



มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์: กรณีศึกษาย่าน
ประวัติศาสตร์ท่าบึง จังหวัดตรัง

โดย

นางสาวชนิดา ทิพย์มณฑะเียร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์: กรณีศึกษาย่าน
ประวัติศาสตร์ท่าบึง จังหวัดตรัง

โดย

นางสาวชนิดา ทิพย์มณเฑียร



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2563
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LEGAL MEASURES FOR THE CONSERVATION OF THE HISTORIC
DISTRICTS: A CASE STUDY OF THE THAP THIANG HISTORICAL
DISTRICT, TRANG PROVINCE

BY

MISS CHANIDA TIPMONTIEN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2020
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวชนิดา ทิพย์มณเฑียร

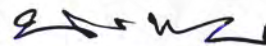
เรื่อง

มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์: กรณีศึกษาย่านประวัติศาสตร์ท่าบึง
จังหวัดตรัง

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2564

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



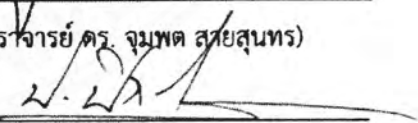
(อาจารย์นพพร โพธิ์รังสิยากร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์: กรณีศึกษาย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง
ชื่อผู้เขียน	นางสาวชนิดา ทิพย์มณฑะเียร
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร
ปีการศึกษา	2563

บทคัดย่อ

ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งอันเป็นอัตลักษณ์ของวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น และมีลักษณะเฉพาะของสมัยใดสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางสังคม การตั้งถิ่นฐาน รวมถึงยังเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี สังคม และวัฒนธรรม เพราะในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงนั้นมีการตั้งถิ่นฐานของชุมชนมาเป็นเวลานานและยังคงมีการใช้สอยประโยชน์ในพื้นที่มาจนถึงปัจจุบัน รวมถึงแบบแผนการดำรงชีวิตของผู้คนที่มีความเกี่ยวพันอย่างแน่นแฟ้นกับมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่ นอกจากนี้ อาคาร สถาปัตยกรรม หรือสิ่งปลูกสร้างในย่านถือได้ว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่าและมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น แต่ทว่าจากการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศได้ส่งผลให้เรือนแถว สถาปัตยกรรม หรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงเริ่มสูญเสียคุณค่าความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมไป

ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรม และภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นแนวคิดที่สามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินการเพื่อวางหลักการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ อันเป็นพื้นที่ที่มีทั้งมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้อยู่ในพื้นที่เดียวกัน และยังสามารถศึกษาแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จากมาตรการในระดับสากล และมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยว่ามีความเหมาะสมเพียงใดในการที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ และยังขาดมาตรการใดบ้างที่จำเป็นและจะทำให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันยังคงเน้นการอนุรักษ์เฉพาะโบราณสถาน และอาคารที่เป็นของหน่วยงานของราชการ และจะให้อนุรักษ์เพียงแค่ตัวอาคารใดอาคารหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้นหรือโบราณสถานแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีได้มีผู้อยู่อาศัยแล้ว แต่ย่านประวัติศาสตร์นั้นมีความแตกต่างจากโบราณสถานที่ไม่มีคนอยู่อาศัย เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่ที่มีคนอยู่อาศัย มีวิถีชีวิต และรูปแบบของสถาปัตยกรรมที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังมีความเป็นพลวัตสูง และอาคารส่วนใหญ่ในย่านประวัติศาสตร์นั้นเป็นอาคารของเอกชน ส่งผลมาตรการและวิธีการอนุรักษ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันยังคงไม่สอดคล้องกับแบบแผนการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น อันทำการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์มักจะประสบความสำเร็จขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐกับประชาชน ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะจัดปัญหาในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ด้วยการกำหนดระบบการบริหารจัดการในรูปแบบเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ โดยเป็นรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ได้กระจายอำนาจในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะประกาศกำหนดและจัดทำกฎระเบียบในการอนุรักษ์ที่เหมาะสมกับพื้นที่ของตนเองได้ อีกทั้งยังใช้การกำหนดเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการวางผังเมืองและการวางแผนการพัฒนาชุมชนอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีการกำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นกลุ่มอาคารหรือย่าน หนึ่ง และกำหนดกระบวนการและมาตรฐานในการดำเนินงานให้มีความชัดเจน รวมถึงการกระจายอำนาจในการดำเนินงานและถ่ายทอดความรู้ทางด้านการอนุรักษ์ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ควรลดมาตรการในเชิงบังคับ แต่เป็นการเพิ่มมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างหันมาให้ความร่วมมือในการที่จะอนุรักษ์และดูแลอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน

คำสำคัญ: มรดกทางวัฒนธรรม, ย่านประวัติศาสตร์, ทับเตี้ย

Thesis Title	LEGAL MEASURES FOR THE CONSERVATION OF THE HISTORIC DISTRICT: A CASE STUDY OF THE THAP THIANG HISTORICAL DISTRICT, TRANG PROVINCE
Author	Miss Chanida Tipmontien
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Natural Resources and Environmental Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Jumpot Saisuntorn, Ph.D.
Academic Year	2020

ABSTRACT

Thap Thiang Historical District (TTHD) is considered an area of special character containing local cultural identity and specific characteristics of an historical era. It offers a space displaying social development, settlements including valuable historical sites, archaeological finds, society, and culture. TTHD has a venerable community tradition that is still thriving, with popular lifestyles closely tied to local cultural heritage. In addition, its buildings and architectural design are valued for their expression of local identity. However, changes due to development have diminished the cultural heritage value and significance of TTHD architecture and buildings.

To resolve this issue, historical district conservation, cultural heritage and landscape concepts were studied to serve as conceptual framework for establishing a principle for conserving historical districts in which tangible and intangible cultural heritages coexist. The aim was to develop guidelines for conserving historical district. A comparative international examination was made of laws and guidelines in Japan to identify approaches suitable for adaptation to the Thai context to protect historical districts, and whether current measures in Thailand were adequate for efficient historical district conservation.

Results were that in Thailand, legal measures emphasize conservation of archaeological sites and buildings of government agencies, rather than inhabited areas. Historical districts differ from archaeological sites insofar as they are inhabited, with dynamically evolving lifestyles and architectural patterns. Most historical district buildings are private sector edifices, making conservation measures and methods currently inconsistent with local popular lifestyles. As a result, historical district conservation creates conflicts between government agencies and residents. In Japan, problems related to historical district conservation were resolved by determining a management system in the form of a preservation districts for groups of traditional buildings; the conservation pattern distributed operational power to local administrative organizations. In this way, local administrative organizations announced schedules and prepared conservation rules and regulations suitable for individual areas. In addition, determining preservation districts for groups of traditional buildings was used as a significant instrument for implementing urban and community development planning.

To efficiently implement historical district conservation, clear conservation area determination should be set for certain buildings and historical districts as well as for operational processes and standards. This should include distributing operational power and conservation knowledge transfer to local administrative organizations. Compulsory rules should be replaced by incentive measures to motivate building owner cooperation in conserving and protecting buildings, thereby encouraging collaboration between government agencies and private individuals.

Keywords: Cultural Heritage, Historic District, Thap Thiang

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาระดับปริญญาโทในคณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เปิดโลกทัศน์และช่วยเพิ่มพูนความรู้ของผู้เขียนเป็นอย่างมาก ทำให้ได้เรียนรู้ในสิ่งที่ไม่เคยรู้และได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีไม่ได้เลยหากขาดบุคคลสำคัญต่าง ๆ เหล่านี้ที่คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือ และสนับสนุนผู้เขียนเป็นอย่างดี ประการแรก ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. จุมพต สายสุนทร ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ทำให้ก้าวแรกของการศึกษาระดับนี้ได้เริ่มต้นขึ้น และยังได้สละเวลาในการให้ความรู้ คำปรึกษา และแนะนำหนังสือที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ พร้อมช่วยชี้แนะแนวทางในการทำงานต่าง ๆ ทำให้ผู้เขียนเข้าใจในเนื้องานเพิ่มขึ้น และขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์นพพร โพธิ์รังสิยากร ที่ได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และท่านศาสตราจารย์ ดร. ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนาพานิช ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งอาจารย์ทั้งสองท่านได้ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้เขียนเป็นอย่างมากในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมทั้งขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ช่วยประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณบุคคลที่สำคัญที่สุดในชีวิตของผู้เขียนซึ่งก็คือ บิดาและมารดาและน้องชายของผู้เขียน ที่คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้กับผู้เขียนเสมอมา ไม่ว่าผู้เขียนจะมีเรื่องหนักใจเพียงใด เมื่อได้รับกำลังใจและคำปลอบโยนจากครอบครัวก็ทำให้ผู้เขียนมีแรงที่จะเดินต่อไปข้างหน้า และขอบคุณเพื่อน ๆ สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านเสมอมา

ทั้งนี้ การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะประสบผลสำเร็จไม่ได้ หากขาดการสนับสนุนจากหอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าหาความรู้ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่ช่วยอำนวยความสะดวกและให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสามารถเป็นคุณประโยชน์แก่ผู้อ่านท่านใด ผู้เขียนขอมอบคุณความดีทั้งหมดนี้ให้แก่บิดามารดา และอาจารย์ทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและขออภัยมา ณ โอกาสนี้ด้วย

นางสาวชนิดา ทิพย์มณเฑียร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด หลักการ และข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง	7
2.1 แนวคิดการอนุรักษ์เมืองและย่านประวัติศาสตร์	7
2.1.1 ความหมายและลักษณะของย่านประวัติศาสตร์	7
2.1.2 หลักการในการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	9
2.1.3 เหตุผลในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	12
2.1.4 แนวทางและวิธีการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	14
2.1.5 การกำหนดขอบเขตการอนุรักษ์	17
2.1.6 ประเภทอาคารและสิ่งก่อสร้างในย่านประวัติศาสตร์	18

2.2 ความหมายและความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมและภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม	19
2.2.1 มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage)	19
2.2.2 ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape)	20
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการและแรงจูงใจในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	23
2.3.1 การครอบครองเป็นเจ้าของและเข้าดำเนินการ	23
2.3.2 การออกกฎหมายข้อบังคับ	23
2.3.3 การสร้างแรงจูงใจ	24
2.3.4 การกำหนดสิทธิการพัฒนาในที่ดิน	24
2.3.5 การให้ข้อมูลข่าวสาร	25
2.4 หลักการพื้นฐานในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	26
2.4.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน	26
2.4.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	27
2.4.3 หลักกรรมสิทธิ์และสิทธิของเอกชน	34
2.5 ความเป็นมาและลักษณะทั่วไปของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง	35
2.5.1 ความเป็นมาของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง	35
2.5.2 ลักษณะทางกายภาพ	37
2.5.3 ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ	38
2.5.4 ลักษณะทางด้านสังคมและวัฒนธรรม	39
2.5.5 ลักษณะทางสถาปัตยกรรม	43
บทที่ 3 มาตรการสากลและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	48
3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972)	48
3.1.1 นิยามและลักษณะของมรดกโลก	51
3.1.2 เกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาเพื่อเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม	54
3.1.3 แนวทางในการอนุรักษ์	58

3.2	กฎบัตรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	60
3.2.1	กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง ค.ศ. 1964 (International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites 1964) หรือ กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซ (The Venice Charter) 1964)	62
3.2.2	กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์เมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ค.ศ. 1987 (Charter for the Conservation of Historic Town and Urban Areas 1987) หรือกฎบัตรสากลแห่งเมืองวอชิงตัน (Washington Charter 1987)	66
3.2.3	กฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999 (Charter on the Built Vernacular Heritage 1999)	70
3.3	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น	72
3.3.1	มาตรการในการจัดการเมืองและควบคุมอาคาร	72
3.3.1.1	มาตรการในการวางผังเมือง	72
3.3.1.2	มาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์	74
3.3.1.3	มาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์	76
3.3.1.4	มาตรการในการควบคุมอาคาร	83
3.3.2	มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม	84
3.3.2.1	มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้	89
3.3.2.2	มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้	95
3.3.2.3	มาตรการในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม	97
3.3.3	มาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	106
3.3.4	มาตรการในการสร้างแรงจูงใจ	110
บทที่ 4	นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย	113
4.1	นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย	113
4.1.1	ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)	113

4.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)	115
4.1.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579	116
4.1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546	119
4.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย	121
4.2.1 มาตรการในการจัดการเมืองและการควบคุมอาคาร	121
4.2.1.1 มาตรการในการวางผังเมือง	121
4.2.1.2 มาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์	128
4.2.1.3 มาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์	131
4.2.1.4 มาตรการในการควบคุมอาคาร	137
4.2.2 มาตรการทางด้านการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม	141
4.2.2.1 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้	142
4.2.2.2 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้	152
4.2.2.3 มาตรการในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม	160
4.2.3 มาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น	162
4.2.3.1 สิทธิของบุคคลและชุมชนในการที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านประวัติศาสตร์	162
4.2.3.2 สิทธิของเทศบาลในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	165
4.2.3.3 สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	166
4.2.3.4 การกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่น	167
4.2.4 มาตรการในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของย่านประวัติศาสตร์	168
4.2.4.1 การดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของย่านประวัติศาสตร์	168
4.2.4.2 การดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของย่านประวัติศาสตร์	171
4.2.4.3 การควบคุมกิจการโรงแรมในย่านประวัติศาสตร์	174

บทที่ 5 บทวิเคราะห์มาตรการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์	177
5.1 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการวางผังเมือง	177
5.2 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์	179
5.3 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์	182
5.3.1 เขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย	183
5.3.2 เขตโบราณสถาน	184
5.3.3 เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม	185
5.4 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการควบคุมอาคาร	188
5.5 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้	190
5.6 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้	207
5.7 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม	210
5.8 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการทางในการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น	215
5.8.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน	215
5.8.2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	219
5.9 แนวทางในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงโดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	223
5.10 การวิเคราะห์มาตรการในการสร้างแรงจูงใจ	225
5.10.1 แรงจูงใจโดยตรง	226
5.10.2 แรงจูงใจโดยอ้อม	228
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	232
6.1 สรุปผลการศึกษา	232

6.2 ข้อเสนอแนะ

236

บรรณานุกรม

241

ประวัติผู้เขียน

249



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ถนนราชดำเนิน ถนนสายแรกในย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์	2
1.2 หอนาฬิกาจุดนัดหมายในย่านห้วยทิพย์	3
2.1 ร้านสิริบรรณในย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์ที่ได้รางวัลสถาปัตยกรรมอันทรงค่า ภาคใต้ ด้านอนุรักษ์ ปี 2559	7
2.2 สถานีรถไฟตราง	11
2.3 สมาคมจีนฮากกา ถนนราชดำเนิน ซอย 5	13
2.4 โรงแรมจริงจริงในย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์ที่ได้รับรางวัลสถาปัตยกรรมอัน ทรงค่าภาคใต้ ด้านสร้างสรรค์ ปี 2559	19
2.5 ซุ้มโค้งบริเวณทางเดินหน้าอาคาร เอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรมชิโนยูโรเปียน บนถนนกันตังในย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์	36
2.6 ตึกเก่าบริเวณย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์	36
2.7 แผนผังแสดงตึกเก่าบริเวณย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์	38
2.8 บริเวณตลาดสด	39
2.9 ร้านซินจิร้านกาแฟชื่อดังในย่านประวัติศาสตร์ห้วยทิพย์	41
2.10 ตึกแถวแบบจีนช่วงแรก	44
2.11 ตึกแถวแบบจีนช่วงที่สอง	45
2.12 ตึกแถวแบบจีนผสมตะวันตกอิทธิพลนีโอคลาสสิก	46
2.13 ตึกแถวแบบตะวันตกร่วมสมัย	47
2.14 ตึกแถวแบบตะวันตกทันสมัย	47

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติมีการดำเนินสั่งสมประสบการณ์มาอย่างยาวนาน เริ่มแรก การตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มักจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและระบบนิเวศ เพื่อการดำรงชีวิตให้อยู่รอด จนกระทั่งเกิดการเรียนรู้และพัฒนาประสบการณ์ และนำไปสู่การเริ่มต้นสร้างวัฒนธรรมอันมีลักษณะเฉพาะตามประสบการณ์ที่ได้มีการเรียนรู้ และบ่มเพาะมาตามกาลเวลา ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่ามรดกทางวัฒนธรรมถือเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงรากฐานทางวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของกลุ่มชนในแต่ละชาติ เพราะเป็นสิ่งที่มีการสั่งสมและสืบทอดกันมาจนคนในอดีตมาสู่คนในยุคปัจจุบัน อีกทั้งยังได้มีการปรับเปลี่ยนจนมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติของแต่ละประเทศ การดำรงอยู่ของมรดกทางวัฒนธรรมที่มีการพัฒนามาตามกาลเวลาถือได้ว่ามีบทบาทหน้าที่สำคัญในการอธิบายถึงแหล่งกำเนิด การตั้งถิ่นฐานของแต่ละชุมชน มรดกทางวัฒนธรรมในแต่ละด้านอาจมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป แต่ก็เพื่อการธำรงรักษาความเป็นเอกลักษณ์ของชุมชนให้ดำรงอยู่ต่อไป

การตั้งถิ่นฐานของผู้คนในแต่ละท้องถิ่นนั้นได้นำไปสู่การเกิดเป็นสังคมและชุมชนขึ้น ซึ่งในแต่ละภูมิภาคนั้นก็จะมีสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลายที่ส่งผลให้เกิดการก่อรูปของสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ โดยอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีการก่อสร้างขึ้นนั้นก็เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการในการใช้สอยทั้ง การอยู่อาศัย การค้าขาย หรือที่พักพิง ซึ่งในการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในแต่ละท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะนำวัสดุจากในท้องถิ่นมาใช้เพื่อเป็นวัสดุในการก่อสร้าง และยังมีการพัฒนารูปทรงของสถาปัตยกรรมให้เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศและสภาพภูมิประเทศของแหล่งที่ตนอยู่อาศัย และจากพัฒนาการของรูปทรงและการใช้วัสดุก่อสร้างของอาคารพื้นถิ่นได้สะท้อนให้เห็นถึงภูมิปัญญาในการอยู่ร่วมกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติได้อย่างสมดุล อีกทั้งยังสามารถบ่งบอกถึงพัฒนาการทางด้านการเรียนรู้และปรับตัวของมนุษย์ที่มีต่อสภาพแวดล้อม¹ ทำให้สถาปัตยกรรมในแต่ละท้องถิ่นมักจะมีเอกลักษณ์อันเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมและบริบทต่าง ๆ ที่ช่วยในการก่อรูปของสถาปัตยกรรม เมื่อชุมชนเริ่มมีการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรทำให้เกิดการพัฒนาไปสู่ความเป็นเมือง มีการพัฒนาโครงข่ายเส้นทางคมนาคมที่เชื่อมโยงเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เกิดการ

¹ เกรียงไกร เกิดศิริ, ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม, (กรุงเทพมหานคร: อนุชาคนย์, 2551), น.60 – 61.

สร้างห้องแถวเพื่อค้าขายตรงย่านที่เป็นจุดเปลี่ยนถ่ายผู้คนและสินค้า² จนทำให้เกิดเป็นย่านพาณิชยกรรมที่สำคัญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกประเภทหนึ่งของย่านประวัติศาสตร์



ภาพที่ 1.1 ถนนราชดำเนิน ถนนสายแรกในย่านประวัติศาสตร์ทบเที่ยง

ที่มา: <https://pantip.com/topic/34457766>

ย่านประวัติศาสตร์ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งอันเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่นหรือมีลักษณะเฉพาะของสมัยใดสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางสังคม การตั้งถิ่นฐาน การเกิดย่านที่สำคัญของเมือง รวมถึงยังเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี สังคม และวัฒนธรรม เพราะในย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมักจะมีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าและมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่น และย่านประวัติศาสตร์ทบเที่ยง จังหวัดตรัง ก็มีอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่า อันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการทางสังคมที่เป็นจุดเชื่อมโยงให้ตึกแถวหรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ทบเที่ยงสามารถแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรมในท้องถิ่น อันถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์และรักษาไว้ อีกทั้งยังเป็นย่านประวัติศาสตร์ที่มีพัฒนาการมากกว่า 100 ปี และในปัจจุบันนี้ย่านประวัติศาสตร์ทบเที่ยงก็ยังคงมีการใช้งานพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นย่านประวัติศาสตร์ที่ยังมีชีวิต

ปัจจุบันสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นที่มีคุณค่าในย่านประวัติศาสตร์ทบเที่ยงค่อย ๆ เลือนหายไปตามกาลเวลา อันเป็นผลมาจากความเปลี่ยนแปลงที่ทำให้คนดั้งเดิมในพื้นที่เริ่มลดน้อยลง มีคนต่างถิ่นเข้ามาทำมาหากินมากขึ้น กิจกรรมสมัยใหม่เริ่มเข้ามามากขึ้น อีกทั้งสถาปัตยกรรม อาคารและสิ่งปลูกสร้างหลายหลังมีอายุการใช้งานที่ยาวนานมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลและบำรุงรักษาเป็นพิเศษ ซึ่งในการดูแลและซ่อมแซมอาคารเก่าจำเป็นที่จะต้องใช้บุคคลที่มีความรู้และความ

² เพ็ญอ้วง, น.64.

เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อให้การซ่อมบำรุงอาคารเก่าเป็นไปอย่างคงทนและถาวร อีกทั้งจะต้องรักษาคุณค่าอันเป็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมของอาคารให้คงอยู่ด้วย แต่จากการซ่อมบำรุงอาคารหรือเรือนแถวในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงในปัจจุบันนั้นยังคงขาดความเข้าใจถึงองค์ประกอบที่เป็นลักษณะเฉพาะของสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น ส่งผลให้มีการรื้อถอน ทบทำลายสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ดั้งเดิมจนหมดสิ้น รวมถึงการต่อเติมจำนวนชั้นของตึกแถวให้สูงขึ้นเพื่อเพิ่มพื้นที่ใช้สอย การต่อเติมดังกล่าวมักจะขาดการคำนึงถึงรูปทรงและหน้าตาของตึกแถวเดิมทำให้ตึกแถวที่มีการปรับปรุงซ่อมแซมใหม่ขาดความกลมกลืนกับตึกแถวดั้งเดิม³ นอกจากนี้ ประเทศไทยเองก็ถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีย่านประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าและมีอัตลักษณ์ในหลายพื้นที่ของประเทศ แต่ผลของการที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมที่จะนำไปใช้เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์นั้น ได้ส่งผลให้ย่านประวัติศาสตร์อันมีคุณค่าในหลายพื้นที่ของประเทศไทยเริ่มสูญเสียความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของตนไป บางแห่งถูกไถ่รื้อ และทบทำลายเพียงเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ บางแห่งมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจนแทบไม่เหลือความเป็นเอกลักษณ์ หรือบางแห่งมีการก่อสร้างใหม่จนทำลายภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ไป ซึ่งย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง ก็อาจจะเหลือเพียงแต่ชื่อได้ถ้าหากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์



ภาพที่ 1.2 หอนาฬิกาจุดนัดหมายในย่านทับเที่ยง

ที่มา: ผู้วิจัย

³ ปัทม วงศ์ประดิษฐ์, “การศึกษาพัฒนาการรูปแบบของตึกแถวจังหวัดตรัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557), น.110 - 114.

ด้วยเหตุนี้ ในการที่จะดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้สามารถคงคุณค่าความงามของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ได้ จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องหามาตรการและแนวทางในการที่รักษา พื้นฟูเอกลักษณ์ และสนับสนุนให้ประชาชนในบริเวณย่านประวัติศาสตร์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์แหล่งศิลปกรรมอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่า แต่จากการดำเนินการด้านการอนุรักษ์ของประเทศไทยเองส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์โบราณสถานหรือการอนุรักษ์เพียงแค่ตัวอาคารใดอาคารหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้น ซึ่งยังไม่ครอบคลุมเพียงพอต่อการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนใหญ่ในย่านประวัติศาสตร์จะเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่ยังมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามวิถีชีวิตของคนในย่านนั้น ๆ อยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์: กรณีศึกษาย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง เพื่อที่จะทราบว่าประเทศไทยควรที่จะมีการดำเนินมาตรการในรูปแบบใดเพื่อที่จะสามารถคงคุณค่าความงามของมรดกทางวัฒนธรรมอันมีความสำคัญในย่านประวัติศาสตร์ไว้ได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง
2. เพื่อศึกษามาตรการในระดับสากลและมาตรการของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์
3. เพื่อศึกษามาตรการต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งมาตรการในระดับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ทั้งมาตรการในระดับนโยบายและมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย และมาตรการในระดับสากล รวมถึงมาตรการของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเสนอแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังมีอยู่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ เนื่องจากว่ามาตรการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์อาคารและสิ่ง

ปลูกสร้างนั้น ทั้งพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคารนั้น ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงเน้นการอนุรักษ์เฉพาะ โบราณสถาน และอาคารที่เป็นของหน่วยงานของราชการ และจะให้อนุรักษ์เพียงแค่ตัวอาคารใด อาคารหนึ่งเป็นการเฉพาะเท่านั้นหรือโบราณสถานแห่งใดแห่งหนึ่งที่มีได้มีผู้อยู่อาศัยแล้ว แต่ย่าน ประวัติศาสตร์นั้นมีความแตกต่างจากโบราณสถานที่ไม่มีความอยู่อาศัย เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์ เป็นพื้นที่ที่มีผู้อยู่อาศัย มีวิถีชีวิต และรูปแบบของสถาปัตยกรรมที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการ เปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังมีความเป็นพลวัตสูง นอกจากนี้อาคารส่วนใหญ่ในย่านประวัติศาสตร์นั้นเป็น อาคารของเอกชน ดังนั้น ในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องศึกษา แนวคิด หลักการ นโยบาย และมาตรการทางกฎหมายในระดับสากลและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เพื่อที่จะนำมาแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนามาตรการทางกฎหมายของ ประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้มีความครอบคลุมเพียงพอ และสามารถที่จะคงคุณค่าและความงดงามตามมรดกวัฒนธรรมของย่านประวัติศาสตร์ที่สืบทอดกันมาไว้ได้ โดยในการนำมาตราทางกฎหมายไปปฏิบัตินั้นจะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ของพื้นที่ที่เกี่ยวข้องด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง โดยได้มีการศึกษาถึงแนวคิด หลักการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ มาตรการในระดับสากล และมาตรการของต่างประเทศ ซึ่งมาตรการของต่างประเทศนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เลือกศึกษา มาตรการของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากว่าเป็นประเทศในทวีปเอเชียเหมือนกับประเทศไทย อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีความเจริญทางด้านวัตถุเป็นอย่างมาก แต่กลับเป็นประเทศที่สามารถรักษาคุณค่าของ เมืองเก่าและย่านประวัติศาสตร์ไว้ได้หลายแหล่ง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงมาตรการของประเทศไทยที่ เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ทั้งมาตรการในระดับนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) จากการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวม ข้อมูลจากงานวิจัย ตำรา บทความทางวิชาการ เอกสารที่เผยแพร่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐและ

ภาคเอกชน กฎหมาย ข้อมูลในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์เมืองและย่านประวัติศาสตร์ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย มาตรการในระดับสากล และมาตรการของต่างประเทศ แล้ว รวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาทำการวิเคราะห์เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการอนุรักษ์ย่าน ประวัติศาสตร์ของประเทศไทย โดยจะเป็นการศึกษาควบคู่กับมาตรการของต่างประเทศเพื่อค้นหา แนวทางที่ควรนำมาปรับใช้เพิ่มเติมกับประเทศไทย เพื่อที่จะสามารถมีมาตรการในการอนุรักษ์ย่าน ประวัติศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. จากการศึกษาในครั้งนี้ได้มีความมุ่งหวังเพื่อที่จะทราบถึงแนวคิด และหลักการที่ เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ และเพื่อที่จะทราบว่ามาตรการทางกฎหมายของไทยมี ความสอดคล้องกับแนวคิด และหลักการดังกล่าวหรือไม่
2. เพื่อที่จะทราบถึงมาตรการในระดับสากลและมาตรการของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง กับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์และสามารถนำผลการศึกษามาวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการ พัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. เพื่อที่จะทราบถึงมาตรการต่าง ๆ ของประเทศไทย ทั้งมาตรการในระดับนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะมาตรการที่ เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทั้งปวง จังหวัดตรัง และนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษา ทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย
4. เพื่อที่จะทราบถึงแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของ ประเทศไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ และสามารถเสนอแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง

2.1 แนวคิดการอนุรักษ์เมืองและย่านประวัติศาสตร์

2.1.1 ความหมายและลักษณะของย่านประวัติศาสตร์

ย่านประวัติศาสตร์ หมายถึง บริเวณของเมืองทั้งเมืองหรือส่วนของเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เป็นย่านแรก ๆ ของการตั้งถิ่นฐานของเมือง จึงปรากฏหลักฐานทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ที่สามารถสื่อให้เห็นถึงความเป็นมาและพัฒนาการในอดีต มักจะประกอบไปด้วยอาคาร สิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ละสถาปัตยกรรมในด้านเทคนิคการก่อสร้างหรือสุนทรียภาพที่ทำให้พื้นที่นั้นมีเอกลักษณ์แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ¹ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่ยังมีผู้คนอยู่อาศัยและยังมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมักจะแตกต่างจากโบราณสถานที่เป็นเมืองร้างไม่ได้มีผู้คนอยู่อาศัยแล้ว แต่ในย่านประวัติศาสตร์นั้นถือได้ว่าเป็นเมืองที่ยังมีชีวิต เนื่องจากยังมีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในย่านนี้อยู่



ภาพที่ 2.1 ร้านสิริบรรณในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงที่ได้รางวัลสถาปัตยกรรมอันทรค่าภาคใต้ ด้านอนุรักษ์ ปี 2559
ที่มา ผู้วิจัย

¹ พุทธชาติ เสียงแจ้ว, “การกำหนดแนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ สำหรับเทศบาลนครเมืองเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.8.

ลักษณะพิเศษที่ทำให้ย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน² มีดังนี้

(1) ด้านของความสำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี (historical and archaeological significance) ถือได้ว่าเป็นคุณค่าที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อความเป็นย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ในแต่ละพื้นที่นั้นต่างมีความเป็นมาที่มีความแตกต่างกันซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรือง ภูมิปัญญา และวิวัฒนาการของมนุษย์ เพราะแต่ละพื้นที่จะมีคติความเชื่อ วัฒนธรรมประเพณี และรูปแบบของการตั้งถิ่นฐานที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะของภูมิประเทศ อีกทั้งในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์บางพื้นที่นั้นอาจมีความสำคัญที่มีความเกี่ยวพันกับเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์หรือบุคคลที่มีความสำคัญในอดีต สำหรับคุณค่าในทางด้านของโบราณคดีนั้น ย่านประวัติศาสตร์จะมีหลักฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอารยธรรมของมนุษย์ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เช่น วิถีชีวิตความเป็นอยู่ วัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ

(2) ด้านอายุ (age) ในด้านอายุของย่านประวัติศาสตร์อาจมีการกำหนดไว้ได้หลายเกณฑ์ แต่ตามหลักปฏิบัติของสากลแล้วได้มีการกำหนดเส้นแบ่งระหว่างอดีตกับปัจจุบันไว้ที่ 50 ปี ทำให้ในการกำหนดอายุของโบราณสถานจึงได้มีการกำหนดไว้ว่าจะต้องมีอายุมากกว่า 50 ปี ซึ่งในประเทศไทยนั้นกรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในด้านของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้นยังไม่ได้มีการกำหนดอายุของโบราณสถานหรืออาคารที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดในสมัยใหม่ของหลายประเทศที่ว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดอายุของโบราณสถานหรืออาคารที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศฝรั่งเศสที่ได้กำหนดให้อาคารที่มีอายุการสร้างมาได้ไม่นานอยู่ในฐานข้อมูลของโบราณสถาน (อาคาร Betelgueuse และโรงแรม Le Flaine)

(3) ลักษณะเฉพาะทางด้านความเป็นพื้นถิ่น (character) กล่าวคือ องค์ประกอบต่าง ๆ ของย่านประวัติศาสตร์ที่ทำให้เกิดลักษณะเฉพาะในย่านนั้น ๆ ซึ่งไม่ได้มีการจำกัดอยู่แค่ที่ความสวยงามเท่านั้น แต่หมายถึงลักษณะโดยรวมของพื้นที่ที่ทำให้เกิดมีเอกลักษณ์ เช่น อาจมีลักษณะของความเป็นพื้นถิ่น (vernacular) ซึ่งในการพิจารณาลักษณะเฉพาะของย่านประวัติศาสตร์นั้นสามารถที่จะพิจารณาได้ 2 แนวทาง คือ ทางด้านกายภาพและทางด้านการรับรู้ที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์และอัตลักษณ์ของย่านนั้น ๆ เช่น ลักษณะของการจัดผังเมือง ภูมิทัศน์ รูปแบบของสถาปัตยกรรม วัสดุและพื้นผิวอาคาร การใช้สอยพื้นที่ สภาพของอาคาร เป็นต้น

² คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยมาตรฐานที่อยู่อาศัยและชุมชนเพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และคุณค่าของเมือง, (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2553), น.6 - 7.

(4) ด้านวิถีชีวิตหรือภูมิปัญญา (way of life) ถือเป็นลักษณะสำคัญที่จะต้องให้ความสำคัญมากขึ้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ เนื่องจากเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยคุณค่าของภูมิปัญญา เช่น ศิลปะ การบันเทิง การละเล่น ชีวิตความเป็นอยู่และวิทยาการ

2.1.2 หลักการในการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

การอนุรักษ์กับการเปลี่ยนแปลงถือได้เป็นสองสิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการควบคู่กันไปอยู่เสมอ ดังนั้น เราจึงไม่สามารถที่จะปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยได้ การที่สภาพของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปนั้น ถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดแรงผลักดันในการที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และการที่เราจะสามารถให้การอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมไว้ได้นั้น เราจำเป็นต้องจะต้องทำให้เกิดการผสมผสานระหว่างการเปลี่ยนแปลงใหม่กับโครงสร้างเก่าของเมือง เหตุผลและความจำเป็นที่เราจะต้องทำให้การเปลี่ยนแปลงสามารถผสมผสานกับโครงสร้างเก่าได้นั้นก็เนื่องมาจากข้อจำกัดทั้งทางกายภาพและข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เราไม่สามารถที่จะสร้างเมืองใหม่ทั้งเมืองได้ ด้วยเหตุนี้เราจึงจำเป็นต้องทำให้การเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสิ่งใหม่นั้นไม่ไปทำลายคุณค่าของอาคารเก่า ตลอดจนเอกลักษณ์ของเมืองประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์นั้นจำเป็นต้องดำเนินการการอนุรักษ์ให้ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์และวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมด้วย กล่าวคือ การอนุรักษ์ไม่ใช่การปรับปรุง ต่อเติม หรือดัดแปลงอาคารขึ้นมาเพื่อดึงดูดการท่องเที่ยวเพียงเท่านั้น แต่คือการที่จะทำให้ประวัติศาสตร์หรือเรื่องราวในอดีตกลายมาเป็นสิ่งที่มีความหมายต่อคนในปัจจุบัน ดังนั้น การอนุรักษ์นั้นจำเป็นต้องมองให้ครอบคลุมไปจนถึงการรักษาสภาพแวดล้อมและชีวิตชีวาของเมือง เพื่อเป็นการปลูกจิตสำนึกของเมืองให้ตื่นขึ้นอีกครั้ง³ โดยหลักการสำคัญที่ควรนำมาใช้ในการอนุรักษ์เมืองและย่านประวัติศาสตร์ให้มีความอย่างยั่งยืน ก็คือ การเคารพต่อธรรมชาติที่ไม่หยุดนิ่งของเมืองและย่านประวัติศาสตร์ โดยคงไว้ซึ่งความต่อเนื่องของชีวิต วัฒนธรรม และการตั้งถิ่นฐาน และจะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐาน ควรที่จะเคารพต่อเอกลักษณ์ คุณค่าของย่านประวัติศาสตร์ รวมถึงความงาม และความสมดุลทางสังคมที่มีอยู่เดิม โดยจะต้องมีการดำเนินการศึกษาเพื่อทำการวิเคราะห์ให้มีความละเอียด ชัดเจน และถูกต้องตามหลักวิชาการ และจะต้องให้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับเมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้ทางด้านการอนุรักษ์ให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ จะต้องมีการจัดทำแนวทางหรือคู่มือที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง และย่านประวัติศาสตร์ เพื่อเผยแพร่ให้แก่ประชาชน และจะต้องมีการให้ข้อมูลที่

³ Roy Worskett, The Character of Towns: An Approach to Conservation, (London: Architectural Press, 1969), pp.42 - 56.

สำคัญเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมและการพัฒนา โดยเฉพาะรูปแบบของอาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมโดยรอบของย่านประวัติศาสตร์ อีกทั้งจะต้องมีการประสานและเชื่อมโยงแผนการอนุรักษ์เมือง และย่านประวัติศาสตร์ ให้เข้ากับแผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น เช่น การประสานการควบคุมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์เข้ากับผังเมืองรวม ข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ โดยในการดำเนินงานเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น จะต้องมีการกำหนดแผนสำหรับการอนุรักษ์ ซึ่งหลักการในการวางแผนเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น สามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) การบูรณาการแผนการอนุรักษ์กับแผนพัฒนาเมือง (Integrated urban development and conservation plans) ในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์เมืองหรือย่านประวัติศาสตร์นั้นจำเป็นต้องมีการจัดทำแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่รับผิดชอบ อันเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าจะได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาดำเนินการในการอนุรักษ์องค์ประกอบต่าง ๆ ของเมืองที่อยู่ในความดูแลของทางราชการ เช่น ถนน กำแพงเมือง ทางเท้า อาคารสำคัญต่าง ๆ และเพื่อให้การพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในเมืองไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือทำลายคุณค่าของเมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ และปัญหาเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้หากไม่มีการบูรณาการระหว่างการอนุรักษ์เมืองกับการพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ โดยแนวคิดที่สำคัญของการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ก็คือ การผสมผสาน (Integrate) งานทางด้านการอนุรักษ์ให้เป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนผังเมือง เนื่องจากในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์เมืองหรือย่านประวัติศาสตร์นั้น ไม่สามารถที่จะดำเนินการหรือพิจารณาได้โดยโดดเดี่ยว ดังนั้น กลวิธีที่สำคัญที่จะนำมาใช้ในการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจะประกอบไปด้วย เทคนิคทางด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟู การจัดหาบริการสาธารณะที่จะช่วยในการส่งเสริมคุณภาพของพื้นที่ในระยะยาว นอกจากนี้ ในการวางแผนการอนุรักษ์นั้นควรที่จะมีการดำเนินการร่วมกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ อีกทั้งจะต้องมีการออกมาตรการทางกฎหมายหรือข้อบังคับ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติ ซึ่งการจัดทำแผนการเพื่อการอนุรักษ์เมืองหรือส่วนประกอบของเมืองอาจทำได้ในสองลักษณะ คือ การจัดทำแผนอนุรักษ์ที่เป็นเอกเทศ (stand-alone plan) คือ การจัดทำแผนการอนุรักษ์แยกออกเป็นแผนต่างหาก และการผนวกแผนงานและโครงการอนุรักษ์ลงในแผนพัฒนาเมือง (integrated plan) จะเป็นในกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นมีความเข้าใจในเรื่องของการอนุรักษ์และมีนโยบายในการอนุรักษ์เมือง จึงนำแผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ไปผนวกเข้าร่วมกับแผนงานพัฒนาเมืองอื่น ๆ แต่ไม่ว่าจะเป็นแผนงานในลักษณะใดก็ควรที่จะมีลักษณะของการบูรณาการ เช่น การคำนึงถึงโครงสร้างทางกายภาพอันเป็นลักษณะเฉพาะของเมืองเก่า และจะต้องให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเมืองหรือแผน ยุทธศาสตร์เมือง

(2) การควบคุมการเปลี่ยนแปลง (Control of change) ในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้น นอกจากอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสถานที่ที่มีคุณค่าและความสำคัญแล้ว ในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ซึ่งถือเป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตนั้นยังประกอบไปด้วยอาคารและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ที่ไม่มีคุณค่าปะปนกัน นอกจากนี้ยังมีโอกาสที่สิ่งปลูกใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นในพื้นที่ว่างของย่านประวัติศาสตร์หรือการแทนที่อาคารเก่าที่ถูกรื้อทำลายไป ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เพราะในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคมักจะมีการพัฒนาเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ดังนั้น ในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจะต้องพยายามที่จะควบคุมอัตราการเจริญเติบโตหรือการพัฒนาใหม่ ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการอนุรักษ์ โดยการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองจากการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่จะส่งผลต่อการพัฒนา ทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสังคมก็จะช่วยให้เราสามารถที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้ และจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการที่จะมาควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ รวมถึงควรมีมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนาที่มีมากเกินไปอีกด้วย เช่น การควบคุมกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดขนาด รูปแบบ และความสูงของอาคาร การจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม การปกป้องแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดพื้นที่กันชน เป็นต้น



ภาพที่ 2.2 สถานีรถไฟตรง
ที่มา ผู้วิจัย

(3) การออกแบบสิ่งก่อสร้างทดแทน (Infill design) ในการดูแลรักษาย่านประวัติศาสตร์ย่อมไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงการซ่อมแซม บำรุงรักษา หรือการต่อเติมอาคารต่าง ๆ ในย่านประวัติศาสตร์ได้ ดังนั้น ในการกำหนดรายละเอียดของการก่อสร้างอาคารที่จะทำการสร้างใหม่หรือที่จะมีการดำเนินการในการต่อเติมอาคารเดิมทั้งที่เป็นอาคารที่มีคุณค่าหรืออาคารอื่น ๆ นั้น จะต้องมีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับรายละเอียดของอาคารที่จะสร้างใหม่หรือที่มีการต่อเติมให้มี

รูปแบบที่เหมาะสมและกลมกลืนกับลักษณะเฉพาะของย่านประวัติศาสตร์นั้น ๆ และในการออกแบบอาคารใหม่หรือส่วนต่อเติมควรจะมีพื้นฐานที่มาจากวิเคราะห์อย่างชัดเจนและเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเนื้อเมือง (Urban fabric) และหน้าที่ใช้สอย (Function) ดังนั้นหลักการของการออกแบบชุมชนเมือง และความงามของเมือง จะต้องมีการนำมาประยุกต์ใช้ด้วย

(4) การบริหารจัดการ (Administrative actions) พื้นที่ที่เป็นเมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์นั้น ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญ จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดูแลและบำรุงรักษาโดยเฉพาะ ดังนั้น ในการที่จะดูแลหรือบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวนี้จะต้องถูกดำเนินการโดยผู้ที่เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ อีกทั้งจะต้องได้รับการสนับสนุนทั้งจากรัฐบาลส่วนกลางและรัฐบาลท้องถิ่นด้วย รวมถึงการออกกฎหมายและมาตรการควบคุมและสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนการอนุรักษ์ที่ได้จัดทำไว้ ในการดำเนินการเพื่อบริหารจัดการเมืองเก่านี้ อาจมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเล็กน้อย กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตหรือยังมีการดำเนินกิจกรรมอยู่ (Living city) คือเมืองเก่าที่ยังคงมีการดำเนินกิจกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ย่านเมืองเก่าในลักษณะเช่นนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคำนึงถึงเครื่องมือทางการเมืองที่ยังมีพลวัต (Dynamic political instruments) มากกว่าวิธีการที่หยุดนิ่งหรือเน้นเฉพาะทางด้านเทคนิค (Static or technical means) ซึ่งจะส่งผลให้เมืองหยุดการเจริญเติบโต อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลร้ายกับพื้นที่อนุรักษ์ด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตอยู่ จะต้องให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการเน้นทางด้านกายภาพ แต่สำหรับเมืองที่ตายแล้วหรือไร้กิจกรรม (Dead city) วิธีการในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์นั้นจะเน้นที่การสร้างสรรค์ หรือการจัดเตรียมพื้นที่ว่าง (space) และลักษณะของภูมิทัศน์ ให้มีความสอดคล้องกับสิ่งปลูกสร้างที่ได้มีการอนุรักษ์ไว้ รวมทั้งจะต้องมีการควบคุมลักษณะของภูมิทัศน์ทั้งหมด ดังนั้น ในการบริหารและจัดการควรที่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านของกายภาพมากกว่าการพิจารณาถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม⁴

2.1.3 เหตุผลในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

จากการที่แต่ละประเทศได้มุ่งเน้นในการที่จะพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อการแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ จนทำให้อาจจะเล่ายการให้ความสำคัญแก่คุณค่าทางวัฒนธรรมที่มีอยู่ในสังคมของตน ไม่ว่าจะเป็นคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคม ดังนั้น เหตุผลและความจำเป็นที่ควรจะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ไว้สามารถแบ่งได้ดังนี้

⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวคิดและหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูเมืองเก่า เล่มที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2554), น.38 – 40.

(1) เพื่อความทรงจำทางวัฒนธรรม ในพื้นที่หนึ่ง ๆ มักจะมีอาคารและสภาพแวดล้อมโดยรอบอาคารที่เป็นหลักฐานทางกายภาพที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าและความสามารถของบรรพบุรุษ การเก็บรักษาและอนุรักษ์อาคารเหล่านั้นไว้ก็เพื่อประโยชน์ให้คนรุ่นหลังหรือคนในอนาคตได้กลับมาชื่นชมความงดงามของย่านนั้น ๆ รวมถึงให้คนในรุ่นเก่า ๆ ได้มาระลึกถึงความทรงจำที่มีในพื้นที่นั้นด้วย

(2) เพื่อรักษาปฏิสัมพันธ์ในชุมชน ในสถานที่แห่งหนึ่งมักจะเกิดความสัมพันธ์ในหลากหลายรูปแบบ โดยความสัมพันธ์ของบุคคลในแต่ละพื้นที่นั้นจะเห็นได้จากกิจกรรมที่กระทำร่วมกันในสถานที่หนึ่ง ซึ่งกิจกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่นั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และโครงสร้างของเมือง เช่น ในย่านประวัติศาสตร์จะมีถนนที่แคบจึงทำให้การปฏิสัมพันธ์ของคนในย่านประวัติศาสตร์จะมีมากกว่าคนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการพัฒนาใหม่ ดังนั้น ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จึงจะต้องคำนึงถึงการรักษขนาดของถนนและการรักษาผังบริเวณและรูปแบบของการจัดวางอาคารไปพร้อม ๆ กับการรักษาอาคารด้วย

(3) เพื่อให้เกิดความหลากหลายของสภาพแวดล้อม เนื่องจากการพัฒนาของสังคมสมัยใหม่ทำให้สภาพแวดล้อมทางสังคมที่เคยมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวของแต่ละท้องถิ่นหายไป รูปแบบการก่อสร้างอาคารในลักษณะเดียวกันทำให้สภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่นเริ่มมีลักษณะคล้ายคลึงกันมากขึ้น เพราะการผลิตแบบอุตสาหกรรมที่ทำให้วัสดุต่าง ๆ มีราคาถูกลง และได้เข้ามาแทนที่งานช่างฝีมือท้องถิ่น ดังนั้น การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะสามารถช่วยในการที่จะรักษาเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นไว้ได้ ทำให้พื้นที่ที่ได้รับการอนุรักษ์มีความโดดเด่น เนื่องจากการมีภูมิทัศน์ที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ



ภาพที่ 2.3 สมาคมจีนฮากกา ถนนราชดำเนิน ซอย 5
ที่มา <http://www.vacationistmag.com/trang-oldtown/>

(4) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะช่วยให้เกิดการกระจายรายได้ให้แก่คนในท้องถิ่น เนื่องจากย่าน

ประวัติศาสตร์ที่ได้รับการอนุรักษ์นั้นจะกลายเป็นสถานที่ดึงดูดใจให้ผู้คนเข้ามาเยี่ยมชมทัศนียภาพที่งดงามของย่านนั้น ๆ⁵

2.1.4 แนวทางและวิธีการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจะต้องมีการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ เนื่องจากการในการที่จะรักษาคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรม อัตลักษณ์ ความเป็นของเดิมแท้ของเมืองเก่าและย่านประวัติศาสตร์ไว้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการที่เป็นไปอย่างมีระบบและแบบแผน เพื่อให้การดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์เป็นไปอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะเริ่มจากการกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์ก่อน เพื่อที่จะเป็นการระบุพื้นที่ที่เราจะทำการอนุรักษ์ นอกจากนี้ก็จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นอาคารเก่าหรืออาคารที่ไม่เก่าแต่เป็นสถาปัตยกรรมที่มีความงดงามเพื่อนำมาจัดทำรายการ (Listed) ของอาคารที่มีคุณค่า รวมทั้งการจัดทำผังบริเวณแสดงขอบเขตของอาคารที่มีคุณค่า และอาคารที่อาจไม่มีคุณค่าแต่มีความกลมกลืนกับความเป็นเมืองเก่า รวมถึงอาคารใหม่ ซึ่งอาจจะต้องมีการปรับปรุงหน้าอาคารเพื่อให้ความกลมกลืนต่อไป เมื่อได้มีการดำเนินการดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ก็จะเข้าสู่กระบวนการของการวางแผนเพื่อที่จะอนุรักษ์เมืองหรือย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ คือ การระบุ (Identification) วิธีการในการอนุรักษ์ (Treatment) และการปฏิบัติ (Implementation)⁶ ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะวิธีการในการอนุรักษ์คือการดำเนินการในการรักษาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมให้ยังคงคุณค่าต่อไปอย่างมั่นคงถาวรด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) การป้องกัน (protection) หมายถึง การดำเนินการที่ไม่รบกวนสภาพปัจจุบันของมรดกทางวัฒนธรรม แต่จะต้องปกป้องมิให้มีการเสื่อมสภาพลงไปกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งคือการหยุดการเสื่อมสลายโดยที่จะต้องไม่ไปรบกวนแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ส่วนใหญ่แล้วนั้นใช้วิธีการในการรักษาเช่นนี้กับแหล่งโบราณคดีที่มีความสำคัญสูง และอ่อนไหวต่อการเสื่อมสลาย ข้อควรระวังของวิธีการนี้คือ ในการดำเนินการเพื่อที่จะป้องกันการเสื่อมสภาพของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมอาจก่อให้เกิดภาวะของมลพิษทางภูมิทัศน์ได้ เนื่องจากว่าในการที่จะออกแบบหรือทำการก่อสร้างสิ่งที่จะมาป้องกันแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้น ถ้าไม่ได้ออกแบบมาโดยคำนึงถึงความกลมกลืนกับแหล่งมรดก

⁵ Sanoff Herry, Designing Whit Community Participation, (New York: McGraw Hill, 1978), pp.44 - 45.

⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.9 – 10.

ทางวัฒนธรรมที่จะทำการป้องกันนั้นก็อาจจะก่อให้เกิดสิ่งแปลกปลอมที่มีได้เข้ากับสภาพแวดล้อมโดยรอบของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมได้

(2) การสงวนรักษา (preservation) หมายถึง การรักษาให้คงสภาพโดยไม่ต้องมีการต่อเติมใด ๆ และป้องกันมิให้เสื่อมสภาพ แต่อาจจะมีการดูแลรักษาโดยการเสริมสร้างความมั่นคงของโครงสร้างเล็กน้อยให้กับสิ่งที่จะอนุรักษ์ แต่ก็จะต้องสามารถที่จะรักษาบุรภาพทั้งหมดของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมไว้ได้ การเสริมดังกล่าวอาจจะเป็นการเพิ่มเหล็กเส้นเข้าไปในผนังหรือเสาเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการรับน้ำหนักหรือเพื่อให้โครงสร้างภาพในยังคงอยู่ได้ โดยทั่วไปมักใช้กับอาคารหรือแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญสูงและไม่สามารถต่อเติมได้

(3) การบูรณะ (restoration) เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในการอนุรักษ์ที่เก่าแก่ที่สุดคำหนึ่ง แต่เดิมหมายถึง การรักษา การบูรณะ ซ่อมแซม แต่ในปัจจุบันได้มีการให้คำนิยามใหม่ตามกฎบัตรเวนิซว่าเป็นการดำเนินการที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาและแสดงให้เห็นความงามและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม และในการกระทำเพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิมอย่างที่เคยเป็นนั้น จะต้องกระทำโดยอาศัยหลักฐานและข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อถือได้ ซึ่งสภาพเดิมอาจมีหลายยุคหลายสมัย ดังนั้นในการซ่อมแซมจึงจะต้องให้การเคารพรูปแบบในทุกยุคทุกสมัยที่แหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นได้ถูกสร้างสรรค์มา ซึ่งในการซ่อมแซมอาจจะต้องมีการเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไป วิธีการนี้สามารถที่จะกระทำได้แต่จะต้องกระทำโดยแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างของเก่ากับส่วนที่สร้างขึ้นใหม่ แต่จะต้องทำให้มีความกลมกลืนกับของเดิมด้วย

(4) การฟื้นฟู (rehabilitation) หมายถึง การปรับปรุงทางกายภาพของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้น วิธีการนี้โดยส่วนใหญ่จะใช้กับอาคารประวัติศาสตร์ในพื้นที่ที่มีการปรับปรุงเพื่อฟื้นฟูเมืองเดิมที่กำลังเสื่อมโทรมหรือมีความชบเซาทางเศรษฐกิจเพื่อให้สามารถกลับมาเป็นเมืองที่มีชีวิตได้ดังเดิม โดยวิธีการนี้จะเป็นการรักษาส่วนที่มีคุณค่าไว้ แต่อาจเพิ่มเติมส่วนอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการนำอาคารกลับมาใช้สอยในปัจจุบัน บางครั้งอาจเรียกวิธีการนี้ว่า การปรับการใช้สอย (Adaptive Reuse) แต่ในการปรับการใช้สอยใหม่นี้จะต้องกระทำให้ใกล้เคียงหรือสอดคล้องกับการใช้สอยเดิมจะเป็นการดีที่สุด โดยวิธีการนี้จะต้องมีการประเมินก่อนว่าส่วนใดของอาคารที่มีความสำคัญเพื่อที่จะได้ดำเนินการรักษา หรือบูรณะในส่วนนั้นก่อน ในการปรับปรุงอาคารเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ใหม่นั้นย่อมจะหลีกเลี่ยงเรื่องของการต่อเติมไม่ได้ ดังนั้น ในการต่อเติม อาคารควรที่จะต้องคำนึงถึงการรักษาคุณค่า ความเป็นของแท้ดั้งเดิม และบุรณภาพของอาคารเดิมให้มากที่สุด ต้องไม่ให้การต่อเติมไปรบกวนโครงสร้างและการตกแต่งของอาคารเดิม และจะต้องแยกโครงสร้างของส่วนที่ทำการต่อเติมขึ้นมาใหม่ออกจากโครงสร้างเดิม เพื่อประโยชน์ในภายหน้าหากจะต้องมีการรื้อถอนส่วนที่ต่อเติมใหม่ เมื่อทำการรื้อถอนดังกล่าวจะได้ไม่ไปรบกวนส่วนที่รักษาไว้เดิม และไม่ทำให้ส่วนเดิมของอาคารเสียคุณค่าและความแท้ เพื่อที่จะได้รักษาภูมิทัศน์และสภาพโดยรอบของอาคาร นอกจากนี้ ในการ

ปรับปรุงระบบและสาธารณูปโภคจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือไปทำลายส่วนที่มีคุณค่าของอาคารเก่า อีกทั้งจะต้องพิจารณาถึงงานระบบสมัยใหม่ที่เข้ากับอาคารเดิมได้ด้วย วิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่นิยมนำมาใช้เพื่อฟื้นฟูหรือฟื้นฟูสภาพของอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่ของเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต

(5) การสร้างขึ้นใหม่หรือปฏิสังขรณ์ (reconstruction) หมายถึง การก่อสร้างแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมขึ้นมาใหม่บนพื้นที่เดิม โดยให้มีขนาดและรูปร่างเหมือนกับของเดิมที่สูญหายไปแล้ว โดยส่วนมากจะใช้วิธีการนี้กับแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์หรือมีความสำคัญต่อองค์ประกอบของเมือง ซึ่งในการดำเนินการตามวิธีการนี้ในกฎบัตรเวนิซได้มีการระบุไว้ว่าให้ใช้วิธีการประกอบคืนรูปหรือประกอบคืนสภาพซึ่งหมายถึงการนำชิ้นส่วนที่พังทลายลงมากลับขึ้นไปประกอบให้เป็นรูปร่างใหม่ในตำแหน่งเดิม และหากจำเป็นที่จะต้องใช้วัสดุใหม่ก็ให้นำมาใช้ให้น้อยที่สุดและจะต้องแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างด้วย การดำเนินการตามวิธีการที่ระบุไว้ในกฎบัตรเวนิซนั้นจึงเป็นวิธีการที่มีข้อจำกัด เนื่องจากว่าจะใช้วิธีการดังกล่าวนี้ได้กับเฉพาะแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ถูกก่อสร้างด้วยวัตถุที่ถาวร เช่น หิน ส่วนถ้าเป็นวัสดุที่เอนสภาพหรือเปลี่ยนรูปได้ง่าย เช่น ไม้ อิฐ ก็อาจจะใช้วิธีการเช่นว่านี้ได้ไม่ดีเท่าที่ควร ด้วยข้อจำกัดเช่นนี้จึงทำให้ในบางประเทศไม่เคร่งครัดกับการใช้วัสดุที่เป็นของเดิมแต่จะใช้วิธีการสร้างใหม่ให้เหมือนกับของเดิมในตำแหน่งเดิมแทน และให้มีขนาดเท่าเดิม⁷ โดยใช้เทคนิคดั้งเดิม แต่การที่จะกระทำด้วยวิธีการเช่นนี้ได้นั้นจะต้องมีข้อมูลหรือหลักฐานของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่เพียงพอต่อการที่จะดำเนินการเพื่อสร้างใหม่ได้

(6) การย้ายที่ตั้ง (relocation) หมายถึง การย้ายที่ตั้งของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจากแหล่งที่อยู่เดิมไปยังที่อยู่ใหม่ที่มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกว่า เนื่องจากที่ตั้งเดิมอาจถูกรบกวนหรือมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เช่น การถูกเวนคืนเนื่องจากมีความต้องการในการใช้ที่ดินเพื่อที่จะก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของเมืองหรืออาจเกิดจากความต้องการที่จะก่อสร้างอาคารขึ้นมาใหม่ให้มีสภาพที่เหมาะสมกับการใช้งานในปัจจุบันเพื่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าการรักษาอาคารเก่า หรือสภาพแวดล้อมโดยรอบเสื่อมโทรมลงหรือได้ถูกทำลายไปแล้ว โดยปกติแล้วการดำเนินการด้วยวิธีการเช่นนี้มักจะใช้กับอาคารที่มีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ และความรู้สึกของประชาชน และมีโครงสร้างที่สามารถเคลื่อนย้ายหรือถอดประกอบใหม่ได้ แต่วิธีการเช่นนี้ก็มีข้อจำกัดในการดำเนินการเช่นกัน เนื่องจากว่าหากเป็นอาคารที่ก่อสร้างด้วยอิฐถือปูน จะทำให้รื้อย้ายได้ยาก แม้วิธีการดังกล่าวนี้จะช่วยในการรักษาอาคารเดิมไว้ได้ก็ตาม แต่ก็ทำให้สูญเสียความสัมพันธ์และเนื้อหาทางประวัติศาสตร์ระหว่างอาคารกับที่ตั้งหรือสภาพแวดล้อมโดยรอบ นั้น

⁷ Sanoff Herry, *supra* note 5, p.47.

เท่ากับว่าเป็นการสูญเสียบูรณภาพ และความแท้ของสภาพโดยรอบของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นไป

(7) การสื่อความหมาย (interpretation) หมายถึง การสร้างสรรค์งานใหม่ที่ทำให้เกิดความเข้าใจถึงคุณค่าและความสำคัญของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการสื่อความหมายและการนำเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ได้มีการระบุว่าการสื่อความหมายและการนำเสนอถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการอนุรักษ์และจัดการมรดกวัฒนธรรม กฎบัตรฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานของการสื่อความหมายที่เกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อให้การสื่อความหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมตามสถานการณ์ โดยมีหลักการสำคัญ 7 ประการ คือ 1. การเข้าถึงและการทำความเข้าใจ (Access and Understanding) 2. ข้อมูลที่นำมาใช้จะต้องมาจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ (Soundness of Information Sources) 3. การให้ความสนใจกับสภาพโดยรอบและบริบทแวดล้อมของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม (Attention to Setting and Context) 4. การสงวนรักษาความเป็นของแท้ (Preservation of Authenticity) 5. การวางแผนเพื่อความยั่งยืน (Planning for Sustainability) 6. การคำนึงถึงความเป็นองค์รวม (Concern for Inclusiveness) 7. จะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัย การประเมิน และการฝึกอบรม (Importance of Research, Evaluation, and Training) ซึ่งวิธีการในการสื่อความหมายสามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ เช่น การสร้างโครงสร้างใหม่ การจัดทำป้ายสื่อความหมาย การจัดทำสื่อในรูปแบบต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ โปสเตอร์ ฯลฯ เป็นต้น

2.1.5 การกำหนดขอบเขตการอนุรักษ์

ในการกำหนดขอบเขตเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการพื้นที่ ทั้งในเรื่องของการควบคุม การอนุรักษ์ การบำรุงรักษา และการนำกลับมาใช้ประโยชน์ แต่ในการกำหนดว่าพื้นที่ใดควรจะเป็นพื้นที่อนุรักษ์หรือพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นจะต้องคำนึงถึงลักษณะทางกายภาพและปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางธรรมชาติ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ และปัจจัยทางวัฒนธรรม โดยในการกำหนดขอบเขตเพื่อการอนุรักษ์นั้นได้มีบุคคลให้แนวทางในการกำหนดขอบเขตเพื่อการอนุรักษ์ไว้ดังนี้⁸

(1) Fragment คือ ชิ้นส่วนซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมที่ยังคงหลงเหลืออยู่ ในขณะที่องค์ประกอบใหญ่ได้เสื่อมสลายไปตามกาลเวลา หรือถูกทำลายเหลือเพียง

⁸ Antony J. Catanese, Jeffrey E. Ollswang, and James C. Snyder, Introduction to urban planning, (New York: McGraw Hill, 1979), pp.304 - 309.

สถาปัตยกรรมบางส่วน รวมทั้งประติมากรรม เช่น ชิ้นส่วนของอาคาร โบราณสถาน ประติมากรรม
กำแพงเมือง

(2) Building คือ อาคารทั้งหลาย เช่น บ้าน โบสถ์ วัด โรงละคร

(3) Street Space เป็นการเก็บรักษาด้านทั้งสาย เพื่อรักษา Side Walk แต่
ภายในอาคารจะเปลี่ยนหน้าที่ใช้สอยเพื่อรักษากฎเกณฑ์ของถนนทั้งสาย ให้มีความต่อเนื่องกัน ของ
รูปแบบอาคารที่อาจจะร่วมสมัยกัน ใช้วัสดุคล้ายกันมีรูปแบบอาคารเหมือนกัน เป็นต้น

(4) Neighbor Hoods คือ ชุมชนที่มีกิจกรรม มีวิถีชีวิตดำเนินอยู่ร่วมกับชุมชน
นั้นมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ในอดีต ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

(5) District คือย่านที่มีเอกลักษณ์ของตัวเอง หรือย่านที่มีกิจกรรมแตกต่างไป
จากย่านอื่น

(6) Skyline การรักษาเส้นขอบฟ้า ในกรณีที่ไม่สามารถรักษาย่านทั้งย่านได้
เหลือเพียงอาคารเดี่ยวโดดๆ จึงต้องรักษาแนวเส้นขอบฟ้าเดิมได้โดยรอบ ไม่ให้เกิดอาคารหรือสิ่งปลูก
สร้างอื่นมาบดบังอาคารเดิม ทำให้เสียแนวเส้นขอบฟ้าของอาคารนั้น

(7) Village & town เป็นการรักษามืองทั้งเมือง เช่น เมืองเก่าอยุธยา

2.1.6 ประเภทอาคารและสิ่งก่อสร้างในย่านประวัติศาสตร์

ในย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมักจะมีอาคารหรือสิ่งก่อสร้างในหลากหลาย
ลักษณะอันเป็นผลมาจากการพัฒนาตามกาลเวลา จึงทำให้ในย่านประวัติศาสตร์จะประกอบไปด้วย
อาคารหลากหลายประเภท ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของอาคารและสิ่งก่อสร้างในย่านประวัติศาสตร์⁹
ได้ดังนี้

(1) อาคารสำคัญ (significant or pivotal buildings) หมายถึง อาคารที่มีคุณค่า
ทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือสถาปัตยกรรม โดยในบางประเทศอาจจะมีกำหนดอายุของอาคาร
ประเภทนี้ไว้ด้วย เช่น การกำหนดว่าจะต้องมีอายุมากกว่า 50 ปี จึงจะถือว่าเป็นอาคารประวัติศาสตร์
ซึ่งอาคารกลุ่มนี้ถือได้ว่าเป็นอาคารที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็น
อาคารที่มีความเป็นมาอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงควรที่จะดำเนินการเพื่อปกป้องและรักษาอาคาร
ประเภทนี้ไว้โดยต้องดำเนินการตามหลักการของการอนุรักษ์คุณค่าความสำคัญของอาคาร

(2) อาคารที่ส่งเสริมสภาพแวดล้อม (contributing buildings) หมายถึง อาคาร
ที่มีได้มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี โดยอาจเป็นอาคารที่เพิ่งสร้างมาไม่นานแต่มี
ลักษณะทางสถาปัตยกรรมที่เข้ากับสภาพแวดล้อมของย่านประวัติศาสตร์และอาคารสำคัญ ซึ่งอาคาร

⁹ ยงนิศร์ พิมลเสถียร, การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2
(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.139 – 140.

ในกลุ่มนี้นั้นหากมีการดำเนินการเพื่อปรับปรุงหรือดัดแปลงให้มีความกลมกลืนหรือเข้ากับสภาพแวดล้อมของย่านประวัติศาสตร์ก็อาจจะอยู่ภายใต้ที่จะได้รับการช่วยเหลือ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น



ภาพที่ 2.4 โรงแรมจริงจริงในย่านประวัติศาสตร์ที่บึงที่ซึ่งได้รับรางวัลสถาปัตยกรรมอันทรงค่าภาคใต้ ด้านสร้างสรรค์ ปี 2559
ที่มา Facebook: 100 ปี เมืองบึงที่ซึ่ง

(3) อาคารที่ขัดแย้งกับสภาพแวดล้อม (intrusion buildings) หมายถึง อาคารที่มีลักษณะไม่เข้ากับสภาพแวดล้อมของย่านประวัติศาสตร์ โดยอาจจะมีความแตกต่างในด้านขนาด ความสูง วัสดุในการก่อสร้าง ลักษณะของการออกแบบหรือรูปแบบของอาคาร

(4) อาคารที่จะสร้างขึ้นใหม่ (infill buildings) หมายถึง อาคารที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นในอนาคตในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ โดยอาจจะมีการก่อสร้างในพื้นที่ว่างที่ยังเหลืออยู่ในย่านประวัติศาสตร์ หรือจะเป็นการสร้างเพื่อทดแทนอาคารเดิมที่ถูกรื้อถอนไป และยังรวมถึงการต่อเติมของอาคารที่ยังมีอยู่เดิมด้วย อาคารในกลุ่มนี้หากมีการก่อสร้างที่ดีก็อาจจะส่งเสริมสภาพแวดล้อมและสร้างความต่อเนื่องของย่านประวัติศาสตร์ได้ แต่ในทางกลับกันก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อย่านประวัติศาสตร์ได้เช่นกัน

2.2 ความหมายและความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมและภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม

2.2.1 มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage)

มรดกทางวัฒนธรรมนั้นมีหลายประเภท มิได้เป็นเพียงโบราณสถาน อาคาร พื้นที่ประวัติศาสตร์และสวนเท่านั้น แต่หมายรวมถึงสิ่งแวดลอมที่ถูกสร้างขึ้นทั้งหมด รวมทั้งระบบนิเวศที่สามารถใช้เป็นเครื่องหมายในการแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมและความสำเร็จของมนุษย์ในอดีต โดยถือได้ว่าเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่ไม่สามารถทำการสร้างขึ้นใหม่ได้ที่สำคัญของโลก โดยมรดกทางวัฒนธรรมอาจแบ่ง 2 ลักษณะ ดังนี้

มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นกายภาพหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (Tangible cultural heritage) จะเกี่ยวข้องกับวัสดุ หรือสิ่งก่อสร้างที่สร้างสรรค์โดยบรรพบุรุษ ไม่ว่าจะเป็นโบราณวัตถุที่เป็นชิ้นงาน (Artifact) ซากปรักหักพัง (Manufactured debris/Ruins) สิ่งก่อสร้าง (Structure) อนุสรณ์สถาน (Monument) ที่ยังมีสภาพสมบูรณ์ หรือเหลือเพียงร่องรอยทางโบราณคดี และมีการใช้งานในปัจจุบันหรือไม่ก็ได้

มรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่ใช่กายภาพหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (Intangible cultural heritage) เป็นมรดกทางจิตวิญญาณ กระบวนการเรียนรู้ ความรู้สึก ความคิด ที่ไม่สามารถเห็นและจับต้องได้ เช่น ภาษา ขนบประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติ ความเชื่อ สถานที่ ประวัติศาสตร์ วรรณกรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น¹⁰

2.2.2 ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape)

2.2.2.1 ความหมายของภูมิทัศน์วัฒนธรรม

คำว่าภูมิทัศน์วัฒนธรรมมีนักวิชาการจากหลากหลายสาขาได้ให้นิยามความหมายไว้มากมาย โดยจะขึ้นอยู่กับกรอบแนวคิดเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมไปใช้ในบริบทใด ซึ่งความหมายของคำว่าภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่น่าสนใจมีดังนี้

ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม หมายถึง ร่องรอยและหลักฐานการเปลี่ยนแปลงผืนแผ่นดิน พื้นที่ภูมิประเทศและสภาพแวดล้อมโดยมนุษย์ อันเกิดจากกิจกรรมตามวิถีชีวิตของชุมชนหรือชาติพันธุ์ ซึ่งสามารถแสดงออกมาในลักษณะของรูปธรรมและนามธรรม อันได้เรียนรู้และถ่ายทอดสั่งสมกันมายาวนาน เป็นพัฒนาการตั้งแต่บรรพบุรุษสู่รุ่นลูกหลาน เช่น การสร้างบ้านเรือนที่พักอาศัย สิ่งก่อสร้าง สถาปัตยกรรมต่าง ๆ ถนนหนทาง พื้นที่เกษตรกรรมและชุมชน อันเป็นสิ่งที่จับต้องได้ และรวมถึงสิ่งที่จับต้องไม่ได้ คือ บรรยากาศที่รับรู้ได้จากภาพของชุมชนเฉพาะแห่ง อันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น¹¹

ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ได้ให้นิยามความของคำว่า ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape) หมายถึง ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีเป็นตัวแทนของการผสมผสานผลงานร่วมกันระหว่างสภาพตามธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ จากวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานตามกาลเวลา ภายใต้อิทธิพลและข้อจำกัดทางกายภาพ

¹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทย่านชุมชนเก่า, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), น.3 – 4.

¹¹ Harm J. De Blij, *Human Geography: Culture Society and Space*, (New York: John Wiley & Sons, 1977), pp.142 – 143.

ปัจจัยแวดล้อม รวมถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมทั้งภายในและภายนอก โดยพื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีคุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลจนสามารถเป็นตัวแทนที่เด่นชัดของภูมิวัฒนธรรมในภูมิภาคนั้น อีกทั้งจะต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมในแต่ภูมิภาค นอกจากนี้ ภูมิทัศน์วัฒนธรรมยังสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน เมื่อพิจารณาถึงลักษณะและข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การตั้งถิ่นฐานจะมีความสัมพันธ์กับองค์ความรู้ในการจัดการกับธรรมชาติ และการให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมจะสามารถนำไปสู่การพัฒนาเทคนิคร่วมสมัยเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน อีกทั้งยังสามารถรักษาหรือเพิ่มคุณค่าทางธรรมชาติในภูมิทัศน์ และการดำรงอยู่ของรูปแบบดั้งเดิมของการใช้ประโยชน์ที่ดินจะช่วยในการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพ (Bio-diversity) ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก¹²

ICOMOS Thailand¹³ ได้ให้นิยามของคำว่า ภูมิทัศน์วัฒนธรรม หมายถึง สภาพภูมิประเทศที่มนุษย์ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับสภาพภูมิประเทศที่เป็นธรรมชาติ แสดงความสัมพันธ์ของมนุษย์กับธรรมชาติ สะท้อนให้เห็นถึงการดำรงชีวิต คติความเชื่อ หรือความศรัทธาในศาสนา จนเกิดความเป็นเอกลักษณ์ที่ข้ามกาลเวลา นอกจากนี้ ยังได้ให้ความหมายเกี่ยวกับภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์ หมายถึง แหล่งมรดกวัฒนธรรมที่เป็นองค์ประกอบทางภูมิสถาปัตยกรรม ได้แก่ สวน ที่โล่ง ผืนนา และพืชพันธุ์ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในมุมมองด้านประวัติศาสตร์หรือศิลปะ มักประกอบด้วยพันธุ์ไม้มาแต่ดั้งเดิม จึงถือว่าเป็นสิ่งที่มีชีวิต ซึ่งหมายความว่าสามารถที่จะเสื่อมสลายและฟื้นฟูขึ้นใหม่ได้ รูปลักษณะของภูมิทัศน์ประวัติศาสตร์สะท้อนถึงความสมดุลอย่างยั่งยืนระหว่างวัฏจักรแห่งฤดูกาลกับการเจริญเติบโตและเสื่อมสลายของธรรมชาติ และความปรารถนาของศิลปินและช่างฝีมือ ในอันที่จะรักษาสภาพเดิมของภูมิทัศน์ให้คงไว้ตลอดไป ทั้งนี้สามารถใช้เรียกได้ทั้งสวนขนาดเล็กและสวนสาธารณะขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นแหล่งที่มีระเบียบแบบแผน หรือเป็นสภาพภูมิทัศน์แบบธรรมชาติ ตลอดจนผลงานการออกแบบพื้นที่เปิดโล่งในลักษณะอื่น ๆ ด้วย

โครงการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็ได้มีการให้คำจำกัดความของภูมิทัศน์วัฒนธรรมไว้ว่า เป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ประกอบด้วยแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรมอันมีความเกี่ยวเนื่องกับพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และมีคุณค่าทางด้านความงาม ภูมิทัศน์วัฒนธรรมแสดงให้เห็นถึงต้นกำเนิดและพัฒนาการของสังคมหนึ่ง ๆ ผ่านทางลักษณะทางกายภาพและการใช้งานของพื้นที่

¹² Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, p.83.

¹³ กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม, น.4.

จากทั้งหมดนี้จึงสามารถสรุปได้ว่า ภูมิทัศน์วัฒนธรรม หมายถึง สภาพแวดล้อมรอบตัวของมนุษย์อันเป็นผลที่สะท้อนมาจากความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ จากการวิวัฒนาการของการตั้งถิ่นฐานและแบบแผนในการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่ต้องต่อสู้กับข้อจำกัดทางธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งส่งเสริมให้พื้นที่ดังกล่าวมีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างไปจากภูมิภาคอื่น ๆ

2.2.2.2 ประเภทของภูมิทัศน์วัฒนธรรม

ในการแบ่งประเภทของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมสามารถใช้เกณฑ์ในการแบ่งได้หลายวิธี โดยในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972 ของคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Committee) ได้มีการแบ่งประเภทของภูมิทัศน์วัฒนธรรมออกเป็น 3 ประเภท¹⁴ ดังนี้

(1) ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่ได้รับการออกแบบและสร้างสรรค์อย่างตั้งใจจากมนุษย์ (Landscape Designed and Created Intentionally by Man) ภูมิทัศน์วัฒนธรรมในประเภทนี้จะประกอบไปด้วยสวน พื้นที่อุทยานที่อาจจะสร้างขึ้นมาเพื่อสุนทรีย์ภาพหรือความสวยงามหรือไม่ก็ได้ และยังรวมถึงที่สร้างขึ้นอันเกี่ยวข้องกับศาสนา อาคาร อนุสรณ์สถาน และองค์ประกอบโดยรอบสิ่งเหล่านี้

(2) ภูมิทัศน์ที่มีวิวัฒนาการมาจากในอดีต (Organically Evolved Landscape) อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครอง หรือศาสนา และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเป็นการผสมผสานและตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติในพื้นที่นั้น ๆ ภูมิทัศน์ในลักษณะนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงขบวนการของการวิวัฒนาการในรูปทรงและคุณสมบัติขององค์ประกอบที่รวมกันขึ้นเป็นภูมิทัศน์วัฒนธรรม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทย่อย ดังนี้

- ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่หยุดนิ่งหรือซากภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่ถูกทิ้งร้าง (Relict (or fossil) Landscape) เป็นภูมิทัศน์ที่มีวิวัฒนาการมาตามขบวนการของมันและได้สิ้นสุดลงในเวลาใดเวลาหนึ่งในอดีต อาจยุติลงตามวัฏจักรของการเสื่อมสลายหรืออาจถูกทิ้งร้างไปอย่างฉับพลัน แต่สภาพและองค์ประกอบที่สำคัญของภูมิทัศน์ลักษณะนี้ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ไม่ว่าจะเป็นวัตถุของการก่อสร้าง

- ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่มีการสืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่อง (Continuing Landscape) ที่ยังสามารถรักษาบทบาทในสังคมร่วมสมัยได้อย่างเข้มแข็ง เป็นภูมิทัศน์

¹⁴ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, p.83.

ที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากในอดีต และยังคงมีวิวัฒนาการต่อไปในอนาคต

(3) ภูมิทัศน์ที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมในพื้นที่ (Associative Cultural Landscape) การพิจารณาภูมิทัศน์วัฒนธรรมประเภทนี้ จะพิจารณาจากคุณสมบัติอันมีอิทธิพลต่อศาสนา ศิลปะ หรือวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบทางธรรมชาติของพื้นที่นั้น ๆ มากกว่าร่องรอยของหลักฐานทางวัฒนธรรมที่ไม่มีความสำคัญหรือสูญหายไปแล้ว

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการและแรงจูงใจในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

2.3.1 การครอบครองเป็นเจ้าของและเข้าดำเนินการ

การเข้าครอบครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่มีความเข้มงวดและปฏิบัติได้ยากที่สุด โดยในการครอบครองอาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ การเข้าครอบครองและดำเนินการโดยรัฐ และการเข้าครอบครองและดำเนินการโดยองค์กรอนุรักษ์อื่น¹⁵

2.3.2 การออกกฎหมายข้อบังคับ

ในเรื่องของการอนุรักษ์นั้นการใช้กฎหมายหรือข้อบังคับเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นมาก เนื่องจากมรดกทางวัฒนธรรมถือเป็นทรัพยากรที่ไม่สามารถสร้างทดแทนขึ้นมาใหม่ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการใช้มาตรการเพื่อบังคับให้มีการดำเนินการที่จะสามารถปกป้องและรักษาคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของอาคารหรือทรัพย์สินไว้ โดยในการออกมาตรการบังคับนั้น สามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การใช้บังคับแบบเข้มงวด หมายถึงการใช้บังคับที่ออกมาเป็นกฎหมาย ซึ่งโดยมากมักมีบทลงโทษหากมีการฝ่าฝืน แบ่งได้ 4 ประเภท คือ การสงวนรักษาสีก่อสร้างที่มีคุณค่ามรดกทางวัฒนธรรม การควบคุมประโยชน์ใช้สอย การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการใช้กระบวนการกลั่นกรอง

(2) การใช้บังคับแบบอ่อน หมายถึงการกำหนดเงื่อนไขผ่านการทำข้อตกลงในรูปแบบของสนธิสัญญา อนุสัญญา กฎบัตรหรือธรรมนูญ แนวทาง ข้อปฏิบัติ หรืออื่น ๆ ที่ไม่มีบทลงโทษแม้ว่าจะได้มีการละเมิดข้อตกลง¹⁶

¹⁵ ยงฉนิษฐ์ พิมลเสถียร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.150.

¹⁶ *เพ็ญอ้าง*, น.153 - 154.

2.3.3 การสร้างแรงจูงใจ

การสร้างแรงจูงใจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ภาครัฐในหลายประเทศใช้ในการสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ซึ่งมาตรการในการสร้างแรงจูงใจก็ได้ถูกนำมาใช้กับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ด้วย โดยมาตรการในการสร้างแรงจูงใจสามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท ดังนี้

(1) แรงจูงใจโดยตรง หมายถึง การให้การสนับสนุนแก่เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมโดยตรง ซึ่งมาตรการที่ใช้ในการสร้างแรงจูงใจโดยตรงมักจะเป็นมาตรการทางการเงิน โดยในการให้เงินสนับสนุนนี้อาจเป็นการให้เปล่าหรือเป็นการสมทบ

(2) แรงจูงใจทางอ้อม หมายถึง การที่รัฐไม่ได้มอบเงินให้แก่เอกชนเพื่อนำมาใช้ในการบูรณะหรือบำรุงรักษาโดยตรง แต่จะใช้มาตรการอื่น ๆ เพื่อให้เจ้าของอาคารหันมาใช้ทางเลือกต่าง ๆ ในการดูแลรักษาอาคารที่มีคุณค่าของตน ซึ่งแรงจูงใจทางอ้อมนี้โดยส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในรูปของการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น สิทธิทางภาษี และสิทธิทางภาษีนี้อาจสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ภาษีเงินได้ กับภาษีโรงเรือนและที่ดิน¹⁷

2.3.4 การกำหนดสิทธิการพัฒนาที่ดิน

การพิจารณาในเรื่องของสิทธิในการพัฒนาทรัพย์สิน ถือได้ว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการแทรกแซงของรัฐในเรื่องของการอนุรักษ์ เนื่องจากทรัพย์สินใดที่รัฐได้กำหนดให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมแล้วจะส่งผลให้เจ้าของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นเอกชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้น นอกจากการจำกัดสิทธิในการพัฒนาแล้วยังมีมาตรการในการควบคุมที่ทำให้เจ้าของทรัพย์สินต้องทำการบูรณะและบำรุงรักษาทรัพย์สินนั้นไม่ให้เสื่อมคุณค่า เมื่อเป็นเช่นนี้ ในหลายประเทศจึงจำเป็นที่จะต้องมีการในการที่จะสร้างแรงจูงใจ โดยรัฐจะผู้ที่กำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจทั้งทางตรงและทางอ้อมเอง แต่ถ้าหากรัฐไม่ต้องการใช้มาตรการที่เกี่ยวกับการสร้างแรงจูงใจ รัฐก็สามารถที่จะใช้กลไกเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิในทรัพย์สินได้อีกหนทางหนึ่ง โดยมาตรการที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายที่สุด ได้แก่ การโอนสิทธิในการพัฒนา (Transferable Development Rights – TDR หรือบางแห่งใช้ Development Rights Transfer) และอีกมาตรการหนึ่ง คือ การโอนส่วนของอาคารเพื่อการอนุรักษ์ (Preservation easement)¹⁸

¹⁷ กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม, โครงการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่าในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรอพเพอร์ตี้พริ้นท์ จำกัด, 2555), น.42 – 43.

¹⁸ เพ็งอ้าง, น.44.

