

บทที่ 2

แนวความคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรี จำเป็นต้องศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ในการหาวิธีการปรับปรุงฟื้นฟูที่เหมาะสมกับพื้นที่โดยแบ่งเป็น

- แนวความคิดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน
- แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย
- แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย
- แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินริมน้ำ
- แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงฟื้นฟู
- งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน

2.1.1 ความหมายของการตั้งถิ่นฐาน

ไพฑูรย์ ปิยะปรกรณ์¹ กล่าวว่า ลักษณะการตั้งถิ่นฐานมนุษย์เป็นปรากฏการณ์ภูมิภาพวัฒนธรรม (cultural landscape) ของการจัดการพื้นที่ที่ตั้งหลักแหล่งเพื่ออยู่อาศัยและเพื่อทำมาหากิน ภูมิภาพถิ่นฐานที่ปรากฏทางพื้นที่เกิดจากผลปฏิสัมพันธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ที่ตั้งถิ่นฐานของมนุษย์แต่ละแห่งจะมีส่วนประกอบของระบบการตั้งถิ่นฐานที่ประกอบด้วยส่วนประกอบที่สำคัญ คือ มนุษย์ ธรรมชาติ ที่อยู่อาศัย การคมนาคม และองค์กรทางสังคม

Peter Haggett² กล่าวว่า การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์หมายถึง มวลรวมอันซับซ้อนซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันและมนุษย์กับสภาพแวดล้อม ส่วนแหล่งตั้งถิ่นฐานคือ รูปแบบที่มองเห็นชัดเจนจากภูมิประเทศ เป็นสิ่งที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับ

¹ ไพฑูรย์ ปิยะปรกรณ์, ภูมิศาสตร์ชุมชน (กรุงเทพฯ : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, .มปป.), หน้า 61.

² Peter Haggett, Locational analysis in human geography (London : Edward Arnold, 1970), pp.56-74..

พื้นที่ในอดีต จึงเน้นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงระหว่างสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทรศณะต่างๆที่มนุษย์เข้าครอบครองพื้นที่รวมถึงศึกษารูปแบบการกระจายของแหล่งตั้งถิ่นฐาน สัณฐานของแหล่งตั้งถิ่นฐาน และมักจะวิเคราะห์เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรูปแบบทางกายภาพ

Doxiadis³ กล่าวถึงการตั้งถิ่นฐานไว้ว่า การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ หมายถึง การจัดรูปแบบพื้นที่ของมนุษย์เพื่อการอยู่รอดและการยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นตามลำดับ การที่จะเข้าใจการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ได้นั้นจะต้องอาศัยมิติแห่งเวลาและสถานที่ โดยที่ที่ตั้งถิ่นฐานแต่ละเมืองจะมีองค์ประกอบต่างๆร่วมกันเรียกว่า Ekistic ซึ่งเป็นรากศัพท์ของคำว่า Okios ภาษากรีก แปลว่า “บ้าน” โดย Ekistics ได้กล่าวถึงการศึกษาการตั้งถิ่นฐานไว้ว่าจะต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของทั้งระบบ ซึ่งเป้าหมายของ Ekistic เป็นบัญญัติทางวิทยาศาสตร์ทำให้สามารถอาศัยภายในแหล่งที่ตั้งถิ่นฐานได้อย่างมีความสุขภายใต้ความสมดุลขององค์ประกอบด้านต่างๆ โดยประกอบด้วยองค์ประกอบที่เป็นพื้นฐานสำคัญ 2 องค์ประกอบหลักคือ มนุษย์และสิ่งแวดล้อม โดยองค์ประกอบการตั้งถิ่นฐานสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 5 ประการ คือ ธรรมชาติ มนุษย์ สังคม โครงสร้างการอยู่อาศัย และโครงข่ายความเชื่อมโยง มีรายละเอียดดังนี้

1) ธรรมชาติ (Nature) การตั้งถิ่นฐานมนุษย์เป็นผลผลิตมาจากธรรมชาติที่มีก่อนการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ ได้แก่ สภาพภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ดิน น้ำ พืช สัตว์ ฯลฯ การตั้งถิ่นฐานในระยะแรกของมนุษย์จะตั้งในแหล่งที่มีดินเหมาะสมต่อการเพาะปลูก มีน้ำที่เพียงพอและภูมิอากาศที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต

2) มนุษย์ (Human) ศึกษามนุษย์ในฐานะที่เป็นผู้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองความต้องการทางด้านต่างๆ ในการดำรงชีวิตได้แก่ ความต้องการทางด้านชีวภาพ (ที่ว่าง อากาศ อุณหภูมิ) และความต้องการทางด้านอารมณ์ความรู้สึก (ความมั่นคงปลอดภัย ความสวยงาม)

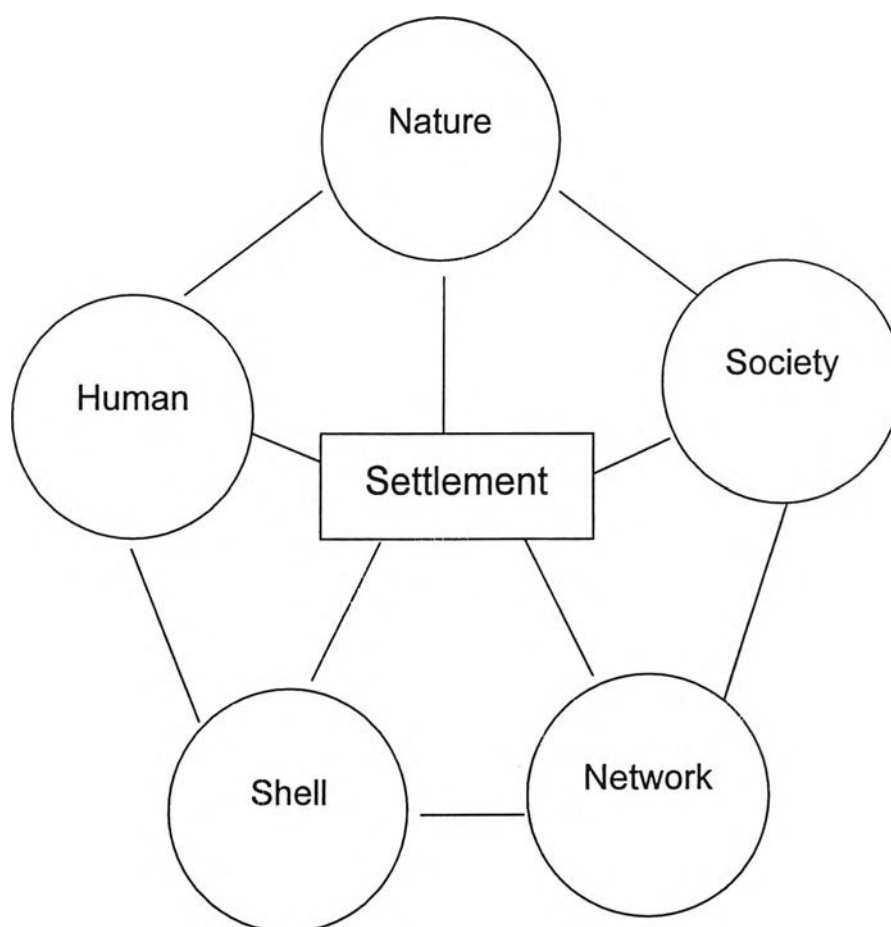
3) โครงสร้างการอยู่อาศัย (Shell) การศึกษาด้านโครงสร้างการอยู่อาศัยไม่ได้พิจารณาเฉพาะพื้นที่ที่เป็นบ้านเรือนเท่านั้น แต่จะมองในแง่ของความมั่นคงและปลอดภัยในการอยู่อาศัย ได้แก่ ที่พักอาศัย บริการของชุมชน (โรงเรียน โรงพยาบาล) ตลาดและศูนย์กลางการค้า สิ่งอำนวยความสะดวกในด้านนันทนาการ (โรงหนัง พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา) ศูนย์กลางทางการเมือง สถานีขนส่ง เป็นต้น

4) สังคม (Society) โดยธรรมชาติของมนุษย์จะอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม มีความสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ ทั้งในด้านส่วนตัวและส่วนรวม จึงจำเป็นต้องมีสังคมเป็นแกนหลัก

³ C.A.Doxiadis, *Action for Human Settlement* (W.W. Norton & Company, New York), pp.72-89.

ได้แก่ องค์ประกอบทางด้านประชากรและความหนาแน่น การแบ่งชนชั้นทางสังคม โครงสร้างทางวัฒนธรรม การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพอนามัย กฎหมาย การบริหาร เป็นต้น

5) โครงข่ายความเชื่อมโยง (Network) ชุมชนแต่ละชุมชนต้องมีการติดต่อระหว่างกันซึ่งมนุษย์เป็นผู้ทำให้เกิดการติดต่อระหว่างกันเป็นโครงข่ายความเชื่อมโยงภายในและภายนอกชุมชน และโครงข่ายไม่สามารถพิจารณาได้ถ้าปราศจากความสัมพันธ์ของทั้ง 5 องค์ประกอบของการตั้งถิ่นฐาน โดยโครงข่ายจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเทคโนโลยีระดับนานาชาติและเทคโนโลยีระดับท้องถิ่น ได้แก่ ระบบการขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ระบบการสื่อสาร การระบายน้ำ ฯลฯ



แผนภูมิที่ 2.1 แบบจำลององค์ประกอบการตั้งถิ่นฐานมนุษย์⁴

⁴ C.A.Doxiadis, Action for Human Settlement (Norton & Company, New York), pp.199.

Hudson⁵ ได้อธิบายถึงขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานว่า เริ่มจากการเข้าครอบครองพื้นที่ (Colonization) แล้วจึงมีการกำหนดอาณาเขตของตัวเอง หลังจากนั้นจึงเริ่มมีการขยายพื้นที่ (Spread) ซึ่งเป็นผลมาจากประชากรหนาแน่นมากขึ้น เริ่มมีการตั้งถิ่นฐานแบบรวมกลุ่มและสุดท้ายเป็นขั้นตอนของการแข่งขัน (competition) ซึ่งมนุษย์จะมองหาที่ว่างเพื่อวางรูปแบบในการตั้งถิ่นฐานของตน เนื่องจากทรัพยากรเริ่มขาดแคลนและหายากขึ้น ขั้นตอนที่ 1 และ 2 เป็นลักษณะของการแพร่กระจาย ส่วนในขั้นที่ 3 จะเป็นแนวทางที่มีรากฐานมาจากทศนะเชิงนิเวศวิทยา คือเริ่มมีการแข่งขันกันระหว่างสิ่งมีชีวิต เพื่อความอยู่รอดของตนเองเป็นประการสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์เชิงพื้นที่ ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา อันเป็นผลทำให้รูปแบบการตั้งถิ่นฐานเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน ผลของการเปลี่ยนแปลงการตั้งถิ่นฐานจะมีปัญหาหรือผลกระทบมากขึ้นเพียงใดขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงด้านสภาพธรรมชาติ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และวัฒนธรรมของทั้งภายในชุมชนและภายนอกชุมชน ทฤษฎีการตั้งถิ่นฐานของฮัดสันจะเน้นกระบวนการแพร่กระจายและลักษณะการ

แพร่กระจายของแหล่งที่ตั้งถิ่นฐานโดยได้นำเอาแนวความคิดทางนิเวศวิทยามาดัดแปลงใช้กับการตั้งถิ่นฐาน และสรุปว่าในด้านการแพร่กระจายของแหล่งที่ตั้งถิ่นฐานมีกระบวนการคล้ายกับนิเวศวิทยา คือ รุ่นลูกของผู้ตั้งนิคมจะขยายแหล่งตั้งถิ่นฐานอยู่ใกล้ๆกับพ่อแม่อันเป็นแหล่งตั้งถิ่นฐานเดิม จนเวลานานพอสมควรกระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นซ้ำๆนั่นคือ จะเกิดการแพร่กระจายของแหล่งตั้งถิ่นฐานรอบๆจุดตั้งถิ่นฐานเดิมเป็นรูปแบบเกาะกลุ่มและความหนาแน่นจะเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา ดังนั้นกระบวนการตั้งนิคมและกระบวนการแพร่กระจายอาจเกิดขึ้นไปพร้อมๆกัน และเมื่อแหล่งตั้งถิ่นฐานมีขนาดใหญ่และหนาแน่นขึ้นจะเกิดกระบวนการแข่งขัน โดยผู้ตั้งถิ่นฐานต้องการที่จะขยายที่ถือครอง ซึ่งสภาพทรงตัวจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ตั้งถิ่นฐานไม่สามารถครอบครองพื้นที่ของผู้ตั้งถิ่นฐานอื่นได้แล้ว

