

下水道事業に係るいくつかの課題

亀 本 和 彦

目 次

I はじめに	1 下水道のもう一つの役割
II 多面的な下水道行政	2 立ち遅れた下水道の雨水対策
1 下水道と合併処理浄化槽に係る議論の前提として	3 都市の浸水対策の必要性の増大
2 下水道の種類	4 都市の浸水・雨水対策
3 多面的な下水道行政が生まれた原因	IV 下水道整備と受益者負担金制度
4 各汚水処理施設の概要とその特徴	1 受益者負担金制度の沿革
5 多面的な下水道行政の弊害と行政監察結果に基づく勧告	2 下水道の受益者負担金の活用対象
III 都市水害と雨水対策の遅れ	3 今後の雨水対策事業における受益者負担金の活用可能性
	V おわりに

I はじめに

下水道は、昭和45年（1970年）のいわゆる「公害国会」⁽¹⁾以降、水質浄化、水質保全の旗手として、法的にも、社会的にも重要な地位を占めてきた。それ以前には、道路整備や治水対策に比較して、脆弱であった整備財源が豊かとなり、現在では道路、治水事業と肩を並べる量の公共事業となった。

これにより、下水道の整備は、飛躍的に進み、生活環境施設整備緊急措置法（昭和38年法律第183号）による第1次下水道整備五箇年計画⁽²⁾の初年度の昭和38年度当初に約7%、公害国会直後の昭和46年度末に16%であった下水道人口普及率（全国平均）は、平成15年度末で66.7%となり⁽³⁾（後述する広義の下水道全体での汚水処理人口普及率は77.7%⁽⁴⁾）、その反映として、河川等の公共水域の水質は相当程度改善している。

(1) 昭和45年11月24日から12月18日を会期とする第64回国会（臨時会）は、当時の公害対策を求める世論、社会的関心の高まりの中で、公害問題に関する集中的な審議が行われたことから、「公害国会」と呼ばれた。政府は、全国で問題化していた公害問題の解決には、公害関係法制の抜本的な整備が必要であると認識して、公害対策基本法改正案等公害関係14法案を提出し、そのすべてが成立した。

(2) 下水道整備五箇年計画については、第2次計画以降は下水道整備緊急措置法（昭和42年法律第41号）を根拠として策定された。しかし、第1次計画については、生活環境施設整備緊急措置法（昭和38年法律第183号）を根拠とし、下水道行政の所管を反映して、建設省が主務である下水道整備五箇年計画（管渠）と厚生省が主務である終末処理場整備五箇年計画とに分かれており、その策定には紆余曲折があり、昭和38年度を初年度としている計画が閣議決定されたのは昭和40年8月27日であった。

(3) 下水道行政研究会『日本の下水道（平成16年）』日本下水道協会，2004.11，p.278の第4章資料18参照。

しかしながら、下水道事業は、現在、計画面や財政・経営面でいくつかの重大な課題を抱え、大きな岐路に立っている。

本稿では、それらの課題のうちいくつかを取り上げ、その解決策について提案をすることとしたい。

II 多元的な下水道行政

下水道事業の課題の最も大きなものの一つは、下水道行政の多元性に起因する下水道事業の不統一性である。

1 下水道と合併処理浄化槽に係る議論の前提として

この項の説明を始めるに際して、下水道と合併処理浄化槽に係る筆者の認識を明確にしておくことにする。

汚水を処理する施設、すなわち、広義の下水道の代表的なものとしては、下水道法（昭和33年法律第79号）による下水道（本稿では単に「下水道」という。）と浄化槽法（昭和58年法律第43号）による合併処理浄化槽がある。

これらについては、「下水道の方が優れている」とか「合併処理浄化槽の方が安上がりである」といった議論が有識者、地方自治体関係者、業界関係者の間でなされ、その論争は神学論争の様相すら呈している。

しかし、その論争は往々にして両者が全く異なるシステムであるとの誤解に基づいてなされていると考えられる。

すなわち、広義の下水道のほとんどは、細菌類、原生動物、微小後生動物等で構成される活性汚泥の行う生物化学反応の働きによって汚水を浄化する点では、共通性があり、システムとしては、同じ範疇にあるが、施設の規模、地域の特性、求められる水質等の条件によって、それに相応しい施設が下水道であったり、合併処理浄化槽であったりするだけのことに過ぎない。

例えば、施設の規模等の関係から、両者の標準的な汚水処理方式に多少の相違があり⁽⁵⁾、ある処理方式を推奨するために、その違いを殊更に強調する向きもあるが、下水道の汚水処理方式にも合併処理浄化槽の汚水処理方式にも多くの種類があり⁽⁶⁾、それぞれの方式の違いによって、下水道と合併処理浄化槽の区別がなされているわけではない。しかも、この違いは、喩えれば、ガソリン自動車と燃料電池自動車の違いほど大きいものではなく、せいぜい軽乗用車と普通乗用車の違いくらいの差でしかない。

むしろ、汚水処理方式の違いよりも、後述する集合処理と個別処理の違いのほうが大きく、この違いととも、喩えれば、バスと普通乗用車くらいの違いくらいの差しかない。しかも、下水道はすべて集合処理であるが、合併処理浄化槽には集合処理のものも個別処理のものもあるので、単純に、「下水道＝集合処理」と「合併処理浄化槽＝個別処理」という形での比較で、下水道と合併処理浄化槽の比較を行うことは意味が無く、地域の特性等を考慮して、集合処理又は個別処理のいずれを採用するかを決定すればいいだけである。

(4) 同上 p.267の第4章資料3参照。

(5) 総務庁行政監察局『下水道等に関する行政監察結果報告書』（平成10年10月6日勧告）1998, p.10の表1-(1)-⑤参照。

(6) 亀田泰武・渡部春樹・金井重夫・野村充伸『新版 下水処理と水環境』山海堂, 2000, pp.96-108では、下水道について、標準活性汚泥法、オキシデーショディッチ法、回分式活性汚泥法、回転生物接触法、活性汚泥循環変法、散水ろ床法、酸化池法、好気性ろ床法が紹介されており、前掲書『日本の下水道（平成16年）』p.279の第4章資料19では、現在下水道の処理場で採用されている処理方式として18以上の方式が示されている。また、北尾高嶺『浄化槽一個人下水道』ぎょうせい, 1990, p.52の表2-2では、合併処理浄化槽について、分離接触ばっ気法、嫌気濾床接触ばっ気法、回転板接触法、散水濾床法、長時間ばっ気法、標準活性汚泥法が紹介されている。

以上のように、筆者は、下水道と合併処理浄化槽が本質的には同種のものであり、地域の特性等によって、最適なものが異なるだけであると理解しており、このような認識を前提にして、以下の論を進める。

2 下水道の種類

広義の下水道には、前述した下水道や合併処理浄化槽のほか、農業集落排水事業（簡易排水処理事業、漁業集落排水事業及び林業集落排水事業を含む。以下同じ。）、地域し尿処理施設（コミュニティ・プラント）等があるが、それらは、システム、根拠法、所管等によって、次のように分類することができる。

(1) システムによる分類

まず、システム的には、広義の下水道には、①各住宅、各マンション等毎に污水处理施設を設けて処理するシステム（個別処理）と②各住宅、各マンション等の汚水を管渠（パイプ）によって污水处理施設に運び、処理するシステム（集合処理）とがある。

下水道及び地域し尿処理施設は②であり、個人住宅に個別に設置する合併処理浄化槽は①である。

もっとも、農業集落排水事業や小規模集合排水処理事業や大規模な住宅団地の処理施設⁽⁷⁾は、後述するように法律的には、浄化槽であるが、システム的には、各住宅や住宅棟毎に污水处理施設を設けるのではなく、各住宅・住宅棟等の汚水を管渠（パイプ）によって污水处理施設に運び、処理する②の類型である。

(2) 根拠法、所管による分類

次に、前述の施設の根拠法をみると、下水道は、前述の通り、下水道法を根拠にしているが、それ以外の合併処理浄化槽や農業集落排水事業は、浄化槽法を根拠にしている。また、地域し尿処理施設は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和55年法律第137号）を根拠にしている。

