

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น”
ลำดับที่ 19

พัฒนาการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น
จากภาครัฐสู่การมีส่วนร่วมของชุมชน

“ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น” ลำดับที่ 19

พัฒนาการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น : จากภาครัฐสู่การมีส่วนร่วมของชุมชน
ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

อัมพิกา ชุมมัยยา.

ญี่ปุ่นอย่างที่เป็น ลำดับที่ 19 พัฒนาการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น : จากภาครัฐสู่การมีส่วนร่วมของชุมชน.-- กรุงเทพฯ : โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2564.

144 หน้า.

1. ญี่ปุ่น -- ประวัติศาสตร์. 2. ผังเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

952

ISBN 978-616-488-176-1

ผู้เขียน อัมพิกา ชุมมัยยา

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2564

จำนวนพิมพ์ 300 เล่ม

จัดทำโดย โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (Japan Watch)
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โทรศัพท์ 02-221-2422 โทรสาร 02-221-2422
www.japanwatch.today

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3557 โทรสาร 0-2218-3547
<http://www.cupress.chula.ac.th>
e-mail: cuprint@hotmail.com

คำนำ

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่นสนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) เป็นชุดโครงการประสานงานที่ก่อตั้งขึ้นจากวิสัยทัศน์ว่าในบริบทโลกสมัยใหม่ ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเกี่ยวพันและส่งอิทธิพลต่อกันลึกซึ้งกว้างขวาง ดังนั้น การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศอื่น ๆ จึงมีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศสำคัญ ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีบทบาทและอิทธิพลต่อโลก ภูมิภาค และต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างภายในประเทศ หรือบทบาทพฤติกรรมแสดงออกของญี่ปุ่นส่งผลต่อไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งรวดเร็ว รุนแรง และเป็นไปอย่างซ้ำ ๆ การทำความรู้จักและเข้าใจประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประโยชน์ทั้งในแงุ่มที่เกี่ยวข้อกับการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาประเทศ หรือกำหนดจุดยืนของประเทศต่อญี่ปุ่น และต่อประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และในแงุ่มของการมองมุมกลับ เปรียบเทียบบททวนเพื่อเห็นภาพและเข้าใจประเทศไทยที่ชัดเจนมากขึ้นด้วยเช่นกัน

เอกสารชุด “ญี่ปุ่นอย่างไรที่เป็น” เป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตตามเป้าหมายของโครงการฯ เพื่อประมวลข้อมูลความรู้เกี่ยวกับญี่ปุ่นเผยแพร่ในสังคมไทย โครงการฯ มีความคาดหวังว่าสังคมไทยจะได้รับประโยชน์จากเอกสารชุดนี้ตามสมควร

โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

คำนำผู้เขียน

การวางผังเมือง (Urban Planning) เป็นศาสตร์หนึ่งของการพัฒนาและบริหารจัดการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ความรู้หลากหลายด้าน ทั้งมิติทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎระเบียบแผนและผังการใช้ที่ดิน การอยู่อาศัย โครงสร้างพื้นฐาน และสภาพแวดล้อมในการอยู่ร่วมกันของคนหมู่มากในเมือง และชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ทั้งลักษณะของที่ตั้งถิ่นฐาน การเติบโตและการเปลี่ยนแปลง สถานการณ์ และวิวัฒนาการของโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตของทุกคน ในด้านของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทรัพยากร การออกแบบอาคาร และสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัย และการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนความสัมพันธ์ของสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้การวางผังเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการวางแผนพัฒนาเมืองทั้งในระดับชุมชน ท้องถิ่น เมือง ภูมิภาค และประเทศ

สำหรับประเทศญี่ปุ่นเอง การวางผังเมืองมีอิทธิพลในแต่ละยุคสมัยอย่างมาก และมีกระบวนการขับเคลื่อนที่แตกต่างไปตามปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ขณะนั้น ตั้งแต่สมัยเอโดะ (Edo Period (1603-1868)) จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) เช่นเดียวกับทุก ๆ ประเทศ

เพื่อให้เมืองเกิดความน่าอยู่ร่วมกัน (World's most livable) ภายใต้การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว (Urbanization) ที่ทำให้พื้นที่เมืองโดยเฉพาะโตเกียวเกิดปัญหาเรื่องความหนาแน่นของประชากร มลภาวะต่าง ๆ หรือปัญหาการหุดตัวและเมืองร้างของพื้นที่ท้องถิ่น ตลอดจนสถานการณ์ของภัยพิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้การวางผังเมืองมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นในทุกด้านและทุกยุคสมัย

โดยระบบการวางผังเมืองในปัจจุบันออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ คือ ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land-use Plan) ผังระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (Urban Facilities Plan) และโครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Projects) เพื่อรองรับความต้องการที่อยู่อาศัย และการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้การพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้รับการพัฒนาไปอย่างทุกทิศทาง โดยเฉพาะปัจจุบันที่ประชาชนมีอำนาจและมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น (Community Engagement) ในการพัฒนาและฟื้นฟูท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้แผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 5 (1998) และเกิดการประสานงานร่วมกับสถาบันในท้องถิ่น เช่น เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัย เพื่อผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและวางแผนเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์และแนวคิดดังกล่าว ทำให้เกิดโครงการที่หลากหลาย ได้แก่ โครงการจัดรูปที่ดิน (Land

Readjustment Project) โครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Project) ภายใต้ พระราชบัญญัติผังเมือง และพระราชบัญญัติอาคาร ปี 1919 (the City Planning Act and the Building Act) และโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย แห่งใหม่ (New Town Project) ภายใต้ พรบ. การวางผังเมือง ใหม่ ปี 1968 (New City Planning Act) โดยหน่วยงาน ด้านการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่น (City Planning) หรือเรียกว่า Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism โดยมีการระบบวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Planning System) ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศใน รูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น กระบวนการวางผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น จึงไม่ใช่เพียงมาตรการเพื่อวางผังพื้นที่เมืองเท่านั้น แต่ยังเป็น มาตรการที่ครอบคลุมการวางผังด้านกายภาพของทุกพื้นที่ ในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะการเป็นเมืองที่สามารถปรับตัวได้ (Urban Resilience) กับปัจจุบันที่มีสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงของโลกตลอดเวลา ทำให้ผังเมืองได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอยู่เสมอในหลากหลายแนวคิดที่นำมา ใช้ขับเคลื่อนความสัมพันธ์ และความร่วมมือระดับชาติด้าน การพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals 2030 (SDGs 2030) ตามข้อตกลงของ UN-habitat เพื่อให้เกิดการพัฒนาเมืองอย่างมีคุณภาพ และปรับปรุง คุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นสำหรับทุกคน

ซึ่งในส่วนประเทศไทย ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้มีความพยายามนำเอาแนวคิดของ SDGs 17 ข้อ มาปรับใช้มากยิ่งขึ้นในหลากหลายส่วน โดยเฉพาะการวางผังเมืองและแก้ไขปัญหาด้านการพัฒนาเมือง ที่เปลี่ยนแปลงจากการขยายตัว และการเปลี่ยนแปลงของเมือง อย่างรวดเร็ว (Urbanization) ทั้งการถอดบทเรียนด้านการวางแผน ระดับผังแม่บท (Master Plan) ระดับผังเฉพาะ (Specific Plan) และข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น F.A.R, O.S.R, Building Control ของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้มากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น หนังสือเล่มจึงมีส่วนที่ผู้เขียนได้จากการศึกษาข้อมูล ประสบการณ์ และเพิ่มเติมการวิเคราะห์ข้อมูล ให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ ในด้านการวางผังเมืองไทย รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และผู้สนใจ สำหรับการนำไปศึกษา ต่อยอด และประยุกต์ใช้ต่อไป

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการวางแผน และผังเมืองประเทศญี่ปุ่น	1
1.1 เมืองปราสาท (Castle Town)	4
1.2 เมืองสามัญชน (Commoner City)	10
1.3 พื้นที่วัด (Temple Areas หรือ Jinsha-chi)	13
1.4 เมืองซามูไร (Samurai City หรือ Buke-chi)	16
บทที่ 2 กระบวนการ และมาตรการวางผังเมือง ภายใต้ พรบ. ผังเมือง (the City Planning Act) และ พรบ. อาคาร (the Building Act)	23
2.1 การวางผังเมือง และกฎหมายผังเมืองฉบับแรก (National City Planning Law 1919)	30
2.2 กฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ (New Urban Planning Law 1968)	44
บทที่ 3 หลักการ และแนวคิดการวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น	55
3.1 การจัดรูปที่ดิน (LR) กับวางผังเมืองแบบ ตารางกริด (Grids)	57
3.2 การพัฒนาเมืองใหม่ (New Town)	61
3.3 การพัฒนาเมืองนิเวศจากแนวคิด CASBEE-UD	68
3.4 การทำผังแม่บท (Master Plan): โดยการมีส่วนร่วม ของประชาชนตามแนวคิดมะจิซุกุริ (Machizukuri) กับการอนุรักษ์อาคารสถาปัตยกรรม (Denken-chiku)	73

สารบัญ

	หน้า
3.5 การพัฒนาเมืองผู้สูงอายุ (Age-Friendly City)	79
บทที่ 4 มาตรการวางผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของชุมชน	85
กรณีศึกษา จังหวัดชากะ ประเทศญี่ปุ่น	
4.1 มาตรการวางผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของชุมชน	88
4.2 ลักษณะและรูปแบบการวางผังเมืองแบบ มะจิซุกุริ (Machizukuri)	93
4.3 กรณีศึกษา ชุมชนอิเซนฮามะ เมืองคาชิม่า	97
4.4 การช่วยเหลือของระบบ NPO กับการสร้าง การมีส่วนร่วมในอนาคตอย่างยั่งยืน	102
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเทศไทย	107
5.1 จุดเปลี่ยนการปกครองกับการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมเมืองสู่ความเป็นเมืองสมัยใหม่	108
5.2 การเปรียบเทียบแนวทางจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) และข้อเสนอแนะ เชิงนโยบายต่อประเทศไทย	113
บรรณานุกรม	119
เกี่ยวกับผู้เขียน	129

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	องค์ประกอบของผังเมืองในสมัยโทคุงาวะ (Tokugawa)	9
2	ลักษณะการแบ่งพื้นที่ และการวางผังพื้นที่บริหารจัดการย่าน รูปแบบตารางกริด (Grids) มาตรฐาน หรือเรียกว่า Cho	12
3	ลักษณะโครงสร้างและการขยายตัวของเมืองเอโดะ ปี 1859	18
4	การส่งผ่านองค์ประกอบของผังเมือง : (A) สมัยโทคุงาวะ (Tokugawa period) หรือสมัยเอโดะ (Edo period) กับ (B) สมัยเมจิ (Meiji period)	25
5	ผังแนวเขตการป้องกันไฟไหม้ย่านกลางเมืองโตเกียว ปี 1881	28
6	ผังประวัติศาสตร์การพัฒนามาตรฐานผังเมืองประเทศญี่ปุ่น	44
7	การกำหนดประเภทการใช้งานรูปแบบอาคาร 12 ประเภท และข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	48
8	แนวคิดระบบการวางผังเมือง	50
9	ผังกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินครั้งแรกของเมืองโตเกียว ปี 1925 (Tokyo's first zoning plan 1925)	53
10	โครงสร้างระบบการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่น	54
11	รูปแบบของโครงการจัดรูปที่ดิน	60

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
12 ตัวอย่างการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่ง (TOD) โครงการสร้างเมืองใหม่ทามะ (Tama New Town)	67
13 โครงสร้างเครื่องมือการประเมินกลุ่มแนวคิด CASBEE	71
14 ผังลำดับขั้นตอนขอขึ้นทะเบียนเขตอนุรักษ์ กลุ่มสถาปัตยกรรมทรงคุณค่า	77
15 ร้อยละของประชากรผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นทั่วโลก	81
16 ลักษณะที่ตั้ง และสถิติประชากร จังหวัดซากะ	87
17 ตำแหน่งเขตอนุรักษ์สถาปัตยกรรมทรงคุณค่า	91
18 ตำแหน่งเขตอนุรักษ์ Denken-chiku ในจังหวัดซากะ	92
19 พีระมิดประชากรจังหวัดซากะ	94
20 เมืองที่มีการรับรองการจัดทำแผนการปรับปรุง และรักษาทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์	96
21 ขอบเขตการวางผังปรับปรุง และรักษาทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์ : เมืองปราสาทซากะ	97
22 ลักษณะที่ตั้งชุมชนอิเซนฮามะ เมืองคาชิม่า จังหวัดซากะ	98
23 การเปรียบเทียบการวางผังเมือง : (A) สมัยโทคุงาวะ (B) สมัยเมจิ ประเทศญี่ปุ่น กับ (C) สมัยอยุธยา (D) สมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ประเทศไทย	111

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 พัฒนาการผังเมืองในช่วงยุคสมัยต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่น	20



ประวัติศาสตร์ความเป็นมา
ของการวางแผนและผังเมือง
ประเทศญี่ปุ่น

หากจะกล่าวถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการวางแผน และผังเมืองประเทศญี่ปุ่นว่าเริ่มต้นเมื่อใดนั้น เป็นการยากที่จะสามารถระบุได้ชัดเจน และถึงแม้ว่ายุคสมัยใหม่ (Modern) ประเทศญี่ปุ่นที่มีการวางแผนเมืองและเกิดสภาวะการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วเกิดขึ้นในสมัยเมจิ (Meiji (1868-1912)) แต่สำหรับในหนังสือเรื่อง The Making of Urban Japan ของ Sorensen (2004) ได้มีการกล่าวย้อนไปถึงในช่วงประวัติศาสตร์การก่อตัวของความเป็นประเทศญี่ปุ่นในอดีต ตั้งแต่สมัยโทกูงาวะ (Tokugawa (1600-1868)) ซึ่งเป็นรัชสมัยของการก่อร่างและยึดโยงประเทศญี่ปุ่นเข้าด้วยกัน รวมทั้งเป็นสมัยที่เริ่มมีการก่อตั้งรัฐบาลของตนเอง (Self-government) ภายใต้การปกครองแบบบาคูฮั่น เข้ามาบริหารจัดการประเทศ ณ เมืองเอโดะ หรือจังหวัดโตเกียวในปัจจุบัน ในปี 1603 เรียกว่า “รัฐบาลบาคูฟุเอโดะ” (Bakufu-Edo) เพื่อการรวมศูนย์กลางการปกครองผสมระหว่าง การกระจายอำนาจแบบศักดินาให้กับไดเมียว (Daimyo) หรือเจ้าเมืองแต่ละแคว้นปกครอง ร่วมกับมรดกจำนวนมหาศาลของครอบครัวโทกูงาวะ ทำให้สมัยโทกูงาวะ หรือสมัยเอโดะ เป็นยุคเริ่มต้นของการพัฒนาประเทศให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอันดับต้น ๆ ของโลก รวมถึงทำให้เมืองโตเกียว ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางการปกครองกลายเป็นเมืองขนาดใหญ่ในระดับโลกได้ในช่วง 2 ใน 3 ของศตวรรษที่ 19 ทั้งในเรื่องของอุตสาหกรรม เทคโนโลยี และการติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศ

สมัยโทกุงาวะนั้น เริ่มขึ้นในปี 1600 ภายใต้การปกครองของโชกุนโทกุงาวะ อิเอยาซุ (Tokugawa Ieyasu) หลังจากก่อตั้งรัฐบาลที่เมืองเอโดะ (เมืองโตเกียวในปัจจุบัน) จึงได้มีการเรียกยุคนี้ว่า “สมัยเอโดะ” มีปกครองสูงสุดโดยโชกุน (Shogun) และมีไดเมียว (Daimyo) ซึ่งเป็นผู้ปกครองเมืองทำหน้าที่ดูแลหัวเมืองต่าง ๆ โดยจะมีการสลับสับเปลี่ยนเข้ามาอาศัยที่เมืองเอโดะสลับกับเมืองของตนเองคราวละ 1 ปี และคืนอำนาจกลับสู่สถาบันจักรพรรดิในปี 1867 สมัยโชกุนโทกุงาวะ โยริโนบุ (Tokugawa Yorinobu) จนกระทั่งมีการยกเลิกศักดินาในสมัยเมจิ (1868)

การบริหารจัดการด้านการปกครองต่าง ๆ ทำให้เกิดชนชั้นที่มีบทบาทต่าง ๆ ในสังคมแบ่งเป็น 4 ชั้นชั้น เรียกว่า “ชิโนโกโช” (Shinokosho) ได้แก่ นักรบ (Samurai) พ่อค้า ขวานา ช่างฝีมือ ตลอดจนกลุ่มคนอื่น ๆ ในสังคม เช่น นักบวช ซึ่งมีบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนและเปลี่ยนแปลงได้ยากถึงแม้สภาพแวดล้อมทางสังคมจะมีการปรับเปลี่ยนไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ลักษณะดังกล่าวสามารถทำให้เข้าใจการก่อรูปของย่านต่าง ๆ วางผังเมืองและอิทธิพลของการตั้งถิ่นฐานของชุมชนในสมัยนั้น หรือแม้กระทั่งการสืบค้นข้อมูลความเป็นมาของย่านการค้าเพื่อการอนุรักษ์ในสมัยปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในเมืองหลักสำคัญทางเศรษฐกิจ และวัฒนธรรม เช่น เมืองโตเกียว เมืองเกียวโต และเมืองโอซาก้า เป็นต้น จนกระทั่งเข้าสู่สมัย

เมจิ (Meiji) รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายยกเลิกระบบดังกล่าว ในปี 1871 ทำให้ชาวญี่ปุ่นมีสิทธิเท่าเทียมกันทางกฎหมายที่ชัดเจนมากขึ้น

โดยในหนังสือของ Sorensen (2004) อธิบายถึงลักษณะของการแบ่งชนชั้นทางสังคม กับการตั้งถิ่นฐาน และการก่อรูปของผังเมืองในสมัยโทคุงาวะ หรือสมัยเอโดะว่า ความร่ำรวยของตระกูลโทคุงาวะนั้น นอกจากจะทำให้ประเทศรวมตัวกันได้แล้ว ยังก่อให้เกิดร่องรอยการวางผังเมืองที่สะท้อนถึงวิถีชีวิต และรูปแบบการปกครองประเทศยุคเริ่มต้น ตลอดจนการก่อเกิดมรดกทางวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อเอกลักษณ์ความเป็นชาติของประเทศญี่ปุ่นจนถึงปัจจุบันอีกด้วย

1.1 เมืองปราสาท (Castle Town)

จากสถานการณ์การเติบโตของเมืองในสมัยโทคุงาวะ ทำให้พื้นที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของเมืองในระบบมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างผังเมืองที่เปลี่ยนไปตามขนาดของเมือง ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากข้อเคลือบโดยการปกป้องคุ้มครองทางการทหาร อีกส่วนหนึ่งมาจากการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกเชิงพื้นที่ของนักรบ (ซามูไร) และประชาชนที่เข้ามาอยู่ร่วมกันภายในเมืองปราสาท และอีกส่วนเป็นพื้นที่ที่เกิดจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองในศตวรรษที่ 17 เกิดการหลั่งไหลของประชากรสามัญเข้าสู่เมืองปราสาท ส่งผลให้เกิดการเติบโตตามธรรมชาติที่ไม่ได้วางแผนไว้เป็นจำนวนมาก

และทำให้อุดมคติของการออกแบบเมืองปราสาทค่อนข้างถูกบงกชในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายยุคนั้น มีการทำให้แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกชนชั้นทางสังคมในเชิงพื้นที่

Fujioka (1980) กล่าวถึงรูปแบบพื้นฐานของการวางผังเมืองปราสาทว่าถูกจัดวางเพื่อลดความกังวลความปลอดภัยเป็นสิ่งสำคัญ แต่ละแห่งมีปราสาทของเจ้านายอยู่ตรงกลางและมีนักรบ (ชามูไร) ของเขาครอบครองที่ดินกว้างขวางโดยรอบ ส่วนคนทั่วไปรวมถึงช่างฝีมือ พ่อค้า และคนยากจน จะอยู่อย่างแออัดในเขตของตนเอง และกระจุกตัวใกล้พื้นที่วัดบริเวณขอบเมือง

ในประเทศญี่ปุ่นเมืองปราสาท จึงทำหน้าที่เสมือนกับป้อมปราการกลางที่ได้รับการเสริมกำลัง แต่ไม่มีความพยายามที่จะล้อมรอบนิคมด้วยกำแพง ส่วนแนวป้องกันด้านนอกที่สร้างขึ้นจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยของนักรบ (ชามูไร) ชั้นล่าง และเป็นบริเวณพื้นที่ของวัด ดังนั้น พื้นที่สามัญชนทั่วไป วัด และนักรบ (ชามูไร) จึงถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันปราสาทไม่ใช่บางสิ่ง ที่จำเป็นต้องปกป้องเช่นเดียวกับของประเทศอื่น ๆ

ส่วนไคเมียวของปราสาทนั้น ถือเป็นจุดเด่นที่สำคัญที่สุด และโดยทั่วไปจะมีป้อมปราการอย่างดี และล้อมรอบด้วยคูน้ำ ทำให้บริเวณโดยรอบปราสาทถูกจัดสรรไว้สำหรับที่อยู่อาศัยอย่างกว้างขวาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัยของข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงสุดของไคเมียว หรือนักรบ (ชามูไร) ระดับบน แต่ละแห่งจะมีที่ยึดหลักของตัวเองในค่ายทหารยาวบริเวณขอบ

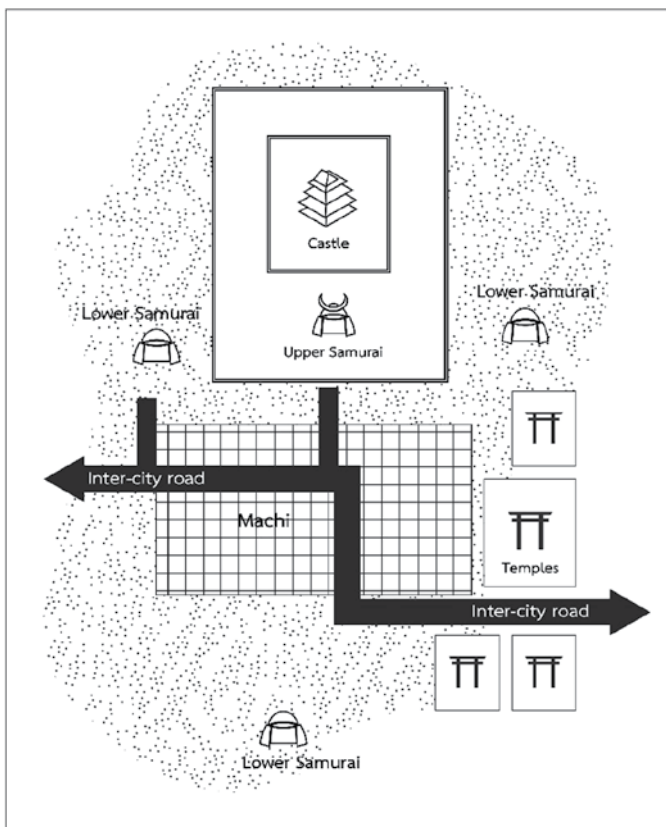
รอบนอก ส่วนพื้นที่เมืองสำหรับสามัญชน พ่อค้า และช่างฝีมือ จะถูกเรียกว่า “มาจิ” (Machi) ตั้งอยู่บริเวณตรงกันข้ามกับด้านหน้าประตูหลักสู่ปราสาท และตามถนนสายหลักที่นำไปสู่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศ โดยเกือบทุกแห่งถูกจัดวางในพื้นที่สี่เหลี่ยมจัตุรัสแบบตารางกริด (Grids) มีลวดลายตามระบบการแบ่งที่ดิน และมีการใช้ครั้งแรกในเมืองโบราณ เช่น เมืองนารา และเมืองเกียวโต เขตเมืองแบบมาจิ (Machi) มักถูกล้อมรอบไปด้วยย่านที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นน้อยของนักรบ (ซามุไร) ชั้นล่าง ซึ่งทำหน้าที่สองอย่างในการปกป้องพื้นที่สามัญชนและควบคุม ส่วนเขตวัดจะถูกวางไว้พื้นที่รอบนอกของเมืองในจุดประสงค์เดียวกัน คือ สำหรับการป้องกัน

สำหรับในเมืองเอโดะ Kato (1994) กล่าวถึง การจัดวางผังพื้นที่วัด ศาลเจ้า ย่านที่ยึดโยงโดยตรงของโชกุน และไต่เมียวที่มีฐานันดรใหญ่แต่ละแห่งว่า จะมีการสร้างกำแพง และประตูที่โอ้อ่าเป็นของตัวเอง ส่วนภายในพื้นที่สามัญชน ประตู และป้อม จะถูกแยกกระจายในแต่ละย่านที่อยู่อาศัยและจะถูกปิดในเวลากลางคืน โดยมีการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาดูแล นอกจากนี้ ในบทความของ Fujioka (1980) ยังกล่าวถึง การสร้างคูเมือง และแม่น้ำ เพื่อแยกเขตต่าง ๆ ภายในเมืองปราสาทแต่ละแห่ง และมีถนนแคบ ๆ ลักษณะตรง ๆ เป็นทางแยกรูปตัวที (T) ทำให้สะพานข้ามคูเมือง และแม่น้ำหลายแห่งเกิดความแคบลง เพื่อให้สามารถควบคุมการเคลื่อนที่ได้ดีขึ้น

ขณะที่ระบบโดยรวมของการแยกชั้นศักดินาต่าง ๆ ยังคงดำเนินไปเช่นเดิมกับช่วงก่อนการรวมชาติ ตลอดระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้การแยกชั้นมีลักษณะไม่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ ในความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองเอโตะ ซึ่งมีการขยายตัวของเมืองอย่างมากในช่วงเวลานั้น ทั้งรูปแบบการใช้ที่ดินในแนวปฏิบัติที่มีความซับซ้อนมากกว่ารูปแบบเดิม ยิ่งไปกว่านั้นการควบคุมดูแลสมัยโทคุงาวะ ยังทำให้อุณหภูมิร้อนที่ที่ดิน และประชากรเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่เคยกล่าวถึงการควบคุมอาคาร และโครงสร้างพื้นฐานที่มีประสิทธิภาพ หรือการควบคุมพื้นที่เฉพาะ และที่ดินที่แท้จริง ซึ่งมักจะดำเนินการผ่านกระบวนการเจรจาเท่านั้น ทำให้เกิดช่องโหว่ในการควบคุมดูแล และบริหารจัดการกายภาพเมืองที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เกิดความกดดันต่อการใช้พื้นที่ในระดับต่าง ๆ และพื้นที่เปิดโล่งก็ยากที่จะปกป้อง ถึงแม้ว่ารัฐบาลบาคุฟุจะมีอำนาจเต็มในการเป็นเจ้าของ และมีจุดมุ่งหมายสูงสุดในเรื่องความปลอดภัยจากอัคคีภัย และการควบคุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง แต่กลับไม่สามารถสร้างความสมบูรณ์ของทำงานได้ โดยส่วนใหญ่จะเกิดจากการเจรจา การให้และรับบางอย่างเสมอ จึงสร้างข้อขัดแย้งที่เพิ่มขึ้นในกลุ่มศักดินาต่าง ๆ ตามมา

ปัจจุบันถึงแม้ประเทศจะพัฒนาเป็นรูปแบบการปกครองแบ่งเป็นจังหวัดแล้ว แต่เมืองปราสาทหลายแห่งนอกจากปราสาทเอโตะ ยังคงได้รับการบูรณะฟื้นฟูและขึ้นทะเบียนเป็น

มรดกของชาติ ตลอดจนกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญมากมาย ในประเทศญี่ปุ่น เช่น เมืองปราสาทฮาจิ จังหวัดยามากุจิ ปราสาทนาโงย่า จังหวัดนาโงย่า และปราสาทนิโจ จังหวัดเกียวโต เป็นต้น ชุมพล (2553) ยังได้กล่าวถึง เมืองปราสาทที่ถูกขนานนามว่าเป็น Little Edo ในบทความของเขา ที่เรียกว่า โค-คาวะโกเอะ (Ko-Kawagoe) ที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นในฐานะ เมืองลูกหลวงของเอโดะ ปราสาทคาวะโกเอะ (Kawagoe) สร้างขึ้นตั้งแต่ปี 1457 โดยชามุโรตระกูลโฮโจ (Hojo) เป็นปราสาทแบบญี่ปุ่นที่ปลูกสร้างบนพื้นที่ราบ ซึ่งสถานการณ์การขยายตัวของเมืองเอโดะที่รวดเร็วทำให้เมืองคาวะโกเอะ กลายเป็นเมืองปราสาทที่อยู่ใกล้เมืองเอโดะมากที่สุด เชื่อมต่อกันโดยแม่น้ำชินกาชิ (Shingashi) และเส้นทางเดินเท้าคาวะโกเอะไคโด (Kawagoe Kaido) ที่มีระยะทางประมาณ 43 กิโลเมตร จากนิโงะบาชิ (Nihonbashi) ใจกลางเมืองโตเกียว ทำให้ได้รับอิทธิพลทั้งวิทยาการความรู้ ลักษณะกายภาพเมือง และศิลปวัฒนธรรมจากเมืองเอโดะอย่างมาก ปัจจุบันอยู่ในเขตการปกครองของจังหวัดไซตามะใกล้กับจังหวัดโตเกียว เน้นเขตเกษตรกรรมที่สามารถเพาะปลูกมันเทศ ที่มีชื่อเสียงมากเป็นอันดับ 1 ของประเทศญี่ปุ่น



