

國學院大學學術情報リポジトリ

近代日本における水道設備過程の歴史的研究

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-02-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 松本, 洋幸, Matsumoto, Hiroyuki メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00002456

國學院大學大学院 文学研究科
博士学位請求論文

近代日本における水道整備過程の歴史的研究

松本 洋幸

近代日本における水道整備過程の歴史的研究

目次

序章	1
第1部 近代水道の普及	
第1章 近代水道制度の形成過程	14
第2章 日清戦争後の水道問題	33
第3章 桂園内閣と水道政策	61
第4章 日露戦後の若松町と安川敬一郎	85
第5章 大正期の水道政策と都市の台頭	103
第2部 都市化と水道	
第6章 大東京の水道問題	129
第7章 川崎の水道創設と市制施行	158
第8章 鶴見地域の水道問題	177
第9章 「田園都市」の水道問題	203
第3部 現代水道システムの源流	
第10章 1930年代の水道問題	223
第11章 近代水道をめぐる戦中・戦後	241
補論 外地の水道と技術者たち	271
終章	282

序章

近代水道とその整備過程

本稿は、日本における近代水道の整備過程を、明治初期の黎明期から水道法が制定される1957年頃までを対象に、歴史学の立場から研究するものである。

古来より、人びとは、井戸を掘って地下水をくみ上げ、天水を貯留し、付近の河川・湧水から直接取水するなどして、生活に不可欠な水を確保していた。都市への給水施設は、古代ローマをはじめとして、中世ヨーロッパの諸都市や、近世日本の江戸やいくつかの城下町にも存在していたが、近代水道とは構造面で大きな違いがある。近代水道とは、「導管その他の工作物を用いて、人の飲用に適する水を有圧で、常時供給する施設の総体」と定義される¹。すなわち、常時給水、濾過、有圧送水の3点が近代水道の特徴であると言える。この点は、水道法の前身に当たる水道条例（1890年2月公布）の冒頭でも明確に謳われていた。

水道トハ市町村ノ住民ノ需要ニ応シ給水ノ目的ヲ以テ布設スル水道ヲ云ヒ、水道用地トハ水源地、貯水地、濾水場、唧水場及水道線路ニ要スル地ヲ云フ（水道条例第1条）
また水道条例の原型とも言える「市街私設水道条例案」（1887年11月起案）の説明書にも、「此条例ニ称スル水道トハ、瀦水池濾過法及ヒ浸透腐朽ノ恐レナキ水管等ヲ具ヘタル完全ナル水道」²と定義されている。

こうした近代水道は、19世紀前半のイギリスで誕生した³。ロンドンでは、既に16世紀末にロンドン・ブリッジ会社がテムズ川の水を水車で揚水し、また17世紀初頭にはニュー・リヴァー会社が郊外の泉水を約60kmの木管を用いて導水し、一般の人々に供給していた。しかし前者は水質が悪く、後者は水道料金が高価で、双方とも常時給水し得るだけの能力を持っていなかった。18世紀に入りいくつかの私営水道会社が誕生したが、急増し続けるロンドンの水需要を賄うことはできず、人びとは水道水を避けて自家製の井戸水やアルコールで辛うじて喉の渇きを抑えていた。

こうしたなかで、産業革命が生み出した新たな技術が、水道の各施設に導入され始める。18世紀末には、ジェームズ・ワットの蒸気機関を活用し、取水施設に揚水ポンプを導入することで、大量の水をくみ上げて貯留することができるようになった。イギリスでは铸铁は専ら大砲と砲弾の製造に使用されていたが、1817年の首都舗装条例により木管から铸铁管への取り換えが進み、蒸気ポンプを用いた常時給水・有圧送水が可能となった⁴。さらに1829年チェルシー水道会社が濾過の実用化に成功した。貯水池に沈殿させた水を1.8mほどの厚さの砂利層をゆっくりと通過させることで、不純物を除去し細菌類を分解させて清浄化する、緩速濾過と呼ばれる方式である。この直後に1831～1832年のコレラの大流行があり、居住環境と伝染病との因果関係が次第に明らかになり、1840年代から始まるエドウィン・チャドウィックらによる衛生改革運動を受けて、次第にロンドンで上下水道の整備が進められ、法制度が確立されていった⁵。

このように近代水道の誕生は、イギリスにおける産業革命の展開と軌を一にしている。都市に人口と産業が集中し人々の生活環境が悪化するなか、蒸気機関・ポンプ・铸铁管・濾過装置など、産業革命で発明・大量生産された様々な近代技術の粋が結集して生まれたものが近代水道であり、その普及を促進させたのは、イギリスの植民地であるインドから持ち込まれたコレラであった。こうして近代水道は、都市におけるコレラ対策を主な目的としてイギ

リスの各都市へと広がった。近代水道は、フランス、アメリカでもほぼ時を同じくして普及し、各国で衛生革命の旗手となった。また欧米の水道技術者たちによってアジアにもたらされ、香港や上海（1883 年）、旅順（1879 年）などでも建設された⁶。

日本でも、近代水道の導入以前に、河川や湧水などの良水を木樋・石樋などで引水して一般の人々に向けて給水が行われていた。これらは近代水道と区別して「旧水道」と呼ばれる。江戸では、徳川家康の関東入府以後、神田上水（1590 年竣工）を嚆矢として、玉川上水（1654 年竣工）や亀有・青山・三田・千川上水などが 17 世紀半ば以降に竣工し（1722 年に四上水は廃止）、多摩川を主水源とした高度な給水システムが発達していた⁷。このほか小田原・甲府・駿府・水戸・金沢など、城下町を中心に約 30 ヶ所もの旧水道が江戸時代を通じて機能していた⁸。ただし、これらの旧水道は水量に限りがあり、灌漑用水を兼ねている場合もあったため、給水能力の面で不安を抱えていた。また導水部分が開渠となっていたり、十分な濾過装置もないことから、水質面でも十分とは言えず、幕末に襲来したコレラには無力であった。

幕末から明治初期に欧米を訪れた日本人たちは、蒸気機関を用いた鉄道や大規模な工場の存在ばかりでなく、都市の衛生環境を保持するために様々な装置があることを、驚きをもってその紀行録などに書き留めている。村田文男は濾過装置や鑄鉄管を用いて各戸に給水されるロンドンの水道を見て江戸の旧水道との違いを認識し、成島柳北や渋沢栄一はパリの下水道を見学して地中に張り巡らされた各種都市インフラの壮大さに驚き、久米邦武はシカゴやグラスゴーの近代水道を見てその浄化・導水技術を注視した⁹。明治 10 年代に入りコレラの惨禍が拡大すると、日本でも近代水道建設に向けた機運が高まっていった。

日本で最初に近代水道が布設されたのは、国内最大の外国人居留地と国際貿易港を擁する横浜であった（1887 年）。以後、日清戦争を挟んで函館・長崎・大阪・東京・神戸といった三府五港がこれに続き、さらに日露戦争を経て、県庁所在地・港湾都市・軍隊駐留地など地方の主要都市が水道建設に着手していった。当初はイギリス人技術者の設計にもとづき、イギリスから資材を輸入する形で布設が行われていたが、20 世紀に入る頃から次第に日本人技術者が設計・施工を手掛け、資材の大半が国産品で賄われるようになった。第一次大戦後には近代水道は地方都市へと普及し、昭和初期までに 8 割以上の都市が給水事業を行っていた。全人口で見れば普及率は未だ 3 割程度であったが、農村部でも 1920～30 年代に小規模水道が勃興し、第二次大戦をはさんで 1950 年代から簡易水道が急速に普及していった。高度経済成長期に入り、国民生活の向上、工業生産の増加は水需要の肥大化を招き、これに対応するために水資源開発公団や各県の広域水道事業団などが誕生した。こうして全国の水道普及率は 1960 年には 50%を超え、1980 年には 90%に達した。

先行研究と分析視角

こうした日本における近代水道の整備過程に関する体系的な先行研究としては、『日本水道史』全 2 巻（中島工学博士記念事業会、1927 年）および『日本水道史』全 5 巻（日本水道協会、1967 年）が双璧で、あとは両者を概括した『近代水道百年の歩み』（日本水道新聞社、1987 年）、『水道制度百年史』（厚生省生活衛生局水道環境部、1990 年）を除いて皆無と言って良い。その一方で個別の水道事業体ごとに編纂された個性豊かな『水道史（誌）』が 400 以上も存在する。この中には同一の事業体で複数の水道史・誌を刊行している例も多いので、

単純計算はできないが、2017年3月現在の国内の上水道の事業者数は1381（県5、市790、町489、村36、組合52、私営9）¹⁰であることを考えると、3割以上の事業者が事業史・誌の刊行を手掛けていることになる。全国的視野に立った通史は僅かで、自治体ごとの水道史・誌が膨大にあるという好対照が、近代水道史の最大の特徴と言えよう。

こうした研究史上の問題は、水道事業のあり方と深くかかわっている。すなわち日本における近代水道の大半は市町村ごとに割拠的に公営事業として整備されてきており、国が直接的に果たした役割が見えにくく、また私営事業の参加も極めて限定的であった。この点を法制度の面から確認しておく。

現行の水道法（2014年6月改正、2016年4月施行）では、水道の整備に関して、地方公共団体と国の役割を次のように定めている（第2条の2項）。

地方公共団体は、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて、水道の計画的整備に関する施策を策定し、及びこれを実施するとともに、水道事業及び水道用水供給事業を営営するに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努めなければならない。

国は、水源の開発その他の水道の整備に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを推進するとともに、地方公共団体並びに水道事業者及び水道用水供給事業者に対し、必要な技術的及び財政的援助を行うよう努めなければならない。

水道整備はまず地方公共団体が企画・実施・経営を担い、国はこれを技術的・財政的に支援するとともに、水源開発や総合的施策を立案すると一応明記されている。ただし、こうした国の役割については、1977年6月の水道法第三次改正で初めて明記されたもので、1957年6月に制定された水道法では、厚生省の水道事業者に対する事業合理化の勧告（第41条）が挙げられているのみである¹¹。

それ以前の水道条例となると、国の水道整備への関与を示す項目はさらに少なくなる。

水道ハ市町村其工費ヲ以テスルニ非サレハ之ヲ布設スルコトヲ得ス（第2条）

市町村ニ於テ水道ヲ布設セントスルトキハ其目論見書ニ左ノ事項ヲ詳記シ地方長官ヲ經テ内務大臣ノ認可ヲ受クヘシ〔以下略〕（第3条）

内務大臣ハ前条ノ図面書類ヲ審査シ不都合ナシト認ムルトキハ水道布設ノ認可状ヲ与フヘシ（第4条）

水道の市町村の公設公営主義の原則と、内務大臣による管理を明記しているのみである。なお第2条はその後改正されて私営水道も認められるが、参入条件が極めて厳格で、大幅な収益を見込めないことから、民間事業者はごくわずかであった。このように、鉄道・港湾・道路や電気といった国有・国営事業の歴史を有しておらず、また大規模な私営事業が展開されなかったことが、水道と他のインフラとの大きな違いである。

水道条例の時代（1890年～1957年）、水道に関する国の長期整備計画と呼ばれるものは存在しなかった。鉄道・港湾・道路・治水などの社会基盤整備に際しては、政府の主管部局がイニシアチブを取りつつ、全国各地から上がってくる様々な整備要求を吸収・調整しながら、10年間ほどの長期計画を策定し、それを根拠づけるための専門会議を設置・運営し、長期間にわたり補助金等の支出を可能にする個別法を制定した。しかし水道の場合、1940年代までこうした長期計画はついに策定されることがなかった¹²。このように国の「水道政策」を担保するための制度的基盤は、他のインフラに比べて脆弱であった。このことが、水道整備における国の役割を見えにくくし、その結果全国的視野に立った体系的な水道史に

関する研究が半世紀以上にわたって進んでいないのである。

ただし、「一国文化の程度を測知するの晴雨計¹³」（中島鋭治）とも称される近代水道の整備について、国が地方自治体まかせにしていたわけではない。常に地方の動向に関心を払いながら、制度的基盤を固めつつ、技術面と財政面から援助を続けていた¹⁴。また地方の実情や時代の状況を勘案しながら、何度かにわたって水道条例を改正しつつ、その弾力的な運用を行うことで、水道整備の行方を見守った。確かに他のインフラに比べれば補助金額は少なく、また長期計画の策定もなされず、明確な方針を伴ったものではなかったが、一定の「水道政策」が存在した。すなわち、内務省衛生局は、当時の政府の施政方針や議会の動向を意識しながら、全国的視野に立って近代水道の整備・拡充を目指し、水道建設を目指す地方からの要求に応えつつ、限りある財源のなかで利害調整を行いながら、制度設計や財政支援や技術支援などを行っていた。

こうした国側の水道政策に関しては、衛生行政システムの導入を手掛けた長与専斎とその後継者である後藤新平¹⁵、さらには全国の上水道事業の設計等に当たった W・K・バルトン¹⁶などについて研究が進められている。また 1890 年の水道条例制定と東京の水道改良事業に関しては、一定の研究蓄積を有している¹⁷。さらに高寄昇三『近代日本公営水道成立史』¹⁸は、水道の公営化に至る過程を各地の水道建設の豊富な事例から解き明かしている。本書もこれらの研究に学ぶところが多いが、20 世紀以降の国側の水道政策を分析した先行研究となると、先述の『日本水道史』（1927 年）、『日本水道史』（1967 年）以外には皆無である¹⁹。ただし両者とも断片的記述にとどまっており、時代ごとの水道政策のダイナミックな変化をとらえきれていない。より長期的な視点で、他の社会基盤の整備過程とも関連付けながら、国の水道政策の推移を明らかにしていくことが、今後の水道史を研究する上で最も大きな課題となろう。

一方の個別都市の水道整備過程については、先述の通り膨大な水道史・誌がある。水道史・誌の大半は、各都市の水道局で編纂されることから技術面の記述が特に充実しており、近年の刊行物のなかには、局内資料に加えて貴重な関連資料を収録した歴史書として極めて水準の高いものも散見される²⁰。個々の水道布設過程にはその都市の個性が強く刻印されており、「水道の歴史は地域の近代発展史であり、人々の近代化の歴史でもある」²¹との熱い思いが、熱心な編纂活動を支えているのであろう。また莫大な工費負担を伴うが故に水道建設が地域政治の主要な争点となることも多く、自治体史や地域史研究で取り上げられることもある。これらの先行研究については、次章以下でその都度触れることにしたい。

ただし、これらの事業体別の通史の場合、個別都市の水道史に特化しているために、国の水道政策との相互関係、他の水道事業体との関わりが見えにくいという欠点を抱えている。第一部で論じる通り、とくに明治期の各都市の水道整備過程は個別都市の問題に収斂するものではなく、それが極めて国家的な性格を帯びている場合も多く、また各都市間での水道布設をめぐる共同・競合関係が国の水道政策や全国的な水道界の動向を大きく左右することもあった。個々の水道史・誌の重厚な研究蓄積を踏まえた上で、国の水道政策との関連や事業ごとの相互関係に注目するなど、より俯瞰的な視野から水道整備過程をとらえることが必要であろう。

以上の研究史を踏まえて、本書では以下の三つの分析視角を重視したい。

第一には、水道布設を主導する主体の問題である。水道条例によって、近代水道の設置主

体は原則的に市町村に限られていたが、後述する通り、市町村が水道を布設する過程で様々な主体が絡み合う。設置者となる市町村の行政体ばかりでなく、公衆衛生思想の普及啓発を推進する医療関係者、人口と産業の吸収を期待する開発志向の強い名望家・地主たち、廉価な土地と産業用水を確保したい企業、快適な居住環境を求める新住民など、水道布設の推進主体は様々で、その思惑も多様である。また中央の行政機構をみても、水道行政を主管する内務省はもとより、起債を扱う大蔵省、軍事施設の誘致や給水に関心を寄せる陸海軍、鉄道・港湾を扱う逓信省なども何らかのかかわりを持っていた。さらに中央―地方をつなぐ存在として、府県知事や国会議員、政党、官僚などが存在感を発揮した。とりわけ本書で特に注目するのが府県の果たした役割である。各都市が水道建設に必要な資源を自前で準備することは難しく、府県が資金の援助、技術者の斡旋、情報の提供を行うなど、様々な面でサポートした。また 1930 年代半ばには複数の市町村を給水対象とする広域水道が府県の主導で誕生し、水道界に大きな変革をもたらしていく。こうした水道整備過程における府県の果たした役割を、各地の都道府県庁文書から浮かび上がらせることにしたい。

第二に、水道布設過程における資金調達のあり方に注目していく。水道布設において最大の課題は、年間予算の 5～10 倍にも及ぶ建設費をいかにして調達するかであった。多くの都市では公債を発行するが、一般公募のほか、民間金融機関や政府系金融機関による融資が行われた。また公債以外にも、一般会計からの繰入金、市民・企業からの寄付金、さらには国・府県からの補助金などがあった。なかでも本書で重視したいのが、内務省が主管していた水道布設費国庫補助金である。この制度は 1891 年度に東京・大阪両市へ交付されて以来、1952 年度まで続けられたもので、工事費の 1/3～1/4 が支給された。ただし年間最大でも 160 万円と極めて少額で支給対象は限られており、各都市はこの補助金をめぐって激しい獲得競争を繰り広げた。補助金の存在は、水道布設を急ぐ都市にとって安定した貴重な償還財源となり、負担増加を懸念する地域内の反対派勢力を説得するために不可欠であった。一方の内務省の側からすれば、この補助金を通して地方の水道整備過程をコントロールできるという点にメリットがあった。このように、水道布設費国庫補助金を通して、政府の水道政策の推移や、水道整備をめぐる中央―地方の政治過程、さらには水道事業者間の競合関係などを垣間見ることができるのである。

財源と並んで重要な要素を占めるのが、技術の獲得である。近代水道の建設には、原水の浄化・水質と水圧の管理・水管の接合といった衛生工学的技術とともに、ポンプ・铸铁管・量水器など特殊機器が必要で、19 世紀に布設された水道の多くは、外国人技術者の設計にもとづき、主要な資材は輸入品に頼っていた。20 世紀に入ると、外国人技術者の薫陶を受けた日本人技術者が数多く輩出され、国産品で賄うことができるようになるが、各都市が独力で水道建設に必要な技術的資源を確保するのは困難であった。また建設後の維持管理に関しても、給水規則や水質管理、料金体系など精緻な行政事務をこなし得るマネジメント能力を必要とした。各都市では、国や府県、他の水道布設都市など様々な伝手を使って、こうした水道技術を獲得していく。また 1904 年に上水協議会（1932 年に水道協会に改組）が発足して以降は、水道事業者間での交流促進が図られるようになった。このように、資金調達と同じく、水道技術の獲得という視点をとることで、水道布設都市と国・府県との中央―地方関係、あるいは他都市との横断的関係の双方を俯瞰することができるようになる。この点を第三の分析視角としたい。

以上を総合すると、明治初年から昭和 30 年頃までの国の水道政策の変遷をたどりつつ、各時代における水道整備を牽引した主体や構想、各都市の資金調達や技術獲得に注目しながら、水道界全体を俯瞰して長期的な変化をたどり、現在に至る水道システムがどのように形成されたのかを論じていくことが、本書の課題である。表題に掲げた「近代水道の政治史」とは、以上のような近代水道の整備をめぐる多元的かつ重層的な諸主体間で繰り広げられる相互作用と、その長期的な変化を歴史的に位置づけることを意味している。

水道史研究における本書の位置を以上のように措定した上で、本書の日本近現代史における意義について、三点述べておきたい。

一点目は近代日本における社会資本整備史との接続である。現在の日本中に張り巡らされた各種インフラストラクチャーの基盤の多くは昭和初期までに形成され、その中心は旧内務省土木局が管轄する河川・道路・港湾であった²²。とくに河川に関しては、明治期の治水政策や、河川法および長期計画の策定・実施過程など、分厚い研究蓄積を誇る²³。また基幹的インフラである鉄道史に関しては、中央・地方の動向を踏まえた政策史研究が深められている²⁴。このほか港湾²⁵、道路²⁶、さらには交通体系ネットワーク全体に関する研究も近年盛んである²⁷。本書では、とくに汽罐用水・船舶給水などを要する鉄道・港湾の整備過程との関連を意識しながら、論を進めていく。

それに関連して、二点目に挙げたいのが、日本近現代政治史の主要テーマの一つでもある社会基盤整備・地域開発をめぐる中央と地方の関係である。1960 年代以降、升味準之輔・鳥海靖・三谷太一郎・坂野潤治・有泉貞夫各氏らによって進められた「地方利益論」は、以後多くの実証研究が重ねられるなかで、その多様性や限界性などが指摘されている。しかし、地方の様々な開発要求をいかに組み上げて国政に反映するか、国家的見地や政策的見地、財政状況などを勘案しつつ、それらの要求をいかに秩序づけて、優先順位を付していくのか、という地方・中央の開発をめぐる相互関係は、依然として重要なテーマであり続けている。また先に挙げた社会資本整備史に関する先行研究の多くも、同様の問題関心を共有している。本書では、地方からの水道整備要求を地方利益の一つと捉え、それがいかにして生成し、どのように国政に投入され、利害調整が行われ、政策展開していくのか、という、水道整備をめぐる中央―地方関係を強く意識していく。

第三に、近代日本都市史研究との関りである。先行研究において、近代水道は、コレラ対策のために導入された近代都市の衛生装置、または市民の生活条件を整える共同消費手段、さらには都市に安定的な収益をもたらす収益事業、として扱われてきた。本書では、20 世紀に入ってから市勢振興の前提として各都市が競い合うように整備を進めたこと、また 1920～30 年代における水道の空間編成機能などにも注目していく。さらに先述の主体と絡めて、水道という新たな公共性を創出する上での担い手の変化などを通して、都市政治史の先行研究とも接続を試みることにしたい。

「水道」の範囲と、水道布設に伴う一連の流れ

ここで、本書で扱う「水道」の定義と範囲を明確にしておきたい。

1957 年に制定された水道法では、水道を「導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体」と定義しており、雨水や汚水の排水を目的とする下水道や、特定産業のために水を供給する工業用水道や農業用水道などとは明確に区分さ

れている。また 100 人以下の小規模な給水施設は含まれていない（都道府県ごとに条例が制定されている場合がある）。その上で、水道事業を以下の 3 種類に区分している。

①水道事業（不特定多数の人に供給するもの）

②水道用水供給事業（水道事業者に対して水道用水を供給するもの）

③専用水道（寄宿舍・社宅・療養所等における自家用の水道など）

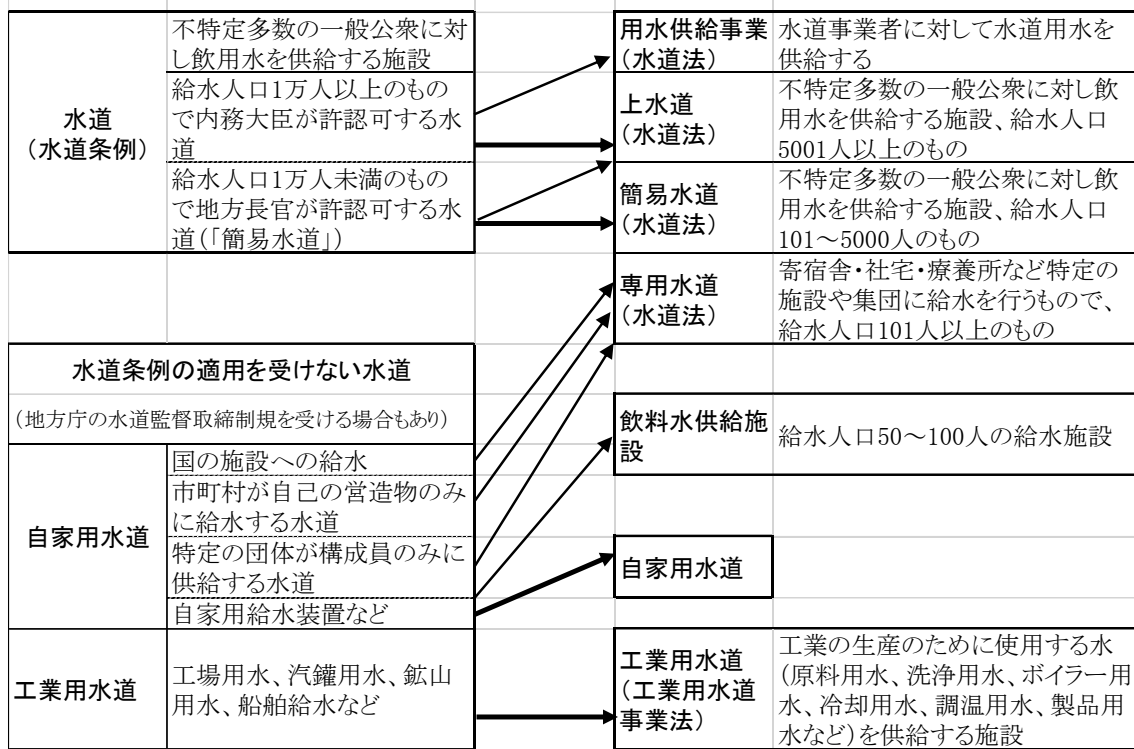
①のうち、給水人口 5,001 人以上のものを上水道、5,000 人以下のものを簡易水道と呼ぶ（ただし上水道は法令用語ではない）。

一方、1890 年 2 月に制定された水道条例では、水道法のような厳密な区分がなされていない。第 1 条では「市町村ノ住民ノ需要ニ応シ給水ノ目的ヲ以テ布設スル水道」と定義されているが、簡易水道・自家用水道などの区分や、給水人口の規模を示す記述もない。水道認可を扱う内務省衛生局では、水道は不特定多数の一般公衆を対象としたものを指し、規模の大小を問わず、自家用水道は含まないとの見解を採っていた²⁸。具体的には、軍隊・刑務所・鉄道などを対象として国が設営する水道、市町村が自己の営造物（学校など）のみに給水する水道、特定の団体の構成員のみに給水する水道（企業の社宅向け水道など）、個人または数人が共同して私設する給水装置などが含まれる²⁹。また工場や汽鐘用または鉱山用など飲用以外の目的に使用される工業用水道も水道条例の適用外である。これらの水道が、その限定性を取り払って一般への給水を行うようになれば当然水道条例の適用を受けることになるが、自家用給水装置であっても数百戸に給水を行う例や、施設・構成員以外への給水を行う例、当初は汽鐘用水として整備されながら飲用水提供を行う例も少なくなく、水道条例と自家用水道・工業用水を明確に区別する基準があるわけではなかった。内務省衛生局では、1921 年 4 月に水道条例第 3 次改正を行い、給水人口 1 万人未満の小規模な水道については、内務大臣から地方長官に許認可権を委任し、手続きの簡素化を図ることで、これらの小規模な水道をも規制保護の対象に加えようとした³⁰。しかしこれらの水道を完全に把握することは困難で、1935 年当時水道条例の適用を受けた水道は 579、適用を受けない水道は、少なく見積もっても 2,000～3,000、場合によっては 6,000 以上も存在すると見られていた³¹。

なお大正初期には既に「簡易水道」という用語が使用されていた³²が、これも明確な定義がなされているわけではなかった。地方長官が許認可を与える人口 1 万人未満の小規模水道を「簡易水道」と呼ぶ場合もあれば、水道条例の適用を受けない自家用水道や、簡易な導水・貯水機能を備えた給水装置などを指す場合、もしくはこの両者を包含する場合、あるいは小規模水道を総称する場合など、まちまちであった³³。本書では、水道法で定義される簡易水道と区別する意味から、給水人口 1 万人未満で地方長官が水道条例に基づいて許認可した水道施設を「簡易水道」と表記することにしたい。

以上の内容を図示すると、【図 0-1】のようになる。このうち、本書では主として水道条例下の水道（「簡易水道」を含む）を中心に扱うことにしたい。

【図0-1】水道の定義と種類



出典：椎名道雄『水道条例解説』、日本水道協会『水道用語辞典 第2版』などを参照

【表0-1】水道条例下における水道事業の推移（概要）

年度	認可数	給水事業数	事業主体別（給水事業者のみ）					備考
			市	町村	市町村組合	私営	府県営	
1890	6	3	2	1				
1900	13	10	7	3				
1910	37	16	11	5				
1920	115	79	33	45		1		
1930	449	394	78	239	5	70	2	
1940	678	640	135	386	6	110	3	
1950	901		213	600	10	72	6	数字は認可数

出典：『衛生局年報』1890・1900・1910・1920・1930年度
『衛生年報』1940年度、『水道統計』1950年度

次に本書で扱う時代の水道の整備状況を【表 0-1】で概観しておく。先述の通り、水道条例は第 2 条で、水道の設置者は市町村に限られていた。しかし当時の自治体の資金調達能力には限界があり布設が一向に進まないことから、その隘路を開くべく 1911 年 3 月と 1913 年 4 月の二度にわたって条例改正が行われ、「市町村以外ノ企業者」にも、条件付で私設水道も許可されることとなった。こうして大正期に入ってから、需要者を集めて資金調達・経営管理を行う組合形式、民間会社形式、さらに昭和期には府県営水道も出現した。また複数の市町村が組合を結成して事業者となるものも現れた。小規模水道の許認可権を府県知事に委任した 1921 年 4 月の第 3 次水道条例改正以後、町村営が急増し、組合・私営・府県営など事業方式の多様化がみられること、などが指摘できる。1930 年代後半からは日中戦争・太平洋戦争の影響で暫く停滞するが、戦後の 1950 年を前に再び急増して戦前を上回るペースで水道整備が進み、高度成長期を迎えることとなる。

ここで、次章以下の水道整備過程を論じていく前提として、各都市が水道を布設する際にどのような過程を踏むのかについて、大まかな流れを押さえておきたい³⁴。

①近代水道の必要性が認知され、水道布設に向けた発意が示される

都市の飲料水や生活用水のほかに、延焼防止のための防火用水、港湾での船舶給水、蒸気機関のための汽罐用水、工場進出に伴う工業用水と就労者の生活用水など、水需要の形態は様々である。また布設目的も、初期の伝染病予防から、人口・産業の急増に伴う水需要の逼迫、従来利用してきた井戸水の枯渇や河川水の汚染、さらには住宅・工場・学校・軍隊の誘致や、昭和期には生活の合理化なども掲げられた。そうした多様な水需要や背景にもとづいて、水道布設に向けた発意がなされるが、その主体は必ずしも市町村の首長であるとは限らない。地元の地域振興を掲げる実業家や地主たちが建設を呼び掛けたり、その地域に進出する企業や諸機関からの要請を受けて建設が始まる場合もある。また初期の水道の中には内務省衛生局や府県知事の強い働きかけで胎動したものも多い。

②水道の具体的な計画を策定して、市町村会で関連議案の議決を得る

市町村は水道布設にあたり、内務大臣宛に「認可申請書」を提出する。これには「事業目論見書」を添付し、水源の位置、水質の試験結果、貯水池・濾過場・唧筒場などの位置、給水区域、平均給水量、水圧の概算、工事方法などを記載する。このほか工事方法書、工費予算書、収支調書、添付図面等の書類も必要である。また地方債を発行する場合は、内務大臣及び大蔵大臣宛に、募債方法と償還計画を明記した「起債許可申請書」を提出する。水道工事に豊富な経験を持つ技術者や実務担当者の確保は言うまでもないが、他の先行事例を介して様々な情報を得ることも重要であり、これには内務省衛生局や府県や他都市からのサポートが不可欠である。

計画が具体化し、費用負担の問題が顕在化すると、水道建設の延期や工事方法の変更を求める声が挙がり、しばしば政治問題にまで発展することも少なくなかった。水道建設を進める地域のリーダーや技術者たちは反対派を説得すべく、様々な手段を駆使しながら世論喚起に努めるが、時には府県知事や衛生局に援護射撃を依頼することもあった。水源地をめぐる他の水道事業体や、農業用水など他の利水主体との間の紛争を抱える場合もあった。こうした障害を乗り越えて議決機関で関連法案の議決を得ることが、申請の前提条件であった。

③布設と起債の許認可の獲得

市町村会で水道関連議案が可決すると、今度は府県知事を経由して「認可申請書」「起債許可申請書」等を提出する。国庫補助金を得ようとする場合は、「国庫補助請願書」を内務・大蔵両大臣宛に提出し、国庫補助を受けるべき理由を明記する。提出された申請書等をもとに、内務省・大蔵省で審査が行われるが、その過程で内務省が工事方法や規模の変更を迫ったり、起債方法について大蔵省が修正を求めたりする場合もあった。また財政の都合から国庫補助金額が減額されたり、認められない場合もあり、各都市はそれに応じて設計の変更や、工事の延期などを余儀なくされることも少なくなかった。

国庫補助を受けるためには、次年度予算案への計上と、予算案の帝国議会通過が不可欠で、市長や市会議員、国会議員、府県知事らが隊伍して上京して担当部署や政党幹部などを回り、ロビー活動を行った。また給水区域内に軍隊や鉄道主要駅がある場合などは、陸海軍や通信省なども巻き込んだ活動となった。予算額には限りがあるので、他の布設希望都市との間で熾烈な陳情合戦が繰り上げられた。

④工事の着工から竣工まで

布設と起債の認可を得ると着工となる。工事期間はおおむね2〜3年程度で、この期間内に土地収用、必要資材の購入、布設工事、起債、給水開始後の制度設計などを行わなければならない。予定敷地内の地権者の反対、経済状況の激変に伴う工事費の大幅な変更、人口の急増に伴う計画の見直しなど、様々な不確定要素があった。技術者と工事請負人、主要資材の確保に加え、工事費の調達が最も重要な課題となり、国庫補助金や政府系金融機関のほかにも様々な伝手を頼って資金獲得に奔走した。

以上の通り、水道布設には様々な局面があり、また多くの主体が絡み合う。各水道は、水源の状態（水源も河川、地下水、伏流水、湧水、湖沼と様々ある）、地理的条件（水源との距離、高低差、取得し得る土地の面積、土地の価格）に加え、国の政策や水道界の状況、他の事業体や利水主体との関係、その地域の政治状況・財政状況など、様々な制約を受けており、水道布設過程にはその都市の個性が極めて強く反映されている。それ故、各都市の布設過程を網羅的に取り上げたり、パターン化することは困難であり、筆者の任に堪えられるものではない。

むしろ本書の主たる関心は、時代ごとの水道布設過程に共通した要素や特徴を抽出し、その長期的な変化を追うことにある。その際、いかなる主体が水道建設を主導したのか、また水道建設に必要な財源と技術はどのように調達したのか、といった先述した三つの分析視角を重視する。水道建設をめぐる主体、財源、技術の三者は、各時代の特徴をもっとも良く体現しているとともに、国の水道政策と各都市の水道整備過程とを架橋してくれると考えられるからである。

本書の構成

以下、本書の構成を簡単に述べる。

第1部は「近代水道の普及」と題し、1880年代に導入された近代水道が、その後約半世紀の間に全国の主要都市へと普及していく過程を検討する。第1章では、19世紀末までに三府五港で整備されていくなかで、近代水道をめぐる諸制度（法制度・財政面・技術的サポート体制）が次第に内務省主導で形成されていく過程をたどる。第2章では、日清戦後経営

と水道整備の関係を取り上げ、この時期に近代水道の布設目的や関係主体が多様化していく様子を論じる。第 3 章では日露戦後の政友会内閣や桂内閣の水道政策を取り上げ、その具体例として第 4 章で福岡県若松町（現在の北九州市若松区）の水道布設過程を取り上げる。さらに第 5 章では、大戦景気と寺内・原内閣の積極的なインフラ整備方針の後、地方都市や農村部にまで水道が普及する過程と、水道布設過程の主体が大きく変化していく様子をたどる。

第 2 部は「都市化と水道」と題し、第一次大戦後の都市化過程における水道の機能を検討する。この時期の大都市の外延的拡大に関しては、私鉄会社による沿線開発、地元住民らによる耕地整理などの分野で研究が蓄積されてきたが、本書では水道が郊外開発に重要な役割を果たしたことを述べる。また市街地と郊外部との連擔が進行し、市域拡張に伴う行政区域の大規模な再編が行われるが、その過程で水道が重要な役割を果たしたことに注目したい。対象とする地域は、東京市郊外に隣接した 5 郡（第 6 章）、川崎市および横浜市東部（第 7～9 章）である。

第 3 部は、「現代水道システムの源流」と題し、戦後の高度成長期に本格化する全国の水道整備を支えた様々な制度、給水システムなどの原型が、1930～40 年代を通じて形成されていく過程を検討する。第 10 章では、1930 年代の水道界の概況と、関東地方で相次いで誕生する府県営水道の成立過程と、その歴史的意義について述べる。第 11 章では、戦時下から戦後復興期を経て、水道法公布に至る過程を扱う。戦時下の水道国営化をめぐる議論、戦後復興期の建設省と厚生省との間の競合関係、さらには水道法の制定過程などを中心に述べる。最後に補論では、外地の水道整備過程を概観するとともに、1930 年代以降の水道技術者たちの動向を取り上げる。

1 『水道用語辞典（第二版）』（日本水道協会、2003 年）200 頁。

2 「市街私設水道条例案閣議ニ提出ノ件」（『東京市史稿 上水編 第 3 巻』、1919 年）160 頁。

3 以下のイギリスに関する記述は、角山榮・川北稔編『路地裏の大英帝国』（平凡社、1982 年）第 4 章、鯖田豊之『水道の文化—西欧と日本—』（新潮社、1983 年）第 1 部第 2 章・第 3 章、見市雅俊『コレラの世界史』（晶文社、1994 年）第 5 章、ヒュー・バーティキング著・齋藤博康訳『英国上下水道物語』（日本水道新聞社、1995 年）第 2 章・第 3 章などを参照。

4 今井宏『パイプづくりの歴史』（アグネ技術センター、1998 年）68 頁。

5 リー・ジャクソン著・寺西のぶ子訳『不潔都市ロンドン』（河出書房新社、2016 年）第 4 章。

6 金子吉衛「支那の『自来水規則』に就て」（『水道』第 171 号、1940 年 11 月）。なお上海（上海自来水公司）の給水開始年について、福士由紀『近代上海と公衆衛生』（御茶の水書房、2010 年）では 1883 年としている（同書 199 頁）。

7 伊藤好一『江戸上水道の歴史』（吉川弘文館、1996 年）。

8 地方の旧水道については、土木学会『明治以前土木史』（岩波書店、1936 年）1409～1463 頁、波多野順「水道（用水）」（『講座・日本技術の社会史 第 6 巻 土木』日本評論社、1984 年）などを参照。

9 小野芳朗『＜清潔＞の近代』（講談社、1997 年）51～58 頁。

10 「平成 28 年度 水道の種類別箇所数」（厚生労働省ホームページ「水道の基本統計」）。

11 第 6 章で、簡易水道に対する国庫補助（第 44 条）や資金の融通・斡旋（第 45 条）などが明記されている。

- 12 1957年の水道法公布後、厚生省では独自に何度か長期計画を作成し、1971年にはこれを政府計画として策定する準備も進められたが、他のインフラ整備に比べて水道事業は国庫補助の金額が少なく、長期計画を策定する意義に乏しいとする大蔵省の反対もあって、実現を見ないまま現在に至っている（「近代水道百年の歩み」編集委員会編『近代水道百年の歩み』（日本水道新聞社、1987年、92～93頁）。
- 13 亀井重磨『市町村の水道』（早稲田大学出版部、1926年）序文1頁。
- 14 中島工学博士記念事業会『日本水道史』全2巻（同、1927年）15頁。
- 15 笠原英彦・小島和貴『明治期医療・衛生行政の研究』（ミネルヴァ書房、2011年）、前掲『＜清潔＞の近代』など。
- 16 平山育男編著・金出ミチル訳『都市への給水 W・K・バルトンの研究』（中央公論美術出版、2015年）など。
- 17 石塚裕道『日本近代都市論』（東京大学出版会、1991年）、御厨貴『明治国家をつくる』（藤原書店、2007年）、中嶋久人『首都東京の近代化と市民社会』（吉川弘文館、2010年）、小石川裕介「明治23年水道条例の成立（1）（2）（3）」（『法学論叢』第165巻第3号、第165巻第6号、第166巻第2号、2009～2010年）など。
- 18 高寄昇三『近代日本公営水道成立史』（日本経済評論社、2003年）。
- 19 大霞会編『内務省史 第3巻』（1971年）や厚生省20年史編集委員会編『厚生省20年史』（厚生問題研究会、1960年）や厚生省五十年史編集委員会編『厚生省五十年史』（厚生問題研究会、1988年）も、『日本水道史』（1927年・1968年）の域を出ない一般的な記述にとどまっている。
- 20 最近の例を挙げると、秋田市上下水道局編『秋田市水道百年史』（同、2006年）は、秋田県庁文書や水道創設に尽力した御代弦（秋田市長）の日記などを多数掲載している。また京都市上下水道局編『京都市水道百年史 資料編・叙述編』（同、2012～2013年）は、新聞資料、行政文書、周辺自治体や関連団体および関係者の個人資料、OB職員のヒアリングなど、各方面にわたる精力的な資料収集の成果が盛り込まれたものである。
- 21 白川哲夫『「水道史」の試み—『京都市水道百年史』編纂と琵琶湖疎水記念館—』（『NOTRE CRITIQUE 歴史と批評』第8号、2015年5月）。
- 22 松浦茂樹『戦前の国土整備政策』（日本経済評論社、2000年）4頁。
- 23 西川喬『治水長期計画の歴史』（水利科学研究所、1969年）、服部敬『近代地方政治と水利土木』（思文閣出版、1995年）、山崎有恒「内務省の河川政策」（高村直助編著『道と川の近代』山川出版社、1996年）、同「明治末期の治水問題—臨時治水調査会を中心に—」（櫻井良樹編著『地域政治と近代日本』日本経済評論社、1998年）など。
- 24 中村尚史『日本鉄道業の形成』（日本経済評論社、1998年）、松下孝昭『近代日本の鉄道政策—1890～1922年—』（日本経済評論社、2004年）、老川慶喜『近代日本の鉄道構想』（日本経済評論社、2008年）など。
- 25 稲吉晃『海港の政治史』（名古屋大学出版会、2014年）など。
- 26 高村直助編『明治の産業発展と社会資本』（ミネルヴァ書房、1997年）第1部、長妻廣至『補助金の社会史』（人文書院、2001年）など。
- 27 北原聡「近代日本における交通インフラストラクチュアの形成—星亨と原敬—」（『社会経済史学』第63巻第1号、1997年）、三木理『近代日本の地域交通体系』（大明堂、1999年）など。
- 28 神谷秀夫『土木行政叢書 上下水道編』（好文館、1940年）90～97頁。
- 29 椎名道雄「水道条例に依る水道と然らざる水道に就て」（『水道協会雑誌』第32号、1936年1月）。
- 30 飯村保三『飲料水改良と簡易水道』（医海時報社、1923年）35～36頁。
- 31 高橋六郎「簡易水道及び地方庁の水道監督」（『水道協会雑誌』第30号、1935年11月）。なお水道条例適用外の水道を規制・保護する水道取締規則や飲料水改良補助規則などが9県で制定されていたが、規制対象もまちまちであった（同上）。

³² 北海道庁警察部『北海道衛生誌』（同、1914 年）には、水道条例で認可された函館・小樽・岩見沢の 3 つの「上水道」と、34 の「簡易水道」が区別して記述されており、後者は「一町村に於て使用するもの及び大会社、軍隊又は船舶給水用として専用となすものあり」と説明されている（簡易水道基盤整備 50 年史編纂委員会編『農山漁村社会の近代化に貢献した簡易水道整備 50 年史』簡易水道協議会、2005 年、10 頁）。

³³ 前掲『土木行政叢書 上下水道編』97～98 頁。

³⁴ 以下の記述は茂庭忠次郎『水道小話』（水道普及会、1930 年）33～34 頁などを参考にしている。

第 1 部 近代水道の普及

第1章 近代水道制度の形成過程

はじめに

地底ニ管ヲ埋メテ、用水ヲ城市ニ分派スルハ、羅馬時代ヨリ遺風ニテ、西洋ノ都邑ニハ必ス此設ナキハナシ、日用ノ上水ハ、此ヨリ派送セルヲ用フ、井ニクミ河ニクムコトアルナシ〔中略〕西洋ノ風俗、都邑ノ用水ハ、其水源ヲ吟味シ、鉄管ニテ遠距離ヨリ引テ、溜水池ニタヘ、或ハ此府〔シカゴ〕ノ如ク、井ヲホリ『ポンプ』ニテ引アケ、其水ヲ漉シタル後ニ、各街ニ派送スルユヘ、水甘美ニテ毒ナク汚ナク、全都ノ生靈、ミナ浄水ヲ飲用ス¹

久米邦武『米欧回覧実記』中の、シカゴの近代水道を記した一節である。ここでは、近代水道の三要件とされる、濾過、圧力（ポンプと鉄管）、常時給水（貯水池）が的確に捉えられている。世界初の近代水道は、1829年ロンドンのチェルシー水道会社が緩速濾過による浄水处理水を一般に供したものが嚆矢とされ、1830年代のコレラ流行を受けて、欧米各国へと普及していった²。人口と産業の集中により都市の生活環境が悪化するなか、蒸気機関・ポンプ・鉄管など産業革命で発明・大量生産された様々な近代技術の粋が結集して生まれたものが、近代水道であった。

近代水道には上記の技術のみではなく、様々な制度設計が必要となる。水道布設の許可・監督管理などに関する統一法制をはじめとして、巨額の工事費を調達するための財政制度（地方債と国庫補助金制度）、水道を維持管理していくための給水制度などがあり、個々の水道が効率的に機能を発揮するためには、これらを総合的に管理運営する中枢的存在が必要となる。イギリスでは、1835年に地方自治法、1847年には水道事業条項法、翌48年には公衆衛生法が成立し、水道供給は地方自治体の義務となり、専門知識と強力な権限を持つ中央衛生機関がこれらを統括するという、近代水道の制度化が図られていった³。このイギリスを範として、1870年代には、久米が見たアメリカでも「衛生革命」が行われ、中央―地方関係を基軸とした衛生システムと、水道に関連する様々な諸制度（本稿では近代水道制度と呼ぶ）が徐々に形成されつつあった⁴。

日本では1879年・82年・86年・90年と、数万～10万人におよぶ死者を出すコレラが大流行し、まず横浜（1887年）、函館（1889年）、長崎（1891年）で水道整備が図られた。その後、1890年に水道条例が施行され、市町村公設主義と内務省衛生局による一元化が確立された。同年には東京・大阪の両大都市が水道事業に着手し、日清戦争を経て、20世紀初頭に次第に地方都市へと普及していった。ただし当初から明確なスキーム・行程があったわけではなく、条約改正など外在的要因に強く左右されながら、先行するイギリスの制度・技術等を参照しつつも、地方の実情と中央政府の動きが絡みあい、また他の制度と連動しつつ、近代水道制度が徐々に作り上げられていった。近代水道制度の整備は、まさしく「近代国家形成」の縮図の一環をなすものである。

当該期の水道整備に関する先行研究としては、『日本水道史』（中島工学博士記念事業会、1927年）、『日本水道史』（日本水道協会、1967年）の先駆的業績に加え、以下の二つの流れがある。一つ目は、公衆衛生の観点から近代水道の整備を進めた内務省衛生局の役割を評価するものである。衛生行政システムの導入を手掛けた長与専斎とその後継者である後藤新平⁵、さらには同局の顧問技師をつとめ全国の上下水道の設計等に当たった W・K・バ

ルトン⁶に関する研究などが挙げられる。また長与ら衛生局がその存在意義をかけて取り組んだ、東京の水道改良事業⁷や水道条例の制定⁸に関する政治史研究もここに含まれよう。

もう一つは、各都市の水道建設の努力に重点を置くものである。高寄昇三の『近代日本公営水道成立史』⁹のほか、大阪・横浜を扱った優れた研究に加え、貴重な資料を収録した個別都市の水道史（誌）・資料集があり、個々の布設過程を明らかにしている。この二つの潮流は対立するものではなく、個別都市の布設経過が水道条例の制定に一定の影響を及ぼした可能性も既に指摘されている。ただしいずれも踏み込んだ分析はなされておらず、近代水道の導入をめぐる中央—地方関係の分析は残された課題である。

本稿では 1880 年代半ばから始まる開港場各地の水道建設の動きと、それを受けて本格化する内務省衛生局の水道政策の推移をたどり、両者の往復運動の結果、法制面（水道条例）、財源面（地方債と国庫補助金）、技術面で制度設計が徐々になされていく過程を跡付けていきたい。なお、従来の研究史であまり触れられていない水道条例制定以後の展開まで含めて論じることとする。

第 1 節 開港場の水道建設

日本最大の国際港都・横浜では、明治初期以降、近代水道布設の必要性が指摘されていた¹⁰。1873 年高島嘉右衛門ら民間有志者が発起人となり、多摩川を水源とする木樋水道を完成させた。しかし同水道は程なく経営難に陥り、政府から 18 万円の貸付を受けて神奈川県が事業を引き継いだものの、度重なる風水害で破損して漏水が目立ち、近代水道としての十分な要件を充たしていなかった。1879 年、1882 年のコレラ流行を受けて、居留民の間では水道の鉄管化など、抜本的な飲料水対策を求める声が高まっていった¹¹。

1882 年 7 月に行われた第 15 回条約改正予議会にて、イギリス公使・パークスは、横浜居留民団の意を受け、「横浜居留外国人水道敷設陳情書」を提出した。井上馨外務卿は、近代水道の布設を確約するとともに、塩田三郎外務少輔も神奈川県ですでに計画中的であることを明かした。この前年（1881 年）神奈川県令の沖守固は、同県技師・三田善太郎に鉄管による水道布設計画の策定を委嘱、三田は多摩川を水源とする木樋水道の鉄管化と、相模川を水源とする鉄管水道計画の二種類の計画を立案していたのである。沖は、井上の勧めをうけて、滞日中のイギリス人陸軍工兵中佐、H・S・パーマーを雇用することとした¹²。パーマーは実地調査の上、相模川水源案が望ましいとする報告書を提出し、1883 年 5 月帰国した。

同年 7 月、沖守固は、横浜水道敷設願（相模川水源案）を内務省に提出したが、その意見書では「人民ヲ勧誘候共前轍ニ懲リ居候ニ付現今之景況難成立見込ニ有之、尤居留之外国人ヨリハ右構造引受度旨屢申出候得共、是ハ無論許可不相成候儀ト存候〔中略〕一時国庫ヨリ支出相成候様致度」¹³と、国費貸付（129 万円）を受けて、料金収入によりこれを償還することを願い出ている。民営水道の経営の困難さは先の木樋水道で明らかであった。また以前から居留地の外国人らによる布設計画もあり、水道という基本的インフラを外資に渡すことは極めて問題が大きかった。さらに足下の神奈川県会では「島田三郎肥塚龍其他改進黨多ク動モスレハ妄リニ減額ヲ主張シ事業ノ進歩ヲ妨クルノ景況」で、予算案（年間 40 万円程度）は土木費を中心に 2 割程度の減額が相次ぎ、区部会と郡部会の対立も深刻であった¹⁴。こうした状況下で、沖は国費貸付による水道布設を説いたのである。

沖県令は翌 1884 年 7 月 3 日、「条約改正事務御整頓ノ上ハ水道工事等御着手可相成御心算之趣ニ有之候得共〔中略〕今之ヲ実施スルニ於テハ外ニシテハ外交御政略上好結果ヲ得可申、内ニシテハ横浜港数万人ノ健康並ニ財産ヲ保全スルヲ得蓋本港ノ繁昌ヲ来スヘクト存候」とする外務卿宛の上申書を提出した¹⁵。これを受けて、井上外務卿も 7 月 22 日に「右水道ノ工事ヲ整頓候ハ一面ハ我政府早晚着手セサル可カラサルノ義務ヲ了シ、一面ハ外人ヲ我政府ニ依頼セシムルノ協和心ヲ養成セシムル不可失之機会ト存候」¹⁶と、水道布設促進を太政大臣に上申し、援護射撃を行った。

当時、パークスの後任のプランケット（イギリス公使）、ホルレーベン（ドイツ公使）の主導で条約改正会議が再開され、段階的な内地開放を含む英独案が俎上に上っていた¹⁷。井上は、パーマーに対して、日本とイギリスの双方で、日本の不平等条約の現状と条約改正の必要性を訴える論説記事を主要な新聞に掲載するよう依頼し、彼のジャーナリストとしての側面にも期待を寄せていた¹⁸。

一方、パーマーの設計書については、内務省土木局雇ムルドル、及び石黒五十二らによる実地調査が行われ、1884 年 7 月内務卿が太政大臣に水道布設の上申を行った。工費 129 万円については、横浜では民間水道計画がなく、外資による布設は避けるべきで、「政府ニ於テ一切引受けノ外之レナク」と説いている¹⁹。

太政官から下問を受けた大蔵省では、次のように答申し、工事費を 129 万円から 100 万円に縮減し、これを 1885 年度から 4 年間、毎年 25 万円ずつ下付することとした。

本来該工費ハ十三年第四十八号布告ニ依リ地方税ノ支弁タルヘキモノニ付国库ヨリハ之レニ相当ノ補助ヲ与フルニ止マリ、又外国人居留地ニ係ル分ハ其部分ノ実費ヲ挙ケテ国库ノ支弁ト為シ候儀当然ノ措置ト存候得共〔中略〕横浜一区民ノ能ク負担シ能ハサルヤ敢テ論ヲ俟タス、加之居留地内外ヲ以テ其費用ヲ分離セントスルカ如キモ亦實際行ハレ難キ事実ニモ有之〔中略〕此際該工事ハ居留地水道ト連関起功スヘキモノニ付、一切政府ノ負担ト定メラレ候様時〔特カ〕殊ノ御詮議ニ出ルノ外有之間敷〔中略〕本件ニ付テハ別段外務卿ヨリ承了ノ趣モ有之、到底大ニ外交上ノ関係モ有之、最モ急施ヲ要スル事業ニ付、寧ロ他ノ費用ハ之ヲ減スルモ本件ニ対シテハ支出セサルヘカラス²⁰

同年 10 月 22 日太政官の裁可となり、11 月に内務省から工事の認可がおりた。

工事を請け負った神奈川県は、監督・工師長にパーマー、監督補佐に J・H・ターナーら 5 名の外国人を迎えて日本人技術者の指導に当たらせた。日本人技術者は、三田善太郎（東京大学助教を経て 1879 年神奈川県技師）をリーダーとして、東京大学理学部土木工学科を卒業した土田鉄雄と山崎鉦次郎、工部大学校卒業生の渋谷競多・高松改正のほか、県内の巡回・測量に当たっていた現場経験豊富な県土木課の斎藤久慎や亀井重麿らが従事した²¹。1885 年 4 月に着工、2 年半に及ぶ難工事の末、1887 年 10 月に横浜水道は通水の運びとなった。給水人口は 7 万人、1 人 1 日使用量は 18 ガロン（約 82 ㍓）で、総工費は 107 万円となった。完成した水道は、水道条例施行まで神奈川県が経営することになった。

横浜の水道工事が佳境に差し掛かった 1886 年夏、西日本から東日本にかけて再びコレラが猛威を振るい、1879 年に匹敵する死者 108,000 人という被害を出した。これを機に各地で近代水道布設に向けた動きが活発化することとなる。

この時のコレラの発生源の一つが、かねてより衛生環境の不備が指摘されていた長崎で

あった。1886年5月31日、長崎領事からの要請を受けて、ブランケット・イギリス公使は、井上馨外相に対して、①埋葬地の新設移設、②港湾泥土の浚渫、③上水道の布設を挙げて、「長崎ヲ衛生上完全ノ地ト為スヘキタメ多額ノ金員ヲ支出スル事ノ必要」を政府に働きかけるよう勧告した²²。井上は山県有朋内相に対して「長崎港ハ欧米ハ勿論支那朝鮮ニ対シ我国咽喉ノ位置ヲ占メ貿易上枢要ノ港ニ有之候得者、益改良ヲ加ヘ他日完全ノ良港ト相成候ハ、来往スル外国人モ多ク、随テ貿易モ繁盛ニ赴可申存候」として、国庫支出の必要性を訴えた²³。

山県もこれに応じ、コレラで最大の被害を出した大阪を対象に加えて、同年7月29日「長崎大坂飲料水改良水道敷設之件」を稟議した²⁴。そこでは、コレラ等の伝染病を根治する方策は「要衝ノ都市ニ於テ漸ク衛生工事ヲ興起シ土地清潔ノ方法ヲカトメ以テ病毒蕃殖ノ培料ヲ断ツノ外復タ他ニ由ルヘキモノナシ」として、両都市の水道を国費で布設して「衛生工事勸奨ノ緒ヲ啓カン」と述べられている。費用については、「右水道敷設ノ如キ利害ヲ直接ニ感スル所其地ノ居民ニ過キスシテ、区費若クハ地方税ノ支弁ニ属スヘキ性質ノモノ」であるが、ともに支出に耐えないため、むしろ外国人居留地修繕費や横浜水道改築工費と同様に、国庫からの支出が不可欠と説いている。金額は提示されていない。その理由として、「今先ツ起工並費金出途ノ事ヲ決シ、然ル後水源ノ撰択水路ノ測量及ヒ其構造方法費額予算等精密ノ調査ヲ遂ケ収入弁納ノ考案ヲ附シ更ニ提出スベシ」、つまり詳細な設計書よりも、まずは着工と国庫支出の即決が優先されるべきである、というのである。閣議では「地方適當ノ方法ヲ設ケテ起工スルハ格別、資金貸与ノ件ハ認許シ難シ²⁵」（10月27日）として、国庫補助の訴えは退けられた。

一方、長崎では水道布設計画が着々と進められていた。計画を主導したのは1886年2月に長崎県令（同年7月より県知事）に赴任した日下義雄である²⁶。彼は、市街地の下水道の整備を手掛ける一方、上海水道会社工師のJ・W・ハートや、工部大学校助教授の吉村長策に水道設計を依頼した。工事費見込みは30万円とされたが、区費の負担に耐えないことから、知事らが働きかける形で、長崎商工会を中心に水道会社を設立し、資金については無利子または低利で政府から融資を受け、工事はすべて県に委託し、返済は利用料金で賄う、という案がまとまった²⁷。

この案にもとづき、翌1887年4月以降、日下知事は上京して内務省はじめ関係者を歴訪して拝借金のことを請願した。7月15日、日下知事は山県内相に対し、「長崎水道会社設置ノ儀ニ付上申」を提出し、工費30万円のうち5万円の補助と私立水道会社設立の件を願い出た²⁸。山県は7月19日の閣議に長崎水道への補助金の件を請議したが、1888年度予算編成の概略が判明するまで詮議し難しとされた。しかし再度山県は、長崎の水道布設は「横浜水道竣成ニ対比スルモ夫是不権衡衛生上一日モ難指閣ノ情况〔中略〕今更廿一年度予算決定ノ際マテ詮議遷延候テハ指当ノ水道会社組織株金募集等ノ著手ニ難及、為メ一箇年内外ノ遅緩ヲ来シ区民奮起ノ気合ヲ挫折シ到底得策ニ有之間敷」と早急な決定を迫った結果、「破格ノ取扱ヲ以テ」、1888～1889年度の2ヶ年分の内務省直轄河川工費の減額分5万円分を補助金に充当することが決定した（8月6日）²⁹。ただし、「右ハ前行不得已ノ行掛リニテ爾後ノ比準トナスヘカラサルモノトス」として、釘をさされている。水道布設はあくまで地方政府の専管事項であり、国庫補助の支給は極めて例外的措置として行われたのである。

長崎水道の国庫補助決定から4か月後（12月8日）、今度は「函館区水道起業費補給ノ儀稟請」が出された。函館水道の計画は横浜よりも早く、1879年1月には、開拓使が招いた鉄道技師の米国人 J・U・クロフォードらによって、赤川を水源とする給水人口5万人の計画（工費約13.5万円）が纏められていた³⁰。工費は当初13.5万円の予定が、1883年5月の設計変更で約20.5万円に膨らんだ。函館区では、市民の負担増を懸念して、1883年5月に水道係給料などを加えた22.5万円を無利息35年賦で国庫より借り入れて、同額の区債を発行して住民から徴収する「分頭賦課金」等で償還する旨の請願書を内務卿・大蔵卿に提出した。しかし、ちょうど横浜水道の申請と競願となったために認められず、区会では水道起業費を蓄積し続けて時機を待つこととなった。

1886年のコレラは函館でも842人の死者を出し、再び水道布設に向けた動きが高まった。翌1887年6月には横浜から H・S・パーマーを招聘して再設計を依頼し、給水人口6万人（1人1日あたり15ガロン＝56.7ℓ）、工費23.5万円の「函館水道計画書」が纏められた。これをもとに函館区では、工費財源について、水道起業蓄積金を含む区共有財産5万円と、区債11万円で自己調達するほか、国庫補助7.5万円を求めたのである。12月28日の閣議で、道庁資金から7.5万円（1888～90年度）を支給することが決定された³¹。補助金獲得にあたっては、函館区の豪商たちの運動に加え、岩村通俊北海道庁長官、元函館支庁長で元老院議員の時任為基らの奔走があったとされる³²。また開拓使時代から函館水道の必要性を理解していた黒田清隆が農商務大臣として入閣した（同年9月）ことも大きいと考える。

このように、明治10年代のコレラ禍を契機として、開港場で水道布設に向けた動きが起こったが、年間予算の数倍の工費を要することから、地元の県会・区会では費用負担に対する懸念が強かった。こうしたなか、各地の地方官は、県会・区会を迂回して、国費の借入・交付や、民間水道会社の設立などによって、近代水道の整備を図ろうとした。しかし、これらは現場の地方官と政府の有力者との連係プレーで実現したもので、国庫補助金支給はあくまで臨機的処置とされ、制度として確立されたものではない³³。加えて、衛生行政を所管するはずの内務省衛生局の関与した形跡はなく³⁴、また工事の監督も内務省土木局が当たっていた。

第2節 内務省衛生局と首都計画

内務省衛生局では、長与専斎局長のもと、1879年以来様々なコレラ予防対策や啓蒙活動等を行っていたが、衛生工事に対するプライオリティーは必ずしも高いものではなかった。1882年12月に建議された「衛生事務拡張ノ為メ費用下付ノ件」³⁵には、地方衛生の巡視・監督指導に当たる者の選任、郡区医の普及奨励、地方衛生官の創設と並んで、三府五港及び人口5万人以上の稠密な都市に限り「溝渠水道家屋」の改良工事を進めること、それに幾分の国庫補助を下付することが含まれていた。これを受けて、1884～85年度において東京府下・神田の下水道整備が行われ、「衛生勸奨費」約8万円が支給されたが、「ほとんど一場の児戯に過ぎざりけり」と、極めて限定的なものであった³⁶。

横浜水道の始動を受けて、大日本私立衛生会では東京における水道布設を求める声が高まったが、首都の水道整備は一向に進まなかった。1884年11月芳川顕正（東京府知事兼内務少輔、後に内務大輔）から「市区改正之儀ニ付上申」が提出され、翌年から内務省に

設置された東京市区改正審議会で首都計画が始動するが、計画案は道路・橋梁・河川など運輸交通体系の整備を基軸としたもので、「水道家屋下水ハ末ナリ」として盛り込まれなかった。その理由としては、改進黨勢力の強い東京府区部会では土木費予算を中心に民力休養・経費節減の要求が強く、加えて 1874 年以来府庁が独自に管理してきた神田・玉川上水を府区部会の管理に移すよう求めていたからである³⁷。内務省・東京府は、水道事業に関心を持つ府会を迂回する形で、首都計画事業を進めようとしたのである。

こうしたなか、1886 年「明治一九年の頓挫」と呼ばれる衛生行政の転換を迎えた。すなわち前年の町村衛生委員の廃止に続き、地方衛生機構が改革され、それまで衛生局の管轄下にあった地方衛生事務の大部分が行政警察に移管されることとなったのである³⁸。折しも 1885～86 年にかけてコレラが猛威を振るい、東京では駒込・本所・大久保の 3 病院に 5,312 人が収容され、うち 3,690 人が死亡するという惨禍に見舞われた³⁹。

ここに至り衛生局・中央衛生会では、コレラ発生後の患者離隔や医学的措置などの対症療法よりも、むしろコレラ撲滅の「真正ノ予防法」としての衛生工事、とりわけ上水道布設に注力していくこととなった⁴⁰。長与衛生局長は、1886 年 10 月に外国人の衛生工学士の招聘と「上水改良ノ件」を建議した⁴¹。ただし、それは横浜・長崎・函館などで進められている水道布設過程とは別のアプローチであった。すなわち全国で布設されつつある近代水道の掌握と、そのモデルケースとして首都・東京の衛生改良工事に注力することであった。

その理論的支柱となったのは、1884 年 5 月から 1885 年 9 月まで欧州諸国の衛生事情の視察を行った衛生局官吏・永井久一郎である。永井は、1886 年に行った講演「欧州諸国衛生上巡視ノ話」の中で、イギリスの衛生制度を最も高く評価し、国内の衛生政策全般を所管する「地方政務院」の役割と衛生工事について、次のように紹介している。

衛生上ニ関スル水道下水ノ工事ニ係ル費用ハ、臨時ニ区債ヲ募リテ之ニ充ルコトアリ、国庫ヨリ貸付スル準備アリ〔中略〕今地方政務院ハ如何ナル事務ヲ為スカト云フニ、我日本ノ衛生局ノ如キモノニ非ズ。重ニ水道下水ノ工事ニ関スル事務ヲ掌リ、現ニ工学士ヲ任用シテ其構造法等ヲ監督シ、又別ニ法律局ヲ設ケ、法学士数名ヲ置キテ訴訟ノ事務ヲ負担セシム、工事ハ固ヨリ中央政府ノ施行スルモノニ非ズト雖トモ、其構造位置等ノ適否ヲ調査シテ認可ヲ与フルモノナルガ故ニ、工学士ノ事務ハ頗ル繁劇ナリ、又訟事ハ下水々道ノ線路其他ノ事項近傍ニ住居スル者ノ利害ニ関スルコトアルヲ以テ、地方政務院ヲ被告トシテ起訴スルモノ少カラザレハ、法学士ノ事務亦多シト云フベシ〔中略〕英国衛生上ノ改良ハ専ラ工事ニ在リテ寔ニ近年工事ノ盛昌ニ赴クノ景況ハ驚クベキナリ⁴²

すなわち衛生工事は住民の健康状態や生活環境に関わる高度な専門性を必要とするため、地方の上下水道の工事全般や許認可・訴訟事務までも一手に掌握する中央の統制機関の必要性を説くのである。

これに関連して、長与衛生局長は、1886 年 9 月に「衛生工学士ヲ外国ニ招聘シテ上水下水工事ノ経画ト監督トヲ任スル必要」を山県内相宛に提出した。既に見たように、1886 年のコレラ流行を受けて各地で水道布設に向けた動きが活発化したが、大阪・神戸・函館では横浜水道を手掛けた H・S・パーマーに基本計画の策定・鑑定などを依頼した。ただし派遣・設計書作成には工費の 1 割程度を必要とするため、経費節減要求の強い区会で調査費が否決されるケースもあった⁴³。

また大阪では、土木局お雇い技師のデレーケが、パーマーの計画案は需要見込みや規模が過大であると批判を加えて、紛擾の火種となりかねない様相を呈していた⁴⁴。衛生局としては自前の衛生工学を修めた専門家の派遣を必要としたのである。こうして1887年5月に来日したのがW・K・バルトンである。バルトンは東京帝国大学工科大学で衛生工学を教授するかたわら、翌1888年12月に内務省兼雇となり、全国の水道計画の策定や鑑定を行うこととなる。

その一方で、首都の水道整備も重要な課題であった。永井が1886年9月に行った講演「上水供給ノ事ヲ述フ」では、上水道事業の概略を水源・濾過・分配・供給・水量・費用徴収など7項目に分けて陳述した後、8つの水道会社が体系的な給水事業を行っているロンドンと旧水道に依存している東京の現状を対比しながら、「余カ所謂上水ノ改良ハ鉄管ノ水道ヲ布設シテ純良ノ水ヲ全〔東京〕府ニ供給シ悉ク各家ノ堀井ヲ廃止スルヲ以テ目的トス」と論じている⁴⁵。

1887年6月17日には「水道敷設ノ目的ヲ一定スルノ件」⁴⁶が内務省県治局長・衛生局長の連名で閣議に提出された。この意見書は近代水道の目的を「都会ノ面目ヲ一新シ、衛生ノ実効ヲ奏スル」ことに求め、衛生局の主導的立場の確保を謳ったものである。同時に、事業主体については地方政府・私立会社の二者を挙げて、前者による公営を原則としながらも、資金調達面から後者による私営をも認め、水道の建設促進を目指そうとする趣旨のものであった⁴⁷。また6月30日には中央衛生会から首相・内相宛に「東京ニ衛生工事ヲ興スノ件」⁴⁸が提出された。これはその前月の長与衛生局長からの提案を受けて建議されたものであるが、コレラ防疫の抜本的対策としての上下水道整備の必要性、首都・東京を最優先にすべきこと、上水道整備の事業主体、経済的理由から下水道よりも上水道を先行すべきこと、衛生工事が生み出す利益、などを論じている。事業主体については会社方式、地方債方式、国庫支弁方式の三者を並列するにとどめているが、当時渋沢栄一ら東京商工会や東京府区部会の有力者たちの間で進行中の水道会社構想を念頭に置いて、上水道については私立会社方式、収益の見込めない下水道については府営方式が志向されていたと見られている⁴⁹。永井が水道の範をロンドンに見たように、当時の衛生局では私営水道会社に大きな期待を寄せていたのである。

この時期に長与ら衛生局が東京の衛生工事に積極的になった背景については、御厨貴が明らかにしている⁵⁰。条約改正交渉を急ぐ井上馨外相は、法律取調委員長としてドイツ式の民法・商法など法典編さんに当たる一方、新たに臨時建築局を組織し、ドイツ人技師を招いて官庁・議事堂建築の集中を基軸とする首都の総合計画を企図していた。この計画は、内務省・東京府を中心に進められていた市区改正計画と緊張関係にあった。長与ら衛生局は、臨時建築局の首都計画に合流し、また東京商工会や東京府区部会の私営水道会社構想とも連携しながら、市区改正計画に盛り込まれていない水道事業の実現を図ろうとしたのである。「東京ニ衛生工事ヲ興スノ件」が提出されたのは、まさしく臨時建築局の首都計画の一部が閣議決定を得る段階に差し掛かっていた時期に相当していた。もっとも、長与は同時に市区改正審議会の委員にも参加しており、水道速成の立場から市区改正・首都計画の双方向的アプローチを試みようとしていたのかもしれない。

しかし、「水道敷設ノ目的ヲ一定スルノ件」は6月21日、「東京ニ衛生工事ヲ興スノ件」は7月18日の閣議において未決とされてしまった。内務省本省の強い反発に加え、井上の進める裁判管轄条約や一連の欧化主義政策はボアソナードや谷干城農商相からの厳しい

批判にさらされていたからである。井上は 1887 年 7 月に条約改正交渉の無期延期を列国に通知し、9 月には外相・臨時建築局総裁を辞任した。こうして臨時建築局と連携することで東京の近代水道建設を梃に巻き返しを狙う衛生局の戦略は変更を余儀なくされることとなった。

第 3 節 水道条例の制定公布

戦略の練り直しを迫られた衛生局では、まず全国の水道事業を掌握するための統一法制の制定に乗り出すこととなった。1887 年 11 月 4 日長与衛生局長が閣議に提出した「市街私設水道条例」⁵¹である。市街とは「首都及都会」のことを指し、地方政府による水道布設が困難な場合の私立水道会社に対する規制・保護を定めたものであるが、私設水道を公設水道並みに扱うことに重点が置かれていた。内務大臣の許可（4 条）を明記し、水道会社には不断給水・濾過措置・有圧装備・消火栓設置などを求め（20・22・27・28 条）、免許下付から 25 年以後の地方庁による買上権（13 条）、地方長官が給水改善や水料変更の命令権を有すること（18・19 条）、水質・水量・工事過程などを監査する給水監査掛を置くこと（37～39 条）、配当制限（44 条）など、会社に公営事業並みの管理・監督事項を設けている。その一方で、官有地の廉価払下げ及び民有地への公用土地買上規則の準用（10 条）、公道地下の使用許可（12 条）、需要者への水道料金徴収（23 条）などの規定を設けている。これらの規定の中には、私設鉄道条例（1887 年 5 月公布）と類似した内容が含まれており、いずれも単一機関による私営会社の監督保護を目的とするものであった⁵²。

この頃、東京のほかにも、長崎・大阪などで水道会社案が浮上していた。長崎では、前述の通り 1887 年夏に国庫補助金の獲得に成功したが、地元では同年後半から会社経営方式による水道建設案に対して批判が高まり、翌年にかけて区会で二度も水道議案が否決され、日下知事自ら説得に当たるなど、その実現すら危ぶまれていた⁵³。また大阪府では、1887 年 5 月にパーマーを招聘して水道計画を具体化させていたが、運営形態については、地方債発行や私設水道会社に対する政府の方針が定まっていなかったことから、水道会社案と水道局（府直営）案の両者を策定していた⁵⁴。長崎・大阪ともに、水道会社への特許の条件として、水道線路・貯水池等に必要な官有地の無料払下げ、民有地の場合の公有土地買上規則の適用、国税・地方税の免税措置、需要者に対する水料徴収や罰則規定の適用、5 年間の政府からの利子補給などを求めていた⁵⁵。このほか、広島でも資本金 20 万円の広島用水会社の設立を企図していたが、主唱者の千田貞曉知事は、「市街私設水道条例案」の閣議提出に際して、「本区ハ愈々年来ノ飲用水改善ノ公許ヲ得テ、計画ヲ実行ニ移ス秋デアル」と宿志を述べた⁵⁶。私営水道会社の可能性とその保護を求める声は高まりつつあったのである。

「市街私設水道条例」の背景には、こうした地方の水道会社構想を法制度面からバックアップする一方、民間会社が公益事業を担うことへの不安を払拭し、水道速成のきっかけとしたい、との意図があったであろう。あわせて内務省衛生局による水道事業の一元化への志向があったことは言うまでもない。布設に際しては、水道工事の詳細を記した起業目論見書の提出が義務付けられており、技術面・経営面から統制を図ることが期待された。

「市街私設水道条例案」は翌年 5 月に中央衛生会に諮詢され、逐条審議を受けた後、7 月に「私設水道条例」として答申された。「市街」が法案名から削除されたことで対象が一般

化されたほか、担保制限・配当制限規定が削除される一方、水道用地の免税措置などが新たに加わった。

ここで衛生局の戦略は再び大きな変更を迫られる。その契機となったのは、1888年4月に公布された市制・町村制である。市町村は地方公共団体として位置づけられ、公民による選挙を経た市町村会に、域内の教育・土木・衛生など一切の事件を議決する権限が与えられた。課税権は極めて限られていたが、「永久ノ利益ト為ル可キ支出」には地方債の発行が認められ、起債による水道建設財源の調達が可能となったことを意味した⁵⁷。市制・町村制の公布は、イギリスやアメリカの「自治衛生」を理想とする長与専斎にとっては、「千歳ノ一時衛生普及ノ時機茲ニ始メテ熟スルモノ」であり、「我私立衛生会ノ力ヲ藉テ以テ自治的ニ衛生工事ヲ作興センコトヲ」と呼びかけたのである⁵⁸。

1888年10月に起案された衛生局原案の「水道条例」では、水道事業は「市町村公然ノ事業ニ属スルハ勿論」とされた⁵⁹。ただし、この段階においても民営の可能性は残されており、私営水道会社に対しても公営水道と同様の保護・監督がなされることが明記されていた。しかし、「市町村ニ於テ之ヲ布設スルコトヲ得サル場合ニ限り」と、私立会社の存在は限定的に考えられており、加えて市町村会の関与が盛り込まれるなど、それまでよりも公営トーンが強まっていた。

この衛生局原案は1889年1月12日の閣議に提出された後、よく知られている通り、法制局との間で激論が交わされる⁶⁰。法制局側は水道を市町村の営造物ととらえ、他の法令との重複の恐れがあるために既存の市制・町村制の範囲内での監督にとどめ、私営水道会社については市町村との間で結ぶ特約や会社法の適用で足りるとして、個別立法化に強く反対した。一方の衛生局側は、水道の持つ専門性・特殊性の観点から、既存法令では対応できないと反論を加えた。両者の溝は埋まらず、法制局側は、私設水道に関する条項を削除して、「水道ハ、市町村ニ限り其公費ヲ以テ之ヲ布設経理スヘキモノトス」（第2条）と、公設水道を趣旨とした「水道衛生条例案」を新たに提示した。衛生局側は、「市町村ニ於テ其公費ヲ以テ之ヲ布設整理スヘキモノトス」と、要件を緩和して将来の私営水道の可能性を持たせることで妥協した。同年12月12日の閣議で水道条例案が決定したが、年明けに開かれた元老院会議でさらなる修正が加えられる。問題の第2条が「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」と、市町村の公設・独占を意味する条項に変更されたのである。以上の結果、1890年2月に市町村公設主義を謳う水道条例が公布された。

1888年初頭まで各地の私営水道会社方式をバックアップし、最後までその可能性を残そうとした長与が、法制局さらには元老院との交渉過程で市町村公設主義に押し切られてしまったのは何故であろうか。水道条例の制定過程を詳細に検討した小石川裕介によれば、内務大臣・山県有朋の意向に加えて、長崎・東京などで相次ぐ水道事業開始に対する規制監督を図る現実的必要性があったことを挙げている⁶¹。以下、地方の水道界の動向を含めながら、この問題を再考してみたい。

長与は、1888年7月に長崎区での講演の際に、次のように語っている。

水道ハ長崎区民ノ公共事業トナシ区費ヲ以テ敷設シ区内人民ノ共有物ト為スヲ得策ナリトス、然レトモ此議若シ実行スルコト能ハサレハ株巾ヲ集メテ私立会社ヲ起シ之ヲシテ其事業ヲ営マシムルモ可ナリト雖モ、元来上水ハ区民一般ノ用ニ供スルモノナレ

ハ成ルヘク之ヲ区民ノ共有物ト為スニ若カス、是レ実ニ区民ノ自治ニ必要ナルノミナ
ラス、若シ私立会社ニ委託スルトキハ幾多ノ弊害アルヲ免カレサレハナリ⁶²

一見すると、従来からの原則公営・便法としての私営論のように見えるが、水道が区民の自治に不可欠と述べている部分に注意したい。これまでの公衆衛生の道具としての観点だけでなく、近代水道を市民自治の一環として唱えている点が重要であろう。この講演の後、日下県知事は、従来の民間会社方式を断念して区営水道方式へ変更した場合の国庫補助金の扱いについて、山県内相に打診している（10月2日）⁶³。結果的に翌1889年1月の長崎区会で、江戸時代から貿易商が積み立ててきた貿易五厘金6万円、国庫補助金5万円、ならびに19万円の区債を財源とする区営水道案を可決することができた⁶⁴。

東京でも公営水道計画が次第に進捗し始めていた。井上の臨時建築局構想は挫折したが、内務省・東京府が進めていた市区改正構想も財源問題で行き詰まりを見せていた。当初、市区改正審議会は東京府会の関与を排除し、地方税に頼らずに入府税など独自の新税を設置して財源に充てようとしたが、大蔵省の強い反発もあり、計画は遅滞していた。その一方で、東京府区部会では「地方自治」の観点から水道改良計画、ひいては市区改正計画への関心を高めつつあった。ここに至り、内務省・東京府は、市区改正事業に府会の関与を認めるかわりに、市区改正計画に水道事業を盛り込むことで妥協したのである⁶⁵。こうして1888年9月に条例が公布され、市区改正委員会が設置された。同年10月5日の第一回委員会の冒頭で、委員長に就いた芳川顕正が、「上地下水ノ工事及家屋ノ制ヲモ併セテ議定スヘキハ論ヲ待タサル所ナリ」とわざわざ明言した⁶⁶のは、この間の経緯を示している。続いて10月12日の委員会ではW・K・バルトンに上地下水設計の委員主任を委託することが決議され、10月28日から調査が続けられ、同年12月には「上水設計第一報告書」がまとめられた。

ちょうどバルトンが調査を開始した10月29日の東京市区改正委員会では、上水道を下水道に優先して工事を進めること、水道布設の工事費として500万円の区債発行と国庫補助の請願を為すことが決議された。11月1日に内相に提出された請願書⁶⁷の内容は、水道債を年利5%で発行すると仮定し、その利子償還のために毎年20万円ずつ15年間の国庫補助を願う、というものである。15年間の根拠は、工期に5年間、その後水道料金収入のみで元利償還し得るまで10年間を要する、とされている。この国庫補助請願は、工事費に対して直接支給される補助費ではなく、水道財政の安定化のための利子補給金という点で、横浜・長崎・函館のケースとは性格の異なるものである。水道を自治体の共有物と捉え、その安定性・継続性に力点が置かれているという点では、長与の「自治衛生」の演説とつながるものがある。

このように、1888年4月の市制・町村制公布を受けて、市町村が水道事業体の主体として想定されるようになり、そこから自治体の共有物としての水道という発想が、内務省衛生局・地方の双方で共有されつつあった。また長崎・東京両水道で私営会社から公営水道への動きが明確になってきたことで、長与は、私営水道会社の可能性を残すことにこだわつつも、最終的には公設案に同意したのではないかと考えられる。

第4節 近代水道制度の始動

1889年4月の市制町村制の施行、さらに1890年2月の水道条例公布と前後するかたち

で、東京・大阪の水道布設に向けた動きが急速に進んでいった。

東京市区改正委員会が 1888 年 11 月に提出した 500 万円の起債と 300 万円の国庫補助の請願は認められなかったが、委員会ではバルトンが提出した「上水設計報告書」をもとに設計案の精査が進められた。まず渋沢栄一らがパーマーに依頼して作成した設計書案との比較検討がなされ、古市公威を介してヘンリー・ギル（ベルリン市水道部長）やアドルフ・クロース（ベルギー・リエージュ市水道会社技師長）らの意見聴取を経たのち、1890 年 3 月に第二報告書がまとめられた。同年 4 月東京市区改正委員会は、「東京水道改良計画書」を決定し、7 月に認可を受けた。9 月 3 日東京市会では水道改良費 650 万円および道路河濠橋梁公園改正費 350 万円、合計 1000 万円にのぼる市区改正費を全会一致で決定、翌 4 日には国庫補助申請が提出された⁶⁸。

国庫補助については、既に西郷従道内相が 1890 年度予算案に盛り込み、6 月に「東京市区改正水道債利子補助之件再申」を提出していたが、未だ閣議決定を見ていなかった。ちょうどこの年、6 月から 10 月にかけて東京・大阪を中心に再びコレラが猛威を振るい、死者 3.5 万人にのぼった。折しも 7 月には第 1 回衆議院議員選挙が行われ、年末の帝国議会開設を前にして、首都の水道整備は一層緊急の課題となった。市区改正委員長の芳川顕正は同年 5 月に文相として入閣しており、山県首相にも働きかけ、早急な決定を迫った。この結果、9 月 11 日には、総工費 650 万円に対し総額 225 万円（1891 年度より 15 年間、毎年 15 万円）の国庫補助を行うことが決定したのである⁶⁹。東京市水道は 1892 年 10 月に起工され、1898 年 12 月に給水を開始した。

市区改正委員会のような都市計画の推進主体のない大阪では、大阪私立衛生会が大阪市参事会・市会に水道布設を働きかける形で水道計画が始動した⁷⁰。1890 年 2 月に設立された同会は、府知事を会頭に戴き、衛生関係官吏や医学校教諭・医療関係者などに加え、有力府議・市議、それに地域の衛生行政を担当する区長・郡長・警察署長などから構成され、公衆衛生に関わる啓蒙活動や大阪市に対する建言などを行った。この衛生会は長与専斎が府知事らに働きかけて結成されたものである。

1890 年 9 月 15 日に開かれた有志大会で上下水道改良に関する建議が採択され、翌日の臨時市参事会、さらに 9 月 26 日市会での関連議案可決を経て、同日布設認可書と国庫補助金下付稟請書が提出された。わずか 10 日程度で手続きが進められたのは、市制特例制度で大阪府知事が大阪市長の職務を行っており、1887 年にパーマーが策定した大阪府の計画案が利用できたことに加えて、東京府との間で事前に情報交換が行われていたことが挙げられる⁷¹。衛生局や大日本私立衛生会などの働きかけで、地方の有力者・衛生関係者らが講演会や有志大会などを開催して輿論を喚起し、水道速成の端緒とするという流れは、19 世紀末に一般化していくが、大阪はその嚆矢であった。

内相・蔵相宛に提出された国庫補助金下付稟請書⁷²では、横浜・長崎・東京の先例を挙げつつ、「豈独り大阪市のみ荏苒等閑に附すへき時機ならんや〔中略〕大阪市をして商工其他の交通ある地に悪疫の伝播を為すことなからしめは他の地方に流行の虞を減し引て其幸福を享受せしむること亦尠少ならず、是豈一市の幸福のみならんや」と、大阪の水道事業がより普遍的な価値を持つことを強調し、総工費 250 万円の約 1/3 にあたる 84 万円（1891 年度より 15 年間、毎年 5.6 万円）の国庫補助を訴えている。この願いは即座に受け入れられ、10 月 3 日に工事認可となり、国庫補助が認められた。ただし金額は総額 75 万円（毎

年 5 万円)に縮減された。これまた異例の速さである。恐らく帝国議会開会を前にした対応と思われる。東京の場合と同様に工費の 1/3 の支給が決まったが、これ以降、他の三府五港の創設・拡張工事にも同様の措置が取られていくようになる。

大阪市では、国庫補助縮減を受けて設計案の修正が行われるなか、翌 1891 年 1 月にバルトンが来阪し、パーマーの設計案を審査したうえで、給水人口 (50→61 万人) および 1 日当たりの給水量 (16→19 ガロン) を拡大して給水能力を高めることを提案した。バルトンは府庁で水道事業関係者約 20 名を前にして、水道布設の効用について講演した後、淀川の水質や鉄管の品質などについて欧州の事例を交えながら質問に応じた⁷³。このバルトンの派遣は、長与専斎ら衛生局幹部の勧めで、大日本私立衛生会が出費するかたちで実現したもので、衛生局ではこうして技術面からも各地の水道布設計画の策定や工程に関与していくのである。

ただし、東京市・大阪市の布設過程において、日本人技術者の主導で実施計画の策定・施工が行われた点は注意すべきである。大阪府は、設計者のパーマーではなく、工事長に野尻武助 (大阪府技師) を据えた。その理由を以下のように述べている。

該水道布設ハ大阪市自治団体ヨリ成立候モノニシテ、彼ノ横浜水道起業ノ如キ官費繰替ノ事業トハ大ニ其ノ趣ヲ異ニシ、諸般市会ノ決議ヲ要スヘク、殊ニ目下市公民ヨリ水道布設委員選任ノ場合ニモ有之、右委員等就職一応申込協議ヲ経タル後ニアラサレハ採否何等之御答難致候⁷⁴

こうして大阪府は、パーマーの招聘を依頼する神奈川県知事に対して、市会議員・市公民らで構成される水道敷設委員の「元来市会カ水道敷設ニ対スル議決ノ精神ハ専ラ本邦ノ技師ニ従事セシメ之カ竣工ヲ希望スルモノ」との意見を付した断り状を送付した⁷⁵。東京では、古市公威 (内務省技師) が工事長に就任し、バルトン案をベースとしながらもセカンドオピニオンの助言を受けながら実施計画を練り上げていった。また両都市では国産鑄鉄管の使用も行われた。水道事業が都市自治体の公共事業として位置づけられたことは、水道布設過程のドメスティック化を促進する結果をもたらしたのである。

東京・大阪が水道整備に着手したことで、衛生局では、次の段階、全国の水道整備促進へと軸足を移していく。その一つがバルトンを派遣しての衛生調査・水道計画への助言であり、もう一つが長与らによる地方巡回講演会である。

衛生局では、水道条例によって全国の水道の統一法制化を図る一方、技術面からも水道布設過程の掌握を企図した。すなわち 1889 年 9 月に「各府県ニ於テ将来起工スル上下水設計ハ予メ当省ニ差出スベキ御訓令之儀伺」を発議し、各地の水道布設計画の事前審査を義務付け、場合によっては設計方法等に関する指示・助言を行うとした⁷⁶。この方針は 10 月府県知事に訓令され、内務省兼雇となった W・K・バルトンが派遣された。

バルトンは、翌年 1 月から 1896 年 5 月まで、衛生工事顧問技師として 40 ヶ所以上の衛生調査、上下水道の設計指導を手掛けた【表 1-1】。バルトンの活動は、病院・検疫所・井戸・水源・溝渠など現地の衛生状態の確認調査を行い、現地の地勢や衛生状態に適合した給水・排水計画の立案・指導することを目的としていたが、先述の大阪の例に見た通り、進行中の計画の鑑定や更改、地元で立案されていた上下水道計画の妥当性の確認なども随時行った。この過程で、それまでパーマーに委嘱していた大阪・神戸などの水道計画も、随時変更を加えられていった⁷⁷。こうして内務省衛生局による技術面での統制が図られていくのである。

【表1-1】バルトンによる衛生調査	
年月	調査個所
1887年7～8月	函館・青森・秋田・仙台・日光
1887年11月	沼田
1888年10月	東京
1889年6～7月	長崎・柳川・久留米・福岡・神戸
1890年12月～1891年1月	岡山・大阪
1891年12月～1892年1月	横浜・下関
1892年6～8月	大阪・神戸・門司・大牟田・福岡
1893年7～8月	仙台・甲府・名古屋・富山
1894年7～8月	新潟・三条・福井・広島
1895年7～8月	広島・松江・京都・大阪・神戸
1896年8月	台北・淡水・台中・基隆
1896年9月	広島・神戸・大阪
1896年12月～1897年1月	上海・香港・シンガポール
1897年3～4月	基隆
1897年7～9月	台南・高雄・嘉義・澎湖島・新竹など
1898年1月	高松・坂出
1899年3月	台中
出典：平山育男辺著・金出ミチル訳『都市への給水 W・K・バルトンの研究』解題バルトンによる上下水道・衛生調査の全容より	

またバルトンの衛生調査は、地方の衛生意識の啓発と衛生工事に関する啓蒙活動としての側面も持っていた。現地では、衛生状態の現状とその改善方法、上下水道を含む衛生工学の意義等に関する調査報告会・講演会が開催され、講演会の内容は地元新聞で詳報され、後日バルトンから詳細な報告書が内務省に提出された。長崎・大阪では、上下水道の工事に疑問・批判を抱く人々を前にして、鉄管など資材の詳細な解説や、上下水道の計画の妥当性を擁護するなど、専門的見地から反対論の鎮撫に当る場面もあった。

