



สภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงเทพมหานคร ในช่วงโครงการกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2522 – ปัจจุบัน)

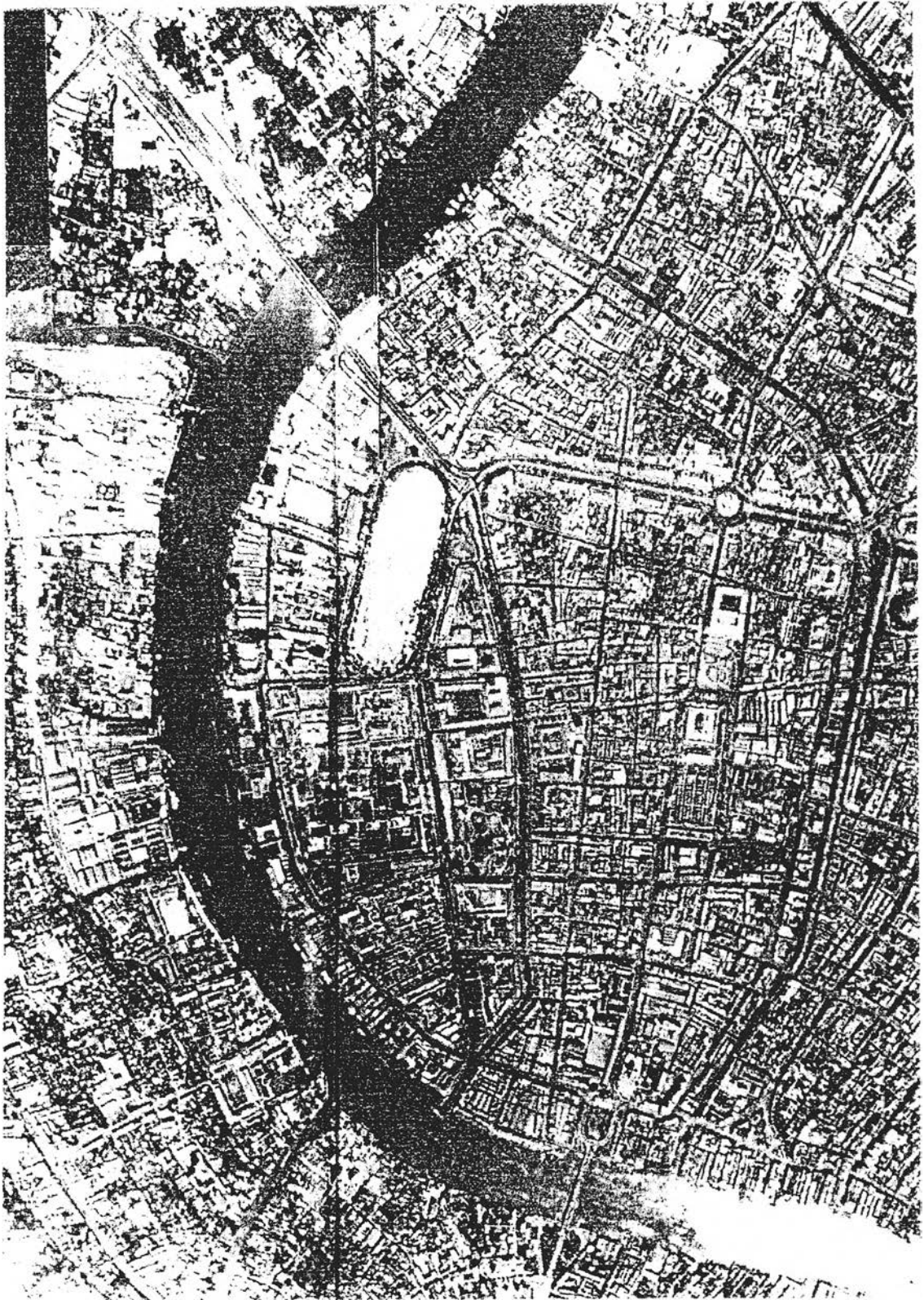
จากบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบว่าบริเวณกรุงเทพมหานครเป็นบริเวณที่ได้รับการให้ความสำคัญในระดับชาติ โดยคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการเกาะรัตนโกสินทร์ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 และได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2522 เมื่อเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการโครงการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย วางแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ กำหนดมาตรการควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ ตลอดจนควบคุมการดำเนินงานและประสานงานให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมาย จนกระทั่งในปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงเทพมหานครและเมืองเก่า

สำหรับในบทนี้ จะเป็นการศึกษาถึงสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงเทพมหานคร ในช่วงโครงการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นระยะเวลาตั้งแต่ที่กรุงเทพมหานครได้รับการควบคุมดูแลภายใต้การกำกับของคณะกรรมการในระดับชาติ คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 ถึง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2545) เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว และวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ ซึ่งจะใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาในบทต่อไป

เนื้อหาของบทนี้จะแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ดังนี้ 1) การสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ 2) การประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ และ 3) การสรุปสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ

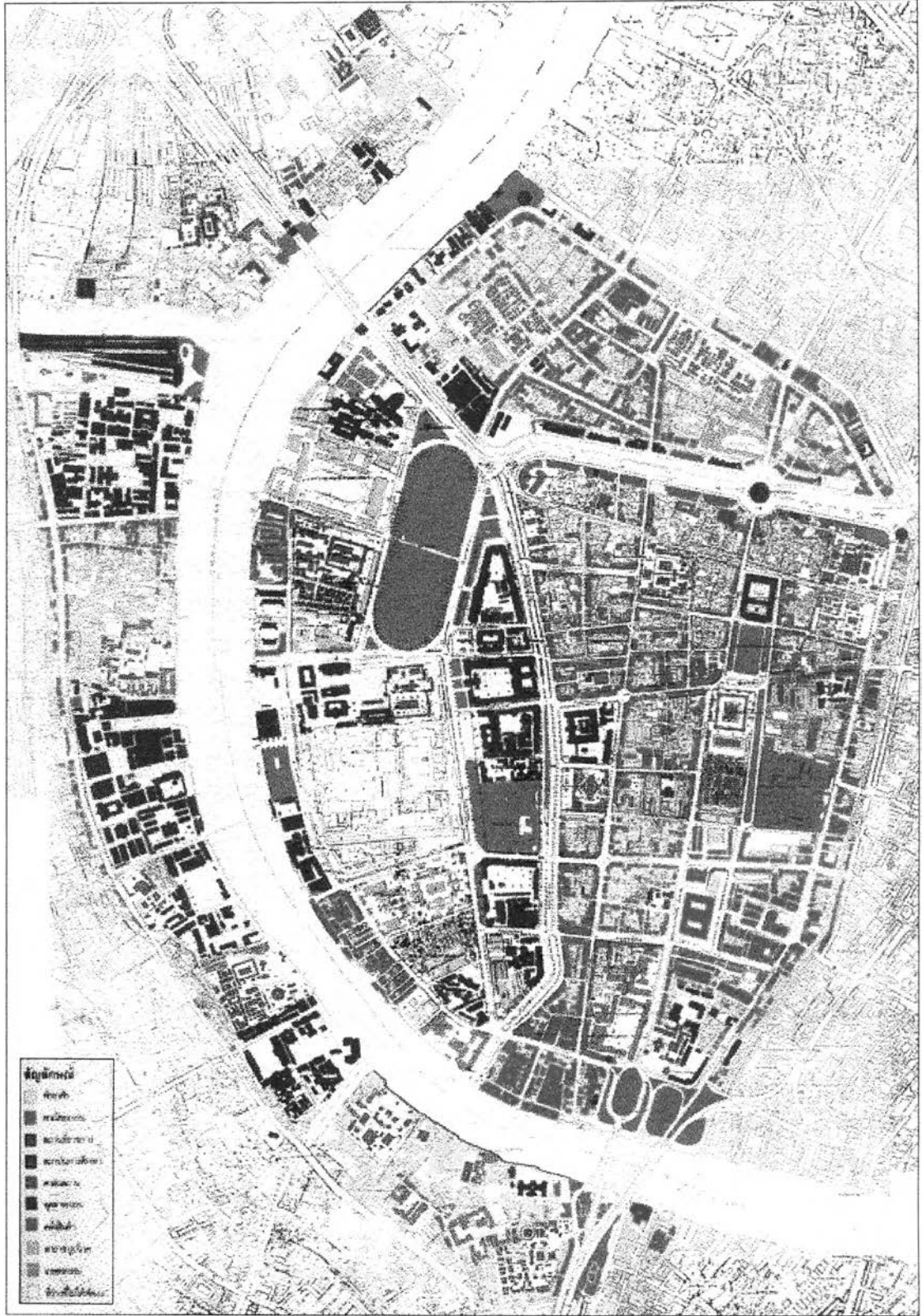
ในการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ จะใช้วิธีการศึกษาโดยการเปรียบเทียบภาพถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. 2522 (ดังภาพ 4-1) กับแผนที่การใช้ประโยชน์อาคารและที่ดิน ปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดที่สามารถค้นคว้าได้ (ดังแผนที่ 4-1) รวมทั้งการสำรวจพื้นที่ภาคสนาม และการค้นคว้าเพิ่มเติมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง จุดมุ่งหมายหลักของการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพ ก็เพื่อชี้ให้เห็นสภาพการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อสิ่งใดควรค่าแก่การอนุรักษ์ อันได้แก่ ลักษณะเฉพาะของเมือง และ



ภาพ 4-1 ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2522

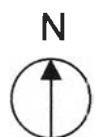
ที่มา: กรมแผนที่ทหาร ช้างถึงใน กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, จดหมายเหตุการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์, 2525.





แผนที่ 4-1 การใช้ประโยชน์อาคารและที่ดินในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์
ในปี พ.ศ. 2543

มาตราส่วน 1:50,000 เมตร



ที่มา: บริษัท ชินครอน กรุ๊ป จำกัด, รายงานการติดตาม ตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเอกชนในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4 (ประจำปี พ.ศ. 2543) เสนอต่อ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, หน้า 6-6.

สถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า รวมทั้งการเป็นประเด็นการพัฒนาทางกายภาพที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในวงวิชาการและทางสื่อมวลชน

เนื้อหาของหัวข้อนี้ จะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อย่อย คือ 1) สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน 2) สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก และ 3) สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ 4) สรุปสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งนี้ การแบ่งการอธิบายออกเป็น 3 บริเวณ ก็เพื่อให้สะดวกต่อการสำรวจและอธิบายผลการศึกษา โดยในแต่ละหัวข้อย่อย จะประกอบด้วยกรอธิบายถึงสภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณ และสภาพการพัฒนาทางกายภาพก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อให้เข้าใจสภาพเดิมและสภาพปัญหาเดิมของพื้นที่ก่อน หลังจากนั้นจะอธิบายสภาพการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ต้องการศึกษา

4.1.1 สภาพการพัฒนาทางกายภาพบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน

สภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน คือ การมีแม่น้ำเจ้าพระยาและคลองคูเมืองเดิมล้อมรอบ จึงทำให้มีสภาพเป็นเกาะที่เรียกว่า “เกาะรัตนโกสินทร์” พื้นที่บริเวณขอบของเกาะรัตนโกสินทร์ จะเป็นแนวกำแพงเมืองเดิมล้อมรอบทุกด้าน ภายในบริเวณมีพระบรมมหาราชวังตั้งอยู่จุดศูนย์กลาง มีเส้นทางถนนที่มีลักษณะพุ่งออกจากจุดศูนย์กลาง มีสนามหลวงเป็นพื้นที่เปิดโล่งขนาดใหญ่อยู่ทางด้านทิศเหนือ ลักษณะการวางผังอาคารและแนวถนนยังคงเป็นรูปเดิมเมื่อครั้งต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นสถานที่ราชการ เนื่องจากเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของประเทศมาตั้งแต่อดีต พื้นที่บริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาเดิมมีสภาพเป็นพื้นที่เปิดโล่งสลับกับย่านการค้าและชุมชนที่พึ่งพาการคมนาคมทางน้ำเป็นสำคัญ อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญในพื้นที่มีลักษณะทางสถาปัตยกรรมที่มีทั้งสถาปัตยกรรมไทยและตะวันตก เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และการผสมผสานของวัฒนธรรม โบราณสถานที่สำคัญ ได้แก่ พระราชวังบวรสถานมงคล วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ ศาลหลักเมือง อาคารกระทรวงกลาโหม พระราชวังสราญรมย์ วัดราชประดิษฐ์ อาคารกรมแผนที่ทหาร วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม และอาคารตึกแถวบริเวณถนนหน้าพระลาน ท่าช้าง และท่าเตียน เป็นต้น

ก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการพัฒนาทางกายภาพซึ่งส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของบริเวณ และมีลักษณะทางสถาปัตยกรรมไม่สอดคล้องกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างเดิมแล้วเป็นจำนวนมาก จากภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2522 จะเห็นว่ามีเปลี่ยนแปลง

ทางกายภาพที่สำคัญ ได้แก่ การก่อสร้างสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าปิดทับคลองคูเมืองเดิม การก่อสร้างอาคารภายในวิทยาลัยนาฏศิลป์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโรงละครแห่งชาติ ซึ่งเป็นทำลายสภาพเดิมของพระราชวังบวรสถานมงคลและบางส่วนบดบังพระอุโบสถวัดบวรสถานสุทธาวาส การก่อสร้างอาคารบริเวณกระทรวงยุติธรรมและศาลฎีกาที่ได้อพยพอาคารเดิมออกไป การก่อสร้างอาคารสำนักงานอัยการสูงสุดประชิดศาลหลักเมือง การก่อสร้างอาคารกรมการค้าภายใน อาคารองค์การคลังสินค้า และราชนาวิศโรดม บดบังทัศนียภาพพระบรมมหาราชวังด้านมุมมองจากแม่น้ำเจ้าพระยา การก่อสร้างอาคารภายในมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งทำลายสภาพเดิมในบริเวณวังท่าพระ และการก่อสร้างอาคารของกระทรวงการต่างประเทศประชิดด้านหลังและมีสถาปัตยกรรมที่ไม่สอดคล้องกับพระราชวังสราญรมย์ เป็นต้น นอกจากนี้ จากการค้นคว้าเอกสาร พบว่า อาคารแถบริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณท่าพระจันทร์ ท่าช้าง ท่าเตียน มีสภาพแออัดสกปรกรุงรัง และมีการก่อสร้างต่อเติมโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบความงามทางสถาปัตยกรรมแล้วตั้งแต่ในช่วงนี้¹

ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีการพัฒนาทางกายภาพที่เป็นประเด็นปัญหาว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน จำนวน 3 แห่ง ได้แก่

1. การก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่มีการก่อสร้างอาคารใหม่ 5 ชั้น 2 หลัง มีความสูง 16 เมตร และ 17 เมตร โดยได้อพยพอาคารเดิม 2 ชั้น ที่มีสภาพทรุดโทรมออก² ซึ่งถือเป็นการเพิ่มความหนาแน่นแออัดให้กับพื้นที่ และเป็น การสูญเสียพื้นที่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งควรจะได้รับ การส่งเสริมให้เป็นพื้นที่เปิดโล่ง และอาคารได้ตั้งอยู่ในแนวที่บดบังมุมมองจากแม่น้ำเจ้าพระยาของพระอุโบสถวัดบวรสถานสุทธาวาส ซึ่งเป็นโบราณสถานที่สำคัญที่มีสถาปัตยกรรมงดงาม

2. การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นการก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีรูปแบบสถาปัตยกรรมทันสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพโดยรวมที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณ มีที่ตั้งอยู่ในแนวกำแพงพระนครเดิมและริมแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นการก่อสร้างที่ไม่ถูกต้องทาง

¹กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, จดหมายเหตุการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ: สหประชาพานิชย์, 2525), หน้า 645.

²สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534," 9 พฤษภาคม 2534.

วิชาการและขัดต่อหลักการผังเมือง³ การก่อสร้างชั้นใต้ดินทำให้เกิดการทำลายแนวกำแพงพระนครลึกประมาณ 50 เซนติเมตร ยาวตลอดแนวทางลอดด้านประตูท่าพระอาทิตย์⁴

3. การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุข บริเวณริมคลองคูเมืองเดิม เป็นการก่อสร้างอาคารที่มีรูปแบบสถาปัตยกรรมแบบไทยประยุกต์ มีโครงสร้างเหล็กและใช้กระจกเป็นวัสดุทำหน้าบัน มีตำแหน่งที่ตั้งวางทับบนซากอาคารขนาดใหญ่และบางส่วนของกำแพงเมืองกรุงธนบุรี ซึ่งนักอนุรักษ์หลายคนมีความคิดเห็นว่ามีรูปแบบ ขนาด และตำแหน่งที่ตั้งไม่เหมาะสม ถือเป็นการทำลายคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี⁵ ปัจจุบันศาลาตรีมุขและบริเวณอนุสาวรีย์หมี มีสภาพทรุดโทรมและใช้เป็นที่พักอาศัยของคนเร่รอน

นอกจากนี้ ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในโดยทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่ไม่ส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและลักษณะทางสถาปัตยกรรมมากนัก เช่น การก่อสร้างอาคารทรงซิ้งตวงวัด กรมทะเบียนการค้า อาคารศูนย์กีฬาและกิจกรรมนักศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อาคารเรียนคณะมัณฑนศิลป์ มหาวิทยาลัยศิลปากร การก่อสร้างอาคารกรมพระธรรมธัญญ์ การปรับปรุงควัวังหน้าเป็นศูนย์ส่งเสริมการท่องเที่ยวกรุงเทพมหานคร เป็นต้น การพัฒนาทางกายภาพส่วนหนึ่ง แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ปัญหาเดิมของพื้นที่ ได้แก่ การย้ายหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ออกไปหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงพาณิชย์ ศาลอาญา และศาลแพ่ง เป็นต้น ซึ่งพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งเดิมของหน่วยงานที่ย้ายออกไปส่วนใหญ่จะถูกใช้ประโยชน์โดยหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามาแทนที่ แต่มีบางแห่งที่ได้ทำการบูรณะอาคารที่มีคุณค่าและร้อยถอนอาคารที่ไม่สอดคล้องกับพื้นที่ออกไป เช่น กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ มีการรื้อฟื้นโบราณสถานที่สำคัญ ได้แก่ พระที่นั่งภูวดลทัศไนย หอกลองประจำเมือง และสะพานหก การปรับปรุงสนามไชยเป็นสวนหย่อม การย้ายตลาดนัดสนามหลวง การย้ายแผงขายหนังสือบริเวณพระแม่ธรณีบีบมวยผม รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจากสถานที่ราชการของทหารเป็นสถานศึกษา คือ การ

³สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4/2540,” 10 กรกฎาคม 2540.

⁴สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2540,” 5 มิถุนายน 2540.

⁵สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 6/2540,” 17 ตุลาคม 2540. และ สุจิตต์ วงษ์เทศ, “อย่าถม อย่าทำลาย กำแพงเมืองกรุงธนบุรี,” *ข่าวสด* (17 กุมภาพันธ์ 2540): 31.

