



ประเด็นวิกฤตเรื่องการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมือง สำหรับประเทศไทย

ดร. ยงธนิศร์ พิมลเสถียร

รองศาสตราจารย์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

การอนุรักษ์แหล่งมรดกวัฒนธรรมในประเทศไทย แต่เดิมเน้นที่โบราณสถานประเภทวัด วัง ซากปรักหักพัง แหล่งโบราณคดี หรืองานสถาปัตยกรรมที่มีความเป็นเลิศ แต่ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีกระแสของการอนุรักษ์ชุมชนดั้งเดิมหรือชุมชนประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะที่สำคัญคือที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง อย่างไรก็ตามการอนุรักษ์ชุมชนดังกล่าวยังอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีกรอบการดำเนินงานหรือการส่งเสริมจากรัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งเชื่อกันว่าจะทำให้เศรษฐกิจของชุมชนดั้งเดิมที่ซบเซานั้นสามารถฟื้นฟูกู้ขึ้นมาได้ ในขณะที่องค์ประกอบที่จับต้องได้ของชุมชน คือ อาคาร และโครงสร้างทางกายภาพของชุมชนค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปทีละน้อย และมีแนวโน้มที่จะสูญสลายไปในที่สุด จึงเกิดคำถามว่าในประเทศไทยนั้นมีชุมชนดั้งเดิมในเขตเมืองจำนวนเท่าใด และจะมีแนวทางในการรักษาสืบต่อที่มีคุณค่าในชุมชนซึ่งมีทั้งอาคาร สิ่งก่อสร้าง และวิถีชีวิตไว้ได้อย่างไร จากการสำรวจชุมชนประวัติศาสตร์ในประเทศเบื้องต้นจำนวน 140 แห่ง ใน 54 จังหวัด พบว่าส่วนใหญ่มีพัฒนาการตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 อันเนื่องมาจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคม ได้แก่ ทางรถไฟและทางเรือที่ขยายไปยังส่วนภูมิภาค และเมื่อได้ทำการศึกษารายละเอียดชุมชนนาร่อง 4 แห่ง พบว่าผู้อยู่อาศัยในชุมชนต้องการที่จะอนุรักษ์ทั้งอาคารและวิถีชีวิตไปพร้อมกัน แต่ไม่มีกรอบการดำเนินการจากภาครัฐ รวมทั้งยังมีปัญหาในด้านความซับซ้อนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การทำลายชุมชนจากโครงการพัฒนาของรัฐที่ขาดธรรมาภิบาล การขาดเงินทุน วัสดุ และวิธีการในการอนุรักษ์อาคาร เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่าการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จนั้น มาจากการริเริ่มของประชาชนและท้องถิ่น ซึ่งต่อมารัฐบาลกลางได้เห็นความสำคัญและปรับปรุงกฎหมาย เพื่อให้อำนาจท้องถิ่นสามารถประกาศย่านประวัติศาสตร์เองได้ พร้อมทั้งการจัดหามาตรการแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งในประเทศไทยยังไม่ได้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

คำสำคัญ : ชุมชนประวัติศาสตร์ในเมือง, การอนุรักษ์

1. ความเป็นมาและวิธีการศึกษา

ในประเทศต่างๆ ทางฝั่งตะวันตก ชุมชนประวัติศาสตร์หรือชุมชนดั้งเดิมในเมืองนับเป็นแหล่งมรดกวัฒนธรรมที่ได้รับความสนใจ และมีการอนุรักษ์มาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมาจนถึงช่วงหลังสงครามซึ่งได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเมือง จนทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ผู้คนจึงเริ่มหันมาทวนระลึกถึงการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เคยเป็นในอดีต ซึ่งรวมถึงชุมชนประวัติศาสตร์ในเขตเมืองด้วย¹ สภาการโบราณสถานระหว่างประเทศ หรือไอโคโมส (International Council on Monuments and Sites – ICOMOS) ได้ประกาศกฎบัตรนานาชาติเพื่อการอนุรักษ์เมืองและชุมชนประวัติศาสตร์ (Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas) หรือ กฎบัตรวอชิงตัน (Washington Charter) ใน ค.ศ. 1987 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่เอกสารแนวปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญามรดกโลก (Operational Guidelines for the Implementation of World Heritage Convention) ได้บรรจุเมืองประวัติศาสตร์และศูนย์กลางเมือง (historic towns and town centres) ให้เป็นประเภทย่อยของแหล่งมรดกโลกทางวัฒนธรรมในประเภทของกลุ่มอาคาร (groups of buildings) และมีแนวปฏิบัติในการอนุรักษ์ที่ชัดเจน การที่องค์กรอนุรักษ์ระหว่างประเทศต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการอนุรักษ์ชุมชนหรือย่านประวัติศาสตร์นั้น เนื่องจากมีความแตกต่างจากการอนุรักษ์โบราณสถาน (ancient monument) หรือแหล่งโบราณคดีอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก การอนุรักษ์ชุมชนหรือย่านประวัติศาสตร์ในเมืองเป็นการอนุรักษ์เชิงพื้นที่ ไม่ใช่อาคารหรือสถานที่เดี่ยวๆ ประการที่สอง คือ เรื่องของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งในชุมชนประวัติศาสตร์อาจมีหลายเจ้าของ ไม่ใช่พื้นที่ที่รัฐจะเข้าไปครอบครองได้ทั้งหมด และประการที่สาม ชุมชนและย่านประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ยังคงมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมร่วมสมัยอยู่ในปัจจุบัน ไม่ใช่อาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่ไม่มีการใช้งาน (บางแห่งเรียกโบราณสถานที่ตายแล้ว) ดังนั้น วิธีและกระบวนการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์จึงมีความซับซ้อนแตกต่างไปจากการอนุรักษ์โบราณสถานเดี่ยวๆ

สำหรับประเทศไทย การศึกษาทางวิชาการในเรื่องชุมชนหรือย่านประวัติศาสตร์ในเมือง น่าจะเริ่มมีมาเป็นเวลากว่าสามทศวรรษแล้ว จะเห็นได้จากการศึกษาด้านสถาปัตยกรรมพื้นถิ่นตามชุมชนและตลาดโบราณต่างๆ โดยสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง² และนักวิชาการที่รู้จักกันดีได้แก่ รองศาสตราจารย์อนุวิทย์ เจริญศุภกุล และรองศาสตราจารย์วิวัฒน์ เตมียพันธ์³ ศาสตราจารย์อรศิริ ปาณินท์⁴ และผู้ช่วยศาสตราจารย์นุกูล ชมภูณิ⁵ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีนักประวัติศาสตร์ นักคิด นักเขียนที่ได้บันทึก รวบรวมเรื่องราวเกี่ยวกับชุมชนและตลาดเก่าของไทยไว้เป็นเวลาพอสมควร และมีการนำเสนอในปัจจุบัน เช่น เอนก นาวิกมูล⁶ และประชาคม ลุนาชัย⁷ ซึ่งงานที่ยกตัวอย่างมาดังกล่าว มิได้พิจารณาแค่ตัวอาคารหรือสถาปัตยกรรมเท่านั้น แต่หากได้อธิบายไปในทางเดียวกันว่า ชุมชนหรือย่านประวัติศาสตร์ มีทั้งสถาปัตยกรรม ผู้คน กิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิตต่างๆ ทั้งคติความเชื่อ ภาษา ชาติพันธุ์ อาหาร การแต่งกาย และประเพณี ซึ่งทั้งหมดนี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมธรรมชาติที่เป็นแหล่งที่ตั้งของชุมชนเหล่านั้นด้วย

การศึกษาที่ผ่านมาได้พยายามชี้ให้เห็นถึงคุณค่ามรดกวัฒนธรรมของชุมชนประวัติศาสตร์ที่แตกต่างไปจากโบราณสถานแบบซากปรักหักพัง อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าภาครัฐไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้เท่าใดนัก คงมีแต่โครงการอนุรักษ์เมืองเก่าทั้งเมืองซึ่งมีองค์ประกอบเป็นแหล่งโบราณคดีหรือโบราณสถานเช่นกำแพงเมือง คูเมือง แต่ในส่วนที่เป็นย่านชุมชนนั้นยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ยกเว้นการประชาสัมพันธ์ในเรื่องการท่องเที่ยวซึ่งเห็นได้ทั่วไป

ในชื่อของตลาดโบราณ ตลาดน้ำหรือตลาดร้อยปี ซึ่งหลายแห่งได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวในวันสุดสัปดาห์ แต่แทบทุกแห่งไม่มีหลักประกันว่า อาคารและสิ่งก่อสร้างในชุมชนนั้น จะได้รับการปกป้องและฟื้นฟูให้คงสภาพและ เป็นหลักฐานของชุมชนในอดีต ปัจจุบันจึงพบว่าอาคารเก่าที่มีคุณค่าในหลายชุมชนได้ทรุดโทรม ถูกทิ้งร้างหรือ ขยายทอดตลาด รวมทั้งถูกแทนที่ด้วยอาคารสมัยใหม่และสูญสลายจากอัครคัย ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างทางกายภาพ ของชุมชนบางแห่งถูกทำลายโดยโครงการพัฒนาของรัฐเอง โดยเฉพาะการสร้างกำแพงหรือพนังป้องกันน้ำท่วม การขยายถนน และการออกแบบภูมิทัศน์บางโครงการที่ต้องมีการรื้อย้ายชุมชนออกไป นอกจากนั้น ชุมชนประวัติศาสตร์ ยังทำหน้าที่เป็นแหล่งรองรับที่อยู่อาศัย (housing stock) ของเมืองซึ่งนับว่าช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ได้ด้วยหากมีการดำเนินการที่เหมาะสม ทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาชุมชนประวัติศาสตร์ในประเทศไทย โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและบันทึกชุมชนที่เข้าลักษณะชุมชนประวัติศาสตร์ ว่ามีจำนวนเท่าใดในชั้นต้น และพยายาม ระบุสถานการณ์ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการอนุรักษ์ชุมชน โดยเน้นที่การรักษาอาคารและสิ่งก่อสร้างเป็นหลัก เนื่องจากเป็นองค์ประกอบทางกายภาพที่มีปัญหาการเสื่อมสลาย

