

การใช้เขตเพลิงไหม้ในฐานะเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัย

Adoptions of Fire Incident Area as a Tool of Urban Renewal

for Post-fire Recovery

รับบทความ	20/02/2567
แก้ไขบทความ	07/04/2567
ยอมรับบทความ	22/04/2567

ชัชวาล ไชยกันทะ พรสร วิเชียรประดิษฐ์

ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chatchawan Chaikunta, Pornsan Vichienpradi

Department of Urban and Regional Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University

ch.chaikunta@gmail.com, pornsan.v@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอรายละเอียดการศึกษาการใช้เขตเพลิงไหม้ในฐานะเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัยจากพระราชบัญญัติ ประกาศกระทรวง และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเขตเพลิงไหม้ทั้งหมด 189 ฉบับ ที่พบในราชกิจจานุเบกษาตลอดจนกระบวนการตามกฎหมายในการนำไปสู่การประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ประกอบการศึกษาสถิติการใช้เครื่องมือแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในประเทศไทย เพื่อศึกษาประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยพบว่าแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้นถูกนำมาใช้น้อยลงเป็นอย่างมากในช่วง 25 ปีให้หลัง (พ.ศ. 2541-2565) ทั้งในแง่จำนวนประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้และรายละเอียดเงื่อนไขในการปรับปรุงฟื้นฟูพื้นที่ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถิติมูลค่าความเสียหายจากเหตุอัคคีภัยที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งยังพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนไม่สามารถดำเนินการได้ตามประกาศใน “แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้” เนื่องจากข้อจำกัดทางบริบทของพื้นที่ งบประมาณระยะเวลาในการดำเนินการ และความรู้ความเข้าใจด้านการฟื้นฟูเมืองของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

คำสำคัญ: การฟื้นฟูเมือง เขตเพลิงไหม้ แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ อัคคีภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

Abstract

This article presents an in-depth study related to adoptions of Fire Incident Area as a tool of urban renewal for post-fire recovery, by sourcing 189 legal documents from the Royal Gazettes, Acts, Ministerial Announcements, and Regulations related to the effectiveness of enforcing the Fire Incident Area Plan in Thailand is also assessed by examining the legal processes involved and exploring the statistics of its applications to present. It was found that adoptions of the Fire Incident Area Plan have significantly decreased over the last 25 years (1998-2022), both in terms of the number of adoptions and the detailed contents of recovery plan. This fact does not align with the increasing damage values from fire incidents occurred recent years. Furthermore, it was observed that some local administrative organizations were unable to implement Fire Incident Area Plans after adoptions. This challenge arose from a confluence of factors, including spatial constraints, limitations related to proprietary rights, budgetary restrictions, temporal pressures, and local officials' limited understanding of urban renewal principles.

Keywords: *urban renewal, fire incident area, Fire Incident Area Plan, fire, disaster prevention and mitigation*

บทนำ

อัคคีภัยถือเป็นสาธารณภัยที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างรุนแรงเสมอมา โดยแผนแม่บทความปลอดภัยด้านอัคคีภัยแห่งชาติ แผนเผชิญสถานการณ์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2550 และกฎหมายอาชญากรรมด้านความปลอดภัยอัคคีภัย ได้ระบุการแบ่งการจัดการอัคคีภัยสำหรับประเทศไทยในทิศทางเดียวกัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ การจัดการก่อนเกิดภัย (การเตรียมความพร้อมและการป้องกัน) การจัดการขณะเกิดภัย (การเผชิญเหตุและการลดความเสียหาย) และการจัดการหลังเกิดภัย (การฟื้นฟู) จากการศึกษาพบว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจัดการก่อนเกิดภัย และการจัดการขณะเกิดภัย โดยมีงานเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูหลังเกิดอัคคีภัยในพื้นที่ชุมชน

เขตเพลิงไหม้เป็นหนึ่งในเครื่องมือการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัย ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 7 ของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยมีกลไกบังคับใช้ผ่านประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ โดยให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่า พื้นที่เขตเพลิงไหม้นั้นมีความสมควรในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาและจัดทำแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟูตามแผนในระยะเวลาที่กำหนด

บทความนี้ได้ศึกษาขอบเขตการดำเนินงานภาครัฐภายใต้เครื่องมือเขตเพลิงไหม้อันได้แก่ นิยาม ความสำคัญ กระบวนการนำสู่การประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ สถานการณ์การใช้ของเครื่องมือแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และรายละเอียดเชิงเนื้อหาในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัย รวมไปถึงปัญหาในการบังคับใช้และดำเนินการตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. ศึกษารายละเอียดเชิงเนื้อหาการใช้เขตเพลิงไหม้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในการเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูพื้นที่ประสบอัคคีภัย
2. ศึกษากระบวนการในการนำไปสู่การตัดสินใจใช้แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ประสบอัคคีภัย รวมถึงความท้าทายและข้อจำกัดในการดำเนินการฟื้นฟูตามแผนผังเขตเพลิงไหม้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษารายละเอียดเชิงเนื้อหาของการใช้เขตเพลิงไหม้ จากพระราชบัญญัติ ประกาศกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเขตเพลิงไหม้ทั้งหมด 189 ฉบับ ที่สืบค้นได้จากราชกิจจานุเบกษา สถิติการเกิดเพลิงไหม้ และศึกษาผลการดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ประสบอัคคีภัยในพื้นที่ประกาศให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2541-2565) จากการสำรวจภาคสนามในช่วงต้น ด้วยการสังเกต (survey research) ร่วมกับการสำรวจภาคสนามเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ที่ประกาศให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ทั้งจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานท้องถิ่น

นำไปสู่การวิเคราะห์จัดกลุ่มข้อมูล (classification analysis) การวิเคราะห์เทียบอย่างต่อเนื่อง (constant comparative analysis) และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) การใช้ “เขตเพลิงไหม้” ในการฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบอัคคีภัย นำรายละเอียดเชิงเนื้อหาในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในระยะ 25 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2541-2565) เปรียบเทียบกับผลในการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่จริงจากการสำรวจภาคสนามและการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสำรวจรูปแบบของพื้นที่และการ