このうち、下水道法は、国土交通省の所管であるが、浄化槽法や廃棄物の処理及び清掃に関する法律は、環境省の所管である。

このように、各污水处理施設は、根拠法もその根拠法の所管省庁も異なるという複雑な状況に置かれている。

これに対応する施設の整備事業の所管は、さらに複雑である。

すなわち、下水道の整備のための補助金等の国庫助成制度は国土交通省の所管であり、合併処理浄化槽や地域し尿処理施設の整備のための国庫助成制度は、環境省の所管となっており、法律の所管省庁と一致しているものの、農業集落排水事業は、国庫助成事業の所管は農林水産省であるが、施設自体の規制は環境省所管の浄化槽法によっている。また、地方単独事業である小規模集合排水処理事業等も、総務省により交付税措置がされるが、施設自体の規制は、環境省所管の浄化槽法によっている。さらに、国土交通省所管の独立行政法人である都市再生機構の大規模住宅団地の污水处理施設についても、環境省所管の浄化槽法によって規制されている。加えて、下水道及び農業集落排水事業が準公営事業である場合には、地方公営事業を所管する総務省の監督も受ける。

以上の関係を図示すると、表-1の通りとなる。

(7) 独立行政法人都市再生機構の管理する賃貸住宅（旧公団住宅）に係る住宅団地の污水处理施設のうち、処理能力の大きいものから5つを掲げれば次の通りであるが、これらは、小さな市町村の下水道よりも規模が大きく、「浄化槽」と言うよりも「下水道」と言った方が常識的である。

①みさと団地（埼玉県三郷市、処理対象戸数9,867戸、処理水量8,570m³/日）、②江南団地（愛知県江南市、3,823戸、3,750m³/日）、③館が丘団地（東京都八王子市、2,847戸、3,120m³/日）、④牧の原団地（千葉県松戸市、2,267戸、2,340m³/日）、⑤東松戸団地（埼玉県坂戸市、1,701戸、2,295m³/日）

表-1 広義の下水道の種類

根拠法	システム	集合処理（管渠+処理場）	個別処理
下水道法 （国土交通省所管）		下水道（国土交通省補助）	
浄化槽法 （環境省所管）		農業集落排水事業（農林水産省補助） 小規模集合排水処理事業（地方単独） 地域し尿処理施設（環境省補助） ^(注a) 大規模住宅団地の汚水処理施設 ^(注b)	浄化槽設置整備事業（環境省補助） 浄化槽市町村整備推進事業（環境省補助） 個別排水処理事業（地方単独）

（注 a） 地方公共団体のし尿処理場と同様、廃棄物の処理及び清掃に関する法律を根拠にしている。

（注 b） 住宅団地内の道路が公道であれば、集合処理であるが、その道路が公道ではなく、数棟の住宅棟が一つの敷地に建設されている場合には、厳密に言えば、個別処理に分類することが正しいかもしれない。

（出典） 諸資料をもとに筆者が作成。

3 多元的な下水道行政が生まれた原因

(1) 上下水道二元行政時代から下水道行政の一元化へ

上下水道行政は、明治19年の内務省官制の改正により、治水及び衛生の両面から内務省において、土木局が主管し衛生局に合議する体制が昭和13年の厚生省の発足まで続いた⁽⁸⁾。

厚生省の発足によって、上下水道行政は内務・厚生両省の共管二元行政となった⁽⁹⁾。しかし、戦争中で事業があまり行われなかったため、混乱を招く状態にはならなかった⁽¹⁰⁾。

第二次世界大戦後、内務省解体・建設省の設置等の中央官制の整備の中で、上下水道の共管二元行政は、建設、厚生両省に引き継がれ、中央省庁に（両省に）2つの「水道課」が設置された⁽¹¹⁾。この状態は、昭和32年まで続き、この間、水道法制定を巡って両省が対立するなど、上下水道行政の混乱と停滞があり、その一元化が地方団体から要望され、政府部内でも論議さ

れた⁽¹²⁾。

このような事態の解決のために、昭和32年、上下水道行政の三分割⁽¹³⁾がなされた。その中で、下水道行政については、建設省の所管とされ、そのうち、終末処理場については厚生省の所管とされた。すなわち、管渠は建設省、終末処理場は厚生省という、従来とは別の形での下水道行政の二元化が発生した。これによって、本来は一体的な下水道の整備が分断されて進められることとなった。その反映として、下水道行政に統一性を欠き、種々のひずみを生み、象徴的な事柄として、第1次下水道整備五箇年計画が管渠のみの計画であったこと⁽¹⁴⁾が挙げられる。

水質汚濁問題が次第に大きな社会問題となりつつあった昭和39年から行われた「水質汚濁に関する行政監察」等を踏まえて、昭和41年9月、「下水道行政に関する行政監察の結果」として、下水道行政の一元化に対する行政管理庁の勧告が建設、厚生両大臣に対してなされた⁽¹⁵⁾。

(8) 日本下水道協会下水道史編さん委員会『日本下水道史 行財政編』日本下水道協会、1986、pp.7-9 参照。

(9) 内務、厚生両省の覚書で、上下水道事業の許認可、国庫補助等については厚生省主務・内務省合議、上下水道工事実施設計の許認可については内務省主務・厚生省合議とされた。同上 p.115 参照。

(10) 同上 p.157 参照。

(11) 同上 pp.151-159 参照。

(12) 同上 pp.196-198 参照。

(13) 「水道行政の取扱について」（昭和32年1月18日閣議決定）により、上水道行政は厚生省所管、下水道行政は建設省所管（ただし、終末処理場は厚生省所管）、工業用水道行政は通産省所管と3分割し、共管による弊害を解消した。（日本下水道協会下水道史編さん委員会『日本下水道史 総集編』日本下水道協会、1989、pp.199-212 参照。）

(14) 注(2) 参照。

この勧告後、種々の調整の末、昭和42年2月21日の閣議了解⁽¹⁵⁾によって、終末処理場を含めて下水道の所管が建設省に一元化された。

これによって、下水道行政の一元化が実現したはずであった。

(2) 下水道法と浄化槽法の二重法体系による多元的行政の実施

昭和42年の閣議了解では、「屎尿^{しにょう}処理施設の所管は、従来通り厚生大臣とする」ことを確認している。

当時、下水道の普及率は低く、また、下水道の終末処理場の処理能力に余力があるときには、し尿の処理を終末処理場でも行っていたものの、し尿処理の主力は清掃法（現在の廃棄物の処理及び清掃に関する法律）によるし尿処理施設であった。

従来から厚生省が公衆衛生の観点からその整備等を実施していたものであることから、下水道の終末処理場の厚生省から建設省への移管に際しても、し尿処理場は移管しないことを当該閣議了解で確認したものであろう。

しかし、この清掃法の運用の中から、広義の下水道である浄化槽や地域し尿処理施設が生まれ、汚水処理に係る行政の多元化が生じることになる。

まず、高度経済成長下での住宅団地開発によって、地方公共団体のし尿の処理能力は極限状態になり、住宅団地開発を行う場合には、それと併せて団地のためのし尿処理施設を整備する必要があり、その際には、開発者の負担でし尿処理のための施設を整備するのが一般的であったが、地方公共団体が団地及び団地周辺のし尿及び生活雑排水の処理のための施設を整備する場

合もあった。この施設は地域し尿処理施設と称され、清掃法の施設として位置づけられ、下水道行政の一元化の際にも下水道法の施設とはされなかった。

一方、浄化槽が出現する前、下水道の整備されていない地域では、し尿処理の方法は、農地還元するか、在来型の便所のし尿を地方公共団体の運営するし尿処理場に運搬し、そこで処理するのが一般的であった。汚水処理の手法としての浄化槽は、単独浄化槽（し尿処理のみを行い、生活排水の処理は行わない浄化槽）が既に明治期に出現している⁽¹⁷⁾ものの、我が国の汚物の農地還元の伝統もあって、第二次世界大戦後の高度成長前まではさほど普及せず、一部の富裕階層のものであった。

しかし、昭和40年代に入ると、単独浄化槽は国民の水洗（便所）化に対する要望と下水道整備の立ち後れのギャップを埋める形で普及した。この場合にも、生活排水は、処理がなされないまま、河川等の公共水域に放流されており、水質汚濁問題の解決のためには、当時は、下水道の整備が唯一で最適な手段であった。この段階では、単独浄化槽は、し尿処理システムと言っても、下水道とは程遠いものであり、従来河川等に放流されなかったし尿の処理水が放流されることで、かえって放流先の河川等の水質汚濁を進行させる原因にすらなった。

