

การศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ:
กรอบแนวคิดของกฎหมายน้ำญี่ปุ่นและ
ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายน้ำไทย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พีรพล เจตโรจนานนท์

การศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ: กรอบแนวคิดของ
กฎหมายน้ำญี่ปุ่นและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายน้ำไทย*
Legal Study on Water Allocation and Use: A Conceptual Framework of
Japanese Water Law and the Scope of Application of Thai Water Law

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พีรพล เจตโรจนานนท์**
Assistant Professor Dr. Peerapon Jaderojananont

บทคัดย่อ

การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำถูกกำหนดขึ้นภายใต้กฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทย เนื่องจากทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่างจำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องสร้างกติกาในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ ขึ้นมาอย่างเป็นธรรม กฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเป็นกฎหมายใหม่ และจำเป็นต้องมีการ

*บทความวิจัยนี้ถูกศึกษาและพัฒนาขึ้นโดยผู้เขียน เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการศึกษาและยกร่างอนุบัญญัติที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ... ในส่วนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และภารกิจของกรมทรัพยากรน้ำ (หมวด 4 การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ)” โดยได้รับทุนอุดหนุนจาก กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประจำปี 2564 ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ ผู้มอบโอกาสให้แก่ผู้เขียนได้เข้ามาศึกษาวิจัยในส่วนนี้ อีกทั้งยังเป็นครูผู้ถ่ายทอดความรู้แก่ผู้เขียนในเรื่องกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติ.

This article is part of the research entitled “Drafting of Delegated Laws under Water Resources Act B.E. ... in Relation to Responsibilities, Power, and Missions of Department of Water Resources (Chapter 4 Water Allocation and Use).” This research is funded by Department of Water Resources, Ministry of Natural Resources and Environment, 2021. The author would really like to express the sincerest gratitude to Professor Narong Jaihar, providing the author an opportunity to do this research and teaching the author Natural Resources Law.

**อาจารย์ประจำคณะบริหารการพัฒนาสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; LL.M. in International Environmental Law, Macquarie University; Ph.D. in Law, Macquarie University, Australia. E-mail: peerapon.j@nida.ac.th

Lecturer at Graduate School of Environmental Development Administration, National Institute of Development Administration; LL.B. Thammasat University; LL.M. Thammasat University; LL.M. in International Environmental Law, Macquarie University; Ph.D. in Law, Macquarie University, Australia.

วันที่รับบทความ (received) 25 เมษายน 2565, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 8 สิงหาคม 2565, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 14 กันยายน 2565.

พัฒนากฎหมายต่อไป โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การศึกษาวิจัยชี้ให้เห็นว่า แนวคิดในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำของกฎหมายญี่ปุ่นอยู่บนพื้นฐานของหลักการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำที่เป็นสากล มีมาตรการที่โดดเด่นอาจนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนากฎหมายน้ำของไทยได้ ไม่ว่าจะเป็นการประยุกต์ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการยื่นขอใบอนุญาต และการพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำของกรมทรัพยากรน้ำได้ ทั้งนี้ การกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของกรมทรัพยากรน้ำจำเป็นต้องมีความชัดเจนด้วย กรมทรัพยากรน้ำมีขอบเขตในการพิจารณาจัดสรรน้ำและออกใบอนุญาตใช้น้ำอย่างจำกัดสำหรับเขตพื้นที่ซึ่งไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายเฉพาะเท่านั้น แม้ว่าภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวจะมีแหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะที่อาจนำมาใช้สอยได้ ก็ไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำเสมอไป

คำสำคัญ: การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ, กฎหมายน้ำญี่ปุ่น, ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายน้ำไทย

Abstract

Water allocation and use are regulated under Thailand's water resources law based on the fact that water is precious and restricted to nourish economic and social activities, thus the State is required to adopt legal rules on water allocation and use for water justice. This law is quite new and needs for legal development dealing with water users' rights and responsibilities. This research found that Japan's water legal concepts would be interestingly based on global water management standards and would provide key ideas that could be applied to Thailand's water allocation and use, possibly in the form of best practice for a request and consideration of a water permit by the Department of Water Resources (DWR). Yet, its scope of application must be clear when the DWR has the authority to enforce the law of water allocation and use only confined to water areas that are not designated as protected areas under other laws.

Keywords: water allocation and use, Japanese water law, the scope of application of Thai water law

1. บทนำ

หลังจากที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับในประเทศไทยส่งผลให้เกิดการสร้างความตระหนักต่อประชาชนทุกคนว่า ทรัพยากรน้ำสาธารณะนั้นไม่ใช่ทรัพยากรธรรมชาติที่จะถูกใช้สอยอย่างอิสระเสรีและไม่มีข้อจำกัดในการใช้อีกต่อไป เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้สร้างมาตรฐานความคิดเกี่ยวกับการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติประเภทนี้ขึ้นมาใหม่ว่า ทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ฟรี และมีอยู่อย่างจำกัด

ในอดีต ทรัพยากรน้ำสาธารณะถูกมองว่าเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมายและอุดมสมบูรณ์ ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำสาธารณะและนำไปใช้ประโยชน์แก่ที่ดินของตนเองโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้แก่ภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเจริญเติบโตมากขึ้น มีการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ทรัพยากรน้ำได้กลายเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในแทบจะทุกกระบวนการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม หรือแม้แต่ภาคการท่องเที่ยว ความต้องการในการใช้ทรัพยากรน้ำจึงมีมากขึ้นอย่างมหาศาล แหล่งน้ำที่สำคัญหลายแหล่งไม่มีน้ำเพียงพอต่อการหล่อเลี้ยงความต้องการที่เพิ่มมากขึ้นอีกต่อไป ภาครัฐจึงจำเป็นต้องสร้างกฎกติกาในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยยึดโยงกับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ด้วย เพื่อให้มีการชำระค่าใช้น้ำ และกำหนดเงื่อนไขในการใช้น้ำโดยสอดคล้องกับหลักการสากล แนวคิดในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำจึงปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการเอาไว้ สำหรับการนำทรัพยากรน้ำไปใช้การสร้างระบบตรวจสอบและการขออนุญาต การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบบริหารจัดการน้ำ ตลอดจนการวางแผนแนวทางในการชำระค่าใช้น้ำ เป็นต้น

ในการศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญและตั้งอยู่บนคำถามวิจัยว่า แนวคิดในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำภายใต้กฎหมายต่างประเทศที่ผู้วิจัยสำรวจแล้วว่า มีแนวทางที่น่าสนใจและอาจนำมาใช้เป็นแบบอย่างแก่การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยได้มีหลักคิด แนวทาง และมาตรการในการควบคุมการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ เมื่อทราบถึงแนวทางของกฎหมายต่างประเทศที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยแล้ว ผู้วิจัยจะค้นหว่า ขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำในประเทศไทยว่าอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของใครและมีขอบเขตการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมการใช้น้ำอย่างไรบ้าง โดยการศึกษาวิจัยนี้ จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยกฎหมาย (Doctrinal Legal Research) ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสารกฎหมาย รวมถึงข้อมูลเอกสารอื่นประกอบ โดยเริ่มต้นนำเสนอจากการสร้างความเข้าใจในหลักการพื้นฐานในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำซึ่งจะ

นำไปสู่แนวทางการคิดค่าใช้น้ำ จากนั้นจะศึกษาถึงแนวทางดังกล่าวของกฎหมายต่างประเทศเพื่อกำหนดประเด็นที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการนำมาใช้กำหนดมาตรการในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำของประเทศไทย และท้ายที่สุด จะทำการศึกษาว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวจะมีขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง

2. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษา พบว่า หลักการพื้นฐานในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำซึ่งได้รับการแนะนำโดยสหประชาชาติ (United Nations) ได้กลายเป็นมาตรฐานสากลในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ แต่ละประเทศได้นำไปดำเนินการตามบริบทที่เหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยจะเห็นแนวทางดังกล่าวในกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะถูกยกขึ้นมาเป็นแบบอย่างในการศึกษา เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นนั้นมีระบบกฎหมายคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ซึ่งมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบโดยครอบคลุมตั้งแต่เรื่องกำหนดแผนและนโยบาย ทิศทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในภาพรวม รวมถึงการกำหนดสิทธิการใช้น้ำ การออกใบอนุญาตการใช้น้ำ เงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำสาธารณะ และการควบคุมคุณภาพของแหล่งน้ำให้มีคุณภาพดีอยู่เสมอ¹ อีกทั้ง ลักษณะทางกายภาพของแหล่งน้ำภายในประเทศที่มีแม่น้ำหลายสายที่แตกกิ่งก้านสาขา² ภายในประเทศ ทั้งที่มีความยาวและแคบสั้นและสูงชันคล้ายคลึงกับแม่น้ำในประเทศไทย³ ทำให้ง่ายต่อการเทียบเคียงและนำไปประยุกต์ใช้กับประเทศไทย อีกทั้ง เนื่องจากกฎหมายน้ำของประเทศไทยยังคงเป็นกฎหมายที่ใหม่ การที่จะพัฒนากฎหมายต่อไปในอนาคตสามารถเรียนรู้จากแนวคิดในการใช้น้ำและการจัดสรรน้ำที่กำหนดในกฎหมายญี่ปุ่นได้ เพื่อเห็นถึงจุดเด่นและจุดด้อยของกฎหมาย และนำมาปรับใช้กับการพัฒนา

¹Environment and Social Development East Asia and Pacific Region, The World Bank, **Water Resources Management in Japan: Policy, Institutional and Legal Issues** (Washington D.C.: World Bank, 2006), p. 10.

