

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในช่วงเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยประสบสาธารณภัยหลายครั้งทั้งที่เกิดจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ มีความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งถ้าหากมีการบริหารจัดการสาธารณภัยที่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็อาจลดความสูญเสียและบรรเทาเหตุการณ์ได้ระดับหนึ่ง พื้นที่ชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือดีกว่าเดิม

อัคคีภัยเป็นสาธารณภัยอย่างหนึ่งที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เป็นภัยร้ายแรงซึ่งจะนำความสูญเสียแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยสถานที่ที่เกิดอัคคีภัยมากที่สุดคือ ตึกแถว - ห้องแถวไม้ บ้านพักอาศัย ชุมชนแออัด ยานพาหนะ และสถานประกอบการ เนื่องจากประชาชนประมาท ขาดความระมัดระวัง ส่วนมากสถานที่อยู่อาศัยและชุมชนแออัดก่อสร้างด้วยวัสดุที่สามารถติดต่อกลุกลามได้อย่างรวดเร็ว และชุมชนบางแห่งระดับเพลิงไม่สามารถเข้าทำการดับเพลิงได้อย่างสะดวก ตลอดจนประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจในการป้องกันและระงับอัคคีภัยเบื้องต้นเป็นเหตุให้เพลิงไหม้ลุกลามอย่างรวดเร็ว และนำไปสู่ความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังคงความเป็นเมืองเอกนคร ซึ่งมีบทบาทความเป็นศูนย์กลางการบริหาร การศึกษา การคมนาคม อุตสาหกรรม ธุรกิจการค้าและบริการต่างๆ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ดึงดูดประชากรจากภูมิภาคอื่นในประเทศอพยพเข้ามาในกรุงเทพมหานครและทำให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของพื้นที่เมืองและจำนวนประชากร โดยพบว่าสถิติการเกิดอัคคีภัยของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปี 2538 - 2543 มีอัคคีภัยเกิดขึ้นรวม 3,292 ครั้ง มีผู้เสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บกว่า 1,000 คน หรือเฉลี่ยปีละ 550 ครั้ง¹ ข้อที่น่าสังเกตคือ ความเสียหายจากเพลิงไหม้เพิ่มขึ้นมาก บางครั้งมีความสูญเสียทรัพย์สินนับเป็นร้อยล้านหรือพันล้านบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพลิงไหม้ที่โรงงานอุตสาหกรรม โกดังเก็บสินค้า ห้างสรรพสินค้าหรือโรงแรม

¹ กองบังคับการตำรวจดับเพลิง. สถิติการปฏิบัติงาน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2543. กรุงเทพฯ : (กองบังคับการตำรวจดับเพลิง. 2543.)

นอกจากนี้อัคคีภัยที่เกิดขึ้นแต่ละครั้งยังมีการลุกลามทำความเสียหายมากน้อยต่างกัน ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมต่างกันของพื้นที่เอื้ออำนวยต่อการลุกลามแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ที่มีการใช้ที่ดินสลับสน มีการขยายตัวของเมืองอย่างขาดการควบคุมและการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วทำให้เมืองมีสภาพแออัดและเอื้ออำนวยต่อการเกิดและลุกลามของอัคคีภัย ซึ่งชุมชนแออัดได้ขยายตัวในวงกว้าง เฉพาะในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล มีอยู่ประมาณ 1,440 ชุมชน จำนวนครอบครัวประมาณ 310,000 ครอบครัว จำนวนประชากรประมาณ 1.5 ล้านคน²

