

3-1-2535

การจัดรูปที่ดิน : เทคนิคในการพัฒนาชุมชนเมือง

สุนันทา สุวรรณโณ

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/jdm>



Part of the [Demography, Population, and Ecology Commons](#)

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Demography by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

การจัดรูปที่ดิน : เทคนิคในการพัฒนาชุมชน เมือง

สุนันทา สุวรรณโณ *

โลกกำลังหมุนไปใกล้ถึงจุดเปลี่ยนศตวรรษแล้ว แต่ทุกวินาทีที่ก้าวผ่านไปนั้น โลกยังถูกรุมเร้าด้วยปัญหาที่พอกพูนสะสมอย่างเหนียวแน่น จนเป็นการยากที่จะหวังให้อภินิหารใด ๆ มารื้อล้างให้หมดลงไปได้ และก็เป็นการแน่นอนเหลือเกินว่าโลกคงต้องพุกพาบปัญหาต่างๆ เหล่านี้เข้าสู่มิติแห่งศตวรรษหน้าด้วยอย่างไม่ต้องสงสัย

หนึ่งในบรรดาปัญหาหลายร้อยหลายพันประการที่เกิดขึ้นกับโลกของเราเวลานี้ก็คือ ปัญหาการเพิ่มขึ้นของเมืองและความเป็นเมือง ปัญหานี้เป็นปัญหาที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถานะทางทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจและสังคม เพราะการเพิ่มขึ้นของเมืองนั้นโดยทางกายภาพจะมองเห็นกระบวนการบุกกรุกและการเข้าแทนที่ของบรรดากิจกรรมเครื่องมือเครื่องใช้ อันเป็นพื้นฐานการดำรงชีวิตของคนเมืองลงในแผ่นดินที่นับเนื่องกันมาว่าน่าจะเป็นส่วนของเกษตรกรรมหรือป่าไม้ หรือที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรแม้แต่เพื่อการประมงก็ตาม

ปัญหาการเพิ่มขึ้นในขนาดของเมือง และการกระจายตัวของเมืองที่เล็ดลอดขึ้นในบริเวณที่ต่างๆ อย่างไม่มีระเบียบ โดยเฉพาะพื้นที่เกษตร ซึ่งมีความคาดหวังไว้ล่วงหน้าว่าจะมีโอกาสได้รับการพัฒนาให้กลายเป็นชุมชนเมืองด้วยวิถีใดๆก็ตามนั้น ก่อให้เกิดปัญหาคนเมืองจำนวนไม่น้อยที่ต้องอาศัยอยู่ในสภาพพื้นที่ ซึ่งมีบริการสาธารณะต่ำกว่าระดับมาตรฐานของชุมชนเมือง และจะเป็นการยากที่รัฐจะจัดหาบริการพื้นฐานให้ทันกับความต้องการของชุมชนที่เติบโตอย่างไม่มีระเบียบแบบแผนเช่นนั้น ปัญหาเหล่านี้กำลังเผชิญกับประเทศที่กำลังพัฒนาอยู่หลายประเทศ และประเทศไทยก็ไม่แน่ว่าจะมีข้อยกเว้นเป็นอย่างอื่น

หลายประเทศมีความเดือดร้อนในความจำกัดของพื้นที่เมือง แต่ประชากรเมืองก็ยังเพิ่มขึ้นอยู่อย่างไม่หยุดยั้ง ระดับความเป็นเมืองสูงขึ้นในขนาดพื้นที่เมืองเท่าเดิม ความเข้มข้นของการใช้พื้นที่เมืองมีมากขึ้นขนาดบ้านเล็กลงแต่มีแนวโน้มว่าความสูงของอาคารที่พักอาศัยหรือที่ทำงานจะสูงเสียดฟ้าขึ้น เพื่อให้คุ้มกับราคาที่ดินที่แพงและหาได้ยากยิ่ง

