

研究員 の眼

水道行政、約 60 年ぶりの機構改革、国土交通省に一元化

新型コロナ問題が飛び火、通常国会で法改正へ

保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 主任研究員 三原 岳
(03)3512-1798 mihara@nli-research.co.jp

1—はじめに～上下水道行政が国土交通省に一元化～

新型コロナウイルスの感染拡大から 4 年目に入ります。相変わらず新規陽性者の数や病床逼迫が報じられるなど、元の日常に戻る感じはありませんが、メディアなどではポスト・コロナ、あるいはウィズ・コロナを意識し、政府や自治体のコロナ対策とか、過去の公衆衛生政策を総括する機会が増えそうな気がします。

そんな中、公衆衛生の一翼を担ってきた水道行政について、今年は大きな機構改革が予定されています。新型コロナウイルスへの対応に関して、国のリーダーシップを発揮できなかった反省に立ち、岸田文雄政権は感染症に関する国の司令塔機能を強化する方針を表明。この余波を受ける形で、公衆衛生に関する厚生労働省の機構が大幅に見直され、水道行政を国土交通省に移管させる方針が決まりました（水質に関する業務は環境省に移管）。政府は今年の通常国会で法改正し、2024 年度から新体制に移行する見通しです。

これは「上水道＝厚生労働省（旧厚生省）」「下水道＝国土交通省（旧建設省）」に分かれていた体制の実質的な一元化を意味しており、約 60 年ぶりの機構改革になります。さらに言うと、水道行政が公衆衛生から社会資本整備の一つに包摂されたと解釈することも可能です。つまり、感染症対策の強化が思わぬ形で上下水道行政に飛び火し、機構改革に繋がったと言えます。

今回は少し地味な話ですが、上下水道行政を巡る歴史を簡単に概観しつつ、今後の論点も考察したいと思います。

2—上下水道の所管を巡る歴史

1 | 目に見えない境目

普段、私達は「省庁の所管」を意識することはありませんが、暮らしが知らないうちに省庁の縦割りで分断されているケースは少なくありません。しかも、「空気や水のように」という言葉に代表される通り、水は日常生活に欠かせないにもかかわらず、その行政の担当部署が顧みられる機会は余りありません。

例えば、シャワーから出て来る水を差して、「これは厚生労働省の所管だ」とか、排水溝に流れて行

く水を見て、「ここから先は国土交通省の担当だ」などと感じる人は余程のマニアを除けば、誰もいないと思います。実際、東京都 23 区内に住んでいる筆者の家には、水道料金・下水道使用料の明細書が東京都から送られて来ますが、合計の金額をチェックするだけで、両者の差を意識することはほとんどありません。

しかし、水道行政の担当は「上水道＝厚生労働省（旧厚生省）」「下水道＝国土交通省（旧建設省）」という形で 60 年近く分かれていました。先に触れた東京都の担当も、水道は水道局、下水道は下水道局に分かれています。さらに、今の体制が生まれるまでいくつかの曲折がありました。以下、簡単に水道行政の歴史を振り返ることにします¹。

写真1：神田下水の写真

2 | 縦割りの淵源は戦前の厚生省分離

明治政府にとって、コレラは大きな脅威となっており、1879 年と 1886 年には 15 万人を超える命が失われる大流行を経験しています。そこで、明治政府や自治体は公衆衛生の改善を図るため、上下水道の整備を進めました²。

例えば、日本初の本格的な近代下水道網である「神田下水」は 1884 年に着工されました。写真 1 の通り、百年経った今でも、JR 神田駅周辺の地下で一部が供用されています。



出典：筆者撮影

当時、中央政府で上下水道行政を担当してい

たのは内務省という役所でした。内務省は現在で言うと、総務省、厚生労働省、国土交通省、警察庁などにまたがる分野を所管する「スーパー官庁」だったのですが、社会福祉や社会保険などに関する部署が 1938 年、厚生省として分離されました。その際、上下水道は内務、厚生両省の共管事務とされ、内務省は施工技術などを担当する一方、厚生省は法令上の事務処理や国庫補助などの事務面を主管し、それぞれ相互に合議することになりました。

