

## 議題研析

### 一、題目：日本下水道管理法制簡介

### 二、議題所涉法規

下水道法

### 三、背景說明（緣起）

下水道是防止都市淹水及提升水域水質的重要民生基礎設施，攸關整體公共衛生及國人生活品質，我國目前公共污水下水道用戶接管突破 400 萬戶，整體污水處理率達 70%，雨水下水道實施率已逾 80%。為因應全球極端氣候挑戰及落實國家「2050 淨零碳排」政策，內政部 2025 年 5 月 8 日已通過「下水道法」部分條文修正草案，納入「健全專用下水道管理機制」、「因應氣候變遷調適作為」及「增訂禁止事項並加重罰則」3 大重點，俟續依程序提經行政院審查通過後，將送請立法院審議<sup>1</sup>。

### 四、問題爭點

日本早在明治維新時期(1886 年)即開始效法歐洲先進國家進行下水道建設，並於 1900 年制定舊《下水道法》，創設下水道建設與管理之法律制度；二戰後，隨著生產活動快速發展導致河川海洋污染日益嚴重，日本政府於 1958 年 3 月重新制定《下水道法》，其後也因應情勢變化幾經修正，調整為符合當代需求的進步立法，其豐富法制經驗值得我國借鏡，爰簡介其法制相關規範，俾資參考。

---

<sup>1</sup> 內政部，內政部修「下水道法」 劉世芳：強化下水道監管機制 嚴懲違法行為，2025 年 5 月 8 日公告，網址：[https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=4&s=327965](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=327965)，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 19 日。

## 五、探討研析

### (一) 日本下水道管理法制沿革<sup>2</sup>

日本下水道建設起源於 19 世紀末因霍亂等水系傳染病流行，政府基於確保公共衛生觀點而開始整備，故《下水道法》於制定之初係以「保持土地清潔」為立法目的<sup>3</sup>。二戰後，由於人口大量往都市集中，導致都市環境及公共衛生惡化，1958 年重新制定的《下水道法》改以「改善都市環境，健全都市發展，並提升公共衛生」為目的，將重點置於都市防洪及環境整備。隨著河川污染問題日益蔓延，致使政府必須提出緊急因應對策，1970 年 12 月修正時，增列「有助於保全公共水域水質」於立法目的，《下水道法》現行體系至此大致確立。

1996 年 6 月，為因應資訊化、節能與循環型社會來臨，《下水道法》修正開放於下水道內鋪設光纖等設施<sup>4</sup>，同時課予下水道管理者致力於減少污泥產生量之義務，明定應透過脫水、焚燒等方式進行減量，並將污泥作為燃料或肥料等再生利用<sup>5</sup>。2005 年 6 月，鑒於都市淹水災害頻傳，閉鎖性水域(如湖泊、內灣等)水質改善成效不彰，爰增訂污水須經高度處理以改善水質(降低氮、磷含量)、創設雨水流域下水道制度，並課予下水道管理者於事故發生時緊急處置之義務。2015 年 5 月修正，旨在因應豪雨災害頻繁及下水道日漸老舊等問題，爰創設雨水貯流設施管理協定制度的，透過公私合作方式推動淹水防治措施；另授權訂定下水道維護及修繕基準，推動防止下水道老舊措施，以確保下水道機能得以持續運作。

### (二) 下水道之種類及權責劃分

依《下水道法<sup>6</sup>》之定義，下水係指因生活或事業產生或附隨產生

<sup>2</sup> 国土交通省，現行下水道法制定以降，網址：[https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/mizukokudo\\_sewerage\\_tk\\_000247.html](https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/mizukokudo_sewerage_tk_000247.html)，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 21 日。

<sup>3</sup> 稻場紀久雄，〈試論 下水道法形成略史～下水道法と関連諸法の關係性～〉，《月刊下水道》，2014 年 2 月号，2014 年 2 月 6 日，網址：<https://www.jca.apc.org/jade/demac/%E7%AC%AC%EF%BC%97%E8%AC%9B.pdf>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 25 日。

<sup>4</sup> 《下水道法》第 24 条第 3 項。

<sup>5</sup> 《下水道法》第 21 条之 2。

<sup>6</sup> 現行《下水道法》全文共 7 章 92 條文，包括第一章 總則（第 1 條立法目的及第 2 條用語定

的廢水或雨水<sup>7</sup>。下水道則是包括為排洩下水而設置的排水管、排水溝及其他排水設施、為處理下水而設置且與排水設施相連的處理設施，或為配合前開設施而設置之泵浦、貯留等設施的總體<sup>8</sup>。按種類區別，可分為公共下水道、流域下水道及都市下水路等 3 類。茲簡述如次：

### 1. 公共下水道<sup>9</sup>

原先僅指為排洩或處理市區下水而由地方公共團體管理，末端設有污水處理廠或連接至流域下水道，且排放污水設施有相當部分屬暗渠構造之下水道系統。2015 年 5 月修正時新增「雨水公共下水道」，亦即為排洩市區雨水而由地方公共團體管理，將雨水排洩至河川等公共水域、海域，或連接至流域下水道之下水道系統。