こうしたバルトンの派遣に際しては、当初は各府県知事からの依頼にもとづいて行われることが多く、調査に際しては県衛生課長や同課・土木課技師が同道していた。また1892年以降になると、各地の衛生調査の途中で、急きょ各都市からの要請を受けて調査に赴くことも少なくなかった（1892年神戸、1894年新潟など）。このように、地方の各都市が水道布設をめぐる競い合うような状態が醸成されつつあったのである⁷⁸。

長与専齋は 1891 年 4 月に衛生局長を辞任するが、その後、大日本私立衛生会副会頭、中央衛生会長として、全国の大日本衛生会支会の総会・講演会に出席し、巡回講演を行った。1891 年 9 月から約 1 か月間にわたる最初の巡回講演では、福井・石川・京都・大阪・奈良・滋賀・愛知をまわり、県庁・市役所の官僚・議員・衛生支会の役員らを前に行った演説・談話は 46 回に及んだ。都市部では衛生施設の巡視を行うかたわら上下水道布設の急務を訴え、地方の保養地にも足を運び浴場施設の改善などを懇論した。彼が「自治衛生」と地方衛生会の役割を語る際、その亀鑑として挙げたのが大阪私立衛生会であった。

自治制の発布されて自治団体を作る以上には、衛生上の事は其面目を一新し、着々歩を進めて、ついに大坂〔ママ〕衛生会が水道布設の事を発起したるが如く、何れの衛生会に於ても追々事実的研究を遂げて、之を自治体に持出し、丁寧親切に自治体の注意を惹起して、之を実行する様に致すであろう、衛生会の目的、自治の極意と云ふは実に此辺に存するものであらう〔中略〕大阪私立衛生会は、其必要を説くことは勿論、之〔上水道〕を敷設するに就て、水源の選択、設計の仕方等、其順序方法を取調へ、実地に就て綿密に研究し、更に審案熟議の上、其方案を定めて之を市会に建議するに至りしが、市会も喜んで之を引受け、今日の運びになりたるが、凡そ衛生会は一般に上水なり下水なり、清潔法なり、其地に応ぜざる緩急得失を審案し、実際に行はるべき方案計画を立て、之を理事者の参考に供するか如き運動を為すに至らば、此に始めて理論の区域を超へ、実地の境界に入り、実利実益を社会に与へ、衛生会本然の目的に叶へるものと信ず⁷⁹

長与は、同様の地方巡回を、1891 年 11 月（仙台・福島）、1892 年 3～5 月（北九州・京阪神地方）、1892 年 10～11 月（宮城・山形・岩手・青森・函館）、1893 年 3 月（静岡）などで行った⁸⁰。旅程が長期間に及んだ理由は、巡回の途中で急きょ各地からの懇請を受けて、訪問地が増加したためである。これらの巡回講演を機に、大日本私立衛生支会の活動の再開や支部の発会が見られたほか、福井市（1891 年 9 月）・青森町（1892 年 11 月）では、上下水道工事の着手が建議された。

バルトンと長与の地方での活動は、それまで水道計画を抱きながら踏み切れないでいた各都市の水道布設に向けた動きを促進し、20 世紀初頭の水道熱の基盤を形成したと言えるだろう。

おわりに

日本における近代水道の整備は、明治 10 年代のコレラ禍を契機として、まず横浜・長崎・函館などの開港場で進められた。外国人居留民団からの居住環境整備を求める圧力の最前線に立つ地方官たちは、内外の技術者を雇用して独自に近代水道整備計画を策定するが、多額の工事費を必要とすることから、経費節減要求の強い県会・区会を回避して、国庫補助の獲得や、民間会社による水道布設を目指した。

一方、衛生行政の掌握を目指す内務省衛生局も、1886 年のコレラ流行の前後から衛生工事に積極的に取り組むようになり、条約改正交渉の一翼を担う臨時建築局と連携を図ることで首都・東京の水道整備を企図した。井上条約改正交渉の失敗によりこの試みはいったん失敗に終わったが、バルトンの招聘と統一法制化によって、今度は全国の水道事業の掌握に乗り出す。長与らは、当初私営水道会社に多大の期待を抱いていたが、市制・町村制

が公布されると、「自治衛生」の立場から市町村経営による公営水道論へとシフトしていった。東京・大阪の水道布設過程を通して、1890年頃に近代水道に関する諸制度の基本がほぼ出揃うと、衛生局・大日本衛生会はバルトン・長与らを地方へ派遣し、「自治衛生」の緊要性を説き水道布設の機運を高めようとした。

ただし近代水道制度は未だ確固たるものではなかった。中央政府における衛生局の基盤は必ずしも盤石とは言えず⁸¹、また長与が期待した「自治衛生」の基盤も極めて不安定なものであった。長崎では1889年1月の区会で区立水道案が議決され、長崎市がこれを引き継いだ。4月に行われた最初の市議選で布設反対派が2/3を占め、知事あてに取消請願が提出されるなど、約半年間も紛擾が続いた⁸²。東京でも1891年末頃から負担増加を理由とした水道改良事業中止運動が起り、1893年に入ると鉄管不正納入事件で市会と市参事会・府知事が対立し、さらに1895年から翌年にかけての鉄管汚職事件によって市会が解散に至るなど市政の混乱が続く。東京の水道事業は大きく遅延することとなった⁸³。両都市に限らず、この時期に水道布設計画が浮上しながらも、巨額の建設費を前に延期論が台頭し、布設を断念せざるを得なかった都市は多い。この難関を突破するには、水道のより多様な目的（とりわけ経済効果）を説いてより多くの地域の有力者を糾合しつつ、国庫補助金の保証を得ることで、水道延期論者たちを説得していかなくてはならない。しかしこうした補助金要求に応えられるだけの財政的・制度的基盤はまだ確立していなかった。

技術面においては国産化に向けた努力が続けられた。函館・長崎ともに、建設費を縮減するために、日本人技術者が工事監督にあたった。函館水道は、文部省第1回留学生としてレンセラー工科大学で土木工学を修め、帰国後は開拓使・北海道で炭鉱鉄道の新設維持管理を担当していた平井晴二郎が工事監督となった。ただし平井は当時大阪鉄道会社に在職中であったことから、工部大学校の卒業生で鉄道局・灯台局などで土木工事に従事した千種基を推薦し、工事を担当させた⁸⁴。道庁や函館区の技術者に加え、横浜水道の創設工事に携わった安藤光幸（鉛工係）や亀井光麿もこれに従事した⁸⁵。一方の長崎では、日下義雄知事が、工部大学校卒業生で同校助教授を勤めていた吉村長策を招聘した。吉村のもと県技師5名が計画の策定・施工に当たった⁸⁶が、長崎水道が完成すると、彼らは大阪市をはじめ西日本の諸都市の水道工事を手掛けていくことになる。

この間、欧米で衛生工学を修めた中島鋭治が1890年11月に帰国し、東京市水道の改良工事を統括するかたわら、1896年に東京帝国大学工科大学教授に就任し、バルトンに代わって全国の上下水道の計画や工事の指導監督に当たった。また函館・長崎・大阪などの水道布設過程では日本人技師を当たらせる方針が採られ、横浜でパーマーの薫陶を受けた技師たちが各地の布設現場で活躍した。横浜水道では材料のほとんどを輸入品に頼ったが、東京・大阪では国産鑄鉄管の使用が企図された。

しかし国内の鑄鉄管製造は未だ試作の域を出ず、良質品を大量生産する段階にはなかったため、多くを輸入品に頼らざるを得なかった。永井久一郎は、先述した「欧州諸国衛生上巡視ノ話」の中で、次のように述べている。

余ガ欧州各国ヲ巡歴シテ、衛生上ノ事業ニ付特ニ感想ヲ起セシハ国ノ富ナリ、資力ナケレバ事業ダモ着手スルコト能ハズ。又衛生上ノ改良ニ付如何ナル物資ヲ以テ必要ト為スカト云フニ、鉄ヲ以テ第一トシ、其他ハ前ニ所謂衛生道具ヲ製作スルノ物料ナリ。鉄及其他ノ物料ハ、工業盛ナラザレバ容易ニ之ヲ得難ク、其工ヲ盛ニセントスル

モ、亦資力ニ因ラザルベカラズ。独逸ノ法学士某氏余ニ謂テ曰ク、独国ノ英国ニ一歩ヲ讓ラザルベカラザルモノハ国ノ富ナリト。実ニ其言真ナリト云フベシ。今日会員諸君ニ望ム、予等日本人タル者ハ国ノ富ヲ致スニ力ヲ尽サザルベカラズ⁸⁷

日本における近代水道が技術面でほぼ国産化を果たすことができるのは、日露戦争後のことである。

-
- 1 久米邦武編・田中彰校注『特命全権大使 米欧回覧実記（1）』（岩波書店、1985年）174頁（1872年1月19日条）。
 - 2 『水道用語辞典 第二版』（日本水道協会、2003年）200～201頁。
 - 3 ヒュー・バーティキング・斎藤博康訳『英国上下水道物語』（日本水道新聞社、1995年）126頁。
 - 4 笠原英彦「長与専斎の医療改革」（笠原英彦・小島和貴『明治期医療・衛生行政の研究』ミネルヴァ書房、2011年）。
 - 5 同上、小野芳朗『＜清潔＞の近代』（講談社、1997年）など。
 - 6 平山育男編著・金出ミチル訳『都市への給水 W・K・バルトンの研究』（中央公論美術出版、2015年）など。
 - 7 石塚裕道『日本近代都市論』（東京大学出版会、1991年）、御厨貴『明治国家をつくる』（藤原書店、2007年）、中嶋久人『首都東京の近代化と市民社会』（吉川弘文館、2010年）など。
 - 8 小石川裕介「明治23年水道条例の成立（1）（2）（3）」（『法学論叢』第165巻第3号、第165巻第6号、第166巻第2号 2009～2010年）など。
 - 9 高寄昇三『近代日本公営水道成立史』（日本経済評論社、2003年）。
 - 10 以下の布設過程については、横浜市水道局編『横浜水道百年の歩み』（同、1987年）、樋口次郎編訳『横浜水道関係資料集』（横浜開港資料館、1987年）、横浜開港資料館編『水と港の恩人 H・S・パーマー』（同、1987年）、笠原英彦「近代日本における『衛生工事』の進展」（『法学研究』第76巻第12号、2003年12月）などを参照。
 - 11 市川智生「近代日本の開港場における伝染病流行と外国人居留地」（『史学雑誌』117-6、2008年6月）。
 - 12 沖は英国留学時代に井上馨の知遇を得ており、井上から帰国後の政府内ポストの斡旋を伊藤博文に働きかけるよう依頼されるなど、二人の間柄は極めて親密であった（高村直助「原六郎と沖守固」『横浜開港資料館紀要』第26号、2008年3月）。
 - 13 「横浜市街並ニ外国人居留地水道布設之義ニ付上申」（「神奈川県横浜市街並外国人居留地水道布設ノ件」、国立公文書館所蔵「公文録 明治17年 第44巻」）。
 - 14 神奈川県県民部県史編集室編『神奈川県史 通史編4』（神奈川県、1980年）316頁。「明治16年甲部巡察使復命書神奈川県の一部および関係書類」（神奈川県企画調査部県史編集室編『神奈川県史 資料編11』神奈川県、1974年、217頁）。
 - 15 「横浜水道伏設之義ニ付上申」（1884年7月3日）（前掲「神奈川県横浜市街並外国人居留地水道布設ノ件」）。
 - 16 「横浜水道工事之義ニ付上申」（前掲「神奈川県横浜市街並外国人居留地水道布設ノ件」）。
 - 17 五百旗頭薫『条約改正史』（有斐閣、2010年）186～189頁。
 - 18 樋口次郎『祖父パーマー』（有隣堂、1998年）132頁、樋口次郎・大山瑞代編著『条約改正と英国人ジャーナリスト』（思文閣、1987年）20頁。
 - 19 「神奈川県下横浜市街並ニ外国人居留地水道布設ノ儀ニ付伺」（前掲「神奈川県横浜市街並外国人居留地水道布設ノ件」）。
 - 20 「大蔵卿答申（1884年10月2日）」（前掲「神奈川県横浜市街並外国人居留地水道布

設ノ件」)。

21 前掲『水と港の恩人 H・S・パーマー』70～76 頁。斎藤については堀勇良「鍛きあげの水道マン斎藤久慎」(『横浜開港資料館館報』第 23 号、1988 年 5 月)、亀井については長谷川博「明治期の攻玉社」(『第 9 回日本土木史研究会発表論文集』、1989 年)。斎藤と亀井はともに兵庫県の出身で、後に東京市水道改良事業にも携わることとなる。

22 「長寄大坂飲料水改良水道敷設之件」(「公文類聚 第 10 編 明治 19 年 第 36 卷」国立公文書館所蔵)。

23 同上。

24 同上。

25 同上。

26 日下は会津藩侍医の長男に生まれ戊辰戦争・箱館戦争に加わって捕虜となるが、後に井上馨の知遇を得て岩倉使節団に参加した。1876 年の井上の渡英の際にも随行を命じられ、ロンドンで統計学や経済学を修めた。帰国後は、内務省・農商務省に出仕した(日下義雄伝記編纂所『日下義雄伝』同、1928 年)。長崎水道の創設についても井上と連絡を取り合っている(「井上馨関係文書」94—5～7 国立国会図書館憲政資料室所蔵)。

27 長崎市水道局『長崎水道百年史』(同、1994 年) 44～74 頁。

28 「長崎水道記事」(長崎歴史文化博物館所蔵)。

29 「長崎県水道工費二十一、二十二両年度直轄河川工費ノ内減額ノ見込ヲ以テ特ニ金五万円ヲ下付ス」(「公文類聚 第 11 編 明治 20 年 第 23 卷」国立公文書館所蔵)。

30 函館市史編さん事務局編『続 函館市史資料集(第 5 号) ジョセフ・クロフォードと函館水道』(同、1984 年)。なお函館の水道布設過程については、函館市水道局編『函館市水道百年史』(同、1989 年)、富原章『函館水道創設事業史料』(同、1990 年)などを参照。

31 「函館水道起業費ヲ北海道庁経費内ヨリ補給スルヲ聴許ス」(「公文類聚 第 11 編 明治 20 年 第 23 卷」国立公文書館所蔵)。

32 前掲『函館市水道百年史』70～71 頁。前掲『函館水道創設事業史料』328～329 頁。

33 中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927 年、16 頁)以降、先行研究の多くは函館(・長崎)への補助金交付を国庫補助金の嚆矢とするが、後の国庫補助金制度とは性格の異なるものである。

34 『衛生局年報(明治 17 年 7 月～明治 20 年 12 月)』には、横浜・長崎・函館の水道建設に関する記述は全く無い。

35 「公文録 明治 15 年 第 62 卷 明治 15 年 12 月 内務省 3」(国立公文書館所蔵)。

36 小川鼎三・酒井シヅ校注『松本順自伝・長与専斎自伝(松香私志)』(平凡社、1980 年) 176 頁。日本下水道協会下水道史編さん委員会編『日本下水道史 行財政編』(日本下水道協会、1986 年) 17～21 頁。

37 前掲『明治国家をつくる』379 頁。前掲『首都東京の近代化と市民社会』219 頁。

38 笠原英彦「いわゆる『明治一九年の頓挫』の実相」(前掲『明治期医療・衛生行政の研究』)、尾崎耕司「後藤新平の衛生国家思想について」(『ヒストリア』第 153 号、1996 年 12 月)。

39 山本俊一『日本コレラ史』(東京大学出版会、1982 年) 70～71 頁。

40 『中央衛生会第 7 次年報(1886 年)』序文、「東京ニ衛生工事ヲ興スノ議(1887 年 5 月長与専斎建議)」(『中央衛生会第 8 次年報(1887 年)』)。

41 前掲『明治国家をつくる』501 頁。

42 『大日本私立衛生会雑誌』第 32 号(1886 年 1 月)。

43 前掲『松本順自伝・長与専斎自伝(松香私志)』179 頁、神戸市水道局編『神戸市水道七十年史』(同、1973 年) 7～8 頁。

44 「水道設計計画書類綴」(大阪市公文書館所蔵)。

-
- 45 『大日本私立衛生会雑誌』第41号(1886年10月)。この講演は、「下水排除ノ事ヲ述ブ」とともに、『巡欧記実 衛生二大工事』(忠愛社、1887年)として刊行された。
- 46 東京市役所『東京市史稿 上水篇 第二卷』(同、1923年)968～973頁。
- 47 前掲「明治23年水道条例の成立(2)」。
- 48 前掲『中央衛生会第8次年報(1887年)』27～36頁。
- 49 前掲『明治国家をつくる』504～507頁、前掲「明治23年水道条例の成立(2)」。
- 50 前掲『明治国家をつくる』501～510。
- 51 東京市役所『東京市史稿 上水篇 第三』(同、1923年)158～170頁。
- 52 前掲「明治23年水道条例の成立(2)」。
- 53 前掲『長崎水道百年史』80～84頁。
- 54 加来良行「近代水道の成立と都市社会」(広川禎秀編著『近代大阪の行政・社会・経済』青木書店、1998年)。
- 55 前掲「長崎水道記事1」、前掲「水道設計計画書類綴」。
- 56 広島市水道局編『広島市水道七十年史』(同、1972年)101頁。
- 57 前掲『近代日本公営水道成立史』105頁。
- 58 長与専斎「衛生ト自治ノ関係」(『大日本私立衛生会雑誌』第59号、1888年4月)。長与・後藤の「自治衛生」については、前掲『明治期医療・衛生行政の研究』第2・5・6章および前掲「後藤新平の衛生国家思想について」を参照。
- 59 前掲『東京市史稿 上水篇 第三』177頁。
- 60 日本水道協会編『日本水道史 総論編』(同、1967年)353～363頁。
- 61 前掲「明治23年水道条例の成立(3)」。
- 62 前掲「長崎水道記事 1」。
- 63 同上。
- 64 前掲『長崎水道百年史』84～91頁。
- 65 前掲『首都東京の近代化と市民社会』第2部第2章。
- 66 東京市区改正委員会編『東京府市区改正委員会議事録』第1巻(同、1900年)9頁。
- 67 「東京市区改正水道債利子ノ内へ二十四年度ヨリ十五箇年間国庫ヨリ補給ス」(国立公文書館「公文類聚 第14編 明治23年」)。
- 68 東京都水道局『東京近代水道百年史 通史』(同、1999年)57～58頁、65頁。
- 69 前掲「東京市区改正水道債利子ノ内へ二十四年度ヨリ十五箇年間国庫ヨリ補給ス」。
- 70 前掲「近代水道の成立と都市社会」。
- 71 大阪府第一部長は東京府第一部長に対し、東京市会に付議された全ての議案・議決の要領の提供を依頼し(1890年9月13日付電報)、9月15日には「東京水道改良設計報告」「東京市公債募集及償還方法」「市債ニ対シ補助ヲ仰クノ請願」などが回付されている(「水道敷設関係書類綴」大阪市公文書館所蔵)。
- 72 「大阪市会ノ建議ニ基キ同市水道布設工費ニ充ツヘキ市債ニ対シ二十四年度ヨリ向十五箇年間国庫ヨリ補給ス」(国立公文書館「公文類聚 第14編 明治23年」)。
- 73 前掲『都市への給水』434～440頁、大阪市水道局編『大阪市水道八十年史』(同、1982年)55頁。
- 74 「英人パーマ氏採用云々内海神奈川県知事へ回答ノ件(明治24年7月17日発議)」(前掲「水道敷設関係書類綴」)。
- 75 同上。
- 76 前掲『日本水道史 総論編』248～249頁。
- 77 神戸では1888年にパーマーが立案した水道計画があったが、1889年12月の内務省通知およびその後の市勢発展などにより変更が生じたとして、1892年6月市会でバルトンへの調査依頼を決議した。パーマーが抗議文を送る事態となったが、神戸市側はバルトンへの依頼を「政府特別ノ保護アルヲ信ジ〔中略〕之ヲ内務省ニ懇請シ安全堅固ノ設計ヲ受領セン」ための処置であると説明し、内海忠勝・神奈川県知事のとりなしで事なきを得

たという（神戸市役所編『神戸市水道誌』同、1910年、142～143頁）。

⁷⁸ この頃に各地の衛生会支会では、上水改良の建議や、講演会が行われている（『大日本私立衛生会雑誌』第97号、1891年6月、広島支会・島根支会など）

⁷⁹ 1891年10月31日大日本私立衛生会における長与専斎の談話（『大日本私立衛生会雑誌』第102号、1891年11月）。

⁸⁰ 『大日本私立衛生会雑誌』第102号（1891年11月）、同108号（1892年5月）、同115号（1892年12月）、同118号（1893年3月）に各講演の概況が掲載されている。

⁸¹ 小島和貴は、1893年以降に作成されたと思われる内務省衛生局の存在理由を説明した「意見書」（「石黒文庫」）を紹介し、同局の存在基盤の脆弱性を指摘している（前掲『明治期医療・衛生行政の研究』9～11頁）。

⁸² 前掲『長崎水道百年史』98～101頁、124頁。

⁸³ 前掲『日本近代都市論』74～78頁、前掲『首都東京の近代化と市民社会』第2部第3章。

⁸⁴ 前掲『函館市水道百年史』102～103頁。

⁸⁵ 同上、189頁の「係員工課表」を参照。

⁸⁶ 前掲『長崎水道百年史』53～54頁、102頁。

⁸⁷ 『大日本私立衛生会雑誌』第32号（1886年1月）。

第2章 日清戦争後の水道問題

はじめに

日清戦争で清国に勝利した日本は、台湾などの海外植民地を手にし、念願の不平等条約の改正を果たし、列強への階梯を一步のぼることとなった。国内は第二次企業勃興期を迎え、農業部門の比重が低下する一方、紡績・製糸・石炭などの鉱工業部門や、鉄道・運輸などの公益事業部門が台頭した¹。経済成長を支える社会基盤も飛躍的に整備され、東海道線および幹線私鉄が拡充され、1900年頃には全国的な幹線鉄道網がほぼ完成し、これと有機的に連動しながら主要港間の汽船によるネットワークが形成された²。

産業革命の進行に伴って、都市への人口と産業の集中が進んだ。1889年に約511万人、1893年には549万人であった都市人口は、1898年に632万人、1903年には735万人と、5年で15%近い増加率を見せ、とりわけ東京・大阪・神戸・横浜などの大都市で顕著であった³。市制施行都市は40（1890年）から55（1905年）に増えた。この中には、宇都宮・前橋・奈良のような県庁所在地、小倉・佐世保・呉といった軍事都市、さらには青森・門司をはじめとする港湾都市などが含まれていた。都市には様々な就労機会を求めて多くの人口が流入し、都市雑業層と呼ばれる階層が形成され、貧民窟を対象とした松原岩五郎・横山源之助らのルポルタージュが耳目を集めた。

ここで重要なのは、1900年を境として、都市における出生率が死亡率を上回るようになり、自然増加水準がプラスの状態で維持されていくようになる点である。この背景には、海港検疫制度の開始（1899年）と、上下水道の整備をはじめとする都市の衛生環境の改善があったことは言うまでもない⁴。明治前期に猛威を振るったコレラは、日清戦争従軍兵の帰還に伴う大流行があったものの、1902年を最後にほぼ沈静化した。

日清戦争前の水道布設都市（給水人口1万人以上）は横浜・函館・長崎の3都市に限られていたが、19世紀末までには大阪・東京の両大都市で給水を開始したほか、五港の一つである神戸、さらには日清戦争の前線基地となった広島でも新たに水道が布設された【表2-1】。続いて岡山・下関両市が水道布設に着手し、青森・秋田・小樽・新潟・門司など日本海側の都市も水道布設を目指した。このように三府五港から地方都市へと水道熱が広がっていったが、建設資金調達の壁は厚く、実際に水道建設に着手できた都市は極めて限られていた。

その一方で、それまで外国人技術者と輸入資材・機材に依存していた水道布設過程が、次第に日本人技術者の手によって国産品に代替されていった。H・S・パーマーやW・K・バルトンのもとで薫陶を受けた技術者たちが全国の水道布設を手掛ける一方、1896年に東京帝国大学衛生工学講座の教授に就任した中島鋭治が、各地の水道布設の設計・工事の監督・指導や後進の指導に当たった。また水道建設費の4割以上を占める鑄鉄管については民間鑄物業社が台頭し、鑄鉄管の自給率は1901年には50%に達した⁵。

【表2－1】内地における水道布設状況（1890～1905年度）					
年度	認可事業者数	給水事業者数	市	町村	給水を開始した市（）内は給水開始の年月
～1889	—	3	2	1	横浜（1887.10）・函館（1889.12）
1890	6	3	2	1	
1891	6	4	3	1	長崎（1891.5）
1892	6	4	3	1	
1893	6	4	3	1	
1894	6	4	3	1	
1895	6	5	4	1	大阪（1895.11）
1896	8	5	4	1	
1897	8	5	4	1	
1898	11	7	6	1	東京（1898.12）・広島（1899.1）
1899	11	9	6	3	
1900	13	10	7	3	神戸（1900.4）
1901	13	11	7	4	
1902	13	11	7	4	
1903	14	11	7	4	
1904	14	11	7	4	
1905	15	12	8	4	岡山（1905.7）
注1：給水を開始した町村は以下の通り。曾屋（神奈川県 1889.9竣工）、飯塚（山形県 1899.3竣工）、榎澤（山形県 1899.3竣工）、神浦（長崎県 1901.3竣工）。いずれも給水人口3000人以下の小規模水道である。					
注2：1905年時点で未給水の都市は、下関市・秋田市・佐世保市。					
出典：『衛生局年報』各年次、『日本水道史』（1927年）および『日本水道史』（1967年）					

本章では、こうした日清戦争後の水道普及を支えた背景を順に見ていくことにしたい。まず第1・2節では日清戦争に伴って現出した新たな水需要に対して、政府が日清戦後経営の一環として三府五港や広島の水道創設・拡張をバックアップしたことを見る。次に日清戦後、国内産業が活性化するなか、港湾都市を中心に近代水道の経済効果（人口と産業の集積、諸施設の誘致など）に注目が集まり、各地で水道熱が高まる様子を第3節で論じる。こうした地方の水道熱に対して、内務省は水道布設費国庫補助金の支給対象を拡大していくが、その先鞭となった下関市・岡山市の水道創設過程を第4節であつかい、第5節では国庫補助を得られぬまま創設に着手した秋田市水道の事例を取り上げる。

本章でとくに重視したいのが、国庫補助金の獲得過程と当該期の県が水道布設に果たした役割である。当時の水道布設都市にとって、工事費の1/3～1/4を占める国庫補助金は、事業の成否を左右する鍵とされ、各都市は様々な論理・資源を駆使してその獲得に注力した。ただし1880年代と大きく異なる点は、国庫補助金支給に際して帝国議会の議決を必要とすることになった点である。各都市への補助金は、毎年度の一般会計臨時部の内務省所管「補助費」という費目に計上されるため、当然貴衆両院における予算承認が必要となる。た

だし予算外国庫負担契約という形で、あらかじめ補助金額と年度割が決められているため、いったん承認を得れば毎年の査定を受ける必要はない。そのため、各布設都市の市長・市議らは、県知事や地元選出代議士らとともに、まず内務省や大蔵省や関係省庁に陳情して予算計上を働きかけ、両院の予算委員や各党幹部らを歴訪して予算通過を訴えた。こうした多様な主体が絡み合うその獲得過程の分析を通して、日清戦争後の中央―地方の政治過程を垣間見ることにしたい。【表 2-2】で日露戦争期までの水道布設費国庫補助金の支給状況を示しておく。

【表2-2】水道布設費国庫補助支給額・支給都市の推移(1891～1905年度)					
単位: 千円					
年度	上水道		下水道		総計
	支給都市と支給額	合計	支給都市と支給額	合計	
1891	東京150、大阪50	200			200
1892	東京150、大阪50	200			200
1893	東京150、大阪50	200			200
1894	東京150、大阪50	200			200
1895	東京150、大阪50	200			200
1896	東京150、大阪50、函館 I 24、神戸60	284			284
1897	東京150、大阪50、函館 I 24、神戸60、横浜 I 1027	1312			1312
1898	東京150、大阪50、函館 I 24、神戸60	284			284
1899	東京150、大阪50、神戸60	260			260
1900	東京150、大阪64、神戸60、長崎 I 10、岡山10、下関10	304	大阪6	6	310
1901	東京150、大阪112、神戸 I 100、長崎 I 83、岡山39、下関40	524	大阪38	38	562
1902	東京150、大阪50、神戸 I 100、長崎 I 83、岡山39、下関50	472			472
1903	東京150、大阪50、神戸 I 100、長崎 I 83、岡山39、下関50	472			472
1904	東京150、大阪50、神戸 I 100、長崎 I 83、岡山39、下関50	472			472
1905	東京150、大阪50、神戸 I 100、長崎 I 83、岡山39、下関50	472			472
注: 太字は新規支給、I は第一期拡張工事、他は創設工事					
出典: 国立公文書館所蔵「御署名原本」予算外国庫負担契約の項、および中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927年)					

ただし国庫補助金の支給額は限られており、仮にそれが得られたとしても、工事期間中に支給される金額は一部で、別途資金調達を行う必要があった。また技術・資金・情報などの面で、当時の各都市の自治的基盤は近代水道を新設し得るほど強力ではなかった。こうした弱点をカバーして、各都市の水道布設をサポートしていたのが府県である。第 1 章でみた通り、横浜・長崎・函館など開港場の水道創設に際しては地方官が資金調達・技術・経営などで大きな役割を果たしており、内務省衛生局も公営水道事業の主体として当初は「地方政府」を想定していた。1889 年 4 月の市制・町村制施行および 1890 年 2 月の水道条例公布・施行によって、水道事業の主体は市町村に限定されることとなったが、管下主要都市の水道創設に強い関心を寄せる府県知事らは、新たに補助金を交付してこれを援助する一方、中央

との太いパイプを活用しながら国庫補助金の獲得や技師の派遣を政府に働きかけるなど、直接的・間接的な援助を行ったのである。このことは、日清戦後の社会基盤整備を考察する上で重要な論点を含んでいると思われる。

第1節 日清戦争と近代水道 ～広島水道～

日清戦争は水の調達という課題との戦いでもあった⁶。とりわけ大本營の置かれた広島は深刻な課題を抱えていた。同市に師団本部を置く第5師団は1890年末に「水道布設要望趣意書」を県知事宛に提出し、師団・市・県の三者による共同設置を訴えていたが、水道布設に向けた動きは進捗していなかった。戦争勃発と前後して市内でコレラが流行し、また9月の大本營設置以後は師団の出征・帰還に伴い通常の数倍もの水需要が発生し、付近の井水が枯渇、水屋の水代が高騰し、住民は河水の使用を余儀なくされるなど、深刻な水飢饉に陥った。翌年には帰還者から発生した水系伝染病が再び流行するなど、衛生環境の整備が喫緊の課題とされた⁷。

一方海軍の各鎮守府では、艦船への船舶給水のほか、艦艇の洗浄水や、海軍工廠の工業用水・飲用水などで大量の淡水を必要とするため、早くから軍用水道が創設されていたが、戦争勃発を受けて給水能力の強化が重要な課題となった。呉では鎮守府開庁（1889年7月）の翌年に軍用水道が布設されていた⁸が、開戦後に艦艇や軍用船が激増したため、用水船を急増して数珠つなぎになって船舶給水を行うなど、逼迫する水需要に弥縫的な対応を迫られた。横須賀では、1876年12月フランス人技師の指導のもと、走水の湧水を水源とする横須賀造船所（のちに横須賀鎮守府造船部）の専用水道を完成させていた。1886年4月から船舶給水も開始されたが、戦時中に出入艦船が増加し造船所事業も拡大したため、新たに水源を確保するなどして送水量の拡大を図った⁹。

日清戦争の帰趨が次第に見えてきたなか、第8回帝国議会（1894年12月～95年3月）において、「神戸市水道補助費予算に関する建議案」（2月2日 衆議院）および「広島市水道補助費予算に関する建議案」（3月22日 貴衆両院）が可決された。

前者は、1894年度予算に計上されながら第5・第6回帝国議会の解散で実現していなかった神戸市水道事業への国庫補助の速成を訴えたものである。提案者の一人である肥塚龍（兵庫県選出）は、神戸市が近年の著しい発展ぶりと引き換えに伝染病流行など劣悪な衛生環境にあること、また軍隊派遣時の汽鐘用水や船舶給水が窮迫している状況などを訴え、建議案は大多数で可決された¹⁰。内務大臣（野村靖）は建議案の趣旨に賛同しながらも、1895年度予算計上を見送った。すなわち水道布設費国庫補助金については、まず1894年度予算に一旦は計上しながら戦争勃発で見送りとなっている横浜市・函館区の分をまず優先せざるを得ず、仮に神戸市を加えて3都市への補助を行うとすれば、合計支出金額は1895年度のみで584,445円にのぼり、総額は873,333円に達することから、軍国多端の折柄これだけの経費支出は財源の許さないところである、というのがその理由である¹¹。

後者は、直前の3月9日の広島市会で決議された「水道布設ハ目下緊急ニ迫リタル故ニ国庫費ヲ以テ布設アラン事ヲ其筋ヘ請願セントス」との建議を受けて、急きょ請願されたものである。広島では深刻な水飢饉を解消すべく、1894年8月にはバルトンによる調査も行われ設計が続けられていたが、建設費が約60万円と見込まれており、市費での建設は困難として、国庫補助を求めたものである¹²。再び意見を求められた野村内相は、函館・神戸へ

の補助金交付を優先するという立場を堅持し、これも予算計上を見送った¹³。補助金支給の方針はあくまで三府五港優先であった。

この神戸・広島の間建議案は、地元の代議士が主導したものであるが、実はある人物が関わっていた。後藤新平である。後藤は、長与専斎の後継者として 1892 年 11 月に衛生局長に就任しながら、その 1 年後に相馬事件に巻き込まれて収監され非職となり、1894 年 5 月東京地裁、同年 12 月東京控訴院で無罪判決が出たものの、当時は無位無官の身であった。彼は、1895 年 1 月国民協会の幹部・佐々友房に対して次のような書簡を送っている。

神戸市水道補助費建議案ニ付御賛成を相願度存念ニ候、小生素より神戸市に何等関係無之候へとも、右は国家衛生殊ニ軍国の衛生上必要之件ニして、既に昨年第二師団同市通行の折、飲用水の徴発致候と申状未曾有之奇談ニ有之、尤急要を感居候ニも拘らず、軍国多事との故を以て工事着手延期可致旨内務大臣より内訓致置候との事故、甚其意を得ず、軍国衛生上殊ニ主要の港には一日も早く水道架設ニ着手候事は経済上、社会上必要なり〔中略〕先年伯林府は千八百七十一年、仏国より得たる五十億フランの内より急に水道買上費支払候如く、軍国ニ於て捨置くへからさる事と存候ゆへ、広島代議士建議案提出ニ付相伺候ハ、御賛成之士、国民協会諸君の賛成ニも御助言相願度と奉存候¹⁴後藤は、軍国多事であるが故に、神戸・広島のような枢要地点の水道整備は優先されるべきである、と、2 年間のドイツ留学時に得たであろうベルリン市の事例を持ち出しながら賛成を求めているのである¹⁵。後藤は、この 4 月から広島の臨時陸軍検疫部で帰還兵を対象とする防疫活動に従事し、その功績が認められて、同年 9 月に衛生局長として再度迎えられることとなる。

第 8 回帝国議会で二つの建議案が通過したものの、1895 年度予算への補助金交付は認められなかった。この後、両都市への国庫補助金の運命は対照的な流れを経ることになるが、まず広島市¹⁶について見ていくことにする。

建議案の帝国議会通過を受けて、広島市では布設計画を具体化させ、1895 年 6 月の市会に関連議案を可決させた。計画は、給水人口を 12 万人と想定し、工事期間は 3 ヶ年、建設費が 95 万円、この 2/3 にあたる 63 万円を国庫補助金で賄い、35 万円の市債を発行して調達するというものである。広島の水道整備は「国家的事業」との理由から、異例の 2/3 の補助を求める申請書が 7 月に提出されたが、内務省では先述の通り神戸・函館水道への補助金交付を優先する立場をとっており¹⁷、この申請は受け入れられなかった。

ところが翌 8 月に入ると、今度は陸軍側で新たな動きが始まる。8 月 3 日陸軍経理局長・野田裕通が「広島及宇品港ニ水道ヲ布設スルニ要スル費途支出之件」を起案し、未だ「日清事件ノ終極」に至らないなか、軍隊の還送地としての広島の衛生環境を万全にすべく、日清戦争の臨時軍事費から軍用水道整備費として 64 万円を支出することを求めたのである。この意見書は、国庫補助金交付の代わりに（64 万円は広島市が求めている国庫補助金額に相当）、まず軍用水道布設に着手することで市営水道創設に向けた動きを持続・推進することを期待したものであると言える。この献策を陸軍大臣は認め、首相・内相・蔵相の了解を得て、10 月に裁可された後、11 月には軍用水道布設部官制が公布された。

その直後、広島市は軍用水道に接続する市営水道の布設認可を求める申請書を提出し、翌 1896 年 2 月に認可された。水道布設工事等についても軍用水道布設部に委嘱された。1896 年 3 月に起工された創設工事は、1898 年 8 月に終了し、9 月には軍用水道が広島市に貸し

下げられることとなった。工事監督には、長崎・大阪の創設水道工事を指揮した吉村長策が当たった。こうして広島市の水道は 1899 年 1 月に給水を開始した。総工費 93 万円のうち、日清事件臨時費から約 64 万円、市費負担分が約 29 万円で、広島市の負担分は 1/3 以下であった。

以上の通り、広島市の水道布設過程は、内務省衛生局がほとんど絡まないなかで、臨時軍事費から布設費の 2/3 を拠出するという、極めて異例の対応がとられた。しかしこの広島市水道の布設が、地方の水道熱に新たな根拠を与えることとなる。

第 2 節 日清戦後経営と近代水道 ～神戸市水道の創設・拡張～

神戸市の水道創設は、当時の日清戦後経営の一環として進められていったが、その道程は険しいものであった¹⁸。

神戸では 1886 年のコレラ流行以来、兵庫県が H・S・パーマーに依頼して策定された計画案や、郵船会社神戸支店と山陽鉄道による私営水道計画などがおこり、水道布設に向けた動きが活発化していたが、神戸市会では負担増加を懸念する慎重派が多数を占めていた。しかし 1892 年 3 月神戸商業会議所における長与専斎の講演会を機に、W・K・バルトンの派遣要請、水道調査委員の設置など、市当局・市会の動きが本格化した。ドイツから帰国した直後の後藤新平も、同年 10 月の大日本私立衛生会神戸支会において「衛生ノ進歩」と題した講演を行い、近代水道の効用を多方面から訴えた¹⁹。

しかし翌 1893 年に入ると、市会・市民の間から反対・延期論が起こり、地元紙を巻き込んで大きな論争となった。これに対し、大日本私立衛生会神戸支会は、支会長（周布公平県知事）に対して「神戸市民ニ対シテハ、水道ノ必要ヲ感ゼシムル様、印刷物ヲ発布シ又ハ公開演説ヲ開キ、飲料水ノ善良ハ衛生上大利アルノミナラズ、神戸市経済上ニ於ケルモ亦大利アルヲ説キ、之レガ急施ヲ促スノ資トナサント欲ス」（3 月 10 日）と建言する一方、市内に講演班を派遣して布設促進を訴えた²⁰。衛生上の効果ばかりでなく、「経済上」の効果を訴えることで、より広い支持を獲得しようとした点が注目される。こうした世論喚起の甲斐あって、1893 年 7 月の市会で水道関連の議案が通過した。

7 月 14 日内務省に提出された認可申請書は、バルトンの計画案に多少の変更を加え、布引谷寒谷に貯水池を築造して水源とし、付近の濾水池・浄水池で処理を施したのち、市街地の 15 万人に対して給水を行い、1 人 1 日あたりの給水量は 2.5 立方尺（67.5 ㍓）とする、というものであった。総工費 97 万円の財源で、国庫補助金 30 万円（1894 年度より 5 ヶ年、毎年 6 万円）を稟請していた。

鳴滝幸恭市長と上京委員（市議 2 名）は内務省を訪問し、東京・大阪・長崎・函館の事例を挙げながら、国庫補助金の妥当性を訴え、1893 年 9 月の閣議で次年度予算へ盛り込むことが決定したとの報を得た。これを受けて、今度は自由党の板垣退助・石田貫之助（兵庫県選出）、改進黨の大隈重信・島田三郎、独立倶楽部の楠本正隆ら各党幹部を訪問し、予算案の議会通過への尽力を求めた。この結果、1894 年度予算案に国庫補助金 30 万円が計上されたが、年末の第 5 回帝国議会は解散となり、第 6 回帝国議会も解散となった。さらに 8 月の日清戦争勃発をうけて、輸入鉄管等の高騰から工事予算が 115 万円に増加した。そこで国庫補助金を 5 万円追加して 35 万円（5 万円×7 年間）を稟請することとし、先述した第 8 回帝国議会での建議案提出に至ったわけである。鳴瀧市長は、内務・大蔵両大臣、伊藤総

理大臣を歴訪し、「本年ハ一万円ニテモ五〇〇〇円ニテモ可ナリ。本年ヨリ補助ヲ受クレバ望ミ足レリ」と懇願したが、政府は2月18日の閣議で新事業費は一切手をつけない方針を確定しており、1895年度の予算化は見送られた²¹。神戸市は引き続き国庫補助獲得に向けた運動を続け、1895年6月に神戸市は県知事宛に国庫補助速成を促す稟請を行い、周布県知事の尽力もあって、翌1896年度予算案に30万円が計上されることとなった。

第二次伊藤内閣は、陸海軍拡張と国内産業育成を主軸とする日清戦後経営方針を打ち出し、戦後初めて開かれた第9回帝国議会（1895年12月～96年3月）には、一般会計のみで総額約1億5,000万円（歳出額、前年度比6,000万円増）にのぼる1896年度予算案が提出された。その主軸（45%）を占めるのは陸海軍拡費で、陸軍6個師団の増設、海軍甲鉄戦艦4隻等を含んでいた（海軍は第10回帝国議会でも新たに軍艦建造費を追加した）。このほか鉄道建設・製鋼事業・電話拡張なども含まれており、その費用に充てるための事業公債条例や、北海道鉄道敷設法、航海奨励法ならびに造船奨励法などの諸法令に加えて、日本勧業銀行法・農工銀行法が公布され、日清戦後の産業育成に向けた制度的基盤が整備され始めた。とくに日本勧業銀行については、後述するように公営水道事業の主要な財源となっていく。

水道に関しては、1896年度予算に、神戸市水道創設工事（総工費115万円、国庫補助金5ヶ年で30万円）と函館市水道拡張工事（総工費21.7万円、国庫補助金3ヶ年で7.2万円）に対する国庫補助金が含まれていた。翌1897年度予算には、横浜市水道拡張工事に対する国庫補助金も計上された。これは、創設水道工事費の未償還額109万円と拡張工事費180万円等を含む総額308万円に対する102.7万円（総額の1/3）を補給し、実質的に創設工事の借入金を一括・償還するという異例の対応であった。このように、日清戦争以前から予算計上されていながら、議会解散や戦争勃発等で陽の目を見なかった神戸・函館・横浜の各水道の創設・拡張工事への国庫補助が、日清戦後経営を趣旨とする1896年度・1897年度の両年度予算で実現するに至ったのである（以上、【表2-2】を参照）。

念願の国庫補助金を獲得し、1896年4月正式に水道事業の認可を得た神戸市であるが、ここで新たな課題に直面する。日清戦争中の急激な都市化・産業化に伴い、1892年のバルトンの設計案では給水量不足が明らかとなったのである。1897年5月に内務省宛に提出された「計画変更案認可申請書」によれば、給水人口をそれまでの15万人から25万人に、また1人1日当たりの給水量を2.5立方尺（67.5ℓ）から3立方尺（81ℓ）に拡大するというものであった。設計に当たっては、広島軍用水道技師長の吉村長策を工事長（兼任）とし、佐野藤次郎技師を大阪市水道局から招いて副長とした。ただし、最大の問題は工事費で、当初案の115万円が329万円へと膨らんだことから、新たに68万円の国庫補助金の追加（30万円とあわせて98万円）が稟請された。

しかし当時、日清戦後経営は既に破綻に瀕しつつあった。1897年秋頃から戦後不況の影響が明らかとなり、戦後経営の新たな財源として地租増徴が不可避となるなか、束の間の政治的安定を支えていた藩閥と民党との提携が崩壊し、再び両者が対峙する状況が現出したのである。すなわち第11回帝国議会の解散と第二次松方内閣の総辞職（1897年12月）、第三次伊藤内閣の誕生（1898年1月）、第5回総選挙における民党の勝利（同年3月）、第12回帝国議会の解散（同年6月）、隈板内閣の誕生と崩壊（同年6月、10月）、と、1897～98年の中央政界は流動性を深めていった。神戸市水道拡張工事への国庫補助金は1898年

度予算に計上されたものの、度重なる政変で一向に事態は進展しなかった。神戸市は、1898年5月には申請書を提出して変更案の認可促進を求めたが、政局の混迷は如何ともし難かった。

神戸市への追加国庫補助金が認められたのは、第二次山県内閣下の第13回帝国議会（1898年12月～1899年3月）においてである。周知のとおり、この議会では懸案の地租増徴案が通過したことで引き換えに、鉄道・港湾・学校など与党・憲政党が掲げる「積極主義」に関わる地方への公共投資が撒布されることとなった²²。また神戸市（1901年度から6ヶ年で68万円）のほかに、東京市（工期変更に伴う追加予算200万円、1906年度から4ヶ年で69.2万円）への追加補助を行う旨の予算外国庫負担契約を結ぶことが可決された。東京・大阪への国庫補助支給が1905年度でちょうど終了することを見越しての対応であり、新規布設よりも既存水道事業・三府五港を優先する姿勢は明瞭である（以上【表2-2】を参照）。

このように日清戦争後、中央政界の混迷に伴う一時的な停滞はあったものの、概ね工事費の1/3を標準とする水道布設費国庫補助金が三府五港の水道創設・拡張工事に優先的に投下され、事業が進展していった。

ここで、当時の衛生局の動向を見ておきたい。日清戦後の衛生局を担ったのは後藤新平（衛生局長 1895年9月～1898年3月再任）である²³。彼は、日清戦争後の東アジアにおける国際競争を意識し、「我帝国ハ東洋ニ於ケル一大工業国タラント」とするとの認識のもとに、都市の生活環境の改善や、増え続ける労働者・貧困層の保護を図るべく、工業衛生、社会事業、開港検疫、下水法、衛生統計調査などを政策化していった²⁴。

後藤は、「今日ノ衛生ハ、昔日の如ク、消極的事業ノミニ非ラズ。頗ル積極的ノ事業トナレルモノ少カラズ。随テ或ル衛生事業ハ、実ニ生産的否諸生産的事業ノ母タルコトヲ知ラザルニ坐スルノミ。例之水道架設ノ如シ」と述べている通り、水道事業を「積極的衛生事業」の象徴的存在と見ていた²⁵。加えて、先に述べた通り、「軍事衛生」の観点からも水道事業の必要性を強く認識していた。約半年間にわたる広島臨時検疫局での経験を経て、その思いは一層強まったであろう。

1897年初頭に衛生局内部でまとめられたと思われる水道布設試案が「後藤新平文書」に残されている²⁶。それによれば、「水道ノ起業ハ地方今日ノ民度ニ於テ到底任スル能ハサルモノトスルトキハ政府ニ於テ年数ヲ期シ要衝ノ市港ニ水道ヲ布設セシムルノ方針ヲ定メ工費支出ノ便利ヲ与ヘ勸奨誘掖スルノ外復タ為スヘキモノナシ」として、とくに布設を急ぐべき都市として、京都市、新潟市、名古屋市、仙台市、赤間関市、熊本市を挙げている。さらに「金沢福岡徳嶋青森等ノ如キ其他師団若クハ旅団設置ノ地ニ於テハ軍事上其必要ヲ見ルヘシ」として、軍隊駐留地も挙げている。【表2-3】と比較すると、当時の都市人口順で上位13位までの都市を網羅しつつ、地方的なバランスを意識しているように思われる。問題はその財源（推定400～500万円程度）で、市公債募集と国庫補助金だけでは困難であるため、近く発足予定（1897年7月設立）の日本勧業銀行の無担保・償還年限50年の長期低利融資を活用して、前記6都市をはじめ漸次普及を図っていく方針を建策している²⁷。

当時の衛生局は、当面三府五港の水道創設・拡張事業を優先的に援助しつつも、勧業債を新たな財源として新たに10余りの地方の拠点都市（軍事拠点を含む）へと漸次普及させていくことを企図していた。ただし水道条例で謳われている通り、水道はあくまで各都市が布

設するものであり、都市の側からの起業の動きがなければ、政府の支援策は画餅に過ぎない。次節では、都市の側の動きを見ていくことにする。

【表2-3】日清戦争後の主要都市人口					
(1895年12月31日時点)			単位: 人		
	都市名	現住人口		都市名	現住人口
1	東京市	1,268,930	11	熊本市	69,828
2	大阪市	487,184	12	徳島市	60,817
3	京都市	340,101	13	福岡市	60,762
4	名古屋市	215,083	14	富山市	58,327
5	横浜市	170,252	15	和歌山市	57,542
6	神戸市	161,130	16	鹿児島市	55,197
7	広島市	100,015	17	岡山市	53,800
8	金沢市	88,877	18	新潟市	50,480
9	仙台市	82,420	19	函館区	50,314
10	長崎市	72,301	20	堺市	47,631
注: 太字は水道布設都市(工事中を含む)					
出典:『日本帝国統計年鑑 16(復刻版)』(東洋書林、2000年)					

第3節 地方における水道熱 ～青森水道を中心に～

第1章で検討したように、1890年代に内務省衛生局では、W・K・バルトンや長与専斎を地方に派遣して、巨額の建設費を前に布設に慎重な地方都市に水道速成を呼び掛け、一部の地域では大日本衛生会支会などを中心に水道建設の動きが見られた。日清戦争の勃発はこの動きに水を差す結果となったが、戦争の帰趨が見え始めた1895年頃から、再び水道建設に向けた機運が高まっていく。後述する下関市・岡山市・青森市・秋田市に加えて、小樽市・新潟市・仙台市・名古屋市・堺市・門司市などが、1900年前後に相次いで水道調査を行い、布設計画を策定するに至った。以下、地方におけるこの時期の水道熱の実態を具体的に見るために、青森の事例を取り上げる。

青森町(1898年4月市制施行)では、船舶給水の必要性などから、明治初年から水道布設に向けた動きが起こっていた。1874年には小牧野山を水源とする青森県の木樋水道計画があり、また1887年8月にはバルトンによる衛生調査を受けていた²⁸。しかし近代水道布設に向けた動きが本格化するのは、1891年9月の日本鉄道上野～青森間の開通と、翌年11月の長与専斎の青森来訪からである。長与は、二度にわたる衛生演説のなかで、水道建設の費用負担の方法(有志者の寄附、町議会の支出、県税補助など)、設計技師の派遣協力などについて助言を与え、「青森町民は水道を布設せんか將た他地に移転すへきか」と訴えた²⁹。

これを受けて、大日本私立衛生会青森支会では、30名の水道布設調査委員を選任した。委員長には佐和正県知事が就き、青森県の衛生関係者のほか、青森町の著名な企業家・政治

家らが名を連ねた【表2-4】。同会で決議された「青森町水道布設調査ノ趣意書」では、北海道と本州を結ぶ「交通の帰着点」たる特性を生かして青森が繁栄するためには、水道布設が最重要課題であると説いている³⁰。しかしその後、測量を担当していた宮城島庄吉（県技師）の転任や、日清戦争の勃発によって中断を余儀なくされた。

【表2-4】 青森町水道布設委員と青森市水道期成同盟会一覧

1892年12月水道布設委員			
氏名	主な肩書	氏名	主な肩書
佐和正	県知事	川田水穂	青森町助役
脇坂兵太	県書記官	淡谷清蔵	町議（1級）
宮城島庄吉	元内務技師、県技師	渡辺儀助	
大野右仲	県警察部長	伊東善五郎	元町議（1級）
高橋琢也	大林区署長	小林長兵衛	町議（1級）
石井信敬	県農商課長	中島又吉	町議（1級）
立岩一郎	東津軽郡長	柏原源四郎	町議（2級） 県議
小川三之助	県立病院長	長谷川与兵衛	町収入役
小笠原宇八	東奥日報社	長谷川茂吉	町議（1級）
川口栄之進	青森弁護士会長	浅田八十八	
柿崎忠兵衛	町長・町議（1級）	長谷川有造	医師（青森医学校卒業生）
木村藤次郎		浅井庄右衛門	
新妻胤孝	県警察部保安課技手	南了益	薬店
成田鉄四郎	東奥日報社	大坂金助	町議（2級）
1898年2月水道期成同盟会			
氏名	主な肩書	氏名	主な肩書
工藤卓爾	森町長	大和田大逸	町議（1級）
川田水穂	町助役	会田義忠	
藤林源右衛門	町議（2級）	柏原彦太郎	町議（1級）
豊田太左衛門	青森陸運合資会社	中村与助	町議（1級）
木村円司	青森電灯・青森商業銀行取締役	藤林忠兵衛	町議（1級）
樋口喜輔	町議（1級）、商業会議所会員	水野吉左衛門	
長谷川与兵衛	町収入役	浅井庄右衛門	
淡谷清蔵	町議（2級）商業会議所理事	吹田銓三郎	町議（2級）
小林長兵衛	町議（1級）商業会議所理事	沢田惣兵衛	町議（2級）
新岡甚四郎	町議（1級）	長谷川茂吉	町議（2級）、商業会議所理事
津幡宗三郎	町議（2級）	三橋三吾	醤油醸造業
田中英太郎		升野伝右衛門	町議（1級）、商業会議所会員
村本喜四郎	町議（1級）	花田節	東奥日報記者
大瀬与四郎		川口栄之進	青森弁護士会長
中嶋政吉	町議（2級）		
出典：氏名は『青森市水道六十年史』（青森市水道局、1969年）P24、31を参照。太字は両方に名前のあるもの。肩書は『青森県職員録』（青森県、1895年）、『青森市議会史 明治編』（青森市議会、1986年）、南勉「近代の青森市における企業家ネットワークの研究」（『弘前大学大学院地域社会研究科年報』8号、2011年12月）などを参照した。			

この間、水道布設の必要性を持続的に訴えていたのが、水道布設調査委員の1人で、青森町助役（後に市助役）をつとめていた川田水穂である。川田は、1892年から95年にかけて『東奥日報』紙上に「青森水道論」を連載し、1897年には『青森水道論』として刊行した。同書によれば、水道布設に伴う利益として、①伝染病を予防して住民の健康を保つ衛生上の利益、②火災予防上の利益、③人々の疾病に伴う失費（診療費・薬料等）を減ずる経済上の利益、④悪疫の侵入を防いで人々の往来や商品流通を進捗させる社会上の利益、の4点を挙げる。さらに日清戦争後の青森の置かれた現状を以下のように説明する。

戦勝の名誉を帯て帰るの日は、我帝国は本来の目的を達して東洋の覇権を掌握すべきなり、之れと同時に陸海軍は拡張せられ、航路は延長せられ、人気活動、事業勃興、換言せば戦勝と同時に帝国内に起こるべき事業、乃ち兵備にありては陸海軍を拡張して国防の備具を密にし、海防砲台の増築、軍隊の新設、軍艦製造兵器改良、其事一にして足らさるべく、工事にありては航路の拡張、対外商港の築港、鉄道電信の延長、製造所工業場の増設、其事亦一にして足らさるべし、而して我陸奥湾に之れを求めむか、鎮守府軍隊の移転と対外商港の選定は予の堅く信する所なり〔中略〕戦後の陸奥湾は多事なるべく、従て青森町の盛衰榮枯は実に繫はりて爰に存す、若し軍港は大湊に撰定せられ、浅所は商港として築港さるゝの暁は青森の被る影響利害は決して鮮少にあらず、今より此等に対する計画をなさずんば、此の青森を奈何せん〔中略〕然らば其策如何、予は猶予せず直ちに答ふべし、曰く急に水道布設の設計をなし、之れか竣工を告ぐるに在るのみ。蓋し此地青森町の繁栄を促かし、其品位を高むるの策としては市制実施も可なり、火防線を設くるも可なり、築港するも特別輸出港とするも、皆必要急務の方法手段に相違なきも、予は水道布設を以て尤も急務の手段なりと信ず³¹

人口と産業の集積を可能にする水道布設は、日清戦争後に激化が予想される地域間競争を有利に進める上で不可欠の方策で、市制施行や市区改正、築港とも比肩し得る重要な価値を有している、と見られていたのである。川田は『東奥日報』の主筆をつとめていたことがあり、同紙の幹部である小笠原宇八と成田鉄四郎も先の水道布設調査委員に就任するなど、『東奥日報』は常に青森町・青森市に対して水道布設を督励し続けた。地域のオピニオンリーダーも、地域振興の観点から日清戦争後の水道熱を支えていたのである。

ちょうど同じ頃、青森では水道布設運動と並んで青森港修築運動に力を入れていた。すなわち、青森町は日清戦争中から、シベリア鉄道の完成、奥羽線の開通などを見越して、青森港をロシア向けの「国港」として整備しようと、第7・第8回帝国議会への請願を行っていた³²。1896年法律第18号により開港外貿易港が勅令で定められることになったが、青森港は指定されず、青森では特別貿易港の追加指定を受けるための運動が続けられた。1897年3月には特別貿易港請願書が貴衆両院で可決されている³³。水道創設への動きは、こうした青森築港論の高まりのなかで具体化していった。改正条約の実施、貿易港指定、シベリア鉄道建設、日本海航路の開設（1896年）などを反映して³⁴、日本海側の港湾都市（小樽・青森・新潟・下関・門司）は日清戦争後の水道熱の中心的存在となっていた。

ここで注意すべき点は、近代水道布設の目的と推進主体が変化していることである。第1章で検討した通り、1890年前後の近代水道布設の目的は第一にコレラ防疫であり、内務省

衛生局と、彼らが組織した地方衛生に関わるメンバーが水道創設を呼び掛けていた。しかし産業革命の時代を経て、伝染病流行や火災延焼を防ぐばかりでなく、大工場・企業・交通機関・教育機関・軍事施設などの誘致を有利に進め、人口と産業を集積して地域振興に大きく寄与する、という水道の経済的効果が強調されるようになっていった。それに伴い、地元の都市商人や企業家、都市名望家らが推進主体となり、巨額の建設費負担（公債募集）や補助金獲得を可能にするための「挙市一致」的なスタイルをとるようになった。

青森では1897年に入ると、水道創設に向けた準備を本格化させていった。3月の町会に臨席した牧朴真県知事は、水道布設の重要性を力説し、費用は県農工銀行からの融資を検討中である旨を明らかにした³⁵。これを受けて、町会は水道布設調査委員規則を設け、函館水道の設計を手掛けた工学士・千種基を招聘して、横内川を水源する給水人口10万人の水道計画を策定した。工費は65万円（当時の年間予算の約10倍）とされた。さらに翌1898年2月、新たに青森水道期成同盟会が組織された。この同盟会は、県の衛生行政のメンバーを含んでいた水道布設委員（1892年）とは異なり、青森町の町議・資本家・企業家ら政財界の有力者を網羅した「巨町一致」的性格を帯びていた【表2—4】。その趣旨は、多額の工費を必要とする水道建設に際しては、従来の少数の委員にまかせるばかりでなく、「挙市一致の力に依らすんは能はず」、自ら「青森水道経済」の研究を行うことにある、というものであった³⁶。水道創設に向けた「巨市一致」は、巨額の建設費負担に向けた世論醸成に他ならなかった（青森町は1898年4月に市制施行）。

ただし地元負担のみで年間予算の数倍もの建設費を賄うことは不可能であり、国庫補助金獲得に大きな期待が集まることとなる。日清戦争後に布設計画を具体化させていた主要都市では、三府五港や広島市の先例を参照しながら、総額の1/2～1/4を国庫補助金に求めている【表2—5】。『東奥日報』紙上に掲載された青森水道布設費私案も、他の三府五港の補助割合を例示しながら、総工費65万円の3割に当たる19.5万円の国庫補助を掲げていた³⁷。

【表2－5】1900年代の水道布設計画				
都市名	計画	総工費	財源内訳	国庫補助率(%)
小樽区	認可申請書(1896年6月)	45万円	国庫補助22.5万、公債22.5万	50
青森市	認可申請書・国庫補助稟請書(1903年3月)	65万円	国庫補助20万、県費補助15万、公債30万	30
秋田市	認可申請書・国庫補助稟請書(1900年11月)	71.6万円	国庫補助25万、県費補助15万、公債31万など	35
新潟市	計画説明書(1902年12月)	102.8万円	国庫補助26.4万、県税補助15万、公債60万など	26
岡山市	認可申請書・国庫補助稟請書(1898年8月)	77万円	国庫補助25万円、公債25万円	32
下関市	目論見書(1897年5月)	61.3万円	国庫補助30.6万、公債30.6万	50
門司市	市会提出設計書(1901年3月)	118.7万円	国庫補助21万、公債82万など	18
出典:『小樽市水道五十年誌』(小樽市水道部、1965年)P12、『青森市水道六十年史』(青森市、1969年)P57～58、 『秋田市水道百年史』P127～129、新潟市水道局編『新潟市水道八〇年史』(同、1900年)P61～90、『岡山市上水道誌』(岡山市役所、1912年)P88～90、「赤間関市水道布設目論見書」(アジア歴史資料センター レファレンスコード C10126398600)、中山主膳編『門司郷土叢書 門司上水道誌』(門司市立図書館、1962年)P68～70。				

こうした地域からの開発要求の噴出を受けて、地域社会と中央政府との新たなパイプ役として登場したのが、中央政界でも存在感を増しつつあった政党である。青森水道既成同盟会が組織された翌年、1899年7月末に青森を訪れた憲政党の星亨は、「貿易港は条約改正の今日決して遠慮に及ばされは政府は青森を貿易港となすこともあるし、水道は規則により愈青森市にて着手の事とならば工費三分の一は補助すべし」と語った³⁸。当時憲政党は、第二次山県内閣の与党として、地租増徴案に賛成する一方で、鉄道・港湾・教育などの拡充を訴える「積極主義」を唱え、1899年9月の府県会議員選挙を前に地方の党勢拡張を図ろうとしていた。とくにライバル・憲政本党の強力な地盤で、減租要求の根強い東北6県に対して、星らは重点的に遊説を行った³⁹。近代水道（および国庫補助金）も政党の党勢拡張手段としての「地方利益」の一つとして捉えられるようになっていったのである。

しかし、この時点における政党の統治能力は未成熟であり、水道布設を目指す都市の側は、政党のみに頼る訳にもいかなかった。青森市では、弘前出身の著名な探検家で、対外硬のジャーナリストや政治家とも親交のある笹森儀助が1902年5月に市長に就任し、翌1903年3月によりやく水道創設の認可申請にこぎつけた。総工費65万円の財源は、20万円を国庫補助に仰ぎ、15万円を青森県からの補助金、残り30万円を公債で募集するというものであった。県知事・山之内一次の協力を得て県補助金15万円の保証を得ると、1903年度予算案への国庫補助金獲得に向けて注力した。この際、山之内知事・市関係者・地元選出代議士らが上京し、内務・大蔵両省のほか、海軍省総務長官の斎藤実に対しても働きかけを行い、水雷団基地のある隣接地・大湊港や青森港へ寄港する軍艦の船舶給水の必要性などを訴えて、国庫補助獲得に助成を求めている⁴⁰。軍事衛生上の必要性をも水道建設の論理に組み込みながら、多方面にわたる国庫補助金獲得運動を行っていたのである。

この時の予算計上は大蔵省の反対で認められず、1904年2月の日露戦争勃発で水道建設の機運は一時遠のくが、青森市はこの後も建設に向けた努力を続けた。日露戦争後には市内

に駐屯する第8師団（歩兵第5聯隊）にも助力を要請しながら運動を続けた結果、1906年度に8万円、1908年度に12万円（第5聯隊への給水追加工事分を含む）の国庫補助金を獲得し、1909年12月に青森市水道は完成した（日露戦後の動向については第3章で後述）。

以上のように、日清戦争後の水道熱は、産業革命期の激しい地域間競争を背景として、人口・産業を吸収し地域振興を熱望する都市、とりわけ日本海側の港湾都市が支えていた。水道布設の目的としてその経済的利益が大きく焦点化され、かつての衛生関係者が行政に布設促進を働き掛けるスタイルから、市役所や市議会・市商業会議所などが挙市一致的な世論を醸成するスタイルへと変化していった。各都市は国庫補助金をめぐり熾烈な競争を繰り広げるが、日清戦後経営と国家財政の限界が次第に明らかになるなか、新規の国庫補助金獲得は予想以上に困難であった。そうしたなか、1900年度に新たに国庫補助金を獲得し、日露戦争中から戦後にかけて水道を完成させたのが下関市と岡山市である。

第4節 下関市水道と岡山市水道の創設

赤間関市（1902年6月から下関市）は、1891年末から翌年初頭にかけてバルトンによる衛生調査を受けて、既に日清戦争以前から下水道整備に着手していたが、上水道布設に本格的に乗り出すのは、1895年末のことであった。1895年3月に山口県知事に赴任した大浦兼武は、勸業・土木・教育の「三大方針」を掲げた大型予算を組むなど県内の産業開発に意欲を示していたが⁴¹、同年12月に赤間関商業会議所を訪れて「馬関繁栄策十則」を披露し、築港と並んで上水道の布設が喫緊の課題であり、県では上水道布設工事に対して相当の補助をする考えを演説した⁴²。翌日に開催された市会では、水道布設並びに港湾改築の調査実施が認められ、市参事会員3名・市会議員5名・市公民3名からなる調査委員が組織された。開港外貿易港指定を目指す赤間関市にとって、上水道と築港はその両輪と考えられていたのである。

赤間関市のこの動きを受けて、大浦知事は内務省土木局に技師の派遣を要請し、大阪市水道技師を務めていた瀧川釰二に調査を委嘱した。1897年4月市会で工費約61万円の水道布設設計書及び予算書が全会一致で協賛され、5月に内務省宛に目論見書が提出された⁴³。給水人口は6万人（1人1日3立方尺 81 $\frac{1}{2}$ ）で、工事は1898～90年度の3ヶ年、工費約61.3万円のうち半額の約30.6万円分の国庫補助（3ヶ年度）を願い、残りの半額は市公債（17ヶ年賦）と市税で調達するとしている⁴⁴。

また国庫補助金下付の稟請書では、赤間関市を「関西屈指ノ要港ニシテ地勢我邦西門ノ咽喉ヲ扼シ〔中略〕我国五港中ニ比スルモ或ハ敢テ遜色ナキガ如シ」と位置づけた上で、もし水道が完備すれば有事の際にこの地で給炭と給水の双方が可能になり、日清戦争時の呉港との往復のような不便を避けることができるという軍事上の理由を挙げて、「本市ノ広島市ニ於ケル共ニ軍事上ノ必要ヨリ論スルトキハ敢テ軽重ナキガ如シ」⁴⁵として、広島水道の先例を引きながら国庫補助を願っている。山口県知事の副申書にも、同市の経済的・軍事的な重要性が説かれ、「右事業タル独リ該市ノ為メノミナラズ延ヒテハ国家ニ及ホスモノニシテ実ニ刻下ノ急務」と添えられている⁴⁶。

この時点で赤間関市が軍事上の理由を挙げた背景には、以下のような事情があった。赤間関市では大浦知事の「馬関繁栄策十則」披露以来、大陸貿易の進展や山陽鉄道の延伸を見越して、内務省から技師を招聘して大規模な築港計画を策定していた⁴⁷。同市は特別輸出港の

指定を受けていたが、船舶（日本人所有・雇入れのものに限る）や輸出品目（米・石炭など五品目）が限定されており、改正条約施行（1899年）を前に、対岸の門司港や日本海側諸港と連携しながら、こうした貿易制限を撤廃して一般開港指定を受けられるよう、政府に働きかけていた。この運動は、第9回帝国議会で成立した開港外貿易港法（1896年）によって陽の目を見ることとなり、大蔵省は赤間関を含む9港の貿易港指定を予定していた。しかし陸軍は国防上の観点から赤間関・門司の貿易港指定を拒絶し、両港は開港外貿易港指定を受けられなかった⁴⁸。開港外貿易港指定から外れた赤間関市は危機感を強め、むしろ軍事上の理由を逆手に取る形で、今度は水道布設促進に繋げようと企図したのである。

一方、やや遅れて水道布設に乗り出したのが岡山市である。岡山市では、1897年7月に赴任した高崎親章県知事の後援のもと、水道創設に強い熱意を持つ小田安正市長が、水道布設に向けた動きを本格化させた。当時岡山市は、新設される第六高等学校をめぐって、広島市との間で激しい誘致合戦を繰り広げており、これも水道布設促進の追い風となった⁴⁹（1899年3月第六高等学校は岡山市に設置）。

高崎知事の斡旋により、長崎・広島の水道創設を手掛けた吉村長策が招聘され、県属の嘱託とともに水道布設計画の策定にあたった。1898年8月の岡山市会で可決された設計計画は、市内を貫流する旭川を水源とし、給水人口7万人（1人1日3立方尺 81 $\frac{1}{2}$ ）、工事期間は2年半、総工費約77万円で、財源は52万円の公債（42ヶ年賦）と25万円の国庫補助（3ヶ年度）で賄うというものであった。内相・蔵相に提出した「国庫補助金下付之儀稟請」では、「我岡山市ハ神戸広島両市ノ中間ニ位シ山陽道中ノ要地ニシテ海ニ陸ニ運輸交通ノ利便アルヲ以テ百貨集散商工業ノ繁盛ナルコト敢テ神戸広島ニ譲ラス」として、水道の不在が岡山の商工業の発達を阻害して衰頹を招くばかりでなく、神戸と広島の水道布設の効果を減じかねないといっている⁵⁰。

こうして赤間関市は1897年夏頃から、岡山市は1898年夏頃から、国庫補助金獲得に向けた運動を展開した。ちょうど同じ頃、水道拡張工事のための国庫補助金獲得を働きかけていた長崎市長は、「岡山ノ如キ馬関ノ如キハ、知事市長上京シテ奔走中ナルモ、当市ハ条約実施ノ都合ニ依リ、知事モ吾々モ手放シ能ハサル事情アリ」と語っている⁵¹。両都市の運動は、改正条約実施（1899年）を前に、これまでの三府五港に与えられていた特権性が動揺しつつあるタイミングを狙ったものと言えよう。1898年末に地租増徴問題が一段落し、神戸市・東京市への追加補助が認められたことも、国庫補助獲得への期待を高めた。

この間、赤間関市では、市長や総代が上京して請願運動を続けた⁵²ほか、山口県知事（秋月恕卿）が陸海軍大臣に対して加勢を願い、両省からそれぞれ内務大臣・次官に対して国庫補助金交付を働きかけている⁵³。一方の岡山市では、高崎知事と小田市長のほか、地元選出の犬養毅・竹内正志・阪本金彌ら憲政本党代議士も加わって、請願運動を展開した。高崎知事は、薩摩系人脈を活用しながら補助金獲得に奔走したほか、県出身の小松原英太郎内務次官や大蔵省主計局長・阪谷芳郎らの後押しも受けた⁵⁴。高崎は、阪谷に対して「小生も之力成否之如何ニ付而ハ殆ト進退ニモ究シ候始末」と、国庫補助金の予算計上を訴える書簡を送っている⁵⁵。

この結果、1900年度の追加予算として、長崎市の拡張工事、および赤間関市・岡山市の創設工事に対する国庫補助が計上された【表2-2】。長崎市（工費128.2万円）および赤間関市（工費75万円）は工費の半額、岡山市（工費83.7万円）は工費の1/3の国庫補助を要

求したが、大蔵省の査定により、長崎は三府五港で従来通り 1/3 (42.7 万円)、赤間関は特別輸出港であり軍事上の要地でもありとして三府五港に準じて 1/3 (25 万円)、岡山は両都市に比べると重要性は低いものの、神戸と広島の間にある山陽枢要の地であることに鑑みて 1/4 (20.7 万円) の補助額とされた⁵⁶。

この予算案が審議された第 14 回帝国議会 (1899 年 12 月～1900 年 2 月) で、内務次官の小松原英太郎は「将来ハ開港場ニ限リマセヌ、衛生上必要ナ場所ニ於キマシテハ、一般ノ府県ニ於テモ市街地デアツテ水道ノ計画ヲモ致シ、又水道ノ衛生上必要デアル、サウ云フヤウナ場所ニハ、ヤハリ岡山同様将来ハヤハリ四分ノ一ヲ補助スル積リデアリマス」と、今後の開港場以外の都市に対する総工費の 1/4 の国庫補助金支給の可能性を明らかにした⁵⁷。阪谷芳郎大蔵省主計局長も、「水道補助ト云フモノノ区域ヲ本年度ヨリ少シ改メマシテ三府五港以外ニモ若シ人民ニ於テ相当ノ事業ヲ企ツル者ガアレバ補助ヲスルト云フコトニ致シマシタ」と、同様の趣旨の答弁を行っている⁵⁸。

衆議院では、特に岡山市への国庫補助金支給に対する質問が集中した。赤間関は三府五港に準じるとしても、開港場でも軍事上の枢要地でもない岡山市への補助金支給は、他都市からも同様の要求が続出した場合、政府側にこれに応える用意があるのか、という懸念が寄せられた。これに対して小松原は、水道敷設は各市で「余程奮発」を必要とするもので、これが呼び水となって各地から補助金要求が続出するとは考えにくい、かりにあっても国家経済が許さないの、「漸ヲ以テヤツテ往クヨリ外ハナイ」と答えている⁵⁹。つまり内務省では、三府五港以外にも間口を広げたとはいっても、各地の水道布設要求は限定的なものと考えていた。しかしこの見通しが甘かったことは早晩明らかとなる。

念願の国庫補助金を得ることに成功した両都市であったが、まだ創設に向けた難関は続いていた。国庫補助率が希望額よりも低く抑えられたために、その分地元の負担増加となることへの懸念が噴出したのである。加えて 1900 年末から翌年にかけての金融不安や第二次日清戦後恐慌が深刻化したことから、公債募集への不安が重なり水道布設の延期や中止を求める声が高まっていくこととなった。

岡山市では、給水人口を 8 万人に変更し、鉄管費が騰貴したことなどによって総予算が 101 万円に増加する一方、国庫補助費が減額された (28.5 万円→20.7 万円) ため、公債費が 52 万円から 86 万円へと膨らんだ。この苦境を打開すべく、高崎親章の後任知事・桧垣直右は、新たに県費補助 10 万円を支給することとし、これを県会に諮った⁶⁰。しかし、1900 年末に開かれた岡山通常県会では時期尚早としてこれを否決した。裏面では、当時県会で多数派をしめる進歩派 (憲政本党) が、岡山市会多数派の同志会幹部に対して、県費補助案の通過と引き換えに入党を迫ったが、同志会がこれを断ったためとされている⁶¹。

県費補助案の否決は、市民負担の増加を理由として布設延期・中止を求める声を誘発する結果となり、岡山市政界の分裂を招いた。元来岡山市政界では、旧士族を中心とする同志会の長年の市政運営に対抗して、日清戦争後には新興の商工業者・実業家らが市政刷新と政費節減を唱えて台頭し始めており、彼らを中心に水道布設延期論が一気に拡大していくこととなったのである。市会の水道断行派 (旧同志会) は政友会へ、延期派は憲政本党 (進歩派) へ接近を強めていった。

1901 年 5 月の市議半数改選の結果、延期派が過半数を占めたため、9 月市会では 3 ヶ年延期説が可決されてしまった。翌 1902 年 3 月岡山市会は水道事業中止案を可決し、内相宛

に水道布設事業の中止を稟請した。内務省は、市の中止稟請を認めず、起工命令書を発し、肯んじない場合は政府の直轄工事としても断行すると内示した。政府の直営工事による更なる財政支出に危機感を抱いた県内有力者らが延期派議員の説得にあたった結果、同年5月の市会で、予算案を85万円に圧縮し、県補助金を20万円に増額することで、辛うじて水道布設案が通過した。これと引き換えに、小田市長と旧同志会派の市議は辞職した。

この直後、岡山県下ではコレラが大流行し、市内で患者985人、死者705人を出すに至った。事態を重く見た桧垣知事は、岡山市からの要望通り20万円の県費補助案を県会に提出した。しかし県参事会ではこれを8.5万円（工費の1割）に削減し、県会も参事会案を可決した。桧垣知事は再議を求めたが容れられず、県議・知事の双方が内務省に陳情を行う事態となった。最終的に10月4日付で内務省から岡山県に対して、1902年より6ヶ年間にわたり10万円を補助する旨の命令がなされた⁶²。

以上の結果、岡山市の水道創設事業は、工費費予算額は約85万円となり、その主な財源は国庫補助が20.7万円（1900～05年度）、県費補助が10万円（1902～07年度）、公債費が59万円などとなった。なお公債については一般公募ではなく、小松原英太郎や阪谷芳郎の仲介で、日本勧業銀行からの長期借入（40ヶ年、年利7%）を受けられることとなった⁶³。工事は1903年2月に着手され、日露戦争中の1905年3月に竣工、7月から給水が開始された。

一方の赤間関市でも、当初予算の61万円が75万円、さらには102万円にまで膨らむ一方で、30万円を期待した国庫補助が25万円にとどまった。そこで、同市は山口県知事に対して17万円（1901年度より10ヶ年）の補助金稟請を行った（1900年6月）。また同年12月には市会の議決を経て、金額を増額して25万円（1902年度より10年間分割）を改めて申請している。しかし当時の山口県知事・古沢滋（1899年1月～1902年2月）は県道整備を中心とした産業開発に取り組んでいたため、下関市水道への県費補助には何ら回答は与えなかった。また市で予定する公債募集（78万円）の目途も立っていなかった。やむなく同市では1902年4月に水道工事の竣工期限を1年間遅らせるなどの変更を行った⁶⁴。

こうしたなか、1901年5月に山陽鉄道が赤間関まで全通し、さらに水道布設の急務性が高まった。1902年2月山口県知事に就任した武田千代三郎⁶⁵は、1903年度予算に国庫補助と同額の総額25万円（15ヶ年賦）の県費補助を計上した。1902年12月の通常県会では、下関市水道の衛生上・軍事上の必要性に加えて県全体に利益を及ぼすことは認めるが、同年の水害による減収見込みや他の土木工事も多く見込まれることから、金額を20万円に減額し、10ヶ年に短縮して継続支給する、との修正意見が可決された⁶⁶。また公債については、1903年度から日本勧業銀行との間で協議が進み、1903～04年度の2年間で65万円を年利7%（40年賦）で借り入れることができた⁶⁷。こうしてようやく1903年11月に起工式が行われ、1906年1月に給水開始の運びとなった。

両都市の創設工事は日露戦争の時期と重なったため、材料・機械の調達にも苦心したが、工事費の過半を占める鉄管については、国内産を多く使用している点が注目される。岡山市の配水管の大部分は、大阪鉄工所の送水管・配水管が使用されている⁶⁸。また下関市では、配水管はイギリスのレイドロー社製のものを購入したが、送水管については佐賀の谷口鉄工所から購入した。品質についてはイギリス製鉄管と比べてもほとんど遜色なく、工費の低廉化に寄与したという⁶⁹。岡山市と下関市の水道創設事業は、国産鑄鉄管の本格的な使用事

例ということができよう。

以上、下関市・岡山市の水道創設過程は、三府五港以外で初めて水道布設国庫補助金の交付（結果的に両都市とも総額の 1/4 となった）を受けたことばかりでなく、国庫補助金減額の結果として県費補助金交付が行われたこと、さらに金融梗塞のなか日本勧業銀行から長期低利融資を受けることができたこと、日本人技師による実施設計を策定し国産品を多用したことなど、その後の水道布設過程を見る上で、多くの先例を残した。

第 5 節 秋田市の水道布設過程

水道布設国庫補助金は、日清戦後第二次恐慌や日露戦争の勃発などを理由として、1900 年度の下関市（赤間関市）・岡山市への支給後は、日露戦後の 1906 年度まで新規の支給が行われていない。しかし、この間も青森・秋田・新潟などでは水道創設に向けた努力が地道に続けられていた。本節では秋田市水道の創設過程⁷⁰を見て、その背景にあるものを考察してみたい。

秋田市では、明治初年から 20 年代初頭にかけて旧藩士や名望家等による私営水道計画がいくつも浮上し、1887 年 8 月にはバルトンによる衛生調査を受けていた⁷¹。しかし本格的な近代水道建設に向けた動きは、1898 年 9 月の歩兵第 17 聯隊の移駐がきっかけとなった。1896 年 2 月に秋田市長に就任した御代弦は、秋田県知事の勧めもあって積極的な聯隊誘致活動を展開するが、それに先立って土地の献納と水道布設について市会や県知事の了解を求めている⁷²。御代は当初は堀抜井戸による給水を構想していたが、十分に良質な水量は得られなかった⁷³。そこで、聯隊兵舎が完成して約 1,700 名が移駐した翌年（1899 年）4 月に、秋田市は内務省に対して外国人技術者の派遣を依頼した。内務省ではバルトンの派遣を決めるが、バルトンが同年 8 月に病死したため、代わって中島鋭治が派遣されて水源地調査に当たった。

この調査をもとに、県技師の和田忠治等が水道布設計画書を策定し、翌 1900 年 11 月の市会で水道布設関連の議案が可決された。この時の計画によれば、市内を流れる旭川の上流に水源を求め、20 年後の人口を 46,500 人と見込み、1 人 1 日 3 立方尺（81 ㍓）を給水するというもので、工事期間は 1901～03 年度の 3 ヶ年、総工費は 71.6 万円を見込み、財源には国庫補助 25 万円、県費補助 15 万円、公債費 31 万円などを予定していた。岡山市・下関市の先行事例を参照した可能性がある⁷⁴。11 月 20 日と 30 日に布設認可及び国庫補助稟請書が提出された。地元では、御代市長と水道委員（市議）らが「秋田市水道敷設趣意書」を作成・頒布して世論喚起につとめたほか、浄水施設用地の借用を旧藩主・佐竹家に願い出るなどして、布設準備を着々と進めた。

この後の御代市長の国庫補助金獲得に向けた精力的な運動については、1901 年の『御代弦日誌』に詳しい。この年の 1 月、市議 1 人・市書記 1 人を伴って上京した御代市長は、まず内務省の衛生局・土木局を訪れて稟請書の調査状況を尋ねたが、「両局共ニ未タ一切着手セサル」ことを確認し、大森鍾一（内務省総務長官）に面会したところ、国庫補助の追加予算への編入は困難との回答を得た（1 月 12 日・15 日）。そこで在京中の有志 5、6 名に直接、間接の尽力を依頼した。同月 25 日には内務大臣にも面会し「随分困難」との返答を受けながらも、「特別ノ理由ヲ求ムルハ必要ナルヲ以テ充分我々ニ周旋スヘキ旨」の相談があった。つまり予算化に当たって、特別な理由付けが必要であると示唆を受けたのである。そ

こで御代らは陸軍側の支援を得るべく、陸軍省の岡部政蔵（庶務課長）と野田豁通（経理局長）と相談の上、第8師団からの申立書を提出してもらうよう働きかけ、陸軍大臣から内務大臣への照会が実現した（2月4日）。また2月5日には原敬（逓信大臣）にも面会して水道の件を請願したところ、快諾を得た。恐らく奥羽線開通を見越しての助力を依頼したのであろう。さらに2月15日には与党・政友会の幹部・星亨を訪問して賛同を求めたが、「七拾万円ノ予算ニテハ秋田市ノ負担ノ過当ナルコト」を指摘され、運動については政友会で検討するとの返答を受けた⁷⁵。

この後、内務大臣（末松謙澄）・逓信大臣（原敬）・陸軍省総務長官（中村雄次郎）らの間で協議が進められたが、事態は進展せず、1901年度予算への計上は認められなかった。内務大臣は、その理由として、秋田市の設計が不完全なものであることと、「陸軍省ニ於テ充分尽力シ大蔵省ノ承諾ヲ得ルコトニ至ラサレハ到底出来得ス」と陸軍側の不熱心さを挙げている（2月19日）。しかし陸軍側も、「内務大臣ハ何分ニモ提案スルノ見込確カナラサルニ付再応厳ニ談判ス可シ」と、内務省側の消極姿勢を指摘している（2月21日）。いずれにせよ、この時点ではまだ大蔵省との折衝にも入れていないようである。国庫補助稟請の提出の時期が11月と遅かったことも一因であろうが、開催中の第15回帝国議会では、第四次伊藤内閣の増税諸法案に貴族院が強く反対し、予算案をめぐる混乱が続いていた。こうしたなかで新規予算への割り込みは極めて困難であっただろう。御代はやむなく3月9日に秋田に帰る。

この後、第四次伊藤内閣は、公債依存事業の中止・繰り延べを要求する渡辺国武蔵相と他の閣僚との対立を機に総辞職し、第一次桂内閣が成立した（6月2日）。御代市長は、8月に上京して内務省（大森総務長官・長谷川衛生局長）・大蔵省（曾根大蔵大臣・阪谷総務長官）・陸軍省（児玉陸軍大臣・中村総務長官・野田経理局長・湯本建築監督）・農商務省（平田大臣）を訪問して国庫補助を依頼した。さらに翌年（1902年）4月から5月にかけても再度上京、同様に内務省・大蔵省・陸軍省を中心に、国庫補助や市債発行について陳情を繰り返した。この時の陳情には秋田県知事（志波三九郎）が多く同席し、大蔵省と市債の金額についてやり取りが行われるなど、若干の進展が見られたようだが、国庫補助の獲得の保証は得られなかった⁷⁶。

こうしたなか、事態を大きく動かすことになったのは、1902年11月の奥羽線の秋田への延伸であった。同線開通を前に、鉄道作業局では独自に秋田駅への簡易水道布設を計画し、第17聯隊もそれに同調する姿勢を示している、との情報がもたらされた。仮に秋田駅・第17聯隊への専用水道が実現してしまうと市営水道の財政計画に大きな狂いが生じてしまうことから、御代市長はこれに危機感を強め、10月1日に「水道布設稟請中変更の稟請書」を提出し、「国庫ノ御都合ニ依リ補助年限ヲ伸長セラレ、又ハ初年度ノ補助金額ヲ極減セラルハモ不得已儀ニ付特殊ノ御詮議相成度」⁷⁷と訴えた。さらに直後に上京し、内務省（土木局）・大蔵省（阪谷総務長官）・鉄道作業局などを訪問、一時は鉄道作業局と陸軍から補助金を得て布設する可能性などを模索した（10月4日～15日）。しかし1903年度の予算計上は見通せなかった。

そこで秋田市は計画を大幅に縮小し（72.3万円→48.6万円）、かりに補助が得られなくとも、県費補助（15万円）と市債（30万円）などによる水道布設に踏み切ることとなった。市会内部では国庫補助が得られないまま着工することに議論が百出した。幸いに1902年12

月の秋田県会で15万円の県費補助が認められた（1903～1907年度）ことで、一時は原案否決に動いた市会の趨勢も賛成に傾き、1903年5月内務大臣宛に認可申請に漕ぎつけることができた。この時の確定計画によれば、給水人口は4万人とほとんど変わらないが、1人1日あたりの給水量が2.5立方尺（67.5ℓ）と他都市に比べて低く抑えられている。工事期間は1903～05年の3ヶ年度で、工事費は51.1万円で、その財源には県費補助15万円と公債費39.9万円などを充てるとしている。給水人口1万人以上の近代水道で国庫補助を受けずに創設に踏み切るのは異例のことであった。同年8月に内務省から正式に認可されたが、国庫補助は認められなかった。同年9月には起債が認められ、翌10月には日本勧業銀行と借受契約（39.9万円、年7%、40ヶ年賦）が成立した⁷⁸。

この間、御代市長は1903年5～6月、10～11月、翌1904年2月と3度にわたり上京を繰り返し、内務省で水道設計の詳細な打ち合わせ、勧業銀行で起債引き受けの交渉、他市水道施設の視察、さらには鉄管の購入・検査の件など、布設工事全般に関し幅広い活動を行っている様子が、御代日誌に記されている⁷⁹。1903年6月には、両角熊雄技師らと、東京・横浜・神戸・岡山・大阪など当時の主要な水道敷設都市の視察を行ったほか、1903年11月には鉄管購入の件で、東京・横浜の現場担当者（中島永治・三田善太郎ら）に相談したほか、鉄管検査現場や、東京の高田商会、横浜のファブルブランド商会、河口の永瀬鉄工所などを数回訪問している。地方で水道建設に関わる技術的知識を獲得することがいかに困難であったのかがよく分かる。

こうして1903年度から秋田市の水道布設工事が開始されたが、これに大きな影響を与えたのが日露戦争の勃発であった。秋田県では時局を理由として、1904年3月および同年11月の2度にわたって補助金交付方法の変更命令を出した。総額は変わらないものの、1903～1904年度分は支給なしとされたために、工事期間中の支給額は減少し、その分借入金が増える結果となった。また戦時下で「目下陸軍ノ徴発ニテ到底受負カネル」（川口鉄工所）という状況だった⁸⁰ために、鉄管の入手も困難を極めた。さらに1905年3月に行われた市長選では、長年水道事業に取り組んでいた御代弦が敗れて退任し、同年7月には秋田市庁舎が全焼して関連書類等が焼失した。このほか、隣接部落の編入、工事方法の変更等により、工事費は63.6万円（1905年8月時点）に膨らんだ。その後も、度々水害などのために水源地施設が破壊されるなどしたために、同市水道の完成は1911年8月にずれ込み、最終的には工事費も76万円となった。

こうした厳しい状況を克服できた要因として、これまで述べてきた御代市長はじめ市執行部の精力的な活動に加え、同市の粘り強い国庫補助金獲得運動の成果が挙げられる。秋田市は、1905年8月と翌年3月に国庫補助を申請したほか、第22回帝国議会に貴衆両院に対して、他市と同様に工事費の1/4（16万円）の補助請願書を提出した。ちょうど1905年12月に第一次西園寺内閣が成立し、1906年度追加予算に6万円の補助が計上されることとなった。国庫補助金獲得に向けた動きはさらに続き、翌1906年10月、1907年5月に工事費不足額の補助願いを申請し、1907年8月に3.2万円（1907・08年度）の交付が認められた。さらに1909年2月には長文の「秋田市水道国庫補助申請書」を提出し、秋田市への国庫補助率は工費の1/7に過ぎず、他市に比して極めて低率であることを説き、翌1910年に7万円の補助を得ることに成功している。結果的に秋田市は、総工費76万円のうち国庫補助16.2万円（21%）、県費補助15万円（20%）を得ることが出来たのである。

