

下水道法の改正問題

稲場紀久雄

現行下水道法は、今やわが国の下水道事業の実情との齟齬が著しく、このままでは事業の健全な発展を阻害する恐れがあります。『下水道法改正を提言する関西フォーラム』は、昨年十二月二二日、『下水道法改正に関する提言』をとりまとめ、本年一月十三日と十四日、日本下水道協合理事長と建設省下水道部長宛に提出しました。私は、その際、フォーラムの幹事として会長の武島氏に同行しました。趣旨を聞かれたのは、協会は玉木理事長ご本人、建設省は部長の代理で倉林下水道企画課長でした。両氏は、「今後の参考にしたい」と一応答えられました。が、私には暖簾に腕押し之感が拭えませんでした。

下水道事業の現状をつぶさに観察し、かつ二一世

紀を展望しますと最早対症療法で済ませられる段階ではないと確信します。近代下水道史を紐解きますと、二十年から三十年のタイムで下水道法の刷新が図られています。現行法は、既に二四年間基本的に改正されていません。変化の激しい時代です。二四年という期間は、かつての何十年にも相当します。既に制度疲労に陥って、法律自体が意味を成さなくなつた部分もあります。またどうしても新たに規定しなければならぬ問題も起こっています。抜本的な法改正が不可欠ですが、ただ改正は下水道界内部の力で断行することが何より大切だと思います。外部の批判にさらされて、やむなく行ふのでは、そもそも惨めです。また改正内容にも歪みが出て、悔い

を残す恐れがあります。だからこそ今後多くの方々から前向きで積極的な議論が巻き起こることを期待したいのです。下水道は住民に直結するものです。

このため事業は、地方公共団体の仕事になっていきます。中央政府、特に建設省に全面的に委ねるような事業ではありません。地方の主体性が問われる時代ですからなおさらです。下水道法は、下水道事業の憲法です。だから法改正は、特に重要です。改正法には住民や地方公共団体の意見が的確に反映されねばなりません。そのために何が必要かと言えば、皆さんが積極的に意見を展開し、いろいろな場で必要性を訴え、建設省や政治のレベルに持ち出して行くことです。

ところで下水道法を改正すると言っても、そもそも「どこをどのように」改正するのか。この点が重要です。今までの議論は、抽象論や部分論の域を出ていません。ところが私達がまとめた『下水道法改正に関する提言』は、現行法の「目的」から「維持管理」までの全体に亘って問題点を検討し、改正の

方向を提示しています。この意味で画期的だと考えます。先ほども言いましたが私は、フォーラムの幹事並びに起草委員を務め、提言作成に深く係わりました。そこで、これから提言内容を説明し、皆さんの参考に供したいと思います。

フォーラムのメンバーは関西に在住する、大部分が民間人ですが、かつては直接下水道行政に深く関わった人達です。そういう意味で下水道事業の本質を知り尽くしていて、しかも事業の適正な発展を願っている人達だと思います。昨年九月二九日に設置され、それから十二月二日までの僅か三か月間にフォーラムが四回、提言の起草委員会が三回開かれました。提言は、次のようなプロセスを経て作成されました。

(一) メンバー各人が現行法の問題点を事前にペーパーにまとめ、フォーラムで出席者に配り、説明後内容につき質問に答える。

(二) 起草委員四名がこの討論を踏まえ、全意見の項目整理と意見間の相互関係を検討し、第一次原案

を少数意見、反対意見も含めて起草する。

(三) 第一次原案をフォーラムで討論し、再意見提起後それを受けて第二次原案を起草する。

(四) 再度フォーラムで討論し、修正のうえ決定。

メンバーは、多忙な方が多いのですが、出席率は高く、討論は実に活発でした。私は、このような提言が全国に先駆けて関西から出せたことを下水道先進地関西の良心であると誇りに思っています。

さて、それでは提言に入ります。これからは一目毎に朗読し、要点を説明します。

(以下本文では要点のみ書きます。末尾に収録した提言の該当部分を読んで吟味して下さい。)