2.3.5 การให้ข้อมูลข่าวสาร¹⁹

การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นเครื่องมือระดับอ่อนที่สุดที่รัฐใช้ในการแทรกแซงการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ การให้ข้อมูลข่าวสารอาจแบ่งได้ดังนี้

(1) การระบุและบันทึก (Identification and documentation) หมายถึง การดำเนินการเพื่อที่จะทำการขึ้นทะเบียน (registration) หรือขึ้นบัญชี (listing) แหล่งมรดกทางวัฒนธรรม ตามหลักสากลแล้วเมื่อมีการขึ้นทะเบียนหรือการขึ้นบัญชีจะถือว่าอสังหาริมทรัพย์นั้น จำเป็นที่จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองและดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งในหลายประเทศนั้น การขึ้นทะเบียนหรือการขึ้นบัญชีจะส่งผลให้เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นเอกชนมีสิทธิในการที่จะขอรับการสนับสนุนหรือการช่วยเหลือจากรัฐ (แต่ประเทศไทยยังไม่มีหลักการในการช่วยเหลือดังว่านี้)

(2) การรับรองว่ามีความสำคัญ (Validation) หมายถึง นอกจากการระบุหาพื้นที่ที่ได้ทำการระบุเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมแล้ว ในการดำเนินการเพื่อขึ้นบัญชีหรือการขึ้นทะเบียน ยังเป็นการระบุอีกว่าพื้นที่ดังกล่าวนี้ถือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรม

(3) การยอมรับ (Recognition) คือ การให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการยอมรับในความสำคัญนั้น

(4) การส่งเสริม สนับสนุน (Promotion) การดำเนินการเพื่อที่จะขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีในหลายประเทศไม่ใช่แค่เพียงการบอกว่ามรดกทางวัฒนธรรมนั้นมีความสำคัญหรือเป็นการให้การยอมรับเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการส่งเสริมเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากความสำคัญนั้น เช่น การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงการกำหนดวันสำคัญ เช่น การกำหนดให้มีวันอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม (ของไทยได้แก่วันอนุรักษ์มรดกไทย)

(5) คู่มือเทคนิคการอนุรักษ์ (Preservation and maintenance technique) คือ การจัดทำเอกสารและเผยแพร่เทคนิควิธีการในการอนุรักษ์ผ่านทางหนังสือคู่มือ รวมถึงวิธีการในการสงวนรักษาและดูแลอาคารประวัติศาสตร์ วิธีการเช่นนี้เป็นที่นิยมทำกันในประเทศตะวันตก ส่วนในประเทศทางเอเชียมีประเทศที่ได้ใช้วิธีการดังกล่าวอย่างเด่นชัดที่สุดก็คือ ประเทศสิงคโปร์ คู่มือดังกล่าวนี้ถือได้ว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากในหลายประเทศได้ใช้คู่มือเช่นนี้ควบคู่ไปกับการขอสิทธิในการของบประมาณหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐ

(6) ความร่วมมือ (Coordination) เนื่องจากในดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์นั้น ไม่สามารถที่จะประสบความสำเร็จได้หากปราศจากความร่วมมือจากทุกฝ่าย จึงเป็นการจำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยกลุ่มคนจากหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในการทำงานร่วมกัน

¹⁹ ยงนิศร์ พิมลเสถียร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.161 - 163.

นั้นการจัดทำเอกสารและการมีข้อมูลที่ชัดเจนจะมีประโยชน์มากในการดำเนินการ โดยอาจจะเริ่มจากการกำหนดนโยบายทางด้านการอนุรักษ์จากภาครัฐ ลงมาจนถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และข้อกำหนดต่าง ๆ ซึ่งทุกฝ่ายจำเป็นต้องทราบเพื่อใช้ในการดำเนินการ

(7) การให้การศึกษา (Education) ทางด้านการอนุรักษ์นั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำเอกสารเผยแพร่ การให้ทุนเพื่อใช้ในการจัดสัมมนา การให้งบประมาณในการไปดำเนินการเพื่อจัดตั้งเครือข่ายอนุรักษ์หรือแม้กระทั่งการจัดทำโครงการสาธิตทางด้านการอนุรักษ์ หรือการจัดทำต้นแบบในการพัฒนา ส่วนใหญ่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวนี้มักจะใช้งบประมาณจากหน่วยงานของภาครัฐหรือองค์กรเอกชนที่ไม่หวังผลกำไร รวมถึงกองทุนทั้งในและต่างประเทศ

(8) การโน้มน้าว (Persuasion หรือ Exhortation) หมายถึง การที่รัฐเป็นฝ่ายริเริ่มในการที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ก่อน (Proactive) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการต่อสู้กับความต้องการในการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยจะต้องโน้มน้าวให้ประชาชนและบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม และให้ความสนใจที่จะให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์

2.4 หลักการพื้นฐานในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

2.4.1 หลักการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา โดยได้รับความสนใจจากองค์การสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี 1972 และเริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการประชุมที่ Rio ปี 1992 และในการประชุมมีหนังสือประกอบการประชุมเล่มหนึ่ง (Brundtland Report) ที่ได้ให้นิยามของหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ไว้ดังนี้

“การพัฒนาที่สนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำลายความสามารถ ในการตอบสนองความต้องการของคนในอนาคต”

จากบทนิยามของ Concept of Sustainable Development เราจะเห็นได้ว่า หลักการพัฒนาที่ยั่งยืนมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ 1. การให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมเท่ากับการพัฒนา 2. การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน 3. การคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งในรุ่นเดียวกันและระหว่างรุ่น

สำหรับหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องประกอบไปด้วยเสาหลัก 3 อันที่ต้องพึ่งพิงอิงกันและสร้างสมดุลระหว่างกัน โดยจะไม่เน้นการพัฒนาไปในทิศทางของด้านใดด้านหนึ่งเพียง

อย่างเดียว แต่ต้องเป็นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ทั้ง 3 เสาหลัก และกระทำความควบคู่กันไปทั้งในลักษณะองค์รวมพร้อม ๆ กัน ซึ่งเสาหลักทั้ง 3 อันของหลักการพัฒนายั่งยืน ได้แก่

(1) มิติของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ กระจายรายได้ มีความเสถียรต่อเนื่อง กล่าวคือ มีการใช้เทคโนโลยีที่สะอาด ไม่ก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อม หรือทำลายสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ และมีการเติบโตอย่างมีคุณภาพ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีได้เอื้อประโยชน์ให้แก่คนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดเป็นพิเศษเฉพาะเจาะจง แต่ต้องมีลักษณะเป็นการค้าเสรีโดยเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่

(2) มิติของการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน เป็นการพัฒนาสังคมในทุกระดับให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและมีศักยภาพที่สูงขึ้น ส่งเสริมให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพและเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

(3) มิติของการพัฒนาสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิมได้ ถึงแม้ว่าจะมีการปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมแต่ก็ต้องอยู่ในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายมลพิษนั้นได้ โดยสามารถนำทรัพยากรอื่นมาผลิตทดแทนทรัพยากรประเภทที่ใช้แล้วหมดไปได้

การพัฒนาที่ยั่งยืนจะสำเร็จผลได้นั้นต้องเกิดจากความร่วมมือของคนในสังคม รวมถึงภาคส่วนของรัฐที่ร่วมกันขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยอยู่บนพื้นฐานของทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและสร้างจิตสำนึกของคนในสังคมใหม่ให้มุ่งผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ รวมทั้งปรับทัศนคติ แนวคิดในการดำเนินชีวิตให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยลง²⁰

2.4.2 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักการที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการสาธารณะของภาครัฐซึ่งประชาชนเป็นผู้มีสิทธิและเกี่ยวข้องกับการนั้น โดยสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนของการแสดงความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ การสนับสนุนและติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง คือ การที่ภาคประชาชนสามารถพัฒนาขีดความสามารถของตนเองจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการตัดสินใจและการดำเนินการของภาครัฐได้ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

²⁰ สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนายั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2556), น.12.

นั้นมีประโยชน์ต่อการเสริมสร้างความสามารถของชุมชน โดยชุมชนสามารถเรียนรู้ที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ และสามารถปรับปรุงพฤติกรรม องค์ความรู้ และการสื่อสารแก่กันและกันได้²¹

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวความคิดใหม่ที่มีรากฐานมาจากแนวคิดของระบอบประชาธิปไตย เป็นกระแสของความคิดที่ทำให้ผู้คนในสังคมตระหนักดีว่าการดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตาม ผู้ที่ได้รับผลกระทบและมีส่วนได้เสียควรเป็นผู้ที่มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงาน ดังนั้น การปฏิบัติงานในยุคปัจจุบันจึงต้องประยุกต์แนวคิดให้ตอบรับกับแนวคิดประชาธิปไตย โดยต้องสร้างกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงาน และเป็นส่วนสำคัญของแนวคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนกลุ่มที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตจากโครงการของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาโครงการต่าง ๆ ควรเริ่มมาจากความต้องการของประชาชนและชุมชนแทนความต้องการของหน่วยงานจากภาครัฐ โดยจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนภายในพื้นที่แต่ละพื้นที่ได้มีการรวมกลุ่มกัน ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของประชาคมหรือชุมชน และการส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชนเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่จะมาสนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนและสังคม และในการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมุ่งให้ประชาชนสามารถที่เข้ามาร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งการแก้ไขปัญหานั้นจำเป็นต้องมีความร่วมมือทำพร้อม ๆ กันในทุกระดับ ต้องระดมทุกองค์ประกอบในสังคม โดยเฉพาะชุมชน เพื่อเสริมสร้างความเป็นชุมชนให้มีความเข้มแข็ง²²

2.4.2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วมนั้นเป็นสิ่งที่สามารถที่จะเปลี่ยนไปได้ตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้มีผู้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมไว้อย่างมากมาย ทั้งความหมายที่มีลักษณะกว้างและความหมายที่มีลักษณะแคบ โดยมีนักวิชาที่ได้ให้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

William Erwin กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ทำให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้านการพัฒนา เข้ามาร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันกับประชาชน ใช้ความคิด

²¹ วศิณ อิงคพัฒนากุล, การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม, (นครปฐม: มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548), น.88 - 89.

²² สถาบันพระปกเกล้า, “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation),” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2564, จาก https://nakam.go.th/attach_menu/cf69c5450cc1805c90b2359d36098745.pdf

สร้างสรรค์และความชำนาญของประชาชนในการแก้ไขปัญหาพร้อมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุน ติดตามการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง²³

Kasperson & Breitbank กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนกระทำตนให้เป็นผู้สร้างสรรค์กิจกรรมในกระบวนการพัฒนา และจะส่งผลให้พวกเขาสามารถที่จะแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์และผลของกิจกรรมนั้นจะต้องย้อนกลับมาสู่พวกเขาเอง²⁴

Cohen & Uphoff กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของชุมชนว่าการมีส่วนร่วมเป็นการสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนในชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนาและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น อย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยประกอบไปด้วยการมีส่วนร่วมใน 4 มิติ ได้แก่ 1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร (Decision Making) 2. การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ (Implementation) 3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน (Benefit) 4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ (Evaluation)²⁵

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตามและประเมินผลตามนโยบาย แผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น²⁶

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะ

²³ Edward J. Clynnh, "Electoral Participation in a Low Stimulus Election Rural Development," Volume 4 P&P Political & Policy, pp.111 – 124 (March 1976).

²⁴ Roger E. Kasperson, and M. Breitbart, Participation Decentralization and Advocacy Planning, (Washington D.C.: Association of American Geographers, 1974), p.4.

²⁵ John M. Cohen, and Norman Thomas Uphoff, Rural Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation, (New York: Cornell University Press, 1980), pp.219 - 222.

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552), น.18.

ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน²⁷

กิตติศักดิ์ ปลาทอง และวิภาวี กฤษณะภุติ กล่าวว่าการมีส่วนร่วมมิใช่เป็นเรื่องของศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่ง แต่เป็นเรื่องที่ทุกศาสตร์สามารถนำมาใช้ได้ เพราะการมีส่วนร่วมหมายถึง การที่บุคคลแต่ละบุคคลที่เป็นสมาชิกของกลุ่มมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจ และเข้ามามีส่วนร่วมและมีส่วนในกระบวนการต่าง ๆ ของกลุ่ม เช่น การคิดริเริ่ม การกำหนดปัญหา การวางแผน การแก้ไขปัญหา การลงมือปฏิบัติ การตัดสินใจและการติดตามประเมินผลกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้กลุ่มสามารถดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันและบรรลุเป้าหมายที่กลุ่มได้ตั้งไว้ได้²⁸

จากการศึกษานิยามความหมายของการมีส่วนร่วมนั้น สามารถสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของการดำเนินงานทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนในการคิด การตัดสินใจ การดำเนินงาน ตลอดจนการร่วมรับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันของกลุ่ม ซึ่งการมีส่วนร่วมที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้น ประชาชนหรือชุมชนที่ได้เข้าไปรวมในการดำเนินการกับภาครัฐจะต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บังเกิดผลขึ้นมา มิใช่เพียงแค่เข้าไปมีส่วนร่วมเฉย ๆ

2.4.2.2 รูปแบบของการมีส่วนร่วม

สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นทางด้านขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มีการจำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ 3 รูปแบบ²⁹ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นไปด้วยโดยการอาสาสมัครหรือรวมตัวกันขึ้นเองมาเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาของตนเอง เป็นลักษณะการกระทำที่มีได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก และรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ถือเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วม

²⁷ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น.17.

²⁸ กิตติศักดิ์ ปลาทอง และวิภาวี กฤษณะภุติ, การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการชุมชนในภาวะมหาอุทกภัยปี 2554: เรียนรู้จากชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), น.16.

²⁹ United Nations, Yearbook of International Trade Statistics, (United Nations: UN Press, 1981), p.8.

2. การมีส่วนร่วมแบบชักนำ (Induced) เป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมที่ต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

3. การมีส่วนร่วมแบบบังคับ (Conceived) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและผู้มีส่วนร่วมจะต้องอยู่ภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำจะได้รับผลในทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลเสียจากที่จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

2.4.2.3 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน

วิธีการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีได้หลากหลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการจากหลากหลายศาสตร์ได้ทำการแบ่งระดับของการมีส่วนร่วมไว้ในหลากหลายรูปแบบ แต่สาระสำคัญจะมีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ หลักการมีส่วนร่วมตามบันไดระดับของ Arnstein ซึ่งได้แบ่งระดับจากวัตถุประสงค์และโอกาสในการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ 1. ระดับอำนาจของพลเมือง (Degree of citizen power) คือ การควบคุมโดยประชาชน การมอบอำนาจให้ และการเป็นหุ้นส่วน 2. ระดับการทำให้เป็นแบบพิธี (Degree of Tokenism) คือ การรับฟังความคิดเห็นหรือการประชาสัมพันธ์ และการปรึกษาหารือ 3. ระดับที่ไม่มีส่วนร่วม (Non participation) คือ การให้ข้อมูลข่าวสารหรือการแจ้งเพื่อรับทราบ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือได้ว่าเป็นระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ต่ำที่สุดและเป็นวิธีที่ง่ายที่สุด เนื่องจากการสื่อสารทางเดียวจากภาครัฐสู่ประชาชนเพื่อและประชาชนจะมีบทบาทน้อยมาก เพราะประชาชนมีหน้าที่เพียงแค่รับทราบว่ารัฐจะมีการดำเนินการในเรื่องใดบ้าง แต่จะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ แต่ถึงอย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือได้ว่าเป็นระดับที่สำคัญที่สุด เนื่องจากถือได้ว่าเป็นขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วม และเป็นก้าวแรกของการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งวิธีการให้ข้อมูลสามารถทำได้หลายวิธี เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การจัดนิทรรศการ การส่งเอกสารหรือจดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การปิดประกาศ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ รวมถึงการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของ

หน่วยงาน³⁰ และสิ่งที่สำคัญที่สุดในการให้ข้อมูลข่าวสารก็คือการที่หน่วยงานของภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องนำเสนอข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน ทัวถึง ทันเหตุการณ์ และต้องไม่มีค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล

2. การมีส่วนร่วมในระดับการรับฟังความคิดเห็น (To Consult) เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูล โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อคิดเห็น รวมทั้งข้อเสนอแนะ และหน่วยงานของภาครัฐจะนำข้อมูลที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย หรือพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน และประกอบการตัดสินใจ โดยหน่วยงานของภาครัฐจะจัดให้มีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งที่อยู่ในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมในระดับนี้สามารถกระทำได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น³¹ แต่การมีส่วนร่วมในระดับนี้ประชาชนก็ยังมิบทบาทเป็นเพียงแค่ผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น แต่การตัดสินใจยังเป็นบทบาทของภาครัฐ และการมีส่วนร่วมในระดับนี้ก็ยังไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่าจะมีการนำผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจของภาครัฐได้อย่างแท้จริง

3. การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน ตั้งแต่กระบวนการในการวางแผนจนถึงกระบวนการในการเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าข้อมูลและความคิดเห็น รวมถึงความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้จะเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างหน่วยงานของภาครัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนอาจได้ผลสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการ

³⁰ พุฒจักร สิทธิ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลนาหว้า อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2556), น.17.

³¹ นันทนา เครือหงส์ และคณะ, การนำเสนอแนวทางปฏิรูปประเทศด้านการจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน: ศึกษากรณีพื้นที่จังหวัดพังงา และภูเก็ต, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2561), น.42.

ปฏิบัติงาน หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดระบบในการอำนวยความสะดวกและยอมรับการเสนอแนะ รวมถึงการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน³² แต่ถึงอย่างไรก็ตาม อำนาจในการตัดสินใจสุดท้ายก็ยังเป็นของภาครัฐ แต่การมีส่วนร่วมในระดับนี้ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ซึ่งการมีส่วนร่วมในระดับนี้อาจดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าร่วมเช่น กลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ (สมาคม ตัวแทนสหภาพ) เป็นต้น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย

4. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate) เป็นระดับของการมีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ³³ มีความรู้สึกเป็นเจ้าของปัญหา ร่วมกัน และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก และแนวทางแก้ไข รวมทั้งการเป็นภาคีในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในระดับนี้ คือ การที่ภาครัฐสัญญากับประชาชนและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานร่วมกันและการนำแนวคิดใหม่ ๆ หรือข้อเสนอแนะของประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจที่ค่อนข้างสูง³⁴ และผลของการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การสร้างเสริมความสมานฉันท์ในสังคม เนื่องจากว่าประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย มิใช่เป็นเพียงแค่การให้ความคิดเห็นเท่านั้น โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้สามารถกระทำโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน เป็นต้น

5. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower) เป็นระดับที่ให้บทบาทกับประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลของการตัดสินใจจะมีผลผูกพันให้หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการ โดยประชาชนจะเป็นผู้ดำเนินการกิจ และภาครัฐจะมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ ความเข้าใจและ

³² เฟื่องอ้าง, น.43.

³³ อรทัย ก๊กผล, คู่มือ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ส เจริญการพิมพ์, 2552), น.24.

³⁴ นันทนา เครือหงส์ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.43.

ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงความยินยอมของภาครัฐที่จะยอมรับการตัดสินใจของประชาชน³⁵ แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ภาครัฐจะต้องมีกระบวนการในการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เช่น การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนสามารถที่จะวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ไขปัญหามีคุณภาพ การให้ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ เป็นต้น³⁶ โดยรูปแบบของการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด ซึ่งการลงประชามตินั้นได้มีผู้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงประชามติไว้ 2 ประการ คือ ประการแรกการลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด ประการที่สองในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติ³⁷

2.4.3 หลักกรรมสิทธิ์และสิทธิของเอกชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้รับรองหลักสิทธิของเอกชน ได้แก่ กรรมสิทธิ์ สิทธิในทรัพย์สิน การเวนคืนต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ สาธารณูปโภค การได้มาซึ่งทรัพยากรหรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ซึ่งมีความจำเป็น และต้องชดเชยค่าทดแทนและชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าของอย่างเป็นธรรม รวมถึงการรับรองเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือการผังเมือง หรือเพื่อรักษาสภาพของครอบครัว หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ดังนั้น สิทธิของเอกชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญนั้น รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิ การกระทำใดที่กระทบต่อสิทธิหรือเป็นการจำกัดสิทธิต้องมีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิไว้โดยชัดเจนเพียงพอเท่าที่จำเป็น และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินที่มีอยู่เหนือตัวทรัพย์สินในอันที่จะติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ได้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกฎหมายยอมรับให้เอกชนเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กฎหมายจึงต้องกำหนดต่อไปว่าเจ้าของทรัพย์สินควรมีสิทธิอะไรได้บ้าง และการใช้สิทธิของเอกชนนั้นไม่ใช่ว่าเอกชนจะ

³⁵ เฟื่องอ้าง, น.43.

³⁶ อรรถัย กักผล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33, น.24.

³⁷ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 27, น.27.

สามารถใช้สิทธินั้นได้ตามอำเภอใจ การใช้สิทธิของเอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินก็ยังคงคำนึงถึงความเดือดร้อน ซึ่งเพื่อนบ้านอาจได้รับ การใช้สิทธิต้องไม่ขัดกับหลักเพื่อนบ้านที่ดีต้องถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน และที่สำคัญการใช้สิทธินั้นต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนด้วย

2.5 ความเป็นมาและลักษณะทั่วไปของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง

2.5.1 ความเป็นมาของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง

ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงถือได้ว่าเป็นย่านที่มีความสำคัญของเมืองตรังมาตั้งแต่ช่วงต้นรัตนโกสินทร์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ ส่งผลให้เป็นแรงดึงดูดในการมาตั้งถิ่นฐาน รวมทั้งแม่น้ำตรังที่มีต้นน้ำอยู่ในเทือกเขาตอนในยังทำหน้าที่เป็นเส้นทางสัญจรไปมาหาสู่ระหว่างกันของคนทั้งสองฝั่งคาบสมุทรมาตั้งแต่บรรพกาล³⁸ มีการใช้เป็นเส้นทางในการเดินทางตามลำน้ำและข้ามเทือกเขาบรรทัดไปลงยังสันปันน้ำปากตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่จังหวัดพัทลุงและลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา ทั้งนี้ ผู้ที่เป็นคนบุกเบิกเข้ามาตั้งถิ่นฐานและก่อร่างสร้างชุมชนในบริเวณย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงเป็นกลุ่มแรก ๆ คือ ชาวจีน ไม่ว่าจะเป็นจีนฮกเกี้ยน จีนไหหลำ จีนกวางตุ้ง ส่วนจีนแคะพบน้อยที่สุด บรรดาชาวจีนเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานอยู่ริมแม่น้ำตรังที่ “ชุมชนท่าจีน” และจากบันทึกของร้อยโทเจมส์ โลว์ ชาวอังกฤษที่เดินทางเข้ามาเยี่ยมเยียนเมืองตรัง รวมทั้งเมืองพัทลุง และนครศรีธรรมราช ในปี พ.ศ. 2367 ซึ่งตรงกับในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 บันทึกไว้ว่ามีชาวจีนจากปิ่นเข้ามาค้าขายและมีบ้างที่เริ่มตั้งถิ่นฐานที่ย่านท่าจีนมากขึ้นจึงมีการขยายชุมชนมาทางด้านตะวันออกในแถบบางรัก หนองปรือ ท่ากลาง โดยส่วนใหญ่เข้ามาตั้งถิ่นฐานและทำสวนพริกไทย จนกระทั่งหลัง พ.ศ. 2380 เล็กน้อย มีชาวจีนมาจากมาเก๊าได้เข้ามาทำสวนพริกไทยในพื้นที่ทับเที่ยงและเป็นสวนพริกไทยที่ใหญ่ที่สุด จากจุดเริ่มต้นของการลงหลักปักฐานเพื่อทำกินของกลุ่มชาวจีน ต่อมาย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงจึงพัฒนาขึ้นเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนสินค้า โดยมีทั้งที่นำเข้ามาจากแหล่งอื่น ๆ โดยพ่อค้าชาวจีน และผลผลิตทางการเกษตรที่ทำการเพาะปลูกกัน เช่น พริกไทย และสินค้าป่า เช่น ชัน น้ำมันยาง และดีบุก เป็นต้น

³⁸ เกรียงไกร เกิดศิริ, “องค์กรภูมิทัศน์วัฒนธรรมชุมชนและสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นเรือนที่อยู่อาศัยในลุ่มน้ำทะเลสาบสงขลา,” ฉบับที่ 11 วารสารหน้าจั่วด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและสถาปัตยกรรมไทย, น.182 – 183 (กันยายน – ธันวาคม 2557).



ภาพที่ 2.5 ซุ้มโค้งบริเวณทางเดินหน้าอาคาร เอกลักษณ์ของสถาปัตยกรรมชิโนยูโรเปียน บนถนนกันตังในย่านประวัติศาสตร์ทับเตี๋ย
ที่มา <https://pantip.com/topic/34457766>

ย่านประวัติศาสตร์ทับเตี๋ยเติบโตขึ้นจากพื้นดินอันอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการเพาะปลูก ทว่าไม่เหมาะสมแก่การเป็นเมืองท่า ต่อมาในปี พ.ศ. 2433 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสเมืองต่าง ๆ ในคาบสมุทรมหาคไต้ฟกตะวันตก และได้ประพาสเมืองตรัง ครั้นนั้นเจ้าพระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี (คอซิมบี๊ ณ ระนอง) ได้ทูลขอพระบรมราชานุญาตย้ายศูนย์กลางการปกครองไปตั้งอยู่ที่ “กันตัง” ซึ่งเป็นเมืองท่าอยู่ติดชายทะเล เพื่อการค้าขายเมืองท่าชายฝั่งทะเลแห่งอื่น ๆ ในปี พ.ศ. 2436 อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการย้ายเมืองศูนย์กลางไปยังกันตัง แต่ทับเตี๋ยก็มิได้โรยลาผู้คนลงไปทว่ายังเป็นตลาดขนาดใหญ่และคึกคัก



ภาพที่ 2.6 ตึกเก่าบริเวณย่านประวัติศาสตร์ทับเตี๋ย
ที่มา <https://www.wongnai.com/attractions/374858>

ต่อมาในปีพ.ศ. 2457 ประชาคมโลกเกิดความขัดแย้งกันจนนำไปสู่ สงครามโลกครั้งที่ 1 ในการนั้นพระยาวิชิตวงศ์วุฒิไกร สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ได้พิจารณาถึง เหตุการณ์ที่เรือปืนเอดเดนของกองทัพนาวิกโยธินเยอรมันได้ยิงเกาะปันง์ จึงกราบบังคมทูลขอพระ บรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ย้ายที่ตั้งเมืองตรังจากกันตัง กลับมาที่ตำบลทับเที่ยง อำเภอบางรัก ซึ่งดำเนินการเรียบร้อยในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2458 หลังจาก การย้ายเมืองศูนย์กลางการปกครอง และเศรษฐกิจกลับจากกันตังมายังทับเที่ยงนับเป็นการเปิด ประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของการพัฒนาเมือง เนื่องจากพื้นที่ทับเที่ยงก่อนหน้านี้ย้ายเมืองไปยังกันตังนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรือกสวนโดยเฉพาะสวนพริกไทย มีการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะองค์ประกอบของความ เป็นเมืองอยู่บ้าง ในการที่ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงได้กลับมาทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในครั้งนี้ทำให้ เกิดการก่อสร้างตึกแถวเพื่อรองรับการอยู่อาศัยและเป็นหน้าร้านสำหรับค้าขายอยู่ภายในอาคารหลัง เดียวกัน³⁹

2.5.2 ลักษณะทางกายภาพ⁴⁰

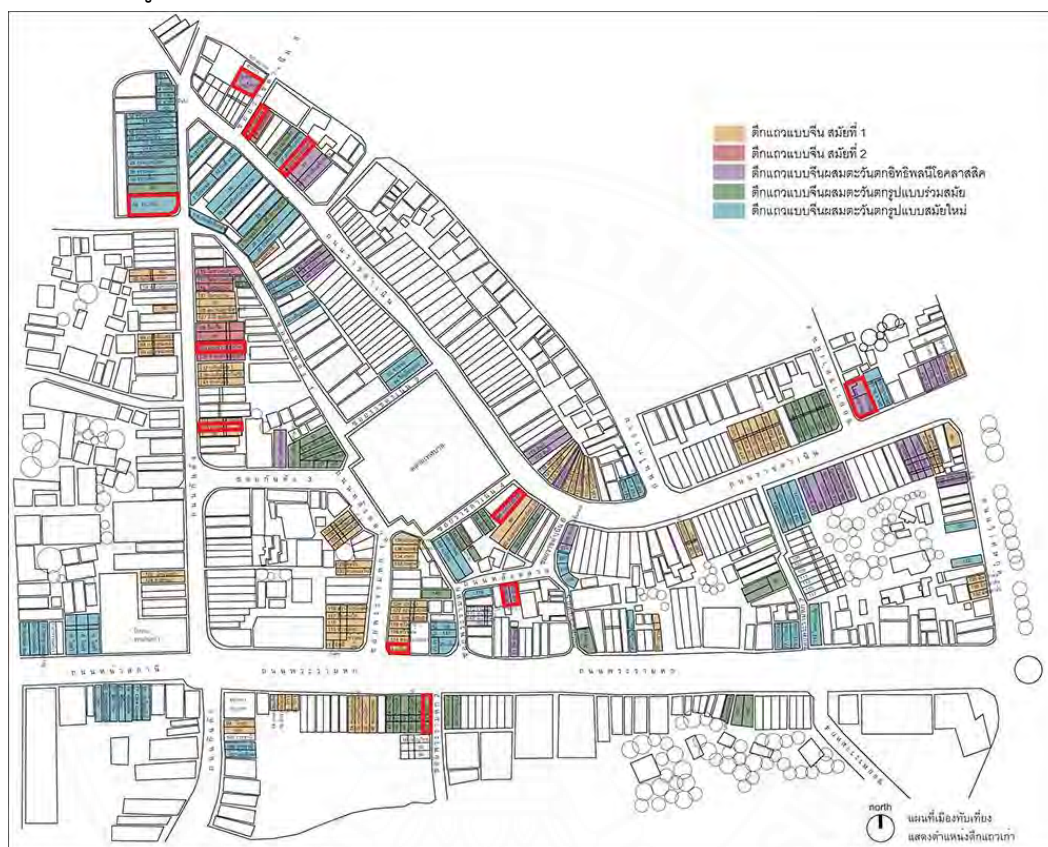
จากสภาพภูมิประเทศของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงที่มีลักษณะเป็นควน ทำให้ ถนนหลายสายในอดีตไม่สามารถตัดเป็นเส้นตรงได้ และเพราะลักษณะที่มีความเฉพาะนี้ได้สร้าง รูปแบบการเรียงตัวของอาคารริมถนนสายราชดำเนินและถนนพระรามหกให้มีการวางลักษณะของ อาคารที่ลดหลั่นขึ้นความสูงกัน รวมทั้งทางเดินเท้าที่ต่อเนื่องด้านหน้าอาคาร เมื่อถึงจุดต่างระดับจะมี ขั้นบันไดตามช่วงต่าง ๆ บริเวณตลาดเทศบาลถือเป็นใจกลางหลักของพื้นที่ ยังคงมีการใช้พื้นที่อย่าง ต่อเนื่อง พบการจัดเรียงกลุ่มอาคารตึกแถวกระจายเป็นรัศมีบริเวณโดยรอบตลาดสดเพื่อประโยชน์ใน การใช้สอยด้านการค้า จนเกิดเป็นย่านการค้าที่มีชีวิตชีวาของเมือง ในเรื่องของการใช้งานนั้น พบว่า ตลาดเทศบาลจะถูกใช้เป็นตลาดสดขายของสดในเวลาเช้า ส่วนตึกแถวริมตลาดจะขายส่ง ขายของ แห้ง ขายอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ เช่น ข้าวสาร เครื่องมือเครื่องใช้ เสื้อผ้า ภาชนะ ตลอดจน เคมีภัณฑ์และอุปกรณ์เครื่องจักรที่ต้องซื้อหาสำหรับการเกษตร

สำหรับกิจกรรมการใช้สอยตึกแถว และวิถีชีวิตในบริเวณถนนกันตัง ถนนราช ดำเนิน ถนนพระรามหก ถนนวิเศษกุลและถนนหลังตลาดจะใช้เป็นศูนย์กลางหลักในการติดต่อค้าขาย ซึ่งถือได้ว่าเป็นบริเวณที่มีประวัติศาสตร์มายาวนานกว่า 100 ปี และยังเป็นที่ตั้งของสถาปัตยกรรม

³⁹ คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, วัฒนธรรม พัฒนาการทาง ประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญาจังหวัดตรัง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544), น.78.

⁴⁰ ปัทม วงศ์ประดิษฐ์, “การศึกษาพัฒนาการรูปแบบของตึกแถวจังหวัดตรัง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรม มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557), น.72 - 76.

ประเภทตึกแถวอันเป็นเอกลักษณ์ของเมืองกระจายอยู่ทั่วชุมชน ทั้งยังมีกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าการพัฒนาเมืองจะขยายออกไปเพื่อกระจายความหนาแน่นของชุมชนเมืองทำให้ไม่ค่อยคึกคักเท่าแต่ก่อน แต่ก็ยังคงลักษณะเฉพาะของบริเวณนี้อย่างเด่นชัด ได้แก่ การเป็นย่านการค้าและที่อยู่อาศัย ตลาดสด ร้านอาหาร สมาคม โรงแรม เป็นต้น



ภาพที่ 2.7 แผนผังแสดงตึกเก่าบริเวณย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง

ที่มา <https://pantip.com/topic/34457766>

2.5.3 ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดตรังจะขึ้นอยู่กับพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ยางพารา ประชาชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพการทำสวนยางพารา ถ้าปีใดยางพารามีราคาสูง เศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดก็จะดี แต่ถ้าปีใดราคายางพาราลดต่ำ เศรษฐกิจโดยรวมก็จะซบเซาไปด้วย โดยอาชีพสำคัญที่นำรายได้มาสู่จังหวัดตรังมีดังนี้

(1) การกสิกรรม พืชสำคัญที่ปลูก ได้แก่ ยางพารา ข้าว มะพร้าว ปาล์มน้ำมัน ทุเรียน มะม่วงหิมพานต์ สะตอ กาแฟ แตงโม ถั่วลิสง เป็นต้น

(2) การประมง จังหวัดตรังเป็นจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับฝั่งอันดามัน มหาสมุทรอินเดียถึง 5 อำเภอ การประมงจึงเป็นอาชีพและรายได้หลักที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของ จังหวัดตรัง

(3) การอุตสาหกรรม ได้แก่ อุตสาหกรรมโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เช่น โรงงานรมควันยาง โรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม โรงงานผลิตอาหารทะเลแช่แข็ง โรงงานผลิตอาหารทะเลกระป๋อง เป็นต้น

(4) การป่าไม้ จะมีการผลิตสินค้าที่ได้จากป่า เช่น ไม้โคงกสำหรับเผาถ่าน ไม้โปลงชันกระบากและชันตาเคียนสำหรับทำน้ำมันชักเงา น้ำมันไม้ เป็นต้น

(5) การพาณิชย์ ได้แก่ การค้าส่งและค้าปลีกกับต่างประเทศ โดยจะค้าสินค้าที่ได้จากผลผลิตทางการเกษตร เช่น ยางแผ่นรมควัน ยางแท่งที่อาร์ สัตว์น้ำทะเล และผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำทะเล เป็นต้น⁴¹



ภาพที่ 2.8 บริเวณตลาดสด

ที่มา <https://www2.edtguide.com/index.php/www/review/468305/Trang>

2.5.4 ลักษณะทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

ประชากรในจังหวัดตรังจะเป็นชาวไทยที่มีเชื้อชาติ ศาสนา วิถีชีวิตและความเชื่อแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิศาสตร์และสิ่งแวดล้อม ประชากรในจังหวัดตรังจะแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ไทย จีน แขก โดยไทย คือกลุ่มพื้นเมืองดั้งเดิมอาศัยอยู่ในบริเวณเขาควนและที่ราบลุ่มแม่น้ำนับเป็นหมู่เขาและหมู่ทุ่ง จีน คือพวกอพยพจากโพ้นทะเลมาตั้งถิ่นฐานตามที่ราบริมฝั่งและทำเรือเพื่อสะดวกในการติดต่อค้าขายกลายเป็นหมู่ตลาด แขก คือกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลามอยู่

⁴¹ ถนอม พูนวงศ์, ประวัติศาสตร์เมืองตรัง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2560), น.89.

ตามชายฝั่งทะเลและเกาะนับเป็นหมู่เกาะ⁴² ซึ่งประชากรที่อาศัยอยู่ในจังหวัดตรังส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธประมาณร้อยละ 80 รองลงมาเป็นศาสนาอิสลามประมาณร้อยละ 18 ส่วนการนับถือศาสนาคริสต์และศาสนาอื่น ๆ มีเพียงอีกประมาณเล็กน้อย⁴³ ชาวตรังที่มีเชื้อสายจีนส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในชุมชนเมืองที่มีการค้าขาย เช่น ห้วยยอด กันตัง และทับเที่ยง ที่ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางการค้าขาย การที่จังหวัดตรังมีประชากรที่มีความแตกต่างหลากหลายทั้งทางศาสนา เชื้อชาติ และวัฒนธรรมนั้น ทำให้จังหวัดตรังมีวัฒนธรรมและประเพณีที่หลากหลาย โดยวัฒนธรรมและประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ และมีความโดดเด่นของจังหวัดตรังมีดังนี้

(1) สภากาแฟ

ในเขตเมืองตรังตอนเช้าผู้คนจะนิยมรับประทานกาแฟและขนมตามร้านอาหาร ซึ่งขนมที่เป็นหลักก็คือ จาโก้ย (ปาต่องโก) ขนมเคลียว (ไส้โก) ปาต่องโก (เป็นขนมแป้งนึ่ง มีรูพรุน ที่เป็นสีขาวเพราะใช้น้ำตาลทรายขาว ถ้าจะให้ป็นสีน้ำตาลอ่อนก็ใช้น้ำตาลทรายแดง) และยังมีอาหารอย่างอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ซาลาเปา ขนมจีบ และขนมหนึ่งประเภทต้มข้า หมูย่าง ความนิยมในการรับประทานอาหารเช้าตามร้านกาแฟของชาวเมืองตรังมีมานานแล้ว โดยปรากฏให้เห็นในสำนวนที่ว่า “ยกขึ้นเช้า ๆ ไม่เช้าซี้ ถือขวดโกปี้ไปร้านโกกุ่น” แต่เดิมร้านโกกุ่นเป็นร้านกาแฟที่อยู่บริเวณสี่แยกตรงข้ามที่ว่าการอำเภอเมืองตรังถือเป็นศูนย์กลางที่ชุมนุมกินกาแฟ เพราะหลังจากกินมื้อเช้าแล้วร้านกาแฟจะเปิดต่อเป็นที่นั่งสนทนาการบ้านการเมืองไปตลอดวัน⁴⁴ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มคนเข้ามาเป็นชุมชนการสื่อสารตามร้านค้า หรือร้านกาแฟ ชาวบ้านจะเรียกบรรยากาศแบบนี้ว่า “สภากาแฟ” ที่ถือได้ว่าเป็นจุดเชื่อมโยงข่าวสารหลากหลายประเภท จากผู้คนที่มาร่วมวงสนทนา โดยสภากาแฟจะเริ่มคึกคักตั้งแต่วเวลา 06.00 - 08.00 น. ตามร้านค้าย่านธุรกิจจะพบเห็นบุคคลหลากหลายอาชีพ ทุกชนชั้นจะมานั่งจิบชา กาแฟ ยามสายและบ่ายคล้อยจะมีชาจร ส่วนเวลาเย็นหลังเลิกงานสภากาแฟจะเริ่มคึกคักขึ้นอีกครั้งจนถึงดึกดื่น

⁴² คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 39*, น.22.

⁴³ ถนอม พูนวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41*, น.59.

⁴⁴ คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 39*, น.



ภาพที่ 2.9 ร้านจีนจิวร้านกาแฟชื่อดังในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง

ที่มา <https://www.lapakteaw.com>

วัฒนธรรมสภากาแฟนั้น มีรากเหง้ามาจากวัฒนธรรมการรวมกลุ่มกันของชาวจีนโพ้นทะเลที่อพยพมาตั้งถิ่นฐานอยู่ในเมืองตรัง เมื่อมีการตั้งถิ่นฐานที่มั่นคงและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มสมาคมต่าง ๆ เพื่อพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างชาวจีนด้วยกัน และการสนทนาแต่ละครั้งจะมีการดื่มชา กาแฟตามวิถีชีวิตตนที่มีมาแต่โบราณ หลังจากนั้นคนจีนบางส่วนได้นำวัฒนธรรมดังกล่าว ขยายวงกว้างไปสู่การค้า การเปิดร้านขายกาแฟร้านดื่มชา ซึ่งเป็นบรรยายที่ยังสามารถพบเห็นได้ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน

(2) ประเพณีงานศพ

ประเพณีงานศพของชาวตรังโด่งดังขึ้นด้วยความแตกต่างของการจัดเชิญที่มีขนาดใหญ่ขึ้นป้ายไว้ในที่สาธารณะและมีรายชื่อเจ้าภาพเรียงรายนับร้อย จากการบอกเล่าของผู้เฒ่าผู้แก่ต่างบอกกล่าวเล่าขานถึงมูลเหตุที่มาของลักษณะการดเชิญไปใหญ่นั้นว่า มีจุดเริ่มต้นมาจากชาวจีนยุคแรกที่มาอาศัยผืนแผ่นดินตรัง ทำมาหากินด้วยความรู้สึกลำบาก ทำให้หมู่ชาวจีนมีความผูกพันเหนียวแน่นและมักจะหาโอกาสในการติดต่อพบปะค้าขายช่วยเหลือและบอกข่าวกันอยู่ตลอด เมื่อมีการตายเกิดขึ้นที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งจึงจำเป็นที่จะต้องมีการบอกกล่าวต่อกัน แต่จากสภาพความเป็นอยู่ของชาวจีนในสมัยนั้นที่มีความซบเซาลำบากไม่เอื้ออำนวยให้สามารถเดินบอกการดเชิญแก่ทุกบ้านได้ จึงอาศัยการเขียนในใบประกาศปิดตามร้านค้าขายกาแฟที่บรรดาคนจีนนิยมมานั่งดื่มกินกันในตอนเช้า จึงทำให้ทราบข่าวคราวของเพื่อผู้ได้⁴⁵

⁴⁵ ถนอม พูนวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น.76.

(3) เทศกาลเซ็งเม้ง

เมื่อถึงช่วงเดือนห้าตามปฏิทินจีน เรียกว่า ปักข์ฤดูกาลเซ็งเม้ง ซึ่งตรงกับประมาณช่วงต้นเดือนเมษายน บรรดาลูกหลานชาวจีนจะไปตกแต่งฮวงซุ้ยบรรพบุรุษไว้ก่อน เพื่อเตรียมการเซ่นไหว้ โดยของเซ่นไหว้จะแยกเป็นไหว้พระหรือเจ้าที่สุสานและเซ่นไหว้บรรพบุรุษ การเซ่นไหว้จะไหว้เจ้าที่ก่อนแล้วจึงจะไหว้บรรพบุรุษ หลังจากเสร็จพิธีการต่าง ๆ จะนำอาหารที่เซ่นไหว้มารับประทานร่วมกัน ทำความสะอาดบริเวณบ้าน หลังจากนั้นก็จะเป็นการพบปะชุมนุมบุตรหลานแสดงความปลื้มปิติกันทั่วหน้า โดยมีวิญญาณของบรรพบุรุษเป็นจุดรวมของจิตใจเป็นผลให้การร่วมกลุ่มกันในระหว่างสมาชิกในตระกูลมีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน⁴⁶

(4) เทศกาลตรุษจีน

ชาวไทยเชื้อสายจีนในเมืองตรังได้ถือปฏิบัติประเพณีของบรรพบุรุษมาอย่างต่อเนื่อง เมื่อถึงช่วงเทศกาลก็จะจัดให้มีกิจกรรมโดยพร้อมเพรียงกัน และยึดมั่นในวัฒนธรรมของตนอย่างเหนียวแน่น ในช่วงเทศกาลตรุษจีน เป็นช่วงส่งท้ายปีเก่าต้อนรับปีใหม่ ประมาณเดือนมกราคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี จะมีการเตรียมงานกันประมาณ 1 ปักข์ โดยจะมีการช่วยกันทำความสะอาดบ้านเรือน เตรียมเสื้อผ้าใหม่ โดยในวันสิ้นปี คือ วันที่ 29 หรือ 30 ค่ำเดือน 12 ทางจันทรคติของจีน ในตอนเช้าจะมีการไหว้พระภูมิ เจ้าที่ต่าง ๆ หลังจากนั้นจะมีการไหว้สิ่งขึ้นับถือ บรรพบุรุษ ซึ่งจะทำกันในตอนเช้าถึงเที่ยงและจะเริ่มไหว้ตามเจ้า คือ ไหว้พระอิศวรและเทวดาจร ไหว้เจ้าที่ที่ตนนับถือ ไหว้บรรพบุรุษ และในตอนเย็นก็จะไหว้อีกครั้งหนึ่งอันเป็นการไหว้ญาติพี่น้องที่ดีต่อกันหรือพวกที่เข้าบ้านไม่ได้ โดยจะนำเครื่องมาเซ่นไหว้มาไว้ที่ลานหรือพื้นดินหลังบ้าน⁴⁷

(5) เทศกาลไหว้พระจันทร์

เมื่อถึงช่วงเดือน 8 ตรงกับขึ้น 15 ค่ำ ตามจันทรคติของจีน ซึ่งตามคติชาวจีนเชื่อว่าเป็นคืนที่พระจันทร์เต็มดวงที่สุดในรอบปี ชาวไทยเชื้อสายจีนจะประกอบพิธีตามบ้านเรือน เพื่อระลึกถึงและบูชาบรรพบุรุษ โดยจัดของเซ่นไหว้มาวางบนโต๊ะบริเวณลานบ้าน บนศาลาหรือที่สามารถมองเห็นพระจันทร์ได้ชัดเจนที่สุดเมื่อพระจันทร์เต็มดวง และเมื่อพระจันทร์ขึ้นเต็มดวง สุภาพสตรีในครอบครัวจะจุดธูป 3 ดอกหรือ 5 ดอก ไหว้หน้าแท่นบูชา อธิษฐานในสิ่งที่ตนปรารถนา แล้วปักธูปลงในกระถางธูป เป็นอันเสร็จพิธี⁴⁸

⁴⁶ คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 39*, น. 220.

⁴⁷ *เพ็ญอ้าง*, น.220.

⁴⁸ คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ, *เพ็ญอ้าง*, น.221.

(6) เทศกาลกินเจ

การกินเจในเมืองตรังเกิดจากกลุ่มคนจีนในเมืองตรังที่มีศรัทธาจัดให้มีขึ้น และได้กระจายไปหลายพื้นที่ โดยเฉพาะที่ศาลเจ้ากิวอ่องเอี้ย งานถือศีลกินเจที่ศาลเจ้ากิวอ่องเอี้ยซึ่งมีผู้ร่วมงานจำนวนมากนั้นจะเริ่มเตรียมงานตั้งแต่วันขึ้น 27 ค่ำจีน เดือน 8 จีน โดยจะหาฤกษ์เพื่อตั้งโต๊ะบวงสรวงเทพเจ้าต่าง ๆ การตั้งโต๊ะบวงสรวงนี้ชาวจีนฮกเกี้ยนเรียกว่า ป้ายตัว ครั้งเมื่อถึงวันขึ้น 30 ค่ำ เดือน 8 จีน ในช่วงเช้าจะมีการยกเสาเต็งโกมาไว้หน้าศาลเพื่ออัญเชิญดวงวิญญาณของเจ้า พอเที่ยงคืนก็ประกอบพิธีอัญเชิญยกอ่องฮ่องเต้ (พระอิศวร) และกิวอ่องไต้เต้ (ผู้เป็นใหญ่ทั้ง 9) มาเป็นประธานในพิธี หลังจากนั้นก็มีพิธีหลายอย่างไปจนเสร็จสิ้นการกินเจ ซึ่งพิธีสำคัญในการกินเจ คือ พิธีลุยไฟ เรียกว่า พิธีโกยไห้ย โดยเชื่อว่ากองไฟเป็นกองไฟศักดิ์สิทธิ์ แสดงอิทธิฤทธิ์ที่บังคับไฟไม่ให้ร้อน หรืออีกนัยหนึ่งเชื่อว่าเป็นไฟทิพย์ที่จะชำระล้างร่างกายให้สะอาดบริสุทธิ์ ปัจจุบันการกินเจจะจัดทั่วไปในพื้นที่ต่าง ๆ โดยจะมีศาลเจ้าใดศาลเจ้าหนึ่งเป็นสถานที่ในการประกอบพิธี⁴⁹

2.5.5 ลักษณะทางสถาปัตยกรรม⁵⁰

ลักษณะและรูปทางสถาปัตยกรรมของอาคารในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงสามารถแบ่งออกได้ 5 ลักษณะ ดังนี้

(1) ตึกแถวแบบจีนช่วงแรก (Early Chinese Style) เป็นรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่ได้รับอิทธิพลจากจีนแต่มีการลดทอนรายละเอียดให้เรียบง่ายขึ้น มีความสูงประมาณ 1 - 2 ชั้น รูปทรงค่อนข้างเตี้ย ในการปลูกสร้างสามารถพบได้ 2 แบบ คือ แบบโครงสร้างไม้ทั้งหลัง และแบบไม้ผสมกับผนังก่ออิฐรับน้ำหนัก ผังบริเวณแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่ด้านหน้าปลูกสร้างเป็นอาคาร 2 ชั้น หลังคาจั่ว ส่วนด้านหลังมีทั้งเป็นอาคาร 1 - 2 ชั้น รูปแบบสถาปัตยกรรมในลักษณะนี้จะพบกระจายอยู่ตามถนนต่าง ๆ และจะมีอย่างหนาแน่นบริเวณตลาด แต่สภาพตึกแถวค่อนข้างทรุดโทรม พบการเปลี่ยนวัสดุผนังและซ่อมปรับปรุงไปบ้างแล้วในหลายส่วน

⁴⁹ เฟิงอ้วง, น.221 - 223.

⁵⁰ ปัทม วงศ์ประดิษฐ์, อ้วงแล้ว เชิงอรรถที่ 40, น.96 - 98.



ภาพที่ 2.10 ตึกแถวแบบจีนช่วงแรก
ที่มา ผู้วิจัย

(2) ตึกแถวแบบจีนช่วงที่สอง (2nd Generation Chinese Style) จะมีลักษณะของรูปแบบคล้ายคลึงกับสมัยแรก เป็นตึกแถวสูง 2 ชั้น แต่จะมีการเพิ่มรายละเอียดและการประดับตกแต่งมากขึ้น เช่น บัวปูนปั้นตกแต่งเสา กระเบื้องเซรามิกตกแต่งราวระเบียง และช่องลมระบายอากาศเหนือประตู เป็นต้น มีการใช้วัสดุก่อสร้างที่ผลิตได้เอง เช่น อิฐมอญ หลังคากระเบื้องดินเผา โครงสร้างที่ใช้กันระหว่างคานาเป็นผนังก่ออิฐรับน้ำหนัก (Wall Bearing) ยังคงเน้นการเปิดช่องลมประตูและหน้าต่างตลอดช่วงเสาหน้าร้านเพื่อความสะดวกในการค้าขายและระบายอากาศ ช่องทางเดินหน้าอาคารหรือหงอคำ (Five-Foot Walkway) เป็นการก่อซุ้มโค้งด้วยผนังอิฐรับน้ำหนัก มีการประดับตกแต่งด้วยปูนปั้นรูปแบบต่าง ๆ ส่วนโครงหลังคา ฝ้า และผนังกันห้องภายใน ประตู หน้าต่างใช้ไม้ในท้องถิ่นเป็นหลัก รูปแบบสถาปัตยกรรมในลักษณะนี้พบว่ามีหลงเหลืออยู่น้อย พบเพียงริมถนนกันตังและหัวถนนราชดำเนิน สภาพตึกแถวพบทั้งที่อยู่ในสภาพดีมาก และตึกแถวที่ค่อนข้างทรุดโทรม อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนวัสดุผนังและซ่อมปรับปรุงไปแล้วในหลายส่วน



ภาพที่ 2.11 ตึกแถวแบบจีนช่วงที่สอง
ที่มา ผู้วิจัย

(3) ตึกแถวแบบจีนผสมตะวันตกอิทธิพลนีโอคลาสสิก (Neo-Classic Style) เมื่อมีการติดต่อค้าขายกับป็นมามากทำให้ได้รับอิทธิพลรูปแบบสถาปัตยกรรมแบบจีนผสมตะวันตก ลักษณะจะเป็นอาคารสูง 2 ชั้น มีการนำองค์ประกอบคลาสสิกใหม่มาใช้ในการประดับตกแต่ง พบการปั้นปูนตกแต่งเสาและซุ้มเหนือหน้าต่าง ซึ่งลักษณะเด่นของตึกแถวรูปแบบนี้ คือ การเจาะช่องหน้าต่างด้านหน้าอาคารเป็น 2 - 3 ช่อง วัสดุก่อสร้างบางส่วนขนถ่ายมาจากกรุงเทพฯ โดยทางรถไฟ เช่น ปูนซีเมนต์ และบางส่วนนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น ช่องแสงเหนือหน้าต่างรูปครึ่งวงกลม กระจก เหล็ก เป็นต้น ลักษณะทางสถาปัตยกรรมในรูปแบบนี้พบว่ามีหลงเหลืออยู่ปานกลางกระจายตัวอยู่บนถนนราชดำเนินและถนนหลังตลาด สภาพตึกแถวอยู่ในสภาพดี และตึกแถวที่สภาพปานกลาง พบการเปลี่ยนวัสดุผนังและซ่อมปรับปรุงไปแล้วในบางส่วน



ภาพที่ 2.12 ตึกแถวแบบจีนผสมตะวันตกอิทธิพลนีโอคลาสสิก
ที่มา ผู้วิจัย

(4) ตึกแถวแบบตะวันตกร่วมสมัย รูปแบบตึกแถวจะมีลักษณะที่เรียบเกลี้ยงขึ้น สูงประมาณ 2 - 3 ชั้น ไม่เน้นการประดับตกแต่งด้วยบัวปูนปั้น หรือซุ้มโค้งรูปครึ่งวงกลมอย่างเดิม คงเหลือการตกแต่งเฉพาะองค์ประกอบที่จำเป็น เช่น ช่องลมและช่องแสงชนิดถอดพิมพ์ เน้นการเพิ่มพื้นที่ใช้สอยโดยยื่นระเบียงด้านหน้าอาคาร และตกแต่งด้วยค้ำยัน รวมทั้งลูกกรงหล่อถอดพิมพ์ หลังคายังคงเป็นทรงจั่ว ลักษณะทางสถาปัตยกรรมในรูปแบบนี้พบว่ามีหลงเหลืออยู่น้อย กระจายตัวอยู่ตามถนนต่าง ๆ สภาพตึกแถวจะมีทั้งที่อยู่ในสภาพดีเพราะอายุของตึกแถวยังไม่มากและมีคนอาศัยอยู่ และตึกแถวที่อยู่ในสภาพปานกลางถึงค่อนข้างทรุดโทรมเพราะถูกทิ้งร้าง พบการเปลี่ยนวัสดุผนัง และซ่อมปรับปรุงไปแล้วในบางส่วน



ภาพที่ 2.13 ตึกแถวแบบตะวันตกกรรมสมัย
ที่มา ผู้วิจัย

(5) ตึกแถวแบบตะวันตกทันสมัย รูปแบบตึกแถวเรียบเกลี้ยง สูง 2 - 5 ชั้น ไม่พิถีพิถันเรื่องขององค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม แต่เน้นเส้นตั้งและเส้นนอน ปรับรูปแบบให้เป็นสากลยิ่งขึ้น คงเหลือการประดับตกแต่งในองค์ประกอบสำคัญเท่านั้น เช่น ค้ำยัน ช่องลมระบายอากาศ ราวลูกกรง เป็นต้น โครงสร้างระบบเสาและคาน หลังคาคอนกรีตเสริมเหล็ก (Slab) ใช้วัสดุก่อสร้างสมัยใหม่ที่เกิดจากระบบอุตสาหกรรมลักษณะทางสถาปัตยกรรมในรูปแบบนี้พบว่ามีค่อนข้างมาก กระจายตัวอยู่ตามถนนต่าง ๆ สภาพตึกแถวอยู่ในสภาพดี



ภาพที่ 2.14 ตึกแถวแบบตะวันตกทันสมัย
ที่ ผู้วิจัย

บทที่ 3

มาตรการสากลและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ย่านประวัติศาสตร์

3.1 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. 1972

(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage 1972)

จากการที่มรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติของโลกกำลังได้รับการคุกคามและมีสภาพที่เสื่อมโทรมลง โดยที่มิได้มีสาเหตุมาจากภัยทางธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติในยุคอุตสาหกรรมที่ได้ส่งผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ซึ่งความเสื่อมโทรมและการสูญสลายขององค์ประกอบของมรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติได้ก่อให้เกิดการสูญเสียอันเป็นการยากยิ่งในการที่หาสิ่งใดมาทดแทน และยังเป็นวิกฤตที่อันตรายอย่างยิ่งต่อมรดกของมวลมนุษยชาติ อีกทั้งการดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมและมรดกทางธรรมชาติไม่สามารถกระทำได้อย่างครบถ้วน อันเป็นผลมาจากความต้องการใช้ทรัพยากรที่เกิดขอบเขตรวมถึงการขาดแคลนทรัพยากรทางเศรษฐกิจ วิทยาการ และเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์¹ และเหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่การเกิดของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกคือ กรณีของอนุสรณ์สถานแห่งนูเบีย (Monument of Nubia) ซึ่งจะต้องจมอยู่ใต้น้ำ เมื่อรัฐบาลอียิปต์ได้ตัดสินใจที่จะสร้างเขื่อน Aswan High Dam ในปี ค.ศ. 1954 แต่ด้วยความช่วยเหลือของนานาชาติหลายประเทศจึงได้ช่วยเหลือดำเนินการขุดค้นและบันทึกแหล่งโบราณสถานนับร้อยแห่ง มีการค้นพบโบราณวัตถุนับพันชิ้น ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายวิหารที่มีความสำคัญเป็นจำนวนมากไปยังพื้นที่ที่สูงกว่า โดยวิหารที่มีความสำคัญมากที่สุดได้แก่ The temple complexes of Abu Simbel and Philae โครงการนี้ถือได้ว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยองค์การ UNESCO ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการประสานงานระหว่างรัฐผู้บริจาคกับรัฐบาลของอียิปต์และซูดาน อีกทั้งยังสนับสนุนให้

¹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ความรู้ด้านการอนุรักษ์ คุ้มครองแหล่งมรดกโลกสำหรับเยาวชน, (กรุงเทพมหานคร: โมนोगราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2556), น.1.

รัฐบาลของทั้งสองประเทศดำเนินการทุกวิถีทางในการรักษาแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมแห่งนูเบีย (The cultural heritage of Nubia) มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศในการรณรงค์เพื่อรักษาอนุสรณ์สถานแห่งนูเบีย ในปี ค.ศ. 1960 ตลอดจนมีการก่อตั้งกองทุน (Trust Fund) ขึ้นเพื่อช่วยในการดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ² จากการดำเนินการในโครงการนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของนานาอารยประเทศที่ร่วมมือกันในการที่จะอนุรักษ์มรดกของมวลมนุษยชาติ ส่งผลให้องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือองค์การยูเนสโก (UNESCO) ได้เสนอแนะให้ประชาคมนานาชาติร่วมมือกันจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการปกป้องและคุ้มครองมรดกของมวลมนุษยชาติให้สามารถดำรงคุณค่าและเอกลักษณ์ไว้ได้อย่างยั่งยืน

ต่อมาในการประชุมใหญ่องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติสมัยสามัญ (UNESCO) ครั้งที่ 17 ณ กรุงปารีส ในที่ประชุมได้เห็นสมควรให้มีการก่อตั้งระบบการดำเนินงานในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศ และได้มีมติรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ (The World Heritage Convention) เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1972 (พ.ศ. 2515) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ทั้งทางด้านนโยบายและการวางแผนแม่บท เพื่อให้การอนุรักษ์และการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องคำนึงมาตรการทางกฎหมาย การบริหารจัดการ เทคนิค และการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการสงวนรักษามรดกของมวลมนุษยชาติให้สามารถดำรงคุณค่าความโดดเด่นไว้ได้อย่างยั่งยืน³ ซึ่งอนุสัญญาคู่มือคุ้มครองมรดกโลก เริ่มมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2518 โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาคู่มือคุ้มครองมรดกโลกเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2530⁴

ในการเสนอแหล่งพื้นที่เพื่อให้เป็นมรดกโลกจะต้องมีการทำเอกสารเพื่อนำเสนอ (Nomination) แหล่งมรดกนั้นให้เข้ามาอยู่ในบัญชีเบื้องต้น (Tentative List) เสียก่อน เพื่อเป็นการบรรจุชื่อของแหล่งมรดกที่ต้องการจะนำเสนอให้ได้รับการพิจารณาในการขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดก

² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ คุ้มครองแหล่งมรดกโลก เล่มที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาคู่มือคุ้มครองมรดกโลก, (กรุงเทพมหานคร: โมนิกราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2556), น.1 - 2.

³ เพ็งอ้วน, น.3.

⁴ Kts Thammasron, “บทบาทและการเข้าร่วมเป็น ภาคีอนุสัญญาคู่มือคุ้มครองมรดกโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2564, จาก <https://sites.google.com/site/ktsthammasron/bthbath-laea-kar-khea-rwm-pen-phakhi-xnusayya-khumkhrxng-mrdk-lok>

โลก โดยจะนำเสนอต่อศูนย์มรดกโลก (World Heritage Centre) ซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นถึงคุณค่าและศักยภาพของพื้นที่ตามเกณฑ์ (Criteria) ที่องค์การ UNESCO ได้กำหนดไว้ และในการทำเอกสารเพื่อนำเสนอจะต้องมีการเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งมรดกตำแหน่งที่ตั้ง แผนการจัดการพื้นที่ เป็นต้น และในปี พ.ศ. 2519 องค์การ UNESCO ได้มีจัดตั้งคณะกรรมการมรดกโลก (The World Heritage Committee) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจาก 21 ประเทศที่คัดเลือกมาจากประเทศสมาชิกทั้งหมดมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและดูแลแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่ได้มีการเสนอมาจากประเทศสมาชิกให้เข้ามาอยู่ในบัญชีมรดกโลก ซึ่งสามารถแบ่งการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. บัญชีมรดกโลก (World Heritage List) และ 2. บัญชีมรดกโลกที่อยู่ในอันตราย (List of World Heritage in Danger) และยังสามารถตั้งคณะกรรมการกลางของคณะกรรมการมรดกโลก (World Heritage Bureau) เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา กลั่นกรอง และคัดเลือกแหล่งมรดกโลกก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งกองทุนมรดกโลก (The World Heritage Fund) เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนในการช่วยเหลือและสนับสนุนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นมรดกโลกแล้วแก่รัฐภาคี โดยจะให้ความช่วยเหลือตั้งแต่ขั้นเตรียมการ ให้คำปรึกษา และการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วยในการจัดทำรายการของสถานที่นั้น ๆ เพื่อทำเอกสารการนำเสนอขึ้นต้นสำหรับการพิจารณาเพื่อขึ้นเป็นมรดกโลก การช่วยเหลือทางด้านอุปกรณ์ เครื่องมือ และการอุดหนุนทางการเงินในการดำเนินการ อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค การฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ รวมถึงการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์แหล่งมรดกโลก ตลอดจนการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนในการจัดการกับภัยอันตรายที่ร้ายแรงต่อมรดกโลก

สำหรับเนื้อหาของอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกฯ จะประกอบไปด้วย 8 หมวด 38 มาตรา โดยเนื้อหาสาระที่ของอนุสัญญานับได้มีการให้คำอธิบายเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาขึ้นทะเบียนมรดกโลก ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการคัดเลือกมรดกของมวลมนุษยชาติที่ทรงคุณค่า การกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการสงวนรักษาและอนุรักษ์มรดกโลก การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองป้องกันมรดกโลก ภาระหน้าที่หรือพันธกรณีของรัฐภาคี (States Parties) รวมถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือภาคีสมาชิก จากเนื้อหาสาระที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญานั้นทำถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการปกป้อง คุ้มครอง และรักษาแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์สามารถสรุปได้ดังนี้

3.1.1 นิยามและลักษณะของมรดกโลก

ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ (Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural) ได้มีการจัดแบ่งมรดกโลกออกเป็น 3 ประเภท คือ มรดกโลกทางวัฒนธรรม มรดกโลกทางธรรมชาติ และมรดกโลกประเภทผสม ส่งผลให้หลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกมีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจนระหว่างคุณค่าในทางวัฒนธรรมกับคุณค่าในทางธรรมชาติ ทำให้ในการดำเนินการเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองอาจไม่ครอบคลุมถึงมรดกโลกที่มีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในลักษณะอื่น ๆ การจำแนกมรดกโลกออกเป็นสองประเภทยังนี้อาจจะไม่เพียงพอ คณะกรรมการมรดกโลกจึงได้ทำการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการเสนอชื่อเพื่อเข้าเป็นมรดกโลกเสียใหม่ โดยได้ยอมรับแนวทางของมรดกโลกในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารแนวทางการดำเนินการเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ทำให้ลักษณะของมรดกโลกสามารถสรุปได้ดังนี้

1. มรดกโลกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) หมายถึง มรดกที่มนุษย์ได้ทำการสร้างสรรค์ขึ้นมา โดยอาจจะอยู่ในรูปแบบที่เป็นกายภาพและไม่ใช่มรดกกายภาพก็ได้ และมีลักษณะเป็นการกระทำทางสังคมที่ได้มีการสืบทอดมาจากคนในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่คนรุ่นต่อไป อีกทั้งยังเป็นที่ใช้ในการแสดงให้เห็นถึงรากฐานและความเป็นมาของขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี และจิตวิญญาณแห่งความสำเร็จในอดีต ด้วยเหตุนี้ มรดกวัฒนธรรมจึงถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์ของคนแต่ละชาติ โดยในอนุสัญญามรดกโลกฯ (Article 1) ได้มีการจำแนกประเภทของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ดังนี้

- อนุสรณ์สถาน (monuments) หมายถึง ผลงานทางสถาปัตยกรรม ประติมากรรม หรือจิตรกรรมขนาดใหญ่ รวมถึงส่วนประกอบหรือโครงสร้างของโบราณคดี ศิลปะจารึก ถ้ำที่อยู่อาศัย และร่องรอยของการผสมผสานของสิ่งต่าง ๆ ข้างต้น ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาการในระดับสากลโลก

- กลุ่มอาคาร (groups of buildings) หมายถึง กลุ่มของอาคารที่เชื่อมต่อกันหรือแยกจากกันที่มีคุณค่าในทางสถาปัตยกรรม ทั้งจากลักษณะที่มีความเป็นเนื้อเดียวกัน หรือความกลมกลืนกับภูมิทัศน์ ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ หรือวิทยาการ

- แหล่ง (sites) หมายถึง ผลงานที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ หรือผลงานที่เกิดจากการกระทำร่วมกันระหว่างธรรมชาติกับมนุษย์ และบริเวณที่เป็นแหล่งโบราณคดี ซึ่งมีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลในมิติทางประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ ชาติพันธุ์วิทยา หรือมานุษยวิทยา

2. แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ (Natural Heritage) หมายถึง สภาพตามธรรมชาติที่ประกอบด้วยลักษณะทางกายภาพและทางชีวภาพที่มีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติ

ทางสุนทรียศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ รวมถึงสภาพขององค์ประกอบทางธรณีวิทยาหรือธรณีสัณฐาน หรือบริเวณที่สามารถพิสูจน์ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของพันธุ์สัตว์และพันธุ์พืชที่กำลังถูกคุกคาม ตลอดจนบริเวณที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีคุณค่าโดดเด่นในระดับสากล ในมิติทางวิทยาศาสตร์ การอนุรักษ์ และความมั่งคั่งตามธรรมชาติ⁵

3. มรดกโลกประเภทผสม (Mixed Cultural and Natural Heritage) หมายถึง ทรัพย์สินสมบัติที่มีลักษณะบางส่วนหรือทั้งหมดที่จะเข้าเกณฑ์มาตรฐานของคำนิยามมรดกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 1 และ 2 ของอนุสัญญามรดกโลก⁶

นอกจากการจัดแบ่งประเภทของมรดกโลกตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญามรดกโลกแล้วนั้นยังได้มีการจำแนกประเภทของมรดกโลกทางวัฒนธรรมออกเป็นประเภทย่อยหรือที่เรียกว่าประเภทเฉพาะ (Specific Types) ไว้ในเอกสารแนวทางการดำเนินการเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญามรดกโลกในภาคผนวกที่ 3 (Annex 3) เพื่อความสะดวกในการประเมินและเข้าใจถึงคุณค่าความสำคัญของมรดกแต่ละประเภท อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางและนโยบายเพื่อการปกป้องและการรักษา โดยได้มีการกำหนดนิยามและแนวทางในการพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ ภูมิทัศน์วัฒนธรรม⁶ (Cultural Landscape) เมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางเมือง⁷ (Historic Towns and Town Centers) มรดกลำคลอง (Heritage Canals) มรดกเส้นทาง (Heritage Routes) ซึ่งในงานศึกษาฉบับนี้จะขออธิบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับย่านประวัติศาสตร์เก่า โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape) หมายถึง ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีเป็นตัวแทนของการผสมผสานผลงานร่วมกันระหว่างสภาพตามธรรมชาติและ การ

⁵ Article 2, Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural.

⁶ เอกสารเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้ถูกจัดทำโดยคณะผู้ชำนาญการเกี่ยวกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม (La Petite Pierre, France, 24-26 October 1992) และได้รับการอนุมัติต่อมาโดยให้ร่วมอยู่ในแนวปฏิบัติการดำเนินการเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญามรดกโลกจากคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมครั้งที่ 16 (Santa Fe 1992)

⁷ เอกสารเกี่ยวกับเมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางเมืองปรากฏอยู่ในแนวปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญามรดกโลกฉบับเดือนมกราคม ค.ศ. 1987 ซึ่งเป็นผลมาจากการปรึกษากันของคณะกรรมการในการประชุมครั้งที่ 8 (Buenos Aires 1984) และผลสรุปของการประชุมของผู้ชำนาญการที่ได้ทำการปรึกษากันเกี่ยวกับเมืองประวัติศาสตร์ที่กรุงปารีสช่วงวันที่ 5-7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1984 จากการจัดของ ICOMOS

กระทำของมนุษย์ ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และธรรมชาติ จากวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์และการตั้งถิ่นฐานตามกาลเวลา ภายใต้อิทธิพลและข้อจำกัดทางกายภาพ ปัจจัยแวดล้อม รวมถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมทั้งภายในและภายนอก โดยพื้นที่ดังกล่าวจะต้องมีคุณค่าความโดดเด่นเป็นสากลจนสามารถเป็นตัวแทนที่เด่นชัดของภูมิวัฒนธรรมในภูมิภาคนั้น⁸

2. เมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางของเมือง⁹ (Historic towns and Town Centers) หมายถึง กลุ่มของอาคารในเมืองที่มีลักษณะที่โดดเด่นเป็นสากล และสมควรที่จะได้รับการคัดเลือกให้ขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก โดยเมืองประวัติศาสตร์สามารถจำแนกประเภทย่อยได้อีก 3 ประเภท ดังนี้

- เมืองที่ไม่มีคนอาศัยอยู่อาศัยแล้วหรือเมืองร้าง (Towns which are no longer inhabited or dead city) หมายถึง เมืองที่เคยเจริญรุ่งเรืองในอดีตก่อนจะถูกทิ้งร้างไปและปราศจากการอยู่อาศัยอย่างยาวนาน แต่ยังปรากฏหลักฐานและร่องรอยทางโบราณคดีและศิลปกรรมในอดีต และยังสามารถประเมินถึงความเป็นของแท้ดั้งเดิมได้ เนื่องจากมีความเสี่ยงต่อการถูกรบกวนจากการพัฒนาน้อย จึงทำให้สามารถที่จะทำการอนุรักษ์เพื่อรักษาสภาพดั้งเดิมและควบคุมการอนุรักษ์ได้ง่าย

- เมืองประวัติศาสตร์ที่ยังมีคนอาศัยหรือเมืองเก่าที่มีชีวิต (historic towns which are still inhabited or living city) หมายถึง เมืองที่มีการพัฒนามาตั้งแต่ในอดีตและยังพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง เป็นเมืองที่แสดงให้เห็นถึงความรุ่งเรือง ความตกต่ำ การฟื้นฟู และพัฒนาการของเมืองที่เปลี่ยนผ่านไปตามกาลเวลา และยังเป็นเมืองที่ยังคงมีการทำกิจกรรมอยู่ตลอดเวลา จึงอาจส่งผลให้เมืองตกอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม ทำให้การรักษาสภาพดั้งเดิมของเมืองเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก อีกทั้งยังก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการวางนโยบายในการอนุรักษ์

- เมืองใหม่ในศตวรรษที่ยี่สิบ (new towns of the twentieth century) หมายถึง เมืองที่มีลักษณะบางประการที่สัมพันธ์กับนิยามของเมืองทั้งสองประเภทที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้นิยามความหมายของเมืองในลักษณะนี้ยังอาจมีการขัดแย้งกันอยู่บ้าง แต่ถึงกระนั้นก็ดี สิ่งที่จะชี้วัดว่าเมืองที่จะเข้าลักษณะของเมืองในประเภทนี้คือเมืองที่มีการก่อร่างขึ้นมาในบริบทของความ

⁸ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, p.20.

⁹ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, p.84.

เป็นสมัยใหม่ และยังสามารถรักษาคุณลักษณะที่สำคัญของเมืองไว้ได้อย่างชัดเจนและครบถ้วน โดยเฉพาะเรื่องของความเป็นของแท้ดั้งเดิม แต่เมืองที่มีลักษณะดังกล่าวนี้มีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสูง เนื่องจากยังมีบริบทที่สัมพันธ์กับการพัฒนาขนาดใหญ่และยังเป็นเมืองที่ยังคงมีบทบาทอยู่ในสังคมร่วมสมัย จึงทำให้การควบคุมการพัฒนาเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ส่งผลให้ดำเนินการเพื่อที่จะรักษาคุณค่าที่โดดเด่นอันเป็นสากลเป็นสิ่งที่กระทำได้อย่างยาก

3.1.2 เกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาเพื่อเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรม

ในการพิจารณาเพื่อขึ้นบัญชีมรดกโลกนั้น ไม่ว่าจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมเกณฑ์อย่างแรกที่ต้องดูคือ คุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value) ซึ่งหมายถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติที่มีความสำคัญยิ่ง และเป็นคุณค่าที่อยู่เหนือขอบเขตพรมแดนแห่งรัฐชาติ เป็นคุณค่าสากลของมนุษยชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต ด้วยเหตุนี้ การปกป้องคุ้มครองมรดกของมวลมนุษยชาติจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง โดยคณะกรรมการมรดกโลก จะต้องสรรหาแหล่งมรดกที่เข้าเงื่อนไขของการขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก จากการเชิญชวนให้รัฐภาคีสมาชิกเข้ามานำเสนอแหล่งมรดกที่มีคุณค่าทั้งทางวัฒนธรรมหรือทางธรรมชาติที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่ามีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลเพื่อเสนอขอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลก หลังจากนั้นคณะกรรมการมรดกโลกจะต้องพิจารณาและลงมติว่าแหล่งมรดกที่นำเสนอมานั้นมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลหรือไม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับการประกาศคุ้มครองป้องกันและการบริหารจัดการในอนาคต โดนนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก¹⁰ นั้น มิได้มุ่งหวังที่จะให้สามารถให้การปกป้องคุ้มครองแหล่งมรดกทุกแหล่งบนโลกใบนี้ได้ ดังนั้น ในการดำเนินการจึงจำเป็นที่จะต้องคัดสรรเฉพาะแหล่งมรดกที่มีคุณค่าโดดเด่นสูงสุดตามความคิดเห็นของมติในระดับนานาชาติ¹⁰ ซึ่งกระบวนการในการประเมินคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากลนั้นจะพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ส่วนหลัก ดังนี้

1. เกณฑ์การพิจารณาแหล่งมรดกโลก (World Heritage criteria)

หลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกนั้น นอกจากหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญามรดกโลก¹⁰ ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีคุณค่าโดดเด่นอันเป็นสากล (Outstanding Universal Value) แล้วนั้น ในเอกสารแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก ยังได้กำหนดเกณฑ์สำหรับการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไว้อีกจำนวน 10 ข้อ โดยจะแยกการพิจารณาระหว่างมรดกโลกทางวัฒนธรรมกับมรดกโลกทางธรรมชาติ ซึ่ง 6 ข้อแรกจะเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางวัฒนธรรม และ 4 ข้อสุดท้ายจะเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับมรดกทางธรรมชาติ ซึ่งใน

¹⁰ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, p.20.

การพิจารณานั้นทรัพย์สินสมบัติที่เสนอเพื่อขอขึ้นทะเบียนจะต้องมีคุณสมบัติสอดคล้องกับข้อหนึ่งข้อใด หรือหลายข้อก็ได้ ยกเว้นเกณฑ์ในข้อที่ 6 ที่จะต้องมีการพิจารณาร่วมกับหลักเกณฑ์ในข้ออื่น ๆ ประกอบด้วย และหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณามรดกทางวัฒนธรรม จำนวน 6 ข้อ¹¹ มีดังนี้

ก. เป็นตัวแทนของผลงานชิ้นเอกที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์หรือ ความงดงามเฉพาะตัวอันเป็นเลิศ ที่ได้รับการสร้างสรรค์จากการกระทำอันชาญฉลาดของมนุษย์

ข. เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการพัฒนาและการ เปลี่ยนแปลงคุณค่าของมนุษย์ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งในพื้นที่วัฒนธรรมใด ๆ ของโลก จากการ พัฒนาทางด้านสถาปัตยกรรม เทคโนโลยี ศิลปะ อนุสรณ์ศิลป์ การวางผังเมือง หรือการออกแบบภูมิ ทัศน์

ค. เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอารยธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ที่หาได้ยากยิ่ง หรือ อย่างน้อยจะต้องเป็นพยานหลักฐานอันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นแนวปฏิบัติทางวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี หรืออารยธรรมที่ยังหลงเหลืออยู่หรือได้สูญหายไปแล้ว

ง. เป็นตัวอย่างอันโดดเด่นของรูปแบบอาคาร กลุ่มสถาปัตยกรรม หรือ เทคโนโลยี หรือภูมิทัศน์ที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่สำคัญของแต่ละยุคในประวัติศาสตร์ของ มนุษยชาติ

จ. เป็นตัวอย่างอันโดดเด่นของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์แบบดั้งเดิม การใช้ ประโยชน์ที่ดิน หรือการใช้ประโยชน์จากท้องทะเล ซึ่งเป็นตัวแทนของวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง หรือมากกว่า หรือการปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมันกำลังถูกคุกคาม จากความเจริญหรือการพัฒนา ภายใต้ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่ไม่สามารถย้อนกลับได้

ช. เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุการณ์สำคัญทาง ประวัติศาสตร์ที่ยิ่งใหญ่ หรือจารีตประเพณีที่ยังคงปฏิบัติกันอยู่ หรือแนวความคิดหรือคติความเชื่อ หรือผลงานศิลปะ และวรรณกรรมที่มีความสำคัญอันโดดเด่นเป็นสากล

2. ความเป็นของแท้ดั้งเดิม¹² (Authenticity)

การพิสูจน์ถึงความเป็นของแท้ดั้งเดิม (test of authenticity) ของแหล่ง มรดกทางวัฒนธรรมจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของความเป็นของแท้ดั้งเดิม ตามที่ได้กล่าวไว้ในเอกสาร นาราวาด้วยความเป็นของแท้ดั้งเดิม (Nara Document on Authenticity) ที่ได้ให้ประเด็นพื้นฐานที่

¹¹ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, pp.25 - 26.

¹² Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, pp.26 - 27.

เหมาะสมสำหรับการพิจารณาความเป็นของแท้ดั้งเดิมของแหล่งมรดก และได้สรุปไว้ดังนี้ ในการเข้าใจถึงคุณค่าของแหล่งมรดกนั้น จะขึ้นอยู่กับระดับความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่น่าเสนอ ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมจะสัมพันธ์อยู่กับคุณลักษณะดั้งเดิมและคุณลักษณะประกอบของมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงคุณค่าที่ได้มีการสะสมมาตามกาลเวลา ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการประเมินความเป็นของแท้ดั้งเดิมในทุกแง่มุมของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม

การพิจารณาและตัดสินเกี่ยวกับคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรม และความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อาจแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม และแม้กระทั่งภายในวัฒนธรรมเดียวกันก็อาจมีความแตกต่างได้ ดังนั้น การตัดสินจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความเคารพต่อความแตกต่างหลากหลายของทุกวัฒนธรรม และในการพิจารณาและตัดสินจะต้องคำนึงถึงบริบททางวัฒนธรรมที่แหล่งมรดกนั้นสัมพันธ์อยู่เป็นหลัก นอกจากนี้ ความเป็นของแท้ดั้งเดิมยังขึ้นอยู่กับประเภทของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ที่แสดงให้เห็นผ่านคุณลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ก. รูปทรงและการออกแบบ (Form and Design)
- ข. วัสดุและสิ่งประกอบ (Materials and Substance)
- ค. การใช้สอยและหน้าที่ (Use and Function)
- ง. จารีตประเพณี เทคนิค และระบบการจัดการ (Traditions, Techniques and Management systems)
- จ. แหล่งที่ตั้งและการก่อตัว (Location and Setting)
- ฉ. ภาษาและรูปแบบอื่น ๆ ของมรดกที่สัมผัสได้ (Language, and Other Forms of Intangible Heritage)
- ช. จิตวิญญาณและความรู้สึก (Spirit and Feeling)
- ซ. ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกอื่น ๆ (Other Internal and External Factors)

คุณลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เช่น จิตวิญญาณและความรู้สึกจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถที่จะพิจารณาได้โดยง่ายสำหรับการเป็นเงื่อนไขของความเป็นของแท้ดั้งเดิม แต่อย่างไรก็ตาม คุณลักษณะดังกล่าวนี้ยังคงมีความสำคัญในฐานะเครื่องบ่งชี้ถึงคุณลักษณะและการรับรู้ถึงสถานที่ เช่น การพิจารณาว่าชุมชนยังคงรักษาและสืบทอดไว้ซึ่งจารีตประเพณีและความต่อเนื่องทางวัฒนธรรมหรือไม่ ซึ่งการใช้แหล่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะช่วยในการอธิบายและขยายความคุณลักษณะทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ สังคมและวิทยาศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจงของมรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างละเอียดยิ่งขึ้น ในที่นี้แหล่งข้อมูล หมายถึงแหล่งข้อมูลทางกายภาพ ทางลายลักษณ์อักษร ทางวาจา

และข้อมูลเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งทำให้สามารถทราบถึงคุณถึงคุณลักษณะตามธรรมชาติ คุณลักษณะเฉพาะ ความหมาย และประวัติของมรดกทางวัฒนธรรม

เมื่อในการขึ้นทะเบียนมรดกโลกมีเงื่อนไขที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นของแท้ดั้งเดิม ส่งผลให้ในการเตรียมเอกสารเพื่อนำเสนอสิ่งแรกที่รัฐภาคีต้องดำเนินการคือ การระบุว่าคุณลักษณะใดเป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดของความเป็นของแท้ดั้งเดิม การรับรองความถูกต้องของความเป็นของแท้ดั้งเดิมควรมีการประเมินระดับของความเป็นของแท้ดั้งเดิม หรืออธิบายโดยการจำแนกส่วนประกอบของคุณลักษณะที่สำคัญแต่ละอย่าง โดยในเรื่องของความเป็นของแท้ดั้งเดิมนั้น การสร้างใหม่ (Reconstruction) ซึ่งซากโบราณสถาน หรืออาคารทางประวัติศาสตร์ หรือย่านประวัติศาสตร์ อาจได้รับการพิจารณาก็ต่อเมื่ออยู่บนพื้นฐานของการมีข้อมูลหรือรายละเอียดที่ได้ทำการบันทึกไว้โดยสมบูรณ์ และต้องไม่เป็นการต่อเติมที่เกิดจากการคาดคะเน

3. ความครบถ้วนสมบูรณ์¹³ (Integrity)

ในกระบวนการนำเสนอเพื่อขอขึ้นทะเบียนเป็นแหล่งมรดกโลกนั้น ไม่ว่าจะเป็นแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือ ความครบถ้วนสมบูรณ์ของคุณลักษณะของความเป็นองค์รวมและส่วนประกอบของแหล่งมรดกว่ามีคุณสมบัติต่าง ๆ ที่ถ่ายทอดอยู่อย่างครบถ้วนหรือไม่ โดยในการตรวจสอบเงื่อนไขของความครบถ้วนสมบูรณ์จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับแหล่งมรดกนั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็น

- แหล่งมรดกนั้นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบที่สามารถแสดงให้เห็นถึงคุณค่าที่โดดเด่นอันเป็นสากล

- แหล่งมรดกนั้นจะต้องขนาดที่เพียงพอที่จะสามารถทำให้เชื่อมั่นได้ว่ามีคุณสมบัติที่ครบถ้วนสมบูรณ์ในการที่จะเป็นตัวแทนของรูปร่างและลักษณะเด่น ตลอดจนกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้แหล่งมรดกนั้นสามารถถ่ายทอดคุณสมบัติที่พิเศษอย่างมีนัยสำคัญ

- แหล่งมรดกนั้นจะต้องทนทานต่อผลกระทบที่รุนแรงที่เกิดจากการพัฒนาและการถูกทอดทิ้ง

สำหรับแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมนั้นจะต้องมีโครงสร้างทางกายภาพหรือองค์ประกอบสำคัญที่อยู่ในสภาพที่ดี รวมทั้งจะต้องได้รับการควบคุมผลกระทบที่เกิดจากการเสื่อมสภาพ อีกทั้งองค์ประกอบที่สำคัญจะต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงความสมบูรณ์ของคุณค่าที่ได้มีการผนวกเข้าไว้ด้วยกัน นอกจากนี้ คุณลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสิ่งอื่น ๆ ที่อยู่ในรูปแบบของภูมิทัศน์วัฒนธรรม เมืองประวัติศาสตร์ หรือแหล่งมรดกอื่น ๆ จำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ด้วยเช่นกัน

¹³ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, pp.27 - 28.

