

โครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมายภายใต้บังคับกรมโยธาธิการ
และผังเมือง

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียดโครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมาย
ภายใต้บังคับของกรมโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อ
พัฒนาพื้นที่

คำนำ

กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยนั้นมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในบริบทของการพัฒนาประเทศไทยใต้หลักของการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ในเขตเมืองหรือชนบทซึ่งจะมีผลเชื่อมโยงไปถึงประโยชน์สุขของประชาชนผู้มีสิทธิเหนือที่ดินและสังคมโดยรวม

โดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบภารกิจหลักตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยจึงได้ว่าจ้างศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นที่ปรึกษาในโครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมายภายใต้บังคับกรมโยธาธิการและผังเมือง สำหรับการศึกษ วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และแปลกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าวเพื่อพัฒนา หรือปรับปรุงข้อบทหรือข้อจำกัดจากตัวบทกฎหมายหรือแนวทางการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพการณ์อยู่เสมอ โดยมีเป้าประสงค์สุดท้ายเพื่อประโยชน์ในการทบทวนความเหมาะสมของมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายหรือวิธีการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต ผ่านการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยเรื่องเดียวกันของประเทศต้นแบบในขณะยกร่างกฎหมายไทยและประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเพื่อพัฒนาประเทศมาแล้วอย่างยาวนาน คือประเทศญี่ปุ่น จากข้อมูลในเชิงวิชาการจากแหล่งต่าง ๆ และการจัดคำทำแปลกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาไทยประกอบกัน ตลอดจนยังได้มีการจัดทำคำแปลกฎหมายของประเทศไทยเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นภาษากลางของประเทศอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกฎหมายไทยของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนสัญชาติอาเซียนอีกด้วย

บัดนี้ งานในส่วนของการศึกษ วิเคราะห์ เปรียบเทียบ และการแปลกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ อันเป็นผลงานส่วนที่เป็นเป้าประสงค์หลักตามโครงการได้เสร็จสิ้นลงแล้ว กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงขอเสนอรายงานดังกล่าวสู่สาธารณะ ด้วยความมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลจากการศึกษาตามโครงการในคราวนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและการพัฒนาด้านอื่น ๆ ของประเทศต่อไป

กรมโยธาธิการและผังเมือง

สารบัญ

บทที่ 1 การศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมายภายใต้บังคับ กรมโยธาธิการและผังเมือง (กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อ พัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น)	1
บทที่ 2 การศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติ และรายละเอียดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย	4
บทที่ 3 การศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติ และรายละเอียดเกี่ยวกับ กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย	17
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	52

บทที่ 1

บทนำ

การศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมายภายใต้บังคับกรมโยธาธิการและผังเมือง (กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น)

เนื้อหาสาระของบทนำการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลนี้จัดทำขึ้นเพื่อเสนอรายละเอียดเบื้องต้น 2 ประการคือ (1) วัตถุประสงค์การนำเสนอ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในการวางกรอบการศึกษา และผลลัพธ์ของการศึกษา และ (2) แนวทางการดำเนินงานซึ่งคณะที่ปรึกษาใช้เป็นกรอบแนวทางและระเบียบวิธีในการศึกษา โดยเนื้อหาทั้ง 2 ส่วนมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

1. วัตถุประสงค์การนำเสนอ

คณะที่ปรึกษาตั้งวัตถุประสงค์ในการนำเสนอการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ดังนี้

1.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา สาระสำคัญ เจตนารมณ์ของกฎหมาย และประเด็นปัญหาจากข้อจำกัดของกฎหมายหรือแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันที่เป็นประโยชน์ต่อการทบทวนความเหมาะสมของมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย

1.2 เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยเรื่องเดียวกันของประเทศต้นแบบคือ ประเทศญี่ปุ่น ที่ประสบความสำเร็จจากการใช้บังคับกฎหมายในทางปฏิบัติพร้อมทั้งผ่านการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเรื่องเดียวกันเพื่อแก้ไขปัญหาจากการใช้บังคับกฎหมายมาอย่างยาวนาน

1.3 เพื่อแปลกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยเป็นภาษาอังกฤษ และแปลกฎหมายว่าด้วยเรื่องเดียวกันของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาไทย เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงกฎหมายไทยของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนสัญชาติอาเซียน เนื่องจากได้มีการแปลกฎหมายไทยเป็นภาษากลางของอาเซียน คือ ภาษาอังกฤษ และแปลกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจ ศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงทั้งในการปฏิบัติงานหรือในทางวิชาการ ตลอดจนเพื่อพัฒนากฎหมายไทยโดยละเอียดต่อไป

ทั้งนี้ เป้าประสงค์สุดท้ายของรายงานการศึกษานี้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการตอบสนองต่อการกิจของกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ในการศึกษาวิเคราะห์ และทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนการแปลกฎหมายในความรับผิดชอบเป็นภาษากลางของประเทศอาเซียนคือ ภาษาอังกฤษ โดยนับแห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2548

2. แนวทางการดำเนินงาน

คณะที่ปรึกษาได้กำหนดแนวทางในการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น โดยเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณาจารย์และผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ ทั้งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญการศึกษาวิจัย การร่างกฎหมาย การจัดทำคำแปลกฎหมาย หรือที่มีประสบการณ์เคยศึกษากฎหมาย ณ ประเทศญี่ปุ่น

(5) บทวิเคราะห์ ซึ่งเป็นบทวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือข้อจำกัดการใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทย และปัจจัยความสำเร็จในการใช้บังคับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ในแต่ละประเด็นซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในรายงานฉบับนี้ในบทต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะของการปรับปรุงแก้ไขหรือบังคับใช้กฎหมายไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 กระบวนการแปลงกฎหมาย

กล่าวคือ แปลว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยเป็นภาษาอังกฤษ และแปลงกฎหมายว่าด้วยเรื่องเดียวกันของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาไทยนั้น ด้วยข้อจำกัดในด้านระยะเวลาดำเนินการที่จะต้องมีการแปลงกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งมีสาระค่อนข้างยาวประมาณสามร้อยหน้า และเพื่อประโยชน์สำหรับการตรวจสอบคำแปลกฎหมายญี่ปุ่นสำหรับที่มงานผู้เชี่ยวชาญทั้งหมดที่อาจมีข้อจำกัดในการเข้าถึงภาษาต้นทาง และเพื่อให้คำแปลกฎหมายไทยเป็นภาษาอังกฤษเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายญี่ปุ่นอันจะทำให้ง่ายต่อการสื่อสาร ใช้งาน และอ้างอิงระหว่างกันในทางปฏิบัติต่อไป ในการแปลงกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาไทยนั้นในทางปฏิบัติจะได้มีการปรับปรุงคำแปลภาษาอังกฤษที่จัดทำโดยองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (The Japan International Cooperation Agency: JICA) ที่ได้เคยจัดพิมพ์เผยแพร่ในประเทศญี่ปุ่นเป็นฐานให้มีความทันสมัยตามกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด เพื่อประกอบการแปลงกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาไทยไปพร้อมกับการสอบทานกับกฎหมายฉบับภาษาญี่ปุ่น (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ค.ศ. 2017) ของคณะทำงานด้านกฎหมายที่มีประสบการณ์การศึกษากฎหมาย ณ ประเทศญี่ปุ่นในคราวเดียว **ผลที่ได้จากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวในท้ายที่สุดประกอบด้วย (1) คำแปลภาษาอังกฤษของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง** ที่มีศัพท์เทคนิคภาษาอังกฤษทางการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สอดคล้องกับคำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น คือ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน, พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 119 ค.ศ. 1954 (Land Readjustment Act, Act No. 119 of 1954) พร้อมทั้งฐานข้อมูลคำศัพท์และคำอธิบายคำแปลเพื่อเป็นฐานในการอ้างอิงการแปลและศัพท์จากแหล่งต่าง ๆ อาทิ คำแปลกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาอังกฤษ พจนานุกรม ปทานุกรม ตำราและเอกสารวิชาการ ตลอดจนข้อแนะนำของผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ประกอบกัน **(2) คำแปลภาษาไทยของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น** คือ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน, พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 119 ค.ศ. 1954 (Land Readjustment Act, Act No. 119 of 1954) และ **(3) ศัพท์บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ภาษาอังกฤษ-ภาษาไทย**

บทที่ 2

การศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติ และรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทย

1. ความทั่วไปตามบริบทของประเทศ

กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยฉบับหลัก คือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 นั้นมีที่มาจากมตินโยบายของประเทศไทยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานกลางในการประสานการปฏิบัติงานเรื่องแนวทางการประสานงานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการร่วมลงทุนพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาที่อยู่อาศัย และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในสังกัดกระทรวงมหาดไทยรับไปเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่ได้รับผิดชอบ มตินโยบายดังกล่าวได้รับการยืนยันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่มุ่งให้ ใช้มาตรการทางผังเมืองและการวางแผนจัดบริการและโครงสร้างพื้นฐานของเมืองให้สอดคล้องกับแผนงานต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการขั้นพื้นฐาน โดยมีมาตรการระดมทุนแหล่งใหม่ ลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มีส่วนในแผนพัฒนาบริการพื้นฐานขึ้นนั้น แนวคิดของร่างกฎหมายไทยนั้นมีพัฒนาการอันใกล้ชิดหรือเรียกได้ว่าได้รับอิทธิพลการยกร่างมาจากกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก โดยจากการศึกษาข้อมูลความเป็นมาในการยกร่างกฎหมายพบว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย คือ สำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ได้ริเริ่มศึกษาวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักผังเมืองได้รับการสนับสนุนองค์ความรู้และเทคนิคที่เกี่ยวข้องผ่านการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จากทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นและองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (The Japan International Cooperation Agency: JICA) ดังนั้น เมื่อองค์ความรู้และประสบการณ์ในการจัดรูปที่ดินและพัฒนาพื้นที่ในทางปฏิบัติมีมากเพียงพอจึงได้มีการยกร่าง “ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง พ.ศ. ...” ฉบับของกระทรวงมหาดไทยขึ้น ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเรื่องเสร็จที่ 67/2543 ในชื่อของ “ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.” และผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา แต่ละสมัยจนได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ในท้ายที่สุด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่โดยนำที่ดินหลาย ๆ แปลงมารวมกันเพื่อจัดรูปเป็นที่ดินแปลงใหม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมยิ่งขึ้น มีระเบียบและสวยงาม พร้อมทั้งจัดให้มีระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานอย่างครบถ้วนและเพียงพอ ยังผลให้เกิดมูลค่าที่เพิ่มขึ้นแก่แปลงที่ดินและก่อให้เกิดความสะดวกสบายต่อผู้ทรงสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับโครงการในภาพรวม นับเป็นรูปแบบใหม่ประการหนึ่งของการพัฒนาพื้นที่ทั้งในเขตเมืองและชนบทภายใต้หลักการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public-Private Partnership) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการส่งเสริมผ่านมตินโยบายของประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้สำหรับการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ย่อมถือได้ว่ายังอยู่ในระหว่างการศึกษาและพัฒนาการบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริงในบริบทของสังคมไทยในทางปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นระบบ และเป็นรูปธรรมในอนาคต จึงมีความจำเป็นในการศึกษา วิเคราะห์ มาตรการตามกฎหมาย เจตนารมณ์ และแนวทางการบังคับใช้กฎหมายของหนึ่งในประเทศต้นแบบด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และประสบความสำเร็จในการผลักดันมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน

เพื่อพัฒนาพื้นที่มาใช้บังคับอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คือ ประเทศญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้กฎหมายหรือเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อยอดกฎหมายของประเทศไทยต่อไป ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป ในรายงานฉบับนี้

2. รายชื่อของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) กฎหมายฉบับหลักว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน ในบริบทของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ นั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 อนึ่ง ระบบกฎหมายของประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินอีกฉบับหนึ่งแต่มีสาระเน้นหนักไปที่การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำและบริหารจัดการน้ำในระดับไร่นาเพื่อการเกษตรกรรมที่เชื่อมโยงกับระบบชลประทานเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขไปทั่วอย่างทั่วถึง คือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการศึกษาตามรายงานฉบับนี้

(2) กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และที่กำลังจะมีผลในอนาคตอันใกล้ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 (มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (29 พฤษภาคม 2562) คือวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562

3. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 อาจวิเคราะห์ได้เป็นเบื้องต้นจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ที่เป็นกระบวนการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชนเมืองและชนบท จึงเห็นได้ว่าโดยแท้จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้มีเป้าประสงค์ที่ควรจะเป็นอยู่สองประการ คือ 1. การพัฒนาพื้นที่ (Area Development) โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (ระบบถนน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ) ของพื้นที่ในส่วนที่ยังขาดแคลนให้ได้มาตรฐาน ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องได้เป็นกำลังหลักในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อยู่แล้วในระดับหนึ่ง กับ 2. การปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ (Area Renewal) เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของทั้งบริเวณพื้นที่เมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม ซึ่งในทางปฏิบัติอาจยังไม่ได้รับการผลักดันมาตรการที่มีอยู่แล้วในกฎหมายในระบบกฎหมายไทยให้สามารถบังคับใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพได้มากนัก ดังจะได้หยิบยกสภาพปัญหาในรายละเอียดในบทวิเคราะห์ปัญหาหรือข้อจำกัดการใช้บังคับกฎหมายต่อไป

4. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายและกระบวนการจัดรูปที่ดินโดยสรุป

มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดองค์กรผู้ที่สามารถจะเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (ผู้ดำเนินโครงการฯ เมื่อโครงการได้รับอนุมัติ) ได้ในรูปของนิติบุคคลทั้งในส่วนของนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชน ดังต่อไปนี้

(1) **สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่** เป็นนิติบุคคลเอกชนในรูปของสมาคมที่จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นเจ้าของที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยการขจัดทะเบียนสมาคมให้เจ้าของที่ดินที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมเลือกตั้งคณะผู้เริ่มก่อตั้งสมาคมขึ้นไม่น้อยกว่าสามคนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วน

จังหวัดพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 15 และมาตรา 16)

(2) กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจัดตั้งให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เมืองพัทยา สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ) เป็นนิติบุคคลมหาชนที่ดำเนินการจัดทำภารกิจหลักในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในระบบกฎหมายไทยอยู่ในปัจจุบัน โดยดำเนินการจัดรูปที่ดินตามแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด ๆ ตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดเสนอและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ให้ความเห็นชอบ (มาตรา 35 วรรคสอง ประกอบมาตรา 6 (2))

(3) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นการเปิดช่องในทางกฎหมายในกรณีที่รัฐเห็นเป็นการสมควรตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นเป็นภารกิจเบื้องต้นในอนาคต แต่ในปัจจุบันยังไม่มีนิติบุคคลมหาชนที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำภารกิจในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามกฎหมายเฉพาะ

(4) หน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นช่องทางประสานการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในทางบริหารเพื่อหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์หลักตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ อยู่แล้วสามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสริมภารกิจหลักของตนได้ อย่างไรก็ตามปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

นอกจากนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชนผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ยังได้กำหนดองค์กรฝ่ายปกครองในรูปของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ตามกฎหมายแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ คณะกรรมการระดับชาติตามหลักการรวมอำนาจ (Concentration) ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ซึ่งทำหน้าที่หลักเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ คุณสมบัติ หรือมาตรฐานในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้คำปรึกษา พิจารณาอุทธรณ์ ตลอดจนออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 6) และคณะกรรมการระดับจังหวัดตามหลักการแบ่งอำนาจ (De-Concentration) ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัดและคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบและกำกับกำกับการดำเนินงานของสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ อนุมัติโครงการในเขตของแต่ละจังหวัด กำหนดค่าทดแทนและค่าเสียหาย เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการระดับชาติ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุน (มาตรา 13) และในส่วนของกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ก็มีคณะกรรมการบริหารกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและควบคุมการปฏิบัติงานของกองทุนเป็นการเฉพาะอีกคณะกรรมการหนึ่ง (มาตรา 81)

อนึ่ง สามารถสรุปกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้จากแผนภาพในคู่มือการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จัดทำโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ ดังต่อไปนี้

5. บทวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือข้อจำกัดของกฎหมายไทย

5.1 การใช้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย โดยสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ของผู้ดำเนินโครงการในส่วนของภาครัฐ (Public Sector)

ดังได้กล่าวแล้วว่าวัตถุประสงค์ที่ควรจะเป็นสำหรับกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยนั้น สมควรประกอบไปทั้งภารกิจหลักในการพัฒนาพื้นที่ (Area Development) โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (ระบบถนน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ) ของพื้นที่ในส่วนที่ยังขาดแคลนให้ได้มาตรฐาน และภารกิจรอง คือ การปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ (Area Renewal) เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของทั้งบริเวณพื้นที่เมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม ดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติและนิตินโยบายในชั้นต้นจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่ได้กำหนดให้มีการพิจารณาการออกกฎหมายใหม่ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาเมือง เช่น **กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และการบูรณะปรับปรุงฟื้นฟูเมือง** ประกอบกับนอกจากบทบัญญัติของกฎหมายไทยจะกำหนดเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ สำหรับการจัดเตรียมพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การพัฒนาและวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งเหมาะสมในการใช้สำหรับดำเนินในบริเวณชานเมืองที่มีพื้นที่ว่าง ขนาดพื้นที่กว้างขวางเป็นเบื้องต้นแล้ว ยังมีบทบัญญัติหลายมาตราที่เปิดช่องให้สามารถนำกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาใช้ในการแก้ไขปัญหาในเรื่องอื่น ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยมิได้จำกัดเฉพาะภารกิจในการพัฒนาเมืองใหม่เท่านั้น เช่น การใช้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ (มาตรา 45) หรือในส่วนของ การปรับปรุงฟื้นฟูบริเวณในเขตที่เป็นเมืองเดิมอยู่แล้ว (Urban Renewal) แต่มีสภาพไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัยทดแทนการเวนคืน ตลอดจนการใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบังคับการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชนถูกต้องเหมาะสมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง ซึ่งโดยสภาพของภารกิจตัวอย่างที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นมีความจำเป็นต้องสอดคล้องประสานมาตรการตามกฎหมายฉบับนี้กับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยมีที่มาและช่วงเวลาในการยกร่างที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก อาจกล่าวได้ว่ามีพัฒนาการที่แยกต่างหากจากกันและขาดการสอดคล้องประสานในเรื่องของสภาพบังคับโดยใช้การจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือบังคับการตามกฎหมายผังเมือง ก่อนหน้านั้นแม้ว่าประเทศไทยจะเคยมีบทบัญญัติกฎหมายบางมาตราที่มีสาระใกล้เคียงกับการจัดรูปที่ดินอยู่บ้าง เช่น มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. 2495 ซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดแบ่งที่ดินโดยรวมเอาที่ดินของเอกชนและที่ดินสาธารณะเข้าไว้ด้วยกัน และจัดสรรพื้นที่ไว้สำหรับถนน ตรอกหลังอาคารและที่โล่ง แล้วจึงมอบที่ดินแปลงหนึ่งหรือหลายแปลงให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมโดยให้ได้รับส่วนแบ่งในขั้นที่สุดเท่ากับหรือตามส่วนขนาดและราคาที่ดินเดิมหรือทั้งสองประการเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งเรียกให้เจ้าของที่ดินชำระเงินเนื่องจากการได้รับประโยชน์พิเศษใด ๆ ในที่ดินที่ได้รับมอบในขั้นที่สุด แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวไม่ปรากฏว่าได้เคยถูกหยิบยกขึ้นมาใช้อย่างจริงจัง และหลักการตาม มาตรา 25 ดังกล่าวนั้นก็ไม่ได้ถูกคงไว้เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ทั้งนี้ แม้ว่าปัญหาขาดการสอดคล้องประสานการพัฒนาเมืองกับมาตรการผังเมืองได้ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาตั้งแต่ในชั้นของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แล้วว่าในเขตเมืองและเขตกรุงเทพมหานครขาดการเชื่อมโยงต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์ การประสานแผนงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันยังมีปัญหา เช่น ระบบทางด่วนกับการปรับปรุงระบบถนนของกรุงเทพมหานคร การขยายกิจการประปากับแผนป้องกันน้ำท่วมและแผ่นดินไหว และการขยายกิจการพื้นฐานในเขตเมืองหลายอย่างไม่สามารถสนองตอบทิศทางการเติบโตของชุมชน เพราะยังขาดการ

ประสานโครงข่ายบริการพื้นฐานเข้ากับมาตรการทางผังเมืองจึงทำให้การใช้ที่ดินและการจัดระบบบริการพื้นฐานไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เมื่อพิจารณาสาระของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 แม้จะพบว่ามีกรพยายามวางหลักการให้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับผังเมือง เช่น บทนิยามในมาตรา 3 คำว่า “การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่” หมายความว่า การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้นในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน **และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง** หรือในมาตรา 37 ที่กำหนดว่า**การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องสอดคล้องกับหลักการผังเมืองหรือผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง** แล้วแต่กรณี และดำเนินการให้มีสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามความเหมาะสมแก่สภาพของชุมชนและการพัฒนาเมืองต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ามาตรการประกันความสอดคล้องดังกล่าวนั้นจะเป็นการประกันความสอดคล้องในเชิงรับ (Passive Role) กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการป้องกันการขัดหรือแย้งของการพัฒนาพื้นที่ผ่านโครงการจัดรูปที่ดินมิให้ขัดหรือแย้งต่อข้อกำหนดในผังเมืองเท่านั้น แต่ไม่มีการประกันความสอดคล้องในเชิงรุก (Active Role) กล่าวคือมีการใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายผังเมืองตั้งแต่ในขั้นต้น สังเกตได้จากการที่แผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งจะเป็นแนวทางการดำเนินโครงการของผู้ดำเนินโครงการหลักในส่วนภาครัฐของประเทศไทยนั้นเป็นแต่เพียงมาตรการในทางปกครองที่เสนอและให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการระดับประเทศตามลำดับเท่านั้น แต่มิได้มีความยึดโยงกับข้อกำหนดในกฎหมายผังเมืองมาตั้งแต่ต้น เป็นเหตุให้การพัฒนาพื้นที่ตามโครงการจัดรูปที่ดินและเป้าประสงค์ในการกำหนดการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแม้จะไม่ได้ขัดหรือแย้งกันแต่ก็อาจจะไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างไร้รอยต่อ และเมื่อไม่มีการยึดโยงมาตรการตามกฎหมายทั้งสองฉบับที่สมควรจะได้ใช้ควบคู่กันเข้าด้วยกันแล้วก็ยิ่งผลให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะไม่ได้รับอำนาจพิเศษในการบังคับการตามกฎหมายผังเมืองเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแต่อย่างใด ในทางกลับกันเขตพื้นที่ที่กำหนดการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองไว้ ก็ไม่มีมาตรการในเชิงรุกที่จะผลักดันผ่านโครงการจัดรูปที่ดินให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองโดยประหยัดซึ่งงบประมาณของภาครัฐในการเวนคืนเนื่องจากได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนหรือลดภาระค่าใช้จ่ายเนื่องจากการบังคับการต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาแต่เดิมซึ่งก็เป็นเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เช่นเดียวกัน แต่จะต้องขอความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้นประกอบด้วยเสมอ (มาตรา 36 วรรคสอง) ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้วโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าวอาจเป็นเพียงการบังคับการตามผังเมืองที่ได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นและโต้แย้งคัดค้านตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาก่อนแล้ว

กล่าวโดยเฉพะสำหรับการใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศไทยเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติตามมาตรา 45 นั้นพบว่าในอดีตได้เคยมีแนวความคิดจะใช้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในการเยียวยาภัยพิบัติจากเหตุการณ์ซึนามิในบริเวณภาคใต้ของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกัน แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่มีมีการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในการเยียวยาภัยพิบัติมาถึงปัจจุบัน หนึ่งในอุปสรรคที่มาตรา 45 ยังไม่เคยได้มีการบังคับใช้อย่างเป็นทางการนั้น นอกจากปัญหาเรื่องความพร้อมของกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายประกาศใช้ใหม่ ๆ และปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายผังเมืองในการสนับสนุนแล้ว ยังอาจเกิดจากการที่กระบวนการดังกล่าวยึด