²Mitsuo Takezawa and Hiroshi Gotoh, **Measures for Mitigation of Flood Hazards in Japan** [Online], available URL: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/9781845645601/9781845645601004FU1.pdf>, 2020 (November, 14).

³Infrastructure Development Institute-Japan, **Rivers in Japan** (Japan: Infrastructure Development Institute-Japan and Japan River Association, 2006), p. 6.

กฎหมายน้ำไทย ในการนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอเป็นประเด็นตามลำดับเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำของประเทศไทย

2.1 หลักการพื้นฐานของสหประชาชาติในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ

ในปี 2010 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติที่ 64/292 (United Nations General Assembly Resolution 64/292) ที่ว่าด้วยเรื่องสิทธิในการใช้น้ำ โดยสหประชาชาติได้เน้นย้ำถึงความสำคัญในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากน้ำในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ซึ่งมติดังกล่าวได้วางหลักการว่าสหประชาชาติรับรองอย่างชัดแจ้งในสิทธิมนุษยชนที่มีต่อน้ำและการสุขาภิบาล (Human Rights to Water and Sanitation) และยอมรับว่าน้ำดื่มสะอาดและการสุขาภิบาลนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนข้อนี้ได้ขอเรียกร้องให้รัฐต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศดำเนินการจัดหาทรัพยากรทางการเงิน การส่งเสริมช่วยสร้างขีดความสามารถและถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาเพื่อจัดหา น้ำดื่มและสุขาภิบาลที่ปลอดภัย สะอาด เข้าถึงได้ และราคาไม่แพงสำหรับมนุษย์ทุกคน⁴

จากข้อมติที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติดังกล่าว นำมาสู่สาระสำคัญของการวางหลักการพื้นฐานในการจัดสรรน้ำและใช้น้ำโดยรัฐ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการรับรองแก่ประชาชนให้เข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภคเนื่องจากเป็นสิทธิมนุษยชน ส่วนการนำน้ำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่น ๆ รัฐสามารถกำหนดค่าใช้น้ำได้ เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและเป็นของส่วนรวม โดยการกำหนดค่าใช้น้ำอาจไม่จำเป็นต้องมีอัตราเดียวกันทั้งหมด โดยจะขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมและปริมาณการใช้น้ำ นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องกำหนดว่าปัจจัยใดบ้างที่นำมาใช้เพื่อคิดคำนวณอัตราค่าน้ำ รวมถึงรูปแบบของการจัดเก็บค่าน้ำ องค์กรใดที่จะเป็นผู้กำหนดค่าใช้น้ำ ซึ่งรัฐจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนและต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในการบริหารจัดการน้ำ และท้ายที่สุดการกำหนดค่าใช้น้ำจำเป็นจะต้องคำนึงรายได้ประชาชาติของแต่ละประเทศด้วย เพราะบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดค่าใช้น้ำที่เหมาะสมกับประเทศนั้น⁵

⁴United Nations General Assembly Resolution 64/292 The Human Rights to Water and Sanitation (July 2010).

⁵Salmon M.A. Salmon and Daniel D. Bradlow, **Regulatory Frameworks for Water Resources Management** [Online], available URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7054/362160rev0Regulatory0water01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2020 (June, 18).

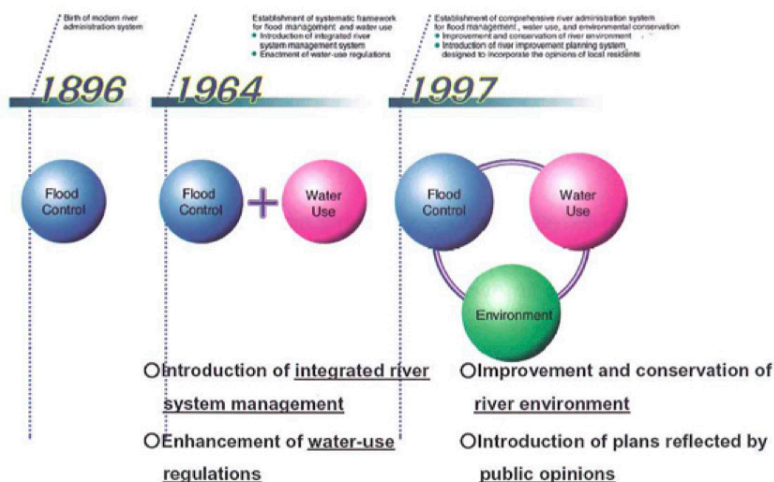
เมื่อพิจารณาข้อดีที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติในบริบทของหลักการพัฒนายั่งยืน (Sustainable Development) และเป้าหมายการพัฒนายั่งยืนของสหประชาชาติ (Sustainable Development Goals: SDGs) จะพบว่า การวางหลักการพื้นฐานในการจัดสรรน้ำและใช้น้ำโดยรัฐ นำมาสู่การสร้างสมดุลทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ในการผลิตในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และพาณิชยกรรม จำเป็นต้องใช้น้ำในการประกอบกิจกรรมทั้งสิ้น การควบคุมการใช้น้ำ และการจัดสรรน้ำอย่างเป็นระบบจะช่วยให้มีน้ำเพียงพอต่อความต้องการ และนำไปหล่อเลี้ยงระบบเศรษฐกิจได้ อีกทั้ง ในแง่ของสังคมนั้นประชาชนได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำ โดยเฉพาะการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ซึ่งกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยไม่สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชน นอกจากนี้ ในแง่ของสิ่งแวดล้อม การนำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะมาใช้สอย โดยขาดการบำรุงรักษาย่อมกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การกำหนดให้มีเงื่อนไขในการใช้น้ำและจัดสรรน้ำอย่างชาญฉลาดจะช่วยให้สมดุลน้ำเกิดความยั่งยืน ซึ่งหลักการของสหประชาชาติได้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนายั่งยืน และตอบสนองเป้าหมายของ SDGs ในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการได้รับและเข้าถึงน้ำสะอาดและสุขอนามัยที่ดี การลดความเหลื่อมล้ำภายใต้ระบบการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

2.2 แนวทางการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำของประเทศญี่ปุ่น

การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างชาญฉลาดจึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนัก โดยกรอบกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องน้ำ ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลักสองฉบับ ได้แก่ The Basic Environment Law (Law No.91 of 1993) และ The River Law (Law No.167 of 1964) กฎหมาย The Basic Environment Law จะว่าด้วยเรื่อง คุณภาพสิ่งแวดล้อมหลายประเภท ได้แก่ อากาศ เสียง ความสั่นสะเทือน น้ำ เป็นต้น โดยกฎหมายจะกำหนดให้มีการสร้างแผนยุทธศาสตร์ด้านคุณภาพน้ำ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำ การควบคุมมลพิษทางน้ำ⁶ จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ กล่าวถึงการจัดการคุณภาพน้ำเท่านั้น ไม่ได้กล่าวถึงการจัดการน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากร ซึ่งการจัดการทรัพยากรน้ำตามนัยของทรัพยากรธรรมชาติจะถูกบัญญัติรวบรวมไว้ในกฎหมายอีกฉบับที่ชื่อ The River Law กฎหมายฉบับนี้ มีโครงสร้างที่ใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ระบุการกำหนดแผนบริหารจัดการน้ำ และกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ

⁶Ministry of the Environment, Government of Japan, **The Basic Environment Law and Basic Environment Plan** [Online], available URL: https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic_lp.html, 2019 (September, 4).