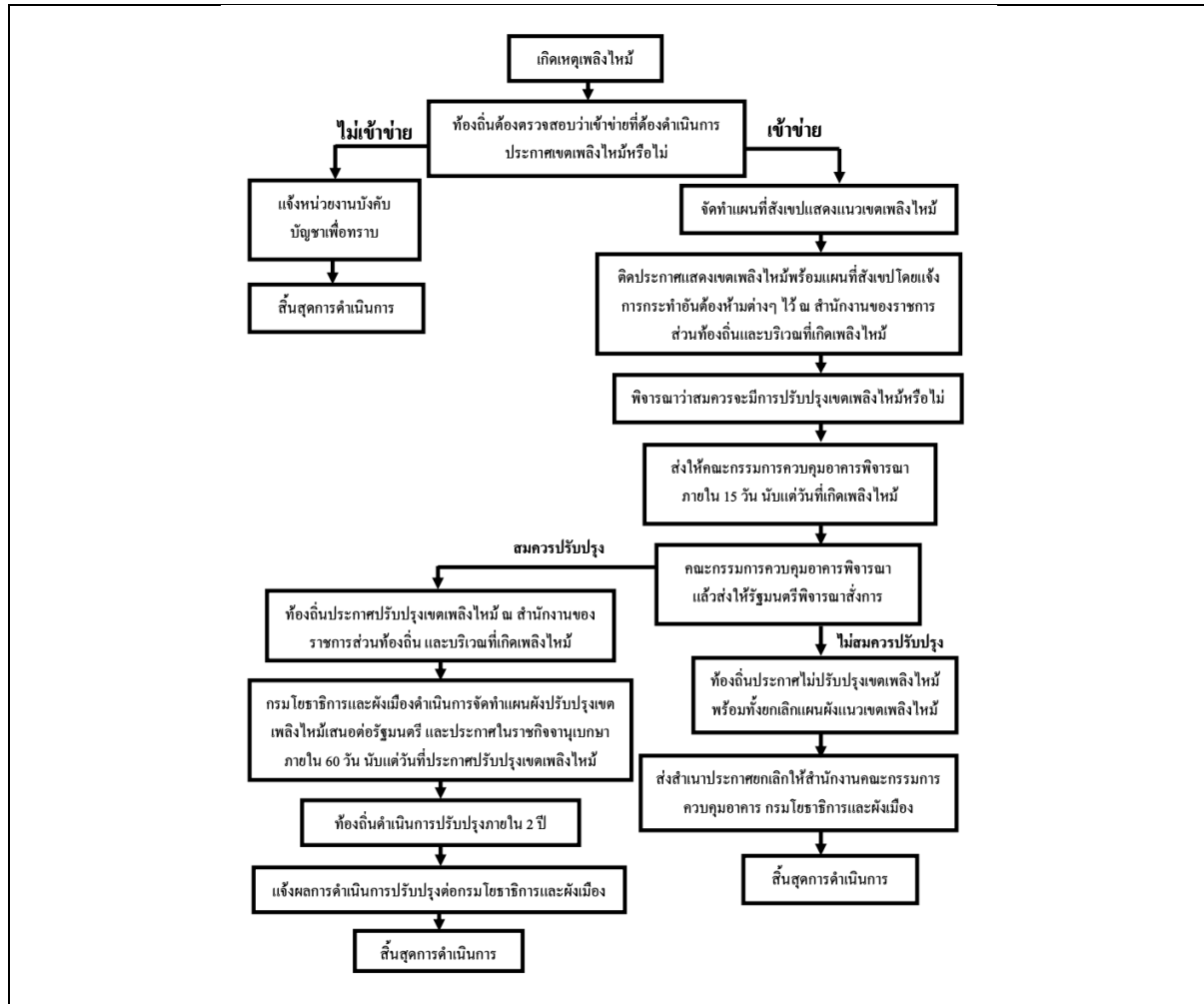
เปลี่ยนแปลงหลังการประกาศใช้แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ตลอดจนหาข้อสังเกตของรูปแบบการปรับปรุง ความท้าทาย และข้อจำกัดในการดำเนินการฟื้นฟูตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้

นิยามของ “เขตเพลิงไหม้”

“เขตเพลิงไหม้” เริ่มนำมาใช้ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีมาตรการหลัก 2 มาตรการ ได้แก่ 1) การบังคับใช้กฎหมายควบคุมอาคารที่ให้ความสำคัญกับวัสดุก่อสร้าง และประกอบอาคารให้มีมาตรฐานความทนทาน ต่อเพลิง ไม่ติดไฟง่าย และไม่ลุกลามไปยังอาคารข้างเคียงได้โดยง่าย และ 2) การปรับปรุงการเข้าถึงพื้นที่ให้สามารถลำเลียง บุคลากรและอุปกรณ์ดับเพลิงเข้าถึงพื้นที่ประสบภัยได้อย่างสะดวกทันต่อสถานการณ์ (พนิต ภูจันดา, 2564) โดยในสมัย รัชกาลที่ 5 และ 6 จะมุ่งเน้นการควบคุมสิ่งปลูกสร้างในเขตเพลิงไหม้เป็นหลัก ผ่าน “พระบรมราชโองการ” หรือ “ประกาศ กระทรวงนครบาล” เป็นรายพื้นที่ ต่อมารัชกาลที่ 7 ได้กำหนดให้กรมนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมมาตรฐานและ ออกใบอนุญาตก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ โดยบังคับใช้ผ่านกฎหมายกลาง อันได้แก่ “พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างใน เขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476” และมีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึง 60 ฉบับ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2522 ที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และนำเอา “เขตเพลิงไหม้” มาบัญญัติไว้ในหมวดที่ 7 ของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยให้มีกลไกบังคับใช้ผ่านประกาศใช้บังคับ “แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเขตเพลิงไหม้ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ นิยาม “เขตเพลิงไหม้” ไว้ว่า เป็นพื้นที่ที่เกิดเหตุเพลิงไหม้อาคารตั้งแต่ 30 หลังคาเรือนขึ้นไป หรือมีพื้นที่บริเวณที่ถูกเพลิงไหม้ ตั้งแต่ 1 ไร่ขึ้นไป และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่ติดต่อกับบริเวณที่ถูกเพลิงไหม้โดยรอบในระยะ 30 เมตรด้วย ดังนั้นเมื่อมี เหตุเพลิงไหม้ที่เข้าลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตเพลิงไหม้ โดยจะส่งผลให้ เจ้าของอาคารที่ถูกเพลิงไหม้ รวมถึงบริเวณโดยรอบในรัศมี 30 เมตร ไม่สามารถก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้าย อาคารได้ในภายในระยะเวลา 45 วันนับแต่วันที่เกิดเพลิงไหม้ เว้นแต่เป็นการก่อสร้างอาคารราชการเพื่อประโยชน์ในการ บรรเทาทุกข์ และดัดแปลง หรือซ่อมแซมอาคารเดิมเพื่อใช้อยู่อาศัย หรือใช้สอยชั่วคราวเท่านั้น

