

大会論文

産業廃棄物処理をめぐる地方自治体の 法政策による対応

水道水源保護条例を中心に

内 藤 悟
(北海道環境生活部環境室廃棄物対策課)

キーワード：産業廃棄物、水道水源保護、条例

1. 産業廃棄物処理をめぐる政策課題と水道水源保護条例

廃棄物の処理をめぐる政策課題は、多様で複雑であるが、特に産業廃棄物については、近年、その発生から処分に至るまで様々な問題が発生しており、それに対応して廃棄物処理法も改正が重ねられ、その施策も広範で複雑なものとなっている。平成9年の廃棄物処理法改正では、施策の基本的な方向として、第一に廃棄物の減量化・リサイクルの推進、第二に廃棄物処理に関する信頼性と安全性の向上、第三に不法投棄対策が示されている。

これらの産業廃棄物にかかる政策課題は、廃棄物の発生から処分あるいは不法投棄に至るまで連関しており、本来、その解決にあたっては総合的な対応が求められ、これらを個別に考えることは必ずしも適切ではない。しかし、課題への施策を考えたときに、全国統一的に考えるべき課題と、地域的に考えるべき課題、あるいは両者の中間として広域的に考えるべき課題として、対応する区域により区分することは可能であろう。産業廃棄物にかかる問題の中で、最も地域的な問題、市町村レベルの問題が、処理施設の設置に伴う紛争である。

産業廃棄物処理施設（焼却施設等の中間処理施設及び最終処分場）にかかる紛争は依然として継続している。住民

投票が行われた市町村（岐阜県御嵩町、宮崎県小林市、岡山県吉永町、宮城県白石市、千葉県海上町）の事例のように、マスコミによって全国的に報道された以外にも、全国各地に様々な紛争があり、その数は200以上とも300以上とも言われている。

紛争を対象とした分析はここでは主眼でないが、これらの原因は、第一に、構造物としての産業廃棄物処理施設の危険性にあるといえる。さらに、廃棄物処理法に基づく処理施設の設置手続きにおいて、住民及び市町村の位置づけが不十分であったことを指摘できる。このような状況において、主として市町村により、特に自らの水道水源を保護するという目的から、産業廃棄物処理施設等の設置を規制するため制定された条例が、水道水源保護条例である（別表参照）。

水道水源保護条例（水道水源保護に類する語句を条文名に持つ条例）は、制定の経緯を遡ると、すでに昭和20年代から散見されるが、産業廃棄物最終処分場建設に端を発した1988年（昭和63年）の「津市水道水源保護条例」の制定以来、全国の自治体にその制定が急速に伝播している。以来現在まで70以上の自治体での制定が確認される。津市条例の制定以後、廃棄物処理法をはじめとして、関係法令の改正や水源保護にかかる新法の制定がなされたにも関

ならず、依然として 1999 年(平成 11 年)においても制定が続いていることは注目される。

私は、このような水道水源保護条例の制定を、今後も全国の自治体が積極的に進めるべきであると考えている。

2. 条例による水道水源保護の必要性

安全な飲料水の確保は、住民の生存にとって最も基本的な問題であり、市町村の自治事務として確認できる。ここでは、まず関係法の規定を見てみる。

上水道供給を規定する水道法では、上水道は原則として市町村により経営される(水道法 6 条 1 項)。この中で、水道の供給規程(水道法 14 条)を条例として定めた「水道条例」は、ほとんどの市町村で確認できるが、浄化された水道水の供給にかかるものであり、水源保護の規定はない。水源については、水源保護に一般的な宣言、地方公共団体の責務を規定されるが(水道法 2 条 1 項)、規制手法は規定されていない。水源水質の汚濁防止に関して、必要があるときに水道事業者から関係自治体の長等に意見を述べ、措置を要請するに留まる(水道法 43 条)。

