

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำของประปาหมู่บ้านของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาในบทก่อนหน้า ทำให้ทราบถึงความสำคัญ สาเหตุของปัญหาการควบคุมคุณภาพน้ำของประปาหมู่บ้าน ประปาหมู่บ้านจึงเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำ ดังนั้นประชาชนทุกคนล้วนแล้วแต่มีสิทธิที่จะเข้าถึง รัฐจึงจำเป็นต้องจัดให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคที่มีคุณภาพและเพียงพอ แต่ปัจจุบันประปาหมู่บ้านยังพบอุปสรรคในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชน หากไม่แก้ไขจะกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนรวมทั้งการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ในบทนี้จะทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำประปา ได้แก่ กฎหมายประเทศไทย และกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งจะขอก้าวรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับควบคุมคุณภาพน้ำประปาในประเทศไทย

3.1.1 กฎหมายการควบคุมคุณภาพน้ำของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

จากการที่ประเทศไทยมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่งยังใช้เป็นแม่บทของกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน โดยเฉพาะข้อ 3 ที่กำหนดให้ การประปา เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค¹ และได้ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคเว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี² โดยมีข้อยกเว้นไม่ให้ประกาศนี้บังคับแก่

¹ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515

ข้อ 3 กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค (1) การรถไฟ (2) การรถราง (3) การขุดคลอง (4) การเดินอากาศ (5) การประปา (6) การชลประทาน (7) การไฟฟ้า (8) การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่างๆ (9) บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของ ประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา การตราพระราชกฤษฎีกาตาม (9) ให้กำหนดกระทรวงผู้มิอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับกิจการนั้น ด้วย

² ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 251 ข้อ 4

หน่วยงานราชการอันควมมีกฎหมายเฉพาะ จึงทำให้ การดำเนินการของการประปานครหลวง และการประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งกฎหมายตราขึ้นเป็นการเฉพาะ สามารถดำเนินการประปาได้โดยไม่ต้องอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510

การประปานครหลวง ได้เกิดจากการรวมหน่วยงานราชการที่มีภารกิจด้านประปาและโอนกิจการประปาให้เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยการตราพระราชบัญญัติการประปานครหลวง ให้โอนกิจการประปากรุงเทพ กรมโยธาเทศบาล การประปานครบุรี การประปาเทศบาลนครธนบุรี และประปาเทศบาลสมุทรปราการ ให้รวมเป็นกิจการเดียวกัน เรียกโดยย่อว่า กปน. ทำให้การประปานครหลวง เป็นองค์กรที่ดำเนินการและกำกับดูแลการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาที่มีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบกิจการประปาได้โดยมีพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 เป็นกฎหมายเฉพาะ กำหนดให้ การประปานครหลวง มีอำนาจกระทำการสำรวจจัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปาผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ โดยดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกันหรือเป็นประโยชน์แก่การประปา และคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนและควบคุมกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับระบบประปาเอกชนในเขตท้องที่ดังกล่าวโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา³

พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติ กำหนดให้มี แหล่งเงินทุน⁴ และมีทุนสำรอง⁵ มีการดูแลกำกับ การควบคุมและการบริหารโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁶ มีการจัดตั้งองค์กรเป็นรูปแบบคณะกรรมการมีหน้าที่ด้านนโยบาย⁷ และมีผู้ว่าการเป็นผู้บริหารกิจการของการประปานครหลวงให้เป็นไปตาม กฎหมาย ข้อบังคับและนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงาน ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบในการจัดการและดำเนินงานของการประปานครหลวง⁸ จึงทำให้สำหรับการดำเนินการด้านประปาของการประปานครหลวงมีความชำนาญเป็นการเฉพาะอันได้มาจากอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในการผลิต

³ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 6 (2) ประกอบมาตรา 12

⁴ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 12

⁵ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 16

⁶ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 19

⁷ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 21

⁸ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 31

น้ำประปาโดยตรง ระบบประปาของการประปานครหลวงจึงมีขนาดใหญ่ การดำเนินการที่มีความสลับซับซ้อนค่อนข้างมาก มีเงินลงทุนค่อนข้างสูง มีค่าใช้จ่ายในการดูแลระบบและใช้ผู้ควบคุมระบบที่มีความชำนาญมาก มีห้องปฏิบัติการเป็นของตนเองและมีทีมงานที่มีความสามารถในการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและทันถ่วงที จึงเป็นข้อแตกต่างจากการดำเนินการของการประปาขนาดเล็ก เช่น ประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าการประปานครหลวงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประปาโดยเฉพาะ การดำเนินงานเรื่องคุณภาพน้ำ ของ การประปานครหลวง ได้ดำเนินโครงการจัดการคุณภาพน้ำเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอแนะคุณภาพน้ำดื่ม ของ องค์การอนามัยโลก (WHO Guidelines for Drinking Water Quality, 2011)⁹ โดยครอบคลุมพื้นที่บริการ ทั่ว กทม. และ ปริมณฑล เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานน้ำบริโภคประเทศไทย หรือมาตรฐานคุณภาพน้ำของประเทศ จึงทำให้การควบคุมคุณภาพน้ำของการดำเนินงานเรื่องประปาส่วนใหญ่มีต้นแบบใหญ่จากองค์การอนามัยโลก (WHO) เป็นแม่แบบ และการประปานครหลวงก็มีเกณฑ์คุณภาพน้ำขององค์กรเอง ซึ่งได้มาตรฐานตามคำแนะนำขององค์การอนามัยโลกเช่นกันเมื่อเปรียบเทียบกับประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ.2553 พบว่าการดำเนินการเรื่องคุณภาพของน้ำที่ได้ออกมานั้นมีคุณภาพที่ดีและผ่านเกณฑ์มาตรฐานน้ำดื่มของกรมอนามัยเช่นกัน

2) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

การประปาส่วนภูมิภาค มีที่มาจากการจัดหาน้ำสะอาดในรูปแบบของน้ำประปาสำหรับประชาชนใช้อุปโภคบริโภค แต่เดิมมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ในการดำเนินงาน คือ กองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ ต่อมาความต้องการน้ำสะอาดสำหรับอุปโภคและบริโภค ขยายตัวเพิ่มความต้องการมากขึ้น การผลิต จำหน่ายของกองประปาภูมิภาค กรมโยธาธิการ มีข้อจำกัดในด้านระเบียบราชการ ทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว และไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานธุรกิจทั่วไป จึงดำเนินการจัดตั้งและตราเป็น พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2522 โดยโอนกิจการประปา ตลอดจนข้าราชการและลูกจ้างของกองประปาส่วนภูมิภาค กรมโยธาธิการและกองประปาชนบท กรมอนามัย มาเป็นลูกจ้างและพนักงานของการประปาส่วนภูมิภาค

⁹ ฝ่ายคุณภาพน้ำ กปน. (2552). *การจัดการคุณภาพน้ำของการประปานครหลวง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.wa.co.th/ewt_dl_link.php?nid=499 [2562,10 มีนาคม].

การประปาส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรที่ดำเนินการและกำกับดูแลการบริการสาธารณะ เกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาที่มีกฎหมายให้อำนาจในการประกอบกิจการประปา ได้โดย พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายเฉพาะ โดยกำหนดให้จัดตั้งการ ประปาขึ้นเรียกว่า “การประปาส่วนภูมิภาค” เรียกโดยย่อว่า “กปภ.” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมธุรกิจการประปา โดยการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และ จัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบ เพื่อใช้ในการผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา รวมทั้งการดำเนินธุรกิจอื่นที่ เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับธุรกิจการประปา เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การให้บริการสาธารณสุขป โภค โดย คำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ และสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นสำคัญ¹⁰ และให้ กปภ. มีอำนาจ ดำเนินการ จำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตที่การประปานครหลวง แต่ อาจดำเนินการ จำหน่ายน้ำประปาในเขตที่การประปานครหลวงมีอำนาจดำเนินการได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก การประปานครหลวงแล้ว¹¹

การประปาส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินโครงการการจัดการคุณภาพน้ำ โดยได้กำหนด เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคขององค์กรเองตามคำแนะนำของ องค์กรอนามัยโลก (WHO) ปี ค.ศ. 2011 เมื่อเปรียบเทียบกับประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์ คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ.2553 พบว่าการดำเนินการเรื่องการคุณภาพของน้ำที่ได้ออกมานั้น ก่อนข้างมีคุณภาพที่ดีและผ่านเกณฑ์มาตรฐานน้ำดื่มของกรมอนามัยเช่นกัน

สรุปได้ว่าปัจจุบัน การควบคุมคุณภาพน้ำประปาในประเทศไทยนั้นยังไม่มีมาตรการ ทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมน้ำประปาระดับประเทศ จึงมีการออกกฎเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ น้ำเฉพาะที่เป็นขององค์กรที่รับจัดตั้งตามกฎหมายโดยเทียบเคียงกับมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (WHO) แม้จะมีดำเนินการควบคุมโดยมีประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 ก็เป็นปัญหาว่าประกาศของกรมอนามัยนั้นมีสภาพบังคับหรือกฎหมายใดให้อำนาจ รองรับประกาศฯ ที่จะสามารถบังคับให้หน่วยงานที่ดำเนินการบริการสาธารณะเกี่ยวกับ สาธารณูปโภคด้านประปา ต้องดำเนินตามประกาศดังกล่าว