จากความหมายของการตั้งถิ่นฐานของไพทอร์ย ปิยะปกรณ กับ Peter Haggett และ Doxiadis ทำให้ทราบถึงการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์โดยทั่วไปคือเพื่อที่อยู่อาศัยที่มีความปลอดภัย และมีที่ทำกินเพื่อมีอาหารไว้บริโภค ต่อจากนั้นมีการรวมกลุ่มเพื่อความมั่นคงทางความรู้สึกเรื่องความปลอดภัย และมีการไปมาหาสู่ระหว่างชุมชนซึ่งเป็นตามธรรมชาติของมนุษย์ในการพบปะเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและความคิดใหม่ๆ ในการพัฒนาชุมชน ส่วนการขยายตัวของชุมชนตาม

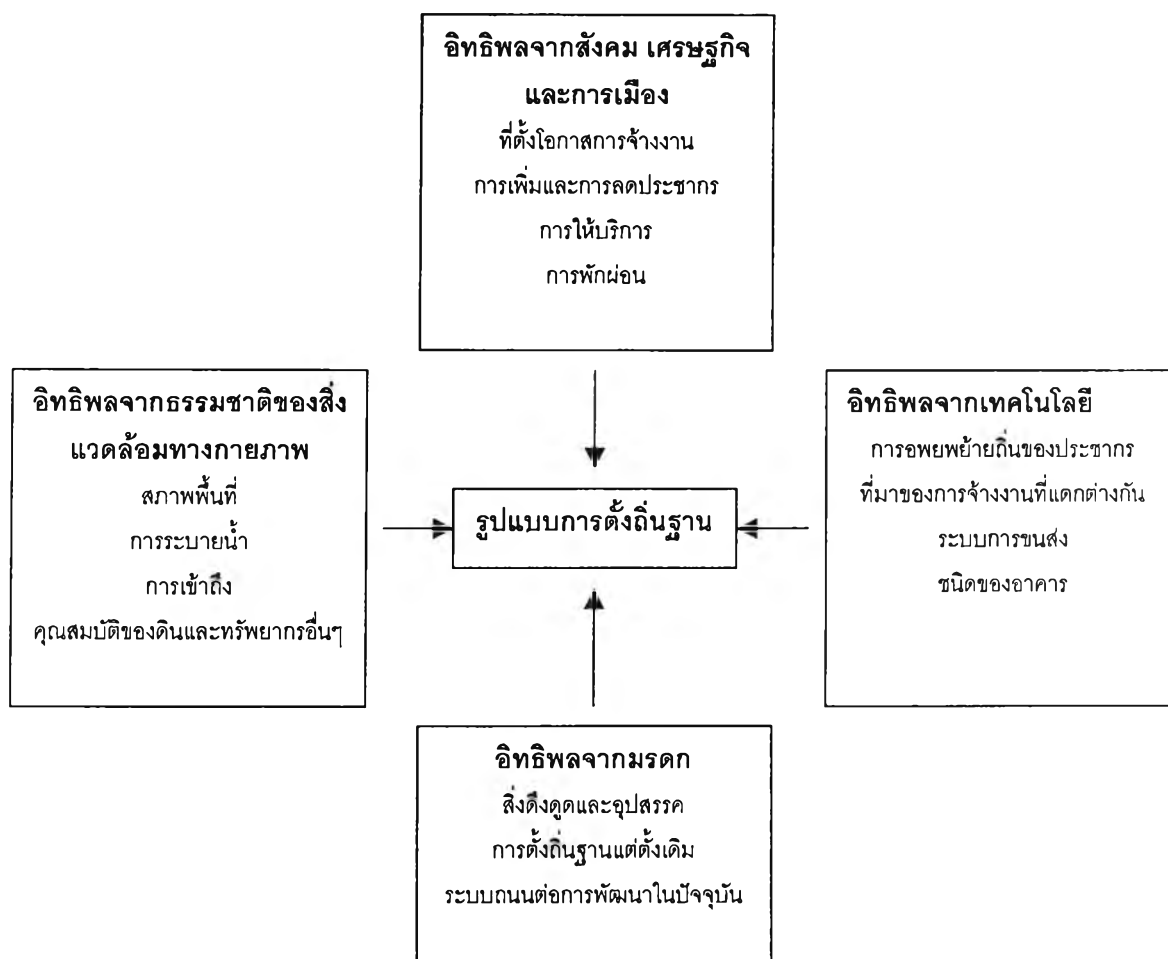
⁵ Hudson, cited in P. Haggett, and A. Frey, *Locational analysis in human geography* (Arnold, London 1977), p : 109.

แนวความคิดของฮัดสัน จะเป็นการขยายตัวออกมาจากศูนย์กลางชุมชนเดิมและแพร่กระจายออกไปจนกว่าจะไม่มีพื้นที่ให้กระจายตัวออกไปได้อีก เนื่องจากการครอบครองของผู้ตั้งถิ่นฐานอื่นหมดแล้ว ซึ่งนำมาเปรียบเทียบกับชุมชนชายทะเลจะมีความเหมือนกับแนวความคิดดังกล่าว เนื่องจากการก่อตั้งชุมชนเป็นการอยู่รวมกลุ่มของชาวประมงชายฝั่งและเมื่อมีประชากรมากขึ้น การขยายชุมชนจึงเป็นไปในลักษณะการยื่นลงทะเลแต่ปัจจุบันโอกาสในการขยายตัวของชุมชนเป็นไปได้น้อยเนื่องจากสภาพพื้นที่บริเวณโดยรอบมีการครอบครองหมดแล้ว

2.1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน

- 1) Michael Carr ⁶ ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งถิ่นฐานไว้ดังนี้
 - อิทธิพลจากสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งทางด้านการเมือง หมายถึง นโยบายการวางแผนและการควบคุมของรัฐ และอิทธิพลต่างๆ อันเกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและมีผลโดยตรงต่อลักษณะการตั้งถิ่นฐาน
 - อิทธิพลจากธรรมชาติของสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ได้แก่สภาพพื้นที่ การระบายน้ำ การเข้าถึง คุณสมบัติของดินและทรัพยากรอื่นๆ
 - อิทธิพลจากเทคโนโลยี ได้แก่ การอพยพย้ายถิ่นของประชากร ที่มาของการจ้างงานที่แตกต่างกัน ระบบการขนส่ง ชนิดอาคาร การสร้างเส้นทางคมนาคมมีอิทธิพลต่อการกระจายของแหล่งที่ตั้งถิ่นฐาน เนื่องจากชุมชนจำนวนมากเกิดขึ้นตามเส้นทางคมนาคม
 - อิทธิพลจากมรดก ปัจจัยที่มีผลจูงใจให้ประชากรเข้ามาตั้งถิ่นฐานในแต่ละสมัยนั้นอาจมีความแตกต่างกันได้แก่ สิ่งดึงดูดและอุปสรรค การตั้งถิ่นฐานแต่ดั้งเดิม ระบบถนนต่อการพัฒนาในปัจจุบัน วัฒนธรรมประเพณี ศาสนา ความเชื่อ ค่านิยม เป็นต้น

⁶ Michael Carr อ้างถึงใน ชัญญู ชีวภรณ์วิวัฒน์, "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงตั้งถิ่นฐานย่านบางลำภู," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการวางผังเมือง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 126.



แผนภูมิที่ 2.2 แบบจำลองปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของ Michael Carr ⁷

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

2) สุนันทา สุวรรณโณดม⁸ กล่าวว่า การศึกษาปัจจัยทางนิเวศวิทยาที่มีอิทธิพลต่อการตั้งถิ่นฐานจะต้องวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ต่อชุมชน เพราะจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนชุมชน อีกทั้งยังช่วยให้มองเห็นวิธีที่จะควบคุมทิศทางการขยายตัวของชุมชนและโครงสร้างของชุมชนอีกด้วย

- ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ได้แก่ ภูมิอากาศ ภูมิประเทศ สภาพพื้นที่ และทรัพยากรธรรมชาติ
- ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบขององค์กร เช่น อุตสาหกรรมท้องถิ่นซึ่งสามารถวิเคราะห์ลักษณะการตั้งถิ่นฐานเกี่ยวกับ รูปแบบ การกระจาย บทบาทและหน้าที่ของชุมชนได้
- ปัจจัยทางวัฒนธรรมและเทคโนโลยี ซึ่งรวมทั้งเงื่อนไขและสภาพของศิลปะ ศิลธรรม ทัศนคติ จารีตประเพณี มีผลต่อการกระจายตัวของประชากรและการใช้พื้นที่
- การเมืองและการบริหาร เช่น การเสียภาษีอากร กฎหมาย นโยบายของการพัฒนาของรัฐบาล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการตั้งถิ่นฐานมนุษย์เป็นผลมาจากการตัดสินใจเลือกพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย มีความได้เปรียบจากทรัพยากรธรรมชาติที่มนุษย์ต้องการ โดยการตั้งถิ่นฐานมีความต้องการปัจจัยพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิต ได้แก่ แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการคมนาคมขนส่ง พื้นที่เกษตรกรรม แหล่งเชื้อเพลิง ความมั่นคงปลอดภัยจากภัยธรรมชาติและ การรุกรานของเพื่อนบ้าน โดยปัจจัยที่ทำให้รูปแบบการตั้งถิ่นฐานในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ได้แก่ ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่ นอกจากจะสามารถวิเคราะห์รูปแบบการตั้งถิ่นฐานแล้วยังสามารถวิเคราะห์การกระจาย บทบาทและหน้าที่ของชุมชนได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านสังคมวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่ ประวัติความเป็นมา ศาสนา ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ เป็นต้น

⁸ สุนันทา สุวรรณโณดม, มนุษย์นิเวศวิทยา. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 6-7.

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมในการเลือกที่อยู่อาศัย เกณฑ์ในการเลือก และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยของประชากร ซึ่งแนวความคิดส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องของรายได้ และการเข้าถึงเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถสรุปเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยได้ดังนี้

1) พิจารณาถึงทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยโดยคำนึงถึง สิ่งแวดล้อมเช่นอากาศ น้ำ สภาพสิ่งปลูกสร้างและทุกอย่างที่รวมกันในพื้นที่ชุมชน เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ได้เกิดสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากผลของอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัญหาต่อการอยู่อาศัยภายในเมืองดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้มีสภาพแวดล้อมที่ดี และเหมาะสมต่อการอยู่อาศัย ดังแนวความคิดของนักทฤษฎียุคปัจจุบันคือ

K.J.Button⁹ (1976) ได้เสนอความคิดในการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่ดีว่า ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมที่ดี และขึ้นอยู่กับความรู้สึกสนิทสนมกับเพื่อนบ้านก็เป็นสิ่งสำคัญต่อการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยอีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีนักทฤษฎีบางท่านได้ให้ความสำคัญของสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วยกันในการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย ดังเช่น

Raymond Murphy¹⁰ (1966) ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการเลือกบริเวณที่พักอาศัยว่า ควรพิจารณา ปัจจัยทั้งทางด้านสภาพแวดล้อม และระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและที่ทำงาน

William H. Claire¹¹ ได้กล่าวถึงหลักโดยทั่วไปซึ่งใช้เป็นแนวทางในการเลือกพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยทั้งในบริเวณพื้นที่ใหม่หรือพื้นที่ที่มีชุมชนอยู่แล้วดังนี้

⁹ K.J. Button , Urban Economies (London : Mamillan Press , 1976) , pp.46 – 47.

¹⁰ Raymond Murphy, The American City: An urban Geography (New York : McGraw-Hill, 1966),pp.436.

¹¹ William H.Claire, Handbook on Urban Planning (Canada:Van Nortrand Reinhold , 1973),pp. 59-62.

