

第1章 下水道の沿革

1 下水道の歩み

(1) 概要

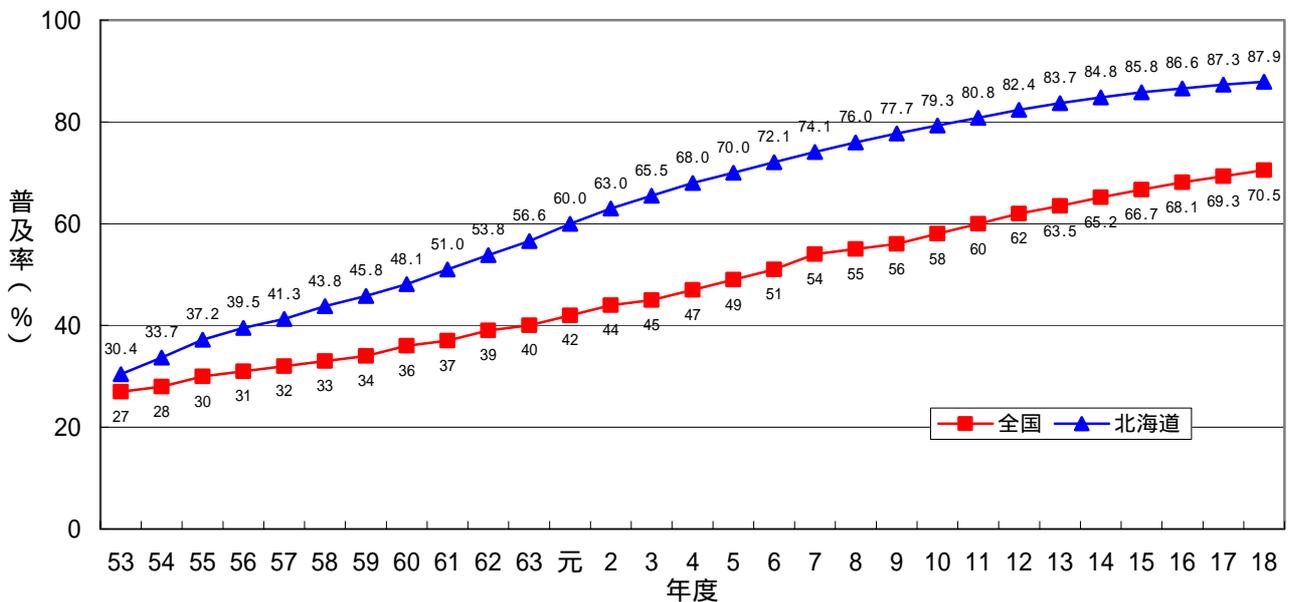
北海道の下水道は、札幌市が大正15年に第1期下水道築造5ヵ年計画に着手したのが最初であり、第3期計画まで実施されたが、昭和16年、戦争のために中止された。その管渠整備延長は90kmであった。

終戦後、都市人口の増加とともに各都市が下水道施設整備に取り組み始め、まず昭和23年に函館市が着手した。建設財源確保のため昭和25年に、函館市都市計画下水道事業受益者負担省令を定めたが、この制度は京都市、福井市に次いで全国3番目のものであった。続いて、昭和25年に岩見沢市、昭和26年に札幌市、昭和27年に苫小牧市、昭和30年に釧路市、小樽市、昭和31年に室蘭市がそれぞれ着手した。その間、市街地浸水対策として、昭和29年に都市計画都市排水施設の建造費が国庫補助事業として制度化された。

昭和33年に現行下水道法が施行され、旧法の下水道施設が公共下水道、都市排水施設が都市下水路と改められたが、新たな制度での公共下水道新規第1号は昭和33年の旭川市、紋別市であり、平成18年度末では、休止中のもも含め152市町村で下水道事業に着手している。(都市下水路は含まない。)

下水排除方式についてみると、昭和46年までは既存市街地を合流式(小樽市及び室蘭市の一部は分流式)、新市街地を分流式として計画したが、昭和45年の公害国会を境に昭和47年以降は分流式が一般化している。

また、下水道の供用状況については、平成18年度末までに152市町村全てで処理を開始し、下水道処理人口普及率は平成18年度末で全国の70.5%に対し87.9%となっており、全国第6位の高い普及率となっている。



