

การอนุรักษ์ย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา Conservation of Historic Districts in the United States

ดร.สาลิณี ศุกลรัตน์เมธี

อาจารย์ประจำสาขาสถาปัตยกรรมและการวางแผน

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

บทคัดย่อ

การอนุรักษ์ย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์เป็นการป้องกันกลุ่มอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมจากการถูกรื้อถอนหรือทำลายโดยการขยายตัวของเมือง รวมทั้งส่งเสริมลักษณะเด่นทางวัฒนธรรมของเมือง ดังที่ได้ปฏิบัติกันมาในหลายๆ ชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกา หากแต่การอนุรักษ์พื้นที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมากซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน และเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางกฎหมายจำกัดสิทธิ์การใช้งาน ทำให้หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการคัดเลือกย่านประวัติศาสตร์และกำหนดขอบเขตย่านเป็นประเด็นถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์มานานจากนักวิชาการด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี อนุรักษ์ ประชาชนทั่วไปและนักการเมือง บทความนี้จะนำเสนอถึงประเด็นต่างๆ ในการจัดตั้งย่านประวัติศาสตร์หนึ่งๆ เริ่มจากหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์ ประเด็นต่างๆ ทางด้านกฎหมายในการกำหนดย่านประวัติศาสตร์ เช่น การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อปกป้องย่านประวัติศาสตร์และมรดกทางวัฒนธรรมจากการถูกดัดแปลง กรรมสิทธิ์ของเจ้าของอาคาร ผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อเจ้าของอาคารและชุมชนในท้องถิ่น รวมทั้งนโยบายของภาครัฐต่อการอนุรักษ์ ตอนท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในระดับท้องถิ่นที่ส่งเสริมการรับรู้ต่อสถานที่ในย่านนั้น

คำสำคัญ: เมือง, ย่านประวัติศาสตร์, การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์, หลักเกณฑ์

Abstract

The creation of a historic district is to protect cultural and historical value of buildings in the historic area from demolition caused by urban growth. It also promotes the distinctive cultural character of the cities as practiced in many communities in the United States. Since the designation of historical districts finds different expressions among different people and involves the law enforcement in placing restrictions on the uses of property, establishing criteria for historic district selection and boundary decisions has long been discussed and criticized by academics such as historians, archeologists and conservationists, as well as the public and politicians. This article presents issues raised in creating a historic district. It reviews criteria for historic district selection and boundary delineation, as well as issues related to legal defensibility in protecting historical areas including the law enforcement, rights of property owners, economic impact and conservation policies. Finally, it recommends the approaches to successfully achieve local conservation and enhance the sense of place in such district.

Keyword: cities, historic districts, historic preservation, criteria

1. บทนำ

การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ เป็นการเคลื่อนไหวที่แสดงความจำเป็นในการปกป้องคุณค่าทางประวัติศาสตร์ สถาปัตยกรรม สังคม และวัฒนธรรมของพื้นที่หนึ่งๆ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีกลุ่มอาคารหรือโครงสร้างที่ถูกก่อสร้างมาในสมัยใดสมัยหนึ่ง โดยมีความเป็นพิเศษทางสถาปัตยกรรมหรือมีความสอดคล้องกับประวัติศาสตร์ในสมัยนั้น ประเด็นสำคัญในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์คือ การปกป้อง พื้นฟู และซ่อมแซมโบราณสถานและโครงสร้างสำคัญทางประวัติศาสตร์ที่มีอยู่เดิม จากการถูกดัดแปลง รื้อถอนและการก่อสร้างใหม่ที่เข้ากันไม่ได้ เช่น จากการฟื้นฟูเมือง การสร้างทางหลวง หรือการเสนอโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เมื่อมีการอนุรักษ์อย่างถูกวิธี ย่านประวัติศาสตร์สามารถรักษาไว้ซึ่งความรู้ถึงคุณค่าทางวัฒนธรรมได้ยิ่งใหญ่มากกว่าการแยกอนุรักษ์เป็นอาคารๆ มาก เนื่องจากเป็นการรักษาลักษณะเด่นทางวัฒนธรรมของทั้งชุมชน ดังนั้นการกำหนดลักษณะเด่นของชุมชนและลักษณะทางสถาปัตยกรรม จะเป็นแนวทางในการพิจารณาเมื่อมีการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงอาคารในพื้นที่อนุรักษ์ ไม่ว่าจะเป็นการดัดแปลง รื้อถอน หรือก่อสร้างใหม่ ว่าได้รับการรักษาไว้ซึ่งลักษณะเด่นของพื้นที่เพื่อผลทางสุนทรียภาพหรือไม่ อย่างไรก็ดี การที่ภาครัฐจะผลักดันการอนุรักษ์พื้นที่ให้ได้รับการสนับสนุนจากชุมชนนั้น นอกจากจะพิจารณาเหตุผลด้านสุนทรียภาพแล้ว ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ทางวัฒนธรรม การศึกษา และเศรษฐกิจที่ชัดเจนร่วมด้วย