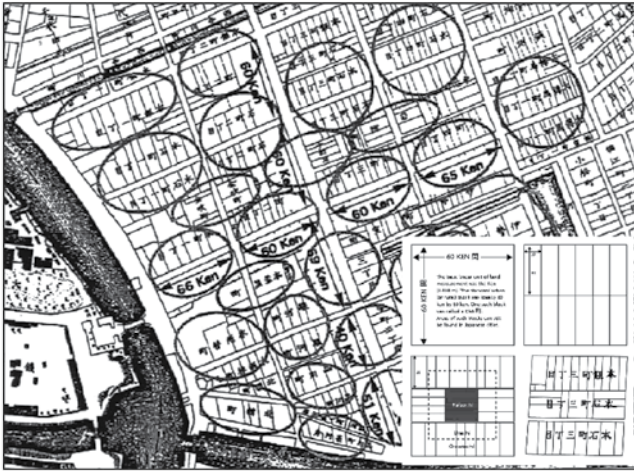
ภาพที่ 1 องค์ประกอบของผังเมืองในสมัยโทคุงาวะ (Tokugawa)
ที่มา: ปรับปรุงจาก Sorensen, 2004

1.2 เมืองสามัญชน (Commoner City)

จากการศึกษาของ Jinnai (1990) ได้กล่าวถึงรูปแบบการแบ่งพื้นที่ในสมัยเอโดะว่า เกิดจากการแบ่งพื้นที่ระหว่างของพื้นที่สามัญชน (Machi-chi) กับนักรบ (Samurai Areas หรือ Buke-chi) ซึ่งมีการพิจารณาการผสมผสานระหว่างพื้นที่เหล่านี้ ร่วมกับพื้นที่วัด (Temple Areas หรือ Jinsha-chi) บนพื้นฐานของเมือง โดยทั้ง 3 พื้นที่จะมีลักษณะโดดเด่นต่างกัน ซึ่งในส่วนของพื้นที่สามัญชนมีลักษณะเป็นรูปแบบตารางกริด (Grids) กล่าวคือ ลักษณะเป็นบล็อกสี่เหลี่ยมที่ปรับมาจากแนวคิดของจีนสมัยใหม่ที่ใช้อยู่ในเมืองเกียวโต ภายใต้การจัดสรรที่ดินโดยรัฐบาลบากูฟู แต่ความสำคัญของลักษณะพื้นที่สามัญชนในเมืองเอโดะนั้นเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรที่หนาแน่นด้วยทำให้ปลายศตวรรษที่ 18 เมืองเอโดะมีประชากรสามัญชนอาศัย 1,700 ครอบครัว อาศัยอยู่ในพื้นที่เพียง 13 ตารางกิโลเมตร ความหนาแน่นของพื้นที่สามัญชนนั้นมีมากกว่าพื้นที่ของนักรบถึง 4 เท่า และเป็น 10 เท่าของพื้นที่วัด ทำให้ปลายยุคเอโดะพื้นที่สามัญชนขยายไปอย่างมากด้านทิศตะวันตกข้ามไปจนถึงแม่น้ำซูมิดะ (Sumida River) ตามทางหลวงไปทางทิศเหนือ ตะวันตก และทางใต้ของเมือง ห้อมล้อมไปด้วยพื้นที่ของนักรบ (ซามูไร) ที่มีอยู่เพียงเล็กน้อยและแออัด จนเกิดเป็นพื้นที่เมืองใหม่ ๆ เช่น เมืองฮอนโจ (Honjo) และเมืองฟูกางาวะ (Fukagawa) ตลอดจนมีการสร้างถนนสายหลักตามมาหลายสายเพื่อเชื่อมเข้าสู่เมือง

ทำให้บางเมืองเกิดใหม่ที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นรูปแบบตารางกริด (Grids) มาตรฐาน เช่น เมืองชิตามะจิ (Shitamachi) เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ลุ่มต่ำ แต่จะถูกแทนที่ด้วยคลองที่มีอยู่ และมีการสร้างโครงข่ายเชื่อมต่อย่างกว้างขวาง ทำให้เมืองเอโดะ หรือจังหวัดโตเกียวปัจจุบัน กลายเป็นเมืองศูนย์กลางขนาดใหญ่ของประเทศและของโลกในช่วงนั้น

รูปแบบตารางกริด (Grids) มาตรฐาน 1 บล็อก มีขนาด 60×60 ken โดย 1 ken นั้นมีขนาดประมาณ 1.8 เมตร ดังนั้น 1 บล็อก จึงมีขนาดประมาณ 109×109 เมตร หรือเท่ากับ 1.2 Hectare และถูกเรียกว่า Cho (1 Cho เท่ากับ 60 ken) ซึ่งเป็นรูปแบบพื้นฐานที่สะท้อนถึงการอธิบายการวางแผนแบ่งเขตย่านที่อยู่อาศัยและการบริหารจัดการผังเมืองในยุคนั้น โดยได้มีการหยิบยืมมาจากรูปแบบของจีนในช่วงที่มีการสร้างเมืองนารา และเมืองเกียวโตในช่วงศตวรรษที่ 18 แต่บางพื้นที่ในชนบท เช่น ย่านฮาตะโมโตะ (Hatamoto District) พื้นที่บล็อกแบบกริด (Grids) ถูกขอย่อยเหลือเพียง 10×30 ken หรือเท่ากับ 992 ตารางเมตร หรือขนาดประมาณพื้นที่การเพาะปลูกข้าวในปัจจุบัน ต่อมาลักษณะรูปแบบตารางกริด (Grids) ในละแวกบ้านแต่ละบล็อกได้ถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นพื้นที่ร้านค้าขนาด 2 ข้างถนน ส่วนพื้นที่ปลายบล็อกจะกลายเป็นทางแยก



ภาพที่ 2 ลักษณะการแบ่งพื้นที่ และการวางผังพื้นที่บริหารจัดการย่าน รูปแบบตารางกริด (Grids) มาตรฐาน หรือเรียกว่า Cho
ที่มา: ปรับปรุงจาก Sorensen, 2004

โดย 1 Cho มีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 300 คน และประกอบด้วยสังคมสามัญชนที่หลากหลาย เช่น เจ้าของบ้านที่ร่ำรวย และเจ้าของร้านค้าที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นและมีการอนุรักษ์ในปัจจุบัน ที่เรียกว่า “มาจิยะ” (Machiya) ซึ่งจะมีการตั้งเรียงรายอยู่บริเวณหน้าถนน รวมถึงผู้เช่าบ้านในอาคารนากายะ (Nagaya) ที่ตั้งอยู่ในตรอกซอกซอยด้านหลัง ซึ่งมักจะมีทั้งกลุ่มลูกจ้างของพ่อค้า หรือกลุ่มช่างฝีมือที่ยากจนอาศัยอยู่ โดยทั่วไปแล้วการใช้ที่ดินจะมีการผสมผสานกันอย่างมาก มีตึกแถวสองชั้นที่เรียงรายไปตามถนนสายหลัก ก่อเกิดถนนอุตสาหกรรม หรือ

หัตถกรรมขนาดเล็กทุกประเภท ทั้งในบ้านริมถนน ตึกแถว ภายในตรอก และที่อยู่อาศัยหนาแน่นสูงทุกแห่ง ผู้อยู่อาศัยแต่ละ Cho มักจะมีอาชีพประเภทเดียวกัน หรือเชี่ยวชาญในการค้าบางอย่างเหมือนกัน ก่อให้เกิดเอกลักษณ์สำคัญของแต่ละย่าน ที่สามารถสะท้อนมายังมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน

1.3 พื้นที่วัด (Temple Areas หรือ Jinsha-chi)

พื้นที่วัด จากบทความของ Naitoh (1966) ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีการแสดงออกด้านผังเมืองในสมัยเอโดะได้อย่างชัดเจน พื้นที่หนึ่ง ซึ่งมีมากถึงร้อยละ 15 ของพื้นที่เมืองในรัชสมัยโทกุงาวะ โดยมีทั้งขนาดใหญ่และเล็กปะปนกันไป ส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บริเวณทางเหนือใกล้กับบริเวณย่านอาซากุซะ (Asakusa) และอุเอะโนะ (Ueno) และทางใต้ใกล้กับเมืองชิบะ (Shiba) บริเวณที่ตั้งของโตเกียวทาวเวอร์ในปัจจุบัน ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่วัดเปรียบได้กับเมือง ๆ หนึ่ง ที่มีการวางตัวเป็นของตนเอง ไม่ได้สร้างในพื้นที่ติดกัน และค่อนข้างอยู่กันแบบกระจัดกระจาย

วัด และศาลเจ้า ของประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะของการก่อตั้งในลักษณะที่เป็นแนวยาว สอดคล้องกับการวางตัวของตลาด และการแสดงสินค้า ซึ่งมีการเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ จากกิจกรรมต่าง ๆ ในสมัยเอโดะ จนกลายเป็นพื้นที่ย่านนันทนาการที่มีชื่อเสียง และสามารถควบคุมให้กลายเป็นพื้นที่ลานสาธารณะ (Open Space)

สำหรับผู้คนจำนวนมากได้เข้ามารวมตัวกันในสมัยนั้น ทำให้กลุ่มพ่อค้าเติบโต และได้รับผลกำไรอย่างรวดเร็ว จากข้อเท็จจริงที่ว่า เทศกาล และพิธีของวัดและศาลเจ้า ทำให้เกิดการดึงดูดของผู้คนในเมืองจำนวนมาก รวมถึงพื้นที่นอกประตูวัดที่มีการพัฒนาเป็นสวนสนุก อันประกอบไปด้วย โรงละคร โรงน้ำชา แผงขายอาหาร และบุทกกิจกรรมต่าง ๆ เกิดเป็นพื้นที่ย่านที่มีหญิงสาวคอยต้อนรับ และให้บริการที่มีชื่อเสียงในช่วงเวลาต่อมา เรียกว่า “เกอิชา” (Geisha)

พื้นที่วัด และศาลเจ้า จึงกลายเป็นพื้นที่กิจกรรมที่มีชื่อเสียง และพื้นที่ต้นกำเนิดวัฒนธรรมของกลุ่มสามัญชนในสมัยเอโดะ ส่วนย่านที่อยู่บริเวณด้านหน้าวัดจะถูกพัฒนารูปแบบเมืองที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน เช่น บริเวณหน้าวัดอาซากุสะ (Asakusa) และวัดโกโกะคุจิ (Gokokuji) ในจังหวัดโตเกียว หรือบริเวณด้านหน้าวัดเซ็นโคจิ (Zenkoji) ในจังหวัดนากาโนะ เป็นต้น ซึ่งวัดที่มีชื่อเสียงในปัจจุบันส่วนใหญ่จะมีรูปแบบการก่อสร้างของพื้นที่ย่านเช่นเดียวกัน แต่เมื่อช่วงเวลาผ่านไปขนาดของพื้นที่จะค่อย ๆ เล็กลง อันเนื่องมาจากการขยายตัวของจำนวนประชากร และที่อยู่อาศัยในเมืองที่เพิ่มขึ้น เกิดความหนาแน่น และเชื่อมต่อกัน จนกลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกัน (Conurbation) หน้าที่สุดท้ายของพื้นที่วัดจึงมีบทบาทในการเป็นพื้นที่สาธารณะของเมือง ทำให้พื้นที่วัดของประเทศญี่ปุ่นเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิด

การสร้างพื้นที่สีเขียวที่ประกอบด้วยต้นไม้ขนาดใหญ่ล้อมรอบ กลายเป็นสัญลักษณ์ของพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์ในภูเขา และพิธีกรรมทางศาสนาเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดพื้นที่สาธารณะหรือพื้นที่สีเขียวในยุโรปที่มีการกำหนดกลไกชัดเจน แต่กลับมีการก่อตัวคล้ายคลึงกับพื้นที่วัดของประเทศไทยและเมืองแถบเอเชียในอดีต รวมถึงบทบาทของการเป็นพื้นที่สาธารณะต้นไม้ศักดิ์สิทธิ์ พื้นที่พิธีกรรม และสร้างการรวมกลุ่มของผู้คนนั้น ให้ความรู้สึกถึงความคล้ายกันอยู่มาก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวัด และศาลเจ้าจะมีบทบาทสำคัญในฐานะพื้นที่สาธารณะของเมือง แต่ยังคงเป็นพื้นที่ส่วนพิธีกรรมทางศาสนาเป็นหลัก และไม่มีวิธีการจัดการความเป็นพื้นที่สาธารณะและการบำรุงรักษาพื้นที่ หรือกำหนดเป็นสวนสาธารณะแบบเปิดในเขตเมืองได้ ซึ่งต่อมาในสมัยเมจิจึงได้มีการปรับเปลี่ยนบริเวณวัด ศาลเจ้า และที่ดินของใดเมียวบางแห่งเป็นสวนสาธารณะ ตามแนวคิดของสวนสาธารณะในเมืองอย่างช้า ๆ โดยเฉพาะช่วงที่ประเทศญี่ปุ่นมีการเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็วในศตวรรษที่ 20 ทำให้มีพื้นที่เพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่สามารถกันไว้สำหรับสวนสาธารณะได้ แม้ว่าวัดจะยังคงมีบทบาทเดิมในฐานะพื้นที่สาธารณะหลายแห่ง แต่กลับไม่ได้มีการขยายตัวดังเช่นขนาดของเมืองที่ให้บริการ จนเกิดปัญหาการขาดแคลนพื้นที่เปิดโล่งสาธารณะมากขึ้น ตามแนวโน้มการเติบโตของเมืองเช่นกัน

1.4 เมืองซามูไร (Samurai City หรือ Buke-chi)

กลุ่มนักรบ (ซามูไร) ในการบันทึกของ Rozman (1986) พบว่า เป็นกลุ่มที่มีการตั้งถิ่นฐานขนาดใหญ่มากที่สุดในพื้นที่ของเมืองปราสาท ซึ่งในสมัยเอโดะนั้นมีจำนวนมากถึง 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมดในพื้นที่ของสามัญชน แต่ละพื้นที่ที่อยู่อาศัยของนักรบจะมีขนาด และประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกันไปในแต่ละเมือง เรียกว่า “บูเคชิ” (Buke-shi) เนื่องจากการปกครองและงานบริหารของประเทศสมัยนั้น มักถูกดำเนินการโดยชนชั้นซามูไร ที่ส่วนใหญ่จะดำเนินการภายในองค์กรขนาดใหญ่ของโตเมียว และเจ้าหน้าที่ระดับสูง

พื้นที่กลุ่มนักรบ (ซามูไร) หลัก ๆ จะขยายออกไปประมาณ 5 กิโลเมตร จากปราสาทเอโดะในแนวโค้งกว้างไปทางทิศใต้ ทิศตะวันตกและทิศเหนือของบริเวณปราสาท และปัจจุบันพบพื้นที่สำคัญอีกแห่งทางตะวันออกตามแม่น้ำสุมิเดะ (Sumida) และลำคลอง นอกจากนี้ ช่วงศตวรรษที่ 18 เมื่อเอโดะได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ และโตเมียวส่วนใหญ่ได้สร้างที่อยู่อาศัยมากขึ้นและถูกกระจายไปทั่วเมือง โดยสลับกับพื้นที่ของที่พักอาศัยของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลบาคุฟุ และเขตของซามูไรระดับล่าง รูปแบบโดยรวมของการพัฒนาเมืองของพื้นที่ซามูไร จะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเนินเขาทางตะวันตก และทางใต้ของปราสาท มีโครงสร้างหลัก 3 ประการ ได้แก่ ลักษณะภูมิประเทศ โครงข่ายถนนชั้นพื้นฐาน และที่ดินขนาดใหญ่ของโตเมียว ทำให้การวางตัวของที่อยู่อาศัยกลุ่มซามูไร ถือได้ว่ารูปแบบตัวอย่างของการวางผังเมือง

ในสมัยนั้นที่สะท้อนการประยุกต์ใช้รูปแบบตารางกริด (Grids) เช่น เมืองฮาตะโมโตะ (Hatamoto) ที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของปราสาทเอโดะ มีความโดดเด่นด้วยทางเข้าที่มีกำแพงล้อมรอบที่อยู่อาศัยที่สวยงาม และตั้งอยู่ในสวน

ย่านที่อยู่อาศัยของซามูไรชั้นล่าง มีจำนวนมากที่สุดโดยครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 70 ของเมืองซามูไร มีรูปแบบตารางกริด (Grids) ขนาดบล็อก 40 ken x 20 ken ขนาดเฉลี่ยประมาณ 300-600 ตารางเมตร ซามูไรชั้นล่างจะไม่ได้มีการจัดสรรที่อยู่อาศัยของแต่ละบุคคล แต่อาศัยอยู่ร่วมกันกับรุ่นใหญ่กว่า และกลุ่มสามัญชนที่ยากจน โดยจะถูกกระจายไปตามที่อยู่อาศัยของไดเมียว และถูกจำกัดด้วยภูมิประเทศที่เป็นเนินเขาขนาดใหญ่ ทำให้เมืองที่พบมีลักษณะเป็นรูปแบบตารางกริด (Grids) ที่ไม่ธรรมดา Jinnai (1990) กล่าวถึงผังที่ได้ว่า มีลักษณะเป็นรูปแบบโมเสคของการเชื่อมต่อกัน อย่างมีระเบียบแผนที่ถูกกำหนดโดยความสมดุลระหว่างการวางแผนที่สอดคล้องกับลักษณะของเมืองปราสาท และความสอดคล้องกับภูมิประเทศที่ยืดหยุ่นมากขึ้น

ความแพร่หลายของการพัฒนาที่ไม่ได้วางแผนไว้ในพื้นที่โดยรอบเมืองเอโดะ มีความโดดเด่นเป็นพิเศษในช่วงครึ่งหลังของสมัยโทกูงาวะและกลายเป็นข้อบ่งชี้ของการลดการควบคุมเชิงพื้นที่ที่เข้มงวด ซึ่งมีลักษณะเฉพาะในช่วงครึ่งแรกที่มีการวางโครงสร้างพื้นฐาน พื้นที่เมืองซามูไรในเอโดะเป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งที่ยังคงพบเห็นได้ในประเทศญี่ปุ่นปัจจุบัน ทั้งรูปแบบการพัฒนาเมืองตามแบบตารางกริด (Grids) ปกติ หรือ

ตารางกริด (Grids) แบบดัดแปลง โดยมีลักษณะการจัดกระจายไปตามพื้นที่ขนาดใหญ่ที่มีการจัดระบบโครงข่ายถนนสายหลัก ซึ่งเป็นไปตามลักษณะภูมิประเทศ และรูปแบบของการพัฒนาการเกษตรในยุคแรก



ภาพที่ 3 ลักษณะโครงสร้างและการขยายตัวของเมืองเอโดะ ปี 1859
ที่มา: ปรับปรุงจาก Sorensen, 2004

จากข้อมูลข้างต้น ทำให้มีทั้งรูปแบบที่ได้มีการวางแผน และไม่ได้มีการวางแผนไว้อยู่ร่วมกัน และเกิดการสร้างรูปแบบเหล่านี้ขึ้นใหม่ซ้ำ ๆ จนกระทั่งยุคโทกุงาวะล่มสลาย จากการขยายตัวของเมืองกับการต่อรองของภาคประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกัน รวมถึงอิทธิพลจากกลุ่มพ่อค้าที่เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ของการพัฒนาเมืองที่เกิดขึ้น ทำให้อาจกล่าวได้ว่า ช่วงแรกของการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่ เกิดจากมรดกทางวัฒนธรรมที่ถ่ายทอดมาจากยุคสมัยโทกุงาวะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ใน 2 ประเด็น คือ

(1) ประเพณีในเมือง เช่น รูปแบบความเป็นเมือง การขยายตัวของเมือง และการบริหารจัดการเมืองโดยรัฐบาลเดียว รวมถึงวิถีชีวิต วัฒนธรรม สังคม และสภาพแวดล้อม

(2) รูปแบบการริเริ่มการวางแผนในระยะแรก และกำหนดปัญหาสำคัญที่คนสมัยใหม่ต้องเผชิญ รวมถึงเมื่อเมืองต่าง ๆ เติบโตขึ้น พร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการวางผังเมืองเรื่อยมา

ทั้งหมดนี้ สามารถสรุปเป็นการพัฒนาผังเมืองในแต่ละยุคสมัยที่สืบต่อกันมาจนถึงยุคเฮเซ (Heisei) ดังตารางที่ 1 โดยจะได้มีการเล่าถึงรายละเอียดของการวางผังเมืองครั้งแรกของประเทศญี่ปุ่น ที่เริ่มมีการคิดและวางนโยบายด้านการวางผังเมือง และควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอยู่อาศัยร่วมกันอย่างเท่าเทียม ตั้งแต่ยุคสมัยเมจิ (Meiji) ที่มีการยกเลิกระบบศักดินา และการเกิดกฎหมายผังเมืองปี 1919 ในบทต่อไป

ตารางที่ 1 พัฒนาการผังเมืองในช่วงยุคสมัยต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่น

ยุคสมัย	ลักษณะการวางผังเมือง
1. สมัยเอโดะ หรือโทกูงาวะ (Edo or Tokugawa period (1603-1868))	ยุคเริ่มต้นระบบการวางผังเมือง ภายใต้การปกครองของตระกูลโทกูงาวะ (1600-1868) มีจังหวัดโตเกียวปัจจุบันเป็นเมืองหลัก และมีการรวมศูนย์อำนาจที่รัฐบาลกลาง เรียกว่า “บากูฟู” (Bakufu)
2. สมัยเมจิ (Meiji period (1868-1912))	ยุคใหม่ของการวางผังเมืองกับการนำแนวคิดตะวันตกไปปรับใช้กับการวางผังเมือง เช่น ตารางกริด (Grids) และบูรณาการระบบการเมืองและเศรษฐกิจโลก มีการยกเลิกระบบศักดินาและเกิดการพัฒนาระบบเมือง และปูพื้นฐานการผังเมือง 19 th century city planning เพื่อการเติบโตด้านการค้าและอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ทำให้เมืองหลักเกิดการขยายตัวมากยิ่งขึ้น ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และมีการตั้งรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นในปี 1870 จนเรียกได้ว่า “ยุคปฏิวัติเมจิ”
3. สมัยไทโช (Taisho period (1912-1926))	ยุคการพัฒนาการวางผังควบคู่กับปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว เกิดการบังคับใช้ พรบ. ผังเมือง และ พรบ. ควบคุมอาคาร 1919 (the City Planning Act and the Building Act 1919)

ตารางที่ 1 พัฒนาการผังเมืองในช่วงยุคสมัยต่าง ๆ ของประเทศไทย

ยุคสมัย	ลักษณะการวางผังเมือง
<p>4. สมัยโชวะ (Showa period (1926-1989))</p>	<p>ยุคการวางผังเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เน้นการฟื้นฟูเมือง และการพัฒนาเศรษฐกิจ และเกิดแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 1 (1960) เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจ และการกระจุกตัวของประชากรในเมืองหลัก รวมถึงการวางกฎหมาย 1968 City Planning Law และบังคับใช้จริงจึงภายใต้กฎหมายผังเมืองฉบับแรก City Planning Law 1980 และมีการทำผังพัฒนาเมืองที่แรก คือ Tokyo's first zoning plan 1925</p>
<p>5. สมัยเฮเซ-ปัจจุบัน (สมัยเรวะ) (Heisei period (1989-2019)– present (Reiwa period))</p>	<p>ยุคการเพิ่มอำนาจชุมชนและประชาชน มีส่วนร่วมในการวางแผนและผังเมืองมากขึ้น ภายใต้กฎหมายองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร Non-profit Organization Law 1998 (NPO Law) และให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ภายใต้แนวคิดการสร้างภูมิภาค และนโยบายการฟื้นฟูท้องถิ่น 2014 รวมถึงการออก พรบ. ว่าด้วยการสร้างเมือง คน อาชีพ 2014 และจัดทำเป็นแผนแม่บทในปี 2017 เพื่อการปฏิบัติใช้อย่างแท้จริง</p>

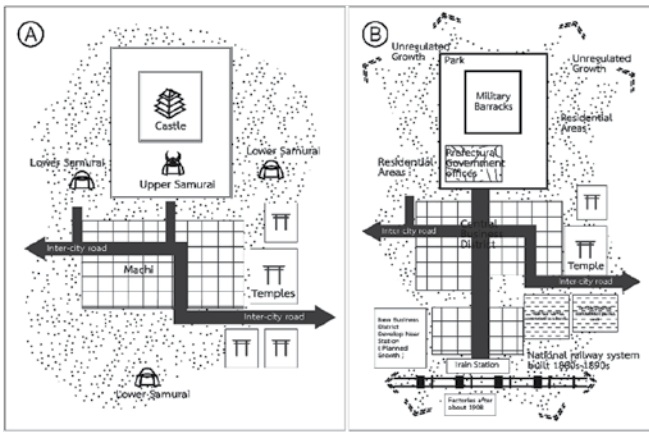


การขออนุญาต และมาตรการวางผังเมือง
ภายใต้ พรบ. ผังเมือง
(the City Planning Act) และ
พรบ. อาคาร (the Building Act)

ก่อนการเริ่มต้นของการวางผังเมืองที่แท้จริงครั้งแรกนั้น สมัยเมจิ (Meiji (1868-1912)) ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความสัมพันธ์แห่งความเท่าเทียมกันทางสังคมสู่ยุคสมัยใหม่ (Modern Era) หรือเรียกว่า “ปฏิวัติเมจิ” โดยตามที นักประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นได้กล่าวไว้ว่า เป็นยุคที่มีการยกเลิกระบบศักดินาหรือระบบชนชั้น (Shinokosho) มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ที่ดินครั้งใหญ่ และรับเอาวัฒนธรรมและการค้าขายกับชาวตะวันตกเข้ามา ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเริ่มปรับเปลี่ยนกลยุทธ์จากยุคก่อนสมัยใหม่ (Kinsei) เป็นยุคสมัยใหม่ (Kindai) และแม้ว่าการวางผังเมืองไม่ใช่สิ่งสำคัญอันดับต้น ๆ ของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการสร้างสถาบันด้านการบริหารจัดการทางทหาร และเศรษฐกิจระดับชาติ แต่การให้ความสำคัญกับด้านพลังงาน คือ ความพยายามอย่างหนึ่งในการสะท้อนการออกแบบเมืองในประเทศญี่ปุ่นสมัยใหม่ โดยเฉพาะเมืองมหานครโตเกียว

เรื่องราวของพัฒนาการวางผังเมืองสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่น จึงถูกเริ่มต้นขึ้นในสมัยเมจิ เนื่องจากความต้องการแทรกแซงของรัฐบาลในกระบวนการพัฒนาเมืองให้ได้รับการกระตุ้น ทั้งจากความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของพื้นที่เมือง อันเกิดจากความทันสมัย และการทำให้การพัฒนาภาคเศรษฐกิจเป็นภาคอุตสาหกรรม ส่งผลต่อความปรารถนาของรัฐบาลที่จะสร้างโครงการพัฒนาที่ทันสมัย และเป็นอารยะต่อโลกภายนอก

รวมถึงการวางระบบเมืองที่ได้รับการพัฒนาอย่างดีโดยตลอดของประเทศไทย ทำให้เมืองขนาดใหญ่บางเมืองในช่วงต้นยุคเมจิถือได้ว่าการวางผังเมืองในระดับที่ดี มุ่งเน้นการวางผังเมืองไปในทิศทางของการแก้ไขปัญหาเมืองที่สืบทอดมาจากยุคก่อนหน้า และการปรับตัวของเมืองให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจสมัยใหม่มากกว่า ภายใต้การพัฒนาของรัฐบาลกลางที่มีการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้ง



ภาพที่ 4 การส่งผ่านองค์ประกอบของผังเมือง : (A) สมัยโทกูงาวะ (Tokugawa period) หรือสมัยเอโดะ (Edo period) กับ (B) สมัยเมจิ (Meiji period)
ที่มา: ปรับปรุงจาก Sorensen, 2004