さらに、敗戦後の 1947 年に占領軍の手で内務省が解体されると、道路や河川など社会資本整備の担当は建設院、さらに建設省に移ったのですが、上下水道行政については、建設省が水道と下水道の工事指導・監督を、厚生省が水道と下水道の事務を担当し、相互に合議する体制が取られました。

その後、1950 年代以降、政府や国会で機構の見直しが模索されたのですが、関係者の意見対立が続き、調整は難航しました。この時期には厚生省、建設省の双方に「水道課」という同じ名前の部署が設置されるという不思議な状況となっており、1957 年度予算編成では、建設省が日本水道公団案、厚

¹ 本稿の執筆では、松本洋幸（2020）『近代水道の政治史』吉田書店、続日本下水道史編纂委員会編（2016）『続日本下水道史 行財政編』日本下水道協会、建設省五十年史編集委員会編（1998）『建設省五十年史 I、II』建設広報協議会、水道制度百年史編集委員会編（1990）『水道制度百年史』厚生省生活衛生局水道環境部、厚生省五十年史編集委員会編（1988）『厚生省五十年史』厚生問題研究会、日本下水道協会下水道史編さん委員会編（1989）『日本下水道史 総集編』日本下水道協会、同編（1986）『日本下水道史 行財政編』日本下水道協会、日本水道史編纂委員会編（1967）『日本水道史』日本水道協会、大霞会編（1980）『内務省史 第三巻』原書房に加えて、坂本弘道（2022）「水道行政の変遷と今後の在り方」『水道公論』Vol. 58 No. 12、『下水道協会誌』Vol. 36 No. 438、同 Vol. 36 No. 439などを参照。なお、筆者はメディアの記者時代、国土交通省を担当した経験があり、その時に得た知識や知見なども加味している。神田下水についても、記者時代に見学した時の写真である。

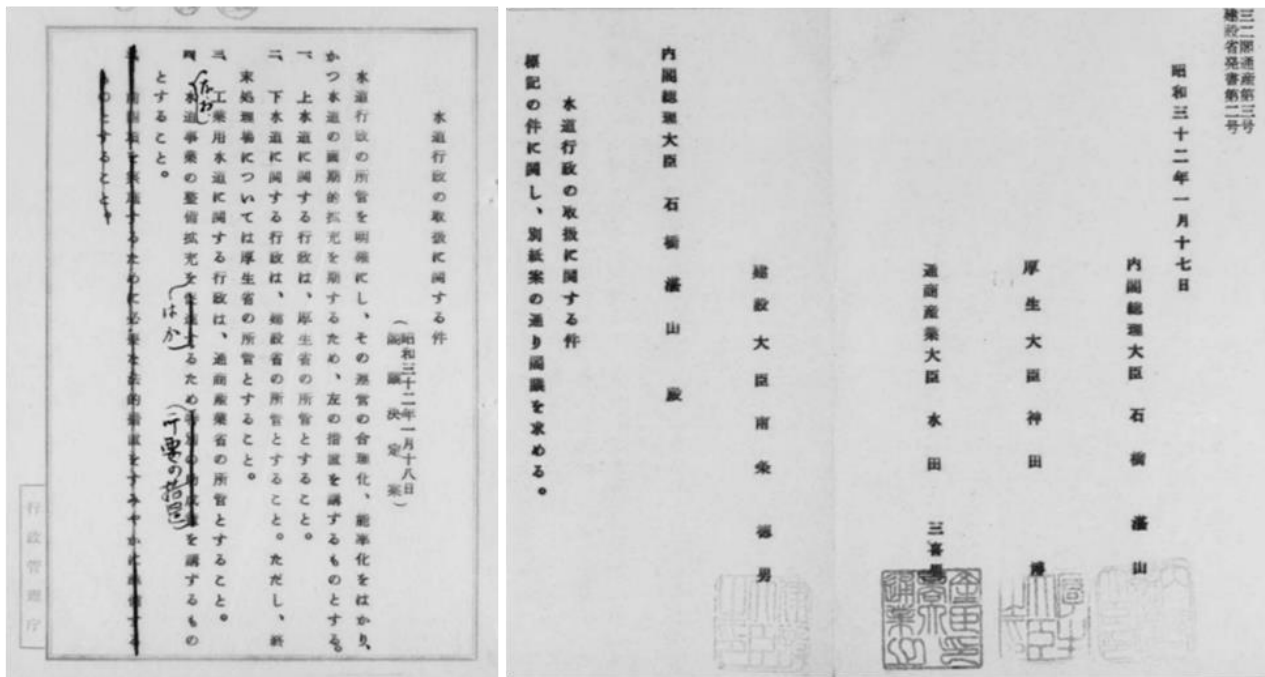
² 公衆衛生や感染症対策の歴史については、2020 年 9 月 15 日拙稿「[感染症対策はなぜ見落とされてきたのか](#)」を参照。

