

第 7 講

試論 下水道法形成略史

～下水道法と関連諸法の関係性～



下水文化出前学校 代表
(大阪経済大学 名誉教授)

稲場 紀久雄

第1節 はじめに

現行下水道法と関連諸法の関係性と問題点を理解し、下水道事業が置かれている現状を把握するとともに将来のあり方を考察するためには、下水道法形成史を概観することが最善の道であろう。

現行下水道法の淵源は、西暦 1900 年（明治 33 年）3 月に成立した旧下水道法である。そこで、以下の時代区分に従って下水道法形成史を概観しつつ関係性と問題点を考え、最後に下水道法の課題を整理したい。

- (1) 旧下水道法の成立とその後の経過
(1900～1958 年)
- (2) 新下水道法の成立とその後の経過
(1958～1970 年)
- (3) 改正下水道法の成立と現在までの経過
(1970～2013 年)

第2節

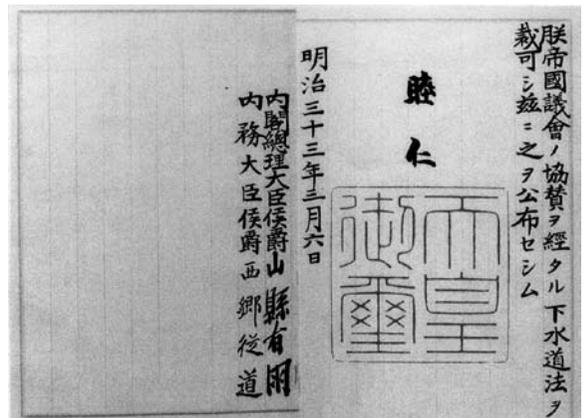
旧下水道法の成立とその後の経過 (1900～1958 年)

旧下水道法（法律第 32 号、以下「旧法」と書く）は、汚物掃除法（法律第 31 号）の特別法として明治 32 年（1900 年）3 月 7 日成立した。両法の目的は、市域の「土地の清潔」を保持することである。汚物掃除法に言う「汚物」とは「塵芥、汚泥、污水及び屎尿」（施行規則第 1 条）で、旧法

に言う「下水」とは「汚水と雨水」を指す（法第 1 条）。屎尿は、旧法の対象外であった。また、「下水道」とは、「(下水) 疎通の目的をもって布設する排水管その他の排水線路及びその付属装置」である（法第 1 条）。旧法は、下水道を管理する権力的な公物管理法であった。権力的内容になった理由は、法制定直前に勃発したペストの流行に一因がある。わが国では明治 10 年以降コレラが度々流行した。そこへ新たにペスト流行の恐れが生じた。ペストは、黒死病と称せられる亡国の悪疫であり、その脅威はコレラの比ではなかった。

ペスト菌は、わが国を波状的に攻撃した。一回目は明治 27 年 6 月。この時は水際で食い止めた

写真一 旧下水道法の公布



(『日本下水道史』行財政編より)

れた。二回目は明治 29 年初め。ペスト患者が検疫体制を潜り抜けて横浜に上陸したが、難を免れた。当時は、台湾を領有した直後だった。台湾は、悪疫島と呼ばれ、ペストが台湾を經由して日本本土に侵入する恐れが高まった。現実化したのが三回目、明治 32 年 11 月だった。広島で最初の死者が出て、流行の兆しが生じた。

二回目の時に、内務大臣樺山資紀と拓殖務大臣高島鞆之助は、中央衛生会に両法案を諮問した。当時の中央衛生会の会長は長与専斎、内務省衛生局長は後藤新平であった。後藤は、概略次のような法案審査報告を行っている。

「汚水の排除と塵芥汚物の掃除は、共に汚物掃除法で当たりたい。汚物掃除法は下水管理の一般法である。下水道は、大都市に逐次強制的に完全な施設を整備させたい。下水法案は、このための特別法である。」

後藤は、本格的な下水道施設を短期間に整備する必要があったと考えた。そこで、下水道事業が非収益的であるという観点から、諮問案に財源措置条項を起し、さらに使用義務を明確に規定した。

中央衛生会の答申は、2 年余り埃を被っていた。ところが明治 32 年ペスト上陸の可能性が高まり、中央衛生会は改めて審議をやり直した。後藤は、既に台湾総督府民生局長に転じていた。下水法案は 10 月 3 日、汚物掃除法案は 9 日に内務大臣に答申された。新答申は、前答申の法体系を踏襲したものの、財政処置などの積極条項を削除した。