ก่อสร้างโรงเรียนวัดราชบพิธแห่งใหม่ในพื้นที่เดิมของกองทัพบก ซึ่งเป็นการเพิ่มความหนาแน่นของอาคารในพื้นที่

ดังนั้นจากสำรวจสภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน จะเห็นได้ว่า บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และมีสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าตั้งอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายสภาพแวดล้อมในบริเวณนี้เป็นอย่างมาก แม้ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์การพัฒนากายภาพที่สำคัญจะเกิดขึ้นน้อย แต่ก็ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของเมือง ได้แก่ การก่อสร้างอาคารคณะกรรมการกฤษฎีกา การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม เป็นต้น

4.1.2 สภาพการพัฒนากายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก

สภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก คือ การมีลักษณะเป็นส่วนขยายของเมืองบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน โดยเห็นชัดเจนจากเส้นทางถนนที่สำคัญ ได้แก่ ถนนราชดำเนินกลาง ถนนบำรุงเมือง และถนนเจริญกรุง เป็นพื้นที่ที่มีแม่น้ำเจ้าพระยา คลองคูเมืองเดิมและคลองรอบกรุงล้อมรอบพื้นที่ มีคลองลอดวัดราชนั้ดดาและคลองลอดวัดราชบพิธ เชื่อมโยงคลองคูเมืองเดิมและคลองรอบกรุง ขอบเขตของพื้นที่เกือบทุกด้าน ยกเว้นด้านติดคลองคูเมืองเดิม เป็นแนวกำแพงเมืองเดิมตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 ซึ่งยังคงหลงเหลือหลักฐานชัดเจน 3 แห่ง ได้แก่ บริเวณป้อมพระสุเมรุ ประตูพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ และป้อมมหาภาพี ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นและพาณิชยกรรม อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่สำคัญแสดงถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งไทย จีน อิสลาม พราหมณ์-ฮินดู และตะวันตก ได้แก่ วัดบวรนิเวศ วัดชนะสงคราม วัดราชบพิธ วัดราชบูรณะ โลหะปราสาท วัดราชนั้ดดาราม วัดเทพธิดาราม วัดมหรณพาราม ศาลเจ้าพ่อเสือ วัดสุทัศน์เทพวราราม เสาชิงช้า โบสถ์พราหมณ์ วังบ้านหม้อ อาคารริมถนนราชดำเนินกลาง อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย อาคารตึกแถวย่านสามแพร่ง บ้านหม้อ ถนนตะนาว ถนนพระอาทิตย์ และตึกยาวโรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย เป็นต้น

ก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกได้รับการพัฒนาจนส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของบริเวณและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าแล้วเป็นจำนวนมาก จากภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ 2522 จะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพที่สำคัญ ได้แก่ การก่อสร้างกลุ่มอาคารในบริเวณการไฟฟ้านครหลวง เขตวัดเลียบ ซึ่งทำลายทัศนียภาพวัดราชบูรณะ

กลุ่มอาคารสูงในบริเวณกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเพิ่มความหนาแน่นในบริเวณศาลว่าการกระทรวงมหาดไทยและทำลายทัศนียภาพวัดราชบพิศ การก่อสร้างและต่อเติมอาคารตึกแถวและอาคารสูงแทนที่อาคารเดิมและพื้นที่ว่างโดยทั่วไปในพื้นที่ โดยไม่สอดคล้องกับขนาดและรูปแบบอาคารที่มีอยู่เดิม เช่น บริเวณย่านปากคลองตลาด วังบูรพา เจริญกรุง แพร่งสรรพศาสตร์ บางลำพู ถนนพระอาทิตย์ ถนนพระสุเมรุ เป็นต้น นอกจากนี้ คลองรอบกรุงมีสภาพตื้นเขิน บ้านเรือนราษฎรริมคลองมีสภาพหนาแน่นแออัดและเสื่อมโทรม และมีการตั้งแผงค้าขายรुकูล้ำแนวคลองช่วงที่เรียกว่า คลองโง่งอ

ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ มีการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ที่ถือได้ว่าเป็นประเด็นปัญหาว่าก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี มีจำนวน 6 แห่ง ได้แก่

1. การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า โดยต้องรื้อถอนอาคารกรมไปรษณีย์โทรเลขแห่งแรกของประเทศ ซึ่งเป็นโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม รวมถึงอาคารบริเวณถนนจักรเพชร ช่วงตั้งแต่สะพานพระพุทธยอดฟ้าไปจนถึงบริเวณปากคลองโง่งอ อีกทั้งการก่อสร้างเชิงลาดสะพานได้ตัดทับคลองรอบกรุงบริเวณใกล้ปากคลองโง่งอ ทำให้สูญเสียสภาพการเป็นขอบเขตของพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งเป็นการเพิ่มปัญหาการจราจรติดขัดในบริเวณถนนจักรเพชรย่านวังบูรพา และเยาวราช

2. การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทย เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมโลหะปราสาทเป็นสวนสาธารณะ โดยได้ประดิษฐานพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และก่อสร้างพลับพลาที่ประทับ ได้รับพระราชทานนามว่า “ลานพลับพลามหาเจษฎาบดินทร์” การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครศาลาเฉลิมไทยนั้น มีนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และเศรษฐกิจว่า ศาลาเฉลิมไทยเป็นหนึ่งในชุดของอาคารบนถนนราชดำเนินกลาง เป็นโรงละครเวทีคู่กันมากับศาลาเฉลิมกรุงซึ่งเป็นสถานที่นันทนาการเชิงวัฒนธรรมของเมืองสมัยหนึ่ง อีกทั้งอาคารยังอยู่ในสภาพแข็งแรงใช้งานได้ จึงควรบำรุงรักษาเพื่ออนุรักษ์ไว้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมคนเมือง ทั้งในด้านสภาพแวดล้อมของย่านและกิจกรรมการใช้สอย⁶

⁶ดุขฎิ ทายตะค, วิวัฒนาการกรุงรัตนโกสินทร์: การศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางการใช้ที่ดินในอนาคต รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยงบประมาณแผ่นดิน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

3. การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ มีผลกระทบให้โรงเรียนวัดบวรนิเวศซึ่งมีความแออัดมากอยู่แล้ว มีความแออัดเพิ่มขึ้นไปอีก และได้ข่มความงามของอุโบสถวัดภาณุรังสีเดิม (ปัจจุบันยุบรวมกับวัดบวรนิเวศ) ซึ่งมีความงดงามและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์มาก และได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแล้ว

4. การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ อาคารดังกล่าวมีรูปแบบสถาปัตยกรรมสมัยใหม่ ไม่สอดคล้องกับพื้นที่อนุรักษ์ อีกทั้งตั้งประชิดกับตัวประตูและกำแพงพระนครมาก เป็นการทำลายทัศนียภาพของโบราณสถาน โครงการแบ่งออกเป็น 25 ยูนิต แต่ละยูนิตกว้าง 7 เมตร ลึก 10 เมตร สูง 4 ชั้น เป็นการขายอาคารพร้อมโฉนดที่ดิน ราคา ยูนิตละ 15 ล้านบาท⁷ แสดงให้เห็นว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดินจากเอกชนเจ้าของที่ดินรายใหญ่ไปเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่และปัญหาอื่น ๆ ตามมา

5. การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า เป็นการก่อสร้างทางเดินโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก มีโครงสร้างรูก้ำลงไปในแม่น้ำเจ้าพระยา ถือเป็นการทำลายสภาพทางธรรมชาติของแม่น้ำ รูปแบบของวัสดุที่ใช้ขาดความกลมกลืนกับสภาพแวดล้อมของกรุงรัตนโกสินทร์ และส่งผลกระทบต่อความเป็นส่วนบุคคลของอาคารริมแม่น้ำ

6. การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์เหรียญกษาปณ์ เป็นการก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก 2 ชั้น และมีชั้นใต้ดินอีก 1 ชั้น มีลักษณะประชิดติดตัวอาคารพิพิธภัณฑ์แห่งชาติ หอศิลป์เจ้าฟ้า (หรือ โรงกระษาปณ์สิทธิการ เดิม) ซึ่งเป็นโบราณสถานที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และแสดงถึงวิวัฒนาการทางสถาปัตยกรรมของกรุงรัตนโกสินทร์ นอกจากนี้ มีการเตรียมพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคาร รวม 3 หลัง ในลักษณะโอบล้อมโดยรอบ ซึ่งตามหลักการและแนวทางที่เป็นมาตรฐานสากลแล้ว เป็นสิ่งที่พึงหลีกเลี่ยงเป็นอย่างยิ่ง⁸

นอกจากนี้ โดยทั่วไป ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอกเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะ

⁷“ตึกสูงพุ่งผุดในคูเมืองกำแพงเมืองยูนิตละ 15 ล้าน แล้วเสร็จปลายปี,” สยามโพสต์ (11 มกราคม 2539): 12.

⁸สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2541,” 23 เมษายน 2541.

กรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ การก่อสร้างอาคารกรมโรงงานอุตสาหกรรม การก่อสร้างห้างสรรพสินค้าดิโอลด์สยามพลาซ่า การก่อสร้างสวนรมณีนาถในบริเวณเดิมที่เป็นเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร การรื้อถอนอาคารกรมประชาสัมพันธ์และกรมสรรพากรซึ่งถูกไฟไหม้แล้วปรับปรุงเป็นพื้นที่โล่งและก่อสร้างอาคารจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลชั่วคราว การก่อสร้างต่อเติมอาคารห้างสรรพสินค้านิวเวิลด์ การปรับปรุงบริเวณรอบป้อมพระสุเมรุและก่อสร้างพระที่นั่งและสวนสันติชัยปราการ การก่อสร้างอนุสรณ์สถาน 14 ตุลา บริเวณสี่แยกคอกวัว โครงการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่พัทอาศัยสยามรมณีย์ และโครงการก่อสร้างลานคนเมืองบริเวณหน้าศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ในพื้นที่บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ยังมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ผลกระทบทางกายภาพยังไม่รุนแรงนัก เพราะมีการความพยายามในการคัดค้านการพัฒนาทางกายภาพนั้นอยู่ คือ กรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา (โรงเรียนช่างพิมพ์วัดสังเวชเดิม) ซึ่งเดิมประกอบด้วยอาคารซึ่งก่อสร้างมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2476 และอาคารไม้สักรูปตัวแอล 2 หลัง และปัจจุบันได้มีการรื้อถอนอาคารไม้ออกไปแล้ว 1 หลัง และเตรียมจะรื้อถอนทั้งหมดปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ แต่เนื่องจากประชาชนบริเวณย่านพระอาทิตย์และบางลำพูคัดค้านไม่ยอมให้รื้อถอนอาคาร เพราะถือว่าเป็นโบราณสถานและมีความสำคัญต่อประวัติความเป็นมาของชุมชน ปัจจุบันจึงมีเพียงการปรับปรุงสภาพให้เรียบร้อยและปลูกต้นไม้ แต่อาคารถูกปิดไม่ได้ใช้ประโยชน์

