

フランスの下水道

——第1部 制度的枠組みと改革の動向——

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 041 (MAR.6,1992)

はじめに

第1部 制度的枠組みと改革の動向

第1章 下水道に関する国内法

第1節 下水道関係法規

第2節 下水道関係機関

第2章 国際事情

第1節 E C

第2節 国際的活動

おわりに

参考文献

目 次

はじめに	1
第1部 制度的枠組みと改革の動向	2
第1章 下水道に関する国内法	2
第1節 下水道関係法規	2
1 水に関する制度及び配分並びに水質汚濁防止に関する 1964年12月16日法及び地方分権に関する諸法	2
2 指定施設に関する1976年7月19日法	6
3 1986年1月3日法、「沿岸法」	7
4 水の配分、管理及び保護に関する1992年1月3日法	8
第2節 下水道関係機関	12
1 国	12
(1) 国の関係機関	12
(2) 国の役割	15
2 地方自治体	16
(1) 関係地方自治体の種類	16
(2) 財政の枠組み	19
3 上下水道政策の主要関連機関	22
(1) 流域財政公社	22
(2) 国家導水開発基金	26
4 その他の機関	28
(1) 民間企業	28
(2) 下水処理事業者技術援助機関	29
第2章 国際事情	31
第1節 EC	31
1 歴史	31
2 主な適用指針	32
第2節 国際的活動	35
おわりに	36
参考文献	37

は じ め に

1990年代にはフランスの下水道事業に大きな変化が起こることが予想される。水という限られた資源が、アフリカ諸国だけではなく、豊富であると考えられている西欧諸国にとっても、避けることのできない問題であるとの認識が生まれてきているのである。

この認識の背景として、フランスがここ数年来経験してきた極度の干ばつを初めとする気象上の諸現象があると同時に、社会的な要素も見逃すことはできない。火力発電所や原子力発電所といった非常に大量の水を消費する施設の出現や生活レベルの向上もあげなければならない。さらには、水の供給の問題に我々の関心を否応なく向けさせるような汚染事故が発生している。また、従来は放置されてきた汚染も今日では処理しなければならない。多くの河川、湖沼の富栄養化現象を引き起こす磷汚染、人類にとって真の脅威となる地下水脈の硝酸塩系化学肥料汚染、そして雨水に起因する汚染などである。これらと並行して、新たな汚染、特に重金属によるものも現れている。

このような状況に鑑み、フランスではこれらの問題に関する新たな総合的考察が行われるようになった。これは資源としての水の量と質を同時に見据えた総合的アプローチである。水は単一の物質であるとともに、あらゆる形態を取る。水は地球上に、液体、固体、気体の形で存在しており、海洋、氷河、地表・地下水、大気、生物圏といった、互いに関連し合う5つの貯蔵庫の中で、蒸気、降水、流水というサイクルを構成する。ある特定の部分に関する考察が長期的に見れば結局は全体と関連せざるを得ず、サイクルの1部分のみを分離することは不可能である。

こうした考察の結果として、水に関する総合的な政策を強化しなければならないという考えが生まれた。公共の利益に従った利用を優先するための上下水道等水に関する法律の改正（1992年1月3日公布）、そして、より良い効率をあげるための管理規則・方法の改善等によってこの政策は進められるのである。

このように、現在フランスにおいては、以前から提起されていた問題により焦点が当てられ、解決法が探求されており、下水道ひいては環境に対する根本的な考え方が問い直されている。従って、前述の法律が公布・施行される1992年はフランスの下水道事業のターニング・ポイントとなるものと思われる。

そこで、今回のフランスの下水道に関する調査研究レポートでは、水に関する総合的な視点に立って、まず第1部で「制度的枠組みと改革の動向」について解説し、後日第2部として「全国的状況と事例研究」について報告する予定である。

第 1 部 制度的枠組みと改革の動向

現行の下水道に関する法律には、主として純粋に法的な理由から大きな変化が起きている。この変化が国内法（第 1 章）、欧州法および国際法（第 2 章）といった三つのレベルの法に一樣に見られる傾向であることに注目しなければならない。かなり以前から 1964 年 12 月 16 日法を基本とする諸法規の改正を要求する声があったが、E C の諸機関の示唆によってようやく決定的な一歩が踏みだされようとしている。

第 1 章 下水道に関する国内法

下水道に関する国内法は、下水道関係法規に関する部分（第 1 節）及びその法規を施行する所管官庁に関する部分（第 2 節）から構成されている。水質管理は多岐にわたる分野（農業、環境、都市開発等）に関連するため、多種多様の適用法規や関係官庁があることに注目する必要がある。

第 1 節 下水道関係法規

下水道関係法規のうち、まず 3 つの基本法を紹介する。これらの基本法を検討することにより、1992 年 1 月 3 日に公布された新法に至るまでの経過が明らかになるからである。また、政府と地方自治体のそれぞれの役割を理解するために地方分権に関する法律を必要に応じて引用するが、この役割については本章の第 2 節で詳細に説明する。その他、下水道に関する法律として保健法典(*code de la santé publique*)と農事法典(*code rural*)の条項も紹介する。

1 水に関する制度及び配分並びに水質汚濁防止に関する 1964 年 12 月 16 日法 (*loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre pollution*)及び地方分権に関する諸法

1964 年 12 月 16 日法は下水道に関する一般法である。水に関する新法は、確かに無視できない点があるとは言え、1964 年法をいくつかの点で修正し、補足するものである。

1964 年 12 月 16 日法の詳細に入る前に、地方分権に関する主な法律を紹介しておきたい。これらの法律は下水道に関連する政府と地方自治体間の権限の配分を定めている。

下水道に関しては、特に市町村(communes)が重要な役割を負っている。第2節で触れるとおり、市町村長は市町村法典(code de communes)L 1 3 2-2-6条に基づき、その市町村における一般行政警察権限を有するが、これは下水道を含む公衆衛生に関するものを含む。同法の下水道に直接係わる規定(L 3 7 2-1条とR 3 7 2-18条)がL 1 3 2-2-6条を補足している。

県(départements)は部分的な権限しかもたないが、それが財政に関するものであるだけに無視できるものではなく、また、その役割も徐々に大きくなる傾向にある。県地方長官(préfet de département)が政府の権限の代行者として、県における一般警察及び特別警察、水の管理等の権限を有する。また、1985年12月20日法により修正された、建設整備費総合交付金(dotation globale d'équipement;DGE)に関する1983年1月7日法もあげなくてはならない。DGEは県、市町村及び広域行政組織に対する国の交付金である。これは、従来国が個々の公共投資に対し交付してきた補助金を総合したものであり、地方団体はこの交付金を、用途を特定されず自ら選択した公共投資に充当できるようになった。

1964年12月16日法には一つの問題点があった。地方自治体、特に市町村は次の例外を除き公共下水道システムを設置する法的義務を持たないことである。例外は保健法典L 4 4条の規定により、飲料水に起因して死亡率が他の地域より高くなっていると判断される場合に、国が一定の手続きを経たうえで公共下水道の設置を勧告するケースである(その経費は法律で定める場合を除き、当該市町村に負担させることはできない)。従って一般的には、市町村長は下水道システムの設置について自由に決定することができる。このため、フランスにおいては比較的最近まで下水道関連工事に遅れが見られたのであり、現在も下水中の懸濁物の除去率が低いのである。しかしながら、後述するように、1986年1月3日法(沿岸法)では、沿岸地域市町村が新たな都市整備事業を実施しようとする場合には、事前の下水収集システムと下水処理システムの整備を伴わなければならないと定められた。いずれにしても市町村長が公共下水道の設置を決定する際には、保健法典L 3 3条により、この義務が課される住居に対し、アクセス可能な公道下に敷設された生活排水を収集する下水道への接続を義務付けている。ただし、これには例外規定がある。住居が下方にあったり、住居が散在しているために下水道への接続が困難な場合は、市町村長の権限により、この例外規定を適用できる。

1964年12月16日法が採択された時には、同法は非常に革新的であると思われた。この法律は現在でもその精神や原則は十分に通用するものである。が、現実には、この法律は期待されたほどの効果をあげなかった。

(1) 同法の目的

同法の目的は、一定の期間内にある程度の実際上の要求水準を満たすような水質改善を

行うことであるが、これに次の二つの重要な条件を付け加えなければならない。

- ① 水の個人的使用に対する公共利益の優先
- ② 汚染者が費用を負担するとの原則に基づき業務を行う公共行政機関の設置。
これが流域財政公社である（第2節3（1）参照）。

（2）同法の原則

同法の原則は以下の4点である。

- ① 水圏学上の流域を基礎とする管理（第2節3参照）
- ② 水資源整備計画の作成
- ③ 水に関連する政策についての全利用者による協議及び関係省庁間の連絡、調整
- ④ 下水施設工事に充てられる資金は、取水者と汚染者から得られる資金を原資とすること

また、同法による水の管理の手法としては二つの柱があり、一つは県地方長官による許可制で、もう一つは水質目標制度である。

① 県地方長官による許可

排水投棄はその有害性により許可を必要とされるか、または許可免除となる。許可が必要な場合は、許可を与える県地方長官の審査や県地方長官による流域管区委員会または公衆衛生上級委員会への諮問（これは投棄が大量である場合のみ）を伴う特別の手続きが取られる。有害性は投棄環境を考慮して測定される。

取水については、農事法典113条により定められており、許可が必要とされている。この許可制については、第2節の県地方長官の役割の検討の中でより詳しくみることにする。

② 水質目標制度

水質目標は、この法律の策定の際に、投棄規制の性急な適用を避けるために設定されたものである。この目標は以下のとおりである。

A = 最上質の水

B 1 = 上質の水

B 2 = 中程度の質の水

B 3 = 汚染水

C = ほとんど利用不可能の水

水質目標の細目は国務院(Conseil d'État)に協議のうえ出される複数の政令により行われるはずであったが、実際には別の形で行われた。

(3) 同法の実際の適用

採択された法律は、その一部の条項については、その複雑さや同法適用政令の不備から適用されなかった。例えば、

① 水質目標(objectifs de qualité) (同法3条および6条)