先ず前文では「対症療法的な措置で済ませられる段階ではない」という認識に注目して欲しいと思います。統一意見では「下水道法の全体に亘って抜本的改正を検討すべし」という点が重要です。昨年夏建設省下水道部から出た「二段階改正」方針は適当でなく、改正するならあくまで全体を一度で、という考え方を打ち出しています。

個別意見の第一では、下水道法は施設管理法ではなく、下水管理の一般法であるという認識を示しています。この認識が下水道界全体に稀薄なのは残念なことです。大都市の下水道整備主体であったこの三十数年の間に忘れられたのです。法律の体裁も確かにこの点曖昧です。しかも自ら下水道行政を多元化しているきらいもあります。だから改正に当たってはこの点を明確にすべきです。第二では、事業区分の一本化及び認可権の地方移管を提言しています。今や公共下水道、流域下水道、都市下水路の区分は無益であり、有害でさえあります。区分するなら、汚水系と雨水系、あるいはこれに準じた別の区分が適当だと考えます。第三では、流総計画の発展的解消を提案しています。第四では、下水道公社の特殊法人化を提案しています。そのためには日本下水道事業団との調整が不可欠です。事業団は、広域的根幹的な業務を行い、属地性が高い業務は公社に委ねるべきです。公社を現状のように曖昧な姿のまま放置することは、大きな損失です。第五では、主

体的な高度処理の導入の必要性を述べています。下水道法に明確な規定を置かないで本格的な高度処理を行うことは出来ないと思います。またこの際汚染者負担の適正化を図ることが重要です。従来この点を避けて来たきらいがあります。第六では、リサイクルに関する規定の項目を例示してあります。従来リサイクルの必要性だけが強調され、何を規定してき欲しいのか、その内容が不明瞭でした。第七では汚泥質の基準の明確化を求めています。下水汚泥は産廃でないという主張が下水道部局から事ある毎に展開されて来ました。しかし汚泥質の規定が下水道法にない状態では単に願望に過ぎません。第八で、「原点に戻って見直す」と言っている含意は、悪質廃水の受入れに対する許可制の導入問題です。第九では、特に流域下水道系統施設の維持管理の二元化の弊害を指摘しています。事故故によって問題が外部から顕在化しないうちに対応すべきでしょう。あまりに不自然で不合理な体制だと思います。第十では、特に合流式下水道の改善問題が重要です。期間

を限って改造を行うべきで、そのために明確に条文にすべきだと思います。淀川に於ける京都の場合など、極めて事は重大です。

既に下水道普及率は五〇パーセント、実施都市数も五〇パーセントです。下水道事業は、経験した事のない新しい段階に入っています。勇断をもって下水道法改正を進めて欲しい。今そうしなければ悔いを千載に残すことになると考えます。

所員疑問 答

(西田) 高度処理を特に区分するのはいかなものか。下水処理は、本来高度処理であるべきものだ。(稲場) 提言は、いろいろな区分や制限をなるべく取り除こうという趣旨で書かれています。それなのに高度処理だけ新たに区分を導入したのは問題と云えば問題だと思います。しかし技術論と制度論があって、制度論としては現状では区分する方が現実的だという判断を採用したわけです。建設省にそういう意見をおおいに提案して下さい。(完)