三回目のペスト菌の攻撃では、11 月 5 日広島市内で第一号患者が死亡した。その後、大阪、神戸、福岡、和歌山、長崎、静岡で次々と犠牲者が出た。大阪と神戸の患者数は合計 67 名。その内 60 名が死亡した。死亡率は 9 割。この衝撃が両法案の国会審議を加速させた。下水法案は、名称を「下水道法」と修正された。旧法の要点は、次の 3 点である。

(a) 尿尿は、汚物掃除法に委ねられた。下水道法の「汚水」には「尿尿」を含まない。汚物掃除法は、「清掃法」を経て「廃棄物処理法」となるが、この方針は現在も変わらない。下水道普

及率が高水準になった現在、この点に矛盾が生じている。この矛盾が阪神・淡路大震災や東日本大震災で、露呈している。

(b) 汚水を排除する私設溝渠および公共溝渠の維持補修は、汚物掃除法に委ねられた。下水道整備区域には、同法の溝渠の規定が適用されない(汚物掃除法施行規則第 18 条)。ここで、溝渠は開渠の在来排水路、下水道は暗渠の新設下水管渠とイメージすれば良いだろう。汚物掃除法の溝渠の規定は、同法が清掃法に変わった時に無くなり、新下水道法に引き継がれたと考えて良いであろう。

(c) 下水道は、形式論理的に純粋な公共事業と位置づけられた。このため、建設費および維持管理費は租税が充当されることになった。下水道事業の民営化は、俎上に上っていない。コレラやペストを予防する施設である以上、これは当然であった。だからこそ、内務大臣が必要と認める時は、当該市に下水道築造命令を出すことができた(法第 11 条)。一方、下水道整備区域内の住民に「下水道使用義務」を賦課した(法第 3 条)。築造命令は、僅か一例だが、戦前高野町に出された。下水道使用義務条項は、新下水道法にも引き継がれ、現在に至っている(現法第 10 条)。

旧法が施行されても、事業は遅々として進まなかった。地方行政団体に下水道事業を進める財政余力などある訳が無かった。

水道協会は、昭和 10 年(1935 年)3 月 20 日「下水道法改正建議」を行った。建議内容は、主に下記の財政に関する規定を新設することだった。

受益者負担金徴収規定を入れること(案第 8 条) / 下水道使用料徴収規定を設けること(案第 10 条) / 国庫補助を行うこと(案第 11 条) / 国有地の無償譲渡を行うこと(案第 12 条) / 損傷負担金の規定を設けること(案第 9 条)

しかし、旧法が施行されてから 35 年の間に新たな事態も生まれていた。下記の第 13 条は、革新的な条項で、注目される。現下水道法でもこの

提案は活かされてはいない。

「第13条 市町村ハ命令ノ定ムル所ニ依リ、下水道使用ニ関シ必要ナル制限ヲ加エ若ハ特別ノ施設ヲ為サシメ又ハ其ノ使用ヲ停止セシムルコトヲ得」

旧法は、使用者に使用義務を賦課していたが、当時既に下水道の使用に制限を加え、あるいは下水の受入を拒否する必要性が生まれていたのである。

この建議は、その後の太平洋戦争、それに続く敗戦後の永い期間忘れられていたが、新下水道法の中に概ね活かされた。

第3節 新下水道法の成立とその後の経過 (1958～1970年)

昭和32年(1957年)1月18日の水道行政三分割断行に伴い、旧法を廃止して、時代の要請に応える新下水道法(以下「新法」と書く)を制定することになった。当時は、水質汚濁が深刻化し、社会問題化する様相を呈し始めていた。新法は、水質汚濁解消に寄与することを主眼に策定作業が進み、昭和33年(1958年)4月24日法律第79条として公布された。

新法の目的は、公共下水道および都市下水路の整備をはかることによって「都市の健全な発達及

び公衆衛生の向上に寄与すること」(新法第1条)であった。旧法の「土地の清潔」よりも公共性が明確になったと言える。だが、「水質汚濁の解消に寄与する」という文言は記述されていない。

