิธีหนึ่งที่มีส่วนอย่างมากในการอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์ในสภาพสังคมและเศรษฐกิจปัจจุบัน ก็คือ การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะสนับสนุนการอนุรักษ์โบราณสถานให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และมีการพัฒนาที่สอดคล้องกันในลักษณะส่งเสริมกันและกัน เพื่อสร้างความสมดุลและเกิดการพัฒนายั่งยืนต่อไป

- การอนุรักษ์หรือการจัดวางแผนการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์และพื้นที่เมืองนี้ควรจะคำนึงหรือยึดหลักทางด้านการวางผังเมืองในการวิเคราะห์ความสำคัญและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ภายในพื้นที่เมืองเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้การอนุรักษ์เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่สำคัญที่เชื่อมโยงกับแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมเมือง

- ในการดำเนินการอนุรักษ์ดังกล่าว จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องกัน และการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งสำคัญที่จะสนับสนุนให้การอนุรักษ์ประสบผลสำเร็จ จึงควรให้ความสนใจกับผู้ที่มีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินการอนุรักษ์ด้วย

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

โดยทั่วไปการใช้ที่ดินจะมีลักษณะใหญ่ๆ คือ ที่อยู่อาศัย ที่ทำการค้า ที่ทำการเกษตร ที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ข้อกำหนดก็จะแยกเป็นประเภทที่อยู่อาศัย ประเภทพาณิชยกรรม ประเภทเกษตรกรรม ประเภทอุตสาหกรรม นอกจากนั้นแต่ละประเภทยังแยกออกให้เห็นได้อย่างชัดเจนไป



อีก เช่น ประเภทที่อยู่อาศัย แบ่งเป็นประเภทอยู่อาศัยเบาบาง ประเภทที่อยู่อาศัยปานกลาง ที่อยู่อาศัยหนาแน่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของประชากรและมีการใช้ที่ดินประเภทอื่นที่จะมาผสมหรือข้อกำหนดนั้นมีการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินประเภทผสมเข้าไ้มากหรือน้อยตามด้วย ดังนั้น การกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นมักจะปรากฏในข้อกำหนด เพื่อใช้เป็นแนวทางการควบคุมการพัฒนาให้ปฏิบัติถูกต้องตามแผนหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อป้องกันการใช้ที่ดินในรูปแบบของกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันนั่นเอง

### 2.2.1 การใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้อง(Nonconforming Use)

ประเด็นการใช้ประโยชน์และสิ่งที่ไม่สอดคล้องมักจะอ้างถึงในเรื่องของการควบคุมย่านว่าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้อง ในความเป็นจริงของการไม่สอดคล้องมีอยู่ 3 ประเภท<sup>4</sup>

1. การใช้ที่ไม่สอดคล้อง(nonconforming use) เช่น ร้านขายเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในอาคารสูง 3 ชั้น ใช้เป็นห้องชุดให้เช่าไม่มีลิฟท์ตั้งอยู่ในย่านอพาร์ทเมนต์ เป็นต้น
2. โครงสร้างที่ไม่สอดคล้อง(nonconforming structure) ได้แก่ บ้านเดี่ยวตั้งอยู่ในย่านบ้านเดี่ยว แต่ตัวบ้านตั้งอยู่ในตำแหน่งที่ไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดเกี่ยวกับสนาม
3. แปลงที่ดินที่ไม่สอดคล้อง(nonconforming lot) ได้แก่ แปลงที่ดินที่แบ่งแยกก่อนจะมีข้อบัญญัติควบคุมย่านประกาศใช้ และมีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดภายใต้ข้อบัญญัติควบคุมในย่านซึ่งแปลงที่ดินนั้นตั้งอยู่

การใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องประเภทแรก เป็นเรื่องที่สร้างปัญหามากที่สุดประเภทหนึ่งโดยทั่วไปของการใช้ที่ไม่สอดคล้องจะเกิดขึ้นเมื่อชุมชนมีการเปลี่ยนแปลงการควบคุมย่าน หรือมีการ Rezones เป็นอย่างอื่นในกรณีที่มีการควบคุมใหม่ขึ้นในย่านจะสร้างความไม่สอดคล้องเกิดขึ้นตาม ทั้งนี้เนื่องจากบางอย่างที่มีอยู่ก่อนจะไม่สามารถปฏิบัติตามข้อบัญญัติการควบคุมฉบับใหม่ของการใช้ประโยชน์ซึ่งความไม่สอดคล้องจากการใช้ที่ดิน จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่สัมพันธ์หรือขัดกับการให้อนุญาตของการควบคุมย่านดังกล่าว

ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้อง(Nonconforming Use) คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากข้อกำหนด ซึ่งต้องมีมาตรการหรือวิธีการเพื่อให้กิจกรรมดังกล่าวโยกย้ายออกไป เนื่องจากได้มีการใช้ประโยชน์มาก่อนหรือเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการควบคุมย่าน อาจจะมีการอนุญาตให้ใช้ต่อไปได้ โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เพื่อจำกัดการขยายตัว และห้ามเปลี่ยนแปลงเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องอื่นๆ และให้ปิดดำเนินการในท้ายที่สุดก็จะหมดไป

<sup>4</sup> สติพร ภิรมย์รัตน์ "ทฤษฎีการวางแผน" เอกสารคำสอนรายวิชา 264401 สาขาวิชาการออกแบบชุมชนเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, หน้า 62.

## 2.2.2 การใช้ประโยชน์ที่สอดคล้อง(Conforming Use)

ขณะเดียวกัน ในแต่ละย่านที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องหรือเข้ากันได้ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมคุณค่าของแต่ละย่านได้ดังนี้<sup>5</sup>

1. ย่านที่อยู่อาศัย เป็นพื้นที่ที่มีมากที่สุดของเมืองข้อกำหนด จึงควรมีปริมาณและคุณภาพที่ดีพอ โดยจะแบ่งไปตามความหนาแน่นของประชากรหรือเกือบจะแยกประเภทของอาคารไปในตัว เช่น อาคารประเภทหลายครอบครัว มีแฟลต อาคารชุด จะรบกวนบ้านเดี่ยวในเรื่องความเป็นส่วนตัว แสงแดด การบังลม และการจราจร บางครั้งจะใช้สาธารณูปโภคมากจนที่พักอาศัยขาดแคลน แต่สภาพปัจจุบันมีมุมมองอีกอย่างหนึ่งที่ว่า ถ้ารวมกันคือ มีบ้านพักเดี่ยวและหลายชั้นอยู่ด้วยกันทำให้ทัศนียภาพดีขึ้น ทำให้แต่ละครอบครัวต้องปรับปรุงตัวให้ดีขึ้น ทำให้ไม่ต้องย้ายถิ่น เพราะมีการพักอาศัยหลายรูปแบบให้เลือก แต่ต้องมีข้อบังคับสำหรับตึกสูง ขยายขนาดแปลงที่ดินให้มากขึ้นด้วยเพื่อป้องกันสิ่งแวดล้อม

อาคารที่เข้ากันได้ของที่พักอาศัย คือ โรงเรียนระดับต่างๆ จนถึงวิทยาลัย โบสถ์ สถานรับเลี้ยงเด็ก ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สุสาน โรงพยาบาล สถานีอนามัย อาคารสโมสร และการสันตนาการบริการที่เป็นกึ่งกิจกรรมหรือกิจกรรมในครัวเรือน

อาชีพอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยมีอยู่อีกหลายชนิด เช่น สำนักงานวิชาชีพต่างๆ หมอ ทนาย บัญชี สถาปนิก ตัดผม เสริมสวย ซึ่งอาจอนุญาตได้โดยมีเงื่อนไข

บางครั้งกิจกรรมเหล่านี้ขยายพื้นที่ไปในสนาม, โรงรถ จวนรอบบ้าน ตลอดจนป้ายโฆษณาที่ทำให้เกิดภาพที่อยู่อาศัยไม่น่าดู

