



Title	水道水源保護条例に関する一考察
Author(s)	内藤, 悟
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 3, 205-231
Issue Date	1996-10
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/22275">http://hdl.handle.net/2115/22275</a>
Type	bulletin (article)
File Information	3_P205-231.pdf



[Instructions for use](#)

# 水道水源保護条例に関する一考察

ないとう さとる  
内 藤 悟

## 目次

はじめに .....	206
第1章 水道水源保護をめぐる問題とこれまでの経緯	
1-1 水道水源に関する問題状況 .....	206
1-2 水道水源保護施策の展開 .....	208
1-2-1 法律による水道水源保護 .....	208
1-2-2 水道水源保護条例の制定 .....	209
第2章 水道水源保護条例	
2-1 三重県 .....	211
2-1-1 津市水道水源保護条例 .....	211
2-1-2 県内のその他の状況 .....	212
2-2 長野県 .....	212
2-2-1 長野県水環境保全条例 .....	212
2-2-2 信濃町水道水源保護条例 .....	213
2-2-3 県内のその他の状況 .....	214
2-3 千葉県 .....	214
2-3-1 木更津市小櫃川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例	214
2-3-2 県内のその他の状況 .....	215
第3章 水道水源保護条例の類型	
3-1 整理 .....	216
3-2 分類 .....	218
第4章 水道水源保護条例をめぐる問題点	
4-1 条例制定権の範囲 .....	219
4-1-1 地方自治体の事務 .....	219
4-1-2 法令違反テスト .....	220
4-1-3 水道水源保護条例と関係法令 .....	221
4-2 知事の機関委任事務手続と市町村条例 .....	224
第5章 まとめ	
5-1 評価 .....	228
5-2 展望 .....	229
おわりに .....	231

## はじめに

近年、水に対する国民の意識が高まる一方で、水を取りまく環境が悪化し、一部では清浄で安全な飲料水の供給に支障が生じつつある。本稿は現在全国の地方自治体の一部で制定されている「水道水源保護を目的とした条例」(以下、個別の条例名を示す以外は「水道水源保護条例」と記す。)を対象として、その制定状況及び類型を整理し、主要な事例の検討を通じて、今後の地方自治体の政策としての水道水源保護条例の課題を明らかにしようとするものである。

本稿の考察対象は、公表されている水道水源保護条例の制定状況一覧に加え、筆者が独自に新聞報道等により知り得た最近の条例で、水道水源若しくはそれに類する語句を名称に含む条例の内、実際に出版物又は当該地方自治体から直接に入手することができた36条例(表1)とした<sup>(1)</sup>。また本稿での分析は、これまでの条例を対象とした研究<sup>(2)</sup>を踏まえて構成した。

なお本稿における条例の実態は、特に記述のない限り1995年末現在のものである。

<注>

(1) 全国の水道水源保護条例の制定状況は、「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」(平成6年3月4日法律第8号)の制定に関係した「水道水源の水質保全対策の推進について—水道水源の水質保全に関する有識者懇談会報告書」(平成5年2月4日水道水源の水質保全に関する有識者懇談会)(以下、「有識者懇談会報告書」)等で触れられたものがあるが、法律制定後は補足されていない。条例一覧については、小林康彦編著『水道の水質保全』(技法堂出版・1994年)9頁を参照。

また、水道水源保護施策を持ちながら、条例名からでは、その内容が明らかではない条例もあり、これらはほとんど把握されていない。(例えば、埼玉県「川本町環境保全条例」(平成6年12月16日川本町条例第28号)44条から48条。

法資157号(1995年)63頁参照。)

(2) 戦後の条例に関する法学的な研究の概要については、兼子仁『自治体法学』(学陽書房・1988年)131頁以下参照。これによれば、初期の研究である外村隆『条例の研究』において示されている論点は、条例をめぐる一般的法問題をほぼ網羅的に項目立てしているとき、①条例の性質、②条例の沿革、③条例規定事項の分類、④条例規定事項の限界、⑤条例の効力、⑥条例と罰則、⑦条例制定の手續、⑧違法不当なる条例のは正手段並びに違憲判決の効力、があげられている。その後の条例の総合的な研究である『条例研究叢書(1巻～9巻)』(学陽書房・1978～85年)、『条例検討シリーズ(1巻～6巻)』(北樹出版・1983～84年)等における個別の条例の検討においても、執筆による若干の差異はあるものの、条例制定の経緯、現行制度、条例の内容、条例の運用実態、条例の問題点、とほぼ同様の項目が見られる。

## 第1章 水道水源保護をめぐる問題とこれまでの経緯

### 1-1 水道水源に関する問題状況

人間が資源として利用できる水は、河川水と地下水の一部であるが、地球環境から考えると極めて限られた資源を繰返し利用している<sup>(1)</sup>。その一部が人間の生存に不可欠な飲料水としての利用である。そして、この水循環の中で、人間と水の関わりから様々な問題が発生する。これには水量に係る問題と水質に係る問題があり、その中で水道水源保護は、水道水の水質に係る問題の一つとして、近年関心を集めるようになってきた。

水道を利用している人々は1億1,909万人(1993年度)で総人口の95%にあたる(上水道、簡易水道、専用水道の給水人口)。また水道給水量は約169億立法メートル(1993年度)で、このうち約69%が河川水及びダムによる貯留水を水源としている<sup>(2)</sup>。水道事業は、これらの水道原水をもとにして、水道法(昭和32年6月15日法律第177号)により原則として市町村によって経営され(水

道法6条)、浄水が供給される。ここでは「公衆衛生の向上と生活環境とに寄与する」(水道法1条)ため、その水質は水質基準(水道法4条)<sup>(3)</sup>を満たすことが義務づけられる。しかし、最近その水質や安全性に対して不安を持たれるようになっていく<sup>(4)</sup>。

これら水道水をめぐる近年の状況については地域差もあるが、全体として以下の問題点が指摘されている<sup>(5)</sup>。

まず必ずしも汚染源が特定できない汚染<sup>(6)</sup>として、第一に、産業活動、生活様式の変化に伴う有機塩素化合物等の化学物質による汚染を指摘できる。金属洗剤に使用されるトリクロロエチレン等は発ガン性が指摘されている有害物質であるが、近年水道原水から検出された事例がある。これらは標準的な浄水処理では除去が困難とされている。

第二に、農薬や肥料による水道水源の汚染がある。近年の農家の労働力不足による使用量の増大、また登録農薬数等に示されるようにその種類も増加する傾向にある。

第三に、生活排水、畜産排水、有機物質を含む有機排水による水道水源の水質汚濁がある。このような水道原水の浄水過程では、これらの有機物質と消毒に使用される遊離塩素が反応し、発ガン性の指摘されるトリハロメタンが生成される<sup>(7)</sup>。さらに、異臭味被害の問題も生じている。これは富栄養化に起因して植物プランクトンが著しく増加し、これらから生じた化学物質が浄水過程を経ても除去されずに残存したことによるものである。

次に汚染源が明確なものとして、近年の水源上流域での開発が指摘される。バブル経済期に急増したゴルフ場を始めとしたリゾート開発、また産業廃棄物最終処理場の設置が問題化している。これらの中には周辺住民との間で紛争を引き起こした事例もあり、水道水源保護条例制定の直接的な契機となったものもある。また水質汚濁事故の頻発により、取水停止等を余儀なくされた実態があることも指摘される<sup>(8)</sup>。

この他に林業従事者の高齢化、減少に伴い、森林管理が十分に行われず、これまでの水源かん養機能に支障が生じていることも、一部で指摘されている<sup>(9)</sup>。

〈注〉

- (1) 地球環境における水循環について、中西準子『水の環境戦略』(岩波新書・1994年)1頁以下、山田國廣「わが国における水循環の現状と課題(特集 水環境への提言)」自正43巻8号(1992年)等を参照。
- (2) 厚生省水道環境部監修『日本の水道1995』(日本水道協会・1994年)。
- (3) 水道法4条1項の要件に基づく具体的な検査項目とその基準は厚生省令で定められている(4条2項)。項目については第4章注(1)を参照。その他に『水道年鑑95年版』(水道産業新聞社・1994年)177頁以下、眞柄泰基「水道水源保全と水道における水質管理」都研47巻5号(1995年)等を参照。
- (4) 国民の飲料水の安全性等への関心について、厚生省生活衛生局水道環境部計画課・水道整備課監修『水道原水水質保全事業実施促進法のポイント』(第一法規出版・1994年)69頁以下。  
また水道水の安全性を問題とした一般書は多数ある。
- (5) 以下、現状については「有識者懇談会報告書」「1.(1)水道水源の水質の現状と水道事業」を参考にした。また厚生省・前掲注(4)72頁以下も参照。
- (6) これらについては「非点源汚染」と呼ばれることがある。

アメリカ合衆国連邦清浄水法(Clean Water Act)では「点源汚染」(point sources)を「汚水の排出が、識別可能な状態で、限定された場所で、独立してなされる、あるいはなされうるものを意味し、パイプ・排水溝に限られない」汚染と定義し(§502(14))、それ以外の汚染が「非点源汚染」(nonpoint sources)とされる。非点源汚染は定義されないが、①農業・林業活動、②鉱業、③建設作業に起因する汚染が例示され

- ている (CWA § 304 (f))。北村喜宣『環境管理の制度と実態』(弘文堂・1992年) 32頁以下。
- (7) トリハロメタン問題については、環境庁水質保全局監修『逐条解説 水道水源法』(中央法規出版・1994年) 18頁以下、真柄・前掲注(4)を参照。
- (8) 厚生省・前掲書注(4) 75頁。北海道内の最近の事例では、1995年2月、仁木町の養豚場から流出した汚水が余市川に流入し、余市川を水道水源とする下流の余市町で6,800世帯が3日間にわたり断水した例がある(北海道新聞夕刊1995年2月10日)。
- (9) 森林の機能については、日本弁護士連合会公害対策・環境保全委員会編『森林の明日を考える』(有斐閣・1991年) 32頁以下。森林・林業の現状については同書64頁以下、植村武司『林野庁解体』(日本経済評論社・1994年)等を参照。本稿では触れることができなかったが、水道水源保護問題の本質として森林資源の果たす役割は大きい。

## 1-2 水道水源保護施策の展開

以上の様な問題が近年明らかとなっているが、水道水源の保護をめぐることは、以前から様々な施策が検討され、一部については制度化されている経緯がある。次にこれらを振り返り、その中で水道水源保護条例を位置づける。

### 1-2-1 法律による水道水源保護<sup>(10)</sup>

水道に関する制度は、水道条例(明治23年法律第9号)が、戦前の水道事業の基本法であった。この水道条例には水源等規定はなく、昭和前期より社団法人水道協会を中心として、水質の保全について水道条例を改正するよう政府に陳情が続けられたが、戦争により中断した。戦後再開されるが、行政機構改革、特に厚生省と建設省の水道行政に関わる権限争い等により条例改正は具体化されなかった。最終的には上水道事業は厚生省所管、下水道事業は建設省所管、ただし下水処理場にかかる事業は厚生省所管、工業用水道事業は

通産省所管と三分割され、1957年(昭和32年)水道法の制定となる。

水道水源保護施策として、水源となる公共用水域の水質保全のため地域指定による規制を行うことは、既にこの当時から水道業界の強い要望であった。水道協会が陳情した水道事業法案には「水源保護地域」を指定し、地域内での特定の行為の禁止及び制限が求められており、政府内でも検討されたが、成立した水道法では、農水産業者・工業者との調整が困難との理由から削除されている。その後、1977年の水道法改正の際も、当初「水源保護区域の設定による水質の保全」が検討されていたにも関わらず、区域の設定については見送られた。最近の「水源二法」(「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」, 「特定水道利水障害防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法」(平成6年3月4日法律第9号))の計画段階では、厚生省は地域指定による水道水源保護を検討したが、抜本的な規制は導入されず、現在に至っている<sup>(11)</sup>。このように水道事業の制度においては、依然として水道水源保護について問題が残されている。