手続きが煩雑であり、かつ、この目標が国に対してのみ課されるもので、汚染者に対する義務事項を含まないため、意義が薄れた。結局、ラ・ヴィール川(la Vire)、ラ・ドゥーヴ川(la Douve)、ロール川(l'Aure)に関する1977年2月16日適用政令が施行されたのみである。実際面でも、単なる水質目標図が作成されたのみであり、実効性を伴わなかった。

② 飲料水取水保護区域(périmètres de protection des captage d'eau potable) (同法7条)

1967年12月以降の取水のみが制限された。

③ 混合河川 (同法35条から39条)

非国有河川を混合河川に区分することにより、特に周辺住民以外の需要を考慮して、利用権の国への移転を可能とすることを目的としていた。

④ 特別整備地域 (同法46条から53条)

その目的は、地下水に関するものをも含めた全ての権利の収用と再配分を行うことにより、本格的な水の共同管理を行うための整備工事を実現することであったが、日の目を見なかった。この制度が非常に深刻な水不足に対処するためのものであったためである。

⑤ 地下水取水の届け出義務 (同法40条)

この条項は地下水の過剰汲み上げを防止するためのものであったが、実際には余り適用されず、届け出は少なかった(数百件程度)。

このことは中央行政の権限喪失を意味し、県地方長官の権限にも影響を及ぼした。そして1964年法を自主管理污水处理施設(*assainissement autonome*)についてと同様、公共下水道(*assainissement collectif*)^(注)についても拘束力のないものとしてしまった。特に自主管理污水处理施設については全く対処する規定をもたず、何らの拘束力もなかったため、自主管理污水处理施設の不足または欠陥を招いた。そして公共下水道を設置するための財政的または物理的手段を欠く小市町村にとって深刻な問題を引き起こした。この問題については、第2部でより詳細に見ていくこととしたい。いずれにせよ、同法は拘束力を持たず、工場等の施設から出されるような大量の排水や沿岸地域といったより汚染されやすい自然環境に対しては全く不適合なものであった。こうした状況からこの2点をそれぞれ対象とした二つの法律が生まれた。これが下水道関連法の将来の展開の先駆けとなるものである。

(注) 公共下水道とは、法的には市町村の下水道担当部局により設置され、それゆえ市町村法典の下水道に関する諸条項の適用があるものをいう。

一方、自主管理污水处理施設は法的根拠を有さず、一般的には市町村の下水道担当部局がその設置に直接関与しないものをいう(1982年3月3日省令及び1984年8月20日付通達)。後で非公共污水处理施設(*assainissement non collectif*)という概念が出てくるが、ほぼ同義である。

自主管理污水处理施設は、次の2つに区分される。

a 戸別污水处理施設(*assainissement individuel*)

戸別に設けられる污水处理施設であり、その検査及び管理は所有者である各戸が行う。

b 共同污水处理施設(*assainissement semi-collectif*)

アパートや個人住宅等の複数戸の污水处理施設である。污水の収集は小規模配水管網で行い、污水の処理は大規模浄化槽(*vaste fosse septique*)、または小規模污水处理施設(*micro-station d'épuration*)、時にはかんがい処理(*épandage*)により行われる。共同污水处理施設は原則として設置者である関係者またはその組合が管理するが、実際には市町村との協議の結果、市町村が行っているものもある。また、市町村から設置及び(または)管理の助成を得て行われるケースもある。一般的には共同污水处理施設は100人のオーダーでの污水处理能力しかない。

2 指定施設(*installations classées*)に関する1976年7月19日法

この法律は排水場所の性格を問わず、産業施設より出される排水を対象としたものであ

る。その主要な適用政令は1977年9月21日政令であるが、同政令は1964年法の適用政令ともするため1987年に改正された。これにより産業排水に関する行政手続きが簡素化された。ただし、これらの法律がそれぞれ追求し、また互いに補完し合う目的まで放棄されたわけではない。

同法は危険が少ないとみなされるため一般規則に従うだけで単なる届出の対象となる施設と、汚染物質を発生させるため、より厳しい規制下に置かれ、かつ、許可を必要とする施設とに区別している。

3 1986年1月3日法、「沿岸法(loi littorale)」

この沿岸地域を対象とする法律は、沿岸地域の環境をより強力に保護し、かつ、同時に一見したところこの目標と矛盾するような他の課題を両立させることを目的としている。すなわち生物学的、生態学的に均衡の取れた環境を保持しながら、水域周辺における経済活動、特に観光事業の維持・発展を図ることを目的としている。

同法は、これを実現させるために次の二つの柱を持っている。

- ① 未整備の水浴場の水質基準の設置義務に関して、保健法典を補足する。そして水浴場の水質に関する1975年12月8日EC指針の完全な導入を図ったものでもある。そのため同法の定める目標を十全に達成するために、新たな都市整備事業（キャンプ場、キャンピングカー駐車場等の土地開発を含む）に先立って、下水収集施設と下水処理施設を備えた下水道を設置する義務が初めて明白化された。また、市町村長は水浴者に対して海水浴場の水質に関する情報を提供する義務を負う。
- ② 将来具体的な計画を作成する際の基本となる海洋利用構想を作ることにより、第一の柱を強化するものである。これにより環境保護に必要とされる、特に海水浴場の水質維持を目的とした地役権の設定が可能となる。

これまで紹介した三つの法律はフランスにおける下水道関連法の根幹をなし、多数の政令、省令、通達、技術指針を伴っている。省令、通達は政令を補完するため制定されたものであるが、下水に対する基本的な考え方の変化、そしてこの変化がどのような形で法律により扱われるべきであるかを示すものである。この変化は水に関する新法により具体的に示されている。これらの下水道関連法規もこの新法を基に改正されることになると思われる。

4 水の配分、管理及び保護に関する1992年1月3日法(loi sur la répartition, sur la police et la protection des eaux, du 3 janvier 1992)

この法律は、1991年5月29日に法案が閣議で決定され、その後国会でいくつかの修正を受け、1991年12月21日に国会を通過し、1992年1月3日に公布された。

この法律の意義は法案の理由書で明らかにされている。現行の下水道に関する諸法規よりも広い適用範囲を持つ水に関する法律の必要性が認められたのである。新法の哲学と構造を理解するために、その精神と主な条項、そしてこれらに対する疑問点を以下に見ることにしたい。

(1) 新法の精神

新法はかなりの重点を天然の資源であり、また環境上重要な意味を持つ水においている。また、河川や湿地帯の水棲生態系の維持が水質の保全や水の配分とともに明白に掲げられている。ここで提案される水に関する政策は個人の利益よりも公共の利益の優先の強化に重きを置くものであり、これに多くの部分が割かれている。

新法の諸条項の基本的思想には二つの側面がある。

① 水資源の単一性

水環境の主たる構成要素である水資源は、地下水であろうと地表水であろうと、また国有地内の水であろうと非国有地内の水であろうと、互いに連関している。

② 水資源のバランスの取れた管理

このため新法は総合的なアプローチを取ることとなった。主要条項は常にこの統一的な視点によって貫かれている。

(2) 新法の主な条項

① 第1編

新法はその第1編において、水資源の単一性に鑑み、水に関する全ての要素に適用される警察権に関する統一的な法体制を設定した。これは単なる下水道をはるかに越えた、水域、水量、水質に関する全体に及ぶものである。

この統一的な法体系の設定は、周辺住民および非国有水源の所有者といった個人に対して認められた権利（民法典(code civil)、農地法典）と連携するものである。

この単一性の考え方はフランスの法律の二つの軸、県地方長官による許可制度と水質基準に影響を及ぼすものである。

a 県地方長官による許可制度

これは取水と排水に関するものであり、国務院の議を経た政令により上限量（場所、時間、用途により変化する）が定められる。これにより、農事法典や公共河川法の一部の条項は廃止される。許可免除の事例が定められていることは注目に値する。水資源のバランスの取れた管理が何らかの形で問題とならない限り、一定の取水は単なる届け出のみとなるか、またはいかなる手続きも必要としないことになる。許可免除の基準は国務院の議を経た政令により定められる予定である。次節において県地方長官の役割に関する新たな側面に触れる。

b 水整備管理計画(schéma d'aménagement et de gestion des eaux;SAGE)

流域の一部もしくは全部、またはいくつかの流域のグループを単位として水資源の有効利用と量的質的保護に関する一般目標(objectifs généraux)を定めることとされた。特に S A G E では従来の県別水域圏(carte départementale)に比べて、より効果的に水質目標が定められることになる。すなわち計画の単位がより合理的な流域となったことであり、さらには管轄行政機関である国、地方自治体及び公施設法人の施策は、S A G E と整合性が取れたものでなければならないとされた。S A G E の作成・改定及び適用の作業に当たらせるため、地方水委員会(commission locale de l'eau)が設けられ、委員として地方自治体及び公施設法人の代表と利用者、流域の所有者、職業団体及び関係団体の2グループから同数が選ばれる。S A G E 案は、地方水委員会により原案が作成され、県議会、州議会及び流域委員会(comité de bassin)の意見のほか、公表したうえで住民の意見も聞いて修正され、最終的には国の当局の承認を得て発効することになる。

② 第23条

第23条では公共下水道等に関する市町村法典の条項が改正された。

- a 「市町村は公共下水道に関する経費、特に下水処理場及びそこで発生する汚泥の除去に関する経費並びに非公共下水処理施設(système d'assainissement non collectif)の検査に係る経費を義務的に支出しなければならない」が、「非公共下水処理施設の維持費については市町村はこれを負担することができる」とした。この規定は1991年5月31日付EC指針（第2章1節2参照）に従い、市町村に公共下水道の設置を義務付けるとともに、非公共下水処理施設については、その検査は義務付けたものの維持については原則的には所有者にまかせ、場合により市町村がこれを行うことができることと