การใช้งานเขตเพลิงไหม้เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุ ได้ถูกระบุในมาตรา 58 มาตรา 59 และมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยสรุปความได้ว่า ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาว่า พื้นที่เขตเพลิงไหม้ ดังกล่าวนั้นมีความสมควรในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หรือไม่ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ในการป้องกันอัคคีภัย การ สาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนมีอำนาจในการอนุญาตก่อสร้าง ควบคุมการก่อสร้าง การชดเชยค่าที่ดิน โดยการเวนคืนที่ดินเป็นหน้าที่ของจังหวัด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ทั้งหมดเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ ปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้, 2543) หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นเล็งเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงพื้นที่ให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอแนวคิดในการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคารภายใน 50 วันนับแต่วันที่เกิด เพลิงไหม้ ในกรณีที่คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาแล้วเห็นชอบให้ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ คณะกรรมการควบคุมอาคาร จะดำเนินการจัดทำ “แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้” เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ในราชกิจจานุเบกษาภายในเวลา 60 วัน ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายใน ระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่ใช้บังคับประกาศดังกล่าว หากไม่มีการดำเนินการในกำหนดเวลา ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก ไป โดยขั้นตอนการดำเนินการสามารถสรุปได้ดังภาพ 1

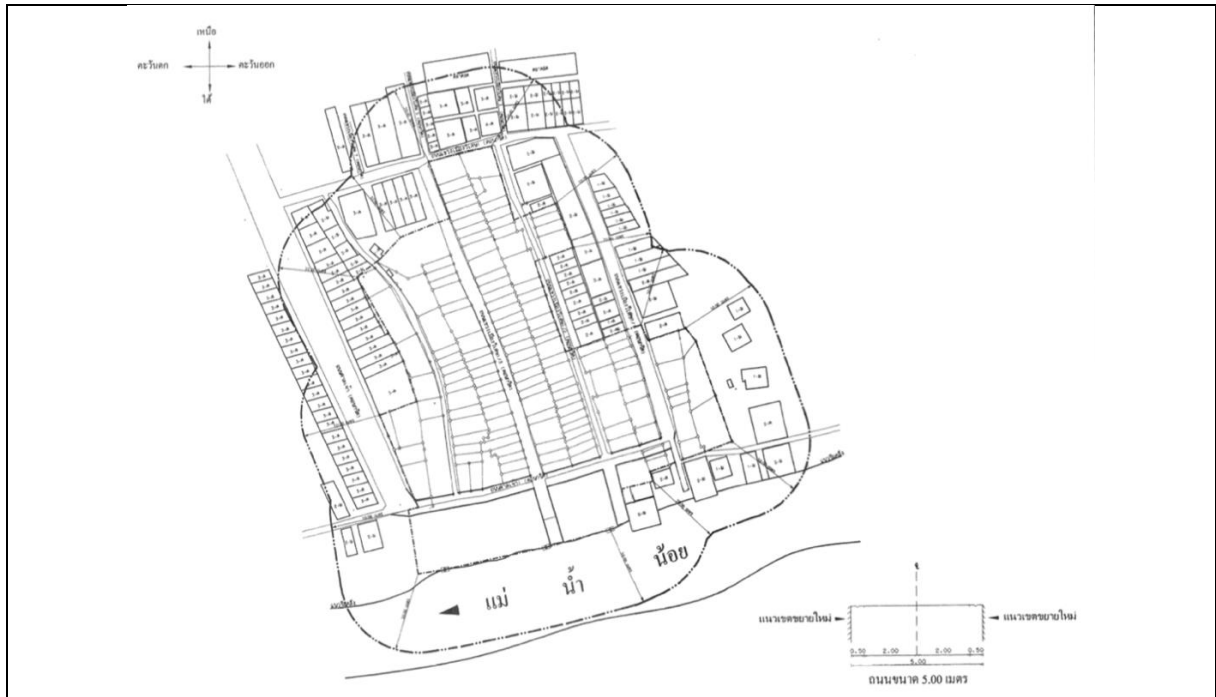


ภาพ 1 แผนภาพแสดงขั้นตอนในการดำเนินการของท้องถิ่นโดยสังเขปเมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้

ที่มา: จาก มาตรฐานการควบคุมอาคาร โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2562.

(<https://www.yotathai.com/passadu/building-control>).

ดังนั้น “แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้” คือ พื้นที่ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารในเขตตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ให้ผิดไปจากที่กำหนดในแผนผังนั้น และบรรดาใบอนุญาตให้ทำการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือใบรับแจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ที่ได้ออกไว้ก่อนวันที่ประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ซึ่งขัดกับแผนผังดังกล่าวให้เป็นอันยกเลิก และหากมีผู้ใดฝ่าฝืนการห้ามดังกล่าวนี้ให้นำมาตรา 40 มาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับโดยอนุโลม (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2562) โดยมีกลไกการให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการประกาศให้พื้นที่เป็นเขตเพลิงไหม้ เพื่อห้ามให้เกิดการพัฒนาในช่วงฉุกเฉินเป็นเวลา 45 วัน ควบคู่ไปกับการให้เวลาเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาใช้โอกาสที่เกิดจากเหตุอัคคีภัยว่า ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนหรือไม่ หากจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพื้นที่พื้นที่ให้ดำเนินการจัดทำแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงให้เสร็จภายในระยะสั้น เพื่อประชาชนกลับมาดำเนินชีวิตได้ตามปกติมากที่สุด



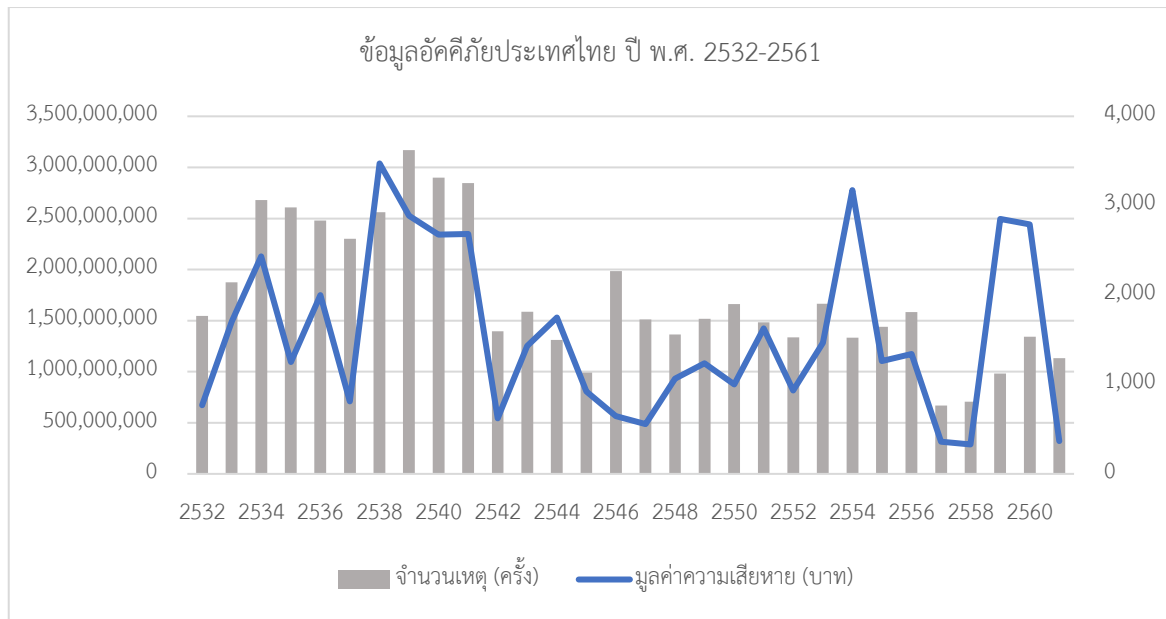
ภาพ 2 ตัวอย่างแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลศาลเจ้าโรงทอง อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง
ที่มา: ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ในท้องที่ตำบลศาลเจ้าโรงทอง
อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง, 2549. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 38 ง หน้า 4.