他方、公共用水域保護の問題が、環境汚染の問題として検討されてきている<sup>(12)</sup>。これらについては、戦後の経済復興の中で急速に水質汚濁による被害が表面化し、1958年の本州製紙江戸川工場での紛争事件を契機として、いわゆる「水質二法」が制定され、排水規制が初めて行われた。これらは後に1967年「公害対策基本法」の制定を経て、「水質汚濁防止法」(昭和45年12月25日法律第138号、以下「水濁法」)となった。この法律では、全公共用水域に適用される排出基準を国が定め(水濁法3条1項)、水域の実情に応じて都道府県のいわゆる上乗せ排水基準(水濁法3条3項)が設定できることが明記された。また公害対策基本法には、公共用水域の達成すべき環境基準が定められ、この基準は現行の「環境基本法」(平成5年11月19日法律第91号)においても継続している(環境基本法16条)。

この他、個別の条項で水質への配慮を設けた法

律はあるが、法律による水道水源保護の施策については、水道法及び水濁法からの規制を主たる施策として指摘できる。しかし法律上の制度のみでは、既に見た問題に必ずしも対処できず、地方自治体の条例による施策が現れることとなる。

### 1-2-2 水道水源保護条例の制定

次に条例による水道水源保護の状況を見ていく(表1参照。以下、条例を示す番号は本表による)。水道法制定に前後して岩手県宮古市<1>、滋賀県彦根市<2>で水道水源の保護を目的とした条例が制定されている。これらが現在に至る水道水源保護条例の中で最も早い時期のものである。また水濁法の制定後、岩手県山田町<4>、長崎県加津佐町<5>等で散発的に制定されている。その後青森県で要綱が制定された他は、水道水源保護条例の制定は見られない。

現在まで継続する水道水源保護条例制定のさきがけとなった事例は、1988年2月に制定された津市水道水源保護条例<6>である。津市と隣接した地方自治体(<7>、<8>)でもほぼ同時に制定された。さらに同年中に三重県内でこれらの他に6町(<9>~<12>ほか2町)でも制定された。そして翌1989年には福岡県北部の1市2町(<14>~<15>ほか)、またリゾート施設を対象とした最初の事例として静岡県伊東市<16>で制定される。さらに1990年長野県でゴルフ場開発の反対運動から水源保護条例制定を求めた直接請求がなされる。請求は否決されるが、その後議論を経て1992年都道府県レベルでは初めて長野県水環境保全条例<26>が成立した。この後1993年には宮崎県宮崎市、群馬県桐生市、福島県で相次いで直接請求がなされたが、いずれも否決されている<sup>(13)</sup>。

一方、水道水源保護条例とやや内容は異なるが、廃棄物処理施設の設置をめぐる福岡県宗像市の環境保全条例を違法とする判決(福岡地判平成6年3月18日、以下「宗像市環境保全条例訴訟事件判決」)が出されている。この事件は係争中であるが、法律と条例の関係、特に地方自治体の環境政策に関係する条例についての裁判所の判断として、そ

の後の水道水源保護条例制定に影響を与えている。また1994年には前述した「水源二法」が成立したが、その後も千葉県小櫃川流域の三市(木更津市<31>、袖ヶ浦市<33>、君津市<36>)等で制定が続く、条例化の流れは水源二法の成立後も続いている<sup>(14)</sup>。

<注>

- (10) 水道法制定の経緯について『日本水道史』(日本水道協会・1967年)373頁以下、水道制度百年史編集委員会編『水道制度百年史』(厚生省生活衛生局水道環境部・1991年)34頁以下、遠藤誠作「水道水源保護条例の研究」『水道公論』27巻3号(1991年)41頁以下、稲葉紀久雄「日本の水は守れるか」『エコノミスト』72巻15号(1994年)82頁以下を参照。
- (11) 水源二法については第4章4-1-3を参照。
- (12) 水質汚濁防止法の成立経緯については、阿部泰隆=淡路剛久『環境法』(有斐閣・1995年)154頁以下を参照。
- (13) 宮崎市では、その後大淀川流域の市町村とともに、河川浄化のための統一条例を制定した(第5章注(8))。また福島県の事例については『きれいな水を求めて 福島県水源保護条例制定直接請求運動の記録』(福島県水源保護条例制定直接請求運動県民連絡会・1994年)を参照。その後福島県では、水道水源保全施策を含む「福島県生活環境の保全等に関する条例」(平成8年7月16日福島県条例第32号)が制定された。
- (14) 例えば宮城県下の取組みは、仙台弁護士会『宮城の水の現状と規制のあり方に関する意見書 水源保全条例の制定を求めて』(仙台弁護士会・1995年)を参照。

## 第2章 水道水源保護条例

次に代表的な地方自治体の事例を検討する。

表1 水道水源保護条例

	自治体名	類型	条 例 名	公布時期
<1>	岩手県宮古市	A	宮古市上水道水源保護条例	S 29. 3. 26
<2>	滋賀県彦根市	A	彦根市上水道水源地域保護条例	S 35. 3. 31
<3>	滋賀県栗東町	A	栗東町水道水源保護条例	S 37. 3. 9
<4>	岩手県山田町	A	山田町上水道水源保護条例	S 46. 12. 27
<5>	長崎県加津佐町	A	加津佐町上水道水源地域保護条例	S 47. 9. 12
<6>	三重県津市	B	津市水道水源保護条例	S 63. 2. 8
<7>	三重県美里村	B	美里村簡易水道水源保護条例	S 63. 2. 25
<8>	三重県久居市	B	久居市水道水源保護条例	S 63. 2. 22
<9>	三重県伊賀町	B	伊賀町水道水源保護条例	S 63. 3. 25
<10>	三重県大山田村	G	大山田村水道水源保護条例	S 63. 4. 25
<11>	三重県三雲町	B	三雲町水道水源保護条例	S 63. 8. 1
<12>	三重県一志町	B	一志町水道水源保護条例	S 63. 8. 1
<13>	岐阜県岩村町	B	岩村町水道水源保護条例	S 63. 9. 29
<14>	福岡県福岡町	B	福岡町水道水源保護条例	H 1. 7. 28
<15>	福岡県筑紫野市	B	筑紫野市水道水源保護条例	H 1. 12. 25
<16>	静岡県伊東市	E	伊東市水道水源保護条例	H 1. 10. 4
<17>	三重県島が原村	G	島が原村水道水源保護条例	H 1. 12. 21
<18>	鳥取県岩美町	B	岩美町水道水源保護条例	H 2. 3. 30
<19>	熊本県菊池市	B	菊池市簡易水道水源保護条例	H 2. 9. 20
<20>	大分県日出町	B	日出町水道水源保護条例	H 2. 10. 1
<21>	長崎県大瀬戸町	B	大瀬戸町水道水源保護条例	H 3. 9. 26
<22>	新潟県刈羽村	D	刈羽村水道水源保護条例	H 3. 9. 27
<23>	三重県青山町	B	青山町水道水源保護条例	H 3. 10. 5
<24>	長野県信濃町	C	信濃町水道水源の保護に関する条例	H 3. 12. 26
<25>	福島県いわき市	F	いわき市水道水源保護条例	H 4. 3. 30
<26>	長野県	H	長野県水環境保全条例	H 4. 3. 19
<27>	三重県大安町	B	大安町水道水源保護条例	H 4. 7. 1
<28>	静岡県下田市	E	下田市水道水源保護条例	H 4. 3. 11
<29>	長崎県琴海町	B	琴海町水道水源保護条例	H 4. 3. 23
<30>	長野県箕輪町	B	箕輪町水道水源保護条例	H 5. 3. 19
<31>	千葉県木更津市	F	木更津市小櫃川流域に係る水道水源の水質保全に関する条例	H 6. 12. 22
<32>	千葉県市原市	G	市原市水道水源保護条例	H 7. 3. 31
<33>	千葉県袖ヶ浦市	F	袖ヶ浦市小櫃川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例	H 7. 3. 30
<34>	三重県海山町	B	海山町水道水源保護条例	H 7. 6. 2
<35>	三重県明和町	B	明和町水道水源保護条例	H 6. 6. 22
<36>	千葉県君津市	F	君津市小櫃川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例	H 7. 6. 30

※類型については第3章3-2を参照。

2-1 三重県<sup>(1)</sup>

## 2-1-1 津市水道水源保護条例（昭和63年2月8日津市条例第1号）

【制定の経緯】<sup>(2)</sup>

1982年12月、津市及び隣接する久居市、美里村の水道原水取水口上流部での産業廃棄物最終処分場の建設計画が明らかになる。以後、住民、議会、市及び村が廃棄物処理業者（大阪市内、以下「業者」）に対して計画中止の要請を行うとともに、市議会議長と津市より、地方自治法99条2項及び水道法43条に基づき、三重県知事に対して、県条例の制定を求める意見書及び要請書を提出した。しかし県は「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃掃法」）<sup>(3)</sup>等に照らし条例化に難色を示す。この間、県は「産業廃棄物処理業予備審査要領」に基づき行政指導を行い、当初業者は従っていたが、1984年11月、産業廃棄物処理業許可申請書の不受理に関して違法確認を求める行政訴訟を提起した。これは1986年1月和解がなされ、県の審査が始められる。

一方、三自治体は、現行法下で県の対応を待つのみでは水源保護は図れないとして、広域的な条例制定を目指して協議会を設置。広域水源保護についての条例化及び監視が答申され、1988年2月津市、久居市、美里村が相次いで条例を制定した。

## 【条例の構成】

## (1) 目的

条例1条で、水道法2条1項に条例の根拠を示す。根拠を水道法に置く形は、後続の条例でも多いが、津市はこの理由として、水道水源保護を水質汚濁防止等の公害問題とするよりも、上水道の問題として目的を絞ることで、他の水質関連の公害法及び条例との抵触等を避けようとしたためとする<sup>(4)</sup>。「水道に係る水質の汚濁を防止し、清浄な水を確保するため、その水源を保護し、もって住民の生命及び健康を守ることを目的」とする。

## (2) 定義

「水源」、「水源保護地域」、「対象事業」、「規制対象事業場」、「広域水源保護」を定義する。

## (3) 地域指定

水道事業「管理者は水源の水質を保全するため、水源保護地域を指定することができる。」（6条1項）とされ、この際、津市水道水源保護審議会の意見を聴かねばならない（6条2項）。

## (4) 規制

「水道水源地域においては、……規制対象事業場を設置してはならない」（7条）とされ、明確な立地規制を条文化する。規制対象は、条例別表に規定される対象事業（①採石業、②砂利採取業、③産業廃棄物処理業）を行う工場その他の事業場で水道に係る水質を汚濁し、又は汚濁のおそれのある工場その他の事業場で、管理者が認定したものである。

水源保護地域で対象事業を行おうとする者は、あらかじめ管理者と協議し、また関係地域の住民に対し、説明会の開催等の措置を採らなければならない（8条1項）。そして「管理者は……協議の申出があった場合、審議会の意見を聴き規制対象事業場であるかを認定」する（8条3項）。また協議、措置等をしない者に対して勧告でき（8条2項）、これに従わないとき、事業の一時停止を命ずることができる（9条）。

## (5) 広域的な措置

これは津市水道の浄水場が市堺付近に位置し、これらの取水口及びその上流域が美里村管内、久居市管内となることから、設けられた措置である。10条では区域外での対象事業について関係地方公共団体に対する措置要請を設け、また広域水源保護のため必要があるとき協議会（地方自治法252条の2第1項）の設置その他の協力要請をする（11条）。

## (6) 罰則

7条の立地禁止の規定、9条の一時停止命令に違反した者に、6月以上の懲役又は5万円以下の罰金を処する（19条）。これには両罰規定がある（20条）。

## (7) その他

審議会の組織等の規定のほか、市、管理者、住民等について責務規定を置く。



## 【条例の運用】

条例制定後、津市、津市に係る指定区域で久居市、美里村に協力要請した区域等が「水道水源保護地域」として指定され、津地区広域水道水源保護協議会が設立される。その後、業者は処分場設置許可申請に対する県の不作為の違法確認訴訟を改めて提起し、美里村長は条例に基づき事前手続きをするよう業者に勧告する。これに対して業者は勧告を拒否し、一方県は許可申請に対する不許可処分を行い、業者は訴訟を取消訴訟に変更する。一方この直後、津市、久居市、美里村は関係住民とともに、産業廃棄物最終処理場建設工事差止仮処分を申請した。そして20回の審尋を経て、1991年7月津市が6億7,183万円で用地買収等することで和解が成立し、処理場の建設計画は中止となった。