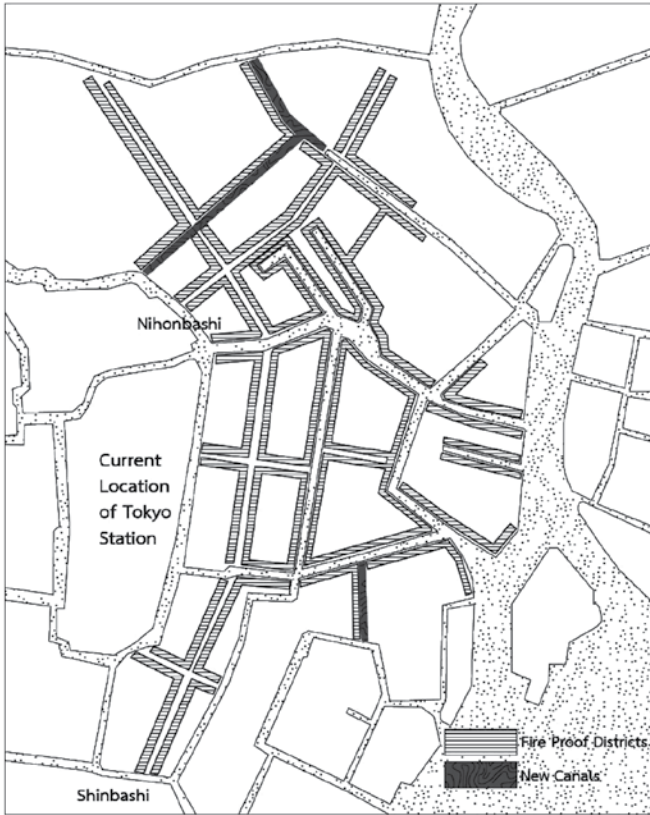
หนึ่งในเหตุผลที่สำคัญที่สุดของการขึ้นนำที่แข็งแกร่งของภาครัฐในการพัฒนาความทันสมัยของประเทศญี่ปุ่น คือลักษณะเฉพาะของสมัยโทคุกาวะที่ถูกจำลอง และสร้างให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นในสมัยเมจิ ซึ่งจะส่งผลสำคัญต่อการพัฒนารูปแบบผังเมือง นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยรัฐบาลเมจิ อันประกอบไปด้วยการเติบโตของเมืองสมัยใหม่ภายในประเทศขณะนั้น เชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากภาคเกษตรกรรมเหมืองแร่ ป่าไม้ และการประมง ไปสู่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตมากขึ้น กระตุ้นให้แรงงานส่วนใหญ่อพยพออกจากพื้นที่ชนบทเมืองเล็ก ๆ เพื่อไปทำงานในเมืองใหญ่ ส่งผลให้มีประชากรเข้าไปอาศัยอยู่ในเมืองมากกว่า 50,000 คน มีอัตราการเพิ่มขึ้นจากน้อยกว่าร้อยละ 8 เป็นมากกว่าร้อยละ 16 (Karan, 1997)

โดยจากบทความของ Sorensen (2004) สามารถสรุปการปฏิรูปในสมัยเมจิได้ 3 รูปแบบ คือ

(1) การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถูกสร้างขึ้นในช่วงปี 1870 เพื่อแทนที่ระบบราชการของรัฐบาลบากูฟู (Bakufu) และรูปแบบก่อนหน้านี้ ต่อมาในปี 1875 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนข้อกำหนด ระเบียบ และสร้างระบบใหม่ โดยมีรัฐบาลกลางที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด

(2) การปฏิรูปที่ดิน เป็นหนึ่งในนโยบายยุคเมจิที่สำคัญที่สุด ซึ่งทำให้เกิดการรับรองที่ดิน และพัฒนาเป็นระบบทะเบียนที่ดินในเวลาต่อมา และถูกนำมาใช้เป็นพื้นฐานของระบบภาษีใหม่ โดยในปี 1873 ได้มีการออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน ยกเลิกระบบภาษีเดิม และเริ่มมีการนำแนวคิดการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ดิน (Replotting) ในประเทศเยอรมันมาประยุกต์ใช้ในการวางผังการเติบโตของเมือง

(3) การพัฒนาระบบรถไฟ และรราง โดยการพัฒนารถไฟนั้น เกิดจากการพัฒนาในช่วงสมัยโทคูกาวะที่ไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ จึงมีการพัฒนาให้เกิดความทันสมัยมากยิ่งขึ้นในปี 1868 สอดคล้องกับการพัฒนาในระดับนานาชาติ และเกิดการสร้างรรางเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ในเมือง โดยเริ่มจากภายในเมืองเกียวโตปี 1895 และพื้นที่ระหว่างย่านชินากาวะ (Shinagawa) กับย่านชินบาสชิ (Shinbashi) ในเมืองโตเกียวปี 1903 ขนาดไปกับเส้นทางคมนาคมของรถม้า และรถยนต์ที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น



ภาพที่ 5 ผังแนวเขตการป้องกันไฟไหม้ย่านกลางเมืองโตเกียว ปี 1881

ที่มา: ปรับปรุงจาก Sorensen, 2004

ปัจจัยต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการเริ่มต้นแห่งการวางผังเมืองสมัยใหม่ ที่ประยุกต์ใช้ผ่านความเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการวางผังเมืองแรก คือ ย่านกินซ่า จากเหตุการณ์

ไฟไหม้ครั้งใหญ่ในปี 1872 เรียกว่า “Ginza Brick Town” โดยเป็นเขตการดูแลของรัฐบาลสมัยที่คาซุมิ กาชะกิ (Kasumi Gaseki) ภายใต้ข้อบัญญัติการปรับปรุงเมืองโตเกียว (Tokyo City Improvement Ordinance: TCIO) ประกอบด้วย การพัฒนาสภาพเมือง ความต้องการการเปลี่ยนแปลง และเงื่อนไขด้านอุตสาหกรรม และเมืองสมัยใหม่ เช่น ฝั่งยานการป้องกันอัคคีภัยพื้นที่ศูนย์กลางเมืองโตเกียวปี 1818 ที่กล่าวถึงลักษณะหลังคา ลักษณะอาคารตามแนวถนนสายหลัก และการขุดคลองเพื่อป้องกันไฟไหม้ เป็นต้น จนกระทั่งมีการแต่งตั้งหน่วยงานด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัย (Home Ministry) โดยคณะกรรมการ TCIO ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการวางกฎหมายผังเมือง (City Planning Law) ของประเทศญี่ปุ่นในช่วงแรก โดยเริ่มที่เมืองหลวง และค่อย ๆ พัฒนาไปในส่วนเมืองท่าด้านการค้า เช่น เมืองโอซาก้า (Osaka) และเมืองซัปโปโร (Sapporo) โดยปรับตามลักษณะทางกายภาพของเมืองนั้น ๆ ทำให้ลักษณะของเมืองปราสาท (Castle Town) เริ่มปรับเปลี่ยนไปจากสมัยโทคุกาวะ กลายเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการบริหาร และเชื่อมต่อสู่โครงข่ายรถไฟนานาชาติสายใหม่ ซึ่งในภาพปัจจุบันเมื่อลองเปรียบเทียบกับสัดส่วนเมืองอื่น ๆ ของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เมืองหลัก หรือเมืองท่า จะมีลักษณะการผสมผสานความหนาแน่นของประชากร ประวัติศาสตร์ อาคารสถาปัตยกรรมเก่า ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ความหลากหลาย

ทางกายภาพ และกิจกรรมการเกิดพลวัตของเมืองมากที่สุดในโลกแห่งหนึ่ง

2.1 การวางผังเมือง และกฎหมายผังเมืองฉบับแรก (National City Planning Law 1919)

กฎหมายการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่นครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1919 (National City Planning Law 1919) สมัยไทโช (Taisho (1912-1926)) ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) ซึ่งในหนังสือ The Making of Urban Japan ของ Sorensen (2004) ได้กล่าวถึง ระบบผังเมืองแรกๆ เป็นเสมือนความพยายามในการวางระบบผังเมืองขึ้น หลังจากการเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในพื้นที่เขตคันโต (จังหวัดโตเกียวในปัจจุบัน) โดยสามารถแบ่งแนวทางการวางผังเมือง ออกเป็น 5 ส่วน สำคัญที่สังเกตเห็นได้ชัดเจน และเกิดเป็นร่องรอยที่ยังส่งผลลัพท์ต่อมาจนถึงปัจจุบันอย่างชัดเจน

หนึ่ง - การแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zoning)

ในสมัยนั้นส่วนใหญ่เกิดจากแนวคิดของ Ikeda Hiroshi นักผังเมืองที่มีชื่อเสียงของประเทศญี่ปุ่น และเป็นหัวหน้าหน่วยงาน Home Ministry Roads Bureau (Dobokukyuku Douroka) ซึ่งมีการนำระบบการแบ่งเขตแบบตะวันตกที่เรียนมาประยุกต์ใช้กับประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย

การแบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ คือ ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม โดยวัตถุประสงค์ของการแบ่งเขตนั้น ไม่ได้บังคับใช้เพื่อควบคุมกฎระเบียบการใช้ที่ดินในโซนต่าง ๆ แต่เพื่อป้องกันโครงสร้างในอนาคตของเมือง อย่างเป็นรูปธรรม โดยการกำหนดเขตการใช้งานให้ดีขึ้นก่อนการขยายตัวของเมือง ในพื้นที่หนึ่ง ๆ จึงมีการสนับสนุนและผสมผสานการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น ๆ ด้วย ขึ้นอยู่กับการพัฒนาและจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment (LR)) ที่เกิดขึ้นอย่างสมดุลด้วย ทำให้กฎหมายผังเมือง 1919 (1919 City Planning Law) ไม่ได้มีข้อจำกัดมากนัก

ยกเว้น อุตสาหกรรมหนักจะถูกจำกัดให้อยู่ในเขตอุตสาหกรรมเท่านั้น มีการแยกออกจากย่านที่อยู่อาศัยหลักอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการรบกวนของผู้อยู่อาศัย และคุ้มครองทางกฎหมายที่ชัดเจนให้กับผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ อันเนื่องมาจากการขยายตัวของที่อยู่อาศัยของคนงานโดยรอบ และการได้รับผลกระทบจากมลภาวะเป็นพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานเหล่านั้น จนเกิดการรบกวนเกิดการประท้วงมากขึ้นตามมา และทำให้โรงงานต้องย้ายไปยังพื้นที่อื่น ๆ เกิดข้อถกเถียงมากขึ้นในการประชุมของ Japan Architects Association ปี 1917 เพื่อร่วมหาทางออกที่เหมาะสม แต่ยังคงมีการอนุญาตให้มีที่อยู่อาศัยอยู่ได้หลังจากปี 1919 อย่างเลี่ยงไม่ได้

ส่วนสถานบันเทิงที่มีการใช้เสียงที่ดัง เช่น โรงละคร และไนต์คลับ จะถูกจำกัดให้อยู่ในเขตการค้า ซึ่งมีการอนุญาตจำนวนมาก ส่วนเขตที่อยู่อาศัยจะมีข้อจำกัดด้านความสูงของอาคารอย่างเข้มงวดกว่าพื้นที่อื่น ๆ รวมถึงการเว้นระยะจากแนวถนน และขนาดถนนที่มีขนาดเล็กกว่าพื้นที่ประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินอื่น ๆ นอกเหนือจากนั้นแล้ว การใช้งานที่หลากหลายยังคงกระจายอยู่ทั่วเมือง เช่น โรงงานผลิตขนาดเล็กจะสามารถตั้งอยู่ทั่วทุกแห่ง ยกเว้น ในย่านธุรกิจใจกลางเมือง ซึ่งมีราคาที่ดินสูงจนเกินไป ซึ่งปัจจุบันในย่านอนุรักษ์ของประเทศญี่ปุ่น ยังสะท้อนภาพเหล่านั้นให้เราได้พบเห็น และเข้าใจระบบการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินโซนพิเศษอื่น ๆ (Special Zone) 3 โซน ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินพื้นฐานที่มีอยู่ดั้งเดิมและมีอิทธิพลในสมัยแรก ๆ ได้แก่ พื้นที่ชมวิว (Scenic Area (Fuchichiku)) พื้นที่เมืองสวยงาม (Beautiful City Area (Bikanchiku)) และพื้นที่ป้องกันอัคคีภัย (Fire Prevention Area (Bokachiku)) ภายใต้งุดมุ่งหมาย คือ เพื่อการปกป้องพื้นที่ธรรมชาติที่มีความสำคัญ เช่น บริเวณใกล้ศาลเจ้าชินโต (Shinto) และสวนสาธารณะหลัก ๆ เพื่อช่วยสร้างความสง่างามของในพื้นที่ใจกลางเมือง เช่น ย่านมารูโนอุจิ (Marunouchi) และเพื่อการสร้างศูนย์พลเมืองใหม่ที่ทันสมัยตามแนวคิดเมืองสวยงามในประเทศสหรัฐอเมริกา (American

City Beautiful) ซึ่งเกิดจากการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติหรือปฏิเสธการอนุญาตการวางผังตามแผนที่ได้รับการอนุมัติด้วย โดยเฉพาะพื้นที่ป้องกันอัคคีภัย ซึ่งเกิดจากข้อกำหนดจากกฎหมาย Tokyo City Improvement Ordinance (TCIO) ในยุคแรกเริ่ม และถูกนำไปใช้ในพื้นที่ใจกลางเมือง และถนนสายหลัก เพื่อกำหนดหน้าที่สำหรับตำแหน่งดับเพลิง รวมถึงการกำหนดวัสดุอาคารที่อนุญาตให้สร้างได้ เช่น อิฐ หิน และคอนกรีตเสริมเหล็กเท่านั้น หรือการอนุญาตให้มีอาคารไม้ที่ทนไฟด้วยหลังคากระเบื้อง หิน หรือปูนปั้น และกระเบื้องหุ้มบนโครงไม้ที่ยังคงปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน เช่น อาคารของหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

ในบทความของ Ishida (1987) กล่าวถึงแผนการแบ่งเขตได้ว่า มักจะรับการออกแบบ และอนุมัติอย่างรวดเร็วใน 6 เมืองที่ใหญ่ที่สุดเท่านั้น แต่การนำไปใช้ในพื้นที่อื่นค่อนข้างล่าช้า จาก 97 เมือง ที่ถูกนำกฎหมายผังเมืองมาใช้ในปี 1930 มีเพียง 27 เมืองเท่านั้นที่ยอมรับแผนการแบ่งเขต แม้ว่ากฎหมายการวางผังจะครอบคลุมอย่างกว้างขวางในปี 1933 แต่ในช่วงปี 1960 เมืองหลายแห่งได้ประกาศห้ามแบ่งเขตเลย เนื่องจากส่วนหนึ่งมาจากการควบคุมของรัฐบาลกลางในระดับสูง และความซับซ้อนของการบริหารที่เกิดขึ้น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแบบบนลงล่าง (Top-down) ในสมัยนั้น ทำให้เกิดข้อจำกัดการใช้ที่ดินที่ต่างกันของแต่ละพื้นที่ เกิดสถานการณ์ และ

สภาพแวดล้อมแตกต่างกันไป โดยเฉพาะในเมืองที่กำลังเติบโต และขยายตัวอย่างมาก เช่น เมืองโอซาก้า (Osaka) เมืองโยโกฮาม่า (Yokohama) และเมืองโกเบ (Kobe) ที่มีลักษณะการอยู่อาศัย การค้า และอุตสาหกรรมที่แตกต่างจากพื้นที่เมืองโตเกียว (Tokyo) ทำให้การกำหนดข้อจำกัดของลักษณะประเภทการใช้ประโยชน์ ที่ดินในมาตรฐานเดียวกัน ไม่สามารถครอบคลุมการวางแผน และยืดหยุ่นต่อรูปแบบการอยู่อาศัย และการพัฒนาพื้นที่ ที่แตกต่างกันในเมืองใหม่ ๆ เหล่านั้นได้ ส่งผลต่อการทำงาน ที่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางเริ่มไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และ ข้อจำกัดเหล่านี้กลายเป็นสิ่งจำกัดการใช้ประโยชน์ของระบบ การแบ่งเขต (Zoning) ในฐานะเครื่องมือการบริหารจัดการ โครงสร้างการเติบโตของเมืองในเวลาต่อมา

สอง - กฎหมายอาคาร (Urban Buildings Law)

เป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องของตัวอาคาร และข้อกำหนด อย่างละเอียด สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท ของระบบการแบ่งเขต (Zoning) ในส่วนแรก กล่าวคือ เริ่มมี การใช้ครั้งแรกในเมืองโอซาก้า (Osaka) เนื่องจากการวางผัง ในช่วงแรกไม่ได้มีการควบคุมอาคารอย่างเหมาะสม จึงทำให้เกิด อันตรายขึ้นได้ง่าย ซึ่งครอบคลุมในรายละเอียดของวัสดุก่อสร้าง และพื้นที่หน้าต่งสำหรับการไหลเวียนของอากาศในแต่ละประเภท ของการแบ่งเขตใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นที่มาของการควบคุม ในรายละเอียดที่มากขึ้น สำหรับการอนุญาตการใช้ที่ดินและ

กฎหมายผังเมือง เรียกว่า “กฎหมายอาคาร” ซึ่งในช่วงแรกของการวางผังเมืองในประเทศไทยญี่ปุ่นมีการนำมาใช้มากกว่ากฎหมายผังเมือง และลดข้อจำกัดที่อ่อนแอของการควบคุมการอนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแบ่งเขตการใช้ที่ดิน และข้อกำหนดอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี

สาม - ระบบแนวอาคาร (Building-line System)

ระบบแนวอาคาร ถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมการเติบโตภายในเขตเมืองเป็นหลัก โดยได้จำลองแบบมาจากระบบการวางผังของเยอรมัน (Fluchtlinien-plan System) ซึ่งระบบนี้มีหลักการพื้นฐาน 3 ประเด็นของกฎหมายอาคารในเมือง คือ

(1) การกำหนดให้ทางสาธารณะกว้าง 2.7 เมตร (9 ฟุต) ขึ้นไป โดยพัฒนาจากระเบียบของตำรวจนครบาลเมืองโตเกียว (Tokyo) ในการกำหนดความกว้างขั้นต่ำของทางในย่านชุมชนแออัดของเมืองนาโกย่า (Nagaya)

(2) กำหนดขอบของถนนด้วยแนวอาคาร

(3) ลักษณะอาคารที่สามารถเกิดขึ้นได้เฉพาะส่วนด้านหน้าของแนวอาคารเท่านั้น ซึ่งทำให้ลักษณะอาคารร้านค้าพื้นถิ่นของประเทศญี่ปุ่น (Shophouse) มีลักษณะเฉพาะเป็นหน้าแคบ ด้านข้างยาวลึกเข้าไป เรียกว่า “มาจียะ” (Machiya)

ถึงแม้ว่าในระบบการวางผังเมืองของประเทศเยอรมันจะเข้มงวดกว่าของประเทศญี่ปุ่นมาก เพราะแนวถนน และที่อยู่อาศัย

ในชนบทของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีลักษณะการตั้งถิ่นฐานแบบกระจัดกระจาย จึงมีการนำแนวทางดังกล่าวมาใช้เฉพาะพื้นที่ในเมือง และปรับปรุงในบทบัญญัติของกฎหมายผังเมือง 1919 เรื่องการอนุญาตให้เทศบาลมีการขุดใช้ค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งของถนน คลอง และอาคาร ให้กับเจ้าของที่ดิน และเจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกัน และมีการพัฒนาข้อกำหนด และกฎหมาย เพื่อสร้างระบบแนวอาคารที่ก้าวหน้าตามทิศทางของการพัฒนาเมืองที่ทันสมัยมากขึ้น โดยการสร้างถนน หรือขยายผังตามแนวอาคารเดิม ซึ่งมีการนำไปปรับใช้อย่างแพร่หลายในเขตพื้นที่เมืองหลัก ๆ ทางการค้า เช่น เมืองโยโกฮาม่า (Yokohama) เมืองนาโกย่า (Nagoya) เมืองโอซาก้า (Osaka) เป็นต้น ความสำเร็จของระบบแนวอาคาร คือ การป้องกันการแผ่กิ่งก้านสาขาของอาคารตามแนวยาว (Linear) โดยการตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการเข้าถึงถนนในขั้นต่ำที่กำหนดไว้ แต่ก็ยังคงมีแนวโน้มการจัดการพื้นที่ในเมืองด้วยพื้นที่สาธารณะในรูปแบบของการสร้างถนนที่เพิ่มขึ้น

สี่ - การกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ (Designating Public Facilities System)

เป็นข้อกำหนดที่ถูกปรับปรุงขึ้นจากแนวทางของกฎหมาย Tokyo City Improvement Ordinance (TCIO) ฉบับก่อนหน้า เรียกว่า “Toshi-keikaku-shisetsu” (Shisetsu) หมายถึง การวางผังเมืองด้านโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ เช่น

ถนน สวนสาธารณะ ท่อระบายน้ำ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายผังเมือง 1919 คำว่า Shisetsu เริ่มถูกนำมาใช้ในวงกว้างมากขึ้น เพื่ออ้างถึงการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment (LR)) ซึ่งไม่ใช่โครงสร้างพื้นฐาน แต่เป็นแผนข้อบังคับที่จำเป็นต้องมีการวางรูปแบบของระบบโครงสร้างพื้นฐานผนวกอยู่

การออกแบบ และการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการวางผังที่ดำเนินการภายใต้ระบบผังเมืองปี 1919 ทำให้แนวคิดดังกล่าวได้รับการออกแบบมาเพื่อปรับปรุงถนน น้ำ และระบบท่อระบายน้ำในพื้นที่ก่อสร้างของเมืองโตเกียว (Tokyo) เป็นหลัก และการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อรองรับปริมาณการจราจรที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แทนการเดินเท้าในอดีต

อย่างไรก็ตาม แนวทาง หรือโครงการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเสมือนกับแผนและแนวทางของ TCIO ในการออกแบบระบบสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะปี 1919 ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า จะมียงบประมาณสำหรับการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกจริง และจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากสำนักงานกลางของกระทรวงมหาดไทยก่อน แต่ไม่ได้มีข้อกำหนดที่เข้มงวดมากนัก ทำให้การออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมการวางผังหลัก

ในช่วงก่อนสงครามที่ได้รับความนิยมในแทบทุกเมือง และหมู่บ้านที่มักนำระบบนี้มาใช้ โดยเฉพาะระบบการวางถนนผังเมือง

ในระยะยาว สิ่งสำคัญที่สุดของระบบการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ คือ อิทธิพลการวางผังเมืองภายใต้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อนปี 1919 รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระอย่างมากในเรื่องการวางผังเมือง เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ควบคุมการวางผังเมืองที่ชัดเจน แต่หลังจากปี 1919 หากรัฐบาลท้องถิ่นต้องการรับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง หรือหากต้องการซื้อที่ดินเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ จะต้องมีการขออนุมัติจากกระทรวงที่อยู่อาศัยและคณะกรรมการวางผังท้องถิ่น ภายใต้กระทรวงมหาดไทย เรียกว่า “กระบวนการตัดสินใจวางผังเมือง” (Toshi-keikaku-kettei) ที่ได้รับการพัฒนา โดย รัฐบาลของเทศบาลเมืองโตเกียว (TCIO) มีรายละเอียดระบุอยู่ในข้อกำหนดกฎหมายผังเมือง 1919 คือ ทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการควบคุมการวางแผนอย่างละเอียดทั่วทั้งประเทศ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลางบางส่วน สำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้รับการอนุมัติแทนเท่านั้น (Top-down) ซึ่งทำให้ประสบปัญหาในเวลาต่อมา และกลายเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในวิวัฒนาการของการวางผังเมือง และทำให้เกิดการกระจายอำนาจบางส่วนไปได้ในปี 1968 ด้วยกฎหมายการวางผังเมืองใหม่ และด้วยการแก้ไขกฎหมายครั้งใหญ่

ในปี 1999 และปี 2000 เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น (Bottom-up)

ห้า - การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment (LR))

ระบบการวางผังสำคัญที่นำมาใช้ในปี 1919 อย่างหนึ่ง คือ การจัดรูปที่ดิน (LR) โดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือเอกชน เจ้าของที่ดิน ส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาที่ดินในเขตเมืองเพื่อใช้ในเมือง ซึ่งการจัดรูปที่ดินนั้นถือได้ว่าเป็นวิธีการรวมกรรมสิทธิ์ ในที่ดินทั้งหมดภายในพื้นที่โครงการและสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในเมือง มีการแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงที่มีรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นสมัยนั้นมีอยู่ 2 วิธีการที่ถูกนำมาใช้ กล่าวคือ

ประการแรก คือ เจ้าของที่ดินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องจะต้องมีส่วนร่วมในที่ดินส่วนหนึ่งของตน ซึ่งโดยปกติประมาณร้อยละ 30 สำหรับการใช้งานสาธารณะ เช่น ถนน และสวนสาธารณะ และบางส่วนจะขายเป็นแปลง ๆ ให้กับผู้อื่นใช้ประโยชน์ที่ดินต่อไป เมื่อสิ้นสุดโครงการ เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายทั้งค่าออกแบบ การจัดการ และก่อสร้างโครงการ

ประการที่สอง คือ กรณีโครงการในลักษณะของสมาคม ซึ่งเป็นประเภทที่พบมากที่สุด หมายความว่า การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันพื้นที่ โดยข้อตกลงของกลุ่มเจ้าของที่ดินในกลุ่มชุมชนเดียวกัน โดยมีมติร่วมกันตามสัดส่วน 2 ใน 3 ของพื้นที่ วิธีนี้จะป้องกันไม่ให้โครงการถูกปิดกั้น โดยเจ้าของที่ดินที่ไม่ให้

ความร่วมมือเพียงรายเดียว หรือโดยผู้ที่ต้องการได้รับประโยชน์ จากโครงการ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ โครงการที่จะเกิดขึ้น

การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้สำหรับการรวมที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยโทกุกาวะ และเริ่มแพร่หลายในปี 1860 ต่อมาในปี 1899 ได้มีการส่งผ่านกฎหมายการรวมที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (Kochi Seiri H passed) และอำนวยความสะดวกในการปรับปรุงที่ดินเกษตรกรรม ผ่านการจัดกลุ่มที่ดินที่กระจัดกระจายให้เป็นแปลงขนาดใหญ่ และสร้างระบบชลประทาน (Latz, 1989) โดยเริ่มแรกถูกอ้างอิงมาจากกฎหมาย LR ของประเทศเยอรมัน และมีการปรับปรุงเรื่อยมา เพื่อให้เกิดการปฏิบัติขั้นพื้นฐานในประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าการจัดเรียงที่ดินเกษตรแบบดั้งเดิม จะมีการจัดการที่ดินที่ทันสมัย (Nishiyama, 1986) ซึ่งต่อมา หลังจากการแก้ไขกฎหมายในปี 1909 ทำให้ความสำคัญของการจัดรูปที่ดินถูกเปลี่ยนจากพื้นที่เพาะปลูก ไปสู่โครงการชลประทาน และการระบายน้ำ นอกจากนี้ การใช้เทคนิคใหม่ ๆ นี้ยังถูกนำไปใช้กับการตั้งค่าแนวเขตเมืองด้านที่อยู่อาศัย สำหรับการรวมแปลงที่ดินที่รูปทรงไม่ดี เพื่อการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานของเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยมีการเริ่มต้นในพื้นที่เมืองนาโกย่า (Nagoya) และเมืองโอซาก้า (Osaka) ก่อนกฎหมายผังเมืองปี 1919 ซึ่งทำให้เกิดบทบัญญัติแรก และนำไปใช้มุ่งเป้าที่การพัฒนาเมืองใหม่

(New Town) แม้ว่าจะยังคงดำเนินการโดยใช้กฎหมายการรวมกลุ่มทางการเกษตร (Hayashi, 1982) ทำให้การจัดรูปที่ดินได้รับความนิยมนอย่างมากในการวางผังเมืองช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ปัญหาสำคัญในการใช้กฎหมายนี้สำหรับพื้นที่ในเมือง คือ การรวมอาคารจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่โครงการโดยเจ้าของพื้นที่ทุกคนต้องยินยอมก่อนเสมอ จึงก่อให้เกิดข้อขัดแย้งกันได้โดยง่าย และถูกปรับปรุงเรื่อยมา (Ishida, 1986)