3.1.2 กฎหมายการควบคุมคุณภาพน้ำของเอกชน

1) กิจการประปาสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ.2515

¹⁰ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 มาตรา 5

¹¹ พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ.2522 มาตรา 8

การให้บริการสาธารณะในอดีตจะถูกจำกัดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีบทบัญญัติให้สัมปทานหรือไปร่วมทุนกับเอกชน หรือให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของรัฐเพื่อดำเนินการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ แทนส่วนราชการ เพื่อให้มีการดำเนินการในลักษณะของธุรกิจมากขึ้น รัฐจึงได้เริ่มมองหาหนทางที่จะให้เอกชนเข้ามาลงทุนในกิจการสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะมากขึ้น รัฐจึงได้มอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ โดยการใช้สัญญาสัมปทานเป็นเครื่องมือ ซึ่งบริการสาธารณะโดยเฉพาะเกี่ยวกับการประปา นี้เรียกว่า “สัมปทานประกอบกิจการประปา” ตามในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 (ปว.58) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณะชน แต่เดิมเป็นความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ตามที่เกี่ยวข้องกับกิจการประปา มาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เป็นการประกอบกิจการประปาที่กิจการค้าขายประเภทหนึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ฯ ดังนั้น โดยหลัก บุคคลหรือนิติบุคคลใดจะประกอบกิจการประปาจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือได้ว่าดำเนินการของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการประปา ได้มีองค์กักรหลักที่ควบคุมการประกอบกิจการประปาประเภทนี้ คือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจากบทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการค้าอันเป็นสาธารณูปโภค เอกชนผู้ที่จะประกอบกิจการดังกล่าวต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐก่อน ถึงจะประกอบกิจการได้ ผู้ฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งทำให้เอกชนไม่มีอำนาจหน้าที่จะทำโดยเสรี เนื่องกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่กระทบถึงความปลอดภัยของประชาชน กับทั้งป้องกันไม่ให้เอกชนทำกิจการซ้ำซ้อนกับการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ทำอยู่แล้ว

แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 นี้ได้กำหนดเพียง หลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลในส่วนที่เป็นรายละเอียด และมีได้มีการปรับปรุงจึงทำให้มาตรการทางกฎหมายยังมีมาตรฐานที่ต่ำ มีความล่าช้า ไม่สามารถควบคุมให้กำกับดูแลให้ประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

การตรวจกำกับกิจการประปาสัมปทาน

การตรวจกำกับกิจการประปาสัมปทานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ข้อ 4 กำหนดให้ผู้ที่ประกอบกิจการประปา

สัมปทานจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หากผู้ใดฝ่าฝืนประกอบกิจการประปาโดยไม่ได้รับอนุญาต ถือเป็นการกระทำความผิดตามข้อ 16 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนกรณีที่ได้รับสัมปทานแล้วไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด ได้แก่ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบบสัมปทานประกอบกิจการประปาและในกรณีที่เป็นความผิดต่อเนื่องกัน ให้ปรับอีกไม่เกินวันละ 1,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ ประกอบกับกรณีที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานกิจการประปาให้ผู้สัมปทานมีอำนาจปรับตามสัญญาที่กำหนดไว้ในการตรวจกำกับกิจการประปาของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ถูกแต่งตั้งมีทั้งการตรวจกำกับกิจการประปาก่อนได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการประปาสัมปทานและการตรวจกำกับกิจการประปาภายหลังที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการประปาสัมปทานโดยมีการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสัมปทานประกอบกิจการประปาหรือไม่ ได้แก่ คุณภาพน้ำประปาที่จำหน่ายให้ประชาชนได้มาตรฐานตามที่กำหนดหรือไม่

2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการประปา เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2554

ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง หลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการประปา เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2554 เป็นประกาศที่อาศัยอำนาจแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ใช้เป็นหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมดูแลการดำเนินการประกอบกิจการประปาของเอกชน โดยใช้สัญญาสัมปทาน คือ สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างผู้ให้สัมปทานกับผู้รับสัมปทาน เมื่อมีการอนุญาตให้สัมปทานกับผู้ใดผู้หนึ่ง โดยกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการประปาที่ได้สัมปทานไปแล้ว เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความผาสุกของประชาชน การควบคุมการดำเนินการกิจการประปา ควบคุมใน 4 เรื่องหลัก ดังนี้¹²

- (1) การก่อสร้างโรงงานทำการประปา/เครื่องอุปกรณ์ และการบำรุงรักษาระบบประปา
- (2) ความต่อเนื่องในการจำหน่ายน้ำประปา

¹² สำนักบริหารจัดการน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559). *คู่มือประชาชน การดำเนินการเกี่ยวกับสัมปทานประกอบกิจการประปา*. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ. หน้า 5-6.

(3) การควบคุมราคาน้ำประปา

(4) การควบคุมคุณภาพน้ำประปา

และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้มีหน้าที่ปฏิบัติกิจการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58๙ ในส่วนของการประกอบกิจการประปา ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานกิจการประปา หากพบกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึด หรืออายัดเอกสาร หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีได้

ในเรื่องการควบคุมคุณภาพของประปาเอกชนนั้น ได้บัญญัตินิยามของระบบประปาเอกชนไว้ว่า ข้อ 4 “ระบบประปา” หมายความว่าระบบการดำเนินงานที่ให้ได้มาซึ่งน้ำอุปโภคบริโภค ตามประกาศกรมอนามัย เรื่องเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำประปาดื่มได้” และข้อ 8 “การตรวจวิเคราะห์คุณภาพน้ำประปา ให้ตรวจวิเคราะห์ให้ครบถ้วนทุกพารามิเตอร์ และได้ตามเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพน้ำประปา”

สรุปได้ว่าการควบคุมกิจการประปาสัมปทานหรือประปาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้น ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นไปตามเกณฑ์ที่กรมอนามัยประกาศ เมื่อมีกฎกระทรวงได้ บัญญัติให้เอกชนต้องดำเนินการตามเกณฑ์ที่กรมอนามัยกำหนดเป็นการเฉพาะ เป็นเพราะอำนาจบังคับทางกฎหมายบังคับโดยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ จึงทำให้การดำเนินการบริการสาธารณะเกี่ยวกับสาธารณูปโภคด้านประปาของเอกชนต้องดำเนินการควบคุมคุณภาพน้ำประปา ให้ได้มาตรฐานที่กรมอนามัยได้มีประกาศฉบับดังกล่าวอีกทั้งการดำเนินการต่างๆอยู่ภายใต้กฎหมายและการกำกับดูแลที่ชัดเจน

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในส่วนสาระสำคัญที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะปรากฏอยู่ในหมวด 2 มาตรา 16 ถึงมาตรา 18 โดยกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองของแต่ละท้องถิ่นไว้ในบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำได้ กล่าวคือ เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐควรคำนึงถึงหลักความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นหลัก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติซึ่งเพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้ โดยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดกรอบและระยะเวลาในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค

โดยเฉพาะภารกิจในการจัดบริการน้ำสะอาดในชุมชน เป็นบทบาทและหน้าที่หนึ่งซึ่งรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีน้ำสะอาดเพื่อเป็นน้ำดื่มและใช้อย่างเพียงพอ หากประชาชนในชุมชนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มและใช้ไม่เพียงพอ ไม่เหมาะสำหรับการดื่มและใช้ก็จะบ่อเกิดของโรคระบาดได้ ตามได้กำหนดให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ่ายโอนภารกิจการจัดการระบบสาธารณสุขปโภค คือ ระบบประปาหมู่บ้านให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴ ต่อมา ได้มีการตรา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติไว้เกี่ยวกับ การประปา ดังนี้

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

¹³ โกวิทช์ พวงงาม. (2546). *การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 11.

¹⁴ มาตรา 16 ให้เทศบาลเมืองพัทยาและองค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ แล้วหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเองดังนี้เมื่อ

- (4) การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

มาตรา 17 ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

(24) การจัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

และพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติไว้เกี่ยวกับ การประปา ดังนี้

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษา ระบบประปาหมู่บ้าน พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบได้บัญญัติขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ ในการบริหาร กิจการและการบำรุงรักษาระบบประปา ให้สามารถให้บริการประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชน ร่วมรับผิดชอบบริหาร กิจการและบำรุงรักษาประปาหมู่บ้านในเชิงธุรกิจด้วยตนเอง เป็นการออกระเบียบเพื่อเป็นแนวทาง ในการบริหารงาน โดยได้กำหนดนิยาม ของประปาหมู่บ้านไว้ในข้อ 4 “ระบบประปา หมู่บ้าน” หมายความว่า ระบบประปาซึ่งเป็นทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ หมายความว่า รวมถึงระบบประปาที่อยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาค การประปา นครหลวง หรือกิจการประปา ระบบหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น เพื่อให้บริการ ประชาชนและอยู่ภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ด้วยการที่ประเทศไทยมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่ง ยังใช้เป็นแม่บทของกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความ ปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน มุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการที่กระทบต่อความ ปลอดภัยและผาสุกของประชาชนกำหนดให้ การประปา เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ทำให้มีปัญหาว่า การดำเนินงานประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับ อนุญาตจากหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบหรือไม่ เรื่องนี้เคยมีข้อหารือกับสำนักงานกฤษฎีกา¹⁵ โดย พิจารณาเรื่องดังกล่าว มีความเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มีเจตนารมณ์ที่จะควบคุม กิจการสาธารณูปโภคบางประเภท อันจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยและความผาสุกของ

¹⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *เรื่องอำนาจการปรับปรุงอัตราค่าบริการประปาของเทศบาลนคร สมุทรสาคร. เรื่องเสร็จที่ 532/2546*

ประชาชน มิให้กระทำโดยเสรี แต่จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดูแลและควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าว เช่น การผลิตการจัดส่ง และความปลอดภัย เป็นต้น หากบุคคลใดซึ่งรวมถึงนิติบุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการสาธารณูปโภคดังกล่าวแล้วก็ต้องดำเนินการขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 สำหรับกรณีที่จะได้รับยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 6¹⁶ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับ 58 จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการประกอบกิจการสาธารณูปโภคนั้นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการจัดตั้งและให้อำนาจในการประกอบกิจการประปาไว้โดยตรงเช่นกรณีการประกอบกิจการประปาตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 เป็นต้น แต่กรณีของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 มาตรา 53 และมาตรา 56 เป็นเพียงการกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการทำกิจการประปา ส่วนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการทำกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งแม้จะรวมกิจการประปาด้วย แต่ก็มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาโดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ เป็นการทั่วไปที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น ดังนั้น กรณีของเทศบาลนครสมุทรสาครจะประกอบกิจการประปาได้ก็ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามบทบัญญัติข้อ 4 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 รวมถึงการปรับปรุงค่าบริการน้ำประปา ค่ารักษามาตรวัดน้ำ ก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัมปทานด้วย