4. การปกป้องคุ้มครองและการบริหารจัดการ¹⁴ (Protection and Management)

แหล่งมรดกนั้นจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างพอสมควร จากการปกป้องทางกฎหมาย รวมถึงจะต้องมีกลไกในการบริหารจัดการที่ดี (adequate legal protection and management mechanisms) โดยประเทศสมาชิกที่จะเสนอแหล่งมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อการพิจารณานั้น จะต้องแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจ (political will) ในการสงวนรักษา อีกทั้งจะต้องสามารถรักษาความสมบูรณ์ของแหล่งมรดกทางวัฒนธรรม โดยจะต้องมีการดำเนินการที่ครอบคลุมถึงแนวทางในการจัดการ การอนุรักษ์ และการเข้าถึง ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอนุรักษ์ไปอย่างต่อเนื่อง

3.1.3 แนวทางในการอนุรักษ์

กรอบแนวทางสำหรับอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางของเมืองในแต่ละประเภทได้มีการกำหนดไว้ในเอกสารแนวทางในการอนุรักษ์ตามอนุสัญญามรดกโลกในภาคผนวกที่ 3 (Annex 3) ซึ่งสามารถสรุปหลักการได้ดังนี้¹⁵

1. เมืองที่ไม่มีคนอาศัยอยู่อาศัยแล้วหรือเมืองร้าง ในการดำเนินการอนุรักษ์มักจะไม่ว่างเปล่าให้เกิดปัญหาความยุ่งยากใด ๆ เป็นพิเศษนอกเสียจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินสมบัติทางสถาปัตยกรรม ดังนั้น ในการพิจารณาจะเน้นในเรื่องของคุณภาพของการบูรณะ การรักษาความเป็นเอกลักษณ์ และคุณลักษณะเฉพาะของเมือง รวมถึงบางส่วนของเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ การขุดค้นทางโบราณคดีที่มีความจำเป็นจะต้องได้รับการบูรณาการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการอนุรักษ์ นอกจากนี้ เมืองที่ไม่มีคนอาศัยอยู่อาศัยแล้วนั้นอาจจะมีสิ่งปลูกสร้างหลงเหลืออยู่ไม่มาก อาจเป็นแค่เพียงกลุ่มของอนุสรณ์สถานหรือกลุ่มอาคารเล็ก ๆ ซึ่งในการสงวนรักษานั้นจะต้องพยายามรักษาส่วนที่คงเหลือของเมืองไว้ให้ครบถ้วนและดีที่สุด พร้อมกับการรักษาสภาพแวดล้อมโดยรอบของเมืองเท่าที่เป็นไปได้

2. เมืองประวัติศาสตร์ที่มีคนอาศัยนั้น ในการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ยังคงมีความยากลำบากอยู่มาก เนื่องจากตัวเมืองมักจะถูกคุกคามจากการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรม จนก่อให้เกิดการสูญหายไปอย่างรวดเร็วจากสภาพแวดล้อมที่กลายเป็นเมือง ส่งผลให้เกิดการทำลายลักษณะที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของเมือง ซึ่งในการพิจารณาเมืองในลักษณะนี้จะเน้นไปที่คุณค่าทางสถาปัตยกรรมเป็นหลักกว่ายังสามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญใน

¹⁴ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, p.29.

¹⁵ Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, pp.84 - 86.

อดีตที่แสดงออกมาในรูปแบบของสถาปัตยกรรม และจะต้องไม่พิจารณาเพียงแค่ว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบุคคลหรือเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ แต่จะต้องมีการพิจารณาควบคู่กันไป ดังนั้นในการอนุรักษ์จะต้องคำนึงถึงการจัดระเบียบทางด้านพื้นที่ (spatial organization) โครงสร้าง (structure) วัตถุ (material) รูปแบบ (forms) และอาจรวมถึงการใช้สอยประโยชน์ของกลุ่มอาคารที่จะต้องสะท้อนให้เห็นถึงอารยธรรมหรือการสืบทอดทางอารยธรรม ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

- เมืองที่มีลักษณะหรือวัฒนธรรมเฉพาะที่ปรากฏเด่นชัดในยุคใดยุคหนึ่ง ซึ่งได้รับการอนุรักษ์ไว้เกือบทั้งหมดและยังคงไม่ได้รับผลกระทบหรือถูกรบกวนน้อยมากจากการพัฒนาสมัยใหม่ ในการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์เมืองในลักษณะนี้ควรมีการปกป้องเมืองทั้งเมือง พร้อมกับการคุ้มครองสภาพแวดล้อมโดยรอบ

- เมืองที่มีวิวัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย และยังสามารถเห็นความแตกต่างระหว่างอดีตกับปัจจุบัน ซึ่งในการดำเนินการอนุรักษ์นั้นจะต้องเน้นในการรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีความโดดเด่นเป็นพิเศษ การจัดระเบียบเชิงพื้นที่ และโครงสร้างที่เป็นลักษณะเฉพาะที่สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับองค์ประกอบทางประวัติศาสตร์ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมากกว่าสภาพแวดล้อมร่วมสมัย

- ศูนย์กลางประวัติศาสตร์ (historic centers) จะเป็นพื้นที่ที่อยู่ภายในขอบเขตของเมืองประวัติศาสตร์ แต่ในปัจจุบันได้ถูกล้อมรอบไปด้วยเมืองสมัยใหม่ ในสภาพเช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพและองค์ประกอบที่สำคัญของเมือง รวมถึงการจัดทำข้อกำหนดที่เหมาะสมสำหรับสภาพแวดล้อมในบริเวณใกล้เคียง

- ส่วนของเมืองหรือพื้นที่บางส่วนของเมืองประวัติศาสตร์ (sectors, areas or isolated units) หมายถึง ส่วนใดส่วนหนึ่งของเมืองเก่าที่ยังคงหลงเหลืออยู่ ซึ่งจะเป็นหลักฐานที่สามารถเชื่อมโยงให้เข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของเมืองประวัติศาสตร์ที่หายไป ในกรณีเช่นนี้ พื้นที่และอาคารที่ยังหลงเหลืออยู่จะต้องสามารถเป็นประจักษ์พยานหลักฐานที่เพียงพอในการที่จะแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของเมืองประวัติศาสตร์

ศูนย์กลางประวัติศาสตร์และพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ควรมีการพิจารณาเพื่อขึ้นทะเบียนก็ต่อเมื่อมีจำนวนอาคารโบราณและสิ่งก่อสร้างที่มีความสำคัญทางอนุสรณ์สถานเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงสภาพและลักษณะเฉพาะของเมืองที่น่าสนใจเป็นพิเศษ ดังนั้น การนำเสนอศูนย์กลางประวัติศาสตร์และพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ที่มีการจัดตั้งอาคารสำคัญอยู่อย่างกระจัดกระจาย ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกัน อาจไม่ได้รับการพิจารณา แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีการเสนอชื่อเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีพื้นที่จำกัด แต่มีอิทธิพลสำคัญต่อประวัติศาสตร์และการวางผังเมือง ในกรณีเช่นนี้ การนำเสนอจะต้องแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่านี่คือกลุ่มของอนุสรณ์สถานที่

ขอขึ้นทะเบียน และเมืองนี้จะต้องอ้างถึงเพียงสิ่งที่เป็นที่ซึ่งทรัพย์สินบัตติตั้งอยู่ ในทำนองเดียวกัน ถ้าหากอาคารที่เห็นได้ชัดเจนนว่ามีคุณค่าโดดเด่นเป็นสากลได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ถูกทำลายอย่างรุนแรงหรือไม่สามารถเป็นตัวแทนอย่างเพียงพอของเมือง อาคารนั้นควรได้รับการขึ้นทะเบียนโดยไม่ต้องอ้างถึงเมืองนั้น

3. เมืองใหม่ในศตวรรษที่ยี่สิบนั้น ในการพิจารณาคุณภาพของเมืองถือเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ดังนั้น จึงต้องเน้นไปที่ประวัติศาสตร์ของการก่อตั้งเมืองที่จะบอกได้ว่าสิ่งใดในนั้นเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นตัวอย่างของการวางผังเมืองร่วมสมัยที่มีความสำคัญและโดดเด่นเป็นพิเศษ

สำหรับการพิจารณาเมืองมรดกโลกนั้น จะให้ความสำคัญกับเมืองขนาดเล็กและขนาดกลางซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถจัดการกับการพัฒนาใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้มากกว่าเมืองใหญ่ที่ซับซ้อน เนื่องจากเมืองขนาดใหญ่มีการควบคุมการเปลี่ยนแปลงได้ยาก และมีความเสี่ยงต่อการถูกทำลายมากกว่า ในแง่ของผลกระทบต่อเมืองที่ได้มีการขึ้นทะเบียนที่อาจจะได้รับในอนาคต ควรมีการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ รวมถึงจะต้องมีการบริหารจัดการที่ดี เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการคุ้มครองกลุ่มอาคารและสภาพแวดล้อมโดยรอบ

3.2 กฎบัตรระหว่างประเทศ¹⁶ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

การที่สังคมโลกต่างให้ความสนใจกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมนั้น ทำให้มีความพยายามในการที่จะพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมมาตลอดระยะเวลาหลายร้อยปี ซึ่งการอนุรักษ์เมืองและย่านประวัติศาสตร์นั้นก็ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมสมัยใหม่ และเป็นระยะเวลากว่าครึ่งศตวรรษมาแล้วที่เมืองประวัติศาสตร์ (Historic towns) และพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ (Historic Urban Areas) ได้รับการยอมรับว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรม (Culture Heritage) ที่มีคุณค่าทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี สถาปัตยกรรม และศิลปวัฒนธรรม เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่สะท้อน

¹⁶ กฎบัตรระหว่างประเทศที่จะกล่าวถึงในที่นี้ ไม่ว่าจะเป็นกฎบัตรเวนิส กฎบัตรวอชิงตัน และอื่น ๆ ถือเป็นตราสารที่ยังไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงทำให้หลักเกณฑ์ประเภทนี้ยังไม่มีสถานะเป็นกฎหมายและไม่ผูกพันรัฐดังเช่นกับหลักเกณฑ์ที่มีสถานะเป็นกฎหมายแล้ว (hard law) โดยตราสารประเภทนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่อาจกลายเป็นกฎหมายหรือควรจะเป็นกฎหมายในอนาคตหรือ soft law ซึ่ง soft law นี้อาจจะอยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญาที่ยังไม่มีผลบังคับหรือข้อมติต่าง ๆ ขององค์การระหว่างประเทศ และตราสารระหว่างประเทศในรูปแบบอื่น ๆ

ถึงอัตลักษณ์ของผู้คนในพื้นที่¹⁷ โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูมรดกทางวัฒนธรรมได้เริ่มต้นมาจากการประชุมนานาชาติเพื่อกำหนดแนวทางในการปกป้อง รักษา อนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดประชุมนานาชาติที่กรุงเฮก ในปี ค.ศ. 1899 และปี ค.ศ. 1907 จนกลายมาเป็นอนุสัญญาเฮก ว่าด้วยการปกป้องสมบัติทางวัฒนธรรมในการสงคราม (Hague Convention on the Protection of Cultural Property in the Field of Armed Conflict) และการประชุมครั้งสำคัญเพื่อการทำงานอนุรักษ์ที่ เมืองเอเธนส์ ประเทศกรีซ ในปี ค.ศ. 1931 ซึ่งบทสรุปจากการประชุมดังกล่าวได้นำไปสู่การเกิดกฎบัตรเอเธนส์ ว่าด้วยการบูรณะฟื้นฟูโบราณสถานทางประวัติศาสตร์ (The Athens Charter for the Restoration of Historic Monuments)¹⁸ รวมไปถึงการเกิดขึ้นขององค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็น องค์การเพื่อการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ในปี ค.ศ. 1945 สภาการพิพิธภัณฑสถานระหว่างชาติ (ICOM)¹⁹ ในปี ค.ศ. 1946 สภาการอนุรักษ์และบูรณปฏิสังขรณ์มรดกทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศ (ICCROM) ในปี ค.ศ. 1959 และสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) ในปี ค.ศ. 1965 โดยสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) ถือเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อการอนุรักษ์ ปกป้อง คุ้มครองโบราณสถาน กลุ่มอาคาร และแหล่งโบราณคดี อีกทั้งยังมีบทบาทในการจัดทำกฎบัตรระหว่างประเทศ (International Charter) ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์

¹⁷ สำนักจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม, โครงการนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทยานามชนเก่า ไปสู่การปฏิบัติ : แผนจัดการการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมย่านชุมชนเก่าท่าอุเทน จังหวัดนครพนม, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โมนोगราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2558), น.2 - 1.

¹⁸ Vasu poshyanandana, “การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในแบบสากล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2564, จาก http://vasuposh.blogspot.com/2010/07/blog-post_08.html

¹⁹ สภาการพิพิธภัณฑสถานระหว่างชาติ (International Council of Museum: ICOM) เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1946 จากการสนับสนุนของ UNESCO โดยเป็นองค์กรอิสระ (non-governmental organizations) ที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณทางวิชาชีพสำหรับงานที่เกี่ยวกับพิพิธภัณฑสถาน ซึ่งมีเป้าหมายหลักคือการสร้างมาตรฐานให้กับพิพิธภัณฑสถานและพัฒนาสังคมผ่านงานด้านพิพิธภัณฑสถาน มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการของ ICOM จะประกอบไปด้วยสมาชิกจากองค์กรด้านพิพิธภัณฑสถานจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และพิพิธภัณฑสถานต่าง ๆ ก็สามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกเพื่อร่วมกิจกรรมทางวิชาการและกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งทาง ICOM ได้จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ปัจจุบันมีประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกของ ICOM กว่า 138 ประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยผ่านทางตัวแทนคือ กรมศิลปากร

คุ้มครอง และทำนุบำรุงโบราณ กลุ่มอาคาร แหล่งโบราณคดี และเมืองเก่า ซึ่งกฎบัตรระหว่างประเทศที่ได้จัดทำขึ้นนี้ก็เพื่อที่จะเป็นแนวทางให้กับสมาชิกในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการด้านการอนุรักษ์โบราณสถาน

จากความพยายามที่จะกำหนดหลักการและแนวทางในการอนุรักษ์เมืองเก่าและย่านประวัติศาสตร์ในระดับสากลได้นำไปสู่มาตรการสากลในระดับประเทศทั้งในรูปแบบของอนุสัญญาระหว่างประเทศและในรูปแบบของกฎบัตรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง หรือ กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซ ค.ศ. 1964, กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์เมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ หรือกฎบัตรสากลแห่งเมืองวอชิงตัน ค.ศ. 1987 และกฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999 เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและมีฐานะเป็นภาคีแล้ว²⁰

3.2.1 กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง ค.ศ. 1964 (International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites 1964) หรือ กฎบัตรสากลแห่งเมืองเวนิซ (The Venice Charter)

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้โบราณสถานและมรดกทางวัฒนธรรมถูกทำลายเป็นจำนวนมาก นานาชาติต่างเริ่มตระหนักว่ามรดกทางวัฒนธรรมไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง แต่มรดกทางวัฒนธรรมนั้นเป็นหลักฐานของอารยธรรมของมนุษยชาติจึงเป็นสมบัติของมวลมนุษยาร่วมกัน²¹ ดังนั้น เพื่อที่จะฟื้นฟูและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมทำให้เกิดการประชุมระหว่างประเทศขึ้น โดยผลจากการประชุมครั้งนี้นำมาซึ่งการประกาศกฎบัตรเฮเธนส์ ต่อมาภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้เกิดการประชุมสภาระหว่างประเทศแห่งสถาปนิกและเจ้าหน้าที่เทคนิคด้านการอนุรักษ์สถานประวัติศาสตร์ ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 25 – 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1964 ณ เมืองเวนิซ ประเทศอิตาลี ได้นำมาสู่การเกิดขึ้นของกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง ค.ศ. 1964 หรือกฎบัตรเวนิซ²² ซึ่งถือได้เป็นกฎบัตรที่มีการปรับปรุงมาจากกฎบัตรเฮเธนส์ และเป็นกฎบัตรที่เกิดจากการรวบรวมปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์โบราณสถาน สถาปัตยกรรม เพื่อที่จะบูรณะฟื้นฟูโบราณสถานทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในยุคก่อน

²⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2554), น.14.

²¹ ยงจิตร พิมลเสถียร, การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.121.

²² International Charter for the Conservation and Restoration of Monuments and Sites 1964.

หน้า โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดการอนุรักษ์ของประเทศอิตาลี อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของคำว่า Conservation และ Restoration ได้อย่างชัดเจน²³ และในการประชุมครั้งนี้ นอกจากจะมีการประกาศกฎบัตรเวนิชแล้วนั้น ยังได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (International Council on Monument and Sites – ICOMOS) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ โดยกฎบัตรเวนิชเป็นกฎบัตรระหว่างประเทศที่ถือได้ว่าเป็นหลักการสากลที่สำคัญที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถาน เมืองเก่า ย่านประวัติศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากว่าได้มีการกำหนดแนวทางในด้านการอนุรักษ์โบราณสถานด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ในการสงวนรักษา การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการอนุรักษ์ ซึ่งหลักการต่าง ๆ ในกฎบัตรเวนิชนั้นถือได้ว่าเป็นข้อเสนอแนะที่ให้แต่ละประเทศนำหลักการในกฎบัตรเวนิชไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกรอบของวัฒนธรรม ประเพณี และบริบททางสังคมของพื้นที่ของตนเอง

ในกฎบัตรเวนิชนั้นจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับนิยามของโบราณสถานและบริบทโดยรอบโบราณสถานในฐานะเป็นมรดกร่วมกันของมนุษย์ทุกคนซึ่งเปรียบเสมือนของส่วนกลาง (Common heritage) และเป็นหน้าที่ของเราที่จะต้องรักษาคูณค่านี้ไว้โดยอยู่บนพื้นฐานของการพิสูจน์ความแท้ (Authenticity) โดยในกฎบัตรเวนิชนั้นจะมีเนื้อหาสาระอยู่ทั้งหมด 16 มาตรา โดยแบ่งส่วนประกอบหลักออกเป็น 7 ส่วน คือ ส่วนแนะนำกฎบัตรเวนิช (The Charter of Venice) นิยาม (Definition) การอนุรักษ์ (Conservation) การฟื้นฟูบูรณะ (Restoration) แหล่งประวัติศาสตร์ (Historical sites) การขุดค้น (Excavation) และการเผยแพร่สู่สาธารณะ (Publication) ซึ่งสามารถแยกส่วนที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ดังนี้

(1) คำจำกัดความของการอนุรักษ์

ในการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานจำเป็นที่จะต้องนำเอาวิทยาการและเทคนิคในทุกสาขาที่เกี่ยวข้องและอาจนำมาใช้ในการดำเนินการเพื่อการศึกษาและคุ้มครองมรดกทางสถาปัตยกรรม (Article 2) โดยจุดมุ่งหมายในการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานก็เพื่อที่จะคุ้มครองโบราณสถานเหล่านั้นในความเป็นงานศิลปะไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ (Article 3) และแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองโบราณสถานนั้นมิได้ครอบคลุมแต่เพียงแต่สิ่งก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมเท่านั้น หากแต่รวมถึงบริเวณเมืองหรือชนบทซึ่งเป็นแหล่งที่เราพบหลักฐานของ

²³ Napattara, “องค์ กร อนุรักษ์ นานา ชาติ (Venice Charter Degree of intervention),” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://napattara.wordpress.com/2013/09/09>

อารยธรรมใดอารยธรรมหนึ่ง หรือพัฒนาการที่สำคัญหรือเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ ซึ่งจำกัดความนี้มิได้เจาะจงเฉพาะงานศิลปะที่มีความยิ่งใหญ่เท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงงานธรรมดาสามัญที่มีมาตั้งแต่ในอดีตและได้เพิ่มคุณค่าความสำคัญในเชิงวัฒนธรรมตามกาลเวลาอีกด้วย (Article 1)

จากคำจำกัดความของการอนุรักษ์ตามกฎหมายบัตรสากลแห่งเมืองเวนิสนั้น จะเห็นได้ว่าย่านประวัติศาสตร์ถือเป็นพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดที่มีความสำคัญและจะต้องมีมาตรการในการที่จะดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ไว้ด้วย เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์นั้นถือเป็นพื้นที่ที่มีพัฒนาการที่สำคัญ หรือเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่ได้เพิ่มพูนคุณค่าความสำคัญในเชิงวัฒนธรรมตามกาลเวลาอีกด้วย

(2) แนวทางในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากแหล่งประวัติศาสตร์

การอนุรักษ์โบราณสถานนั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการดูแลรักษาอย่างถาวรเป็นพื้นฐาน (Article 4) และโบราณสถานนั้นไม่สามารถที่จะถูกแยกออกจากประวัติศาสตร์ในส่วนที่โบราณสถานเองเป็นประจักษ์พยาน อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะแยกออกจากพื้นที่อันเป็นแหล่งที่ตั้งของโบราณสถานที่ยังคงได้รับการสร้างขึ้น จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดว่าจะไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการเพื่อที่จะเคลื่อนย้ายโบราณสถานได้ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายทั้งแหล่งหรือเพียงบางส่วน เว้นแต่เมื่อได้พิสูจน์แล้วว่ามีความสำคัญยิ่งในระดับชาติหรือนานาชาติ (Article 7) และในเรื่องของงานประติมากรรม งานจิตรกรรมหรือสิ่งตกแต่งซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่รวมเข้าเป็นโบราณสถานจะไม่สามารถถูกแยกออกจากโบราณสถานได้ เว้นแต่มีเพียงวิธีเดียวเท่านั้นที่จะสงวนรักษาองค์ประกอบนั้น ๆ ไว้ได้ (Article 8) ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์นั้นจำเป็นที่จะต้องดูแลแหล่งที่ตั้งของโบราณสถานเป็นพิเศษ เพื่อรักษาลักษณะที่กลมกลืนของโบราณสถานนั้นไว้ และเพื่อให้แน่ใจว่าแหล่งโบราณสถานนั้นมีความชัดเจนและได้รับการนำเสนอในสภาพที่เหมาะสม การอนุรักษ์และบูรณะที่ดำเนินการในแหล่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ข้างต้นด้วย (Article 14)

ในการที่จะใช้สอยประโยชน์จากโบราณสถานนั้นสามารถที่จะปรับการใช้สอยได้โดยการที่จะต้องมีการอนุรักษ์โบราณสถานที่มีความรวมถึงการสงวนรักษาบริเวณแหล่งที่ตั้งในขอบเขตที่เหมาะสมกับขนาดของโบราณสถานด้วย ที่ใดก็ตามที่แหล่งที่ตั้งเดิมยังคงสภาพปรากฏอยู่จะต้องเก็บรักษาไว้ จะยินยอมให้มีการดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดสิ่งปลูกสร้างใหม่ไม่ได้ และห้ามมิให้มีการกระทำการใดที่เป็นการทำลายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเปลี่ยนความสัมพันธ์ในลักษณะของมวลและสีในแหล่งที่ตั้งโบราณสถานนั้นไม่ได้ (Article 6) และในการอนุรักษ์โบราณสถานจะสามารถดำเนินการได้สะดวกมากยิ่งขึ้น หากโบราณสถานนั้นสามารถที่จะสนองต่อวัตถุประสงค์บางประการที่จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมได้ด้วย ดังนั้น จึงควรที่จะสนับสนุนการใช้สอยในลักษณะนี้ แต่ที่สำคัญคือจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงผังบริเวณหรือการตกแต่งของอาคาร ส่วนใน

เรื่องของการต้องการเปลี่ยนแปลงเพื่อการใช้สอยที่เปลี่ยนไปอาจได้รับอนุญาตให้กระทำได้ภายในขอบเขตข้างต้นนี้เท่านั้น (Article 5)

(3) แนวทางในการบูรณะ

ในการดำเนินการเพื่อการบูรณะถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่จะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะสาขาวิชา โดยในการบูรณะนั้นมิจุดมุ่งหมายที่จะสงวนรักษาและแสดงคุณค่าแห่งสุนทรียภาพและประวัติศาสตร์ของโบราณสถาน อีกทั้งยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเคารพต่อวัสดุดั้งเดิมและเอกสารที่เป็นของแท้ ในการดำเนินการเพื่อการบูรณะจะต้องหยุดทันทีเมื่อมาถึงจุดที่เราจะต้องคาดคะเนหรือสันนิษฐาน และในการบูรณะนั้นหาพบว่ามีสภาพความจำเป็นที่จะต้องต่อเติมโบราณสถานนั้น ส่วนที่เพิ่มเติมเข้าไบนั้นจะต้องระบุให้ชัดเจน อีกทั้งจะต้องทำให้สามารถแยกออกจากองค์ประกอบทางด้านสถาปัตยกรรมอันดั้งเดิมของโบราณสถานได้ นอกจากนี้ จะต้องมีการประทับตราระบุเวลาที่ได้มีการดำเนินการเพื่อการบูรณะไว้ด้วย (Article 9) ในการดำเนินการเพื่อทำการซ่อมแซมเพื่อที่แทนที่ในส่วนของพื้นที่ที่ได้ขาดหายไปจะต้องกระทำให้มีความกลมกลืนกับสภาพโดยรวมด้วย แต่ในขณะเดียวกันนั้นก็ต้องกระทำให้สามารถเห็นถึงความแตกต่างไปจากส่วนดั้งเดิมได้ เพื่อที่ว่าการบูรณะจะไม่สร้างหลักฐานทางด้านศิลปะหรือประวัติศาสตร์ที่เป็นเท็จ (Article 12) การต่อเติมโบราณสถานมิสามารถที่จะกระทำได้ เว้นแต่ส่วนที่ต่อเติมนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อส่วนที่เป็นจุดสนใจของอาคารโบราณสถาน แหล่งที่ตั้งดั้งเดิมของโบราณสถาน ความสมดุลขององค์ประกอบต่าง ๆ ของโบราณสถาน รวมถึงในเรื่องของความสัมพันธ์ที่โบราณสถานนั้นมีต่อสิ่งแวดล้อม (Article 13) เมื่อพบว่าเทคนิคที่ใช้มาดั้งเดิมในการดำเนินการเพื่อบูรณะนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การเสริมความมั่นคงแข็งแรงของโบราณสถานอาจก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้ด้วยการใช้วิธีการทางด้านเทคนิคสมัยใหม่เพื่อการอนุรักษ์และการก่อสร้าง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นประสิทธิภาพของเทคนิคจะต้องมีข้อมูลทางวิชาการยืนยันและมีประสบการณ์การนำมาใช้เป็นเครื่องพิสูจน์ (Article 10)

การบูรณะนั้นจะต้องเคารพสิ่งก่อสร้างในทุกยุคสมัยของโบราณสถาน เพราะเอกภาพของรูปแบบเพียงยุคใดยุคหนึ่งไม่ใช่เป้าหมายของการบูรณะโบราณสถาน เมื่ออาคารประกอบด้วยองค์ประกอบของยุคต่าง ๆ ซ้อนทับกันไว้ การเปิดเผยให้เห็นชั้นส่วนล่างที่ซ่อนอยู่กระทำได้ในกรณีพิเศษเท่านั้น โดยมีข้อแม้ว่าชั้นที่รื้อออกไปนั้นมีสิ่งที่น่าสนใจอยู่เพียงเล็กน้อยและวัสดุส่วนล่างที่น่าเสนอจะต้องมีคุณค่าอย่างสูงทางด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสุนทรียภาพ อีกทั้งจะต้องยังอยู่ในสภาพที่ดีพอที่จะดำเนินการได้ การประเมินความสำคัญขององค์ประกอบที่เกี่ยวข้องและการตัดสินใจที่อาจเป็นการทำลายจะขึ้นอยู่กับผู้ที่รับผิดชอบการทำงานเพียงผู้เดียวมิได้ (Article 11) และในการบูรณะนั้นไม่ว่าจะมีกรณีใด ๆ ก็ตามจะต้องมีการศึกษาทางโบราณคดีและประวัติศาสตร์เกี่ยวกับโบราณสถานก่อนการดำเนินการเสมอ

(4) การบันทึก

สำหรับการดำเนินงานในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านของการสงวนรักษา การบูรณะ และการขุดค้นจำเป็นที่จะต้องมีการบันทึกข้อมูลอย่างชัดเจนในรูปแบบของรายงานการวิเคราะห์ วิจารณ์ พร้อมทั้งผังรูปแบบลายเส้นและรูปถ่ายประกอบเสมอในทุก ๆ ขั้นตอนของดำเนินงานโดยเริ่มตั้งแต่ การงานแผ้วถาง การทำการเสริมความมั่นคงแข็งแรง การดำเนินการจัดองค์ประกอบใหม่ รวมถึงการทำให้มีความผสมกลมกลืน ตลอดจนภาพลักษณ์ของสิ่งของโบราณ ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน เทคนิคหรือรูปทรงที่สามารถเห็นได้ชัดในระหว่างการทำงานจะต้องมีการบันทึกและรวบรวมไว้นอกจากนี้ จะต้องมีการเก็บบันทึกของรายงานดังกล่าวไว้ในหอจดหมายเหตุของสถาบันที่เป็นสาธารณะ เพื่อเป็นประโยชน์ในการที่ให้นักศึกษา ผู้สนใจ หรือนักวิจัยสามารถที่เข้ามาค้นคว้าได้ อีกทั้งยังควรที่จะจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่รายงานดังกล่าวนี้ไว้ด้วย (Article 16)

3.2.2 กฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์เมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์

ค.ศ. 1987 (Charter for the Conservation of Historic Town and Urban Areas 1987) หรือกฎบัตรสากลแห่งเมืองวอชิงตัน (Washington Charter 1987)

จากการประชุมสามัญครั้งที่ 6 ของไอโคโมสในปี ค.ศ. 1981 ที่กรุงโรม นำมาสู่ผลของการประชุมโดยที่ประชุมได้มีการผ่านมติให้มีการร่างกฎบัตรเพื่อการอนุรักษ์สวนประวัติศาสตร์ และเมืองประวัติศาสตร์จากความต้องการที่จะเพิ่มเติมให้กฎบัตรเวนิซมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อีกทั้งก็เนื่องมาจากเหตุที่พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์หลายแห่งกำลังถูกคุกคาม ทำให้เสื่อมลงทางกายภาพ ทำให้เสียหาย หรือแม้แต่ถูกทำลาย อันเป็นผลกระทบของการพัฒนาเมืองอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในสังคมทุกแห่ง จากการเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าวซึ่งมักจะนำไปสู่ความสูญเสียทั้งด้านวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจที่ไม่สามารถแก้ไขได้ สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ (ICOMOS) จึงได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎบัตรระหว่างประเทศสำหรับเมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งภายหลังจากการประชุมครั้งนั้นก็ได้มีการจัดเตรียมการในการร่างกฎบัตรเพื่อการอนุรักษ์เมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ หรือกฎบัตรวอชิงตัน โดยกฎบัตรวอชิงตันได้ผ่านการรับรองจากที่ประชุมสามัญของไอโคโมส ที่กรุงวอชิงตันดีซี เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1987²⁴ ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่เอกสารแนวปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of World Heritage Convention) ได้บรรจุเมืองประวัติศาสตร์และ

²⁴ สำนักจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม, โครงการนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า ไปสู่การปฏิบัติ : แผนจัดการการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมย่านชุมชนเก่าท่าอุเทน จังหวัดนครพนม, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โมนोगราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2558), น.2 - 3.

ศูนย์กลางเมือง (historic towns and town centres) ให้เป็นประเภทย่อยของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเภทของกลุ่มอาคาร (groups of buildings) และมีแนวปฏิบัติในการอนุรักษ์ที่ชัดเจน การที่องค์กรอนุรักษ์ระหว่างประเทศได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการอนุรักษ์เมืองหรือย่านประวัติศาสตร์นั้น เนื่องจากในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจะมีความแตกต่างจากการอนุรักษ์โบราณสถานหรือแหล่งโบราณคดีอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก การอนุรักษ์ชุมชนหรือย่านประวัติศาสตร์ในเมืองเป็นการอนุรักษ์เชิงพื้นที่ ไม่ใช่อาคารหรือสถานที่เดียว ๆ ประการที่สอง คือ เรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เนื่องจากว่าในย่านประวัติศาสตร์นั้นจะมีบุคคลหลายกลุ่มที่เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างจึงไม่ใช่พื้นที่ที่รัฐจะสามารถเข้าไปครอบครองหรือทำการดูแลรักษาได้อย่างสะดวก และประการที่สาม ชุมชนและย่านประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่ยังมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมร่วมสมัยอยู่ ไม่ใช่อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีการใช้งานแล้ว ดังนั้น วิธีการและกระบวนการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จึงมีความซับซ้อนแตกต่างไปจากการอนุรักษ์โบราณสถาน²⁵

กฎบัตรรอสตันตันถือว่าเป็นกฎบัตรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าเป็นกฎบัตรที่ได้มีการกำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีการในการอนุรักษ์พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ในภาพกว้าง เพื่อที่จะส่งเสริมให้เกิดความกลมกลืนของทั้งวิถีชีวิต ความเป็นส่วนตัวและสังคมชุมชนในพื้นที่นั้น ๆ และกระตุ้นให้เกิดการอนุรักษ์สมบัติทางวัฒนธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความทรงจำแห่งมนุษยชาติ โดยกำหนดให้พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ครอบคลุมทั้งเมืองใหญ่ เมืองเล็ก ศูนย์กลางเมืองหรือใจกลางเมือง และย่านประวัติศาสตร์ รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบพื้นที่นั้น ๆ ทั้งสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น นอกเหนือจากการที่พื้นที่เมืองประวัติศาสตร์จะมีบทบาทในฐานะที่เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์แล้ว พื้นที่เหล่านี้ยังเป็นแหล่งรวมคุณค่าของวัฒนธรรม ประเพณีนิยมของชุมชนด้วย นอกจากนี้ในกฎบัตรรอสตันตันยังได้ให้ความสำคัญกับชุมชนเมือง เพราะถือได้ว่าเป็นชุมชนที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าเป็นสิ่งที่ได้แสดงถึงความหลากหลายของสังคมในประวัติศาสตร์ ซึ่งชุมชนเมืองที่ว่าจะรวมทั้งชุมชนที่พัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามกาลเวลาหรือชุมชนที่เจริญขึ้นตามแผนพัฒนาด้วย โดยในการอนุรักษ์เมือง และชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ จำเป็นที่จะต้องมีการปกป้อง การอนุรักษ์ และการบูรณะของ

²⁵ ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, “ประเด็นวิกฤตเรื่องการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมืองสำหรับประเทศไทย,” หน้าจั่ว ว่าด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม และสถาปัตยกรรมไทย, น.102 (กันยายน 2555 - สิงหาคม 2556).

เมืองและพื้นที่ดังกล่าวเทียบเท่ากับการพัฒนา อีกทั้งยังต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตร่วมสมัย²⁶ ซึ่งสาระสำคัญของกฎบัตรวอชิงตันสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) แนวทางในการอนุรักษ์

ภายใต้กฎบัตรฉบับนี้ในการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ และชุมชนเมืองอื่น ๆ จำเป็นที่จะต้องมีการบูรณาการการอนุรักษ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การวางผังเมืองและการวางผังภูมิภาคในทุกระดับเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (Article 1) โดยคุณลักษณะที่จะต้องสงวนรักษาไว้จะประกอบไปด้วย ลักษณะทางประวัติศาสตร์ของเมือง และชุมชนเมือง และองค์ประกอบทางด้านวัตถุและทางจิตใจซึ่งแสดงถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบแผนผังของเมืองที่เห็นได้จากการแบ่งพื้นที่ดินโครงข่ายของถนน และที่สำคัญคือความสัมพันธ์ระหว่างตัวอาคารกับพื้นที่สีเขียว และพื้นที่โล่ง นอกจากนี้ ยังรวมถึงรูปลักษณ์ทั้งภายในและภายนอกของอาคารที่เห็นได้จากสัดส่วน ขนาด รูปแบบ การก่อสร้าง วัสดุ สี และการตกแต่ง ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหรือชุมชนเมืองกับบริบทแวดล้อมทั้งที่เป็นธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น การใช้สอยที่หลากหลายที่มีอยู่ในเมือง หรือชุมชนเมืองตามกาลเวลา ซึ่งการกระทำใด ๆ ก็ตามต่อคุณลักษณะดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความเป็นของดั้งเดิมของเมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ (Article 2) ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์เมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ต้องการความรอบคอบและการทำงานที่เป็นระบบและมีแนวทางที่ชัดเจนแต่สามารถยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ เนื่องจากในพื้นที่แต่ละแห่งย่อมมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกัน (Article 4) นอกจากนี้ ในการวางแผนการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ ควรที่จะมีการศึกษาในหลายสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น โบราณคดี ประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และเทคนิคต่าง ๆ ควรมีการระบุวัตถุประสงค์หลักของแผนการอนุรักษ์ให้ชัดเจน เพื่อที่จะให้มาตรการทางกฎหมาย การบริหาร และทางการเงินสามารถที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ ได้ ในแผนการอนุรักษ์นั้น ควรมีการกำหนดเป้าหมายเพื่อที่จะเสริมสร้างความสอดคล้องกันระหว่างชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ และเมืองในส่วนอื่นทั้งหมด รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดว่าอาคารใดต้องรักษาไว้ อาคารใดควรรักษาไว้ ภายใต้ข้อแม้บางประการ อาคารใดที่น่าจะสามารถรื้อถอนได้ ซึ่งจะต้องเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ และก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ จะมีการต้องเก็บข้อมูลสภาพที่เป็นอยู่ของพื้นที่นั้นอย่างละเอียด และที่สำคัญเลยคือแผนการอนุรักษ์ควรจะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ประวัติศาสตร์นั้น ๆ (Article 5) ในเรื่องของการอนุรักษ์นั้นการบำรุงรักษาพื้นที่อย่างต่อเนื่องถือได้ว่าเป็น

²⁶ Preamble and Definitions, Charter for the Conservation of Historic Town and Urban Areas 1987.

อย่างมากที่จะทำให้การอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Article 7)

ในเรื่องของการใช้สอยและกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นใหม่ควรจะเข้ากันได้กับลักษณะของเมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ การประยุกต์เพื่อที่จะใช้สอยพื้นที่เหล่านี้จะต้องเป็นการประยุกต์ใช้ที่เข้ากับวิถีชีวิตในปัจจุบัน อีกทั้งในการดำเนินการเพื่อปรับปรุงสาธารณูปโภคสาธารณูปการจะต้องมีการดำเนินการด้วยความระมัดระวัง (Article 8) สำหรับในเรื่องของการปรับปรุงสถานที่อันเป็นที่พักอาศัยควรจะเป็นวัตถุประสงค์พื้นฐานอีกข้อหนึ่งของเรื่องการอนุรักษ์ (Article 9) และเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างอาคารใหม่หรือต้องปรับปรุงอาคารที่มีอยู่แล้วควรที่จะเคารพต่อลักษณะของขอบเขตที่วางเดิมของพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของสัดส่วนและขนาดที่ดิน และไม่ควรที่จะปฏิเสธการเพิ่มเติมองค์ประกอบต่าง ๆ ในปัจจุบันที่สอดคล้องกลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม เนื่องจากสิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างคุณค่าความสมบูรณ์ของพื้นที่ได้ (Article 10) นอกจากนี้จะต้องมีการควบคุมการจราจรภายในเมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์และวางผังกำหนดพื้นที่จอดรถเพื่อไม่ให้สิ่งเหล่านี้สร้างความเสียหายแก่สิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือแก่สภาพแวดล้อมโดยรอบ (Article 12) เมื่อมีการวางผังเมืองหรือผังภูมิภาคซึ่งเป็นการกำหนดแนวในการก่อสร้างถนนทางหลวงสายหลักจะต้องกระทำโดยมิให้ทางเขavn่านั้นผ่านเข้าไปในพื้นที่ของเมืองเก่าหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ แต่ควรปรับปรุงเส้นทางเข้าถึงจากพื้นที่เมืองออกไปสู่ทางหลักเหล่านั้น (Article 13) เมืองประวัติศาสตร์ถือเป็นสถานที่สำคัญที่ควรจะได้รับ การปกป้องและคุ้มครองจากภัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยจากธรรมชาติ รวมถึงสิ่งรบกวนต่าง ๆ เช่น แรงสั่นสะเทือนและมลภาวะเพื่อรักษาสภาพของมรดกทางวัฒนธรรม และเพื่อความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้อยู่อาศัยเมื่อเกิดภัยธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อเมืองหรือชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ขึ้นจะต้องนำมาตรการในการป้องกันและซ่อมแซมมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง (Article 14)

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกฎบัตรวอชิงตันได้มีการให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้อาศัยในพื้นที่ เนื่องจากมีผลต่อความสำเร็จของแผนงานด้านการอนุรักษ์ และการอนุรักษ์เมืองและชุมชนเมืองประวัติศาสตร์ควรได้รับการสนับสนุนจากผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่เป็นอันดับแรก (Article 3) ดังนั้นเพื่อที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงควรที่จะจัดให้มีการเผยแพร่แผนงานและข้อมูลแก่ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ โดยเริ่มจากเด็กในวัยเรียน อีกทั้งยังควรที่จะสนับสนุนการปฏิบัติการขององค์กรต่าง ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองมรดกวัฒนธรรม นอกจากนี้ ควรมีมาตรการช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ (Article 15)

จากการศึกษาสาระสำคัญของกฎบัตรวอชิงตันทำให้เห็นได้ว่าหลักการต่าง ๆ ในกฎบัตรดังกล่าวถือได้ว่ามีความสำคัญกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นอย่างดี เพราะได้มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่ประเทศไทยสามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ เนื่องจากกฎบัตรฉบับนี้ได้มีการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ที่เกี่ยวข้องกับย่านประวัติศาสตร์ไว้ ไม่ว่าจะเป็น การวางผังเมือง การปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้าง แนวทางในการใช้สอยประโยชน์จากย่านประวัติศาสตร์ รวมทั้งการจัดการพื้นที่โดยรอบของย่านประวัติศาสตร์

3.2.3 กฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999 (Charter on the Built Vernacular Heritage 1999)

จากการที่สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นกำลังคุกคามอยู่ทั่วโลกทั้งจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจและการกลืนวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมให้เป็นแบบเดียวกันหมด ปัญหาพื้นฐานที่มาจากแรงกดดันเหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขโดยชุมชนต่าง ๆ พร้อมด้วยรัฐบาล นักวางผังเมือง สถาปนิก นักอนุรักษ์ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญจากหลายสาขา ผลจากการกลืนวัฒนธรรมให้เป็นแบบเดียวกันและการเปลี่ยนสภาพเศรษฐกิจและสังคมของโลกไปในแนวทางเดียวกันทั้งหมดนั้น ส่งผลให้โครงสร้างพื้นถิ่นทั่วโลกตกอยู่ในสถานะที่เปราะบางเป็นอย่างยิ่ง ต้องเผชิญกับปัญหาร้ายแรงที่จะทำให้สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นถูกทำลายไป ดังนั้น เพื่อที่จะสร้างดุลยภาพและการที่จะทำให้ผสมกลมกลืนกันได้นั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเติมกฎบัตรเวนิซเพื่อวางหลักในการดูแลและคุ้มครองมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น จนนำมาสู่การประกาศกฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999 ที่ได้รับการรับรองในที่ประชุมสามัญของสภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 12 ณ ประเทศเม็กซิโก ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1999 โดยกฎบัตรฉบับนี้ถือได้ว่ามีแนวคิดสำคัญที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นซึ่งเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ และมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างที่สามารถสะท้อนภาพของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของย่านประวัติศาสตร์ได้เป็นอย่างดี และยังจุดศูนย์รวมความชื่นชอบและความภาคภูมิใจของมนุษย์ทุกคน อีกทั้งยังได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นเอกลักษณ์และผลผลิตที่โดดเด่นของสังคม แม้ว่าจะมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการแต่ก็มีระเบียบแบบแผน มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นถือกำเนิดมาจากความต้องการในเรื่องของประโยชน์ใช้สอยเป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถแสดงความน่าสนใจและความงามออกมาได้ นอกจากนี้ ยังเป็นทั้งจุดรวมของวิถีชีวิตร่วมสมัยและเป็นบันทึกประวัติศาสตร์ของสังคมในเวลาเดียวกัน แม้ว่ามรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเหล่านี้จะเกิดขึ้นจากน้ำมือของมนุษย์ก็ตาม แต่ก็เป็ผลงานสร้างสรรค์ของกาลเวลาด้วยเช่นกัน ในด้านการก่อรูปของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นนั้นมีลักษณะเฉพาะตัวที่สอดคล้องกับบริบทที่อยู่แวดล้อมสิ่งก่อสร้าง กล่าวคือ สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นสามารถแสดงให้เห็นถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมของชุมชนและความสัมพันธ์กับอาณาบริเวณที่ตั้งอยู่ ในขณะเดียวกันก็เป็นการแสดงออกถึงความหลากหลายของวัฒนธรรมในโลกนี้

สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นเป็นวิถีแห่งธรรมชาติและวัฒนธรรมในสังคมนั้น ๆ เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นและการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่ตอบสนองต่อข้อจำกัดทางสังคมและสิ่งแวดล้อม²⁷ ในการที่จะปกป้องคุ้มครองมรดกพื้นถิ่นให้สำเร้จนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือและการสนับสนุนของชุมชนเป็นสำคัญ ทั้งในลักษณะของการใช้สอยอย่างต่อเนื่องและการบำรุงรักษา อีกทั้งรัฐบาลและหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่องานในสิทธิของชุมชนในอันที่จะดำรงไว้ซึ่งการสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีที่สืบทอดกันมาของตนและปกป้องรักษาวัฒนธรรมเหล่านั้นผ่านช่องทางกฎหมาย การบริหารจัดการ และงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อส่งมอบให้กับคนรุ่นต่อไปในอนาคต²⁸

หลักการในการอนุรักษ์มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญแบบสหวิทยาการ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจในเรื่องของการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงที่ยังคงมีความเป็นพลวัตอยู่ และจะต้องให้ความเคารพต่อชุมชนในฐานะผู้ก่อรูปอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ในการต่อเติม ดัดแปลง หรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น กลุ่มอาคารของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น และชุมชนพื้นถิ่นจะต้องเคารพต่อคุณค่าทางวัฒนธรรมและลักษณะตามแบบดั้งเดิมของสิ่งเหล่านั้นด้วย ในการทำความเข้าใจกับภาพตัวตนของสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นนั้นไม่สามารถที่จะทำความเข้าใจได้จากโครงสร้างพื้นถิ่นเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การอนุรักษ์ที่ดีที่สุด คือ การบำรุงรักษาและสงวนรักษาไว้ซึ่งสิ่งสรรค์สร้างพื้นถิ่น และพื้นที่ตั้งถิ่นฐานจึงจะเป็นภาพตัวตนของคุณลักษณะของแต่ละภูมิภาคได้ มรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม และความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ต้องนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางในการอนุรักษ์ สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นนั้นมีคุณลักษณะที่กว้างขวางมิได้หมายถึงเฉพาะลักษณะทางกายภาพของรูปทรง วัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง โครงสร้าง และที่ตั้งของสิ่งก่อสร้างนั้น ๆ เท่านั้น แต่ทว่ายังครอบคลุมไปถึงแนวทางที่สิ่งปลูกสร้างเหล่านี้ถูกใช้สอยและเป็นที่น่าสนใจ รวมทั้งจารีตประเพณีตลอดจนสิ่งที่เป็นามธรรมที่สัมพันธ์กับสิ่งก่อสร้างนั้นด้วย²⁹ โดยมีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นดังนี้³⁰

- (1) การวิจัยและจัดเก็บข้อมูล
- (2) การรักษาคุณค่าอันสมบูรณ์ของที่ตั้ง ภูมิทัศน์ และกลุ่มของสิ่งก่อสร้าง
- (3) ความสำคัญของระบบการก่อสร้างแบบดั้งเดิม

²⁷ Introduction, Charter on the Built Vernacular Heritage 1999.

²⁸ General Issues, Charter on the Built Vernacular Heritage 1999.

²⁹ Principles of Conservation, Charter on the Built Vernacular Heritage 1999.

³⁰ Guidelines in Practice, Charter on the Built Vernacular Heritage 1999.

- (4) การเปลี่ยนแปลงวัสดุและองค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม
- (5) การประยุกต์การใช้สอย
- (6) การเปลี่ยนแปลงและบูรณะในอดีต
- (7) การฝึกอบรม

จากการศึกษาถึงสาระสำคัญในกฎบัตรว่าด้วยมรดกสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น ค.ศ. 1999 จะเห็นได้ว่า หลักการสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทยได้ เนื่องจากว่าในย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมักจะมีสิ่งก่อสร้างพื้นถิ่นที่ต้องการการอนุรักษ์และฟื้นฟูอยู่ ซึ่งในกฎบัตรฉบับนี้ก็ได้มีการกำหนดถึงหลักการในการอนุรักษ์สิ่งก่อสร้างพื้นถิ่น รวมทั้งแนวทางในการปฏิบัติที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้

3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย

3.3.1 มาตรการในการจัดการเมืองและควบคุมอาคาร

3.3.1.1 มาตรการในการวางผังเมือง

จากการที่ประเทศไทยได้มีการพัฒนาโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ในหลายเมืองของประเทศไทยมีการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น พื้นที่ของเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนนำไปสู่ปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง และปัญหาทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นการกำหนดกรอบในการพัฒนาเมืองให้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการผังเมืองครั้งใหญ่จนนำมาสู่พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. 1968 (City Planning Act 1968) นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้ออกพระราชบัญญัติการฟื้นฟูเมือง ค.ศ. 1969 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ค.ศ. 1970 (Building Standards Law 1970) และตรามาตรการทางกฎหมายอีกกว่า 14 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการพัฒนาเมืองอย่างไร้ทิศทาง โดยในกฎหมายการผังเมืองฉบับ ค.ศ. 1968 ได้มีการเพิ่มเขตการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมมากยิ่งขึ้น ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายการผังเมืองฉบับนี้ก็เพื่อที่จะส่งเสริมการพัฒนาความเป็นอยู่ของเมืองและการปรับปรุงเมืองให้เป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ การวางผังเมือง และขั้นตอนการตัดสินใจในการดำเนินการเพื่อวางผังเมือง ข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกข้อกำหนดและแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินผ่านระบบการอนุญาต การกระจายอำนาจในการวาง

ผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางผังเมือง³¹ และในการวางผังเมืองนั้น จะต้องคำนึงถึงการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ซึ่งวัฒนธรรมและกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินในเมืองจะต้องสอดคล้องกับการรักษาสมดุลกับอุตสาหกรรมและการเกษตร ป่าไม้ และการประมง นอกจากนี้ ควรจะต้องส่งเสริมการใช้ที่ดินอย่างสมเหตุสมผลภายใต้ข้อบังคับที่เหมาะสมด้วย³² ในการวางผังเมืองนั้นจะต้องมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการการพัฒนาและการอนุรักษ์เมืองไว้ด้วย ซึ่งจะต้องมีการกำหนดการแบ่งเขตของเมือง และเป้าหมายในการวางผังเมืองรวมถึงสาธาณูปโภคพื้นฐานของเมือง³³ โดยในการกำหนดการแบ่งเขตเมืองนั้นก็เพื่อที่จะป้องกันการการกลายเป็นเมืองที่ไม่เป็นระเบียบหรือไม่ได้มีการวางแผนไว้

สำหรับสาระสำคัญของกฎหมายการผังเมืองฉบับนี้ของประเทศญี่ปุ่นจะมีอยู่ 4 ประการ คือ การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติม และผังเมืองเฉพาะ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง ในการกำหนดขอบเขตของเมืองจะแบ่งออกเป็นพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาของเมืองและพื้นที่ควบคุมการกลายเป็นเมือง ในพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาเมืองจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีการก่อตัวของเขตเมืองแล้วและยังเป็นที่ที่ควรมีการปรับเปลี่ยนความเป็นเมืองให้เหมาะสม และคาดว่าจะมีการพัฒนาเป็นเมืองในช่วง 10 ปี จึงต้องมีการวางแผนเป็นอย่างดี ส่วนพื้นที่ควบคุมการกลายเป็นเมืองจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีการควบคุมการขยายตัวของเมือง ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นที่ที่ควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้เพื่อการพัฒนาในอนาคต³⁴

(2) การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้มีการแบ่งเป็น 12 ประเภท โดยสามารถแบ่งเป็นเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภท คือ การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย การใช้ประโยชน์จากที่ดินประเภทของพาณิชยกรรม และการใช้ประโยชน์จากที่ดินประเภทของอุตสาหกรรม

(3) การกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติม เป็นการกำหนดเขตการควบคุมเพิ่มเติมจากการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นฐาน 12 ประเภท โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อก่อให้เกิดการส่งเสริมในเรื่องของการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นต้น สำหรับในเรื่องของข้อกำหนดในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

³¹ Article 1, City Planning Act 1968.

³² Article 2, City Planning Act 1968.

³³ Article 6-2, City Planning Act 1968.

³⁴ Article 7, City Planning Act 1968.

พื้นฐานจะใช้กฎเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ แต่ในการกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติม สามารถที่จะปรับเปลี่ยนข้อกำหนดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยการออกเทศบัญญัติ

(4) ผังเมืองเฉพาะ เป็นเครื่องมือในการควบคุมเพิ่มเติมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะมีรายละเอียดที่ให้การครอบคลุมที่มากกว่า โดยจะไม่จำกัดอยู่เพียงแต่การควบคุมในเรื่องของอัตราส่วนของอาคารที่ปกคลุมดิน หรืออัตราส่วนของพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน และระยะถอยร่นเท่านั้น แต่จะมีการกำหนดรายละเอียดเฉพาะต่าง ๆ เช่น ลักษณะทางสถาปัตยกรรม รูปแบบรั้ว ขนาดและรูปแบบของถนน ตลอดจนสาธารณูปการอื่น ๆ ผังเมืองเฉพาะจะประกอบไปด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ วิสัยทัศน์เกี่ยวกับเมืองในอนาคต (policy direction) และกฎเกณฑ์ข้อบังคับในเรื่องของผังการปรับปรุงพื้นที่ (district improvement plan) โดยผังเมืองเฉพาะนี้จะแสดงถึงเอกลักษณ์และสะท้อนถึงมุมมองและวิสัยทัศน์ของชุมชน

3.3.1.2 มาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์

ตาม City Planning Act 1968 ได้มีการกำหนดการแบ่งเขตและโซนต่าง ๆ ตามความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการกำหนดกิจกรรมการใช้สอยประโยชน์ในโซนต่าง ๆ ซึ่งได้มีการแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้มีการแบ่งเป็น 12 ประเภท และการกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติม ได้มีการแบ่งเป็น 20 เขต โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย

- เขตที่อยู่อาศัยเฉพาะแนวราบประเภทที่ 1
- เขตที่อยู่อาศัยเฉพาะแนวราบประเภทที่ 2
- เขตที่อยู่อาศัยพิเศษขนาดกลางถึงสูงประเภทที่ 1
- เขตที่อยู่อาศัยพิเศษขนาดกลางถึงสูงประเภทที่ 2
- เขตที่อยู่อาศัยประเภท 1
- เขตที่อยู่อาศัยประเภท 2
- เขตกึ่งที่อยู่อาศัย

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม

- ย่านในละแวกใกล้เคียงย่านการค้า
- ย่านการค้า

การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม

- เขตกึ่งอุตสาหกรรม

— เขตอุตสาหกรรม

— เขตอุตสาหกรรมพิเศษ

(2) การกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติม มีดังนี้

— เขตการใช้งานพิเศษ

— เขตจำกัดการใช้งานพิเศษ

— เขตอัตราส่วนพื้นที่ชั้นพิเศษ

— ย่านหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีที่อยู่อาศัยสูง

— เขตควบคุมความสูงหรือเขตการใช้งานระดับสูง

— เขตพิเศษ

— เขตฟื้นฟูศิลปวิทยาพิเศษของเมืองที่ระบุไว้ในวรรค (1) มาตรา 36 ของ Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance 2002

— เขตป้องกันอัคคีภัย

— โซนปรับปรุงการป้องกันภัยพิบัติที่ระบุไว้ในวรรค (1) มาตรา 31 ของ Concentrated Urban Areas Improvement Act

— โซนภูมิทัศน์ที่กำหนดไว้ในวรรค (1) มาตรา 61 ของ Landscape Act 2004

— เขตชมวิว

— เขตพัฒนาสถานที่จอดรถที่กำหนดไว้ในวรรค (1) มาตรา 3 ของ Parking Places Act 1957

— เขตท่าเรือ

— เขตอนุรักษ์ธรรมชาติที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์พิเศษตามวรรค (1) มาตรา 6 ของ Act on Special Measures Concerning Conservation of Historic Natural Features of Ancient Cities 1966

— เขตอนุรักษ์ลักษณะพิเศษทางประวัติศาสตร์ประเภทที่ 1 หรือประเภทที่ 2 ที่กำหนดไว้ในวรรค (1) มาตรา 3 ของ Act on Special Measures Concerning Conservation of Historic

Natural Features and Development of Living Environment etc. in Asuka Village 1980

- เขตอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 และเขตอนุรักษ์พื้นที่สีเขียวพิเศษที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 หรือเขตปลูกต้นไม้ที่กำหนดไว้ในวรรค (1) มาตรา 13 ของ Urban Green Space Conservation Act 1973
- เขตธุรกิจการจัดจำหน่ายที่ระบุไว้ในวรรค (1) มาตรา 4 ของ Act Concerning the Improvement of Urban Distribution Centers 1966
- โซนพื้นที่สีเขียวที่ระบุไว้ในวรรค (1) มาตรา 3 ของ Productive Green Space Act 1974
- เขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มโครงสร้างแบบดั้งเดิมที่ระบุไว้ในวรรค (1) มาตรา 83-3 ของ Cultural Properties Protection Act 1950
- เขตควบคุมเสียงของเครื่องบินหรือเขตควบคุมเสียงเครื่องบินพิเศษที่กำหนดไว้ในวรรค (1) มาตรา 4 ของ Act on Special Measures Concerning Countermeasures against Aircraft Noise around Specified Airports 1988

ในแต่ละเขตตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ไว้ในผังเมืองด้วย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่ต่อชั้นของอาคาร ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 52 และพื้นที่ขั้นต่ำสำหรับอาคารที่กำหนดไว้ใน มาตรา 53 ของ Building Standards Act 1950³⁵ เป็นต้น

3.3.1.3 มาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์

(1) เขตอนุรักษ์เมืองหลวงโบราณหรือเมืองเก่า

จากการที่สภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์และธรรมชาติได้ถูกทำลายลงอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการพัฒนานั้น ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการต่อต้านการรื้อทำลายเมืองโบราณ และในขณะนั้นยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะมาดูแลรักษาและจัดการกับสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ในวงกว้างได้ จนในปี ค.ศ. 1966 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์เมืองหลวงโบราณ Koto Hozonhou (Law for the

³⁵ Article 8, City Planning Act 1968.

Preservation of Ancient Capitals 1966) โดยกฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ได้มีการกำหนดมาตรการพิเศษที่ต้องดำเนินการโดยรัฐบาลแห่งชาติ หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมาย เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ของเมืองโบราณที่ประชาชนควรได้ชื่นชมในฐานะทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าของประเทศญี่ปุ่นและควรได้รับการสืบทอดโดยคนรุ่นหลัง โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความรักในชาติและการปรับปรุงและพัฒนาวัฒนธรรม³⁶ ซึ่งเมืองที่ถือว่าเป็นเมืองโบราณตามกฎหมายฉบับนี้คือ เมืองเกียวโต เมืองนารา เมืองคามาคุระ เมืองเท็นริ เมืองคาชิฮาระ เมืองซากุไร เมืองอิการุเกะ หมู่บ้านอาสุเกะ และเขตเทศบาลอื่น ๆ ที่กำหนดโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในฐานะศูนย์กลางทางการเมืองและวัฒนธรรมของญี่ปุ่น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้ความหมายของคำว่า ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ว่าหมายถึง บริเวณที่อาคารและสถานที่ทางโบราณคดี ฯลฯ ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นได้มีการรวบรวมและก่อร่างประเพณีและวัฒนธรรมของเมืองโบราณขึ้นพร้อมกันกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติโดยรอบ³⁷

ในการกำหนดเขตอนุรักษ์ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมนั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐาน คมนาคม และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT)) รับฟังความคิดเห็นของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและสภาเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและรับฟังคำปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่จะต้องมีการดำเนินการในการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ รวมถึงภูมิทัศน์ของเมืองโบราณที่สามารถกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ได้ ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินฯ จะต้องสนองตอบทันทีที่ได้รับฟังความเห็นจากรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดินฯ ได้มีการกำหนดเขตอนุรักษ์ทางประวัติศาสตร์แล้ว จะต้องประกาศการกำหนดเขตดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการด้วย³⁸ ในการดำเนินการเพื่อนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์นั้นจะต้องมีการกำหนดแผนการรักษาเมืองประวัติศาสตร์ด้วย โดยในแผนฉบับดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดกฎหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาและการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดแนวทางในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมความสะอาดที่จำเป็นสำหรับอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

³⁶ Article 1, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

³⁷ Article 2, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

³⁸ Article 4, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

การกำหนดเขตอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการซื้อที่ดินตามบทบัญญัติของมาตรา 11 ในกฎหมายฉบับนี้³⁹

นอกจากการกำหนดเขตอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์แล้วนั้น ในเขตอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์อาจมีการกำหนดให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในบริเวณเมืองประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่คุ้มครองพิเศษก็ได้ โดยสามารถดำเนินการได้เมื่อมีการกำหนดผังเมืองสำหรับพื้นที่อนุรักษ์ของจังหวัดและในผังเมืองดังกล่าวจะต้องมีการระบุให้ชัดเจนว่าพื้นที่นั้นเป็นเขตอนุรักษ์พิเศษโดยการติดป้ายในพื้นที่หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม และห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินในเขตอนุรักษ์พิเศษปฏิเสธรื้อหรือขัดขวางการติดตั้งป้ายที่กำหนดไว้แล้วแต่จะมีเหตุผลอันสมควร⁴⁰ ในการดำเนินการใด ๆ ภายในเขตอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ (ไม่รวมพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ) ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างใหม่ การปรับปรุง หรือการต่อเติมอาคารและโครงสร้างอื่น ๆ การสร้างที่อยู่อาศัย การถมที่ดินและการเปลี่ยนแปลงลักษณะที่ดิน การตัดไม้ไผ่ และการเก็บหิน รวมถึงการกระทำอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการรักษาสภาพแวดล้อมของเมืองประวัติศาสตร์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบล่วงหน้าตามข้อกำหนดของคำสั่งคณะรัฐมนตรี⁴¹

สำหรับเขตอนุรักษ์พิเศษนั้นได้มีการกำหนดว่าการกระทำใด ๆ ไม่ว่าจะเป็น การก่อสร้างใหม่ การปรับปรุง หรือการต่อเติมอาคารและโครงสร้างอื่น ๆ การสร้างที่อยู่อาศัย การถมที่ดินและการเปลี่ยนแปลงลักษณะที่ดิน การตัดไม้ไผ่ การเปลี่ยนสีของอาคารและโครงสร้างอื่น ๆ และการแสดงหรือติดป้ายโฆษณา รวมถึงการกระทำอื่น ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อการรักษาสภาพแวดล้อมของเมืองประวัติศาสตร์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน หากผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าวหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตกระทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่แนบมากับใบอนุญาต ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกคืนใบอนุญาตและสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการฟื้นฟูสภาพให้กลับเป็นดังเดิม หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามที่จำเป็นเพื่อที่รักษาสภาพแวดล้อมของเมืองประวัติศาสตร์ไว้⁴²

มาตรการในการชดเชยสำหรับผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้ในวรรคก่อนคือ ให้ทางจังหวัดชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตามการชดเชยเช่นนี้จะไม่นำมาใช้ในการกระทำที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของผังเมืองสำหรับเขตอนุรักษ์พิเศษ นอกจากการกำหนดข้อห้ามในการกระทำตามมาตรา 7 และมาตรา 8 ของกฎหมาย

³⁹ Article 5, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴⁰ Article 6, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴¹ Article 7, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴² Article 8, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

ฉบับนี้แล้วนั้น ยังสามารถนำข้อกำหนดในกฎหมายอื่น ๆ มาใช้เพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ได้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการวางผังเมือง พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานอาคาร พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม พระราชบัญญัติการก่อสร้างเมืองท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมระหว่างประเทศนารา พระราชบัญญัติการสร้างเมืองวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวระหว่างประเทศเกียวโต และกฎหมายอื่น ๆ⁴³

หากปรากฏว่ารัฐบาลประจำจังหวัดไม่สามารถอนุญาตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ได้ เนื่องจากว่ามีความจำเป็นเพื่อที่จะอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์ จนทำให้เจ้าของที่ดินเกิดอุปสรรคในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตน และหากจะต้องมีการขอซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินมูลค่าที่ดินเมื่อซื้อจะต้องถือตามมูลค่าตลาดและให้คำนวณตามเกณฑ์การประเมินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด⁴⁴ ในการบริหารจัดการที่ดินที่ซื้อให้ทางจังหวัดจัดการที่ดินที่ซื้อเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้⁴⁵ ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์เมืองประวัตินั้น รัฐบาลแห่งชาติจะต้องจัดหาเงินทุนที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการตามแผนรักษาเมืองประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างเรียบร้อย⁴⁶ นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งชาติจะต้องรับภาระส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการชดเชยความสูญเสียตามมาตรา 9 และการซื้อที่ดินตามมาตรา 11 อีกด้วย⁴⁷

ทางด้านความร่วมมือเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ในการอนุรักษ์เมืองประวัตินั้นเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อใช้บังคับกฎหมายฉบับนี้ให้ต้องตามวัตถุประสงค์และต้องใช้บังคับใช้อย่างทั่วถึงและเหมาะสมเพื่อให้สามารถรักษาสภาพแวดล้อมทางประวัติศาสตร์ของเมืองโบราณไว้ได้อย่างเหมาะสม ส่วนประชาชนทั่วไปจะต้องเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้และไม่พยายามที่จะละเมิดวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ อีกทั้งจะต้องให้ความร่วมมือกับมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้⁴⁸

การออกกฎหมายฉบับนี้มาส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะอนุรักษ์ศาลเจ้าเก่าแก่และวัดโบราณ รวมถึงสภาพแวดล้อมโดยรอบของศาลเจ้าและวัดไว้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีให้การคุ้มครองที่ครอบคลุมถนนและหมู่บ้านประวัติศาสตร์ เนื่องจาก

⁴³ Article 10, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴⁴ Article 11, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴⁵ Article 12, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴⁶ Article 13, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴⁷ Article 14, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

⁴⁸ Article 3, Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966.

รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยากในการที่จะให้ค่าชดเชยความสูญเสียอันเกิดจากข้อจำกัดด้านการอนุรักษ์ที่จะต้องมีการในการควบคุมการเปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม หรือก่อสร้างขึ้นมาใหม่⁴⁹ ส่งผลให้ต่อมาประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่อยู่ในรูปแบบของย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

(2) เขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์หรือย่านประวัติศาสตร์

จากการที่กฎหมายการอนุรักษ์เมืองหลวงโบราณ (Law for the Preservation of Ancient Capitals 1966) ใช้ในการอนุรักษ์เมืองหลวงโบราณบางแห่งเท่านั้น ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1975 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) ซึ่งเป็นการแก้ไขครั้งที่ 3 และได้เพิ่มเติมเขตการอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิม Dentotekikenzobutsugan Hozonchiku (Traditional Buildings Conservation Districts - TBCDs)⁵⁰ โดยถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่ได้มีการขยายขอบเขตของมรดกวัฒนธรรมจากวัด ศาลเจ้า ปราสาทโบราณ เมืองเก่า มาสู่ชุมชนที่มีอาคารบ้านเรือนของประชาชน และในกฎหมายผังเมืองก็ได้มีการปรับปรุงให้รองรับย่านนี้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ย่านชุมชนที่ไม่ได้อยู่ในเขตวางผังเมือง เช่น ชุมชนเกษตรกรรมที่อยู่ในพื้นที่ชนบทที่มีอาคารบ้านเรือนที่มีคุณค่าพื้นที่นั้นก็สามารรถประกาศให้เป็นย่านอนุรักษ์ตามกฎหมายนี้ด้วยได้เช่นเดียวกัน⁵¹

สำหรับการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) ได้ให้อำนาจแก่เทศบาล (municipality) ในการที่จะกำหนดให้กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่มีคุณค่าต่อชาติ และสภาพแวดล้อมโดยรอบที่ช่วยในการสร้างคุณค่าให้กับอาคารสามารถกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ได้⁵² โดยเทศบาลอาจกำหนดให้เขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์เป็นเขตการใช้ประโยชน์รูปแบบหนึ่งในผังเมืองก็ได้ ตามมาตรา 5 ของกฎหมายผังเมือง (City Planning Law 1968) และในกรณีนี้เทศบาลอาจกำหนดให้มี

⁴⁹ Asano Satoshi, "The Conservation of Historic Environments in Japan," Vol.25 *Built Environment*, p.239 (1999).

⁵⁰ *Ibid.*, pp.239 - 240.

⁵¹ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยมาตรฐานที่อยู่อาศัยและชุมชนเพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และคุณค่าของเมือง, (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2553), น.40.

⁵² Article 142, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

มาตรการในการควบคุมเท่าที่จำเป็นเพื่อการรักษาเขตดังกล่าว จากการเปลี่ยนแปลงสภาพตามที่เป็นอยู่หรืออาจกำหนดมาตรการอื่น ๆ เท่าที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์ก็ได้ นอกจากนี้ เทศบาลยังสามารถกำหนดเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ในเขตอื่นที่ไม่ใช่ในเขตของผังเมืองก็ได้ โดยอาจกำหนดลงในข้อบังคับของเทศบาล หากปรากฏว่าเทศบาลได้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ หรือได้ออกกฎหมายยกเลิกหรือแก้ไขข้อบังคับต่าง ๆ เทศบาลจะต้องรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวให้อธิบดีสำนักวัฒนธรรม (Commissioner for Cultural Affairs) ทราบด้วย นอกจากนี้ อธิบดีสำนักวัฒนธรรมหรือคณะกรรมการธิการจังหวัดอาจให้คำแนะนำที่จำเป็นสำหรับการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์แก่เทศบาลได้⁵³ ในการดำเนินการอนุรักษ์รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายบางส่วนสำหรับการบริหารงานที่เทศบาลได้ใช้ในการจัดการ ซ่อมแซม ปรับปรุง หรือฟื้นฟูทรัพย์สินของอาคารในเขตอนุรักษ์ที่เทศบาลเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษอย่างยิ่ง รวมถึงการดูแลรักษาสภาพแวดล้อมโดยรอบกลุ่มอาคาร เพื่อปกป้องรักษาเขตอนุรักษ์ให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้⁵⁴

ในการคัดเลือกเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอาจเลือก (The Minister of Education, Culture, Sports, Science and Technology) พิจารณาคัดเลือกจากเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีคุณค่าและความสำคัญสูงเป็นพิเศษสำหรับประเทศญี่ปุ่นให้เป็นเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ โดยได้รับคำแนะนำจากเทศบาล เมื่อได้มีการคัดเลือกเสร็จแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและแจ้งให้เทศบาลที่เกี่ยวข้องทราบ⁵⁵ และในกรณีที่เขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญได้มีการสูญเสียคุณค่าหรือมีเหตุผลพิเศษอื่นใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี อาจพิจารณายกเลิกการกำหนดประเภทดังกล่าวได้⁵⁶

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่า เขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์จะแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ เขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ Dentou-teki-Kenzoubutsu-gun-Hozon-Chiku (District for Preservation of a Group of traditional buildings) ที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อรักษากลุ่มอาคารดั้งเดิมที่ถือว่ามีคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ ซึ่งรวมถึงสภาพแวดล้อมโดยรอบที่เป็นส่วนสำคัญในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ในเขตอนุรักษ์ และ

⁵³ Article 143, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁵⁴ Article 146, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁵⁵ Article 144, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁵⁶ Article 145, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

เขตการอนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ Juuyou-Dentou-teki-Kenzoubutsu-gun-Hozon-Chiku (Important District for Preservation of a Group of traditional buildings) ที่ได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ⁵⁷ ซึ่งเป็นการยอมรับถึงคุณค่าที่สูงเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ คณะกรรมการเขตอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิมแห่งชาติ Denkenkyo (National Council for Preservation Districts for Traditional Buildings) ซึ่งประกอบไปด้วยเทศบาลที่มีเขตอนุรักษ์อาคารแบบดั้งเดิม ได้มีการจำแนกประเภทของย่านประวัติศาสตร์ไว้ 8 ประเภท⁵⁷ ดังนี้

1. หมู่บ้าน (Villages) จะเป็นหมู่บ้านที่แสดงให้เห็นถึงรากฐานของการใช้ชีวิตแบบญี่ปุ่นที่มีความสัมพันธ์กับการทำเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง โดยหมู่บ้านเหล่านี้มักจะมีโครงสร้างทางกายภาพของที่อยู่อาศัยในลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ อันเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของในแต่ละภูมิภาคที่ช่วยในการสร้างภูมิทัศน์ของหมู่บ้านให้มีคุณลักษณะเฉพาะ อันแสดงให้เห็นถึงความน่าสนใจของวิถีชีวิตญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ หมู่บ้านภูเขา หมู่บ้านเกษตรกรรม หมู่บ้านเกาะ

2. ย่านเมืองพักแรม (Streetscapes of post towns) เป็นพื้นที่เมืองตามทางหลวงที่เชื่อมต่อกับเมืองโตเกียวหรือเมืองใหญ่อื่น ๆ สร้างขึ้นในสมัยเอโดะ (17th Century on) เพื่อใช้เป็นที่พักในระหว่างเดินทางไปยังเมืองต่าง ๆ ในศูนย์กลางของย่านเมืองพักแรมมักจะมีโรงแรม โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ฮอนจิน (honjin) เป็นโรงแรมที่พักสำหรับผู้ปกครองหรือไดเมียว (daimyo) และวากิจิน (wakijin) เป็นโรงแรมที่พักสำหรับเจ้าหน้าที่ทั่วไป บางแห่งจะมีเขตสำหรับผู้ค้าส่งและสถานที่สำหรับแขวนป้ายประกาศ และมีการสร้างบ้านพักพักอาศัยหลายหลังตามทางหลวง ภูมิทัศน์ของเมืองพักแรมมักจะมีทัศนียภาพที่สวยงามและดึงดูดใจให้ผู้คนสนใจมาท่องเที่ยว

3. ย่านเมืองท่า (Streetscapes related to the seaport) จากลักษณะภูมิประเทศของญี่ปุ่นที่ล้อมรอบไปด้วยทะเลทุกด้าน ส่งผลให้เกิดชุมชนการค้าทางทะเลทั้งทางฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก ซึ่งได้พัฒนาขึ้นมาในสมัยเอโดะเช่นเดียวกัน จากภูมิทัศน์อันเป็นเอกลักษณ์ของถนนที่เชื่อมต่อสู่ทะเลในพื้นที่ชายฝั่งของญี่ปุ่น และการตั้งถิ่นฐานของพ่อค้าชาวต่างชาติส่งผลให้ลักษณะของอาคารบ้านเรือนมีการผสมผสานระหว่างชาติต่าง ๆ กับญี่ปุ่น เมื่อสิ้นสุดยุคเอโดะย่านเมืองท่าได้มีความเจริญรุ่งเรืองในฐานะศูนย์กลางทางการค้าที่เชื่อมต่อกับโลกผ่านการเดินเรือในยุคสมัยใหม่ ภูมิทัศน์อันเป็นเอกลักษณ์เหล่านี้ยังคงดึงดูดผู้มาเยือนอย่างต่อเนื่อง

⁵⁷ Denkenkyo, “Categories of Historic Districts,” Retrieved on May 14, 2021, from <https://www.denken.gr.jp/english/categories.html>

4. ย่านเมืองการค้า (Streetscapes of merchant structures) ตั้งแต่ต้นยุคเอโดะ (ศตวรรษที่ 17) จนถึงยุคสมัยใหม่ (ตั้งแต่ปี 1868) สินค้าและผลิตภัณฑ์มักจะถูกรวบรวมไว้ในเมืองสำคัญที่มีความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ จนทำให้พื้นที่เมืองเจริญรุ่งเรืองผ่านการค้าขาย ส่งผลให้เจ้าของอาคารบ้านเรือนมักจะมีเงินในการลงทุนสำหรับการก่อสร้างและประดับตกแต่งอาคาร บ้านเรือน หรือร้านค้า ส่งผลให้เกิดทัศนียภาพที่สวยงาม ซึ่งปัจจุบันกำลังถูกปรับให้เข้ากับการใช้งานที่แตกต่างกัน

5. ย่านชุมชนริมถนนอุตสาหกรรม (Streetscapes related to industry) เป็นชุมชนที่เกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตหรือการทำเหมืองแร่ โดยจะใช้วัสดุและเทคโนโลยีที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของพื้นที่ในการก่อสร้างบ้านเรือน ส่งผลให้เกิดภาพท้องถนนที่คุ้นลักษณะเฉพาะ นอกจากนี้ กิจกรรมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมในท้องถิ่นยังคงสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน

6. ย่านเมืองที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ศาลเจ้าหรือวัด (Streetscapes centered on shrines and temples) เป็นย่านชุมชนที่ได้มีการพัฒนาเมืองบนพื้นดินหรือหน้าศาลเจ้าหรือประตูวัด ซึ่งแต่ละแห่งจะมีความแตกต่างกันตามคติความเชื่อของศาสนา โดยจะสะท้อนถึงรูปแบบการสักการะ ช่วงเวลาแห่งการก่อตั้ง หรือภูมิประเทศ และการรักษาบรรยากาศที่สงบพร้อมกับประเพณีทางศาสนา

7. ย่านโรงน้ำชา (Streetscapes of teahouses) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 จนถึงยุคสมัยใหม่ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจปรากฏขึ้นตามวัฒนธรรมอันรุ่มรวยของพ่อค้าและชาวเมือง ในเมืองดังกล่าวมักจะมีโรงน้ำชากระจุยกระจาย หอห้องนั่งเล่นบนชั้นสองได้รับการพัฒนาให้เป็นสถานที่พบปะสังสรรค์ที่ดี บรรยากาศสมัยก่อนยังสัมผัสได้จนถึงทุกวันนี้

8. ย่านหมู่บ้านซามูไร (Streetscapes of samurai residences) สังคมนักรบในยุคเอโดะของญี่ปุ่นได้มีการก่อตั้งเมืองที่เรียกว่าเมืองปราสาท (castle town) เป็นเมืองที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ปราสาท โดยพื้นที่โดยรอบจะเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับซามูไรและชาวเมือง ตลอดจนถึงศาลเจ้าและวัดต่าง ๆ เขตที่อยู่อาศัยของซามูไรจะมีบริเวณกว้างขวาง ซึ่งได้วางโครงสร้างหลักและสวนไว้ตรงกลางของสถานที่ ล้อมรอบด้วยกำแพงและประตู เป็นสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่น่าอยู่อันอุดมไปด้วยความเขียวขจี

3.3.1.4 มาตรการในการควบคุมอาคาร

Building Standards Act 1950 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับขนาด ความสูง ประเภท โครงสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกของอาคาร เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของบ้านเมือง และเพื่อปกป้องชีวิต สุขภาพ และทรัพย์สินของคนที่อยู่อาศัย

อยู่⁵⁸ แต่ในกฎหมายฉบับนี้ก็มิข้อยกเว้นอยู่ว่าที่จะไม่นำบทบัญญัติและกฎระเบียบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้มีการกำหนดให้เป็นทรัพย์สินสมบัติของชาติประเภททรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญหรือทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้านที่สำคัญหรือโบราณสถานหรืออนุสาวรีย์ของสถานที่ทางประวัติศาสตร์หรืออาคารที่มีการกำหนดให้เป็นอาคารอนุรักษ์ หรืออาคารที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นงานศิลปะที่สำคัญ เป็นต้น ตาม Law for the Protection of Cultural Properties 1950⁵⁹ แต่ถึงแม้ว่าข้อกำหนดต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้จะมีให้นำไปใช้กับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ได้รับการคุ้มครองแล้วไว้แล้วตาม Law for the Protection of Cultural Properties 1950 แต่ข้อกำหนดต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้สามารถนำมาใช้กับพื้นที่ที่ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ได้

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัตินี้ก็ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้กับการดูแลรักษาอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้มีการฟื้นฟูหรือเขตฟื้นฟูเมือง โดยภายในเขตฟื้นฟูเมืองนั้นจำนวนของอาคาร ขนาดและความสูงของอาคารจะต้องสอดคล้องกับการวางผังเมืองของเขตฟื้นฟูเมือง แต่ข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในผังเมืองของเขตฟื้นฟูเมืองจะไม่นำไปใช้บังคับกับส่วนที่เป็นโครงสร้างหลัก ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างแบบไม้ โครงสร้างเหล็ก หรือโครงสร้างที่เป็นปูนที่มีไม่เกิน 2 ชั้น และไม่มีชั้นใต้ดิน ห้องน้ำสาธารณะ สถานีตำรวจ และอาคารอื่น ๆ ที่สร้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาคารในโรงเรียน เป็นต้น สำหรับตำแหน่งของผนังของอาคารหรือเสาของอาคารจะต้องไม่มีการก่อสร้างที่เกินไปจากตำแหน่งที่กำหนดไว้ในผังเมืองของเขตฟื้นฟูเมือง สำหรับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยภายในเขตฟื้นฟูเมืองนั้นจะมีการกำหนดอัตราการก่อสร้างอาคารไว้ว่าจะต้องไม่เกินขีดจำกัดสูงสุดที่กำหนดไว้ในผังเมืองของเขตฟื้นฟูเมือง ความสูงของอาคาร และตำแหน่งของผนังของอาคารหรือเสาของอาคารจะต้องมีความสูงและตำแหน่งไม่เกินไปจากที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับการปรับปรุงสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย⁶⁰

3.3.2 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

ประวัติความเป็นมาของกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นมีจุดเริ่มต้นมาจากปฏิรูปญี่ปุ่นในสมัยเมจิ Meiji Ishin (Meiji Restoration) จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและวัฒนธรรมส่งผลให้สมบัติทางประวัติศาสตร์และอาคารเก่าแก่ตกอยู่ในความเสี่ยงต่อการถูกทำลาย ความเป็นตะวันตกและความทันสมัยกำลังคุกคามอาคารประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น รวมถึงการต่อต้านพุทธศาสนาของชาวตะวันตกได้นำสู่การทำลายวัตถุและสิ่งปลูกสร้างทาง

⁵⁸ Article 1, Building Standards Act 1950.

