

การวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นสู่แนวปฏิบัติโดยชุมชน

From Urban Planning in Japan to Community-based Practice

บุญศิริ สุขพร้อมสรรพ^{1*}

Boonsiri Sukpromsun^{1*}

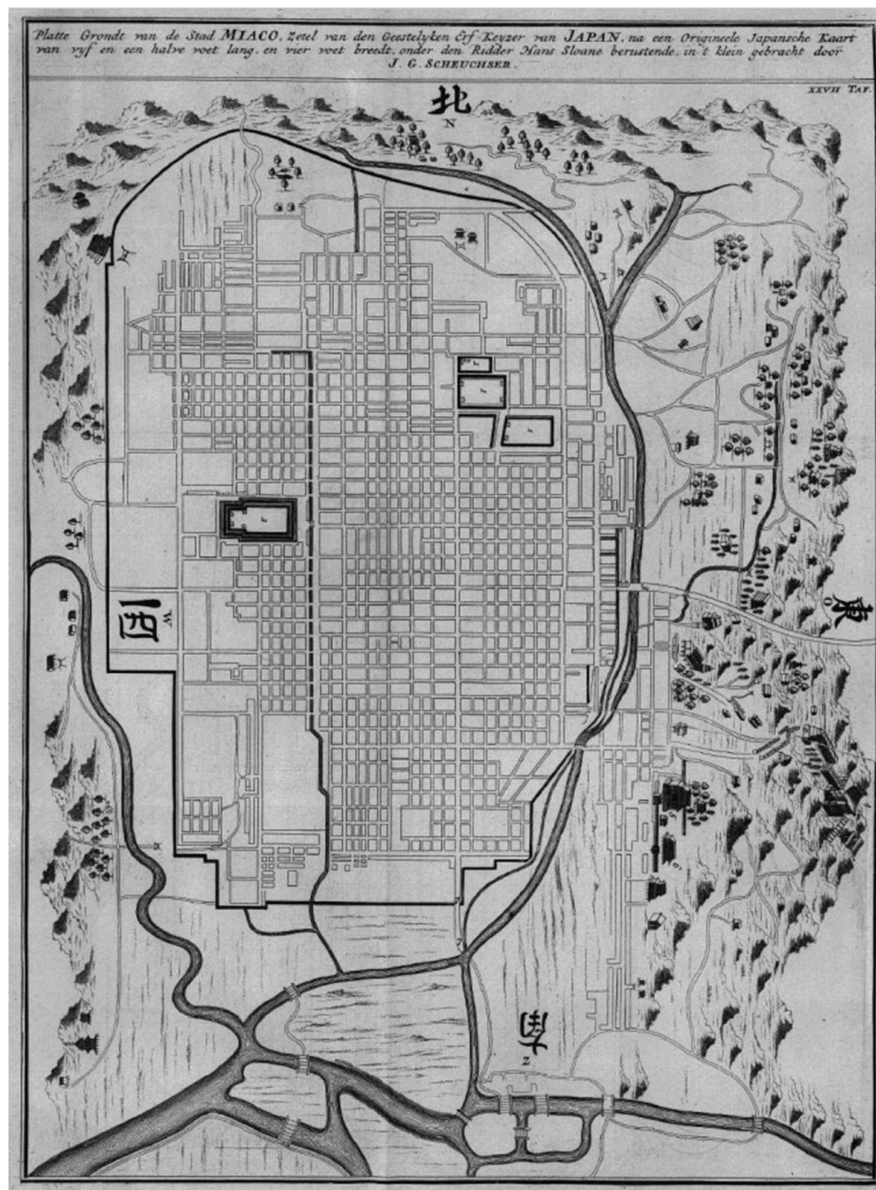
¹สาขาวิชาภูมิสารสนเทศศาสตร์ คณะเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มหาวิทยาลัยพะเยา

¹Geographic Information Science, School of Information and Communication Technology, University of Phayao

*Corresponding author: yeansby@hotmail.com

บทนำ

การวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นได้ถือกำเนิดอย่างเป็นรูปธรรมที่เมืองเกียวโตในปี ค.ศ. 794 ซึ่งในขณะนั้นเมืองเกียวโตได้รับการจัดตั้งให้เป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่น การวางผังกายภาพและการจัดวางองค์ประกอบของเมืองได้รับแนวคิดมาจากนครฉางอันของประเทศจีนซึ่งเป็นศูนย์กลางการปกครองการบริหารของจีนในสมัยราชวงศ์ถัง โดยปรากฏชัยภูมิที่ดีของการสร้างเมือง คือ การตั้งอยู่บนที่ราบที่มีภูเขาล้อมรอบ ซึ่งเกียวโตมีภูเขาล้อมรอบทั้ง 3 ด้าน คือ ทิศเหนือ ทิศตะวันออก และทิศตะวันตก นอกจากนี้ความโดดเด่นของผังเมืองเกียวโต คือ ถนนภายในเมืองถูกจัดวางตามหลักเรขาคณิตในแนวเหนือ-ใต้ และตะวันออก-ตะวันตก และชุมชนได้รับการวางผังแบบตารางหมากรุก เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงและการให้บริการสาธารณูปโภคต่างๆ อีกทั้งยังเป็นการแบ่งสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีความชัดเจน เช่น ปราสาท วัด และอุทยานหลวง ดังรูปที่ 1 ซึ่งเป็นแผนที่นครหลวงโตเกียวในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 16-19 สังเกตได้ว่า ปราสาทนijo ซึ่งเป็นศูนย์ราชการหลักของโชกุนในเกียวโตตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของเมือง นอกจากนี้ทางทิศตะวันตกของปราสาทยังปรากฏภูเขาล้อมรอบเมือง ถือว่าเป็นการกำหนดขอบเขตและการจัดวางผังที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังคำนึงถึงความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรม และบริบทของสังคมเก่าที่มีพื้นฐานการดำรงชีวิตอยู่ในภาคการเกษตร อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่ประเทศญี่ปุ่นประสบกับภาวะสงครามโลกเป็นเวลายาวนานและใช้เวลากว่าสิบปีเพื่อทำการฟื้นฟู จนกระทั่งประเทศเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างทางอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่ของเมืองต่างๆ ในประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างก้าวกระโดด และด้วยการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ส่งผลให้เกิดการย้ายฐานการผลิตจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นภาคอุตสาหกรรมทำให้เมืองกลายเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญ ประชากรอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในเมืองเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานที่จะสนับสนุนกิจกรรมของพื้นที่เมืองยังมีไม่เพียงพอ จนก่อให้เกิดปัญหาเมืองไม่ว่าจะเป็นการจราจรหนาแน่นและติดขัด การมีพื้นที่ว่างเปล่าที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา และไม่มีการใช้ประโยชน์บริเวณย่านศูนย์กลางทางธุรกิจ การขยายตัวของเมืองสู่ชานเมืองมีการตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลหันมาให้ความสำคัญกับกระบวนการวางผังเมืองเพื่อแก้ไขปัญหา และสร้างเมืองให้ทันสมัย สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะนครหลวงขนาดใหญ่อย่างนครโตเกียว [2]