その後、現在に至るまで三自治体では水道水源保護条例に基づく協議は行われていない。

### 2-1-2 県内のその他の状況

この二市一村の条例制定後、県内では表1に示したように制定の動きが拡大し、最近の明和町<35>まで継続している。なお紀伊長島町では水道水源保護条例をめぐる訴訟が提起されている<sup>(5)</sup>。

## 2-2 長野県

### 2-2-1 長野県水環境保全条例（平成4年3月19日長野県条例第12号）

#### 【制定の経緯】<sup>(6)</sup>

長野県はバブル経済期に全国でも特に開発計画が集中した地域の一つであった。一方、地域住民によるゴルフ場等の建設反対運動も盛んで、1988年には各地の住民組織を集めた全県組織が結成される。その中で当時の県の開発規制の下では環境保全に限界があるという認識が広まり、水道水源保護を目的とした県条例制定の直接請求を目指すこととなった。1990年7月から署名活動が行われ、有効署名数は12万3,717人（有権者数の約7.7%）に達した。これに対して知事は趣旨に理解を示すが、規制方法が適当でないとして反対を表

明。条例案は議会で否決される。

その後県は水環境対策の検討を進めるが、当初開発規制には否定的であった。また開発規制を争点に県、県議会各会派、住民団体の間で施策案の公表、交渉等様々な動きがあった。このような中、1991年12月上旬水内郡信濃町で町独自に開発規制措置を採った県下初の水道水源保護条例が制定される。これらの影響もあり、県は水環境保全懇話会の答申を経て、最終的には開発規制の導入を決定、条例案は1992年3月16日に県議会で可決成立した。

#### 【条例の構成】

##### (1) 目的

「水環境の保全に関し、県、市町村、県民及び事業者の責務を明らかにするとともに、水環境保全総合計画の策定、水質の監視及び水道水源保全地区の指定等について必要な事項を定めることにより、水環境の保全対策の総合的な推進を図り、もって県民の健康で文化的な生活を確保することを目的」（1条）する。条例名が「水環境保全条例」であることに加え、目的規定は他の水道水源保護条例と性格を異にする。県の総合的な水環境保全施策の推進の自治立法とされ、水道水源保護を目的とした規制は、条例の一部として構成される。

##### (2) その他の理念規定

基本原則（2条）として「県民の諸活動並びに治水及び利水との調和」の文言がある。責務に関する規定が県（3条）、市町村（4条）、県民（5条）、事業者（6条）について置かれる。

##### (3) 計画

1条で示された水環境の保全対策を進めるため、「水環境保全総合計画」が規定され、長野県水環境保全審議会の意見を聴取し、方針と施策を定める（7条）<sup>(7)</sup>。この規定も長野県条例に固有である。

##### (4) 水質の監視

水濁法に基づく知事の公共用水域等の常時監視（水濁法15条）とは別に、独自の水質監視を規定したことも長野県条例の特色である（8条）。監視項目は、独自に73項目の水質保全目標値を定め施

行規則別表に規定している。

#### (5) 地域指定

条例制定の最大の争点となった水道水源保護については、知事は「水道の水源を保全するため必要な区域を、その区域を管轄する市町村長の申出により、水道水源保全地区として指定することができる。」(11条1項)とされた。また水系の条件により、他市町村の区域に係る水道水源保全地区の指定については、市町村長が知事に対して指定の要請ができ、関係市町村長、関係行政機関の長、審議会の意見を聴いて知事は指定する。指定区域は知事の告示により効力を生ずる(11条5項)。

#### (6) 規制

水源保全地区内では①ゴルフ場の建設、②廃棄物の最終処分場の設置、③土石類の採取その他の土地の形質の変更で面積が1haを超えるものの行為が、知事との事前協議の対象となり、知事の同意を得なければならない(12条1項)。知事は協議があったとき、関係市町村長及び審議会の意見を聴かなければならない(12条2項)。

#### (7) 報告、調査

同意を受けた者に対して、知事は当該行為の実施状況等について報告及び必要な範囲での立入調査を求めることができる(14条)。

#### (8) 罰則規定

知事に対する事前協議、知事の同意、同意の条件の違反に対して中止命令、原状回復命令等を命ずることができる(13条)、これらに罰則規定が設けられる。また報告・調査の拒否に対しても罰則が設けられ(24条)、これらに両罰規定を置く(25条)。

#### 【条例の運用】

地域指定のイニシアティブを市町村長が持つことになったが、指定基準について条例上明確な規定はない。ただ県は条例施行後、長野県水環境保全審議会の答申を経て1992年9月25日「水道水源保全地区の指定の考え方」を通知として公表した。その後1993年8月須坂市と上水郡鬼無里村の地域指定の告示以来、1995年11月までに11カ所が指定された。なお地域指定後、条例12条に基づ

く事前協議は現在まで実績がない。

#### 2-2-2 信濃町水道水源保護条例(平成3年12月26日信濃町条例第24号)

#### 【制定の経緯】<sup>(8)</sup>

1988年6月、町内の野尻湖で赤潮が発生した事件<sup>(9)</sup>を機に住民組織が結成され、町議会議員とともに対策の検討が始められる。その後ゴルフ場・産業廃棄物処理施設等の規制を求める声が高まり、町議会に水道水源保護条例の制定を求める決議案が提出され、先進地視察等の検討を重ねて1990年9月には決議案を可決。さらに11月に条例制定を公約に掲げた現町長が初当選し、その後の検討を経て、条例案は1991年12月20日町議会で成立した<sup>(10)</sup>。

#### 【条例の構成】

##### (1) 目的規定

根拠法令は規定されず、「水道水源を水質の汚濁及び水量の減少から保護することに関し、事業者、町、及び住民の責務を明らかにするとともに、水道水源を水質の汚濁等から保護するための規制に関する措置」等を定める(1条)。目的は水道水源保護に限定されるが、地方自治法14条の条例制定権に基づき制定しているとする<sup>(11)</sup>。

##### (2) 地域指定

町長は「本町が管理する水道水源及びその上流の地域のうち、……水質の汚濁等から保護することが特に必要な区域」を、信濃町水道事業運営委員会の意見を聴き、「水道水源保護区域」を指定する(6条)。

##### (3) 規制

保護区域内で「対象施設」を設置しようとする者は、町長と事前協議をしなければならない(8条1項)。「対象施設」は2条3号によって規則委任事項とされ、施行規則3条各号において①廃棄物処理施設、②ゴルフ場、③スキー場の三種類の施設が規定されている。町長は協議のあった「対象施設」について、委員会の意見を聴き、「水道水源の水質を汚濁し、及び汚濁するおそれのある施設並びにその水量を減少し、及び減少するおそれ

のある施設の場合、これを「規則対象施設」と「認定」する（8条3項）。認定された規制対象施設は保護区域内では設置ができない（7条）。また事前協議の違反に対して町長は勧告しなければならない（8条2項）、勧告に従わないときは、一時停止命令ができる（9条）。

さらに信濃町条例の特徴として、一定の開発行為<sup>(12)</sup>は、あらかじめ町長へ届出なければならない。届出に対しては助言、勧告ができる（11条）。

#### (4) 制裁及び罰則規定

届出規定の違反、それに対する勧告に対する違反については公表できる（13条）。また保護区域内に規制対象施設を設置した場合、9条の命令に違反した場合、6月以下の懲役又は10万円以下の罰金が科せられる（17条）。これらには、両罰規定が設けられる（18条）。

#### (5) その他の規定

町長は、対象施設、届出行為等について報告を求め、又はそれらについて関係職員による立入調査ができる（15条）。また保護区域の管理のため、町長は保護区域台帳を整備し閲覧に供する（12条）。

#### 【条例の運用】

条例制定以後、1993年6月初めての保護区域として黒姫山山麓の「鬼の釜水源池」周辺の山林71.7haが指定された<sup>(13)</sup>。なお区域内の事前協議は現在まで実績はない。

#### 2-2-3 県内のその他の状況

1993年3月「箕輪町水道水源保護条例」が制定された。箕輪町では県条例の制定、その後の地区指定の「考え方」等を検討したが、町の水源である箕輪ダム周辺の保護に不十分との考えから、町独自の条例化を進めた。構成は県条例に準じ、対象行為をしようとする者に事前協議を義務づけ、町長の同意を必要としているが、規制の対象となる行為は県条例より広がっている<sup>(14)</sup>。

## 2-3 千葉県

### 2-3-1 木更津市小櫃川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例（平成6年12月22日木更津市条例第23号）

#### 【制定の経緯】<sup>(15)</sup>

1990年11月、産業廃棄物処理場の撤去運動を続けていた住民組織が、小櫃川上流にある安定型産業廃棄物処分場の放流水からシアン及び砒素等の有害物質が検出されたことを公表した<sup>(16)</sup>。小櫃川下流域には、流域四市一町の水道水源である浄水場が位置することから、これらの住民が1万8,000人の署名を添えて木更津市に陳情を行った。翌91年2月、木更津市水道水源保護問題協議会が設立され、視察及び検討が続けられ、その後市環境課を中心にして条例案が検討され、94年12月市議会で可決、翌95年4月施行。千葉県内では初の水道水源保護条例制定となった。

#### 【条例の構成】

##### (1) 目的

「小櫃川流域に係る水道水源の水質の保全を図り、もって現在及び将来にわたって市民の健康で文化的な生活を確保すること」（1条）であるが、目的規定に地域指定、排出基準の設定、規制措置等を規定していることは特徴の一つである。

##### (2) 地域指定

市長は「木更津市小櫃川流域に係る水道水源保全審議会」の意見を聴いた後、水質を保全することが必要と認められる地域を「水道水源保護地域」として指定する（7条）。

##### (3) 規制

水道水源保護地域で、対象事業場を設置又は構造等の変更をしようとする者は、市長に届出なければならない（9条）。対象事業場は、①一定の小規模のものを除いたゴルフ場、②安定型及び管理型の産業廃棄物最終処分場である（2条3項）。届出から60日を経過するまでは、対象事業場の設置、構造変更はできない。ただし日数は短縮できる（13条）。また対象事業者が遵守しなければならない「排水基準」を定め（8条、18条、項目ごとの数値については条例別表）、市長は届出があった

場合に、対象事業場の排水水が排水基準（8条1項）に適合しないと認めるときは、届出から60日以内に限り計画変更を命ずることができる（12条）。さらに排出基準に適合しない排水水等を排出したとき、排出するおそれがあると認められるときは、改善命令を出すことができる（19条）。また必要な限度で対象事業者には排水水の汚染状況等の報告を求め、また立入検査ができる（22条）<sup>(17)</sup>。

#### (4) 罰則

計画変更命令、改善命令に違反した者に20万円以下の罰金（32条）、また届出をしない、あるいは虚偽の届出をした者、届出後の期間内の行為制限に違反、報告の拒否、立入検査の忌避等をした者について、5万円以下の罰金を科す（33条）。これらには両罰規定を設ける（34条）。

#### (5) 手続規定

計画変更命令及び改善命令については、聴聞手続きを規定（12条2項、19条2項）。また他法令（廃掃法、水濁法、都市計画法）による許可申請との調整で、届出の時期を規定（11条）する。

#### (6) 住民参加等

対象事業場の設置、構造等の変更の届出に際して、事業内容、水質への影響等について説明会を開催し、住民（計画地域周辺2km以内）に説明しなければならず、住民の意見があった時は届出に添付する（10条）。

#### (7) 広域の対応

汚染措置の防止として関係行政機関の長、地方公共団体の長に対して意見を述べ、適当な措置を要請することができる（30条）。

#### 【条例の運用】

条例による事前協議の実績はない。

#### 2-3-2 県内のその他の状況

小櫃川流域では木更津市が最も下流に位置するが、木更津市は自らの規制だけでは水源保護は図れないとして、隣接する袖ヶ浦市、君津市に対しても条例の制定を要請していた。その結果、1995年に相次いで条例化<33><36>されている。条例の構成はいずれも、木更津市と同じ排水規制をと