しかし、昭和55年頃から、小型の合併処理浄化槽（し尿のみならず、生活排水の処理も行う浄化槽）の開発が急速に進展し、昭和62年度からは厚生省（平成13年1月の中央省庁再編成後は環境省が所管）によって合併処理浄化槽設置整備事業が創設され、その推進が図られるとともに、昭和63年にはその構造基準が告示された⁽¹⁸⁾。

(15) 前掲書『日本下水道史 行財政編』pp.257-265 及び参考資料 p.96 参照。

(16) 同上 p.274 参照。ただし、終末処理場の維持管理は厚生大臣の所管とする等、下水道への厚生省の関与も多少認めるものであった。

(17) 北尾 前掲注(6) pp.172-184 参照。

(18) 昭和55年建設省告示第1292号

これによって、浄化槽は、下水道と同様、し尿処理システムとしての役割と同時に生活排水処理のシステムの役割を確立することとなった。一方、下水道の整備は、当初、都市計画事業として行うものに限定されていたため、自然公園や農山漁村等、都市計画区域外の水質汚濁の進行や水洗化の要望の増大に対処できなかった。昭和50年度にはそれらの地域で下水道整備を行う特定環境保全公共下水道事業⁽¹⁹⁾が創設されたものの、下水道整備はあくまでも都市部を中

心に進められていたので、特に、農山漁村の要望には応えきれない状況であった。

そのため、農林水産省は、昭和48年から農村総合整備モデル事業や農村基盤総合整備事業の1工種としてし尿と生活排水を集めて処理する農業集落排水処理施設事業を始めた。その後、この集落排水処理施設を浄化槽法上の浄化槽と位置づけるとともに、昭和58年度からは農業集落排水事業として事業の本格的な展開が図られている⁽²⁰⁾。

表-2 各汚水処理施設の概要

種別	項目	発足年度	事業主体	事業対象地域	事業目的	規模(計画人口等)
集合処理	流域下水道(国土交通省)	昭和40	都道府県	・2以上の市町村にわたる区域	・公共用水域の水質保全	原則10万人以上又は5万人かつ3市町村以上
	公共下水道(国土交通省)	明治17	市町村	・市町村	・居住・都市環境の改善	制限なし
	特別環境保全公共下水道(国土交通省)	昭和50	市町村	・農山漁村 ・自然保護地域	・公衆衛生の向上	1,000~10,000人
	簡易な公共下水道(国土交通省)	昭和61	市町村	・上記のうち水質保全上緊急に整備の必要な区域	・浸水の防除	1,000人未満
	コミュニティプラント(環境省)	昭和41	市町村	・下水道事業計画区域外	・生活環境の保全 ・公衆衛生の向上	101~30,000人
	農業集落排水事業(農林水産省)	昭和48	市町村 土地改良区等	・農業振興地域内の農業集落	・農業用水排水等の水質保全 ・生活環境の改善	1,000人程度以下 20戸以上
	漁業集落排水事業(水産庁)	昭和53	市町村	・指定漁港背後の漁業集落	・漁業集落の生活環境基盤整備	100~5,000人
	林業集落排水事業(林野庁)	昭和55	市町村 森林組合等	・林業振興地域等の林業集落	・山村地域の生活環境基盤整備	1,000人程度以下
	簡易排水施設(農林水産省)	平成7	市町村 農協等	・振興山村地域等	・中山間地域の活性化と定住の促進	3戸以上20戸未満
	小規模集合排水処理施設整備事業(総務省)	平成6	市町村	・小規模集落	・公共用水域の水質保全 ・生活環境の改善	1地区の住宅戸数が原則として10戸以上20戸未満
個別処理	浄化槽設置整備事業(環境省)	昭和62	市町村(設置者は個人)	・下水道事業計画区域外等で雑排水対策が必要な区域	・公共用水域の水質保全 ・生活環境の改善	制限なし(戸別に設置)
	浄化槽市町村整備推進事業(環境省)	平成6	市町村	・下水道事業計画区域外等で生活排水対策の緊急性が高い地域等	・公共用水域の水質保全 ・生活環境の改善	原則として20戸以上(一定地域内の全戸)
	個別排水処理施設整備事業(総務省)	平成6	市町村	・生活排水対策の緊急性が高い地域等 ・集落処理区域の周辺区域等	・公共用水域の水質保全 ・生活環境の改善	10戸以上20戸未満 20戸未満

(出典) 国土交通省都市・地域整備局下水道部『平成17年下水道事業関係予算概要』2005.1, p.86.

(19) 国土交通政策研究会『2003 国土交通行政ハンドブック』大成出版社, 2003, pp.532-533 参照。

(20) 漁業集落排水事業、林業集落排水事業、簡易排水事業は、それぞれ、昭和53年度、昭和55年度、平成7年度に創設されている。

4 各污水处理施設の概要とその特徴

(1) 各污水处理施設の概要

以上のような経過を経て、広義の下水道に係る整備事業は、国土交通省、環境省、農林水産省の3省庁が、それぞれ、下水道の整備、合併浄化槽の設置、農業集落排水事業を推進するところとなり、それらに係る国庫補助制度を有している。

このほか、地方単独事業として行われている小規模集合排水処理施設整備事業及び個別排水処理施設整備事業に対しては、総務省からの地方交付税措置が講じられている。

これらの各污水处理施設の概要は、表-2の通りとなり、一目でその複雑さを理解することができる。

(2) 各污水处理施設の特徴

これらの污水处理施設は、それぞれ長所及び短所を持っているが、その長短は①システム自体が有しているものと、②下水道法、都市計画

法、浄化槽法等の法制度や助成制度の違いからくるものがある。

②の長短は、必要ならば法制度を統一ないし合理化すれば良いし、同質の事業で助成率が異なるとすれば適正的にすればよいだけである。例えば、制度の例を挙げると、下水道で整備を行うには都市計画決定等を行うなど煩雑な手続が多いことを短所に挙げる向きがあるが、事業執行の際の住民合意の手続として評価することもできるし、また、小規模な下水道（特定環境保全公共下水道等）では都市計画等の手続を採用していない。一方、下水道の場合、下水道法により排水の接続義務があるため、水洗化等が早期にかつ確実にでき、水質汚濁を面的に防止できる点を長所に挙げる向きがあるが、その接続義務の為に住民合意を形成するのに時間を要している面もあり、仮にその仕組みが優れているのであれば、他の場合にもその仕組みを導入すれば良い⁽²¹⁾ だけである。

①のシステム自体が有する主要な特徴については、表-3に示した。

表-3 各污水处理施設のシステム上の主要な特徴

項目	污水处理施設名 下水道 (流域下水道、公共下水道、特定環境保全下水道など)	集合処理の浄化槽 (農業集落排水事業、小規模集落排水事業など)	個別処理の浄化槽 (浄化槽設置整備事業、浄化槽市町村整備推進事業、個別排水処理施設整備事業など)
施設の規模	大規模～中規模	中規模～小規模	小規模
必要な設備	管渠、ポンプ場、終末処理場(污水处理設備、污泥処理設備等)	同左	合併浄化槽(別途、污泥処理設備が必要)
設備の耐用年数	管渠：50-120年 処理場土木設備50-70年 処理場機械類等15-35年	同左	躯体：30年 機器設備類：7-15年
対象とする排水	汚水(生活雑排水・し尿、工場・事業場排水) 雨水	汚水(生活雑排水・し尿) 雨水	汚水(生活雑排水・し尿)
設置主体	地方公共団体	地方公共団体(土地改良区)	個人又は地方公共団体
管理主体	地方公共団体	地方公共団体(住民)	個人又は地方公共団体
普及している地域又は普及しやすい地域	既成市街地 ニュータウン	農業振興地域内の散在集落など	下水道の整備の予定のない地域

(出典) 下水道行政研究会『日本の下水道(平成16年)』日本下水道協会, 2004, p.25の表3-1、北尾高嶺『浄化槽』ぎょうせい, 1990, pp.16-17の表1-2を参考にして作成。