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มุ่งหมายที่จะควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนไม่ให้กระทำไม่ได้โดยเสรี โดยจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐบาลเท่านั้น แต่มิได้มุ่งที่จะควบคุมบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่มีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคตามที่กำหนดไว้แต่อย่างใด ดังที่ได้ระบุไว้เป็นข้อยกเว้นในข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ และในกรณีของการประกอบกิจการประปาของเทศบาลนั้นเมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 56 ประกอบกับมาตรา 53 ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครในการจัดให้มีน้ำประปาในเขตเทศบาล และมาตรา 16

¹⁶ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515

ข้อ 6 ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกิจการตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 หรือข้อ 5 การประกอบกิจการดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกิจการนั้น

แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้บัญญัติให้เทศบาลมีอำนาจในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลอันเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่เทศบาลจะดำเนินการจัดให้มี จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปา เทศบาลจึงประกอบกิจการประปาในเขตเทศบาลได้เองโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว และตามบทบัญญัติในข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ดังนั้น ในการประกอบกิจการประปา รวมถึงการปรับปรุงอัตราค่าบริการน้ำประปาของเทศบาลนครสมุทรสาครจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 แต่อย่างใด

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ข้อหาหรือเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญจึงพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาวินิจฉัยข้อหาหรือเรื่องนี้ตามนัยข้อ 13 ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมทรัพยากรน้ำ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) และผู้แทนเทศบาลนครสมุทรสาคร แล้ว มีมติเห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 2) ฝ่ายที่สอง กล่าวคือ เห็นว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 มาตรา 53 และมาตรา 56 บัญญัติให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดให้มีการประปาในเขตเทศบาล ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจเทศบาลที่จะจัดบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และแม้ว่ามาตรา 53 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จะบัญญัติโดยมีเงื่อนไขว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่า แม้จะมีหน้าที่ที่ต้องกระทำการประปา แต่เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานก็ต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน แต่ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ขึ้นใช้บังคับในปี 2542 แล้ว มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลขึ้นใหม่ เป็นให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการบริการสาธารณูปโภคด้วย กรณีจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประกอบกิจการประปาตามข้อยกเว้นของข้อ 6 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่ไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีในการประกอบกิจการแต่อย่างใด

รูปแบบการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน

หลังจากที่ได้มีพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งทำให้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ โดยภารกิจด้านการจัดหาน้ำสะอาดให้กับประชาชนได้เกิดการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านขึ้นหลายรูปแบบ¹⁷ ดังนี้

รูปแบบที่ 1 ประชาชนบริหารกิจการประปาหมู่บ้านเอง

รูปแบบนี้จะเป็นรูปแบบที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมกับการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านมากที่สุด เนื่องจากประชาชนจะต้องมีส่วนเลือกตั้งตัวแทนไปเป็นผู้บริหารกิจการหรือมีการแต่งตั้งตัวแทนผู้บริหารกิจการประปาโดยประชาชนยอมรับตัวแทนดังกล่าวจะเป็นคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้านซึ่งเป็นการบริหารกิจการเองทั้งหมด โดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปาหมู่บ้าน พ.ศ. 2548

รูปแบบที่ 2 ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันบริหารกิจการ

รูปแบบที่ 2 ระเบียบข้อบังคับจะเหมือนกับรูปแบบที่ 1 แต่จะแตกต่างกันตรงที่ผู้เข้าไปเป็นคณะกรรมการบริหารกิจการประปาหมู่บ้าน จะมาจาก 2 ส่วน โดยส่วนแรกจะมาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และส่วนที่ 2 จะเป็นการแต่งตั้งบุคลากรจากทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำหน้าที่ร่วมกับตัวแทนของประชาชน โดยระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ จะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด

รูปแบบที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารกิจการเอง

ในรูปแบบนี้เป็นฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารกิจการประปาหมู่บ้านเองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงการบริหาร อำนาจในการบริหารกิจการทั้งหมดจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รวมถึงเรื่องระเบียบข้อบังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

¹⁷ สำนักบริหารกิจการประปา. (2561). *หลักเกณฑ์และมาตรฐานคุณภาพระบบประปาหมู่บ้าน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.prapathai.com/> [2562,10 มีนาคม].

รูปแบบที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเอกชนมาบริหาร

รูปแบบสุดท้ายนี้จะเป็นรูปแบบที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการจ้างบริษัทเอกชนที่มีความสามารถในเรื่องระบบประปาบาดา เน้นการกิจการประปาหมู่บ้านไม่ว่าจะเป็นบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ หรือการดำเนินงาน จะให้อำนาจเอกชนในการดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรง แต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้คอยควบคุมการดำเนินงานอีกทีหนึ่ง

ดังนั้นสรุปได้ว่า ประปาหมู่บ้านสามารถดำเนินการเกี่ยวกับกิจการประปาได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะมีกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตรารขึ้นเป็นการเฉพาะ จึงเข้าข้อยกเว้นตาม ข้อ 6 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ แต่ก็ยังมีปัญหาว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา ซึ่งกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการทำกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งแม้จะรวมกิจการประปาด้วย แต่ก็มิได้เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาโดยเป็นเพียงบทบัญญัติในลักษณะกว้างๆ เป็นการทั่วไปที่ให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณูปโภคเพื่อเป็นการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเท่านั้น จึงแสดงให้เห็นมีปัญหาด้านข้อกฎหมายในการควบคุมกิจการประปาหมู่บ้านขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความยุ่งยากจากการที่ระบบน้ำประปาหมู่บ้านได้รับการถ่ายโอนมาจากหลายหน่วยงาน มีต้นกำเนิดคนละรูปแบบ โครงสร้าง หน่วยงานรับผิดชอบที่แตกต่างกัน ผลการดำเนินงานที่ ได้รับการสะท้อนกลับมาการดำเนินการเรื่องประปาหมู่บ้านโดยท้องถิ่นมีประสิทธิภาพหรือไม่ ควรจะมีมาตรฐานหลักเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับเพื่อให้เกิดการพัฒนา เกิดงบประมาณ การจัดอบรมบุคลากร หรือแนวทางอื่นที่ทำให้การกำเนินการบริการสาธารณะประปาหมู่บ้านได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งหลังจาก

3.1.4 ประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ.2553

จากการที่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรฐานน้ำบริโภค จึงเกิดการผลักดันให้กรมอนามัย จัดทำมาตรฐานน้ำบริโภคของประเทศไทยขึ้น เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพประชาชน เกณฑ์น้ำประปาดื่มได้ของกรมอนามัย จึงมีมาตั้งแต่ปี 2543 โดยอิงมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก (WHO) และจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่ได้กำหนดบทบาทของกรมอนามัยในเรื่องการดูแลคุณภาพน้ำบริโภคให้กับประชาชน โดยใช้หลักการสังเคราะห์ ใช้ความรู้ คู่มือรวมพัฒนานโยบาย กฎหมาย ประสานเครือข่าย อภิบาลระบบอนามัยสิ่งแวดล้อม กรมอนามัยจึงได้มอบหมายให้สำนักสุขาภิบาลอาหารและน้ำ ทำการสำรวจ เฝ้าระวังคุณภาพน้ำบริโภคและได้มีการปรับปรุงเกณฑ์คุณภาพน้ำประปา พ.ศ.2543 เป็นเกณฑ์น้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 เพื่อส่งเสริมให้

ประชาชนมีน้ำประปาสะอาด ปลอดภัย ตามนโยบายการส่งเสริมสุขภาพของกรมอนามัยที่ต้องการให้ประชาชนมีน้ำบริโภคที่สะอาดปลอดภัย อันจะส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงกำหนดเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาขึ้นเพื่อรับรองเป็นน้ำประปาดื่มได้โดยต้องมีคุณภาพไม่ด้อยไปกว่าเกณฑ์ที่กรมอนามัยกำหนด

เกณฑ์คุณภาพน้ำบริโภค กรมอนามัย กำหนดให้น้ำดื่มมีคุณภาพตามเกณฑ์น้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553 รวม 20 พารามิเตอร์ ซึ่งมีมาตรฐานที่ไม่ด้อยกว่าเกณฑ์เสนอแนะคุณภาพน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก (WHO Guideline) ครอบคลุมคุณภาพน้ำทางกายภาพ ได้แก่ ความเป็นกรด-ด่าง (pH) ความขุ่น สี คุณภาพน้ำทางเคมี ได้แก่ สารละลายทั้งหมดที่เหลือจากการระเหย ความกระด้าง ซัลเฟต คลอไรด์ ไนเตรท ฟลูออไรด์ เหล็ก แมงกานีส ทองแดง สังกะสี ตะกั่ว โครเมียม แคดเมียม สารหนูปรอท คุณภาพน้ำทางชีวภาพ ได้แก่ กลุ่มโคลิฟอร์ม แบคทีเรีย และกลุ่มฟิคัล โคลิฟอร์ม แบคทีเรีย

ตารางแสดงเกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ.2553

พารามิเตอร์	หน่วยวัด	เกณฑ์ที่กำหนด
คุณภาพน้ำทางกายภาพ		
ความเป็นกรด - ด่าง (pH)		อยู่ระหว่าง 6.5-8.5
ความขุ่น (Turbidity)	เอ็นทียู	ไม่เกิน 5
สี (Colour)	แพลทินัม-โคบอลต์	ไม่เกิน 15
คุณภาพน้ำทางเคมีทั่วไป		
สารละลายทั้งหมดที่เหลือจากการระเหย(TDS)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 1,000
ความกระด้าง (Hardness)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 500
ซัลเฟต (SO_4^{2-})	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 250
คลอไรด์ (Cl^-)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 250
ไนเตรท (NO_3^- as NO_3^-)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 50
ฟลูออไรด์ (F^-)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.7
คุณภาพน้ำทางโลหะหนักทั่วไป		
เหล็ก (Fe)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.5
แมงกานีส (Mn)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.3
ทองแดง (Cu)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 1.0
สังกะสี (Zn)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 3.0
คุณภาพน้ำทางโลหะหนักสารเป็นพิษ		
ตะกั่ว (Pb)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.01
โครเมียม (Cr)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.05
แคดเมียม (Cd)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.003
สารหนู (As)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.01
ปรอท (Hg)	มิลลิกรัม/ลิตร	ไม่เกิน 0.001
คุณภาพน้ำทางแบคทีเรีย		
แบคทีเรียประเภทโคลิฟอร์ม (Coliform bacteria)	เอ็มพีเอ็น/100 มิลลิลิตร	ต้องตรวจไม่พบ
แบคทีเรียประเภทฟิคัลโคลิฟอร์ม (Faecal coliform bacteria)	เอ็มพีเอ็น/100 มิลลิลิตร	ต้องตรวจไม่พบ