2. ย่านการค้า ปัจจุบันปัญหาของการค้าเกี่ยวข้องไปถึงการจัดศูนย์กลางชุมชน จะเป็นแบบหลายศูนย์หรือศูนย์เดียว การจะให้มีการค้าธุรกิจ(Central Business District) ในข้อกำหนดจะแบ่งตามผังเมืองว่า จะเป็นร้านค้าหมู่บ้าน ร้านค้า ชุมชน หรือศูนย์การค้าขนาดใหญ่ ในแต่ละศูนย์การค้าจะมีร้านค้าเบ็ดเตล็ด ร้านขายยา รวมทั้งการพักอาศัยแบบอาคารสูง บางแห่งกำหนดอาคารมิให้ต่ำกว่า 10-20 ชั้น ก็มีในย่านนี้ อุตสาหกรรมชนิดเบาแบบหัตถกรรมก็สามารถอยู่ได้ เช่น ทำรองเท้า ซ่อมนาฬิกา ถ้วนตา โรงพิมพ์ โดยมีเงื่อนไขประกอบเพื่อมิให้โต

3. ย่านอุตสาหกรรม ที่ดินที่เป็นโรงงานมักจะเลือกพื้นที่ที่ไม่มีคุณค่าทางเกษตรกรรม ที่อุตสาหกรรมอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภทสำหรับเมือง ส่วนอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรืออุตสาหกรรม

<sup>5</sup> กรมการผังเมือง, กระทรวงมหาดไทย, "ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง," (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.,ม.ป.ป.) หน้า 137-138.

สาหรรมต้นน้ำ จะอยู่ในนิคมหรือพื้นที่เฉพาะแห่ง ข้อกำหนดอุตสาหกรรมในระบบบัญชีกับระบบพฤติกรรม (Performance Standard) ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่เสมอในหลายมลรัฐ การกำหนดโดยพฤติกรรมสร้างความเป็นอยู่ของย่านรอบๆข้างได้ดี โดยไม่รบกวนเกี่ยวกับกลิ่น เสียงและควัน บางแห่งข้อกำหนดจะห้ามที่พักอาศัยเข้าอยู่ร่วมกับกิจกรรมที่ประกอบเข้ากันได้ดี กับอุตสาหกรรมค่อยข้างจะมีน้อย มีแต่ข้อห้าม เช่น ห้ามโรงพยาบาล บ้านคนชรา เป็นต้น

4. ย่านเปิดโล่ง (Open Land District) มีแนวคิดในการวางผังอีกแบบหนึ่งคือ บริเวณที่ยังไม่พร้อมที่จะพัฒนา จะกำหนดให้เป็นที่ยี่เปิดโล่งเพื่อใช้เป็นเขตกิจกรรม สนามกอล์ฟ อ่างเก็บน้ำ เป็นลักษณะเดียวกันกับที่น้ำท่วม บริเวณขั้่นน้ำ บริเวณเหล่านี้จะห้ามจัดสรรหรือพัฒนาอย่างอื่น จนกว่าจะแก้ปัญหาเฉพาะที่ได้แล้วจึงจะมีการ Rezone

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการคมนาคมขนส่งในเมือง

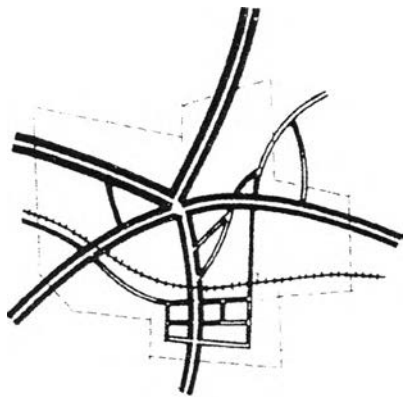
### 2.3.1 รูปแบบโครงข่ายถนนในเมือง

รูปแบบของระบบถนนในแต่ละเมือง จากการจำแนกลักษณะของชุมชนในเมืองออกเป็นกลุ่มต่างๆ เมื่อพิจารณาถึงโครงข่ายของถนนที่เชื่อมโยงหรือการติดต่อกันของกลุ่มชุมชน จะประกอบกันเป็นโครงข่ายที่มีรูปแบบต่างๆกัน ทั้งนี้เป็นผลมาจากรูปแบบการใช้ที่ดินของเมือง โดยสามารถแบ่งระบบของถนนได้ 4 ชนิด คือ

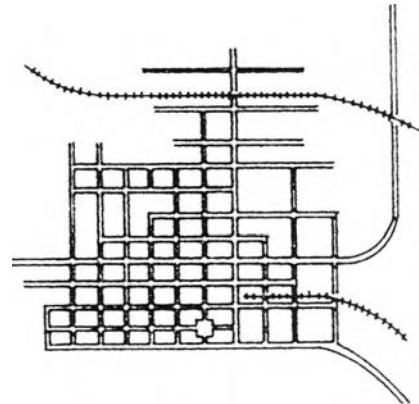
1. รูปแบบของระบบถนนรัศมี (Radial System Pattern) เป็นระบบถนนที่เกิดขึ้น เนื่องจากการความต้องการของผู้ใช้ถนน เริ่มจากจุดร่วม เช่น ตลาด สถานที่ราชการ เป็นต้น แล้วกระจายออกไปตามแนวรัศมี ความเจริญของเมืองจะเริ่มที่จุดศูนย์กลางของเมือง แล้วแผ่กระจายออกไปตามแนวถนน หรือเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ ระบบถนนรัศมีมีข้อเสียคือ พื้นที่ที่อยู่ระหว่างถนนรัศมีจะได้รับการบริหารไม่ทั่วถึง ที่ดินแต่ละผืนมีรูปร่างไม่สม่ำเสมอ ทำให้ไม่สะดวกในการวางแผนและออกแบบสิ่งก่อสร้าง ถนนทุกสายมุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง ทั้งการจราจรท้องถิ่น (Local Traffic) และการจราจรผ่านเมือง (Through Traffic) ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดการจราจรติดขัดที่บริเวณศูนย์กลางเมือง แนวทางแก้ปัญหาี้คือ นำระบบถนนวงแหวนเข้ามาช่วย

2. รูปแบบของถนนตารางหมากรุก (Grid System Pattern) ประกอบด้วย ถนนตามแนวยาวและแนวขวางตัดตั้งฉากกันเป็นตารางสี่เหลี่ยม โดยถนนแต่ละสายจะมีระยะห่างกันพอสมควร ลักษณะการวางผังเมืองและการวางผังโครงข่ายของระบบถนนเอื้ออำนวยต่อการใช้รถยนต์ส่วนตัว หรือที่เรียกว่า Motorized Town ระบบถนนแบบนี้มีข้อดีและข้อเสียที่สำคัญๆ ดังนี้

