平成 27 年の水防法等の改正に見る法案作成過程の諸相

――法改正と政策領域の拡大の関係あるいは法律の自己増殖メカニズムについての予備的考察を中心に

田　丸　　大

はじめに
1　インタビューで得られた知見の概要
2　法改正を行う経緯及び内部での検討について―法制度の設計における、法制面の実現可能性の議論
(1) 下水道法等の検討
(2) 水防法の検討
(3) 小括―法制面の検討と政策領域の拡大
3　新たな法制度の検討と政策領域の拡大―法律の自己増殖メカニズムの解明
(1) 下水道法の事業計画制度の拡充
(2) 広域化・共同化を促進するための協議会制度の創設
(3)「環境」を視野に入れた目的規定の再確認
(4) 水防法改正における浸水想定区域の拡大
(5) 小括―法制面の検討と整合性
4　「一括法」化
(1)「一括法」化という手法を採用する理由・背景
(2)「一括法」化に必要な法的な論理構築の技術―合理性とブリッジ規定
5　法案作成過程の 3 つの側面（とりわけ法制局審査、各省調整の 2 つの側面）の最近の状況
(1) 法制局審査
(2) 各省調整
6　組織の統合と局・局長の重要性
おわりに　八六

【参考】
平成 23 年の国土交通省における水関連部局の統合（水管理・国土保全局の設置）と平成 27 年の水防法・下水道法・日本下水道事業団法の改正についての、藤川眞行氏および沓掛誠氏へのインタビュー

はじめに

本稿では、平成 27 年 5 月に成立・公布された「水防法等の一部を改正する法律」を主な素材として、省庁における法案作成過程の諸相に迫りたい。

法案の作成は国の省庁官僚制における意思決定の中核的なものであり、同時に構造的要因がそこでの意思決定に制約と可能性を与えるものでもある[1]。

筆者はこのような認識のもと、法案作成過程を法制局審査、各省調整、与党等の対応という 3 つの側面に分けて捉え、それぞれの性質および逆機能について検討したことがある[2]。

ただ、内部の意思決定過程というのは、公刊されているあるいは情報公開によって得られるさまざまな資料からでは、その全てをうかがい知ることは困難である。やはり内部に身をおいていなければ、なかなか見えてこない部分もあろう。また、末端の係員なのか、あるいは法案検討チームのトップやキーマンなのかといった役職レベルによっても、見える部分が異なってくることも想像される。

筆者は、最近の法案作成過程の諸側面、さらには省庁の官僚なかでも法制官僚の思考様式や行動様式の特質あるいはそれらの変化について引き続き関心を抱いていたものの、省庁官僚制の「内部」から離れているため、その実際の姿に迫り分析を加えることができないでいた。

今回、平成 27 年の水防法等の改正の法案作成過程について、公刊されている資料などから興味をもっていたところ、法案検討チームのトップの二人（藤川眞行氏および沓掛誠氏）にインタビューをすることが叶った[3]。

1「行政システムの中核的な活動は意思決定であること」、また「構造的要因がその意思決定に制約と可能性を与える」との点を理解するにあたって、例えば、村松岐夫『行政学教科書（第 2 版）』有斐閣、2001 年、pp. iii－iv を参考にした。
2 田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社、2000 年。

後述のように、この度の水防法等の改正は、第 1 に局の統合（水管理・国土保全局の設置：平成 23 年）が行われた後の法改正であること、第 2 に 3 つ以上の法律をまとめて改正する一括法のスタイルをとっていることといった 2 つの特徴を有している。

そこで、水防法等の改正の法案作成過程を観察することにより、一般的な法案作成過程の諸側面並びに法制官僚の思考様式及び行動様式の特質あるいはそれらの変化ばかりでなく、局の統合は法案の検討そして作成段階にいかなる影響を及ぼしたのか、また省庁官僚制が一括法という法改正のスタイルを採用する戦略の根拠はいかなるものであるのか等の点についても浮かび上がらせることができるのではと考えた。

では、まずインタビューで得られた知見を大まかに確認し、次に平成 27 年の水防法等の法案作成過程について分析を加えたい。

1　インタビューで得られた知見の概要[4]

インタビューでは、まず水関連部局統合の経緯や法令担当組織の現状について概要を把握した後、下水道法等、水防法それぞれについて今回の法改正を行うに至った経緯について確認した。そして、その経緯から、下水道法等の改正のタイミングと水防法の改正のタイミングが重なった点を推し量ることができた。

では次に、どのような経緯で「一括法」となったのかという点について

3 インタビューについては、田丸大「研究ノート　平成 23 年の国土交通省における水関連部局の統合（水管理・国土保全局の設置）と平成 27 年の水防法・下水道法・日本下水道事業団法の改正についての、藤川眞行氏および沓掛誠氏へのインタビュー」『駒澤法学』第 16 巻第 1 号、2016 年に掲載済みであるが、本稿での分析に欠くことのできないものであるため、必要な部分を本稿の末尾に再度掲載することにした。

4 この部分についても同様に『駒澤法学』第 16 巻第 1 号に掲載済みであるが、本稿での分析に欠くことのできないものであるため、若干の修正を施したうえ、掲載することにした。

は、「様々な事情を総合的に勘案して」ということではあったが、主な要素として、内閣提出法案の国会提出の本数および優先順位が挙げられた。

法案作成の具体的な作業が走り出してからの旧河川部局と旧下水道部局の調整については、現場実務が混乱しないよう、一定の整理を行う調整はあったが、激しい議論の応酬というほどのものではなく、この点、部局の統合によって調整が円滑に進んだ面があるのかもしれないとの考えが示された。

続く法案作成過程の 3 つの側面（法制局審査、各省調整、与党調整・野党説明）についてみると、法制局審査においては、当初は水防法担当の参事官と下水道法等担当の参事官は異なっていたものの、審査の途中からは下水道法等担当の参事官が水防法の審査も引き取って、統合して審査が行われたため、「一括法化」にかかるさまざまな審査（一括法化の合理性や、一括法化のためのブリッジ規定のあり方）は比較的円滑に進んだ旨が明らかにされた。

各省調整や与党調整・野党説明といった手続については、他の法案と基本的に変わらないものではあったが、法改正という同じ目的に向かって両部局とも一体になって走り連携して対応した点が、まず確認された。また、各省調整においては、下水道法等の改正の部分については最後まで難航した問題もあったものの、一部部署を除き、各省調整は非常に無駄なくスムーズに行われるようになってきているとの印象も示された。

まとめとして最後に、今回の法改正、特に複数の法改正を一本化した「一括法」の手法が成功裏に終わった要因としては、①局長の存在（（ⅰ）同じ局長のもと、法改正を成し遂げたいという意識の共有、（ⅱ）改正法全てについて細かい事項の決定も、局長にあがれば全て決まるという状況）と、②部局の統合（最も密接に調整を行う部・課が同じ局に置かれた点、これは節目における調整だけでなく、日頃の資料作りなどの業務においても、頻繁に連絡を取り合える距離感にあったことも意味する）の 2 つがポイントであった点を確認することができた。

では次に、平成 27 年の水防法等の改正に見る法案作成過程について、順次、分析を加えたい。

2　法改正を行う経緯及び内部での検討について
―法制度の設計における、法制面の実現可能性の議論

(1) 下水道法等の検討

まず、今回の下水道法等の改正は、平成 8 年、17 年以来の大改正であるが、これには下水道政策全体の見直しが背景にあった。

今回の改正は、平成 25 年 10 月に立ち上げられた下水道政策研究委員会によって 26 年 7 月に策定された「新下水道ビジョン」を受けての改正であるが、下水道法の事業計画を、マネジメントの要素を組み込む形に見直していく必要があるとの点が一つの大きな論点であった。

「下水道法の事業計画を、マネジメントの要素を組み込む形に見直す」とは、具体的には、施設の構造に加え、維持・修繕についても基準を法律に位置づけて、最低限の点検を行うことをチェックする制度にできないかという検討であったようである。通常の法改正の詰めの手続きと同様、このあたりの検討は、法改正が行われる平成 26 年の夏にかけて、内部でさまざまな議論が詰められたようである。

ちょうどこの時期は、藤川氏が下水道管理指導室長に異動になった時期に重なる。

平成 26 年の 4 月から夏にかけての内部における詰めの議論においては、「10 年ぶりの法改正を行うなら、新しい下水道政策の課題で法改正が必要なものもできるだけ盛り込んでいこう」と、いわゆる花火を大きく打ち上げるべく検討が行われた。検討の内容については次に譲るとして、ここでは 10 年ぶりの法改正という「タイミング」はあったにせよ、どのような事柄を法改正に盛り込むかといった内容及び分量については、その詰めの議論における担当者（ヒト）によるところも大きかった点を指摘しておき

たい。

では次に、どのような検討が行われたのか具体的に見ていきたい。ポイントは、改正したい事項に関して法的論点を抽出し、それをクリアすべく「理屈づけ」を行う点、そしてその「理屈づけ」には実務（運用）の重視及び類似制度の検討が大きく関わっている点である。

インタビューで披露されたように、そもそも下水道事業の要素は様々ある。まず、下水道水管理者は下水道エリアにおいて、工場・事業場に対する排水指導を行っている（質規制行政）。また、基本的には使用料等で経費を賄う制度（公営企業）、電気・ガス・水道等と同じ総括原価主義による料金規制（公益事業）、さらに農業集落排水、合併浄化槽等を含めた「汚水処理行政」、上水道・下水道を含めた「水道」といった具合に、多様な要素を持つのである。

ここで注目すべきは、下水道事業を構成する要素が様々あるということは即ち、法案を具体化する検討作業の時に、タマとなり得る要素はたくさんあり、故に検討如何によっては盛りだくさんな（「賑やかな」）法案とし得る点である。