ที่มา : ประกาศกรมอนามัย เกณฑ์น้ำประปาดื่มได้ พ.ศ. 2553

ปัญหาคือสภาพบังคับของประกาศฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ.2553 ประกาศใช้โดยไม่มีการอ้างบทบัญญัติทางกฎหมายใดที่ให้อำนาจ กรมอนามัยในการประกาศใช้ประกาศฉบับดังกล่าวในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาของประเทศไทย ซึ่งต่างจากประกาศฉบับอื่น ที่ผลบังคับทางกฎหมาย เช่นประกาศกรมอนามัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดอาหารและน้ำดื่มสำหรับคนประจำเรือ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 หรือ ประกาศกรมอนามัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสุขภาพประจำปี และการฝึกอบรมความรู้การจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการตรวจสุขภาพประจำปี และการฝึกอบรมความรู้การจัดการสิ่งปฏิกูล เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่จัดการสิ่งปฏิกูลปฏิบัติตามกฎกระทรวง สุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 อาศัยอำนาจตามความในข้อ 11 และข้อ 16 แห่งกฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการสิ่งปฏิกูล พ.ศ. 2561 ประกอบในการประชุมจัดทำมาตรฐานน้ำบริโภคประเทศไทย ครั้งที่ 1/2560 วันพุธที่ 25 มกราคม 2560 ได้กล่าวถึงมาตรการดังกล่าว เป็นเพียงแนวทางที่กระทรวงสาธารณสุข โดยกรมอนามัยใช้แก้ไขในส่วนของการจัดการคุณภาพน้ำบริโภค โดยกลไกในการพัฒนา ส่งเสริม เชิดชูเกียรติ ให้กับหน่วยงานที่สามารถทำได้ตามมาตรฐานน้ำประปาตามที่กรมอนามัยกำหนดเท่านั้น¹⁸

สรุปได้ว่าประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาหมู่บ้าน โดยเฉพาะ ประกาศกรมอนามัย เรื่อง เกณฑ์คุณภาพน้ำประปาดื่มได้ พ.ศ.2553 เป็นเพียงแนวทางที่ได้บัญญัติขึ้นโดยเจตนาที่จะส่งเสริม พัฒนาคุณภาพน้ำประปา เท่านั้น

3.1.5 กฎหมายอื่นที่ใช้ควบคุมแหล่งน้ำดิบ

แหล่งน้ำดิบ เป็นสิ่งสำคัญในการจัดทำระบบประปา เพราะเป็นน้ำต้นทุนที่จะนำมาใช้ในการผลิตน้ำประปาเพื่อประกอบกิจการประปา การจะนำน้ำมาผลิตได้นั้น อาจต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและอยู่ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับด้วย

1) พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรักษาคล่องประปาและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ในเขตคล่องประปา ไม่ว่าจะเป็นของการประปาส่วนนครหลวง หรือการประปาส่วนภูมิภาค หรือจะเป็นของการประปาอื่นที่เป็น ของรัฐก็ตาม การกำหนดบริเวณที่จะเป็นคล่องประปาและเขตอื่นที่อยู่

¹⁸ กรมอนามัย. (2561). *สรุปการประชุมจัดทำมาตรฐานน้ำบริโภคประเทศไทย ครั้งที่ 1/2560 วันพุธที่ 25 มกราคม 2560*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://foodsafety.anamai.moph.go.th/download/article/article_20170724102454.pdf. [2562,10 มีนาคม].

ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองน้ำในคลองประปา ตลอดจนสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) ห้ามชักนำหรือวิดน้ำในคลองประปา เว้นแต่การตักน้ำเพื่อการอุปโภคหรือ บริโภคใน คร่าวเรือน หรือได้รับหนังสืออนุญาตจากการประปา

(2) ห้ามขุดหรือขยาย หรือก่อสร้างสิ่งใดๆ ในเขตคลองประปา เว้นแต่ได้รับ หนังสืออนุญาต จากการประปา

(3) ห้ามเดินเรือในคลองประปา เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตจากการประปา

(4) ห้ามใช้ถ่อค้ำ หรือจอดเรือในบริเวณที่มีป้าย หรือเครื่องหมายของการประปาว่า เป็น บริเวณฝั่งทอส่งน้ำดิบ

(5) ห้ามทำลายหรือทำให้เสียหายแก่คัน คลอง ประตูน้ำ ทำนบ เขื่อน ท่อส่งน้ำดิบ ท่อผ่านคลอง สะพานข้ามคลองที่ใช้ในกิจการประปา

2) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อควบคุมการเจาะและการใช้น้ำบาดาล การควบคุมนี้ กระทำโดยการออกใบอนุญาต ซึ่งมาตรา 16 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจการ น้ำบาดาลในเขตน้ำบาดาลใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตน้ำ บาดาลนั้นหรือไม่ เว้นแต่จะ ได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” นอกจากนี้การ ควบคุมอาจจะกระทำด้วยการออกประกาศ ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดย คำแนะนำของคณะกรรมการน้ำบาดาลในเรื่องตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 6 (1) คือ “กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการในทางวิชาการสำหรับการเจาะน้ำบาดาล การเลิกเจาะน้ำ บาดาล การใช้น้ำบาดาล แบบอนุรักษ์ การระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล การเลิกใช้บ่อน้ำบาดาล การป้องกัน ด้านสาธารณสุข และการป้องกันในเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ” ประกาศดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎหมายด้วย เพราะหาก ใครฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาลเอง ก็ได้มี มาตรการป้องกันและแก้ไขความเสียหายอันอาจจะเกิด จากการประกอบกิจการน้ำบาดาล คือ “มาตรา 33 เมื่อปรากฏในภายหลังว่าได้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อน หรือ สำคัญผิด ในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ให้อธิบดีมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ แต่ถ้าการปฏิบัติการให้ เป็นไป ตามใบอนุญาตซึ่งออกโดยความคลาดเคลื่อนหรือสำคัญผิดดังกล่าว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือสุขภาพของประชาชน หรือทำให้แผ่นดินทรุดให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเพิก ถอนใบอนุญาตนั้นเสียได้” “มาตรา 34 เมื่อปรากฏว่าการประกอบกิจการน้ำบาดาลของผู้รับ ใบอนุญาตในเขตน้ำบาดาล อธิบดีมีอำนาจสั่ง และกำหนดวิธีการให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขเพื่อ

ป้องกันความเสียหายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร” ตามกฎหมายแล้วผู้ประกอบการน้ำบาดาลจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของทางราชการอย่างใกล้ชิด ดังนั้น โอกาสที่ผู้ประกอบการน้ำบาดาลจะเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้น้ำโดยตรงคงมีไม่มากนัก แต่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมักจะเกิดขึ้นหลังจากผู้ประกอบการน้ำบาดาล ขายน้ำให้ผู้บริโภคไปแล้ว หลังจากการขายน้ำแล้วผู้ประกอบการน้ำบาดาลไม่มีอำนาจจะไปควบคุม ผู้บริโภคว่าจะต้องใช้น้ำอย่างไรบ้าง และน้ำนั้นก็มิได้อยู่ภายใต้การบังคับของ พระราชบัญญัติน้ำบาดาลต่อไป

3) พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสาธารณสุข ได้บัญญัติขึ้นเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลและ สุขาภิบาล ควบคุมกิจการค้าขายและกิจกรรมอย่างอื่นในเขตของตนให้ถูกสุขลักษณะ ตลอดจนมีอำนาจกำจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญอันอาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดเสื่อมเสียแก่สุขภาพความปลอดภัย หรือสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนในเขตของตน กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมกิจการสำคัญดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและสิ่งเปรอะเปื้อนในเขตของตน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจจะให้บุคคลอื่นทำการดังกล่าวภายใต้การควบคุมของตนเองก็ได้เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับในเรื่องต่อไปนี้

- (1.1) ให้มีที่รองรับมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลตามที่สาธารณะและสถานที่เอกชน
- (1.2) วางระเบียบการเก็บรวบรวมและการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (1.3) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บรวบรวมและการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (1.4) ห้ามถ่าย เท ทิ้ง หรือทำให้มีขึ้นในถนนสาธารณะ และที่สาธารณะ ซึ่งมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปรอะเปื้อนอันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมสุขภาพ หรือความสะอาด หมจด
- (1.5) จัดการอื่นใดที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อให้ต้องด้วยสุขลักษณะ”

จะเห็นว่าตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขนั้น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีหน้าที่กำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลโดยตรง หากว่าทางกรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบจากกฎหมายอย่างจริงจัง ก็อาจสามารถ ป้องกันมลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยา อันเกิดจากขยะมูลฝอยในเขตกรุงเทพมหานครได้พอสมควร

(2) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดกิจการบางอย่างซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขประกาศให้เป็นการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เป็นกิจการค้าที่ต้อง ควบคุม กล่าวคือ การจะทำกิจการค้าดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานท้องถิ่นหรือ

ต้องปฏิบัติตามที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่นอื่นได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับให้เป็นไปตามนั้น

(3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมการก่อสร้าง คัดแปลงและการใช้ ส้วม หรือ ที่ใส่อุจจาระหรือปัสสาวะในเขตของตน

(4) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กำจัดเหตุเดือดร้อนรำคาญในเขตของตน ซึ่งก่อให้เกิด เสื่อมหรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ความปลอดภัยหรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(5) เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจที่จะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับเพื่อควบคุมหรือ จัดระบบ การดูแลความสะอาด การขนขยะหรือสิ่งปฏิกูลของตลาดสาธารณะ ตลาดเอกชน แผงลอย และสถานที่ เอกชนซึ่งจำหน่ายอาหารและน้ำแข็ง จากที่กล่าวมาทั้งหมด เจ้าพนักงานท้องถิ่นมี อำนาจหลายประการตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข ในการที่จะกำจัดขยะมูลฝอย หรือสิ่งปฏิกูลอื่น ดังนั้น ในการป้องกันแก้ไขมลพิษในแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างนี้ องค์กรที่ควรจะต้องเข้ามามีบทบาทใน เรื่องนี้อย่างยิ่งคือ กรุงเทพมหานครเพราะมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัด ขยะมูลฝอยและน้ำเสียอยู่แล้ว