ดังนั้น จากสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก จะเห็นได้ว่า บริเวณนี้เป็นบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และมีสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าต่อเนื่องมาจากบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นก่อนเริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายสภาพแวดล้อมในบริเวณนี้เป็นอย่างมากเช่นกัน แม้ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ก็ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของเมืองเกิดขึ้นหลายแห่ง ได้แก่ การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า การรื้อถอนอาคารโรงภาพยนตร์ศาลาเฉลิมไทย การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ที่พัทอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ รวมถึงกรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภาเดิม เป็นต้น

4.1.3 สภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

สภาพทั่วไปที่เป็นลักษณะเฉพาะของบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ คือ เป็นพื้นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำเจ้าพระยา ประกอบด้วยคูคลองจำนวนมาก องค์กรประกอบต่าง ๆ ของพื้นที่แสดงถึงวิวัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยและสถานที่ราชการ ย่านที่พักอาศัยส่วนใหญ่เป็นชุมชนเก่าที่สืบเชื้อสายกันมาแต่ครั้งบรรพบุรุษ ลักษณะการตั้งอาคารบ้านเรือนส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กับเส้นทางสัญจรทางน้ำ สถานที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม ได้แก่ พระราชวังเดิม วัดอรุณราชวราราม วัดกัลยาณมิตร โบสถ์ข้างตาคูร์สู วัดระฆังโฆสิตาราม และวัดดุสิตาราม เป็นต้น

ในช่วงก่อนโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ การอยู่อาศัยในบริเวณนี้มีความหนาแน่นเพิ่มขึ้น เพราะมีการเสริมสร้างระบบการคมนาคมทางบกเข้าไปสู่พื้นที่ เป็นการเปลี่ยนแปลงการสัญจรจากทางน้ำมาเป็นทางบก โดยเฉพาะนับตั้งแต่การสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้าและสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อเชื่อมฝั่งพระนครและฝั่งธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็นผลให้ความเจริญหลังไหลเข้าสู่เมืองฝั่งธนบุรีอย่างรวดเร็ว สภาพการอยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยวเปลี่ยนไปเป็นห้องแถวริมถนนล้อมรอบตัวบ้าน เช่น บริเวณริมถนนอรุณอมรินทร์⁹ กำแพงเมืองธนบุรีไม่ปรากฏร่องรอยให้เห็น ส่วนคลองคูเมืองก็ขาดมีสภาพสกปรกตื้นเขินและคับแคบจนกลายเป็นคูระบายน้ำ สถานที่ราชการต่าง ๆ ได้ก่อสร้างอาคารที่ทำลายสภาพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่และทำลายทัศนียภาพของเมือง เช่น กองบัญชาการทหารเรือ มีอาคารบดบังทัศนียภาพวัดอรุณราชวรารามและพระราชวังเดิม และโรงพยาบาลศิริราช มีการก่อสร้างอาคารสูงจำนวนมาก เป็นการทำลายสภาพแวดล้อมโดยรวมของเมือง เป็นต้น รวมทั้งการก่อสร้างเขื่อนและคานคอนกรีตในบริเวณคลองคูเมืองเดิมฝั่งธนบุรี ทำให้หลักฐานทางประวัติศาสตร์สูญหายไปมากยิ่งขึ้นจากการพัฒนาที่เกิดขึ้น เนื่องจากเปลี่ยนสภาพไปเหมือนคูระบายน้ำ

ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ บริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ มีการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากรและแก้ปัญหาทางกายภาพของพื้นที่อย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ได้แก่ การก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนมัธยมวัดดุสิตาราม การก่อสร้างและต่อเติมอาคารร้านค้าย่านท่าหน้าศิริราช การก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมบริเวณคลองบางกอก

⁹ม.ร.ว.เน่งน้อย ศักดิ์ศรี และคณะ, องค์กรประกอบทางกายภาพ กรุงรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 334-335.

น้อย การปรับปรุงบริเวณสถานีรถไฟธนบุรี การก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลบริเวณด้านหลังอาคารศาลากลางจังหวัดธนบุรีเดิม เป็นต้น การพัฒนาทางกายภาพที่เป็นประเด็นปัญหาว่าส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่สำคัญ มี 3 แห่ง ได้แก่

1. การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ เนื่องจากการก่อสร้างถนนได้ทับคลองคูเมืองเดิมบริเวณหน้าวัดศรีอรัญญ์วิหาร เป็นการทำลายสิ่งทีแสดงถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของเมืองและเป็นองค์ประกอบของเมืองที่มีเอกลักษณ์ในการแสดงขอบเขตของบริเวณเมืองเก่า

2. การก่อสร้างอาคารสูงมากในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช ในบริเวณนี้ได้มีการรื้อถอนอาคารเก่าที่มีสภาพทรุดโทรมสร้างเป็นอาคารสมัยใหม่จำนวนมาก ซึ่งยังคงมีการก่อสร้างอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน และบางหลังมีความสูงยิ่งกว่าอาคารสูงที่มีอยู่เดิม ทำให้มีสภาพความแออัดในพื้นที่สูง และมีสภาพแวดล้อมที่แปลกแยกจากบริเวณอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด

3. การก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยรัตนโกสินทร์วิวแมนชั่น สูง 40 ชั้น จำนวน 2 หลัง บริเวณเชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า มีลักษณะแปลกแยกจากอาคารอื่นในพื้นที่อย่างเห็นได้ชัดและส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ของเมืองและโบราณสถานที่สำคัญในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์อย่างรุนแรงเป็นบริเวณกว้าง

โดยสรุปจากการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่า สภาพโดยทั่วไปเป็นชุมชนเก่าแก่มีลักษณะเฉพาะตัว แต่การพัฒนาทางกายภาพของฝั่งธนบุรี ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวของเมืองในฝั่งพระนคร ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อบริเวณที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรม ได้แก่ การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ การก่อสร้างเขื่อนและคานในคลองคูเมืองเดิม การก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช และการก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวแมนชั่น เป็นต้น

4.1.4 สรุปสภาพการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์

จากการสำรวจสภาพการพัฒนาทางกายภาพในแต่ละบริเวณของกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นได้ว่าบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นในเป็นบริเวณที่มีความสำคัญมากที่สุด มีพระบรมมหาราชวังเป็นศูนย์กลาง เส้นทางคมนาคมทางบกมีลักษณะแผ่ขยายออกไปจากศูนย์กลางนี้ มีเส้นทางน้ำเป็นขอบเขตสำคัญของเมืองในแต่ละบริเวณ แต่การพัฒนาทางกายภาพในช่วงก่อนโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ทำลายเอกลักษณ์และคุณค่าทางประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรมของเมืองลงไปอย่างมาก ในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งได้เริ่มมีการบริหารจัดการพื้นที่ สภาพการพัฒนาทางกายภาพจึงมีความแตกต่างจากช่วงระยะเวลาที่ก่อนหน้านั้น เพราะการพัฒนาด้านการใช้

ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร ถูกจำกัดอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมที่กำหนดขึ้น การพัฒนา ด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาต่อไป ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย และการพัฒนาทางกายภาพอีกประเภทที่มีมากขึ้น คือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ เพราะต้องการแก้ปัญหาทางกายภาพที่มีอยู่เดิมก่อน เริ่มโครงการกรุงรัตนโกสินทร์

อย่างไรก็ตามในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ การพัฒนาทางกายภาพยังคงมีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประเด็นปัญหาส่งผลกระทบต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่า ดังนี้ 1) ด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร ได้แก่ การก่อสร้างอาคารคณะกรรมการ กฤษฎีกา การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช การก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวแมนชั่น การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัย ประชิตประตู่และกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น 2) การพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า การก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ เป็นต้น 3) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลนครพิงค์ศาลาเฉลิมไทย และการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม เป็นต้น

4.2 การประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ

จากหัวข้อ 4.1 จะเห็นว่า สภาพการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ ในหัวข้อนี้ จะเป็นการอธิบายถึงประวัติความเป็นมาของสภาพการพัฒนาทางกายภาพที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญว่ามีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อจะได้ทราบถึงสาเหตุของปัญหา และจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

เนื้อหาของหัวข้อนี้ จะแบ่งออกเป็น 1) สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร 2) สภาพปัญหาการพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน และ 3) สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ เนื่องจากว่าการพัฒนาแต่ละด้านมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาต่างกัน การแบ่งเนื้อหาการอธิบายดังกล่าวอาจทำให้ทราบถึง

ประวัติความเป็นมาและสาเหตุที่ทำให้เกิดประเด็นปัญหาทางกายภาพต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่อนุรักษ์ ในแง่มุมที่หลากหลายต่างกัน ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

4.2.1 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร

ในที่นี้จะพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินของภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ โดยไม่รวมถึงการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อระบบโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสวนสาธารณะ จากหัวข้อ 4.1 ปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและก่อสร้างอาคาร ได้แก่ การก่อสร้างอาคารคณะกรรมการกฤษฎีกา การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคารสูงในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช การก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวัฒนาการ การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-ที่พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น ดังที่จะได้กล่าวรายละเอียดความเป็นมาของแต่ละโครงการต่อไป

การก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีประวัติความเป็นมาสืบเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2522 กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความประสงค์ที่จะก่อสร้างอาคารสำนักงาน เนื่องจากสถานที่เดิมคับแคบแออัดและต้องเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จากการที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม โดยบริเวณที่จะก่อสร้างอาคารเป็นโรงทอผ้าเดิมของกรมตำรวจ และได้รับอนุมัติจากกรมธนารักษ์ให้ใช้สถานที่สร้างสำนักงานได้ จึงได้มอบให้กรมโยธาธิการเป็นผู้ออกแบบ เป็นอาคาร 5 ชั้น สูง 17.28 เมตร และได้นำเสนอคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพยายามหาที่ดินสำหรับก่อสร้างอาคารบริเวณนอกเขตกรุงรัตนโกสินทร์ เนื่องจากบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาควรจะสงวนรักษาและทำเป็นที่เปิดโล่ง ไม่ควรสนับสนุนให้มีการก่อสร้างอาคารใหม่ขึ้นอีก ในกรณีหาที่ดินไม่ได้ ขอให้ปรับปรุงและแก้ไขแบบร่างของอาคารโดยมีข้อกำหนดว่าอาคารจะต้องไม่สูงเกินอาคารเดิมและจัดที่เว้นว่างบริเวณริมน้ำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตลอดจนออกแบบลักษณะของสถาปัตยกรรมให้มีความกลมกลืนกับอาคารและบรรยากาศในบริเวณนั้น และนำมาพิจารณาใหม่¹⁰ ซึ่งต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานว่า ไม่สามารถหาที่ดินใหม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ต่างก็มีโครงการจะขยายออกไปและรัฐบาลก็มีปัญหาไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะให้หน่วยราชการแต่ละหน่วยเลือกที่ตั้งในบริเวณที่ต้องการหรือเหมาะสม

¹⁰สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2522," 2 เมษายน 2522.

