

ข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูง:

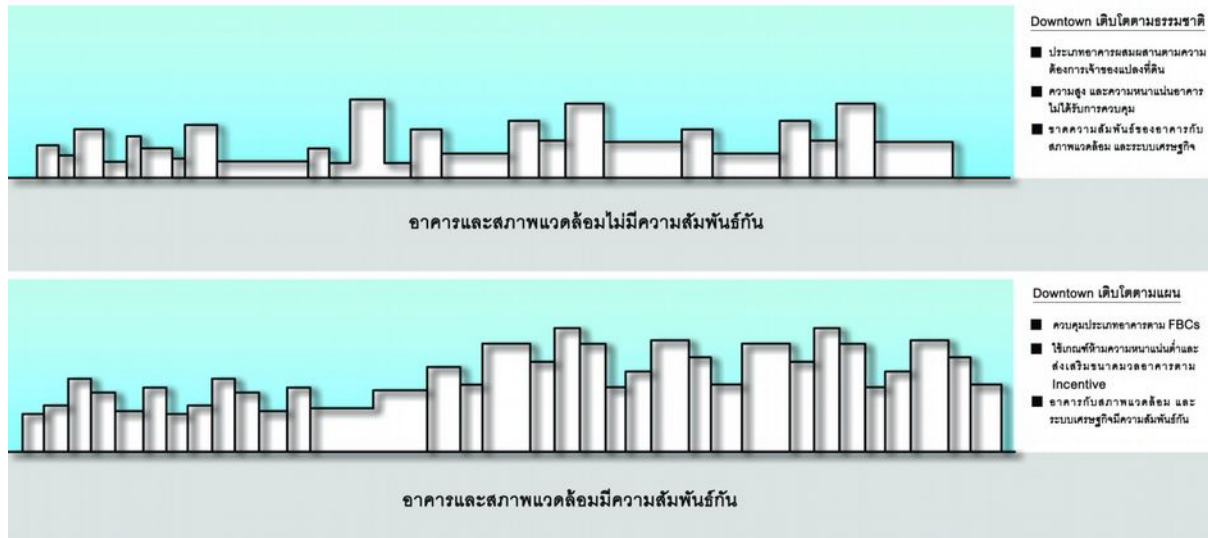
มาตรการสร้างความหนาแน่นในผังเมืองรวมและผังการออกแบบชุมชนเมืองเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ

โดย สุภาปนา บุญยประวัติ (Thapana Bunyapavitra: Thapana.asia@gmail.com)
Smart Growth Thailand Institute

ความนำ

Smart Code ได้พัฒนาข้อกำหนดประกอบการวางผังและออกแบบเมืองเพื่อสร้างความหนาแน่นในพื้นที่อนุญาตให้พัฒนาตามประกาศบังคับใช้ของผังเมืองรวมและผังการออกแบบชุมชนเมืองประเภทต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ผังเมืองที่ประกาศใช้นั้นสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ โดยข้อกำหนดที่ตราขึ้นได้พัฒนาจากเกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) กฎหมายผังเมือง Form-Based Codes และเกณฑ์ความเป็นผู้นำการออกแบบด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมระดับย่าน (LEED-ND) ซึ่งข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูงเป็นหนึ่งในข้อกำหนดที่บังคับให้นักออกแบบชุมชนเมืองถือปฏิบัติในการวางผังและตราข้อกำหนดเพื่อนำผังและแผนผังสู่การบังคับใช้ โดยปัจจุบันประเทศในยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และสิงคโปร์ได้นำข้อกำหนดนี้ประยุกต์ใช้ซึ่งทำให้เกิดความสำเร็จในการสร้างความหนาแน่นและส่งเสริมเศรษฐกิจ

