

水質保全と河川法について

誌名	水利科学
ISSN	00394858
著者名	森,文一
発行元	水利科学研究所
巻/号	3巻2号
掲載ページ	p. 44-52
発行年月	1959年7月

農林水産省 農林水産技術会議事務局筑波産学連携支援センター
Tsukuba Business-Academia Cooperation Support Center, Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council
Secretariat



水質保全と河川法について

森 文 一

1. 水質の問題

河水の使用は社会の発展と共に変遷する。その時々産業の構造が水の使用方法を左右する。河水を使用する方法の如何により水量、水温、位置のエネルギー、水質等が問題になる。かつては飲料と魚介の繁殖と灌漑とがそのほとんどであったのが、発電用途の出現によって変貌し、さらに重工業の急激な進展によって著るしく様相を異にしてきた。大規模な工業用水需要の増大に伴う相対的な水の欠乏は今や降水の貯溜と役に立つ時期における供給のための計画、河川の総合開発計画を必要ならしめている。

問題は原始産業から近代産業への発展に応じて一定量の水に対する新しい需要と古い需要との競合として現われる。

その第一は水量の問題であるが、工業的な水の利用にはその廃水に何らかの溶解混入物質を残すことが多いため、灌漑、魚介繁殖、飲料水等の用途との間で水質も問題となる。将来の問題としては水量についてのみならず水質についても産業配置等と絡み利水計画の一部として計画的な処理が必要と思われる。

水質の問題は今までのところはほとんど鉍工業廃水による農業、漁業等への加害に基づく紛争として現われてきている。古くは渡良瀬川の鉍毒問題から最近では水質保全立法実現の直接の機縁となったとも見られる江戸川の本州製紙問題まで皆然りである。

しかしながら河川等の汚濁の原因は、鉍工業廃水のみならず都市下水、農薬、家庭その他雑用汚水、さらには何等人為的な原因によらない河水の混濁や化学的物質混入もあり得る。また汚濁の被害を受けるのも敢えて農業、漁業に限らず、上水道も然り、環境衛生上の必要も然りであろう。

西欧諸国における水質問題は約 100 年の歴史を持っているが、その発端は

産業廃水の処理と共に尿尿処理にあったようである。わが国における糞尿処理の現状に鑑れば、紛争の形をとっていないため表面立った問題としての印象は薄いが、置き換えられた水質問題として併せて考えられるべきものであろう。

では水質問題はどのように捉え、どのような処理を必要とするのか。

将来の問題としては、産業配置計画の一部であるが、現状における具体问题としては、汚濁水が問題となる用途に到達するまでのいずれかの段階において処理しなければならないことである。ある産業に必要なある種の施設からは必然的にある量質の汚濁が発生せざるを得ないとするならば、これをその工場から排出する以前に浄化処理し、または下水道を整備してその流末において処理し、または河川においてその速かな流下等によって被害を最小限ならしめる必要がある。且つこれを法的に規制するとすれば、防除しようとする被害と義務者の負担との均衡を如何なる点に求めなければならないか、義務者として捉えるのに適した者は誰か、個々の義務者の行為と混和した汚濁水により発生する被害との間にどの程度緊密な因果関係が認められるか、国が担当しなければならない分野は何か等が交錯して著しく困難な問題たらざるを得ない。

2. 従来の水質規制の状況

このような水質問題に対して従来の法的規制はどのようになっていたかといえ、河川に関する汚濁に関しては、後説するように河川法に規制の根拠となる条文があり、これに基づく都道府県規則において概ね汚水放流を河川管理者たる都道府県知事の許可を要するものとしており、水産資源保護法にも「水産動植物に有害な物の遺棄、漏せつその他水産動植物に有害な水質の汚濁」に関する制限または禁止に関して省令または都道府県規制を定めることができる旨の条項があり、鉱山保安法にも鉱業権者はガス、粉じん、捨石、鉱さい、坑水、廃水および鉱煙の処理に伴う危害または鉱害の防止のため必要な措置を講じなければならない旨の規定があるが、いずれも具体的な許容基準に欠けるため規制の実を挙げるにいたっていない状況であった。