การศึกษานี้ได้ใช้วิธีการหลายรูปแบบในการได้มาซึ่งข้อมูลทั้งของไทยและต่างประเทศ สำหรับการรวบรวม ข้อมูลชุมชนประวัติศาสตร์ในประเทศ ได้ทบทวนเอกสารงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ชุมชน ประวัติศาสตร์เป็นกรณีศึกษาจำนวนหนึ่ง และได้มีการจัดประชุมหรือร่วมกับกลุ่มและองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องรวม 4 ครั้งใน พ.ศ. 2552 ทำให้ได้จำนวนและประเด็นสำหรับการอนุรักษ์ชุมชน ประวัติศาสตร์มาอีกส่วนหนึ่ง จากนั้นจึงทำการสำรวจชุมชนอย่างรวดเร็ว (rapid survey) ตามรายการที่ได้มาเบื้องต้น และรายการที่เพิ่มเติมจากประชาชนในท้องถิ่นระหว่างออกสำรวจ ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดมีการเคหะแห่งชาติ โดยฝ่ายวิชาการพัฒนาที่อยู่อาศัยเป็นผู้จัดสรรงบประมาณ ในชั้นแรกได้ตั้งเป้าหมายจำนวนชุมชนไว้ 100 แห่ง แต่หลังจากการออกสำรวจแล้วได้จำนวนชุมชนเบื้องต้นถึง 140 แห่ง มีจังหวัดที่สำรวจทั้งหมด 54 จังหวัด (รวมกรุงเทพมหานคร) และด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ระยะเวลา และการเข้าถึงบางแห่งโดยเฉพาะบริเวณ จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงไม่สามารถเดินทางไปได้ครบ 77 จังหวัด นอกจากนั้น ยังได้ทำการศึกษาในรายละเอียดอีก 4 ชุมชน โดยมีการประเมินอาคาร รวมทั้งการหารือกับคณะกรรมการชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน ความเป็นไปได้ในการอนุรักษ์ชุมชนด้วย

สำหรับการศึกษากลไกและวิธีการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในต่างประเทศซึ่งมีประเทศญี่ปุ่น อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกาเป็นหลัก ได้มาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะบทความวิชาการ หนังสือต่างประเทศ และเอกสาร ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ของประเทศนั้นๆ รวมทั้งการเดินทางไปทำวิจัยเพิ่มเติมเรื่องการอนุรักษ์ มรดกวัฒนธรรมภาคประชาชนในสหรัฐอเมริกา ด้วยทุนจากมูลนิธิไทย-อเมริกัน (ฟูลไบรท์) ในช่วงปลาย พ.ศ. 2552 นอกจากนั้นยังได้ศึกษากฎหมายอนุรักษ์ของประเทศดังกล่าว เพื่อเปรียบเทียบกับของไทยด้วย

2. นิยามและการแบ่งประเภทชุมชนประวัติศาสตร์

คำว่า ชุมชนประวัติศาสตร์ ในบทความนี้ หมายถึง ย่าน บริเวณ หรือชุมชนพักอาศัยที่มีการตั้งถิ่นฐานมาเป็น เวลานานสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีคุณสมบัติตามเกณฑ์พิจารณาเบื้องต้นที่ได้จากการจัดประชุม 4 ครั้ง ดังนี้

ก) มีหลักฐานทางกายภาพที่เห็นองค์ประกอบของชุมชนได้ชัดเจนโดยเฉพาะอาคารและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งทำให้ บริเวณดังกล่าวมีลักษณะเฉพาะ (character) แตกต่างไปจากส่วนอื่นๆ ของเมือง

ข) มีประวัติความเป็นมาที่สืบค้นได้และเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือบุคคลหรือพัฒนาการของท้องถิ่น ภูมิภาค หรือของประเทศ

ค) มีระยะเวลาการตั้งถิ่นฐานมาพอสมควร (ในที่นี้ไม่ได้กำหนดอายุของชุมชนชัดเจน แต่ส่วนใหญ่แล้วชุมชนที่ได้สำรวจมีการตั้งถิ่นฐานมานานกว่า 75 ปีแล้ว)

ง) มีวิถีชีวิต ประเพณี ขนบธรรมเนียม หรือวิถีปฏิบัติทางเศรษฐกิจสังคมที่ยังมีการสืบทอดจนถึงปัจจุบัน ซึ่งวิถีชีวิตดังกล่าว อาจมีความเกี่ยวข้องกับสถานที่ตั้งและพื้นที่ธรรมชาติที่อยู่โดยรอบด้วย (สำหรับเกณฑ์ข้อนี้อาจยกเว้น ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาทุกชุมชน เนื่องจากบางชุมชนเป็นชุมชนตึกแถวเก่าที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้เช่าอยู่ตลอดเวลา)

คำว่าชุมชนประวัติศาสตร์นี้คล้ายกับคำว่า ย่าน ชุมชน และเมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งกรมศิลปากรจัดให้เป็น 1 ใน 6 ประเภทของโบราณสถานในเอกสารการจัดลำดับโบราณสถาน^๑ แต่ในความหมายของกรมศิลปากรนั้น ครอบคลุมกว้างไปถึงส่วนของเมืองที่มีร่องรอยหลักฐานเช่น พื้นที่คูเมือง กำแพงเมืองด้วย แต่ส่วนที่น่าจะมีความหมายเดียวกันคือ “การมีลักษณะสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะกลมกลืนกัน มีความเก่าแก่ต่อเนื่องมาแต่อดีตจนถึงช่วงเวลาหนึ่ง และมีเรื่องราวสืบต่อกันมาเป็นรูปแบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและพัฒนาการของสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ” นอกจากนั้น คำว่าชุมชนประวัติศาสตร์ยังใกล้เคียงกับคำว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งใช้คำนี้ในมาตรา 66 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งไม่ได้เจาะจงว่าต้องมีลักษณะทางกายภาพสำคัญหรือไม่ แต่ให้ความสำคัญกับจารีต ประเพณี ภูมิปัญญา และศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

ในการสำรวจชุมชนประวัติศาสตร์เบื้องต้น 140 แห่ง ใน 54 จังหวัด ได้แบ่งพื้นที่การออกสำรวจตามภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือ (สำรวจได้ 9 จังหวัด รวม 26 ชุมชน) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (สำรวจได้ 12 จังหวัด รวม 30 ชุมชน) ภาคกลางรวมภาคตะวันออก (สำรวจได้ 20 จังหวัด รวม 33 ชุมชน) ภาคใต้ (สำรวจได้ 12 จังหวัด รวม 26 ชุมชน) และได้แยกกรุงเทพมหานครออกต่างหาก (รวม 25 ชุมชน) โดยได้พยายามเก็บข้อมูลในด้านต่างๆ ได้แก่ ก) ลักษณะ หรือรูปแบบการตั้งถิ่นฐาน เพื่อนำมาจัดกลุ่มและแบ่งประเภท ข) ประวัติการจัดตั้งชุมชน เพื่อหารูปแบบและวิวัฒนาการ ที่อาจจะเกี่ยวเนื่องกัน และ ค) การดำเนินการอนุรักษ์ เพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสถานะการอนุรักษ์ในภาพรวม

ก) ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน ชุมชนที่สำรวจทั้งหมด มีรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่พอจะแบ่งได้เป็น 5 ประเภทด้วยกัน (ตารางที่ 1 และรูปที่ 1) ได้แก่

1) เรือนแพ เป็นรูปแบบการตั้งถิ่นฐานที่เคยมีอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากแต่ปัจจุบันแทบจะไม่มีเหลืออยู่แล้ว ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาแม่น้ำคูคลอง กรรมสิทธิ์ที่ดิน และความเสี่ยงต่อการทำลายสภาพแวดล้อม การสำรวจนี้ได้บันทึกชุมชนเรือนแพไว้เพียง 2 แห่งเท่านั้น คือ เรือนแพแม่น้ำน่านที่ จังหวัดพิษณุโลก และเรือนแพแม่น้ำสะแกกรัง จังหวัดอุทัยธานี

2) ชุมชนริมน้ำ หมายถึงชุมชนพักอาศัย-พาณิชยกรรมที่ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำลำคลอง และเข้าถึงได้จากทางน้ำ เป็นทางหลัก ปัจจุบันส่วนใหญ่เข้าถึงได้จากทางถนนด้วย อาคารส่วนใหญ่เป็นไม้ มีทั้งแบบเรือนไทยภาคกลาง เรือนแบบบังกะโล หรือห้องแถวไม้ ทางเดินดั้งเดิมก็เป็นไม้ ชุมชนเหล่านี้พบมาในภาคกลาง ภาคตะวันออก และ ภาคใต้ ที่บันทึกไว้มี 16 แห่ง เช่น ชุมชนบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ชุมชนอัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ชุมชน ตลาดบ้านใหม่ จังหวัดฉะเชิงเทรา ชุมชนสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี หลายชุมชนในกลุ่มนี้มีชื่อเสียงด้านการเป็นแหล่งท่องเที่ยว