るが、規制対象、排出基準について細部で相違がある。また隣接するが水系の異なる市原市でも市原市水道水源保護条例<32>を制定している。これは、排出規制と立地規制を併せ持つ型となっている。

#### <注>

(1) 三重県は現在まで同一県内での制定自治体数が最も多く、制定を確認できた地方自治体は16である。

(2) 津市条例については、中舎寛樹「津市及びその周辺における水道水源保護条例の制定」『三重大学環境科学研究紀要』13号（1989年）1頁以下、伊藤高義＝中舎寛樹『自治体私法』（学陽書房・1990年）143頁以下、山田俊郎「産廃処理施設建設に歯止めをかける『水道水源保護条例』」『農』1988年8月号46頁以下、「津市水道水源保護条例」『ジュリ増刊・新条例百選』（有斐閣・1992年）100頁（曾和俊文執筆）、阿部泰隆「廃棄物法制の課題（中）」ジュリ945号62頁、遠藤・前掲第1章注（10）、大久保圭二「まちづくり条例最前線4「水道水源保護条例」津市」『農』1996年4月号110頁以下等を参照。また制定経緯は津市総務課資料により補足している。

なお久居市水道水源保護条例（昭和63年久居市条例第1号）及び、美里村簡易水道水源保護条例（昭和63年美里村条例第1号）の構成は津市条例と同一の構成である。

(3) 廃掃法では、1991年改正前は産業廃棄物処理業について許可制、産業廃棄物最終処分場の設置について届出制（改正後、許可制）となっていた。

(4) 津市総務課から聴取。しかし水道法に根拠を置く意義は、必ずしも明確ではない。第3章3-1を参照。

(5) 第4章注(3)を参照。

(6) 制定の経緯については、長野県水源保護条例制定県民連絡会『生命の水を守る』（信州の教育と自治研究会・1991年）、同『生命の水を守るPART II』（パンフレット）（1992年）を参照。

- (7) 7条の規定を受けて「長野県水環境保全総合計画」が策定されている。
- (8) 信濃町条例の制定経緯は、1995年8月信濃町役場での聴き取り調査の他、『広報しなの』(1992年1月号)、信濃毎日新聞1991年11月20日を参考している。
- (9) ただし町は湖水の水利権を持たず、事件は町水道の水源汚染と直接には関係はない。
- (10) 時期的に県条例の制定と並行したが、特に連携した経緯はなく、全県での情勢にかかわらず、町独自に進められていた(信濃町、聴き取り調査)。
- (11) 水道法等による根拠法令を置かない理由として、条例案担当者は水道水源保護を自治事務として考えていたことをあげる(信濃町、聴き取り調査)。
- (12) ①宅地の造成又は土地の開墾その他土地の形質の変更、②鉱物の採掘又は土石の採取、③木竹の伐採、④河川等からの取水又は地下水の採取、⑤前各号に掲げるもののほか、保護区域における水道水源の水質及び水量の保全に影響を及ぼすおそれがある行為で規則で定めるもの(10条1項)。
- (13) 地区指定は町が学者らに調査を委嘱し、当初87haとされていた。しかし隣接する黒姫山スキー場の拡張等も考慮し地権者らとの協議の結果、縮小されている(信濃毎日新聞1993年9月7日)。
- (14) ①ゴルフ場の建設、②廃棄物の保管及び処理場の施設、③油脂類の保管及び販売、④建築物等の施設の設置(規則で定める)で床面積が10m<sup>2</sup>を越えるもの、⑤土石類の採取その他の土地形質の変更で1,000m<sup>2</sup>以上のもの。
- (15) 経緯については、東京新聞1994年年12月22日、斉藤保「守りたい 命育む 水 木更津市水道水源の保全条例制定(上)」『生活と環境』40巻3号(1995年)43頁以下等を参考。
- (16) 朝日新聞1990年11月14日。君津市川谷の竹田商事産業廃棄物最終処分場。検出前後の経緯について、高杉晋吾『産業廃棄物』(岩波新書・

1991年)3頁以下を参照。

- (17) 規制方法については、条例検討の当初は立地規制が考えられていたが、宗像市環境保全条例訴訟事件判決等の検討の結果、排出規制に傾いたという(木更津市、聴き取り調査。第4章注(22)も参照)。

### 第3章 水道水源保護条例の類型

これまで見た事例を参考に、収集できた現行の36条例を、条文の主な項目をもとに整理し、分類を試みる。

#### 3-1 整理

##### (1) 総則規定1……目的規定

目的規定では、手段と目的について津市条例<6>1条に代表されるように、「水質汚濁の防止」、「水源の保護」を図ることにより「住民の生命及び健康を守る」ことを目的とするものがほとんどである。信濃町条例<24>及び唯一「前文」を持つ箕輪町条例では、水量確保にも触れ、市原市条例<32>では「市民の清浄な飲料水を確保するため」(1条)とされ、木更津市条例<31>は、手段として地域指定、排出基準の設定等にも触れる(1条)。また既に見た長野県条例<26>は「県民の健康で文化的な生活を確保すること」(1条)を目的とし、他条例とは性格を異にする。

##### (2) 総則規定2……根拠法令

「水道法第2条第1項」に根拠を置くものが津市条例<6>を始めとして18条例ある。他に「水道法第2条」(伊東市<16>ほか4条例)、「水道法第2条、同条の規定に基づく町の将来計画」(大瀬戸町<21>)、「水道法第2条、第22条」(加津佐町<5>)、また「地方自治法第14条」が2条例ある(山田町<4>、宮古市<1>)。一方根拠法令を置かないものが千葉県の四市<32><33><34><36>、長野県の二町<24><30>及び県条例<26>等、10条例ある。

##### (3) 総則規定3……定義規定

「水源」及び「水道水源」につき31条例が規定を持ち、ほとんどが「水道法第3条第8項に規定

する取水施設及び貯水施設に係る周辺の地域で、水道の原水の取入れに係る区域」(津市<6>2条1号)とされる。また小櫃川流域三市<31><33><36>は「水質汚濁防止法第2条第1項に規定する公共用水域のうち、水道水(水道法第3条第1項に規定する水道により供給される水をいう。)の原水として取水施設により取り入れられる水域」(<31>2条1項)とし、水濁法の定義を援用する。

次に指定地域の定義に関して「水源保護地域」20条例、「水道水源保護地域」5条例、その他「水道水源水質保全地域」、「水道水源保護区域」がある。長野県条例<26>は「水源保全地区」(11条)であるが定義規定はない。

また「対象事業場」あるいは「対象事業」を規定し、その内容を条例別表に掲げる形が27条例である。このうち立地規制対象を「規制対象事業場」と規定するものが17条例ある。また一部(大安町<27>、大山田村<10>、島が原村<17>)には、立地規制と排出規制を並存させている型があり、これらは後者の対象事業場を「特定事業場」と規定する。

#### (4) 総則規定……対象事業

##### ① 廃棄物処理に係るもの

「廃棄物最終処分場」(いわき市<25>、小櫃川流域三市<31><33><36>)と「産業廃棄物処理業」(岩美町<18>)が廃掃法に根拠づけた定義としており、前者の4条例では一般廃棄物の最終処分場も含む<sup>(1)</sup>。ただし木更津市条例<31>では「遮断型」<sup>(2)</sup>の最終処分場が除外されている。また長野県条例<26>では「廃棄物」を「廃掃法第2条第1項に規定する廃棄物」と定義するが、最終処分場について定義がない。その他「産業廃棄物処理業」22条例、「廃棄物最終処分場」4条例等があげられるが、これらは定義を持たない。

##### ② 砂利採取等

「砂利採取業」13条例、「採石業」5条例、「砕石業」8条例、また「土石類の採取その他の土地形質の変更で一定面積以上のもの」2条例があり、このうち長野県条例<26>が規則で一定面積1ha以上に対し、箕輪町条例<30>では、条例別表で

1,000㎡以上とされ、県条例に対する横出し規制となっている。

##### ③ ゴルフ場等

「ゴルフ場」12条例、「ゴルフ場の建設」2条例であり、この中で、いわき市条例<25>は規則で「9ホール未満で市長が水道水源の水質を汚濁するおそれのないと認めるものまたは面積が1ヘクタール未満のゴルフ場」(いわき市条例施行規則3条)を除外し、小櫃川流域三市<31><33><36>の除外規定もほぼ同様である。また伊東市条例<16>と下田市条例<28>では「リゾート関連事業」<sup>(3)</sup>として詳細を規則に委ねる。

##### (5) 実体規定1……地域指定

地域指定は、指定権者(「水道事業管理者」13条例、首長15条例)が審議会等(「審議会」27条例、「水道事業運営委員会」(信濃町<24>))の意見を聞き公示(「公示」14条例、「告示」13条例、「公表」1条例)する型が最も多い。

その他条文上で指定地域を示すものが8条例ある。ただし「○○水道の原水の取り入れに係る流域」、「○○川流域」、「○○より上流」等、地域指定として明確性を欠くものも多い<sup>(4)</sup>。また箕輪町条例<30>では町長が申請する県条例による地域指定と町条例の地域指定の調整を図る規定を持つ(7条)。

##### (6) 実体規定2……規制方法

第一の型として指定地域内で一定の事業の設置等を禁止する立地規制がある。「何人も、水源保護地域のうち、本市区域内において、規制対象事業を設置してはならない。」(津市<6>7条ほか)とする禁止条項を置き、地域内で対象事業を行おうとする者(「事業者」等)に、事前に管理者等との協議を義務づけ、審議会等の意見を聞き、規制対象事業場と「認定」した場合に事業者へ通知するものが最も多く22条例ある。これらは事前協議とともに関係地域住民に対する説明会を開催するものとされる。この他に条文として禁止事項はないが、協議を経て首長等の「同意」を得なければ事業等の行為ができないとする型がある(長野県<26>、市原市<32>、箕輪町<30>)。

これらに対し協議をしない、説明会等の措置を採らない、それらの見込みがないときは、首長等は「勧告」でき、さらに勧告に従わない場合に「一時停止」を命ずることができるものが22条例ある。また禁止事項に反して(海山町<34>, 明和町<35>),あるいは同意を得ず(長野県<26>, 市原市<32>, 箕輪町<30>)事業を行った場合に、管理者又は首長が「中止命令」又は「原状回復命令」又はこれに代わる措置を命ずるとするものもある。

次に第二の型として、対象事業からの排出を規制するものがある。伊東市条例<16>がさがけで、独自に「基準」を設定し、指定地域内でその基準の遵守を事業者に課すことで水源保護を図るもので、第一の型にある事業等の禁止事項はない。伊東市条例, 下田市条例<28>の場合、審議会の意見を聴き、条例施行規程の別表で「事業計画基準」を定め、その中で農薬、水質汚濁に係る法令・要綱の遵守に関する事項及び水質基準値等を規定する。同様の基準について「排水基準」(いわき市<25>, 小櫃川流域三市<31><33><36>), 「環境基準」(大安町<27>, 大山田村<10>)等がある<sup>(5)</sup>。これらは木更津市が条例上の別表として置くほかは、いずれも規則、規程の別表である<sup>(6)</sup>。以上の基準のもと、対象事業場その他の施設の設置についての届出制が4条例, 事前協議制が4条例ある。

この中で、協議をしないもの、基準を満たさない事業場に計画変更を命じ、これに反するものに一時停止命令ができるものが2条例ある。その他、排水基準に適合しない排出に対して施設の改善命令ができるものが4条例ある。

#### (7) 罰則規定, 制裁規定

立地規制を持つ条例は、禁止条項に違反して事業場等の設置を行うものに対して、すべて罰則を持つ。また事前協議等で「勧告」さらに「一時停止命令」を受け、これに従わない場合も罰則がある。

排出規制をとる型では、原状回復命令等の命令違反について5条例, 排水基準に違反した排出に対して3条例, 対象事業場, 特定施設の届出制の

違反に対して7条例が罰則を持つ。届出制では届出違反に届出を命じ、その命令違反に対して罰則を設ける型(いわき市<25>)もあるが、届出違反に対する直罰の型を採るものが多い<sup>(7)</sup>。罰則の内容は、原状回復命令等への違反(長野県<26>, 箕輪町<30>)また排水の改善命令, 中止命令等への違反(市原市<32>)に対する1年以下の懲役又は50万円以下の罰金刑を最高に、3万円以下の罰金刑までである。また規制の型にかかわらず、両罰規定は33条例を持つ。