การออกเป็นพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ควรมิวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านเศรษฐกิจ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการค้าและสร้างงานในท้องถิ่นจากกิจกรรมการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่และการท่องเที่ยว ด้านสุนทรียภาพ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อชุมชนในแง่ของความสวยงามและความน่าอยู่ที่เกิดจากพื้นที่ทางประวัติศาสตร์นั้นๆ ด้านวัฒนธรรมและการศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในแง่ตัวอย่างที่ชัดเจนของความเป็นมาในอดีตและวิถีชีวิตของชุมชน และยังช่วยให้เกิดความเข้าใจมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมด้วย ในส่วนของประโยชน์ทางสังคมนั้น การอนุรักษ์ช่วยให้เกิดการพบปะกันทางสังคมของชุมชนและส่งเสริมลักษณะเด่นของเมือง การวางแผนการอนุรักษ์ที่ดีจะช่วยให้พื้นที่ที่ซบเซาตกต่ำกลับมีชีวิตชีวาได้

ในทางการวางแผนและผังเมือง การอนุรักษ์ย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์ เป็นการป้องกันกลุ่มอาคารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม จากการถูกรื้อถอนหรือทำลายโดยการขยายตัวของเมือง รวมทั้งส่งเสริมลักษณะเด่นทางวัฒนธรรมของเมือง ดังที่ได้ปฏิบัติกันมาในหลายๆ ชุมชนในประเทศสหรัฐอเมริกา หากแต่การอนุรักษ์พื้นที่เกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมากซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน และเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางกฎหมายจำกัดสิทธิ์การใช้งาน ทำให้หลักเกณฑ์ต่างๆ ในการคัดเลือกย่านประวัติศาสตร์และกำหนดขอบเขตย่านเป็นประเด็นถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์มานาน จากนั้นวิชาการด้านประวัติศาสตร์ โบราณคดี อนุรักษ์ ประชาชนทั่วไปและนักการเมือง บทความนี้จึงนำเสนอถึงประเด็นต่างๆ ในการจัดตั้งย่านประวัติศาสตร์ที่พิจารณาคุณค่าทางประวัติศาสตร์และโบราณคดี ควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจและคุณภาพของสภาพแวดล้อม เริ่มจากหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกย่านประวัติศาสตร์ การกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์ ประเด็นต่างๆ ทางด้านกฎหมายในการกำหนดย่านประวัติศาสตร์ ตอนท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอแนวทางการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในระดับท้องถิ่นที่ส่งเสริมการรับรู้ต่อสถานที่ในย่านนั้น

2. การกำหนดย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์

2.1 การเคลื่อนไหวแรกเริ่มในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์

การอนุรักษ์พื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ของชุมชนในสหรัฐอเมริกา แรกเริ่มพบการใช้กฎหมายการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ค.ศ. 1931 ที่เมืองชาร์ลส์ตัน (Charleston) ในรัฐเซาท์แคโรไลนา (South Carolina) ต่อมา มีการออกกฎหมายควบคุมย่าน ที่ย่านประวัติศาสตร์ Vieux Carré เมืองนิวออร์ลีนส์ (New Orleans) ในรัฐหลุยเซียน่า

(Louisiana) ปี ค.ศ. 1973 เป็นการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางวัฒนธรรมของฝรั่งเศสและสเปน ลักษณะเด่นที่สำคัญคือ องค์ประกอบทางสถาปัตยกรรมหลายรูปแบบในพื้นที่ สามารถเข้ากันได้อย่างกลมกลืน รวมทั้งพื้นที่ส่วนใหญ่ยังคงถูก รักษาไว้ในสภาพเดิม ซึ่งเทศบาลท้องถิ่นได้เข้าเวนคืนที่ดินในการอนุรักษ์เพื่อจุดมุ่งหมายทางสาธารณะ ในส่วนของ อาคารที่สร้างใหม่ ข้อบังคับย่านประวัติศาสตร์กำหนดให้สัมพันธ์กับอาคารที่มีอยู่เดิม เพื่ออนุรักษ์รูปแบบทาง สถาปัตยกรรมของย่าน

ที่เมืองนันทักเก็ต (Nantucket) ในรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) กฎหมายการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ควบคุมเฉพาะองค์ประกอบภายนอกของอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ไม่ได้ให้ความสำคัญกับขนาดอาคารโดยเทียบเคียงกัน รายละเอียด การตกแต่งภายใน หรือโครงสร้างอื่นที่ไม่มีผลต่อการมองเห็นโดยทั่วไป ในการบัญญัติกฎหมายนี้ แตกต่าง จากรัฐหลุยเซียน่า ตรงที่คำนึงถึงแต่เศรษฐกิจโดยรวมของเมืองนันทักเก็ตที่พึ่งพาการท่องเที่ยวเป็นพื้นฐาน และ กฎหมายที่ควบคุมเฉพาะองค์ประกอบภายนอกของอาคารอยู่บนมาตรฐานพอที่จะรับรองว่า เมืองนี้จะคงเป็นสถานที่ที่ ดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้อย่างต่อเนื่อง