รูปที่ 1: ผังเมืองโบราณเมืองเกียวโต

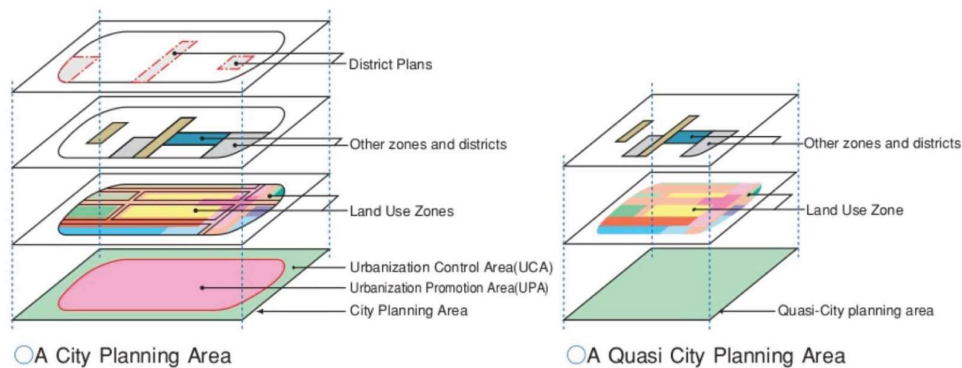
ที่มา: พีรภัทร ห้าวheim (2562)

การวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่น

การวางผังเมืองสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่นตามกฎหมายผังเมืองฉบับแรกที่มีการบันทึกในประวัติศาสตร์ คือ กฎหมายการจัดระเบียบพื้นที่เมืองโตเกียว ปี ค.ศ. 1888 (Tokyo Urban Area Reorganization Law 1888) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเกิดไฟไหม้ใหญ่ในย่านกินซ่า (Ginza) เมื่อปี ค.ศ. 1872 ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากแก่เมืองโตเกียว และนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การวางผังเมืองสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายการจัดระเบียบ

พื้นที่เมืองโตเกียว ปี ค.ศ. 1888 ฉบับนี้ครอบคลุมถึงการขยายถนนเดิม การตัดถนนใหม่ การสร้างสวนสาธารณะ และการให้บริการน้ำประปา เป็นต้น แต่เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์จึงทำให้เมืองโตเกียวเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนไม่สามารถควบคุมการอพยพของประชากรจำนวนมาก และการกระจายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ได้ ทำให้รัฐบาลประกาศยกเลิกกฎหมายการจัดระเบียบพื้นที่เมืองโตเกียว ปี ค.ศ. 1888 และประกาศใช้กฎหมายผังเมือง (The City Planning Act 1919) และกฎหมายอาคารภายในเมือง (Urban Building Act 1919) ปี ค.ศ. 1919 แทนฉบับเดิม โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินใน 3 บริเวณ ได้แก่ เขตพาณิชย์กรรม เขตอุตสาหกรรม และเขตที่อยู่อาศัย รวมทั้งข้อกำหนดในการจัดรูปที่ดิน การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของเมือง [3] จนกระทั่งปี ค.ศ. 1946 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มมีการดำเนินการฟื้นฟูเมือง โดยรัฐบาลได้มีการประกาศใช้กฎหมายผังเมืองพิเศษ ปี 1964 (Special City Planning Law 1946) ขึ้น และเทศบาลนครโตเกียวได้ทำการทบทวนผังเมืองที่มีมาก่อนการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยพิจารณาผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผังโครงข่ายคมนาคมขนส่ง สวนสาธารณะ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่การฟื้นฟูเมืองครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน นโยบายการยึดครองพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสงคราม ราคาที่ดินอุปโภคบริโภคมีราคาสูง การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรโดยเฉพาะเมืองโตเกียว ทำให้หน่วยงานราชการไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นในปี ค.ศ. 1950 รัฐบาลจึงประกาศใช้กฎหมายการก่อสร้างเมืองหลวงแห่งชาติ (National Capital Construction Law 1950) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเมืองหลวงของประเทศ ครอบคลุมเฉพาะบริเวณที่เป็นเนื้อเมืองทั้งหมด ยกเว้นปริมณฑลของโตเกียว จึงส่งผลให้แนวโน้มการขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว และไร้ทิศทางจนไม่สามารถใช้กฎหมายในการควบคุมได้ จากปัญหาที่เกิดขึ้นกับนครโตเกียวและปริมณฑลทำให้เกิดการออกกฎหมายพัฒนาภาคนครหลวงแห่งชาติ (The National Capital Region Development Law 1956) ขึ้นในปี ค.ศ. 1956 ซึ่งครอบคลุมพื้นที่นครโตเกียว ไชทามะ กันมะ ชิบะ คานากาวะ อิบารากิ โตชิกิ และยามาซากิ เพื่อควบคุมการขยายตัวของพื้นที่เมืองและพื้นที่โดยรอบ และในปี ค.ศ. 1963 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายมาตรฐานอาคาร (Building Standard Law 1963) ซึ่งเป็นข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและโครงสร้างอาคาร แต่ไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และรูปแบบของการพัฒนาที่ดิน รวมทั้งไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของเมือง จึงส่งผลให้พื้นที่ปลูกสร้างกระจายตัวออกไปอย่างไร้ระเบียบตามบริเวณที่มีที่ดินราคาถูก จนลุกล้ำเข้าสู่พื้นที่เกษตรกรรม และขาดการวางแผนการลงทุนด้านบริการสาธารณะ รวมทั้งทำให้สภาพแวดล้อมเมืองเสื่อมโทรมลงไปตามลำดับ [4] สำหรับกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ของประเทศญี่ปุ่นได้มีการบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1968 (The City Planning Act 1968) เป็นกฎหมายผังเมืองที่เป็นรากฐานของการวางแผนผังเมืองในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้การพัฒนาเมืองสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และเพื่อป้องกันปัญหาการขยายตัวของเมืองและส่งเสริมการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนและผังของเมือง โดยพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ศักยภาพที่ใช้ประโยชน์ที่ดิน จำนวนประชากรที่อาศัยในเมือง ระยะของเวลาความเป็นเมือง แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ อาคารบ้านเรือนสถาปัตยกรรมของเมือง ความเสียหายจากภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น [5] และในปี ค.ศ. 1980 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดทำและบังคับใช้แผนผังเฉพาะพื้นที่ (District Plan) ตามกฎหมายผังเมือง ปี ค.ศ. 1980 (The City Planning Act 1980) ซึ่งมีข้อบังคับรายละเอียดการควบคุมการพัฒนาที่เข้มงวดกว่าย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินทั่วไป เพื่อตอบสนองกับเงื่อนไขหรือลักษณะพิเศษของพื้นที่ อาทิ ย่านประวัติศาสตร์ บริเวณที่มีภูมิทัศน์สวยงาม ย่านพาณิชย์กรรมกลางเมือง ตลอดจนย่านที่อยู่อาศัยเก่าแก่ซึ่งมักเป็นพื้นที่หนาแน่นเสี่ยงต่ออัคคีภัย รายละเอียดการควบคุม

การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารที่เพิ่มเติมขึ้นมา ได้แก่ อัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (Floor Area Ratio: FAR) อัตราร้อยละของพื้นที่ครอบคลุมอาคาร (Building Coverage Ratio: BCR) ขนาดแปลงที่ดิน ความสูงอาคาร ระยะถอยร่น ตลอดจนคุณลักษณะทางสุนทรียภาพ อาทิ รายละเอียดสถาปัตยกรรม รูปแบบรั้ว ตำแหน่งต้นไม้ ขนาดและรูปแบบของถนน และสวนสาธารณะ ตลอดจนสาธารณูปการอื่นๆ เป็นต้น ทั้งนี้แนวคิดในการวางผังเมืองและระบบการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยเป็นไปตามสาระสำคัญของกฎหมายผังเมือง (City Planning Act 1968) มีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน เขตการควบคุมเพิ่มเติม และผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ [6] ดังรูปที่ 2



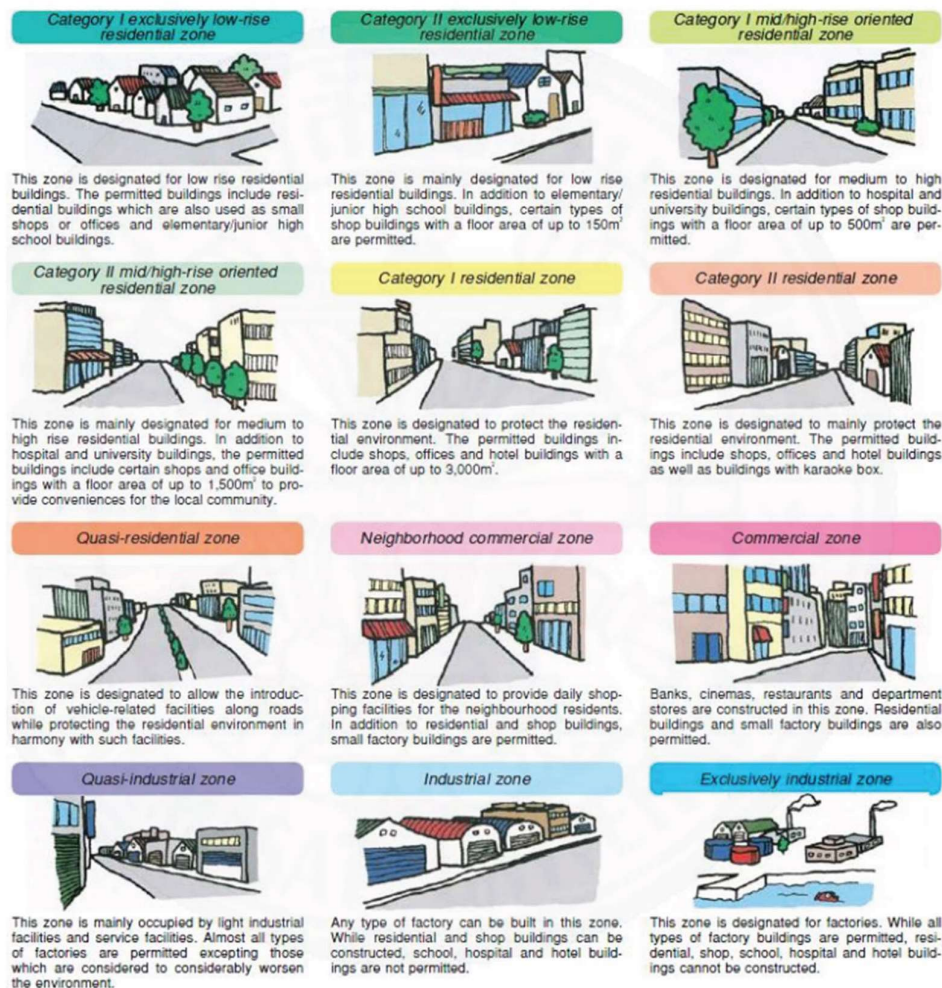
รูปที่ 2: แนวคิดในการวางผังเมืองและระบบการวางผังการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย
ที่มา: Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2003)

1. การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมือง (City Planning Area) ซึ่งเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายผังเมือง โดยการใช้ประโยชน์ที่ดินและการควบคุมสามารถแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ประเภทหลักๆ ได้แก่
 - 1.1 พื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมือง (Urbanization Promotion Area: UPA) คือ บริเวณที่มีความเป็นเมืองอยู่ก่อนแล้ว หรือ เป็นบริเวณที่ควรได้รับการพัฒนาในอนาคต มีการเตรียมโครงข่ายสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองอย่างครบถ้วน
 - 1.2 พื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง (Urbanization Control Area: UCA) คือ บริเวณที่ควรควบคุมการขยายตัวของเมือง รวมทั้งควบคุมและจำกัดการพัฒนาเบื้องต้น โดยทั่วไปมักเป็นพื้นที่เกษตรกรรม หรือพื้นที่สีเขียวตามธรรมชาติที่มีความจำเป็นต้องได้รับการสงวนรักษาไว้โดยไม่ให้พัฒนาเป็นพื้นที่เมือง (รูปที่ 3)



รูปที่ 3: แนวคิดพื้นที่ส่งเสริมความเป็นเมืองและพื้นที่ควบคุมความเป็นเมือง
ที่มา: Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2003)

2. ย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Zones) ปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 3 ประเภทหลักและการประโยชน์ที่ดินย่อยจำนวน 12 โซน (รูปที่ 4) ได้แก่
 - 2.1 การใช้ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย จำแนกย่อยเป็น 7 โซน
 - 2.2 การใช้ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม จำแนกย่อยเป็น 2 โซน
 - 2.3 การใช้ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม จำแนกย่อยเป็น 3 โซน



รูปที่ 4: การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศญี่ปุ่น
ที่มา: Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2003)

3. เขตการควบคุมเพิ่มเติม (Other Additional Zonings) ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นการบังคับการใช้ประโยชน์ของอาคารและการควบคุมความหนาแน่นของอาคาร ตามกฎหมายผังเมืองซึ่งใช้เครื่องมือในการควบคุมประกอบด้วย อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อพื้นที่รวม (floor area ratio: FAR) อัตราร้อยละของพื้นที่ครอบคลุมอาคาร (Building Coverage Ratio: BCR) และข้อจำกัดเรื่องแนวความสูงอาคาร (Diagonal Line Limit: DLL) กฎหมายควบคุมอาคารมีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองดีขึ้น ทั้งยังเป็นการป้องกันสภาพแวดล้อมเมืองด้วยการควบคุมความสูงของอาคาร การระบายถ่ายเทอากาศ การส่องสว่าง การลดความรู้สึกรอของสิ่งปลูกสร้าง (รูปที่ 5)

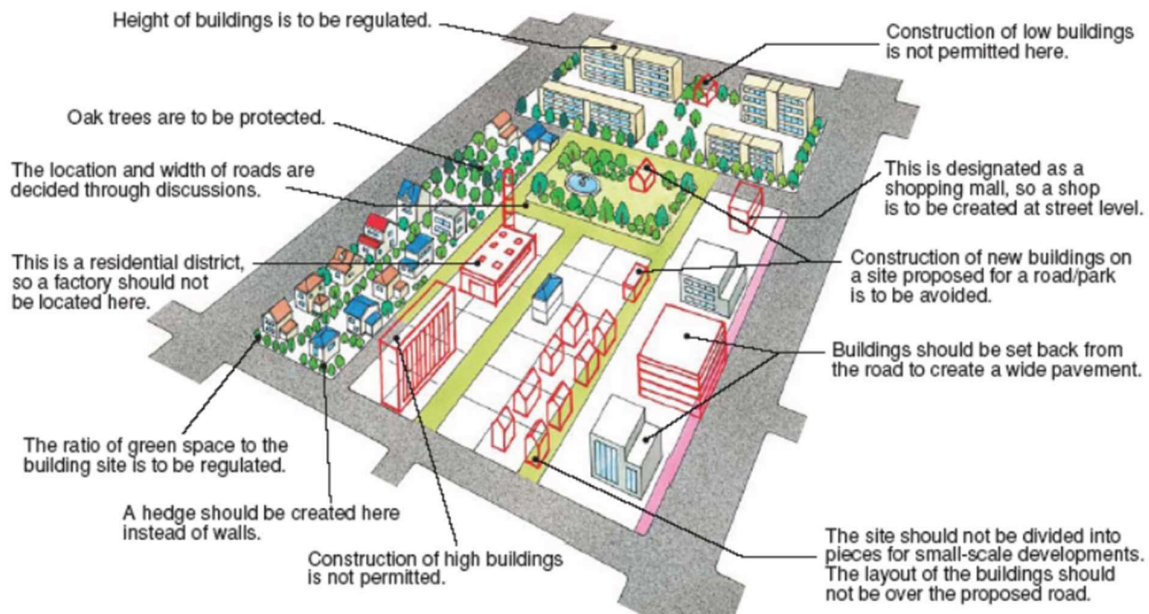
Examples of buildings												can be built	usually cannot be built
	Category I exclusively low-rise residential zone	Category II exclusively low-rise residential zone	Category I mid/high-rise oriented residential zone	Category II mid/high-rise oriented residential zone	Category I residential zone	Category II residential zone	Quasi-residential zone	Neighborhood commercial zone	Commercial zone	Quasi-industrial zone	Industrial zone	Exclusively industrial zone	Area with no designated Urban Coded Area are excluded
Houses, Houses with other small scale function (store, office, etc.)													
Kindergartens, Schools (Elementary, Junior High, Senior High)													
Shrines, Temples, Churches, Clinics													
Hospitals, Universities													
Stores (mainly selling dairy commodities)/Restaurants with floor space of 150m ² max. on the first or second floor (excluding ②)												D	
Stores/Restaurants with floor space of 500m ² max. on the first or second floor (excluding ②)												D	
Stores/Restaurants not specified above (excluding ②)				A	B								
Offices, etc. not specified above (excluding ②)				A	B								
Hotels, Inns					B								
Karaoke boxes (excluding ②)													
Theaters, Movie theaters (excluding ②)							C						
② Theaters, Movie theaters, Stores, Restaurants, Amusement facilities and so on, with more than 10,000m ² of floor area													
Bathhouses with private rooms													
Independent garage with floor space of 300m ² max. on the first or second floor													
Warehouse of warehousing company, independent garage of other types than specified above													
Auto repair shop					E	E	F	G	G				
Factory with some possibility of danger or environmental degradation													
Factory with strong possibility of danger or environmental degradation													