また2、3の都道府県においては工場公害防止条例等を制定して規制の根拠を備えているところもあったが、右のような複雑困難な問題に対して具体

的な標準がない限りにおいてやはりその実に乏しかった。

3. 水質規制立法の経緯

このような状況を前提として昭和26年3月経済安定本部資源調査会は経済安定本部総裁に対して水質汚濁防止法の制定、水質汚濁防止委員会の設置および水質科学研究所の設置を要点とする「水質汚濁防止に関する勧告」を行なった。これを契機として30年12月の水質、煤煙、騒音、放射線等について保健衛生上の障害を排除し、生活環境の汚染防止を図る見地から許容基準を作成しようとする生活環境汚染防止基準法案や31年11月の公共水汚濁防止委員会設置案等が準備されたが実現をみるにいたらず、33年3月からは経済企画庁を中心として関係各省が協議することとなり、33年2月ようやく水質汚濁の規制に関する法律案としてとりまとめられたが、加害者側と被害者側との意見の相違等により見送りとなった。一方33年5月にいたって本州製紙株式会社のセミケミカルパルプ製造の操業に関連して江戸川漁業協同組合との間に激しい紛争が起り、諸般の情勢から水質立法は頓に急がざるを得なくなり、同年7月から内閣審議室がとりまとめ役となって関係各省の数次の打合会の結果、9月9日にいたって水質汚濁防止対策要綱が閣議了解となった。

これは水質問題について「単に目前の紛争のみにとらわれることなく、国土保全の見地から、水質汚濁防止のための方策を進め、差し当り、河川等の水質がこれ以上汚濁されることを防止するとともに、さらに長期的な計画の下にその積極的な改善を図る」こととし、これがため下水道の整備を進めるとともに、併行して「水質汚濁の規制に関する法律(仮称)」を制定して各水域ごとに下水道、工場事業場等からの放流水について水質基準を設定すること、既存の法律の外新たに「工業汚水等の処理に関する法律(仮称)」を制定して水質許容基準により工場事業場等に汚水処理施設の整備等必要な措置を講じさせるようにすること、紛争処理について和解の仲介の制度を設けること、その他これに関する基本的な考え方を諒解づけたものにある。

この諒解の線に則り前者は公共用水域の水質の保全に関する法律(昭和33年法律第181号)、後者は工場排水等の規制に関する法律(昭和33年法律第182号)として第30国会において成立したことは大方御承知の通りであり、各法の内容は別稿でそれぞれ専門の方の精講があることと思われるので、こ

ここでは省略させて頂くこととする。

4. 河川法と水質保全

河川法においては、河川は公共の用に供せられるものとして何人にも自由な使用が許されてきた。飲用、洗濯、遊泳、灌漑、汚物投棄、流送、動力源等々である。ところが他人の自由な使用を妨げるような使用方法是公共物としての性格とは相反する。そこでその時における自由使用よりも公益性の大きいと認められる特別の使用方法に対しては、河川管理者の判断により排他的な使用権を設定することになっている。すなわち誰でもができるような利用方法と他人の使用を排斥する独占的な使用方法とがあるが、この区別は時代の状況によって変るものである。

一般的には自由な使用が原則ではあるが、その使用の社会的な評価がある程度以上に大きくなり、したがって同種の使用者間に競争が著しくなり、使用の排他性が強まってくると次第に特許的な使用として扱うことを適当とせざるを得なくなってくる。水質の問題も相似た方向をとるものと見られる。

元来河川への汚物投棄は一般使用として考えられてきており、度をこえた汚物投棄はその時々々の社会通念による公益のための制限のみを加えられるに止まる。

河川法による汚濁規制は現在はその段階であるが、さらに問題が行きづまり、ある河川の水の汚れ方はどの程度が限度ということが明確になってくれば、誰かがすでに一定量の汚濁を河川に与えていると、他人はこの河川に対してさらに汚濁を加えることができず、遂に特許使用的な汚物投棄権を持つもののみがこの意味での河川使用ができることになるわけである。

もしこのような河川使用として汚濁物投棄を考えるならば、これは河川法第18条の規定による河川の流水の占用またはこれに相当する特許使用根拠条文の設定として考えるべき問題となるのであって、前述の水質保全立法の問題を論じている過程においては、河川法を改正してそれに近い考え方の規定をおき、水質汚濁の規制を工場排水等の規制に関する法律によることなく専ら河川法によって行なうことも考慮されたことではあった。しかしながらこれは極端に厳密な規制を行なう考え方であって汚濁問題の現状には適合し難

いと考えられたわけである。

現在の河川法の規定上は第19条が「流水ノ方向、清潔、分量、幅員若ハ深淺又ハ敷地ノ現状等に影響ヲ及ホスノ虞アル工事、營業其ノ他行為ハ命令ヲ以テ之ヲ禁止若ハ制限シ又ハ地方行政庁ノ許可受ケシムルコトヲ得」と定めているのがまず穏当な水質規制の根拠であり、この規定の示す通り、河川の使用に関する公益上の必要よりする警察的な意味での行為の制限に対して根拠を与えるものである（このほかに河川区域内において工作物設置等を伴なう場合に河川法第17条、第18条の適用があることはもちろんである）。この規定に基づき各都道府県知事の制定する規則において汚水放流には知事の許可を要する旨の定が置かれている。一例を挙げれば次の如くである。

（福岡県「河川管理規則」）

第4条 何人も河川に関し、知事の許可を受けなければ次の各号に掲げる行為をしてはならない。

1, 2号略

3 河川又は河川に流入する水流若しくは水面に汚濁水を放流すること。

これらの規定がありながら、河川法による汚濁規制の実は十分にあがって来たとはいえない。なぜ規制の実があがらなかったかについてはさまざまな理由が考えられるとは思いますが、一番肝腎なのはどの程度までの汚濁は許容されるべきであり、どの程度を越える汚濁は禁止されるべきであるかについての具体的基準が明確でなかったことである。

初めにも述べたように汚濁の許容基準の問題は、考えようによっては加害産業と被害産業との間の利害の境界線の問題であり、またその時々目標とすべき環境衛生上の水準の問題である。

これらの問題に絡む利害の対立がそれほど明確でない間においては、河川管理者は本来的に被害者、加害者のどちらの味方でもないその立場から、個々の場合において公正と考えられる判断をなし得たであろう。しかし利害の対立が現在のように尖鋭化してきた場合には、例えその判断が如何に公正であろうとも関係者を納得せしめることは難しくなる。

したがって実際問題としては、河川法の規定によっては水質汚濁の規制を行なうというよりも、この規定の働かせ方に関連して都道府県知事が紛争の具体的解決の斡旋役を努めてきたという方が適当な場合が多いような実情で

あったろう。では汚濁許容の基準さえ法的に与えられるならば、現行の河川法で十分規制の実があげられるはずではないか、何故河川法の規定があるにもかかわらず工場排水の規制に関する法律が新たに制定せられ、また河川法の該当規定もそのままに存置されているのか、恐らく多くの方々がこのような疑問を持たれるに違いない。これは水質汚濁規制の困難な実態に触れる問題である。次にこれを見よう。

5. 流水基準と放水基準

公共用水域の水質の保全に関する法律第3条第2項に見られる通り、同法の「水質基準」は工場事業場等から指定水域に排出される水の汚濁の許容限度をいうものである。

しかるにこのような水質保全が問題とされる所以は、公共用水域自体の流水の汚濁でありその許容限度である。いうならば前者は「放水基準」、後者は「流水基準」であって、公共用水域の水質の保全に関する法律乃至これによる水質基準を規制の根拠とする工場排水等の規制に関する法律その他は放水基準を設定することによって河川等の公共用水域における流水の水質の保全を図ろうとするものである。

では放水の汚濁と流水の汚濁とはどんな関係に立つものだろうか。一体汚濁はどのように把握できるものだろうか。私にはその詳細なことは判らないが現在のところ汚濁は大ざっぱに言えば単位水量に対する汚物量の比率で捉えられており、これが最も通常の取扱であるらしい。そして河川への放流がもしバケツに水を入れるように河川に入ってからのごまかい影響を無視するとした場合には、至極常識的に次のような関係式が成り立つはずである。

すなわち、

$$\begin{aligned} & (\text{河水と放流水との混合水質}) \times (\text{河川流量} + \text{放流量}) \\ & = (\text{河水の水質}) \times (\text{河川流量}) + (\text{放流水の水質}) \times (\text{放流量}) \end{aligned}$$

この式においてさえ流水の汚濁を割出すためには、元の河川の流量と水質および放流水の量と水質とが必要なことは自明である。まして現実の放流においては、河川水量が一定でないばかりでなく放流の場所や仕方と汚濁が問題とされる水域との間には平均化し難い数多の個別条件が重なり合っているのであるから、放流水の汚濁の許容限度たる放水基準をもって流水の汚濁の

限度を限ることには著るしい困難があると思わなければならない。かといってそれでは端的に流水基準としての許容限度を定めたとして、さて個々の汚水放流者はそれぞれにどの程度の汚水をどれ位の量放流しても許されるのか、あるいは許されないのかは何も明らかにならない。すなわち流水基準はそれのみでは直接の取締基準としてはほとんど無力であるにちかい。

かれこれ考え合わせれば、両者を併用して相互に補完させることが最も適確な方法であると思われるが、水質汚濁防止規制の現実の段階として、水質の基準のみをもって水質浄化のすべてを処理しようとするには無理があり、積極的な浄化はやはり下水道整備や河川の浚渫等の公共施設の側における対策にまたざるを得ないところから規制基準としては放水基準のみが採られたわけである。