ชาวเมืองบางกลุ่มได้รับมรดกตกทอดที่ดินจากบรรพบุรุษซึ่งแต่เดิมเคยเป็นแปลงใหญ่ มาบัดนี้ที่ดินผืนนั้นได้ถูกตัดแบ่งแจกจ่ายกันถือครองตามจำนวนสมาชิกของครอบครัวที่เพิ่มขึ้น หรือซื้อขายเปลี่ยนมือกันตามวิถีทางแห่งภาวะเศรษฐกิจ จนเหลือเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย ปลุกแต่งต่อเติมกันตามกำลังทรัพย์หรือกำลังสติปัญญา บางแห่งก็มีได้อาศัยอยู่เอง แต่ให้ผู้อื่นเช่าอยู่โดยได้ประโยชน์จากราคาค่าเช่า

* รองศาสตราจารย์ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อครั้งอดีตการปลูกอาคารแบบใด ทรงใด อย่างไร เพื่อการใดนั้น ถึงแม้จะมีการควบคุมอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ชัดเจนพอที่จะทำให้ลักษณะสิ่งปลูกสร้างหรืออาคารได้มีความเป็นระบบหรือระเบียบอย่างที่เราควรจะเป็น แต่อาศัยที่จำนวนผู้อยู่อาศัยยังไม่มากจนเกินไปนัก ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงในวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเมื่อครั้ง กระนั้น จึงมิได้ขัดประโยชน์ซึ่งกันและกันมากมายจนเป็นที่เดือดร้อน

ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เคยได้รับพอควรในชุมชนเล็กๆ เมื่อต่างเติบโตขึ้นมาพร้อมกัน ต่างก็แก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้ากันไปตามโอกาส ความไม่สะดวก ความขาดแคลนที่เป็นความเคยชิน ต่อมาก็กลายเป็นความเดือดร้อนเพราะภาวการณ์วิกฤตลงทุกที อาคารบ้านเรือนหนาแน่นขึ้นและวัตถุประสงค์ของการใช้ก็ต่างกันไป บริการของรัฐก็ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ได้ทันความเดือดร้อน เพราะติดขัดด้วยปัญหาต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาความไม่เป็นระเบียบของพื้นที่ชุมชน ทำให้ต้นทุนบริการสูงเกินควร และในบางครั้งก็ยังมีข้อขัดข้องจากการไม่ยอมให้ความร่วมมือของประชาชน หรือแม้กระทั่งผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยตนเองก็มีปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง

ปัญหาเหล่านี้ ไม่เฉพาะแต่จะสร้างความขมขื่นให้กับผู้อยู่อาศัยในความขัดข้องของตัวอาคารสถานที่ สภาพแวดล้อมหรือบริการสาธารณะเท่านั้น ยังส่งผลให้เสี่ยงต่อปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาการป้องกันอัคคีภัย ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหาการจราจรและอื่นๆ ความรุนแรงของปัญหานี้ในหลายท้องที่ของชุมชนเมืองได้ผลักดันให้นักผังเมืองได้พยายามหาเทคนิคและวิธีการที่จะหยุดยั้งปัญหา และแก้ไขให้สภาพของชุมชนเมืองเหล่านี้ได้กลับฟื้นคืนมาเป็นชุมชนเพื่อการอยู่อาศัยของมนุษย์อย่างเหมาะสม และมีคุณภาพตามสมควร เทคนิคในการจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่หลายประเทศ เช่น เยอรมนี ไต้หวัน ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย มาเลเซีย ได้นำมาทดลองใช้ โดยเฉพาะที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทดลองอย่างได้ผลแล้วในหลายชุมชนด้วยกัน

จุดเด่นของมาตรการนี้ก็คือการอาศัยความร่วมมือของผู้อยู่อาศัยในท้องที่เดิมเป็นแกนนำ และรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในกิจการที่จำเป็น ผู้อยู่อาศัยเดิมได้ประโยชน์จากการจัดรูปที่ดินในระบบใหม่อย่างยุติธรรม และข้อสำคัญเป็นการจัดรูปชุมชนเสียใหม่ตามความเห็นชอบร่วมกันในระหว่างผู้อยู่อาศัยหรือผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