生省が水道金融公庫案の創設を要求するなど、縄張り争いが激化しました。

3 | 1957年1月に一応の決着

さらに、経済成長が加速する中、通商産業省（現経済産業省）が工業用水を担当することになり、省庁の所管問題は一層、複雑化しました。ここに都市化に伴う水需要の増大が重なったことで、上下水道の整備が急がれるようになり、役割分担の「交通整理」が1957年1月に図られます。

写真2：水道行政の役割分担を決めた1957年1月の公文書



出典：国立公文書館デジタルアーカイブ

その時の公文書が写真2になります³。国立公文書館デジタルアーカイブで公開されている文書を見ると、病気を理由に短期間で辞職した石橋湛山首相のほか、神田博厚相、水田三喜男通産相、南条徳男建設相の名前と印鑑が付されています。

この時の決定は建設省の石破二郎事務次官（後に参院議員、自治相など歴任）による主導だったとされ、その意思決定がトップダウンだった様子については、上水道、下水道の双方の資料で「唐突」「突如」などと書かれている様子から読み取れます。

これを受けて、厚生省が上水道、建設省が下水道、通産省が工業用水をそれぞれ担当する整理になり、厚生省は水道法を制定。一方、建設省は下水道法を大幅に改正し、水道行政を巡る縦割り問題は一応の決着を見ました。今回の機構改革の意味合いとしては、この時以来の約60年ぶりの見直しという位置付けになります。