したものである。

- b これを実現するため第23条では、同時に市町村法典L372-1-1条を付け加え、市町村の下水道担当部局が行うべき業務の内容と実施時期を、市町村の性格、特に人口、都市化の程度及び季節的要因を勘案したうえ、国務院の議を経たデクレ（政令）により定めることとした。そして全国的レベルで①の公共下水道の設置等が完成するのは、前述のEC指針の定めのとおり2005年12月31日とした。
- c また第23条は市町村法典L372-3条を全面改正し、「市町村または広域行政組織は、公聴会を経たうえで公共下水道区域(zone d'assainissement collectif)と非公共污水处理施設区域(zone d'assainissement non-collectif)を線引きする」こととした。さらに雨水に関しても収集、貯水及び処理を行わなければ、汚水の処理体制の効果を著しく減殺する場合には、そのために必要な施設を設置する区域を定めることとした。
- d 第23条は最後に市町村法典L372-6条を改正し、「污水处理に係る公営事業(services publics d'assainissement)は、財政的には工業的及び商業的性格を有する事業(services à caractère industriel et commercial)として経営される」ものとした。

③ 第24条

公共下水道への接続義務を規定する保健法典L33条に次の条項が付け加えられた。

- a 公共下水道の受益が可能となってから実際に接続するまでの間、市町村は使用料相当額を徴収することを決定することができる。
- b 接続されていない建物及び接続し得ない建物については、良好な機能状態に維持された自主管理污水处理施設を設置しなければならない。
- c 非公共污水处理施設区域内において、農業用の建物または施設のうち、環境保護のための指定施設に関する1976年7月19日法の規制を受けないものを新たに設置する場合には、一定の期間内に良好な機能状態に維持された自主管理污水处理施設を付置しなければならない。

(3) 新法に対する疑問

1991年3月12日、13日の非常に有意義な報告書において、経済社会評議会(conseil économique et social)は新法についていくつかの留保点をあげている（当時は

法案であったが、その指摘は新法についてもあてはまる）。例えば、以下の２点である。

- ① 先に見たように水整備計画（ＳＡＧＥ）は基本的枠組みとなるものであるにもかかわらず、新法において前述の関連機関等がいかにして協議を行うのか明確に示していない。
- ② 多くの条項が政令に詳細を委ねている。すなわち、新法は政令の補完を必須とする基本法となり、その結果、多くの条項が示唆する「できるだけ水域に近い所で管理を行う」との考えに反し中央集権化につながる恐れがある。

また一部でフランスの法律はすでに下水道体制の強化に必要なあらゆる手段を備えており、こうした新法は必要ないとの意見があった。例えば、市町村長の一般警察権に基づき公衆衛生を保証するために、公共下水道の設置を、さらには国務院の判例に基づき公衆衛生のために自主管理汚水処理施設が必要とされると判断されれば、その設置を市町村長に義務付けることができるという。理論的には可能かもしれないが、実際にはフランスの法律は市町村長にこうした事務を行わせるには、あまりにも抽象的で漠然としている。１９６４年の法律を多くの政令、省令及び通達によって補完、ひいては強化する必要性が感じられたのは理由のないことではない。そして１９６４年法に基づく制度疲労を手当てするために新たな法律が必要であると考えられるようになったのである。

第2節 下水道関係機関

まず驚くのは、下水道関係機関の数の多さである。これは国のみではなく、地方団体においても同様である。以下、下水道に直接係わる機関と財政的に重要な役割を果たす機関を紹介し、最後に、民間企業の役割と下水処理事業者技術援助機関（S A T E S E）の役割にも触れる。

1 国(État)

国は関係機関の多さとその役割の多様性によって大きな位置を占めている。

(1) 国の関係機関(*autorités étatiques compétentes*)

これは中央官庁とその出先機関に分かれる。

① 中央官庁(*administration centrale*)

下水道に関しては、国会において新法案の提案理由説明を行った環境省(*Ministère de l'Environnement*)が中心となる。環境省は、1971年に設立されて以来水の分野における権限を拡大してきた結果、現在その権限は以下のとおりとなっている。

- a 地下水に関すること
- b 非国有河川に関すること
- c 国有河川のうち航行可能な一定の区域に関すること
- d 海外県における国有の水面及び河川に関すること
- e 取水及び排水に関すること
- f 漁獲及び指定施設に関すること
- g 洪水防止及び増水の警告に関すること

また、以下の官庁も関連している。

- a 導水事業基金（F N D A E）を通じ、また農地が直面する下水道問題を通じて農林省（*Ministère de l'Agriculture*）
- b より一般的な形で内務省（*Ministère de l'Intérieur*）地方自治体総局（*direction général des collectivités locales; DGCL*）
- c 処理場が建設許可の取得を義務付けられ、かつ都市整備計画に則ったものでなければならぬことから建設省（*Ministère de l'Équipement*）
- d 家庭用上下水道が保健に係わるものであることから厚生省（*Ministère de la Santé*）

- e 沿岸地方の良好な水質に係わるものであることから海洋担当省(Secrétariat d'État chargé de la mer)
- f 通産省(Ministère de l'Industrie)と国防省(Ministère de la Défense)
- g 水道使用料といった上下水道に関する料金に関心を持つ経済・大蔵省(Ministère de l'Économie et des Finances)

上記のように関係省庁が多いためその調整が必須となるが、この任に当たるのが首相の委任を受けた環境大臣である。環境大臣は、省庁間生活改善委員会(comité inter-ministériel à la qualité de la vie)及び水関係省庁関係代表団(mission inter-ministérielle de l'eau)を通じて調整を行うことになる。

以上のほか、諮問機関として水関係全国委員会、フランス衛生関係上級評議会等の機関があり、関係法案に対し意見を述べることができる。

② 国の出先機関(administration territoriale étatique)

下水道に関する国の出先機関は、県レベルのものが中心である。これには、県地方建設局(DDE)、県地方農林局(DDAF)、県地方保健・社会事業局(DDASS)等がある。また、1987年2月27日政令は地表水および地下水の監督および管理を行う機関は、県地方長官がこれを指定すると定めている。

県地方長官は、国の出先機関の監督者として、また国の権限の受任者として、各省庁と出先機関とを仲介する。その際県地方長官は決定権を持ち、出先機関の責任者はその権限下に置かれる。

また県地方長官は、県レベルでの国の権限の受任者として一般行政警察権を有する(1982年3月2日法および1982年5月10日政令)。これにより、県地方長官は公衆衛生その他、公共の秩序の維持のための諸措置を取ることができる。これが県地方長官の下水道に関する権限の根拠である。

さらに、県地方長官は水に関する特別警察権をも有する。この権限は、下水道に関する諸法規とその適用政令にその内容が規定されているが、非常に断片的であり、新法案によりこれらを統一する必要があった。また、この権限を明確なものとするために以下の区別を行うことが必要である。

a 取水と排水の区別

取水は許可または届け出の対象となる。排水については許可されるか、禁止されるかである。取水と排水に関し、一定の条件に該当する場合は許可または届出が免除される。

b 水資源の構成要素の性質に基づく区別

(a) 地表水及び排水

国有河川以外の河川への市町村下水道からの排水放流はその公益性を明示した書面による許可が必要である。この許可書は公共の利益の保護のために「放流」に際し守るべき条件を記載しなければならない。

国有河川については、水の規制に関する許可と公共河川占用許可の2種類の許可が必要である。国有地の管理権もまた県地方長官が有する。公益性の明示が常に必要というわけではなく、法規がこれを要求する時に明示しなければならないだけである。

(b) 国有河川以外からの取水

農事法典113条は特定の人々により公共の利益を目的として行われる場合は、公益性を明示する書面による許可が必要であるとしている。

(c) 地下水及び排水

1964年法の2条と6条はこれを受け入れる環境の感受性に基づく制度を規定している。これらは禁止（例えば、転用井戸を介したものは禁止されている）、または許可される。許可が取り消されることもある。

(d) 地下水からの取水

一部の県においてのみ許可手続きが規定されている。これら以外の県では、家庭用以外の用途に使用する場合には届け出が要求される。家庭用については以前の法規は何も要求しておらず制限なしの取水が可能であったが、新法により制限が加えられることになる。

前述の全ての事項が指定施設には適用されないことに注意を要する。指定施設の考え方は第一帝政時代にまで遡り、元々は近隣の住民へ危険を及ぼす可能性のある施設を規制するためのものであった。1976年からはこれらの施設が及ぼす環境への危険性も考慮されるようになった。指定施設についてはリストが作成されているが（屠殺場、家庭廃棄物処理、集積施設等）、現在、これに1万人以上の下水の処理能力を持つ下水処理場を加えるべく政令案が検討されている。また、1987年までは水の規制に関する許可と指定施設に関する許可の2種の許可が必要であったが、同年以降は指定施設に関するもののみが要求されるようになった。この許可が同時に水の規制をも含んでいるのである。

また一般的に、県地方長官は市町村長の上位者として、市町村長が公衆衛生の維持等に関し必要な処置を講じない時は、これを代行することができる（市町村法典L131-13条）。