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพน้ำประปาของต่างประเทศ

3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ทรัพยากรน้ำ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก ซึ่งสามารถพบเห็นได้จากการใช้น้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคในชีวิตประจำวัน ไปจนถึงการใช้น้ำ เพื่อวัตถุประสงค์อื่นเช่น อุตสาหกรรม และการเกษตร เป็นต้น เมื่อความต้องการน้ำในการใช้ ทรัพยากรน้ำมีสูงขึ้นประกอบกับความเจริญทางเทคโนโลยีหน่วยงานของรัฐก็พยายามที่จะหา วิธีการในการจัดหาและให้บริการทรัพยากรน้ำแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยอาจเป็นผู้ ให้บริการทางสาธารณูปโภคเองหรือจัดให้มีหน่วยงานเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบ

ที่มาของการประปาของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากข้อมูลการใช้น้ำในประเทศสหรัฐอเมริการ้อยละ 85 ของปริมาณน้ำที่ใช้อยู่ใน บ้านเรือน สถานประกอบการหรือสันตนาการต่างๆ นั้น เป็นการใช้น้ำผ่านระบบการให้บริการน้ำ สาธารณะ¹⁹ ส่วนที่เหลืออาจเป็นการใช้น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ ทะเลสาบ หรือน้ำบาดาล เป็นต้น กรณีของสหรัฐอเมริกามีระบบการให้บริการน้ำประปาที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ในแต่ละเมืองที่อยู่ในมลรัฐก็มีระบบการบริการนั้นประปาที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพความ

¹⁹ United States Environmental Protection Agency. *Office of water, Drinking Water Handbook for public Officials*. December 1992. p 1

เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐจัดให้บริการน้ำประปาด้วยตนเอง หรือกรณีที่ใช้ระบบประปาสัมปทานน้ำประปาเอกชนทั้งนี้ไม่ว่ามีบทบาทของผู้ที่ของกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งหรือไม่ก็ตามจึงเห็นได้ว่าการศึกษารูปแบบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระบบการให้บริการน้ำประปาไปจนถึงระบบการให้สัมปทานระบบประปาในสหรัฐอเมริกาเป็นแนวทางหนึ่งในการทำความเข้าใจถึงแนวคิดและการใช้บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น²⁰

ในอดีตระบบการให้บริการน้ำประปาในประเทศสหรัฐอเมริกา มักพบว่าเป็นการดำเนินการโดยบริษัทเอกชนมากกว่าที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยรัฐบาลท้องถิ่นจัดให้มีการสัมปทานระบบน้ำประปา โดยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการให้บริการน้ำประปาแก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ต่อมาการดำเนินงานโดยเอกชนก็ประสบปัญหาหลายประการทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องเข้ามาดำเนินการให้บริการน้ำประปาด้วยตนเอง ตัวอย่าง เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย เมืองลอสแอนเจลิส รัฐบาลท้องถิ่นเคยลงนามในสัญญาสัมปทานกับ Los Angeles city water company เป็นเวลา 30 ปี โดยคาดหวังว่าการบริการประชาชนโดยเอกชนจะได้ใช้น้ำที่สะอาดได้รับบริการที่เชื่อถือได้และมีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคของประชาชนแต่ปรากฏว่าผลที่ได้รับกลับมีผลกระทบต่อผู้บริโภคคือปัญหาในการให้บริการการแสวงหากำไรเกินควรของเอกชนและข้อผิดพลาดในการปันส่วนน้ำจากแม่น้ำลอสแอนเจลิส ที่มีความขัดแย้งกับเมืองอื่นที่มีความต้องการที่จะใช้น้ำแม่น้ำไนล์ เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่คล้ายกันในเมืองซานฟรานซิสโก ซึ่งบริษัท Spring valley water company ไม่สามารถดำเนินการให้บริการน้ำประปาที่ตอบสนองการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเมืองได้ ประกอบกับประชาชนไม่พอใจการปรับราคาค่าน้ำที่สูงขึ้นของบริษัท ทำให้การบริการแยลงและขาดความสามารถในการจ่ายน้ำที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน รัฐแคลิฟอร์เนียจึงได้มีการตัดสินใจออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และดำเนินการในกิจการที่ให้บริการสาธารณูปโภคเอง รูปแบบการบริหารจัดการระบบน้ำประปาในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งออกได้เป็นสองส่วน คือ เอกชนเป็นเจ้าของกิจการประปาและหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของกิจการประปา

²⁰ กรมทรัพยากรน้ำ. (2555). รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาสัมปทาน. กรุงเทพฯ: กรมทรัพยากรน้ำ. หน้า 16.

รูปแบบการบริหารจัดการระบบน้ำประปาในประเทศสหรัฐอเมริกา²¹ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนคือ เอกชนเป็นเจ้าของกิจการประปา และหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของกิจการประปา

1) เอกชนเป็นเจ้าของกิจการประปา กรณีที่เอกชนเป็นเจ้าของกิจการประปา พบว่าการดำเนินการในรูปแบบของบริษัทมหาชน หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ที่มีผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นผู้ดำเนินการและบริหารจัดการกิจการนั้น และในการดำเนินการระบบประปารวมถึงการให้บริการ เอกชนก็จะอยู่ภายใต้ในการควบคุมและตรวจสอบของ State Public Service Commission ให้มีการบริหารจัดการน้ำประปาอย่างมีประสิทธิภาพตามปัญหาที่กฎหมายกำหนด

2) หน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของกิจการประปา เป็นรูปแบบที่ถือว่าเจ้าของกิจการคือประชาชนทุกคนที่มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงหรือผู้บริโภคที่ใช้บริการทุกคนเป็นเจ้าของกิจการน้ำประปาส่วนร่วม เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการระบบน้ำประปาสาธาณะนั้นมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากประชาชนหรืออาจกล่าวได้ว่าในภาพรวมของการบริหารจัดการน้ำประปาในแต่ละมลรัฐผู้ว่าการรัฐจะเป็นผู้บริหารสูงสุดมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ประสานให้ความช่วยเหลือในการบริหารจัดการระบบสาธาณูปโภคในท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการดำเนินการและการตรวจสอบระบบน้ำประปา ทั้งนี้สามารถพัฒนารูปแบบในการบริหารจัดการระบบน้ำประปาในท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามปัจจุบันกิจการประปาที่ยังอยู่ในการดำเนินงานที่โดยหน่วยงานรัฐเป็นเจ้าของส่วน เอกชนที่เป็นเจ้าของยังสามารถพบได้อยู่บ้างแต่จำนวนน้อยมากมักพบได้ในกิจการขนาดเล็กที่ยังคงให้บริการในพื้นที่จำกัดเท่านั้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกระบบประปาว่า ระบบน้ำสาธาณะ ระบบน้ำสาธาณะนี้มีมากกว่า 150,000 แห่งทั่วประเทศอเมริกาให้บริการประชาชนมากกว่า 300 ล้านคน แบ่งได้เป็นสามประเภท: ดังนี้

1) ระบบน้ำชุมชน Community water systems (CWS) ให้บริการประชาชนส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาตลอดทั้งปีเพื่อใช้ในที่อยู่อาศัยบ้าน หรืออาคาร อพาร์ทเมนต์ต่างๆ

2) ระบบน้ำนอกชุมชนที่ไม่ใช่แบบชั่วคราว Non-transient non-community water systems (NTNCWSs) เป็นการให้บริการอย่างน้อยหกเดือนต่อปี แต่ไม่ใช่ทุกปี (ตัวอย่างเช่น โรงเรียน โรงงาน โบสถ์อาคารสำนักงานที่มีระบบน้ำของตัวเอง)

²¹ กรมทรัพยากรน้ำ. อ่างแล้วแล้วเชิงอรธที่ 20. หน้า 18.

3) ระบบน้ำไม่ชั่วคราวชุมชน Transient non-community water system (TNCWS) สำหรับจัดหาพื้นที่คนไม่อยู่เป็นเวลานาน เช่น สถานีบริการน้ำมันที่ตั้งแคมป์

Safe Drink Water Act of 1974 (SDWA)

มาตรการทางกฎหมายระดับประเทศ มีขึ้นเพื่อน้ำที่มีไว้เพื่อการอุปโภคบริโภคในภาพรวมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นกฎหมายในลักษณะ 14 ของพระราชบัญญัติการบริการสาธารณสุข (The Public Health Service Act)²²ผ่านรัฐสภาในปี ค.ศ.1974 พระราชบัญญัติน้ำดื่มที่ปลอดภัย มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องการสาธารณสุขโดยควบคุมการค้ำน้ำประปาสาธารณะของประเทศ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับระบบน้ำประปาสาธารณะในสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่ประมาณ 160,000 แห่ง และเป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการน้ำดื่มสาธารณะหรือที่เรียกว่าน้ำประปาที่สามารถดื่มได้นั่นเอง ในขั้นต้น SDWA มุ่งเน้นไปที่การป้องกันเป็นหลัก โดยตระหนักถึงการป้องกันแหล่งน้ำผู้ประกอบการ การฝึกอบรม เงินทุนสำหรับการปรับปรุงระบบน้ำ, และข้อมูลสาธารณะเป็นองค์ประกอบสำคัญของความปลอดภัย และมีสาระสำคัญอยู่ที่อำนาจของ Environmental Protection Agency (EPA)²³ เป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่พัฒนาและบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำดื่มรวมถึงกำหนดปริมาณของสิ่งปนเปื้อนในน้ำ ไม่ว่าจะเกิดตามธรรมชาติหรือมนุษย์ทำขึ้น กำหนดแนวทางในกระบวนการบำบัดน้ำเสีย กำหนดห้ามใช้ท่อส่งน้ำที่มีส่วนผสมของสารที่อาจก่อให้เกิดอันตราย เช่น สารตะกั่ว²⁴ เป็นต้น กำหนดแนวทางการเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับระบบการให้บริการน้ำประปาแก่ผู้บริโภคและประสานความร่วมมือในการตรวจสอบคุณภาพน้ำ นอกจากนี้ EPA ต้องทำงานร่วมกับรัฐท้องถิ่นและผู้จัดหา น้ำ เช่น การออกข้อบังคับให้มลรัฐชุมชนท้องถิ่นและหน่วยงานที่ให้บริการน้ำประปาต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน SDWA และให้อำนาจแก่ EPA ในการลงโทษผู้ฝ่าฝืนทั้งในทางแพ่งและทางอาญา ในการบังคับใช้กฎหมาย EPA จะดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในแต่ละรัฐ โดยให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นผู้รับผิดชอบให้มีการบังคับและปฏิบัติตามมาตรฐานที่ SDWA กำหนด ส่วน EPA ในฐานะหน่วยงานส่วนกลางจะมีหน้าที่คอยควบคุมดูแลและให้ความช่วยเหลือในทางปฏิบัติเช่นหาก EPA ได้รับความว่ามีสารปนเปื้อนในน้ำเกินกว่ามาตรฐานที่

²² นางจัวร์ เบาใจ .(2557). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแหล่งน้ำบาดาลเพื่อการอุปโภคบริโภค. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 20.