普及率：下水道処理人口 / 行政人口(住民基本台帳) × 100

図 北海道と全国の下水道処理人口普及率の推移

(2) 制度の変遷

昭和 33 年以降の下水道整備はすべて都市計画事業として実施され、一般的に市町村が事業主体となっている。国庫補助についても、予算補助の一般公共事業と失業者救済を目的とした特別失業対策事業の合併事業で整備を図って来たが、昭和 42 年、法律補助制度に改め、地方都市も容易に事業が実施出来るようになった。しかし、下水道の役割も公害国会以降は多様化し、特に公共用水域の水質保全の役割が高まり、昭和 45 年には下水道の整備に関する総合的な基本計画である「流域別下水道整備総合計画」の策定が都道府県に課せられ、また、流域下水道事業の事業主体も都道府県とした法改正があった。一方、地方自治体の財政が苦しい状況であったため、昭和 49 年に政令改正によって暫定特別措置で補助率が大幅に引き上げられた。

昭和 50 年には都市計画区域外の農山漁村集落及び国立公園等自然保護地域についても、下水道整備を進める必要性から、特定環境保全公共下水道事業が新設された。また、昭和 50 年代に入って下水道の維持管理の適正化が求める声が大きくなり、昭和 51 年の下水道法改正では、従来の除害施設の設置義務のほか、新たに罰則規定、事前チェック及び改善命令の規定が加えられるなど、規制監督が強化された。

平成 3 年度には、過疎地域活性化特別措置法の一部を改正する法律が施行され、過疎地域において、公共下水道の根幹的施設の整備を都道府県が行うことができるようになり、さらに、平成 12 年度からは、過疎地域自立促進特別措置法が新たに整備され、都道府県代行制度はこれによることとなった。「平成 16 年度より下水道法施行令の一部を改正する政令」が施行されることとなり、初めて構造基準が政令として定められ近年の社会動向を踏まえ、基本的な理念として、認可権限の見直し等地方分権への対応、合流式下水道の改善の推進、水処理の高度化による水質保全の 3 点が配慮される事となった。

(3) 機構の変革

道は、昭和 33 年以前は土木部河川課で認可事務を行っていたが、下水道法の改正に伴い、公共下水道の管渠部門は土木部河川課、処理場部門は衛生部環境衛生課、都市計画及び都市下水道は土木部都市計画課がそれぞれ所掌することになった。その後昭和 38 年に管渠部門、昭和 42 年に処理場部門が都市計画課に移管された。

下水道の専門組織として、昭和 39 年 9 月、都市計画課に下水道係が新設されている。昭和 47 年 4 月、都市計画課が土木部から分離し、建築部と合併し住宅都市部に改組された。その際、都市計画課と都市施設課に下水道係と下水道調査係の 2 係が設置された。昭和 52 年 8 月、都市施設課に下水道室が新設され、下水道調査係、公共下水道係、流域下水道係、特定公共下水道係の 4 係となった。その後、昭和 56 年 4 月に下水道課が新設され、事業係、工事係、計画係、維持管理係、下水道第一係、下水道第二係の 6 係体制となったが、昭和 59 年 5 月、事業係と工事係が統合して 5 係となった。昭和 63 年 4 月道庁の機構改革に伴い、下水道課と街路公園課の公園部門が統合し公園下水道課が発足し、下水道部門は 5 係体制のままであったが、平成 5 年 4 月、事業係が、事業係と管理係に分かれ 6 係体制となり、平成 7 年 6 月に下水道調整主査が設置された。平成 11 年 5 月の道庁の機構改革に伴い、事業調整係、主査(事業予算)、下水道計画係、主査(流域下水道)、下水道技術係、主査(下水道調整)、維持管理係、主査(指導)の 4 係 4 主査の体制となった。

平成 13 年 4 月に技術管理課の新設に伴い主査(下水道調整)が廃止され、4 係 3 主査体制となり、平成 15 年 6 月本庁組織の機構改革により係制が廃止され、グループ制へ移行した。このため公園下水道課は、事業調整グループ、下水道グループ、公園緑地グループの 3 グループ制となった。平成 18 年 4 月には本庁組織の機構改革に伴い、都市環境課と公園下水道課が統合し、都市環境課となった。

また、道内都市においても、事業費の増大に伴い逐年組織の強化が図られ、昭和 48 年、札幌市に下水道局が新設され、次いで昭和 49 年に函館市下水道部、釧路市道路下水道部、苫小牧市下水道部、小樽市下水道建設事務所が、昭和 50 年に旭川市下水道部、室蘭市下水道建設事務所がそれぞれ新設され、昭和 60 年に釧路市道路下水道部が下水道部として独立し、執行体制の強化を図った。一方、昭和 50 年代に入ってから維持管理の重要性が認識され、中小都市においても維持管理部門を含めた執行体制の拡充が進められ、課制がとられるようになった。