โยงอยู่กับหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) อย่างค่อนข้างเคร่งครัดอีกด้วย ซึ่งแม้จะมีข้อดีตรงที่ผู้ดำเนินโครงการจะมีความรู้ความเข้าใจกับสภาพพื้นที่และเจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการ แต่จากการที่มาตรา 45 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในบริเวณภัยพิบัติ โดยเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตต่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดภายใน 30 วัน เพื่อพิจารณาโดยถือว่าเป็นการเสนอโครงการ และให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติโครงการอีกเป็นเวลา 60 วัน อันจะเห็นได้ว่าแม้ในกรณีดังกล่าวการดำเนินการจะไม่ผูกติดกับพื้นที่เป้าหมาย แต่ระยะเวลา 90 วันเฉพาะสำหรับขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติโครงการและยังต้องมีขั้นตอนการจัดประชุมเพื่อขอความยินยอมไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินประกอบนั้น อาจไม่ตอบสนองต่อสถานการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติอันมีสภาวะเร่งด่วน และกรณีการดำเนินโครงการดังกล่าวอาจเกินกว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ และแม้กฎหมายจะกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมอบให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 35 (2) หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 35 (3) และ (4) เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสำหรับระบบราชการนั้นการมอบให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมายความว่าต้องมีการเสนอเรื่องขึ้นไปสู่รัฐมนตรีผู้กำกับภารกิจเพื่อพิจารณาสั่งการลงมาอีกชั้นหนึ่ง กระบวนการทางกฎหมายในปัจจุบันจึงอาจไม่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งการให้ดำเนินการลงมาจากภาคการเมืองคือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายให้ผู้ดำเนินโครงการภาครัฐที่มีศักยภาพเหมาะสมกับภารกิจดำเนินโครงการเพื่อจัดการภัยพิบัติอย่างทันท่วงทีที่ตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งอาจใช้บังคับในลักษณะของข้อยกเว้นในเหตุการณ์ที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน แต่กฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติเปิดช่องให้สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้

ข้อจำกัดของกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมจากการที่สำนักผังเมืองได้เคยกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกพื้นที่เพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นพื้นที่ตาบอดซึ่งแปลงที่ดินทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่มีทางเข้า - ออก
- (2) เป็นพื้นที่ว่าง ไม่มีอาคาร หรือมีอาคารตั้งอยู่จำนวนไม่มาก
- (3) เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่หรือทั้งหมดมีความประสงค์ให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อ

พัฒนาพื้นที่

- (4) เจ้าของที่ดินมีจำนวนน้อยรายและแปลงที่ดินมีขนาดใหญ่
- (5) เป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาและมีแนวโน้มในการพัฒนาสูง
- (6) เป็นพื้นที่ที่ยังขาดบริการขั้นพื้นฐานที่มีความเหมาะสม
- (7) ผังเมืองรวมกำหนดให้เป็นพื้นที่เพื่อการพัฒนา เช่น ถนน ระบบขนส่งมวลชน หรือบริการพื้นฐานอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต
- (8) สามารถเชื่อมโยงระบบโครงข่ายถนนให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- (9) เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการและส่วนรวมได้รับประโยชน์จากการดำเนิน

โครงการ

5.2 การขาดผู้ริเริ่มดำเนินโครงการหรือแรงสนับสนุนจากภาคเอกชน (Private Sector)

กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่มีหลักการค่อนข้างใหม่และนับเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยตอบสนองต่อมตินโยบายของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยสอดคล้องกับแบบแผนความประพฤติในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน สังเกตได้จากเมื่อกล่าวถึงมาตรการสละซึ่งสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะแล้ว ประชาชนคนไทยจะคุ้นเคยกับมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มากกว่า

การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งยังไม่เป็นที่รับรู้และเข้าใจต่อบุคคลภายนอกสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของหลักการพื้นฐาน เทคนิควิธีการจัดรูปที่ดิน หรือแม้แต่ตัวบทกฎหมาย ทำให้ในทางปฏิบัติ แม้แต่ในโครงการที่ริเริ่มโดยภาครัฐเองก็ประสบปัญหาบางส่วนจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของ อสังหาริมทรัพย์ที่มากพอ ไปจนถึงการรวมรวมความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินให้ต้องตามเกณฑ์ขั้นต่ำที่ กฎหมายกำหนด มิพักต้องพิจารณาถึงการริเริ่มดำเนินโครงการจากภาคเอกชนที่กฎหมายจำกัดประเภท ของผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชนเฉพาะแต่เพียงสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อันประกอบไปด้วย สมาชิกเฉพาะแต่เพียงเจ้าของที่ดินในพื้นที่ ๆ จะดำเนินโครงการ (มาตรา 16) เท่านั้น ซึ่งย่อมลดทอน ความน่าเชื่อถือไว้วางใจจากเจ้าของที่ดินอื่น ๆ ในบริเวณโครงการที่จะให้ความเห็นชอบ ทั้งในส่วนของ ความสามารถในการดำเนินโครงการที่ย่อมมีข้อจำกัดกว่าบริษัทผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีวิชาชีพเฉพาะ ทั้งในส่วนของเตรียมโครงการ เช่น การศึกษาพื้นที่ ศึกษาความเป็นไปได้ คาดการณ์ผลประโยชน์ที่จะ ได้รับ การประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับเจ้าของที่ดิน การวางแผนโครงการ ตลอดจนการดำเนิน โครงการ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าจากสถิติที่ผ่านมาในประเทศไทยมีโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการ โดยสมาคมจัดรูปที่ดินสำเร็จเพียงโครงการเดียวนับแต่บังคับใช้พระราชบัญญัติฯ มา คือ โครงการจัดรูป ที่ดินสวนหลวง ร. 9 และแท้ที่จริงแล้วโครงการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและผลักดันอย่างแข็งขันจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพแข็งแกร่งที่สุดของประเทศ คือ กรุงเทพมหานครอีกด้วย

ในส่วนของบริษัทผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยนั้นจากการศึกษาพบว่า มีจำนวนไม่น้อยที่มีศักยภาพที่จะเป็นผู้ดำเนินโครงการและมีความสนใจที่จะเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูป ที่ดิน ในที่ดินจำนวนหนึ่งที่อาจมิใช่พื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินของภาครัฐแต่ก็เป็นที่ดินที่มีศักยภาพ สำหรับการพัฒนาเพื่อให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีเพิ่มพูนมูลค่าได้อย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ใน เขตเมืองบางส่วนแต่เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไม่เปิดช่องให้บริษัทผู้พัฒนา อสังหาริมทรัพย์เข้ามาเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ เว้นแต่การอาศัยช่องทางผ่านการเป็นสมาชิก สมาคมซึ่งหมายความว่าต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินในเขตโครงการดังกล่าวเสียก่อน ประกอบกับ จะมีสัดส่วนออกเสียงในที่ประชุมสมาคมเพียงขนาดพื้นที่ที่ตนเป็นเจ้าของเพียงเท่านั้น แม้ว่าตนมีศักยภาพ ที่จะลงทุนเพื่อเป็นงบประมาณของโครงการมากเท่าใดก็ตาม หรือหากจะเข้ามาเป็นผู้รับมอบอำนาจใน ฐานะบริษัทที่ปรึกษา(Consultant Company) เพื่อดำเนินการแทนก็จะประสบปัญหาไม่แตกต่างกันว่า จะต้องมีการผลักดันให้เกิดสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ขึ้นได้เสียก่อน ซึ่งในบริบทของประเทศไทย นั้นแนวโน้มเป็นไปได้ยากดังได้กล่าวแล้ว

5.3 ความไม่ชัดเจนถึงทางเลือกในการบริหารจัดการทรัพย์สิน

โดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น โดยหลักการแล้วจะ เน้นไปที่การขายที่ดินที่กันไว้สำหรับขายเพื่อจัดหาประโยชน์เป็นค่าใช้จ่ายของโครงการ นอกจากนั้นจะ เป็นการจัดรูปที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม และจัดกรรมสิทธิ์ในท้องที่ใหม่ให้แก่เจ้าของท้องที่ เดิม (มาตรา 38) แต่ไม่มีการยืนยันถึงการแปลงสิทธิ (Right Conversion) อาทิ การเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ในท้องที่ของอาคารชุดตามสัดส่วนมูลค่าที่เท่าเทียมโดยข้อตกลงระหว่างเจ้าของ ที่ดินกับผู้ดำเนินโครงการเอาไว้เป็นการทั่วไป โดยกฎหมายจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเฉพาะในส่วนของ ชัยกเว้นในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินขนาดเล็กกว่าขนาดที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 64 วรรค สอง ซึ่งกฎหมายให้ทางเลือกในการไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้แก่เจ้าของที่ดินนั้นก็ได้อีก ถ้าจะไม่เป็นธรรมแก่ เจ้าของที่ดินรายอื่นเป็นอย่างมากหากจะเฉลี่ยที่ดินมาให้แก่บุคคลดังกล่าว และได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการส่วนจังหวัด ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้จึงให้เจ้าของที่ดินซึ่งไม่ได้รับการจัดที่ดินแปลงใหม่มีสิทธิ เลือกระหว่างกรรมสิทธิ์ในท้องที่หรือค่าทดแทนเป็นเงินก็ได้ ตามแต่จะเลือก การขาดความชัดเจนในการ บัญญัติรับรอง Right Conversion ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้นย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมาย

ว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงพื้นที่ดินในเขตเมืองที่มีที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยแต่มีมูลค่าสูงและมีเจ้าของที่ดินจำนวนมากให้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น และมีที่ดินเหลือสำหรับจัดหาประโยชน์มาเป็นค่าใช้จ่ายของโครงการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความไม่ชัดเจนในส่วนนี้ยังมีส่วนลดทอนความสนใจของวิสาหกิจผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินในเขตเมืองหากมีความประสงค์จะจัดสร้างอาคารชุดที่อยู่อาศัยเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการอีกด้วย

5.4 ความไม่เพียงพอของมาตรการส่งเสริมที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

5.4.1 มาตรการส่งเสริมด้านเทคนิค เนื่องจากกระบวนการและกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ยังอาจถือว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย การช่วยเหลือและสนับสนุนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แก่ผู้ดำเนินโครงการ มีความสำคัญเป็นอย่างมากตั้งแต่การเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดของโครงการซึ่งมีขั้นตอนย่อยภายใต้ขั้นตอนใหญ่ คือ ขั้นตอนการเตรียมโครงการ (Preparation Stage) ขั้นตอนอนุมัติโครงการ (Approval Stage) ขั้นตอนการดำเนินโครงการ (Take Action Stage) ขั้นสำเร็จโครงการ (Completion Stage) ดังนั้น เพื่อให้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่สามารถเกิดขึ้นและดำเนินต่อไปได้จนสามารถประกาศสิ้นสุดโครงการ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นบุคลากรที่จำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ และในทางปฏิบัติพบว่าส่งผลอย่างมากต่อโครงการต่าง ๆ ที่แล้วเสร็จในประเทศไทย หากเป็นโครงการที่เกิดขึ้นทั้งในพื้นที่พาณิชย์กรรม ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่ชนบทและเกษตรกรรม และพื้นที่สถาบันราชการ ผู้ดำเนินโครงการมักเกิดขึ้นในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับกรมโยธาธิการและผังเมือง ส่วนโครงการที่ดำเนินการสำเร็จโดยสมาคมมีเพียงโครงการเดียว คือ โครงการสวนหลวง ร. 9 จึงเห็นได้ว่าหากขาดซึ่งผู้สนับสนุนทางเทคนิคตั้งแต่เริ่มต้นโครงการแล้วจะเป็นไปได้ยากที่โครงการจะเกิดขึ้นและดำเนินการจนสำเร็จลุล่วงได้ อย่างไรก็ตาม หากมิใช่กรณีร่วมดำเนินโครงการผ่านการประสานทางนโยบายแล้ว มาตรการทางเทคนิคที่กฎหมายสนับสนุนอย่างชัดเจนจะอยู่ในขั้นตอนของการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งประกอบไปด้วยที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ แต่จะต้องเป็นขั้นตอนที่ผ่านพ้นการเตรียมโครงการ (Preparation Stage) ขั้นตอนอนุมัติโครงการ (Approval Stage) เข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินโครงการ (Take Action Stage) แล้ว จึงอาจไม่เอื้ออำนวยต่อผู้ริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกรณีของสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ และมีความจำเป็นต้องหามาตรการเพื่อให้เกิดการสนับสนุนทางเทคนิคตั้งแต่เริ่มต้นโครงการต่อไป

5.4.2 แนวทางการประเมินราคาทรัพย์สินและค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดกระบวนการการประเมินราคาทรัพย์สินในการดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน โดยกำหนดหลักเกณฑ์กลางไว้ตามประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เรื่อง กำหนดคุณสมบัติ จำนวนผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สิน และหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2551 ออกตามความในมาตรา 6 (9) ประกอบมาตรา 61 ซึ่งในข้อ 4 ของประกาศได้กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ดังนี้

(1) การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงการ

ก. การประเมินราคาที่ดินให้ใช้ ราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ และราคาประเมินเพื่อการซื้อขายเป็นฐาน

ข. การประมาณการค่าก่อสร้างโครงการให้ใช้การสำรวจปริมาณ โดยใช้ราคาวัสดุก่อสร้างของกระทรวงพาณิชย์ และค่าตัวเลขซึ่งกำหนดขึ้นตามมติคณะกรรมการควบคุมราคากลาง (Factor F) ของกรมบัญชีกลางเป็นฐาน

ค. การประมาณการค่าดำเนินการอื่น ๆ ตามความเป็นจริงและตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพต่าง ๆ

(2) การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อเป็นค่าทดแทนหรือค่าชดเชย ให้ใช้หลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. ให้กำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยตามสภาพ

ข. การกำหนดค่าทดแทนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้าง นอกจากกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยส่วนที่ต้องทดแทนหรือชดเชยแล้ว ต้องกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยในส่วนที่ต้องบูรณะซ่อมแซม ปรับปรุงอาคาร สิ่งปลูกสร้างหรือการปลูกสร้างใหม่

ค. การกำหนดค่าทดแทนหรือค่าชดเชยไม่ยึดต้น ให้ใช้ราคาพืชผลต้นไม้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นฐาน

(3) การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์การจัดรูปที่ดินแปลงใหม่ ให้ใช้วิธีการเปรียบเทียบเป็นราคาจากค่าดัชนีที่ได้จากการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนุและการคำนวณสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่และในทางปฏิบัติแต่ละโครงการกำหนดให้ให้คณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สินขึ้นเพื่อนำผลการประเมินราคาทรัพย์สินมาคำนวณค่าเฉลี่ยตามมาตรา 61 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการประเมินราคาทรัพย์สินตามกฎหมายไทยจะมีลักษณะกว้าง ๆ โดยอิงอยู่กับ การประเมินราคาที่ดินให้ใช้ ราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์และราคาประเมินเพื่อการซื้อขายเป็นฐาน และดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สินประจำแต่ละโครงการ ในส่วนของการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์การจัดรูปที่ดินแปลงใหม่ ให้ใช้วิธีการเปรียบเทียบเป็นราคาจากค่าดัชนีที่ได้จากการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนุและการคำนวณสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์แต่เพียงเท่านั้นในกฎหมาย แม้จะมีหลักการที่ค่อนข้างคล่องตัว ยืดหยุ่น แต่ก็อาจจะเป็นการยากต่อวางแผนทางการใช้ดุลพินิจให้เกิดหลักเกณฑ์กลางที่มีมาตรฐานใช้ได้กับทุกโครงการและชี้แจงต่อผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างชัดเจน เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดไว้เป็นเบื้องต้นในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การเสื่อมความสะดวกสบายจากการใช้ทรัพย์สินในบริเวณแปลงที่ดินเดิมที่แม้จะอยู่ในฐานการประเมินที่ดินที่เท่ากันแต่ในทางปฏิบัติอาจมีความสะดวกสบายต่อการใช้ชีวิตของระยะจากสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่แตกต่างกันอยู่นับเป็นมูลค่าแฝง โดยค่าทดแทนความเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงินได้รับการบัญญัติรับรองอย่างชัดเจนเฉพาะในกรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินขนาดเล็กกว่าขนาดที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 64 วรรคสอง เลือกราคาชดเชยเป็นเงินแทนการจัดกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดนั้น มาตรา 64 วรรคสี่ กำหนดว่าในการจ่ายเป็นเงินนอกจากจำนวนราคาของที่ดินที่จ่ายให้แล้ว ให้พิจารณากำหนดค่าชดเชยเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการต้องย้ายไปหาที่อยู่ใหม่ และผลกระทบทางจิตใจที่ต้องสูญเสียทรัพย์สินและความเป็นอยู่เดิมด้วย เป็นต้น จึงมีความจำเป็นอยู่ในตัวที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่สามารถให้ความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในส่วนนี้เพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินแปลงต่าง ๆ ในโครงการจัดรูปที่ดินได้มากขึ้น ในทางปฏิบัติสำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้พัฒนาแนวทางการคำนวณดัชนีค่าถนุ(Street Value Index) และสัมประสิทธิ์การเข้าถึง (Accessibility Coefficient) เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นดังกล่าวแล้ว แม้ว่ายังมีได้มีการออกประกาศกำหนดเป็นหลักเกณฑ์เพิ่มเติมตามกฎหมาย

อนึ่ง จากการศึกษาพบว่าตามกฎหมายไทยยังขาดมาตรการสนับสนุนทางด้านการเงินจากภาครัฐในอีกหลายประการที่อาจส่งเสริมให้การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ประสบความสำเร็จได้ เช่น การลดอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการการตัดถ่ายข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินในบริเวณเขตโครงการ เพราะมาตรา 38 กำหนดแต่เพียงให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ใหม่ตามโครงการจัดรูปที่ดินเหมือนกับสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม **โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในการจดทะเบียน** มาตรการสนับสนุนผู้ดำเนินโครงการเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายที่ในปัจจุบันยังต้องใช้วิธีการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นพื้นฐาน

บทที่ 3

การศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติ และรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่น

1. ความทั่วไปตามบริบทของประเทศญี่ปุ่น

ระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นมีพัฒนาการอย่างยาวนานนับแต่ประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงจากระบบขุนนางเข้าสู่ระบอบรัฐกษัตริศ โดยพบว่าตั้งแต่สมัยเมจิ เป็นต้นมานั้นบริเวณเมืองในเขตต่าง ๆ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรม จำนวนประชากรอันเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมส่งผลให้เกิดการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเดิมเมืองในประเทศญี่ปุ่นจะประกอบด้วย ปราสาท วัด หรือชุมชนเกษตรขนาดใหญ่เท่านั้น และมักจะขาดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความต้องการของประชากรในเมือง อาทิ ทางเท้า ระบบน้ำประปา และระบบระบายน้ำ เป็นต้น และโดยที่การพัฒนาเมืองจะต้องดำเนินการไปพร้อมกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย การลงทุนอุตสาหกรรมทั้งในพื้นที่เมืองใหม่และการปรับปรุงพัฒนาในพื้นที่เมืองเดิม จึงมีความจำเป็นอยู่ในตัวเองที่จะต้องมีการบริหารจัดการและใช้อำนาจบังคับการตามกฎหมายเพื่อผลักดันให้การพัฒนาต่าง ๆ เกิดผลในทางปฏิบัติ ในบริบทของกฎหมาย จุดเริ่มต้นของระบบการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นมีการดำเนินกระบวนการกฎหมายผ่านการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรวบรวมที่ดินเพื่อการเกษตร (Law on Agricultural Land Consolidation) คือ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรฉบับเดิม เมื่อปี ค.ศ. 1899 (Arable Land Readjustment Act 1899) ต่อมามาตรการทางกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรตามกฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1899 ได้ถูกหยิบยกขึ้นมากำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการใช้บังคับในบริเวณเมืองอย่างชัดเจนขึ้นในรูปแบบกระบวนการทางกฎหมายส่วนหนึ่งในพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับเดิม เมื่อปี ค.ศ. 1919 เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวของเมืองโตเกียวในปี ค.ศ. 1919 ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบการจัดรูปที่ดินและกฎหมายผังเมืองของประเทศเยอรมัน และต่อมาได้มีการใช้ระบบการจัดรูปที่ดินอันเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการผังเมืองอีกครั้งในรูปแบบของพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับพิเศษ เมื่อปี ค.ศ. 1923 (Special City Planning Act 1923) เพื่อการฟื้นฟูเมืองจากผลกระทบของแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในคันโตในปี ค.ศ. 1923 (The Great Kanto earthquake of 1923) ที่ร้ายที่สุดในปี ค.ศ. 1954 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 119 ค.ศ. 1954) (Land Readjustment Act, Act No. 119 of 1954) อย่างเต็มรูปแบบ เพื่อเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการฟื้นฟูพื้นที่ของเมืองที่สำคัญในท้องถิ่นที่ถูกทำลายจากสงครามหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1950 ถึง ปี ค.ศ. 1959 กฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงมีการบังคับใช้และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

หลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นเมื่อพิจารณาในบริบทของการรับภาระค่าใช้จ่ายจากโครงการมีลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการสากลคือตั้งอยู่บนหลัก “ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle)” หมายถึง ผู้ที่เป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นในการขยายการบริการสาธารณะคือผู้ที่ควรรับภาระในการลงทุนเพิ่มเติม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินทั่วโลกที่ผู้ทรงสิทธิเหนือแปลงที่ดินที่จะได้รับประโยชน์เป็นมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินและความสะดวกสบายต่อการใช้สอยที่ดินซึ่งมีสิ่งสาธารณูปการทั่วถึง ผ่านการพัฒนาโดยโครงการทั้งหมดพึงช่วยกันแบกรับค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการนั้นคนละเล็กละน้อย โดยในประเทศญี่ปุ่นเรียกการจัดรูปที่ดินในเมืองว่า “Kukaku – Seiri” เป็นหลักการที่ให้เจ้าของที่ดินยกพื้นที่บางส่วนของที่ดินของตนให้ผู้ดำเนินการโดยไม่คิดมูลค่าเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ และโดยที่หลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายนี้โดยแท้จริงแล้วมิได้จำกัดโดยอย่างแคบเฉพาะกรณีผู้ใช้เป็นผู้จ่าย (User pays principle)

ซึ่งถือว่าผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากการบริการพื้นฐานควรเป็นผู้จ่ายเท่านั้น แต่รวมไปถึงหลักการว่าผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้ชดเชย (Beneficiary compensates principle) เป็นเหตุให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากโครงการสมควรร่วมแบกรับค่าใช้จ่ายจากโครงการจัดรูปที่ดินด้วยเช่นกัน หลักการดังกล่าวนี้สามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้รัฐร่วมชำระค่าใช้จ่ายในรูปแบบเงินอุดหนุนแก่ผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินที่เป็นเอกชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับบริการสาธารณะที่โดยแท้แล้วเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาให้ ทำให้ลักษณะความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnership) ในการจัดทำบริการสาธารณะผ่านโครงการจัดรูปที่ดินมีความโดดเด่นและได้รับการยอมรับในประเทศญี่ปุ่นเสมอมา โดยจากการศึกษาพบว่าโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นจำนวนมากเป็นโครงการที่มีขนาดใหญ่โดยมีรัฐบาลกลางและท้องถิ่นให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณด้วย ดังนั้น โครงการส่วนใหญ่จึงจะประสบความสำเร็จสามารถพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ของเมืองใหญ่ ให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด แต่ก็มีในบางโครงการเช่นกันที่ต้องใช้เวลาในการชี้แจง และเจรจากับเจ้าของที่ดินมากกว่าโครงการอื่น ๆ นอกจากนี้ การจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่นยังมีองค์กรดำเนินโครงการในหลายรูปแบบ และกฎหมายได้มีมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ด้วยตนเองด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป **2. รายชื่อของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

(2.1) กฎหมายหลักที่ใช้เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นคือ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 119 ค.ศ. 1954) (Land Readjustment Act, Act No. 119 of 1954) และเป็นพระราชบัญญัติที่อ้างอิงถึงสำหรับการอ้างอิงบทมาตราต่าง ๆ ในรายงานการศึกษาฉบับนี้

(2.2) กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่สำคัญและกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกัน อาทิ พระราชบัญญัติการผังเมือง (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 100 ค.ศ. 1968) (City Planning Act, Act No. 100 of 1968) และพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 38 ค.ศ. 1968) (Urban Renewal Act, Act No. 38 of 1968)

3. เจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินญี่ปุ่นได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 1 ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการวางแผนโครงสร้างเมืองที่ดีและการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดมาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการและการจัดสรรค่าใช้จ่ายของโครงการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณากระบวนการตามกฎหมายในภาพรวมอาจจะจำแนกวัตถุประสงค์ในการ “การวางแผนโครงสร้างเมืองที่ดีและการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งดูเป็นวัตถุประสงค์ค่อนข้างกว้างขวางออกเป็นการดำเนินโครงการประเภทหลัก ๆ จากแนวทางปฏิบัติที่กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นได้เคยถูกใช้หลักดันเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะบรรลุผลในหลากหลายวัตถุประสงค์ประเภทแรก ได้แก่ (1) การจัดเตรียมแปลงที่ดินเพื่อการก่อสร้างอาคาร (Building Lot Supply) แบ่งย่อยได้เป็น (1.1) โครงการเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ (New Town Type) ซึ่งมักจะดำเนินในบริเวณชานเมืองที่มีพื้นที่ว่าง ขนาดพื้นที่กว้างขวาง สามารถตอบสนองความต้องการพื้นที่พักอาศัยได้อย่างรวดเร็วโดยเฉพาะความต้องการที่อยู่อาศัยจากเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่นและเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในช่วงเวลาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าจะได้รับการพัฒนาขึ้นใช้เป็นที่ดินเพื่อการก่อสร้างชุมชนใหม่ หรือ (1.2) โครงการเพื่อป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง (Sprawl Prevention Type) อันสืบเนื่องมาจากเหตุที่ว่าการพัฒนาเมืองเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางแต่ขาดซึ่งการวางแผนการจัดการที่ดี โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณรอบนอกของพื้นที่เมืองเดิมเนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นมิได้เคร่งครัดอยู่กับหลักการห้ามพัฒนาหากไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

ว่าด้วยการผังเมือง (Principle of no development without planning) อย่างประเทศต้นแบบคือ ประเทศเยอรมันมาตั้งแต่แรก ส่งผลให้พื้นที่จำนวนมากเกิดการพัฒนาเมืองเป็นจุด ๆ ขาดการเชื่อมโยง จึงอาจสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในอนาคต จำเป็นที่จะต้องวางแผนจัดการพัฒนาอย่างเร่งด่วน เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง และเพื่อสร้างชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีต่อไป ประเภทที่สอง ได้แก่ (2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (Urban Infrastructure Development Type) ซึ่งประกอบด้วย (2.1) โครงการเพื่อการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Type) ซึ่งจะดำเนินการในพื้นที่ชุมชนที่เป็นเมืองอยู่แล้วในปัจจุบัน เช่น การพัฒนาถนนการค้า (Shopping street) ลานจำหน่ายสินค้าในสถานีรถไฟ (Station plaza) เป็นต้น จึงเป็นที่ชัดเจนว่าโครงการมักจะต้องเกี่ยวข้องกับผู้ทรงสิทธิในที่ดินจำนวนมาก ต้องอาศัยกระบวนการเจรจากับผู้ทรงสิทธิในที่ดินประเภทต่าง ๆ จนอาจประสบปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและระยะเวลาดำเนินโครงการที่ยาวนาน (2.2) โครงการเพื่อพัฒนาศูนย์กลางเมือง (Urban Center Development Type) โครงการประเภทนี้มักตั้งอยู่ในบริเวณใกล้ศูนย์กลางเมือง ภายใต้การพัฒนาประเภทนี้ พื้นที่ว่างที่เกิดจากการย้ายทางรถไฟ หรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นในช่วงการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จะได้รับการปรับปรุงใหม่ด้วยการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มประโยชน์ในการใช้สอยและเพิ่มมูลค่าของแปลงที่ดินให้มากที่สุด และ (2.3) โครงการเพื่อการก่อสร้างและบูรณะพื้นที่ (Urban Reconstruction Type) ซึ่งดำเนินการเพื่อการก่อสร้างและบูรณะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากภัยสงคราม หรือภัยพิบัติธรรมชาติ

4. องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายและกระบวนการจัดรูปที่ดินโดยสรุป

การจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรรับผิดชอบหลายองค์กรทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน โดยพบว่า มีบทบาทหลักในการดำเนินการที่แตกต่างกันในรายละเอียด ทั้งนี้ ในปัจจุบันผู้มีสิทธิดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่

(1) ผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลธรรมดา (Individual Implementing Body) โดยสามารถแบ่งย่อยได้เป็นสองประเภท คือ (1.1) กลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยผู้มีกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดิน (Ownership) หรือมีสิทธิเหนือแปลงที่ดินในฐานะผู้เช่า (Leasehold right) หรือ (1.2) บุคคลซึ่งมีข้อตกลงเป็นสัญญาจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือจากผู้เช่าซึ่งมอบหมายให้ดำเนินการอีกทอดหนึ่ง ในกรณีที่ผู้ดำเนินโครงการเป็นบุคคลซึ่งได้รับข้อตกลงเป็นสัญญาจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือผู้เช่า กฎหมายกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมว่าบุคคลนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถด้านเทคนิค ตลอดจนมีสภาพการเงินที่ดี และความน่าเชื่อถือที่เพียงพอตามที่กำหนดรายละเอียดในมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) (มาตรา 3 วรรคหนึ่ง และหมวด 2 ส่วนที่ 1)

(2) สมาคมจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Association) ซึ่งจัดตั้งและมีสมาชิกหลักประกอบด้วยผู้มีกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดิน (Ownership) หรือมีสิทธิเหนือแปลงที่ดินในฐานะผู้เช่า (Leasehold right) โดยการก่อตั้งสมาคมจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 3 วรรคสอง และหมวด 2 ส่วนที่ 2)

(3) บริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด (Land Readjustment Corporation) ซึ่งประกอบด้วยผู้ถือหุ้นในสัดส่วนเสียงข้างมากเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือผู้ทรงสิทธิการเช่าที่ดินที่เกี่ยวข้องกับบริเวณแปลงที่ดินและมีคุณสมบัติอื่น ๆ ตรงตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 3 วรรคสาม และหมวด 2 ส่วนที่ 3)

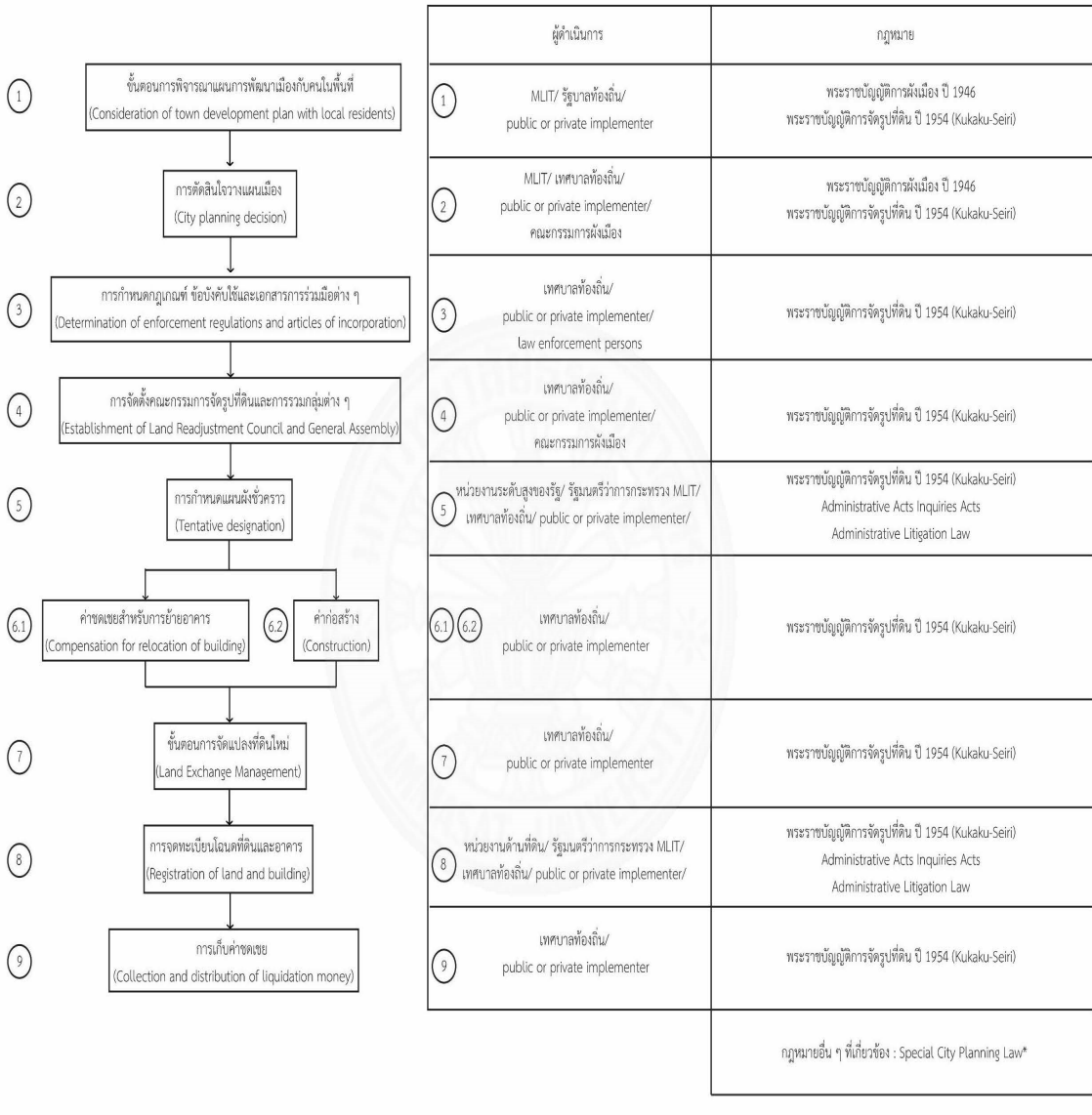
(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายญี่ปุ่น ประกอบด้วยสององค์กร คือ จังหวัดและเทศบาล (Prefecture; Municipal) ดำเนินการโดยผู้แทนองค์กร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรีตามลำดับ โดยกฎหมายวางบทบาทให้เป็นผู้ดำเนินโครงการหลักสำหรับเขตพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินตามผังเมือง (City Planning Land Readjustment Area) ในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบ (มาตรา 3 วรรคสี่ และหมวด 2 ส่วนที่ 4)

(5) กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: MLIT) ดำเนินการโดยผู้แทนองค์กร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินโครงการในลักษณะของช้อยกเว้นสำหรับพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดิน โดยตั้งอำนาจที่ได้กระจายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมาดำเนินการโดยราชการส่วนกลางในบางกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อให้ภารกิจสำคัญของรัฐบรรลุผล เช่น ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศ (มาตรา 3 วรรคห้า และหมวด 2 ส่วนที่ 5)

(6) หน่วยงานอื่นของรัฐ (Other Public Agencies) ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันประกอบด้วย องค์กรพัฒนาและฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร และบรรษัทการเคหะท้องถิ่น (Local Housing Supply Corporation) ซึ่งก่อตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของช้อยกเว้นในพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินโดยดำเนินการเมื่อได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีฯ หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายหรือตามกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด ซึ่งโดยหลักเป็นภารกิจเกี่ยวกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองและการจัดที่พักอาศัยแก่ประชาชน และเห็นว่าการจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผล (มาตรา 3-2 และมาตรา 3-3 และหมวด 2 ส่วนที่ 6)

อนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดรูปที่ดินที่กำกับดูแลการดำเนินการในลักษณะเป็นคณะกรรมการกลางระดับประเทศตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เช่นกรณีของประเทศไทย ซึ่งอาจจะด้วยเหตุจากความพร้อมในการรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นค่อนข้างเคร่งครัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Decentralization) อย่างมากโดยจะมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างหากจากกันอย่างค่อนข้างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Council) (มาตรา 56 มาตรา 70 และมาตรา 71-4) ประกอบด้วยผู้ทรงสิทธิในที่ดินจำนวนระหว่างสิบถึงห้าสิบคนเพื่อกำกับดูแลและให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการแต่ละโครงการสำหรับแต่ละหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน เช่น การให้ความเห็นชอบการกำหนดพื้นที่ใดเป็นที่ดินสงวนสำหรับจัดหาประโยชน์โดยนำเงินที่ได้จากการขายหรือปล่อยเช่ามาอุดหนุนค่าใช้จ่ายของโครงการ (มาตรา 96 วรรคสาม) เป็นต้น

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียดโครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลงกฎหมายภายใต้บังคับของกรมโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่



แผนผังสรุปกระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่น ที่มา ญัฐพล วงศ์เป็ง, การจัดรูปที่ดินเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมือง: ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์, วิทยานิพนธ์การผังเมืองมหาบัณฑิต (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560)

5. บทวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่น

(5.1) ปัจจัยเร่งเร้าการพัฒนาทางสังคม ค่านิยมของชาวญี่ปุ่น ตลอดจนระบบภาษี

ในทางวิชาการมีผลการศึกษาในทางข้อเท็จจริงพบว่า ชาวญี่ปุ่นมีชุดความคิด (Mind-sets) ที่มีอิทธิพลต่อความเข้มแข็งของชุมชนในประเทศ โดยลักษณะของสังคมญี่ปุ่นที่มีอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม ชาวญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของชุมชนมากกว่าปัจเจกบุคคล สร้างให้เกิดจิตสำนึกสาธารณะที่ชาวญี่ปุ่นเรียกว่า Shudan Ishiki ทั้งนี้ จิตสำนึกความเป็นกลุ่มมีผลต่อแบบแผนความสัมพันธ์ของชาว

ญี่ปุ่นในทุกด้าน เห็นได้จากสุภาชิตโบราณของญี่ปุ่นที่กล่าวว่า “ตะปูที่ไหลออกมาจะถูกตีกลับลงไป” (Deru Kugi wa Utareru) หมายถึง ชาวญี่ปุ่นต้องเข้าสู่การรวมกลุ่ม ฉะนั้นตะปูที่ไหลออกนอกกลุ่มต้องตีให้กลับเข้ากลุ่มเสมอ ชาวญี่ปุ่นจึงยกย่องผู้ที่ร่วมมือร่วมใจกันทำงานเป็นกลุ่ม มีเหตุผล และเข้าอกเข้าใจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังมีความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ประกอบกับระบบการศึกษาที่ปลูกฝังมาตั้งแต่ในระดับประถมศึกษาที่จะมีกิจกรรมกลุ่มมากมายในวิชาเรียนที่ต้องดำเนินการร่วมกันซึ่งทุกคนจะให้ความร่วมมือเหมือนเป็นหน้าที่โดยไม่มีการปฏิเสธการเข้าร่วม กิจกรรมกลุ่มจำนวนมากดังกล่าวปลูกฝังจิตสำนึกของการมีส่วนร่วม ให้ชาวญี่ปุ่นมีจิตสาธารณะ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นทีมงานทางสังคมที่สมบูรณ์แบบ ในชุมชนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน พบว่าประชาชนชาวญี่ปุ่นมีจิตสำนึกการรวมกลุ่มและดำเนินกิจกรรมแบบมีส่วนร่วมและมีจิตสาธารณะจนสามารถพัฒนาสังคมท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพกลายเป็นชุมชนเข้มแข็งในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดปรากฏจากขนบธรรมเนียมประเพณีของญี่ปุ่นนับแต่โบราณคือกรณีของชุมชนหมู่บ้านของชาวญี่ปุ่นที่มีพื้นฐานของการใช้ชีวิตแบบเกษตรกรรมเมื่อพบว่าแหล่งน้ำที่จะใช้ในภาคการเกษตรและชีวิตประจำวันไม่สามารถจะจัดเตรียมเฉพาะครอบครัวตนเองได้ ผู้คนในชุมชนหมู่บ้านจึงร่วมแรงร่วมใจกันจัดเตรียมน้ำใช้ร่วมกัน ตลอดจนร่วมกันและรักษาไว้ซึ่งแหล่งน้ำไม่ว่ากรณีแหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือบ่อเก็บน้ำของชุมชน

เป็นที่แน่นอนว่าจิตสำนึกความเป็นกลุ่มของชาวญี่ปุ่นดังกล่าวย่อมเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแปลงที่ดินกับภาครัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะในลักษณะหุ้นส่วน (Public-Private Partnership) เป็นไปได้อย่างราบรื่นมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม อีกปัจจัยหนึ่งที่น่าจะเป็นจุดเร่งเร้าให้เกิดการพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นผ่านโครงการจัดรูปที่ดินได้ง่ายยิ่งขึ้นคือปัจจัยเรื่องระบบภาษีซึ่งเป็นข้อผลักดันให้ภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งมั่นพัฒนาพื้นที่เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ได้เต็มมูลค่าสังเกตได้จากตามสถิตินับถึงสิ้นปี ค.ศ. 2016 โครงการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จโดยส่วนมากประมาณร้อยละ 60 ของจำนวนโครงการทั้งหมดจะดำเนินโครงการโดยสมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดิน (Land readjustment association) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือผู้ทรงสิทธิการเช่าเหนือที่ดินทั้งสิ้น ตามด้วยโครงการซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งก็มีการดำเนินงานที่ใกล้ชิดกับชุมชน มีอัตราความสำเร็จของโครงการประมาณร้อยละ 28 จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมการออกแบบและการใช้ประโยชน์ที่ดินจากมหาวิทยาลัยโอซาก้า (ศาสตราจารย์ Kenji Doi) ให้ความเห็นว่าสำหรับประชาชนชาวญี่ปุ่นแล้ว โครงการจัดรูปที่ดินนั้น “ไม่ใช่เพียงทางเลือกแต่เป็นเรื่องที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นต้องทำโดยสภาพ” เนื่องจากปัจจัยแวดล้อมในหลายประการ เช่น ภัยพิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการจัดรูปที่ดินเพื่อป้องกันภัยพิบัติหรือเคลื่อนย้ายประชาชนไปพักอาศัยในพื้นที่ปลอดภัยที่ได้รับการก่อสร้างใหม่ มูลค่าของที่ดินในเขตพื้นที่เมืองเดิมที่เพิ่มสูงขึ้นจนประชาชนที่มีฐานะปานกลางเลือกพฤติกรรมการใช้ชีวิตนอกเขตเมืองใหญ่และให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณรอบ ๆ สถานีรถไฟเพื่อความสะดวกในการพักอาศัยบริเวณชานเมืองแล้วเดินทางเข้าไปทำงานในเขตเมืองใหญ่ผ่านระบบขนส่งสาธารณะ หรือแม้แต่ปัจจัยทางด้านภาษีที่ดินในเขตเมืองเดิมเองก็ส่งผลให้ต้องมีการพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองเดิมให้มีมาตรฐานที่ดีสำหรับการพักอาศัย มิเช่นนั้นเจ้าของที่ดินซึ่งไม่ให้ความร่วมมือกับโครงการจัดรูปที่ดินก็จะได้รับความเสียหายจากการต้องชำระภาษีทรัพย์สิน (Fixed Assets Tax) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราที่สูง (ประมาณร้อยละ 1.4 ของมูลค่าทรัพย์สิน) แต่ไม่อาจหารายได้จากที่ดินที่ตนถือครองอยู่นั้นได้ ในส่วนของผู้ดำเนินโครงการที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเนื่องจากกฎหมายภาษีท้องถิ่นของญี่ปุ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล (Municipal) ซึ่งรับหน้าที่หลักในการดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินตามผังเมือง (City Planning Land Readjustment Area) ในเขตท้องที่ที่ตนรับผิดชอบนั้นสามารถเรียกเก็บรายได้จากภาษีผังเมือง (City Planning Tax) ตามมาตรา 85 ของพระราชบัญญัติการผังเมือง เพื่อเก็บภาษีกับผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน

หากพิจารณาในบริบททางสังคมที่หลากหลาย ค่านิยมในทางสังคม และปัจจัยเร่งเร้าทางด้านภาษาที่แตกต่างกัน ก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างของผลสัมฤทธิ์ในการผลักดันให้คนในชุมชนมีบทบาทนำในการดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นส่วนเสริมอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไรก็ตาม นอกจากประเด็นในส่วนค่านิยมและปัจจัยเร่งเร้าทางภาษาของชาวญี่ปุ่นเองแล้ว บทบัญญัติของกฎหมายที่วางระบบการจัดรูปที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย ส่งเสริมสนับสนุนด้วยมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ของโครงการ ตลอดจนมีการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลที่เป็นผู้ทรงสิทธิเหนือแปลงที่ดินที่จะต้องถูกจัดรูปที่ดินเพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะให้ความร่วมมือในการดำเนินการเพราะเชื่อถือในระบบการจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมทั้งต่อส่วนตนและส่วนรวมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน และมีการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ อยู่เสมอ นับตั้งแต่เป็นมาตรการส่วนหนึ่งในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นฉบับเดิมเมื่อปี ค.ศ. 1919 ต่อเนื่องมาจนถึงพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน ในปี ค.ศ. 1954 ที่ใช้บังคับมาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน ก็อาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางสังคมที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการส่งผ่านการใช้อำนาจรัฐเพื่อบังคับการให้ภารกิจของรัฐบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรมและได้รับความนิยมในประเทศญี่ปุ่น ดังจะได้กล่าวในบทวิเคราะห์หัวข้อต่อ ๆ ไป

(5.2) แนวทางการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย

ดังได้กล่าวในส่วนที่ว่าด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นได้ถูกใช้ผลักดันเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะบรรลุผลในหลากหลายวัตถุประสงค์ทั้งในส่วนของการพัฒนาเมืองใหม่ (New Town Type) การป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง (Sprawl Prevention Type) การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Type) การพัฒนาศูนย์กลางเมือง (Urban Center Development Type) รวมไปถึงการก่อสร้างและบูรณะพื้นที่ (Urban Reconstruction Type) ในส่วนนี้จึงเห็นสมควรวิเคราะห์แนวทางการใช้บังคับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นว่าได้มีการประสานเครื่องมือในทางกฎหมายที่มีอยู่อย่างไรจึงสามารถใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หลากหลายประการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5.2.1) เครื่องมือประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะในบริบททางกฎหมาย ได้แก่ บทนิยามคำว่า “สิ่งสาธารณูปการ” (Public facility)

ที่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะสามารถจัดให้มีตามเขตโครงการได้นั้น ตามมาตรา 3 วรรคห้า กำหนดบทนิยามไว้ว่าความถึง ถนน สวนสาธารณะ จัตุรัสสาธารณะ แม่น้ำ และสิ่งอื่นตามที่กำหนดให้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งคำว่า “สิ่งอื่นตามที่กำหนดให้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะในมติคณะรัฐมนตรี” มีความยืดหยุ่นและสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อผลักดันให้สามารถใช้ประโยชน์จากโครงการจัดรูปที่ดินได้อย่างหลากหลาย อาทิ ในกรณีที่ต้องการใช้โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อปิดป้องหรือบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัย คณะรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นได้เคยกำหนดให้ สิ่งสาธารณูปการตามความใน มาตรา 2 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน ให้หมายความรวมถึง คูคลอง สันชะลอความเร็ว (ลูกระนาด) หรือร่องน้ำอ่างเก็บน้ำอุปกรณ์ป้องกันชายฝั่ง อุปกรณ์ซึ่งใช้สำหรับช่วยยกสิ่งของและพื้นที่สีเขียว เป็นต้น

(5.2.2) กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองเป็นมาตรการที่สองที่สำคัญ

สำหรับการผลักดันโครงการจัดรูปที่ดินในส่วนที่เป็นภารกิจของภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติการผังเมือง (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 100 ค.ศ. 1968) มาตรา 12 ได้วาง

หลักการว่าให้ระบุประเภท ชื่อ พื้นที่ดำเนินโครงการ และการอื่นเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรีไว้ในผังเมือง พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในผังเมืองอันเป็นเขตซึ่งถูกกำหนดในผังเมืองให้อยู่ภายใต้โครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 12 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง (มาตรา 2 วรรคแปด) โดยกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ ประกอบด้วย ผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 3 วรรคสี่ มาตรา 3-2 และมาตรา 3-3 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรหลักและมีอำนาจทั่วไปตามที่กำกับดูแลท้องถิ่นที่รับผิดชอบ องค์กรพัฒนาและฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) ซึ่งดำเนินการตามภารกิจที่รัฐมนตรีมอบหมาย และมาตรา 3-3 บริษัทการเคหะท้องถิ่น (Local Housing Supply Corporation) ซึ่งดำเนินการตามที่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเพื่อผลักดันภารกิจเป็นรายกรณี มาตรา 3-4 ของพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินกำหนดหลักการให้โครงการจัดรูปที่ดินซึ่งกระทำลงในเขตพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินตามผังเมืองดำเนินการอย่างโครงการตามผังเมืองผู้ดำเนินโครงการดังกล่าวจึงมีอำนาจพิเศษ ต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองรองรับการดำเนินการจัดรูปที่ดินในความรับผิดชอบของภาครัฐ เนื่องจากการที่ผังเมืองในบริเวณดังกล่าวได้รับการกำหนดให้เป็นเขตจัดรูปที่ดินย่อมผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนการกลั่นกรองโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมาในระดับหนึ่งแล้ว