3) ย่านถนนการค้า หมายถึง กลุ่มอาคารที่ตั้งอยู่บนถนน หรือย่านพาณิชยกรรมสายหลักของเมืองมาแต่ดั้งเดิม ส่วนใหญ่อยู่ในย่านใจกลางเมือง ถนนแคบเนื่องจากมีการพัฒนามานานแล้ว อาคารเดิมส่วนใหญ่เป็นห้องแถว มีทั้งที่เป็นไม้ ไม้ผสมปูน หรือก่ออิฐถือปูนทั้งหมด หลายแห่งมีระเบียบที่ชั้น 2 ตกแต่งราวลูกกรงสวยงาม บางชุมชนพบว่ามีการสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กยุคแรกๆ ด้วย ชุมชนในกลุ่มนี้บันทึกได้มากที่สุดคือ 67 แห่ง พบในทุกภาค เช่น ย่านกาดกองต้า จังหวัดลำปาง ชุมชนถนนชายโขง อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย ชุมชนถนนยมจินดา จังหวัดระยอง และชุมชนถนนนครนอก-นครใน-นางาม จังหวัดสงขลา หลายชุมชนได้กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง

4) ย่านชุมชนหมู่บ้าน เป็นบริเวณที่บ้านพักอาศัยตั้งอยู่รวมกัน ส่วนใหญ่เป็นบ้านเดี่ยว มักเป็นชุมชนที่มีความสัมพันธ์ทางศาสนา ชชาติพันธุ์ หรือกลุ่มอาชีพ เช่น บ้านท่ามะโอ จังหวัดลำปาง บ้านสิงห์ท่า จังหวัดยโสธร ชุมชนตรอกบ้านจั่น จังหวัดตาก ในกลุ่มนี้ได้รวมนิคมบ้านพักพนักงานรถไฟตามจังหวัดต่างๆ ที่ยังคงมีอาคารที่เก่าแก่วางตัวรูปแบบการวางผังบริเวณที่สวยงามอยู่หลายแห่ง เช่น กลุ่มบ้านพักสถานีรถไฟ จังหวัดชุมพร

5) ย่านตลาด หมายถึงชุมชนที่มีที่พักอาศัยและร้านค้าที่มีลักษณะเฉพาะ ตั้งอยู่โดยรอบหรือในละแวกที่มีตลาด ส่วนใหญ่เป็นอาคารประเภทห้องแถว ตึกแถว มักตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นชุมทางคมนาคมหรือจุดเปลี่ยนถ่ายระบบคมนาคม เช่น จากเรือสู่รถไฟ หรือจากรถไฟสู่รถยนต์ ชุมชนประเภทนี้มีอยู่ทุกภาค ที่บันทึกไว้มี 31 แห่ง เช่น ตลาดท่าเตียน กรุงเทพมหานคร ตลาดเก่าห้อง จังหวัดสุพรรณบุรี ชุมชนบางแก้ว จังหวัดพัทลุง ตลาดปึกธงชัย จังหวัดนครราชสีมา

ตารางที่ 1 จำนวนชุมชนประวัติศาสตร์ที่สำรวจตามภาคต่างๆ จำแนกตามประเภท

ประเภทชุมชน	ภาค					รวม
	เหนือ	ตอ. เชียงเหนือ	กลางรวมตอ.	ใต้	กทม.	
1) เรือนแพ	1	–	1	–	–	2
2) ชุมชนริมน้ำ	–	–	10	3	3	16
3) ย่านถนนการค้า	8	21	8	18	12	67
4) ย่านชุมชนหมู่บ้าน	9	5	1	2	7	24
5) ย่านตลาด	8	4	13	3	3	31
รวม	26	30	33	26	25	140



เรือนแพ (แม่น้ำน่าน จังหวัดพิษณุโลก)



ชุมชนริมน้ำ (อัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม)



ย่านถนนการค้า (กาตองต้า จังหวัดลำปาง)



ย่านชุมชนหมู่บ้าน (นครชุม จังหวัดกำแพงเพชร)



ย่านตลาด (ตลาดทรัพย์สินฯ จังหวัดเพชรบุรี)

ข) ประวัติการก่อตั้งชุมชน จากการรวบรวมเบื้องต้นประวัติของชุมชนที่สำรวจและบันทึกไว้ พบว่าส่วนใหญ่ มีพัฒนาการมาจากปัจจัยต่างๆ ประกอบเข้าด้วยกัน ได้แก่ 1) การค้าขายกับหัวเมืองต่างๆ หรือต่างประเทศ เช่น ทางภาคเหนือมีชุมชนที่ตั้งขึ้นจากการค้าขายไม้และสินค้าอื่นๆ กับประเทศเพื่อนบ้านที่ตกเป็นอาณานิคมตะวันตกแล้ว หรือกับบริษัทค้าไม้ต่างประเทศ 2) การอพยพเข้ามาในประเทศไทยของชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง ต้นรัตนโกสินทร์จนถึงรัชกาลที่ 6 ที่พบมากได้แก่ชาวจีนกลุ่มภาษาต่างๆ ทำให้หลายชุมชนมีองค์ประกอบที่ได้รับ อิทธิพลจากวัฒนธรรมจีน เช่น ศาลเจ้า โรงเรียนจีน ร้านขายยา โรงฝิ่น ลานเอนกชั่วคราวประสงค์ส่วนใหญ่ไว้สร้าง โรงจิว ร้านค้าย่อย โรงงานขนาดเล็ก รวมทั้งสมาคมพ่อค้า 3) การพัฒนาระบบคมนาคมสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 ซึ่งน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะชุมชนที่พบส่วนใหญ่ก่อตั้งมาจากการพัฒนาเส้นทางน้ำที่เชื่อมโยงเมืองต่างๆ เข้าด้วยกัน เช่น การขุดคลองในพื้นที่ราบลุ่มภาคกลาง ทำให้เกิดชุมชนริมน้ำ การขยายเส้นทางรถไฟไปภูมิภาคต่างๆ ทำให้เกิดย่านตลาด และย่านถนนการค้า ชุมชนบางแห่งเกิดมาจากตำแหน่งที่ตั้งที่เชื่อมโยงสถานีรถไฟกับเส้นทางน้ำ จึงได้มีการทำถนนเพื่อเชื่อมระบบคมนาคม และมีการสร้างห้องแถวตึกแถวขึ้นมาเพื่อทำการค้าขาย (ดูแผนที่รูปที่ 2)

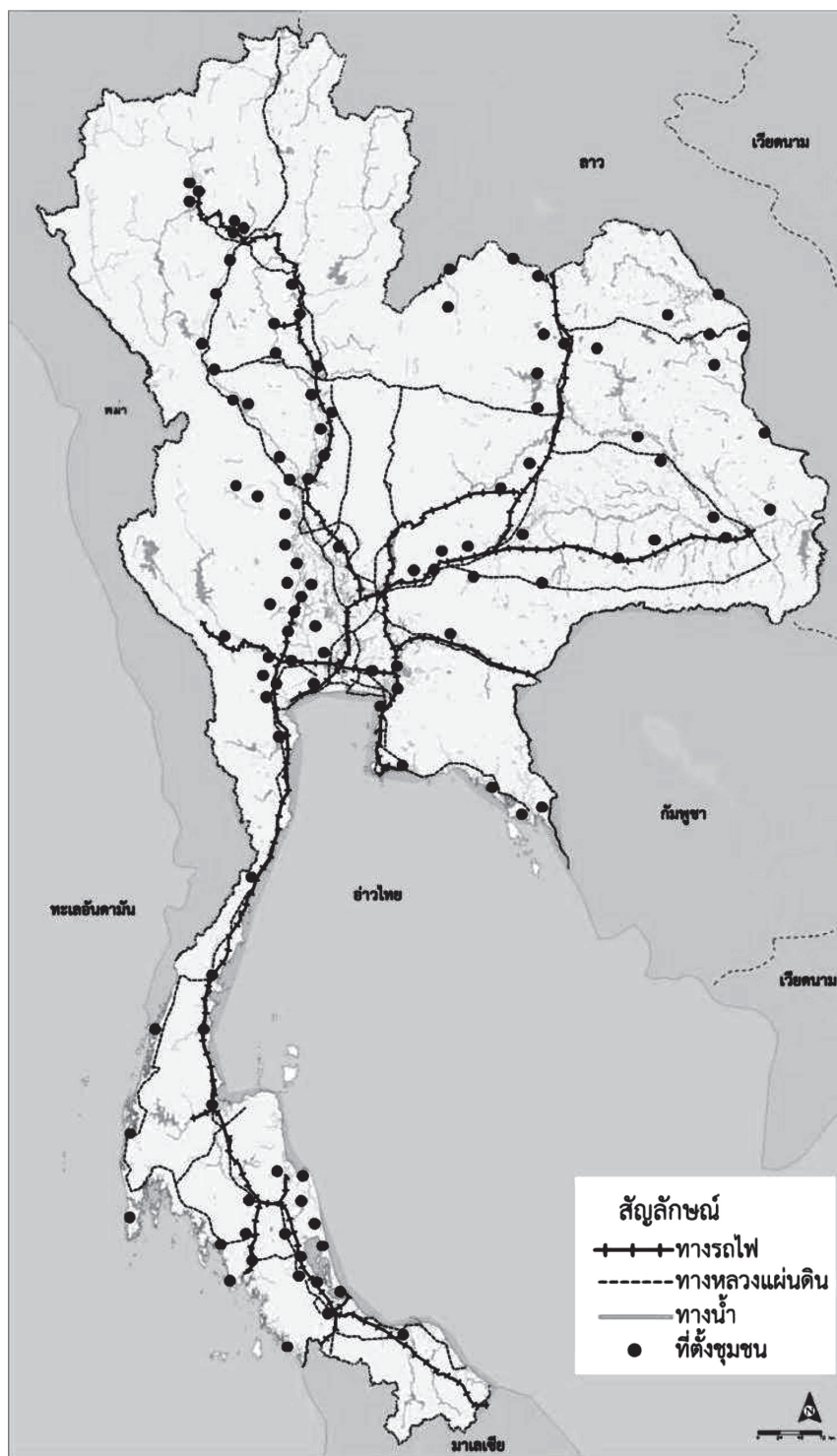
ชุมชนประวัติศาสตร์ที่ก่อตั้งมาด้วยปัจจัยดังกล่าว มีการเติบโตเฟื่องฟูเรื่อยมาจนถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยช่วงดังกล่าวมีการสร้างทางหลวงแผ่นดิน ในขณะที่การเดินทางทางน้ำและ ทางรถไฟได้รับความนิยมลดลง หลังจาก พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา การพัฒนาทางหลวงแผ่นดินเป็นไปตามมาตรฐานสากล จากการที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยผ่านทางองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐฯ (United States Operations Mission – USOM)⁹ ได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการสร้างถนนมิตรภาพเป็นสายแรก ส่งผลให้การเข้าถึงพื้นที่ ทางถนนมีความสะดวกมากกว่า ทำให้เกิดชุมชนเมืองสมัยใหม่ขึ้นแทนที่ ชุมชนที่มีมาแต่เดิมต้องลดบทบาทและความสำคัญลงไปถึงสังเกตได้จากการเดินทางไปสำรวจชุมชนประวัติศาสตร์เหล่านี้ จะเข้าถึงได้ยากจากทางหลวง แผ่นดินและถนนสายหลัก แต่มักตั้งอยู่ตามถนนสายย่อย ทางรถไฟ และแม่น้ำลำคลอง ผลของการลดบทบาทลงทำให้ การค้าขายของชุมชนเหล่านี้เกิดสภาพที่ซบเซาลงตามลำดับ ชุมชนที่สำรวจมีลักษณะคล้ายกันคือไม่ได้มีรูปแบบการค้า ตั้งเดิม อาคารมีสภาพทรุดโทรม สาธารณูปโภคล้าสมัย สาธารณูปการเช่นโรงเรียนถูกทิ้งร้าง ประชากรที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่เหลือเพียงผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม ลักษณะดังกล่าวเป็นผลการประเมินจากการสำรวจอย่างรวดเร็ว ซึ่งน่าจะ มีการสำรวจในรายละเอียดแต่ละชุมชนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลา งบประมาณ และบุคลากรเพิ่มขึ้น