4 | 1967年2月に下水道は一元化

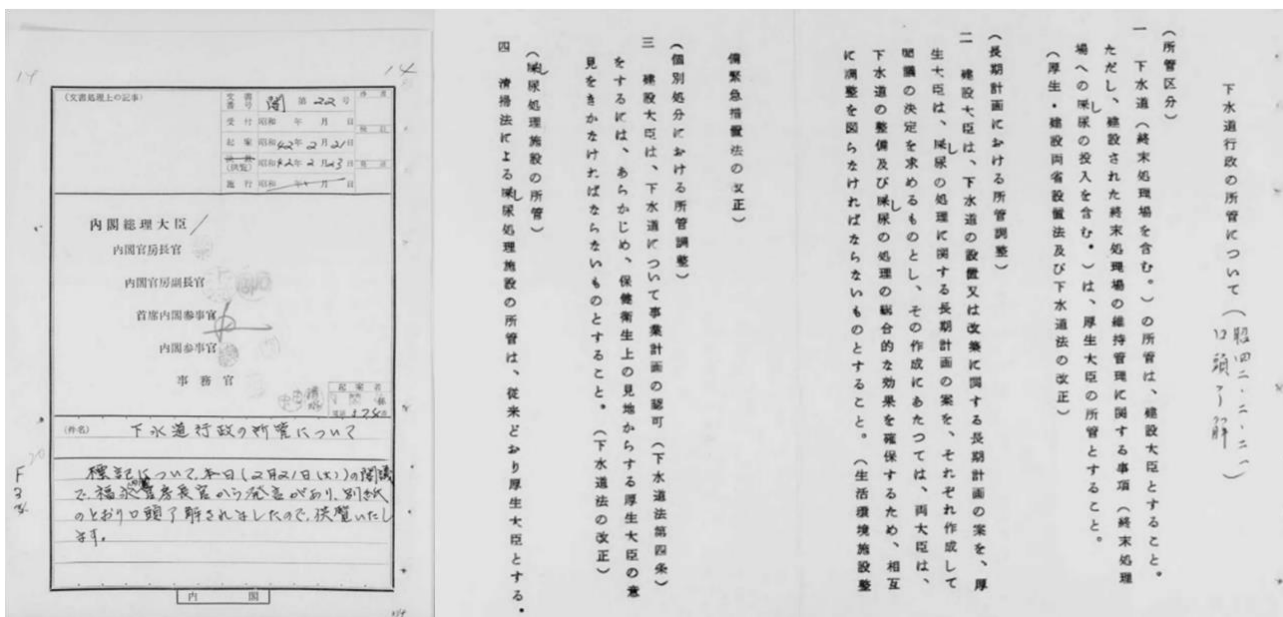
ただ、下水道の終末処理場に関しては、厚生省が引き続き担当することになり、下水道行政は一種

³ 国立公文書館デジタルアーカイブから抜粋。請求番号は「平 11 総 02109100」。

の股裂き状態になりました。厚生省は当時、都市部の水質管理や生活環境の改善に向けて、「屎尿の管理・処分が最大の問題」と考えており、終末処理場の所管にこだわったことで、縦割り行政の問題は残されました。その結果、関係者の間では不満が残り、当時の国会では市町村サイドから不満が出ているとして、「一省でまとめて所管されたならば、これは非常に国民は便利」「セクト主義」「官僚の独善」といった批判の声が残されています⁴。

結局、この縦割りは10年後に解消します。人口の都市集中が進み、下水道の未整備が顕在化したことで、行政管理庁（現総務省）が役割分担の明確化を勧告。1967年2月に役割分担が見直されました。

写真3：下水道行政の所管を変更した1967年2月の公文書



出典：国立公文書館デジタルアーカイブ

写真3は国立公文書館のデジタルアーカイブで公開されている当時の文書です⁵。これを見ると、1967年2月21日の閣議で、佐藤栄作内閣の福永健司官房長官から発言があり、下記の通りに閣議了解されたことが分かります。

- ▽ 終末処理場を含む下水道の所管は建設省とする。ただし、建設された終末処理場の維持管理は厚生省の所管とする。
- ▽ 建設省は下水道の設置、改築に関する長期計画案を、厚生省が屎尿処理に関する長期計画をそれぞれ作成し、相互に調整を図る。
- ▽ 建設省が下水道の事業計画を認可する際、保健衛生上の見地から厚生省の意見を事前に聞く。

こうして下水道行政が建設省に一元化され、現在に至る役割分担が確定しました。その後、2001年の省庁再編を経て、厚生省が厚生労働省に、建設省が国土交通省に改組され、「上水道＝厚生労働省」

⁴ 1958年4月17日、第28回国会参議院建設委員会における田中一参院議員の発言。

⁵ 国立公文書館デジタルアーカイブから抜粋。請求番号は「平11総02109100」。

「下水道＝国土交通省」という所管が続きました。

5 | 感染症対策強化の余波

ただ、新型コロナウイルスの問題が思わぬ形で、約 60 年に渡って続いていた役割分担を揺るがしました。岸田首相は 2021 年 9 月の自民党総裁選で、「感染症有事対応の抜本強化」として、アメリカの CDC（疾病管理センター）のような感染症対策の司令塔を創設する考えを表明。この考え方は 2022 年 9 月、政府の新型コロナウイルス感染症対策本部が決定した「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」（以下、具体策）に反映されました。この「具体策」では、下記の方向性が決まりました。