この過程で秋田県による間接的なサポートがあったことも看過できない。秋田市が 1909 年 2 月に内務省に提出した「秋田市水道国庫補助申請書」は、国庫補助の必要性を「市ノ必要」「兵営及鉄道ノ必要」「工事ノ施行」「水害ノ復旧」「将来要スヘキ施設」「市民ノ負担」「水道補助ノ例率」の 7 点から明らかにしたもので、同時代の申請書のなかで最も完成度の高いものである。この申請書作成にあたり、他都市の水道建設費、国庫補助率、課税率などのデータについては秋田県が各都市に依頼して収集したもので、なおかつ申請書の全文にわたって多くの加筆修正を行っており、この申請書は事実上、市と県の合作とみてよい⁸¹。また技術的な面でも、当初の設計に際して和田忠治、施行中の指導監査に牧彦七らの県技師を派遣している⁸²。このほか、資材購入といった些細なことにも県知事が関わっている。秋田市では鑄鉄管の多くを大阪鉄工所や永瀬鑄物工場などから購入し、鋼鉄管についてはイギリス製品をイー・エーサー・ハンター合名会社大阪支店から購入しているが、秋田県知事は、東京の高田商会に対して、ハンター社の入札価格が高額で不調になった場合は受注に応じるよう依頼を行っている（結果的にはハンター社が落札）⁸³。このように、日露戦争前後の水道布設に際して、県・県知事の果たした役割は、補助金支給以上に大きな意味を持っていたのである。

おわりに

日清戦争後の水道界は、1890 年代と 1900 年代とに大まかにわけられる。前半の 1890 年代半ば頃までは、大阪・東京・神戸の主要都市が給水を開始し、また既存の横浜・函館・長崎の水道拡張工事が行われた。日清戦後経営策の遂行と並行して、国庫補助の手厚い支援を受けた三府五港で水道整備が図られていった。また広島事例に顕著なように、「軍事衛生」的な観点からの水道整備の必要性が求められるようになった。

後半の 1890 年代末から 1900 年代初頭にかけては、小樽・青森・秋田・下関など、日本海側の港湾都市を中心に、築港整備と連動した水道布設に向けた動きが活発化した。こうした諸都市では、近代水道の持つ経済効果に注目が集まり、日清戦争後の厳しい地域間競争のなかで有利な地歩を占めるべく、三府五港を先例にしながら、水道創設と国庫補助金獲得を目指した。また内務省衛生局でも部分的にこれに応えようとし、三府五港以外にも支給対象を拡げていこうとするが、この時点では地方の水道熱を吸収し得るだけの財政的能力も制度的基盤も持ち合わせていなかった。

政党はこうした地方都市の要求を汲み取って国庫補助金の予算化を図ろうとするが、日清戦後不況のなか財政的なハードルは極めて高いものがあり、またそうした要求を集約して調整する能力を当時の政党は持ち合わせていなかった。第 4 節でみた岡山市では、水道断行派と結んだ政友会が市内実業家層の組織化を企図するが、結果的に市政界の分裂を招き失敗してしまう⁸⁴。政党が水道を「地方利益」として積極的に活用し、地域掌握の手段として一定の効果を示すようになるのは、日露戦争後のことである。

またこの時期、広島事例を踏まえながら、「軍事」的観点からの水道整備を口実として、陸海軍の加勢を得て国庫補助金獲得を目指す動きもあった（下関・青森・秋田など）。ただし陸海軍ともにこの時点では大規模な軍用水道の改築を行っておらず、一般市民を対象とした公営水道布設を積極的に援助することも少なかった。赤間関市から国庫補助獲得運動の加勢を求められた陸軍は、結果的には内務次官宛の要請を行うが、当初はその必要性を認

めず、また同様の要請が相次ぐことを懸念して、あくまで大臣の参考資料として留置の扱いを示したほどであった⁸⁵。広島軍用水道と市営水道の完成は極めて特異な例である。陸海軍が駐留地の公営水道建設に深く関わるようになるのは、日露戦後のことである。

こうしたなかで、各県が果たした役割は極めて大きいものがある。本章で紹介したように、県知事の慫慂により水道布設に向けて動き出した都市は多く、水道の設計や申請書の作成にも県の技師・職員らが派遣されてこれを援助した。また県知事は、中央との太いパイプを活用しながら、関係各省の大臣・次官に対して布設認可や国庫補助獲得を働きかけた。さらに国庫補助金の減額ないし削減により水道創設機運が後退すると、時には強権的手段を使いながら市関係者を督励しつつ、県会を説得して県補助金を支給することで、慎重論を沈静化させようとした。

既に鉄道・治水・港湾などの各分野において、明治 10～20 年代の地方官が、地方の土木・勧業振興に力を注ぎ、資金獲得・調達などの場面において中央政府と地域社会とを媒介し、地域社会の合意形成に大きな役割を果たしたことが明らかにされている⁸⁶。近代水道においても同様のことが指摘できそうである。

ここで注意しておきたいのが、府県を通じた横断的なネットワークの重要性である。この時期、布設都市は未だ 10 市以下で、近代水道の布設・経営に関するノウハウは十分に蓄積されているわけではなかった。布設工事には、衛生工学・土木工学に関する知識と経験を持った専門技師の存在が不可欠であるが、【表 2-6】のように一人の技術者が複数の都市水道を手掛ける場合が多く⁸⁷、こうした技術者の派遣に際しては各県知事の紹介・斡旋があった。また水道創設工事に際しては、鑄鉄管など輸入品の仕様書・契約書の作成方法から、布設後の給水条例や料金体系に至るまで極めて高度な専門的行政知識が必要である。これについても、第 5 節でみた秋田市の事例のように、各府県が関係書類を相互に交換するなどして情報収集を図っていた。また大阪府では、外務省を通じてロンドン・パリ・ベルリン・ニューヨークなどの水道に関する基本情報や関連規程などを入手しようともしていた⁸⁸。近代水道の専門知識は、内務省衛生局ばかりが独占していたわけではないのである。

次章以下では、高まる地方の水道熱に対して、内務省衛生局はじめ中央省庁がどのようにして水道布設費国庫補助金を基軸に水道行政の制度化を図っていくのか、一方で水道を布設する都市の側はいかにして行政能力・経済力・技術力を蓄積しながら自立化していくのか、を明らかにしていく。

【表2-6】日清戦争後～日露戦争後の主要水道技術者①

氏名	生没年	学歴	関わった水道・履歴など
吉村長策	1860～1928	工部大学校卒(1885)、同助教	長崎市水道工師長(1889.5～1891.6) 大阪市水道副工事長(1891.12～1895.10) 神戸市水道(1896～1899) 岡山市水道布設調査係嘱託技師(1897.10～1900.11) 海軍技師(1899)・佐世保建築科長(1900)・建築局長(1911)・建築本部長(1920)
佐野藤次郎	1869～1929	帝国大学工科大学土木工学科卒(1891)	大阪市水道技師(1891.8～1895.10) 神戸市技師(1896)・工事副長(1897)・工事長(1899) 岡山市水道工事課長兼工事長(1900.11～1905.3) 韓国水道工事監理(1906)・衛生工事課長(1908) 神戸市技師長(1911)・水道拡張部長(1912) 木曾電気興業 大同電力土木課長兼濃尾電気取締役(1921) 日本水道衛生工事社長(1926)
千種基	1853～1923	工部大学校卒(1880)	函館水道工事担任(1888～1889) 函館水道第1次拡張工事監督(1894.5～1896.11) 青森水道調査(1897) 秋田市水道部顧問(1905)
瀧川劔二	1868～1909	帝国大学工科大学土木工学科卒(1890)	大阪市水道技師(1891.12～1895.10)・工師長心得(1895.12)・同工師長(1896.12) 下関市水道工師長(1899.6) 門司市上水道工事長(1907.6) 大阪市水道課長(1908.4～1909.5)
両角熊雄	1864～？	札幌農学校卒(1888)、	函館水道技師(1888.7～1889.12) 秋田市水道部長(1903.3～1906.4) 朝鮮平壤水道事務所技師長(1907) 甲府市水道工事長(1911.1～1912.11)
和田忠治	1875～1955	第三高等学校工学部土木工学科卒(1898)	秋田市水道工事設計嘱託(1900.4～1900.7) 青森市水道調査 旅順水道工事主任 横浜市第二拡張工事(1907.5～1915.3) 山形・小樽・会津若松・白河・高知・大泊・根室・谷村・三島・沼津・豊岡・倉敷・伊万里(以上設計) 豊原・岩見沢・室蘭・酒田・米子・丸亀・宮崎(以上、設計から施工まで)
西出辰次郎	1868～？	帝国大学工科大学卒(1899)	横浜市水道局技師(1899) 青森市水道部主任技師(1906) 名古屋市水道技師(1910) 宇都宮市水道工事部長(1912.11～1915.7) 福岡市水道技師長(1917～1922) 神戸市水道課長(1922) 徳島市水道布設事務所長(1925～1926) 明石市臨時水道顧問(1928.3～1930.12) このほか燕・明石の創設水道工事にも関与
吉原重長	1864～1919	帝国大学工科大学土木工学科卒	広島軍用・市営水道(1895.11～1898.8) 宇都宮市・日光町・福山市水道調査設計 横須賀市水道顧問(1919)
佐立二郎	1859～1911	工部大学校卒(1880)	工部省(1880～1885)・農商務省技手(1885)・通信省 大阪府技師(1892.2～1895.10) 広島軍用・市営水道工務嘱託(1895.11～1898.8) 岡山市水道事務所監督

出典：中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927年)、近代水道百人選考委員会編『近代水道百人』(日本水道新聞社、1988年)、「インスペクターとして理想的人格を具備せる佐立二郎氏」(『工業之大日本』8-9、1911年9月)、堀江勝己「故名誉会員和田忠治先生を偲びて」(『水道協会雑誌』244、1955年2月)、平山育男「燕市旧浄水場敷設顧問西出辰次郎と配水塔の建設について」(『日本建築学会計画系論文集』80-707、2015年1月)、石川成昭「マンホール蓋が語る函館上下水道の系譜」(『市立函館博物館研究紀要』第28号、2018年2月)など。ほかに各都市の水道史などを参照した。

【表2-6】日清戦争後～日露戦争後の主要水道技術者②

氏名	関わった水道事業
赤松和三郎	長崎市(1拡張)、広島軍用・市営
石黒弘毅	長崎市、大阪市、広島軍用、横須賀市
亀井重磨	横浜市、函館区、東京市
小島春次郎	大阪市、広島軍用・市営、長崎市(1拡張)、佐世保市
小柳熊吉	大阪市、広島軍用、長崎市(1拡張)
斎藤久慎	横浜市、東京市
鈴木重英	大阪市、秋田市
隅田小平太	長崎市(1拡張)、岡山市
高松篤太郎	長崎市、大阪市
土井幸正	大阪市、下関市
橋本岩五郎	大阪市、下関市
馬場親太郎	大阪市、広島市
松田耕作	広島軍用・市営、岡山市
山中熊吉	大阪市、広島軍用・市営
山根槌蔵	大阪市(1拡張)、下関市
出典：中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927年)、ほか各都市の水道史	

- 1 高村直助『日本資本主義史論』(ミネルヴァ書房、1980年)44～45頁、中村尚史「日本の産業革命」(『岩波講座 日本歴史 第16巻 近現代2』岩波書店、2014年)。
- 2 小風秀雅『帝国主義下の日本海運』(山川出版社、1995年)207～208頁。
- 3 伊藤繁「明治大正期日本の都市成長」(安場保吉・斎藤修編『数量経済史論集3 プロト工業化期の経済と社会』日本経済新聞社、1983年)。
- 4 伊藤繁「人口増加・都市化・就業構造」(『日本経済史5 産業化の時代 下』岩波書店、1990年)、石井寛治『日本の産業革命』(講談社、2014年版)180～181頁。
- 5 日本水道協会編『日本水道史 総論編』(同、1967年)648～651頁、市川孝正「日本の工業化とその担い手」(『社会経済史学』第50巻第11号、1984年4月)。
- 6 松下孝昭『軍隊を誘致せよ』(吉川弘文館、2013年)166頁。
- 7 広島市水道局『広島市水道七十年史』(同、1972年)114～120頁。
- 8 砂本文彦「米の記憶と宅地化—海軍呉鎮守府水道布設、並びに呉市水道布設に伴う旱害補償交渉に着目して—」(河西英通編著『軍港都市史研究Ⅲ 呉編』清文堂出版、2014年)。
- 9 横須賀市水道局編『横須賀市水道史』(同、1973年)46頁。田中博巳「横須賀海軍工廠の発展と海軍水道の建設」(上山和雄編著『帝都と軍隊』日本経済評論社、2002年)。
- 10 「第8回帝国議会 衆議院議事速記録 第22号」(1895年2月2日)8～9頁。
- 11 「衆議院建議治水ニ関スル件及神戸市水道補助費ニ関スル件」(「公文雑纂 明治28

年・第24巻」国立公文書館所蔵)。

12 前掲『広島市水道七十年史』120～124頁。

13 「広島市呈出広島市水道布設ニ関スル請願ノ件」(「公文雑纂 明治28年・第25巻」国立公文書館所蔵)。

14 佐々友房宛後藤新平書簡(1895年1月21日)(「佐々友房文書」11、熊本県立図書館所蔵)。

15 後藤は衛生局長に再任後、日清戦争で得た賠償金の1割を明治恤救基金として国立施療院の設置や地方救貧制度の確立などに充てる建議案を作成し、伊藤首相や議会の賛同を得ようとした。衆議院では国民協会のみ全会一致でこれに賛成するなど、佐々は後藤の衛生行政に理解を示していた(鶴見祐輔『正伝 後藤新平 2 衛生局長時代』藤原書店、2004年、415～425頁)。

16 以下の記述は、安藤福平「広島軍用水道について」(『広島県立文書館紀要』第8号、2005年3月)、広島市役所編『広島市水道誌』(同、1931年)、前掲『広島市水道七十年史』による。

17 前掲『広島市水道七十年史』144～150頁、「衆議院広島市水道補助費予算ニ関スル件」(「公文雑纂 明治28年・第25巻」国立公文書館所蔵)。

18 以下の経過については、神戸市役所編『神戸市水道誌』(同、1910年)および神戸市水道局編『神戸市水道七十年史』(同、1973年)を参照。

19 宮部政厚筆記『大日本私立衛生会々員 後藤新平君演説筆記』(大日本私立衛生会神戸支会仮事務所、1892年)。

20 前掲『神戸市水道七十年史』60頁。

21 神戸市会事務局編『神戸市会史 第1巻 明治編』(同、1968年)588～591頁。

22 坂野潤治『明治憲法体制の確立』(東京大学出版会、1971年)224～225頁。

23 後藤の衛生国家思想などについては、北岡伸一『後藤新平』(中央公論社、1988年)18～20頁、尾崎耕司「後藤新平の衛生国家思想について」(『ヒストリア』第153号、1996年12月)などを参照。

24 「労働者保護並疾病保険」(前掲『正伝 後藤新平 2 衛生局長時代』482頁)。

25 前掲『正伝 後藤新平 2 衛生局長時代』530頁。

26 「後藤新平文書」4・29(後藤新平記念館所蔵)。

27 これについては、大蔵省主税局の予算決算課長・阪谷芳郎の助言があったのかもしれない。後藤はよく阪谷のもとを訪れ、政策の財源についてサゼスチョンを得ていたという(前掲『正伝 後藤新平 2 衛生局長時代』521～522頁)。

28 青森市史編纂室編『青森市史 第6巻 政治編』(青森市、1961年)728～736頁、青森市水道部編『青森市水道六十年史』(同、1969年)5～18頁。以下、青森の水道布設過程については、『青森市水道六十年史』を参考にした。

29 青森市市史編纂係編『青森市沿革史 中』(同、1909年)1037頁。

30 『大日本私立衛生会雑誌』第115号(1892年11月)、青森市史編集委員会編『新青森市史 資料編6』(青森市、2004年)519～521頁。

31 前掲『青森市水道六十年史』621～622頁。

32 「青森築港の儀に付き上申(1892年11月)」(「青森築港ノ義ニ付請願(1894年12月)」(前掲『新青森市史 資料編6』502～508頁)。青森の築港・開港運動については、末永洋一「青森港の発展と北山一郎」(『市史研究あおり』第1号、1998年3月)を参照。測量設計には、水道設計にも携わった宮城島庄吉(県技師)も関わっていた。

33 青森市市史編纂係『青森市沿革史 下』(同、1909年)173～179頁、182頁。「特別貿易港開設の義に付建議請願」(前掲『新青森市史 資料編6』512～515頁)。また宮本利行「外国貿易港としての青森開港について」(『市史研究あおり』第4号、2001年3月)、稲吉晃『海港の政治史』(名古屋大学出版会、2014年)第2章第3節も参照。

34 稲吉晃は、1890年代に日本海沿岸諸港が築港・日本海航路誘致を通信省や政友会と連

動しながら、積極的に進めることを指摘している（前掲『海港の政治史』72～75頁、116～119頁）。

35 青森市議会編『青森市議会史 明治編』（同、1986年）198頁。

36 前掲『青森市水道六十年史』31頁。

37 『東奥日報』1899年5月18日。

38 前掲『青森市沿革史 下』275頁。

39 前掲『明治憲法体制の確立』224頁。青森県史編さん通史部会編『青森県史 通史編3 近現代 民俗』（青森県、2018年）100頁。

40 前掲『青森市水道六十年史』59頁、62頁。なお笹森が市民に向けて水道布設の緊要性を訴えた文書「水道ト青森」の起草にも、海軍兵学校の高橋雄一が協力している（前掲『新青森市史 資料編6』523～527頁、笹森儀助書簡集編集纂委員会編『笹森儀助書簡集』東奥日報社、2008年、296頁）。

41 山口県編『山口県史 通史編 近代』（同、2016年）234～235頁。

42 『門司新報』1895年12月18日、19日。

43 下関市水道局編『下関市水道百年史』（同、2006年）56～57頁。下関市水道の創設過程については同書を参考にした。

44 「赤間関市水道布設目論見書」（「公文雑輯 明治30年・巻27 畢」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C10126398600）。

45 「赤間関市水道敷設費国庫補助金下付ノ義ニ付稟請」（同上）。

46 「赤間関市水道敷設費国庫補助金下付ノ義ニ付副申」（同上）。

47 下関市史編集委員会編『下関市史・市制施行一終戦』（下関市役所、1983年）178頁。

48 前掲『海港の政治史』104～105頁。

49 久野洋「日露戦前の水道敷設と地方都市政治—岡山市上水道敷設問題をとおして—」（『日本歴史』第810号、2015年11月）。岡山市の水道創設過程については、同論文および岡山市水道百年史編集委員会編『岡山市水道百年史』（岡山市水道局、2006年）などを参考にした。

50 岡山市役所編『岡山市上水道誌』（同、1912年）88～90頁。

51 1899年7月長崎市会における横山寅一郎市長の国庫補助減額による計画縮小に関する説明（長崎市議会編『長崎市議会史 記述編 第1巻』同、1995年、240頁）。

52 『読売新聞』1897年6月9日、8月8日。

53 「今般山口県知事より赤間関市水道敷設費国庫補助金下付の義の件」（前掲「公文雑輯 明治30年・第27 畢」、アジア歴史資料センター レファレンスコード C10126398500）、「赤間関市水道敷設費国庫補助の件」（「壺大日記 明治32年5月」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C04013606300）。

54 前掲「日露戦前の水道敷設と地方都市政治」。

55 7月12日付 阪谷芳郎宛高崎親章書簡（「阪谷芳郎関係文書」288、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。発信年は1898年もしくは1899年と推定される。

56 「第14回帝国議会 衆議院予算委員会速記録（第一分科会）第10号」（1900年2月2日）113～114頁。田邊輝實（土木局長）の答弁。

57 同上115頁。

58 「第14回帝国議会 貴族院議事速記録 第26号」（1900年2月16日本会議）545頁。

59 注57に同じ。

60 県費補助の提案は、既に大阪府知事に転任していた元県知事・高崎親章の示唆によるものとされる（岡山市水道局編『岡山市水道誌』同、1965年、44頁）。

61 前掲「日露戦前の水道敷設と地方都市政治」。

62 前掲『岡山市水道百年史』49～52頁、前掲『岡山市水道誌』74～79頁。

-
- 63 岡山市水道課編『岡山市水道通史』（合同新聞社出版部、1944 年）40 頁。
- 64 前掲『下関市水道百年史』62～68 頁。
- 65 武田は、兵庫県内務部長時代に神戸市水道拡張事業に関わったほか、後に秋田県知事として秋田市の水道布設を側面援助した。
- 66 「明治三十五年通常会 山口県会議事録」173～174 頁、232～235 頁（「官省公報類」363、山口県立文書館所蔵）。
- 67 前掲『下関市水道百年史』69 頁。
- 68 佐野藤次郎「岡山市水道工事報告」（前掲『岡山市水道百年史』881～887 頁）、岡山市議会編『岡山市会史』（同、1986 年）405 頁（1903 年 9 月 18 日市会 第 82 号議案）。
- 69 前掲『下関市水道百年史』77～78 頁。
- 70 以下、秋田市役所編『秋田市水道誌』（同、1912 年）、秋田市上下水道局編『秋田市水道百年史』（同、2008 年）、秋田市史編さん委員会近・現代部会編『秋田市史叢書 5 御代弦日誌』（秋田市、2001 年）、および阿部慶徳「明治 21－44 年市制下における市長と市参事会―秋田市の運用の実態―」（『早稲田政治公報研究』第 109 号、2015 年 8 月）を参照。
- 71 前掲『秋田市水道百年史』93～101 頁。平山育男編著・金出ミチル訳『都市への給水―W.K.バルトンの研究』（中央公論美術出版、2015 年）409～410 頁。
- 72 前掲『御代弦日誌』53 頁（1896 年 4 月 10 日～23 日）、「秋田市内水道布設及下水排除ノ儀ニ付上申（1896 年 4 月 23 日）」（前掲『秋田市水道誌』14 頁）。同市の聯隊誘致活動については、前掲『軍隊を誘致せよ』61～69 頁を参照。
- 73 前掲『御代弦日誌』70 頁（1896 年 12 月 21 日）。
- 74 国庫補助金 25 万円の内訳については、岡山市への支給率（工費の 1/4）の 17 万円と陸軍・通信所管事業に対する特別工事分 8 万円とされている（前掲『秋田市水道誌』111 頁）。このほか、同市では函館・東京・横浜の水道視察を行っている（同書 29 頁）。
- 75 前掲『御代弦日誌』114 頁（1901 年 2 月 15 日）。なお御代は同年 4 月の政友会支部創立にも関係している（同書、115～116 頁）。
- 76 前掲「明治 21－44 年市制下における市長と市参事会」。
- 77 前掲『秋田市水道誌』37～38 頁。
- 78 同上、505～509 頁。
- 79 前掲『御代弦日誌』133～138 頁。
- 80 同上、140 頁（1905 年 1 月 25 日）。
- 81 「秋田市水道書類 甲」「秋田市水道関係書類 三冊ノ内 其二」（秋田県公文書館所蔵）。
- 82 前掲『秋田市水道誌』31 頁、99 頁。
- 83 「秋田市水道書類 甲」（秋田県公文書館所蔵）。
- 84 前掲「日露戦前の水道敷設と地方都市政治」。
- 85 前掲「赤間関市水道敷設費国庫補助の件」。
- 86 御厨貴「地方の時代と明治の地方官」（『徬書月刊』第 2 巻第 11 号、1986 年 11 月、後に『明治史論集』吉田書店、2017 年に収録）、中村尚史『日本鉄道業の形成 1869～1894』（日本経済評論社、1998 年）、前掲『海港の政治史』、前田亮介『全国政治の始動』（東京大学出版会、2016 年）など。
- 87 特に長崎市・大阪市・広島市・岡山市の創設工事にかかわった吉村長策の役割が大きい。また表中に見える両角熊雄は、函館水道の創設工事に北海道庁技師見習いとして参加した後、1896 年には創設工事中の東京市に「水道留学」し、習得した最新の技術を函館港拡張工事などに活用したという（石川成昭「マンホール蓋が語る函館上下水道の系譜」『市立函館博物館研究紀要』第 28 号、2018 年 2 月）。
- 88 大阪府は、大阪市の水道完成（1895 年 11 月給水開始）の 1 年後、西園寺公望外相に対

して、各都市の水道の概要（起竣工年代、工事費、1人1日当たり給水量）、「貧民部落給水」の方法・規程、共用栓の布設数と人口比、給水料の徴収及免除の区分、防火用の水量予算、水質検査の程度・方法・予算、1ヶ年当たりの修繕費、工業用の使用制限・水料徴収の等級などに関する法律命令・条例規則等の調査・収集を、各国公使に下命願いたいと訴えている（外務省外交史料館所蔵「英国倫敦外三都市上水工事管理方調 大阪府知事より依頼之件」、アジア歴史資料センター レファレンスコード B12082070100）。

第3章 桂園内閣と水道政策

はじめに

日露戦争後の中央政界は、元老が政治の第一線を退き、貴族院・官僚閥に影響力を持つ桂太郎と、衆議院の多数派・立憲政友会を率いる西園寺公望の二人による政権授受により、相対的安定が見られた。しかし日露戦争中に募集した 17 億円もの外債償還を抱える厳しい財政事情の下で、陸海軍はともに軍拡を急ピッチで進め、また政友会も地方での勢力拡大のために積極政策を打ち出し、一方都市の商工業者らは減税要求を行うなど、水面下では財政問題をめぐって激しい緊張関係が続き、やがて大正政変へとつながっていく¹。

1906 年 1 月に誕生した第一次西園寺内閣は積極主義を標榜し、地方の交通網整備に注力した。1906 年 3 月に鉄道敷設法が公布され、約 1 年間の間に主要私鉄 17 社が買収・国有化されて統一的な輸送体系が築かれた。また原敬内相のイニシアチブのもと、帝国鉄道会計法が成立し、鉄道修築の財源調達を鉄道収益で賄うことで、地方の鉄道新設要求に応えようとした²。また鉄道網と連動して、内務省は停滞していた港湾修築にも意欲的に取り組んだ。港湾調査会が再開され、1907 年 10 月には「重要港ノ撰定及施設ノ方針」が制定され、内務省が工事を施工する第一種重要港（4 港）、地方団体が施工し国庫補助を支給する第二種重要港（10 港）が定められ、第一種重要港の整備が着手された³。

都市への人口流入は日露戦後も継続し、東京・大阪の外延部には工場労働者も急増した。また貧困層を対象とした都市問題に加えて、中間層の生活難問題と生活改善要求が新たに浮上し、市民の公共投資要求は高まっていき、市電運賃値上げ反対運動に見られるような都市民衆騒擾が頻発した。東京・大阪など六大都市では競い合うように、大規模な外債を発行して市街電車・港湾改良・道路橋梁・上下水道を市営事業として行った⁴。こうしたなか都市民の生活基盤に関わる社会資本を市営化し、様々なサービスを普遍的に提供しようとする都市社会主義が、日本でも紹介された⁵。大阪朝日新聞社記者時代に片山潜・安部磯雄らと労働問題・都市問題を論じあい、1908 年 2 月に横浜市の市政顧問に就任した三宅磐⁶は、その著書『都市の研究』のなかで、都市施設の冒頭に上水道の整備を挙げ、その緊要性を説いている。

都市経営に関する最初の問題は都市生活を其の不健康なる状態より救治するに在り。苟も此の衛生問題にして解決されざる以上、縦ひ百の施設千の計画ありと雖も、未だ以て都市研究の真髓に接触せるものとは謂ふ可からず。高率の死亡者を出し、又た断えず伝染病の流行を見るは文明的都市の最大恥辱なり。然らば都市民の健康を保持し、殊に伝染病の伝播を防止する為めに必要なる都市衛生上の施設如何と謂ふに、其の一般的のものに在りては先づ純良なる飲料水を全市に供給する上水道、其の使用後に於ける悪水及び雨水の排除を計る下水道並に塵芥及び糞尿の処分に関する掃除施設の三者を挙げざる可からず⁷

【表3-1】内地における水道布設状況（1905～1912年度）

年度	認可事業者数	給水事業者数	市	町村	給水を開始した市（）内は給水開始の年月
1905	15	12	8	4	岡山（1905.7）
1906	18	13	9	4	下関（1906.1）
1907	25	16	11	5	秋田（1907.1）・佐世保（1907.6）
1908	31	19	12	7	横須賀（1908.12）
1909	35	23	14	9	青森（1909.12）・大津（1909.12）
1910	37	28	18	10	堺（1910.4）・水戸（1910.7） 新潟（1910.10）・高崎（1910.12）
1911	39	29	19	10	小樽（1911.7）・門司（1911.11）
1912	46	37	22	15	京都（1912.4）・甲府（1912.12） 小倉（1913.2）

注1: 1912年時点の給水町村のうち給水人口1万人以上のものは以下の通り。岩見沢町（北海道 1908.11竣工）・古川町（宮城県 1909.11竣工）・郡山町（福島県 1912.3竣工）・宮津町（京都府 1912.6竣工）・若松町（福岡県 1912.3竣工）

注2: 給水開始年月と年度がずれる場合がある。

注: 『衛生局年報』各年次、『日本水道史』（1927年）および『日本水道史』（1967年）

【表3-2】上下水道事業の土木費推移（1905～1912年度）

年度	上水道	下水道	合計
1905	1,399,757	130,393	1,530,150
1906	1,697,742	242,628	1,940,370
1907	2,778,691	489,154	3,267,845
1908	3,998,453	680,494	4,678,947
1909	5,493,183	772,630	6,265,813
1910	7,784,544	841,936	8,626,480
1911	9,263,396	1,254,584	10,517,980
1912	9,151,384	1,543,700	10,695,084

出典: 建設大臣官房調査統計課『明治以降 土木事業統計抄録』（1957年5月）10～13頁

日露戦争後の水道界を概観すると、中央・地方とも緊縮財政下にも関わらず、順調な伸びを示していることが分かる【表 3-1】【表 3-2】。その背景には、水道布設費国庫補助金が安定した制度として運用され始め、支給対象が大幅に拡大したと深く関わっている【表 3-3】。水道布設事業に対する国庫補助金の支給は 1880 年代から始まり、当初は三府五港へ、20 世紀に入ってからそれはそれ以外の都市へも支給され始めたが、その総額、支給対象、支給率などは確定的なものではなく、毎年の予算の制約を受けるなど、不安定な

ものであった。工費の 2～3 割を占める国庫補助金は着工に不可欠な存在であり、負担増加を懸念する慎重論を緩和する有効な説得材料にもなるため、その獲得をめぐる激しい都市間競争が繰り広げられた。一方、水道行政を所管する内務省衛生局においては、この国庫補助金を適切かつ効果的に配分することで、地方の水道建設に向けた動きを掌握しようとした。

【表3-3】水道布設費国庫補助支給額・支給都市の推移(1905～1912年度)					
					単位:千円
年度	上水道		下水道		総計
	支給都市と支給額	合計	支給都市と支給額	合計	
1905	東京150、大阪50、神戸 I 100、長崎 I 83、岡山39、下関50	472			472
1906	東京170、神戸 I 180、青森80、秋田60	490			490
1907	東京170、小樽20、京都40、大阪 I 60、堺28、新潟27、高崎17、名古屋29、秋田16、門司30	437	名古屋10、広島22	32	469
1908	東京170、小樽20、京都40、大阪 I 60、堺28、新潟27、高崎17、名古屋29、秋田16、門司30、青森60、若松50	547	名古屋10、広島22	32	579
1909	東京182、小樽20、京都40、大阪 I 60、堺28、新潟27、高崎17、名古屋40、門司30、青森60、若松50、横浜 II 10、甲府10、小倉30	604	名古屋40、広島22	62	666
1910	小樽50、京都50、大阪 I 60、堺66、新潟70、高崎60、名古屋40、門司31、若松56、横浜 II 20、甲府30、小倉40、秋田70	643		105	748
1911	小樽50、京都170、大阪 I 263、新潟36、高崎34、名古屋137、門司98、横浜 II 30、甲府40、小倉40	898	名古屋37、広島75	112	1010
1912	小樽50、京都210、大阪 I 253、新潟28、名古屋143、門司80、横浜 II 100、甲府50、小倉90、神戸 II 30、宇都宮20、長野10、仙台20、鳥取10、福岡30	1124	名古屋90、広島76、東京10	176	1300
注:太字は新規支給、I は第一期拡張工事、II は第二期拡張工事、他は創設工事					
出典:国立公文書館所蔵「御署名原本」予算外国庫負担契約の項、および中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927年)					

本章では、日露戦争の終結後、再び高まる水道熱に対して、内務省衛生局が国庫補助金をいかに安定的な制度として確立しつつ、水道熱を適度に保ちながらコントロールしていったのかを検討する。当然、予算編成などを通して中央政界で存在感を増し、2 度の総選挙を経て衆議院の過半数を占めることになる立憲政友会の動きが重要になるであろう。また各地に師団・連隊を増設した陸軍の関与も、この時期に特徴的に見られる。

水道布設費国庫補助金は、政友会を与党とする第一次西園寺内閣でほぼ確立され、各都市からの布設要求にある程度応えることができたが、万能ではなかった。それを補っていくのが、第二次桂内閣で開始された大蔵省預金部の低利資金融通と、1911 年及び 1913 年の二度にわたる水道条例改正であった。本章の後半では、水道布設費国庫補助金制度の限界と、それを補完する施策を取り上げることにする。

第 1 節 日露戦後の水道熱

日露戦争の終結が近づくと、戦前に水道計画を中断していた各都市は早くも布設に向けた動きを再開した。青森市は、1904 年 12 月に貴衆両院議長宛に 16.2 万円の国庫補助を請願したほか、翌年 8 月に同様の趣旨を政府に上申する一方、主任技師・西出辰次郎を雇い入れて、同年末には水道設計の再調査を完成させている⁸。秋田市水道は、国庫補助が得られないなかで県費補助と市債によって日露戦争中も布設工事を継続していたが、青森市と競い合うように 1905 年 8 月に内務・大蔵両大臣に 10.9 万円の国庫補助を申請している⁹。新潟市でも 1906 年 2 月に、日露戦前に策定していた計画案の再調査を県技師に依頼し、同年 6 月には内務大臣宛に布設認可と国庫補助（28.7 万円）、県知事宛に県費補助（15 万円）の稟請を行った¹⁰。このほか下関の水道創設に刺激を受けて、関門海峡を挟んだ対岸の門司・小倉・若松などの諸都市が水道布設を目指し、互いに水源・補助金の確保などをめぐって熾烈な競争を続けていた（詳しくは第 4 章に譲る）。

これらの新設要求に加えて、横浜・大阪・神戸・東京などの大都市では、大規模な水道拡張工事が行われた。これらの都市では、日清戦争後から日露戦争後にかけて、急激な人口増加や、周辺町村の合併などによって、既存の水道施設では高まる水需要を賄いきれなくなり、たびたび時間断水に陥っていた。各都市では、新たな水源の開発、取水施設・導水管・濾過設備の増強、配水管の延伸など、一連の水道施設の拡充を行った。【表 3-4】から、各都市で軒並み給水人口が倍増し、一人当たりの給水量が増大している様子が分かる。こうした拡張工事の多くは、イギリス・フランスなどで募集した外債を主な財源としていたが、その利子補給として、工事費の 1/3 の補助金獲得に力を注いだことは言うまでもない。

【表3-4】日露戦後の主要都市の水道拡張工事計画

	東京	横浜	大阪	神戸
工事名	第一水道拡張事業	第2回水道拡張工事	第2回水道拡張工事	第1回水道拡張工事
施工認可年月日	1912.9.7	1909.8.16	1907.12.3	1911.5.29
工事期間(予定年度)	1912～1919	1910～1914	1907～1911	1911～1922
工事費予算(円)	20,720,000	7,000,000	9,700,000	9,850,000
国庫補助金(円)	5,180,000	1,750,000	2,420,000	2,423,000
主な工事内容	村山貯水池の新設	西谷浄水場の新設	柴島水源池の新設	千苺貯水池の新設
計画給水人口(万人)	150→300	30→80	80→150	25→50
1人1日給水量(ℓ)	111→167	82→114	84→98	83.5→139
注1: 計画給水人口・1人1日給水量は既設分(工事前)の給水能力→拡張工事による予定給水能力で示した。				
注2: 工事期間以下の数値は認可時点のもの。				
出典:『東京近代水道百年史』『横浜市水道百年史』『大阪市水道六十年史』『神戸市水道七十年史』				

日露戦争中から戦後にかけての師団増設（12→18 個師団）も、この時期の水道熱を牽引した。日露戦争末期の 1905 年 8 月、第 8 師団長・河野通好は、青森県知事の依頼を受けて、青森市の水道布設への国庫補助支給を内務・大蔵両省に働きかけるよう、陸軍次官・石本新六に願書を送っているが、その追伸で以下のように述べている。

尚万一軍費ヲ以テ一部ノ補助ヲ与ヘラルハ、ノ御詮議モ有之候ハ、急速布設ノ運ニ到ルヘク、現ニ過日来数多ナル船舶ノ出入アルモ青森ニハ給水ノ便ナク、且ツ続々集合スル軍隊ノ舍営ニモ水質不良ノ為メ非常ナル注意ヲ払ヒ居リ候次第ニテ、水道布設ハ実ニ一日モ急ヲ要スルモノト被存¹¹

樺太占領のため、日露戦争末期に青森の軍事的重要性が高まり、それに伴って水道布設の緊急性が増していく様子は、前章で見た日清戦争期の広島を彷彿とさせる。

さらに日露講和後に開かれた第 22 回帝国議会（1905 年 12 月～06 年 3 月）、翌年の第 23 回帝国議会（1906 年 12 月～07 年 3 月）の前後には、全国的に兵営誘致に向けた運動が展開された。この過程で良質な衛生環境を整備することを目的として、水道布設が喫緊の問題として浮上したのである。陸軍側でも、「既設軍隊官衙ノ所在地又ハ新ニ軍隊官衙設置確定ノ市町村等ニ於テ水道敷設ノ場合ニハ其設備計画ハ軍隊官衙ノ需要ヲ顧慮シ給水上差支ナキ様御配慮相成度¹²」と、地元市町村の水道布設計画に兵営の水需要に配慮するよう、内務省に依頼している。

この時期の軍隊と水道の問題を的確に指摘した松下孝昭¹³によれば、日露戦後の軍都（陸軍）における水道整備の過程は大きく 3 つに類型化されるという。

- ①公営水道の布設が先行し、兵営がそこから給水を受ける（青森）
- ②陸軍の要請を受けて市町村が公営水道の布設を急ぎ、兵営への給水も開始する（高崎・秋田・松江・奈良・甲府）。またその変形として陸軍の交付金を得て布設する（小倉）
- ③陸軍が専用の水道を布設して、公営水道の実現が遅れる（旭川・京都・久留米・豊橋・姫路・福知山など）

一方、軍港都市においては、艦船用の船舶給水や海軍工廠用の工業用水の必要から、まず海軍が水源地をおさえて軍用水道を整備した後、地元住民や自治体からの要請を受けて、余水を周辺住民に分水するという経緯を辿った。横須賀（軍用 1884 年、市水道 1908 年）、佐世保（軍用 1900 年、市水道 1908 年）などが、この時期に給水を開始している¹⁴。こうした軍隊駐留地での水道布設熱の高揚が、日露戦後の水道界の一つの特徴である。

こうした水道熱を支えた背景として、水道関連資材の国産化が進んだ点が挙げられる¹⁵。国内初の水道用鑄鉄管製造は 1893 年に大阪砲兵工廠で始まったものの、未だ良質品を量産する体制にはなく、日清戦争の開始もあったために、大阪市水道工事（1892～95 年）ではイギリスの D・W・ステュワード社の鉄管が過半を占めた。また東京市水道工事（1893～99 年）についても、当初は日本鑄鉄会社が納入契約を交わしたものの、予定の納入量を達成できず、その後不良品不正納入疑獄事件が起こるなどしたために、ベルギーのファールブランド社や、スコットランドのマクファーレン・ストラング社からの輸入鉄管を使用することとなった。その後、横浜・長崎・函館の拡張工事、神戸・広島の創設工事も多くは輸入鉄管で賄われた。

しかし、機械鑄物生産が緒につき始めた 1900 年頃から、永瀬鑄物工場（埼玉県川口）¹⁶、谷口鉄工所（佐賀市）などの民間鑄物業が水道用鑄鉄管の生産を開始し、1901 年に鑄鉄管の自給率は 50%に達した。1908 年には、大阪鉄工所、久保田鉄工所¹⁷、東京堅鉄製鉄所、谷口鉄工所、田中製鉄所（釜石）の 5 メーカーで内地の総需要に応じる生産能力を保有するに至った。内地の水道では、1903 年の秋田市水道工事まで輸入鉄管に頼ったが、以後の水道工事はほとんどが国内品で賄われることとなった。工事費の 4 割をも占める鉄管の輸

入代替＝国産化が、水道布設へのハードルを引き下げることになり、日露戦後の水道熱を加速させたのである。第一次世界大戦勃発後、内務省土木局長は、内地産業の奨励と輸入品防遏を目的として、国産品鑄鉄管の使用を奨励する通牒（1914年12月8日、東土第314号）を発している¹⁸。

激しい都市間競争の一方で、連携に向けた動きも見られた。1904年3月、近代水道を布設した（もしくは布設中の）都市の関係者が参加して、上水協議会が組織された¹⁹。当初の参加メンバーは、東京・横浜・大阪・神戸・長崎・広島 の 6 都市であったが、1908年には函館区と台湾総督府、09年には下関・岡山・秋田・佐世保、10年には京都・新潟・名古屋・青森・呉・堺・門司・朝鮮総督府などが加わり、1912年には 37 を数えるに至った。毎年の総会では、水質管理や浄水・配水等の技術、鉄管など水道関連部品の統一規格化、水道に関わる様々な行政事務などが議題に上った。第6回総会（1909年10月）では上水道職工工夫取締同盟規約を締結して、労働者・技術者の争奪戦を回避する動きも見られた²⁰。日清戦争後までは、県のサポートを受けながら、各都市が近代水道に関わる技術・制度に関する知識・情報を独自に集積していたが、上水協議会の発足はこうした情報の収集・共有の場が制度化されたことを意味している。

加えて、上水協議会は単なる研究団体にとどまらず、内務省に対して様々な上申・提言を行った。第2回協議会（1905年11月）では、「水道条例ハ実行ノ任ニ在ル者ヲシテ疑惑ヲ生ゼシメ不便ヲ感ゼシムルコト尠カラズ、且ハ上司ニアリテモ夙ニ改正ノ必要ヲ被認候様側ニ承知仕候」と、早くも水道条例改正の稟請が議論されている（この時は上申書の提出には至っていない）²¹。また第3回協議会（1906年10月）では、北米で機械濾過（急速濾過）や耐圧木管などの技術開発が続々と進められている現状を「此ハ機関砲ニシテ我カ在来ノ濾過池ハ火縄銃ノ如ケン」と述べ、各都市では財政上の問題から視察員を派遣し得ないことから、むしろ政府が水道に関わる世界的新技術の調査・吸収につとめ、布設都市を技術・財政の両面で支援すべき、とする上申書の提出を決めている²²。上水協議会は、1920年代以降、内務省等に対して、国庫補助金の増加や水道条例の改正などを訴えていくこととなる。

このように、港湾都市・軍隊駐留地・大都市が、資金援助・専門技術・水源地などをめぐって熾烈な競争と連携を行いながら、日露戦後の水道熱が次第に加熱していった。こうした水道熱をいかに適切にコントロールしていくかが、水道行政を所管する内務省衛生局に求められていたわけである。

衛生局内部では、1905年頃に「水道国庫補助法案」²³が検討されていた。その概要は以下の通りである。公衆衛生上から、「水道ノ布設ハ国家百年ノ大計」であるが、各都市では布設を希求しながらも工費問題で逡巡し、一方で水道布設を誘導奨励するための国庫補助金の増額も見込めない。この解決策としては、「第一、水道工費補助ノ為将来国庫ヨリ年々支出スヘキ金額ヲ一定スルコト」「第二、後年度ニ於テ補助金ヲ交付スヘキ契約ヲ為シ、市町村ヲシテ可成速ニ工事ニ着手竣功セシムルコト」の二つである。すなわち、あらかじめ布設都市への年間支給額を確実にするとともに、補助期間を長期間に伸ばすことで支給対象も拡大し、各都市が布設工事に着手しやすくなる、というのである。なお下水道についても年間 50 万円内外の国庫補助を必要とするが、まずは上水道工費補助の途を確立することを最優先すると、述べている。国庫補助金制度の運用方法の改善・安定化を求めたも

のである。

この史料は、法案の説明文の草稿の形で残っているが、恐らく保健課長をつとめていた小橋一太（1903年4月～05年7月在任）の手によるものと思われる。小橋は後に衛生局長に就任し、桂園内閣期の水道行政に大きな役割を果たすが、「水道国庫補助法案」のアイデアの多くは、第一次西園寺内閣の原内務大臣のもとで実現していくこととなる。

第2節 水道布設費国庫補助金の地方利益化

1906年1月に発足した第一次西園寺内閣は、前年に第一次桂内閣が編成した1906年度予算案（4.9億円）を引き継ぎ、日露戦後の財政整理を基調とする財政運営方針を採ることとなった。これに対し、与党に復帰した政友会では、臨時事件予備費を削減して得た500万円を生産的事業に充てるよう要求し²⁴、第22回帝国議会（1905年12月～06年3月）で追加予算650万円が組まれた。予算総額に対して僅少な額ではあるが、政友会は政権与党の強みを生かして間接的に内閣の予算編成に影響力を行使し始めたのである²⁵。

この追加予算の中には、淀川・遠賀川改修費、製鉄所創立費、鉄道改良費などに加えて、青森市・秋田市の水道布設工事に対する国庫補助金が含まれていた。いずれも、前年8月に内務省・大蔵省宛てに請願しながら本予算に盛り込まれなかったもので、両都市とも追加予算への復活を狙って第22回帝国議会に請願書を提出し、貴衆両院で採択されたものである。青森市に対しては8万円（総工費73万円 補助申請額16.2万円）、秋田市に対しては6万円（総工費63.6万円 補助申請額10.9万円）の補助金が、単年度で支給されることとなった。

この第22回帝国議会では、土木局長の犬塚勝太郎は、次のように答弁している。

内務省ニ於キマシテハ、此地方ノ水道事業ニ於テ、其処ノ公衆衛生、若クハ軍隊衛生等ノ関係カラ致シマシテ、其地方ニ最モ枢要ナリト認メマス、水道事業ガ起サレル場合ニ於テ、其地方ノ負担力ニ於テ、ドウシテモ国庫ノ補助ガナケレバ、其必要ナ事業ヲ為シ遂ゲナイト云フヤウナ場合ニ、成ルベク財政上ノ容ス限り補助ヲ致シマシテ、其事業ヲ扶持致シテ参ルト云フ考ヲ持ッテ居リマス〔中略〕国庫デ補助致シマス場合ニハ、必ズ其地方ニ於テ相当ナ負担ヲスルハ勿論、其負担ニ堪ヘヌトコロハ、県モ補助シ、県モ補助シテ尚堪ヘヌトコロハ、国庫デソレゾレ相当ナル財政上ノ繰合ノ出来ル限、支出致スト云フ見込ヲ以テ、総テ水道補助ニ対スル出願ガアリマスレバ取扱ヲ致シテ居リマス²⁶

極めて抑制的な表現ではあるが、支給対象を三府五港に極力限定しようとしていた日清戦後の時代に比べると、かなり踏み込んだ発言であり、青森・秋田への支給はもはや例外とは捉えられていない。また両都市への補助金支給が異例の単年度になった理由については、内務省では年度割りで継続支給を希望していたが、財政上の都合から大蔵省の反対があったことを挙げている²⁷。工事費に対する国庫補助の支給率に関しては、確固とした内規は存在せず、「場合々々ニ依リマシテ補助致シマス程度ハ違ヒマスガ」、概ね1/3程度である、と述べている²⁸。つまり、この頃の内務省では支給対象の拡大に前向きでありながらも、財政整理を優先する大蔵省の方針などに掣肘されながら、未だ安定した支給体制を確立できていない様子が窺える。水道布設費国庫補助金の支給体制の確立が急務の課題であった。

第一次西園寺内閣は、閣外の井上馨や桂太郎、衆議院第三党の大同倶楽部の協力を得る

ことで、第22回帝国議会において1906年度予算案、鉄道国有法案、非常特別税法中改正法律案（日露戦争時の非常特別税を2年間継続して、その間に税制整理を行う）などの重要法案を可決させ、順調な滑り出しを見せた。政友会は衆議院第一党ではあったが、過半数には程遠かったため（149議席）、1907年9月県議選、来るべき第10回総選挙（任期満了ならば1908年5月）を前に、北海道・東北方面や九州方面で支部組織の発足・拡充を図ろうとしていた。1906年9月に札幌で行われた東北大会では、東北大学の速成、東北・北海道地方における鉄道・港湾の整備速成などが決議された²⁹。同年10月に開かれた政友会新潟支部では、信濃川改修・工匠専門学校設置と並んで「新潟市水道費補助問題の通過に尽力せられたき事」の決議が行われている³⁰。

1906年夏頃から1907年度予算案の編成作業が本格化した。厳しい財政事情に鑑みて、各省は、規模は些少であっても何等かの予算拡大の成果を得ようと苦心していた³¹。こうしたなか内務省では、臨時部において補助費（上下水道・港湾・国道）36万円、土木事業費（河川改良）268万円、北海道拓殖費（道路橋梁・港湾・河川等）93万円など、約461万円の増額を獲得した³²。補助費の内訳を記すと、【表3-5】の通りである。このうち新規に計上されたものは、秋田市水道費補助以下の12項目で、このうち水道費が9ヶ所26.7万円、下水道が2ヶ所3.2万円である。合計30万円弱ではあるが、その意味するところは極めて大きい。

【表3-5】1907年度予算 臨時部 内務省所管 補助費内訳

		単位: 千円	
東京市水道費補助(継続)	170	門司市水道費補助	30
大阪築港費補助(継続)	468	堺市水道費補助	28
砂防工事費補助(継続)	200	高崎市水道費補助	17
秋田市水道費補助	16	小樽区水道費補助	20
京都市水道費補助	40	名古屋下水道費補助	10
大阪市水道費補助	60	広島市下水道費補助	22
名古屋市水道費補助	29	三重県国道改修費補助	63
新潟市水道費補助	27	計	1200

出典:『明治財政史 第四編 歳計(上)』p330より。本文では堺市水道補助が18となっているが、誤りのため訂正した。

第一に、原敬内相と阪谷芳郎蔵相との間で、この臨時部の内務省所管「補助費」枠が120万円と定額化された点である³³。財政緊縮を目指す大蔵省にとっては国庫補助要求への一定の歯止めとなる一方、内務省や政権与党にとってみれば、「此補助は今後一般財政の都合に依り毎年度総額百二十万円如何に削減せらるゝ患なきを得たるもの³⁴」ということとなり、総額120万円の範囲内で支給対象や支給額の調整が今後自由にできることを意味した。既に補助金が支給されている都市には一定の安心感を与えるとともに、未支給の都市に対しては次年度以降の予算編成への期待感をつなぎとめることにもなる。補助費のなかには、

上下水道費のほかに築港費や道路費も含まれていたが、1912 年以降はほとんど上下水道費補助に限定的に使用されるようになった。

第二に、国庫補助金の支給方法が大きく変化した点である【表 3-6】。それまで三府五港に 1/3、それ以外に 1/4 を不文律としていたが、ここで一律に 1/4 を標準とすることとなった³⁵（秋田市への国庫補助は、1906 年に火災で市庁舎が焼失するなどしたために特別に支給されたものである）。ただし、この方針は公式に発表されたものではなく、実際にこの時京都市では 1/3 の金額（100 万円）を申請したが³⁶、1/4（75 万円）に修正されている。この後も暫くは各都市で 1/3 の補助金額を申請することが度々あったが、その都度 1/4 に削減されており、これ以後 1/3 の補助金が認められた例は皆無である。

【表3-6】1907年度予算の水道国庫補助金一覧（新規分のみ）

単位: 千円									
年度	東京 (追加)	大阪 (拡張)	名古屋	京都	門司	小樽	新潟	堺	高崎
1907	170	60	29	40	30	20	27	28	17
1908	170	60	29	40	30	20	27	28	17
1909	182	60	40	40	30	20	27	28	17
1910		60	40	50	31	50	70	66	60
1911		263	137	170	98	50	36		34
1912		253	133	210	80	50	28		
1913		293	171	200	42	40			
1914		303	117						
1915		303	117						
1916		253	117						
1917		253	117						
1918		259	123						
支給額	522	2,420	1,170	750	341	250	215	150	145
工事費		9,700	5,185	3,000	1,620	1,000	864	680	580
比率		0.25	0.23	0.25	0.21	0.25	0.25	0.22	0.25

出典: 国立公文書館所蔵「御署名原本」予算外国庫負担契約の項、および『内務省衛生局年報』

また支給年限について言えば、それまでは東京・大阪を除いて 6 年以内だったものを、概ね 6 年以上に長期化させ、その分年度当たりの金額を低く抑えている。さらに、それまで多かった定額支給方式を改め、開始時期の支給額を低く抑えて後年度になるほど支給額

が増える「末広がり」な支給方法をとっている。これらの変更により支給対象を大幅に拡大することが可能となった。つまり内務省は、水道普及の方針を、それまでの三府五港への重点主義から、より「広く浅く」奨励する方向へと方向転換したのである。鉄道や学校などの近代的インフラを全国一律に平等に広く普及させるという原内閣期の四大政綱につながる政友会の積極主義、均霑主義³⁷の端緒と見ることも可能であろう。

第三に、国庫補助金を予算外国庫負担契約という形で、あらかじめ総額と年度割りの金額を保証して支給している点である。これは、国と地方自治体との契約という形式をとるため、国の財政事情を顧慮することなく、一旦帝国議会での協賛を経れば、常に安定的な支給が可能になるのである。

第四に、これ以後、下水道工事に対する国庫補助金が恒常化していく点である。補助率は、上水道は水道料金が得られるけれども、下水道はそれができないために 1/3 に据え置かれた³⁸。

以上述べた水道布設費国庫補助金制度の変化は、先に見た小橋一太の「水道国庫補助法案」の趣旨を具現化させたものと言える。補助金の大枠が確定し、支給率も一律となり、一旦支給が認められれば確実な財源が得られる、となれば、わずかな枠を求めて各都市で水道布設に向けたインセンティブは高揚することになる。また内務省としても、大蔵省の掣肘を受けることなく、限度額は確定しているので、水道熱も一定程度に抑え込みながら、補助金支給対象を操作することが可能となる、というメリットがあった。

こうして水道布設費国庫補助金は、日露戦後の緊縮財政下では極めて効率的な地方利益になる可能性を秘めていた。予算総額が 120 万円以下で、単年度あたりの各都市への支給額は数万円～数十万円と少額なために、予算編成にあたって大幅に削減される危険性は少なく、なおかつ予算外国庫負担契約によって守られている。また工事期間も 2 年～数年と短期間で、経済的・社会的効果も見えやすい。すなわち厳しい財政制約のもとで各種選挙を前に成果を挙げたい政友会政権にとっては、非常に小回りの利く安定的な地方利益として有効なものであった。この点は、同時代の河川改修費とは好対照をなしており、両者の違いは 1908 年度の予算編成過程や第 24 回帝国議会で顕在化することになる。

1907 年秋からの日露戦後恐慌により、政府は更なる緊縮財政を迫られることとなった。1908 年度予算作成にあたり、総選挙を前に増税を回避したい政府側と、財政健全化を要求する閣外の桂太郎・井上馨・松方正義らとの間で折衝が続けられ、同年 12 月両者の間で、1908 年度から 1913 年度までの 6 年間を対象として、大幅な事業繰り延べによる歳出抑制と新規増税による歳入増加を図る財政計画が合意された。陸海軍の軍拡費はもとより、各省で大幅な事業の繰り延べなどによる予算圧縮が行われたが、翌年 1 月鉄道建設及改良費をめぐる阪谷芳郎蔵相と山県伊三郎逓相との間で対立が生じ、全閣僚が辞表を提出した後には両大臣が辞任するという異例の事態となった³⁹。

鉄道建設及改良費と並んで予算編成で重要な争点となったのは、内務省所管の治水費であった。全国の河川改良を目的とした治水費は、1907 年度予算編成時に、上下水道費を含む「補助費」と同様に「永久ノ計画方針ヲ確定」して、毎年度 300 万円を 15 年継続で支出するとされていた⁴⁰が、この時に 50 万円ずつ 5 年間の繰り延べを余儀なくされた。その一方で、「補助費」については一切削減が行われなかったうえ、新たに青森市（2 ヶ年 12 万円）と若松町（福岡県 3 ヶ年 15.6 万円）の水道国庫補助が盛り込まれた。青森市の場

合、既に 1906 年度に補助金が支給されているにも関わらず、追加支給がなされたのは、同市郊外に立地する歩兵第 5 連隊から給水の希望があり、兵営や官舎への給水追加工事が必要となったためである⁴¹。若松町については、次章で詳述する。

これに対しては、政友会内からも強い不満が寄せられた。以下は、党内治水派の代表とも言える吉植庄一郎（茨城）と原内相とのやり取りである（第 24 回帝国議会衆議院予算委員会第二分科会）。

（吉植庄一郎） 水道ハ少シモ繰延ヲシナイデ、ノミナラズ新シイ所ニモ手ヲ着ケテ、サウシテ一面ニハ非常ナ惨禍ヲ呈シテ居ル、此水害ト云フモノヲ除ク、所謂治水ノコトニ対シテハ議会ノ大多数ノ与論、国民ノ声ト云フモノニ耳ヲ仮サナイデ是ガ繰延ヲスルト云フコトハ、之ヲ数字ノ上ニ於テドレガ緩デアツテドレヲ急ニシナケレバナラスト云フコトニ付テ、余程是ハシッカリシタ説明ガナイト吾々ハ首肯スルコトガ出来ナイ

（原内相） 他ノ水道其他モ河川ヲ繰延ベタラ繰延ベルコトガ出来ルダラウト云ハレルカ知リマセヌガ、ソレハサウ云フ訳ニハ往カナイ、地方デ計画ヲ立テ、其計画ヤ何カガ進ンデ変ヘラレスト云フコトガアレバ、ヤハリ補助金ヲヤラナケレバナラヌ⁴²

少額ながらも予算外国庫負担契約という形で緊縮予算の掣肘を受けない水道布設費国庫補助金の安定性をよく物語っているやりとりであろう。またこの制度が、党内の治水派への防壁ともなっていることが分かる。

この議論から 4 か月後に、西園寺内閣は総辞職し、1908 年 7 月第二次桂内閣が成立した。桂内閣は、1908 年度予算編成に際して合意された 6 年間の財政計画に変更を加え、新たに 11 年間の事業計画に延長するという、一層の緊縮財政方針をとった。あわせて、借換・交付・承継などを除く新たな財源確保手段としての長期国債を当面発行しない非募債主義をとることとなった⁴³。当然地方債の発行も制限されたため、水道の布設・拡張を目指す都市は財源確保に大きな障害を抱えることとなった。

桂首相は、当初は「一視同仁」を謳い、政友会を牽制しつつ議会对策を進めようとしたが、過半数に近い議席を誇る政友会の数の力にはかなわず、予算交渉会方式などを通して次第に政友会ペースで予算政治は進行していった⁴⁴。先述の緊縮方針により地方は極めて大きな痛手となったが、その分政友会への依存が進み、鉄道などの地方利益散布が展開した。水道の場合も、厳しい事情ながら、1909 年度に横浜（第 2 回拡張工事）・甲府・小倉、1910 年度に秋田の合計 4 か所への新規支給が認められた。甲府・小倉については次節に譲り、ここでは横浜市と秋田市に対する国庫補助金支給に至る経過を見てみる。

横浜市については、植山淳氏の研究⁴⁵に詳しい。横浜市は 1908 年 7 月の市会で、給水人口をそれまでの 30 万人から 80 万人へと飛躍的に高める第 2 回拡張工事（総予算 700 万円）を可決し、その 1/3 の国庫補助を願い出た（その後、先の内務省の方針に則り 1/4 に修正）。横浜への国庫補助金は、大蔵省の緊縮方針にも関わらず、1909 年度予算案に盛り込まれた。横浜市長・三橋信方は、貴衆両院議員に対して国庫補助の必要性を説く懇願状を送るなどして、帝国議会の通過を働きかけた。

しかし、ここで一波乱が起こる。1909 年度予算案は桂首相と政友会幹部・松田正久の間で予算交渉が始まり、大筋での予算案通過が確実視されていた。そうしたなか、政友会所属の予算委員の総会で、横浜への補助金がいったん否決されたのである。これに対して、大谷嘉兵衛や平沼専蔵、さらに島田三郎らが、政友会幹部に働きかけたことが功を奏し、

代議士会で補助金が復活した。背景には、横浜では第9回総選挙（1904年3月）以来政友会代議士を選出しておらず、政友会による横浜市への嫌がらせとみる向きもあった。これを機に横浜の有力者は政友会との結びつきの弱さを実感し、1912年5月の総選挙に向けて政友会系代議士の獲得を目指すようになっていった。この事例は、水道が政友会の地方利益誘導の手段となり得ることを示している。

秋田市（1910年度 7万円）については、これまで何度か触れてきたが、1906年度（6万円）、1907～08年度（3.2万円）に続き、3度目の国庫補助金支給である。1909年2月に提出された「秋田市水道国庫補助申請書」⁴⁶は、1907年の水害で水源地工事が甚大な被害を受けて大幅な設計変更と工費増額を余儀なくされたこと、市民負担が限界に達していることに加えて、「水道補助ノ例率」を挙げている。そこでは、三府五港に対しては1/3、それ以外の都市に対しては概ね1/4が支給されているにもかかわらず、秋田市に対しては僅かに1/7に過ぎないとして、他都市との均衡を大きな理由として挙げている点が特徴的である。

先に述べた通り、1907年度予算で支給対象が飛躍的に拡大し、補助率が一律1/4程度に改められたが、こうした内務省の方針は明言されていなかった。それを初めて明らかにしたのは、第25回帝国議会衆議院予算委員会第二分科会（1909年2月）においてである。秋田市の申請書はこの瞬間を捉えて提出されたもので、政府の「一視同仁」を暗に批判している。この申請は認められ、第二次桂内閣の緊縮財政下にも関わらず、1910年度に7万円の追加補助が認められている。

こうした都市間競争や相互対照を経て、水道布設費国庫補助金の制度化が図られていくのである。

第3節 日露戦後の陸軍と水道

日露戦争後の水道熱に応えようとしていたのは、政友会ばかりではない。この時期の陸軍は、各地の水道布設に少なからず側面援助を行っている。当時の陸軍大臣・寺内正毅は、新設の師団を中心に、兵営の衛生環境改善に熱心に取り組もうとしていた⁴⁷。その実務を担ったのが、陸軍省医務局長（1907年11月～1916年4月）を務めていた森林太郎（鷗外）である。

森は、ドイツ留学時代に、ザクセン軍団軍医監ヴィルヘルム・ロートやベルリン大学教授ロベルト・コッホに伴われて、ドレスデンやベルリン郊外の水源地の現地視察を行っている。また帰国後は東京市区改正事業に関わり、上下水道の優先的整備を訴えたほか、1899年には小倉第12師団の軍医部長として、水道新設のための紫川の水源地調査にも携わっている⁴⁸。また日露戦争中は第2軍医部長として、戦地や宿営地の給水状況の報告を送り続けた。

医務局長就任後の1909年末～10年初の日記によると、大津・伏見・奈良・福山など、この時期に新設された各連隊の給水工事を視察している⁴⁹。また旭川軍用水道の創設にも深く関わっている⁵⁰。この頃、各師団・連隊所在地に当たる都市では、兵営関連施設への給水を条件として、国庫補助金や陸軍からの交付金を獲得して、水道布設につなげようとする動きが各地で見られる。その結果、第二次桂内閣の厳しい緊縮財政方針にも関わらず、1909年度予算案に甲府市と小倉市への国庫補助金が盛り込まれることとなった。以下、両

市への補助金交付が決定する過程を、それぞれ見ていく。

甲府市⁵¹は、1893年7月W・K・バルトンに水道計画を依頼するなど、早くから布設に積極的であったが、財政問題や水源となる荒川沿岸の村々の反対、日清戦争・日露戦争の影響もあって、計画は進捗しなかった。しかし1907年9月歩兵第49連隊の誘致決定を契機として、元山梨県知事・加藤平四郎を市長に据えて、水道布設に向けた動きを加速させた。加藤は元岡山藩士で、長らく自由党幹事をつとめ、隈板内閣で静岡県知事に任命され、その後山梨県知事在任中（1899～1901年）には、県道改修や県立学校新設などの地方利益を基軸に県内の憲政党・政友会の党勢拡張に辣腕を振るった。第一次西園寺内閣・政友会とのパイプを期待されての市長就任であった⁵²。

加藤市長は、専門技師を招いて実施設計を進める一方、1908年7月に平田東助内務大臣宛に国庫補助金30万円（工費の1/3）、県知事宛に県費補助金15万円（工費の1/6）の交付を求める上申書を提出した上で、8月には第1師団長に援助を依頼し、さらに10月には寺内正毅陸相に対して、1909年度からの国庫補助金交付が閣議決定されるよう、加勢を願う陳情書と書簡を送っている。

中央線開通以来他府県人ノ往来モ一層頻繁ヲ加フルノミナラス、兵營設置ノ事モ確定シテ既ニ其建築ニ着手セラレ最早一日モ猶予ヲ許サハル場合ト相成候〔中略〕国庫補助ノ義モ出願仕置、来年度内務省予算中へ御編入被成下候趣ニテ、近々閣議ニ附セラレ候様可相成ト奉存候、然ルニ政府ニ於テモ戦後非常ノ膨張ヲ為シタル財政整理ニハ不一方御苦心ノ折柄ニテ、必要ナル事業モ御繰延相成候哉ノ趣モ拝承仕候義ニテ〔中略〕政府ノ御都合ニ依テハ来年度ハ僅ニ名義ヲ附スル迄ニ止メ事実ハ次年度以後ニ御補助被成下候デモ實際ハ差支無之義ニ候⁵³

しかし桂首相兼蔵相の緊縮方針を反映して、大蔵次官の水町袈裟六は、甲府市への国庫補助には極めて消極的だった。これに対し、甲府市選出の衆議院議員・佐竹作太郎（政友会）は次のように迫ったという。

来年度に於て三市〔横浜市・小倉市・甲府市〕ともに補助せられざる事ならんには、已を得ざるも、彼に許して此に許されざる如きことありては迷惑千万なる次第を陳べ、尚ほ已むなくば来年度に於て大体の補助額を決定し、而して同年度割当の支給額を少なくせられては如何にとの相談を持込み置けりと云ふ⁵⁴

先の加藤市長同様に、初年度の少額支給を呑むかわりに、後年度の国庫補助の保証を求める提案を示している点が興味深い。結果的に甲府市は、21.8万円（6年）の国庫補助を獲得、1909年10月に布設計画の認可を受けた。

甲府市は水道創設工事においても、陸軍に様々な便宜を依頼している。1909年9月甲府市は、前年に陸軍から山梨県に貸与されていた軽便鉄道用の軌道10マイル、台車250輛、車輪100組を3年間無償で借り受けることを依頼し、認められている⁵⁵。また鉄管については、東京砲兵工廠に鑄造を依頼した結果、低廉良質な鉄管を得ることができた⁵⁶。甲府市水道の創設工事は、灌漑用水の渇水を不安視する荒川沿岸村々の反対や、資材価格の高騰などの影響もあって遅延したが、1912年3月に完成した。

第12師団を擁する小倉市⁵⁷（1900年市制施行）では、1906年5月から上水道委員による水源調査などを開始した。ほぼ同時期に隣接する門司市・若松町でも水道布設に着手しており、これらに刺激されるかたちで、1907年10月に総額124万余円にのぼる布設計

画を市会で可決し、認可申請を行った。この時の申請は第 12 師団や陸軍省とも連携して行われた⁵⁸が、既に 1908 年度予算案への国庫補助支給が困難だったため(若松町が獲得)、翌 1909 年度の予算案への参入を目指し、1908 年 7 月に再度認可申請を行った。同市の人口は約 3 万人、第 12 師団の兵員が 7,000 名、その他多量の工業用水を使用する会社工場等を加味して、給水人口は 6 万人とされた。

ここで重要な点は、財源として、市債 58 万円、国庫補助金 27.8 万円、県補助金 19.2 万円のほかに、陸軍省から 15 万円の交付金が見込まれていることである。小倉市長は、寺内正毅陸相に宛てた申請書の中で、「右特別補助ハ実ニ本市最後ノ希望ニシテ水道成否ノ由テ岐ル、所ナリ」と訴え、速やかな給水と 3 年間分の給水料免除を提案している⁵⁹。陸軍側はこれを受け入れ、次のように応じた。

小倉市へ交付スヘキ特別補助費拾五万円ハ同市ノ計画ニ成ル当初五万人ニ対スル給水設備ヲ拡張シ、陸軍部隊ノ為メ六万人ニ給水シ得ヘキ設備ト為シタル結果、即貯水池堰堤ノ拡張、濾過池及配水池ニ係ル容積ノ増大、隔離セル兵営給水ノ為メ浄水池ノ特設、鉄管ノ布設等ニ要スル経費ノ増加額トス⁶⁰

陸軍側から水道工事のための補助金が拠出されること自体前例のないことで、なおかつこの 15 万円が 1909 年度に一括で支払われることになっている点も極めて異例の対応であった(水道料金は最低水準の 1 石当たり 1 銭とされた)。これが大きな後押しとなって、国庫補助金支給が認められたと考えられる。同市の水道は 1913 年 5 月に竣工した。

甲府市や小倉市に見られるような、次年度の予算編成が佳境に入る夏頃から、現地に駐留する師団長、陸軍大臣に助力を働きかけながら、国庫補助金や陸軍からの交付金の獲得を目指す動きは、1909～1910 年にも宇都宮・福岡・仙台の各都市で見られる。

宇都宮市では、1909 年 6 月市会で、第 14 師団を含む給水人口 8 万人・工費 125 万円の布設計画が可決された。工費 125 万円の財源には、国庫補助 31.2 万円(1/4)、県費補助 25 万円(1/5)に加えて、陸軍から 15 万円の特別補助が盛り込まれていた。第 14 師団は市外の郡部に所在しており、配管にかかる経費分というのがその名目であった。宇都宮市長は、市会通過後、すぐさま陸相と第 14 師団長宛に、「右特別補助ハ本市最後ノ希望」と訴え、給水料金を普通の半額にすることと引き換えに、15 万円の特別補助を申請している⁶¹。結果的にこの訴えは認められず、宇都宮市では翌 1910 年に、国庫補助 27.5 万円(後に 30 万円に更正)、県費補助 22 万円、陸軍特別補助 10 万円と、政府の財政緊縮方針に鑑みて補助額を若干減額する形で再申請している⁶²。また同年 9 月から 10 月にかけて、栃木県選出代議士矢島中は宇都宮市長本多鐸吉らと共に政友会本部に来訪して、宇都宮市水道布設問題について陳情を行っている⁶³。

日露戦後に第 35 旅団司令部と歩兵第 24 連隊が新たに置かれた福岡市でも、1909 年 8 月の市会で工費約 293 万円・給水人口 12 万人の布設計画が決定し、内務・大蔵両省宛に国庫補助を申請したものの認められなかった。翌年福岡県知事は、福岡市への国庫補助金交付の旨を陸軍大臣に陳情し、陸相から内相に対して「右布設ノ義成立候様御配慮相成度」と照会がなされている⁶⁴。

第 2 師団の位置する仙台市も給水人口 15 万人の水道計画を策定していた。仙台市は、1910 年 6 月寺内陸相に宛てて、工事費 123 万円の 13%に当たる約 16 万円の交付を願っている。これに対して、陸軍側の意向が県内務部長を通して次のように伝えられている。

貴市水道布設ニ関スル特別補助ノ件ハ幹線ヨリ陸軍部隊ニ引込ミニ要スル経費ハ陸軍省ニ於テ支出方詮議可致、其他陸軍ノ為メ特ニ要スル工事費ハ国庫補助トシテ内務省ニ於テ支出ノ儀目下同省ヘ協議中ニ有之候趣陸軍次官ヨリ申来リ候処、此段及通牒候也⁶⁵

1911年度予算案での国庫補助金や陸軍特別補助金の獲得を目指す3都市の運動は、最終的に政府の緊縮財政の煽りを受けて、いずれも実を結ばなかった。そこで第27回帝国議会（1910年12月～1911年3月）では、宇都宮・福岡・仙台の3都市に対する1912年度からの国庫補助金支給を求める「水道補助ニ関スル建議」が衆議院本会議で可決した（1911年3月18日）⁶⁶。この翌年、第二次西園寺内閣が編成した1912年度予算案に3都市の国庫補助が盛り込まれることとなる。

こうした師団・連隊所在都市が陸軍省・師団の助力を得ながら、補助金・交付金を獲得して水道布設に着手しようとする動きは、この後も松江・奈良・高田（新潟県）などでも確認できるものの、大正期以降次第に見られなくなっていく。資金調達の問題や地方の政争の影響で停滞を余儀なくされる公営水道の完成を待つよりも、自前の軍用水道の完成を急ぐという判断がなされたものと思われる。

第4節 水道条例の改正

水道布設費国庫補助金の支給対象が拡大し、地方の主要都市が水道布設に着手するなか、日露戦争後の新たな課題として浮上したのが、大都市近郊の水道問題である。20世紀初頭から、東京や大阪の中心市街地はほぼ飽和状態となったため、大規模な用地や多くの労働者を必要とする工場が安い地価を求めて郊外部の町村へと進出し始めた。京浜間では、東京府かの大森・品川、神奈川県の保土ヶ谷や川崎・鶴見等に紡績会社・食品会社・機械工場などが進出し、臨海部では総合開発を目指す浅野総一郎等の京浜埋立が始まるなど、都市周辺部の工業化・地域開発が次第に進みつつあった。これらの地域では、5年間で約50%増という流入人口を抱えるところもあり、住宅・道路・学校などのインフラ整備に追われるが、最も困難だったのが水道である。

その最大の理由は、水道布設費国庫補助金が原則的に町村には支給されなかったことにある。明治末年時点で熱海（静岡県）、古川（宮城県）、宮津（京都府）などの町が水道を完成させていたが、いずれも国庫補助金の交付を受けておらず、例外は若松（福岡県）のみであった。少し後のことになるが、温泉地として知られる別府町（大分県）は第28回帝国議会で国庫補助請願を可決させ、1912年6月に国庫補助を申請したが、原内相は「全国各市中既ニ水道ヲ布設シ若ハ目下布設中ノモノハ未タ其ノ半ニモ不達状態ナレハ、先ツ以テ市ニ於ケル水道ヲ完成セシムルヲ急務ト認ムルカ故ニ、財政ノ許ス範圍ニ於テ之ニ補助ヲ与フルコトトシ、本件ノ如キ町村ノ経営ニ対シテハ当分補助ノ詮議ヲ見合ハサレンコトヲ欲ス⁶⁷」と、市を優先して町村への補助を基本的に認めていなかった。加えて、第二次桂内閣の非募債主義も、水道布設に向けた動きを停滞させていた。

当時、内務省衛生局は『上下水道ニ関スル調査書』（1905年、1909年）と題する小冊子を著している。その内容は、全国の諸都市が近代水道を希求しながらも工費の問題で逡巡して未整備の状態が続く現状に対して、低圧給水式の小規模水道の事例や、府県における補助規定などを紹介することで、水道布設を促そうとするものであった⁶⁸が、とても大都

市近郊の水需要に応えられるものではなかった。

大阪近郊では、市外給水という方法によって、この問題の解決が図られていた⁶⁹。市外給水とは、給水能力に余裕のある都市が、行政区域を越えて隣接町村の住民や施設に対して給水を行うというものである。大阪市では、1895年11月の通水開始の翌年から、工業化・市街化のために給水を熱望する接続町村への市外給水を行っていた。大阪の郊外では、人口と産業を吸収することで地元振興を目指す地主たちの期待が高く、また移住してきた新住民たちも快適な生活を希求していた。大阪市の側でもこうした都市郊外の水道敷設熱に応えることは、後背地の整備充実に加えて、新たな需要者の開拓に繋がるというメリットがあった。水道条例には行政区域を越えた給水・分水に関する規程がなく、内務省では水道施設を町村の営造物であるとして、その区域外設置・使用には制限を加えないとの見解をとり、市外給水を容認していた。

しかし、市外給水制度を運用していくにあたって、現場レベルではいくつかの問題を抱えていた。上水協議会で度々問題となっていたのは、市域外の住民に対して水道料金をいかなる資格で徴収したり、罰則を適用したりできるのか、という問題であった。内務省では明確な回答を与えず、黙認を続けていた。第8回上水協議会（1911年10月）で講演した小橋一太（衛生局長）も、都市近郊町村の給水問題の重要性に言及し、最も良い方法は、市が余水を周辺町村に販売し、各町村がこれを水源として町村内に鉄管を布設して配水を行う形での市外給水が良いが、料金徴収など法令的な問題が潜在的にあることを認めざるを得なかった⁷⁰。

こうしたなか、現場の水道界から水道事業への民間参入を求める声が上がり始める。上水協議会では、第2回（1905年10月）以来、水道条例改正がたびたび取り上げられていた。第4回（1907年7月）では「小市街ノ上水道経営ヲ私立会社事業ニ委スルノ可否」が議論され、10都市中6都市が民間参入に賛成としている⁷¹。また当時の近代水道の権威者・中島鋭治（東京帝国大学教授）は、『小都会ノ水道事業ヲ私立会社ニ許可スルノ途ヲクベキノ議』（柳下釧之助、1894年）を著し、厳しい条件のもとに民間参入を強く説いている。こうした背景のもとで、水道条例の改正が提起されていくのである。

水道条例改正案は、第27回帝国議会（1910年12月～1911年3月）に政友会議員より提出されたものである。改正の焦点は、民間参入を阻んでいた第二条（「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」）で、改正案では、資力不足の市町村は法人組織の布設経営を認めるとする但書を追加する、としていた。ただし企業経営の場合に利益優先に走ることへの歯止めとして、料金変更の場合は内務大臣の認可を必要とし、市町村買収の権利を附与して公益性を確保しようとした⁷²。委員会で説明に当たった漆昌巖（政友会 東京府）は、①東京周辺の品川・大森のような町村でも事務多端の折、水道を建設できるほど財政的余裕のあるところはまず無い、②水道不在のために発展を阻害される土地（将来の工場地など）がある、③土地開発の観点から法人組織の会社による水道布設ができるよう条例改正すべき、と述べた。これに対し、守屋此助（国民党 岡山）は、「海浜ヲ開発スルトカ工場ヲ新タニ開クニ方ッテ、若シ水道ガ出来レバ此土地ガ開ケルト云フコトガアル」と地域開発の観点から民間参入の必要性を強く訴えた⁷³。ちなみに漆は京浜運河、守屋は子安沖埋立など、京浜間臨海部の開発を計画していた。地域開発志向の強い彼等は、付近の宅地化・工業地化を図る上で水道布設が不可欠だと考えており、地元

自治体の苦しい財政事情で布設が前に進まない状況を何とか打開すべく、法案提出に至ったものである⁷⁴。

これに対して、内務次官の一木喜徳郎は、提案趣旨に理解を示しながらも、市町村公設主義を固守する姿勢を明言した。ただし、資力の乏しい市町村に対しては政府から低利融資の供給を図って、水道布設を後押しすることにしたい、また大都市の近隣の場合には、大都市からの市外給水という便法もあるので、東京南郊の特殊なケースを念頭に置いた上での法令改正は避けたい、と消極的な立場を採った⁷⁵。

この議論を通して想起されるのは、第1章で述べた水道条例制定の際の内務省衛生局と内閣法制局との議論である。衛生局は公衆衛生の観点から私営水道会社の可能性も残そうとしていたのに対し、法制局は水道を市町村制と一体のものとして捉え、私営水道会社の可能性を排除しようとした。結果的には法制局の主張が通り、水道の市町村公設主義の原則が確定したのである。しかし、この段階では、一木内務次官の側が市町村公設主義に固守し、水道の更なる普及拡大のための民営化を求める側と対峙する形になっている。内務省のこのスタンスは、同時期に地方局を中心に進められていた、町村自治の強化を主眼とする地方改良運動と無縁ではあるまい。

そこで重要となるのが、一木も指摘している 1909 年度から開始された大蔵省預金部資金の地方還元（地方資金）⁷⁶である。1909 年 5 月逋信・大蔵・内務の三省の合同通牒により確立された制度で、日露戦争後に 1 億円を突破するに至った郵便貯金を効率的・安定的に運用するとともに、地方の資金不足を解消するために、地方自治体が行う公共的事業に対して低利融資するものである。具体的な方法としては、日本勧業銀行とその下部の各県農工銀行が、市町村が発行する地方債を引き受けるという形で行われた。水道布設事業に対する融資は 1911 年度から始まり、1920 年代以降は国庫補助金と並んで水道建設の貴重な財源となっていく⁷⁷。ただしこの低利融資は未だこの時点では 4.4 万円前後にとどまっていた。

水道条例改正案の議論に戻ると、民営化の拡大を求める政友会案に対して、政府側がより厳しい条件を附与した修正案を提示、政友会はこれを受け入れて両院で可決された。修正案は「町村」に限定され（市は除く）、目的も「土地開発の為」が附与され、さらに営利目的を制限するために「元資償却を目途とする」と条件が付けられ、さらに将来自治体を買収する際も無償とするなど、企業側に不利な条件が多かった。このため、実際に企業の申請があったのは、漆らの地元の大森町近辺の有力者らによる私設水道敷設計画の 1 件のみであった（後に荏原水道組合、玉川水道株式会社へ引き継がれる）。

1911 年 1 月に結ばれた情意投合をもとに、同年 8 月に第二次西園寺内閣が成立した。2 年ぶりの政権復帰と翌年 5 月に予定されている衆議院議員選挙を前に、早くも政権交代前から政友会の各地方大会では積極主義を求める声が高まりつつあった。党内でもその急先鋒であった井上角五郎は次のように述べる。

積極主義とは要するに、治水でも鉄道でも、港湾でも農工商業其他一切……教育も、金融も、何も角も、費用を掛けて其の以上に利益の挙ることは、国庫経済の許す限りに着手する、諸君が町村の経済や、市区の経済や、又た府県の経済を見るも仍も其の必要ヲ認めらるゝことである。マー人民が多く儲けて多く出し得る仕組と云つて宜しからう〔中略〕我々が積極主義を主張する以上、内閣の我党の手に帰した今日に之を

実行するを期せねばならぬ⁷⁸

しかし、蔵相に就任した山本達雄は、1912年度予算案編成に際し、財源難と正貨危機を理由に一切の新規事業を取りやめる緊縮方針を採ろうとした。11月20日・21日・24日の閣議で確認された方針は、1912年度で大規模な行政整理を実施するとともに、電話拡張、港湾修築、海軍拡張、2個師団増設などを1913年度からの実施に延期するというものであった。これに対し、閣内からは勿論、積極主義の実現を期待した与党・政友会からも強い不満が寄せられた。

こうした声を受けて、二度目の内相に就任した原敬は新規鉄道拡張を要求し、山本蔵相と厳しく対立し、辞表提出に至るほどであった。こうしたなか、臨時部補助費の総額は140万円に増額されているが、そのうち130万円を水道費が占めている。その内訳をみると、補助期間の終了した堺・秋田・若松と入れ替わりに、新たに神戸・名古屋（拡張）、宇都宮、長野、仙台、鳥取、福岡を支給対象に加えている【表3-7】。やはり、鉄道・港湾・治水とは違って小回りの利く予算であることが幸いしている。原自身、このことの意味を十分に理解していた。彼は、日記のなかで、殊更に「消極方針」を公言する山本蔵相を批判し、「消極方針を掲げざれば水道下水の補助も多少其効能ありならんなどと嘆息す⁷⁹」と述べている。

【表3-7】1912年度予算の水道国庫補助金一覧（新規分のみ）							
							単位：千円
年度	神戸 (拡張)	名古屋 (拡張)	福岡	仙台	宇都宮	長野	鳥取
1912	30	10	30	20	20	10	10
1913	30	10	40	30	30	10	10
1914	150	10	90	50	50	45	30
1915	150	13	90	50	50	50	30
1916	150	23	90	50	50	50	47
1917	150	23	90	50	50	40	
1918	155	23	90	56	50		
1919	320	20	40				
1920	320						
1921	320						
1922	320						
1923	328						
合計	2,423	132	560	306	300	205	127
出典：国立公文書館所蔵「御署名原本」予算外国庫負担契約の項							

確かに水道布設費国庫補助金の支給総額は微増し、この時に申請のあった補助要求はすべて受け入れて、支給対象も増加した。このため支給開始時点での支給金額は 1907 年度時点（【表 3—6】）よりも低く抑えられている。また、次年度以降の予算編成に更なる期待を抱かせ、国庫補助金支給を求める要求はさらに高まる結果となり、支給対象に含まれていない町村からの申請も寄せられ始めていた（先述した別府市の事例）。これらを受け入れるには、年額 140 万円の間口では狭すぎた。

そこで、政友会内からは水道条例の再改正が提起されるに至る。提案者は、先の積極主義の急先鋒・井上角五郎であった。第 28 回帝国議会（1911 年 12 月～1912 年 3 月）に井上が提出した水道条例第二次改正案では、第二条の但書について、「市」を対象に加え、目的等にも制限を加えなかった。井上は、①国庫補助には限りがあるため、民設で水道普及の速度を速める（経済的・衛生的・防災的観点）②第一次改正では制限が厳しすぎるため民間参入が妨げられており、規制緩和が必要と力説した⁸⁰。これに対して、一木に代わり内務次官となった水野錬太郎は、水道普及の観点から大筋で賛成し、政府の厳しい財政事情から「国ノ補助ガナケレバ市ト雖モヤレナイ今日ノ状況デアリマスカラ、此位ノ制限ハ取ッテ私設ノ水道ヲ許スノモ已ムヲ得ナイカト考ヘルノデアリマス」と、一年前の一木とは対照的な答弁を行った⁸¹。

この改正案は衆議院で修正可決されたが、貴族院で審議未了となり、再び翌年の第 30 回帝国議会で両院通過、1913 年 4 月法律 15 号として公布された。第一次改正は公設主義を厳守しつつ、「土地開発」を目的とした特定地域（東京南郊）に限定した性格であったが、第二次改正はむしろ民間活力の導入によって全国の停滞する水道布設事業の促進を図ろうとするものであったと言える⁸²。

第 30 回帝国議会（1912 年 12 月～1913 年 3 月）の衆議院委員会で、条例改正案はむしろ政府側より提出すべきものではないかとの質問に対し、水野内務次官は、内務省内部でも民間参入を検討していたところ、衆議院からこれが提出されたため、これに応じたことを言明した⁸³。また貴族院委員会で、原内相は、財政上町村を含めた国庫補助は困難として改正案に賛成を表明した⁸⁴。原は緊縮財政のもとで積極主義の行き詰まりを認めていたが、正面からこれにブレーキをかけるわけにいかず、むしろ条例改正をきっかけに、民間参入による加熱した国庫補助要求をある程度緩和することに期待していたと思われる。

この議会で認められた水道布設費国庫補助金は【表 3—8】の通りである。それまでに比べて支給年限が長期化し、また交付から 5 年間はほぼ一律に支給額が 1 万円に抑えられ、「末広がり」の傾向がより顕著になっていることが分かる。この支給方式はこれ以後定式化し、大正後期にはさらに顕著な形で現れることとなる。

このように、緊縮財政のもと、限られた財源の中で新規参入を認めようとする、支給期間を延ばして後年度の支給を予約するという形を採らざるを得ない。ただし「末広がり」の末端の裾野が広がり、先端部分が細くなればなるほど、別の問題に直面することとなる。すなわち、工事期間中（交付開始から数年）に受給できる補助金の額が極めて僅少となり、各都市では別途財源の調達を図らねばならなくなるのである。ここにも、工事着手の「呼び水」としての水道布設費国庫補助金の限界があった。大正期の水道界では、この問題の克服のために様々な努力を重ねていくこととなる。

【表3-8】1914年度予算の水道国庫補助金一覧(新規分のみ)							
							単位:千円
	東京 (拡張)	呉	高松	松江	鹿児島	福岡 (拡張)	佐賀
1914	10	10	10	10	10	10	10
1915	10	10	10	10	10	10	10
1916	10	10	10	10	10	10	10
1917	10	10	10	10	10	10	10
1918	20	10	10	10	10	10	10
1919	30	30	20	20	20	20	20
1920	55	30	30	20	20	20	25
1921	60	30	30	30	20	20	30
1922	100	40	45	32	37	22	
1923	392	40					
1924	410	50					
1925	410						
1926	410						
1927	410						
1928	410						
1929	410						
1930	410						
1931	410						
1932	410						
1933	400						
1934	393						
合計	5,180	270	175	152	147	132	125
出典: 国立公文書館所蔵「御署名原本」予算外国庫負担契約の項より作成							

おわりに

本章では、日露戦争後の水道布設問題を検討した。日露戦争の終了後、工事を暫く中断していた都市が布設に向けた動きを活発化させる一方、東京・横浜・大阪・神戸のような大都市では更なる拡張工事の必要性が高まっていった。加えて、新たに陸軍の駐屯地となった都市で水道布設の動きが起こる。かくして水道布設をめぐる都市間競争は、日清戦争

を上回るほどの高揚ぶりを見せるが、ここでも鍵を握るのは水道布設費国庫補助金であった。

こうした事態に対して、西園寺政友会内閣では、限られた予算枠のなかで水道布設費国庫補助金の支給対象を拡げることには主眼を置いていた。その結果、それまで工費の 1/3 が支給されていた三府五港の支給率が引き下げられて一律 1/4 と横並びになる一方、支給年数が大幅に長期化し、後年度の支給額が多くなる「末広がり」の支給方法が確立していった。これに伴い、政友会は水道布設国庫補助金を緊縮財政下でも有効な「地方利益」として活用していった。