ในกรณีของเมืองวิลเลียมสเบิร์ก (Williamsburg) ในรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) กฎหมายการอนุรักษ์ย่าน ประวัติศาสตร์ ใช้เพื่อการฟื้นฟูพื้นที่ให้เป็นย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์มากกว่าการอนุรักษ์ ซึ่งริเริ่มโดยกลุ่มบุคคลรวม กันเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร แทนที่จะเป็นหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ มีบริษัทเอกชนเข้าจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้ นักท่องเที่ยวในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ โดยอาคารจำนวนมากได้รับการสร้างขึ้นใหม่ หรือได้รับการฟื้นฟูคืนสู่รูป แบบเดิม เมืองนี้เป็นที่กล่าวขวัญว่า เป็นตัวแทนของรูปแบบเด่นชัดทางประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรมของเมืองสมัย อาณานิคมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 จากนั้นเป็นต้นมา การจัดทำผังเมืองรวมเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 จึงเน้นความสำคัญ ของสุนทรียภาพและรูปลักษณ์ของเมือง (City of Williamsburg, 1953: 127-134) เช่น การปลูกต้นไม้ริมถนน ย้ายสายไฟและเสาสูงเหนือศีรษะออก จัดองค์ประกอบของเฟอร์นิเจอร์ถนน ประตูทางเข้าสู่เมือง รวมทั้งรูปแบบของย่าน อยู่อาศัย พาณิชยกรรม และพักผ่อนหย่อนใจ

ในปัจจุบัน หลายๆ รัฐในอเมริกา อนุญาตให้ประชาชนเลือกพื้นที่ภายในหมู่บ้าน ชุมชน หรือเมือง เพื่อกำหนด เป็นย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์ โดยกฎหมายการอนุรักษ์ย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์ในแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่าง กันไป รัฐส่วนใหญ่ออกกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานท้องถิ่นของรัฐในการอนุรักษ์ รัฐอื่นๆ หลายรัฐควบคุมอำนาจใน การอนุรักษ์ผ่านทางกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (State Environmental Protection Laws) (Zagars, 1997)

2.2 หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกย่าน และกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์

การพิจารณาดังเกณฑ์ที่เหมาะสมในการคัดเลือกย่าน และกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์เป็นที่ ถกเถียงกันมาก การตั้งเกณฑ์เป็นมาตรฐานเพื่อพิจารณาความรู้สึกลึกซึ้งความงามหรือสุนทรียภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ มาตรการทางกฎหมายควบคุมย่านประวัติศาสตร์ หาข้อสรุปค่อนข้างยาก และเป็นคติความขึ้นศาลกันเป็นเวลาหลายปี (Murtagh, 1997) หากแต่เป็นที่ยอมรับกันว่า สุนทรียภาพมีผลต่อมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ความปลอดภัยของสาธารณะ การท่องเที่ยว เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการศึกษา ข้อเท็จจริงนี้จึงสามารถใช้ได้อย่างเหมาะสม ในการพิจารณาเพื่อ ตั้งเกณฑ์ตัดสินทางด้านสุนทรียภาพของย่านประวัติศาสตร์ การขาดหลักเกณฑ์บังคับที่ชัดเจน มักเป็นอุปสรรคในการ ดำเนินการอนุรักษ์เสมอๆ (Cohen, 2001:15)

The National Register of Historic Places (NRHP) เป็นหน่วยงานขึ้นทะเบียนสถานที่สำคัญทาง ประวัติศาสตร์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1966 เพื่อขึ้นทะเบียนอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าแก่การอนุรักษ์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคัดเลือกย่านหรือพื้นที่สำคัญทางประวัติศาสตร์เพื่อการขึ้นทะเบียน (Murtagh, 1975; Zagars, 1997) โดยพิจารณาจากความสมบูรณ์ทางด้านต่างๆ ดังนี้

- 1) การออกแบบ (Design): พื้นที่นั้นเป็นตัวอย่างของรูปแบบที่เด่นชัดในสมัยใดสมัยหนึ่ง อาจเป็นลักษณะทางสถาปัตยกรรมหรือหลักการก่อสร้าง ไม่ว่าจะเป็นคล้ายคลึงหรือแตกต่างในการเชื่อมโยงรายละเอียดอย่างกลมกลืน ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ต้องอนุรักษ์คือ ความเป็นรูปแบบเดียวกันของเส้นหลังคาและแนวถอยร่น ความสอดคล้องกันของสีสัน พื้นผิว และชนิดของวัสดุ ขนาดของช่องเปิด และรายละเอียดทางสถาปัตยกรรม
- 2) ที่ตั้ง (Location): ส่วนใหญ่ของพื้นที่ที่มีการเชื่อมโยงของอาคารกับโครงสร้าง ยังคงถูกรักษาไว้ในที่ดั้งเดิม หรือสามารถซ่อมแซมให้ใช้งานได้ตามสภาพเดิมหรือใช้งานได้ในปัจจุบัน
- 3) ฉาก (Setting): พื้นที่นั้นมีจุดนำสายตาที่แสดงลักษณะเฉพาะของชุมชนหรือเมือง หรือมีเส้นขอบเขต (โดยธรรมชาติหรือมนุษย์สร้าง) ที่กำหนดได้ง่าย
- 4) วัสดุ (Materials): กลุ่มอาคารมีความกลมกลืนในท้องถิ่น โดยมีความต่อเนื่องของการใช้วัสดุธรรมชาติในท้องถิ่น
- 5)ฝีมือ (Workmanship): พื้นที่และกลุ่มอาคารแสดงคุณภาพที่ดีเลิศของความอุตสาหกรรมด้านสุนทรียภาพสมัยนั้น
- 6) การรับรู้ (Feeling): พื้นที่ที่มาก่อตัวเป็นย่านสามารถรักษาสภาพบรรยากาศในสมัยนั้นๆ
- 7) ความสัมพันธ์ (Association): พื้นที่นั้นเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สำคัญ บุคคล หรือสถาบันของท้องถิ่นหรือประเทศ หรือพื้นที่นั้นสะท้อนประวัติศาสตร์สถาปัตยกรรม สังคม หรือวัฒนธรรมในสมัยนั้น