(2) 国の役割

国の役割は主に4つのカテゴリーに分けることができる。

① 規範

国は法律とその施行のための政令を制定し、その機関が法律と関係政令に則って、決定を下す。国の役割の内容は前述の主要な法律（第1節）に規定されている。

② 財政的援助

国はこの役割を主に流域財政公社(agences financières de bassin)を介して担っている。流域財政公社は公施設法人(établissement public administratif)であり、その法的性格、及び事務の内容については後述する。ここでは特にその財政的規模の大きさゆえに（国が投資額を400億から810億フランに倍増することを許可して以来特に）、これらの公社の重要性に留意すべきであること、及び公社が多年度計画を策定して活動していることを指摘しておく。1984年以来、公社は研究・事業多年度計画を明確化するために、関係機関間におけるより良い協調と連帯を保証する契約政策を取っている。また公社は農村地域の市町村に対し特別措置を講ずることもできるし、これらの市町村の起債を容易にするため、従来からの地方自治体の金融機関との間に協定を交わすこともできる。また、国は地方自治体の投資を再度活発化させることも可能である。地方自治体の投資は第2部でみるように、国がその用途を特定する補助金の交付を停止して以来停滞気味であったため新たな措置が取られた。たとえば、市町村が施設の設置及び管理に伴う費用負担を利用者に転嫁することを可能とした。

しかし、国の財政的援助政策は必ずしもその目的を達成していない。1980年初頭から開始された地方分権化政策の一環として用途を特定する補助金を大幅に廃止したことに起因する。一方、良い面としては、地方自治体の投資により一貫性が与えられたこと、流域財政公社の援助がより効果的になったことなどがあげられる。

③ 計画、研究、調査の実施

関係機関としてはまずは環境省があげられる。同省は環境関連研究・情報処理課(service de la recherche, des études du traitement de l'information sur l'environnement; S.R.E.T.I.E.)を通じて、水と下水道に関する広範な研究計画を推進している。そのテーマは水質の測定及び評価、磷酸塩と硝酸塩の含有管理、下水道の新技術等多岐にわたる。

流域財政公社は環境省水及び汚染・危険防止局(direction de l'eau, de la

prévention des pollutions et des risques)との密接な協力の下に6つの公社が共同で出資し、フォローする共同研究を推進している。その中でこれまで3つの計画が推進されてきた。これはそれぞれ1977年～1982年、1983年～1987年、1988年～1991年を計画期間とするものである。最初の2つの計画期間における最も興味深い研究は家庭用下水道に関するものであった。これらの研究の成果として、市町村における下水道事業および生活系排水処理に関するいくつかの技術文書が各関係機関に配付された。自主管理污水处理施設に係わる技術規格も同様に発表されている。

水に関する管轄機関とその役割に関する法規の多様性のゆえに、これらの機関の活動の調整が必要となっている。これはまず研究、調査の側面から開始されたが、今後は新法により、単なる調整を目指すのではなく、様々な作業の統一化、ひいてはこれらに携わる管轄機関の統合が目指されるものと考えられる。

④ 情報提供と意識向上

情報を提供すべき対象は、議員、地方自治体の技術部局、研究所、各種協会、そして一般大衆である。これは下水道に関する政府の政策をより効果的なものとするために当然必要とされるものであり、環境省はその有する多くの情報を提供している。大衆向けに関しては、例えば欧州環境教育基金(FEE)が主催する「Pavillon Bleu d'Europe (欧州の青い旗)」事業といったものをあげることができる。これは大きな意味での下水道事業に関して平均以上の努力を行っている沿岸市町村を表彰するものである。こうした大衆向け事業の目的は、大衆にその地方自治体の政策の決定権を有する議員等に対する圧力をかけさせることである。

2 地方自治体

地方分権法(1982年3月2日法、及びこれを補足、修正する40余りの法律と約300の政令)に基づいて、前述のとおり地方自治体の下水道に関する役割は増大した。また議員や利用者の水資源の有限性と良好な水質に関する意識も向上している。関連地方自治体と、その活動方法、資金調達を見れば下水道事業がダイナミックに推進されていることがわかる。

(1) 関係地方自治体の種類

各自治体の関与形態が同じではないため、州、県、市町村の状況をそれぞれみていかなければならない。

① 州(régions)

州は最近まで、下水道事業には参加していなかった。これは一般行政法に起因する。1959年1月7日の諸政令により州が設定された当時、州は単なる国の行政区分の一つでしかなく、経済・国土整備計画の順調な遂行上必要とされただけであった。また法的な根拠が与えられたのも1972年2月5日法によってであり、その時においてもまだ公施設法人としてであった。

ようやく1982年3月2日法、特にその59条と60条によって州は地方自治体の一つとなり、直接選挙により選出される議員により構成される州議会を持つに至った。以後、徐々に独立性を有するようになり、下水道に関しても意見を表明するようになった。現在、州の役割は財政面におけるものが主であり、市町村や市町村事務組合、更には県が十全にその役割を果たす場合（これは稀なことではあるが）県に助成金を交付する。

② 県(départements)

1964年法11条からは県は市町村と対等の立場において関与すると理解されるが、実際面においては事情は異なる。少なくとも、最近までこの分野において県はほとんど、またはまったく関与しなかった。とは言え、自らの財源をもって、または国の建設整備費総合交付金(DGE)を利用して市町村に財政的援助を行うことにより、徐々に県の役割も大きくなってきている。一部では、パリとその周辺3県の下水道を所管するパリ都市圏諸県下水道事務組合(SIAAP)(第2部参照)の例に見られるように、下水道に関して県の役割がより大きくなる方向に向かうものと考えられている。しかし、県が十分な法的手段を持たないため、これを疑問視する声もある。確かに県議会議長(県知事)は一般行政警察権を持たず、下水道に関する特別警察権も持たないため、少なくとも法律上では幅の広い権限を行使することは難しい。なお、県が国家導水開発基金(FNDAE)の資金の計画的な配分を担当している。

③ 市町村(communes)

市町村が下水道事業に関して最も積極的に関与している地方自治体である。この点について、市町村の共同処理がますます増加していることを強調しておきたい。これは下水道施設の設置と維持管理にかかる費用の大きさがその第一の要因である。この共同処理にはいくつかの形態がある。

a 市町村事務組合(syndicat de communes)

これは地方公施設法人(établissement public territorial)であり、その形態は地方分権及び改革に関する1988年1月5日法により改正された市町村法典のL163条以下の条項に規定されている。

この市町村事務組合は日本の一部事務組合に類似した組織で、特定の一つの事業を目的とする単一目的事務組合もあれば複数の事業を目的とする多目的事務組合(syndicat de communes à vocation multiple;SIVOM)もある。また後者の場合、市町村が複数の事業の一部を選択して加入できる選択式事務組合(syndicat à la carte)も1988年から認められている。

b 広域市町村区(district)

広域市町村区は、1970年12月31日法による改正後の市町村法典L164-1条以下の条項に依拠する地方公施設法人である。市町村事務組合との違いは、固有の財源が認められていること、住宅、消防等の業務が義務的権限とされていることなど、より統合された構造となっていることである。

c 都市共同体(communauté urbaine)

都市共同体は、1966年12月31日法によって都市圏（同一県内の市町村からなる人口5万人以上の都市圏のみ）の管理、運営のため創設された地方公施設法人である。都市共同体は他の行政組織と比べて、都市計画、学校施設、都市交通、上下水道、消防、道路管理等、義務的権限の範囲が非常に広いことが特徴である。

市町村が下水道を設置する義務は、少なくとも1992年法以前の法規においてはなかったことは前述したとおりである。しかしながら、下水道がすでに存在しており、下水道にかかる工事に何らかの損害が発生する場合には、市町村には、行政判例に基づき規律されるような、公共工事に伴う責任に関する一般法上の責任が発生する。

なお、市町村法典には下水道に関する幾つかの条項が含まれている。

a L131の6条は市町村長に対して一般警察権を与えるものであり、市町村はこの権限に基づき公衆衛生をはじめ、あらゆる汚染の防止を図るものである。

b L372-1条からL372-7条まで及びR372-1条からR372-18条までは、下水道に直接係わる条項である。L372の1条では、下水の収集および処理の一部または全体に携わる機関は下水道所管機関(service d'assainissement)であることが規定されている。また、都市部と農村部の市町村ではその抱える問題が異なり、また組織も異なるため取扱いを異にする。都市部の市町村に関する定義規定はないが、R372の2条は下水道に関する条項の適用に際し、本法付属のリストに掲載される市町村を都市部の市町村と認めると記している。その他は農村部の市町村となる。このようにこの規定は便宜上のもので、明確な基準に則ったものではない。また、農村部市町村の活動内容も一定のものではない。

市町村が下水道を運営する場合、いくつかの方法が可能である。まず自ら直接運営する

公営事業(régie)がある。この運営方法に対しては次のような問題点が指摘されている。まず、公営事業は公会計の煩雑な規則に準拠しなければならず、予算面において大きな拘束を伴う。次に、職員の研修上の問題がある。より先進的な技術を用いる傾向にあるこの分野においては要求される質の高い労働力を得ることが難しい。このことから、別の形の運営方式も存在している。これは市町村が確実な監督を行いつつ、請負(affermage)、管理委託(gérance)、役務委託(prestation de service)の形で民間企業に運営を任す方式である。これらの方式の内容と実際上の適用範囲の詳細のほか、給水とは異なり、なぜ下水道については委託(concession)が少ないかについては後述する。管理方式いかんによって下水道事業の財政の枠組みが変わってくることも付け加えておきたい。

(2) 財政の枠組み

財政の枠組みは、市町村法典で規定されている。これを下水道使用料と流域財政公社の賦課金、及び地方自治体が負担しなければならない費用の全体をカバーする資金の調達の観点から検討する。

① 下水道使用料と流域財政公社の賦課金

上下水道の使用料は、多くの内容から構成されているため非常に複雑なものである。以下に主要なものを二つあげる（その他については第2節3(2)「国家導水開発基金(FNDAE)」と第2節4(1)「民間企業」を参照）。

a 下水道使用料(redevances d'assainissement)

L 372条の6に則り、下水道事業はその運営形態を問わず、財政的には独立した事業として管理される。この原則から以下の事項が導き出される。

(a) まず、公益事業はその収入と支出のバランスを取らなければならないため(L 322 J条の5)、独自の財源を持たなければならない。ここから下水道の運営形態が公営事業ではない場合には、その投資的経費及び経常的経費をまかなうための付属予算(budget annexe)を必要とする。