一方の桂内閣は、西園寺内閣に比べて一層の緊縮財政方針と、厳しい非募債主義の方針を採った。政友会からの圧力を受けて国庫補助金の支給は続けられたが、新規の支給は極めて少なかった。その一方で、1909 年度から大蔵省預金部の地方資金融通を開始し、これを新たな財源に加えることとした。あくまで水道を地方自治の論理から捉え、その財政的援助を補助金ではなく、低利融資という形で支えようとしたのである。

しかし、両者の政策はいずれも難点を抱えており、日露戦争後の水道熱に十分に応えられるものではなかった。その結果、東京近郊の開発意欲溢れる地主たちの意向を受けて水道条例改正法案が提出され、可決を見る。その 2 年後、さらに民間参入のハードルを低くした第二次改正案が通過し、水道布設における民活方針が確認された。

この後、大正初期から中期にかけて、新規の国庫補助が認められず、また大蔵省の非募債主義によって、水道布設に向けた動きは一時停滞する。各都市では、財源調達、工費節減に向けた様々な工夫を試みていくが、こうした努力が戦間期の水道興隆の基盤を築いていくのである。

1 坂野潤治『大正政変』（ミネルヴァ書房、1994 年）。

2 三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成』（東京大学出版会、1995 年）179～182 頁。

3 稲吉晃『海港の政治史』（名古屋大学出版会、2014 年）150～154 頁

4 持田信樹『都市財政の研究』（東京大学出版会、1993 年）第 3 章。

5 田口晃『ウィーン』（岩波書店、2008 年）123 頁、片山潜『都市社会主義』（社会主義図書館、1903 年）。

6 三宅については、山田操『京浜都市問題史』（恒星社厚生閣、1974 年）第 1 章、小風秀雅「日露戦後の市区改正問題」（横浜近代史研究会・横浜開港資料館編『横浜の近代』日本経済評論社、1997 年）。

7 三宅磐『都市の研究』（実業之日本社、1908 年）42 頁。

8 青森市水道部編『青森市水道六十年史』（青森市水道部、1969 年）68～74 頁。

9 秋田市役所編『秋田市水道誌』（秋田市役所、1912 年 5 月）75～78 頁。秋田市上下水道局編『秋田市水道百年史』（秋田市上下水道局、2008 年）154 頁。

10 新潟市水道局編『新潟市水道八十年史』（新潟市水道局、1990 年）91～95 頁。

11 「青森市に水道敷設の件」（「肆大日記 明治 38 年 8 月」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C07072051900）。

12 「青森市に於ける水道敷設の件」（「式大日記 明治 40 年 4 月」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C06084302600）陸軍次官より内務次官宛（1907 年 4 月）。内務次官も関係する府県知事宛に 5 月 2 日付で同様の趣旨の文書を発送している（水道雑誌編輯課編『現行上下水道ニ関スル法令並ニ例規類纂』水道社、1931 年、16 頁）。

13 松下孝昭『軍隊を誘致せよ』（吉川弘文館、2013 年）164～165 頁。

-
- 14 同上、155～161 頁。
- 15 日本水道協会編『日本水道史 総論編』（同、1967 年）648～651 頁、市川孝正「日本の工業化とその担い手」（『社会経済史学』第 50 巻第 1 号、1984 年 4 月）。
- 16 老川慶喜「川口鑄物業と永瀬庄吉の企業家活動」（『関東学園大学紀要』第 10 集、1985 年 3 月）は、永瀬鉄工所が、東京市の水道管不正納入事件後の水道鉄管受注と、日清・日露戦争時の砲弾および付属品鑄造を契機に、その後の発展の基礎を築いたことを明らかにしている。
- 17 久保田鉄工所では、1900 年にそれまでの「合わせ型立吹法」にかわる「立込丸吹鑄造法」を発明し、鑄鉄管製造に大きく貢献した。同社はその後も技術革新を遂げ、1912 年には全国の鑄鉄管生産の 6 割近くを供給するまでになった（久保田鉄工株式会社編『久保田鉄工八十年の歩み』同、1970 年、25～26 頁。46 頁）。なお沢井実『久保田権四郎』（PHP 研究所、2017 年）28～31 頁も参照。
- 18 前掲『現行上下水道ニ関スル法令並ニ例規類纂』18 頁。
- 19 上水協議会については、日本水道協会『上水協議会・日本水道協会一〇〇年史』（同、2004 年）および、同協議会が総会記録等をまとめた『上水協議会議事録』（毎年）などを参照。
- 20 上水協議会編『第 6 回上水協議会議事録』（同、1909 年）198～199 頁。
- 21 上水協議会編『第 2 回上水協議会議事録』（同、1906 年）24～27 頁。
- 22 上水協議会編『第 3 回上水協議会議事録』（同、1906 年）48～50 頁。この時の上申書の写しが「小橋一太関係文書」（国立国会図書館憲政資料室所蔵）中に残されている（同文書、308）。
- 23 「小橋一太文書」306（国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- 24 小林雄吾『立憲政友会史 第 2 巻』（立憲政友会史出版局、1924 年）302 頁、原奎一郎編『原敬日記 第 2 巻』（福村出版、1965 年）167 頁（1906 年 2 月 11 日）。
- 25 伏見岳人『近代日本と予算政治』（東京大学出版会、2013 年）93～94 頁。
- 26 「第 22 回帝国議会 衆議院予算委員第二分科会（内務省所管）会議録（速記）第 7 回」（1906 年 3 月 23 日）53 頁。
- 27 同上、「第 22 回帝国議会 衆議院予算委員第二分科会（内務省所管）会議録（速記）第 6 回」（1906 年 3 月 19 日）46 頁。
- 28 注 26 に同じ。
- 29 『東京朝日新聞』1906 年 9 月 22 日。
- 30 『政友』第 78 号（1906 年 10 月）。
- 31 前掲『近代日本と予算政治』98 頁。
- 32 『東京朝日新聞』1906 年 12 月 8 日。
- 33 前掲『原敬日記 第 2 巻』211 頁（1906 年 12 月 4 日）。
- 34 『政友』第 84 号（1907 年 4 月）。
- 35 「第 22 回帝国議会 衆議院予算委員第二分科会（内務省所管）会議録（速記）第 1 回」（1907 年 1 月 28 日）1 頁、原敬内相の予算説明。
- 36 「京都市水道布設費補助請願書（1906 年 11 月 27 日）」（「京都府庁文書」明 45-48-1 追 2 京都府立京都学・歴彩館所蔵）。
- 37 季武嘉也『大正期の政治構造』（吉川弘文館、1998 年）294 頁。
- 38 注 35 に同じ。
- 39 柴崎力栄「明治四一年一月の政変について」（『日本歴史』380、1980 年 1 月）。
- 40 注 34 に同じ。
- 41 前掲『青森市水道六十年史』154～158 頁。
- 42 「第 24 回帝国議会 衆議院予算委員第二分科会（内務省所管）会議録（速記）第 1 回」

(1908年2月1日) 2、4頁。

- 43 神山恒雄『明治経済政策史の研究』(塙書房、1995年) 251頁。
- 44 前掲『大正政変』、前掲『桂太郎と予算政治』 153～155頁。
- 45 植山淳「都市支配の変容—横浜市水道第二次拡張問題を中心として—」(『日本歴史』第538号、1993年3月)。
- 46 前掲『秋田市水道誌』 108～128頁。
- 47 黒田甲子郎編『伝記叢書 元帥寺内伯爵伝(復刻版)』(大空社、1988年) 416頁。
- 48 石田頼房『日本近代都市計画史研究(新装版)』(柏書房、1992年) 第6章、手島幸三「第一二師団軍医部長としての森鷗外」(小林安司・米津三郎編『森鷗外・小倉時代入門』北九州森鷗外記念会、1986年)。
- 49 富崎逸夫「奈良市水道と森鷗外」(『水道公論』第22巻第11・12号、1986年11・12月)。
- 50 鈴木繁「土木学会選奨旭川軍用水道と森林太郎(鷗外) 陸軍省医務局長」(『鷗外』第95号、2014年7月)
- 51 以下の経過については、甲府市役所編『甲府市水道誌』(同、1914年)、甲府市水道局水道史編さん委員会編『甲府市水道史 歴史編』(同、1988年) 第2章。
- 52 甲府市史編さん委員会編『甲府市史 通史編 第3巻 近代』(甲府市役所、1990年) 228～229頁。
- 53 「甲府市水道敷設費国庫補助願ニ関スル陳情書」(「明治41年10月 壺大日記」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C0401440880)。
- 54 甲府市史編さん委員会編『甲府市史 史料編 第6巻 近代』(甲府市役所、1989年) 43頁。もとの資料は『山梨日日新聞』1908年9月26日。
- 55 「軽便鉄道材料借用ノ件」(「明治42年10月 壺大日記」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C04014559400)。
- 56 甲府市水道部『甲府市水道要覧』(同、1912年) 3頁。
- 57 以下の経過については、小倉市役所『小倉市水道小誌』(同、1923年)。
- 58 前掲『軍隊を誘致せよ』 180頁。
- 59 前掲『小倉市水道小誌』 94頁。
- 60 「小倉衛戎地各部隊給水設備費支出ノ件」(「明治43年10月 壺大日記」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C04014679200)。
- 61 宇都宮市『宇都宮市水道誌』(同、1917年) 111～113頁。
- 62 同上 122～123頁。
- 63 『政友』第122号(1910年10月)、第123号(1910年11月10日)。
- 64 「福岡市水道布設ノ件」(「明治43年10月 壺大日記」防衛省防衛研究所所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード C0401486500)。
- 65 仙台市役所編『仙台市水道誌』(同、1935年) 218頁。
- 66 「第27回帝国議会 衆議院議事速記録 第24号」(1911年3月18日本会議) 555頁。
- 67 「別府町水道布設費国庫補助請願ノ件」(国立公文書館所蔵「公文雑纂 明治45年～大正元年 第43巻」)。
- 68 内務省衛生局『上下水道ニ関スル調査書』(同、1905年)、内務省衛生局『上下水道ニ関スル調査書』(内務省、1909年)。
- 69 田中可長「大阪市の市外給水の沿革」(『水道協会雑誌』第69・70号、1939年2月・3月)、加来良行「大阪市営水道の拡張と接続町村」(広川禎秀『近代大阪の地域と社会変動』部落問題研究所、2009年)など。加来論文では、市外給水制度のほか、既設の水道栓より取水し、上水配達人が各戸へ配達・販売する上水配達制度の存在を明らかにしている。
- 70 上水協議会編『第8回上水協議会議事録』(同、1912年) 中の小橋一太(当時衛生局長)

の講演。このほか塚原政範「市町村水道の行政区域外の給水に就て」(『水道協会雑誌』第28号、1935年9月)、神谷秀夫『土木行政叢書 上下水道編』(好文館書店、1940年)56～57頁。

⁷¹ 上水協議会編『第4回上水協議会議事録』(同、1907年)61～68頁。

⁷² 「第27回帝国議会 衆議院議事速記録 第12号」(1911年2月16日本会議)190～191頁。

⁷³ 「第27回帝国議会 衆議院水道条例中改正法律案委員会議録(速記)第2回」(1911年2月18日)3～6頁。

⁷⁴ 白石弘之「一九一〇年代東京市近郊における私設水道と賃取橋」(鈴木勇一郎・高嶋修一・松本洋幸編『近代都市の装置と統治』日本経済評論社、2013年)。

⁷⁵ 注73に同じ。

⁷⁶ 田中光「大蔵省預金部資金の地方還元と地域金融ルートの編成」(『史学雑誌』第122巻第4号、2013年3月)。

⁷⁷ 中島工学博士記念事業会『日本水道史』(同、1927年)18頁。

⁷⁸ 井上角五郎「吾党内閣は如何にして今日の時局に応じ責任を果すべき乎」(『政友』第135号、1911年11月)。

⁷⁹ 『原敬日記 第3巻』(福村出版、1965年)201頁(1911年12月23日)。

⁸⁰ 「第28回帝国議会 衆議院水道条例中改正法律案委員会議録(速記)第2回」(1912年3月2日)1～2頁。

⁸¹ 同上、9頁。

⁸² 前掲「一九一〇年代東京市近郊における私設水道と賃取橋」。

⁸³ 「第30回帝国議会 衆議院水道条例中改正法律案委員会議録(速記)第2回」(1913年3月1日)4頁。

⁸⁴ 「第30回帝国議会 貴族院議事速記録 第5号」(1913年3月15日)62頁。

第4章 日露戦後の若松町と安川敬一郎

はじめに

本章は、若松町（現在の北九州市若松区）の水道布設問題を手がかりにして、日露戦後の政党と地域政治の関係、及び政党（政友会）と地方財閥との関わりあいについて検討を加えるものである。1912年3月に布設された若松水道（4月から給水開始）は、八幡の官営製鉄所が遠賀川から引水した鬼ヶ原貯水池の水を分水したもので、戸畑町大字牧山に設けられた浄水場から、洞海湾海底を通過して途中葛島を経由して、若松町に入る水道で、工費約67万円（うち国庫補助金15.6万円、県補助金4.8万円）、約2年半を費やして完成した。この水道は、町営水道としては異例の水道布設費国庫補助金が支給されており、その背景には地元政治家の働きかけが強く作用している。また資金・技術面などにおいて地元企業の関与が極めて大きい点も特徴として挙げられる。すなわち若松水道の布設過程には、地域社会と政党と地元財界という三者の相互関係が体现されている。

日露戦後の地域政治を描く場合、三谷太一郎や升味準之輔らの研究に代表される、政友会による鉄道・道路・港湾といった地方利益撒布による党勢拡張というイメージが根強くあるが、近年の地域研究の進化により、地方利益誘導とその対応をめぐって地域政治の多様性・固有性が明らかとなりつつある。本章では、水道を当時の中央・地方における一種の「政治資源」と捉え、若松水道布設を媒介とした日露戦後における政党と地域政治の関係、筑豊御三家と呼ばれた有力炭鉱業者で大正期に全国有数の地方財閥へと成長する安川敬一郎¹の動向、さらに安川と政党との接近の問題を扱い、大正期以降の展望につなげることにしたい。

第1節 20世紀初頭における北九州地域の水道布設過程 ～門司市水道を中心に～

福岡県は企業勃興期に最も急成長した地方の一つであり²、北九州地域はその駆動的な存在であった。現在の北九州市は、1963年2月門司・小倉・若松・八幡・戸畑の5市が合併した都市で、1889年4月の市制・町村制施行時には企救郡（小倉町と16村）および遠賀郡（10村）と鞍手郡（1村）の一部に分かれていた。

この地域が急成長を遂げ始めるのは明治20年代初頭の第一次企業勃興期で、その背景には日本の産業革命を牽引した筑豊炭の増産と、大量送炭を可能にする鉄道網の整備があった。筑豊五郡（遠賀・鞍手・嘉穂・田川・企救）における採炭高は、1877年の7.5万トンから1892年の100万トンに急増した。1891年には九州鉄道と筑豊興業鉄道が開通し、石炭輸送はそれまでの遠賀川の河川舟運から鉄道へと転換していった。この結果、石炭の積出港にあたる門司・若松には人口と産業が集中し、その後の発展の基礎が築かれた。門司港は1889年7月に特別輸出港に指定され、翌年から石炭輸出を開始した³。

日清戦争とそれに続く戦後経営は、北九州地域にさらなる飛躍をもたらした。1892年に100万トンだった筑豊炭の産出高は、1894年に200万トン、1897年に300万トン、1900年には400万トンに達し、全国シェアの過半を占めた。門司港は、日清戦争中から陸軍の兵器製造所が置かれるなど、高まる軍需熱をも吸収しながら港勢を拡大し、1898年7月には正式に開港が認められ、輸出入制限が撤廃された（開港実施は1899年8月）。門司には日銀西部支店をはじめ大手銀行の支店が進出し、企業ブームを金融面から支えた。また

地元の熱心な誘致活動の結果、小倉に第 12 師団(1898 年開庁)が、八幡に官営製鉄所(1901 年操業開始)が新設されることとなり、これが新たな人口と産業を吸収することとなった。

製鉄所の進出は洞海湾の開発を刺激し、若松築港会社が 2 度にわたる浚渫・築港工事を行うなど、対岸の若松港の発展をさらに促す結果となった⁴。若松築港会社は、筑豊炭の積出港である若松港(洞海湾)の修築を行う会社で、筑豊五郡坑業組合総長の石野寛平が中心となり、平岡浩太郎の紹介で渋沢栄一や岩崎弥之助らの協力を得るなど、創立時から三菱資本の積極的な援助を受けていた⁵。また製鉄所誘致に伴う洞海湾の第一次築港工事、第二次築港工事に際しては(1899~1900 年)、2 度にわたり異例の国庫補助金が支給されたが、当時の取締役会長・安川敬一郎が、製鉄所長官の和田維四郎、九州鉄道社長の仙石貢らに加えて、三井、三菱、渋沢栄一らの中央資本、さらには井上馨や貴衆両院議員ら政界の有力者を通じた政治工作を行ったこと、などがわかっている⁶。

日露戦争の終了後、官営八幡製鉄所は第 1 期拡張工事を行った。この工事は鉄鋼国産化を希求する井上馨の強い要請によるもので⁷、溶鉱炉 1 基を増設し、付属する各種工場の増設、運搬施設の改良を行い、鋼材製造能力を 2 倍(9 万→18 万トン)に高めようとするもので、建設費は 1906~1908 年度の 3 年間で総額 1,088 万円にのぼった⁸。これに付随して、遠賀川の国庫改修事業が始まり、また本章で述べる若松水道創設工事が行われるなど、製鉄所の拡張工事は地域のインフラ整備に大きな意味を持っていた。

こうして製鉄所が本格的に稼働し始めると、大里地域(門司と小倉の間)へ鈴木商店資本が進出し、門司から小倉、洞海湾に至る沿岸部の工業化が進展した。門司港が総合貿易港として九州各地の産業を支える輸入貿易港へと転換していく一方で、若松港は 1904 年特別輸出入港の指定を受け、石炭輸出と製鉄所の原料となる銑鉄・鉄鉱石の輸入により港勢を拡大していった。

その後製鉄所は度重なる拡張を行い、関連工場の進出が相次いだことから、八幡町は大正後期には先行する 3 都市を凌駕する人口を抱えるに至った。八幡町の東隣・戸畑町にも明治末期頃から明治紡績・戸畑鑄物・旭硝子などの巨大企業が進出し、第一次大戦中に久原鉱業戸畑製鉄(のち東洋製鉄)が建設され、八幡町と一体化した工業都市となった。本格的な工業化の進展により、それまでの雑業層に加え、多くの労働者が流入し、北九州地域全体の人口は、第一次大戦を挟む間に 20~30 万人へと増加した⁹。

【表4-1】北九州5市の人口推移ならびに水道布設経過						
		門司	小倉	若松	八幡	戸畑
人口 (人)	1890年	5,917	12,634	2,934	1,249	1,967
	1895年	18,831	14,114	6,227	1,295	2,132
	1900年	34,070	30,075	16,030	6,460	3,300
	1905年	44,113	35,373	20,597	14,939	5,535
	1910年	62,329	33,325	31,454	28,573	7,313
	1915年	74,811	32,496	41,034	53,365	14,323
	1920年	72,111	33,954	49,336	100,235	33,824
	1925年	95,087	51,663	49,930	118,376	37,743
	1930年	108,130	88,049	57,320	168,217	51,674
町制施行(年月)		1894.8	1889.4	1891.2	1900.2	1899.6
市制施行(年月)		1899.4	1900.4	1914.4	1917.3	1924.9
水道布設経過						
議会議決(年月)		1905.6	1907.10	1906	1926.9	1928.11
布設認可(年月)		1907.12	1909.12	1908.11	1926.11	1929.3
起工(年月)		1909.3	1910.9	1909.8	1928.6	1929.5
竣工(年月)		1912.3	1913.5	1912.3	1932.3	1931.7
通水開始(年月)		1911.11	1913.5	1912.4	1930.7	1931.9
総経費(円)		1,513,718	1,067,727	676,666	2,598,782	1,381,387
給水人口(人)		80,000	60,000	50,000	150,000	58,000
1日1人給水量(ℓ)		83.4	83.4	111.2	100	100
【出典】『北九州市史 近代・現代 行政・社会』(北九州市、1987年)P420～421、 『福岡県史 通史編 近代 産業経済(2)』(西日本文化協会、1999年)P1339をベ- ースに、適宜加筆補正した。なお人口については、1915年までは『門司市勢要覧』(門 司市、1915年)、『門司市統計年報 第7回』(門司市、1916年)、『小倉市誌 続編』 (小倉市、1940年)、『若松市史』(若松市、1937年)、『八幡市勢要覧』(八幡市、 1924年)、『戸畑市史 第2集』(戸畑市、1961年)、『福岡県統計書』などを参照。 1920～1930年は国勢調査報告より。 						

このように、九州諸物産の集散地として産業興隆を牽引した門司、近世城下町から軍事的・政治的要衝へと転換した小倉、筑豊炭の積出港で対岸に製鉄所を擁する若松、さらに日露戦後の工業化を牽引する八幡・戸畑を加えた5都市では、急激な人口流入を伴う都市化が進展していった【表4-1】。各都市では激しい開発競争意識を持ちながら、明治末期以降、電灯・ガス・市街電車などの都市インフラストラクチャーが整備されていった¹⁰。ことに門司・小倉・若松の3市における水道事業の建設は全国的に見ても早い事例に属しており、対岸の下関(赤間関)市とあわせて、その特徴は際立っている。

関門海峡における近代水道布設に向けた動きは、W・K・バルトンによる衛生調査に遡る。バルトンは、1891年12月末から翌年1月にかけての赤間関の調査に引き続き、翌1892年7月には対岸の門司を訪れ、給水人口5～6万人を必要とする調査結果を提示した¹¹。バルトンの来訪前(4月)には、長与専斎も門司を訪れ、郡長や警察署長、築港会社関係者などに衛生会の設立を説いていた¹²。前年の1891年にはコレラで100人以上の死亡者を出した門司では、開港後の衛生環境の改善が喫緊の課題であった。

その後、上水道布設に向けた動きは建設費の問題等から暫く停滞するが、日清戦争の開始とともに、再び活発化する。1894年8月に誕生した門司町では、翌年3月から10月にかけてコレラが流行し、患者数401人、死亡者283人を出す惨事となった。こうしたなか、衆議院議員の平岡浩太郎と、若松町総代を名乗る野半介の2人は「門司若松両港衛生会」を創立して、上下水道の創設と涵養林の保護などを地元の炭鉱資本家たちに呼びかけた¹³。門司町長は福岡県知事とも相談の上、広島の場合にならって工費の2/3を臨時軍事費から支出する形で整備するか、それが困難な場合は1/3の国庫補助を得て水道事業に着手することを内務省に陳情した¹⁴。この動きの背景には、1895年末から翌年にかけて水道布設への動きを本格化させていた赤間関市の動向（第2章第4節）とも無関係ではないだろう。

加えて、当時熱を帯びていた門司港の特別輸出入港昇格運動¹⁵も深く関係している。門司港は1889年7月に特別輸出港に指定されたものの、輸出品目は石炭・米・麦・麦粉・硫黄の5品目に限定されており、門司の諸会社の代表らは、1893年秋頃から、輸出制限を撤廃し、一般開港場への昇格を求める運動を展開した。この運動は、北九州・筑豊地域の有力者を巻き込み、また対岸の下関とも連携する形で広範に展開され、1898年7月の「開港港則」により下関・門司は開港場に指定された。地元の開港論を牽引していた『門司新報』は、宿願である開港実現後の課題を次のように述べている。

吾人は関門の開港と共に聯想を惹き起す者は、関門が今後に伴ふ施設なりとす、而して条約実施と開港が一時に湊合し来たり、彼に要し此に備ふる問題の研究は一にして足らず、殊に港としての完備は固より、其他上水下水の如き多くの施設は、四面より関門殊に我が門司港に襲ひ来たり¹⁶

1899年4月門司町は市制施行し、8月に門司港の開港が実現したが、この年の末に開かれた市会で「上水道布設の件」が可決し、翌年から調査が開始された。1901年3月には、給水人口5万人、工費118万円の設計案が得られたが、同じ頃に工費27万円の下水道計画も持ち上がり、市の衛生上いずれを優先すべきかをめぐって議論が紛糾した¹⁷。

こうしたなか、1902年に再び北九州地方をコレラが襲った。門司市では死者数443名を数え、警察官にも犠牲者が出るなど、それまでで最大の被害を出す結果となった。市では煮沸水の供給、病院の増設、隔離所の設置、健康診断、し尿処理など様々な防疫対策を講じた。しかし、これにより衛生費が嵩む結果となり、市会で上水道建設が見送られ、総工費の少ない下水道を優先する方針が採用されることとなり、これも小規模なものに終わったため、市内の衛生環境は改善しないまま日露戦争を迎えることとなった¹⁸。

『門司新報』は、1901年2月に布設認可と国庫補助25万円（6ヶ年）を得て1907年に水道を完成させていた対岸の下関市と比較して、次のように門司の将来を悲観している。

昨今門司を過る旅客の大部分は出来得る限り船車何れかの出発時刻を見斗ひて到着し、直に乗車乗船し万一乗遅れ又は船車未着の場合は下関に渡航宿泊するに至れり、之れ彼の悪疫流行〔1902年コレラ流行〕以後のことなるが、下関も亦た若干の全病患者を発生せるも、全地は上水の設備あるより、門司に宿泊するに優るべきを知ればなり、此事慥かに半面の真理を会得せりとすれば、旅客歓迎の上より打算するも衛生保持の点より考察するも、門司の上水設計が一日遅るれば一日丈けの損害を被る次第なりと某実業家は長嘆しつゝありたり¹⁹

関門海峡を挟んだ下関市と門司市は、特別輸出入港昇格運動などで連携する一方、イギリ

ス領事館の誘致をめぐって争うなど（1906 年下関に設置）ライバル関係でもあり、水道布設の遅滞は、地域間競争における敗北を意味するものとみられていた。

日露戦争時に入港船舶の急増から水需要がひっ迫したため、門司市では中島鋭治および下関市水道工事長であった瀧川釵二（元大阪市水道技師）に水源調査等を依頼し、1905 年 6 月に給水人口 5 万人・工費 108 万円の計画が策定された。水源は当初紫川上流（福智溪）を想定していたが、北九州地域の都市化・工業化を予測した河島醇・福岡県知事が紫川の独占的利用に難色を示したため、やむなく付近の池に求めた。しかし、再び県知事から 5 万人の給水人口が過小との指摘を受けたため、急遽近隣に貯水池を追加して、給水人口 7 万人・工費 147 万円の計画に修正した。ところが、今度は内務省から水源を紫川上流に置くよう指摘を受けたため、門司市は水源を紫川上流に求め、給水人口 8 万人・工費 148 万円の水道計画に変更した。しかるに、当時西隣の小倉市も同じく紫川上流を水源とする水道計画を策定していたことから、両市間で水源をめぐる対立が生じた。この問題は、小倉市が別の水源（大河内溪）を採用し、その分の工事費追加分を門司市が負担することで決着した（1906 年 5 月）。

門司市は、1906 年 5 月再度申請を行い、翌 1907 年度から 6 ヶ年にわたり国庫補助 34.1 万円を受けることが認可された。ちょうど第一次西園寺内閣が誕生し、1907 年 9 月の県議選・1908 年 5 月に任期満了を迎える衆議院の総選挙に向けて、政友会は東北・九州方面で党勢の拡張を図るべく、各地の地方利益要求を吸収しつつある時期である（第 3 章第 2 節参照）。また 1906 年 12 月の福岡県会で、国庫補助金と同じく 7 ヶ年間（1907～1913 年度）で 27.3 万円の県費補助の件が認可された（福岡県で初めての水道布設に対する県費補助）²⁰。しかし市会では、財源確保の見通しを懸念する水道延期派が一定の勢力を占めており、予断を許さない状況にあった²¹。

こうしたなか、1908 年 7 月に門司市長に就任したのが、永井環である。永井は福井藩出身で、1890 年 7 月帝国大学法科大学法律学科（英法科）を卒業後、判事試補・判事として各地方裁判所に勤務し、1894 年 12 月に内務省に転じてから長野・群馬・北海道・静岡・兵庫で事務官等をつとめ、1906 年 7 月から 1908 年 3 月まで宮崎県知事をつとめていた。永井は内務官僚としての人脉や手腕を活用して、門司市の水道債起債に際しては、日本勧業銀行からの低利融資借入に成功している²²。門司市では、政友会系の元内務官僚を市長に据えて、中央とのパイプ役を期待することで、事業推進を図ったのである。門司市水道は、1909 年 3 月に着工し、1912 年 3 月に全工事を竣工した。

こうした門司市の動きに刺激を受けて、小倉市でも 1906 年 5 月に上水道調査委員を設置して、水道布設に向けて動き出した。門司市が小倉付近に駐屯する第 12 師団を給水区域に加えるかわりに、同師団から建設費の支援を受けたいとの申し出をしたため、小倉市がこれに触発されたとされている²³。水道調査委員は、大阪、岡山、広島、下関、佐世保、長崎等の水道施設を視察、1907 年 10 月に企救郡中谷村大字道原を水源とする給水人口 6 万人・布設費約 124 万円の計画を策定して市会の議決を経た。しかし翌年度からの国庫補助が得られなかったため、1908 年 7 月再度認可を申請、翌年 12 月 28 日に布設が認可された。布設費約 115 万円のうち、国庫補助は 1909 年度から 5 ヶ年間で 28.7 万円、県補助も同じく 5 ヶ年間で 19.2 万円、加えて陸軍より 15 万円の交付金が支給された。小倉市水道は、1910 年 9 月に起工され、1913 年 5 月に竣工した²⁴。水道布設過程における国庫補

助獲得運動の際に陸軍側の援助を願う事例は数多くあるものの（第3章第3節参照）、陸軍から補助金が交付された事例は小倉市のみであり、その特徴は際立っている。

一方の若松町の水道布設計画が動き出したのは、ちょうど小倉市が水道布設に乗り出した頃のことである。すなわち1906年4月に製鉄所による遠賀川からの取水計画が明らかになり、その分水を受ける形で町営水道の建設が行われた。その際、中央の政財界ともパイプを持つ地方財閥の安川敬一郎が地元の若松町と製鉄所の間を架橋し、さらに政友会代議士の後援を受けて、当時としては異例の町営水道に対する国庫補助を獲得して、給水を実現させた。当時内務省の水道整備に関する方針は町村よりも市を優先させる立場をとっており、そうした中で町営水道を完成させた若松町の水道は特筆すべき存在である。

このように、北九州地域では、1902年のコレラ流行後、門司市が先鞭をつける形で水道布設熱が加熱、対岸の下関市の水道完成にも刺激を受ける形で、門司・小倉、そして若松が相次いで水道布設に着手、それぞれ総工費の1/4国庫補助と1/6県費補助の獲得に成功し、大正初期に水道を完成させていったのである。

第2節 若松水道の布設

若松は、福岡藩の米蔵・焚石会所が設けられ、大坂への年貢米、遠賀川流域の筑豊炭の積出港として、18世紀中葉以降に発達した町である。1889年4月の町村制施行の際は若松村であったが、2年後の1891年2月には町制を施行、この年に直方との間を結ぶ筑豊興業鉄道が開通し、以後日本最大の石炭積出港として発展を遂げていった。とくに日清戦争後の若松港は、若松築港株式会社による第一次・第二次拡張工事（1899～1906年）と海面埋立の進展、対岸の八幡町への官営製鉄所設立（1901年操業開始）、さらに1904年に特別輸出入港指定を受けるなど、急速に港況を拡大していった。町制施行当時、3,131人に過ぎなかった人口は、1900年に16,000人、1907年には26,520人へと急増した。爆発的な人口増加を前にして、和田喜三郎や瓜生徳平ら町の有力者たちや若松築港株式会社によって数万坪に及ぶ海面地先や低湿地の埋立が行われ、新市街地が建設されていったが、都市インフラの整備は追いつかず、1906年から1908年にかけて毎年コレラが流行するなど、とくに衛生施設の改善が急務とされていた。

本市は元来良水に乏しく、市街の過半は僅かに其の飲料水を山手筋の井水に仰き、港内に碇泊する多数船舶の飲料及汽罐用水は、凡て之を対岸戸畑町牧山附近の井水に依りて供給せられ、九州鉄道若松駅の如きは遠く直方より用水を運搬し来り、僅に其の需要を充したりしものにて、海陸運輸の便具備するにも拘らず、工業の発展を阻碍し且つ伝染病及火災等の為め年に蒙る所の損害も莫大なれば、益水道布設の急務なるを感せしめ〔後略〕²⁵

こうしたなか、先述の製鉄所第一次拡張工事が具体化する。拡張工事のなかには、遠賀川から毎分23 m³を揚水して製鉄所まで送水するという給水設備の新設工事が含まれていた²⁶。この水道を若松町へ引水する計画が浮上するところから、若松町水道の創設に向けた動きが始まる。この計画は、『安川敬一郎日記』によれば、1906年4月16日松岡康毅（農商務大臣）と井上馨が製鉄所を訪問した際に、「談偶製鉄所ノ設計ニ成レル遠賀川ヨリ引水ノ事ニ及ヒ、白石氏カ中村長官ニ交渉セシ若松及九鉄用水加入ノ事ニ及ブ」とあるのがその嚆矢である²⁷。

水道布設の初期段階で、若松築港株式会社社長の白石直治²⁸が製鉄所長官（中村雄次郎）に引水のことを持ちかけている点が注目される。同社は、1909年9月3日の取締役会で、「若松町設水道敷設計画ノ当時ヨリ本社埋立地内目下家屋建築無之、空地ニ水道鉄管ヲ設置若クハ他日会社ノ請求ニヨリ設置スベキ条件ノ下ニ、本社ハ若松町ニ対シ相当ノ寄付金ヲ為サントス」と、若松水道布設に対して将来の鉄管布設費用相当額 25,000 円を寄付することが決定されている²⁹。1906年に若松港第一次・第二次拡張工事を竣工し、第三次拡張を控えていた³⁰若松築港株式会社では、水道布設により埋立地に付加価値をつけて高値で売却するというビジネス・チャンスとして捉えていたのかもしれない。同社の取締役をつとめ、安川商店本店と自宅を若松町に構えていた安川敬一郎も、若松水道布設に向けて、以後、精力的な動きを続けた。以下、しばらく彼の日記に沿って水道布設に至る過程を概観してみる。

安川は先の製鉄所での会合（1906年4月16日）の9日後に北九州を離れて大阪に立ち寄り、5月2日に東京に入った。5月26日に井上馨を訪問、「若松飲用水起業ノ事ニ関シ内務省ニテ規定ノ補助下賜金ニ付質疑」した³¹。ちょうど門司市が水道布設と国庫補助の申請を行い、小倉市では水道調査委員会を立ち上げるなど、北九州の水道布設熱がまさに加熱し始めた時期である。

しかし安川の精力的な活動と引き替えに、若松町当局・若松町会の水道布設に向けた態度は煮え切らなかつたようである。9月7日蒲瀬町長を呼びつけた安川は、「本日来訪ヲ促セシハ、若松町民トシテノ町会ノ態度面白カラザルカ為メ、製鉄所長官ガ深く尽クシタル厚意ヲ無視ニ似タルノ言質アリ、為メニ在京白石ヨリ〔ノ欠カ〕来翰ヲ示シ、若シ若松町民ニシテ水道ノ必要ナシト感スルナラバ、交渉取消ノ外ナカルベシ、之ニ対シ迅速決定セン事ヲ促シタリ」と、町会の態度決定を促した³²。10月1日の町会の席上で、「伝染病院、上水道敷設、全町将来の発展策等」が審議され³³、10月8日に町長から製鉄所長官宛に給水希望の旨が伝えられた³⁴。

これを受けて製鉄所は、若松町長に対し、次の二つの条件で承諾の旨回答を行った。

- ①若松町ニ分水スル為ニ要スル水道布設費ノ増加額約七万一千円ニ相当スル鑄鉄管ヲ若松町ヨリ製鉄所ニ納付スルコト
- ②水道布設後ニ於テ引水ニ要スル経常費ヲ毎年製鉄所ノ算定（一万立方尺約六百三十八円七十五銭）ニ従ヒ分担スルコト³⁵

10月9日に明らかになった計画によると、①製鉄所内鬼ヶ原貯水池より八幡町及び戸畑の牧山を経て海底に入り若松町に達する、②給水区域は若松町大字若松・修多羅及び岬の山の一部で、給水人口は24,300人で1人1日4立方尺（111.2リットル）、③経費は62.1万円、④明治40年度より42年度まで3年間の工期、というものであった³⁶。10月23日には安川は福岡県知事を訪問、「若松上水ニ関シ補助金下賜ヲ内務ニ出願ノ事ニ及ブ、其協力ヲ快諾セリ」と事態は進捗しているかに見えた³⁷。

しかし翌1907年2月3日、上京していた安川は蒲瀬町長から上水道計画の出願が却下になったことを聞く。ただちに白石直治を訪問、内務省にも問い合わせを行った。さらに翌4日、中村製鉄所長官を農商務省に訪問、5日には仙石貢（九州鉄道株式会社）、白石・蒲瀬と3人で鳩首協議を行った。この時点で、1907年度予算案には、京都、門司など新規に8都市への国庫補助が盛り込まれており、出遅れた感のある若松町にとって不利な状

況にあった。

こうした事態を見て助け船を出したのが、地元選出の代議士で、当時政友会幹事に就いていた野田卯太郎であった。7日に安川のもとを訪れた野田は、「水道ノ件ニ原内務ニ面談、何等カ便宜ヲ得ルベキヲ講ズベシ」と、原敬内相に直接会談する道を開いた³⁸。翌々日の9日、原の自邸を野田と共に訪問した安川は、「若松上水道布設ノ件ニ事情ヲ陳述、能其意ヲ諒セリ」との感触を得た。その帰途、野田の宿舎に立ち寄り、蒲瀬を招き「其成功スベキヲ談」じ、安堵した安川はその足で鎌倉へと「優遊」に向かう³⁹。野田卯太郎も2月12日の日記に「若松水道費通知、但シ補助」と記している⁴⁰。しかし若松町の水道計画は1907年の国庫補助は認められず、また町債20万円の起債計画に不備ありとして、1907年4月初旬に福岡県庁より一旦却下されてしまったようである⁴¹。

若松町当局・町会では、1908年度の国庫補助獲得を目指し、体制の立て直しが行われた。同町では1895年の町長選挙以降、政友派と非政友（憲政本党）派との激しい対立が続いていたが、4月末の町議選挙を前に、高橋達（中立）・瓜生徳平（政友派）・桂清右衛門（本党派）等によって、政争を中断し、予選方式による平和選挙の呼びかけがなされ、若松同志会が組織された⁴²。結果的に町議選でこの妥協は破れるものの、以後、水道布設に向けて町当局・町会は一致して臨むこととなった。普段は若松町政のことにほとんど口を挟まない安川敬一郎もこの間の情勢を注視していたようで、5月1日に若松同志会の高橋達から、町議選の妥協が崩れた際に、安川・松本商店の店員の一人が関係していたことを聞き、その店員に辞任を命じている⁴³。

こうした態度変化の背景には、当時の若松町政の特殊な事情があった。当時の若松町会では憲政本党派が圧倒的多数を占め、町議選では政友派は「改選毎に負け戦さで、遂には同志僅か五人と云ふまでに叩き付けられた」という有様で、町長の蒲瀬瀧千も憲政本党派を与党として町政にあたっていた⁴⁴。ところが、若松町を含む遠賀郡全体では政友会系の候補者が衆院選・県議選で連続当選を果たす強い地盤となっており、国政選挙では第7回総選挙（1902年8月）以来、政友会の野田卯太郎が連続当選を果たしていた。当時の第一次西園寺内閣、また政友会が圧倒的多数を占める福岡県会（43名中34名）の下で、若松町が水道布設に際して国庫補助・県費補助、起工・起債の認可を獲得するには、地元選出の政友会議員を通して働きかけを行う必要があり、そのためには町当局・町会主流派の憲政本党派は、非主流派の政友派と妥協して、協力を求めざるを得ない立場に置かれたのである。

その後の水道布設の経過については当時の新聞報道、『安川敬一郎日記』にも詳らかでない。8月頃までには福岡県を經由して水道布設の申請が提出されたものの、福岡県でしばらく留め置かれたようである。『安川敬一郎日記』8月19日には次のような記述がある。

一昨日蒲瀬瀧千ヨリ水道願書県官ヨリ本省進達抑留ノ引電ニ接シ、白石ト製鉄所長官中村ヲ農商務省ニ訪フ、県官ノ不法ナル、郡民カ渴水ノ場合云々ノ苦情ヲ申出シタルニ留意シ、慢リニ願書ヲ遮リシナリ、該問題曩ニ中村長官ニモ照会セシモノ、由、畢竟我若松町トシテヲ相手取りタル方、郡民ノ志望ヲ達セシムベキ好方便ト見テ、斯ル不法手段ニ出ルナルベシ、余ハ懇談数回ノ後中村ニ向テ此不法卑劣ナル県官ノ行為ニ服スル事能ハス、明年予算編成ニ拘ハリ而ハ願書ニハ本月ヲ限リトスルニ、如斯手段ニ対シテハ、水道設計ヲ破壊スルカ、県官ヲ征伐スル最後ノ決心ヲナサハル可ラズト

論セリ、中村氏モ大ニ覺ル所アリタルカ、長電ヲナス事ニ諾シタリ⁴⁵

すなわち水源にあたる遠賀川周辺住民らから渇水の際の事前措置について苦情があり、内務省への進達が遅れているというのである。安川の焦りが窺える。

こうした中、町長の蒲瀬は同年 6 月と 10 月に上京して野田卯太郎のもとをたびたび訪れ、10 月 14 日には原内相、16 日には阪谷蔵相を訪ねている⁴⁶。また予算編成が大詰めに差し掛かった 11 月 27 日から 30 日にかけては、若松町議の憲政本党派のリーダー・桂清右衛門等数名が、連日野田を訪れている。さらに第 24 回帝国議会が年明けに再開されると、今度は政友派の石崎敏行・大貝潜太郎らも加わって蒲瀬・桂等とともに野田を訪問している。東上委員の一人、石崎敏行は、「東上委員は、政友系より大貝君と余、国民系より桂清右衛門、大庭與三郎の二氏、町長の蒲瀬君で、金子辰三郎氏は指導役として良く面倒を見て呉れたものである。黒田侯爵、井上侯、金子子（当時は男爵）を初め、野田、平岡、征矢野、多田、加藤の各代議士に就き、議会通過に尽力を願った。何れも郷里の為め各方面に渡りを付けて下さったが、就中野田翁は主務省や各党幹部の諒解に、格別の努力を払はれたのである」⁴⁷、と振り返っている。ここに登場する金子辰三郎は金子堅太郎の弟で、貝島家と深い関係にあり、戸畑鑄物会社の誘致などにも活躍するが、この時は若松築港株式会社の取締役でもあり、蒲瀬町長からのたつての希望もあつて⁴⁸上京委員に加わったものである。

こうして若松水道計画は 1908 年度予算で国庫補助 5 万円（3 ヶ年で 15.6 万円）が認められ、また同年 1 月に開かれた福岡県会でも県費補助 4 千円（5 ヶ年で 9.4 万円）が認められた⁴⁹。1908 年 4 月 13 日には野田卯太郎等県内代議士を迎えて、桂・石崎等町会の有力者たちによる若松水道新設祝宴会が開かれた⁵⁰。4 月 27 日に正式に布設申請がなされ、同年 11 月 20 日に正式認可が下り、翌 1909 年 8 月起工、1912 年 3 月 31 日に竣工し、翌日より給水が開始された。1911 年度末の決算額は【表 4-2】の通りである。費用を町負担・補助金・企業負担で三分している様子がわかる。安川敬一郎も個人として 7,500 円の寄付を行っている。若松築港株式会社は資金面ばかりでなく、設計は社長の白石直治が担当したほか、海中鉄管埋設箇所調査・建設のために、同社所有のプリストマン浚渫船の貸し出しや、技術者の囑託を行う⁵¹など、技術面からの援助も行っていた。

【表4-2】若松上水道敷設費決算額(1911年末) 単位:円			
		単位:円	
歳 入		歳 出	
町 債	200,000	事務所費	50,655
町税繰入	17,338	鉄 管 代	238,470
国庫補助金	156,000	鉄管布設費	63,601
県庫補助金	94,000	浄水工場費	139,982
九州鉄道寄付金	150,000	建 築 費	6,263
若松築港株式会社寄付金	25,000	器具機械費	7,701
若松石炭商同業組合寄付金	10,000	用 地 費	19,925
安川敬一郎氏寄付金	7,500	町債利及手数料	46,991
戸畑町寄付金	3,817	雑 費	3,536
雑 収 入	13,011	現 金	99,543
合 計	676,666	合 計	676,667
【出典】福岡県若松市役所編『若松市史』(1937年)p395～396, 小数点以下は四捨五入			

以上の経過から、若松水道布設について、以下の特徴が指摘できるだろう。第一に、当時水道布設は市町村による公設が前提とされていたが、若松水道の場合、その初期段階、資金調達、さらに工事の過程で、若松築港株式会社をはじめとする民間資本に依存した形で進められたことである⁵²。第二に町営水道としては異例の国庫補助や県費補助を獲得できた背景には、政友会代議士・県議、とくに地元選出の野田卯太郎の果たした役割が大きい点である。第三に日露戦後の若松町の地域政治に変化をもたらした点である。すなわち1895年以来、対立関係にあった町会の政友派と憲政本党派・町当局とが、水道布設を共通目標に一時的に政争を停止して協調関係が生まれた。しかしこの協調関係は長く続かず、両派は俄に中央政界との繋がりを強めながら、対立を深めつつあった。以下、その過程を次節で見えていくことにする。

第3節 日露戦後の政党と地域社会—若松町の政治状況

若松水道布設に至る過程で重要な役割を果たした野田卯太郎は、井上馨の政治秘書的役割を果たしつつ、政友会の中堅幹部として原敬と桂太郎との間の交渉役をつとめるなど、桂園体制のキーマンの存在であった⁵³。また地元福岡にあっては、出身の三池郡を離れて、第7回総選挙(1902年8月)以来、貝島太助ら筑豊炭鉱家たちの後援を得て、遠賀・鞍手・浮羽各郡を地盤に連続当選を果たしていた。県会議員選挙においても、遠賀郡の場合、1898年をのぞいては、望月蔵平・佐藤実・山崎迂太郎ら自由党—政友会系の候補者が連続当選を果たしており、強い地盤を誇っていた。

野田の支持者である炭鉱家の麻生太吉が、「野田氏は福岡県が生んだ他の多くの先輩とは違って、特に地方問題にも尽され、遠賀川改修、若松築港、八幡製鉄所創設、九大創立、冷水線、久大線、裁判所増設、鉱業上の関係など、皆実際の局に当って、直接間接に尽力された」と述べている⁵⁴通り、野田は実業家出身ということもあって、他の民権家出身の代議士とは毛色の異なる政治家と映っていたようである。確かに彼は福岡県や筑豊地域への鉄道誘致、遠賀川改修など地域社会に対して様々な便宜を図っている。第10回総選挙

(1908年5月15日)を前にして、「野田卯太郎日記」には、「福岡市外数十町村の停車場加税問題ニ付請願」の受付と紹介(1907年3月19日)、福岡県産業組合奨励会理事会開催(1907年9月6日)、内務省の沖野忠雄技師と、筑豊の炭鉱家・貝島太助等と遠賀川・犬鳴川改修現場の視察(1907年11月10日・11日)、内務省大阪土木出張所へ到り技師たちと「浮羽郡柴刈水門、及遠賀郡付帯工事の件打合せ」(1908年1月13日)などの記述が見える。

総選挙の2ヶ月後には第一次西園寺内閣は総辞職し、第二次桂太郎内閣が成立するが、失意のうちに欧米視察に経つ原敬とは対照的に、野田は鉄道布設を中心とする地方対策を展開している。すなわち8月1日に桂を訪問、「午前十一時ヨリ一時迄財政其他政治上ノ事ヲ相談ス〔中略〕桂侯則内閣の鉄道縮小政策ニ反対し、且超然内閣ニ而ハ不可能なる事を忠告す」と釘を刺した上で、4日には在京九州代議士会を開催、九州管内の未成線の大分～宮崎～鹿児島間、八代～水俣～鹿児島間、大分～熊本間の速成を協議し、同年10月には熊本・鹿児島・宮崎の視察を行うなど、精力的な活動を続けた⁵⁵。

野田にとって、自分の選挙地盤の遠賀郡にありながら、町当局と町会の主流派を憲政本党派で握られている若松町の現状は看過し難かったろうし、その若松町が水道布設に際して町営水道としては異例の国庫補助を請願している状況は、勢力浸透のための格好の「政治資源」と映じたであろう。また劣勢な状況に置かれている若松町の政友派にとって、この機会を捉えて野田との関係を強化して国庫補助を実現させ、野田を有力な後援者とアピールし、町政における発言力を強めようと考えたとしても不思議ではない。1908年以降の野田の日記には、若松町の政友派の石崎敏行、大貝潜太郎等の名前が頻出するようになる。石崎は後に野田の熱烈な支持者の一人となる。

しかし、若松町では依然として政友派は劣勢を続けていた。水道布設をめぐって長年の政争を一時停止した政友・憲政本党派の両派の協調は、長くは続かなかった。1909年1月25日の町会で10名の水道委員を選定する際、蒲瀬町長ならびに憲政本党派の主導で委員配分(憲政本党派6名、中立2名、政友派2名)が決められたため、これを不満として、政友派町議の山本喜七郎・吉田彦助・石崎敏行の3名が町会を退席する事態となったのである。政友派は、国庫補助・県費補助の獲得は自派の代議士・県議等の尽力に依るものが大きかったにもかかわらず、憲政本党派が一方的に約に背き、それまで政・憲両派で同数だった委員数を変更したとして、『福岡日日新聞』紙上でその「真相」を訴えた⁵⁶。これに対し、憲政本党派側は、『九州日報』で反論、水道委員の配分は町会における議席数に比例した妥当なものであり、むしろ政友派は国庫補助・県費補助獲得の過程で町当局の陳情活動を妨害し、さらに政友派こそ両派協調の約を反故にした、と主張した⁵⁷。政友派は再びこれに反論を加え、中央政界や福岡県会における政友会の役割の大きさと、それへのコネクションを持たない町当局と憲政本党派の「無力」ぶりを訴えた⁵⁸。

政友派のネガティブ・キャンペーンに遭った憲政本党派(1910年3月 国民党に)派は、政友会の野田に対抗できる強力な中央政官界へのパイプを必要とした。水道問題に見通しを付けた若松町では、市制施行が重要な課題として浮上していたからである。遠賀郡では、製鉄所誘致などに功績のあった野半助(九州日報社長)が、非政友会系から得票を集めていたが、未だ初当選の議員で党の要職にも就いていなかった。折から1911年9月には、国民党派の内部から吉田磯吉等の至誠会が批判勢力として台頭、政友・国民両派の対立を

批判して、「是々非々」の立場を取り、当時の町会の分野は国民党派 11 名、政友派 9 名、至誠会 6 名、中立 4 名という配置になった⁵⁹。1912 年 5 月の第 11 回衆院選では、至誠会は政友会の野田卯太郎の支持に回るなど、国民党派としては黙視できない状態になってきた。

1912 年 4 月の若松水道通水を花道に蒲瀬町長が退任すると、国民党派町議は多数を頼んで、久保通猷を町長に担いだ。久保は山口県厚狭郡の出身で、1895 年文官高等試験に合格、1900 年台湾総督府鉄道事務官、1902 年栃木県警部長、翌年に富山県警部長となり、1905 年に高知県書記官、1909 年には台湾南投庁長をつとめたが、1912 年 5 月の衆院選に山口県郡部から出馬して当選していた。無所属での出馬であったが、桂太郎と極めて関係が深い人物と見られていた⁶⁰。すなわち、国民党派は、野田一石崎という政友派の中央―地方のパイプに対抗して、地元の代議士ではなく中央官界の出身者に期待を寄せたのである。

しかし久保は「性格的短処の方が逸早く發揮されて事毎に衝突、町長位の椅子に眷恋たるものではない。此の状態は何だ、是で以て市制施行は思ひも寄らずなど放言する」⁶¹といった調子で、与党たる国民党派町議とも衝突し、1913 年 7 月 19 日の市制施行具申書を町会の満場一致で可決すると、約 1 年で町長職を降りることとなった。その後市制問題についてはやはり両派協調して政友会のパイプに依存することとなり、石崎敏行等若松町議 5 名は 8 月 27 日野田卯太郎に面会して、市制施行の請願の件を相談した。こうして「市制施行の具申は、時の福岡県知事南弘氏が、監督官として熱心に其の貫徹に努め、主務省方面は野田卯太郎氏初め、本県選出代議士の斡旋に便宜を得」⁶²て、1914 年 4 月 1 日に若松市が誕生することとなった。

以上のように、日露戦後の若松政界では、町政の主要な課題であった水道布設と市制施行という二大問題を媒介として、政友会の有力代議士と町議・県議とを結ぶ中央政界と地域政治とのパイプが強化された結果、対抗勢力も中央政界・官界へ影響力を行使し得る人物の擁立を模索し、こうした両派の対立激化を見て至誠会のような第三の勢力が現れ、三つ巴の構図が出現したのである。

第 4 節 日露戦後の政党と地方企業家 ～安川敬一郎と政友会～

本節では、日露戦後に新たに生まれた、安川敬一郎と政友会代議士（特に野田卯太郎）との接近と、その意味を検討してみることにしたい。

まず明治 30 年代の『安川敬一郎日記』を通して、彼の中央における人脈を概観してみることにする。製鉄所誘致、若松港第一次・第二次拡張工事の補助金獲得過程の分析において、『安川敬一郎日記』を初めて本格的に活用した清水憲一氏は、北九州地域における基幹部門に大きな影響力を持っていた三菱と安川敬一郎との資金・人脈の極めて深い関わりを指摘した⁶³。しかし安川の行動半径は「三菱系」という言葉ではとても総括できない幅の広さを持っている。以下、彼の上京中に接触した人脈を列举してみる。

まず財界では、三菱系人脈であるが、安川は上京のたびごとに岩崎弥之助・久弥、さらには豊川良平、荘田平五郎といった幹部を訪問している。相談事項は多岐にわたるが、九州鉄道の経営・人事に関わる件（とりわけ仙石貢の社長更迭をめぐる問題）などが多い。また三井系の人脈も、三菱系に匹敵する頻度で、井上馨・益田孝・団琢磨・朝吹英二・高

橋義雄等を訪ねている。平岡浩太郎への金銭的援助に関する相談が多いが、囲碁・能などの趣味を介したサロンのなつきあいが目立ち、三菱系と比較すると、より親近性がうかがえる。しかし明治 30 年代を通じた変化として、三菱系・三井系ともに、岩崎や井上といった筆頭格への訪問は、それまでの経営的課題の陳情・相談から、むしろ元藩主黒田長成への挨拶と同じような表敬訪問としての性格を強く帯びるようになっていったように感じられる。

財閥と並んで旧福岡藩・玄洋社人脈も政官界への重要なルートであった。元藩主の黒田長成・金子堅太郎・山中立木・平岡浩太郎・頭山満等は言うまでもないが、外務省の山座円次郎・栗野慎一郎等からも時折情報を入手していた。

このほか、製鉄所・鉱山局（和田維四郎・中村雄次郎・田中隆三）などを通じた農商務省への交渉ルート、九州鉄道や仙石貢などを介して逓信省の局長クラスにも人脈を持っていた。

意外なのが、政党関係者（特に地元議員）を介しての議会・官庁への働きかけや、地域問題に関する陳情等がほとんどないことである。安川は井上馨に政友会入会を勧誘されたり、貝島太助・麻生太吉から衆議院議員立候補の要請を受けたりしたが、いずれも断っている。こうした議会に対する人脈をほとんど欠いていたために、1900 年の若松港第二次拡張工事に際して内務省からの国庫補助 50 万円が衆議院で一旦否決されるなど、極めて困難な局面に立たされるわけだが、安川はその後、政党人との接触を深める訳ではなく、許認可・補助金などを必要とする事案の場合には、井上馨や前記の人脈を通して個別的に交渉に当たっていた。

ところが第 2 節で見たように、若松水道については安川が固有のパイプを持たない内務省の主管事項であり、加えて、内務省、大蔵省、県庁、帝国議会、県議会など、多方面の調整を必要とする難問で、事態を打開させたのは、他でもない地元代議士の野田卯太郎であった。興味深いことに、この後の『安川敬一郎日記』には、野田や政友会絡みの人脈が目につくようになる。たとえば 1907 年 3 月 29 日「野田卯太〔郎〕ヲ信濃屋ニ訪ヒ、昨日井上伯ニ説キシ九州線ノ内旧筑豊線及豊州線ヲ分離払下ノ必要ナルヲ再演シ、政友会トシテ極力尽粹セン事ヲ望ム云々」⁶⁴、同年 5 月 23 日には「逓信大臣官舎ニ野田・麻生・貝島ト共ニ往訪、国有後ニ於ル筑豊及豊州線ノ運炭並小工事ノ敏捷取扱ノ特別法ヲ立ラレン事ヲ請願ノ為メ、仔細ニ其理由ヲ陳ブ、十字半同原内相ヲ私邸ニ訪ヒ、遠賀川改修工事設計ノ我鉱業組合ノ或ル鉱山ニ被害ノ恐アルノ状況及各支川ノ工事着手点ニ不満ノ廉アル旨ヲ細陳ス」⁶⁵など、筑豊炭鉱家の一人として極めて実利的な内容の陳情を行っている。

さらに 1907 年 12 月 16 日には港湾調査会特別委員会第一回が「門司並に其附近の経営に関して」と題して開かれ、安川敬一郎・団琢磨・莊田平五郎・貝島太助・麻生太吉等「石炭其他に関する当業者」がメンバーに就任している⁶⁶。このほか、1910 年 4 月 27 日に政友会の準機関誌・中央新聞を合資会社へ組織変更するにあたり、資本金 10 万円を募集した際にも、安川は貝島・麻生等とともに 2 万円を出資している⁶⁷。

安川と野田・原等との関係はこれに止まらない。第一次護憲運動の後、政友会は第一次山本内閣の与党となったが、1913 年 10 月 3 日、安川と山本条太郎が「対支問題」を携えて野田の元にやって来た。この前日、野田は山本首相・原内相・牧野外相・高橋蔵相等と昼食の席で「対支経済発展策、則日支合弁会社創立の事」について議論した。安川が持参

した「対支問題」の内容は判然としないが、恐らく前日に話題となった日支合弁会社による日中経済提携論に近いものではなかったであろうか。ちなみに安川が野田を訪れた翌日、野田は牧野外相を訪問、「対支政策則経済拡張問題ニ付相談、大体意見一致す、依而着々歩を進めむ事を申述へ」ている⁶⁸。残念ながら『安川敬一郎日記』が1907年11月5日から1914年12月まで欠本のため、現段階では明言はできないが、大正期の安川敬一郎は、こうして生まれた原や野田等政友会幹部とのパイプを通して、漢冶萍公司との共同による製鋼会社の設立構想、さらには挙国一致による「日支親善」などについて相談や意見具申を行うこととなる⁶⁹。

日露戦後の安川敬一郎にとって、野田卯太郎や原敬といった政友会幹部との人脈を手にしたことは、第一にはそれまで井上馨や平岡浩太郎らに限られていた政界の要路が複線化したことを意味する。第二にはそれまで内務省や農商務省や逓信省といった具合に各省庁に対して個別に働きかける極めて煩雑な交渉を、中央と地方の政官界に横断的なパイプを持つ政党を通して効率的・効果的に行うことができるようになった。こうした安川と政友会との関係は、安川が政友会に入会するような「政党化」を意味するものではなく、日露戦後、地方財閥として事業を多元化させつつあった彼が事業を実現して行く上での極めて有力な橋頭堡を獲得した、ということにほかならない。季武嘉也は、「桂園時代の野田卯太郎」の中で、政官財のトライアングルの嚆矢・体现者として野田を位置づけた⁷⁰が、そうしたトライアングルのコーナーに位置していたのが、日露戦後の安川敬一郎であった。

おわりに

これまで地方利益の代表として挙げられてきた鉄道・道路・港湾といった交通・通信機関と同様に、都市に欠かせない装置である水道も、日清戦争後から日露戦争後にかけて広がった地方都市における布設熱の高揚と水道布設費国庫補助金の拡大によって、政党の「政治資源」として活用されることとなった。この時期には異例の町営水道への国庫補助を与えられた若松水道の場合、その性格は一層強いものと言えるだろう。

地域社会と政党との関係について言えば、日露戦後の地方政界は、対立する二つの勢力が妥協と対立を繰り返しながら、それぞれ資金や人脈など様々な利権の獲得を目指して、中央政界における政友会と非政友連合の結果として誕生した立憲同志会という二大政党との結びつきを強めていった。すなわち地域と中央の政界を貫くパイプ⁷¹（政党そのもの）が複線化する状況が進行しつつあった。若松町では、当時の中央政界・福岡県政界における非主流派の憲政本党（のち国民党）派が主流だったため、やや複雑な過程を辿ることとなった。若松町当局と若松町会の憲政本党派は、中央・福岡県の政界・官界にしかるべき影響力を行使し得る人脈を持たなかったが故に、政友派に譲歩を余儀なくされ、一時的には両派の間で協調関係が構築された。ただこの協調は強固なものでは全くなく、政友派が水道のような「政治資源」を媒介に中央との関係を強化して勢力拡大を図れば、その対抗上、憲政本党派も中央官界の有力者を町長に擁立するなど、両派の対立は変質しながら継続していた。ところが中央とのパイプを構築しようとした憲政本党派の目論見は失敗し、そこには是々非々を唱える第三勢力の登場を招く余地が生じ、それまでの名望家とは違った層の支持を集めた吉田磯吉という異色の政治家の登場によって、若松町の政界地図は三つ巴の様相を呈することとなり、本格的な二大政党化は原内閣期以降にずれ込むこととなっ

た。

一方、政界と財界との関係について言えば、日露戦争後の財界人や企業家は各方面から新たな政治主体として期待されていた。政友会の原敬は全国大の名望家と財界人・実業家の取り込みによって政党の体質改善を行い、政策立案能力の向上、財界の支援者の獲得、政治資金の充実を図ろうとした⁷²。また桂園時代のもう一方の局を担う桂太郎やその配下の中堅・若手の大蔵官僚たちは、第二次桂内閣当時、「財界振興会」（鯨会）を組織して、公債整理をはじめとした産業政策全般にわたる諮問を通して、財界の意向を積極的に政策決定過程へと媒介する政治指導を展開していた⁷³。また第一次西園寺内閣の増税・新税に対して、中野武宮らを中心とする商業会議所連合会が増税反対を唱え、営業税軽減を政府に建議するなど、全国の商工業者の政治運動が活発化していた⁷⁴。日露戦後に地方財閥への道を歩み始めた安川敬一郎も例外ではなく、貝島太助・麻生太吉等の他の筑豊の炭鉱家と同様、それまでの井上馨との関係を継続しながらも、野田卯太郎や原敬ら政党幹部と新たな関係を構築しつつあった。安川の政友会との接近は、彼の政友会入りを意味するものでは決してなかったが、大正期の安川の政界参入や対外経済活動を考察していく上で、重要な手がかりを与えてくれるであろう。

最後に、その後の北九州地域における水道問題の帰趨について触れておく⁷⁵。門司市と小倉市の間では、先述した通り、水源地をめぐる激しく対立する場面があり、1908年1月には将来の両市の取水・分水のあり方に関する契約書が締結された⁷⁶。その後、大里町への給水をめぐって両市の対立は続いた。両市の中間にあたる大里町では、一部の工場が門司市から給水を受けていたが、一般町民への給水が行われていなかったことから、同町ではひそかに小倉市に対して市外給水の申し込みを行った。大里町への市外給水の機会を奪われると水道財政に大きな支障を来すことから、門司市はこれに強く反発、両市の対立は長年にわたり続いた⁷⁷。

後発の八幡・戸畑の場合、門司市・小倉市・製鉄所に有力な水源（河川）を押さえられていたことから、水道事業の着手は大幅に遅れることとなった。両都市では、他市からの分水、製鉄所からの分水、鑿泉式による独自建設など、様々な選択肢を模索するが、最終的には若松市と同様に、製鉄所の水道施設を共有する形で昭和初期に水道事業を完成させた（八幡は1932年3月、戸畑は1931年7月に竣工）。この過程で戸畑合併を目論む若松からの給水働きかけや、水源地獲得をめぐる八幡と戸畑の対立など、給水区域や水源地をめぐる都市間対立が繰り広げられた。また水道施設を共有しながらも、製鉄所と若松・八幡・戸畑の間には、給水量や水道料金をめぐる緊張関係が存在した。

北九州地域では1930年代に高まる軍需を背景に重化学工業化が進展し、各水道施設の拡充が喫緊の課題となると、こうした水道事業体間の競合関係を克服しつつ、二重投資を回避することなどを目的として、広域・集合給水計画、すなわち福岡県が主導する北九州地方用水計画が浮上することとなる。

¹ 安川敬一郎に関する総合的な研究成果としては、有馬学編著『近代日本の企業家と政治』（吉川弘文館、2009年）。

² 中村尚史『地方からの産業革命』（名古屋大学出版会、2010年）195～196頁。

³ 同上、北九州市史編さん委員会編『北九州市史 産業経済Ⅰ』（北九州市、1991年）第

2 章第 2 節。

4 前掲『北九州市史 産業経済Ⅰ』第 3 章第 1 節。

5 若築建設株式会社編『80 年史 若築建設株式会社』（同、1970 年）67～77 頁、清水憲一「三菱と北九州経済」（『九州国際大学論集 法経研究』第 2 巻第 3 号、1991 年 3 月）。

6 清水憲一「『安川敬一郎日記』と地域経済の興業化について（1）」（『社会文化研究所紀要』第 38 号、1996 年 7 月）、同（2）（『九州国際大学経営経済論集』第 3 巻第 2 号、1996 年 12 月）。

7 「有楽会講演原稿〔明治 38 年 10 月〕」（「井上馨文書」689-18、国立国会図書館憲政資料室所蔵）。原奎一郎編『原敬日記』第 2 巻（福村出版、1965 年）167 頁（1906 年 2 月 11 日）、同 170 頁（同年 3 月 3 日）。

8 清水憲一「官営八幡製鐵所『創立事業』としての第 1 期拡張」（『九州国際大学経営経済論集』第 12 巻第 1・2 号、2005 年 12 月）。

9 前掲『北九州市史 産業経済Ⅰ』第 3 章第 3 節、第 4 章第 2 節。

10 水内俊雄「戦前期北九州五都市における都市形成と都市政策」（福岡県地域史研究所編『福岡県史 近代研究編 各論（1）』西日本文化協会、1989 年）、「都市インフラストラクチャーの整備」（西日本文化協会編『福岡県史 通史編 近代 産業経済 2』同、2000 年）。

11 門司市水道史編さん委員会編『門司市水道史』（門司市水道局、1963 年）35～36 頁。中山主膳『門司上水道誌（1962 年）』（吉永禹山・中山主膳編『門司郷土叢書』第 6 巻、国書刊行会、1981 年）61～65 頁。

12 遠城明雄「近代都市と伝染病—門司港におけるコレラ流行—」（『史淵』第 147 号、2010 年 3 月）。

13 同上。

14 前掲『門司市水道史』36～37 頁。前掲『門司上水道誌』65～67 頁。

15 野口文「明治中期門司港の特別輸出入港昇格運動について」（前掲『近代日本の企業家と政治』）。

16 『門司新報』1899 年 7 月 14 日。

17 前掲『門司市水道史』38～39 頁。

18 前掲「近代都市と伝染病」。また当時の門司市会では、従来の地主や有力商工業者を中心とする勢力に対して、「市政刷新」を掲げる新興勢力が台頭し、これに市長一助役間の対立が絡むなど、市政が混乱状態にあった。こうしたことも水道計画が遅滞した一因に挙げられよう（遠城明雄「地方都市における政治状況」有馬学編『<平成 17～18 年度科学研究費補助金研究成果報告書>地方都市の都市化と工業化に関する政治史的・行財政史的研究』、2007 年）。

19 『門司新報』1907 年 9 月 14 日。

20 福岡県議会事務局編『詳説 福岡県議会史 明治編 下巻』（同、1953 年）471～472 頁。

21 前掲「地方都市における政治状況」。

22 前掲「戦前期北九州五都市における都市形成と都市政策」。

23 前掲「都市インフラストラクチャーの整備」。

24 以下の経過は、小倉市編『小倉市水道小誌』（同、1923 年）を参照。

25 若松市役所『若松市誌』（同、1917 年）158～159 頁。

26 前掲「官営八幡製鐵所『創立事業』としての第 1 期拡張」。

27 北九州市立自然史・歴史博物館『安川敬一郎日記 第 2 巻』（同、2009 年）194 頁（1906 年 4 月 16 日）。

28 白石直治については、前田裕子『ビジネスインフラの明治』（名古屋大学出版会、2014 年）を参照。

-
- 29 「明治四二年取締役会決議録」(わかちく史料館所蔵)。
30 前掲『安川敬一郎日記 第2巻』275頁(1907年2月28日)。
31 同上、204頁(1906年5月26日)。
32 同上、225～226頁(1906年9月7日)。
33 『門司新報』1906年10月3日。
34 福岡県若松市役所編『若松市史』(同、1937年)380頁。
35 同上、381頁。
36 『門司新報』1906年10月9日。
37 前掲『安川敬一郎日記 第2巻』242頁(1906年10月23日)。
38 同上、271頁(1907年2月7日)。
39 同上、271頁(1907年2月9日)。
40 「野田卯太郎日記」1907年2月12日(「野田大塊文書」九州歴史資料館所蔵)。
41 『福岡日日新聞』1907年4月6日。
42 『福岡日日新聞』1907年4月15日・19日、『九州日報』1907年4月18日。
43 前掲『安川敬一郎日記 第2巻』291頁(1907年5月1日)。
44 石崎敏行『若松を語る』(1934年)156頁。
45 前掲『安川敬一郎日記 第2巻』318頁(1907年8月19日)。
46 前掲「野田卯太郎日記」1907年10月14日、16日。以下の記述も同様に「野田卯太郎日記」から。
47 前掲『若松を語る』141頁。
48 「明治四一年 諸願届其他往復書類」(わかちく史料館所蔵)中の1908年1月14日の白石直治より金子辰三郎宛の書簡。
49 前掲『詳説 福岡県議会史 明治編 下巻』532～533頁。
50 前掲「野田卯太郎日記」1908年4月13日、『九州日報』1908年4月15日。
51 「明治四三年 諸願届其他往復書類」(わかちく史料館所蔵)。
52 若松町と同じように、巨大工場と分水契約を結んで水道布設を行った事例として室蘭が挙げられる(第5章第3節参照)。
53 季武嘉也『大正期の政治構造』(吉川弘文館、1998年)55～70頁。
54 坂口二郎『野田大塊伝』(野田大塊伝刊行会、1929年)543～544頁。
55 前掲「野田卯太郎日記」1908年8月1日、4日、10月12～21日。
56 『福岡日日新聞』1909年2月10日、2月23日。
57 『九州日報』1909年2月13日、2月27日。
58 政友会系の『門司新報』は、1909年2月19日から3月8日まで「若松より」と題する長文の記事を連載し、町当局と若松町会の「微力」ぶりを批判した。
59 前掲『若松を語る』158頁。
60 同上、158頁。
61 同上、159頁。
62 同上、160～161頁。
63 前掲「三菱と北九州経済」「『安川敬一郎日記』と地域経済の工業化について(1)(2)」。
なお明治30年代の安川敬一郎の活動については、日比野利信「日清・日露戦間期の安川敬一郎」(前掲『近代日本の企業家と政治』)。
64 前掲『安川敬一郎日記 第2巻』283頁(1907年3月29日)。
65 同上296頁(1907年5月23日)。
66 前掲『原敬日記 第2巻』278頁(1907年12月16日)。
67 原奎一郎編『原敬日記 第3巻』(福村出版、1965年)22頁(1910年4月27日)。
68 前掲「野田卯太郎日記」1913年10月2～4日。
69 有馬学「企業家の政治活動における〈国家〉と〈地方〉—安川敬一郎と大正前期の政界」

(前掲『近代日本の企業家と政治』)、同「辛亥革命後の『日支親善』論—第一次世界大戦期の中野正剛と安川敬一郎」(『市史研究ふくおか』第7号、2012年3月)。なお安川の日中経済提携の枢軸となる九州製鋼の成立については、久保田裕次『対日借款の政治経済史』(名古屋大学出版会、2016年)第4章を参照。

⁷⁰ 季武嘉也「桂園時代の野田卯太郎」(『創価大学人文論集』第3号、1991年3月)。

⁷¹ 季武嘉也「明治後期・大正期の『地域中央結合集団』としての政党」(有馬学・三谷博編『近代日本の政治構造』吉川公文館、1993年)。

⁷² 升味準之輔『日本政党史論 第4巻』(東京大学出版会、1967年)264～266頁。

⁷³ 下重直樹「日露戦後財政と桂新党」(『日本歴史』第710号、2007年7月)。

⁷⁴ 坂野潤治『大正政変』(ミネルヴァ書房、1994年)42～44頁、53～54頁。

⁷⁵ 前掲「戦前期北九州五都市における都市形成と都市政策」。

⁷⁶ 『門司新報』1907年2月1日。

⁷⁷ 前掲「都市インフラストラクチャーの整備」。

第5章 大正期の水道政策と都市の台頭

はじめに

大正時代は、近代日本においても戦後復興期、高度経済成長期と並んで水道建設が活発化した時代であり、「水道の興隆期」¹とも呼ばれている。1912年から1926年の15年間で、給水を行っている水道事業体数は37から170へと急増し、給水戸数は約70万戸から180万戸へと増えた²。その背景には、第一次世界大戦を契機とした都市の急成長があった。大戦中の好況下で都市への人口と産業の集中がさらに進み、大量生産・消費を基調とする大衆社会が端的に形成される一方、交通網の発達と相まって都市は郊外へと空間的に拡大していった。市制施行都市の数は15年間で64から101へと増加した。

この間、水道建設の意義も、それまでの伝染病対策、防火、船舶・機関車への給水、諸施設の誘致、地域経済の振興などに加えて、都市下層に対する社会政策的配慮、都市生活の快適化、地場産業の振興³など多様化し、都市の基盤施設としての性格を強めていった。1913年2月に布設認可を受けながらも、水源地の問題や第一次世界大戦期の鉄管暴騰などによって工期が遅れ、約10年の歳月をかけて水道工事を完成させた福岡市は、『福岡市上水道小誌』の冒頭で、次のように謳っている。

衛生上の見地からは勿論、経済的生活を為す上に於て、文明的生活を為す上に於て、是非共上水道の引用は必要にして又当然である。知らず識らずの間に悪水に変化して行きつゝある井戸の水に比して上水道の水がどの位清浄であり、安心が出来るかは云はぬでも判つたこと、簡単で便利で時間が省けること、即ち経済的生活の根本を為すものは上水道の引用にあること、それだけで先づ上水道の引用を勧むるに充分である。しかも近代文明国の都市住民としては体面上から云つても上水道の引用を必要とするものである⁴

福岡市に限らず、大正期から昭和初期にかけて、多くの布設都市が『水道誌（史）』、あるいはその要約・普及版の『水道小誌』を発行し、水道事業の記録化と市民への理解啓発に力を入れた。

やや時代が下るが、東京市水道局が1935（昭和10）年頃に市民向けに発行した「東京市水道絵葉書」およびパンフレット『吾等の水道』には、次のような標語が登場する。

清い水道 明るい家庭
進む文化に 伸びゆく水道
国旗と水道は家毎に
戸毎に水道 市の誇⁵

水道は市民文化の進展のバロメーターであるばかりか、専用栓が市の体面を示す指標ととらえられている。各都市は、水道布設の遅速ばかりでなく、その規模、技術水準、さらには施設の美観までも競い合った⁶。水道が都市のステータスシンボルとして意識されていたことは、当時発刊された『市民読本』などの行政刊行物や、吉田初三郎らの鳥瞰図・観光図にも水源地や浄水施設などが詳細に書き込まれていることから明らかであろう。

本章では、「水道の興隆期」を支えた諸条件を多方面から検討することを課題とし、それを踏まえて水道布設過程の変質について考察する。

第1節 大正期の水道界

まず【表5—1】、【表5—2】、【表5—3】をもとに、大正期の水道界を概観することにした。1912年から1926年の15年間で、給水を行っている水道事業体数は37から170へと急増し、事業費では上水道で3.6倍、下水道で8.8倍、合計では4.36倍となった。1915年に認可された11町村は、独立の水源を持たずに大阪市から市外給水を受けるものなので例外だと考えると、1912～1916年、1917～1920年、1921～1926年の3期に大まかに分けることができる。

第1期は、第二次桂内閣以後の緊縮財政・非募債主義の影響で、中央・地方を通じて新規の公債募集に大蔵省が極めて厳しい姿勢で臨んだために、水道布設の許認可は抑えられていた。ただし、政友会内閣（第二次西園寺内閣・第一次山本内閣）時代には、比較的財政基盤が確実と認められる県庁所在地などは認可されている。事業費は1912年の6割以下にまで落ち込んでいる。

【表5—1】内地における水道布設状況(1912～1926年度)								
年度	認可事業 者数	給水事業 者数	市	町村	市町村組合	私営	県	給水を開始した事業者 (給水人口5万人以上)
1912	46	37	22	15				京都市(1912.4)・甲府市(1912.12) 小倉市(1913.2)
1913	53	42	23	19				
1914	56	42	25	17				名古屋市(1914.9)
1915	68	49	28	21				長野市(1915.4)・鳥取市(1915.10) 宇都宮市(1916.3)
1916	73	65	30	35				佐賀市(1916.11)
1917	88	69	30	39				
1918	94	76	33	43				呉市(1918.4)・松江市(1918.6) 尼崎市(1918.10)玉川水道(1918.11)
1919	102	77	33	43		1		鹿児島市(1919.11)
1920	115	79	33	45		1		奈良市(1920.12)
1921	117	91	36	51		4		大牟田市(1921.8)・高松市(1921.9)
1922	167	107	39	62		5	1	福岡市(1922.10)・山形市(1922.10) 上田市(1922.11)・仙台市(1923.3)
1923	196	134	41	80		12	1	渋谷町(1923.7)・西宮町(1923.7) 松本市(1923.8)
1924	223	142	45	83		13	1	福井市(1924.8)・熊本市(1924.11) 福島市(1925.3)
1925	219	149	52	78	1	17	1	和歌山市(1925.6)・福山市(1926.3)
1926	244	170	58	94	1	16	1	徳島市(1926.5)・江戸川上水(1926.8) 釧路市(1927.1)
注:『衛生局年報』各年次、『日本水道史』(1927年)および『日本水道史』(1967年)								

【表5-2】内地における水道事業の許認可状況(1912～1926年度)

年度	給水人口1万人以上の水道 (内務大臣の許認可)						給水人口1万人未満の 「簡易水道」 (地方長官の許認可)					合計	主な事業者(給水人口5万人以上)
	市営	町営	村営	私営	組合営	県営	市営	町営	村営	私営	組合営		
1912	3	1	2	1								7	仙台市・宇都宮市・長野市・鳥取市
1913	2	5										7	福岡市・松江市
1914	2	2										4	高松市・佐賀市
1915	2	7	4									13	呉市・鹿児島市・奈良市
1916	1		2									3	尼崎市
1917	3	3	6	5								17	熊本市・横須賀市・新宿(私)・王子(私)
1918	1		3									4	山形市
1919	3	1	1	4								9	大牟田市
1920	2	8	3									13	松本市・上田市・渋谷町
1921	7	7		1	1	1		3	1	3		24	徳島市・福井市・和歌山市・福島市・福山市
1922		3						3	10	4		20	西宮町
1923	3	4	2					6	5	5		25	宇部市
1924	5	6	2					6	9			28	津市・久留米市・釧路市
1925	5	2			1			10	9	1	3	31	八王子市・前橋市・若松市・米沢市 大分市・荒玉組合
1926	3	8	2					8	6	4		31	豊橋市・清水市・八幡市

出典:『衛生局年報』各年次

【表5-3】上下水道事業の土木費推移(1912～1926年度)

				単位: 円			
年度	上水道	下水道	合計	年度	上水道	下水道	合計
1912	9,151,384	1,543,700	10,695,084	1920	18,390,777	1,445,826	19,836,603
1913	8,082,286	2,201,529	10,283,815	1921	19,205,702	1,769,417	20,975,119
1914	5,117,641	1,423,125	6,540,766	1922	16,553,576	5,212,257	21,765,833
1915	5,061,213	1,810,771	6,871,984	1923	25,171,764	5,852,351	31,024,115
1916	5,683,776	1,924,758	7,608,534	1924	24,525,858	10,130,645	34,656,503
1917	4,669,773	1,419,479	6,089,252	1925	26,473,439	18,740,189	45,213,628
1918	5,570,234	1,160,214	6,730,448	1926	33,084,873	13,584,898	46,669,771
1919	7,526,072	3,332,989	10,859,061				

出典: 建設大臣官房調査統計課『明治以降 土木事業統計抄録』(1957年5月)10～13頁

第2期は寺内内閣及び原内閣の前期にあたり、第一次大戦中から戦後にかけての好景気を背景にした、両内閣の積極的な社会基盤整備の方針を反映している。また給水人口が数万～10万人規模の中小都市や村営水道、私営水道の許可が散見できる。事業費は暫く停滞す

るが、1918 年以後は増加に転じる。

最後の第 3 期は、1920 年の戦後恐慌以後の「慢性不況」にも拘わらず水道事業が飛躍的な伸びを示す時期で、中小都市に加えて町村営の水道認可が急増している。原内閣では町村に対する国庫補助を開始し、1921 年 4 月の水道条例第 3 次改正によって小規模水道建設を促進した。また府県も自ら補助金を支給するなどして、これを後押しした。加えて数か町村が共同で起業する組合営水道も誕生している。上下水道事業費は 1920 年に一挙に 2 倍に激増し、その後も 1927 年まで増加し続けた。

こうした近代水道の興隆を支えた要因として、政府および政府系金融機関の果たした財政支援は看過できない。これまで述べてきた通り、各布設都市が水道起業に着手するためには、工費の約 1/4 を占める水道布設費国庫補助金の存在が不可欠であった。大正期の国庫補助金の支給状況を【表 5-4】で概観しておく。明治末年段階で 130 万円であった上下水道布設に対する国庫補助金総額は、第一次山本内閣期の 1914 年度予算で 140 万に増加、さらに寺内内閣の 1918 年度予算で 150 万円となり、原内閣期の 1920 年度予算で約 170 万円にまで増加した。

また大蔵省預金部の低利資金融通（地方資金）も日露戦争後から開始され、市町村が発行する地方債を日本勧業銀行と各県農工銀行が引き受けるという形をとった。水道事業に対する融資は 1911 年度に始まり、1914 年度に郵貯減少と非募債主義のあおりを受けて貸付金が皆無となったものの、1918 年度には復活し、以後年間 300 万円前後の貸付が行われていった【表 5-5】。さらに 1923 年度からは簡易生命保険積立金の水道事業への貸付が始まり、その支給対象は、1932 年度時点で 69 都市（177 件・5822 万円）に及んだ⁷。

ただし、こうした財政支援策ばかりが水道の興隆を支えたわけではない。現に国庫補助金や低利資金の増加率は、上下水道事業費の増加率をはるかに下回っており、むしろ加熱する水道熱に追いつかないというのが現状であった。以下、大正期における内務省の水道政策を通観しつつ、各都市や府県における水道建設に向けた様々な試みを取り上げ、「水道の興隆期」を支えた様々な諸条件を考察するとともに、水道布設過程がこの時期に大きく変質することを見ていく。

【表5-4】水道敷設費国庫補助支給額・支給都市の推移(1912～1926年度)					
単位:千円					
年度	上水道		下水道		総計
	支給都市と支給額	合計	支給都市と支給額	合計	
1912	小樽50、京都210、大阪Ⅰ253、新潟28、名古屋143、門司80、横浜Ⅱ100、甲府50、小倉90、 神戸Ⅱ30、宇都宮20、長野10、仙台20、鳥取10、福岡30	1124	名古屋90、広島76、 東京10	176	1300
1913	小樽40、京都200、大阪Ⅰ293、名古屋181、門司42、横浜Ⅱ100、甲府50、小倉87、神戸Ⅱ30、宇都宮30、長野10、仙台30、鳥取10、福岡40	1143	名古屋101、広島43、東京13	157	1300
1914	東京Ⅰ10 、大阪Ⅰ303、横浜Ⅱ150、神戸Ⅱ150、宇都宮50、名古屋127、甲府38、長野45、仙台50、鳥取30、福岡100、 佐賀10、鹿児島10、松江10、呉10、高松10	1103	名古屋117、広島10、東京150、 大阪10、松山10	297	1400
1915	東京Ⅰ10、大阪Ⅰ303、横浜Ⅱ180、神戸Ⅱ150、宇都宮50、名古屋130、長野50、仙台50、鳥取30、松江10、呉10、高松10、福岡100、佐賀10、鹿児島10	1103	名古屋117、広島10、東京150、大阪10、松山10	297	1400
1916	東京Ⅰ10、大阪Ⅰ253、横浜Ⅱ200、神戸Ⅱ150、宇都宮50、名古屋140、長野50、仙台50、鳥取47、松江10、呉10、高松10、福岡100、佐賀10、鹿児島10	1100	名古屋120、広島10、東京150、大阪10、松山10	300	1400
1917	東京Ⅰ10、大阪Ⅰ253、横浜Ⅱ200、 横須賀10 、神戸Ⅱ150、 尼崎10 、宇都宮50、 奈良10 、名古屋140、長野50、仙台50、松江10、呉10、高松10、福岡100、佐賀10、 熊本10 、鹿児島10	1093	名古屋137、広島10、東京150、大阪10、松山10	317	1410
1918	函館Ⅱ10 、東京Ⅰ20、大阪Ⅰ169、横浜Ⅱ200、横須賀20、神戸Ⅱ155、尼崎10、宇都宮50、奈良20、名古屋146、仙台166、 山形10 、松江10、呉10、高松10、福岡100、佐賀10、熊本20、鹿児島10	1146	名古屋144、広島10、東京170、大阪20、松山10	354	1500
1919	函館Ⅱ10、東京Ⅰ30、横浜Ⅱ200、横須賀20、神戸Ⅱ320、尼崎21、長崎Ⅱ10、奈良30、名古屋20、仙台110、山形10、松江20、呉30、高松20、福岡60、 大牟田10 、佐賀20、熊本30、鹿児島20	992	名古屋100、広島19、東京338、大阪30、松山21	508	1500
1920	函館Ⅱ30、東京Ⅰ55、 大阪Ⅱ100 、横浜Ⅱ180、横須賀30、神戸Ⅱ320、尼崎20、長崎Ⅱ10、奈良30、 上田10、松本10 、仙台102、 福島20 、山形20、 福井20 、松江20、 広島Ⅰ20 、呉30、 徳島20 、高松30、 若松Ⅰ10 、福岡20、大牟田10、佐賀25、熊本30、鹿児島20	1192	名古屋20、広島20、東京360、大阪50、松山20、 津20	490	1682
1921	函館Ⅱ30、東京Ⅰ60、 渋谷10、江戸川10、京都Ⅱ10 、大阪Ⅱ20、横浜Ⅱ180、横須賀30、神戸Ⅱ320、尼崎20、長崎Ⅱ10、奈良30、上田10、松本20、仙台84、福島20、山形20、福井20、松江30、 広島Ⅰ20 、呉30、 下関Ⅰ10、和歌山10 、徳島20、高松30、 門司Ⅰ10 、若松Ⅰ10、福岡20、大牟田10、佐賀30、熊本30、鹿児島20	1184	名古屋20、東京360、大阪50、松山20、津20、 若松10、大分10	490	1674
1922	函館Ⅱ30、東京Ⅰ100、渋谷5、江戸川10、京都10、大阪Ⅱ20、横須賀30、神戸Ⅱ320、尼崎20、長崎Ⅱ10、奈良30、上田10、松本20、福島20、山形20、福井20、松江32、 広島Ⅰ20 、呉40、下関Ⅰ10、和歌山10、徳島20、高松45、門司Ⅰ10、若松Ⅰ10、福岡22、大牟田10、熊本30、鹿児島37	971	名古屋20、東京434、大阪104、松山20、津20、若松10、大分10	618	1589

【表5-4】水道敷設費国庫補助支給額・支給都市の推移(1912～1926年度 続)

単位:千円					
年度	上水道 支給都市と支給額	合計	下水道 支給都市と支給額	合計	総計
1923	函館Ⅱ40、東京Ⅰ397、渋谷5、江戸川10、京都20、大阪Ⅱ20、横須賀30、神戸Ⅱ328、長崎Ⅱ20、奈良30、上田10、松本20、福島20、山形30、 秋田Ⅰ3 、福井20、広島Ⅰ20、呉40、下関Ⅰ20、和歌山10、徳島20、門司Ⅰ20、若松Ⅰ10、大牟田20、熊本50	1220	東京95、大阪200、津20、名古屋39、若松10、大分10	374	1594
1924	函館Ⅱ60、東京Ⅰ410、渋谷5、江戸川10、京都20、大阪Ⅱ20、横須賀30、長崎Ⅱ50、奈良27、上田10、松本20、福島20、山形30、秋田Ⅰ1、福井30、広島Ⅰ30、呉50、下関Ⅰ20、和歌山10、和歌山30、門司Ⅰ20、若松Ⅰ10、大牟田90、熊本63、 福山3、高知2、釧路4、長岡3、高田1、津1、丸亀1、尾道1、宇部1、久留米1、宇和島1	1085	東京144、大阪320、津20、若松10、大分10、 千住5、大崎3、長岡1、静岡1、岡崎1	515	1600
1925	函館Ⅱ60、 小樽Ⅰ1 、東京Ⅰ410、渋谷5、江戸川10、京都20、大阪Ⅱ20、長崎Ⅱ80、上田20、松本20、福島20、秋田Ⅰ1、福井30、 岡山Ⅰ1 、広島Ⅰ30、下関20、和歌山20、徳島30、門司Ⅰ20、若松Ⅰ10、大牟田130、熊本60、福山3、高知2、釧路4、長岡3、高田1、津1、丸亀1、尾道1、宇部1、久留米1、宇和島1、 佐世保Ⅰ1、荒玉1、郡山Ⅰ1	1041	東京164、大阪340、津20、若松10、大分10、千住5、大崎3、長岡1、静岡1、岡崎1、仙台1、小倉1	557	1598
1926	函館Ⅱ56、小樽Ⅰ1、東京Ⅰ410、渋谷5、江戸川10、京都20、大阪Ⅱ20、長崎Ⅱ100、上田20、松本30、福島30、秋田Ⅰ1、福井30、岡山Ⅱ1、広島Ⅰ30、下関20、和歌山15、徳島30、門司Ⅰ19、若松Ⅰ20、大牟田160、福山3、高知2、釧路4、長岡3、高田1、津1、丸亀1、尾道1、宇部1、久留米1、宇和島1、佐世保Ⅰ1、荒玉1、郡山Ⅰ1、 前橋1、大分0.5、会津若松0.5、別府Ⅰ0.5、川崎0.5、五所川原0.5、米子0.5、飯塚0.5、中津0.5、大村0.5	1056	東京145、 大阪Ⅰ1 、津20、若松10、大分10、千住5、大崎3、長岡1、静岡2、岡崎1、仙台1、小倉1	200	1256