เปรียบเทียบภาพตัดด้านหน้าอาคารในย่านพาณิชย์กรรม 2 ประเภท



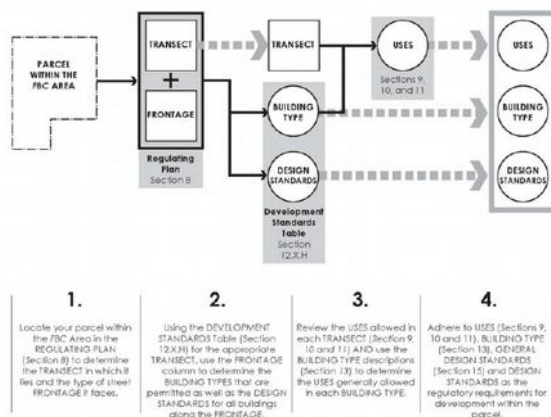
ภาพตัวอย่างระดับความสูงอาคารที่สัมพันธ์และไม่สัมพันธ์กับการผสมผสานกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินในใจกลางย่านพาณิชย์กรรม
ที่มา: บริษัท พิวอิทส์เอเชีย จำกัด

ความสำคัญของข้อกำหนด

ข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูงเป็นเครื่องมือในการบังคับให้เกิดการใช้ที่ดินที่มีความหนาแน่นและผสมผสานกิจกรรมการใช้ประโยชน์เป็นไปตามเกณฑ์การออกแบบพื้นที่ใจกลางเมืองและศูนย์เศรษฐกิจตามแผน

ยุทธศาสตร์เมืองซึ่งได้รับการอนุญาตโดยประชาชนและผู้บริหารเมือง **สาระสำคัญได้กำหนดให้บังคับความหนาแน่นประชากรตามข้อกำหนดในผังเมืองรวมมิให้มีจำนวนต่ำกว่าฐานที่ใช้สำหรับการออกแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน** ดังตัวอย่าง ในพื้นที่ใจกลางศูนย์พาณิชย์กรรมซึ่งมีพื้นที่ขนาด xxxx ไร่ นักผังเมืองได้ประมาณการประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้าไว้ที่ 50,000 คน ซึ่งฐานประชากรนี้ได้นำมาใช้สำหรับการออกแบบระบบขนส่งมวลชน ระบบการสัญจรภายในพื้นที่ และการสัญจรเชื่อมต่อระหว่างศูนย์พาณิชย์กรรม รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานเขียว และสาธารณูปโภค ผู้บริหารเมืองและสภาของเมืองจะต้องนำผังและแผนดังกล่าวไปกำหนดรายละเอียดการใช้งบประมาณและแผนการลงทุนก่อสร้างหรือปรับปรุงฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามที่ผังได้วางไว้ จากกรณีตัวอย่าง Smart Codes ได้ให้นักผังเมืองนำข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูงบังคับใช้ในพื้นที่ด้วยการตราข้อกำหนดอนุญาตให้มีความสูงต่ำที่สุดของอาคารที่ก่อสร้างใหม่ เช่น ความสูงไม่น้อยกว่า 23 เมตรแต่ไม่เกิน 45 เมตร (กรณีการควบคุมความสูงที่สูงที่สุดเพื่อรักษาทัศนียภาพในพื้นที่นั้นๆ) และกำหนดประเภทอาคารสำหรับการก่อสร้างใหม่ที่สามารถเพิ่มความหนาแน่นตามแผนงานได้ ซึ่งได้จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการอยู่อาศัย เช่น อาคารค้าปลีก อาคารศูนย์การค้า หรืออาคารที่อยู่อาศัยรวมให้มีขนาดไม่น้อยกว่า 10,000 ตารางเมตร (การออกข้อกำหนดในข้อนี้ต้องระบุที่ตั้งในระดับแปลงที่ดินหรือภายในขอบเขตย่านที่เป็นใจกลางของศูนย์เศรษฐกิจให้มีความชัดเจน) โดยกำหนดความหนาแน่นต่ำสุดไว้ในข้อกำหนดย่าน (Zoning Ordinance) ซึ่งอาจจะจำแนกเป็นพื้นที่ตาม The Transect หรือบังคับความหนาแน่นโดยรวมทั่วทั้งบริเวณก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เจ้าของแปลงที่ดิน ผู้ประกอบการธุรกิจ และจากผลการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพเชิงพื้นที่

Figure 11: User instructions



Source: Mount Holly Form-Based Code, 12/06/2010 draft

ภาพตัวอย่างขั้นตอนการกำหนดรูปแบบอาคารและย่าน
ที่มา: <http://groupmelvindesign.com/fbclessonlearn/>