- (1) พื้นที่ต้องใหญ่เพียงพอสำหรับจัดเป็นบริเวณพักอาศัยอย่างน้อย 1 แห่งโดยสามารถควบคุมรูปร่างของบริเวณอยู่อาศัยนั้นได้
- (2) ระยะทางเดินด้วยเท้าที่ไกลที่สุดจะเป็นตัวกำหนดที่ตั้งและระยะห่างของโรงเรียนสวนสาธารณะบริเวณที่จับจ่ายสินค้าประจำวัน เส้นทางคมนาคมขนส่ง และสิ่งอำนวยความสะดวกที่คล้ายคลึงกันในแต่ละชุมชน
- (3) ความหนาแน่นของบ้านต้องไม่มากเกินไปคือเพียงพอที่จะให้มีการระบายอากาศ มีแสงสว่างความเป็นส่วนตัว ความสงบเงียบและมีช่องทางที่มองออกไปภายนอกหรือเห็นทิวทัศน์ได้
- (4) การเลือกที่ตั้งจะต้องปลอดภัยจากการทรุดตัว ความเสียหาย รอยแตกร้าวของเขตที่อยู่ใกล้เคียงปลอดภัยจากน้ำท่วม ไฟฟ้า ดินเลื่อน หิมะถล่ม เครื่องบินตกหรืออื่น ๆ ซึ่งเป็นอันตรายที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือมนุษย์ทำขึ้น
- (5) บ้านจะต้องถูกสร้างบนที่ดินที่สะดวกในการเข้าถึงและไปยังสถานที่ ซึ่งเป็นแหล่งงาน ย่านธุรกิจ และร้านค้าและยังจะต้องอยู่แยกห่างจากบริเวณเหล่านี้เพียงพอที่จะไม่ได้รับผลกระทบจากฝุ่น ควัน เสียง และอิทธิพลของสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาลักษณะเดียวกัน
- (6) การสร้างบ้านเรือนจะต้องหลีกเลี่ยงจากพื้นที่ที่มีสิ่งซึ่งไม่ถูกต้องสุขภาพ เช่น ที่เป็ยกขึ้นหรือหนองบึง มีแมลง สัตว์เลื้อยคลาน หนู หรือสัตว์ที่จะรบกวนหรือทำลายในทำนองเดียวกันนี้หรืออยู่ใกล้สถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยหรือโรงงานซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบที่น่ารังเกียจเช่น โรงกลั่นน้ำมัน โรงงานเคมี เป็นต้น
- (7) ที่ตั้งของบ้านจะต้องอยู่ในบริเวณที่ปลอดภัยที่สุดในชุมชนบนพื้นที่ ซึ่งมีการระบายน้ำได้ดีซึ่งช่วยต่อการปฏิบัติงานในการสร้างถนน การวางรากฐาน และการขุดวางระบบสาธารณูปโภคเป็นที่ตั้งซึ่งสามารถทำให้เกิดมุมมองออกไปภายนอกได้ และภูมิประเทศตามธรรมชาติหรือบริเวณที่สวดยงาม
- (8) นโยบายที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยจะต้องตั้งขึ้นโดยพิจารณาให้การช่วยเหลือในการสร้างที่อยู่อาศัยแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติหรือศาสนา
- (9) แผนการจัดหาพื้นที่ใหม่จะต้องถูกจัดขึ้นเพื่อสงเคราะห์ครอบครัวที่ต้องการความช่วยเหลือในการหาที่อยู่อาศัยเพียงพออันคือรัฐบาลจะต้องเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือนี้
- (10) บริเวณที่ตั้งบ้านจะต้องเลือกให้อยู่ในที่ซึ่งง่ายและมีประสิทธิภาพในการจัดบริการที่เกี่ยวข้อง

กับเมืองให้ เช่น การป้องกันอัคคีภัย การจัดเก็บขยะมูลฝอย ไปรษณีย์ และสาธารณูปโภคอื่น ๆ

(11) หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจะต้องถูกนำมาใช้ และบังคับเพื่อควบคุมความปลอดภัยและสืบเนื่องความมั่นคงของการลงทุนก่อสร้างบ้านเรือน รวมถึงการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ข้อกำหนดปลีกย่อยต่าง ๆ หลักเกณฑ์การก่อสร้างบ้านเรือน และหลักเกณฑ์การก่อสร้างอาคาร รวมทั้งการจัดเตรียมวัสดุและวิธีการใหม่ ๆ ในการก่อสร้างด้วย

2) พิจารณาทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยโดยคำนึงถึงการเดินทางไปยังแหล่งบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะแหล่งงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมการเดินทางที่เกิดขึ้นเป็นประจำ นักทฤษฎีที่ได้ให้ความสำคัญของทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยในลักษณะดังกล่าวนี้ มีอาทิ เช่น

Brian Goodall ¹² ได้กล่าวถึง แนวความคิดในการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่าที่ตั่งนั้น ต้องมีความสะดวกในการเดินทางเข้าถึงแหล่งบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะแหล่งงานและยังมีการกระจายตัวของแหล่งงาน ก็จะมีมีการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย นอกจากนี้รายได้ และสภาพครอบครัวก็มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะครอบครัวที่มีเด็กก็จะต้องการที่อยู่อาศัยซึ่งมีโรงเรียนตั้งอยู่ไม่ไกลนัก

นอกจากนี้ นักทฤษฎีบางท่านได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของระยะห่างระหว่างที่ตั้งของที่อยู่อาศัยกับที่ทำงาน และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว โดยให้ความเห็นว่า เพื่อให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ จะพยายามเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยให้ใกล้กับแหล่งงานมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง โดยนักทฤษฎีที่ได้ให้แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอาทิเช่น

W. Lean และ Brian Goodall ¹³ (1975) ได้กล่าวถึงการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่าผู้ที่มีรายได้แตกต่างกัน จะมีความแตกต่างกันในการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยอีกด้วยโดยผู้มีรายได้ต่ำ จะพยายามมีที่อยู่อาศัยใกล้กับที่ทำงาน (โดยเฉพาะการมีที่ทำงานในเขตอุตสาหกรรม) เพราะจะประหยัดค่าเดินทาง โดยอาจเสียค่าใช้จ่ายเฉพาะค่าเช่าบ้าน ส่วนผู้มีรายได้สูงจะสามารถเลือกที่อยู่อาศัยได้หลายประเภท โดยไม่ต้องสนใจว่า ที่อยู่อาศัยกับที่ทำงานต้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน

¹² Brian Goodall, The Economic of Urban Areas (Great Britain : Biddles Ltd. Guildford, Surry 1974) , pp. 151 - 161

¹³ W. Lean, Aspects of Land Economics (London : The Estate gazette limited , 1975) , pp.169-172.

เพราะผู้มีรายได้สูงจะสามารถเดินทางได้รวดเร็ว โดยจะใช้เวลาเท่ากับผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ใกล้
แหล่งงาน

(3) พิจารณาทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยโดยคำนึงถึงการบริการทางด้านสาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการ นักทฤษฎีที่ได้ให้ความสำคัญของการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มี
อาทิเช่น

Brain Goodall ¹⁴ (1972) กล่าวถึงอิทธิพลของการบริการสาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการภายในเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน จะมีผลต่อการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง
และบริการสาธารณะต่าง ๆ จะเป็นตัวชักนำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ได้ โดยเฉพาะบริเวณชานเมือง
ซึ่งจะพิจารณาจากลักษณะต่าง ๆ คือ

(1) ลักษณะของบ้านโดยดูจากความใหม่เก่าของบ้านส่วนประกอบภายในและ
ความพอเหมาะขนาดของบ้านสำหรับครอบครัว

(2) ลักษณะชุมชนผู้อาศัยมักจะเลือกบริเวณที่มี สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม
เหมือนตนเอง

(3) ที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์กับพื้นที่โดยรอบสามารถเดินทางไปยังบริเวณต่าง ๆ
ได้สะดวกรวมทั้งแหล่งงาน ย่านธุรกิจการค้า และกิจกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

William H. Claire ¹⁵ (1973) ได้กล่าวถึงการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยที่ดีว่าควรมี
แหล่งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่อำนวยความสะดวกแก่ชุมชน นอกเหนือจากการมีสภาพ
แวดล้อมดี และความสะดวกในการเดินทาง โดยมีการพิจารณาดังนี้คือ

1) ที่ตั้งที่อยู่อาศัยควรอยู่ในที่ดอนซึ่งมีความปลอดภัยสูงมีการระบายน้ำได้ดีและควรอยู่
ใกล้ถนนและดินมีลักษณะที่เหมาะสมในการก่อสร้าง มีบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่สามารถเดินทางไปใช้
บริการได้

2) ที่อยู่อาศัยควรอยู่ในพื้นที่ที่ปลอดภัยจากภัยด้านต่าง ๆ ได้แก่ ภัยจากน้ำท่วม
ไฟไหม้ หรือบริเวณแนวเส้นทางบินซึ่งคาดว่าจะมีเครื่องบินตก

¹⁴ Brian Goodall , The Economic of Urban Areas (Oxford : Pergamon Press , 1972) ,
pp.150-161.

¹⁵ William H. Claire, Handbook on Urban Planning (Canada : Van Nortrand Reinhold ,
1973) , pp. 59-62.

- 3) ที่อยู่อาศัยควรตั้งอยู่ใกล้แหล่งที่ทำงาน ย่านการค้าและต้องอยู่ห่างจากการรบกวนจาก
 ควัน กลิ่น เสียง ฝุ่นละอองและอิทธิพลของสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา
- 4) ที่อยู่อาศัยควรอยู่ในบริเวณที่มีสภาพธรรมชาติสวยงาม ทิวทัศน์สวยงาม
- 5) ที่อยู่อาศัยควรอยู่ในที่ที่ไม่มีบ้านหนาแน่นและต้องมีความเป็นส่วนตัวเงียบสงบ ได้รับ
 แสงสว่างเพียงพอและมีอากาศถ่ายเทได้

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยนี้เป็นแนวความคิดที่เลือกที่ตั้งเพื่อหาที่
 อยู่อาศัยที่มีความสมบูรณ์ ในเรื่องของทำเลที่ตั้งการเข้าถึงระบบการระบายน้ำ การให้บริการเรื่อง
 สาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่พอเพียงต่อชุมชน ทำให้คุณภาพชีวิตดีเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ
 ชุมชนชายทะเล ทำให้ทราบว่าจากสภาพปัจจุบันของชุมชนควรได้รับการปรับปรุงฟื้นฟูเพื่อเพิ่ม
 ศักยภาพของชุมชนทำให้การเลือกที่ตั้งที่พักอาศัยในชุมชนชายทะเลมีโอกาสเป็นไปตามแนวความคิด
 ดังกล่าวได้

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

Edward J.Kaiser¹⁶ (1995) กล่าวถึงพื้นที่อาศัยได้ว่า ในการใช้ที่ดินทุกประเภทนั้น การใช้
 ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เป็นพื้นที่ที่ถูกใช้มากที่สุดในเมือง โดยจะมีสัดส่วน 30-50 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ที่
 พัฒนาแล้วในเมือง ยิ่งไปกว่านั้น ในพื้นที่พักอาศัยยังมีการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้อง
 กับชีวิตประจำวันในครอบครัวเช่น สถานรับดูแลเด็ก ร้านค้า สนามเด็กเล่น โบสถ์ สโมสร ทางเดิน
 เท้า ทางจักรยาน ถนน ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ พื้นที่พักอาศัยจึงเป็นชุมชนขนาดเล็กในชุม
 ชนเมืองใหญ่ซึ่งนักวางแผนไม่เพียงแต่หาที่ตั้งที่เหมาะสมเท่านั้น แต่ควรออกแบบให้มีสภาพ
 แวดล้อมที่ดี และมีความหลากหลายให้เหมาะสมกับประชากรระดับต่าง ๆ รวมทั้งความ สามารถ
 ในการจ่ายเงินด้วย นอกจากนี้ที่พักอาศัยควรจะต้องมีความสัมพันธ์กับการแหล่งงานย่านการค้า และ
 พื้นที่โล่งว่างอีกด้วย

¹⁶ Edward J. Kaiser , David R. Godschalk , and F. Stuart Chapin , Jr., Urban Land Use Planning
 (Illinois ; The University of Illinois Press , 1995) , pp. 341-342.

หน้าที่ของพื้นที่พักอาศัยมีดังนี้

- 1) เป็นพื้นที่อยู่อาศัย (Shelter) เป็นพื้นที่ที่เข้ามารวมกลุ่มกัน มีบริการพื้นฐานต่าง ๆ ให้ เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา
- 2) ให้ความมั่นคง (Security) เป็นพื้นที่ที่มีความปลอดภัย ปราศจากการรบกวนและอันตรายต่าง ๆ
- 3) มีบริเวณสำหรับเด็ก (Child-Rearing) เป็นพื้นที่ที่มีโรงเรียน สนามเด็กเล่นอยู่ ใกล้เคียง
- 4) แสดงเอกลักษณ์ (Symbolic Identification) ให้ Sense of Place แสดงถึงความเป็นเจ้าของความภูมิใจ และความพึงพอใจต่อที่พักอาศัย
- 5) เป็นพื้นที่ที่มีปะทะสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interaction) เป็นพื้นที่ที่มีการติดต่อระหว่างกันทางสังคมทั้งโดยส่วนตัว และสาธารณะ
- 6) เป็นพื้นที่พักผ่อน (Leisure) มีบริเวณพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือสถานที่ให้ความบันเทิง ทั้งด้านการศึกษา และวัฒนธรรม
- 7) มีความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility) สะดวกในการเข้าถึงแหล่งงาน ศูนย์การค้า สถานที่พักผ่อนต่าง ๆ
- 8) มีสถาบันทางการเงิน (Financial Investment) ให้บริการการเก็บออมเงิน และการลงทุน
- 9) การบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (Public Efficiency) การเก็บค่าบริการสาธารณะต่ำ และสนองความต้องการของประชากรได้ครบถ้วน เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า การเก็บขยะ เป็นต้น

ตามแนวความคิดของ Edward J. Kaiser ดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่ทำให้พื้นที่พักอาศัยมีความน่าอยู่และมีความมั่นคงปลอดภัยเหมาะกับการใช้ชีวิตประจำวันในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งผู้อยู่อาศัยจะพิจารณาคุณสมบัติของที่อยู่อาศัยจากปัจจัยเหล่านี้คือ ราคาที่ดินหรือค่าเช่าบ้านระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย ชนิดของที่พักอาศัย ความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงาน ลักษณะของชุมชน ความสัมพันธ์ของที่ตั้งชุมชนกับพื้นที่โดยรอบ เมื่อนำแนวความคิดดังกล่าวมาเปรียบเทียบเพื่อ