### 2. 流域下水道<sup>10</sup>

流域下水道有兩種類型，其一為專供接受、處理由地方公共團體管理之下水道或 2 個以上市町村區域所排洩之下水使用，末端設有污水處理廠，且由地方公共團體管理之下水道系統；另一種則是涵蓋 2 個以上市町村區域，由地方公共團體所管理，僅接受公共下水道排洩的雨水並將其排洩至河川等公共水域、海域，且具備流量調節設施之下水道系統。

### 3. 都市下水路<sup>11</sup>

都市下水路主要是為了防止市區淹水，由地方公共團體管理用以排洩市區下水之下水道，其規模必須符合政令所定標準(集水區面積

---

義)、第一章之二 流域別下水道整備綜合計畫(第 2 條之 2)、第二章 公共下水道(第一節 公共下水道管理等,第 3 條至第 25 條;第二節 淹水災害對策地區特別措施,第 25 條之 2 至第 25 條之 11)、第二章之二 流域下水道(第 25 條之 22 至第 25 條之 30)、第三章 都市下水路(第 26 條至第 31 條)、第四章 雜則(第 31 條之 2 至第 43 條)及第五章 罰則(第 44 條至第 51 條)。條文內容請參閱網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/333AC0000000079>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 25 日。

<sup>7</sup> 《下水道法》第 2 條第 1 號。

<sup>8</sup> 《下水道法》第 2 條第 2 號。

<sup>9</sup> 《下水道法》第 2 條第 3 號。

<sup>10</sup> 《下水道法》第 2 條第 4 號。

<sup>11</sup> 《下水道法》第 2 條第 5 號。

達 10 公頃以上，排水管徑 500mm 以上)，並經地方公共團體依規定指定。

關於下水道之設置、改建、修繕、維護等管理事宜，係由地方公共團體負責執行，依法定權責劃分，流域下水道由都道府縣負責<sup>12</sup>；公共下水道及都市下水路部分，則由市町村負責<sup>13</sup>。國家對於設置、改建下水道之地方公共團體，在預算範圍內得給予其經費補助<sup>14</sup>；對於設置、改建公共下水道或流域下水道，則應提供必要資金的融通<sup>15</sup>；如需使用國有土地，國家亦得將土地無償撥用或讓與該地方公共團體<sup>16</sup>，以利下水道事業順利推展。

### (三) 下水道行政管理制度

《下水道法》之中央主管機關為國土交通省，涉及放流水水質標準及公共水域水質污染等環境保護事項，由環境省共同管理<sup>17</sup>。為維護公共衛生、公共用水域水質及防止重大危害，該法授權國土交通省發布政令，訂定公共下水道之構造基準、維護修繕技術基準、檢查基準、災害發生時實施緊急措施之基準，以及放流水水質基準等技術規範<sup>18</sup>，俾供全國下水道有關單位共同遵行。

公共下水道於規劃設置前，公共下水道管理單位(市町村所屬)應擬訂事業計畫，依政令所定標準設計並載明排水設施、污水處理廠等處理設施之配置、構造、處理能力、檢查方法頻率及預定處理區域等應定事項，與都道府縣知事進行協議(都道府縣擬訂之公共下水道或流域下水道事業計畫應與國土交通大臣協議)，其中涉及公共水域水

---

<sup>12</sup> 《下水道法》第 25 条之 22。

<sup>13</sup> 《下水道法》第 3 条、第 26 条。

<sup>14</sup> 《下水道法》第 34 条。

<sup>15</sup> 《下水道法》第 35 条。

<sup>16</sup> 《下水道法》第 36 条。

<sup>17</sup> 三原 岳，〈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〉，ニッセイ基礎研究所，2023 年 1 月 5 日，網址：<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=73500?site=nli>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 26 日。

<sup>18</sup> 《下水道法》第 7 条、第 7 条之 3、第 8 条。

質事項，國土交通大臣應徵詢環境大臣之意見<sup>19</sup>。

下水道開始供用後，排水區域內之土地所有人、使用人或占有人應即設置排水管、溝渠等排水設施，使其土地之下水排入下水道<sup>20</sup>。對於持續排放可能有害下水道設施下水之用戶，下水道管理單位得依政令所定標準及市町村條例規定，要求該用戶設置必要除害設施或採取必要措施<sup>21</sup>，並得要求工廠等特定事業場所排放下水必須符合政令所定之水質標準<sup>22</sup>。如特定事業場所排放之下水含有危害人體健康或生活環境之有害物質或油，並發生流入下水道之事故時，其負責人依法負有緊急處置之義務；下水道管理單位認定其未善盡義務時，得命其採取緊急處置措施<sup>23</sup>。對於違反本法規定或依本法發布之命令者，依相關罰則最重可處 5 年以下有期徒刑或 100 萬日圓以下罰金<sup>24</sup>。

#### （四）因應氣候變遷之法制設計

為因應氣候變遷導致豪雨頻繁，《下水道法》除將「計畫降雨(預估降雨量)」明定為下水道事業計畫相關排水設施應符合之設置標準<sup>25</sup>外，下水道管理單位亦須協助《水防法》所定之水防管理團體共同進行水防<sup>26</sup>。