เกณฑ์การออกแบบข้อกำหนด

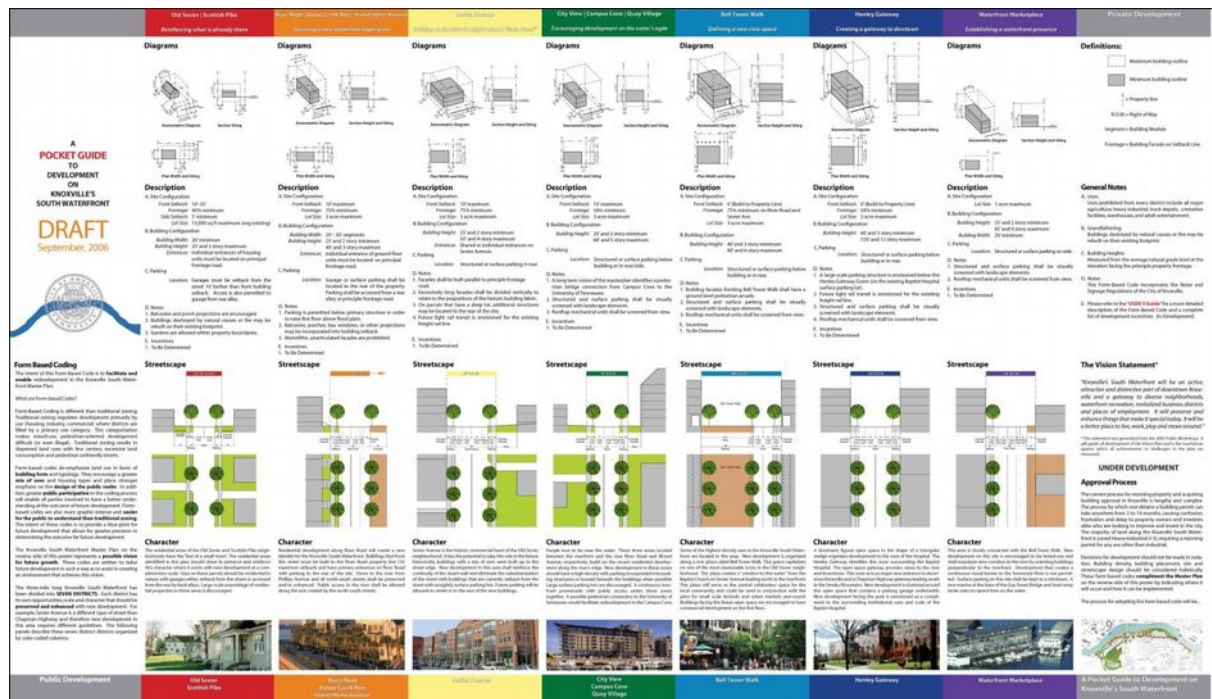
Smart Codes ได้อนุญาตให้ผสมผสานเกณฑ์ด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในแต่ละพื้นที่ โดยเกณฑ์ที่นำมาประยุกต์ใช้สำหรับการออกข้อกำหนดประกอบด้วย

1. เกณฑ์การเติบโตอย่างชาญฉลาด (Smart Growth Principles) จำนวน 4 ข้อประกอบด้วย เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน เกณฑ์การออกแบบอาคารแบบกลุ่มและให้กระชับ เกณฑ์การส่งเสริมที่อยู่อาศัยทุกระดับรายได้ และเกณฑ์การสร้างชุมชนแห่งการเดิน

2. กฎหมายผังเมือง Form-Based codes ใช้เกณฑ์ตาม Regulation Plan, Building Form Standard และ Public Spaces Standard เป็นข้อกำหนดประกอบในการออกแบบ

3. เกณฑ์ความเป็นผู้นำการออกแบบด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมระดับย่าน (LEED-ND) ใช้เกณฑ์การออกแบบอาคารและโครงสร้างพื้นฐานเขียว เกณฑ์รูปทรงของย่านและการเชื่อมต่อน้ำเขียว

4. The Transect ตาม Smart Codes ใช้ในกรณีการจำแนกพื้นที่ที่ตามบทบาทและศักยภาพของเมืองซึ่งแบ่งเป็นพื้นที่พิเศษใจกลางเมือง (SD-Special District) พื้นที่ใจกลางเมือง (T6-Urban Core) พื้นที่ใจกลางย่านพาณิชย์กรรม (T5-Urban Center) และพื้นที่ผสมผสานที่อยู่อาศัยและพาณิชย์กรรม (T4-General Urban)