บทบัญญัติที่ได้กำหนดในหมวดที่ 7 เขตเพลิงไหม้ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นหนึ่งในบทบัญญัติที่ว่าการฟื้นฟูเมืองในประเทศไทยในปัจจุบัน ร่วมกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ซึ่งล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ในการฟื้นฟูเมือง แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้จึงเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่มีความสำคัญในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุเพลิงไหม้ ที่สามารถทำให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าไว้ (preservation) การปรับปรุงสภาพชุมชนเดิม (rehabilitation) หรือการพัฒนาแบบรื้อสร้างใหม่ (redevelopment) ได้ โดยมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการขับเคลื่อนการฟื้นฟูในกรณีเพลิงไหม้หรืออุบัติภัยอย่างอื่นเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรง และต้องดำเนินการดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลง (ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง สาขการออกแบบชุมชนเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรมโยธาธิการและผังเมือง, 2550)

สถานการณ์การใช้เครื่องมือ “แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้” ในประเทศไทย

จากสถิติย้อนหลังพบว่า ประเทศไทยต้องประสบกับอัคคีภัยระหว่าง พ.ศ. 2532–2561 ถึงเกือบ 60,000 ครั้ง และสร้างความเสียหายมากกว่า 40,000 ล้านบาท ถึงแม้ว่า จำนวนเหตุอัคคีภัยจะลดลงหลังปี พ.ศ. 2541 แต่มูลค่าความเสียหายไม่ได้ลดลง และยังมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มสูงขึ้น (คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2564) ดังนั้นอัคคีภัยจึงเป็นสาธารณภัยระดับแรก ๆ ที่สร้างความเสียหายและสูญเสียอย่างมาก เป็นรองเพียงแต่อุทกภัย สึนามิ เท่านั้น

¹ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้เริ่มใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 และเป็นการยกเลิก พระราชบัญญัติฉบับเดิม คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไข



ภาพ 3 แสดงสถิติสถานการณ์อัคคีภัย ระหว่างปี พ.ศ. 2532-2561

ที่มา: จาก สถานการณ์อัคคีภัยของประเทศไทย พ.ศ. 2532-2561 โดย ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2562. (http://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=3673&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=48).

จากการสืบค้นรวบรวมเอกสารประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่เกี่ยวข้องกับ “เขตเพลิงไหม้” ทั้งหมด 189 ฉบับ ซึ่งเป็นเอกสารระหว่างปี พ.ศ. 2474-2564 พบว่า มีประกาศเขตพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ และแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ทั้งหมด 181 พื้นที่ แบ่งเป็นพื้นที่ควบคุมการก่อสร้าง 77 พื้นที่ และประกาศให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ 104 พื้นที่ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดการฟื้นฟูพื้นที่ในแผนผัง ได้แก่ แนวทาง หรือถนนที่ขยาย หรือตัดใหม่ ทางเท้าและรางระบายน้ำ บ่อพักท่อระบายน้ำ ตำแหน่งเสาไฟฟ้า ตำแหน่งจุดดับเพลิง บริเวณเพลิงไหม้ที่ปรับปรุงเป็นส่วนสาธารณะ และบริเวณกันเขตที่ว่างสาธารณะริมคลอง โดยมีประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่มีเนื้อหาตามวิวัฒนาการของการใช้เขตเพลิงไหม้ ตั้งแต่การห้ามปลูกสร้าง หรือต่อเติมเว้นแต่ได้รับอนุญาต มาสู่การกำหนดขอบเขตพื้นที่เพื่อดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟู สาธารณูปโภค การกำหนดมาตรฐานการก่อสร้างโดยละเอียด การลดหย่อนค่าธรรมเนียม หลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อสร้างถนนตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้

ตาราง 1 สรุปรวบรวมเอกสารประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่เกี่ยวข้องกับ “เขตเพลิงไหม้” (พ.ศ. 2474-2564)

ลำดับ	ประกาศ	ปี (พ.ศ.)	จำนวน (ฉบับ)	เนื้อหาสำคัญ
ประกาศเขตพื้นที่ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้และแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้				
1	พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้	2474-2477	13	ควบคุมสิ่งปลูกสร้าง
2	พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2476 ทุกมาตราในเขตเพลิงไหม้	2479	2	ควบคุมสิ่งปลูกสร้าง
3	พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476	2480-2522	60	ควบคุมสิ่งปลูกสร้าง และ แก้ไขแผนที่ท้าย พ.ร.ก. เพิ่มเติม 1 ฉบับ
4	ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 77 [มีสถานะเทียบเท่าพระราชกฤษฎีกา แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476	2515-2515	2	ควบคุมสิ่งปลูกสร้าง