อย่างไรก็ตาม มาตรการอย่างใดๆย่อมมีความเหมาะสมเฉพาะที่ เฉพาะแห่ง และเฉพาะสังคม จุดยืนของแนวคิดอาจนำไปปรับใช้ได้กับทุกโครงการ แต่วิธีการปฏิบัติจะต้องผิดแผกแตกต่างกัน ตามความแตกต่างของข้อกำหนด ระเบียบแบบแผนหรือข้อกำหนด ทลอดจนทัศนคติ วัฒนธรรม หรือความเป็นไปได้ทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นการเรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกันในระหว่างนักผังเมืองและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นเรื่องที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในการพิจารณานำเอามาตรการนี้มาปรับใช้กับชุมชนเมืองในแต่ละประเทศ แต่ละท้องที่

การจัดรูปที่ดินคืออะไร

การจัดรูปที่ดินก็คือ การปรับสภาพสิ่งปลูกสร้างและพื้นที่เพื่อให้เหมาะสมกับอาคาร และการใช้ประโยชน์ตามสภาพของทำเล ลักษณะ และขนาดของชุมชนโดยมีเกณฑ์สำคัญ 2 ประการคือ

1. เจ้าของที่ดินจะต้องจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ เช่น ถนนหนทาง พื้นที่สีเขียว สนามเด็กเล่น เป็นต้น

2. การจัดแบ่งแปลงที่ดินเพื่อการปลูกสร้าง จะต้องเป็นไปตามผังของท้องถิ่นและตามกฎหมายข้อบังคับที่มีอยู่

ดังนั้น การจัดรูปที่ดินจึง เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ชุมชนเป็นไปตามระบบผังเมืองของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นไปในรูปของที่อยู่อาศัย ย่านอุตสาหกรรม หรือย่านพาณิชย์กรรมก็ตาม (Rainer: 1991)

Frank Schnidman ได้กล่าวถึงการจัดรูปที่ดินไว้ดังนี้ "การจัดรูปที่ดินก็คือ การรวบรวมพื้นที่ผืนหนึ่งซึ่งกอปรด้วยเจ้าของที่ดินหลายรายด้วยกัน และนำมาพัฒนาภายใต้แผนที่รัดกุม และนี่คือวิธีหนึ่งในกระบวนการความเป็นเมืองซึ่งได้รับผลสำเร็จมาแล้วในหลายประเทศ" (Frank Schnidman: 1991)

Takeshi Shiina กล่าวว่า "การจัดรูปที่ดินคือโครงการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในเขตเมือง โดยการแบ่งหรือรวมแปลงที่ดิน เปลี่ยนแปลงขอบเขตกรรมสิทธิ์และทำเล รวมทั้งทำการก่อสร้างหรือปรับปรุงบริการสาธารณะที่มีอยู่ เช่น ถนน ทางน้ำ ส่วนสาธารณะ โดยการแบ่งแปลงที่ดินเสียใหม่และสร้างให้มีรูปแบบของชุมชนเมืองโดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เช่น ที่ตั้งของอาคาร เป็นต้น" (Takeshi Shiina: 1991)

Charatsri Teepirach บันทึกไว้ว่า การจัดรูปที่ดินคือเครื่องมือชนิดใหม่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการวางผังเมือง ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงสภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนเมือง และในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้การให้บริการด้านสาธารณูปโภคต่างๆได้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Charatsri Teepirach: 1991)

สำนักผังเมืองได้อธิบายถึงการจัดรูปที่ดินในเมืองไว้ว่า การจัดรูปที่ดินในเมืองนับเป็นมาตรการทางผังเมืองที่ใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ได้ถูกนำมาใช้เพื่อสนองนโยบายพัฒนาเมืองอย่างได้ผลมาแล้วในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ การจัดรูปที่ดินในเมืองได้กลายเป็นมาตรการทางผังเมืองที่สำคัญยิ่งในประเทศต่างๆ ดังกล่าว ทำให้สามารถพัฒนาปรับปรุงชุมชนให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น และสามารถจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นได้ทันแก่ความต้องการ ทำให้การพัฒนาเมืองมีประสิทธิภาพ