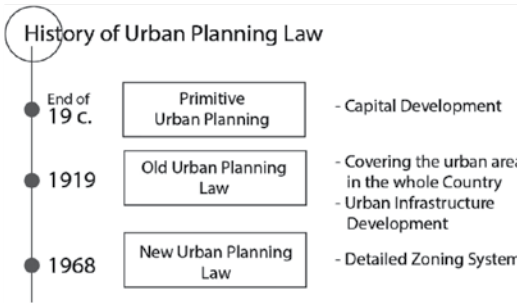
การปฏิบัติของ LR ตามกฎหมายผังเมืองปี 1919 นั้น หน่วยงานของรัฐถูกมอบอำนาจให้เป็นหน่วยงานดำเนินการมากขึ้น ซึ่งก่อนหน้านี้มีเพียงบุคคลและสมาคมเท่านั้นที่สามารถริเริ่มโครงการได้ ทำให้การจัดรูปที่ดินมีบทบาทสำคัญมากในการวางผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น ทั้งสำหรับการพัฒนาที่ดินเขตเมือง และการพัฒนาเมืองขึ้นใหม่ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมืองคันโต (โตเกียวในปัจจุบัน) ในปี 1923 หรือ Hanshin ในปี 1995 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในการสร้างโครงการที่อยู่อาศัยสาธารณะขนาดใหญ่ และการพัฒนาเมือง ตั้งแต่ปี 1969 ในรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันในกฎหมายการพัฒนาเมือง (Toshi Saikaihatsu Ho) เพื่อพัฒนาย่านการค้าที่ได้รับความนิยมดังที่สะท้อนในปัจจุบัน

การจัดรูปที่ดินมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นสำหรับการพัฒนาเมือง หลังทศวรรษ 1960 และเริ่มประสบปัญหาเรื่องเจ้าของที่ดิน

บางพื้นที่ที่ต้องการบริจาคที่ดินให้น้อยที่สุด ทำให้โครงการถูกกีดกัน และมีแนวโน้มไปสู่การผลิตพื้นที่สาธารณะที่มีมาตรฐานต่ำ ทั้งการออกแบบ การจัดหาถนน และการพัฒนาพื้นที่บริการในเมือง จึงเกิดการออกกฎหมายจัดรูปที่ดินในปี 1954 แทนที่บทบัญญัติ LR ของกฎหมายการวางผังเมืองปี 1919 และตัดความจำเป็นต้องการจัดสรรพื้นที่สำหรับสวนสาธารณะ ท่อระบายน้ำทิ้ง และการจัดเตรียมถนนออก แต่ยังคงต้องมีโครงข่ายถนนชั้นพื้นฐาน และปรับรูปแบบการถือครองที่ดินอย่างมีเหตุผล ซึ่งจะช่วยป้องกันการพัฒนาที่ไม่เป็นระเบียบ ทำให้การจัดรูปที่ดินได้รับความนิยมนอย่างสูงจากรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากเป็นวิธีการที่มีต้นทุนต่ำในสร้างความเจริญเติบโตของเมืองอย่างมีระเบียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริจาคที่ดินโดยเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วม สามารถช่วยลดความจำเป็นในการซื้อที่ดินเพื่อการใช้งานสาธารณะเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของหลักการ LR หลังจากราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลังสงครามจบลง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถูกเริ่มต้นขึ้นมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เรียกว่า “การผังเมืองแบบดั้งเดิม” (Primitive Urban Planning) โดยมีการพัฒนาที่เน้นพื้นที่เฉพาะในเมืองมหานครโตเกียว หรือเมืองเอโดะในสมัยนั้นก่อน ต่อมาจึงมีการพัฒนาเป็นกฎหมายการวางผังเมืองปี 1919 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการตรากฎหมายครั้งแรก เรียกว่า “กฎหมายการผังเมืองฉบับเก่า”

(Old Urban Planning Law) มีการกล่าวถึงการพัฒนาพื้นที่ทั้งประเทศ (เมืองและชนบท) และการบริหารจัดการระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมืองไปด้วย ก่อนการพัฒนาผังเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น จะถูกบริหารจัดการอย่างเข้มแข็งและมีระบบที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จนทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูตนเองได้อย่างรวดเร็ว และกลับมาเป็นประเทศที่น่าอยู่ประเทศหนึ่งของโลกอีกครั้ง ภายใต้กฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ (New Urban Planning Law) ปี 1968 ที่เน้นรายละเอียดของระบบการแบ่งเขต หรือระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินของย่าน (Zoning System) เป็นสำคัญ ประกอบด้วย การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดแปลงที่ดินกับการออกแบบพื้นที่เมืองใหม่ การออกข้อกำหนดและแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกระจายอำนาจการวางผังเมืองสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมือง เป็นต้น



ภาพที่ 6 ผังประวัติศาสตร์การพัฒนากฎหมายผังเมืองประเทศไทย
ที่มา Jica, 2007

2.2 กฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ (New Urban Planning Law 1968)

การวางผังเมืองในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นถือได้ว่าเป็นรากฐานและมีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบผังเมืองจนถึงปัจจุบัน โดยมีการกำหนดบทบัญญัติพื้นฐานสำหรับการพัฒนาพื้นที่เมืองตามแผนงานต่าง ๆ ที่ชัดเจนขึ้น ได้แก่ (1) ประเภทและมาตรฐานของการผังเมือง (2) ขั้นตอนการวางแผน (3) การควบคุมการวางแผนและ (4) โครงการพัฒนาเมือง เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานอาคาร (Building Standard Act) และพระราชบัญญัติการรวมที่ดิน (Land Consolidation Act) อันเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ การก่อสร้าง และการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

จนกลายเป็นประเด็นสำคัญในการวางผังเมือง ซึ่งครอบคลุมถึงการจัดสรรพื้นที่ ความปลอดภัย และสวัสดิการอยู่อาศัยทั้งในเขตเมืองและชนบท จึงสามารถสรุปการวางกฎหมายผังเมือง (City Planning Law) ของประเทศญี่ปุ่นว่า หมายรวมถึงพื้นที่เมืองและชนบท โดยไม่มีการแบ่งแยก ซึ่งมีประเด็นหลักสำคัญ 3 ประการ (ทิพวรรณ (2552), Jica (2007), Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (2003))

หนึ่ง-ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land-use Regulations)

ครอบคลุมพื้นที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (Urban Promotion Area:UPA) และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (Urban Control Area:UCA) ซึ่งตามกฎหมายจะไม่อนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง กำหนดขอบเขตการอนุญาตโครงการพัฒนาที่ดิน ส่งเสริมความเป็นเมือง และการจัดเก็บภาษีการจัดสรรที่ดินเฉพาะเขต หรือย่าน เพื่อให้การส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และปกป้องสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการกำหนดประเภทการใช้งานอาคารและรูปแบบอาคาร 12 ประเภท ได้แก่

(1) โซนที่อยู่อาศัยแนวราบ ประเภทที่ 1 ย่านที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับอาคารที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุญาต และอาคารที่ให้เป็นร้านค้าหรือสำนักงานขนาดเล็ก

(2) โซนที่อยู่อาศัยแนวราบ ประเภทที่ 2 ย่านที่ ถูกกำหนดขึ้นสำหรับเขตและอาคารที่ได้รับอนุญาตให้เป็น อาคารร้านค้าบางประเภทที่มีพื้นที่ไม่เกิน 150 ตารางเมตร

(3) โซนที่อยู่อาศัยอาคารขนาดกลางหรืออาคารสูง ประเภทที่ 1 ย่านที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับอาคารที่อยู่อาศัยแนวตั้ง ขนาดปานกลางและขนาดใหญ่ อาคารโรงพยาบาลและมหาวิทยาลัย ที่ได้รับอนุญาต รวมถึงร้านค้าและอาคารสำนักงานบางแห่ง ที่มีพื้นที่ไม่เกิน 500 ตารางเมตร

(4) โซนที่อยู่อาศัยอาคารขนาดกลางหรืออาคารสูง ประเภทที่ 2 ย่านที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับอาคารที่อยู่อาศัยแนวตั้ง ขนาดปานกลางและขนาดใหญ่ อาคารโรงพยาบาลและ มหาวิทยาลัยที่ได้รับอนุญาต รวมถึงร้านค้าและอาคารสำนักงาน บางแห่งที่มีพื้นที่ไม่เกิน 1,500 ตารางเมตร เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับชุมชนในท้องถิ่น

(5) โซนที่อยู่อาศัย ประเภทที่ 1 ย่านที่ถูกกำหนดขึ้น สำหรับปกป้องสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัย โดยมีอาคารที่ได้รับอนุญาต ได้แก่ ร้านค้าสำนักงาน และอาคารโรงแรมที่มีพื้นที่ไม่เกิน 3,000 ตารางเมตร

(6) โซนที่อยู่อาศัย ประเภทที่ 2 ย่านที่ถูกกำหนดขึ้น สำหรับปกป้องสิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัย โดยมีอาคารที่ได้รับอนุญาต ได้แก่ ร้านค้าสำนักงาน และอาคารโรงแรมลักษณะอื่น ๆ เช่น สถานบันเทิง เป็นต้น

(7) โซนกิ่งที่อยู่อาศัย ย่านที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับดูแลด้านสภาพแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทอดยาวตามเส้นถนน

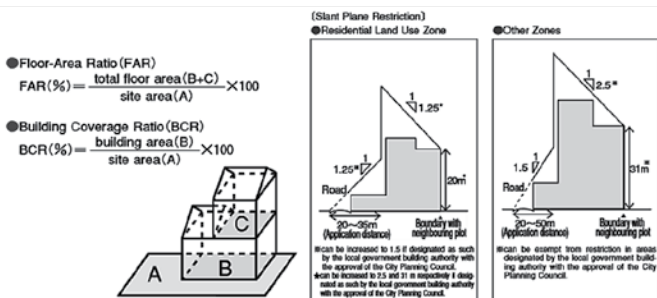
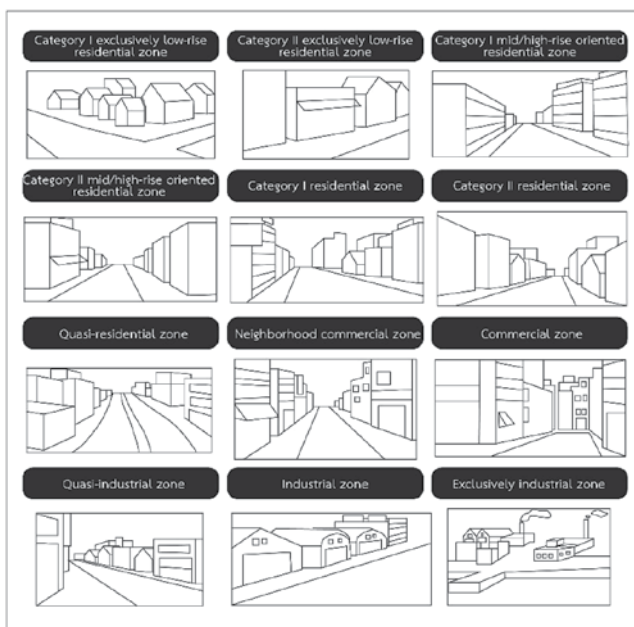
(8) โซนที่อยู่อาศัยย่านการค้า ย่านที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับการเป็นย่านการค้าหลักของชุมชน รวมถึงอาคารที่อยู่อาศัย ร้านค้า และโรงงานขนาดเล็กที่ได้รับอนุญาต

(9) โซนเขตการค้า ย่านที่ถูกกำหนดขึ้นสำหรับธนาคาร โรงภาพยนตร์ ร้านอาหาร และห้างสรรพสินค้า รวมถึงที่อนุญาตให้ใช้เป็นที่อยู่อาศัย และโรงงานขนาดเล็กได้

(10) โซนกิ่งอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ถูกครอบครองโดยโรงงานอุตสาหกรรมเบา และสถานบริการ โรงงานเกือบทุกประเภทได้รับอนุญาต ยกเว้นโรงงานที่ถือว่าทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง

(11) โซนเขตอุตสาหกรรม สามารถสร้างโรงงานประเภทใดก็ได้ รวมถึงอาคารที่อยู่อาศัย และร้านค้า แต่ไม่อนุญาตให้ใช้เป็นอาคารโรงเรียน โรงพยาบาล และโรงแรม

(12) โซนเฉพาะเขตอุตสาหกรรม ที่ไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัย โรงเรียน โรงพยาบาล และโรงแรม



ภาพที่ 7 การกำหนดประเภทการใช้งานรูปแบบอาคาร 12 ประเภท และข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

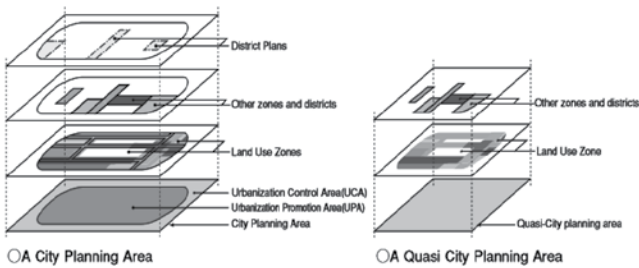
ที่มา: ปรับปรุงจาก Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2003

นอกจากนี้ ยังมีการบังคับการใช้ประโยชน์อาคารและความคมความหนาแน่นของอาคารตามกฎหมายผังเมือง ภายใต้การใช้เครื่องมือในการควบคุม ประกอบด้วย อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่รวม (Floor Area Ratio: FAR) อัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคาร (Open Space Ratio: OSR) อัตราส่วนร้อยละของพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดิน (Building Coverage Ratio: BCR) ข้อจำกัดแนวความสูงอาคาร (Diagonal Line Limit: DLL) เขตการป้องกันไฟไหม้ (Fire Protection Zones) และข้อจำกัดรูปร่างอาคาร (Building Shape) เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน สัดส่วนการรับแสงสว่างและการระบายอากาศระหว่างอาคารอย่างเหมาะสมร่วมกัน ซึ่งถูกพัฒนาและปรับปรุงให้เกิดความทันสมัย ภายใต้การสร้างการอยู่อาศัยในสังคมร่วมกัน รวมถึงมีการนำมาประยุกต์ใช้กับมาตรการวางผังเมืองรวม และข้อกำหนดเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเฉพาะในประเทศไทย เช่น กฎกระทรวงผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556 เป็นต้น

สอง - ผังระบบโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (Urban Facilities)

เป็นการกำหนดลักษณะและรูปแบบมาตรฐานการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองให้เกิดการวางแผนอย่างเหมาะสม (Facility Plan) เช่น แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ทั้งถนนสายหลัก สายรองและท้องถิ่น เส้นทางรถไฟ ระบบขนส่งสาธารณะ สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียว ระบบ

ระบายน้ำ ระบบไฟฟ้า ประปา และกำจัดขยะ สำหรับกำหนดทำเลที่ตั้งของสาธารณูปการต่าง ๆ เช่น โรงเรียน ห้างสรรพสินค้า ตลาด โรงพยาบาล งานสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งจะไม่ได้กำหนดไว้ในผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่จะถูกกำหนดไว้ในผังโครงสร้างพื้นฐานของเมืองแทน เพื่อส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งรูปแบบพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (UPA) และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (UCA) เช่น การตัดสินใจวางผังเมืองของเส้นทางรถไฟในเมืองและโรงเรียน (Urban Railways and Schools) เป็นต้น ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวง the Ministry of Land, Infrastructure and Transport (ปัจจุบัน คือ the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MILT)) และองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งในการปกครองระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด และเทศบาลท้องถิ่น



ภาพที่ 8 แนวคิดระบบการวางผังเมือง

ที่มา: ปรับปรุงจาก Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2003

สาม - โครงการพัฒนาเมือง (Urban Development Projects)

โครงการขนาดใหญ่ที่มีลักษณะพิเศษที่มีผลกระทบต่อเมืองอย่างมาก ทั้งที่เกิดจากภาครัฐและเอกชน เกิดจากความร่วมมือระหว่างเจ้าของที่ดินและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

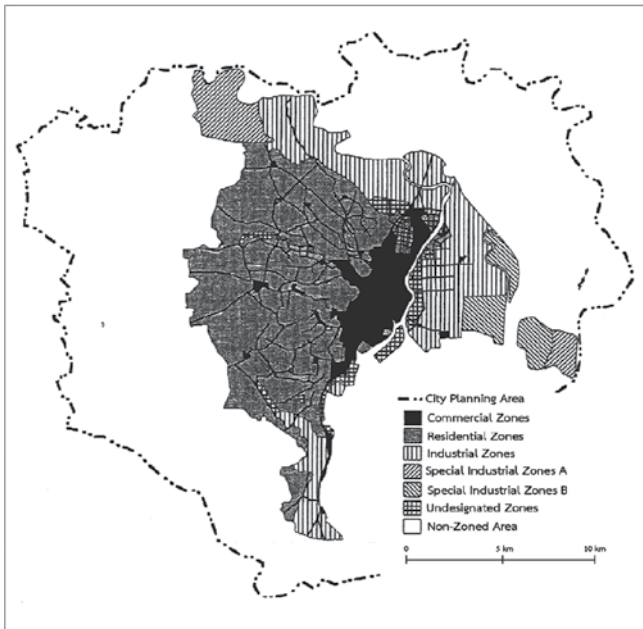
(1) โครงการฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Projects) เป็นมาตรการพัฒนาเมืองภายใต้การแปลงสิทธิ (Right-conversion) ตามสัดส่วนสิทธิครอบครองก่อนการจัดทำโครงการ และมีการชดเชยสิทธิบนพื้นที่ใช้สอยใหม่แก่เจ้าของที่ดินเดิมและอาคารเดิมอย่างเหมาะสม ร่วมกับการจัดหาบริการพื้นฐานและสาธารณูปการให้กับพื้นที่ แบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ การพัฒนาบริการพื้นฐานของเมือง การพัฒนาพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองมาก การฟื้นฟูเพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และการฟื้นฟูเมืองด้วยการรื้อและสร้างใหม่ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่เขตเมืองในลักษณะของการปรับปรุงสภาพอาคาร การฟื้นฟูเมืองที่ทรุดโทรม การอนุรักษ์อาคารและพื้นที่เมืองเก่า ภายใต้การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างโปร่งใส ก่อนในช่วงเริ่มแรก

(2) โครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Projects: LR) เป็นการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land-replotting) ทั้งรูปร่างและสภาพของที่ดินใหม่ หรือการโอนสิทธิ์ (Transfer of Rights) เพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์การใช้ที่ดิน โดย

การตัดถนนเข้าถึงพื้นที่ การสร้างสวนสาธารณะ หรือปรับปรุงสภาพที่ดิน ทำให้ที่ดินบางส่วนถูกปรับลดลง เรียกว่า การปันส่วนที่ดิน (Contribution) อย่างยุติธรรมในเรื่องต้นทุนและผลกำไรของการพัฒนาโดยเจ้าของที่ดินและผู้เช่า ซึ่งเน้นวัตถุประสงค์ 2 ประเภท คือ การจัดหาแปลงที่ดิน เพื่อการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย หรือการพัฒนาเมืองใหม่ (New Town) และการพัฒนาบริการพื้นฐานของเมือง หรือการเป็นศูนย์กลางเมือง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในเขตพื้นที่เมืองและชนบท

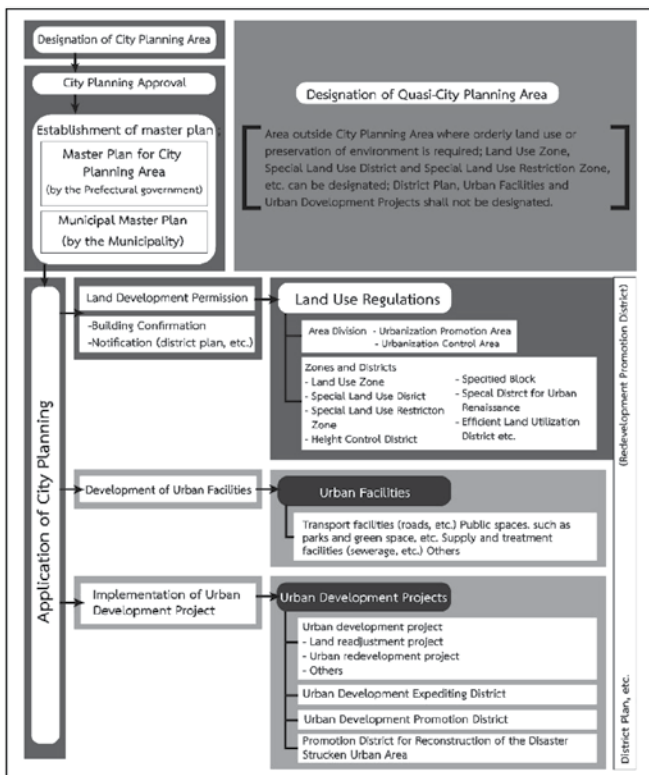
โครงสร้างของระบบการวางผังเมืองเหล่านี้ นำไปสู่การวางผังแม่บทการพัฒนาเมือง (Master Plan) กฎหมายอื่น ๆ และแนวคิดการพัฒนาเมืองที่มีการนำมาปรับใช้ในสถานการณ์และพลวัตเมือง (Urban Situations and Dynamics) ที่ปรับเปลี่ยนไปตลอดเวลา รวมถึงเป็นแนวทางขับเคลื่อนการบริหารจัดการเมืองและชนบทในด้านต่าง ๆ ตามกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และควบคุมทางกายภาพของประเทศญี่ปุ่น ให้คงความเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ดังปรากฏในปัจจุบัน ภายใต้ความรู้สึกร่วม หรือความสำนึกในถิ่นที่ (Sense of Place) และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ภาครัฐพยายามสร้างให้เกิดขึ้นในสัดส่วนต่าง ๆ ของการวางผังเมืองที่ละเล็กละน้อย ซึ่งทำให้เกิดการวางระบบของเมือง และพัฒนาผังเมืองอย่างต่อเนื่อง สามารถเข้าถึงการอยู่อาศัยของประชาชนฐานรากทั้งในพื้นที่ศูนย์กลางเมือง การปกครองระดับท้องถิ่น และชุมชน โดยใช้กลยุทธ์ใหม่ ๆ ในการขับเคลื่อนการพัฒนา และการสร้าง

ความเข้าใจเรื่องโครงสร้างเมือง ภายใต้คุณค่าทางประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมในถิ่นที่อยู่ของตนเองยุคต่อมา จนเกิดความหวงแหน และทำให้ภาครัฐขับเคลื่อนการวางผังเมือง จากบนสู่ล่าง (Top-down) กลายเป็นเพียงส่วนผลักดันร่วม และประชาชนกลายเป็นนักคิดและนักพัฒนาเมือง ตลอดจนสร้างแนวทางการวางผังเมืองอย่างมีส่วนร่วมในลักษณะจากล่าง ขึ้นบน (Bottom-up) มากขึ้นในยุคต่อ ๆ มา



ภาพที่ 9 ผังกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินครั้งแรกของเมืองโตเกียว ปี 1925 (Tokyo's first zoning plan 1925)

ที่มา: Sorensen, 2004



ภาพที่ 10 โครงสร้างระบบการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่น
ที่มา: ปรับปรุงจาก Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2003



พลาการ และแนวคิตการวางผังเมือง
ในประเทศญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นมีหลักการ และแนวคิดการวางผังเมือง ในประเทศหลากหลาย และมีความพยายามในการปรับตัวกับ สถานการณ์ของเมืองที่ซับซ้อน และมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ทำให้ประเทศญี่ปุ่นปัจจุบัน ที่เราเห็นมีความเป็นระเบียบ สวยงาม และมีเอกลักษณ์เฉพาะ ในแต่ละพื้นที่ ด้วยการวางผังเมือง และการจัดวางรูปแบบของ การพัฒนาเมืองอย่างลงตัว ทำให้ผู้คนต่างหลงใหล และชื่นชม กับการบริหารจัดการภาพลักษณ์ที่ได้พบเห็นอย่างมากมาย

เพราะหากมองมาที่การก่อสร้างเมือง และการตั้ง ถิ่นฐานของประเทศไทยนั้น ถือได้ว่ามีประวัติอันยาวนาน จากการวางผังการปกครองในแต่ละยุคสมัย จนกระทั่งมีการแบ่ง ที่ดินทำการสำรวจโดย กรมนา (กรมเวียง วัง คลัง นา) ในสมัย รัชกาลที่ 5 และตั้งกรมโยธาธิการ (1 ใน 12 กรม) พ.ศ. 2435 (ค.ศ.1892) สมัยรัชกาลที่ 6 หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 (ค.ศ.1932) พระราชบัญญัติการผังเมืองและชนบท พ.ศ. 2495 (ค.ศ.1952) โดยเน้นพื้นที่พระนครและธนบุรี (กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน) ต่อมา พ.ศ.2500 จึงมีการทำสัญญาและข้อตกลง ในการดำเนินโครงการวางผังนครหลวง (Greater Bangkok Plan 2533) โดยบริษัทลิชฟิลด์ (Litchfield Whiting Browne & Associates) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ศึกษาข้อมูล การวางผังทั้งในเรื่องผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังการคมนาคม ขนส่ง และผังสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ และพัฒนา

เป็นพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับแรก พ.ศ. 2518 (ค.ศ.1997) จากนั้นจึงเกิดการปรับปรุงเรื่อยมา คลอบคลุมไปถึงการวางผังเมืองในระดับภูมิภาค และเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จนถึงปัจจุบัน ซึ่งถูกถ่ายทอดออกมาในระบบสายอาชีพต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่อย่างไรก็ตามพลวัตของเมืองนั้น กลับมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงอย่างก้าวกระโดด ดังนั้น ทักษะการเรียนรู้กลยุทธ์ที่หลากหลาย การปรับตัว และการประยุกต์ใช้แนวคิดที่ประสบความสำเร็จ จึงเป็นเรื่องที่ผู้คนที่ทำงานกับเมือง และนักผังเมืองจำเป็นต้องมี ในบทนี้ผู้เขียน จึงขอยกตัวอย่างหลักการ และแนวคิดที่น่าสนใจที่ประเทศ ญี่ปุ่นได้นำมาปรับใช้ประกอบกับการวางผังเมืองในประเทศ และประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในหลากหลายมิติ ปัจจุบัน

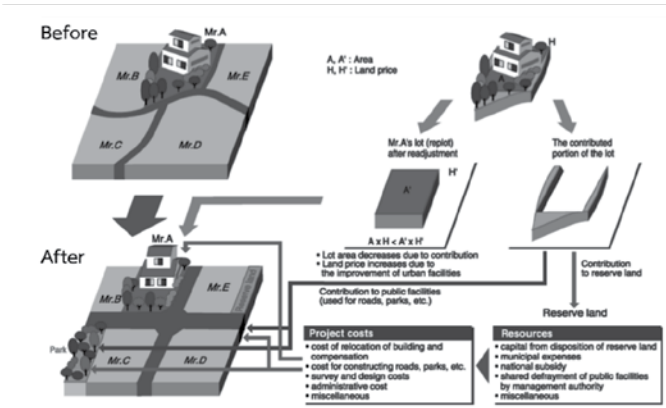
3.1 การจัดรูปที่ดิน (LR) กับวางผังเมืองแบบตารางกริด (Grids)

การจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment: LR) ของประเทศญี่ปุ่น ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีความเก่าแก่ ตั้งแต่สมัยเริ่มต้นวางผังเมือง ปี 1919 ซึ่งเกิดมาจากการแบ่งแปลงที่ดินเพื่อการเกษตร และสร้างระบบชลประทานตั้งแต่สมัยโทคุกาวะ มาก่อน และเกิดประสิทธิภาพมากสำหรับการวางผังเมือง โดยเฉพาะการฟื้นฟูพื้นที่ภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว ซึ่งมีการพัฒนาเป็นกฎหมายผังเมืองเฉพาะ ปี 1923 (Special City Planning

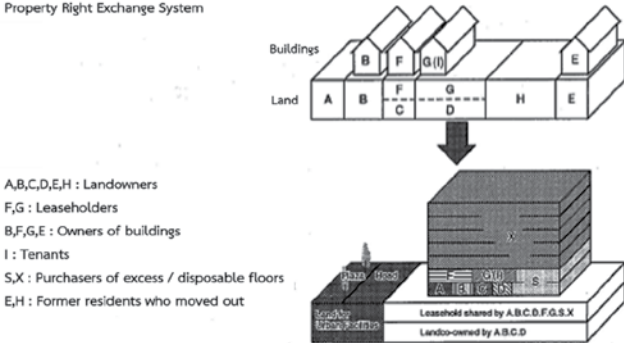
Law) และการพัฒนาเมืองในยุคแรก ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งการฟื้นฟูเมืองโดยการแปลงสิทธิ (Right-conversion) และการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land-replotting หรือ Kenchi) เพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์การใช้ที่ดิน เกิดเป็นถนนหนทาง สวนสาธารณะ ร้านค้า ทำให้เกิดภาพของเมืองที่เป็นระบบระเบียบ ดังที่สะท้อนออกมาในปัจจุบัน

หลักการทำโครงการนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนา บทบาทหน้าที่ของส่วนบริการพื้นฐานของเมือง การพัฒนาพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองมาก การป้องกันการเกิดภัยพิบัติ และการรื้อสร้างใหม่ในส่วนที่เสื่อมโทรม โดยการเปลี่ยนแปลงรูปร่างและสภาพของที่ดินใหม่ บางแปลงถูกปรับลดเพื่อการจัดสร้าง บริการพื้นฐานของเมือง เป็นการปันส่วนที่ดิน (Contribution) เกื้อกูลกันและกัน ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ แต่หลังมีการแบ่งแปลงที่ดิน ถึงแม้ว่าจะได้แปลงที่มีขนาดเล็กลง แต่พื้นที่นั้นกลายเป็นแหล่งรายได้ หรือเกิดการจัดสรรประโยชน์ที่สามารถเพิ่มมูลค่าการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ทำให้การจัดรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการก่อสร้าง และการพัฒนา บริการพื้นฐานของเมืองเป็นหลัก (ทิพวรรณ, 2552) สอดคล้องกับการป้องกันการขยายตัวของเมืองที่ไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) เกิดการสร้างศูนย์กลางเมือง และการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่เสื่อมโทรมได้ในสมัยนั้นได้ดี และได้ผลในระยะยาว

แนวทางการจัดรูปที่ดินที่เกิดขึ้นทั่วประเทศญี่ปุ่น
อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสำคัญมากในระบบการพัฒนา
พื้นที่ชานเมือง และกำหนดแนวอาคาร ภายใต้กฎหมายจัดรูปที่ดิน
ปี 1954 (Land Readjustment 1954) รวมถึงการก่อให้เกิด
กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตามมา เช่น กฎหมายการพัฒนาเมือง
(Urban Redevelopment Law 1969) และการพัฒนาที่ดิน
สำหรับที่อยู่อาศัยใหม่ (New Residential Area Development
Law 1963) เป็นต้น จากการพัฒนาดังกล่าวทำให้เกิดลักษณะ
การวางผังที่ดินในรูปแบบตารางกริด (Grids) ที่เป็นระเบียบในที่สุด
จึงเป็นการง่ายและเป็นที่ยอมรับของการพัฒนาและฟื้นฟูเมือง
และสอดคล้องกับรูปแบบผังเมืองเก่าในอดีตที่ได้รับอิทธิพลจากจีน
ทั้งในเมืองเกียวโต เมืองนารา และเมืองมหานครอย่างโตเกียว
โดยในแต่ละโครงการส่วนใหญ่ แบ่งเป็นระดับจังหวัดจะมีขนาด
ตั้งแต่ 50 Hectare (500,000 ตารางเมตร) และระดับเทศบาล
จะมีขนาดน้อยกว่า 50 Hectare ภายใต้การพัฒนาด้วยวิธีการต่าง ๆ
ทั้งการลดข้อจำกัดของการพัฒนาโครงการ จากรูปแบบที่ดิน
ที่ไม่สวยงาม และโครงสร้างอาคารที่ผุพัง หรือเสื่อมโทรมลงไป
ในการเผชิญกับสถานการณ์ต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น
อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยการปันส่วนที่ดิน (Replotting)
อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ การจัดรูปที่ดินในประเทศไทยยังเป็น
โครงการแรก ๆ ที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของชุมชน ที่จำเป็นต้อง
เสียสละที่ดินของตนเองส่วนหนึ่งเพื่อส่วนรวม แต่ยังคงสิทธิ
และทำเลที่ตั้งของที่ดินในตำแหน่งเดิมที่เป็นของตนเองอยู่



Property Right Exchange System



ภาพที่ 11 รูปแบบของโครงการจัดรูปที่ดิน

ที่มา: Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2007

การเริ่มต้นการวางผังพัฒนาเมืองโดยการจัดรูปที่ดินนั้น
เกิดจากความเสียหายของบ้านเมือง ทั้งจากภัยพิบัติ และ
สงคราม ที่เน้นการรวมที่ดิน เพื่อการเตรียมพื้นที่พัฒนาเมือง

และเชื่อมต่อโครงข่ายเมืองให้เกิดการพัฒนาใหม่ ๆ ทั้งสภาพแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดี ให้ประโยชน์ทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน เจ้าของที่ดินแบบองค์รวมได้ดี และในการวางผังเมืองนั้น การจัดรูปที่ดินนอกจากจะทำให้ความเป็นระเบียบของ รูปลักษณะของที่ดินในเมืองแล้ว ยังรวมถึงการประหยัดงบประมาณในการจัดการด้านการให้บริการสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการของภาครัฐด้วย และมาตรการนี้ ได้มีการนำมาใช้ พัฒนาในประเทศไทยบ้างแล้ว โดยสำนักงานจัดรูปที่ดิน เพื่อการพัฒนาโครงการพิเศษ ที่อยู่อาศัย และการวางผังเมืองเฉพาะ (อริยา, ไม่ระบุปี พ.ศ.) เพียงแต่รูปแบบของรายละเอียดที่พบ อาจจะเน้นไปทางจัดการด้านพื้นที่มากกว่า ซึ่งหากนำไปบูรณาการ ในหลากหลายแง่มุมย่อมจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ได้ไม่ยาก

3.2 การพัฒนาเมืองใหม่ (New Town)

แนวทางการจัดการพื้นที่อีกรูปแบบที่ได้รับความนิยม ในประเทศญี่ปุ่น คือ การพัฒนาเมืองใหม่ หรือ New Town ภายใต้ แนวคิดการฟื้นฟูเมืองจากการแปลงสิทธิ์ (Right-conversion) เป็นเครื่องมือสำคัญ โดยมีการจัดหาแปลงที่ดินเพื่อการก่อสร้าง และพัฒนาเมืองใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีนำไปผนวกกับแนวคิดการจัดรูปที่ดิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดของโครงการพัฒนาเมือง และ พัฒนาพื้นที่เป็นจุด ๆ แก่ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ในเขต

ศูนย์กลางธุรกิจ จากบริบทของการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว (Urbanization) และการเปลี่ยนแปลงทางพลวัต ทางการเมือง และวัฒนธรรมที่เกิดขึ้น

การพัฒนาเมืองใหม่ในประเทศญี่ปุ่น จะมุ่งเน้นความพยายามสร้างความเป็นไปได้ ทั้งทางประสิทธิภาพและการบังคับใช้อย่างเหมาะสม จึงมีการสร้างกฎหมายการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยใหม่ ปี 1963 (New Residential Area Development Law 1963) โดยการดูแลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง มีการใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ผสมผสานกันระหว่างความเป็นเมือง การอุตสาหกรรม การสื่อสารและการคมนาคมขนส่งในพื้นที่เมืองใหม่ ๆ การปรับเปลี่ยนของเมืองในช่วงหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา ทำให้เห็นถึงศักยภาพการเติบโตของประเทศในระดับชาติ และการบริหารจัดการเมืองและภูมิภาคบนพื้นฐานเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างเท่าทันสถานการณ์ของโลกสู่ความเป็นสากล

ภูมิทัศน์เมืองของเมืองในมหานครกำลังถูกเปลี่ยนโฉมใหม่โดยพลังทางเศรษฐกิจทั่วโลก พื้นที่อุตสาหกรรมเก่าที่เสื่อมโทรมในหลาย ๆ เมืองกำลังถูกเปลี่ยนไปสู่การพัฒนาเมืองหลังสมัยใหม่ โดยเป็นจุดโฟกัสของการบริโภคและวัฒนธรรมทั่วโลก ทั้งสำนักงาน สวนสาธารณะ ธุรกิจการค้า เทคโนโลยี และห้างสรรพสินค้า ที่กำลังพลิกโฉมอยู่ในพื้นที่เมือง ส่งผลให้เมืองหลักของประเทศญี่ปุ่นสมัยนั้น กำลังกลายเป็นเขตเมืองขยาย

ที่ผสมผสานเข้ากับเมืองหลวงที่กว้างขึ้น คล้ายกับในบางเมืองของมหานครที่มีกระบวนการใหม่ ๆ ของนวัตกรรม และการเติบโตของการผลิตมากขึ้น ส่งผลกระทบที่สำคัญต่อเศรษฐกิจในเมือง เช่น เมืองโอซาก้า และโตเกียว กลายเป็นจุดศูนย์กลางของโครงการถมที่ดิน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ (Itoh, 1988 อ้างใน P.P. Karan, 1997) และกลายเป็นโครงการพัฒนาเมืองใหม่ในที่สุด

ปัญหาอีกอย่างที่ประเทศญี่ปุ่นเผชิญมาก่อนประเทศไทย และนำมาซึ่งการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ในรูปแบบของการสร้างเมืองใหม่ (New Town) คือ ปัญหาในมิติด้านสิ่งแวดล้อม จากผลกระทบของการเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา โดยจากบทความของ P.P. Karan (1997) กล่าวถึงปัญหาดังกล่าวว่า เกิดจากความซ้อนทับของเศรษฐกิจทางอุตสาหกรรม และการเกษตรกรรมที่เข้มข้นบนฐานเมืองขนาดใหญ่ในประเทศที่มีพื้นที่ราบในสัดส่วนต่ำ ทำให้เกิดความแออัดจากการกระจุกตัวของโรงงานอุตสาหกรรม และมีพื้นที่อยู่อาศัยที่แออัดอยู่มากตามมา เกิดความตึงเครียดด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมที่รุนแรง และปัญหาความขาดแคลนที่ดินหรือที่ดินในเมืองมีอุปสงค์สูงกว่าอุปทานอย่างมาก และส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้มีการขยายเขตทาง และถนนรอบเมืองกว้างขึ้น ทั้งการสร้างรางรถไฟเพิ่มเติม เพื่อลดแรงกดดันในช่วงเวลาเร่งด่วน การเกิดปัญหามลภาวะทางอากาศที่เกิดจาก

การปล่อยมลพิษจากยานพาหนะ และจากภาคอุตสาหกรรม ที่เกิดขึ้นอย่างหนาแน่นในเมืองใหญ่ และเป็นตัวการสำคัญ ที่สร้างปัญหาหมอกควันในโตเกียว ปี 1970

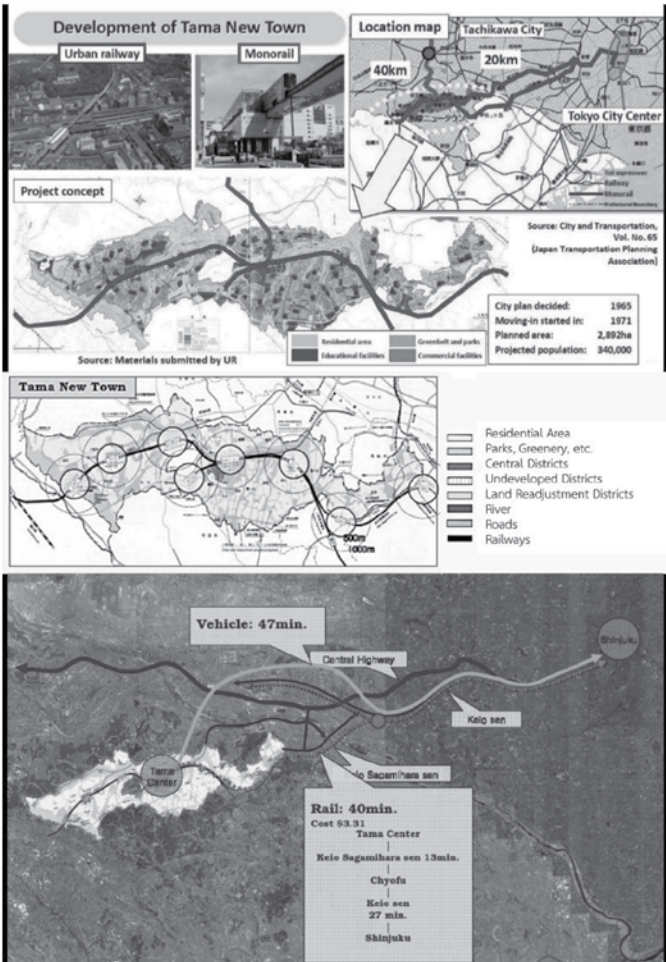
ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างเมืองใหม่ ที่ท้าทายกับปัญหา ในอนาคต เช่น การจัดการสภาพแวดล้อม การป้องกันภัยพิบัติ และการจัดสรรที่อยู่อาศัยที่ดี จึงเกิดการพัฒนาเมืองใหม่ หรือเขตที่อยู่อาศัยใหม่ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ทั้งภายในเมือง และพื้นที่ชานเมือง เช่น เมืองโกเบ ที่มีการขยาย ที่อยู่อาศัยไปจนถึงเทือกเขาร็อคโคะ (Mt. Rokko) การสร้าง เมืองใหม่คาซุจิ (Kazuji New Town) ในเมืองนาโกย่า และ เมืองใหม่เซ็นริ (Senri New Town) ในเมืองโอซาก้า เป็นต้น แต่ยังคงมีการควบคุมจากกฎหมายผังเมือง และการคงความเป็น เอกลักษณะทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของประเทศที่มีมา อย่างยาวนาน ซึ่งในความเป็นจริง แนวคิดนี้ได้เกิดขึ้นอย่าง มากมายทั่วโลก เพื่อวัตถุประสงค์ในการรองรับการขยายตัว ของเมืองที่แตกต่างกันไป เช่น การพัฒนาด้านวิศวกรรม และ เทคโนโลยีการขนส่งและจราจรระบบจอดแล้วจร (Park and Ride) หรือเมืองจักรยาน ในเมืองอาร์มสเต็ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ หรือชานเมืองกรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

สำหรับประเทศญี่ปุ่น เมืองทามะ ผังตะวันตก ไกลเมืองโตเกียว ถือได้ว่าเป็นเมืองที่ได้รับการเปลี่ยนแปลง ตามแนวคิดของการสร้าง “เมืองใหม่” (New Town) มาตั้งแต่

ปี 1964 เรื่อยมา เพื่อแก้ไขปัญหาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และประชากรอย่างรวดเร็วของเมืองเดิม ที่แผ่ขยายออกไปอย่างต่อเนือง และกำลังสร้างผลกระทบทางด้านต่าง ๆ แก่ผู้คนในเมือง ทั้งปัญหาด้านความหนาแน่นทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ หรือแม้กระทั่งปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ที่เผชิญในปัจจุบัน โดยการกำหนดแผน แนวทาง และทิศทางการเติบโต เป็นมาตรการสำคัญของการวางผังเมืองใหม่ ทั้งการใช้ที่ดิน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เพื่อให้สามารถปรับตัวและพึ่งพาตนเองได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเมืองใหม่เหล่านี้ โดยเฉพาะเมืองทามะ ถึงแม้จะอยู่ห่างจากโตเกียวเพียง 35 กิโลเมตร ทำให้เมื่อสิ้นสุดโครงการ และถูกทอดทิ้งจากการดูแลของรัฐบาลโตเกียว เกิดสภาวะของเมืองหอดตัวในช่วงเวลาต่อมา ส่งผลกระทบให้เมืองเกิดความเสื่อมโทรมลง การสร้างเมืองใหม่ จึงจำเป็นต้องมีการวางผังเมืองใหม่ที่ทันสมัยตามสถานการณ์ ด้วย เช่น โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยใหม่ สิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น และการเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งจากเมืองหลวง เพื่อให้เมืองใหม่มีการพัฒนาและขับเคลื่อนด้วยตนเองอยู่เสมอ ตัวอย่างหนึ่งของการขับเคลื่อนเมืองทามะ คือ การตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit organization : NPO) เป็นผู้รับผิดชอบสำคัญในกระบวนการปรับตัวของเมือง (Bothwell, 2003) เช่น การดำเนินการเป็นศูนย์บริการดูแลเด็ก การบริการ

ร้านค้าต่อผู้สูงอายุที่สำคัญ คือ การมีบทบาทในเสนอการจัดการกับปัญหาการเข้าถึง โดยการเสนอระบบขนส่งทางเลือกหรือการใช้จักรยาน และระบบขนส่งรางเบาเชื่อมต่อกับเมืองหลวงโตเกียวร่วมกับภาครัฐ จนกลายเป็นพื้นที่พัฒนาโครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟความเร็วสูงสายซึคุบะ (Tsukuba Transit Oriented Development : TOD) ที่เน้นความสำคัญในเรื่องการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่ดี ลดการพึ่งพิงการใช้รถยนต์ และสร้างการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม โดยมีการสร้างอาคารสำนักงาน สถาบันราชการ ศูนย์กลางการค้า สวนสาธารณะ และที่อยู่อาศัย รวมถึงมีการสร้างรถไฟด่วน 2 สาย คือ สายโอดะคิว (Odakyu Line) และสายเคโอ (Keio Line) ซึ่งทำให้สามารถเดินทางไปยังพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของเขตมหานครโตเกียวได้โดยสะดวก พื้นที่รอบสถานีทั้งสามจุดของเมืองทามะได้รับการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการค้า และที่อยู่อาศัยอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ดี ผสมผสานกับระบบขนส่งสาธารณะ และบริการอื่น ๆ เข้าด้วยกันอย่างเหมาะสม



ภาพที่ 12 ตัวอย่างการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีขนส่ง (TOD) โครงการสร้างเมืองใหม่ทามะ (Tama New Town) ที่มา: ปรับปรุงจาก City Bureau อังโน Saseki, 2017; KOTI, 2008

การผลักดันโครงการเมืองใหม่ทำให้เมืองทามะในปัจจุบันสามารถเพิ่มมูลค่าราคาที่ดิน และช่วยสร้างงานในพื้นที่ที่ผสมผสานระหว่างเมืองสมัยใหม่ และเมืองเก่าทางวัฒนธรรม การตั้งถิ่นฐานบริเวณสถานีเก่าอย่างลงตัว ทำให้การสร้างเมืองใหม่ของประเทศญี่ปุ่น ถึงแม้จะมีรูปแบบที่ชัดเจนในช่วงระยะเริ่มต้น แต่มีการคิดทบทวนการออกแบบเมือง และการปรับปรุงคุณภาพ รวมถึงการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเหมาะสม เข้าไปร่วมด้วย เพื่อสร้างภาพพจน์เมืองที่ต้องมีการปรับตัวภายใต้สถานการณ์ต่าง ๆ ให้สามารถค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนและขับเคลื่อนไปได้อย่างยั่งยืน

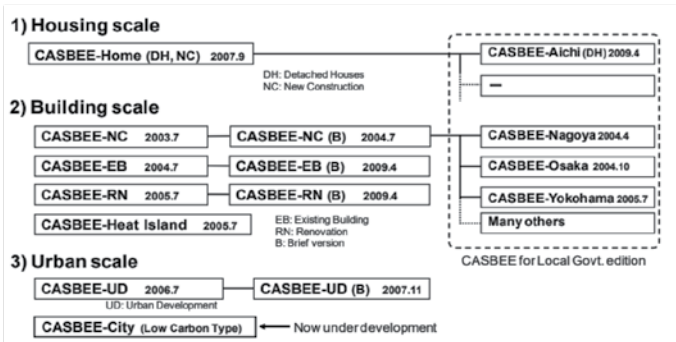
3.3. การพัฒนาเมืองนิเวศจากแนวคิด CASBEE-UD

เมื่อก้าวถึงมิติทางด้านสิ่งแวดล้อมของการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่นแล้ว พบว่า เครื่องมือสำคัญที่ถูกนำมาใช้ร่วมกับการวางผังเมืองมากที่สุด คือ แนวคิดเรื่องการประเมินระบบสำหรับประสิทธิภาพของสภาพแวดล้อมอาคาร หรือการประเมินอาคารเขียว (Comprehensive Assessment System for Built Environment Efficiency : CASBEE) ซึ่งเป็นวิธีการประเมินและจัดอันดับประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อมของอาคาร และสภาพแวดล้อมที่สร้างขึ้น อันเนื่องมาจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังในเรื่องของการชะลอ หรือหยุดการเพิ่มสภาวะเรือนกระจก โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ โดยได้รับการพัฒนาจาก

คณะกรรมการวิจัยที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2001 ประกอบด้วย ความร่วมมือของสถาบันการศึกษา อุตสาหกรรม และรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น เรียกว่า Japan Sustainable Building Consortium (JSBC) ภายใต้การอุปถัมภ์ของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (MLIT) และมีการนำมาเป็นหัวข้อในการประชุมระดับมาตรฐานอาคารยั่งยืน ครั้งที่ 5 (Sustainable Building : SB05) ที่เมืองโตเกียวปี 2005 โดยแบ่งการประเมินเป็น 2 ภาค คือ ภาคคุณภาพ (Q-Quality) และภาคภาระ (L-Environmental Loading) (เกชา, 2004) เช่นเดียวกับมาตรฐานอาคารเขียว (Green Architecture) ของประเทศอื่น ๆ เช่น LEED ของประเทศสหรัฐอเมริกา BREEAM ของประเทศอังกฤษ GBC ของประเทศเยอรมัน และ TREE ของประเทศไทย CASBEE ได้รับการออกแบบมาเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้คน และเพื่อลดการใช้ทรัพยากรในชีวิตประจำวัน และภาระด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมที่สร้างขึ้น เกี่ยวข้องกับอาคารสีเขียวในปัจจุบันพร้อมการประเมิน CASBEE จากบ้านหลังเดียวไปจนถึงทั้งเมือง ด้วยเหตุนี้โครงสร้าง CASBEE ต่าง ๆ จึงถูกนำไปใช้ทั่วประเทศ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

เนื่องจากข้อจำกัดด้านบริบทของประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้มีอาคารที่ได้รับการรับรองอยู่เพียง 330 อาคารตั้งแต่ปี 2004 (พ.ศ.2547) อย่างไรก็ตาม CASBEE ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือ

ที่ประเมินบริบทได้โดยรอบด้านมากที่สุดขั้นหนึ่ง โดยในปี 2015 ได้มีการเริ่มทำ CASBEE ฉบับนำร่อง สำหรับการใช้งานทั่วไป และในขั้นการนำไปใช้เพื่อประเมินอาคารได้ตั้งแต่ขั้นการออกแบบ (Design) ไปจนถึงขั้นการปรับปรุงอาคาร (Renovation) โดยใช้เกณฑ์ต่าง ๆ ที่พัฒนาจากแนวคิดของ GASBEE เช่น CASBEE Buildings แนวทางด้านอาคาร CASBEE for Commercial Interiors แนวทางด้านพาณิชย์กรรม CASBEE for Temporary Construction แนวทางด้านโครงสร้าง CASBEE for Home (Detached House) แนวทางด้านที่อยู่อาศัย และ CASBEE for Cities แนวทางด้านเมือง โดยเฉพาะแนวคิดด้านการพัฒนาเมือง เรียกว่า “CASBEE-UD หรือ CASBEE for Urban Development” ที่ถูกพัฒนาต่อยอดขึ้นในปี 2007 อันเป็นผลงานร่วมกันระหว่าง Japan Sustainable Building Consortium และ Japan Green Building (JaGBC) เพื่อใช้ในการควบคุมการพัฒนาเมือง ในมิติด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นองค์รวมและมีประสิทธิภาพ ไปจนถึงระดับของการพัฒนาเมืองยั่งยืนในอนาคต



ภาพที่ 13 โครงสร้างเครื่องมือการประเมินกลุ่มแนวคิด CASBEE
ที่มา: Murakami, et al., 2011

CASBEE-UD เป็นระบบการประเมินที่ครอบคลุมสำหรับการสร้างประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อมเมือง เช่น การลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนประเภทต่าง ๆ หรือการสร้างประสิทธิภาพด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกิจกรรมภายในเมือง เป็นต้น ภายใต้กระบวนการจำแนกตัวอาคาร และการจัดการสภาพแวดล้อมภายนอกของโครงการพัฒนา ตามการประเมินผลการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมของอาคารในกรอบของเครื่องมือ CASBEE ทั้งในระดับเบื้องต้นและระดับสูง ครอบคลุมด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจของเมือง ประกอบด้วยชุดเครื่องมือประเมินพื้นฐาน 4 ชุด ได้แก่ CASBEE for Pre-design (CASBEE-PD), CASBEE for New Construction (CASBEE-NC),

CASBEE for Existing Building (CASBEE-EB) และ CASBEE for Renovation (CASBEE-RN) เครื่องมือในการประเมินเหล่านี้ สอดคล้องกับแต่ละขั้นตอนในวงจรชีวิตของอาคาร ยิ่งไปกว่านั้น ยังมี CASBEE-HI ที่ใช้ในการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมในระดับ ลงรายละเอียด ซึ่งรวมถึงการบรรเทาผลกระทบจากปรากฏการณ์ เกาะความร้อน (The Heat Island Effect) แนวคิดพื้นฐาน ของเครื่องมือประเมินแต่ละชิ้น ได้รับการกำหนด และคำนึงถึง สภาพของอาคารในแต่ละช่วงเวลา รวมไปถึงผู้ใช้งานอาคาร หน่วยงานระดับท้องถิ่นบางแห่ง ได้มีการนำแนวคิดดังกล่าว ไปปรับใช้ในเขตพื้นที่ของตนเองในฐานะกระบวนการประเมินอาคาร และเมืองที่ยั่งยืนในลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ของเมืองนั้น ๆ ภายใต้ความร่วมมือของท้องถิ่นและประชาชน ในเมือง เช่น การเปิดตัวแนวทาง CASBEE ของเมืองนาโกย่า ปี 2004 และตามมาด้วยเมืองโอซาก้า เมืองโยโกฮาม่า เมืองเกียวโต และเมืองอื่น ๆ (Endo, J., Murakami, S., & Ikaga, (2007); Murakami, et al., (2011))

CASBEE และ CASBEE-UD จึงเป็นกลยุทธ์ และเครื่องมือ ที่สะท้อนการสร้างกระบวนการ และการบูรณาการร่วมกันของ ศาสตร์การพัฒนาเมืองใหม่ ๆ ที่ประเทศญี่ปุ่นนำมาประยุกต์และ ปรับใช้กับการพัฒนาเมือง และวางผังเมืองในส่วนรายละเอียด ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมืองที่ปรับเปลี่ยนไปได้ เป็นอย่างดี รวมถึงสร้างผลลัพธ์ทางด้านมิติของคุณภาพ

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในระบบการวางแผนโครงการต่าง ๆ ของเมืองปัจจุบันอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์เชื่อมโยงกับแนวคิดต่อยอดของมาตรฐานอาคารเขียว TREE ในประเทศไทย กับการบูรณาการและต่อยอดใช้งานในมิติของการวางผังเมืองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่อไป

3.4 การจัดทำผังแม่บท (Master Plan): โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดมะจิซุกุริ (Machizukuri) กับการอนุรักษ์อาคารสถาปัตยกรรม (Denken-chiku)

หากกล่าวถึงแนวคิดการวางผังเมืองอีกรูปแบบหนึ่งที่ประเทศญี่ปุ่นมาใช้ คือ การทำผังแม่บท (Master Plan) กับการอนุรักษ์อาคารสถาปัตยกรรม ที่ไม่ใช่เพียงการที่ภาครัฐบาลจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษา หรือหน่วยงานภาคเอกชนมาจัดทำผังเมือง และประชาชนมีส่วนร่วมเพียงการรับรู้ข่าวสาร หรือการทําประชาพิจารณ์เท่านั้น ทำให้โครงการวางผังการพัฒนาชุมชน หรือการอนุรักษ์ในลักษณะการทําเป็นกลุ่มก้อนชุมชนไม่เกิดขึ้น หรือเขตอนุรักษ์เป็นเพียงข้อมูลที่รัฐได้มา เพื่อทําบันทึกและวางแนวทางการบริหารจัดการลงไปให้กับท้องถิ่น หรือในลักษณะการบริหารจัดการแบบบนสู่ล่าง (Top-down) แต่ประชาชนในท้องถิ่น และชุมชนผู้อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ ไม่ได้มีความเข้าใจไปกับแนวปฏิบัติเหล่านั้น จึงส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นเพียงการสำรวจ และเก็บข้อมูลในเอกสารเท่านั้น ถึงแม้ว่า

ชุมชนจะเห็นถึงคุณค่า แต่กลับไม่สามารถดำเนินการร่วมกับนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกันได้ ซึ่งในบทความของ ยงนิศร์ (2555) กล่าวถึงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมว่า การปฏิบัติใช้ด้วยตัวของชุมชนเองนั้นอาจทำได้ยาก และมีปัญหาซับซ้อน รวมถึงหากขาดซึ่งแรงจูงใจ และความเข้าใจในการพัฒนาฟื้นฟู และรักษาคุณค่าของสถาปัตยกรรมนั้น ตลอดจนการสร้างสรรค์ การออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับบริบทของเมือง จนทำให้บางชุมชนไม่สามารถปฏิบัติตาม หรือด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ อาจส่งผลกระทบต่อเอกลักษณ์ที่เริ่มสูญหายไป

การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่ประเทศญี่ปุ่น ให้ความสำคัญมาก ตั้งแต่สมัยปฏิวัติเมจิ จนกระทั่งที่มีการระบุ ลงให้กฎหมายผังเมือง และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง และการฟื้นฟูเมืองในด้านต่าง ๆ เพื่อให้โครงการพัฒนาเมืองมีความคล่องตัว และได้รับการยอมรับ และความร่วมมือ จากภาคประชาชนมากที่สุด ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) ไปจนกระทั่งในระดับของการให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowering) ในการมีบทบาทเป็นผู้เสนอและตัดสินใจ โครงการพัฒนาเมือง และชุมชน ภายใต้ขับเคลื่อนอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะการกำหนดลงไปกฎหมาย เช่น กฎหมายผังเมือง กฎหมายจัดรูปที่ดิน กฎหมายอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม และ กฎหมายการจัดตั้งองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit Organization : NPO Law) ที่สามารถสร้างการขับเคลื่อน

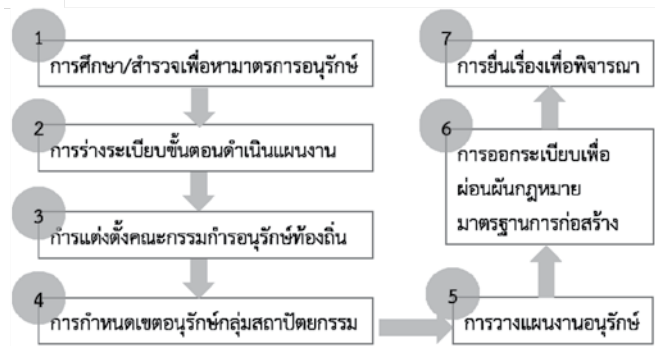
ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค จังหวัด และชุมชนของตนเอง ซึ่งความเป็นจริงแล้ว NPO นั้นมีการจัดตั้งขึ้นทั่วโลก ตามแต่เงื่อนไขของแต่ละประเทศที่เผชิญ แต่ส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องประโยชน์เชิงสาธารณะเป็นที่ตั้ง เช่น ในหนังสือ City Sight ของ สรณรัชฎ์ (2560) ได้กล่าวถึง Land Trusts ในประเทศสหรัฐอเมริกา และในประเทศอังกฤษ โดย กลุ่มทรัสต์ หรือ National Trusts ที่ทำงานด้านการจัดการที่ดิน ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เพื่อเป็นที่ปรึกษาด้านการจัดการที่ดินในสาธารณะประโยชน์ให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคล จนเกิดการบริหารจัดการที่ดินในเมืองให้เกิดการใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม โดยทำงานประสานงานกับภาครัฐ เช่น อนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เป็นสวนสาธารณะ ทำเกษตรอินทรีย์ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อมีการนำแนวคิดมะจิซุกุริ (Machizukuri) มะจิ (Machi) แปลว่า เมือง + ซุกุริ (Tsukuri) แปลว่า การสร้าง หรือการทำด้วยมือ) กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนในการฟื้นฟูเมืองและชนบท ที่เกิดจากแนวคิดการจัดการปัญหาสภาพแวดล้อมและเมือง ในศตวรรษที่ 21 ทดแทนแนวคิดการวางผังเมืองแบบเก่า (Toshi-keikaku) ที่เกิดขึ้นประมาณปี 1913 มาเป็นระบบใหม่ที่เรียกว่า Machizukuri ในปี 1952 เพื่อทำความเข้าใจและสร้างความเป็นไปได้ในการพัฒนาเมืองในอนาคต โดยเน้นที่ชุมชนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดให้สามารถตัดสินใจเลือกวิถีชีวิต

และสภาพแวดล้อมที่ดีใหม่กับตนเอง (Watanabe, 2007) มาใช้ร่วมกับประเด็นแนวคิดของการอนุรักษ์อาคารสถาปัตยกรรม ทำให้เกิดการสร้างกลไกส่งเสริมและแรงจูงใจที่น่าสนใจใน ความเป็นประเทศญี่ปุ่นอย่างลงตัวขึ้น เพราะขั้นตอนขอขึ้นทะเบียน เพื่อการอนุรักษ์กลุ่มอาคารสถาปัตยกรรมนั้น มีขั้นตอนค่อนข้าง ยุ่งยากทีเดียว ถึงแม้จะนำมาซึ่งการสนับสนุนเงินทุนต่าง ๆ จากภาครัฐ และการท่องเที่ยวที่จะสร้างรายได้ให้กับชุมชน ในอนาคต แต่ภายใต้การจัดตั้งกลุ่มองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit Organization : NPO) ร่วมด้วย ทำให้การขับเคลื่อน โครงการที่ยาก ๆ เช่น การทำผังแม่บทอนุรักษ์อาคารสถาปัตยกรรม และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชนประสบความสำเร็จลุล่วงไปได้ ที่ละเล็กละน้อย จนทำให้ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีจำนวนของ เขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างแบบดั้งเดิมทรงคุณค่า (Dentou-teki-Kenzoubutsu-gun-Hozon-Chiku หรือ Denken-chiku) ปี 2019 มากถึง 117 แห่งทั่วประเทศ โดยสภาแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์เขตสำหรับอาคารแบบดั้งเดิม (全国伝統的建造物群保存地区協議会(伝建協), 2019)

งานวิจัยของ เทดสึเกะ (2561) กล่าวเพิ่มเติมเกี่ยวกับ เขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมทรงคุณค่าว่า มีที่มาจาก การปรับปรุงเพิ่มมาตราประเภทมรดกวัฒนธรรมในกฎหมาย อนุรักษ์มรดกวัฒนธรรม ในปี 1975 โดยสำนักงาน วัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ เพื่อให้การสนับสนุน

ควบคู่ไปกับการควบคุมกลุ่มสถาปัตยกรรม และสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมในบริเวณย่านชุมชนรูปแบบต่าง ๆ ที่รอดพ้นจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเมืองช่วงเศรษฐกิจก้าวกระโดด ในทศวรรษ 1960 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะกว่า 40 ปี



ภาพที่ 14 ผังลำดับขั้นตอนขอขึ้นทะเบียนเขตอนุรักษ์
กลุ่มสถาปัตยกรรมทรงคุณค่า
ที่มา: เทิดศักดิ์, 2561

อย่างไรก็ตาม Denken-chiku เป็นเพียงเครื่องมือที่ภาครัฐนำมาใช้เพื่อเก็บรักษาย่านชุมชนเก่าที่มีศักยภาพ เป็นหนึ่งในมรดกทางวัฒนธรรมเท่านั้น แต่การดูแลรักษาและฟื้นฟูสิ่งเหล่านี้ให้คงอยู่ต่อไป จะต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการเห็นคุณค่าของชุมชนเอง จึงมีการนำแนวคิดการทำผังแม่บท (Master Plan) ที่มีมาตั้งแต่ในระบบการวางผังเมือง

แบบเก่า (Toshi-keikaku) มาใช้ ร่วมกับระบบใหม่แบบมะจิซุกุริ (Machizukuri) ภายใต้การกำหนดอยู่ในการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองปี 1992 ทำให้การวางผังของเทศบาลจำเป็นต้องผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน และผังแม่บทจะไม่ใช้เพียงเครื่องมือ สำหรับการสำรวจการใช้ประโยชน์ที่ดินและวางผังเมือง หรือขอขึ้นทะเบียนเพื่อประกาศเป็น “เขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างแบบดั้งเดิมทรงคุณค่า” เพียงอย่างเดียว เพราะตั้งแต่ขั้นตอนจากการสำรวจไปจนกระทั่งการกำหนดเขตอนุรักษ์ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ และตัดสินใจร่วมกับชุมชน ที่ไม่ใช่การสร้างการวางแผนแบบดั้งเดิมซ้ำ ๆ กัน แต่เป็นริเริ่มของผู้คนในการวางแผนท้องถิ่นในเทคนิคต่าง ๆ กันอย่างเหมาะสมมากกว่า เรียกว่า “ผังแม่บทโดยพลเมือง” (Citizen-made Master Plan) เน้นพื้นที่หน่วยขนาดเล็ก โดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างและอนุรักษ์สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยผ่านการชี้แนะและควบคุมการดำเนินงานของผู้เชี่ยวชาญ และหน่วยงานเทศบาลในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกับกลไกการจัดตั้ง NPO ในระดับชุมชน ทำให้การวางผังแม่บทประสบความสำเร็จ และเกิดความยั่งยืน ดังที่พบเห็นได้ในพื้นที่ชุมชนท่องเที่ยวเมืองเก่า ซึ่งมีแนวทางการอนุรักษ์ และวิธีการปกป้องมรดกทางสถาปัตยกรรมของตนเองได้อย่างดีเยี่ยม

ประเทศไทยเอง มีทั้งการทำงานด้านการจัดทำผังแม่บท และการตั้งองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Non-Governmental

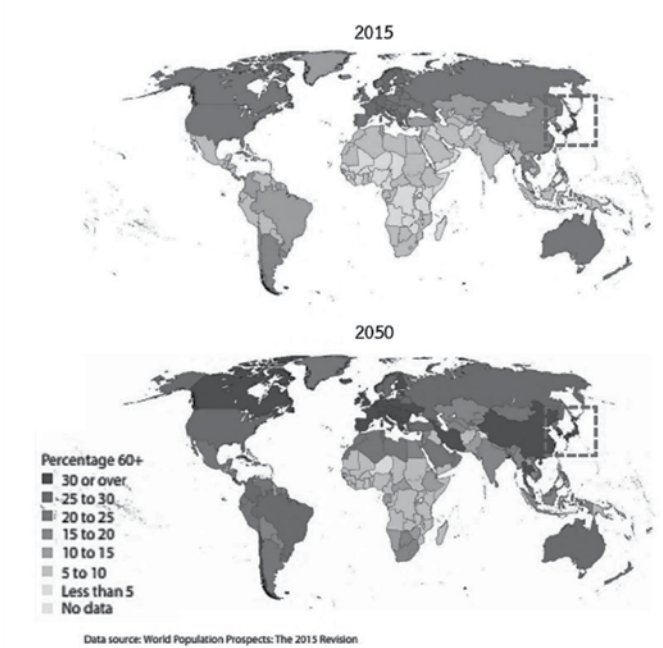
Organizations : NGO) จำนวนไม่น้อย แต่ยังคงขาดการนำไปบูรณาการเชื่อมโยงกัน เพื่อการทำงานพัฒนาเมืองอย่างมีส่วนร่วมระดับชุมชน เช่น ในเมืองเชียงใหม่ที่เป็นศูนย์กลางภาคเหนือ และมีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหลากหลายแขนง ทำให้มีทั้งภาคเอกชน กลุ่มอิสระ และกลุ่มชุมชนที่สนใจในเรื่องการขับเคลื่อน หรือทำการขับเคลื่อน และสร้างการมีส่วนร่วมด้านการพัฒนาฟื้นฟูเมืองเก่าอยู่หลายกลุ่ม บางโครงการมีภาครัฐ และหน่วยงานท้องถิ่นสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และภาคประชาชนให้ความร่วมมืออย่างดี แต่ในทางกฎหมายกลับพบว่า ยังไม่ได้มีแนวทางที่เอื้ออำนวยการเชื่อมโยง และขาดกลไกบางอย่างสนับสนุนอย่างชัดเจน จึงทำให้โครงการที่ดำเนินการไปแล้วขาดอำนาจในการผลักดันในแง่ของประสิทธิภาพ และความยั่งยืนในระยะยาวหากขาดการดูแลสม่ำเสมอ หรือความสนใจของประชาชนในพื้นที่

3.5 การพัฒนาเมืองสำหรับผู้สูงอายุ (Age-Friendly City)

ปัญหาสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป ค่อย ๆ มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ตรงข้ามกับประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี ที่ลดลง โดยเฉพาะประเทศไทยญี่ปุ่นที่ถือได้ว่าเป็นประเทศแรก ๆ ที่ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสูง (Super-aged Society หรือ Hyper-aged Society) ตั้งแต่ปี 2014 และมีการกล่าวถึงการตั้งรับสถานการณ์สังคมผู้สูงวัยก่อนประเทศอื่น ๆ คือ

มากถึง 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด และคาดว่าอีกไม่นาน ประเทศไทยก็ต้องตามมา โดยจากการคาดการณ์ของ UN (2015) พบว่า ปี 2050 จะมีประชากรผู้สูงอายุถึง 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมด

จากสถานการณ์การขยายตัวของเมือง และความก้าวหน้าของการพัฒนาเมืองและการดูแลสุขภาพของผู้คน ทำให้ประเทศญี่ปุ่นก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และเริ่มมีการวางแนวทางการฟื้นฟู (Rejuvenate) อนาคตเมือง เรื่องสังคมผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี 2005 จนกลายเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่พิเศษ ในแผนพัฒนาประเทศโดยรวมฉบับที่ 5 (Daigojizenkoku-sougoukaihatsu-keigaku) ที่เน้นการตอบโจทย์ปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านประชากรที่ลดลง สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม การเชื่อมโยงท้องถิ่น และปัญหาผู้สูงอายุ สู่การบริหารจัดการเมืองที่ต้องปรับตัวได้ภายใต้ความเสี่ยงสูง (Resilience Despite High Risk) ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วม และกิจกรรมผู้สูงอายุ โดยการเป็นสมาชิก และมีบทบาทในองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization) มากขึ้น



ภาพที่ 15 ร้อยละของประชากรผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นทั่วโลก

ที่มา: UN, 2015

การมุ่งเน้นด้านการจัดการ และวางผังเมืองสำหรับผู้สูงอายุ องค์การอนามัยโลก (WHO, 2007) ได้มีการเสนอกรอบแนวคิดเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ หรือ Age-friendly City (AFC) ในปี 2007 หมายถึง เมืองที่มีการจัดสภาวะแวดล้อมที่ง่าย สะดวกต่อการเข้าถึง และการอยู่ร่วมกันกับผู้สูงอายุ ตลอดจนการเสริมสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุ

อย่างเข้มแข็ง ซึ่งในบทความของ ดำรงค์ดี (2563) กล่าวถึง การจัดการสังคมผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นว่า ปัจจุบันนั้น ถือได้ว่าการบริหารจัดการได้โดดเด่นกว่าประเทศอื่น ๆ อันเนื่องมาจากสัดส่วนของผู้สูงอายุในเมืองและชนบท เพิ่มมากขึ้นเต็มรูปแบบ (Super-Aged Society) ซึ่งไม่เฉพาะ ผลกระทบเรื่องสุขภาพอนามัยเท่านั้น แต่สะท้อนถึงการจัดการ เศรษฐกิจ และสังคมที่มีอัตราการพึ่งพิงสูง ส่งผลให้งบประมาณ ของระบบประกันสังคมลดลง

ประเทศญี่ปุ่นยังมีการใช้แผน New Gold Plan สำหรับการบริหารจัดการดูแลผู้สูงอายุในปี 1995 ทำให้ต้องมี ตัวชี้วัดความเป็นเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ เพื่อสร้าง สภาวะแวดล้อมที่น่าอยู่ การให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุ และคนพิการ ในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นจริง เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก การเข้าถึง การเดินทาง และการติดต่อ ภายใต้ระบบการสร้าง หลักประกันความมั่นคงทางสังคม ที่มีความครอบคลุมทั้งแผน บำเหน็จบำนาญที่ครอบคลุม 3 รูปแบบ คือ บำนาญพื้นฐานแห่งชาติ การประกันบำนาญลูกจ้าง และบำนาญทางเลือก รวมถึงระบบ การดูแลสุขภาพในระยะยาว (the Long-term Care Insurance Scheme) เช่น แผนประกันสุขภาพของรัฐบาลที่จัดการโดย the Government managed Health Insurance Plan- (GHIP) ธุรกิจเพื่อผู้สูงอายุ และยังมีการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถ ทำงานได้นานขึ้น เช่น จากการเกษียณอายุ 60 ปี เป็น 65-70 ปี

และออกกฎหมายระบบการประกันสุขภาพในระยะยาว (a National Long-Term Care Insurance : LTCI) สำหรับผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ และการดูแลจากคนในครอบครัว ในปี 2000 เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยทั่วถึงทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม

การวางผังเมือง เพื่อการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรสำหรับผู้สูงอายุ (Age-Friendly City : AFC) ตามกรอบแนวคิดขององค์การอนามัยโลก WHO 2007 ที่สำคัญอย่างหนึ่งนอกจากหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวแล้ว แนวคิดการส่งเสริมออกแบบเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design) ทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง ยังมีการจัดทำคู่มือหลักการทั่วไปของนโยบายการออกแบบเพื่อคนทั้งมวล ปี 2004 โดยกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม (Ministry of Land Infrastructure and Transport, 2007) เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนสภาพทางสังคมและสิ่งแวดล้อมการเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มรูปแบบ เช่น สถานที่ท่องเที่ยว ป้ายจุดจอดรถประจำทาง สถานีขนส่งสาธารณะ บนรถประจำทาง หรือระบบขนส่งสาธารณะ ทางเดินเท้า ห้องน้ำอาคารสาธารณะ และอาคารเอกชนต่าง ๆ ตลอดจนการออกแบบบ้านให้เกิดความเหมาะสมต่อการอยู่อาศัยของคน 3 รุ่น หรือคนหลายรุ่น เพราะประเทศไทยญี่ปุ่นเองยังเห็นคุณค่าและประโยชน์ของการอยู่ร่วมกัน และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างรุ่น

ทำให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีระบบดูแลสุขภาพพยาบาล รวมถึงการวางผังเมืองที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่ง

การวางแนวคิดต่าง ๆ ข้างต้น พบว่า การขับเคลื่อนการวางผังเมืองประเทศญี่ปุ่นในความพยายามใช้เครื่องมือและกลไกต่าง ๆ เพื่อการบูรณาการทางด้านนโยบาย และกฎหมายไปพร้อมกับสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของเมือง ทั้งระดับประเทศ และระดับโลก ให้สอดคล้องกับการใช้ชีวิต และวัฒนธรรมของคนญี่ปุ่น ทำให้สามารถสอดแทรกเข้าไปสู่การสร้างการมีส่วนร่วม และการให้อำนาจแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเสนอแนวคิดวางผังเมือง และนำไปใช้ในชีวิตประจำวันโดยไม่รู้สึถึงความขัดแย้งกับบริบทความเป็นวิถีชีวิตที่เกิดขึ้น หากหันกลับมามองในมุมประเทศไทยแล้ว จะเริ่มเห็นว่า ไม่ใช่เรื่องยาก และเรื่องไกลตัว ในการศึกษาแนวคิด หลักการของประเทศญี่ปุ่น และนำไปประยุกต์หรือปรับใช้กับการวางผังเมืองในบริบทของประเทศไทย ซึ่งกำลังเผชิญปัญหาสภาพแวดล้อม มลภาวะ ภัยพิบัติ สังคมผู้สูงอายุ และเศรษฐกิจที่ซบเซา อันเนื่องมาจากการพัฒนาเมืองแบบโตเดี่ยวในเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการโครงสร้างเมืองในภาพรวม และสร้างความยั่งยืนให้กับเมืองในอนาคตที่ละเล็กที่ละน้อยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระดับ

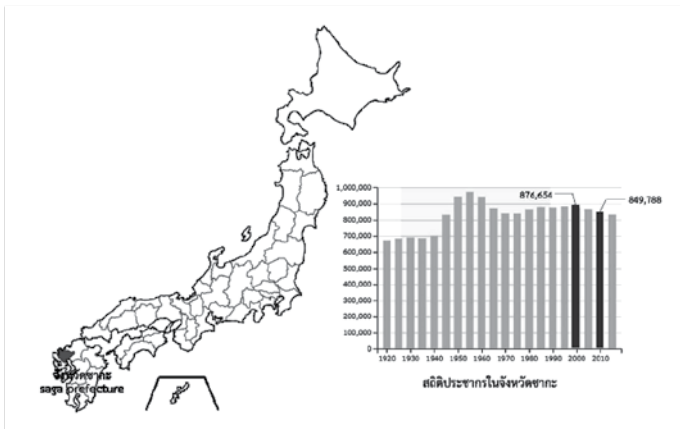


มาตรการวางผังเมืองกับการมีส่วนร่วม
ของชุมชน การณีดีภาษา
จังหวัดชากะ ประเทศญี่ปุ่น

จังหวัดซากะ (Sagaken หรือ Saga Prefecture) เป็นเมืองลักษณะชนบทเล็ก ๆ ที่ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของประเทศญี่ปุ่น บนตอนเหนือของเกาะคิวชู (North-Kyushu) มีเนื้อที่ประมาณ 2,440.68 ตารางกิโลเมตร และมีประชากร 808,575 คน (สถิติ ปี 2020) มีพื้นที่ติดกับจังหวัดฟูกูโอกะทางทิศตะวันออก และติดกับจังหวัดนางาซากิทางทิศตะวันตก เป็นเมืองที่อากาศไม่ร้อน และไม่หนาวจัดจนเกินไป อุณหภูมิเฉลี่ยประมาณ 18 องศา และอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรทางธรรมชาติที่สวยงาม เช่น ทิศเหนือติดกับอุทยานแห่งชาติเก็นไก (Genkai Quasi-National Park) หรือทะเลเก็นไก ส่วนทิศใต้อุดมสมบูรณ์ด้วยพื้นที่ราบติดกับทะเลอะริอะเกะ (Ariake) และภูเขาอะโซะ (Aso UNESCO Global Geopark) ด้วยความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติ และอุณหภูมิที่เหมาะสม ทำให้ซากะกลายเป็นแหล่งเพาะปลูก หรือกิจกรรมสำคัญ โดยเฉพาะข้าว มีนกประจำถิ่น และนกอพยพในช่วงฤดูต่าง ๆ มีป่าสงวนหลายแห่ง รวมถึงการทำประมง และเพาะพันธุ์ปลา เกิดเขตนิคมอุตสาหกรรมสำคัญศูนย์กลางของคิวชู ซึ่งสามารถเดินทางและขนส่งสินค้าได้สะดวกทั้งทางบก ทางอากาศ และทางทะเล

ซากะถือได้ว่ามีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่สมัยโทกูงาวะ (สมัยเอโดะ) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 16 ที่กองทัพของโทโยโตมิ ฮิเดโยชิ ใช้เป็นพื้นที่บุกโจมตีเกาหลี ทำให้เกิดการตั้งถิ่นฐาน และการสร้างอาคาร บ้านเรือน และการประกอบอาชีพ

ช่างศิลป์ต่าง ๆ เกิดขึ้นตามเส้นทางสำคัญของเมืองซากะเมื่อปี 1883 เกิดเป็นชุมชนที่มีความสำคัญต่อการอนุรักษ์สถาปัตยกรรม และศิลปวัฒนธรรมหลายแห่ง จนกระทั่งมีการก่อตั้งขึ้นเป็นจังหวัดในปี 1896 และเริ่มขยายตัวลงเรื่อย ๆ จากการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเมืองหลัก เช่น โตเกียว เกียวโต และโอซาก้า อย่างรวดเร็ว จากสถิติประชากรปี 2010 (849,788 คน) พบว่า ประชากรจังหวัดซากะมีจำนวนลดลงร้อยละ 3.06 เปรียบเทียบกับประชากรปี 2000 (876,654 คน) เกิดพื้นที่ทิ้งร้าง และแหล่งเสื่อมโทรมในชุมชนชนบทมากมาย



ภาพที่ 16 ลักษณะที่ตั้ง และสถิติประชากร จังหวัดซากะ
ที่มา : 総務省統計局 国勢調査

นอกจากนี้ภายใต้แนวคิดการสร้างภูมิภาค (Chihouseisei) สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการฟื้นฟูท้องถิ่น (Chiikikasseika) ของภาครัฐเมื่อปี 2014 ประกอบด้วย การแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุ การเติบโตของอุตสาหกรรมในท้องถิ่น และสภาพการจ้างแรงงาน ที่ต่อเนื่อง รวมถึงการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการสร้างเมือง คน และอาชีพ (Machi-hito shigoto-souzenhou) เพื่อการดัดศักยภาพ ในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการฟื้นฟูท้องถิ่นแบบมะจิซุกุริ มีการวางยุทธศาสตร์และ กำหนดบทบาทในแต่ละพื้นที่ชนบทชัดเจนขึ้น โดยจังหวัดซากะ มีบทบาทในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการสร้างภูมิภาค ได้แก่ เขตภายใต้แผนฟื้นฟูท้องถิ่น (Chiikisaisei) เขตพิเศษ สำหรับการท่องเที่ยวเกาะคิวชู (Kyuushuu-area-kankou-island-zougoutokku) และเมืองต้นแบบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Kankyuu-Model-toshi) เป็นต้น

4.1 มาตรการวางผังเมืองกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

จากบทบาทที่เกิดขึ้น ทำให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองของชุมชน โดยเฉพาะ จังหวัดซากะนั้น มักจะมีการกล่าวถึง การนำแนวคิดมะจิซุกุริ (Machizukuri) มาใช้กับกระบวนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของชุมชน สำหรับการสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงบทบาทของชุมชน ในท้องถิ่นต่อการวางผังเมือง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายรวดเร็ว

ในช่วงปี 1990 ที่ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญทางสังคม และการเมืองของประเทศไทย ตั้งแต่รัฐบาลเริ่มมีการวางผังเมือง ในสมัยปฏิวัติเมจิ โดยในหนังสือ Living Cities in Japan ของ Andre Sorensen & Carolin Funck (2007) กล่าวถึงแนวคิด ดังกล่าวว่า เป็นปรากฏการณ์ด้านการขับเคลื่อนบทบาทชุมชน ที่สำคัญ ในกระบวนการปรับปรุง และฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ท้องถิ่นระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up) อย่างมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการล้มล้างระบบการบริหารจัดการเมืองแบบเดิม ๆ สู่การพัฒนา แบบร่วมสมัย 3 ประเด็น คือ

หนึ่ง - การสร้างเมืองน่าอยู่และยั่งยืน ซึ่งเน้นเป้าหมาย ในการดำเนินการด้านบทบาทของเมืองและการวางผังเมือง ระดับชุมชนท้องถิ่นและละแวกใกล้เคียง การสร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมของชุมชนจึงกลายเป็นการปรับเปลี่ยนที่สำคัญ

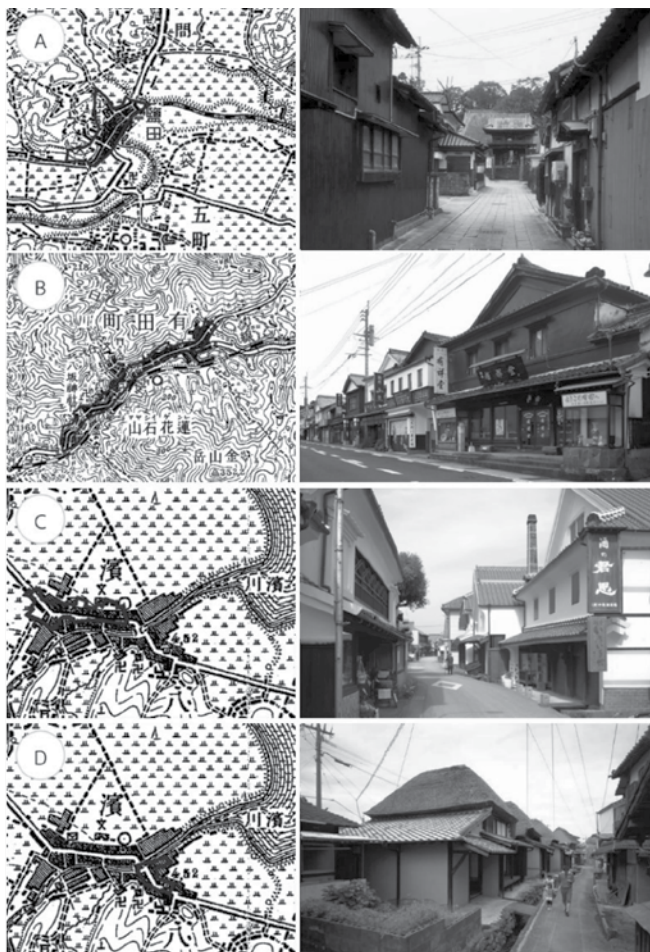
สอง - การเปลี่ยนแปลงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลางกับหน่วยงานท้องถิ่น และระหว่างประชาชนกับ ภาครัฐ ในการบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน

สาม - พัฒนารูปแบบของภาคประชาสังคมในการ ปกครองท้องถิ่น โดยการสร้างแนวปฏิบัติในการกำกับดูแล และการลำดับความสำคัญ รวมถึงขอบเขตอำนาจที่แท้จริงของ องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-profit Organizations NPOs) ภายใต้กฎหมาย NPO Laws ตั้งแต่ปี 1998 ควบคู่กับการ เอื้อประโยชน์ในการขับเคลื่อนแนวคิดมะจิซุกุริ