แม้ว่ากฎหมายจะถูกบัญญัติขึ้นครั้งแรกเมื่อ ปี 1896 เพื่อใช้จัดการน้ำในลุ่มน้ำ หลังจากนั้น ในปี 1964 ได้ถูกแทนที่ด้วยกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งถูกแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งจนเป็นฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน⁷ ในการปรับปรุงแต่ละครั้ง ได้เพิ่มแนวคิดใหม่เข้าไป ดังจะเห็นได้จากแผนภาพด้านล่าง



แผนภาพที่ 1: วิวัฒนาการของ The River Law

ที่มา: River Bureau, Ministry of Land, Infrastructure and Transportation

จากแผนภาพดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เดิมทีนั้น The River Law ได้บัญญัติขึ้นโดยมีแนวคิดเพื่อควบคุมน้ำท่วม ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศญี่ปุ่นประสบมาโดยตลอดเท่านั้น แต่เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นในปี 1964 แนวคิดในการจัดการทรัพยากรน้ำได้ถูกขยายให้กว้างขึ้น เพื่อครอบคลุมการใช้น้ำผ่านกลไกการใช้น้ำ และในการแก้ไขครั้งล่าสุด นอกเหนือไปจากแนวคิดเดิมในการควบคุมน้ำท่วมแล้ว กฎหมายก็ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมด้วย โดยการใช้จะต้องเป็นไปเพื่อความยั่งยืน⁸ กรอบแนวคิดทั้งสามประการต้องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กลายเป็นแก่นความคิดของกฎหมายฉบับนี้

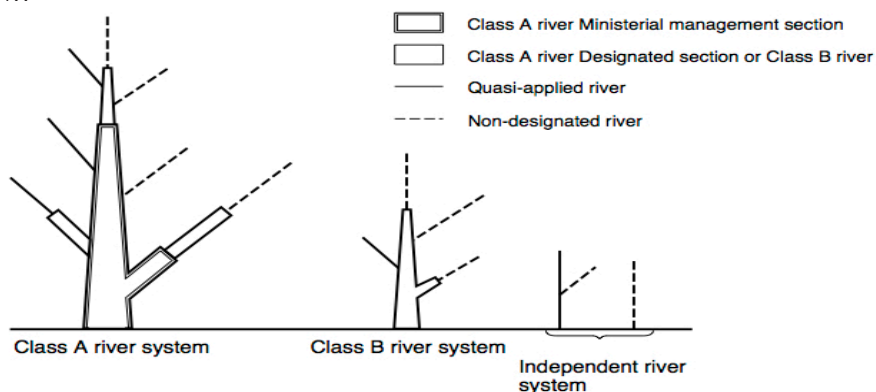
กฎหมายTheRiverLawกำหนดว่าการบริหารจัดการแหล่งน้ำให้มีการแบ่งประเภทลุ่มน้ำเป็น ลุ่มน้ำชั้น A และ B⁹ โดยการกำหนดว่า ลุ่มน้ำใดเป็นลุ่มน้ำชั้น A หรือ B นั้น จะกำหนดโดย

⁷Infrastructure Development Institute-Japan, op. cit, p. 3.

⁸River Bureau of Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, **Flood Management in Japan** (Japan: River Bureau of Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, n.d.), p. 14.

⁹The River Law (Law No.167 of 1964), article 7.

ใช้ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่¹⁰ จำนวนของระบบแม่น้ำ (No. of River Systems) จำนวนของแม่น้ำสาขา (No. of Rivers) ความยาวของกลุ่มน้ำ (Length) พื้นที่กักเก็บน้ำ (Catchment Area) พื้นที่ที่กลุ่มน้ำครอบคลุมถึง (Occupancy Within) ปัจจัยเหล่านี้จะทำให้เห็นสภาพทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำในประเทศดังในแผนภาพ



แผนภาพที่ 2: ลักษณะของกลุ่มแม่น้ำ Class A และ B
ที่มา: Infrastructure Development Institute-Japan

จะเห็นได้ว่า กลุ่มน้ำชั้น A จะมีลักษณะที่ใหญ่กว่า มีความซับซ้อนกว่า และมีแม่น้ำสาขาย่อยมากกว่ากลุ่มน้ำชั้น B นอกจากนี้ กลุ่มน้ำชั้น A สามารถทับซ้อนกับ กลุ่มน้ำชั้น B ได้ กล่าวคือ กลุ่มน้ำชั้น B บางกลุ่มน้ำอาจเป็นส่วนหนึ่งของ กลุ่มน้ำชั้น A ก็ได้ ทั้งนี้ ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะนำมาผนวกกับข้อพิจารณาด้านความสำคัญต่อการอนุรักษ์ที่ดิน และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้างจะเป็นผู้พิจารณากำหนดว่ากลุ่มน้ำใดเป็นกลุ่มน้ำชั้น A โดยก่อนการกำหนดกลุ่มแม่น้ำชั้น A นั้น จะต้องผ่านความเห็นของคณะกรรมการกลุ่มแม่น้ำ (River Council) และรัฐบาลท้องถิ่นที่ลุ่มน้ำนั้นตั้งอยู่ในเขตปกครองด้วย เมื่อผ่านความเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการก่อสร้างจะต้องขอคำปรึกษาต่อองค์กร Administrative Agencies ที่ประกอบไปด้วยกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง และกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ¹¹ ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยน บูรณาการระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ส่วนการกำหนดกลุ่มน้ำชั้น B นั้น จะเป็นอำนาจโดยตรงของผู้ว่าราชการ

¹⁰Toshikatsu Omachi, *The River Law with Commentary by Article: Legal Framework for River and Water Management in Japan* (Japan: Infrastructure Development Institute-Japan IDI Water Series No.4, 1998), p. E5.

¹¹The River Law (Law No.167 of 1964), article 4.

จังหวัดที่ปกครองพื้นที่ซึ่งลุ่มแม่น้ำนั้นตั้งอยู่โดยจะต้องปรึกษาหารือกับผู้ว่าราชการจังหวัดใกล้เคียงด้วย หากว่าเป็นกรณีที่ลุ่มน้ำที่ถูกกำหนดให้เป็นชั้น B นั้น มีอาณาบริเวณคาบเกี่ยวกับจังหวัดใกล้เคียง และต้องรับฟังความเห็นจากผู้ปกครองในส่วนการปกครองย่อยต่าง ๆ (Head of the cities, towns or villages concerned) ด้วย¹²

2.2.1 สิทธิในการใช้น้ำ

แนวคิดเรื่องสิทธิในทรัพยากรน้ำของประเทศญี่ปุ่น ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายที่มีชื่อว่า River Law และใน Article 2 ของกฎหมายฉบับนี้ ระบุเอาไว้ชัดเจนว่า ทรัพยากรน้ำ เป็นสมบัติสาธารณะของประชาชนชาวญี่ปุ่น กล่าวคือ เป็นสมบัติของรัฐ (public property) ไม่ใช่สิทธิของเอกชน ดังนั้น การใช้ประโยชน์ การจัดสรรและการใช้น้ำ ตลอดจนการควบคุมการใช้น้ำจะต้องกระทำโดยรัฐ¹³ นับดังกล่าวจึงสะท้อนว่าเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยตรงด้วยในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศ แนวคิดที่กำหนดให้น้ำเป็นสาธารณะสมบัตินี้ได้สอดคล้องกับ มาตรา 7 พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ของประเทศไทยด้วย

การอนุญาตให้มีสิทธิใช้น้ำจะเป็นอำนาจของ Ministry of Land Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) ภายใต้ River Law ซึ่งจะถือหลักว่า ผู้ถือสิทธิในน้ำ (water right holders) จะสามารถใช้น้ำได้ในปริมาณที่กำหนดแน่นอน และใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐ (river administrator) เท่านั้น และเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการใช้น้ำ จึงต้องมีการขอรับการพิจารณาอนุญาตจากรัฐ¹⁴ โดยจะยกเว้นกรณีการใช้น้ำจารีตประเพณี (customary water right) ที่ไม่ต้องขออนุญาต¹⁵ ดังนั้น ประเภทของสิทธิในการใช้น้ำจึงแบ่งเป็นสองกรณี ได้แก่ การใช้น้ำปกติที่จะถูกควบคุมและอนุญาตโดยรัฐ และการใช้น้ำตามจารีตประเพณีที่ไม่มีการควบคุมแต่จะเป็นไปตามปกติประเพณีของท้องถิ่น

2.2.2 ผู้อนุญาตให้ใช้น้ำ

เมื่อทรัพยากรน้ำในประเทศญี่ปุ่นเป็นสมบัติของรัฐ ดังนั้น กฎหมายจะกำหนดให้มีหน่วยงานรัฐที่ถูกมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในการใช้น้ำ อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้วว่า แหล่งน้ำในประเทศญี่ปุ่นนั้นถูกแบ่งออกเป็นประเภท ได้แก่ ลุ่มน้ำ A และ ลุ่มน้ำ B

¹²The River Law (Law No.167 of 1964), article 5.