เขตคลองเตยเป็นเขตหนึ่งที่มีสถิติการเกิดเพลิงไหม้สูง ซึ่งการเกิดเพลิงไหม้ที่คลองเตยแต่ละครั้งเป็นการเกิดของอัคคีภัยขนาดใหญ่ที่ทำความเสียหายต่อชุมชนและพื้นที่โดยรอบ อีกทั้งเขตคลองเตยมีความหลากหลายในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นประเภทที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม คลังสินค้า รวมถึงมีท่าเรือที่มีความสำคัญระดับประเทศซึ่งเป็นจุดรับ - ส่งสินค้า รวมถึงมีการขนส่งสารเคมี วัตถุอันตราย และวัตถุไวไฟ อาจทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรง กว้างขวาง ซึ่งอาจทำให้คนงานหรือประชาชนเป็นจำนวนมากบาดเจ็บ เสียชีวิต หรือทำให้ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดลอมเสียหายอย่างมาก กอปรกับเขตคลองเตยมีชุมชนแออัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศ โดยมีถึง 23 ชุมชน อยู่บริเวณโดยรอบท่าเรือซึ่งมีสภาพทางกายภาพที่ชัดเจนคือ มีการปลูกสร้างอาคารอยู่กันอย่างหนาแน่น มีความสลับสนไม่เป็นระเบียบวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างไม่มีความมั่นคง ในขณะที่เดียวกันวัสดุที่ใช้ก็สามารถติดไฟและลุกลามได้อย่างรวดเร็ว ถนนและทางเดินขาดระเบียบมีตรอกซอยมากมายที่รัดบังเพลิงเข้าไม่ถึงสะดวกก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยต่อความรุนแรงของปัญหาอัคคีภัยขนาดใหญ่ได้ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาสนใจที่จะศึกษารูปแบบการเกิด การลุกลามและทำความเสียหายของอัคคีภัย สภาพแวดล้อมในพื้นที่หรือเอื้ออำนวยให้เกิดการลุกลามทำความเสียหายของอัคคีภัยขนาดใหญ่ และขีดความสามารถในการให้บริการของสถานีดับเพลิงในเขตคลองเตย เพื่อนำไปวางแผนป้องกันและระงับอัคคีภัยในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการเกิดสาธารณภัยร้ายแรงทุกครั้ง มักมีการวิพากษ์วิจารณ์และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการสาธารณภัย แต่เมื่อเวลาผ่านไปชั่วระยะเวลาหนึ่งทุกอย่างก็จะเงียบหายไป สำหรับประเทศไทยเหมือนว่าวิกฤตสาธารณภัยหรือความรุนแรงของสาธารณภัยกระตุ้นให้มีความสนใจเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารจัดการสาธารณภัยมากขึ้น มีการประชุมสัมมนาบ่อยครั้งขึ้น มีความ

² สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน). บ้านมั่นคง. (กรุงเทพฯ:หน่วยประชาสัมพันธ์, 2546.)

พยายามที่จะใช้หรือเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังขาดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1. เพื่อศึกษาปัจจัยความเสี่ยง การถูกลบและความเสียหายจากการเกิดอัคคีภัย ในเขตพื้นที่ศึกษา
- 1.2.2. เพื่อศึกษาขอบเขตการให้บริการ และประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาการเกิดอัคคีภัยในเขตพื้นที่ศึกษา
- 1.2.3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการวางแผนเพื่อป้องกันและบรรเทาการเกิดอัคคีภัยในเขตพื้นที่ศึกษา

1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1.3.1. **ด้านพื้นที่** เป็นการศึกษาเฉพาะการเกิดอัคคีภัยในพื้นที่เขตคลองเตยที่มีรูปแบบการการถูกลบและความเสียหายของอัคคีภัยขนาดใหญ่จากสิ่งปลูกสร้างต้นเพลิงไปยังสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ใกล้เคียงในแนวระนาบ
- 1.3.2. **ด้านเนื้อหา** เป็นการศึกษารูปแบบการเกิด การถูกลบและความเสียหายของอัคคีภัย และปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดเพลิงไหม้ ได้แก่ ปัจจัยด้านการเดินทางเข้าถึง, ปัจจัยด้านลักษณะของอาคาร, ลักษณะความหลากหลายในการใช้ที่ดิน, แหล่งน้ำ และจุดประปาดับเพลิงที่มีอยู่ในพื้นที่, ขอบเขตการให้บริการของสถานีดับเพลิง และความหนาแน่นของอาคารภายในพื้นที่ศึกษา