(b) このバランスは市町村法典のR 372-7条からR 372-18条に規定される条件のもとに、下水道使用料によって達成されなければならない。

下水道使用料は提供された役務に対して支払われる対価の性質をもつものである。これは下水道事業を直接運営する、または運営を委託する市町村議会（もしくは県議会）、または公施設法人の議決機関によって定められる(R 372-7条)。その算定基礎は下水道の利用者が公共の上水道またはその他の水源から取る水の量に置かれている。取水量は市町村法のR 372-9条からR 372-12条に規定された条件のもとに計算される。

こうした上水と下水の連関に鑑み、給水に関して適用されている種々の料金体系を紹介する必要がある。ただその前に、料金の対象範囲を明確化しておきたい。現在の法制下においては料金の適用範囲は雨水以外の下水にのみ関係している。雨水の収集や処理は市町村の負担であり、市町村はこれに必要な資金を一般予算から適当な割合で出している。

以下に3種の上水道の料金体系をあげるが、1985年より地方レベルでの投資を促進するため、どの料金体系によるかは自由になっている。

(a) 単項式料金体系(tarification monôme)

各利用者の使用量に単位料金を掛けて算出する方式である。

(b) 二項式料金体系(tarification binôme)

メーターの賃貸料及び水に関する地方自治体の起債償還額（地方自治体により異なる）等の使用に直接関係のない経費をカバーする固定料金と、利用者の使用量による料金からなる。

(c) 最低使用量を定める料金体系(tarification avec abonnement ou forfait de consommation)

利用者の実際の利用量にかかわらず、一定の金額または量（たとえば30立方m）を定めておき、利用者がこの料金を支払うというものである。ただし、使用量がこの量を超えた場合、利用者は使用量に比例した料金を支払う。

一方、下水道使用料収入は、下水道事業運営に伴う次のような経費に充てられる（R327条の17）。

(a) 人件費を含む経常経費

(b) 維持管理経費

(c) 起債にかかる利払い費

(d) 施設の減価償却費（起債にかかる元本償還費を含む）

なお、利用者とは「上下水道に接続された人」、または前述の保健法典L33条の規定により「接続され得る人」を指す。これに対して、同条の規定により接続義務の免除措置を受ける「接続され得ない人」は下水道使用料を支払う必要はない。この規定は流域財政公社の賦課金支払いにも適用される。

b 流域財政公社の賦課金

流域財政公社の賦課金には2種類ある。ひとつは上水源として取水を行う法人（地方自治体、企業）に課される取水賦課金(redevance prélèvement)で、取水量を基準に賦課される。もうひとつの賦課金は生活排水及び産業排水による汚染に対する汚染賦課金

(redevance pollution)で、発生した汚染に応じて計算される。これは質的なものであり、企業や地方自治体（ひいては利用者）は純汚染分に対して、すなわち総汚染分と汚水処理助成金の差額を支払う。

また、国は国家導水開発基金（FND AE）に支払う1立方m当たり10.5サンチームの賦課金を徴収していることを付記しておきたい。

市町村ではその責任の増大に伴い、上記の2種の徴収金だけでは不十分であるとの認識を持ちつつある。

② その他の資金調達の形態

市町村は付属予算の収支を均衡させるため地方税を課するという資金調達法を持つ。この地方税は理論的には収入と支出のバランスを取るために必要な税率にすることになるはずだが、実際には政治的、経済的理由からそうはなっていない。

また、市町村の下水道所管機関は外部からの資金調達をも行う。

a 流域財政公社からの援助

これに関しては後述する。ここでは流域財政公社がその策定する事業計画に従い、かつ、それぞれの市町村が提出する技術報告書を勘案して（これにより適時性を評価することができる）、助成金を交付することを指摘しておく。

b 国からの援助

国については、地方分権化が行われて以来、その役割は比較的小さく（例えば、ヴァル・ド・マルヌ県の付属予算に占める国の助成金の比率は5%にしか過ぎない）、その介入は建設整備費総合交付金（DGE）を通してのみ行われる。経常費総合交付金（DGF）はここでは適用されない。市町村にかかるDGEには2種類あり、一つは人口2000人超の市町村及びその広域行政組織に対して交付されるもので、現在のところ下水道関連投資にかかる事業費に対し、年間1.87%の率（15%の増額が可能である）で配分されている。対象となる市町村は毎四半期末に県地方長官に交付申請書を提出する。第二は人口2000人以下の市町村に対するもので、その率は20%から60%である。これは県議会議員で構成される委員会によりリストアップされた優先事業について県地方長官から交付されるものである。以上のほか、実験的、革新的施設の整備に充てるために生活改善基金(fonds d'intervention de la qualité de la vie;FIQV)から支出される各省庁の補助金等がある。

c 県及び州からの援助

県はその受領するDGEにより、または自己資金をもって助成金を与える。また、州

も同様のことができる。

d その他

預金供託公庫(Caisse de dépôts et consignations;CDC)、フランス地方金庫(Crédit local de France)、貯金金庫(Caisse d'épargne)等伝統的な金融機関及び一般銀行からの借入や優遇金利を適用する流域財政公社からの借入がある。また、国家導水開発基金(FNDAE)から農村部市町村に対して交付される助成金もある。

資金調達とは従来から問題であったが、下水道施設の設置及び維持管理に関する市町村の義務が増大することから、今後は更に深刻な問題となることが予想される。このため、他の方法も模索されており、例えばリース(credit-bail)があるが、この方法は公有財産規則と相容れないとして国务院の同意を得ていない。更に、その財政的な有利さについてもリースが結局は借入にほかならないため明確ではない。

一方、新たな方式のみに財政的問題の解決を求めるのではなく、下水道管理体制の再編成にも求めるべきであるとの声もある。財政的・行政的構造を柔軟化することは、経費削減の大きな要素となるからである。例えば、下水道事業をより大きな独立性を持つ公施設法人に変えるべきであるとの意見もある。

しかし問題は単に下水道事業のみにあるのではなく、より広く、地方自治体関係団体のあり方をどうするのかということにある。

3 上下水道政策の主要関連機関

このカテゴリーに属する機関は2つある。総合的な活動領域をもつ流域財政公社と、活動範囲がより限定されている国家導水開発基金(FNDAE)である。この2つの機関の財政における役割は重要である。

(1) 流域財政公社(agences financières de bassin)

法的位置づけ及びその役割の分析を通して、この機関の特色と任務の重要性について紹介する。

① 法的位置づけ

流域財政公社は1964年12月16日法の第14条に基づいて設立された。同条は同公社は公施設法人であり、従って「法人格と財政自治」を享受すると規定している。設立理由は、「流域管区および広域流域管区における公共の利益のための各種活動の便宜を図

る」ことである。ここで言われている流域管区とは各公社の地理的条件に基づくものである。ある地域の河川全体の流域が各公社の管轄区域となっており、自然界の現実に基づいた地域区分であるといえる。その結果、フランス全土が6つの管轄区域に分けられているが、これは4つの大型河川のほか、北部と東北部の流域を異にする河川を総合的に管理するためである。4つの大型河川を管轄する公社としてセーヌ・ノルマンディー公社(agence Seine-Normandie)、ロワール・ブルターニュ公社(agence Loire-Bretagne)、アドゥール・ガロンヌ公社(agence d'Adour-Garonne)、およびローヌ・地中海公社(agence Rhône-Méditerranée)が設けられ、北部と東北部の河川を管轄する公社としてアルトワ・ピカルディー公社(agence Artois-picardie)とライン・ムーズ公社(agence Rhin-Meuse)の2つの公社が設けられている。(図1参照)

1966年9月14日の政令66-700号はまた第14条の補足として、流域財政公社を首相の監督下に置くことを規定していたが、1986年にこれに変更が加えられ、以後は「環境省」が経済・大蔵省の協力を得て監督業務を行うこととなった。公社は、理事長1人(政府の指名による)、地方自治体の代表8人、異なる社会階層の利用者代表8人、国の代表8人及び公社の職員代表1人の計26人で構成される理事会によって運営されている。

また、流域ごとに地方団体の代表、利用者及び有識者代表並びに国によって指名される国の代表及び職業別代表により構成される流域委員会(comité de bassin)が設けられており(公社によって異なるが61~114人)、同委員会には首相から流域整備計画が、関係相から当該地域で実施予定の具体的事業、紛争案件等が諮問され、また公社の理事長からは賦課金の賦課基準及び率その他公社に関する重要事項が諮問される。