インタビューでの藤川氏の発言を引けば、「10 年ぶりの法改正を行うなら、新しい下水道改正の課題で法改正に必要なものもできるだけ盛り込んでいこう…、・局地化・集中化・激甚化する降雨への対応策、・執行体制が脆弱な市町村に対する支援策・資源・エネルギー利用の促進策等について、法改正の具体的な詰めを行っていきました。」とのことであり、

あるいは「このあたりの具体的な話は、政策ニーズと法制制度の実現可能性とのマッチングの複雑な話で…」あるようだが、こういった検討では、法制局審査をクリアできるかどうか、また各省調整をクリアできるかどうかといった辺りの判断が大きなポイントとなるようである。

ここでは、法制局審査をクリアできるかどうかとの検討は例えばどのようなものであったのか、藤川氏を対象とした別のインタビュー記事（日本下水道新聞連鎖記事（平成 27 年 6 月から 7 月）「法改正談義とその逸脱―

国土交通省　藤川眞行　下水道管理指導室長に聞く―」、gk-p.jp/gkp2/data/production/fujikawa-6.pdf にて確認。）から、雨水公共下水道の創設について、検討の具体的中身を確認しておきたい。

まず、

「今回、雨水公共下水道を創設することについて、法制的な大きな論点としては、雨水対策は、汚水対策に付随する仕事、いわば副業として行っており、雨水対策だけが一本立ちするのは下水道法の基本枠組みとしてできるのか、というものがありました。…下水道の実務を見れば、各種の浸水対策事業など正面から雨水対策を行っているので、ためにする議論のように思われるかも知れませんが、法制度として新たに制度を創設するためには、このような法的論点を乗り越えていかなければなりません。」

と、乗り越えるべき大きな論点があったことが伺える。

そして、

「制定当初の…なかなか昭和 30 年代の資料はなくて、最後は、国土交通省の図書館の倉庫を開けてもらって、警察のガサ入れみたいに、じん麻疹がでそうな古文書を調べました。昭和 30 年代でも、考えていた以上に分流式があり、それも、専ら雨水排除をやっているのもあるという資料が出てきました。また、いくつかの個別の市町村について、ホームページ等でそのような事業があったことの裏を取ることもできました。

ということで、下水道法の体系として、汚水対策をしない雨水対策だけの事業の一本立ちすることも可能という理屈付けを行い、下水道法上、雨水公共下水道制度を創設することができました。」

というように、下水道法の歴史とともに、専ら雨水を扱う実務・事例が一定程度存在していたとの集積が議論を後押ししたのである。

ここでは、法制的な論点であるとはいえ、机上で論理を構築するだけでなく、それを後押しする実務・事例の積み重ねが欠かせない点、あるいは

法的な論理の構築は実はその扱う対象となる実務を強く意識して行われている点[5]を指摘しておきたい。

(2) 水防法の検討

一方、水防法の改正については、時代をかなり遡って、政策対応すべき課題が存在し、具体的な検討も行われていたが、陽の目を見ることがなかったようである。

昭和 62 年の河川審議会で答申された超過洪水対策の様々なメニューが水防行政にとって重要であったにも関わらず、なかなか具体の制度化に至っていなかった（数十年単位の時間を要していた）のである。

その理由としては、政策空間（領域）の拡大に伴う問題、すなわち「「河川サイド」が元々河川区域内での河川管理を担当する部局であるため、河川区域外での浸水対策をどこまで担うかという点で調整が必要であった」点も挙げられる。これは、法制的な論点であるとともに、各省調整に絡む問題でもあったことを意味しよう。

ちなみに、平成 17 年から 19 年にかけても、浸水想定区域を超過洪水対応のものに改めることはできないかとの議論が行われたとのことであるが、その当時の議論では、①どの程度の強度の降雨をどのように設定すればよいのかはっきりしない点、また②省令を改正して運用上降雨の強度を引き上げることも可能ではないかといった指摘（越えられない法的論点の壁）があり、結局のところ、法改正には至らなかったとされる。

これは言い換えれば、法制度の設計にあたっての検討において、①「明

---

5 法制局の内部観察を行った研究者も、行政運営の実態（実務）を参事官が熟知し、そういった実務をよく踏まえた上で審査がなされている点を指摘する。

「このように理詰めで行われるにも拘らず法案審査が理論倒れに終わることがないのは、各参事官が行政運営の実際を熟知しているからである。これは議員法制局や研究者には真似のできない強みである。」仲野武志「内閣法制局の印象と公法学の課題」『北大法学論集』第 61 巻第 6 号、2011 年 3 月、pp.192 を参照。後述の注 17 にて再度確認する。

確性」つまり法律上の文言として明確に定義できるか、また②「法律事項あるいは代替性」つまり法律ではなく他の制度によって対応可能なのではないかとの論点をクリアできなかったということである。

しかし、最近になって取り巻く環境が変化する。①超過洪水が頻発し、運用の中で降雨強度に応じた浸水想定区域図が作成される具体事例も積み重なるようになったこと（実際の事例の積み重ね）、また②津波対策では平成 23 年の津波防災地域づくり法において、防波堤整備で前提となる津波よりも強度の津波があった場合の浸水想定を行うものとされたこと（類似の立法例の存在）、さら③政府全体で気候変動対策・地球温暖化対策として対応策略を取りまとめる必要があったこと（政府全体としての課題と政策対応の必要性を活用する）、加えて④局長自身も法改正に積極的であった（局長の意思）といった事情が重なり、水防法改正作業がスタートした。

省庁官僚制内部の検討過程においては、当然のことかもしれないが、担当部局が是非とも法制度として政策を実現したいと考えてきた事柄（タマ）について、主として法制的な論点を乗り越えられるかとの観点から子細に検討を行う（「理屈づけ」を行う）という段取りになろうが、水防法改正についてこのような検討過程を具体的に確認すると、①法律に明確に定めることができるのか（明確性）、②法律でなくてはならないのか（法律事項）、さらに③実務的な必要性はあるのか（必要性）、④局としてあるいは政府としてのゴーサインは得られるのか（政策の窓を開くための「時」と「人」を得られるか）といったあたりが、検討の大きなポイントであったようである。

(3) 小括―法制面の検討と政策領域の拡大

以上見た法制面の実現可能性についての省庁官僚制内部での検討は、実は所管する政策領域の拡大と不可分なものである。

それでは次に、法案を作成する法律事務官は何を考えどのように検討して案を練っているのか、そしてそのような検討がどのように政策領域の拡

大に結び付いているのかを具体的に見てみよう。ポイントは、法制局審査そして各省調整をいかに乗り切るかとの点の検討あるいはシミュレーションであり、これらの点をクリアしてこそ政策領域の拡大に成功している点である。

3　新たな法制度の検討と政策領域の拡大
―法律の自己増殖メカニズムの解明

では次に、(1) 下水道法改正における維持管理に関する事業計画制度の拡充、(2) 広域化・共同化を促進するための協議会制度の創設、(3)「環境」を視野に入れた目的規定の再確認、(4) 水防法改正における浸水想定区域の拡大を例にとり、新たな法制度の検討と政策領域の拡大はどのように結びついているのか、あるいは法律の自己増殖メカニズムはどのようなものであるのか、解明を試みたい。

(1) 下水道法の事業計画制度の拡充

まず、それまでの下水道法の事業計画制度については、設置を行う施設（ハード）の配置・構造・能力等を確認するものであり、維持管理の方法等については一切対象としていなかったが、近年の下水道管理の実態を踏まえ、必要最低限度の事項について、施設と同様、事業計画制度の一環として確認するよう今回改正がなされた。

法的な検討・整理を行うことが、どのように政策領域の拡大と結びついていくのか、以下の藤川氏へのインタビュー記事からそのイメージが鮮やかに浮かんでくる。他の関連する法制度・政策領域の棲み分けをこれまでの経緯を踏まえて確認し、そして（それら制度との比較も行いつつ）必要性の根拠を明確に示したうえで新たな制度設計を行い政策領域の拡大を図るといった論理構築を見て取ることができよう。

「〈事業計画制度の趣旨〉

その話の前に、そもそも、下水道法における事業計画制度とは何かについて少し説明をした方がよいでしょう。この制度は、公物管理法の中で特色のある制度と言えます。

例えば、道路法では、道路管理者が道路事業を開始する前に、国・都道府県が都道府県・市町村の計画を審査するという制度はありません。昔は、市町村道について、路線認可の制度がありましたが、それも地方分権改革の中で廃止になっています。

また、河川法では、河川整備基本方針や河川整備計画の制度がありますが、この制度の適用がある 1 級河川、2 級河川の管理は法定受託事務であり、下水道の管理と同じ自治事務である準用河川の管理については、この制度の適用がありません。

事業計画制度の趣旨については、詳しくは下水道法の逐条解説などに趣旨が書いてあると思いますが、コアの部分はやはり、下水道は、浸水の防止に加え、公衆衛生の確保、公共水域の水質保全等、人の命、健康に密接に関わるものであり、かつ、接続義務をはじめ広く国民の権利規制に直接つながっているものであるため、下水道といえるに足る必要最低限の要件を事前に確認することが不可欠であるというものです。

このような考え方は、これまでの地方分権改革の荒波も乗り越えて、協議制度としてしっかりと維持されたと言えるかも知れません。逐条解説では、具体的に、「協議を了していない事業計画は、事業計画策定の適切な手続を経ておらず、法律上の効果を生じないものと解される。したがって、本条による事業計画の協議を了しないで設置された下水道については、下水道法の規定が適用されず、第 10 条による排水設備の設置の強制、第 20 条による使用料の徴収等は、不可能であると解する。」と明記されてもいます。

〈維持管理の世界へ〉

ただ、これまでの事業計画制度については、設置を行う施設（ハード）の配置・

構造・能力等を確認するものであり、維持管理の方法等については一切対象としていませんでした。しかしながら、道路陥没をはじめとした下水道管理の実態等を踏まえると、維持管理についても、下水道といえるに足る必要最低限度の事項については、施設（ハード）と同様、事業計画制度の一環として確認することが不可欠となってきています。