นอกจากนั้นเว็บไซต์ของ NRHP ในหัวข้อ How to Apply the National Register Criteria for Evaluation ยังกำหนดว่าย่านหรือพื้นที่นั้นจะต้องผ่านเกณฑ์สำคัญอย่างน้อย 1 ใน 4 ด้าน คือ

- 1) เหตุการณ์ (Event) หมายถึง สถานที่นั้นๆ เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่เป็นต้นแบบของประวัติศาสตร์อเมริกาอย่างมาก
- 2) บุคคล (Person) หมายถึง ความเกี่ยวข้องกับบุคคลสำคัญๆ ในประวัติศาสตร์อเมริกา
- 3) การออกแบบหรือก่อสร้าง (Design/Construction) หมายถึง อาคารหรือสิ่งก่อสร้าง มีลักษณะพิเศษในงานก่อสร้างและสถาปัตยกรรม ที่มีคุณค่าทางศิลปะหรือเป็นผลงานของผู้เชี่ยวชาญ
- 4) ความสามารถในการให้ข้อมูลหรือความรู้ (Information Potential) หมายถึง อาคารหรือสิ่งก่อสร้าง มีผลหรือแนวโน้มให้ความรู้หรือข้อมูลที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ หรือในยุคก่อนประวัติศาสตร์

การกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์

ขั้นตอนพื้นฐาน ในการกำหนดทำเลที่ตั้งและคุณค่าของย่านประวัติศาสตร์ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม คือ การลงสำรวจเก็บข้อมูลเบื้องต้น โดยเริ่มจากการค้นคว้าเอกสาร และลงสำรวจพื้นที่ เพื่อตรวจสอบในเบื้องต้นว่า มีอาคารหรือสิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์รวมกัน เป็นจำนวนที่มากพอ และคุณภาพดีพอ ในการจัดตั้งเป็นย่านประวัติศาสตร์ ที่มีลักษณะเฉพาะและมีเอกลักษณ์ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ขั้นตอนนี้มีการจัดทำแผนที่แสดงสถานที่ตั้งอาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่างๆ ในพื้นที่ศึกษา ขั้นตอนต่อไปคือ การค้นคว้าและลงสำรวจอย่างละเอียด เพื่อกำหนดขอบเขตที่แน่ชัดของย่านประวัติศาสตร์ โดยสำรวจทางด้านทำเลที่ตั้งของแต่ละอาคาร แนวที่มีลักษณะเป็นเส้นตรง องค์ประกอบทางธรรมชาติ ผังถนน การออกแบบภูมิทัศน์ รวมทั้งการจัดกลุ่มและการกระจุกตัวของสิ่งสำคัญทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และทางสายตา ซึ่งจะทำให้เกิดภาพที่ชัดเจนในการพิจารณากำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์

National Trust for Historic Preservation (1976) เสนอให้พิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลโน้มน้าวการตัดสินใจกำหนดขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์ ดังนี้