โดยหลักการของการจัดรูปที่ดินในเมือง เจ้าของที่ดินจะร่วมในการพัฒนาโดยร่วมปันส่วนที่ดินในอัตราเท่าๆกัน เพื่อใช้เป็นพื้นที่สำหรับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการของชุมชน เมื่อก่อสร้างส่วนบริการพื้นฐานเสร็จแล้ว จะแบ่งแปลงที่ดินใหม่โดยจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินให้ที่ดินทุกแปลงมีทางออกถนนได้ โดยคงสภาพและเงื่อนไขไกล้เคียงของเดิมอย่างยุติธรรม ไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันขึ้น โดยคิดมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนกับขนาดของที่ดินหลังการปันส่วน

นอกจากนี้ เอกชนเจ้าของที่ดินจะได้รับประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทันแก่ความต้องการและรูปแบบของการพัฒนาที่ถูกต้องตามหลักการผังเมือง ภาครัฐบาลก็จะได้รับประโยชน์จากการไม่ต้องรับภาระหนักในด้านต่างๆ การเวนคืนที่ดินเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (สำนักผังเมือง: 1991)

จากแนวคิดของนักผังเมืองและนักวิชาการหลายฝ่ายจะเห็นได้ว่า การจัดรูปที่ดินนั้นเป็นวิธีการในการพัฒนาชุมชนวิธีการหนึ่ง ซึ่งได้มีการนำเอามาใช้เพื่อจัดระเบียบอาคารและการใช้ที่ดินเสียใหม่ เพื่อให้มีความเป็นระเบียบ และมีความคล่องตัวในด้านการให้บริการสาธารณะ อันเป็นพื้นฐานจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

วิธีการจัดรูปที่ดินสามารถใช้ได้กับทั้งชุมชนชนบทหรือชุมชนเมือง แต่มีอยู่หลายประเทศได้นำมาใช้กับชุมชนเมือง ซึ่งเป็นชุมชนที่มีปัญหาอยู่อย่างมากในปัจจุบัน

การจัดรูปที่ดินสามารถทำได้ 2 วิธีคือ วิธีการทางกฎหมายบังคับให้เจ้าของที่ดินยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมหรือรูปโฉมของที่ดิน ไม่ว่าจะให้สิทธิครอบครองต่อไปหรือไม่ก็ตาม อีกวิธีหนึ่งคือการใช้เจ้าของที่ดินรวมตัวกันกำหนดบทบาทในที่ดินของตนโดยใจสมัคร ในกรณีนี้รัฐอาจให้การสนับสนุนในกิจกรรมบางส่วนที่จำเป็น เช่น การจัดสร้างบริการสาธารณะให้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าวิธีการจัดรูปที่ดินดังกล่าว จะถูกพิจารณาว่าน่าจะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะชุมชนเมืองที่เก่าแก่และทรุดโทรมไม่มีระบบระเบียบที่ทันสมัยก็ตาม แต่ประสิทธิภาพของการปฏิบัติในแต่ละประเทศที่เคยดำเนินการในเรื่องนี้มาแล้ว น่าจะเป็นข้อคิดและข้อพิจารณาว่าถ้านำมาใช้กับสังคมที่แตกต่างกันแล้วจะมีความเป็นไปได้มากน้อยหรือมีข้อขัดข้องประการใดบ้าง

เหตุผลของการนำเอาวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ในการพัฒนาชุมชน

ความเป็นระเบียบของที่อยู่อาศัยและที่ทำงานได้เข้าสู่ความคิดคำนึงของนักวางแผนทั้งทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นอกจากจะสร้างคุณภาพให้กับพื้นที่ชุมชนแล้วยังมีผลไปถึงความคล่องตัวในด้านการบริการและค่าใช้จ่ายในการบริการที่จะถูกลง ซึ่งในที่สุดจะส่งผลต่อการดำรงชีวิตของคนเมืองในทางที่ดีขึ้น