下水道法改正に関する提言

提言作成経過

提言作成経過は、次の通りである。

第一回フォーラム（平成五年九月二十九日）

フォーラム設置、スケジュール決定、下水道法の問題
点の検討

第二回フォーラム（同一〇月二三日）

メンバーの提言案の検討、提言起草委員の選任

第一回起草委員会（同一一月一三日）

全メンバーの提言案のとりまとめ方針の決定

第二回起草委員会（同一一月二〇日）

提言とりまとめ案の協議

第三回フォーラム（同一二月四日）

提言草案の協議、提言内容の方針決定

第三回起草委員会（同一二月一六日）

提言内容の方針に基づき最終案の起草

第四回フォーラム（同一二月二二日）

提言最終案の協議と決定、公表方針の決定

前文

下水道法は、昭和四五年の公害国会で改正されて以来現在まで抜本的改正が行われていない。このため下水道事業の実態から乖離している部分もあり、きたるべき二一世紀を展望すると対症療法的な措置で済ませられる段階ではないと考えられる。このため私達は、下水道事業の健全な発展を期待する立場から「下水道法改正を提言する関西フォーラム」を設け、「目的」から「維持管理」に亘る必要改正点を研究した。下水道の整備は、言うまでもなく望ましい環境を創出する要素でなければならず、その適正な管理・運営は住民一人一人の責務であると思う。私達は、健全な環境を子々孫々に伝え、国際社会に誇れる下水道を構築するという理念に立ってこの提言をまとめた。この提言が現行下水道法の改正に寄与することを心から願っている。

統一意見

下水道法は昭和四五年の公害国会で改正されてから今日まで二三年間に亘り基本的には改正されないまま推移したので、多くの点で実情に沿わなくなっている。環境基本法が平成五年一月二日臨時国会において成立し、同時に公害対策基本法は廃止された。廃棄物処理法は平成三年一〇月改正されている。私達は、二二世紀を展望するとき、下水道法の全体に亘って抜本的改正を検討すべき時期であると考ええる。

個別意見

第一、下水道整備は、今やいかなる農山漁村であれ希求されているナショナル・ミニマムの施策である。また水質保全や滑らかな水環境の創出という観点からすれば事業場排水に比較して家庭下水の汚濁影響度が相対的に高くなっている今日、いかなる地域の家庭下水であれ垂れ流しは許されない。このような点から従来の

枠組みを越えた総合的な立場に立つ下水の公正で一元的な管理が必要になっている。一方、浄化された再生水資源を用いたりサイクルや地域の水環境の創出、分離除去された汚泥の安定処分、確保と汚泥を原料とする各種再生加工製品の利用促進、下水道施設のより一層の高度有効利用等の要請が強まっている。また、下水道施設の機能は、その一部において従来のように可及的速かに下水を排除し、主として通常の有機性物質を処理すればよいといった段階を越えており、今後はさらにこの傾向が強まるものと考えられる。

以上の状況に鑑みれば、下水道法の目的規定を下水の適正管理という方向に沿って抜本的に改正し、国、地方公共団体、事業者、国民の責務と役割を明記し、併せて用語の定義についても実情に沿うように見直しを検討することが必要であると考ええる。

第二、流域下水道と流域関連公共下水道は、両者合わせて一体の下水道施設であるが、管理は前者が都道府県、後者が市町村と二元化しており、維持・管理の点で問題がある。

ように法改正を検討すべきであり、同時に高度処理に関する放流水基準も設けておく必要がある。高度処理の費用負担は、高度処理は広域的な見地から行われるものであるから国の負担を積極的に検討すべきであり、同時に下水道事業全体の費用負担原則を汚染者負担原則との調整の下に法定化することが適当であろう。

第六、再生水資源、再生汚泥製品、回収熱エネルギー等のリサイクルや利用の促進を図り、合わせて施設の有効利用を推進するため、これらの再生資源利用事業と下水道事業との管理調整規定、供給あるいは流通に係わる事業計画、事業主体の特例措置、品質管理規定、品質保証措置や事業に対する助成措置等に関し所要の規定の整備を検討する必要があると考える。

第七、下水汚泥は、廃棄物処理法によって産業廃棄物とみなされているが、し尿処理場で生ずる汚泥に類似のものも多く、その全てを産業廃棄物と見なすのは適当とは思えない。しかし、現行下水道法には汚泥質に関する規定が必ずしも整備されているとはいえない面もある。このため汚泥処分に係わる規定を整備し、汚泥

処分やリサイクルのために汚泥質の基準を明確にすることを検討すべきである。

第八、昨今の水道源水の微量有害物質による汚染の拡大、家庭下水の汚濁影響度合いの大きさ、および微量有害物質に対する下水処理機能の無力さ、あわせて各種の水質基準の強化等の諸点から事業場排水は勿論家庭下水に対しても有害排水の規制を強化する必要がある。そのためには処理困難製品の製品アセスメントを行うことも検討する必要があるのではないか。事業場排水の受入れについては、届出制や水質監視体制について原点に戻って見直すことも必要ではないかと考える。