²³ Safe Drink Water Act of 1974, Part A Definitions Sec.1401 p.3

²⁴ Safe Drink Water Act of 1974, Sec .1417, p.47

กำหนดอีพีเอจะต้องแจ้งให้องค์กรที่ให้บริการน้ำสาธารณะและหน่วยงานที่รับผิดชอบในมลรัฐ ดำเนินการแก้ไขถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ดำเนินการใดๆ ภายใน 30 วัน EPA จึงจะเข้าไปแทรกแซง²⁵ โดยเป็นผู้ดำเนินการบังคับให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดเอง ในการบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมาย EPA สามารถใช้อำนาจบังคับทางปกครองตามที่ SDWA ให้ไว้โดยตรงหรือจะใช้บังคับโดยการใช้อำนาจศาลก็ได้ตัวอย่างเช่นกรณีที่องค์กรที่ให้บริการน้ำสาธารณะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยงานที่รับผิดชอบในมลรัฐมีผลให้ EPA ต้องดำเนินการใช้อำนาจทางปกครองสั่งให้องค์กรดังกล่าวปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดหากไม่ปฏิบัติตาม EPA สามารถสั่งปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญสหรัฐ²⁶ ได้และหากยังคงไม่ปฏิบัติตาม EPA สามารถใช้อำนาจศาลซึ่งปกติศาลจะมีคำสั่งให้องค์กรนั้นปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดและสั่งปรับไม่เกิน 27,500 เหรียญสหรัฐต่อวันจนกว่าจะหยุดยุติการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น

การกำหนดคุณภาพน้ำประปาจากการกำหนดให้มีการควบคุมมาตรฐานคุณภาพน้ำที่เข้มงวดขึ้นเพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภคไว้ใน SDWA ทำให้การดำเนินการให้บริการระบบน้ำประปาต้องพัฒนารูปแบบขึ้น โดยการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการรักษาคุณภาพน้ำให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ปราศจากสิ่งปนเปื้อนที่อาจก่อให้เกิดอันตรายได้ เช่น

การปนเปื้อนของสารตะกั่ว ซึ่งเดิมมีการใช้สารตะกั่วในการเชื่อมต่อท่อส่งน้ำประปา ต่อมาจึงมีการค้นพบว่าสารตะกั่วเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และสามารถปนเปื้อนมากับน้ำดื่มได้

การปนเปื้อนของสารเคมีในแหล่งน้ำที่ใช้สำหรับประปาสาธารณะ ที่อาจเกิดมาจากสารเคมีรั่วไหลจากภาคอุตสาหกรรมเกษตรกรรมหรือการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพรังสีจากโรงงานซึ่งสารพิษเหล่านี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

การใช้สารเคมีบางประเภทเพื่อกำจัดเชื้อโรคในแหล่งน้ำและสารเคมีเรานั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมน้ำประปา

ประชาชนผู้รับบริการน้ำประปา สามารถมีส่วนร่วมในการควบคุมคุณภาพน้ำประปาได้ โดยหากไม่พอใจในคุณภาพน้ำหรือการให้บริการของกิจการน้ำประปาโดยบริษัทสัมปทานประปาเอกชน ประชาชนสามารถยื่นเรื่องให้บริษัทดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่หากบริษัทสัมปทานประปาเอกชนไม่ดำเนินการแก้ไข ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ State Public

²⁵ Safe Drink Water Act of 1974, State Primary Enforcement (3)(A) Sec. 1423, p.64

²⁶ Safe Drink Water Act of 1974, Sec. 1414, p.24

Utility Commission ให้ดำเนินการบังคับบริษัทสัมปทานประปาเอกชนแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป สำหรับกรณีของกิจการน้ำประปาที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานของรัฐ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการให้บริการที่บกพร่องนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขาดประสิทธิภาพ ประชาชนสามารถยื่นเรื่องขอให้สอบสวนหรือเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบในหน่วยงานนั้น นอกจากนี้ ในกรณีของแต่ละมลรัฐที่อาจมีความแตกต่างในการให้บริการน้ำประปา หากมลรัฐใดกำหนดให้ State Public Utility Commission มีอำนาจในการกำกับดูแลให้บริการน้ำประปา ประชาชนก็สามารถที่จะอุทธรณ์ขอให้คณะกรรมการจำกัดการขึ้นราคาหรือดำเนินการอื่นใดที่เหมาะสมได้²⁷

จากบทบัญญัติดังกล่าวของกฎหมายควบคุมคุณภาพน้ำสาธารณะของสหรัฐอเมริกา เห็นได้ว่ามีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำที่ชัดเจน และการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับการที่สามารถดำเนินการระบบน้ำประปาให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เป็นวิธีการที่สหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ควบคุมในลักษณะเชิงป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นจนส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย การมิได้มีกฎหมายที่บทบัญญัติเป็นการเฉพาะให้เห็นถึงความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ การควบคุม คุณภาพระบบประปาหมู่บ้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการประปาให้กับประชาชนในชุมชนนั้นๆ ต้องมีมาตรฐานขั้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำเป็นอย่างไร และขั้นที่สูงกว่าขั้นพัฒนาหรือขั้นพื้นฐาน เป็นอย่างไร จึงทำให้เกิดปัญหาส่งผลกระทบต่อวิถีการใช้ชีวิตของประชาชนและสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับ การเข้าถึงน้ำสะอาดที่เหมาะสม

3.2.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะ มีเกาะขนาดใหญ่จำนวน 4 เกาะและมีเกาะเล็กๆ จำนวน 6,852 เกาะ ประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่เหนือจรดใต้ตามแนวเส้นละติจูดที่หลากหลาย ทำให้ภูมิอากาศแตกต่างกันไปส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและระบบนิเวศที่สมบูรณ์ และเนื่องจากสภาพภูมิอากาศและโครงสร้างที่หลากหลายนี้ประเทศญี่ปุ่นจึงมีสภาพแวดล้อมน้ำที่แตกต่างกัน

ญี่ปุ่นมีประชากรประมาณ 128 ล้านคน การปกครองการบริหารของญี่ปุ่นมีสามชั้น คือ 1. รัฐ 2.เขตการปกครอง 3.เทศบาล รัฐบาลแห่งชาติประกอบด้วย 1 หน่วยงานและ 11 กระทรวง การปกครองท้องถิ่นเป็นสองระดับ (two tiers system) คือ องค์กรท้องถิ่นระดับบนหรือจังหวัดมีอยู่ 47

²⁷ กรมทรัพยากรน้ำ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 24.

แห่ง และองค์กรท้องถิ่นระดับล่าง คือ เทศบาล จำนวน 1,724 แห่ง องค์กรท้องถิ่นทั้งสองระดับมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นระดับบนเรียกว่าผู้ว่าจังหวัด (Governor) ผู้บริหารท้องถิ่นระดับล่างเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayor) องค์กรท้องถิ่นมีความสำคัญมากสามารถพิจารณาได้จากรายจ่ายขององค์กรท้องถิ่นทั่วประเทศที่มีมากกว่ารายจ่ายของรัฐบาล ด้วยเหตุผลจากการที่องค์กรท้องถิ่นมีภารกิจจำนวนมาก เช่น โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งหมด ตำรวจ สังกัดอยู่กับจังหวัด ส่วนการดับเพลิง โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตอนต้นก็เป็นหน้าที่ของเทศบาล ท้องถิ่นแต่ละระดับจะมีการแบ่งภารกิจกันอย่างชัดเจน แต่ในส่วนของเทศบาลจะมีภารกิจมากและเป็นภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดประชาชน เช่น การประปา สวนสาธารณะ สวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุและเด็ก เป็นต้น

ที่มาของการประปาของประเทศญี่ปุ่น

การประปาของประเทศญี่ปุ่นนั้น เริ่มต้นมาเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคทางน้ำ โดยในปี ค.ศ. 1854 ญี่ปุ่นประสบปัญหาเกี่ยวกับ โรคระบาดที่เกิดจากน้ำ เช่น อหิวาตกโรค ไข้ รากสาดใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวระบบน้ำประปาที่ทันสมัยแห่งแรกจึงถูกสร้างขึ้นโดยมี รัฐบาลแห่งชาติให้การอุดหนุน โดยศึกษาและออกแบบระบบประปาขึ้นในเมือง โยโกฮาม่า ซึ่งเป็นเมืองท่าเรือเสร็จสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1887 ใช้น้ำจากแม่น้ำซากามิแล้วกรองด้วย ทรายและใช้ท่อเหล็กที่มีแรงดันส่งน้ำ ต่อมาระบบประปาจึงถูกสร้างขึ้นในเมืองท่าเรือต่างๆอีก หลายแห่ง หลังจากถูกสร้างขึ้นในท่าเรือและเมืองใหญ่ ระบบน้ำประปาจึงได้แพร่กระจายไปทั่ว ญี่ปุ่นจึงเป็นจุดเริ่มต้นของระบบประปาในประเทศญี่ปุ่น ระบบน้ำประปาทั่วประเทศได้รับการ จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการการจัดการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฤษฎีกาการประปาในปี 1889

ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จให้บริการด้านประปาถึง 98% ในพื้นที่ของประเทศ ประชาชนเกือบทั้งหมดในญี่ปุ่นสามารถเข้าถึงการสาธารณสุขด้านการอุปโภคน้ำในระดับที่สูง ความสำเร็จนี้เป็นผลมาจากมีความพยายามในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ รวมถึงการ กำหนดกรอบกฎหมายและการบริหารที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาสภาพแวดล้อมสำหรับ ธุรกิจน้ำประปาตลอดจนด้านการบริหาร การพัฒนาระบบประปาดำเนินไปทั่วประเทศ ทั้งมีการ ดำเนินมาตรการที่ครอบคลุมในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและจัดหาเงินทุนสำหรับการ ก่อสร้าง การพัฒนามาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐธรรมนูญใน ประเทศญี่ปุ่นบัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิ์ในการรักษามาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิตที่ดีงามและมี วัฒนธรรม” และ “รัฐจะส่งเสริมและปรับปรุงสุขภาพของประชาชน”²⁸ ทำให้เกิดกฎหมายว่าด้วย

²⁸ Constitution of Japan - Article 25

การประปาฉบับปี ค.ศ. 1957 โดยภายใต้กฎหมายฉบับนี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่เพื่อพัฒนาระบบให้แข็งแกร่งกล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นอนุญาตให้ท้องถิ่นการออกพันธบัตรเทศบาล และรัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ซื้อพันธบัตรเทศบาลจำนวน 80-90% โดยใช้เงินจากสถาบันการเงินสาธารณะและกองทุนบำเหน็จบำนาญ

สำหรับการประปาขนาดเล็กซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 มีขึ้นเพื่อช่วยในการจัดหาบน้ำในพื้นที่ชนบท และลดโรคที่เกิดจากน้ำในหมู่บ้านชนบท การดำเนินการดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประปา การอนุมัติจะต้องมีการส่งแผนแม่บทที่อธิบายถึงความจำเป็น แผนการพัฒนา ความต้องการ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการพิจารณาอนุมัติ รวมถึงการแผนการความต้องการน้ำ แผนการสิ่งก่อสร้าง และแผนทางการเงินด้วย

รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญทางด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่มีความจำเป็นอย่างมากสำหรับการประปา ดังนั้นจึงให้พนักงานรัฐบาลท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับสาธารณสุขไปกอดำเนินการฝึกอบรมภาคปฏิบัติเพิ่มเติมด้วยโปรแกรมการฝึกอบรมที่จัดทำโดย Japan Water Works Association (JWWA) และ JWWA ได้ตีพิมพ์มาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกน้ำประปาในปี ค.ศ. 1955 และแนวทางสำหรับมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกน้ำประปาในปี ค.ศ. 1958 นำไปสู่มาตรฐานของการออกแบบและการปฏิบัติในการก่อสร้าง และมาตรฐานทางเทคนิคมีประโยชน์อย่างยิ่งต่อสาธารณสุขปโภคขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งเอกสารเหล่านี้ได้รับการแก้ไขและเรียบเรียงเป็นแนวทางสำหรับมาตรฐานน้ำประปาในปี ค.ศ. 1966²⁹

การประปาของประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จและมีความครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ด้วยเหตุผลจากการสนับสนุนทางการเงินที่แข็งแกร่งของรัฐบาลแห่งชาติ และความพยายามในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดตั้งมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับพนักงานท้องถิ่นในที่ต้องรับผิดชอบเรื่องการประปา

ในด้านมาตรฐานคุณภาพน้ำและมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกภายใต้พระราชบัญญัติการประปา ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการปรับปรุงสุขภาพของประชาชนเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุด รวมถึงการพัฒนาระบบน้ำประปาและความปลอดภัยของน้ำดื่มด้วย พระราชบัญญัติการ

-
1. All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living.
 2. In all spheres of life, the State shall use its endeavor for the promotion and extension of social welfare and security and public health.

²⁹ Japan International Cooperation Agency. Japan's Experiences on Water Supply Development p.11-4

ประปา จึงได้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ มาตรฐานอาคาร และวิธีการจัดการตามด้วยระบบ สาธารณูปโภค ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้³⁰

โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลด้านประปาคือ กระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติใบอนุญาตประกอบธุรกิจประปา กำหนดมาตรฐานความ สะดวกสบาย คูแลน โยบายด้าน โครงสร้างและมาตรฐานวัสดุของการติดตั้งบริการน้ำ การ ตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพน้ำ การตรวจสอบห้องปฏิบัติการ การค่าน้ำการใช้งานและการ ตรวจสอบในสถานที่ รวมทั้งความช่วยเหลือทางการเงินส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้วย

รูปแบบการบริหารจัดการระบบน้ำประปาในประเทศญี่ปุ่น

1) ธุรกิจประปา

ธุรกิจประปามีน้ำให้แก่ประชาชนที่มีความต้องการใช้น้ำมากกว่า 101 คนขึ้นไป โดย หลักการแล้วธุรกิจประปาจะได้รับการจัดการโดยเทศบาล ใบอนุญาตประกอบธุรกิจได้รับการ อนุมัติจากกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวน ประชากรที่ให้บริการ

2) ธุรกิจประปาขนาดใหญ่

ธุรกิจประปาขนาดใหญ่เป็นธุรกิจที่ให้บริการน้ำประปาแก่ธุรกิจประปา ธุรกิจ น้ำประปาส่วนใหญ่ได้รับการจัดการโดยจังหวัดหรือกลุ่มเทศบาล ใบอนุญาตประกอบธุรกิจได้รับการ อนุมัติจากกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับปริมาณ การให้บริการ

3) ระบบประปาขนาดเล็ก

ระบบน้ำประปาส่วนบุคคลจัดหาน้ำ เพื่อ ที่อยู่อาศัยของ บริษัท และ โรงพยาบาลเพื่อ การใช้งานส่วนตัว ประชากรที่ให้บริการมีมากกว่า 101 คนหรือความสามารถของสถานที่นั้น มากกว่า 20 ลูกบาศก์เมตรต่อวัน ต้องมีการยื่นขออนุญาตแบบสิ่งอำนวยความสะดวกโดยผู้ว่า ราชการก่อนการก่อสร้าง

4) น้ำประปาส่วนตัว

ระบบผลิตน้ำประปาของเอกชนมีถึงเก็บน้ำมากกว่า 10 ลูกบาศก์เมตร และจัดหาน้ำ จากธุรกิจประปาเท่านั้น

Water Supply Act 1957

³⁰ Japan International Cooperation Agency. Japan's Experiences on Water Supply Development. P.1-7.

พระราชบัญญัติการประปาของประเทศญี่ปุ่นถูกประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2500 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2500 โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการเป็นผู้รักษาการ พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาเพื่อใช้ควบคุมสิ่งก่อสร้างและการดำเนินงานของบริการระบบประปาให้มีความเหมาะสมและเพื่อปรับปรุงเครือข่ายน้ำประปาอย่างเป็นระบบเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านระบบประปา โดยการปกป้องและพัฒนาบริการประปามีวัตถุประสงค์ในการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน และการปรับปรุงของสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยสำหรับผู้อยู่อาศัยในชุมชน³¹ ทั้งได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐและประชาชนไว้ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ คำนึงว่าการจัดหาที่เชื่อมโยงกับชีวิตประจำวันของผู้คนนั้นเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการบำรุงรักษาสุขภาพของผู้ใช้น้ำและให้รักษาแหล่งที่มาของแหล่งน้ำสำหรับการผลิตประปาและสิ่งแวดล้อมโดยรอบและใช้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผล³² และได้มีหน้าที่ของประชาชนไว้ให้ต้องร่วมมือกับรัฐและหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและต้องให้ความสำคัญกับการบำรุงรักษาแหล่งน้ำและสิ่งแวดล้อม โดยรอบและรวมถึงการใช้น้ำอย่างเหมาะสมและมีเหตุผลด้วย³³ พระราชบัญญัติการประปานี้กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำไว้ใน

³¹ WATER SUPPLY ACT

promulgated on June 15, 1957 (1957 act No.177)

Chapter 1 General Provisions

(Purposes of the Act)

Article 1 This Act is designed to make the construction and operation of water supply services appropriate and reasonable, to improve water supply networks systematically, to strive for the supply of wholesome, plenty and affordable water by protecting and developing water supply service, and thereby to contribute to the enhancement of public health and improvement of living environment for residents of community.

³² WATER SUPPLY ACT

promulgated on June 15, 1957 (1957 act No.177)

Art.1.(Aim of this Act)

This Act is aimed at—

(a) the systematic establishment of water supply; and

(b) the rich provision of pure and cheap water through the protection and upbringing of aqueous utilities whose management is just and rational as well as the improvement of public hygiene, that is, our living environment.

³³ WATER SUPPLY ACT

มาตรา 4 และกำหนดมาตรฐานการผลิตในมาตรา 5 และมีการควบคุมการก่อสร้างโดยวิศวกรที่มีคุณภาพ (มาตรา 12) มีการตรวจสอบสิ่งก่อสร้างและการทดสอบคุณภาพน้ำก่อนเริ่มการผลิตน้ำประปา (มาตรา 13) รวมถึงการใช้การเชื่อมต่อบริการที่เหมาะสม (ข้อ 16 และอื่น ๆ) มาตรฐานคุณภาพน้ำจะได้รับการแก้ไขเป็นระยะเมื่อความรู้ใหม่เกิดขึ้นกับสารพิษที่ก่อให้เกิดความกังวลของสาธารณะ นอกจากนี้ยังมีการพิจารณาวิธีการวิเคราะห์ที่มีอยู่และสภาพแวดล้อมของประเทศในการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพน้ำ พระราชบัญญัติการประปាកำหนดเงื่อนไขการแต่งตั้งผู้ดูแลด้านเทคนิค (มาตรา 19) การทดสอบคุณภาพน้ำแบบปกติและแบบเฉพาะกิจ (มาตรา 20) การตรวจคัด

promulgated on June 15, 1957(1957 act No.177)

Art.1.(Aim of this Act)

Art.2.(Responsibilities)

(1) The State and any local public entity, taking into consideration not only that water supply linked to the people's daily life is indispensable for the maintenance of their health but that pawnee is a valuable natural resource, must take measures necessary to—

(a) keep the source of rivers, waterworks and their surroundings clear; and

(b) make its use appropriate and rational.