(21) 勿論、筆者は、その導入が容易であると言っているのではなく、一定の困難や条件をクリアすれば導入できる場合もあるにもかかわらず、枝葉末節的な議論に終始していることを指摘しようとするものである。

ただし、これらの特徴は相対的なものである
ので、地域の特性によって、ある地域では長所
となる点が別の地域では短所になる場合もある。

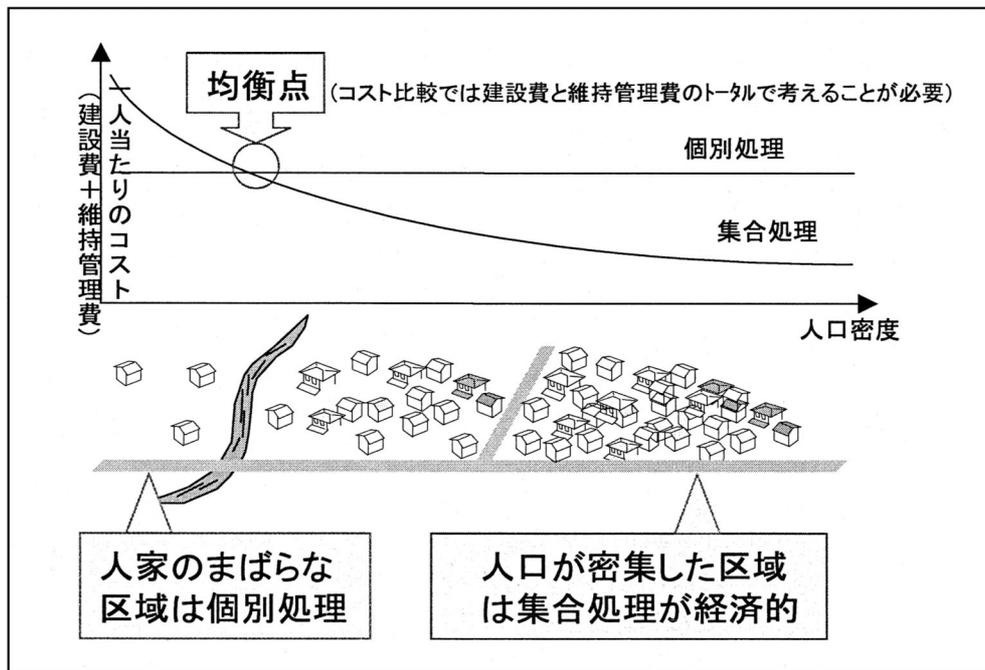
例えば、個別処理の合併処理浄化槽は、管渠
の建設費が不要であるので、全体の事業費が安
価であるとの意見⁽²²⁾がある。しかし、集合処
理には汚水を運ぶ管渠の整備が必要であるとい
うコスト面でのデメリットが存在するものの、
一箇所で大量の汚水を処理するという規模のメ
リットもあり、一人当たりの整備費や処理費が
安価になる可能性もあり、個別処理では必要と
される各戸の浄化槽の設置のための敷地が不要
であることから、利用者の負担としては、個別
処理の合併処理浄化槽よりは安価であることも
ありうると思われる。

このように、個別処理と集合処理とは、コ
スト面で、それぞれのメリット・デメリットが

あり、その大きさは整備する地域の特性等によ
り異なるが、一般には、人口密度の低いところ
は個別処理が、人口密度が高いところは集合処
理が有利と考えられる(下図参照)。

また、処理水質については、下水道が工場排
水等を含むので問題であるという意見⁽²³⁾があ
る一方で、生活排水のみを処理し、中小工場等
の排水に何らの対処もしないことの方が問題で
あるとの意見がある。また、合併浄化槽の管理
が不十分である場合の処理水質の悪化を懸念す
る意見や窒素を除去する等の高度処理を行う場
合には下水道のほうが効率的であるとの意見が
ある。しかし、浄化槽に係る技術開発(窒素・
燐除去能力を有する高度処理型の浄化槽やBOD⁽²⁴⁾
除去能力に関する高度処理型の浄化槽の開発等)や
新たな管理手法(市町村管理等)の採用による状
況の変化も考慮しなければならない。

図 個別処理(合併処理浄化槽)と集合処理(下水道等)のコスト比較の概念図



(出典) 国土交通省都市・地域整備局下水道部『平成17年下水道事業関係予算概要』
2005.1, p.88 ; 同部のホームページの「汚水処理の普及」「コスト比較の概念図」
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/seweraage/yakuwari/osui_fukyu.html>。

⁽²²⁾ 本間都・坪井直子『合併浄化槽入門』北斗出版, 2003, pp.61-64 参照。

⁽²³⁾ 同上 p.60 参照。

⁽²⁴⁾ 生物化学的酸素要求量。溶存酸素のもとで水中の分解可能性有機物質を生物化学的に分解するのに必要な酸素量をmg/ℓで表わしたもので水質汚濁の重要な指標の1つである。(前掲書『日本の下水道(平成16年)』p.562)

このように、下水道ないし合併処理浄化槽の一方がどこの地域でも絶対的に有利であるというものではなく、地域の特性等の条件を十分斟酌して、それらの採用を決定すべきであろう。

5 多元的な下水道行政の弊害と行政監察結果に基づく勧告

(1) 多元的な下水道行政に係る行政監察結果に基づく勧告

このような多元的な下水道行政は、水質汚濁対策の遅れが目立っていた時代には、各省庁が競い合って汚水処理施設の整備を促進することによって、水質汚濁対策が充実するというプラスの効果を生んできた面があったことは否定できない。

しかし、その整備が進んだ現在においては、しばしば非効率な面が指摘されており、総務庁(当時)は、平成元年と平成10年の行政監察において、各汚水処理施設間での調整の必要性を指摘している。

まず、平成元年11月に公表された「下水道に対する行政監察結果」⁽²⁵⁾において、総務庁は、①下水道と下水道類似施設との調整、②下水道整備の合理的・効率的推進、③下水道及び下水道類似施設の維持管理の合理化・適正化を勧告しており、特に、①については、部局間の協議システムの整備等の必要性を指摘している。

また、平成10年10月に公表された「下水道等に関する行政監察結果」⁽²⁶⁾において、総務庁は、下水道等汚水処理施設整備事業間における調整の不十分さによる非効率な事業実施の実態を指摘した上で、農林水産省、建設省及び厚生省に対して、その調整の推進を勧告している。この勧告では、

(i) 下水道等汚水処理施設には、下水道、農業

集落排水施設、合併処理浄化槽、コミュニティ・プラント等があり、これらは機能が類似し、整備対象区域・地域が競合する場合があります、建設、農林水産、厚生 の 3 省が協議するなどして、一定のルールを定め、3 省が地方公共団体を指導している状況を把握している。

(ii) その上で、調整の不十分さの例として、①下水道と農業集落排水事業等の調整ルールは設けられているが、農業集落排水事業と合併処理浄化槽事業との調整ルールはなく、事業を効率的に推進していく上で隘路となっていること、②汚水処理方式の経済比較を行うために必要なマニュアルをそれぞれ作成しているうえに、その内容が異なっており、マニュアル等に基づいて集合処理方式と個別処理方式との統一的な経済比較ができないこと、③事業担当部局間の連絡会議の未設置や調整機能不足等を指摘している。

(iii) その結果、①流域下水道の全体計画の一部地域で、流域下水道が整備されるまでの間、緊急に水質保全等を図る観点から先行して農業集落排水施設の整備が行われているが、将来の下水道等汚水処理施設の整備手法の調整が不十分なまま両事業が行われていること、②個別の事業間の調整が不十分であったため、農業集落排水事業の実施地域内の農家等に補助事業で合併処理浄化槽が設置されるという二重投資が生じたことを指摘している。

(2) 下水道行政の一元化の必要性

これらの勧告は、あくまでも現在の法制度を含めて、下水道行政が多元的になっていることを前提にして、下水道等汚水処理施設整備事業間における調整を促しているものである。

その表れとして、平成10年の勧告では、3 省

⁽²⁵⁾ 総務庁行政監察局『下水道の現状と問題点 総務庁の行政監察結果からみて』大蔵省印刷局，1989.11，pp.1-175 参照。

⁽²⁶⁾ 総務庁行政監察局 前掲注(5)；総務庁「下水道等に関する行政監察結果(要旨)」(平成10年10月6日勧告)(総務省のホームページ <<http://www.soumu.go.jp/hyouka/gesui.htm>>) 参照。