ลำดับ	ประกาศ	ปี (พ.ศ.)	จำนวน (ฉบับ)	เนื้อหาสำคัญ
5	ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้	2522-2564	104	ควบคุมสิ่งปลูกสร้างและกำหนดแนวทางปรับปรุงสาธารณูปโภค
ประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง				
1	พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476	2476	1	ห้ามปลูกสร้าง หรือต่อเติมเว้นแต่เป็นเจ้าของที่ดินเป็นผู้ปลูกสร้าง และได้รับอนุญาตจากโยธาเทศบาล
2	พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496	2496	1	กำหนดเขตควบคุมการก่อสร้างเพิ่มเติมรายละเอียดการปรับปรุงสาธารณูปโภค
3	กฎกระทรวง (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476	2498	1	เพิ่มเติมรายละเอียดมาตรฐานแบบก่อสร้าง
4	กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2512) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช 2476 [ลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบก่อสร้างและการออกใบอนุญาตในบริเวณที่จะได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้]	2512	1	ลดหย่อนค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบก่อสร้างและการออกใบอนุญาต
5	ระเบียบกรมโยธาธิการ ว่าด้วยการกำหนดชั้นตอนและระยะเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์ เพื่อปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2538	2542	1	การกำหนดชั้นตอนและระยะเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์ เพื่อปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2538
6	ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2543	2543	1	ให้ความหมาย "เขตเพลิงไหม้" ดังปัจจุบัน
7	ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2543	2543	1	หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในกรุงเทพมหานคร
8	พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2547 [เพื่อสร้างถนนตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลตำบลดอนฉิมพลี]	2547	1	การเวนคืนเพื่อสร้างถนนตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลตำบลดอนฉิมพลี

ที่มา: รวบรวมโดย ผู้วิจัย, 2567

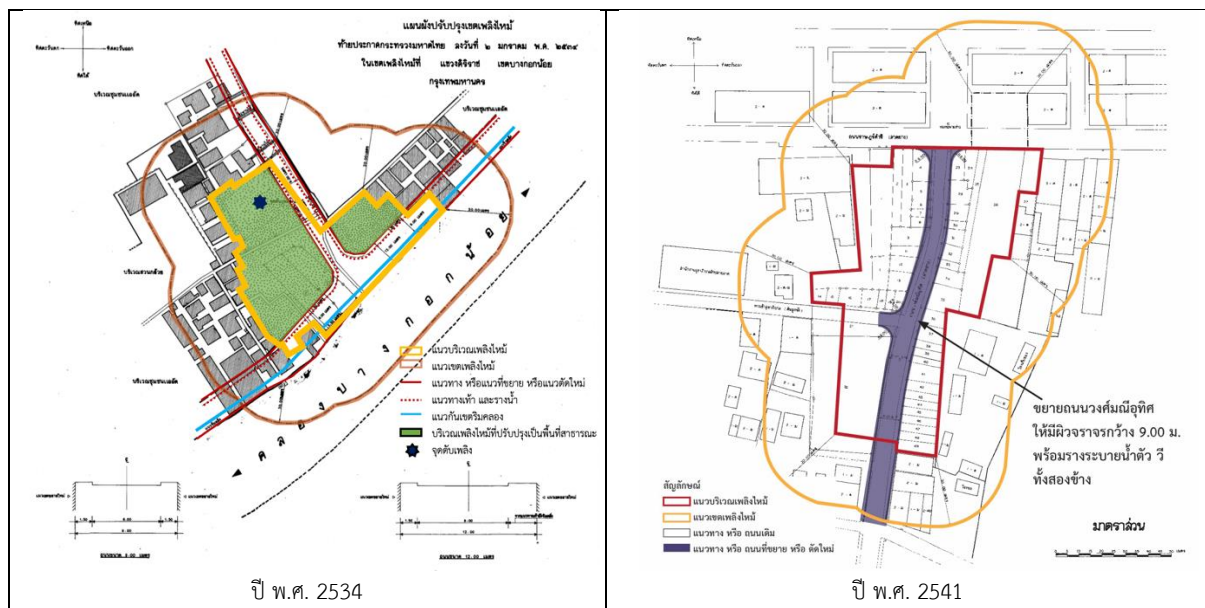
เมื่อพิจารณาในส่วนของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ซึ่งเป็นการใช้เขตเพลิงไหม้เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุภัยใต้กลไกของกฎหมายปัจจุบัน พบว่า มีการประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาลดลงเป็นอย่างมากในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา (ภาพ 4) โดยเฉพาะในช่วง 25 ปีให้หลัง ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2565 จะพบว่า มีการประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้เพียง 10 พื้นที่ (ตาราง 2) ซึ่งแตกต่างจากช่วง พ.ศ. 2522-2539 ที่มีการประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษาถึง 95 ฉบับ

ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถิติย้อนหลังประเทศไทยที่ยังคงมีเหตุอัคคีภัยเกิดขึ้น และมีแนวโน้มที่มูลค่าความเสียหายจากการเกิดอัคคีภัยในประเทศไทยนั้นยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง



ภาพ 4 แสดงจำนวนแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้หลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ที่มา: รวบรวมโดย ผู้วิจัย, 2567



ภาพ 5 แสดงรายละเอียดการปรับปรุงพื้นที่ในประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ท้องที่แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร

(พ.ศ.2534) และในท้องที่เขตสุขาภิบาลลำปลายมาศ อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ (พ.ศ.2541)

ที่มา: ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร, 2534.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 3 หน้า 1. และ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตสุขาภิบาล

ลำปลายมาศ อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ. 2541, 2541. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 32 ง หน้า 2.

นอกจากนี้ยังพบว่า ประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษามีรายละเอียดเชิงเนื้อหาในการบังคับใช้ในการฟื้นฟูเขตเพลิงไหม้ที่ลดลงด้วย จากเดิมการจัดการเขตเพลิงไหม้ก่อนมีการปรับปรุงไปสู่พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ใน พ.ศ. 2576 และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นมีเนื้อหาในการบังคับใช้ทั้งในด้านวัสดุการก่อสร้างที่มีความทนทานต่อการเกิดไฟไหม้ ไปจนถึงความสามารถในการเข้าถึงเพื่อระงับเหตุเพลิงไหม้ได้ทันทีที่ หลังจากมีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้ว่ารายละเอียดด้านการควบคุมการก่อสร้างอาคารเพื่อให้วัสดุมีความทนทานจะถูกระบุงลงในหมวดอื่นนอกเหนือจากหมวดที่ 7 เขตเพลิงไหม้ เพื่อเป็นมาตรฐานการก่อสร้างที่ใช้โดยทั่วไปแล้ว แต่ในแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ยังมีการระบุรายละเอียดในการปรับปรุงฟื้นฟูเขตเพลิงไหม้ไว้หลายประการ ได้แก่ แนวทาง หรือถนนที่ขยาย หรือตัดใหม่ ทางเท้าและรางระบายน้ำ บ่อพักท่อระบายน้ำ ตำแหน่งเสาไฟฟ้า ตำแหน่งจุดดับเพลิง บริเวณเพลิงไหม้ที่ปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ และบริเวณกันเขตที่ว่างสาธารณะริมคลอง ในขณะที่หลังปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้มีการระบุรายละเอียดการปรับปรุงเพียงแนวทาง หรือถนนที่ขยาย หรือตัดใหม่ และทางเท้าและรางระบายน้ำ เท่านั้น (ภาพ 5) และที่น่าสนใจเป็นอย่างมากคือ แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ (พ.ศ. 2564) ซึ่งเป็นแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ถูกประกาศล่าสุดในราชกิจจานุเบกษา จากที่ไม่มีการประกาศเลยในรอบกว่า 10 ปีก่อนหน้า ไม่ได้มีการระบุรายละเอียดการปรับปรุงในเชิงกายภาพที่ชัดเจนแต่อย่างใด มีเพียงการระบุให้เป็นพื้นที่ปรับปรุงเพื่อประโยชน์ด้านการผังเมืองประเภทพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการนันทนาการ เพียงเท่านั้น

