

日本における地下水管理法制の再検討
— 循環型環境整備をめぐるもう一つの世界 —

磯村篤範*

目次

- I. はじめに
- II. 地下水の法的性格
- III. 健全な循環型水系論の注目

今日は韓国環境法学会において報告の機会を頂き心より御礼申し上げます。特に、環境法学会会長の金海竜先生には、ドイツ・シュバイヤーで開かれた国際シンポジウムで、法治国家論(Rechtsstaatsprinzip)を中核においた行政改革論など、たびたび勉強させて頂いており、改めて御礼申し上げます。

I. はじめに

今日は日本の地下水法制の現状や問題点を皆様にご紹介させていただき、今後の環境保護法の一側面を考えてみたいと思います。

現在日本全体の水使用量は400億トン強、そのうち地下水の使用料は概ねその3分の

* 大阪教育大学 教授

1,130億トン、その内容は生活利用、工場利用そして農業利用が概ね三分の二の利用となっています。地下水は河川の水と異なり、水温の安定性、地中を通ることによって生じる水質の保全、安定した供給などを特性としてあげることができます。

この様に日本での地下水は、生活や産業に大きな役割を担ってきていますので、それに応じて様々な問題が生じています。一つは、地下水の水質汚濁。もう一つは地下水の利用に基づく地盤沈下です。

近時注目されてきている新しい現象は、地盤沈下防止を目的とする地下水位維持のための地下水利用規制に現れている地下水位の上昇である。

地盤沈下は、例えば大阪では昭和3年の水準測量の結果に現れ指摘されるようになっていましたが、第二次世界大戦後では、昭和42年頃には年間20cm以上の地盤沈下が生じていました。地盤沈下によって生じた被害としては、ビルの抜け上がり、排水不能、橋梁沈下による通船不能、台風による高潮災害などが挙げられていました。

地盤沈下に対しては監視測定が行われると共に、地下水採取に対する規制が行われました。一つは工業用水法(昭和31年)、そしてそれに関する地方公共団体レベル、例えば大阪市地盤沈下防止対策条例があります。また、ビル用水法(昭和37年)に制定される地下水採取規制も現在施行されています。工業用水法・ビル用水法の二法を柱にして地下水位の低下・地盤沈下を防止するという対応は、地域指定の範囲に限定があること、規制手法についても対象となる揚水施設の大きさに基準が設けられていること等、問題が指摘されてきました¹⁾。

しかし、平成15年においては、大阪府域等地盤の上層が生じているところが現れてきています²⁾。そこで近時、「今後の地下水対策について」議論される中で、「地下水位の

- 1) 一方、この頃から大阪府下北部の北摂地域、東部の東大阪地域および南部の泉州地域の沈下が目立ちはじめ、とくに東大阪地域では、昭和42年頃には年間最大20cm以上の激しい沈下が記録された。最近では、地盤沈下は全般的に沈静化してきている。なお、大阪市域については、建築物用地下水の採取の規制に関する法律及び工業用水法により規制を行っているほか、大阪市域を除く大阪府下についても北摂、東大阪および泉州地域に工業用水法を適用し、また、府条例等による地下水採取規制を実施して地盤沈下の防止に努めている。
- 2) 環境省「全国地盤環境情報ディレクトリ」により都道府縣市町村の地下水利用状況、地盤沈下等の状況を把握することができる。例えば大阪府では、後述のような問題があり地盤沈

回復・上昇に伴う新たな問題」が指摘されています。すなわち、「地下水位の回復・上昇に伴う新たな問題」として、「また、1960年代前半以降の地下水採取規制の結果、大都市部における地盤沈下は沈静化しつつあるが、地下水採取量が減少したことにより、逆に地下水位が回復・上昇し、1990年代以降、鉄道駅等の冠水、地下構造物への漏水、および構造物自体が浮き上がるといった新たな問題が発生しています。

原田尚彦教授がこの地下水利用規制を警察目的の規制と指摘しておられましたが、地下水位の上昇とそこから生じる利用の調整は今まさに直面している問題です。

地下水利用の管理とともにもう一つの重要な地下水に関する法制度として、土壤汚染対策法をあげねばなりません。土壤汚染対策法は、危険な物質を利用していた工場が廃止される場合に、工場の運営を行ってきた土地の利用者ではなく土地所有者に土壤汚染についての調査義務を課すという、いわゆる状態責任論を導入しています。