1994 年(平成 6 年)には、水道水源保護を目的とした水源二法(「特定水道利水障害の防止のための水質の保全に関する特別措置法」(水道水源法)「水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律」(水質保全事業促進法))が制定されるが、主として生活排水、トリハロメタン対策であり、産業廃棄物処理施設を対象とするものではない。また、水質汚濁防止法による規制については、排出基準の設定により公共用水域・地下水の水質汚濁の防止を図るのみである。

廃棄物処理法における産業廃棄物処理施設設置許可手続きは、平成 9 年改正で、手続きとして住民(利害関係者)・市町村長の意見書の提出が規定され、知事の機関委任事務としての許可の要件に、施設周辺地域の生活環境の保全について適正な配慮(廃棄物処理法 15 条の 2)が規定された。しかし水源保護のための法律上の明確な規制は存在しない。

次に、構造物としての産業廃棄物処理施設の実態を見てみる。紛争及びそれらに係る訴訟において指摘される産業廃棄物処理施設の危険性は、最終処分場について考えると、

第一に地下水及び土壌の汚染の可能性である。最終処分場に敷かれるしゃ水シートの破損による危険性は、これらの劣化等を考えると長期的には否定できない。第二に災害時の施設の崩壊等による廃棄物の流出等も考えられる。さらに浸出水処理施設の処理能力の限界、搬入時の廃棄物の混入、埋立処分される焼却灰の飛散によるダイオキシン類の飛散等、想定される施設の維持管理状況から考えると、水道水源の汚染の可能性を否定できない。これらに関しては、廃棄物処理法及び関係政省令において、処理施設の構造基準・維持管理基準として、適正処理のための基準が定められ、これらは改正に伴い強化されており、事後的に基準違反については改善命令等の対象となる。しかし、いずれも水道水源汚染を事前に予防するものではない。

結局、産業廃棄物処理施設は、その水道水源との位置関係によっては、水道水源汚染の可能性を否定できない。水道水源保護のためには、産業廃棄物処理施設について水源上流及び周辺地域での立地を規制することは合理性がある。しかし、既に見た法律における水道水源保護のための明確な規制は存在しない。そのためには、第一に上水道事業を経営する市町村において条例として施策化する必要がある。

3. どのような条例が望まれるか

これまでに全国各地で制定されてきた水道水源保護条例は、前述した津市条例以来、その構成において様々に進化してきている。これらは、その規制方法により津市条例をモデルとした対象施設の立地規制型と、伊東市条例をモデルとした対象施設からの排水水質についての排出規制型の大きく二種に分類できる。しかし、すでに検討した規制の必要性を考えると、今後の水道水源保護を目的とした条例制定にあっては、市町村による立地規制を明確にするべきである。

ただし、条例制定の限界として、ここでは廃棄物処理法との関係を明らかにしなければならない。特に条例が違法とされた宗像市環境保全条例事件判決(福岡地判平成 6 年 3 月 18 日、判例タイムズ 843 号 120 頁以下)において、その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棄物処理法の目的の実現が阻害されることがあげられた。

立地規制型では、指定地域（「水源保護地域」等）において、「規制対象事業場」の設置が禁止され、規制対象事業場の認定を水道事業管理者・市町村長等が行う事実上の許可制となる。ここでは第一に、指定区域である水源保護地域を明確に規定することが必要であり、指定における地域指定の基準を明確にすべきである。一般に河川からの表流水・伏流水を水源とする場合は、その浄水施設から上流域、また地下水を水源とする場合は、取水井の周辺が規制対象となるが、その面積、区域について基準を示すべきである。さらに規制対象認定基準（不認定基準）も明確にすべきである。これらについて、何らかの形で審議会等の機関を関与させることが望まれる。