注:太字は新規支給、Ⅰは第一期拡張工事、Ⅱは第二期拡張工事、他は創設工事

出典:国立公文書館所蔵「御署名原本」予算外国庫負担契約の項、および中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927年)

【表5-5】低利資金貸付一覧

				単位:千円			
年度	上水道	下水道	合計	年度	上水道	下水道	合計
1911	44.0	112.9	156.9	1919	1,129.3	80.0	1,209.3
1912	404.5	85.2	489.7	1920	4,474.2	292.1	4,766.3
1913	492.0	70.0	562.0	1921	2,950.3	193.5	3,143.8
1914	0.0	0.0	0.0	1922	0.0	0.0	0.0
1915	0.0	0.0	0.0	1923	1,371.9	141.8	1,513.7
1916	0.0	0.0	0.0	1924	2,658.2	446.0	3,104.2
1917	0.0	0.0	0.0	1925	2,494.9	320.4	2,815.3
1918	1045.0	161.3	1206.3		17,064.3	1,903.2	18,967.5
1919	1129.3	80.0	1209.3				

出典:『日本水道史』(中島工学博士記念事業会、1927年)p18

第2節 大正政変後の水道政策

1913年2月に成立した第一次山本権兵衛内閣は、桂太郎・西園寺公望との提携、衆議院の過半数を占める与党・政友会の支持、さらには山本首相の強いリーダーシップを背景に、大規模な行財政整理、軍部大臣現役武官制の廃止、文官任用令の改正など、様々な諸改革に取り組んだ⁸。この時の行財政整理は、定員 6,400 名・俸給 400 万円の削減、一般会計・特別会計の経費節減・事業繰延などにより整理総額は 7,000 万円以上（歳出総額の 1 割以上）に及ぶものであった⁹。

内務省衛生局でもこの行革の影響は大きく、一時は衛生局の廃止が閣議で提案され、内相・原敬の反対で辛うじて阻止されたほどであった¹⁰。また同年 10 月には伝染病研究所が文部省へ所管替えとなり、所長・北里柴三郎以下所員が総辞職する事態に陥っている。水道に関わる部分では、人員削減・旅費削減等によって各都市への技術者の特派がままならないとも報じられている¹¹。衛生局長の小橋一太は、内務次官・水野錬太郎宛に「年々歳々経費節減の声而已高き今日、特に経費を要する新事業の企画は当分困難なるは勿論なるに、同局は金を要する新事業を計画するの外何等なすことなきのみならず、夙に御知悉通りの同局の事情紛雑仕候事故、最早今日は機会あらば適当なる切上時ならんかと愚考仕候」と窮状を訴えている¹²。

しかし 1914 年度予算案中の水道布設費国庫補助金については、総額 140 万円（前年度比 10 万円増）が計上された。他の内務省関連予算、とくに治水事業費などが 3 割減であることを考えると、この増額は大きな意味を持っている。新たに支給対象となったのは、東京（拡張）518 万円（総額）、高松 17.5 万円、松江 15.2 万円、佐賀 12.5 万円、福岡（追加）13.2 万円、呉 27 万円、鹿児島 14.7 万円で、あわせて、大阪 149.4 万円、松山 13.1 万円、広島 8.9 万円の下水道費も含まれている【表 3-8】【表 5-4】。

ただし、結果的には増額 10 万円分を 10 都市に均等配分した形であり、第 3 章で見たような「末広がり」方式で、交付初期の支給金額はこれまでよりも低く抑えられている。これ以降もこの原則が大正後期まで継続していくことから、西園寺内閣下で確立した補助金支給システムが、ここで一つの限界に達していると見ることができる。日露戦後の厳しい財政事情を考えると、新規の支給対象に入り込むのは極めて高い壁であった。

こうした水道布設費国庫補助金の限界を突破することを期待されたのが、第 3 章の最後に述べた水道条例の第二次改正である（1913 年 4 月 法律第 18 号）。緊縮財政のもとで政友会の積極主義の行き詰まりが明らかになる中、新たな民間水道会社の誕生によって地方の水道熱を吸収することが期待された。法案通過の直後から、井上角五郎らが中心となって資本金 500 万円の水道請負会社を設立し、丸亀・富山・高田などの水道事業を計画していることが報じられた¹³。また東京近郊では永松達吾らによる日本水道株式会社（第 6 章第 3 節を参照）、大阪近郊では帝国水道株式会社、このほか小田原水道会社、福沢桃介・大口喜六ら豊橋市電気株式会社の関係者による私設水道請負会社の計画などがあった¹⁴。

水道条例改正と民間水道事業者勃興の機運を受けて、内務省衛生局では 1913 年 5 月 22 日に訓令第 14 号「私設水道布設許可申請取扱心得」を公布した。以下は地方長官が調査して意見を付して進達すべき、とされた内容である。

①給水区域市区町村ノ意見

②給水区域市区町村ノ資力水道布設ニ堪ユルヤ否

③水源タル河川池沼等ヨリ水利引用ニ関シ利害關係人ニ及ホス影響

④企業ハ成功ノ見込アリヤ否

⑤申請者ノ信用ノ状態¹⁵

第一次改正（1911 年）から大幅に要件を緩和したとはいえ、①②に見える通り、内務省はあくまで市町村公設・公営主義を原則としてとらえ、私立水道会社の許可には慎重な姿勢をとっていた。企業者側も「一市一町一村位を相手に設計したりとて営利の目的を達し難き」との理由から、実際の起業化までには至らない場合が多かった¹⁶。水道条例改正後に許可された私営水道計画は、東京南郊の有力者たちによる社団法人組織である荏原水道組合（1912 年 7 月水道計画許可、同年 12 月法人認可 後に玉川水道株式会社）のほか、日本水道株式会社（1917 年 12 月許可）のみで、しかも後者は布設に至っていない。2 度にわたる水道条例の改正は、限界に達しつつあった水道布設費国庫補助金制度を補完するまでには至らなかったのである。

国庫補助金制度の限界、厳格な民間参入条件に加えて、当時の水道建設の障壁を高くしていたのが、大蔵省による非募債主義方針であった。第二次桂内閣は、新たな財源確保手段としての長期国債を当面発行しない方針を打ち出し、あわせて地方債の発行も制限された。東京（1906 年 8 月）・横浜（1909 年 7 月）・名古屋（1909 年 6 月）・京都（1909 年 7 月・1912 年 1 月）は、水道の布設・拡張工事の財源の多くを外債発行で調達することができたが、地方外債の認可は大都市のみに限られていた¹⁷。内務省は積極的に上下水道の計画を認可する方針をとっていたが、大蔵省が起債許可を与えないために、水道事業は停滞を余儀なくされていた¹⁸。

1914 年 4 月に成立した第二次大隈内閣は、第三次桂内閣の閣僚の多くを継承しており、緊縮財政の維持と、非募債主義の徹底方針を明らかにしていた¹⁹。このため、1915 年度および 1916 年度予算における水道布設費国庫補助金は 140 万円と前年比同額のままで、新規支給都市はなかった。国庫補助金について主要な財源となっていた大蔵省預金部の低利資金も、1914 年度以降、1917 年度までは郵貯減少のあおりを受けて停止されていた。第二次大隈内閣下で、布設・起債計画が認可された主要都市は、呉・鹿児島・奈良の 3 都市に過ぎない。

日露戦後における水道事業費の推移を見ると、大正期に入ってから年間 500 万円台に急減している【表 5-3】。この背景には、新規の水道事業の認可が低調であったこと、中央・地方通じて徹底した緊縮財政が取られていたこと、ならびに後述する第一次大戦期の鉄管費を含む物価高騰で事業中断を余儀なくされていたこと、などが挙げられよう。このように、第一次山本内閣下で若干の国庫補助金の増額や水道条例の第二次改正がなされたものの、大蔵省の財政緊縮・非募債主義方針のあおりを受けて、水道事業は停滞していた。

第 3 節 財源確保の努力と新技術の導入

上述のような水道事業の停滞期にあっても、各地では水道建設に向けて地道な努力を重ねられていた。ここでは（1）財源確保に向けた努力（2）新技術の導入について検討する。

（1）財源確保に向けた努力

これまで検討してきた通り、水道布設都市にとって総工費の 1/4 に当たる国庫補助金の存在は極めて重要であった。ただし明治末期以降、その支給年度は次第に長期化し、工事期間

中の支給額はごく僅かで、各都市では当座の着工費用を確保するため、水道公債を発行した。日清戦争後からは日本勧業銀行からの低利融資、日露戦争後からは大蔵省預金部の地方資金など長期の低利融資を受けることが多かった。しかしこうした公的融資も各地からの申し込みが殺到し、大正初期には縮小傾向にあったため、参入障壁は高いものがあった。

1913（大正2）年10月に認可を受けた松江市（給水人口4万人、当初工費63万円）は、国庫補助15.2万円（1914～1922年度）、県費補助9万円（1913～1919年度）を獲得したものの、着工時点の交付額は2万円に過ぎなかった。市では58万円の水道公債を発行し、預金部の地方貸付資金や公益団体に引受を依頼したが、約半額程度しか融資を得られず、やむなく紅粉屋銀行と日本興業銀行から融資を受けることで急場を凌ぐことができた【表5—6】^{20）}。

【表5-6】松江市水道公債の引受先		
	単位：千円	
	希望額	引受額
地方資金	120	42
日本赤十字社	70	50
済生会	330	100
慈恵救済基金	50	50
愛国婦人会県支部	10	10
紅粉屋銀行		200
日本興業銀行		90
	580	542
出典：松江市水道局『松江市水道史』（同、1988年）P57～58		

呉市は、海軍貯水池から余水を受けて15万人に給水する水道計画（工費約121万円）が1915年3月に認可を受け、国庫補助金27万円と県費補助金15万円（1914～1924年度）を得て水道事業に着手した。しかし着工時点の補助金支給額は各1万円ずつに過ぎなかった。そこで、1915年度分については市内の4銀行に交渉して16万円の短期起債を成立させて急場を凌ぎ、1916年3月に第1回水道公債40万円を発行した。このうち25万円を広島県が罹災救助基金で引き受け、残り15万円を住友銀行や広島銀行・市中銀行など7行で引き受けた（利率6.5%、35年賦）。続いて1916年7月に総額64.2万円の第2回水道公債を発行したが、この時は県下の郡市その他公共団体で約17.7万円を消化し、残りを取扱銀行である紅粉屋銀行と市中4銀行等で引き受けることができた^{21）}。

国庫補助を得られない町村の場合、財源調達に向けたハードルは一層厳しいものがあった。

明治末年から町内に大工場が進出した神奈川県川崎町は、水道計画を町是の一つとして取り組んでいたが、起債認可が得られず、計画は数年間停滞を余儀なくされた。そうしたなか、町長の石井泰助は、当初の起債額50万円のうち半額の25万円について、完成後の低額での給水を条件に、町内の5会社（富士瓦斯紡績・東京電気・明治製糖・京浜電鉄・鈴木

商店)に無利子で引き受けさせることに成功した。財源調達に目途をつけたことで町営水道計画は進展し、1919年11月の起工に漕ぎつけることができた(第7章で詳述)。

北海道室蘭は、1913年9月に日本製鋼所と5年間の分水契約を結び(給水人口約1.3万人)、約8.3万円の水道公債の起債申請を行った。しかし内務省・大蔵省がこれに難色を示したため、分水契約を15年に延長する一方、財源の一部を町有地売却金で充当して起債額を圧縮し、さらに北海道庁からの地方費補助を獲得することで、認可を得ることに成功した²²。1916年4月に竣工した同水道の工事費約10.8万円の財源は、地方費補助約2.5万円、町債6.9万円のほかに、土地売却代金約1.5万円、寄付金0.5万円などであった²³。

群馬県沼田町は、1887年11月にバルトンによる衛生調査を受けるなど、早くから近代水道の導入に意欲的に取り組んでいた。同町では日露戦後から大正初期にかけて、町内の有志で組織された博友会と一心会という2つの団体が上水道期成同盟会を結成して町の世論喚起につとめたほか、5年間で2.5万円もの建設資金を集めることに成功した。沼田町では、利根発電株式会社(後に東京電灯株式会社)と分水契約を結び、1925年3月に町営水道を完成させた(給水人口1.5万人)。総工費28.3万円のうち、国庫補助は5.5万円、県費補助は4.95万円で、2.1万円は町民の寄付、残り15.8万円は町債で賄った²⁴。

このように、水道布設費国庫補助金や地方資金が縮減されていくなかで、各都市では民間金融機関をはじめ、様々な伝手を頼って財源開拓に奔走せざるを得なかったが、こうした地道な努力が水道布設・経営に関わる資金調達能力を高め、ひいては第一次大戦後の水道興隆期を支える基盤の一つとなったと言えよう。

(2) 新技術の導入

20世紀初頭は、世界的に水道技術の革新時代に当たっていた。第1章で述べた通り、19世紀における水道技術のトップリーダーはイギリスであった。明治期に布設された日本の近代水道の大半は、H・S・パーマーやW・K・バルトンの指導のもと、彼らの薫陶を受けた日本人技術者が手掛けたもので、主としてイギリス流の水道技術をモデルとしていた。しかし20世紀に入る頃から、アメリカ・ドイツなどの主要都市で、急激な人口増加に伴う給水量増加に対応すべく、様々な水道技術の革新が見られた。①良質で安定的な水源としての地下水、②短時間で大量の濾過水を生み出す急速濾過、③高価な鉄管の代用品としての水道木管、などが注目を集めつつあった。慢性的な給水量不足で断水と拡張工事のいたちごっこに迫られる既設都市、水道計画を擁しながらも財源問題で建設を躊躇していた未設都市、水道条例改正によって新規参入を目論む民間事業者など、いずれもこうした欧米の新技術に熱い視線を送っていた。

①地下水

明治期に布設された水道の大半は、河川や湖沼の表流水を水源としていた。付近に良質な水源がない場合、数十キロに及ぶ導水管費用や用地取得費がかさみ、加えて灌漑用水など他の水利権との調整にも大きな負担を強いられることとなる。また水源地周辺の開発の進展に伴う水質の悪化を不安視する声も挙がっていた。そうしたなか、アメリカやドイツなどの大都市の多くが地下水源に移行しつつある状況が紹介され、「給水工事ノ水源ニ一大変遷ヲ見ルニ至レルナリ」と日本でも注目を集めていた²⁵。

ちょうど1910年頃から、欧米の地下水を利用した水道の実例やその新技術が紹介され、新たな水源として地下水が注目を浴びつつあった。平賀賢次郎という人物が創設した日本

上下水道株式会社では、1911 年 12 月に新たに 2 万株を募集したが、その際の広告には以下のように謳われている²⁶

河川水道は蒙昧時代の遺物として殆んど黴菌放養地の觀あり、今や文明諸国競ふて之を鑿井水道に変改す。本社は此文明的水道を特許独特の機械内外唯一の技師を以て鑿掘す。亦水力電気、精米、製粉磨機等各種の動力を随宜の地に於て鑿出し、又工場の給水も容易ならしめ、米麦の耕作、甘藷栽培等の灌漑としては不毛の荒地をして一朝に緑滴る沃野と化せしむ可し。大掘抜鑿井の用途たる極めて広く、其利最も大、是積極的文明事業の巨擘とす。府縣市町村既に之が採用を可決し、又可決せむとするもの一にして足らず、尚陸續踵を接せんとす。其發展の度遽かに測度す可からず

当時、水道布設計画を策定していた宇都宮・奈良などの都市では、地下水水源案も市当局や市議会で検討されていた²⁷。おりしも水道条例の第一次・第二次改正の時期と重なっていた。給水区域付近で鑿井に成功すれば、河川のような水利権の取得に伴う様々な交渉負担が軽減される上、用地取得や長大な鉄管を必要とせず、工費や工期を大幅に縮減できる。河川に比べて汚染の危険性も少ない。大規模な河川を既に水源地として押さえられてしまっているなかで、地下水源は新規参入を目指す地方の中小都市や民間事業者にとっては魅力的な選択肢に映ったであろう。

こうしたなか、1912 年 4 月日本鑿泉合資会社（後に日本鑿泉探鉱株式会社、現在株式会社日さく）がアメリカから購入したロータリー式鑿井機は、深井戸の鑿井事業に革新をもたらした²⁸。同社は、1913 年 4 月に東京の下落合で 156m の鑿井に成功するとともに、全国の地方都市、工業用水道の地下水源開発を手掛けるようになった。1917 年には地下水利用協会創立の呼びかけがなされている²⁹。こうして大正中期以降、佐賀市（1916 年 11 月完成）を嚆矢として、地方の中小都市を中心に次第に地下水や河川の伏流水を水源とする水道が増加していった【表 5-7】。水源の多様化は、工期の短縮や工費の縮減を可能にして水道建設のハードルを低くし、結果的に中小水道事業体の興隆をもたらすこととなったのである。

【表5-7】水源の推移

	1912年		1921年		1930年		1939年	
	水量 m ³ /日	%	水量 m ³ /日	%	水量 m ³ /日	%	水量 m ³ /日	%
表流水	465,289	90.0	980,948	90.0	1,715,583	80.0	3,385,508	79.0
伏流水	5,930	1.6	17,710	1.6	194,285	9.0	510,576	11.9
湖沼	34,541	6.8	71,998	6.6	116,701	5.5	181,718	4.3
貯水池	8,260	1.6	15,600	1.5	49,639	2.2	55,590	1.3
地下水	—	—	3,300	0.3	54,936	2.5	131,144	3.1
湧泉	—	—	—	—	18,247	0.8	17,365	0.4
計	514,020	100.0	1,089,566	100.0	2,149,401	100.0	4,281,951	100.0

出典：『日本水道史 総論編』（日本水道協会、1967年）P590（土木学会編『日本土木史』より）

②急速濾過

19 世紀後半までの近代水道の大半は、イギリスで発明された緩速濾過（砂濾過）を採っていた。これは、水道の原水を砂層をゆっくりと通過させることで、不純物を取り除くことと

もに、原水中に含まれている細菌等を砂の表面に形成された珪藻等によって酸化分解する浄化方法である。これに対して、19 世紀末にアメリカで開発された急速濾過法（機械的濾過法とも呼ばれた）は、原水中にミョウバンなどの薬品を混入して混濁物を凝集させた後に砂層を通過させるというものであった。緩速濾過に比べて、濾過時間が大幅に短縮できる（40 倍程度）とともに、濾過池の面積も縮小できる（1/40 程度）という長所があった。原水が良好でない場合でも効果的で、かつ大量な水の消費量を賄うことができるため、急速濾過法は 20 世紀初頭にはアメリカの各都市で急速に広まっていった。

日本で最初に急速濾過方式を導入したのは京都市（1912 年 4 月給水開始）の蹴上浄水場である。同市の技術長兼水道課長であった井上秀二は、浄水場に十分な面積を得られなかったことを導入の理由として挙げ、二つの濾過方式に優劣をつけるべきものではないとしながらも、急速濾過によって「水源トスベキ水ノ範圍ガ拡ガッタ」ことを強調している³⁰。すなわち従来の緩速濾過方式では不相当とされた水源でも急速濾過ならば対応できる場合があり、水源地の選択肢が増えたことは水道の建設促進につながるというわけである。

以後、上水協議会では毎回のように急速濾過に関する報告がなされたが、大正期には神戸（1917 年 8 月）、佐賀（1916 年 11 月）、大牟田（1921 年 8 月）、高田（1926 年 10 月）などで導入され、昭和初期には大阪・横浜などの大都市の拡張工事で採用された。ただし本格的な普及は第二次大戦後のことである。

③水道木管

19 世紀末にアメリカで開発された耐圧木管は、シアトル・ボストンをはじめ主要都市の導水管にも使用されていた。鉄管に比べて化学変化を受けにくく、気温の変化による伸縮などが少なく、耐久性も遜色のないものが開発され、何よりも鉄管の数分の 1 という廉価が最大の魅力であった³¹。

日本で水道木管が特に注目を集めたのは第一次大戦中のことであった。当時、鉄材欠乏による鉄管暴騰のあおりを受けて、布設工事の中断に追い込まれる都市もあった。各都市では中古品の鉄管入手にやっきとなるが、尼崎市・川崎町・玉川水道株式会社などでは、木製の水道管を購入して建設作業をつづけた。大日本水道木管合資会社（横浜）や東洋水道木管株式会社（大阪）などが、これらの需要を賄った³²。

第一次大戦が終了して鉄管価格が安定し、また鉄管の耐久性が改めて検証されると、木管需要は急速に縮小し再度鉄管へ布設替えされていった。しかし、大正末年までに布設された長野県内の小規模な自家用水道約 200 のうち 30 か所で木管が採用されるなど³³、小規模水道では一定の存在感を示していた。このほか耕地整理や鉱山・工場の排水設備、温泉引湯などにおいて、昭和初期に至るまで使用され続けた³⁴。

ここで重要な点は、水道布設都市（布設計画中を含む）で構成される上水協議会が、①～③のような新技術に関する情報の蓄積・共有の場となっていたことである。1904 年 3 月 6 市で発足した同会は、大正期に入ってから町村や会社組織、植民地の都市などを加えて組織を拡大し、会員数は 29（1911 年）、54（1916 年）、74（1921 年）、105（1926 年）と急増した³⁵。同会では毎年秋に会員が輪番で総会を開催し、各都市からは水道工事・維持管理・水質検査・水道経営など様々な実務的な問題と豊富な実践例のやり取りが行われ、最新の技術を使用した急速濾過や鑿井に関する詳細な報告がなされた。その結果は、『上水協議会議事録』として編集され、加盟都市へ配付された。水道布設都市の拡大・組織化と、技術・情

報の蓄積が、第一次大戦後の水道興隆期を支える重要な基盤となったことは間違いない。

加えて、外地の水道建設が果たした役割も大きい。先に見た地下水源や急速濾過はむしろ外地で野心的に採用された。京都市に先立つ3年前の1909年6月、遼東半島北端の営口でアジア初の急速濾過法による近代水道が誕生している。この工事を手掛けた達邑容吉は、水源（遼河）の水質が内地と比べて「雪と炭程に違ふ」こと、また濾過に長時間を要すれば冬場は結氷の恐れがあること、また濾過に適した砂礫が少ないことなどから、急速濾過方式を採用した³⁶。営口水道に続き、大連水道の第2期拡張工事（1914～1920年）でも沙河口浄水場に本格的な急速濾過方式が採用され、以後満洲における水道の多くは急速濾過方式を採るようになった³⁷。このほか、台湾でも台南水道が原水の不良を理由に急速濾過法を取り入れ、先駆的な水質試験結果などを公表している³⁸。また満洲の河川は大量の懸濁物を含んでいるため処理が容易でなく、流路の変更なども激しく、表流水としては使用しにくいために、各地で大規模鑿井による地下水を水源とした。大正後期からは清水本之助が考案した満洲井戸が各地に建設された³⁹。

内地よりも劣悪な水質や気候条件が外地における新技術の導入を促進する結果となったわけであるが、こうした外地における技術導入が今度は内地の水道界に刺激を与えることとなった。上水協議会には外地の水道担当者も意欲的に参加し、急速濾過技術や鑿井に関する実践報告や水質試験結果などを定期的に公表した。大連水道に深く関わった倉塚良夫は、急速濾過方式に関する論考を数多く残し、1924年北海道帝国大学工学部の水工学第一講座の教授として後進の育成にあたった⁴⁰。また外地の水道建設に関わった技術者たちが、大正後期に内地の水道建設に関わる例も少なくない。外地の水道は最先端の水道技術の実験場であり、そこでの技術成果が内地の水道界へ還流するという流れが、大正期を通じて形成されつつあったのである。

第4節 第一次世界大戦と水道建設

第一次世界大戦は日本経済に未曾有の好景気をもたらし、欧米列強が撤退したアジアへの綿製品や、戦時景気に沸くアメリカへの生糸などの輸出産業が飛躍的に拡大する一方、造船・鉄鋼・化学部門を中心に重化学工業が始動した。大戦期には尼崎・岡崎・福山・大牟田・八幡・八王子・大垣など地方の工業都市が加わり、市制施行都市は64（1911年）から75（1920年）へと増加した。1918（大正7）年の都市人口は1,182万人と総人口の約20%に迫り、とりわけ1913～1918年の都市人口増加率はそれまでで最高の19.8%を記録した⁴¹。この間農林業有業人口は約200万人減少するなど⁴²、農村から都市への人口流入が激しくなった。

こうした工業化・都市化の進展は、当然水需要のひっ迫をもたらした。大阪市では1914年3月に柴島水源地の整備を含む第2回拡張工事を完成させていたが、第一次大戦期間中（1914～1918年）の人口急増や市外給水の拡大などで年間総給水量が56%も増加したために、給水人口300万人を賄う第3回拡張工事を行うなど、対応に追われた⁴³。その西隣の尼崎町では、町政担当者をして「全く予期せざる爆発的工場進出」と言わしめたほど大工場の建設が相次ぎ、各地で工業用水用の鑿井が行われた結果、1916年時点で飲用可能な浅井戸はほぼ皆無となり、地下水の塩水化も進行したことから、水道建設に踏み切ることとなった⁴⁴。同町は1916年4月に市制施行し、1918年10月に水道工事を完成させた（給水人口

3万人、1日最大給水量83ℓ）が、この間市内の工業家を集めて1日水量40万石を確保する工業用水の建設に向けた協議も進んでいたという⁴⁵。

1916年10月に成立した寺内正毅内閣は、大戦景気に伴う輸出振興・税収増加を背景に、「国防充実」「経済的立国主義」などを打ち出し、それまでの緊縮財政を転換して積極方針を打ち出した。政府の一般会計歳出額（決算）は、5.9億円（1916年度）から、7.3億円（1917年度）、10.1億円（1918年度）と、3年間で倍増した。その3～4割は、八四・八六艦隊計画をはじめとする陸海軍費が占めていたが、鉄道の建設改良、電話拡張事業、高等専門学校増設など、国内の産業基盤整備費も多く含まれていた⁴⁶。

国内各地の水道整備も寺内内閣の積極方針に含まれていた。内閣成立直後の1916年10月には尼崎市、翌1917年には熊本市・横須賀市などに加え、東京郊外の私営水道計画（王子・新宿）が認可された。水道布設費国庫補助金に関しては、1917年度予算で総額が10万円増額され（150万円）、新たに尼崎・熊本・奈良・横須賀の各都市に対する補助金を盛り込んだ。翌1918年度予算でも、函館区の拡張工事および山形市を新たな支給対象に加えた。停止されていた低利融資も1918年度から再開された。

また地方の給水人口1万人以下の小規模水道についても、1917年度および1918年度に山形県内の水道をはじめ、強羅（神奈川県）・諸戸（三重県）・後藤寺（福岡県）などの私営水道にも許可を与えている。こうした地方の小規模水道については、各府県で飲料水改良のための補助金を支給するなどしていたが、衛生局でも各地方で衛生講演会・衛生展覧会を開催したり、濾過器の貸し出しなどを行って、側面支援を行っていた⁴⁷。内務省内部では、義務教育費の一部国庫負担化によって生じる市町村の軽減額の一部を、小規模水道布設に充当することも検討されていた⁴⁸。

ただし、こうした支援策にも関わらず、1916～1917年頃の各都市の水道事業は依然停滞を余儀なくされていた【表5-3】。その最大の理由は鉄管費の高騰である。1916年のイギリスに続き、1917年のアメリカの鉄禁輸によって輸入が困難になったことから、政府は製鉄業奨励法を公布して鉄鋼自給体制を整えようとしたものの、鉄鋼価格の急騰は沈静化しなかった。

鉄管費の高騰は各地の水道事業を直撃した。奈良市水道は1916年11月起工したが、1915～1919年の4年間に直管の単価（1トン当たり）が83円から115～380円に、異形管が150円から260～650円にまで高騰したために、まず取水・浄水・配水池等の工事を優先して、その間に鉄管の値下がりを待つという具合に工程を一部変更せざるを得なかった⁴⁹。1913年12月に起工した仙台市水道でも、1917年4月諸物価騰貴の影響を受けて当初の予算額134.4万円を164.4万に変更し、さらに鉄管暴騰のあおりを受けて1918年2月には工事費が269万円にまで膨らみ、事業遂行が困難となった⁵⁰。鹿児島市では、名古屋市や佐賀瓦斯会社の使用済の鉄管を低額で購入したほか、八幡の製鉄所より銑鉄を廉価で払下を受けて谷口鉄工所に鉄管製作を発注し、また大阪汽車会社が米国から購入していた鉄管の譲渡を受けて急場を凌いだ。さらにアメリカの鑄鉄管製造株式会社からの輸入をも検討した（実現しなかった）。この結果、鉄管類の購入は数十回におよび、1トン平均230円程度で購入することができ、比較的早期に竣工を見ることが出来たという⁵¹。同様の事態は施工中の各都市でも起こっており、土管・木管の代用や、中古品鉄管の譲渡・購入など、水道鉄管の確保に苦心していた。

1917 年 3 月、水道建設工事中の仙台市・奈良市・高松市・福岡市・鹿児島市は、銑鉄供給の促進と鉄管費暴騰に伴う国庫補助追加を政府に求めることを鳩首協議し、6 月 5 市長の連名で内務・大蔵・農商務大臣に対して「上水道鉄管ノ義ニ付請願」を提出した⁵²。さらに第 39 回帝国議会（1917 年 6 月～7 月）には、仙台市・奈良市が鉄管費増額分の半額補助を求める請願書を衆議院に提出した。これらの請願を受けて、寺内内閣は 1918 年度予算に「鉄管増費補助」を盛り込むこととした。その内訳は、【表 5-8】の通りで、先の 5 都市及び尼崎市を対象とし、支給額は鉄管費増額分の 1/4 で、1918～1920 年度の 3 か年度にわたる均等割りで支給されている。合計 138 万円は、当時の年間の国庫補助金額とほぼ同額である。

【表5-8】鉄管増費補助・追加補助一覧				単位: 千円
	鉄管増費補助		追加補助	合計
	支給年度	支給額	支給額	
仙台市	1918～1920	322	94	416
奈良市	1918～1920	183	55	238
高松市	1918～1920	182	50	232
鹿児島市	1918～1920	147	24	171
福岡市	1918～1920	520	180	700
尼崎市	1918	30		30
函館区	1920～1922	131	50	181
山形市	1920～1921	75	40	115
横須賀市	1920～1921	100	81	181
熊本市	1920～1922	124		124
東京市	1920～1926	2,068		2,068
総計		3,882	574	4,456

出典: 御署名原本(大正7年・大正9年)、『日本水道史』(1927年)

以上のような寺内内閣における積極的な水道建設支援策は、次の原内閣で継承、拡大されていくこととなった。

第 5 節 原内閣の均霑主義と水道普及

原敬内閣は、第一次世界大戦後の戦後経営策の一環として、国防の充実、交通通信機関の整備、教育機関の改善、産業発展のための助成、という四大政綱を基本方針とした⁵³。とくに鉄道・道路・港湾・通信等の産業基盤の整備が進められたが、こうした社会インフラを量的に拡大し、全国一律に平等に広く普及しようとする、均霑主義を大きな特徴としていた⁵⁴。またそうした全国的なインフラの稠密化の先には、地域格差の是正と地方経済の活性化が意図されていた⁵⁵。政府の一般会計は 1918 年度の 10.1 億円（1918 年度）から約 14.9 億円（1921 年度）へと 1.5 倍に増えた。

原内閣のインフラ整備は、長いもので数十年に及ぶ長期計画と巨額の公債発行及びそれを可能にする根拠法を伴っていた。すなわち大学令・高等学校令の公布（1918 年 12 月）と約 4,450 万円（1919～1924 年度）に及ぶ高等教育機関拡充計画、149 路線（10,212 キロ）

の新線整備を含む改正鉄道敷設法⁵⁶（第 44 回帝国議会で審議未了となり、高橋内閣下の第 45 回帝国議会で成立）、道路の新設・改築・維持・管理などを定めた道路法⁵⁷（1919 年 4 月公布）と 30 ヶ年にわたり総額 2.8 億円の補助費支給を可能にする道路公債法（1920 年 7 月成立）などである。また 1921 年 1 月に第二次臨時治水調査会が設置され、81 河川を含む第 2 期治水計画（20 年間）が決議されたほか⁵⁸、内務省土木局では全国的な海港整備を目的とした港湾法整備と港湾種別の等級化などが検討されていた⁵⁹。さらに、1920～1927 年度の 8 年間にわたって、海軍の八八艦隊計画として約 9.5 億円、陸軍兵器拡充費用として約 3 億円を投入する軍備拡張計画も第 43 回帝国議会で承認された。

水道の場合、そうした長期計画は策定されなかったが、寺内内閣期の積極方針をさらに拡大しつつ、均霑主義にもとづき、より広範囲な水道普及を目指して、大きく二つの方針がとられた。

一つ目は水道布設費国庫補助金の総額と支給対象の拡大である。国庫補助金支給額の総額は、1920・1921 年度の 2 ヶ年度分が 160 万円を超えてピークに達している。内訳を見ると、それまであまり見られなかった同一府県で複数の都市への支給（東京・渋谷・江戸川上水町村組合、横浜・横須賀、上田・松本、広島・呉、神戸・尼崎、若松・門司・福岡・大牟田）が行われていること、拡張事業が広く行われるようになったこと（広島・若松・京都・下関・門司など）、下水道事業への交付が増加していること、などが分かる【表 5-4】。最も重要な点は、1921 年度の渋谷町および江戸川上水町村組合に見られる通り、町営水道への国庫補助金の支給が開始されたことであろう。内務省では、それまで原則的に「市」に限定してきた国庫補助金の支給対象を、1918 年には大都市隣接町村に広げることにした。ただし町村への支給はすぐには実現せず、1920 年の上水協議会では町村水道への国庫補助支給の件が満場一致で決議されるなど⁶⁰、町村からの要望は日に日に高まっていった。そこで 1921 年 7 月には市区に準じて必要と認めた町及び飲料水の特に不良な町へと支給範囲をさらに拡大し、「政府財政ノ許ス範囲内ニ於テ補助スルコトニ内定」したと地方長官宛に通牒した（内務省土木局通牒、衛発第 1006 号）⁶¹。また同年 10 月、国庫補助選択基準を設けて、殺到する国庫補助要求に優先順位をつけて対応することとなった。

寺内内閣期に開始された「鉄管増費補助」も、1920 年度分から新たに函館・山形・横須賀・熊本・東京の 5 都市に対して 249.8 万円が支給されたほか、3 ヶ年の増費補助を受けた仙台・奈良・高松・鹿児島・福岡及び函館・山形・横須賀の各都市については鉄管以外の諸物価騰貴に伴う補助費が追加支給された（1921 年度追加予算）【表 5-8】。これらの各都市は、上水協議会⁶²や第 43 回帝国議会（1920 年 6～7 月）で水道工事費増加に伴う国庫補助の建議・請願を行い⁶³、連携して内務省・大蔵省に陳情運動を重ねた⁶⁴。鉄管増費補助と追加補助の総額は 445.6 万円と、水道布設費国庫補助金の年間総額の約 3 年分に当たる。

もう一つの方針は、規制緩和である。1921 年 4 月に公布された水道条例第 3 次改正は、小規模水道などに対する監督行政の簡素化を目的としたものである。水道布設に際しては詳細な目論見書を作成して府県知事を経由し内務大臣の認可を受けるとされていた従来の手続きを変更し、小規模水道や簡易な設計変更などについては府県知事限りで認可することとなったのである。第一次大戦期の給水人口増加に伴い、既設水道では配水管の増設や水源地の取水能力の確保など様々な弥縫的対応を余儀なくされていたが、その度ごとに内務大臣の認可手続きに悩まされ、上水協議会にはこうした事務手続きの簡素化・分権化を求め

る要望が複数寄せられていた⁶⁵。また給水人口 1 万人以下の小規模水道の許認可を地方長官に委任することを求める意見も、府県知事から寄せられていた⁶⁶。こうした声を受けて、内務省では水道条例の改正に踏み切ったのである。具体的には、基本計画において給水人口 1 万人を超えない水道の布設と、これ以外の水道の工費 3 万円を超えない改築又は増築に関しては、その職権が内務大臣から府県知事に委任されることとなった⁶⁷。これ以後、各府県で「簡易水道」が急速に整備されていった。

ただし、水道条例第 3 次改正には、もう一つ重要な改正事項が含まれていた。第 11 条に加えられた「市町村ハ命令ノ定ムル所ニ依リ其費用ノ全部又ハ一部ヲ負担スルコトヲ得」との但書である。従来、家屋内の給水設備や水道の本支管に接続する細管は「給水を受ける家主」が負担し、管理するとされてきた。しかし家主の中には高額な設置費用を負担することを嫌って給水装置の設備をしないものがあり、下層民は依然共用栓を利用し続けているという事態が生じていた。上水協議会でもこの問題は何度か取り上げられ、借家人にも給水装置の設置を認めたり、市町村が給水工事費の全部ないしは一部を負担することで、水道の更なる普及拡大につなげるべきだとする積極的な意見と、転居する可能性の高い借家人に給水装置の管理や費用負担を委ねることへの慎重論とが対立していた⁶⁸。内務省衛生局でも、家主が設置利用権を独占している現状に対して、重大な衛生上の問題があると認識しており⁶⁹、第 44 回帝国議会では借家人にも給水装置の設置を認める旨の改正案を準備していた⁷⁰が、家主側の所有権を侵害する恐れありとの法制局側の反対で、先述の但書を追加する形で改正がなされたのである。このように、第一次大戦後の近代水道の普及拡大には社会政策的観点も加味されていった。

第 6 節 府県の水道促進策

第 2 章で見た通り、日清戦争後における近代水道の三府五港から地方枢要都市への普及の背景には、府県による資金・技術・情報等の援助があった。日露戦争後から第一次大戦期にかけて、各都市は財政的・技術的基盤を次第に蓄積し、近代水道建設に向けたイニシアチブを発揮していくようになるが、府県は引き続き財政面・技術面で間接的にこれをサポートし続けた。

滋賀県衛生課が 1927 年に実施した全国の上水道工事費補助に関する調査⁷¹では、管下都市の水道事業（拡張事業を含む）に対して補助金を支給した府県は 38、支給対象事業体は 108 にのぼっている。このうち国庫補助を受けていないものは 61 で、大半は町村や「簡易水道」など小規模なものである。補助率は各府県で概ね一律であるが、国庫補助を受けている場合は 1～2 割、を受けていない場合は、山形県（4.5～5 割）、長野県（3～4 割）、山梨県・岡山県・山口県（約 1/3）など、高率になる県もあった。また支給期間も国庫補助が 10～20 年と長期化するのに対して、大半が 10 年以下と比較的短いことも特徴である。以下、最も積極的に県費補助を行っていた長野県⁷²の事例を具体的に見ていく。

長野県では、長野市の水道起業（工費 82 万円）に対する約 15.6 万円（1912～1918 年度）を皮切りに、1920（大正 9）年度からは松本市（20 万円、1920～1929 年度）、上田市（17 万円、1920～1926 年度）、上諏訪町（14 万円、1920～1929 年度 後に 21.6 万円に変更）、稲荷山町（2.4 万円、1920～1923 年度）に対して県費補助金が支給された。ここで重要な点は、従来の他府県で見られるような国庫補助を受けるための前提条件としての県費補助

にとどまらず、国庫補助を受けていない都市（上諏訪町・稲荷町）に対しても独自に県費補助を支給している点である。この点に関して、同県内務部長の稲葉健之助は、「唯政府としては小さな都会まで補助をすると云ふことになりますと云ふと中々それは容易でない為に、府県の方に小都会の方は委して居ることゝ承知を致して居ります」⁷³と、国庫補助を受けられない町村に対しては府県が積極的に布設補助を行うべきであると述べている。補助率は、国庫補助を受ける市の場合は布設費の 2 割、受けられない町村の場合には 4 割とされた。これ以後、同県では毎年のように支給対象を増やし、1928 年までにのべ 30 市町村（重複を含む）の水道布設・拡張工事に対して県費補助が支給された⁷⁴。このほか稲荷山町・川岸村の水道布設事業に対しては郡費補助の存在も確認できる⁷⁵。

またこれとは別に、長野県では 1918 年 3 月に「飲料水改良費補助規則」を制定し、水道条例の規定に依らない小規模水道に対しても、布設費の 1/3（後に 3 割）の補助金を支給した。当初の予算額は 500 円（2 か所）に過ぎなかったが、1920 年以降県費補助額、布設箇所とも急増し、1926 年時点では累計で、県費補助額 463,450 円、布設箇所数 327、給水戸数 14,464 戸、給水人口 109,729 人に至った⁷⁶。なお 1921 年 7 月の水道条例第三次改正以後は、基本的には町村以外（部落・大字単位など）の経営する自家用水道が対象とされた。大半は給水人口 1,000 人以下の小部落を対象としたもので、原水が良好なものは濾過・沈殿装置がなく、また木管・土管を使用するなど設備も簡易なものも多かったが、中には下伊那郡飯田町のように、この補助金を受けて小規模水道を布設し、本格的な上水道が完成するまでの水需要を賄う例もあった⁷⁷。

長野県と同様に県で独自に補助規定を制定している例としては、山形県（1918 年 8 月水道工事費補助規則）、奈良県（1922 年 5 月飲料水改良費補助規程）、神奈川県（1923 年 12 月 5 日飲料水改良費補助規則）、石川県（1926 年 4 月飲料水改良費補助規程）などがあり⁷⁸、このほか兵庫県、岡山県、徳島県などでも小規模水道への資金援助を行っている⁷⁹。

以上の財政支援に加え、各府県では小規模水道に対して技術的な援助を行っていた。水道の設計や工程の監督を行う専門技師を独自に獲得することが困難な市町村に対しては、県や郡の土木技師を派遣して実測・設計に当たらせるとともに、専門技師を紹介・斡旋を行った。静岡県掛川町（1921 年 6 月完成、給水人口 1 万人）の場合、県衛生課長の飯村保三が町長・町議らに水道建設を慫慂し、県衛生課や郡の技手らを派遣して実測・設計を行い、後に上諏訪町や八王子市の水道工事主任をつとめる鈴木富太郎を推薦、任用させている⁸⁰。東京府では、東京市郊外の町村に対して、府の技師が水道の設計を手掛けたり、府から補助金を交付したほか、町村組合の結成を勧奨して二つの水道組合が誕生した（第 6 章第 5 節を参照）。こうした府県側のガバナンスサポートも、補助金等による経済的支援と並んで、地方の中小規模の水道や「簡易水道」の建設を促進した要素として看過できないであろう。

第 7 節 国庫補助金の限界と水道布設過程の官僚化

1920 年 3 月に発生した戦後恐慌は、第一次大戦中から続いた大戦景気と戦後ブームに奔騰した日本経済を直撃し、その後関東大震災を挟んで「慢性不況」が昭和初期まで続いた。1921 年 11 月暗殺された原敬に代わり首相に就任した高橋是清は、蔵相時代から政友会の積極政策の限界を認めており、1922 年度予算編成に際しては、新規事業の見合わせや既定計画の繰り延べを行い、一般会計予算で前年度比 7.4%減（14.6 億）となる緊縮方針を打ち

出した。この中には陸海軍軍縮費も含まれていたが、1920年の第14回総選挙で公約に謳った鉄道建設や治水事業など地方の社会基盤整備費も縮減の対象となっていた⁸¹。高橋内閣の後を受けた加藤友三郎内閣（1922年6月～1923年8月）も高橋内閣以上に財政緊縮方針を徹底し、その後の憲政会内閣（第一次加藤1924年6月～1925年7月、第二次加藤1925年8月～1926年1月、第一次若槻1926年1月～1927年4月）まで継続されていった。

この間の水道認可状況【表5-2】を見ると、毎年20～30程度の事業体に認可が出されるなど、寺内・原内閣期の積極的な水道普及策の流れは継続されていることが分かる。県庁所在地以外の地方の中小都市に加えて、町村の起業がとくに目立っている。「慢性不況」下とはいえ、1919年4月の都市計画法公布以後、六大都市を中心に街路の改良や区画整理、都市交通機関の整備など、1920年代に入ってから都市の公共投資は増加し、都市財政は膨張した⁸²。また市街地の外延化に伴って、周辺町村でも生活関連施設の整備が進められた。東京や大阪周辺の町村が含まれているのはこのためである。地方土木費（上下水道）の推移【表5-3】からも、この時期の水道熱が顕著に読み取れる。

ただし、1920年代の国家財政はむしろ膨張した地方関連予算の縮小期に入っており、水道布設費国庫補助金制度は既に限界に達していた。上水協議会は高まる水道熱を受けて、1923年3月、同年8月、1925年4月、1926年11月の4度にわたり、国庫補助金の増額ならびに支給年限の短縮を訴える建議書・陳情書を政府に提出した⁸³。内務省でも1923年度において20万円の増額を要求したものの、大蔵省の容れるところとならず、一部では補助不要論さえ囁かれていた⁸⁴。1924年度予算においては神戸市の支給が終了したために、その枠を新たに11か所に分けることで各都市の要求に応えることができたが、初年度の支給金額は1万円を割り込み、多くは1,000円となった【表5-4】。それでも補助申請を行いながら支給の確定しないものが28市町あり、その補助金額は合計で516万円に達した⁸⁵。

この後、水道布設費国庫補助金の総額は1922～1925年度は約160万円で停滞し、1926年度予算で125万円まで縮小することとなり、初年度支給額はついに500円にまで縮減された【表5-4】。【表5-9】は1926年度に支給対象となった10都市の国庫補助金支給額の合計を5年ごとに集計したものである。支給年限は15～24年と長期間に及び、10年目までは累計でも合計額が1万円にも満たず、12年目（1937年度）からようやく年度1万円以上の支給が始まるという極端な末広がり形式をとっている。前橋・大分・若松などは15年目までの累計でも補助金総額の1/3に満たない。工事費の1/4の国庫補助金支給は確かに大きな意味を持っていたが、工事期間中の支給はほとんど皆無で、その役割はあくまで利子補給に過ぎなかった。水道布設費国庫補助金制度は、補助金枠の大幅な拡大ができない以上、飛躍的に高まる水道熱に対応することはできなかったのである。

【表5-9】1926年度予算の国庫補助金一覧(新規分のみ)

	補助金総額(千円)	支給期間(年)	補助金支給額合計(千円)				
			1～5年	6～10年	11～15年	15～20年	21年～
前橋市	683	24	3.8	5.0	151.0	220.0	303.2
大分市	375	21	1.9	3.0	100.5	210.4	59.2
会津若松市	300	20	1.9	3.0	100.5	194.6	
米子町	175	18	1.7	3.0	70.5	99.8	
別府市(拡張)	122	17	1.9	3.0	80.5	36.6	
川崎市(拡張)	119	17	1.9	3.0	80.5	33.6	
五所川原町	83	15	1.7	3.0	78.3		
飯塚町	77	15	1.7	3.0	72.3		
中津町	70	15	1.7	3.0	65.3		
大村町	35	13	1.7	3.0	30.3		

出典:「大正15年御署名原本」(国立公文書館所蔵)

預金部の地方資金についても同様に深刻な事態であった。貸付額は1920年度までは拡大しているものの、1920年度以降は激増する借入申込に全く追いつかず、貸付率は1割以下にまで低下していた【表5-10】。1923年度の貸付決定先を見ると、30道府県54市町村(組合を含む)と広範にわたっているが、貸付金額は要求額に対して1～2割程度であった⁸⁶。1923年度から簡易保険積立金の貸付が開始され、中小水道に対して貸付を行っていくが、依然として財源問題が大きなネックであることに変わりはない。

【表5-10】地方貸付資金の需要状況

	単位:千円		
	借入要求額(千円)	貸付決定額(千円)	貸付率(%)
1918年度	11,723	5,876	50.1
1919年度	17,107	10,020	58.6
1920年度	59,041	11,861	20.1
1921年度	95,816	10,000	10.4
1922年度	80,152	7,000	8.7
1923年度	137,386	5,000	3.6

出典:『上水道二関スル調査』(積立金運用課、1924年7月)

こうしたなか、各都市では第3節で検討したように、様々な財源調達を行いながら、また技術・情報・人材の蓄積につとめた。水道布設過程におけるイニシアチブは、各方面からのサポートを受けながらも、都市の実務担当者が次第に掌握していくようになった。

これとは対照的に、水道布設費国庫補助金を地方利益の一環として活用しようとした政党の存在感は次第に薄らいでいった。大正後期に入ると、国庫補助金の性格は完全に利子補給へと転換し、地方利益に不可欠な即効性や持続性を欠いていた。勿論、政党の関与が全くなくなったわけではない。第43回帝国議会に提出された各都市からの鉄管増費補助を求める建議案には、超党派で代議士の関与も見られる⁸⁷。ただし具体的な補助金額等は、各都市

水道担当部局—内務省土木局・衛生局—大蔵省主計局の担当者間で詰めがおわっており、建議は予算確保のオーソライズに過ぎなかった。主戦場は議会ではなく、完全に予算策定の実務レベルに移行しているのである。

大阪市水道の第3回拡張工事における補助金獲得過程を示す興味深い資料が、大阪市公文書館に残されている⁸⁸。この文書は、1919年5月14日付の坂本藤八・内務省土木局属より沢井純一・大阪市水道課長宛の書簡から始まる。内容は、次年度予算に水道拡張費の国庫補助を盛り込むのであれば、市長の腹案なりとも申請書を6月20日までに提出するよう促すものである。追伸には、「尚工費総計（公債費を除く事）を本書到達次第電報にて小生まで御通知相成度事」とある。大阪市はすぐに「委細承知ス、工費総額九百七十万円宜敷才頼ミ申ス」と返電すると、その2日後に国庫補助金申請書（総工費970万円の1/4の補助）と水道拡張目論見書を提出した。しかし市会の決議を経ていないために大阪府から返戻され、5月28日に急ぎ市参事会の決議を経て、29日あらためて提出の運びとなった。

この水道拡張工事計画は8月14日に認可を受け、国庫補助費は無事に1920年度予算に盛り込まれたが、第42回帝国議会の解散で白紙に戻った。大阪市長（池上四郎）は、3月8日に選挙後の第43回帝国議会での補助金通過を床次竹二郎内相宛に請願し、1920年度の追加予算に盛り込まれることとなった。議会の直前（1920年6月27日）には、堀田貢・内務省土木局長から、物価騰貴による工事費増額分（鉄管費以外）の国庫補助申請について、補助の要あれば至急回答するよう促す旨の照会が届いた（この照会は宛名が空欄で、様式が添付されており、大阪市以外の都市へ送られたと考えられる）。そこで大阪市では、増加工事費を280万円と見込み、鉄管費71.7万円を控除した残額の1/3に当たる69.4万円の国庫補助を新たに申請した。

この後、水道局幹部と思われる職員を東京に派遣して情勢報告をさせている。土木局の佐々木主任と水道担任の高沢属と面会した結果、現在大蔵省と協議中だが、工費増加分については市長からもう一押しの稟請が必要である、と伝えている。またこの職員は日本勸業銀行にも向かい、「目下申込殺到シ到底百万円以上ノ融通ハ絶対ニ見込無之、先ツ三十万位ノ申込ニ対シ総花的ニ五七万円位ヲ都合シ居ル有様ナルヲ以テ他ハ推シテ知ルベシトノコトニ有之候」と、低利融資については困難な事情を報じている。

結果的には、第43回帝国議会で大阪市水道拡張工事に対する国庫補助金は可決され、1920年9月7日付で242.5万円（1920～1933年度）の支給が決定した。一方の増加工事費分については認められなかったが、再度の申請により、1923年2月に9万円補助の指令を受けることができた。

地方官が中央政官界の有力者とのパイプを使って補助金を獲得した水道黎明期、知事・市長・市会議員・地元選出議員らが隊伍を組んで鉄道で上京し各省庁を回った日清戦争後、議会や政党の予算査定に一喜一憂した日露戦争後と比べると、隔世の感がある。このように、各都市の水道担当者は内務省の局長クラスと補助金の有無等について直接日常的に交渉しており、そこにはほとんど政治家の姿は感じられない。極めて官僚的・実務的なやり取りがあるだけである。

各都市における水道計画の策定過程においても、専門官僚の役割が増大しつつあった。東京市では、第二水道拡張計画（小河内ダム）の進行過程で、1925年に水道局が誕生し、従来の組織外部の技師にかわり、東京市職員としてキャリアを重ねた土木技術者たちが中核

となる専門官僚制が確立していった⁸⁹。横浜市では、関東大震災後に職員体制の合理化と専門官僚化が進んで高文合格者の入庁などが相次ぐが、1925年6月に水道瓦斯局を分離し、京都大学理工科出身の堀江勝己⁹⁰を局長心得（後局長）に抜擢するなど、水道行政の独立と専門技術官僚の台頭が見られた⁹¹。第一次大戦前後頃から都市専門官僚が市政で存在感を増していくが、それは水道部門についても同様であった。

こうして、近代水道の布設過程における中心的役割は、従来の市会議員らを主な構成員とする水道委員会や外部の専門技師から、高等教育機関で衛生工学を習得し、かつ水道界の現場でキャリアを積んだ水道専門技師たちへと移行していった。第3節で述べた新技術の導入に加えて、給水人口100万人を超えるような大規模水道の誕生、第5節の最後に検討した社会政策的対応など、戦間期に端緒的に形成される大衆社会が生み出す膨大かつ多様な水需要が第一次大戦後から急速に高まりつつあり、それらに 대응していくためには高度の専門性を有する技術・人材・情報を必要としたのである。

おわりに

大正期の水道界は、初期の緊縮財政・非募債主義の下で一時停滞を余儀なくされるが、大戦ブーム・戦後ブームの好況を背景として、寺内・原内閣や府県による積極的な財政援助や規制緩和などもあって、中小水道から地方の「簡易水道」に至るまで建設に向けた動きが広範に見られた。各布設都市は、競い合うように、建設費の調達に向けて様々な財源の開拓に腐心しつつ、布設に伴う多くの情報・技術・人材の蓄積に努めた。こうして1920年代には戦前で最も水道熱が高まったが、水道布設費国庫補助金制度はすでに限界に達していた。

国庫補助金問題と並んで、当時の上水協議会で新たな問題として浮上していたのが、水源地保護問題であった。上水協議会は1915年2月に「水道条例中改正並ニ水道源水取締方ノ義ニ付建議」を内務大臣宛に建議し、水源地付近での鉱山開発や水力発電などによる水質汚染を警戒して、取締規則や水道源水保護規則の制定を求めていた⁹²。第一次大戦後、都市の電力需要拡大に伴って水力発電が全国各地の河川上流に続々と建設される一方、農商務省が1923年度から用排水改良幹線改良事業補助を開始するなど⁹³して灌漑用水事業が活発化したため、大正末期には上水道事業と発電水利・農業水利などとの競合状態が顕在化するに至ったのである。

こうした事態を受けて、上水協議会は1923年3月に「水道経営者カ水道原水ヲ利用シ水力電気其ノ他ノ工業ヲ営ムトスル場合ハ水利利用ニ対シ優先権ヲ法律ニ依リ定メラレムコトヲ望ム」旨の建議書を内務・逓信両大臣に提出した⁹⁴。また1925年4月には、上水道に関する営造物付近を「衛生地区」「保健地区」に指定し、「住宅ノ建設」「田畑ノ開墾」「果樹ノ栽培」「家畜ノ飼養」などの事業を禁止・制限することが建議され、さらに翌1926年11月には「上水道源水保護法」制定を求める建議書が内務大臣宛に提出された⁹⁵。以後、河川水利のヘゲモニーをめぐる、憲政会内閣下の行政調査会において内務省と農林省、内務省と逓信省の間で激しい対立が見られた⁹⁶が、上水道の利水を絡めた議論はほとんどなされなかった。

上水道と他の利水主体との対立に加え、各地の水道の新設・拡張が相次いだため、水道事業者間での対立も表面化していた。既設水道事業者の多くが河川の表流水を水源としているため、新たに参入を図る都市は水源地確保に多大な負担を強いられることとなる。また同

一府県内で複数の認可・国庫補助が認められることも珍しくなくなり、水道事業体同士が隣接するようになると、水源問題や給水区域をめぐる問題が起こる。人口 500 万人規模の給水量を賄うべく、利根川・相模川など府外に大規模な水源を求めようとする東京市の第二水道計画に対して、河川管理権を掌握する他府県知事が反対したため、東京市は結果的に府内の多摩川上流に小河内ダムを設置することになったが、これも対岸の神奈川県側の反対を受けるなど、水源確保に苦心した⁹⁷。

大正後期に至って一挙に顕在化したこれらの問題の根底には、市制・町村制と表裏一体のものとして制定された水道条例が抱える問題があった。市制・町村制には公営事業に関する規定がなく、水道施設を脅かす周囲の開発行為等を制限する規定はなかった。また単独の市町村を前提とした立法であるために、複数の自治体や企業者間の調整はそもそも想定されていなかった。

こうしたことから、1930 年 9 月上水協議会では、国庫補助金制度や水源地保護、企業制限の大幅な緩和などを盛り込んだ、水道条例にかわる水道法案を新たに策定し、内務大臣に提案するに至る。同時に、大都市と周辺に多くの都市群を抱える関東・関西地域では、府県営水道や広域水道など、新たな発想から水道事業の合理化を目指す動きが浮上することとなる。1930 年代の水道界は新たなスキームを必要としていくのである。

¹ 日本水道協会編『日本水道協会五十年史』（同、1982 年）9 頁。

² 内務省編『衛生局年報』1912 年度および 1926 年度。

³ 西川嘉泰・泉田英雄「地場産業の関連からみた地方都市の上水道敷設計画に関する研究」（『日本建築学会計画系論文集』第 74 巻第 642 号、2009 年 8 月）は、前橋市と桐生市が地場産業である製糸・絹織物産業の発展を重視しながら水道布設を進めたことを明らかにしている。

⁴ 福岡市役所水道課編『福岡市上水道小誌』（同、1930 年）1 頁。

⁵ 「金子吉衛家文書」2037（東京都公文書館所蔵）。

⁶ 1927 年 3 月に水道を完成させた前橋市では、先行して給水を開始していた高崎市（1910 年）や沼田町（1925 年）に対抗するかのようになり、水道共用栓の制作を、群馬県に著名な工芸家の森村西三に依頼した。彼の制作した竜頭共用栓は市内 200 カ所に設置され、比類なき美術的共用栓と称された（手島仁「鑄金工芸家・森村西三とその時代」『群馬県立歴史博物館紀要』第 31 号、2010 年 3 月）。

⁷ 「上下水道事業と簡易生命保険積立金の貸付」（『水道協会雑誌』第 2 号、1933 年 1 月）。

⁸ 季武嘉也『大正期の政治構造』（吉川弘文館、1998 年）114～118 頁。

⁹ 国立国会図書館調査立法考査局『行政整理の歴史とその経過（続篇）』（同、1949 年）38 頁。

¹⁰ 『大正期衛生局年報 第 1 巻（復刻版）』（東洋書林、1993 年）解題（松田武）。

¹¹ 『東京朝日新聞』1913 年 6 月 24 日。

¹² 1913 年 2 月 16 日付、水野鍊太郎宛小橋一太書簡（尚友倶楽部・西尾林太郎編『水野鍊太郎回想録・関係文書』山川出版社、1999 年、347 頁）。

¹³ 『東京朝日新聞』1913 年 5 月 5 日。

¹⁴ 『東京朝日新聞』1913 年 6 月 5 日、1914 年 6 月 16 日。

¹⁵ 内務省衛生局編『衛生局年報 大正 2 年』（同、1915 年）26 頁。

¹⁶ 『東京朝日新聞』1913 年 6 月 11 日。

-
- 17 神山恒雄『明治経済政策史の研究』（塙書房、1995年）196、221頁。
- 18 『東京朝日新聞』1913年9月15日。
- 19 大蔵省編『明治大正財政史』第1巻（財政経済学会、1940年）357頁。
- 20 松江市水道局編『松江市水道史』（同、1988年）57～58頁。
- 21 呉市水道局編『呉市水道史〔第1巻〕』（同、1960年）36～50頁。
- 22 室蘭市水道部編『室蘭市上水道史』（同、1979年）35～43頁。室蘭町の水道布設計画を前進させたのは日本製鋼所との分水契約期間の延長であったが、当時の同製鋼所会長は、岡山市水道創設に大きく貢献した高崎親章である（第2章参照）。
- 23 中島工学博士記念事業会編『日本水道史』（同、1927年）498～499頁。
- 24 沼田町史編纂委員会編『沼田町史』（沼田町役場、1952年）773～789頁。沼田市史編さん委員会編『沼田市史 通史編3 近代現代』（沼田市、2002年）396～402頁。
- 25 阪田貞明『欧米視察復命書（二）（水道ノ部）』（1910年）95～99頁。
- 26 「日本上下水道株式募集広告」（「添野一夫家文書」ホ97、栃木県立文書館収蔵）。
- 27 「趣意書〔当市水道事業ノ為メ鑿泉ヲ試験セラレンコトヲ請願ス〕」（「篠崎昌平家文書」56、栃木県立文書館収蔵）、宇都宮市役所編『宇都宮市水道史』（同、1917年）125頁、「〔奈良市〕鑿井試掘ニ関スル契約書」（「奈良市水道公債書類」、奈良県立図書情報館所蔵「奈良県庁文書」1-T4-25）、奈良市水道局編『奈良市水道五十年史』（同、1973年）69～72頁。
- 28 横谷多志郎「日本の地下水開発史」（『日本地下水学会誌』第19号、1971年3月）。なお関西地方でもブラオン鑿井株式会社が1919年に設立され、カリフォルニアで使用されていたパーカッション式の掘削法による深井戸鑿井を進めていた。
- 29 吉井惟始『地下水利用の關鍵』（地下水協会工務所、1917年）88～89頁。
- 30 井上秀二「機械的濾過法」（『第5回上水協議会議事録』上水協議会、1908年）。
- 31 前掲『欧米視察復命書（二）（水道ノ部）』81～93頁、久保平吉『耐圧木管水道便覧』（同、1912年）。
- 32 『山林公報』（臨時増刊号、1917年）。「著しく発展せる我水道木管事業」（『鉄工造船時報』3-11、1918年11月）。
- 33 長野県『長野県史 近代史料編 第8巻（2）社会 衛生・防災』（長野県史刊行会、1987年）239～242頁。
- 34 日本水道木管『第30回営業報告書』（1928年下期）。
- 35 上水協議会『上水協議会議事録』第8、13、18回。
- 36 達邑容吉『清国営口水道』（同、1909年）5～6頁。
- 37 藤田賢二『満洲に楽土を築いた人たち』（日本水道新聞社、2011年）22～34頁。南満洲鉄道株式会社『南満洲鉄道附属地上下水道小誌』（同、1932年）8頁。
- 38 台湾総督府民政部土木局編『台湾水道誌』（同、1918年）288～333頁。
- 39 清水本之助「満洲井戸について」（『水道協会雑誌』第264号、1956年1月）。
- 40 前掲『満洲に楽土を築いた人たち』19頁、近代水道百人選考委員会編『近代水道百人』（日本水道新聞社、1988年）48～49頁。
- 41 伊藤繁「明治大正期日本の都市成長」（安場保吉・斎藤修編著『プロト工業化期の経済と社会』日本経済新聞社、1983年）。1920年の国勢調査人口によって、人口規模2万人以上で、総有業人口に対する農業有業人口の割合が30%未満の市町村を含む。
- 42 梅村又次「産業別雇用の変動1880—1940年」（『経済研究』第24巻第2号、1973年4月）。
- 43 大阪市水道局編『大阪市水道八十年史』（同、1982年）90、94、795頁。
- 44 尼崎市水道局編『尼崎市水道70年史』（同、1988年）59～60頁。
- 45 「尼崎市政史稿」第8章「水道」59頁（尼崎市立地域研究史料館所蔵）。
- 46 大蔵大臣官房『寺内内閣成立後二箇年ニ於ケル財政経済方策並施設概要』（同、1918年）2、3、23～25頁。

-
- 47 『読売新聞』1916年10月19日。
- 48 『読売新聞』1917年10月26日。
- 49 「奈良水道関係書類」(京都府立京都学・歴彩館所蔵「京都府庁文書」)、前掲『奈良市水道五十年史』118～119頁。
- 50 前掲『日本水道史 本編』(1927年)387～388頁。
- 51 同上、667～668頁、堀江勝己「私の思い出(1)」(『水道協会雑誌』第331号、1962年4月)。鉄管の調達に際して、堀江は名古屋・横浜の技術者仲間や、製鉄所長官・押川則吉と鹿児島市の水道委員との同窓関係など、個人の人脈や伝手が有効だったと回想している。
- 52 仙台市役所編『仙台市水道誌』(同、1935年)205～208頁。高松市水道局水道史編集室編『高松市水道史』(高松市水道局、1990年)146～148頁。
- 53 成澤光「原内閣と第一次世界大戦後の国内状況」(『法学史林』第66巻第2・3号、1969年2月)、林茂・辻清明編『日本内閣史録2』(第一法規出版、1981年)309～315頁、川田稔『原敬 転換期の構想』(未来社、1995年)第3章第1節。
- 54 前掲『大正期の政治構造』294頁。
- 55 北原聡「近代日本における交通インフラストラクチャの形成」(『社会経済史学』第63巻第1号、1997年5月)。
- 56 松下孝明『近代日本の鉄道政策 1890～1922』(日本経済評論社、2004年)第8章。
- 57 松浦茂樹『戦前の国土整備政策』(日本経済評論社、2000年)116～122頁、北原聡「道路法と戦間期日本の道路改良」(『関西大学経済論集』第51巻第2号、2001年9月)、鈴木勇一郎「大正八年道路法成立試論」(『青山学院大学文学部紀要』第45号、2003年3月)などを参照。
- 58 御厨貴『政策の総合と権力』(東京大学出版会、1996年)111～113頁。
- 59 稲吉晃『海港の政治史』(名古屋大学出版会、2014年)209～210頁。
- 60 上水協議会編『第18回上水協議会議事録』(同、1921年)105頁。
- 61 日本水道協会編『日本水道史 総論編』(同、1967年)197頁。
- 62 上水協議会編『第16回上水協議会議事録』(同、1919年)103～104頁。
- 63 第43議会には、鉄管増費補助を受けた10都市および長崎市・松本市から国庫補助を求める請願書が提出され、可決されている。
- 64 『東京朝日新聞』1920年9月3日、『読売新聞』1920年6月26日、9月3日、11月13日。
- 65 上水協議会編『第13回上水協議会議事録』(同、1916年)152～156頁、前掲『第16回上水協議会議事録』167～169頁。
- 66 1918年7月の長崎県知事からの照会に対し、衛生局長は「目下考慮中ニ付追テ何分ノ義回報ニ可及候」と回答している(大阪市水道局編『水道関係法規集』同、1951年、17～18頁)。
- 67 前掲『日本水道史 総論編』(同、1967年)368頁。
- 68 前掲『第13回上水協議会議事録』128～129頁、148～149頁。上水協議会編『第18回上水協議会議事録』(同、1921年)61～70頁。
- 69 『読売新聞』1920年9月7日。
- 70 前掲『第18回上水協議会議事録』(同、1921年)63頁。
- 71 「上下水道 昭和17年」(「滋賀県歴史的文書」昭和な195、滋賀県県政史料室所蔵)。
- 72 長野県の水道に関しては、山上茂司「長野県における上水道の整備と県民生活」(『長野県立歴史館研究紀要』第7号、2001年3月)、櫻井洋「諏訪地域上水道布設の歴史的経過」(『信野』第58巻第4号、2006年4月)。
- 73 「大正8年県会(議事日誌)3冊のうち2」(「長野県行政文書」大8-2A-2-2、長野県立歴史館所蔵)。

-
- 74 長野県編『長野県政史 第2巻』(同、1972年) 262～264頁。
- 75 積立金運用課『簡易水道ニ関スル調査』(同、1923年) 33、39頁。
- 76 前掲『長野県史 近代史料編 第8巻(2) 社会 衛生・防災』235頁、239～241頁。
- 77 飯田町では 1920年度に10,933円(水源地工事・水槽工事)、大正10年度に9,766円(水管布設工事)の県費補助金を受けて、簡易水道布設を行っている(「飯田町会資料 大正6年～10年」、飯田市中央図書館所蔵)。簡易水道は地下水を水源とし、町内の一部に対して木管で配水された(飯田市歴史研究所編『飯田・上飯田の歴史 下巻』飯田市教育委員会、2013年、113頁)。なお飯田町では、1926年11月に給水人口4万人の水道計画が認可を受け、1928年12月に完成させている(飯田市上水道史編集委員会編『飯田市上水道史』飯田市、1981年、19～21頁)。
- 78 前掲「上下水道 昭和17年」。
- 79 積立金運用課『上水道ニ関スル調査』(同、1924年) 40、44、45頁。
- 80 飯村保三『飲料水改良と簡易水道』(医海時報社、1923年) 191～192頁。
- 81 伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』(山川出版社、1987年) 60～61頁、85～86頁。
- 82 持田信樹『都市財政の研究』(東京大学出版会) 69～70、138～147頁。
- 83 水道協会『建議並陳情書』(同上、1932年) 55～62頁。
- 84 上水協議会編『第19回上水協議会議事録』(同、1923年) 269頁。
- 85 前掲『上水道ニ関スル調査』18～20頁。
- 86 同上、21～23頁。
- 87 『読売新聞』1920年7月20日。なお第46議会で衆議院に「水道補助範囲拡張に関する建議案」が提出されている。この建議案は、補助金の支給対象に町村を積極的に加えるよう求めたものであるが、これは上水協議会の意向を受けて出されたものではなく、同議会のテーマでもあった「農村振興」の文脈から出されたものである。
- 88 「大正八年度以降 水道拡張費国庫補助ニ関スル書類」(大阪市公文書館所蔵)。
- 89 宇野二郎「市町村公営水道と都市専門官僚制」(『札幌法学』第26巻第1・2号、2015年3月)。
- 90 堀江勝己(1885～1969)は、京都帝国大学土木工学科を卒業後、横浜市で第2回水道拡張工事に携わり、1915年7月から鹿児島市水道創設工事長をつとめた。その後、熊本市水道創設工事部長のかたわら、大牟田市・久留米市の水道建設を指導し、1925年2月横浜市水道局長に就任し、震災復興期の横浜市水道の復興を担った。日中戦争下の1938年6月、国策会社・華中水電株式会社の常務取締役役に就任し、終戦まで南京方面の給水事業にも携わった(前掲『近代水道百人』70～71頁)。
- 91 大西比呂志『横浜市政史の研究』(有隣堂、2004年) 134～136頁。「中村房次郎宛有古忠一書簡(1925年5月1日)」(横浜開港資料館所蔵「中村房次郎関係文書」)。
- 92 前掲『建議並陳情書』37～46頁。
- 93 前掲『政策の総合と権力』121～122頁。
- 94 前掲『建議並陳情書』51～52頁。
- 95 同上、32～36頁。
- 96 前掲『政策の総合と権力』129～133頁。
- 97 前掲「市町村公営水道と都市専門官僚制」。

第 2 部 都市化と水道

第6章 大東京の水道問題

はじめに

戦前の日本において、人口の都市への集中が加速度的に進むのは、1920～1930年代にかけての戦間期である。「市部」人口は1920年の1010万人（約20%弱）から1940年の2758万人（約38%）に増加し、市制施行都市は83（1920年）から168（1940年）へと倍増した。この時期は近代日本における「第一次都市化」の時代¹とも呼ばれるが、その様相は1920年代と1930年代とでは大きく異なる。1920年代は大都市の外延的拡大と、百貨店・商店街など都市住民向け近代小売業の発達に伴う商業従事者の流入が人口増加の主たる要因であったが、1930年代に入ると重化学工業化を背景とした中小工業都市の叢生と工場労働者の増加が都市化の主たる推進要因となっていた²。

東京・大阪・名古屋・京都・横浜・神戸を六大都市と総称するようになったのは1920年代～30年代初頭のことである³。1910年代には各都市の中心部が飽和状態となり、低廉な地価と良好な住環境を求めて郊外部に人口が集中するようになり、郊外電車やバス路線の発達などと相まって、市街地の外延化が進行した。このように市域を越えて空間的に膨張していく現象は「大〇〇」と呼ばれ、市街地と郊外部の一体的な開発を目的として、1919年4月に都市計画法が公布されたほか、周辺町村を併呑する大規模な市域拡張が繰り返された【表6-1】。この現象は、1930年代には六大都市以外にも波及していくこととなる。

【表6-1 戦間期における六大都市の市域拡張と水道拡張工事一覧】

都市	市域拡張					水道拡張工事			
	次	拡張年月日	合併町村数	市域総面積(km ²)	総人口(人)	次	工期	給水人口(人)	1人1日平均給水量(ℓ)
東京市						1-1	1913.11～1927.3	2,330,000	167
	2	1932.10.1	82	550.85	5,486,200	1-2	1927.11～1937.3	3,000,000	167
						2	1936.7～中断	2,700,000 (旧市域のみ)	320
横浜市	3	1927.4.1	9	133.88	529,300	3-1	1930.9～1937.3	750,000	最大250
	4	1936.10.1	3	168.02	738,400	3-2	1937.3～1941.3	820,000	最大370
	5	1937.4.1	1	173.18	759,700				
	6	1939.4.1	17	400.97	866,200				
名古屋市	6	1921.8.22	16	149.56	632,274	2	1923.9～1924.3	644,560	111
	7	1937.3.1	3	161.09	1,187,700	3	1926.1～1930.3	1,000,000	111
						4	1929.12～1938.3	1,500,000	158.6
京都市	3	1918.4.1	16	60.43	668,930	1	1924.12～1927.6	650,000	111
	4	1931.4.1	27	288.65	976,900	2	1933.3～1940.3	920,000	125
大阪市						3	1919.9～1922.3	3,000,000	90
	2	1925.4.1	44	181.68	2,114,804	4	1925.8～1930.2	2,750,000	155
						5	1933.11～1940.6	3,300,000	211
神戸市	2	1920.4.1	1	63.58	608,644	1	1911.11～1921.3	500,000	139
	3	1929.4.1	3	83.06	755,200	2	1926.5～1932.3	800,000	150
出典:『日本都市年鑑』および『日本水道史』(1967年)									

こうした大都市の外延的拡大に関しては、従来から鉄道網の発達と沿線の市街地開発の役割が指摘されてきた。都心部から郊外へ延伸する国有鉄道・郊外電鉄は職住分離の生活スタイルを生み出し、東京・大阪の大都市計画は極めて交通主義的な見地から策定されていた⁴。また郊外の市街地形成には、私鉄会社とともに、地元の地主たちによる耕地整理・区画整理事業も重要な役割を果たした⁵。このほか、中小の小売業者や協会市場（東京府の公設マーケット）が、日用品提供というサービスを通じて郊外形成に果たした役割なども指摘されている⁶。

本書の主題である近代水道は、言うまでもなく郊外部の宅地化や工場進出の前提条件であった。人口と産業の吸収を図って地域振興に繋がたいと考える開発意欲あふれる郊外の地主たち、新たに住居や工場等を構える新住民・進出企業の双方から、水道布設の要求は強まっていった。また都市の側にとっても、隣接市街地を水道未整備のままに置いておくことは、衛生・防火などの観点から由々しき問題であり、早くも第4回上水協議会（1907年）では「都市接近町村ノ上水供給ヲ都市ニ合併スルノ得失及方法如何」（神戸市提出）が議題にのぼっていた⁷。しかし隣接町村の財政力では早期の水道建設は困難であり、水道条例の市町村公設主義を遵守する内務省と、非募債主義を堅持する大蔵省の高い壁が立ちはだかっていた。

こうした問題を克服する手段の一つが市外給水制度である。この制度は、給水力に余裕のある大都市が、水道が未整備の隣接町村や、そこに所在する学校・軍隊・工場などの諸施設に対して余剰水を給水するものである。隣接町村の側は、水源開発や浄水施設等の設備投資を必要とせず、実質的には町村区域内の配水設備のみの負担で済むことから、工費や工期を大幅に縮減することができる上、市側から技術支援を得られるというメリットがあった。ただし利用料金は市内よりも高めで、独自の水源を持たないため、渇水の際に断水する危険性もあった。しかし急増する水需要を賄うためには早急な対応が必要とされたことから、市外給水によって急場を凌ぐ場合が多かった。水道条例には行政区域を越えた給水・分水に関する規程がなく、内務省では水道施設を市町村の営造物であるとして、その区域外設置・使用には制限を加えないとの見解をとり、市外給水を容認していた⁸。

20世紀初頭からこの制度を有効に活用しながら、郊外部の開発熱を取り込み、市街地の外延化、ひいては周辺町村の合併へと導いたのが、大阪市であった⁹。大阪市では、創設計画に接続町村への給水が組み込まれており、給水開始の翌年（1896年）2月には、隣接する東成郡・西成郡の16か町村に対して市外給水を開始した。給水料金は市内の5割増しとされたが、翌年4月これらの町村を市域に編入し、水道行政は一元化された。これらの新市域への給水を万全にすべく、同年第1回拡張工事が着工され、給水人口は61万人から80万人へと増加した（工事完成は1912年）。日露戦後に至り、郊外部の工業化・宅地化に伴い周辺町村から市外給水の要望が相次ぐと、大阪市は第2回拡張工事（給水人口150万人、1914年完成）を進めつつ、これに積極的に応じた。1924年末までに市外給水を行った町村は27に及んだ。当然給水量の拡大が不可欠となったことから、1919年より第3回拡張工事が行われ、給水人口は300万人にまで高められた。市外給水を受けた町村を含む東成・西成両郡の44町村は、1925年4月大阪市と合併し、総人口は211万人を超えた。ほぼ同時に、大阪市は第4回水道拡張事業を開始し、1人1日平均給水量を90ℓから155ℓに高めた。以上のように、大阪市の場合、高まる周辺町村の水需要に対して、市外給水と拡張工

事を繰り返すことで、周辺地域の開発と市街地化を促進し、これを梃にして市域拡張へと繋げていったのである。

一方、東京市郊外の場合、大きく異なる過程を経ることとなる。1910～1930年代の東京市郊外地域には、市外給水以外にも【表 6-2】【地図 6-1】に見られるような多様な水道事業体が存在し、高まる水需要にんでいた。しかしこれらが存続した期間は極めて短く、1932年の東京市の市域拡張（5郡82町村合併）を機に、大半が統合・買収されて東京市水道に継承されていくこととなる。本章では、これらの第一次世界大戦後の首都近郊の都市化を支えた水道事業体が、いかなる条件で現れ、郊外の市街地形成に役割を果たし、またどのようにして消滅したのかを考えていくことにしたい。

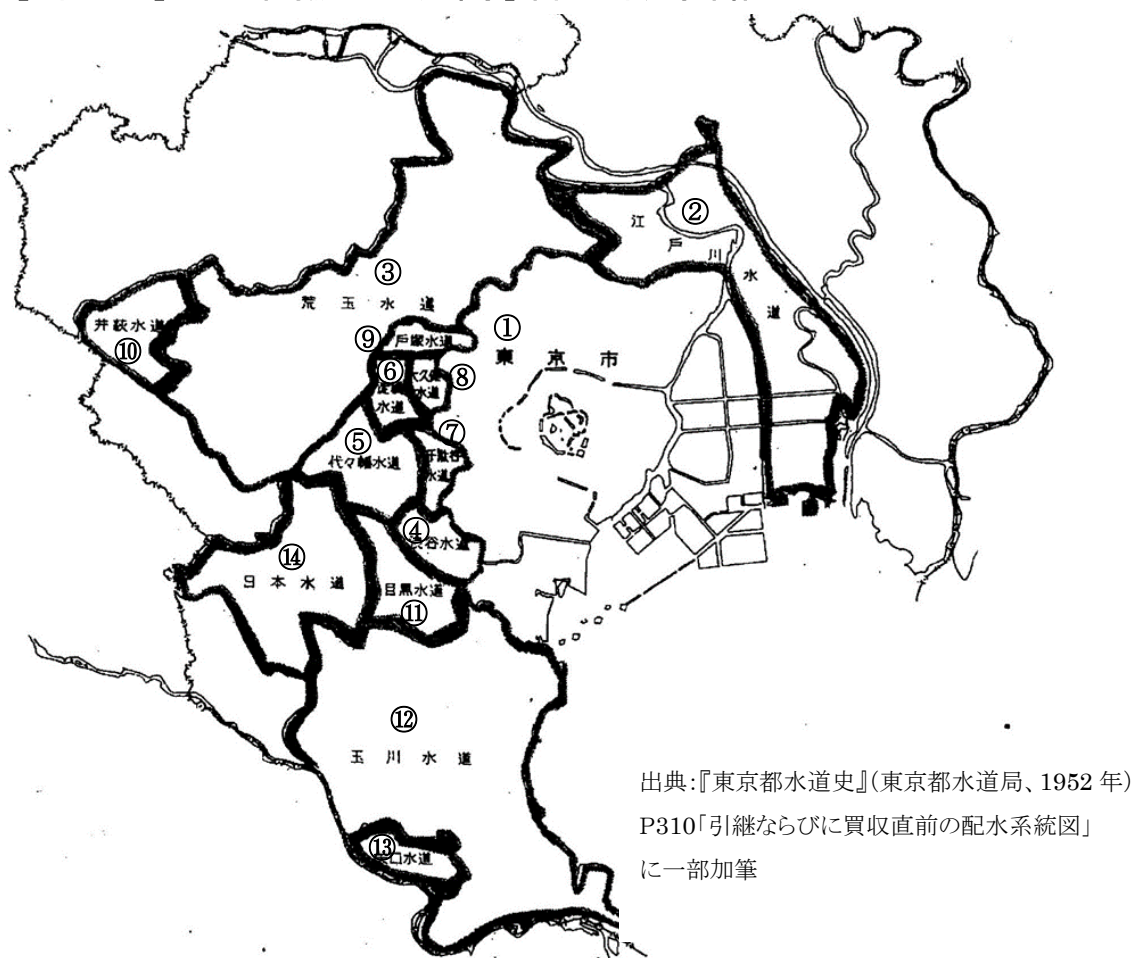
【表6-2】1932年時点での「大東京」圏内の水道事業体

	水道事業体名	給水区域	給水開始	給水人口(人)	創設事業費(円)	水源	経営形態
①	東京市	東京市	1898年12月	2,000,000	9,188,672	多摩川	単独
②	江戸川上水町村組合	日暮里町・南千住町・三河島町・尾久町（北豊島郡）、千住町（南足立郡）、寺島町・吾嬬町・亀戸町・大島町・砂町・隅田町・小松川町（南葛飾郡）	1926年8月	750,000	9,746,017	江戸川	町村組合
③	荒玉水道町村組合	中野町・落合町・野方町・和田堀町・杉並町（豊多摩郡）、板橋町・巣鴨町・王子町・滝野川町・高田町・西巣鴨町・長崎町・岩淵町（北豊島郡）	1928年10月	600,000	*17,200,000	多摩川伏流水（荒川も計画）	町村組合
④	渋谷町	渋谷町（豊多摩郡）	1923年5月	200,000	3,226,177	多摩川伏流水	単独
⑤	代々幡町	代々幡町（豊多摩郡）	1931年10月	77,000	*1,410,000	地下水	単独
⑥	淀橋町	淀橋町（豊多摩郡）	1927年6月	60,000	124,145	東京市水道より	市外給水
⑦	千駄ヶ谷町	千駄ヶ谷町（豊多摩郡）	1928年5月	50,000	314,681	東京市水道より	市外給水
⑧	大久保町	大久保町（豊多摩郡）	1929年3月	46,000	36,663	東京市水道より	市外給水
⑨	戸塚町	戸塚町（豊多摩郡）	1931年2月	45,000	68,634	東京市水道より	市外給水
⑩	井荻町	井荻町（豊多摩郡）	1932年3月	30,000	*582,825	地下水	単独
⑪	目黒町	目黒町（荏原郡）	1925年12月	40,000	372,737	渋谷町水道より	町外給水
⑫	玉川水道株式会社	品川町・大森町・羽田町・大井町・大崎町・入新井町・蒲田町・六郷町・東調布町・池上町・馬込町・荏原町・碑衾町・玉川村（荏原郡）	1918年11月	350,000	564,905	多摩川	私营
⑬	矢口水道株式会社	矢口町（荏原郡）	1930年11月	25,000	263,774	地下水	私营
⑭	日本水道株式会社	世田谷町・駒沢町（荏原郡）	1932年10月	100,000	*1,250,000	多摩川	私营

出典：『隣接五郡に於ける上水道の調査』、『東京都水道史』（東京都水道局、1952年）より作成

注：*は予算額

【地図 6-1】1932 年時点での「大東京」圏内の水道事業体



第 1 節 東京市郊外部における水問題の顕在化

現在の東京都 23 区に当たる地域は、昭和初期まで市部（東京市）と郡部（東京市外）とに分かれていた。東京市は山手線の内側と隅田川の東岸部に当り、15 の区に分かれていた。その東京市を取り巻く形で、南葛飾郡・南足立郡・北豊島郡・豊多摩郡・荏原郡の 5 郡 82 町村があった。1910 年代の東京市の人口は約 200 万人程度であったが、既に市内は飽和状態で、住宅や会社・工場・学校などは周辺地域へと広がり、郊外鉄道の発達とあいまって、東京市と周辺郡部の市街地とは連檐しつつあった。そこで、これらの地域を一体的に開発するために、1922 年に現在の 23 区にほぼ相当する地域が東京都市計画区域に指定され、「大東京」と呼ばれるようになった。1923 年の関東大震災以後、周辺郡部の都市化は一層顕著となり、1932 年 10 月に東京市と周辺 5 郡 82 町村は合併し、現在の 23 区の原型が形成された¹⁰。

先述の通り、東京市周辺の郡部の人口が増加し始めるのが、日露戦争後のことである【表 6-3】。東京市の人口は停滞と漸増を繰り返す一方、まず豊多摩郡や北豊島郡といった西北部の隣接郡部において 5 年間で 50% 超という急激な人口増加が見られ、第一次大戦後には

荏原郡・南葛飾郡、さらに震災後には南足立郡でも 1.4 倍から 2 倍近くの人口急増を記録している。人口増加の背景は様でないが、東京市内の飽和状態化と郊外への人口流出、市内外を結ぶ交通網の整備、第一次大戦を機とする工場群の進出、関東大震災による罹災者の郊外部定住化などが挙げられる。

【表6－3】東京市及び周辺5郡の人口の変化

	東京市	荏原郡	豊多摩郡	北豊島郡	南足立郡	南葛飾郡
1900年	1,497,543	96,328	66,480	94,001	44,988	77,761
1905年	1,969,833 1.32	108,557 1.13	82,278 1.24	103,695 1.10	46,154 1.03	83,662 1.08
1910年	1,805,786 0.92	135,121 1.24	134,151 1.63	147,238 1.42	48,416 1.05	110,014 1.32
1915年	2,244,796 1.24	176,775 1.31	209,869 1.56	229,390 1.56	54,587 1.13	140,529 1.28
1919年	2,173,201 0.97	253,871 1.44	278,403 1.33	379,426 1.65	60,780 1.11	204,538 1.46
1925年	1,995,567 1.03	525,741 2.07	476,548 1.71	664,842 1.75	89,226 1.47	347,494 1.70
1930年	2,070,913 1.04	798,518 1.52	635,662 1.33	858,322 1.29	127,507 1.43	479,917 1.38

左側は人口＝人、右側は5年間の増加率

出典：東京府統計書各年次

しかし、これらの郡部の町村には、流入する人口・産業を受け入れるためのインフラを整備し得る財政的余裕はなく、問題を解決するための制度的基盤を欠いていた。水道に関していえば、当時の大蔵省の非募債主義によって地方の公債発行は極めて制限されていた上、内務省の水道布設費国庫補助金も市を優先的に対象としており、町村には原則的に支給されなかった。その結果、郡部の公営水道の整備は進捗しなかったのである。

東京市内については、1898 年 12 月以降東京市水道が給水を行っていた。しかし 1910 年代に入ると既に施設能力が限界に達し、新たな拡張工事が必要となった。これは第一水道拡張工事と呼ばれ、1913 年 11 月に着手されたが、資材の高騰などもあって工事は遅れがちであった。このため、周辺町村から市外給水の申し出があったものの、これに積極的に応じる余裕がなかった。この拡張事業は当初 1913 年度から 7 か年事業とされていたが、第一次大戦期の諸物価高騰の影響を受けて第 1 期・第 2 期に分割され、さらに関東大震災の影響などもあって著しく遅延し、村山貯水池の完成は 1924 年 1 月、第 1 期分の工事竣工は 1927 年 3 月までずれ込んだ（第二期分の完成は 1937 年 3 月）。

周辺町村は東京市の水道拡張工事の進捗具合を睨みつつ、独自の水道計画に取り組みざるを得ない状況にあったのである。その最初の動きは南郊の荏原郡においてであった。

第 2 節 荏原水道組合と玉川水道株式会社

東京南郊の荏原郡では、20 世紀に入る頃から目黒川流域に様々な業種の工場が進出し始め、また京浜電気鉄道の開通（1904 年 5 月）などによって日露戦争後から市街地化が進んでいたが、水道の未整備によって工場地帯・住宅地帯としての発展が阻害されていた。こうした現状をみて、羽田町長の小野藤兵衛は町営水道布設を計画し、私費で測量設計等を進めたが、小学校の増築や度重なる水害等で町費が嵩み断念せざるを得なかった。小野は次善の

策として、1909 年から翌年にかけて、13 名の有志を集めて私財 11 万円を投じ、多摩川を水源とする簡易水道の布設を目指したが、これも水道条例に抵触するとして却下された¹¹。

そこで彼らは、地元選出の代議士に働きかけて、水道条例を改正することを企図したのである。荏原郡大森を活動拠点にしていた政友会代議士の漆昌巖は、第 27 回帝国議会に「水道条例中改正法律案」を提出し、成立させた。この結果、当該市町村が財政的に布設し得ない場合は、「土地開発ノ為」「元資償却ヲ目的トスル市町村以外ノ企業者」の水道布設を認める第一次水道条例改正（1911 年 3 月）へと至ったのである¹²（第 3 章第 4 節を参照）。