新法の内容は、歪んだものになった。その理由は、水道行政三分割の所産である下水道行政の二元化にあった。行政全体の責任は建設省が担ったが、終末処理場は厚生省所管だった(新法第44条)。二元化の理由は、屎尿行政にあった。厚生省は清掃法を所管し、屎尿行政の観点から終末処理場行政に拘った。屎尿処分の適正化は、敗戦以来の社会問題であった。厚生省は、このため水道行政三分割に際し、下水道行政から終末処理場部分をもぎ取った。時代の要請は、水質保全にあった。二元行政の確執が政策展開の支障となったことは否めない。

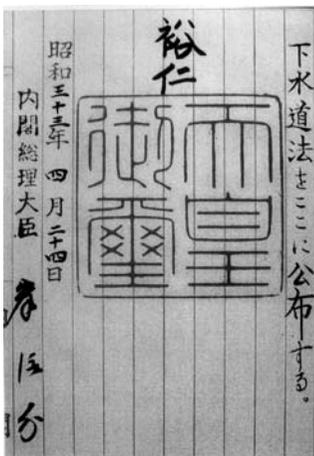
新法が公布された後、6月10日には本州製紙江戸川工場でムシロ旗が立ち、水質保全を求める声は燎原の野火のように広がった。早くも同年12月25日水質保全法と工場排水規制法(いわゆる水質二法)が公布された。機敏な対応が可能だった背後には新法の存在があった。

建設省は、新法立案に当たり、次のように主張した。

「(新法の)法案においては、一定の区域について排水区域を指定し、当該区域における汚水は全て下水道に流入させる措置を講じる(略)下水道より河川、海面等への放流は、処理施設を設けて行う(略)ので、当該区域と(経済企画庁の要綱案の)水質汚濁規制区域との調整を講じる必要がある。」(高橋「下水道法の立案と施行まで」、水道協会雑誌298号)

重要な政策は、公共下水道からの放流水に水質基準を設定(新法第8条)することにしたことである。これは、事業主体が水質保全のために主体的に自らを律する姿勢を示すものに他ならなかった。こうした方針には、反対意見もあったが、建設省は自らの主張を貫き、二元行政の弊害を乗り越えて、新しい地平を拓いた。しかし、成立した新法では終末処理場の設置が公共下水道の要件と

写真-2 新下水道法の公布



(『日本下水道史』行財政編より)

された訳ではない（新法第2条第3号）。さらに、排水区域および処理区域内の「土地の所有者、使用者または占有者」に「排水設備の設置義務」を賦課し（新法第10条）、また事業場排水に対しては条例で除害施設の設置を義務化できる（新法第12条）とした。前者は、下水道が使用可能な区域内住民に下水道の使用義務を賦課するものである。この結果、後者は、「必要最小限で、不当な義務を課するものでない」（新法第12条第2項）という規定になった。このことは、前節で述べた昭和10年の水道協会の改正建議第13条の「使用ヲ停止セシムル」、即ち「使用拒否を可能」にするという考え方の後退を意味する

尿尿に関しては、旧法を踏襲している。新法第2条（用語の定義）第5号「終末処理場」では、処理対象が「尿尿を含む下水」であるが、同条第1号「下水」には尿尿の記述がない。清掃部門が収集した尿尿（一般廃棄物）を終末処理場に直接投入できるが、それ以外は禁じるということである。つまり、水洗トイレの便槽の上に排泄された尿尿は、一般廃棄物であり、処分責任は清掃部門にある。尿尿は、洗浄水と混合した後に汚水に変じる。下水道は、その汚水を受け入れる。その時点で管理責任は、下水道側に移るわけである。

下水道が普及した段階では、こうした管理責任体制の問題点が大震災などの異常時に人災となって露呈する。阪神・淡路大震災でも東日本大震災でも、闇に隠されて語られないが、悲惨な事態となった。尿尿行政と下水道行政の二元行政の弊害が下水道普及率の向上とともに巨大化しているのである。

新法は、都市を対象にした公共下水道と都市下水路の設置その他の管理に関する特別法である。前節で述べたが、汚物掃除法が規定していた私設溝渠および公共溝渠の諸規定は、清掃法の制定時に旧下水道法に実質的に委ねられた。したがって新法制定時に一般法となる道も開けていた。新法は起草段階で、昭和32年9月10日案、11月23日案、そして昭和33年1月11日案と三度書き直された。どの案でも一般法の道が模索されたが、

結局新法の内容で決着した。しかし、一般法の道が閉ざされた訳ではない。当時は、下水道整備体制が緒についたばかりで、普及が順調に進むか否か、深い危惧があったのである。