ในอดีตที่ยาวนานผ่านมานั้น จะมีใครสักกี่คนที่เคยคิดว่าสังคมเมืองที่ตนเคยอยู่เคยอาศัย มีเรา มีเขาซึ่งแม้จะต่างคุณสมบัติกันด้วยประการใดก็ตาม ก็ไม่มากถึงกับจะต้องแยกเป็นพวกเป็นกลุ่มอย่างชัดเจน นั่นก็เป็นเพราะว่าวัฏจักรของคนเมืองในอดีตได้หมุนเวียนอยู่ในกลุ่มคนที่มีจำนวนไม่มาก ไม่มีการแบ่งแยกที่อยู่อาศัยตามสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคมกันอย่างจริงจัง แม้จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง เช่น กลุ่มเชื้อชาติหรือวัฒนธรรมเดียวกันชอบที่จะเกาะกลุ่มกันอยู่บ้างก็ตาม

ปัจจุบันโอกาสของคนเมืองที่มีจำนวนหลากหลายอยู่ในเมืองใหญ่ๆหลายแห่งนั้น มีมากน้อยต่างกันในเรื่องของการแสวงหาที่อยู่อาศัย บางคนอาจมีโอกาสดั้งตั้งต้นครอบครัวยุคใหม่ที่เป็นแบบสมัยใหม่ ในขณะที่อีกหลายๆ คนต้องทนอยู่ในพื้นที่ดั้งเดิมของเมืองที่บอบช้ำจากการใช้มาหลายชั่วอายุ จนเสื่อมโทรมตามกาลเวลาและยังไม่มีมีการแก้ไขหรือฟื้นฟูให้มีชีวิตชีวาอีกกลับมาใหม่ หลายครอบครัวมีความผูกพันกับมรดกที่ดินในเขตเมืองที่ได้รับตกทอดกันมาจากบรรพบุรุษ ยอมทนที่จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตามสิทธิและอำเภอใจของผู้ถือครองครอบครอง จึงไม่เป็นการประหลาดที่จะแลเห็นสภาพของการใช้ที่ดินในลักษณะปนเปื้อนและหลากหลายในกิจกรรมเมืองในกลุ่มพื้นที่เดียวกัน

การจัดรูปที่ดินเป็นความคิดของนักพัฒนาเมืองกลุ่มหนึ่ง ที่มองเห็นความเป็นไปได้ในการฟื้นฟูสภาพชีวิตของเมืองให้กลับคืนเข้าสู่ความมีชีวิตชีวาอีกครั้งหนึ่ง โดยวิธีกำหนดขอบเขตของชุมชนที่อยู่ในวิสัยที่จะจัดการปัญหาได้ และดำเนินการเปลี่ยนแปลงลักษณะการใช้ทั้งในด้านขนาดถือครองและกิจกรรมที่จะมีบนพื้นที่นั้นๆ ให้ชุมชนดังกล่าวมีความพร้อมและมีความเหมาะสมในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในกิจกรรมที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

ต้นแบบของโครงการจัดรูปที่ดิน

โครงการจัดรูปที่ดินเริ่มเป็นครั้งแรกที่ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมนี แต่ต่อมาไม่นานโครงการนี้ก็เกิดขึ้นในอีกหลายประเทศ เช่น ไต้หวัน ออสเตรเลีย อินเดีย เกาหลีใต้

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีโครงการจัดรูปที่ดินขนาดใหญ่อยู่หลายโครงการ นับเป็นโครงการสำคัญที่จะพัฒนาชุมชนเมืองภายหลังจากเหตุการณ์สงครามโลกได้ผ่านไป โครงการจัดรูปที่ดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีเนื้อที่ประมาณ 280 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตเมืองต่างๆมากกว่า 100 เมือง ซึ่งรวมทั้งฮิโรชิมาและนางาซากิด้วย

การดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้กฎหมายการจัดรูปที่ดิน (The Land Re-adjustment Law 1954) ซึ่งมีผลทำให้สามารถปรับปรุงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานและจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนได้ในพื้นที่ประมาณ 3,800 เฮกตาร์ หรือประมาณร้อยละ 38 ของการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนในแต่ละปีที่ผ่านมา โครงการจัดรูปที่ดินนี้ดำเนินการโดยความร่วมมือกันระหว่างเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินในการจัดหาที่อยู่อาศัยบริการประชาชนในชุมชนเมือง