が連名で「i) 地方公共団体は、各種污水处理施設の有する特性、水質保全効果、経済性、汚泥処理等の将来の維持管理、下水道等污水处理施設整備の緊急性等を総合的に勘案し、地域の実情に応じた効率的かつ適正な整備手法の選定を行うこと、ii) 地方公共団体においては、下水道等污水处理施設の整備に係る担当部局間で連絡会議を設置するなどして、…十分な連絡調整に努めることについて」⁽²⁷⁾ 都道府県を指導したことを評価している。

確かに、平成元年の勧告以降、関係省庁は、各処理施設を効率的かつ適正に整備するため、污水处理施設の整備に関する都道府県構想⁽²⁸⁾の策定を指導するとともに、平成7年度から下水道、農業集落排水施設、浄化槽等の複数の污水处理施設が共同で利用できる施設（汚泥処理施設、共同管理施設等）を下水道事業で整備する污水处理施設共同整備事業（MICS）⁽²⁹⁾を、平成9年度からそれぞれの特色を活かし3省が連携して重点的に支援する污水处理施設連携整備事業⁽³⁰⁾を実施するなど、3省の連携が進められていた。また、平成10年の勧告を契機に、3省は、下水道等污水处理施設整備事業間における調整が円滑に行われるように指摘された事項について、種々の改善を行っている⁽³¹⁾。

しかし、このような3省の連携は、①連携をしないと非効率で不合理な状況が生じ、種々の批判がなされたこと、②3省の多元的な行政の下で事業実施主体の地方公共団体の工夫ないし要望の中から前述の3省連携事業が生まれたものであること等、他動的な要因でなされているものであり、決して、3省が一致して積極的にこれらの污水处理施設の連携を行っているようには見えないのである⁽³²⁾。

その結果、下水道行政の多元化の弊害は、全国各地で発生している。

例えば、ここでは個々の事例の是非を論じるのが目的ではないので、あえて固有名詞を挙げることは避けるが、筆者は、次のような多元化の弊害を見聞している。

ア) 水道水源の確保等のために極めて高度の処理を行っている流域下水道の処理区域の周辺において、二次処理しかしていない農業集落排水施設が存在する場合がある。このような場合、それぞれの污水处理施設の整備の進捗や市街化の進展等により両施設の管渠が近接化したときには、両施設の管渠の接続が行われれば、農業集落の排水も高度処理され、また、集落排水に係る処理施設も不要となるなど、よりよい水質保全や維持管理の合理化に

(27) 総務庁行政監察局 前掲注(5) p.3

(28) 国土交通省都市・地域整備局下水道部『平成17年下水道事業関係予算概要』2005.1, p.88 参照。当初は、自主的に策定していたが（石川県で昭和62年策定）、次いで建設省がその策定を指導し（新潟、富山、長野、三重、秋田、岐阜、静岡、奈良、島根、岩手、茨城等が平成3年～7年に策定）、平成7年12月に厚生省、農林水産省及び建設省が共同で指導し、平成10年6月までに全都道府県で策定された。

(29) 同上 p.90 参照。平成16年度末までに、24道府県62箇所において実施。

(30) 同上 p.89 参照。平成16年度末までに、23府県44市町村において実施。

(31) 総務省「下水道等に関する行政評価・監視の勧告に伴う改善措置状況の概要」2001.6 (<<http://www.soumu.go.jp/hyouka/gesui02.htm>>)

(32) 例えば、環境省廃棄物対策課浄化槽推進室・日本環境整備教育センター『平成15年度 污水处理施設の効率的整備促進に関する調査報告書』2004.3, p.1を見ると、「合併処理浄化槽、下水道、農業集落排水施設等の各種污水处理施設の特徴を理解したうえで、地域の特性に応じた効率的な整備を行うことが急務となっている。」としているものの、地域特性に応じた複数の事例を示すことなく、合併処理浄化槽による整備が有利である事例のみを示して、「市町村の実務者が生活排水処理施設の整備計画を容易に策定できるマニュアル」を整備しているのは、我田引水の印象を抱かせるものである。

も資することになるので、望ましいと考えられるが、その接続の実施は十分とは言えないこと⁽³³⁾。

イ) 特定環境保全公共下水道の整備と農業集落排水事業とが近接して実施されており、それぞれの汚水処理施設が数百メートルの距離にあり、その管理も別々に行われている非効率なケースが依然としてあること⁽³⁴⁾。

ウ) 人口密度の高くない地域で実施されている農業集落排水事業と浄化槽の整備事業について、両事業の連携が推進されているが、あまり成果は上がっていないこと⁽³⁵⁾。

このような事例を見るにつけても、3省（総務省を加えれば4省）の連携をさらに推進する必要があることは言うまでもないことである。

この観点からは、平成17年度予算において、地域再生の推進のため、地域が自主性・裁量性の高い資金として活用できるよう、補助金改革の一環として、「汚水処理施設整備交付金制度」を創設し、その予算を内閣府に一括計上した⁽³⁶⁾ことは、広義の下水道事業の一元化に繋がるものとして、評価できる。

しかし、これはあくまでも事業面での一元化への第一歩にすぎず、法制度を含む制度面の一元化、言い換えれば、下水道行政の一元化ではない。下水道行政の多元化をそのままにして各省庁の連携を強化するとしても、事業を実施する地方自治体にとっては、手続等の煩雑さが多少軽減されるにしても多くの省庁を相手にして

依然として煩雑であること等、種々の不都合があることは明らかである。

したがって、さらに一步踏み込んで、歴史的な沿革で同種・類似の事業が多くの省庁にまたがって多元的に行われ、根拠法も多元化していること自体の是非を議論する必要がある。

その際、このような多元的な行政の一元化は、前述のように、昭和30年代から昭和40年代の前半にかけて、下水道行政自身が経験したことを踏まえ、いま一度、当時の一元化の目的等に思いを馳せて、真剣に論議すべき問題であると筆者は主張したい。

Ⅲ 都市水害と雨水対策の遅れ

下水道事業の2番目の課題は、雨水対策の遅れである。

昭和45年のいわゆる「公害国会」以降、下水道は、水質浄化、水質保全の旗手として、重要な地位を占め、現在では道路、治水事業と肩を並べる公共事業となっているが、そのことは、下水道がその役割のすべてを評価され、重要視されたことを意味しない。すなわち、下水道の役割のうち「汚水対策」が、「便所の水洗化」を実現可能にすることもあって、その整備が国民の大きな要望となり、重要視されたのである。

その一方で、下水道のもう一つの役割である「雨水対策」は、相対的に軽視され、その結果として、市街地における排水能力の向上は都市

⁽³³⁾ 平成12年12月以来、国土交通、農林水産両省が指導していると言われているが、実績は、19県52箇所（農業集落排水42箇所、漁業集落排水10箇所）に過ぎない。（国土交通省都市・地域整備局下水道部 前掲注⁽²⁸⁾ p.91 参照。）

⁽³⁴⁾ 地方自治体の工夫で、下水道行政の多元化の弊害を克服しているケースもある。例えば、広島県の某町では、両者の処理施設を同一敷地に全く同一の規模・処理方式で整備し、共通の管理棟及び汚泥処理施設（コンポスト施設）を下水道事業で整備した上で、あたかも同一事業で整備したように管理運営しているが、このようなケースは少数である。

⁽³⁵⁾ 環境省廃棄物対策課浄化槽推進室・日本環境整備教育センター『平成15年度 浄化槽市町村整備推進事業および農業集落排水施設との連携整備事業の推進に関する調査報告書』2004.3, pp.109-110 参照。

⁽³⁶⁾ 内閣府「平成17年度予算（案）重点事項」2005.1, p.7（内閣府のホームページ <http://www8.cao.go.jp/soshiki/h17/yosan_jyu_h17.pdf>）；国土交通省都市・地域整備局下水道部 前掲注⁽²⁸⁾ p.17 及び国土交通省のホームページ <http://www.mlit.go.jp/crd/city/seweraige/yosan/h17/5_1.pdf>）参照。