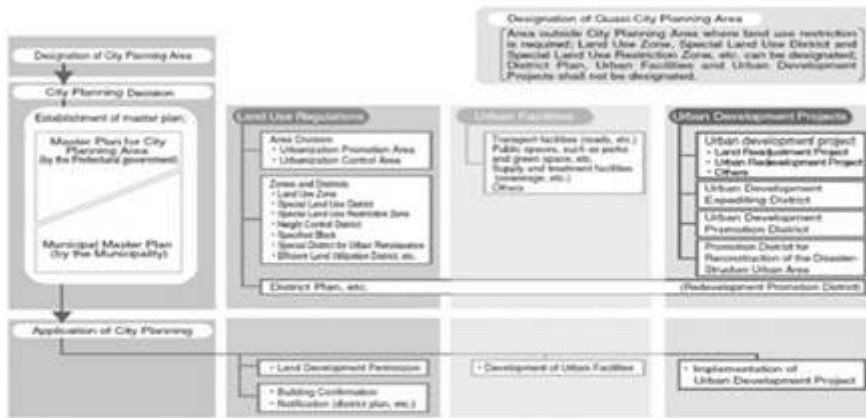
ดังนั้นระบบกฎหมายญี่ปุ่นจึงถือได้ว่าการวางมาตรการที่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินโดยให้กฎหมายผังเมืองมีบทบาทนำและกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้สังเกตได้จากกรณีสำหรับผู้ดำเนินโครงการในภาคเอกชนที่เป็นสมาคมจัดรูปที่ดินและบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัดนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ทรงกรรมสิทธิ์และผู้ทรงสิทธิการเช่าเป็นคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามและคะแนนเสียงดังกล่าวจะต้องมีสัดส่วนพื้นที่ไม่น้อยกว่าสองในสามของพื้นที่ในเขตโครงการเช่นเดียวกัน (มาตรา 18 และมาตรา 51-6) แต่ในขณะที่ผู้ดำเนินโครงการในส่วนของภาครัฐนั้นไม่มีบทบัญญัติที่ต้องขอความยินยอมดังกล่าวเนื่องจากเป็นหน้าที่ในการบังคับการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกรณีที่ภาคเอกชนประสงค์ที่จะขออนุญาตดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้นกฎหมายห้ามมิให้ผู้อนุญาตให้อนุญาตหากพื้นที่ซึ่งอยู่ภายใต้โครงการจัดรูปที่ดินเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมสำหรับการทำให้เป็นเขตเมืองหรือเป็นพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดในผังเมืองให้ได้รับการพัฒนาผ่านโครงการอื่นนอกจากโครงการจัดรูปที่ดิน (เช่น มาตรา 9 (3) และมาตรา 21 (3)) และพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินมีกระบวนการตรวจสอบความสอดคล้องของโครงการกับพระราชบัญญัติการผังเมืองผ่านการอนุมัติแผนการดำเนินโครงการโดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการเป็นผู้ตรวจสอบคือ รัฐมนตรี คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี (มาตรา 9 (2) มาตรา 14 มาตรา 51-2 มาตรา 52) ในทางกลับกันหากแผนการดำเนินโครงการไม่ว่ากระทำโดยผู้ดำเนินโครงการภาครัฐหรือภาคเอกชนนั้นสอดคล้องต้องตามที่ผังเมืองกำหนดแล้ว กฎหมายไม่อนุญาตให้ผู้ทรงสิทธิซึ่งมีส่วนได้เสียคัดค้านแผนการดำเนินโครงการในส่วนที่ถูกกำหนดไว้แล้วในผังเมืองอีก (เช่น มาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 55 วรรคสอง มาตรา 69 วรรคสอง มาตรา 71-3 วรรคห้า)

ตัวอย่างเพิ่มเติมที่สำคัญในการกำหนดอำนาจพิเศษเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เช่น กรณีมาตรา 93 วรรคสอง ที่วางหลักการว่าในกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างสมเหตุผลและเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะในเขตป้องกันเหตุเพลิงไหม้ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 3 วรรคสี่ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) วรรคห้า (รัฐมนตรี) มาตรา 3-2 (องค์กรพัฒนาและฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency)) หรือ มาตรา 3-3 (บริษัทการเคหะท้องถิ่น (Local Housing Supply Corporation)) อาจทำการจัดสรรความเป็นเจ้าของในส่วนอาคารรวมถึงสัดส่วนความเป็น

เจ้าของร่วมในอาคารและที่ดินซึ่งอาคารนั้นตั้งอยู่แทนการจัดแปลงที่ดินใหม่ไปยังแปลงที่ดินซึ่งตั้งในเขตป้องกันไฟไหม้ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง แม้เขตดังกล่าวจะเป็นเขตควบคุมอาคารสูงตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองก็ตาม ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดิน ใดๆก็ตาม ในกรณีดังกล่าวกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินก็ได้ละเลยประเด็นเรื่องความมั่นคงปลอดภัยเสียทีเดียว โดยได้กำหนดให้โครงสร้างหลักของอาคารดังกล่าวต้องเป็นวัสดุกันไฟตาม มาตรา 2 (7) ของพระราชบัญญัติมาตรฐานอาคาร (มาตรา 95 วรรคหก) หรือในกรณีเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่น นั้น แม้กฎหมายจะได้วางหลักทั่วไปว่าในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้ดำเนินโครงการหรือรัฐในกรณีที่ดำเนินโครงการโดยรัฐมนตรีต้องชดใช้ค่าเสียหายซึ่งได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลอื่นตามปกติธรรมดาอันเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่น แต่ในกรณีที่การเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนได้ดำเนินการโดยสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดมติคณะรัฐมนตรีและสอดคล้องกับ มาตรา 81 วรรคหนึ่งและวรรคสามของพระราชบัญญัติการผังเมือง (โดยมากเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งก่อสร้างอื่นที่กระทำผิดกฎหมายผังเมืองมาตั้งแต่ต้น) แล้ว ผู้ดำเนินโครงการหรือรัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบสิทธิในอาคารหรือสิ่งอื่นเพื่อความเสียหายอันเกิดมีขึ้นจากการเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนตามมาตรา 77 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง โดยให้ภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดแต่การเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนนั้นตกอยู่กับผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งอื่นดังกล่าว (มาตรา 78 วรรคสอง)

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียดโครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลงกฎหมายภายใต้บังคับของกรมโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

Figure 2-1 Process Structure of City Planning System



ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินในส่วน
หนึ่งของมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น ที่มา JICA and MLIT, *Urban
Planning System In Japan, 2nd edn* (JICA, 2007)

ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินในส่วน
หนึ่งของมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองของประเทศญี่ปุ่น ที่มา JICA and MLIT, *Urban Planning
System In Japan, 2nd edn* (JICA, 2007)

(5.2.3) เครื่องมือสำคัญประการที่สาม คือ การให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วน
กลาง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยวใน
การสั่งการ

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการหรือแม้กระทั่งตั้งอำนาจจากองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหลักในส่วนของโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐในพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ
ชอบตามหลักการว่าด้วยการกระจายอำนาจกลับมาใช้ในกรณีที่มีเหตุผลเงินหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติตาม
ความเหมาะสมแก่ความร้ายแรงของสถานการณ์และประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
โดยกฎหมายให้อำนาจสำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการ
ท่องเที่ยว ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์อันสำคัญยิ่ง
ของประเทศ โดยรัฐมนตรีจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินด้วยตนเองได้ก็ต่อเมื่อการดำเนินโครงการดังกล่าว
เป็นวิธีการที่จำเป็นอันจะทำให้หน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือรักษา
ผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ หรือเมื่อเห็นว่าจะเป็นการยากหรือไม่สมควรที่
จะให้จังหวัดหรือเทศบาล เป็นผู้ดำเนินการเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือเพื่อรักษาผลประโยชน์
อันสำคัญยิ่งของประเทศ มิเช่นนั้น รัฐมนตรีจะยังคงต้องสั่งการให้จังหวัดหรือเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ
เป็นเบื้องต้น (มาตรา 3 วรรค 5) จะเห็นได้ว่าการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อตอบ
สนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนนั้นอาจมีความจำเป็นต้องให้ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งโดยหลักทำ
หน้าที่เพียงกำกับดูแลได้มีอำนาจในการบังคับบัญชาเพื่อแก้ไขปัญหา คือ ตัดสินใจสั่งให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยให้การสนับสนุน หรือตั้งอำนาจมาใช้ดำเนินการเองได้ตามจำเป็น เนื่องจาก
ในสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนนั้นหากรอให้มีการนำเสนอการตัดสินใจจากท้องถิ่นผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไป
จนถึงส่วนกลางก็อาจไม่ตอบสนองต่อการเยียวยาความเสียหายซึ่งมีมาเฉพาะหน้า

กรณีตัวอย่างในการนำกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูภัยพิบัติ คือ กรณีเหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ของประเทศญี่ปุ่นหรือแผ่นดินไหวใหญ่ฮันชินอวาจิ (阪神・淡路大震災, The Great Hanshin-Awaji Earthquake) เกิดขึ้นเมื่อวันอังคารที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1995 เวลา 05:46 น. ตามเวลาท้องถิ่น บริเวณตอนใต้ของจังหวัดเฮียวโงะ ประเทศญี่ปุ่น มีขนาด 6.8 ตามมาตราโมเมนต์ ลึกลงไปใต้ผิวโลก 16 กิโลเมตร จุดเหนือศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่บริเวณเกาะอวาจิ ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองโกเบ 20 กิโลเมตร ระยะเวลาการสั่นสะเทือนนานประมาณ 20 วินาที เหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวครั้งนี้ ร้ายแรงที่สุดในรอบ 72 ปี นับตั้งแต่แผ่นดินไหวครั้งใหญ่คันโต เมื่อ ค.ศ. 2466 ที่มีผู้เสียชีวิตและสาบสูญ 6,437 คน บาดเจ็บ 43,792 คน ความเสียหายของภัยพิบัติแผ่นดินไหว ทำให้บ้านเรือนเสียหายกว่า 460,000 หลัง โดยบ้านเรือน 104,906 หลังอยู่ในสภาพที่ถูกทำลายโดยสิ้นเชิง โครงสร้างสาธารณูปการพื้นฐานที่เสียหายสำคัญ ๆ ได้แก่ ถนน 7,245 สาย สะพาน 330 แห่ง โครงสร้างยกระดับของทางด่วนสายฮันชิน พังทลาย เป็นระยะทางประมาณ 1 กิโลเมตร, บันจันของท่าเรือโกเบเสียหายกว่าหนึ่งร้อยตัว มูลค่าความเสียหายทั้งสิ้นประมาณ 10 ล้านล้านเยน โดยคิดเป็น 2.5% ของ GDP ของญี่ปุ่นในปีนั้น

หลังจากเหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวรัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดแผนการฟื้นฟูออกมาอย่างรวดเร็ว มีการออกพระราชบัญญัติการผังเมืองฉบับพิเศษ (Special City Planning Act) และมีการกำหนดแผนการฟื้นฟูเป็นกฎหมายภายในระยะเวลา 1 เดือนหลังจากเหตุภัยพิบัติ (Act on Special Measures Concerning Disaster-Stricken Urban District Reconstruction) เพื่อให้อำนาจท้องถิ่นที่จะกำหนดการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้งานมากยิ่งขึ้น

Names	Districts for land readjustment projects					Districts for land redevelopment projects	
	Moriminami	Rokkomechi Station West	Matsumoto	Mitsuga	Shin-Nagata, Takatori	Rokkomechi South	Shin-Naga Station So
Area(ha)	16.7	19.7	8.9	10.1	69.2	5.9	0
Domestic ratio	66	68	81	88	96	68	83

ตารางสรุปบริเวณที่ได้รับความเสียหายและเป็นพื้นที่ภายใต้โครงการจัดรูปที่ดิน ที่มา Michiko Banba, Rajib Shaw; *Land Use Management in Disaster Risk Reduction: Practice and Cases from a Global Perspective*, (Springer Japan, 2017)

ขณะทำการฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติเพื่อสร้างบ้านเมืองขึ้นมาใหม่นั้น แผนการดำเนินโครงการจะระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือโครงสร้างที่ดินในเขตพื้นที่ เพื่อเป็นการปรับปรุงและพัฒนาให้พื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นในการใช้งานมากขึ้น เช่น การขยายถนน การจัดการพื้นที่ในแหล่งชุมชนที่มีความเสี่ยง เป็นต้น นอกจากนี้การปฏิบัติตามแผนเพื่อการฟื้นฟู จะถูกแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ โดยในส่วนแรก ได้แก่การกำหนดกรอบแผนงานและการกำหนดเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในลำดับต่อมาจะเป็นการวางแผนกำหนดโครงสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่สำคัญที่จะถูกก่อสร้างขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ โดยการดำเนินการต่าง ๆ จะอยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดิน (Land readjustment council) ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจากผู้ทรงกรมสิทธิและผู้ทรงสิทธิการเช่าที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตโครงการหรือในเขตโครงการย่อย ที่มีความยืดหยุ่นได้สัดส่วนกับขนาดพื้นที่ ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน 50 คน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 57 และมาตรา 58) โดยมีรายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

- สิบคน ในกรณีที่เขตโครงการหรือเขตโครงการย่อยมีเนื้อที่น้อยกว่าห้าสิบเฮกตาร์

- ไม่เกินสิบห้าคน ในกรณีที่เขตโครงการหรือเขตโครงการย่อยมีเนื้อที่มากกว่าห้าสิบเฮกตาร์ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบเฮกตาร์

- ไม่เกินยี่สิบคน ในกรณีที่เขตโครงการหรือเขตโครงการย่อยมีเนื้อที่มากกว่าหนึ่งร้อยห้าสิบเฮกตาร์ แต่ไม่เกินห้าร้อยเฮกตาร์

- ไม่เกินสามสิบคนในกรณีที่เขตโครงการหรือเขตโครงการย่อยมีเนื้อที่มากกว่าห้าร้อยเฮกตาร์ แต่ไม่เกินหนึ่งพันห้าร้อยเฮกตาร์

- ไม่เกินห้าสิบคน ในกรณีที่เขตโครงการหรือเขตโครงการย่อยมีเนื้อที่มากกว่าหนึ่งพันห้าร้อยเฮกตาร์ขึ้นไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการกำหนดแนวทางไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเช่นนั้นแล้ว มติคณะรัฐมนตรีก็ยังได้ให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในการที่จะกำหนดคุณสมบัติหรือจำนวนคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเข้ามาช่วยร่วมดำเนินโครงการตามความเหมาะสมต่อสถานการณ์ได้ ในข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินโครงการของแต่ละโครงการที่หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ กำหนด โดยมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดว่าในกรณีที่ข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินโครงการกำหนดให้คัดเลือกกรรมการจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 58 วรรคสาม (กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มาตรา 70 วรรคสาม (กรณีดำเนินการโดยรัฐมนตรี) และมาตรา 71-4 วรรคสาม (กรณีดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นของรัฐ) ให้จำนวนกรรมการตามมาตราดังกล่าวมานี้ เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับว่าด้วยการดำเนินโครงการ การที่บทบัญญัติและมติคณะรัฐมนตรีเปิดช่องให้การสรรหาคณะกรรมการโครงการฯ มีความยืดหยุ่นย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้ดำเนินโครงการที่จะกำหนดตัวผู้กำกับดูแลให้มีความรู้ความเข้าใจปัญหาและมีจำนวนที่เหมาะสมคล่องตัวในการทำงาน ภายใต้เงื่อนไขเดิมว่าเป็นผู้ทรงสิทธิในที่ดินซึ่งก็ย่อมไม่ทำให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในโครงการเสียไป

ทั้งนี้ โครงการจัดรูปที่ดินตามแผนการดำเนินโครงการเพื่อฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติมีเป้าหมายในการพลิกวิกฤติให้เป็นโอกาส โดยจัดรูปที่ดินที่มีสภาพเสียหายจากภัยพิบัติซึ่งอาจมีสภาพเดิมที่ไม่เหมาะสมกับการอยู่อาศัยอยู่บ้างแล้ว ให้สามารถยกระดับสภาพแวดล้อมเพื่ออยู่อาศัยและสร้างประสิทธิผลสูงสุดในการใช้งานที่ดินต่าง ๆ โดยการจัดสร้างโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญ เช่น การสร้างถนนหรือสวนสาธารณะเสียในคราวเดียว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าของที่ดินเดิมจะต้องยอมเสียส่วนของที่ดินตนบางส่วน แลกกับการเพิ่มความมั่นคงปลอดภัยและมูลค่าให้กับแปลงที่ดินต่าง ๆ ในเขตโครงการในภาพรวม โดยจำต้องดำเนินแผนการพัฒนาระยะยาวให้เหมาะสม เช่น การปรับพื้นที่อยู่อาศัยในแนวราบ เช่น บ้านเดี่ยว ให้กลายเป็นพื้นที่อยู่อาศัยแนวตั้ง เช่น อาคารชุด โดยอาศัยมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองดังกล่าวแล้ว เป็นต้น ผลของการดำเนินการจะทำให้ความหนาแน่นของสิ่งก่อสร้างในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัยลดลง มีการก่อสร้างอาคารที่อยู๋อาศัยที่มีความมั่นคงแข็งแรงขึ้นทดแทนเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งยังสามารถนำพื้นที่ที่เหลืออยู่จากเดิมจัดทำสาธารณูปโภคที่จำเป็นในชุมชนให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในภาพรวมได้

(5.3) แนวทางเพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนกับภาครัฐ (Public-Private Partnership) โดยการเปิดรับวิสาหกิจซึ่งเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินโครงการในรูปแบบบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด (Land Readjustment Corporation)

แม้ว่าจากข้อมูลในทางสถิติจะพบว่าโครงการจัดรูปที่ดินภายใต้ผู้ดำเนินการหลักสองประเภท คือ สมาคมจัดรูปที่ดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือได้ว่าเป็นพื้นเพียงหลักต่อความสำเร็จในระบบการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นเสมอมา เนื่องจากมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการรวมกันประมาณร้อยละ 88 จากจำนวนโครงการทั้งหมดนับถึงสิ้นปี ค.ศ. 2016 อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นได้มีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการได้รับแรงสนับสนุนจากวิสาหกิจผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยลดข้อจำกัดที่ผู้เป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อการจัดรูปที่ดินในส่วนของภาคเอกชนจะต้องเป็นผู้ทรงสิทธิในแปลงที่ดินเสียก่อน แต่ยังคงประกันสิทธิของผู้ทรงสิทธิในที่ดินให้ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างมาก ในรูปแบบของบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด (Land Readjustment Corporation) เพื่อเป็นการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลายของการจัดรูปที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงสภาพของเมืองเดิม (Urban Infrastructure Development and Urban Renewal Type) ซึ่งมีจำนวนโครงการประมาณร้อยละ 20 และมักมีขนาดพื้นที่โครงการจำนวนไม่มากนัก แต่มีมูลค่าของที่ดินในบริเวณเขตเมืองเดิมที่ค่อนข้างสูงและต้องเกี่ยวข้องกับผู้ทรงสิทธิในแปลงที่ดินรายเล็กจำนวนมาก ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างยาวนาน อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่แตกต่างจากโครงการส่วนใหญ่ของประเทศญี่ปุ่นจำนวนร้อยละ 80 ที่เน้นการพัฒนาพื้นที่ชานเมืองพื้นที่เกษตรกรรมชานเมืองที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ เพื่อสนองตอบความต้องการที่พักอาศัยของประชากรในเมืองใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในลักษณะของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองใหม่หรือป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง (New Town and Sprawl Prevention Type) ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการดำเนินโครงการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ผ่านมามากกว่า

(5.3.1) ข้อมูลจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

จากการสืบค้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นพบว่าจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีผู้ดำเนินโครงการประเภทบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด³ พบว่าในคราวประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงวัตถุประสงค์ ความจำเป็น และประโยชน์จากการเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด เพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งผู้นำเสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจงว่าสำหรับโครงการการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการปรับปรุงสภาพของเมืองเดิมที่มีขนาดใหญ่ที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้การสนับสนุนทางด้านงบประมาณ มักจะได้รับความสำเร็จสูง สามารถพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ของเมืองให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ เช่น การจัดรูปที่ดินฯ สำหรับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชนต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ก็ยังปรากฏว่ามีแปลงที่ดินอีกจำนวนมากในบริเวณที่เป็นเมืองอยู่แล้วที่ยังมีศักยภาพและรอรับการพัฒนาโดยมีวิสาหกิจผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์สนใจที่จะลงทุน แต่ติดอุปสรรคตรงที่เอกชนดังกล่าวอาจไม่ได้เป็นเจ้าของหรือผู้ทรงสิทธิครอบครองที่ดินซึ่งจะมีส่วนร่วมเป็นผู้ดำเนินการเหนือแปลงที่ดินโดยช่องทางที่มีในอดีตได้ ในขณะที่ปัจจัยด้านงบประมาณ ความรู้ความชำนาญ และความต่อเนื่องในการบริหารโครงการอย่างภาคธุรกิจมีข้อเสียไม่ส่งเสริมการดำเนินการของภาคเอกชนหลักตามกฎหมายขณะนั้น คือ ผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และสมาคมจัดรูปที่ดินให้สามารถผลักดันโครงการเหล่านั้นได้อย่างต่อเนื่องและคล่องตัว ตลอดจนความดึงดูดให้มีผู้ลงทุนในที่ดินหรือทรัพย์สินสงวนหรือผู้ให้สินเชื่อในโครงการซึ่งพิจารณาถึงความเป็นมืออาชีพของนักพัฒนา

³Parliament congress record The 162nd regular parliament congress House of Representatives, Land and Transport Committee (March 30, 2005) (ภาษาญี่ปุ่น)

อสังหาริมทรัพย์ประกอบยังมีไม่สูงนัก ประกอบกับด้วยราคาอสังหาริมทรัพย์ในเขตเมืองก็มีมูลค่าสูง ในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยากที่จะจำกัดเงื่อนไขให้บริษัทผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต้องดำเนินการซื้อหรือเช่าที่ดินที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาหรือปรับปรุง เพียงเพื่อจะได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมซึ่งต้องใช้ระยะเวลาการจัดตั้งองค์กร และหากต้องการสัดส่วนคะแนนเสียงในการตัดสินใจจำนวนมากก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาใหม่แต่มีราคาค่อนข้างสูงจำนวนมาก แตกต่างจากการลงทุนในหุ้นของบริษัทที่สามารถระดมเงินทุนเพื่อเข้าบริหารกิจการได้ทันทีและมีความรับผิดชอบจำกัดจำนวนเฉพาะในมูลค่าแห่งหุ้นที่ได้ลงทุนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงอันเป็นผลมาจากการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองใหม่ในสภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัวนั้นผู้เสนอกฎหมายมองว่าผู้ลงทุนซึ่งเป็นบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งประสงค์จะลงทุนในลักษณะที่จำกัดความรับผิดชอบอย่างบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด สามารถรับความเสี่ยง และสามารถเข้าช่วยบริหารจัดการโดยอาศัยความรู้ความชำนาญและทุนทรัพย์อย่างมืออาชีพ อันจะเป็นการลดภาระของภาครัฐในการพัฒนาประเทศในระยะยาว

(5.3.2) ข้อมูลจากการศึกษาวิจัยและแบบสอบถามในกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นก่อนมีการแก้ไขกฎหมาย⁴

ในปี ค.ศ. 2008 ได้มีการเผยแพร่รายงานการศึกษาถึงผลสัมฤทธิ์ของการใช้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของบริษัทจำกัด ในโครงการ Tokai Asayama Shinden Land Readjustment Project ซึ่งพัฒนาพื้นที่ทางการเกษตรขนาดใหญ่เดิมเป็นพื้นที่ในเชิงอุตสาหกรรม (บริษัทเกิดขึ้นโดยการจัดตั้งของสมาชิกของสมาคมฯ เพื่อมารับมอบอำนาจเป็นตัวแทนผู้ดำเนินการต่อจากสมาคมฯ อีกทอดหนึ่ง เนื่องจากขณะก่อตั้งสมาคมและบริษัทในปี ค.ศ. 1998 นั้นกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2005 ยังไม่มีผลใช้บังคับ) และสอบถามความพึงพอใจของผู้ทรงสิทธิในที่ดินสำหรับการบริหารจัดการ ดังต่อไปนี้