⁵⁹ Article 3, Building Standards Act 1950.

⁶⁰ Article 60-2, Building Standards Act 1950.

พุทธศาสนาจำนวนมาก ส่งผลให้ในปี ค.ศ. 1871 รัฐบาลจึงได้ออกประกาศการอนุรักษ์วัตถุทางประวัติศาสตร์ Kokikynbntsuhozonho no Fukoku (The Historic Objects Preservation Proclamation)⁶¹ เพื่อใช้ในการปกป้องรักษาวัตถุทางประวัติศาสตร์อันเป็นชิ้นส่วนของอาคารโบราณเพียงเท่านั้น แต่ยังมีได้ครอบคลุมถึงการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ ต่อมาประกาศดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยมีกฎหมายฉบับใหม่เข้ามาแทน คือ กฎหมายอนุรักษ์ศาลเจ้าชินโตและวัดในพุทธศาสนา Koshaji Hozonho (The Historic Shinto Shrines and Buddhist Temples Preservation Law) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ครอบคลุมทั้งสังฆาริมทรัพย์และสังฆาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ใช้ในการอนุรักษ์อาคาร กฎหมายฉบับนี้เกิดจากสำนึกรักในเชื้อชาติของชาวญี่ปุ่นหลังจากการเกิดสงครามชิโน-ญี่ปุ่น (Sino-Japan War ค.ศ. 1894 – 1895) ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้อาคารและสมบัติที่เป็นของหน่วยงานทางศาสนาได้ถูกกำหนดให้เป็นอาคารคุ้มครองพิเศษ Tokubetsuhogo Kenzobutsu (Special Protection Buildings) หรือ สมบัติของชาติ Kokuhou (National Treasures)⁶² และนี่ได้กลายเป็นต้นแบบของการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นจนถึงปัจจุบัน

จากการพัฒนาเมืองและการเติบโตของประชากรส่งผลให้มีการทำลายโบราณสถานและอนุสรณ์ทางธรรมชาติ ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่ ณ ตอนนั้นไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงสิ่งเหล่านี้ ทำให้ในปี ค.ศ. 1919 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์ ทิวทัศน์ที่สวยงาม และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติ Shiseki Meisho Tennenkinenbutsu Hozonho (Law for the Preservation of Historic Sites, Scenic Beauty and Natural Monuments) เพื่อเป็นการขยายขอบเขตในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเพิ่มหมวดหมู่เกี่ยวกับอนุสรณ์ทางธรรมชาติ tennen kinen-butsu (Natural Monument) และสถานที่ที่มีทัศนียภาพที่งดงาม meisho (Area of Scenic Beauty)⁶³ ต่อมาในปี ค.ศ. 1929 ได้มีการออกกฎหมายการอนุรักษ์สมบัติของชาติ Kokuhou Hozonho (Law for the Preservation of National Treasures) มาใช้บังคับแทนและยกเลิกกฎหมายอนุรักษ์ศาลเจ้าชินโตและวัดในพุทธศาสนา เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวนี้มุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะอาคารที่หน่วยงานทางศาสนาเป็นเจ้าของเท่านั้น ส่งผลให้อาคารประวัติศาสตร์ของรัฐบาลหรือของ

⁶¹ Ioan Trifu, “Reform in Late Occupation Japan The 1950 Law for the Protection of Cultural Properties,” No.43 *Protection of Cultural Properties*, pp.209 – 210 (2017).

⁶² Asano Satoshi, *supra* note 49, p.238.

⁶³ Ioan Trifu, *supra* note 61, p.211.

ท้องถิ่นถูกทำลาย โดยกฎหมายฉบับใหม่ยังคงให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมทั้งอาคารเก่าแก่ตามกฎหมายฉบับเดิม และได้ขยายมาตรการในการอนุรักษ์ไปถึงอาคารประวัติศาสตร์ทุกประเภทไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของรัฐบาลกลาง ท้องถิ่น หรือประชาชน⁶⁴ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1933 ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ศิลปวัตถุที่สำคัญ Juyobijutsuhinto no Hozonnikansuru Horitsu (Law for the Preservation of Important Art Objects) อันเป็นผลมาจากการที่วัตถุโบราณจำนวนมากที่ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติได้ถูกส่งออกไปขายยังต่างประเทศ มาตรการของกฎหมายฉบับนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อหยุดยั้งการส่งออกไว้ชั่วคราวจนกว่าวัตถุโบราณเหล่านั้นจะถูกกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติ⁶⁵

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ทั้งการขาดแคลนอาหารและราคาของสินค้าพื้นฐานที่สูงเกินควร ส่งผลให้รัฐบาลมิได้สนใจที่จะทำการบำรุงรักษาอาคารประวัติศาสตร์ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤตอันเกิดจากสงคราม จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1949 ได้เกิดเพลิงไหม้ที่วัดโฮริวจิ ซึ่งเป็นโครงสร้างไม้ที่เก่าแก่ที่สุดของญี่ปุ่น ส่งผลให้จิตรกรรมฝาผนังที่เป็นสมบัติของชาติถูกทำลายและอาคารได้รับความเสียหายอย่างรุนแรง⁶⁶ จากเหตุการณ์ครั้งนี้ก่อให้เกิดกระแสการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม จนนำไปสู่การตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม Bunkazi Hogohou (Law for the Protection of Cultural Property 1950) ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายอนุรักษ์ก่อนหน้านี้ทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ 1. กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์สถานที่ทางประวัติศาสตร์ ทิวทัศน์ที่สวยงาม และอนุสรณ์สถานทางธรรมชาติ 2. กฎหมายอนุรักษ์สมบัติของชาติ และ 3. กฎหมายอนุรักษ์ศิลปวัตถุที่สำคัญ⁶⁷ เพื่อเป็นการรวบรวมมรดกทางวัฒนธรรมทุกประเภทของญี่ปุ่นให้มาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ภายใต้คำเรียกว่าทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Bunka-zai) โดยกฎหมายฉบับนี้สามารถกำหนดกรอบในการทำงานเพื่อการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมได้ครอบคลุมกว่ากฎหมายทุกฉบับที่เคยมีมา อีกทั้งยังเปิดโอกาสในการที่จะรวบรวมรายการของมรดกทางวัฒนธรรมที่หลากหลายยิ่งขึ้น

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางวัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมคุณภาพของวัฒนธรรมในสังคมญี่ปุ่น และสามารถที่จะเอื้อประโยชน์ต่อ

⁶⁴ Asano Satoshi, *supra* note 49, p.238.

⁶⁵ Emiko Kakiuchi, "Cultural heritage protection system in Japan: current issues and prospects for the future," *GRIPS Discussion Paper*, p.3 (July 2014).

⁶⁶ Ioan Trifu, *supra* note 61, pp.214 - 215.

⁶⁷ Asano Satoshi, *supra* note 49, p.239.

วิวัฒนาการของวัฒนธรรมโลก แต่ในขณะเดียวกันยังสามารถรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติไว้ได้อย่างสมบูรณ์⁶⁸ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดลำดับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมออกเป็น 2 ระดับ⁶⁹ คือ สมบัติของชาติ (National Treasure) ถือเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญสูงสุด ทำให้ในการดำเนินการอนุรักษ์จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล และทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ (Important Cultural Property) นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังให้ความสำคัญกับประชาชนและรัฐบาลท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนที่สำคัญในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรม โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับบทบาทมากขึ้นในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นตนเอง รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Committee for the Protection of Cultural Properties) เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบตามกฎหมาย ทำการศึกษาวิจัย และจัดลำดับความสำคัญของการอนุรักษ์⁷⁰ โดยให้จัดตั้งเป็นสำนักงานภายนอกของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) เพื่อประกันความเป็นอิสระจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ และป้องกันแรงกดดันทางการเมือง⁷¹ สำหรับการกำหนดขอบเขตของการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายฉบับนี้นั้นได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยได้มีการแบ่งประเภทของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมไว้ดังนี้⁷²

(1) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่างหรือจับต้องได้ (Tangible Cultural Properties) ได้แก่ อาคาร รูปภาพ งานประติมากรรม งานวรรณกรรม ผลงานทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ซึ่งมีคุณค่าสูงในทางประวัติศาสตร์หรือศิลปะของประเทศ และโบราณวัตถุที่มีคุณค่าสูงในทางวิทยาศาสตร์

(2) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่มีรูปร่างหรือจับต้องไม่ได้ (Intangible Culture Properties) ได้แก่ ศิลปะและทักษะที่นำมาใช้ในการแสดง ดนตรี ความรู้เทคนิคงานช่าง และผลงานทางวัฒนธรรมที่ไม่มีรูปร่างอื่น ๆ ซึ่งมีคุณค่าสูงในทางประวัติศาสตร์หรือศิลปะของประเทศ

⁶⁸ Article 1, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁶⁹ Article 27, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁷⁰ Andre Sorensen, *The Making of Urban Japan*, (London: Routledge, 2002), p.320.

⁷¹ Ioan Trifu, *supra note 61*, p.226.

⁷² Article 2, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

(3) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมือง (Folk Cultural Properties) ได้แก่ จารีตประเพณีเกี่ยวกับอาหาร เครื่องแต่งกาย ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ ความเชื่อทางศาสนา เทศกาล การบันเทิง รวมทั้งการจัดอุปกรณ์เพื่อการดังกล่าวซึ่งเป็นสาระสำคัญในการทำความเข้าใจวิถีชีวิตของประชาชน

(4) ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ถูกฝัง (Treasure Trove)

(5) แหล่งประวัติศาสตร์ สถานที่ซึ่งมีความงดงามทางทิวทัศน์ และอนุสรณ์ทางธรรมชาติ (Historic Sites, Places of Scenic Beauty and Natural Monuments) ได้แก่ โบราณสถานและสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าสูงในทางประวัติศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ของประเทศ อุทยาน สะพาน หุบเขา ชายหาด ภูเขา และสถานที่ที่มีภูมิประเทศสวยงามและมีคุณค่าสูงในเชิงศิลปะ ตลอดจนพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ ลักษณะทางธรณีวิทยาและแร่ ซึ่งมีคุณค่าในทางวิทยาศาสตร์สำหรับประเทศ

(6) ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (Cultural Landscape) หมายถึง ภูมิทัศน์ที่สร้างขึ้นโดยวิถีชีวิตหรือการประกอบอาชีพของผู้คนในชุมชน ตลอดจนสภาพภูมิอากาศและสภาพภูมิประเทศที่เกิดขึ้นในชุมชนดังกล่าว และถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของชาวญี่ปุ่น

(7) เขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารแบบดั้งเดิม (Preserved District for a Group of Traditional Buildings) ได้แก่ กลุ่มอาคารโบราณซึ่งมีคุณค่าสูง โดยมีความงดงามแบบดั้งเดิมและคุณค่าทางประวัติศาสตร์เมื่อประกอบกับสภาพแวดล้อม

(8) การคุ้มครองเทคนิคการอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Protection of Conservation Techniques for Cultural Property)

จากความหลากหลายของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมทั้ง 8 ประเภทนั้น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งหลักการที่จะคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตามกฎหมายฉบับนี้ของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้มีการกำหนดมาตรการที่มีความเข้มงวดต่างกัน โดยจะขึ้นอยู่กับความสำคัญของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมแต่ละประเภท ถ้าเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญสูงจะอยู่ภายใต้ระบบการประกาศกำหนดหรือคัดเลือก ส่วนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในการควบคุมเป็นพิเศษจะอยู่ภายใต้ระบบจดทะเบียนซึ่งเป็นการยอมรับการมีอยู่ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น ซึ่งลักษณะของการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นแต่ละรูปแบบสามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) การประกาศ (Designation) หมายถึง ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญ โดยเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าสูงที่สุดที่จะได้รับการรับรองจากรัฐบาลกลาง

ซึ่งจะมีการกำหนดข้อจำกัดที่เข้มงวดเพื่อควบคุมมิให้เจ้าของทรัพย์สินทำการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินให้สูญเสียคุณค่า แต่ก็จะทำให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพย์สินเช่นว่านี้

(2) การคัดเลือก (Selection) หมายถึง การขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มาจากการเสนอ (nomination) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สำนักงานการวัฒนธรรมพิจารณาและคัดเลือกเพื่อขึ้นทะเบียน

(3) การจดทะเบียน (Registration) หมายถึง การระบุว่าทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นมีความสำคัญแต่ยังไม่ได้มีการประกาศว่าเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ เนื่องจากว่าภาครัฐยังไม่มียกประมาณเพียงพอในการที่จะดูแลทรัพย์สินกลุ่มนี้ แต่จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในการปกป้องในขั้นแรกก่อน

การกำหนดระบบในการคุ้มครองที่หลากหลายเช่นนี้ช่วยให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถกำหนดวิธีการป้องกันที่หลากหลายเช่นกัน โดยจะมีมาตรการในการควบคุมที่มีความเข้มข้นต่างกัน ซึ่งจะลดหลั่นไปตามระดับความสำคัญ ซึ่งระบบของการลงทะเบียนหรือคัดเลือกเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมยังสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการตามที่รัฐหรือกฎหมายได้กำหนดไว้

3.3.2.1 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้นั้น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ ในการที่จะกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่มีความสำคัญเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่สำคัญ และหากปรากฏว่ามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่สำคัญนั้นมีคุณค่าสูงจากมุมมองของวัฒนธรรมโลก รัฐมนตรีอาจกำหนดให้เป็นสมบัติของชาติได้⁷³ เมื่อได้มีการกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรมอันใดเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญหรือเป็นสมบัติของชาติแล้วจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นทางการ พร้อมกับออกหนังสือรับรองและจะต้องส่งหนังสือไปแจ้งให้เจ้าของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่ถูกประกาศให้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญหรือสมบัติของชาติทราบด้วย โดยให้มีผลใช้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ให้มีผลบังคับใช้กับเจ้าของก็ต่อเมื่อได้รับหนังสือบอกล่าวนับตั้งแต่เวลาที่เอกสารข้อมูลที่กำหนดไว้ในวรรคเดียวกันถึงเจ้าของดังกล่าว⁷⁴ ในกรณีที่มรดกทาง

⁷³ Article 27, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁷⁴ Article 28, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

วัฒนธรรมที่สำคัญหรือสมบัติของชาติได้สูญเสียคุณค่าความสำคัญไปหรือด้วยเหตุผลพิเศษอื่น ๆ รัฐมนตรีอาจยกเลิกการกำหนดดังกล่าวได้ แต่การยกเลิกจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁵

ในการบริหารจัดการเพื่อที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมรัฐบาลจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสม และจะต้องเคารพเอกชนผู้มีสิทธิหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้น ดังนั้น ในการปฏิบัติรัฐบาลจะแสวงหาข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชน สำหรับการจัดการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญผู้อำนวยการของสำนักงานกิจการวัฒนธรรม (The Commissioner for Cultural Affairs) อาจให้คำแนะนำแก่เจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมได้⁷⁶ และเจ้าของทรัพย์สินก็ต้องปฏิบัติตามกฎหรือข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการฯ รวมถึงคำสั่งของผู้อำนวยการฯ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางวัฒนธรรมหรือเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม เจ้าของจะต้องรายงานการโอนและการสูญเสียใด ๆ หรือความเสียหายให้รัฐบาลทราบ เพื่อที่รัฐบาลจะได้ทราบถึงสภาพของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ได้มีการประกาศกำหนดทั้งหมด หรือหากจำเป็น อาจแต่งตั้งบุคคลเพื่อสอบสวนว่าทรัพย์สินนั้นมีความเสี่ยงที่จะถูกทำลายหรือไม่ แต่ในกรณีที่ไมปรากฏเจ้าของ หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่มีความสามารถในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ผู้อำนวยการฯ อาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลอื่นใดทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางวัฒนธรรมนั้นแทนก็ได้ โดยองค์กรหรือนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น⁷⁷

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินดำเนินการซ่อมแซมให้เป็นปกติ⁷⁸ แต่จะต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการฯ ทราบ รวมถึงจะต้องได้รับอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการ ถ้าปรากฏว่าผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ไม่สามารถแบกรับค่าใช้จ่ายสำหรับการบริหารหรือจัดการซ่อมแซมทรัพย์สินนั้นได้ รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่เจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม⁷⁹ ถ้าปรากฏว่าทรัพย์สินทางวัฒนธรรมตกอยู่ในสภาพที่จะถูกทำลาย เนื่องจากการดูแลจัดการที่ไม่ดีของเจ้าของ ผู้อำนวยการฯ อาจออกคำสั่งหรือให้คำแนะนำในการดูแลซ่อมแซมได้ แต่ในกรณีที่เจ้าของไม่ยอมดำเนินการตามคำแนะนำ ผู้อำนวยการฯ

⁷⁵ Article 29, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁷⁶ Article 30, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁷⁷ Article 32, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁷⁸ Article 34, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁷⁹ Article 35, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

สามารถเข้าไปดำเนินการแทนได้ แต่จะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อน⁸⁰ โดยจะเรียกค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการเข้าไปดำเนินการจากเจ้าของด้วยก็ได้ ทั้งนี้ จำนวนเงินเพื่อดำเนินการซ่อมแซมนั้นให้เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณ⁸¹ แต่ถ้าเกิดความเสียหายจากการซ่อมแซมหรือการเข้าไปดำเนินการใด ๆ รัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เจ้าของด้วย ในกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญมีความประสงค์จะโอนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญให้แก่บุคคลอื่น จะต้องเสนอขายให้แก่รัฐก่อน หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลที่ทำหน้าที่ดูแลทรัพย์สินดังกล่าวประสงค์จะซื้อทรัพย์สินนั้นไว้ก็อาจยื่นคำร้องขอเงินช่วยเหลือจากรัฐได้⁸²

หากปรากฏว่ามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ที่ภาครัฐเห็นว่ามี ความสำคัญ แต่ยังมีได้มีการประกาศให้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ ดำเนินการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินนั้นตามคำแนะนำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์⁸³ โดยให้นำมาตรการที่ใช้กับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดมาตรการในการให้คำแนะนำในการจัดการดูแลหรือซ่อมแซมแก่เจ้าของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้อื่นที่มีใช้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญและที่มีได้ขึ้นทะเบียนอีกด้วย⁸⁴

จากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1975 ได้มีการกำหนดรูปแบบการอนุรักษ์อีกหนึ่งระบบคือ เขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารดั้งเดิม เพื่อใช้ในการปกป้องเมือง หมู่บ้าน และย่านประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่น ระบบนี้ช่วยให้เทศบาลสามารถรักษาอาคารประวัติศาสตร์และพื้นที่โดยรอบไว้ได้ นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดทำกฎระเบียบหรือแผนการอนุรักษ์เพื่อดำเนินการอนุรักษ์ในเขตอนุรักษ์ของตนเอง โดยจะได้รับคำแนะนำจากสำนักงานกิจการวัฒนธรรม รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินและการลดหย่อนภาษีให้กับโครงการอนุรักษ์ของเทศบาล เช่น การฟื้นฟู การปรับปรุงอาคาร และการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการป้องกันภัยพิบัติเมื่อเทศบาลได้ประกาศเขตอนุรักษ์ของตนเองแล้ว หากปรากฏว่าเขตอนุรักษ์นั้นมีความสำคัญระดับชาติ เทศบาลอาจนำเสนอเขตอนุรักษ์นั้นต่อรัฐบาล โดยรัฐบาลจะคัดเลือกเขตอนุรักษ์ที่เห็นว่ามี

⁸⁰ Article 38, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁸¹ Article 40, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁸² Article 46, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁸³ Article 57, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁸⁴ Article 70, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

ความสำคัญ และจัดประเภทให้เป็นเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ⁸⁵ ซึ่งระบบของการบริหารจัดการในเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์นั้น สำนักงานกิจการวัฒนธรรม (Agency for Cultural Affairs) ของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดระเบียบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการดำเนินการบริหารจัดการเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ไว้ 4 ขั้นตอน คือ การสำรวจสภาพชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ การดำเนินการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ และการขอรับคัดเลือกเป็นพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญดังนี้⁸⁶

1. การสำรวจสภาพชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ คือ การสำรวจลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่จะครอบคลุมทุกองค์ประกอบของย่าน การสำรวจสภาพสังคม และทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ เพื่อทราบถึงข้อมูลและสภาพการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ รูปแบบการดำเนินชีวิตและทัศนคติของประชาชนต่อการอนุรักษ์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องลงพื้นที่ไปสำรวจด้วยตนเองร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาของท้องถิ่น โดยในการสำรวจถือได้ว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่ง ที่ภาครัฐจะใช้ในการพูดคุยและทำความเข้าใจถึงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของชุมชน รวมถึงถ่ายทอดวิธีการในการอนุรักษ์ที่ถูกต้องให้กับประชาชน ซึ่งการสร้างความรู้เช่นนี้จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในขั้นตอนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลลัพธ์จากการศึกษานี้จะถูกนำไปประเมินคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม และในขั้นตอนการสำรวจนี้ท้องถิ่นสามารถขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากสำนักงานกิจการวัฒนธรรมได้ ซึ่งวัตถุประสงค์ของการสำรวจคือการสร้างฐานข้อมูลและสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับคนในท้องถิ่น

2. การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ คือ เมื่อได้ดำเนินการสำรวจเสร็จแล้ว ในกรณีที่ประชาชนเห็นด้วยกับการอนุรักษ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาจะจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์และร่างกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ รวมถึงร่างแผนการอนุรักษ์ขั้นพื้นฐาน ซึ่งในแผนการอนุรักษ์จะต้องประกอบไปด้วยการระบุนโยบายที่จะอนุรักษ์ การวางกรอบแผนการจัดการ

⁸⁵ Agency for Cultural Affairs, “Preservation Districts for Groups of Traditional Buildings,” Retrieved on May 16, 2021, from https://www.bunka.go.jp/english/policy/cultural_properties/introduction/historic_buildings/

⁸⁶ ณัฐพงศ์ พันธน์น้อย, “กระบวนการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ในประเทศไทย,” เล่มที่ 67 วารสารวิชาการสถาปัตยกรรมศาสตร์, น.41 - 47 (January – December 2018).

สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ เช่น การติดตั้งกระดานข้อมูล การประเมินภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น การกำหนดระดับของการสนับสนุนทางการเงินที่จะจัดสรรให้เจ้าของอาคารที่ได้รับการอนุรักษ์ โดยพื้นฐานแล้วในแผนการอนุรักษ์จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานในการอนุญาตก่อสร้าง มาตรฐานการบูรณะอาคาร และมาตรฐานการปรับปรุงสภาพเมือง⁸⁷ แล้วจึงนำไปปรึกษาหารือร่วมกับสำนักกิจการวัฒนธรรม หากประชาชนยังไม่สนใจท้องถิ่นจะต้องทำการรณรงค์เพิ่มเติมก่อนจึงจะจัดทำร่างดังกล่าวได้ เมื่อสำนักกิจการวัฒนธรรมได้รับร่างแล้วจะนำไปพิจารณากับข้อมูลการสำรวจและจัดประชุมเพื่อให้คำแนะนำแก่ท้องถิ่นในการปรับปรุงร่างให้เหมาะสม เมื่อท้องถิ่นได้ปรับปรุงเนื้อหาเสร็จแล้วให้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับการอนุรักษ์ตามระเบียบของสำนักกิจการวัฒนธรรม โดยคณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชนในพื้นที่ ผู้นำชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างดังกล่าวให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแนวทางการอนุรักษ์และพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ ซึ่งรายละเอียดตรงนี้จะนำไปใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการกำหนดเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์สำคัญ⁸⁸ และในการกำหนดเขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์จะต้องจัดให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างดังกล่าว โดยจะต้องมีการข้อมูลที่ครบถ้วนแก่ประชาชน ทำให้ท้องถิ่นมักจะทำเอกสารเพื่ออธิบายถึงกฎระเบียบ ขั้นตอน เกณฑ์ในการรับการสนับสนุนจากภาครัฐ แนวทางการออกแบบและปรับปรุงอาคารให้มีสภาพสอดคล้องกับภูมิทัศน์ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายแล้ว ให้ดำเนินการแจ้งผลการดำเนินการไปยังสำนักกิจการวัฒนธรรมเพื่อรับฟังความคิดเห็นครั้งสุดท้ายก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่น และประกาศเขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์

3. การดำเนินการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ เป็นขั้นตอนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรณรงค์ให้ประชาชนในพื้นที่ทำการปรับปรุงอาคารของตนให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่นและแนวทางการอนุรักษ์ที่กำหนดไว้ โดยท้องถิ่นจะใช้ข้อมูลพื้นฐานเป็นตัวช่วยในการแนะนำการปรับปรุงอาคารให้กับประชาชน ในขั้นตอนนี้ท้องถิ่นจะร่วมมือกับประชาชนที่สนับสนุนการอนุรักษ์ในการรณรงค์ให้ผู้อยู่อาศัยรายอื่นหันมาร่วมกันสนับสนุนการอนุรักษ์ โดยภาคประชาชนจะทำหน้าที่ในการโน้มน้าวและเผยแพร่คุณประโยชน์ให้กับประชาชนรายอื่น ส่วนท้องถิ่น

⁸⁷ Terdsak Tachakitchorn, "Denken System in JAPAN: Important District for Preservation of a Group of Traditional Buildings," Vol.5 *Nakhara: Journal of Environmental Design and Planning*, p.58 (2009).

⁸⁸ *Ibid.*, p.58.

จะทำหน้าที่แนะนำและอำนวยความสะดวกทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับการออกแบบ การซ่อมแซม และ จะควบคุมการปรับปรุงหรือการก่อสร้างให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติท้องถิ่น จากการตรวจสอบรูปแบบ ของอาคารตามขั้นตอนการขออนุญาต และการให้บริการออกแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้างแก่ ประชาชน ซึ่งในการขออนุญาตหากพบว่าการออกแบบอาคารไม่เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ กำหนดไว้ ก็จะทำให้คำแนะนำในการปรับปรุงให้ถูกต้องถึงจะอนุญาตให้ดำเนินการได้ โดยเจ้าหน้าที่ มักจะให้การช่วยเหลือจากการให้บริการออกแบบอาคารให้กับประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึง บางครั้งอาจช่วยในการควบคุมการก่อสร้างด้วย เพื่อไม่ให้ประชาชนรู้สึกถึงความยุ่งยากในการ ดำเนินการอนุรักษ์ ซึ่งการควบคุมรูปแบบการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารนั้นมักจะควบคุมเพียงแค่ รูปลักษณะภายนอกของอาคาร ส่งผลให้ท้องถิ่นและเจ้าของอาคารสามารถออกแบบพื้นที่ใช้สอย ภายในอาคารให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำรงชีวิตของตนได้ ไม่เหมือนกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ สำคัญซึ่งทั้งภายนอกและภายในจะต้องได้รับการอนุรักษ์ไว้อย่างเข้มงวด⁸⁹ ส่วนคณะกรรมการกำกับ การอนุรักษ์จะมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพของอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้เป็นไปตามหลักวิชาการ นอกจากนี้ การดำเนินการซ่อมแซมหรือปรับปรุงอาคารมักจะได้รับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายจากท้องถิ่น เพื่อเป็นการชดเชยให้แก่เจ้าของจากการขาดโอกาสในการพัฒนา

4. การขอรับคัดเลือกเป็นพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ คือ การที่พื้นที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์และได้ดำเนินการการ อนุรักษ์แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่นั้นจะนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการฯ คัดเลือกให้เป็นเขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญตามกฎหมายว่าด้วย การคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม โดยสำนักกิจการวัฒนธรรมได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก ไว้ 3 ประการ ซึ่งพื้นที่ที่จะได้รับการคัดเลือกนั้นจะต้องมีลักษณะตรงกับเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังนี้ คือ 1. เป็นเขตอนุรักษ์ที่มีคุณค่าทางด้านการออกแบบสูงเป็นพิเศษ (Preservation districts for groups of historic buildings whose designs are of especially high value) 2. เป็นเขตอนุรักษ์ที่สามารถรักษาสภาพดั้งเดิมไว้เป็นอย่างดี (Preservation districts for groups of historic buildings and subdivision, whose original state is well preserved) 3. เป็นเขตอนุรักษ์ที่อาคาร ประวัติศาสตร์และสภาพแวดล้อมโดยรอบที่แสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน (Preservation districts for groups of historic buildings and the environs which noticeably show local characteristics)⁹⁰ โดยพื้นที่ที่ได้รับการคัดเลือกจะได้รับการอุดหนุนทางการเงินจาก

⁸⁹ Emiko Kakiuchi, *supra* note 65, p.6.

⁹⁰ The classification standard of important preservation districts for groups of historic buildings, Ministry of Education Notification No. 157 on 20 November 1975.

ภาครัฐในสัดส่วนสำหรับค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาเขตอนุรักษ์ เช่น การสนับสนุนโครงการฟื้นฟู การสนับสนุนการป้องกันอัคคีภัย การสนับสนุนการติดตั้งกระดานข้อมูล และการลดหย่อนภาษีหรือการยกเว้นภาษีทรัพย์สิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนและท้องถิ่นในการที่จะส่งเสริมการอนุรักษ์ นอกจากนี้ สำนักงานกิจการวัฒนธรรมยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับเงินสนับสนุนต้องส่งแผนงานและรายละเอียดโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่จะดำเนินการในปีต่อไปมาให้ตรวจสอบก่อนอนุมัติเงินสนับสนุน การตรวจสอบเช่นนี้ช่วยให้ภาครัฐสามารถควบคุมคุณภาพในการอนุรักษ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁹¹

3.3.2.2 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้นั้น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการที่จะประกาศกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่มีความสำคัญเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญ พร้อมกับให้การรับรองการถือครองมรดกทางวัฒนธรรมดังกล่าว โดยรูปแบบในการรับรองจะมี 3 รูปแบบ ได้แก่ การรับรองบุคคล (individual recognition) การรับรองร่วม (collective recognition) และการรับรองกลุ่ม (group recognition) เพื่อเป็นการรับรองว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีทักษะสูงสุดเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่รูปร่างและเป็นผู้ถือครองทรัพย์สินนั้น และการประกาศกำหนดและการรับรองจะต้องประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา⁹² หากว่ามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญได้สูญเสียคุณค่าความสำคัญหรือด้วยเหตุผลพิเศษอื่นใด รัฐมนตรีฯ อาจประกาศยกเลิกได้ แต่จะต้องแจ้งให้ผู้ถือครองทราบพร้อมกับประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา⁹³ การรับรองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการประกันว่าจะมีการถ่ายทอดเทคนิควิธีและศิลปวัฒนธรรมนั้นอย่างยั่งยืน

ถ้าผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องรักษาความคงอยู่ของทรัพย์สินทางวัฒนธรรม อาจจะทำมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบันทึก การฝึกอบรมในการอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม และการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือการให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ ซึ่งการให้การสนับสนุนทางการเงินนั้นก็เพื่อให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็นสำหรับการดูแลมรดกทางวัฒนธรรมแก่ผู้ครอบครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม หรืออาจกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นใดที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามา

⁹¹ ณัฐพงศ์ พันธน้อย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 86*, น.47.

⁹² Article 71, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁹³ Article 72, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

ช่วยเหลือในการดูแลและรักษา⁹⁴ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำแนะนำที่จำเป็นสำหรับการเก็บรักษาองค์ประกอบของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญแก่ผู้ครอบครองหรือผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นใดที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะดูแลและรักษาในการพัฒนาและปรับปรุงแผนการดำเนินการอนุรักษ์⁹⁵ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญ ผู้ครอบครองจะต้องแจ้งให้หน่วยงานของภาครัฐทราบด้วย

การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้อีกประเภทหนึ่งคือ การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้อื่นใด อันมิใช่มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญ เพื่อเป็นการให้การปกป้องคุ้มครองเบื้องต้น โดยภาครัฐจะช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดูแลแก่ผู้ถือครอง ซึ่งในการขึ้นทะเบียนนี้จะต้องแจ้งให้ผู้ครอบครองทราบพร้อมกันจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถือครองด้วย และให้นำมามาตรการในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁹⁶ นอกจากนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมอาจดำเนินการอนุรักษ์ โดยการคัดเลือกองค์ประกอบของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่เห็นว่ามีค่าเป็นพิเศษ อันมิใช่มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญ โดยการผลิต บันทึก และเผยแพร่ ซึ่งอาจจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการอนุรักษ์⁹⁷

ในกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมือง ซึ่งถือเป็นสิ่งที่อยู่ควบคู่กับการดำรงชีวิตประจำวันของคนญี่ปุ่น โดยสามารถแบ่งออกเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมืองที่มีจับต้องได้และจับต้องไม่ได้ ซึ่งในที่นี้จะขกกล่าวเฉพาะทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมืองที่จับต้องไม่ได้ ตามกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการวัฒนธรรมในการกำหนดให้ ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้านที่จับต้องไม่ได้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นบ้านที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ที่เหมาะสม และรัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการดูแลรักษา โดยจะมอบให้กับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นใดที่เป็นผู้ดูแล⁹⁸ นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อาจดำเนินการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมืองอื่นใด เพื่อ

⁹⁴ Article 74, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁹⁵ Article 76, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁹⁶ Article 76, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁹⁷ Article 77, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

⁹⁸ Article 87, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

ประโยชน์ในการดำเนินการอนุรักษ์ โดยการปกป้องทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมืองที่จับต้องไม่ได้ที่ได้จดทะเบียนนั้น อาจใช้มาตรการในการบันทึกข้อมูลหรือการเก็บรักษาด้วยวิธีการที่เหมาะสม โดยรัฐอาจอุดหนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็นสำหรับการดูแลรักษา และผู้อำนวยการฯ อาจให้คำแนะนำในการดำเนินการอนุรักษ์แก่ผู้ดูแลได้⁹⁹ รวมถึงให้นำมาตรการในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญมาใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์กับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมพื้นเมืองที่จับต้องไม่ได้ที่สำคัญและที่ได้ขึ้นทะเบียนด้วยโดยอนุโลม

3.3.2.3 มาตรการในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม

ในปี ค.ศ. 2004 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุมสำหรับการที่จะให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์คือ พระราชบัญญัติภูมิทัศน์ (Landscape Act 2004) โดยมีเป้าหมายเพื่อรักษาภูมิทัศน์ที่สวยงามในเมืองและหมู่บ้านต่าง ๆ กฎหมายนี้ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของญี่ปุ่นที่กล่าวถึงความสำคัญของความสวยงามของภูมิทัศน์ในเมืองและหมู่บ้าน อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการขยายการสนับสนุนทางการเงิน และหากจำเป็นให้จำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินได้ ประชาชนและองค์กรอิสระจะได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ในการดำเนินการตามกฎหมายนี้ส่งผลให้ในปีเดียวกันได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) โดยได้มีการเพิ่มประเภทของทรัพย์สินทางวัฒนธรรมประเภทใหม่คือ Cultural Landscape ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อปกป้องพื้นที่ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ในกรณีของเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารดั้งเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดพื้นที่และภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมสำหรับการคุ้มครอง และรัฐบาลกลางจะเลือกพื้นที่ที่มีคุณค่าสูงเป็นภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญจากพื้นที่ที่ท้องถิ่นได้กำหนด รวมถึงให้การสนับสนุนทางการเงิน¹⁰⁰ ต่อมาในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ในชุมชน (Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008) ได้ตราขึ้นภายใต้อำนาจร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และเกษตรกรรม พระราชบัญญัตินี้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ผ่านการสนับสนุนทางการเงินและสิทธิประโยชน์ทางภาษี อีกทั้งยังให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนการบำรุงรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ รวมถึงอาคาร

⁹⁹ Article 90, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰⁰ Emiko Kakiuchi, *supra* note 65, pp.6 - 7.

ประวัติศาสตร์อันมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ตลอดจนวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนในแต่ละภูมิภาค¹⁰¹ โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิทัศน์ดังต่อไปนี้

(1) การคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950)

ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจในการกำหนดให้เขตอนุรักษ์ภูมิทัศน์ตามมาตรา 8 หรือมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติภูมิทัศน์ (Landscape Act 2004) เป็นภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญ โดยจะคัดเลือกจากพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเสนอมา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการมาตรการในการอนุรักษ์ตามมาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการฯ (MEXT) ได้กำหนดไว้ในประกาศกระทรวง¹⁰² หากปรากฏว่าภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญได้สูญเสียคุณค่าหรือด้วยเหตุผลพิเศษอื่นใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ สามารถประกาศยกเลิกได้¹⁰³ โดยภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล¹⁰⁴ สำหรับโครงการต่าง ๆ ที่ดำเนินการเพื่อปกป้องภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม เช่น การสำรวจ ป้องกัน และการใช้แผนการบำรุงรักษา หรือโครงการที่เผยแพร่และสร้างความตระหนักในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ อีกทั้งรัฐอาจช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนของมาตรการอนุรักษ์ที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดการ ซ่อมแซม ฟื้นฟู หรือปกป้องภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ซึ่งในการดำเนินการอนุรักษ์นั้นหน่วยงานของภาครัฐจะต้องเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ครอบครองภูมิทัศน์ สิทธิในการทำเหมือง และสิทธิในทรัพย์สินอื่น ๆ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง และจะต้องให้ความสนใจกับการประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน และสาธารณประโยชน์อื่น ๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลกับการเกษตร ป่าไม้ การประมง และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะที่สำคัญของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม¹⁰⁵

¹⁰¹ Konomi Ikebe, “A Study about the Japanese landscape law including cultural landscape and Historic City Preservation and Restoration Act,” No.66 *HortResearch*, p.1 (2012).

¹⁰² Article 134, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰³ Article 135, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰⁴ Article 138, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰⁵ Article 141, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

ในกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักกิจการวัฒนธรรมเห็นว่าภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญอาจสูญหายหรือถูกทำลาย เนื่องจากการจัดการที่ไม่ดีผู้อำนวยการฯ สามารถให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่เจ้าของ เพื่อปรับปรุงวิธีการจัดการให้มีความเหมาะสม ซึ่งการออกคำสั่งหรือให้คำแนะนำนั้นจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนากับการอนุรักษ์ด้วย¹⁰⁶ นอกจากนี้ ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้อำนวยการฯ ทราบในทันทีที่ภูมิทัศน์นั้นเกิดความเสียหายหรือถูกทำลาย¹⁰⁷ หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญหรือมีการกระทำที่ส่งผลต่อการป้องกัน และผู้อำนวยการฯ อาจให้คำแนะนำที่จำเป็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ของภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญได้¹⁰⁸ ในกรณีที่ผู้อำนวยการฯ เห็นว่าจำเป็นอาจขอให้เจ้าของรายงานสถานการณ์ปัจจุบันของการจัดการหรือการฟื้นฟูภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญได้¹⁰⁹

สำหรับหลักเกณฑ์ในการการคัดเลือกให้เป็นภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญนั้นจะต้องเป็นภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ซึ่งได้มีการพัฒนาขึ้นโดยสัมพันธ์กับวิถีชีวิตหรือวิถีความเป็นอยู่ของผู้คนและลักษณะทางธรรมชาติของภูมิภาค หรือเป็นการผสมผสานระหว่างภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมตั้งแต่สองประเภทขึ้น อันแสดงให้เห็นถึงการเป็นตัวแทนขององค์ประกอบทั่วไปหรือเฉพาะของแบบแผนพื้นฐานของชีวิตหรือความเป็นอยู่ของมนุษย์ โดยลักษณะดังกล่าวนี้มีดังนี้¹¹⁰

1. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร เช่น นาข้าว พื้นที่เพาะปลูก เป็นต้น (Cultural landscapes associated with agriculture such as rice paddies, farmland, etc.)
2. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับทุ่งหญ้าที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือการทำฟาร์มปศุสัตว์ เช่น ทุ่งหญ้าแห้ง ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น (Cultural landscapes associated with manmade grassland or livestock ranching such as hayfields, pastureland, etc.)

¹⁰⁶ Article 137, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰⁷ Article 136, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰⁸ Article 139, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹⁰⁹ Article 140, Law for the Protection of Cultural Property 1950.

¹¹⁰ Agency for Cultural Affairs, “Our Treasure Cultural Landscapes to Future Generations,” Retrieved on May 14, 2021, from https://www.bunka.go.jp/english/report/publication/pdf/pamphlet_en_01.pdf

3. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ เช่น สวนป่า ป่าไม้ สำหรับการป้องกันภัยพิบัติ เป็นต้น (Cultural landscapes associated with forest uses such as timber forests, disaster prevention forests, etc.)

4. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง เช่น แพเพาะเลี้ยง ปลา แพปลูกโนริสาหร่ายหรือสาหร่ายทะเล เป็นต้น (Cultural landscapes associated with fisheries such as fish cultivation rafts, Nori seaweed cultivation fields, etc.)

5. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากน้ำ เช่น อ่างเก็บน้ำ ทางน้ำ ท่าเรือ เป็นต้น (Cultural landscapes associated with water uses such as reservoirs, waterways, harbors, etc.)

6. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำเหมืองหรือการผลิตทางอุตสาหกรรม เช่น เหมืองแร่ เหมืองหิน กลุ่มโรงงาน เป็นต้น (Cultural landscapes associated with mining or industrial manufacture such as mines, quarries, groups of workshops, etc.)

7. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคมขนส่งหรือการสื่อสาร เช่น ถนน ลานกว้างสาธารณะในตัวเมือง เป็นต้น (Cultural landscapes associated with transportation and communication such as roads, plazas, etc.)

8. ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐาน เช่น กำแพงหิน รั้วไม้ รั้วที่ติดกับอาคาร เป็นต้น (Cultural landscapes associated with residences and settlements such as stonewalls, hedges, coppices attached to premises, etc.)

(2) พระราชบัญญัติภูมิทัศน์ (Landscape Act 2004)

พระราชบัญญัติภูมิทัศน์ (Landscape Act 2004) เป็นกฎหมายที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมและรักษาความงดงามของภูมิทัศน์ในเมืองญี่ปุ่น พื้นที่เกษตรกรรม ภูเขา และหมู่บ้านชาวประมง และพื้นที่อื่น ๆ ที่มีความสำคัญ เพื่อสร้างดินแดนที่สวยงามและมีความเจริญรุ่งเรืองในด้านสุนทรียภาพ รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยให้มีความอุดมสมบูรณ์ โดยจะต้องตระหนักถึงความเป็นเอกลักษณ์และมีความมีชีวิตชีวาของชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกัน นอกจากนี้ จุดประสงค์อีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ คือ เพื่อช่วยในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนและสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรการที่ครอบคลุม ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำแผนภูมิทัศน์เพื่อรักษาและฟื้นฟู

ความอุดมสมบูรณ์ของดินแดนที่สวยงาม รวมถึงการดำเนินการมาตรการอื่น ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการรักษาภูมิทัศน์ที่งดงามในเขตเมืองและชนบทของญี่ปุ่น¹¹¹

หลักการพื้นฐานของกฎหมายฉบับนี้คือการคำนึงว่าการสร้างดินแดนที่สวยงามและเจริญรุ่งเรือง รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมที่มีความอุดมสมบูรณ์และมั่งคั่งของผู้คนในปัจจุบันและในอนาคตก็คือการรักษาภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ในเมืองและพื้นที่อื่น ๆ ให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากว่าภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมถือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของประชาชนที่จะต้องได้รับการดูแล และบำรุงรักษา และภูมิทัศน์ถือได้ว่ามีลักษณะเฉพาะตามแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากว่าลักษณะของภูมิประเทศที่มีความแตกต่างกันและการก่อตัวของสิ่งต่าง ๆ ได้นำไปสู่การเติบโตของความแตกต่างที่ทำให้เกิดลักษณะเฉพาะของแต่ละภูมิภาค ลักษณะที่ดีของภูมิทัศน์จะต้องเกิดจากความกลมกลืนกันระหว่างธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และองค์ประกอบอื่น ๆ ของพื้นที่ ดังนั้น ในการดำเนินชีวิตของผู้คนและกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะต้องมีการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกับการรักษาภูมิทัศน์ นอกจากนี้ การรักษาภูมิทัศน์ให้อยู่ในสภาพที่ดีจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการแลกเปลี่ยนอื่น ๆ ระหว่างภูมิภาค ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อที่จะรักษาภูมิทัศน์นั้น ไม่เพียงแต่การดำเนินการเพื่อรักษาภูมิทัศน์ที่มีอยู่เท่านั้น แต่ยังต้องสร้างภูมิทัศน์ใหม่ที่ดียิ่ง¹¹²

สำหรับภาระและหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการกำหนดหลักการพื้นฐานและรับผิดชอบในการพัฒนาและดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาภูมิทัศน์ รวมถึงการพยายามส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการพื้นฐาน โดยการสร้างความตระหนักและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับภูมิทัศน์¹¹³ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการกำหนดและดำเนินการตามมาตรการที่สอดคล้องกับสภาพของสังคมและธรรมชาติในท้องถิ่นบนพื้นฐานของการแบ่งปันความรับผิดชอบที่เหมาะสม เพื่อการรักษาไว้ซึ่งภูมิทัศน์ที่งดงาม¹¹⁴ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจโดยจะต้องคำนึงถึงการรักษาภูมิทัศน์ เช่น การใช้ที่ดินตามหลักการพื้นฐานและให้สอดคล้องกับมาตรการ

¹¹¹ Article 1, Landscape Act 2004.

¹¹² Article 2, Landscape Act 2004.

¹¹³ Article 3, Landscape Act 2004.

¹¹⁴ Article 4, Landscape Act 2004.

ที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้¹¹⁵ และสำหรับประชาชนผู้อยู่อาศัยควรที่จะตระหนักถึงการอนุรักษ์ภูมิทัศน์และมุ่งมั่นที่จะมีบทบาทในเชิงบวกในการรักษาภูมิทัศน์¹¹⁶

ในการดำเนินการอนุรักษ์กฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนการจัดการภูมิทัศน์ โดยมีการแบ่งเขตที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ และจะต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการรักษาภูมิทัศน์ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ การกำหนดขนาด สี ลักษณะทางสถาปัตยกรรม ความสูงของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง การกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์อาคารหรือสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่ช่วยส่งเสริมภูมิทัศน์ที่งดงาม การควบคุมการติดตั้งป้ายโฆษณา¹¹⁷ รวมถึงการกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองภูมิทัศน์ต้องแจ้งให้ทราบถึงสภาพการณ์ปัจจุบันหรือการกระทำที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเขตภูมิทัศน์ เช่น การก่อสร้างอาคารใหม่ การปรับปรุง การซ่อมแซมหรือการเปลี่ยนแปลงสี การเปลี่ยนแปลงลักษณะของอาคารหรือสถาปัตยกรรม นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะให้คำแนะนำที่เหมาะสมแก่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้¹¹⁸

การกำหนดมาตรการเพื่อรักษาภูมิทัศน์ของอาคารที่สำคัญให้ประธานคณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์ปฏิบัติตามนโยบายและหลักการพื้นฐานที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยการกำหนดอาคารที่สำคัญเพื่อการรักษาภูมิทัศน์ไว้ในแผนการจัดการภูมิทัศน์ รวมถึงที่ดินและพื้นที่โดยรอบที่มีความสำคัญในการสร้างภูมิทัศน์ที่ดี¹¹⁹ แต่ในการกำหนดอาคารที่สำคัญจะต้องแจ้งให้เจ้าของทราบก่อน และจะต้องติดตั้งป้ายประกาศกำหนดไว้ทันที¹²⁰ แต่ถ้าหากปรากฏว่าอาคารที่สำคัญต่อภูมิทัศน์ได้มีการสูญเสียคุณค่าหรือด้วยเหตุผลพิเศษอื่นใด คณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์อาจประกาศยกเลิกได้¹²¹ นอกจากนี้ เจ้าของอาคารในพื้นที่วางผังภูมิทัศน์อาจมีการเสนอให้คณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์กำหนดให้อาคารใดอาคารหนึ่งที่ตนเห็นว่าเป็นอาคารที่มีความสำคัญต่อการสร้างภูมิทัศน์ เป็นอาคารที่มีความสำคัญต่อภูมิทัศน์ได้ ในกรณีนี้หากมีเจ้าของอาคารมากกว่าหนึ่งคนจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของทุกคน¹²²

¹¹⁵ Article 5, Landscape Act 2004.

¹¹⁶ Article 6, Landscape Act 2004.

¹¹⁷ Article 8, Landscape Act 2004.

¹¹⁸ Article 16, Landscape Act 2004.

¹¹⁹ Article 19, Landscape Act 2004.

¹²⁰ Article 21, Landscape Act 2004.

¹²¹ Article 27, Landscape Act 2004.

¹²² Article 20, Landscape Act 2004.

เมื่อได้มีการกำหนดให้อาคารใดเป็นอาคารที่มีความสำคัญต่อภูมิทัศน์แล้วนั้น ห้ามมิให้ผู้ใดต่อเติม คัดแปลง บูรณะ ย้ายหรือรื้อถอน ซ่อมแซมหรือตกแต่งใหม่หรือเปลี่ยนสีซึ่งจะทำให้รูปลักษณะเปลี่ยนไป โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์ โดยอาจกำหนดเงื่อนไขอย่างใด ๆ ในการอนุญาตไว้ด้วยก็ได้¹²³ หากปรากฏว่ามีการดำเนินการฝ่าฝืนข้อห้ามในการห้ามเปลี่ยนแปลงหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขอนุญาต คณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์อาจสั่งบุคคลที่ฝ่าฝืนกระทำให้อาคารกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยอาจกำหนดระยะเวลาตามสมควร หรืออาจใช้ทางเลือกอื่นที่จำเป็น แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่กระทำตามภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์อาจดำเนินการฟื้นฟูหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการฟื้นฟูแทน¹²⁴ คณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์อาจจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของอาคารที่มีความสำคัญต่อภูมิทัศน์ ซึ่งต้องถูกจำกัดการพัฒนาจากการที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอาคารได้ โดยค่าชดเชยดังกล่าวจะต้องมีการหารือกันระหว่างคณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์กับบุคคลที่ได้รับความสูญเสีย¹²⁵ ในการดำเนินการรักษาอาคารที่สำคัญต่อภูมิทัศน์ เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะต้องดำเนินการจัดการและดูแลให้ถูกต้อง เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับภูมิทัศน์¹²⁶ หากคณะกรรมการบริหารภูมิทัศน์เห็นว่าอาคารที่สำคัญต่อภูมิทัศน์ได้รับความเสียหายหรือถูกทำลาย เนื่องจากการจัดการดูแลที่ไม่เหมาะสม อาจสั่งหรือแนะนำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่สำคัญต่อภูมิทัศน์ที่ใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อปรับปรุงวิธีการจัดการและดูแล¹²⁷

(3) กฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ในชุมชน (Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008)

จากการที่ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์กำลังจะสูญหายไปพร้อมกับอาคารทางประวัติศาสตร์ที่ลดลงอย่างรวดเร็วพร้อมด้วยเหตุผลอีกหลายประการ ส่งผลให้รัฐบาลพยายามสนับสนุนการพัฒนาและผ่านร่างกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองในอดีต เพื่อการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ไปยังคนในอนาคต รวมถึงความพยายามในการบริหารงานร่วมกันระหว่างการรักษาทรัพย์สินทางและการวางผังเมือง จนได้นำไปสู่กฎหมายว่าด้วยการบำรุงรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ในชุมชน (Law on the Maintenance and Improvement of Historical

¹²³ Article 22, Landscape Act 2004.

¹²⁴ Article 23, Landscape Act 2004.

¹²⁵ Article 24, Landscape Act 2004.

¹²⁶ Article 25, Landscape Act 2004.

¹²⁷ Article 26, Landscape Act 2004.

Landscape in a Community 2008) หรือที่รู้จักกันในนามของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมืองในอดีต (Law on Historical Urban Development 2008) โดยกฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์สำหรับการพัฒนาเมืองและการส่งเสริมวัฒนธรรม ภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ถือได้ว่ามีองค์ประกอบผสมผสานกันของวัฒนธรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และแบบแผนการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้คน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประวัติความเป็นมาและวัฒนธรรมของภูมิภาค ในการดำเนินการรัฐบาลแห่งชาติจะจัดทำแผนแม่บทแห่งชาติแล้วอนุมัติแผนการที่ท้องถิ่นจัดทำด้วย¹²⁸ การดำเนินการอนุรักษ์ของกฎหมายฉบับนี้มีความพิเศษตรงที่ให้การอนุรักษ์ที่ครอบคลุมถึงการฟื้นฟูเทศกาลดั้งเดิมที่ช่วยในการสร้างรูปร่างให้กับภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ รวมถึงหัตถกรรมแบบดั้งเดิมที่สืบทอดกันในภูมิภาค และโครงการที่มุ่งปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์จะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการซ่อมแซม การซื้ออาคาร และการปรับปรุงอาคารประวัติศาสตร์ การใช้อาคารประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังส่งเสริมเทศกาลตามประเพณี และการพัฒนากำลังคน กฎหมายฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางที่ครอบคลุมมากขึ้นในการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งรวมทั้งมรดกที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้¹²⁹ นอกจากนี้ ยังได้ขยายขอบเขตของภูมิทัศน์ให้รวมถึงพื้นที่ในเมืองและหมู่บ้านในชนบทด้วย และยังได้กำหนดให้ภูมิทัศน์มีความหมายว่าเกิดจากธรรมชาติ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม การดำรงชีวิต และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ¹³⁰

กฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าครั้งสำคัญที่จะช่วยลดความขัดแย้งในการดำเนินการอนุรักษ์ ด้วยการรวมอำนาจของทั้งสามกระทรวงไว้ในกฎหมายนี้ คือ กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการวัฒนธรรม (Agency for Cultural Affairs) และกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง (The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries) รวมถึงกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และการท่องเที่ยว (The Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดและพัฒนานโยบายพื้นฐานสำหรับการบำรุงรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ อนุมัติแผนสำหรับการปรับปรุงและการบำรุงรักษาภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ที่จัดทำโดยรัฐบาลท้องถิ่น รวมถึงการใช้มาตรการพิเศษในการกำหนดการวางแผนเมืองและการกำหนด

¹²⁸ Emiko Kakiuchi, *supra* note 65, p.10.

¹²⁹ Konomi Ikebe, *supra* note 101, p.6.

¹³⁰ Konomi Ikebe, "Landscapes as Cultural Assets-The New Landscape Law Tests the Public's Sensibilities and Behavior," *NLI Research*, p.4 (2005).

แผนการปรับปรุงและการบำรุงรักษาภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ เพื่อให้คงไว้ซึ่งภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ที่งดงาม จึงได้มีการส่งเสริมการพัฒนาเมืองและความก้าวหน้าทางวัฒนธรรมร่วมกัน กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ ซึ่งหมายถึงอาคารที่มีมูลค่าทางประวัติศาสตร์สูงและสภาพแวดล้อมในเมืองโดยรอบ อันสะท้อนให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ที่เป็นเอกลักษณ์และกิจกรรมของผู้คนแบบดั้งเดิม¹³¹

ในการดำเนินการอนุรักษ์รัฐบาลได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการเพื่อรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ รวมทั้งอาคารประวัติศาสตร์อันมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ตลอดจนวิถีชีวิตดั้งเดิมของประชาชนในภูมิภาค¹³² โดยแผนการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของรัฐบาล และจะต้องขอการรับรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง¹³³ และจะต้องมีการระบุโซนสำคัญ เช่น โซนที่เป็นที่ดินสำหรับอาคารที่ถูกกำหนดให้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ¹³⁴ และจะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและปรับปรุงภูมิทัศน์ทางประวัติศาสตร์ เช่น นโยบายในการใช้ที่ดิน หรือนโยบายในการปกป้องและรักษาพื้นที่ รวมถึงการกำหนดมาตรการควบคุมต่าง ๆ เช่น การควบคุมการใช้ประโยชน์ของอาคารและที่ดินให้สอดคล้องกับภูมิทัศน์ อีกทั้งการกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานของสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่เหมาะสมกับภูมิทัศน์¹³⁵ และถ้าบุคคลใดประสงค์จะเปลี่ยนแปลงลักษณะของที่ดิน การก่อสร้าง ปรับปรุง หรือขยายอาคาร หรือดำเนินการอื่นใด จะต้องรายงานให้องค์กรปกครอง

¹³¹ Article 1, Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008.

¹³² Konomi Ikebe, *supra* note 101, p.6.

¹³³ Article 5, Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008.

¹³⁴ Article 12, Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008.

¹³⁵ Article 31, Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008.

ส่วนท้องถิ่นทราบก่อนที่จะดำเนินการ¹³⁶ ถ้าจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงแผนการที่ได้รับการรับรองแล้วจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีก่อน¹³⁷

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่ากระบวนการในการกำหนดเขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นจะเริ่มต้นจากการสำรวจและการศึกษาขั้นพื้นฐาน การกำหนดเขตอนุรักษ์ และการดำเนินการอนุรักษ์ที่เกิดจากการดำเนินการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับคณะกรรมการการศึกษา ประชาชน และนักวิชาการ โดยพื้นที่ที่ได้คัดเลือกจะถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ และหลังจากนั้นเมื่อได้รับการรับรองจากกระทรวงศึกษาธิการ จะได้รับการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สำคัญ ซึ่งการลักษณะเด่นของการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นคือ การพิจารณาคุณค่าของปัจจัยทั้งที่จับต้องได้ (ลักษณะทางสถาปัตยกรรมของอาคาร) และจับต้องไม่ได้ (เทคนิคการก่อสร้าง) และสิ่งที่สำคัญเลยคือ การที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่สอดคล้องกับภูมิทัศน์ทางสถาปัตยกรรมของพื้นที่

3.3.3 มาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยในรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ไว้ในหมวด 8 ในมาตรา 92 – 95 และในรัฐธรรมนูญยังได้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น จึงได้ให้สิทธิในการจัดระบบการบริหารและทรัพย์สิน ตลอดจนการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่นเองได้ นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วในปีเดียวกันยังได้มีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law 1947) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นมีการแบ่งขอบเขตและอำนาจหน้าที่ได้อย่างชัดเจน โดยพบว่า ท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้ในขอบเขตที่กว้างและเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ซึ่งตาม Local Autonomy Law ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจในการดำเนินการบริหารและจัดการพื้นที่ด้วยตนเอง อีกทั้งยังสามารถออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติเอามา

¹³⁶ Article 33, Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008.

¹³⁷ Article 7, Law on the Maintenance and Improvement of Historical Landscape in a Community 2008.

บังคับใช้ภายในพื้นที่ของตนเองได้นั้น เท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะออกกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่สามารถที่จะให้การคุ้มครองหรือนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ต่าง ๆ ในท้องที่ของตนได้ ซึ่งท้องถิ่นสามารถดำเนินการในการออกข้อกำหนดเพื่อมาใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์ในพื้นที่ปกครองของตนได้

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งของญี่ปุ่นก็คือ กระบวนการปลูกชุมชนหรือฟื้นฟูชุมชน (Machizukuri) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง เมืองของญี่ปุ่นเชื่อว่าจะสามารถช่วยในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และรูปแบบของมาจิซึคิริถูกใช้ในกิจกรรมที่ต้องการความร่วมมือจากประชาชนในหลากหลายรูปแบบ แต่ความหมายของคำนี้นั้นดูค่อนข้างจะคลุมเครือ เนื่องจากคำว่า Machizukuri เกิดจากการรวมกันของคำนาม "machi" ซึ่งหมายถึง เมือง ย่าน หรือชุมชน รวมเข้ากับคำกริยา "tsukuru" ซึ่งหมายถึงการทำให้หรือสร้าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอาจแปลได้ว่า การสร้างชุมชนหรือการทำเมือง แต่สามารถแปลว่าการพัฒนาชุมชนได้อีกด้วยทำให้มีความหมายทางการเมืองและสังคมมาก คำนี้จึงถูกนำมาใช้เพื่ออธิบายเทคนิคการวางผังเมืองที่หลากหลายมากในญี่ปุ่น ตั้งแต่การวางผังเมือง การพัฒนาใจกลางเมืองไปจนถึงการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ตลอดจนการปรับปรุงพื้นที่ขนาดเล็กในท้องถิ่น ซึ่งการที่ญี่ปุ่นใช้คำว่ามาจิซึคิริในความหมายของการพัฒนานั้นชุมชนนั้น เนื่องจากว่าญี่ปุ่นต้องการสร้างความร่วมมือในระดับชุมชนที่อาศัยประชาชน อาสาสมัคร และองค์กรอิสระในบริเวณใกล้เคียง เพื่อดำเนินการให้บริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับสังคมผู้สูงวัย¹³⁸ แต่คำนี้ได้พัฒนาจนกลายเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในการพัฒนาเมือง โดยเริ่มจากการเคลื่อนไหวของประชาชนในการต่อต้านการก่อสร้างทางรถไฟความเร็วสูงและอาคารที่จะส่งผลกระทบต่ออาคารเก่าในช่วงทศวรรษที่ 1960 และหลังจากการประท้วงนั้นได้มีการดำเนินงานในเมืองที่นำโดยชุมชนเพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม เช่น การซื้อที่ดินรอบศาลเจ้า (Tsurugaoka Hachimangu Shrine) ในเมืองคามาคูระ (Kamakura) เพื่อเป็นการปกป้องสภาพแวดล้อมโดยรอบศาลเจ้า¹³⁹

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้กฎหมายสร้างบ้านแปงเมืองระดับชุมชน (Machizukuri Ordinance) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกในระดับท้องถิ่น เพื่อเชิญชวนให้กลุ่มผลประโยชน์ประชาชน ผู้อยู่อาศัย ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์เมือง เพื่อให้ได้ข้อสรุปในการวางแผนพัฒนา

¹³⁸ Andre Sorensen, *supra* note 70, p.308.

¹³⁹ Jon Alvarez Fernandez, "The role of governmental and community agents in the management of Important Preservation Districts in Japan," *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, p.3 (2021).

เมืองและออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น (Local Ordinances) โดยอาจแบ่งได้ 3 ลักษณะ¹⁴⁰ คือ 1. การวางผังเฉพาะระดับย่าน (District Plan Machizukuri Ordinances) 2. การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Control Machizukuri Ordinances) และ 3. การอนุรักษ์พื้นที่ประวัติศาสตร์ (Historic Preservation Machizukuri Ordinances) ซึ่งในการอนุรักษ์พื้นที่ประวัติศาสตร์มีเมืองคานาซาว่า (Kanazawa) และเมืองคุราชิกิ (Kurashiki) ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ในปี ค.ศ. 1968 เพื่อนำมาใช้บังคับในพื้นที่ของตนเอง รวมถึงเมืองอิไมโจ (Imaicho) ที่ชุมชนท้องถิ่นถือว่ามรดกสำคัญในการหยุดการรื้อถอนที่จะตัดผ่านศูนย์กลางของชุมชน และได้กดดันให้ภาครัฐสนับสนุนการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ ซึ่งความพยายามในการอนุรักษ์นี้ เริ่มมาจากการรวมกลุ่มของสมาคมเพื่อบ้านในท้องถิ่น สมาคมพิทักษ์เมืองอิไมโจ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านภูมิทัศน์ของเมืองอิไมโจ รวมถึงกลุ่มของเยาวชนรุ่นใหม่ในท้องถิ่น ได้ใช้กฎหมายสร้างบ้านแปลงเมืองในการออกกฎหมาย 3 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยเขตคุ้มครองอาคารแบบดั้งเดิม (The Traditional Building Protection Area Ordinance in 1989) กฎหมายว่าด้วยการผ่อนคลายมาตรฐานอาคารในพื้นที่คุ้มครองอาคารแบบดั้งเดิม (The Imaicho Traditional Building Protection Area Relaxation of Building Standards Law in 1993) และการลดหย่อนภาษีในเขตคุ้มครองอาคารแบบดั้งเดิม (The Traditional Building Protection Area Tax Reduction in 1993) เพื่อเป็นการสนับสนุนทางการเงินให้การอนุรักษ์¹⁴¹

ในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองยังได้มีการกระจายอำนาจในการวางผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นก็ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเสนอให้ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมประเภทใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความสำคัญเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ควรค่าแก่ปกป้องดูแลรักษา ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมได้มีการกระจายอำนาจในการดูแลมรดกทางวัฒนธรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่ในการกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญระดับชาติ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการที่กำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่คุณค่าในระดับท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ของตนเอง โดยในปี ค.ศ. 1968 เมืองคานาซาว่าถือเป็นเมืองแรกที่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมแบบดั้งเดิมของเมือง โดยกฎหมายนี้ได้มีการดำเนินการด้วยระบบการแบ่งเขตเพื่อคุ้มครองภูมิทัศน์แบบดั้งเดิมผ่านการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ของ

¹⁴⁰ Andre Sorensen, *supra* note 70, pp.312 – 320.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp.321 – 323.

เมืองนี้ก็ได้กลายเป็นต้นแบบของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และได้นำไปสู่การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ในปี ค.ศ. 1975 ที่ได้มีการเพิ่มระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในรูปแบบใหม่หลายประเภท ซึ่งรวมถึงเขตอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ด้วย และเพื่อเป็นการปกป้องกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ การประกาศเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์สามารถถูกกำหนดได้โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการอนุรักษ์สามารถกระทำได้จากการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงสภาพของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง การดำเนินการอนุรักษ์นี้ครอบคลุมกลุ่มของอาคารประวัติศาสตร์ทุกประเภทที่อยู่พื้นที่ที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ โดยจะเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดเขตอนุรักษ์ดังกล่าวโดยอาศัยฉันทามติของผู้อยู่อาศัย ในขณะที่รัฐบาลกลางจะเลือกเขตที่มีคุณค่าสูงจากเขตที่กำหนดในท้องถิ่นและจะช่วยอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองส่วนหนึ่ง¹⁴² จากระบบการอนุรักษ์เช่นนี้ที่รัฐบาลกลางได้มีการกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดและตัดสินใจที่จะดำเนินการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งเป็นระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่พัฒนาจากบนลงล่างมาเป็นระบบจากล่างขึ้นบนที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยจะคำนึงถึงความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถประนีประนอมระหว่างการพัฒนาและการดำเนินวิถีชีวิตของชาวท้องถิ่นกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองภูมิทัศน์ของประเทศญี่ปุ่น ก็ได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นและองค์กรอิสระที่ทำงานด้านอนุรักษ์ให้ได้มีบทบาทมากขึ้น ซึ่งทำให้ชุมชนและประชาชนไม่เพียงแต่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนโครงการของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังสามารถมีบทบาทนำในกระบวนการวางแผนภูมิทัศน์ได้อีกด้วย และยิ่งไปกว่านั้นถ้าหากปรากฏว่าทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในเขตที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ภูมิทัศน์ถูกทิ้งร้าง เนื่องจากไม่มีผู้ดำเนินการดูแลหรือด้วยเหตุผลอื่นก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถที่จะให้คำแนะนำในเรื่องของการบริหารหรือออกคำสั่งเพื่อปรับปรุงและรักษาทรัพย์สินนั้น โดยให้หน่วยงานของรัฐ ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น หรือองค์กรอิสระทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลและรักษาทรัพย์สินไว้แทนเจ้าของได้¹⁴³

ปัจจัยที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบผลสำเร็จในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ที่สำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยประเทศญี่ปุ่นได้มีการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระ เจ้าของอาคาร ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์ใน

¹⁴² Emiko Kakiuchi, *supra* note 65, pp.5 - 6.

¹⁴³ Konomi Ikebe, *supra* note 130, p.5.

พื้นที่ของตนเอง สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้บังคับในพื้นที่ของตนเองได้ อีกทั้งยังได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการอนุรักษ์ที่ไม่มุ่งเน้นในการที่จะรักษาให้คงเดิมอย่างเดียว แต่จะต้องประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์¹⁴⁴ เช่น การออกกฎระเบียบของเมืองซันเนอิซากะ (Sanneizaka) และเมืองนินิซากะ (Nineizaka) ที่ควบคุมเฉพาะองค์ประกอบภายนอกของอาคาร และถนนในบริเวณของอาคารประวัติศาสตร์เพื่อที่จะรักษาภูมิทัศน์ของเมืองไว้ ส่วนการตกแต่งภายในอาคารสามารถปรับเปลี่ยนหรือฟื้นฟูเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้¹⁴⁵

3.3.4 มาตรการในการสร้างแรงจูงใจ

ในการดำเนินการอนุรักษ์เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจและลดแรงกดดันจากการถูกจำกัดการพัฒนา ประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์ในเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนเงินด้านการบูรณะอาคาร การฟื้นฟูภูมิทัศน์เมือง และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการป้องกันอัคคีภัย และถ้าหากปรากฏว่าเจ้าของอาคารประวัติศาสตร์ไม่ต้องการที่จะทำการดูแลรักษาอาคารแล้ว ก็ให้เสนอขายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน โดยรัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อให้ท้องถิ่นได้ใช้ในการซื้ออาคารประวัติศาสตร์มา เพื่อดำเนินการอนุรักษ์เอง ซึ่งเงินอุดหนุนสำหรับการอนุรักษ์ของประเทศญี่ปุ่นจะมาจากรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานกิจการวัฒนธรรม (Agency for Cultural Affairs (ACA)) นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุน Machiya Machizukuri Fund ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของเกียวโต ซึ่งนับตั้งแต่ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2004 เงินที่บริจาคให้กับกองทุนได้นำไปใช้เพื่อลงทุน ปกป้อง และส่งเสริมอาคารเก่าแบบมาชิยะ (Machiya)¹⁴⁶ รวมถึงการใช้มาตรการทางภาษี โดยการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้อยู่อาศัยในอาคารที่ได้รับกำหนดให้เป็นอาคารอนุรักษ์ด้วย และการลดหย่อนทางภาษีสำหรับการบริจาคเพื่อสนับสนุนการ

¹⁴⁴ Minyoung Jang, Sung-Hyun Park, and Myeong-Hun Lee, “Conservation Management of Historical Assets Through Community Involvement a Case Study of Kanazawa Machiya in Japan,” No.60 Journal of Asian Architecture and Building Engineering, p.53 (January 2017).

¹⁴⁵ Naphasinee Suebsuk, and Osamu Nakagawa, “Transformation and Modification of Historical Building Use and Owner Motivation for Urban Conservation in the Nineizaka and Sanneizaka Preservation District, Kyoto, Japan,” Vol.2 Athens Journal of Tourism, p.41 (March 2015).

¹⁴⁶ *Ibid.*, p.41.

อนุรักษ์ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการในการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ของประเทศญี่ปุ่นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. แรงจูงใจโดยตรงของประเทศญี่ปุ่น คือ การที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบเงินอุดหนุนสำหรับมรดกทางวัฒนธรรมในประเภทต่าง ๆ โดยทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ 1. อาคารที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่สำคัญ 2. อาคารที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรม 3. อาคารที่จดทะเบียนเป็นทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่จดทะเบียน 4. กลุ่มอาคารที่กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ ซึ่งประเภทที่ 1 และ 3 ถูกกำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการฯ ส่วนประเภทที่ 2 และ 4 ถูกกำหนดโดยหน่วยงานเทศบาล ซึ่งโครงการอนุรักษ์มรดกทางสถาปัตยกรรมทุกประเภทสามารถขอรับเงินอุดหนุนจากภาครัฐได้ ซึ่งในการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐสำหรับทรัพย์สินทางวัฒนธรรมประเภทที่ 1 – 3 สามารถดำเนินการได้โดยสำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะสอบถามคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดเกี่ยวกับสภาพที่เป็นอยู่ของมรดกทางวัฒนธรรม และแหล่งมรดกจำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งการสอบถามข้อมูลเหล่านี้จะสอบถามไปยังเจ้าของแหล่งมรดกและหน่วยงานจัดการมรดกที่เกี่ยวข้อง จากนั้นสำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะส่งข้อมูลไปยังกระทรวงการคลัง หากกระทรวงระบุว่าสามารถให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแก่โครงการอนุรักษ์ได้ สำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะร่วมมือกับคณะกรรมการการศึกษาและเจ้าของหรือหน่วยงานจัดการที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำแผนอนุรักษ์และส่งแผนการไปยังกระทรวงการคลัง หรือเจ้าของหรือหน่วยงานจัดการมรดกที่เกี่ยวข้องได้แจ้งต่อคณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดหรือเทศบาลว่าตนตั้งใจที่จะเริ่มดำเนินการเพื่อปกป้องแหล่งมรดก จากนั้นคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและเทศบาลจะแจ้งให้สำนักงานกิจการวัฒนธรรมทราบ และสำนักงานกิจการวัฒนธรรมจะแจ้งไปยังกระทรวงการคลัง หากกระทรวงการคลังระบุว่าโครงการอนุรักษ์ของเจ้าของหรือหน่วยงานจัดการสามารถรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางได้ เจ้าของหรือหน่วยงานจัดการควรเตรียมยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการ¹⁴⁷ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณเพื่อการสนับสนุนทางการเงินอาจเป็นสนับสนุนเพื่อดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ในเรื่องดังต่อไปนี้¹⁴⁸

การสนับสนุนทางการเงินสำหรับโครงการฟื้นฟู เช่น การบูรณะอาคารและการฟื้นฟูภูมิทัศน์เมือง การบูรณะอาคารมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาสภาพเดิมของอาคารไว้ ซึ่งในการ

¹⁴⁷ Ke Xu, “Comparative Analysis of Policies of Architectural Heritage Conservation in East Asian and European Countries,” (Ph.D.dissertation, Engineering, Technische Universität Dresden, 2017), pp.146 - 147.

¹⁴⁸ Terdsak Tachakitkachorn, *supra* note 87, pp.59 - 60.

ดำเนินการอนุรักษ์จะต้องมีการบูรณะเป็นลำดับแรกสำหรับอาคารที่มีความเสียหายร้ายแรง และการเสริมความแข็งแรงเพื่อป้องกันผลกระทบจากแผ่นดินไหว ส่วนการฟื้นฟูภูมิทัศน์เมืองจะมุ่งเน้นไปที่การปรับหรือรักษารูปลักษณะภายนอกของอาคารที่ไม่ใช่อาคารอนุรักษ์หรืออาคารที่จะสร้างใหม่ในบริเวณโดยรอบ เพื่อรักษาความกลมกลืนของเขตอนุรักษ์ทั้งหมด

การสนับสนุนทางการเงินสำหรับการได้มาซึ่งอาคาร กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการอนุรักษ์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตอนุรักษ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดหาอาคารเก่าและเปลี่ยนเป็นพื้นที่สาธารณะ เพื่อใช้ในการประชาสัมพันธ์หรือการประชุมได้ หรือจะทำได้เป็นสถานที่จัดงานหรือพิพิธภัณฑ์ก็ได้

การสนับสนุนทางการเงินเพื่อป้องกันอัคคีภัย จะเป็นการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัยและการก่อสร้างสถานดับเพลิงในเขตอนุรักษ์ เพื่อป้องกันภัยพิบัติจากอัคคีภัยที่อาจเกิดกับอาคารอนุรักษ์ เนื่องจากลักษณะพื้นฐานของอาคารในเขตอนุรักษ์ส่วนใหญ่จะทำจากไม้ มาตรการในเรื่องนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการป้องกันปลวก การซ่อมแซม และการเสริมความแข็งแรงของโครงสร้าง

การสนับสนุนทางการเงินสำหรับการติดตั้งกระดานข้อมูล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดเตรียมกระดานข้อมูลและป้ายแสดงข้อมูลในเขตอนุรักษ์ ซึ่งรวมถึงข้อมูลตำแหน่งและพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ รวมถึงความรู้เกี่ยวกับอาคารที่ได้รับการอนุรักษ์

2. แรงจูงใจโดยอ้อมของประเทศญี่ปุ่น คือ การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งมาตรการทางภาษีที่นำมาใช้กับผู้อยู่อาศัยในเขตอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นการการลดหย่อนภาษีเงินได้ ภาษีมรดก ภาษีของขวัญ ภาษีสินทรัพย์ถาวร ภาษีทรัพย์สินพิเศษ และภาษีการวางผังเมือง¹⁴⁹ เช่น ผู้ที่อยู่อาศัยในเขตอนุรักษ์จะได้รับการยกเว้นภาษีที่ดิน และหากมีการโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปก็จะได้รับการลดหย่อนเกี่ยวกับภาษีมรดก¹⁵⁰ และมาตรการในการจูงใจทางภาษียังนำมาใช้กับการบริจาคเพื่อการอนุรักษ์อีกด้วย เนื่องจากกองทุนเพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมมักจะได้เงินทุนที่มาจากบริจาค ซึ่งภาครัฐได้จัดทำมาตรการจูงใจทางภาษีสำหรับการบริจาครายบุคคลหรือองค์กร โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีที่แตกต่างกันตามลักษณะการบริจาค¹⁵¹

¹⁴⁹ Ke Xu, *supra* note 147, p.151.

¹⁵⁰ Terdsak Tachakitchachorn, *supra* note 87, p.60.

¹⁵¹ Ke Xu, *supra* note 147, pp.152 - 153.

