



บทที่ 1

บทนำ

### สภาพการณ์ของปัญหา

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศทุกด้าน เช่น เป็นศูนย์กลางการบริหาร การศึกษา คมนาคม อุตสาหกรรม ธุรกิจการค้าและบริการ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางทางด้านศิลปวิทยาการต่าง ๆ เป็นต้น การเป็นศูนย์กลางความเจริญเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) ประชากรชนบทให้อพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานคร จากสถิติการเพิ่มประชากร พบว่าในปี พ.ศ. 2490 กรุงเทพมหานคร มีประชากรเพียง 780,000 คน แต่ในปี พ.ศ. 2525 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็น 5,462,955 คน ปรากฏว่ามีประชากรเพิ่มขึ้นถึง 7 เท่าตัว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นเอกนคร (Primate City)<sup>1</sup> ของประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วในกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เกิดการใช้พลังงานต่าง ๆ ในปริมาณสูง ได้แก่ พลังงานไฟฟ้า ความร้อนและเชื้อเพลิง ดังนั้น โอกาสเกิดอัตรัดภัยจากอุบัติเหตุหรือความประมาทจากการใช้พลังงานจึงมีได้สูง จากผลการรายงานสถิติอัตรัดภัยพบว่า ในปีหนึ่ง ๆ ประเทศไทยมีอัตรัดภัยเกิดขึ้นเฉลี่ย 1,200 รายต่อปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร มีอัตรัดภัยเกิดขึ้นถึงร้อยละ 75 ของอัตรัดภัยที่เกิดขึ้นทั้งประเทศ<sup>2</sup> นอกจากนี้ รายงานสถิติอัตรัดภัยในส่วนกลาง 1,040 ราย เป็นอัตรัดภัยรายใหญ่ถึง 110 ราย ซึ่งทำความเสียหาย

---

<sup>1</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ประเทศไทยคือกรุงเทพ?. (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526) หน้า 1-2.

<sup>2</sup>สมชาย เตียทะสิทธิ์ "การตลาดและทัศนคติของผู้บริโภคที่มีต่ออุปกรณ์ดับเพลิงสำหรับผู้อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร" ปริญญานิพนธ์พณิชยศาสตร์มหาบัณฑิต . (บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) หน้า 1.

แก่ชีวิตและทรัพย์สินประมาณ 400 ล้านบาท<sup>1</sup> และจากรายงานของกองบังคับการตำรวจดับเพลิง ในรอบ 5 ปี (พ.ศ. 2523-2527) ประชาชนต้องสูญเสียชีวิตจากอัคคีภัยถึง 91 คน และบาดเจ็บอีกกว่า 400 คน<sup>2</sup> จากสถิติดังกล่าวจะเห็นว่าอัคคีภัยเป็นภัยที่ทำลายทรัพย์สินและทรัพยากรมนุษย์อันประมาณค่ามิได้ ดังคำพังเพยที่ว่า "โจรปล้นสิบครั้งไม่เท่าไฟไหม้ครั้งเดียว" หรือ "โจรปล้นยังไว้เรือน ไฟมาเยือนไม่เหลือเสา" และเมื่อเกิดขึ้นแล้วยังก่อความทุกข์ทรมานทั้งทางร่างกายและจิตใจแก่ผู้ประสบจนกลายเป็นปัญหาสุขภาพจิตและปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา

อัคคีภัยนั้นส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยทางด้านมนุษย์ (Human Factor) เป็นต้นเหตุ ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุเนื่องจากความประมาท จากอุบัติเหตุ หรือจากเจตนาลอบวางเพลิงก็ตาม สาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อันเกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์ที่สลับซับซ้อนทั้งสิ้น สามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงคุณภาพมนุษย์ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาโดยการให้การศึกษาอบรม นอกจากนี้อัคคีภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งยังมีการลุกลามทำความเสียหายมากน้อยต่างกัน ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของพื้นที่ที่เอื้ออำนวยต่อการลุกลามแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ที่มีการใช้ที่ดินสับสน มีการขยายตัวของเมืองอย่างขาดการควบคุมและประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้พื้นที่เมืองมีสภาพแออัดและเอื้ออำนวยต่อการลุกลามของอัคคีภัย

จากผลการสำรวจของการเคหะแห่งชาติพบว่า ในกรุงเทพมหานครระหว่าง พ.ศ. 2518-2526 มีชุมชนแออัดกระจายประมาณ 417 แห่ง<sup>3</sup> และจากการสำรวจครั้งล่าสุด เมื่อ พ.ศ. 2527

<sup>1</sup> กระชู้ถาม (และคำตอบกระชู้ถาม) ที่ 420 ของนายนิยม วรรณัญญา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง การเกิดอัคคีภัย ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 102 ตอนที่ 94. 23 กรกฎาคม 2528) หน้า 3542.