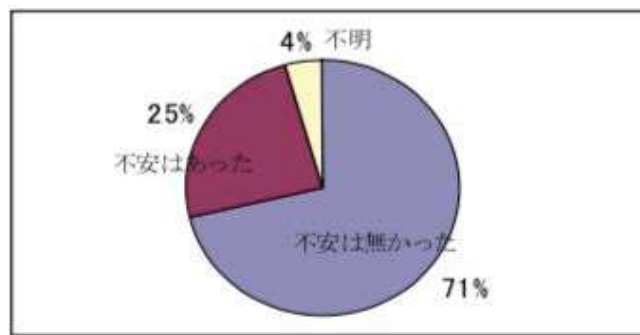
(1) การก่อตั้งเกิดขึ้นจากสมาคมจัดรูปที่ดินของมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการที่ดินสงวนซึ่งเป็นโครงการระยะยาวเนื่องจากผู้บริหารที่ล้าแล้วแต่เป็นสมาชิกของสมาคมนั้นไม่ได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอในการเจรจาต่อรองและการทำสัญญาทางธุรกิจกับบริษัทที่สนใจเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในฐานะผู้เช่าที่ดินสงวนในโครงการ การจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดที่มีผู้บริหารมืออาชีพ ประกอบกับการจ้างบริษัทที่ปรึกษาด้านต่าง ๆ เช่น บัญชี กฎหมาย ในลักษณะ outsource มาร่วมทำงาน ช่วยเพิ่มความเป็นมืออาชีพและยกระดับความเท่าเทียมในการเจรจาต่อรองสัญญากับบริษัทคู่ค้า โดยปรากฏว่านับแต่ได้มีการก่อตั้งบริษัทในปี ค.ศ. 1998 เพียงหนึ่งปีบริษัทสามารถบรรลุข้อตกลงสัญญาให้เช่าพื้นที่กับบริษัทผู้สนใจเช่าพื้นที่เพื่อประกอบอุตสาหกรรมได้จำนวน 4 ฉบับจากเป้าหมาย 11 ฉบับ และในปี ค.ศ. 2003 ได้บรรลุข้อตกลงเพิ่มเติมรวมเป็น 13 ฉบับเกินกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในขั้นแรก โดยผู้ประกอบการที่ดำเนินการเช่าพื้นที่สงวนนั้นมีประเภทของกิจการที่หลากหลาย เช่น อุตสาหกรรมสิ่งพิมพ์ การบำบัดของเสีย อุปกรณ์การก่อสร้าง และรถยนต์ใช้แล้ว รวบรวมได้จากการบริหารจัดการเป็นเวลาสามปีเฉพาะในส่วนของการเช่า (ไม่รวมรายได้จากการขายที่ดินสงวน) นับถึงปี ค.ศ. 2001 ประมาณ 250 ล้านบาท

(2) เป็นที่คาดการณ์กันว่าในขั้นตอนการบริหารจัดการของสมาคมทำให้บริษัทที่จะเป็นคู่ค้าขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนเหนือที่ดิน จึงไม่ปรากฏความคืบหน้าของการบรรลุข้อตกลงในสัญญานัก การจัดตั้งในรูปแบบบริษัทจำกัดช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนในที่ดินสงวนว่าบริษัทสามารถบริหารจัดการโครงการอย่างมืออาชีพเมื่อได้รับการส่งเสริมสภาพลักษณะทางธุรกิจและความน่าเชื่อถือทางการเงินที่มากกว่า ประกอบกับการที่สภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ของประเทศญี่ปุ่นแตก ธุรกิจ

⁴Hiroshi Nkajima and others, 'A Study On The Achievement Process Of Land-Utilization Based On The Company Established By Members Of The Land Readjustment Association -A Case Study On The Toukai- Asayamasinden (Toukai City) Land Readjustment Project-(2010) 45-3 Journal of the City Planning Institute of Japan (ภาษาญี่ปุ่น)

อสังหาริมทรัพย์มิได้เพียงพอเหมือนเก่าจึงมีความจำเป็นโดยสภาพที่ผู้ดำเนินโครงการจะต้องปรับตัวให้เหมาะกับการแข่งขันเพื่อให้สามารถขายหรือปล่อยเช่าที่ดินสงวนในตลาดอสังหาริมทรัพย์ได้ รูปแบบของบริษัทจำกัดที่มีผู้บริหารมืออาชีพช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดในโครงการที่ดำเนินโครงการระยะยาวที่มีใช้แต่เพียงการขายที่ดินสงวนแต่เป็นผู้รับมอบอำนาจในการบริหารสัญญาเช่าที่ดินสงวนในโครงการทั้งระบบ

(3) จากการสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงสิทธิในที่ดินในโครงการพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 71 ไม่มีข้อห่วงกังวลในกระบวนการบริหารจัดการของบริษัทและศักยภาพในการดึงดูดผู้ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ขณะที่ร้อยละ 25 ยังคงรู้สึกห่วงกังวล และร้อยละ 4 ไม่มีความคิดเห็น จึงเห็นได้ว่าสถิติดังกล่าวมีนัยยะที่สอดคล้องกับความเป็นไปได้ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้ทรงสิทธิในแปลงที่ดินไม่น้อยกว่าสองในสาม (ประมาณร้อยละ 66) ของผู้ทรงสิทธิทั้งหมดในการก่อตั้งบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด ในปี ค.ศ. 2005



図—5 共同での企業誘致への不安

(5.3.3) ตัวอย่างโครงการในทางปฏิบัติหลังจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี ค.ศ. 2005

แม้ว่าตราบจนสิ้นปี ค.ศ. 2016 โดยสถิติจะพบว่ายังมีโครงการที่ดำเนินการโดยผู้ดำเนินโครงการประเภทบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด ภายใต้กฎหมายฉบับใหม่ในจำนวนไม่มากนัก (ประมาณ 3 โครงการ) แต่ก็พบตัวอย่างโครงการที่เป็นที่สนใจในแวดวงของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์อยู่ในขณะนี้ ได้แก่ โครงการจัดรูปที่ดินเขตฮิราบายาชิ (Hirabayashi District) ซึ่งประกอบด้วยโครงการย่อยสองโครงการ คือ เขตฮิราบายาชิบ่อน้ำหมายเลข 4 ตะวันออก และเขตฮิราบายาชิบ่อน้ำหมายเลข 4 ตะวันตก ซึ่งอาจใช้รายละเอียดของโครงการ⁵ ดังกล่าวเพื่อพิจารณาประกอบการศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้ ดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นมาของโครงการและสภาพปัญหาจากการใช้ที่ดินในเขตเมือง

เดิม

พื้นที่บริเวณลานเก็บไม้เขตฮิราบายาชิได้เคยถูกรวมเข้าด้วยกันโดยโครงการจัดรูปที่ดินเขตโทโฮตามมามาตรการฟื้นฟูความเสียหายจากสงครามและการป้องกันคลื่นพายุ เป็นลานเก็บไม้บนผิวน้ำที่เคยถูกใช้งานเต็มศักยภาพในลักษณะเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมสำคัญด้วยลักษณะทางกายภาพเป็นโรงไม้ขนาดใหญ่ที่มีลานเก็บไม้แห่งที่หนึ่งถึงแห่งที่หกได้รับการจัดการและได้พัฒนาเป็นฐานการผลิตไม้สำหรับทั่วภูมิภาค Kinki จนถึงช่วงคริสต์ทศวรรษ 1980 แต่เมื่อเข้าสู่คริสต์ทศวรรษที่ 1990 รูปแบบการซื้อขายไม้ได้เปลี่ยนไปจากการนำเขาไม้ซุงเป็นการนำเขาสินค้าแปรรูป ดังนั้น ความต้องการใช้ลานเก็บไม้บนผิวน้ำจึงลดลงและพื้นที่ได้ถูกใช้ประโยชน์น้อยกว่าครั้งหนึ่งจนถึงปัจจุบันอีกทั้งพื้นที่ผิวน้ำของ

⁵ รายละเอียดโครงการ (ภาษาญี่ปุ่น) เผยแพร่ใน <http://www.hirabayashi-kai.jp/top/20100723.htm>

ลานเก็บไม้ที่แยกออกโดยทางน้ำสาธารณะยากที่จะใช้งานร่วมกับพื้นดินรอบ ๆ (ผิวดิน) จึงยากที่จะใช้ประโยชน์ในฐานะพื้นที่แปลงใหญ่อย่างเต็มรูปแบบ โครงการนี้ในเฟสแรกได้วางแผนปรับปรุงพื้นที่ทางตะวันออกของลานเก็บไม้ที่ 4 ในเขตอิราบายาชิ ด้วยการจัดสรรพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สามารถใช้เป็นที่ตั้งโรงงานขนาดใหญ่ และพื้นที่ขนาดเล็ก ที่สามารถย้ายและรวมอุตสาหกรรมไม้ที่มีอยู่เข้าไว้ด้วยกัน หลังจากได้ถมที่ดินบนผิวดิน (reclamation) และจัดสรรพื้นที่บนลานเก็บไม้บนผิวดินซึ่งไม่ได้ใช้แล้วในโครงการเฟสที่สองที่เป็นการดำเนินการต่อเนื่อง

(2) ลักษณะพิเศษของโครงการ

เนื่องจากในอดีตได้เคยมีการจัดรูปที่ดินและพื้นที่ในบริเวณโดยรอบเป็นเขตที่มีการพัฒนาสาธารณูปโภคแล้ว จึงมุ่งเน้นการจัดการไปที่พื้นผิวดินเท่านั้น และกำหนดพื้นที่โครงการโดยใช้เส้นแบ่งพื้นที่ของเอกชนเป็นส่วนมาก โครงการนี้ใช้เงินลงทุนจากเอกชน 100% ในการตั้งบริษัทจัดรูปที่ดิน ผู้ลงทุนส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดิน และโครงการจัดรูปที่ดินแห่งนี้ดำเนินการในรูปแบบบริษัทแห่งที่สองในประเทศญี่ปุ่น (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม 2015)

ผู้ดำเนินโครงการ คือ บริษัท จัดรูปที่ดินอิราบายาชิ จำกัด ได้ก่อตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 ผู้ลงทุนคือ CRE, Inc. (Chishima Real Estate) และ บริษัท อิวัตะโทจิ จำกัด และในเดือนธันวาคมของปีเดียวกันกลุ่มอาสาสมัครอิราบายาชิถูกจัดตั้งขึ้นเป็นสมาคม (สมาคม Hirabayashi-kai) และเข้าร่วมลงทุนด้วยทันที โครงการนี้ดึงดูดผู้ประกอบการธุรกิจและผู้ร่วมลงทุนในพื้นที่สงวนได้ไม่ยากด้วยเป็นพื้นที่จัดสรรขนาดใหญ่ในเขตท่าเรือ (เขตท่าเรืออุตสาหกรรม) และบริษัทได้มีการจัดจ้างที่ปรึกษาโครงการคือ บริษัท UD consultants, Inc. ในการเป็นตัวแทนประสานงานการส่งเสริมธุรกิจ วางแผนธุรกิจ และสนับสนุนการดำเนินงานของบริษัทจัดรูปที่ดิน ออกแบบวิศวกรรมโยธาและออกแบบผังการจัดรูปที่ดินดังกล่าวเพิ่มเติมด้วย

โครงการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการฟื้นฟูภูมิภาคและการจ้างงานโดยการติดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นฐานอุตสาหกรรมการผลิตและขนส่งสินค้าในพื้นที่ขนาดใหญ่ดังกล่าว พื้นที่บริเวณโดยรอบยังได้ถูกจัดให้เป็น "โซนการผลิต" ภายใต้ "นโยบายการใช้พื้นที่ของท่าเรือ" ตามแผนท่าเรือของท่าเรือโอซาก้า ในเขตพื้นที่โครงการ เนื่องจากพื้นที่สองเฟสแบ่งเป็นสองบริเวณหลัก ๆ คือ (1) บริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลที่มีมานาน เป็นโรงงานไม้แบบเก่าจึงจำเป็นต้องพัฒนาพื้นที่ให้บริเวณนี้กลายเป็นฐานการผลิต รวมทั้งเสริมสร้างความแข็งแกร่งของการปฏิบัติงานชายฝั่งและปรับปรุงการทำงานด้านการขนส่งสินค้าและบุคคลากรทั่วบริเวณชายฝั่งอย่างครบวงจร เพื่อดึงดูดโรงงานที่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีมูลค่าทางธุรกิจสูง ๆ ให้สนใจเข้าร่วมลงทุน และ (2) ลานเก็บไม้บนผิวดินที่จะถูกถม และสร้างพื้นที่ที่สามารถตั้งโรงงานขนาดใหญ่และพัฒนาาระบบซ่อมบำรุงสาธารณูปโภค

มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการพัฒนาที่ดินและการคำนวณสัดส่วนมูลค่าที่ดินที่ผู้ทรงสิทธิในที่ดินแต่ละแปลงจะได้รับ อาทิ การถมดินลงบนพื้นน้ำ (Reclamation) ขนาดพื้นที่ประมาณ 27,000 ตารางเมตร และจำนวนดินที่ใช้ถมประมาณ 160,000 ลูกบาศก์เมตร เนื่องจากในอดีต พื้นที่ดังกล่าวถูกถมที่ดินและถูกขุดขึ้นมาใหม่และใช้เป็นลานเก็บไม้ พื้นดินจึงอัดตัวกันแน่นเกินไป ถึงแม้ปริมาณการทรุดตัวของพื้นดินจะน้อย แต่เพื่อลดระยะเวลาที่จะเกิดการทรุดตัว จึงทำการเพิ่มความหนาแน่นให้กับพื้นดินที่ความลึก 23 เมตร ในการถมพื้นที่ลานเก็บไม้ ได้นำดินที่เกิดขึ้นจากการขุดอุโมงค์ในงานก่อสร้างถนนสายฮันชินยามาโตภาวะมาใช้ถมพื้นที่ โดยได้ทำการเสริมฐานรากด้วยวิธีการ CDM (การผสมแบบลึก) ที่ความลึก 22.5 เมตรและกำหนดเส้นแบ่งระหว่างพื้นที่ถมดินและพื้นที่โดยรอบเพื่อป้องกันความลาดชันของพื้นที่รอบชายฝั่งและการทรุดตัว ในการก่อสร้างสาธารณูปโภค จะเริ่มก่อสร้างหลังจากปล่อยทิ้งเอาไว้ให้ผ่านไปประมาณหนึ่งปี และในขณะเดียวกันต้องดำเนินการตรวจสอบสภาพการทรุดตัวของพื้นดินเป็นระยะๆ

และเนื่องจากที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่โครงการแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ 1 พื้นดิน 2 ที่จัดสรรบนผิวน้ำ และ 3 ทางน้ำ ดังนั้น เพื่อสะท้อนส่วนต่างราคากระหว่างกัน โครงการได้กำหนด “ค่าสัมประสิทธิ์ผิวน้ำ” และ “สัมประสิทธิ์ทางน้ำ” เป็นเกณฑ์การประเมินที่ดินและคำนวณได้โดยการคูณค่าสัมประสิทธิ์ในเวลาที่ดินประเมินที่ดิน

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ (Project process) เฉพาะในส่วนโครงการย่อย 1 ค่อนข้างกินเวลายาวนานประมาณ 6 ปี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ธันวาคม ค.ศ. 2009 ประกาศเขตพื้นที่โครงการ

พฤษภาคม ค.ศ. 2010 อนุญาตให้ปรับปรุงพื้นที่สาธารณประโยชน์

กรกฎาคม ค.ศ. 2010 อนุมัติโครงการ

ตุลาคม ค.ศ. 2010 เริ่มงานก่อสร้างการจัดรูปที่ดิน

กันยายน ค.ศ. 2010 แจ้งที่ดินที่ถูกกำหนดจะต้องถูกเวนคืนชั่วคราว

ธันวาคม ค.ศ. 2012 แก้ไขแผนงานโครงการ (ครั้งที่ 1)

กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2013 แก้ไขที่ดินที่ถูกกำหนดที่จะต้องถูกเวนคืนชั่วคราว

กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 งานก่อสร้างการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จ

มีนาคม ค.ศ. 2014 แก้ไขแผนงานโครงการ (ครั้งที่ 2)

เมษายน ค.ศ. 2014 เริ่มเปิดใช้ถนน

พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 แก้ไขแผนงานโครงการ (ครั้งที่ 3)

กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2015 อนุมัติแผนเวนคืนที่ดิน แจ้งการเวนคืนที่ดิน

มีนาคม ค.ศ. 2015 แก้ไขแผนงานโครงการ (ครั้งที่ 4) ประกาศเวนคืนที่ดิน

มิถุนายน 2015 อนุมัติจบโครงการ (กำหนดการ)

(3) ผลของโครงการและโอกาสในอนาคต

- เจ้าของที่ดินและโครงการจากการบริหารพื้นที่สงวนได้รับรายได้ค่าเช่าที่ดินเพียงพอกับภาระภาษีทรัพย์สินในเขตเมืองตามกฎหมายญี่ปุ่นที่ค่อนข้างสูง โดยผลของการจัดรูปที่ดินสามารถดึงดูดให้บริษัทต่าง ๆ มาเช่าที่ดินแปลงใหญ่ สำหรับบริษัทซึ่งเป็นเจ้าของธุรกิจในพื้นที่ เจ้าของที่ดินในฐานะผู้ร่วมลงทุนในบริษัทจัดงานนัดพบผู้ประกอบการธุรกิจในพื้นที่โครงการ และเสนอให้เช่าที่ดินด้วยอัตราค่าเช่าพิเศษ

- มีการติดตั้งทางเท้าและไฟถนน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ผ่านการปรับปรุงสาธารณูปโภคและทำให้เศรษฐกิจชุมชนหมุนเวียนและเกิดการสร้างงานผ่านการดึงดูดผู้ประกอบการธุรกิจ ทั้งนี้โดยลักษณะพิเศษของพื้นที่ที่มีพื้นที่น้ำอยู่ทั่วบริเวณ ทำให้ผู้เช่าพื้นที่ในโครงการสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องจัดการสร้างกำแพงเขตคันที่ดินกับที่ดินที่อยู่ติดกันอีกเพราะมีกำแพงน้ำแบ่งขอบเขตของที่ดินอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ผู้เช่าที่ดินในเขตโครงการจึงสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเต็มที่

- แม้โครงการเฟสแรกจะแล้วเสร็จลง แต่เนื่องจากจัดตั้งผู้ดำเนินโครงการในรูปแบบบริษัทจำกัด บริษัทจัดรูปที่ดินจะยังคงมีอยู่ และในขณะที่หารือและประสานงานกับชุมชน โครงการนี้จะพัฒนาอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เมื่อจบโครงการทั้งสองเฟส บริษัทจะยังคงมีส่วนร่วมในการพัฒนาเขตอิทธิบายาซีต่อไป ซึ่งแตกต่างจากกรณีปกติที่โครงการจัดรูปที่ดินจะดำเนินการโดยรูปแบบสมาคม และโดยทั่วไปจะชำระบัญชีเลิกองค์กรเมื่อโครงการเสร็จสมบูรณ์ แต่เนื่องจากตามโครงการนี้ได้ดำเนินการโครงการในรูปแบบของบริษัท ซึ่งแม้การถมที่ดินพื้นที่บ่อน้ำหมายเลข 4 ตะวันออกจะเสร็จสมบูรณ์แล้วก็ไม่จำเป็นต้องชำระบัญชี แต่สามารถพัฒนาขึ้นเป็นโครงการตัวอย่างสำหรับโครงการคู่แฝดที่บริหารจัดการโดยผู้ดำเนินโครงการเดียวกัน กล่าวได้ว่า ได้มีการพิจารณาถึงระยะเวลาและความต่อเนื่องของโครงการไว้ตั้งแต่ต้น

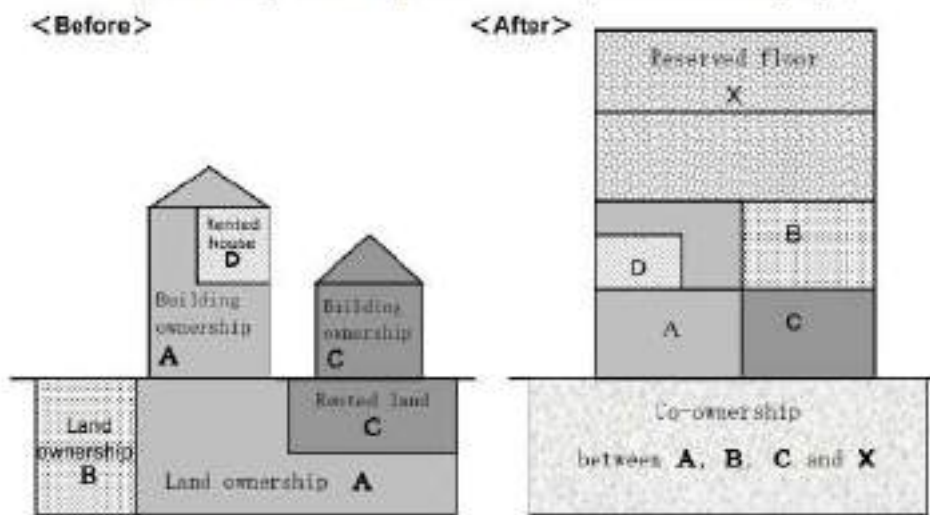
ตารางสรุปข้อมูลโครงการย่อยที่ 1 (ดำเนินการเสร็จแล้ว เมื่อปี ค.ศ. 2016)

ชื่อโครงการ	โครงการจัดรูปที่ดินเขตอิทธิบายาซีบ่อน้ำหมายเลข 4 ตะวันออก
ที่ตั้ง	อิทธิบายาซีเหนือ เมืองซูมิโนะเอะ จังหวัดโอซาก้า
การใช้พื้นที่	เขตอุตสาหกรรม, เขตท่าเรือ (เขตท่าเรืออุตสาหกรรม)
ผู้ดำเนินการ (นิติบุคคล) ผู้แทน	บริษัท จัดรูปที่ดินอิทธิบายาซี จำกัด (ดำเนินการโดยบริษัท) UD consultants, Inc.
ผู้รับเหมาก่อสร้าง	Hanshin Expressway Engineering Co., Ltd.
ผู้ก่อสร้าง	Toyo Construction Co., Ltd.
ขนาดพื้นที่โครงการ	ประมาณ 2.97 เฮกตาร์
ก่อสร้างแล้วเสร็จ	เดือนมีนาคม ค.ศ. 2016
รวมค่าใช้จ่ายขอโครงการ	ประมาณ 900 ร้อยล้านเยน
ลักษณะการใช้พื้นที่ ก่อนและหลังโครงการ ก่อนโครงการ	พื้นที่โครงการ 25,070.15 ตารางเมตร ถนน 3,500.52 ตารางเมตร (14.0%) อื่นๆ รวมกัน 21,569.63 ตารางเมตร (86.0%)
หลังโครงการ	ถนน 4,571.92 ตารางเมตร (18.2%) พื้นที่จัดสรร 20,498.23 ตารางเมตร (81.8%)
หน้าที่ของตัวแทน	ประสานงานการส่งเสริมธุรกิจ, วางแผนธุรกิจ, สนับสนุนการดำเนินงานของ บริษัทจัดรูปที่ดิน, ออกแบบวิศวกรรมโยธา, ออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่

จัดรูปที่ดินจำกัดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศโดยภาพรวมด้วยเนื่องจากการขายหรือให้เช่าทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อการหารายได้เข้าโครงการ เช่น ห้างสรรพสินค้า หรือห้องชุด ในอาคารที่สร้างขึ้นในแปลงที่ดินจะมีสภาพคล่องเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับตลาดอสังหาริมทรัพย์ในภาพรวมเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ Mitzuru NORO เห็นว่าโครงการประเภทที่มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จหากใช้บริษัทเป็นผู้ดำเนินการโดยทั่วไปคือโครงการที่พัฒนาพื้นที่ตามแนวสถานีรถไฟฟ้าในชุมชนท้องถิ่น โดยเป็นโครงการที่มีการก่อสร้างอาคารชุดเพื่ออยู่อาศัยและจัดให้มีสาธารณูปการเพื่อการพาณิชย์ต่าง ๆ โดยอาศัยมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองประกอบ เพื่อเปิดช่องให้มีการจัดรูปที่ดินแปลงใหม่เป็นสิทธิอาคารชุดแทนสิทธิในแปลงที่ดินแก่บริษัทมาสนับสนุน เพื่อเพิ่มบริเวณที่ดินสงวนและบริเวณของอาคารที่สงวนไว้สำหรับการหารายได้ในการบริหารจัดการโครงการไม่ว่าจะเป็นการขายหรือให้เช่าอยู่อาศัยหรือประกอบกิจการพาณิชย์ครบวงจร เนื่องจากการสอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการของประชากรญี่ปุ่นที่ไม่ประสงค์ที่จะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านที่พักสูงแต่สามารถเลือกพักอาศัยในบริเวณดังกล่าวแล้วเดินทางโดยรถไฟจากชานเมืองเข้าไปทำงานในตัวเมืองได้โดยไม่ใช้ระยะเวลามากนัก

