巻頭言

警察規制的発想からの転換*

——生活雑排水問題への対応姿勢——

佐竹五六**

略歴

昭和30年東大法卒，農林省入省，農地局管理課長，国土庁土地利用調整課長，農林水産省官房企画室長，林野庁林政部長，水産庁漁政部長，を経て現在環境庁水質保全局長

生活雑排水問題が水質環境保全行政の政策課題として大きくクローズアップされている。57年度環境庁が実施した環境モニター・アンケート調査によれば，周辺の水質環境について非常に汚れているとする者約3割，やや汚れているとする者約5割，汚れの原因については約8割の人々が家庭雑排水をあげている。一方，人口10万人未満の市町村における公共下水道事業実施市町村は僅か18%に過ぎない。社会資本整備に関するアンケート調査（総理府）によれば，人口10万人未満の市町村において下水道は道路と並んで第1位を占めるに至っている。昨年度，全国知事会議の総理質問事項に生活雑排水対策の充実がとりあげられたことは，このような現実を反映しているものと思われる。かくて，建設，厚生，農林各省59年度予算においては，生活雑排水対策のための事業予算が新しく制度化，または大幅な増加をみている。

そもそも，建設省の下水道関係公共事業予算が，その普及率を急速にアップさせるために必要かつ充分なだけ確保されるならば，問題は，一応簡単に解決される筈である。しかしながら（各種公共事業間の公共事業費配分のシェアを不変とするならば），このためには，公共事業予算自体の大幅な伸びを必要とするし，（公共事業予算自体の伸びが期待できないならば），下水道事業予算の配分シェアを大幅に増加させるしかない。公共事業予算の配分シェアは，少々表現は穏当を欠くが，一種の社会的勢力関係の均衡の上に成立していること，及び，現下の財政事情を考慮すれば，両者の方途ともに期待できないものと考えるべきであ

ろう。一方，産業界は，閉鎖性水域の富栄養化問題は，あげて生活系汚水対策の遅れにより生じたものであり，そのツケを産業系の排水規制強化に皺寄せしようとすることは公平の理念に反すると主張している。閉鎖性水域富栄養化の実態と企業の置かれている経済的環境を考慮すれば，このような主張は相当な説得力を持つことは認めざるを得ないであろう。環境庁としては，このような意味においても生活雑排水問題に重大な関心を持たざるを得ないのである。

問題の焦点は，実体面に即して言えば，如何にして一定の水質を維持管理費を含めて低コストで安定的に確保するかであり，制度的な側面に即して言えば，汎く各省庁に措置された各種事業予算をその本来の目的に違背しない限度において，如何に地域の水質浄化のために活用するかにある。建設省が「小規模下水道計画策定指針」の検討を精力的に進め，科学技術庁資源調査所において，「自然浄化機能を活用した水質の改善方策」が検討課題として取り上げられた所以も，ここに存するものと考ええる。この場合生活系汚水の水質は，汚濁原因物質の性格上，放流先の公共水域の水質との関係において相対的に評価されるべきであり，従ってまた，処理施設からの排水に要求される一定の水質は，汚濁負荷発生量の規定要因である人口の動き，土地利用の動向及びそのあり方，産業活動の動向とその廃棄物処理システムまでも展望した広義の地域水質管理計画の一環として位置づけ決定されることが望ましいように考える。（このような観点からすれば，し尿浄化槽の構造基準及びその保証放流水質が建築基準法単体規定との関連において位置づけられ，規定されていることを如何に考えるべきであろうか。尤も，この点については浄化槽法4条の規定により改善をみている。）目標水質と現況水質のかい離の程度，水質改善手法の多様性等との兼ね合いで地域水質管理計画の策定主体に

* Alternatives to police-regulation approach —
Responses to domestic waste water problem —，昭和
59年2月27日受理

** Goroku Satake,

は、各種排水の許容水質決定につき大幅な裁量の余地が与えられて然るべきであろう。この場合、水質改善手法の多様性とは、直接的には各種自然浄化機能の活用、農業用排水路、小河川等への簡易な浄化施設の設置、更には、住民1人1人の汚濁負荷削減努力等、活用し得る手法の多様性を意味するものであるが、当該地域の廃棄物処理計画、農業基盤整備事業計画、流域計画等との相互調整が図られるならば、一層水質改善操作における裁量の余地が拡大されることになるであろう。特に、前二者については、直接水質の改善を目的とするものではないにせよ、地域の水質水準決定に深く係わり合うことは間違いなく、かつ、膨大な事業予算に裏打ちされていることに注目する必要がある。低廉なコストで安定した良好な水質を確保するためには、このような柔軟な発想に基づく地域計画的対応が必要不可欠であるのではなかろうか。現在、少々過熱気味に開発競争が展開されているハードな機器中心の浄化装置も、このような柔軟な思考に基づく計画に位置付けられない限り、却ってコストの増嵩を招くこととなろう。このような発想を受容する制度的枠組みと市町村段階におけるプランナーの資質の向上が期待される次第である。

現行の各省庁の権限配分は昭和20年代の社会経済状態を前提としている。本稿の主題に即して言えば、昭和20年代においては、都市と農村とは地域的に截然と区分され、農村地域における生活環境秩序は、農業生産との関連において個々の農民の日常的営為と集落共同体機能によって整然と維持され、近代的な行政システムにおける公共介入を殆ど必要としなかったとみられる。かかる実体は、世界史上かつてない急激な経済成長の過程において崩壊してしまったとみて差し支えないであろう。現在必要なことは、地域住民の身近な水環境を改善したいという積極的な意欲を前提として、自治体の主導の下に各省庁がこれを支援するため協力しうる行政システムを創り出すことにあるのではなかろうか。発足して10年余の環境庁には、率直に言って、問題解決の力（事業予算）がないことはもとより、知恵（情報・技術ノウハウの蓄積）すら、各事業官庁と比較すれば見劣りがすることは認めなければならないであろう。しかしながら、汎く公共水域の水質保全は環境庁の任務であり、事業官庁間に共通な話し合いの場を提供するとともに、議論の交通整理をすることは可能であろう。我々は、このような観点から生活雑排水問題に取り組んでゆきたいと考えている。