- ▽ 感染症の危機対応を統括する司令塔として「内閣感染症危機管理統括庁（仮称）」を内閣官房に設置。
- ▽ 厚生労働省における平時からの感染症対応能力を強化するため、「感染症対策部」を設置。
- ▽ 厚生労働省が所管する国立感染症研究所と国立研究開発法人国立国際医療研究センターを統合し、新たな専門家組織を設置。
- ▽ 感染症対応能力の強化と併せて、厚生労働省から食品衛生基準行政を消費者庁に、水道整備・管理行政を国土交通省に移管。環境省は水質基準の策定などで協力。

つまり、公衆衛生に関する厚生労働省の機構が感染症対策に特化される形で大幅に再編されることになり、インフラ整備の側面を持つ水道部門が「上下水道行政の一元化」という名目の下、国土交通省に移ることになったわけです（水質の事務は環境省に移管）。政府は 2023 年の通常国会に関連法を提出する予定であり、2024 年度から新体制に移行する見通しになっています。

3——上下水道一元化の影響は？

1 | 公衆衛生の視点の後退？

では、上下水道が実質的に一元化された影響として、どんなことが今後、予想されるのでしょうか、一つの視座として、水道行政から公衆衛生の視点が後景に退き、社会資本整備の一つに包摂された点を指摘できるかもしれません。

約 60 年に渡って、厚生省・厚生労働省が水道行政を所管した意味合いとしては、公衆衛生による生活環境の改善が意識されていました。実際、水道法第 1 条では、法律の目的として「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もつて公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与すること」と定められていますし、2022 年版『厚生労働白書』でも、水道行政は「健康で安全な生活の確保」の章で説明されています。

ただ、新型コロナは別として、コレラなど急性感染症の脅威が収まった上、水道の普及率が 98.1%（2020 年度現在）に達する中、上水道行政の必要性について、「水道の普及による公衆衛生の改善→感染症の防止」という観点で理解されにくくなった面は否めません。むしろ、下水道法では目的規定で、「都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与し、あわせて公共用水域の水質の保全に資する」と

定められており、今回の実質的な一元化を通じて、都市の健全な発達とか、公共水域の水質保全の側面が重視または強調される可能性があります。

2 | 老朽化や維持管理対応への影響は？

さらに、老朽化対策や維持管理の問題についても、改善を期待できるかもしれません。先に触れた「具体策」では、国土交通省に移管する理由として、「層の厚い地方組織を活用し、水道整備・管理行政を一元的に担当することで、そのパフォーマンスの一層の向上を図る」と説明されています。

ここで言う「層の厚い地方組織」とは、道路や河川の整備・管理を担う地方整備局を含めた国土交通省のネットワークを指しています。国土交通省は多くの道路や河川を直轄で管理しているのに対し、上水道の建設・管理に限らず、公衆衛生の施策は自治体を介して事務が執行されて来たため、国土交通省の出先機関に比べると、厚生労働省の地方厚生局は「層が厚い」とは言えません⁶。このため、ここでは国土交通省の移管を通じて、上下水道を管理する市町村に対して一元的に支援できるようになるメリットを指摘しています。

特に、関係者の間で意識されているのは維持更新の問題です。高度成長期に急ピッチで整備されたインフラが更新期を迎えており、上下水道に関しても、老朽化対策の必要性が指摘されています。実際、和歌山市では2021年10月、市内を流れる紀の川に架かる水管橋が腐食で大規模に崩落しました。こうした維持更新への対応を踏まえると、出先機関のネットワークを全国に持つ国土交通省に委ねた方が市町村支援を手厚くできると判断されたようです。

