

「水道」活性化への道標・5

原水保全2法に期待する

石田三郎



水道事業活性化懇話会（略称・AWC）は関西地区在住の水道を愛する様々な分野の個々人がその職責や立場を離れて自由な立場から意見交換を図る場として定期的な集まりを持っています。今回、そうした集まりで話題に上ったテーマのうち、水道原水の水質保全に関する2法に関して「提言」をまとめてみました。AWCとして昨年秋、この法律制定に向けて陳情を行ったという経験があります。

従って、会員の関心は高く、新法の意義、内容について議論百出でした。

水道事業者は水利権として取得した水源に対して、これまでその水質改善を図るためのルールがなく、所与の原水を自らの技術で一定レベルに磨き上げ供給してきました。今回の法律は、原水の水質改善を水道事業者が迫ることのできる法制度として評価されています。蛇口の水に対する住民の要望が原水改善を迫るほど深刻になってきたということでしょうが、一方で水道事業者の費用負担を伴う制度でもあります。

この新法については様々な評価ができると思いますが、今回新しくスタートした法制度について、効果的な活用を図る意味での意見を集約しました。

水質問題の現段階

明治20年に横浜に近代水道が誕生して百有余年の歳月が過ぎた。水道建設の目的は、コレラに代表される経口伝染病の予防と消防であった。

戦後、工業化の進展、都市の整備とともに水道は全国に普及する。経済成長を支え、生活水準の向上を図り、なお増加する水需要に追われてはいるが、水道普及率は95%に達した。つまり、国土の可住地域のほぼ全域で水道の水量、水圧、水質を前提にした社会の仕組みができ上がり、都市にあっては、その役割を代替するものがない普遍的な存在に成長した。

ところで、水道事業をめぐる環境は依然として満足できる状況にはない。水源流域の都市化や下排水処理の遅れ、水源開発に伴う貯水池からの取水量増加などで水質の悪化が進行しているからである。毎年2千万人を上回る異臭味被害や、農薬による水質汚染という新しい問題も指摘されている。

水の消費は質の消費といわれる。生産、生活、消費によって生み出される廃棄物の一部が水に溶け、現在の浄水処理の方法では取り除けない汚染物があるばかりか、自らの処理工程で発ガン物質を生成することも分かっている。

昭和63年に創設された高度浄水処理施設整備に対する国庫補助制度、34年ぶりといわれる平成4年12月の水道水質基準の改定、今年2月の水道水源保全のための2法案の成立など、一連の国の施策の流れは、過去百有余年にわたる歩みの中でこれほど水質対策に集中したケースはなく、21世紀に向けた水道界の関心は水質問題にシフトしてきているようだ。

浄水器やボトルウォーターの人気の水に対する住民意識を考える上で最も示唆的である。こうした製品は住民の健康に対する関心の高まりや味に対するこだわり、生活の個性化などにマッチする、わが国の経済的な豊かさの現段階に対応した社会現象なのだろうが、フラフープ並みのバブル型

人気商品で終わるのか、一定の基盤が形成されて欧米並みのライフスタイルになるのか？。大変興味ある社会現象である。この過程で住民の水道離れとか、水道の飲用にためらいを感じさせる風潮を強く感じさせる風潮を強く感じることに、現在の水質問題の深刻さがあると見なければならない。

水道は、与えられた原水を自らの技術で基準値以内に浄化しなければならない。その意味で、原料の選択が極めて制約された受け身の存在といえるだろう。実際、塩素滅菌だけで配水できる事業体もあるし、オゾン、活性炭や高分子膜を常時使わなければならない水道もある。この違いは原水水質に見合った適切な処理を追求しているためである。

従って、水道が人の健康と生命に密接に関係した極めて重要な仕事であり、より安全で良質な水を作るためには、原料である原水に対し一定レベルの水質を要請したり、水環境の保全に対しても積極的に発言する優先度は高いと見なければならない。

テレビに登場する名シェフは材料の悪さを技術で克服するよりも、むしろ良質な材料を選び、素晴らしい逸品に仕上げる。材料選びに最もこだわっているのである。これがプロの発想だろう。

最近、PL法の制定が取り上げられた。欠陥商品の企業責任を問う製造物責任（Product Liability）の考えを取り入れた法律が、4月12日に政府法案が国会に提出され、先頃成立。7月1日に公布され、1年後には施行されることになっている。

これに対して、水道水は製造物責任の対象にはなりにくいという見解が厚生省から示されている。人の生命、身体を害するような「危険な水道水」ならば、製造物責任制度でいう「欠陥」になり得るが、もともと水道水は行政基準である水質基準に基づいているため過失は存在しない、という前提があるためである。さらに、水質基準は行政基準であり、民事法上の裁判規範である過失や欠陥とはもともと関係のない存在、とされているためで、カビ臭のように単に品質の悪い水道水では「人の生命、身体を損なう危険性はなく」製造物責任制度の対象とはならないということのようだ。

しかし、製造物に「欠陥」があり、それが損害・事故の原因であったことを証明できれば、責任は問える。となれば、結論はどうあれ、例えばトリハロメタンの規制値を年間通じてクリアできない水道事業体があった時、給水区域内のガン患者がPL法で訴訟するということにもなりかねない。