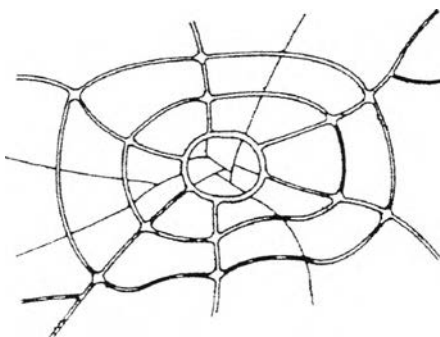
ข้อดี	ข้อเสีย
<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีความสม่ำเสมอของ Accessibility ของส่วนต่างๆ ของเมืองดีเท่าๆกัน</li> <li>- ช่วยกระจายความเจริญไปทั่วถึงกัน ทำให้ความหนาแน่นของประชากรกระจายออกไปสม่ำเสมอ ในแง่ของการขนส่งระบบนี้จะช่วยให้ความต้องการการขนส่งกระจายออกไปไม่จำกัดอยู่ภายในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง ซึ่งจะสะดวกต่อการบริหาร</li> <li>- ง่ายต่อการออกแบบวางแผนถนนและสิ่งก่อสร้างอื่นๆ สามารถขยายเมืองออกไปได้ทุกด้านไม่มีจำกัด</li> <li>- สามารถเพิ่มความจุ (Capacity) ของโครงข่ายถนนได้โดยง่าย โดยการกำหนดให้ถนนคู่ใดคู่หนึ่งที่ขนานกันจัดเป็นระบบเดินรถทางเดียว (One-way System)</li> <li>- การเดินทางเลี้ยวย่านธุรกิจการค้า-ศูนย์กลางเมืองสามารถเลือกเส้นทางได้หลายทาง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่เหมาะสำหรับลักษณะภูมิประเทศบางพื้นที่ ถ้าภูมิประเทศไม่สม่ำเสมอการทำระบบนี้จะเสียค่าใช้จ่ายสูง</li> <li>- ถนนของโครงข่ายระบบนี้ไม่มีระดับชั้น ผู้ใช้รถใช้ถนนจะสับสนในการแยกว่า ทางใดเป็นทางเอกหรือทางโท</li> <li>- ไม่สะดวกสำหรับการจราจรที่มีจุดเริ่มต้น (Origin) และจุดหมาย (Destination) ในแนวเส้นทะแยงมุม เพราะจะทำให้ต้องเดินทางยวงขึ้น</li> <li>- มีทางร่วมทางแยกรวมมากเกินไป ผู้ใช้รถใช้ถนนเกิดความเบื่อนาย้ำซาก การเดินทางผ่านเมืองจะพบแต่ Block ของตึกและทางแยกซ้ำๆกัน</li> </ul>



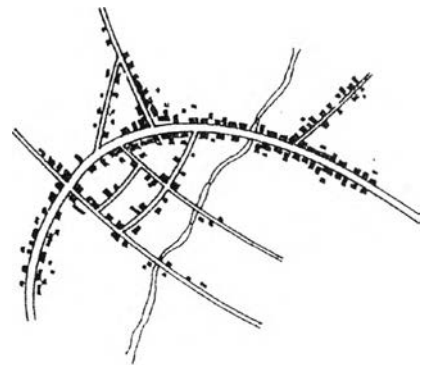
ระบบถนนรัศมี



ระบบถนนตาราง



ระบบถนนวงแหวน



ระบบถนนเส้นตรง

ภาพที่ 2.1 แสดงรูปแบบโครงข่ายถนนในเมือง

3. รูปแบบของระบบถนนวงรอบหรือวงแหวน (Ring System Pattern) เป็นรูปแบบของถนนที่มีลักษณะวงรอบล้อมศูนย์กลางของบริเวณเมือง ซึ่งสามารถให้บริการแก่พื้นที่ในเมืองได้ การจราจรชนิดผ่านเมืองสามารถใช้วงแหวนได้โดยไม่ต้องผ่านใจกลางเมือง โดยทั่วไประบบถนนวงแหวนมักจะใช้ควบคู่ไปกับระบบรัศมี เมื่อนำทั้งสองระบบมาประกอบกันแล้ว มีข้อดีคือสามารถเลือกเส้นทางการเดินเข้าสู่ศูนย์กลางเมืองได้ยานพาหนะไหลเวียนได้สะดวกทั้งบริเวณในเมืองและรอบเมือง สามารถปรับแนวถนนให้เข้ากับสภาพภูมิประเทศได้

4. รูปแบบของระบบถนนตามแนวตรง (Linear System Pattern) เป็นรูปแบบของระบบถนนที่มีลักษณะเป็นเส้นตรง มีการเจริญเติบโตของเมืองเพียงบริเวณตามแนวรอบข้างของถนน ในแง่ของการขนส่งถือว่าระบบนี้ไม่เหมาะสม เนื่องจากต้องทำให้เดินทางยาวขึ้น ซึ่งระบบขนส่งจะต้องบริการมากขึ้น นอกจากนี้ Accessibility จะดีเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับถนนเท่านั้น

### 2.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ที่ดินกับการคมนาคมขนส่ง

ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินคือ กิจกรรม(Activity) เป็นข้อมูลพื้นฐานของรูปแบบการใช้ประโยชน์ของเมืองที่สะท้อนให้เห็นภาพของความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสถานที่ที่มีต่อกันอยู่ตลอดเวลา ซึ่งระบบของข้อมูลกิจกรรมเป็นการบันทึกรูปแบบการเดินทางไปมาระหว่างบ้านกับที่ทำงาน เรียกว่า “การเกิดการเดินทาง” มีลักษณะความเป็นพลวัต (Dynamic) ของเมืองมาจากการเคลื่อนไหวโดยผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land-users) นอกจากนี้จำเป็นต้องศึกษาการคมนาคมขนส่ง (Transportation) ทั้งนี้เพื่อเตรียมรองรับกิจกรรมของคนส่วนมาก ดังนั้น การเกิดการเดินทาง คือ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณการเดินทางที่จุดปลาย (Trip Ends Volume) กับการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use) และลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Characteristics) ของพื้นที่ส่วนต่างๆ (Zone) ปริมาณการเดินทางอาจจะเป็นที่จุดต้นทาง (Origin) หรือปลายทาง (Destination) ซึ่งการเกิดการเดินทางจะสัมพันธ์กับสภาพ (Condition) ของการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะต่างๆ คือ

1. ความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน (Intensity of Land Use) มักจะแสดงอยู่ในหน่วยของที่อยู่อาศัยต่อพื้นที่ หรือจำนวนลูกจ้างต่อพื้นที่ เป็นต้น ความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินจะมีความสัมพันธ์กับจำนวนการเกิดการเดินทาง (Number of Trips Produced)

2. ลักษณะการใช้ที่ดิน (Characteristics of Land Use) ความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ยังไม่สามารถอธิบายการเกิดการเดินทางได้อย่างสมบูรณ์ แม้ว่าจะมีความสัมพันธ์กันอย่างเด่นชัด แต่ความหนาแน่นของการใช้ที่ดินก็ไม่สามารถอธิบายการเกี่ยวกับเปลี่ยนแปลง

ของการเดินทางได้ทั้งหมด ตัวแปรลักษณะของการใช้ที่ดินจะสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการเดินทางที่เพิ่มมากขึ้น ตัวแปรดังกล่าวได้แก่ รายได้ และการเป็นเจ้าของรถยนต์ส่วนบุคคลของครอบครัว

3. ที่ตั้งการประกอบกิจกรรม ของการใช้ที่ดิน(Location of Land Use Activity) หมายถึง ระยะการกระจายตัวของการใช้ที่ดินในลักษณะต่างๆ (Spatial Distribution) และลักษณะของการใช้ที่ดิน เช่น บริเวณย่านพักอาศัย ย่านพาณิชยกรรม เกษตรกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้นซึ่งลักษณะของการใช้ที่ดินแตกต่างกันจะทำให้เกิดการเดินทางที่แตกต่างกันออกไปด้วย

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้ประโยชน์ที่ดินเมืองประวัติศาสตร์

### 2.4.1 ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมทางประวัติศาสตร์

สิ่งที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบโดยส่วนใหญ่นั้นเกิดขึ้นจากการกระทำที่มีต่อแหล่งศิลปกรรมประกอบด้วย ที่ตั้งของสถาปัตยกรรม (Architectural Site) แหล่งประวัติศาสตร์ (Historical Site) และโบราณสถาน (Archaeological Site) ในเรื่องของแหล่งศิลปกรรมไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะที่ตั้งของสถาปัตยกรรมและโบราณสถานศึกษาเท่านั้น แต่รวมถึงที่ดินบริเวณโดยรอบทั้งหมดอีกด้วย ซึ่งผลกระทบทางตรงของโครงการ มักจะมีสาเหตุเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดิน (Land use Patterns) หรือการใช้พื้นที่เปิดโล่งสำหรับการเกษตรหรือเพื่อสาธารณะ ดังนั้นความรุนแรงที่เกิดขึ้นจึงเพิ่มขึ้นตาม (McGimsey.1973)

ผลกระทบของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมทางประวัติศาสตร์ มีสาเหตุหลักมาจากการทำลายเป็นหลัก โดยสามารถแบ่งประเภทของการทำลายงานสถาปัตยกรรมหรือตัวศิลปกรรมและสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ลักษณะ<sup>6</sup>