この条例改正の半年後、小野藤兵衛ら 20 名から私設水道布設許可申請書が提出された。

今般同志ノ組合ヲ組織シ私費ヲ以テ水道ヲ布設シ飲料ニ供シ、且ツ地主等ハ貸地貸家等之二伴ヲ設備ヲ為シ一般移住者ノ便利ヲ謀リ専ラ土地開発ヲ目的トシ給水致度、而シテ其資金ハ組合員之ヲ出資シ三ヶ年据置キ爾後十七ヶ年賦ヲ以テ元資金全部償却ノ見込ニ有之候¹³

水道布設の目的が、「土地開発」（移住者や工場の誘致を促進する）にあり、地域の有力者等が出資を呼び掛けて組合を組織し、地主等も様々な協力を行う、地域コミュニティによる公共的事業とされている点が特徴である。発起人のなかには、羽田・大森・入新井・蒲田の町村長をはじめ、地域の名望家や、東京瓦斯大森製造所長、日本における耐圧木管による水道工事を手掛けていた久保平吉などの名前も見える【表 6-4】。

計画概要¹⁴は、以下の通りである。水道事務所ならびに水源を多摩川下流の下沼部（調布村）に置き、付近の亀甲山に設けられた浄水工場へ揚水し、沈澄池・濾過池・浄水池を経て、耐圧木管を通して市街地へと配水される。給水区域は大森町・入新井村・蒲田村・羽田町の一部とし、給水人口は 1 万人（最大 1.2 万人）、1 人 1 日平均給水量 3 立方尺（約 81 ㍓、最大 6 立方尺）。工事期間は 1 ヶ年とし、総工費は 20 万円である。組合員からの出資金（1 口 50 円・4,000 口）を原資とし、資金償却方法は 3 ヶ年据置の後、年利 5 分の割合で、17 年賦で水道料金を償還財源に充てる。1 月当たりの料金は、専用栓使用者は 1.5 円、共用栓使用者は 0.6 円などとなっている。当初の見込みでは、給水区域 4 町村の総戸数 6,871 戸のうち、給水戸数は 2,000 戸、共用栓 1,300、専用栓 600 を想定していた¹⁵。給水区域に近接した水源地を選択し、鉄管よりも廉価な木管を使用することで工費・工期の縮小を図る一方、当該区域の全戸給水を目指すよりも、まず主要部分へ早急に給水を行うことで土地発展のきっかけとなることに重点を置いたものと言えよう。

内務省衛生局では、私設水道の許可には極めて慎重で、東京府を通じて関係町村に対し、公営水道布設の可能性、さらには町村組合方式での布設の可能性などを照会した。しかし 4 町村が財政難を理由にいずれも困難と回答したため、翌 1912 年 7 月に布設許可が与えられた。これを受けて、小野らは 9 月に社団法人荏原水道組合の設立認可申請を行った。小野理事長ほか 10 名の理事と 4 名の監事（4 町村長）が役員として名を連ね【表 6-4】、設立者（組合員）は 109 名を集めた【表 6-5】。新井新田、とりわけ不入斗の居住者が過半近くを占めているが、これは理事の平林浅次郎、監事の平林百太郎、常務理事の渡邊銀治郎らの働きかけによるものであろう。設立者の住所は比較的近接した地番のことが多く、また同一筆跡と思われるものも多い。恐らく地域の有力者が周辺住民に働きかけて設立者を募るような形をとったのであろう。1912 年 12 月に社団法人荏原水道組合の設立が認可された。

【表6-4】「荏原水道」発起人及び荏原水道組合役員一覧			
氏名	住所	肩書	組合役員
小野藤兵衛	羽田町羽田1075	元羽田町長	理事長
大竹繁	羽田町獵師町133	羽田町長	監事
石関倉吉	羽田町獵師町610		理事
金子市右衛門	羽田町鈴木新田653		
小野半弥	羽田町獵師町252		理事
平林正之助	大森町3689	大森町長	監事
須山藤右衛門	大森町4107		
内藤游	大森町	東京瓦斯株式会社大森製造所	
平林佐平次	大森町4191		
月村惣左衛門	蒲田村御園260	蒲田村長	監事
野村治郎吉	蒲田村蒲田新宿1258		理事
当間仲蔵	蒲田村蒲田新宿1267		理事
渡邊銀治郎	入新井村不入斗137		常務理事
平林百太郎	入新井村不入斗272	入新井村長、元荏原郡長	監事
岩井和三郎	入新井村新井宿1290		理事
平林浅次郎	入新井村新井宿2725	元入新井村収入役	理事
福本兼五郎	入新井村不入斗15		
久保平吉	麻布区竹谷町1	久保工務所 水道技師	
藤本良多	川崎町新宿30		
坂理泰治	大井町1313		
塩澤藤吉	大森町2177		理事
田中彦次郎	大森町139		理事
田中才次郎	大森町69		理事
出典:「私費水道敷設許可願」「社団法人設立認可申請」(「上下水道 大正七年 冊一三」東京都公文書館所蔵「東京府庁文書」。)より			
組合役員は、「社団法人設立認可申請」(荏原水道組合)に名前のあるもの。塩澤以下3名は、当初の発起人(「私費水道敷設許可願」)には含まれていない。			

【表6-5】荏原水道組合設立者内訳		
住所	住所内訳	人数
入新井	不入斗52、新井宿1	53
羽田	羽田獵師町15、鈴木新田12、羽田3、糀谷1	31
蒲田	蒲田新宿7、御園4、北蒲田3、記載なし3	17
大森		7
大井		1
出典:「社団法人設立認可申請書(1912年9月11日)」(「上下水道 大正七年 冊一三」東京都公文書館所蔵「東京府庁文書」)		

布設工事は1913年4月に起工し、まず沈澄池・濾過池・浄水池等から着工された。翌年3月までに6～7割が完成し、その後浄水場がほぼ完成し、配水管の布設工事の一部行われたようである。しかし相次ぐ設計変更や、購入した木管の整備不良などで工事は進捗せず、

組合は1917年10月までに合計9回にわたり竣工延期願を提出している。また資金調達の困難も工事停滞の大きな理由であった。1914年11月時点での組合員数は297名を数えたが、翌年末までの払込済金額は28,532円に過ぎなかった¹⁶。当該期の経済不況に加え、東京市が1913年から第一水道拡張工事に着工したために、市外給水を期待する声が潜在的に強くあったことがその背景として挙げられる。加えて、1914年11月には旭貯蓄銀行大森支店と東海商業銀行大森支店・蒲田支店が相次いで取付に遭い支払停止に陥るなど、荏原郡における金融梗塞も大きな影を落としていた。

組合では、資産負債の内容調査・整理を行い、残りの工事の予算再編成など、様々な経営改善を行ったが、金融機関からの借入は十分には得られなかった。そこで、給水人口1.2万人という設計では採算性がとれないと判断し、大井町・品川町・大崎町を新たに給水区域に加えることで経営規模を拡大し、そのために資本金50万円以上の株式会社とすることを企図した¹⁷。それまでの地主・名望家らが出資する地域社会の水道としての性格から、外部からの資金調達を仰ぎながら採算性のとれる中規模の水道を目指す路線へと、一步踏み出したのである。

1916年12月荏原水道組合と玉川水道株式会社発起人との間で権利譲渡の契約が結ばれた。後に玉川水道の取締役となる大野秀一によれば、「大正五年末になってあの方面の人々が度々衷情を訴えて何とかして郡のために水道を作って呉れ」と懇請を受けたという¹⁸。1918年2月に玉川水道株式会社が正式に発足し、同社は荏原水道組合の水道布設権・経営権を継承することとなった（同年7月）。買収金額は4万円と言われ、投資額17万円に対して極めて廉価な金額であったが、この背景には、「住民ノ福利ノ為メ、関係町村ノ公営ノ場合ハ許可年限中ト雖モ、何時ニテモ移譲シ、年限満了後ハ無償移譲ストセル組合ノ設立ノ際ニ於ケル誠心ヲモ必ズ継承スルコト」¹⁹との合意があったからとされている。

【表6-6】は玉川水道株式会社の役員一覧である。実質的なトップは専務取締役（後に社長）の栗原幸蔵であった。栗原は、1869（明治2）年埼玉県入間郡豊岡の米・繭・生糸の間屋業を営む家に生まれた。和仏法律学校を卒業後、騎兵第一大隊に入営、その後東京電燈会社に入社し、水力部で駒橋発電所の建設に携わったという経験を有していた²⁰。役員には、豊田寅之助（東京電燈の役員）、永橋至剛（帝国電燈常務）らに加えて、地元の入新井村元収入役・平林浅次郎らも名を連ねた。

玉川水道株式会社は、荏原水道組合の諸施設を継承し、一部に改善を加えて、1918年11月に入新井・大森の両町に給水を開始した。水源地は荏原郡東調布町で、多摩川の表流水を取水し、そこから電動渦巻ポンプで隣接する亀甲山の調布浄水場に汲み上げ、ここで各2基の沈澄池と濾過池で緩速濾過を行い、配水するというものであった。第一次世界大戦直後の鉄管不足・価格高騰の影響から、配水管の一部には大日本水道木管株式会社製の木管が使用された。給水人口は1.2万人、給水区域は入新井・大森・蒲田・羽田の4町村であったが、蒲田・羽田地区への配水は技術上の問題もあって遅れた。以下は、給水後の入新井村・大森町の状況である。

【表6-6】玉川水道株式会社役員			
取締役	任期	履歴	備考
豊田寅之助	1918.2.15～1920.4.8死去	東京電灯役員	会長(1918.2.15～1918.12.21) 社長(1918.12.21～1920.4.8)
栗原幸蔵	1918.2.15～1935.6.25		社長(1922or1923～1935.6.25) 常務(1918.2.15～1918.3.28)専務(1918.3.28～1928.8.27、1933～1935.6.25)
大野秀一	1918.2.15～1918		
瀧鼻慶吾	1918.2.15～1934.6.8		
永橋至剛	1918.2.15～1935.6.25	元治元年生 帝国電灯株式会社専務取締役	
平林浅次郎	1918.2.15～1935.6.25	荏原水道組合理事 元入新井村収入役	
能勢鼎三	1918.2.15～1928.12.22		
望月政友	1918.12.21～1925.4.18		
中原岩三郎	1920.6.16～1935.6.25	東電技師長、吾妻電力副社長	工学博士
野口長次郎	1925.10.22～1933.9.12死去	明治26年生 大倉高等商業卒、(株)廻郵組を創立、東京肥料会社常務、玉川水道主事	常務(1925.10.22～1928.8.27)専務(1928.8.27～1933.9.12)
前田二平	1928.12.22～1932死去		
豊田亮太郎	1933.10.3～1935.6.25	明治27年生 寅之助の養子、東京高等商業学校卒、三菱合資会社銀行部本郷店・神戸支店など	常務
遅塚安三	1934.6.20～1935.6.25		
監査役	任期	履歴	備考
渡邊三郎	1918.2.15～1935.6.25		工学博士
松本留吉	1918.2.15～1930.8.6		
秋本喜七	1918.2.15～1930死去		
秋本毅	1930.6.23～1934?		
久保田藤造	1930.12.20～1935.6.25		
出典:「玉川水道株式会社営業報告書」各年次より			

耕地整理ノ進捗ニ伴ヒ宅地工場用地等着々其面積ヲ増大シツヽアル入新井町、大森町ハ本社ノ給水開始以来急激ナル膨張発展ヲ遂ケ、工場住宅ノ建設セラルヽモノ枚挙ニ遑アラス、加之氣候風土ノ関係上市内ヨリ移住シ来ルモノ頗ル多数ニシテ、都会生活ニ慣レタル此レ等人々ノ間ニハ劣悪ナル井水ニ満足スル能ハス、水道設備ヲ住宅ノ一大要件トスルニ依リ、建築中ニ於テ既ニ引用ノ申込ヲ為シ水道給水ノ開始ヲ待チテ移転スルモノ夥ク、又他人ノ家屋ヲ賃借セントスルモノハ水道ノ設備アルヲ条件トスル傾向アリ、工場経営ノ向ハ工業用水トシテ是非共水道引込ヲ必要トスル等其因ヲ為シ、当期ノ初メ盛夏ノ候ハ勿論水道ノ需要減退スヘキ期末秋冷ノ候ニ入リテモ毎日陸続トシテ申込ニ接スルノ有様ニシテ、現在ノ水道設備ニテハ近ク送水能力ノ全部ヲ売尽サントシ、支管布設給水細管布設等ノ工事ニ日モ之レ足ラサルノ盛況ヲ呈セリ²¹

入新井・大森への給水と並行して、玉川水道は東隣の大井・品川・大崎の三町への給水を出願した（1918年3月）。これは3町で「居住者各自ノ必要ニ迫ラレ急速ニ布設セシメン

トスル輿論頗ル昂マリ各町理事者亦速成的給水ヲ希望シツヽア²²」る情勢を受けて出されたものであるが、前述の荏原水道組合時代からの計画でもあり、新規需要者の開拓につなげる目論見があった。1918年時点での3町の総人口は86,555人で、当初の給水区域4町村の52,968人を遥かに上回っており²³、加えて大崎駅や品川臨海部への工場進出が顕著であった。3町への給水は1919年12月に認可されたが、さらなる給水能力の向上が求められた。

そこで玉川水道では、水源取入口の拡張を行うとともに、新たに水源地北側の玉川村に4基の沈澄地と3基の濾過池を擁する浄水場を建設し、あわせて池上村に2個の配水池を新設する拡張工事を行った。これにより給水人口は11.2万人に増加した。工事費の412万円は、資本金の増資（1919年10月募集 30万円から200万円へ）と社債の発行（1922年9月 150万円）などで調達した。新規株式募集広告では、大崎・品川・大井方面は人口稠密で大小工場の進出が見込まれる前途有望の地であり、会社は荏原郡における「絶対独占事業」であり、多摩川を挟んだ川崎町・鶴見町へも将来給水可能であるとも述べている²⁴。

当初は入新井村・大森町のみで年間数百程度の増加に過ぎなかった給水栓数が、拡張工事の大部分が完成した1921年後半以降に急速に拡大していき、1923年には大崎・品川・大井の給水栓数が、過半を占めるようになった。

当期間ニ於ケル給水状態ハ一般経済界ノ不況ニ殆ント影響セラルヽコトナク、前期以来引続キ需要申込激増シ逐月其ノ増加率著シク、今ヤ入新井、大森両町内ニ於テハ主要道路ハ勿論小路ニ至ルマテ給水管ノ埋設セラルヽザル所ナキ状態ニ至レリ、次テ品川、大井、大崎町ニ於テハ主要道路ニ面スル所殆ント給水セザルモノナク、新ニ支管ノ布設セラルヽヤ給水申込殺到シ新開地ニ於テハ給水ノ結果旬日ニシテ新市街ヲ現出セシムルノ盛況ニシテ、殊ニ大崎町字桐ヶ谷大井町櫻新道ニ於テ著シク之ガ為メ屋内引込工事ニ於テハ全力ヲ傾倒シ需要家ノ希望ニ副ハント欲スルモ尚足ラザルノ状態ナリ、加之予テ急速工事ヲ督励シ完成ヲ急ギタル高所配水ヲ目的トスル大井唧筒所ニ聯結セル御殿山幹線及ビ山王幹線九月下旬ニ至リ竣成シタルヲ以テ同方面ノ需要戸数ハ一時ニ激増シタリ、要之全期間ヲ通シテ給水戸数ノ異常ナル増加ト一戸当り消費水量ノ著シキ増加就中工場並ニ浴場営業者ノ消費量ノ増大セル結果ハ予期ノ成績ヲ挙グルコトヲ得タリ²⁵

当該区域の宅地化と水道布設とが相乗効果を生んで都市化を推進している様子が分かる。

1923年9月の関東大震災は京浜地区の生活インフラにも甚大な被害を及ぼしたが、玉川水道の場合、配水管の一部損壊にとどまり、電力使用が可能となった9月9日から給水を再開し、12日にはほぼ全域で復旧した。むしろ震災後には東京・横浜からの避難者の移住や被災工場の移転などで、水需要の一層の拡大が見込まれた²⁶。

関東大震災の前から、玉川水道株式会社は、さらなる給水区域の拡張を企図して、池上・馬込・平塚・六郷の各町村との交渉や実測設計などを行っていた。1924年12月には、荏原郡の7町村（六郷・玉川・調布・碑衾・平塚・池上・馬込）への給水が正式に認可された。これらの地域では、田園都市株式会社や目黒蒲田電鉄が震災前から郊外電車の開設や宅地開発に乗り出しており、将来の有望な住宅地として注目されつつあった。1923年12月には、玉川水道は田園都市株式会社との間で、同社が経営する土地分譲地区内の上水道の布設に関する契約を締結した。田園調布地区（約10.5万坪）について言えば、田園都市は玉川水道に対して工事資金17.5万円を5年間無利息で貸与するかわりに、玉川水道は認可より

半年で給水工事を完成させる、というものであった²⁷。このほか、碑衾村に 1924 年 4 月に開校した東京高等工業学校への給水も認可された（1924 年 3 月）。

このように、玉川水道株式会社は、荏原水道組合の諸施設を継承しながらも、1922 年以降、拡張工事を繰り返しながら、その営業区域を荏原郡のほぼ全域へと急速に拡大し、日本最大の水道会社へと急成長していったのである。

第 3 節 郡部における公営水道に向けた動き

荏原水道組合に布設認可が下りた半年後の 1913 年 6 月、永松達吾ほか 9 名による私営水道計画が申請された。東京市を圍繞する 5 郡を対象として、地区ごとに 5 つの私営水道を布設する計画であった²⁸。

新宿水道 内藤新宿町・中野町・大久保町・戸塚村・落合村（豊多摩郡）、高田村（北豊島郡）

王子水道 王子町・滝野川村・板橋町・巣鴨村・巣鴨町（北豊島郡）

品川水道 品川町・大井町・大崎町（荏原郡）

渋谷水道 渋谷町・目黒村・千駄ヶ谷町・代々幡村（豊多摩郡）、目黒村（荏原郡）

千住水道 千住町（南足立郡）、南千住町・日暮里町・三河島村（北豊島郡）

この 5 水道のほかに、南葛飾郡の亀戸町・大島町・砂村・吾嬬町・寺島村・隅田村への水道も迫願された。いずれも大規模鑿井による地下水を水源として想定していた。当時東京の郊外では、豊多摩郡落合村で日本鑿泉合資会社が大型鑿井の試掘に成功するなど、地下水が新たな水源として注目を集めつつあった²⁹。

しかし大型鑿井に対しては地元住民から懸念の声が寄せられていた。落合村では、大型鑿井は周辺井戸の減水・枯渇を招くとして、その補償を求める一方、永松等が予定している私営水道会社に対して、「将来本村ノ財政豊富ノ場合水道自営ヲ為サントスルトキハ会社ハ異議申立サルコト」「前項経営ノ場合会社既設ノ水源井並及敷設管等合議ノ上購入スルコトアルヘシ」「本村内一般水道引用者ニハ会社一定水料金額ノ割引ヲ為スコト」など 8 項目の要求を付した意見書を豊多摩郡長に提出している³⁰。

こうした経過もあったため、永松等の私営水道計画に対する許可は遅れ、許可されたのは新宿・王子水道のみであった（1917 年 12 月）。他の水道については荏原水道組合や渋谷町水道などが計画されており、また東京府が関係町村の鑿井水道反対の声を汲んで遂行困難との意見を内務省に提起していたためである³¹。やむなく永松等は、1919 年 10 月日本水道株式会社を資本金 1,000 万円で発足させ、まず新宿・王子方面の水道事業に着手し、その後に品川・渋谷・千住・南葛方面の給水許可を得て事業を拡大していくことを企図した。新宿水道は水源を落合町の神田川付近の鑿井に置き、人口 15 万人（1 人 1 日平均 83 ㍲）に給水し、王子水道は滝野川町の馬場地先を水源として人口 12 万人（同様）に給水するという計画であった。日本水道株式会社は第 1 回払込の 250 万円で両水道を起工し、1 年間で専用栓使用戸数 10,400 戸（1 戸当たり月 1 円）、共用栓使用戸数 24,300 戸（1 戸当たり月 30 銭）を見込んだほか、給水人口 2～3 万人の簡易水道を 4 か所程度整備することを目論んでいた³²。ただし、大型鑿井水道は「井戸水使用者に対しても決して歓迎すべきものではない³³」とする世論も根強くあり、計画は思うように進捗しなかった。

ちょうど永松等の私営計画が認可される 1917～1918 年頃から、東京の膨張傾向に対応

すべく、東京市内と隣接郡部との一体的な開発を目指す議論が活発化し始める。帝国鉄道協会と土木学会とによる東京市内外交通調査が行われ、30年後の市街地を想定して、市内中心部から片道1時間、距離10マイルの範囲を「大東京」と設定し、国有鉄道の電化を基軸に都心部と郊外部を連絡する高速鉄道網計画が提起されていた³⁴。内務省でも都市計画法規制に向けた動きが始まり、1917年10月に都市研究会が組織され、1918年3月の市区改正条例改正、さらに翌1919年4月の都市計画法の制定により、市の区域を超えた市街地整備が可能となった³⁵。膨張する大都市の郊外部開発が主要な政策課題として行政に認識されるに至ったのである。1922年東京市は周辺5郡を含む地域を「東京都市計画区域」に指定し、新たに広域的な都市計画の策定に向けた第一歩を歩み始めた。

東京府でも、東京市と郡部を連絡する放射道路や環状道路など総額1.1億円に及ぶ土木計画を推進しようとしていた。この中には、東京市隣接町村における上水道布設費1,890万円と下水改良費2,144万円が含まれていた³⁶。1915年7月東京府知事に就任した井上友一は、1917年6月郡市長会議において、「家用水改良ニ関スル件」と題して、用水問題の解決に向けて、東京市隣接町村に対し、簡易水道の布設、鑿井の奨励、町村連合による水道布設などについて意見を求めた³⁷。その一方で、東京郊外部の水道布設のあり方について、中島鋭治に諮問を行った。中島は、1919年1月、次のように四区域にわけて提案を行った。

第一方面（大森・入新井・品川・大井・大崎・目黒）

玉川水道株式会社の拡張工事により給水能力を20万人程度まで高める。

第二方面（渋谷・千駄ヶ谷・内藤新宿・淀橋・大久保・中野・戸塚）

北多摩郡砧村で多摩川の伏流水を取入、渋谷町の高地に圧送して30万人に給水

第三方面（高田・落合・長崎・板橋・西巢鴨・滝野川・王子）

北豊島郡志村で荒川から取水し、板橋町の高地から配水する（給水人口30万人）

第四方面（尾久・三河島・日暮里・南千住・千住・隅田・寺島・吾嬬・小松川・亀戸・大島・砂） 南葛飾郡金町村で江戸川から取水し、隅田村高地から給水する（給水人口40万人）³⁸

井上は1919年6月に死去したが、これ以後、東京府は郊外水道の実現に向けて積極的に動き始める。すなわち1919年6月の郡長会議に際してこの郊外水道計画を披露し、関係郡町村長を集めて「上水敷設協議会」を開き、府の調査方針にもとづき水道布設計画を遂行すること、関係町村で調査費を寄付し府が調査を実施すること、単独での調査費負担が困難な場合は組合を組織して調査に着手すること、調査費の分担方法は人口で按配すること、などが決議された³⁹。この後、東京府は水道建設が可能な町村にはその実現を後押しする一方、単独では困難な町村に対しては郡長を通して組合設立を勧奨していった。

もちろん、東京市からの市外給水を受ける選択肢もあり得た。とくに東京市水道の浄水場・導水管などを抱える町村では、市営水道事業に用地等を提供していることから、市外給水の要望が強かった。東京市は、明治末年頃から市外の学校・官庁・諸施設に対して市外給水を行っており、1914年8月水害の応急対応を契機として、南葛飾郡の砂町・大島町・亀戸町に対しても一定量の市外給水を行っていた⁴⁰。しかし、前述の通り、既存の給水能力では市内の水需要を賄うだけで手一杯で、また工事中の拡張工事も遅滞を重ねており、市外給水には極めて消極的であった。

そうしたなか当時の東京市水道技師で、渋谷町の水道設計にもかかわった仲田聰治郎は、

「渋谷町水道計画と独立自営算定の基礎」と題する報告書をまとめ、市外給水を受ける場合、市内よりも高額の水道料金を払うことになり、また東京市内が給水不足の場合は断水の恐れがあることから、長期的に見れば独立した町営水道が望ましいと説き、以下のように結論づけている。

他ノ水道ヨリ浄水ノ供給ヲ受クルトスレバ永遠ニ水源ノ設備ガナイ為ニ常ニ不安ノ水道デアルト同時ニ永久一定ノ料金ヲ支払ハネバナラヌ、宜シク大東京区域ノ町村ハ自覚研究シテ百年ノ大計ヲナスヘキデアル〔中略〕故井上知事ノ将来ヲ達観シテ郡部水道ノ奨励ヲ呼号サレ又指導啓発ノ結果ニ外ナラスト思フ⁴¹

すなわち市外給水という便法によらず、独立の水源・水道設備を持つことの重要性を述べている。恐らく井上知事の意向も同様のものであったろう。

この後、永松等の日本水道株式会社は 1921 年 12 月に施工延期を申請するが、この頃から他の町営水道・町村組合水道計画が進行したために、東京市を囲繞する形での私営水道計画は立ち消えとなった。

第 4 節 渋谷町水道

豊多摩郡渋谷町（1909 年町制施行）は、後に渋谷区を形成する千駄ヶ谷町（1907 年町制）・代々幡町（1915 年町制）とともに、日露戦後以降、東京市に隣接した南西部の郊外住宅地として発展を遂げた町である。現在の山手線（日本鉄道支線）・中央線（甲武鉄道）の電化、東京市電の延伸、さらには玉川電車の開通などにより、都心部と郊外部とが密接に結ばれることとなり、従来の農地・武家地は急速に宅地化していった。渋谷町の人口は、町制施行時点（1909 年）の 3.5 万人から、5.1 万人（1912 年）、8.2 万人（1918 年）、10.4 万人（1923 年）へと 10 年間で 2 倍を超える増加率を示し、全国町村中第一位の人口を誇った。同町では地元出身の有力者と実業家・高級軍人等の移住者のインテリ層とが提携し、道路修築・河川改修・小学校建設など、大正初期から都市インフラの整備を積極的に手掛けており、町営水道建設もその一環であった⁴²。

元来、渋谷町の水事情は芳しくなかった。住民の多くは井水を使用したがるが、低地においては井水が簡単に得られるが飲用に適さず、一方の高台では水質は良いものの枯渇しやすく、また人口増加に伴う鑿井の増加で湧水量が激減しつつあった。こうして大正初期には水道布設に向けた気運が高まりつつあった⁴³。

そうした折に先述の永松達吾等による私営水道計画が浮上した。東京府では水道条例に基づき、地元町村の意向を聴取したが、渋谷町会では町勢から考えて十分な財政力ありとして、私営水道計画を排して町営水道を布設する方針を決議した。当初は三田用水内堀用水を水源に予定したが、東京市が第一水道拡張工事に着手するとの報を得て、市外給水の道を探った。1913 年 11 月に東京市の意向を尋ねたところ、「市内給水に支障なき限度に於て配水の予定」との回答を得たことから、単独町営方針を中断し、東京市の拡張工事の早期完成に期待することとした。

しかし、第一次大戦中の資材高騰等で東京市水道拡張工事が停滞したため、1917 年 10 月の町会で改めて単独町営方針が確認され、7 名の水道布設委員を選任し、中島鋭治と西大條覚の 2 人に水源調査を依頼することとなった。1918 年 5 月までに設計書がまとまり、同年 7 月に開かれた渋谷町会で関連議案が議決された。ちょうど井上府知事の諮問を受けて、中

島が東京郊外の4水道計画案を答申している頃である。

計画の概要は以下の通りである。多摩川の砧村付近の伏流水を水源とし、河底で集水した原水を付近の浄水場へ揚水して沈殿・濾過させた後、目黒村柳町の給水場まで鉄管で送水し、高架配水塔に揚水した後に全町に配水する。給水人口は最大で15万人とし、拡張等により20万人にまで高められる。1人1日当たりの給水量は4立方尺（約111ℓ）。工期は4年で、工費約270万円のうち、1/4は国庫補助金、1/6は東京府からの補助金を得て、残りは町債で調達し、利用料金で償還を行うという計画であった。

この計画をもとに、翌1919年9月には中島鋭治の推薦を受けた仲田聰治郎が実施設計に当たった。給水場を駒沢村字新町に変更するなど修正を加えた実施設計の結果、工費は496万円に及ぶことが明らかとなった。町会では水道委員等を中心に再度審議を尽くした後、1920年8月の町会でこれを議決した。すぐに内相・蔵相宛に工事施行と起債認可を稟請し、同年12月に布設認可、翌1921年2月に起債認可を得た。

創設時の予算額は506万円（うち工事費404万円、償還利子102万円）で、工事費の1/4に当たる101万円の国庫補助金（1921～1935年度）と、1/8に当たる50.5万円の東京府補助金（1921～1943年度）を獲得することができた。布設工事は1921年5月に起工されたが、折からの戦後不況の物価低落の影響を受けて、予算額を約399万円（工事費337万円、償還利子61万円）に縮減することができ、また4年間で予定していた工事期間も予想以上に進捗して、1923年5月には一部給水が開始された⁴⁴（竣工は1924年3月）。

以上の創設過程における特徴として、4点を挙げておきたい。

一点目は町営水道としては極めて大規模なものである点である。給水人口15万人は、六大都市を除けば、江戸川上水町村組合（45万人）、広島市（25万人）、熊本市（20万人）、岡山市（18万人）などに次ぐものである。また1人1日当たり給水量111ℓも、東京市・横浜市・名古屋市など六大都市と同レベルであった（いずれも1923年末時点⁴⁵）。実施設計段階（1919年）で渋谷町の人口は約8.7万人であり、1.7倍もの給水人口が想定されていることは、同町の将来性に対する期待値の現れとみることもできる。渋谷町水道布設記念碑には、「本事業は本町空前の壮挙にして之か成否は一に本町の消長町民の利害に繋る所なり」と刻まれている⁴⁶。

二点目は、東京市の技術支援が得られた点である。布設当初の水源調査・設計にあたった西大條寛は、東京大学土木工学科を卒業し、東京市水道局技師をつとめ、1920年からは内務省都市計画局に転じ、欧米各国の水道事業を視察する傍ら、次節で述べる荒玉水道町村組合技師長もつとめた⁴⁷。また実施設計を担当した仲田聰治郎は、1897年東京市水道改良事務所に職工として入り、1907年に技手に昇格して現場監督を行った。1920年には渋谷町水道工事の主任技師となり、創設工事完成後は東京市水道局に戻り、技師に昇任、以後浄水掛長、給水課長、業務課長、拡張課長など、東京市水道の要職を歴任した⁴⁸。このほか同町の水道係には、数名の東京市水道課・拡張課出身の職員が散見される。

三点目は、先駆的技術が導入されている点である。当時一般的には河川表流水を水源とする場合が多かったが、渋谷町水道では多摩川の伏流水を取水した。仲田によれば、表流水を利用する場合、河川を横断するような導水設備や、それを濾過するための広大な沈殿池・濾過池の用地が必要となる。しかし河底の伏流水を鑿井で得られれば、堰堤などを築かずに、河床の砂利層が濾過層の代わりとなり、沈殿作業が省け、濾過面積も縮減できる⁴⁹。これ以

後、河川伏流水は大正後期から昭和初期にかけて各都市の水源として利用されていくが、渋谷町水道はその魁であった。また駒沢村に築かれた高さ約 23m の 2 基の配水塔も異例の構造物であった。これは、取水地から給水区域まで平坦な土地のために有効な高さが得られないことから設置されたもので、浄水場から高圧ポンプでこの配水塔まで揚水して、町内に自然流下方式で給水する方法をとった。配水塔には 15 万人に対して 8 時間分の給水量にあたる 556 万リットルが常時貯水されることとなった。仲田は「本塔の如き大さを有し而かも鉄筋混凝土によりて築造したるものは未だ本邦に其例なく、諸外国に於ける実例にありても斯る大規模のものに至りては必しも皆好成績を挙ぐることを得ざりし」⁵⁰と自賛している。この 2 基の配水塔は渋谷町水道の象徴的存在となった。

最後に資金調達面について触れておく⁵¹。同町では前述の通り、国庫補助金 101 万円と府補助金 50.5 万円を獲得した。国庫補助金については、大都市隣接町村ということで、町村に対しては初めて（若松町を例外とする）の措置であり、また東京府補助金も初の交付事例である。ただし工事期間中の交付金額は合計で 11 万円に過ぎず、別途 472 万円（後に 350 万円に変更）の起債が必要となった。町では預金部低利資金の借入を申請し、1924 年度までに 7 回にわたり 70 万円を得たが、残りは安田貯蓄銀行など民間金融機関に依存する形となった。同町では日露戦以後、小学校・町営住宅・道路などに多額の町債を発行する「資本輸入主義」「借金主義」を推進しており⁵²、こうして蓄積された資金調達に関する経験・能力が水道布設過程においても生かされたのであろう。

なお渋谷町では、町外給水を行っている。送水管の通過地点にあたる駒沢・世田谷・目黒では、創設時点から町外給水を望む声が強かった。渋谷町では給水量に余裕があることから、これに積極的に応じる姿勢を示したが、各町村内には自前の水道建設の希望も強くあり、また内務省衛生局もそれを重視したことから、当初は各町村内に所在する学校・兵営施設への給水に限定された。1926 年 2 月までに目黒町の帝国大学農学部・近衛輜重兵大隊・騎兵第一聯隊、駒沢町の近衛野砲兵聯隊・野砲兵第一聯隊・野戦重砲兵第八聯隊・野戦重砲兵第四旅団司令部、世田ヶ谷町の陸軍第二衛戍病院及び陸軍獣医学校・陸軍自動車学校などへの町外給水が認可されている⁵³。目黒町に関しては、渋谷町からの給水案、玉川水道株式会社からの給水案、町営水道建設案など、議論百出したが、1924 年 3 月の町会で渋谷町から上水の分譲を受ける旨が決議されたことを受けて、1925 年 12 月から渋谷町が分水を行った。このほか、世田谷町の消火用上水も 1928 年 6 月から給水を開始するなど、渋谷町は近隣の町村に対する水需要の一部をも賄った⁵⁴。

第 5 節 江戸川上水と荒玉水道

こうして中島鋭治が井上府知事に答申した大東京水道計画のうち、第一方面は玉川水道株式会社、第二方面では渋谷町が部分的にその役割を担う結果となったが、第三方面・第四方面については、10 を超える町村が組合を組織して大規模な組合水道を建設する形をとった。

隅田川と荒川に挟まれた南葛飾郡を含む東京市東郊は、日清戦後から工場の進出が進む人口稠密地の一つであった。1922 年には大東京都市計画区域内の工業地区に編入され、郡部を通貫する環状道路や都心部と接続する放射線道路が 20 本以上予定されたほか、鉄道省でも隅田川駅に加えて小名木川駅を新設して付近の流通促進を図るなど、「大阪に対抗する

やうな東洋の一大工業地となる」ことが期待されていた⁵⁵。

しかし 1908 年・1911 年の大水害に代表されるように、度々洪水に見舞われることと、用水が不足かつ不良なことが、地域発展の阻害要因とされていた。利根川改修と荒川放水路の開鑿で洪水の危険性が減退すると、第一次大戦後には次なる課題として水需要の問題が浮上した。この地域の井戸は飲料に適さないものが多く、また各工場による地下水汲み上げに伴う井水の減退・悪化が進行し、住民の中には東京市の船舶給水を違法に販売する営業者から飲料水を購入するものもいた。東京市側ではこうした事態を黙視し難く、1914 年 7 月に市外への水道水供給を目的とした船舶給水栓を使用停止としたが、同年 8 月末の洪水で亀戸・大島・砂の井戸が殆ど使用不可能になったことを機に、「悪疫予防等本市公益保持上必要ト認ムルニ依リ」、つまり東京市の「自衛上」の観点から 3 町村に対して給水量を限定した市外給水が行われた⁵⁶。これらの地域では安楽兼道（元警視總監）等による葛飾水道（鑿井水道）計画もあったが、地元の反対などもあって進捗していなかった⁵⁷。

そうしたなかで、先述の東京府知事による郊外水道計画に向けた動きが起こったのである。井上知事は、東京府の工業能力を増進することに力を入れ、亀戸・大島・砂・小松川など南葛飾郡一帯の新興工業地帯を形成すべく河川改修や運河開削などを企図しており⁵⁸、この地域の水道問題の解決は焦眉の急であった。1919 年 12 月には関係 12 町村長が鳩首協議し、上水道布設のための町村組合が組織された。管理者には大島亨蔵（南葛飾郡長）が就いたが、この間東京府の内務部長・土木課長・技師をはじめ、正木虎蔵（元北豊島郡長）・藤江陳太郎（南足立郡長）・岡田文秀（元南葛飾郡長）らの熱心な斡旋活動もあった⁵⁹。

1921 年 10 月には中島鋭治の監督のもと、東京府技師の伴宜らを中心に実施設計が終了し、同年 12 月の組合会で布設計画が議決され、翌 1922 年 3 月に認可を得た。南葛飾郡金町村の江戸川鉄橋付近を水源とし、江戸川右岸に設けた取水塔で集水した水を金町浄水場で浄化した後、吾嬬町に設置した高圧ポンプにより南葛飾郡 7 町村（隅田村・寺島村・吾嬬町・小松川町・亀戸町・大島町・砂町）、南足立郡千住町、北豊島郡 4 町村（南千住町・三河島町・日暮里町・尾久村）に給水する。給水予定人口は 45 万人（給水区域内の人口 29.8 万人）で、追加工事により 70 万人にまで高めることができ、また 1 人 1 日当たりの最大給水量は 4.5 立方尺（125 升）に設定された。給水量に余裕を持たせたのは、工場地帯としてのこの地域の発展可能性を考慮したためである。

工事予算は当初 720 万円であったが、実地調査の結果 1,165 万円（借入金償還費を合わせると 1,339.9 万円）にまで膨らんだ。組合では、地元選出の衆議院議員・中島守利の働きかけなどもあって、国庫補助金 291.2 万円、府費補助金 145.6 万円を獲得することができた⁶⁰。しかしいずれも交付期間は 20 年以上と長く、かつ工事期間中の交付額は合計で 70 万円にも満たなかった。組合では加盟町村への分賦金 112 万円、水道料金 39 万円のほかに 1,110 万円の組合債を発行し、預金部の低利資金を期待していた。しかし預金部からの借入額は 172 万円に過ぎず、また簡易保険局からの借入も 50 万円とわずかで、公債の 8 割弱を明治商業銀行・安田貯蓄銀行に頼ることとなった⁶¹。明治商業銀行の本所支店が南葛飾郡役所の公金管理をしており、かつ安田善次郎の格別の計らいがあったとも言われる。

工事は 1922 年 4 月起工され、途中関東大震災を挟みながらも、予定よりも 9 か月早く、1926 年 6 月に給水を開始した（同年 10 月竣工）。通水当初から給水申込が殺到したため、東京市水道局から職工 20 数名の応援を得るなどした⁶²。震災後の給水区域付近の人口増加

は以前のそれを上回り、1925年には早くも52万人を突破した。組合では、配水管増設工事（第1期拡張工事）を行うとともに、1929年度には浄水施設の拡張や急速濾過装置の導入などを含む第2期拡張工事（給水人口75万人）に着手した。さらに給水人口を100万にまで高める第3期拡張工事も構想されていた。

このように江戸川上水町村組合の結成・通水は比較的順調に進んだが、残る第三方面および第二方面の渋谷町以外の町村、すなわち東京市の北西方面（新宿・池袋方面）の郊外水道建設は著しく遅延した。その理由としては、私営水道株式会社による計画が先行していたこと、付近で比較的良好な井戸水が得られること、また豊多摩郡の町村では東京市からの市外給水への期待が高く、組合結成に向けた合意形成に多くの時間を要したこと、さらに水源地を当初の荒川から多摩川へ変更せざるを得なかったこと、などが挙げられる。以下、この地域に給水を行った荒玉水道町村組合⁶³の水道布設過程について述べる。

先述の通り、永松達吾らが1913年9月に申請した東京市郊外の5私営水道（後に6水道）計画のなかで、許可されたのは豊多摩郡と北豊島郡の隣接町村を対象とする新宿水道と王子水道の2水道のみであった（1917年12月認可）。この地域で公営水道建設の動きが未だ見られなかったこと、水源に予定していた地下水が十分に得られる見込みがあったことが、その背景にあったと考えられる。1919年に東京府の郊外水道計画が浮上した際、この地域では表立った動きを確認することができない。永松等は、1919年10月日本水道株式会社を組織して、新宿方面で15万人、王子方面で12万人規模の鑿井水道を具体化させた。しかし資金面などからその後計画は進捗せず、1921年12月王子水道の起工延期を申請するに至った。

この可否を判断すべく、東京府は、翌1922年2月に豊多摩郡・北豊島郡の両郡長に対し、公営水道建設の意向を聴取した。両郡長は管下町村に対し水道建設のための町村組合結成を呼びかけたところ、16町村がこれに応じたが、負担増加を懸念する声も強く、また東京市の市外給水に期待する町村もあった。そこで同年9月に豊多摩郡長（服部良太郎）が東京市水道課に市外給水の可能性を聴取したところ、現在の拡張工事が終了すれば水量に余裕が生じるので豊多摩郡のみならば給水は可能だが、北豊島郡を除外するとなると現在進行中の組合水道計画に重大な影響を生じるので慎重に進めてほしいとの回答を得た⁶⁴。つまり、東京市側では、市外給水の範囲をなるべく抑えて、むしろ郊外部の組合水道計画の進展に期待をかけていたのである。

こうして両郡で組合水道布設に向けた気運が高まりつつあるなか、1923年9月の関東大震災を迎えた。震災後、東京市内の罹災者が郊外部に避難・定住し、後の荒玉水道町村組合の関係13町村の人口は、1920年の26.7万人から55万へと倍以上に急増した。この結果、従来の井戸水のみでは飲料水・生活用水が賄えなくなった⁶⁵。1924年3月および4月の両郡長ならびに13町村代表らによる協議会を経て、「上水道敷設準備調査会」が組織され、中島鋭治等に設計を依頼することとなった。

中島のもと、仲田聰治郎ら東京市水道局技師・技手ら数名による調査が行われた結果、1924年7月末に以下の計画概要が報告された。多摩川の伏流水を取水して付近で浄水した後、豊多摩郡野方町と北豊島郡板橋村の2か所の配水塔に送り、自然流下方式で各町村に配水する。当初水源に予定していた荒川の水質を調査したところ、塩分濃度が高く濾過に多くの費用を要することが判明したため、これを多摩川に変更した。ただし、多摩川の取水量

には限りがあるため、第2期の計画として荒川に水源を求め、北豊島郡赤塚村で取水し、板橋の配水塔に送ることも計画に盛り込まれた（工期5年間）。荒玉水道の呼称は、この二つの水源に由来する。なお準備調査会は7月に荒玉水道調査会と改称した⁶⁶。

この後、組合結成に向けて、各町村会での加入承認の手続きに入った。当初は豊多摩郡の中野・野方・大久保・戸塚・落合・代々幡の6町、北豊島郡の板橋・巣鴨・滝野川・王子・岩淵・長崎・高田・西巣鴨の8町村が予定されていたが、この過程で代々幡・大久保・戸塚が不参加となった。これらの町では東京市水道の市外給水に大きな期待を寄せており、組合水道参加による負担増加を嫌う町会の意向が強く表れた結果となった。その一方で、新たに豊多摩郡の杉並町と和田堀内村が加入し、最終的には13町村で荒玉水道町村組合が発足することとなった（1925年1月）⁶⁷。

実施設計と出願手続きも並行して進められた。1925年2月に死去した中島鋭治に代わり西大條寛（内務省技師）が組合技師長に就き、1925年4月に提出された工事施行認可申請書が提出された。水源を北多摩郡砧村で多摩川の伏流水に求め、同村喜多見の浄水場を経て野方・大谷口の2か所の給水場から前記13町村に給水する。給水人口は60万人とし、今後の人口増加の趨勢により、荒川を水源とする第二期工事を行う（給水人口120万人）。1人1日当たりの給水量は5立方尺（139ℓ）。工事期間は1925年4月から1929年9月の4年半で、工事費は1,790万円を予定した。財源は公債費で調達し、借入金の償還には国庫補助金（工費の1/4）・府費補助金（工費の1/8）および加盟町村の分賦金と給水料収入を充てるという計画であった。

しかし、内務省・大蔵省側は、政府の緊縮財政方針ならびに、各町村の財政窮迫に鑑み、公債費の縮減と町村負担の軽減を求めた。組合では、工事期間を1年半延長するなど財政計画の大幅な変更を行い、1926年3月に工事施行と起債の件が認可された。しかし加盟町村側がさらなる分賦金の削減を求めたため、最終的には総事業費約2,106万円（工事費1,720万円・借入金386万円）、起債額1,693万円となった。江戸川上水町村組合と同様に、国庫補助金と府費補助金が認められたが、工事期間中の交付額は約35万円に過ぎず、当初は政府系金融機関の低利融資でも不足していた。そこで組合では三井信託・第一生命・千代田生命など民間金融機関から年利7～8%の高利で1,000万円近くを借り入れ、その後預金部資金や簡易保険局資金などを利用して低利融資へと借り替えていった⁶⁸。荒玉水道組合は、1926年12月に起工、1928年10月に給水を開始し、工事は1931年9月に完了した。

第6節 郊外水道の給水状況

【表6-7】をもとに、郊外水道の給水状況を概観すると、普及率にばらつきがあることが分かる。1931年時点の概略を示すと、渋谷町周辺では8割以上、南郊の荏原郡と東郊の南葛飾郡で6割程度、北西部の北豊島郡で4割以下である。

渋谷町水道は通水後わずか5年で約80%の普及率を記録している。これは、「東京市に近接する本町は関東大震災の影響に依り、市内より移住する者多く家屋櫛比して殆ど新築の余地なき状態となり、一方水道使用の宣伝に努めたる結果給水戸数年を逐ふて増加し⁶⁹」とあるように、震災罹災者の郊外地移住が主要因であると見られる。住民に比較的富裕層が多く、また他地域に比べて人口増加率が抑制されていたことが普及率の高さにつながっている。

【表6－7】近郊水道の給水状況									
玉川水道	区域内総戸数及人口		給水戸数及人口		給水栓数	普及率 %	総配水量 m ³	1日1人平均 使用水量 (ℓ/日)	1日1人最大 使用水量 (ℓ/日)
	戸数(戸)	人口(人)	戸数(戸)	人口(人)					
1920年	37,434	172,110	3,283	16,915	3,132	9.8	485,554	79	169
1921年	40,822	183,838	4,984	25,720	4,785	14.0	694,966	74	142
1922年	44,201	209,680	11,432	56,824	11,224	27.1	1,527,186	74	123
1923年	45,339	249,763	22,341	123,781	21,952	49.6	3,788,049	84	107
1924年	76,545	357,971	32,515	179,911	31,815	50.3	6,006,760	91	139
1925年	91,359	406,215	39,506	197,530	39,996	48.6	7,725,544	107	146
1926年	100,437	446,150	44,967	211,345	44,365	47.4	10,327,258	134	178
1927年	107,273	472,307	52,225	245,459	50,984	52.0	11,244,568	126	171
1928年	121,130	535,667	56,567	265,865	55,469	49.6	13,044,727	134	180
1929年	129,034	572,463	62,659	300,763	61,358	52.5	16,420,518	146	205
1930年	128,952	598,209	67,990	326,352	66,557	54.6	16,574,712	139	202
1931年	136,024	620,888	71,658	343,958	70,552	55.4	16,802,464	132	190
1932年	155,145	668,749	80,125	384,600	78,255	57.5	18,122,154	128	177
1933年	156,889	695,209	96,820	435,690		62.7			
1934年	168,214	741,325	105,926	476,667		64.3			
1935年	169,779	749,516	108,475	488,100		65.1			
渋谷町水道	区域内総戸数及人口		給水戸数及人口		給水栓数	普及率 %	総配水量 m ³	1日1人平均 使用水量 (ℓ/日)	1日1人最大 使用水量 (ℓ/日)
	戸数(戸)	人口(人)	戸数(戸)	人口(人)					
1923年	24,911	104,626	5,773	22,662	2,013	21.7	644,317	115	249
1924年	25,976	108,867	11,455	49,704	9,803	45.7	2,112,275	116	164
1925年	21,177	99,031	12,497	58,318	11,048	58.9	3,017,065	142	268
1926年	19,822	102,677	15,056	70,195	13,923	68.4	4,373,475	119	180
1927年	20,526	113,252	16,113	88,782	15,340	78.4	5,464,176	152	269
1928年	21,702	113,552	16,294	89,780	16,027	78.9	6,440,777	172	242
1929年	22,286	111,428	17,039	95,022	16,922	85.3	7,061,756	177	243
1930年	19,709	122,051	16,657	106,283	17,519	87.1	7,276,840	144	196
1931年	20,795	122,655	16,598	105,977	18,340	86.4	7,652,889	155	211
江戸川上水	区域内総戸数及人口		給水戸数及人口		給水栓数	普及率 %	総配水量 m ³	1日1人平均 使用水量 (ℓ/日)	1日1人最大 使用水量 (ℓ/日)
	戸数(戸)	人口(人)	戸数(戸)	人口(人)					
1926年	135,311	545,457	32,159	125,443	12,024	23.0	1,598,860	82	199
1927年	142,999	583,688	60,557	251,912	22,690	43.2	8,094,730	88	不明
1928年	157,046	646,854	92,727	362,640	36,202	56.1	14,212,410	107	194
1929年	164,922	687,824	110,001	427,002	47,167	62.1	19,980,130	138	221
1930年	159,535	690,788	114,522	444,884	52,344	64.4	22,944,800	141	203
1931年	160,146	691,134	121,803	466,647	62,559	67.5	26,286,341	159	239
荒玉水道	区域内総戸数及人口		給水戸数及人口		給水栓数	普及率 %	総配水量 m ³	1日1人平均 使用水量 (ℓ/日)	1日1人最大 使用水量 (ℓ/日)
	戸数(戸)	人口(人)	戸数(戸)	人口(人)					
1928年	161,158	659,654	3,929	18,072	5,208	2.7	448,375	270	561
1929年	174,529	719,640	21,995	154,445	20,435	21.5	483,9516	149	178
1930年	169,358	771,910	45,617	243,261	33,181	31.5	758,2939	102	171
1931年	177,502	797,939	48,099	309,365	44,326	38.8	1,327,1650	118	211
出典:『上水道統計及報告』および「玉川水道株式会社二関スル調書」									

江戸川上水町村組合は4年後には普及率6割に達したが、給水栓数はおおむね給水戸数の半分以下である。つまり給水人口の増加は、1つの水道栓を数戸で共同使用する共用栓の増加で支えられていたのである。同水道の共用栓の割合は他の水道に比べて極めて高く、1926年の給水開始時点で21.3%、1930年時点でも17.3%を占めており、給水区域内の多くが工業地帯で小住宅が密集していることや労働者が集住していることがその理由である

う⁷⁰。また同水道では区域内総人口は 1929 年をピークに減少に転じているが、普及率は 6 割程度にとどまっている。この背景には後述する給水量不足とともに、南葛飾郡では数十戸～千戸を対象とする簡易水道が数多く存在していたことも影響していると考えられる。【表 6－8】によれば、1932 年時点で 101 の簡易給水施設が約 12.3 万人に給水を行っていた。東京市に移管されて水道料金が低廉化された 1935 年時点でも 30 の事業者が 6000 戸に給水を行っており、こうした小規模給水施設の存在も普及率の向上を妨げる一つの要因になっていたであろう。

【表6－8】南葛飾郡における簡易水道の給水戸数別経営者数並使用戸数調

		1933年12月末			1935年7月末		
		葛飾区	江戸川区	合計	葛飾区	江戸川区	合計
経営戸数	経営者	40	5	45	32	7	39
50未満	使用戸数	890	121	1,011	666	179	843
経営戸数	経営者	9	3	12	5	4	9
50～100	使用戸数	642	215	857	349	260	609
経営戸数	経営者	21	13	34	12	6	18
100～300	使用戸数	3,428	2,193	5,621	1,780	880	2,660
経営戸数	経営者	6		6	3		3
300～500	使用戸数	1,973		1,973	1,070		1,070
経営戸数	経営者	3		3	2		2
500～1,000	使用戸数	1,964		1,964	1,134		1,134
経営戸数	経営者	1		1			
1000～	使用戸数	1,100		1,100			
合計	経営者	80	21	101	54	17	71
	使用戸数	9,997	2,529	123,526	4,999	1,319	6,318
出典：東京都公文書館所蔵「金子吉衛家文書」1693-5「葛飾江戸川両区ニ於ケル簡易水道ニ関スル調書」							

玉川水道の場合、先述の通り東京南郊の市街地形成に大きな役割を果たし、1924 年までに普及率 5 割に達したが、それ以後は停滞を余儀なくされている。これは震災後の荏原郡の極めて高い人口増加率（5 年間で約 2 倍）に給水設備が追い付いていない結果であろう。特に震災後に給水区域に入った碑衾・荏原・東調布・玉川村などでは、普及率が 30%未満の地域もあった⁷¹。1932 年時点で、大井町では町民の約半数、荏原町では約 6 割が井戸水を使用していた⁷²。1933～34 年に普及率は 6 割に達するが、これは同社が創立 15 周年の記念事業として、給水戸数 10 万計画を目標に、給水栓の無料貸付、給水工事の 1 割引き、宣伝ビラの大量頒布など異例の奨励活動を行った結果⁷³であり、こうした無理を重ねなければ普及率の飛躍的拡大は困難だったのである。

荒玉水道に至っては、通水時期が他の水道に比べて遅いという事情もあるが、普及率は 4 割にも満たない。この給水地域は比較的良質な地下水が得られるところが多く、通水時と恐慌期が重なってしまったために、高額の水料を嫌って井戸から水道への移行が進まなか

った。街頭宣伝、衛生展覧会への出陳など、組合と町役場とが一体となった普及活動も、功を奏さなかった⁷⁴。

次に1日1人平均使用水量に注目すると、それぞれ当初計画の予測（玉川 83 ㍲、渋谷 111 ㍲、江戸川 125 ㍲、荒玉 139 ㍲）をはるかに上回る勢いで急増していることが分かる。大正末年における他の公営水道事業では概ね 111 ㍲であるから、それを上回る使用量で、水洗トイレや風呂などを含む文化的生活が水量の増加につながっているものと考えられる。ただし、同時期の東京市の使用水量（平均約 180 ㍲、最大で 220～240 ㍲程度）と比較すると、渋谷町を除いてやや低位で推移している。各水道事業体は、急増する人口増加と使用量の拡大に対応すべく拡張計画を策定するが、抜本的な解決策にはなり得ず、給水能力は限界に達しつつあった。

玉川水道株式会社では、給水区域の拡大や水需要の増大に対応すべく、1918年から1931年までの間に6度にわたる拡張工事を繰り返し、給水人口は当初の1.2万人から40万人となり、1人1日平均給水量も111～139 ㍲まで高められた⁷⁵。しかし給水区域内の人口増加率と水使用量の増加はそれを大きく上回っており、震災以後は山手方面の給水量増加に伴い、臨海部で断続的に断水が相次ぎ、住民が役場に押し掛けるといった事態も発生していた⁷⁶。同社の水源となる多摩川は、東京市・渋谷町・荒玉水道が上流・中流で取水しており、また新たな水源を確保できるわけではなく、やむなく取水施設・濾過施設の拡張やポンプの増設など弥縫的な拡張工事を続けざるを得ず、給水量の飛躍的拡大にはつながらなかった。

渋谷町でも1928年7月の町会で給水人口を15万人から20万人へ高める拡張工事計画が可決されたが、折しも浜口内閣の緊縮財政政策のあおりを受けて、予算額は305万円から88万円に縮減され、着工は1931年3月に大幅にずれ込み、極めて限定的な水源拡張工事に終わった⁷⁷。江戸川上水でも、給水人口を45万人から75万人にまで高める第二期拡張工事が1929年に策定されたが、同様に政府の緊縮政策で起債認可されなかったため、失業救済事業として1930年2月から着手された。しかし給水能力は既に限界に達しており、同年夏季には断水・減水のため、やむなく荒玉水道からの補給を得る事態に至った⁷⁸。

度重なる拡張工事は、各事業体に財政負担を強いる結果となった。前述した通り公営水道の場合、起業時に調達した高利の民間資金を政府系金融機関の低利資金へ借り換えることを進めており、こうした拡張工事の際も預金部低利資金などが融通されていた。ただし当面の工事費などを調達する場合は民間金融からの一時借入金に頼ることもあり、資金調達や金利交渉は事業担当者にとって大きな負担となっていた⁷⁹。玉川水道では、1934年までに4度の増資を行いつつ（1919年30→200万円、1923年200→500万円、1927年500→1000万円、1934年1000→1500万円）、6度の社債を発行することで、辛うじて拡張工事費の調達と低利借換を進めていた⁸⁰。

給水能力の不足と並んで、郊外水道の問題として指摘されていたのが、東京市内に比べて割高な水道料金である。

都市の人口が次第に郊外に移動し近郊居住者が驚くべき割合で増加しつつあるに正比例して近郊水道の利用者激増しつつあるが、諸物価低落の今日かくも高価なる水道料金を負担せしめらるゝは不穩当であると郊外住民の間には最近非難の声が昂まりつつある⁸¹

東京市側の調査（1930年2月）によれば、東京市内に比べて玉川水道および淀橋町・目黒

町の水道は 1.7 倍、渋谷町・町村組合の水道は 2 倍以上の高額となっている【表 6－9】。もっともこの表で示されているのは普通計量専用栓の月額料金であるため、家庭用放任給水栓の場合（荒玉水道・渋谷水道などでは、1 家 5 人までは 1.3 円、1 人追加ごとに 0.2 円の超過料金）はこれより低くなるが、それでも市内より割高であることは確かである。

【表 6－9】東京市及び近郊水道使用料金比較表				
(1930 年 2 月 調)				
事業者	基本水量 m ³	基本料金 円(月額)	超過料金 円(1m ³ あたり)	使用料金 円(12m ³ あたり)
東京市	10	0.93	0.700	1.07
渋谷町	14	2.25	0.142	2.25
淀橋町	10	1.50	0.120	1.74
目黒町	10	1.50	0.120	1.74
玉川水道	14	1.75	0.060	1.75
江戸川上水	14	2.25	0.142	2.25
荒玉水道	14	2.30	0.142	2.30
「使用料金」は、東京市における 1 月あたり平均消費水量(11.52 m ³)を基準として各水道の料金を算出したもの。				
出典:「水道使用料金比較表」(東京都公文書館所蔵「金子吉衛家文書」2149)				

とくに民間事業者である玉川水道の場合、利用者の批判は先鋭化する傾向にあった。同社は 1926 年 7 月、創業以来初めてとなる料金値上げに踏み切り、それまでの一般家庭向け月額基本料金 1.5 円に加えて、量水器代 25 銭を新たに徴収することにした。これに対し、利用者からは不満の声が上がり、一部では料金不払い同盟を組織する動きも見られた⁸²。1929 年夏頃から荏原郡の各町村は玉川水道に対して水道料金値下運動を開始し⁸³、1931 年 10 月頃には連携して水道公営を唱えるようになり、1932 年 7 月には大井町・入新井町・蒲田町・羽田町・碑倉町・大崎町・池上町・東調布町の町会議員・町長らより「市郡合併ト共ニ直ニ東京市ニ於テ新旧ノ市域ニ依リ水道料率ノ差等ナカラシメラレンコトヲ望ム」との陳情書が、東京市長及び市会議長等に提出されるに至った⁸⁴。

このように東京市と郊外部の水道料金格差問題は、東京市と周辺郡部の合併交渉を促進する大きな要因となっていくのである。

第 7 節 大東京水道計画と玉川水道の買収

1931 年 9 月、東京市では「大東京水道計画ニ関スル調書」を策定していた。これは、東京市および周辺 5 郡における体系的水道整備計画とも言えるもので、もともとは東京都市計画区域指定の翌年(1923 年)に計画の策定が開始されていた⁸⁵が、関東大震災で中断を余儀なくされ、その後、懸案の第一水道拡張工事(第一期工事)が完成し、また 1930 年に帝都復興事業が終了し、加えて周辺 5 郡との合併が現実味を帯びる中で、ようやく具体化するに至ったものである。

その緒言では次の如く述べている。

一般ニ大都市ノ水道計画ハ能フ可クンバ之ヲ圍繞スル四圍各方面ノ水源ヨリ原水ヲ導キ来リ中央ニ於テ之ヲ相互連結スルコト、シ、又各水源ハ成ル可ク之ト近キ距離ニ在ル給水区域ヲ受持ツコトヲ理想ト為スナリ⁸⁶

東京市と周辺 5 郡の「東京都市計画区域」を対象とした、複数水源・複数系統の大水道の構築を理想としたものである。計画では、東京市と 5 郡の人口（1930 年時点で約 500 万人）が 30 年後に飽和状態の約 800 万人に達するものと仮定し、1 人 1 日あたり 90～320 ㍓の給水を可能にするため、既存の多摩川のほか、相模川・荒川・江戸川などの新たな水源の確保を目指すことが謳われている。なお「大東京」区域内は、概ね水源ごとに以下の 6 つの地域に区分される⁸⁷。

- ①東京市給水区域（15 区）…多摩川上流から取水し東村山浄水場・淀橋浄水場から給水
- ②西部郊外給水区域（玉川水道・渋谷水道・代々幡水道・日本水道・井荻水道・矢口水道などの給水区域）…多摩川中流の既存水源を利用しつつ、将来的には不足分を相模川に求め、系統の統合整理を行う
- ③荒玉水道給水区域…既存施設を利用しつつ将来的には相模川を水源に求める
- ④北部郊外給水区域（北豊島郡の水道未整備地区）…荒川を水源とする
- ④江戸川上水給水区域
- ⑤東部郊外給水区域（南葛飾郡・南足立郡の水道未整備地区）…利根川を水源とする

水源開発の具体策の中には、多摩川上流の小河内ダム、相模川水系拡張事業、荒川を經由した利根川導水事業、金町浄水場拡張事業など、形態を変えながら後に実現していく構想が含まれている⁸⁸。

震災復興事業を完了した東京市では 1931 年 9 月臨時市域拡張部を設置し、将来の市街地と郊外部との一体的な行政運営・地域開発に向けて、5 郡町村の財政状況や都市施設状況の調査を開始した。ただし将来編入すべき地域に「大東京」の 82 町村すべてを含むかどうかは自明ではなかった。東京市会の一部や、四谷・下谷など未だ震災の傷跡が残る山の手地区の区会などは、広大な町村を抱え込むことは市民負担の増加につながり、市会の構成に大変動をきたす恐れありとして、合併対象を東京市に近接する町村に限定する小合併論を唱えていた⁸⁹。

一方の周辺町村の側では、都市計画区域内の全町村が参加した隣接町村合併促進同盟会が 1931 年 6 月に組織され、翌 1932 年 1 月には東京市郡併合期成同盟会が結成され、北多摩郡の砧村・千歳村をのぞく 5 郡 82 町村すべての合併編入に向けた運動を展開した。とくに東京市側の小合併論などを念頭に、5 郡の一体性が強く訴えられた。

市と五郡町村とは前述の如く到底統合せらるべき宿縁に存る有機的の一体たるに拘らず、若し其の一部を分割併合するとせんか、恰も局部の疾患を放任して全身の健康を望まんとするに等しく到底相互の福祉は得て之を望むべからず。況んや上水事業の如き、病院事業の如き、共同処理を目的として成立せる幾多町村組合の一部を分割併合するが如きに於ておや⁹⁰

江戸川・荒川の水道町村組合の存在は、5 郡 82 町村の一括合併を支える有力な根拠たり得たのである。

こうした周辺町村側の熱心な運動や、東京府の説得などもあって、1932 年 10 月東京市と 5 郡 82 町村の合併が実現した。面積 576 ㎢、人口 550 万人を擁する巨大都市の誕生で

ある。江戸川・荒玉の両組合水道、渋谷町営水道など、公営水道はすべて東京市に引き継がれ、水道料金は東京市とほぼ同率に引き下げられることとなった。

しかし、玉川水道および矢口水道・日本水道はそのまま存続したため、3水道の給水区域内の住民・事業者らは、市内の他地域との料金格差を強く意識するようになった。とくに約30万人もの需要者を抱える玉川水道に対する批判は強かった。1932年12月の蒲田区会で「水道瓦斯値下実行委員会設置の建議」が満場一致で可決されたのを皮切りに、翌年大森・品川・荏原区会で「水道料金均等方ニ関スル意見書」が可決され、目黒区・世田谷を加えた6区は連携して東京市および玉川水道に対して水道料金を東京市内と同一水準まで引き下げるよう訴えた⁹¹。

ちょうどその頃（1933年6月）、玉川水道会社が供給する飲料水に多量の塩水が混入していることが判明し、水質改善まで1か月以上を要するという事件が起こった。原因は、多摩川の水量減少と、砂利採掘による河床低下などによって多摩川河口部からの海水が取入口付近まで遡上することになったため、必ずしも玉川水道の瑕疵に起因するものではなかったが、浄水場の塩素滅菌措置の破損を放置していたことなど、同社の管理体制も批判を浴び、料金均等促進運動とあわせて、格好の批判材料となったのである。同社では取入口をやや上流に移転し、塩水遡上を防止するための堰堤を新設する一方、需要家たちには約1か月間の水道料金を引き下げることで合意し、塩水問題は約1か月余りで終息した⁹²。

しかし給水区域の住民たちはこれを機に、料金均等化から一歩進めて、水道公営化を訴えるようになった。ちょうど玉川水道の免許期限が1934年7月までとされていたことから、同社の免許更新を阻止して東京市による買収を求めたのである。東京市会でも「玉川水道株式会社ノ水質ノ不良ト料金ノ高率ハ公知ノ事実ナリ、六十余万市民救済ノ目的ヲ以テ一日モ早ク適当ノ処置ヲ講セラレコトヲ望ム」との建議（1933年6月20日）を可決し、東京市長・牛塚虎太郎は、1934年6月、水道条例第17条（許可年限満了後の水道を市町村が強制買収できる）に基づいて、玉川水道に対して買収に応じるよう求めるに至った⁹³。

これより前、「大東京」誕生の直前の1932年9月、玉川水道株式会社は、内務省に対して事業許可の25年延長を申請していた。同社としては、免許期間をなるべく引き伸ばしながら、先述した創業15周年記念事業の給水戸数10万戸を実現しようと目論み、新たに資本金も1500万円に増資するなど、実績づくりにつとめようとした。内務省では1935年3月までの延長を認めた（1934年7月）が、これは東京市が玉川水道から土地物件を買収するために必要な期間とされた。

東京市側は東京不動産鑑定所に依頼して、玉川水道の設備・土地等の買収金額について1,653万円との査定を受けた。しかし会社側は、強制買収は不当として、水道条例第18条（許可年限前に市町村が私営水道会社を買収する場合の買収価格は両者の協議による）による買収を主張し、併せて約15年間にわたる水道設備に対する投資額、民間水道会社の問題などを挙げてこれに反論し、従業員の退職金等も含めて4,788万円を要求した。結果的には東京府知事の裁定を受け、買収価格は約1,826万円（別途退職並解職手当等として254万円）とされた。会社側は当初これも拒否して行政訴訟の構えをみせたが却下され、1935年3月23日をもって玉川水道の設備はすべて東京市へ継承された⁹⁴。

おわりに

戦間期の東京市郊外では、町営水道、町村組合水道、私営水道会社など、13もの多様な形態の水道事業体が誕生し、関東大震災を挟んで急速に膨張を遂げる「帝都」の水需要を賄っていた。冒頭で大阪市の市外給水と市域拡張の事例を紹介したが、それと比較して、こうした郊外の水道事業体が成立した背景・条件としては、以下のようなことが考えられよう。

第一に、当時の東京市の給水能力の問題である。東京市では大正初年から第一水道拡張工事を進めていたが、第一次大戦期のインフレや関東大震災で遅滞しており、1人当たりの水使用量が急増するなか、市内の給水能力は必ずしも十分とは言えなかった。加えて隣接する町村だけでも約20あり、ある地域への給水開始は別の地域からの給水要望を招く恐れがあることから、市外給水には極めて消極的な姿勢をとり、結果的には浄水・導水施設が所在する淀橋・千駄ヶ谷・大久保・戸塚の4町にとどまった。東京市水道課では、むしろ郊外の水道建設に期待し、それをサポートする姿勢をとった。

第二に、地域住民の側の水道布設に向けた積極的な姿勢である。荏原水道組合や、渋谷町で見た通り、水道布設が土地開発につながると考えた地域リーダーや新住民、進出企業が布設に積極的であった。また東京府の呼びかけに応じて、半年も経過しないうちに組合結成に至った江戸川上水の事例からは、地域の人びとの水道布設にかけける強い要望を見ることができる。そうした人々のなかには、水道＝地域のアイデンティティーと捉え、独自の水道建設にかけける強い思いが存在していた。もちろん、多摩川のほかに、江戸川・荒川のほか、北西方面には良好な地下水もあり、水源の選択肢が多様であったという地理的要因も加味されねばなるまい。

第三に、地域の水道起業を支える様々なサポートがあった。公営水道事業に対しては、東京府が郊外水道の必要性を呼びかけ、創設時の設計を手掛け、府補助金を支給し、町村組合結成に際しては郡役所が主導的な役割を果たした。さらに東京市の側も、水道課の職員が渋谷町や町村組合に出向して設計・工事を担当するなど、技術的な支援を行った。加えて資金面では、預金部資金や逓信省簡易保険局資金などの政府系金融機関に加え、玉川水道株式会社など資本力のある企業や、渋谷町や町村組合の水道債を引き受けた民間金融機関の存在も欠かせない。

第四に、内務省の水道政策の転換を巧みにとらえたことが挙げられる。1911年の水道条例の改正直後に全国初の民間水道事業者である荏原水道組合が発足し、原内閣期に国庫補助金の支給対象が町村へと拡大すると、その第一号として渋谷町と江戸川上水町村組合が選ばれるなど、内務省の水道政策と東京郊外の水道建設は密接なつながりを持っていた。裏を返せば、大正期の内務省の水道政策は、東京郊外の水道問題を強く意識してなされたものであるとも言える。

これらの水道事業体がわずか20年余りで消滅した背景は、以下のように説明できよう。郊外部の都市化のスピードが、郊外部の水道規模をはるかに上回るものであったために、第6節で述べたような、給水量不足、高額な料金が慢性化し、一部地域では普及率の停滞を招く結果となった。創設時の水道規模と水需要の実態との乖離は年を追うごとに拡大し、その差を埋めようと各事業体は拡張工事を計画するが、折しも金融恐慌・昭和恐慌と重なり、財源確保は困難を極め、政府の緊縮財政政策にも阻まれて、抜本的な解決策にはならなかった。また水道事業を支えた創設期の地域リーダーたちにかわり、東京市内並みの文化生活を求

める新住民が需要者の大半を占めるようになると、郊外水道の経営の不安定性や非効率性に批判が集中することとなった。加えて、1930年代に入り、第一期水道拡張工事を完成させた東京市では、将来の「大東京」の水需要を賄うべく、郊外部の水道事業体の統合・一元化を志向するようになった。以上の背景のもと、1932年10月の東京市域拡張で公営水道事業はすべて東京市水道課に承継され、私営水道事業も順次買収され、東京市内の水道事業の一元化が完了する。

こうした多様な水道事業体が東京市水道に一元化されていく過程は、実は当時の都市空間をめぐるダイナミックな転換とも軌を一にしている。1920年代までの都市計画は、市街地の外延的拡大を前提としつつ（「大都市主義」）、郊外部のスプロール化に対して事後対処的に対応する発想であったが、1930年代以降は、大都市の膨張を抑制するために周辺に衛星都市を育成して人口と産業の適正配置を行う「地方計画」が都市計画の主流となっていく⁹⁵。1919年の都市計画法制定と、1933年の同法改定がそれぞれに対応する。東京の都市計画を例にとると、1922年に現在の23区に相当する区域が「大東京」として東京都市計画区域の指定を受けて一体的開発が目指されたが、1932年10月には東京駅から半径50km圏内地域を対象とする東京緑地計画が始動し始め、「大東京」の範囲を拡大させつつ府県域を超えた広域計画へと容貌を変えていった⁹⁶。

こうした都市計画の発想の転換は、東京の水道政策にも刻印されている。すなわち1920年代までは、市街地の外延化を前提としつつ市外給水で賄えない部分は郊外部の水道建設で個々に対処するという、いわばパッチワーク的な郊外水道計画が主流であったが、1930年代以降はこれらの個別水道を東京市水道のもとに一元化・体系化しつつ、他県にも水源を求めながら広域的・効率的な水供給システムの形成を目指していった。ちょうど同じころ、神奈川・千葉・埼玉などで県営水道という新たな水道事業体が登場している。その意味するところは、新興の都市群が個別に水道事業を計画した場合に将来予想される紛争や二重投資の弊害などを未然に防ぐために、県が水道布設のイニシアチブを掌握して広域水道を整備しようというものである。これらは、先述した「地方計画」の発想を受けたものである。

本章で述べた戦間期に出現した東京郊外の水道は、都市計画における「大都市主義」と「地方計画」の過渡期を象徴する存在として位置づけることができよう。

¹ 宮本憲一『都市経済論』（筑摩書房、1980年）172～176頁。

² 岡田知弘「重化学工業化と都市の膨張」（成田龍一編著『都市と民衆』吉川弘文館、1993年）。

³ 原田敬一「広がりゆく大都市と郊外」（季武嘉也編著『大正社会と改造の潮流』吉川弘文館、2004年）。

⁴ 鈴木勇一郎『近代日本の大都市形成』（岩田書院、2004年）。

⁵ 高嶋修一『都市近郊の耕地整理と地域社会』（日本経済評論社、2013年）。

⁶ 山口由等『近代日本の都市化と経済の歴史』（東京経済情報出版、2014年）第3章・第5章。

⁷ 上水協議会編『第4回上水協議会議事録』（同、1907年）56～61頁。

⁸ 上水協議会編『第8回上水協議会議事録』（同、1912年）中の小橋一太（当時衛生局長）の講演。このほか塚原政範「市町村水道の行政区域外の給水に就て」（『水道協会雑誌』第28号、1935年9月）、神谷秀夫『土木行政叢書 上下水道編』（好文館書店、1940年）56～62頁。

-
- 9 田中可長「大阪市の市外給水の沿革」(『水道協会雑誌』第 69・70 号、1939 年 2・3 月)、小野芳朗『水の環境史』(PHP 研究所、2001 年)、加来良行「大阪市営水道の拡張と接続町村」(広川禎秀編著『近代大阪の地域と社会変動』部落問題研究所、2009 年)。
- 10 前掲『近代日本の大都市形成』第 8 章、梅田定宏「首都東京の拡大」(中野隆生編著『都市空間の社会史 日本とフランス』山川出版社、2004 年)。
- 11 「羽発第二六五号〔荏原水道布設に関する荏原郡長の照会に対する羽田町長の回答〕(1912 年 4 月 25 日)」(「上下水道 大正 7 年 冊 13」東京都公文書館所蔵「東京府庁文書」、東京市役所編『玉川水道株式会社ニ関スル調書』(同、1933 年頃) 3 頁、『東京朝日新聞』1910 年 9 月 20 日)。
- 12 白石弘之「1910 年代東京市近郊における私設水道と賃取橋」(鈴木勇一郎・高嶋修一・松本洋幸編著『近代都市の装置と統治』日本経済評論社、2013 年)。
- 13 「私費水道布設許可願」(前掲「上下水道 大正 7 年 冊 13」)、大田区史編さん委員会編『大田区史 下巻』(東京都大田区、1996 年) 202~203 頁。
- 14 「荏原水道布設工事目論見書」「荏原水道組合規約」(前掲「上下水道 大正 7 年 冊 13」)。
- 15 「荏原水道組合給水調査事項」(前掲「上下水道 大正 7 年 冊 13」)。
- 16 「社団法人荏原水道組合出納計算表(大正 3 年 11 月 30 日現在)」(前掲「上下水道 大正 7 年 冊 13」)。
- 17 「事業拡張ニ関スル請願書」(「大正 5 年 土木雑件 冊 20」東京都公文書館所蔵「東京府庁文書」、東京都公文書館編『都市資料集成 第 5 巻②』(同、2007 年) 438 頁)。
- 18 『報知新聞』1917 年 7 月 21 日(神戸大学経済経営研究所「新聞記事文庫」)。
- 19 前掲『玉川水道株式会社ニ関スル調書』8 頁。
- 20 小松謙堂『栗原幸蔵伝』(栗原幸蔵君頌徳寿像建設会、1934 年 11 月)。
- 21 玉川水道株式会社『第 4 期営業報告書』(1919 年上期)。
- 22 玉川水道株式会社『第 3 期営業報告書』(1918 年下期)。
- 23 東京市役所『大東京区域内ニ於ケル上水道ニ就テ』(同、1925 年頃) 10~12 頁。
- 24 「玉川水道株式会社新株式募集」(「三澤剛家文書」5437、栃木県立文書館所蔵)。
- 25 玉川水道株式会社『第 10 期営業報告書』(1922 年上期)。
- 26 玉川水道株式会社『第 12 期営業報告書』(1923 年上期)。
- 27 福島富士子「田園調布の生活施設整備過程と田園調布会による環境改善活動」(『渋沢研究』第 12 号、1999 年 10 月)。
- 28 前掲『大東京区域内ニ於ケル上水道ニ就テ』1~2 頁。
- 29 『東京朝日新聞』1914 年 1 月 15 日、2 月 28 日~3 月 8 日「地下水式上水道」。
- 30 「東京郡部鑿井水道設置出願ニ対スル意見書(1913 年 7 月 23 日)」(前掲「大正 5 年 土木雑件 冊 20」)。また、1916 年 4 月にも同趣旨の陳情を内務大臣宛に行っている(同)。
- 31 東京都公文書館編『都史資料集成 第 5 巻①』(同、2007 年) 74 頁「故井上友一東京府知事事務引継書」。
- 32 東京市役所編『隣接五郡に於ける上水道に関する調査』(同、1932 年) 6~8 頁。
- 33 『読売新聞』1918 年 11 月 8 日。
- 34 前掲『近代日本の大都市形成』248~253 頁。
- 35 芝村篤樹「巨大都市の形成 市区改正から都市計画へ」(前掲『都市と民衆』。渡辺俊一『「都市計画」の誕生』(柏書房、1993 年)。
- 36 前掲『都史資料集成 第 5 巻①』解説、69~70 頁「故井上友一東京府知事事務引継書」。
- 37 同上 247 頁「大正六年六月十一日郡市区長会議ニ於ケル指示事項要領(郡)」。
- 38 前掲『隣接五郡に於ける上水道に関する調査』8~10 頁。

-
- 39 東京府江戸川上水町村組合編『江戸川上水道誌』(同、1928年) 31～32 頁。
- 40 同上、25～28 頁。
- 41 荒玉水道町村組合役場編『荒玉水道誌 前編』(同、1931年) 31 頁。
- 42 渋谷区役所編『渋谷区史 全』(同、1952年) 522～530 頁、東京都渋谷区編『新修渋谷区史 中巻』(同、1966年) 1906～1917 頁、1935～1940 頁。
- 43 渋谷町臨時水道部編『施工中にある渋谷町水道』(同、1922年) 8 頁。とくに断りのない限り、渋谷町水道の創設過程については同書による。
- 44 渋谷町編『渋谷町上水道抄誌』(同、1931年) 3～4 頁。
- 45 上水協議会編『上水道統計及報告』第 6 号(同、1924年)。
- 46 前掲『新修 渋谷区史 中巻』1966 頁。
- 47 東京都水道局編『東京近代水道百年史 通史』(同、1999年) 84 頁。
- 48 岩崎瑩吉「現実把握の強み—亡くなった仲田聰治郎さん—」(『水道協会雑誌』第 145 号、1946年 8 月)、近代水道百人選考委員会編『近代水道百人』(日本水道新聞社、1988年) 66～67 頁。
- 49 仲田聰治郎「渋谷水道の計画と実施」(『工業雑誌』第 759 号、1924年 3 月)。
- 50 同上。
- 51 神山恒雄「東京市の市域拡張直前における隣接五郡の町村債」(『明治学院大学経済研究』第 143 号、2010年 1 月)、同「大都市近郊の町村財政」(前掲『近代都市の装置と統治』)。
- 52 手塚雄太「渋谷区の誕生」(上山和雄編著『歴史のなかの渋谷』雄山閣、2011年)。
- 53 「大正 15 年 上下水道 東京府 冊ノ 3」(東京都公文書館所蔵「東京府庁文書」)。
- 54 前掲『渋谷町上水道抄誌』16～17 頁。
- 55 前掲『江戸川上水道誌』15 頁。とくに断りのない限り、江戸川上水の創設過程については同書および東京府江戸川上水町村組合編『江戸川上水道小誌』(同、1926年)、東京府江戸川上水町村組合編『江戸川上水道概要』(同、1931年)による。
- 56 同上、26 頁。
- 57 前掲『都史資料集成 第 5 巻①』74 頁「故井上友一東京府知事事務引継書」。
- 58 同上、解説。
- 59 前掲『江戸川上水道誌』33～35 頁。
- 60 中島守利先生謝恩会編『中島守利先生小伝—郷土の大先覚』(同、1952年) 57～58 頁。
- 61 前掲「大都市近郊の町村財政」。
- 62 前掲「隣接五郡に於ける上水道に関する調査」90、132 頁。
- 63 同組合については前掲『荒玉水道誌 前編』および東京府荒玉水道町村組合『荒玉水道小誌』(同、1928年)、東京府荒玉水道町村組合『荒玉水道抄誌』(同、1931年)、真板道夫「『資料』荒玉水道物語」(『水道協会雑誌』第 742 号、1996年 7 月)などを参照。
- 64 前掲『荒玉水道誌 前編』19 頁。
- 65 前掲「『資料』荒玉水道物語」。
- 66 前掲『荒玉水道誌 前編』32～40 頁、前掲「『資料』荒玉水道物語」。
- 67 組合加盟の是非をめぐる各町村の議論については、前掲「『資料』荒玉水道物語」に詳しい。
- 68 前掲「大都市近郊の町村財政」。
- 69 前掲『渋谷町上水道抄誌』15～16 頁。
- 70 前掲『隣接五郡における上水道に関する調査』32 頁・173 頁、前掲『江戸川水道概要』39 頁。
- 71 前掲『玉川水道株式会社ニ関スル調書』61 頁。
- 72 東京都品川区編『品川区史 通史編 下巻』(同、1974年) 602 頁。
- 73 加藤傳七「玉川水道の回顧(其の一)」(『水道協会雑誌』第 72 号、1939年 5 月)。

-
- 74 前掲『『資料』荒玉水道物語』、「東京府荒玉水道 昭和四年事務報告書」（東京都公文書館所蔵「東京府庁文書」）。
- 75 前掲『玉川水道株式会社ニ関スル調書』41～43 頁。
- 76 『東京朝日新聞』1924 年 7 月 16 日。
- 77 前掲『渋谷町上水道抄誌』21～32 頁。
- 78 前掲『隣接五郡に於ける上水道に関する調査』90 頁。
- 79 前掲「東京府荒玉水道 昭和四年事務報告書」。
- 80 前掲『玉川水道株式会社ニ関スル調書』9～12 頁、玉川水道株式会社『営業報告書』。
- 81 『東京朝日新聞』1931 年 6 月 20 日。
- 82 『読売新聞』1926 年 7 月 1 日、『東京朝日新聞』1926 年 7 月 16 日。
- 83 『読売新聞』1929 年 8 月 25 日。。
- 84 「玉川水道統制ニ関スル決議・建議・陳情書其ノ他」（江東区所蔵「宇田川家文書」B74-1）。大井町役場編『大井町史』（同、1932 年）233 頁。
- 85 『時事新報』1923 年 4 月 5 日（神戸大学経済経営研究所「新聞記事文庫」）。
- 86 東京市『大東京水道計画ニ関スル調書』（同、発行年不明）39 頁。
- 87 同上、41～45 頁。
- 88 前掲『東京近代水道百年史 通史編』122 頁。
- 89 前掲「首都東京の拡大」。
- 90 東京百年史編集委員会編『東京百年史 第 5 卷』（東京都、1972 年）605 頁（東京市郡合併期成同盟会による 82 町村一括合併の理由）。
- 91 前掲「玉川水道統制ニ関スル決議・建議・陳情書其ノ他」。前掲『大田区史 下巻』465～466 頁。東京都品川区編『品川区史 続資料編 3』（同、1976 年）60～99 頁。
- 92 塩水騒動については、柿沼三郎「玉川水道問題の経過に就いて」（『水道協会雑誌』第 6 号、1933 年 9 月）、佐藤正之「東京社会文化史探訪（1）『大東京』の実現と玉川水道の買収—社会文化遺産としての多摩川海水防止堰—」（『都市問題』第 96 巻第 11 号、2005 年 11 月）。
- 93 前掲「玉川水道統制ニ関スル決議・建議・陳情書其ノ他」、前掲『東京近代水道百年史 通史』132～133 頁。
- 94 玉川水道の買収経過については、西川武雄「玉川水道買収問題」（『水道協会雑誌』第 21 号、1935 年 2 月）、同「玉川水道東京市営となる」（『水道協会雑誌』第 24 号、1935 年 5 月）、東京都水道局編『東京都水道史』（同、1952 年）342～348 頁を参照。
- 95 梅田定宏「『大東京』から『大東京空間』へ」（『年報 首都圏史研究』2015（第 5 号）、2016 年 6 月）、中村元『近現代日本の都市形成と「デモクラシー」』（吉田書店、2018 年）第 5 章。
- 96 前掲『近代日本の大都市形成』第 11 章。

第7章 川崎の水道創設と市制施行

はじめに

2015年現在、国内第8位（147.5万人）の人口を擁する川崎市（1924年7月市制施行）は、東京と横浜という二大都市に隣接し、多摩川沿いに広がる細長い市域を形成している。市内を縦貫するように南武線が走り、それと交差する形で京浜急行線・東急東横線・田園都市線・小田急小田原線・京王相模原線などの私鉄が市域を横断している。市の南部は京浜工業地帯の中核として日本の産業化を牽引し、中部・北部は東京のベッドタウンとして発展してきた。

川崎が全国随一の産業都市としての歩みを開始したのは日露戦後のことである。京浜の二大都市圏に近接し、水陸交通の要衝にあるという立地を生かしながら、地域の発展を強く志向する地元の地主たちが廉価な土地を提供し、積極的な工場誘致につとめた結果、多摩川下流域に食品・電気・紡績などの企業が進出した。大正初期には、多摩川と鶴見川に挟まれた地先海面約150万坪の埋め立てが始まり、製鋼・造船・機械・セメントなどの重化学系の工場群が進出した。両者は第一次大戦期から戦間期にかけて規模を拡大し、次第に一体化しながら京浜工業地帯の原型を築いたのである¹。

川崎の工業都市としての発展性をいち早く予見し、地域社会の側から工業地帯の基盤整備に力を尽くしたのが、初代川崎市長をつとめた石井泰助である。石井は3度にわたり川崎町長をつとめる一方、「工業招致は百年の町是」と地主たちを説得して、地価の高騰を抑えながら進出企業の誘致を図った。加えて、工業地帯の発展を持続させるための都市インフラの整備にも力を入れ、多摩川の治水工事、街路の整備とともに、水道の布設を三大事業として掲げた。なかでも水道は彼が最も持続的に注力した事業であった。

石井が町営水道の建設を企図したのは1911年1月のことで、1921年3月の完成までには約10年の年月を要した。第5章では、日露戦後の緊縮財政下で中小都市が財源確保や新技術の吸収に腐心しつつ大正後期に水道を完成させていくことを述べたが、川崎町水道はその典型例と言える。川崎町水道の創設過程を検討することは、1910年代における水道普及過程の具体例の検証であるとともに、第一次世界大戦を挟んで進行する都市化・工業化を支えた社会基盤整備のあり方を示す格好の材料ともなるだろう。

1910年代の川崎の工業化や水道創設過程に関しては、先駆的研究として石塚裕道『日本近代都市論』が挙げられる。同書は、川崎地域の工業化の形成過程を論じた上で、短期間に資本と人口が加速度的に集中・流入した結果、住宅問題・交通問題とともに水道問題が連鎖的に発生し、そうした「都市問題」の後を追う形で水道整備がなされたと位置づけている²。また石井の三大事業のもう一つの柱である街路整備については、沼尻晃伸『工場立地と都市計画』が、石井泰助をはじめ川崎町付近の地主たちが組織した耕地整理組合について取り上げ、産業道路の整備や市街地形成に果たした役割を指摘している³。確かに川崎地域の場合、工業地帯形成期におけるインフラ整備に対する公的資本の投下は限定的で、町財政の基盤も十分ではなく、専ら地元住民と進出企業の手で市街地形成が進められたと言ってよい。

以上の先行研究を踏まえつつ、本章では、石井泰助の日記⁴をもとに川崎町水道の創設過程を明らかにすることにしたい。同日記には、これまでの先行研究や自治体史が専ら依拠

してきた水道史や新聞資料では明らかにされていない情報が多数含まれており、石井の水道構想の背景、水道布設に向けた財源調達や合意形成の過程などを窺い知ることができる。また工場用地の斡旋取得に限らず、市街地の街路整備、職工のための補習学校の設立、様々な紛擾の和解仲裁など、石井が地域社会と進出企業との融和に腐心する様子が余すところなく記されている。この石井の日記をもとに、京浜工業地帯の形成過程を地域社会の側から内在的に明らかにし、その上で町営水道の創設はいかにして可能であったのかを明らかにすることが本章の課題である。

第1節 石井泰助と川崎の工業化

石井泰助⁵は、慶應元（1865）年5月、川崎宿堀之内の石井家の長男として誕生し、幼名を泰次郎と言った。石井家は、「吹田屋」の屋号を持ち、材木業を営んでいた。多摩川上流の青梅地方の山林を所有し、製材した材木を筏に組み、多摩川を下って江戸・東京方面に供給することで大きな財を得ていた。一方で石井家は、川崎でも指折りの地主で、明治20年代には約3.3万坪以上の土地を所有していた。「吹田屋」は1876年に「石井合名会社」と改称し、以後も事業を拡大していく。石井は1891年に泰助を襲名したが、当時自由民権運動を展開していた溝ノ口の上田安左衛門らとも親交があった。