- **ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ :** ใช้เป็นหลักในการลากเส้นขอบเขตการตั้งถิ่นฐานดั้งเดิม หรือการรวมตัวของอาคารและสิ่งก่อสร้างที่มีมาในสมัยก่อน ปังซีเส้นขอบเขตได้ถ่ายทอดจากการเปลี่ยนขนาดอาคารและวัสดุ รูปแบบ และความกว้างของถนน หรือการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- **ปัจจัยทางสายตา :** เส้นขอบเขตกำหนดจากการรวมตัวของอาคารที่มีลักษณะทางสถาปัตยกรรมคล้ายๆ กัน จึงควรที่จะรวมพื้นที่กันชน (Buffer Zone) โดยรอบไว้เป็นที่สังเกต หรือกำหนดเส้นขอบเขตเมื่อเห็นรูปแบบเริ่มเปลี่ยนไปอย่างชัดเจน เช่น การเปลี่ยนรูปร่างอาคาร วัสดุ การถอยร่น และองค์ประกอบของแบบสถาปัตยกรรม ในการสร้างขอบเขตทางสายตาควรสร้างทางเข้า และมุมมองในการเข้าและออกจากย่านประวัติศาสตร์
- **ปัจจัยด้านกายภาพ :** เส้นทางการคมนาคมขนส่ง (รถไฟ ทางด่วน และถนนสายหลัก ฯลฯ) องค์ประกอบทางธรรมชาติ (แม่น้ำ และบริเวณที่ลุ่ม ฯลฯ) และที่เป็ดโล่งสำคัญๆ (สวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว จัตุรัสในเมือง ฯลฯ) สามารถสร้างขอบเขตของย่านได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่สังเกตได้ง่ายและให้ความรู้สึกเป็นเอกลักษณ์ (Sense of Identity) ที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นลักษณะทางกายภาพและมองเห็นได้ง่าย
- **ปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจ :** เส้นขอบเขตที่กำหนดขึ้นสามารถสร้างชื่อเสียงและความเป็นเกียรติแก่ชุมชนแต่ละขณะเดียวกัน ควรคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ที่ชุมชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายการบำรุงรักษาอาคารและภาษีที่ดินที่เพิ่มขึ้น ตามข้อบังคับของย่านประวัติศาสตร์
- **ปัจจัยด้านการเมือง :** ความมุ่งหมายที่ขัดแย้งกันของหน่วยงานภาครัฐ สถาบัน และเจ้าของอาคาร อาจจะมีผลกระทบในการลากเส้นขอบเขตของย่านประวัติศาสตร์และการบังคับใช้กฎหมายควบคุมย่าน

3. ประเด็นด้านกฎหมายกับการกำหนดย่าน

1) การใช้มาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าของอาคารดำเนินการดัดแปลงหรือรื้อถอนทรัพย์สินของตน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเทศบาลท้องถิ่น ในการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมย่านประวัติศาสตร์ จะต้องชี้แจงได้ว่า การควบคุมนั้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กรณีตัวอย่างได้แก่ คดี Penn Central (Penn Central Transport Co. v. City of New York) ในปี ค.ศ. 1978 ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาตัดสินยืนตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งให้การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นการทำเพื่อจุดมุ่งหมายทางสาธารณะอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการเวนคืนที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ถึงแม้จะทำให้เจ้าของอาคารไม่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากอสังหาริมทรัพย์ของตน แต่เจ้าของอาคารยังคงสงวนไว้ซึ่งการใช้สอยทางเศรษฐกิจอย่างสมเหตุสมผล การใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมและย่านอนุรักษ์ประวัติศาสตร์เป็นประโยชน์ต่อชุมชน โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่เจ้าของอาคาร (Doheny, 1993: 7) เนื่องจากการจำกัดสิทธิ์เจ้าของอาคารในการดัดแปลงและก่อสร้างใหม่ ไม่ได้ทำให้มูลค่าอาคารในย่านลดลงอย่างมาก (Tiesdell et al., 1996)

การอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เพื่อ “จุดมุ่งหมายทางสาธารณะ” (คือ การรักษาสุขภาพลักษณะของส่วนรวม ความปลอดภัย และความผาสุกของชุมชน) อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้น หน่วยงานท้องถิ่นจะคำนึงถึงประโยชน์เฉพาะทางด้านสุนทรีย์ภาพอย่างเดียวไม่ได้ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ด้านการศึกษา วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของชุมชนร่วมด้วย

2) กรรมสิทธิ์ของเจ้าของอาคาร

พระราชบัญญัติการอนุรักษ์ย่านประวัติแห่งชาติของอเมริกา ฉบับแก้ไขปี ค.ศ. 1980 เพิ่มบทบัญญัติซึ่งให้เจ้าของอาคารคัดค้านหรือโต้แย้งได้ (Owner Objection) ถ้าเจ้าของอาคารส่วนใหญ่ในพื้นที่คัดค้าน ทาง NRHP

อาจไม่สามารถขึ้นทะเบียนย่านเป็นย่านประวัติศาสตร์ได้ (Zagars, 1997; 10) บทบัญญัติสำหรับเจ้าของอาคารอีกข้อหนึ่ง ซึ่งก็เป็นที่ยกข้อยกเว้นอย่างมากจากหน่วยงานเทศบาลท้องถิ่น คือ การได้รับความยินยอมจากเจ้าของอาคาร (Owner Consent) เป็นเงื่อนไขแรก ก่อนการประกาศเป็นย่านอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ เจ้าของอาคารอาจยื่นยื่นอนุญาตหรือคัดค้าน การกำหนดย่านประวัติศาสตร์ โดยใช้คะแนนเสียงส่วนใหญ่ มีหลายๆ คดีในสหรัฐอเมริกา (Eubank v. City of Richmond (1912). State of Washington ex rel. Seattle Title Trust Co. v. Roberge (1928). Maher v. City of New Orleans (1975).)