值得關注的是，有鑑於大都市車站周邊地區地下空間的使用持續增加，下水道管理單位卻難以取得土地施作足夠的排水設施，以至於豪雨發生時常因宣洩不及而造成淹水<sup>27</sup>。《下水道法》規定，下水道管理單位所屬地方公共團體得依其自治條例規定，將都市發展程度高、顯有發生水災之虞，且僅依賴公共下水道設置難以防止水災發生之地區，指定為「浸水被害對策地區」，透過國家補助與租稅優惠等手段，

<sup>19</sup> 《下水道法》第 3 條、第 25 條之 23。

<sup>20</sup> 《下水道法》第 10 條。

<sup>21</sup> 《下水道法》第 12 條。

<sup>22</sup> 《下水道法》第 12 條之 2。

<sup>23</sup> 《下水道法》第 12 條之 9。

<sup>24</sup> 《下水道法》第 44 條至第 51 條。

<sup>25</sup> 《下水道法》第 5 條第 2 項。

<sup>26</sup> 《下水道法》第 23 條之 2。

<sup>27</sup> 国土交通省，最大規模の洪水・内水・高潮への対策[ソフト対策]，網址：[https://www.mlit.go.jp/river/suibou/pdf/suibouhou\\_gaiyou.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/suibou/pdf/suibouhou_gaiyou.pdf)，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 29 日。

促進區內新建或改建建築物時於地下自行設置雨水貯流設施，經下水道管理單位認定後合意成立管理協定，由下水道管理單位納入管理，以備豪雨發生時調節排水使用。此外，該法也授權地方公共團體自治條例得就雨水貯流設施之暫時貯留及滲透功能訂定技術標準<sup>28</sup>，以因地制宜。

### （五）公私協力確保下水道功能持續運作

日本從 1950 年代開始，下水道普及率大幅提升，早期大量設置的下水道刻正面臨持續老化問題。據統計，因下水道老化腐蝕導致道路路面塌陷事故，每年約有 4,000 件<sup>29</sup>。2015 年《下水道法》修正，要求下水道事業計畫應載明檢查方法及調查頻率(增加為 5 年 1 次)，雖使此類事故開始減少，但每年仍高達 2,600 多件<sup>30</sup>。與此同時，日本也面臨高齡化及人口減少現象，地方公共團體下水道管理單位之技術人員大幅減少，需要管理維護的下水道數量卻持續增加，形成地方執行上的困境。

基於為協助地方公共團體進行下水道基礎設施之建設與維護管理、提供下水道相關技術援助、培養下水道技術人員，以及謀求下水道技術開發與實用化等目的<sup>31</sup>，日本於 1972 年制定《下水道事業團法》，日本下水道事業團係由 47 都道府縣共同出資成立的法人團體，給予地方公共團體技術、人力方面的協助。有鑑於部分地方公共團體下水道事業執行體系呈現脆弱化的現象，《下水道法》除賦予下水道管理單位得與下水道事業團締結災害時維護修繕協定之權限外，地方公共團體亦得委託下水道事業團辦理下水道管渠更新、維護管理等發包及監督管理事宜。如經當地議會決議，下水道事業團甚可代行如申請路證、測量等機關業務<sup>32</sup>，藉由公私協力方式，確保下水道功能得

<sup>28</sup> 《下水道法》第 25 條之 2 至第 25 條之 16。

<sup>29</sup> 国土交通省，同註 27。

<sup>30</sup> 橋本淳司，「下水管道加速老化，任何地方都可能發生事故」，2025 年 5 月 15 日，網址：[https://www.nippon.com/hk/in-depth/d01102/?cx\\_recs\\_click=true](https://www.nippon.com/hk/in-depth/d01102/?cx_recs_click=true)，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 29 日。

<sup>31</sup> 《日本下水道事業團法》第 1 條 立法目的，請參閱網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/347AC000000041>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 29 日。

<sup>32</sup> 国土交通省，同註 27。

以持續、安全地運作。

## （六）日本法制之借鏡

我國《下水道法》於 1984 年 12 月 21 日制定公布，全文共 7 章 35 條文，施行迄今已逾 40 年，其間雖歷經 3 次修正<sup>33</sup>，然其基本架構及規範內容大致仍沿襲制定時的體例，未經大幅變動。我國與日本同樣面臨地震、極端暴雨等天然災害，以及高齡化社會、勞力短缺之問題，日本下水道管理法制變遷與實踐之經驗，對於我國後續修法，或可供參考。

撰稿人：陳宏明

---

<sup>33</sup> 3 次修正，包括 2000 年 12 月 20 日修正共 12 條，惟主要係為配合臺灣省政府組織調整，修正有關省或省政府主管機關之權責事項；2007 年 1 月 3 日修正第 21 條，修正有關用戶排水設備承裝商管理事項；最近一次於 2018 年 5 月 23 日修正 2 條，除於第 8 條增列直轄市、縣（市）主管機關指定之地區或場所應設置專用下水道規定外，並配合水污染防治法等修正第 32 條相關罰則規定。