Note A: Must not be built on the third floor or higher. Must not exceed a floor area of 1,500m².
 B: Must not exceed a floor area of 3,000m².
 C: Audience seating floor area must not exceed 200m².
 D: Stores and restaurants must not be built.
 E: Floor area must not exceed 50m².
 F: Floor area must not exceed 150m².
 G: Floor area must not exceed 300m².

Category of Land Use Zone	Maximum floor-area ratios (%)											Maximum building coverage ratios (%)			
Category I exclusively low-rise residential zone	50	60	80	100	150	200						30	40	50	60
Category II exclusively low-rise residential zone	50	60	80	100	150	200						30	40	50	60
Category I mid/high-rise oriented residential zone	100	150	200	300	400	500						30	40	50	60
Category II mid/high-rise oriented residential zone	100	150	200	300	400	500						30	40	50	60
Category I residential zone	100	150	200	300	400	500						50	60	80	
Category II residential zone	100	150	200	300	400	500						50	60	80	
Quasi-residential zone	100	150	200	300	400	500						50	60	80	
Neighborhood commercial zone	100	150	200	300	400	500						60	80		
Commercial zone	200	300	400	500	600	700	800	900	1000	1100	1200	1300	80		
Quasi-industrial zone	100	150	200	300	400	500						50	60	80	
Industrial zone	100	150	200	300	400							50	60		
Exclusively industrial zone	100	150	200	300	400							30	40	50	60

รูปที่ 5: ข้อกำหนดเกี่ยวกับ FAR และ OSR ในแต่ละโซน
 ที่มา: Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2003)

4. ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (District Plan) นับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาเมืองของประเทศญี่ปุ่น โดยเป็นกลไกและเครื่องมือที่ทำให้การวางแผนและผังพัฒนาเมืองเกิดเป็นรูปธรรม และสามารถนำแผนผังไปปฏิบัติจริง ผังระดับท้องถิ่นที่จัดทำขึ้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพแวดล้อม และเอกลักษณ์เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ผังพัฒนาพื้นที่เฉพาะนอกจากจะแสดงภาพในอนาคตของผังแล้ว สิ่งสำคัญจำเป็นต้องประกาศพร้อมผังเฉพาะพื้นที่ ได้แก่ ข้อกำหนด หรือกฎหมายท้องถิ่นที่ส่งเสริมให้สามารถบังคับใช้ผังเฉพาะพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการจัดทำผังเฉพาะพื้นที่นั้นสามารถนำมาใช้ในการส่งเสริมควบคุมการพัฒนา ตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการพัฒนาโดย Redevelopment Promotion District, Large-Scale Store Development Promotion District, Public Facilities Development Promotion, FAR Transfer, Efficient Land Utilization, Urban Housing Development Promotion เป็นต้น หรือแม้แต่เป็นผังเพื่อการแก้ไข ป้องกันปัญหาภัยพิบัติ เช่น Disaster Prevention Block, Improvement District Plan เป็นต้น รวมทั้งยังสามารถจัดทำเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาพื้นที่ชนบทและเกษตรกรรมด้วยเช่นกัน (รูปที่ 6)



รูปที่ 6: แนวคิดการออกแบบผังเฉพาะพื้นที่
ที่มา: Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2003)

ตามกฎหมายผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และเทศบาลในการดูแลงานด้านการผังเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แสดงความต้องการเกี่ยวกับการวางผังในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ผังนั้นได้รับการยอมรับจากประชาชน [7] โดยผ่านการประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Hearing) และการประชุมชี้แจง (Explanatory Meeting) ซึ่งจะมีการประชุมอย่างเป็นทางการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งมีการจัดประชุมแบบไม่เป็นทางการโดยนักผังเมืองกับประชาชนกลุ่มต่างๆ เพื่อเจรจาหาข้อตกลงร่วมกัน สร้างความเข้าใจและรับฟังข้อเสนอแนะของกลุ่มประชาชน พร้อมนำข้อเสนอเหล่านั้นไปปรับแก้ให้ผังมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้ได้รับการยอมรับจากประชาชนมากขึ้น ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่อร่างผังเมืองนั้น ทางหน่วยงานราชการได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาดูรายละเอียดของผังเป็นระยะเวลา 2 อาทิตย์ โดยการปิดประกาศไว้ในที่สาธารณะและที่ทำการของรัฐหลายแห่ง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประชาชนที่มีข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นเพิ่มเติมสามารถส่งความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาและทบทวนอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ประเทศญี่ปุ่นเริ่มมีกระแสความตื่นตัวกับแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาพร้อมกระแสแนวความคิดประชาธิปไตยซึ่งเรียกว่า แนวคิด “มะจิซึคิ” (Machizukuri) ถือเป็นแบบอย่างการมีส่วนร่วมเฉพาะตัวของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นกระบวนการที่ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางผังตั้งแต่เริ่มต้น จนก่อให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันและให้การสนับสนุนในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบคิดของชุมชนที่เคยหวังรับการช่วยเหลือจากรัฐหรือหน่วยงานภายนอกมาเป็นการพึ่งตนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับสูงและกว้างขวางมีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการจัดการชุมชนและเมืองที่ยั่งยืน [8]

มะจิซึคิริ (Machizukuri)

มะจิซึคิริ (Machizukuri / まちづくり) เป็นศัพท์เฉพาะที่ถูกนำมาใช้เมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเมืองและชุมชนในรูปแบบใหม่ที่สะท้อนถึงการแสดงออกทางความคิดของประชาชนในพื้นที่มากกว่าการจัดการเมืองและชุมชนโดยภาครัฐจากบนลงล่าง (Top-Down) แต่เพียงฝ่ายเดียวดังที่เคยเป็นมาในอดีต โดยมะจิซึคิริ เป็นคำภาษาญี่ปุ่นที่ผสมกันระหว่าง Machi (เมือง) และ Tsukuri (การทำด้วยมือ) [8] แปลเป็นไทยได้ว่า การปลูกชุมชน สร้างบ้านแปลงเมือง หรือการสรรค์สร้างเมือง เป็นคำที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในวงการอนุรักษ์และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมือง การป้องกันภัยธรรมชาติ สวัสดิการสังคม ประวัติศาสตร์ การคมนาคมขนส่ง การจัดการพื้นที่ว่าง รวมไปถึงการปรับภูมิทัศน์ย่านในประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเป็นคำที่พูดถึงเรื่อยมากระทั่งถึงปัจจุบัน ขอบเขตของคำนี้มีมากกว่าแค่การอนุรักษ์มรดกที่สำคัญทางประวัติศาสตร์ ศาสนา หรือภูมิทัศน์เมือง แต่รวมไปถึงการกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้และส่งเสริมคุณค่าของย่านชุมชน ไม่ว่าจะเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องได้และมรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ทั้งยังสามารถสร้างความยั่งยืนในระบบเศรษฐกิจชุมชนได้อีกด้วย ภายใต้พื้นฐานของความร่วมมือระหว่างคนในย่านและการสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ [7] หากแบ่งมะจิซึคิริตามขอบเขตพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรม สามารถแบ่งได้หลากหลายระดับตั้งแต่ระดับเมืองไปจนถึงระดับชุมชนและกลุ่มคน แต่ถ้าแบ่งมะจิซึคิริตามการดำเนินงาน ผลที่ได้อาจเป็นข้อบัญญัติทางสถาปัตยกรรมหรือข้อตกลงร่วมของชุมชน การจัดการเมืองและชุมชนตามหลักการมะจิซึคิริ ประกอบด้วย

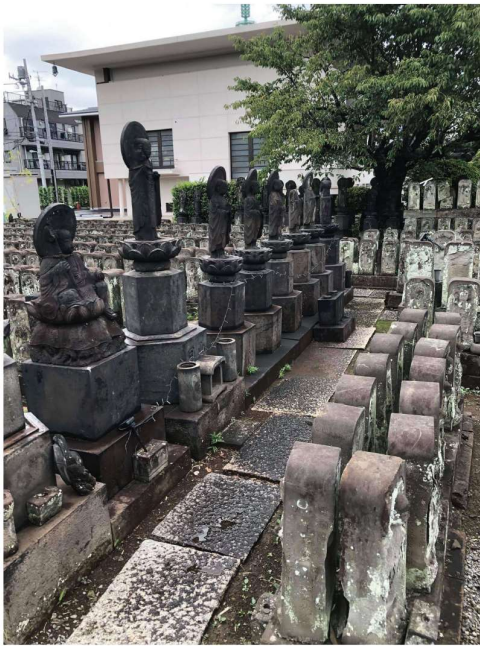
1. การจัดการเมืองและชุมชนที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงานจากภาครัฐ มาสู่การดำเนินงานโดยประชาชน
2. ผลที่ได้จากการดำเนินงานมีทั้งทางด้านวัตถุและทางกิจกรรม
3. การดำเนินงานให้ความสำคัญกับลักษณะเฉพาะตัวของชุมชน แทนการดำเนินการตามรูปแบบมาตรฐานของภาครัฐ
4. กระบวนการทำงานเน้นความคิดและความร่วมมือของผู้อาศัยในชุมชน
5. การดำเนินงานคำนึงถึงกระบวนการเกี่ยวข้องกับชุมชน
6. กำหนดแนวทางการสร้างคนเพื่อดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง
7. การดำเนินงานที่ต่อเนื่องเพื่อเป้าหมายในการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีของชุมชน
8. การคำนึงถึงมิติมุมมองใกล้และความสัมพันธ์ภายในชุมชนเอง
9. การคำนึงถึงมิติมุมมองกว้างเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในระดับสากล
10. การดำเนินงานที่ไม่หยุดเพียงแนวคิด แต่นำแนวคิดนั้นมาปฏิบัติจนได้ผลเป็นรูปธรรม