ค) ระดับการดำเนินการอนุรักษ์ ในระหว่างการสำรวจอย่างรวดเร็ว ได้มีการประเมินสถานการณ์การอนุรักษ์ชุมชน ในระดับต่างๆ โดยการสอบถามและขอเอกสารจากชุมชนและหน่วยงานในท้องถิ่น เช่น เทศบาล รวมทั้งข้อมูลจาก แหล่งอื่นๆ ซึ่งการอนุรักษ์ชุมชนมักจะเป็นไปตามลำดับขั้น ดังนี้

ขั้นที่ 0 ไม่พบการดำเนินการใดๆ (laissez-fair) ซึ่งมีทั้งส่วนดี คือ ชุมชนนั้นจะไม่ได้รับอิทธิพลจาก ภายนอกมาทำให้มีการเปลี่ยนแปลง ส่วนข้อเสีย คือ หากไม่มีการดำเนินการใดๆ ชุมชนนั้นก็อาจไม่ได้รับความช่วยเหลือ เมื่อมีต้องการจะอนุรักษ์ ในการสำรวจพบว่าชุมชนส่วนใหญ่คือ 66 แห่ง อยู่ในขั้นนี้

ขั้นที่ 1 การระบุ (identification) ว่าชุมชนมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ โบราณคดี และสถาปัตยกรรม อย่างไร โดยพิจารณาว่ามีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาชมรมวัฒนธรรมในชุมชนในแง่มุมต่างๆ เช่น บทความ หนังสือ สิ่งตีพิมพ์ หรืองานวิจัยต่างๆ หรือไม่ ในการสำรวจพบว่ามีชุมชนที่ดำเนินการถึงขั้นนี้ 33 แห่ง

ขั้นที่ 2 การจัดตั้งกลุ่มประวัติศาสตร์ (historic group) หลังจากมีการศึกษาหรือระบุว่ามีชุมชนมีความสำคัญแล้ว ส่วนใหญ่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเองมักจะรวมกลุ่มกันขึ้นมา หรือบางแห่งมีองค์กรชุมชนอยู่แล้วและ ได้รวมเรื่องการอนุรักษ์ไว้ในการพัฒนาชุมชน ซึ่งจากการเก็บข้อมูลพบว่ามีชุมชนที่ดำเนินการถึงขั้นนี้จำนวน 25 แห่ง



ภาพที่ 2 แผนที่แสดงตำแหน่งที่ตั้งของชุมชนประวัติศาสตร์ที่สำรวจ (ยกเว้นในกรุงเทพมหานคร) จะเห็นว่าชุมชนส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ตามเส้นทางน้ำและทางรถไฟมากกว่าทางหลวงแผ่นดิน

ขั้นที่ 3 การจัดทำแผนหรือจัดกิจกรรมอนุรักษ์ (conservation plan and activity) เป็นขั้นที่องค์กรชุมชนหรือหน่วยงานอื่นๆ มีการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการอนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นการจัดงานย้อนอดีต การจัดเทศกาลของโบราณในชุมชน ฯลฯ พบว่ามีชุมชนที่ดำเนินการถึงขั้นนี้ 5 แห่ง

ขั้นที่ 4 การปฏิบัติจริง (implementation) หมายถึง มีการดำเนินการอนุรักษ์จริงโดยเฉพาะในด้านการบูรณะซ่อมแซมอาคาร ในขั้นนี้ไม่ได้เน้นที่ฝีมือหรือเทคนิคการอนุรักษ์ แต่เน้นที่ชุมชนหรือหน่วยงานต่างๆ ได้มีการอนุรักษ์อาคารที่มาจากความตั้งใจหรือไม่ พบว่ามีชุมชนที่ดำเนินการถึงขั้นนี้แล้วจำนวน 11 แห่ง

ตารางที่ 2 จำนวนชุมชนประวัติศาสตร์ที่สำรวจตามภาคต่างๆ จำแนกตามระดับการอนุรักษ์

ลำดับการดำเนินการอนุรักษ์	ภาค					รวม
	เหนือ	ตอ. เชียงเหนือ	กลางรวมตอ.	ใต้	กทม.	
0) ยังไม่พบการดำเนินการใดๆ	15	26	7	15	3	66
1) มีการศึกษา งานวิจัย	6	3	8	6	10	33
2) จัดตั้งองค์กรหรือกลุ่มในท้องถิ่น	4	1	10	3	7	25
3) มีการจัดแผน จัดกิจกรรมอนุรักษ์	–	–	4	–	1	5
4) มีการปฏิบัติ บูรณะซ่อมแซมอาคาร	1	–	4	2	4	11
รวม	26	30	33	26	25	140

3. ทบทวนขบวนการและกลไกการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในต่างประเทศ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีชุมชนประวัติศาสตร์ตามที่ได้สำรวจในเบื้องต้นแล้วไม่น้อยกว่า 140 แห่ง แต่การดำเนินการให้ถึงขั้นตอนของการอนุรักษ์อย่างจริงจังนั้นมีน้อยมาก ที่มีการดำเนินการ เช่น ชุมชนอัมพวา มีการบูรณะเรือนแถวไม้ใน พ.ศ. 2548 ภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนในการร่วมบูรณะระหว่างเจ้าของอาคารกับงบประมาณโครงการจากรัฐบาลประเทศเดนมาร์ก¹⁰ ส่วนชุมชนเมืองเก่าภูเก็ต เริ่มโครงการบูรณะตึกแถวเก่าโดยเปิดช่องทางเดินหน้าอาคาร 17 คูหา เป็นโครงการนำร่องโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลประเทศเยอรมันใน พ.ศ. 2540 หรืออาคารฟองหลีในย่านกาดกองต้าได้รับการบูรณะโดยภาคเอกชนตั้งแต่ พ.ศ. 2538¹¹ รวมทั้งอาคารอื่นๆ ในเวลาต่อมา และในกรุงเทพมหานคร สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ดำเนินการอนุรักษ์อาคารตึกแถวถนนหน้าพระลานพร้อมกันทั้ง 29 คูหาในช่วง พ.ศ. 2551-2554 โดยให้ผู้เช่าสมบัติจ่ายร้อยละ 25 ส่วนที่เหลือสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นผู้รับผิดชอบ

จากการดำเนินการอนุรักษ์ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าต้องทำภายใต้โครงการต่างๆ ที่มีเงินช่วยเหลือมาจากต่างประเทศบ้าง จากภาคเอกชนหรือองค์กรเจ้าของที่ดินบ้าง แต่หากชุมชนใดต้องการจะอนุรักษ์โดยไม่ได้รับโครงการหรือหน่วยงานสนับสนุน จะไม่สามารถดำเนินการได้เลย เนื่องจากรัฐยังไม่มีการจัดสรรงบประมาณมาได้ ซึ่งกลไกในการดำเนินการอนุรักษ์ชุมชนโดยภาคเอกชนนี้ ในต่างประเทศได้มีการทำและประสบความสำเร็จมาแล้ว ซึ่งได้พิจารณาประเทศที่มีระบอบการปกครองคล้ายกัน คือ เป็นประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์หรือจักรพรรดิทรงเป็นประมุข เช่น ประเทศอังกฤษกับประเทศญี่ปุ่น และอีกประเทศหนึ่งคือสหรัฐอเมริกาที่ถึงแม้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