ศึกษาชุมชนชายทะเลทำให้ทราบว่า พื้นที่ชุมชนชายทะเลควรจะมีการปรับปรุงฟื้นฟูด้านใดบ้าง เพื่อมีโอกาสที่จะเป็นไปตามแนวความคิดของ Edward J. Kaiser

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการตั้งถิ่นฐานริมน้ำ

Breen และ Rigby¹⁷ (1996) กล่าวถึงความสำคัญของน้ำว่า น้ำเป็นพื้นฐานของวัฒนธรรมของผู้คนชนชั้นต่างๆ มันเป็นสถานที่เหมาะกับการเฉลิมฉลองและประกอบพิธีต่าง ๆ ผู้คนมักจะเสาะหาพื้นที่ริมน้ำเพื่อประกอบพิธีทางศาสนาหรือเพื่อการพักผ่อน อารยะธรรมที่สำคัญของมนุษย์มักจะเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์และการพัฒนาที่เกิดขึ้นตามริมชายฝั่งทะเล ริมแม่น้ำ ริมทะเลสาบ การพัฒนาพื้นที่ริมน้ำที่เกิดขึ้นใหม่ เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ จากความเจริญทางด้านเศรษฐกิจความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี และระบบการขนส่งที่เปลี่ยนไป ทำให้อุตสาหกรรมกระจายตัวไปทั่วโดยเฉพาะย่านชานเมืองที่ราคาที่ดินต่ำ โรงงานไม่จำเป็นต้องอยู่ริมน้ำใจกลางเมืองอีกต่อไป จึงเกิดการพัฒนาค้นพื้นที่ว่างริมน้ำ การรื้อถอนอาคารหรือโรงงานที่เสื่อมโทรม การปรับเปลี่ยนประโยชน์ใช้สอยของอาคารริมน้ำ เพราะมนุษย์ยังคงต้องการพื้นที่ว่างอีกมากเพื่อการพักผ่อนและประกอบกิจกรรมต่าง ๆ

Roy Maan¹⁸ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ *Rivers in the City* เกี่ยวกับการใช้ที่ดินริมแม่น้ำ โดยให้ความสนใจด้านคุณค่าทางสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ริมน้ำในเขตชุมชนเมือง รวมทั้งการนำเอาที่ดินบริเวณดังกล่าวมาใช้อย่างชาญฉลาด และยกตัวอย่างการใช้ที่ดินผิวดินประเภทในแต่ละภูมิภาคของยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาแถบตะวันออก โดยเป็นการพิจารณาทางด้านนิเวศวิทยา สุนทรียศาสตร์และการพัฒนาของการใช้ที่ดิน

Roy Maan กล่าวว่า ประเทศต่าง ๆ ในตะวันตกได้พยายามอนุรักษ์สภาพธรรมชาติบริเวณริมแม่น้ำในศูนย์กลางเมือง หรือบริเวณโดยรอบเมืองในเขตเมืองใหญ่ เช่น San Antonio และ Hamburb ก็มีการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่บริเวณริมแม่น้ำไปพร้อมกัน โดยการออกแบบและควบคุมการใช้ที่ดินบริเวณริมน้ำ (Waterfront) เป็นกรณีพิเศษ นอกจากนั้นยังกล่าวถึงมลภาวะ

¹⁷ Breen , Ann and Rigby.Dick. *The New Waterfront : A Worldwide Urban Success Story*. London : Themes and Hudson, 1996.

¹⁸ Mann , Roy. *Rivers in The City*. New York : Praeger Publishers, 1973.

ทางน้ำของเขตชุมชนเมืองว่ามีผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชากรเมือง รวมทั้งกระทบต่อระบบการไหลของน้ำในพื้นที่ริมแม่น้ำและบริเวณลุ่มแม่น้ำทั้งหมด อันเกี่ยวพันไปถึงน้ำใต้ดิน ทะเล และสิ่งมีชีวิตในโลกนี้ด้วย จนกลายเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม

จากแนวความคิดดังกล่าวเมื่อนำมาศึกษากับชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรี ทำให้ทราบว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินริมน้ำไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ คลอง หรือทะเลหากไม่มีการวางแผนหรือมีมาตรการกำหนดจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมตามมาเช่น ปัญหาน้ำเสีย ปัญหาขยะและสิ่งปฏิกูลดังนั้นการศึกษาชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรี เพื่อเป็นการศึกษาถึงการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งอยู่ติดกับทะเลจากสภาพปัจจุบันมีการใช้ประโยชน์ที่ดินทำโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีการปล่อยน้ำเสียลงทะเลโดยตรงและจำนวนบ้านที่มีมากในชุมชนเมื่อจำนวนน้ำทิ้งจากครัวเรือนลงสู่ทะเลโดยตรง ทำให้น้ำทะเลริมชายฝั่งเน่าเสียเป็นผลกระทบต่อพื้นที่ป่าชายเลน ทำให้พื้นที่อนุบาลเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีปัญหาส่งผลให้ ปริมาณสัตว์ทะเลลดน้อยลงและส่งผลกระทบต่ออาชีพประมงชายฝั่งของคนในชุมชนส่วนใหญ่ จากแนวความคิดนี้จึงควรหาวิธีการปรับปรุงฟื้นฟูบริเวณโรงงาน และบ้านที่อยู่ติดทะเลควรหาวิธีที่สร้างมลภาวะน้อยที่สุด และหาทางฟื้นฟูชายฝั่งทะเลบริเวณชุมชนให้กลับมาสมบูรณ์ในเรื่องของป่าชายเลนและคุณภาพน้ำทะเลบริเวณดังกล่าว

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (urban renewal concept)

2.5.1 ความหมายของการฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมืองเป็นกระบวนการในการพัฒนาเมืองในส่วนที่เป็นพื้นที่ปลูกสร้าง ผ่านแนวทางที่ต่างกันตามความเหมาะสมของพื้นที่นั้น ๆ เพื่อความไม่สับสน ในภาพรวมแล้ว จะถือกระบวนการหรือโครงการใด ๆ ที่เป็นการพัฒนาลงบนพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่เดิม เป็นการฟื้นฟูเมือง หรือใช้ศัพท์ภาษาอังกฤษว่า urban renewal ขณะที่ urban redevelopment หรือ urban rehabilitation จัดเป็นแนวทางหนึ่งในหลาย ๆ แนวทางการฟื้นฟูเมือง (urban renewal) ดังที่จะกล่าวถึงต่อไป และเพื่อความเข้าใจตรงกันในความหมายของการฟื้นฟูเมืองผู้ศึกษาจึงได้ยกเอาการให้นิยามของคำว่าฟื้นฟูเมืองจากวรรณกรรมต่าง ๆ ที่ได้ทำการทบทวนมาดังนี้

F.Stuart Chapin Jr. and Edward J. Kaiser¹⁹ กล่าวว่า urban renewal คือ รูปแบบหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงให้เมืองกลับฟื้นมามีชีวิตใหม่อีกครั้งในด้านกายภาพ โดยการยึดอายุโครงสร้างและบริการพื้นฐาน รวมถึงลักษณะทางภูมิทัศน์ทั้งหมด ด้วยการปรับเปลี่ยนหรือโยกย้ายเพื่อตอบสนองแรงกดดันของการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งดูเหมือนว่า urban renewal จะเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินควบคู่ไปตราบเท่าที่เมืองยังดำรงอยู่

Millward Stanley²⁰ ได้ให้ความหมายของการฟื้นฟูเมืองว่าเป็น การพัฒนาและการปรับปรุง อาคารและพื้นที่ทั้งหมด เมื่อถูกใช้งานจนเริ่มเก่า โตเกินกว่าจะควบคุมหรือล้ำสมัย ซึ่งความเสื่อมถอยเหล่านี้เป็นวิวัฒนาการของเมืองที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ต่อเนื่องเป็นไปตามธรรมชาติและเกิดขึ้นโดยคาดเดาได้ยาก ในอดีตเราพอจะเชื่อได้ว่าเมืองสามารถปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปให้อยู่ในสภาพที่ร่วมสมัย แต่ปัจจุบันภายใต้ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีที่รวดเร็ว การจัดการที่รอบคอบจำเป็นต่อการชี้แนะกระบวนการฟื้นฟูและแก้ไขสภาพปัญหาที่ซับซ้อน อันเป็นอุปสรรคของเมืองขนาดใหญ่

Wilfred Burns²¹ คิดว่าการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองคือการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในปัจจุบัน ซึ่งไม่เป็นที่พึงปรารถนาโดยการรื้อถอน และสร้างขึ้นมาใหม่ในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม โดยปฏิบัติตามแนวทางที่ผังเมืองรวมวางไว้

นอกจากนี้ Millward Stanley²² ยังได้เพิ่มเติมว่า urban renewal หมายถึง การรื้อย้ายหรือการปรับปรุงการซ่อมแซมที่พักอาศัยและชบเซา การอำนวยความสะดวกต่อการจราจรที่คับคั่ง และ การประนีประนอมวิธีการในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ เข้ากับการสร้างสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตที่ดี ซึ่งจัดเป็นงานที่ทำหายอย่างมากที่การวางผังเมืองสามารถบรรลุถึงหน้าที่หลัก

¹⁹ 19 F. Stuart Chapin Jr. and Edward J. Kaiser , Urban Land Use Planning . (Chicago : University of Illinois press , 1979) , p. 271

²⁰ Millward Stanley , An Analysis of Housing Policy and Its Influence on Urban renewal , Papers Presented at a Symposium Held at the University of Salford , Symposium on Urban Renewal at the University of Salford , Millward Stanley , ed . , (United Kingdom : University of Salford , 1972) , p. 2 - 3

²¹ Wilfred Burns, New Towns for Old : The Technique of Urban Renewal. (London : Leonard Hill, 1963) , p. 14

²² Stanley , op. Cit., p. 2 – 3

ของการวางผังเมือง ที่ในอนาคตข้างหน้าจะเป็นการก่อสร้างข้างล่างบนพื้นที่เมือง ทั้งเมืองขนาดใหญ่ และเมืองทั่ว ๆ ไป โดยเป็นการจัดการระบบจราจรและจัดหาระบบขนส่งที่ทันสมัย หรือสร้างใหม่ใน ย่านใจกลางเมืองและย่านการค้า รวมทั้งที่เป็นการปรับปรุงและพัฒนาย่านพักอาศัยที่ล้าสมัย ความพยายามที่จะสร้างความสมดุลที่มีเหตุผลระหว่างการเข้าถึงและมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็น เป็นหน้าที่หลัก นโยบายที่เพิ่มขึ้นสำหรับการฟื้นฟูเมือง (urban renewal) จะได้รับอิทธิพลจากบทบาทหรือสถานะของเมืองที่มีต่อภาค และความสัมพันธ์กับเมืองโดยรอบ

2.5.2 บทบาทและความสำคัญของการฟื้นฟูเมือง

ในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการฟื้นฟูในเขตพื้นที่เมืองผ่านความคิดของนักวิชาการดังต่อไปนี้

C.A.Doxiadis²³ เขียนไว้ใน Urban Renewal and the Future of the American City ว่า การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเป็นกระบวนการหนึ่งของการปรับปรุงชุมชน ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมชาติ คือ เมื่อชุมชนแห่งใดเจริญจนกลายเป็นเมืองและเมื่อเจริญจนถึงที่สุดก็ย่อมจะเกิดส่วนที่ทรุดโทรมตามมา อันสมควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของชุมชนเสียใหม่ให้ดีกว่าสภาพเดิม โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ชุมชนมีสภาพที่เลวร้ายหรือใช้การไม่ได้เสียก่อนจึงค่อยทำการปรับปรุงตามปกติแนวความคิดในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองนั้นจะมีพื้นฐานมาจากการได้เห็นความเจริญเติบโต โดยเฉพาะบริเวณใจกลางเมืองที่ก่อให้เกิดความแออัดของประชากร และการจราจรอันเนื่องมาจากการเป็นศูนย์รวมของกิจกรรมทุกประเภททำให้มีผู้มาใช้บริการจำนวนมาก แต่ขาดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นอย่างเพียงพอ จึงจำเป็นต้องทำการปรับปรุงบริเวณดังกล่าวเพื่อให้มีรูปแบบที่เหมาะสม มีการใช้ที่ดินที่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยมีการผังเมืองเป็นแนวทางในการพัฒนา อันจะทำให้ผู้อยู่อาศัยในชุมชน และผู้มาใช้บริการได้รับความสะดวกสบาย ก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีและประการสำคัญทำให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

²³ C.A. Doxiadis, Urban Renewal and the Future of the American City. (Chicago: Public Administration Service, 1966) , p. 9.