ตาราง 2 สรุปการดำเนินการปรับปรุงฟื้นฟูตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ (พ.ศ.2541-2565)

ลำดับ	ประกาศ	แนวทางปรับปรุงในแผนผังฯ	ผลการดำเนินการ	หมายเหตุ
1	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตสุขาภิบาลลำปลายมาศ อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ (พ.ศ. 2541)	- ขยายถนนวงค์มณีอุทิศให้มีความกว้าง 9.00 ม. พร้อมรางระบายน้ำตัวทั้งสองข้าง	- ขยายถนนวงค์มณีอุทิศให้มีความกว้าง 9.00 ม. พร้อมรางระบายน้ำตัวทั้งสองข้าง	ดำเนินการตามแผน
2	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ในเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี อำเภอมือสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี (พ.ศ. 2541)	- ขยายทางเท้าขนาดกว้าง 4.00 ม.	- ปรับปรุงเท้าขนาด 2.00 ม. พร้อมรางระบายน้ำ	ดำเนินการปรับปรุงถนน แต่ไม่ได้ขนาดตามที่ระบุไว้ในแผน
3	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ในเขตเทศบาลเมืองนครพนม อำเภอมือนครพนม จังหวัดนครพนม (พ.ศ. 2541)	- ขยายถนนขนาดกว้าง 8.00 ม. ผิวจราจร 6.00 ม. ทางเท้าและรางระบายน้ำข้างละ 1.00 ม.	- ขยายถนนขนาดกว้าง 6.00 ม. ผิวจราจร 5.00 ม. และรางระบายน้ำ 1.00 ม.	ดำเนินการปรับปรุงถนน แต่ไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผน
4	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลตำบลดอนฉิมพลี ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา (พ.ศ. 2541)	- ขยายและตัดถนนใหม่ขนาดกว้าง 9.00 ม. 2 เส้นทาง เชื่อมกับถนนสุขาภิบาล 2 - เสนอระยะรัศมีอาคารไม่น้อยกว่า 1.50 ม.	- ขยายถนนเลียบบคลองเดิมขนาดกว้าง 9.00 ม. 1 เส้นทาง	ดำเนินการปรับปรุงถนน แต่ไม่เป็นไปตามแนวทางและขนาดที่กำหนดไว้ในแผน
5	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2543)	- ขยายถนนขนาดกว้าง 6.00 ม. เชื่อมถนนจักรเพชรและถนนสาธารณะหลังวัดศาสนาซิกข์	- ขยายถนนขนาดกว้าง 6.00 ม. เชื่อมถนนจักรเพชรและถนนสาธารณะหลังวัดศาสนาซิกข์	ดำเนินการตามแผน

ลำดับ	ประกาศ	แนวทางปรับปรุงในแผนผังฯ	ผลการดำเนินการ	หมายเหตุ
6	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2547)	- ขยาย หรือตัดถนนใหม่ขนาดกว้าง 12.00 ม. เชื่อมถนนงามดูพลี	- ขยาย หรือตัดถนนใหม่ขนาดกว้าง 12.00 ม. เชื่อมถนนงามดูพลี	ดำเนินการตามแผน
7	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2548)	- ขยาย หรือตัดถนนใหม่ขนาด 5.00 ม. เลียบคลองเชื่อมถนนกำแพงเพชร 2 กับซอยวิภาวดีรังสิต 17	- ไม่ได้ดำเนินการตามแผนผังปรับปรุงฯ	ไม่ได้ดำเนินการ
8	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลศาลเจ้าโรงทอง อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง (พ.ศ. 2549)	- ขยายถนนศาลเจ้าขนาด 5.00 ม. ผิวจราจร 3.50 ม. ทางเท้าข้างละ 0.75 ม.	- ขยายถนนศาลเจ้าขนาด 5.00 ม. ผิวจราจร 5.00 ม. ทางเท้าฝั่งทิศใต้ 1.50 ม.	ดำเนินการปรับปรุงถนน แต่ไม่เป็นไปตามขนาดที่กำหนดไว้ในแผน
9	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงรองเมือง เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2550)	- ขยาย หรือตัดถนนใหม่ขนาดกว้าง 6.00 ม. ผิวจราจร 5.00 ม. รางระบายน้ำข้างละ 0.50 ม. 2 เส้นทาง เชื่อมซอยอารณ์ไบบี๋และซอยธรรมมา ได้แก่ (1) เลียบคลองผดุงกรุงเกษม (2) เลียบทางรถไฟ	- ขยายหรือตัดถนนใหม่ขนาดกว้าง 6.00 ม. ผิวจราจร 5.00 ม. รางระบายน้ำข้างละ 0.50 ม. 2 เส้นทาง แต่ไม่สามารถเชื่อมระหว่างซอยอารณ์ไบบี๋และซอยธรรมมาได้	ดำเนินการปรับปรุงถนน แต่ไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผน
10	แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ (พ.ศ. 2564)	- ควบคุมให้เป็นพื้นที่ปรับปรุงเพื่อประโยชน์ด้านการผังเมืองประเภทพาณิชยกรรม การอยู่อาศัย การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการนันทนาการ	- ไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม	ไม่ได้ดำเนินการ

ที่มา: รวบรวมโดย ผู้วิจัย, 2567

นอกจากประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษามีจำนวนการประกาศใช้ลดลง และมีเนื้อหารายละเอียดการปรับปรุงพื้นที่เขตเพลิงไหม้ที่ลดลงแล้ว ยังพบว่า หน่วยงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นบางส่วนนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ตามประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ได้ จากการสำรวจโดยใช้แบบสังเกตที่มีโครงสร้าง (structured observation form) นำประเด็นที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลประกาศราชกิจจานุเบกษามาเปรียบเทียบกับพื้นที่จริง พบว่า