<sup>2</sup> กองบังคับการตำรวจดับเพลิง กรมตำรวจ เอกสารโรเนียวเผยแพร่สถิติเพลิงไหม้ใน 5 ปี (พ.ศ. 2523-2527)

<sup>3</sup> ฝ่ายปรับปรุงชุมชนแออัดการเคหะแห่งชาติ. งานปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม กองผังเมือง กรุงเทพมหานคร

พบว่า มีชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเป็น 1,020 แห่ง<sup>1</sup> ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมาก และมีแนวโน้มของการขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบาย แผนปฏิบัติการและมาตรการที่จะจำกัดการเกิดและการขยายตัวของชุมชนแออัดก็ตาม แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ชุมชนแออัดจึงเป็นเสมือนกระจกสะท้อนให้เห็นความรุนแรงของปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย ปัญหาด้านเศรษฐกิจสังคม ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาด้านการสาธารณสุข ฯลฯ

นอกจากนี้ปัญหาหนึ่งของชุมชนแออัดที่เด่นชัดคือ ปัญหาทางด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ที่ปรากฏสภาพแออัดเสื่อมโทรมเต็มไปด้วยสิ่งปลูกสร้างที่เป็นวัสดุเชื้อเพลิง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความรุนแรงของปัญหาอัคคีภัย ซึ่งปรากฏว่ามีอัคคีภัยเกิดขึ้นกับชุมชนแออัดหลายครั้งที่ทำลายทรัพย์สินอาคารบ้านเรือนเสียหายเป็นบริเวณกว้าง และสอดคล้องกับที่ อัน นิมมานเหมินทร์<sup>2</sup> กล่าวไว้ เกี่ยวกับปัญหาทางผังเมืองของประเทศไทยว่า "กรุงเทพ ขาดประสิทธิภาพของนโยบายการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ประกอบกับกฎหมายข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ไม่มีการประสานที่ดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการป้องกันและระงับอัคคีภัยเท่าที่ปรากฏยังไม่ได้คำนึงถึงเรื่องความหนาแน่นของอาคาร ความถี่ห่างของอาคาร ที่จอดรถ ขนาดถนน ที่ว่างช่องสกัดไฟ การกำหนดที่ตั้งของอาคารตามวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น ทำให้การใช้ที่ดินขาดระเบียบ มีชุมชนเกิดขึ้นอย่างแออัด เต็มไปด้วยอาคารที่ก่อสร้างด้วยวัสดุเชื้อเพลิง ถนนขนาดมาตรฐานมีตรอกซอกซอยมากมายที่รถดับเพลิงเข้าไม่สะดวก ย่านพาณิชยกรรมมีการใช้ที่ดินหลากหลายทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมได้ง่าย จนกลายเป็นสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการลุกลามของอัคคีภัย" ปัจจุบันยังมีได้มีการสนใจศึกษารูปแบบการเกิดและการลุกลามของอัคคีภัยในพื้นที่อย่างจริงจัง ทำให้ไม่สามารถจำแนกพื้นที่ตามระดับความเสี่ยงภัยต่อการเกิดอัคคีภัยเพื่อใช้ในการวางแผนด้านพื้นที่ ซึ่งเป็น การสูญเสียงบประมาณในการป้องกันอัคคีภัย

<sup>1</sup>โสภณ พรโชคชัย 1020 (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์อาสาสมัครผู้ป่วนในประเทศไทย, 2528) หน้า 26 .

<sup>2</sup>อัน นิมมานเหมินทร์ "ปัญหาทางผังเมืองในประเทศไทย" ท้องถิ่น (ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 27 พฤษภาคม 2519) หน้า 3-4 .

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษารูปแบบการเกิด การลุกลามทำความเสียหายของอัคคีภัย และสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง หรือเงื่อนไขอันก่อให้เกิดการลุกลามทำความเสียหายของอัคคีภัยขนาดใหญ่ เพื่อเป็นพื้นฐานต่อการพิจารณา พื้นที่ที่มีแนวโน้มเสี่ยงภัยต่อการเกิดและการลุกลามของอัคคีภัย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนป้องกันและระงับอัคคีภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพิจารณาพื้นที่ที่มีแนวโน้มเสี่ยงภัยต่อการเกิดการลุกลาม ทำความเสียหายของอัคคีภัย โดยศึกษาจากรูปแบบการเกิดการลุกลามและความเสียหายของอัคคีภัย ประกอบกับการศึกษาสภาพแวดล้อมในพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการลุกลามและความเสียหายของอัคคีภัย เพื่อประโยชน์ต่อการเสนอแนะแนวทางในการป้องกันและระงับอัคคีภัย