บทที่ 4

นโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ของประเทศไทย

4.1 นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย

4.1.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)¹

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการกำหนดในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมาตรา 65 ได้มีบทบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 คณะ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังกำหนดวิธีการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) โดยยุทธศาสตร์ชาตินี้ถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน² โดยในยุทธศาสตร์ชาตินี้ได้แบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 6 ด้าน โดยยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์มี ดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ อีกทั้งการเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการ

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก หน้า 1 วันที่ 13 ตุลาคม 2561

² ราชกิจจานุเบกษา, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2563, จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF

พัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเองเพื่อสร้างสังคมคุณภาพ โดยการสนับสนุนการพัฒนาบนฐานทุนทางสังคมและวัฒนธรรม ภายใต้บริบทของสังคมที่มีความหลากหลายมากขึ้นทั้งทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวิถีชีวิตทางวัฒนธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ส่งเสริมความตระหนักในสิทธิมนุษยชน สร้างความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกลุ่มชาติพันธุ์ให้ความสำคัญกับองค์ความรู้และภูมิปัญญาของกลุ่มชน สร้างความภาคภูมิใจในรากเหง้าของคนในท้องถิ่น สร้างความเข้าใจและจุดร่วมบนความแตกต่างอย่างสร้างสรรค์ และส่งเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาในการช่วยยกระดับคุณค่าที่หลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมให้เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สร้างสรรค์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากได้ รวมถึงเชื่อมโยงการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านบนรากฐานมรดกทางวัฒนธรรมที่มีร่วมกันกับประเทศไทย

(2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะอนุรักษ์และรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้อย่างยั่งยืน มีสมดุล พื้นฟูและสร้างใหม่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อลดผลกระทบทางลบจากการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจของประเทศ ใช้ประโยชน์และสร้างการเติบโต บนฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลภายในขีดความสามารถของระบบนิเวศ ยกย่องกระบวนทัศน์ เพื่อกำหนดอนาคตประเทศด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล โดยยุทธศาสตร์นี้มีประเด็นของที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ คือ การพัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง มีข้อกำหนด รูปแบบ และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการใช้พื้นที่ตามศักยภาพและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเน้นการพัฒนา “เมื่อนำอยู่ ชนบทมั่นคง เกษตรยั่งยืน อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ” โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนผังภูมินิเวศ การพัฒนาเมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ตามศักยภาพและความเหมาะสมทางภูมินิเวศ พัฒนาพื้นที่ต้นแบบตามแผนผังภูมินิเวศในทุกจังหวัดอย่างยั่งยืน ลดการปลดปล่อยมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมเกษตร อัจฉริยะ สงวนรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อุทยานธรณีวิทยา แหล่งโบราณคดี มรดกทางสถาปัตยกรรม ศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์และวิถีชีวิตพื้นถิ่นอย่างยั่งยืน ซึ่งในการจัดทำแผนผังภูมินิเวศให้มีการจัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนาเมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ตามศักยภาพและความเหมาะสมทางภูมินิเวศอย่างเป็นเอกภาพ โดยจัดทำและพัฒนาระบบการเชื่อมโยง จัดการ และวิเคราะห์ ข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อการจัดทำแผนผังภูมินิเวศระดับประเทศ รวมถึงสนับสนุนการบริหารจัดการตามศักยภาพของภูมินิเวศ จัดทำแผนผังภูมินิเวศของพื้นที่ตามเกณฑ์และมาตรฐานการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการสิ่งแวดล้อม การ

กำหนดเขตพื้นที่แนวกันชน พร้อมทั้งการจัดทำผังเมืองและชนบท ตามเกณฑ์มาตรฐานและองค์ประกอบของผังเมืองรวมด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน คมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การจัดทำแผนผังพื้นที่เขตเกษตรเศรษฐกิจ แผนที่เกษตรเพื่อการบริหารจัดการเชิงรุก การจัดทำผังพื้นที่อุตสาหกรรมตามเกณฑ์มาตรฐานตลอดจนตัวชี้วัดเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ การจัดทำผังพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ แหล่งโบราณคดี มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นอย่างยั่งยืน

ในการพัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรม และ อุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่มีการบริหารจัดการตามแผนผังภูมิโนเวศอย่างยั่งยืน โดยพัฒนาเมืองน่าอยู่อย่างยั่งยืน พัฒนาชนบทมั่นคง พัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมปลอดภัย พัฒนาอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ พัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ อุทยานธรณีวิทยา แหล่งโบราณคดี มรดกอาเซียนและมรดกโลก มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่น สงวนรักษา อนุรักษ์ พื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางสถาปัตยกรรม และศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นบนฐานธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน โดยกำหนดให้ภาครัฐเป็นแกนกลางในการให้ความรู้ ประสาน และบูรณาการทุกภาคส่วนในการเพิ่มและรักษาพื้นที่สีเขียวเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมของประเทศ การฟื้นฟูระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพพร้อมกับการปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้เรื่องการใช้ประโยชน์ของชุมชนในพื้นที่ป่าอย่างสมดุล การพัฒนาและส่งเสริมกลไกคาร์บอนเครดิต และกลไกค่าตอบแทนการให้บริการของระบบนิเวศ และการสงวนรักษา อนุรักษ์ และฟื้นฟู แหล่งโบราณคดี มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นอย่างยั่งยืน โดยจัดให้มีมาตรการชดเชยและแรงจูงใจในการดำเนินการ

4.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560 - 2579) โดยได้มีการวางกรอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐและเป็นการกำหนดแผนนโยบายไว้ในระยะยาว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างชัดเจนและเป็นไปตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์หลัก จึงก่อให้เกิดแผนแม่บทการพัฒนาหลักของประเทศ กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้มีการน้อมนำหลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และหลักการพัฒนายั่งยืน หลักการเหล่านี้ถือเป็นโครงสร้างหลักที่จะพัฒนาสังคมไทยในทุกระดับได้อย่างยั่งยืน โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มีแนวทางการพัฒนาที่มุ่งเน้นการรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพที่มีความสมดุลกันอย่างยั่งยืน ปกป้องและอนุรักษ์พันธุกรรมและภูมิปัญญา

ท้องถิ่น เพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาผลิตภัณฑ์ชีวภาพใหม่กับการพัฒนาสินค้าชุมชน โดยการค้นหาเอกลักษณ์และศักยภาพของทรัพยากรทางชีวภาพ นำภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมมาใช้ในการพัฒนานวัตกรรมและผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่ม สร้างความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ ลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ลดความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การท่องเที่ยว และวิถีชีวิตชุมชน การปรับปรุงกฎหมายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อรองรับการเติบโตของเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จัดทำผังเมืองที่คำนึงถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน สนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเมืองสีเขียว เพื่อพัฒนามาตรฐานของเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ 9 การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ มุ่งเน้นการพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างมีคุณภาพ รองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคตอย่างมีสมดุล การสร้างความเข้มแข็งและขยายฐานการผลิตและบริการที่สร้างรายได้สำหรับประชาชน และการบริหารจัดการพื้นที่เศรษฐกิจชายแดนให้เจริญเติบโตและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน พัฒนาแหล่งท่องเที่ยวซึ่งมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญา การท่องเที่ยวมรดกโลก พัฒนาผลผลิตทางการเกษตรและการสร้างมูลค่าเพิ่ม ยกระดับการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม การพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองน่าอยู่และมีศักยภาพในการค้าการลงทุน ลดแรงกดดันการกระจุกตัวของการพัฒนาในกรุงเทพฯ ไปสู่ภูมิภาค การเปิดพื้นที่เศรษฐกิจใหม่บริเวณชายแดนเชื่อมโยงการค้าการลงทุนในภูมิภาคของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การสร้าง “แบรนด์” หรือเอกลักษณ์ของเมือง โดยให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์ สืบสาน ประเพณี วัฒนธรรม สถาปัตยกรรมพื้นบ้าน และเมืองเก่า และสร้างคุณค่าของทรัพยากรเพื่อกระจายรายได้ให้คนในท้องถิ่น โดยใช้เศรษฐกิจดิจิทัลควบคู่กับการส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเมืองอย่างมีคุณค่าทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

4.1.3 นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579

นโยบายและแผนการส่งเสริมฉบับนี้ ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นกรอบนโยบายและทิศทางในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างบูรณาการในภาพรวมภายในช่วงระยะเวลา 20 ปีข้างหน้า ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศ³ โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนพิเศษ 55 ง หน้า 29 วันที่ 9 มีนาคม 2561

เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการเพิ่มสมรรถนะในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเสริมสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสามารถสร้างความสมดุลและยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ รวมถึงสามารถรองรับและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและภูมิภาค นอกจากนี้ ยังได้กำหนดนโยบายหลักไว้ 4 ประการ คือ 1. จัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างมั่นคงเพื่อความสมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน 2. สร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อความมั่นคงและยั่งยืน 3. ยกระดับมาตรการในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4. สร้างความเป็นหุ้นส่วนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นมีดังนี้

นโยบายที่ 2 การสร้างการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อความมั่นคงและยั่งยืนที่มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ และมีความปลอดภัยต่อสุขภาพ บนฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างระบบการผลิตและบริการที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดของเสียและมลพิษน้อยที่สุด ประกอบด้วย 3 นโยบายย่อย โดยนโยบายย่อยที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์คือ 2.2 ที่ต้องการที่จะยกระดับในการพัฒนาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมตามลักษณะพื้นที่ และได้คำนึงถึงความสำคัญของพื้นที่ที่จะต้องได้รับการส่งเสริมและพัฒนาในอนาคต จนกลายเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการใช้รูปแบบในการจัดการแบบสหวิทยาการ และมีการบูรณาการร่วมกัน ซึ่งมีประเด็นหลัก 4 ประเด็น ได้แก่ การจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง การจัดการสิ่งแวดล้อมแหล่งท่องเที่ยว การจัดการสิ่งแวดล้อมพื้นที่อุตสาหกรรม และการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

การจัดการสิ่งแวดล้อมเมืองจะต้องมีการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขยายตัวของเมืองให้เหมาะสม โดยจะต้องมีการทบทวนการจัดวางผังเมืองที่มีความสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับของพื้นที่ การขยายตัวของเมืองและชุมชน และการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต และจะต้องผสมผสานกับวัฒนธรรมเชิงสังคมและระบบนิเวศ และจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งจะต้องทำให้ผังเมืองมีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเมืองในรูปแบบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการพัฒนา กฎ ระเบียบ และมาตรการแรงจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม ให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่สีเขียวที่อยู่รอบเมืองและพื้นที่เกษตรกรรมรอบชานเมือง เพื่อใช้เป็นแนวกันชนรอบเมืองและป้องกันการขยายตัวของเมืองที่จะเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ

การจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมจะต้องมีการฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม จากการกำหนดและวางผังสิ่งแวดล้อม

ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม รวมถึงการควบคุมกำกับดูแลการใช้ที่ดินและพื้นที่โดยรอบให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพในการรองรับของพื้นที่เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และจะต้องมีการกำกับดูแลแหล่งมรดกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นแหล่งมรดกทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของประเทศ และของโลก รวมถึงพื้นที่ที่จะใช้เป็นแนวกันชนที่จะต้องมีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามมาตรฐานและมีความยั่งยืน ซึ่งในการจัดการจะต้องคำนึงถึงการจัดการแบบมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเร่งจัดทำทะเบียนแหล่งมรดกทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของชาติ เพื่อพัฒนาให้ได้มาตรฐานและเป็นการควบคุมและป้องกันการถูกบุกรุกและทำลาย และสิ่งที่สำคัญในการดำเนินการในการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมนั้นคือการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน โดยจะต้องให้การสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมอนุรักษ์ พื้นฟู บำรุงรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม แหล่งธรณีวิทยา และแหล่งมรดกทางธรรมชาติและทางวัฒนธรรมของประเทศและของโลก อีกทั้งจะต้องให้การสนับสนุนบทบาทของประชาชน เยาวชน และสถานศึกษาในท้องถิ่นให้สามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ในรูปแบบที่ส่งเสริมต่อการเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ พร้อมกันนั้นก็ต้องคำนึงถึงการรักษาคุณค่าของสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ด้วย นอกจากนี้ จะต้องมีการสร้างเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการยกระดับของการจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมจากการผลักดันให้มีการออกกฎ หลักเกณฑ์ และกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม รวมถึงการกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนที่ได้มีการดำเนินการเพื่อการจัดการและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมให้อยู่ในสภาพที่ดี เช่น การจัดทำทำเนียบนาม การมอบรางวัลหรือประกาศนียบัตร เป็นต้น⁴

จากการดำเนินการที่ผ่านมาตามนโยบายและแผนงานฉบับก่อนหน้า ในปี 2558 ประเทศไทยได้มีโบราณสถานจำนวนรวม 7,765 แห่ง แบ่งเป็นโบราณสถานที่ยังไม่ได้สำรวจและประเมินคุณค่าเพื่อประกาศขึ้นทะเบียนจำนวน 5,678 แห่ง และที่ประกาศขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 2,087 แห่ง มีแหล่งศิลปกรรมที่ได้ประกาศเป็นเขตเมืองเก่ารวม 9 เมือง ได้แก่ เมืองเก่าเพชรบุรี เมืองเก่าแพร่ เมืองเก่าจันทบุรี เมืองเก่าปัตตานี เมืองเก่าเชียงราย เมืองเก่าสุพรรณบุรี เมืองเก่าบุรีรัมย์ เมืองเก่าระยอง และเมืองเก่าตะกั่วป่า และในปี พ.ศ.2559 ได้มีการประกาศเขตพื้นที่เมือง

⁴ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม), น. 123 - 124.

เก่าเพิ่มอีก 5 เมือง ได้แก่ เมืองเก่าพะเยา เมืองเก่าตาก เมืองเก่านครราชสีมา เมืองเก่าสกลนคร และเมืองเก่าสตูล นอกจากนี้ ยังมีย่านชุมชนเก่าทั้งสิ้น 509 แห่ง กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ และมีอุทยานประวัติศาสตร์จำนวน 10 แห่ง อาทิเช่น อุทยานประวัติศาสตร์พระนครศรีอยุธยา อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและเมืองบริวาร อุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย และอุทยานประวัติศาสตร์กำแพงเพชร เป็นต้น⁵ ซึ่งจากการดำเนินงานที่ผ่านมาได้ได้มีการนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมประเภทย่านชุมชนเก่าไปปฏิบัติในพื้นที่ของย่านชุมชนเก่าทำอุเทน จังหวัดนครพนม และได้มีการปรับปรุงกฎหมายในการสร้างมาตรการในการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ และได้ดำเนินการอนุรักษ์ด้วยงบประมาณของตนเองให้สามารถนำมาเพื่อใช้ในการขอลดหย่อนภาษีรายได้ส่วนบุคคลได้ อีกทั้งยังมีแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการบุกรุกทำลายกำแพงเมือง – คูเมือง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการกำหนดขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง – คูเมือง⁶

4.1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. 2546

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ในการออกเพื่อให้การกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนแนวทางที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่าให้สามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า เพื่อให้กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ยังคงสามารถให้การสืบทอดในเรื่องของความเจริญรุ่งเรือง เพื่อให้เป็นศิลปวัฒนธรรมที่ยิ่งใหญ่ของชาติสืบไป⁷ โดยในระเบียบนี้ได้มีการกำหนดกรอบและโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางด้านการอนุรักษ์เมืองเก่า เช่น การกำหนดและให้นิยามความหมายของคำว่าเมืองเก่า การจัดตั้งองค์กรและคณะกรรมการ รวมถึงการกำหนดขอบเขตของการดำเนินงานและความรับผิดชอบของคณะกรรมการ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดในเรื่องของการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ

⁵ เฟื่องอ้าง, น. 31.

⁶ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, เฟื่องอ้าง, น. 32.

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนพิเศษ 37 ง วันที่ 26 มีนาคม 2546

ดำเนินงาน โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการได้โดยตรง⁸ ซึ่งในระเบียบฉบับนี้ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่า เมืองเก่า ไว้ดังนี้

(1) เมืองหรือบริเวณของเมืองอันมีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งที่สืบต่อกันมาตั้งแต่อดีตกาล หรือมีลักษณะอันเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น หรือมีลักษณะที่เป็นการจำเพาะของสมัยใดสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์

(2) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการผสมผสานทางด้านสถาปัตยกรรมต่างถิ่น หรือมีลักษณะที่เป็นรูปแบบของวิวัฒนาการทางสังคมที่มีการสืบต่อกันมาในยุคต่าง ๆ

(3) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่อยู่ในสมัยหนึ่งเคยเป็นตัวเมืองดั้งเดิมและยังคงมีลักษณะเด่นประกอบด้วยโบราณสถาน

(4) เมืองหรือบริเวณของเมืองที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ หรือมีอายุเก่าแก่ หรือที่มีลักษณะแห่งสถาปัตยกรรม ที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าในทั้งทางศิลปะ โบราณคดี และประวัติศาสตร์⁹

จากนิยามของคำว่าเมืองเก่าตามระเบียบฉบับนี้นั้นจะเห็นได้ว่า ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงก็ถือได้ว่าเป็นเมืองหรือบริเวณที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะแห่งสืบต่อมาแต่กาลก่อน และยังมีลักษณะเป็นรูปแบบวิวัฒนาการทางสังคมที่สืบต่อมาในยุคต่าง ๆ อีกทั้งยังมีสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าในทางศิลปะ โบราณคดี หรือประวัติศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงจึงถือว่ามีลักษณะตรงตามนิยามของคำว่าเมืองเก่าในระเบียบนี้ นอกจากการกำหนดนิยามความหมายต่าง ๆ แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดที่มาของคณะกรรมการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า วาระการดำรงตำแหน่ง การสิ้นสุดตำแหน่ง และที่สำคัญเลยคือการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ระบุพื้นที่ และจัดทำแผนแม่บทที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า โดยจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การจัดทำในเรื่องของแนวทางแผนปฏิบัติการรวมถึงมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการดำเนินการในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ ให้คำปรึกษาและความเห็นโครงการของรัฐในพื้นที่รับผิดชอบ ให้การสนับสนุนโดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้แก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อให้สามารถที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการในเรื่อง

⁸ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2554), น.87.

⁹ ข้อ 4, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546.

ของการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์หรือเมืองเก่า อีกทั้งยังมีอำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ จะต้องให้การสนับสนุน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน รวมถึงภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า และจะต้องทำหน้าที่ในการประสานงาน ติดตาม กำกับดูแล และตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางของโครงการ และแผนงาน ที่ได้จัดทำไว้ และจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานราชการและภาคเอกชน หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อมาให้คำชี้แจงและข้อมูล อีกทั้งยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามที่เห็นว่าจำเป็น และเหมาะสม เพื่อให้กระทำการแทน คณะกรรมการในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย รายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตาม ที่เห็นสมควร และสุดท้ายคือจะต้องดำเนินการอื่นใดที่เห็นว่าจำเป็นตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า ประสบความสำเร็จ

ระเบียบฉบับนี้ไม่มีฐานะเป็นกฎหมายแต่เป็นระเบียบที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นเพื่อ ใช้สำหรับการดำเนินการบริหารจัดการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งยังเป็นเพียงกรอบ ของการดำเนินงานเพื่อให้การอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม เท่านั้น ดังนั้น ในแต่ละพื้นที่ยังสามารถที่จะกำหนดกรอบนโยบายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้ เหมาะสมกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของตนเอง โดยใช้ระเบียบฉบับนี้เป็นแนวทาง ในการดำเนินงานได้

4.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทย

4.2.1 มาตรการในการจัดการเมืองและการควบคุมอาคาร

4.2.1.1 มาตรการในการวางผังเมือง

การผังเมือง (Urban Planning) เป็นศาสตร์หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสห วิชาการ ทั้งการวางแผน กฎหมาย สถาปัตยกรรม สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และอื่น ๆ เพื่อความมุ่งหมายในการกำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวกับการจัดวางแผนและ ผังการใช้ประโยชน์พื้นที่เมือง ชุมชน และโครงข่ายการจราจร โดยที่นักผังเมืองจะทำหน้าที่เกี่ยวกับ การวางผังเมืองตั้งแต่ระดับผังชุมชน ผังเมืองเฉพาะ ผังเมืองรวม ผังภาค และผังประเทศ โดยใน

ประเทศไทยเองได้มีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการจัดทำผังเมืองก็คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง¹⁰ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับด้านผังเมืองจะมีดังนี้

มาตรการทางกฎหมายทางการผังเมืองได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่แทนที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2562 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศออกมาเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 รวมถึงพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขอีกสามฉบับ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เพิ่มกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อกำหนดแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้เกิดการพัฒนาทางด้านกายภาพอย่างเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยได้เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันก็ได้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวม และคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติการ¹¹ และในพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับนี้ได้จัดทำโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสามารถในการรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาของพื้นที่ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ ดังนี้ คือ วางและจัดทำผังเมืองในแต่ละระดับให้มีความสอดคล้องกัน วางกรอบและนโยบายการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบทอย่างสมดุลและยั่งยืน วางกรอบและนโยบายด้านการพัฒนา และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางกรอบในการอนุรักษ์และรักษาคคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรม วางแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและโครงการพัฒนาภายใต้หน้าที่และอำนาจของตนให้สอดคล้องกับผังเมืองแต่ละระดับ¹²

¹⁰ กฤตพร ท้วมเจริญ, ทฤษฎีและแนวความคิดทางการวางแผนและผังเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น.52.

¹¹ Advertorial, “พ.ร.บ.การผังเมือง โฉมใหม่ ดีอย่างไร,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/1675308>

¹² มาตรา 6, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางผังเมืองโดยตรงในด้านความหมายของผังเมือง เนื้อหาประกอบด้วย 11 หมวด 111 มาตรา โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของคำว่า การผังเมือง ไว้ว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้้นำการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง ความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกัน ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ซึ่งในความหมายของคำว่า การผังเมือง จะมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ก็คือในส่วนท้ายของความหมายของการผังเมือง คือ เพื่อการดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่หรือวัตถุที่มีคุณค่าประโชชน์หรือคุณค่าทั้งทางด้านศิลปกรรม สถาปัตยกรรม โบราณคดี ประวัติศาสตร์ หรือช่วยในการบำรุงและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ¹³ เนื่องจากว่าในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นถือได้ว่าเป็นสถานที่ที่มีความสำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์และความเป็นมาของพื้นที่นั้น นอกจากนี้ ในบริเวณของย่านประวัติศาสตร์ยังมีวัตถุ ไม่ว่าจะเป็นอาคาร สิ่งปลูกสร้าง รูปแบบของสถาปัตยกรรมที่มีประโยชน์และมีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และยังมีภูมิทัศน์ที่งดงามและมีคุณค่าอีกด้วย นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับใหม่นี้ยังได้มีการเพิ่มประเภทของผังเมืองขึ้นอีก 3 ประเภท จากเดิมที่มีเพียง 2 ประเภท โดยได้มีการแบ่งประเภทของผังเมืองไว้ดังนี้ คือ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่จะเป็นการกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในเรื่องของการใช้พื้นที่เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการให้กับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด โดยผังนโยบายทั้ง 3 ประเภทนี้ถือเป็นรูปแบบของการวางผังเมืองที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ และในการวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัดจะต้องกระทำให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับภาค ส่วนการวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาคจะต้องกระทำให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับผังนโยบายระดับประเทศ¹⁴ อีกด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องจัดทำกรอบผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ทุก 5 ปี หรือในกรณีที่มีความจำเป็นจะจัดให้มีการทบทวนผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ก่อนระยะเวลาดังกล่าวก็

¹³ มาตรา 4, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

¹⁴ มาตรา 11, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

ได้¹⁵ ส่วนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นการกำหนดกรอบแนวทางและแผนงานที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง เพื่อการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง รวมถึงบริเวณที่เกี่ยวข้อง และชนบท ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ¹⁶

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้การวางแผนและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศและผังนโยบายระดับภาคจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด โดยจะต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง อีกทั้งจะต้องมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย¹⁷ จากการทำพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำผังเมืองที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนนั้นก็เพื่อที่จะต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้เพิ่มการกระจายอำนาจและให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะของตนเองได้ โดยจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและการถ่วงดุลของกรมโยธาธิการและผังเมือง

ในการที่อนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทยนั้น ในเรื่องของมาตรการทางด้านการผังเมืองมีมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ดังนี้

(1) ในด้านของผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่นั้น เป็นส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ถือได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญที่จะมาใช้ในการกำหนดกรอบนโยบายในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในทุกระดับให้มีความสอดคล้องและสามารถเชื่อมต่อกันได้ ซึ่งการวางแผนผังนโยบายระดับประเทศนั้นเป็นการกำหนดกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศและการอนุรักษ์พื้นที่ เพื่อประโยชน์ในด้านการใช้พื้นที่ ส่งเสริมการพัฒนาเมือง พื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่พัฒนาพิเศษและบริเวณที่เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงระบบโครงสร้างพื้นฐานหลัก ซึ่งในการจัดทำแผนและแผนผังนโยบายระดับประเทศนั้นจะมีการกำหนดกรอบนโยบายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ก็คือ การที่จะต้องกำหนดกรอบนโยบาย เป้าหมาย แผนและผังเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น¹⁸ ส่วนในด้านของผังนโยบายระดับภาคนั้น

¹⁵ มาตรา 10, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

¹⁶ มาตรา 8, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

¹⁷ มาตรา 9, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

¹⁸ มาตรา 14, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

จัดทำขึ้นเพื่อที่จะชี้นำการใช้ประโยชน์ที่ดิน การพัฒนาเมืองและชนบทของกลุ่มจังหวัดและจังหวัดให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน โดยในการจัดทำผังนโยบายระดับภาคนั้นจะมีส่วนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ก็คือการกำหนดพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์อยู่ในแผนผังแสดงแหล่งศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น¹⁹ นอกจากนี้ ในการจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัดนั้นก็เพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและการดำรงรักษาพื้นที่ในระดับจังหวัด โดยในแผนผังที่จัดทำขึ้นนั้นจะต้องมีแผนผังแสดงเขตการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ระดับจังหวัด ซึ่งเป็นการจัดทำแผนผังที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั่นเอง จากที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่เพิ่มเติมขึ้นมานั้น ทั้งผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด และได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนผังของพื้นที่ที่เกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์ด้วยนั้น ดังนั้น ในการที่จะให้ความคุ้มครอง รักษา และอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดให้บริเวณหรือพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์อยู่ในพื้นที่ของการอนุรักษ์แหล่งศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น

(2) ในการจัดทำผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ซึ่งได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้นิยามของคำว่า ผังเมืองรวม ไว้ว่า แผนผัง นโยบาย และโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไปในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองและการดำรงรักษาเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท ในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ บริการ สาธารณะ และสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง²⁰ โดยหนึ่งในหน้าที่ของผังเมืองรวมที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองนั้นก็คือ การดำรงรักษาเมือง ที่ย่อมจะหมายถึงย่านอนุรักษ์ในเมือง ดังนั้น เพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในการจัดทำผังเมืองรวมอาจมีการกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นย่านอนุรักษ์ในข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น²¹ ในการกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นย่านอนุรักษ์ตามข้อกำหนดของผังเมืองรวมมักจะใช้คำว่า ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย โดยจะใช้สีน้ำตาลอ่อน²² เป็นการกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการส่งเสริมเอกลักษณ์

¹⁹ มาตรา 16, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²⁰ มาตรา 4, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²¹ มาตรา 33, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²² ในทุกจังหวัดจะมีการกำหนดและจัดทำผังเมืองเอาไว้ โดยแบ่งแยกออกเป็นโซนไล่ตามสีทั้งหมด 10 ประเภท โดยจะบอกว่าแต่ละสีหมายถึงอะไร เป็นที่ดินแบบไหน และในแต่ละสีนั้นจะเป็นตัวกำหนดว่าที่ดินแบบไหนสามารถสร้างอะไรได้บ้าง

ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และสถาปัตยกรรมท้องถิ่น การอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณคดี หรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น โดยในที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย อาจมีการกำหนดเพื่อควบคุมการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ ได้ กล่าวคือ การกำหนดเกี่ยวกับประเภท และขนาดของกิจการ การกำหนดประเภท ชนิด ขนาด ความสูง และลักษณะของอาคาร การกำหนดระยะต่าง ๆ เช่น ระยะถอยร่นจากแนวธรรมชาติ ถนน แนวเขตที่ดิน อาคาร แหล่งทรัพยากรน้ำ สาธารณะ และสถานที่อื่น ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งพื้นที่แนวกันชนด้วย การกำหนดความหนาแน่นในรูปของอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมกันทุกชั้นของอาคารทุกหลังต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร อัตราส่วนพื้นที่อาคารปกคลุมดินต่อพื้นที่แปลงที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร หรืออัตราส่วนพื้นที่ว่างอันปราศจากสิ่งปกคลุมดินของแปลงที่ดินที่อาคารตั้งอยู่ต่อพื้นที่ใช้สอยรวมของอาคาร รวมถึงการกำหนดขนาดของแปลงที่ดินที่จะอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารด้วย²³ สำหรับอายุการใช้บังคับผังเมืองรวม ยังไม่ได้มีการกำหนดอายุของผังเมืองรวมไว้ แต่ให้มีการจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลาที่คณะกรรมการผังเมืองหรือคณะกรรมการผังเมืองจังหวัดกำหนด แล้วแต่กรณี แต่ไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับ แต่ถ้าหากเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงโดยการ

พื้นที่สีเหลือง – ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย

พื้นที่สีส้ม – ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง

พื้นที่สีน้ำตาล – ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก

พื้นที่สีแดง – ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม

พื้นที่สีม่วง – ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า

พื้นที่สีเม็ดมะปราง – ที่ดินประเภทคลังสินค้า

พื้นที่สีเขียว – ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม

พื้นที่สีชาวมียกรอบและเส้นทแยงสีเขียว – ที่ดินประเภทอนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม

พื้นที่สีน้ำตาลอ่อน – ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย

พื้นที่สีน้ำเงิน – ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

²³ มาตรา 22, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

วางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้²⁴ ซึ่งในการประกาศให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นย่านอนุรักษ์นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดผังเมืองที่ใช้ไว้ในระยะเวลายาวนาน เนื่องจากว่าในหลักการที่เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลานานและค่อยเป็นค่อยไปเพื่อที่จะอนุรักษ์สภาพแวดล้อมบริเวณย่านประวัติศาสตร์ให้ยังคงอยู่ต่อไปอีกหลายชั่วอายุ

สำหรับผังเมืองเฉพาะนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้นิยามไว้ว่า แผนผังและโครงการที่มีการดำเนินการเพื่อการพัฒนาหรือเพื่อการดำรงรักษาบริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นการเฉพาะแห่งหรือกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับในเมือง บริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองใหม่ การพัฒนาเมือง การอนุรักษ์เมือง หรือการฟื้นฟูเมือง²⁵ แผนผังเมืองเฉพาะนั้นถือได้ว่ามีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นอย่างมาก เนื่องจากว่าผังเมืองเฉพาะนั้นได้มีวัตถุประสงค์ที่จะดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือเพื่อการอนุรักษ์เมือง โดยในการกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามผังเมืองเฉพาะนั้นสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา²⁶ ซึ่งในแผนผังเมืองเฉพาะนั้นจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแผนผังแสดงการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีการจำแนกเป็นประเภทกิจการ พร้อมทั้งแนวเขตการแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทและย่าน แผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางด้านศิลปกรรม ด้านสถาปัตยกรรม และด้านประวัติศาสตร์หรือทางด้านของโบราณคดี เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม ดำรงรักษา หรือบูรณะ แผนผังแสดงบริเวณที่มีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ที่จะพึงส่งเสริมหรือบำรุงรักษา แผนผังแสดงพื้นที่สีเขียวและพื้นที่อนุรักษ์²⁷ ซึ่งจากตรงนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดรายละเอียดหรือสาระสำคัญในผังเมืองเฉพาะนั้นจะมีความละเอียดกว่าที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม เนื่องจากจะมีรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ที่เจาะจงกว่า เพื่อประโยชน์ในการที่จะดำรงรักษาหรืออนุรักษ์บริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นการเฉพาะจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดให้ละเอียด และในการที่จะดำเนินการที่จะคุ้มครองหรือรักษาย่านประวัติศาสตร์นั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ในผังเมืองเฉพาะ เนื่องจากว่าพื้นที่อนุรักษ์ของผังเมืองเฉพาะนั้น สามารถที่จะกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย เพื่อนำมาใช้ในการควบคุมการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ ได้ เช่น การกำหนดประเภท ชนิด ลักษณะ ขนาด ความสูง และจำนวน

²⁴ มาตรา 34, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²⁵ มาตรา 4, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²⁶ มาตรา 39, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²⁷ มาตรา 40(3), พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

ของอาคารที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ก่อสร้าง การกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดำเนินการ การกำหนดประเภท ชนิด ขนาด จำนวนและลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรม หรืออยู่ในสภาพอันจะเป็นที่น่ารังเกียจหรืออาจจะเป็นอันตรายต่อผู้ที่พักอาศัยหรือผู้ที่สัญจรไปมา ซึ่งจะต้องถูกสั่งให้ทำการรื้อถอนหรือเคลื่อนย้ายตามคำสั่งของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 57 การกำหนดการใช้ประโยชน์ของอาคารที่ได้มีการอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างขึ้นใหม่นั้น หรือที่ได้มีการอนุญาตให้กระทำการเปลี่ยนแปลงอันมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้ขอไว้เมื่อขออนุญาตก่อสร้าง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น การกำหนดขนาดและแปลงของที่ดินที่จะดำเนินการอนุญาตให้เป็นพื้นที่ก่อสร้างอาคารเพื่อการใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในผังเมืองเฉพาะ รวมทั้งบริเวณของที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่โล่งเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้ และที่สำคัญเลยก็คือการส่งเสริมการดำรงรักษาหรือการบูรณะสถานที่หรือวัตถุอันมีคุณประโยชน์หรือคุณค่าทั้งทางด้านศิลปกรรม ด้านสถาปัตยกรรม ด้านโบราณคดี หรือทางด้านของประวัติศาสตร์ และการส่งเสริมหรือบำรุงรักษาต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่²⁸ ส่วนในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะนั้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้มีการกำหนดระยะเวลายาวสุดไว้ แต่ได้กำหนดไว้ว่าถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในเขตของผังเมืองเฉพาะได้เปลี่ยนแปลงไปสมควรแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดหรือรายละเอียดของผังเมืองเฉพาะเสียใหม่ให้เหมาะสมก็ให้เสนอการขอแก้ไขปรับปรุงผังเมืองเฉพาะต่อคณะกรรมการผังเมือง²⁹

4.2.1.2 มาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์

การที่ประชาชนอาศัยอยู่กันเป็นชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ภายในประเทศย่อมมีการดำเนินกิจกรรมที่หลากหลายทำให้การใช้ประโยชน์ของที่ดินในแต่ละพื้นที่ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น เพื่อที่จะเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ทำให้เกิดปัญหา หรือใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับพื้นที่ รวมถึงการอนุรักษ์พื้นที่เพื่อสาธารณประโยชน์และสิ่งแวดล้อม จึงต้องมีการกำหนดการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการจำแนกประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งแบ่งตามกิจกรรมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่สามารถแบ่งได้ดังนี้

²⁸ มาตรา 40(5), พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

²⁹ มาตรา 49, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562.

(1) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้อีก 3 ประเภท คือ ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม) และที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีน้ำตาล)

(2) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (สีแดง)

(3) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้อีก 4 ประเภท คือ ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (สีม่วง) ที่ดินประเภทคลังสินค้า (สีม่วงมะปราง) และที่ดินประเภทอุตสาหกรรมทั่วไปที่ไม่เป็นมลพิษต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมและคลังสินค้า (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีม่วง)

(4) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้อีก 2 ประเภท คือ ที่ดินอนุรักษ์เพื่อชนบทและเกษตรกรรม (สีขาวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) และที่ดินอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยว (สีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว)

(5) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อน) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นประเภทย่อยได้อีก 5 ประเภท คือ ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการ การเลี้ยงสัตว์ การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (สีเขียวอ่อนมีกรอบและเส้นทแยงสีขาว) ที่ดินประเภทที่สงวนเพื่อนันทนาการและการรักษาสิ่งแวดล้อม (สีเขียวมีกรอบและเส้นทแยงสีเขียว) ที่ดินประเภทเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้ (สีเขียวอ่อนมีเส้นทแยงสีขาว) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการประมง (สีฟ้า) และที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและพื้นที่ชุ่มน้ำ (สีฟ้ามีเส้นทแยงสีขาว)

(6) ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน)

(7) ที่ดินประเภทสถาบันราชการ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (สีน้ำเงิน)

(8) ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา (สีเทาอ่อน)

(9) ที่ดินประเภทสถาบันการศึกษา (สีเขียวมะกอก)

จากการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ดังกล่าว ในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองตรัง พ.ศ. 2558³⁰ ที่กำหนดให้ใช้บังคับผังเมืองรวม ในท้องที่ตำบลทับเที่ยงด้วยนั้น ก็ได้มีการกำหนดการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ไว้เช่นกัน โดยในกฎกระทรวงฉบับนี้มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ของที่ดิน โครงข่ายทางด้านของการคมนาคมและขนส่ง รวมถึงการ

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 61 ก วันที่ 10 กรกฎาคม 2558

ให้บริการสาธารณะเพื่อให้มีประสิทธิภาพที่สามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีสาระสำคัญเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาชุมชนเมืองให้เป็นศูนย์กลางการบริหาร การปกครอง อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการศึกษาของจังหวัดตั้งส่งเสริมและพัฒนาในด้านที่อยู่อาศัย ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนและระบบเศรษฐกิจ การส่งเสริมและการพัฒนาบริการทางสังคม การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการเพื่อให้ความพึงพอใจ และได้มาตรฐาน ส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว และการบริการด้านการท่องเที่ยวให้เพียงพอ และได้มาตรฐาน และเพื่ออนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี รวมถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในเขตผังเมืองรวมเมืองตรังจะต้องเป็นไปตามแผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ไว้ดังนี้

- (1) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย (สีเหลือง)
- (2) ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง (สีส้ม)
- (3) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง)
- (4) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง)
- (5) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรมเฉพาะกิจ (สีม่วงอ่อน)
- (6) ที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว)
- (7) ที่ดินประเภทที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(สีเขียวอ่อน)

- (8) ที่ดินประเภทสถานการศึกษา (สีเขียวมะกอก)
- (9) ที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย (สี

น้ำตาลอ่อน)

- (10) ที่ดินประเภทสถาบันศาสนา (สีเทาอ่อน)
- (11) ที่ดินประเภทสถาบันราชการ การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ

(สีน้ำเงิน)

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าในผังเมืองรวมเมืองตรังนั้นได้มีการกำหนดที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยไว้ด้วย ซึ่งในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงนั้น ควรที่จะกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงอยู่ในเขตของที่ดินประเภทดังกล่าว เนื่องจากว่าในการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทยในผังเมืองรวมเมืองตรังได้กำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมท้องถิ่น การอนุรักษ์โบราณสถานตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โบราณคดี ประวัติศาสตร์หรือสาธารณประโยชน์

เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงอยู่ในเขตดังกล่าวก็จะเป็นการช่วยส่งเสริมในการที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ไว้ได้ด้วย

4.2.1.3 มาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์

ในการกำหนดเขตทางพื้นที่เพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรังนั้นก็เพื่อที่จะอนุรักษ์คุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของย่านประวัติศาสตร์ที่ยังมีชีวิตให้ยังคงสามารถดำรงอยู่ได้สืบต่อไปยังรุ่นลูกหลาน และเพื่อเป็นการรักษาคุณค่าทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม รวมถึงการกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ให้สามารถมีการพัฒนาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของผู้คนที่ยังอาศัยอยู่ในย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งในประเทศไทยเองก็ได้มีมาตรการทางกฎหมายอยู่หลายฉบับที่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดเขตเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งมาตรการทางกฎหมายตามที่ได้กล่าวมานี้ สามารถนำมาปรับใช้ในการกำหนดเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เพื่อให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยในการกำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น สามารถแบ่งการกำหนดเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. เขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย

ในการกำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 อาจกระทำได้ 2 วิธี คือ การกำหนดให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในย่านประวัติศาสตร์เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย (สีน้ำตาลอ่อน) ในผังเมืองรวม และการกำหนดแผนผังแสดงบริเวณที่ตั้งของสถานที่หรือวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม และประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีในผังเมืองเฉพาะ ซึ่งการกำหนดเขตอนุรักษ์ดังกล่าวก็เพื่อการส่งเสริม ดำรงรักษา หรือบูรณะเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ และสถาปัตยกรรมท้องถิ่นอันถือได้ว่าเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ โดยในที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทยอาจมีการกำหนดเพื่อควบคุมการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายผังเมืองถือได้ว่ามีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการที่จะส่งเสริมการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าสามารถกำหนดให้พื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ได้ อีกทั้งยังสามารถกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของพื้นที่บริเวณโดยรอบย่านประวัติศาสตร์ให้มีความสอดคล้องกับการอนุรักษ์และยังอาจกำหนดให้เป็นพื้นที่กันชนให้กับพื้นที่อนุรักษ์ได้อีกด้วย

2. เขตของโบราณสถาน

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการประกาศ กำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรให้เป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ซึ่งในการกำหนดเขตของโบราณสถานก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาสภาพแวดล้อมของโบราณสถานมิให้ถูกทำลายจากมลภาวะต่าง ๆ เช่น การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการก่อสร้างอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างสมัยใหม่ในบริเวณใกล้เคียงกับโบราณสถาน ซึ่งอาจจะไปทำลายทัศนียภาพหรือ เบียดบังภูมิทัศน์โดยรอบของโบราณสถาน และเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดกับโบราณสถาน รวมถึงเพื่อให้กรมศิลปากรสามารถดำเนินการในการรักษาหรือปรับปรุงภูมิทัศน์โดยรอบของ โบราณสถานให้ดูสวยงาม เพื่อเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่โบราณสถาน³¹ โดยในการประกาศเขตของ โบราณสถานนั้น กรมศิลปากรได้มีการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อกำหนดเขตของ โบราณสถานไว้ดังนี้³²

(1) กรณีซากวัดร้างในพุทธศาสนาหรือศาสนาพราหมณ์ ให้ใช้แนว กำแพงหรือคูน้ำชั้นนอกสุดเป็นเขตสิ่งก่อสร้าง และให้กันเขตห่างจากกำแพงหรือคูน้ำชั้นนอกออกไป ไม่น้อยกว่า 20 เมตร หากโบราณสถานนั้น มีความสำคัญในระดับชาติให้กันเขตห่างจากกำแพงหรือคู น้ำชั้นนอกออกไปไม่น้อยกว่าด้านละ 50 เมตร และเฉพาะในด้านทางเข้าให้กันพื้นที่มาจนถึงเส้นทาง คมนาคม เพื่อประโยชน์ในการจัดมูมอง

(2) กรณีอาคารสถาปัตยกรรมที่ยังใช้สอยอยู่ในปัจจุบัน เช่น บ้านเรือน พระอุโบสถ เจดีย์ ศาลา วิหาร ฯลฯ ให้กันเขตบริเวณด้านหน้าโดยวัดจากแนวถนนหรือทาง คมนาคมด้านหน้าไปจนถึงอาคาร ส่วนด้านข้างทั้งสองข้างและด้านหลังให้กันออกไป 2 เท่าของความ สูงของอาคารนั้น ถ้าเป็นอาคารสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าระดับชาติให้กันออกไป 4 เท่าของความสูง ของอาคารนั้น

(3) กรณีแหล่งประวัติศาสตร์และโบราณคดี ให้กันเขตโดยยึดแนว เจริงเขาเป็นเขตแดน หรือให้ห่างจากจุดสกัดออกไปโดยรอบ 2000 เมตร

(4) กรณีกลุ่มโบราณสถาน หากปรากฏว่ามีวัดร้างจำนวนติดกัน อาจกันเขตเป็นพื้นที่รวมเพื่อรักษาแหล่งประวัติศาสตร์โดยการกำหนดให้เป็นย่านโบราณสถาน ซึ่งใน

³¹ นิคม มุสิกคามะ, แนวปฏิบัติในการสงวนรักษาโบราณสถานตามพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535, (กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2547), น.75 – 76.

³² เพ็ญอ้าง, น.76 – 78.

การพิจารณาในเรื่องของขอบเขตนั้นให้พิจารณาตามความเหมาะสม โดยเปิดด้านหน้าทางคมนาคมที่ใกล้ที่สุดเป็นจุดกำหนด

(5) กรณีการขึ้นทะเบียนเมืองหรือย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งมีองค์ประกอบของอาคารเป็นกลุ่มและมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองหลายราย จากกลุ่มของอาคารที่เป็นองค์ประกอบร่วมกันในย่านประวัติศาสตร์ที่ทำให้พื้นที่บริเวณนั้นมีความสำคัญและมีรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่หลากหลายตามยุคสมัย และมีเทคนิคแห่งการก่อสร้างที่ไม่เหมือนกัน ในการประกาศเพื่อที่จะขึ้นทะเบียนเมืองหรือย่านประวัติศาสตร์และแนวทางในการรักษาหรือซ่อมแซมจะต้องกระทำเป็นกลุ่ม ซึ่งในการดำเนินการเพื่อที่จะขึ้นทะเบียนนั้นจะต้องมีแผนที่แสดงที่ตั้ง แผนที่ผังบริเวณแสดงความเป็นเจ้าของอาคารและการใช้สอยอาคารในปัจจุบัน รวมถึงประวัติของอาคารหรือย่านนั้น ๆ และจะต้องมีการสำรวจอายุของอาคารแต่ละหลังหรือองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จำเป็น อีกทั้งจะต้องมีแผนที่ประกอบด้วยผังสำรวจรูปแบบสถาปัตยกรรม โครงสร้างและรูปแบบการใช้อาคาร ระบุนวอะไรเป็นสมบัติสาธารณะหรือของส่วนบุคคล และจะต้องมีภาพที่แสดงให้เห็นทัศนียภาพของเมือง นอกจากนี้ จะต้องจัดทำผังบรรยายสถานภาพของอาคาร สาธารณูปโภค และสาธารณูปการในย่านนั้น ๆ รวมทั้งแผนการอนุรักษ์ ทั้งนโยบาย วิธีการอนุรักษ์ และวิธีปฏิบัติให้ชัดเจน

(6) กรณีการประกาศขึ้นทะเบียนสัญลักษณ์และทัศนียภาพของเมือง ในการรักษาทัศนียภาพของเมืองนั้นคือการรักษาบรรยากาศและภาพเมืองในมุมมองต่าง ๆ อาจเป็นอาคารสถาปัตยกรรมที่หมายตาหรือดีเด่น หรือภาพทิวทัศน์โดยรอบ เพื่อเป็นการป้องกันอาคารสูงที่จะบดบังอาคารประวัติศาสตร์ เช่น ในเกาะรัตนโกสินทร์มีอาคารที่สำคัญที่สุดคือพระบรมมหาราชวังและวัดพระแก้ว จึงต้องมีการจำกัดการก่อสร้างอาคารในบริเวณโดยรอบมิให้เข้าบดบังทัศนียภาพ หรือในจังหวัดพังงา มีทัศนียภาพทางธรรมชาติที่สวยงามที่สุดในภาคใต้ จึงต้องมีการควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือจำกัดพื้นที่ให้มีการก่อสร้างน้อยที่สุด ควบคุมพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับธรรมชาติมากที่สุดเพื่อรักษาทัศนียภาพที่งดงามไว้

จากแนวปฏิบัติของกรมศิลปากรเพื่อกำหนดเขตของโบราณสถานนั้น จะเห็นได้ว่ามีกรณีของย่านประวัติศาสตร์อยู่ด้วย ซึ่งการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตของโบราณสถานนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อที่จะนำมาใช้ในการปกป้องโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุที่อยู่ในเขตของโบราณด้วย เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณของเขตที่ประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถาน การกำหนดห้ามมิให้กระทำการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง ต่อเติม รื้อถอน ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนประกอบของโบราณสถาน เป็นต้น ดังนั้น หากสามารถประกาศให้พื้นที่ในบริเวณของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง เป็นเขตของโบราณสถานได้ก็อาจจะช่วยในการปกป้อง คุ้มครองสถาปัตยกรรมในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในการประกาศเขตดังกล่าวก็จำเป็นที่จะต้องรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชนเจ้าของพื้นที่ด้วย เนื่องจากพื้นที่ในย่านประวัติศาสตร์นั้นจะประกอบไปด้วยอาคาร สิ่งปลูกสร้าง สถาปัตยกรรมที่เป็นของเอกชนหลายส่วน อีกทั้งยังประกอบไปด้วยอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมและไม่มีคุณค่าปะปนกัน ซึ่งการประกาศเขตของโบราณสถานนั้นอาจจะเข้าไปรอนสิทธิในการพัฒนาของเอกชน จึงอาจทำให้เกิดความไม่พอใจได้

3. เขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมใหม่ โดยการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรมจำนวน 3 หน่วยงานให้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบงานด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และได้มีการกระจายอำนาจในการจัดการสิ่งแวดล้อมไปสู่ระดับจังหวัดและท้องถิ่น มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม และให้การสนับสนุนบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในเรื่องของการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงในเรื่องของการจัดทำแผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมระยะยาว 20 ปี รวมถึงแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด³³

การกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้พื้นที่ใด ๆ ทั้งของรัฐและของเอกชนที่ยังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายฉบับนี้หรือกฎหมายอื่นเป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ในการประกาศเพื่อป้องกันพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะตามธรรมชาติหรือมีคุณค่าทางธรรมชาติ ศิลปกรรม ที่ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องของการอนุรักษ์เข้ามาคุ้มครองดูแลพื้นที่จากการถูกทำลายหรือได้รับผลกระทบจากการกระทำของมนุษย์ ควบคุมและแก้ไขปัญหาคอนกรีตสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงเข้าขั้นวิกฤตในพื้นที่ที่มีกฎหมายต่าง ๆ ควบคุมอยู่แล้วให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนด ควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และคุ้มครองประโยชน์มากที่สุด³⁴ ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็เพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองพื้นที่เหล่านั้นให้ยังคงอยู่ในสภาพที่ยังสมบูรณ์มากที่สุด อีกทั้งยังเป็นการป้องกันและยับยั้งมิให้พัฒนามาทำลายสภาพแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวให้เสื่อมโทรม ดังนั้น ในการที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่มีคุณค่าทั้งทางธรรมชาติและศิลปกรรมกรรมให้ยังคงอยู่

³³ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *อ่าวแล้ว เจริญรกรก* 8, น.36.

³⁴ *เพิงอ่าว*, น.36 - 37.

อย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) ในกรณีที่พื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นมาก่อน เช่น เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เป็นต้น การจะประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้กระทำโดยการออกเป็นกฎกระทรวง ถ้าปรากฏว่าพื้นที่นั้นมีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่มีลักษณะอันแตกต่างจากพื้นที่อื่น หรือมีระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติที่อาจจะถูกทำลายได้ หรืออาจจะได้รับผลกระทบกระเทือนที่เกิดจากกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ได้โดยง่าย หรือพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรค่าแก่การอนุรักษ์³⁵

(2) ในกรณีที่ได้มีการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตอนุรักษ์ เขตผังเมืองรวม เขตผังเมืองเฉพาะ เขตควบคุมอาคาร เขตนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว หรือเป็นเขตควบคุมมลพิษตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ปรากฏว่าพื้นที่เหล่านั้นได้มีสภาพปัญหาในเรื่องของคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่มีความรุนแรงจนเข้าขั้นวิกฤต ซึ่งเป็นการจำเป็นที่จะต้องได้รับการดำเนินการเพื่อทำการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องไม่สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะกระทำการเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยจะต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในการเข้าดำเนินการ เพื่อที่จะใช้มาตรการที่เป็นการให้ความคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 และจะต้องเป็นการดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นได้³⁶ ในการออกมาตรการคุ้มครองเพิ่มเติมต้องออกเป็นประกาศกระทรวงโดยมีระยะเวลาบังคับใช้ แต่สามารถประกาศใช้บังคับต่อเนื่องได้หากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ประกาศกระทรวงที่มีการบังคับใช้ต่อเนื่อง เช่น ประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่องการกำหนดเขตพื้นที่และมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2553 ที่ได้มีการกำหนดให้ย่านพาณิชยกรรมใจกลางเมืองภูเก็ตเป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมหรือย่านอาคารเก่า ซึ่งในข้อ 4 ของประกาศกระทรวงดังกล่าวได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนด

³⁵ มาตรา 43, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

³⁶ มาตรา 45, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

ความสูงของอาคารไม่เกิน 12 เมตร การกำหนดที่ว่างในแปลงที่ดินตามเงื่อนไขเฉพาะของรูปแบบสถาปัตยกรรมพื้นถิ่น³⁷ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการออกประกาศฉบับใหม่ที่ยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว คือ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดเขตพื้นที่และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2560³⁸ และยังได้กำหนดให้ย่านพาณิชย์กรรมใจกลางภูเก็ตเป็นเขตอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม หรือย่านอาคารเก่าตั้งประกาศฉบับก่อน พร้อมทั้งยังออกข้อกำหนดมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อีกด้วย

เมื่อมีการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแล้วนั้นไม่ว่าจะกรณีใดก็ตาม สามารถที่จะกำหนดมาตรการในการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างได้ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติ หรือมิให้ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมได้รับความกระทบกระเทือน

(2) ห้ามมิให้มีการกระทำหรือกิจกรรมใด ๆ ที่อาจจะเป็นอันตราย หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศน์ของพื้นที่นั้นในลักษณะที่ต่างไปจากธรรมชาติ หรือก่อให้เกิดผลกระทบอันเกี่ยวกับคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

(3) การกำหนดประเภท ขนาดของโครงการ หรือกิจการของทั้งส่วนราชการ ภาครัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชนที่จะกระทำการเพื่อที่จะก่อสร้างหรือดำเนินการอย่างใด ๆ ในพื้นที่นั้น จะต้องมียกเว้นในการเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(4) กำหนดวิธีการในการจัดการโดยเฉพาะสำหรับพื้นที่นั้น รวมทั้งการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างความร่วมมือและการประสานงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องของการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถรักษาสภาพอันเป็นธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ หรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่นั้น

(5) การกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองในเรื่องอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพของพื้นที่นั้น

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทั้งทางธรรมชาติและศิลปกรรมนั้น สามารถนำมาประกาศเพื่อที่จะคุ้มครองย่านประวัติศาสตร์ได้ด้วย เนื่องจากว่าเมื่อมีการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองแล้วนั้น ทำให้สามารถที่จะกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการที่ป้องกันมิให้การพัฒนาหรือการกระทำใดที่จะ

³⁷ ยงธนิศร์ พิมลเสถียร, การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.112 - 113.

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 311 ง หน้า 12 วันที่ 15 ธันวาคม 2560

ก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่จะทำให้มรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์นั้นเสื่อมโทรมหรือถูกทำลายลง

4.2.1.4 มาตรการในการควบคุมอาคาร

ในการดำเนินการเพื่อที่จะควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์นั้น ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะช่วยในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำหนดขอบเขตของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกัน รวมถึงการออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคาร การใช้หรือการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ของอาคารบางประเภทด้วยโดยจะมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อที่จะควบคุมการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน การเคลื่อนย้ายสิ่งปลูกสร้าง การใช้สอยอาคารและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อประโยชน์ด้านความปลอดภัยของอาคารต่าง ๆ ในชุมชนเมือง เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการออกแบบและการก่อสร้างอาคารเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้มีอาคารที่มีความมั่นคง แข็งแรง ถูกต้องตามสุขลักษณะ สามารถป้องกันภัยต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁹ นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และมาตรการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมอีกด้วย เนื่องจากว่าสามารถที่จะออกมาตรการเพื่อที่จะกำหนดและควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในพื้นที่สงวน และพื้นที่อนุรักษ์ เช่น การควบคุมสภาพแวดล้อมโดยรอบย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดขนาด ชนิด ความสูงของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ในย่านประวัติศาสตร์ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ไม่มีสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะแปลกแยกไม่กลมกลืนกับสิ่งแวดล้อมโดยรอบของย่านประวัติศาสตร์ และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อให้มีการพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างเหมาะสมโดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ความหมายของคำว่า อาคาร ไว้ว่าตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายรวมถึง ทัศนจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน เชื้อน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ คานเรือ อุเรือ ท่าจอดเรือ ท่าเรือ ประตู่ รั้ว หรือกำแพง ที่สร้างขึ้นติดต่อกันหรือใกล้เคียงกับพื้นที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถใช้สอยได้ ป้ายหรือสิ่งที่ได้มีการสร้างขึ้นสำหรับการติดหรือตั้งป้าย พื้นที่หรือสิ่งที่ได้มีการ

³⁹ วิบูลย์ กัมมระบุตร, “คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและผังเมือง,” เอกสารประกอบการบรรยายการฝึกอบรมโครงการพัฒนาความรู้และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานพนักงานคดีปกครอง, น.1 – 2 (2547).

สร้างขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการเป็นที่จอดรถ ที่กัลบลรท ทางเข้าหรือทางออกของรถสำหรับอาคารที่ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 8 (9) สิ่งที่ได้มีการสร้างขึ้นในลักษณะอย่างอื่นตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมไปถึงส่วนต่าง ๆ ของอาคารด้วย⁴⁰ ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังสามารถที่จะออกกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมพื้นที่เฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งได้ด้วยโดยการออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การสถาปัตยกรรม การผังเมือง และเพื่อการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่เห็นว่าเป็นการจำเป็น ซึ่งในการกำหนดประเภท ลักษณะ รูปทรง รูปแบบ สัดส่วน เนื้อที่ ขนาด และแหล่งที่ตั้งของอาคาร ตลอดจนในเรื่องของลักษณะ และคุณสมบัติของวัสดุที่นำมาใช้ การรับน้ำหนัก ความคงทนของอาคาร ความต้านทาน และพื้นดินที่ใช้ในการรองรับอาคาร แบบและวิธีการอันเกี่ยวกับการติดตั้งระบบต่าง ๆ ทั้งระบบประปา ไฟฟ้า เครื่องกล ก๊าซ และความปลอดภัยเกี่ยวกับเรื่องของอัคคีภัยหรือภัยพิบัติอย่างอื่น รวมถึงในเรื่องของการป้องกันอันตรายเมื่อมีการเกิดเหตุฉุกเฉินร่นววย นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดในเรื่องของแบบและจำนวนของห้องน้ำ ห้องส้วม รวมถึงระบบการจัดการที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของอาคาร เช่น ระบบของการจัดการเรื่องแสงสว่าง ระบบของการปรับอากาศ ระบบของการพอกอากาศ ระบบของการระบายอากาศ ระบบในการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล รวมถึงการกำหนดลักษณะ ระดับความสูง และเนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคาร หรือแนวอาคาร ระยะต่าง ๆ หรือระดับพื้นที่ระหว่างตัวของอาคารหนึ่งกับอีกอาคารหนึ่งหรือพื้นที่ที่เป็นเขตที่ดินของผู้อื่น หรือพื้นที่ที่อยู่ระหว่างตัวของอาคารกับถนนหนทาง ตรอก ซอก ซอย ทางเท้า ทางหรือที่สาธารณะ อีกทั้งยังสามารถที่จะกำหนดลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งที่จะดำเนินการสร้างขึ้นเพื่อใช้ในการเป็นที่จอดรถ ที่กัลบลรท ทางเข้าและทางออกของรถแก่อาคารบางชนิด หรือบางประเภท และการกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อถอน การเคลื่อนย้าย การใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร⁴¹ เป็นต้น ซึ่งในการออกกฎกระทรวงเช่นนี้จะสามารถช่วยในการป้องกันการพัฒนาที่ขัดหรือแย้งและไม่เหมาะสมกับพื้นที่อนุรักษ์ได้

นอกจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้าง การดัดแปลง การรื้อ

⁴⁰ มาตรา 4, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴¹ มาตรา 8, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

ถอน การใช้ประโยชน์อาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง และอื่น ๆ ได้ ถ้ายังมิได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว แต่ถ้ามีการออกกฎกระทรวงในเรื่องใดแล้วก็ให้ราชการส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้น เว้นแต่จะเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยที่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว หรือเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็น หรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่น⁴² ถ้ามีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในกรณีที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้น แต่ต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเรื่องนั้น ให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่มีลักษณะอันเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงถือว่าเป็นอันยกเลิกไป และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใหม่ตามมาตรา 10 แต่ต้องไม่เกิน 1 ปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ⁴³ ถ้าปรากฏว่ากฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง⁴⁴

เมื่อมีความจำเป็นและมีเหตุสมควรที่จะต้องกำหนดบริเวณใดให้เป็นพื้นที่ที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือกำหนดการใช้หรือเปลี่ยนการใช้สอยอาคารชนิดใดหรือประเภทใด และในพื้นที่นั้นยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดเรื่องระเบียบไว้ในมาตรา 8 (10) ให้รัฐมนตรีได้นำคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดในเรื่องดังกล่าว ซึ่งประกาศกระทรวงนี้จะมีระยะเวลาการบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น และเมื่อประกาศกระทรวงมีผลบังคับใช้แล้วนั้นจะต้องมีการดำเนินการเพื่อที่จะออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในระยะเวลา 1 ปี แต่ถ้าหากไม่สามารถที่จะออกกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวประกาศกระทรวงเช่นว่านี้จะต้องถูกยกเลิกไป⁴⁵ ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีการออกประกาศกระทรวงมาก่อนที่จะมีการดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2527 และประกาศกระทรวงดังกล่าวนี้ถือเป็นมาตรการที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวที่ออกตามมาตรา 13 โดยได้ออกในขณะที่กรุงเทพมหานครยังมิได้มีการกฎหมายท้องถิ่นที่จะ

⁴² มาตรา 10, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴³ มาตรา 9, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴⁴ มาตรา 12, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴⁵ มาตรา 13, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

นำมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนาในพื้นที่เมืองเก่าอย่างบริเวณของกรุงรัตนโกสินทร์ และหลังจากที่ประกาศดังกล่าวได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลา 1 ปี กรุงเทพมหานครก็ได้มีการออกข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้อหรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อนำมาใช้บังคับแทนประกาศกระทรวงดังกล่าว

ในการดำเนินการเพื่อที่จะทำการก่อสร้าง การดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือรื้อถอนอาคารที่มีลักษณะตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 22 จำเป็นที่จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน และจะต้องดำเนินการตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 39 ทวิ⁴⁶ด้วย และถ้าหากการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือการเคลื่อนย้ายอาคารชนิดหรือประเภทที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าจะต้องดำเนินการตรวจสอบงานออกแบบ และคำนวณส่วนต่าง ๆ ของโครงสร้างอาคาร ก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบงานออกแบบ และคำนวณดังกล่าวตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงก่อนที่จะดำเนินการออกใบอนุญาต⁴⁷ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วห้ามมิให้ผู้ได้รับอนุญาตดำเนินการก่อสร้าง การดัดแปลง รื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารให้มีลักษณะที่ผิดไปจากรูปแบบของแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบของแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต รวมถึงวิธีการหรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีการกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือมีการดำเนินการที่ผิดไปจากที่ได้มีการแจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ เว้นเสียแต่ว่าเจ้าของอาคารนั้นได้มีการดำเนินการเพื่อที่จะยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้สามารถทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือเจ้าของอาคารนั้นได้ทำการแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทราบแล้ว หรือการดำเนินการดังกล่าวเช่นว่านี้ไม่ขัดต่อกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรณีที่กำหนดในกฎกระทรวงให้นำมาตรา 25 หรือมาตรา 39 ทวิ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการ⁴⁸ หากผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 65

เมื่อมีการดำเนินการก่อสร้าง การดัดแปลง รื้อถอน หรือการเคลื่อนย้ายอาคารที่ได้กระทำโดยเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้นั้น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน ผู้ดำเนินการ ลูกจ้าง หรือบริวารของบุคคลดังกล่าว ระงับการกระทำดังกล่าว หรือมีคำสั่งห้ามมิให้บุคคลใดใช้หรือเข้าไปในส่วนใด ๆ ของอาคาร หรือบริเวณที่มีการกระทำดังกล่าว และจัดให้มีเครื่องหมายแสดงการห้ามนั้นไว้ในที่เปิดเผย

⁴⁶ มาตรา 21, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴⁷ มาตรา 21 ทวิ, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

⁴⁸ มาตรา 31, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

และเห็นได้ง่าย ณ อาคารหรือบริเวณดังกล่าว⁴⁹ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาโดยมีคำสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องในกรณีที่สามารถแก้ไขได้ตามมาตรา 41 หรือในกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ หรือเจ้าของอาคารมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 41 ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคาร ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ดำเนินการทำการรื้อถอนอาคารนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 42

ด้วยเหตุนี้ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมอาคารตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นได้มีส่วนที่จะเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ก็คือ การออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการควบคุมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในเขตของย่านประวัติศาสตร์และบริเวณใกล้เคียงกับย่านประวัติศาสตร์ได้ เนื่องจากว่าในกฎกระทรวงและข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดลักษณะของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงเงื่อนไขในการพัฒนาพื้นที่ในลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งปลูกสร้างได้ อีกทั้งการกำหนดบริเวณที่ห้ามก่อสร้าง การกำหนดห้ามกระทำที่เป็นการดัดแปลง หรือการเคลื่อนย้ายอาคาร และจะต้องมีการควบคุมในเรื่องของการรื้อถอนอาคาร หรือการขออนุญาตเพื่อก่อสร้าง และเมื่อขออนุญาตแล้วห้ามมิให้ก่อสร้างผิดไปจากแบบแปลน และการควบคุมการใช้งานอาคาร เพราะถ้าหากมีการฝ่าฝืนข้อบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้แล้วนั้นก็ต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัติกำหนดโทษของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น ในการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นจะช่วยในการป้องกันการพัฒนาที่ขัดหรือแย้งกับพื้นที่อนุรักษ์อย่างย่านประวัติศาสตร์ได้

4.2.2 มาตรการทางด้านการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม

การที่มนุษย์มาอยู่รวมกลุ่มกันจนเกิดเป็นกลุ่มทางสังคมขึ้นมานั้น ในการปฏิสัมพันธ์ในหลากหลายรูปแบบย่อมก่อให้เกิดแบบแผน ประเพณี วัฒนธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละกลุ่มขึ้น เกิดการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่อัตลักษณ์ตามแต่ละท้องถิ่นขึ้น ดังนั้น ในทั่วทุกภูมิภาคของโลกใบนี้จึงมีแบบแผนทางวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป อีกทั้งยังมีลักษณะเฉพาะและมีคุณค่าในตัวเองในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ในการแสดงให้เห็นถึงรากฐานและความเป็นมาของแต่ละท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ เราจึงควรที่จะสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมของตนไว้ให้คงอยู่สืบไป ซึ่งในประเทศไทยเองก็ได้มีบทบัญญัติที่สามารถนำมาใช้ในการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมหลากหลายรูปแบบ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมศิลปกรรม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เป็นต้น แต่ที่มีเนื้อหาสาระที่จะเกี่ยวกับการที่จะช่วยในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ก็คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน

⁴⁹ มาตรา 40, พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

แห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559 โดยมีสาระสำคัญดังที่จะอธิบายต่อไปนี้

4.2.2.1 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

พระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการ การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการบูรณะโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ที่พบในพื้นที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในแหล่งโบราณคดี เมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นหนึ่งในมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพอันหนึ่งของประเทศไทย เนื่องจากว่าสามารถนำหลักการต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้มาใช้เป็นหลักในการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน โบราณวัตถุ แหล่งประวัติศาสตร์ เพื่อความสะดวกในการควบคุม ดูแลรักษาและการบริหารจัดการภายในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ได้ เพราะในพื้นที่เมืองเก่าและย่านประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่มักจะประกอบไปด้วยอาคาร สถานที่ และสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าและความสำคัญทางประวัติศาสตร์⁵⁰ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) นิยามของคำว่าโบราณสถาน

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่าโบราณสถาน ไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์ซึ่งโดยอายุหรือลักษณะอันเกี่ยวกับการก่อสร้าง หรือจากหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับประวัติความเป็นมาของอสังหาริมทรัพย์นั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางด้านศิลปะ ด้านโบราณคดี หรือทางด้านประวัติศาสตร์ ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงสถานที่อันเป็นพื้นที่ของแหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ด้วย (มาตรา 4) จากนิยามความหมายของคำว่าโบราณสถานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น การที่จะถือว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถานนั้นจะต้องประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้⁵¹

1. ต้องมีลักษณะเป็นอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า อสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน ซึ่งมีลักษณะเป็นถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และให้ความหมาย

⁵⁰ ยงธนีสร์ พิมลเสถียร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 37*, น.107.

⁵¹ สำนักศิลปากรที่ 15 ภูเก็ต, “สรุปสาระสำคัญการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2564, จาก https://www.m-culture.go.th/krabi/ewt_dl_link.php?nid=628&filename=index

รวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

2. ต้องมีการพิจารณาอสังหาริมทรัพย์นั้นจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ อายุของอสังหาริมทรัพย์ (ตามกฎหมายของประเทศไทยมิได้มีการกำหนดอายุของโบราณสถานไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องมีอายุประมาณเท่าใด จึงอาจมีเกณฑ์อื่นที่ใช้ในการพิจารณาประกอบด้วย) ลักษณะของการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ (จะต้องมีลักษณะที่โดดเด่นสามารถแสดงให้เห็นถึงอารยธรรมและความเป็นมาของอดีต) หรือหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของอสังหาริมทรัพย์ (ต้องมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์หรือเอกสารการวิจัยที่สามารถนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาได้)

3. อสังหาริมทรัพย์นั้นจะต้องเป็นประโยชน์ต่อศาสตร์แขนงใดแขนงหนึ่งใน 3 แขนงนี้ คือ ศิลปะ (การมีคุณค่าทางสุนทรียภาพของโบราณสถาน ซึ่งพิจารณาได้จากความงามทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ภูมิสถาปัตยกรรม และการออกแบบผังเมือง) ประวัติศาสตร์ (เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในฐานะที่เกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญหรือเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์ และน่าจะหมายความว่ารวมถึงประวัติศาสตร์ในการก่อสร้าง สถาปัตยกรรม ศิลปะ) หรือโบราณคดี (เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในทางวิชาการหรือการศึกษาของโบราณคดี กล่าวคือ จากลักษณะของการก่อสร้างโบราณสถานนั้นสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นหลักฐานอ้างอิงในการศึกษาเรื่องราวของมนุษย์ในอดีตที่ผ่านมา)⁵²

จากนิยามความหมายของคำว่าโบราณสถาน นอกจากจะมีการกำหนดเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่โบราณสถานในลักษณะที่เป็นสิ่งปลูกสร้างเดี่ยวแล้วนั้น ยังได้กำหนดเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมไปถึงลักษณะเชิงพื้นที่อีกด้วย คือ แหล่งโบราณคดี แหล่งประวัติศาสตร์ และอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับย่านประวัติศาสตร์ นั่นก็คือ แหล่งประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าแหล่งประวัติศาสตร์หมายถึงสถานที่ที่มีความสำคัญและคุณค่าทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี หรือศาสนา รวมถึงสถานที่ อาคาร หรือสิ่งก่อสร้างที่มีอายุเก่าแก่หรือเคยมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ และสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางศิลปะและสถาปัตยกรรม และแหล่งประวัติศาสตร์นี้จะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามขนาดเนื้อหาทางวัฒนธรรม ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน

⁵² vasu poshyanandana, “ลักษณะแห่งการก่อสร้าง สิ่งบ่งชี้ความเป็นโบราณสถาน (I),” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2564, จาก <https://vasuposh.blogspot.com/2009/03/i.html>

(2) ประเภทของโบราณสถาน

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สามารถแยกประเภทของโบราณสถานได้ 2 วิธี คือ

1. การแบ่งแยกโบราณสถานโดยพิจารณาจากหลักกรรมสิทธิ์สามารถแบ่งได้ 2 ประเภท คือ โบราณสถานประเภทที่มีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และโบราณสถานประเภทที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย
2. การแบ่งแยกโบราณสถานโดยใช้หลักการพิจารณาจากการขึ้นทะเบียนสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ โบราณสถานที่ได้มีการขึ้นทะเบียน และโบราณสถานที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียน

นอกจากนี้ ตามหลักของสากลและในเอกสารการจัดลำดับความสำคัญของโบราณสถานของกรมศิลปากรนั้นได้มีการจัดแบ่งประเภทของโบราณสถานออกเป็น 7 ประเภท⁵³ ดังนี้

1. สถาปัตยกรรมแห่งชาติ (National Architecture) หมายถึง สิ่งปลูกสร้างที่มีการสืบทอดมาจนกลายเป็นเอกลักษณ์ของการก่อสร้างประจำชาติและยังมีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์เดิมจนกลายเป็นสถาปัตยกรรมที่ทรงคุณค่าและมีความสำคัญ (พระวิหาร พระอุโบสถ) หรือกลุ่มอาคารที่มีการออกแบบสมบูรณ์มาตั้งแต่ในอดีต (วัดเบญจมบพิตร วัดพระแก้ว) หรือสิ่งปลูกสร้างที่มีการสร้างขึ้นมาเป็นพิเศษในอดีต แต่ไม่ได้มีการใช้สอยแล้วในปัจจุบัน (วัดพระศรีสรรเพชญ์ วัดไชยวัฒนาราม) ถ้าหากเกิดการสูญเสียจะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจากสิ่งปลูกสร้างแห่งนั้นเป็นสัญลักษณ์ของชาติหรือเป็นเอกลักษณ์ของชาติ
2. อนุสาวรีย์แห่งชาติ ประติมากรรมขนาดใหญ่ รูปเคารพ (National Historic Statues) หมายถึง ทรัพย์สินทางประวัติศาสตร์ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นอนุสรณ์สำหรับบุคคลสำคัญหรือเป็นอนุสรณ์ที่สร้างขึ้นเพื่อบันทึกเรื่องราวที่ประชาชนจะต้องรำลึกด้วยกัน ทั้งนี้ รวมถึงรูปเคารพในศาสนาด้วย ซึ่งอนุสาวรีย์แห่งชาตินี้อาจมีได้มีอายุเก่าแก่ เนื่องจากว่าได้มีการจัดสร้างขึ้นในสมัยหลัง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของเรื่องราวของบุคคลที่สำคัญอย่างยิ่งในประวัติศาสตร์หรือเป็นที่เคารพอย่างสูงในชาติ เช่น ศาลหลักเมือง พระพุทธรูป พระบรมรูปทรงม้า เป็นต้น
3. อาคารสถาปัตยกรรมแห่งชาติหรืออาคารสัญลักษณ์ประจำเมือง (National Historic Building or National Landmarks) หมายถึง อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสาธารณะสมบัติ หรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างทางสถาปัตยกรรมและ

⁵³ นิคม มุสิกคามะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น.13 - 14.

วิศวกรรมที่สง่างามและทรงไว้ซึ่งคุณค่าในทางศิลปะ สถาปัตยกรรม วิศวกรรม และแสดงให้เห็นถึงการประดิษฐ์คิดค้นใหม่ ๆ ในอดีต ซึ่งมีผลต่อการดำเนินชีวิตในปัจจุบันหรือมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญหรือเหตุการณ์ที่สำคัญของชาติ เช่น พระที่นั่งอนันตสมาคม สะพานมอญวันรังสรรค์ สะพานพระพุทธรูปยอฟ้า เป็นต้น

4. ย่านประวัติศาสตร์หรือหมู่บ้านประวัติศาสตร์ (National Historical Districts or Villages) หมายถึง พื้นที่หรือบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่สามารถกำหนดขอบเขตของพื้นที่ได้จากความหนาแน่นทางสถาปัตยกรรม เรื่องราวทางประวัติศาสตร์ การวางผังเมือง หรือสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยมีอาคาร สิ่งก่อสร้าง ถนนหนทาง และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อกันเป็นที่ยู่ออาศัยของชุมชนในอดีตและยังคงสามารถที่จะสืบทอดและคงรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่ก่อสร้างมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจากรูปแบบและเนื้อหาเรื่องราวความสำคัญของพื้นที่นั้นได้ทำให้พื้นที่นั้นสามารถจัดอยู่ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังนี้ คือ ย่านประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม (Architectural or Historic District) ย่านประวัติศาสตร์การพาณิชย์ (Commercial District) ย่านประวัติศาสตร์การอุตสาหกรรม (Industrial District) ย่านประวัติศาสตร์พื้นถิ่น (Rural District) เขตพื้นที่ทางโบราณคดี (Archaeological District) และย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งนั้น จะต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของพื้นที่โดดเด่นยิ่งกว่าย่านประวัติศาสตร์ระดับท้องถิ่นทั่วไป เช่น ย่านประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมกรุงรัตนโกสินทร์ ย่านบางลำพู ย่านประวัติศาสตร์การพาณิชย์ภูเก็ต ถนนนางงาม จังหวัดสงขลา และย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง เป็นต้น⁵⁴

5. อุทยานประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Historic Parks) หมายถึง สภาพแวดล้อมหรือสวนสาธารณะ เมืองหรือชุมชน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเมือง และเป็นพื้นที่ที่สามารถกำหนดขอบเขตได้จากการเป็นพื้นที่ที่มีเนื้อหาความสำคัญทางประวัติศาสตร์ องค์ประกอบทางสถาปัตยกรรม รวมไปถึงการผสมผสานระหว่างสภาพแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งมักจะประกอบไปด้วยอาคารสถาปัตยกรรม ซากโบราณ วัตถุโบราณ ที่อยู่อาศัย เช่น อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย อุทยานประวัติศาสตร์อยุธยา เป็นต้น

6. นครประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Historic Cities) หมายถึง เมืองและนครที่มีชุมชนอาศัยสืบทอดกันมา และมีสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ของชาติ หรือของชุมชนที่ดำรงอยู่ และอาจกำหนดขอบเขตได้จากการตั้งถิ่นฐาน ไม่ว่าจะเป็นกำแพงเมือง คูน้ำ คันดิน ที่แสดงให้เห็นถึงหลักฐานและความเป็นมาของเมืองหรือนคร ซึ่งมีแบบอย่างทางวัฒนธรรม อำนาจทางการเมือง สาระสำคัญทางประวัติศาสตร์ และองค์ประกอบของสถาปัตยกรรม หรือวิถี

⁵⁴ กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์, “พัฒนาการแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548), น.10.

ชีวิตความเป็นอยู่ ซึ่งยังคงเห็นได้ในปัจจุบันอันโดดเด่นและมีคุณค่ามากกว่าเมืองอื่นใด และสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ นครประวัติศาสตร์ที่มีชีวิต (Living Historical City) เช่น เกาะรัตนโกสินทร์ เมืองเวนิส กรุงปารีส เป็นต้น นครประวัติศาสตร์ที่ตายแล้ว (Death City) เช่น เมืองโยธธปุระ ประเทศกัมพูชา เมืองพุกาม ประเทศพม่า และเมื่อศรีสขนาลัย เป็นต้น เมืองประวัติศาสตร์ที่ผสมระหว่างอดีตกับปัจจุบัน คือ ชุมชนขนาดใหญ่ที่ตั้งซ้อนอยู่ในเมืองโบราณ เช่น สุโขทัย พระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

7. ชากโบราณและแหล่งประวัติศาสตร์โบราณคดีแห่งชาติ (National Trace or National Historic Archaeological Sites) หมายถึง แหล่งประวัติศาสตร์โบราณคดี และชากโบราณสถานที่พังทลายจนไม่สามารถที่จะทราบถึงรูปทรงหรือหลักฐานเกี่ยวกับรูปทรงของสิ่งก่อสร้างนั้น รวมถึงแหล่งที่อยู่อาศัยของคนในอดีต แต่เป็นหลักฐานสำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์อันสำคัญของชาติในช่วงเวลานั้นในอดีต เช่น ชากปราสาทหินต่าง ๆ ชากเมืองสุโขทัย บ้านเชียง ผาแต้ม เป็นต้น

(3) การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน

ในการดำเนินการเพื่ออนุรักษ์โบราณสถานตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ได้มีการใช้ระบบในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการสำคัญประการหนึ่งตามหลักสากลที่ใช้ในการคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมไว้ เนื่องจากการขึ้นทะเบียนนั้นถือเป็นการรวบรวมรายการของมรดกทางวัฒนธรรมเพื่อที่จะทราบข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ เพราะเมื่อมีการขึ้นทะเบียนโบราณสถานแล้วนั้นย่อมจะส่งผลให้สามารถนำมาตราการต่าง ๆ มาใช้เพื่อการอนุรักษ์และควบคุมการกระทำต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อโบราณสถานได้ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานไว้ในมาตรา 7 โดยโบราณสถานที่จะนำมาขึ้นทะเบียนนั้นจะต้องเป็นโบราณสถานที่มีองค์ประกอบตามที่ได้บัญญัติไว้ในนิยามของคำว่า โบราณสถาน ตามมาตรา 4 และในมาตรา 7 นี้ยังได้กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปกรมีหน้าที่ในการที่จะดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และเป็นผู้มีอำนาจในการประกาศเพื่อที่จะขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควร นอกจากการมีอำนาจในการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานโดยตรงแล้วนั้น ยังมีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรให้เป็นเขตของโบราณสถาน โดยให้ถือว่าเขตของโบราณสถานนี้เป็นโบราณสถานด้วย นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการที่จะประกาศเพิกถอนหรือประกาศแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องของการขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ซึ่งในการประกาศขึ้นทะเบียน การเพิกถอนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องกระทำโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้นสามารถแบ่งการพิจารณาได้ออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เป็นโบราณสถานที่อธิบดีกรมศิลปากรต้องการจะประกาศขึ้นทะเบียนนั้นจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ได้ แต่ถ้าหากอธิบดีกรมศิลปากรต้องการจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่มีเจ้าของหรือมีผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายที่เป็นเอกชนนั้น อธิบดีจะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่พอใจ ซึ่งย่อมจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากว่าในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้น อาจทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองถูกจำกัดสิทธิบางประการ กฎหมายจึงได้ให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองในการที่จะร้องขอต่อศาลได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่อธิบดีได้มีการแจ้งให้ทราบ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีระงับการขึ้นทะเบียนหรือการกำหนดเขตที่ดินเพื่อให้กลายเป็นเขตของโบราณสถานแล้วแต่กรณีได้ หากศาลได้มีคำสั่งให้ระงับการขึ้นทะเบียนหรือการกำหนดเขตที่ดินก็ให้อธิบดีระงับตามคำสั่งศาล แต่ถ้าเจ้าของหรือบุคคลผู้ที่ได้ครอบครองไว้ไม่ได้มีการร้องขอต่อศาล หรือศาลมีคำสั่งให้คดีดังกล่าวถึงที่สุดแล้ว ให้ดำเนินการยกคำร้องขอของเจ้าของหรือบุคคลผู้ที่ได้ครอบครองไว้ และให้อธิบดีมีอำนาจในการที่จะดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนโบราณสถานได้ แต่อย่างไรก็ตาม การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานดังกล่าวนี้ก็เพียงเพื่อที่จะต้องการคุ้มครองโบราณสถานมิให้ถูกทำลาย กฎหมายไม่ได้มีเจตนาที่จะยึดโบราณสถานดังกล่าวมาเป็นของรัฐแต่อย่างใด และยังคงให้ความเคารพในสิทธิของเอกชนเพราะเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ยังคงมีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของตนเช่นเดิม เพียงแต่จะต้องถูกจำกัดสิทธิบางประการ เพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ⁵⁵

กรณีที่ 2 การขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครอง จะเป็นโบราณสถานประเภทที่ถูกทิ้งร้างไว้ซึ่งสามารถพบเห็นได้ทั่วไปตามป่าเขา ซึ่งเมื่อได้มีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบแล้วนั้น พบว่า สมควรที่จะให้มีการขึ้นทะเบียน เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและควบคุม กฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการที่จะประกาศเพื่อขึ้นทะเบียนได้⁵⁶

⁵⁵ สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร, พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมานพันธ์, 2553), น.52.

⁵⁶ เฝิงอ้าง, น.51.