化の進展に対応できず、都市水害の発生を招来させることとなった。

1 下水道のもう一つの役割

下水道の役割は、下水道法第2条第1号の「下水」の定義からも分かるように、「生活若しくは事業（略）に起因し、若しくは附随する廃水（＝汚水）又は雨水」の排除・処理－すなわち、①汚水対策と②雨水対策である。

それぞれの対策に係る受益区域は異なることも有り得ると想定されていて、「排水区域」（同条第7号）及び「処理区域」（同条第8号）と各別に定められている。また、下水道の中には、「都市下水路」のように、下水の排除のみを目的とし、下水の処理を行う終末処理場を有しないものもある。

さらに、我が国では、汚水対策のうち、し尿処理の問題は、し尿が昭和30年代以降の化学肥料等の出現までは、農村部では「人肥」として活用されていたこともあり、欧米⁽³⁷⁾のように下水道がし尿を含む下水の排除・処理のために作られたのは大都市中心であり、下水道は、主として、雨水対策や生活排水対策として取り組まれることが多かった。このことは、第1次下水道整備五箇年計画（昭和38～42年度）及び第2次下水道整備五箇年計画（昭和42～46年度）の整備目標の指標は、「排水面積普及率」であり、その指標が下水の「処理」に関するものになったのは、第3次下水道整備五箇年計画（昭和46～50年度）以降である⁽³⁸⁾ ことから理解できるであろう。

2 立ち遅れた下水道の雨水対策

しかし、前述のように、昭和45年の公害国会以降、下水道が水質汚濁対策の旗手として持て

はやされ、また、高度経済成長の反映の中で国民が「便所の水洗化」を強く要望する中で、下水道の持つ2つの大きな役割のうち、「汚水対策」のみに重点が置かれ、「雨水対策」が軽視されがちになった。その反映として、第3次下水道整備五箇年計画から第5次下水道整備五箇年計画（昭和56～60年度）までの15年間は、整備目標の指標として「排水」の字句は使用されていない⁽³⁹⁾。（整備目標の指標として「排水」の字句が復活したのは、汚水対策が軌道に乗り、また、大都市で都市水害の発生が見られるようになった、第6次下水道整備五箇年計画（昭和60～65年度）からである。）

現実には、下水道整備に取り組む地方公共団体の中には、雨水対策については殆ど取り組まず、専ら汚水対策に取り組むものも生じた。

その結果、前述のように、下水道の汚水対策（処理人口普及率）は飛躍的に進展し、平成15年度末で66.7%（広義の下水道全体での汚水処理人口普及率は77.7%）になっているにもかかわらず、雨水対策は相対的に遅れており、下水道による都市浸水対策達成率は全国で51.2%に過ぎない状況である⁽⁴⁰⁾。

3 都市の浸水対策の必要性の増大

このような下水道の雨水対策の遅れの中で、都市部における浸水被害（いわゆる都市型水害）が増加している。

最近でも、平成11年の福岡市、平成12年の名古屋市、平成15年の福岡県飯塚市と毎年のように、都市型水害が発生しており、昨年（平成16年）は、梅雨と度重なる台風の上陸により福井市等全国各地の都市が水害に見舞われた。

なかでも、平成11年の6月、7月の集中豪雨では、福岡市博多区と東京都新宿区で相次いで、

(37) 欧米の糞尿の処理及び下水道の状況については、下水道行政研究会 前掲注(3) pp.6-13を参照されたい。

(38) 同上 p.327 の第5章資料3参照。

(39) 注(36)に同じ。

(40) 下水道行政研究会 前掲注(3) p.269の第4章資料5参照。

下水道が排除しきれない雨水がビルの地下に流入し、その地下で水害による死者が初めて出る事態が生じた⁽⁴¹⁾。この事件は、都市の脆弱性や都市の浸水対策の遅れを象徴する事件として、新聞等のマスコミに大いに取り上げられた。ここに、河川・下水道等の行政課題として、都市の浸水・雨水対策が再び注目されるようになった。

このような都市型水害の背景としては、①近年の局所的な豪雨の増加や②市街化の進展による道路や地表面の舗装等に伴う雨水浸透量の減少（雨水流出量の増加）により下水道の雨水排除能力を超える雨水の流出（しかも想定されているよりも降雨から短時間の流出）が頻繁に生じるうえに、都市部への資産集中や地下利用の進展等により都市の災害ポテンシャルが増加している⁽⁴²⁾ことが挙げられる。

4 都市の浸水・雨水対策

(1) このような都市の浸水被害に対処するために、これまでも、東京や大阪などでは、市街地の進展により通常の河川改修が困難である地域では総合治水対策を進め、その中で、地下河川の整備や下水道による雨水対策の推進が図られてきた。

代表的な事例を示せば、東京都においては、河川事業として、道路の地下等に調節池や分水

路の整備⁽⁴³⁾が進められており、なかでも、環状7号線地下河川⁽⁴⁴⁾は、幹線道路等の地下に複数の中小河川（白子川、石神井川、神田川及び目黒川の山の手流域の4水系）を結んで設置する地下河川と調節池等を組み合わせる地下河川であり、その一部が調節池として完成している。また、大阪市においては、河川事業として寝屋川北部・南部地下河川⁽⁴⁵⁾の整備が進められており、下水道事業として「なにわ放水路」に続き「淀の大放水路」の整備⁽⁴⁶⁾が進められている。

(2) このように、都市の浸水・雨水対策は、河川、下水道の管理者の連携が必要であることから、平成9年3月、建設省（現国土交通省）は、河川管理者と下水道管理者の連携を強化し、その密接な連携の下に、体系化された総合的な都市雨水対策計画を策定し、それに基づいて効率的・効果的に事業を実施することが必要であるとして、①河川担当部局・下水道担当部局（及び必要に応じ農政部局や住宅・都市・道路部局等の担当部局）のほか、学識経験者や地域住民の代表者等で構成される都市雨水対策協議会の設置、②都市部における総合的な雨水対策計画の策定及び③計画に基づいた事業の実施と進捗調整を行うよう、都道府県、政令指定都市を指導した。この指導により、平成16年8月現在、全国で57

(41) 『朝日新聞』1999.6.30, p.39; 『読売新聞』1999.7.22, p.35; 『読売新聞』社説1999.7.23, p.3 参照。

(42) 近年、内水（河川の排出できない雨水）による被害額は全浸水被害の約半分（46%）を占めている（<<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/yakuwari/sinsui.html>> 参照）。

(43) 東京都建設局のホームページ「河川」「河川事業について」「中小河川の整備」<<http://www.kensetsu.metro.tokyo.jp/kasen/gaiyo/03.html>> 参照。

(44) 長崎大学のホームページ「工学部」「社会開発工学科」「地盤環境研究室」「データベース」「施設・用途」「地下ダム・調節池」<<http://www.gel.civil.nagasaki-u.ac.jp/text/example/ex33/ex33-j.html>> 参照。

(45) 国土交通省近畿地方整備局河川部のホームページ「ビジョン」「安全で安心できる近畿を目指して」<<http://www.kkr.mlit.go.jp/river/vision/jirei3.html>> 及び大阪市建設局ホームページ「プロジェクトの紹介」「平野川調節池」<<http://www.city.osaka.jp/kensetsu/project/05.htm>>参照。

(46) 大阪府役所のホームページ「住まい・交通」「下水道」「下水道事業計画」「浸水対策」<http://www.city.osaka.jp/toshikankyo/contents/07_osaka/index.htm> 及び「暮らし」「浸水対策」<<http://www.city.osaka.jp/life/secure/flood.html>> 参照。

の協議会が設置され、37の都市雨水対策計画が策定されている⁽⁴⁷⁾。

しかし、前述したように、その後も、集中豪雨の増加によって都市水害が頻発しており、都市部では通常の河川改修による浸水被害の防止が市街地の進展により困難となっていることから、さらなる浸水・雨水対策の総合的な推進が求められている⁽⁴⁸⁾。すなわち、下水道による雨水対策の実施とともに、河川事業の実施等河川管理者等の連携やハード・ソフト両面からの浸水被害対策の総合的な推進が喫緊の課題となった。