ที่ศาลตัดสินให้การกำหนดย่านประวัติศาสตร์นั้นเป็นโมฆะ และให้การดำเนินการของหน่วยงานท้องถิ่น เป็นการใช้มาตรการทางกฎหมายที่ไม่สมเหตุผล ด้วยเหตุที่ไม่ได้ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางกฎหมาย หรือมีการบริหารจัดการที่เหมาะสม แต่คิดความขัดแย้งโดยทั่วไป เป็นการยื่นคำร้องขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับต่างๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงการกำหนดการใช้ที่ดิน (Rezoning) ข้อบังคับการจัดสรร (Subdivision) หรือการขยายรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินหรืออาคาร (Use Variance) ในกรณีนี้ ศาลจะพิจารณาในประเด็นการสร้างความสะดวกหรือความเดือดร้อนทางด้าน เศรษฐกิจอย่างยิ่ง (Economic Hardship) (กฎหมายการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการบังคับใช้ ในกรณีที่เกิดความเดือดร้อนอย่างยิ่งต่อเจ้าของอาคาร เช่น ทำให้ไม่สามารถหารายได้ที่สมเหตุผลจากทรัพย์สิน ของตนได้) ต่อเจ้าของอาคาร (Miller, 1991) อาจมีแผนฉุกเฉิน หรือผ่อนผันข้อบังคับเป็นกรณีๆ ไป

3) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ

สิ่งสำคัญที่ดึงดูดความสนใจให้เกิดการลงทุนในโครงการอนุรักษ์คือความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจและผลตอบแทน การอนุรักษ์เป็นย่านประวัติศาสตร์ สามารถให้ผลกระทบทางเศรษฐกิจ (Economic Impact) อย่างมากแก่ชุมชนท้องถิ่น และเจ้าของที่ดินส่วนบุคคล การนำอาคารหรือโครงสร้างเก่าแก่ในย่านประวัติศาสตร์กลับมาใช้ (Reuse) หรือเปลี่ยนแปลง ประโยชน์ใช้สอย (Adaptive Reuse) ชุมชนท้องถิ่นจะได้ประโยชน์จากการขยายฐานการเก็บภาษีท้องถิ่นสู่เทศบาล เนื่องจากเกิดตำแหน่งงานใหม่ๆ ขึ้นจากธุรกิจการท่องเที่ยวและการก่อสร้าง ภาษีจากการขายเพิ่มขึ้น เนื่องจาก นักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมชมสถานที่ในย่านสำคัญทางประวัติศาสตร์จับจ่ายซื้อของ และภาษีโรงเรือนและที่ดินเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเพิ่มของมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ สำหรับประชาชนทั่วๆ ไปทั้งภายในและภายนอกย่าน ได้รับประโยชน์ จากตำแหน่งงานใหม่ๆ เงินเดือนและค่าจ้างที่สูงขึ้น และมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น

4) นโยบายการอนุรักษ์

นโยบายของหน่วยงานท้องถิ่น ในการจัดการกับการขยายตัวและพัฒนาเมือง เป็นสิ่งจำเป็นต่อกิจกรรมการ อนุรักษ์พื้นที่ประวัติศาสตร์และเมืองในอนาคต วิธีการปกป้องย่านประวัติศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องหา แนวทางการจัดการอาคารในพื้นที่ทางประวัติศาสตร์โดยการอนุรักษ์และการนำอาคารเก่าแก่กลับมาใช้ประโยชน์แล้ว ยังต้องพยายามปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมือง และเสนอวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนาด้วย ดังนั้น หลายๆ เมืองในสหรัฐอเมริกา จึงจัดทำโครงการอนุรักษ์ย่านไว้ในการทำผังเมืองรวม กฎหมายควบคุมย่านและคุ้มครอง สภาพแวดล้อม รวมถึงแผนฉุกเฉินต่างๆ เช่น บริเวณพื้นที่ประวัติศาสตร์ใจกลางเมืองเดนเวอร์ตอนล่าง มีการพัฒนาแผน ฉุกเฉินใหม่ๆ เพื่อควบคุมการรื้อทำลาย การกำหนดมาตรฐานการออกแบบ ให้เงินอุดหนุนเจ้าของอาคารประวัติศาสตร์ และสร้างแผนการตลาดต่างๆ (Collins et al., 1991) นอกจากนี้ที่ย่านประวัติศาสตร์เมืองบอสตันก็มีการควบคุมขนาด และความสูงอาคารในบางพื้นที่เพื่อปรับปรุงคุณภาพของสภาพแวดล้อมเมือง การนำแผนมาใช้ผ่านหน่วยงานวางผัง ท้องถิ่นช่วยสนับสนุนนโยบายท้องถิ่นได้