一方罰則を持たない条例の内、一時停止命令と同時に命令内容を公表できる制裁規定を持つものが3条例ある。その他罰則と併せて、命令違反に対して公表するものもある(市原市<32>)。

### 3-2 分 類

以上の整理をもとに対象とした36条例を分類する<sup>(8)</sup>。

条例制定の全体状況は既に第1章で見たが、初期の条例が一つのグループである(A型)。先駆的ではあるが、必ずしも今日の水源汚染問題が顕在化していなかった状況が背景にあり、地域指定, 規制等について明確な規定を欠く。

次に立地規制を持つ条例群がある(B型)。津市<6>をさがけとして、最近の海山町<34>まで影響力のあるモデルである。また立地規制を中心に採りながら、行為の届出制等も持つ信濃町<24>はこの変形と位置づけられる(C型)。さらに地域指定, 事前協議についてこれらに準ずるが、罰則規定を持たず、行政指導に留まる型として刈羽村<22>があげられる(D型)。

一方、排水規制では、さがけの伊東市<16>とその近隣の下田市<28>がともに罰則がない型である(E型)。さらに、排水規制に加えて罰則等も採り規制を強化した型は最近の事例で、いわき市<25>から小櫃川流域三市<31><33><36>につながっており、これも一つのグループとできる(F型)。

また、立地規制と排水規制も併せ持つ型として、三重県の一部と市原市<32>があげられる(G型)。

これらの他に長野県〈26〉については、立地規制を採るが目的規定でも検討したように水環境条例として性質を異にしている（H型）。

〈注〉

- (1) 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令」（昭和46年9月23日政令第300号）5条2項に規定する一般廃棄物の最終処分場、及び同施行令7条14号に規定する産業廃棄物の最終処分場（いわき市2条3号イほか）。
- (2) 廃掃法施行令7条14号イに定めるもの。産業廃棄物最終処分場の形態については、高杉・前掲第2章注（17）37頁以下、阿部泰隆「廃棄物処理法の改正と残された法的問題（六）」自治研究70巻1号（1994年）3頁以下を参照。
- (3) 伊東市水道水源保護条例施行規程3条では、(1)ミニゴルフ場、パターゴルフ場、(2)観光農園、(3)ホテル、旅館、ペンション、民宿、(4)貸別荘、貸マンション、(5)別荘、分譲マンションとなっている。下田市条例もこれに準じるが、規模等を規定し限定的である。伊東市条例については、高橋秀行「伊東市の水道水源保護条例について」季行No.54（1991年）70頁以下を参照。
- (4) 告示によっても地域指定が地番等により明示されない例も多い。
- (5) ①農業に関する事項、②湖の富栄養化につながる有機性汚濁、窒素、リン等の排出に関する事項、③重金属等の有害物質の移動、処理処分に関する事項、④土地の改変を伴う造成工事に関する事項、⑤その他の事項（伊東市条例施行規程別表）。また小櫃川流域三市の基準は、ゴルフ場農業規制に「ゴルフ場で使用される農業による水質汚濁防止に係る暫定指導指針について」（平成2年5月24日環境庁水質保全局長通知）を採り、排水基準は千葉県環境保全条例（平成7年3月10日千葉県条例第3号）の上乗せ基準を採る。
- (6) 木更津市条例で、排水基準を規則委任とせず条例上に規定したことは、条例制定時に最も配慮されたことの一つである（木更津市、聴き

取り調査）。

- (7) 直罰型と行政的対応前置型の罰則について、阿部＝淡路・前掲第1章注(12)147頁以下。
- (8) 水道水源保護条例の分類の一つとして、小林・前掲はじめに注(1)10頁も参照。

## 第4章 水道水源保護条例をめぐる問題点

### 4-1 条例制定権の範囲<sup>(1)</sup>

条例制定に関して検討不可欠な論点であるが、一般に地方自治法14条1項が「法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」と定めることから<sup>(2)</sup>、第一に条例の定める内容が地方自治体の事務に属するか、第二に条例が法令に違反しないか、の二点から考える必要がある。

#### 4-1-1 地方自治体の事務

まず水道水源保護条例の内容が、自治事務にあたるかという点について、地方自治法2条3項に例示される地方公共団体の事務として<sup>(3)</sup>、「地方公共団体の秩序を維持し、住民及び滞在者の安全、健康及び福祉を保持すること」（1号）、「上水道その他の給水事業、……を経営すること」（3号）、「清掃、消毒、美化、公害の防止、風俗または清潔を汚す行為の制限その他の環境整備保全、保健衛生及び風俗のじゅん化に関する事項を処理すること」（7号）を確認できる。さらに環境基本法7条の地方公共団体の責務に関する規定及び36条の地方公共団体の施策の規定では、「国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた環境保全のために必要な施策」について、策定及び実施することとされている<sup>(4)</sup>。

これらを前提に考えると「水道に係る水質汚濁を防止し、清浄な水を確保するため、その水源を保護し、もって住民の生命及び健康を守ることを目的とする。」（津市1条ほか）水道水源保護条例の制定及びその執行が、自治事務であることは明らかである。

次に財産権、特に土地利用規制を条例で制限で



きるかという問題がある<sup>(5)</sup>。既に見たように水道水源保護条例の規制方法の一つは、特定の事業・行為を「認定」・「同意」等の処分に係らしめ土地利用を制限することである。ここでは憲法 29 条 2 項が「財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める」と規定し、さらに地方自治法 2 条 3 項 18 号で「法律の定めるところにより、建築物の構造、設備、敷地及び周密度、空地地区、住居、商業、工業その他住民の業態に基づく地域等に関し制限を設けること」と規定していることが問題となる。

かつては条例による制限を消極的に解する説もあったが、最近では財産権も条例で制限できるという説が一般的である。奈良県ため池条例に関する最高裁判決（最大判昭和 38 年 6 月 26 日刑集 17 卷 5 号 521 頁）では、災害防止といった消極目的の規制条例の合憲性が認められたとされる。ただしこれは消極目的に限定され、政策的な積極目的のための公用制限については別に検討する必要がある。

しかし前述した環境基本法 6 条及び 36 条の規定、さらに土地基本法（平成元年 12 月 22 日法律第 84 号）6 条の地方公共団体の責務、12 条の適正な土地利用を図るための措置において、地方公共団体の施策について法律の範囲内という条件をつけていないこと等から「土地利用規制は、地方自治の本旨に基づき条例で可能」<sup>(6)</sup>と考えるべきである。さらに地方自治法 2 条 3 項 18 号の「法律の定めるところにより」との規定についても、「例示事項に関して法律があるならば、それによるということ以上の意味はなく、土地利用規制一般についてについて条例の可能性を排除したものではない」<sup>(7)</sup>と解される。

以上の検討から自治事務に関する論点においては、地方自治体の水道水源保護条例制定の可能性は否定できないと考えられる。

#### 4-1-2 法令違反テスト

次に水道水源保護条例が法令に違反するかを検討する。ここでの問題は法律と条例の関係である。

いわゆる「法律先占論」は今日では否定され、その後これを緩和するものとして様々な学説が展開されたが<sup>(8)</sup>、これらの学説では個別の条例の違法性を判断することはできない。ここで具体的な法令違反テスト<sup>(9)</sup>の項目をあげると次のように整理される。

(1) 規制目的 国法による規制対象事項と同一であっても、条例の規制目的が国法と同一であるかが問題とされる。特定事項について規律する国の法令と条例が並存する場合でも規制の趣旨・目的が異なる場合には違法とはいえないとする徳島市公安条例事件における最高裁判決（最大判昭和 50 年 9 月 10 日刑集 29 卷 8 号 498 頁、以下「徳島市公安条例事件判決」）による。

(2) 裾切り事項の規制 国の法令が一定規模または一定基準以上の事項を規制対象にしている場合に、条例が国法と同一目的で、法令による規制規模または基準未満の事項を取り上げて規制することは、法令中に特にそのことを禁止・制限する明示的条項がない限り条例制定は可能と解することができる。但し高知市普通河川管理条例事件における最高裁判決（最一小判昭和 53 年 12 月 21 日民集 32 卷 9 号 1723 頁）によると、条例による規制が法律による規制水準との均衡を失している場合は違法となる。

(3) 横出し規制 法律が一定の区域または事項を規制している場合、それ以外の区域または事項を条例によって規制することができるかどうか。一般に法律による規制の落穂を拾う条例の規制は認められている。具体的には、規制項目の追加や規制対象施設の追加となる。横出し条例については、水濁法 29 条のほか、大気汚染防止法、騒音規制法等においては法律上許容する条項があるが、これらは創設規定ではなく、確認規定と解され、明文の規定がなくとも、ただちに条例が排除されるのではない。

(4) 上乗せ規制 国の法令と同一目的で同一対象に関して、より厳しい規制（規制基準の強化等）やより強い態様（法律上の届出制を条例で許可制にする等）を規定することが適法であるかである。

これは徳島市公安条例事件判決に示された判断枠組みが基準となる。条例が法律に違反するかについては、(イ)両者の対象事項と規定文言対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較して、これを決すること、(ロ)両者が同一目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通公共団体において、その地方の実情に応じ別段の規制を施すことを容認する場合には両者の間に矛盾抵触はないこと、(ハ)両者の内容に矛盾抵触するところがなく、条例における重複規制がそれじたいとしての特別の意義と効果を有し、かつ、その合理性が肯定される場合には、条例による規制が認められること等が示されている。ここでは法律が最大限規制を示したものが最小限度を示したものが問題となるが、明示的に上乗せを排除している場合を除いて、法律による最大限の規制を行っても、条例が対象とする問題の解決ができなければ条例の規制は可能であると考えられる。なお、これらとは反対に法律による規制を緩めるような条例は、法律と積極的に抵触して違法とされる。

以上の整理をもとに、次に水道水源保護条例とこれに関係する諸法令との関係を具体的に検討する。

#### 4-1-3 水道水源保護条例と関係法令<sup>(10)</sup>

##### (1) 水道法（昭和32年6月15日法律第177号）

水道法は水道により「清浄にして豊富な水の供給を図る」ことを直接の目的とし、それにより「公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与する」ことを究極の目的とし（1条）、水源保護に一般的な宣言を設け、水源及び水道施設並びにこれらの周辺の清潔保持に必要な施策を講じるものとし（2条1項）地方公共団体の責務を宣言し（2条の2）、水質基準（4条）、施設基準（5条）を定め、さらに水道事業の内容について規定を置く。水道事業は原則として市町村が経営するものとされ（6条1項）、また水道事業者等に対して、水源水質の汚染防止に関して必要があると認められるときに、

関係行政機関の長または関係地方公共団体の長または関係地方公共団体に意見を述べ、あるいは必要な措置を要請する権限を認めている（43条）。また水質基準は厚生省令によって定められている<sup>(11)</sup>。また14条に定める水道の供給規程を各地方自治体が条例形式で定めた「水道条例」が存在する<sup>(12)</sup>。

しかし、これらは「水道水の供給者に対する基準であり、具体的には、水源からの取水以降の問題」<sup>(13)</sup>である。水道法では、水道水源保護について一般的な宣言の他には、措置要請の条項を持つのみで具体的な規制はない。その点で水道水源保護条例の規制内容は、水道法の未規制領域を規制するもので水道法に抵触するものではなく、政策的には当然に水道法を補うものとして、条例制定の合理性が確認される。