地下水の水質保全の法制度として、土壤汚染対策法ともう一つは水質汚濁防止法があります。水質汚濁防止は、排水の汚染状態を調査し、未然防止や地下水の浄化などをもとめていくこととなります。

土壤汚染対策法は土壤の汚染の静止状態を念頭に置いて施策を考えていますから、果たして地下水に関しても検討を要しないのか等、検討を求められていると思います。

Ⅱ. 地下水の法的性格

実は、地下水の利用規制法制及び水質汚濁防止法制は、これまでの地下水に対する考え方を示しています。すなわち、地下水=私法上の権利の対象、一般に地下水私水論と

下については「平成11年度の水準測量による府域の地盤沈下の状況は」、「大阪府域、北摂、東大阪、南河内、泉州の各地域で2cm以上の沈下点は見られない」が、勿論上昇に転化しない。地下水位はそれに對し地下水採取料は漸減しており、地下水位の沈下は止まっている。環境省水・大気環境局『平成16年度全国の地盤沈下地域の概況』(平成17年)3頁によると、年間4cm以上沈下した地域は近年極めてわずかとなり2cm以上沈下した地域の数も一桁にまで減っている。

呼ばれる考え方です。日本はドイツと異なり、陸水法、ドイツのWasserhaushaltgesetzがありません。そこで、日本の水法の柱になっている河川法を見ますと、水体には所有権は成立しないと定められています。

公水私水論は、実はきわめて重要な検討課題です。公水私水の定義が実はできていません。したがってまた、公水という言葉によって何が生まれるかも不明確です。河川法が水を公水と扱うのに対し、地下水をその規律の対象から外したこと、同時に、地下水をめぐって生じた紛争が、その紛争の内容から民法の適用によって解決されたということ、などが根拠としてあげられます。

また、前述の様に、現行法制の中にも地下水を私水と把握し、規制の対象としているものがあります。

このような考え方に対し、地下水の社会的機能に目を向けて、その公的性格、個人の利益ではなく社会的利益を担う物であるとする見解が登場しています。例えば京都府の南の方にある城陽市ですが、地下水利用の調整を定める条例ですが、地下水は地域住民市民の共有する物であり、公水であるとしています。

しかし、条例に描かれた「地下水=公水」論は、既に申し上げました様に、何を意味しているのか、何を目的とする公水論なのか、不明確です。例えば、公水・私水という考え方は、あたかも公物・私物論になるのかという疑問を持たせます。

公物・私物峻別論は、公法私法の峻別論が成り立たない今日、基本的に妥当しないのではないかと、さらに、公物管理権論はインペリウムとドミニウムの混合論であり、そもそも論から疑問があります。

さらに、河川法と同様の地下水法が制定され、地下水管理権論が設定されることになるわけですから、公物管理権の対象となる地下水が明確にされなければなりません。河川の様に見える物ですとまだしも、地下水で成立するのか問題を感じさせます。

さらに、今後大きな機能を担うであろうPPP(Public Private Partnership)やPFIの導入を考えますと、公水論が今後の地下水管理法の方向性を示しているのかという問題を提供しています。

Ⅲ. 健全な循環型水系論の注目

地下水は申しあげました様に「公水・私水」論の問題と共にもう一つあるのが、地表水と地下水の分離論です。従来地表水の代表例である河川水と地下水とは、一方は公水他方は私水、一方は所有権の否定、他方は所有権に基づく使用权など、様々な点で相異なるものとして法的に扱われてきました。

しかし、地表水と地下水との連続性は様々な点で指摘されています。あた、公水私水論の再検討もすすんでいますから、地表水と地下水の分離も再検討の対象となります。そうしますと、ここに連続性を見出すということになるのではないかとということが問われます。

実は、循環型水過程論という考え方が提唱されてきています。循環型社会構成論は、法制度上は廃棄物の再利用、生産と利用の合理化をめざすものですが、それとは違う循環過程論が検討されようとしています。

地下水にも地下水の利用規制や水質汚濁防止も含めて、長期的な発展を保障する環境保護法制度の再検討が求められています。地下水位の上昇、地下水利用の活性化、地下水利用の社会的利益としての特性など、公害から環境保護へ、さらに循環型環境管理法へと、新たな方向を検討していきます。

ドイツでは水管理法がありまたWasser・・・があり、秋にも資料集めでドイツに行きます。また、韓国の皆さんとは今後も様々な形で共同研究を進めていけないかと考えています。今後とも多々御指導賜ります様御願ひ申し上げて、私の報告は終わらせて頂きます。ご静聴ありがとうございました。