4. สรุปและข้อเสนอแนะในการกำหนดย่านประวัติศาสตร์

ความรู้ที่เป็นระบบในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์เป็นสิ่งสำคัญในการรักษามรดกทางวัฒนธรรมที่มีความหมายให้เป็นผลสำเร็จ แต่ทว่า การออกแบบที่ดี ให้บรรลุผลสำเร็จโดยมีกฎหมายเป็นข้อบังคับ อาจกลายเป็นการจำกัดความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการได้ ในการนี้ เราสามารถวางแนวทางการออกแบบที่เชื่อมโยงกับข้อบัญญัติก่อน เท่ากับเป็นการวางเค้าโครงขององค์ประกอบหลักๆ ในการพิจารณาทบทวนแบบ จากนั้นวางแนวทางการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ในระดับท้องถิ่น ที่สามารถส่งเสริมการรับรู้ต่อสถานที่ (Sense of Place) ในย่านนั้นด้วย ดังนี้

แนวทางแรกคือ ปังชี้พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะเด่นเฉพาะของชุมชน ซึ่งสนับสนุนสภาพแวดล้อมที่ดีในอนาคต แนวทางที่สองคือ การวางแนวทางของการออกแบบและกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ไว้ในการทำผังเมืองรวม เพื่อให้สัมพันธ์กับภาพรวมของชุมชนทั้งด้านการใช้ที่ดิน การพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดที่อยู่อาศัยให้ทุกชนชั้น การส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งการคมนาคมขนส่ง ในการนี้ รัฐควรเสริมกลยุทธิ์การฟื้นฟูคุณค่าของย่านประวัติศาสตร์ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนนั้น

แนวทางที่สามเกี่ยวกับการนำเครื่องมือต่างๆ มาใช้ ได้แก่ การจัดตั้งองค์กร ระเบียบข้อบังคับ และแผนผังใจที่ส่งเสริมการอนุรักษ์มรดกชุมชน เทศบาลหลายๆ แห่งในอเมริกา จัดตั้งแผนงานให้ทุนหรือเงินหมุนเวียนเพื่อปรับปรุงอาคาร บางแห่งออกเป็นระเบียบให้เจ้าของอาคารบริจาคสิทธิในการอบอาคาร (Facade) ให้เทศบาลหรือองค์กร แลกกับการได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้จากรัฐ (Garvin, 1996) ดังนั้น การเป็นผู้นำของหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ จะช่วยการอนุรักษ์ระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพได้

แนวทางที่สี่คือ ควบคุมแบบทางสถาปัตยกรรมของอาคารสร้างใหม่ หรือดัดแปลง ในพื้นที่ทางประวัติศาสตร์ให้มีความเหมาะสม เมื่อมีการยื่นแบบขอสร้างอาคารใหม่ ต้องควบคุมประเด็นที่สำคัญคือ ความเข้ากันได้กับอาคารอื่นๆ ในพื้นที่ทางด้านมวล สี และขนาด แนวทางสุดท้ายคือ เสริมสร้างคุณค่าในการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์โดยการสร้างมรดกของชุมชนให้เป็นส่วนช่วยเพิ่มพูนความรู้ทางวัฒนธรรมแก่ผู้คนในทุกระดับ และเป็นส่วนช่วยสร้างความภาคภูมิใจให้แก่คนเมือง

จนถึงปัจจุบัน มีการใช้วิธีการหรือเทคนิคใหม่ๆ ที่มีประสิทธิภาพและมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเมือง ซึ่งมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป หลายๆ เมืองในสหรัฐอเมริกา มีการปรับแผนใหม่ หรือปรับปรุงข้อบังคับการอนุรักษ์ย่านประวัติศาสตร์ ได้แก่

การควบคุมการรื้อถอน เป็นการปกป้องโครงสร้างและอาคารในย่านประวัติศาสตร์จากการถูกรื้อถอน เนื่องจากความไม่ใส่ใจของเจ้าของอาคาร เจ้าของอาคารในย่านประวัติศาสตร์อาจได้ใบอนุญาตรื้อถอนถ้าอาคารนั้นเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของส่วนรวม หรือมีผลกระทบที่เป็นอันตรายต่อย่านประวัติศาสตร์ ทำให้เจ้าของอาคารบางคนจงใจละเลยการบำรุงรักษาอาคาร เทศบาลหลายแห่งบัญญัติกฎข้อนี้เพื่อยืนยันการบำรุงรักษาอาคารอีกชั้นหนึ่ง

แรงจูงใจ เป็นการกระตุ้นให้อุรักษ์หรือเปลี่ยนแปลงประโยชน์ใช้สอยอาคารเก่าแก่ในย่านประวัติศาสตร์ เช่น อนุรักษ์กรอบอาคารด้านหน้าและด้านข้าง และระเบียบด้านหน้าของอาคาร โดยเทศบาลท้องถิ่นยินยอมให้เจ้าของอาคารสร้างจำนวนหน่วยพักอาศัยมากกว่าที่ควรจะอนุญาต หรืออนุญาตการใช้งานอื่นนอกเหนือจากการพักอาศัย เป็นการกระตุ้นให้เจ้าของอาคารทำเพื่อสาธารณประโยชน์

ลานจอดรถบนพื้นดิน เป็นการปรับปรุงมาตรฐานของการออกแบบที่จอดรถ และปัญหาทางสุนทรียภาพของลานจอดรถบนพื้นดิน ทศนียภาพบนท้องถนนที่มีแต่ลานจอดรถอยู่ด้านหน้าอาคาร อาจถือเป็นการรบกวนทางสายตา ทำให้เทศบาลหลายแห่งเรียกร้องให้จัดที่จอดรถด้านข้าง หรือใช้ที่จอดรถร่วมกัน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่สนับสนุนได้ด้วยแผนผังใจต่างๆ

การควบคุมการจราจร การจราจรคลุกคามย่านประวัติศาสตร์ได้อย่างรวดเร็วมาก การทำให้การจราจรช้าลง ขณะเล่นผ่านย่านประวัติศาสตร์ทำได้หลายวิธี เช่น การอนุญาตจอดรถบนถนน จำกัดอัตราความเร็ว เพิ่มทางข้ามถนน โดยใช้วัสดุผิวแตกต่างจากถนน และแม้กระทั่งลดความกว้างของถนน (การลดความกว้างของถนนอาจละเมิดหลักการของกรมทางหลวงซึ่งมีขอบเขตอำนาจบนถนนสายหลัก เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยทางด้านจราจรเพื่อชี้ให้เห็นว่า วิธีนี้มีผลกระทบต่อความปลอดภัยที่เพิ่มขึ้นในการสัญจรโดยรถยนต์และคนเดินเท้าอย่างไร) โดยการขยายทางเดินเท้าหรือเติมกระเบปูกต้นไม้ (Sutro, 1990)

โดยสรุปแล้ว การนำวิธีการและเทคนิคต่างๆ มาใช้ในการอนุรักษ์ย่านอาจแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ความขัดแย้งระหว่างการอนุรักษ์ การวางแผนการใช้ที่ดิน และการพัฒนาเมืองอาจก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวประชากรในพื้นที่ที่จะส่งผลทางลบต่อย่านประวัติศาสตร์ โดยทั่วไปใช้วิธีการจำกัดความสูงและขนาดอาคาร ขอบเขตและการใช้ประโยชน์ที่ดินในย่าน อีกปัญหาหนึ่งคือ ความมีเสน่ห์ดึงดูดของย่านที่อาจก่อให้เกิดนักท่องเที่ยวและการค้าขายมากเกินไป ซึ่งไม่ควรเป็นปัญหาถ้ามีการควบคุม (การคมนาคมขนส่ง ที่จอดรถ และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ฯลฯ) ที่เหมาะสมไว้ในผังเมืองรวมของย่าน ดังนั้น กฎหมายและหน่วยงานท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเปลี่ยนแปลงของย่านประวัติศาสตร์และชุมชนในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- [1] City of Williamsburg. Comprehensive Plan. VA: City of Williamsburg, 1953.
- [2] Cohen, N. Urban Planning Conservation and Preservation. New York: McGraw-Hill, 2001.
- [3] Collins, R.C., Waters, E.B. and B.A. Dotson. America's Downtowns: Growth, Politics an Preservation. Washington, D.C.: The Preservation Press, 1991.
- [4] Doheny, D.A. "Property Rights and Historic Preservation" in Historic Preservation Forum. Vol.7 No.4 (July/August 1993): 7-10.
- [5] Garvin, A. The American City: What Works, What Doesn't. USA: McGraw-Hill, 1996.
- [6] Miller, J.H. "Owner consent Provisions in Historic Preservation Ordinances: Are They Legal?" in Preservation Law Reporter. Vol.10 No.2 (February 1991): 1019-1038.
- [7] Murtagh, W. J. Historic Districts: Identification, Social Aspects and Preservation. Washington D.C.: Preservation Press, 1975.
- [8] Murtagh, W. J. Keeping Time: The History and Theory of Preservation in America. Rev. Ed. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1997.
- [9] National Register of Historic Places, NRHP. How to Apply the National Register Criteria for Evaluation. (Online) (cited 2008 July 26). Available from: <http://www.cr.nps.gov/nr/publications/bulletins/nrb15/nrb15.pdf>
- [10] National Trust for Historic Preservation. A Guide to Delineating Edges of Historic Districts. Washington D.C.: Preservation Press, 1976.
- [11] Sutro, S. Reinventing the Village: Planning, Zoning, and Design Strategies. Planning Advisory Service Report No. 430. USA: American Planning Association, 1990.
- [12] Tiesdell, S., Oc, T. and T. Heath. Revitalizing Historic Urban Quarters. Oxford: Architectural Press, 1996.

- [13] Zagars, J., ed. Preservation Yellow Pages: The Complete Information Source for Homeowners, Communities, and Professionals. Rev. Ed. The National Trust for Historic Preservation/Preservation Press. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1997.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล: นางสาว สาลินี ศุกลรัตน์เมธี

ประวัติการศึกษา: 2550 Ph.D. (Planning), School of Policy, Planning and Development, University of Southern California, USA.

2539 Master of City Planning, Department of City and Regional Planning, Graduate School of Fine Arts, University of Pennsylvania, USA.

2535 สถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

ตำแหน่งหน้าที่การทำงานปัจจุบัน: อาจารย์ประจำภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง