

## 地下水保全へ一括支援体制 地盤沈下防止、条例制定も—政府方針を踏まえた自治体の課題

伊藤久雄（NPO法人まちぽっと理事）

時事通信（2021年08月29日）の報道によれば、国土交通省や環境省などの関係省庁や有識者らの参画を想定した一括支援体制づくりに乗り出す方針を固めたとされる。

本稿では、国土交通省による地下水関係条例の調査結果や、環境省が公表している地下水採取規制に関する条例等について検討しながら、自治体、とりわけ東京における課題を考えるものである。

### 1. 時事通信（2021年08月29日）の報道

政府は、地下水の水量や質の適切な保全に向け、自治体の条例制定などを一括して支援する体制づくりに乗り出す方針を固めた。関係省庁や有識者らの参画を想定し多様な課題に対応。専門的な助言や適切な管理手法を共有し、地盤沈下や汚染防止につなげる。

地下水は、水道や農業、工業用水、消雪などに幅広く利用されており、過剰に採取すると、地盤沈下や、水道水源の不足を招く恐れがある。地盤の固さや水質、湧き出る水量などは地域によって異なるため、それぞれの地域で関係者が合意を形成しながら保全することが求められる。専門的な知識も必要で、関係者間で利害が対立するケースもある。

そのため政府は、多分野にまたがる課題や解決策を共有する場となる「プラットフォーム」を新設することにした。国土交通省や環境省など関係省庁に加え、大学教授ら有識者や法律の専門家も参画。幅広く相談を受け付け、技術的助言や、条例制定をはじめとした制度面での解決案の提示を検討している。先進的な取り組みの共有も図る。関連する費用を2022年度予算概算要求に計上。今後、識者の選定など具体的な仕組み構築に向けた調整を進める。

地下水管理をめぐるのは、多くの自治体が条例を制定。鳥取県は、地下水を利用する飲料メーカーが相次いで進出し、資源の枯渇などが危惧されたことから、採取を制限する条例を13年に施行した。神奈川県秦野市では、工場が使用した化学物質によって飲料用の地下水汚染が発覚し、市民に不安が広がったため、条例で汚染防止を規定した。

国交省によると、20年10月末時点で全国47都道府県と609市区町村が計834条例を制定。内容は、地盤沈下の防止のほか、地下水量、水質、水源地域の保全など多岐にわたる。全体の約84%に当たる698条例は、全面禁止や許可制などの規制を設けている。

### 2. 国土交通省の地下水関係条例の調査結果

国土交通省（水管理・国土保全局水資源部）による地下水関係条例の調査は、令和2年10

月現在の全国の自治体を対象にしたもので、今年（令和）3年2月に公表された。

(1) 調査結果のポイント

① 47都道府県、609市区町村の合計656の自治体が地下水関係条例を制定している。

47都道府県（100%）で86条例

609市区町村（35%）で748条例

合計656自治体で834条例

② 条例の目的は、地盤沈下の防止（491条例）、地下水量の保全又は地下水涵養（465条例）、地下水質の保全（661条例）、水源地域の保全（251条例）など多様である。

③ 規制等を設けているのは698条例で、全体の約84%であった。

規制の観点、対象行為は、水量の規制（採取行為339条例、採取設備139条例、地下掘削工事40条例など）、水質の規制（事業所設置391条例、水質の保全127条例など）、水源地域保全のための規制（土地取得19条例、開発行為324条例）と多様である。

また、規制手法は、全面禁止、許可制、届出制など多様である。

④ 罰則等を設けているのは527条例で、全体の約63%であった。

懲役まで（208条例）、罰金まで（221条例）、過料まで（30条例）、公表まで（68条例）など多様である。

(2) 条例の目的による分類

目的	都道府県	政令市	市区町村	計
(1) 地盤沈下の防止	56	18	417	491
(2) 地下水量の保全又は地下水涵養	37	14	414	465
(3) 地下水質の保全	63	22	576	661
(4) 水源地域の保全	25	8	218	231
地下水関係条例数	86	28	720	834

※ 一つの条例でも複数の目的をもつ場合がある。

※ 一つの目的に対して複数の条例を制定している自治体がある。

なお834条例の一覧が公表されている（参考資料参照）。

3. 環境省が公表している地下水採取規制に関する条例等

環境省の地下水採取規制に関する条例等は都道府県別に公表されている（令和2年3月31日現在）。この環境省の都道府県別一覧については、地方自治研究機構が解説している（条例の動向－地下水保全条例）。

・・・・・・・・・・・・・・・・

環境省は、同省HP「地下水採取規制に関する条例等」（令和2年3月31日現在）において、団体名、条例名、制定年月、最終改正年月、リンク先を示して、一覧表を掲載している。これによると、地下水採取の規制に関する条例等は、令和2年3月31日現在、28都道府県で29条例等、299市区町村で312条例等、合計327団体で341条例等が制定されている（条例のみならず、規則や要綱等も含まれている。一団体に2以上の条例等を制定している団体があるため、条例数が団体数を上回っている。）。なお、明らかに地下水採取規制に関する条例と認められる条例であっても、掲載されていないもの（例えば、北海道占冠村の占冠村地下水保全条例、宮城県松島町の松島町地下水採取の規制に関する条例、奈良県曽爾村の曾爾村地下水資源保全条例など）があるので、注意を要する。

#### 4. 都内自治体の条例等策定状況

東京都も含めた都内の条例等策定状況は下表のとおりである。国土交通省の調査にはなく、環境長調査にあるのは東京都の温泉動力の装置の許可に係る審査基準と世田谷区の温泉掘削に伴う地下水及び湧水の保全に関する要綱のみである。

地下水関係条例等 都内自治体の状況（国土交通省、環境省調査）			
自治体	条例	国交省	環境省
東京都	都民の健康と安全を確保する環境に関する条例	○	○
	温泉動力の装置の許可に係る審査基準		○
大田区	大田区みどりの条例	○	
世田谷区	世田谷区みどりの基本条例	○	
	世田谷区温泉掘削に伴う地下水及び湧水の保全に関する要綱		○
北区	東京都北区みどりの条例	○	
板橋区	板橋区地下水及び湧水を保全する条例	○	○
練馬区	練馬区まちづくり条例	○	
八王子市	八王子市民の生活環境を守る条例	○	○
立川市	立川市環境基本条例	○	
武蔵野市	武蔵野市雨水の地下への浸透及び有効利用の推進に関する条例	○	
三鷹市	三鷹市まちづくり条例	○	○
	三鷹市環境配慮指針	○	○
	三鷹市緑と水の保全及び創出に関する条例	○	
	三鷹市環境基本条例	○	
青梅市	青梅市環境基本条例	○	
調布市	調布市自然環境の保全等に関する条例	○	
小金井市	小金井市の地下水及び湧水を保全する条例	○	○
	小金井市環境基本条例	○	
日野市	日野市清流保全—湧水・地下水の回復と河川・用水の保全—に関する条例	○	○
国分寺市	国分寺市湧水及び地下水の保全に関する条例	○	
東久留米市	東久留米市の湧水等の保護と回復に関する条例	○	
あきる野市	あきる野市清流保全条例	○	
※島しょの町村は掲載していない			

以下、条例中にどのような内容が盛り込まれているかを簡単に示す。

- 東京都 都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（環境確保条例）  
（公害防止条例を全面的に改正した条例）
  - ・ 地下水使用のための施設の改善勧告、改善命令、認可の取消し、工業用水等の供給停止の要請など
  - ・ 地下水の保全（地下水の水位測定、雨水の地下浸透の促進、地下水の流れの確保、地下水保全地域の指定等、地下水保全計画、地下水の揚水量の減少勧告）
  - ・ 水質汚濁緊急時の措置
- ※ 水関係に関わらず、立入調査、違反者の公表などが定められている
- みどり条例関係（大田区、世田谷区、北区）
  - ・ 大田区 河川、池沼、湧水その他水辺の緑化
  - ・ 世田谷区 雨水浸透施設の設置
  - ・ 北 区 地下水及び湧水の保全（努力義務）
- まちづくり条例関係（練馬区、三鷹市）
  - ・ 練馬区 湧水その他の良好な自然環境の保全および育成（努力義務）
  - ・ 三鷹市 条例に基づく「環境配慮制度」 開発事業者は、「緑と水の公園都市」づくりの施策に協力
- 環境基本条例関係（八王子市、立川市、三鷹市、青梅市、調布市、小金井市）
  - ・ 八王子市 地下浸透による排水処理の規制、地下水の使用制限（どちらも努力義務）
  - ・ 立川市 市は河川、土壌、地下水、湧水その他の自然環境の保全を実施する責務
  - ・ 三鷹市 水循環及び河川の環境への配慮
  - ・ 青梅市 環境の保全上の支障のうち、水質の汚濁（雨水および地下水の汚染を含む）
  - ・ 調布市 市は、自然環境の保全等（大気、水等）に関する施策を総合的かつ計画的に実施（本条例のほかに環境基本条例もある）
  - ・ 小金井市 市等の取組み（河川、湧水及び地下水の保全、水循環の回復並びに雨水利用に関する事、水質の保全に関する事）
- 条例名に地下水、湧水等のある条例（板橋区、武蔵野市、三鷹市、小金井市、国分寺市、東久留米市）
  - ・ 板橋区 雨水の自然な地下浸透を図り、区の公共施設に率先して雨水地下浸透を推進、地下水及び湧水を将来にわたって保全
  - ・ 武蔵野市 地下水の涵養による健全な水循環を確保、雨水の河川への流出の抑制等
  - ・ 三鷹市 市は、緑と水の保全及び創出に必要な施設の整備に努めなければならない
  - ・ 小金井市 地下水及び湧水を将来にわたって保全
  - ・ 国分寺市 雨水の地下涵養を推進し、湧水源の保全のための必要な措置を講ずる