จะไม่คล้ายกันนัก แต่ในเรื่องของการผังเมืองนั้นไทยได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ว.ศ. 2500 เป็นต้นมา (นพพันธ์ 2543) จึงได้ทบทวนกระบวนการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาด้วย ทั้งนี้ แต่ละประเทศมีวิวัฒนาการของการอนุรักษ์จากโบราณสถานสู่ชุมชนประวัติศาสตร์ดังนี้ (ดูสรุปในตารางที่ 3)

ประเทศอังกฤษ : อังกฤษเป็นประเทศที่การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 และมีการออกกฎหมายเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใน ค.ศ. 1832 ในด้านการอนุรักษ์ได้มีการออกกฎหมายเพื่อปกป้องโบราณสถานครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1882 (เรียก Ancient Monument Protection Act 1882) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขจนปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติโบราณสถานและพื้นที่ทางโบราณคดี (Ancient Monuments and Archaeological Areas Act) ค.ศ. 1979 โดยลักษณะการขึ้นทะเบียนนั้นเรียกว่า scheduled¹² ส่วนการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมที่ส่วนใหญ่ยังมีผู้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ได้ใช้ช่องทางของประมวลกฎหมายผังเมืองซึ่งเริ่มใน ค.ศ. 1944 เรียก การขึ้นบัญชีอาคารสำคัญ (listed buildings) ต่อมาได้มีการขยายมาถึงการอนุรักษ์เชิงพื้นที่ด้วย เรียก พื้นที่อนุรักษ์ (conservation areas) โดยเริ่มใน ค.ศ. 1967 ซึ่งปัจจุบันได้มีการปรับปรุงกฎหมายและใช้ประมวลกฎหมายผังเมือง ในเรื่องของบัญชีอาคารสำคัญและพื้นที่อนุรักษ์ (Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act) ค.ศ. 1990 ซึ่งหลังจาก ค.ศ. 1967 อังกฤษได้มีการถ่ายโอนอำนาจทางการผังเมืองให้รัฐบาลท้องถิ่นวาง จัดทำ และประกาศใช้ผังเมืองของท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ รวมถึงการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ด้วย¹³ นอกจากนี้ โบราณสถานหรืออาคารที่มีคุณค่าอาจได้รับแรงจูงใจทางภาษี คือ การยกเว้นภาษีมรดก และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีมูลค่าเพิ่ม หากมีการอนุรักษ์อาคารซึ่งจะต้องเป็นไปตามระเบียบและเงื่อนไขที่กำหนด

ประเทศสหรัฐอเมริกา : สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศประชาธิปไตยตั้งแต่การประกาศอิสรภาพหลังสงครามปฏิวัติในช่วง ค.ศ. 1775-1783 และมีพัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลังสงครามกลางเมืองช่วง ค.ศ. 1861-1865 และการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันในช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1960 สหรัฐอเมริกามีลักษณะของการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจมาตั้งแต่การประกาศอิสรภาพ การอนุรักษ์แหล่งโบราณคดีในสหรัฐอเมริกาได้มีการดำเนินการหลังจากการอนุรักษ์อุทยานแห่งชาติซึ่งเป็นแหล่งธรรมชาติ โดยใน ค.ศ. 1906 รัฐบาลได้ออกกฎหมายรักษาของโบราณ (Antiquities Act) ซึ่งมีข้อจำกัดคือจะต้องเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลเข้าครอบครองเท่านั้น¹⁴ ส่วนการอนุรักษ์อาคารที่มีคุณค่าทางสถาปัตยกรรมได้มีการริเริ่มโดยภาคเอกชน เช่น อาคาร Independence Hall มลรัฐเพนซิลวาเนียใน ค.ศ. 1813 โดยที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครอง (Fitch 1990) ส่วนการอนุรักษ์เชิงพื้นที่ ได้มีการประกาศย่านอนุรักษ์เป็นแห่งแรกในเมือง Charleston มลรัฐ South Carolina ใน ค.ศ. 1931 ซึ่งเป็นการประกาศโดยประชาชนและรัฐบาลท้องถิ่น¹⁵ การประกาศย่านประวัติศาสตร์นี้ทำได้โดยอาศัยกฎหมายโซนนิ่งหรือข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งรัฐบาลกลางออกกฎหมายมาตรฐานให้รัฐบาลของมลรัฐต่างๆ ออกกฎหมาย เพื่อถ่ายโอนอำนาจการออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้เอง เรียก A Standard State Zoning Enabling Act ตั้งแต่ ค.ศ. 1924 และกฎหมายในลักษณะเดียวกันให้รัฐบาลท้องถิ่นวาง จัดทำ และประกาศใช้ผังเมืองของตนเองได้ เรียก A Standard State City Planning Act ตั้งแต่ ค.ศ. 1928 จนกระทั่งใน ค.ศ. 1966 รัฐบาลกลางจึงได้ออกกฎหมายอนุรักษ์ประวัติศาสตร์แห่งชาติ (National Historic Preservation Act) ซึ่งทำให้สามารถประกาศย่านประวัติศาสตร์ (historic districts) ได้โดยในช่วงแรกรัฐบาลกลางเป็นผู้ประกาศแต่ต่อมาได้ออกกฎหมายถ่ายโอนอำนาจนี้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นใน ค.ศ. 1980 ในด้านแรงจูงใจเพื่อการอนุรักษ์ หลังจากการปฏิรูปภาษีใน ค.ศ. 1978 สหรัฐอเมริกาได้มีระบบการนำค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูอาคารมาขอหักภาษีได้โดยตรง เรียก rehabilitation tax credit นอกจากนี้ยังการลดภาษีอสังหาริมทรัพย์หรือ property tax abatement และ

กลไกแรงจูงใจอื่นๆ เช่น การโอนสิทธิการพัฒนาที่กำหนดโดยท้องถิ่นในข้อกำหนดโซนนิ่ง และการโอนบางส่วนของอาคารอนุรักษ์ให้แก่องค์กรอนุรักษ์ เรียก preservation easement เพื่อลดภาระด้านภาษีอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ ระบบแรงจูงใจจะแตกต่างกันไปตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ

ประเทศญี่ปุ่น : ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1868 (ตรงกับสมัยต้นรัชกาลที่ 5) แต่เห็นเป็นรูปธรรมในจากการปฏิรูปไทโชในช่วง ค.ศ. 1912-1926 การถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1947 โดยกฎหมาย Local Autonomy Law การอนุรักษ์เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1871 โดยเน้นโบราณสถานประเภทวัดและวัตถุโบราณ จากนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์อีกหลายฉบับ จน ค.ศ. 1950 จึงได้รวบรวมกฎหมายต่างๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน เรียกกฎหมายอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรม¹⁶ โดยมีระบบการขึ้นทะเบียนที่ซับซ้อน แบ่งเป็นหลายประเภททั้งที่จับต้องได้และจับต้องไม่ได้ รวมทั้งสามารถขึ้นทะเบียนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้ด้วย กฎหมายฉบับนี้ใน ค.ศ. 1954 ได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการขึ้นทะเบียนได้เองด้วย ในส่วนของย่านอนุรักษ์ ได้มีการประกาศย่านอนุรักษ์เป็นครั้งแรกโดยรัฐบาลท้องถิ่นใน ค.ศ. 1968 ที่เมือง Kanazawa และ Kurashiki ซึ่งทำได้ตามกฎหมายผังเมืองที่มีการแก้ไขในปีเดียวกันที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจวางแผนและประกาศใช้ผังเมืองของตนเองได้¹⁷ ต่อมาใน ค.ศ. 1975 ได้มีการแก้ไขกฎหมายอนุรักษ์ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมให้มีการประกาศย่านอนุรักษ์ที่เรียกว่า Dentotekiken Zobutsugan Hozon Chiku (เรียกอย่างย่อว่า Denken-Chiku) ซึ่งแปลเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Preservation District of Groups of Important Buildings หรือ ย่านอนุรักษ์กลุ่มอาคารสำคัญ ทำให้เกิดการบูรณาการการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ระหว่างการผังเมืองกับการอนุรักษ์ ซึ่งหลายแห่งได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนแบบที่เรียกว่า Machizukuri และต่อมาใน ค.ศ. 1994 จึงได้มีการกำหนดให้มีมาตรการแรงจูงใจทางภาษี เพื่อการอนุรักษ์อาคารของเอกชนในย่านอนุรักษ์ดังกล่าว

ตารางที่ 3 วิวัฒนาการของการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในประเทศกรณีศึกษาโดยสรุป

ลำดับเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง	ปีที่เริ่มดำเนินการ (คริสต์ศักราช)		
	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ญี่ปุ่น
1) การเป็นประเทศประชาธิปไตย	1688-1832	1775-1783	1868-1880S
2) การออกกฎหมายอนุรักษ์โบราณสถานแบบของโบราณ	1882 (Ancient Monuments Act)	1906 (Antiquities Act)	1871 (Historic Objects Preservation Proclamation)
3) การถ่ายโอนอำนาจ/ภารกิจสู่ส่วนท้องถิ่น	1944	(ตั้งแต่ประกาศอิสรภาพ)	1947
4) การกระจายอำนาจทางผังเมือง (ท้องถิ่นวางแผนเมืองและบังคับใช้โดยกฎหมายท้องถิ่น)	1947 (listed buildings)	1924 (Zoning) 1928 (Planning)	1968
5) การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์โดยใช้ข้อกำหนดท้องถิ่นในผังเมือง	1967	1931 เมือง Charleston	1968 มี 2 เมืองคือ (Kanazawa และ Kurashiki)
6) การเพิ่มเติมย่านประวัติศาสตร์ในกฎหมายอนุรักษ์หรือผังเมือง	1968 เรียก Conservation Area	1965 เรียก Historic District	1975 เรียก Denken-Chiku (ชื่อย่อ)
7) การสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์	1953 (ยกเว้นภาษีมรดก)	1978 (นำค่าฟื้นฟูมาหักภาษี)	1994 (เงินสมทบการซ่อมแซม)