このようなことから、他の公物法に例がないような制度ですが、自治事務の世界において、公物管理の維持管理の方法について、事前に計画で確認するという制度を創設することができたということです。改正箇所だけを見ると地味な改正に見えるかも知れませんが、事業計画制度が維持管理という新たな世界に踏み出したということであり、この意味で、今回の改正は、下水道法、ひいては、公物管理法の歴史の上で時代を画するものと言えるかも知れません。」[6]

(2) 広域化・共同化を促進するための協議会制度の創設

関連した制度は既に地方自治法に存在するものの、いわば使い勝手が悪かったとの理由で、今回、下水道法において新たに協議会制度を創設したわけであるが、これも下水道法の政策領域の拡大であるため、省庁間の協議を伴ったものとなることが想像される。引き続き以下のインタビュー記事でそのあたりの様子を確認したい[7]。

---

6 前掲「日本下水道新聞（平成 27 年 6 月～ 7 月）連載記事　法改正談義とその逸脱−国土交通省　藤川眞行 下水道管理指導室長に聞く−」pp.14-15。

なお、「新たな世界に踏み出した」との言明が政策領域の拡大あるいは省庁間協議（各省調整）の観点から意味するところについては、以下から推測することができよう。

「他の公物法に例がないような制度ですが、自治事務の世界において（筆者による下線）、公物管理の維持管理の方法について、事前に計画で確認する（筆者による下線）という制度を創設することができたということです。」同上、p.15。

7 前掲「日本下水道新聞（平成 27 年 6 月～ 7 月）連載記事　法改正談義とその逸脱−国土交通省 藤川眞行 下水道管理指導室長に聞く−」pp.16-17。

「《協議会（公共下水道、流域下水道、都市下水路）》

ー 次に、広域化・共同化を促進するための協議会制度について、ご説明ください。

ー ご案内のとおり、体制の脆弱な地方公共団体が見られる中で、下水道システムを持続的に維持していくためには、管理の広域化・共同化を図っていくことは一つの有力な手法です。

この制度は、関係下水道管理者が、広域化・共同化に向けた協議を行うための協議会、メンバーとしては、下水道管理者のほか、関係地方公共団体、下水道事業団や下水道公社等の関係者、学識経験者、場合によっては国等ですが、そのような協議会を組織できることとし、法律上、協議会において協議が整った事項については構成員は協議の結果を尊重しなければならないこととしています。

地方公共団体の業務の広域化・共同化を図る制度としては、地方自治法上、協議会制度、事務の委託制度、ーこれは、通常の事務の単純な外部委託でなく、公権力の行使まで含め地方公共団体の事務を別の地方公共団体に委託できる制度ですがー、あと、一部事務組合制度等の制度があり、また、平成 26 年の地方自治法改正で、事務を別の地方公共団体に任せるが、事務主体の名前は従前の地方公共団体の名前を名乗ることができる「事務の代替執行制度」も創設されたところです。

下水道の広域連携、例えば、汚泥処理の共同化、維持管理業務の共同発注等を行うためには、基本的には、このような地方自治法上の制度を活用する（それぞれ、原則議会の議決が必要）ことになりますが、実務的には、そこに至るまでの調整をどう行うかということが大きな課題となります。

このため、今般、関係の下水道管理者だけでなく、関係地方公共団体、下水道事業団・公社、学識経験者、場合によっては国等も構成メンバーに加えることで スムーズな意見調整を促すとともに、結果尊重義務を伴う法律上の制度として 一定の権威づけも与えられる協議会制度を設けることとしまし

た。ちなみに、地方自治法の協議会制度は、具体的な事務の実施だけでなく、連絡調整を図るためにも活用できる制度（この場合は、議会の議決不要）ですが、メンバーは、地方公共団体に限られるものです。

これまでも、広域化・共同化については、特定下水道施設共同整備事業制度（スクラム）や、広域化・共同化の地方財政措置等により、その促進を図ってきたところですが、今回、下水道法自体に広域化・共同化に関する規定が入ったことは、政策ツールとしてだけでなく、政策の重要性を確認する上でも一定の意味があり、また、公物管理法の中においても初めて広域化・共同化に係る規定が入ったのではないかと思われますので、その意味でも、新味があるのではないでしょうか。なお、公企業法である水道法では、広域的水道整備計画制度があります。

いずれにしても、具体的な広域化・共同化の推進は、当然のことながら、それぞれの地方公共団体の積極的な意欲が前提となるものですので、本協議会の活用も含め、関係下水道管理者等におかれましては、様々な検討をして頂きたいと考えています。」

ここでの論理構築（「理屈づけ」）を整理すると、(1) で見た事業計画制度の拡充の場合とほぼ同じく、まず関連する法制度・政策領域としてどのようなものがあるのか確認し（現行において利用可能な制度の確認）、そして（それら関連制度との比較も行いつつ）必要性の根拠を明確に示したうえで、新たな制度設計を行い、もって政策領域の拡大を図るといった論理構築の手順となっている。

具体的に確認すると、まず、既に地方自治法において協議会制度は存在していたものの、下水道の広域化・共同化を進める観点からは、例えば協議会に至るまでの当事者間の事前調整を機動的に行う場として活用するには不十分な制度であったというように、運用上使いづらい制度であった点が確認される。

そして、下水道の広域化・共同化は財政的側面からはこれまでも促進が

図られてきたが、法制面においてもこれを後押しすべく、今回の改正が行われ、具体的には構成メンバー・事前の連絡調整・結果の尊重義務についての新たな制度が創設されたことになる。

下水道法を所管する部局としては、体制の脆弱な地方公共団体において下水道システムを持続的に維持していくために管理の広域化・共同化を進める必要があると考え、そのための制度設計（法改正）に成功したわけであるが、下水道法に特有のこの新たな協議会制度は、見方を変えれば、地方自治法において既に存在する協議会制度に屋上屋を重ねかねないものでもあるため、乗り越えるべき省庁間協議（各省調整…以下同様）の壁があったことも容易に想像されよう。

(3)「環境」を視野に入れた目的規定の再確認

さらに注目したいのは、結果的に条文の改正を行わずしても、目的規定について法制的な検討を行うことそれ自体が、将来の政策領域の拡大につながっている点である。同じくインタビュー記事から具体的に確認してみよう。

「〈下水道法の目的を見直すか〉

以上の規制緩和と、エネルギー利用・資源利用の努力義務の話について、法律的に言っておく必要がある話が一つあります。それは、下水道の環境貢献の拡大と下水道法の目的との関係です。よく有識者の方から、ここまで下水道の環境貢献が拡大してきたので、下水道法の目的に、例えば、地球温暖化防止等の環境目的を入れるべきという話をお聞きします。下水道法に様々な環境貢献に関わる規定を積極的に入れていくことについては、まさにおっしゃるとおりであろうと思います。

ただ、法律的に見ると、法律の目的については、ある事項が現行の目的規定で読めるのか読めないのかということが、一番問題になるということです。読めるなら、個別条項を法律に位置づけることは個別条項自体の内容の議論

だけでいいわけですが、他方、読めないなら、そのような法律の目的を新たに追加することの是非を含め法律の根本枠組みの議論になります。

今回の法改正で言えば、環境のための規制緩和、努力義務に関する個別規定を設けるのに、下水道法の目的規定を変更する必要があるか否かが問題となります。浸水対策のところで述べた話と同様となりますが、現在の下水道法の目的「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 の保全に資することを目的とする」の「都市の健全な発達」で、このような環境目的も含まれるという整理がなされ、個別条項を下水道法に位置づけられることとなりました。ちなみに、平成 24 年に制定された「都市の低炭素化の促進に関する法律」の目的規定では、「都市の低炭素化の促進を図り、もって都市の健全な発展に寄与することを目的とする」と記載されており、「都市の健全な発展」が環境を含む広い概念になっていることが分かります。

今回、目的規定の文言は変更されませんでしたが、以上のようなことが確認できたことは、下水道行政において様々な環境に関する取組を進める上で、また、新しく制度を検討する上で、相当大きな意味があるのではないでしょうか。[8]」

目的規定に関するこのような検討は、環境に対する様々な取り組みを今後行うことが下水道法の目的規定にかなっている、すなわち当然に下水道の政策領域の範疇にあるという点を法制的に確認できたと意味するのであろう。藤川氏の言うように、今回の改正事項のみならず、将来にわたっても「環境」の視点からの取り組みを軸に下水道法が政策領域を拡大することが正面から認められたと解することも可能なのである。

省庁間協議のための戦術という観点から見れば、今回の検討（確認）は、下水道行政を担当する部局としは、将来「環境」の視点から法改正を行う

8 前掲「日本下水道新聞（平成 27 年 6 月～ 7 月）連載記事　法改正談義とその逸脱−国土交通省 藤川眞行 下水道管理指導室長に聞く−」pp.18-19。

時に省庁間協議を優位に進めることができるためのいわば事前のアリバイ作りに成功したと言えるのではないか。これは、法律の目的規定の確認それ自体が、将来に渡る政策領域の拡大についての論理構築（「理屈づけ」）に貢献したという点で注目すべきことであると考えられる。

ところで、「都市の健全な発展」（あるいは「発達」）との目的規定は広く「環境」の視点も含みうる「魔法」のワードであるとすれば、現行法において同様の目的規定を持つ法律は果たしてどの程度存在するのか、気になるところである。そこで筆者が「都市の健全な発展」[9] を目的や理念に関する規定の文言としている法律を総務省の法令データ検索システムで検索したところ、平成 28 年 9 月現在において 9 本の法律があった [10]。

検索結果からは、① 9 本のうち 3 本がきわめて最近（過去数年）に制定されたものであること、②その 3 本とも何がしかの「環境」と結びついた形で「都市の健全な発展」が謳われていること（・都市農業振興基本法…（地球温暖化の防止等の課題に対応した都市の在り方）、・都市の低炭素化の促進に関する法律…（都市の低炭素化の促進を図り）、・地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律…（良好な市街地の環境（以下「歴史的風致」という。）の維持及び向上を図る））、③過去を遡れば、そもそも都市計画法自体が「都市の健全な発展」を目的としているものである点に注目したい。

参考までに、ここで 9 本の法律の目的・理念規定を具体的に挙げることにする。

---

9 なお、「都市の健全な『発達』」（『』は筆者による）の用語を用いている法令は、本稿の考察対象である下水道法のみであった。

（この法律の目的）

第一条

この法律は、流域別下水道整備総合計画の策定に関する事項並びに公共下水道、流域下水道及び都市下水路の設置その他の管理の基準等を定めて、下水道の整備を図り、もつて◆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ことを目的とする。

10 なお、この 9 法律に加え、公有地の拡大の推進に関する法律施行令も存在するが、これは法律の委任を受けた政令であるため、ここでは取り扱わなかった。

＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝

都市農業振興基本法（抄）

（平成二十七年四月二十二日法律第十四号）

（基本理念）

第三条

2　都市農業の振興は、我が国における少子高齢化の進展及び人口の減少等の状況並びに地球温暖化の防止等の課題に対応した都市の在り方という観点を踏まえ、都市農業の有する前項の機能が適切かつ十分に発揮されることが◆都市の健全な発展◆に資するとの認識に立って、土地利用に関する計画の下で、都市農業のための利用が継続される土地とそれ以外の土地とが共存する良好な市街地の形成に資するよう行われなければならない。

都市の低炭素化の促進に関する法律（抄）

（平成二十四年九月五日法律第八十四号）

（目的）

第一条

この法律は、社会経済活動その他の活動に伴って発生する二酸化炭素の相当部分が都市において発生しているものであることに鑑み、都市の低炭素化の促進に関する基本的な方針の策定について定めるとともに、市町村による低炭素まちづくり計画の作成及びこれに基づく特別の措置並びに低炭素建築物の普及の促進のための措置を講ずることにより、地球温暖化対策の推進に関する法律（平成十年法律第百十七号）と相まって、都市の低炭素化の促進を図り、もって◆都市の健全な発展◆に寄与することを目的とする。

地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律（抄）

（平成二十年五月二十三日法律第四十号）

（目的）

第一条

この法律は、地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境（以下「歴史的風致」という。）の維持及び向上を図るため、文部科学大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣による歴史的風致維持向上基本方針の策定及び市町村が作成する歴史的風致維持向上計画の認定、その認定を受けた歴史的風致維持向上計画に基づく特別の措置、歴史的風致維持向上地区計画に関する都市計画の決定その他の措置を講ずることにより、個性豊かな地域社会の実現を図り、もって◆都市の健全な発展◆及び文化の向上に寄与することを目的とする。

独立行政法人都市再生機構法（抄）

（平成十五年六月二十日法律第百号）

（機構の目的）

第三条

独立行政法人都市再生機構（以下「機構」という。）は、機能的な都市活動及び豊かな都市生活を営む基盤の整備が社会経済情勢の変化に対応して十分に行われていない大都市及び地域社会の中心となる都市において、市街地の整備改善及び賃貸住宅の供給の支援に関する業務を行うことにより、社会経済情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び居住環境の向上を通じてこれらの都市の再生を図るとともに、都市基盤整備公団（以下「都市公団」という。）から承継した賃貸住宅等の管理等に関する業務を行うことにより、良好な居住環境を備えた賃貸住宅の安定的な確保を図り、もって◆都市の健全な発展◆と国民生活の安定向上に寄与することを目的とする。

国立研究開発法人建築研究所法（抄）

（平成十一年十二月二十二日法律第二百六号）

（研究所の目的）

第三条

国立研究開発法人建築研究所（以下「研究所」という。）は、建築及び都市計画に係る技術（以下「建築・都市計画技術」という。）に関する調査、試験、研究及び開発並びに指導及び成果の普及等を行うことにより、建築・都市計画技術の向上を図り、もって建築の発達及び改善並びに◆都市の健全な発展◆及び秩序ある整備に資することを目的とする。

民間都市開発の推進に関する特別措置法（抄）

（昭和六十二年六月二日法律第六十二号）

（機構の業務）

第四条

機構は、次に掲げる業務を行うものとする。

一　特定民間都市開発事業（第二条第二項第一号に掲げる民間都市開発事業のうち地域社会における◆都市の健全な発展◆を図る上でその事業を推進することが特に有効な地域として政令で定める地域において施行されるもの及び同項第二号に掲げる民間都市開発事業をいう。以下この条において同じ。）について、当該事業の施行に要する費用の一部（同項第一号に掲げる民間都市開発事業にあつては、公共施設並びにこれに準ずる避難施設、駐車場その他の建築物の利用者及び都市の居住者等の利便の増進に寄与する施設（以下この条において「公共施設等」という。）の整備に要する費用の額の範囲内に限る。）を負担して、当該事業に参加すること。

日本電信電話株式会社の株式の売払収入の活用による社会資本の整備の促進に関する特別措置法（抄）

（昭和六十二年九月四日法律第八十六号）

第二条の二

国は、当分の間、次の各号に掲げる事業で、国が負担又は補助を行う必要があると認められるもののうち、民間投資の拡大又は地域における就業機会

の増大に寄与すると認められる社会資本を整備するものであつて、緊急に実施する必要のある公共的建設事業に要する費用に充てる資金の全部又は一部を、当該各号に定める者に対し、予算の範囲内において、無利子で貸し付けることができる。

九　◆都市の健全な発展◆と秩序ある整備を図るため土地区画整理法（昭和二十九年法律第百十九号）による土地区画整理事業その他の事業を計画に基づき総合的に行う事業　地方公共団体

公有地の拡大の推進に関する法律（抄）

（昭和四十七年六月十五日法律第六十六号）第一章　総則

（目的）

第一条

この法律は、◆都市の健全な発展◆と秩序ある整備を促進するため必要な土地の先買いに関する制度の整備、地方公共団体に代わつて土地の先行取得を行なうこと等を目的とする土地開発公社の創設その他の措置を講ずることにより、公有地の拡大の計画的な推進を図り、もつて地域の秩序ある整備と公共の福祉の増進に資することを目的とする

都市計画法（抄）

（昭和四十三年六月十五日法律第百号）

（目的）

第一条

この法律は、都市計画の内容及びその決定手続、都市計画制限、都市計画事業その他都市計画に関し必要な事項を定めることにより、◆都市の健全な発展◆と秩序ある整備を図り、もつて国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。（定義）

第四条

この法律において「都市計画」とは、◆都市の健全な発展◆と秩序ある整

備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画で、次章の規定に従い定められたものをいう。

以上の 9 法律である。

＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝

(4) 水防法改正における浸水想定区域の拡大

最後に、水防法においては、既に述べたように、「河川区域外での浸水対策をどこまで担うか、調整が必要であった」が、幾度の検討を経て、今回の改正で浸水想定区域を超過洪水対策にすることにトライしたのである。

繰り返しになるので大まかな確認に留めるが、①どの程度の強度の降雨をどのように設定すればよいのか、法律上の文言として明確に定義しづらい点、また②省令を改正して運用上降雨の強度を引き上げることも可能ではないかといった点（水防法ではなく他の制度によって対応可能）がネックとなり、それまで法改正には至らなかったが、取り巻く環境が変化し、①超過洪水が頻発し、運用の中で降雨強度に応じた浸水想定区域図が作成される具体事例も積み重なるようになったこと（実際の事例の積み重ね）、また②津波対策では平成 23 年の津波防災地域づくり法において、防波堤整備で前提となる津波よりも強度の津波があった場合の浸水想定を行うものとされたこと（類似の立法例の存在）、さら③政府全体で気候変動対策・地球温暖化対策として対応策略を取りまとめる必要があったこと（政府全体としての課題と政策対応の必要性を活用する）との論理構築を行い、浸水想定区域の拡大に成功したのである。

(5) 小括―法制面の検討と整合性

これら政策領域の拡大は、古典的なダウンズの議論を借りるまでもなく、部局のそれまでの担当範囲（政策領域）あるいは法体系の守備範囲を超え

て、他省庁（部局）の担当範囲に足を踏み入れるものである（その意味でインタビューでしばしば聞かれたように「新たな世界に踏み出したのである」）のだが、これらは単に各省調整を乗り切った成果というものではなく、その前段階として法制的な論点を乗り越えることができた（換言すれば、法制局審査をクリアできた・あるいはクリアする見込みがついた・お墨付きを得た）点こそが実現の第一歩であった点にも注意が必要である。

ところで、以上見てきた法制面での検討については、「整合性」という用語そのものはインタビューにおいて用いられなかったけれども、整合性に関連しているあるいは整合性と理解される部分は随所に現れていたため、いわゆる「整合性」についての検討と表現することもできよう[11]。

法律の整合性については、「それ高めること（他法律と矛盾抵触がないこと，当該法律内部でも矛盾抵触がないこと）で政策の専門性が高まり、政治からの自律性が高まることにつながる、このように省庁は組織存続のために法律の整合性を追求する[12]」といったように、政治からの自律性に重点を置く研究もある。

しかしながら今回のインタビュー等を踏まえると、法案に盛り込む事項を必死になって検討している現場の行政官（省庁の法制官僚）自身は、法制度の設計という土俵に持ち込むことによって政治からの自律性を高めたい（政治からの口出し・横槍を困難にしたい）との意図が大きな考慮として予めあるのではなくて、むしろ厳格な審査が行われる法制局を通るのかどうかを絶えず気にして、何とかしてクリアしたい、そのための論理構築を行うように見受けられる。

---

11 この点からは、第 1 に整合性を重視すること自体はあまりに当然のことであること、第 2 に「整合性」という言葉が、実務において法案作成の作業を語るときに日常的に用いられるものでもない点が確認されたとも言えよう。