นอกจากนี้ ถ้าปรากฏว่ายังมีทรัพย์สินใดที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนให้เป็นโบราณสถาน แต่มีคุณสมบัติครบตามนิยามของโบราณสถานก็ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วย แต่เป็นประเภทของโบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน

(4) การปกป้องโบราณสถาน

ในการดำเนินการเพื่อที่จะปกป้องโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้มีการกำหนดเพื่อที่จะควบคุมห้ามมิให้มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับตัวของโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนหรือควบคุมการกระทำใด ๆ ที่จะกระทำภายในเขตที่ดินที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตของโบราณสถาน โดยได้มีการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐอย่างกรมศิลปากรเพื่อที่จะควบคุมและดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งสาระสำคัญในการปกป้องโบราณสถานตามพระราชบัญญัตินี้สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สำหรับการควบคุมการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างภายในเขตพื้นที่ของโบราณสถานได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมไว้ในมาตรา 7 ทวิ โดยได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการใดเพื่อที่จะปลูกสร้างอาคารภายในเขตพื้นที่ที่อธิบดีได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนไว้ เว้นเสียแต่ว่าจะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หากมีการปลูกสร้างอาคารไปโดยมิได้รับการให้อนุญาต อธิบดีมีอำนาจที่จะสั่งการเพื่อที่จะระงับการดำเนินการก่อสร้างและให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารดังกล่าวได้ ภายในกำหนดเวลา 60 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งจากอธิบดี ซึ่งถ้าหากผู้ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวกระทำการขัดขึ้นหรือไม่ระงับการก่อสร้างหรือไม่ยอมรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารออกไปตามคำสั่งของอธิบดีแล้วนั้น จะต้องมีความผิดฐานกระทำการที่เป็น การขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งการกำหนดฐานความผิดดังกล่าวเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการทางอาญา เนื่องจากว่าความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานเป็นความผิดที่ได้มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 368 วรรคแรก⁵⁷ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่อธิบดีในการที่ดำเนินการเพื่อรื้อถอนอาคารหรือส่วนของอาคารนั้นได้ โดยที่เจ้าของหรือบุคคลผู้ที่ได้ครอบครองหรือผู้ที่ปลูกสร้างไว้จะไม่มีสิทธิที่จะดำเนินการเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือกระทำการอันเป็นการดำเนินคดีแก่ผู้รื้อถอนไม่ว่าจะด้วยประการใดทั้งสิ้น สัมภาระที่ได้มีการรื้อถอนแล้ว ถ้าบุคคลผู้เป็นเจ้าของไม่ดำเนินการเพื่อที่จะขนย้ายสัมภาระดังกล่าวออกไปจากเขตของโบราณสถานภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้มีการรื้อถอนเสร็จสิ้น ให้อธิบดีดำเนินการเพื่อจัดให้มีการขาย

⁵⁷ มาตรา 368 ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทอดตลาดสัมภาระนั้น สำหรับจำนวนเงินที่ได้มาจากการขายทอดตลาดดังกล่าวเมื่อได้มีการหักค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนและค่าดำเนินการในการขายแล้วเหลืออยู่เป็นจำนวนเท่าใด ให้ส่งมอบคืนให้แก่เจ้าของสัมภาระนั้น ซึ่งการกำหนดมาตรการเช่นนี้นั้นถือได้ว่าเป็นมาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจแก่อธิบดีในการที่จะดำเนินการเพื่อที่จะปกป้องโบราณสถาน เมื่อพิจารณาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการทางปกครองจะมีผลกระทบต่อผู้กระทำการฝ่าฝืนมากกว่ามาตรการทางอาญาเสียอีก จึงส่งผลให้ในทางปฏิบัติแล้วนั้นมาตรการทางปกครองอาจจะไม่ค่อยได้นำมาใช้ เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานของรัฐจะใช้วิธีการในการเจรจาต่อรองกับเอกชนมากกว่า เพื่อเป็นการประนีประนอมระหว่างรัฐกับเอกชนและเพื่อให้ไม่เป็นการใช้มาตรการในการบังคับกับเอกชนจนเกินไป จากมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 7 ทวิ นั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานนั้นถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อตัวโบราณสถานเป็นอย่างมาก เพราะหากขาดซึ่งมาตรการในการควบคุมแล้วนั้นย่อมจะส่งผลให้สภาพของภูมิทัศน์โดยรอบของโบราณสถานสูญเสียไป จึงทำให้ในมาตรานี้ได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมทั้งทางอาญาและปกครองไว้ในตัวอย่างครบถ้วน

2. การกำหนดมาตรการในการควบคุมการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโบราณสถานได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 10 โดยได้มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดซ่อมแซม แก้ไขเปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย เคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ อันเป็นส่วนประกอบของโบราณสถาน หรือกระทำการอันเป็นการขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือดำเนินการปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณที่เป็นพื้นที่ของโบราณสถาน เว้นแต่จะเป็นการกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรืออธิบดีได้ให้การอนุญาตไว้เป็นหนังสือ และถ้าภายในหนังสืออนุญาตนั้นได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ประการใดก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นด้วย โดยการห้ามเช่นนี้รวมทั้งโบราณสถานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้แล้วและยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนด้วย และเพื่อเป็นการควบคุมดูแลและตรวจสอบความเป็นอยู่ของโบราณสถานนั้นตามมาตรา 10 ทวิ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่โดยให้อำนาจในการที่จะเข้าไปในโบราณสถาน เพื่อที่จะทำการตรวจดูว่าได้มีการดำเนินการอันเป็นการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ซ่อมแซม ต่อเติม ทำลาย รื้อถอน หรือกระทำการใดที่เป็นการเคลื่อนย้ายโบราณสถานหรือส่วนต่าง ๆ อันเป็นส่วนประกอบของโบราณสถาน หรือได้มีการดำเนินการเพื่อที่จะขุดค้นสิ่งใด ๆ หรือกระทำการปลูกสร้างอาคารภายในบริเวณที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตของโบราณสถานหรือไม่ อีกทั้งยังให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อที่จะยึดหรือกระทำการอายัดวัตถุที่มีมูลเหตุอันสมควรที่จะต้องสงสัยว่าอาจจะเป็วัตถุที่มีการได้มาจากการกระทำการที่เป็นการขุดค้นในบริเวณพื้นที่ของโบราณสถานได้ ซึ่งในการดำเนินการเพื่อที่จะตรวจ ยึดหรืออายัดนั้นจะต้องกระทำในระหว่างเวลาที่พระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกเท่านั้น และเมื่อได้ดำเนินการใน

การตรวจ ยึดหรืออายัดเสร็จสิ้นแล้ว ในเขตของกรุงเทพมหานครให้กระทำการรายงานไปยังอธิบดี ส่วนในเขตที่เป็นจังหวัดอื่นให้ดำเนินการรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีเพื่อทราบ

ส่วนการซ่อมแซมโบราณสถานนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว หากพบว่าโบราณสถานดังกล่าวมีความชำรุด หักพังหรือเสียหายไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานนั้น แจ้งการชำรุด หักพังหรือเสียหายเป็นหนังสือไปยังอธิบดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เกิดชำรุด หักพัง หรือเสียหายนั้น ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 และในมาตรา 11 นั้นได้ กำหนดไว้ว่า ถึงแม้ว่าโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วนั้น จะเป็นโบราณสถานที่มิใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีก็ยังมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ทำการซ่อมแซมหรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการบูรณะหรือรักษาไว้ให้คงสภาพเดิมได้ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานจะต้องยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลใด ๆ ที่ได้รับ คำสั่งมาจากอธิบดีเข้าดำเนินการดังกล่าว เมื่อได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมศิลปากรแล้ว

(5) การอนุรักษ์โบราณสถาน

ในการดำเนินการเพื่อที่จะดูแลรักษาโบราณสถานนั้นมีกรมศิลปากรซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุม ดูแลและรักษาโบราณสถานอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและสมบัติ รวมถึงหลักฐานทางประวัติศาสตร์ของชาติ ได้อาศัยอำนาจตามความที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อออกระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528 เพื่อที่จะทำให้การอนุรักษ์โบราณสถานนั้นได้ดำเนินไปด้วยความถูกต้อง ทั้งในทางด้านศิลปะ ด้านประวัติศาสตร์ และด้านโบราณคดี รวมทั้งจะต้องให้มีความสัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งในระเบียบดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดนิยามความหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน⁵⁸ ดังนี้

การอนุรักษ์ หมายถึง การดูแล รักษา เพื่อให้คงคุณค่าไว้ และให้หมายรวมถึงการป้องกัน การรักษา การสงวน การปฏิสังขรณ์ และการบูรณะด้วย

การสงวนรักษา หมายถึง การดูแล รักษาไว้ตามสภาพของเดิมเท่าที่เป็นอยู่ และป้องกันมิให้เสียหายต่อไป

การปฏิสังขรณ์ หมายถึง การทำ ให้กลับคืนสู่สภาพอย่างที่เคยเป็นมา

⁵⁸ ข้อ 3, ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528.

การบูรณะ หมายถึง การซ่อมแซม และปรับปรุงให้มีรูปทรง ลักษณะกลมกลืนเหมือนกับของเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ต้องแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสิ่งที่มีอยู่เดิมและสิ่งที่ได้ทำขึ้นมาใหม่

สำหรับคำว่าโบราณสถานตามระเบียบฉบับนี้นั้นได้มีการกำหนดความหมายไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ แต่ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมว่าให้หมายรวมถึง ศิลปวัตถุที่ติดตั้งประจำที่บอสังหาริมทรัพย์นั้นด้วย

2. ในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์โบราณสถานนั้นในระเบียบฉบับนี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์โบราณสถานว่าจะต้องทำการสำรวจเพื่อศึกษาสภาพเดิม และสภาพปัจจุบันของโบราณสถานทั้งทางด้านประวัติในการก่อสร้างและการอนุรักษ์ รวมทั้งรูปทรงทางสถาปัตยกรรม การใช้วัสดุ และสภาพความเสียหายที่ปรากฏอยู่ โดยจะต้องจัดทำเป็นเอกสาร และมีการบันทึกภาพ รวมถึงการจัดทำแผนผังเพื่อเขียนรูปแบบไว้ให้ละเอียด เพื่อที่จะได้นำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการจัดทำโครงการอนุรักษ์ และเพื่อให้เป็นเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ต่อไป เมื่อได้ดำเนินการสำรวจเรียบร้อยแล้วให้ดำเนินการเพื่อจัดทำโครงการอนุรักษ์โบราณสถาน ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของคุณค่าและลักษณะความโดดเด่นของตัวโบราณสถานว่ามีลักษณะเด่นในด้านใดบ้าง เช่น ด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี จิตรกรรม ประติมากรรมหรือสถาปัตยกรรม เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการวางแผนในการรักษาคุณค่าและความสำคัญที่มีลักษณะเด่นไว้เป็นหลัก แต่ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงคุณค่าและความสำคัญในด้านที่รองลงมาด้วย อีกทั้งจะต้องพิจารณาถึงประวัติในการบูรณะ หรือการต่อเติมแก้ไขของโบราณสถานนั้น ๆ ว่าได้มีการดำเนินการการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหรือไม่ เพียงใด เพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาในการรื้อถอนส่วนต่อเติม ถ้าหากส่วนที่ต่อเติมนั้นได้ทำให้คุณค่าของของเดิมหายไป และบูรณะให้เหมือนเดิม⁵⁹

3. ในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์โบราณสถานนั้น จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมโดยรอบโบราณสถานนั้นด้วย หากปรากฏว่ามีสิ่งใดที่อาจจะเป็นการทำลายคุณค่าของโบราณสถานให้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าหากโบราณสถานนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาก่อนแล้ว จะต้องพิจารณาถึงประวัติในการบูรณะ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ใหม่ที่โดยไม่จำเป็นต้องใช้แบบใดแบบหนึ่งเสมอไป แต่ให้พิจารณาเลือกแบบที่เหมาะสมที่สุดเป็นหลักในการอนุรักษ์ และบันทึกหลักฐานเกี่ยวกับการแก้ไขไว้ด้วย ในการอนุรักษ์โบราณสถานที่มีคุณค่าความสำคัญเป็นอย่างมาก หรือการอนุรักษ์ชิ้นส่วนที่มีคุณค่าทางจิตรกรรม ประติมากรรม และโบราณวัตถุที่ติดหรืออยู่ประจำกับโบราณสถาน ควรทำการอนุรักษ์เพียงแค่เพิ่มความมั่นคงแข็งแรง หรือสงวนรักษาไว้เท่านั้น และในการเพิ่มความมั่นคงแข็งแรงนั้น หากมีการนำ

⁵⁹ ข้อ 4, ระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528.

วิธีการและเทคนิคแบบใหม่มาใช้จะต้องมีการศึกษาและทดลองจนได้ผลเป็นที่พอใจแล้ว จึงจะนำมาใช้ได้ สำหรับการต่อเติมเพื่อเพิ่มความมั่นคงแข็งแรงของโบราณสถาน ควรกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะต้องมีลักษณะที่เรียบง่ายและกลมกลืนกับของเดิม ในกรณีที่จำเป็นจะต้องทำขึ้นส่วนของโบราณสถาน ที่ขาดหายไปขึ้นมาใหม่ เพื่อใช้ในการรักษาคุณค่าทางสถาปัตยกรรม การทำขึ้นส่วนขึ้นมาใหม่นั้นจะต้องทำให้มีลักษณะที่กลมกลืนกับของเดิม แต่ก็จะต้องแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นของที่มีการทำขึ้นมาใหม่ การอนุรักษ์โบราณสถานที่ยังมีการใช้สอยประโยชน์อยู่นั้น ให้ทำการอนุรักษ์โดยการเสริมสร้างหรือต่อเติมสิ่งที่จำเป็นขึ้นมาใหม่ได้เพื่อความเหมาะสม ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่จะต้องทำให้มีลักษณะเหมือนของเดิม แต่สิ่งที่เพิ่มเติมขึ้นมาใหม่นั้นจะต้องมีลักษณะที่กลมกลืนและไม่เป็นการทำลายคุณค่าของโบราณสถาน หากปรากฏว่าโบราณสถานใดมีสภาพชำรุดทรุดโทรม และอาจเป็นอันตรายได้ ควรมีการดำเนินการเบื้องต้นโดยใช้มาตรการที่เหมาะสม เช่น การเสริมความมั่นคงแข็งแรงไว้ก่อนที่จะดำเนินการอนุรักษ์ และไม่ว่าจะเป็นโบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้วหรือยังไม่ขึ้นทะเบียนก็จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการในการบำรุงรักษา เพื่อให้อยู่ในสภาพที่มั่นคงแข็งแรง สบายตามอยู่เสมอ ซึ่งในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์นั้น จะต้องทำการจัดทำรายงานเพื่อบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนที่ได้มีการดำเนินไป และให้เก็บบันทึกการรายงานนี้ไว้ ณ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

4.2.2.2 มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

จากการที่องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้มีการแบ่งวัฒนธรรมตามรูปแบบออกเป็น 2 ประเภท คือ วัฒนธรรมที่จับต้องได้ เช่น สถาปัตยกรรม หรือผลงานที่สามารถมองเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม และวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้จะเป็นวัฒนธรรมในรูปแบบที่จะเกี่ยวข้องกับแบบแผนการดำเนินชีวิต และอื่น ๆ รวมกับความต้องการของประเทศไทยที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งองค์การ UNESCO ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีบทบาทในการในการดำเนินการมาตรการที่จำเป็นเพื่อสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในอาณาเขตของตนเอง แต่ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการหลักอันใดที่ใช้ในการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ จึงได้มีการจัดทำโครงการศึกษาวิจัยและจัดทำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม และผลจากการศึกษาครั้งนี้ได้นำไปสู่ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ พ.ศ. ... เพื่อเป็นการกำหนดกระบวนการในการคุ้มครองและส่งเสริมมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้น แต่ความพยายามในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ออกมาเป็นกฎหมายอยู่หลายปีก็ยังไม่สำเร็จ จนกระทั่งมีการยึดอำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2557 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จึงได้นำร่างฉบับดังกล่าวมาปิดฝุ่นอีกครั้ง และออกมาเป็นกฎหมายสำเร็จในปี พ.ศ. 2559 แต่กลับใช้ชื่อเรียกใหม่ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดก

ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559⁶⁰ โดยเหตุในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นสมบัติล้ำค่าที่ได้มีการสร้างสรรค์ สืบสม ปลูกฝัง อีกทั้งยังได้มีการสืบทอดต่อกันมาในชุมชนจากคนในยุคหนึ่งมาสู่คนอีกยุคหนึ่ง แต่ในปัจจุบันนั้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าวกำลังได้รับผลกระทบที่เกิดมาจากความเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งที่เกิดจากภายในประเทศเองหรือที่เกิดจากต่างประเทศ ซึ่งบางครั้งก็ได้มีการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในลักษณะที่เป็นการบิดเบือนหรือไม่เหมาะสม จนอาจจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเหล่านั้นต้องเสื่อมสูญไปอย่างน่าเสียดาย จึงเป็นการสมควรที่จะจัดให้มีการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้มีความสืบเนื่องและยั่งยืนสืบไป⁶¹ ซึ่งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) การกำหนดนิยาม

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559 ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่า มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ไว้ว่า ความรู้ การแสดงออก การประพฤติปฏิบัติ หรือเป็นทักษะทางวัฒนธรรมที่ได้มีการแสดงออกโดยผ่านทางบุคคล วัตถุ หรือเครื่องมือ โดยบุคคล กลุ่มบุคคล หรือชุมชนเองได้ให้การยอมรับและมีความรู้สึกเสมือนเป็นเจ้าของร่วมกัน จนได้มีการสืบทอดต่อกันมาจากคนในรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมของตน⁶²

(2) ขอบเขตในการให้ความคุ้มครอง

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559 ได้มีการกำหนดขอบเขตในการที่จะให้ความคุ้มครองและส่งเสริมมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไว้ว่าจะต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1. วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา
2. ศิลปะการแสดง
3. แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล
4. ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล
5. งานช่างฝีมือดั้งเดิม

⁶⁰ ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.144 – 146.

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนที่ 19 ก วันที่ 1 มีนาคม 2559

⁶² มาตรา 3, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

6. การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว

7. ลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶³

จากลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดของลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไว้ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560 โดยได้กำหนดเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. วรรณกรรมพื้นบ้านและภาษา หมายถึง เรื่องราวที่ได้มีการถ่ายทอดอยู่ในวิถีของชาวบ้าน จากวิธีการบอกเล่า เขียนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือเป็นภาพ⁶⁴ และได้มีการแบ่งประเภทของวรรณกรรมพื้นบ้านออกเป็น 7 ประเภท คือ นิทานพื้นบ้าน ตำนานพื้นบ้าน บทร้องพื้นบ้าน บทสวดหรือบทกล่าวนในพิธีกรรม สำนวนหรือภาษิต ปริศนาคำทาย และตำรา⁶⁵

2. ภาษา หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารในวิถีชีวิตของคนแต่ละกลุ่ม ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นโลกทัศน์ ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของคนแต่ละกลุ่ม ทั้งในเรื่องของเสียงพูด ตัวอักษร หรือสัญลักษณ์⁶⁶ โดยภาษานั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ภาษาไทย ภาษาถิ่น ภาษาชาติพันธุ์ และภาษาสัญลักษณ์⁶⁷

3. ศิลปะการแสดง หมายถึง การแสดงดนตรี การรำ การเต้น การขับร้อง และละครที่แสดงเป็นเรื่องราว ทั้งในรูปแบบของการแสดงตามขนบแบบแผน หรือที่มีการประยุกต์เปลี่ยนแปลง การแสดงที่เกิดขึ้นนั้น เป็นการแสดงสดต่อหน้าผู้ชม และมีจุดมุ่งหมายเพื่อความงาม และความบันเทิง หรือเป็นงานแสดงที่ได้ก่อให้เกิดการคิด การวิพากษ์ และนำไปสู่การ

⁶³ มาตรา 4, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

⁶⁴ ข้อ 3, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁶⁵ ข้อ 4, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁶⁶ ข้อ 5, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁶⁷ ข้อ 6, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

พัฒนาและเปลี่ยนแปลงสังคม⁶⁸ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ดนตรีและเพลงร้อง และ นาฏศิลป์และการละคร⁶⁹

4. แนวปฏิบัติทางสังคม พิธีกรรม ประเพณี และเทศกาล หมายถึง การประพฤติปฏิบัติและการกระทำกิจกรรมในแนวทางเดียวกันของคนในชุมชนที่สืบทอดกันมาบน หนทางของมรดกวิถี นำไปสู่สังคมแห่งสันติสุข สามารถแสดงให้เห็นอัตลักษณ์ของชุมชนหรือชาติพันธุ์⁷⁰ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ มารยาท และประเพณี โดยในประเพณีนั้นยังแบ่ง ออกเป็นประเพณีเกี่ยวกับศาสนา เทศกาล วงจรชีวิต และการทำมาหากิน⁷¹

5. ความรู้และการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมชาติและจักรวาล หมายถึง องค์ความรู้ วิธีการ ทักษะ ความเชื่อ แนวปฏิบัติและการแสดงออกที่เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คนกับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เพื่อการดำรงชีวิต⁷² โดยสามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ อาหารและโภชนาการ การแพทย์แผนไทยและการแพทย์พื้นบ้านไทย โหราศาสตร์และดาราศาสตร์ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความรู้เกี่ยวกับชัยภูมิและการตั้งถิ่นฐาน⁷³

6. งานช่างฝีมือดั้งเดิม หมายถึง งานที่ได้มีการสร้างสรรค์มาจาก ภูมิปัญญา ทักษะฝีมือช่าง การเลือกใช้วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และกลวิธีในการสร้างสรรค์ที่สามารถ แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะ อีกทั้งยังสะท้อนถึงพัฒนาการทางสังคม และวัฒนธรรมที่สืบทอดกัน มา⁷⁴ ซึ่งแบ่งออกเป็น 9 ประเภท คือ ผ้าและผลิตภัณฑ์จากผ้า เครื่องจักสาน เครื่องปั้นดินเผา เครื่อง

⁶⁸ ข้อ 7, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁶⁹ ข้อ 8, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷⁰ ข้อ 9, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷¹ ข้อ 10, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷² ข้อ 11, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷³ ข้อ 12, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷⁴ ข้อ 13, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

โลหะ เครื่องไม้ เครื่องหนัง เครื่องประดับ และงานช่างฝีมืออื่น ๆ ที่ไม่สามารถจัดอยู่ใน 8 ประเภทแรก⁷⁵

7. การเล่นพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว หมายถึง กิจกรรมทางกายและการออกกำลังกาย เพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลิน เพื่อชัยชนะ เพื่อการป้องกันตัว หรือเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการเล่นตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น ที่ได้มีการปฏิบัติกันอยู่ในประเทศไทยและมีเอกลักษณ์ที่สะท้อนถึงวิถีไทย⁷⁶ โดยได้เป็น 4 ประเภท คือ การเล่นพื้นบ้าน เกมพื้นบ้าน กีฬาพื้นบ้าน และศิลปะการต่อสู้ป้องกันตัว⁷⁷

(3) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการดำเนินงานเพื่อให้การสงวนรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นไปอย่างเป็นระบบ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยจะมีทั้งคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการฯ ประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจะมีอำนาจหน้าที่ เช่น ให้คำแนะนำ หรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ มีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแก่นโยบายหรือแผนการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตามที่กรมส่งเสริมวัฒนธรรม และคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมประจำจังหวัด และคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมกรุงเทพมหานครได้มีการเสนอ รวมถึงยังมีอำนาจในการออกประกาศอันเป็นการกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ออกระเบียบที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อจัดทำรายการเบื้องต้นของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ออกระเบียบที่มีลักษณะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและคัดเลือกรายการเบื้องต้นของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เพื่อที่จะนำไปขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมถึงการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการขึ้นบัญชีของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการสอดส่อง ดูแล คุ้มครอง และป้องกันมิให้มีการกระทำใดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้มีการ

⁷⁵ ข้อ 14, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷⁶ ข้อ 15, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁷⁷ ข้อ 16, ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

ขึ้นบัญชีไว้ ตลอดจนการให้ข้อมูลหรือการให้คำแนะนำแก่บุคคลผู้ที่จะนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้⁷⁸ เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมประจำจังหวัด และคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจที่ เช่น เสนอนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมทั้งของกรุงเทพมหานคร และจังหวัด อีกทั้งยังอาจเสนอแนะแนวทางเพื่อใช้เป็นการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของประเทศไทยต่อคณะกรรมการ และอาจมีการดำเนินการร่วมกับชุมชนเพื่อให้มีการจัดทำเกี่ยวกับรายการทางเบื้องต้นอันเกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการพิจารณาและคัดเลือกมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจากรายการที่มีการจัดทำเบื้องต้นเพื่อที่จะนำเสนอในการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมต่อคณะกรรมการ รวมถึงยังมีหน้าที่ในการประสานงานเครือข่ายเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งจากของภาครัฐหรือภาคเอกชน รวมทั้งการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ ตลอดจนการถ่ายทอดความรู้ที่เกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมถึงการส่งเสริมให้รู้คุณค่าและมีการสืบทอดมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม⁷⁹ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้ และอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อเป็นการสำรวจกิจกรรมใดที่อาจจะส่งผลกระทบต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม⁸⁰ อีกทั้งยังมีอำนาจในการเสนอขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม⁸¹อีกด้วย

(4) มาตรการในการควบคุม

ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ.2559 ยังได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อที่จะเป็นการป้องกันและยับยั้งการกระทำที่ไม่เหมาะสมที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยได้กำหนดไว้ว่าหาก

⁷⁸ มาตรา 10, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

⁷⁹ มาตรา 16, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

⁸⁰ มาตรา 19, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

⁸¹ มาตรา 20, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

ปรากฏว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ขึ้นบัญชีไว้ ให้คณะกรรมการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำสั่งระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวได้ แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นได้⁸² อีกทั้งยังได้กำหนดให้บรรดามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่กระทรวงวัฒนธรรมได้มีการดำเนินการประกาศเพื่อที่จะขึ้นทะเบียนไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับนั้นให้เป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้มีการขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย⁸³

(5) การขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม

สำหรับการดำเนินการเพื่อที่จะขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้น จะต้องเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีอยู่ในรายการเบื้องต้นที่คณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการฯ ประจำจังหวัดได้มีการจัดทำไว้ จึงจะมีสิทธิได้รับการพิจารณา ซึ่งในการจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นจะต้องให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการร่วมกับชุมชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อที่จะสำรวจมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ซึ่งในการสำรวจนั้นจะต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูล ดังนี้คือ ลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รายละเอียดโดยสังเขปเกี่ยวกับมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พื้นที่ปฏิบัติของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม ผู้ที่ถือปฏิบัติและสืบทอดมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม รวมถึงสถานการณ์คงอยู่ของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม⁸⁴ เมื่อได้มีการสำรวจเสร็จเรียบร้อยแล้วให้คณะกรรมการดังกล่าวนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจมาจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมตามแบบ มก.2 โดยจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ ลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม คุณค่าและบทบาทของวิถีชุมชนที่มีต่อมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม มาตรการในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม สถานภาพปัจจุบันและการยินยอมของชุมชนในการจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม⁸⁵ และเมื่อได้มี

⁸² มาตรา 24, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

⁸³ มาตรา 25, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559.

⁸⁴ ข้อ 5, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁸⁵ ข้อ 6, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

การจัดทำรายการเบื้องต้นดังกล่าวเสร็จแล้วให้ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ส่งข้อมูลของรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมให้กรมส่งเสริมวัฒนธรรมภายในระยะเวลาที่กำหนด⁸⁶ นอกจากนี้ให้สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดและกองวัฒนธรรม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร ประกาศรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้มีการจัดทำไว้ และเผยแพร่ให้แก่ประชาชน⁸⁷

ในการที่จะขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนอกจากจะต้องเป็นรายการที่มีอยู่ในรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมแล้วนั้น ยังมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกรายการเบื้องต้นเพื่อที่จะขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมดังนี้ คือ จะต้องเป็นรายการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่มีลักษณะตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560 และจะต้องเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่อยู่ในอาณาเขตของประเทศ ไทย ต้องมีความโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ และมีคุณลักษณะที่สามารถบ่งบอกถึงความเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นหรือของชาติ ต้องเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ยังมีการสืบทอดและปฏิบัติอยู่ในวิถีชีวิต และอาจเสี่ยงต่อการสูญหาย อีกทั้งจะต้องมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ วิชาการ ศิลปะ คุณค่าทางจิตใจ คุณค่าเชิงสร้างสรรค์ หรือผลงานที่ควรค่าแก่การรักษาไว้ รวมถึงจะต้องมีการบันทึกหลักฐานหรือสามารถที่จะอ้างอิง สืบค้นองค์ความรู้ดั้งเดิมของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้นได้ นอกจากนี้ จะต้องเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ได้รับการยินยอมจากชุมชนให้ขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม⁸⁸ การจะพิจารณาเพื่อที่จะประกาศขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. บัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสำหรับรายการตัวแทนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และเกณฑ์ที่จะใช้ในการประกาศเพื่อขึ้นบัญชีสำหรับรายการดังกล่าวนี้ คือ จะต้องเป็นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่มีลักษณะตามที่ได้กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง การกำหนดลักษณะของมรดก

⁸⁶ ข้อ 7, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁸⁷ ข้อ 8, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁸⁸ ข้อ 5, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเพื่อขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560 และการจารึกเรื่องที่น่าเสนอนี้จะเป็นคุณประโยชน์ และส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อันแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรม ทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการสร้างสรรค์ของมนุษย์ มีมาตรการในการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้น และชุมชน กลุ่มคน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับรายการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง และได้ให้ความยินยอมในการขึ้นบัญชี รวมถึงจะต้องมีรายชื่ออยู่ในรายการเบื้องต้นของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่สามารถระบุพื้นที่ อาณาเขต และชุมชนที่มีส่วนร่วม โดยรายการดังกล่าวจะต้องได้รับการปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันแล้ว⁸⁹

2. บัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมสำหรับรายการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ต้องได้รับการส่งเสริมและรักษาอย่างเร่งด่วน แบ่งออกเป็น รายการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่ต้องสงวนรักษาอย่างเร่งด่วน เนื่องจากตกอยู่ในสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อความสูญหาย แต่ยังมีความพยายามในการปกป้องคุ้มครองจากชุมชน กลุ่มคน หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และรายการมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่จำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งในการรักษา เนื่องจากกำลังเผชิญกับภัยคุกคาม หากไม่มีมาตรการในการที่จะส่งเสริมรักษาแล้ว จะไม่สามารถที่จะอยู่รอดได้ ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณานั้นนอกจากจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกับบัญชีในข้อ 1 ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น คณะกรรมการอาจจะพิจารณาจากคุณสมบัติอื่นที่เห็นว่ามีเหมาะสมได้⁹⁰

เมื่อรายการของมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมได้ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว จึงจะได้ขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และให้กรมส่งเสริมวัฒนธรรมดำเนินการเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹¹

4.2.2.3 มาตรการในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม

จากการที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ค.ศ. 1972 (Convention Concerning the Protection of

⁸⁹ ข้อ 7, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเพื่อขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁹⁰ ข้อ 8, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเพื่อขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

⁹¹ ข้อ 9, ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกรายการเบื้องต้นมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเพื่อขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2560.

the World Cultural and Natural Heritage 1972) จึงต้องมีการปฏิบัติตามแนวทางของอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อที่จะอนุรักษ์การตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) ซึ่งรัฐภาคีจะต้องดำเนินการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ซึ่งในอนุสัญญานี้ได้มีกรอบการรับรองให้ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมเป็นมรดกโลกที่มีคุณค่าโดดเด่นตามแนวคิดของอนุสัญญานี้ ดังนั้น เพื่อให้มีกลไกในการกำหนดนโยบายและดำเนินงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว รวมทั้งการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองและอนุรักษ์แหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติของประเทศอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพให้คงไว้ซึ่งคุณค่าโดดเด่นเป็นสากล⁹² ประเทศไทยจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 เพื่อเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว

ในระเบียบดังกล่าวได้มีการให้นิยามของคำว่า ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม ว่า หมายความว่า สิ่งที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมที่แสดงให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติกับที่มนุษย์สร้างขึ้น ที่แสดงถึงวิวัฒนาการและการตั้งถิ่นฐานของสังคมมนุษย์ ภายใต้ข้อจำกัดทางกายภาพ หรือโอกาสที่ปรากฏตามสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและเป็นที่ได้รับการผลักดันต่อเนื่องมาจากสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ทั้งภายในและภายนอก⁹³

สำหรับการดำเนินงานได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลกมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกโลกที่สอดคล้องตามอนุสัญญาต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม กำหนดแผนงาน มาตรการ และกลไกในการคุ้มครอง ป้องกัน และอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ และมรดกแบบผสม ที่ตั้งอยู่ในประเทศ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรม มรดกทางธรรมชาติ และมรดกแบบผสม ที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเป็นมรดกโลก ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการมรดกโลก เพื่อบรรจุไว้ในบัญชีรายชื่อเบื้องต้น (Tentative List) หรือบัญชีรายชื่อมรดกโลกเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาและสอดคล้องกับแนวทางการอนุรักษ์ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลก ประสานงานและติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการและกลไก รวมทั้งประสานความร่วมมือกับ

⁹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 8 ง วันที่ 12 มกราคม 2559

⁹³ ข้อ 3, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559.

หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุน เร่งรัด ติดตาม ประเมินผลและแก้ไขปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกโลก จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทย เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญตามระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานให้คณะรัฐมนตรีทราบตามที่เห็นสมควรอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁹⁴

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่ามาตรการในการที่จะคุ้มครองภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมของประเทศไทยนั้น เป็นระเบียบที่ออกมาเพื่อใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐเท่านั้น อีกทั้งยังไม่มีสถานะทางกฎหมายมากพอที่จะให้การคุ้มครองภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม

4.2.3 มาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น

กระบวนการที่สำคัญเลยกระบวนการหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินงานตามกฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมของตนเอง ซึ่งในประเทศไทยเองก็มีมาตรการทางกฎหมายหลากหลายฉบับที่ได้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการที่จะช่วยกันพัฒนาและฟื้นฟูเมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งสามารถสรุปมาตรการทางกฎหมายด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นได้ดังนี้

4.2.3.1 สิทธิของบุคคลและชุมชนในการที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูย่านประวัติศาสตร์

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติและรับรองถึงสิทธิของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ สิทธิชุมชนได้ถูกบัญญัติและรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยได้มีการบัญญัติรับรองให้บุคคลซึ่งรวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิในการที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ศิลปะ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และรวมถึงวัฒนธรรมอันดีงามของแต่ละท้องถิ่นและของชาติ อีกทั้งยังสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน ในเวลาต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิทธิของชุมชนก็ยังได้มีการบัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกัน แต่ได้มีการแบ่งชุมชนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม โดยได้มีการบัญญัติรับรองให้บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น สามารถที่จะ

⁹⁴ ข้อ 9, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559.

มีสิทธิในการที่จะอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงยังสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา อีกทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญที่ผ่านของประเทศไทยทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวต่างได้มีการบัญญัติรับรองสถานะทางกฎหมายของสิทธิของชุมชนเรื่อยมา จนมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ยังได้บัญญัติรับรองให้สิทธิแก่ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสิทธิในการที่จะอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรมอันดีทั้งท้องถิ่นหรือของชาติ โดยมีสาระสำคัญที่สามารถสรุปได้ดังนี้

สำหรับในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลและชุมชนนั้น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการที่จะอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งที่เป็นของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงยังสามารถที่จะจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้ ยังสามารถที่จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อเสนอนั้นต่อหน่วยงานของภาครัฐให้มีการดำเนินการใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งประชาชนหรือชุมชน รวมถึงการงดเว้นในการดำเนินการอันใดที่จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว และหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตามวิธีการที่ในกฎหมายได้บัญญัติไว้ อีกทั้งจะต้องดำเนินการเพื่อจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน สิทธิของบุคคลและชุมชนดังกล่าวนี้ หมายความว่ารวมถึงในเรื่องของสิทธิที่จะเข้าร่วมกับทางด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาครัฐ ในการทำให้การดำเนินการดังกล่าวด้วย⁹⁵ อีกทั้งยังได้บัญญัติให้บุคคลและชุมชนยังมีสิทธิที่จะได้รับทราบและสามารถที่เข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารอันเป็นสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงยังสามารถที่จะเสนอเรื่องราวเพื่อร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว รวมถึงการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำ หรือมีการละเว้นการกระทำของบุคคลที่เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานในภาครัฐ⁹⁶ นอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนแล้วนั้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้

⁹⁵ มาตรา 43, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

⁹⁶ มาตรา 41, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

ยังได้มีการกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงมรดกทางวัฒนธรรมด้วย⁹⁷

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการที่จะอนุรักษ์ ป่าไม้ หรือส่งเสริมคุณค่าอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาตินั้น ซึ่งในย่านประวัติศาสตร์นั้นย่อมมีวัฒนธรรมที่มีคุณค่าและมีความดีงามอันควรที่จะอนุรักษ์ไว้ และชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะกระทำการใดก็ได้ที่จะเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ที่ตนได้พบเห็นได้ มีการห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายฉบับอื่น ๆ ดังนั้น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการที่จะกระทำการนั้นได้ และยังได้รับความคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพดังว่ำนั้นไม่ได้ส่งผลให้เกิดการกระทบกระเทือนหรือจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้ การกระทำนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นอีกด้วย⁹⁸ ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องกระทำการใดที่เป็นการห้ามหรือจำกัดสิทธิของบุคคลหรือชุมชนเพื่อที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนนั้นจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายออกมาห้ามไว้อย่างชัดเจน และในการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นการบัญญัติที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญนั้นได้มีการบัญญัติเงื่อนไขเอาไว้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ อีกทั้งจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย⁹⁹ และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งจะต้องมีการเปิดเผยผลที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนด้วย และจะต้องนำมาเพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาในกระบวนการของการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายได้มีผลใช้บังคับแล้วนั้น รัฐจะต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่รอบคอบระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดไว้ โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป¹⁰⁰ นอกจากนี้ชุมชนยังมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการที่จะดูแลรักษาและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมด้วย

⁹⁷ มาตรา 50(8), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

⁹⁸ มาตรา 25, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

⁹⁹ มาตรา 26, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

¹⁰⁰ มาตรา 77, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

ส่วนในเรื่องหน้าที่ของรัฐนั้น ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู รวมถึงจะต้องให้การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม ศิลปะ ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของแต่ละท้องถิ่นและของชาติ และจะต้องดำเนินการเพื่อจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจะต้องให้การส่งเสริมและให้การสนับสนุนแก่ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถที่ได้เข้ามาใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการที่ต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง ฟื้นฟู บำรุงรักษา และบริหารจัดการ รวมถึงการใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นการใช้ที่จะต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยจะต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการและจะต้องได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁰¹ และถ้าหากปรากฏรัฐมิได้กระทำการใดซึ่งเป็นหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ประชาชนและชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้น¹⁰²

4.2.3.2 สิทธิของเทศบาลในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

เทศบาลเกิดจากการที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งมีการพัฒนาที่ทำให้เมืองเจริญขึ้นอันมีสภาพอันสมควรที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งรูปแบบของเทศบาลมี 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร¹⁰³ โดยเทศบาลตำบล¹⁰⁴ เทศบาลเมือง¹⁰⁵ และเทศบาลนครมีหน้าที่อันหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ คือหน้าที่ในการบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยจะต้องใช้วิธีในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และต้องมีการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องของการดำเนินการเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดซื้อจัดจ้าง การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด นอกจากนี้เทศบาล

¹⁰¹ มาตรา 57, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

¹⁰² มาตรา 51, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

¹⁰³ มาตรา 7, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁰⁴ มาตรา 50, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁰⁵ มาตรา 53, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

นครยังมีหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับแหล่งที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม รวมถึงการวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง และการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว¹⁰⁶ ซึ่งจังหวัดตังนั้นก็มีเทศบาลนครตังที่จะสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างเป็นระบบและเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจในการตราเทศบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้ คือ เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือในกรณีที่กฎหมายได้มีการบัญญัติให้เทศบาลจะต้องดำเนินการตราเทศบัญญัติหรือได้มีการกำหนดให้มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดยในเทศบัญญัตินั้น จะมีการกำหนดอัตราโทษปรับสำหรับผู้ที่ได้มีการกระทำการที่เป็นการละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท¹⁰⁷ และในการเสนอร่างเทศบัญญัตินั้นภาคประชาชนก็สามารถที่จะดำเนินการได้ เนื่องจากว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอร่างเทศบัญญัติไว้ในมาตรา 61 ทวิ (3) กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีสิทธิในการเสนอร่างเทศบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้น หากประชาชนที่อยู่อาศัยในย่านประวัติศาสตร์ต้องการที่จะออกเทศบัญญัติเพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองและอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ก็สามารถดำเนินการได้ด้วยการเข้าชื่อกันในจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น ๆ เพื่อเสนอร่างเทศบัญญัติแก่สภาเทศบาล

4.2.3.3 สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อที่จะกระจายอำนาจและหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การสาธารณสุขและก่อสร้างอื่น ๆ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมถึงในเรื่องของการจัดการ การดูแล การบำรุงรักษา อีกทั้งในเรื่องของการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน

¹⁰⁶ มาตรา 56, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁰⁷ มาตรา 60, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การดูแลสุขภาพที่สาธารณะ และการควบคุมอาคาร¹⁰⁸ เป็นต้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการพาณิชย์ และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ และการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด¹⁰⁹ เป็นต้น

4.2.3.4 การกำหนดข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อที่จะออกมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยการให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการที่จะร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และได้มีการกำหนดวิธีการเพื่อที่จะยื่นคำร้องไว้ด้วย ซึ่งในการดำเนินการเพื่อที่จะยื่นคำร้องนั้นได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะใช้สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อที่จะร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้¹¹⁰ และในการดำเนินการเพื่อยื่นคำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการ และให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น จะต้องมียาละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹⁰⁸ มาตรา 16, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

¹⁰⁹ มาตรา 17, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542.

¹¹⁰ มาตรา 4, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

นั้น ในการนี้อาจมีการสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วยก็ได้

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าซื้อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าซื้อตาม (3) ว่า ผู้เข้าซื้อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง และผู้ใดที่ได้ร่วมลงชื่อในการเข้าซื้อดังกล่าวโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติแล้ว ให้ถือว่าการเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าซื้อในภายหลังอีกมิได้¹¹¹

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าประชาชนและชุมชนสามารถที่เข้าซื้อกันเพื่อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อชุมชนได้ เช่น ถ้าประชาชนหรือชุมชนนั้นเห็นว่าย่านที่ตนเองอยู่อาศัยนั้นมีคุณค่าทางวัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ทั้งในทางด้านสถาปัตยกรรม และวัฒนธรรมท้องถิ่น ประชาชนและชุมชนในย่านนั้นอาจรวมตัวกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น ๆ ก็ได้ โดยที่ไม่ต้องรอให้ภาครัฐเป็นฝ่ายที่กำหนดกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียว

4.2.4 มาตรการในการดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของย่านประวัติศาสตร์

4.2.4.1 การดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของย่านประวัติศาสตร์

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองพ.ศ. 2535 ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรักษาบ้านเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งส่งผลที่จะช่วยในการอนุรักษ์เมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ได้โดยเฉพาะการทำความสะอาดฟื้นฟูเมือง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการดูแลรักษา ย่านประวัติศาสตร์ได้ดังนี้

(1) การรักษาความสะอาดในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ

เจ้าของหรือบุคคลผู้ครอบครองอาคาร หรือบริเวณของอาคารที่มีที่ตั้งอยู่ติดกับทางเท้า จะต้องมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่อยู่ติดกับตัวอาคารหรือบริเวณของอาคาร ในกรณีที่เป็นตลาดนั้น ไม่ว่าจะเป็นตลาดที่มีการขายอาหารหรือสินค้าประจำวันหรือเป็นครั้งคราว เจ้าของตลาดจะต้องมีหน้าที่ในการที่จะดูแลและรักษาความสะอาดบริเวณทางเท้าที่อยู่ติดกับพื้นที่ของตลาดและได้มีการกำหนดให้บุคคลผู้ที่ได้ครอบครองส่วนใดส่วนหนึ่งของ

¹¹¹ มาตรา 5, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

ตลาดจะต้องมีหน้าที่ในการที่จะรักษาความสะอาดบริเวณของตลาดที่ตนครอบครอง ในการรักษาความสะอาดดังกล่าวนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือเจ้าของตลาดอาจมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำการดูแลแทนตนก็ได้ (มาตรา 6) ในการโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศ หรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วย (มาตรา 10) นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดห้ามมิให้กระทำการต่าง ๆ ลงในที่สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามมิให้ผู้ใดขูด ขีด เขียน กะเทาะ พ่นสี หรือกระทำการการใดที่ทำให้มีการปรากฏด้วยประการใด ๆ ซึ่งรูปภาพ หรือรูปรอยใด ๆ หรือข้อความใด ๆ บนกำแพงที่ติดกับถนน บนถนนที่ต้นไม้หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารที่อยู่ติดกับถนนหรืออยู่ในที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นการกระทำของราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ (มาตรา 12) ห้ามมิให้ผู้ใดล้างรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนน หรือสถานสาธารณะและทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรก (มาตรา 15) ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนเป็นสถานที่ซ่อม เปลี่ยนแปลง ต่อเติม หรือติดตั้งอุปกรณ์รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน แต่มิให้ใช้บังคับแก่การแก้ไขรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนที่เครื่องยนต์ขัดข้องหรืออุปกรณ์ชำรุดขณะใช้ถนน เพื่อให้รถหรือล้อเลื่อนดังกล่าวใช้การได้ต่อไป (มาตรา 16) ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ทางเท้าชำรุดเสียหาย หรือจอดหรือขับขี่รถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนทางเท้า เว้นแต่เป็นการจอดหรือขับขี่เพื่อเข้าไปในอาคารหรือมีประกาศของเจ้าพนักงานจราจรผ่อนผันให้จอดหรือขับขี่ได้ (มาตรา 17) ห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน เว้นแต่เป็นการกระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานของท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการประกาศกำหนดจากความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร (มาตรา 19) อีกทั้งยังห้ามมิให้ผู้ใดปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ หรือใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเพื่อใช้เป็นที่ในการปรุงอาหารเพื่อทำการขายหรือจำหน่ายให้แก่บุคคลและประชาชนคนทั่วไปบนถนนหรือในพื้นที่ที่เป็นสถานสาธารณะ หรือการขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรทุกบนรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อน บนถนนหรือในสถานสาธารณะ แต่มิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถที่จะประกาศผ่อนผันให้มีการกระทำดังกล่าวได้โดยจะต้องอยู่ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนด ตามความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร (มาตรา 20)

(2) การดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ

ในการการดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะได้มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราย หรือสิ่งอื่นใดในบริเวณที่ได้ปลูกต้นไม้หรือต้นหญ้าไว้ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวราชการส่วนท้องถิ่น หรือราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจได้เป็นเจ้าของอยู่ (มาตรา 26) ห้ามมิให้ผู้ใดโค่นต้นไม้ ตัด หรือทำการเด็ด หรือกระทำ

การด้วยประการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือน่าจะเป็นอันตรายแก่ต้นไม้ ใบ หรือดอก ผล หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของต้นไม้ที่ปลูกไว้หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะหรือสถานสาธารณะ แต่มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของผู้ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้โค่นหรือตัดต้นไม้จากเจ้าพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 27) ห้ามมิให้ผู้ใดปล่อยหรือจูงสัตว์เข้าไป ในบริเวณที่ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่น รัฐวิสาหกิจได้มีการปลูกหรือได้ให้อนุญาตแก่บุคคลอื่นในการที่ปลูกต้นไม้หรือต้นไม้ไว้ และได้มีการปิดประกาศหรือมีการปักป้ายห้ามไว้ (มาตรา 28)

(3) การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นใด ไม่ว่าจะเป็นการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และในการดำเนินการดังกล่าวราชการส่วนท้องถิ่น อาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการอื่นหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ (มาตรา 34/1) และเพื่อ ประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในการคัดแยก เก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูล และมูลฝอย ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นได้ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 34/3 ได้

(4) การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้มีการกำหนดให้ เจ้าของอาคารซึ่งตั้งอยู่ในระยะไม่เกิน 20 เมตรจากขอบทางเดินรถที่มีผิวจราจรกว้างไม่ต่ำกว่า 8 เมตร และที่ผู้สัญจรไปมาอาจเห็นอาคารหรือบริเวณของอาคารได้จากถนนนั้น ต้องดูแลรักษาอาคาร นั้นมิให้สกปรกรุงรัง (มาตรา 41) และยังได้มีการกำหนดห้ามการกระทำต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ ให้โค่นไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งอื่นใด ที่ราชการ ส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำไว้เพื่อสาธารณชนเกิดความเสียหายหรือใช้ ประโยชน์ไม่ได้ (มาตรา 35) การห้ามมิให้ผู้ใดป็นป้าย นั่ง หรือขึ้นไปบนรั้ว กำแพง ต้นไม้หรือสิ่งค้ำยัน ต้นไม้ในที่สาธารณะ (มาตรา 36) การห้ามมิให้ผู้ใดยืน นั่ง หรือนอนบนราวสะพานสาธารณะ หรือ นอนในที่สาธารณะ (มาตรา 37) การห้ามมิให้ผู้ใดเล่นว้าว ฟุตบอล ตะกร้อ หรือกีฬาใด ๆ บนถนน หรือในสถานสาธารณะหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสถานสาธารณะที่มีประกาศของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ห้ามไว้ (มาตรา 38) และการห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่ ได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นการกระทำของราชการ ส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนอื่นหรือรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานที่มีอำนาจกระทำได้ หรือเป็นการวาง ไว้เพียงชั่วคราว (มาตรา 39) หรือที่อาคารในลักษณะที่สกปรกรุงรังหรือไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และมีสภาพที่ประชาชนอาจเห็นได้จากที่สาธารณะ (มาตรา 40)

4.2.4.2 การดูแลรักษาสภาพแวดล้อมของย่านประวัติศาสตร์

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข เนื่องจากการสาธารณสุขเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของมนุษย์ ดังนั้น เพื่อเป็นการกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลและป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้ประชาชนสามารถมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต และเป็นการป้องกันการกระทำใด ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่สามารถนำมาใช้ในการดูแลและอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ดังนี้

(1) การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

ในการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรราชการส่วนท้องถิ่นนั้นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการดังกล่าวแทนได้ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่น หรือออกใบอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยก็ได้¹¹² และเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและเพื่อการจัดระเบียบทางด้าน การเก็บ การขน และการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ เช่น การห้ามการถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในที่หรือทางสาธารณะซึ่งสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย นอกจากในพื้นที่ที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นได้ทำการจัดไว้ให้ ทั้งยังสามารถที่จะกำหนดเพื่อจัดให้มีพื้นที่ในการรองรับสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามที่หรือทางสาธารณะและตามพื้นที่หรือสถานที่ของเอกชนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังสามารถที่จะกำหนดเกี่ยวกับวิธีการในการเก็บ การขน และการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ที่ได้ครอบครองอาคารหรือสถานที่ใด ๆ สามารถที่จะปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องถูกสุขลักษณะตามสภาพหรือตามลักษณะของการใช้สอยอาคารหรือสถานที่นั้น ๆ รวมถึงยังสามารถที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการให้บริการของทางราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นที่ทางราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการมอบอำนาจให้ดำเนินการแทนในเรื่องของการเก็บ การขน หรือการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยจะต้องกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยทางราชการส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง สำหรับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย

¹¹² มาตรา 18, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติ ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงตามลักษณะการให้บริการที่ผู้รับใบอนุญาต จะพึงเรียกเก็บได้ และการกำหนดการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะ¹¹³

(2) การดูแลสุลักษณะของอาคาร

เมื่อปรากฏแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าอาคารหรือส่วนของอาคารใดหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับตัวอาคาร มีลักษณะที่อยู่สภาพที่ชำรุดทรุดโทรม หรือถูกปล่อยให้มีสภาพที่รกร้างจนอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสุขอนามัยของผู้ที่อยู่อาศัยหรือมีลักษณะที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องด้วยสุลักษณะของการใช้สถานที่นั้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย จึงได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถที่จะใช้อำนาจในการออกคำสั่งเป็นโดยทำเป็นหนังสือเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ที่ได้ครอบครองอาคารนั้น ดำเนินการเพื่อจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือดำเนินการรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดซึ่งต่อเนื่องกับอาคารทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจัดการอย่างอื่นตามความจำเป็นเพื่อมิให้ก่อให้เกิดผลที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือสุขอนามัย และจะต้องกระทำให้ถูกต้องด้วยสุลักษณะภายในระยะเวลาซึ่งได้กำหนดให้ไว้ตามสมควร¹¹⁴ และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมมิให้อาคารใดมีคนอยู่มากเกินไปจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่ในอาคารนั้น ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดจำนวนคนต่อจำนวนพื้นที่ของอาคารที่ถือว่ามีคนอยู่มากเกินไป ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพความเจริญ จำนวนประชากร และย่านชุมชนของแต่ละท้องถิ่น¹¹⁵

(3) การควบคุมเหตุรำคาญ

ในการควบคุมเหตุรำคาญนั้นให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในพื้นที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่อันเป็นของเอกชน รวมทั้งมีอำนาจกระทำการเพื่อที่จะระงับเหตุรำคาญด้วย ตลอดจนในเรื่องของการดูแล การบำรุงรักษา และการปรับปรุง พื้นที่ที่เป็นถนนหรือทางที่ใช้สัญจร ทั้งทางบกและทางน้ำ รวมถึงรางระบายน้ำ คู คลอง และสถานที่ต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของตนเพื่อให้ปราศจากเหตุรำคาญ ในการนี้ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการที่จะออกคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือเพื่อใช้ในการระงับ กำจัดและควบคุมเหตุรำคาญต่าง ๆ ได้¹¹⁶ ในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่หรือทางสาธารณะ ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการที่จะออกคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือมอบให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งเป็นต้นเหตุหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อหรืออาจก่อให้เกิดเหตุรำคาญนั้น เพื่อใช้ในการระงับหรือป้องกัน

¹¹³ มาตรา 20, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹¹⁴ มาตรา 21, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹¹⁵ มาตรา 24, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹¹⁶ มาตรา 26, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

เหตุรำคาญภายในระยะเวลาอันสมควรตามที่ระบุไว้ในคำสั่ง และถ้าหากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นเป็นการสมควรจะกำหนดให้กระทำโดยวิธีใดก็ได้เพื่อที่จะใช้ในการระงับหรือป้องกันเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรกำหนดวิธีการอย่างใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุรำคาญขึ้นอีกในอนาคต โดยจะต้องระบุไว้ในคำสั่ง¹¹⁷ ส่วนในกรณีที่มีเหตุรำคาญเกิดขึ้นในสถานที่เอกชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการที่จะออกคำสั่งโดยทำเป็นหนังสือมอบให้เจ้าของหรือบุคคลผู้ที่ได้ครอบครองสถานที่นั้น เพื่อให้ดำเนินการในการระงับเหตุรำคาญภายในระยะเวลาตามสมควรตามที่ได้ระบุไว้ในคำสั่งนั้น และถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นสมควรว่าควรจะให้กระทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่งก็ได้ เพื่อให้สามารถที่จะระงับเหตุรำคาญนั้น หรือสมควรที่จะกำหนดวิธีการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการป้องกันมิให้เกิดมีเหตุรำคาญขึ้นอีกในอนาคต ก็ให้ทำการระบุไว้ในคำสั่งได้ แต่ถ้าปรากฏว่าเหตุรำคาญที่เกิดขึ้นในสถานที่ของเอกชนนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายที่มีความร้ายแรงต่อสุขภาพ สุขอนามัย หรืออาจจะมีผลกระทบต่อสภาวะของความเป็นอยู่ที่เหมาะสมต่อการดำรงชีพของประชาชน ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือเพื่อห้ามมิให้เจ้าของหรือบุคคลผู้ที่ได้ครอบครองกระทำการเพื่อใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใดมาใช้สถานที่เช่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน จนกว่าจะเป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าได้มีการระงับเหตุรำคาญนั้นแล้วก็ได้¹¹⁸

(4) การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ในการดำเนินการเพื่อที่จะควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพนั้น ได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อที่จะกำหนดให้กิจการใดเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ¹¹⁹ และเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการที่ตั้งกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นดังต่อไปนี้ คือ การกำหนดประเภทของกิจการเป็นอันตรายต่อสุขภาพบางกิจการหรือทุกกิจการให้เป็นกิจการที่ต้องมีการควบคุมภายในท้องถิ่นนั้น และการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขทั่วไปสำหรับผู้ดำเนินกิจการดังกล่าวปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพหรือสุขลักษณะของสถานที่ที่ใช้ในการดำเนินกิจการและมาตรการป้องกันอันตรายต่อสุขภาพ¹²⁰

นอกจากนี้ ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีที่มาจากคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจในการที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในการควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการหรือ

¹¹⁷ มาตรา 27, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹¹⁸ มาตรา 28, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹¹⁹ มาตรา 31, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹²⁰ มาตรา 32, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และกำหนดมาตรฐานสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน และวิธีดำเนินการเพื่อตรวจสอบควบคุมหรือกับดูแล หรือแก้ไขสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อสถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน กฎกระทรวงดังกล่าวนี้จะต้องกำหนดให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปทุกท้องถิ่นหรือให้ใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นใดหรือท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ตามที่เห็นสมควร และในกฎกระทรวงดังกล่าวนี้จะกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดทางด้านเทคนิค ทางด้านวิชาการ หรือเป็นเรื่องที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพของสังคมเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดตามคำแนะนำของคณะกรรมการและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา¹²¹ แต่ถ้าปรากฏว่ามีกรณีที่มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดข้อหนึ่งหรือแย้งกับที่กำหนดในกฎกระทรวงได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี¹²² การกำหนดเช่นนี้เท่าว่าเป็นการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเพื่อที่จะออกข้อกำหนดที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้อย่างเหมาะสม

4.2.4.3 การควบคุมกิจการโรงแรมในย่านประวัติศาสตร์

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำเพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท โดยในการดำเนินการเพื่อจะประกอบธุรกิจโรงแรมนั้น ผู้ที่จะประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน¹²³ และใบอนุญาตนั้นให้ใช้กับโรงแรมที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น และมีอายุ 5 ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต¹²⁴ ส่วนในการขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต¹²⁵ ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลายในสาระสำคัญให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตจากนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบการสูญหายหรือถูกทำลายดังกล่าว¹²⁶ และในการกำหนดชื่อของโรงแรมนั้นจะต้องเป็นอักษรไทยที่มองเห็นได้ชัดเจน แต่

¹²¹ มาตรา 6, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹²² มาตรา 7, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

¹²³ มาตรา 15, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹²⁴ มาตรา 19, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹²⁵ มาตรา 21, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹²⁶ มาตรา 23, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

จะมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ท้ายหรือใต้ชื่ออักษรไทยด้วยก็ได้ และจะต้องไม่พ้องหรือมุ่งหมายให้คล้ายกับพระปรมาภิไธย หรือพระนามของพระราชินี หรือองค์พระรัชทายาท ไม่ซ้ำหรือพ้องกับชื่อโรงแรมอื่นที่ได้รับอนุญาตไว้แล้ว เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมนั้น รวมถึงไม่มีคำหรือความหมายหยาบคาย¹²⁷ นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมดำเนินการดังต่อไปนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน คือ การเปลี่ยนแปลงประเภทของโรงแรม การเพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักในโรงแรมอันมีผลกระทบถึงโครงสร้างของโรงแรม และการเปลี่ยนชื่อโรงแรม การขอและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด¹²⁸

ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคง แข็งแรง สุขลักษณะ หรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย ในกฎกระทรวงดังกล่าว รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทให้แตกต่างกันก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่หรือความจำเป็นในการควบคุมดูแลโรงแรมในแต่ละประเภท หรือความเหมาะสมกับลักษณะของโรงแรมแต่ละประเภท¹²⁹ ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสภาพแวดล้อม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกประกาศกำหนดเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเป็นเขตงดออกใบอนุญาตได้ แต่มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตอยู่ก่อนวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ และสามารถประกอบธุรกิจโรงแรมที่ได้รับอนุญาตต่อไปเมื่อประกาศดังกล่าวใช้บังคับแล้ว¹³⁰

สำหรับการบริหารจัดการโรงแรม ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการคนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดการโรงแรม¹³¹ และผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการมีหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกัน ในการจัดให้มีป้ายชื่อโรงแรมติดไว้หน้าโรงแรม จัดให้มีการแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่ายในโรงแรม จัดให้มีเลขที่ประจำ

¹²⁷ มาตรา 20, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹²⁸ มาตรา 22, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹²⁹ มาตรา 13, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹³⁰ มาตรา 14, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

¹³¹ มาตรา 30, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

ห้องพักติดไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง จัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรมและห้องพักทุกห้องและป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของโรงแรม จัดให้มีเอกสารแสดงข้อจำกัดในเรื่องของความรับผิดชอบที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามรูปแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ไว้ในโรงแรมและห้องพักทุกห้อง รวมถึงการดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของโรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข และจะต้องดูแลรักษาสภาพของโรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรงและมีระบบการป้องกันอัคคีภัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ รวมถึงการดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีเกิดอัคคีภัย อุทกภัย หรือเกิดอันตรายใด ๆ ขึ้นในโรงแรม การดำเนินการใดที่ผู้จัดการต้องได้รับอนุมัติจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม หากผู้จัดการมีหนังสือขออนุมัติแล้วผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมเพิกเฉยหรือไม่ดำเนินการ ผู้จัดการไม่ต้องรับผิด¹³²

¹³² มาตรา 34, พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

บทที่ 5

บทวิเคราะห์มาตรการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

5.1 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการวางผังเมือง

การวางผังเมืองถือเป็นการวางกรอบหรือแนวนโยบายในการกำหนดโครงสร้างทางกายภาพของพื้นที่ เพื่อประโยชน์ทั้งในการพัฒนาเมืองและชนบท อนุรักษ์เมือง และควบคุมการเจริญเติบโตของเมือง หรือการขยายตัวของเมือง ซึ่งในประเทศไทยเองก็ได้มีมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการวางผังเมือง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 โดยการวางผังเมืองถือได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้ จากการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดประเภท ขนาดของกิจกรรม รวมถึงการกำหนดและควบคุมทิศทางในการเจริญเติบโตของเมือง เพื่อเป็นการปกป้องและคุ้มครองย่านประวัติศาสตร์มิให้การพัฒนาอย่างฉับพลันเข้ามาทำลายองค์ประกอบที่สำคัญของย่านประวัติศาสตร์ และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเพิ่มประเภทของผังเมืองจากเดิมที่มี 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ เป็น 5 ประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้กำหนดมาเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการไม่เชื่อมต่อของเมืองที่เกิดจากกฎหมายผังเมืองเดิม เนื่องจากว่าผังนโยบายจะเป็นผังแม่บทที่ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศในภาพรวม อีกทั้งยังเป็นกรอบและแนวทางในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด และในการวางและจัดทำผังนโยบายนั้นจำเป็นต้องกระทำให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในทุกระดับ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบูรณาการนโยบายในทุกระดับเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีเอกภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการวางและจัดทำผังนโยบายระดับประเทศที่จะต้องมีการกำหนดกรอบนโยบาย เป้าหมาย แผนและผังเพื่อการพัฒนาและอนุรักษ์ จึงควรที่จะกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์ อาทิเช่น ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง อยู่ในแผนและผังของการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ส่วนในการวางและจัดทำผังนโยบายระดับภาคนั้น ควรที่จะกำหนดให้พื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง อยู่ในแผนผังแสดงแหล่งศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และในการวางและจัดทำผังนโยบายระดับจังหวัดนั้น ควรที่จะกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง อยู่ในแผนผังแสดงเขตการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ระดับจังหวัด เพื่อให้การจัดทำผังนโยบายในทุกระดับมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน และเพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ย่าน

ประวัติศาสตร์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าความสำคัญทางมรดกวัฒนธรรมของประเทศ อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐในทุกระดับเพื่อให้การดำเนินการอนุรักษ์พื้นที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สำหรับการจัดทำผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทนั้น คือ ผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ โดยในผังเมืองรวมนั้น แม้จะสามารถกำหนดให้พื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย และยังสามารถกำหนดประเภทและขนาดของกิจการ อัตราส่วนและลักษณะของอาคาร รวมถึงพื้นที่ว่าง และการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารได้ก็ตาม แต่ก็เป็นการเพียงการควบคุมในลักษณะของกายภาพและโครงสร้างของพื้นที่เท่านั้น เนื่องจากในการกำหนดพื้นที่ในผังเมืองรวมจะมีขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถที่จะกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับลักษณะและองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ได้ จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ ผังเมืองเฉพาะที่ถือได้ว่าเป็นผังเมืองที่มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น และถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดมาตรการที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้ และยังทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพที่เกี่ยวข้องกับภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ด้วย กลับเป็นรูปแบบของผังเมืองที่ไม่เคยถูกนำมาใช้เลย เนื่องจากว่าในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะมีการกำหนดรายละเอียดค่อนข้างมาก จึงทำให้มีขั้นตอนในการจัดทำที่ยุงยากกว่า และอาจมีการรอนสิทธิของเอกชนมากกว่า รวมถึงการที่จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอีกด้วย จากการใช้ผังเมืองเฉพาะมิได้เคยถูกนำมาใช้เลยนั้น ทำให้ในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ขาดการบูรณาการทั้งในเรื่องของการอนุรักษ์และยุทธศาสตร์การพัฒนา ส่งผลให้ในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์อาจไม่เกิดผลสำเร็จ เพราะในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการตอบสนองต่อการใช้ชีวิตประจำวันของผู้คนและความเปลี่ยนแปลงของเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีแผนและผังที่สามารถบูรณาการในด้านต่าง ๆ ลงสู่พื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ได้ ทั้งในเรื่องของกิจกรรม การใช้ประโยชน์ที่ดิน การใช้ประโยชน์อาคาร รวมถึงการวางโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่สามารถกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในผังเมืองเฉพาะได้¹

¹ปริญญ์ เจียรณนิโชติชัย, “ผังเมืองเฉพาะกับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์: กรณีศึกษามหานครปารีสและลอนดอนสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร,” วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.101 - 102 (2558).

ส่วนมาตรการในการวางผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้มีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่เมืองที่สามารถแบ่งออกเป็นพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนาของเมือง (urban promotion area: UPA) และพื้นที่ควบคุมการกลายเป็นเมือง (urban control area: UCA) โดยในพื้นที่ควบคุมการกลายเป็นเมืองนั้น ตามกฎหมายได้มีการกำหนดห้ามมิให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ดังกล่าว หากต้องการที่จะดำเนินการเพื่อที่จะพัฒนาที่ดินจะต้องดำเนินการในพื้นที่ส่งเสริมการกลายเป็นเมือง และจะมีการจัดเก็บภาษีในการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว² ซึ่งถ้าประเทศไทยนำมาตรการในการกำหนดขอบเขตของพื้นที่เมืองแบบประเทศญี่ปุ่นมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของผังเมืองในประเทศไทยด้วยก็จะช่วยในการกำหนดเกณฑ์เพื่อแบ่งขอบเขตของพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา กับพื้นที่สมควรอนุรักษ์ไว้ ซึ่งจะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้ในอีกทางหนึ่ง โดยอาจจะกำหนดให้บริเวณของย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่ควบคุมการกลายเป็นเมือง เนื่องจากว่าพื้นที่ที่ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ควบคุมการกลายเป็นเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะต้องเป็นพื้นที่ที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์และรักษาไว้

5.2 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์

ในปัจจุบันจังหวัดตรังได้มีการบังคับใช้กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดตรัง พ.ศ. 2558 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และตามกฎหมายผังเมืองฉบับเดิมนั้น ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ผังเมืองรวมที่ออกเป็นกฎกระทรวงให้มีระยะเวลาบังคับใช้ไม่เกิน 5 ปี และจะต้องมีการประเมินผลของผังเมืองรวมภายใน 1 ปี ก่อนระยะเวลาการบังคับใช้ผังเมืองรวมจะสิ้นสุด หากไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ และได้มีการจัดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนและไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงได้อีก 5 ปี ซึ่งกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดตรัง พ.ศ. 2558 ก็ได้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ จึงถือได้ว่าเป็นกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นผังเมืองรวมที่จังหวัดตรังได้ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยในกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง เป็นพื้นที่ของที่ดินประเภทชุมชน (สีชมพู) โดยในที่ดินประเภทชุมชนนั้น ได้มีการกำหนดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย พาณิชยกรรม เกษตรกรรม สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา สถาบันราชการ การสาธารณสุข และสาธารณูปการเท่านั้น หากจะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการประเภทอื่นนอกเหนือจากนี้ ได้มีการกำหนดให้ดำเนินการหรือประกอบกิจการได้ในอาคารที่มีความสูงไม่เกิน 16 เมตร การวัดความสูงของอาคารให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงพื้นดาดฟ้า

² ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม, “มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น,” ฉบับที่ 2 วารสารการจัดการสมัยใหม่, น.5.

สำหรับอาคารทรงจั่วหรือปั้นหยาให้วัดจากระดับพื้นดินที่ก่อสร้างถึงยอดผนังของชั้นสูงสุด และจะต้องมีพื้นที่ว่างไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบของแปลงที่ดินที่ยื่นขออนุญาต นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเกี่ยวกับกิจการที่ห้ามมิให้ดำเนินการในที่ดินประเภทนี้ไว้ด้วย³

แม้ว่าจะมีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดตรัง พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นการกำหนดพื้นที่ของจังหวัดตรังในภาพกว้างทั้งจังหวัดแล้ว ในอำเภอเมืองตรังก็ได้มีการจัดทำกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองตรัง พ.ศ. 2558 โดยให้ใช้บังคับในพื้นที่ของตำบลนาตาล่วง ตำบลบ้านโพธิ์ ตำบลทับเที่ยง ตำบลบางรัก ตำบลบ้านควน ตำบลโคกหล่อ และตำบลควนปริง อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง ซึ่งในผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้มีนโยบายและมาตรการเพื่อจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน โครงข่ายคมนาคมขนส่งและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสามารถรองรับและสอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนในอนาคต รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ และมีสาระสำคัญในการที่จะอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีก็ตาม แต่ในการกำหนดแผนผังพื้นที่ในกฎกระทรวงฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้พื้นที่บริเวณของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง เป็นที่ดินประเภทพาณิชย์ กรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก (สีแดง) ซึ่งที่ดินประเภทนี้ให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชย์กรรม การอยู่อาศัย สถาบันราชการ การสาธารณูปโภค และสาธารณูปการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการใช้ประโยชน์

³ (1) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

(2) คลังน้ำมันและสถานที่เก็บรักษาน้ำมัน ลักษณะที่สาม ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อการจำหน่าย

(3) คลังก๊าซปิโตรเลียมเหลว สถานที่บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวประเภทโรงบรรจุ สถานที่บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวประเภทห้องบรรจุ และสถานที่เก็บรักษาก๊าซปิโตรเลียมเหลวประเภทโรงเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(4) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ฝูง จระเข้ หรือสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(5) จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม

(6) ไซโลเก็บผลผลิตทางการเกษตร

(7) กำจัดมูลฝอย

ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ให้ใช้ได้ไม่เกินร้อยละห้าของที่ดินประเภทนี้ในแต่ละบริเวณ และได้มีการกำหนดกิจการที่ห้ามมิให้มีการดำเนินการในที่ดินประเภทนี้ไว้ด้วย⁴

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าพื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง ทั้งในกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจังหวัดตรัง พ.ศ. 2558 และกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองตรัง พ.ศ. 2558 ต่างก็ได้กำหนดให้บริเวณของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงเป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรมไทย แต่ได้กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทชุมชน และที่ดินประเภทพาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก จึงทำให้ไม่สามารถที่จะกำหนดรายละเอียดที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้ มีเพียงแต่การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการที่สามารถจะดำเนินการในที่ดินประเภทนี้ได้ และการห้ามดำเนินกิจการบางประเภทในที่ดินประเภทนี้เท่านั้น อีกทั้งยังมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคาร รูปแบบ ขนาด ความสูง หรือลักษณะของอาคารที่จะสามารถปลูกสร้างลงในที่ดินประเภทนี้ได้ และมีได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการตัดแปลง ต่อเติม ซ่อมแซม หรือรื้อถอนอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม หรืออาคารเก่า รวมถึง

⁴ (1) โรงงานทุกจำพวกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน เว้นแต่โรงงานตามประเภท ชนิด และจำพวกที่กำหนดให้ดำเนินการได้ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงนี้ และโรงงานบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน

(2) คลังน้ำมัน สถานที่เก็บรักษาน้ำมัน ลักษณะที่สาม สถานีบริการน้ำมันประเภท ก สถานีบริการน้ำมันประเภท ข สถานีบริการน้ำมันประเภท ค ลักษณะที่สอง สถานีบริการน้ำมันประเภท จ ลักษณะที่สอง และสถานีบริการน้ำมันประเภท ฉ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อการจำหน่าย

(3) คลังก๊าซปิโตรเลียมเหลว สถานที่บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวประเภทโรงบรรจุ สถานที่บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวประเภทห้องบรรจุ สถานที่เก็บรักษาก๊าซปิโตรเลียมเหลวประเภทโรงเก็บ และสถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

(4) เลี้ยงม้า โค กระบือ สุกร แพะ แกะ ห่าน เป็ด ไก่ ฝูง จระเข้ หรือสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เพื่อการค้า

(5) สุสานและฌาปนสถานตามกฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

(6) จัดสรรที่ดินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม

(7) สวนสนุก

(8) สนามแข่งรถ

(9) กำจัดมูลฝอย

(10) ซื้อม้าหรือเก็บเศษวัสดุ

รายละเอียดต่าง ๆ ที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์อาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นในย่านประวัติศาสตร์

สำหรับมาตรการในการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น นอกจากการแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน 12 ประเภทแล้วยังมีการกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติม ซึ่งในเขตควบคุมเพิ่มเติมนี้ท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ให้แตกต่างไปจากหลักทั่วไปและเป็นไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ โดยในเขตควบคุมเพิ่มเติมนี้ได้มีการแบ่งประเภทของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นการเฉพาะไว้ คือ เขตอนุรักษ์ภูมิทัศน์ตาม Landscape Act 2004 ซึ่งในพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ภูมิทัศน์ การจะกระทำการอันใดที่อาจจะส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ของพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ภูมิทัศน์นั้น จะต้องกระทำตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้กฎหมายดังกล่าว ส่วนเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารแบบดั้งเดิมตาม Cultural Properties Protection Act 1950 และในเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคารแบบดั้งเดิมนี้อาจถือว่าเป็นเขตอนุรักษ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสถาปัตยกรรมในย่านประวัติศาสตร์เป็นอย่างมาก การกระทำการใดที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมของพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ดังกล่าว นั้น จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบของเขตควบคุมเพิ่มเติม เพื่อที่จะใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่าง ๆ ที่แตกต่างไปจากเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก 12 ประเภท โดยแต่ละเขตในเขตควบคุมเพิ่มเติมที่กำหนดไว้นั้นจะมีมาตรการทางกฎหมายอันมีลักษณะเฉพาะเพื่อนำมาบังคับใช้กับเขตต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษที่มาตรการทางกฎหมายทั่วไปไม่อาจที่จะให้ความคุ้มครองได้อย่างครอบคลุม จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติมของประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะให้ความคุ้มครองและสามารถที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศให้ยังคงสามารถดำรงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ในหลายย่าน ซึ่งประเทศไทยสามารถนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติมแบบประเทศญี่ปุ่นมาใช้ในพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย หรืออาจจะกำหนดเขตควบคุมเพิ่มเติมแยกออกมานอกเหนือจากการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักก็ได้ เพื่อที่จะส่งผลให้เกิดการให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้เหมาะสมและครอบคลุม

5.3 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์

ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ โดยการประกาศกำหนดขอบเขตของพื้นที่เพื่อที่จะทำการอนุรักษ์ย่าน

ประวัติศาสตร์อยู่หลายฉบับ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้เพื่อกำหนดขอบเขตอนุรักษ์มีดังนี้

5.3.1 เขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย

การประกาศให้พื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์เป็นเขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งในการอนุรักษ์และรักษาคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมถือเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของการวางและจัดทำผังเมือง โดยสามารถดำเนินการเพื่อเกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันระหว่างผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่กับผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากการกำหนดให้พื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์อยู่ในแผนและผังแสดงเขตเพื่อการพัฒนาหรือการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ท้องถิ่นทั้งในผังนโยบายระดับประเทศ ผังนโยบายระดับภาค และผังนโยบายระดับจังหวัด เพื่อเป็นการวางกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาและอนุรักษ์ในด้านการใช้พื้นที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ จะต้องมีการกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทยในผังเมืองรวม โดยการทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และการกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทยในผังเมืองเฉพาะ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งที่ผ่านนั้นประเทศไทยยังไม่เคยมีการจัดทำผังเมืองเฉพาะเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นรูปแบบของผังเมืองที่จะให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ครอบคลุม และการที่จะต้องกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทยก็เพื่อเป็นการกำหนดรูปแบบของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปเพื่อการส่งเสริมเอกลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรม การอนุรักษ์โบราณสถาน สถาปัตยกรรมท้องถิ่น หรือการสาธารณประโยชน์เท่านั้น นอกจากนี้ ยังสามารถกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการพัฒนาในพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ได้ เช่น การกำหนดห้ามกิจกรรมที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับความเป็นย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดขนาด ความสูง ลักษณะของอาคาร และป้ายโฆษณา เป็นต้น ซึ่งในการกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์ในลักษณะเช่นนี้เป็นแต่เพียงเพื่อการควบคุมเท่านั้น เช่น การควบคุมการซ่อมแซม และการก่อสร้างอาคารใหม่ ซึ่งไม่สามารถที่จะให้การปกป้องและคุ้มครองอาคารเก่า และสถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าได้ และจากการดำเนินการที่ผ่านประเทศไทยเคยมีการประกาศเขตอนุรักษ์โดยการกำหนดให้เป็นที่ดินประเภทอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย โดยการประกาศเป็นกฎกระทรวงตามกฎหมายผังเมืองฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่น พื้นที่บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร หรือพื้นที่ภายในเขตเมืองเก่าเชียงใหม่ เป็นต้น ในการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ดังที่กล่าวมานั้นยังขาดกระบวนการในการปรึกษาหารือกับภาคประชาชนและชุมชนผู้อยู่อาศัย อีกทั้ง

การประกาศผังเมืองรวมที่ผ่านมานั้นยังเป็นกฎกระทรวงไม่ใช่การทำให้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเหมือนในประเทศที่มีการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตยแล้วอย่างประเทศญี่ปุ่นหรือตามกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ นอกจากนี้ ยังขาดมาตรการในการจูงใจที่จะให้ประชาชนและชุมชนสนใจที่จะให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ รวมถึงยังขาดการบูรณาการกับมาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

5.3.2 เขตโบราณสถาน

ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และแก้ไขเพิ่มเติม สามารถประกาศให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นเขตโบราณสถานได้ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรการหลักทางกฎหมายที่ใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่โบราณสถาน เพราะนอกจากจะสามารถดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนโบราณสถานเฉพาะแห่งได้แล้วนั้นยังสามารถกำหนดให้พื้นที่โดยรอบโบราณสถานเป็นเขตโบราณสถานได้อีกด้วย โดยให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการประกาศเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร ซึ่งในเขตโบราณสถานสามารถกำหนดเกี่ยวกับอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีความสำคัญได้ แต่จากการศึกษาพบว่า มาตรการในการประกาศเขตโบราณสถานนั้นเหมาะสมกับการอนุรักษ์โบราณสถาน อาคารเดี่ยว หรือกลุ่มอาคารที่อยู่ในบริเวณเดียวที่มีคุณค่าในลักษณะของโบราณสถานเท่านั้น และยังไม่เหมาะสมกับพื้นที่ในบริเวณที่เป็นย่านประวัติศาสตร์ซึ่งมีลักษณะที่ซับซ้อนกว่า เนื่องจากว่าในพื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์นั้นจะประกอบไปด้วยอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมและอาคารที่ไม่มีคุณค่า และในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นยังคงมีการใช้ชีวิตของผู้คนและชุมชน ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่มีการดำเนินไปตลอดและมีความเปลี่ยนแปลงสูง ฉะนั้น จึงมีโอกาที่จะเกิดการพัฒนาอาคารในรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาอาคารใหม่ไม่ไปทำลายลักษณะเฉพาะและคุณค่าความสำคัญของย่านประวัติศาสตร์นั้นจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการอื่น ๆ เข้ามาช่วยในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ อีกทั้งในการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตโบราณสถานอาจจะเป็นการรอนสิทธิในการพัฒนาทรัพย์สินหรือสิทธิกรรมสิทธิ์ของเอกชน ประชาชน หรือผู้อยู่อาศัยได้ และขั้นตอนในการขออนุญาตเพื่อปรับปรุงซ่อมแซมอาคารจากอธิบดีกรมศิลปากรก็ใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนาน นอกจากนี้ จากการศึกษาของการเคหะแห่งชาติ⁵ พบว่า การประกาศเขตโบราณอาจจะไม่เหมาะสมกับกรณีของย่านประวัติศาสตร์ในเมือง ซึ่งมีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก คือ ในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นเขตโบราณสถานนั้นเท่ากับว่าในการดำเนินการใดในพื้นที่หรือบริเวณนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การอนุญาต

⁵ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยมาตรฐานที่อยู่อาศัยและชุมชนเพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และคุณค่าของเมือง, (กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2553), น.22 - 23.