จากเขตเพลิงไหม้ 10 พื้นที่ที่มีการประกาศแผนผังปรับปรุงฯ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2541-2565 มีเพียง 3 พื้นที่เท่านั้น ที่สามารถดำเนินการปรับปรุงได้ตามแผนผังปรับปรุงพื้นที่เขตเพลิงไหม้ ในขณะที่ 5 พื้นที่ มีการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่พื้นที่แต่ไม่เป็นไปตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ได้ กล่าวคือไม่สามารถขยายหรือตัดถนนใหม่ได้ตามแผนผังปรับปรุงฯ และอีก 2 พื้นที่ไม่มีการดำเนินการปรับปรุงพื้นที่พื้นที่ในเขตเพลิงไหม้ตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้แต่อย่างใด (ตาราง 2)

ปัญหาในการบังคับใช้และดำเนินการตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์นายช่างโยธาอาวุโส กรมโยธาธิการและผังเมือง พบว่า แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัยมาหลายสิบปีแล้ว แต่เดิมเป็นหน้าที่ของกรมโยธาธิการในการสำรวจและจัดทำทั้งหมดนับตั้งแต่เกิดเหตุอัคคีภัยที่เข้าข่ายตามนิยามเขตเพลิงไหม้ รวมไปถึงมีหน้าที่ในการออกค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูทั้งหมด แต่หลังจากการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2543 การเสนอแนวทางการปรับปรุง การดำเนินการปรับปรุง และค่าใช้จ่ายถูกระบุให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแทน โดยมีบุคลากรจากสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้กำกับดูแลให้คำแนะนำ ซึ่งที่ผ่านมาพื้นที่ที่สามารถบังคับใช้และปรับปรุงฟื้นฟูเมืองได้จริง เช่น การเพิ่มที่โล่งสาธารณะและการเพิ่มศักยภาพในการเข้าถึงพื้นที่ เป็นต้น แต่ด้วยขั้นตอนที่เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการพิจารณาแผนการปรับปรุงและดำเนินการปรับปรุงพื้นที่เอง ส่งผลให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นส่วนใหญ่เสนอแนะว่า ไม่ควรปรับปรุงพื้นที่ แม้จะมีลักษณะที่เข้าตามข้อบังคับก็ตาม เนื่องจากภาระด้านค่าใช้จ่ายและหน้าที่ในการดำเนินการตกเป็นของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นบางส่วนไม่ได้ดำเนินการตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้และปล่อยทิ้งไว้ให้หมดอายุบังคับใช้ในที่สุด เนื่องจากแผนผังดังกล่าวไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ดังกล่าวยังพบว่า หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีผลทำให้อาคารในยุคใหม่นั้นมีมาตรฐานการก่อสร้างและวัสดุการก่อสร้างที่ดีขึ้น ทำให้เหตุอัคคีภัยที่มีขนาดเข้าข่ายตามนิยามของเขตเพลิงไหม้นั้นน้อยลงเป็นอย่างมากเช่นกัน (จักรพงษ์ เฟ่งสุภา, การสื่อสารส่วนบุคคล, 11 กันยายน 2566)

จากการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานท้องถิ่นจากเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองปราจีนบุรี และ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ พบว่า ชุมชนที่เกิดเหตุอัคคีภัยส่วนใหญ่เป็นชุมชนเก่าและมีความแออัด มีลักษณะการก่อสร้างด้วยวัสดุไม้ซึ่งติดไฟง่าย เมื่อเกิดเหตุอัคคีภัยจะดำเนินการเข้าดับเพลิงโดยทันที เว้นแต่สถานการณ์ใหญ่เกินขีดความสามารถในการรับมือ จะประสานไปยังสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงเข้าช่วยเหลือ (สามารถ คงชาติ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14 กันยายน 2566) หลังจากเกิดเหตุอัคคีภัยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าสำรวจพื้นที่เพื่อประกาศเขตเพลิงไหม้ และนำเสนอกรมโยธาธิการและผังเมืองว่า ควรหรือไม่ควรจัดทำแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ทั้งนี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ระบุว่า เขตเพลิงไหม้ยังเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการควบคุมพื้นที่หลังเกิดเหตุอัคคีภัยเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นปรักษ์ หรือมีข้อขัดแย้งด้านผังเมือง แต่ไม่ทราบแนวทางว่า แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้นมีหน้าที่ หรือกลไกอย่างไรนอกเหนือจากการปรับปรุงถนนหรือไม่ แล้วต้องนำเสนอแนวทางการฟื้นฟูอย่างไร ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดนั้นตกเป็นของท้องถิ่นซึ่งไม่มีงบประมาณในการดำเนินการฟื้นฟู (ปิยนันท์ สายเมฆ, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 สิงหาคม 2566) แตกต่างจากงบประมาณในการเยียวยาช่วยเหลือประชาชนที่มีการจัดทำงบประมาณรองรับอยู่แล้ว ในกรณีที่งบประมาณไม่พอยังสามารถทำเรื่องของงบประมาณเพิ่มเติมไปยังสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดได้อีก ซึ่งสามารถช่วยเหลือประชาชนในการปรับปรุงความเสียหายของที่อยู่อาศัยเองได้เร็วกว่าการดำเนินการตามกระบวนการของแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ (ณัฐฤทธิ์ สุขสัมพันธ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 31 ตุลาคม 2566)

เมื่อพิจารณาผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่จากกรมโยธาธิการและผังเมือง และเจ้าพนักงานท้องถิ่น จะพบปัญหาในการบังคับใช้และดำเนินการตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ในด้านภาระหน้าที่ที่ตกเป็นของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. 2543 ทำให้มีการใช้แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้น้อยลง แม้ว่าเจ้าหน้าที่จากกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นว่า แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัย แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกลับเล็งเห็นว่า มีเครื่องมืออื่น ๆ เช่น การจ่ายเงินเยียวยาให้ประชาชนที่สามารถเยียวยาและฟื้นฟูสภาพจิตใจของประชาชนได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้ ยังระบุตรงกันว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 นั้นทำให้อาคารในปัจจุบันมีมาตรฐานการก่อสร้างที่ดีขึ้นมีความเสี่ยงในการเกิดอัคคีภัยน้อยลง เห็นได้จากการมีพื้นที่ที่เข้าข่าย

เขตเพลิงไหม้ตามนิยามน้อยลง จึงเป็นเหตุให้พื้นที่ที่ประกาศให้บังคับใช้แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้มีรายละเอียดการปรับปรุงพื้นที่เพียงตัด หรือขยายถนนใหม่เพียงเท่านั้น

บทสรุป

เขตเพลิงไหม้เป็นหนึ่งในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการฟื้นฟูเมืองในประเทศไทยตามที่ได้กำหนดในหมวดที่ 7 เขตเพลิงไหม้ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งบังคับใช้ผ่านการพิจารณาและจัดทำโดยคณะกรรมการควบคุมอาคารจากการเสนอแนวคิดการปรับปรุงฟื้นฟูของเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษา โดยให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ภายในระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันที่ใช้บังคับประกาศดังกล่าว