インタビューでは、しばしば「理屈づけ」の語が用いられていた。法的観点からの「理屈づけ」あるいは論理構築を行う際にこそ、当該法制度、他の類似制度、さらには実務との「整合性」を図るべく様々な検討がなされているように感じられた。

12 京俊介『著作権法改正の政治学』木鐸社、2011 年、pp.85-93 を参照。

つまり、「整合性」あるいは「理屈づけ」というのは、必要性（とりわけ実務の現場での問題解決や事例の積み重ね）、明確性、類似制度の検討といった軸をもとにロジックを組み立てることであり、省庁官僚制の法制官僚はその作業に全力を尽くしているように見受けられる。

そして「理屈づけ」を首尾よく行い法制的な論点をクリアすることで、続く省庁間の調整・協議を乗り切り、政策領域（＝法体系の守備範囲）の拡大を企てる、すなわち法制的な観点から守備範囲の拡大することこそが、法改正の業務に従事する際の法制官僚の行動様式であり、法制面における局の機関哲学であるとの点が、今回のインタビュー等を踏まえた観察結果である。

4　「一括法」化

(1)「一括法」化という手法を採用する理由・背景

どのような経緯で「一括法」となったのかという点については、もちろん「様々な事情を総合的に勘案して」ということであり、その全てが解明されたわけではないが、重要な要素としては、やはり内閣提出法案の国会提出の本数および優先順位であることが明らかになった。国会審議及び与党など政治の各方面への対応においては、法案数の絞込みと法案提出の順序が重要となるのであるが、「一括法」はそのあたりに用いられる（法改正の「必要性」を高める）戦略的な技術の一つでもあろう[13]。

インタビューでも「内閣提出法案はどうしても必要なものに厳選されるということがあります。その年になぜ行うかのタイミングの必要性もありますが、内容的に重いということも必要性を高めることになります。一括法として内容の重みが増せば、必要性も高まるということになりますね。」とあったように、「一括法」化には、内容が相互に密接に関連しているために複数の法案を束ねたという形式的な側面だけでなく、法案そのものの

13 国会提出の優先順位という点では、予算関連法案が優先される。今回の改正にも予算関連事項が 2 つ含まれている。

重要性が高い、そして他法案との関係においても必要性がより高いとのお墨付きを得る戦略的な意味合いも含まれるのである。

「一括法」化は、上記のような省全体での法案数の絞込みと法案提出の順序を見据えた考慮も働いた結果であるが、これは担当の局とすれば、予定していた法改正をあきらめずに首尾よく行うことができることを意味する。つまり、省全体の提出法案数が限られる中で、特定の局の本数を多くすることは難しいであろうが、そうした場合に複数の法案を一本に束ねることができれば、当該年度に局内で企図していた法改正を断念せずに済むのである。

さらに、複数の法案を一本にまとめることの付随的な効果として、国会の審議を一本にまとめること（省力化）も期待できよう。例えば国会審議においては国会（委員会）の説明委員として局長といった局のトップの対応（あるいは出席）が必要とされるわけであるが、局において他のさまざまな急を要する案件が重なっている場合には、国会対応に割かれる時間とエネルギーを結果的に減らせたことが功を奏することも想像される。

ただ、当然のことではあるが、「一括法」化とは複数しかも 3 つ以上の法案を一本にまとめるわけであるから、別個の 3 つの法案が提出された場合よりも、国会の審議時間が削減されてしまうとの懸念にも留意する必要はある[14]。

(2)「一括法」化に必要な法的な論理構築の技術―合理性とブリッジ規定

このように様々なメリットのある「一括法」化については、法制的な観点からより厳しいチェックが求められる。インタビューでの藤川氏の言葉を借りれば、「目的が同一であるのは当然、個別の改正条項のレベルでがっちり一体になっていないといけない」のであり、「最近の一括法について

14 もちろん、審議にかける時間と密度の濃い審議内容とは比例関係にあるものではない。すなわち、審議に時間をかけるほど、中身の濃いしっかりとした議論がなされることが保障されるわけではない。

このような点も加味しつつ、国会の審議権の尊重を踏まえ、近年、政府全体として一括法化がどの程度絞り込まれているかといった分析も必要であろう。

よくよく勉強」したようである。

この点からすると、まず目的自体は「雨対策」、すなわち局地化・集中化・激甚化する降雨への対応策という点で明確であった。なるほど、「近年の雨の局地化・集中化・激甚化で雨対策を連携して行う必要が増えてきた」というのは、わかりやすくて説得力あるストーリーである[15]。

次に、一括法化のためのブリッジ規定のあり方（2 つの法律をつなぐ個別の改正条項の規定）については、水防法体系に内水の浸水想定区域制度を取り入れたことが大きく貢献し、一括法化の合理性が確保されたということであった[16]。

こういった「一括法」化の手法・戦術については、第 1 に省庁官僚制が

---

15 したがって、当然ではあるが、イメージしやすく、また思わず頷いてしまうようなストーリーや絵･写真（ポンチ絵）を作ることも重要な作業となる。この点、今回の法改正については、国土交通省のホームページ→「水防法等の一部を改正する法律」→改正の概要（PDF 形式：644KB）http://www.mlit.go.jp/river/suibou/pdf/suibouhou_gaiyou.pdf を参照。

16 前掲インタビュー記事（「日本下水道新聞（平成 27 年 6 月～ 7 月）連載記事 法改正談義とその逸脱−国土交通省 藤川眞行 下水道管理指導室長に聞く−」p.25）に依りながら、今回の法改正におけるブリッジ規定の内容について具体的に確認しておきたい。

「今回の法改正について、具体的に言えば、水防法と下水道法については、下水道法において、下水道管理者が同意した水防計画に公共下水道管理者の協力が必要な事項が定められているときは、下水道管理者は水防管理団体（市町村）が行う水防に協力するものとするとされている部分です（下水道法 23 条の 2、下水道法第 25 条の 18）。また、管渠内の規制緩和事項として、水防管理者等が設置する量水計の設置が解禁された部分も該当すると言っていいでしょう（下水道法第 24 条第 3 項第 3 号イ、第 25 条の 17 第 3 号）。

また、下水道法と下水道事業団法については、下水道事業団法において、業務規定として、下水道事業団は、地方公共団体の委託に基づき下水道法改正で創設された管理協定の対象となる雨水貯留施設の維持管理を行うことができるとされた部分です（下水道事業団法第 26 条第 1 項第 4 号）。また、同じく、業務規定で、下水道事業団は、下水道改正で創設された災害時維持修繕協定（下水道事業団と下水道管理者が締結するもの）に基づき、施設の維持、修繕工事を行うことができることとされた部分です（下水道事業団法第 26 条第 1 項第 5 号）。

このような規定は、ブリッジ規定といわれるものですが、今回の改正では、水防法・下水道法、下水道法・下水道事業団法で、概ね 2 ＋ 2 の極めて一体感の一括法になっていると言っていいでしょう。」

どのような理由で、そしてどのように論理を構築することで「一括法」という戦略を取り入れ法改正に臨んでいるかといった実態的な分析、第 2 に具体の条文においてどのようにブリッジ規定が埋め込まれているのかといった制度設計の観点からの分析、第 3 に国会の審議権の尊重を踏まえ、近年、政府全体として一括法がどの程度絞り込まれているかといった分析を、今後それぞれ加えることができよう。

5　法案作成過程の 3 つの側面（とりわけ法制局審査、各省調整の 2 つの側面）の最近の状況

次に、法制局審査、各省調整の 2 つの側面の最近の状況について、インタビューなどで得られた知見から筆者が気づいた点をいくつか指摘しておきたい。

(1) 法制局審査

ここでは、参事官下審査だけでなく、部長説明等の後続の局面も大きな意味合いを持っている点、そしてそのため参事官は法案の応援団となってもらうべき重要な存在でもある点を確認することにする。

まず、法制局ではどのような点に重点をおいて審査がなされるのかとの点について、平成 21 年から 2 年間法制局に勤務した公法研究者が法制局の印象を綴った次の分析[17]がとても参考になる。長くなるが、参照したい。

なお、当該条文については駒澤法学第 16 号第 1 号所収の研究ノートに【資料】として掲載済みである。

ここでは、法制度の設計という観点から、第 1 に実務においては、法案に盛り込むべき内容を確定させた後、条文の形式に書き表すことも非常に複雑で手間のかかる作業であること（したがって、法制官僚の頭脳とエネルギーをもってしても、条文ミスは起こり得るであろう。）、第 2 に法制度は他の法体系を参照しつつ設計されるわけであるから、ブリッジ規定の増加は、複雑で絡み合った法体系をいっそう加速化させる懸念があることを確認しておきたい。

審査では、「①当該省庁が行いたい政策は何か、②当該政策は法律をもってしないと行い得ないものか（→法律事項（侵害作用及び行政組織に関する基本的事項）でないものは原則排除となる、③当該政策は条文に正確に表現されているか（→最も長考を要するのが定義規定であり、当初の定義を土台にすると条文全体をうまく組み立てられなくなる場合には再考を余儀なくされる）、④表現は既存の用例に倣っているか（→別ヴァージョンを派生させることにより予期せざる解釈が生ずるのを防止するとともに、検索の便を図って通覧性を高めるためでもある）、⑤条文全体が論理一貫したものとなっているか、⑥条文に規定された作用・組織等が同種・類似の作用・組織等を規定した他の法律と比べて「相場」を外れたものとなっていないか、先例がないものには相応の理屈が用意されているか（→既存法秩序との整合性を確保するための「抵触性審査」であり、侵害作用について行われる場合には違憲審査そのものとなる）等が徹底的に問い質される。」

「このように理詰めで行われるにも拘らず法案審査が理論倒れに終わることがないのは、各参事官が行政運営の実際を熟知しているからである。これは議員法制局や研究者には真似のできない強みである。だからこそ各省の担当者も「本音の説明」を吐露するのであり、それに代えて国会で通り易い「建前の説明」を考案するのも、参事官に期待された役割である。」

「法案を一通り了承した参事官は、今度は一転して部長から審査される立場に回る。…この部長説明こそが法制局における法案審査の山場である。当事者以外の第三者が別の第三者を説得する過程を経ることにより、法案の客観性がいやが上にも高められる。…とりわけ先例のない条文の合理性を根拠づける理屈は、国会における厳しい審議に耐えることは固より、実際の運用において問題が生ずる虞がないよう磨き抜かれる。」

五九

以上のような厳しい審査を踏まえれば、インタビューにおける「担当参

17 前掲、仲野武志「内閣法制局の印象と公法学の課題」『北大法学論集』第 61 巻第 6 号、2011 年 3 月、pp.191-192。

事官にも尽力いただいた」との感謝の言葉も理解可能である。参事官は行う審査において厳格であるため法案の生死を握っているだけでなく、後続の重要な局面（部長説明や、さらには国会審議）では審査した法案の応援団としての役割を演じてもらうべき重要な存在なのである。今回のインタビューから、法制局の参事官という存在は、その行う下審査が厳しいものであるとともに、後続の局面を視野に入れ、法案の応援団となってもらうべき重要な存在であるであることが改めて確認できた[18]。

(2) 各省調整

各省調整においては、下水道法等の改正の部分については最後まで難航した問題もあったという。ただ、40 代半ばの室長の経験からすると、若い頃と比べ、一部部署を除き、各省調整は非常に無駄なくスムーズに行われるようになってきているとの印象も明らかにされた。もはや覚書などは存在しないが、調整が難航する相手方に対して必要性などを訴える資料を山のように作る、場合によってはギリギリのところで若干の条文修正を行うといったことはあったようである[19]。

---

18 この点については、予算編成過程における意思決定の以下に挙げる構造的特質（西尾勝『行政学』有斐閣、1993 年、p.294 を参照）と同列にあるものと考えることができる。

すなわち、①査定（あるいは審査）が役職レベルを上昇する形で複数回行われる。②しかも、攻守交替システムが採用されている（前回の査定を行った者が次の査定を受ける）ため、査定する側は自分が納得するような結論を導けばよいのではなく、次に自分が査定される側に立つことを想定して作業を行う必要がある、③つまり査定される側（省庁）は次の段階では査定者が要求側を弁護する立場になるわけであるから、意見の対立があったとしても、究極的には査定側の理解を要請するほかない、との 3 点である。

19 直接的な表現で活字化することはできないが、各省調整をいかに乗り切るかといったあたりの技術については、組織における「人」（担当者）の次のような力量によるところもあると思われる。

例えば、①担当者である法律事務官の人的ネットワークが豊富であれば、協議の相手方となる省庁・部局に知己（あるいは親しい間柄の人物）がいて、事前に探りを入れることも可能になる、あるいは本音レベルでの話・落としどころの話もしやすくなるかもしれない。

6　組織の統合と局・局長の重要性[20]

10 年ぶり以上の大改正、しかも複数の法改正を束ねた「一括法」化に伴う諸作業が滞りなく成功裏に終わった要因は、組織や人の観点からは以下の 2 つにまとめることができる。

1 つ目は、チームとしての「局」、そしてチームリーダとしての「局長」の存在である。これは、インタビューで明らかになったように「同じ局長の下、法改正を成し遂げたいという意識の共有」と、「改正法全てについて細かい事項の決定も、局長にあがれば全て決まるという状況」である。

組織の統合も成功要因であった点については、インタビューでの次の発言から想像することができる。

「両部局の関係が強い事項として、…下水道法で今回創設した、汚水対策を行わず雨水対策だけ行う「雨水公共下水道」の創設に関係した調整は、あったと思います。河川行政と下水道行政の役割分担は、…外水・洪水対策か、内水対策か、ということで決まりますが、雨水公共下水道は、若干、準用河川等と似ている面もなくはない。ただ、現場実務が混乱しないように、一定の整理を行うという調整はありましたが、創設自体を議論することはありま

---

②法制局参事官に法案の応援団となってもらうことも、スムーズな対応を行う秘訣となるかもしれない。つまり、条文に修正を行うことはできるだけ避けたいが、修正を行わなければ各省の合意を得ることができない状況になれば、それも止む無しとなるのであろう。

その際には法制局（参事官）がそのような内容の修正を法制的に可能なものとして認めてくれるかどうかとの判断が前提になるわけであるが、そういったあたりの感触を得やすいかどうかは、タイトな時間状況で省庁間協議を進めるうえで大事なことであろう。

その辺りの目配りは、「人」によるところも大であろうとの印象をもった。

20　この部分も、田丸大「研究ノート　平成 23 年の国土交通省における水関連部局の統合（水管理・国土保全局の設置）と平成 27 年の水防法・下水道法・日本下水道事業団法の改正についての、藤川眞行氏および沓掛誠氏へのインタビュー」『駒澤法学』第 16 巻第 1 号に掲載済みであるが、今回の法案作成過程の分析に不可欠なものであるため、一部修正のうえ、再度掲載することにした。

せんでした。…10 年前（両部局の統合前）の下水道法改正で、汚水を取り扱わず雨水のみを取り扱う「雨水流域下水道」を創設した時は、両部局間で一定の大きな議論があったようですので、部局の統合によって、調整が円滑に進んだ面はあるのかもしれません。」

これは、同じ組織（局）の中で、正面から批判の議論をするのは難しいところもあるであろうし、運用上の支障がないのであれば、局としては構わないという判断がしやすい土壌が生まれたということかもしれない。

さらに、部局の統合については、日頃の資料作りなどの業務でも、頻繁に連絡を取り合える距離感にあった点も大きなポイントである。与党・野党への根回し、国会の委員会対応を例にとれば、想定問答を作成する必要もでてこようが、そういった膨大な資料の作成、議員の面前に説明に伺う際の役割分担についても、組織の配置すなわち頻繁に連絡を取り合える距離感が諸作業や調整を行いやすくした点は強調されるべき点である。

おわりに

以上、インタビューを一つの素材としながら、平成 27 年の水防法等改正（とりわけ下水道法の改正部分）の法案作成過程についての観察から得られた知見をまとめてみた。

省庁官僚制の内部において法制官僚はどのようなことを考慮しながら法律に盛り込む事項を考えるのか、そしてそのような法制面での検討は法律の守備範囲あるいは所管の政策領域の拡大とどのように結びついているのか、「一括法」化についてはそのような手法が採用される戦略的な理由はいかなるものであるかといった点を中心に分析を加え、また法制局審査や各省協議の最近の状況についても若干ではあるが言及することができた。

とはいえ、本稿で得られた知見は一つの事例から抽出したにすぎないことも事実である。他の法改正の法案作成過程を観察すれば、また新たな知

見も得られるであろう。その意味で観察事例を増やすこと、そして本稿で得られた法案作成過程についての知見を政治学・行政学の分析枠組みの中で的確に位置づけることが、知見の精度を高め深みを持たせるために必要な作業であろう。

【参考】

平成 23 年の国土交通省における水関連部局の統合（水管理・国土保全局の設置）と平成 27 年の水防法・下水道法・日本下水道事業団法の改正についての、藤川眞行氏および沓掛誠氏へのインタビュー（平成 28 年 4 月実施）

項目：
（水関連部局統合の経緯・趣旨、法令担当組織の現状）
（下水道法・日本下水道事業団法、水防法を改正することになった経緯）
（一括法となった経緯）
（旧河川部局と旧下水道部局の調整）
（法制局審査）
（各省調整・与党調整、野党説明）
（総括）

（水関連部局統合の経緯・趣旨、法令担当組織の現状）

田丸：まず初めに、平成 23 年に行われた、水関連部局の統合の経緯・趣旨、現在の水関連法令の担当組織の現状について、お話しください。

藤川：水関連部局の統合の経緯・趣旨については、私は具体的に承知していませんので、最近（平成 28 年 3 月）刊行された『続日本下水道史　行財政編』の関係部分（364 ページ）を引用させていただきます。

「1. 組織の統合－水管理・国土保全局の誕生

平成 23 年 (2011) 7 月 1 日、国土交通省では局の横断的な見直しが行われ、新たな局等が設置された。この中で、流域全体の一体的・統合的管理の推進を図るため、水関連行政の一元化を目的として、都市・地域整備局にあった下水道部、河川局、土地・水資源局水資源部が統合され、新たに水管理・国土保全局が設置された。省内の水関連行政の一元化の動きは、国土交通大臣前原誠司以下政務サイドの強い意向があったと言われている。

1) 下水道部の対応

局再編という大きな動きがあることに対し、下水道部としての対応が協議された。当初、下水道部は、従来通り都市・地域整備局（再編後は「都市局」に組織変更）内に設置されるべきであるとの意見を提出した。「水」という視点で見れば、河川部局との統合ということになるが、下水道は都市施設であり、都市計画事業の 1 つとして、また市町村等が主体となり実施しているインフラであるということに変わりはなく、約 40 年間続いてきた都市行政の範疇から離れていくことのデメリットのほうが多いと考えた。しかしながら、省内の局再編は、政務サイドの指導の下、省全体としての課題や政策執行の観点から進められた。（略）」

上記文献に基づくと、流域全体の一体的・統合的管理の推進を図るということが、水関連部局統合の趣旨で、平成 23 年 7 月に、新たな、水管理・国土保全局が設置されたということです。

統合の是非の議論は置くとして、下水道事業は多様な要素を持っており、行政組織の再編の話が起こると、状況により、下水道部局をどこにもっていったらよいか議論が出るようです。省庁再編の時も若干議論があったと聞いたことがあります。

下水道事業の多様な要素について、具体的に言うと、まず、水関連部局統合の趣旨でもあった水行政という要素があります。これは、水循環基本法でいう

水循環という、ざくっとした要素もあるとは思いますが、実務で見ると、より具体的な雨対策行政という要素ですね。内水対策（市街地に降った雨を円滑に河川等に流し浸水を起こさないようにする）は下水道行政、外水対策・洪水対策（河川の堤防の中の水を氾濫させないようにする）は河川行政といっても、国民感覚からはよく分かりませんよね。そして、やはり、近年の雨の局地化・集中化・激甚化で雨対策を連携して行う必要は増えてきているのだと思います。今回の水防法の改正は、そのような面が前面に出たものです。

また、先に引用した文章の中に、下水道部の意見の中に出てきますが、都市施設としての要素があります。特に、都市の拡大の時代には、道路（街路）、下水道といったインフラ整備が不可欠だったので、都市計画との一体感は強かったのだと思います。現在は、コンパクトシティ政策ということで方向は逆になっていますが、「縮退」としての「一体感」も、都市の拡大の時代と同様に求められていると言えるかもしれません。

さらに、下水道事業の要素についていろいろ言い出すと、きりがなくなってしまいますが、下水道法により、下水道管理者は下水道エリアにおいて、水質汚濁防止法と同様の仕組みで、工場・事業場に対する排水指導を行っていますので、水質規制行政の要素もあります。

また、下水道事業は、雨水対策や、高度処理等の水質保全対策以外は、基本的に、使用料等で経費を賄う制度ですので、公営企業の要素もありますし、電気・ガス・水道等と同じ総括原価主義による料金規制があることから分かるように、公益事業の要素もあります。

さらに、農業集落排水、合併浄化槽等を含めた汚水処理行政という要素もありますし、市町村によっては、上水道・下水道が一つの部局で行われる場合も結構ありますので、上水道・下水道を含めた「水道」という要素もあります。

組織論の話は置くとしても、このように多様な要素を持つという特性を踏まえ、下水道政策を行っていくに当たっては、関連部局との情報交換、政策調整は本当に大切だと思います。自分の殻に閉じこもらずに、つねにオープン・ドアで、関係者と意見交換していくことが重要ですね。

話を本筋に戻しまして、後者の質問、すなわち、法改正に関連した現在の水関連法令の担当組織の現状についてですが、国土交通省組織令（国土交通省組織令第 93 条第 1 号、第 100 条第 2 号）を見れば分かるとおり、「法令案の作成に関する」業務については、旧河川局・旧水資源部の所管法令は、水政課が、また、下水道部の所管法令は、下水道企画課が担当しています。ちなみに、旧水資源部時代は、旧水資源部の所管法令は、水資源政策課が担当していましたが、統合の時に、水政課に移管されました。

（下水道法・日本下水道事業団法、水防法を改正することになった経緯）

田丸：冒頭でも少し申し上げましたが、水防法、下水道法・日本下水道事業団法という、河川部局、下水道部局の主要な法律が一括して改正されたことに非常に興味を持ちます。法改正については、下水道法の改正が早くから検討されていたようですので、まず、下水道法、日本下水道事業団法を改正することとなった経緯について、お話しください。

藤川：下水道法の改正についてですが、今の下水道法は、昭和 33 年にできたもので、昭和 45 年のいわゆる公害国会での大改正の後、いくつかの改正がありますが、平成に入ってからは、平成 8 年、平成 17 年に改正が行われています。改正としては、10 年ぶりですが、諸先輩の中には今回は改正内容が大きいので、昭和 45 年改正以来の大改正ですね、とおっしゃる方もいます。

法改正の背景としては、下水道政策全体の見直しがあります。平成 25 年 10 月に、有識者をメンバーとする下水道政策研究委員会を立ち上げて、平成 17 年の下水道ビジョン以来の新しい下水道ビジョンの検討が行われ、最終的に、平成 26 年 7 月に「新下水道ビジョン」が策定されています。

新しい下水道政策については、様々な課題・政策対応の柱があり、この際、法改正の必要があるものは、ぜひ法改正をしようという気運があったわけですが、特に大きな柱として、地方公共団体の職員数が減少しているという「ヒト」の課題、施設の老朽化が進んでいるという「モノ」の課題、少子化等で料金収

入の減少が進んでいくという「おカネ」の課題を踏まえ、将来に向けて下水道事業を持続可能なものとするため、本格的に、「経営」、「マネジメント」を導入していこうということがありました。法制度で言うと、下水道法の事業計画制度をマネジメントの要素を組み込む形に見直していく必要があろうということでした。

下水道事業は、地方公共団体の自治事務で、国等からの関与は極力しないという法制度上のルールになっているので、具体的な法改正の内容としてどのように措置するかというのは簡単でない話ですが、そもそも論として、法改正前の事業計画制度は、基本的には、施設が下水道として適切な構造になっているかチェックする制度（概ね、国は都道府県に対して、都道府県は市町村に対してチェックする制度）でした。今後は、建設の時代から、本格的な管理運営の時代になるのですから、やはり、少なくとも維持管理の要素を入れていくことは必要であり、特に、下水管の腐食による道路陥没は小さいのも入れれば、1 年間に 4,000 ～ 5,000 件程度と相当数発生している中で、施設の構造の基準に加え、維持・修繕の基準も法律に位置づけ、必要な最低限の点検等を義務付ける制度にすることはできないか、という議論をしました。このあたりの法改正の詰めは、次の年の通常国会への提出に向け、春くらいから 8 月末に行うのですが、私は、平成 26 年 4 月に下水道管理指導室長に異動になったので、内部でいろいろ議論して詰めていったのを覚えています。

加えて、10 年ぶりの法改正を行うなら、新しい下水道政策の課題で法改正が必要なものもできるだけ盛り込んでいこうということで、大きく言って、

- 局地化・集中化・激甚化する降雨への対応策――これは、下水道法で措置したハード対策の部分と水防法で措置したソフト対策の部分の両方があります。――
- 執行体制が脆弱な市町村に対する支援策――これは、下水道法で措置した部分と日本下水道事業団法で措置した部分の両方があります。――
- 資源・エネルギー利用の促進策

等について、法改正の具体的な詰めを行っていきました。

まぁ、このあたりの具体的な話は、政策ニーズと法制制度の実現可能性とのマッチングの複雑な話で、いろいろ話だしたらきりがないので割愛しますが、詳細をお知りになりたい方は、最近私が書いた書籍（『都市水管理事業の実務ハンドブック　ー下水道事業の法律・経営・管理に関する制度のすべて』日本水道新聞社刊、2016 年）の第 2 編をご覧いただければと存じます。

田丸：下水道法、日本下水道事業団法の改正については、下水道政策全体の見直しという流れの中で起こってきたのですね。他方、水防法を改正することとなった経緯について、お話しください。

沓掛：今回の水防法改正は、一言で言えば浸水想定区域制度の改正なのですが、少し古い話から入ります。

まず、河川管理の話ですが、昭和 39 年に制定された新河川法は、堤防から川側を如何に管理するかという公物管理法です。具体的には、川から堤防の裏法尻までを河川区域として河川管理者が管理する。一方で、堤内地側は人の生活圏で、河川管理の対象外となっています。

しかし、昭和 62 年に河川審議会の答申では、所謂「超過洪水」対策が掲げられています。河川では、治水上想定している雨より強い雨が降れば川から水が溢れるため、それに対する対策を考えた場合、従来の河川区域内の河川管理のみは対応が困難です。そこで、この答申では、いくつか対策メニューが示されています。例えば、所謂スーパー堤防や、河川外に水が溢れることを前提として、遊水機能を確保しつつ、人が生活する住家だけは地盤かさ上げ等をして浸水から守るという、所謂水防災事業、氾濫した水をコントロールするための二線堤、輪中堤などが示されました。そして、この答申のメニューは、できるところから順次制度改正されていき、例えば平成 3 年の河川法改正では「高規格堤防」が河川法に位置づけられていますし、水防災事業については、記憶が正しければ平成 10 年頃には事業化されていた筈です。また、氾濫流制御については、河川洪水を対象としたものはありませんが、津波対策として平成 23 年制定の津波

防災地域づくり法に位置づけられています。

しかし、昭和 62 年に出された答申について、具体に制度化に至るまで、ものによっては数十年単位の時間を要しています。この理由はいろいろあると思いますが、個人的には、河川サイドが元々河川区域内での河川管理を担当する部局であるため、河川区域外での浸水対策をどこまで担うかという点で調整が必要であったという理由もあったのではないかと思っています。

さて、浸水想定区域制度に戻りますが、これは警戒避難体制整備の一環として制度化されているもので、この警戒避難体制の整備についても、昭和 62 年の審議会答申で掲げられています。しかし、浸水想定区域制度が初めて法制上措置された平成 13 年の水防法改正では、浸水想定区域は、治水上想定している降雨があった場合に溢れる区域とされていました。このため、超過洪水対策として行う浸水想定区域を前提とした警戒避難体制の整備は、法律上は実現していませんでした。

平成 13 年の水防法改正当時の経緯は詳しくは存じ上げないのですが、平成 17 から 19 年に私が河川局にいたときにも、この浸水想定区域を超過洪水対応のものに改める議論は行われました。ただ、当時の議論では、法律上定められている降雨強度の概念は治水上想定しているレベルの降雨までで、それ以上の降雨については、どの程度の強度のものをどのように設定すればよいのかはっきりしない点や、法律上は治水上想定している降雨であったとしても、具体的な定め方は省令に委任されているので、運用上降雨の強度を引き上げることもできるのではないかといった論点があり、結局、法改正には至りませんでした。

しかし、現実には超過洪水は頻発しており、さらに東日本大震災もあって、一般の防災意識も相当程度高まり、実運用の中で、単に治水上想定しているレベルの降雨のみならず、それより強い様々な降雨を複数設定し、降雨強度のレベルに応じた浸水想定区域図を作成するという具体事例も積み重なるようになりました。また、平成 23 年の津波防災地域づくり法では、津波対策の浸水想定は、L2 対応、即ち、防潮堤整備で前提となる津波より強度の津波があった場合の浸水想定を行うものとされ、L2 対応の浸水想定の立法例も存在するに至りました。