このような観点から、平成15年には特定都市河川浸水被害対策法（平成15年法律第77号）が制定された。この法律により指定された特定河川及び特定河川流域では、河川管理者、都道府県、市町村及び下水道管理者が、共同して浸水被害の防止を図るため流域水害対策計画を策定することとされ、その計画では、下水道関係の事項として、河川に雨水を放流する下水道の整備、下水道のポンプ施設の操作に関する事項を定めることとされている。そして、この法律に基づき、本年4月には鶴見川が特定河川の第1号に指定されている⁽⁴⁹⁾。

(3) 今後は、立ち遅れた都市の浸水・雨水対策の推進のために、河川、下水道の管理者や地方自治体が一体となって、総合的な治水対策を進める必要があるが、その中心となるのは、河川及び下水道の整備による浸水安全度の向上であり、なかでも下水道の役割の中で汚水対策に比

して軽視されがちであった雨水対策を重視すべきであろう。

その観点から、政府は、第162回国会に下水道法の一部を改正する法律案を提出し、その法律案は平成17年6月14日に可決・成立した。その改正の主な内容は、①高度処理の推進、②広域的な雨水排除等であり、②の手段として、雨水流域下水道の制度を創設している。

この雨水流域下水道は、「公共下水道により排除される雨水のみを受けて、これを公共用水域に放流する下水道で、二以上の市町村の区域における雨水を排除し、かつ、当該雨水の流量を調節するための施設を有するもの」⁽⁵⁰⁾、言い換えれば、雨水専用の流域下水道である。

すなわち、原則として市町村が事業主体である下水道事業の例外的存在として、従前から、都道府県が事業主体となる流域下水道制度があるが、その場合には、雨水の排除と汚水の処理を同時に行うことを前提にしている⁽⁵¹⁾。この場合には、都道府県が下水道の幹線管渠と終末処理場の整備を行い、市町村が末端の管渠の面的な整備を行うことによって、実質的に都道府県が市町村の下水道整備を支援することとなっている。

しかし、ある市町村が下水道の処理を単独の公共下水道によって行っている場合には、これまでは、雨水対策についても、市町村が単独の下水道により行う必要があり、このような都道府県の支援を受けることが不可能であった。したがって、今回の下水道法の改正は、流域下水道制度を雨水対策のみの場合にも拡大し、雨

(47) 国土交通省下水道部「総合的な都市雨水対策計画の策定状況」（国土交通省下水道部のホームページ <<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/data/usuitaisaku.html>>）

(48) 『第156回国会衆議院国土交通委員会議録第25号』（平成15.5.27）p.27 参照。

(49) 国土交通省下水道部「鶴見川を特定河川の第1号に指定」（国土交通省下水道部のホームページ <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/05/050324_.html>）

(50) 下水道法の一部を改正する法律案要綱の第一参照。

(51) 下水道法第2条第4号の「流域下水道」の定義から明らかである。（もっとも、市町村の区域が区分されて、一部は単独の公共下水道の処理区域、残りは流域下水道の処理区域である例は、川口市等に存在する。）

水管について、都道府県が幹線管渠の整備を、また、市町村が末端の管渠の面的な整備を行うことによって、都道府県と市町村が共同した雨水対策の推進を図ろうとするものであり、時宜を得たものである。

しかし、この下水道法の改正は、あくまでも下水道による雨水対策のメニューを追加したに過ぎず、今後は、河川行政を担当する国と都道府県（知事）・政令指定都市と下水道を担当する都道府県と市町村が先導する形で、総合的な雨水対策が強力に推進されることが期待される場所である。この観点からは、下水道予算において、雨水対策へのさらなる重点化が望まれる場所である⁽⁵²⁾。

IV 下水道整備と受益者負担金制度

さて、Ⅲの下水道による雨水対策の強力な推進に際しては、厳しい財政事情の下で、その整備財源の確保が重要であるが、この問題に関連して、これまで下水道整備に係る財源として重要な役割を果たしてきた受益者負担金制度について整理し、今後の下水道による雨水対策の財源としての有効性について、触れておきたい。

1 受益者負担金制度の沿革

下水道整備の飛躍的な推進の背景には、公害対策（水質保全対策）の優先、便所の水洗化に対する国民の支持により、国庫補助制度が整備され、また、毎年の関係予算の伸びも他の公共事業に比して大きかったこともあるが、それに加

えて、下水道整備の財源として下水道に係る受益者負担金制度の存在が挙げられる。

すなわち、下水道の整備については、その独自の財源確保手段として、受益者負担金制度がある。この制度は、現在では、下水道事業を中心に活用されているが、旧都市計画法（大正8年法律第36号）の制定時から、同法第6条第2号に規定されているものであり⁽⁵³⁾、第二次世界大戦前においては道路や河川の整備事業に比較して財源の不足していた都市計画事業でかなり活用され、街路、運河、河川、軌道（地下鉄）等に関して広く採用されていた⁽⁵⁴⁾。ちなみに、昭和15年当時の受益者負担金制度の採用状況は、道路（街路）の新設拡張に関するものが75都市、路面改良に関するものが10都市、運河・河川の新設・改良に関するものが11都市、防潮堤新設に関するものが3都市、公園新設に関するものが2都市、高速軌道に関するものが1都市であったのに対し、下水道に関するものは9都市に過ぎず⁽⁵⁵⁾、道路関係が中心であり、必ずしも今日のように下水道に特化していたわけではない。

戦後は、「道路、公園等の施設が下水道施設に比較して個人的対応関係が本来明確でないうえに、それらの施設、特に道路にあっては、機能が複雑化したために、受益の範囲がより不明確となり実際上の採用が困難となった」⁽⁵⁶⁾のに対して、下水道は、それを利用する場合には雨水にせよ、汚水にせよ、管路を接続するので、受益者や受益の範囲が比較的特定しやすいこと等に加えて、昭和36年の第1次下水道財政研究

52) 平成17年度の予算では、「浸水対策下水道事業費補助」を目細として独立させ、それに係る予算額を前年度比3%増（下水道予算全体は5%の減）とするなど、重視している。（国土交通省都市・地域整備局下水道部 前掲注28 pp.3-7；国土交通省のホームページ〈<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/yosan/h17.html>〉参照。）

53) 同年に制定された（旧）道路法（大正8年法律第58号）第37条でも同様の規定を置いている。

54) その具体的活用例は、東京市政調査会『受益者負担制総覧』（市政調査資料第21号）1931.2に詳しい。

55) 近藤茂夫「下水道受益者負担金制度について」日本下水道協会『下水道受益者負担金について』（資料No.2），1968.9，p.5参照。

56) 同上 p.5参照。

委員会⁽⁵⁷⁾により受益者負担金制度の採用が提言された⁽⁵⁸⁾こともあって、多くの都市で採用された。そして、その後、国庫補助制度の充実の中で、一部にその採用や存続に批判があった⁽⁵⁹⁾ものの、現在まで、多くの地方自治体で維持され、下水道整備の推進に重要な役割を果たしている⁽⁶⁰⁾。

2 下水道の受益者負担金の活用対象

この下水道の受益者負担金は、元来、下水道の雨水対策にも汚水対策にも活用することができたものである。下水道が合流式で整備される場合には合流式の管渠は雨水対策にも汚水対策にも利用されるので両者を区分する必要もなかったが、分流式の下水道の場合の雨水管渠等の雨水対策にも活用できるものである。このことは、前述の第1次下水道財政研究委員会の提言において、下水道に係る費用負担の基本原則に関して、「雨水排除および低湿地帯の滞水の排除については、原則として租税負担に帰する公費の負担とすることを適当とする。ただし、土地の利用価値の増進、地価の値上がり等のかたちで

特定の者に明らかな利益があると認められる限度においては、受益者または利用者に特別な負担を課することが適当である。」⁽⁶¹⁾との記述があることから明らかである。

ところが、同時に同提言では、「雨水を排除する施設と、汚水を排除・処理する施設とは、いずれについても、経費の公費をもって負担すべき部分と、利用者・受益者の負担すべき部分⁽⁶²⁾が存在するのであるが、雨水を排除する施設について利用者の負担すべき部分と、汚水を排除・処理する施設について公費が負担すべき部分とはほぼ相殺することができる程度のものであると考えられる。したがって、経費の負担区分を算定する場合には、全施設を総合して考え、雨水排除施設については公費が、汚水の排除、処理施設については利用者が、それぞれ負担すべきものとするのが便宜である。」⁽⁶³⁾とした、いわゆる「雨水公費・汚水私費」の原則が提言された。そして、この基本原則は、現在も維持されている。このことから、下水道に係る受益者負担金はその汚水対策のために徴収しているとの誤解が生じている。