¹³The River Law (Law No.167 of 1964), article 2.

¹⁴กฎหมายใช้คำว่า “permitted water right.”

¹⁵Michitaro Nakai, *Introduction of Water Right System in Japan* (Japan: NARBO Associate-Asian Development Bank Institute, n.d.), p. 2.

ภายใต้ Article 23 ของ River Law ผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้น้ำจะแตกต่างกันไปตามประเภทของกลุ่มน้ำ ถ้าเป็นการใช้น้ำจากแหล่งน้ำ Class A ผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้น้ำ คือ MLIT แต่ถ้าเป็นการใช้น้ำจากแหล่งน้ำ Class B ผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้น้ำ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แหล่งน้ำดังกล่าวตั้งอยู่¹⁶

2.2.3 หลักการขออนุญาตใช้น้ำ

โดยหลักแล้ว ผู้ที่ต้องการขออนุญาตใช้น้ำจะต้องทราบความต้องการของตนเอง ก่อนว่า จะใช้น้ำเพื่อวัตถุประสงค์อะไร และดำเนินการร้องขอต่อหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตซึ่งจะนำ ข้อมูลการขอใช้น้ำมาพิจารณาเพื่อจัดสรรน้ำให้เหมาะสม ซึ่งการใช้น้ำจะถูกแบ่งตามวัตถุประสงค์ ได้แก่ เพื่อการชลประทาน เพื่อการผลิตพลังงาน เพื่อการใช้ในครัวเรือน เพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม และเพื่อการอื่น เช่น ใช้น้ำเพื่อทำความสะอาดหรือละลายหิมะ เพื่อการประมง¹⁷ ส่วนเนื้อหาของสิทธิ ในการใช้น้ำ จะกำหนดเรื่องต่าง ๆ เอาไว้ ได้แก่ วัตถุประสงค์ที่ใช้น้ำ สถานที่ที่ให้นำน้ำมาใช้ วิธีการนำน้ำ มาใช้ ปริมาณน้ำที่ใช้ ปริมาณน้ำสำรองที่เก็บกักไว้ และระยะเวลาที่อนุญาตให้ใช้น้ำ¹⁸ ในใบอนุญาต ใช้น้ำจะมีส่วนประกอบของเนื้อหาและประเภทของสิทธิระบุอยู่ในนั้น

ผู้ร้องขอใบอนุญาตการใช้น้ำจะต้องยื่นเอกสารตามแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนด โดย MLIT ตรากฎหมายลำดับรองมารองรับ (MLIT Ordinance) ซึ่งผู้ร้องขอใบอนุญาตจะต้องดำเนินการส่งหลักฐานหรือเอกสารที่ต้องยื่นมาพร้อมใบคำร้อง ดังต่อไปนี้¹⁹

- 1) คำโครงการร่างของแผนสำหรับกิจกรรมที่ต้องใช้น้ำ
- 2) การประมาณการใช้น้ำเบื้องต้น
- 3) การประมาณการที่บ่งบอกถึงความสัมพันธ์ของปริมาณน้ำที่เหลือทิ้งและ ปริมาณน้ำที่นำไปใช้สอยอันเนื่องมาจากกิจกรรมของผู้ร้องขอ
- 4) ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้น้ำของผู้ร้องขอ พร้อมทั้งมาตรการที่จะนำมา ใช้บรรเทาผลกระทบดังกล่าว

เอกสารที่ต้องยื่นมาพร้อมใบคำร้องสามารถยื่นได้ที่สำนักงานจังหวัดของ MLIT ที่ตั้งอยู่ทั่วประเทศ หรือยื่นได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ผู้ร้องขอต้องการใช้น้ำ เมื่อหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็น MLIT หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่ประเภทของกลุ่มน้ำ ได้รับ เอกสารพร้อมแบบฟอร์มคำร้องจากผู้ร้องขอแล้ว จะดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเอกสารเหล่านั้น

¹⁶The River Law (Law No.167 of 1964), article 23.

¹⁷Michitaro Nakai, op. cit, p. 5.

¹⁸Ibid.

¹⁹Ministry of Land Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) Ordinance, article 11 para 2.

โดยมีหลักเกณฑ์ (criteria) ในการพิจารณาซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ซึ่งจะนำมาสู่การสั่งอนุญาตหรือไม่ อนุญาตในการขอใช้น้ำในท้ายที่สุด

2.2.4 หลักการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำ

ดังที่กล่าวในข้างต้น การใช้น้ำในประเทศญี่ปุ่นนั้นจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นการใช้น้ำเพื่อการชลประทาน เพื่อการผลิตพลังงาน เพื่อการใช้ในครัวเรือน เพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม และเพื่อการอื่น แม้ว่า MLIT จะเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารจัดการการใช้น้ำ กำหนดอัตราค่าใช้น้ำ และการพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำ แต่ก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบหรือพิจารณาในเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านได้ ดังนั้น บทบาทอีกประการของ MLIT จึงเป็นบทบาทในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่มีความรู้เฉพาะด้านที่เกี่ยวกับกิจกรรมการใช้น้ำที่มีผู้ร้องขอ เพื่อให้การพิจารณาออกใบอนุญาตการใช้น้ำเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม โดยวิธีการประสานความร่วมมือเช่นว่านั้น กฎหมาย River Law กำหนดให้สร้างระบบการขอปรึกษาหารือ (consultation) โดย MLIT จะขอความเห็นเชิงวิชาการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาในการอนุญาตออกใบอนุญาตใช้น้ำ

ยกตัวอย่างเช่น การขอใช้น้ำที่เชื่อมโยงกับการผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือการใช้น้ำในกิจกรรมอุตสาหกรรม ซึ่งโดยหลักแล้วจะอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม หรือ การขอใช้น้ำที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการชลประทาน ซึ่งจะอยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง เป็นต้น จะเห็นได้ว่า การขอใช้น้ำในลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้น้ำซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของกระทรวงมากกว่าหนึ่งกระทรวงขึ้นไป ซึ่งกฎหมาย River Law กำหนดให้ MLIT ต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ (criteria) ก่อนที่จะออกใบอนุญาตใช้น้ำให้ผู้ร้องขอ²⁰ ในขณะเดียวกัน ถ้าหากว่าแหล่งน้ำที่จะถูกนำมาใช้นั้นตั้งอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวกับท้องถิ่นหลายท้องถิ่น ต้องปรึกษารื้อกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งทำหน้าที่ปกครองดูแลพื้นที่ซึ่งแหล่งน้ำนั้นตั้งอยู่ด้วย

หลักเกณฑ์ (criteria) ในการพิจารณาอนุญาตการใช้น้ำ MLIT จะต้องพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

1) วัตถุประสงค์ (purpose) ของแผนการใช้น้ำที่ผู้ร้องขอยื่นเสนอมา โดย MLIT จะพิจารณาว่าแผนการใช้น้ำมีเหตุผลหรือไม่ และมีความสอดคล้องกับนโยบายสวัสดิการสังคมของรัฐหรือไม่ โดยแผนการใช้น้ำจำเป็นจะต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยกกระดับชีวิตของความเป็นอยู่ของผู้คนโดยรวม

²⁰The River Law (Law No.167 of 1964), article 35.

2) ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (practicability) ของแผนการใช้น้ำ ซึ่ง MLIT จะประเมินปัจจัย ได้แก่ ความเหมาะสมของแผนการใช้น้ำที่ยื่นเสนอมา ความสามารถของผู้ร้องขอ ใช้น้ำในการที่จะดำเนินการตามแผนการใช้น้ำนั้น การประมาณการถึงปริมาณน้ำที่จำเป็นต้องถูกใช้ และความสอดคล้องกันระหว่างการใช้น้ำตามแผนดังกล่าวและการใช้น้ำอื่น

3) ความมั่นคงของน้ำที่ใช้ (water security) กล่าวคือ เมื่อจัดสรรน้ำไปแล้ว ยังคงเหลือปริมาณน้ำเพียงพอไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือไม่ ยังคงเกิดความสมดุลในแหล่งน้ำอยู่หรือไม่ โดย MLIT จะคำนวณปริมาณน้ำในแหล่งน้ำที่มีอยู่ก่อนว่ามีอยู่เท่าไร จากนั้นจึงนำไปคิดตามสูตรทางวิทยาศาสตร์ที่กำหนดขึ้น

4) คำนึงถึงความเสี่ยงต่อสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อจัดสรรน้ำไปแล้ว ต้องชั่งน้ำหนักว่าประโยชน์สาธารณะจะเสียไปหรือไม่ เช่น เวลาเกิดภาวะน้ำท่วม หรือเกิดภัยอันตรายอื่นที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น²¹

2.3 แนวทางที่เป็นประโยชน์แก่การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำของประเทศไทย

จากการศึกษาแนวทางในการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำภายใต้กฎหมายทรัพยากรน้ำของ ประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจและนำมาวิเคราะห์เพื่อสร้างข้อเสนอแนะทางวิชาการ ในการพัฒนากฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศไทยได้ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่า พระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่เพิ่งบังคับใช้ได้ไม่นาน กลไกหรือมาตรการในกฎหมายฉบับนี้ โดยเฉพาะเรื่องของการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำจำเป็นที่จะต้องถูกกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเป็น กฎหมายลำดับรอง ซึ่งแนวทางการศึกษานี้อาจเป็นประโยชน์แก่การพัฒนากฎหมาย ในการนี้ผู้วิจัย ได้ถอดสาระสำคัญอันเป็นแนวทางที่โดดเด่นของกฎหมายน้ำญี่ปุ่นที่ได้นำเสนอไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ โดยนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการของกฎหมายไทย เพื่อสรุปในส่วนท้ายของแต่ละประเด็นด้วยการ วิเคราะห์ว่ามีความเป็นไปได้หรือควรมีข้อสังเกตใดบ้างหากจะมีการพัฒนากฎหมายไทยในอนาคต

2.3.1 ประเด็นเรื่องสิทธิในการใช้น้ำ

ในความเป็นจริงแล้ว ประเด็นเรื่องสิทธิในการใช้น้ำอาจจะไม่ใช่ประเด็นที่ซับซ้อน มากนัก เนื่องจากพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้ระบุชัดเจนให้ทรัพยากรน้ำเป็นของส่วนรวม บุคคลมีสิทธิกักเก็บได้เท่าที่จำเป็นแก่ประโยชน์ของกิจกรรมหรือในที่ดินตน ซึ่งการกักเก็บไว้ใช้เท่าที่จำเป็นนั้น รวมถึงกรณีเป็นเจ้าของที่ดินที่มีทางน้ำไหลผ่านตามธรรมชาติ²² ถึงแม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้เขียนชัดเจน

²¹Michitaro Nakai, op. cit, pp.12-14.

²²พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 7.

เท่ากับกฎหมายญี่ปุ่นที่ว่าทรัพยากรน้ำเป็นสมบัติของรัฐ การใช้ประโยชน์ การจัดสรรและการใช้น้ำ ตลอดจนการควบคุมการใช้น้ำจะต้องกระทำโดยรัฐ แต่ก็อนุมานได้ว่า รัฐจะเป็นผู้จัดสรรและให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้จากถ้อยคำที่ว่า ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายนี้หรือกฎหมายลำดับรองบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ก็กำหนดให้มีการขออนุญาตในการใช้น้ำนั่นเอง

อย่างไรก็ดี หลักการของกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับหลักการสิทธิของเจ้าของที่ดินที่ทางน้ำไหลผ่านในกฎหมายจารีตประเพณีภายใต้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือระบบคอมมอน ลอว์ (Common Law System) มีตัวอย่างที่ชัดเจน คือ กฎหมายทรัพยากรน้ำของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งได้ผสมผสานหลักกฎหมายจารีตประเพณีเข้ากับการตรากฎหมายในการบริหารจัดการน้ำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทรัพยากรน้ำถือเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์และสามารถใช้สอยได้อย่างอิสระ เป็นสิทธิอันชอบธรรมของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำ (Doctrine of Riparian Right) แต่เมื่อหลักกฎหมายนี้ถูกนำมาปรับใช้ที่ออสเตรเลียแล้วกลับพบว่าไม่สอดคล้องกับสภาพภูมิประเทศและสภาพภูมิอากาศที่แห้งแล้งแปรปรวน²³

ดังนั้น พัฒนาการของกฎหมายทรัพยากรน้ำของออสเตรเลียจึงผสมผสานการใช้หลักกฎหมายจารีตประเพณีมากกับการตราเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรผ่านรัฐสภาแทน (Statutory Law) โดยกฎหมายเช่นนั้นจะมีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิ และให้อำนาจแก่รัฐบาลของแต่ละมลรัฐได้เข้ามาบริหารจัดการ ควบคุม และเข้าถึงการใช้น้ำ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ เพื่อสร้างความยั่งยืนเพื่อปกป้องคุ้มครอง และเพื่อให้ระบบนิเวศฟื้นตัว²⁴ ในปัจจุบันจะพบได้ว่า หลายต่อหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้กำหนดกฎหมายให้การบริหารจัดการน้ำและการใช้น้ำกลายเป็นสิ่งที่รัฐสามารถเข้าไปควบคุมและกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดสรรและการใช้สอยได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้น้ำ ประชาชนและสังคมส่วนรวม อีกทั้ง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมปัจจุบันที่ซับซ้อนและมีกิจกรรมการใช้น้ำที่หลากหลายมากขึ้น

²³Kate Stoeckel and others, **Australian Water Law** (Pyrmont, N.S.W. : Thomson Reuters, 2012), pp. 2-4.

²⁴Gerry Bates, **Environmental Law in Australia**, 7th ed. (Australia: Butterworths, 2010), p. 388.

2.3.2 ประเด็นเรื่องผู้อนุญาตให้ใช้น้ำ

กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งลุ่มน้ำออกเป็นประเภทต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศไทยในแง่ของการแบ่งการบริหารจัดการลุ่มน้ำออกเป็น 22 ลุ่ม²⁵ โดยกำหนดหน่วยงานผู้พิจารณาจัดสรรน้ำและอนุญาตให้มีการใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จะพบว่า กฎหมายได้กำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจสองรูปแบบ ได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เชิงนโยบาย และกำกับดูแลการบริหารจัดการน้ำ คือ สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (สทนช.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) และคณะกรรมการลุ่มน้ำที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับนี้²⁶ และกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติที่มีภารกิจในการปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด รวมถึงการอนุญาตให้น้ำด้วย การแบ่งบทบาทของหน่วยงานในลักษณะนี้แตกต่างจากกฎหมายญี่ปุ่นซึ่งกำหนดให้ทั้งหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานปฏิบัติเป็นหน่วยงานเดียวกัน

ในประเด็นของการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำพิจารณาปริมาณการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำตามแนวทางที่ กนช. กำหนด²⁷ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการลุ่มน้ำแต่ละลุ่มทราบถึงปริมาณน้ำที่จะสามารถจัดสรรให้ใช้ได้ ส่วนการพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำจะเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำ หรือกรมทรัพยากรน้ำบาดาล แล้วแต่กรณีว่าการขอใช้น้ำอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด²⁸ การพิจารณาอนุญาตนั้นจะต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่บริหารจัดการแหล่งน้ำที่ต้องการใช้น้ำนั้นตั้งอยู่ด้วยหรือโดยกนช. หากเป็นการใช้น้ำเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก จะเห็นได้ว่าการกำหนดกลไกในลักษณะนี้ทำให้เกิดการคัดกรองที่ดี เนื่องจากคณะกรรมการลุ่มน้ำจะเป็นผู้ทราบถึงปริมาณน้ำที่จะสามารถจัดสรรได้ ทำให้ทราบได้ว่าหากอนุญาตให้มีการใช้น้ำไปแล้วจะกระทบถึงปริมาณน้ำในภาพรวมของลุ่มน้ำหรือไม่

2.3.3 ประเด็นเรื่องการขออนุญาตใช้น้ำ

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 กำหนดว่า การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะแบ่งเป็นสามประเภท คือ การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ

²⁵โปรดดูพระราชกฤษฎีกากำหนดลุ่มน้ำ พ.ศ. 2564.

²⁶พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 37.

²⁷พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 35 (3).

²⁸ในการศึกษาวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาที่การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำผิวดินที่อยู่นอกเขตชลประทานเท่านั้น ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ โดยประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตใช้น้ำ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงในส่วนถัดไป.

การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การรักษาระบบนิเวศ จารัตประเพณี การบรรเทาสาธารณภัย การคมนาคม และการใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อการอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปาและกิจการอื่น และการใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมาก หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำ หรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง ลักษณะหรือรายละเอียดการใช้น้ำแต่ละประเภทจะถูกกำหนดเป็นกฎกระทรวง²⁹ โดยการใช้ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายกำหนดว่าไม่ต้องขอใบอนุญาตและชำระค่าน้ำ³⁰ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติ เนื่องจากการเข้าถึงน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือใช้น้ำเพื่อดำรงชีพ ถือเป็นสิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่ทุกคนพึงสมควรจะได้รับ

ในการใช้น้ำประเภทที่สองและสาม จะถูกกำหนดให้ต้องขอรับใบอนุญาตและชำระค่าน้ำ ซึ่งต้องขออนุญาตจากกรมทรัพยากรน้ำ และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการลุ่มน้ำหรือ กนช. แล้วแต่กรณี³¹ ซึ่งการยื่นขอรับใบอนุญาตใช้น้ำจะต้องยื่นแผนการบริหารจัดการน้ำโดยมีรายการตามที่กฎหมายกำหนดมาพร้อมกับคำร้องขอใช้น้ำ³² ถ้าหากพิจารณาจากรายการที่อยู่ในแผนการบริหารจัดการเช่นว่านั้นจะพบว่า คล้ายคลึงกับกฎหมายญี่ปุ่นที่กำหนดให้ระบุวัตถุประสงค์แผนการใช้น้ำ วิธีการใช้ สถานที่ การประมาณการปริมาณน้ำที่จะใช้ประโยชน์

อย่างไรก็ดี จุดเด่นของกฎหมายไทยที่ถูกพัฒนาขึ้นตามบริบทของประเทศไทยเอง คือ การระบุแผนการใช้น้ำในเวลาที่เกิดภาวะน้ำท่วมและน้ำแล้งด้วย เนื่องจากประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาดังกล่าวทุกปี ซึ่งประเด็นนี้ไม่พบในกฎหมายญี่ปุ่น นอกจากนี้ แนวทางของกฎหมายญี่ปุ่นที่อาจพิจารณาเพิ่มเติมเข้าไปในแผนการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้ผู้อนุญาตพิจารณาอนุญาตใช้น้ำอย่างรอบด้าน คือ การคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการใช้น้ำของผู้ร้องขอ พร้อมทั้งมาตรการที่จะนำมาใช้บรรเทาผลกระทบดังกล่าว ซึ่งผู้ใช้น้ำอาจวิเคราะห์และประเมินผลกระทบที่จะเกิดจากการใช้น้ำในกิจกรรมของตนเอง ประเด็นนี้มีความคล้ายคลึงกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตามกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั่นเอง ซึ่งตามกฎหมายแล้ว การกำหนดประเด็นดังกล่าวสามารถทำได้ เนื่องจาก

²⁹พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 41.

³⁰พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 42.

³¹พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 43 และ มาตรา 44.

³²พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 47.

กฎหมายไม่ได้ระบุว่าแผนการบริหารจัดการน้ำจะต้องมีรายการตามที่ระบุในกฎหมายเท่านั้น แต่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “อย่างน้อยต้องมีรายการ” ตามที่ระบุ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้พิจารณาอนุญาตอาจขอให้ผู้ร้องขอเพิ่มเติมข้อมูลดังกล่าวเข้าไปในแผนการได้

2.3.4 ประเด็นเรื่องการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำ

จากหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติที่กำหนดว่าค่าใช้น้ำอาจไม่จำเป็นต้องมีอัตราเดียวกันทั้งหมด โดยจะขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมและปริมาณการใช้น้ำ จะพบว่า ทั้งกฎหมายไทยและญี่ปุ่นได้วางหลักการดังกล่าวในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ ซึ่งการกำหนดอัตราค่าน้ำนั้นกฎหมายญี่ปุ่นได้ให้ MLIT เป็นผู้กำหนดและยังเป็นผู้อนุญาตให้ใช้น้ำด้วย ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย แม้ว่ารัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าใช้น้ำประเภทที่สองและสามที่ไม่ใช้น้ำจากทางน้ำชลประทานและไม่ใช้น้ำบาดาล³³ แต่การกำหนดอัตราดังกล่าวถูกล้อมกรอบโดยกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. ที่กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำสำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สาม³⁴

กล่าวคือ รัฐมนตรีไม่สามารถกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามที่เห็นสมควรได้เอง แต่จะต้องกำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นกรอบให้ จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำไม่ได้เกิดจากองค์กรเดียวเหมือนญี่ปุ่น ซึ่งในแง่ดีทำให้อัตราค่าใช้น้ำถูกสร้างขึ้นภายในกรอบที่ชัดเจนและมีเอกภาพ ในขณะเดียวกันกรอบดังกล่าวอาจไม่มีความยืดหยุ่นเนื่องจากค่าใช้น้ำอาจมีอัตราที่แตกต่างกันไปได้ขึ้นอยู่กับประเภทของกิจกรรมและปริมาณการใช้น้ำ การวางกรอบหลักเกณฑ์เช่นนั้น ทำให้อัตราค่าใช้น้ำต้องอ้างอิงกับกรอบที่ตายตัว ซึ่งน่าจะคิดว่าจะมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับกิจกรรมการใช้น้ำประเภทต่าง ๆ หรือไม่ ดังนั้น จึงตั้งเป็นข้อสังเกตในการตรากฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำดังกล่าว

ในการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำประเภทที่สองและสาม กรมทรัพยากรน้ำซึ่งเป็นหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตจะต้องเสนอความเห็นเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือ กนช. แล้วแต่กรณีว่าเป็นการใช้น้ำประเภทที่สองหรือสาม ซึ่งปัจจัยประกอบการพิจารณานั้นไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายอย่างละเอียด กำหนดแต่เพียงว่าให้คำนึงถึงคุณสมบัติของน้ำในทรัพยากรน้ำสาธารณะ รวมทั้งลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมความสมดุลของ ลุ่มน้ำ³⁵ หมายความว่าหน่วยงานจำเป็นต้องมีข้อมูลสมดุลน้ำในภาพรวม เพื่อที่จะได้ทำความเข้าใจว่าสมควรจัดสรรน้ำให้ผู้ร้องขอ

³³พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 50.

³⁴พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 49 (1).

³⁵พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, มาตรา 46.

ใช้น้ำอย่างไรแก่คณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือ กนช. ทั้งนี้ แนวทางของกฎหมายญี่ปุ่นอาจนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติของกรมทรัพยากรน้ำได้ เพื่อช่วยให้การพิจารณาเรื่องสมมูลน้ำง่ายขึ้น เนื่องจากข้อพิจารณาเรื่องวัตถุประสงค์ของแผนการใช้น้ำที่ผู้ร้องขอยื่นเสนอมา ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติของแผนการใช้น้ำเช่นว่านั้น ความมั่นคงของน้ำที่ใช้ และการคำนึงถึงความเสี่ยงภัยต่อสาธารณะ ข้อพิจารณาเหล่านี้จะช่วยให้วิเคราะห์ได้ว่า หากมีการอนุญาตให้ใช้น้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะแล้ว จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือทำให้สมมูลน้ำที่มีอยู่เสียไปหรือไม่ ข้อพิจารณาตามแนวทางกฎหมายญี่ปุ่นอาจนำมากำหนดเป็นคู่มือ หรือแนวทางในการพิจารณาสมมูลน้ำได้

3. ขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ

การกำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบให้ชัดเจนเป็นประเด็นที่สำคัญเพื่อให้ทราบว่เขตพื้นที่ใดบ้างที่อยู่ภายใต้อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำ ซึ่งผู้วิจัยพบว่า เขตพื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะถูกกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจ ถึงแม้ว่าภายในเขตพื้นที่ดังกล่าวจะมีแหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะที่อาจนำมาใช้สอยได้ก็ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการขออนุญาตใช้น้ำประเภทที่สองและสาม ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำด้วย เนื่องจากทรัพยากรน้ำภายในพื้นที่เช่นว่านั้นจะถูกใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์เฉพาะด้านที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนดขึ้น โดยจะมีหน่วยงานเฉพาะที่กฎหมายนั้นกำหนดให้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว

3.1 เขตป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจพิจารณาว่า ป่าใดสมควรเป็นป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นโดยออกเป็นกฎกระทรวงและมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้าย³⁶ เมื่อได้กำหนดให้ป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว มาตรการเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์ป่าสงวนแห่งชาติจะถูกนำมาใช้บังคับ เช่น ห้ามมิให้บุคคลใดตัดถ่อนครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำการด้วยประการใดอันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ³⁷ จะเห็นได้ว่า พื้นที่ป่า

³⁶พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 6.

³⁷พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507, มาตรา 14.