ลักษณะการดำเนินการจัดรูปที่ดินในขั้นแรกก็คือ การสมัครใจที่จะพัฒนาพื้นที่ดินซึ่งตนมีกรรมสิทธิ์ ซึ่งต่อมากจะมีการแบ่งแยกแปลงและแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ตามจำนวนแปลงที่แบ่งแยก เจ้าของที่ดินที่นำที่ดินมาลงทุนจะได้รับส่วนแบ่งในที่ดินแปลงใหม่ตามสัดส่วนที่ดินนำมาลงทุนร่วมกันไว้

ประเทศญี่ปุ่นได้ใช้โครงการจัดรูปที่ดินในการพัฒนาชุมชนเมืองที่ขยายตัวอย่างไม่เป็นระเบียบ และกับพื้นที่เมืองบางแห่งที่ต้องการปรับปรุง ตลอดจนใช้กับโครงการพัฒนาเมืองใหม่อีกด้วย

ประเทศเยอรมนีมีโครงการจัดรูปที่ดินมาประมาณ 100 ปีแล้ว แต่เดิมนั้นเป็นการจัดรูปที่ดินของพื้นที่การเกษตร Franz Adickes อดีตนายกเทศมนตรีเมือง Frankfurt และเพื่อนร่วมงานของเขาชื่อ Gustav Lube ได้เริ่มให้มีโครงการจัดรูปที่ดินในลักษณะของสัญญาความร่วมมือโดยสมัครใจ เมื่อ ค.ศ. 1891 แต่ก็ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เขาได้พยายามเสนอร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเมื่อ ค.ศ. 1893 ซึ่งก็ยังคงไม่สัมฤทธิ์ผล จนกระทั่งเมื่อ ค.ศ. 1902 เขาก็ประสบความสำเร็จเมื่อสามารถผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเมือง Frankfurt ขึ้นมาได้ ซึ่งเรียกกันว่า "Lex Adickes" และต่อมาเมืองอื่นๆก็สามารถใช้กฎหมายนี้ได้ด้วย

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเยอรมนีต้องมีการพัฒนาในทุกส่วนของพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นชุมชนชนบทหรือชุมชนเมือง ใน ค.ศ. 1937 ได้มีข้อกำหนดให้มีการจัดรูปที่ดินในชนบทก่อน และต่อมาใน ค.ศ. 1940 ก็ขยายมาที่ชุมชนเมือง ภายหลังจากนั้น 2-3 ปี กฎหมายเกี่ยวกับการบูรณะและก่อสร้างของสหพันธรัฐก็มีข้อกำหนดถึงการจัดรูปที่ดินไว้ด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1960 กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างของสหพันธรัฐก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการจัดรูปที่ดินไว้ด้วยเช่นกัน

เมื่อ 90 ปีที่แล้ว ประเทศเยอรมนีมีโครงการจัดรูปที่ดินรวม 90 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 365 เอเคอร์ โครงการเหล่านี้ได้สำเร็จลุล่วงไปแล้ว และในปัจจุบันยังมีอีกจำนวน 30 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 150 เอเคอร์ ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการ การจัดรูปที่ดินยังถือว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ทำให้สามารถจัดรูปแบบชุมชนให้สอดคล้องกับผังเมืองในระดับท้องถิ่นได้

ปัญหาและข้อวิจารณ์ของนักวิชาการ

แม้ว่าเทคนิคการจัดรูปที่ดินโดยหลักการและเหตุผล น่าจะเป็นเครื่องมือของการพัฒนาชุมชนที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติอาจจะมีข้อขัดข้องและปัญหาบางอย่างเกิดขึ้นได้เช่นกัน เช่น บางโครงการอาจมุ่งไปในทางเพิ่มมูลค่าที่ดินเป็นสำคัญ บางโครงการอาจประสบปัญหาความไม่ร่วมมือของเจ้าของที่ดินบางราย และด้วยความไม่ร่วมมือนั้นอาจทำให้รูปแบบของการพัฒนาที่ดินหรือสิ่งสาธารณูปโภคไม่สามารถเป็นไปตามผังหรือตามแผนที่น่าจะเป็นแบบที่ต้องการได้