สมได้ คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์จึงมีมติให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ในความสูงไม่เกิน 16 เมตร¹¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความประสงค์จะรื้อถอนอาคารเดิม 2 ชั้น ที่มีสภาพทรุดโทรมมาก แล้วก่อสร้างอาคารใหม่ 5 ชั้น สูง 22 เมตร จึงได้นำเสนอคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติให้ก่อสร้างได้ โดยปรับลดความสูงไม่ให้เกิน 16 เมตร และให้มีลักษณะของรูปแบบอาคารเช่นเดียวกับอาคาร 5 ชั้นเดิม และปรับปรุงให้มีพื้นที่ว่างมากขึ้น¹² แต่ต่อมาภายหลัง คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ในความสูง 17 เมตร ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายสังคมและกฎหมาย¹³

การก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ มีความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอโครงการก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษต่อคณะรัฐมนตรี และได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2535 ทั้งนี้โครงการนี้ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ จากกรณีนี้ รวมทั้งกรณีที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ก่อสร้างอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอาคารสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้เสนอนายกรัฐมนตรีให้แก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือขอให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการก่อสร้างอาคารในเขตกรุงรัตนโกสินทร์เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี¹⁴

การก่อสร้างอาคารรัตนโกสินทร์วิวัฒนาการ ในช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2532 ภาคเอกชนได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดที่พักอาศัยสูง 40 ชั้น 2 หลัง ติดแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณเชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าฝั่ง ธนบุรี โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารได้ เนื่องจาก

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 4/2522," 6 สิงหาคม 2522.

¹² สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534," 9 พฤษภาคม 2534.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2535," 19 มีนาคม 2535.

¹⁴ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2536," 1 เมษายน 2536.

ในบริเวณดังกล่าวมีไม่มาตการควบคุมความสูงของอาคาร ผลกระทบทางกายภาพของโครงการที่เกิดขึ้น นำไปสู่การที่คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีขยายขอบเขตโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ให้ครอบคลุมบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ และได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2532 และได้ออกมาตรการควบคุมโดยกฎหมายขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534

กลุ่มอาคารภายในโรงพยาบาลศิริราช หลังจากที่ยุทธศาสตร์ด้านผังธนบุรีฯ ได้รับอนุมัติให้ผนวกอยู่ในโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. 2532 โดยในการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2533 คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ได้เสนอโครงการก่อสร้างอาคาร 2 หลัง คือ อาคารศูนย์โรคหัวใจ สูง 14 ชั้น โดยรื้อถอนอาคารอายุกรรม ซึ่งมีอายุ 70 ปีและมีพื้นที่ไม่เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวของภารกิจ และอาคารเรียนรวมภาควิชาปริคตินิค โดยจะรื้ออาคารพยาธิวิทยาและอาคารฟิสิกส์ ซึ่งมีอายุ 40 ปี มีสภาพทรุดโทรมไม่สามารถใช้งานต่อไปได้ โดยอาคารที่จะสร้างทั้ง 2 หลัง จะมีความสูงไม่เกินอาคารสยามมินทร์ซึ่งเป็นอาคารที่สูงที่สุดในพื้นที่ และโครงการดังกล่าวได้รับงบประมาณจากสำนักงบประมาณแล้ว ซึ่งคณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นว่าในอนาคตจะต้องมีการก่อสร้างอาคารภายในโรงพยาบาลอีก จึงขอให้คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาโรงพยาบาล และมีมติให้ชะลอการพิจารณาโครงการดังกล่าวจนกว่าจะจัดทำแผนแม่บทแล้วเสร็จ¹⁵ ซึ่งต่อมาในวันที่ 9 พฤษภาคม 2534 คณะกรรมการฯ ได้เห็นชอบให้ก่อสร้างอาคารทั้ง 2 หลังได้เนื่องจากความจำเป็นทางการแพทย์¹⁶

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้น ในบริเวณโรงพยาบาลศิริราช ยังคงมีการรื้อถอนอาคารเก่าและก่อสร้างอาคารใหม่ซึ่งเป็นอาคารสูงหลายหลังเพิ่มขึ้นต่อเนื่องเรื่อยมา โดยไม่ได้มีการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า และคณะกรรมการฯ เองก็ไม่ได้ดำเนินการเชิญให้มาชี้แจงหรือพิจารณาผลกระทบทางกายภาพแต่อย่างใด ได้แก่ การรื้อถอนอาคารหอกีฬาแพทย์แล้วก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ 14 ชั้น การก่อสร้างอาคารเฉลิมพระเกียรติ 17 ชั้น การก่อสร้างอาคารสูติ-นารีเวชวิทยา 15 ชั้น การก่อสร้างอาคารกุมารเวชวิทยา 2 อาคาร เป็นอาคาร 12 และ 15 ชั้น เป็นต้น

¹⁵สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2533," 13 กรกฎาคม 2533.

¹⁶สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2534," 9 พฤษภาคม 2533.

การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนคร มีความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เมื่อบริษัท วิแอนด์ซันหรือเพอร์ตี จำกัด ได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการบางลำภูไฮมทาวน์ เป็นอาคารพาณิชย์-พักอาศัย 4 ชั้น จำนวน 25 ยูนิต ในบริเวณประตูและกำแพงพระนคร¹⁷ ซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณโครงการเป็นของเอกชน แต่เดิมพื้นที่นี้มีสภาพเป็นชุมชนแออัด อาคารร้านค้า และโรงงาน กรุงเทพมหานครจึงได้บรรจุโครงการบูรณะปรับปรุงกำแพงเมืองหน้าวัดบวรนิเวศ ไว้ตั้งแต่ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524) โดยกรมศิลปากรได้ดำเนินการบูรณะประตูและกำแพงพระนคร และขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถาน ในปี พ.ศ. 2523 ส่วนกรุงเทพมหานคร โดยกองผังเมืองมีแผนดำเนินงานในการกำหนดมาตรการอนุรักษ์บริเวณโดยรอบในการก่อสร้างอาคารในบริเวณเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม จากสภาพปัญหาแสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่ได้ดำเนินการตามแผนการดำเนินงานดังกล่าว เนื่องจากโครงการก่อสร้างดังกล่าว เป็นโครงการของเอกชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตปลูกสร้างอาคารดังกล่าวคือ กองควบคุมอาคาร สำนักการโยธา กรุงเทพมหานคร

การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสนอโครงการจัดทำผังแม่บทมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ โดยในชั้นเร่งด่วนจะรื้อถอนอาคารเดิมที่มีสภาพทรุดโทรมมาก และก่อสร้างอาคาร 60 ปี ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรก เป็นอาคารหอสมุดกลาง 7 ชั้น (อยู่ใต้ดิน 3 ชั้น และอยู่เหนือพื้นดิน 4 ชั้น) สูงไม่เกิน 16 เมตร และระยะที่สอง เป็นอาคารอเนกประสงค์ มีที่จอดรถใต้ดิน โดยการออกแบบได้จัดรูปแบบสถาปัตยกรรมให้ลดหลั่นเพื่อไม่ให้บดบังทัศนียภาพ ซึ่งคณะกรรมการฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2536 มีมติเห็นชอบผังแม่บทมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในหลักการและเห็นชอบให้ก่อสร้างอาคาร 60 ปี ทั้ง 2 หลังตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอ¹⁸

ในระหว่างการดำเนินโครงการก่อสร้างระยะแรก ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการขุดพบโบราณวัตถุ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขุดค้นทางโบราณคดีบริเวณตึก 60 ปีขึ้น และขออนุญาตกรมศิลปากรทำการขุดค้นทางโบราณคดี และขออนุญาตเคลื่อนย้ายโบราณวัตถุที่

¹⁷“ตึกสูงพุ่งผุดในคูเมืองกำแพงเมืองยุคนิตละ 15 ล้าน แล้วเสร็จปลายปี.” สยามโพสต์ (11 มกราคม 2539): 12.

¹⁸สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, “รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2536, ” 13 สิงหาคม 2536.

พบทั้งหมดออกจากแหล่งเพื่อนำมาจัดแสดงในห้องนิทรรศการภายในอาคาร 60 ปี¹⁹ ต่อมาในการดำเนินโครงการระยะที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้อนุญาตให้ผู้รับเหมาดำเนินการขุดลอกผิวถนน โดยมีได้หารหรือกรมศิลปากรก่อน ทำให้เกิดการทำลายแนวกำแพงพระนครขึ้นอีก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้ระงับการก่อสร้างและหารหรือกรมศิลปากรถึงรูปแบบวิธีการอนุรักษ์หลักฐานทางโบราณคดี ซึ่งกรมศิลปากรได้บันทึกข้อมูลหลักฐานที่ขุดพบและใช้ทรายกลบ เพราะพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการทำพิพิธภัณฑ์เปิดและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก²⁰

การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ มีความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมธนารักษ์ ดำเนินการพัฒนาพื้นที่บริเวณกรมสรรพากรและกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งถูกไฟไหม้ในเหตุการณ์ชุมนุมเมื่อ พ.ศ. 2535 ให้เป็นสวนสาธารณะสันติพร ต่อมาได้มีโครงการแก้ไขปัญหาการจราจรบริเวณเชิงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้าตามพระราชดำริ ทำให้พื้นที่สวนสันติพรลดน้อยลง คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2539 เห็นชอบให้กรมธนารักษ์การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์ และจำหน่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ โดยใช้งบประมาณของโครงการสวนสาธารณะสันติพรเดิม และได้นำเสนอโครงการต่อคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เป็นครั้งแรกในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2540 และเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2540 คณะกรรมการฯ มีข้อคิดเห็นว่าไม่ควรก่อสร้างอาคารดังกล่าว เพราะจะเป็นการเพิ่มความหนาแน่นให้กับพื้นที่ จึงมีมติให้กรมธนารักษ์พิจารณาทบทวนปรับแผนดำเนินการใหม่ อย่างไรก็ตาม กรมธนารักษ์ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคารไปแล้วตั้งแต่เดือนมกราคม 2540 ซึ่งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพิ่งได้รับทราบข้อเท็จจริงในการประชุมเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2541 จึงมีมติให้ตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติที่เหมาะสมและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และเสนอคณะรัฐมนตรีในการยืนยันหลักการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2521 เรื่อง มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐ²¹

ต่อมา คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2541 ได้รับทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมธนารักษ์ได้ประสานงานกับกรมศิลปากรมาโดยตลอด

¹⁹สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2538, " 20 มิถุนายน 2538.