ของกรมศิลปากร ซึ่งในกรณีของย่านประวัติศาสตร์ที่ประกอบด้วยอาคารที่มีคุณค่าและไม่มีคุณค่านั้น อาจส่งผลให้สิ่งปลูกสร้างทั้งหมดซึ่งรวมถึงสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีคุณค่าแต่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถานอาจจะต้องถูกควบคุมและป้องกันเช่นเดียวกับโบราณสถาน อีกทั้งในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ไม่ได้มีการกำหนดหลักการหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งปลูกสร้างที่ไม่มีคุณค่าในย่านประวัติศาสตร์ 2. ในการกำหนดเขตของโบราณสถานนั้นจะต้องมีการแจ้งให้เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินทราบทุกราย และโดยส่วนมากแล้วผู้ครอบครองทรัพย์สินในย่านประวัติศาสตร์มักจะเป็นเอกชน จึงทำให้โอกาสในการที่เจ้าของทรัพย์สินจะไม่ให้ความยินยอมจะมีสูงมาก เนื่องจากการประกาศเขตของโบราณสถานจะเป็นการลิดรอนสิทธิของผู้ครอบครองทรัพย์สิน ดังนั้น จึงควรที่จะมีการกำหนดมาตรการในการจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินสนใจที่จะให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์

5.3.3 เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยออกเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการเพื่อที่จะปกป้องคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทั้งทางธรรมชาติและศิลปกรรมที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการเพื่อที่จะใช้ในการอนุรักษ์และรักษาไว้ และในการใช้มาตรการเรื่องการกำหนดเขตพื้นที่นั้นก็เพื่อที่จะใช้ในการชะลอความเสื่อมโทรมและความเสียหายที่เกิดจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสมบูรณ์ของพื้นที่ที่ประกาศเขตอนุรักษ์ไว้ให้มากที่สุด และมีให้การพัฒนาส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม โดยพื้นที่บริเวณย่านประวัติศาสตร์นั้นถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีอาคาร สิ่งปลูกสร้าง สถาปัตยกรรมที่มีคุณค่าทางด้านศิลปกรรมเป็นหลัก แต่ในบางพื้นที่อาจมีสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นองค์ประกอบรวมอยู่ด้วย ซึ่งในการดำเนินการเพื่อประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นั้นสามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 43 ซึ่งในการออกกฎกระทรวงตามมาตรานี้ได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าจะต้องเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นมาก่อน ดังนั้น ในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรานี้จะเป็นเรื่องที่มีการดำเนินการค่อนข้างน้อย เนื่องจากว่าพื้นที่โดยส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้นมักจะมีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่ตามกฎหมายอื่นไว้อยู่แล้ว เช่น เขตของโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือการกำหนดประเภทของที่ดินตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งแทบทุกจังหวัดในประเทศไทยมักจะมีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมและครอบคลุมทุกพื้นที่ใน

จังหวัด เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ของที่ดินไว้อยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ หากจะดำเนินการเพื่อประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดช่องว่างในระหว่างที่ยังไม่มีการบังคับใช้กฎหมายผังเมือง ซึ่งตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 นั้น ไม่ได้มีการกำหนดอายุของผังเมืองรวมไว้ แต่ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำรายงานเพื่อการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการบังคับใช้ผังเมืองรวม นับจากวันที่ประกาศใช้ในทุก ๆ ระยะเวลาแต่ไม่เกิน 5 ปี และถ้าหากเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข จึงจะสามารถดำเนินการเพื่อปรับปรุงโดยการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นมาใหม่ได้ จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าหากมีการประเมินสภาพการณ์แล้วเห็นควรให้ใช้บังคับผังเมืองรวมต่อไปก็จะไม่สามารถนำมาตราการในการประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 มาบังคับใช้ได้เลย เว้นเสียแต่ว่าเมื่อมีการประเมินสภาพการณ์ของผังเมืองรวมแล้วเห็นควรให้มีการปรับปรุงจึงจะเกิดกรณีที่ผังเมืองรวมมีการสิ้นสุดระยะเวลาใช้บังคับ และทำให้เกิดช่องว่างที่ไม่มีกฎหมายผังเมืองบังคับใช้ในพื้นทีนั้นก็อาจจะประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 43 เพื่อใช้ในการให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่นั้น ๆ ได้

2. การประกาศให้พื้นที่นั้นเป็นเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยออกเป็นประกาศกฎกระทรวงตามมาตรา 45 ซึ่งในกรณีตามมาตรานี้จะเป็นกรณีที่พื้นที่นั้นมีการประกาศเพื่อให้ความคุ้มครองแก่พื้นที่ที่มีการคุ้มครองตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว เช่น กฎหมายผังเมือง แต่เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤตที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน และส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องไม่สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่สามารถที่จะกระทำการเพื่อที่จะแก้ไขปัญหานั้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องออกมาตรการในการที่จะให้ความคุ้มครองเพิ่มเติม ซึ่งมาตรการในการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 ถือได้ว่าเป็นมาตรการเสริมที่จะเข้ามาช่วยในการดำเนินการให้แก่หน่วยงานของรัฐ ให้สามารถที่จะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาคูณภาพของสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นกลไกที่สามารถใช้ในการกำหนดแผนและมาตรการที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและเหมาะสมกับพื้นที่ แต่มาตรการนี้ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ เนื่องจากว่าประกาศกระทรวงตามมาตรา 45 นั้นจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ จึงทำให้มีระยะเวลาในการใช้บังคับที่จำกัด ซึ่งอาจส่งผลให้ไม่เพียงพอต่อการที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เนื่องจากมรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์นั้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการให้ความคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง เพราะกระบวนการในการอนุรักษ์นั้นมักจะใช้ระยะเวลานานและจะเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มาตรการในการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 45 อาจจะไม่เพียงพอ เนื่องจากเป็นมาตรการที่นำมาใช้บังคับเพียงชั่วคราวเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเท่านั้นจึงอาจจะไม่เหมาะสมกับการที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ แม้ว่ามาตรการนี้จะสามารถขยายระยะเวลาในการบังคับใช้ได้ก็ตาม แต่ก็จำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

จากทั้งหมดนี้จึงสรุปได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเขตอนุรักษ์ของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีมาตรการเฉพาะที่สามารถนำมาใช้ในการประกาศเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ แต่สามารถที่จะใช้อ้างอิงจากมาตรการทางกฎหมายอื่นที่มีอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การกำหนดเขตของโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และการกำหนดเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ถ้าจะต้องการปรับปรุงและพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมและให้การสนับสนุนในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้สามารถคงอยู่ต่อไปได้และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น สมควรที่จะมีการปรับปรุงกฎหมายโดยเพิ่มการกำหนดเขตเขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างแบบดั้งเดิมที่ทรงคุณค่าแบบที่ประเทศญี่ปุ่นได้มีการดำเนินการ

สำหรับการกำหนดเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้สามารถที่จะออกข้อบัญญัติหรือข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่อนุรักษ์ได้ อีกทั้งยังให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการที่จะประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์อีกด้วย โดยในการประกาศให้ย่านใดเป็นย่านประวัติศาสตร์นั้นสามารถดำเนินการได้ตาม Cultural Properties Protection Act 1950 ซึ่งจะใช้การกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างแบบดั้งเดิมที่ทรงคุณค่า และในการดำเนินการจะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอย่านที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความสำคัญและสมควรที่จะได้รับการอนุรักษ์เพื่อที่จะนำไปประกาศขึ้นทะเบียน และในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์และรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่อยู่ในย่านประวัติศาสตร์นั้นได้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะกำหนดมาตรการและหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ตามวิธีการที่ท้องถิ่นเห็นสมควร โดยรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ที่คอยส่งเสริมและให้การสนับสนุนการดำเนินงานของท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งในการที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำโครงการมานำเสนอเพื่อที่จะขอรับการสนับสนุน นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างแบบดั้งเดิมที่ทรงคุณค่าจะได้รับการสนับสนุนและให้การช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ ทั้งจากรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือด้านงบประมาณในการดูแลและซ่อมแซม และอื่น ๆ

5.4 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการควบคุมอาคาร

ในการดำเนินการเพื่อที่จะให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง มีมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนา โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ ซึ่งในประเทศไทยสามารถนำพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้เพื่อควบคุมลักษณะทางกายภาพของย่านประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรม เพื่อเป็นการควบคุมสภาพแวดล้อมโดยรอบของย่านประวัติศาสตร์มิให้มีการก่อสร้าง ซ่อมแซม หรือดัดแปลงอาคารที่อาจจะมัลักษณะแปลกแยกไม่เข้ากับภูมิทัศน์โดยรอบของย่านหรือมีลักษณะที่จะไปบดบังทัศนียภาพที่สวยงามของย่าน ซึ่งในการออกมาตรการเพื่อที่จะนำมาใช้ควบคุมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์นั้นสามารถที่จะออกเป็นกฎกระทรวงตามมาตรา 8 และในกฎกระทรวงนี้สามารถที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนาได้ เช่น ประเภท แบบ ลักษณะ รูปทรง ความสูง ขนาด และที่ตั้งของอาคาร อีกทั้งยังสามารถที่จะกำหนดบริเวณที่ห้ามทำการก่อสร้าง รื้อถอน ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของการใช้สอยอาคารหรือการเปลี่ยนการใช้สอยอาคารได้อีกด้วย ซึ่งในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเช่นนี้นั้นสามารถที่จะนำมาใช้เพื่อควบคุมการพัฒนาที่มีลักษณะในทางที่ขัดหรือแย้งหรือไม่เหมาะสมกับพื้นที่อนุรักษ์ได้

การออกมาตรการเพื่อนำมาใช้ในการควบคุมลักษณะทางกายภาพของพื้นที่นั้น นอกจากจะออกเป็นกฎกระทรวงได้แล้วนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้มีการกระจายอำนาจ โดยการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁶สามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้ในการควบคุมลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการก่อสร้าง การซ่อมแซม การดัดแปลง หรือควบคุมการใช้สอยอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างได้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 แต่ในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงในพื้นที่นั้น หรือเป็นการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากที่กฎกระทรวงได้กำหนดไว้ ซึ่งในการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเช่นนี้จะต้องไม่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ได้ออกไว้ จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้จะได้ให้อำนาจแก่องค์กร

⁶ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 รูปแบบด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองเฉพาะที่ และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบใหม่ que เพิ่มเข้ามา

ปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้ในการควบคุมลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ก็ตาม แต่ก็ต้องเป็นเพียง 2 กรณีดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากกฎกระทรวงที่ออกมานั้นเป็นอำนาจของรัฐส่วนกลางซึ่งไม่มีความคุ้นเคยกับพื้นที่เท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรัฐส่วนกลางออกข้อกำหนดในกฎกระทรวงมาในลักษณะเช่นใดแล้ว อาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ จึงอาจทำให้ไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้ดีเท่าที่ควร และถึงแม้ว่าในมาตรา 10 (2) จะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงได้ แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นหรือเหตุผลพิเศษเพียงเท่านั้นจึงจะสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งได้ ซึ่งการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร และจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีอีกด้วย จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงนั้นจะสามารถนำมาใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบและได้รับการอนุมัติจากรัฐส่วนกลางก่อน ซึ่งเท่ากับไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร จึงอาจทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะออกมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้ดีเท่าที่ควรจะเป็น และในการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นได้มีการกำหนดห้ามมิให้ออกมาโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เพราะถ้าออกมาขัดกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแล้วนั้น กฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็จะใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดในกฎหมายผังเมือง

สำหรับกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการออกมาตรการเพื่อนำมาใช้ในการกำหนดบริเวณที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย หรือกำหนดการใช้หรือเปลี่ยนการใช้สอยอาคารในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่ไม่สามารถออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้น สามารถที่จะออกประกาศกระทรวงเพื่อกำหนดในเรื่องดังกล่าวได้ตามมาตรา 13 ซึ่งประกาศกระทรวงดังกล่าวนี้จะนำมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพื่อจะได้มีการกำหนดมาตรการไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และเมื่อได้มีการประกาศใช้ประกาศกระทรวงดังกล่าวแล้วจะต้องมีการดำเนินการเพื่อที่จะพิจารณาในการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในระยะเวลา 1 ปี และถ้าหากไม่สามารถที่จะออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทันภายใน 1 ปีนั้น ประกาศกระทรวงดังกล่าวก็ถือว่าเป็นอันยกเลิกไป ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้เท่ากับเป็นการกำหนดมาตรการเพื่อนำมาใช้บังคับเป็นการชั่วคราวเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากในการกำหนดมาตรการ

เพื่อให้ให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์นั้นจะต้องมีระยะเวลาพอสมควร เพราะการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป มาตรการนี้จึงอาจจะไม่เหมาะกับการนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ แต่อาจจะเหมาะกับพื้นที่ใดที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องออกมาตราการมาเพื่อใช้ในการควบคุมการพัฒนาและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะดำเนินการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทันทีอาจจะนำมาตรการดังกล่าวนี้มาใช้ในการชั่วคราวก่อนเพื่อที่จะได้ควบคุมได้ทันเวลา แล้วค่อยดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไป ซึ่งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นอาจนำมาตรการชั่วคราวนี้มาใช้บังคับเพื่อใช้ในการพิจารณาถึงผลกระทบที่ชุมชนอาจจะได้รับหากมีการออกข้อกำหนดเช่นนี้ก่อนที่จะมีการดำเนินการในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อไปด้วยก็ได้

5.5 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยแต่เริ่มแรกนั้นได้มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมทางกายเท่านั้น เช่น โบราณสถาน จึงทำให้มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นกฎหมายหลักที่นำมาใช้เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่โบราณสถาน คือ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยมีมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียน การกำหนดวิธีการในการอนุรักษ์ รวมถึงการกำหนดข้อห้ามและบทลงโทษ ซึ่งจากการพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้พบว่า ยังไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองหรือขึ้นทะเบียนย่านประวัติศาสตร์ทั้งย่านได้ เนื่องจากว่าในการกำหนดเขตโบราณสถานเพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่สิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตโบราณสถานนั้น ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ในการให้ความคุ้มครองแก่สิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในย่านประวัติศาสตร์ได้ เพราะในย่านประวัติศาสตร์จะประกอบไปด้วยอาคาร สถาปัตยกรรม และสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าและไม่มีคุณค่าปะปนกันอยู่ อีกทั้งเจ้าของกรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างส่วนใหญ่ในย่านประวัติศาสตร์เป็นของเอกชนไม่เหมือนกับโบราณสถานที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนใหญ่จะเป็นของภาครัฐ และถึงแม้ว่ามีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่เป็นของเอกชนได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้นเป็นเรื่องยากมากที่เอกชนจะยินยอมให้มีการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินของตนให้เป็นโบราณสถาน เพราะว่าเมื่อได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานแล้วนั้นย่อมจะต้องจำกัดและถูกสิทธิในการพัฒนาต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ไม่สามารถที่จะนำวิธีการในการอนุรักษ์ในรูปแบบของโบราณสถานมาใช้กับสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ได้ และพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ดังกล่าวยังเหมาะกับการให้ความคุ้มครอง

แก่โบราณสถานหรืออาคารเฉพาะหลังเท่านั้น เนื่องจากแนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นมุ่งที่จะควบคุมการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถาน และมุ่งที่จะควบคุมการเปลี่ยนแปลงสภาพของสิ่งปลูกสร้างที่ถูกกำหนดให้เป็นโบราณสถานเพื่อที่จะดำรงรักษาไว้ให้อยู่ในสภาพที่คงเดิมให้มากที่สุด และยังจำกัดห้ามมิให้มีการตัดแปลงหรือปรับเปลี่ยนการใช้สอยประโยชน์ของสิ่งปลูกสร้างตามอำเภอใจ ซึ่งเมื่อมาพิจารณาถึงอาคารและสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์แล้วนั้นจะพบว่า มาตรการที่จะใช้ในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนสภาพของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากพื้นที่ในย่านประวัติศาสตร์นั้นเป็นพื้นที่ของเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตยังคงมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไปตามวิถีชีวิตของผู้คนที่อยู่ในย่านนั้น ๆ ซึ่งมาตรการที่กำหนดห้ามและควบคุมการเปลี่ยนแปลงนั้นยังไม่มีผลสอดคล้องกับรูปแบบของการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เพราะพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นยังคงมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของการดำรงชีวิตของผู้คนในย่าน การที่จะคงสภาพเดิมย่านประวัติศาสตร์ไว้เช่นเดียวกับการอนุรักษ์โบราณสถานจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ดังนั้น การอนุรักษ์โบราณสถานจึงจำเป็นที่จะต้องประสานการอนุรักษ์คุณค่าดั้งเดิมของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสถาปัตยกรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในย่านให้ไปด้วยกันให้ได้ โดยจะต้องยอมรับถึงการเปลี่ยนแปลงเพียงแต่จะต้องควบคุมมิให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาที่เป็นไปอย่างฉับพลัน เพื่อที่จะดำรงรักษาคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ไว้ และจะต้องรักษาสภาพหรือแบบแผนในการดำเนินชีวิตของประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้นนี้จะนำไปสู่บทวิเคราะห์ว่าเหตุใดพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ จึงยังมีเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

5.5.1 การกำหนดนิยาม

ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ได้มีการกำหนดนิยามของคำว่าโบราณสถานไว้ในมาตรา 4 แต่เมื่อพิจารณาจากบทนิยามที่ได้บัญญัติไว้นั้น อาจส่งผลให้ยังไม่มีผลครอบคลุมเพียงพอที่จะให้ความคุ้มครองแก่อสังหาริมทรัพย์ที่พึงทำการก่อสร้างและมีอายุไม่มาก แต่มีคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี รวมถึงคุณค่าทางสถาปัตยกรรม และวัฒนธรรม อีกทั้งอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในครอบครองของเอกชนที่อยู่ในรูปแบบของการให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมไปทั้งบริเวณอย่างย่านประวัติศาสตร์ นอกจากการให้ความคุ้มครองในรูปแบบของอาคารเฉพาะหลัง ซึ่งเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นโบราณสถานหรือไม่ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากนิยามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 และถ้าหากปรากฏว่าอสังหาริมทรัพย์นั้นมิได้เข้ากับนิยามที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมายแล้วก็อาจจะไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากมาตรการที่ได้กำหนดไว้ โดยใน

พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณค่าว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถานไว้ว่า จะต้องมีการพิจารณาจากอายุ (แต่ตามกฎหมายแล้วไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุไว้ว่าจะต้องอายุประมาณเท่าไร) ลักษณะของการก่อสร้าง หรือหลักฐานเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของอสังหาริมทรัพย์นั้น อีกทั้งจะต้องเป็นประโยชน์ต่อศาสตร์แขนงใดแขนงหนึ่งไม่ว่าจะเป็น ศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี จากการกำหนดเกณฑ์ประเมินค่าในลักษณะเช่นนี้ถือว่าการกำหนดเกณฑ์ที่มีลักษณะยืดหยุ่นไม่ได้เป็นเกณฑ์ที่มีการกำหนดไว้อย่างแน่นอนตายตัว จึงส่งผลให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อที่จะตีความและประเมินคุณค่าสิ่งใดควรได้รับการปกป้องคุ้มครองเช่นโบราณสถาน แต่ก็ยังคงไม่มีลักษณะที่ครอบคลุมเพียงพอที่จะให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทั้งย่านได้ เพราะย่านประวัติศาสตร์มีลักษณะที่แตกต่างจากโบราณสถานที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยส่วนใหญ่จะเป็นของเอกชน และยังเป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิตอยู่ และจากการดำเนินการที่ผ่านมาการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยจะมุ่งเน้นไปที่การที่จะให้ความคุ้มครองแก่โบราณสถานประเภทวัด วัง เมืองโบราณ ซากอารยธรรมต่าง ๆ จนละเลยการปกป้องคุ้มครองสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน แต่มีลักษณะที่ทรงคุณค่าในทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสถาปัตยกรรม ดังนั้น เพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมไปทั้งบริเวณของย่านประวัติศาสตร์ควรที่จะมีการกำหนดนิยามและแนวทางในการประเมินค่าของมรดกทางวัฒนธรรมให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น

ตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ที่มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวคิดในการอนุรักษ์ที่คำนึงถึงการอนุรักษ์ทั้งทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติในฐานะที่เป็นองค์ประกอบของกันและกัน เนื่องจากเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของมนุษย์ได้ถูกสร้างสรรค์ขึ้นในสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ และบ่อยครั้งที่ผลงานในการสร้างสรรค์ของมนุษย์สามารถก่อให้เกิดความสวยงามได้อันเป็นเพราะสภาพของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ⁷ โดยอนุสัญญานี้ได้มีการแบ่งมรดกโลกออกเป็น 2 ประเภท คือ มรดกทางวัฒนธรรม (Cultural Heritage) และมรดกทางธรรมชาติ (Natural Heritage) ซึ่งในอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า มรดกทางวัฒนธรรม ว่าหมายถึง สถานที่อันเป็นโบราณสถานไม่ว่าจะเป็นงานด้านสถาปัตยกรรม ด้านประติมากรรม ด้านจิตรกรรม หรือแหล่งโบราณคดีทางธรรมชาติ เช่น ถ้ำ หรือกลุ่มของสถานที่ที่มีการสิ่งปลูกสร้างที่เชื่อมต่อกันอันทำให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์ หรือสถานที่อันเป็นแหล่งสำคัญที่เกิดจากฝีมือการสร้างสรรค์ของมนุษย์หรือเป็นผลงานที่มีการสร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติ อีกทั้งพื้นที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดี โดยสถานที่เหล่านี้มักจะมีคุณค่าในด้าน

⁷ อภิชาติ อวจาปา, “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), น.128.

ของความล้ำเลิศทางประวัติศาสตร์ ศิลปะ มนุษยวิทยา หรือวิทยาศาสตร์ ซึ่งในอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดให้มรดกโลกทางวัฒนธรรมครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอนุสรณ์สถาน กลุ่มอาคาร และแหล่ง โดยในส่วนของนิยามของคำว่ากลุ่มอาคารนั้นได้มีการกำหนดที่มีความครอบคลุมถึงย่านประวัติศาสตร์ด้วย และเมื่อมาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างนิยามของคำว่า มรดกโลกทางวัฒนธรรมตามอนุสัญญาฯ กับนิยามของคำว่า โบราณสถาน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า โบราณสถาน ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรม แต่จากการกำหนดนิยามของโบราณสถานตามกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ยังขาดความครอบคลุมถึงคุณค่าในทางด้านวัฒนธรรม สถาปัตยกรรม ประติมากรรม และจิตรกรรม ที่อนุสัญญาฯ ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองไว้ รวมถึงยังขาดการกำหนดนิยามที่จะให้ความสำคัญคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงย่านประวัติศาสตร์ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของมรดกทางวัฒนธรรมในประเภทของกลุ่มอาคาร ซึ่งจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีหน้าที่ในการอนุรักษ์การให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในอนุสัญญา ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมให้มีความครอบคลุมไปถึงย่านประวัติศาสตร์ด้วย

เมื่อมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์และบูรณะโบราณสถานและแหล่งที่ตั้ง ค.ศ. 1964 หรือกฎบัตรเวนิซ ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า โบราณสถานว่า นอกจากการคุ้มครองสิ่งก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมแล้วนั้น ยังหมายรวมถึงบริเวณของเมืองหรือชนบทซึ่งเป็นแหล่งที่สามารถพบหลักฐานทางของอารยธรรมใดอารยธรรมหนึ่ง หรือพัฒนาการที่สำคัญ หรือเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังมิได้เจาะจงเฉพาะงานศิลปะที่มีความยิ่งใหญ่เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงงานธรรมดาสامัญญ์ที่มีมาตั้งแต่อดีต และได้มีการเพิ่มพูนคุณค่าความสำคัญในเชิงวัฒนธรรมตามกาลเวลาด้วย จากการกำหนดนิยามเช่นนี้ จะเห็นได้ว่ากฎบัตรเวนิซมิได้กำหนดความคุ้มครองเพียงแค่ตัวโบราณสถานที่เป็นสิ่งก่อสร้างทางสถาปัตยกรรมที่มีความยิ่งใหญ่เท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับบริเวณของเมืองหรือชนบท หรืองานธรรมดาที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม นั้นเท่าว่าได้ให้ความสำคัญที่ครอบคลุมไปถึงย่านประวัติศาสตร์ด้วย เนื่องจากพื้นที่ในบริเวณของย่านประวัติศาสตร์นั้นเป็นพื้นที่ของเมืองที่มีพัฒนาการที่สำคัญ หรือเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีสิ่งปลูกสร้างที่ได้มีการเพิ่มพูนคุณค่าความสำคัญทางวัฒนธรรมไปตามกาลเวลาอีกด้วย

สำหรับมาตรการในสากลที่ได้มีการเล็งเห็นความสำคัญของเมืองหรือพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ที่ทรงคุณค่า แต่จากลักษณะของพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์นั้นไม่สามารถที่จะกำหนดให้มีการอนุรักษ์ที่อยู่ในรูปแบบเช่นเดียวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน หรือกลุ่มอาคารได้ จึงได้มีการจัดทำกฎบัตรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์เมืองหรือพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ ค.ศ. 1987 หรือกฎบัตรวอชิงตัน โดยในกฎบัตรฉบับนี้ได้กำหนดนิยามความหมายของเมืองและพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์ว่า

หมายถึง พื้นที่ของเมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่ถือเป็นหลักฐานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ และเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรม ประเพณีของชุมชน โดยจะครอบคลุมทั้งเมืองใหญ่ เมืองเล็ก (Towns) ศูนย์กลางของเมือง (City Center) และย่านประวัติศาสตร์ (Historic District) รวมถึงสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น อีกทั้งจะต้องให้ความสำคัญกับชุมชนเมือง เนื่องจากเป็นสิ่งที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายของสังคมในประวัติศาสตร์ ซึ่งการอนุรักษ์จะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตในแต่ยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นยังได้มีการกำหนดขอบเขตในการอนุรักษ์ที่ครอบคลุมมรดกทางวัฒนธรรมในแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน โดยได้กำหนดให้มรดกทางวัฒนธรรมที่มีรูปร่าง คือ อาคาร รูปภาพ งานประติมากรรม งานวรรณกรรม ผลงานทางวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่มีคุณค่าในทางประวัติศาสตร์หรือศิลปะของประเทศ อีกทั้งโบราณวัตถุที่มีคุณค่าในทางวิทยาศาสตร์ และยังได้กำหนดนิยามเฉพาะที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ คือ กลุ่มอาคารที่ทรงคุณค่าแบบดั้งเดิม (Groups of Historic Buildings) ได้แก่ กลุ่มของอาคารโบราณที่มีคุณค่า และมีความงามแบบดั้งเดิมเมื่อพิจารณารวมกับสภาพแวดล้อมหรือบ้านโบราณที่แสดงให้เห็นถึงจารีตประเพณี หรือทำให้ระลึกถึงเหตุการณ์ในอดีต ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดนิยามความหมายที่ครอบคลุมสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์

ด้วยเหตุนี้ คำว่า โบราณสถาน ตามกฎหมายของประเทศไทย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ กฎบัตรเวนิซ กฎบัตรวอชิงตัน และมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ยังคงไม่มีความครอบคลุมที่เพียงพอต่อการให้นิยามที่ครอบคลุมไปถึงสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรเพิ่มเติมนิยามของย่านประวัติศาสตร์ลงในกฎหมายโบราณสถาน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นเขตอนุรักษ์กลุ่มอาคาร สถาปัตยกรรมแบบดั้งเดิม

5.5.2 การกำหนดเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

แม้ในพระราชบัญญัติโบราณสถานจะมีการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงลักษณะในเชิงพื้นที่ตามที่ได้กำหนดไว้มาตรา 4 ที่นอกจากจะให้ความคุ้มครองแก่โบราณสถานซึ่งเป็นสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะเป็นสิ่งปลูกสร้างเดี่ยวแล้วนั้น ยังได้ขยายความคุ้มครองไปถึงแหล่งโบราณคดี อุทยานประวัติศาสตร์ และแหล่งประวัติศาสตร์อีกด้วย เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มของโบราณสถานที่มีแหล่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกัน โดยการให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการประกาศให้เขตที่ดินใดตามที่เห็นสมควรเป็นเขตโบราณสถานและให้ถือว่าเป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ซึ่งในการประกาศเพื่อกำหนดเขตของโบราณสถานนั้น อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจในการกำหนดให้ที่ดินใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐหรือเอกชนก็สามารถที่จะกำหนดให้เป็นเขตของโบราณสถานได้ทั้งสิ้น ซึ่งการกำหนดเขตของโบราณสถานนี้ก็เพื่อที่ปกป้องสภาพแวดล้อมโดยรอบตัว

โบราณสถานมิให้มีสิ่งปลูกสร้างหรืออาคารมาก่อสร้างบดบังทัศนียภาพอันสวยงามของโบราณสถาน และเป็นการป้องกันการกระทำใด ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อตัวโบราณสถาน แต่เมื่อมาพิจารณาถึง นิยามของโบราณสถานว่าจะต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และ โบราณคดีแล้วนั้น จึงอาจทำให้การกำหนดขอบเขตในการอนุรักษ์ยังจำกัดอยู่เพียงโบราณสถาน ประเภทวัด วัง เท่านั้น ส่งผลให้การขึ้นทะเบียนอาคาร ดึกแถว หรือสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะเฉพาะ ทางสถาปัตยกรรมในย่านประวัติศาสตร์ยังไม่ค่อยมีการดำเนินการเพื่อที่จะขึ้นทะเบียน และในการ ประกาศเขตของโบราณสถานนั้นยังสามารถที่จะให้ความคุ้มครองแค่เพียงพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็น เขตโบราณสถานเท่านั้น ส่งผลให้พื้นที่นอกเขตของโบราณสถานซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมโดยรอบ โบราณสถานกลับไม่ได้รับการควบคุมดูแล ซึ่งอาจจะมีกิจกรรมหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจจะ ส่งผลกระทบต่ออนุรักษ์พื้นที่ที่เป็นเขตโบราณสถานได้ เช่น การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบดบังภูมิ ทัศน์เมืองเก่า ดังนั้น ในการรักษาสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ของเมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ จึง ควรมีมาตรการทางกฎหมายที่จะมาควบคุมกิจกรรมการใช้สอยประโยชน์ที่ดินโดยรอบแหล่งเมืองเก่า หรือย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งอาจจะนำมาตราการทางผังเมืองมาใช้บังคับโดยการกำหนดให้พื้นที่โดยรอบ ของย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่กันชน เพื่อควบคุมสิ่งปลูกสร้างและกิจกรรมการใช้ประโยชน์มิให้มี การก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะบดบังหรือทำลายภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์จนอาจเกิด ทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสมได้ รวมถึงการใช้กฎหมายควบคุมอาคารเพื่อเป็นควบคุมการซ่อมแซม ดัดแปลง หรือปลูกสร้างอาคารทั้งในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์และพื้นที่โดยรอบ จากตรงนี้จะเห็น ได้ว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องย่านประวัติศาสตร์มีกฎหมายอยู่หลายฉบับจน อาจจะทำให้เกิดความซับซ้อนในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายที่ นำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นเพียงกฎหมายที่มุ่งในการควบคุมการ ใช้ประโยชน์และควบคุมการทำกิจกรรม เพื่อควบคุมการพัฒนาให้เข้ามาทำลายองค์ประกอบที่ สำคัญของย่านประวัติศาสตร์ แต่ยังขาดมาตรการที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ย่าน ประวัติศาสตร์

ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานบางแห่งจำเป็นต้องมีการ เคลื่อนย้ายชุมชนในบริเวณที่ได้ประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถานออกไป เพื่อให้การอนุรักษ์เป็นไป อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อาทิเช่นพื้นที่บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ที่เป็นพื้นที่ของ เมืองเก่า และได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์ และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 เพื่อใช้ในการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ แต่จากการดำเนินงานในการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ซึ่ง ถือได้ว่าเป็นย่านเมืองเก่าที่มีความสำคัญและมีคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมในหลาย ๆ ด้านกลับยัง เกิดปัญหาและไม่สามารถที่จะดำเนินการอนุรักษ์ให้ประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากขาดการมีส่วน

ร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์เมืองเก่า ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินการทางด้านการอนุรักษ์จากตัวนโยบายและแผนแม่บทที่ต้องการจะเปิดมุมมองและพื้นที่โล่ง เพื่อประโยชน์ในการเข้าจัดการพื้นที่โดยรอบบริเวณโบราณสถาน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเวนคืนที่ดินในบริเวณที่ใกล้เคียงกับโบราณสถาน ซึ่งพื้นที่เหล่านี้บางแห่งเป็นที่ตั้งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น ชุมชนบริเวณย่านสามแพร่งที่กำหนดให้มีการรื้อถอนตึกเก่าเพื่อการขยายและเพิ่มพื้นที่ผิวจราจรและการสร้างตึกใหม่ และชุมชนป้อมมหากาฬที่กำหนดให้รื้อชุมชนเพื่อที่จะสร้างให้เป็นสวนสาธารณะ^๘ และจากการดำเนินการเช่นนี้ได้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างแนวทางในการอนุรักษ์กับชุมชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ดั้งเดิม ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าแนวทางในการดำเนินการอนุรักษ์ย่านเมืองเก่าที่ผ่านมายังไม่มี ความเหมาะสมกับการที่จะนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าในบริเวณของย่านประวัติศาสตร์นั้นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบทั้งที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมทางกายภาพและมรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่ใช่กายภาพ และจากแนวคิดในการอนุรักษ์ของกรุงรัตนโกสินทร์ที่ต้องการจะเปิดมุมมองและพื้นที่โล่งถือเป็นแนวทางการอนุรักษ์ที่ต้องการจะกันคนออกจากพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ จึงยังไม่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ที่เป็นเมืองเก่าที่ยังมีชีวิต เพราะการกักคนในพื้นที่ออกจากพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นก็เท่ากับเป็นการทำลายวิถีชีวิตซึ่งถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่ใช่กายภาพของย่านประวัติศาสตร์

5.5.3 การปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมทางกายภาพของประเทศไทยคือพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่อธิบดีกรมศิลปากรในการควบคุมดูแลและรักษาโบราณสถาน รวมทั้งยังมีอำนาจในการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน และกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควรให้เป็นเขตโบราณสถาน ซึ่งมาตรการในการขึ้นทะเบียนนั้นถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการนำมาใช้เพื่ออนุรักษ์โบราณสถาน เพื่อที่จะได้ระบุให้เห็นว่ามรดกทางวัฒนธรรมสิ่งใดมีความสำคัญ มีคุณค่าในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ และโบราณคดี และจำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุรักษ์และรักษาไว้ อีกทั้งเพื่อที่จะคุ้มครองและปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมและสภาพแวดล้อมของพื้นที่ในเขตโบราณสถานมิให้ถูกทำลาย หรือทำให้เสียหาย เพราะเมื่อได้มีการขึ้นทะเบียนแล้วจะทำให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการที่จะควบคุมดูแลและรักษามรดกทางวัฒนธรรมตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการเพื่อบูรณะซ่อมแซมโบราณสถาน การควบคุมการใช้สอยหรือ

^๘ ช.กษิมา เพ็ชฌุไพศิษฐ์, “กฎหมายการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.138.

การดัดแปลง และการกำหนดเกี่ยวกับมาตรการในการขึ้นทะเบียนนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนด มาตรการที่สอดคล้องกับหลักการสากล เนื่องจากว่าการขึ้นทะเบียนมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญนั้น จะช่วยในการรวบรวมรายการของมรดกทางวัฒนธรรมที่มีอยู่เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางใน การอนุรักษ์ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งประเภทของโบราณสถานออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. โบราณสถานที่ขึ้นทะเบียนแล้ว กับ 2. โบราณสถานที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียน ซึ่งในการกำหนดแนวทางใน การอนุรักษ์โบราณสถาน 2 ประเภทนี้จะมีมาตรการในการควบคุมดูแลที่มีความเข้มงวดแตกต่างกัน

การขาดมาตรการในการควบคุมสิ่งต่าง ๆ ในพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์นั้น ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดห้ามหรือควบคุมรูปแบบของสิ่งปลูกสร้าง สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการ เช่น ทางเท้า เสาไฟฟ้า อาคารสมัยใหม่มีรูปแบบที่ไม่กลมกลืนกับเขตอนุรักษ์ และการขาดการควบคุมพวกป้ายโฆษณา สีของทางเท้า อาคาร หรือถังขยะ ได้ส่งผลให้ภาพลักษณ์หรือภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ สูญเสียความเป็นเอกลักษณ์ไป

ในเรื่องของการซ่อมแซมโบราณสถานนั้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนด วิธีการในการซ่อมแซมโบราณสถานไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรกได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐคือกรม ศิลปากรเป็นผู้เข้าดำเนินการเพื่อซ่อมแซมโบราณสถานเองตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 และกรณีที่ สองกฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานสามารถดำเนินการซ่อมแซม แก้ไข เปลี่ยนแปลง รื้อถอน ต่อเติม ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายโบราณสถานได้ แต่จะต้องได้รับอนุญาตเป็น หนังสือจากอธิบดีก่อนหรือเป็นกรณีที่ได้กระทำตามคำสั่งของอธิบดี และถ้าหากหนังสืออนุญาตได้ กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างใดเจ้าของหรือผู้ครอบครองก็ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ดำเนินการตามเงื่อนไข ที่ได้กำหนดไว้นั้นก็ต้องโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 มาตรา 32 และมาตรา 35 ซึ่งปัญหาใน การกำหนดหลักเกณฑ์ในการซ่อมแซมโบราณสถานในกรณีที่สองนี้ ส่งผลให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง โบราณสถานทั้งที่ขึ้นทะเบียนแล้วและยังมิได้ขึ้นทะเบียนจะต้องดูแลรักษาโบราณสถานตาม หลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น การแจ้งความชำรุด หักพัง หรือเสียหายของโบราณเป็น หนังสือไปยังอธิบดี การดำเนินการซ่อมแซมที่จะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีก่อน ซึ่งใน การกำหนดห้ามมิให้ดำเนินการซ่อมแซมนั้นได้กำหนดห้ามการซ่อมแซมไว้ในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็น การซ่อมแซมเล็กหรือใหญ่ จากการกำหนดห้ามการซ่อมแซมที่คำนึงเพียงแค่ว่าได้ดำเนินการซ่อมแซมโดย ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือหรือกระทำตามคำสั่งของอธิบดีหรือไม่นั้น ส่งผลให้การปรับปรุงซ่อมแซม อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นโบราณสถานเพื่อดำรงรักษาสภาพในการใช้สอยนั้นไม่สามารถที่จะกระทำได้ ทำ ให้อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นโบราณสถานจะตกอยู่ในสภาพชำรุด ทรุดโทรม อันเนื่องมาจากข้อห้าม ดังกล่าว นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อซ่อมแซมโบราณสถานเป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการอย่าง ทันด่วนที่ เนื่องจากความเสื่อมโทรมหรือความเสียหายของโบราณสถานเป็นสิ่งที่รู้ร้อไม่ได้ แต่จากการที่ กำหนดว่าจะต้องได้รับอนุญาตก่อน ซึ่งในกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเพื่ออนุญาต

ไว้ด้วยนั้น อีกทั้งขั้นตอนในการยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตนั้นก็มีหลายขั้นตอน อาจส่งผลให้โบราณสถานเสื่อมโทรมหรือเสียหายจนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในที่สุด จากการกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีดังกล่าวนี้อาจถือเป็นการจำกัดสิทธิและสิทธิรอนกรรมสิทธิ์ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถานได้ อีกทั้งยังขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องของการขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของเอกชน กล่าวคือ ประโยชน์สาธารณะก็คือการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่ถือเป็นทรัพย์สินสมบัติอันมีคุณค่าของชาติกับสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน

5.5.4 การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

มาตรการในการอนุรักษ์โบราณสถานของประเทศไทยนั้นได้มีการกำหนดหลักการในการอนุรักษ์ที่สอดคล้องกับมาตรการสากล ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบูรณะ การเสริมความมั่นคงแข็งแรง การสร้างรูปแบบใหม่ การสงวนรักษาและการซ่อมแซมตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกรมศิลปากรว่าด้วยการอนุรักษ์โบราณสถาน พ.ศ. 2528 อันเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือกฎบัตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์โบราณสถาน จึงส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการในการออกมาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรการในระดับสากล แต่จากแนวคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานที่มุ่งเน้นในการรักษาคุณค่าของความเป็นของแท้ดั้งเดิม และห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพของโบราณสถาน รวมถึงลักษณะของการใช้สอย อาจจะยังไม่มีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นจะเป็นเมืองเก่าที่มีชีวิต และยังมีการดำรงชีวิตของมนุษย์ที่เป็นไปตามวิถีทางที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมและกาลเวลา ดังนั้น แนวคิดในการอนุรักษ์แบบโบราณสถานที่มีได้ให้ความสำคัญกับการดำรงชีวิตของมนุษย์ และไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงสภาพเพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตและการใช้งานในสังคมปัจจุบันนั้น อาจจะไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการคุ้มครองย่านประวัติศาสตร์ เพราะพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นไม่สามารถที่จะคงสภาพเดิมไว้ให้ได้มากที่สุดดังเช่นการคงสภาพเดิมของโบราณสถาน แต่จะต้องสามารถประสานคุณค่าในการอนุรักษ์ให้สามารถรักษาคุณค่าของความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์กับการรักษาคุณค่าของการดำรงชีวิตของมนุษย์ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นไม่สามารถที่จะแยกพิจารณาหรือแยกการอนุรักษ์เพียงแค่อาคารหลังใดหลังหนึ่งหรือกลุ่มอาคารใดเพียงเท่านั้น แต่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาและดำเนินการอนุรักษ์ในลักษณะที่เป็นองค์รวม เนื่องจากย่านประวัติศาสตร์มีพัฒนาการทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การอนุรักษ์จึงต้องพิจารณาเชื่อมโยงองค์ประกอบต่าง ๆ ของย่านเข้าด้วยกัน ทั้งองค์ประกอบที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม เพราะ

สองสิ่งต่างเอื้อให้เกิดคุณลักษณะเฉพาะถิ่นของย่านประวัติศาสตร์ในแต่ละภูมิภาค อีกทั้งยังช่วยให้คุณค่าและความสำคัญของย่านประวัติศาสตร์ยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ในปัจจุบัน

มาตรการในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์อาจปรับปรุงตามกฎบัตรรื้อฟื้นต้นได้ คือในการอนุรักษ์สิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึงคือการศึกษาและทำความเข้าใจถึงความสำคัญและปัญหาต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อย่านประวัติศาสตร์ และการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะมีวัตถุประสงค์คือการรักษาการใช้สอยเดิมที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของย่าน แต่ประนีประนอมต่อการใช้สอยใหม่โดยให้มีการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพน้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้ การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จึงเป็นการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการพัฒนา และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องทางวัฒนธรรม ดังนั้น การอนุรักษ์จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความรู้ ทักษะ และความรอบคอบ การกระทำใดที่เป็นการอนุรักษ์จะต้องมิได้เกิดจากการคาดเดา แต่จะต้องมีเอกสารและหลักฐานประกอบการดำเนินการเสมอ และควรมีวิธีในการอนุรักษ์ที่หลากหลายให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ เคารพต่อคุณค่าและความสำคัญของย่านไม่ว่าจะเป็น โครงสร้างทางกายภาพ การใช้งาน ความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสถานที่ ความหมายของย่าน คำนึงถึงความสัมพันธ์ของพื้นที่ประวัติศาสตร์กับพื้นที่โดยรอบ จะต้องมีการจัดทำแผนอนุรักษ์ที่มีการศึกษาข้อมูลของพื้นที่อย่างละเอียด วิเคราะห์คุณลักษณะที่สำคัญของย่าน แยกแยะและจำแนกประเภทของอาคารที่ควรสงวนรักษาตามระดับความสำคัญ เพื่อแสดงให้เห็นถึงคุณค่าความสำคัญของพื้นที่ อีกทั้งจะต้องมีการควบคุมการใช้สอยอาคารให้มีการบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง เพราะการดูแลและบำรุงรักษาอาคารอย่างต่อเนื่องถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงจะต้องมีมาตรการในการควบคุมการปรับปรุงอาคารหรือการใช้สอยใหม่ให้มีความเหมาะสมกับคุณลักษณะที่สำคัญของย่านประวัติศาสตร์ องค์ประกอบใหม่ที่เติมเข้ามาจะต้องมีรูปแบบที่กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมเดิม การปรับหน้าที่หรือกิจกรรมของย่านประวัติศาสตร์จะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแบบแผนการดำรงชีวิตของประชาชนในปัจจุบัน และจะต้องมีการควบคุมการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเข้ามาสู่ย่านประวัติศาสตร์มิให้การพัฒนาเข้าไปทำลายโครงสร้างที่สำคัญของย่าน การปรับปรุงสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง ด้วยเหตุนี้ การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จะประสบผลสำเร็จสิ่งที่จะต้องคำนึงในการดำเนินการอนุรักษ์มีดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตและองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าและความสำคัญของย่านประวัติศาสตร์ให้มีความชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการอนุรักษ์

2. การควบคุมการพัฒนาถือเป็นการป้องกันการสูญเสียคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมและพื้นที่โดยรอบของย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากย่านประวัติศาสตร์เป็นพื้นที่เมืองเก่าที่มีชีวิตและมีความต่อเนื่องของการใช้สอย จึงเป็นไปได้ยากที่จะหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น จึงต้อง

ควบคุมการพัฒนาให้มีการส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบที่มีคุณค่าของย่านประวัติศาสตร์ให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ การต่อเติม ซ่อมแซม หรือการเปลี่ยนแปลงอาคารจะต้องมั่นใจว่าจะช่วยในการส่งเสริมและรักษาคุณค่าภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์

3. การคำนึงถึงการใช้สอยที่เหมาะสมคือ การรักษากิจกรรมการใช้สอยเดิมและประเพณีประเพณีการใช้สอยใหม่ที่เข้ากับบริบทของพื้นที่ โดยจะต้องพิจารณาว่าการใช้สอยใหม่จะต้องสอดคล้องกับคุณลักษณะดั้งเดิมอันมีคุณค่าในย่านประวัติศาสตร์ และไม่เกินขีดความสามารถในการรองรับ รวมถึงจะต้องมีมาตรการในการจัดการกับพื้นที่ว่างในย่านประวัติศาสตร์ โดยการจัดการพื้นที่ว่างให้มีความต่อเนื่องกับอัตลักษณ์ของย่าน ตลอดจนการรักษาองค์ประกอบอันเป็นเอกลักษณ์ของย่านประวัติศาสตร์

5.5.5 การจำกัดสิทธิ

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักทรัพยสิทธิ (Property Right) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หลักทรัพยสิทธิเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินและหลักทรัพยสิทธิเหนือทรัพยสินของเอกชน โดยหลักทรัพยสิทธิเหนือสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นชายทะเล แม่น้ำ อุทยานแห่งชาติหรือป่าสงวนแห่งชาติเป็นทรัพยสินที่ทุกคนสามารถใช้สอยได้ตามมาตรา 1304 (2) ส่วนหลักทรัพยสิทธิเหนือทรัพยสินของเอกชนได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 1336 เป็นบทบัญญัติที่ได้มีการบัญญัติเพื่อที่จะรับรองสิทธิในกรรมสิทธิ์ในทรัพยสินของเอกชนในฐานะเจ้าของทรัพยที่มีสิทธิอยู่เหนือตัวทรัพยสิน ซึ่งมีสิทธิในการที่ใช้สอย จำหน่าย และได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพยสินนั้น รวมถึงมีสิทธิที่จะติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพยสินของตนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ อีกทั้งยังมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพยสินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย⁹ จากการบัญญัติหลักกรรมสิทธิ์ไว้ในกฎหมายเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นยอมรับว่าบุคคลสามารถที่จะมีกรรมสิทธิ์ในทรัพยสินได้ และสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิที่ได้มีการรับรองและคุ้มครองจากรัฐ ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่สามารถที่จะก้าวล่วงหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพยสินส่วนบุคคลได้ เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายได้มีการบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น รวมถึงจะต้องมีการจ่ายค่าชดเชยที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของทรัพยสินด้วย¹⁰ และเมื่อกฎหมายได้มีการบัญญัติรับรองให้เอกชนสามารถที่จะเป็นเจ้าของทรัพยสินได้ จึงต้องมีการกำหนดข้อจำกัดในการใช้ทรัพยสินว่าเจ้าของทรัพยสินควรจะใช้สิทธิได้ในลักษณะใดบ้าง ซึ่งการใช้สิทธิของ

⁹ มาตรา 1336, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

¹⁰ พิทยา เพ็ญประชุม, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น.19.

เอกชนนั้นจะต้องใช้สิทธิโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม และจะต้องไม่ใช่สิทธิในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะด้วย นอกจากนี้ ถ้ากรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์แล้ว บุคคลย่อมที่จะมีสิทธิเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 1335 หรือที่เรียกว่า แดนแห่งกรรมสิทธิ

การรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น นอกจากที่มีการบัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการเรื่องกรรมสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้เช่นกัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (มาตรา 37) ซึ่งในการประกาศเพื่อขึ้นทะเบียนโบราณสถานและการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตของโบราณสถานนั้น ถ้าทรัพย์สินใดที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานหรือทรัพย์สินใดที่มีลักษณะเป็นโบราณสถานแต่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน จะต้องอยู่ภายใต้มาตรการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ คือ การห้ามซ่อมแซม แก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินก่อนได้รับอนุญาต และในเขตที่ดินใดที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถานก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ห้ามปลูกสร้างอาคารก่อนได้รับอนุญาต จากการกำหนดข้อห้ามในลักษณะต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ นั้น หากปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของเอกชนและเขตที่ดินที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตโบราณสถานเป็นการประกาศทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน นั้นเท่ากับว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดห้ามไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจในกรรมสิทธิและแดนแห่งกรรมสิทธิของเอกชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำกัดและลดทอนสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชน และถึงแม้ว่าหลักในเรื่องของกรรมสิทธิจะเป็นทรัพย์สินชนิดที่มีความเด็ดขาดมากที่สุด แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ เมื่อมาพิจารณาถึงผลได้เสียระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนกับการคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะแล้วนั้น ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน ส่วนประโยชน์ของเอกชนเป็นประโยชน์ของแต่ละบุคคล ดังนั้น การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมจะมีความสำคัญกว่า แต่ก็ต้องให้ความสำคัญกับประโยชน์ของเอกชนเช่นกัน

นอกจากนี้ ในมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตอนต้นได้มีการบัญญัติไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายเจ้าของมีสิทธิใช้สอย” นั้นหมายความว่า การใช้สิทธิของเจ้าของจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นหรืออาจถูกจำกัดสิทธิโดยกฎหมายอื่นได้ ซึ่งการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้นอาจมีได้ทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน แต่จะต้องเป็นการจำกัดสิทธิเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ การตรากฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัด

ต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งจะต้องระบุเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และการตรากฎหมายในลักษณะเช่นนี้จะต้องให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง (มาตรา 26) เมื่อมาพิจารณาถึงบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ในการที่รัฐจะตรากฎหมายมาใช้ในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้น จะต้องเป็นการกระทำเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ที่ได้มีการจำกัดห้ามไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถาน ไม่ว่าจะเป็นการขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของเอกชนให้เป็นโบราณสถาน หรือการประกาศให้เขตที่ดินใดเป็นเขตโบราณสถานที่จะไปทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน แต่การกระทำดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ นั่นก็คือการปกป้องดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินอันมีค่าของชาติ

การประกาศเพื่อขึ้นทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนให้เป็นโบราณสถานหรือการกำหนดเขตที่ดินใดให้เป็นเขตโบราณสถาน แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการลิดรอนสิทธิในการพัฒนาทรัพย์สินของเอกชนก็ตาม แต่หาได้กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ของเอกชนแต่อย่างใด กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังไม่มีเปลี่ยนแปลง และก็มีใช้การเวนคืนหรือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นมาเป็นของรัฐ เพียงแต่รัฐจะมีอำนาจตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อการเข้าไปควบคุมดูแลโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เท่านั้น ส่วนเอกชนเองก็ต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สินของตนบางประการ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามซ่อมแซมก่อนได้รับอนุญาต หรือการห้ามปลูกสร้างอาคารภายในเขตที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตของโบราณสถาน ซึ่งการจำกัดสิทธิของเอกชนดังกล่าวเช่นนี้ก็เพื่อที่จะควบคุมการพัฒนาในพื้นที่ที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ โดยการกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกกำหนดให้เป็นโบราณสถานหรือที่อยู่ในเขตของโบราณสถาน เพื่อไม่ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงแก้ไขทรัพย์สินให้มีสภาพที่ไม่เหมือนเดิมหรือไม่เข้ากับภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์ของย่านเมืองเก่าให้ยังคงอยู่สภาพเดิมให้มากที่สุด ซึ่งแนวคิดในการอนุรักษ์เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่การอนุรักษ์โบราณสถานที่เป็นเมืองเก่าที่ไม่มีชีวิตแล้ว เพราะจะช่วยในการดำรงรักษาคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ แต่แนวคิดในการอนุรักษ์ดังกล่าวนี้อาจจะไม่เหมาะสมกับการอนุรักษ์สิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นจะประกอบไปด้วยอาคารที่มีคุณค่าและไม่มีคุณค่าปะปนกันอยู่ อีกทั้งยังคงมีประชาชนและชุมชนที่ยังคงดำเนินวิถีชีวิตไปตามยุคสมัย หากมีการประกาศให้ย่านประวัติศาสตร์เป็นเขตของโบราณสถานอาจจะทำให้เอกชนที่เป็นเจ้าของอาคารที่ไม่มีคุณค่าจะต้องถูกจำกัดโอกาสในการพัฒนา

อสังหาริมทรัพย์หรือการพัฒนาพื้นที่ของตน รวมถึงเจ้าของอาคารที่มีคุณค่าก็จะต้องดเว้นโอกาสในการที่จะพัฒนาทรัพย์สินของตนเช่นกัน อันเป็นผลมาจากแนวคิดในการอนุรักษ์ของประเทศไทยที่มุ่งที่จะปกป้องโบราณสถานให้คงอยู่ในลักษณะดั้งเดิมโดยมิให้มีการเปลี่ยนแปลงที่จะต้องมีการในการจำกัดสิทธิในการพัฒนาของเอกชนไว้เพื่อการอนุรักษ์ ซึ่งแนวคิดในการอนุรักษ์ดังกล่าวนี้อาจจะก่อให้เกิดทัศนคติต่อการอนุรักษ์ในแง่ลบได้ และเกิดการต่อต้านได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการพัฒนาหรือการดูแลบำรุงรักษาอสังหาริมทรัพย์ของตานั้น เท่ากับเป็นการจำกัดกั้นการพัฒนาของเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแนวคิดในการอนุรักษ์อาคารในย่านประวัติศาสตร์จากมาตรการในการควบคุมของเก่ามิให้ถูกทำลายมาเป็นการกำหนดมาตรการในการให้สิทธิแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ที่สามารถที่จะปรับปรุงสภาพการใช้งานภายในอาคารให้สอดคล้องกับการดำเนินชีวิต แต่ยังคงรักษาสภาพภายนอกของอาคารไว้ให้ยังคงกลมกลืนกับภูมิทัศน์ในย่านประวัติศาสตร์เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เช่น การกำหนดให้สามารถปรับปรุงซ่อมแซมสภาพภายในตัวอาคารให้เหมาะสมกับลักษณะของการใช้งานในปัจจุบัน แต่ยังคงรักษาสภาพภายนอกให้เข้ากับภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ หรือการกำหนดลักษณะ รูปแบบ รูปทรงของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้เจ้าของอาคารที่จะทำการปลูกสร้างขึ้นใหม่ในพื้นที่ว่างได้มีการก่อสร้างอาคารที่มีลักษณะที่เข้ากับภูมิทัศน์

5.5.6 การจัดลำดับความสำคัญ

ย่านประวัติศาสตร์จะประกอบไปด้วยอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรมที่มีเอกลักษณ์และวิวัฒนาการมาตามยุคสมัย ดังเช่นที่เคยกล่าวไว้ว่าในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงจังหวัดตรัง หากพิจารณาจากรูปแบบของสถาปัตยกรรมของสิ่งปลูกสร้างในย่านแล้วสามารถแบ่งลักษณะและรูปร่างสถาปัตยกรรมของอาคารในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงออกเป็น 5 ลักษณะ คือ ตึกแถวแบบจีนช่วงแรก (Early Chinese Style) ตึกแถวแบบจีนช่วงที่สอง (2nd Generation Chinese Style) ตึกแถวแบบจีนผสมตะวันตกอิทธิพลนีโอคลาสสิก (Neo-Classic Style) ตึกแถวแบบตะวันตกร่วมสมัย ตึกแถวแบบตะวันตกทันสมัย ดังนั้น ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น ควรที่จะมีแนวทางหรือมาตรการในการจัดลำดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมที่อยู่ในย่านประวัติศาสตร์ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรม ทั้งในเรื่องของสภาพ ขนาด รูปแบบ รูปทรง ลักษณะ ฝีมือช่าง ที่ตั้งและประวัติความเป็นมา เพื่อจัดลำดับความสำคัญของสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุรักษ์อย่างเร่งด่วน เช่นเดียวกับมาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นที่ได้มีการแบ่งประเภทและลักษณะของการให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. การประกาศจะใช้สำหรับมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญสูงสุด ซึ่งมักจะได้รับการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากภาครัฐ 2. การคัดเลือกเป็นมาตรการที่ให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการนำเสนอมรดกทาง

วัฒนธรรมในพื้นที่ของตน เพื่อให้ภาครัฐคัดเลือกในการประกาศให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญ และ 3. การจดทะเบียนจะเป็นการระบุว่ามีมรดกทางวัฒนธรรมนั้นมีความสำคัญ เพื่อเตรียมการในการให้ความช่วยเหลือต่อไป

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่ามาตรการที่นำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือได้ว่ามีมาตรการในการขึ้นทะเบียนและประเมินคุณค่าของสถานที่สำคัญที่มีความละเอียดและซับซ้อนมาก โดยจะคำนึงถึงปัจจัยในหลาย ๆ ด้านไปพร้อม ๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นที่ตั้งของอาคาร การจัดกลุ่มอาคาร ซึ่งสามารถนำไปสู่การหามาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และอาคารเหล่านั้นได้ และในการให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์นั้น รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นจะให้การส่งเสริมและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือการฟื้นฟูกลุ่มอาคารแบบดั้งเดิมที่มีความสำคัญกับสภาพแวดล้อมและอาคารแบบดั้งเดิมในพื้นที่ นอกจากการกำหนดมาตรการเพื่อให้การคุ้มครองแก่อาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรมที่มีความสำคัญในย่านประวัติศาสตร์แล้วนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ของเมืองและอาคารที่สำคัญอีกด้วย โดยการประกาศให้เป็นพื้นที่อาคารภูมิทัศน์ที่สำคัญเพื่อให้การคุ้มครองภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่งดงามของพื้นที่นั้น

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเองยังขาดมาตรการในการจัดลำดับความสำคัญของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสถาปัตยกรรมในย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งตามกฎหมายโบราณสถานของประเทศไทยแล้วใช้เกณฑ์ในการพิจารณาเพียงแค่ว่า หากอสังหาริมทรัพย์ใดมีลักษณะครบตามองค์ประกอบที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ก็ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมาตรการในการจัดการดูแล อนุรักษ์ ปกป้องจะใช้มาตรฐานเดียวกันหมด และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการก็คือกรมศิลปากรที่มีอำนาจในการดูแลรักษาและปกป้องโบราณสถานทั่วทั้งประเทศ จึงอาจทำให้การดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานหรือมรดกทางวัฒนธรรมมีลักษณะที่เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง เนื่องด้วยข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ทั้งบุคลากร งบประมาณ และเพื่อให้การดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรที่จะมีมาตรการในการจัดลำดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อเป็นการกระจายอำนาจและหน้าที่ในการช่วยกันดูแลรักษาและปกป้องมรดกทางวัฒนธรรม โดยอาจจะกำหนดให้อาคารใดในย่านประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญในระดับชาติจะต้องได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญสูงสุด และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการดูแลและช่วยเหลืออย่างเต็มที่จากหน่วยงานของภาครัฐ โดยการจัดสรรงบประมาณมาช่วยในการดูแล รวมถึงการจัดสรรบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านอนุรักษ์มาให้คำแนะนำและคำปรึกษาในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มรดกทางวัฒนธรรมถูกทำลายหรือทำให้เสื่อมค่าหรือไร้ประโยชน์จากขาดมาตรการในการดูแลและปกป้องที่ทั่วถึง ซึ่งประโยชน์ของการ

จัดลำดับความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมนั้นจะช่วยให้การดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากอาคารในย่านประวัติศาสตร์นั้นจะมีสภาพ รูปแบบและลักษณะที่แตกต่างกันไป บางอาคารเป็นอาคารที่มีความสำคัญในระดับชาติและจำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุรักษ์อย่างเร่งด่วนก็จะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ส่วนอาคารที่มีความสำคัญในระดับรองลงมาก็อาจจะกระจายอำนาจในการดูแลโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในการอนุรักษ์ในเบื้องต้นไปก่อน

5.5.7 การจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรอง

ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อที่จะได้มีผู้ดำเนินการและประสานงานหลักทางด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากที่ผ่านมามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่นำมาใช้เพื่อการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมจะมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานอนุรักษ์อยู่หลายภาคส่วน จึงส่งผลให้การดำเนินงานเพื่อการอนุรักษ์เกิดข้อขัดข้องและอุปสรรคจากการขาดการบูรณาการที่ดี ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งยังขาดความประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การดำเนินการทางด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะมีการกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกลั่นกรองและดูแลรักษาย่านประวัติศาสตร์ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุรักษ์และพัฒนากรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่า พ.ศ. 2546 จะมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาและอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์และเมืองเก่าไว้แล้วก็ตาม แต่องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นบุคลากรที่อยู่ในระดับสูงและเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเสียใหญ่ จึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่จะต้องถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่อนุรักษ์ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับชาติควรจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นผู้แทนจากหน่วยงานของภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในรูปแบบของย่านประวัติศาสตร์ รวมถึงจะต้องมีผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนจากภาคประชาชนด้วย เพื่อเป็นการเปิดช่องทางให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม และจะได้เป็นการเปิดช่องทางเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันจะเป็นการช่วยลดปัญหาและความขัดแย้งในการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์ได้ และให้คณะกรรมการกลั่นกรองในระดับชาติเป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายและแผนงานทางด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์และเป็นผู้ประสานงานหลักให้กับ

หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม การติดตาม และการประเมินผลการปฏิบัติตามแนวนโยบายหรือแผนงานที่ได้วางไว้ รวมถึงการพิจารณาให้ความเห็นและคำแนะนำในการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาและให้ความเห็นในเรื่องของการออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขึ้นทะเบียน และการกำหนดเขตที่ดินใดให้เป็นเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ โดยจะต้องจะต้องพิจารณาจากคุณค่าและความเหมาะสมของมรดกทางวัฒนธรรมในย่านตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดไว้ และจะต้องมีหน้าที่ในการจัดลำดับความสำคัญของย่านประวัติศาสตร์ว่าย่านประวัติศาสตร์แห่งใดสมควรที่จะได้รับการขึ้นทะเบียนและกำหนดเขตที่ดินให้เป็นย่านประวัติศาสตร์ที่มีความสำคัญสูงสุด เพื่อที่จะได้รับงบประมาณหรือเงินทุนช่วยเหลือในการสนับสนุนงานทางด้านการอนุรักษ์อย่างเร่งด่วน เพื่อที่จะได้ให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ที่กำลังจะสูญเสียคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมอันโดดเด่นได้อย่างทันทั่วถึง

ส่วนคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับท้องถิ่นควรที่จะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้นำท้องถิ่น องค์กรหรือสมาคมในท้องถิ่นที่ทำงานด้านอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในชุมชนอยู่แล้ว รวมถึงประชาชนในย่านประวัติศาสตร์ เพราะจะได้เป็นการสนับสนุนให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในย่านประวัติศาสตร์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดและระบุปัญหาของย่าน การจัดทำแนวทางในการส่งเสริมการอนุรักษ์ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานสำหรับการปรับปรุงภูมิทัศน์ อาคารสถาปัตยกรรมในย่านประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ คณะกรรมการกลั่นกรองในระดับท้องถิ่นนอกจากจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับคณะกรรมการในระดับชาติแล้ว ยังจะต้องทำหน้าที่ในการพิจารณา กลั่นกรองข้อเสนอของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่มรดกทางวัฒนธรรมในย่านนั้น และทำหน้าที่ในการควบคุมและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงและก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่อนุรักษ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการตรวจสอบรูปแบบอาคารตามขั้นตอนการอนุญาตก่อสร้างอาคาร และควรมีการให้บริการออกแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้กับประชาชน รวมถึงการจัดทำแนวทางเพื่อสืบสานประเพณีหรือกิจกรรมทางวัฒนธรรมของชุมชน

5.6 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญในการอธิบายถึงแหล่งกำเนิดอันเป็นอัตลักษณ์ของชุมชน อีกทั้งยังมีบทบาทหน้าที่ในการอบรมระเบียนสังคม และเป็นแบบแผนทางพฤติกรรมให้กับคนในสังคม แต่ในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. 2559 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยต่างมุ่งเน้นที่จะให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมประเภทที่จับต้องได้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยเหรียญเฉลิมพระเกียรติและเหรียญที่ระลึก พ.ศ. 2548 แม้ว่าในช่วงระยะเวลา ก่อนปี พ.ศ. 2559 จะมีมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมศิลปะร่วมสมัย พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542 เป็นต้น แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการตรารขึ้นมาในลักษณะที่สอดคล้องกับมาตรการในระดับสากล อีกทั้งยังขาดการกำหนดขอบเขตในการคุ้มครอง และไม่มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ดังนั้น เพื่อที่จะดำเนินการให้มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่สอดคล้องกับหลักการสากล และเพื่อให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ในภาพรวม จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายฉบับใหม่นั้นคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครอง กำหนดขอบเขตของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจในการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ซึ่งจากการตรากฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้เป็นการเฉพาะนั้น ทำให้ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ (พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ) กับ มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ (พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมฯ) ส่งผลให้ในการดำเนินงานเพื่อปกป้องคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมอาจไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในพื้นที่ของเมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยมรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองประเภทที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ ในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์นั้นได้ถือกำเนิดมาจากการกระทำของมนุษย์ และเป็นพื้นที่ที่มีพัฒนาการของการกระทำมาตั้งแต่อดีต อันเป็นผลมาจากข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติและลักษณะของภูมิประเทศที่ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการกระทำให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่และลักษณะภูมิประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิดลักษณะทางวัฒนธรรมที่

แตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น รวมถึงการมีองค์ประกอบทางวัฒนธรรมที่มีลักษณะโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระทำของมนุษย์เกิดจากการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาหรือองค์ความรู้ของมนุษย์ เพื่อนำมาปรับใช้ในการดำเนินชีวิตที่สามารถทำให้ตนอยู่รอดในสภาพของภูมิประเทศที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น การก่อสร้างตึกแถวเพื่อการค้าขายและอยู่อาศัยในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง ซึ่งองค์ความรู้ในการก่อสร้างการใช้ฝีมือช่าง ถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ส่วนรูปแบบของสถาปัตยกรรม อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ถือเป็นผลลัพธ์ของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ที่มีการแสดงออกมาในรูปแบบของมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้

การที่ประเทศไทยมีกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมที่แยกเฉพาะสิ่งอย่างชัดเจน อีกทั้งยังขาดมาตรการที่จะนำมาใช้เพื่อเชื่อมโยงและบูรณาการให้เกิดความคุ้มครองที่ครอบคลุมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่มีการแสดงออกของมรดกทางวัฒนธรรมทั้ง 2 ประเภทในพื้นที่เดียวกัน ส่งผลให้ขาดมาตรการที่จะให้การปกป้องคุ้มครองที่เหมาะสมแก่ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่ามรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้เป็นสองสิ่งที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และอยู่คู่กันมาโดยตลอดในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ เพื่อส่งเสริมให้พื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น ดังนั้น เมื่อมีการแบ่งแยกกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองนั้นอาจส่งผลให้ไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันได้ อีกทั้งยังไม่สามารถที่จะรักษาความหลากหลายทางวัฒนธรรมไว้ได้อีกด้วย

จากการที่มรดกวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ เพราะเป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นมาจากความดีงามและเป็นรากฐานที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นชาติ การธำรงรักษาไว้จึงมีความแตกต่างจากมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้ เพราะการอนุรักษ์จะต้องยอมรับและประนีประนอมต่อการเปลี่ยนแปลงไปตามค่านิยมของแต่ละยุค แต่เมื่อมาพิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 จะเห็นได้ว่า มาตรการโดยส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะที่จะต้องการคุ้มครองและอนุรักษ์ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมมิให้มีการนำไปใช้ในลักษณะที่บิดเบือนหรือไม่เหมาะสม และป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงเพียงเท่านั้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้อาจจะส่งผลเสียต่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ของย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่ามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ จึงเป็นไปได้ยากที่จะให้การดำเนินการสืบทอดยังคงรักษาคุณค่าความแท้หรือความดั้งเดิมไว้ เพราะปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาอาจส่งผลให้มีการพัฒนาหรือต่อยอดภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมนั้น เพื่อให้เข้ากับยุคสมัย มาตรการในการบังคับหรือควบคุมมิให้มีการบิดเบือนจึงอาจไม่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ภูมิปัญญาที่เป็นแบบแผนการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนั้น มาตรการที่ควรนำมาใช้ในการอนุรักษ์ภูมิปัญญาทาง

วัฒนธรรมควรมีลักษณะในการส่งเสริมและปลูกจิตสำนึกให้คนในท้องถิ่นตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของภูมิปัญญา ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มรดกภูมิปัญญานั้นสามารถดำรงอยู่รอดต่อไปในอนาคตได้ เช่น การจัดลานวัฒนธรรม จัดงานฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมประเพณีประจำท้องถิ่น จัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นหรือชุมชนเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาพความเป็นมาและวิถีชีวิตของย่าน เพื่อสร้างความรู้และความภาคภูมิใจให้กับคนในท้องถิ่นจนก่อให้เกิดความรู้สึกสำนึกรักภูมิปัญญาของตนและสามารถต่อยอดไปสู่ความเต็มใจที่จะดำเนินการอนุรักษ์ แต่จากการศึกษาพบปัญหาคือในพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไม่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและมุ่งเน้นให้เกิดการเรียนรู้ เผยแพร่ และคิดค้นนวัตกรรมในการสืบทอดมรดกภูมิปัญญาแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การอนุรักษ์ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมจึงไม่ใช่การควบคุมหรือจำกัดสิทธิในการนำไปใช้ประโยชน์ แต่จะต้องมุ่งให้ภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมมีการจัดเก็บไว้เป็นหลักฐานและมีการสืบทอดต่อไปในชุมชนหรือกลุ่มคนนั้น ๆ โดยมีกฎหมายหรือเสื่อมสลายไปตามกาลเวลา

สำหรับคณะกรรมการที่มีอำนาจในการดำเนินการพิจารณาและขึ้นทะเบียนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการที่มีอำนาจในการบริหารงานที่มาจากราชการส่วนกลาง ส่งผลให้ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นผู้เป็นคนสร้างสรรค์มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมและเป็นผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามกฎหมาย ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางในการอนุรักษ์ รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอและพิจารณาคัดเลือกเพื่อขึ้นบัญชีมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมด้วย รัฐควรมีบทบาทเพียงแค่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการสืบทอดต่อไปเพียงเท่านั้น เพื่อป้องกันการครอบงำในการกำหนดคุณค่าที่มาจากส่วนกลาง เพราะมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าต่อชุมชนหรือสังคมหนึ่ง อาจจะเป็นสิ่งที่ไร้ค่าจากแนวคิดการประเมินคุณค่าของส่วนกลางที่คำนึงแนวคิดแบบชาตินิยม จนอาจจะเลยความหลากหลายทางวัฒนธรรม และปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เมื่อมีการดำเนินการขึ้นทะเบียนมรดกภูมิปัญญาใดแล้วเท่ากับว่ามรดกภูมิปัญญานั้นจะสามารถนำไปพัฒนาหรือต่อยอดได้หรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้กฎหมายมิได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงควรที่จะมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติให้มีการสร้างมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปพัฒนาและต่อยอดได้ เพื่อเป็นการสืบสานและธำรงรักษาไว้อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากทุนทางวัฒนธรรมถือได้ว่าเป็นทรัพยากรที่ช่วยในการส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวอย่างสำคัญ เพราะทุนทางวัฒนธรรมถือเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงอัตลักษณ์อันสั่งสมมาอย่างยาวนานของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น และเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดแรงดึงดูดในรูปของสินค้าที่จะช่วยในการสร้างรายได้หมุนเวียนให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้น การนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปใช้ในการพัฒนาต่อยอดเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยที่มิได้เป็นการบิดเบือนจนเกิดความไม่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำได้ นอกจากนี้ ควรมีกำหนดขอบเขตให้

ชัดเจนว่าการนำมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมไปต่อยอดในลักษณะใดถึงจะไม่เป็นการละเมิดหรือทำลายมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม และจะต้องมีมาตรการในการป้องกันการนำไปใช้ในทางที่มีขอบหรือไม่เหมาะสมด้วย เพราะหากมีการจำกัดการพัฒนาแล้ว มรดกภูมิปัญญานั้นก็จะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ตายแล้ว และจะไม่ให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ต่อประเทศเลย

มรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่มีความสลับซับซ้อนและมีความทับซ้อนกันในแต่ละท้องถิ่นที่มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน เช่น การบริโภคดื่มชาในยามเช้า หรือสภากาแฟ อันเป็นแบบแผนการดำเนินชีวิตที่เป็นเอกลักษณ์ของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง ในพื้นที่ของจังหวัดอื่น ๆ ในภาคใต้ก็อาจมีการดำเนินชีวิตในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นหากมีการดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนในเรื่องดังกล่าวแล้ว อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นอื่นเกิดความไม่เข้าใจได้ ดังนั้น ควรทำความเข้าใจกับประชาชนว่าการขึ้นทะเบียนมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมมิใช่การแสดงความเป็นเจ้าของ ประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นอื่น ๆ ยังคงสามารถดำรงแบบแผนเช่นเดียวกันนี้ได้

5.7 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการในการคุ้มครองภูมิทัศน์วัฒนธรรม

ภูมิทัศน์วัฒนธรรมคือสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โดยอาจจะสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและเทคนิคเฉพาะในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน จากการคำนึงถึงลักษณะที่แตกต่างกันตามสภาพภูมิประเทศ และข้อจำกัดทางธรรมชาติ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการในการตั้งถิ่นฐาน วิวัฒนาการทางสังคมและวัฒนธรรม อันส่งผลให้เกิดลักษณะเฉพาะและเอกลักษณ์ของในแต่ละพื้นที่ สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาและการดำรงอยู่ของสังคม ด้วยเหตุนี้ การให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ประกอบด้วยองค์ประกอบทั้งที่เป็นกายภาพและไม่ใช่มายภาพ เป็นพื้นที่ที่ควรรวมลักษณะของมรดกทางวัฒนธรรมทั้งสองประเภทที่อยู่รวมกันและสัมพันธ์กันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมเกิดจากการกระทำทางวัฒนธรรมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันก่อให้เกิดการรูปแบบของการกระทำทางวัฒนธรรมที่ปรับให้เหมาะสมกับข้อจำกัดของสภาพพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค จนกลายเป็นพื้นที่อันมีลักษณะโดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ อันเป็นผลมาจากการประยุกต์ใช้องค์ความรู้และภูมิปัญญาดั้งเดิมของมนุษย์ในการปรับสภาพของพื้นที่ให้สามารถอยู่อาศัยและอยู่รอดจากข้อจำกัดตามธรรมชาติได้ ซึ่งการใช้องค์ความรู้ขนบธรรมเนียม ประเพณี ถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ไม่ใช่มายภาพ และอาคาร บ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่เกิดจากการใช้องค์ความรู้ของมนุษย์นั้น ถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นกายภาพที่ควรรวมกันอยู่ในพื้นที่หนึ่งและก่อให้เกิดเอกลักษณ์เฉพาะของภูมิทัศน์วัฒนธรรมในแต่ละภูมิภาค และถ้าหากปล่อยให้องค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งถูกทำลายลงหรือสูญหายไปก็จะส่งผล

กระทบต่อคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการ และให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรม เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความ เป็นอยู่และเอกลักษณ์ของแต่ละสังคม อีกทั้งยังไวต่อการสูญหายและถูกทำลาย จึงมีความจำเป็นที่ จะต้องรักษาคุณค่าและความสำคัญของภูมิทัศน์วัฒนธรรมให้คงอยู่อย่างยั่งยืน โดยให้สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของสังคมปัจจุบัน เพราะถ้าปล่อยให้เกิดการสูญเสียแล้ว ก็เป็นการยากที่จะทำให้กลับคืนมาดังเดิม เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมแบบดั้งเดิมไม่สามารถที่จะหาสิ่ง ใดมาทดแทนหรือทำขึ้นใหม่ได้ ดังนั้น การให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมจะช่วยในการรักษา และดำรงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรม รวมถึงเอกลักษณ์และลักษณะเฉพาะของแต่ละภูมิภาคไว้

องค์ประกอบของภูมิทัศน์ย่านประวัติศาสตร์¹¹จะประกอบไปด้วยกลุ่มอาคาร โครงสร้าง และพื้นที่ว่าง ในบริบททางธรรมชาติและนิเวศวิทยา รวมทั้งแหล่งโบราณคดีและการตั้งถิ่นฐานของ มนุษย์ในช่วงเวลาต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน อันมีคุณค่าทั้งทางด้านโบราณคดี สถาปัตยกรรม ยุค ก่อนประวัติศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม หรือนิเวศวิทยา ซึ่ง ภูมิทัศน์ดังกล่าวนี้ถือได้ว่ามีส่วนในการหล่อหลอมและพัฒนาจนมาเป็นรูปแบบของสังคมสมัยใหม่ อีกทั้ง ยังมีคุณค่าต่อความเข้าใจถึงการเติบโตและการดำรงอยู่ของสังคมในปัจจุบัน ดังนั้น ในการอนุรักษ์ ภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์จะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่มีไปทำลายและให้ความ เคารพต่อภูมิทัศน์และคุณลักษณะที่สำคัญของย่านประวัติศาสตร์

การให้คุ้มครองแก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมาย ที่จะนำมาใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการดำเนินการ มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ ดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ พ.ศ. 2559 ที่ เป็นเพียงแค่ระเบียบที่ออกมาเพื่อใช้ในการดำเนินงานของภาครัฐให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญา คุ้มครองมรดกโลกฯ และเพื่อที่จะรองรับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมตามอนุสัญญาดังกล่าวเท่านั้น อีกทั้งยังไม่มี สถานะทางกฎหมายมากพอที่จะให้การคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมได้ นอกจากนี้ ยังมีกฎบัตร ประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม (Thailand Charter on Cultural Heritage Sites Management) ซึ่งภาครัฐสามารถใช้ข้อกำหนดต่าง ๆ ของกฎบัตรฉบับนี้มาเป็น แนวทางในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของชาติได้ เพื่อประโยชน์ในการปกป้อง รักษา มรดกทางวัฒนธรรมของชาติ แต่ถึงกระนั้นก็ดี กฎบัตรฉบับนี้ก็มิได้มีสถานะทางกฎหมาย จึงไม่มี ลักษณะบังคับที่จะต้องกระทำตาม แต่เป็นเพียงข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการ ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในแนวทางที่เสียงส่วนใหญ่เห็นว่าจะ

¹¹ Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture - Managing the Historic Urban Landscape, pp.2 - 3.

นำมาซึ่งประโยชน์สูงสุด และเหมาะสมที่สุดในการที่จะนำมาปฏิบัติในช่วงระยะเวลานั้น ๆ ในขอบเขตของพื้นที่ที่กำหนด¹² นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษามรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม พ.ศ. 2559 เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เน้นการอนุรักษ์เพียงแค่นั้น ซึ่งยังไม่มีมาตรการครอบคลุมพอที่จะให้การคุ้มครองหรืออนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมได้ เนื่องจากภูมิทัศน์วัฒนธรรมเป็นพื้นที่ที่ประกอบไปด้วยมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ เช่นเดียวกับในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงที่มีองค์ประกอบของมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้ (อาคาร สิ่งปลูกสร้าง ลักษณะของสถาปัตยกรรม) และที่จับต้องไม่ได้ (ภูมิปัญญา แบบแผนการดำรงชีวิต ขนบธรรมเนียม ประเพณี) อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของมนุษย์และธรรมชาติที่มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากในอดีต และยังคงเป็นพื้นที่ที่ยังมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง การนำมาตราทางกฎหมายทั้งสองฉบับที่ให้ความคุ้มครองเพียงมรดกทางวัฒนธรรมเพียงด้านใดด้านหนึ่งจึงไม่เพียงพอ เพราะการจะให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมของย่านประวัติศาสตร์นั้น จำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมองค์ประกอบทั้งสองลักษณะในรูปแบบที่ควบคู่กันไป อีกทั้งจะต้องให้ความสำคัญกับการดำรงชีวิตและวิถีชีวิตของผู้คนในย่าน จะต้องยอมรับการปรับเปลี่ยนใช้สอยของพื้นที่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันได้ แต่ยังคงรักษาเอกลักษณ์และคุณลักษณะเฉพาะของย่านประวัติศาสตร์ไว้ได้

มาตรการในการอนุรักษ์โบราณสถานตามกฎหมายโบราณสถานนั้น ยังคงมีเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมของย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าแนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถานนั้นจะมุ่งเน้นในการที่จะควบคุมการเปลี่ยนแปลง และรักษาสภาพเดิมไว้ให้มากที่สุด ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้อาจจะไม่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรม เพราะการจะอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมของย่านประวัติศาสตร์จะต้องคำนึงถึงประชาชนและชุมชนที่ดำรงชีวิตและอาศัยอยู่ในย่านด้วย และการควบคุมสภาพของพื้นที่โดยห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงเลยนั้นจึงเป็นไปได้เนื่องจากว่าความสัมพันธ์ของมนุษย์กับสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติย่อมต้องจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปตามกาลเวลา การนำมาตราในการควบคุมมาใช้เพียงอย่างเดียวจึงอาจจะไม่เพียงพอ แต่ก็ถือว่ายังคงเป็นประโยชน์อยู่ในการที่จะควบคุมมิให้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างฉับพลัน นอกจากนี้ในการที่จะอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมของย่านประวัติศาสตร์นั้นจำเป็นที่จะต้องมีการคำนึงถึงการพัฒนาที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วย

จากทั้งหมดที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมิได้มีมาตรการทางกฎหมายที่จะมารองรับในการที่จะให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของมรดกทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมในประเทศไทยสามารถดำเนินการต่อไป

¹² กฎบัตรประเทศไทยว่าด้วยการบริหารจัดการแหล่งมรดกวัฒนธรรม, น.1.

ได้ ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ โดยการกำหนดขอบเขตของภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่จะให้การคุ้มครองให้มีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนิยามความ ประเภท เกณฑ์ การประเมินและวิเคราะห์คุณค่า การจัดการและการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรม เพื่อยกสถานะทางกฎหมายให้แก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรม โดยสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตามมาตรการในสากลและมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดให้มีการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (Law for the Protection of Cultural Property 1950) และได้จำกัดความของภูมิทัศน์ว่า หมายถึง ภูมิทัศน์ที่มีการพัฒนาด้วยชีวิตหรือวิถีชีวิตของผู้คนและคุณลักษณะทางภูมิศาสตร์ทางวัฒนธรรมของภูมิภาค ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจในวิถีชีวิต หรือการดำรงชีวิตของคนญี่ปุ่น อีกทั้งยังได้แบ่งประเภทของภูมิทัศน์ออกเป็น 8 ประเภท และถ้าหากปรากฏว่าภูมิทัศน์ใดที่ต้องการได้รับการอนุรักษ์หรือคุ้มครอง แต่ไม่ได้มีลักษณะตามเกณฑ์ที่ระบุไว้ใน 8 ประเภทนั้น ก็ยังสามารถจัดให้อยู่ในหมวดหมู่ประเภทอื่นได้ เช่น แหล่งที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์หรือทางวิชาการอาจถูกกำหนดให้เป็นแหล่งประวัติศาสตร์ (Historic Site) แหล่งที่มีคุณค่าทางศิลปะหรือทางทัศนียภาพจะถูกกำหนดให้เป็นสถานที่อันงดงาม (Places of Scenic Beauty) หรือแหล่งที่ประกอบด้วยพืชหรือตัวอย่างทางธรณีวิทยาอันมีคุณค่าในทางวิชาการสูงก็สามารถกำหนดให้เป็นอนุสรณ์ทางธรรมชาติ (Natural Monuments)¹³ ได้ เป็นต้น จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดขอบเขตในการที่จะให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์วัฒนธรรมไว้อย่างชัดเจน ซึ่งประเทศไทยสามารถนำหลักการดังกล่าวนี้มาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมของประเทศได้

ส่วนเกณฑ์ในการประเมินและวิเคราะห์คุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมนั้น ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นขั้นตอนในการวางแผนและกำหนดแนวทางในการจัดการและอนุรักษ์ที่จะต้องเคารพคุณค่าในทุก ๆ ด้านของภูมิทัศน์วัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ ซึ่งการวิเคราะห์คุณค่านั้นสามารถแบ่งได้หลายด้าน ตามกฎบัตรเบอร์รา (Burra Charter) ที่จัดทำโดย ICOMOS Australia ได้แบ่งประเภทของคุณค่าออกเป็น 4 ด้าน คือ ด้านประวัติศาสตร์ ด้านสุนทรีย์ ด้านสังคม และด้านวิทยาศาสตร์ แต่นักวิชาการของไทยได้มีการแบ่งคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมออกเป็น 10 ด้าน คือ ด้านสุนทรีย์ศาสตร์หรือความงาม (Aesthetic Value) ด้านความเป็นเอกลักษณ์ (Rarity and Unique Value) ด้านจิตวิญญาณของชุมชน (Spiritual Value) ด้านประวัติศาสตร์ (Historic Value) ด้าน

¹³ ปฏิพล ยอดสุรางค์, “ภูมิทัศน์วัฒนธรรมชุมชน และสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นชุมชนชिरากาวาโก-โกคายามะ: คุณค่าและแนวทางอนุรักษ์,” มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ปริทัศน์, น.102 (มกราคม-มิถุนายน 2558).

สังคม (Social Value) ด้านวิทยาศาสตร์ (Scientific Value) ด้านเศรษฐกิจ (Economic Value) ด้านประโยชน์ใช้สอยร่วมสมัย (Contemporary Value) ด้านการศึกษา (Education Value) และด้านอื่น ๆ (Others)¹⁴ นอกจากนี้ ยังสามารถแบ่งระดับของคุณค่าได้ออกเป็น 5 ระดับ คือ 1. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่ยังมีลักษณะทางกายภาพและภาพรวมทั้งหมดค่อนข้างสมบูรณ์ 2. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงบางส่วนหรือองค์ประกอบที่ขาดหายไปบ้าง แต่ไม่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมทั้งหมดมากนัก 3. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่องค์ประกอบจะหายไป แต่ภาพรวมทั้งหมดและความรู้สึกของพื้นที่ยังคงเหมือนเดิม 4. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่องค์ประกอบหายไปค่อนข้างมาก ลักษณะของภูมิทัศน์ค่อนข้างเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่สามารถรับรู้ได้ 5. ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่องค์ประกอบหายไปมาก และลักษณะของภูมิทัศน์ไม่เหลือเค้าโครงเดิมมากนัก แต่ก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานที่ได้¹⁵

แนวทางในการจัดการและการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมที่สำคัญคือ จะต้องมีการศึกษาข้อมูลและรายละเอียดของพื้นที่ให้ครบถ้วน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบในการกำหนดแผนงานและนโยบายในการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรม ซึ่งการจะดำเนินการอนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรมให้ประสบความสำเร็จ นอกจากมาตรการในการบังคับแล้วนั้น การส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์ ปกป้อง และพัฒนาพื้นที่ถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากการดำเนินงานอนุรักษ์หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเจ้าของพื้นที่แล้ว ย่อมจะประสบความล้มเหลวในการจัดการ และในประเทศญี่ปุ่นเองก็ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเจ้าของพื้นที่ในการที่จะนำเสนอให้พื้นที่ทางวัฒนธรรมของตนเป็นพื้นที่อนุรักษ์ภูมิทัศน์วัฒนธรรม โดยนำมาตราการในการสนับสนุนเชิงเศรษฐกิจเข้ามาช่วยในการกระตุ้นให้ประชาชนหันมาสนใจการอนุรักษ์ นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์จะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนของภูมิทัศน์วัฒนธรรมดั้งเดิมที่ปรากฏอยู่ในพื้นที่ แต่จะต้องไม่ละเลยต่อการปรับประโยชน์ใช้สอยและการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ด้วย นอกจากนี้ เมื่อมีการดำเนินการอนุรักษ์จนพื้นที่กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงแล้ว ควรที่จะต้องมีมาตรการในการรองรับการท่องเที่ยว มิให้การท่องเที่ยวมากเกินไปเกิดผลกระทบต่อภูมิทัศน์วัฒนธรรม ดังเช่น ชุมชนชิราคาวะโกะและโกคายะมะ หมู่บ้านมรดกโลกของประเทศญี่ปุ่น¹⁶ ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากวิถีชีวิตของ

¹⁴ เกรียงไกร เกิดศิริ, ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม, (กรุงเทพมหานคร: อูซาคเนย์, 2551), น.38.