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปรับปรุงและพัฒนาพื้นที่ในเขตเมืองเก่าที่ขำรุดทรุดโทรมนั้นวางหลักการเกี่ยวกับโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Project) ประเภทแรกตามหลักการแปลงสิทธิ ต่างๆ ที่มีอยู่เหนือที่ดิน (Right Conversion) อาทิ กรรมสิทธิ สิทธิการเช่าที่ดิน สิทธิการเช่าในบ้านที่ตั้งอยู่เหนือที่ดิน กับสิทธิในอาคารชุดตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ โดยผู้ทรงสิทธิในแปลงที่ดินซึ่งไม่ประสงค์ที่จะแปลงสิทธิดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องขอค่าทดแทนจากการดำเนินโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองแล้วดำเนินการย้ายออกจากที่ดินดังกล่าวแทนได้ เมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จ ผู้ทรงสิทธิในที่ดินแปลงเดิมที่มีการแปลงสิทธิจะได้รับกรรมสิทธิในห้องชุดของอาคารและกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารตามสัดส่วนมูลค่าของที่ดินแปลงเดิม และจะมีพื้นที่ชั้นของอาคารบางส่วนที่สงวนไว้สำหรับขายหรือหาประโยชน์ด้วยวิธีอื่น (Reserved floors) เพื่อมาใช้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการได้ต่อไป

Figure 3-8 System of right conversion (in case of Category 1)

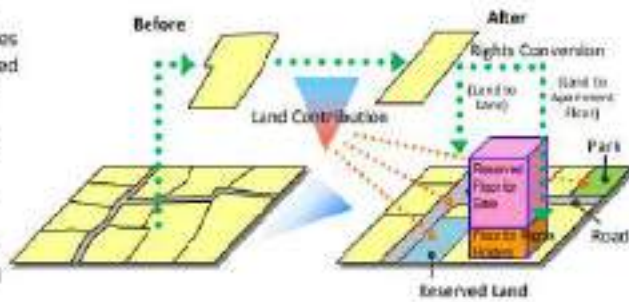


ภาพแสดงกระบวนการแปลงสิทธิในที่ดินเป็นสิทธิในอาคารชุดตามโครงการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองประเภทที่ 1 (Urban Redevelopment Project Category 1) ภาพจาก Bureau of Urban Development Tokyo Metropolitan Government, Outline Of The City Planning_Section 3 Development And Redevelopment Of Urban Areas (Tokyo Metropolitan Government)

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 38 ค.ศ. 1968) (Urban Renewal Act, Act No. 38 of 1968) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2006 มีบทบัญญัติที่รองรับการเปลี่ยนสิทธิเหนือที่ดินเป็นสิทธิในท้องชุดและกรรมสิทธิ์ร่วมในอาคารชุดและที่ดินอันเป็นที่ตั้งของอาคารชุดจากโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการทั่วไปซึ่งรวมไปถึงกรณีผู้ดำเนินโครงการเป็นองค์กรภาคเอกชน (มีบทบัญญัติรองรับอยู่หมวด 4 ว่าด้วยบทบัญญัติพิเศษเพื่อรองรับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน (Special provision on joint implementation of land zoning and redevelopment with land readjustment project) ในมาตรา 118-31 และมาตรา 118-32 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว (แตกต่างจากกรณีการให้แปลงเป็นสิทธิในอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินประกอบมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งจำกัดเฉพาะกรณีผู้ดำเนินโครงการเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นต่าง ๆ หรือในกรณีที่มีการร้องขอหรือมีการทำข้อตกลงกับผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้มีการจัดสรรความเป็นเจ้าของในส่วนของอาคารรวมถึงสัดส่วนความเป็นเจ้าของร่วมในอาคารและที่ดินซึ่งอาคารนั้นตั้งอยู่ แทนการจัดแปลงที่ดินใหม่ ตามมาตรา 94 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ของพระราชบัญญัติดังกล่าว) ทั้งนี้ มาตรา 118-31 และมาตรา 118-32 ของพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองกำหนดหลักการว่าในกรณีที่ได้มีการกำหนดผังที่ดินแปลงใหม่และแปลงที่ดินซึ่งต้องมีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เป็นการชั่วคราวภายใต้มาตรา 98 วรรคหนึ่งประกอบมาตรา 87 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน (ซึ่งโดยหลักการทั่วไปหมายถึงการจัดแปลงที่ดินใหม่ให้แทนที่ดินแปลงเดิม) แล้วให้ถือว่าสิทธิในที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นสิทธิในเขตโครงการตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง และให้ถือการคำนวณมูลค่าแห่งสิทธิในที่ดินในแปลงที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการคำนวณมูลค่าแห่งสิทธิในอาคารชุดตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองโดยไม่ต้องเริ่มกระบวนการตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองตั้งแต่ต้นอีก ในกรณีนี้ ปรากฏบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินที่สอดคล้องกับมาตรการตามพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง เช่น เมื่อผู้ดำเนินโครงการได้กำหนดเขตโครงการร่วมสำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในแผนการดำเนินโครงการ บุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิการเช่าที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเขตโครงการอาจยื่นคำขอต่อผู้ดำเนินโครงการให้พิจารณาว่าที่ดินซึ่งได้มีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เข้าร่วมอยู่ในเขตโครงการร่วมสำหรับการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงได้ ซึ่งหากได้รับการอนุมัติก็สามารถเข้าสู่กระบวนการแปลงสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองต่อไป (มาตรา 85-3 และมาตรา 89-3) เป็นต้น

Land Readjustment in Ger Areas

This project aims to improve the living environment in ger areas by reshaping or replotting land plots, thereby creating spaces for roads, parks, utility service facilities based on a rights conversion system. This project will be implemented together with government projects on infrastructure and public facilities. Land rights holders will contribute part of their land to the project as "land contribution." Part of this land will be used for public facilities, and the rest will be sold as "reserved land" to cover part of the project cost. Rights holders can select dwelling types they can live in after the project.



แผนภาพแสดงการแปลงสิทธิในแปลงที่ดินเป็นสิทธิเหนืออาคารชุดตามโครงการจัดรูปที่ดิน ที่มา JICA Project Office, *Outline of Urban Redevelopment Law & Mechanism of Urban Redevelopment Projects*, (JICA Project Office, 2017)

ตารางสรุปสาระของพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง ที่มา Urban Renewal Authority, *A Study on Urban Renewal Policies of Other Cities in Asia A Supplementary Study Report on Development Rights in Taipei and Tokyo (Final Version)*, July 2009

Table 1– Outlines of the Urban Redevelopment Act of Japan.

Land Redevelopment Act of Japan	Description
Chapter 1 General Provisions Types of urban renewal (Article 2) There are two types: Type I of Urban Redevelopment Type II of Urban Redevelopment	
Restrictions on renewal: 2/3 of both the people and land (Article 7-2)	Basic conditions for land redevelopment
Chapter 2 Implementer Falls into: Individual (Article 7-9) Several persons: More than 5 persons (Article 11)	Can be handled individually
Organisation: Assessments of members are part of the amount of utility buildings and the dues are organisation fee. (Article 40)	Specify the assessments (public facilities) and dues (fees).
Local public bodies (Article 51). The Urban Development Corporation (Article 58)	Specify the participation of public bodies
Chapter 3 Type I of Urban Redevelopment Project	Specify the applications for not participating

Application for absence from "right exchange" (Article 71)	
Individual implementation and the agent of business organization (Article 112)	In the event of any interruption of implementation by individuals or organisations, prefectures will act as the business agent.
Chapter 4 Type II Urban Redevelopment Project.	Specify the formalities of Type II redevelopment
Joint implementation of land zoning and development (Article 118-32, 118-33).	Specify the implementation method of renewal and land readjustment
Chapter 5 Bearing of Cost.	Subsidies for expenditure (Article 122), Financing (Article 123)
Chapter 6 Supervision.	Assign supervision staff
Chapter 7 Confirmation of Redevelopment Project Plan.	Plan submission and approval
Chapter 8 Detailed Regulations.	Reduction and exemption of fixed assets tax.
Chapter 9 Regulations on punishment.	

(5.4) มาตรการสนับสนุนกระบวนการการจัดรูปที่ดินตามกฎหมาย การบริหารจัดการสิทธิประโยชน์ และการเยียวยาความเสียหาย

(5.4.1) การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐ

นอกจากค่านิยมของชาวญี่ปุ่นเองที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของสังคมและชุมชนแล้ว จากการศึกษาพบว่ามีมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินหลายประการที่อำนวยความสะดวกหรือกำหนดให้รัฐเข้าไปมีส่วนช่วยสนับสนุนกระบวนการจัดรูปที่ดินเช่นกัน โดยในกรณีของผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นภาคเอกชนนั้นพบว่า ในส่วนของโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในผังเมืองนั้น แม้โดยหลักการกฎหมายจะกำหนดภารกิจให้เป็นอำนาจหน้าที่หลักของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการผลักดัน โดยกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินจะวางหลักการเป็นการทั่วไปไม่ให้มีการทับซ้อนของการดำเนิน

โครงการระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ (เช่น มาตรา 6 วรรคเก้า มาตรา 16 วรรคสาม) แต่กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินก็ไม่ปิดช่องสำหรับการให้องค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการดำเนินโครงการในบริเวณดังกล่าว เพื่อให้นโยบายสาธารณะบรรลุผล อาทิ กรณีการอนุญาตให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในเขตพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินตามผังเมืองโดยผู้มีความประสงค์จะดำเนินโครงการตามมาตรา 3 วรรคหนึ่งที่ได้ผ่านการอนุมัติด้านคุณสมบัติตามมาตรา 4 วรรคแรกแล้วนั้น ให้ถือเป็นการอนุญาตตาม วรรคสี่ แห่งมาตรา 59 ของพระราชบัญญัติการผังเมืองด้วย แต่ก็ได้กำหนดมาตรการควบคุมกำกับดูแลตามสมควร เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการโดยภาคเอกชนและภาครัฐนั้นตอบสนองต่อเป้าหมายอันเดียวกัน เช่น มาตรการตามมาตรา 6 วรรคสองที่กำหนดว่าในกรณีที่โครงการจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในผังเมืองซึ่งกำหนดโดยรัฐมนตรี และเขตดังกล่าวเป็นเขตซึ่งประชาชนมีความต้องการด้านที่อยู่อาศัยอย่างเร่งด่วน และโครงการจัดรูปที่ดินที่ผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้กำหนดให้มีการสร้างเขตที่อยู่อาศัยด้วยเหตุผลพิเศษบางประการ เช่น เพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ให้กำหนด “เขตส่งเสริมการจัดหาที่อยู่อาศัย” รวมอยู่ในแผนการดำเนินโครงการด้วย ตัวอย่างในอีกกรณีหนึ่ง คือ มาตรา 25-2 ที่กำหนดหลักการว่านอกจากบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ทรงสิทธิการเช่าในแปลงที่ดินแล้ว ในกรณีที่สมาคมจัดรูปที่ดินมีความประสงค์ที่จะให้องค์กรพัฒนาและฟื้นฟูเมือง (Urban Renaissance Agency) หรือ บริษัทการเคหะท้องถิ่น (Local Housing Supply Corporation) หรือหน่วยงานหรือบุคคลอื่นตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี เข้าร่วมดำเนินโครงการ ก็ให้กระทำได้ โดยให้ถือว่าองค์กรของรัฐดังกล่าวมานี้เป็นสมาชิกประเภทผู้ร่วมดำเนินโครงการ (Participant association members) ซึ่งดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินอย่างโครงการตามผังเมือง กรณีดังกล่าวมานี้ย่อมถือได้ว่ามาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินและกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองพยายามให้ความสะดวกและเปิดช่องให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในผังเมืองในลักษณะของกำลังเสริมได้อย่างราบรื่น

(5.4.2) การช่วยเหลือทางเทคนิคจากรัฐต่อผู้ดำเนินโครงการ

นอกจากการขอให้หน่วยงานของรัฐเข้าร่วมดำเนินโครงการข้างต้นแล้ว มาตรา 75 ยังได้วางหลักการให้ผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชนซึ่งจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินอาจทำคำร้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี เพื่อขอการสนับสนุนซึ่งต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน หรือในกรณีที่ดำเนินโครงการโดยหน่วยงานของรัฐเองตามอำนาจหน้าที่แต่ติดข้อจำกัดทางเทคนิค กฎหมายก็ได้วางระบบให้มีการร้องขอความช่วยเหลือตามลำดับชั้น กล่าวคือ ในกรณีเทศบาลเป็นผู้ดำเนินโครงการ อาจร้องขอการสนับสนุนในลักษณะเดียวกันโดยให้ยื่นคำร้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีที่ดำเนินโครงการโดยจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามอำนาจหน้าที่ก็อาจอาจร้องขอการสนับสนุนในลักษณะเดียวกันได้โดยให้ยื่นคำร้องไปยังรัฐมนตรี

(5.4.3) การสนับสนุนด้านเงินทุนงบประมาณ

แม้โดยหลักการทั่วไปผู้ดำเนินโครงการจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทั้งหมดอันจำเป็นในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 118 วรรคหนึ่งและวรรคสอง) และไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งกองทุนว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเป็นการเฉพาะ แต่ก็มีมาตรการที่กำหนดให้รัฐให้การอุดหนุนการดำเนินการของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินอยู่หลายกรณี โดยการสนับสนุนทางการเงินหลักสำหรับโครงการจัดรูปที่ดินได้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางสามารถใช้เป็นงบประมาณในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ในโครงการจัดรูปที่ดิน งบประมาณนี้ประกอบไปด้วย ราคาทุนของที่ดิน เงินค่าทดแทน เงินค่าก่อสร้าง และเงินค่าบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้ว ผู้ดำเนินโครงการการจัดรูปที่ดินเองต้องเป็นผู้ลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นแก่โครงการจัดรูปที่ดินและที่ดิน

สวอน หรือสามารถกล่าวได้ว่ากำไรจากการมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของแปลงที่ดินในโครงการที่มีสิทธิเหนือที่ดินได้รับนั้นถูกจำกัดไว้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผลกำไรทั้งหมดที่ได้ซึ่งต้องหักด้วยเงินทุนที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง เงื่อนไขเช่นนี้เป็นการทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างการลงทุนของรัฐกับผู้มีสิทธิเหนือที่ดินภายใต้หลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary-pays principle)

เมื่อพิจารณาจากตัวบทบัญญัติจะพบว่ากรณีผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นเอกชนมาตรา 120 กำหนดว่าในกรณีที่โครงการจัดรูปที่ดินมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนสายหลักหรือสิ่งสาธารณูปการซึ่งมีความสำคัญสิ่งอื่นตามที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ผู้ดำเนินโครงการอาจเรียกให้บุคคลซึ่งต้องดำเนินการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการดังกล่าวมารวมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายของโครงการไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แต่มีให้ไม่เกินจำนวนค่าใช้จ่ายทั้งหมดซึ่งจำเป็นสำหรับการซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี และในกรณีมีการร้องให้ร่วมรับผิดชอบให้ผู้ดำเนินโครงการหรือร่วมกับบุคคลซึ่งกำกับดูแลสิ่งสาธารณูปการเพื่อให้ได้ข้อสรุปในเรื่องจำนวนค่าใช้จ่ายซึ่งบุคคลซึ่งกำกับดูแลสิ่งสาธารณูปการต้องร่วมรับผิดชอบและวิธีการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบเป็นการล่วงหน้า มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการช่วยลดภาระให้แก่ผู้ดำเนินโครงการในส่วนของภาคเอกชนที่ดำเนินโครงการซึ่งมีสิ่งสาธารณูปการ เช่น ถนนตัดผ่าน หรือสาธารณูปโภคอื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องก่อสร้างให้ได้รับเงินอุดหนุนด้วย

สำหรับในส่วนของผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ นั้น วางหลักเกณฑ์ว่าในกรณีที่โครงการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับก่อสร้างหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งสาธารณูปการขนาดใหญ่หรือเป็นโครงการซึ่งมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ เช่น การฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติหรืออื่น ๆ และเป็นการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 3 วรรคสี่ กล่าวคือ เป็นการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ รัฐบาลระดับชาติอาจสนับสนุนเงินอุดหนุนแก่ผู้ดำเนินโครงการได้ แต่มีให้เกินจำนวนกึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ และไม่สร้างภาระงบประมาณให้แก่รัฐบาลเกินสมควร ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 121) รัฐบาลระดับชาติจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน คมนาคมขนส่ง และการท่องเที่ยวซึ่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐมนตรีทั้งหมด (มาตรา 118 วรรคสอง) และสำหรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมตามนโยบายจากส่วนกลาง ก็มีข้อกำหนดเพิ่มเติมว่าในวรรคสามของมาตรา 118 ให้รัฐบาลระดับชาติต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันจำเป็นสำหรับการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวได้กำหนดเป็นหลักการไว้ทำนองเดียวกัน คือ จำนวนเท่ากับกึ่งหนึ่งของจำนวนค่าใช้จ่ายทั้งหมดซึ่งจ่ายไปภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าใช้จ่ายสำหรับการติดตั้งหรือปรับปรุงสิ่งสาธารณูปการ ซึ่งได้แก่ คูคลองและอุปกรณ์ซึ่งใช้สำหรับช่วยยกสิ่งของ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นชอบและกำหนดให้เป็นสิ่งสาธารณูปการที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับโครงการจัดรูปที่ดินนั้นๆ
- (2) ค่าใช้จ่ายสำหรับการเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนอาคารและสิ่งอื่นใดทำนองเดียวกันตามมาตรา 77 วรรคหนึ่ง
- (3) ค่าใช้จ่ายสำหรับการปรับหน้าดิน
- (4) ค่าใช้จ่ายสำหรับงานก่อสร้างตามมาตรา 93 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคห้า

(5) ค่าใช้จ่ายสำหรับเครื่องจักรกล อุปกรณ์ และอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินการตาม (4)

(6) ค่าใช้จ่ายซึ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินการตาม (1) ถึง (4) และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดทำแผนการดำเนินการโครงการและผังที่ดินแปลงใหม่ รวมถึงค่าใช้จ่ายสำหรับการสำรวจที่ดินเพื่อกำหนดที่ดินซึ่งต้องทำการจัดที่ตั้งแนวเขตที่ดินใหม่

(7) ค่าใช้จ่ายสำหรับการทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการเข้าไปยังที่ดินของบุคคลอื่นตามมาตรา 73 ความเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายหรือรื้อถอนอาคารตามมาตรา 78 และความเสียหายอันเกิดแต่การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่

(8) ค่าใช้จ่ายเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมูลค่าที่ดินลดลงตามมาตรา 109 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

(9) ค่าใช้จ่ายซึ่งจำเป็นสำหรับการตรวจสอบสิทธิที่เกี่ยวข้อง การประเมินราคาที่ดิน การจัดเตรียมโครงการจัดที่ตั้งแนวเขตที่ดินใหม่ การกำหนดที่ดินซึ่งจำเป็นต้องมีการจัดที่ตั้งแนวเขตที่ดินใหม่ การจดทะเบียน การปรับชื่อหรือเลขที่ดินซึ่งตั้งอยู่ในเมืองหรือเขตในพื้นทีเทศบาล และการจัดเก็บส่วนลดหุ้นและการปันผล

(10) ค่าจ้าง ค่าเดินทาง เบี้ยเลี้ยง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ของพนักงาน

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการต้องรับผิดชอบเพื่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 120 วรรคหนึ่ง จำนวนค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐบาลระดับชาติต้องรับผิดชอบตามมาตรา 118 วรรคสามที่มีเท่ากับจำนวนเท่ากับกึ่งหนึ่งของจำนวนค่าใช้จ่ายซึ่งผู้ดำเนินการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปการต้องจ่ายไปเพื่อการดังกล่าวมาในวรรคหนึ่ง

และแม้แต่ในส่วนของค่าใช้จ่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น มาตรา 119 ก็ยังได้กำหนดว่าในกรณีที่โครงการจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการโดยจังหวัด ตามมาตรา 3 วรรคสี่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเรียกให้เทศบาลซึ่งได้รับผลประโยชน์จากโครงการจัดรูปที่ดินนั้นร่วมรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายบางส่วนของการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้ โดยไม่เกินจำนวนที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี

(5.4.4) การคำนวณค่าทดแทนที่เป็นธรรมสำหรับสิทธิเหนือที่ดิน

พบว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีหลักเกณฑ์การคำนวณค่าทดแทนที่ค่อนข้างละเอียดและครอบคลุมสิทธิของผู้ทรงสิทธิที่เกี่ยวข้องไม่ให้เกิดความเสียหาย โดยวางหลักประกันไว้ตามมาตรา 87 (3) และ (4) ว่าผังที่ดินแปลงใหม่ (Replotting plan) จะต้องประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับค่าทดแทนที่เป็นธรรมสำหรับที่ดินแต่ละแปลงและสิทธิเหนือที่ดินนั้น ๆ และรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นกรณีพิเศษ เช่น การกำหนดที่ดินสงวนและอื่น ๆ โดยมีความพยายามที่จะรักษารวมตลอดไปจนถึงทรัพย์สินอื่น ๆ ที่ตกติดอยู่กับทรัพย์สินนอกจากกรรมสิทธิ์ด้วย กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นพยายามสร้างหลักเกณฑ์ในการคำนวณมูลค่าของค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องแม้แต่กรณีที่ดินบางแปลงมีสิทธิที่ตกติดมากับที่ดินซึ่งไม่เป็นตัวเงินแน่นอนหรืออาจเสื่อมความสะดวกจากการที่เคยมีทำเล

อยู่ใกล้พื้นที่ลักษณะพิเศษต่าง ๆ ให้สามารถกำหนดเป็นตัวเงินแน่นอนโดยอาศัยปัจจัยแวดล้อมหลายประการ โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน พื้นที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ สภาพดิน การเข้าถึงแหล่งน้ำ การใช้ประโยชน์จากที่ดิน สภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่นทั้งก่อนและหลังที่ดินนั้นได้มีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ หรือได้มีการจัดสัดส่วนความเป็นเจ้าของที่ดินใหม่ตามมาตรา 94 และมาตรา 95 รวมตลอดจนกำหนดกรณีการชดเชยความเสียหายเนื่องจากราคาที่ดินลดลงหรือสูญเสียรายได้จากค่าเช่า เป็นต้น โดยมีมาตรการเปิดช่องให้มีการผ่อนชำระค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินจะต้องเสีย มาตรการที่กลบกลบหนี้กับสิทธิเหนือพื้นดินที่มี และการวางประกันค่าชดเชยความเสียหายอันเกิดจากมูลค่าที่ดินลดลงหรือค่าทดแทนสิทธิเหนือที่ดินเป็นประกันตามมาตรา 109 ถึงมาตรา 113