また、平成 26 年 7 月の池内局長着任時には、政府全体で、気候変動対策・地球温暖化対策として適応策をとりまとめる議論が進んでおり、水管理・国土保全局内でも、何らかの対策が必要という方向にありました。そして、局長自身も法改正にはとても積極的であったため、このような背景事情を踏まえて、それでは、浸水想定区域を超過洪水対策にすることにトライしてみようか、ということで、今般の水防法改正作業がスタートしました。

個人的には、この「超過洪水」への対応だけでも、十分大きな改正だろうと思っていたのですが、これに加えて内水対策が必要ではないかという議論もあり、実際に、洪水による浸水想定区域とは別に、内水による浸水想定区域を定めている実例もあったことから、これも法改正の対象に加わりました。これが、下水道法との一括改正につながります。

一方で、高潮に係る浸水想定区域については、そもそも高潮が、雨ではなく、気圧、潮汐及び風によって生じる自然現象であるため、洪水や内水の浸水想定区域とは全く別なものとなります。確かに、風が強くて、気圧が低い時は、台風や、強い低気圧が来ている時で、雨がたくさん降る状況にもあろうかと思いますが、降雨を前提とした浸水想定区域制度について議論する際に、高潮による浸水想定区域についてまで議論するのは、少々欲張りすぎではないかと考えていました。しかし、この法改正のタイミングで入れないと、高潮による浸水想定区域制度を法律上位置づける機会は、しばらくないのではないかという考え方もあり、結局、できるだけウィングを広げ、洪水による浸水想定区域を超過洪水対策にするほか、内水浸水及び高潮による浸水想定区域制度を新たに創設するに至りました。

（一括法となった経緯）

田丸：水防法の改正には、これまでの河川行政のいろいろな経緯が背景としてあるのですね。大きな流れとして、下水道法等の改正のタイミングと、水防法の改正のタイミングが重なったというのは分かりましたが、具体的に一括法にしようというのは、どういう経緯で決まるものでしょうか。

藤川：まぁ、そのあたりは「様々な事情を総合的に勘案して」（笑）ということになるのでしょうが、それでは説明になりませんので、背景としてある主な要素として言えることは、まず、内閣提出法案はどうしても必要なものに厳選されるということがあります。その年になぜ行うかのタイミングの必要性もありますが、内容的に重いということも必要性を高めることになります。一括法として内容の重みが増せば、必要性も高まるということになりますね。

他方、一括法については、そう簡単な話ではなくて、実は、一定のハードルがあります。昔は、目的が同一ならば複数法律を一括して改正することも許されていましたが、現在は、目的が同一であるのは当然として、個別の改正条項のレベルで2つの法律ががっちり一体になっていないといけないのです（ブリッジ規定の必要性）。そういうこともあり、下水道部局サイドとしては、最近の一括法についてよくよく勉強しました。

まず、河川部局において、従来から、水防法の浸水想定区域（洪水）を設定する際の想定降雨について、ハード整備の基本となる降雨から想定し得る最大規模の降雨に拡大しようという考えがあることを承知していましたし、また、下水道部局においても、運用で行っていた内水のハザードマップを法律上位置づけようとの考えがありましたので、ブリッジ規定を含め下水道法と水防法の一括法化についていろいろ頭の体操をして、連休前あたりから、河川部局サイドに水防法改正を一緒にやってもらえないかお願いにいったりしました。その頃、河川部局は海岸法改正の国会審議等をやっていたので、具体的な話が加速したのは、国会閉会後の人事異動（沓掛さんも着任）の後からでしょうか。雨対策については、政府の大きな流れとして、地球温暖化に対応した適応策をつくるという大きな流れもあったわけですが、確か、政府の計画は平成27年後半あたりに策定することになっていましたので、1年早いかなという話もあったかと思いますが、善は急げということで、両部局が一体となって積極的にやっていこうと意思統一され、内閣法制局の議論に耐える具体案の検討に入ったことは非常に大きいことでした。

あと、一括法化については、下水道法と日本下水道事業団法の関係があります。

これはこれで法技術的に結構難しい課題もあったのですが、これも 8 月末くらいまでいろいろ知恵を絞って、ブリッジ規定を含め内閣法制局の議論に耐える具体案を固めていきました。

ちなみに、内閣提出法案の国会提出の優先順位ということからすると、予算関連法案が優先されますが、今回の改正は、予算関連事項が 2 つ、加えて、税制関連事項が 2 つ入っており、その意味でも重みのある法律となっています。（以上について、詳しくは、前掲『都市水管理事業の実務ハンドブック』第 2 編を参照）

（旧河川部局と旧下水道部局の調整）

田丸：法律の改正内容について、旧河川部局と旧下水道部局との間で調整が必要となった問題はあったのではないかと思いますが、そのあたりの調整はどのようでしたか。局が統合されて、円滑に進んだという面はあるのでしょうか。

藤川：法改正の内容で、両部局の関係が強い事項として、水防法の洪水・高潮部分と内水部分の調整があっと思いますが、基本的な方向性は一致しているので、両部局間の難しい調整はなかったのではないでしょうか。もっとも、「想定し得る最大降雨」を一定の整合性をもって、どうやって設定するかといった技術的な調整の話はあったと思いますが。

あと、あえて何か一つ言えば、下水道法で今回創設した、汚水対策を行わず雨水対策だけ行う「雨水公共下水道」の創設に関係した調整は、あったと思います。河川行政と下水道行政の役割分担は、先に述べた、外水・洪水対策か、内水対策か、ということで決まりますが、雨水公共下水道は、若干、準用河川等と似ている面もなくはない。ただ、現場実務が混乱しないように、一定の整理を行うという調整はありましたが、創設自体の是非を議論することはありませんでした。

まぁ、行政学の世界で言われる？？ほど（笑）部局間でけんかばかりしているわけでもないのですが、10 年前（両部局の統合前）の下水道法改正で、汚水を取り扱わず雨水のみを取り扱う「雨水流域下水道」を創設した時は、両部局間で

一定の大きな議論があったようですので、部局の統合によって、調整が円滑に進んだ面はあるのかもしれません。

（法制局審査）

田丸：平成 26 年の 8 月末に法案の概ねの内容が固まったら、内閣法制局審査が年明けにかけて行われると思いますが、両部局の連携、それぞれの対応はどのように行われたのでしょうか。

藤川：先に局内の法令担当課は、旧河川局・旧水資源部関係は水政課であり、旧下水道部関係は下水道企画課であると言いましたが、下水道法・日本下水道事業団法改正の法制局審査対応は下水道企画課において、水防法改正の法制局対応は水政課において、関係課との密接な連携を図りつつ行いました。

法制局審査は、旧建設省時代から、旧建設省所管法令は基本的に二人の参事官が担当していて、実は、水防法担当の参事官と下水道法・日本下水道事業団法担当の参事官は異なっているのですが、審査の途中から、後者の参事官が水防法改正の審査も引き取って、統合して審査が行われました。両課にまたがるような、一括法化の合理性や、一括法化のためのブリッジ規定のあり方等については、比較的円滑に進んだので、両部局の間の調整で難しかったことはなかったと思います。

下水道法・日本下水道事業団法改正の様々な法制的論点については、様々難しいところもありましたが、担当者のがんばりに加えて、法制局の担当参事官にも尽力いただいたということがあり、一つ一つクリアしていったということです。このあたりは、いろいろ話だしたらきりがないので割愛しますが、詳細をお知りになりたい方は、前掲『都市水管理事業の実務ハンドブック』第 2 編をご覧いただければと存じます。

（各省調整、与党調整・野党説明）

田丸：今回の法案の閣議決定では、平成 27 年 2 月 20 日になっていますが、前

後して、法案の各省調整、与党調整や、野党説明の手続きがあったと思います。それらについては、両部局が一体となって対応されたと思いますが、そのあたりで何かありましたら、お話しください。

藤川：そのような手続きは、他の法案と基本的に変わらないものと思いますが、ご指摘のように、当然のことながら、両部局が連携して対応しました。そのあたりは、法改正という同じ目的に向かって両部局とも走っているので、まさに一体でやっていましたね。法改正という大きな作業を一体でやったという経験は、今後の水管理・国土保全局にとって大きな財産となったのではないでしょうか。

　各省調整については、閣議に間に合うように調整を了するという工程管理の下、基本的に、それぞれの部局が対応したわけですが、うちのマターでは、いろいろ難題があり、まぁ、最後まで難航した問題もありましたが、結論的には無事調整を了しました。ただ、私の印象としては、私の若い頃と比べ、各省調整は一部部署を除き非常に無駄なく、スムーズに行われるようになってきているな、との印象を持ちました。

（総括）

田丸：今回の法案をめぐる、いろいろなお話をいただき、ありがとうございました。最後に、繰り返しがあっても結構ですので、部局の統合と今回の法改正について、コメントをお願いします。

藤川：私は、これまで下水道部局にも、河川部局にもいたことがないので、あまりコメントをする資格がないとは思いますが、大きな法改正の一括法ということで、当初、両部局間の調整は大変になるのかな、という思いも正直なかったわけではないのですが、幹部の方々や関係部局の方々の様々なご尽力やご協力があり、後から見ると、もちろん大きな法改正ですから楽ということはないのですが、部局間の対立ということも一切なく、一体になっていい仕事をさせて

いただいたとの感想を持ちます。

組織のあり方については、様々な議論があると思いますので、それは置くとして、今回の法改正が比較的うまくいった背景の一つとして、部局の統合があったということは言えるのではないかと思います。

沓掛：下水道部が、同じ水管理・国土保全局内にあったことで、調整は相当やりやすかったと考えています。同じ局長の下、法改正を成し遂げたいという意識が共有できており、また、改正法全てについて、細かい事項の決定も、局長にあがれば全て決まるという状況にあり、スムーズにできたと考えています。日頃の資料づくりなどの業務でも、頻繁に連絡を取り合える距離感にあった点は大きかったと考えています。

田丸：長時間にわたり、ありがとうございました。

（以上）