

第13章 戦間期の水道問題

松本 洋幸

はじめに

「二一世紀は水紛争の時代になる」と言われて久しいが、爆発的に水需要が高まり、欧米の民間水道会社がグローバルな水道事業を展開するなか、二〇〇六年厚生労働省が「世界のトップランナーを目指してチャレンジしつづける水道」を基本理念とした水道ビジョンを作成し、大阪市・横浜市など地方自治体も水道技術の海外売り込みに着手している。国内を見ると、地方自治法および水道法の改正により、水道業務の一部民営化が始まっているほか、豊富な地下水に関心が集まり、国内企業のみならず、中国をはじめ海外資本も日本の水資源開発に参入の気配を見せるなど、今後水道をめぐる「政治」が活発化しそうな状況である。

近代水道は都市に不可欠な衛生施設であると同時に、地域振興の鍵となるインフラであり、また安定的なビジネスチャンスにつながる可能性を持ち、さらには都市のステイタス・シンボルでもある。当然そこには、水道敷設をめぐる都市間の競争——たとえば水源地をめぐる競合関係、政府からの補助金獲得競争、給水区域をめぐる対立など——、安定した水質・水量を得るために他の利水主体（農業用水、工業用水など）との対立と協調、さらには

水道事業体のあり方をめぐる議論——公営か民営か、あるいは公益と収益の何れを優先するかなど——など、様々な「政治」が形成される。しかし、これらの重層的な「政治」を介して日本政治史を描く試みは極めて少なく、河川・道路・鉄道など他のインフラに比べるとその違いは際立っている。⁽¹⁾

戦前日本において、河川・道路・鉄道などが政党の地方利益培養手段として機能する過程で長期計画として精緻化されていたのに対して、水道の場合そうした長期計画は存在しなかった。その最大の理由は、一八九〇年に公布された水道条例が「水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非サレハ之ヲ布設スルコトヲ得ス」(第二条)との市町村公設主義をとっており、主管の内務省(一九三七年からは内務省と厚生省の共管)の関与も補助金支給(河川・道路に比べるとはるかに少額)と許認可にとどまり、各都市から寄せられる様々な要求を調整・統御・体系化して水道政策と呼べるものを整える主体やシステムを形成しえなかつたことであろう。近代日本の体系的な水道史については日本水道協会の『日本水道史』にとどまる一方、各自治体の水道史が膨大に編纂されるという好対照は、このことを端的に示している。

しかしその一方で、大都市の水需要をまかなうために利根川・淀川・木曾川・筑後川などを対象とする水資源の総合開発が進められ、市町村を超えた都道府県営(ないしは企業団営)の広域水道が、市町村の水道を補完・調整するシステムとして存在していることも事実である。冒頭で述べたような日本の水道界のグローバル化という課題を考えていくうえで、こうした国土全体を俯瞰した水道政策というものは重要性を増していくことであろう。これらのシステムは戦後の高度経済成長期に形成されたものであるが、その淵源は一九三〇年代にまで遡ることができる。

本章は、こうした水道事業の持つ二つの側面に留意しながら、一九二〇年代後半から日中戦争に至るまでの水道敷設をめぐる「政治史」に注目する。当該期は、戦前日本で最も都市化の進行した時代で、各都市は「大〇〇」をスローガンに、周辺町村の合併と、都市施設の拡充を激しく競い合った。とくに関東地方では、一九三二年に出現

した「大東京」が関東の諸県に与えた影響は絶大であった。五郡八二町村の編入を経て出現した人口五〇〇万の巨大都市を前に、埼玉県・神奈川県・千葉県などの各都市では、大東京のサラリーマンや行楽客の受け皿となるべく、一斉に「大〇〇」をスローガンに掲げ、市勢の拡張を目指した。「大東京」を頂点とした一つの「大都市圏」として構造化されはじめ、それが都市社会内部の社会的・政治的構造にも影響を与えることとなった^②のである。東京市が小河内ダムを水源とする給水人口六〇〇万人超の「大東京水道」を計画すれば、周辺の横浜・川崎、あるいは千葉・埼玉といった各県でもこれに呼応・対抗して水道の新設・拡張を計画し、またそれぞれの都市近郊の町村の間でも、独自の水道敷設を目指すか、あるいはどの都市から給水を受けるか、といった問題をめぐって、いくつもの対立・競合関係が生まれ、水道敷設をめぐって様々なレベルでの「政治」が繰り広げられたのである。

また水道敷設をめぐる対立は水道事業者間のそれにとどまらず、時局匡救事業で活発化した農業利水や、鉄鋼・機械・化学工業の発達で飛躍的に需要が高まる工業用水など、他の水資源開発主体との対立関係がこの時期深刻化し、その調整が重要な政治課題として浮上した。この過程を通して、水道界では水道条例の改正を目指す動きが活発化するとともに、内務省は治水・農業利水・工業利水・発電利水などとともに河水統制という水資源開発をめぐる政治的アーリーナに参入することとなった。水道界の激変期にあたっていたのである。

一 昭和初期の水道界

(1) 近代水道の普及

日本の近代水道は、一八八七年の横浜を嚆矢として、一九世紀末までに函館・長崎・大阪・東京・神戸など三府五港の諸都市が先鞭をつけ、日清戦争・日露戦争を経て、広島・佐世保・青森・秋田・高崎などの軍隊駐留地のほか、新潟・水戸・岡山・下関・門司などの地方都市・港湾都市へと広まっていった。敷設都市は、一九一〇年の二