1.4 วิธีการศึกษา

- 1.4.1. ศึกษาทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องถึงรูปแบบการเกิด การถูกลบและความเสียหายจากการเกิดอัคคีภัย รวมถึงแผนและนโยบายการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับอัคคีภัย
- 1.4.2. รวบรวมและศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเกิดอัคคีภัยที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับสาเหตุการเกิด สถานที่ ช่วงเวลาการเกิด และจำนวนการเกิดอัคคีภัยในช่วงปีต่างๆ โดย

อาศัยวิธีการทางสถิติในการจำแนกความแตกต่างของรูปแบบการเกิดอัคคีภัยในแต่ละลักษณะ แล้วสรุปข้อมูลในรูปของร้อยละและค่าเฉลี่ย ฯลฯ

- 1.4.3. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเกิดเพลิงไหม้ในเขตพื้นที่ศึกษา ได้แก่ ปัจจัยด้านการเดินทางเข้าถึง ปัจจัยด้านลักษณะของอาคาร ลักษณะความหลากหลายในการใช้ที่ดิน แหล่งน้ำและจุดประดับเพลิงที่มีอยู่ในพื้นที่ ขอบเขตการให้บริการของสถานีดับเพลิง และความหนาแน่นของอาคารภายในพื้นที่ศึกษา โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของแต่ละปัจจัยสรุปร่วมกับข้อมูลจากการแปลภาพถ่ายทางอากาศและผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 1.4.4. วิเคราะห์สภาพพื้นที่และหาพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายจากการอัคคีภัยโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ และสถิติที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหการเกิดอัคคีภัย และแนวทางการพัฒนาทางผังเมืองที่เหมาะสม
- 1.4.5. สรุปและนำเสนอแนะแนวทางการวางแผนและป้องกันการเกิดอัคคีภัย

1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

- 1.5.1. ข้อมูลสถิติ แผนที่ เอกสารจากหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน
 - แผนและนโยบายกองบังคับการตำรวจดับเพลิง แผนที่แสดงที่ตั้งสถานีตำรวจดับเพลิงในกรุงเทพมหานครแยกตามรายเขต สถิติการเกิดอัคคีภัยในเขตกรุงเทพมหานครแยกเป็นรายเขต ปี 2540 – 2545 และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิง จากกองบังคับการตำรวจดับเพลิง
 - แผนที่แสดงตำแหน่งหัวจ่ายน้ำดับเพลิง จากการประสานครหลวงสาขาสุขุมวิท สาขาพระโขนง
 - แผนที่แสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินเขตคลองเตย จำนวนโรงงาน สถานประกอบการและแรงงานภายในเขตคลองเตย จากสำนักงานผังเมืองกรุงเทพมหานคร
 - สถิติจำนวนประชากรและที่ตั้งของชุมชนในเขตคลองเตย จากสำนักงานเขตคลองเตย

- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 6 จากห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.5.2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของอัคคีภัย

- #### 1.5.3. การสำรวจ และการสัมภาษณ์จากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่
- เจ้าหน้าที่ตำรวจดับเพลิง เจ้าหน้าที่การประปานครหลวงสาขาสุขุมวิทและสาขาพระโขนง รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตคลองเตย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงความสำคัญและวางแผนทางของการแก้ไขปัญหาลดการเกิดอัคคีภัย และนำไปประกอบกับวิธีการอื่น ๆ เพื่อใช้ในการป้องกันการเกิดอัคคีภัยที่เหมาะสม รวมถึงทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของลักษณะการเกิดอัคคีภัยของแต่ละพื้นที่ เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปประกอบการพิจารณาการวางผังเมืองหรือชุมชนได้ต่อไป