#### 1. การทำลายทางตรง

- การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในขอบเขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมเช่น การขุด การถม การก่อสร้าง การตัดถนน โดยไม่คำนึงถึงแหล่งศิลปกรรมจนกระทั่งแหล่งศิลปกรรมและตัวศิลปกรรมถูกทำลายและสูญเสียสิ่งแวดล้อมและบรรยากาศของบริเวณศิลปกรรม

<sup>6</sup> ประสงค์ เขียวอนันต์. สารานุกรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2539), หน้า 4-

นอกจากนี้การขยายถนนให้กว้างมากขึ้นไปเพื่อรองรับรถขนาดใหญ่เป็นการทำลายแบบแผนถนนของเมืองและทำลายเนื้อเมือง การสร้างอาคารขนาดใหญ่ในเขตเมืองเก่าเป็นการทำลายขนาดส่วน (Scale) ของเมือง การสร้างอาคารรูปร่างแปลกประหลาดไม่กลมกลืนกับอาคารทั่วไปในเขตเมืองเก่า ก็เป็นการทำลายความกลมกลืนของเนื้อเมืองด้วย

- การทำลายงานสถาปัตยกรรมเก่าหรือโบราณสถานได้แก่ การรี้อาคารเดิมเพื่อสร้างใหม่ การต่อเติมขยายอาคารโดยรูปแบบและวัสดุก่อสร้างไม่กลมกลืน อัดคึกคัก การค้นหาทรัพย์สิน การผูกถอนโดยธรรมชาติ การทำลายโดยต้นไม้พืชและเชื้อรา การทำลายสัตว์ต่างๆ การบุกกรุคูเมือง กำแพงเมืองและแหล่งโบราณคดี

## 2. การทำลายทางอ้อม

- การเพิ่มกิจกรรม และยอมให้มีกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมอยู่ในพื้นที่เขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น การเพิ่มปริมาณการขายของที่ระลึก ขายอาหารและเครื่องดื่ม ที่จอดรถขนาดใหญ่ ซึ่งมีปริมาณมากเกินไปในวัดหรือเขตโบราณสถาน และแหล่งศิลปกรรม ส่วนกิจกรรมที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ การจัดสัตว์ให้คนซื้อปล่อย ขัดรองเท้า ขายพระ หมอตุ๋ม ในบริเวณวัดและการทำกิจกรรมโรงแรมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องที่เป็นแหล่งอบายมุขข้างวัดและโบราณสถานซึ่งเป็นเขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมจึงเป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมทางอ้อมด้วย

- การเพิ่มความหนาแน่นในเขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้แก่การปล่อยให้มีการก่อสร้างอาคารมากจนหนาแน่นเกินไปทั้งในเขตที่เป็นแหล่งศิลปกรรมเอง และในเขตสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมยอมทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเข้มข้นขึ้น

- การปล่อยให้สิ่งแวดล้อมบดบังรบกวนทิวทัศน์จนตัวศิลปกรรมขาดความสง่างาม ซึ่งสิ่งก่อสร้างดังกล่าว อาจสร้างใกล้จนบดบังทิวทัศน์ หรือมีรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกลมกลืนกับตัวศิลปกรรม ได้แก่ อาคาร เสาไฟฟ้า โทรศัพท ป้ายโฆษณา และที่จอดรถประจำทาง เป็นต้น

### 2.4.2 การประเมินผลกระทบของสิ่งแวดล้อมทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี

หลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรมและการประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมี 6 ขั้นตอน (Environmental Impact Assessment)

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างความรู้ความเข้าใจแหล่งศิลปวัฒนธรรม

การสร้างความรู้ความเข้าใจแหล่งศิลปวัฒนธรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และโบราณสถานในพื้นที่ รวมถึงพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านนิเวศวิทยา วิทยาศาสตร์ หรือธรณี

วิทยาและพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษทางชาติพันธุ์การพิจารณาให้ดูในภาพรวมทางด้านวัฒนธรรมของพื้นที่รวมทั้งรูปแบบของพื้นที่ในช่วงก่อนประวัติศาสตร์ และช่วงประวัติศาสตร์

ขั้นตอนที่ 2 การระบุบ่งชี้แหล่งศิลปวัฒนธรรมที่มีคุณค่าในพื้นที่

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาความสำคัญของแหล่งศิลปวัฒนธรรม

พิจารณาความสำคัญที่ได้มาจากการรู้การเข้าใจ และศักยภาพของแหล่งศิลปวัฒนธรรมที่มีความสัมพันธ์กันทั้งในระดับท้องถิ่น ภาค และชาติที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ 4 การพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นในแหล่งศิลปวัฒนธรรม

สิ่งที่ส่งผลกระทบต่อแหล่งศิลปวัฒนธรรมที่มีชื่อเสียงและมีคุณค่าในพื้นที่ศึกษา โดยผลกระทบดังกล่าวควรพิจารณาในช่วงเวลาก่อนการก่อสร้างช่วงของการก่อสร้างหรือในช่วงปฏิบัติการ และหลังการปฏิบัติการ

ขั้นตอนที่ 5 การเลือกวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติการและการบรรเทาของผลกระทบ

สิ่งที่น่าเชื่อถือที่ได้มาจากการค้นพบในขั้นตอนที่ 3 และ 4 ซึ่งจากข้อใดข้อหนึ่งในข้างต้น (ก) ดำเนินการโดยการเลือกวัตถุประสงค์เดียวในการปฏิบัติจากหลายทางเลือก (ข) จำกัดเพียงหนึ่งทางเลือกหรือมากกว่า และหลังจากที่เลือกวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัติแล้วให้ดำเนินการตามที่ได้มีการเลือกวัตถุประสงค์ในทางปฏิบัตินั้น ซึ่งการดำเนินการสำรวจเป็นรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่โครงการ และการสร้างมาตรการจำกัดการพัฒนาเพื่อเอื้อต่อการลดขนาดของผลกระทบให้น้อยลงและการอนุรักษ์แหล่งศิลปวัฒนธรรม ถ้าจะให้ได้ผลควรจะมีการพัฒนาเป็นแผนการจัดการแหล่งศิลปวัฒนธรรมทางประวัติศาสตร์ เพื่อใช้ในการศึกษาพื้นที่

ขั้นตอนที่ 6 ระเบียบการพิจารณาในการวินิจฉัยการก่อสร้าง

ระเบียบการการพัฒนานั้นสามารถจะใช้ในช่วงเวลาระหว่างก่อสร้าง ในกรณีที่มีการค้นพบแหล่งศิลปวัฒนธรรมใหม่เพิ่มขึ้นจากการจำแนกแหล่งศิลปวัฒนธรรมเดิม

ในการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นในแหล่งศิลปกรรมประกอบด้วย น้ำท่วม(Inundation) การรื้อถอนทำลาย (Destruction) ความเสียหายเสื่อมโทรม (Damage) หรือการรบกวนทำลาย (Disruption) ซึ่งผลกระทบจะได้รับผลโดยตรง (Direct) จากการรบกวนของสิ่งก่อสร้างต่างๆ หรือจะเป็นผลกระทบทางอ้อม (Indirect) ที่เกิดขึ้นโดยกิจกรรมต่างๆเช่น การทำประโยชน์ที่ดินโดยเจ้าของที่ดิน ซึ่งผลกระทบเกิดขึ้นเบื้องต้น ก่อนการก่อสร้างเป็นกฎหมายของการทำลายทรัพย์สินของผู้อื่น (Act of Vandalism) โดยไม่ทราบถึงผลกระทบที่จะตามมาต่อแหล่งศิลปวัฒนธรรมในพื้นที่ ส่วนผลกระทบทางอ้อมในเบื้องต้น ประกอบด้วยผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน (Land use Changes) การเติบโตขั้นที่สอง (Secondary Growth) และการพัฒนา