ได้มีข้อเสนอของการแก้ปัญหาคความไม่ร่วมมือของเจ้าของที่ดินแต่เพียงบางส่วน โดยพิจารณาจากจำนวนผู้ให้ความร่วมมือถ้ามีเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือเพียงส่วนน้อยควรจะต้องได้รับการบังคับตามกฎหมายได้ แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่า เจ้าของที่ดินส่วนน้อยนั้นอาจจะเป็นเจ้าของที่ดินส่วนข้างมากก็เป็นได้ มีปัญหาว่าในกรณีเช่นนี้ควรจะต้องถือเอาจำนวนเจ้าของที่ดินข้างมาก และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนใหญ่ด้วยหรืออย่างไร ตัวอย่างนี้เป็นเพียงตัวอย่างง่ายๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าในรายละเอียดของโครงการนั้นยังมีใช้เรื่องง่ายที่จะดำเนินการ

ตัวอย่างอีกประการหนึ่งคือ ความเป็นไปได้ในการที่เจ้าหน้าที่ผัง เมืองจะอนุมัติให้การจัดรูปที่ดินดำเนินการไปได้ ก็โดยที่มีการกำหนดโซนการใช้ที่ดินและวางผัง เมืองไว้อย่างแน่นอนแล้ว มิฉะนั้นการพัฒนาที่ดินในรูปของการเพิ่มมูลค่าที่ดินเพื่อหากำไรกลับคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน จะกระทำกันไปตามแต่จะมองเห็นลู่ทางกำไร ซึ่งในประเทศที่ยังไม่พร้อมในข้อกำหนดหรือกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน โอกาสที่นักลงทุนจะแสวงหากำไรจากการใช้มาตรการโครงการจัดรูปที่ดินก็มีอยู่มาก โดยเฉพาะถ้าเกิดมีกฎหมายหรือข้อกำหนดให้รัฐต้องมีส่วนช่วยเหลือโครงการในเรื่องบริการสาธารณะด้วยแล้ว การจัดรูปที่ดินก็จะกลายเป็นเครื่องมือของนักลงทุน

ในขณะที่การเวนคืนที่ดินในชุมชนต่างๆ โดยรัฐเพื่อนำไปใช้ในการสาธารณะต่างๆ ยังเป็นเรื่องที่กระทำได้ยาก เพราะขัดกับความรู้สึกด้านความเป็นธรรมและขอบธรรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันการปรับปรุงสภาพเสื่อมโทรมหรือสภาพความไม่เป็นระบบระเบียบของชุมชน ก็ยังต้องมีเพื่อป้องกันหรือแก้ปัญหาไม่ให้เกิดอยู่ในสภาพที่เลวร้ายลงไปกว่าเดิม การดำเนินการแก้ไขด้วยศรัทธาและความเต็มใจของผู้เกี่ยวข้องเอง น่าจะเป็นหนทางที่ดีหนทางหนึ่ง

มีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่า การประชาสัมพันธ์เป็นมาตรการจำเป็นที่จะเสริมให้โครงการจัดรูปที่ดินมีความเป็นไปได้และสัมฤทธิ์ผล ผู้มีส่วนได้เสียควรจะต้องได้รับผลตอบแทนที่คุ้มค่า และได้รับการปันส่วนผลประโยชน์ด้วยความเป็นธรรม ในเวลาเดียวกันรูปแบบของการจัดที่ดินก็จะเป็นที่พอใจของคนส่วนใหญ่ และสอดคล้องกับความต้องการของรัฐในลักษณะรูปแบบและวิธีดำเนินการด้วย