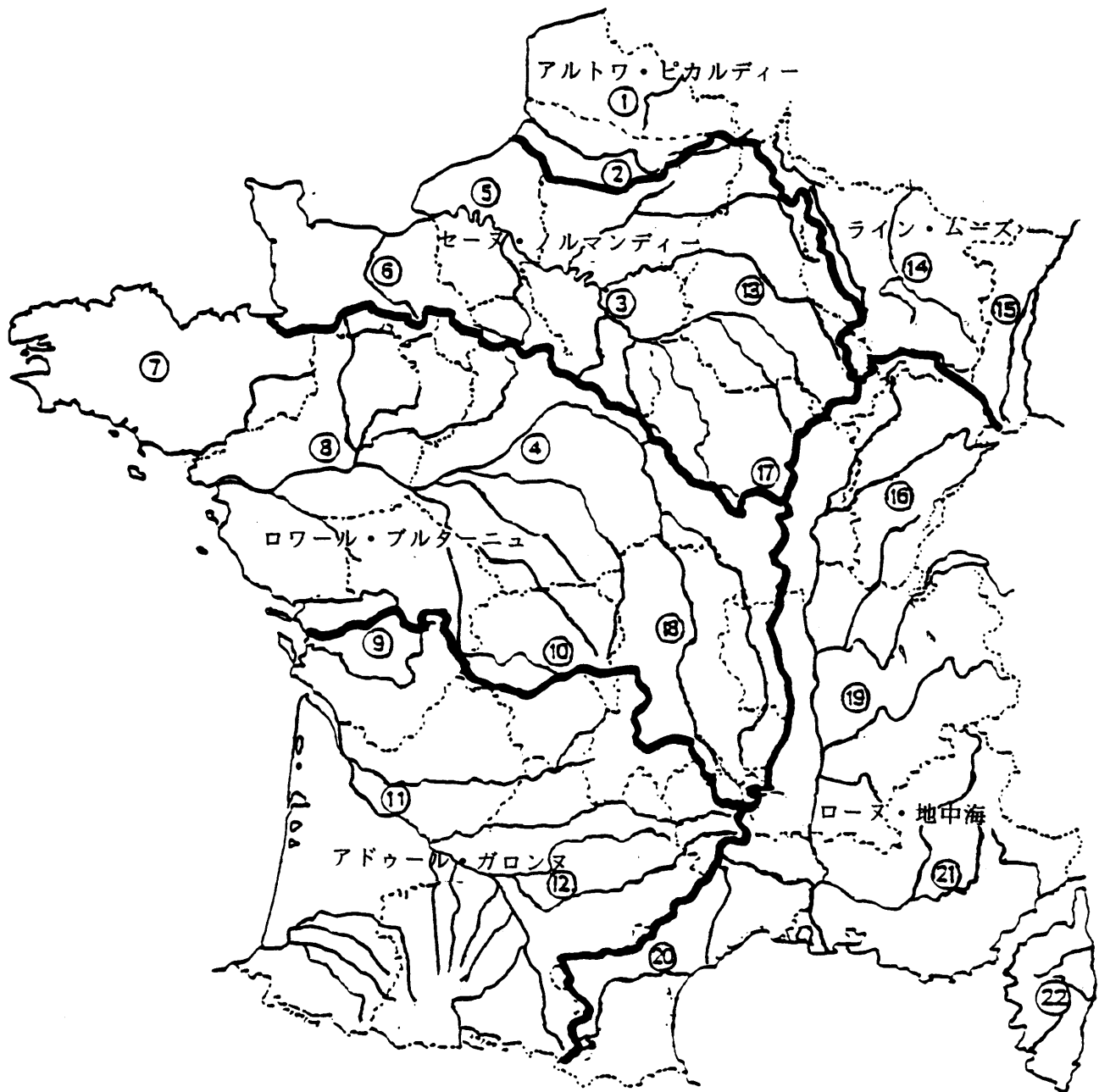
このほか事務総長(directeur)が首相によって任命され、業務全体の運営、人事管理、理事会の準備、理事会からの委任事務の実施等を担当している。

公社は主として取水に対するものと汚染に対するものの2種の賦課金によってその財政を賄っていることについては前述したとおりである。この賦課金は公社全体の収入の85%にあたり、残りの15%は「還元フロー(flux en retour)」と呼ばれる、公私の法人に対する融資の返済による収入である。

公社が地方自治体に対して助成金全額を交付しきれないために財政上黒字になることがあるが、これは賦課金の率の問題ではなく、一時的な行政上の問題によるものである。公社は超過分を投資に回しており、新たな収入を得ることもある。現在最大の年間予算を有しているのはセーヌ・ノルマンディー公社であり、1990年の同公社の予算は16億フラン以上になる。

流域財政公社はその名称を水公社(agence de l'eau)に変更するよう要請している。こ

(図1) 流域財政公社の管轄区域



(注) 太い実線は流域財政公社の管轄区域の境界、細い実線は河川、点線は州の境界を示している。また数字は以下の州を表す。

- | | |
|---------------|---------------------|
| 1 ノール | 12 ミイディ・ピレネー |
| 2 ピカルディ | 13 シャンパーニュ |
| 3 イル・ド・フランス | 14 ローレーヌ |
| 4 サントル | 15 アルザス |
| 5 オート・ノルマンディ | 16 フランシュ・コンテ |
| 6 バス・ノルマンディ | 17 ブルゴーニュ |
| 7 ブルターニュ | 18 オーベルニュ |
| 8 ペイ・ド・ロワール | 19 ローヌ・アルプ |
| 9 ポワトゥー・シャラント | 20 ラングドック |
| 10 リムーザン | 21 プロヴァンス・コート・ダジュール |
| 11 アキテーヌ | 22 コルス |

の新しい名称は、新法の要求する公社の活動領域の拡大を象徴するものと言える。

② 役割

流域財政公社は主に財政上の任務を果たしており、助成金、あるいは融資といった形で援助を行う。この援助の金額は活動計画によって定められており、施行が決定した工事計画の総額を考慮した上で書類審査を経て交付される。欧州共同体（ＥＣ）によって規定されている目標に達するために、政府はこれまで４００億フランであった援助額を８１０億フランに倍増することを決定した。

公社はまた企業及び地方自治体に対し排水処理奨励金を交付している。企業にはこの奨励金は賦課金の軽減という形で、また地方自治体にはそのまま交付されている。

このような財政活動とは別に、前述したとおり公社は調査活動も行っている。これに関しては１９８４年より下水道事業をも対象としており、下記の３種の契約を軸として行っている。

a 汚染防止の遅れている大都市に関する契約

下水処理場建設等の計画を目的としたもの。１９８８年１２月３１日現在で、１３１件の契約が締結されていたが、この件数が１９９０年現在で１６５件、１９９１年現在では２４１件と急増している。

b 河川に関する契約

河川の補修工事および総合管理の計画を実施することを目的としたもの。１９９１年現在２５件の契約が締結されている。

c 州単位の開発計画に関する国と州との計画契約(contrats de plan État-Région)

一部の契約には１９８８年まで「下水道事業」が含まれていた。「きれいなセーヌ川」契約(contrat "Seine-Propre")がそのよい例である。

また湾（１９９２年現在５件が契約されている）、県、山塊を対象とする契約など、新しいタイプの契約が生まれている。

１９９２年の新法は、特に公社が場合によっては工事の施主となりうること、流域委員会は今後は国会の決定する多年度計画の中でその任務を果たしていき、また水整備管理計画（ＳＡＧＥ）の作成に関して意見を述べることを規定している。

以上の公社の活動概要によってその重要性が理解されると思われる。これに対して、国家導水開発基金（ＦＮＤＡＥ）は農村部市町村にその活動領域が限定されているが、その財政的な比重によって同様にかなり重要な機関である。

(2) 国家導水開発基金 (FND AE)

ここではこの機関の法的位置づけと財政面での役割について述べる。

① 法的位置づけ

国家導水開発基金(fonds national pour le développement des adductions d'eau; FNDAE)は当初1954年10月1日の政令によって設置され、現在は市町村法典L371-5条からL371-14条に具体的な規定が置かれている。その名が示すとおりもともと給水率が低く、家庭用に限定的に使われる泉源や井戸以外の給水方法がほとんど存在しなかった農村部市町村への導水を目的として設立されたものである。農村部市町村は税源が少なく、従って投資能力及び起債能力も低いため、上下水道の公共サービスに対する平等の原則を守ることを目的として、FNDAEが工事を施行するため、また銀行の信用が得られるように必要な財政援助をFNDAEに与えることを国が決定した。

この基金は法人格を持たず、1959年1月2日付行政命令(オルドナンス)の第24条及び第25条により規定される。つまり収入を支出に充当しないという原則の適用を除外される国庫特別勘定(compte spécial du Trésor)である。このような基金の設立は技術的な側面からよりも、行政面、それに政治的側面において重要である。また国の一般予算の中に組み入れないことによって、一般の問題意識が高まることも指摘されている。

FNDAEは以下の3つの収入源を持つ。

- a 水の供給者、すなわち市町村、市町村事務組合、業務受託者などから徴収する負担金(redevance)。

これは最終的に供給サービスの受益者に負担させることが許されている。

- b 場外勝馬投票券(pari mutuel urbain; P.M.U.)の収入

意外な収入源ではあるが、基金の収入の55%を占めていることを考えるとかなり重要である。最近競馬会社は投票券の収入の減少は部分的には湾岸戦争時の影響、および他の賭事、例えば国営富くじとの競合によるものとして負担金を低減するように政府に圧力をかけている。

- c 1954年から1959年にFNDAEが行った融資の返済。

FNDAEは農業省が下記のメンバーよりなる諮問委員会の補佐を得て運営している。

- a 国務院評定官(委員長)

- b 国民議会（下院）の代表 2 人
- c 上院の代表 2 人
- d 経済社会評議会の代表 2 人
- e 全国県議会議長（県知事）連盟(association des présidents de conseils généraux)の代表 3 人、および全国市町村長会(association des maires de France)の代表 2 人
- f 全国役務委託市町村連盟(fédération nationale des collectivités concédantes et régies)の代表 1 人
- g 経済・大蔵省、内務省、農林省及び環境省の 4 省の代表 4 人

この機関の財政面での任務は資金の配付においてより具体的に見ることができる。

② 財政面での役割

前述のように、FND AE は 1954 年から 1959 年の間、融資を行っていた。1960 年以降、融資は経営上の問題を生じさせ、また特に 15 年から 20 年にわたる融資に関してはきちんとした収益がなく採算が合わないため、中止することになった。その後 FND AE は導水事業のみに助成金を交付することになり、1968 年にはその任務は下水道事業にまで拡大した。

FND AE の助成金の交付方法はやや折衷的と言える。基金は国庫の特別勘定であるため、国が管理し、国が助成金を包括的に決定する。つまり、まず最初の段階では中央の行政が関与している。しかしながら基金の用途が具体的に決定される次の段階では、県地方長官及び「地方分権化した公法人」としての県議会を通して県レベルで事業を進める。この場合県議会が計画した事業に関して、県地方長官が県議会の議決に合致するような補助金を交付するという形になる。全体として見れば、FND AE は中央集権的(centralisé)な性格よりも国の地方出先機関への地方分散的(déconcentré)、とりわけ地方団体への地方分権的(décentralisé)な性格の方が強いと言える。