水源水質2法が連立細川政権時代の唯一の成果ならば、PL法はその置き土産ともいわれる。ともに画期的な法律なのだが、水道事業の発展にとってこれからどう影響があるのか、時代の変化を実感させてくれる立法ではある。

新法への期待

水道水源の水質保全を目的にした「水道原水水質保全事業促進法」と「特定水道利水障害防止のための特別措置法」が今年2月25日、難産の末に成立した。3月4日に公布され、5月10日に施行された。平成5年2月にまとめられた水道有識者懇談会の提言を出発点に、1年以上に及んだ水道水源をめぐる霞が関での熱い論争がこれで終止符を打つとともに、長らく水道界の念願であった水源水質の保全に対する新しい制度が実現することになった。

水道水源保護に対する歩みは、昨秋までにAWCを含め全国約160の団体が新法の早期制定を要望、豊中市では法制定の要望を議会で議決した。それ以前にも、水道水源を守ろうという試みは古くからあったが、いずれも実現しなかったという。札幌市の石原・前水道局長は「明治11年、内務省は飲料水注意法を発令し、大正3年には水道水源に対する建議を行い、その後も同様の建議や陳情がなされている。昭和29年には水道条例を改正して水源保護地域の制度化を目指したが、廃案となっている。また、昭和32年、同52年の水道法改正時にも水道水源汚濁防止を盛り込もうとしたが、いずれも他省庁との調整がつかず断念している」と述べ、明治時代から連綿と続くモザイクのように形成された水をめぐる各省庁の権限を、今回、「水道水源の水質保全」をテコに組み替えていく作業の厳しさ、難しさを間接的に述べている。

水源保護に関する法規制は、これまで全国150を超える自治体が何らかの条例、要綱を整備してい

るという。しかし、水の関連法は20を超え、汚濁の防止施策や規制も複数の省庁の仕事にまたがり、何十という部署が水に関係を持っている。

「わが国には水を水としてその総体を守っている行政機関は存在しない」という状況が、水道水源の保全に有効であったとは考えられず、まして地方の水源保全のための条例はその上位法に拘束されるとともに、隣接の他府県に対してその効力はほとんど期待できないという制約があった。

今回の原水水質保全の2法は、水道のために新しい原水保全制度の創造を行ったということ、しかも水道事業者の主体性が法の仕組みの中心にあること、そして当然ながら、従来の条例や要綱に基づく水質保全施策の限界をも克服でき得るという期待がある。

新法の意義と課題

厚生省の「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」(以下原水保全法)で創造された水質保全のための新しい制度は、水道取水口の上流地域で行う水質保全のための事業を、水道事業者の自由な意思で要請することができる、ということである。例えば下水道、コミプラ、農業集落排水施設、合併浄化槽の整備のほか、河川事業の推進などを、水道事業者の発議によって、都道府県計画(または河川管理者事業計画)として優先的に事業展開をさせることができるという。

具体的には、水道事業者から要請を受けた都道府県が、関係する自治体の長、河川管理者、水道事業者、水質保全事業の実施者などで構成する協議会を必要に応じて組織し、国の主務大臣が定める基本方針との整合の中で水質保全のための事業計画を立案、事業の円滑な実施を図っていく。つまり、取水口上流地域では、下水道など各事業の推進を水道事業者の発議で決定できることになるわけだ。

都道府県計画の中では事業の種類、実施主体、実施区域、実施予定期間、費用の概算を定めることとされている。国、地方公共団体は、当然ながら必要な資金の確保に努めながら対象事業の優先実施を図るが、事業が実施される地方公共団体と水道事業者との「負担の衡平」を図るため、水道事業者の費用負担についても同計画に盛り込まれている。

水道事業者にとって、費用負担がこの制度の一番の関心事であると思われる。「口を出せばお金を取られる制度」、「事業効果、投資効果の分からない事業に負担するよりも、まず中間塩素処理、高度浄水処理施設を整備したい」、「水道会計が上流地区のサイフとしてあてにされるのでは?。汚染者負担の原則を緩和するような方向は困る」、「下水道の高度処理について下流の水道事業者の負担が定式化されはしないか?」など素朴な心配がある。

水道事業者の負担について、かつて水源税問題の祈りにも水道界挙げての反対運動があった。予算獲得に懸命に陳情し、お金を出す面でのシビアな体質に水道界の厳しいコスト意識がある。日水協広島県支部総会ではこの4月に、費用負担の国庫補助対象化についての要望を会員提出問題の中で提案、引き続き中四国、九州、関西地方支部でも同様の提案が採択されるなど素早い対応があり、水道界ではここ暫く費用負担論議が展開されることになりそうだ。やはり、「生きたお金を使う」ということ。負担する以上は、合理的な負担割合の決定と、投資効果が保障されるような仕組みが是非必要だろう。それが原則である。新しい制度の評価はこの一点にかかっていると見える。関係者のご努力に期待したい。

水道公論 1994 / 8月号

水道事業活性化懇話会のメンバーは次の通り。

石田三郎、名越孝、吉岡等、田中彦久、岩崎政夫、横手治彦、長濱利行、若勢憲一、江村利次、宮田和郎、川畑肇、後藤幹夫、辻本允子、浅田興弘、橋本雪夫、木村久彦、浅田正則、稲葉紀久雄(特別会員)