ด้วยกระแสการจัดการเมืองและชุมชนตามหลักการมะจิซึคิริที่เริ่มมีขึ้นอย่างแพร่หลายในช่วงปี ค.ศ. 1980 ในหลายเขตการปกครองที่มีการจัดตั้งหน่วยออกแบบชุมชนเมืองนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมาย และภาพที่ชัดเจน จึงเสนอแนวทางปฏิบัติของชุมชนย่านยานากะ เขตโตเกียว กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่นมาเป็นตัวอย่างในครั้งนี้

ยานากะ (Yanaka) เขตโตโตะ (Taito Ward) กรุงโตเกียว

ยานากะ หรือ Old Tokyo เป็นย่านเก่าใจกลางกรุงโตเกียว ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มปากอ่าวโตเกียว มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ลาดเชิงเขา อดีตเคยเป็นศูนย์รวมศาสนสถานมีวัดพุทธมหายานนิกายต่างๆ และศาลเจ้าชินโตกระจายอยู่ทั่วบริเวณ ตลอดจนเป็นพื้นที่ที่มีสุสานที่มีต้นซากุระอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นความเชื่อของคนญี่ปุ่นที่เล่าขานกันว่า

ซากุระเป็นต้นไม้ที่แทนสัญลักษณ์ของคนตาย ดังนั้น ในพื้นที่สุสานจึงเต็มไปด้วยต้นซากุระทำให้ย่านยานากะกลายเป็นพื้นที่สีเขียวและมีสวนสาธารณะที่สวยงาม (รูปที่ 7) ย่านยานากะจัดเป็นหนึ่งในไม่กี่พื้นที่ที่สภาพแวดล้อม วัด ศาสนสถาน สวนสาธารณะ รวมทั้งอาคารแบบเรือนแถวไม้ (รูปที่ 8) ประเพณีโบราณและวิถีชีวิตแบบเอโดะยังคงสภาพเดิมมาจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากปี ค.ศ 1928 ยานากะไม่ได้รับความเสียหายจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่มากนัก ประกอบกับช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ยานากะรอดพ้นจากการถูกทิ้งระเบิด เพราะอยู่ในพื้นที่ที่สหรัฐยอมถอนออกจากรายการที่เป็นเป้าหมายโจมตี ทำให้ยานากะมีชื่อเสียงในด้านสถานที่ท่องเที่ยวเก่าแก่ แหล่งพักผ่อนชมธรรมชาติที่สวยงามในช่วงเวลาต่างๆ นอกจากนี้องค์ประกอบของชุมชนที่ยังหลงเหลือเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญของชุมชน เช่น กำแพงวัดที่ก่อสร้างแบบเดิม ต้นสนที่มีอายุเก่าแก่หลายร้อยปี ก็สะท้อนถึงความภาคภูมิใจและสามารถถ่ายทอดเรื่องราวต่างๆ สืบต่อเรื่อยมาจนปัจจุบัน



รูปที่ 7: สุสานภายในวัดย่านยานากะ
ที่มา: ผู้เขียน (2563)



รูปที่ 8 หอเอกสารแสดงเรื่องราวของย่าน
ที่มา : ผู้เขียน (2563)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการเมืองและชุมชนของย่านยานากะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1984 เมื่อกลุ่มแม่บ้านในย่านยานะเซน (Yanezen) ร่วมกันจัดพิมพ์วารสารรายปีเพื่อเผยแพร่ข่าวสารและเกร็ดประวัติศาสตร์ความสำคัญของย่าน และจากจุดเริ่มต้นครั้งนี้ทำให้ผู้คนในย่านยานากะได้เริ่มเห็นถึงบทบาท ความสำคัญและตระหนักถึงการเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน โดยวารสารที่จัดทำขึ้นมีประโยชน์อย่างมากในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ในชุมชน เป็นแหล่งประชาสัมพันธ์ให้ผู้คนภายนอกได้เข้ามาเที่ยว ตลอดจนจนเป็นการชักจูงให้คนในชุมชนรักษารูปแบบวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 นำโดยคณาจารย์และกลุ่มนักศึกษาจากภาควิชาสถาปัตยกรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปะแห่งโตเกียว (Tokyo Fine Art University) ได้เข้ามาศึกษาพื้นที่ย่านและร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่ในการพัฒนากิจกรรมที่ได้ดำเนินงานมาแล้วอย่างโรงงานยานะเซน (Yanezen Kohboh) ซึ่งเป็นโรงพิมพ์วารสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนในย่านยานากะ รวมทั้งก่อตั้งโรงเรียนยานากะ (Yanaka School) เป็นองค์กรชุมชนที่เป็นแกนนำในการพัฒนาย่าน มีบทบาทในการให้คำปรึกษาแนะนำในการออกแบบชุมชน เพื่อสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัยที่ดีภายใต้กฎเกณฑ์ที่คนในพื้นที่ตกลงร่วมกัน สมาชิกอาสาสมัครของโรงเรียนมีจำนวน 30 คน ประกอบด้วย กลุ่มชาวบ้าน และกลุ่มนักวิชาการ [10] โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏผลการดำเนินงานในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การส่งเสริมความร่วมมือของผู้อาศัยในชุมชน โดยการเปิดโอกาสให้ผู้คนกลุ่มต่างๆ ภายในย่านทำงานแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การให้คำแนะนำด้านการอนุรักษ์และพัฒนาสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การให้คำปรึกษาแก่ชาวบ้านในการก่อสร้างและดัดแปลงการใช้งานอาคาร รวมถึงการจัดทำเกณฑ์การก่อสร้างอาคารใหม่ให้แก่ชาวบ้าน และการเสนอแผนงานอนุรักษ์อาคารและพื้นที่ส่วนกลางด้วยการนำอาคารเก่าที่มีความหมายต่อคนในชุมชนกลับมาใช้งานใหม่ เช่น อาคารแสดงงานศิลปะ สกาย บาส (Sky Bath) อาคารแสดงงานศิลปะโกดังโอคุรายา (Space Oguraya) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมอื่นๆ ที่เกิดขึ้นโดยชาวชุมชนเองและเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในย่าน เช่น กิจกรรมการค้าแบบดั้งเดิมในตลาดยานากะกินซ่า (Yanka Ginza) ซึ่งเป็นตลาดเก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งในกรุงโตเกียวมีขึ้นตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และปัจจุบันยังคงรักษาเอกลักษณ์ความเป็นตลาดเก่าที่มีการค้าขายแบบดั้งเดิมไว้ (รูปที่ 9) และกิจกรรมการจัดนิทรรศการของดีย่านกินซ่า ความสำเร็จที่เกิดขึ้นนั้นนอกจากจะเป็นลักษณะสภาพแวดล้อม ที่อยู่อาศัยที่ประสมกลมกลืนระหว่างความเก่าและใหม่แล้ว การเผยแพร่ข่าวสารอย่างต่อเนื่อง และความตื่นตัวของผู้คนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ย่านยานากะกลายเป็นแบบอย่างในการจัดการเมืองและชุมชนที่มีประสิทธิภาพแห่งหนึ่งในประเทศญี่ปุ่น