##### (2) 水質汚濁防止法（昭和45年12月25日法律第138号）<sup>(14)</sup>

水濁法は環境基本法の実施法の一つとされ、水質汚濁に関する環境基準<sup>(15)</sup>を達成するため、公共用水域への工場、事業場からの水の排出、地下への浸透を規制し、公共用水域、地下水の水質汚濁防止を図り、国民の健康を保護するとともに生活環境を保全することが目的である（1条）。規制は特定施設の設置、変更を届出させ（5条）、必要に応じて都道府県知事は計画変更命令を出すとともに（8条）、特定事業場からの排水水が基準違反のおそれがある時は改善命令（13条）を行うことができる。これらの命令違反に対して、また排水基準違反に対しては直ちに罰則が適用される（31条）。排出基準については、国が定める一律基準（3条1項）<sup>(16)</sup>と都道府県が地域の実態に応じて条例で定めることができる上乗せ基準があり（3条2項）、政令で規制対象の特定施設があげられる。さらに地方公共団体の対応として、法律上で規制している物質または項目以外の物質及び項目について条例で規制し、また特定事業場以外の事業場等についても、法律上の規制を行うこともできる（29条1号～4号）。さらに生活排水対策については、1990年改正で重点的な対策のための規定がな

れた(14条の3~14条の9)。

水濁法では、水道水源保護に関係して以上の規制があげられるが、これらと水道水源保護条例<sup>(17)</sup>との関係を検討する。

目的は、水道水源保護条例が水道水源に限定しているが、水濁法が公共用水域の水質汚濁防止を目的としていることから比較すると、水濁法の概念の中に包摂されると考えられ、両者は同一目的と考えられる<sup>(18)</sup>。また、水濁法は、条例による規制について前述のとおり都道府県の上乗せ規制を認めるが、ここでは市町村条例による規制の可否が問題となる。既に地方自治法2条3項を検討したように環境整備、保健衛生に関する事務は自治事務と考えられ、市町村条例を否定する根拠はなく、水濁法2条3項は確認規定と読むべきである。水道水源保護条例における上乗せ基準は適法と考えられる。さらに横出し規制については(表2)に示される四類型が考えられるが、明示的に29条で示されたB領域、C領域に加えて、二重の横出しとなるD領域もその制定を否定する根拠はない。ゴルフ場、産業廃棄物最終処分場は水濁法の特定施設ではないが、これらに対して水濁法の排出基準にない基準を用いて規制する木更津市条例<31>等の規制は、D領域の横出し基準によるものである。

以上のように、水道水源保護条例の独自の基準による規制は、水濁法との関係において適法と考えられる。残された問題は、水道水源保護条例による規制内容と、水濁法の規制内容の均衡についてである。水濁法の規制に比較して著しく強い規制を、水道水源保護条例で採ることができるか。排出規制において均衡の程度を判断する明確な基

準があるわけではないが、今後の条例化の際に検討されなければならない点である。さらに排出規制の限界として、事故あるいは違法な排出等、実態としての汚染を事前に絶つものではなく、また新たに生成される物質、あるいは毒性が不明な物質については何ら規制できず、水道水源保護の目的に対する不十分さが残る。このリスク管理を、地方自治体がどのように認識するか、政策上の大きな論点となる。

(3) 廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年12月25日法律137号)<sup>(19)</sup>

既に津市条例<6>で見たように、水道水源保護条例は産業廃棄物最終処分場への対処から生まれた経緯があり、何らかの形でこれを規制対象とするものは調査対象中31条例にも及ぶ。しかし水道水源保護条例と廃掃法の関係は必ずしも明確なものではない。

廃掃法は「廃棄物の排出を抑制し、適正な……処分等の処理をし、並びに生活環境を清潔にすることにより、生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ることを目的とする。」(1条)。産業廃棄物については2条及び廃掃法施行令2条で19種類が規定され、これらについて産業廃棄物の処理を業として行おうとする者は都道府県知事の許可を受けなければならない(14条)。さらに15条1項で、産業廃棄物処理施設を設置しようとする者は、都道府県知事の許可を受けなければならないとされ、その規模は廃掃法施行令7条<sup>(20)</sup>、技術的基準は廃掃法施行規則12条及び12条の2で規定される。

この知事許可は機関委任事務であり、技術的基準は、処分場の構造に関するものに限られ、処分

表2 水濁法の規制と水道水源保護条例

	特 定 事 業 場	特定事業場以外
規 制 対 象 物 質	上乗せ規制 A 3条	横出し規制 C 29条 3号4号
規制対象物質以外	横出し規制 B 29条 1号2号	二重の横出し D (条文なし)

\* 斉藤・第4章注(18) p 33の図を改変

場の立地について廃掃法に根拠を置く基準はない。さらに水濁法に見られた条例による上乘せ、横出しを明示する規定はない<sup>(21)</sup>。ここで、特に立地規制を採る水道水源保護条例との関係が問題となる。

水道水源保護条例の目的で見られる「水質汚濁の防止」及び「水源の保護」については、廃掃法の目的とは観点を異にし、また条例の規制も設置基準に対して要件を加えるものでなく、規制の目的は廃掃法と水道水源保護条例では異なると考えられる。ここで宗像市環境保全条例訴訟事件判決を検討しなければならない<sup>(22)</sup>。

宗像市条例の内容と検討はここでは割愛するが、判決においては、条例が廃掃法との関係で違法とされた根拠として、条例の目的の貫徹を図ろうとする限り、その運用によっては廃掃法の目的の実現を阻害することがあげられている。

水道水源保護条例の立地規制は、首長（水道事業管理者）が指定した地域内で、首長（水道事業管理者）に認定された対象事業の立地が禁止されるもの、あるいは首長の同意制とするものであるが、指定地域の範囲の決定、認定または同意処分における首長の裁量は大きいものとなっている。地域指定についても、長野県条例〈26〉を除いて指定に係る基準等は示されず、その範囲について必ずしも合理的な根拠は存在しない。水源保護の目的に対する指定地域の面積は、明確な基準が存在しないために、合理的根拠なく拡大された地域指定がなされた場合に加え、処分時の首長の裁量によっては、廃棄物の適正な処理を前提とした廃掃法の目的を阻害すると判断される可能性も否定できないと考えられる<sup>(23)</sup>。また別の論点として廃掃法上の知事の許可が機関委任事務であることの問題がある。判決によれば、産業廃棄物処理に関する事務が国の機関委任事務とされても、市町村で処理が許されない国の専管であるとの実定法上の根拠はないとし、市町村が条例を持って規制することは許されないものではないと示される<sup>(24)</sup>。しかし機関委任事務に関しては、一般に条例は制定できないとされ（地方自治法 14 条 1 項、

15 条 1 項、148 条）、必ずしも条例制定の根拠が明確なわけではない。

さらに条例化に係る政策的な問題として、規制対象とする産業廃棄物処理施設の定義に関する問題がある。限定的に廃掃法の定義を採ると（木更津市〈31〉等）、廃掃法施行令の基準以下の「ミニ処分場」<sup>(25)</sup>（管理型 1,000 m<sup>2</sup> 未満、安定型 3,000 m<sup>2</sup> 未満）は、条例においても対象外となる。条例でも限定した対象とするか、廃掃法上の「裾切り」を拾いあげるか、検討されるべき論点である。

リゾート開発等は、バブル崩壊後の経済・社会状況の下で抑制的となっているが、産廃処分場の建設は、国民の日常生活や生産活動が継続する限り不可避の問題であり、今後も関係条例の適否が問題の対象となる可能性は高いと思われる。水道水源保護条例と廃掃法との関係は、今後の地方自治体における廃棄物政策のフロンティアのひとつである。

#### (4) 水源二法<sup>(26)</sup>

##### ① 「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」（平成 6 年 3 月 4 日法律第 8 号）

水道原水の水質の保全に資する事業の実施を促進する措置を講ずることにより、安全かつ良質な水道水の供給を確保することを目的としている（1 条）。水道水源保護条例と目的は一致するが、その手法において事業（2 条 4 項 1 号～8 号）を実施することであり、条例の規制と交錯するものではない。

##### ② 「特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法」（平成 6 年 3 月 4 日法律第 9 号）

特定利水障害を防止する対策として事業規制その他の措置を講ずることにより、水道水源水域の水質保全を図ることを目的とする（1 条）。具体的には、トリハロメタン生成の抑制に限定された対策である。

水道事業者の要請、意見を経て、都道府県知事は内閣総理大臣に指定水域、指定地域の指定を申出、指定される（4 条）。指定地域内の水道水源特定事業場については、設置について知事への届出

を課し(11条)、また特定排水基準(9条)の遵守を義務づけている(10条)。

水濁法の特別法と位置づけられ、水道水源保護条例と究極的な目的は一致するものの、特別措置法が規制対象をトリハロメタンに限定している点で、相違が見られる。排出規制型の条例の場合、条例上の基準項目が特定排水基準と一部分で重複すると考えられるが、水濁法との関係で検討した枠組みが適用できる。

また地域指定では法律上水道事業者を位置づけており、当該自治体が水道水源保護条例を持つ場合には、当然それらとの調整の上に申請、意見を出すと考えられ、水道水源保護条例を阻害するような法の適用は考えにくい。

#### 4-2 知事の機関委任事務手続と市町村条例

次に地方自治体における許認可手続に関連して、水道水源保護条例の効力について検討する<sup>(27)</sup>。

行政手続法(平成5年11月12日法律第88号)と地方自治体の行政手続を考えると、3条2項から条例・規則に根拠を置く地方公共団体の機関の「処分」及び「届出」並びにすべての行政指導については、行政手続法の適用除外とされるが、国の法律に基づいて自治体の機関が行う行政処分(機関委任事務及び必要事務)については適用される。ここで機関委任事務における処分と自治事務である自主条例に基づく処分が並存する場合を検討する。具体的には水道水源保護条例制定市町村で、産業廃棄物処理場が対象施設となっている場合、廃掃法に基づく機関委任事務としての知事の設置許可(廃掃法15条1項)と水道水源保護条例における市町村長(事業管理者)の認定または同意等との関係が問題となる。

行政手続法7条により、廃掃法の許可申請に対して、行政庁である機関委任知事は審査開始義務及び応答義務が生じる。そして機関委任知事は行政手続法5条により定めることとされる審査基準に従って従い審査が行われる。しかしこの場合機関委任事務の手続きにおいて、法律上それ以前の

市町村条例による処分に対しては配慮義務は生じない。つまり立地規制をとる水道水源保護条例において、当該の処分場計画が規制対象とされても、廃掃法による許可がなされるとすれば、条例における罰則はありえても、設置は可能となる。

もちろん知事の処分において、当該自治体の条例遵守を事業者に対して行政指導で求めることは、前述した環境基本法36条に示されるように、都道府県の環境に対する配慮から行われるべきであるし、これは行政手続法の範囲外である。しかし行政指導については「処分を留保されたままでの行政指導にはもはや協力できないとの意志を真摯かつ明確に表明したとき」は、「行政指導に対する相手方の不協力が社会通念上正義の観念に反するものといえるような特段の事情」が存在しない限り、当該行政指導を理由に処分の留保の措置を受忍せしめることは許されず、それ以降の処分の留保は違法になるという判例上の限界がある<sup>(28)</sup>。

行政指導の限界については、機関委任事務に先立つ手続きは、自治事務であるとの解釈をとり、県の行政手続条例の対象とし、その中で関係自治体の意向等を考慮することも考えられる<sup>(29)</sup>。また行政手続法5条に基づいた機関委任事務の審査基準の定め方を考えると、「従来の理論では、機関委任事務である許認可については主管官庁の訓令どおりの全国画一的な法運用が当然視されてきた」とされるが、地域的な課題である土地・環境に関する施策を総合的に策定・実施することを土地基本法及び環境基本法が地方自治体に求めていることから、「地域的な裁量行為」が可能となる審査基準は可能であり、むしろそうすべきとする見方もある<sup>(30)</sup>。

だが、いずれにしても市町村が水道水源保護条例により産業廃棄物処理場の立地を規制しても、最終的には廃掃法に基づく知事の処分に期待しなければならない限界がある。この点について既に訴訟が提起されている事例があり、今後の動向が注目される<sup>(31)</sup>。

また住民等との紛争等が生じていても、知事の

許可を根拠に事業者が作業等を強行する事例もあり、これについては作業停止を求めた仮処分申請を市町村が行うこととなる。これらの事例は別途詳細な検討が必要であるが、飲料水に対する汚染の危険性を認め、産業廃棄物最終処分場の作業停止の仮処分申請が認容された事例<sup>(32)</sup>があり、また市の建築規制を目的とした条例に違反してパチンコ店建設を進めた業者に対して、市による建設続行停止の仮処分申請が認容された事例<sup>(33)</sup>もある。これらを踏まえて、今後の水道水源保護条例に対する司法の判断が注目される。