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่วิตกกันว่าโครงการจัดรูปที่ดินจะกลายเป็นเครื่องมือของนักลงทุนที่จะเพิ่มมูลค่าที่ดินเพื่อแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุด หรือปัญหาความไม่ร่วมมือของเจ้าของที่ดินบางคน จนต้องถึงกับใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับกันในที่สุด หรือปัญหาทิศทางของการพัฒนาในแต่ละชุมชนจะทำให้ความเข้มของการใช้ที่ดินในชุมชนเมืองมีมากเกินไปหรือไม่สอดคล้องกับผัง เมืองของท้องถิ่น หรือแม้แต่เหตุผลและความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมพัฒนาในด้านการลงทุนช่วยเหลือทางด้านบริการสาธารณะก็ตาม เรื่องต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและจะต้องหาทางออกกันตามความเหมาะสมของแต่ละสังคมแต่ละชุมชน วิธีการของแต่ละประเทศนั้น อาจนำมาปรับใช้ได้หรือไม่ได้เลยหรือใช้ได้แต่เพียงบางส่วน หากนำเอามาปฏิบัติในสังคมที่ต่างกัน ข้อดีข้อเสียของวิธีการจัดรูปที่ดินก็ยังมีอยู่ให้ขบคิดกันได้หลายแง่หลายมุม และไม่ว่าจะพิจารณา

กันไปโนประเด็นโดยย่อต้องคำนึงถึงหลักการและเหตุผลที่แท้จริงของแนวคิดในการจัดรูปที่ดินว่า เป็นแนวคิดที่มีจุดยืนอยู่ 5 ประการคือ

ก. เพื่อพัฒนาชุมชนให้เกิดความมีระบบระเบียบเพื่อประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัย โดยเฉพาะคนที่ตั้งถิ่นฐานอยู่เดิมเป็นสำคัญ

ข. การพัฒนาระบบและระเบียบของชุมชน สิ่งสำคัญก็คือการจัดหาบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การอุปโภคและบริโภคให้แก่ผู้อยู่อาศัยอย่างสะดวกและพอเพียง

ค. ผู้ที่ควรได้รับประโยชน์ในการอยู่อาศัยในชุมชนที่มีการจัดรูปที่ดินก็คือ ผู้ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในที่ดินนั้นแต่เดิม

ง. การอาสาสมัครที่จะร่วมกันพัฒนาที่ดินซึ่งตนมีกรรมสิทธิ์ถือครองอยู่นั้น น่าจะเป็นไปเพื่อการเพิ่มมาตรฐานของคุณภาพที่ดินและคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในที่ดินผืนนั้น มากกว่าจะเป็นอย่างอื่น

จ. รัฐน่าจะมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือในบริการขั้นพื้นฐานในกรณีจำเป็น และเพื่อความ เป็นธรรมแก่ชุมชน

ด้วยหลักการและแนวคิดใน "การจัดรูปที่ดิน" ต้องเป็นไปตามเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนี้ ดังนั้นจึงสามารถแยกออกได้จากแนวคิดใน "การพัฒนาที่ดิน" ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในทางตรงกันข้ามกับมาตรการนี้

หนังสืออ้างอิง

- Charatsri Teepirach, "The Prospect of Land Readjustment in Thailand", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.
- Christiaan Lemmen, "GIS in Land Readjustment in The Netherlands", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.
- Djoko Walijatun, "Land Readjustment in Indonesia: Problems and Prospects", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.
- Frank Schnidman, "World View on Land Readjustment", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.
- Frank Schnidman, "Suburban Land Assembly", in 1991 Zoning and Planning Law Handbook edited by Kenneth H. Young.
- Haji Zainnuddin bin Muhammad, "Village Development Through Land Readjustment Malaysian Experience", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.
- James P.Y. Lee, "The Control of Vacant Land in Taiwan", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.
- Per Carlsson, "Land Readjustment in Sweden", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.

Rainer Muller-Jokel, "Land Readjustment in the Federal Republic of Germany (Strategies and Case Studies), A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.

Shin Hasegawa, "Land Readjustment in Japan", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.

Shigeru Komae, "Land Readjustment in Japan", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.

Salvador O. Rivera, "Optimizing Urban Land Utilization in Metro Manila", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.

Takeshi Shiina, "Land Readjustment in Urban Development", A Paper Presented to the 6th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development Bangkok, 1991.