ตัวอย่างของที่ดินในลักษณะพิเศษที่มาตรา 95 กำหนดให้การดำเนินการให้คำนึงถึงปัจจัยด้านตำแหน่งที่ตั้ง พื้นที่ และปัจจัยด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นเป็นกรณีพิเศษ และผู้ดำเนินโครงการอาจกำหนดหลักเกณฑ์พิเศษเกี่ยวกับการกำหนดค่าทดแทนเพื่อสิทธิอันมีอยู่เหนือแปลงที่ดินซึ่งได้ใช้หรือจะใช้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งอยู่อาศัยในเขตจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ได้ คือ (1) แปลงที่ดินซึ่งใช้สำหรับให้บริการด้านสาธารณสุข เช่น ทางรถไฟ ทางเดินเท้า สนามบิน ท่าเรือ โรงเรียน ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน เตาเผาขยะ งานด้านการป้องกันไฟหรืออุทกภัย งานด้านการป้องกันดินถล่ม งานด้านการป้องกันพื้นที่ซึ่งมีระดับน้ำทะเลสูง และอื่นๆ ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี (2) แปลงที่ดินซึ่งใช้สำหรับการให้บริการด้านการสาธารณสุข เช่น โรงพยาบาล คลินิก สถานีอนามัย และอื่นๆ ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี (3) แปลงที่ดินซึ่งใช้สำหรับเป็นที่พักอาศัยของคนชรา สถานิปฐมพยาบาล และอื่นๆ ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี (4) แปลงที่ดินซึ่งใช้สำหรับการให้บริการด้านสาธารณสุข เช่น ไฟฟ้าหรือแก๊ส ซึ่งระบุไว้ในมติคณะรัฐมนตรี (5) แปลงที่ดินอันเป็นที่ตั้งของที่ทำการของรัฐบาลระดับชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงาน โรงงาน ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์หรือห้องทดลอง และอื่นๆ ตามที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับกรณีค่าชดเชยจากมูลค่าของแปลงที่ดินลดลงนั้น มาตรา 109 กำหนดให้ผู้ดำเนินโครงการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องชดเชยความเสียหายเป็นจำนวนเท่ากับมูลค่าของที่ดินในเขตโครงการทั้งหมดซึ่งได้ลดลงอันเนื่องมาจากการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ให้แก่ผู้ทรงกรรมสิทธิเหนือที่ดินแปลงเดิม และผู้ทรงสิทธิอื่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้น เช่น ผู้มีกรรมสิทธิในทรัพย์สินซึ่งตั้งอยู่เหนือที่ดิน ผู้มีสิทธิการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีกำหนดระยะเวลาตลอดชีวิตของผู้เช่า ผู้มีสิทธิการเช่า หรือสิทธิในการเข้าใช้ประโยชน์จากที่ดิน หรือสิทธิอื่น ณ วันประกาศให้สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ ตามมาตรฐานที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีกรณีต้องชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลผู้ทรงสิทธิบุคคลใดตามวรรคหนึ่ง ผู้ดำเนินโครงการต้องรับฟังความเห็นของคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดินเกี่ยวกับจำนวนค่าชดเชยความเสียหายซึ่งต้องจ่ายให้แก่ผู้ทรงสิทธิแต่ละบุคคลนั้นทุกรายไป ในทางกลับกันหากกรณีที่ที่ดินเกิดประโยชน์มีมูลค่าที่สูงขึ้น กฎหมายกลับให้สิทธิเจ้าของที่ดินที่จะเจรจาเพิ่มค่าเช่าและสามารถเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้หากไม่พอใจในอัตราค่าเช่าหรือประโยชน์อื่นตามที่เจรจาโดยไม่ถือเป็นผู้ผิดสัญญาตามมาตรา 113 ที่กำหนดว่าในกรณีที่การดำเนินการจัดรูปที่ดินทำให้ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ค่าเช่าซื้อในแต่ละงวด ค่าธรรมเนียมอื่น หรือค่าทดแทนการใช้ประโยชน์จากภาระจำยอมซึ่งถูกกำหนดขึ้นก่อนมีการดำเนินโครงการควรมีจำนวนที่สูงขึ้นหรือลดลง ด้วยเหตุที่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินมากขึ้นหรือมีการอันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าใช้สิทธิในที่ดินของผู้ทรงสิทธิ และที่ดินนั้นเป็นที่ดินซึ่งอยู่ภายใต้สัญญาเช่าหรือเป็นที่ดินซึ่งมีผู้ทรงกรรมสิทธิในทรัพย์สินซึ่งตั้งอยู่บนที่ดิน ผู้ทรงสิทธิการเช่าเพื่อการเกษตรซึ่งมีกำหนดระยะเวลาตลอดชีวิตของผู้เช่า ผู้มีสิทธิการเช่า หรือผู้มีสิทธิเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินประการอื่น คู่สัญญาที่เกี่ยวข้องอาจขอให้มีการเพิ่มหรือลดค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ค่าเช่าซื้อในแต่ละงวด ค่าธรรมเนียมอื่น หรือค่าทดแทนการใช้ประโยชน์จากภาระจำยอมนั้นได้ โดยมีพิกัดบังคับถึงเงื่อนไขที่กำหนดไว้แต่เดิมตามสัญญาอันเป็นมูลแห่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมาแล้ว และในกรณีที่มีการร้องขอให้เพิ่มค่าเช่าที่ดิน

ค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ค่าเช่าซื้อในแต่ละงวด ค่าธรรมเนียมอื่น หรือค่าทดแทนการใช้ประโยชน์จากภาระจำยอมดังกล่าว ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดินอาจปลดเปลื้องภาระดังกล่าวโดยการสละสิทธิดังกล่าวหรือบอกเลิกสัญญาอันเป็นมูลแห่งสิทธิเรียกร้องดังกล่าวได้ การคำนวณค่าทดแทนและเยียวยาความเสียหายที่เป็นธรรมและทั่วถึงของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวจึงอาจเป็นมูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ผู้ทรงสิทธิเหนือแปลงที่ดินมีความมั่นใจและพร้อมที่จะให้ความร่วมมือในกระบวนการจัดรูปที่ดิน

(5.4.5) การจัดเก็บรายได้ซึ่งจะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในโครงการตลอดจนการเรียกเก็บค่าทดแทนเพื่อสิทธิในที่ดิน

ในส่วนของกระบวนการจัดเก็บรายได้และการเรียกค่าทดแทนเพื่อสิทธิในที่ดินระหว่างกัน ซึ่งผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชนมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ นั้น พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการสนับสนุนผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชนให้สามารถใช้มาตรการทางปกครองในการเรียกเก็บได้โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ให้การสนับสนุน อาทิ กรณีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสมาชิกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการจากสมาชิกสมาคม ค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งอื่น ตลอดจนการจัดเก็บค่าทดแทนเพื่อสิทธิอันมีอยู่เหนือที่ดินโดยสมาคมหรือบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด กฎหมายให้อำนาจสมาคมหรือบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด ในการยื่นคำร้องขอให้นายกเทศมนตรีดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าทดแทนเพื่อสิทธิในที่ดินตามที่กำหนดในผังที่ดินแปลงใหม่แทนได้ ซึ่งในกรณีที่นายกเทศมนตรีได้รับคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้นายกเทศมนตรีบังคับจัดเก็บหนี้เหล่านั้นด้วยวิธีการเดียวกันกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ (มาตรา 41 วรรคสาม และบทอนุโลมใช้ตามมาตรา 78 วรรคสี่ และตามมาตรา 110 วรรค 7) เพื่อให้สิทธิในค่าเสียหายและค่าทดแทนที่เป็นธรรมได้รับการบังคับใช้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

(5.4.6) กระบวนการหาข้อยุติกรณีเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทน

พบมาตรการในทางบริหารเกี่ยวกับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อ ความเสียหายอันเกิดจากการเข้าสำรวจและตรวจสอบที่ดิน มีกระบวนการจัดให้มีการประชุมระหว่างผู้ดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนกับผู้เสียหาย หากมิได้รับข้อยุติในเรื่องของความเสียหาย กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ทั้งผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือผู้ได้รับความเสียหายในการร้องขอให้คณะกรรมการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติการเวนคืนที่ดิน (กฎหมายฉบับเลขที่ 219 ค.ศ. 1951) (Compulsory Purchase of Land Act, Act No. 219 of 1951) เป็นผู้วินิจฉัยได้ ตามรายละเอียดที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี (มาตรา 73) จึงเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดช่องให้มีกระบวนการชี้ขาดในทางบริหารเพื่อเป็นการลดภาระในการนำคดีขึ้นสู่ศาลและได้ข้อยุติโดยเร็วเพื่อความต่อเนื่องของโครงการให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินดำเนินการต่อไปได้

(5.4.7) การลดกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นได้มีการพยายามนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อลดต้นทุนและอำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชนผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินบางประการ เช่น สำหรับหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสมาคมจัดรูปที่ดินในการจัดส่งความเห็นของคณะผู้สอบบัญชีที่ต้องจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของรายงานของคณะกรรมการบริหารเสนอต่อกระทรวงฯ เพื่อตรวจสอบนั้น กฎหมายให้ถือว่าความเห็นที่ถูกบันทึกที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (เช่น วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แม่เหล็กไฟฟ้า หรือรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่สามารถทำความเข้าใจได้โดยตรงจากความรับรู้ของมนุษย์แต่สามารถดำเนินการได้ผ่านการประมวลผลข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์อิเล็กทรอนิกส์ของกระทรวงฯ

ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อประมวลผลข้อมูลด้วยคอมพิวเตอร์อิเล็กทรอนิกส์) ที่แนบมาพร้อมกับรายงานดังกล่าวตามที่กำหนดโดยประกาศกระทรวง เป็นความเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะผู้ตรวจสอบบัญชีแล้ว (มาตรา 28 วรรคเจ็ด) และในส่วนของ การตรวจสอบเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนั้น มาตรา 74 กำหนดหลักการว่าในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อเตรียมการหรือดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินอาจร้องขออนุญาตนายทะเบียนซึ่งมีเขตอำนาจเหนือเขตโครงการหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง ขอสำเนาหรือคัดลอกเอกสารดังกล่าวโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งนับเป็นการลดภาระความยุ่งยากในการเตรียมเอกสารและลดภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมซึ่งอาจมีจำนวนมาก อันเป็นต้นทุนซึ่งภาครัฐสามารถช่วยสนับสนุนแก่ผู้ดำเนินโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของภาคเอกชนได้

(5.4.8) มาตรการส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในโครงการ

แม้โดยหลักการทั่วไปตามมาตรา 76 จะกำหนดว่าตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันประกาศเริ่มดำเนินโครงการจนประกาศว่าโครงการสิ้นสุด การเปลี่ยนแปลงรูปที่ดินในเชิงกายภาพ การก่อสร้างหรือการบูรณะต่าง ๆ ในแปลงที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี หรือจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในกรณีตามมาตรา 85-2 ได้ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินเป็นการล่วงหน้าหากเป็นการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ กล่าวคือ สำหรับกรณีที่ได้กำหนดเขตส่งเสริมการจัดหาที่อยู่อาศัยในแผนการดำเนินโครงการแล้วบุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตโครงการบุคคลใดประสงค์จะก่อสร้างที่อยู่อาศัยเป็นการล่วงหน้าแม้ว่าจะอยู่ในระหว่างดำเนินโครงการโดยก่อสร้างลงบนแปลงที่ดินผืนใหม่อันเป็นที่ดินที่สมควรแก่การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่บุคคลนั้นอาจยื่นคำขอให้พิจารณานำที่ดินซึ่งได้มีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่นั้นเข้าร่วมอยู่ในเขตส่งเสริมการจัดหาที่อยู่อาศัยตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงนั้นเมื่อได้รับคำขอในกรณีที่แปลงที่ดินตามคำขออนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนก็จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการก่อสร้างเป็นการล่วงหน้าได้ (องค์ประกอบสำคัญในการพิจารณาประการหนึ่งอยู่ในมาตรา 85-2 วรรคห้า (3) ที่จะไม่อนุญาตหากเป็นที่คาดหมายได้ว่าท้ายที่สุดจะมีการก่อสร้างที่อยู่อาศัยในโครงการตามแผนที่วางเอาไว้แล้ว แสดงให้เห็นถึงเจตนาว่าเป็นการเปิดช่องให้บุคคลที่ยื่นคำขอเป็นเจ้าของบ้านนำร่องในโครงการสร้างที่อยู่อาศัยที่รัฐส่งเสริม) ซึ่งเมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างเป็นการล่วงหน้าแล้ว มาตรา 117-2 วางหลักเกณฑ์เป็นมาตรการเร่งรัดให้ดำเนินการก่อสร้างล่วงหน้าตามที่ร้องขอโดยจะต้องก่อสร้างที่อยู่อาศัยลงบนแปลงที่ดินตามแผนการก่อสร้างภายในระยะเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่ได้มีการประกาศให้สาธารณชนทราบ โดยในกรณีปรากฏว่าจะเป็นการยากที่จะดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยโดยมิเกิดผลกระทบในเชิงลบต่อเขตส่งเสริมการจัดหาที่อยู่อาศัย ผู้ดำเนินโครงการอาจให้คำปรึกษาที่จำเป็นเกี่ยวกับมาตรฐานที่จำเป็นในการดำเนินการก่อสร้าง โดยกำหนดเงื่อนไขในการก่อสร้างที่เหมาะสม และในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ก่อสร้างที่อยู่อาศัยตามมาตรา 117 ได้ดำเนินการตามคำปรึกษาซึ่งผู้ดำเนินโครงการ ผู้ดำเนินโครงการอาจยกเลิกสิทธิการก่อสร้างล่วงหน้าตามมาตรา 85-2 ได้

อนึ่ง จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ (ศาสตราจารย์ Mitzuru NORO) ได้ความเห็นว่ามีข้อถกเถียงกันในทางวิชาการของประเทศญี่ปุ่นว่าสมควรนำมาตรการเร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดินมาใช้บังคับในทุกกรณีสำหรับแปลงที่ดินในเขตโครงการเพื่อเร่งรัดให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินตามระยะเวลาที่กำหนดเมื่อโครงการจัดรูปที่ดินได้ดำเนินการพัฒนาสิ่งสาธารณูปการเสร็จแล้วหรือไม่ เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นพบว่าโครงการจำนวนหนึ่งที่ได้ดำเนินการลงทุนสร้างสิ่งสาธารณูปการไปมากมายแต่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่เนื่องจากผู้มีสิทธิเหนือที่ดินไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดมีความเห็นว่า การบังคับให้ผู้ทรงสิทธิในที่ดินต้องใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินตามระยะเวลาที่กำหนดหลังโครงการสิ้นสุดในทุกกรณีนั้นเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเกินสมควร แตกต่างจากกรณีตาม

มาตรา 85-2 นี้ที่เป็นการร้องขอก่อสร้างเป็นการล่วงหน้าโดยผู้ทรงสิทธิเองซึ่งได้คำนวณถึงประโยชน์ได้เสียของตนจากการก่อสร้างเป็นการล่วงหน้ามาแล้วตั้งแต่ต้นแต่ต้น ในปัจจุบันพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินของญี่ปุ่นจึงพบมาตรการเร่งรัดการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะในกรณีดังกล่าว

6. สภาพบังคับกรณีมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย

ในขณะที่พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 วางแนวทางในลักษณะของกฎหมายส่งเสริมโดยบัญญัติโทษทางอาญาแต่น้อยเพียงเท่าที่จำเป็นตามลักษณะของกฎหมายที่ยกวางในสมัยปัจจุบัน พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นกฎหมายเก่ายกวางตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497) นั้นพบว่ายังให้ความสำคัญกับแบบพิธีของการดำเนินการจัดตั้งองค์กร การแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้บริหารองค์กรที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินกับสมาชิกองค์กรอย่างเคร่งครัด การรายงานผลการดำเนินการและการตรวจสอบจากภาครัฐอย่างเข้มข้น ทำให้พบว่าในจำนวนบทบัญญัติประมาณ 147 มาตราของพระราชบัญญัตินั้น ครึ่งหนึ่งของบทบัญญัติเป็นเรื่องที่ว่าด้วยการบริหารจัดการองค์กร (มาตรา 2 ถึงมาตรา 71-6) และแนวคิดของการตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินการของผู้ดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ทรงสิทธิในแปลงที่ดินนั้น และบทบัญญัติดังกล่าวก็ย่อมส่งผลมาถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษทางอาญาเมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามที่มาตรการที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 137 ถึงมาตรา 147) โดยอาจจำแนกฐานความผิดเป็นกลุ่มได้ประกอบด้วย ความผิดเกี่ยวกับการรับ เรียกรับสินบน ให้ หรือเสนอว่าจะให้สินบน (มาตรา 137 ถึงมาตรา 138) ความผิดเกี่ยวกับองค์กรผู้มีอำนาจออกหนังสือรับรองความเชี่ยวชาญเฉพาะทางว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 138-2 และมาตรา 138-3) ความผิดเกี่ยวกับการขัดขวางการเข้าตรวจสอบที่ดิน หรือฝ่าฝืนคำสั่งเกี่ยวกับการเคลื่อนย้าย รื้อถอนบนที่ดิน (มาตรา 139 ถึงมาตรา 142) ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรตามกระบวนการขั้นตอนด้วยความโปร่งใส เช่น การเรียกประชุม การจัดส่งรายงานและเผยแพร่เอกสารต่าง ๆ (มาตรา 143 ถึงมาตรา 147) บทบัญญัติเกี่ยวกับโทษทางอาญาจำนวนมากดังกล่าวแม้จะหนึ่งอาจไม่ค่อยสอดคล้องนักกับบริบทของความร่วมมือในการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนกับภาครัฐในปัจจุบันซึ่งเน้นการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการและลดปัญหาข้อยุ่งยากแก่ผู้อาสาดำเนินการซึ่งโดยหลักก็เป็นผู้ที่ต้องมีภาระรับผิดชอบมากกว่าผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในโครงการอยู่แล้ว แต่อีกนัยหนึ่งก็อาจเป็นแรงสนับสนุนให้เกิดความเชื่อมั่นว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นหลักค้ำกันผู้ทรงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ ที่จะให้ความร่วมมือกับผู้ดำเนินโครงการเพราะเชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่กระทำผิดกฎหมายซึ่งมีโทษทางอาญา ตลอดจนอย่าเตือนให้ผู้อาสาสมัครดำเนินการบริหารจัดการโครงการด้วยความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นได้

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในขั้นนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในบริบทของการศึกษาเปรียบเทียบ คณะที่ปรึกษาขอแนะนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปรับปรุงหรือเป็นแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายในเชิงเปรียบเทียบกันระหว่างกฎหมายเรื่องเดียวกันของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น ในรูปแบบของตาราง ดังต่อไปนี้

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
1. ชื่อกฎหมาย	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547	พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดิน (พระราชบัญญัติฉบับเลขที่ 119 ค.ศ. 1954) (Land Readjustment Act, Act No. 119 of 1954)	
2. เจตนารมณ์ของกฎหมาย	จากหมายเหตุท้าย พ.ร.บ. “ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อ: การพัฒนาพื้นที่ (Area Development) โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (ระบบถนน ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ) ของพื้นที่ในส่วนที่ยังขาดแคลนให้ได้มาตรฐาน การปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ (Area Renewal) เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของทั้งบริเวณพื้นที่เมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม”	ม. 1 “การวางแผนโครงสร้างเมืองที่ดีและการส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ” - การพัฒนาเมืองใหม่ (New Town Type) - การป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง (Sprawl Prevention Type) - การปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (Urban Renewal Type) - การพัฒนาศูนย์กลางเมือง (Urban Center Development Type) - การก่อสร้างและบูรณะพื้นที่ (Urban Reconstruction Type)	แท้จริงแล้วกฎหมายกำหนดเจตนารมณ์และบทบัญญัติบางมาตราที่แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ในลักษณะกว้างขวางไม่ได้จำกัดเฉพาะภารกิจในการพัฒนาเมืองใหม่เท่านั้น เช่น การจัดรูปที่ดินเพื่อจัดการภัยพิบัติ ผ่านมาตรา 45 กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุอื่น ทั้งนี้ อาจดำเนินการวางแนวทางปฏิบัติโดยระเบียบของคณะกรรมการฯ เพิ่มเติมเดิมรายละเอียดการดำเนินการได้ แต่อาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตั้งอำนาจจากท้องถิ่นมาให้ส่วนกลางดำเนินโครงการในลักษณะผูกเงินเร่งด่วนบางกรณีเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ประกอบด้วย

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียดโครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลงกฎหมายภายใต้บังคับของกรมโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
<p>3. ความเชื่อมโยงกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง</p>	<p>เน้นพิจารณาความสอดคล้องในลักษณะ Passive ว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายผังเมือง</p> <p>(ม. 37) อาจเนื่องจากเป็นมาตรการที่บัญญัติขึ้นต่างหาก และภายหลังจากพระราชบัญญัติการผังเมืองบังคับใช้มาเป็นเวลานาน จึงมีลักษณะเฉพาะของตัวเองแตกต่างหากจากพระราชบัญญัติการผังเมือง และประเทศไทยเลือกใช้นโยบายทางบริหารในการมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการผ่านแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด</p> <p>(มาตรา 35 วรรค 2) แล้วได้วางหลักประกันความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการผังเมืองเอาไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ในขั้นตอนการอนุมัติโครงการ</p>	<p>- การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับเดิมของประเทศญี่ปุ่นมาก่อน การบัญญัติแยกออกมาเป็นพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งในภายหลัง จึงมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการผังเมืองในลักษณะของมาตรการเสริมที่จะช่วยให้กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองบรรลุผลหลายประการ และมีการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินไว้ตามผังเมืองเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการโดยให้อำนาจพิเศษต่าง ๆ เพื่อบังคับการในลักษณะ Active เช่น ในส่วนของการจัดรูปที่ดินเพื่อบังคับการตามผังเมืองไม่ต้องขอความยินยอม 2/3 แต่อยู่ภายใต้การกำกับของผู้ทรงสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นคณะกรรมการโครงการฯ หรือการดำเนินการก่อสร้างหรือถอนกรณีที่ได้กระทำไปสอดคล้องกับที่กำหนดในผังเมืองไม่ต้องรับผิดชอบในค่าสินไหมทดแทน (ม. 78 วรรคสอง)</p> <p>- ในทางกลับกันก็มีมาตรการประกันความสอดคล้องระหว่างกัน ลักษณะ Passive ด้วย ผ่านการอนุมัติโครงการเช่นเดียวกันแต่ผู้อนุมัติโครงการแยกองค์การตามประเภทผู้ดำเนินการ โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจ (รัฐมนตรีฯ คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้พิจารณาแล้วแต่กรณี) แตกต่างจากกรณีกฎหมายไทยที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการส่วนจังหวัดทั้งสิ้น</p> <p>- มีการกำหนดภาษีผังเมือง (City Planning Tax) ในกฎหมาย</p>	<p>- หากภาครัฐประสงค์และมีความพร้อมที่จะบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินในลักษณะเป็นเครื่องมือของกฎหมายผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ อาจสามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งสองฉบับให้สอดคล้องกัน เช่น กำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักไว้ในผังเมืองและให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทำนองเดียวกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในอนาคต โดยอาจยึดโยงกับ “ผังนโยบาย” ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ที่กำลังจะมีผลใช้บังคับ</p> <p>- หากประสงค์จะบังคับใช้กฎหมายผังเมืองผ่านโครงการจัดรูปที่ดิน เห็นควรพิจารณาสนับสนุนรายได้ของ อปท. และกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยให้ อปท. มีอำนาจเรียกเก็บภาษีผังเมือง (City Planning Tax) ในเขตพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินตามผังเมือง ทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่ให้กันเงินบางส่วนเพื่อนำส่งในสัดส่วนที่เหมาะสมไปยังกองทุนฯ เพื่อเพิ่มโอกาสในการสนับสนุนเงินทุนงบประมาณแก่ผู้ดำเนินการอื่น ๆ ทั่วไปประเทศได้อย่างทั่วถึงประกอบด้วย</p>