4. ประเด็นของการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ผ่านชุมชนนาร่อง 4 ชุมชน

จากการทบทวนเรื่องการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในต่างประเทศ ที่มีการริเริ่มจากภาคประชาชนและ/หรือท้องถิ่นก่อน จากนั้นรัฐบาลกลางจึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายและการจัดหาแรงจูงใจ เพื่อให้ภาคประชาชนและท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ แม้ว่าแต่ละประเทศจะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันดังกล่าว จากการสำรวจอย่างเร็วทั้ง 140 ชุมชน พบว่าทั้งชุมชนที่ให้ความสนใจและที่ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องการอนุรักษ์ ซึ่งวิธีการในการอนุรักษ์นั้นแตกต่างกัน เช่น ในชุมชนที่ไม่ได้สนใจเรื่องการอนุรักษ์ หากต้องการดำเนินการในขั้นแรก อาจจะต้องเน้นในเรื่องของการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจก่อน แต่สำหรับชุมชนที่เข้าใจแล้วและต้องการอนุรักษ์ให้เป็นรูปธรรม จะดำเนินการในขั้นต่อไปอย่างไร มีกลไกอะไรบ้างที่จะช่วยให้ทำได้สำเร็จ

ดังนั้น ในการศึกษาชุมชนนาร่องที่มีการสำรวจในรายละเอียด จึงได้เน้นชุมชนที่เห็นความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมของตนและมีความประสงค์จะอนุรักษ์ จากข้อจำกัดทั้งทางด้านเวลาและงบประมาณ จึงได้กำหนดชุมชนนาร่องของแต่ละภาคไว้ภาคละ 1 ชุมชน รวมเป็น 4 ชุมชนที่มีความเคลื่อนไหวด้านการอนุรักษ์ในชุมชนแล้ว มีผู้ประสานงานในชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่นยินดีให้ข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนได้ โดยในภาคเหนือได้แก่ชุมชนตรอกบ้านจิ้น จังหวัดตาก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ ชุมชนบริเวณถนนสุนทรวิจิตร จังหวัดนครพนม ภาคกลางรวมตะวันออก ได้แก่ชุมชนริมน้ำจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี และภาคใต้ ได้แก่ ชุมชนบริเวณถนนหลังสวน อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ช่วงเวลาสำรวจทั้ง 4 ชุมชน อยู่ในระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม 2553 ชุมชนที่ศึกษาทั้งหมดมีเจ้าของอาคารและที่ดินเป็นเอกชนรายย่อยเกือบทั้งหมด

ชุมชนตรอกบ้านจิ้น จังหวัดตาก ตั้งอยู่ในตัวเมืองตากใกล้แม่น้ำปิง ซื่ออย่างเป็นทางการคือชุมชนระแหง เป็นชุมชนที่สะท้อนให้เห็นถึงการอพยพเข้ามาของชาวจีน เพื่อทำการค้าในสมัยรัชกาลที่ 5 และเป็นศูนย์กลางเมืองตาก ในสมัยนั้น ลักษณะเด่นของอาคารบ้านเรือน คือ มีอาคารทรงไทยและเรือนแถวไม้สักที่มีสวดลายตกแต่งประณีตสวยงาม ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2495 ได้มีการถมคลองทำถนน ตรอกบ้านจิ้นได้ลุดบบาทและกลายเป็นย่านชุมชนเก่าท่ามกลางเมืองสมัยใหม่ ด้านการอนุรักษ์ได้มีการรวมตัวในชุมชนเป็นชมรมตรอกบ้านจิ้นรวบรวมประวัติของชุมชน และในด้านสถาปัตยกรรมมีคณาจารย์และศิษย์เก่าจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังสนับสนุนในการศึกษาและบันทึกอาคารสำคัญในชุมชน ประเด็นสำคัญของตรอกบ้านจิ้น คือ ชุมชนต้องการจะอนุรักษ์และมีสถาบันการศึกษาสนับสนุน แต่ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เนื่องจากรัฐไม่มีกลไกหรือแนวทาง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด ในขณะที่เกี่ยวกับอาคารไม้ทรงไทยหลายหลังก็ทรุดโทรมและมีแนวโน้มนำสูญสลาย

ชุมชนบริเวณถนนสุนทรวิจิตร ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขงในเขตเทศบาลเมืองนครพนม เป็นชุมชนที่มีประวัติเกี่ยวข้องกับกาอพยพของชาวเวียดนามในช่วงสงครามกลางเมือง รวมทั้งชาวคริสต์ที่อพยพเข้ามาด้วย อาคารในชุมชนมีทั้งห้องแถวชั้นเดียวเป็นไม้ผสมปูน และอาคารที่ได้รับอิทธิพลจากอาณานิคมของฝรั่งเศส การศึกษาความสำคัญ of ชุมชน ได้มีสถาบันการศึกษาทำไว้แล้ว เช่น คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่นและสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ประเด็นสำคัญของการอนุรักษ์ชุมชนนี้ คือ ในช่วงก่อนหน้า เทศบาลได้มีโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์ริมแม่น้ำโขง และได้ซื้อหรือเวนคืนอาคารเก่าริมน้ำไปบางส่วน และมีแผนงานจะรื้อทั้งหมด ขณะที่ในชุมชนเองยังไม่มีกรรวมตัว แต่ได้เคยจัดกิจกรรมงานรำลึกถึงอดีตของเมืองเรียก อ่อนซอนนครพนม หลังจากการศึกษาของสถาบันต่างๆ ทำให้เทศบาลและผู้อยู่อาศัยหลายรายเริ่มตระหนักในเรื่องของการอนุรักษ์ แต่ไม่ทราบว่าจะต้องเริ่มอย่างไร องค์กรท้องถิ่นที่สนใจในโครงการนอกจากเทศบาลแล้ว ยังมีองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดนครพนมและหอการค้า ซึ่งเล็งเห็นประโยชน์ของการฟื้นฟูชุมชนให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

ชุมชนริมน้ำจันทบุรี ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำจันทบุรีในเขตเทศบาลเมืองจันทบุรี เป็นชุมชนที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน แต่มีการพัฒนามาในสมัยรัชกาลที่ 5 เช่นเดียวกับชุมชนประวัติศาสตร์ที่ได้สำรวจเป็นส่วนมาก รูปแบบของชุมชนเป็นย่านถนนพาณิชย์กรรมที่ขนานไปกับแม่น้ำ มีชุมชนชาวคริสต์อยู่กึ่งหนึ่งของแม่น้ำ ส่วนในชุมชนมีทั้งชาวไทยเชื้อสายต่างๆ ทั้งจีนและญวน มีการรวมกลุ่มเพื่อการอนุรักษ์ชุมชนอย่างเข้มแข็งและจัดกิจกรรมเพื่อประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลมากนัก นอกจากนั้นชุมชนยังเคยประสบความเสี่ยงจากโครงการป้องกันน้ำท่วมที่จะต้องรื้ออาคารริมฝั่งแม่น้ำเพื่อทำพนังป้องกันน้ำท่วม แต่ปัจจุบันได้มีระบบป้องกันน้ำท่วมแบบอื่นแล้ว ชุมชนนี้ได้มีสถานศึกษาทำวิจัยไว้หลายแห่งตั้งแต่สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร และที่ดำเนินการใกล้ชิดกับชุมชนคือสถาบันอาศรมศิลป์ ประเด็นสำคัญของชุมชนคือการขาดการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จากเทศบาล แต่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานพาณิชย์จังหวัดและทุนวิจัยจากสถาบันอาศรมศิลป์ ในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการอนุรักษ์และงบประมาณในการซ่อมแซมอาคารสำคัญจากการเคหะแห่งชาติ แต่การสนับสนุนดังกล่าวจะไม่ยั่งยืนเท่ากับการสนับสนุนจากเทศบาล



ชุมชนตรอกบ้านจัน จังหวัดตาก



ชุมชนริมน้ำจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี



ชุมชนบริเวณถนนสุนทรวิจิตร จังหวัดนครพนม



ชุมชนบริเวณถนนหลังสวน จังหวัดชุมพร

ชุมชนบริเวณถนนหลังสวน ตั้งอยู่บนถนนสายหลักของอำเภอหลังสวนในเขตเทศบาลเมืองหลังสวน จังหวัดชุมพร ชุมชนนี้มีประวัติเกี่ยวพันกับการจัดตั้งหัวเมืองและมณฑลในสมัยรัชกาลที่ 5 มีอาคารที่ยังคงหลงเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก เป็นห้องแถวไม้สองชั้นมีการตกแต่งลวดลายสวยงามหลายหลัง ในชุมชนมีผู้สนใจประวัติศาสตร์ของชุมชนและมีเครือข่ายในเรื่องการอนุรักษ์ แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างใดเนื่องจากไม่มีกลไกของการอนุรักษ์จากหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้หารือกับคณะเทศมนตรีแล้ว พบว่าทางเทศบาลมีความสนใจในการอนุรักษ์อาคารและมีความตั้งใจที่นำโครงการอนุรักษ์ชุมชนเข้าในแผนพัฒนาเทศบาลต่อไป ประเด็นสำคัญของชุมชนนี้คือ มีความตั้งใจจะอนุรักษ์แต่ไม่ทราบว่าจะต้องเริ่มอย่างไร นอกจากนั้นในช่วงสำรวจชุมชนยังมิได้มีการรวมกลุ่ม คงมีแต่บุคคลผู้สนใจในเรื่องประวัติศาสตร์ท้องถิ่น แต่มีแนวโน้มของการรวมกลุ่มเพื่อการอนุรักษ์ที่ดี