これらの地域指定、認定について明確な基準がなく、地域の拡大、認定等が市町村長等の裁量に大きく委ねられるとすると、その水道水源保護条例が、廃棄物処理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。水道水源保護のための必要最小限の規制が求められ、地質、地形、河川の流況、汚染物の浸透等の科学的調査が必要となる。既存の立地規制型の条例においては、これらの明確な基準を持つものは少ない。（長野県水環境保全条例については、通知により、河川の流況等の調査をもとに「水道水源保全地区の指定の考え方」として、水源の種類別に区域指定の基準が示されている。）

また、規制対象については、紛争が契機となり、ほとんどの条例が何らかの形で産業廃棄物処理施設を対象とするが、これら以外に、特定の事業として砂利採取、採石、また残土処理等も併せて規制対象とすることが考えられる。ここでも、各事業の内容と水道水源への汚染を科学的に明らかにする必要があり、それらを根拠にして規制対象の規模、規制の程度等について検討されるべきである。さらに、水源汚染の原因として指摘される非点源汚染（生活排水、農業用廃水等）にあっても、併せて規制対象とすることが考えられるが、個別の規制が困難な場合については、規制方法は行政指導にとどまることとなる。

一方、排出規制型は、立地規制型と同様に水源保護区域が指定されるが、区域内における規制対象となる施設の設置にあたり事前協議もしくは届出を義務づけ、計画変更命令を行い、また事後的に排水の状況から改善命令を行う

ものである。（これらの命令違反に対する罰則の有無によって、さらに類型化される。）この構成は、基本的には水質汚濁防止法の規制を採用しているが、すでにみた危険性を持つ産業廃棄物処理施設、特に汚染源となる廃棄物がストックされる最終処分場の構造を考えると、水濁法が特定施設として規制の対象とする工場施設等と同一の規制方法をとることは、水道水源保護の政策課題に対しては不十分であろう。

4. 今後の水道水源保護条例

産業廃棄物の処分場設置問題を、自治体内の土地利用問題としてとらえ、基礎的自治体である市町村が主体となった条例に基づく法政策が、水道水源保護条例による立地規制である。今後、土地利用行政においては、まちづくり関係の他法令の権限委譲と自治事務化が見込まれるところである。水道水源保護条例は、これらと連関することで、その自治体内で、例えば都市計画区域外での環境保全を図る一つのツールとなることが考えられる。一部の市町村では、水道水源保護条例の制定を踏まえ、自治体内の環境保全を目的として、新たな開発規制等を導入した「まちづくり条例」も見られる（例として、三重県伊賀町まちづくり環境条例）。ここでは、自治体内で複数の条例を体系化することも必要であろう。

また、法律との関係において、改正された廃棄物処理法については、施設設置の際の市町村長の意見書（廃棄物処理法 15 条 5 項）に関して、水道水源保護の観点から行う長の意思形成手続きを、何らかの形で水道水源保護条例の中で条文化して、法律を補完する観点から明確にリンクさせることも考えられる。

5. 市町村の法政策を支援するもの

市町村においては、新たな法政策形成のためのリソースには様々な限界がある。水道水源保護条例の制定担当者からの聞き取りによると、結局は先例となる自治体を視察し、条文を引用した程度で自らの条例を制定した自治体も少なくない。今後は、新たな制度設計のための情報整理、政策案の検討が、実務から離れたところで行われることも必要であろう。そして、その知見が蓄積され、必要があれば全