以上の廃掃法との関係の他に、都市計画法等で機関委任事務に関するもの、あるいは県条例との関係で同様な問題が指摘される。県の処分と市町村の処分の整合性をいかに図り、その中で水道水源保護条例が活かされる手続きの可能性があるのか、必ずしも明らかではない。

#### <注>

- (1) 条例制定権については兼子仁『条例をめぐる法律問題』(学陽書房・1978年)34頁以下、高田敏「条例論」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系8巻』(有斐閣・1984年)181頁以下、成田頼明「法律と条例」小嶋和司『憲法の争点(新版)』(有斐閣・1985年)249頁以下、原田尚彦『行政法要論(全訂第三版)』(学陽書房・1994年)59頁以下、原田尚彦『地方自治の法としくみ(全訂二版)』(学陽書房・1995年)163頁以下、南博方＝原田尚彦＝田村悦一編『新版行政法(3)地方自治法』(有斐閣・1986年)94頁以下(遠藤博也執筆)、岩崎忠夫「条例制定権の範囲と限界」岩崎忠夫(編)『実務地方自治講座2 条例と規則』(ぎょうせい・1990年)43頁以下、成田頼明(編)『都市づくり条例の諸問題』1992年(第一法規出版)9頁以下(成田執筆)、北村喜宣「自治体環境行政の法と政策 第三講」『自治実務セミナー』33巻6号(1994年)、渋谷秀樹「条例制定権の限界」『リーディングス現代の憲法』(日本評論社・1995年)、市川正人「法律と条例(ケースメソッド・憲法)」法セNo.493(1996年)等を参考にしている。
- (2) 以下、地方自治法の注釈については、長野士郎『逐条 地方自治法(第11版)』(学陽書房・1993年)、室井力＝兼子仁『基本法コンメンタル地方自治法(第3版)』(日本評論社・1995年)を参考にしている。
- (3) 地方自治法2条3項各号は自治事務の例示とされるが、当該事務についての確認規定とされる。もちろん自治事務の範囲が各号に限定されるわけではない。
- (4) 「国の施策に準じた施策」の具体的な例として、条例による上乘せ規制、横出し規制があげられ、「その他のその地方公共団体の区域の自然的社会的条件に応じた施策」とは、国が同様の施策を講じていない場合において、その地方公共団体がその区域の自然的社会的条件に応じて行う施策のことで、具体的な例として、リンを含有する家庭用合成洗剤の使用・販売等の禁止、拡声器騒音に関する規制などがあげられる(環境庁企画調整局企画調整課(編)『環境基本法の解説』(ぎょうせい・1994年)156頁以下)。
- (5) 土地利用規制条例の合憲性、適法性について、成田・前掲注(1)41頁以下(三辺夏雄執筆)、北村・前掲注(1)、阿部＝淡路・前掲第1章注(12)41頁以下(阿部執筆)等を参照。
- (6) 阿部＝淡路・前掲注(5)。
- (7) 北村・前掲注(1)。
- (8) 学説の整理として高田・前掲注(1)202頁以下、渋谷・前掲注(1)192頁以下、市川・前掲注(1)79頁以下を参照。
- (9) 法令違反テストについては、成田・前掲注(1)14頁以下、北村・前掲注(1)を参考にしている。
- (10) 水道水源保護条例が関係する法律として定まったものがあるわけではないが、「水源二法」の制定時に厚生省及び環境庁が検討したと思われる法律群を参考にした(小林・前掲はじめに注(1)163頁以下)。これらは26にも及ぶが、本稿ではこのうち水道水源保護条例の規制対象に關係し特に検討を要するものを取り上げた。
- (11) 水質基準は、1978年に定められていた26項

目による基準が、国際的な水質基準の見直しの影響を受けて、1992年12月に改正され、1993年12月より実施されている（「水質基準に関する省令」平成4年12月21日厚令第69号）。健康に関連する項目29、水道水が有すべき性状に関連する項目17の計46項目。また、これらを補完する項目の目標値が、定められている（快適水質項目13、監視項目26）。水質基準の項目に対する批判については中西・前掲第1章注(1)129頁以下。

- (12) 水道条例の例として「川崎市水道条例」を参照。ジュリ別冊・前掲第2章注(2)194頁以下。
- (13) 中舎・前掲第2章注(2)44頁以下。
- (14) 水濁法の制定経緯は、本稿第1章を参照。
- (15) 環境基本法16条1項で、政府は人の健康を保護し、及び生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準を定めることとされ、水質汚濁について「水質汚濁に係る環境基準について」（昭和46年12月28日環告第59号）が、環境基本法制定前の公害対策基本法の下で制定され、これが引き継がれている。最近では、水道法の水質基準改正（前掲注(11)）を踏まえ、1993年3月8日に改正された「人の健康の保護に関する環境基準」23項目、「生活環境の保全に関する環境基準」については、河川、湖沼、海域の水域ごとに利水目的に応じた水域類型が設定されている。
- (16) 国による排水基準は全公共用水域を対象として、全特定事業場に一律に適用される有害物質関係24項目と、1日の平均的な排出水の量が50m<sup>2</sup>以上の特定事業場に適用される生活環境項目16項目である（「排水基準を定める総理府令」昭和46年6月21日総令第35号）。
- (17) ここでの対象は、前章で検討した排出規制を持つ条例（大山田村〈10〉、島が原村〈17〉、大安町〈27〉、伊東市〈16〉、下田市〈28〉、いわき市〈25〉、市原市〈32〉、木更津市〈31〉、袖ヶ浦市〈33〉、君津市〈36〉）。
- (18) 斉藤保「守りたい 命育む 水 木更津市水道水源の保全条例制定について（下）」『生活と

環境』40巻4号（1995年）32頁以下。一方で両者の目的は異なるとする見方もある（柳澤弘毅「水道水源保護条例の法的構成」『法と行政』4巻1号（1994年）12頁以下）。

- (19) 廃棄物問題は、その量の激増、処分場問題、不法投棄、越境移動、リサイクル等様々な問題を包含し、これらに対応する廃掃法の手法も多岐にわたるが、ここでは水道水源保護条例に関連した、産廃物処分場問題に限定する。これらの実態について高杉・前掲第2章注(17)、梶山正三（監）『ごみ問題紛争事典』（リサイクル文化社・1995年）、「特集 産廃処理をめぐる諸問題」『農』1994年7月号等参照。
- (20) 3,000m<sup>2</sup>以上の安定型処分場、1,000m<sup>2</sup>以上のそれ以外の処分場。安定型は変質しない「安定5品目」の処分場であり素堀りの構造、管理型は腐敗など変質する廃棄物の処分場で遮水工と呼ばれる合成ゴムのシートを敷き、汚水を集め処理してから排水する。阿部泰隆「廃棄物処理法の改正と残された法的問題（六）」自研70巻1号（1994年）4頁以下等を参照。
- (21) 本稿での検討は割愛せざるをえないが、産業廃棄物処理施設の設置等の許可申請につき、事前協議及び周辺住民の同意あるいは住民等との協定の締結を求める要綱・条例は存在する（平成7年9月現在の制定状況につき、(社)全国産業廃棄物連合会「都道府県・政令市における指導要綱等の制定状況」『いんだすと』10巻11号（1995年）21頁以下参照。）。これらは公表等による制裁事項を持つものもあるが、いずれも行政指導に留まる。  
 なお、これに関連して指導要綱に基づく同意条件を満たしていないことを理由に産業廃棄物処理施設の設置届（平成3年の廃掃法改正前は届出制）の受理を拒否した栃木県の処分が違法とされた事例がある（宇都宮地判平成3年2月28日、判時1385号42頁以下）。また北海道は、立地条件等から、釧路市武佐地区で愛知県の業者が計画している産業廃棄物処理施設の許可申請を不許可処分としたが、これに対して業者は、

- 処分の取消しを求めて提訴し現在係争中である(北海道新聞夕刊1995年10月3日)。
- (22) 判決の評釈について判タ843号(1994年)120頁以下,判例自治122号(1994年)29頁以下。その他,山田洋「条例による産業廃棄物処理施設の立地規制—宗像市産廃訴訟」ジュリ1048号78頁以下,村田哲夫「条例と法律の関係(やさしい環境法(44))」『月刊廃棄物』1994年6月号,市川・前掲注(1),廣瀬美佳「廃棄物処理問題と条例」早法70巻2号(1994年)等を参照。また訴訟前の住民運動等を含めた経緯について梶山・前掲注(1)9346頁以下(成松欽嗣執筆),榎澤秀木「法運動における「実体志向」と「プロセス志向」(一)」鹿法30巻1号(1994年)129頁以下を参照。宗像市環境保全条例は,事業者と市民との間の紛争を予防する事項を目的としており,水道水源保護条例とは異なるが,規制対象等が類似している。判決は既に見た徳島市公安条例事件判決の枠組みで検討し,結論として市長の処分を違法とするが,廃掃法と条例の関係について詳細な検討を加えており,判示された内容は,市の自治権を尊重している部分もある。
- (23) 条例独自の地域指定を行い,行政指導に留まらない明確な開発規制を採る「淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例」((平成元年)兵庫県条例第2号)においても,他法令との関係において同様の指摘ができる(岩崎・前掲第4章注(1)217頁～以下)(佐藤文俊執筆)は批判的である)。その他,藤本忠昭「淡路地域の良好な地域環境の形成に関する条例の制定」自研65巻12号(1989年)91頁以下,阿部泰隆「自然破壊・開発資本ボロ儲けのリゾートはいらない」法セNo.422(1990)63頁以下を参照。(なおその後,「緑豊かな地域環境の形成に関する条例」(平成6年兵庫県条例第16号)に改められ,指定地域は拡大した。)
- (24) 機関委任事務と規制が交錯するが,適法とされる条例の事例として,例えば水濁法に対する滋賀県琵琶湖富栄養化防止条例,都道府県の風営法施行条例に対してパチンコ店規制条例等がある(阿部泰隆「市町村の産廃処理監督条例」ジュリ1055号(1994年)19頁以下。)。後者の一つである「伊丹市教育環境保全のための建築の規制に関する条例」に関連して,条例に基づく処分の取消訴訟が提起されたが,条例の適法性が認められている(神戸地判平成5年1月25日判例自治112号(1993年)59頁以下)。
- (25) 北村喜宣「増えつつけるゴミ」法セNo.491(1995年)59頁以下。
- (26) 第1章でも触れたが,法律による水道水源保護のための地域指定及び規制は,今回の水源二法で初めて制度化された。しかし厚生省が計画していた立地規制は実現せず,規制は限定的となり,さらに環境庁との対立から二つの法律のままで決着した。水源二法の構成,制定経緯については,厚生省生活衛生局水道環境部計画課・水道整備課(監)『安全で良質な水道水の確保を求めて—水道原水水質保全事業実施促進法の解説—』(中央法規出版・1994年),環境庁水質保全局・前掲第1章注(7)を参照。また二法の評価と問題点について柳澤弘毅「水道水源関連二法の射程」『法と行政』5巻2号(1995年)39頁以下を参照。
- (27) 行政手続法と地方自治体の事前手続きについて,北村喜宣「自治体環境行政の法と政策 第一四講」『自治実務セミナー』34巻5号(1995年)9頁以下参照。
- (28) 最判昭和60年7月16日,民集39巻5号989頁以下。
- (29) 磯部力=小早川光郎(編)『自治体行政手続法(改訂版)』(学陽書房・1995年)319頁以下(磯部執筆),兼子仁=椎名慎太郎(編)『行政手続条例 制定の手引』(学陽書房・1995年)10頁(兼子執筆)。
- (30) 磯部=小早川・前掲注(29)311頁。
- (31) 三重県紀伊長島町では立地規制型の水道水源保護条例を制定している(紀伊長島町水道水源保護条例 平成6年3月31日条例第6号)。ここで事業者が産業廃棄物中間処理施設の建設を



計画し、町が反対する中、県に廃掃法に基づく許可申請を行い、県は許可した。これに対して町は水道水源保護条例に基づき、規制対象事業場と認定し建設を禁止した。県の廃棄物対策課は「条例と目的はそれぞれ目的が別。施設は法律上問題ないので、建設許可を出した。条例による建設禁止は、あくまで町独自の判断」としている。その後、事業者は町に審査請求をしたが町は棄却し、事業者は町の処分の取消しを求めて提訴した(中日新聞 1995年6月8日, 1995年12月28日, 1996年3月8日)。

(32) 丸森町廃棄物処分場事件(仙台地決平成4年2月28日, 判時1429号109頁以下)。『別冊ジュリ公害環境判例百選』(有斐閣・1994年)90頁以下(坂口洋一執筆), 増田隆男「産業廃棄物処分場の営業差止め」自正43巻8号(1992年)35頁以下を参照。

(33) 「宝塚市パチンコ店等, ゲームセンター及びラブホテルの建築等の規制に関する条例」に関して, 神戸地裁伊丹支部決平成6年6月9日, 判例自治128号(1995年)68頁以下。「伊丹市教育環境保全のための建築規制条例」に関して, 大阪高決昭和60年11月25日, 判時1189号39頁以下, 成田・前掲注(1)110頁以下(北村喜宣執筆)参照。

## 第5章 まとめ

### 5-1 評価

既に触れたように、水に関する行政は歴史的な経緯から、行政組織の所轄により、縦割りの弊害を内在したまま今日に至っている。その結果として法律の執行のみでは水道水源保護に対応できない問題が顕在化したのである。この状況に対して地方自治体が、総合行政の立場から法律の不備を補う目的で生み出した手法の一つが水道水源保護条例であったと言える。この点は第一に評価できる。特に水源の問題という性質から、これらが都市部のみならず、中山間部の地方自治体の政策としても形成されてきたことは注目すべきである<sup>(1)</sup>。また各条例の条文の整理検討から、その規制

方法等、政策の内容は、各地方自治体で様々な工夫が加えられながら、時間的にまた地域的に「伝播」してきた経緯が確認され、さらには国に影響を与え水源二法という新法の制定に至り、その後も変化しながら新たな地方自治体で制定が続くという「政策の進化」ともいべき動態が観察されたことは、特筆すべきである。

一方で、水道水源保護条例が持つ特性による問題が生じていた。まず法律の縦割りを是正することは、「横割り」、つまり既存の法律に対して横断的な関係を持つシステムを作ることであり、その結果、複数の特に技術的専門性を持った法律と条例の関係の検討が必要となる。都市部から中山間部まで多様な地方自治体で制定されているが、その中には制定の際の時間的または当該自治体内の人材的制約等によると思われる、条例の構成・規制手法等、未検討のまま残されている問題があった。特に条例の効力の問題点として、前章で検討した立地規制型の条例に内在している問題は、水道水源保護条例だけではなく、地方自治体の土地利用に関連した自主条例である、いわゆる「まちづくり条例」の可能性にも影響を与える論点となる。機関委任事務に並存した地方自治体独自の土地利用規制について、行政指導に留まらない規制を構成したことは評価されるべきだが、行政手続法制定以後の地方自治体の事務手続きの中で、環境・土地施策としていかなるシステムが可能となるのか、当該自治体での行政手続条例の制定も関連し、その検討はこれからの課題である<sup>(2)</sup>。また排出規制型の条例における環境基準は、法律の規制を緩和するものでない限り、条例制定上の問題はないとされるが、基準項目及び濃度の個別の是非については、専門的知見がなければ判断できない論点で議論の余地を残す。さらに、水道水源の保護は排出規制のみで妥当なのかという点も政策上の論点として残る<sup>(3)</sup>。

結局、これまでに制定されてきた水道水源保護条例は、その目的を達成するための効力を持てるかという点で、既存の法律の制度の中で安定した位置づけを得るまでに至っていない。しかし水道

水源保護条例の制定に見られる地方自治体の取り組みは、現代社会における「実験」の一つである。これは「実験のフィールドが概観可能であるだけに、施行の成否の判断とそれを受けた制度改善に向けたフィードバックも容易であり、それだけに精度の高い微調整もできる。」<sup>(4)</sup>のである。現時点では必ずしも明らかではなかったが、今後はフィードバックさせるため、条例執行の実態を整理していくことが求められる。

## 5-2 展 望

これまでの水道水源保護条例の制定を踏まえて、地方自治体がこの政策課題にどのように対処していくべきか、今後の方向を検討する。

条例制定に関する問題として考えるならば、まず今後の規制において、立地規制を採るのか、排出規制を採るのか、その両方か、あるいは行政指導に止める等、規制手段の選択の問題がある。さらにこれらの規制をどのような合理的な根拠をもとに決定するか、その決定方法も問題となる。津市条例を始めとして、喫緊の問題に対して時間的に検討が十分になされず防衛的に内容が決定された事例、立地規制を予定していたが様々な事情で変更された事例、あるいは単に周辺の地方自治体を真似た事例等、現状では水道水源保護の目的とその手段の関係は必ずしも合理的ではない。

さらに各地方自治体の政策の中における水道水源保護条例の位置づけの問題、すなわち水道水源保護と他の政策との関係についての問題がある。これは地方自治体が、水道水源保護をどのような分野の政策として認識するかに関係する。具体的には条例の分類でも検討したが、条例の根拠に関する問題でもあり、また条例の担当部局が、水道部局（水道課、水道局等）であるか、環境部局（環境課等）かという点にも関連する。これは水道水源保護を、これまでの水道行政の延長に止めて考えるか、新たな環境行政の一つとして捉えるかという問題である。

水道水源保護条例の効力に関する問題点を克服するには、一つとして行政手続条例等の整備が必

要とされることは前述したが、ここで水道水源保護条例による何らかの規制に合理性を持たせるには、法技術の整備だけではなく、地方自治体の環境政策としての位置づけを明らかにすべきである。そしてさらに水道水源保護条例を、単に地域内に生じた問題に対する防衛的な対策としてではなく、地方自治体内の環境整備、環境管理等に関連した創造的な手段として位置づけることが必要とされる。これは既に検討した環境基本法、またアジェンダ 21<sup>(5)</sup>における地方自治体の環境政策としても求められている。先行している地方自治体では、既に環境基本条例の制定やローカルアジェンダの策定等が、新たな環境政策の中核として進んでいるが、今後これらの施策との関係をどのように位置付けるか、条例制定時だけではなく、制定後においても検討されるべき論点である。これは条例の構成として水道水源保護施策を独立して条例化するか、環境に関する条例の一部として構成するかという問題にも結びつく。

この中で立地規制を採る条例では、環境政策に加えて、当該地方自治体の都市政策を含めた土地政策との関係を明らかにしなければならない。これらと環境政策の関係は、実務的にも理論的にもこれからの課題であるが<sup>(7)</sup>、水道水源保護のための地域指定が、他の土地利用施策の地域指定と未調整のまま行われるならば、政策としての合理性を欠くことになり条例の効力は損なわれるであろう。資源管理・環境保全の観点から、水源地域となる中山間部での土地利用に対して、効力のある規制をいかに進めるか、水道水源保護施策の検討はその端緒となる。また、ここでは環境アセスメント制度の見直しも論議されるべきである。住民参加をいかに土地利用計画策定あるいは事業計画策定の段階から実現するか、規制の合理性に加えて民主的な要素も、地方自治体の政策として拡充が不可欠である。

さらに水道水源保護の特性としての政策の広域性を検討しなければならない。河川流域の近隣地方自治体で類似の条例が作られ、また条例の項目として近隣地方自治体との協議会設立、措置要請

の規定等があることは既に見たが、これらについても検討の余地がある。ここで問題の本質は、水源となる河川とその流域の地方自治体における利水と汚染であるから、本来はこの河川を中心とした地理的な範囲「流域」で、整合性のある政策形成がなされるべきである。そして、多くの河川は複数の地方自治体を流域とするのであるから、各地方自治体で独自に政策形成がなされれば、当然整合性を欠くことになる。現実に千葉県小櫃川流域三市の条例〈31〉〈33〉〈36〉は、同一河川で隣接した地方自治体でありながら、規制対象が細部で異なっている。これらは本来、水系流域を単位として共通した条例を制定すべき事例である<sup>(8)</sup>。

このように水系流域の観点から広域行政を考え、その中で水道水源保護政策の位置づけを検討する必要がある。ここで考えられる条例は、水系流域ごとの総合的水管理を目指す「水基本法」とも呼ばれる政策案に結びつく可能性がある<sup>(9)</sup>。そしてこれは単に条例・政策だけの問題ではなく、今後の中山間の行政組織の再編も視野に入る論点となる。

また地方自治体相互の関係については、都道府県と市町村間の関係も改めて議論されるべきである。水道水源保護における都道府県と市町村の事務配分等について検討した上で、市町村の政策を尊重できる構成を持つ都道府県条例の制定が望まれる。

〈注〉

- (1) ただし、これらの地方自治体が先駆自治体であるという表面的な評価は慎むべきである。
- (2) 行政手続条例の制定状況と検討について、宇賀克也「自治体行政手続の課題 No.5, 6, 7」判例自治 134, 136, 138号(1995年)、かながわ地方政府研究会『行政手続法制の研究』(1995年) 89頁以下。
- (3) 今後のリスク管理を巡っては、中西準子『環境リスク論』(岩波書店・1995年)等を参照。
- (4) ヴインフリート・ブローム&大橋洋一『都市計画法の比較研究』(日本評論社・1995年) 375

頁。

- (5) 「アジェンダ21」は、1992年の地球サミットにおいて合意された、持続可能な開発の原則である「環境と開発に関するリオ宣言」を受け、持続可能な開発を実現するために各国及び各国国際機関が実行すべき行動計画を具体的に規定する(環境庁長官官房総務課編『最新環境キーワード第2版』(1995年・財団法人経済調査会) 64頁)。この中で「第18章淡水資源の質と供給の保護：水資源の開発、管理及び利用への統合的アプローチの適用」のプログラム分野に「(D) 飲料水供給及び衛生」があり、行動18.50.として「飲料水供給源のための保護域の設定」がある。また「第28章アジェンダ21の支持における地方公共団体のイニシアティブ」では、目標28.2.として1996年までに各国の地方公共団体の大半は地域住民と協議し、当該地域のための「ローカルアジェンダ21」について合意を形成すべきであるとされる(国連事務局(環境庁・外務省監訳)『アジェンダ21—持続可能な開発のための人類の行動計画—』(海外環境協力センター・1993年))。
- (7) 環境政策と都市政策を調整し、総合化する計画法としての総合的地域管理計画について触れるものに、畠山武道「新しい環境概念と法」ジュリ 1015号(1993年) 108頁以下。
- (8) 河川流域で統一条例を制定している事例もあるが、河川の浄化に対する宣言的な内容に留まる(熊本県菊池川流域 21市町村、宮崎県・鹿児島県大淀川流域 16市町村等の例。北村喜宣「自治体環境行政の法と政策 第一八講」『自治実務セミナー』34巻9号(1995年) 7頁以下参照。)
- (9) 流域圏管理について、川村浩一『水と緑の国土計画 流域圏管理の構想』(ぎょうせい・1986年)、大内力=高橋裕=榛村純一(編)『流域の時代』(ぎょうせい・1995年)を参照。また下河辺淳は水系流域ごとの水の総合管理を目指すシステムとして「水基本法」等を、国土計画の立場から求める(下河辺淳『戦後国土計画への証言』(日本経済評論社・1994年) 166頁)。また

中西準子は環境保全の視点から水環境全体の保全を目指す「水環境法」を求める（中西・前掲第1章注(1)208頁）。これらは水行政の一元化を目指す点で合理的であるが、既存の行政システムにおいては、実現に困難を伴う。

## おわりに

以上のように水道水源保護条例の制定により切り開かれた問題点は、単に水道水源保護の問題にとどまらず、今後の地方自治体の行政全般に及ぶものとなりうる。地方分権の時代における地方自治の実質的な進展の一つは、これらを解決していくこととする各地方自治体の模索の中にあると言えるのである。

(ないとう さとる：北海道保健環境部環境室環境整備課)