สงวนแห่งชาติเป็นเขตพื้นที่ตามกฎหมายเฉพาะที่มีความเข้มงวดอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าภายในเขตพื้นที่ดังกล่าว จะมีแหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะที่อาจนำมาใช้สอยได้ ก็ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการขออนุญาตใช้น้ำ ประเภทที่สองและสาม ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ เพราะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ต้องการจะป้องกันการถูกบุกรุก การทำลายทรัพยากรธรรมชาติบริเวณต้นน้ำลำธาร เพื่อไม่ให้แหล่งน้ำ พื้นดินพังทลาย ลำน้ำตื้นเขิน เป็นต้น

3.2 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าถูกกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 กฎหมายได้ให้อำนาจกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเงื่อนไขในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ได้แก่ เป็นบริเวณ พื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ ให้คงเดิม และต้องไม่ใช่เขตที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเอกชน³⁸ เมื่อมีการกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว จะต้องกำหนดมาตรการเฉพาะเข้าไปบังคับใช้กับ พื้นที่นั้น ซึ่งแต่ละเขตจะต้องจัดให้มีแผนการอนุรักษ์และคุ้มครองเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเสนอต่ออธิบดี และกำหนดมาตรการห้ามหลายอย่าง เช่น ห้ามไม่ให้ผู้ใดเข้าไปในเขตฯ ห้ามไม่ให้ล่า เก็บ ทำอันตราย หรือล่อสัตว์ป่าออกไปจากเขตฯ ห้ามการเข้าไปถือครองที่ดิน เปลี่ยนแปลงทางน้ำ เป็นต้น³⁹ ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าภายในเขตพื้นที่เช่นว่านั้นจะมีแหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะ แต่การใช้ทรัพยากรน้ำในเขตพื้นที่ ดังกล่าวเป็นไปเพื่อหล่อเลี้ยงระบบนิเวศและทรัพยากรสัตว์ป่า ไม่ใช่การใช้น้ำตามวัตถุประสงค์ของ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561

3.3 เขตอุทยานแห่งชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และตราเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนด ให้เขตพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ⁴⁰ เมื่อมีการกำหนดพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติแล้ว กฎหมาย

³⁸พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 47-48.

³⁹พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562, มาตรา 53-55.

⁴⁰พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 6.

จะกำหนดมาตรการใช้บังคับภายในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติซึ่งมีความแตกต่างจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าที่กำหนดการเข้าไปใช้ประโยชน์อย่างเข้มงวด ในขณะที่เขตอุทยานแห่งชาตินั้นเปิดโอกาสให้บุคคลเข้าไปในเขตอุทยานได้เพื่อการท่องเที่ยว โดยจะห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย⁴¹ ดังนั้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำภายในเขตอุทยานแห่งชาติมีลักษณะของการส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตพื้นที่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และเป็นแหล่งเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือการนันทนาการของประชาชน โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานเฉพาะที่ดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในเขตพื้นที่ดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ

3.4 เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม

ในการพิจารณาขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรจะต้องแยกการพิจารณาออกเป็นสองกรณี ได้แก่

กรณีแรก⁴² โดยปกติแล้วเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมจะถูกกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศตามธรรมชาติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นโดยทั่วไป หรือมีระบบนิเวศที่อาจถูกทำลายหรืออาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากกิจกรรมของมนุษย์โดยง่าย หรือเป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติ หรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ และพื้นที่นั้นยังมิได้ถูกประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์ เป็นพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม⁴³ ซึ่งในการออกกฎกระทรวงนี้ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างไว้ด้วย เช่น กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติไม่ให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศตามธรรมชาติหรือคุณค่าของสิ่งแวดล้อม ศิลปกรรม ห้ามกระทำการหรือทำกิจกรรมที่อาจเป็นอันตราย หรือก่อให้เกิดผลกระทบในทางเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศของพื้นที่นั้นจากลักษณะทางธรรมชาติ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจกรรมให้มีหน้าที่ต้องเสนอรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

⁴¹พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 19.

⁴²พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 43 และมาตรา 44.

⁴³พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 43.

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นไปเพื่อการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าวโดยตรง เนื่องจากการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีลักษณะของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่ ตลอดจนการจำกัดกิจกรรมซึ่งไม่ได้เจาะจงไปที่การบริหารจัดการหรือการควบคุมการใช้น้ำสาธารณะในพื้นที่นั้น

ดังนั้น เหตุผลที่นำมาสนับสนุนให้กรมทรัพยากรน้ำสามารถดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่อยู่ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาจากความมุ่งหมายของมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นในเขตพื้นที่ดังกล่าวที่ไม่ได้กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ควบคุม หรือห้ามปรามการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตนี้อย่างชัดเจน กรมทรัพยากรน้ำในฐานะหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญและมีอำนาจตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 จึงมีขอบเขตอำนาจในการเข้ามาบริหารจัดการ ควบคุม หรือห้ามปรามการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในเขตนี้นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เองก็ได้เปิดช่องไว้ด้วยว่าในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอาจกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือระบบนิเวศ⁴⁴ ซึ่งกรมทรัพยากรน้ำอาจได้รับการกำหนดให้มีความรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ จึงมีข้อสังเกตว่ากรมทรัพยากรน้ำอาจมีขอบเขตความรับผิดชอบในการบริหารจัดการน้ำในพื้นที่ดังกล่าวได้ตามวัตถุประสงค์ในพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้น้ำภายในพื้นที่อย่างไม่มีขอบเขตซึ่งนำมาสู่ความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ

กรณีที่สอง⁴⁵ กรณีนี้จะมีความแตกต่างไปจากกรณีแรก เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้เขตพื้นที่ใดที่กำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์แล้วไม่ว่าจะเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น แต่ปรากฏว่ามีสภาพปัญหาคุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยทันที และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขออนุมัติเข้าดำเนินการนำมาตรการคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่ใช้ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้กับเขตอนุรักษ์ดังกล่าวได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหา

⁴⁴พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 44 (4).

⁴⁵พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535, มาตรา 45.

ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่สองจะเป็นเพียงแค่การที่กฎหมายให้นำมาตรการคุ้มครองพื้นที่สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ไปใช้ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับเขตพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ไม่ได้มีการประกาศเขตทับกัน กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดให้เขตอนุรักษ์เช่นว่านั้นกลายเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการนำมาตรการที่ใช้ในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมมาใช้กับเขตอนุรักษ์ ซึ่งผลทางกฎหมายทำให้เขตอนุรักษ์ดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมซึ่งมีมาตรการป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในเขตอนุรักษ์นั้นเพิ่มขึ้น แต่กฎหมายที่เข้ามาบังคับเพื่อป้องกันการก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติเข้มงวดมากขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่กำหนดในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และต้องมีมาตรการคุ้มครองตามกฎหมายที่เขตอนุรักษ์นั้นได้รับการประกาศเป็นเขตพื้นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะอยู่ และอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานเฉพาะเป็นหลักตามที่ระบุอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพียงแต่มีมาตรการในการเพิ่มการคุ้มครองในบางเรื่องตามกฎกระทรวงที่กำหนดตามมาตรา 44 เพื่อคุ้มครองการดำเนินการมิให้มีการทำลายเขตอนุรักษ์ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วเท่านั้น

ยกตัวอย่างเช่น เขตพื้นที่ซึ่งถูกประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติก็ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ เขตพื้นที่ซึ่งประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติก็ยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นต้น ซึ่งการขอใช้พื้นที่หรือการห้ามมิให้เข้าไปในพื้นที่จะกระทำไม่ได้จนกว่าจะได้รับอนุมัติจากกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดังกล่าว แม้ว่าการทรัพยากรน้ำจะเห็นชอบให้เข้าไปบริหารจัดการทรัพยากรน้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ภายในเขตอนุรักษ์นั้นได้ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำที่จะเข้าไปบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่เช่นว่านั้น

3.5 เขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์⁴⁶ และเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง⁴⁷

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 กำหนดเขตพื้นที่ทั้งสองประเภทนี้โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ทั้งสองเขตพื้นที่เช่นว่านั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล

⁴⁶พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 18.

⁴⁷พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558, มาตรา 20.