(4) 事業の推移

下水道事業は、当初市街地浸水防止のための管渠整備のみであったが、昭和30年代に入って終末処理場の整備を始める都市が増え、昭和34年の苫小牧市高砂処理場(旧浜町処理場)が簡易処理開始第1号で、次いで、昭和39年に旭川市亀吉処理場、室蘭市蘭西処理場などで中級処理を開始した。また、新市街地として、真駒内団地が道施行によって、分流式下水道の近代的高級処理施設として、昭和36年に処理開始した。このように本格的な下水道時代に入ったのは、昭和38年に生活環境施設整備緊急措置法が施行され、第1次下水道整備五箇年計画がスタートし、さらに、同年、新住宅市街地開発法が施行されてからである。新市街地下水道の代表的なものとして、道施行の江別市大麻団地、広島町北広島団地のほか、市及び住宅供給公社などが施行する札幌市もみじ台、札幌市篠路拓北、石狩市花畔、室蘭市白鳥台、旭川市神楽岡、帯広市南帯広、釧路市愛国、函館市旭丘団地などがある。また昭和53年度から通常事業とは別途に住宅関連の公共施設を整備するため、住宅宅地公共施設整備促進事業制度が発足した。

次に下水道事業費の推移をみると、都市の基幹的施設への投資額のうち、昭和35年度の下水道シェアは45%であったが、昭和55年度では67%まで拡大した。

しかし、昭和56年度以降は国の財政事情から公共事業を抑制した結果、街路、公園などの事業費は横ばいの状況であるのに対し、下水道の場合は、昭和50年度に発足した特別の地方債(5カ年の事業費を1カ年分の国庫補助と4カ年分の地方債で繰り上げ施工し、次年度からは地方債償還を行う)の累積償還額が、特に昭和55年度以降増加し事業費が落ち込んだため、下水道シェアは次第に下がる傾向にあった。

昭和62年度の補正予算以降は、NTT株式の売却益を無利子貸付金として下水道事業へ重点的に運用しているほか、平成3年度からは、公共投資基本計画(平成2年6月28日閣議了解)の策定に伴う生活関連経費重点化枠の設定により、下水道事業費は大きく伸びた。

その後、平成5年11月26日に大蔵大臣の諮問機関である財政制度審議会は「公共事業の配分のあり方に関する報告」をまとめ提出したが、その中で下水道事業は生活環境整備事業として優先し、集中的に投資するよう求めている。

また、公共投資基本計画(平成6年10月7日閣議了解)において「下水道、コミュニティプラント、集落排水施設等については、立ち遅れの見られる地方都市や農山漁村に重点を置きつつ、地域の実情に応じた効率的な整備をすすめることにより、21世紀初頭までに排水が公的主体により衛生処理される人口の9割を超える程度に増加させる。あわせて、合併処理浄化槽については、民間主体による整備についても促進する。」としている。

このような公共投資への追い風を受けて第8次下水道整備五箇年計画が策定されるなど、しばらくは下水道事業予算も拡大の基調にあったが、平成9年春ごろから国の慢性的な財政赤字問題が表面化し、一切の聖域なき歳出の改革と縮減に努め財政健全化を図っていくことになった。

この流れを受けて、平成9年12月には、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」が施行され、平成10年度から3カ年間公共事業予算の伸びをマイナスにするほか、平成8年度以前を初期とする公共事業の計画期間を一律7箇年に延長することになり、これにより、第8次下水道整備五箇年計画も終了年が平成12年度から平成14年度に改められた。

しかし、平成10年度に入ると、景気低迷が顕著となり、早期に景気回復を図るため、大型の公共投資を含む3度の補正予算が追加され、下水道事業も2度にわたる補正により過去最大規模の予算となり、平成11年度も2度の補正予算が追加され、下水道事業も1度補正予算が追加された。さらに平成12年度も1度補正予算が追加された。

また、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」は推進という基本的考えは守りつつも凍結することになった。平成 13 年 1 月の省庁再編とともに経済財政諮問会議が内閣府に設置され、その答申に基づき平成 13 年 6 月に「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針(骨太の方針)」が閣議決定され、公共投資関係の予算を縮減する方針が明示され、下水道についても公共投資のうち厳しく見直しをおこなう分野とされ、特に小規模下水道事業における合併処理浄化槽等との負担見直しについて言及された。平成 15 年 10 月には、それまで個々に策定していた 9 つの事業分野別長期計画を一本化した「社会資本整備重点計画」が策定された。これは、計画策定の主眼を「事業費」から「達成される成果」とするなど、従来の 5 力年計画から大きく見直された。

表 平成 19 年度下水道事業実施箇所 (単位：箇所)

区分	全市町村	公共下水道	流域下水道	都市下水路	特定公共下水道	特環公共下水道
全国	1,804	1,078	134	28	3	406
北海道	180	85	3	0	0	54
北海道シェア	10.0%	7.9%	2.2%	0	0	13.3%

注 1) 市町村数 1,804 の内訳は市 782、町 827、村 195 で平成 19 年 3 月 31 日現在。