จากสภาพแวดล้อมและความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ทำให้จังหวัดซากะ โดยสำนักงานจังหวัดซากะ (Saga-kenchouu) ได้เริ่มทำการปรับปรุงการวางผังเมืองจากปี 2008 สู่ 2014 ซึ่งในส่วนนโครงการวางผังเมือง ได้กล่าวถึงแนวคิดการวางผังเมืองแบบมะจิซุกุริ ในการบริหารจัดการเมืองให้เกิดความเป็นระเบียบ และเติบโตอย่างมั่นคง ภายใต้สถานการณ์การหดตัวของเมืองและการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุ ในปี 2006 สู่การสร้างความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาเมือง ส่งผลให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจจากภาครัฐส่วนกลาง และจังหวัด สู่หน่วยงานท้องถิ่นในปี 2012 ร่วมกับกระบวนการของแนวคิดด้านอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมทรงคุณค่า หรือ Denken-chiku (Dentou-teki-Kenzoubutsu-gun-Hozon-Chiku) ปี 1975 ส่งผลให้ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางผังเมืองของซากะโดดเด่นขึ้น โดยมีพื้นที่ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนอนุรักษ์ 4 ใน 117 ย่านทั่วประเทศ ประกอบด้วย (A) ย่านร้านค้า (Shouka-machi) เมืองอูเรชิโนะ (B) ย่านอุตสาหกรรม ประเภทเครื่องเคลือบดินเผา (Senji-machi) เมืองอาริตะ (C) ย่านอุตสาหกรรม ประเภทโรงเหล้าสาเก (Jousou-machi) เมืองคาชิม่า และ (D) ย่านเมืองท่า (Minato-machi Zaigou-machi) เมืองคาชิม่า (ดังภาพที่ 17 หมายเลข 100-103 และภาพที่ 18) ซึ่งต้องอาศัยแนวคิดมะจิซุกุริในการขับเคลื่อนกระบวนการ เพื่อการรักษาและจัดการมรดกทางวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน



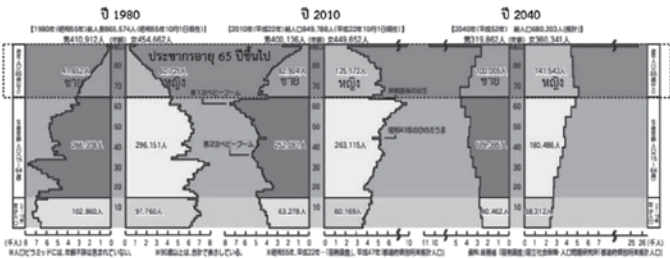
ภาพที่ 17 ตำแหน่งเขตอนุรักษ์สถาปัตยกรรมทรงคุณค่า
ที่มา : 全国伝統的建造物群保存地区協議会 (伝建協)



ภาพที่ 18 ตำแหน่งเขตอนุรักษ์ Denken-chiku ในจังหวัดซากะ
ที่มา : 全国伝統的建造物群保存地区協議会 (伝建協)

4.2 ลักษณะและรูปแบบการวางผังเมืองแบบมะจิซุกุริ (Machizukuri)

การนำแนวทางมะจิซุกุริมาใช้เป็นมาตรการวางผังเมืองของจังหวัดชากะนั้น ส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้กับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองและชุมชนที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อการขับเคลื่อนโครงการให้เกิดความยั่งยืนและเกิดความยอมรับ ทำให้นอกจากพื้นที่ชุมชนที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และมีคุณค่าในด้านสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิม จะประสบความสำเร็จและได้รับยกย่องทางด้านการพัฒนาเชิงกายภาพและสภาพแวดล้อมชุมชนภายใต้การวางผังอย่างมีส่วนร่วมของชุมชนแบบมะจิซุกุริแล้วยังถูกนำมาใช้กับการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมและอาคารสาธารณะอื่น ๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนในพื้นที่จังหวัดชากะ ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่นตามบทบาทที่ได้รับมอบหมายและแก้ไขปัญหาจากสถานการณ์ของเมืองที่เกิดขึ้นให้เกิดการปรับตัว (Urban Resilience) อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด เช่น การเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ การอพยพย้ายออก ความเสื่อมโทรมของเมือง การจ้างงานในพื้นที่ และภัยพิบัติ เป็นต้น

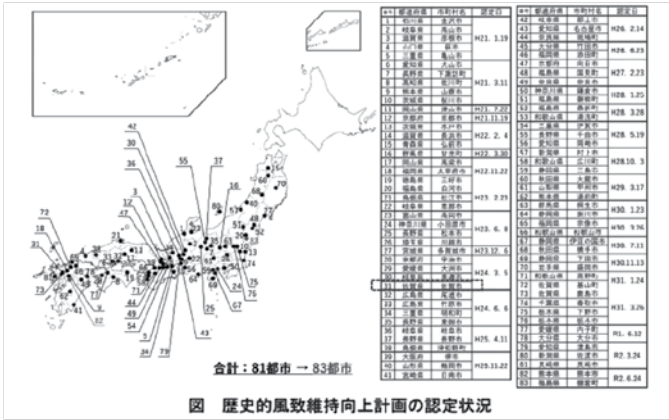


ภาพที่ 19 พีระมิดประชากรจังหวัดซากะ

ที่มา : 佐賀県の都市計画, 2014

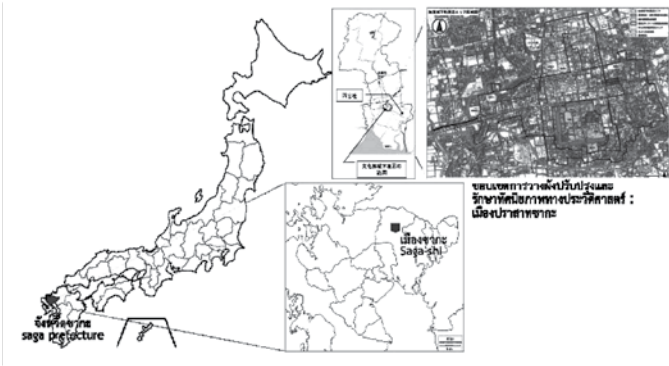
จากข้อมูลในเว็บไซต์ของเมืองซากะ (Sagashi : <https://www.city.saga.lg.jp/>) ซึ่งเป็นเมืองหลักของจังหวัดซากะ ที่เต็มไปด้วยความหลากหลายของพื้นที่ ทั้งพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ แหล่งงาน สถาบันการศึกษา ที่อยู่อาศัยสมัยใหม่ และพื้นที่ทางการเกษตร ทำให้เทศบาลเมืองซากะมีการนำแนวคิดของมะจิซุกุริมาใช้ประกอบกับการฟื้นฟูและวางผังเมืองพื้นที่ทั้งเก่าและใหม่อย่างมีส่วนร่วม (Sanka-to-kyoudou-no-machizukuri) เพื่อให้เมืองเกิดการขับเคลื่อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย ภายใต้การมีส่วนร่วมและการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ และประชาชน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการมะจิซุกุริ จำนวน 50 คน ประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน และภาคเอกชน ร่วมกับนักวิชาการ เพื่อการนำความคิดเห็นต่าง ๆ เสนอต่อนายกเทศมนตรี สำหรับการพิจารณาโครงการที่จะเกิดขึ้น

ตัวอย่างเช่น โครงการจัดทำแผนการปรับปรุงและรักษาทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์ของเมืองซากะ (Saga-shirekishitekibuuchijikou-jyoukeikaku) ซึ่งมีการดำเนินงานตั้งตั้งแต่ปี 2010 จนกระทั่งได้รับอนุมัติงบประมาณให้มีการวางแผนและผังในปี 2012 บริเวณเขตเมืองปราสาทซากะ (Sagajyoukamachi-chiku) ขนาดประมาณ 400 Hectare ซึ่งมีความสำคัญในสมัยเอโดะ (หรือสมัยโทคุกาวะ) ในลักษณะของเมืองเส้นทางผ่านเชื่อมโยงเมืองนางาซากิ และโอคุระในสมัยนั้น จากกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Monbukakukyou), กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน ขนส่ง และการท่องเที่ยว (Kokudokoutsuushou), กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (Nourinsuisanshou) เช่นเดียวกับเมืองอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 83 เมืองทั่วประเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงและรักษาทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์ในพื้นที่ (Chiiki-ni-akeru-rekishikibuuchino-iji-oyobi-koujyou-ni-kansuru-houritsu)



ภาพที่ 20 เมืองที่มีการรับรองการจัดทำแผนการปรับปรุงและ
รักษาทัศนียภาพทางประวัติศาสตร์
ที่มา : 国土交通省, 2019

ทำให้เกิดการวางผังพื้นที่ และแผนโครงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมโดยประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การซ่อมแซมพิพิธภัณฑ์ ปรับปรุงอาคาร และย่านการค้าที่สำคัญ พื้นที่สภาพแวดล้อมและเส้นทางท่องเที่ยว บำรุงรักษาป้ายต่าง ๆ คุน้ำ และซุ้มประตูปราสาท เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการเก็บข้อมูลพื้นฐาน จัดทำผังแม่บทเพื่อวางโครงสร้างการฟื้นฟู และจัดประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งภาคประชาชน เอกชน และหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการทำงานวางผังร่วมกัน จนกลายเป็นแผนงานที่เหมาะสม และได้รับการอนุมัติปี 2012 ตามเงื่อนไขที่ภาครัฐกำหนด ซึ่งมีการดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน



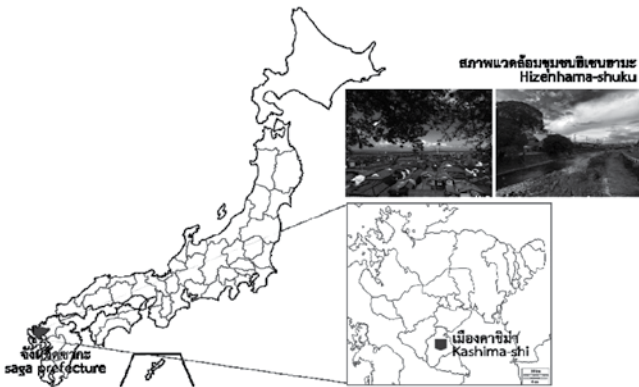
ภาพที่ 21 ขอบเขตการวางผังปรับปรุง และรักษาทัศนียภาพ
ทางประวัติศาสตร์ : เมืองปราสาทซากะ

ที่มา : 佐賀市歴史の風致維持向上計画, 2019

4.3 กรณีศึกษา ชุมชนฮิเซนฮามะ เมืองคาชิม่า

งานด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนหนึ่งที่โดดเด่นและมีชื่อเสียงอย่างมาก เรื่องการวางผังเมืองฟื้นฟูชนบทอย่างจริงจังของจังหวัดซากะ คือ ชุมชนเล็ก ๆ ที่ชื่อฮิเซนฮามะ หรือเรียกว่า “Hizenhama-shuku” ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศเหนือของเมืองคาชิม่า ซึ่งปัจจุบันมีบทบาทในเชิงการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมทรงคุณค่า 2 ย่าน คือ เขตเพื่อการอนุรักษ์กลุ่มอาคาร สถาปัตยกรรม และสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมทรงคุณค่าในประเทศญี่ปุ่น (Denken-chiku) ภายใต้การดูแลรับผิดชอบระหว่างประชาชนในชุมชนฮิเซนฮามะ และเทศบาลเมืองคาชิม่า โดยมีผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัยท้องถิ่นคอยให้คำปรึกษา ทำให้แนวทางการทำงานด้านการใช้มาตรการ

วางผังชุมชนอนุรักษ์ การมีส่วนร่วมกับประชาชน และกับหน่วยงาน
ท้องถิ่นเมืองคาชิม่า ที่ทันสมัย ทั้งเชิงความคิด และการปฏิบัติ
เชิงรุกในพื้นที่จริง



ภาพที่ 22 ลักษณะที่ตั้งชุมชนฮิเซนฮามะ
เมืองคาชิม่า จังหวัดซากะ

ชุมชนฮิเซนฮามะ เป็นชุมชนที่มีชื่อเสียงด้านการผลิต
สาเกที่มีชื่อเสียงอันดับต้น ๆ ของประเทศ ชื่อว่า “นาเบชิม่า”
ทำให้ในชุมชนในอดีตเต็มไปด้วยสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น และ
อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ ของแม่น้ำฮามะ
(Hama River) ที่ไหลผ่านไปสู่ทะเลเอะริอะเกะ (Ariake Sea)
สามารถเดินทางเข้าถึงพื้นที่ได้ 2 เส้นทาง คือ ทางถนนหลวง
หมายเลข 207 (Nagasaki Road) และทางรถไฟจากสถานีซากะ

สายนางาซากิ (Nagasaki Line) ลงสถานีฮิเซนฮามะ (Hizen-hama Station) โดยมีพื้นที่เมืองประมาณ 112.12 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 28,255 คน ความหนาแน่น 252 คนต่อตารางกิโลเมตร (สถิติปี 2014)

ชุมชนฮิเซนฮามะนั้น ถูกสันนิษฐานว่าเกิดการตั้งถิ่นฐานมาตั้งแต่ปี 1609 สมัยเอโดะ (สมัยโทกุงาวะ) หรือประมาณกลางศตวรรษที่ 17 โดยมีการก่อตั้งเป็นแคว้นและปรับโครงสร้างทางผังเมืองพื้นฐานคล้ายกับเมืองในสมัยนั้น คือ มีการถมดินสร้างทางน้ำ และตัดเส้นทางคมนาคมขนส่ง โดยมีถนนทาระโคโด (Tara-kaido) เป็นทางหลวงหลัก เพื่อเชื่อมต่อระหว่างจังหวัดนางาซากิ และจังหวัดซากะ ทำให้เกิดเมืองสำคัญคือ เมืองฮามะ หรือเรียกว่า “Hama-machi” ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการค้า และอุตสาหกรรมของแคว้นคาชิม่า ตลอดจนเป็นเมืองท่าเรือที่สำคัญในแคว้นด้วย ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง ทำให้พื้นที่ถูกแบ่งเป็นย่านต่าง ๆ มากถึง 8 ย่าน ประกอบด้วย ย่าน Hasshuku ย่าน Naka-machi ย่าน Kita-funatsu ย่าน Shozu-machi ย่าน Shin-shozu-machi ย่าน Kanaya-machi ที่มีลักษณะและสิ่งก่อสร้างเป็นบ้านเรือนขนาดใหญ่ และพื้นที่ย่าน Naka-machi ที่มีลักษณะเป็นสถานีริมทาง หรือเมืองที่พัก (Shukuba หรือ Shuku-eki) และย่าน Kita-funatsu ที่มีลักษณะเป็นเมืองท่า หรือด่านตรวจคนผ่านเข้าออกเมือง ประกอบกันเป็นพื้นที่ชุมชนละแวกบ้าน

ที่เรียกว่า “มาจินามิ” (Machinami) ของชุมชนฮิเซนฮามะ (Hizenhama-shuku) ในปัจจุบัน

ต่อมา ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่ทรุดโทรมลง และการอพยพย้ายของของคนในชุมชน ทำให้เกิดพื้นที่ร้าง และอาคารทรุดโทรมลง จึงเกิดการรวมกลุ่มในระดับผู้นำชุมชน (โซโนโค) ชื่อกลุ่มฮามะมง (Hamamon) ขึ้นในปี 1989 และพัฒนาตามอำนาจเชิงกฎหมายที่ได้รับ จนกลายเป็นกลุ่ม NPO (Non-profit Organization) ของชุมชนฮิเซนฮามะ ชื่อเรียกว่า กลุ่ม Machinami Hizenhama-shuku ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งขึ้นตามการพัฒนาบทบาทภาคประชาสังคมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางผังเมืองฟื้นฟูท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ (Bottom-up) ตามแนวคิดมะจิซุกุริ ตั้งแต่ปี 1985 โดยเริ่มจากการจัดกิจกรรมที่มีขนาดไม่ใหญ่มาก เพื่อการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ชุมชน ปลูกให้คนในชุมชนรู้สึกรัก และเห็นคุณค่าของพื้นที่ชุมชน ก่อนจะทำ การวางผังแม่บทเพื่อทำการฟื้นฟูพื้นที่ต่าง ๆ ภายในชุมชน อย่างมีส่วนร่วม เช่น การปรับปรุงตลาดปลาฟุนะ (Funa เป็นชื่อปลาน้ำจืด ที่มีจำหน่ายในตลาดแห่งนี้มีมาตั้งแต่ 300 ปีก่อน) ในปี 1990-1992 และอาคารเก่าที่สำคัญ ตลอดจนสภาพแวดล้อม คูคลอง พื้นที่สาธารณะ และการป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น โดยเน้น 2 ย่าน ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศญี่ปุ่น (Denken-chiku) ตามกฎหมายอนุรักษ์

กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมทรงคุณค่า ในปี 2006 รวมถึงการออกกฎหมายภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์เมืองคาชิม่า (Kashima-rekishitekikeikanjyourei) ซึ่งจะมีการจัดประชุมข้อสรุปด้านการเงิน แผนงาน การติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันภัย ข้อตกลงเรื่องเขตอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างทางวัฒนธรรม ร่วมกับเทศบาลเมืองเป็นประจำทุกปี เพื่อการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ประกอบด้วย

หนึ่ง - ย่านเมืองอุตสาหกรรม (Industrial Town หรือ Jyousou-machi) หรือพื้นที่ชุมชนริมทางที่สัมพันธ์กับอุตสาหกรรมในอดีต (Streetscapes related to Industry หรือ Sangyou-to-musubi-tsuita-machinami) ประเภทเมืองแห่งการกลั่นเหล้า (Jyousou-machi) ที่เจริญรุ่งเรืองในสมัยเอโดะ ได้แก่ ที่พักค้างแรมบนถนนทะระโคโด (Tarakaido) แหล่งน้ำคุณภาพดีจากแม่น้ำฮามะ (Hama) และข้าวจากที่ราบสูงซากะ ทำให้ผลิตสาเกที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยอาคารร้านค้าที่มีเอกลักษณ์ตั้งอยู่เรียงรายตามถนนที่มีชื่อเสียงในอดีต โรงบ่มเหล้า โกดังเก็บเหล้า เป็นต้น ครอบคลุมพื้นที่บริเวณฝั่งทิศเหนือของแม่น้ำฮามะ บนถนนซาคากุระโดริ (Sokagura-Doori) หรือ ถนนโรงเหล้าสาเก เรียกว่า ย่าน Hamanakamachi-Hachihongishuku ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 6.7 Hectare (67,000 ตารางเมตร)

สอง - ย่านเมืองท่า (Port Town หรือ Minato-machi Zaigou-machi) หรือพื้นที่ชุมชนริมทางที่สัมพันธ์กับท่าเรือ (Streetscapes related to the Seaport หรือ Minato-to-musubi-tsiita-machinami) ซึ่งเป็นการตั้งถิ่นฐานในสมัยเอโดะ (Edo 17th Century on) ประกอบด้วย บ้านเรือนที่มุ่งหลังคาไปจาก (Kayabuki) อาคารที่เป็นเอกลักษณ์ และมีความเจริญรุ่งเรืองมาก จนถึงปลายสมัยเอโดะ เนื่องจากการขนส่งและซื้อขายสินค้าทางทะเลในอดีต ประกอบด้วย เมืองฮามะชูโด (Hamashoudu) ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของพ่อค้าและลูกเรือที่เข้ามาพักอาศัยค้างแรม และอาศัยอยู่ และเมืองฮามะคานายะ (Hamakanaya) ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของช่างฝีมือ เช่น ช่างตีเหล็ก และช่างไม้ ทำให้พื้นที่ฝั่งทิศใต้ของแม่น้ำฮามะ ไกล่พื้นที่ออกสู่ทะเลอะริอะเกะ (Ariake) เป็นเขตอนุรักษณ์ เรียกว่า ย่าน Hamashoudumachi-Hamakanayamachi ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 2.0 Hectare (20,000 ตารางเมตร)

4.4 การช่วยเหลือของระบบ NPO กับการสร้างการมีส่วนร่วม ในอนาคตอย่างยั่งยืน

การทำงานแบบมะจิซุกุริของกลุ่ม NPO ในชุมชน ฮิเซนฮามะ ภายใต้ NPO-Law นอกจากจะทำให้ชุมชนเกิดการฟื้นฟูทางสภาพแวดล้อมกายภาพของพื้นที่แล้ว ยังทำให้ชุมชนมีอำนาจในการระดมทุน และเกิดกระบวนการสร้าง

ความตระหนักรู้ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับชุมชน ซึ่งหน่วยงานภาครัฐภายใต้กระทรวงการศึกษา ได้สร้างกระบวนการผลักดันนโยบายดังกล่าวให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านการประสานงานจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัยท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ความรู้และสามารถชี้นำคนในชุมชนและภาครัฐได้พร้อม ๆ กัน มาเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อและสร้างกระบวนการฟื้นฟูท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ จนสามารถเชื่อมโยงกับแผนงานของภาครัฐ และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรส่วนกลางเช่นเดียวกับพื้นที่อื่น ๆ ทั่วประเทศ

ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องเริ่มจากการทำแผนการใช้อาคาร และผังแม่บทการฟื้นฟูชุมชน (Master Plan) ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนในการกำหนดเขตอนุรักษ์ภายใต้การศึกษา สำรวจ สืบค้นร่วมกัน และเสนอของบประมาณจากภาครัฐ และปรับรูปแบบการดำเนินงานเป็น NPO จนเกิดการตั้งคณะกรรมการพิจารณาการวางผังแม่บทการพัฒนาประวัติศาสตร์ชุมชน หรือ Historical Machinami Activation Master Plan โดยมีสมาชิก ประกอบด้วย คนในชุมชน ข้าราชการ และนักวิชาการ ในปี 2002 รวมถึงการสร้างนโยบายโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมชุมชนละแวกบ้าน (Machinami) ที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานขนส่ง และการท่องเที่ยว

ทำให้ชุมชนเริ่มมีเงินทุนกลับมาซ่อมแซมอาคารร้าง Tsugiba และตั้งเป็นศูนย์จัดกิจกรรมมะจิซุกุริ เพื่อการบริหารจัดการฟื้นฟูอาคารสถาปัตยกรรม และสภาพแวดล้อมชุมชนในทุกมิติ รวมถึงการดึงกลุ่มคนรุ่นใหม่เข้าร่วมคิดและเสนอความคิดเห็นในหลากหลายด้าน เพื่อให้เกิดการถ่ายทอดองค์ความรู้ และเรียนรู้จากรุ่นสู่รุ่น ตลอดจนการสร้างให้เกิดผลลัพธ์เชิงประจักษ์ ภายใต้การทำรายงานทุกปี ทำให้ชุมชนมีอำนาจต่อรอง และตัดสินใจมากขึ้นกับการวางผังชุมชนตนเอง ทำให้ปี 2004 อาคารประชุม โรงเหล้าสาเก Kuretake และ Fukuchiyo ได้รับการจดทะเบียนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ของประเทศ และหน่วยงานท้องถิ่นเริ่มจัดตั้งแผนกพื้นที่ (Machinami Activation) และเตรียมแผนการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้กับอาคารเก่า โดยเฉพาะอัคคีภัย ร่วมกับชุมชน จนสามารถขึ้นทะเบียนพื้นที่อนุรักษ์สถาปัตยกรรมทรงคุณค่า (Denken-chiku) ของประเทศในปี 2006

ปัจจุบัน นอกจากชุมชนฮิเซนฮามะจะได้รับการยกย่องจากเทศบาลเมืองคาชิม่า ในด้านตัวอย่างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟูท้องถิ่น ตามแนวทางมะจิซุกุริที่มีระบบและประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องแล้ว ชุมชนยังมีการพัฒนาในส่วนอื่น ๆ เชื่อมต่อกับพื้นที่ย่านอนุรักษ์ 2 ย่าน จากการคิดและริเริ่มของกลุ่ม NPO เช่น การจัดงานเทศกาล และกิจกรรม

มากมายในพื้นที่ชุมชน เพื่อให้เกิดการระดมทุนเพิ่มเติมจากเงินทุนของภาครัฐ ทำให้การปรับปรุงฟื้นฟูอาคารเก่า และสภาพแวดล้อมในชุมชนเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ เพราะเงินทุนจากภาครัฐนั้น บางครั้งไม่สามารถครอบคลุมในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ หรือบางส่วนของชุมชนที่ต้องการพัฒนาเร่งด่วน โดยเฉพาะการจัดงานเทศกาลซากะ และดอกไม้ (Hizen-hayashuku hana-to-sake-matsuri) ในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งพบว่า งานครั้งที่ 14 (2016) มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวในชุมชนมากถึง 70,000 คน ทำให้นอกจากอาคารที่มีคุณค่า ชุมชนยังสามารถพัฒนาพื้นที่ริมแม่น้ำฮามะ ถนน การป้องกันอัคคีภัย ที่จอดรถ ห้องน้ำสาธารณะ และการให้บริการด้านที่พักแก่นักท่องเที่ยว โดยมีการจัดตั้งศูนย์ให้บริการ และความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาในพื้นที่ จากสำนักงาน NPO บริเวณสถานีรถไฟฮิเซนฮามะ เป็นต้น

ความร่วมมือร่วมใจของคนในชุมชน ภายใต้อิทธิพลเชื่อมั่นในการทำงานของ NPO และการให้อำนาจที่เหมาะสมแก่ประชาชนของหน่วยงานท้องถิ่น ทำให้ชุมชนมีพลัง และเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่สามารถทำได้ง่ายที่จะทำให้ทุกคนยินยอม และเห็นด้วยในทุกกระบวนการทำงาน ภายใต้อิทธิพลของนโยบายตามแนวทางมะจิซุกุริ ซึ่งภาครัฐเองจำเป็นต้องมีกลไกต่าง ๆ เข้ามาสนับสนุน และผลักดันด้วย เพื่อให้เกิด

ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมและเกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จนทำให้ชุมชนได้รับรางวัลการอนุรักษ์ทิวทัศน์เมือง (Tezukuri Kyoudo-shou) ปี 2016 ประเภททั่วไป จากรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมในที่สุด

จากการทำงานผังเมืองที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมาของจังหวัดซากะ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบของภาคประชาคมมากมาย เช่น กลุ่ม NPO (Non-profit Organization) กลุ่ม NGO (Non-governmental Organization) กลุ่มอาสาสมัคร และสมาคมต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งในแนวทางของจังหวัดซากะเอง ได้มีกล่าวถึงการวางแนวทางการสนับสนุนกิจกรรมการทำงานร่วมกันของประชาชน โดยภาครัฐ เพื่อให้กระบวนการของเชิงนโยบายและมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ กับการพัฒนาเมืองเกิดประสิทธิภาพ จึงเกิดเป็นข้อตกลงความร่วมมือ CSO (Civil Society Organization) ในปี 2010 ก่อให้เกิดการสื่อสารการรวมกลุ่ม และสนับสนุนรูปแบบต่าง ๆ จากภาครัฐสู่ประชาชน และจากภาคประชาคมสู่ภาครัฐ หรือภาคประชาคมด้วยตนเองแบบองค์รวมมากขึ้นในพื้นที่ รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับ CSO (NGO, NPO) ภายนอก เช่น DID, A-PAD, AAR Japan เป็นต้น ที่เมืองมองว่าจะสามารถก้าวไปสู่โครงสร้างการทำงานร่วมกัน ส่งเสริมกิจกรรมช่วยเหลือ และการจัดตั้งกองทุนการสร้างอนาคตซากะอย่างยั่งยืน



ข้อเสนอนานะเจิงนโยบาย
ต่อประเทศไทย

จากการศึกษา ถอดบทเรียนการพัฒนา และวางผังเมือง
ของประเทศญี่ปุ่นในบทต้น ๆ ตั้งแต่ก่อนปฏิวัติเมจิ
หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งเข้าสู่การจัดทำผังเมือง
และส่งเสริมการสร้างแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
แบบค่อยเป็นค่อยไป จะพบประเด็นที่น่าสนใจของการทดลอง
จากภาคประชาชนกับการให้อำนาจของภาครัฐอยู่ในทุกยุคสมัย
ของการเปลี่ยนแปลง เกิดเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกิด
การปรับปรุงเรื่อยมา ที่ประเทศไทยเอง สามารถนำมาปรับใช้
ในหลากหลายมิติของการพัฒนาประเทศ เพื่อนำไปสู่การขับเคลื่อน
การวางผังเมืองและการฟื้นฟูชนบทอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต
ทั้งในเชิงกายภาพ สังคม เศรษฐกิจ และการออกแบบเมืองที่ยั่งยืน
ภายใต้แนวคิด บริบท และกลยุทธ์วิถีใหม่ ๆ ที่พยายามผลักดัน
และสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
ต่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ที่สอดคล้องกับ
เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สู่การวางผังเมืองในประเทศ
ร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วม