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

อัคคีภัย หมายถึง ภัยที่เกิดจากเพลิงไหม้ ซึ่งจะมีการบันทึกความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง เป็นสถิติไว้ที่กองบังคับการตำรวจดับเพลิง (สถิติอัคคีภัยนี้ ไม่นับสถิติอัคคีภัยที่เกิดจากรถชนกัน)

หนึ่งหน่วยของสิ่งปลูกสร้าง หมายถึง สิ่งปลูกสร้างในรูปของอสังหาริมทรัพย์จำนวนหนึ่ง ในบริเวณเดียวกัน และได้รับการถือครองเป็นกรรมสิทธิ์เดียวโดยบุคคลหรือนิติบุคคลเดียว\* (ในการศึกษานี้ นับตามข้อมูลที่ได้จากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง)

การลุกลาม หมายถึง ลักษณะของเพลิงไหม้ที่มีการเผาผลาญลุกลามออกไปจากสิ่งปลูกสร้าง ต้นเพลิงในแนวระนาบ

รูปแบบการเกิดของอัคคีภัย หมายถึง ปรากฏการณ์เพลิงไหม้ที่เกิดขึ้นแต่ละปีซึ่งมีความถี่ของการเกิดซ้ำ ๆ มากที่สุดจนสามารถนำมาสรุปเป็นรูปแบบได้ โดยพิจารณา ต้นเหตุ ช่วงเวลา

---

\*นิติบุคคล กฎหมายแพ่งบัญญัติไว้มี 6 จำพวก ได้แก่ ทบวงการเมือง วัดวาอาราม ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่จดทะเบียนแล้ว บริษัทจำกัด สมาคม มูลนิธิที่ได้รับอำนาจแล้ว (ป.แพ่ง ม.72)

ประเภทสิ่งปลูกสร้าง จำนวน ความหนาแน่นและแนวโน้มของการเกิดในรอบ 13 ปี (พ.ศ. 2515-2527)

รูปแบบการลุกลามและความเสียหายของอัคคีภัย หมายถึง การลุกลามของอัคคีภัยในแนวระนาบที่ก่อให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ขนาดต่าง ๆ กัน ได้แก่ รูปแบบของอัคคีภัยขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

รูปแบบอัคคีภัยขนาดเล็ก หมายถึง อัคคีภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งมีการเผาไหม้เฉพาะสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิงเท่านั้น

รูปแบบของอัคคีภัยขนาดกลาง หมายถึง อัคคีภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งมีการเผาผลาญลุกลามจากสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิงออกไปในแนวระนาบ มากกว่า 1 หน่วยสิ่งปลูกสร้าง ถึง 30 หน่วยสิ่งปลูกสร้าง

รูปแบบของอัคคีภัยขนาดใหญ่ หมายถึง อัคคีภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งมีการเผาผลาญลุกลามจากสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิงออกไปในแนวระนาบ มากกว่า 30 หน่วยสิ่งปลูกสร้าง หรือ พื้นที่มากกว่า 1 ไร่ขึ้นไป

ช่วงเวลา หมายถึง การแบ่งเวลา 24 ชั่วโมง ออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่

ก. ช่วงเวลากลางวัน คือ เวลาระหว่าง 06.01-18.00 น.

ข. ช่วงเวลากลางคืน คือ เวลาระหว่าง 18.01-06.00 น.

อุบัติเหตุ หมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยความบังเอิญ ไม่สามารถคาดคิดได้ เช่น ไฟฟ้าลัดวงจร ไฟผ่า เป็นต้น

ประมาท หมายถึง พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกโดยขาดสติ เล่นเล่อในการใช้เชื้อเพลิงและความร้อนอย่างเปิดเผย อันอาจก่อให้เกิดอัคคีภัยได้ง่าย เช่น การหุงต้มอาหาร จุดบู่หรือจุดรูปเทียน ฯลฯ

การใช้อุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า หมายถึง การประกอบกิจกรรม หรือพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานไฟฟ้า เช่น ตู้เย็น พัดลม วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น



การใช้เชื้อเพลิง ไฟและความร้อน หมายถึง การประกอบกิจกรรม หรือพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิง ไฟและความร้อน โดยมีได้มีการใช้พลังงานไฟฟ้าเป็นส่วนประกอบต่อเชื้อเพลิง ไฟ และความรอนดังกล่าว เช่น การประกอบอาหารโดยใช้เตาด่าน การจุดบุหรี่โดยไม้ขีดไฟ หรือการใช้แก๊สหุงต้มอาหาร เป็นต้น