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
4. ผู้ดำเนินโครงการในส่วนภาครัฐ (Public Sector) และอำนาจหน้าที่ในการบังคับการตามกฎหมาย	<p>- ผู้ดำเนินโครงการ คือ องค์กรที่มีอำนาจระดับกรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ (ม. 35 (2) – (4)) ซึ่งหน่วยงานหลักตาม ม. 35 (2) ต้องดำเนินการตาม “แผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด” ซึ่งยังอยู่ในรูปของมาตรการทางปกครองมิใช่การยึดโยงให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองโดยตรง</p> <p>- ยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นการเฉพาะหรือออกกฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใดเป็นผู้ดำเนินโครงการตามม. 35 (3) และ (4) ในทางปฏิบัติ</p> <p>- มีคณะกรรมการระดับประเทศ และคณะกรรมการระดับจังหวัดกำกับการดำเนินงาน (มาตรา 11-14) และมีอำนาจออกระเบียบและประกาศค่อนข้างกว้างขวาง (มาตรา 5 ถึง มาตรา 10 โดยเฉพาะ มาตรา 5 (6) – (10)) ระบบกฎหมายไทยจึงใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ</p>	<p>- องค์กรที่มีอำนาจระดับกระทรวง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ (ม. 3 วรรคสี่ และวรรค 5 และม. 3-2 และ ม. 3-3) โดยมีการยึดโยงอำนาจหน้าที่ทั่วไปกับพระราชบัญญัติการผังเมืองตาม “เขตพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินตามผังเมือง” (มาตรา 2 วรรค 8) แก่ อปท. ส่วนกระทรวงฯ และหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในลักษณะของช้อยกเว้นเพื่อตอบสนองต่อนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น กระทรวงผู้กำกับดูแลภารกิจสามารถตั้งอำนาจตามหลักการกระจายอำนาจกลับมาใช้สั่งการหรือดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ในกรณีเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ</p> <p>- ไม่มีองค์กรคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินของรัฐในระดับประเทศตามหลักการรวมอำนาจ หรือคณะกรรมการระดับจังหวัดตามหลักการแบ่งอำนาจ เนื่องจากบริบทของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจ แต่ในส่วนผู้ดำเนินโครงการของภาครัฐมีการกำกับดูแลจากคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดินซึ่งมาจากผู้ทรงสิทธิในแปลงที่ดิน</p>	<p>- สมควรส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการพื้นที่ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานที่ดำเนินโครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) ฯลฯ เข้ามาเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินผ่านการประสานนโยบายกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะที่เสี่ยงและอาศัยอำนาจโดยออกกฎกระทรวงตาม ม. 35 (4) เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกในการบริหารจัดการพื้นที่แทนมาตรการเวนคืน</p> <p>- แม้อำนาจในการอนุมัติโครงการยังไม่กระจายไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยยังอยู่ที่คณะกรรมการระดับภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจ แต่โดยที่ผู้อนุมัติโครงการ คือ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดนั้นในทางปฏิบัติมีองค์ประกอบสอดคล้องกับคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด และโดยที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจอนุมัติในทุกโครงการ กระบวนการพิจารณาความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแม้จะมีลักษณะ passive แต่ในทางปฏิบัติก็จะเอื้อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน จึงอาจไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้</p>

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
5. ผู้ดำเนินโครงการในส่วนของภาคเอกชน (Private Sector)	<p>- มีเพียงกรณีเดียวคือ ม. 35 (1) สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยสมาชิกทุกคนต้องเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน</p> <p>- ไม่มีกรณีบริษัทจำกัดฯ สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับในปี ค.ศ. 2004 ก่อนที่กฎหมายที่เป็นต้นแบบของประเทศญี่ปุ่นแก้ไขเพิ่มเติมส่วนนี้เข้ามาในปี ค.ศ. 2005</p>	<p>มีหลายกรณีตาม ม. 3 วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม</p> <p>- ปัจเจกบุคคล ผู้ทรงสิทธิในที่ดิน (ควบคุมด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิคและสถานะทางการเงิน)</p> <p>- สมาคมจัดรูปที่ดิน สมาชิกเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าในที่ดิน</p> <p>- บริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด ผู้ถือหุ้นเสี่ยงข้างมากเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการเช่าในที่ดิน (กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2005)</p>	<p>เพื่อให้สอดคล้องกับมติ ครม. วันที่ 1 พ.ค. 2561 ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาให้ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐในลักษณะประชารัฐให้มากขึ้น สมควรพิจารณาเพิ่ม</p> <p>ผู้ดำเนินโครงการประเภทบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัดเพื่อเปิดโอกาสให้นักพัฒนาสังหาริมทรัพย์เข้าร่วมลงทุนโดยยังคงประกันสิทธิของผู้ทรงสิทธิในที่ดินให้เป็นเสี่ยงข้างมากในบริษัท ซึ่งอาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการเพิ่มโอกาสประสบความสำเร็จในโครงการ</p> <p>ของผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาบริเวณแนวเขตรถไฟฟ้าในสถานีชุมชนที่กำลังจะเกิดในอนาคต ทั้งนี้ โดยอาจพิจารณาจากความพอเพียงของทรัพยากรทุนตลอดจนข้อจำกัดด้านเทคนิคของโครงการที่ภาครัฐผลักดันอยู่ในปัจจุบันว่าเพียงพอและทั่วถึงแล้วหรือไม่ ประกอบด้วย</p>

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
6. ช่องทางการเข้ามามีส่วนร่วมของวิสาหกิจซึ่งเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์	โดยหลักการของกฎหมายปัจจุบันค่อนข้างจำกัด เนื่องจากจะมีส่วนร่วมได้เฉพาะกรณีที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตโครงการเพื่อเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมคนหนึ่ง หรือมีเช่นนั้นจะต้องมีการผลักดันโครงการด้วยตนเองในระดับหนึ่งจนถึงขั้นมีการจัดตั้งเป็นสมาคมให้สำเร็จเสียก่อนเพื่อเข้าเป็นผู้รับมอบอำนาจดำเนินการบริหารโครงการแทนสมาคม	สามารถทำได้ทั้งผ่านการเป็นตัวแทนของผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชนอีกต่อหนึ่ง หรือในกรณีของบริษัทจำกัดเพื่อการจัดรูปที่ดิน แม้ในทางปฏิบัติยังมีกรณีตัวอย่างของโครงการที่ประสบความสำเร็จแล้วไม่มากนัก แต่ก็ เป็นโครงการที่มีศักยภาพ มีการลงทุนและใช้เทคนิคการจัดรูปที่ดินค่อนข้างสูง เหมาะกับการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง	จากสถิติโครงการที่ได้รับการผลักดันโดยสมาคมฯ ซึ่งยังมีค่อนข้างน้อย ตลอดจนข้อมูลจากรายงานศึกษาวิจัยพบว่าผู้ทรงสิทธิในที่ดินของประเทศไทยซึ่งไม่ให้ความร่วมมือกับโครงการส่วนหนึ่งมีความไม่เชื่อมั่นในการดำเนินโครงการของสมาคมเนื่องจากอาจขาดความเป็นมืออาชีพด้านการบริหารจัดการโครงการและการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ข้อเสนอเกี่ยวกับบริษัทจัดรูปที่ดินจำกัด จึงอาจเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
7. วิธีการแปลงสิทธิ (Right Conversion) และการบริหารจัดการทรัพย์สินในโครงการ	<p>- โดยหลักคือจะต้องดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่โดยประกันสิทธิของเจ้าของในแปลงที่ดินที่แปลงที่ดิน เจ้าของของสิทธิในอาคารอาคารสิทธิในอาคาร (ม. 38) แต่ทางเลือกในส่วนของการแปลงสิทธิในที่ดินไปยังสิทธิในอาคารชุดยังไม่ชัดเจนในบทบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของการแปลงให้แปลงสิทธิเป็นการทั่วไป (อาจใช้การตีความ ม. 65 เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้แต่ยังไม่ชัดเจนนัก) โดยปรากฏบทบัญญัติที่ขัดแย้งให้แปลงสิทธิได้เฉพาะกรณีเป็นที่ดินแปลงขนาดเล็กตามกฎหมายกระทรวง (ม. 64 วรรคสี่) ซึ่งผู้ดำเนินโครงการไม่จัดที่ดินแปลงใหม่ให้ และเจ้าของที่ดินมีสิทธิเลือกถือกรรมสิทธิในห้องชุดของอาคารชุดที่มีราคาใกล้เคียงกันเท่านั้น</p> <p>- เน้นการจัดหารายได้จากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์เพื่อนำเงินมาสนับสนุนการดำเนินโครงการ</p>	<p>- มีทางเลือกที่หลากหลายทั้งพื้นที่สูงพื้นที่ และพื้นที่สิทธิในอาคารชุด ไม่ว่าจะตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินประกอบกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง (กรณีผู้ดำเนินโครงการที่เป็นหน่วยงานภาครัฐ ม. 93) หรือ พระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง (กรณีผู้ดำเนินโครงการเป็นภาคเอกชน ม. 118-31 และ ม. 118-32)</p> <p>- Right Conversion ทำให้เกิดพื้นที่สงวนไว้สำหรับจัดหาประโยชน์จำนวนเพิ่มมากขึ้น เพราะมีพื้นที่สงวนเพิ่มทั้งในที่ดินและในพื้นที่บางชั้นของอาคารชุดที่สงวนไว้สำหรับการขายหรือให้เช่าเป็นรายได้แก่โครงการ หรือโดยวิธีการอื่นตามที่ระบุในเอกสารเกี่ยวกับโครงการ (เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการสามารถขายพื้นที่อาคารสงวนได้ตาม ม. 96)</p>	<p>สมควรพิจารณากำหนดเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนของ Right Conversion ในพระราชบัญญัติในอนาคตเนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สิน</p> <p>ตามกฎหมาย โดยสำหรับประเทศไทยเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงฟื้นฟูเมือง จึงอาจกำหนดได้เป็นทั้งสองทางเลือก คือ (1) กำหนดเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมว่าด้วยการแปลงสิทธิในแปลงที่ดินเป็นสิทธิในอาคารชุดในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ หรือ (2) กำหนดเป็นมาตรการเสริมที่ยึดโยงในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองของประเทศญี่ปุ่น แต่ทั้งสองแนวทางให้ใช้ในลักษณะทั่วไปกับโครงการจัดรูปที่ดินทั้งกรณีผู้ดำเนินโครงการที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่มีกรอบอ้างอิงถึงมาตรการที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติการผังเมืองให้ผู้ดำเนินโครงการที่เป็นหน่วยงานของรัฐบังคับการแปลงสิทธิเป็นการทั่วไปได้ แตกต่างจากกรณีพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินของประเทศญี่ปุ่น</p>

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
8. การสนับสนุนทางเทคนิค	<p>- ไม่มีบทบัญญัติให้สิทธิและกำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพในการสนับสนุนทางด้านเทคนิคอย่างชัดเจนและครบวงจร โดยจะได้รับการสนับสนุนทางเทคนิคต่อเมื่อมีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการตามม. 52 ซึ่งเป็นในชั้นของการอนุมัติโครงการแล้ว</p> <p>- ในทางปฏิบัติมีหน่วยงานผู้สนับสนุนหลักหากมีผู้ร้องขอการสนับสนุน คือ สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง และกรุงเทพมหานคร</p>	<p>- มีการให้คำปรึกษาทางเทคนิคจาก อปท. หรือการส่งผู้ให้คำปรึกษาจากส่วนกลางไปให้ความช่วยเหลือตามที่ผู้ดำเนินโครงการร้องขอ (ม. 75) อย่างชัดเจน</p> <p>- มีการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐเป็นสมาชิกประเภทผู้ร่วมดำเนินโครงการในสมาคมเพื่อร่วมช่วยผลักดันโครงการที่รัฐเป็นผู้สนับสนุน</p>	<p>สมควรบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ริเริ่มโครงการในการร้องขอการสนับสนุนทางเทคนิค เพื่อเพิ่มโอกาสในการริเริ่มโครงการและความสำเร็จของโครงการทั้งในส่วนของผู้ริเริ่มจากภาครัฐและภาคเอกชนตั้งแต่ระยะเริ่มต้น</p> <p>โดยสมควรกำหนดให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจหลักในส่วนนี้ เนื่องจากมีความพร้อมและประสบการณ์ในการปฏิบัติภารกิจด้านการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มาเป็นเวลานาน</p>

การศึกษา วิเคราะห์โดยละเอียดโครงการศึกษา วิเคราะห์ และการแปลงกฎหมายภายใต้บังคับของกรมโยธาธิการและผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
<p>9. การสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรการการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาลแก่ผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามภารกิจโครงการที่รัฐบาลมอบหมาย - กองทุนจัดรูปที่ดินฯ ยังมีมาตรการชดเชยในการให้เงินอุดหนุนเฉพาะแก่ผู้ดำเนินโครงการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ (ม. 6 (6)) ดังนั้น สำหรับผู้ดำเนินโครงการในภาคเอกชนโดยหลักจะสนับสนุนในรูปแบบเงินกู้ (ม. 6 (7) ประกอบ ม. 77 (3)) สมาคมฯ จึงอาจได้รับการอุดหนุนเฉพาะกรณีที่ได้รับการสนับสนุนโครงการจากอปท. ที่ได้รับงบประมาณอีกทอดหนึ่ง เช่น โครงการสวนหลวง ร. 9 - การยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่ปรากฏการจัดตั้งกองทุนจัดรูปที่ดินตามกฎหมาย - เงินสนับสนุนรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น (ตามหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่ายโดยมองว่าหากเป็นภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบด้วยก็สมควรให้การอุดหนุนไม่เกินกึ่งหนึ่ง) (เช่น ม. 118, 120, 121) - การเป็นสมาชิกประเภทผู้ร่วมดำเนินโครงการในสมาคมฯ ของหน่วยงานภาครัฐ (ม. 25-2) - การยกเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดิน - มาตรการช่วยเหลือผู้ดำเนินโครงการภาคเอกชนจากอปท. ในการเรียกเก็บค่าใช้จ่าย/ค่าทดแทนเพื่อสิทธิในที่ดิน โดยใช้มาตรการทางปกครองทำนองเดียวกับภาษีที่ดิน 	<ul style="list-style-type: none"> - แม้โดยหลักการอุดหนุนโดยระเบียบคณะกรรมการตาม ม. 6 (6) จะเป็นการอุดหนุนแก่หน่วยงานของรัฐ แต่คณะกรรมการฯ ก็อาจใช้อำนาจออกระเบียบการจ่ายเงินอุดหนุนโครงการแก่ภาคเอกชนได้ตาม ม. 6 (7) ประกอบ ม. 77 (5) ได้ในบางกรณีที่ต้องตามวัตถุประสงค์ของกองทุน หากเห็นสมควรพิจารณาใช้แนวทางของประเทศญี่ปุ่น ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งโดยหลักเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำในส่วนนั้นอยู่แล้วแต่มีสัดส่วนไม่เกินกึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายของโครงการ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้กองทุนมีรายได้ที่เพียงพอ หากในอนาคตมีการผลักดันการเก็บภาษีผังเมือง (City Planning Tax) เห็นสมควรเพิ่มรายรับของกองทุนจากสัดส่วนของเงินภาษีผังเมือง ที่ อปท. เรียกเก็บ - ในอนาคตประกอบด้วย - หากหน่วยงานของรัฐประสงค์ที่จะร่วมลงทุนในลักษณะทำนองเดียวกันกับการเป็นสมาชิกประเภทผู้ร่วมดำเนินโครงการของสมาคมฯ ของประเทศญี่ปุ่น กับภาคเอกชนในบางกรณีก็อาจสามารถทำได้เนื่องจากมีบทบัญญัติประกันสิทธิของผู้ร่วมลงทุนไว้ใน ม. 68 อยู่แล้วแต่อาจต้องมีการกำหนดแนวทางเป็นนโยบายให้ชัดเจนว่าจะร่วมดำเนินโครงการในลักษณะใดบ้างต่อไป - สำหรับการสนับสนุนกรณีอื่น ๆ สามารถใช้มาตรการในทางบริหารเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้จากธนาคารของรัฐ เพื่อให้การสนับสนุน หรือการยกเว้นภาษีและค่าธรรมเนียมโดยประสานกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักที่เกี่ยวข้องได้

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
10. ระบบการคิดค่าทดแทนแก่ผู้ทรงสิทธิ	<p>- หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ตามระเบียบที่ออกตาม ม. 6 (9) และแต่ละโครงการกำหนดให้คณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สินขึ้นเพื่อนำผลการประเมินราคาทรัพย์สินมาคำนวณค่าเฉลี่ยตาม ม. 61 ดังนั้น หลักการประเมินราคาทรัพย์สินตามจะมีลักษณะกว้าง ๆ โดยอิงอยู่กับราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์และราคาประเมินเพื่อการซื้อขายเป็นฐาน และดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญการตีราคาทรัพย์สินประจำแต่ละโครงการ แม้จะมีหลักการที่ค่อนข้างคล่องตัว ยืดหยุ่น แต่ก็อาจจะเป็นการยากต่อวางแนวทางการใช้ดุลพินิจให้เกิดหลักเกณฑ์กลางที่มีมาตรฐานใช้ได้กับทุกโครงการเนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในกฎหมายเป็นเบื้องต้น</p> <p>- ความเสียหายที่ไม่เป็นตัวเงิน มีบทบัญญัติชัดเจนเฉพาะกรณีพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อให้ย้ายออกพร้อมกับเงินชดเชย แทนสิทธิในอาคารชุด (ม. 64 วรรค 4)</p>	<p>- ระบบการคำนวณค่าทดแทนที่เป็นธรรมที่ละเอียดและครอบคลุม โดยมีความพยายามกำหนดตัวเงินให้ไปถึงสิทธิที่ไม่เป็นตัวเงินให้ได้มากที่สุด ตามบทบัญญัติของกฎหมายและแนวทางตามมติกรม.มาตรา (มาตรา 87, 94-95, 109-113)</p>	<p>อาจเลือกใช้แนวทางการประเมินค่าทดแทนที่เป็นธรรมของประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ผ่านการกำหนดของคณะกรรมการตามมาตรา 6 (9) ได้ตามสมควรแก่กรณี</p> <p>ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติกรมโยธาธิการและผังเมืองได้พัฒนาแนวทางการคิดค่าทดแทนจากค่าดัชนีที่ได้จากการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนนและการคำนวณสัดส่วนมูลค่าเพิ่มของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามระเบียบที่ออกตาม ม. 6 (9) ในรูปของดัชนีค่าถนน (Street Value Index) และ สัมประสิทธิ์การเข้าถึง (Accessibility Coefficient) ประกอบการประเมินราคาทรัพย์สินและกำหนดค่าทดแทนในโครงการจัดรูปที่ดินโดยใกล้เคียงกับแนวทางของประเทศญี่ปุ่นอยู่บ้างแล้ว แต่ยังไม่มีความบังคับชัดเจนในรูปของกฎหมาย จึงสมควรพิจารณาผลักดันให้แนวทางดังกล่าวมีสภาพบังคับแก่ผู้ดำเนินโครงการทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเป็นเอกสารแนบท้ายประกาศตาม ม. 6 (9) หรืออย่างน้อยที่สุดในระยะเริ่มต้นสมควรจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของคู่มือแนวทางปฏิบัติในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้แนวทางการคำนวณค่าทดแทนมีความละเอียด เป็นมาตรฐานเดียวกัน และง่ายต่อการชี้แจงต่อผู้ทรงสิทธิในที่ดินยังผลให้อาจได้รับการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสียมากยิ่งขึ้น</p>

หมวดหมู่	ประเทศไทย	ประเทศญี่ปุ่น	ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายไทย (ถ้าหากมี)
11. บทกำหนดโทษ	ปรากฏบทกำหนดโทษสองกรณี คือ การขัดขวางกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการระดังจังหวัด ผู้ตรวจการสมาคม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ฯ (ม. 83) และการเคลื่อนย้าย ทำให้เสียหายหรือทำลายเครื่องหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับเขตสำรวจ (ม. 84)	10 มาตราคือ ม. 137 ถึง ม. 147 ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการบริหารจัดการโครงการด้วยความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้	เนื่องจากเป็นกฎหมายส่งเสริมจึงไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยสมควรใช้โทษทางอาญาเท่าที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 77 อีกทั้งการเพิ่มเติมบทกำหนดโทษอาญาอาจลดทอนความสนใจจากภาคเอกชนในสังคมไทยที่มีอยู่ค่อนข้างต่ำอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้นไปอีก

เอกสารอ้างอิง

Bureau of Urban Development Tokyo Metropolitan Government, *Outline of the City Planning_Section 3 Development and Redevelopment of Urban Areas*, (Tokyo Metropolitan Government) <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/eng/pdf/index_03-3.pdf?1503> accessed 5 May 2019.

Felipe Francisco De Souza, Takeo Ochi and Akio Hosono, *Land Readjustment: Solving Urban Problems through Innovative Approach*, (Japan International Cooperation Agency Research Institute (JICA-RI) 2018).

Hiroshi Nkajima and others, 'A Study On The Achievement Process Of Land-Utilization Based On The Company Established By Members Of The Land Readjustment Association —A Case Study On The Toukai- Asayamasinden (Toukai City) Land Readjustment Project—' (2010) 45-3 Journal of the City Planning Institute of Japan.

JICA, *The Land Readjustment Law and its Regulations of Japan (2002 Version)_Project on the Development of the Method of Urban Development*, (JICA, 2005).

JICA and MLIT, *Urban Planning System in Japan (2nd edn)* , (JICA 2007) <https://jica-net-library.jica.go.jp/library/jn334/UrbanPlanningSystem_all.pdf> accessed 3 March 2019.

Kinji Ohashi, 'Arable Land Readjustment in Japan: Consolidation of Japanese Farmland In the Century Since the Institution of the 1899 Arable Land Readjustment Act' (2000) 38 Rural and Environmental Engineering.

Michiko Banba and Rajib Shaw, *Land Use Management In Disaster Risk Reduction_Practice And Cases From A Global Perspective*, (Springer Japan, 2017).

Minoru Matsui and Chikashi Deguchi, *The Characteristics Of Land Readjustment Systems In Japan, Thailand, And Mongolia And An Evaluation Of The Applicability To Developing Countries_Proceedings Of International Symposium On City Planning*, (International Affairs Committee of the City Planning Institute of Japan, 2014).

Norihiko Yanase, Takeo Ochi and Shigeo Okabe, 'a Comparative Analysis of Legal System of Right Exchange for Urban Development Projects -Land Readjustment System in Developing Countries in Asia and South America' 00 International Journal of Gemmates <https://researchmap.jp/?action=cv_download_main&upload_id=127255> accessed 29 November 2018.

Parliament congress record the 162nd regular parliament congress House of Representatives, Land and Transport Committee (March 30, 2005).

Salinee Sukolrattanametee, 'The Motivation and Obstacle of Getting Land Owners and to Participate in the Land Readjustment Projects', Journal of Humanity and Social Science, Vol. 2 (2).

Urban Renewal Authority, Study On Urban Renewal Policies Of Other Cities In Asia - Supplementary Study Report On Development Rights Of Taipei And Tokyo (2009) <https://www.ursreview.gov.hk/eng/doc/Development%20Rights%20Study%20Final%20Report-merged_EN.pdf> accessed 4 March 2019.

Urban Regeneration and Land Readjustment Association, Japan: *Characteristics and Performance, and History of Land Readjustment* (<http://www.ur-lr.or.jp>), 2014.

Yasuo Hibata, *World History of Urban Planning*, (Kodansha Ltd., 2008).

Yukihisa Tokunaka, “The legal system of land readjustment in Japan : Its social Background and development process,” Paper presented at 9 th the International seminar on Land Readjustment & Urban Development, Bangkok, Thailand, November 1997.

ถาวร งามตระกูลชล, *การปกครองท้องถิ่น : บทเรียนชุมชนเข้มแข็งประเทศญี่ปุ่น_ Local Government: Lesson of Community Strength of Japan* เอกสารประกอบการประชุมวิชาการระดับชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ครั้งที่ 8.

พัลลภ กฤตยานวัช และ Shunsaku SAWADA, *ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศญี่ปุ่น บทเรียนสู่ที่นำพิจารณาสำหรับประเทศไทย Experiences of Land Readjustment in Japan - Implications for Thailand* <https://journal.ghbank.co.th/uploads/journal/pagelist/pagelist_75_th/20.pdf>accessed 4 March 2019.

ณัฐพล วงศ์เป็ง, *การจัดรูปที่ดินเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเมือง: ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์*, วิทยานิพนธ์การผังเมืองมหาบัณฑิต (คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการผังเมือง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560).

ประเสริฐ ศักดิ์ธินากุล, *มาตรการบังคับใช้ผัง IMPLEMENTATION MEASURES* (ไลบรารีนาย, 2545).

สรายุทธ์ เตชะวุฒิพันธุ์., *แนวคิดทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาเมืองและการจัดรูปกรุงเทพมหานคร*, (สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร, 2549).

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย. วารสารกฎหมาย (พฤศจิกายน 2543) 20 : 160.*

อริราช ชมภู, *การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับชุมชน กรณีศึกษา : โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองของชุมชนเทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรีกับชุมชน กรณีศึกษา : โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามผังเมืองของชุมชนเทศบาลตำบลปากแพรก อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี*, รายงานการค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต (คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558)

การสัมภาษณ์

คณาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และการผังเมืองจากมหาวิทยาลัยโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ศาสตราจารย์ Kenji Doi ศาสตราจารย์สังกัดภาควิชาสถาปัตยกรรมสากล คณะวิศวกรรมศาสตร์ (Division of Global Architecture, Graduate School of Engineering) ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จนถึงปัจจุบัน และศาสตราจารย์ Mitsuru Noro ศาสตราจารย์สังกัดคณะนิติศาสตร์ (Law School) ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 ถึงปัจจุบัน (ระหว่างวันที่ 16 ถึง 17 เมษายน 2562)