新法の最大の前進は、水質保全行政への対応と合わせて昭和10年の水道協会の建議、中でも財政に関する諸条項を取り入れ、事業の性格を明確にしたことである。国庫補助条項（新法第34条）、使用料条項（新法第20条）、損傷負担金条項（新法第18条）、国有地無償貸付等の条項（新法第36条）等である。受益者負担金制度に関する条項は、都市計画法に準拠することになり、新法に盛り込まれなかった。特に重要な前進は、使用料制度の法制化である。下水道事業は、使用料収入および受益者負担金収入と言う特定財源を持つことによって、特別会計制度を打ち立てることが可能となった。これによって、多くの公共事業の一つではなく、独り立ちの独立事業に成長したのである。

このことと関連して、起草の初期段階で、「主務大臣は、私企業に下水道の設置管理の特許を与え、使用料に適正な利潤を見込むことを認める」という素案が検討された。その結果、下水道は、上水道に比べて公共性が高く、下水道使用者に課する義務権限などを考えると、私企業に委ねることは適当でないと判断された。このため、事業主体は、地方自治体に限定されたのである。

新法が誕生し、水質汚濁の解消に向けて下水道整備は急がれた。しかし、二元行政の下で、建設省と厚生省の担当部局が真っ向からぶつかり合っていたのでは進む訳が無い。新法発足と同時に下水道行政一元化は焦眉の課題となり、昭和42年2月21日閣議は次の決定を下した。

「下水道（終末処理場を含む）の所管は、建設大臣とすること。ただし、建設された終末処理場の維持管理に関する事項（終末処理場へのし尿投入を含む）は、厚生大臣の所管とすること。（以下略）」

この決定により、下水道行政は終末処理場を含めそのすべてが建設省所管となり、終末処理場の維持管理に関する権限のみが建設・厚生両省の共管となった。

さらに、同年6月21日に制定された「下水道整備緊急措置法」の第1条目的に「公共用水域の水質保全」が掲げられた。これは、新法の目的を超えるもので、立法上極めて異例な対応であった。

第4節 改正下水道法の成立と現在までの経過（1970～2013年）

改正下水道法（以下「改正法」と書く）は、昭和45年（1970年）第64回臨時国会、いわゆる公害国会において12月25日法律第141号として成立した。既に二元行政は解消されていた。下水道事業は水質汚濁解消の決め手という評価が定着し、緊急措置法の目的条項には「水質保全」が謳われていた。

この国会では、新法の改正と合わせて水質二法が廃止され、新たに「水質汚濁防止法」が制定された。また、清掃法は全面改正され、「廃棄物処理法」として生まれ変わった。

新法の改正は、満を持したものだっただけに、改正内容は革新的だった。新法は、この改正によって一新され、新しい法体系を備えることになった。

昭和45年改正法は、昭和51年（1976年）に追加規定が加わった以外、現在まで43年間大きな変更無く、継承されている。

改正法は、第1条目的に「水質の保全に資する」と明記し、新法制定当初から模索し続けてきた水質保全の諸条項を体系的に規定した。革新的な条項は、まず「流域別下水道整備総合計画に関する規定」（第1章の2）であり、次に「流域下水道に関する諸規定」（第2章の2）である。さらに、公共下水道と流域下水道は、終末処理場を有することが絶対条件となり（改正法第2条3号、4号）、また汚泥等堆積物の適正処理が義務づけられた。かくして、下水道は、旧法時代には考えられなかった現代的なかたちに生まれ変わった。下水道事業は、社会的な地位を得たわけだが、改正法は完璧だったのだろうか。必ずしもそうとも言えないほど時代の進展は急速だった。主な問題点を概観しよう。

(1) 昭和50年（1975年）度から市街化区域以外

の区域、自然公園や農山漁村などを対象にする「特定環境保全公共下水道」が実施された。下水道整備は、既に都市域に限らず、水洗トイレの快適さを求める声は、全国津々浦々に広がっていた。このような国民の要望に応えるためには、改正法の目的にある「都市」という地域限定や「公共下水道、流域下水道」のような集合処理を超える必要がある。このことは、時代の要請が「改正法を特別法から一般法に発展させる方向」にあることを示唆している。

これを先取りしたのが昭和58年（1983年）の浄化槽法の制定であり、さらに同法を進めた平成17年（2005年）の改正浄化槽法である。これらの法律は、廃棄物処理法から発した。農水省が所管する農村下水道などは浄化槽法に基づく事業である。このような状況の中で、関係省庁間で事業の棲み分けといった彌縫策が講じられ続けているが、この現状は国民の立場からは問題視せざるを得ない。