FND AE の助成金が交付されるのは農村部市町村のみであり、また助成金を得る条件として、すでに工事の一部が終了していることを証明しなければならない。予算枠が限られているため、助成金は交付の対象となる事業費総額の 50% が上限となる。補助率は事業内容により異なり、最終的にはその事業が行われる県の県議会がこれを決定する。

しかしながらこのような地方分権的な性格を持つ FND AE も実は全国平準化を目指して創設されたものであった。それゆえ、今日話題となっている特別勘定の地域化(régionalisation des comptes spéciaux)は創設時の精神に反し、農村部市町村間に存在する不均衡を持続させてしまう危険性があるとのある意味では正当な声が上がっている。

1992年1月3日法は、直接FND A Eには影響はない。

以上紹介した2つの機関は特に財政面での任務を負っており、地方自治体および企業への援助を優先的に行っているが、その他の団体等に対する援助も除外されているわけではない。

4 その他の機関

まず第一に民間企業による関与について、次に下水道処理事業者技術援助機関（S A T E S E）について簡単に説明する。

（1）民間企業(organismes privés)

民間企業の関与形態はいくつかに類型化することができる。公共下水道については以下のとおりである。

① 請負(affermage)契約によって企業が地方自治体の施設の運営を行う場合

最も一般的に行われている契約である。

② 活動領域が上記の契約と比較してより限定されている場合

地方自治体が施設工事の施主となるが、実際の設置・改造工事を行うのは民間企業である。

③ 民間企業が市町村に対してほとんど透明な形で下水道施設の管理を行うという意味で公営事業に非常に近い代表管理方式(régie intéressée)。

④ 管理(gérance) が請負契約と類似した形で行われる場合。

まず上水道については、実際には13500の地方意思決定機関（市町村、市町村事務組合など）が給水事業を直営＝公営事業方式(régie)により全市町村の46%について行っている。フランスの人口の80%を擁する残り54%の市町村は、委託事業方式(gestion déléguée)を採用している。給水を行っているフランスの企業は、コンパニー・ジェネラル・デ・ゾー社、リヨネーズ・デ・ゾー社、S A U R社（ブイーグ・グループの子会社）、C I S E社（サン・ゴバンの子会社）の4社である。サービスを提供、あるいは代行する民間企業は上下水道の利用者から使用料を徴収する。その民間企業が市町村や流域財政公社などに、利用者から徴収した使用料を分配する場合もある。

上水道と異なり、下水道の分野では委託(concession)がほとんど見受けられないが、これは主に次の2つの理由によるものである。

- ① 一般に下水道は上水道と比較して重要度が低いと見られている。
- ② 委託事業は通常長期契約によって行われるが、下水道事業は施設の建設及びその保守についてかなり多額の投資を要するため、民間企業では躊躇するケースが多い。

自主管理污水处理施設に関しては、法的観点からは独立した污水处理施設の方法として確立しているため、民間企業にとってはその設置及び運営に関して新たな市場となるであろう。

また、民間企業は通常、職員研修やノウハウの提供のような、地方自治体の手に余る問題の処理にあたっている。

ECは次の2つの点においてフランスの民間企業の活動に影響を及ぼす。

① 規制に対する影響

1991年5月21日の「排水」に関する指針(第2章第1節2参照)に基づく新たな規制によって、地方自治体は水の汚染除去の分野において処理効率を上げることを義務づけられる。このことは民間企業と締結している契約にも影響を及ぼざるを得ないと考えられる。従って、経営条件、下水道事業の費用、技術、研修についても同様に見直しがせまられるであろう。

② より経済的な影響

第2部で見るように、現在下水道処理施設は需要の92%をカバーしている。新法による規定を考えるとフランス国内の市場は飽和状態にあると言うのは誤りであるかもしれないが、1993年1月1日に予定される欧州市場統合によって市場が大きく拡大することは間違いない。問題は下水道事業の組織機構が加盟国によってかなり異なるために外国の市場への進出が困難であることである。そのために例えば比較的緩やかな組織機構を持つフランスは、英国もそのような制度を採用するように要請している。英国に関してはフランスの企業は同国の施設は最も古く、かなり老朽化していることを指摘しており、同国の市場において活動の場を与えられると考えられている。

(2) 下水処理事業者技術援助機関(Services d'assistance technique aux exploitations de stations d'épuration;SATESE)

S A T E S E は 1 9 7 8 年 及 び 1 9 8 3 年 の 通 達 に よ り ほ と ん どの 県 に お い て 設 立 さ れ て お り、県 に よ り 異 な る 機 関 や 行 政 組 織 に 帰 属 し て い る。

設 立 時 に 以 下 の 2 つ の 任 務 を 担 う こ と が 決 定 さ れ た。

① 下 水 施 設 の 検 査

② 地 方 自 治 体 に 対 す る 技 術 援 助

地 方 分 権 化 に よ り、S A T E S E の 中 に は 任 務 を 検 査 の み に 限 定 さ れ る も の も あ っ た。そ の よ う な 県 で も、国 と 県 議 会 の 間 で 協 定 が 結 ば れ た 場 合、ま た は 県 議 会 が 決 定 し た 場 合 に は、下 水 道 施 設 の 正 常 な 運 転 に 欠 か せ な い 技 術 援 助 の 任 務 も 行 う こ と が で き る。技 術 援 助 の 任 務 は か な り 広 い 意 味 に お い て 捉 え ら れ て い る。こ れ は 下 水 道 施 設 の 機 能 検 査 か ら 経 営 に 対 す る 助 言、経 営 ス タ ッ フ の 教 育、施 主 及 び 施 工 者 へ の 援 助 ま で 含 む も の で あ る。活 動 領 域 か ら 考 え る と、S A T E S E は 時 に よ り 流 域 財 政 公 社 と 経 営 者 と の 間 の 仲 介 す る 役 割 を 果 た し う る こ と が わ か る。シャマランド村がその一例である（第 2 部 参 照）。

こ れ ま で み て き た よ う に 1 9 9 0 年 代 は 下 水 道 事 業 に 関 す る 国 内 法 の 大 改 革 が 行 わ れ る 時 代 で あ る と 同 時 に 欧 州 の 時 代 で も あ り、こ の 2 つ の 要 素 は 深 く 結 び つ い て い る の で あ る。

第2章 国際事情

ここでは特にE Cの決定機関の活動について紹介する必要があると思われる。E Cの創設者にとって、環境問題はE Cが介入すべき問題ではなかったが、その後のE Cの発展とローマ条約の新解釈によって、同分野においてもE Cの活動が行われるようになった（第1節）。次にできる限り正確に現状を把握するために、現在実施されている国際協力事業もここに紹介する（第2節）。

第1節 E C

E Cの下水道事業に関する活動を知るために、その歴史をまず紹介する。また、その活動内容を具体的に把握するために、現行の主なE C指針を列記する。

1 歴史

E Cは、1970年代初めから加盟国の水質に関心を向けるようになった。同分野に関する政策は、ストックホルムで1972年に開催された環境会議で決定され、この政策をもとにいくつかの「活動計画」が作成され、定期的に発表された。これらのうち第3次活動計画が、予防措置に重点をおいた活動計画の最初のものであった。最新の活動計画は1993年1月1日頃、実施に移される予定である。

E Cの環境保護政策のなかで重要な出来事は、1986年2月17日、28日の単一欧州議定書(acte unique européen)の調印である。この中で、以前からE C政策の対象であった漁業、農業などと同様に、環境保護もまたE C政策の目標の一つとしてはっきりと認められた。この目標の達成は、国内だけでなく世界的にも重要と考えられており、管轄行政機関は例外なく活動の必要性を認めている。1988年夏、フランクフルトにおいて開催された1990年代のE C水管理政策に関する会議(séminaire sur la politique communautaire de l'eau)も、これと同じ見地から行われている。この会議は、各国政府の方針を楯に取ることなく、将来に向けて決定すべき優先課題を討議するために、非公式な形ではあるが各国閣僚が初めて集まったE Cの歴史のなかでも唯一の例であった。同会議の後、参加閣僚はE Cの水源の保護と管理を目的とするE Cの政策、法制を強化し、その適用範囲を拡大する必要性を認めた。そして、E C委員会の6つの活動分野が次のとおり決定された。

- ① 地表水の水質(qualité des eaux de surface)
- ② 汚水処理(traitement des eaux usées)
- ③ 危険物質(substances dangereuses)

- ④ 拡散汚染(pollution diffuse)
- ⑤ 水資源(resources en eau)
- ⑥ 水政策の E C 環境保護政策への統合(intégration de la politique de l'eau au sein d'autres aspects de la politique européenne de l'environnement)

2 主な適用指針

環境保護分野では、指針は他と比べるまでもなく、最も頻繁に使われている E C の活動手段である。この分野では、他のどの分野にも増して、加盟各国の物理的状況を考慮する必要があるからである。すなわち、指針が義務付ける目標に達成するための適用措置に関しては加盟国の決定に任せることにより、各国がその地理的な特殊性を考慮できるようにしなければならない。実施方法は次の 6 つの過程からなる。

- (1) 専門家(expert)または関係機関(organismes)による予備協議
- (2) E C 委員会(la Commission)がその発議権により提案
- (3) E C 委員会が閣僚理事会(Conseil des Ministres)、経済社会評議会(Conseil Économique et Social)、欧州議会(Parlement européen)にその提案を提出。欧州議会が修正案を提案し、これを E C 委員会が承諾した場合は修正される。
- (4) 閣僚理事会での協議で「政策上の妥協案」を検討
- (5) 加盟国による指針の導入と実効的適用
- (5) E C 委員会による監督。対立があった場合には、欧州裁判所が裁定する。