さらに効率的な維持管理に向けた方策として、官民連携による公共投資であるPPP (Public Private Partnership) やPFI (Private Finance Initiative) の拡大が一部で期待されており、2022年11月の経済財政諮問会議では、民間議員が「上下水道」を例示する形で、PPP やPFI の拡大を提案しました⁷。上下水道の一体化を通じて、こうした議論に弾みが付く可能性もあります。

一方、水道と下水道は違う面もあります。水道は原則として建設費を料金で賄う前提になっていますが、下水道では汚水処理を使用料で、雨水処理は税金でカバーされています。このため、基本的に会計区分は別ですが、国レベルで実質的に一元化されたことで、両者の連携が自治体レベルでも強化されれば、工事の一体的な実施などを通じて、工期の短縮やコストカットに繋がる可能性があります。

3 | 残されている水行政の縦割り問題

付言すると、水行政に関する中央省庁の縦割り問題は上下水道に限った話ではありません。水行政全体に視野を広げると、河川管理が国土交通省、農業用水が農林水産省、工業用水が経済産業省、水質汚濁対策や水質管理は環境省に分かれています。2014年7月には、健全な水循環の維持、回復を目的とした「水循環基本法」が議員立法で成立し、内閣官房に「水循環政策本部」も置かれるなど、所管は複雑に入り組んでいます。

汚水処理に関しても、国土交通省が下水道を担当する一方、小規模な集落を主な対象とした合併浄

⁶ こうした分権的な構造が新型コロナウイルス対策における「国の関与」を弱くする一因となった。詳細は2022年7月20日拙稿「医療提供体制に対する『国の関与』が困難な2つの要因を考える」を参照。

⁷ 2022年11月22日、経済財政諮問会議資料、議事録を参照。

化槽は環境省、農村や漁村の汚水処理を担う集落排水は農林水産省がそれぞれ所管しています。

こうした所管問題は以前から関係者の間で論点になっており、最近の出来事としては、ダム管理を巡る縦割り行政が話題になりました⁸。具体的には、ダムの管理者や担当省庁が水道用水、発電、農業など目的別に分かれており、一元的に運用されていないため、水害に備えて利水目的で整備したダムの容量を事前に放流しようとしても、縦割り行政が阻害要因となっていました。

そこで、菅義偉前首相が官房長官時代、事前放流の体制整備を関係省庁に指示。菅氏の所信表明演説では「省庁の縦割りを打破し、全てのダムを活用することで、洪水対策に使える水量は倍増しました」と紹介される一幕もありました⁹。

しかし、どんな形で省庁の所管を区切っても、縦割り行政の問題は残ります。例えば、今回の機構改革にしても、水道行政が国土交通省に移管したことで、都市の健全な発達や公共水域の水質保全との関連性が強くなる半面、公衆衛生や健康政策との結び付きが弱くなってしまいうデメリットもあります。

つまり、何か組織をいじれば、所管の線引き問題が別に発生するため、全て一元化すればいいとは思いません。それでも今回の上下水道の実質的な一元化を契機に、水行政や汚水処理行政の縦割り問題とか、関係省庁の連携などについて意識する必要があると思います。

4—おわりに

今回は通常国会で関連法案が提出されるのを前に、水道・下水道行政の所管という少し地味な問題を取り上げました。ここで取り上げた歴史に見られる通り、厚生労働省（旧厚生省）と国土交通省（旧建設省）の縦割りは意外と根深い問題で、今回の機構改革は約60年ぶりの見直しになります。

普段の生活では、上下水道行政あるいは水行政に関する国の機構を意識する機会は少ないですが、水道料金や下水道使用料の問題などを通じて生活に影響するテーマです。法案提出を機に少しアンテナを立ててもいいかもしれません。

⁸ ダムの事前放流を巡る縦割り行政に関しては、2020年10月16日『朝日新聞デジタル』配信記事を参照。

⁹ 2020年10月26日 第203回国会における菅首相所信表明演説を参照。