(2) 昭和51年（1976年）、終末処理場の放流水の水質管理を困難にする恐れのある悪質排水を排除する者に対する規制監督を強化する条項が追加され（改正法第12条の2～11など）、そのための必要な改正が行われた。しかし、下水道使用義務を賦課する「排水設備の設置義務」規定（改正法第10条）は変更されなかったため、「使用拒否」という理念には至らなかった。

公共下水道と流域下水道の施設内のすべての水面は、水質汚濁防止法の規定する公共用水域の対象外であり、その管理責任は下水道管理者にある。したがって、同法は、終末処理場には適用されるが、下水道の処理区域内にあり、下水道に排水する特定事業場には下水道法が適用される。両法は、こうしたかたちで所掌範囲を明確に区分している。特定事業場の水質規制に対する両法の関係条項が全く同じだとしても、果たしてそれで万全かと問えば、大きな疑問がある。昭和51年の追加改正以降、この点

に関して問題は顕在化していないようであるが、下水道普及率が極めて高い現在、早晚制度の是非が問われるものと思われる。

- (3) 流域別下水道整備総合計画、いわゆる流総計画についても重要な問題が山積している。水質環境基準は、公害基本法（昭和42年法律第132号）が環境基本法（平成5年法律第91号）に変わっても、その内容は全く同じである。流総計画の最大の問題は、この水質環境基準が河川管理の基準と一致しないところにある。このため、流総計画は、下水道の整備計画としての役割を果たせていない。

県によっては県域下水道整備総合計画を策定し、それによって県下の市町村の下水道整備を推進するところもある。改正法の規定に実効性を与えるため、河川管理行政と下水道行政との相互関係を深める必要性が高まっている。

- (4) 改正法第11条の3「水洗便所への改造義務等」は、従来の尿尿行政を変革する画期的な新規条項だった。ところが、改正法第2条「用語の定義」第1号「下水」は改正前と同じで、「尿尿」という文言が明記されていない。改造義務を賦課するということは、下水道によって尿尿を処分するという方針を明確に掲げたことを意味する。そうすると、尿尿に伴う疫学的事態への対応を講じる必要があることから、少なくとも合流式下水道のポンプ場や雨水吐きからの放流水対策を義務づける規定を設けるべきであろう。改正法ではこのための条項が一切無い。旧法は、そもそも悪疫の流行を予防することが目的だった。ところが、改正法の時点では、悪疫に備えるという意識が希薄になって、思考が単純に水洗トイレ化に飛躍してしまったのであろう。これもまた、無理のないことである。何しろ旧法制定以後、下水道を介した悪疫発生事件は全く起こっていないのだから。しかし、思いもかけない事態で問題点が露呈した。阪神・淡路大震災の際、尿尿が洗浄水で洗浄できない事態が起こった。下水道が普及した結果、清掃部局が管理する尿尿処理施設が充分には

存在しなくなっていた。下水道普及が100%になれば、このような異常事態で起こる問題は誰が責任を持ち、対処するのだろうか。当然、下水道管理者であるべきである。

改正法の時点では、下水道の普及と合わせて逐次改正するという方針だったのだろう。この漸進的改正という方針を踏まえたとき、改正法成立時点から43年もの間、この問題が放置されてきた事実はあまりにも重大である。

- (5) 改正法第21条第3項「汚泥等の適正処理」も画期的条項で、平成8年（1996年）新たに同法第21条の2「発生汚泥等の処理」として独立条項となった。ところが、この改正でも第2条「用語の定義」の中に、「汚泥」の定義は起こされなかった。問題は、二つある。第一は「下水の処理」はどこまでを指すのか、第二は「汚泥の処理と処分」とは如何なる関係なのか。近年、「循環のみち」という言葉が飛び交い、汚泥再生製品のリサイクルが取りざたされている。かつて日本下水道事業団が行ったエースプラン、即ち広域汚泥処理処分事業は、汚泥再生製品の市場流通を志向した。この事業は、循環のみちを完結させるためには第二の問題の解答に社会的コンセンサスを得ることの重要性を示唆している。下水道が高度に普及した段階では、事業が国民に健全なサービスを提供し続けるために、事業の本来の性格が普及の向上と歩調を合わせて変わっていくことに深く思いを致さねばならない。「循環のみち」を提唱することは、この点を深く考え、自己改革を進める勇気を伴わなければ意味が無い。