国で自治体や市民、NGO 等が利用し、各地で実際に制度化されていく中で、法政策に関する研究が活用されることを期待したい。

<参考文献>

- 阿部泰隆(1997年)『行政の法システム(下)(新版)』有斐閣
- 阿部泰隆(1997年)『政策法学と条例』北海道町村会
- 阿部泰隆(1996年)『政策法学の基本指針』弘文堂
- 阿部泰隆(1993年)『政策法務からの提言』日本評論社
- 阿部泰隆(1989年)『国土開発と環境保全』日本評論社
- 阿部泰隆(1997年)「改正廃棄物処理法の全体評価」ジュリ1120・6頁以下。
- 阿部泰隆(1994年)「市町村の産廃処理監督条例」ジュリ1055・22頁以下。
- 人見剛(1999年)「地方分権と環境法」法セミ531号70頁以下。
- 樋渡俊一(1999年)「処分場をめぐる紛争と法」環境法政策学会編『リサイクル社会を目指して』商事法務研究会 20頁以下。
- 福士明(1998年)「産業廃棄物処理施設設置に係る今後の自治体許可手続のあり方」いんだすと13巻No.7 29頁以下。
- 福士明(1997年)「処分施設立地手続」ジュリ1120・54頁以下。
- 市橋克哉(1997年)「地方自治から見たゴミ問題」法セミ511号32頁以下。
- 梶山正三(1999年)『廃棄物紛争の上手な対処法』民事法研究会
- 梶山正三(1995年)「水源保護の法と条例」環境と公害24巻No.4・8頁以下。
- 木佐茂男(1998年)『自治立法の理論と手法』ぎょうせい
- 北村喜宣(1998年)『産業廃棄物への法政策対応』第一法規
- 北村喜宣(1999年)「地方分権と条例(上)(下)」自研75巻3号59頁以下、同75巻5号69頁以下。
- 北村喜宣(1999年)「廃棄物をめぐる最近の条例・要綱の動向」環境法政策学会・前掲12頁以下。
- 北村喜宣(1998年)「総合的残土規制条例の可能性(上)(中)(下)」自研74巻2号64頁以下、同74巻3号77頁以下、同74巻4号58頁以下。
- 北村喜宣(1998年)「最終処分場をめぐる事前手続きのゆくえ」判タ964号46頁以下。
- 近藤哲雄(1997年)「産業廃棄物処分場をめぐる法的問題(上)(下)」自研73巻11号3頁以下、同73巻12号16頁以下。
- 内藤悟(1997年)「条例はどう進化し伝播していくか」法セミ507号56頁以下。
- 内藤悟(1996年)「水道水源保護条例に関する一考察」ジュニア・リサーチ・ジャーナル(北海道大学大学院法学研究科)3号205頁以下。
- 大塚直(1998年)「都市環境問題をめぐる「政策と法」『現代の法4 政策と法』岩波書店
- 須藤陽子(1997年)「産業廃棄物行政と条例・要綱」ジュリ1120・66頁以下。