(2) The people—

(a) must join hands with the State and the local public entity concerned in such measures as prescribed in paragraph (1); and

(b) must be diligent in—

(i) the maintenance of the clear source of rivers, waterworks and surroundings thereof, and

(ii) the appropriate and rational use of pawnee.

Art.2-2.(1) Any local public entity must—

(a) adopt and implement policies for systematic establishment, improvement and maintenance of water supply according to the natural and social conditions of its locality; and

(b) labor to conduct its aquatic utility or hydrowholesale justly and efficiently.

(2) The State must—

(a) adopt and advance basic and synthetic policies for—

(i) the development of the source of rivers, and

(ii) the establishment, improvement and maintenance of water supply; and

(b) endeavor to give necessary technical advice and financial aid to local public entities, suppliers and wholesalers.

กรองทางการแพทย์ที่บังคับใช้ของคณงาน (บทความ 21) การสุขาภิบาลสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างละเอียดโดยการฆ่าเชื้อ (มาตรา 22) และข้อกำหนดเกี่ยวกับการระงับการจ่ายน้ำในกรณีที่มีการปนเปื้อนโดยบังเอิญ (มาตรา 23) สาธารณูปโภคน้ำทำการทดสอบคุณภาพน้ำอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำตามที่ปลอดภัยสำหรับการจัดการคุณภาพน้ำและพัฒนาระบบการจัดการทดสอบคุณภาพน้ำเพื่อการบำรุงรักษาในระยะยาว นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการและศูนย์สุขภาพดำเนินการตรวจสอบนอกสถานที่ ศูนย์สุขภาพยังยืนยันผลการทดสอบคุณภาพน้ำของสาธารณูปโภคและให้การสนับสนุนด้านเทคนิคสำหรับสาธารณูปโภคขนาดเล็กและขนาดกลาง (ให้บริการประชากร 50,000 คนหรือน้อยกว่า) ที่ขาดแรงงานที่มีทักษะ

การควบคุมคุณภาพน้ำ

ด้านการควบคุมคุณภาพน้ำ กฎหมายว่าด้วยการประปา Waterworks Ordinance of 1890 (พระราชบัญญัติการประปาฉบับเก่า) ไม่ได้มีข้อกำหนดสำหรับมาตรฐานคุณภาพน้ำดื่ม Drinking Water Quality Standards (DWQS) ไว้ในกฎหมาย ต่อมาในปี 1908 สภาการประปาได้วาง "วิธีการตรวจสอบน้ำที่ตกลงกันไว้" เป็นวิธีมาตรฐานแห่งชาติสำหรับการตรวจสอบคุณภาพน้ำ DWQS จึงถูกก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2501 ตาม Water Supply of 1957 มาตรฐาน DWQS ได้ถูกแก้ไขหลายครั้งเพื่อให้ตอบสนองต่อการแก้ไขแนวทางคุณภาพน้ำดื่มของ องค์การอนามัยโลก (WHO)

หลักการพื้นฐานของ DWQS ในเดือนกรกฎาคม 2545 ตอบสนองต่อการอภิปรายเกี่ยวกับแนวทางที่ 3 สำหรับแนวทางคุณภาพน้ำดื่มขององค์การอนามัยโลก ระบบการจัดการคุณภาพน้ำได้ถูกจัดตั้งขึ้นและมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน 2547 ซึ่งในช่วงแรก DWQS มีปัญหาเพราะไม่สามารถดำเนินการให้เหมือนกันทุกพื้นที่ได้ รัฐบาลจึงได้มีคำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางการบริหาร และได้มาตรฐานใหม่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามหลักการพื้นฐานสองประการ

1) มาตรฐานที่กำหนดไว้ทุกรายการจะต้องมีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสภาพความเป็นอยู่ โดยไม่คำนึงถึงแหล่งน้ำหรือวิธีการทำให้อากาศบริสุทธิ์ แม้ว่าระดับการตรวจจับของรายการเหล่านี้ต่ำในระดับชาติ

2) สาธารณูปโภคด้านน้ำจำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบคุณภาพน้ำดื่มเฉพาะรายการพื้นฐานและอาจละเว้นรายการที่ไม่ได้พื้นฐานบางส่วนได้ จากการวิเคราะห์ตามสถานการณ์ของท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้การตรวจสอบของพวกเขามีความเหมาะสมและโปร่งใส

ซึ่งจะเห็นว่าระบบใหม่นี้ ทำให้ระบบสาธารณูปโภคทางน้ำแต่ละประเภทต้องจัดทำ 'แผนการตรวจคุณภาพน้ำประจำปี' ซึ่งระบุขอบเขตสำหรับการวิเคราะห์และเผยแพร่แผนการสำหรับผู้ใช้น้ำล่วงหน้า พระราชบัญญัติการประปาจึงต้องกำหนดให้ระบบสาธารณูปโภคด้านน้ำเพื่อตรวจสอบคุณภาพน้ำประปาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าน้ำที่ได้เป็นไปตามมาตรฐาน

ประเทศญี่ปุ่นเห็นว่าสุขภาพของประชาชนเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด จึงต้องระบุถึงคุณภาพน้ำมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวกมาตรฐานและวิธีการจัดการที่จะตามมาด้วยระบบสาธารณสุขปโภคไว้ในกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติการประปาของไต้บญญติไว้ เรื่อง มาตรฐานคุณภาพน้ำ³⁴ เป็นหลักเกณฑ์ที่บอกถึงมาตรฐานคุณภาพน้ำประปาเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจประปาต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยมาตรฐานให้ค่ามาตรฐานบางตัว ถูกกำหนดให้มีความเข้มงวดมากกว่าหลักเกณฑ์ขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization, WHO ; 2008) และมาตรฐานของประเทศสหรัฐอเมริกาตัวอย่าง เช่น แมงกานีส (Mn) พรอท (Hg) ไชยาไนต์ (CN) ฟลูออไรด์ (F) คลอโรฟอร์ม (CHCl3) และ คาร์บอนเตตระคลอไรด์ (CCl4) เป็นต้น ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีระบบมาตรฐานประปาที่ค่อนข้างเข้มงวด เป็นการบังคับให้หน่วยงานที่จัดหาและผลิตน้ำประปาต้องมีมาตรฐานที่สูงมากเช่นกัน

สำหรับการระบบประปาของประเทศญี่ปุ่นนั้น ประเทศญี่ปุ่นหนึ่งในประเทศชั้นนำของโลกที่มีการพัฒนามากที่สุดในทุกๆด้านเช่นเศรษฐกิจ การคมนาคม และระบบสาธารณสุขปโภค ระบบประปาเป็นหนึ่งในระบบสาธารณสุขปโภคที่สำคัญ ก็ได้มีการพัฒนามากขึ้น

หน่วยงานกำกับดูแล

³⁴WATER SUPPLY ACT

promulgated on June 15, 1957(1957 act No.177)

Art.4.(Norms for water quality)

(1) Aqua provided through water supply must fulfill the following norms—

(a) That it in no wise contains—

(i) any creature or matter polluted or suspected to be by pathogenic organisms,

(ii) cyan, mercury and any other toxic substance,

(iii) copper, iron, fluorine, phenol and other substances in excess of their tolerable amounts;

(b) That it shows no extraordinary acidity or alkalinity;

(c) That it has no offensive smell(except what has been caused by disinfection); and

(d) That its appearance is almost colorless and transparent.

(2) Matters necessary for such norms as provided by paragraph (1) shall be laid down in regulations made by the Ministry of Health, Welfare and Labor as constituents of its ordinance, hereinafter called “enforcement regulations”).

โดยมีสมาคมประปาแห่งประเทศไทย (Japan Water Works Association) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาและควบคุมคุณภาพน้ำประปา โดยมีหน่วยงานผลิตน้ำประปากระจายอยู่ตามเมืองต่างๆทั่วประเทศซึ่งในปัจจุบันมีผู้ใช้น้ำจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามการกระจายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นผลให้ผู้ผลิตน้ำต้องแบกรับภาระมากขึ้นเพื่อที่จะผลิตน้ำให้เพียงพอและมีคุณภาพ เป็นไปตามมาตรฐานระบบผลิตน้ำประปาของญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นถึงระบบผลิตว่าน้ำประปาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐาน³⁵

จะเห็นได้ว่ามาตรฐานคุณภาพน้ำของประเทศญี่ปุ่น มีมาตรการทางการทางกฎหมายที่มีความชัดเจนกว่าประเทศไทยเป็นอย่างมาก ในหลายด้าน อาทิเช่น มีกฎหมายแม่บทเรื่องกิจการประปาที่บัญญัติมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประปาไว้อย่างครอบคลุม ทั้งในเรื่อง หน้าที่ของรัฐ หน้าที่ของพลเมือง การดูแล การควบคุมการประกอบกิจการ ทั้งเรื่องคุณภาพน้ำ³⁶ การควบคุมการก่อสร้างโดยวิศวกร³⁷ เป็นต้น และมีหน่วยงานที่มีภารกิจด้านสุขอนามัยโดยตรงเป็นผู้ควบคุมกิจการทั้งหมด คือ กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ ทำให้มีความเชี่ยวชาญด้านการกำหนดนโยบาย ควบคุมกำกับดูแล และการตรวจสอบคุณภาพน้ำประปา ญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจในการจัดการด้านการบริการประปาให้กับท้องถิ่นเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ต่างต่างกันที่ประเทศญี่ปุ่นนั้นมีกฎหมายและหน่วยงานกลาง และมีองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการน้ำ เช่นเดียวกันกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศควรมีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับกิจการด้านประปาเพื่อจะได้ส่งเสริมการดำเนินการด้านประปาให้มีความก้าวหน้าเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีกับประชาชน

³⁵ การประปานครหลวง. (2562). *การใช้น้ำของประเทศญี่ปุ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.mwa.co.th/ewt_dl_link.php?nid=502. [2562, 10 มีนาคม].

³⁶ Water Supply Act of 1957 Art.4. (Norms for water quality)

³⁷ Water Supply Act of 1957 Art.12. (Supervision of engineer over water supply establishment works)