第九、現行下水道法は、維持管理に関する規定が乏しく、維持管理時代を迎えている現在、看過できない問題であると考えられるものである。維持管理、施設管理（下水道敷を含む）の規定を強化する必要があるが、中でも流域関連公共下水道の整備区域内の工場排水の管理については、少なくとも流域下水道管理者が代行出来る等の特例を必要とすると考えられるものである。さらに重要な点は、維持管理の民間委託制度及び管理技術者の

また都市下水路も処理機能を付加することが必要な時代となっているが、そうなる公下水道と実質的に変わりが無い。雨水排除の側面でも都市下水路と公共下水道の雨水渠との間に実質的な違いがない。さらに今後、再生水資源や再生汚泥製品等のリサイクル、あるいは汚泥の広域的処分を図ることも必要になる。この場合、事業主体の特例措置を拡充し、民間活力を弾力的に導入することが必要であると考えられる。

以上のような状況に鑑みれば、現行下水道法に規定する公共下水道、流域下水道、都市下水路という事業区分を見直し、事業主体を含めて実情に沿った新しい枠組みを設けるとともに、都道府県の役割の強化を図る方向で法改正を検討することが必要ではないかと考える。その際、地方自治の観点から事業認可は都道府県において行うようにするとともに、その前提としてそれぞれの都道府県全域に亘る下水道基本計画（以下「流域下水道基本計画」という。）の策定を法定化することが望ましいと考えるものである。

第三、流域下水道基本計画は、先に述べたように都道府

県全域の下水道の基本計画であり、整備構想と基本方針を定めることが適当であろう。市町村は、当然この基本計画と整合を図ることになる。基本計画は、流域計画を発展させた法定計画と位置付け、河川管理との調整を図り、さらにリサイクル（水と汚泥）を含むものとする方向で検討することが適当ではないかと考える。

第四、都道府県が設置する公社に流域下水道等の維持管理に関する広義の権限を付与するとともに、市町村の支援（代行を含む）の強化を図るため特殊法人として明確に法定化することを検討することが必要ではないか。この場合、日本下水道事業団と公社の業務の調整を検討すべきである。

第五、湖沼や内海のような閉鎖性水域の富栄養化防止のための窒素や燐の除去あるいは清らかな水環境創出に向けた高度処理の導入に関しては、現行下水道法に明確な規定が存在しない。この点は、今後の下水道事業の主体的な推進に極めて重大な支障となるものと考えられる。下水道法に基づき高度処理を主体的に導入可能な

資格制度の規定が明瞭でないことである。このため適正な管理業務の執行が難しい現状に鑑み、所要の法改正を検討することが必要であると考ええるものである。

第一〇、以上に述べた事項の外に、下水道使用者に適切な使用を促しリサイクル等への協力を求めるため下水道事業に関する情報公開を図ること、年限を限って合流式下水道の改造を推進すること、面的汚濁源対策や雨水処理の推進を図ること、高普及地区の中に取り残されている凹地や私道に囲まれた住宅等排水設備・水洗便所設置困難地区等への対応の強化について何等かの規定が設けられることが望ましいと考える。

以上、現行下水道法は、下水道事業の実情に沿わなくなっており、来るべき二一世紀を展望すればさらにその格差が広がる可能性が高いこと、現状のまま総合的な事業化が図られないと環境保全が果たされず貴重な投資の効果が充分に発揮できないこと等が憂慮されるため、法改正に当たって上記の事項について検討されるよう、提言するものである。

平成五年十二月二二日

下水道法改正を提言する関西フォーラム

座長 武島繁雄

委員 荻田治生、飯井尚雄

栗林春日子、玉井義弘

○外川信三、○中川良広

中川勝、沼野良介

長谷川健司、浜宏

榎本匡央、○村田秀太

幹事 ○稻場紀久雄

(○印：起草委員)