ในขณะเดียวกันก็พบว่า การประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในราชกิจจานุเบกษามีจำนวนลดลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วง 25 ปีให้หลัง (พ.ศ. 2541-2565) ทั้งนี้ ยังพบว่า แผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในช่วงดังกล่าวมีรายละเอียดเชิงเนื้อหาที่ลดลงกว่าแผนผังฯ ที่ประกาศในช่วงก่อนหน้านั้นด้วย จากเดิมที่มีการระบุการฟื้นฟูไว้หลายประการ ได้แก่ แนวทาง หรือถนนที่ขยาย หรือตัดใหม่ ทางเท้าและรางระบายน้ำ บ่อพักท่อระบายน้ำ ตำแหน่งเสาไฟฟ้า ตำแหน่งจุดดับเพลิง บริเวณเพลิงไหม้ที่ปรับปรุงเป็นสวนสาธารณะ และบริเวณกันเขตที่ว่างสาธารณะริมคลอง โดยหลังจาก พ.ศ. 2535 เหลือเพียงการระบุรายละเอียดการปรับปรุงเพียงแนวทาง หรือถนนที่ขยาย หรือตัดใหม่ และทางเท้าและรางระบายน้ำเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า หน่วยงาน หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นบางส่วนไม่สามารถดำเนินการได้ตามประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ได้ จากการสำรวจประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ 10 พื้นที่ ระหว่างปี พ.ศ. 2540-2565 พบว่ามีเพียง 3 พื้นที่เท่านั้นที่สามารถดำเนินการได้ตามประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ แม้ว่าจะมีการระบุรายละเอียดเพื่อการปรับปรุงเพียงเล็กน้อยก็ตาม

จากการศึกษาประเมินได้ว่า “เขตเพลิงไหม้” มีกลไกบังคับใช้เพื่อให้เกิดการปรับปรุงพื้นที่ผ่านประกาศใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ แต่ปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพในการเป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุเพลิงไหม้ ด้วยกลไกที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาจัดทำแผนผังการปรับปรุง ประกอบกับมีหน้าที่ในการดำเนินการปรับปรุงตามแผนโดยมีบุคลากรจากสำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคารเป็นผู้กำกับดูแลให้คำแนะนำ ซึ่งทำให้การดำเนินการมีข้อจำกัดมากขึ้นจากเดิมที่เป็นการรับผิดชอบโดยหน่วยงานส่วนกลาง นอกจากนั้น ถึงแม้ว่าเนื้อหาในการดำเนินการปรับปรุงในแผนผังในยุคหลังมีอยู่น้อยมากก็ตาม ในหลายกรณีกลับพบว่า แม้จะมีการดำเนินการปรับปรุงตามแผนผังก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมไปมากกว่าก่อนการเกิดเหตุอัคคีภัยมากนัก ทั้งยังพบว่า ในหลายพื้นที่ที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงตามแผนผัง เนื่องจากแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้นั้นมีระยะเวลาบังคับใช้ 2 ปี และไม่มีผลผูกพันใด ๆ ทางกฎหมาย จึงสามารถสรุปได้ว่า “เขตเพลิงไหม้” ในฐานะเครื่องมือในการฟื้นฟูเมืองหลังเกิดเหตุอัคคีภัย ยังขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และไม่สอดคล้องคล้อยกับลักษณะของอัคคีภัยและบริบทในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย. (2562). *สถานการณ์อัคคีภัยของประเทศไทย พ.ศ. 2532-2561*.
http://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=3673&template=2R1C&yeartype=M&subcatid=48
- กรมโยธาธิการ. (2545). *พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522*. สำนักงานคณะกรรมการควบคุมอาคาร กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย.
- กระทรวงมหาดไทย. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). *การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย*. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กระทรวงมหาดไทย. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *มาตรฐานการควบคุมอาคาร*.
<https://www.yotathai.com/passadu/building-control>
- คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. (2564). *แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2564 - 2570*. คณะ.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์. ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง. สาขาการออกแบบชุมชนเมือง. และกรมโยธาธิการและผังเมือง. (2550). *การฟื้นฟูเมือง*. คณะ.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร. (2534, 6 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 108 ตอนที่ 3 หน้า 1.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลตำบลคอนนิมพลี ตำบลคอนนิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2543. (2543, 10 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 ตอนที่ 126 ง หน้า 2.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ในเขตเทศบาลเมืองนครพนม อำเภอเมือง นครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. 2541. (2541, 10 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 ตอนที่ 59 ง หน้า 3.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ที่ในเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี อำเภอเมือง สุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. 2541. (2541, 23 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 ตอนที่ 33 ง หน้า 4.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตสุขาภิบาลลำปลายมาศ อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ พ.ศ. 2541. (2541, 27 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 115 ตอนที่ 32 ง หน้า 2.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2548. (2548, 28 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122 ตอนที่ 8 ง หน้า 8.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2547. (2547, 6 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่ 88 ง หน้า 16.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงรองเมือง เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2550. (2550, 12 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 46 ง หน้า 3.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2547. (2547, 4 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่ 25 ง หน้า 1.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2564. (2564, 5 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 138 ตอนที่ 272 ง หน้า 37.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ให้ใช้บังคับแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในท้องที่ตำบลศาลเจ้าโรงทอง

อำเภอวิเศษชัยชาญ จังหวัดอ่างทอง พ.ศ. 2549. (2549, 20 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 123 ตอนที่ 38 ง หน้า 4. พนิต ภูจินดา. (2564). การจัดการเขตเพลิงไหม้ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยหลักการบูรณะฟื้นฟูเมืองอย่างเป็นธรรม. *หน้าจั่ว*, 18(2), 42-73.

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลดอนฉิมพลี อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

พ.ศ. 2547 [เพื่อสร้างถนนตามแผนผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลตำบลดอนฉิมพลี]. (2547, 30 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่ 85 ก หน้า 30-31.

ระเบียบกรมโยธาธิการ ว่าด้วยการกำหนดชั้นตอนและระยะเวลาการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งสาธารณทรัพย์ เพื่อ

ปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2542. (2542, 12 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 15 ง หน้า 40-42.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2543. (2543, 9 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 117 ตอนที่ 12 ง หน้า 13-18.

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2543. (2544, 29

มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118 ตอนที่ 7 ง หน้า 27-31.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2543). *ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ. 2543*.

https://webportal.bangkok.go.th/upload/user/00000075/about_us/O6/Tedsakij/Order_FireZone_2543.pdf