- (6) 改正法の第34条国庫補助の規定は、昭和33年の新法でも昭和45年改正法でも「国は（略）設置又は改築に要する費用の一部を補助することができる」と明記している。下水道に対する補助は、当初の奨励的補助から国庫負担的補助へと変わっていった経緯がある。補助制度と交付金制度とは、その意味に著しい相違がある。下水道事業は、建設から改築の時代へと移行しつつある。下水道事業は、今や50兆円と

も 80 兆円とも言われる膨大な社会的ストックを持ち、国民は下水道なしに日常生活ができない。施設の耐用年数が 50 年だとすれば、毎年 1 兆円を超える施設が老朽化している。計画的に改築を進めるためには、改正法第 34 条の補助条項を形骸化させない努力が必要である。再度言うが、補助金制度と交付金制度とは、その意味が全く異なる。また、「改築」と「修繕」の違いについても社会的コンセンサスが得られていない。「下水道使用料」における国庫補助金の位置づけも問い直さなければならないだろう。改正法制定以来 43 年が過ぎた今、課題は山積している。

第5節 下水道法の課題

改正法が内包する問題点は、下水道普及率が高まるとともに徐々に顕われてきた。水質汚濁防止法、廃棄物処理法、浄化槽法も同じである。下水道行政が水質保全行政および屎尿行政と密接不可分である以上、これは当然の運命であろう。

下水道法は、現在まで 113 年の歳月をかけて形成されてきた。旧法は、58 年後に廃止された。この間、およそ 60 年である。水道協会が途中で改正建議を行ったが、戦争によって改正は阻まれた。新法は、現在まで 55 年間持続している。既に旧法の存続期間とほぼ同じである。この間誰も改正建議を行わなかったのだろうか。「下水道法改正を提言する関西フォーラム」が平成 5 年（1993 年）12 月 22 日、建設省下水道部長および日本下水道協会理事長に「下水道法改正に関する提言」を提出し、改正を建議している。同フォーラムは、座長の武島繁雄氏と 12 名の委員および幹事（稲場紀久雄）で構成されている。メンバーは、いずれも下水道界の論客として知られた人達ばかりである。提言は、「統一意見」と 10 項目からなる「個別意見」で構成されている。統一意見は、次のとおりである。
「下水道法は、昭和 45 年の公害国会で改正され

てから今日まで 23 年間に亘り基本的に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。（略）。私達は、21 世紀を展望する時、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る。」（『下水文化研究』第 6 号 58 頁）

この提言は、改正法が成立してからほぼ四半世紀後に出された。それから、さらに 20 年が経過した訳である。下水道を巡る事業環境は様変わりしている。下水道普及率は、旧法制定時は零だったが、現在では合併浄化槽を含めればほぼ国民皆下水道の状態である。私達は、下水道事業と言う螺旋階段を登り続け、今ちょうど 360 度登りきった所にいる。私達を上から見れば、登り始めた最初の位置にいるが、横から見ればそこは次元の違う高みである。これまでは、何も無いところから下水道事業を創ってきた。そのために 113 年の年月を要した。しかし、今はできあがった下水道事業を“如何に健全に持続させ、さらなる向上に繋げていくか”が課題になっている。まさに、新時代の幕開けなのである。こう考えると、民主党が提案した浄化槽に対する下水道法 10 条の使用義務の免除問題も理由のないことではない。“循環のみち”が高唱されながら、市場メカニズムの前に逡巡している姿もまた納得できるのである。今ほど、将来の時点から現在を見詰め、将来のために適切な判断を下し、勇気を持って前進しなければならない時はないのである。

〈参 考 文 献〉

- 1) 日本下水道史行財政編、昭和 61 年、日本下水道協会
- 2) 稲場「旧下水道法制定の経過」、第 50 回屎尿・下水研究会、2008 年
- 3) 「下水道法逐条解説」、昭和 44 年、日本下水道協会
- 4) 「逐条解説 下水道法」、ぎょうせい、平成 5 年
- 5) 「下水道法要覧」、監修国交省下水道部、ぎょうせい
- 6) 稲場「下水道法の改正問題」、下水文化研究第 6 号、1994 年
- 7) 稲場「歴史に学ぶ環境危機克服のポイント —私の下水道進化論—」、下水文化研究第 23 号、2012 年