- ・ 東久留米市 湧水及び清流の保護、回復
- 清流保全条例関係（日野市、あきる野市）
  - ・ 日野市 湧水、地下水の回復と河川、用水の保全
  - ・ あきる野市 良好な水質及び水量が確保された流水と親しみある水辺環境とが織り成す清流を守り残す

## 5. 今後の課題

ここでは、東京都および都内自治体（市区）の課題を考えたい。

### (1) 条例の策定、改正等の促進

#### ① 東京都

東京都は東京都公害防止条例を全面的に改正し、「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」（環境確保条例）を平成 13 年 4 月 1 日から施行した。地下水関係の施策は、先述したように、次の 3 点である。

- ・ 地下水使用のための施設に関わる施策
- ・ 地下水の保全に関わる施策
- ・ 水質汚濁緊急時の措置

今回の国の施策、すなわち「地下水の水量や質の適切な保全に向けた自治体の条例制定などを一括して支援する体制づくり」に関しては、東京都は現行条例や条例にもとづいた施策等で十分か否かの検証が必要ではないかと思う。

たとえば府中・国分寺市の水道水の汚染問題が指摘され（有害化学物質の血中濃度が全国平均の 1.5 倍～2 倍超だったとされる）、多摩地区の住民が都に対して「大規模な血液検査などを求める提言書」を出したことがある。都は「国が全国調査をしており、動向を注視していきたい」と答えたとされる（東京新聞、2020 年 11 月 12 日付）。

この年以前にも、国分寺浄水所、府中武蔵台浄水所、国立中浄水所で、水道水から有機フッ素化合物が高濃度で検出されたとして、2019 年 6 月、水源の井戸からのくみ上げを止めたこともある（朝日新聞、2020 年 1 月 8 日）。

このような都の問題の検証などが求められると思う。ちなみに都内では、23 区を除いた 30 市町村（一部除く）などで地下水を飲用に使っている。同地区にある浄水所は 71 カ所存在する。

#### ② 市区

前項で述べた水道水汚染問題では、対象となった国分寺市、府中市、国立市の中で条例があるのは国分寺市のみである。国分寺市では、市の条例によって市民の不安や疑問に応

えられたのかどうかの検証が必要であろう。また、府中市、国立市では、地下水（飲料水）の安全のための措置に関わる条例が必要だと考える。府中市内では、過去にも浄水所から高濃度の化学物質検出が検出されている（朝日新聞、2021年4月1日）。

その他の自治体では、23区の中の周辺区や多摩地域で条例未策定の自治体は、地下水保全に関わる条例の策定を、すでに何らかの条例がある自治体にあっても地下水保全条項のない自治体は条例改正をすすめたい。

## (2) 国の検討に対応して

国の地下水保全の支援体制イメージは下図のとおりである（時事通信）。詳細は、今後の検討を待たなければならない。国がプラットフォームの構築や何らかの法制度を整備する中で、下図にある「保全団体」を制度に位置づけたら、都の条例も改正する必要がでてくるかも知れない。あるいは、国の制度整備を待つまでもなく、「保全団体」との連携を明確にすることは必要だと考える。

東京の場合は、公害防止条例の時代からの経験が豊富であるが、都と市区町村との連携の強化、促進は重要課題である。この機会に、都と市区町村、市民団体（保全団体）との間で強固な協力体制をつくり上げなければならない。



<参考資料>

- 地下水関係条例の調査結果  
国土交通省 水管理・国土保全局水資源部（令和3年2月）  
[20210126\\_地下水関係条例の調査結果 \(rilg.or.jp\)](http://www.rilg.or.jp/20210126_地下水関係条例の調査結果)
- 地下水関係条例一覧（国土交通省調査 令和2年10月末時点）  
[国土交通省条例一覧令和2年10月 pdf.pdf \(rilg.or.jp\)](http://www.rilg.or.jp/国土交通省条例一覧令和2年10月.pdf)
- 地下水採取規制に関する条例等（環境省 HP）  
<http://www.env.go.jp/water/jiban/sui/index.html>
- 東京都における地下水採取規制に関する条例等（環境省 HP）  
<http://www.env.go.jp/water/jiban/sui/j13.html>
- 地下水保全条例（地方自治研究機構）  
[http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/044\\_groundwater\\_conservation.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/044_groundwater_conservation.htm)