ภาพตัวอย่างข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูงของเมือง Knoxville ตามกฎหมาย Form-Based Codes ที่มา: <http://www.cityofknoxville.org/southwaterfront/>

ผลประโยชน์จากการตราข้อกำหนด

ผลจากการบังคับใช้ข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูงจะช่วยให้เกิดเมืองที่มีรูปทรงชัดเจน เกิดการใช้ที่ดินเป็นไปตามแผนและผังที่กำหนดไว้ เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและระบบการสัญจร ที่สำคัญคือ การเกิดผลกระทบเชิงบวกด้านเศรษฐกิจ กล่าวโดยสรุป ดังนี้

1. สร้างและปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและย่านให้มีรูปทรงที่ชัดเจน เมืองมีลำดับขั้นการพัฒนา เมืองมีขอบเขตที่ชัดเจน สามารถจำแนกพื้นที่เมืองกับพื้นที่สงวนรักษาได้
2. ลดการกระจายตัวของเมือง (Urban Sprawl) รุกฉลุพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ธรรมชาติ สามารถวางผังโครงสร้างพื้นฐานด้านการระบายน้ำ การจัดการน้ำฝน และลดปัญหาการเกิดอุทกภัยได้

3. กำหนดความหนาแน่นประชากรในระดับต่ำสุดจำแนกตามย่านการใช้ประโยชน์ที่ดินในผังเมืองรวมหรือผังการออกแบบในพื้นที่เฉพาะเพื่อเป็นแนวทางในการควบคุมทางผังเมืองและการบริหารจัดการเมือง
4. เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและโครงการคมนาคมและขนส่งของภาครัฐ เนื่องจากสามารถลงทุนในพื้นที่ที่ประชากรมีความหนาแน่นซึ่งจะมีการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานนั้นอย่างเต็มประสิทธิภาพ
5. เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนของภาคเอกชน ผู้ประกอบการ เจ้าของแปลงที่ดิน เนื่องจากเมืองมีทิศทางการพัฒนาด้านกายภาพที่ชัดเจน มีจำนวนประชากร และมีอัตราการขยายตัวประชากรที่เกิดความสอดคล้องระหว่างการผลิต การสร้างงาน และการจ้างงาน
6. สร้างมูลค่าทรัพย์สินและที่ดิน ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจ สร้างรายได้และความมั่งคั่งในระยะยาวแก่ประชาชน
7. เมืองสามารถคาดการณ์และสร้างโมเดลจำลองฐานภาษีในอนาคตได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนด้านการเงิน การลงทุน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคสำหรับบริการประชาชนในอนาคต
8. ประชาชนมีโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างสภาพความเป็นอยู่ในเมืองซึ่งประชาชนสามารถคาดการณ์อนาคตได้

สรุป

ข้อกำหนดการห้ามความหนาแน่นต่ำในพื้นที่หนาแน่นสูงมีคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความคุ้มค่า และการสร้างสรรค์เศรษฐกิจที่ดีให้กับประชาชน แม้ในขั้นตอนการจัดทำข้อกำหนดจะมีความยุ่งยากอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการวางผังและออกแบบชุมชนเมือง และการรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าของแปลงที่ดินและผู้ประกอบการ แต่เมื่อเทียบจากผลที่ได้รับแล้วก็นับว่ามีความคุ้มค่า ซึ่งเมืองจะสามารถใช้เครื่องมือดังกล่าวนี้ในการบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยผ่านกลไกการบังคับใช้ตามกฎหมาย ส่วนประชาชนและผู้ประกอบการจะมีโอกาสในการเพิ่มพูนมูลค่าทรัพย์สินและผลประโยชน์ในทางธุรกิจ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้าง ความมั่งคั่งแก่ย่าน เมือง และประเทศในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- Andress Duany and Jeff Speck, (2010) *The Smart Growth Manual*, McGraw-Hill: New York.
- Louis G.Redstone, FAIA, (1986) *The Downtowns: Rebuilding Business Districts*, McGraw-Hill: Tokyo.
- Urban Design Associates (2003) *The Urban Design Handbook: Techniques and Working Methods*, W.W.Norton & Company, New York.