Perenyi Imre ²⁴ กล่าวว่าความต้องการที่จะฟื้นฟูเมืองเกิดขึ้นเนื่องมาจาก การเปลี่ยนแปลงลักษณะการผลิตในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมตัวและกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกเช่น การใช้ที่ดินปะปนกัน โรงงานและการขนส่งที่ทำลายสภาพแวดล้อม จำนวนบ้านที่ผลิตไม่พอเพียงและไม่ได้มาตรฐาน มีโครงข่ายการกระจาย การบริการไม่เท่าเทียมกัน รูปแบบของพื้นที่ที่อยู่อาศัยเป็นแบบกะทัดรัดและมีความหนาแน่นทำให้ไม่มีพื้นที่สีเขียวแบ่งกันไว้ เนื่องจากไม่มีการแบ่งโซนไว้ก่อน และถูกทำลายโดยโรงงานอุตสาหกรรม โครงข่ายการคมนาคมขนส่งสาธารณะ และยานพาหนะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้อย่างพอเพียง การก่อสร้างที่เป็นไปตามยถากรรม ทำให้เกิด block ที่ไม่ได้สัดส่วน ทำให้คุณค่าทางภูมิศาสตร์, ประวัติศาสตร์และทางศิลปะของเมืองสูญหายไป

2.5.3 เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูเมือง

หากตัดความคำนึงถึงเฉพาะของพื้นที่ที่จะทำการฟื้นฟูออกไปแล้ว โครงการฟื้นฟูเมืองโดยทั่วไปมักดำเนินการไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน ดังเช่นที่ Nishimura ²⁵ กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักของการฟื้นฟูเมืองไว้ 4 ประการดังนี้

- 1) การพัฒนาเพื่อสภาพแวดล้อมของเมืองที่พึงปรารถนา
- 2) ปรับปรุง และป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นในเมือง
- 3) เพิ่มอุปทานของที่พักอาศัยในเขตศูนย์กลางเมือง
- 4) จัดระเบียบและทำให้เมืองทันสมัย

ขณะที่คณะกรรมการวางแผนปรับปรุงชุมชนของสหรัฐอเมริกา community renewal program committee ²⁶ ได้สรุปเป้าหมายในการฟื้นฟูชุมชนไว้ดังต่อไปนี้

- 1) เพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- 2) ปรับปรุงสภาพทางด้านกายภาพและเศรษฐกิจของชุมชน

²⁴ Perenyi Imre, Town Centers Planning and Renewal. (Budapest : Akademiai Kiado, 1973) , p. 58.

²⁵ Nishimura. (1990) ,

²⁶ Community Renewal Program Committee. Community Renewal Program Report: Proposals for Discussion. (Chicago: Illinois, 1964) , pp. 3 - 4

- 3) การพัฒนาสถาบันทางสังคม
- 4) เพื่อความพยายามและความภาคภูมิใจของชุมชน
- 5) เพิ่มโอกาสให้ประชาชน
- 6) อนุรักษ์ชุมชน
- 7) จัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชากร
- 8) บำรุงรักษาเพื่อการอยู่อาศัย
- 9) ประองตองกิจกรรมมาใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

2.5.4 เครื่องมือและแนวทางที่ใช้ในการฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมือง (urban renewal) เป็นการพัฒนาซ้ำลงบนพื้นที่ปลูกสร้างโดยวางแผนล่วงหน้าผ่านปฏิบัติการร่วมกันของการรื้อและสร้างใหม่ (redevelopment) การปรับปรุงซ่อมแซม (rehabilitation) การอนุรักษ์ (conservation) รวมถึงวิธีการอื่นๆ ดังที่รวบรวมและอธิบายไว้ต่อไปนี้

1) Redevelopment ²⁷ คือ การปรับปรุงพื้นที่บริเวณใดบริเวณหนึ่ง เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด มีการจัดพื้นที่เปิดโล่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการที่พอเพียงอันจะทำให้ชุมชนนั้นมีความน่าอยู่อาศัยมากขึ้น โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขหรือการแทนที่การใช้ที่ดินที่เป็นอยู่เดิม ผ่านการได้มาซึ่งที่ดินโดยการใช้อำนาจบังคับ

2) Rehabilitation ²⁸ คือ การบูรณะปรับปรุงอาคารที่มีอยู่เดิมให้ใช้การได้ดีเมื่ออาคารนั้นอยู่ในสภาพทรุดโทรมมีประโยชน์ใช้สอยน้อยลง ซึ่งมักเป็นสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในระยะต้นของการเสื่อมถอยโดยการใช้อำนาจปรับปรุงหรือซ่อมแซมอาคารเดิม และการเพิ่มเติมบริการพื้นฐาน

3) Preservation/Conservation ²⁹ คือ การอนุรักษ์หรือการทำนุบำรุงอาคารสถานที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ให้คงสภาพเดิมโดยไม่มีการตัดแปลงเพิ่มเติม โดยเป็นการดำรงไว้ของพื้นที่ปลูกสร้างที่อยู่ในสภาพที่ดี มีการเฝ้าดูแลอย่างเข้มแข็งจากท้องถิ่นในการใช้ที่ดินและการควบคุม

²⁷ Chapin and kaiser, op. cit. , p. 270

²⁸ William H. Claire, Handbook on Urban Planning (Canada : Van Nortrand Reinhold , 1973) . p. 309

²⁹ Chapin and kaiser, op. cit. , p. 271

ความหนาแน่นของประชากร เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการควบคุมการลงทุนจากภาคเอกชนที่เข้าไปในพื้นที่

นอกจากนี้ยังมีวิธีการอื่น ๆ ที่แยกย่อยออกมาจากแนวทางหลักทั้ง 3 แนวทางอันเนื่องมาจากลักษณะที่เป็นรูปแบบเฉพาะได้แก่

1) Adaptive Reuse ³⁰ คือ วิธีการที่ประยุกต์ใช้โครงสร้างเดิมของอาคารเพื่อรองรับจุดประสงค์การใช้งานที่ไม่ตรงกับหน้าที่ในอดีตที่ผ่านมา ทางเลือกในการใช้สอยจะถูกบังคับจากรูปร่างของอาคาร

2) Renovation ³¹ คือการเปลี่ยนรูปลักษณะภายในหรือภายนอกอาคารเพื่อสร้างความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและโครงสร้างอาคารเดิม

3) Restoration ³² คือการสร้างสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์หรือวัฒนธรรมขึ้นใหม่ โดยอาศัยข้อมูลที่มีมาจากอดีต เช่น รูปภาพ บันทึก แผนผัง ให้ใกล้เคียงกับสภาพในอดีตมากที่สุด

4) Land Readjustment ³³ คือ การพัฒนาที่ดินโดยอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเจ้าของที่ดินในการจัดแปลงที่ดินอันได้แก่รูปทรง ตำแหน่ง และขนาด ควบคู่ไปกับการจัดบริการพื้นฐาน เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

2.5.5 สาเหตุที่ต้องมีการฟื้นฟูเมือง

Raymond Vernon ³⁴ กล่าวว่า หากปราศจากการแทรกแซงรัฐจักรที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของเมืองเก่า เมื่อก้าวถึงขั้นตอนของการเสื่อม (obsolescence) จะเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจาก

³⁰ S.M. Romaya, Urban Design in Developing Countries. Third word planning review. Vol. 12, no. 4. (1990).

³¹ S.M. Romaya, Urban Design in Developing Countries. Third word planning review. Vol. 12, no. 4. (1990).

³² Inovero, (1990).

³³ อุทิศ บุญสืบ และคณะ. ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง. กรมการผังเมืองกระทรวงมหาดไทย, 2541, หน้า 187.

³⁴ Raymond Vemon, The Changing Economic Function of the Central City. Urban Renewal: The Record and the controversy , James Q , wilson, ed., (Cambridge, massachussets: The MIT Press, 1966) , pp. 22 - 23

ชนชั้นกลางมาสู่ การใช้งานเพื่อคนรายได้ต่ำ และเพิ่มความหนาแน่นขึ้น สลัมที่เก่ากว่าจะถูกละทิ้ง เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เพื่อโยกย้ายเข้าสู่ที่อยู่แห่งใหม่ ประชากรที่ลดลงในตอนแรกจะเพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา จะเกิดกระแสของการเคลื่อนย้ายอย่างค่อยเป็นค่อยไปของประชากรไปยังขอบของเมือง หรือย่านชานเมืองเดิม ซึ่งส่งผลแบบสองทางกับการเคลื่อนย้ายของแหล่งงานแหล่งค้าปลีก อุตสาหกรรม ซึ่งจะตอบสนองต่อการเสื่อม โดยการมองหาแหล่งที่ตั้งใหม่

James C.T.Mao ³⁵ มีความเห็นว่าวิวัฒนาการที่แปรผันไปตามอายุขัยของเมือง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของถิ่นที่อยู่ รายได้ โครงสร้างชนชั้นทางสังคมจะเปลี่ยนจากสูงไปย่ำต่ำ การเพิ่มความหนาแน่นของประชากรและสิ่งปลูกสร้าง ระบบการถือครองที่ดินการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมหรือประโยชน์ใช้สอย สภาพอากาศที่เสื่อมโทรมลง และระบบสาธารณูปโภคที่ไม่มีประสิทธิภาพ

Wilfred Burns ³⁶ (1963) ได้สรุปเอาไว้ว่าโดยทั่วไปแล้วสาเหตุที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองใหญ่ ๆ ทั่วโลกมีอยู่ 5 ประการคือ

- (1) การขยายตัวของเมือง
- (2) ปัญหาจราจร
- (3) สิ่งก่อสร้างที่ทรุดโทรม
- (4) ค่านิยมใหม่ ๆ ในการอยู่อาศัย และการจับจ่ายซื้อของ
- (5) ทศนคติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ขณะที่ Chapin and Kaiser รวมถึง Raymond Vernon ได้จำแนกรูปแบบของปัญหาที่ทำให้ต้องฟื้นฟูเมืองออกเป็น 3 ลักษณะคือ

1) urban blight ³⁷ (ไร้ระเบียบ) คือ สภาพหรือผลกระทบทางด้านสภาพแวดล้อมที่ขัดแย้ง และสถานการณ์หรือผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่ขัดแย้ง ลักษณะทางกายภาพ

³⁵ James C.T. Mao, Efficiency in public Urban Renewal Expenditure Through Benefit – Cost Analysis, Journal of the American institute of planners32, (March 1966),p. 86

³⁶ Wilfred Burns, op. Cit., p. 14

³⁷ Chapin and kaiser, op. cit. , p. 271

³⁸ Chapin and kaiser, op. cit. , p. 271

ของความไร้ระเบียบ (blight) อาจมีระดับตั้งแต่ที่เรียบง่ายได้แก่ สภาพของการชำรุด ขาดการบำรุงรักษาของอาคาร โครงสร้างอาคารที่เสียหาย สาธารณูปโภคที่ไม่พอเพียง การสะสมของขยะ มลภาวะ และการขาดแคลนบริการทางสังคม ไปจนถึงความไร้ระเบียบในระดับที่ซับซ้อนได้แก่ การอยู่ร่วมกันที่ไม่เหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดิน สันฐานของแปลงที่ดิน กลุ่มก้อนอาคาร และถนนที่ล้าสมัย และไม่เหมาะสมกับการใช้งาน

2) obsolescence³⁸ (ความล้าสมัย) คือ รูปแบบหนึ่งของความไร้ระเบียบ โดยเกี่ยวเนื่องกับผังของแปลงที่ดิน กลุ่มก้อนอาคาร และถนนที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงความเก่าแก่เสื่อมโทรม และการขาดแคลนสาธารณูปโภคสาธารณูปการ

3) decline³⁹ (เสื่อม) คือ การลดบทบาทความสำคัญของพื้นที่เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป โดยสะท้อนผ่านตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การอพยพออกของประชากร การโยกย้ายของแหล่งงาน ความซบเซาอย่างชัดเจนของอัตราการเจริญเติบโต การลดลงของรายได้ประชาชาติ และการหายไปของเงินทุนส่วนบุคคลหรือสาธารณะ

2.5.6 การประยุกต์ใช้แนวความคิดการฟื้นฟูเมือง

2.5.6.1 องค์ประกอบในการดำเนินการฟื้นฟูเมือง

William H. Claire⁴⁰ ได้ระบุถึงองค์ประกอบพื้นฐานที่มีความจำเป็นในการดำเนินโครงการฟื้นฟูเมืองไว้ดังต่อไปนี้

- (1) แผนพัฒนาท้องถิ่นและมาตรฐานในการออกแบบ
- (2) องค์การบริหารจัดการ
- (3) หน่วยงานที่ให้คำแนะนำ
- (4) การร่วมมือระหว่างกันของตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ
- (5) การมีส่วนร่วมของประชาชน

³⁹ Raymond Vernon, op.cit., p.3

⁴⁰ William H. Claire, Handbook on Urban Planning (Canada : Van Nortrand Reinhold , 1973) , pp. 315 – 335..