การวางเพลิง หมายถึง พฤติกรรมของมนุษย์ ในการก่อให้เกิดอัคคีภัย ยิงความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน โดยมีจุดมุ่งหมายหรือไตร่ตรองไว้ก่อน

ประเภทของสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่

1. ตึกแถว หมายถึง อาคารพักอาศัยหรืออาคารพาณิชย์ที่ปลูกสร้างติดต่อกันมากกว่าสองห้อง ทั้งนี้ให้รวมถึงสิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องแถวด้วย
2. บ้านพักอาศัย หมายถึง อาคารที่ใช้เป็นที่พักอาศัยเท่านั้น โดยปลูกสร้างในลักษณะอาคารโดด ๆ ในพื้นที่
3. โรงงานอุตสาหกรรม หมายถึง อาคารที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบการผลิต ทั้งนี้ให้รวมถึงโกดังเก็บสินค้าด้วย
4. สถาบัน หมายถึง การใช้ที่ดินเพื่อกิจการในราชการ สถาบันการศึกษา ศาสนสถาน โรงพยาบาลเอกชน และองค์การอิสระของรัฐ
5. อื่น ๆ หมายถึง สิ่งปลูกสร้างและวัตถุต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากสิ่งปลูกสร้างประเภทที่ 1-4 ดังกล่าวข้างต้น

พื้นที่เสี่ยงภัย หมายถึง พื้นที่ที่มีแนวโน้มในการเกิดภัยได้สูง

#### ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากอัคคีภัยที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร มีรูปแบบการลุกลามในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

- ลักษณะที่ 1 กรณีที่เกิดเพลิงไหม้เผาผลาญเฉพาะสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิงเท่านั้น ความเสียหายกรณีนี้ขึ้นอยู่กับวัสดุโครงสร้างและระบบการป้องกันอัคคีภัยภายในสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ลักษณะการลุกลามจะขยายไปในแนวตั้งตามความสูงของสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิง

ลักษณะที่ 2 กรณีที่เกิดเพลิงไหม้แล้วเผาผลาญลุกลาม (Fire Spread) จากสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิงไปยังสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ใกล้เคียงในแนวระนาบ ความเสียหายขึ้นอยู่กับการจัดระเบียบผังเมืองของพื้นที่และประสิทธิภาพในการดับเพลิง

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสนใจศึกษารูปแบบการลุกลามและความเสียหายของอัคคีภัยในลักษณะที่ 2 และเน้นทำการศึกษาเฉพาะปัจจัยในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง หรือเอื้ออำนวยให้เกิดรูปแบบของอัคคีภัยขนาดใหญ่เท่านั้น ซึ่งอัคคีภัยขนาดดังกล่าวได้ผ่านขบวนการลุกลามมาจากอัคคีภัยขนาดเล็กและขนาดกลางมาก่อนทั้งสิ้น นอกจากนี้อัคคีภัยขนาดใหญ่ยังทำความเสียหายต่อชุมชนในพื้นที่อย่างเด่นชัดและเข้าข่ายที่จะต้องวางผังเพลิงไหม้ตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ปี พ.ศ. 2522<sup>1</sup> โดยเลือกพื้นที่กรณีศึกษา เขตยานนาวาเนื่องจากเป็นเขตที่มีการเกิดอัคคีภัยลุกลามตามขนาดดังกล่าวข้างต้นอย่างเด่นชัดติดต่อกันในช่วงปัจจุบัน (พ.ศ. 2520-2527) นอกจากนี้ยังเป็นเขตเมืองชั้นกลางที่มีโอกาสแนวโน้มในการพัฒนาเมืองสูง ดังที่มีโครงการตัดถนนเพิ่มถึง 6 สาย<sup>2</sup> ประกอบกับเป็นเขตที่มีการใช้ที่ดินหลากหลาย รวมทั้งเป็นเขตที่มีข้อมูลรูปถ่ายทางอากาศ ตลอดจนการให้ความร่วมมือในการเผยแพร่ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เป็นอย่างดี

<sup>1</sup>พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 4 "เขตเพลิงไหม้หมายความว่า บริเวณที่เกิดเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไป หรือมีเนื้อที่ตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไป รวมทั้งบริเวณที่อยู่ติดต่อกภายในระยะ 30 เมตร โดยรอบบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้นั้นด้วย

<sup>2</sup>ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ ผลกระทบของพัฒนาการกับปัญหาที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยในเขตยานนาวา (2526) หน้า 1-4.