(Development) โดยผลกระทบประเภทที่สองหรือทางอ้อมนี้ สามารถจะกลายเป็นผลทางตรงได้จากกิจกรรมการก่อสร้างหรือการกระทำทางอ้อมที่รุนแรงจะส่งผลกระทบต่อแหล่งศิลปวัฒนธรรม

แนวทางในการประเมินระดับของผลกระทบที่เกิดขึ้นมรดกทางประวัติศาสตร์และมรดกทางโบราณคดีมีหลายวิธี การพิจารณาทั่วไปที่เป็นไปได้มี 3 แนวทาง คือ (Advisory Council on Historic Preservation, 1986a)

1. No effect คือ ไม่มีผลใดๆที่กระทบต่อมรดกทางประวัติศาสตร์
2. No adverse effect คือ สามารถจะมีผลกระทบได้ แต่ผลกระทบนั้น มิได้สร้างให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเอกลักษณ์ที่เป็นคุณสมบัติของโบราณสถานทั้งที่ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานระดับชาติ
3. Adverse effect คือ สามารถจะมีผลกระทบ และผลนั้นจะส่งผลในแง่ของการทำลายและลดคุณค่า และเอกลักษณ์ต่างของแหล่งศิลปวัฒนธรรม

## 2.5 แนวทางการควบคุมการใช้ที่ดินที่มีผลกระทบต่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

การดำเนินการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ในด้านการผังเมืองนั้น นอกจากการวางผังเมืองเพื่อการควบคุมและจัดระเบียบการใช้ที่ดินในบริเวณพื้นที่ต่างๆ ของเมืองที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนในด้านของกิจกรรมในการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร การดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ควบคู่กับการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเมืองนั้นๆ การควบคุมและจัดระเบียบการใช้ที่ดินจะใช้วิธีการและแนวทางทางด้านผังเมืองเพื่อการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของชุมชนโบราณอาจประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ได้แก่

1. การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zone) เพื่อควบคุมชนิดและประเภท ตลอดจนความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมชุมชนโบราณ
2. การควบคุมระบบการสัญจรประเภทยานพาหนะและการจัดที่จอดรถภายในเขตพื้นที่ชุมชนโบราณ
3. การควบคุมและสร้างเสริมองค์ประกอบโครงสร้างของชุมชนโบราณเช่นการกำหนดพื้นที่ว่างในแนวแกนของเมือง และแนวเชื่อมโยงระหว่างเมืองหลักและเมืองบริวารในระบบชุมชนโบราณ
4. การควบคุมรูปแบบสาธารณูปโภค เช่น การตัดถนน และการพัฒนาแหล่งน้ำจำเป็นต่อการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบที่สอดคล้องและรักษารูปลักษณ์เดิมให้ได้มากที่สุด นอกจากนี้

สาธารณูปโภคที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของชุมชนควรหลีกเลี่ยงให้อยู่ในระยะห่างจากบริเวณชุมชนจนพ้นจากผลกระทบนั้นๆ

## 2.6 แนวนโยบาย กฎหมาย และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 2.6.1 แนวนโยบาย และกฎหมาย

#### 1. แนวนโยบายที่เกี่ยวข้องการพัฒนาเมืองเชียงใหม่

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา ถือได้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นนโยบายที่ชัดเจนของส่วนกลางที่มีต่อเชียงใหม่ โดยกำหนดบทบาทของเชียงใหม่เป็นเมืองหลักของภาคเหนือและต่อเนื่องมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6,7 และ 8 ซึ่งผลจากการสนองแนวนโยบายเมืองหลักดังกล่าว เป็นผลโดยตรงต่อการพัฒนาเชียงใหม่เป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญ (Growth Centers) ของภูมิภาค กล่าวคือ เป็นเมืองที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูงสุดในภูมิภาคนี้ จนเป็นที่วิตกกังวลว่าเชียงใหม่ในอนาคตอาจกลายเป็นเมืองโตเดี่ยว(Primate City) เหมือนอย่างมหานครของชาวกรุงเทพฯ ซึ่งกำลังประสบกับปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในขณะนี้

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2550) เป็นแผนพัฒนาฯ ที่คำนึงถึงผลของวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาในเชิงปริมาณมาสู่การพัฒนาเชิงคุณภาพ อันจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศแบบยั่งยืน ภายใต้แนวคิดปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ที่จะนำไปสู่การมีรากฐานที่เข้มแข็งในเศรษฐกิจยุคใหม่ต่อไป

จากแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ระยะปานกลาง 5 ปี (พ.ศ.2545 - 2549) มีแนวนโยบายที่เป็นแนวทางหลักในการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) จัดทำแผนกำหนดเขตใช้ที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นแผนแม่บทซึ่งนำการพัฒนาภายใต้ศักยภาพและความเหมาะสมของที่ดินแต่ละพื้นที่เป็นรายตำบล
- 2) จัดทำผังเมืองรวม ผังเขตเมืองขยาย และผังชุมชน เพื่อกำหนดกิจกรรมการใช้ที่ดินเหมาะสมให้ครบทุกตำบล และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมกับกฎหมาย และแนวทางตามผังนั้น
- 3) สนับสนุนให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ศิลปกรรม วัฒนธรรม โบราณสถาน โบราณวัตถุ อาคารสถานที่ ให้อยู่ในสภาพดีและมีระบบสื่อความหมายที่ดี พร้อมทั้งสร้างจิตสำนึกของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมของชุมชน

4) ก่อสร้างปรับปรุงโครงข่ายสาธารณูปโภคทั้งด้านเส้นทางคมนาคม ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทเพื่อรองรับความต้องการอันเนื่องมาจากความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในปัจจุบันและอนาคต เช่น โครงการรถไฟฟ้ารางคู่ รถไฟความเร็วสูงระหว่างเมือง ส่วนในเขตเมือง ได้แก่ ระบบขนส่งมวลชนโดยรถเมลิไฟฟ้า เป็นต้น

## 2. ผังเมืองรวมเชียงใหม่

พระราชบัญญัติการผังเมืองเป็นกฎหมายที่เน้นการควบคุมการพัฒนา โดยเฉพาะในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายผังเมืองรวมเชียงใหม่ได้มีการประกาศเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 พ.ศ.2527 ให้มีผลบังคับใช้เป็นฉบับแรก โดยกำหนดให้พื้นที่เขตเมืองเก่าเชียงใหม่เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยเป็นครั้งแรกด้วย

ในด้านแนวนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมเชียงใหม่ ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2542-2546) ได้มีการกำหนดแนวความคิดการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมในบริเวณเขตคูเมืองเก่า(หมายเลข 8.1) และพื้นที่โบราณสถานเวียงกุมกาม(หมายเลข 8.2) โดยข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินยังคงเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย ให้ใช้ประโยชน์อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรม และสถาปัตยกรรมท้องถิ่น หัตถอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเท่านั้น และห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

- โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน
- สถานที่บรรจุก๊าซ สถานที่เก็บก๊าซ และห้องบรรจุก๊าซตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว
- สถานที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับจำหน่ายชายที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง
- เลี้ยงสัตว์ทุกชนิดเพื่อการค้า
- สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน
- สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่
- ไซโลเก็บผลิตผลทางการเกษตร
- กำจัดมูลฝอย
- ซ้ำขยายเศษวัสดุ

### 3. เทศบัญญัติของเทศบาลนครเชียงใหม่

เนื่องจากในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ประกอบด้วย โบราณสถาน และอาคารที่มีความสำคัญและมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์จำนวนมาก โดยเฉพาะบริเวณในพื้นที่เขตสี่เหลี่ยมคูเมืองเก่าและบริเวณใกล้คูเมืองอันเป็นเอกลักษณ์ของเมืองเชียงใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อโบราณสถานที่มีคุณค่าและสภาพแวดล้อมในบริเวณดังกล่าว จึงได้มีการกำหนดเทศบัญญัติขึ้น 2 ฉบับ ได้แก่ เทศบัญญัติเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ.2531) และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ. 2533) ในเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่ ตำบลศรีภูมิ ตำบลช้างม่อย ตำบลพระสิงห์ ตำบลช้างคลาน และตำบลหายยา ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างในเขตเมืองเก่า