5. สรุปประเด็นวิกฤตในการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ของไทย

ประเด็นที่ได้จากการศึกษาในรายละเอียดทั้ง 4 ชุมชนที่มีร่วมกันคือ ผู้อยู่อาศัยในชุมชนมีความต้องการจะอนุรักษ์แต่ไม่ทราบจะเริ่มอย่างไร ในขณะที่บางชุมชนมีโอกาสได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลแต่บางชุมชนก็ไม่ได้ได้รับความสนใจ นอกจากนั้น แม้ว่าหลายชุมชนจะได้มีการศึกษาทางวิชาการจากสถาบันต่างๆ รวมทั้งการจัดกระบวนการในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่รัฐก็ไม่ได้มีช่องทางหรือกลไกที่จะให้ดำเนินการต่อไปได้อย่างชัดเจน การศึกษาต่างๆ จึงยุติไว้ที่การอธิบายคุณค่าความสำคัญของชุมชน ลักษณะทางสถาปัตยกรรมและวิถีชีวิตในด้านต่างๆ ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในต่างประเทศซึ่งมีกลไกการอนุรักษ์ที่ชัดเจน ในที่นี้จึงขอนำเสนอประเด็นที่น่าจะนำไปสู่โอกาสของการดำเนินการในการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์ในอนาคตสำหรับประเทศไทย 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) การเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ แต่เดิมการอนุรักษ์เน้นเรื่องการรักษาโบราณสถานที่เป็นของโบราณหรือซากปรักหักพัง มีข้อสังเกตว่าการออกกฎหมายโบราณสถานของต่างประเทศทั้ง 3 แห่งนั้น รัฐมีข้อจำกัดในด้านกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน บางประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาถูกจำกัดเฉพาะพื้นที่ของรัฐเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ ของไทยคล้ายของประเทศอังกฤษที่ไม่ได้ระบุว่าโบราณสถานจะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐเท่านั้น แต่เป็นของผู้ใดก็ได้หากเข้านิยามตามมาตรา 4 และเนื่องจากข้อจำกัดด้านกรรมสิทธิ์นี้เอง จึงมักพบว่ารัฐมักจะประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานที่เป็นวัด วัง หรือพื้นที่สาธารณะอื่นๆ ได้เป็นส่วนใหญ่ ส่วนทรัพย์สินของเอกชนที่ขึ้นทะเบียนมีน้อยมาก โดยเฉพาะชุมชนประวัติศาสตร์นั้นแทบไม่มีเลย ยกเว้นชุมชนตึกแถวเช่นที่หน้าพระลาน ท่าช้าง ท่าเตียน (ทั้งสามชุมชนขึ้นทะเบียนโบราณสถานเมื่อ พ.ศ. 2544) อยู่ในความดูแลของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่มีความซับซ้อนด้านกรรมสิทธิ์ อาจกล่าวได้ว่าการขึ้นทะเบียนโบราณสถานนั้นเหมาะสำหรับอาคารหรือสิ่งก่อสร้างเดี่ยวหรือกลุ่มอาคารที่มีพื้นที่ไม่มากเพราะมีการรอนสิทธิในทรัพย์สินมาก ส่วนที่มีพื้นที่กว้างขึ้น เช่น ชุมชนหรือย่านประวัติศาสตร์นั้นผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นเอกชนจำนวนมากและอาคารก็ไม่ได้มีคุณค่าหมดทุกอาคาร จึงเป็นการยากที่จะขึ้นทะเบียนโบราณสถานประเภทย่านหรือชุมชนประวัติศาสตร์ภายใต้กฎหมายโบราณสถานของไทย ในต่างประเทศจึงแก้ปัญหาโดยใช้กฎหมายอื่นนอกเหนือจากกฎหมายโบราณสถาน ให้มีกระบวนการจากท้องถิ่นและชุมชนในการประกาศเป็นย่านประวัติศาสตร์ได้ ส่วนกฎหมายโบราณสถานก็ยังคงใช้ปกป้องพื้นที่ประเภทโบราณสถานได้เหมือนเดิมและก็น่าจะเป็นภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรอนุรักษ์ส่วนกลางของรัฐเช่นเดิมเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว

2) การผนวกการอนุรักษ์ชุมชนเข้ากับแผนพัฒนาเมืองและผังเมือง ในข้อนี้มี 3 ประเด็นย่อย ได้แก่ ก) ขนาดพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ ข) การออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน และ ค) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

ก) ขนาดพื้นที่ของย่านประวัติศาสตร์ ในผังเมืองรวมของไทยสามารถกำหนดย่านอนุรักษ์ศิลปกรรมและสถาปัตยกรรมได้ (มักใช้สีน้ำตาลอ่อนในแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน) แต่พื้นที่ดังกล่าวมีขนาดใหญ่มากเมื่อเทียบกับขนาดของชุมชนประวัติศาสตร์ที่ได้สำรวจ ตัวอย่างเช่นในกรุงเทพมหานคร พื้นที่อนุรักษ์ในผังเมืองรวม คือ กรุงรัตนโกสินทร์ ในขณะที่ชุมชนประวัติศาสตร์เช่นท่าเตียน หน้าพระลาน ท่าช้าง สามแพร่ง แต่ละชุมชนมีขนาดเล็กกว่ามาก พื้นที่อนุรักษ์กรุงรัตนโกสินทร์ได้รวมเอาบริเวณที่มีอาคารสมัยใหม่อยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก จึงมีข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่ลงรายละเอียด ส่งผลให้การปกป้องคุ้มครองเป็นไปได้อย่างไม่สมบูรณ์ ส่วนใหญ่จึงใช้กฎหมายอื่นประกอบอีกชั้นหนึ่ง (เรียก overlay zoning) โดยเฉพาะข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 9 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในพื้นที่กรุงรัตนโกสินทร์ และในจังหวัดอื่น เช่น เทศบัญญัติเทศบาลตำบลเชียงคานที่ประกาศใช้เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ชุมชนบริเวณถนนชายโขงเมื่อ พ.ศ. 2553 ในขณะที่ในต่างประเทศ พื้นที่ของย่านอนุรักษ์ทั้งในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่นที่ประกาศในกฎหมายผังเมือง มีขนาดเล็กกว่ามากและคล้ายกับขอบเขตของชุมชนประวัติศาสตร์ที่ได้สำรวจ จึงมีข้อกำหนดที่ลงรายละเอียดซึ่งจะนำไปสู่การให้แรงจูงใจในการอนุรักษ์แก่เอกชนได้ เพราะจำเพาะเจาะจงกว่า และปัญหาที่อาจจะเกิดจากการรอนสิทธิน้อยกว่าการประกาศพื้นที่กว้างๆ

ข) การออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน นอกจากความแตกต่างด้านขนาดและขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์แล้ว การออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยยังแตกต่างจากของต่างประเทศที่เป็นกรณีศึกษาด้วย ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมทั้งผังเมืองรวมของไทยนั้น ประกาศเป็นกฎกระทรวงซึ่งต้องใช้อำนาจจากรัฐบาลกลาง ในขณะที่ทั้งสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น รัฐบาลกลางได้แก้ไขกฎหมายที่ถ่ายโอนอำนาจไปยังรัฐบาลท้องถิ่นในการวางแผนผังเมือง และประกาศใช้ผังเมืองด้วยตนเอง โดยในการออกข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นกฎหมายระดับท้องถิ่น (zoning ordinance) ซึ่งข้อดีคือลดขั้นตอนการประกาศใช้และรัฐบาลท้องถิ่นกับประชาชนจะได้ใช้กระบวนการปรึกษาหารือได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้ข้อกำหนดผังเมืองเป็นกฎหมายท้องถิ่นในประเทศไทยมักจะมีประเด็นเรื่องการรอนสิทธิ หรือการใช้สิทธิพลในท้องถิ่นต่อประชาชน แต่ในทางกลับกันก็อาจมีข้อโต้แย้งว่าหากยังใช้กฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายจากรัฐบาลกลาง ก็จะมีสิทธิพลจากการเมืองส่วนกลางด้วยเช่นกัน ในเรื่องนี้หากขาดธรรมาภิบาล ความเป็นธรรมและความโปร่งใสในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบร่วมกันแล้ว ไม่ว่าจะใช้วิธีใดก็มีข้อเสียทั้งสิ้น

ค) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในต่างประเทศการอนุรักษ์ชุมชนประวัติศาสตร์จะเป็นหนึ่งในแผนงานโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแผนงานโครงการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผังเมืองซึ่งจัดทำและใช้บังคับโดยท้องถิ่นดังได้กล่าวแล้ว แต่เนื่องจากผังเมืองรวมของไทยยังใช้กฎหมายจากส่วนกลาง ความสอดคล้องดังกล่าวจึงเกิดขึ้นได้ยากเพราะเป็นเรื่องของคนละหน่วยงาน ดังนั้น จึงมักจะพบว่าโครงการพัฒนาเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะมีผลต่อการสูญสลายของชุมชนประวัติศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาชุมชนตัวอย่างที่จังหวัดนครพนมกับจังหวัดจันทบุรี ที่มีโครงการก่อสร้างพังกั้นน้ำท่วมและปรับปรุงภูมิทัศน์ให้เป็นสวนสาธารณะริมแม่น้ำ ซึ่งเห็นได้ชัดว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับท้องถิ่นเอง ยังไม่มีประสิทธิภาพและขาดธรรมาภิบาล

3) แรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์มักถูกเข้าใจว่าต้องมาจากจิตสำนึกและต้องใช้งบประมาณสูง นอกจากนั้น อาคารและที่ดินในชุมชนประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่มักเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ซึ่งหากมีการอนุรักษ์ก็หมายถึงการอนุรักษ์ในการพัฒนาทรัพย์สิน ทางหนึ่งรัฐบาลจะทำได้เพื่อลดแรงกดดันหรือชดเชยสิทธิ์ที่เสียไปและลดภาระด้านงบประมาณก็คือการจัดหาแรงจูงใจ¹⁸ ซึ่งในประเทศที่ได้ศึกษาทั้ง 3 แห่งก็มีระบบแรงจูงใจทั้งสิ้น สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีโครงการนำร่องในการให้แรงจูงใจตามโครงการสิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมดังได้กล่าวแล้ว เมื่อโครงการแล้วเสร็จไม่พบว่ารัฐบาลได้นำหลักการนี้ไปพิจารณาต่อ อีกทั้งโครงสร้างภาษีของไทยแตกต่างจากประเทศที่ศึกษา เช่น ไทยไม่มีภาษีอสังหาริมทรัพย์ มีแต่ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งอัตราภาษีค่อนข้างต่ำ จึงเป็นไปได้ยากที่จะมีแรงจูงใจดังกล่าว ดังนั้น หากต้องการให้มีมาตรการทางภาษี อาจต้องพิจารณาภาษีในส่วนอื่นเพิ่มเติม เช่น การยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะในอาคารอนุรักษ์ของเอกชน หรือการนำค่าซ่อมแซมที่ถูกหลักวิชาการได้รับการรับรองจากรัฐไปหักภาษีเงินได้ของบุคคลหรือองค์กร แต่หากไม่มีมาตรการแรงจูงใจใดๆ การรักษาสถาปัตยกรรมประวัติศาสตร์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนก็ยากที่จะทำให้เกิดขึ้นได้จริง.

เชิงอรรถ

¹ Feilden, Bernard M. & Jokilehto, Jukka. **Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites**, second edition (Rome: ICCROM, 1998), pp. 11-12; ปิ่นรัชฎ์ กาญจนนัชรูติ,

การอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมและชุมชน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 123.

² สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าวิทยาเขตเจ้าคุณทหารลาดกระบัง, **สถาปัตยกรรมไทยพื้นถิ่น** (กรุงเทพฯ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์, 2524. (หมายเหตุ ชื่อสถาบันฯ ในขณะนั้น)

³ อนุวิทย์ เจริญศุภกุล และวิวัฒน์ เดมีพันธิ์, **เรือนล้านนาไทยและประเพณีการปลูกเรือน** (กรุงเทพฯ : สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์, 2539).

⁴ อรศิริ ปาณินท์, **บ้านและหมู่บ้านพื้นถิ่น** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540).

⁵ นกุล ชมพูนิช, **วัฒนธรรมลุ่มน้ำนครชัยศรี** (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2540)

⁶ เอนก นาวิกมูล, **ตลาดเก่าๆ** (กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2553)

⁷ ประชาคม ลุนาชัย, **พิมพ์ครั้งแรก, ในตลาดมีชีวิต ในวิถีมีชีวิต** (กรุงเทพฯ : อินสปายร์, 2554)

⁸ สำนักโบราณคดี, **การจัดลำดับความสำคัญโบราณสถาน** (สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร : ม.ป.ป.) หน้า, 3.

⁹ กรมโยธาธิการและผังเมือง, **การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช** (กรุงเทพฯ : กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย, 2542), หน้า 113-114.

¹⁰ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **ระบบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1** (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548), หน้า 48-49.

¹¹ สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์, **183 มรดกสถาปัตยกรรมในประเทศไทย เล่ม 2** (กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง, 2555), หน้า 291.

¹² Ross, Michael, **Planning and the Heritage: Policy and Procedure**, Second edition (London: F & FN Spon, 1995), p. 12.

¹³ Pendlebury, John, "United Kingdom," in **Pickard, Roberts (ed.) Policy and Law in Heritage Conservation** (London : Spon, 2001), p. 289.

¹⁴ Murtagh, William, J., **Keeping Time: The History and Theory of Preservation in America**. (New York : Sterling, 1988), p. 53.

¹⁵ Tyler, Norman, **Historic Preservation: An Introduction to Its History, Principles and Practices** (New York : W.W. Norton, 2000), p. 59.

¹⁶ Asano, Satoshi, "The Conservation of Historic Environment in Japan," **Built Environment**, 25 (3), 1999, pp. 236-243.

¹⁷ Sorensen, Andre, **The Making of Urban Japan** (London : Routledge. 2004)

¹⁸ Schuster, J. Mark et. al (eds.), **Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation** (Hanover and London: University Press of New England, 1997), pp. 49-50.

บรรณานุกรม

- กรมโยธาธิการและผังเมือง (2542). **การผังเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช**. กรุงเทพฯ : กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.
- ประชาคม ลุนาชัย (2554). **ในดลาคมีชีวิต ในวิถีมีชีวิต**. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ : อินสปายร์.
- ปิ่นรัชฎ์ กาญจนะขิรติ (2552). **การอนุรักษ์มรดกสถาปัตยกรรมและชุมชน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พนันท์ ตาปนานนท์ (2543) “บริบทพื้นฐานกฎหมายผังเมืองไทย” เอกสารบทความวิชาการประกอบการสัมมนาการประชุมวิชาการ การออกแบบและวางผังชุมชนเมืองและผังเมือง ครั้งที่ 1 เรื่อง “มหานคร” 24 มกราคม 2543. ภาควิชาการวางแผนภาค และเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นกุล ชมภูนิช (2540). **วัฒนธรรมลุ่มน้ำนครชัยศรี**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าวิทยาเขตเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (2524).
- สถาปัตยกรรมไทยพื้นถิ่น**. กรุงเทพฯ : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ (2555). **183 มรดกสถาปัตยกรรมในประเทศไทย เล่ม 2**. กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2548). **ระบบเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางวัฒนธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักโบราณคดี (ม.ป.ป.). **การจัดลำดับความสำคัญโบราณสถาน**. สำนักโบราณคดี กรมศิลปากร.
- อรศิริ ปาณินท์ (2540). **บ้านและหมู่บ้านพื้นถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุวิทย์ เจริญศุภกุล และวิวัฒน์ เตมียพันธ์ (2539). **เรือนล้านนาไทย และประเพณีการปลูกเรือน**. กรุงเทพฯ : สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์.
- เอนก นาวิกมูล (2553). **ตลาดเก่าๆ**. กรุงเทพฯ : แสงดาว.
- Asano, Satoshi (1999) “The Conservation of Historic Environment in Japan”. *Built Environment*. 25 (3), pp. 236-243.
- Delafons, John (1997). *Politics and Preservation: A Policy History of the Built Heritage 1882-1996*. London: F & FN Spon.
- Feilden, Bernard M. & Jokilehto, Jukka (1998). *Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites*. second edition, Rome: ICCROM.
- Fitch, James Marston (1990). *Historic Preservation: Curatorial Management of the Built World*. Charlottesville: University Press of Virginia.
- MEXT (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) (2006). http://mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpac200601/002/001.htm <สืบค้น 1 ธันวาคม ค.ศ 2009>
- MEXT (2007). *FY 2006 White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology*. Tokyo.
- Murtagh, William, J. (1988). *Keeping Time: The History and Theory of Preservation in America*. New York: Sterling.
- Pendlebury, John (2001) “United Kingdom” in Pickard, Roberts (ed.). *Policy and Law in Heritage Conservation*. London: Spon, pp. 289-313.
- Ross, Michael (1995). *Planning and the Heritage: Policy and Procedure*. Second edition, London: F & FN Spon.
- Schuster, J. Mark et. al (eds.) (1997). *Preserving the Built Heritage: Tools for Implementation*. Hanover and London: University Press of New England.
- Sorensen, Andre (2004). *The Making of Urban Japan*. London: Routledge.
- Stipe, Robert E. (ed.) (2003). *A Richer Heritage: Historic Preservation in the Twenty-First Century*. Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press.
- Tyler, Norman (2000). *Historic Preservation: An Introduction to Its History, Principles and Practices*. New York: W.W. Norton.
- UNESCO (1987). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*. Paris : UNESCO.

Critical Issues on the Conservation of Historic Urban Community for Thailand

Yongthanit Pimolsathein, Ph.D

Associated Professor, Faculty of Architecture and Planning, Thammasat University

Abstract

During the past two decades, there has been a movement on the conservation of small historic urban communities which is different from the national conservation mainstream on ancient monuments and archaeological areas. However, the conservation of most of those historic communities does not receive a clear attention or promotion from the both central and local governments. Most of the government supportive activities are in the form of cultural tourism to revive the declined local economy while the important physical elements in the community are neglected, leading to the disappearance of historic buildings and urban form. This paper examines and identifies the existing 140 historic urban communities in 54 provinces in Thailand through the rapid survey and selects 4 communities for the detail study. Most of the historic communities share their origins as a result of the construction of regional railways and waterways during the reign of King Rama V (1868-1919). The selection of 4 communities is based on willingness of the residents to preserve the buildings and the intention to undertake the conservation action in the future. Through the consultation process, it is found that the 4 communities would like to conserve both the buildings and way of life but there is no proper guidance from the government. Threats to historic communities include the government's infrastructure development projects, complicity of tenure and property ownerships, and shortage of conservation resources in terms of finance, construction materials as well techniques. The case study from foreign countries that have mechanisms in conserving small historic urban communities shows that the successful conservation of historic urban communities come from the demand of the local residents together with local government, leading to the subsequent improvement of legislation from the central government to enabling the local and citizens to launch the conservation program on their own efforts with available supports and incentives. It is unfortunate that there is no such provision in Thailand and thus has become the current critical issue for those who would like to conserve their own communities.

Keywords : historic urban community, conservation