しかしながら、この放水基準を定めるに当っては、水質保全法による法規的な取締基準とはならないにしても、これに対応する流水基準が想定されていなければならないはずであるし、また放水基準にしても地区別、業種別、施設規模別、排水の水質別、季節別等を如何に考慮するか、放水量や流量量との関係を如何に規定するか等は、目的に較べていたずらに義務者に不必要な負担をかけないために必要なことと思われるが、これらが具体的にどのように扱われるかは、今後水質審議会の決定にまつ事柄である。

6. 再び河川法に戻って

上のような基準の考え方からいって水質保全法乃至工場排水規制法は、河川管理上必要を予想される要件を完全に満たすものではないといわざるを得ない。裏からいえば放水基準を完全に遵守していても、流水の汚濁状況が一時極端に悪化するようなことも考えられるし、工場排水規制法の適用を受けない汚水源も多々あるのみならず、有害固形物の放棄による汚濁のような場合もこの法律では予想されていない。

本来的にはこれらの法律は、公害防止の特殊の場合を規定するものであるが、それが放流水基準のみによる規制を意図している限り河川管理とは一応無関係にも行なわれ得るが、生きた河川管理のためには、なおこれを河川管理から除外して考えるわけにはいかない。それどころではなく河川法は流水基準の維持の観点からする水質汚濁防止のための河川管理の責任を一層加重

されたものと考えざるを得ない。

このような観点から、公共用水域への污水放出の規制は、処理施設の設置義務の強制とも関連するので、当該企業の経営に明るいそれぞれの主務大臣に相当権限を与え且つ河川法に基づく河川管理者の権限をも存置したため、水質汚濁は工場排水規制法および河川法の両方の規定の適用を受けるものとされたのである。

もちろん法規上の義務者に対して、同一事項につき必要以上の負担を強いる等のことは国としてとるべきではないから、工場排水規制法によって処理できる限りにおいては、河川法による権限の直接の発動はこれを控えて、工場排水規制法の主務大臣に所要の措置を要請するに止まるべきであるが、河川管理者としては污水放流の実態を関知する必要がないわけでないのは当然であって、水質保全法による指定水域が指定せられ、工場排水規制法が現実には規制を開始する際には、義務者の迷惑を軽減するような方法がとられなければならない。

河川に関してはその治水面、利水面等観念的にはさまざまな捉え方が可能であり、時としてはその必要も大きいことは認めるに吝かでないにしても、元来が「河は生き物」といわれるほどにその状態は常に流転して止まないものであり、河川管理者は常にその全体としての河川を見つつ管理を行なわなければならない。いいかえれば河川は常に一元的な管理に服すべきであって、その管理が多元的になれば何処かで不適合を生ずる懸念が多い。それが治水面に表われて人命財産を脅かす場合の問題が大きいことはいうまでもないが、例えば利水面に表われれば眼にこそ見えなくても大きな不経済をもたらすものであることは、理の当然といわなければならない。

水質汚濁規制のある分野が河川管理者以外の手によって行なわれるとしても河川管理者は常にそれを包括する眼で河川を見、その十全の管理を期していかなければならない。

7. おわりに

水質保全法はまだ水質審議会が発足し、ようやく調査の方向づけが始まろうとしているところで、具体的な水質基準の設定およびこれによる規制の開始までには相当の時日を要するものと思われる上に、同法に基づく基準自体

や水域等についての考え方も明確にされていない部面が少なくない。これを同法の審議経過等からの推測に依存して河川法との関係等を論ずるのはまことに臆面もない話で心中忸怩として本稿を引き受けなければよかったと思う心しきりである。

しかしながら水質保全問題自体は猶予を許さぬ焦眉の急を要するのみならず、5年後には東京にオリンピックを迎えることに決定したこともまたこの問題の解決を今に期さなければならない因縁のあることを思わせる。

河川のことに係っている者のはしくれとして凡ゆる関係者の総力の結集によって、せっかく花の開いた水質汚濁防止の法律に良き実を結ばせるため応分の努力を尽したいと念願して擱筆する。

急いで稿を草したため立論を大雑把に河川に限ったこと、種々の論点について繁閑宜しきを得ず、読者に御迷惑となるであろうこと、および目下進行中の水質審議会の審議に対し、万一批判がましく読み取れる結果とでもなった場合においては、その非礼を御詫び申上げたい。それとともにここに羅列したことは、何ら公的な意見ではなく、もっぱら小生の個人的な意見であることを明確に御諒解願いたい。

(建設省河川局水政課長)