เทศบัญญัตินั้นนอกจากเหตุผลทางด้านการควบคุมการพัฒนาอาคารและสิ่งปลูกสร้างแล้ว กฎหมายท้องถิ่นฉบับนี้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางการผังเมือง และสถาปัตยกรรมแบบล้านนา ตลอดจนการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้จะไม่ได้กล่าวถึงการอนุรักษ์ในเชิงสงวนรักษาไว้อย่างแท้จริง แต่ข้อกำหนดต่างๆในเทศบัญญัตินี้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โดยตรง ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้คือ

ในเทศบัญญัติ มีการแบ่งพื้นที่ควบคุมออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) “ บริเวณที่ หนึ่ง ” หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่วัดจากริมคูเมืองทั้งสองฝั่งเป็นระยะทางข้างละ 22 เมตร ตลอดความยาวคูเมืองโดยรอบทั้ง 4 ด้าน ซึ่งภายในบริเวณที่หนึ่ง ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารอื่นใด เว้นแต่เขื่อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือ ท่อระบายน้ำ และพื้นที่เพื่อใช้เป็นที่จอดรถ กลับรถและทางเข้าออกของรถ

2) “ บริเวณที่ สอง ” หมายความว่า พื้นที่ในบริเวณที่ถูกล้อมรอบโดยบริเวณที่หนึ่ง ซึ่งภายในบริเวณที่สอง ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคาร ดังต่อไปนี้

- อาคารที่มีความสูงเกิน 12 เมตร เว้นแต่อาคารที่ใช้เพื่อประกอบศาสนากิจสาธารณะ
- อาคารที่มีรูปลักษณะโครงหลังคาหรือส่วนของหลังคาเป็นแบบอื่น เว้นแต่ก่อสร้างหรือดัดแปลงให้เป็นอาคารแบบล้านนา หรือแบบพื้นเมืองภาคเหนือ หรืออาคารที่ใช้เพื่อการศาสนาซึ่งมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างไว้แล้วโดยเฉพาะ
- อาคารที่มีพื้นที่ของอาคารชั้นใหญ่ที่สุดเกินร้อยละ 70 ของเนื้อที่ดินแปลงนั้น
- อาคารทุกชนิดในระยะ 6 เมตร จากเขตโบราณสถานซึ่งได้ประกาศขึ้นทะเบียนไว้ตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

#### 4. กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

จากกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โดยตรง กรมศิลปากรมีอำนาจในการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และมีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วย ในกรณีของเมืองเชียงใหม่มีโบราณสถานเป็นจำนวนมากซึ่งได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานให้เป็นเขตโบราณสถานของกรมศิลปากรแล้วจำนวนหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการดูแลรักษาคุณภาพแวดล้อมทุกอย่าง ทั้งสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยการออกประกาศกระทรวงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งให้เป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครองป้องกันให้พื้นที่อนุรักษ์ยังคงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

#### 2.6.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

##### 1. โครงการจัดทำแผนการจัดการและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเมืองเก่าเชียงใหม่

แผนการจัดการและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเมืองเก่าเชียงใหม่จัดทำขึ้นโดยมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ด้วยแนวความคิดของการพัฒนาเชิงอนุรักษ์ ในลักษณะที่สนับสนุนและมีความสอดคล้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งศิลปกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของเมืองให้ดำรงต่อไปโดยไม่ให้เสื่อมสภาพ และเพื่อป้องกันการบุกรุกทำลายอันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ มีการแบ่งพื้นที่ศึกษาตามลำดับความสำคัญออกเป็น 4 บริเวณ คือ

- 1) พื้นที่ภายในกำแพงเมืองเก่าและคูเมืองเชียงใหม่
- 2) พื้นที่บริเวณสุเทพ-ห้วยแก้ว เป็นพื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ภายในกำแพงเมืองเก่าไปทางทิศตะวันตก เป็นที่ตั้งของชุมชนเก่าเวียงเจ็ดลินและเวียงสวนดอก
- 3) พื้นที่บริเวณสองฝั่งแม่น้ำปิง
- 4) พื้นที่เวียงกุมกาม เป็นที่ตั้งของชุมชนโบราณก่อนย้ายมาบริเวณแม่น้ำปิง

การจัดทำแผนนี้ เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ สถาปัตยกรรมท้องถิ่น ภูมิทัศน์ชุมชน การใช้ประโยชน์ที่ดิน สาธารณูปโภค การคมนาคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมโดยมีแนวทางและมาตรการเพื่อการแก้ไขป้องกันและการควบคุมต่างๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ด้านการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จำแนกตามแบ่งพื้นที่อนุรักษ์ทั้ง 4 บริเวณ โดย

เสนอให้ประกาศนโยบายกำหนดรูปแบบและการดำเนินการเป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะของการพัฒนาเชิงอนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม โบราณสถานต่างๆ ของเมืองเชียงใหม่ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอ้างอิงการใช้ประโยชน์จากโบราณสถานที่มีคุณค่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นหลัก การควบคุมต้องมีให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมอื่นใดที่ขัดกับการใช้ประโยชน์ดังกล่าวซึ่งกิจกรรมที่อยู่ในข่ายการควบคุมคือ อุทยานธรณีวิทยาทุกชนิด โรงงานชุบโลหะ โรงงานเคาะฟันสีรถยนต์ โรงฆ่าสัตว์ อุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ทั้งที่เป็นผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อการอนุรักษ์ และการเติบโตของเมือง มีมาตรการในการควบคุมการเพิ่มและขยายตัวของกิจการบางประเภท ที่มีอิทธิพลต่อการเติบโตของเมือง โดยการกำหนดประเภทกิจกรรมที่มีผลต่อการเร่งการเติบโตของเมืองให้มีความชัดเจนและมีระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับการอนุรักษ์พื้นที่

นอกจากการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นเพียงการควบคุมขนาดของปัญหาการเติบโตของเมืองได้ในระดับหนึ่งแล้ว ยังได้มีการเสนอมาตรการในการควบคุมแหล่งของมลภาวะที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่อนุรักษ์โดยตรง ซึ่งประกอบด้วย มาตรการควบคุมมลพิษจากการจราจร การก่อสร้าง โดยมีรายละเอียดของการควบคุมและลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากมลภาวะดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อมได้แก่ มลภาวะทางอากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน และการพังทลายของดินให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้เพื่อควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปกรรมในเขตพื้นที่อนุรักษ์

โดยสรุป การอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ของแผนนี้ เป็นแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงอนุรักษ์กล่าวคือ เป็นการพัฒนาโดยแบ่งพื้นที่เพื่อการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจออกจากพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทั้งทางด้านธรรมชาติและศิลปกรรม ขณะเดียวกันพื้นที่ทั้งสองส่วนยังคงแสดงให้เห็นความเชื่อมต่อของการพัฒนาในลักษณะที่เกื้อกูลต่อกัน เพื่อให้เชียงใหม่เป็นเมืองประวัติศาสตร์ที่สะท้อนให้เห็นภาพของพัฒนาการการตั้งถิ่นฐาน วัฒนธรรม ประเพณี ความเจริญรุ่งเรืองได้อย่างชัดเจน พร้อมกับส่งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมให้เกื้อกูลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนควบคู่ไป

## 2. โครงการอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่

การจัดทำแผนแม่บทอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ มีจุดประสงค์เพื่อให้เชียงใหม่เป็นเมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) เป็นต้นมา โดยกรมศิลปากรเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการศึกษาด้านพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เพื่อการอนุรักษ์ปรับปรุงสภาพพื้นที่ของโบราณสถานและแหล่งโบราณคดีต่างๆ

ในพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ ประกอบด้วย พื้นที่ที่เป็นคูเมือง กำแพงเมือง ซึ่งอยู่ในบริเวณ เขตเมืองเก่า ตลอดจนแหล่งศิลปสถาปัตยกรรมในพื้นที่เขตเทศบาลและเมืองบริวาร เช่น เวียงกุมกาม เวียงท่ากาน รวมทั้งแหล่งโบราณคดีที่ตั้งของแหล่งชุมชนโบราณอื่นๆ ซึ่งจากการสำรวจพื้นที่ สภาพแวดล้อมทางกายภาพทั่วไปได้พบการตั้งถิ่นฐานชุมชนและบ้านเมืองเชียงใหม่และปริมณฑล ได้แก่

- พื้นที่ภายในกำแพงเมืองและคูเมืองเชียงใหม่ชั้นใน และในเขตกำแพงเมืองชั้นนอกหรือ กำแพงดิน
- พื้นที่ต่อเนื่องจากพื้นที่ภายในคูเมืองไปทางทิศตะวันตก ครอบคลุมพื้นที่เวียงสวนดอก และเวียงเจ็ดลิน หรือบริเวณถนนห้วยแก้วสุเทพ อันเป็นพื้นที่บริเวณของเมืองเก่า และกลุ่มวัดเขต อรัญวาสี
- พื้นที่ตลอดบริเวณริมฝั่งแม่น้ำปิงทั้งสองฝั่ง
- พื้นที่บริเวณเวียงกุมกาม เวียงท่ากาม และแหล่งชุมชนเมืองโบราณอื่นๆ

ด้านแผนงานอนุรักษ์โบราณสถาน ที่จะดำเนินการอนุรักษ์ประกอบด้วย 5 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ 1-3 เป็นโบราณสถานประเภทวัด ซึ่งตั้งอยู่ในเขตตัวเมืองเชียงใหม่และเขตชุมชนโบราณ ได้แก่ เวียงกุมกามและเวียงท่ากาน ส่วนกลุ่มที่ 4 เป็นโบราณสถานที่มีความสำคัญทางด้านโครงสร้าง และองค์ประกอบของเมืองเก่า ได้แก่ ประตูเมือง กำแพงเมือง ป้อม และแจ่ง และกลุ่มที่ 5 เป็นโบราณสถานที่ต่อเนื่องจากกลุ่มที่ 4 ได้แก่ กำแพงดิน หรือกำแพงเมืองชั้นนอก ลานน้ำแม่ข่า และ ล้ำคูไหว

ด้านแผนงานปรับปรุงการใช้ประโยชน์ที่ดินและพัฒนาชุมชน มีการเสนอแนวทางการจัดวางประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณเขตเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน ดังนี้

- พื้นที่โบราณสถานรวมถึงเขตเมืองเก่า จัดให้เป็นพื้นที่ที่สำคัญสูงสุด ประกอบด้วย กำแพงเมือง คูเมือง วัด และอนุสรณ์สถานหรืออาคารที่มีคุณค่าอื่นๆ ควรกันไว้เป็นพื้นที่หวงห้าม เฉพาะ ซึ่งการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวต้องมีความระมัดระวัง โดยออกเป็นมาตรการป้องกัน และลงโทษผู้บุกรุกทำลายในทุกกรณีอย่างเด็ดขาด
- บริเวณชุมชน กำหนดให้มีการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตชุมชนที่อยู่ใกล้เคียงกับโบราณสถาน เพื่อป้องกันผลกระทบที่จะส่งผลต่อโบราณสถานในทางลบ โดยการออกกฎระเบียบบังคับอย่างเคร่งครัด

โดยสรุป แผนแม่บทอนุรักษ์และพัฒนาเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่นี้เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สำคัญ คือ การนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการกำหนดรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่

ดินบริเวณเขตเมืองประวัติศาสตร์เชียงใหม่ให้เป็นสัดส่วนได้อย่างเหมาะสม และเป็นการควบคุมการขยายตัวของชุมชนที่ส่งผลกระทบต่อโบราณสถานเกิดความเสียหายได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการให้เกิดอนุรักษ์และพัฒนาแบบยั่งยืน

## 2.7 ตัวอย่างการดำเนินอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์

### ตัวอย่างการอนุรักษ์ในประเทศ

#### 1. แผนการจัดการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่าพินาย

เมืองพินายเป็นเมืองโบราณที่มีโบราณสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และโบราณคดี เมืองเก่าพินายในปัจจุบันตั้งอยู่ที่อำเภอพินาย จังหวัดนครราชสีมาซึ่งมีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนปัจจุบันซ้อนทับอยู่จึงก่อให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมของเมืองพินายขึ้นมากมายโดยเฉพาะปัญหาด้านองค์ประกอบและโครงสร้างทางกายภาพของเมืองโบราณถูกทำลายทั้งจากภาครัฐและเอกชน ลักษณะการบุกรุกทำลายโบราณสถานเกิดขึ้นจากการถมคูเมือง และการก่อสร้างอาคารทับแนวคูเมืองและกำแพงเมืองเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ปัญหาการบุกรุกทำลายโดยตรงแล้วยังมีปัญหาคารใช้ที่ดิน ปัจจุบันสภาพโดยรอบเมืองโบราณมีสภาพเป็นชุมชนค่อนข้างหนาแน่นด้วยที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม สถานที่ราชการตลอดจนที่ประกอบการอุตสาหกรรมบริการ ซึ่งตั้งประชิดตัวปราสาทหินมีเพียงถนนรอบแนวกำแพงคั่นทำให้สภาพแวดล้อมโดยรอบของชุมชนโบราณถูกบดบังแล้ว ยังทำให้โบราณสถานถูกรบกวนจากกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมบริการต่างๆได้แก่ อู่ซ่อมรถ โกดัง โรงเชื่อมโลหะ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้เมืองพินายดำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกลักษณ์และรักษาสถาปัตยกรรมทางประวัติศาสตร์ของเมืองเก่าไว้สืบไป จึงมีการศึกษาเพื่อชี้แนะให้การพัฒนากองทุนในเมืองพินายเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมซึ่งรูปแบบและวิธีการพัฒนาที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

การกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาของเมืองเก่าพินายและพื้นที่โดยรอบ ซึ่งรวมถึงเมืองโบราณทวารวดีบ้านวังหินทางด้านทิศใต้ ทั้งนี้โดยจำแนกพื้นที่ออกเป็น 5 บริเวณซึ่งมีความเข้มของการอนุรักษ์และการพัฒนาเรียงลำดับกันดังนี้(แผนที่ 7.3)

1) เขตโบราณสถาน ได้แก่ พื้นที่โบราณสถานปัจจุบันและพื้นที่ที่เสนอให้ประกาศเป็นเขตโบราณสถานเพิ่มเติมในแผนหลักอนุรักษ์องค์ประกอบและโครงสร้างทางกายภาพของเมืองเก่าพินาย



2) เขตอนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่ในเขตเมืองเก่าพิมายและสองฟากถนนแกนหลักด้านหน้าที่เชื่อมจากท่านางสระผมมายังประตูชัย และพื้นที่ด้านนอกเมืองรอบแนวคูเมืองในรัศมี 20 เมตร เป็นเขตที่ควรมีการควบคุมทางด้านผังเมือง ภูมิสถาปัตยกรรม และสถาปัตยกรรมเป็นพิเศษ เพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ องค์ประกอบ และโครงสร้างเมืองเก่าพิมาย

3) เขตจำกัดการพัฒนา เป็นเขตที่อยู่ถัดจากเขตอนุรักษ์ออกมา ได้แก่ พื้นที่ระหว่างลำจักราช แม่น้ำมูล และระยะ 500 เมตร จากแนวคูเมืองด้านตะวันออก แนวถนนโบราณด้านตะวันออกริมแม่น้ำในรัศมี 100 เมตรจากฝั่งแม่น้ำมูลและลำจักราช ทั้งนี้เป็นเขตที่ต้องการมีการควบคุมทางด้านผังเมืองและภูมิสถาปัตยกรรม เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศและความสวยงามของเมืองโบราณและความน่าอยู่ของเมืองพิมายในอนาคต