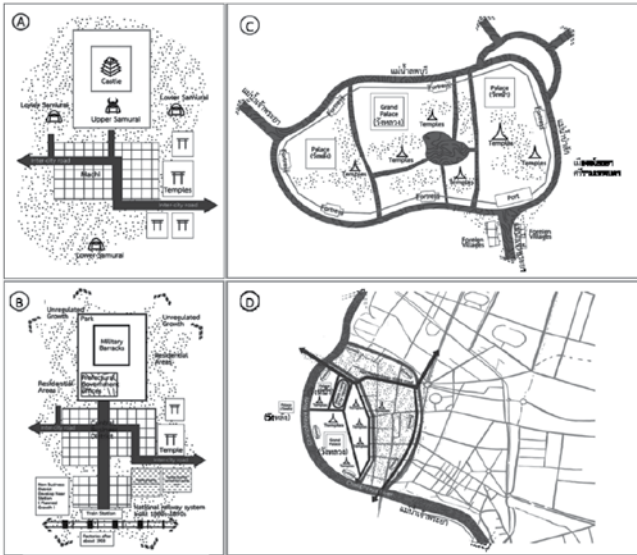
5.1 จุดเปลี่ยนการปกครองกับการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมเมืองสู่ความเป็นเมืองสมัยใหม่

หากมองเรื่องความเชื่อมโยงแบบบริบทไทยและญี่ปุ่น
ทำให้จะต้องมองย้อนกลับไปถึงความเปลี่ยนแปลงการปกครอง
ในลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกัน และมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่

ทั้งในยุคของการรวมชาติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมัย
โทคุงาวะ (Tokugawa period) ที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพล
มาบางส่วนในสมัยอยุธยา จนกระทั่งการยกเลิกระบบศักดินา
ให้เกิดความเท่าเทียมกันในสมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5
(พ.ศ.2411-2453) ก็กับการเผชิญอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของ
กระแสโลกาภิวัตน์เช่นเดียวกับสมัยปฏิวัติเมจิ (Meiji period)
ซึ่งเป็นยุคสมัยที่มีการรับเทคโนโลยีจากชาติตะวันตกเข้ามา
มีการจ้างช่าง และผู้ชำนาญการด้านต่าง ๆ จากประเทศแถบยุโรป
เข้ามารับราชการ เริ่มการขุดคลองผดุงกรุงเกษม ตัดถนนราชดำเนิน
เกิดการสร้างระบบขนส่งสาธารณะ เช่น มีรถรางวิ่งในเมือง
และมีทางรถไฟเชื่อมต่อออกไปยังหัวเมืองในภูมิภาค ทำให้
เมืองขึ้นในเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว (นพรัตน์, 2010)
ซึ่งสอดคล้องกับ ดวงเด่น (2556) ที่ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์
ของไทยญี่ปุ่นว่า มีมานานกว่า 600 ปีแล้ว โดยเฉพาะด้าน
การค้าขายระหว่างไทยกับญี่ปุ่น ที่ดำเนินมาตั้งแต่สมัย
อยุธยาตอนปลาย และคนญี่ปุ่นยังมีบทบาทในการทำงาน
รับใช้ราชสำนักอยุธยา ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ
มีอิทธิพล และเกิดความเชื่อมโยงกันเรื่อยมา ซึ่งอยู่ในช่วงยุค
โทคุงาวะ (Tokugawa period) ที่กลุ่มพ่อค้าเริ่มมีบทบาท
ขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนา และ
เชื่อมโยงกับนานาประเทศ รวมถึงการเข้ามาของนักบริษัญี่ปุ่น และ
การส่งมอบเครื่องราชบรรณาการให้แก่โชกุนที่ประเทศญี่ปุ่น

ในช่วงปี 1625-1629 (พ.ศ.2166-พ.ศ.2172) ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศมีความใกล้ชิด และการปกครองสมัยนั้นได้รับอิทธิพลจากประเทศญี่ปุ่นอยู่ไม่น้อย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ และการเปลี่ยนแปลง การปกครองของไทยและญี่ปุ่นจะมีลักษณะคล้ายกัน แต่ การวางผังเมืองนั้นกลับถูกบริหารจัดการต่างกันอย่างออกไปตาม สถานการณ์ที่พบ โดยในหนังสือ The Meiji Restoration (1868-1912) and the Chakkri Reformation (1868-1910): A Comparative Perspective ของ ลิขิต (Dhiravegin, 1984) กล่าวถึงผลลัพธ์ของการยกเลิกศักดินาในสมัยรัชกาลที่ 5 กับยุคปฏิวัติเมจิที่ต่างกันว่า อันเนื่องมาจากโครงสร้างทาง การเมือง มรดกทางวัฒนธรรม และฐานทางเศรษฐกิจสำหรับการ เติบโตในอนาคต โดยจะพบว่าในสมัยโทคุงาวะสามารถ ระดมทรัพยากรได้เป็นอย่างดี ทำให้เมืองระดับภูมิภาคมีการ เติบโตอย่างมาก และชนชั้นพ่อค้าซึ่งโดดเด่นชื่ออย่างมาก ในยุคนั้น เกิดการขับเคลื่อน และสร้างอิทธิพลในการพัฒนา เศรษฐกิจขึ้นมา ภายใต้ปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเมืองให้ทันสมัย กล่าวคือ ภาวะผู้นำที่ต้องขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนอย่างสมัครใจในกระบวนการพัฒนา และ จำเป็นต้องเข้าใจประวัติศาสตร์ของอารยธรรม ตลอดจนการมอง แนวโน้มการพัฒนา และความเป็นไปในหลากหลายระดับ



ภาพที่ 23 การเปรียบเทียบการวางผังเมือง : (A) สมัยโทคุงาวะ (B) สมัยเมจิ ประเทศญี่ปุ่น กับ (C) สมัยอยุธยา (D) สมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ประเทศไทย
ที่มา: ปรับปรุงจาก Sorensen, 2004; Human Excellence, 2020 และ นพนนท์, 2010

ในบทความด้านประวัติศาสตร์ประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าถึงแม้ผู้นำในสมัยเมจิ จะต้องการปฏิวัติเมืองสู่สมัยใหม่ แต่ยังคงใช้วิธีการในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้การรักษา และต่อยอดมรดกทางวัฒนธรรมเดิมสมัยโทคุงาวะอย่างเข้าใจ ทั้งระบบผังเมือง และการจัดการทรัพยากร ทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟู และเมืองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วก้าวกระโดด (Urbanization)

จนกระทั่งทำให้ภาครัฐหันมามีบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันมากที่สุด เกิดเป็นผลลัพธ์ ในการขับเคลื่อนการวางผังเมืองที่มีประสิทธิภาพขึ้น ซึ่งในประเทศไทยนั้นยังไม่ได้มีการพูดถึงเรื่องดังกล่าวหลังการยกเลิก ระบอบศักดินา ทำให้ความทันสมัยในสองประเทศที่เกิดการ ขับเคลื่อนด้านความเท่าเทียมกัน เกิดผลลัพธ์แตกต่างกันออกไป ส่งผลทำให้การบริหารจัดการสภาพแวดล้อมเมือง มรดกทาง วัฒนธรรม และการวางผังเมืองในประเทศไทยยังไม่มี ความชัดเจน หรือเคร่งครัดเท่ากับระบบของประเทศญี่ปุ่น

ดังนั้น การวางผังเมืองให้เกิดความทันสมัยตามกระแส พัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์นั้น จึงจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะ ทางกายภาพ สังคม-เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศ เป็นพื้นฐาน ตลอดจนการผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการวางผังเมืองที่แท้จริง ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญ ของการบริหารจัดการเมือง และการวางผังเมืองที่มีประสิทธิภาพ ดังเช่นบทความที่สะท้อนบทเรียนจากประเทศญี่ปุ่นข้างต้น เพราะทั้งสองประเทศนั้นต่างมีมรดกทางวัฒนธรรมที่เก่าแก่ และมีคุณค่าที่สำคัญมากมาย อันไม่ได้หมายความว่าเรื่อง ของวัตถุโบราณสถาน อาคาร หรือสถาปัตยกรรมเพียงอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงวิถีชีวิต และวัฒนธรรมของผู้คนพื้นถิ่น ดังเช่น สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศญี่ปุ่นมีการขับเคลื่อน กระแสการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการรักษา และฟื้นฟูเมือง

มากยิ่งขึ้น ภายใต้แนวคิดของการฟื้นฟูท้องถิ่นแบบมะจิซุกุริ (Machizukuri) ในหลากหลายมิติ เช่น การท่องเที่ยว การส่งเสริมอาชีพ และการรักษาคุณค่าของมรดก ด้านการตั้งถิ่นฐานของประเทศที่มีประวัติอันยาวนาน รวมถึงการปกป้องทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของตนเอง โดยกระบวนการ และแนวทางการอนุรักษ์กลุ่มอาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรม หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “Denken-chiku” ซึ่งไม่เพียงแต่คุณค่าในระดับประเทศ แต่ยังมีคุณค่าต่อจิตใจของผู้คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ด้วย ส่งผลให้การฟื้นฟูท้องถิ่นหรือเมืองเหล่านั้น กลายเป็นการวางผังแม่บท การพัฒนาชุมชนโดยชุมชนมีส่วนร่วม ภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่เหมาะสม การอนุรักษ์สถาปัตยกรรมทางประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่า การส่งเสริมการท่องเที่ยว การกระจายความเจริญ และการสร้างอาชีพในท้องถิ่นนั้น ๆ อันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่นที่

5.2 การเปรียบเทียบแนวทางการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อประเทศไทย

การวางผังเมืองในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นปัจจุบันนั้น จึงไม่ใช่เพียงการเข้าใจสิ่งที่อยู่รอบตัวเท่านั้น แต่การเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และรากฐานของวิถีชีวิตดั้งเดิม กลายเป็นเรื่องที่ขาดไม่ได้สำหรับการสร้าง

ความเข้าใจเพื่อให้การวางผังเมือง ร่วมกับการวิเคราะห์และคาดการณ์ถึงความเป็นไปในอนาคต สามารถรับมือกับวิกฤตการณ์ และความเป็นไปที่อาจเกิดขึ้นได้ต่อการวางผังเมืองประเทศ กล่าวคือ การสร้างความตระหนักรู้ และบอกเล่าถึงกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ประเทศญี่ปุ่นพยายามนำมาใช้ในการวางแผนบริหารจัดการเมืองเพื่อการอยู่อาศัยร่วมกันระหว่างธรรมชาติและผู้คนอย่างเข้าใจ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และการเข้ามาของเทคโนโลยีต่าง ๆ (Digital Disruption) ทำให้การปรับตัวด้านการวางผังเมืองในปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่น นอกจากจะต้องเผชิญกับสถานการณ์การขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วในอดีต (Urbanization) และภัยพิบัติต่าง ๆ อันเกิดจากภาวะโลกร้อน (Climate Change) หรือจากลักษณะการตั้งถิ่นฐานที่มีทะเลล้อมรอบ รวมถึงการรับมือกับความเสียหายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ประเทศญี่ปุ่นผลักดันเรื่องการรักษามรดกทางวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่ดี จนสามารถสร้างแนวทางการพัฒนา และขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่มีลักษณะเฉพาะ และมีบทบาทในระดับโลกได้ กลายเป็นประเทศตัวอย่างที่น่าสนใจมากที่สุดประเทศหนึ่ง สำหรับการวางแผนบริหารจัดการเมือง โดยเฉพาะการขับเคลื่อนเชิงกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จากการวางผังเมืองให้เกิดความเท่าเทียมกัน และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอย่างแท้จริงได้

แนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาประยุกต์ได้กับการวางแผนรับมือการเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาเมือง และเกิดเป็นบทเรียนที่เด่นชัดจากสถานการณ์ภัยพิบัติ (Disaster Prevention) สู่การรับมือกับโรคระบาด คือ เรื่อง “เมืองปรับตัวได้” (Urban Resilience หรือ Resilience City) ที่นักวิชาการกล่าวกันว่า มันคือแนวทางที่จะสร้างเมืองแห่งอนาคตที่มีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว เมื่อจำเป็นต้องเผชิญกับเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดมาก่อน ซึ่งสอดคล้องกับวิถีชีวิตรูปแบบใหม่ (New Normal) กับปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การออกแบบและวางผังเมือง ต้องสามารถใช้งานได้หลายประเภท และปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ดี ทั้งการประหยัดพลังงาน ลดปัญหาการสร้างความสัมพันธ์ให้สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ไม่ก่อให้เกิดมลพิษ และเป็นมิตรกับผู้คน (พนิต และยศพล, (2559); UN-habitat, (2020)) ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ถูกพูดถึงมานานแล้วในประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ การวางผังเมืองที่สามารถปรับตัวกับภัยพิบัติ และการเตรียมพื้นที่อพยพในทุกเมืองทั่วประเทศ (Urban Evacuation Planning) ร่วมกับบริบทที่ซับซ้อนของเมืองที่ผู้คนมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เช่น ปัญหาเมืองร้าง ปัญหาเมืองผู้สูงอายุ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสร้างเครื่องมือต่าง ๆ จากการประยุกต์แนวคิดการวางผังเมืองของต่างประเทศ มาปรับใช้กับบทเรียนของประเทศตนได้อย่างสมดุล

ทำให้การปรับตัวของญี่ปุ่นกลายเป็นกรณีที่ถูกจับตามองจากนานาชาติอยู่เสมอ

การแก้ไขปัญหาของเมืองหรือการวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น ถึงแม้ว่าบางแนวคิดจะไม่ได้เป็นผู้ริเริ่มเอง แต่กลับเป็นผู้ที่สามารถนำแนวคิดต่าง ๆ มาคัดสรรค้อย่างเหมาะสม และมีกลยุทธ์ในการนำมาปรับใช้อย่างทันสมัยขึ้นตามบริบทที่เผชิญอย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการเชิงกลยุทธ์ของประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่ผู้เชี่ยวชาญตีแผ่และถ่ายทอดจากบทเรียนของการวางผังเมือง ที่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองให้ประสบความสำเร็จ ภายใต้การส่งผ่านอำนาจจากภาครัฐสู่ภาคประชาชนอย่างเหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ใช่เพียงภาครัฐ หรือภาคประชาชนเท่านั้นที่ควรเชื่อมโยงกัน แต่ยังรวมถึงกลไกสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนเข้าใจ และเห็นความสำคัญของการวางผังเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ยาก มีความบอบบาง และถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องจัดการ เช่นเดียวกับที่ประเทศไทยเผชิญ ความไม่เข้าใจ หรือความขัดแย้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดการจัดการด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ เพราะปัญหาทางด้านที่ประเทศญี่ปุ่นเผชิญอยู่เอง และสถานการณ์ระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อประเทศ ทำให้หน่วยงานภาคการศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่เกือบทุกจังหวัดในประเทศ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญ และแรงขับเคลื่อนเชิงความสัมพันธ์ทางอำนาจ (Power Relationship) ระหว่างภาครัฐ หน่วยงาน

ท้องถิ่น และชุมชนได้อย่างสมดุล ภายใต้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ รวมถึงการสร้างการเรียนรู้ของผู้เรียนที่ตอบสนองแรงงาน และการประกอบอาชีพในท้องถิ่นแบบองค์รวม อันนำไปสู่การตอบนโยบายระดับชาติของประเทศที่กล่าวถึงเรื่องการสร้างเมือง คน และอาชีพ เป็นหลักตั้งแต่ปี 2016 และปรับปรุงให้เกิดความแข็งแกร่งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนในอนาคต

เมื่อมองกลับมาดูประเทศไทย พบว่า ความเป็นจริงของการเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ การเข้ามาของเทคโนโลยี หรือ การทำความเข้าใจใน Agenda 21 ตามแนวคิดของ UN-habitat เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือ Sustainable Development Goals (SDGs) นั้น เกิดขึ้นมาตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งกระบวนการอาจจะช้ากว่า แต่ไม่ได้แตกต่างกับสิ่งที่ประเทศไทย ญี่ปุ่น หรือทั่วโลกกำลังหรือเคยเผชิญอยู่ นำไปสู่ความสอดคล้องของการสร้างแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ที่มุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมในทุกๆระดับ เพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในบริบทประเทศไทย

บทสรุปสำคัญ จึงเป็นเรื่องของการสร้างกลไก ระบบ และการสร้างแนวทางความสอดคล้องกับการบริหารจัดการเมือง

ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีความต่างกันบางส่วนในเชิงผลลัพธ์
ที่ไทยยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับรายละเอียดในการวางผังเมือง
มากนัก ถึงแม้จะมีหน่วยงานเฉพาะทาง และองค์กรที่เกี่ยวข้อง
มากขึ้น รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่หากยังขาด
ภาคประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มิใช่เพียง
การทำประชาพิจารณ์เท่านั้น รวมถึงการผสมผสานความร่วมมือ
และการบูรณาการร่วมกับภาคการศึกษาอย่างจริงจัง ย่อมทำให้
การทำงานแต่ละภาคส่วนของเรายังขาดกระบวนการเชื่อมโยง
การทำงานอย่างมีส่วนร่วม ที่ไม่ใช่เพียงแค่ระดับหน่วยงาน
ภาครัฐ ภาคการศึกษา ภาคธุรกิจ แต่ยังรวมถึงการทำงาน
ในระดับท้องถิ่นที่ยังขาดการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เราจึง
พบเห็นการสร้างสาธารณูปโภค และโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ
มากมายแต่ไม่ตอบรับกับบริบทของเมือง สภาพแวดล้อม
วิถีชีวิต และกิจกรรมของผู้คน การวางผังเมืองแบบองค์รวม
ของญี่ปุ่น จึงกลายเป็นบทเรียนสำคัญ ที่กล่าวได้ว่าเป็น
เป็นแนวทางเพื่อการปรับใช้กับนโยบายสำคัญของการพัฒนา
ภายใต้การวางผังเมืองในอนาคตของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี
กรณีหนึ่ง



(In Thai)

เกชา ธีระโกเมน. (2004). การประเมินระดับมาตรฐานอาคาร
ยั่งยืน (Sustainable Building Assessment).
Journal of Architectural Research and Studies.
Vol.2. 2004.

ชุมพล ธีรดานนท์. (2553). Kawagoe: the authentic Little
Edo. คอลัมน์ Japan Walker นิตยสารผู้จัดการ 360°
ฉบับเดือน มิถุนายน และสิงหาคม 2552.

ดำรงศักดิ์ จันทโททัย. (2563). บทเรียนการจัดการสังคมผู้สูงอายุ
จากประเทศญี่ปุ่น. วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2563).

ดวงเด่น บุญปก. (2556). ญี่ปุ่น ชแมร์ แล สยาม: ความสัมพันธ์
ในยุคกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย. ไทย-ญี่ปุ่นในบริบทสังคม
และวัฒนธรรมของอาเซียน : สังคมศาสตร์และการศึกษา :
เอกสารหลังการประชุมวิชาการระดับชาติญี่ปุ่นศึกษาใน
ประเทศไทย ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สมาคมญี่ปุ่นศึกษา
ในประเทศไทย.

เทิดศักดิ์ เตชะกิจขจร. (2561). การบริหารจัดการ Denken
เขตเพื่อการอนุรักษ์กลุ่มอาคารสถาปัตยกรรม และ
สิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมทรงคุณค่าในประเทศญี่ปุ่น. รายงานวิจัย
ฉบับสมบูรณ์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม. (2552). มาตรการควบคุมทางกายภาพ
สำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศไทย
วารสารการจัดการสมัยใหม่ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 เดือน
กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2552. ISBN 1686-7319.
- นิรมล กุลศรีสมบัติ และพรสรร วิเชียรประดิษฐ์. (ไม่ระบุปี พ.ศ.).
กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชน
ประเทศไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นพนันท์ ตาปนานนท์. (2010). ถนนราชดำเนินกับหลักการ
ผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว. วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Vol.1 ธันวาคม 2010. หน้า 29-38.
- พนิต ภูจินดา และยศพล บุญสม. (2559). แนวคิดการพัฒนา
เมืองต้นแบบ (Urban Design Guideline for Specific
Purposed Towns). เจ-ดี : วารสารวิชาการ การออกแบบ
สภาพแวดล้อม ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559).
หน้า 21-43.
- ยงธนีสร์ พิมลเสถียร. (2555). ประเด็นวิกฤตเรื่องการอนุรักษ์
ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมืองสำหรับประเทศไทย.
วารสารหน้าจั่ว ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม และ
สถาปัตยกรรมไทย. ฉบับที่ 9 (กันยายน 2555 - สิงหาคม
2556). หน้า 100-119.

สรณรัชฎ์ กาญจนะวณิช. (2560). เมืองที่มองไม่เห็น (City Sight).

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แหลมทอง.

อริยา อรุณินท์. (ไม่ระบุปี พ.ศ.). แนวทางการจัดการโครงการ

ภูมิสถาปัตยกรรมเมือง. สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2563

จาก website: <http://www.land.arch.chula.ac.th/>

pdf/env-man.pdf

(In English)

Ameen, R. F., Li, H., & Mourshed, M. (2015). A critical review of environmental assessment tools for sustainable urban design. *Environmental Impact Assessment Review*, 110-125.

Cappai, F., Forgues, D., & Glaus, M. (2018). The Integration of Socio-Economic Indicators in the CASBEE-UD Evaluation System: A Case Study. *Urban Science*.

Dhiravegin, L. (1984). *The Meiji Restoration (1868-1912) and the Chakkri Reformation (1868-1910) : A Comparative Perspective*. Bangkok : Research Center of the Faculty of Political Science, Thammasat University Publisher.

- Doan, D., Ghaffarianhoseini, A., Naismith, N., & Zhang, T. (2017). A critical comparison of green building rating systems. *Building and Environment*.
- Endo, J., Murakami, S., & Ikaga, T. (2007). Application of a Building Environmental Assessment, CASBEE,. The International Conference on Sustainable Building Asia, 27-29 June 2007. Seoul, Korea.
- Fujioka, K. (1980). The Changing Face of Japanese Jokomachi (Castle Towns) since the Meiji Period. *Geography of Japan*, Association of Japanese Geographers (.eds). Tokyo: Teikoku Shoin.
- Jica. (2007). Urban Planning System in Japan. Ministry of land, Infrastructure and Transport. Journal 2nd Edition (March 2007). Retrieved July 20, 2020, from https://jica-net-library.jica.go.jp/library/jn334/UrbanPlanningSystem_all.pdf
- Jinnai, H. (1990). The Spatial Structure of Edo. *Tokugawa Japan: Social and Economic Antecedents of Modern Japan*, Nakane, C. and Oishi, S. (eds.). Tokyo: University of Tokyo Press.

- Karan, P.P. (1997). *The City in Japan*. The Japanese City Book. The University Press of Kentucky. United States of America.
- Kato, T. (1994). *Governing Edo in Edo and Paris: Urban Life and the State. the Early Modern Era*, McClain, J.L., Merriman, J.M. and Ugawa, K. (eds.), Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Latz, G. (1989). *Architectural Development in Japan*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. (2003). *Introduction of Urban Land Use Planning System in Japan*. Retrieved July 20, 2020, from <https://www.mlit.go.jp/common/001050453.pdf>
- Murakami, S., Kawakubo, S., Asami, Y., Ikaga, T., Yamaguchi, N., & Kaburagi, S. (2011). *Concept and Framework of CASBEE-City An Assessment Tool of the Built Environment of Cities*. *AJ Journal of Technology and Design*, 239-244.
- Naitoh, A. (1966). *Edo to Edo-Jo*. Tokyo: Kashima Shuppankai.

- PWC. (2016). From Urbanization to Aging Society-Lesson from Japan. Retrieved Sep. 12, 2020, from <https://www.pwc.com/jp/en/japan-knowledge/archive/assets/pdf/from-urbanization-to-aging-society.pdf>
- Rotolo, M. (2019). The Japanese Way of Urban Planning: The Machizukuri Approach. Retrieved July 20, 2020, from <http://labgov.city/theurbanmedialab/the-japanese-way-of-urban-planning-the-machizukuri-approach/#:~:text=There%20is%20no%20exact%20translation,conventionally%20defined%20as%20Toshi%2Dkeikaku>.
- Rozman, G. (1986). Castle Towns in Transition. Japan in Transition: from Tokugawa to Meiji. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sakaki, S. (2017). New Town Development and Practices: Cases from Japan. GTIDR – South Asia. Retrieved Nov. 28, 2020, from http://www.transformcn.com/Topics_En/2017-09/21/c81f661ad3131c1f03451f.pdf
- Sorensen, A. (2004). The Making of Urban Japan. Routledge published: London.

- Sorensen, A. & Funck, C. (2007). *Living Cities in Japan*. Routledge published: New York.
- Srinivas, H. (2020). *Japan: Overview of Planning* [Online]. Retrieved July 20, 2020, from <http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-overview.html>
- The Korea Transport Institute KOTI (2008). *TOD: Tama New Town*. Retrieved July 20, 2020, from <https://www.slide share.net/guest60f9b5/sut>
- United Nations. (2015). *World Population Ageing Report (WPA 2015)*. Department of Economic and Social Affairs. Retrieved Nov. 12, 2020, from https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/WPA2015_Report.pdf
- Watanabe, J. Shun-ichi. (2007). *Toshi Keikaku vs Machizukuri: Emerging paradigm of civil society in Japan, 1950-1980*. *Living Cities in Japan Book*. Routledge published: New York.

(In Japanese)

Architectural Institute of Japan AIJ 日本建築学会, (2014).

Machizukuri (まちづくり): Community Development.

Ishida, Y. (1987). The Last 100 Years of Japanese Urban Planning (Nihon Kindai Toshikeikaku No Hyakunen).

Tokyo: Jichitai Kenkyusha.

全国伝統的建造物群保存地区協議会 (伝建協). 町並みアーカイブ
2019年. Retrieved July 20, 2020, from [http://
www.denken.gr.jp/](http://www.denken.gr.jp/)

国土交通省. (2019). Retrieved December 04, 2020, from
<https://www.city.saga.lg.jp/main/15.html>

佐賀市歴史的風致維持向上計画. (2019). Retrieved December
04, 2020, from [https://www.city.saga.lg.jp/
site_files/file/2020/202006/p1eb2vfsah1euk1m5
qgo8ou41gus4.pdf](https://www.city.saga.lg.jp/site_files/file/2020/202006/p1eb2vfsah1euk1m5qgo8ou41gus4.pdf)

総務省統計局 国勢調査. Retrieved December 04, 2020,
from [https://www.pref.saga.lg.jp/kiji00346571/
index.html](https://www.pref.saga.lg.jp/kiji00346571/index.html)

เกี่ยวกับผู้เขียน

อัมพิกา ชุมมัตธา



จบการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท สาขา การผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปริญญาเอก สาขาวิศวกรรม (Urban Planning) คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยชากะ ประเทศญี่ปุ่น

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีผลงานวิชาการ และวิจัยด้านการวางผังเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

สนใจในประเด็นเรื่องการวางผังเมือง การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน โดยมีงานวิจัยและบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระบวนการฟื้นฟูท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

(มาจิซุกุริ) : บทบาทของมหาวิทยาลัยกับการเชื่อมโยงความร่วมมือด้านนิติการอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและออกแบบสภาพแวดล้อมชุมชน (2563) วิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อศึกษาความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนาเมือง การฟื้นฟูเมืองด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงเมือง (2562) แนวทางการพัฒนาย่านน่าอยู่อย่างยั่งยืน ในเขตเทศบาลเมืองลำพูน (2562) การปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนคลองแม่ข่า โดยชุมชนเป็นฐาน (2562) การถอดบทเรียนจากกิจกรรมเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมสู่กระบวนการทัศน์ใหม่ในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเชียงใหม่ (2562) และการขยายตัวของเมืองกับการเปลี่ยนแปลงบริบทของย่านเมืองเก่าในจังหวัดเชียงใหม่ (2561)

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
โทรศัพท์ 0-2218-3557 โทรสาร 0-2218-3547
<http://www.cupress.chula.ac.th>
E-mail: cuprint@hotmail.com



การรวบรวมข้อมูลพัฒนาการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น จากภาครัฐผู้การมีส่วนร่วมของชุมชน หนังสือที่พยายามถ่ายทอด บอกเล่าเรื่องราว และสะท้อนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การวางผังเมืองจากรูปแบบที่ภาครัฐมีบทบาทมากที่สุด สู่การผสมผสานทางวัฒนธรรม และความเข้าใจวิถีชีวิตของผู้คนในเมือง กลายเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนได้ มีส่วนร่วมกับการพัฒนาเมืองอย่างเหมาะสม เพื่อให้เมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และอนาคต กลายเป็นเมืองที่ประชาชนได้ร่วมลงมือทำ และสร้างไปด้วยกันจนประสบความสำเร็จ กลายเป็นแนวคิดการสร้างผังเมืองที่มีเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศญี่ปุ่น เรียกว่า “มะจิซุกุริ” (Machi + zukuri)