57) 下水道財政研究委員会は、下水道財政のあり方を検討するために、学者、マスコミ関係者、中央省庁及び地方自治体の関係者等を構成メンバーとして、昭和35年から昭和60年にかけて、5次に亘って、日本都市センターに設けられたもので、その提言は、下水道財政のあり方についての指針的役割を果たした。その提言の経緯、沿革等については、日本都市センター『下水道と財政—第五次下水道財政研究委員会の提言と解説—』日本都市センター、1986、pp.1-2等を参照。

58) 日本都市センター 前掲注57) pp.279-280参照。その提言の概要は、下水道事業経営研究会『下水道経営ハンドブック(第16次改訂版)』ぎょうせい、2004、pp.340-365にも所収。

59) その反映として、第64回国会の衆議院建設委員会では、「国の財源負担の強化に伴い、受益者負担金制度は検討することとし、当面、一般需要者の大幅軽減に努力すること」との附帯決議がなされ、また、同国会参議院建設委員会でも同じ趣旨の附帯決議がなされている。(第64回国会衆議院建設委員会議録第3号、第64回国会参議院建設委員会議録第5号参照)

60) 平成16年3月31日現在、受益者負担金及び分担金条例を制定している地方公共団体は、全国で1,826団体(うち、未徴収53団体)である。(日本下水道協会『平成15年度下水道統計 要覧』(第60号の3)2005.3、pp.134-136)

61) 日本都市センター 前掲注57) p.277参照。なお、同様の記述が吉田公二「下水道事業における受益者負担金制度」『下水道協会誌』Vol.2 No.10、1965.3、p.19にもある。

62) 同提言では、「汚水およびし尿の処理ならびに排除については、原則として、個人の負担に帰せしめるのが適当であるが、公共用水域の汚濁防止および公衆衛生等の行政目的を達成するために必要な限度においては、公費をもって負担することが適当である。」としている(日本都市センター 前掲注57) p.277の(2-2))。

63) 同上p.277の(2-3)参照。

さらに、多くの都市で下水道が分流式で整備され、前述のように水質保全の世論と水洗化に対する住民の要望の高まりに対応して、汚水対策に係る部分（污水管、処理場等）が先行的に整備され、雨水対策に係る部分の整備が遅れる中で、「便所の水洗化＝受益者負担」⁽⁶⁴⁾ という観念が蔓延した。このことは、地方公共団体における下水道の受益者負担金制度に関するPRの表現にも現れており⁽⁶⁵⁾、下水道の受益者負担金徴収の理由として、雨水対策や浸水対策に言及するものは極めて少なく、前述の誤解を増長している。（もっとも、受益者負担金の徴収の実態⁽⁶⁶⁾を見る限り、後述するように、このことが、雨水対策や浸水対策に要する費用について受益者負担金を徴収していないことを意味するものではないものと思われる。）

しかし、第1次下水道財政研究委員会の提言は、受益者負担金の徴収の根拠として、雨水対策及び汚水対策の双方を挙げた上で、当時の事業実態を勘案してか、「雨水を排除する施設について利用者の負担すべき部分」と「汚水を排除・処理する施設について公費が負担すべき部分」とが同程度であるとして、経費の算定上、「便宜」的に、いわゆる「雨水公費・汚水私費」の原則を打ち出しているに過ぎず、今後、下水道による雨水対策を強力に推進する上で、下水道に係る受益者負担金のあり方を再検討する必要があると考えられる。

3 今後の雨水対策事業における受益者負担金の活用可能性

今までにも述べたように、理論的には、下水道に係る雨水対策に要する費用についても、受益者負担金の対象とすることには問題は無い。しかし、前述の第1次下水道財政研究委員会の提言では、受益者負担金の基本原則において、「分流式の下水道については、雨水排除施設をも完全に整備するものとして、全体としてこの考え方を適用すべきである。」⁽⁶⁷⁾ としている。したがって、雨水排除施設の整備が遅れており、今後、その整備を行う場合であっても、その施設に係る実施計画が受益者負担金徴収時代に定められており、提言通りに「完全に整備するものとして」受益者負担金の徴収が行われているときには、既にその整備に係る受益者負担金は先取りされて徴収済である可能性がある。言い換えれば、雨水対策にかかる受益者負担金は、既に徴収され、特別な基金等を設けて雨水対策のために積み立てていない限り、今まで整備してきた汚水対策に係る整備に充てられ、結果的に汚水対策の推進に寄与したことになった可能性が高いと言えよう。

このようなケースでは、多くの場合、今後の雨水対策の推進のために改めて受益者負担金を徴収することは一般的には困難であると考えられる。

⁽⁶⁴⁾ 例えば、前掲の日本下水道協会『下水道受益者負担金について』p.47の質疑応答で、分流式下水道における負担金徴収について、「一般的に下水道事業受益者負担金の根拠は、下水道の設置によって、その土地の利用が質的にも高度に利用し得るという抽象的な表現を用いている…が、この分流式の場合には、…水洗化が可能になるということ、それで十分住民に対しては説得理由になる…」との国側の説明がなされている。

⁽⁶⁵⁾ 各公共団体のホームページで、下水道の受益者負担制度について行っているPRを見ると、その多くは汚水処理や便所の水洗化の利便の記述が殆どで、浸水対策に触れているのは、徳島市（<http://www.city.tokushima.okushima.jp/gesui_hozen/gaiyo02.html>）や横須賀市（<<http://www.water.yokosuka.kanagawa.jp/ryokin/jueki.html>>）など限られている。

⁽⁶⁶⁾ 受益者負担金の徴収の実態については、日本下水道協会『平成15年度下水道統計 財政編』（第60号の2）2005.3, pp.53-93参照。

⁽⁶⁷⁾ 日本都市センター 前掲注⁽⁵⁷⁾ p.277の（2-3）参照。合流式の場合には、汚水と雨水は同一の管渠により排除されるので、このような特別の記述は無い。

しかし、①受益者負担金徴収の時点で、雨水対策にかかる計画が確定していない等の理由で徴収対象事業費から除外し、それを明らかにしていた場合や②最近の都市水害の状況から、雨水対策について抜本的検討を加え、大規模な放水路を整備する等、従前の計画に比べて質的に異なる整備を行う場合等には、追加的に受益者負担金の徴収は必ずしも不可能ではないと考えられる⁽⁶⁸⁾。

したがって、国や地方の厳しい財政の下で、下水道による雨水対策を強力に推進するためには、受益者負担金制度の活用を含む、独自の財源確保の問題について、真剣な検討が求められるであろう。

V おわりに

以上のほか、下水道事業については、整備財源、下水道使用料の格差問題を含む下水道財政・経営等を巡る諸問題や高度処理の問題を含む流域管理の視点からの課題、下水汚泥の処理等を含む技術・システム上の課題等、多くの課題がある。

これらについては、国土交通省は、下水道事業の事業主体である地方公共団体を構成員とする(株)下水道協会と共同して、下水道政策研究委員会⁽⁶⁹⁾を設け、その検討を進め、その成果の一部については、前述の通り、第162回国会では、下水道法の一部を改正する法律案を提出したところであるが、今後、更なる検討が進められており、下水道事業の諸課題が速やかに解決されることが期待される。

(かめもと かずひこ 前国土交通調査室)

⁽⁶⁸⁾ ただし、①地価の低迷により雨水対策による地価の値上がり等土地の利用価値の増進が不明確であり、また、都市計画税との二重課税との誤解が生じる可能性があること、②都市水害に対応し共同して総合的な浸水対策を行う河川事業については、受益者負担金制度の創設当時と異なり、受益者負担金制度を採用していないため、両事業間で不均衡であるとの批判が生じる可能性があること等から、下水道による今後の雨水対策の推進に際して、受益者負担金制度の活用には検討課題は少なくない。

⁽⁶⁹⁾ 国土交通省都市・地域整備局下水道部のホームページの「下水道政策研究委員会」(<<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sewerage/gyosei/seiken.html>>) 参照。