¹⁵ กมลนาวัน อินทนุจิตร และคณะ, “การจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรม กรณีศึกษา เมืองเก่าสงขลาฝั่งแหลมสน,” การประชุมวิชาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ระดับชาติ ครั้งที่ 2 มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, น.296 (2562).

¹⁶ ปฎิพล ยอดสุรางค์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น.109 - 113.

ผู้คนในหมู่บ้านยังคงดำรงชีพแบบดั้งเดิม แม้ว่าจะมีการพัฒนาขยายเข้าไปในพื้นที่จากการตัดถนน และหลังจากการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตไฟฟ้ากันแม่น้ำโขได้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของ หมู่บ้านเล็ก ๆ ในแถบนี้ ทำให้บ้านเรือนแบบพื้นถิ่นกษโซลดลงอย่างรวดเร็ว และทำให้ชาวบ้านที่ชิราควะโอกิมาฉิเริ่มต้นตัวและเห็นคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของตน จนนำไปสู่การออกกฎหมาย ห้ามให้เช่า ห้ามซื้อ ซึ่งเป็นความพยายามในการที่จะอนุรักษ์บ้านเก่าของชุมชน และได้นำมาซึ่ง การขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางวัฒนธรรมในปีค.ศ. 1995 และสิ่งที่ตามมาคือการท่องเที่ยวขนาดใหญ่ แต่ก็ได้มีการออกมาตรการมาจัดการโดยการควบคุมการปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้สอยของ อาคาร จากการออกคู่มือแนะนำในการปรับปรุงและต่อเติมอาคาร นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมกิจกรรมที่ จะกระตุ้นให้นักท่องเที่ยวเรียนรู้ถึงคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมของชุมชน จากการสร้างความผูกพัน จากกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้คนภายนอกได้เข้ามาเป็นเจ้าของร่วมในที่ดินาโดยการจ่ายเงินค่าธรรมเนียม เล็กน้อย นี่ถือเป็นตัวอย่างในการแปลความหมายของคุณค่าและความสำคัญในพื้นที่ให้กับชุมชนและ ผู้อื่นได้รับรู้และตระหนักถึงคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรม ซึ่งจะช่วยสร้างการอนุรักษ์ที่ยั่งยืนต่อไป

5.8 การวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขของมาตรการทางในการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่น

5.8.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ถือเป็น แนวความคิดที่ต้องการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกันกับ ภาครัฐ โดยที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อการดำเนินการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งวิธีการที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินการกับภาครัฐนั้นอาจกระทำได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็น การให้ ข้อมูลข่าวสาร การปรึกษาหารือ การรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การเปิดโอกาสให้ ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทให้การวางแผนหรือร่วมดำเนินการ หรือการให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ ประชาชนซึ่งถือเป็นระดับที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทสูงสุด

สิทธิทางวัฒนธรรมถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน โดยใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ได้มีการ วางรากฐานในเรื่องของสิทธิทางวัฒนธรรมไว้ในข้อ 27¹⁷ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าสิทธิทางวัฒนธรรมคือ

¹⁷ Article 27, *Universal Declaration of Human Rights*

สิทธิที่บุคคลหรือชุมชนสามารถใช้ชีวิต ชื่นชม พึงพอใจในวัฒนธรรมของชุมชนหรือประชาคมของตนได้อย่างเสรี ดังนั้น นานาอารยประเทศจึงควรที่จะให้การรับรองสิทธิทางวัฒนธรรม¹⁸ โดยในประเทศไทยเองก็ได้มีการบัญญัติและรับรองถึงสิทธิของชุมชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและได้ส่งผลให้เกิดการรับรองตัวตนของชุมชนในทางกฎหมายขึ้น สิทธิชุมชนได้ถูกบัญญัติและรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อเนืองมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการขยายขอบเขตของคำว่าชุมชนออกเป็น 3 ประเภท คือ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้มีคำว่า ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมแล้ว แต่มีการบัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลและชุมชนแทน ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อสังเกตได้ว่า ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม จะถูกลดคุณค่าลงหรือไม่ แต่ถึงกระนั้นก็ดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติให้สิทธิทั้งแก่บุคคลและชุมชน จึงอาจแสดงได้ว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิในการอนุรักษ์ จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ โดยมีจำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า กล่าวคือ บุคคลและชุมชนสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองกรณีหนึ่ง และยังสามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐได้อีกกรณี จากตรงนี้จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเองก็ได้มีการบัญญัติและรับรองถึงสิทธิทางวัฒนธรรมไว้ โดยได้มีการให้การรับรองถึงสิทธิของบุคคลและชุมชนในการที่จะอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ อันจะทำให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่าของตนได้ และในย่านประวัติศาสตร์เองก็มีมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าอยู่ภายในย่าน ดังนั้น บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะกระทำการใดอันเป็นการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ไว้ได้ตราบเท่าที่ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามหรือจำกัดสิทธิไว้ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ซึ่งในมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมก็ได้มีการบัญญัติและรับรองถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ว่า

(1) Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

(2) Everyone has the right to protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

¹⁸ นิกร สุนทรชัย, “พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กับการจัดตั้งพิพิธภัณฑท์ท้องถิ่น,” วารสารคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, น.74 – 75 (2559).

จะเป็นพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งในมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การวางแผนจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะต้องคำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากผังแต่ละประเภท อีกทั้งจะต้องมีการประชาสัมพันธ์ด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง และจะต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ประชาชนในการที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางในการเยียวยาความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชน เนื่องจากว่าในการดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด โดยจะต้องให้ชุมชนและประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่อนุรักษ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาย่านประวัติศาสตร์ตั้งแต่นั้นตอนเริ่มต้น

การบัญญัติรับรองถึงสิทธิของชุมชนและประชาชนนั้น นอกจากจะได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้วนั้น ประเทศไทยยังมีมาตรการทางกฎหมายอีกหลายฉบับที่สามารถนำมาใช้เพื่อให้การคุ้มครองและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชน ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อกัน เพื่อร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 4) ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นกับชุมชนเพื่อนำมาใช้บังคับในท้องถิ่นของตนได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอมมาตรการทางกฎหมายจากภาครัฐแต่อย่างใด และนี่อาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนและชุมชนในแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานของภาครัฐในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ถึงแม้ว่าจะมิได้มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นระเบียบที่ออกมาเพื่อกำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานให้กับฝ่ายบริหารที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อนที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับโครงการของรัฐ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่ให้สิทธิและเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพของสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย วิถีชีวิต และส่วนได้เสียของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะก่อนที่จะหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการโครงการใดของรัฐจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในข้อ 7 และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อ 9 โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องมุ่งในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และเมื่อได้มีการดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมความคิดเห็น ความเดือดร้อน และความเสียหายที่

ประชาชนอาจจะได้รับ พร้อมจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 12 ซึ่งกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามกฎหมายโบราณสถาน นั้น ได้กำหนดแต่เพียงแค่ให้กรมศิลปากรมีหน้าที่ในการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโบราณสถาน ทราบเฉพาะแต่เพียงกรณีที่จะมีการประกาศเพื่อขึ้นทะเบียนในหอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของเอกชนเป็นโบราณสถานเท่านั้น แต่สำหรับการดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ แล้วนั้น ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การซ่อมแซม หรือการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับตัวโบราณสถาน ในกฎหมายมิได้มีการกำหนดว่าจะต้องแจ้งให้แก่เอกชนผู้ครอบครองโบราณสถานทราบก่อนการดำเนินการแต่อย่างใด แต่จะเป็นกรณีที่กรมศิลปากรจะดำเนินการในการกำหนดแผนงานต่าง ๆ จนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงจะดำเนินการแจ้งให้เอกชนที่เกี่ยวข้องทราบในภายหลัง¹⁹ ดังนั้น เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนควรมีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมว่า จะต้องมีการแจ้งและประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ให้ประชาชนได้รับรู้ทั้งในขั้นตอนของการเริ่มต้นไปจนจบกระบวนการในการอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็น ขั้นตอนในการกำหนดแผนงานเพื่อการอนุรักษ์ ขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียน ขั้นตอนในการดำเนินการอนุรักษ์ เป็นต้น โดยการแจ้งและประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารนี้ นอกจากจะเป็นการแจ้งให้กับเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารประวัติศาสตร์แล้วนั้น จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและชุมชนที่อยู่ในบริเวณที่จะถูกประกาศให้เป็นย่านประวัติศาสตร์ได้รับรู้ด้วย เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ และให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีการดำเนินการใดที่จะกระทบต่อสิทธิของประชาชน

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างมากมายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้น ปรากฏว่าการดำเนินการอนุรักษ์มักจะผูกขาดอยู่ที่หน่วยงานของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติในกฎหมายโบราณสถานแล้วจะเห็นได้ว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐให้อยู่เหนือประชาชน เพราะบทบัญญัติโดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้

¹⁹ ชาริมา ทาประเสริฐ, “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.125.

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนจะอยู่ในลักษณะของผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง²⁰ จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ และได้ละทิ้งถิ่นฐานของตนไป และปล่อยให้เมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ตกอยู่ในสภาพทรุดโทรม ขาดความสง่างาม แม้ว่าจะยังมีประชาชนในย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงบางส่วนที่ยังคงให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของย่านไว้ก็ตาม โดยได้ดำเนินการอนุรักษ์ไปตามวิถีทางของตน ซึ่งอาจจะไม่ได้เป็นไปตามหลักของการอนุรักษ์ เนื่องจากขาดการส่งเสริมการอนุรักษ์จากหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงควรที่จะมีการปรับปรุงกระบวนการในการบริหารจัดการที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ โดยในการจัดทำแผนงานหรือหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ควรจะต้องมีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นการเชิญชวนในประชาชนในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ และจะต้องมีการกำหนดมาตรการในการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ กับประชาชนในพื้นที่ที่ก่อนที่จะมีการดำเนินการเพื่อประกาศพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งจะต้องมีการให้ความรู้และข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนแก่ประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางในการอนุรักษ์ที่เหมาะสมกับรูปแบบและวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในพื้นที่ของตนจากการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นไปตามความเหมาะสมของพื้นที่และได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากประชาชน เนื่องจากมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น ก็มาจากประชาชนเจ้าของพื้นที่นั่นเอง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เพราะมาตรการที่กำหนดแนวทางในการอนุรักษ์ของหน่วยงานรัฐนั้นจะสอดคล้องกับแนวปฏิบัติและความคิดเห็นของประชาชนก็จะส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการอนุรักษ์จากประชาชน เพราะปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้นก็คือประชาชนเจ้าของพื้นที่ ดังนั้น เราควรที่จะส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้ได้มากที่สุด

5.8.2 การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยงานของภาครัฐถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์เมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นกรมศิลปากร กระทรวง

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544), น.142.

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศไทยเองก็ได้มีการกระจายอำนาจในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและความรับผิดชอบในการที่จะให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในเขตการปกครองของตนได้ อันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและนโยบายของภาครัฐที่ต้องการจะกระจายอำนาจในการปกครองไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการกำหนดภาระหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลและรักษามรดกทางวัฒนธรรม โดยในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ คือ การบำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อีกทั้งในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้เทศบาลทั้ง 3 ระดับ (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) มีหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี และได้กำหนดหน้าที่ให้เทศบาลนครมีหน้าที่เพิ่มเติมในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และมีหน้าที่ในการวางผังเมืองและควบคุมการสร้าง เมื่อมาพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้วจะเห็นได้ว่าเทศบาลสามารถที่จะกำหนดให้บริเวณใดในเขตการปกครองของตนเป็นเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ จากการที่เทศบาลนครมีอำนาจในการวางผังเมืองหรือการที่เทศบาลจะออกเทศบัญญัติที่เป็นมาตรการทางกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเป็นไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งหนึ่งในหน้าที่ของเทศบาลก็คือการบำรุงรักษามรดกทางวัฒนธรรมของท้องถิ่น และในการออกเทศบัญญัตินั้นอาจจะออกมาเพื่อใช้ในการควบคุมการพัฒนาในพื้นที่อนุรักษ์ เช่น การควบคุมขนาด รูปแบบ ความสูงของอาคาร หรือการกำหนดรูปแบบของสถาปัตยกรรมที่จะสร้างใหม่หรือที่จะซ่อมแซมให้เข้ากับภูมิทัศน์เดิมของย่านประวัติศาสตร์ เป็นต้น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและกรุงเทพมหานคร) ยังสามารถที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้อีกด้วย นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถที่จะรวมรายชื่อกันเพื่อออกมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่ท้องถิ่นของตนได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของแนวนโยบายและแนวทางในการดำเนินการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมจากหน่วยงานของส่วนกลาง เนื่องจากยังขาดมาตรการในการจัดลำดับความสำคัญของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรมในย่าน

ประวัติศาสตร์ จึงอาจจะทำให้พื้นที่ใดที่ได้รับการประกาศให้เป็นย่านประวัติศาสตร์ เมื่อจะมีการบูรณะซ่อมแซมอาคารดังกล่าวนี้ไม่ว่าจะเป็นการซ่อมแซมเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่จำเป็นต้องได้รับการให้อนุญาตจากกรมศิลปากรก่อน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเพื่อการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงควรที่จะมีการกระจายอำนาจในการดูแลมรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถที่จะพิจารณาและให้การอนุญาตเกี่ยวกับการซ่อมแซมเล็กน้อยได้ โดยกรมศิลปากรจำเป็นต้องมีการเผยแพร่ความรู้และแนวทางในการดำเนินการอนุรักษ์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นกรอบแนวคิดและแนวทางในการปฏิบัติงาน และยังส่งผลให้เกิดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยปรับปรุงกฎหมายโบราณสถาน หรือการออกมาตรการทางกฎหมายฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางและกรอบมาตรฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์ การวางแผน และการปฏิบัติงานสำหรับการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ในมาตรฐานในระดับเดียวกัน และอาจให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล การให้คำแนะนำ และการสนับสนุนของกรมศิลปากร ซึ่งหากมีการกระจายอำนาจในการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น ย่อมจะส่งผลดีต่อการรักษามรดกทางวัฒนธรรม เพราะจะทำให้เราสามารถรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าในแต่ละท้องถิ่นไว้ได้มากยิ่งขึ้น และการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่เป็นผู้ทำหน้าที่ในการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นของตนนั้นก็จะมีผลดี เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดและเข้าใจในพื้นที่ที่ตนดูแลเป็นอย่างดี อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้สามารถที่จะดำเนินการรักษามรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ด้วย เนื่องจากว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามาดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์นั้น ย่อมจะต้องมีการประชาสัมพันธ์เชิญชวนให้ประชาชนและคนในพื้นที่ที่มีความสนใจทางด้านนี้มาเข้าร่วมดำเนินงานกับตน เมื่อมีคนในพื้นที่เข้าร่วมในการดำเนินงานด้วยแล้วนั้นก็ย่อมก่อให้เกิดการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่อีกด้วย นอกจากนี้ ควรมีการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกาศให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในเขตปกครองของตนที่เห็นว่ามีมีความสำคัญในแง่ของโบราณคดี ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสถาปัตยกรรม เป็นพื้นที่อนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์ไปด้วยตนเองก่อนที่จะพื้นที่ดังกล่าวจะถูกทำลายอย่างที่ไม่ประเทศญี่ปุ่นก็ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกาศให้พื้นที่ใดที่มีความสำคัญ

ทางมรดกทางวัฒนธรรมเป็นย่านประวัติศาสตร์ และยังให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการดูแลได้โดยตรงอีกด้วย

เมื่อประเทศไทยได้มีการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมืองต่าง ๆ ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสามารถที่จะดำเนินการในการดูแลรักษาและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นของตนไว้ โดยอาจจะมีการดำเนินการในการปรับปรุงภูมิทัศน์ในย่านประวัติศาสตร์ให้ยังคงความเป็นเมืองเก่าและยังคงความสวยงามของสถาปัตยกรรมที่เป็นเอกลักษณ์ไว้ ทำการปรับปรุงสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ถนนหนทาง และทางเท้าในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินการเพื่อประกาศให้เป็นย่านประวัติศาสตร์ รวมถึงควรมีการจัดกิจกรรมเพื่อเป็นการรณรงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกรักและหวงแหนมรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์ การจัดกิจกรรมรำลึกถึงความสำคัญของย่าน เป็นต้น

จากการที่ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการมีส่วนร่วมนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นของประเทศไทยได้ให้สิทธิและอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองได้ ซึ่งท้องถิ่นสามารถที่จะออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้ในการให้ความคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในย่านประวัติศาสตร์ได้ อีกทั้งยังได้มีการรับรองและให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการที่จะดำรงรักษาสืบสานวัฒนธรรมอันดีงามของตน และยังให้สิทธิในการที่จะรวมตัวกันเพื่อขอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้อีกด้วย

สำหรับมาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นก็ได้มีการกระจายอำนาจในการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่นเช่นเดียวกัน โดยตาม Local Autonomy 1947 ได้มีการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อเป็นการควบคุมและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของตนและยังสามารถที่จะจัดหามาตรการในการจูงใจให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมอีกด้วย นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายในการสร้างบ้านแปงเมืองระดับชุมชนยังได้มีการให้อำนาจแก่กลุ่มผลประโยชน์ ผู้อยู่อาศัย ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ในการที่จะออกข้อกำหนดท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ได้ อีกทั้งยังได้ให้อำนาจและสิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะเสนอให้มรดกทางวัฒนธรรมใดได้รับการจดทะเบียนเพื่อที่จะได้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากรัฐบาลอีกด้วย

จากตรงนี้จะเห็นได้ว่ามาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นทั้งของประเทศไทยและของประเทศญี่ปุ่นต่างมีการกระจายอำนาจในการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น มาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นของประเทศไทยถือว่ามีความครอบคลุมเพียงพอที่จะให้อำนาจและสิทธิแก่ท้องถิ่นในการที่จะดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์แล้ว แต่อาจจะมีการเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการที่จะให้อำนาจแก่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะนำเสนอให้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งที่อยู่ในเขตปกครองของตน เป็นพื้นที่ที่สมควรได้รับการอนุรักษ์ เช่น การเสนอให้มีการกำหนดเขตอนุรักษ์สถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างดั้งเดิมอันทรงคุณค่าอย่างประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.9 แนวทางในการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงโดยการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

การดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้น นอกจากการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วนั้น การกระจายอำนาจและหน้าที่ในการอนุรักษ์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่ามีค่าสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะในประเทศไทยเองก็ได้มีการกระจายอำนาจที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์เมืองเก่าหรือย่านประวัติศาสตร์ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่น โดยได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกาศให้พื้นที่บริเวณใดที่มีความสำคัญให้เป็นย่านอนุรักษ์เมืองเก่าได้ อีกทั้งยังให้อำนาจในการออกข้อกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการดูแลรักษาย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งการดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในประเทศไทยเองก็สามารถที่จะประกาศเขตอนุรักษ์ผ่านการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เช่นกัน ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะประกาศให้พื้นที่ใดที่อยู่ในเขตการปกครองของตนเป็นเขตอนุรักษ์ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตอนุรักษ์ในกฎหมายโบราณสถานได้ เพื่อให้การดำเนินการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมได้อย่างทันทั่วทั้งที่และมีความเหมาะสมกับลักษณะของพื้นที่ โดยในประเทศไทยเองก็ได้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์มาบ้างแล้ว เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นใน ในท้องที่แขวงพระบรมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือเทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคาน เรื่อง กำหนดประเภทลักษณะ แบบ รูปทรง ระยะเวลาหรือระดับของอาคาร และบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่เทศบาลตำบลเชียงคาน จังหวัดเลย พ.ศ. 2553 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นสำหรับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ที่มีรายละเอียดและข้อกำหนดที่ชัดเจน

ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นควรมีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่อนุรักษ์ให้มีความชัดเจนและควรมีการระบุถึงอาคารที่มีความสำคัญ เนื่องจากมีคุณค่าทางมรดกทางวัฒนธรรมสูง และควรมีการจัดระดับความสำคัญของอาคารเก่า เพื่อที่จะได้ใช้มาตรการในการอนุรักษ์ที่เหมาะสมแก่

อาคาร เนื่องจากอาคารแต่ละประเภทจะมีระดับของความใกล้ชิดสูญเสียคุณค่าของความเป็นมรดกทางวัฒนธรรมไม่เท่ากัน ดังนั้น อาคารเก่าที่มีโอกาสจะถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ควรที่จะมีมาตรการในการดำเนินการอนุรักษ์เบื้องต้นก่อน อีกทั้งยังควรที่จะกำหนดมาตรการในการควบคุมลักษณะภายนอกของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างไว้ด้วย เช่น การกำหนดประเภท ลักษณะ รูปทรง ขนาด สี ความสูง และการกำหนดบริเวณที่ห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอน นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและการให้อนุญาตสำหรับการดูแล ซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคาร สิ่งปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรมในย่านประวัติศาสตร์ โดยจะต้องกำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับเจ้าของอาคารในการดำเนินการซ่อมแซม และควบคุมรูปแบบของอาคารได้ รวมถึงการกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการที่จะเป็นผู้ประสานงานหลักในการอนุรักษ์ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการควรจะประกอบไปด้วยประชาชนในพื้นที่ เจ้าของอาคารเก่า ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และองค์กรอิสระที่ดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ ซึ่งในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยที่สำคัญคือ การปรึกษาหารือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ เพื่อมาช่วยกันพิจารณาและหาข้อสรุปร่วมกันสำหรับการกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแบบแผนการดำเนินชีวิตของประชาชนในพื้นที่

การดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ อาจไม่จำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายฉบับใหม่ มา แต่ควรที่จะใช้ช่องทางทางกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อการอนุรักษ์ ด้วยการกำหนดมาตรการในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะประกาศเขตอนุรักษ์ เพื่อปกป้องมรดกทางวัฒนธรรมในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจเพื่อลดความกดดันที่เจ้าของอาคารได้รับจากการถูกจำกัดการพัฒนา อันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่สามารถดำเนินการอนุรักษ์ร่วมกันได้โดยไม่มีข้อขัดแย้ง ซึ่งประโยชน์ของการใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นมีดังนี้ คือ ย่านประวัติศาสตร์แต่ละพื้นที่มีลักษณะอันเป็นเอกลักษณ์ที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาบังคับจึงจะมีความเหมาะสมกับลักษณะของแต่ละท้องถิ่นมากกว่า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่ารัฐบาล การออกกฎหมายระดับท้องถิ่นเพื่อใช้ในการอนุรักษ์ เป็นกฎหมายที่ต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเห็นพ้องต้องกันในการที่จะดำเนินการอนุรักษ์ การให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะส่งผลให้ประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์มากกว่า อีกทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นยังไม่มีระยะเวลาบังคับใช้ ส่งผลให้การใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อการอนุรักษ์จะสามารถใช้ในการดำเนินงานได้ต่อเนื่องกว่า เพราะไม่มีเงื่อนไขของระยะเวลาจึงไม่ส่งผลให้เกิดช่องว่าง

ทางกฎหมาย ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ที่เป็นพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมาตรการในการปกป้องคุ้มครองอย่างต่อเนื่อง²¹

5.10 การวิเคราะห์มาตรการในการสร้างแรงจูงใจ²²

การสร้างแรงจูงใจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่ภาครัฐควรนำมาใช้ในการดำเนินการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนหันมาให้ความสนใจและสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือและเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์กับภาครัฐ นอกเหนือจากการให้มาตรการในการบังคับทางกฎหมายเพียงเท่านั้น เนื่องจากการประกาศให้สิ่งหามทรัพย์ใดของเอกชนเป็นโบราณสถานนั้นอาจเป็นการจำกัดสิทธิในการพัฒนาและการใช้สอยทรัพย์สินของเอกชน ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงควรที่จะมีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้เอกชนเกิดความสนใจที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมด้วยความสมัครใจ ซึ่งการใช้มาตรการทางด้านแรงจูงใจนี้อาจส่งผลในการสนับสนุนในการอนุรักษ์ที่ได้ผลดีกว่าการบังคับ เนื่องจากว่ามาตรการทางด้านแรงจูงใจจะเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินและภาษี จึงอาจช่วยในการชดเชยและแบ่งเบาภาระให้แก่เจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์ที่อาจต้องรับภาระที่เพิ่มขึ้นมาจากการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่ยังขาดแหล่งทุนในการสนับสนุนการอนุรักษ์ เนื่องจากการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่เป็นของเอกชนในประเทศไทยกฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าให้เจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมต้องดูแลรักษาทรัพย์สินดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ดีและคงสภาพเดิมไว้ให้มากที่สุด โดยจะต้องออกค่าใช้จ่ายเองทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ ภาระหน้าที่ในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่จะต้องจัดหาเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระให้แก่เอกชนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การนำมาตรการในการสร้างแรงจูงใจมาใช้ยังสามารถช่วยลดแรงกดดันจากการพัฒนาที่อาจจะส่งผลต่อการทำลายมรดกทางวัฒนธรรม มาตรการในการสร้างแรงจูงใจนี้ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยเองก็ได้มีการนำมาใช้เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์

²¹ พุทธชาติ เสี่ยงแจ้ว, “การกำหนดแนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ สำหรับเทศบาลตำบลนครเนื่องเขต จังหวัดฉะเชิงเทรา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.32.

²² สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวปฏิบัติและมาตรการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่โดยรอบ, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ, 2550), น.46 - 49.

นอกจากนี้ ยังได้นักวิชาการที่ได้ให้แนวความคิดที่น่าสนใจเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการทางด้านการเงินเพื่อการอนุรักษ์ไว้ว่า “หากท่านดูแลทรัพย์สินที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมนั้นแล้ว รัฐก็จะสนับสนุนเงินทุนจากสังคมให้แก่ท่าน”²³ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนั้น นอกจากการที่รัฐจะให้เงินในการส่งเสริมให้เอกชนหันมาสนใจที่จะอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม รัฐยังสามารถใช้วิธีการในการสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ให้กับเอกชนได้อีกหลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางภาษี หรืออื่น ๆ และมาตรการทางด้านแรงจูงใจที่ภาครัฐจะนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์ให้กับภาคเอกชนนั้น ได้มีนักวิชาการได้จัดแบ่งประเภทของแรงจูงใจดังกล่าวออกเป็น 2 ประเภท คือ แรงจูงใจโดยตรง (Direct Incentive) และแรงจูงใจโดยอ้อม (Indirect Incentive)²⁴

5.10.1 แรงจูงใจโดยตรง

การที่รัฐได้ให้การสนับสนุนโดยตรงแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมที่อยู่ในย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งการสนับสนุนโดยตรงนี้ส่วนมากจะเป็นการใช้มาตรการทางการเงิน และการให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนนี้มักจะมีพื้นฐานมาจากการที่หน่วยงานของภาครัฐได้ทำการประกาศหรือขึ้นทะเบียน เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมที่อยู่ในความครอบครองของเอกชน เพื่อใช้เป็นกลไกในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่ภาคเอกชนที่จะต้องดำเนินการบำรุงรักษาทรัพย์สินมิให้เสื่อมสลายไป จากการที่ภาคเอกชนจะต้องรับภาระที่เพิ่มขึ้นมาจากการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่รัฐได้ทำการประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ โดยการให้เงินสนับสนุนอาจเป็นการให้เงินทุน (grant) หรือให้เงินสมทบบางส่วน (matching grant) ก็ได้ หรือการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค โดยการส่งบุคลากรหรือผู้เชี่ยวชาญเข้าไปช่วยตรวจสอบสภาพของทรัพย์สิน และให้การช่วยเหลือโดยการให้คำแนะนำในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม หรือช่วยทำการซ่อมแซมให้เลย หรือการสนับสนุนโดยการเสนอให้เงินช่วยเหลือในการจัดซื้อวัสดุ รวมถึงการช่วยเหลือในการจัดหาช่างฝีมือมาช่วยในการซ่อมแซม

สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่เคยมีการนำมาตรการในการสร้างแรงจูงใจโดยตรงมาใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่ภาคเอกชนอย่างเป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการเงินที่อยู่ในลักษณะของการให้เงินสนับสนุนหรือเงินสมทบแก่เจ้าของทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางมรดก

²³ Marya Morris, Innovative Tools for Historic Preservation, (Chicago: APA Planning Advisory Report, 1992), p.3.

²⁴ J. Mark Schuster, John De Monchaux, and Charles A. Riley, Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation, (Salzburg: University Press of New England, 1997), pp.49 - 99.

วัฒนธรรม ซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนต้องแบกรับภาระในการอนุรักษ์และบำรุงรักษามรดกทางวัฒนธรรมนั้นเอง เพราะภาครัฐจะให้เหตุผลว่าความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนในการซ่อมแซม บำรุงรักษาทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนนั้น อาจเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่เคยการกระทำในการให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนการซ่อมแซมอาคารให้กับเอกชนแต่อย่างใด และการให้เงินทุนในการช่วยเหลือและสนับสนุนที่ผ่านมาภาครัฐจะให้การช่วยเหลือเฉพาะมรดกทางวัฒนธรรมที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของภาครัฐ จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ หากประเทศไทยต้องการนำมาตรการในการสร้างแรงจูงใจมาใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์ให้กับภาคเอกชนแล้วนั้น ควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีการคิดของหน่วยงานภาครัฐเสียใหม่ว่า แม้อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมจะเป็นของเอกชนแล้วนั้น ก็ได้ถือว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสมบัติเพียงแค่เฉพาะตัวเจ้าของเท่านั้น แต่เป็นสมบัติสาธารณะ ด้วยเหตุนี้ รัฐซึ่งเป็นผู้คุ้มครองดูแลทรัพย์สินสมบัติของประเทศชาติจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ภาคเอกชนด้วย แม้ว่ามรดกทางวัฒนธรรมนั้นจะเป็นกรรมสิทธิ์ของใครก็ตาม และไม่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนต้องแบกรับภาระในการซ่อมแซมและบำรุงรักษามรดกทางวัฒนธรรมนั้นแต่เพียงผู้เดียว

การสร้างแรงจูงใจโดยการใช้อนุมาตรการทางการเงินอาจกระทำได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์

การสร้างแรงจูงใจในลักษณะของการให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์นั้น อาจเป็นการที่ภาครัฐมอบเงินจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้เพื่อการรักษามรดกทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่าต่อประเทศ โดยอาจเป็นการให้เงินทุนสนับสนุนประเภทแบบให้เปล่า (Grants) หรือเป็นเงินสมทบ (Matching Grants) ซึ่งการสนับสนุนเงินทุนเพื่อการอนุรักษ์นั้น ภาครัฐอาจจะให้แบบให้เปล่าไปเต็มจำนวนหรือให้เปล่าบางส่วน เพื่อช่วยเหลือภาคเอกชนในการอนุรักษ์ไปตามภาระที่เพิ่มขึ้นจากดูแล บำรุงรักษา หรือซ่อมแซมมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งรูปแบบของการให้เงินทุนเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์นั้นถือเป็นรูปแบบของการช่วยเหลือที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับภาคเอกชนให้สนใจหันมาให้การสนับสนุนการอนุรักษ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้มีการนำมาตรการในการสนับสนุนเงินทุนในการอนุรักษ์ให้แก่ภาคเอกชนมาใช้ ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ภาคเอกชนหันมาให้ความสนใจในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม จึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมให้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรเงินทุนเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์ให้กับเอกชน โดยอาจจะกำหนดให้หน่วยงานของภาครัฐที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษามรดกทางวัฒนธรรมต้องจัดสรรเงินงบประมาณที่ได้รับมาไว้เพื่อเป็นเงินทุนที่จะใช้ในการช่วยเหลือภาคเอกชนในการอนุรักษ์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา บูรณะซ่อมแซมมรดกทาง

วัฒนธรรม แต่อย่างไรก็ตาม เงินทุนสนับสนุนที่ภาครัฐจะให้แก่เอกชนเพื่อการอนุรักษ์นั้นเป็นเงินที่มาจากภาษีของประชาชน ด้วยเหตุนี้ จึงควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้เงินทุนดังกล่าว เช่น การกำหนดว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองมรดกทางวัฒนธรรมที่ได้มีการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีมรดกทางวัฒนธรรมไว้แล้ว ซึ่งการให้เงินทุนสนับสนุนนี้จะลดต้นทุนไปตามคุณค่า ความสำคัญ และความจำเป็นในการรักษามรดกทางวัฒนธรรม เป็นต้น

2. การจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์

ในการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศไทยมักจะมีการจัดตั้งกองทุน เพื่อนำเงินจากกองทุนมาใช้เป็นงบในการสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ เช่น กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ภาครัฐก็ได้ใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นเครื่องมือในการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในช่วงเวลาที่ราคาของน้ำมันในตลาดโลกมีการเคลื่อนไหวอยู่ในระดับสูงและมีความผันผวนมาก ซึ่งการใช้เงินชดเชยจากกองทุนนั้นสามารถลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจได้ อีกทั้งยังช่วยให้ประชาชนไม่ต้องจ่ายราคาน้ำมันในราคาที่สูงเกินไปอีกด้วย ดังนั้น ในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมสมควรที่จะมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้เป็นเงินทุนในการสนับสนุนการดำเนินงานทางด้านการอนุรักษ์ หรือการจัดตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์วัสดุและช่างฝีมือ โดยอาจกำหนดให้องค์กรเอกชนหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเป็นผู้ดำเนินงานในการดูแลและบริหารจัดการกองทุน ซึ่งที่มาของเงินในกองทุนนั้นอาจมาจากเงินงบประมาณที่รัฐได้จัดสรรมาให้ส่วนหนึ่ง หรือจะมาจากการบริจาคของประชาชนหรือองค์กรที่มีความสนใจที่จะสนับสนุนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเองก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เช่นกัน โดยในการดำเนินงานขององค์กรที่ดูแลกองทุนนั้น จะนำเงินที่ได้จากกองทุนเข้าไปบริหารจัดการดูแลอาคารประวัติศาสตร์ที่เป็นของเอกชน แต่ว่าเจ้าของได้ยินยอมหรือบริจาคมาให้แก่กองทุน จึงทำให้องค์กรที่ดูแลกองทุนสามารถเข้ามาดำเนินการในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา หรือซ่อมแซม และบางแห่งก็ได้ทำการเปิดให้ประชาชนที่สนใจเข้ามาเยี่ยมชม โดยอาจมีการเก็บค่าใช้จ่ายเล็กน้อย เพื่อที่จะได้นำเงินจากการเก็บค่าเข้าชมมาเป็นเงินทุนในการหมุนเวียนเพื่อการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์ต่อไป

5.10.2 แรงจูงใจโดยอ้อม

การที่รัฐจะให้การช่วยเหลือและส่งเสริมการอนุรักษ์ของภาคเอกชน โดยที่มิได้เป็นการมอบเงินทุนให้แก่เอกชนโดยตรง แต่จะเป็นการนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้เพื่อสนับสนุนให้เอกชนหันมาให้ความสนใจในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมที่อยู่ในความครอบครองของตน ซึ่งแรงจูงใจทางอ้อมนี้มักจะอยู่ในรูปแบบของการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทางด้านภาษี ไม่ว่าจะเป็นการลดภาษีเงินได้ (income tax reduction) ซึ่งรัฐอาจลดภาษีเงินได้ให้แก่เอกชนผู้ครอบครองทรัพย์สินที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรม ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของการทดแทนค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา (cost

of maintenance) หรือการลดภาษีเพื่อทดแทนการไม่พัฒนาอาคารประวัติศาสตร์ให้อยู่ในรูปแบบอื่น (cost of keeping property intact) หรือการลดภาษีเงินได้ให้กับบริษัทเอกชนที่ได้เข้ามาช่วยเหลือในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในด้านต่าง ๆ²⁵ โดยสำหรับประเทศไทยนั้นก็ได้มีการนำมาตรการภาษีใช้บ้างอยู่บ้าง แต่จะอยู่ในรูปแบบของการบริจาคเงินที่สามารถนำไปใช้ในการลดหย่อนภาษีเงินได้ได้ แต่กระนั้นก็ดี ในกฎหมายทางด้านภาษีของประเทศก็มิได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ถ้าหากเอกชนรายใดได้ให้ความช่วยเหลือในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมแล้วจะได้รับการลดหย่อนภาษีเหมือนดังเช่นกฎหมายของต่างประเทศ²⁶ ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมให้แก่ภาคเอกชนประเทศควรมีการนำมาตรการในการสร้างแรงจูงใจทางอ้อมมาช่วยในการดำเนินการอนุรักษ์ ซึ่งมาตรการที่น่าสนใจมีดังนี้

1. มาตรการทางด้านภาษี เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่จะช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนหันมาสนใจการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม โดยในประเทศไทยได้มีการเก็บภาษีในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีธุรกิจเฉพาะ หรือภาษีเงินได้ แต่มาตรการที่น่าจะนำมาใช้เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ให้แก่ภาคเอกชนนั้น ได้แก่การลดอัตราภาษีในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะภาษีเงินได้ที่ประเทศไทยมีการเก็บภาษีเงินได้แบบขั้นบันไดในอัตราที่สูงมาก ซึ่งการลดหย่อนภาษีนี้นั้นจะช่วยในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการอนุรักษ์แก่ภาคเอกชนได้ โดยสามารถกระทำได้ในหลาย ๆ วิธี ดังนี้

1.1 การลดหย่อนภาษีที่เกิดจากการอนุรักษ์ เป็นมาตรการที่หลายประเทศรวมถึงประเทศญี่ปุ่นได้นำมาใช้เพื่อการส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมให้แก่ภาคเอกชน ซึ่งการลดหย่อนภาษีที่เกิดจากการอนุรักษ์สามารถกระทำได้โดยการกำหนดมาตรการให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมที่ได้มีการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีไว้แล้ว สามารถนำค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการอนุรักษ์หรือซ่อมแซมอาคารประวัติศาสตร์มาใช้ในการลดหย่อนภาษีได้ ไม่ว่าจะเป็นการลดหย่อนภาษีเงินได้หรือลดภาษีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และการลดหย่อนภาษีดังกล่าวนี้นี้เรียกว่า การลดภาษีเพื่อการฟื้นฟูอาคาร (Rehabilitation Tax Credit) นอกจากนี้ การลดหย่อนภาษีดังกล่าวจะช่วยในการลดแรงกดดันที่อาจเกิดจากการพัฒนาได้ และเพื่อเป็นการตอบแทนแก่เจ้าของอาคารประวัติศาสตร์ใน 2 ประเด็น กล่าวคือ การทดแทนให้แก่ภาคเอกชนจากการที่ไม่พัฒนาอาคารนั้นให้เป็นรูปแบบอื่น (cost of keeping property intact) และการทดแทนค่าใช้จ่ายในการ

²⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่* 22, น.48.

²⁶ พณิขพงศ์ พลับผล, “กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.81.

บำรุงรักษาอาคารให้อยู่ในสภาพที่ดี (cost of maintenance)²⁷ ซึ่งการนำค่าใช้จ่ายในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมมาใช้ในการลดหย่อนภาษีนั้น ภาครัฐควรมีการกำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบว่าเอกชนได้มีการนำค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปใช้เพื่อปรับปรุงซ่อมแซมอาคารให้อยู่ในสภาพที่แข็งแรงเท่านั้น มิได้มีการต่อเติมหรือดัดแปลง แก่อาคารให้มีสภาพเปลี่ยนไปจากเดิม

1.2 การลดหย่อนภาษีที่เกิดจากการบริจาค เป็นมาตรการที่ประเทศญี่ปุ่นและอีกหลาย ๆ ประเทศได้นำมาใช้ในการลดหย่อนภาษีเงินได้ให้กับเอกชนที่ได้เข้ามาช่วยเหลือและให้บริจาคแก่การอนุรักษ์หรือองค์กรที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่นอกเหนือไปจากการบริจาคให้สาธารณกุศล หรือองค์กรที่เกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา หรือสาธารณสุข²⁸ ซึ่งในประเทศไทยเองก็เคยมีกรณีที่ได้ให้การลดหย่อนภาษีแก่ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่กรมศิลปากรเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน โดยได้ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 302 (พ.ศ. 2556) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร²⁹ ซึ่งการลดหย่อนดังกล่าวนี้มีผลเฉพาะผู้ที่ได้บริจาคเงินให้กับกรมศิลปากรเท่านั้น ยังไม่รวมถึงกรณีที่ได้มีการบริจาคให้กับองค์กรอื่น ๆ หรือกองทุนต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการนำมาตรการในการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ที่บริจาคเงินให้การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคให้กรมศิลปากร กองทุน หรือองค์กรที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ก็ตาม จะเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนหันมาสนับสนุนเงินในการอนุรักษ์มากยิ่งขึ้น และจะทำให้หน่วยงานที่ดำเนินการด้านการอนุรักษ์มีงบประมาณมาใช้ในการดูแลบำรุงรักษาและให้การสนับสนุนแก่เอกชนเจ้าของอาคารได้

1.3 การลดหย่อนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่จะนำมาใช้ในการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหันมาให้ความสนใจในการอนุรักษ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่ออกมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่งผลให้ภาครัฐสามารถที่จะเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เพิ่มขึ้นจากกฎหมายฉบับเดิม ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนการอนุรักษ์ให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของมรดกทางวัฒนธรรม ควรที่จะมีการ

²⁷ ยงฉนิศร์ พิมลเสถียร, การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.157.

²⁸ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 5, น.29.

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 130 ตอนที่ 124 ก หน้า 58 วันที่ 24 ธันวาคม 2556

ยกเว้นหรือลดภาษีให้กับอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมที่ได้รับการขึ้นทะเบียนหรือขึ้นบัญชีไว้แล้วโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2. มาตรการทางด้านการให้เงินกู้ ในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม จำเป็นที่จะต้องมีการใช้เงินมาเป็นทุนเพื่อการดูแล รักษา ซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการกำหนดมาตรการในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ที่เอกชนได้กู้มาเพื่อใช้ในการบำรุงรักษาอาคารประวัติศาสตร์ โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ทั่วไป หรืออาจจะให้เงินกู้พิเศษสำหรับการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารประวัติศาสตร์ หรือรัฐอาจจะเข้าเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับเอกชนที่ต้องการนำเงินมาใช้ในการอนุรักษ์ แต่ในการกำหนดมาตรการดังกล่าวภาครัฐควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน และควรกำหนดมาตรการในการตรวจสอบและติดตามว่าผู้กู้ได้นำเงินไปใช้ในการอนุรักษ์อาคารประวัติศาสตร์จริง ๆ หรือไม่ด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนำเงินกู้ที่ได้ไปใช้ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์

มาตรการในการสร้างแรงจูงใจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์กับภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกมาตรการหนึ่ง เนื่องจากในการดำเนินการอนุรักษ์ของภาคเอกชนมักจะประสบปัญหาของการขาดแคลนเงินทุนและผู้เชี่ยวชาญที่จะให้คำแนะนำในการอนุรักษ์ที่ถูกต้อง ส่งผลให้เอกชนขาดความสนใจที่จะทำการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมและปล่อยให้อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม เพราะเอกชนอาจมองว่าการดำเนินการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมถือเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก แม้ว่าจะมีมาตรการกฎหมายในเชิงบังคับอยู่แล้ว แต่ก็ยังเป็นมาตรการที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเอกชนผู้เป็นเจ้าของกับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเสียมากกว่า เพราะเอกชนมิได้ต้องการที่จะทำการอนุรักษ์ด้วยใจสมัครแต่ทว่าเป็นการฝืนใจที่จะต้องกระทำเสียมากกว่า ซึ่งการนำมาตรการในการสร้างแรงจูงใจมานั้น นอกจากจะเป็นสนับสนุนให้เอกชนสนใจที่จะให้การอนุรักษ์แล้ว ยังช่วยลดการต่อต้านการดำเนินการอนุรักษ์ของภาครัฐอีกด้วย และอาจส่งผลให้เอกชนเกิดสำนึกรักและหวงแหนมรดกทางวัฒนธรรมของตนจนเกิดความเต็มใจที่จะกระทำการอนุรักษ์ด้วยตนเอง แต่ในการที่จะให้เงินช่วยเหลือนั้น ภาครัฐควรที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข มาตรฐาน และกระบวนการในการยื่นเสนอโครงการที่ภาคเอกชนจะขอรับเงินทุนเพื่อการสนับสนุนการอนุรักษ์ โดยจะต้องยื่นเอกสารดังกล่าวให้กับหน่วยงานของภาครัฐ เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณาให้การช่วยเหลือด้วย เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตนำเงินช่วยเหลือที่ได้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปผลการศึกษา

ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง จังหวัดตรัง ถือได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญและมีคุณค่าในทางมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีองค์ประกอบของการเป็นย่านประวัติศาสตร์ได้อย่างครบถ้วน ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ที่เป็นเมืองที่มีอายุเกิน 100 ปี ลักษณะการตั้งถิ่นฐานในรูปแบบของชุมชนย่านการค้า ประกอบกับอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสถาปัตยกรรมที่มีรูปแบบของการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมท้องถิ่นกับความเป็นจีน และยังเป็นพื้นที่ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงเอกลักษณ์และวิถีชีวิตของผู้คนในย่านนั้น ผ่านการออกแบบรูปแบบของสถาปัตยกรรมให้มีความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต ซึ่งอาคาร เรือน และสถาปัตยกรรมในท้องถิ่นสามารถแสดงให้เห็นถึงเรื่องราวและวิวัฒนาการที่ยังคงมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่จากการดำเนินการในปัจจุบันที่ขาดกรอบทางกฎหมายในการที่จะอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นในรูปแบบของย่านประวัติศาสตร์ ส่งผลให้ย่านประวัติศาสตร์อันมีอัตลักษณ์เฉพาะทางสถาปัตยกรรมและวัฒนธรรมกำลังสูญหายไปด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของคนในพื้นที่ ทั้งในรูปแบบของการพัฒนาพื้นที่โดยการรื้อเรือนแถวหรือสิ่งปลูกสร้างแล้วสร้างใหม่ การปรับปรุง ต่อเติมอาคารที่ไม่เข้ากับภูมิทัศน์ ซึ่งถึงแม้อาคารที่ถูกเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปอย่างสิ้นหรือมีลักษณะที่ไม่เข้ากับภูมิทัศน์ของย่านจะยังมีไม่มาก แต่หากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะมาช่วยในการดูแลรักษา และปกป้องคุ้มครองอาคารเก่าเหล่านี้ไว้ อาจส่งผลให้ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงต้องสูญเสียอาคารที่มีคุณค่าทางมรดกวัฒนธรรมไป ซึ่งจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการจัดการเมืองและควบคุมอาคาร มาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม และมาตรการในการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น พบว่ายังขาดหลักการและแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมแก่การให้ความคุ้มครองย่านประวัติศาสตร์ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมืองและควบคุมอาคารนั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการในรูปแบบของการกำหนดขอบเขตทางพื้นที่ เพื่อกำหนดประเภทและลักษณะของการใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น พบว่า ในการกำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อให้การคุ้มครองย่านประวัติศาสตร์นั้น แม้ว่าจะมีกฎหมายของประเทศไทยอยู่หลายฉบับที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการที่จะกำหนดให้บริเวณใดบริเวณหนึ่งเป็นพื้นที่คุ้มครองก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการที่จะนำมาบังคับใช้กับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์อยู่ดี ไม่ว่าจะเป็นกำหนดเขตอนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมไทย

ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การกำหนดเขตของโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หรือการกำหนดเขตคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยการกำหนดเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายผังเมืองนั้นเป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวมที่จะใช้ข้อมูลทางด้านประชากร การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นหัวข้อหลักในการกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่การใช้ประโยชน์ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงนั้น นอกจากจะเป็นย่านที่มีคุณค่าความงามตามอัตลักษณ์ของท้องถิ่นแล้วนั้น ยังเป็นย่านที่ยังมีการดำเนินกิจกรรมในเชิงพาณิชย์อยู่ เพราะฉะนั้นถ้าหน่วยงานที่ทำผังเมืองรวมไม่ได้เข้าใจในคุณค่าของสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นหรือให้คุณค่าแก่การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมมากพอ ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงก็อาจจะถูกประกาศให้เป็นเขตพาณิชย์กรรมได้ ส่วนการกำหนดเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการเสริมขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เฉพาะกรณีในพื้นที่นั้นประสบปัญหาทางสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง และกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นไม่สามารถที่จะให้ความคุ้มครองที่เพียงพอ จึงจะสามารถประกาศเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมเพิ่มเข้าไปได้ หรือกรณีที่พื้นที่นั้นยังไม่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่น ก็สามารถใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมประกาศเขตอนุรักษ์เพื่อให้การคุ้มครองได้ ซึ่งจากตรงนี้จะเห็นได้ว่ามาตรการในการกำหนดเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้นอาจจะยังมีจุดบกพร่องอยู่ เนื่องจากว่าหากย่านประวัติศาสตร์ถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายอื่นแล้วก็จะไม่สามารถนำมาตราการในกฎหมายสิ่งแวดล้อมมาใช้เพื่อให้ความคุ้มครองเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ มาตรการในการกำหนดเขตของโบราณสถานตามกฎหมายโบราณสถานก็ยังคงไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการประกาศเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์ยังเป็นพื้นที่ที่ยังมีผู้คนดำรงชีวิตอยู่ ดังนั้น การอนุรักษ์ในรูปแบบของโบราณสถานที่ต้องการจะคงความเป็นของเดิมไว้ให้มากที่สุด โดยมีให้มีการเปลี่ยนแปลงนั้นซึ่งอาจเป็นการขัดแย้งทางวัฒนธรรม จึงอาจจะไม่เหมาะสมกับการอนุรักษ์ในย่านประวัติศาสตร์

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมของประเทศไทยนั้นยังมีข้อจำกัดในการที่จะให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมแก่ย่านประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มีจุดมุ่งหมายของการที่จะมุ่งในการที่จะรักษาโบราณสถานและแหล่งประวัติศาสตร์ให้ยังคงอยู่ในสภาพเดิมให้มากที่สุด โดยมีให้ถูกเปลี่ยนแปลงเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่โบราณสถานหรือแหล่งประวัติศาสตร์นั้น และในการดำเนินการเพื่อที่จะคุ้มครองโบราณสถานนั้นจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นหลักทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน อีกทั้งยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มอาคารที่มีความสำคัญในแง่ของมรดกทางวัฒนธรรมอันทรงคุณค่า รวมถึงแนวความคิดในด้าน

การอนุรักษ์ของประเทศไทยยังกำหนดให้การอนุรักษ์ในรูปแบบเฉพาะหลังเท่านั้น และใช้รูปแบบของกฎหมายในเชิงบังคับมากกว่าที่จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนแก่เจ้าของอาคารเพื่อที่จะจูงใจให้เจ้าของอาคารได้เข้ามาให้ความร่วมมือในการที่จะอนุรักษ์อาคารที่สำคัญ นอกจากนี้ ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์นั้นจะมีความแตกต่างจากการอนุรักษ์โบราณสถาน เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ยังมีชีวิต อีกทั้งยังมีความเป็นพลวัตสูง มีอาคาร สถาปัตยกรรม และสิ่งปลูกสร้างที่มีความหลากหลาย และเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินในย่านประวัติศาสตร์มีความหลากหลาย ดังนั้น ในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ไว้นั้น ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการในการขึ้นทะเบียนอาคารเฉพาะหลังได้ แต่จำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปทั้งย่านแบบที่ประเทศญี่ปุ่นได้มีการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มาตรการในการอนุรักษ์ตามกฎหมายโบราณสถานจึงยังไม่ค่อยมีความเหมาะสมแก่การที่จะนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เพราะในย่านประวัติศาสตร์นั้นถือได้ว่าเป็นย่านที่ยังมีการดำเนินกิจกรรมตามวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น และยังคงมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ ดังนั้น วิธีการอนุรักษ์ที่เหมาะสมกับย่านประวัติศาสตร์ควรเป็นรูปแบบของการจัดการกับการเปลี่ยนแปลง เพื่อมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันจนอาจจะส่งผลกระทบต่อมรดกทางวัฒนธรรมในย่านได้ ซึ่งจะมีความเหมาะสมมากกว่าการใช้วิธีการที่หยุดนิ่งหรือเน้นเฉพาะทางด้านเทคนิคที่อาจจะส่งผลให้เมืองหยุดการเจริญเติบโต อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลร้ายต่อพื้นที่อนุรักษ์ด้วย ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการย่านประวัติศาสตร์จะต้องให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าการการควบคุมทางด้านกายภาพ ดังเช่นที่ประเทศญี่ปุ่นได้ให้สิทธิแก่เจ้าของอาคารในการปรับปรุงแบบการใช้สอยภายในอาคารให้เหมาะกับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน เพียงแต่จะต้องควบคุมลักษณะภายนอกของอาคารให้เข้ากับภูมิทัศน์ของเมือง รวมถึงจะต้องลดผลกระทบและความขัดแย้งให้แก่เจ้าของทรัพย์สินที่จะต้องถูกจำกัดหรือควบคุมการพัฒนา โดยการกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์

นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมของประเทศไทยยังเป็นเพียงแค่ระเบียบที่ยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย และยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เพื่อดำเนินการให้การให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ของย่านประวัติศาสตร์ ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินการเพื่อที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อให้การคุ้มครองแก่อาคาร สถาปัตยกรรม และสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในย่านประวัติศาสตร์ โดยเมื่อพิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่มีการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มอาคารดั้งเดิมและยังให้ความคุ้มครองรวมถึงภูมิทัศน์ของอาคารอีกด้วย จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถที่จะให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในประเทศไว้ได้หลายย่าน ดังนั้น ในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องมีการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มอาคารที่มีความสำคัญในแง่ของมรดกทางวัฒนธรรม โดยการกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์กลุ่ม

สถาปัตยกรรมและสิ่งปลูกสร้างแบบดั้งเดิมอันทรงคุณค่าอย่างในประเทศญี่ปุ่น ที่จะเป็นรูปแบบการอนุรักษ์ที่ก้าวข้ามการอนุรักษ์อาคารแบบเป็นหลังเดี่ยว ๆ มาเป็นการอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมสิ่งปลูกสร้าง รวมไปถึงการให้ความสำคัญคุ้มครองแก่สภาพแวดล้อมโดยรอบ และยังมีมาตรการในการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและให้ความสนใจแก่การอนุรักษ์และมองเห็นคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมที่ตนมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการเงิน มาตรการทางด้านภาษี เป็นต้น

สำหรับมาตรการทางด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยถือว่ามีความหมายหลายฉบับที่บัญญัติและให้การรับรองถึงสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้บัญญัติและรับรองถึงสิทธิทางวัฒนธรรมไว้ อันจะทำให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิในการที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งมรดกทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่าของตนได้ และสำหรับองค์กรท้องถิ่นประเทศไทยก็ได้มีความหมายที่การกระจายอำนาจในการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและความรับผิดชอบในการที่จะให้ความสำคัญคุ้มครองและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถที่จะออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อใช้ในการควบคุมการพัฒนาและดำเนินการอนุรักษ์ได้ด้วย ซึ่งจากการที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการที่จะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินการอนุรักษ์ในเขตการปกครองของตนนั้น ทำให้มีลักษณะคล้ายกับที่ประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งการที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นเช่นนี้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมในท้องที่ของตนเองได้ดำเนินการออกกฎระเบียบหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการอนุรักษ์ในพื้นที่ของตน จนนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่ประเทศญี่ปุ่นใช้ในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรม โดยได้มีการกระจายอำนาจในการดูแลจัดการมรดกทางวัฒนธรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและช่วยอุดหนุนทางการเงินสำหรับการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมแก่ท้องถิ่น และถ้ามรดกทางวัฒนธรรมในท้องถิ่นใดได้รับการประกาศให้เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญก็จะได้รับการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากภาครัฐ จากตรงนี้จะเห็นได้ว่ามาตรการในการมีส่วนร่วมของชุมชนและองค์กรท้องถิ่นทั้งของประเทศไทยและญี่ปุ่นต่างก็ได้รับรองสิทธิทางวัฒนธรรมของประชาชนและยังได้กระจายอำนาจในการปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งถ้าประเทศไทยอยากประสบความสำเร็จในการอนุรักษ์อย่างเช่นประเทศญี่ปุ่น ประเทศไทยควรมีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในแต่ละพื้นที่เห็นความสำคัญของการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม ด้วยการอุดหนุนทางการเงินและมีกรอบในการดำเนินงานด้านการอนุรักษ์ที่มีความชัดเจน

จากปัญหาของมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานในด้านการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์อันมีคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ โดยมาตรการทางกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สามารถที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับการให้คุ้มครองและอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ทำให้อำเภอประวัติศาสตร์หลายแห่งของประเทศญี่ปุ่นยังสามารถรักษาอัตลักษณ์และคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ได้ จนกลายเป็นย่านที่มีชื่อเสียงชวนให้คนหลงใหลอยากที่จะไปเยี่ยมชมเยือน โดยมาตรการที่ประเทศญี่ปุ่นใช้นั้น คือ กำหนดเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ เพื่อเป็นการกำหนดเขตในการอนุรักษ์กลุ่มอาคาร สถาปัตยกรรม และสิ่งปลูกสร้าง ที่คำนึงถึงความสำคัญเชิงคุณค่าทางสถาปัตยกรรมในระดับพื้นที่ รวมไปถึงสภาพภูมิทัศน์แวดล้อมที่ก่อให้เกิดอัตลักษณ์เฉพาะ และถ้าเราสามารถมีมาตรการทางกฎหมายที่มีความครอบคลุมและเพียงพอในการที่จะให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ก็จะทำให้เราสามารถที่จะรักษามรดกทางวัฒนธรรมอันมีคุณค่าของย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงไว้ได้ อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์ในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ของประเทศไทยอีกหลายแห่งที่ได้เริ่มมีการเสื่อมสลายไปบ้างแล้วจากการที่ประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครอง นอกจากนี้ การที่เราไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการที่จะอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ นอกจากจะเป็นการรักษาประวัติศาสตร์และพัฒนาการความเป็นมาของแต่ละพื้นที่ไว้ได้แล้วนั้น ยังก่อให้เกิดพื้นที่ที่มีความสวยงามและเป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่จนอาจกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมที่จะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้อีกด้วย ดังนั้น ผลของการศึกษาค้นคว้าได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการที่จะปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีความเหมาะสมแก่การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยงจังหวัดตรัง ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อถัดไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์

1. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ โดยจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรมในความหมายที่กว้างกว่าโบราณสถานและแหล่งโบราณคดี และให้ครอบคลุมไปถึงย่านประวัติศาสตร์ที่ยังมีชีวิตและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ส่วนใหญ่แล้วยังเป็นของเอกชน เนื่องจากกฎหมายโบราณสถานในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ที่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งการมีมาตรการทางกฎหมายเช่นนี้ก็เพื่อจะได้เป็นกฎหมายแม่บทที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่นำไปใช้เป็นแนวทางในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของตน

2. การกำหนดขอบเขตเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ควรมีการแก้ไขปรับปรุงโดยใช้หลักคิดในการอนุรักษ์แบบประเทศญี่ปุ่น คือ ไม่ใช้หลักในการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเฉพาะหลัง แต่ใช้การกำหนดเขตเพื่อการอนุรักษ์อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นกลุ่มอาคารหรือย่าน ๆ หนึ่ง เนื่องจากการอนุรักษ์อาคารเฉพาะหลังนั้นไม่สามารถที่จะรักษาคุณค่าความเป็นอัตลักษณ์และสภาพภูมิทัศน์โดยรอบของย่านประวัติศาสตร์ไว้ได้ ดังนั้น การกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ให้ครอบคลุมทั้งบริเวณของย่านประวัติศาสตร์นั้นจะให้การคุ้มครองอัตลักษณ์และลักษณะเฉพาะของสถาปัตยกรรมในท้องถิ่นนั้นไว้ได้

3. การกำหนดแนวทางและวิธีการอนุรักษ์ที่มีความเหมาะสมกับย่านประวัติศาสตร์ ซึ่งการรักษาองค์ประกอบทางกายภาพของย่านประวัติศาสตร์อาจทำได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการสงวนรักษา การบูรณะ การฟื้นฟู หรือการสร้างใหม่ ซึ่งในการดำเนินการด้านอนุรักษ์นั้นจะต้องสามารถรักษาคุณค่าความแท้ (วัสดุ ฝีมือช่าง รูปแบบ สภาพโดยรอบ) และบูรณภาพ (องค์รวมและความสมบูรณ์ของงาน) ของมรดกทางวัฒนธรรมไว้ และในการเลือกวิธีการอนุรักษ์นั้นควรที่จะต้องคำนึงถึงคุณค่าความสำคัญของอาคาร และสภาพความสมบูรณ์ในปัจจุบัน และความสอดคล้องกับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน รวมถึงการปรับปรุงมาตรการที่ใช้เพื่อการควบคุมของเก่ามิให้ถูกทำลายมาเป็นการกำหนดมาตรการให้เจ้าของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในย่านประวัติศาสตร์สามารถที่จะปรับปรุงสภาพการใช้งานภายในอาคารให้สอดคล้องกับการดำเนินชีวิต แต่ยังคงรักษาสภาพภายนอกของอาคารไว้ให้ยังคงกลมกลืนกับภูมิทัศน์ในย่านประวัติศาสตร์ นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการปรับปรุง หรือการดัดแปลงอาคาร และการก่อสร้างอาคารใหม่ในพื้นที่ย่านประวัติศาสตร์ โดยอาจจะมีการกำหนดในประเด็นต่าง ๆ เช่น การกำหนดรูปแบบการใช้สอยอาคาร การกำหนดความสูง ลักษณะ รูปแบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด และพื้นที่ของอาคารที่ห้ามก่อสร้างในย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการซ่อมแซม ปรับปรุง ต่อเติม หรือดัดแปลงอาคาร ไม่ว่าจะเป็นสัณฐานนอกของอาคาร วัสดุประกอบอาคาร ลักษณะ รูปทรงของอาคาร รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนอาคาร การใช้หรือการเปลี่ยนแปลงประเภทการใช้อาคารว่าจะต้องได้รับอนุญาตก่อน

4. การระบุอาคารสำคัญและการจัดทำบัญชีอาคารสำคัญ โดยในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการระบุหรือกำหนดถึงสิ่งที่ควรจะทำการอนุรักษ์ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วย มรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ เมื่อได้มีการระบุถึงสิ่งที่ควรอนุรักษ์แล้วนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำบัญชีเกี่ยวกับสิ่งที่ควรอนุรักษ์ เพื่อบันทึกไว้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการดำเนินการ โดยในการระบุและจัดทำบัญชีถึงสิ่งควรอนุรักษ์นั้นจะต้องมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพของย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่ง ซึ่งอาจพิจารณาจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เชื่อถือได้ การรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

5. การจัดระดับคุณค่าความสำคัญของอาคาร เมื่อได้มีการจัดทำบัญชีอาคาร สำคัญแล้วควรมีการกำหนดเกณฑ์เพื่อใช้ในการแบ่งระดับคุณค่าและความสำคัญของอาคารในย่าน ประวัติศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการด้านการอนุรักษ์จะได้เป็นการจัดลำดับความสำคัญ ให้กับอาคารที่ต้องรับการปกป้องสูงสุด โดยอาจจะพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ของอาคาร สิ่ง ปลูกสร้าง หรือสถาปัตยกรรม ทั้งในเรื่องของสภาพ ขนาด รูปแบบ รูปทรง ลักษณะ ฝีมือช่าง ที่ตั้ง และประวัติความเป็นมา เพื่อจัดลำดับความสำคัญของสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุรักษ์ อย่างเร่งด่วน เช่นเดียวกับมาตรการในการคุ้มครองมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นที่ได้มีการ แบ่งประเภทและลักษณะของการให้ความคุ้มครองแก่มรดกทางวัฒนธรรมออกเป็น 3 ประเภท คือ การประกาศ การคัดเลือก และการจดทะเบียน

6. การกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมของย่าน ประวัติศาสตร์ ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่หลักเกณฑ์หรือแนวทางที่จะนำมาใช้ในการให้ความ คุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ในย่านประวัติศาสตร์ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เพื่อที่จะนำมาใช้ในการให้ความคุ้มครองแก่ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม เช่น การกำหนดประเภทของภูมิ ทัศน์ทางวัฒนธรรม การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดรายการภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมที่สำคัญ การ กำหนดแผนการคุ้มครอง การกำหนดมาตรการในการส่งเสริมและฟื้นฟูพื้นที่ที่เสื่อมโทรมเพื่อส่งเสริม การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เป็นต้น

7. กระจายอำนาจในการดำเนินการเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ อย่างในประเทศญี่ปุ่นที่ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นในการประกาศเขตอนุรักษ์และสามารถดำเนินการจัดการและดูแลย่านอนุรักษ์ของตนเองได้ และยังให้สิทธิแก่ท้องถิ่นในการที่จะนำเสนอรายชื่อของพื้นที่อนุรักษ์ที่มีคุณค่าความสำคัญทางมรดก วัฒนธรรมเพื่อเตรียมขึ้นทะเบียนและประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ที่ สำคัญ โดยให้รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการนำมาเสนอเพื่อขอขึ้น ทะเบียน ซึ่งพื้นที่ใดที่ได้รับการประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ที่สำคัญก็จะได้รับการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากรัฐบาล ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสนใจที่จะดำเนินการอนุรักษ์ มากขึ้น

8. ควรที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น โดยอาจจะประกอบไป ด้วยผู้เชี่ยวชาญ ผู้นำท้องถิ่น องค์กร หรือสมาคมในท้องถิ่นที่ทำงานด้านอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ใน ชุมชนอยู่แล้ว รวมถึงประชาชนในย่านประวัติศาสตร์ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองข้อเสนอ โครงการพัฒนาต่าง ๆ และทำหน้าที่ในการควบคุมและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงและก่อสร้างอาคาร และสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่อนุรักษ์สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการตรวจสอบ รูปแบบอาคารตามขั้นตอนการอนุญาตก่อสร้างอาคาร และควรมีการให้บริการออกแบบอาคารและสิ่ง

ปลูกสร้างให้กับประชาชน รวมถึงการจัดทำแนวทางเพื่อสืบสานประเพณีหรือกิจกรรมทางวัฒนธรรมของชุมชน

6.2.2 การบูรณาการการอนุรักษ์เข้ากับกฎหมายผังเมือง

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี การเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายอนุรักษ์กับกฎหมายผังเมือง ส่งผลเมื่อมีการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ก็จะก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของกฎหมายผังเมือง ซึ่งแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่มีการกำหนดเขตอนุรักษ์สำหรับกลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ เขตอนุรักษ์ภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรมลงไว้ในกฎหมายผังเมือง ซึ่งเมื่อมีการประกาศให้พื้นที่ใดเป็นเขตอนุรักษ์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการประกาศจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลาง ก็จะมีการกำหนดให้เขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตอนุรักษ์ในผังเมืองที่ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างการอนุรักษ์กับกฎหมายผังเมือง ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการแก้ไขกฎหมายผังเมืองโดยการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้สอดคล้องกับการประกาศเขตอนุรักษ์ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศเขตอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์จากท้องถิ่นหรือรัฐบาลแล้วควรมีการกำหนดให้เขตพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์เป็นเขตอนุรักษ์ในผังเมืองโดยอัตโนมัติ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างมาตรการในการอนุรักษ์กับมาตรการทางด้านผังเมือง นอกจากนี้ ควรมีการบูรณาการการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เข้ากับแผนพัฒนาเมือง โดยกำหนดให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา

6.2.3 การดำเนินการอนุรักษ์โดยกฎหมายท้องถิ่น

ในประเทศญี่ปุ่นได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องของการจัดทำผังเมืองและการประกาศย่านประวัติศาสตร์ เมื่อท้องถิ่นเห็นว่าย่านนั้นมีความสำคัญทางมรดกวัฒนธรรมก็สามารถที่จะประกาศให้ความคุ้มครองและกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุรักษ์ลงในข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งถือว่าการดำเนินการที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ได้เป็นอย่างดี เนื่องจากว่าย่านประวัติศาสตร์แต่ละแห่งมีลักษณะเฉพาะและเอกลักษณ์ที่แตกต่างกัน รวมถึงยังมีมรดกทางวัฒนธรรมทั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ที่หลากหลายตามสภาพของแต่ละย่าน ดังนั้น ในการประกาศและกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแก่ย่านประวัติศาสตร์ในประเทศไทยควรจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่พื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ โดยในประเทศไทยได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ดังนั้น เทศบาลนครตรัง อาจจะดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อใช้ในการกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์ให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ทับเที่ยง ซึ่งในการดำเนินการเพื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะมีการณรงค์และสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับคนในท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของการพื้นที่และการอนุรักษ์ เมื่อประชาชนสนใจที่จะอนุรักษ์แล้ว หลังจากนั้นจะดำเนินการร่าง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงจะดำเนินการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินการอนุรักษ์หลังจากนี้จะให้ประชาชนที่สนใจทำหน้าที่สำคัญในการช่วยโน้มน้าวเจ้าของอาคารอื่น ๆ ให้หันมาให้ความร่วมมือในการอนุรักษ์ โดยท้องถิ่นจะเป็นผู้ส่งเสริมและควบคุมการปรับปรุงและการก่อสร้างให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ จากการตรวจสอบรูปแบบและให้บริการในการออกแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้แก่ประชาชนฟรี ซึ่งบางพื้นที่ท้องถิ่นอาจลงไปควบคุมการก่อสร้างให้กับประชาชนด้วย เพื่อเป็นการลดความยุ่งยากในการดำเนินการอนุรักษ์ให้กับประชาชน

6.2.4 การกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจ

ควรมีการใช้มาตรการทางด้านแรงจูงใจเพื่อช่วยในการลดแรงกดดันจากการลิดรอนสิทธิในการพัฒนาของเอกชน และเพื่อช่วยในการส่งเสริมให้เกิดการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในค่าซ่อมแซม การให้เงินสมทบในการดูแลรักษาอาคาร รวมถึงมาตรการในเรื่องของแรงจูงใจทางด้านภาษี เช่น การลดหย่อนหรืองดเว้นไม่เก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์เป็นบางช่วงเวลาในพื้นที่ที่ขึ้นทะเบียนเป็นย่านประวัติศาสตร์ การนำค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมอาคารในย่านประวัติศาสตร์มาขอลดหย่อนภาษีเงินได้ส่วนบุคคล หรือการลดหย่อนทางภาษีสำหรับผู้บริจาคเพื่อการอนุรักษ์ เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กองอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม. โครงการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่าในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พรอพเพอร์ตี้พริ้นท์ จำกัด, 2555.
- กิตติศักดิ์ ปลาทอง และวิภาวี ฤกษ์นฤติ. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการชุมชนในภาวะมหาอุทกภัยปี 2554: เรียนรู้จากชุมชนเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2556.
- เกรียงไกร เกิดศิริ. ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร: อุษาคเนย์, 2551.
- กฤตพร หัวใจเจริญ. ทฤษฎีและแนวความคิดทางการวางแผนและผังเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- คณะกรรมการฝ่ายประมวลเอกสารและจดหมายเหตุ. วัฒนธรรม พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ เอกลักษณ์และภูมิปัญญาจังหวัดตรัง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2544.
- คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. โครงการศึกษาวิจัยมาตรฐานที่อยู่อาศัยและชุมชนเพื่อคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และคุณค่าของเมือง. กรุงเทพมหานคร: การเคหะแห่งชาติ, 2553.
- คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- ถนอม พูนวงศ์. ประวัติศาสตร์เมืองตรัง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2560.
- นันทนา เครือหงส์ และคณะ. การนำเสนอแนวทางปฏิรูปประเทศด้านการจัดการที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน: ศึกษากรณีพื้นที่จังหวัดพังงาและภูเก็ต. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2561.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, และแก้วคำ ไกรสรพงษ์. การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.
- นิคม มูลสิริคามะ. แนวปฏิบัติในการสงวนรักษาโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2547.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ.

นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2552.

พุทธจักร สิทธิ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลนาหว้า อำเภอนาหว้า จังหวัดนครพนม. นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2556.

ยงธินศรี พิมลเสถียร. การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการอนุรักษ์เมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์. กฎหมายคุ้มครองมรดกภูมิปัญญาทางวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

วศิน อิงคพัฒนากุล. การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรม. นครปฐม:
มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548.

สำนักความร่วมมือด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการ
พัฒนายั่งยืน. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2556.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ความรู้ด้านการอนุรักษ์ คุ้มครอง
แหล่งมรดกโลกสำหรับเยาวชน. กรุงเทพมหานคร: โมนोगราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2556.

. คู่มือ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
ศิลปกรรมประเภทย่านชุมชนเก่า. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.

. ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์
คุ้มครองแหล่งมรดกโลก เล่มที่ 1 ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก.
กรุงเทพมหานคร: โมนोगราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2556.

. ชุดความรู้ด้านการอนุรักษ์ พัฒนา
และบริหารจัดการเมืองเก่า เล่มที่ 3. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2554.

. นโยบายและแผนการส่งเสริมและ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579. กรุงเทพมหานคร: กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

. แนวคิดและหลักเกณฑ์ทั่วไป
เกี่ยวกับการอนุรักษ์ พัฒนา และฟื้นฟูเมืองเก่า เล่มที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2554.

. แนวปฏิบัติและมาตรการอนุรักษ์
พัฒนา และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เมืองเก่าและพื้นที่โดยรอบ. กรุงเทพมหานคร:
ม.ป.พ, 2550.

สำนักจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม. โครงการนำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทย่านชุมชนเก่า ไปสู่การปฏิบัติ : แผนจัดการการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมย่านชุมชนเก่าท่าอุเทน จังหวัดนครพนม. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โมโนกราฟ สตูดิโอ จำกัด, 2558.

สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร. พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติโบราณสถานแห่งชาติ โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมานพันธ์, 2553.

อรรถัย กักพล. คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สเจริญการพิมพ์, 2552.

วิทยานิพนธ์

กรรณิการ์ สุธีรัตนภิรมย์. “พัฒนาการแนวคิดและวิธีการอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2548.

ช.กษิมา เพ็ชฌุไพศิษฐ์. “กฎหมายการอนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ชาธิมา ทาประเสริฐ. “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานที่อยู่ในความครอบครองเอกชน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ปัทม วงศ์ประดิษฐ์. “การศึกษาพัฒนาการรูปแบบของตึกแถวจังหวัดตรัง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2557.

พนิชพงศ์ พลัฒผล. “กฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

พิทยา เพ็ญประชุม. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์: ศึกษาเฉพาะกรณีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

พุทธชาติ เสี่ยงแจ้ว. “การกำหนดแนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ สำหรับเทศบาลนครเมืองเชต จังหวัดฉะเชิงเทรา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

อภิชาติ อวจาปา. “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์โบราณสถานของไทย.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556.

บทความ

เกรียงไกร เกิดศิริ. “องค์รวมภูมิทัศน์วัฒนธรรมชุมชนและสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นเรือนที่อยู่อาศัยในลุ่ม
น้ำทะเลสาบสงขลา.” ฉบับที่ 11. วารสารหน้าจั่วด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมและ
สถาปัตยกรรมไทย. (กันยายน – ธันวาคม 2557): 182 – 183.

ณัฐพงศ์ พันธุ์น้อย. “กระบวนการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์กลุ่มอาคารประวัติศาสตร์ในประเทศ
ญี่ปุ่น.” เล่มที่ 67. วารสารวิชาการสถาปัตยกรรมศาสตร์. (January – December 2018):
41 – 47.

ทิพวรรณ บุญเพิ่ม. “มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศ
ญี่ปุ่น.” ฉบับที่ 2. วารสารการจัดการสมัยใหม่: 5.

นิก สุนทรชัย. “พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
พ.ศ. 2504 กับการจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น.” วารสารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียว
เฉลิมพระเกียรติ. (2559): 74 – 75.

ปฏิพล ยอดสุรางค์. “ภูมิทัศน์วัฒนธรรมชุมชน และสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นชุมชนชวากาโก-โกคายา
มะ: คุณค่าและแนวทางอนุรักษ์.” มนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ปริทัศน์. (มกราคม-มิถุนายน
2558): 102.

ปริญญ์ เจียรณนิโชติชัย. “ผังเมืองเฉพาะกับการอนุรักษ์เมืองประวัติศาสตร์: กรณีศึกษามหานครปารีส
และลอนดอนสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานคร.” วารสารวิชาการ
คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2558): 101 – 102.

ยงธนิศร์ พิมลเสถียร. “ประเด็นวิกฤตเรื่องการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมือง สำหรับประเทศ
ไทย.” หน้าจั่ว ด้วยประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม และสถาปัตยกรรมไทย. (กันยายน 2555
- สิงหาคม 2556): 102.

วิบูลย์ กัมมาระบุตร. “คดีปกครองเกี่ยวกับการควบคุมอาคารและผังเมือง.” เอกสารประกอบการ
บรรยายการฝึกอบรมโครงการพัฒนาความรู้และประสิทธิภาพการปฏิบัติงานพนักงานคดี
ปกครอง. (2547): 1 – 2.

เอกสารการประชุมหรือสัมมนา

กมลนาวัน อินทนุจิตร และคณะ. “การจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรม กรณีศึกษา เมืองเก่าสงขลาฝั่งแหลมสน.” ในการประชุมวิชาการด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ระดับชาติ ครั้งที่ 2. จัดโดยมหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา, 2562.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ราชกิจจานุเบกษา. “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580.” http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/082/T_0001.PDF, 9 ธันวาคม 2563.

สถาบันพระปกเกล้า. “การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation).” https://nakam.go.th/attach_menu/cf69c5450cc1805c90b2359d36098745.pdf, 1 มีนาคม 2564.

สำนักศิลปากรที่ 15 ภูเก็ต. “สรุปสาระสำคัญการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.” https://www.m-culture.go.th/krabi/ewt_dl_link.php?nid=628&filename=index, 15 เมษายน 2564.

Advertorial. “พ.ร.บ. การผังเมือง โฉมใหม่ ดีอย่างไร.” <https://www.thairath.co.th/news/local/1675308>, 1 กุมภาพันธ์ 2564.

Kts Thammasron. “บทบาทและการเข้าร่วมเป็น ภาคีอนุสัญญาคุ้มครองมรดกโลก.” <https://sites.google.com/site/ktsthammasron/bthbath-laea-kar-khea-rwm-pen-phakhi-xnusayya-khumkhrxng-mrdk-lok>, 20 มีนาคม 2564.

Napattara. “องค์การอนุรักษ์นานาชาติ (Venice Charter Degree of intervention).” <https://napattara.wordpress.com/2013/09/09/>, 4 กุมภาพันธ์ 2564.

Vasu poshyanandana. “การอนุรักษ์มรดกวัฒนธรรมในแบบสากล.” http://vasuposh.blogspot.com/2010/07/blog-post_08.html, 5 กุมภาพันธ์ 2564.

_____. “ลักษณะแห่งการก่อสร้าง สิ่งบ่งชี้ความเป็นโบราณสถาน (I).” <https://vasuposh.blogspot.com/2009/03/i.html>, 15 เมษายน 2564.

BOOKS

Andre Sorensen. The Making of Urban Japan. London: Routledge, 2002.

Antony J. Catanese, Jeffrey E. Ollswang, and James C. Snyder. Introduction to urban planning. New York: McGraw Hill, 1979.

Harm J. De Blij. Human Geography: Culture Society and Space. New York: John Wiley & Sons, 1977.

John M. Cohen, and Norman Thomas Uphoff. Rural Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation. New York: Cornell University Press, 1980.

J. Mark Schuster, John De Monchaux, and Charles A. Riley. Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation. Salzburg: University Press of New England, 1997.

Marya Morris. Innovative Tools for Historic Preservation. Chicago: APA Planning Advisory Report, 1992.

Roger E. Kasperson, and M. Breitbart. Participation Decentralization and Advocacy Planning. Washington D.C.: Association of American Geographers, 1974.

Roy Worskett. The Character of Towns: An Approach to Conservation. London: Architectural Press, 1969.

Sanoff Herry. Designing Whit Community Participation. New York: McGraw Hill, 1978.

United Nations. Yearbook of International Trade Statistics. United Nations: UN Press, 1981.

THESIS

Ke Xu. "Comparative Analysis of Policies of Architectural Heritage Conservation in East Asian and European Countries." Ph.D.dissertation. Engineering Technische Universität Dresden, 2017.

ARTICLES

- Asano Satoshi. "The Conservation of Historic Environments in Japan." Vol.25. Built Environment. (1999): 239.
- Edward J. Clynch. "Electoral Participation in a Low Stimulus Election Rural Development." Vol.4. P&P Political & Policy. (March 1976): 111 – 124.
- Emiko Kakiuchi. "Cultural heritage protection system in Japan: current issues and prospects for the future." GRIPS Discussion Paper. (July 2014): 1 - 7.
- Ioan Trifu. "Reform in Late Occupation Japan The 1950 Law for the Protection of Cultural Properties." No.43. Protection of Cultural Properties. (2017): 209 – 210.
- Jon Alvarez Fernandez. "The role of governmental and community agents in the management of Important Preservation Districts in Japan." Journal of Asian Architecture and Building Engineering. (2021): 3.
- Konomi Ikebe. "A Study about the Japanese landscape law including cultural landscape and Historic City Preservation and Restoration Act." No.66. HortResearch. (2012): 1 - 5.
- _____. "Landscapes as Cultural Assets-The New Landscape Law Tests the Public's Sensibilities and Behavior." NLI Research. (2005): 4.
- Minyoung Jang, Sung-Hyun Park, and Myeong-Hun Lee. "Conservation Management of Historical Assets Through Community Involvement a Case Study of Kanazawa Machiya in Japan." No.60. Journal of Asian Architecture and Building Engineering. (January 2017): 53.
- Naphasinee Suebsuk, and Osamu Nakagawa. "Transformation and Modification of Historical Building Use and Owner Motivation for Urban Conservation in the Nineizaka and Sanneizaka Preservation District, Kyoto, Japan." Vol.2. Athens Journal of Tourism. (March 2015): 41.
- Terdsak Tachakitkachorn. "Denken System in JAPAN: Important District for Preservation of a Group of Traditional Buildings." Vol.5. Nakhara: Journal of Environmental Design and Planning. (2009): 58.

ELECTRONIC MEDIAS

Agency for Cultural Affairs. “Our Treasure Cultural Landscapes to Future Generations.” https://www.bunka.go.jp/english/report/publication/pdf/pamphlet_en_01.pdf, May 14, 2021.

_____. “Preservation Districts for Groups of Traditional Buildings.” https://www.bunka.go.jp/english/policy/cultural_properties/introduction/historic_buildings/, May 16, 2021.

Denkenkyo. “Categories of Historic Districts.” <https://www.denken.gr.jp/english/categories.html>, May 14, 2021.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวชนิดา ทิพย์มณฑะเชียร
วันเดือนปีเกิด	พฤศจิกายน 2538
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2560: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2560: สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลงานทางวิชาการ

ชนิดา ทิพย์มณฑะเชียร. “มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์: กรณีศึกษาย่านประวัติศาสตร์ท่าบึง จังหวัดตรัง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต (กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.