²⁰สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 1/2541, " 23 มีนาคม 2541.

²¹สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 3/2541, " 23 เมษายน 2541.

อาคารที่จะก่อสร้างไม่ได้รื้อล้างระวางแนวเขตโบราณสถานที่ยกเลิกโครงการ ภาครัฐจะมีค่าเสียหายเฉพาะส่วนที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณไปแล้ว ประมาณ 90 ล้านบาท จากวงเงินงบประมาณ 358 ล้านบาท โดยยังไม่รวมค่าเสียหายที่ผู้รับจ้างจะเรียกร้อง ซึ่งจากการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีมติขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาดำเนินการระหว่างปรับปรุงรูปแบบอาคารที่ก่อสร้างไปแล้วให้มีขนาดเล็กลง โดยตัดความยาวช่วงหน้าของอาคารออกบางส่วนและแก้ไขพื้นที่ชั้นล่างให้เปิดโล่ง รวมทั้งปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ในบริเวณโครงการให้มีความร่มรื่นสีเขียว กับรื้อถอนอาคารที่ได้ดำเนินการไว้ และปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ทั้งบริเวณให้มีความร่มรื่นสีเขียว²²

หลังจากนั้น กรมธนารักษ์ได้ขอทบทวนมติคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ดังกล่าว โดยชี้แจงว่าบริเวณพื้นที่โครงการมีที่ตั้งเหมาะสมมากที่สุดในการขนย้ายเหรียญกษาปณ์จากที่ตั้งเดิม และได้ออกแบบให้มีความสูงไม่เกินความสูงของโรงกษาปณ์เดิม และพยายามให้กลมกลืนกับโบราณสถานและสอดคล้องกับบรรยากาศของเมืองเก่า ส่วนประเด็นปัญหาที่มีได้นำเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เพราะเข้าใจว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีมติยืนยันด้วยเสียงส่วนใหญ่ ให้กรมธนารักษ์ยกเลิกโครงการ โดยอาคารส่วนที่สร้างไปแล้ว ขอให้พิจารณาปรับปรุงใช้ประโยชน์เป็นพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์ รวมทั้งปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์โดยรอบให้ร่มรื่นสวยงาม²³

จากกรณีการก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์แสดงเหรียญกษาปณ์และจำหน่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าจะมีคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าในการดำเนินการพัฒนาทางกายภาพในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์นั้น อำนาจการตัดสินใจสูงสุดขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วหน่วยงานจึงดำเนินการต่อไป แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่า ก่อนหน้านี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรีซึ่งยังคงบังคับใช้เป็นเครื่องมือการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอยู่

สรุป จากการศึกษาความเป็นมาของโครงการต่าง ๆ พบว่า การพัฒนาด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร มีกฎหมายควบคุมอาคารและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่แล้ว แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่มาตรการควบคุมทางกายภาพดังกล่าว ยังไม่รัดกุมเพียงพอ จึงทำให้เกิด

²²สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 1/2542," 18 มีนาคม 2542.

²³สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ครั้งที่ 3/2542," 29 กันยายน 2542.

ปัญหาทางกายภาพขึ้น เช่น กรณีการก่อสร้างโครงการบางลำภูไฮมทาวน์ และกรณีอาคารชุดรัตนโกสินทร์วิวแมนชั่น เป็นต้น สองกรณีได้แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมโดยตัวบทกฎหมายของการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ในอนาคตยังไม่อาจทราบได้ว่า จะมีลักษณะปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นได้อีกหรือไม่ ยังไม่สามารถยืนยันได้ว่ามาตรการควบคุมทางกายภาพที่มีอยู่นั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอในการป้องกันปัญหาทางกายภาพที่จะเกิดขึ้นอีกหรือไม่

นอกจากนี้ ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารของภาครัฐ ยังได้รับการยกเว้นจากกฎหมายควบคุมที่มีอยู่ และหน่วยงานภาครัฐก็มักจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายตรงนี้ อ้างถึงความจำเป็นในการขออนุมัติก่อสร้างอาคารของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งท้ายที่สุดเกิดปัญหาทางกายภาพเกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมาตรการควบคุมทางกายภาพที่ออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี โดยให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าพิจารณาให้คำปรึกษานั้น โดยถือเป็นการควบคุมโดยดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ปัญหาที่ยังคงมีอยู่คือ หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่มีอยู่นี้ และมาตรการนี้ก็ไม่มีบทลงโทษ หรืออำนาจให้ถูกให้ชอบแก่ผู้ไม่ดำเนินการตามได้ รวมทั้งการตัดสินใจในระดับสูงสุด คือ คณะรัฐมนตรีเอง บ่อยครั้งไม่ได้ใช้เครื่องมือทางการบริหารที่มีอยู่ในการพิจารณาอนุมัติ เช่น การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติและจำหน่ายจ่ายแลกเหรียญกษาปณ์ และการก่อสร้างอาคารเรียน 5 ชั้น โรงเรียนวัดบวรนิเวศ เป็นต้น นอกจากนี้ การควบคุมโดยดุลพินิจของคณะกรรมการฯ ก็ไม่สามารถรับประกันความมีมาตรฐานหรือป้องกันปัญหาทางกายภาพได้เสมอไป เช่น การก่อสร้างอาคาร 60 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การควบคุมโดยดุลพินิจอีกอย่างหนึ่งที่พบในกรุงรัตนโกสินทร์คือ การควบคุมโดยอาศัยอำนาจอธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งพบว่า ในบริเวณใกล้เคียงโบราณสถานหลายแห่งก็ยังคงมีการพัฒนาที่ส่งผลกระทบต่อโบราณสถานในทัศนะของผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ หลายกรณี แต่โดยดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากรถือว่าไม่มีปัญหา เช่น กรณีการก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

สุดท้ายเนื่องจากการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาจากผู้ถือครองที่ดินหรือกรรมสิทธิ์ เป็นลักษณะต่างคนต่างต้องการพัฒนาพื้นที่ของตนให้สามารถใช้ประโยชน์ตามที่ต้องการ ดังนั้น เมื่อมีลักษณะต่างคนต่างพัฒนาจึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมการพัฒนาทางกายภาพ เพื่อให้การพัฒนานั้นไม่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของพื้นที่ มาตรการควบคุมทางกายภาพที่ใช้อยู่มีทั้งมาตรการควบคุมโดยกฎหมาย และมาตรการควบคุมโดยดุลพินิจ ซึ่งยังคงมีการพัฒนาทางกายภาพที่แสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการควบคุมการพัฒนาของมาตรการทั้ง 2 ประเภท ดังนั้น ประเด็นปัญหาคือจะทำอย่างไรให้สามารถ

กำหนดมาตรการควบคุมโดยกฎหมายให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมการพัฒนา และจะอย่างไรให้กระบวนการตัดสินใจในการพิจารณาโดยดุลพินิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.2 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐาน

การพัฒนาด้านระบบโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ส่วนใหญ่พบว่า มีการพัฒนาเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนเพียงพออยู่แล้วในด้านไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เพราะเป็นพื้นที่ศูนย์กลางเมืองมีการอยู่อาศัยมานานแล้ว การตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคก็คือ เกิดการพัฒนาที่ทำลายสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น การเดินสายไฟฟ้าผ่านโบราณสถาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ได้แก่ ระบบป้องกันน้ำท่วม ระบบบำบัดน้ำเสีย การก่อสร้างสะพาน เหล่านี้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักษณะทางกายภาพ แต่ในทางกลับกัน บางโครงการได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ ได้แก่ การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า การก่อสร้างทางเดินเลียบริมแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า การก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ รวมถึงกรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภาเดิม เป็นต้น ดังรายละเอียดของแต่ละโครงการดังที่จะกล่าวต่อไป

การก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เมื่อกรมโยธาธิการได้ศึกษาและออกแบบโครงการก่อสร้างสะพานคู่ขนานสะพานพระพุทธยอดฟ้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะได้ออกแบบบูรณะสะพานพระพุทธรยอดฟ้า และแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด โดยแนวโครงการที่ได้ศึกษาแล้วว่าเหมาะสมที่สุด ได้ผ่านบริเวณอาคารกรมไปรษณีย์โทรเลขแห่งแรกของประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดว่าเป็นอาคารที่จะอนุรักษ์ไว้เป็นโบราณสถาน กรมโยธาธิการจึงได้เสนอคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เพื่อขอยกเลิกการอนุรักษ์อาคารดังกล่าว เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2522 และจากการประชุมหารือหลายครั้ง คณะกรรมการฯ เห็นความสำคัญถึงความเร่งด่วนของการบูรณะสะพานพระพุทธรยอดฟ้าและการบรรเทาความคับคั่งของการจราจรมากที่สุด จึงมีมติให้ใช้วิธีการรื้ออาคารให้เลือนหลบพันแนวสะพาน เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2522 ทั้งนี้ แนวทางที่คณะกรรมการฯ เสนอจำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงมาก คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้คณะกรรมการฯ พิจารณาศึกษารายละเอียดอีกครั้งหนึ่งโดยถือหลักประหยัดที่สุด ซึ่งได้ข้อสรุปว่าจะให้ข้อเสนอของสมาคมสถาปนิกสยามฯ ที่ให้เก็บรักษาเฉพาะด้านหน้าของอาคาร โดยตามสกัดและถอนชิ้นส่วนต่าง ๆ ของอาคาร แล้วย้ายมาก่อขึ้นใหม่ด้านทิศใต้ของทางเฉียงลาดของสะพานเพื่อหันออกแม่น้ำโดยไม่ถูกบดบัง โดยให้กรมโยธาธิการเป็นผู้ดำเนินการ กรมศิลปากรเป็นผู้ควบคุม

คุม และสำนักงบประมาณจัดหางบประมาณให้ โดยมีข้อคิดเห็นว่าวิธีการนี้เหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจในสมัยนั้นมากที่สุด ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบวิธีดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2523 ต่อมาภายหลังจากการก่อสร้างสะพานพระปกเกล้าแล้วเสร็จ กรมโยธาธิการจึงได้ขอตั้งงบประมาณปี 2528 จำนวน 10 ล้านบาท แต่ไม่ได้รับการจัดสรร²⁴ ปัจจุบันการบูรณะอาคารด้านหน้าของกรมไปรษณีย์โทรเลขหลังแรกของประเทศ ยังคงไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด

ส่วนการก่อสร้างทางเดินเลียบบแม่น้ำเจ้าพระยาช่วงป้อมพระสุเมรุถึงสะพานสมเด็จพระปิ่นเกล้า และการก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ตัดใหม่ ทั้ง 2 โครงการเป็นโครงการก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานโยธา เป็นผู้รับผิดชอบหลัก การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้นำเสนอให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์พิจารณา และคณะกรรมการฯ ก็ยังไม่สามารถดำเนินการที่จะแก้ปัญหาดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้

สรุป จากการศึกษาความเป็นมาจะเห็นว่า ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานพบว่า ไม่มีมาตรการควบคุมทางกฎหมายที่จะป้องกันผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เนื่องจากกฎหมายควบคุมอาคารและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้ยกเว้นข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่นำมาบังคับใช้กับการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ เช่น เขื่อน สะพาน อุโมงค์ เป็นต้น เมื่อกฎหมายไม่ได้ควบคุมการก่อสร้าง และระบบโครงสร้างพื้นฐานก็มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก หน่วยงานเหล่านั้น ต่างก็มีหน้าที่ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ทำให้การตัดสินใจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม และสภาพแวดล้อมโบราณสถานเท่าที่ควร มาตรการเดียวที่มีอยู่ ก็คือ มาตรการควบคุมการก่อสร้างของภาครัฐ โดยให้คณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ในแง่ของการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ แต่ประเด็นปัญหาก็เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อการใช้ที่ดิน คือ การที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรการที่มีอยู่นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายรองรับและมีงบประมาณเป็นของตัวเอง

²⁴ สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 7/2527," 7 ธันวาคม 2527.

4.2.3 สภาพปัญหาการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ

การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ เป็นการพัฒนาที่มีลักษณะของการพยายามแก้ปัญหาทางกายภาพที่เกิดขึ้นมาแต่เดิม ซึ่งในการดำเนินการบางครั้งจำเป็นต้องมีการรื้อถอนอาคารที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในบริเวณที่มีสำคัญ หรือมีการก่อสร้างอาคารใหม่ การพัฒนาที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพในพื้นที่อนุรักษ์ จึงเกิดเป็นปัญหาข้อโต้แย้งในวิธีการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อม จากหัวข้อ 4.1 ปัญหาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในบริเวณที่สำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญ การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลยন্ত্রศาสตร์เฉลิมไทย และการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม ความเป็นมาของแต่ละโครงการมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

การรื้อถอนอาคารโรงพยาบาลยন্ত্রศาสตร์เฉลิมไทย เพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมโลหะปราสาท เป็น ลานพลับพลามหาเจษฎาบดินทร์ มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เมื่อคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์สังเกตเห็นว่า โลหะปราสาทในบริเวณวัดราชนันทดาตูกบดบังด้วยอาคารต่าง ๆ โดยเฉพาะอาคารโรงพยาบาลยন্ত্রศาสตร์เฉลิมไทย จึงได้เสนอการจัดซื้ออาคารและที่ดินโรงพยาบาลยন্ত্রศาสตร์เฉลิมไทยต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2525 ซึ่งรัฐบาลได้มอบให้กระทรวงการคลังไปปรึกษากับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินงบประมาณตามเงื่อนไขของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2530 นอกจากนี้ ยังได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร กรมศิลปากร และภาคเอกชน ในระหว่างการดำเนินงานก็ได้มีการประท้วงจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยโดยตลอด แต่โครงการก็แล้วเสร็จ ในปี พ.ศ. 2533 โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชดำเนินเป็นองค์ประธานเปิดและพระราชทานนาม ลานพลับพลามหาเจษฎาบดินทร์

การก่อสร้างศาลาตรีมุขบริเวณริมคลองคูเมืองเดิม มีความเป็นมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2536 โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงการอนุรักษ์และพัฒนาคลองคูเมืองเดิม (เดิมมีชื่อว่า โครงการพัฒนาสภาพแวดล้อมคลองหลอด) เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการและเอกชน โดยคณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้ริเริ่มและออกเงินทุน สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยเป็นผู้ประสานงาน กรุงเทพมหานครเข้าร่วมโครงการในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2537 และกรมศิลปากรเป็นผู้ออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์และดำเนินการด้านโบราณคดี ประเด็นปัญหาเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินการแล้วเสร็จไปประมาณร้อยละ 70 โดยพบว่ามีการก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขได้วางทับซากอาคารโบราณขนาดใหญ่และบางส่วนของกำแพงเมืองกรุงธนบุรี จึงได้มีการวิพากษ์วิจารณ์

อย่างกว้างขวางทางสื่อมวลชน ด้านคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ในการประชุมเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2540 มีมติให้ระงับการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าจะมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน²⁵

ประเด็นปัญหาของโครงการนี้คือการที่ไม่ได้มีการเสนอเรื่องและแบบแปลนให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาก่อน ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารของภาครัฐในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ โดยอธิบดีกรมศิลปากร (นายนิคม มุสิกะคามะ) ชี้แจงว่า รูปแบบอาคารศาลาตรีมุข ได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักโบราณคดี และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมศิลปากร การขึ้นทะเบียนโบราณคดี คูเมืองเดิม ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ขึ้นทะเบียนเฉพาะชื่อคลอง โดยไม่มีการกำหนดขอบเขตแผนผังบริเวณ และไม่ทราบมาก่อนว่าต้องมีกรขออนุญาตคณะกรรมการฯ ก่อนดำเนินโครงการ ส่วนปลัดกรุงเทพมหานคร (นายประเสริฐ สมะลาภา) ชี้แจงว่า การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุข เนื่องจากมีภาคเอกชนมาเกี่ยวข้องด้วย จึงอาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องการขออนุญาต ทั้งนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คลองคูเมืองเดิม (พร้อมบริเวณริมฝั่งคลอง) เป็นโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนและประกาศระวางแนวเขตแล้วตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษรวม 2 ครั้ง คือ เล่ม 93 ตอนที่ 68 วันที่ 29 เมษายน 2519 และเล่ม 105 ตอนที่ 188 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2531 ประธานฯ จึงขอให้ผู้รับผิดชอบระมัดระวังและเข้มงวดในเรื่องที่เกี่ยวกับการขออนุญาตให้ดำเนินการโครงการใด ๆ ในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ในโอกาสต่อไปด้วย และคณะกรรมการฯ มีมติให้กรมศิลปากรและกรุงเทพมหานคร ดำเนินการย้ายศาลาตรีมุขออกไปจากพื้นที่ริมคลองคูเมืองเดิม²⁶

ต่อมา กรุงเทพมหานคร ชี้แจงว่า ยังไม่สามารถดำเนินการย้ายศาลาตรีมุขได้ เนื่องจากยังไม่มีสถานที่ตั้งเหมาะสมและไม่มีงบประมาณดำเนินการ โดยจากการประชุมหารือเกี่ยวกับการรื้อย้ายศาลาตรีมุขแล้วมีผลสรุปคือ กรมศิลปากรจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการรื้อย้ายศาลาตรีมุขไปปลูกสร้างในที่ตั้งแห่งใหม่ โดยจะประสานงานคณะกรรมการนักธุรกิจเพื่อสิ่งแวดล้อมไทย ในเรื่องงบประมาณและสถานที่ตั้งแห่งใหม่ และกรุงเทพมหานครจะดำเนินการปรับปรุงพื้นที่ริมคลองให้อยู่ในสภาพเดิม ภายหลังจากที่กรมศิลปากรได้รื้อย้ายศาลาออกไปแล้ว

²⁵สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 5/2540," 29 สิงหาคม 2542.

²⁶สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, "รายงานการประชุมคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ครั้งที่ 2/2541," 9 เมษายน 2541.