石井泰助は1895年3月町会議員に初当選して以来、川崎の地域振興に力を注いだ。1896年12月には助役となり、翌年10月からは町長（～1898年11月）をつとめた。この頃、川崎駅と川崎大師とを結ぶ大師電気鉄道（現在の京浜急行）の出願がなされたが、石井は同社の代表・立川勇次郎に依頼されて、車夫たちの反対運動の沈静化にあたった⁶。この時の立川との縁が、その後の工場誘致にもつながる。大師電気鉄道は1899年に東日本初の電気鉄道として開通し、その後社名を京浜電気鉄道と改めて品川～神奈川間に路線を延長するとともに、電灯・電力の供給を通して荏原郡・橘樹郡南部の工業化を支えた⁷。石井は京浜電気鉄道の株主となり、後に同社が開削する川崎運河の用地取得にも協力している⁸。

石井が工場誘致に乗り出すきっかけとなったのは、1906年の横浜精糖（後の明治製糖）の進出であった。横浜商人の増田増蔵と安部幸兵衛が設立した同社は、原料・製品の輸送の効率化を図るべく多摩川と東海道線の交差点付近に工場用地を探していた。ちょうど川崎町の北隣・御幸村の多摩川河畔に広い土地を所有していたことから、石井が用地買収などの相談を受けることとなった。かねてより川崎の地域振興を願っていた石井は、1坪1円で買収に応じ、同じく川崎町の有力地主であった小宮隆太郎と島田武助に図り、用地取得に協力した。同社は1907年12月に開業した⁹。

この横浜精糖の隣接地に約2.8万坪の工場用地を取得したのが、東京電気（現、東芝）である。1890年白熱舎として発足した同社は白熱電球の国産化に取り組んだが、1905年にはアメリカのG. E社と技術・資本提携を結び、電機メーカーとして経営規模の拡大を目指して、新たな工場用地を必要としていた。同社監査役に就任していた立川勇次郎は石井泰助に相談し、石井は自己の所有地を1坪1円20銭程度で提供することにしたが、まだ1.7万坪程度が必要であった。そこで石井は「町の重なる人々と懇々相談を遂げた上工場招致は百年の町是たる所以を徹底せしめて、会社と地主の間に介して飽迄低廉に土地を提供する斡旋を取る事」となり、他は1円40銭程度で折り合って、廉価な用地提供に成功することができた¹⁰。1906年12月に取りまとめが終わったものの、翌1907年および

1910 年 8 月の大水害で横浜精糖や東京電気の用地は多摩川氾濫の被害を受けた。東京電気では、川崎町北方の加瀬山（日吉村）を削り、軌道で土砂を運搬して盛り土をすることで、水害対策を施すこととなった。この時、石井泰助は、同社の重役や技術者らを現地に案内し、付近の地主たちを説得して仲介の労を取っている¹¹。

1910 年 11 月に 2 度目の町長に就任した石井泰助は、工場招致の方針をさらに積極化させた。1912 年 7 月京浜方面での新工場建設を企図していた富士瓦斯紡績の取締役・日比谷平左衛門のもとを訪れた石井ら川崎町の有志は、工場用地の廉価提供を申し入れた¹²。当時川崎町の久根崎には 1910 年に廃止された競馬場跡地があり、これを日比谷が取得していたことから、石井らは追加用地を坪 1 円 50 銭程度で買収斡旋することを申し入れたのである。直後に工場設置期成同盟会が組織され、石井は会長に就任した。予定地が川崎町と南隣の田島村にまたがる 13 万坪（競馬場用地を含む）に及ぶ広範なものだったため交渉は難航したが、石井等は関係地主を保養地まで直接訪問したり、橘樹郡長の助けを得るなどして、粘り強く説得工作を続けた結果、同年 10 月には予定通りの買収を終えることができた¹³。同社は 1915 年には建築工事を完成させ、2,000 人以上の労働者を擁する一大工場となった。

日露戦争後、多摩川を挟んだ対岸の東京府荏原郡でも臨海部を中心に薬品・食品・電気などの諸工場が進出し、芝浦臨海工業地帯が形成されつつあった。一方横浜市でも、1910 年 9 月に就任した荒川義太郎市長や横浜経済協会が工場誘致策に積極的に取り組み、河川整理、横浜駅貨車専用線の整備、電力・ガス・水道の廉価供給、市営埋立、工場地区と市税免除規定の設定などの具体策を打ち出していった¹⁴。こうしたなかで、川崎の大きな強みはやはり土地の廉価供給であった。当時、東京・横浜の都市部では 1 坪 20 円以下では適地を求めるのが困難とされており¹⁵、石井の地価抑制策は時宜にかなったものと言えよう。ほかにも川崎町は、大消費地・東京と貿易港・横浜の中間にあり、陸運・水運（多摩川）の便も整っており、周辺には広大な農村地帯が広がっていたことから、原料・製品の移出入、石炭・電気などの原動力の供給、労働力の確保などの点で、工場進出に好条件を備えていた¹⁶。こうして、先の 3 大工場のほか、多摩川右岸には日本蓄音機（1909 年）、日本改良豆粕（1913 年）、鈴木商店（1914 年）などの企業が進出した¹⁷。

東海道の宿場町であった川崎町は、明治 30 年代まで戸数約 1,000 戸、人口 5,000 人程度で停滞していたが、工場招致が始まった 1906 年以降は増加の一途をたどり、1913 年には 1,500 戸・1 万人を突破、1919 年には 4,700 戸・22,000 人に達した。この間、現住人口に占める本籍人口の割合は 77.2%（1906 年）から 37.5%（1919 年）へと半減した。流入人口の大半は工場労働者とその家族、それらを相手に商売する料理屋・飲食店・理髪店・湯屋など中小小売業者だと考えられる。また富士瓦斯紡績が操業する 1915 年以降は女性人口が男性人口を上回るという特徴を持っている¹⁸。1918 年 2 月の新聞報道によれば、川崎町の人口 17,000 人のうち、約 2/3 が工場労働者とその家族とされている¹⁹。また後に川崎市を構成することとなる北隣の御幸村や東隣の大師河原村でも第一次大戦期から人口増加が顕著となり、1919 年時点でそれぞれ 7,263 人、8,593 人を擁していた。

先述の通り、石井泰助は 1910 年 11 月 2 度目の町長に就任した。当時の川崎町では公金費消問題などが発覚し、町政に対する信頼回復が一番の課題となっていた。町会議員の多くは石井に町長就任を懇請したが、石井は二つの条件を提示した。一つ目は、この時川崎

町の「元老」格だった小宮隆太郎・島田武助・鈴木庄三郎・石井泰助の4人が2年ずつ交代で町長をつとめることとし、その間の報酬は費消した町費の返還にあてること、二つ目は今後の町政の重要課題を、①道路②治水③水道に置くこと、である。これは後に石井の三大事業と呼ばれた²⁰。

工場が安定的に稼動するためには、周辺のインフラ整備が欠かせない。それを具現化したものが三大事業である。すなわち①川崎駅から工場に至る道路の整備・拡幅、②工場地帯の東側を流れる多摩川の治水工事、③工場労働者・関係者の飲料水や大量の工業用水を安定的に確保することである。しかし、人口約8,000人、年間予算額2.9万円程度（1910年当時）の川崎町の財政規模で、こうした都市基盤整備を行うことは不可能であった。そこで、①については、周辺地主たちに呼びかけて耕地整理組合を組織して付近の土地区画整理を行い、町内の主要会社・工場に關係の深い道路を整備していった²¹。石井の日記には、日本鋼管からの依頼を受けて、市街地の街路整備を行うべく地主の説得に腐心する様子が記されている²²。②については、明治末から大正半ばにかけて多摩川の国庫改修を求める運動が高まるが、石井は改修期成同盟会の会長として、県会議員や地元町村長らへの働きかけや、郡民大会の開催などを通して、世論喚起を行った。この結果、1918年から多摩川の国庫改修が実現した²³。石井が最も心血を注いだのが③の水道布設であった。

第2節 水道計画の嚆矢

元来、川崎町周辺の水事情は劣悪だった。

川崎附近ノ水ハ其ノ性不純、健康上有害ニシテ飲料水ニ適セス。同地従来ノ住民ハ因習ノ久シキ此ノ如キノ悪水ヲ使用シテ意ニ介セサルモノノ如キモ、到底他地方移住民ノ堪ユル能ハサル所ニシテ又同地従来ノ住民ト雖モ之カ為メ自然ニ其ノ健康ヲ害スルコト少カラサルヘシ。此ヲ以テ目下川崎ニ於テハ六郷川ノ上流ヨリ灌漑兼飲料用ノ用水ヲ引キテ之ヲ濾過使用シツヽアリ。又田島村等ニハ遠地ヨリ飲料水ヲ運搬セル工場モアリ。而モ尚ホ到底清純ナル飲用水ヲ得ル能ハサルカ為メニ、近時盛ニ建設セラルヽ各工場ノ事務員等ハ川崎附近ニ居住スルヲ欲セスシテ東京・大森又ハ鶴見・神奈川等ヨリ通勤セルモノ甚タ多シ。サレハ同地方ニ於ケル水道ノ設置ハ最モ必要ノ事業ニシテ、其ノ完成ハ只ニ此等通勤事務員ヲ吸引スル等同地工場發展上寔ニ有益ナルノミナラス、実ニ亦一般人民ノ衛生上甚タ緊要ノコトニ属ス。而シテ此カ施設ハ公共団体ノ経営トナスコト最モ可ナルヘシト雖モ、町村ノ財政上其ノ実行困難ナルニ於テハ、民営会社ヲシテ之ヲ設立スル等、適當ノ方法ヲ講スルノ必要アリ²⁴。

当時の人々は、家庭用の水として自宅近くの井戸水もしくは、稲毛川崎二ヶ領用水を使用していたが、いずれも良質とは言えず、水量も豊富ではなかった。1915（大正4）年の水質試験の結果、626の井戸のうち、566が飲料に不適で、残り60も濾せば飲める程度であった。住民の多くは二ヶ領用水の水などを売りに来る「水屋」に頼らざるを得なかったが、その販売区域は川崎町の中心部に限られており、時には法外な水料を請求して住民とのトラブルになることもあった²⁵。このため、工場の事務員たちは東京・大森または鶴見・神奈川などに居を構えて通勤する有様で、工場招致が必ずしも地元の経済発展をもたらす結果となり得ていなかった。

加えて工場では多量の工業用水確保のために大規模な井戸を鑿井すると、今度は周辺の

井戸の水量が減り、地域社会と進出工場との間で深刻な摩擦を引き起こす結果となる。実際に当該地域では、1918年に浅野造船所（町田村）や日本鋼管（田島村）の鑿井により、周辺住民の井水が枯渇する問題が起こった²⁶。水道布設は、地元住民、移住民、進出企業にとって喫緊の課題であった。

「石井泰助日記」によれば、町長就任の2か月後の1911年1月8日に、町内の有力者を集めて水道設計に関する協議が始まり、その1月後に水源調査が行われている。

天気快晴朝八時半町役場ニ赴キ予テ約束致シ置キタル水道設計技師久保平吉及町有志及委員ノ来集ヲ待ツ、同九時半一同ト共ニ出足、上丸子ニ至リ同地鈴半ニテ昼食ヲ為シ、玉川沿岸ヲ巡検シ、久地塚樋ヲ観、同地ノ玉川旧流敷ノ一湖池ヲ見分シ、瀬田ニ至リ、玉川電車ニ乗り帰崎、春日野ニ於テ夜食ス、時ニ八時ナリシ、同行ノ人、自分、久保技師、小宮、林、小松原、門田、根本謹、平野、島田福、森幸、深野、鈴庄、藤本、使丁計十三人²⁷

ここに見えるとおり、多摩川中流の上丸子から久地までの水源地調査が行われたが、良い水源は見つからなかったようで、ほどなく候補地をより下流の上平間に変更して、水質検査を県の衛生試験所に依頼している。

ここに見える久保平吉²⁸は、筑豊興業鉄道・九州鉄道の元技師で、アメリカで広く使用されていた水道用木管を紹介した人物である。彼は、アメリカのシアトル市の太平洋木管会社製造の木管を取り上げ、価格は鉄管の1/4であり、耐久力も鉄管より優れているとして、財源問題から水道建設を躊躇する都市に対して耐圧木管の採用を依頼する上申書を、原敬内相に提出していた。また自ら東京麻布に久保工務所を開き、東京の荏原水道組合にも関わっていた（第6章）。1911年6月15日には久保平吉を招いて有志らで計画を聴取したところ、工費16万円とのことであった²⁹。

最大の問題は財源問題であった。工費16万円は、当時の川崎町の年間予算（2.3万円）の約7倍に当たるものであった。石井は6月下旬から「水道収入材料調査ノ為」に戸口調査を始めたが、その後、石井の活動は専ら多摩川改修促進運動に注がれたため、水道関係の記事はしばらく途絶える。

再び水道計画が動き出すのは、翌1912年11月からである。

川崎町水道敷設ニ関シ町会開会、水道部ヲ設ケ自分部長ニ推薦セラレ、他ニ調査委員ヲ各字一名ヲ出スコトナリ、町長、部長、助役協議、指名ニ任シ、経費トシテ技師報酬ト合セ参千円借入決議ヲ為ス、午前町債ニ関シ県庁ヘ赴ク³⁰

この1月前には、石井は約3か月にわたり地元の地主を説得して富士瓦斯紡績の誘致に成功し、さらに味の素も工場敷地を物色するなど、かつてない規模の大工場の進出が確実となったことが、水道計画を促進する結果となったのであろう。石井は11月25日かねての公約どおり町長を辞任するが、水道部長として水道事務に専念することとなり、翌12月24日の町会で水道布設の件が可決され、26日には橘樹郡役所に布設請願書が提出された。

この時の水道計画書類は残っていないが、『横浜貿易新報』によれば、以下のようなものであった。水源地は多摩川（御幸村上平間）とし、ここからポンプで堤外地の集水池に汲み上げ、濾過を施した後、御幸村の下平間・南河原を経て川崎町に給水する。水量は毎秒約600立方尺で、給水人口は2.5万人、最大5万人までの給水も可能で、1人1日3～

4.5 立方尺（約 83～125 ㍴）の給水量を確保できる。工事費は総額 28 万円で、町債を発行する³¹。現住人口 8,000 人に対し、給水人口は比較的余裕を持って計画されており、恐らく将来の人口増加や工業用水の分を含めた数値であろう。1 日当たりの使用料は標準的なものである。また工事費については、同時期の同規模の市営水道と比べて極めて低廉である³²。水源までの距離が短いことと、久保平吉の発案で導水管の一部に木管の使用を予定していたためではないかと思われる。

水道創設の計画は、川崎町に市制施行の期待を抱かせた。『横浜貿易新報』は、水道布設を機に川崎町と近隣の大師河原村・御幸村・田島村が合併し、大工場の更なる進出によって人口は 4～5 万人に達し、市制施行も近い、と報じている³³。田島村には、前述の富士瓦斯紡績工場（川崎町と同村に工場敷地が跨っていた）に加え、御幸村には明治製糖・東京電気、さらに浅野総一郎らによる臨海工業地帯の建設が計画されており（後述）、これら周辺の町村と一体的な開発を目指そうとした動きと見ることができよう。水道の創設は町勢の拡張、ひいては市制施行につながるものと考えられていた。

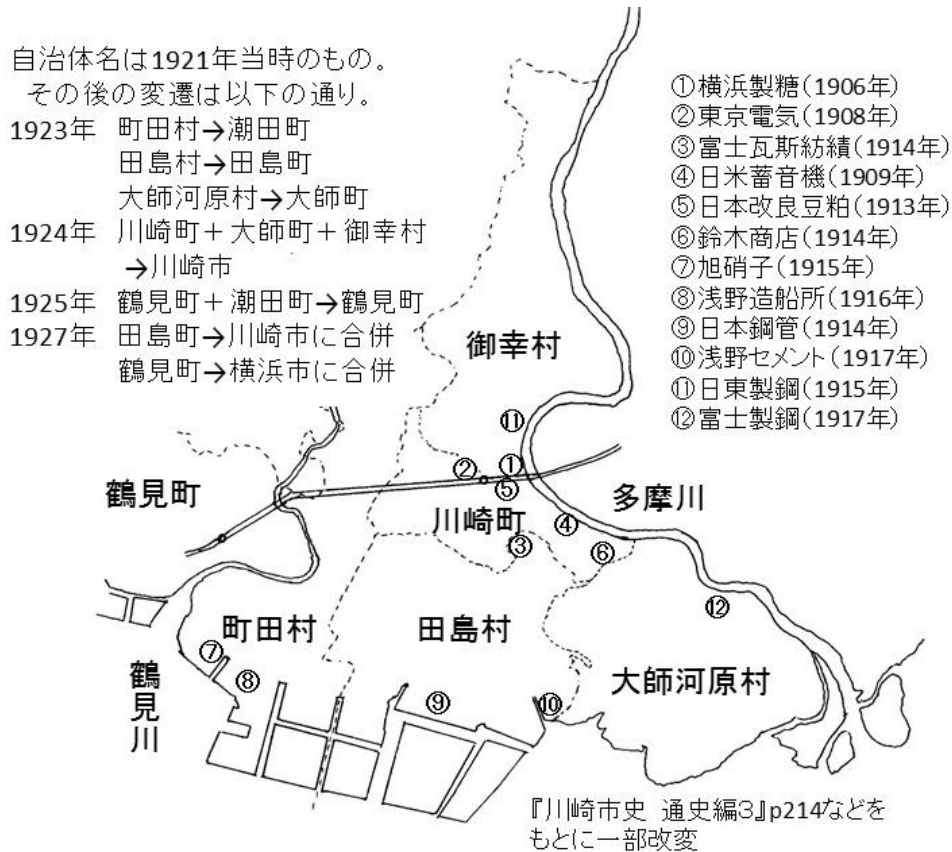
しかし、申請を受けた神奈川県では、川崎町の財政状況を調査した結果、「不整理の廉が多い、宜しく先づ之を整理すべし、水道と云ふが如き大事業はまだまだ及びも付かぬ、願書は早速取下ぐべし」として、水道計画を許可しなかった³⁴。大蔵省の非募債主義に呼応して、神奈川県でも財政緊縮の観点から「出来得ル限り経費ヲ節約シ以テ起債額ヲ減スルニ勉ムヘキハ勿論其ノ事業ノ施設カ団体ノ実況ニ照ラシテ極メテ緊要ニシテ他ニ適当ノ財源ナク且経費ニ於テモ節約ノ余地ヲ存セサル等ノ事情アル場合ノ外ハ詮議不相成」との通牒を発していたからである³⁵。石井泰助は、1914 年 12 月より 3 度目の町長をつとめ、神奈川県に水道布設の促進をたびたび訴えたものの、県側の方針を覆すことはできなかった。

こうした事態は、川崎町に限らず、当該期の大都市周辺の町村で頻発していた。水道布設費国庫補助金の対象は原則「市」に限られており、大蔵省の非募債主義とあいまって、財源の調達に大きな困難を抱えていたからである。そうしたなか、大阪市の周辺では市外給水制度がひろく活用され、東京市の郊外では民間水道会社や組合水道などで、この問題を克服しようとした。しかし川崎町の場合、東京・横浜に隣接していないために市外給水は困難で、また私営水道会社も一部で計画されたようであるが資金面で実現せず³⁶、また周辺町村と組合水道を結成する機運は未だ熟していなかった。では川崎町は、いかにしてこの窮状を打開することができたのであろうか。

第 3 節 町営水道の実現

一旦白紙に戻った川崎町の水道計画は、1916 年 4 月頃に再び動き出した。その背景には、周辺地域に更なる大規模な工場群が出現し、水需要が飛躍的に高まりつつあったことが挙げられる。すなわち浅野総一郎らの鶴見埋立組合（後に鶴見埋築株式会社、東京湾埋立株式会社）が、1913 年 8 月町田村・田島村沖合の 150 万坪に及ぶ埋立工事に着手し、完成した埋立地（町田村地先）に旭硝子・浅野造船所などが進出し、操業を開始した。また川崎町の南隣の田島村にも浅野の系列会社である日本鋼管、浅野セメント川崎工場が進出した。さらに北隣の御幸村には日東製鋼、東隣の大師河原村には富士製鋼が創設されるなど、第一次大戦中に急成長を遂げる造船・鉄鋼など重化学工業系の工場が多数進出することとなった³⁷【地図 7-1】。

【地図 7-1】川崎町周辺の工場進出



こうしたなか、当時の橘樹郡長・羽田格三郎は、次のように呼びかけた。

川崎を中心として大師河原、田島、町田の一町三ヶ村は将来工業地区として嶄然たる頭角を現はすに至るべきは断じて疑ひなき所である〔中略〕若し川崎は川崎、大師河原は大師河原といふが如く、各々其当面の急に駆られて区々たる策を施すといふ事になると、将来此等一町三ヶ村に亘る大舞台面に各種工場が続続として建設され、自然に一大工業地区を成す暁、各自個々の施設が矛盾したり衝突したり拘束されたりして、之が為に却つて多大なる不便不利を来すのみならず、惹いては工業発展の大進運を阻害する結果に陥らぬとも必し難いのである〔中略〕例へば川崎の水道計画は単に川崎町を標準とする小規模のものでなく、将来一町三ヶ村の面積に拡大すべき一大工業地区を予想して、他三ヶ村も協力協同して実施を期するが如きは即ち其の一である〔中略〕只一事一業に就てのみ臨時の聯合を保つばかりでなく、将来一町三ヶ村の上に一大工事〔業〕地区が拡大するといふ予想蓋し決して空想でない、其の必然の到達点に対する聯合是を確定して今より着々土木衛生其の他の設備を完成する遠大なる態度を取つて欲しいのである³⁸

すなわち、川崎町を含む1町3ヶ村にわたる将来の「一大工業地区」を対象とした広域的な都市計画と、その文脈の中で水道計画をとらえなおすことの必要性を説いたのである。

石井泰助は、1916年7月10日に町長職を辞任して、自ら水道委員長となって関係者との調整、財源の調達、水道設計案の策定などに奔走するが、羽田郡長は終始これをバックアップした³⁹。また1915年8月に神奈川県知事に就任した有吉忠一も、水道急設を石井に勧告するなど⁴⁰、県の姿勢が一変したことも追い風となった。

1917年8月27日の町会決議を経て、9月5日付で提出された水道布設計画案は以下のようなものであった。水源地は、多摩川の表流水（中原村宮内）に求め、2基のポンプで取水し、沈殿池に貯められる。そこから約6.8キロの距離を木製導水管で御幸村戸手の浄水場に送り、緩速濾過の後、配水塔を経由して町内に配水される。1日最大配水量は12万立方尺（計画給水人口4万人）で、このうち工場用が5万立方尺、残りの7万立方尺を一般用に充てる。当時の川崎町の人口が約1.4万人で、10年後の人口を約2.3万人と見込み、一人当たり3立方尺（83ℓ）を確保できる、というものであった⁴¹。設計を担当した和田忠治は、秋田市水道の設計や横浜市水道第二次拡張の工事を手掛けた技師であった⁴²。

建設費は55万円で、川崎町の財政規模（1917年度予算で4.6万円）からすれば、依然として過剰な負担であった。そこで石井泰助は、町内の進出企業に対して、建設費の負担を説いた。以下、「石井泰助日記」からの引用である。

5/16 水道ノ件ニ付富士瓦斯紡績川崎工場ヲ訪ヒ場長麻村美久氏ニ面会ス

5/17 同伴ニ付味ノ素ヲ訪ヒ鈴木忠治氏ニ面会ス

5/18 水道ノ件ニ付日本蓄音器会社ヲ訪問ス

5/19 水道ノ件ニ付東京電気会社ヲ訪問シ取締役新莊〔吉生〕氏ニ資金応援ノコトヲ依頼ス、同日本改良豆粕会社ヲ訪ヒ専務稲垣洋一郎氏ニ同伴ニ付依頼ス

5/22 水道敷設計画漸ク熟シテ本日資金調達ニ関シ略同意セラレタル附近各会社ノ集合ヲ図リ午前十時郡役所ニ集ル者左ノ如シ 東京電気会社、明治製糖会社、合資会社鈴木商店、京浜電鉄会社、富士瓦斯紡績会社、外当町委員及町長並ニ自分、但シ四万人給水布設資五十万円ノ案ニ依ル 技術上ノ事ニ付質疑アリ明日技師ノ説明ヲ求ムルコトトシ散会（午後一時）

5/23 同十時昨日ノ諸氏会合シ技師和田氏モ出席、詳細ノ説明ヲ為ス、出金配当額 富士瓦斯紡績会社金七万五千元 東京電気会社金七万五千元 明治製糖会社金四万円 京浜電鉄会社金四万円 合資会社鈴木商店金貳万円 合計金貳拾五万円也 以上無利足成崩シ償還ノ義ヲ依頼シ出席代表者略々承諾スト雖トモ来月十日迄ニ重役会ノ議決ヲ経テ返答スヘキヲ約シ散会ス

結果的に、町債の約半額に相当する25万円を町内の5大会社が無利子で引き受けることになった。その内訳は、富士瓦斯紡績（7.5万円）、東京電気（7.5万円）、明治製糖（4万円）、京浜電鉄会社（4万円）、鈴木商店（2万円）であった。

「石井泰助日記」には、これまで述べてきたような用地の斡旋や道路・運河の修築といった工場地帯関連インフラの整備などハード面の協力にとどまらず、東京電気会社社長の新莊吉生との間で工手学校（近隣工場で働く職工の補習・養成を目的とした学校、1917年10月設立）や「家作会社」の設立などを協議し⁴³、荏原郡・橘樹郡の米穀商と京浜電気会社との間で生じた動力供給料金をめぐる紛擾の和解仲裁にあたり⁴⁴、さらに付近の会社と川崎町の有志らによる川崎親睦会を組織するなど⁴⁵、進出企業と地域社会との融和を図る姿が余すところなく描かれている。5社の資金提供は、そうした長年の信頼関係に報いる

ものでもあったと言えるだろう。

こうして水道計画の大綱が固まったが、石井自身はこの計画には不満で、何度か和田技師に対して、「水道四万人給水計画ノ給水量不足ナル事分明セルニ依リ、更ニ六万人ニ更正スベク」⁴⁶や、「浅野側ノ希望ナル十万人案予算編製ノ事」⁴⁷など、より大規模な計画に更改するよう依頼している。すなわち石井は、先述の羽田郡長の呼びかけに呼応して、田島村・町田村・大師河原村など近隣の住民や浅野系企業をも給水対象に加え、この地域を工業地区として一体的な整備を図ることを構想していたのである。水道布設の先には、周辺町村の合併、市制施行の青写真を描いていたであろう⁴⁸。

しかし更なる建設資金の増加を懸念した町会や5大会社の反対などもあって、この時点での周辺町村・浅野系企業への給水は断念せざるを得なかった。石井は、浅野合資会社、大師河原村役場などを訪れ、「水道加盟」の件「謝絶」を告げている⁴⁹。しかし将来の給水量増加を見越して、導水管などは1日最大配水量18万立方尺（計画給水人口6万人）に対応できるよう設計変更された。

川崎町水道計画は、1919年1月に認可があり、4月1日には水道部が置かれ、和田忠治が部長に就任し、11月に起工式が行われた。

しかし、第一次世界大戦後の好景気のため、鉄管などの材料費や労賃が高騰し、建設費はこの年の9月には81万円、翌年3月には97万円と、1.8倍にも膨らんだ。浄水場の関連施設工事などをめぐって入札が不調に終わることもしばしばであった⁵⁰。また水源地の土地取得も難航した⁵¹。同様の問題は他の都市でもおこっており、内務省では1918年度から3ヶ年にわたり10都市に対して約385万円の鉄管増費補助を支給する措置をとった（第5章参照）が、これも対象は「市」に限定された。川崎町ではやむなく新たに42万円の町債を発行することとなった。

【表7-1】川崎町営水道にかかわる起債一覧					
番号	借入年月	償還期限	金額(円)	借入先	年利(%)
1	1919年3月	1937年	100,000	日本勧業銀行	5.6
2	1920年3月	1936年	250,000	東京電気株式会社、明治製糖株式会社、富士瓦斯紡績株式会社、京浜電気鉄道株式会社、鈴木商店	無利子
3	1920年3月	1938年	200,000	日本勧業銀行	5.4
4	1920年12月	1923年	182,000	帝国生命保険株式会社	9.0
5	1920年12月	1940年	78,000	日本勧業銀行	5.4
6	1921年3月	1940年	133,000	日本勧業銀行	5.4
7	1921年3月	1958年	27,000	石井泰助ほか1名	8.0
出典:「川崎町統計書類 大正十年」(川崎市公文書館所蔵)					

結果的に川崎町は合計97万円の町債を募集した【表7-1】。このうち25万円は先述の5社が無利子で引き受け、残り72万円のうちの約51万円は日本勧業銀行の融資によるも

ので、これは大蔵省預金部の低利融資（「普通地方資金」）に当たる。この低利資金供給は1909年から開始され、水道事業も1911年度からその対象に含まれることになったが、1914年度以降は郵貯減少による低利資金の抑制のあおりを受けて停止されたものの、1918年度より復活し（約100万円）、その後急速に拡大していき、地方都市が水道を布設する際の有力な財源となっていく⁵²。つまり川崎町水道は、低利資金復活後の最初の恩恵を受けることとなったわけである。石井泰助はじめ当時の町政関係者らの働きかけがあったことは言うまでもない⁵³。同時期の民間金融（帝国生命保険）の条件と比較した場合、償還期限・金利の両面でいかに優遇措置が取られているかが分かるだろう。なお帝国生命保険分も、1923年4月に日本勧業銀行の低利融資に借り換えられている⁵⁴。

またこの表には表れていないが、工費とは別に、川崎町は1921年に神奈川県から20万円、横浜興信銀行から4.5万円の融資を受けている。これは、1920年に水道布設資金の預入先であった第七十四銀行が破綻して一時支払停止に陥ったことから、財源補填のために二重起債を行ったものである。この時も大蔵省預金部から神奈川県に対して20万円が直接融資されている⁵⁵。

こうして1921年3月に工事が完成し、7月から通水が開始され、10月には通水式が挙行された。

第4節 市制施行と水道

町営水道が給水を開始した1921（大正10）年当時、川崎町の人口は既に2.4万人に達していた。1917年の計画策定段階で10年後と予想していた2.3万人を既に上回った計算となる。水道の普及率は、1921年末時点で約5割程度であったが、翌年には8割を上回る勢いを見せていた。

川崎町水道では【表7-2】のような料金設定がなされていた。専用栓は主として普通家事用・営業用で、共用栓は公設と私設に分かれるが、公設の場合は15戸以上で組織された組合で共同使用する水道栓、私設の場合は家主が装置費を負担して2戸以上で共同使用する水道栓である。専用栓の基本料金である1月あたり40石＝7,200℔は、1日平均では240℔となり、1人1日平均給水量（111℔）を勘案すれば、やや過小である。当時、横浜市では家屋賃貸価格別に水道料金を設定していたが、その最高価格が1戸5人までで1.3円（こちらは放任給水）であることを勘案すれば、やや割高な印象を受ける。ちなみに同市の共用栓の料金も2戸までが0.5円、3～5戸が0.3円、6戸以上が0.15円である。また特筆すべきは第5種で、創設時に発行した公債を無利子で引き受けた5会社については、その見返りとして、無利子債の償還が終了するまでは1石（約180℔）8厘という極めて低廉な水が提供されることになっていた。

【表 7-2】川崎町と横浜市の水道料金			
川崎市			
第1種	専用栓	消費水量40石まで1戸1月につき1.3円	(追加)1石につき0.035円
第2種	共用栓	消費水量20石まで1戸1月につき0.4円	(追加)1石につき0.018円
第3種	湯屋営業用	消費水量1400石まで1月につき18.2円	(追加)1石につき0.02円
第4種	1～3に属さないもの	5石まで1月につき0.23円	(追加)1石につき0.05円
第5種	5大会社	1石につき0.008円	
出典:「川崎市水道使用条例」(『川崎市水道誌』P85～97)			
横浜市の場合(放任給水)			
第1種(専用栓) 甲	家屋賃貸価格1月20円以上	1戸1月につき5人まで1.3円	(追加)1人につき0.18円
第1種(専用栓) 乙	家屋賃貸価格1月10～20円	1戸1月につき5人まで1円	(追加)1人につき0.18円
第1種(専用栓) 丙	家屋賃貸価格1月10円未満	1戸1月につき5人まで0.7円	(追加)1人につき0.18円
第2種(共用栓)		1月1戸につき2戸まで 0.5円	
		1月1戸につき3～5戸 0.3円	
		1月1戸につき6戸～ 0.15円	
出典:『横浜水道百年の歩み』P919(1917年6月～1924年8月の料金)			

【表 7-3】は当時の給水状況である。5大会社の使用量が突出して多く、またその量が増加傾向にあることが分かるだろう。5大会社の給水量は全体の6割近くを占め、計画段階の割当(12万立方尺のうちの5万立方尺)と大きな齟齬を見せている。その一方で使用料金は低く設定されているため、全体の使用料の3割程度の収入しかない。家事用の使用水量も着実に増加しているが、料金収入は思ったほど伸びておらず、契約者が高い水道料金を嫌って使用を控えていることも考えられる。また共用栓の多さも料金収入につながらない原因の一つであろう。1922年末時点での共用栓数は以下の通りである⁵⁶。

公設 62基 使用戸数 2,173 使用人員 8,474

私設 95基 使用戸数 805 使用人員 2,898

合計 157基 使用戸数 2,978 使用人員 11,372

この数字は、全体の使用者のうち戸数で72.7%、人口で59.1%にあたる。つまり住民の半数以上は共用栓の使用者で、また公設共用栓1基あたりの使用戸数も35戸と極めて多く、見かけの普及率とは裏腹に市民の水道利用状況は依然として厳しいものがあつた。

【表7-3】川崎町(1924年7月より川崎市)水道給水状況						
	1921年末		1922年末		1923年末	
	使用水量(石)	構成比(%)	使用水量(石)	構成比(%)	使用水量(石)	構成比(%)
家事用其他	26,475	14.5	568,113	11.6	799,489	15.1
湯屋	44,138	24.2	629,514	12.9	613,891	11.6
五大会社	84,963	46.7	3,172,442	64.9	3,341,305	63.0
公設共用栓	20,787	11.4	367,180	7.5	318,275	6.0
私設共用栓	5,729	3.1	150,327	3.1	229,484	4.3
合計	182,092		4,887,576		5,302,444	
水料(円)	19,538		76,482		85,772	
五大会社(円)	680	3.5	25,379	33.2	26,730	31.2
		普及率(%)		普及率(%)		普及率(%)
給水戸数(戸)	2,675	52.2	4,094	81.6	4,335	81.8
給水人口(人)	10,988	45.2	19,241	76.0	20,360	74.8
	1924年末		1925年末			
	使用水量(石)	構成比(%)	使用水量(石)	構成比(%)		
家事用其他	1,580,945	22.1	1,900,580	22.0		
湯屋	834,480	11.7	893,500	10.0		
五大会社	3,968,659	55.6	5,098,633	58.9		
公設共用栓	379,119	5.3	362,129	4.2		
私設共用栓	376,703	5.3	403,656	4.7		
合計	7,139,906		8,658,498			
水料(円)	127,718		150,094			
五大会社(円)	31,749	24.9	40,789	27.2		
		普及率(%)				
給水戸数(戸)	5,230	92.6				
給水人口(人)	23,589	79.3				
出典:『川崎市水道誌』P62						

【表7-4】は創設期の水道会計の決算状況である。これを見ても明らかなおとおり、使用料・手数料収入が1922～1923年度でほとんど伸びておらず、前年度の繰越金を除けば単年度収支では損失になりかねないほど財政事情は苦しく、他会計からの繰り入れなどで何とか凌いでいた。

この窮状を脱するためには、5大会社の料金改定と、新規の需要者の開拓が不可欠である。料金改定は容易ではなかったが、完成から4年後の1925年9月に1万石未満については1石2銭、1～3万石については1銭5厘、3万石以上については1銭という形で値上げが実現した⁵⁷。勿論、石井が5大会社のもとを訪れて粘り強く説得を行ったことは言うまでもない⁵⁸。一方の新規需要の開拓については、既に町内の普及率はほぼ飽和状態で、大幅な増加は望めないため、町外給水という形をとった。

【表7-4】川崎町水道会計				
				単位:円
		1921年度	1922年度	1923年度
歳入	使用料・手数料	35,051	90,134	92,901
	寄付金			7,150
	繰入金	136,022	87,500	46,100
	繰越金	278,080	277,741	284,695
	雑収入	58,767	36,553	39,066
	町債	245,000	182,000	20,000
歳入合計	歳入合計	752,920	673,928	489,913
歳出経常部	水道費	33,203	39,950	40,658
	歳出経常部合計	33,203	39,950	40,658
歳出臨時部	水道費	106,370	69,153	72,490
	雑支出	265,968	213	338
	公債費	69,636	27,917	92,126
	歳出臨時部合計	441,974	349,282	164,954
歳出合計	歳出合計	475,178	389,233	2,056,613
出典:『川崎市水道誌』P64～74				

川崎町は、1922 年から東隣の大師河原村（1923 年に大師町）および北隣の御幸村へ、それぞれ 1 日 200 石（36,000 匁）、150 石（27,000 匁）を 1 石あたり 5 銭で町外給水を始めた⁵⁹。川崎町と工場用地を共有し市街地の連檐化が進みつつある両村では、川崎町からの給水に対する要望がかねてからあった。ただし町外給水といっても、給水区域は隣接部分などごく限定的なものであったため、川崎町水道の通過地点にあたる御幸村では、川崎町との合併による即時給水への期待が高まっていた⁶⁰。こうして水道を機縁として、3 町村合併と市制施行に向けた動きが活発化していったのである。

当地方ハ一般ニ沖積層ニシテ地盤悪シク適当ノ井水殆ト絶無ニシテ試験ノ結果ハ飲用不適ノモノ、ミナルヲ以テ衛生上寒心ニ堪エサル所ナリ、大正三年頃ヨリ川崎町カ上水道計画ヲナセシ頃ヨリ御幸、大師ノ両町村モ其ノ必要ニ逼ラレツ、モ其行政区域ヲ異ニスルヲ以テ共同経営ノ事成ラス、大正十年六月川崎町水道成リテ衛生、警備及工場用水ノ実績全ク改マリ、町勢発展スルニ従ヒ、関係深キ両村ノ戸口増加ヲ促スニ当リ飲用水ノ必要益々加ハリ、大師町ハ川崎町境ニテ分譲ヲ受ケテ馬力車ニテ運搬シテ一石五銭ノ原価ヲ運賃其他ニテ水道組合ハ一斗五銭ニ売却シテ漸ク大師門前連檐地区ニ供給ヲナセリ、御幸村亦昨年交渉成リテ人家稠密ノ南河原地内ニ飲料水ノ組合ヲ作り着手セントスルニ当リ、地震ノ為一時中止シタリト雖モ、今ヤ合併問題ノ進捗ト共ニ近ク給水区域タルノ見込立チタルヲ以テ俄然同地区内へ住宅ノ建築相次キ震災后ノ新築式百数十戸ニ及ヒ益々増加ノ傾向ナリ、工場招致ニ関シ亦同シ理由ニヨリ大師町、御幸村地域ニ設定ノ機ヲ失ヒシカ、近クハ御幸村ノ東京製鋼会社ノ如キ（職工約貳千人）近ク合併給水地区タルヲ見越シテ位置ヲ定メタル実例アリ⁶¹

合併に向けた動きは 1913 年頃から川崎町水道の具体化のたびごとに浮上していたもので、1923 年 2 月の川崎町会全員協議会で御幸・大師への合併交渉を積極化する決議がなされて以来、進められていた。同年 9 月に発生した関東大震災で一時的に中断するが、復興事

業に対し共同で取り組むことの方が有利と判断した 3 町村は、1924 年 7 月の合併・市制施行に漕ぎつけたのである（人口 5 万人）。町村合併に関する覚書には、「上水道ハ必要ニ応シ、出来得ル限り迅速普及ニ努ムルコト」が挙げられており⁶²、旧大師町・旧御幸村地区への早急な給水措置が必要とされた。

その前提として給水能力の向上が不可欠であった。川崎町水道では、合併直前の 1924 年 6 月に、取水能力を強化し、沈殿・濾過装置に改良を加えるなどして、1 日最大配水量を 12 万立方尺から 18 万立方尺へと給水能力を強化した⁶³。続いて 1925 年 8 月から翌年 3 月にかけて、取水施設・濾過池・鉄製導水管・唧筒などの新增設を行い、給水量を 1 日 30 万立方尺にまで高める第一期拡張工事を行った。30 万立方尺の内訳は、工場用水が 12 万立方尺、市民向けが 18 万立方尺（給水人口 6 万人）である。工事費は 47.6 万円で、今回は国庫補助金 11.9 万円の獲得に成功したものの、工事期間中の支給額は皆無だったため、全額起債によることとなった（うち 10 万円は簡易保険局資金）⁶⁴。

この工事の設計・実施を担当したのは、石井恒夫（石井泰助の養子）である⁶⁵。彼は将来の川崎市の発展を考えた場合、現状の水量では不足するとして、新たに多摩川の伏流水（地下水）を水源として開発する第二期水道拡張計画も並行して企図していた。当時、川崎市は南隣の臨海工業地帯である田島町の合併を企図しており、この新たな拡張計画はその切り札となるものであった。

第 5 節 市域拡張と水道

このように、川崎市では矢継ぎ早に水道拡張工事が計画・実施されていたが、南隣の田島町（旧田島村）や潮田町（旧町田村、後に鶴見町）では、第一次大戦後、川崎町以上の人口増加率を示しながらも、肝心の水道問題は未解決のままであった。両町に所在する浅野造船所・日本鋼管など浅野系関連会社による橘樹水道株式会社が認可され（1921 年 1 月）、工業用水と付近への給水を計画したが、戦後不況の真ただ中で資金面に不安を抱え、計画は一向に進捗しなかった。そうしたなか、両町では組合水道や町営水道の計画が浮上するが、これも財政問題でなかなか進展しなかった。このため、1925 年頃になると、両町では横浜市・川崎市からの市外給水に活路を見出すこととなった。

1925 年の「石井泰助日記」（当時、石井は川崎市長）からは、給水量の増加に対応するために水道拡張を急ぐ川崎市、その恩恵にあやかろうと接触をはかる田島町、それに遅れまいとする鶴見町、さらに両町の合併を目論む川崎市および横浜市の思惑などが絡み合う、複雑な政治過程が垣間見える。鶴見町と横浜市の動向については次章で扱うので、ここでは田島町と川崎市の動向を中心にその概要を述べる⁶⁶。

田島町（旧田島村）は、川崎町の南隣に位置し、明治期までは米と蔬菜・果実栽培が盛んな人口約 4,000 人程度の農村であった。しかし大正期以降に、日本鋼管、浅野セメント、日本トラスコン鋼材など、従業員数百名を抱える大工場の進出が相次いだ結果、流入人口が急増し、1919 年には 1 万人を突破、1923 年 4 月に町制を施行し、1925 年には 2 万人に達した。人口急増は新たな行政需要を生み出した。

同〔田島〕村の概況を見るに、日本鋼管株式会社、浅野セメント株式会社其の他諸会社の設立は急激なる発展を促し、今や人家頗る櫛比し軒を聯ねて密集せる箇所の延長廿六町余に及び、尚ほ古河電気工業株式会社の発電所及び海岸県道又は同軌道の完成

あらんか、益々発展するは火を見るよりも明かにして、目下幾分農村的色彩ある箇所も須臾にして市街化するに至るべく〔中略〕町としての有らゆる機関設備の充実を計ると共に大に進展を計らん意気込にて吉澤村長等は目下考慮中である⁶⁷

田島町当局では町営住宅の建設、小学校校舎の増築や分校の建築などを行ったほか、地主らによる耕地整理組合が宅地開発を主導した。また町会議員らが郵便局集配局の設置と電話布設促進を逓信省に陳情するなど、進出企業や町内移住者らの社会資本の整備要求は急速に高まっていった。

そうしたなかで、最大の懸案となったのが、水道の布設問題であった。1925年時点で、町内1日の使用水量は、会社が5万石、会社従業員を含む町内居住者の飲料水が2万石必要とされていた⁶⁸。当時田島町には、①田島町単独で水道を布設する、②川崎市からの給水を受ける、③西隣の鶴見町と組合を組織して水道布設を図る、という3つの選択肢があった。②③の選択肢は同時に、隣接町村との合併問題にも連動することとなる。

1924年7月の川崎市誕生に際して、川崎町は田島町にも合併に加わるよう呼び掛けていたが、田島町内では独自の発展を期す声も強く、合併には加わらなかった。しかし川崎市側は、市制施行直後から田島町に対する働きかけを続け、石井市長は、早期給水、主要道路の新築・改修などを条件に合併の提案を行った。しかし、「川崎へ合併した上施設をして貰ふ程田島は行詰っては居ぬ」（吉澤保三町長）と、依然合併慎重論が大勢を占めていた⁶⁹。合併尚早論の背景には、田島町会の3分の2の議席を占める政友派町議らが、政友派が凋落傾向にある川崎市会との合併を嫌ったという政治的な思惑もあった。

懸案の水道問題については、田島町当局や同町会では、①の町営水道計画を模索していた。②の川崎市からの給水は、市制施行直後で旧大師町・旧御幸村地区への給水すらままならない状況なので、田島町域への早期給水は困難と判断していた。また③の鶴見町との組合水道計画も資金の問題などで参加を見送っていた。大師・羽田を經由して遠く玉川上水から導水する案や、仙台高工で開発された「簡易薬砂」による簡易水道布設などが検討されていた⁷⁰。しかし簡易水道では会社への給水は到底困難で、仮に町民の飲料水1万石のみの給水計画としても約30～40万円の工費を要するため、他の多くの公共事業を抱えつつある中では財政的に実現困難との見方が強かった⁷¹。

事態を大きく動かすきっかけとなったのが、川崎市の水道拡張工事であった。1925年3月、川崎市は第一期拡張工事の申請を行ったが、その年の5月には田島町の水道調査委員らが浄水場の調査に訪れ、さらに6月に入ると川崎・田島の両委員が「地下水道」（第二期拡張工事）について協議を行い、信越地方の伏流水水道の視察調査に田島町の委員も同行した⁷²。田島町では、一向に進まない町営水道計画に見切りをつけ、川崎市の水道拡張工事の余剰水を期待し、川崎市側は共同での水源開発や同町の合併を期待したのであろう。田島町側の代表には町議で日本鋼管の利益代表である中澤音二郎がおり、早期給水を望む同社の意向が働いていたのかもしれない。

こうした川崎市と田島町の接近に危機感を抱いたのが、田島町の西隣の鶴見町である。鶴見町は1925年4月に鶴見川の西岸・鶴見町と東岸・潮田町が合併して誕生した町である。鶴見町では町営水道の建設を町の重要施策に掲げ、給水人口15万人（工費450万円）という川崎市水道を上回る規模の計画を企図していた。しかし、その実現性には大きな疑問が寄せられており、旧潮田町では川崎市から、旧鶴見町では横浜市からの市外給水に期

待する声が強まっていった。1925 年 8 月から 9 月にかけて、鶴見町長らが連日のように石井市長のもとを訪れ、川崎市隣接地区の町民からは水道分水を求める請願書が提出されるに至った⁷³。しかし町内で横浜派・川崎派をめぐる対立が激化したため、結論を先送りすることとなった。

鶴見町への先行給水を不安視した田島町は、川崎市との水道協議を急いだ。同年 9 月に川崎市は田島町に対して水道布設に関する共同組合の組織を提案し、両者合意の上、同年 12 月に川崎市田島町上水道組合が結成された。即時合併や将来合併の可能性の強い市外給水ではなく、水道組合という対等な形式をとったのは、田島町内における根強い川崎市との合併慎重派への配慮を示したものであろう。市と町の組合水道は全国初の試みであった。これが伏線となり、1927（昭和 2）年 4 月に田島町は川崎市と合併することとなる。

一方の鶴見町については、1926 年 7 月の町会で横浜市から分水を受けることに決まり、これが伏線となり、翌年 4 月に鶴見町は横浜市と合併した。また浅野系企業が設立した橘樹水道株式会社は、田島町・鶴見町の水道問題が上記のような形でほぼ決着したことから、埋立地の工場と周辺地区への給水のみを行うこととなった。同水道は 1929 年 8 月に給水を開始したが、1937 年 5 月には横浜市水道に買収されることとなった。

このように、日露戦争後に工業化・都市化が急激に進んだ橘樹郡南部における水道問題は、横浜市および川崎市の給水区域に二分される形で決着をみた。この約 15 年の間、人口・産業の急増とともに水道問題は重要性を増しつつ、当該地域の頻繁な行政区域の再編を誘発する結果をもたらした。その後、川崎市は多摩川沿いに北部の町村を逐次編入していく一方で、水道拡張工事を再三にわたり繰り返していくこととなる⁷⁴。その過程については、第 9 章で詳しく論じることにした。

おわりに

日露戦争の後、都市郊外で地域の地主たちが協力して土地改良事業を行い、市街地・工場用地を提供する事例は、東京・横浜の周辺では珍しいものではない。ただし、石井泰助の場合、そうした工場誘致に加えて、早い段階から計画的な都市形成・工業地帯整備の必要性、具体的には治水・道路・水道といった都市インフラの整備を見据えていた。この点は、彼の先見性として注目してよいだろう。

しかし、そうした社会基盤整備には様々な制約があり、ことに水道の場合は資金面・法制面で大きなハードルがあった。石井は、進出企業と地域社会との接着剤としての役割を持続的に果たしており、それをもとに関連企業の資金的協力を得ることで、町営水道の完成に漕ぎつけることができた。川崎町水道の創設経緯には、大都市近郊の都市化、大蔵省の非募債主義による資金調達難、さらには大戦中の工費膨張など、1910 年代の水道界が抱えていた様々な問題が凝縮されており、町内企業による町債の無利子引受、預金部低利融資の獲得などが、事業遂行に決定的な役割を果たした。

さらに付け加えるならば、石井は単なる川崎町という小さなエリアにとどまらず、多摩川と鶴見川に挟まれた川崎・御幸・大師・田島・鶴見を含めたエリアを将来の一大工業地帯ととらえ、その一帯的な開発を構想していた。その理想の一端は川崎市の誕生とそれに続く第一次市域拡張で実現することになったが、それを可能にしたのは、石井泰助が長年培った広域的なネットワークや利害調整能力などに加えて、町営水道の存在であった。

最後に、戦間期の都市化・工業化と社会基盤の整備という文脈で考えた場合、石井のような都市の名望家の果たした役割を再検討していくことが重要であろう。また鉄道布設や耕地整理などに加えて、大都市郊外の水道整備が、市制施行・市域拡張など都市空間の編成に重要な役割を果たすことを、川崎水道の事例は如実に物語っていると言えよう。

- ¹ 石塚裕道『日本近代都市論』（東京大学出版会、1991年）174頁、川崎市編『川崎市史 通史編3 近代』（同、1995年）311頁。
- ² 前掲『日本近代都市論』195～198頁。このほか、大石嘉一郎・金沢文男編著『近代日本都市史研究』（日本経済評論社、2003年）第4章は、1910～30年代の川崎市の行財政を扱っている。
- ³ 沼尻晃伸『工場立地と都市計画』（東京大学出版会、2002年）31～33、38頁。
- ⁴ 川崎市公文書館に、1911年、1912年、1917年、1919年、1925年の5年分が保存されている（所蔵者は木野鳥乎氏）。いずれもコピーで、原本は所在不明である。閲覧利用に際しては、木野氏及び同館に御高配を賜った。なおこの日記を使用した研究は後述の嶋村龍蔵氏の研究のみである。
- ⁵ 石井に関するまとまった伝記はない。以下の記述は、石井泰助談話「工場招致の協同努力」（『横浜貿易新報』1916年7月3日）、山田蔵太郎『川崎誌考』（石井文庫、1927年）第5章、前掲『川崎市史 通史編3 近代』260～270頁、川崎市市民ミュージアム編『近代川崎人物伝』（同、2014年）などをもとにしている。
- ⁶ 前掲「工場招致の協同努力」。
- ⁷ 中村尚史『地方からの産業革命』（名古屋大学出版会、2010年）281～287頁。
- ⁸ 前掲『川崎誌考』526～527頁、「石井泰助日記」1917年1月19日、2月26日、3月5日、4月6日。
- ⁹ 前掲『川崎誌考』518頁。
- ¹⁰ 前掲「工業招致の協同努力」。
- ¹¹ 前掲『川崎誌考』518～521頁。「石井泰助日記」1911年10月26日、11月18日、11月22日、11月24日、11月27日、11月29日、12月29日。
- ¹² 富士瓦斯紡績については、嶋村龍蔵「工場地帯形成期の町村の動向について―川崎町の工場招致策を中心に―」（神奈川県県民部県史編集室編『神奈川県史 各論編1 政治・行政』神奈川県、1983年）が、石井泰助日記をもとに工場招致活動を跡付けている。ただし、この時期に工場招致が「町是」として確立していたか否かについては疑問を呈している。
- ¹³ 「石井泰助日記」1912年8月26日、9月24日、9月26日、10月10日。買収価格は一部では、1坪4～5.5円に高騰した例もあったようである（「川崎方面ノ工業」『川崎市史 資料編3 近代』川崎市、1990年、535頁）。
- ¹⁴ 横浜市編『横浜市史 第4巻下』（同、1968年）151～155頁。
- ¹⁵ 前掲「川崎方面ノ工業」。
- ¹⁶ 同上。なおこの時期の川崎周辺の工業地帯形成に関しては、前掲『川崎市史 通史編3 近代』第2編第2章、前掲『日本近代都市論』第4章などを参照。
- ¹⁷ 鈴木商店の移転についても石井は用地取得に協力している（「石井泰助日記」1911年10月26日）。
- ¹⁸ 以上の数値は『神奈川県統計書』各年次より。
- ¹⁹ 『横浜貿易新報』1918年2月20日「工業に栄ゆる川崎町 1」。
- ²⁰ 前掲『川崎誌考』515～516頁。
- ²¹ 前掲『川崎市史 通史編3 近代』284～289頁、前掲『工場立地と都市計画』31～33頁。
- ²² 「石井泰助日記」1917年4月6日、5月19日、6月23日。
- ²³ 前掲『近代川崎人物伝』10頁。なお多摩川国庫改修運動の展開過程については、吉良

- 芳恵「1910年代の神奈川県政」（横浜近代史研究会・横浜開港資料館編『横浜の近代』日本経済評論社、1997年）。
- 24 前掲「川崎方面ノ工業」。
- 25 川崎市水道局編『川崎市水道史』（同、1966年）8～10頁、『東京朝日新聞』1920年2月2日。この記事によれば、町民の1か月の平均水料は10.1円で、全国で最高値という。
- 26 神奈川県立川崎図書館編『京浜工業地帯公害史資料集』（同、1972年）91～94頁、拙稿「大企業の進出と地域政治」『横浜開港資料館紀要』第22号、2004年3月）。
- 27 「石井泰助日記」1911年2月6日。
- 28 久保平吉『耐圧木管水道便覧』（同、1912年）を参照。
- 29 「石井泰助日記」1911年6月15日。
- 30 同上、1912年11月22日。
- 31 『横浜貿易新報』1913年2月10日。なお前掲『川崎誌考』では工費25万円とされている（556頁）。
- 32 例えば鳥取市（給水人口3.5～5万人、1912年起工）は51万円、松江市（給水人口4～5万人、1913年起工）は61万円である。
- 33 『横浜貿易新報』1913年2月15日、5月20日。
- 34 前掲『川崎誌考』557頁。
- 35 「公共団体ノ起債ニ関スル件（丑内県発第173号、1913年8月22日）」（『神奈川県広報』第105号）。
- 36 『横浜貿易新報』1916年7月28日。なお石井町長時代の1915年5月10日の町会では、水道調査費その他約2,810円について、「将来当町ニ給水ノ目的ヲ以テ水道敷設ヲ出願スル法人又ハ私人有スルトキハ当町ガ水道ニ関シ支出スベキ義務金額ノ全部ヲ負担スルニ於テハ何時ニテモ異議無キモノトス、依テ之レヲ決議ス」との決議が可決されている（「大正4年度 町会議案及決議書」、川崎市公文書館所蔵）。結果的に、1916年7月27日の町会で町営方針が確認された（『横浜貿易新報』1916年8月19日）。
- 37 前掲『川崎市史 通史編3 近代』第2編第2章、東亜建設工業編『東京湾埋立物語』（同、1989年）第3～4章、渡邊恵一「京浜工業地帯の埋立」（橘川武郎・粕谷誠編『日本不動産史』名古屋大学出版会、2007年）など。
- 38 『横浜貿易新報』1916年7月1日。
- 39 「石井泰助日記」1917年8月28日。
- 40 前掲『川崎誌考』558頁、「石井泰助日記」1917年3月18日。
- 41 川崎市役所編『川崎市水道誌』（同、1926年）8～20頁。
- 42 堀江勝己「故名誉会員和田忠治先生を偲びて」（『水道協会雑誌』第244号、1955年2月）。
- 43 「石井泰助日記」1917年8月22日、1919年11月29日。
- 44 同上、1917年11月8日。
- 45 同上、1917年5月26日。
- 46 同上、1917年6月6日。
- 47 同上、1917年7月7日。
- 48 「石井泰助日記」によれば、水道認可報告会を行った直後の1919年3月10日には、早くも田島村・御幸村の合併計画協議を川崎町役場で開催している。
- 49 「石井泰助日記」1917年5月24日、25日。
- 50 同上、1919年10月20日、25日。
- 51 同上、1919年6月5日。
- 52 中島工学博士記念事業会編『日本水道史』（同、1927年）18頁。『読売新聞』1918年6月20日。
- 53 「石井泰助日記」1917年8月16日、小林太郎『小林五助伝』（同、1940年）50頁。

小林五助は石井泰助の後任の町長（1916年7月～1924年6月）。

⁵⁴ 「大正十三年 閣省稟申伺（川崎市）」（「県庁各課文書」2-2-3、神奈川県立公文書館所蔵）。

⁵⁵ 日本水道協会『日本水道史 総論編』（同、1967年）576頁、前掲『川崎市水道史』22頁。

⁵⁶ 前掲「大正十三年 閣省稟申伺（川崎市）」。

⁵⁷ 前掲『川崎市水道史』324頁。

⁵⁸ 「石井泰助日記」1924年2月10日、3月16日、4月21日、9月5日。

⁵⁹ 川崎市編『川崎市史 通史編 4上 現代』（同、1997年）6頁。

⁶⁰ 鳥養仁一（元御幸村長）「崎幸併談」（川崎市編『川崎市史 資料編 4上 現代』同、1991年、3～7頁）。

⁶¹ 「三町村ヲ同一地域ナラサリシ為ニ困難シタル事例」（前掲「大正十三年 閣省稟申伺（川崎市）」）。

⁶² 「川崎町御幸村大師町合併ニ関スル覚書」（前掲『川崎市史 資料編 4上 現代』13頁）。

⁶³ 前掲『川崎市水道史』24～25頁。

⁶⁴ 同上、25～32頁。

⁶⁵ 石井恒夫は川上村（現在の横浜市戸塚区）の旧家・猪熊綱吉の五男で、第五高等学校を経て、1919年東京帝国大学工学部土木科卒業、京浜電気技師（後に土木課長）を経て、川崎町の嘱託となり、後に川崎市水道部長・都市計画課長などを歴任した（小林忠平『神奈川県名鑑』横浜貿易新報社出版部、1935年、306頁）。

⁶⁶ 以下の経過は「石井泰助日記」1925年、および前掲「大企業の進出と地域社会」、拙稿「大都市近郊における水道敷設問題」（『横浜開港資料館紀要』第25号、2007年3月）を参照。

⁶⁷ 『横浜貿易新報』1923年4月28日。

⁶⁸ 同上、1925年5月1日。

⁶⁹ 同上、1924年11月4日。

⁷⁰ 同上、1924年10月24日、12月12日。

⁷¹ 同上、1925年5月1日。

⁷² 「石井泰助日記」1925年5月19日、5月20日、6月6日、『横浜貿易新報』1925年6月9日。

⁷³ 「石井泰助日記」1925年8月19日、8月24日、8月25日、8月27日、9月2日、9月4日、9月5日。

⁷⁴ 拙稿「田園都市の水道問題」（鈴木勇一郎・高嶋修一・松本洋幸編著『近代都市の装置と統治』日本経済評論社、2013年）。

第 8 章 鶴見地域の水道問題

はじめに

1919 年 4 月の都市計画法の公布は、道路・公園・上下水道・ガス・電気・処理施設など都市に不可欠なライフライン・社会的施設の体系的整備を迫るとともに、行政圏域を超えた都市的設備の空間的拡充、ひいては隣接地域の併合による都市の外延的拡大（市域拡張）をもたらすこととなった。横浜市は、1927 年 4 月、隣接 2 町 7 ヶ村を編入する第三次市域拡張を行い、市域面積は 3.6 倍に拡大した。こうした 1920 年代から 30 年代初頭にかけての市域拡張が地域政治に及ぼした影響については、大阪市・東京市・京都市・名古屋市・横浜市の大都市をはじめ¹、金沢市などの地方都市についても研究が進められている²。本章は、こうした 1920 年代における大都市の市域拡張の過程について、編入される側の周辺町村における水道布設問題を通して具体的に明らかにしようとするものである。

これまで述べてきた通り、日露戦後には、東京・大阪の周辺町村に人口と産業が集中し始めたことで、大都市近郊の水道問題が顕在化した。内務省では、1911 年 3 月、1913 年 4 月の 2 度にわたって水道条例を改正して民間事業者の参入を認めたほか、それまで市に限定されていた水道布設費国庫補助金の支給対象を、1918 年には大都市に接続する町村に広げた。また大正期には府県でも独自に町村の水道事業に補助金支給を開始し始めた。このように、法制面・財政面の双方から、第一次大戦を挟んで大都市近郊の町村の水道起業をバックアップするための体制が次第に整えられていった。

東京市の水道課長であった小川織三は、都市に隣接する町村が水道を布設する場合の経営方法について以下の 5 つの選択肢を挙げている³。

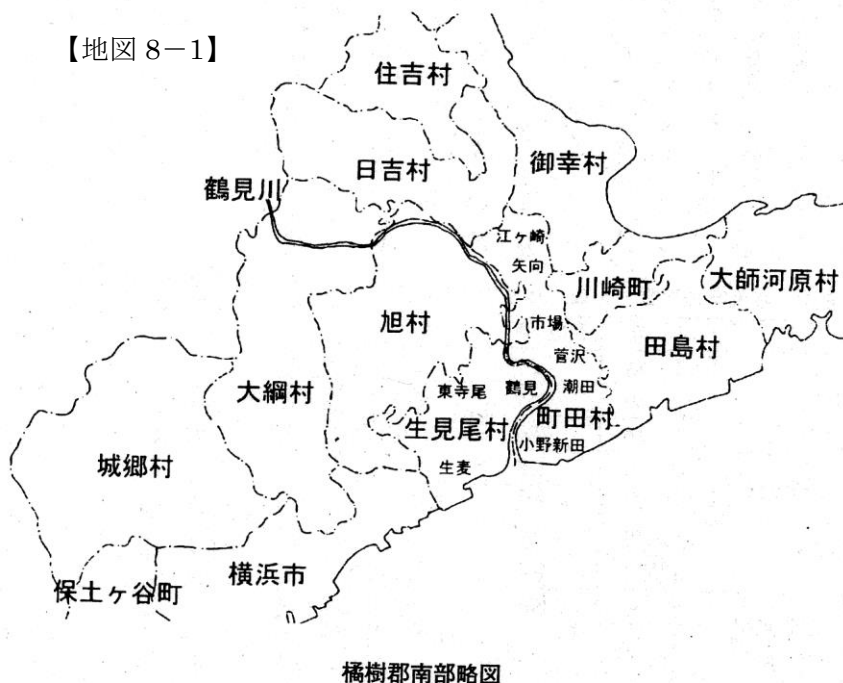
- ①各町村が個々別々に水源地を持ち、各町村個々に経営する事
- ②町村が全部、或は一部聯合して経営する事
- ③会社の経営に委する事
- ④中心の都市と聯合して経営する事
- ⑤中心都市が上水の供給を豊富にし其水を隣接町村へ分配してやる事

要約すれば①は単独町村経営型、②は複数町村組合経営型、③は私営型、④は市町村組合経営型、⑤は市外給水制度、と言うことになるだろう。小川は続けて、①～④は経営上困難な問題が多いとして、⑤の市外給水制度の活用がコスト面から考えてもベストと考える、と付け加えている。

本章が分析の対象とする鶴見地域は、神奈川県東端にあたる橘樹郡南部⁴で、鶴見川河口部右岸の生見尾村と左岸の町田村にあたる【地図 8-1】。両村は 1920 年代初頭に相次いで町制を施行、1925 年 4 月に合併して鶴見町、1927 年 4 月に横浜市に編入されて鶴見区となり（区制施行は同年 10 月）、現在に至っている。以下、両町村を含めて「鶴見地域」と表記する。

この地域には、第一次大戦期の好景気を背景として造船・鉄鋼などの重工業関連会社が進出し、それに伴う人口の急増により水需要が俄に高まって行った。そうしたなかで、自前の公営水道建設を目指す地元町村、多量の工業用水の調達を急ぐ浅野系の進出企業のほかに、西には国内初の近代水道を完成させた横浜市（水源相模川水系）、東には進出企業の協力を取り付けて 1921 年 3 月に町営水道を完成させた川崎町（水源多摩川）など、水道

布設に絡む主体が少なくとも4つあり、前記の5つの選択肢をめぐって、市町村域の再編問題や地域の政治状況などが複雑に絡み合いながら水道布設問題が進行して行った⁵。



本章と同じく、水道問題を主題として大都市の市域拡張過程を編入町村の側から内在的に分析した研究として、加来良行「大阪市営水道の拡張と接続町村」⁶がある。同論文は、日露戦後に急速に工業化・都市化が進展した大阪市北西部の鷺洲町を対象とした論考で、行政区域を超えた水道行政の統合を目論む大阪市の志向性と、鷺洲町における有力者層の強い地域開発意欲とが重なった結果、大阪市からの市外給水、さらには市域編入へと至ったと結論付けている。本章でも概ね同様のことが指摘できるが、内情はもっと複雑である。鶴見地域の場合、横浜・川崎という東西からの吸引力が働き、また独自の水源を持った町営水道計画も浮上しており、複数の選択肢が存在した。それぞれの水道の布設計画は当時の地域発展の方向性とも連動していた。結果的に当該地域は横浜市に編入されるとはいえ、必ずしもそれが前提とされていたわけではない。すなわち鶴見地域の水道問題を軸として市域編入過程を分析することは、1920年代における都市化の展開過程を、単なる大都市の外延化という一方向のベクトルで見るのではなく、地域社会の発展をめぐる複数の方向性の複雑な相克過程として捉えることの重要性を物語っているのである。

第1節 大正期の鶴見地域

(1) 第一次大戦後の工業化と都市化

鶴見地域は、鶴見川を挟んで西側の生見尾村と東側の町田村から成る【地図 8-1】。生見尾村は浅海漁業やノリ養殖で栄えた生麦、川崎宿・神奈川宿の間の宿として早くから町場化しつつあった鶴見、丘陵地帯で農業主体の東寺尾の3大字で構成されていた。一方の

町田村は、潮田・江ヶ崎・矢向・菅沢・市場・小野新田が合併して誕生した村で、鶴見川沿いに平坦な地形で水田耕作や桃・梨等の果樹栽培が盛んで、潮田ではノリ養殖も行われていた⁷。大正期以降に臨海部が埋め立てられ、安善町・末広町として加わる。鶴見川河口部に位置するこの地域は古来より水害常襲地帯で、鶴見川の治水をめぐって両岸の村々は激しく対立し、天保 12 (1841) 年には幕府評定所での対決という事態にまで至っている⁸。鶴見村から生麦村を経て神奈川宿に至る東海道沿いの村々は同一の触継村・改革組合村に属し、漁業・農業だけでなく米穀・醤油・肥料などを扱う商業従事者が多数おり、経済的な繋がりも深かった⁹。一方の町田村は、近世初頭に開削された稲毛川崎二ヶ領用水から灌漑用水の提供を受けていたほか、川崎町・大師河原村・田島村・御幸村などと伝染病避病院組合を組織するなど¹⁰、川崎方面との連帯感が強かった。

この地域が大きく変貌していくきっかけとなったのは、浅野総一郎等による臨海埋立とその後の工場進出である。1913 年 8 月、浅野総一郎等の鶴見埋立組合（1914 年 3 月より鶴見埋築株式会社、1920 年 1 月より東京湾埋立株式会社）は、町田村・田島村地先の 150 万坪に及ぶ海面埋立事業を着工した。1915 年末には小野新田地先の第 7 区が完成し、ここに旭硝子（1916 年 4 月工場完成）が進出した。続いて 1916 年 7 月より、潮田地先の第 6 区埋立に着手、翌 1917 年 2 月までに約 4.5 万坪を造成、ここに浅野造船所（同年 4 月開場式）、浅野製鉄所（1918 年 11 月開業式）など浅野関連企業が相次いで建設された¹¹。

【表8-1】鶴見地域の人口動態

年次	生見尾村(1921年より鶴見町)			町田村(1923年より潮田町)			両村の人口(人)
	A	B	C	A	B	C	
1913	7,578	2.64	16.77	3,988	2.07	5.24	11,566
1914	7,903	4.29	20.11	4,096	2.71	5.10	11,999
1915	8,270	4.64	34.95	4,194	2.39	2.74	12,464
1916	8,570	3.63	48.26	4,756	13.40	14.13	13,326
1917	9,347	9.07	45.65	7,659	61.04	40.63	17,006
1918	11,828	26.54	43.68	10,654	39.10	56.93	22,482
1919	12,708	7.44	41.82	14,490	36.01	65.08	27,198
1920	13,904	9.41	46.45	16,542	14.16	66.27	30,446
1921	15,679	12.77	50.65	17,243	4.24	72.28	32,922
1922							34,441
1923	21,300		59.26	18,481		67.51	39,781
1924	22,851	7.28	60.51	21,212	14.78	65.06	44,063
1925							49,698

町村別の寄留人口が判明する1913年以後のデータを採録した。

Aは現住人口(単位:人)、Bは前年比増加率(%）、Cは現住人口に対する入寄留者の割合(%)

出典:神奈川県統計書・各年次、1922年の両村人口の合計は「最近五ヶ年出生調 鶴見町」(神奈川県立公文書館所蔵・県庁各課文書2-2-17「市町村状況調」)。なお作成にあたっては、内田修道「人口統計から見る橘樹郡の町村」を参考にした。

第一次大戦期の鉄鋼・造船業拡大を背景としたこれらの工場進出は、鶴見地域に巨大な

人口流入をもたらした。浅野造船所では開業からわずか1年足らずで5,000人を超える職工を抱えていた¹²。【表8-1】によると、町田村では浅野造船所が操業を開始する1917年に前年比60%の人口増加率を記録し、以後も30%を超える水準で増加が続き、1910年代を通じて約3倍以上の人口増となった。生見尾村の場合、町田村よりも増加率は緩慢であるが、人口は2倍以上になった。

入寄留者の出身地別にみると、町田村では他府県出身者が80%以上を占めるのに対し、生見尾村では他府県出身者が60%弱、県内他都市出身者（多くは横浜市と思われる）が30%前後であった¹³。寄留者の中には、浅野造船所などの進出企業の労働者に加えて商業従事者も多く含まれていた。

町田村潮田の地は四五年前迄は鶴見海岸の一漁村として、戸数も僅か二百に充たぬ誠に微々たる寒村であつたが、最近大正五年先づ浅野総一郎氏が造船所の設計を目論み、埋築会社を起して遠浅の海を浚って埋立地に拡げる事を図り、続いて旭硝子工場、大阪製鋼会社などが出来て、俄に激増した数千の職工の爲には到底家屋の提供が不十分の爲勢ひ潮田の地から溢れて行つた、然し景気の好い会社職工では自他の便を思ひ、先づ家屋の増築を図つたのが村の繁栄を来たしたので、実に桑園化して街道を爲すの概があつた。斯くして潮田は僅々数年間に立派な職工村と化し、四五年前二百に充たなかつた戸数は現在三千五百を超え、人口は実に一万七千七百余の多数に上つてゐる。尚ほ当時僅かに二三を数へなかつた料理飲食店の如きも昨年一月以来四十軒を算し、湯屋九軒、床屋十五軒、その他数知れぬ雜貨商、殊に酒屋の殖えた事は夥しいものである〔中略〕斯く人々の殖えた以上そこに児童の小学校が必要になつて来るのは必然の結果、それも大部が職工である処より先づ造船所で三万円を出し、其他の工場よりの寄附で近く設立されるといふ。この外造船所では村の衛生機関としての病院を設立すべく七万円を投じて設立の計画と訊く¹⁴

1920年の戦後恐慌の影響を受けて増加率はやや低下するものの、人口増加の波は続いていた¹⁵。生見尾村は1921年4月、町田村は1923年4月にそれぞれ町制を施行し、鶴見町、潮田町となった。1923年9月の関東大震災で鶴見地域の被害は比較的軽微だったことから、東京・横浜から移転する企業が相次ぎ、また東京湾埋立株式会社による埋立も進展したことから、内外の石油会社、電機メーカー、食品会社、建築資材関連の工場が進出した【表8-2】。両町は1925年4月に合併して鶴見町となる。

【表8-3】は1924年12月時点の職業別戸数・人口である。農業・漁業の合計は1割強と少ないが、それでも一定の割合を占めていた。工業・商業の従事者の合計は戸数で47.2%、人口で38.2%に達する。また「其他」の中には日雇層・雑業層・無職を含むと考えられ、これを合計すると7割以上に達する。注目すべきは、「自由及公務員」、いわゆる新中間層も12~13%含まれていることで、こうした人々が町政の中で主要な役割を果たしていくことになる。

【表8-4】は同じ時期の各大字別の戸数・人口である。明治期から町場化していた鶴見・生麦に加え、大正期以降にとくに労働者の街となった潮田に人口が集中していることがわかる。また潮田と菅沢の男性人口が極端に多いのは、単身労働者が集住していることによるものであろう。

【表8－2】鶴見地域内の会社及工場（1924年12月現在）				
名称	設立年月	資本金（千円）	営業目的	所在地
旭硝子株式会社鶴見工場	1916年6月	12,000	窓硝子製造	末廣町
東京湾埋立株式会社	1920年1月	12,500	砂揚唧筒船其他修理	安善町
株式会社浅野造船所	1920年3月	50,000	造船及製板製造	末廣町
日英醸造株式会社	1920年9月	2,400	麦酒製造	市場
鶴見木工株式会社	1920年9月	1,100	艦装及電車製材	末廣町
日本鑄造株式会社鶴見工場	1920年9月	1,000	鑄物業	末廣町
鶴見土地住宅株式会社	1921年11月	3,000	土地周旋売買	鶴見
神奈川製材株式会社	1924年1月	200	製材業	潮田
株式会社芝浦製作所（鶴見工場）	1924年2月	20,000	諸機械及電気器具	末廣町
千代田石油株式会社鶴見貯油所	1924年3月	500	貯油製精	末廣町
三井物産石油株式会社鶴見貯油所	1924年4月	100,000	貯油事業	安善町
横浜棧橋倉庫株式会社鶴見製材工場	1924年5月	10,000	製材業	生麦
紐育スタンダード石油株式会社	1924年5月	235,000	貯油事業	安善町
秋田木材株式会社鶴見製材所	1924年6月	11,000	製板業	潮田
ライデングサン石油株式会社	1924年6月	10,000	石油精製	安善町
日本石油株式会社鶴見製油所	1924年8月	80,000	石油製造	安善町
朝日スレート株式会社	1924年10月	250	スレート製造	鶴見
キリンビール株式会社鶴見工場	1924年10月	5,000	麦酒製造	生麦
鶴見瓦斯株式会社	1924年12月	1,000	瓦斯供給	鶴見
出典：『鶴見町誌』（鶴見町、1925年）105～106頁。一部改変を加えた箇所がある。				

【表8－3】鶴見地域の職業別戸数			【表8－4】鶴見地域の各大字の戸数・人口							
(1924年12月)			(1924年12月)							
	戸数	戸(%)	人口	人(%)		大字	戸数(戸)	人口(人)	男性(人)	女性(人)
農業	580	(6.7)	3,304	(7.5)	潮田町 (町田村)	江ヶ崎	26	148	61	87
漁業	313	(3.6)	1,753	(4.0)		矢向	124	732	388	345
工業	1,898	(21.9)	8,966	(20.3)		市場	636	2,632	1,390	1,242
商業	2,188	(25.3)	7,882	(17.9)		菅沢	126	1,696	1,368	328
交通業	244	(2.8)	450	(1.0)		潮田	3,578	16,568	9,258	7,310
自由及公務員	1,035	(12.0)	5,620	(12.8)	鶴見町 (生見尾村)	鶴見	1,811	10,413	5,312	5,101
其他	2,399	(27.7)	16,088	(36.3)		生麦	2,092	11,172	5,986	5,186
合計	8,657		44,063			東寺尾	252	1,266	605	661
出典：『鶴見町誌』(鶴見町、1925年)14～15頁			出典：『鶴見町誌』(鶴見町、1925年)12～13頁							

(2) 両村の行財政

爆発的な人口増加により、両村ではまず住宅問題・小学校問題が喫緊の課題として急浮上した。

町田村では、1919年8月に低利資金と組合員からの出資金による住宅建設・廉価貸付を目的とした町田村住宅建築申合組合が発足した¹⁶。また1919年5月に第二町田小学校（後の潮田小学校）が新築・開校したが、翌年には早くも同校は教室数を14から26に増築、さらに町制施行後の1923年には第一小学校の増設と1校の新設とが決まり、1926年

11 月に下野谷尋常高等小学校が開校するなど、町では小学校の増改築が相次いだ。

生見尾村でも、1920 年 12 月に神奈川県匡済会の公設市場が設置され¹⁷、翌 1921 年 2 月の村会では公営住宅 23 棟 (62 戸分) の建築費約 5.3 万円の起債を可決した¹⁸。また 1921 年 4 月第 1 回の町会で、第二小学校建設の件が可決した¹⁹。同校建設は敷地問題をめぐって大字鶴見と大字生麦との間で激しい対立を招き、結果的に両大字に 1 校ずつ増設され (1923 年 8 月)、鶴見町も都合 3 校の小学校を抱えることとなった。

【表8-5】町田村の歳入予算(当初額 1917年～1922年度 1921年度を除く)

			単位:円 ()内は村税総額に占める割合(%)		
	1917年度	1918年度	1919年度	1920年度	1922年度
地租付加税	1,484(16.0)	1,466(3.9)	1,455(2.6)	2,327(2.0)	4,550(5.7)
国税営業税付加税	75(0.8)	855(2.3)	930(1.6)	480(0.4)	6,110(7.6)
所得税付加税	195(2.1)	13,372(35.9)	18,530(32.9)	21,600(18.8)	7,770(9.7)
売約営業税付加税	0(0.0)	0(0.0)	1(0.0)	1(0.0)	1(0.0)
戸数割付加税	4,613(49.8)	11,674(31.3)	13,888(24.6)		
家屋税付加税				39,060(34.0)	3,7984(47.4)
県税営業税付加税	400(4.3)	612(1.6)	4,800(8.5)	8,000(7.0)	3,988(5.0)
県税雑種税付加税	2,500(27.0)	9,297(24.9)	16,800(29.8)	43,580(37.9)	19,589(24.5)
村税合計	9,268	37,277	56,404	115,048	79,992
財産収入	759	1,408	157	471	4,284
補助金・交付金等	837	1,225	3,073	5,230	5,130
寄付金	29	18,055	65	65	3,310
繰入金	—	12,000	0	—	160
使用料及手数料	350	411	563	1,236	2,682
雑収入	435	74	195	775	1,315
前年度繰越金	324	150	50	53	7,000
歳入合計	12,001	70,600	60,507	122,878	103,879
円以下は四捨五入したため、一部合計金額の合わないところがある。1922年度は未見。					
財産収入は財産より生ずる収入・財産売払代金を含む。					
補助金・交付金等には、国庫下渡金・県補助金・郡補助金・交付金・恩賜金等を含む。					
出典					
「大正六年度橘樹郡町田村歳入出予算書」(神奈川県立公文書館収蔵「飯田助知家文書」大正期の資料6-35)					
「大正七年度橘樹郡町田村歳入出予算書」(同上、8-7)					
「大正八年度 神奈川県橘樹郡町田村歳入出予算書」(同上、8-7)					
「大正九年度 神奈川県橘樹郡町田村歳入出惣計予算」(同上、9-11)					
「大正拾壹年度 神奈川県橘樹郡町田村歳入出予算書」(同上、11-50)					

【表8-6】町田村の歳出予算(当初額 1917年～1922年度 1921年度を除く)

	1917年度	1918年度	1919年度	1920年度	1922年度
単位:円 ()内は経常部総額に占める割合(%)					
役場費	2,714(22.7)	8,186(29.0)	13,673(23.1)	16,493(15.2)	16,021(17.2)
会議費	110(0.9)	224(0.8)	312(0.5)	500(0.5)	271(0.3)
土木費	174(1.5)	900(3.2)	4160(7.0)	6,596(6.1)	2,418(2.6)
教育費	5,025(42.1)	12,902(45.7)	27,153(45.9)	54,411(50.2)	46,003(49.4)
衛生費	81(0.7)	291(1.0)	1,179(2.0)	4,952(4.6)	3,132(3.4)
勸業諸費	250(2.1)	306(1.1)	670(1.1)	970(0.9)	1,174(1.3)
警備費	481(4.0)	893(3.2)	4,680(7.9)	3,767(3.5)	2,176(2.3)
財産費	2,133(17.9)	2,346(8.3)	3,582(6.1)	3,824(3.5)	5,715(6.1)
諸税及負担	713(6.0)	1,330(4.7)	1,955(3.3)	13,650(12.6)	13,516(14.5)
その他	255(2.1)	847(3.0)	1,770(3.0)	3,120(2.9)	2,718(2.9)
経常部合計	11,936	28,224	59,134	108,283	93,144
役場営繕費	—	—	—	1,000	—
小学校営繕費	—	42,281	0	10,000	—
汚物掃除費	—	—	—	—	2,500
警備費	—	—	1,000	0	0
財産費	—	—	—	—	500
公債費	—	—	0	2,700	0
勸業費補助	65	93	128	200	400
寄付金	0	—	245	245	7,215
臨時部合計	65	42,375	1,373	14,175	10,615
円以下は四捨五入したため、一部合計金額の合わないところがある。1922年度は未見。					
教育費には小学校費と実業補習学校費を含む。					
衛生費には伝染病予防費・トラホーム予防費・汚物掃除費・衛生諸費・下水道費を含む。					
財産費には基本財産造成費・財産費を含む。					
その他には救助費・神社費・地方改良費・公金取扱費・雑支出・予備費を含む。					
出典					
「大正六年度橘樹郡町田村歳入出予算書」(神奈川県立公文書館収蔵「飯田助知家文書」大正期の資料6-35)					
「大正七年度橘樹郡町田村歳入出予算書」(同上、8-7)					
「大正八年度 神奈川県橘樹郡町田村歳入出予算書」(同上、8-7)					
「大正九年度 神奈川県橘樹郡町田村歳入出惣計予算」(同上、9-11)					
「大正拾壹年度 神奈川県橘樹郡町田村歳入出予算書」(同上、11-50)					

当時の町田村の財政状況を【表8-5】【表8-6】で確認しておく。現在のところ決算書が残っていないため、予算の分析となり、またこの時期には年度中に何度も追加予算が組まれていることから、実態とは乖離する部分が多いことをあらかじめ断っておく。1917年度から1922年度に至る6年間で8～9倍に財政規模が激増していることが分かる。

歳入は1918年度から激増するが、その額はあまり一定していない。過半を占める村税のうち、地租付加税の割合が漸減する一方、進出企業から徴収する所得税付加税の割合が

大きな割合を占めるようになる。しかし戦後恐慌の影響を反映したものか、1920年から1922年にかけて額も割合も激減しており、その分を家屋税付加税でカバーする形となっている。小学校増設など臨時的な巨額の支出がこれに加わり、地租・営業税・所得税などの制限外賦課がたびたび行われていたようで、財政事情は必ずしも芳しいものではなかった。

歳出の過半は教育費で、このほか土木費（道路橋梁費）や衛生費（塵芥処理費）の漸増傾向は、同村の人口増加現象と符合するものであろう。臨時部を見ると、町田村第二小学校の新設（1918年）と増設（1920年）が目立っている。1922年の汚物掃除費は塵芥焼却所設備費、寄付金は多摩川改修費と県道改修費である。

大工場の誘致が財政規模の拡大につながったとしても、村当局としては教育費に力を注ぐのが手一杯で、住宅建設や街路整理といった社会基盤の整備にまで手が回らず、住宅組合や耕地整理組合など、村の地主たちの手に委ねざるを得なかったのである。こうしたなかで水道問題はどのようにして解決が図られていくのか、次節でその過程を追っていくことにしたい。

（3）生見尾村の名望家・佐久間権蔵

生見尾村の村政の中心人物の一人が佐久間権蔵²⁰である。佐久間家は近世初頭から続く鶴見村の名主役をつとめた旧家で、権蔵（幼名・亮弼）は16代目として1861（文久元）年に生まれた。佐久間家は田畑13町歩ほどを所有し、小作経営のほか、明治初期には西洋野菜や果樹の栽培と販売、1886年からは味噌醸造業を行うなど、経済活動も活発であった。また血縁や商取引を通じて、茶貿易商の大谷嘉兵衛や左右田銀行の左右田金作など、横浜の経済界とのつながりもあった。

権蔵は家督を相続した1883年および1910年から1934年に至るまで、23冊の日記を残している（1913、1920、1924年は欠本）²¹。大正期の日記には、これまで述べてきた村政関係の記事はもとより、味噌の精米過程にいち早くモーターを取り入れたり、進出企業へ自家醸造の味噌の売り込みを行うなど、この時期の都市化・工業化の流れを的確に捉えようとする堅実な企業家ぶりが窺える。また東京・横浜の実業家や、地元の進出企業からの用地取得の要望に積極的に応じつつ、貸家経営にも着手するなど、不動産経営も拡大させていった²²。

また青年時代に立憲改進黨の島田三郎に私淑するなど、政治にも強い関心を持っていた。生見尾村会議員（1889～1921年）、橘樹郡会議員（1899～1903年）、鶴見町会議員（1921～1925年）など、地域政治に持続的に携わっていた。生見尾村では大正中期に至るまで大字間の対立が絶えなかったが、佐久間は常に元老格として村内融和につとめた。また晩年には神奈川県会議員を2期（1926～1932年）つとめた。一貫して憲政会・民政党系を支持している。

佐久間の日記には、村会議員選挙の詳しい記述も見える。1917年の村議選を例にとれば、選挙戦の10日ほど前に村内の有力者が集まり、定数18名を生麦8、鶴見7、東寺尾3という具合に各大字で振り分ける。次に大字鶴見の有力者が集まり、7名の「公認」候補者を決定し、運動区域（上町・中町・下町）ごとに運動者が決められ、候補者の名刺と有権者名簿が配られる。各候補の得票数が平均化するように、有権者の投票先もある程度事前に決められていた。こうして定数とほぼ同数の候補者が立候補し、選挙は事実上の信任投票という形をとる。いわゆる「予選」と呼ばれるシステムである。佐久間は選挙戦が過熱

化して地域社会に亀裂が生じることを恐れ、「公認」以外の立候補者の出現や、特定の候補者が割り当てられた票数を超えて集票することに対して、極度に神経を尖らせている²³。こうしたシステムは、佐久間権蔵（鶴見）、関口昭知（生麦）、持丸兵輔（東寺尾）ら、各大字の名望家たちが中心となって運営していたが、移住者が増大する大正中期頃から動揺を来し始め、大正末期には自由競争に近い状態が現出した²⁴。鶴見地域の水道問題は、こうした地域政治の変動とも連動しながら進行していくのである。

なお町田村における中心人物としては、同村村長、後に衆議院議員となる小野重行が挙げられるが、彼については後で紹介することにしたい。

第2節 浅野系企業と水道布設

(1) 横浜市からの市外給水構想

鶴見地域における水道布設問題は、浅野系企業の進出とともに幕を開ける。

管見の限り、水道布設問題の初見は1916年7月17日である。佐久間権蔵は、熊沢錠吉（生見尾村長）から「本日ヤ、正式ニ町田村々長小野〔重行〕より申込ミアシ水道フセツ問題」について、不日議員の協議会を開催する旨を聞いた²⁵。ちょうど同じ日に町田村役場で合併問題に関する協議会が開かれており²⁶、町田・生見尾両村長の間で、両村合併を視野に入れた形での水道布設の相談が進行中であったことを推測させる。8月4日に佐久間は町田村長の小野重行と浅野造船所社員の陰山四郎²⁷と面会し、「水道問題ニツキ村ノ合併問題等」を談じた²⁸。8月11日の臨時村会の席で佐久間ら5人の村議が合併調査委員に選出され、8月17日より両村委員による下交渉が開かれたが、合併後の議員定数の配分をめぐる議論が紛糾し、交渉はほどなく停止状態となった²⁹。

いったん中断した両村の合併交渉は、翌年思わぬ形で再浮上することとなった。1917年4月10日に開催された浅野造船所開場式の席上、再び陰山四郎より、横浜市から市外給水を受けるために両村の合併を勧奨する提案がなされたのである³⁰。横浜市は1915年3月に第2期水道拡張工事を完成させたが、その前年の9月1日より「横浜市水道市外給水規程」を施行した。これは横浜市接続町村、もしくは接続町村内の停車場・工場など多量の水を使用するものに対して、市内給水に差し支えない範囲で市外給水を認めるというもので、巨額の建設拡張費償還のための新たな水道需用者獲得と、当時横浜市が進めていた工場誘致政策としての意味合いを併せ持っていた³¹。この規程に基づいて、横浜市は西隣の橘樹郡保土ヶ谷町との間で1916年5月に市外給水の仮契約を結んだほか、同町に所在する富士瓦斯紡績、大日本麦酒株式会社、程ヶ谷停車場などに市外給水を行っていた³²。大量の工業用水を必要とする浅野造船所が、いち早くこの制度に目を付けたであろうことは想像に難くない。しかし浅野造船所の所在地は町田村（潮田）で、横浜市との間には生見尾村が介在しているため、市外給水の条件である「接続町村」の要件を満たさない。そこで両村を合併させた上で、横浜市からの市外給水を受けようとしたのである。