รูปที่ 9: ตลาดยานากะกินซ่า
ที่มา: ผู้เขียน (2563)

บทสรุป

การวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบและแนวคิดของการพัฒนาเมืองที่ยังคงเอกลักษณ์ของแต่ละชุมชนไว้ได้ เนื่องจากมีหลักการในการวางผังเมืองที่ชัดเจนในด้านการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน กฎหมาย

สนับสนุนการปฏิบัติงาน รวมทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการวางผังเมืองที่ชัดเจนซึ่งมีการประสานประโยชน์ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน รวมทั้งมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นรูปธรรม จึงทำให้การวางผังเมืองในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการเมืองและชุมชนโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีหลักการดำเนินงานด้วยการใช้กฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติร่วมกันแทนข้อบังคับ ซึ่งเป็นผลดีที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกถึงการได้มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ และสิ่งสำคัญที่สุดคือความรู้สึกไว้วางใจซึ่งกันและกัน จนทำให้เกิดการพัฒนาเมืองและชุมชนที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ในแต่ละย่านการใช้ประโยชน์ที่ดิน อีกทั้งยังคงความเป็นเอกลักษณ์ชุมชนที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่ยาวนานไว้ด้วย สำหรับการวางผังเมืองในประเทศไทยแท้จริงแล้วมีการเปิดพื้นที่ให้ภาครัฐและประชาชนท้องถิ่นสามารถหารือกันถึงภาพการพัฒนาในอนาคตร่วมกัน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนอย่างเป็นระบบอยู่แล้ว [11] อาทิ การจัดประชุมประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ปรึกษาหารือ หรือให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจดูแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองได้ รวมทั้งยื่นคำร้องต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 9 “...การวางและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตามมาตรา ๘ (๑) และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๘ (๒) ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติ โดยให้คำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชน...” [12]

เอกสารอ้างอิง

- [1] พีรภัทร ห้าวเทียม, 2562, เกียวโตในเอกสารของฮอลันดา: กรณีศึกษาจดหมายเหตุระยะการเดินทาง ของหมอบแลมเฟอร์ในญี่ปุ่น ค.ศ.1691, วารสารญี่ปุ่นศึกษา ปีที่ 36 ฉบับที่ 1 (2019): เดือนมกราคม-มิถุนายน, 21-40 น.
- [2] ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม, 2552, มาตรการควบคุมทางกายภาพสำหรับการพัฒนาเมือง: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น, วารสารการจัดการสมัยใหม่. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม, 1-12 น.
- [3] Andre S., 2001, Urban Planning and Civil Society in Japan: Japanese Urban Planning Development during the ‘Taisho Democracy’ period (1905–31), Planning Perspectives, Vo16(2001), 383–406 p.
- [4] ดวงจันทร์ เจริญเมือง และคณะ, 2541, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์การผังเมืองเกียวโตและนารา: บทเรียนสำหรับเชียงใหม่. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- [5] Japan International cooperation Agency, 2007, Urban Planning System in Japan, 2 nd ed., Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Tokyo.
- [6] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2003, Introduction of Urban Land Use Planning System in Japan, The City Planning Division, City and Regional Development Bureau, [Retrieved 2020 Oct 3]. Available from: <http://www.mlit.go.jp/common/000234477.pdf>.
- [7] นิรมล กุลศรีสมบัติ และพรสวรรค์ วิเชียรประดิษฐ์, 2556, กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชนของ

ประเทศญี่ปุ่น. การประชุมวิชาการระดับชาติ "การพัฒนาคน ชุมชน องค์การ และสังคม พัฒนบริหารศาสตร์กับทางเลือกใหม่ด้านการพัฒนาในอนาคต," 13-14 มิถุนายน 2556, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

- [8] Yukio Nishimura, 2005, From City Planning to Machizukuri A Japanese Experience of Community Planning, International Community Planning Forum, Taipei, October 30 to November 1, 2005. 1-5 p.
- [9] Neil Evans, 2002, Machi-zukuri as a New Paradigm in Japanese Urban Planning: Reality or Myth?, Japan Forum Vol. 14 No. 3, 443-464 p.
- [10] Andre Sorensen, Hideki Koizumi and Ai Miyamoto, 2009, Machizukuri, Civil Society, and Community Space in Japan. Tokyo: Routledge. 33-50 p.
- [11] ศรีสุตา วงษ์ชุ่ม, 2563, ผังเมืองกับการพัฒนาเมืองพะเยา. วารสารวิชาการเพื่อการพัฒนาวัฒนธรรมเชิงพื้นที่, ปี 1 ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม-เมษายน, 83-91 น.
- [12] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพมหานคร, 31 น.