ปัจจุบัน เวลาได้ผ่านไปนานกว่า 3 ปีแล้ว กรมศิลปากรยังไม่ได้ดำเนินการรื้อย้ายอาคารศาลาตรีมุขออกไป ส่วนอาคารศาลาตรีมุขและพื้นที่บริเวณอนุสาวรีย์ท้าวสุรนารี มีสภาพทรุดโทรมและใช้เป็นที่พักอาศัยของคนเร่ร่อนที่ย้ายมาจากสนามหลวง

สรุป ประเด็นปัญหาของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่สำคัญ การที่การปรับปรุงนั้นมีความจำเป็นต้องรื้อถอนทำลายสิ่งที่อยู่โดยรอบของสถานที่นั้น ซึ่งในบรรดาสิ่งที่จะต้องถูกรื้อถอนนั้น บ่อยครั้งที่ประกอบด้วยสิ่งที่มีคุณค่าความสำคัญรองลงมา และเกิดความรู้สึกผูกพันไม่ต้องการให้สิ่งนั้นถูกรื้อถอนทำลายไป เช่น กรณีการรื้อถอนอาคารศาลาเฉลิมไทยที่เกิดขึ้นแล้ว รวมถึงกรณีการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา ซึ่งยังคงเป็นประเด็นโต้แย้งกันอยู่ เป็นต้น ความจำเป็นในการตั้งรื้อถอนอาคารและสิ่งก่อสร้างหนึ่ง ๆ เพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมของสถานที่อีกแห่งหนึ่ง จึงมักเกิดประเด็นปัญหาความขัดแย้งในแนวทางการอนุรักษ์ การจะรื้อถอนอาคารใด ๆ ยังไม่มีมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าควรเป็นอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม การป้องกันการรื้อถอนทำลายอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่า มีมาตรการควบคุมโบราณสถานอยู่ คือการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (แก้ไขโดยฉบับที่ 2) ซึ่งให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรใช้ดุลพินิจในการควบคุมโบราณสถาน แต่ประเด็นปัญหาก็คือ การใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมศิลปากร ก็ยังก่อให้เกิดประเด็นปัญหาการทำลายโบราณสถานได้เช่นกรณี การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขทับซากกำแพงเมืองธนบุรี เป็นต้น

แม้ว่า ประเด็นความขัดแย้งในแนวความคิดในระดับของการอนุรักษ์จะยังไม่สามารถกำหนดได้แน่ชัด แต่สิ่งที่สำคัญก็คือ กระบวนการในการตัดสินใจที่จะอนุรักษ์แบบไหนต่างหากที่มีความสำคัญมากกว่า เพราะยังไม่มีมาตรฐานที่กำหนดชี้ชัดว่า การอนุรักษ์แบบใดถูกต้องที่สุด ดังนั้น ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าใครบ้างที่มีส่วนร่วมตัดสินใจ

ผู้รับผิดชอบในการพัฒนาด้านการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญนั้น โดยทั่วไปแล้วภาครัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากเป็นงานที่มีผลกระทบในระดับกว้าง และรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ภาคเอกชนก็มีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมบริเวณที่มีความสำคัญได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น กรณีโครงการอนุรักษ์และพัฒนาคลองคูเมืองเดิม ซึ่งเป็นการริเริ่มและสนับสนุนงบประมาณโดยภาคเอกชน ซึ่งภาคเอกชนดังกล่าว จะดำเนินการก็ต้องประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในกรณีนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงคือ กรุงเทพมหานคร และได้รับความร่วมมือจากกรมศิลปากรในการออกแบบและดำเนินการด้านโบราณคดี ซึ่งก็ดูจะเป็นการดำเนินงานที่ไม่มีปัญหาอะไร เพราะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในทาง

ปฏิบัติในพื้นที่ที่เข้ามามีส่วนร่วม แต่ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ที่ว่า รัฐบาลได้มีระเบียบปฏิบัติในการให้หน่วยงานของรัฐ เสนอโครงการต่อคณะกรรมการกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อน แต่ทั้งกรุงเทพมหานครและกรมศิลปากร ไม่ได้ดำเนินการตามเครื่องมือทางการบริหารนี้ จึงเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในระดับนโยบาย และหน่วยงานในระดับปฏิบัติ อีกแง่หนึ่งเป็นความขัดแย้งของแนวคิดในการอนุรักษ์ ประเด็นปัญหาเดียวที่เกิดขึ้นในกรณีก็คือ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ได้ดำเนินการโดยไม่ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ จะเห็นได้ว่า การดำเนินการได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่ต่างกันเพียงวิธีการปฏิบัติ

การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพบริเวณที่มีความสำคัญในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาของการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพคือ การที่จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องการมีประสานงานให้เป็นไปตามแผนแม่บท ซึ่งในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ พบว่า แผนแม่บท ยังคงไม่ได้รับการนำไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

4.3 การสรุปประเด็นปัญหาการพัฒนาทางกายภาพ

จากบทที่ 3 เราทราบว่าเหตุผลของการจัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์คือ เพื่อให้สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และสามารถวางแผนอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ได้ เนื่องจากองค์กรและกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่เอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบทที่ 4 นี้ ได้กล่าวถึงการดำเนินการหลังจากได้จัดตั้งคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งจากการประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพที่ผ่านมา ปัญหาของคณะกรรมการฯ สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญได้ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจ จากการศึกษาสภาพการพัฒนาทางกายภาพ พบว่า การบริหารงานให้สามารถนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าหน่วยงานระดับนโยบายจะมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานระดับปฏิบัติการของรัฐที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ รวมทั้งการประสานงาน ติดตาม ตรวจสอบและกำกับดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทาง โครงการ และแผนงาน ที่ได้จัดทำไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พบว่า แผน/โครงการที่

กำหนดโดยคณะกรรมการฯ และมติคณะกรรมการฯ ที่มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบปฏิบัติ ไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติจริงเท่าที่ควร

นอกจากนี้ โครงการตามแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมได้รับ การวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ ประชาชน และสื่อมวลชน เป็นจำนวนมาก ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แผนแม่บทไม่ได้ รับการนำไปปฏิบัติ

กรณีการสร้างตึกสูงในโรงพยาบาลศิริราช และการก่อสร้างถนนอรุณอมรินทร์ปิดทับคลองคูเมืองเดิมฝั่งธนบุรี การก่อสร้างอาคารพิพิธภัณฑ์จำหน่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ การก่อสร้างอาคารศาลาตรีมุขริมคลองคูเมืองเดิม เป็นต้น เป็นตัวอย่างโครงการที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการโดยไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการฯ ก่อน แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณและมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการเสนอคณะกรรมการฯ ก่อน และคณะรัฐมนตรีเองบ่อยครั้งก็ไม่ได้ใช้กลไกของคณะกรรมการฯ ที่มีอยู่

จากกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการควบคุมการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่สามารถประสานงานให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการอนุรักษ์และพัฒนามรดกวัฒนธรรมได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง แม้ว่าปัจจุบันองค์ประกอบของหน่วยงานระดับนโยบายจะประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์การพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิ แล้ว แต่ผลในทางปฏิบัติตามมติคณะกรรมการฯ ยังคงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาความขัดแย้งและปัญหาทางกายภาพบ่อยครั้ง

การก่อสร้างอาคารพาณิชย์-พักอาศัยประชิดประตูและกำแพงพระนครหน้าวัดบวรนิเวศ แสดงให้เห็นว่าข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครฯ ซึ่งแม้ได้ผ่านการร่างโดยคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ยังมีช่องโหว่ของข้อกำหนดในการควบคุมอาคาร

การที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบในการรื้อถอนอาคารโรงพิมพ์คุรุสภา ซึ่งได้รับการคัดค้านจากประชาชน และกรมศิลปากรก็ได้ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน แสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจดำเนินโครงการไม่ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ยอมรับในมติของคณะกรรมการฯ จึงมีการดำเนินการที่ขัดแย้งกับมติคณะกรรมการฯ

กรณีการก่อสร้างอาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อแนวกำแพงพระนคร และเป็นประเด็นที่แสดงให้เห็นว่าไม่มีความเสมอภาค ในการตัดสินใจเพราะสวนใหญ่คณะกรรมการฯ จะไม่อนุญาตให้สร้างอาคารบริเวณแนวกำแพง พระนครและริมแม่น้ำเจ้าพระยา

จากกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจของหน่วยงานระดับนโยบายยังไม่รัดกุม เพียงพอ และยังไม่เป็นที่ยอมรับต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และประชาชน จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์

3. ปัญหาเกี่ยวกับเครื่องมือการดำเนินงาน แม้ว่าจะมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีการดำเนินงานในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ต้องเสนอเรื่องเพื่อให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ พิจารณาให้ความเห็นก่อน แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า ยังคงมีการดำเนินงานก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐจำนวนมากที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ก่อนดำเนินการ และที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นไปแล้วว่าไม่ควรก่อสร้าง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางกายภาพ และประเด็นความขัดแย้งกับคณะกรรมการฯ

กรณีการบูรณะอาคารด้านหน้าของกรมไปรษณีย์โทรเลขหลังแรกของประเทศ เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นว่าสภาพปัญหาการขาดอำนาจในการบริหารงานของคณะกรรมการฯ ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ นับตั้งแต่คณะกรรมการฯ มีมติให้ใช้วิธีการชลด้านหน้าอาคารไปสร้างที่ใหม่เพื่อก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2523 และกรมโยธาธิการได้ขอตั้งงบประมาณในปี 2528 หลังจากก่อสร้างสะพานพระปกเกล้า แต่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการก่อสร้างดังกล่าว

การดำเนินการตามโครงการในแผนแม่บทเพื่อการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการบริหารโครงการให้เป็นไปในทางปฏิบัติ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติแผนแม่บทฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติที่มีการกำหนดงบประมาณและระยะเวลาในการดำเนินงาน แต่คณะกรรมการฯ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่กำหนดให้รับผิดชอบหลัก ปัจจุบันเวลาผ่านไปเกือบจนครบกำหนดระยะเวลา 5 ปีแรกของแผนแล้ว แต่พบว่าโครงการต่าง ๆ ยังไม่ได้รับการดำเนินการตามแผนเท่าที่ควร มีเพียงโครงการก่อสร้างลานคนเมืองของกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่เริ่มดำเนินการจริง ซึ่งโครงการดังกล่าวก็เป็นโครงการที่กรุงเทพมหานครมีแผนที่จะดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว

จากกรณีตัวอย่าง จะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานจากคณะกรรมการฯ มีการดำเนินการหลักอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารตามสายการบังคับบัญชาของระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจทั้งในการบริหารงบประมาณและการบริหารบุคคล คณะกรรมการฯ เป็นเพียงโครงสร้างการประสานงาน ซึ่งไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรืออนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการตามนโยบายและแผนที่กำหนดได้ จึงไม่สามารถผลักดันให้แผนและมติคณะกรรมการฯ เกิดผลในทางปฏิบัติได้

โดยสรุป จากการประมวลสภาพปัญหาการพัฒนาทางกายภาพในช่วงโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ สะท้อนให้เห็นปัญหาการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ ใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นด้านภารกิจ ด้านโครงสร้าง และเครื่องมือการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อให้สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสามารถกำหนดนโยบายและแผน และมาตรการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงต้องวิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางแก้ไขของปัญหาในบทต่อไป