⁴¹ อุทิศ บุญลือ และคณะ, ทฤษฎีและความรู้ทางด้านผังเมือง. กรมการผังเมืองกระทรวงมหาดไทย, 2541, หน้า 179

- (6) แหล่งเงินทุนและผู้ควบคุม
- (7) ผังพัฒนารวม (comprehensive development plans)
- (8) กลยุทธ์การฟื้นฟู
- (9) แนวทางในการบังคับใช้และการนำแผนสู่การปฏิบัติ

ขณะที่กรมการผังเมือง⁴¹ ได้เสนอไว้ในหนังสือทฤษฎีและความรู้ด้านผังเมืองถึงแนวทางในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองว่าประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1) การคัดเลือกพื้นที่จัดทำโครงการ โดยการกำหนดขอบเขตของการฟื้นฟูและกำหนดบริเวณพื้นที่ข้างเคียงที่จะมีผลต่อโครงการ รวมถึงการคำนึงถึงผลกระทบจากการดำเนินโครงการที่จะเกิดขึ้นกับพื้นที่โดยรอบ โดยได้แบ่งพื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่จะทำการฟื้นฟูออกเป็น 2 ลักษณะได้แก่ พื้นที่ที่มีปัญหาและพื้นที่ที่มีศักยภาพ พร้อมกับได้เสนอแนะตัวชี้วัดในการพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ดังนี้ (1) พื้นที่ที่มาตรฐานทางสาธารณสุขปลอดภัยการต่ำ (2) อายุและสภาพอาคาร (3) ความคั่งทางเศรษฐกิจและสังคม (4) ความคั่งค่าทางด้านศิลปวัฒนธรรม (5) กิจกรรมที่ไม่เหมาะสมที่มีอยู่ในพื้นที่นั้น ๆ

2) การกำหนดบทบาทของรัฐ โดยที่นอกจากรัฐจะเป็นผู้ชี้้นำในการพัฒนาเมืองแล้วรัฐยังต้องเข้ามามีบทบาทในการฟื้นฟูซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ วัตถุประสงค์หลักของโครงการนั้น ๆ ว่าเป็นไปในด้านเศรษฐกิจ หรือสังคม และทั้งนี้รัฐยังจำเป็นที่จะต้องมือมาสนับสนุน โดยเฉพาะในเรื่องของกฎหมาย และควรมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง

3) การจัดตั้งองค์กรและกฎหมาย ในการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่มีหน้าที่ในการประสานงาน ซึ่งเป็นองค์กรที่มีงบประมาณเป็นของตนเอง และอยู่ในรูปของบริษัทที่เกิดจากความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนซึ่งไม่ได้มุ่งหวังผลประโยชน์ในเชิงธุรกิจเพียงอย่างเดียว ทำหน้าที่ในลักษณะที่กึ่งดำเนินการและกึ่งควบคุม และสำหรับกฎหมายที่ ใช้บังคับในการฟื้นฟูเมืองนั้นน่าจะมีการตรากฎหมายการฟื้นฟูเมืองขึ้นในอนาคต แต่ในการดำเนินโครงการปัจจุบันที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สามารถใช้แค่ พรฎ.กฎกระทรวง หรือเทศบัญญัติ มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

4) การบริหารด้านการเงินและการตลาด เนื่องจากโครงการฟื้นฟูเมืองเป็นโครงการที่ใช้งบประมาณในวงเงินที่สูงมากการระดมทุนจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ซึ่งสามารถทำได้ในหลายกรณีเช่น การระดมเงินทุนโดยตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งจะต้องมีการจดทะเบียนและเป็นที่ยอมรับหรือใช้การระดมเงินทุนแบบ secure bond หรือ mortgage back bond โดยการออกหุ้นกู้เป็นโครงการ ๆ ไป และมีระยะเวลาสิ้นสุดโครงการ

5) การบริหารโครงการและการดูแลบำรุงรักษา เป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้ฟื้นฟูพื้นที่ไปแล้วสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ สาธารณูปโภคหลัก (ไฟฟ้า, ประปา, โทรศัพท์, ถนน และการจัดเก็บขยะ) ซึ่งควรมอบให้ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบโดยตรง และสาธารณูปโภครอง ซึ่งได้แก่ สิ่งก่อสร้างที่อยู่ติดกับอาคารควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และเรียกเก็บเงินจากผู้อยู่อาศัยหรือใช้

2.5.6.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมือง

ในการที่จะทำให้โครงการฟื้นฟูเมืองบรรลุผลออกมาเป็นรูปธรรมนั้นจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือทางด้านกฎหมายที่จะให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับ ควบคุม ให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่จะส่งผลดีกับส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นธรรมดาที่อาจก่อให้เกิดผู้ที่เสียผลประโยชน์และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ ในปัจจุบันประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูเมืองโดยตรง ในส่วนนี้จะนำเสนอประเด็นของกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และส่งผลการกำหนดแนวทางการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองดังนี้

1) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ⁴² ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการวางแผน การจัดทำผังเมือง และการดำเนินการให้เป็นไปตามผัง ในพื้นที่ที่มีการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์ทั้งในลักษณะของการสร้างขึ้นใหม่ (construction) และการสร้างขึ้นแทนที่ (reconstruction) เพื่อก่อให้เกิด สุขลักษณะ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ และความสวยงาม โดยอาศัยมาตรการที่ผสมผสานระหว่างการใช้อำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการพัฒนาและการดำเนินการ เพื่อส่งเสริมหรือชี้นำการพัฒนา (positive measure) จากหลักการดังกล่าวพระราชบัญญัติการผังเมืองได้จำแนกผังออกเป็น 2 ลักษณะคือ

⁴² นพพันธ์ ตาปนานนท์, เอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายและการบริหารผังเมือง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 15-37

- **ผังเมืองรวม** เป็นทั้งแผนผังและนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาพื้นที่เมือง โดยเป็นผังที่จัดทำด้วยความเห็นควรของสำนักผังเมืองหรือส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศ ผังเมืองรวมประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ในการวางผัง แผนที่แสดงขอบเขตผังเมืองรวม แผนผังแสดงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังที่โล่ง ผังแสดงโครงการสาธารณูปโภค รายการประกอบแบบและมาตรการกับวิธีการในการปฏิบัติตาม ผังเมืองรวมมีระยะเวลาบังคับใช้ห้าปี และสามารถขยายระยะเวลาบังคับใช้ได้สองครั้งครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

เพื่อประโยชน์ในภาพรวมของการพัฒนาปัจจุบันผังเมืองรวมทำหน้าที่ควบคุมประเภทของกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในบริเวณต่าง ๆ ของเมือง ซึ่งทำให้เกิดข้อกำหนดของพื้นที่ในการเปลี่ยนแปลงลักษณะกิจกรรมรวมถึงความหนาแน่น ที่จะเกิดขึ้นภายหลังการฟื้นฟูเมือง

- **ผังเมืองเฉพาะ** เป็นแผนผังและโครงการดำเนินการเพื่อพัฒนาบริเวณเฉพาะแห่งในเขตเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง โดยใน พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 มีนัยที่บ่งบอกถึงกระบวนการที่ต่อเนื่องระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ รวมถึงระบุให้ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำผัง โดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งการวางผังเมืองเฉพาะออกได้ 2 ลักษณะตามสภาพของพื้นที่ ได้แก่ ผังเฉพาะเพื่อการสร้างส่วนของเมืองขึ้นใหม่ (urban development) และผังเมืองเฉพาะเพื่อการพัฒนาส่วนของเมืองให้ดียิ่งขึ้น (urban renewal) การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ และโดยทั่วไปจะมีอายุการใช้งานไม่เกินห้าปี ผังเมืองเฉพาะจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินการบนพื้นที่ภายใต้กรรมสิทธิ์ของประชาชนจำนวนมาก จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องทำหน้าที่ประสานการพัฒนาอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน หรือหากจำเป็นที่จะต้องมีการได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ก็สามารถนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มาอนุโลมใช้

จะเห็นได้ว่าผังเมืองเฉพาะมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการฟื้นฟูพื้นที่เมือง แต่จากเนื้อหาตอนหนึ่งในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535 ซึ่งระบุให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะเกิดขึ้นเฉพาะเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควร ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยขาดพัฒนาการในการจัดการและการพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อรองรับทั้งการจัดทำผังเมืองเฉพาะและการฟื้นฟูเมืองเห็นได้จากที่ทั่วประเทศมีการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะเพียงสองแห่ง

เท่านั้น คือบริเวณผังเมืองรวมชุมชนมาบตาพุดจังหวัดระยอง กับบริเวณผังเมืองรวมชุมชนแหลมฉบังจังหวัดชลบุรีรวมถึงปัญหาที่การวางแผนพัฒนาเมืองไม่สามารถส่งต่อมาเป็นผลที่เป็นรูปธรรมได้

2) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522⁴³ การควบคุมอาคารมักมีสาระสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรงทางด้านโครงสร้างตามหลักวิศวกรรม ความปลอดภัย สุขลักษณะ และความสะดวกในการใช้สอยทางด้านสถาปัตยกรรม แต่ในกฎหมายควบคุมอาคารฉบับปัจจุบันกลับผนวกเอาวัตถุประสงค์ของการผังเมืองเข้าไปร่วมอยู่ด้วย อาจเนื่องจากการควบคุมอาคารออกเป็นกฎระเบียบที่บังคับใช้ทั่วประเทศ ขณะที่การควบคุมทางผังเมืองต้องผ่านการจัดทำและมีระยะเวลาบังคับใช้ที่จำกัด อย่างไรก็ตามการควบคุมที่เหมาะสมและครอบคลุม ทำให้มีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจำแนกรายละเอียดได้ตามสภาพความแตกต่างของพื้นที่ ทั้งยังไม่มีเงื่อนไขทางด้านเวลาของการบังคับใช้ทำให้ขาดความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงหรือการเจริญเติบโตของเมืองที่เป็นพลวัต

ข้อกำหนดของการควบคุมอาคารมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองได้แก่

- (1) ลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่และที่ตั้งของอาคาร
- (2) ลักษณะ ระดับ เนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร
- (3) ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร กับเขตที่ดินของผู้อื่น หรือกับที่สาธารณะ
- (4) พื้นที่จอดรถ และทางเข้าออกสำหรับรถยนต์ ในด้านรูปแบบและขนาด
- (5) กำหนดบริเวณที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือเปลี่ยนรูปแบบการใช้อาคาร

2.5.6.3 อุปสรรคที่ขัดขวางกระบวนการฟื้นฟูเมือง

Graeme Shankland⁴⁴ (1975) แสดงทัศนะว่าปัญหาที่เกิดขึ้นแบบปัจจุบันทันด่วนสำหรับการฟื้นฟูเมืองคือ การวิงวอนของนักอนุรักษ์และการป้องกันด้านสิ่งแวดล้อม ในกรณี

⁴³ นพพันธ์ ตาปานานนท์, เอกสารประกอบการสอนวิชา กฎหมายและการบริหารผังเมือง, คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 38 - 40

⁴⁴ Graeme Shankland, Why trouble with historic towns, *The Conservation of City*. (Paris:Unesco.1975), p.22-42.

แรกความต้องการในการฟื้นฟูเมืองด้วยการแนวทางอนุรักษ์ที่ตื่นตัวขึ้นจากการคุกคามที่เกิดขึ้นในเมืองที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ซึ่งได้แก่

1) ความต้องการที่ไม่สามารถคาดเดาได้สำหรับการทำให้เมืองทันสมัย และแรงกดดันที่มากเกินไป สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น

1.1 การเพิ่มขึ้นของประชากร

1.2 การเพิ่มขึ้นและลดลงของความมั่งคั่ง

1.3 การปรับปรุงที่มีค่าใช้จ่ายสูงของระบบโครงสร้างและบริกรพื้นฐาน

1.4 การเก็งกำไร

1.5 การใช้รถยนต์

2) การขาดแคลนเงินทุนทางสังคมที่ใช้ในงานอนุรักษ์ซึ่งผูกขาดอยู่กับกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3) การปราศจากการค้นหาหรือสำรวจความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจสังคม และถึงแม้ว่าจะเกิดความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์มีข้อพิสูจน์ที่ชัดเจนในประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งทรัพยากรมีอยู่จำกัดว่า เป็นทางเลือกหนึ่งในการฟื้นฟูเมืองที่ส่งผลต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวที่นำเงินตราเข้าประเทศพร้อม ๆ กับเสมือนเครื่องมือในการสร้างสำนึกในชาติ วัฒนธรรมและอิทธิพลทางจิตวิทยาสังคม

William J. Grigsby ⁴⁵ (1966) ชี้ให้เห็นว่า นอกจากความล้มเหลวที่รุนแรงของตลาดที่พักอาศัยรวมถึงตลาดที่ดินในเขตเมือง ที่ขาดความสามารถที่ชัดเจนในการป้องกัน แรงที่ทำให้เกิดความเสื่อมความล้ำสมัยและความไร้ระเบียบยังรวมถึงความสามารถที่จะกระตุ้นให้ภาพแวดล้อม ของชุมชนกลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งและมักจะเป็นความพยายามที่ปราศจากความช่วยเหลือของการแทรกแซงทางสังคม ซึ่งได้แก่สถานการณ์ดังต่อไปนี้

1) ความซับซ้อนและขนาดของตลาดที่ดิน

2) ช่องว่างของความสามารถด้านการเงินและกำลังซื้อที่มีไม่เท่าเทียมกันของประชากรในพื้นที่

⁴⁵ William J, Grigsby, Housing Markets and Public Policy, Urban Renewal: The Record and the Controversy. James q. Wilson, ed., (Cambridge, Massachussets: The MIT Press, 1966), p.24-25.

3) ความสามารถในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรของพื้นที่ที่ถูกจำกัด โดยธรรมชาติของการลงทุนและรูปแบบของการถือครองที่ดิน

4) ราคาที่ไม่น่าเชื่อถือและมาตรการทางด้านภาษีที่ดินที่ล้าสมัย

5) การขาดความร่วมมือในการตัดสินใจที่จะกำหนดการใช้สอย และการพัฒนาที่ดิน

6) การเก็งกำไร

7) ปัจจัยภายนอกและความไม่ลงรอยกันระหว่างค่าใช้จ่ายทางสังคมกับผลตอบแทนภาคเอกชน

Choe F.C.Alan ⁴⁶ (1975) จำแนกอุปสรรคที่ขัดขวางกระบวนการฟื้นฟูเมืองออกเป็น

1) การมุ่งเน้นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม ซึ่งส่งผลให้เป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้กับภาครัฐ

2) การมุ่งเน้นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนารฐานภาษีของเมือง

3) การทำให้เกิดความสมดุลของการพัฒนา ที่ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและประชาชนทั้งหมดมีส่วนร่วม และได้รับผลประโยชน์จากการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองอย่างเสมอภาค ถึงแม้จะเกิดอุปสรรคในด้านต่างๆ ขณะดำเนินการฟื้นฟูเมืองแต่ เทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง ⁴⁷ เชื่อว่าการปรับปรุงฟื้นฟูสามารถพิสูจน์ได้ว่าในระยะยาวเป็นการลงทุนที่ถูกต้องแม้ว่าระยะแรก ๆ จะต้องรับภาระหนักในเรื่องค่าใช้จ่าย แต่ต้นทุนจากการปรับปรุงพื้นที่จะต่ำมากเมื่อเทียบกับราคาขายหลังจากพัฒนาทั้งบริเวณแล้ว ร่วมกับปริมาณของพื้นที่ขายที่เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้าง ทั้งยังสามารถพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วยกัน

⁴⁶ Choe F, C. Alan. Urban Renewal. Yeh H. K. Stephen(1975) ed., Public housing in singapore, publishing by Singapore University Press for Housing and Development Board. P. 101-102.

⁴⁷ เทอดเกียรติ ศักดิ์คำดวง, Urban Development Authority , ข่าวสารสำนักผังเมือง. ฉบับ 30(2517), หน้า 74

2.5.7 ข้อเสนอแนะในการดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง

F. Stewart Chapin Jr. and Edward J. Kaiser⁴⁸ (1979) ให้ความเห็นว่าการฟื้นฟูเมืองเป็นรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงการพื้นตัวทางกายภาพของเมืองซึ่งมีโครงสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่เก่าแก่และล้าสมัยไปแล้ว และในเวลาเดียวกัน พื้นที่ทั้งหมดถูกดัดแปลงแก้ไขหรือถูกแทนที่ เนื่องมาจากแรงกดดันของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตั้งนั้น urban renewal เป็นการวางแผนให้พื้นที่เมืองมีชีวิตขึ้นมาใหม่ ให้สภาพแวดล้อมมีคุณภาพที่ดี ตลอดจนรวมเอาวิธีการทางด้านการพัฒนา การบำรุงรักษา และการอนุรักษ์ มาวางแผนออกแบบการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นการป้องกันและการกำจัดการทำลายเมือง

Perenyi Imre⁴⁹ (1973) กล่าวว่า การก่อสร้างและการฟื้นฟูศูนย์กลางของเมือง เป็นปัญหาว่าวิกฤติของการวางแผนเมืองในปัจจุบัน อัตราการเจริญเติบโตของเมืองที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การปฏิบัติทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของประชากร หลักการวางแผนและผังเมืองต้องพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเมืองความต้องการในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งต้องมั่นใจว่าจะประสบผลสำเร็จแน่นอน เนื่องมาจากในความเป็นจริงตึกเก่าแก่และอนุสรณ์สถานต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่จะอยู่ในศูนย์กลางของเมืองเก่าซึ่งมีค่าควรแก่การอนุรักษ์ไว้

Arthur B. Gallion and Simon Eisner⁵⁰ (1975) เสนอว่าในการฟื้นฟูเมืองควรทำให้มีศูนย์กลางพาณิชย์กรรมที่แท้จริงขึ้นแทนที่จะให้มีร้านค้าขนาดเล็กกระจายอยู่ และจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนให้เข้ากับสภาพการใช้ที่ดินเพราะมิฉะนั้นเมืองใหญ่จะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับโครงข่ายถนน และที่สำหรับจอดรถที่ไม่สิ้นสุดโดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะสำเร็จลงได้ต้องใช้เวลายาวนาน หากแต่คุ้มค่าถ้าสามารถทำให้เมืองฟื้นสภาพปัญหาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้มีโครงการปรับปรุงฟื้นฟูในลักษณะผสมผสาน โดยต้องอาศัยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนเพื่อให้การปรับปรุงฟื้นฟูเป็นไปตามเจตนารมณ์

⁴⁸ F. Stewart Chapin Jr. and Edward J. Kaiser, op. cit., p. 270

⁴⁹ Perenyi Imre, op. Cit., p. 57

⁵⁰ Arthur B. Gallion and Simon Eisner, The Urban Pattern : City Planning and Design, 3 rd ed.

Carlos C.Camebell⁵¹ (1976) มีความเห็นว่าจะต้องมีการวางผังโครงสร้างที่แน่นอนสำหรับการพัฒนา ภายใต้ช่วงเวลาของนโยบายเพื่อความสมดุลในการให้บริการต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัย กำหนดขอบเขตของการเจริญเติบโต จัดการในเรื่องความต้องการใช้ดินที่ไม่จับลื่น และพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ โดยในด้านกิจกรรมทางสังคมจะต้องประกอบด้วยบริการด้านการศึกษา การบริการสุขภาพ กิจกรรมทางด้านการพักผ่อนหย่อนใจ องค์การของรัฐ และสถาบันทางศาสนา ส่วนกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องมีศูนย์กลางด้านการค้า ด้านกายภาพจะต้องจัดเตรียมสาธารณูปโภคและที่พักอาศัย

James Q. wilson⁵² (1966) กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการฟื้นฟูเมือง เช่นการให้ประชาชนบางส่วนมีส่วนร่วมและค้นหาสิ่งที่ดีร่วมกัน แต่ประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดบทลงโทษในการอยู่อาศัย นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนส่งผลต่อการกำหนดเป้าหมายในการปรับปรุง และขั้นตอนในการยอมรับแนวทางการฟื้นฟู

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองคือ ปรับปรุงฟื้นฟูสภาพปัจจุบันให้ดีขึ้นโดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน , การพัฒนาเพื่อสภาพแวดล้อมที่ดีของเมือง , การปรับปรุงสภาพด้านกายภาพและเศรษฐกิจของชุมชน การอนุรักษ์ชุมชน , การจัดหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชากร , การบำรุงรักษา เพื่อการอยู่อาศัยและการเพิ่มโอกาสให้ประชาชน โดยอาศัยแนวทางของการฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal) ซึ่งมีวิธีการย่อยอีก คือ 1. Redevelopment 2. Rehoubitoictiom 3. Preservation / Cinservoution และการดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองนี้จะต้องจัดอยู่ในแผนของการพัฒนา ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่หลักในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งต้องมีการวางแผน โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้จัดทำผังเมืองออกเป็น 2 ลักษณะคือ 1. ผังเมืองรวม 2. ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งมีบทบาท

⁵¹ Carlos C. Cambell, New Towhs Another Way to Live. (Reston Verginia : Reton Publishing Company , 1976), p.21

⁵² Davis , Orro A. And Whinston, Andrew B. The economics of urban renewal. In James Q. Wilson (ed) Urban renewal : The Record and the controversy. Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1966. , pp. 405 - 413

หลักในการกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามกฎหมายผังเมืองกำหนด พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเนื้อหาที่กำหนดการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง คือ ลักษณะของแบบ รูปทรง สัดส่วนเนื้อที่และที่ตั้งของอาคารลักษณะระดับเนื้อที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับเขตที่ดินของผู้อื่นหรือที่สาธารณะ พื้นที่จัดรด และการกำหนดพื้นที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนรูปแบบการใช้อาคาร เป็นต้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน ซึ่งมีการควบคุมการพัฒนาที่ดินในส่วนของเอกชนในเรื่องของมาตรฐานการก่อสร้าง พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นการควบคุมเกี่ยวกับความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมในเรื่องของการกำจัดสิ่งปฏิกูล และขยะมูลฝอยซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่ชุมชนชายทะเล กฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นกฎหมายที่มีข้อกำหนดเกี่ยวข้องกับเงินกองทุนซึ่งหน่วยงานราชการ หรือเอกชนมีสิทธิกู้ยืมเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ส่วนอุปสรรคที่ขัดขวางกระบวนการฟื้นฟูเมืองคือการขาดแคลนเงินทุนในการฟื้นฟูและความร่วมมือของภาคราชการกับเอกชนในการดำเนินการตามแผน ส่วนข้อเสนอแนะคือต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการปรับปรุงฟื้นฟูเพื่อความสะดวกในการดำเนินการและมีการต่อต้านจากประชาชนน้อยที่สุด

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 วิทยานิพนธ์ เรื่อง การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง (รัชฎา รัตนบุญฤทธิกร, 2546) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทะเลน้อยจากอดีตถึงปัจจุบัน ศึกษารูปแบบการเปลี่ยนแปลงและเอกลักษณ์ของชุมชนเพื่อหาวิธีการเสนอแนะรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เหมาะสมของชุมชนทะเลน้อย จากการศึกษาพบว่าชุมชนทะเลน้อยมีการตั้งบ้านเรือนอยู่ริมทะเลน้อย ซึ่งมีสภาพเป็นที่ลุ่มน้ำขัง มีลักษณะเป็นชุมชนประมงพื้นบ้านที่มีวิถีชีวิตและกิจกรรมสัมพันธ์กับทะเลน้อยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนบ้านทะเลน้อยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงได้แก่ ยุคไตรหัวหงส์ ยุคไปมาค้าขายใช้เรือเมล์ และยุคทิ้งทะเลล้มพาย โดยยุคทิ้งทะเลล้มพายมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานชัดเจนที่สุด การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลมาจากอิทธิพลของปัจจัยธรรมชาติ เทคโนโลยี มรดกจากอดีต และสภาพเศรษฐกิจและการเมืองรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่คงเอกลักษณ์ดั้งเดิมและยังคงเหลืออยู่ในปัจจุบันของชุมชนประมงทะเลน้อยคือการตั้งถิ่นฐานริมน้ำของพื้นที่ริมคลอง ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่บริเวณดังกล่าวยังคงมีวิถีชีวิต กิจกรรม และรูปแบบอาคารแบบชุมชนประมงพื้นบ้านดั้งเดิม โดย

รูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เหมาะสมของชุมชน คือการควบคุมสภาพแวดล้อมริมคลองและทะเลสาบ การอนุรักษ์ที่พื้กอาศัยแบบชาวประมงดั้งเดิมโดยมีรายได้จากการเปิดชุมชนเป็นที่ท่องเที่ยวนอก จากรายได้หลักจากอาชีพประมง

2.6.2 วิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลอำเภอปากพนัง จังหวัด นครศรีธรรมราช (อรษา เรืองศิริณ , พ.ศ. 2540) การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช ให้สอดคล้องกับศักยภาพในการพัฒนาของพื้นที่และระบบนิเวศของพื้นที่ชายฝั่งทะเล

สภาพพื้นที่ของอำเภอปากพนังเป็นที่ราบลุ่มปากแม่น้ำปากพนังและที่ราบลุ่มชายฝั่งทะเลที่มีความหลากหลายและความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ เป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจ ในช่วงที่ผ่านมาพื้นที่ดังกล่าวถูกนำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ได้แก่ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง และการประมง ทั้งนี้การเพาะเลี้ยงชายฝั่งเป็นสาเหตุที่สำคัญ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อมชายฝั่งมากที่สุด และกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อเชื่อมโยงไปถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและกิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ

จากการวิเคราะห์ พบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอำเภอปากพนัง จำแนกออกเป็น 4 สาขาหลัก คือ สาขากายภาพ ได้แก่ ด้านทรัพยากรดิน และทรัพยากรน้ำ สาขานิเวศวิทยา ได้แก่ ด้านทรัพยากรป่าชายเลน สาขาคคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ ได้แก่ ด้านการใช้ที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐาน และสาขาคคุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจและสังคม และการท่องเที่ยว

ปัญหาส่วนใหญ่ คือ ปัญหาด้านกายภาพ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม โดยเฉพาะทรัพยากรน้ำ ถือว่าเป็นปัญหาหลักของพื้นที่ ความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นมีมากบริเวณตอนเหนือของอำเภอ และบริเวณชายฝั่งทะเลส่วนพื้นที่ชุมชนเมืองมีปัญหาไม่รุนแรงนัก

ในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลของอำเภอปากพนัง จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเลในลำดับแรก โดยพิจารณาทรัพยากรน้ำเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ การแก้ไขปัญหาน้ำเค็มรุกล้ำ เพื่อเป็นการแก้ไขและควบคุมปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการใช้ที่ดินในพื้นที่ชายฝั่งทะเลอำเภอปากพนัง จึงเสนอให้กำหนดเขตการใช้ที่ดิน แบ่งเป็นเขตอนุรักษ์และเขตการพัฒนา เขตอนุรักษ์ ได้แก่ เขตพื้นที่ป่าชายเลน และเขตอนุรักษ์พื้นที่ชายฝั่งทะเล ส่วนเขตพัฒนาได้แก่ เขตไร่นาสวนผสม เขตปลูกข้าว เขตเพาะเลี้ยงชายฝั่ง เขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืด เขตปลูกไม้ผลไม้ยืนต้น เขตอุตสาหกรรม เขตส่งเสริมการท่องเที่ยว และเขตชุมชนเมือง ซึ่งการพัฒนากิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่สอดคล้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม

ล้อมชายฝั่งทะเล ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งมีความเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาในอนาคต

2.6.3 วิทยานิพนธ์ เรื่อง ผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมเมืองพัทยา (วนิดา วิชยประเสริฐกุล, พ.ศ. 2541) การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปและสภาพการท่องเที่ยวเมืองพัทยา ปัญหาและผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมเมืองพัทยา รวมทั้งเสนอแนะแนวทางและมาตรการในการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบด้านลบจากการพัฒนาการท่องเที่ยว

การพัฒนาการท่องเที่ยวทำให้เมืองพัทยาเติบโต เกิดการขยายตัวของเมืองไปตามแนวชายฝั่งทะเลจากด้านเหนือลงไปด้านใต้ การพัฒนาได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจในด้านรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มสูงขึ้น และส่งผลกระทบด้านบวกต่อสภาพแวดล้อมเมืองพัทยา ได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ดิน การสร้างงานสร้างอาชีพและการเพิ่มสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว แต่ในขณะเดียวกัน การพัฒนาการท่องเที่ยวที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและขาดการจัดการที่เหมาะสม ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบใน 3 ลักษณะคือ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพ โดยมีระดับความรุนแรงของผลกระทบมาก ได้แก่ การขยายตัวของสิ่งปลูกสร้างโดยขาดการควบคุมการขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระดับความรุนแรงของผลกระทบปานกลาง ได้แก่ น้ำเสีย ปัญหาขยะ การจราจรคับคั่งและติดขัด ระดับความรุนแรงน้อย ได้แก่ การพังทลายของชายหาด การขาดแคลนน้ำประปา การรุกรานพื้นที่สาธารณะ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ปรากฏในระดับความรุนแรงของผลกระทบปานกลาง ได้แก่ การกว้านซื้อที่ดิน ค่าครองชีพสูงขึ้น และผลกระทบที่มีต่อสภาพแวดล้อมทางสังคม ระดับความรุนแรงของผลกระทบมาก ได้แก่ สถิติคดีอาชญากรรมเพิ่มสูงขึ้น

เพื่อเป็นการป้องกัน แก้ไข และลดผลกระทบด้านลบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เสนอแนะให้มีการควบคุมการใช้ที่ดิน ที่มีความชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติโดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน โดยแบ่งเป็นเขตพัฒนา และเขตควบคุมการพัฒนา กำหนดมาตรการในการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจ มาตรการทางภาษีเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านโครงสร้างพื้นฐานเสนอให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานส่วนด้านเศรษฐกิจและสังคม เสนอให้ใช้มาตรการทางภาษีควบคุมการกว้านซื้อที่ดิน มาตรการทางกฎหมาย เสนอแนะการมีส่วนร่วมของประชาชน และขีดความสามารถในการรองรับการพัฒนาการท่องเที่ยว

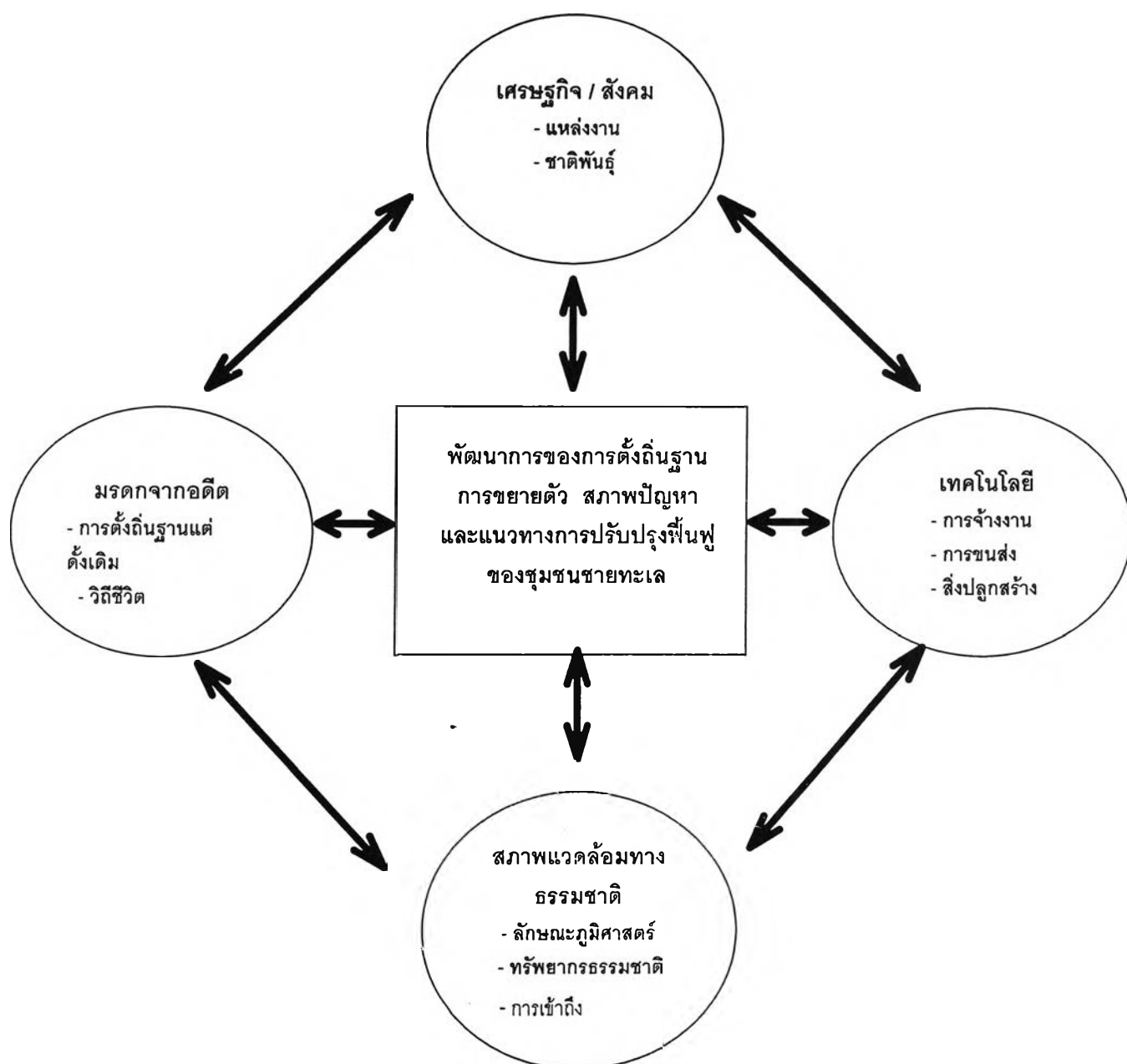
2.7 สรุปแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาแนวความคิดและหลักการในการฟื้นฟูเมืองทำให้ทราบว่าเมืองหรือชุมชนที่สามารถดำรงและดำเนินกิจกรรมต่อไปได้นั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายๆด้านประกอบกัน เช่น ปัจจัยด้านสภาพกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งปัจจัยภายนอกเช่น นโยบายการพัฒนาที่มีต่อเมืองหรือชุมชน หรือ กิจกรรมของพื้นที่ต่อเนื่องกับชุมชน การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหรือชุมชนเท่านั้นนอกจากจะปรับปรุงสภาพทางกายภาพแล้วอาจต้องพิจารณาบทบาทของกิจกรรมที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตซึ่งอาจเป็นการส่งเสริมกิจกรรมที่มีอยู่เดิมให้กลับมามีชีวิตอีกครั้ง นอกจากนี้รูปแบบสถาปัตยกรรมของอาคารที่มีคุณค่าจำเป็นต้องมีการอนุรักษ์ไว้เมื่อนำแนวความคิดเรื่องการปรับปรุงฟื้นฟูมาเป็นแบบเพื่อศึกษากับชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีจะทำให้มีวิธีการที่เหมาะสมในการฟื้นฟูชุมชนเนื่องจากอดีตชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีเคยมีศักยภาพเป็นเมืองท่า ซึ่งมีกิจกรรมการติดต่อค้าขายกับพื้นที่ชุมชนอื่นและการประกอบอาชีพประมงชายฝั่งซึ่งเป็นทั้งอาหารและนำไปขายต่อเพื่อเป็นรายได้ ทำให้ชาวชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีแต่สภาพปัจจุบันชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีเกิดความเสื่อมโทรมทางด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อมทำให้ส่งผลต่อชุมชน ดังนั้นการปรับปรุงฟื้นฟูจึงมีความเหมาะสมกับการฟื้นฟูชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีโดยมีการศึกษาถึงทฤษฎีและแนวทางการศึกษาเรื่องการปรับปรุงฟื้นฟูหรือศึกษาวิทยานิพนธ์ในเรื่องที่มีความใกล้เคียงทางเนื้อหาซึ่งนำมาประยุกต์ใช้กับชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีเช่น ตัวอย่างของเรื่องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการตั้งถิ่นฐานของชุมชนทะเลน้อย จังหวัดพัทลุงเป็นการหารูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เหมาะสมกับพื้นที่โดยมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งศึกษาจากศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งจากตัวอย่างสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีได้ในเรื่องของการประกอบอาชีพซึ่งเป็นชาวประมงชายฝั่งมีวิถีชีวิตหากินอยู่กับทะเลถ้ามีการศึกษาและเพิ่มศักยภาพของอาชีพและเพิ่มคุณภาพของผลผลิตจะสามารถทำให้ประชากรในชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการประกอบอาชีพ ส่วนตัวอย่างของเรื่องแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลอำเภอปากพนังจังหวัดนครศรีธรรมราชเมื่อนำมาศึกษาทำให้ทราบว่าวิธีการพัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อมชายฝั่งทะเล จะมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินคือแบ่งเป็นเขตอนุรักษ์และเขตการพัฒนา เช่น เขตอนุรักษ์ได้แก่ เขตฟื้นฟูป่าชายเลน ส่วนเขตพัฒนาได้แก่ เขตเพาะเลี้ยงชายฝั่ง จากตัวอย่างเมื่อนำมาศึกษากับชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีทำให้ทราบถึงวิธีการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีซึ่งมีพื้นที่แบ่งเป็น 2 ส่วนคือพื้นที่บนบกกับพื้นที่ทะเล ควรหามาตรการในการอนุรักษ์และพัฒนาในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวเพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ส่วนตัวอย่างเรื่อง ผลกระทบจากการพัฒนาการท่องเที่ยวที่มีต่อสภาพแวดล้อมต่อเมืองพัทยาเป็น

การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่มีต่อเมืองพญาเพื่อหาวิธีการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมโดยมีการใช้มาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

เขตพัฒนาและเขตควบคุมการพัฒนา โดยใช้กฎหมายเป็นตัวควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเมื่อนำตัวอย่างดังกล่าวมาใช้กับชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีจะทำให้ทราบว่า ชุมชนชายทะเลควรมีการกำหนดเขตในการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น 2 ส่วน คือ เขตพัฒนาและเขตควบคุมการพัฒนา หรือเพิ่มเป็นเขตการอนุรักษ์ ในบริเวณที่มีการตั้งชุมชนในทะเลเพื่อคงไว้ซึ่งวิถีชุมชนชาวประมง

จากการศึกษาแนวทางการปรับปรุงพื้นที่ปูจะเป็นวิธีการซึ่งมีความเหมาะสมต่อการนำมาเป็นเครื่องมือในการใช้ปรับปรุงพื้นที่ปูชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรีโดยมีการวางแผนนำวิธีการพื้นที่ที่เหมาะสมมาใช้กับชุมชนจะทำให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเหมาะสมกับชุมชนเป็นการเพิ่มศักยภาพของชุมชนในอนาคตและจากการศึกษาดังกล่าวนำไปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยของชุมชนชายทะเลเทศบาลเมืองชลบุรี



แผนภูมิที่ 2.3 กรอบแนวคิดการวิจัย