4) เขตควบคุมการพัฒนาเมือง เป็นเขตที่อยู่ถัดจากเขตจำกัดการพัฒนาออกไปบริเวณทางเข้าเมืองด้านเหนือ และตะวันตกเฉียงใต้ของเมืองในรัศมี 500 เมตร จากทางหลวง หมายเลข 206 และทางเลียบเมือง เขตนี้เป็นเขตที่ต้องมีการควบคุมทางด้านผังเมืองในระดับ ปานกลาง เพื่อสร้างความเป็นระเบียบและความน่าอยู่ของเมืองพิมายในอนาคต

5) เขตพัฒนาเมืองเป็นเขตที่อยู่ระหว่างเขตควบคุมการพัฒนาด้านเหนือและด้านตะวันตกเฉียงใต้ในรัศมี 500 เมตร จากถนนเลียบเมือง เป็นเขตที่กำหนดให้รองรับการขยายตัวของเมืองในอนาคต โดยมีการกำหนดมาตรการควบคุมทางด้านผังเมืองที่เหมาะสมเพื่อความเป็นระเบียบและน่าอยู่ของเมืองพิมาย

ในด้านการควบคุมการพัฒนาทางกายภาพ และการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมของชุมชนโบราณมีรูปแบบวิธีดำเนินการเป็น 3 แนวทาง คือ ด้านผังเมือง ด้านสถาปัตยกรรม และด้านภูมิสถาปัตยกรรม ซึ่งแนวทางการควบคุมทางด้านผังเมืองโดยเฉพาะการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

#### การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเมืองเก่าพิมายและเมือง ทวารวดีบ้านวังหิน มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความหนาแน่นของประชากร และความเข้ม (Intensity) ของการใช้ที่ดิน ตลอดจนควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับองค์ประกอบ และโครงสร้างของเมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งมีรายละเอียดของการควบคุมในแต่ละพื้นที่ดังนี้

การควบคุมการใช้ที่ดินจำแนกตามการกำหนดเขตพื้นที่การอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่าพิมายดังนี้

- เขตโบราณสถาน ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อการดำเนินการอนุรักษ์และปรับปรุงโบราณสถานของกรมศิลปากร

- เขตอนุรักษ์ ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อการเป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยว และอาคารพาณิชย์ประเภทการค้าปลีก และการบริการที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินสูงสุดที่อนุญาต (FAR) เท่ากับ 1:1 ยกเว้นอาคารพาณิชย์ที่อยู่ติดถนนให้เพิ่มได้เป็น 1.25 :1

- เขตจำกัดการพัฒนา ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อการเป็นที่อยู่อาศัยอาคารพาณิชย์ประเภทการค้าปลีก และการบริการและอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม สถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ สัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินสูงสุดที่อนุญาต (FAR) เท่ากับ 1.5:1

- เขตควบคุมการพัฒนาเมือง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะเพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ และอุตสาหกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม สถาบันราชการ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ สัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินสูงสุดที่อนุญาต (FAR) เท่ากับ 2:1

- เขตพัฒนาเมือง ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองทุกประเภทที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม สัดส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่สูงสุดที่อนุญาต(FAR) เท่ากับ 3:1

การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องผนวกเข้ากับข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามการจำแนกประเภทซึ่งมีการประกาศเป็นกฎกระทรวงให้ใช้กรมการผังเมือง

### ตัวอย่างการอนุรักษ์ในต่างประเทศ

#### 1. เมืองซาน บัวนาเวนตูรา (SAN BUENAVENTRRA)

เมืองซาน บัวนาเวนตูรา(SAN BUENAVENTRRA) อยู่ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปัจจุบันเมืองนี้มีประกาศใช้ผังเมืองเฉพาะในส่วนของใจกลางเมือง(Downtown Specific Plan) โดยเฉพาะในส่วนของย่านธุรกิจการค้าเก่าของเมืองที่เรียกกันว่า Downtown Ventura จะมีลักษณะของสถาปัตยกรรมแบบสเปนและวิคตอเรียเป็นส่วนมากซึ่งเป็นส่วนที่ช่วยสร้างเอกลักษณ์ให้กับเมือง

ผังเมืองเฉพาะของเมือง Ventura นี้ จัดทำขึ้นอยู่บนรากฐานของความคิดที่จะฟื้นฟูความมีชีวิตชีวาเข้ามาสู่เมืองอีกครั้งหนึ่ง(Revitalization) เพราะเขตเมืองชั้นในกำลังประสบปัญหาด้านกายภาพและเศรษฐกิจ โดยเชื่อมั่นว่าหากมีการฟื้นฟูเมืองก็จะทำให้เมืองทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกครั้งหนึ่ง

มาตรฐานการพัฒนา (Development Standards) มีข้อกำหนดดังนี้

1) การใช้ที่ดิน (Land Use) มีการอนุญาตให้มีการใช้ที่ดินได้ใน 6 กรณี คือ ก) การใช้ที่ดินชั้นล่างที่อนุญาต(มีประเภท) ข) การใช้ที่ดินชั้นล่างแบบมีเงื่อนไข เช่น บาร์ ไนต์คลับ ค) การใช้

ที่ดินชั้นล่างที่บังคับว่าต้องเป็นพาณิชย์กรรมเท่านั้น(ถนน 3 สาย) ง) การใช้ที่ดินชั้นบนที่อนุญาต และ จ) กำหนดค่า FAR ซึ่งเท่ากับ 2:1 (ไม่รวมส่วนร้านอาหารที่มีแก้อั๊กกลางแจ้ง)

2) ความสูงของอาคารและระยะร่น (Building Height and Setbacks) ได้กำหนดความสูงไว้ไม่เกิน 3 ชั้นหรือ 44 ฟุต และยังกำหนดห้ามสร้างอาคารเตี้ยกว่า 20 ฟุต เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและการใช้ประโยชน์พื้นที่ของถนน

3) การพัฒนาพื้นที่และที่จอดรถ (Site Development and Parking) มีการกำหนดรูปร่างของพื้นที่ที่จะพัฒนาได้และยังมีการกำหนดการเข้าถึงโดยตรง การบริการและทางเข้ารถยนต์ นอกจากนี้ในมาตรฐานการพัฒนายังมีการกำหนดวิธีการขอลิขิต์เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่ไม่ได้เสนอแนะไว้ (Variance) การจัดการอาคารที่มีการใช้ที่ดินเดิมไม่เข้ากับที่เสนอแนะ (Non-Conforming Buildings and Uses) และการกำหนดโซนพื้นฐาน (Base Zone)

## 2. เมืองแคนเทอร์บุรี (CANTERBURY)

การอนุรักษ์เมือง Canterbury ซึ่งเป็นเมืองประวัติศาสตร์ที่อยู่ในกำแพงเมืองเก่ามีการกำหนดข้อบังคับสำหรับการควบคุม ดังนี้

1) การควบคุมการใช้ที่ดินประเภทการค้าไม่ให้เพิ่มจากเดิม ส่งเสริมให้เป็นย่านที่พักอาศัย

2) ควบคุมการจราจรไม่ให้เข้ามาในบริเวณเขตอนุรักษ์

3) ควบคุมความสูงอาคาร กำหนดให้อาคารที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ให้มีความสูงได้ไม่เกินเกณฑ์ที่กำหนด

4) ควบคุมรูปแบบ (Pattern) และสัดส่วน (Scale) ของอาคารที่จะก่อสร้างภายในเขตอนุรักษ์

5) อาคารที่จอดรถแบบหลายชั้นให้อยู่นอกบริเวณที่อนุรักษ์

ตัวอย่างการอนุรักษ์ในต่างประเทศมีการใช้ข้อกำหนดในการควบคุมทั้ง 2 ประเทศ โดยเป็นมาตรการควบคุมทางด้านกฎหมายของการพัฒนาเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ดังนั้น หากจะนำมาใช้กับประเทศไทยจำเป็นต้องมีการประยุกต์เพื่อใช้ไปแนวทางในการอนุรักษ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม