



มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น Physical Control Measures for Urban Development: Case Study of Japan

ดร.ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม

รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

บทคัดย่อ

การผังเมืองนับเป็นหนึ่งในมาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง การผังเมืองไม่ได้มีความหมายครอบคลุมเพียงการวางผัง “เมือง” เท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการวางผัง “สภาพทางกายภาพของพื้นที่เมือง” อีกด้วย สำหรับการพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายการผังเมืองประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมือง และโครงการพัฒนาเมือง

จากการที่ประเทศญี่ปุ่นมีหลักการในการวางผังเมืองที่ชัดเจน มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมืองและพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง มีกฎหมายสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายสนับสนุน มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการวางผังเมือง รวมทั้งมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้มาตรการควบคุมทางกายภาพของประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ ทำให้การพัฒนาเมืองเป็นไปอย่างเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่แต่ละย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของประเทศที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ยาวนานไว้ด้วย

คำสำคัญ: มาตรการ การควบคุมทางกายภาพ การพัฒนาเมือง ประเทศญี่ปุ่น

Abstract

City planning is one of the physical control measures for urban development which does not connote planning of “cities” but more accurately implies “physical planning in urban area”. For urban development in Japan, City Planning Law composes of three main components; land-use plan, urban facility plan and urban development projects.

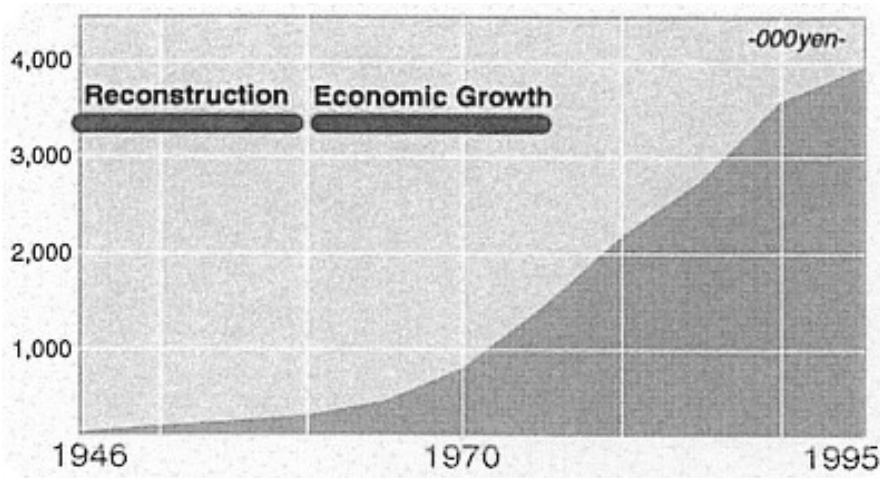
Japan has definite city planning principles; land-use area which was designated as urbanization promotion areas (UPA) and urban control areas (UCA); supportive law for implementation; responsible authorities for city planning, and concrete process of people participating. Therefore, physical control measure in Japan succeeds. It provides the urban development which is suitable to the context of each urban area and conserves the root of long history and culture of the country.

Keywords: measure, physical control, urban development, Japan



บทนำ

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ภายหลังจากที่ประสบกับภาวะสงคราม ประเทศญี่ปุ่นใช้เวลากว่าสิบปีเพื่อการฟื้นฟูประเทศ จากนั้นใน ค.ศ.1960 เป็นต้นมา เป็นช่วงที่ประเทศเข้าสู่ยุคการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า ผลผลิตมวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของประชากรมีการอัตราการเพิ่มอย่างต่อเนื่อง (ภาพที่ 1) และจากการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างระบบอุตสาหกรรมของประเทศอย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน



ภาพที่ 1 ผลผลิตมวลรวมในประเทศของประเทศไทย ระหว่าง ค.ศ. 1946-1995

ที่มา : Wakamatsu, Kenichi. *Japanese Experiences in Urbanization & Urban Planning System in Japan*. [Online].

Available: <http://www.penataanruang.net/taru/Makalah/Japanese%20Experience%20latest-.ppt> - (30 November 2008)

จากการที่ประเทศญี่ปุ่นมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง พื้นที่เมืองจึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวอย่างหนาแน่นของโรงงานอุตสาหกรรมและประชากรในพื้นที่เมือง สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพลดลง ในขณะที่ระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่จะสนับสนุนกิจกรรมของพื้นที่เมืองยังมีไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่น ไม่มีถนนสำหรับการเดินทางโดยรถยนต์ มีแต่ทางเดินเท้า หรือการขาดระบบระบายน้ำเสีย เป็นต้น พบว่าในเมืองหลักทั้ง 3 เมือง ได้แก่ โตเกียว โอซากา และนาโกยา ประสบกับปัญหาต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การจราจรหนาแน่นและติดขัดอย่างหนัก
2. การมีอาคารพักอาศัยที่สร้างด้วยไม้ตั้งอยู่อย่างหนาแน่นมากในพื้นที่เมือง จนอาจก่อให้เกิดภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดเพลิงไหม้ เป็นต้น
3. การมีพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์อยู่ในย่านศูนย์กลางทางธุรกิจ

(Central Business District: CBD)

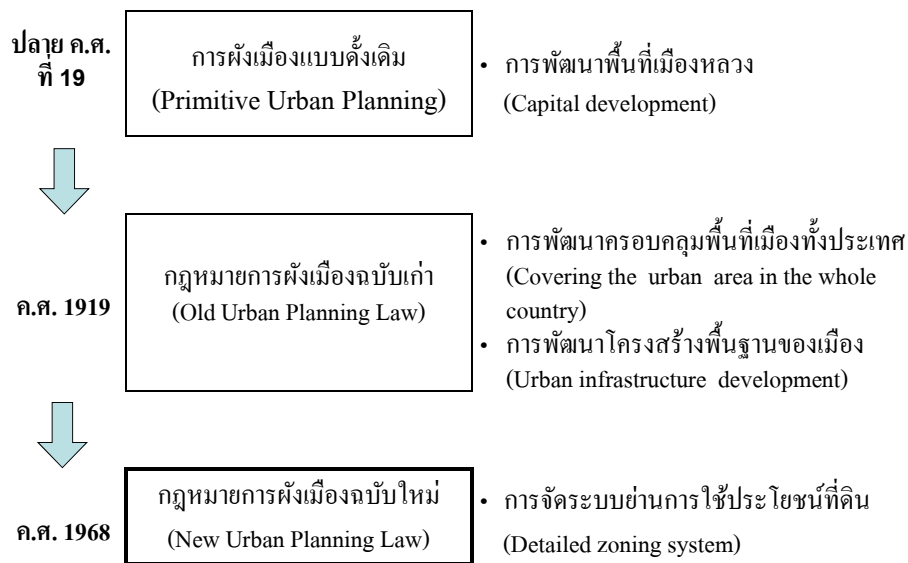


4. การขาดแคลนพื้นที่เขตพักอาศัยที่มีคุณภาพตามมาตรฐานการอยู่อาศัย รวมทั้งขาดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัย
5. การขยายตัวของเมืองสู่ชานเมือง มีการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ

กระบวนการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว โดยคำนึงถึง บริบททางด้านสังคม การเมือง และประวัติศาสตร์ที่มีมาอันยาวนานของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ “การวางผังเมือง” (city planning) จึงไม่ได้เป็นเพียงมาตรการที่ใช้เพื่อการวางผังของพื้นที่เมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นมาตรการที่ครอบคลุมการวางผังทางด้านกายภาพของพื้นที่เมืองของประเทศญี่ปุ่น

พัฒนาการของการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น

พัฒนาการของกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น สามารถแบ่งเป็น 3 ช่วง คือ การผังเมืองแบบดั้งเดิม (primitive urban planning) กฎหมายการผังเมืองฉบับเก่า (old urban planning law) และกฎหมายการผังเมืองฉบับใหม่ (new urban planning law) ดังแสดงในภาพที่ 2



ภาพที่ 2 พัฒนาการของการผังเมืองประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายการผังเมืองฉบับดั้งเดิม เป็นกฎหมายฉบับแรกๆที่เริ่มขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมเฉพาะการพัฒนาพื้นที่เมืองหลวง (capital development) เท่านั้น ในปี ค.ศ.1919 มีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองฉบับเก่า ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เมืองทั่วประเทศ รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองด้วย สำหรับกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่

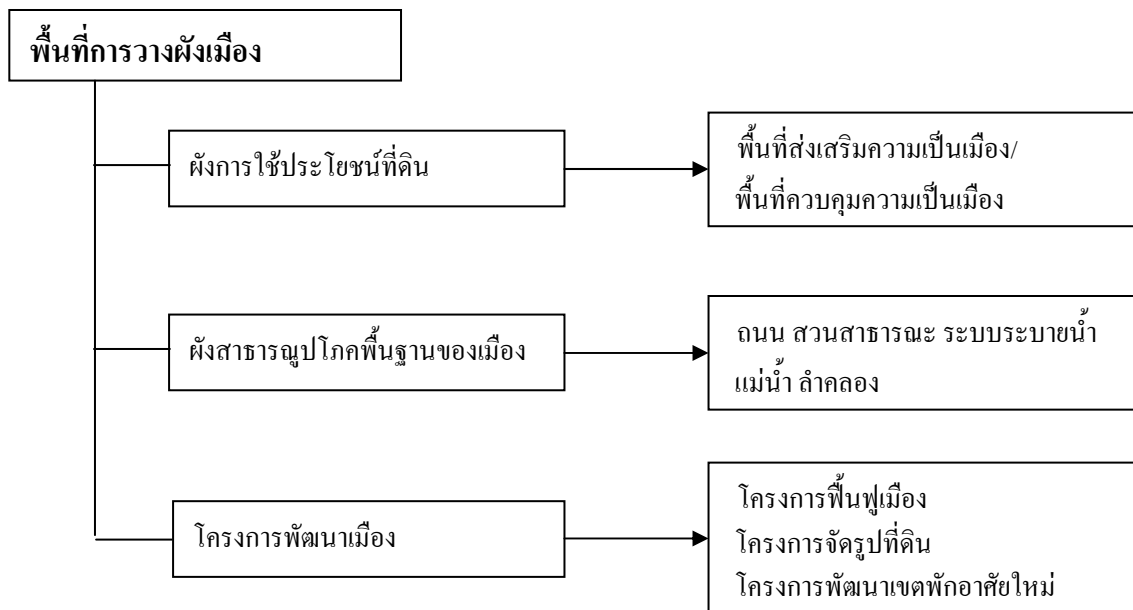


เมืองฉบับใหม่ เริ่มขึ้นใน ค.ศ.1968 เป็นกฎหมายผังเมืองที่เป็นรากฐานของกฎหมายผังเมืองฉบับปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้คือ

- เพื่อให้การวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง มีกฎหมายรองรับ
- เพื่อจัดแปลงที่ดินให้กับพื้นที่เมืองใหม่
- เพื่อออกข้อกำหนดและแนวทางในการใช้ประโยชน์ที่ดินผ่านระบบการอนุญาตให้พัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- เพื่อกระจายอำนาจในการวางผังเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เพื่อเป็นการนำกระบวนการทางประชาธิปไตยมาใช้ในการวางผังเมือง

การวางผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น

การวางผังเมืองตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ คือ ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land-use plan) ผังระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมือง (urban facility plan) และโครงการพัฒนาเมือง (urban development projects) ดังแสดงในภาพที่ 3







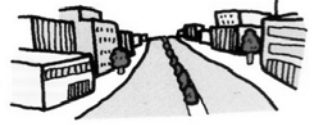



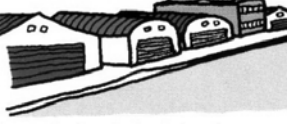



ภาพที่ 3 กรอบการวางผังเมืองตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น



ผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน

โดยทั่วไปเป็นแผนที่มาตราส่วน 1:10,000 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่สำคัญ 2 ลักษณะ คือ พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (urban promotion area :UPA) และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (urban control area: UCA) ตามกฎหมายไม่อนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารในพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (UCA) โครงการพัฒนาที่ดินนั้นจะอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะในพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (UPA) และมีการจัดเก็บภาษีการจัดสรรที่ดินเฉพาะในเขต UPA เท่านั้น สำหรับการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นใช้ควบคุมอาคารในเขต UPA โดยมีการกำหนดประเภทการใช้งานอาคารและรูปแบบอาคาร 12 ประเภท (ภาพที่ 4)

<p><i>Category I exclusively low-story residential district</i></p>  <p>Designated to ensure an excellent living environment for low-story houses.</p>	<p><i>Category II exclusively low-story residential district</i></p>  <p>Designated to ensure an excellent living environment primarily for low-story houses.</p>	<p><i>Category I exclusively medium-high residential district</i></p>  <p>Designated to ensure an excellent living environment for medium-high-rise houses.</p>
<p><i>Category II exclusively medium-high residential district</i></p>  <p>Designated to ensure an excellent living environment for primarily medium-high-rise houses.</p>	<p><i>Category I residential district</i></p>  <p>Designated to ensure a living environment for houses.</p>	<p><i>Category II residential district</i></p>  <p>Designated to ensure a living environment primarily for houses.</p>
<p><i>Quasi-residential district</i></p>  <p>Designated primarily for promotion of businesses suited for the characteristics of neighborhood adjacent to roads, while at the same time preserving an excellent living environment.</p>	<p><i>Neighborhood commercial district</i></p>  <p>Designated for conducting commercial and other kinds of business to supply daily necessities to the inhabitants of nearby residential areas.</p>	<p><i>Commercial district</i></p>  <p>Designated primarily for commercial and kinds of business.</p>
<p><i>Quasi-industrial district</i></p>  <p>Designated primarily for industries which are not likely to damage the environment.</p>	<p><i>Industrial district</i></p>  <p>Designated primarily for industries.</p>	<p><i>Exclusively industrial district</i></p>  <p>Designated for industries.</p>

ภาพที่ 4 ประเภทการใช้งานอาคารและรูปแบบอาคาร 12 ประเภท ของประเทศญี่ปุ่น



การบังคับการใช้ประโยชน์อาคารและการควบคุมความหนาแน่นของอาคารตามกฎหมายผังเมืองนั้น ใช้เครื่องมือในการควบคุม ประกอบด้วย อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่รวม (floor area ratio: FAR) อัตราส่วนของพื้นที่ว่างต่อพื้นที่อาคาร (open space ratio: OSR) และข้อจำกัดเรื่องแนวความสูงอาคาร (diagonal line limit: DLL)

ผังสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมือง

กฎหมายผังเมืองยังกำหนดให้มีการพัฒนาด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมือง เช่น แนวเส้นทางการคมนาคมขนส่ง ถนนสายหลัก เส้นทางรถไฟ สวนสาธารณะ พื้นที่สีเขียว ระบบระบายน้ำ เป็นต้น สำหรับการกำหนดทำเลที่ตั้งของโรงเรียน ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก ตลาด ฯลฯ นั้นไม่ได้กำหนดไว้ในผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่จะมีระบุไว้ในผังสาธารณูปโภคพื้นฐานของเมืองนี้ด้วย

ทั้งนี้การเปรียบเทียบผลกระทบทางกฎหมายที่มีต่อพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (UPA) และพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (UCA) นั้นสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบผลกระทบทางกฎหมายที่มีต่อพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมืองและพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง

รายการ	พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (UPA)	พื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (UCA)
การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในรูปของการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use district) เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่เมือง	ไม่มีการกำหนดย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (land use district) แต่ควบคุมโดยข้อกำหนดทางด้านการเกษตรกรรม
การลงทุนในระบบสาธารณูปโภคสาธารณะ	ระบบสาธารณูปโภคสาธารณะ เช่น ถนน สวนสาธารณะ ระบบบำบัดน้ำเสีย ได้รับการอนุมัติและให้ดำเนินการโดยเร่งด่วน	ให้ดำเนินการจัดทำระบบสาธารณูปโภคสาธารณะเพื่อการเกษตรกรรมโดยเร่งด่วน
โครงการพัฒนาเมือง	ให้ดำเนินการโดยเร่งด่วน	ไม่มีการดำเนินการ
การอนุญาตให้พัฒนาที่ดิน	การพัฒนาพื้นที่ 1,000 ตารางเมตรขึ้นไป นั้นต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (prefecture governor) และต้องเป็นไปตามมาตรฐานด้านเทคนิค	การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จะต้องควบคุมอย่างเข้มงวด ดังนั้นจึงต้องได้รับการอนุมัติเป็นพิเศษ
การเปลี่ยนแปลงพื้นที่กสิกรรม	ดำเนินการเพียงแค่เขียนรายงานในเรื่องการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น	ต้องได้รับการอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (prefecture governor)
ภาษีการวางผังเมือง	มีการเรียกเก็บภาษีการวางผังเมืองเพื่อเป็นเงินทุนในโครงการวางผังเมือง	ไม่มีการจัดเก็บ



โครงการพัฒนาเมือง

โครงการพัฒนาเมือง เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีลักษณะพิเศษที่สร้างประโยชน์ให้กับพื้นที่เมืองเป็นอย่างมาก การพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างเหมาะสมนั้นไม่สามารถดำเนินการได้โดยเจ้าของที่ดินเพียงลำพัง อย่างไรก็ตาม ภาคส่วนราชการนั้นก็ไม่สามารถที่จะดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่เมืองได้ หากเจ้าของที่ดินไม่มีความประสงค์ ดังนั้นโครงการพัฒนาเมืองจึงเกิดขึ้นได้ด้วยความร่วมมือระหว่างทั้งเจ้าของที่ดินและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โครงการพัฒนาเมือง แบ่งเป็นโครงการฟื้นฟูเมือง (urban redevelopment projects) และโครงการจัดรูปที่ดิน (land readjustment projects)

1. **โครงการฟื้นฟูเมือง** เป็นมาตรการหนึ่งในการพัฒนาเมืองซึ่งใช้ “การแปลงสิทธิ” (right-conversion) เป็นเครื่องมือ หลังจากจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองแล้ว เจ้าของที่ดินและ/หรือเจ้าของอาคารจะได้รับสิทธิในพื้นที่ใช้สอยบนอาคารที่ได้รับการปรับปรุงหรือสร้างขึ้นใหม่ และบนพื้นที่ตั้งอาคารนั้น ตามสัดส่วนที่ขึ้นอยู่กับสิทธิครอบครองก่อน การจัดทำโครงการ กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า จะมีการชดเชยสิทธิบนพื้นที่ใช้สอยที่ได้รับการปรับปรุงใหม่และสิทธิครอบครองที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินและอาคารเดิม โครงการฟื้นฟูเมืองมิได้ดำเนินการได้กับเฉพาะอาคารที่มีความสูงปานกลางหรือสูงมากเท่านั้น แต่ยังเป็นการจัดหาบริการพื้นฐานหรือสาธารณูปการให้กับพื้นที่นั้น เช่น ถนน สวนสาธารณะ ร้านค้า พื้นที่พาณิชยกรรม และอื่นๆ

โครงการฟื้นฟูเมืองแบ่งเป็น 4 ประเภท

- 1) การพัฒนาบทบาทหน้าที่/ส่วนบริการพื้นฐานของเมือง
- 2) การพัฒนาพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองมาก
- 3) การฟื้นฟูเมืองเพื่อป้องกันการเกิดพิบัติภัย
- 4) การฟื้นฟูเมืองด้วยการรื้อและสร้างใหม่

2. **โครงการจัดรูปที่ดิน** เป็นมาตรการสำหรับการพัฒนาพื้นที่ของเมืองโดยใช้ “การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่” (land-replotting) เป็นเครื่องมือ โดยแปลงที่ดินของเจ้าของที่ดินเดิมจะถูกเปลี่ยนแปลงรูปร่างและสภาพของที่ดินใหม่ เพื่อเพิ่มมูลค่าและประโยชน์การใช้ที่ดิน เช่น จัดให้มีถนนเข้าถึงพื้นที่ มีสวนสาธารณะในบริเวณ หรือปรับปรุงสภาพที่ดินเป็นต้น โดยที่ดินบางส่วนถูกรับลดลงเพื่อแบ่งเป็นพื้นที่สำหรับจัดสร้างบริการพื้นฐานของเมือง และเป็นพื้นที่จัดหาประโยชน์ การปรับลดพื้นที่ที่ดินแบบนี้เรียกว่า “การปันส่วนที่ดิน” (Contribution) ซึ่งองค์การผู้ดำเนินการจัดทำโครงการจะจัดให้มีพื้นที่จัดหาประโยชน์ไว้ เพื่อให้พื้นที่นั้นกลายเป็นแหล่งรายได้หลักของโครงการต่อไป

เนื่องจากเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินจะสละที่ดินบางส่วนของตนเองอย่างเท่า ๆ กันเพื่อนำมาเข้าร่วมโครงการแปลงที่ดิน ภายหลังจากการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ที่ดินที่ถูกจัดแบ่งคืนให้จะมีขนาดเล็กกลง ซึ่งจะกลายเป็นที่ดินที่มีความสำคัญกว่าที่ดินแปลงเดิม ทั้งนี้บริการพื้นฐานของเมืองที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในโครงการจัดรูปที่ดินนั้นจะช่วยเพิ่มมูลค่า และประโยชน์การใช้ที่ดินในบริเวณนั้นๆ จึงเป็น “การเพิ่มมูลค่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน” ระหว่างแปลงที่ดินเดิมกับแปลงที่ดินหลังการจัดรูปแปลงที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองสามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การจัดหาแปลงที่ดินเพื่อการก่อสร้าง และการพัฒนาบริการพื้นฐานของเมือง



1) การจัดหาแปลงที่ดินเพื่อการก่อสร้าง (building plot supply type) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทพัฒนาเมืองใหม่ และประเภทป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง (ภาพที่ 5)

ก่อนโครงการ



หลังโครงการ



ก. พื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาเมืองใหม่เปรียบเทียบระหว่างก่อน-หลังโครงการ



ข. พื้นที่โครงการประเภทป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง ก่อน-หลังโครงการ

ภาพที่ 5 การจัดหาแปลงที่ดินเพื่อการก่อสร้าง (building plot supply type)

ที่มา: สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ [online]. Available. <http://www.Subweb2.dpt.go.th/orw/lr/project%20ciry-wattooprosong1.php> (15 December 2008)



2) การพัฒนาบริการพื้นฐานของเมือง (*urban infrastructure development*) แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ประเภทพัฒนาศูนย์กลางเมือง และประเภทบูรณะพื้นที่ (ภาพที่ 6)

ก่อนโครงการ



หลังโครงการ



ก. พื้นที่โครงการการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองเปรียบเทียบระหว่างก่อน-หลัง โครงการ



ข. พื้นที่โครงการการพัฒนาศูนย์กลางเมืองเปรียบเทียบระหว่างก่อน-หลัง โครงการ



ค. พื้นที่โครงการการบูรณะพื้นที่เปรียบเทียบระหว่างก่อน-หลัง โครงการ

ภาพที่ 6 การพัฒนาบริการพื้นฐานของเมือง (Urban Infrastructure Development)

ที่มา: สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ [online]. Available. <http://www.Subweb2.dpt.go.th/orw/lr/project%20ciry-wattooprosong1.php> (15 December 2008)



โดยการเปรียบเทียบโครงการทั้งสองลักษณะ คือ โครงการฟื้นฟูเมืองกับโครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นสรุปได้ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบระหว่างโครงการฟื้นฟูเมืองกับโครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่น

ประเภท	โครงการฟื้นฟูเมือง	โครงการจัดรูปที่ดิน
วัตถุประสงค์	เพื่อพัฒนาอาคารให้มีความสามารถทนไฟ พัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ จัดประโยชน์ใช้ที่ดินให้เหมาะสมและ เกิดประโยชน์สูงสุด	เพื่อพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มประโยชน์การใช้พื้นที่ในแปลงที่ดิน
พื้นที่เป้าหมาย	พื้นที่เขตเมือง	พื้นที่เขตเมือง และชานเมือง
ผู้ดำเนินการ	รัฐบาลท้องถิ่น สมาคม องค์การรัฐบาล และอื่นๆ	
ขนาดพื้นที่ต่อโครงการ	1-3 เฮกตาร์	1-500 เฮกตาร์
จำนวนโครงการ/พื้นที่ที่ดำเนินการแล้ว	700 โครงการ / 1,118 เฮกตาร์*	10,000 โครงการ / 338,509 เฮกตาร์*
วิธีการ	การแปลงสิทธิ (right-conversion) (สิทธิบนแปลงที่ดินเป็นสิทธิบนพื้นที่ใช้สอยในอาคาร)	การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (land-replotting) (แลกเปลี่ยนสิทธิบนแปลงที่ดินจากแปลงหนึ่งไปเป็นอีกแปลงหนึ่ง)
ลักษณะทั่วไปของโครงการ	<p>1) เป็นการพัฒนาเมืองโดยรวม ด้วยการบูรณาการ การปรับปรุงสภาพอาคารเข้ากับการจัดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ตั้งอาคาร และสาธารณูปการ</p> <p>2) เป็นการอนุรักษ์หรือคงไว้ซึ่งสิทธิบนที่ดิน โดยในการดำเนินการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมือง โฉนดหรือสิทธิบนที่ดินที่มีอยู่ก่อนดำเนินโครงการจะถูกเปลี่ยนไปเป็นสิทธิบนพื้นที่ดินที่ก่อสร้างอาคาร และสิทธิบนพื้นที่ใช้</p>	<p>1) เป็นการพัฒนาเมืองโดยรวมให้มีการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด วิธีการจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งในการพัฒนาเมืองด้วยการจัดหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้กับเมือง เช่น ถนน สวนสาธารณะ ไปพร้อมกับการพัฒนาพื้นที่ก่อสร้างอาคารในโครงการ และวิธีการจัดรูปที่ดินยังเป็นมาตรการหรือเครื่องมือสำหรับพัฒนาเมืองที่ไม่ตายตัวสามารถปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ ขนาดพื้นที่ และระดับของการพัฒนาให้เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ได้</p> <p>2) เป็นการปันส่วนอย่างยุติธรรมในเรื่องต้นทุนและผลกำไรของการพัฒนา เจ้าของที่ดินและผู้เช่าแต่ละคนจะรับผิดชอบค่าที่ดินและค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาสาธารณูปการต่างๆ ทั้งนี้จะมีการปันผลกำไรจากการพัฒนาอย่างยุติธรรมแก่เจ้าของที่ดินในโครงการ และโครงการจัดรูปที่ดิน</p>



ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเภท	โครงการฟื้นฟูเมือง	โครงการจัดรูปที่ดิน
ลักษณะทั่วไปของโครงการ (ต่อ)	<p>สอยบนอาคาร ดังนั้นสิทธิบนที่ดินจึงยังคงอยู่</p> <p>3) เป็นการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยที่เป็นผู้เช่า โดยทั้งสองฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ เพราะเป็นมาตรการที่มีวิธีดำเนินการแบบประชาธิปไตย เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของบุคคลทั้งสองฝ่ายต่อการจัดทำโครงการ</p> <p>4) เป็นการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก ด้วยการซื้อพื้นที่ใช้สอยที่สำรองไว้เพื่อจัดหาประโยชน์จากกิจกรรมทางด้านพาณิชยกรรมและธุรกิจ ต้นทุนโครงการจะคืนทุนจากการกำหนดรูป หรือผังพื้นที่ใช้สอยเสียใหม่</p> <p>5) เป็นกระบวนการที่ยืดหยุ่น มีความโปร่งใสในการดำเนินการจัดทำโครงการ สำหรับโครงการที่รัฐบาลท้องถิ่นและองค์การภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ จะมีสภาพที่ปรึกษาโครงการจัดทำโครงการฟื้นฟูเมืองด้วย ซึ่งสภาพดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยที่เป็นผู้เช่า ส่วนกรณีที่เป็นโครงการภายใต้การดำเนินการของสมาคมต่างๆ ก็จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้อยู่อาศัยที่เป็นผู้เช่า เพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นและได้มติดอกฉันทจากเจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนร่วมในโครงการ</p>	<p>เพื่อการพัฒนาเมืองจะเน้นที่การสนับสนุนด้านการเงินแก่ตัวเอง</p> <p>3) เป็นการคงไว้ซึ่งสิทธิในที่ดิน ในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองนั้น จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินคืนให้แก่เจ้าของแปลงที่ดินเดิมหลังการจัดรูปแปลงที่ดินแล้ว ดังนั้นจึงเป็นการคงไว้ของกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือทรัพย์สินของชุมชนเดิม</p> <p>4) เป็นการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินหรือผู้อยู่อาศัยที่เป็นผู้เช่า เจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดินสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการได้ เพราะการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองนี้เป็นวิธีแบบประชาธิปไตยที่บุคคลทั้งสองฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นในการจัดทำโครงการ</p> <p>5) เป็นกระบวนการที่ยืดหยุ่น กระบวนการทำงานจะถูกกำกับควบคุมให้มีความโปร่งใส กรณีที่เป็นการจัดทำโครงการของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและองค์การภาครัฐ จะมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาการจัดทำโครงการอันประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน เพื่อกำกับให้การดำเนินงานเป็นไปตามกระบวนการ ส่วนกรณีที่เป็นการจัดทำโครงการของสมาคมเจ้าของที่ดินเอง ก็จะต้องมีการประชุมหรือร่วมมือตกลงกันระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่าที่ดิน</p>

* 1 เฮกตาร์ (ha.) = 10,000 ตารางเมตร

1 เฮกตาร์ (ha.) = 6.25 ไร่



ปัจจุบันพื้นที่ส่วนใหญ่ในมหานครโตเกียว ได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของพื้นที่เมืองที่มีสภาพทรุดโทรม (urban rehabilitation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านพาณิชยกรรม โดยมีบางส่วนของพื้นที่ที่จะถูกรื้อเพื่อสร้างขึ้นมาใหม่ทดแทน และบางส่วนจะได้รับการอนุรักษ์ไว้ด้วยการซ่อมแซมปรับปรุงอาคารเดิมและพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการเพิ่มเติม โดยพื้นที่ที่ได้รับการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน คิดเป็นสัดส่วน 1 ใน 3 ของพื้นที่เมือง (เขตที่มีการพักอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น) ทั้งหมดของประเทศ

จะเห็นได้ว่า วิธีการฟื้นฟูเมืองและวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ใช้สำหรับแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเขตเมืองชั้นในของญี่ปุ่น โดยโครงการฟื้นฟูเมืองจะดำเนินการเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นจุดๆ โดยเฉพาะที่อยู่ในเขตศูนย์กลางธุรกิจของเมืองของเมือง โดยนำเสนอ “การแปลงสิทธิครอบครอง” (right conversion) ในขณะที่โครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาเมืองนั้นใช้สำหรับการพัฒนาพื้นที่โดยรวมที่มีสภาพหรือสถานการณ์ที่หลากหลาย โดยการใช้ “การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่” (land-repotting) เป็นเครื่องมือ

บทสรุป

การผังเมืองนับเป็นมาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมืองในระยะยาว โดยใช้วิธีการกำหนดวิสัยทัศน์ นโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของชุมชนเมือง การกำหนดแนวคิดที่ดีในการวางผังเมืองของแต่ละประเทศหรือแต่ละชุมชน จึงควรจะสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและทิศทางการพัฒนาชุมชนเมืองในแต่ละด้าน โดยที่ยังคงอัตลักษณ์ของแต่ละชุมชนนั้นไว้ จากการศึกษาถึงมาตรการควบคุมทางกายภาพหรือในที่นี้ก็คือการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น อาจสรุปได้ว่า การผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นมีหลักการในการวางผังเมืองที่ชัดเจน มีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยแบ่งเป็นพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมืองและพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง มีกฎหมายสนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยมีกฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายแม่บท และมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสนับสนุน เช่น กฎหมายการจัดรูปที่ดิน กฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ มีองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการวางผังเมืองที่ชัดเจน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน รวมทั้งมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้มาตรการควบคุมทางกายภาพของประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการฟื้นฟูเมืองและโครงการจัดรูปที่ดิน ทำให้เกิดการพัฒนาเมืองที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่แต่ละย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยยังคงความเป็นเอกลักษณ์ของประเทศที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ยาวนานไว้ด้วย

บรรณานุกรม

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ [Online].

Available: <http://www.Subweb2.dpt.go.th/orw/lr/project%20ciry-wattooprosong1.php> (15 December 2008)

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย โครงการพัฒนาเมือง [Online]. Available:

http://eservices.dpt.go.th/eservice_2/orw/lr/project%20ciry-wattooprosong1.php (22 October 2009)

Srinivas, Hari. **Japan: Overview of Planning** [Online]. Available:

<http://www.gdrc.org/uem/observatory/jp-overview.html> (22 October 2009)

Wakamatsu, Kenichi. **Japanese Experiences in Urbanization & Urban Planning System in Japan** [Online]. Available:

<http://www.penataanruang.net/taru/Makalah/Japanese%20Experiences%20latest-.ppt> - (30 November 2008)