全国の水道水源保護条例・要綱（その1）

自治体名	条例名	施行時期
岩手県宮古市	宮古市上水道水源保護条例	S29.3.26
滋賀県彦根市	彦根市上水道水源地域保護条例	S35.4.1
滋賀県栗東町	栗東町水道水源保護条例	S37.3.9
岩手県山田町	山田町上水道水源保護条例	S46.12.7
長崎県加津佐町	加津佐町上水道水源地域保護条例	S47.9.12
青森県青森市	横内川の水道水源を汚濁から守る指導要綱(廃止・改正)	S54.12.1
三重県津市	津市水道水源保護条例	S63.2.25
三重県美里村	美里村簡易水道水源保護条例	S63.2.25
三重県久居市	久居市水道水源保護条例	S63.3.10
三重県伊賀町	伊賀町水道水源保護条例	S63.3.25
三重県大山田村	大山田村水道水源保護条例	S63.4.25
三重県白山町	白山町水道水源保護条例	S63.5.2
三重県三雲町	三雲町水道水源保護条例	S63.8.1
三重県一志町	一志町水道水源保護条例	S63.8.1
岐阜県岩村町	岩村町水道水源保護条例	S63.10.1
福岡県福岡市	福岡市水道水源保護条例	H1.7.28
福岡県筑紫野市	筑紫野市水道水源保護条例	H1.7.28
静岡県伊東市	伊東市水道水源保護条例	H1.12.1
三重県島が原村	島が原村水道水源保護条例	H1.12.21
福岡県若宮町	若宮町水源保護条例	H1.12.21
福岡県宇美町	宇美町水道水源保護条例	H1.12.27
鳥取県岩美町	岩美町水道水源保護条例	H2.3.30
熊本県菊池市	菊池市簡易水道水源保護条例	H2.9.20
山梨県甲府市	甲府市水道水源保護対策要綱	H2.10.1
大分県日出町	日出町水道水源保護条例	H2.11.1
福島県猪苗代町	猪苗代町水道水源保護要綱	H3.3.26
長崎県大瀬戸町	大瀬戸町水道水源保護条例	H3.9.26
新潟県刈羽村	刈羽村水道水源保護条例	H3.9.27
三重県青山町	青山町水道水源保護条例	H3.10.5
三重県阿山町	阿山町水道水源保護条例	H3.10.5
青森県青森市	青森市水道水源保護指導要綱(新規改正)	H4.1.4
石川県鶴来町	鶴来町上水道及び工業用水道水源地の保護に関する条例	H4.3.19
奈良県奈良市	奈良市水道水源保護指導要綱	H4.3.26
福島県いわき市	いわき市水道水源保護条例	H4.4.1
長野県	長野県水環境保全条例	H4.4.1
広島県呉市	呉市水道水源保護対策要綱	H4.4.1
長野県信濃町	信濃町水道水源の保護に関する条例	H4.6.1
三重県大安町	大安町水道水源保護条例	H4.6.24
静岡県下田市	下田市水道水源保護条例	H4.7.1
長崎県琴海町	琴海町水道水源保護条例	H4.10.1
長野県箕輪町	箕輪町水道水源保護条例	H5.8.1
新潟県上越市	上越市水道水源保護条例	H6.3.23
三重県紀伊長島町	紀伊長島町水道水源保護条例	H6.7.18
三重県明和町	明和町水道水源保護条例	H6.8.1
徳島県阿南市	阿南市水道水源保護条例	H7.3.6
千葉県木更津市	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	H7.4.1
島根県大田市	大田市水道水源の水質の保全に関する条例	H7.5.2
千葉県袖ヶ浦市	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	H7.3.14
三重県海山町	海山町水道水源保護条例	H7.6.2
岡山県吉永町	吉永町上水道及び簡易水道水源保護条例	H7.9.4
千葉県市原市	市原市水道水源保護条例	H7.10.1
千葉県君津市	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	H7.11.1

全国の水道水源保護条例・要綱（その2）

自治体名	条例名	施行時期
千葉県白浜町	白浜町長尾川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例	H8.4.1
福島県	福島県生活環境の保全に関する条例	H8.7.16
愛媛県松山市	松山市石手川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例	H8.10.1
千葉県長柄町	長柄町長柄ダム水質保護条例	H8.10.1
三重県美杉村	美杉村水道水源保護条例	H9. 2.12
神奈川県南足柄市	南足柄市水資源の保全及び利用に関する条例	H9. 4. 1
山梨県明野村	明野村水道水源保護条例	H9. 4. 1
北海道苫小牧市	苫小牧市水道水源保護要綱	H9. 4. 1
北海道余市町	余市町水道水源保護条例	H9. 5. 1
三重県度会町	度会町水道水源保護条例	H9. 8.12
山梨県敷島町	敷島町水道水源保護条例	H9. 9.26
三重県関町	関町水道水源保護条例	H9.11.27
三重県亀山市	亀山市水道水源保護条例	H10.4. 1
三重県北勢町	北勢町水道水源保護条例	H10.4. 1
山梨県田富町	田富町水道水源保護条例	H10.4. 1
山梨県須玉町	須玉町水道水源保護条例	H10.4. 1
三重県藤原町	藤原町水道水源保護条例	H10.5.28
北海道恵庭市	恵庭市漁川流域に係る水道水源の水質の保全に関する条例	H11.4. 1
大阪府河内長野市	河内長野市水道水源保護条例	H11.7. 1

拙稿・法セミ 507 号 57 頁、河内長野市資料、その他新聞報道等により作成。