水管理分野では以下の 3 種の指針が採択されている。

- (1) 特殊な含有物、特殊な工業部門に関する指針
例：地下水に関する指針（1980年）
- (2) 特定の用途に用いられる水について水質基準を定めた指針
例：水浴用の水に関する指針（1975年）
- (3) 飲料水に関する指針（1980年）

最新の指針は、「都市部の排水処理に関する 1991 年 5 月 21 日付指針(direction

du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires)」で、これは前述のようにフランスの下水道法の抜本的改革を促した。

同指針の第1条では、指針の適用範囲を都市下水の収集及び処理、ならびに一部の工業部門の汚水の処理及び投棄と定めている。

そして、第3章では都市下水の収集システム(système de collecte)の設置期限を概ね人口規模に応じて定めている(正確には、人換算量(un équivalent habitant:EH)が用いられ、屠殺場等による汚濁も人当りに計算されるため、これらの汚染源が別にある場合には人口とは一致しない)。すなわち、EHが15000超の都市圏は2000年末まで、EH2000以上15000以下の都市圏は2005年末までとなっている(ただし、第5条に規定する「汚染警戒地域(zones sensibles)に該当するEH10000以上の都市は1998年末までに設置しなければならない)。

しかしながら、下水の収集システムを設置しなくても環境に大きな影響を与えない場合、またはその設置コストが過大となる場合には、下水の収集システムによる場合と同じレベルでの環境保護が達成できる個別システム(systèmes individuels)、または他の適当なシステムを用いることができる。

次に第4条では、下水の二次処理またはこれに相当する処理についても同様に定めており、EH15000以上の都市圏は、放流先いかんにかかわらず2000年末まで、EH10000以上15000以下の都市は放流先いかんにかかわらず2005年末まで、EH2000以上10000未満の都市は淡水及び河口への放流につき2005年末までに処理を行うこととしている。

さらに第5条では、淡水湖、河口、海岸等ですでに富栄養化が進んでいるか、保護措置が取られない場合、短期間に富栄養化する恐れがある地域を「汚染警戒地域」とし、この地域に放流するEH10000以上の都市はより高度の処理を、しかも1998年末までに行うこととした。

第7条では、EH2000未満の都市からの淡水湖または河口への放流及びEH10000未満の都市からの海岸への放流について関係国は適切な措置を2005年末までにとることとした。

加盟国は以上の条件を遵守するために、これらの条件に従い建設される下水処理施設が十分な処理能力をもつように設計、建設、経営、維持されるよう留意する。また、これら下水処理施設設計の際には、季節的な処理量の変動を考慮する必要がある。第14条では、下水処理により発生する汚泥の問題とその処理方法が取り上げられている。

第18条では各国代表と委員長を務めるEC委員会の代表からなる「委員会(comité)」の設置を規定している。前述の汚染警戒地域の具体化作業を担当するのがこの委員会である。

以上が、フランスの下水道に関する法律の動向を全て包括した1991年5月21日付指針の概略である。同指針は、厳重な基準を要求したヨーロッパ北東部の国々と、それ程厳しくない基準を望んだヨーロッパ南部の国々との間に対立を引き起こした。フランスと英国の政府は中間的な立場を取ったが、フランスの担当者は、厳重な基準が採用されるよう積極的に論争に加わった。

以上のECの活動のほかに、EC以外の国を含めて世界的規模のいわゆる国際的活動が行われている。

第2節 国際的活動

この活動は、適用される条約もないことから、形式的な意味の活動ではなく、実質的意味のものを指し、主に地域レベルの協力事業からなる。例えば国際連合の環境保護計画の一環として、地中海沿岸諸国の活動を調整する地中海のための活動計画(plan d'action pour la Méditerranée)もその一つであり、関係各国はこの協力関係によって海洋の継続的監視の方法と水質の汚濁防止対策を確立しようとしている。またサン・ラファエル、モナコ、ジェノバのRAMOGE協定では、サン・ラファエルからジェノバにかけての沿岸の監視のためにモナコ公国、イタリアそしてフランスが委員会を設立した。さらに、フランスのバスク地方とランド地方の海岸を汚染する浮遊廃棄物に関するフランス、スペイン間の協力関係がある。またこれに、北海沿岸諸国の環境問題担当相による北海会議も加える必要があろう。同会議は、1990年3月7、8日にハーグで開催され、水銀、農薬等36の製品が環境保護のために有害、危険と判定され、そのリストが作成された。そして、それら製品の性質に従い、その排出量の削減の割合と削減期間が規定された（たとえば水銀は1995年までに70%削減、農薬は1999年までに50%削減）。関係各国は1999年までに工業廃棄物と下水処理により発生する汚泥の投棄を中止することを公式に認めた。

おわりに

フランスにおける1990年代の下水道法は、国内的そして世界的な要因の影響を同時に受け、正に改革が進行中の法律である。1992年1月3日法からは、新しい下水道の概念、ひいては新しい環境保護の考え方がうかがえる。このように、今日アプローチの方法は変わりつつあり、これまでの機械論的アプローチがより自然主義的なものとなり、今までは顧みられなかった生態系への影響が考慮されるようになっている。このアプローチを展開するためには、今までよりも更に包括的な視点が必要であるが、これが新法の実行方である。しかし、法律が倫理の変化に先行したわけではなく、下水事業に実際に発生した重要な問題に対処するために策定されたものであることは忘れてはならない。

(参考文献)

- 1 Code administratif, édition 1989 (Dallos)
- 2 Code des communes, édition 1989-90 (Berger-Levrault)
- 3 Code pratique de l'eau, édition 1991 (Moniteur)
- 4 Code rural, code forestier, édition 1989 (Dallos)
- 5 Code de la santé publique, édition 1989 (Dallos)
- 6 Journal officiel de la république française [JORF], "Régime et répartition des eaux /lutte contre leur pollution", brochure NO.1320, édition Mars 1991 (JORF)
- 7 Projet de loi sur la répartition, la police et la protection des eaux:
 - a-version du Gouvernement, JORF, document-Sénat NO.346, 29 mai 1991
 - b-version du Sénat (1ère lecture), JORF, document-Assemblée nationale NO.2284, 18 octobre 1991
 - c-texte élaboré par la commission mixte paritaire, JORF, document-Assemblée Nationale No. 2509 et document-Sénat No. 216, 19 octobre 1991
- 8 Journal officiel des communautés européennes [JOCE], No. L 135 du 30 mai 1991, (JOCE)
- 9 P. GUETTIER, direction de l'eau et de la prévention des pollutions et des risques [DEPPR] (Ministère de l'Environnement):
 - a-"L'état de l'assainissement des collectivités locales françaises et politique menée en la matière", rapport, novembre 1989 (DEPPR)
 - b-"L'assainissement des collectivités locales : état de l'équipement et des financements", rapport, mai 1991 (DEPPR)
- 10 Ministère chargé de la mer, "Surveillance et protection de la qualité des eaux de baignade saison 1989", dossier de la conférence de presse, 28 juin 1990 (ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale/ ministère de l'environnement)

- 11 O.DOUARD, P.GUETTIER, G.KUSTER, "Surveillance et protection de la qualité des eaux de baignade", dossier de la conférence de presse, juin 1991, (ministère de l'environnement, DEPPR)
- 12 Conseil économique et social, "l'eau : gestion des ressources et protection de la qualité", document NO.8, 12 et 13 mars 1991 (JORF)
- 13 G. MALANDAIN, "La gestion de l'eau", rapport d'information, document-Assemblée nationale NO.1460, 14 juin 1990 (JORF)
- 14 V.MANDL, "L'évolution de la politique communautaire concernant la protection des eaux", rapport du séminaire Bwig/hydroplan, 5 février 1991 (Commission des communautés européennes)
- 15 C.D.BYRNE "Community water quality policy for the nineties", 1989 (Directorate-general for environment, nuclear safety and civil protection, commission of european communities)
- 16 Ministère de l'environnement/Agence de bassin Seine-Normandie, "les élus locaux et l'assainissement", étude inter agences, 1991 (ministère de l'environnement, agence Seine-Normandie)
- 17 S.I.A.A.P. rapport d'activités, 1990 (S.I.A.A.P)

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第 1 6 号	ボルチモアにおけるウォーターフロント再開発	1990/ 8/20
第 1 5 号	英国の公共支出計画と地方団体 -予算編成手続の概要と地方団体の1990年度公共支出-	1990/ 7/30
第 1 4 号	アメリカの地方債	1990/ 6/28
第 1 3 号	英国の1990年統一地方選挙	1990/ 5/28
第 1 2 号	英国の地方財政読本(6) -付録-	1990/ 5/28
第 1 1 号	英国の地方財政読本(5) -地方団体の会計処理-	1990/ 5/28
第 1 0 号	英国の地方財政読本(4) -地方団体の予算-	1990/ 5/28
第 9 号	英国の地方財政読本(3) -地方団体に対する交付金制度-	1990/ 4/27
第 8 号	英国の地方財政読本(2) -地方税; 現行税と新税-	1990/ 4/27
第 7 号	英国の地方財政読本(1) -地方団体の収入と支出-	1990/ 4/27
第 6 号	A C I R (政府間関係助言委員会) の概要	1990/ 3/26
第 5 号	英国地方財政統計 1986/87	1990/ 3/ 1
第 4 号	米国連邦政府1991会計年度予算について	1990/ 2/27
第 3 号	コロンビア特別区に見る自治制度 -首都ワシントンの制度的性格と今後の展開 -	1990/ 2/ 1
第 2 号	ロンドン・ドックランドの開発と行政	1990/ 1/ 4
第 1 号	英国の新地方税システム-コミュニティ・チャージ-	1989/12/27