และชายฝั่ง เพื่อไม่ให้เสื่อมโทรมหรือถูกบุกรุก ถูกทำลาย เปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดำเนินการให้บรรลุผลตามที่กฎหมายได้กำหนดมาตรการเฉพาะเอาไว้ในการบริหารจัดการ บำรุงรักษา พื้นฟู และอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล รวมถึงป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งในเขตพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น แม้ว่าภายในเขตพื้นที่เช่นว่านั้นจะมีแหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะ แต่ทรัพยากรน้ำเหล่านั้นถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการหล่อเลี้ยงทรัพยากรป่าชายเลน และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ไม่ว่าจะเป็น สิ่งมีชีวิตหรือพันธุ์พืชหลายชนิดที่มีถิ่นที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่นั้น ดังนั้น การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำในพื้นที่ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 อาจกระทบต่อระบบนิเวศ และการดำรงอยู่ของสิ่งมีชีวิต และอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม กรณีนี้จึงไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำที่จะเข้าไปบริหารจัดการน้ำในเขตพื้นที่เช่นว่านั้น

3.6 เขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ

ถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจับสัตว์น้ำในเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีประกาศกำหนด เว้นแต่เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการหรือเพื่อการบำรุงรักษาสัตว์น้ำและได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย⁴⁸ ซึ่งเขตพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์และบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติ และรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำและระบบนิเวศไว้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ แหล่งน้ำอันเป็นแหล่งอาศัยตามธรรมชาติของบรรดาสัตว์น้ำต้องได้รับการอนุรักษ์คุ้มครองให้เอื้อต่อการดำรงชีวิตและการเจริญเติบโต จะเห็นได้ว่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์น้ำจึงเป็นเขตพื้นที่ที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขึ้นและไม่อยู่ในวัตถุประสงค์ของการใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ถึงแม้ว่าในพื้นที่ดังกล่าวจะมีทรัพยากรน้ำสาธารณะก็ตาม แต่ทรัพยากรน้ำที่มีอยู่นั้นเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตของพันธุ์สัตว์น้ำนานาชนิด หากมีการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำในพื้นที่ดังกล่าวอาจกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรน้ำทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ กรณีนี้จึงไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ

⁴⁸พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558, มาตรา 56.

3.7 เขตพื้นที่ชลประทาน

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ได้กำหนดว่า “การชลประทาน” คือ กิจการที่กรมชลประทานจัดทำขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งน้ำหรือเพื่อกักเก็บ รักษา ควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อเกษตรกรรม การพลังงาน การสาธารณสุขโรค หรือการอุตสาหกรรม และหมายความรวมถึงการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำกับรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน⁴⁹ โดยทางน้ำชลประทาน แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ประเภท 1 คือ ทางน้ำที่ใช้ในการส่ง ระบาย กัก หรือกั้นน้ำเพื่อการชลประทาน ประเภท 2 คือ ทางน้ำที่ใช้ในการคมนาคมแต่มีการชลประทานร่วมอยู่ด้วยเฉพาะภายในเขตที่ได้รับประโยชน์จากการชลประทาน ประเภท 3 คือ ทางน้ำที่สงวนไว้ใช้ในการชลประทาน และประเภท 4 คือ ทางน้ำอันเป็นอุปกรณ์แก่การชลประทาน โดยทางน้ำชลประทานดังกล่าวจะถูกประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์⁵⁰ หากทรัพยากรน้ำสาธารณะในเขตพื้นที่ใดที่ถูกประกาศให้เป็นทางน้ำชลประทานก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน รวมไปถึงการพิจารณาอนุญาตใช้น้ำและการจัดสรรน้ำในเขตพื้นที่ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ด้วย ซึ่งจะไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำ ในทางกลับกันถ้าหากทรัพยากรน้ำสาธารณะในเขตพื้นที่ดังกล่าว ยังไม่ได้มีการประกาศให้เป็นทางน้ำชลประทาน กรมทรัพยากรน้ำยังคงมีขอบเขตความรับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่รับผิดชอบควบคุมดูแลทรัพยากรน้ำสาธารณะระหว่างกรมชลประทานกับกรมทรัพยากรน้ำ ภายหลังจากที่ได้มีการออกใบอนุญาตการใช้น้ำให้แก่ผู้รับใบอนุญาตในพื้นที่นั้นไปแล้ว ผู้ขอใช้น้ำจำเป็นต้องยื่นขออนุญาตใหม่หรือไม่ ต้องพิจารณาว่าหากแผนการบริหารจัดการน้ำของผู้ร้องขอเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ผู้ขออนุญาตใช้น้ำจำเป็นต้องยื่นขออนุญาตใหม่ อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าควรหารือกรมชลประทานในประเด็นดังกล่าว เพราะหากให้ยื่นใหม่จะต้องใช้เวลานาน และต้องดำเนินการอีกหลายขั้นตอน ด้วยเหตุนี้ หากหลักฐานและเงื่อนไขในการยื่นขอของกรมชลประทานไม่แตกต่างจากกรมทรัพยากรน้ำมากนัก ควรแก้ไขในประเด็นนี้เพียงแค่ให้เพิ่มเติมหลักฐานที่จำเป็นในการยื่นขอต่อกรมชลประทาน แล้วให้อธิบดีกรมชลประทานออกใบอนุญาตภายใต้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการลุ่มน้ำ หรือ กนช. แล้วแต่กรณีก็เพียงพอแล้ว

⁴⁹พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485, มาตรา 4.

⁵⁰พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485, มาตรา 5.

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ผู้วิจัยพบว่าแนวทางการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำของกฎหมายญี่ปุ่นมีรายละเอียดที่คล้ายคลึงกันกับกฎหมายไทยพอสมควร โดยมีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางประการเท่านั้น ซึ่งหากประเทศไทยจะมีการพัฒนากฎหมายลำดับรองเพื่อระบุนายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำและการใช้น้ำ ภายใต้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในอนาคต ก็อาจนำเอาแนวทางของกฎหมายญี่ปุ่นมาพิจารณากำหนดรายละเอียดเป็นแนวทางปฏิบัติได้ หรืออาจนำมาประยุกต์ใช้เป็นคู่มือสำหรับการยื่นขอใบอนุญาต และการพิจารณาออกใบอนุญาตใช้น้ำของกรมทรัพยากรน้ำได้

นอกจากนี้ การจัดสรรน้ำและการใช้น้ำนั้นเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะมีขอบเขตในการพิจารณาจัดสรรน้ำและออกใบอนุญาตใช้น้ำสำหรับเขตพื้นที่ซึ่งไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมายเฉพาะเท่านั้น ถึงแม้ว่าภายในเขตพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวจะมีแหล่งทรัพยากรน้ำสาธารณะที่อาจนำมาใช้สอยได้ ก็ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการขออนุญาตใช้น้ำตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรน้ำด้วย เนื่องจากทรัพยากรน้ำภายในพื้นที่เช่นนั้นจะถูกใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ และบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์เฉพาะด้านที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้กำหนดขึ้น โดยจะมีหน่วยงานเฉพาะที่กฎหมายนั้นกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ดังกล่าวแล้วนั่นเอง

บรรณานุกรม

- Bates, Gerry. **Environmental Law in Australia**. 7th ed. Australia: Butterworths, 2010.
- Environment and Social Development East Asia and Pacific Region. The World Bank. **Water Resources Management in Japan: Policy, Institutional and Legal Issues**. Washington D.C.: World Bank, 2006.
- Infrastructure Development Institute-Japan. **Rivers in Japan**. Japan: Infrastructure Development Institute-Japan and Japan River Association, 2006.
- Ministry of the Environment. Government of Japan. **The Basic Environment Law and Basic Environment Plan** [Online]. Available URL: https://www.env.go.jp/en/laws/policy/basic_lp.html, 2019 (September, 4).
- Nakai, Michitaro. **Introduction of Water Right System in Japan**. Japan: NARBO Associate-Asian Development Bank Institute, n.d.
- Omachi, Toshikatsu. **The River Law with Commentary by Article: Legal Framework for River and Water Management in Japan**. Japan: Infrastructure Development Institute-Japan IDI Water Series No.4, 1998.
- River Bureau of Ministry of Land. Infrastructure and Transportation. **Flood Management in Japan**. Japan: River Bureau of Ministry of Land, Infrastructure and Transportation, n.d.
- Salmon, Salmon M.A. and Daniel D. Bradlow. **Regulatory Frameworks for Water Resources Management** [Online]. Available URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7054/362160rev0Regulatory0water01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 2020 (June, 18).
- Stoeckel, Kate and others. **Australian Water Law**. Pyrmont, N.S.W. :Thomson Reuters, 2012.
- Takezawa, Mitsuo and Hiroshi Gotoh. **Measures for Mitigation of Flood Hazards in Japan** [Online]. Available URL: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/9781845645601/9781845645601004FU1.pdf>, 2020 (November, 14).
- The River Law (Law No.167 of 1964).
- United Nations General Assembly Resolution 64/292 The Human Rights to Water and Sanitation (July 2010).

พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485.

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.