1.7 นิยามศัพท์

- 1) ความเสี่ยง หมายถึงโอกาสที่จะเกิดอันตรายหรือความเสียหายจากสิ่งต่าง ๆ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะหมายถึงโอกาสที่จะเกิดอัคคีภัยโดยพิจารณาจากตัวแปรอิสระ ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ระยะห่างของสถานีดับเพลิงในการเข้าถึง และการให้บริการในพื้นที่, ระยะห่างจากจุดประปาดับเพลิง, ระยะห่างระหว่างสิ่งปลูกสร้างกับถนน, ลักษณะของสิ่งปลูกสร้างและความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างภายในบริเวณพื้นที่
- 2) อัคคีภัย หมายถึงอันตรายที่เกิดจากไฟ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และเกิดขึ้นจากพฤติกรรมของมนุษย์ ก่อให้เกิดอันตราย เสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สิน
- 3) ³“การป้องกันฝ่ายพลเรือน” หมายถึง การดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการป้องกันและบรรเทาอันตราย หรือความเสียหายอันเนื่องมาจากสาธารณภัย ไม่ว่าจะการดำเนินการนั้นจะได้กระทำก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย หรือภายหลังที่ภัยได้ผ่านไปแล้ว และหมายรวมถึงการอพยพประชาชนและส่วนราชการเพื่อการนั้น

³ กรมการปกครอง. พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (พ.ศ. 2522.) หน้า 216 - 217

- 4) สาธารณภัย หมายถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีมาเป็นสาธารณะไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมีผู้กระทำให้เกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชนหรือรัฐ
- 5) ⁴“การป้องกันอัคคีภัย” หมายถึง การดำเนินการเพื่อมิให้เกิดเพลิงไหม้ และให้หมายความรวมถึงการเตรียมการเพื่อรองรับเหตุการณ์เมื่อเกิดเพลิงไหม้ด้วย
- 6) “การระงับอัคคีภัย” หมายถึง การดับเพลิงและการลดการสูญเสียชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเกิดเพลิงไหม้
- 7) “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น” ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมาย เว้นแต่ในท้องถิ่นซึ่งมีความจำเป็น รัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรให้เป็น “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น” ตามความจำเป็นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- 8) ผู้อำนวยการดับเพลิงประจำท้องถิ่น หมายถึง ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีหน้าที่อำนวยความสะดวกป้องกันอัคคีภัยและซ่อมระงับภัย
- 9) “เจ้าพนักงานดับเพลิง” หมายความว่า บุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันอัคคีภัยและระงับอัคคีภัย
- 10) ⁵สถานีดับเพลิง หมายถึง สถานที่ที่ดำเนินการเพื่อการป้องกันและระงับอัคคีภัย เพื่อการลดการสูญเสียชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการเกิดเพลิงไหม้
- 11) ⁶สถานีดับเพลิง หมายถึง สถานที่ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการดับเพลิง การกู้ภัยและบรรเทาสาธารณภัย บริการรถพยาบาล และมีสถาบันฝึกอบรมบรรเทาสาธารณภัย สำหรับพนักงานของกรุงเทพมหานคร และหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ
- 12) ⁷วัตถุอันตราย หมายถึง ภัยที่เกิดจากสารเคมีและวัตถุอันตรายรั่วไหล เพลิงไหม้ และการระเบิดซึ่งเกี่ยวข้องกับสถานที่ที่มีการจัดเก็บการใช้ การบรรจุ และการขนส่ง ทั้งที่เคลื่อนที่ได้และไม่ได้

⁴ กรมการปกครอง.(พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542.) หน้า 229

⁵ สำนักงานก.พ. (2540) หน้า 2 - 3

⁶ จงกล แสงอาสาวิริยะ. (2526) หน้า 2

⁷ กองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (กรมควบคุมมลพิษ. 2542) หน้า 20