この提案を受け、生見尾村では4月12日に村会議員協議会を開催、交渉委員6人を選定して、両村合併にほぼ異議なきことが了承された。席上、関口昭知（生麦の名望家、元生見尾村長）は、浅野造船所が8インチの鉄管を布設して1.5万人の給水を計画していることを告げた³³。一方の町田村でも交渉委員が決定、15日には両村の村長、村議、役場員等の懇親会が開かれた。事前に横浜市の意向聴取を行っていた熊沢・小野両村長から、横

浜市の給水量が充分にあること、給水には両村合併が前提条件であることなどが報告され、両村合併説が大勢を占め、合併委員会を近く開催することに決まった³⁴。

(2) 市外給水構想の挫折

しかしこの後、両村の有力者が横浜市との交渉を重ねて行く中で、状況は次第に厳しくなっていた。5月17日に横浜市役所を訪ねた佐久間権蔵は、横浜市助役から「将来ヲ考フレハ他町村ヘハ譲与ノ見込ナク、併シ調査ヲ一応ナスベシ」、水道局長からは「タトヘバ市ニ水カ欠乏ノトキハ供給ナクモ不苦トカ何カ年后ハ独立ニ水道ヲ営ムトカ、右ノコトナレハ目下余リヲ水故ヘ相当ノ談ニ行クモノカト思フト商法的ノ談」があった³⁵。また5月29日に市役所を訪れた持丸兵輔（東寺尾の名望家、元生見尾村長）と小野重行に対して、安藤謙介市長は「両村合併後、横浜ニナルカ又ハ将来其ノ覚悟ヲ以テセサレハ給水ハ見込ナシ」と告げたほか、別途浅野総一郎に対しても「何時市ニ編入ニナルモ苦情ハ云ハス、証書ヲ出シクルレハ給水ハ出来得ル」、と、将来の市域編入を市外給水の条件に挙げた。生見尾村では、「尚市長ニ会見シテ、市ニ於テ何ニトカ便宜ノ方法ヲ講シテ給水ヲ諾シクルハヨウ、又水道不足ノトキハ当方面ハ第一ニ断水サルハモ不苦トノ条件モ不得止レハ、右ノ如クニテ二度モ三度モ交渉ヲナスコト」に決し、交渉継続を決めた³⁶。しかし、その後両村の有力者が横浜市側と接触した形跡はほとんどない。佐久間や陰山は、まず浅野造船所への給水を行ってから、逐次村内へ給水する方途を模索するが、これも失敗してしまう³⁷。

6月21日に開かれた生見尾・町田両村合併委員会では、「ヨシ水道ノコトハ敗ルハトモ土地発展上、又ハツルミ川改修ノ大目的ノ為ニ此ノ際両村合併ハ過日決定セシ如ク今日ハ尚堅ク決定シヨカン」ことが確認された³⁸。生見尾村では7月8日の村会で合併の件を満場一致で可決したが、8月9日の両村合併協議会では町田村の一部に逡巡説があることが明らかになり、以後合併交渉は中断してしまう³⁹。

これまでの経緯を見てわかる通り、1916～1917年当時の鶴見地域において最も水道布設の緊要性を感じていたのは、浅野造船所を始めとする浅野系関連企業であった。両村の有力者たちもそれに乗る形で横浜市からの市外給水や両村合併を企図するものの、横浜市側の強硬な姿勢や合併交渉の不調などにより事態は一向に進展しなかった。1916年10月に生麦でコレラの罹患者を出したが、生見尾村会では、付近住民600余名に対して煮沸した飲料水・雑用水を施水（1人約20㍲）することや、予防注射、消毒励行などを決定したのみで、水道建設にまで議論が及んでいない⁴⁰。当時の村政担当者たちにとって水道布設は未だ差し迫った問題としては浮上していなかった。

(3) 大規模鑿井と橘樹水道株式会社の設立

市外給水を受けることに失敗した浅野造船所では、町田村の市場と尻手の2ヶ所に大規模な井戸を建設し、1昼夜で4万石の給水量を得ることとなった。1916年に町田村小野新田地先の埋立第7区に進出した旭硝子でも、工業用水確保のために、当初は敷地内で鑿井を試みるが、塩分濃度が高く使用に適さないことから、工場から約3キロ離れた市場の地下水に水源を求め、そこから耐圧木管で工場まで給水を行っていた⁴¹。また田島村・若尾新田に進出した日本鋼管では、製鋼工場の冷却水などに海水を用いていたが、飲料水は横浜から艀船で運び、汽罐用水などには付近の畑に鑿井して得た水を充当していた⁴²。このように進出企業にとってとりわけ困難だったのは工業用水の問題であり、どの工場でも付

近に大規模鑿井を行って当面の水を確保するしかなかった。1917 年末に佐久間権蔵を訪れた陰山四郎は、「何レ此〔浅野造船所〕ノ水道ハ株式ニシテ広ク一般ヘ給水シタキ考ヘナレハ、ソノトキ迄マチクレ」を漏らしている⁴³。

しかし翌 1918 年 4 月から 5 月にかけて、町田村市場・菅沢・矢向、川崎町・田島村の一部の井戸が枯渇するに至り、事態は急変した。川崎町の住民たちは、井戸枯渇の原因は浅野造船所による大量の地下水汲み上げが原因であるとして、交渉委員を選定し、川崎町長や町会議員を擁して会社側と交渉するに至った。浅野側はこれに素早く反応し、専門技師による調査を行った上で、夜間送水の中止、被害住民に対して井戸掘下費・手押ポンプ購入費などの実費を補償することで決着した⁴⁴。同年 8 月から 1920 年 4 月にかけて、田島村の日本鋼管も、大規模井戸建設をめぐる周辺住民との間で対立を生じ、この時も会社側が被害住民に対して井戸掘下費 50 円づつを補償することで決着をみている⁴⁵。

度重なる井水問題を前に、浅野側も埋立地の水道問題について何らかの措置を講じる必要に迫られた。そこで、1919 年 1 月、浅野総一郎を筆頭に、大川平三郎、浅野泰治郎等 11 名によって橘樹水道株式会社の設立が申請された。橘樹水道の実施計画は、生見尾村・町田村・田島村ならびに隣接する地先海岸埋立地一円を給水区域とし、給水人口 5.4 万人。最大給水量は 1 日 80 万立方フィート（約 2.26 万立方メートル）で、16 万立方フィートを住民用（1 人 4 立方フィート、113 ㍲）、50 万立方フィートを工場用として、給水量にやや余裕を持たせている。水源を多摩川河口から約 12 キロ上流の中原村上丸子付近に置き、旭村大字上末吉の高台から配水するという計画で、工費予算は 338 万円、設計顧問は中島鋭治、技師は杉浦文市であった⁴⁶。

この計画に対して、給水区域の反応は、「近年工業の勃興に伴ひ戸数頓に増加し飲料水の欠乏を告ぐる事急なるも、区域町村の資力は到底巨額を投じて水道を布設し得るの能力なきを以て、右企業を非常に歓迎しつつあり⁴⁷」と、概して好意的であった。橘樹郡長から橘樹水道布設の件を諮問された町田村と生見尾村では、異議なき旨を村会で可決した⁴⁸。

橘樹水道株式会社の設立申請からちょうど 1 年後の 1920 年 1 月、浅野総一郎は東京湾埋立株式会社を発足させ、同年 3 月に鶴見埋築株式会社を合併して、埋立事業を継承した。政財界の有力者の支持を背景に資金調達能力を強化して埋立の促進を図るとともに、埋立地の販売・賃貸先を浅野系企業から一般の大企業へと広げることがを目的としていた⁴⁹。橘樹水道計画は、同社内に置かれた臨時水道部技師・技手各 1 名によって進められ、同年 7 月に実施設計、認可その他の申請が行われた⁵⁰。給水区域にあたる池谷庫吉（生見尾）・梶木直蔵（町田）・八木下喜太郎（田島）の 3 名の村長は、内務省に橘樹水道の許可速成を陳情するなど、側面援護を行った⁵¹。1921 年 1 月 28 日に橘樹水道株式会社設立申請が許可された。

しかしこれ以降、橘樹水道布設に向けた動きは、戦後不況のあおりを受けた浅野造船所・東京湾埋立株式会社の一時的な業績不振⁵²と相まって、遅々として進展しなかった。橘樹水道株式会社が正式に発足するのは、許可されてから 6 年後の 1927 年 5 月のことである。

第 3 節 地元町村による水道布設計画

(1) 宅地化と水問題

先に大工場の進出に伴う井水問題を取り上げたが、宅地化に伴って発生した、生見尾村生麦の京浜電鉄分譲地における水問題を紹介しておきたい⁵³。

横浜と川崎の中間にあたるこの地域は、大正初期には交通至便な別荘地として知られていた。この地域を通過する京浜電鉄は、関東の電鉄としては初めての住宅地開発を手掛けるべく、1913年約14,000坪の土地を買入れ、翌年5月から1区画約100坪の割合で分譲を開始した⁵⁴。売れ行きは好調で、「此の地に移住したる人々は皆地勢風土の良好を喜び居住地選択宜しきを得たる事を自負せるの有様⁵⁵」で、4年後には大半が売却済という状態であった。

しかし1917年頃より居住者たちの間で水道問題が顕在化する。地区内には約20の井戸があったが、これらは飲用には不適で、幼児等が胃腸の病に侵されることもしばしばであった。そこで京浜電鉄では、周辺の丘陵地の湧き水を汲み出して、それを住宅地の家々に配る「役夫」を派遣した。しかしこの制度は1917年2月に廃止されることとなったため、居住者たちは隣町の新子安町の民家に設置された横浜市の給水栓から水を汲み取って住宅地に配るという次善措置を講じた。京浜電鉄は横浜市に市外給水を依頼して事態の打開を図ろうとしたが、先述のような横浜市側の姿勢で市外給水は実現せず、この便宜的措置も暫くして差し止めとなったため、住宅地の水問題は深刻な事態に陥った。

八方ふさがりのなかで、居住人たちで組織される組合（組合員50名程度）は、独自に「水汲人」を雇用することとした。すなわち、飲料水需要者から1荷（2桶、約60リットル）につき金2銭の「水代」を徴集し、「水汲人」には、月手当（金6円）を支給することで、急場を凌ぐことにしたのである。また京浜電鉄からも一定の補助金を受けて、その財源に充てたようである。

しかしこの方式もやがて運営困難に陥る。第一次大戦期の諸物価高騰のため、1918年末になると賃金の低さから水汲人が集まらず、やむなく賃上げが必要となった。そこで組合では、会社からの補助金を増額してもらい、居住者からの水料を2倍に値上げすることとなった。しかし高まる財政負担は、組合員の間で摩擦を生んでいった。

翌1919年7月に入ると、再度水汲人から月額手当3割増（18円50銭から22円50銭へ）の要求が出された。組合側ではやむなく、会社からの補助金15円を20円に増額して貰うとともに、水料もさらに値上げして、窮状を凌いだ。居住組合では、通常の会計とは別に「水会計」を組んでいたが、1920年・1921年の決算を見ると、収入の3分の2を京浜電鉄からの補助金に依存する一方、水料は伸び悩みの傾向にあった。また支出の9割が水屋と水運搬人への支払いに充てられている。この後の経過は不明であるが、居住組合の一人で、京浜電鉄の技師長であった曾我正雄は、後に鶴見町会議員となり、水道問題の抜本的解決を訴えていくこととなる。

（2）ニューリーダーの台頭

1921年4月生見尾村は鶴見町となったが、それに先立って3月末に町議選が行われた。この時の選挙で、後に町政の中心となっていく3人の新人が当選した。平澤権次郎、曾我正雄（京浜電鉄）、陰山四郎（浅野造船所）である。3人はいずれも地元の出身者ではなく、各大字の名望家たちが多数を占める町議会では異色の存在であった。曾我は、この時の「予選」で公認候補に選ばれなかったものの、二級選挙でトップ当選を果たした。曾我、陰山は既に登場しているので、ここでは平澤について述べる。

平澤権次郎は1874年の生まれで、1907年より生見尾村鶴見に移住したニューカマーの代表的人物である⁵⁶。初めは横浜の関合名会社に勤務していたが、やがて質屋業を営み、転じて呉服屋を営んだ。1910年より1923年まで在郷軍人分会長を務めたほか、鶴見商業組合長として潮田商業組合長と連合して、浅野工友会への廉売を行う東京の青物問屋に廉売競争を仕掛けるなど、地元商圈の維持・拡大に努めた⁵⁷。また鶴見耕地整理組合長に就任し、約100町歩の耕地整理を行い、大字鶴見を横断するように走る幅5間道路の建設や、省線鶴見駅の西側プラットフォームの設置を実現するなど、鶴見町中心部の市街地化に大きく貢献した⁵⁸。

政治に対する興味も強く持っていた。1917年3月の村議選では、自身が候補者予選会に招かれなかったことを不満に思い、佐久間権蔵に諫められるが、1921年3月の村議選には満を持して立候補、見事当選を果たした。以後、曾我、陰山らとともに、新住民たちの意向をくんで水道布設や町田村との合併交渉に当たることになる。その一方で1921年7月に発足した鶴見会⁵⁹という戸主会（会長佐久間）の幹事役となり、佐久間ら地元の名望家との円満な関係構築に腐心した。1922年に起こった新設小学校の敷地をめぐる大字生麦と大字鶴見の紛争の際にも調停役を任されるなど、その声望は次第に高まり、1925年6月の鶴見町議選では最高点での得票を得るに至った。

このように、鶴見町では、旧来の地方名望家と、新しく台頭しつつある移住者や進出企業の利益代表が町政に加わり、新たな展開を見せつつあった。一方の町田村の方では、当該期の地域政治を示す具体的な資料が残されていないが、ここでは大正中期から昭和初期にかけて大きな役割を果たすことになる小野重行について触れておくことにしよう。

小野重行は、1881年3月、町田村潮田の旧家・小野鱗之助の長男として生まれた。中央大学を卒業後、町田村会議員をつとめた後、1911年より町田村長をつとめた。鱗之助とその養父・高義は嘉永年間頃より潮田地先の埋立（小野新田）と耕地化を図ったが、重行はその約3分の1を浅野総一郎へ売り、石井泰助（川崎町長）等と提携して、潮田地先の埋立や旭硝子の誘致に尽力した⁶⁰。また先述した浅野造船所の市外給水のための生見尾村との合併にもきわめて積極的であった。

1917年2月に村長職を退き、同年4月に行われた第13回総選挙では戸井嘉作（憲政会）の片腕となって当選に導き、1920年5月の第14回総選挙には自ら立候補し、39歳の若さで初当選を果たした。この時、現職・元職の県議等が総出で支援したほか、浅野造船所の労働者組織である浅野工友会も有力な後援団体となった⁶¹。以後、鶴見川の国庫改修⁶²、省線市場駅の設置要望⁶³など、帝国議会・中央省庁への請願運動の先頭に立った。

その一方で、国政進出後も地域の政治に依然として関わり続けた。1921年3月の村議選に自ら立候補し、岸英吉・梶木雄吉ら自分と同世代の青年候補者をも当選させ、村会を憲政派で占めることに成功した⁶⁴。4年後の鶴見町会選挙の際にも、彼は自ら候補として先頭に立ち、自派候補の議席獲得のために激しい選挙運動を行うこととなる（後述）。また鶴見地域を越えた広域的な地盤作りにも余念がなく、1922年5月11日には商工業の開発、農産増殖、教育の奨励、産業の改善、地方改良施設、地方自治の研究一般、政治思想の涵養等を目的として、橘樹郡各町村有志を集めた橘樹郡自治倶楽部を発足させた⁶⁵。こうした活動の結果、橘樹郡南部は小野の堅い地盤となっていった。

小野は潮田の旧家の出身、平澤は移住者という全くタイプは異なるが、明治期以来の名

望家集団による村政や村内秩序にとらわれず、新しく勃興した勢力（小野の場合は浅野工友会や青年政治家たち、平澤の場合はニューカマーたち）の支持を集めて声望を獲得していく、ニューリーダーとも言える存在であった。小野と平澤は、1923年初頭頃から、鶴見町と潮田町とを合併して「大鶴見町」となし、町債を募集して鶴見川改修や諸般の「文化的施設」の建設にあたらんと、動き始めた⁶⁶。大正後期の鶴見地域における水道布設問題は、こうしたニューリーダーによって主導されていくこととなる。

（3）公営水道に向けた動きと両町の合併

神奈川県は1923（大正12）年2月に飲用水改良費補助規則を制定し、町村が簡易水道を布設する際に工費の4分の1以内を補助することとした。これを受けて県内では、小田原町や戸塚町で水道布設に向けた動きが加速した。小田原町では明治末年から水道布設に向けた動きがあったが実現しておらず、「市制施行の準備としては都市の体面上からも衛生防災上からも上水道並に下水道の完備が必要であるといふ議論」が起こっていた⁶⁷。水道布設は「都市の体面」を保つための重要なステータスと考えられるようになっていたのである。

鶴見地域でも、一向に進展しない橘樹水道計画の完成を待つよりも、むしろ給水区域にあたる町村が組合を組織して経営することを模索し始めた。1923年5月には鶴見・潮田の有力者が、両町で橘樹水道株式会社の権利を300万円で買収し、2ヶ年の計画で公営水道を完成させようと奔走中である、と報じられた⁶⁸。同年6月の鶴見町会では、橘樹水道を、鶴見町・潮田町・田島町・旭村の組合事業として経営する件を可決し、曾我正雄・平澤権次郎・陰山四郎・田辺豊次郎・持丸寿輔の5名を委員に選出した。町会に臨席した佐久間権蔵は「至極時代適応ノ問題ニテ衆大賛成ナリ」と記している⁶⁹。鶴見・潮田・田島の3か町から選出された委員は8月16日に会合し、300万円の低利資金を借り受け、橘樹水道の設計に準じて工事を進め、遅くとも2年以内に完成させること、などを確認した⁷⁰。

この直後に関東大震災が発生したが、震災後の大規模な火災に見舞われた横浜市街と比べると、鶴見地域の被害は比較的軽微であった。また新たに芝浦製作所、キリンビール、秋田木材、スタンダード石油などが進出し、潮田町・鶴見町の丘陵地帯への移住者が増加するなど⁷¹、以前にも増して水道布設の必要性が叫ばれるようになった。1924年2月に開かれた鶴見・潮田・田島各町の水道委員15名と町長3名等による協議会で、名称を鶴見町外二ヶ町水道組合とし、十数か条からなる組合規約を協定し、各町へ持ち帰り決定する段取りを決めた⁷²。これを受けて鶴見・潮田町では早々に組合規約を町会で議決したが、田島町のみは議決に至らず、結果的に鶴見・潮田の2か町で組合を設置する運びとなった⁷³。田島町では川崎町に隣接する大字中島・渡田・大島の住民や早期給水を求める進出企業が、川崎町からの給水（ひいては合併）を強く求めており⁷⁴、町内を二分する結果になりかねない3ヶ町の組合水道計画に対しては消極的な態度を取らざるを得なかった。

鶴見・潮田両町では、各6名の組合会議員を選出、組合長には潮田町長が就任し、設計を中島鋭治に依頼、工事竣工は1926年度と決まり、俄に水道布設に向けた動きが活発化、企業進出にも拍車をかけることとなった。

潮田、鶴見両町が急激の発展に目醒め、従来飲料水の不良なのに困窮し、折角移転を計画する大会社工場の如きも飲料水の事から二の足を踏む向も少なかった所が両町

が水道組合を計画〔中略〕既報の橘樹水道の計画を継承して町内全般に衛生的な飲料水が供給される筈で、此の事業遂行と共に鶴見町生麦に新築されるキリン麦酒株式会社では日々三万石宛の給水希望があり、其他沿岸に目下工事中の芝浦製作所、日本石油其他非常な意気込みにて工事を急いで居る、此の外二の足を踏んで居た各会社工場も漸く活気づき旭村の森永製菓会社なども工事を急いで居る⁷⁵

その後、この計画は給水人口 15 万人と、3 町の現住人口の 2 倍を想定した大規模なものへ変更され、工費も政府の低利資金を導入して 400 万円とすることとされ、既に設計を完了したとも報じられた⁷⁶。

水道布設計画と同時に、両町は合併交渉を進行させつつあった。1924 年 11 月両町から 7 名ずつ選出された合併交渉委員により交渉が開始され、町勢の調査研究等が行われた。12 月 17 日に開かれた両町委員会で、合併後の町名を鶴見町とすること、議員の配分を半数ずつとすること、両町合併手続きを進捗せしめ田島町・旭村に対して合併を勧誘すること、などが決定された。21 日には鶴見・潮田両町会が一斉に招集され、両町合併が可決、23 日に両町長から神奈川県知事に対して合併上申に至った。

両町合同問題は既に大正五、六年以来懸案にして当時交渉を重ねたる事数次なりしも、其機熟するに至らざりしが最近に至り、更に両町間に此の議再興するの氣運に向ひ、殊に両町の共同事業たる上水道及昨秋大震災による復興事業計画事業に対し一層協力施設を要するものあり。此の際合同して施設を為すの有利なるを感じ、茲に円満なる協定成りて合同協約の成立を見、両町会に於て満場一致の議決を見るに至りたるなり

77

1925 年 4 月 1 日を期して両町は合併して鶴見町となった。公営水道布設という目標が両町の合併を促進したのである。

新生鶴見町では、6 月に町会議員選挙を行い、7 月の町会で鶴見町の中西重造が初代町長となり、8 月 16 日から 19 日にかけて開かれた町会で町営水道布設関連議案が可決された。その内容は、水源地を多摩川沿いの下野毛とし、ここから鉄管で導水、途中の中原町に浄水場、日吉村の加瀬山に配水池を設置し、ここから町内に配水する計画で、給水人口は 15 万人分（うち工場用水 5 万人分）を想定し、1 人 1 日平均 111 ㍲の給水能力を有するものとされた⁷⁸。経費内訳は【表 8-7】の通りである。工期は 1925 年度から 4 カ年、400 万円を町債で賄い（預金部低利資金又は銀行会社から借受）、1930 年度以降の給水料及び町税によって 18 年間で償却するというものであった。1921 年に許可された橘樹水道計画を拡充したものと見てよい。水道委員には、荒井熊次郎、吉沢光義、井上英仁、馬場左、曾我正雄、田辺豊次郎、平澤権次郎、松井六二、手塚啓二郎の 9 名が選出された。

【表8-7】鶴見町水道計画					
					単位:円
	1925年度	1926年度	1927年度	1928年度	合計
収入					
国庫補助金	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000
県補助金	10,000	30,000	120,000	150,000	310,000
町債	499,600	1,307,200	1,531,400	661,800	4,000,000
町費繰入金	11,057	19,970	41,033	61,940	134,000
預金利子	2,775	6,285	8,936	8,200	26,196
不用品売却代				25,000	25,000
給水料				45,052	45,052
					4,544,248
支出					
水道敷設費	383,807	1,189,350	1,353,613	472,156	3,398,926
事務所費	40,600	105,220	147,220	158,400	451,440
予備費	75,250	12,600	30,600	31,184	149,634
公債費	24,775	57,285	170,936	291,252	544,248
					4,544,248
出典:「鶴見町水道費継続費調」(「県庁各課文書」2-2-17「[市町村状況調他]」、神奈川県立公文書館所蔵)					

第3節 町営水道計画の挫折と横浜市からの市外給水

(1) 横浜・川崎との合併説

鶴見町が誕生した頃、両隣の横浜市・川崎市では、工業都市化に向けた新たな動きが進行しつつあった。

鶴見町誕生から約1ヶ月後の1925年5月、横浜市政財界の興望を担って有吉忠一が市長に就いた。有吉は、震災後の復興事業を進める傍ら、「大横浜建設の三大事業」を推進しようとした。三大事業とは横浜港拡張・市営埋立・市域拡張を指すが、その主眼は横浜市の港湾都市から工業都市へと飛躍させることにあった。子安・生麦沖に約60万坪の埋立地を造成してここに工業地帯を形成するとともに、横浜港の港域を拡張して港湾設備を充実させ、さらに工業地帯の背後に一大後背地を確立する、というものであった⁷⁹。この構想から言えば、第一次大戦期から工業地帯として飛躍的に成長しつつあり、また市営埋立地に接続する鶴見地域は大横浜建設には不可欠の地域であった。

有吉の就任直後から、横浜市は、震災で中断していた「大横浜計画調査」を再開するなど、周辺町村の合併による市域拡張に向けて動き出した⁸⁰。「大横浜計画調査」とは、震災前の1922年4月に認可決定されていた横浜都市計画区域における一体的な都市計画を指し、横浜市と周辺の橘樹郡川崎町・大師河原村・御幸村・田島村・鶴見町・町田村・旭村・大綱村・城郷村・保土ヶ谷町、久良岐郡大岡村・日下村・屏風浦村の13町村を含むものであった⁸¹(ただし1925年の時点では、川崎町・大師河原村・御幸村は合併して川崎市に、鶴見町と町田村は合併して鶴見町となっている)。

こうした横浜市側の動きを受けて、久良岐郡の大岡川村・屏風浦村・日下村は村会で合併希望の決議を可決し、橘樹郡の城郷村・旭村でも合併気運が高まっていった。これらの周辺町村では「大体人口においては大正八年以来にはかに激増し、予算においては如何にも少額で、この大部分を教育費に奪はれ、土木費の如き重要な橋梁を架することも非常な困難を感じるといふ状態」で、財政規模が薄弱で、急激な人口増加に社会資本の整備が追いつかないことがその背景にあるとされた⁸²。

鶴見町でも、1925年8月21日、「横浜市将来の工場地帯として同市に合併の企画あり、右交渉に対する態度決定の為」緊急の町会議員全員協議会が開かれ、横浜市の財政等を調査する委員15名が選ばれた。24日に開かれた合併委員会では賛否相半ばし、27日さらに5名の小委員会を設けて議論することとなった⁸³。合併反対論の急先鋒は、小野重行らで、「独立都市」としての実力を備える鶴見町が、横浜市と合併することで、かえって同市の震災復興に関わる負債を分任する結果になってしまう、というのがその論拠であった⁸⁴。

こうしたなか、小野らは川崎市との接触も密かに図っていた。8月19日に小野重行と鶴見町長の中西重造が、さらに24日には水道委員の数名が石井泰助川崎市長を非公式に訪問し、川崎市水道からの給水を受けるべく、交渉を開始した⁸⁵。450万円の町営水道計画は、年間予算約80万円程度の鶴見町にとっては無謀で、工事費を250万円程度にまで縮小し、下水道整備など他の公共事業に充てるべきだ、とする批判がかねてよりあった⁸⁶。また旧潮田町の一部地域では、巨額の建設費を投じて独自の水道を持つよりも、川崎市の水道を頼る方が廉価で早期に給水が受けられるという意見が高まっていたことも、その背景にあった。

これを受けて川崎市は素早く反応し、この申し出を受け入れる姿勢を見せた。8月25日に市会全員協議会を開催、川崎市は田島町に加えて鶴見町も合併し、人口12万の大都市に変貌するであろう、と報じられた⁸⁷。当時川崎市では、初代市長に就任した石井泰助を中心に、更なる工業都市化と社会資本整備の路線を推し進めるべく、田島町へさかんに合併を慫慂していたが不調に終わっていた。しかし川崎市が、多摩川の宮内取水口を拡張して給水人口を4万人から6万人へ高める第一期拡張工事を申請し（1925年2月）、さらに同水源の伏流水をも取り込みさらなる水道拡張工事を計画し始めると、それまで川崎市との合併に反対して単独町営水道計画を模索していた田島町も次第に川崎市からの給水を受ける方向に態度を軟化させつつあった（第7章参照）。鶴見町への先行給水を恐れる田島町の危機感を煽りながら、市外給水・合併の交渉を促進させる意味合いもあったであろう。第一期拡張工事は1925年8月に認可されたことから、川崎市にとって小野や中西からの申し出は絶好のタイミングであったと言えるだろう。

この動きを見て、横浜市側では急遽対抗策を打つ必要に迫られた。8月27日に中西町長に対して、水道の早期給水、市電の延長、鶴見町で急施の事業の継承・完成、町役場を出張所とすること、合併後には鶴見町を独立選挙区とすること、などの合併条件を提示して、秋波を送った⁸⁸。また懸念された給水の実現可能性についても、放任給水をメートル制に改めて2割（10万石）の剰余水を確保すること⁸⁹で、鶴見町46,000人への給水量（約4万石）を確保でき、将来の拡張計画実現の暁にはさらなる水量増加も可能である、また約30万円程度の費用で鶴見町への水道給水施設を整備することができ、工事も短期間で完成する、と、水道給水についても余裕のあるところを見せた。

旧鶴見町側ではこれを歓迎したが、反対に旧潮田町側では横浜市側の提案を退け、むしろ早急な給水が見込める川崎市とのつながりを重視する動きが強まった。川崎市に隣接した大字市場・菅沢の住民約千余名は、川崎市からの早期給水を訴える署名を集めて石井川崎市長に提出するに至った⁹⁰。また大字潮田でも町議 13 名と区長・区長代理者などを集めて、横浜との合併は時期尚早との意見で結束したほか、町議・区長ら十余名が川崎市の市議とも接触を図るなど⁹¹、横浜・川崎両市からの合併懇願は、地域住民を含めた大問題に発展してきたのである。

さらにこの時期、水道問題と並んで横浜・鶴見合併を左右する重要課題として浮上してきたのが生麦地先埋立問題である。有吉忠一は「大横浜建設の三大事業」の一つとして子安・生麦沖の海面約 60 万坪の市営埋立計画を神奈川県に申請しており、神奈川県より鶴見町会に対して、生麦公有水面埋立の件に関して、9 月までに意見答申をなすよう諮問が寄せられていた。埋立賛成であれば合併説を後押しすることになるし、反対であれば横浜市側は埋立計画を縮小せざるを得ず、また合併熱に大きく水を差す結果とならざるを得ない。生麦は近世以来漁村として栄えた地域で、漁業関係者との間の補償交渉が難航することも予想され、横浜・鶴見合併説には分の悪い状況であった。

9 月 18 日には小野重行の影響下にある潮田地区の区長等有志 20 名が、合併反対の決議文を携えて鶴見町役場へ大挙陳情するなど、騒然とした中で、合併問題に関する町会全員協議会が開かれた。旧鶴見町の平澤権次郎・曾我正雄等は横浜との合併説を唱え、旧潮田町の小野重行等は合併尚早説・反対説をとり、また生麦の川端徳太郎は合併論議よりも漁業補償問題解決を優先させるべきと唱え、最終的な結論を出すには至らなかった⁹²。一方の生麦の地先埋立に関しては 9 月 21 日に生麦漁業組合が埋立反対を決議したのを受けて、町当局では説得を試みたが成功せず、9 月 29 日の町会で「本埋立出願は漁業権と相容れず又鶴見河口流域に支障ありと認〔め〕たるを以つて本町会は反対の意を示す」との答申案を可決した⁹³。

こうして鶴見町をめぐる横浜市と川崎市との綱引きは、横浜市側からの給水を希望する旧鶴見町と、川崎市側からの給水を希望する旧潮田町とに二分される格好となり、これに生麦地先埋立問題が加わったことで、結論は持ち越しとなり、当面単独町営水道計画に後戻りする形となった。中西町長は、町議 13 名・民間人 2 名からなる水道委員 15 名を任命し、町営水道計画の準備に取りかかった⁹⁴。11 月 14 日に行われた合併並びに役場庁舎開庁祝賀式の際には、市制施行の声も挙がるほどであった⁹⁵。

(2) 橘樹郡南部における政治状況

鶴見町の合併問題を複雑化させた背景には極めて政治的な問題が伏在していた。それは横浜・鶴見合併反対、川崎・鶴見合併論の急先鋒であった小野重行が、潮田町から田島町・川崎市一帯にかけて強固な地盤を築きつつあったことと深く関わっている。

小野重行は、1920 年 5 月の衆院選で初当選を果たした後、1924 年 5 月の衆院選で再選を果たし、地元の潮田町はもちろんのこと、田島町・川崎市方面に強固な地盤を形成しつつあった。1924 年 9 月に行われた第 1 回川崎市議選（定数 30 名）では、元来強固な政友会の地盤であったところに 10 名の憲政会候補者を当選させたほか（政友会は 13 名）、政友会の分裂に乗じて、以前から工場招致などで昵懇の間柄にあった元川崎町長の石井泰助を初代市長に当選させた⁹⁶。また田島町には、参謀格の五十嵐喜三郎を置いて、橘樹郡南

部における影響力拡大を狙っていた。

小野は 1925 年 6 月に行われた、合併後初の鶴見町の町議選に自ら立候補し、自派候補の当選に向けた活発な動きを見せた。鶴見町と潮田町とは 1924 年 12 月の合併交渉委員会で、合併後の町議選（定数 30 議席）では両町から同数（各 15 議席）の町議を選出することを申し合わせていた。これをもとに、鶴見町では佐久間権蔵ら 30 名による有志協議会が開催され、大字毎に議席数が配分され（鶴見 7・生麦 7・東寺尾 1）、さらに大字鶴見内でも上町 2・中町 1・豊岡 1・下町 3 といった具合に町毎に議席数を割り当て、そこに公認候補を立て、「〔公認候補以外の〕独立候補ハ制裁デキサルトモ是ハナル可ク賛成セサルコト」、と、徹底した予選方式の選挙を遂行しようとしていた⁹⁷。潮田町でも同様に大字毎の議席数割当てが決定したが、公認候補以外の立候補者も 20 名を超えると見られ、地盤割りは崩壊しつつあり、この機に乗じて同町内で劣勢な政友会系有力者は勢力拡大を狙っているとされた。自由選挙の様相を呈してきた町議選に危機感を覚えた佐久間権蔵は、5 月 16 日に来訪した小野重行の腹心を務める陰山四郎に対して、「小野重行カ旧ツルミニ対シテ大分選挙会ヲ攪乱スルヤノ風評専ラアルコトヲ談シ、陰山氏ヨリ小野ニ右ノ警告ヲ与フルヨウ注文」した⁹⁸。しかし「独立候補者」は乱立し（43 名が立候補）、運動員の選挙活動の範囲を各町内に限定する提案などもあったが実現せず、事実上の自由選挙となり、憲政派・政友派の県議・市議が応援にかけつけるなど、激しい選挙戦となった。結果は、旧来型の予選方式を固守しようとした佐久間は落選し、小野は「同士を鞭撻シ堂堂たる陣容は実に意気衝天の憾がある」と、衆院選・県議選ばりの派手な選挙戦を展開し⁹⁹、自ら当選を果たすとともに、19 名を憲政派で占めるという大勝を収めた。

この勢いに乗る形で、さらに小野は 6 月 23 日に開かれた初の町会で、憲政派の町議を纏めて中西重造（鶴見町）を町長に擁立する動きに出た。これに対して中立派の平澤権次郎（鶴見町）は佐久間権蔵を推薦、この日は結局選考委員 9 名を選出して散会した。かつて小野から数度にわたり新町長への就任を懇請されていた佐久間はこれに憤慨、憲政会神奈川県支部長である戸井嘉作¹⁰⁰を訪問して「小野重行カ新鶴見町々長問題ニツキ小策ヲ弄スルコトヲ警告センコトヲ相談」した¹⁰¹。佐久間と戸井とは、立憲改進黨以来の同志で、年齢もほぼ同じであった（佐久間は 1861 年生、戸井は 1862 年生）。7 月 6 日戸井より、①佐久間・中西双方とも町長を辞退すること、②小野より佐久間へ謝罪すること、③小野は町議を辞任すること、との提案があり、小野・佐久間ともにこれを了承し、小野は町議を辞任した。しかし直後の 7 月 9 日に行われた町長選考会議で、中西は 21 票を得て当選を果たすこととなる¹⁰²。

結果的に中西町長を実現したものの、戸井・佐久間という元老から横槍を入れられる形となった小野が、地盤を固めつつある川崎・田島との合併に向けて、いち早く中西を同行して川崎市からの水道給水・将来の合併に向けて働きかけを行ったことは無理からぬことであった。もし鶴見町が横浜市に編入された場合、小野にとっては自身の地盤が引き裂かれる格好となり、また横浜市では三宅磐・戸井嘉作というベテラン代議士が当選を重ねており、そこに割って入り再選する可能性は極めて低いと言わざるを得ない状況にあった。

先述の通り、9 月 18 日の全員協議会で鶴見町会は横浜との合併問題について態度保留となったが、それから程なくして川崎市・橘樹郡の憲政会神奈川県支部の五十嵐喜三郎（県議）・中野與右衛門・横山秀民ら幹部 50 名同志 150 名らが、県支部長戸井嘉作の「専横」

を批判し、県支部を脱退する動きを見せた¹⁰³。小野はこの件に関しては沈黙を続けていたが、彼の参謀格である五十嵐や中野がその頭目とされていることから、戸井等の影響下にある県支部を離れて、川崎市・橘樹郡の独立支部の形成を目指したものと見てよいだろう。11月に小泉又次郎の仲介で事態は收拾されたが、この動きは翌年11月の川崎同志会（小野の後援団体）発足へと繋がっていく。

以上のような橘樹郡南部の政治状況が、前節で見た水道布設問題、横浜・川崎との合併問題に色濃く影を落としており、翌1926年末から横浜市との合併問題が持ち上がると、再び同様の光景が繰り広げられることとなった。

（3）横浜水道からの給水、横浜市との合併へ

再び単独町営水道計画に着手することとなった鶴見町であったが、その計画は依然として遅々として進まなかった。そもそも450万円もの起債を内務省が許可するか否かさえ、危ぶむ声もあった¹⁰⁴。一方、同じく水道問題で苦しんでいた田島町は、全国に例のない川崎市田島町水道組合を組織し、早期の給水に向けて地均しが進みつつあった。

こうした情勢をみて、町長の中西重造はひそかに横浜市側と接触、合併問題とは切り離して、横浜市から市外給水を受ける可能性を模索し始めた。1926年1月14日中西は横浜市側から「隣接町村の衛生上剰余水を給水の必要あり」との回答に接すると、すぐに水道委員会を開催して了承を取り付け、月末には横浜市水道局の技師が実地調査に訪れるなど、事態は進展し始めた¹⁰⁵。その頃、川崎・鶴見・田島・日吉の各町村を併合する大都市計画案が川崎市会で可決していたことから¹⁰⁶、横浜市側としても水道布設を条件に鶴見町を繋ぎ止めて置く必要があった。7月29日の鶴見町会で、横浜市から1日6万石の給水を受けること、市境から町内に給水するための水道管布設工事などにかかる約60万円の起債を起すこと、などが了承された¹⁰⁷。ちょうど同じ頃、生麦地先問題も、横浜市の粘り強い交渉と神奈川県仲裁などもあって、補償金55万円を漁業組合に渡すことで決着をみた。市営埋立計画は11月26日の横浜市会で可決され、翌年6月2日に着工の運びとなる。横浜・鶴見合併に向けた障害がまた一つ取除かれたのである。

こうして横浜市からの給水が具体化して行く中で危機感を覚えたのが、旧潮田町の菅沢・市場・矢向の住民である。これらの大字が強く川崎からの給水を希望していたことは先述した通りで、仮に横浜市からの給水を受けることができて、恩恵を受けるのは旧鶴見町（あるいはせいぜい大字潮田まで）で、規模の小さな自分達の部落への配水は二の次にされるのではないかと、という不安を抱えていた。市場の前町議・岸英吉らは、旧潮田町の5大字に働きかけて横浜市合併反対同盟会を結成し、横浜市からの給水が合併に進むことのないよう牽制した¹⁰⁸。さらに10月9日には旧潮田町の区長・衛生組合長ら9名から、鶴見町による水道管布設工事が完成するまで、自己支弁で水道管を布設して川崎市からの給水を受けたい旨の陳情が出されるに至った¹⁰⁹。しかし11月に入ると、市外給水計画が内務省衛生局に回り、近く認可の運びに至るとの報道がなされ¹¹⁰、また12月2日の鶴見署で開かれた町村衛生講習会に臨席した衛生局主任から認可促進の言質を得るなど¹¹¹、明らかに横浜給水計画は進行しており、川崎市側も田島町との合併交渉が最終局面を迎えていることもあって、以前ほどこれらの地域への給水に熱心ではなかった。

生麦地先埋立の補償額決定、横浜給水の具体化により、横浜市との合併は既定路線が引かれたかに見えたが、未だ合併は世論とはなっていなかった。12月17日を皮切りに断続

的に合併問題を議論する町会が開かれたが、賛成・反対相半ばし、混乱を極めた。反対論の急先鋒は旧潮田町の町議・区長等で、菅沢の住民からは横浜合併論に転じた中西町長に辞職勧告を求める声もあがった。これに加えて町内の少壮派に属する佐久間道夫（佐久間権蔵の長男）や添田坦（添田知義の息子）は、『鶴見町横浜市編入問題所見』なるパンフレットを発行して、横浜市と鶴見町との財政状態を比較した上で、横浜市が抱える 1.4 億円もの負債は償還が困難で、現段階での合併は時期尚早と唱えた。これに対して、三部経済制度撤廃の立場から横浜市・鶴見町合併を進めたい神奈川県では、これに反駁する声明書を出すなど、事態は 1925 年 9 月段階よりも深刻化してきた。

硬化する合併反対論に対して各方面から様々な工作が行われた。横浜市は、先の市外給水の認可を内務省に督促するとともに、東京市水道局に対して送水管の分譲を申し込んで認可と同時に着工できる準備を進めた¹¹²。反対論に傾きがちな生麦漁業組合に対しては、55 万円の漁業補償を早期に支払うことを申し出た。また横浜同志会では、三宅磐や平沼亮三が小野重行の説得に当たった。さらに鶴見町に所在する工場も「〔合併は〕会社としてもいゝ、又工場地帯としても賛成に傾いてゐやしないかと思ふ。税金を出してもそれ丈けのものが報ひられるならばいゝ」（手塚啓二郎 旭硝子・鶴見町議）¹¹³と、合併論に大きく傾いていた。

1927 年に入ると横浜市と周辺町村との間の合併交渉が急速に進展した。鶴見町以外の横浜市への編入予定町村ではいち早く合併決議を行い、3 月 4 日には道路網整備・上下水道設備・独立選挙区の設置などを含む 14 項目からなる「横浜市隣接町村併合ニ関スル希望並ニ条件」が出された¹¹⁴。こうした情勢を受けて、3 月 10 日に開かれた鶴見町会では、①編入当時における鶴見町の既定・継続事業を継承して横浜市で施行すること、②水道工事は 1927 年 9 月末日までに完成を期すこと、という他の町村よりも好条件を付す形で、横浜市との合併が決議され、当日県知事へ答申された¹¹⁵。3 月 31 日横浜市境から鶴見地域へ配水する水道計画案が認可され¹¹⁶、翌日鶴見地域は横浜市に編入、さらに 9 月末日に予定通り工事が竣工、翌日から区制が施行され、鶴見区となった。

おわりに

冒頭で紹介した小川織三が示した都市に隣接した町村が水道を布設する際の 5 つの選択肢、すなわち①単独町村経営型、②複数町村組合経営型、③私営型、④市町村組合経営型、⑤市外給水制度に則って、鶴見地域の水道布設計画の経過を辿れば、⑤（浅野系企業の働きかけによる横浜市からの市外給水）→③（橘樹水道株式会社の設立）→②（鶴見地域ないし田島町を含んだ町村組合営）→①（鶴見町営）→⑤（横浜市・川崎市からの給水）→①（鶴見町営）→⑤（横浜市からの給水）ということになるだろう。

鶴見地域は、更なる工業化を目指して膨張を企図する横浜市と川崎市という強力な「磁石」に絶えず引き寄せられながらも、同時に自らも強力な磁力を発揮し、両都市の間で反発と誘引とを繰り返していた。そうした三者（あるいは企業を含めれば四者）間の相互作用の中で水道布設の持つ価値は、同地域における急激な都市化と工業化に伴う水需要の高まりと相まって、極度に高められていった。勿論、水道問題だけが行政区域の再編成を決定づけるわけではないが、鶴見地域の場合は課題としての水道布設問題が市町村合併を誘起する、という性格が強いように思える。

本稿で述べた横浜市・川崎市による周辺町村の編入は 1930 年代半ばまで続き、両都市は 1933 年から 37 年にかけて、橘樹郡中部の日吉村をめぐって再び壮絶な鏖迫り合いを繰り広げるが、この時も水道布設が最大の焦点となり、ついには分村合併という事態に陥る。その過程については、次章で改めて論じてみたいと思う。

¹ 大阪市の第二次市域拡張（1925 年 4 月）については、竹村保治『大都市行政区再編成の研究』（清文堂出版、1996 年）、芝村篤樹『日本近代都市の成立』（松籟社、1998 年）、鈴木勇一郎『近代日本の大都市形成』（岩田書院、2004 年）第 6 章など。東京市については多摩広域行政史編さん委員会編『多摩広域行政史―連携・合併の系譜』（財団法人東京市町村自治調査会、2002 年）、東京都公文書館編『都史資料集成 第 4 巻 膨張する東京市』（同、2004 年）、源川真希『東京市政』（日本経済評論社、2007 年）など。京都市の第二次市域拡張（1918 年 7 月）および第三次市域拡張（1931 年 4 月）については、松下孝昭「京都市の都市構造の変動と地域社会」（伊藤之雄編著『近代京都の改造』ミネルヴァ書房、2006 年）、小野芳朗編著『水系都市京都 水インフラと都市拡張』（思文閣出版、2015 年）第 2 部、伊藤之雄『「大京都」の誕生』（ミネルヴァ書房、2018 年）などがある。また本章で扱う横浜市の第三次市域拡張（1927 年 4 月）については、大西比呂志『横浜市政史の研究』（有隣堂、2004 年）第 5 章「市域拡張と地域政治」が、市域拡張後の旧市域と新市域とを一体化させるためのハード・ソフト面の一連の行政改革、周辺町村の地域政治の変容などを詳しく論じている。

² 山本吉次「『大金沢論』と周辺町村編入問題 I ―昭和十年代周辺町村金沢市編入協議の頓挫をめぐって―」（『市史金沢』7、2001 年 3 月）、同「昭和 10 年・11 年金沢市周辺町村編入の諸条件―『大金沢論』と周辺町村編入問題（2）―」（『北陸史学』50、2001 年 11 月）など。

³ 『都市公論』2-11（1919 年 11 月）。

⁴ 同郡の都市化・工業化を多面的に取り上げたものとして、横浜近代史研究会・横浜開港資料館編『横浜近郊の近代史』（日本経済評論社、2002 年）。

⁵ この問題については、横浜市水道局編『横浜市水道七十年史』（同、1961 年）239～243 頁に簡単な記述があるのみである。

⁶ 加来良行「大阪市営水道の拡張と接続町村」（広川禎秀編著『近代大阪の地域と社会変動』部落問題研究所、2009 年）。

⁷ 鶴見区史編集委員会編『鶴見区史』（鶴見区史刊行委員会、1982 年）386 頁。

⁸ 佐久間道夫・竹内治利『鶴見川誌』（神奈川文庫、1970 年）7～11 頁。

⁹ 内田四方蔵「関東取締出役と幕府代官の活動と村方の対応」、横浜近世史研究会『『関口日記』と生麦村』（横浜開港資料館・横浜近世史研究会編『日記が語る 19 世紀の横浜』山川出版社、1998 年）。

¹⁰ 横浜市港北図書館・港北古文書を読む会編『橘樹郡案内記』（横浜市港北図書館、1987 年）49 頁、53 頁。同書は橘樹郡役所発行本（1914 年）の復刊である。

¹¹ 浅野総一郎らの埋立事業については、東亜建設工業株式会社『東京湾埋立物語』（同、1989 年）、渡邊恵一「京浜工業地帯の埋立」（橘川武郎・粕谷誠編『日本不動産業史』名古屋大学出版会、2007 年）などを参照。

¹² 「大正七年神奈川県橘樹郡町田村統計」（「飯田助知家文書」大正期の資料 6-16、神奈川県立公文書館収蔵）。

¹³ 内田修道「人口統計から見る橘樹郡の町村」（京浜歴史科学研究会編『近代京浜社会の形成』岩田書院、2004 年）。

¹⁴ 『横浜貿易新報』1918 年 3 月 6 日。

¹⁵ 『横浜貿易新報』1920 年 12 月 4 日は、「町田村潮田は今夏以来工業不振の結果、一般商人は非常の窮境に陥りつゝあるに、昨今に至り料理店飲食店等の出願者日々四五名位あ

り、出願者の大部分は失職々工若しくは其妻女なる」と報じている。戦後不況による造船所の大量解雇は人口流出には繋がらず、むしろ定住化・転職が進行していたと考えられる。

16 「町田村関係（青年会々則ほか）」（「添田有道家文書」村政（1）11、横浜開港資料館所蔵）、『横浜貿易新報』1919年8月26日。1925年時点では潮田に114戸、市場に56戸、菅沢に16戸の公設住宅があった（「橘樹郡鶴見町基本財産調書」、「県庁各課文書」2-2-22「昭和2年横浜市境界変更に関する書類」、神奈川県立公文書館所蔵）。

17 神奈川県匡済会『神奈川県匡済会四十五年のあゆみ』（同、1963年）299頁。

18 『横浜貿易新報』1921年2月24日、3月16日。公設住宅建設は、低利資金5万円の借入には成功したものの、折からの木材価格暴騰を理由に延期となった（「佐久間権蔵日記」1921年4月28日）。1923年時点では35戸の公設住宅が建設されている（「佐久間家文書」村政52、横浜開港資料館所蔵）。

19 「佐久間権蔵日記」1921年4月28日、『横浜貿易新報』1921年4月29日。

20 佐久間については、横浜開港資料館編『佐久間権蔵日記 第1集』（同、1999年）解題（佐藤孝執筆）を参照。

21 日記は「佐久間亮一家文書」として横浜開港資料館で所蔵されている。なお1883年、1910年～1916年が『佐久間権蔵日記 第1～5集』（1999～2003年）として刊行されている。また1917年については、『京浜歴科研年報』第27・28号（2015年2月、2016年2月）紙上で翻刻されている。

22 横浜開港資料館編『佐久間権蔵日記 第5集』（同、2003年）解題（佐藤孝執筆）、中村尚史『地方からの産業革命』（名古屋大学出版会、2010年）285～286頁

23 「佐久間権蔵日記」1917年3月20～31日。

24 『横浜貿易新報』1925年3月19日

25 「佐久間権蔵日記」1916年7月17日（前掲『佐久間権蔵日記 第5集』111頁）。

26 「荒井熊次郎日記」1916年7月17日（「荒井孝典家文書」、横浜市歴史博物館所蔵）。

27 陰山は1875年茨城県の生まれで、1890年に大阪府立中学校を卒業後、築地工手学校で技術者としての教育を受け、海軍技手となり、浅野造船所創立時に高級社員として迎えられた。後に鶴見町会議員となり、小野重行のもとで民政党鶴見同志会の理事をつとめた（藤田鎌吉・長島誠一編『鶴見興隆誌 人物篇』自由新聞社、1930年、172-173頁）。また大阪市（1894～1896年）および東京市（1896～1897年）で水道布設工事に従事した経験を持つ（「明治31年 退職死亡者履歴書」、東京都公文書館所蔵）。

28 「佐久間権蔵日記」1916年8月4日（前掲『佐久間権蔵日記 第5集』122頁）。

29 同上、1916年8月11日、17日、23日（前掲『佐久間権蔵日記 第5集』126～127、130、132～133頁）

30 同上、1917年4月10日。

31 横浜市会事務局編『横浜市会史 第2巻』（同、1983年）902頁。

32 横浜市水道局編『横浜市水道百年の歩み』（同、1987年）201～202頁。保土ヶ谷区史編集部会編『保土ヶ谷区史』（保土ヶ谷区制七十周年記念事業実行委員会、1997年）277～278頁。なお1921年3月からは町民一般に対する市外給水も開始された。

33 「佐久間権蔵日記」1917年4月12日。

34 同上、1917年4月15日。

35 同上、1917年5月17日。

36 同上、1917年5月29日。

37 同上、1917年5月31日

38 同上、1917年6月21日。

39 同上、1917年7月8日、8月9日。

40 同上、1916年10月1日、10月11日（前掲『佐久間権蔵日記 第5集』152・158頁）

-
- 41 前掲『東京湾埋立物語』91頁。
- 42 今泉嘉一郎『日本鋼管株式会社創業二十年回顧録』（日本鋼管株式会社、1933年）249頁。
- 43 「佐久間権蔵日記」1917年12月27日。
- 44 神奈川県立川崎図書館編『京浜工業地帯公害史資料集』（同、1972年）91～94頁。
- 45 拙稿「大企業の進出と地域政治」（『横浜開港資料館紀要』22号、2004年3月）。
- 46 中島工学博士記念事業会編『日本水道史』（同、1927年）354頁。
- 47 『横浜貿易新報』1919年5月4日。
- 48 『横浜貿易新報』1919年10月21日、11月11日。
- 49 前掲『東京湾埋立物語』103頁。
- 50 東京湾埋立株式会社『第4回営業報告書』（1915年上期）。
- 51 『横浜貿易新報』1921年1月18日。
- 52 浅野造船所の経営分析については『横浜市史 第5巻 中』第6編第2章「鉄鋼業・造船業の展開」、東京湾埋立株式会社については、齋藤憲「京浜工業地帯の造成—浅野財閥研究（1）—」（『関東学院大学経済学会研究論集』189、1996年10月）など。
- 53 拙稿「大正期における鶴見の水事情」（『開港のひろば』第118号、2012年10月）を参照。
- 54 前掲『鶴見区史』402頁。
- 55 京浜電気鉄道株式会社『第38回営業報告書』（1915年下期）。
- 56 前掲『鶴見興隆誌 人物篇』163～166頁、「平澤権次郎氏評伝」（『明暗』13号、1926年11月）。
- 57 『横浜貿易新報』1920年6月29日。
- 58 同上、1920年1月31日、12月16日、12月26日など。
- 59 「佐久間権蔵日記」1921年7月2日。大字鶴見の戸主を構成員とし、地域の公共事業への協力なども行った（「佐久間亮一家文書」その他14、横浜開港資料館蔵）。
- 60 前掲『鶴見興隆誌 人物篇』163～166頁、前掲『鶴見区史』497～499頁。
- 61 『横浜貿易新報』1920年5月11日。
- 62 内田四方蔵監修・鶴見川水害予防組合編『鶴見川水害予防組合史』（同、1984年）189～194頁。
- 63 『横浜貿易新報』1921年6月12日。
- 64 同上、1921年3月31日。
- 65 同上、1922年5月12日。
- 66 『時事新報 神奈川版』1923年1月19日。
- 67 『横浜貿易新報』1923年6月14日。
- 68 『時事新報 神奈川版』1923年5月24日。
- 69 「佐久間権蔵日記」1923年6月15日。
- 70 『時事新報 神奈川版』1923年8月18日。
- 71 1923年9月10日現在、鶴見町には3,550戸、19,450人の避難者があったとされ、この数は保土ヶ谷町（7,000戸・35,000人）に次いで多い（「大正十二年ノ震災ニ依リ他ヨリ避難人口調」、「県庁各課文書」2-2-17「〔市町村状況調他〕」、神奈川県立公文書館所蔵）。
- 72 『横浜貿易新報』1924年2月19日。
- 73 同上、1924年4月12日。
- 74 前掲「大工場の進出と地域社会」。
- 75 『横浜貿易新報』1924年6月3日。
- 76 『東京日日新聞 横浜横須賀版』1924年11月12日。
- 77 前掲『鶴見興隆誌 発達史』8頁。

- 78 『東京日日新聞 横浜横須賀版』1925年8月20日、中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927年)352～353頁。
- 79 横浜市総務局市史編集室編『横浜市史Ⅱ 第1巻(下)』(横浜市、1996年)第4編第2章(小風秀雅執筆)82～85頁。拙稿「有吉忠一経歴抄 横浜時代」(『横浜開港資料館紀要』23号、2005年3月)。横浜市ふるさと歴史財団近現代歴史資料課市史資料室担当編『報告書 震災復興と大横浜の時代』(横浜市史資料室、2015年)110～111頁。
- 80 前掲『横浜市政史の研究』129頁。
- 81 堀勇良「市区改正条例準用時代の都市計画」(横浜近代史研究会・横浜開港資料館編『横浜の近代』日本経済評論社、1997年)。前掲『横浜市史Ⅱ 第1巻(下)』第4編第2章(小風秀雅執筆)68～70頁。
- 82 『東京日日新聞 横浜横須賀版』1925年8月23日。前掲『報告書 震災復興と大横浜の時代』111～112頁。
- 83 『横浜貿易新報』1925年8月23日、『東京日日新聞 横浜横須賀版』1925年8月25日。
- 84 前掲『横浜市政史の研究』131頁。
- 85 『横浜毎朝新報』1925年8月26日、「石井泰助日記」1925年8月19日、8月24日、8月25日、27日(川崎市公文書館所蔵)。
- 86 『鶴見新聞』1925年2月15日。同新聞は鶴見の下町で発行されていたもの(発行兼編輯印刷人中溝種迪)で、「佐久間亮一家文書」(横浜開港資料館所蔵)に、数紙のみが残されている。横浜市との合併問題には賛成の立場を取っていた。
- 87 『横浜毎朝新報』『東京日日新聞 横浜横須賀版』1925年8月27日。
- 88 『東京日日新聞 横浜横須賀版』1925年8月28日。
- 89 メートル制への切り替え工事は1926年7月より着工され、江戸川上水町村組合から鉛工20名の応援を得るなどして、翌年10月までに完成し、予定通りの水量の節約を確保することができた(横浜市水道局編『横浜市水道七十年史』同、1961年、231～239頁)。
- 90 『横浜貿易新報』1925年9月2日、9月4日。「石井泰助日記」1925年9月2日、9月5日(川崎市公文書館所蔵)。
- 91 『横浜貿易新報』1925年9月16日。
- 92 同上、1925年9月19日。
- 93 『横浜毎朝新報』1925年9月30日。
- 94 『横浜貿易新報』1925年10月3日。
- 95 同上、1925年11月14日。
- 96 川崎市議会編『川崎市議会史 通史編1』(同、1991年)126～130頁。市会における憲政派の勢力拡大には小野重行が腐心したと報じられていた(『横浜毎朝新報』1924年9月13日)。
- 97 「佐久間権蔵日記」1925年5月4日。
- 98 同上、1925年5月16日。
- 99 『横浜貿易新報』1925年6月11日。
- 100 戸井嘉作(1861年生)については瀬尾芳夫『戸井嘉作伝』(戸井嘉作伝刊行会、1938年)、横浜市総務局市史編集室『横浜市史Ⅱ 第1巻(上)』(横浜市、1993年)第1編第1章(栗谷憲太郎執筆)58、70～71頁。
- 101 「佐久間権蔵日記」1925年6月24日。
- 102 同上、1925年7月6日、7月9日。
- 103 『東京日日新聞 横浜横須賀版』1925年9月26日、9月30日。
- 104 『鶴見新聞』1925年10月13日。
- 105 『横浜貿易新報』1926年1月19日、1月20日、1月27日。
- 106 同上、1926年1月16日。

-
- 107 同上、1926年7月30日。
- 108 同上、1926年3月24日、7月21日。
- 109 『明暗』13（1926年11月）。
- 110 『横浜貿易新報』1926年11月16日。
- 111 同上、1926年12月4日。
- 112 『東京朝日新聞』1927年3月1日。
- 113 『明暗』13（1926年11月）。
- 114 前掲『横浜市政史の研究』130～131頁。
- 115 「昭和2年横浜市境界変更に関する書類」（「県庁各課文書」2-2-22、神奈川県立公文書館所蔵）。
- 116 これに先立ち、3月30日に橘樹水道株式会社の給水区域が鶴見町地内海岸埋立地安善町及び末広町の各1・2丁目地域に変更された。同社は1927年5月に正式発足し、水源を多摩川から市場地内の2個の鑿井に変更し、浅野造船所・芝浦製作所・旭硝子など京浜埋立に進出した工場28社と周辺住宅514戸に給水していたが（1936年11月現在）、その後の工業用水の需要増加に耐えられず、1937年3月横浜市に44万円で買収されることとなった（「橘樹水道株式会社ニ関スル調書」、横浜市水道記念館所蔵）。

第9章 「田園都市」の水道問題

はじめに

第一次大戦期を経て、近代水道が中小都市へと拡大していくなかで、水道は都市のステイタス・シンボルとしての意味合いを強めていく。重要なことは、戦間期に顕在化する都市の外延的拡張という現象に、少なからず水道問題が関わっている点である。近代水道は明確な空間領域（給水区域）を伴っており、その領域内では原則的に他の設置主体の存在を許さない排他的な構造を有している。それ故、市域拡張を企図する都市は、水道の整備されていない町村や、給水能力の低い地域に対して、水道の安定供給を好餌に市域編入を迫り、都市空間を大きく変えていくのである¹。

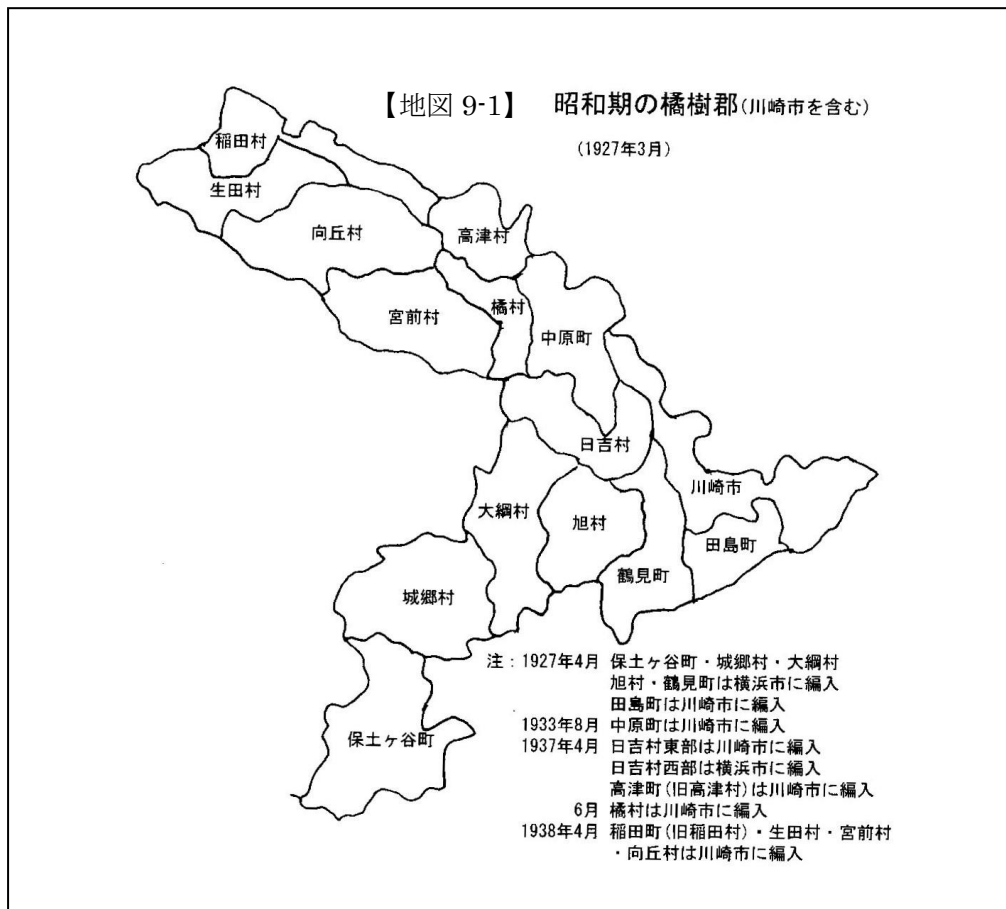
本章では、こうした近代水道の空間編成機能に注目しながら、1920～30年代における都市の外延的拡張の展開過程を考察するものである。分析の主たる対象地域は、橘樹郡中原町（現在の川崎市中原区）である。同町を含む昭和期の橘樹郡（現在の川崎市中北部）の町村は、東の東京、西の横浜、南の川崎という三大都市の膨張に強く影響を受けながら、互いに競い合うように大都市郊外の「田園都市」²たらんとするが、最終的には大部分が川崎市に編入される結果となった。こうした昭和初期における急激な市町村合併―それは、いわゆる「大東京」空間の編成過程³と軌を一にした動きであるが―に、水道問題がどのように関わっているのかを明らかにすることが、本章の第一の課題である。

加えて、水道布設が地域政治にどのような影響をもたらしたのか、という問題についても触れてみたい。近代水道は、単なる都市の衛生装置という性格にとどまらず、多様な機能が期待されており、そこに関係する主体の利害も複雑に絡み合っている。それゆえ地域内で抑えられていた様々な矛盾が、水道布設を機に一挙に噴出し、深刻な対立を招くケースもしばしば見られる。関東大震災以後、「田園都市」として発展が期待された中原町の場合、地域振興の路線の違い、町内の市街地と農村部の格差、熾烈な政党間対立、町政の実権を握る有力地主たちと増え続ける移住者たちなど、様々な矛盾を抱えていた。これらの諸矛盾を基底に据えながら、川崎市編入に至る中原町政の展開過程について、水道問題を軸に分析することを第二の課題としたい。それは、都市の外延的拡張という現象を、旧市域の側から「市域拡張」の文脈で見るのではなく、編入される側の町村から内在的に明らかにする試みにほかならない。

第1節 「大中原町」と水道布設計画

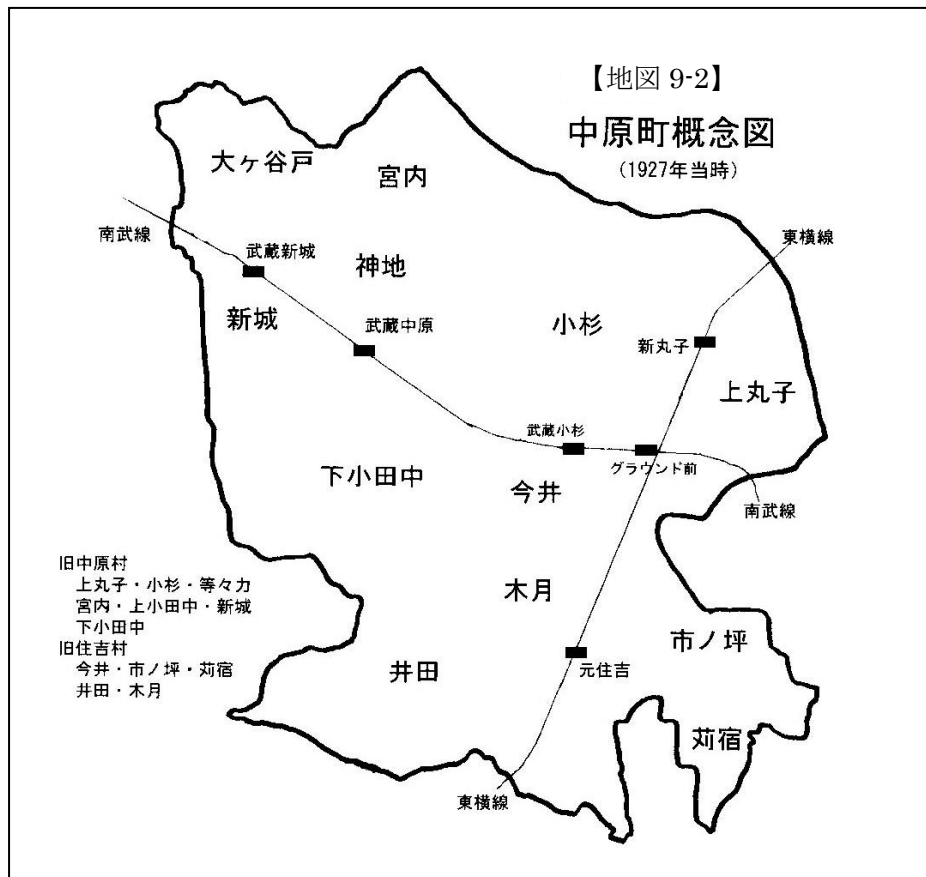
橘樹郡中原町（現在は川崎市中原区）は神奈川県東部の町で、東端を多摩川が流れ、南は川崎市に接し、西は日吉村を経て横浜市とも接する【地図9-1】【地図9-2】。町の北東から南西に走る中原道は中世以来の古道で、町のほぼ中心に位置する小杉には江戸初期に将軍の休泊施設（小杉御殿）が設けられたこともあった。

この地域が大きく変貌を遂げていくのは関東大震災以後のことである。町を南北に貫く東京横浜電鉄（現在の東急東横線）の開通によって、東京・横浜の郊外住宅地・行楽地としての将来を期待して、多くの遊興施設が軒を連ね始めたのである。



中原村に於ては既に新開地常設館等を始め、有名無実の如き傾きありし遊園地の一角に待合料理店、芸妓家等花柳界を設置すべく計画され、尚ほグラウンド、テニスコート、釣堀、遊技場、動物飼育等目下着着工事進捗中にて、是れより先丸子橋架設の議も株式組織に依り近く仮橋設置の上向ふ三ヶ年内に鉄橋完成すべき由、同時に目黒蒲田電鉄会社が同村を経て横浜に延長の計画ありと伝へられ、之を聞きたる隣村橋村有志二三は、同村及宮前村の境にある眺望絶佳なる千年山上の影向寺薬師を中心として、附近一帯を公園及住宅地たらしむべく目下奔走中との事なり⁴

中原村は1925年5月、西隣の住吉村と合併して中原町となったが、両村はこの地域の公共施設の効率的整備と「財政ノ充実ト当地方ノ開発ヲ希シ」て合併、町制を施行した⁵。翌1926年2月東京横浜電鉄が開通し、町内には新丸子・元住吉の2駅が開設された。これと前後して、東横電鉄は宅地開発の一環として、小杉に2.9万坪、元住吉に2.5万坪を取得したほか、田園都市株式会社との共同経営の住宅地として、上丸子に2万坪、隣村の日吉台に18.7万坪を買収した⁶。さらに横浜正金銀行も上丸子に1.2万坪の土地を購入し、ここに倶楽部を建設するなど、町内の上丸子・小杉・木月といった東横線沿線地域では、土地開発への期待が高まった。こうした住宅・遊興施設等の大規模な誘致によって人口吸収を図る地域振興策は、時には周辺町村の合併をも含意した「大中原町」構想とも呼ばれるようになっていく。



東京・横浜の郊外住宅地・行楽地としての開発志向とともに、中原町は南隣の川崎市の影響も強く受けていた。1924年7月に誕生した川崎市は、「工業立市」を市是としながら、1927年4月には田島町を合併し、さらに1928年4月に都市計画法が施行され、翌年6月に将来の住宅地帯として北隣の中原町・日吉村を都市計画区域に加えて、市域拡張への足固めとしようとした。また1927年3月に川崎～登戸間で開通した南武鉄道（南武線）⁷は中原町を東西に横断し、町内に武蔵新城・武蔵中原の2駅が開設されると、川崎市との連絡は一層期待された（直後にグラウンド前・武蔵小杉が追加設置された）。南隣の川崎市からの秋波に依って地域振興を図ろうとする路線は、川崎市域編入論へと繋がる可能性を秘めていた。

こうした二つの開発路線は必ずしも対立するものではなく、呼応しながら、「田園都市」中原町への期待を高めていった。町制施行当時約8,000人であった人口は、1928年以降に現住人口が本籍人口をはじめて上回るようになり、1931年には1万人を突破した【表9-1】。町内は11の大字に分かれていたが、古くから小杉御殿の「城下町」として栄えた小杉、多摩川の渡船場で大正期に花柳街として発展した上丸子、東横電鉄の開通等で住宅地開発が進む木月の3大字に人口の過般が集中していた⁸【表9-2】。

しかし年平均約5%弱の人口増加率は、電鉄会社の思惑とはかけ離れたものだったようである。東京横浜電鉄の専務・五島慶太は、「横浜という所は元来が自給自足の町であります。自分の勤めの近所に家を建てて住んでおるといような町で、遠くに勤め口があつて通うとか、商店があつて通うとかいう人は極めて少い。一人の交通量というものは東京に比し

て横浜は半分以下だったと思います。それを東京とほぼ同じような考えであんな分譲地を作ったところがさっぱり売れない。実に閉口したのであります」と述べている⁹。町内の人口構成を見ると、農業従事者が約半数で、4分の1を商業及交通業が占めていた。「大中原町」の掛け声とは裏腹に、市街地の小杉・上丸子・木月の背後には依然として農村地帯が広がっていたのである。

【表9-1】中原町人口の推移

年度	戸数(戸)	人口(人)	前年比人口増加率(%)	入寄留者(人)	出寄留者(人)
1925	1,470	8,271		866	1,222
1926	1,480	8,660	4.70	1,159	1,287
1927	1,493	8,989	3.80	1,155	1,167
1928	1,657	9,229	2.67	1,757	1,629
1929	1,665	9,668	4.74	1,756	1,361
1930	1,690	9,892	3.38	1,838	1,357
1931	1,710	10,728	3.91	2,016	1,298
1932	1,770	10,899	6.04	1,497	1,332

出典:『中原町誌』55～56頁

【表9-2】中原町の人口構成

		(1932年)
字別人口内訳		
字	人口(人)	
上丸子	2,125	
小杉	1,883	
宮内	735	
新地	762	
大ヶ谷戸	475	
新城	466	
下小田中	981	
木月	1,693	
井田	757	
荻宿	387	
市之坪	380	
今井	355	
合計	10,999	
職業別戸数内訳		
業種	戸数(戸)	比率(%)
農業	880	50
商業	456	26
工業	113	6
漁業	1	0
その他	321	18
合計	1,771	100
出典:『中原町誌』48～49頁		

中原町における政党分野について付言しておく、元来、旧中原村は政友派、旧住吉村は憲政（民政）派が強い地盤を有していたが、町制施行後に行われた町会議員選挙（1925年8月）の結果、両派の議席数はほぼ拮抗した¹⁰。初代町長には嵯峨野吉左衛門（旧住吉村・憲政派）が座ったが約7ヶ月余りで辞職、二代目の原文次郎（旧中原村・政友派）も就任後わずか10日で辞職するなど、町長の更迭が相次いだ。いずれも健康上、家事上の理由からであったが、背後には政友・憲政両派の激しい暗闘があったようで、助役の選出もままならないほど、発足当初の中原町政は混乱を極めていた¹¹。

町会議員の多くは町内の有力地主が占めていたが、次第に変化の兆しも見え始めてきた。南武鉄道は当初、武蔵新城・武蔵中原の2駅を予定していたが、いずれも人口過小な地で町の発展に資するところが少ないとして、小杉・今井・宮内の住民たちは1926年5月頃から、人口稠密な小杉地区に新駅を開設するよう、町当局及び南武鉄道に請願活動を行った。

この結果、グラウンド前と武蔵小杉の 2 駅が新たに開設された。この活動については、小杉地区の移住者たちによって組織された「親和会」と、政治参加への強い希望を持った青年団の少壮派による、町政の中核を担う有力地主（「権門階級」）に対する「土着民衆に対する一個の門戸開放運動」「穏健な一種の階級運動」と見るむきもあった¹²。中原町の寄留者は 1933 年 7 月時点で 2,879 人（総人口の約 4 分の 1 強）を数えたが、その本籍地は、東京府（686 名）と神奈川県（544 名）が約 4 割を占めており¹³、彼等のはのちに借家の家賃値下運動や敷金撤廃を求める運動を展開したほか、地元出身者との差別待遇の撤廃に向けた働きかけを強めていく¹⁴。また中原町の人口構成を見た場合、20～40 歳の成年男子が 17% と比較的高い割合を示しており、その中には移住者たちが多く含まれていた¹⁵。彼等の動向は、「大中原町」の行方を左右する大きな因子となっていく。

1926 年 5 月安藤安が三代目町長に就任した頃から、町政が次第に安定し始めた。安藤は小杉の旧家の出身で、長く小杉三等郵便局・中原郵便局長をつとめた地元の名士であった。安藤は憲政派の町議であったが、政友派の一部からも支持があり、また就任早々町吏員に対して異例の懇談会を行うなど、如才無い、かつ実行力のある人物として期待されていた¹⁶。安藤町長は、「大中原町」建設を町是に据えて、積極的な町政運営を展開した。すなわち将来の町勢発展の方途を都市郊外の住宅地（「田園都市」）建設に置き、町内の地価高騰を極力抑制して外部資本を誘致する一方、丸子橋の架橋、幹線道路の整備とそのための大規模な耕地整理、西部を流れる矢上川の改修、小学校の増設など、町内のインフラ整備に力を入れる姿勢を示した¹⁷。

なかでも最も力を入れたのが水道布設である。元来、中原町の飲料水は良質ではないため、「土着者は固より移住せんとする者も此点を考慮して躊躇する傾きがある」¹⁸、と、将来の住宅地建設に向けた大きな障害と考えられていた。

昭和三〔四〕年四月上水道設置以前に於ては、大部分二ヶ領用水を飲料に供し、井水を使用する事は割合に多くなかった。地形上、地質上地下水面は一般に高く、井戸は浅いもの多く、水質所々異りて余り良好のもの少く、小杉方面の如きは、季節により著しく水量が増減し、旱天には全く涸渇するものさへある不便がある。是が為、河水を引き入れた所謂呼井戸と称するものが割合に多く作られた。新城、下小田中には井戸側なき井戸である。従って用水を直接に汲取ると大差なく、耕地の汚水、消毒薬が混入し、上流地方の汚物が流入する等、不衛生なるのみならず、夏季伝染病の流行に際しては、危険甚しく、是が為本町発展の妨げらるゝ事が少くなかった¹⁹

安藤は、町長就任から 2 週間後の 1926 年 5 月 24 日、水道布設の方針を明らかにし、町会議員七名を水道委員に任命した。当初は川崎市からの市外給水を希望していたが、市からの分水は 1928 年以降となるとの回答を受けたため、独自に東京府五日市町などを参考にしながら設計作業を進めた。しかし、6 月 26 日に東京市淀橋浄水場長・仲田聰次郎（元渋谷町水道工事主任・工務課長）を訪問したところ、「中原町発達の将来を見るに、到底五日市町の比にあらず、簡易水道にては間に合はぬ、宜しく人口二万人に給水し得る設計をなさねばなら〔な〕い、然らざれば給水忽ち不足を生せんこと明白である²⁰」との示唆を受け、本格的な水道建設に向けた動きを加速させていった。7 月 19 日に仲田に設計を依頼する一方、7 月 26 日の町会で安藤町長は、「大中原町を建設せんには水道なくして、将来の発展を如何せん、町に於て計画なくば東横電鉄にて計画せん、会社に利益を壟断せらるるは不可

なり」と水道布設に向けた姿勢を鮮明にした²¹。

安藤町長が水道布設を急いだ理由の一つには、隣接町村との都市化をめぐる競争関係があった。橘樹郡中北部には、中原町以外に高津村・稲田村など人口 5,000 人を超える村があり、両村も中原町と同様に、多摩川架橋や私鉄延伸により東京府側との交通・流通の便を促進することで、「橘北一帯は大東京の有力なる郊外住宅地となるであろう」²²と見られていた。高津村では、1925 年 7 月に多摩川を渡る二子橋が開通し、1927 年 7 月に玉川電鉄が東京府側から溝ノ口まで延伸したことによって、東京との距離が縮まった。二子橋の架橋は、中原町の丸子の渡し舟を利用していた人々が遠回りをしてまでこの橋を利用するなど、中原町の経済にも深刻な影響を与えた。加えて、玉川電鉄が約 1 万坪を買収して 500 戸の住宅建設を予定していた。また小田原急行電鉄の通過が明らかになった稲田村では、新宿・小田原間に設置すべき三大駅の一つを登戸に設置し、多摩川沿いに桜樹を植えたり、隣村の向丘村に 10 万坪の大遊園地（後の向ヶ丘遊園）を建設して、行楽客の誘致に腐心していた。こうしたことから、「中原、高津、稲田三箇村発展競争何れが勝か」と報じられていた²³。加えて、郡役所廃止（1926 年 6 月）を前に、橘樹郡長が中北部の 8 町村の統廃合を提起して以来、中原・高津・稲田の 3 町村は周辺の村々に対して合併・編入をたびたび勧奨した。こうした競合状態を制すべく、町勢拡大の切り札として、中原町当局は水道布設を急いだのである。

もう一つの理由としては、外部の営利資本の水道建設に対する危機感である。中原への水道布設については、既に 1921 年の段階で、田園都市株式会社が、自社で開発経営する住宅地内に専用水道を布設する計画があったという。これに対抗して、町会議員の朝山憲治（安藤安町長の甥）・大竹静忠（丸子園経営者）らは、同社主導の水道布設によって将来地域住民が高い水道料を支払わされる事態を回避したいという思いから、地元有志に呼びかけて私設水道組合の設立を計画した²⁴。集まったものはわずか 10 名程度であったため、この計画は実現しなかったが、朝山・大竹は水道布設促進派として安藤町長を支えた町議であり、彼等のこうした意識が、先にみた「町に於て計画なくば東横電鉄にて計画せん、会社利益を壟断せらるるは不可なり」との安藤町長の演説につながっていくのである。

1926 年 11 月の町会で明らかになった水道計画の全貌は以下の通りである。水源地进行を多摩川の旧河川敷に当る町内字小杉地先にとり、ここに給水井及び集水管を構築して、多摩川の伏流水をポンプで汲み上げ、付近の浄水場・濾過池で浄化した後、自然流下方式で町内に送水、当面は市街地である小杉・丸子・木月方面を中心に約 1 万人に給水する（1 人 1 日平均 5 立方尺＝139 ㍓）。工事期間は 2 年間で、総事業費は約 21 万円（当時の町財政は約 8 万円）。町費繰入 12,000 円、町債 147,000 円、町内企業からの寄付金 50,000 円が、その主たる財源とされた²⁵。国庫補助金・県費補助金は想定されていない。その代わり、水道布設による地価上昇等の間接的利益が見込まれる企業からの寄付金（東横電鉄から 4 万円など）を想定していることがとくちょうである。

町当局は年度内の着工を期していたが、設計変更や給水条例の一部変更などがあったため、翌 1927 年 7 月に町会が開かれた。この席上、町議の一人、石井友吉は、「水道町営は特別会計なるに町費繰入るるは如何、本員は特別会計にして町費繰入れはせざるとの町長の言明なる故賛成し来りしが、今日に至り町費繰入れをなすは町民に対し申訳なき為不賛成なり」、と、議場を退席した。また賛成派の一人であった朝山憲治も「水道敷設費の繰入

れ及小学校増築費の為前代未聞の特別戸数割を賦課しあるも、目下農村の疲弊状態より察するも之が徴収は頗る困難ならんと感じ」と、町民の負担能力に懸念を示した²⁶。町内でも水道布設の恩恵を受けにくい地区の住民たちは、一般会計予算の繰り入れやさらなる負担増加に不満を抱いていたことがわかる。幸いに水道布設関連議案は可決したものの、翌年にかけて水道反対派の声が急速に高まっていくこととなる。

第2節 町営水道の完成と川崎市との合併論

町会の原案通過を受けて、安藤町長は1927年7月に内務省・大蔵省に認可申請を行ったが、この前後から町当局の水道布設方針をめぐって異論が噴出し始めた。批判の急先鋒に立ったのは、町内でも農業従事者が多く水道の恩恵を受けにくい新城地区の住民たちであった。彼等は、町費の一部が水道費へ繰り入れられることと、水道建設のために新たに特別戸数割が賦課されたことに強く反発、町役場への抗議と納税拒否という手段に訴えるに至った。安藤町長は、新城地区の有力者で同町の庶務課主事の市川郁に鎮撫を依頼したものの、効を奏さなかった。安藤は市川を反対運動の首謀者と見て敵首したが、これがかえって混乱を招き、水道布設をめぐって町内の与論は二分された²⁷。

「大中原町」建設を急ぐ安藤町長や、かねてより水道布設の必要性を訴えてきた丸子方面の花柳界の有力者²⁸らは水道促進同盟を結成した。これに対して、新城地区や住民の過半を占める農民の間では、時期尚早論が急速に高まっていった。両派は町内で宣伝合戦を繰り広げる一方、それぞれ県庁に陳情を繰り返し行った。やがて両派の対立は町会内の党派対立とも連動し、安藤町長を支える町会の民政派（朝山ら）は水道促進論、野党の政友派（市川郁や、市川の従兄・鹿島育久ら）は水道尚早論と結びつくなど、事態はさらに複雑化した。水道布設に伴う費用負担問題が現実化したことで、「大中原町」の町是のもとに一時的に抑えられていた地域間対立、党派対立が一挙に噴出する形となったのである。

「大中原町」実現に向けて一刻も早い水道布設を唱える促進派に対して、時期尚早派は以下のような批判を展開した。①町政の急務課題は水道建設ではなく、むしろ小学校増築及び道路の拡張・新設であり、②中原町は町制を施行したといっても人口の約8割は農民で、実際に水道を使用する戸数は2割弱に過ぎず、水道の維持に困窮するであろう、③水道布設はさらなる町勢の充実を経た後でも遅くない、また計画予定中の神奈川県営水道、もしくは川崎市からの給水を受ける方が、自前の水道建設よりも現実的である²⁹、と。

ここには、安藤町長の「大中原町」路線とは異なる、二つの立場が表現されている。一つ目は先に指摘した新城地区や住民の大半を占める農民たちの立場で、彼等は将来の移住者のための投資（水道）よりも、現在抱えている町政上の問題（小学校増築・道路整備）をまず優先させるべきであると唱えている。もう一つの立場は、無理をして町営水道を布設しなくても、むしろ川崎市に包摂されることで早期にかつ安価に生活環境の整備を実現しようとするものである。「高い税金と起債を仰いで、しかも町を紛糾さしてまでも水道を敷設しなくとも、川崎市の水道より給水を求めるのは妥当であらう³⁰」という声は移住者の一部にも広まりつつあった。このように、自前の町営水道完成を急ぐ促進派は、当面は水道の恩恵を受けにくい市街地を離れた農民たちと、経済合理性を重視する移住者たちの双方から挟撃される格好となっていたのである。水道布設問題の是非をめぐる対立は、地域社会の発展方向性をめぐる対立をも惹起する危険性を孕んでいたのである。

両者の対立がどのように収束したか、現段階では資料的制約のため明らかにすることはできない。ただし水道完成後、その財政改善策をめぐる議論（1929年9月の町会）の中で、「特別会計ノ上水道費ハ受益負担トナスノ条件アリ、故ニ本町ニ於テモ上水道布設沿線土地所有者ニ相当ノ寄附ヲ求ムル事ニシテ之ノ欠陥ヲ補フテハ如何」「受益者負担ハ妥協条件ニアルモノナラバ固ヨリ之レヲ主張スルモノニテ受益者ヨリ寄附ヲ受クルハ尤モ至当ノ事ト考フ、水道ノ布設ナキ部落ニ於テハ之レガ負担ハ苦痛トスル所ナリ」³¹といった議論が繰り返されていることから、おそらく両派の間で受益者負担の原則を徹底することで折り合いがつけられたものと思われる。

中原町の水道計画案は1928年2月に正式認可となり、同年3月には技師・技手・書記・工夫らが任命され、7月着工の運びとなった。ただし、起債額については当初計画の147,000円が137,700円に減額されたため、減額分をさらに基本財産繰入と寄付金の増額で賄うという更正予算案を組んで、町会の了承を得た³²。借入先は日本勧業銀行分（内務省低利資金）が55,000円（年利5.4%）、通信省簡易保険局分（年利6.5%）が82,700円であった。

中原町営水道が完成に近づいた1929年初頭、中原町をめぐって新たな事態が生じていた。南隣の川崎市との合併論が俄かに浮上したのである。川崎市では1928年4月の都市計画法適用以後、池田宏・神奈川県知事のもと、都市計画神奈川地方委員会で、都市計画区域に関わる議論が続けられていた。内務省都市計画課が決定した川崎市都市計画区域は、市の中心部・砂子町を中心として、東方6キロ、西北8キロの範囲で、交通機関を利用して約60分の圏内にある北隣の橘樹郡中原町・日吉村を含んでいた³³。これを受けて、川崎市では、両町村を将来の住宅地帯として確保すべく、1929年2月合併交渉委員14名を挙げて、合併交渉に乗り出す構えを見せていた³⁴。

しかし、念願の町営水道完成を間近に控える町当局側では、「此際合併も余程有利な条件ででもなければ…」³⁵と、これに消極的な姿勢を示し、次のような発言さえ聞こえる始末であった。

〔川崎市の〕財政が行詰つて中原町へ合併して貰いたいといふのなら又何とか考慮のしやふもあるが〔中略〕水道も思ったより多量の水が出るので場合に依つてはお分けしてもよいと云ふ位だ〔中略〕町としては此の八月頃迄に隣村の橘、日吉の二村を合併して大中原町を実現したい考へである〔中略〕川崎市が水源地に困って二ヶ領用水に頭を一生懸命下げて居るが、中原から分水しようとさへ言ふた位だ³⁶

水道完成を間近に控えた町会（2月25日）には、町政上の長年の懸案であった二部教授を撤廃すべく、既存の小学校教室を1.5倍に拡張することを盛り込んだ追加予算案等が可決されたほか、4月12日の町会でも約20戸の町営住宅を建設するための関連議案が提出された³⁷。前者は内務省地方貸付資金より7万円、後者は神奈川県より16,000円をそれぞれ借り入れて、町債を発行するという財政計画である。安藤町長らは、町営水道完成を追い風に、「大中原町」建設に向けた次なる一歩を進めつつあったのである。

4月30日の中原町会で、川崎都市計画区域編入に関する県よりの諮問答申が議題に上がったが、「川崎市と共に都市計画をなす事を撤回し、中原町は吾町を中心として都市計画を行ふ事」「東京府に編入してから都市計画を行ふてはどうか」等の意見が百出して結論に至らなかった³⁸。5月7日の町会で、都市計画区域編入の件は可決したものの、川崎市との合併論にはいまだ慎重な意見が多かった。日吉村も中原町の動向に倣って事態を静観する構

えであった。

一方、町営水道工事は、1929年4月に竣工し、町制4周年記念にあたる1929年5月10日に通水を開始した。1日最大給水量は5万立方尺で、給水人口は1万人であったが、将来更なる拡張工事も可能なほど水量は豊富であった。高架水槽から発した配水管は上丸子・小杉・木月などの東横線沿いの市街地や田園都市内を貫通する幹線と、そこから分派する支管によって町内に配水された。この頃作成された「中原町戸数及人口将来見込数」によれば、水道完成によって移住者が増加し、年間あたり80～100戸、人口にして400～500人程度の需要者増加が見込まれていた³⁹。

第3節 町政の混乱と町営水道の苦悩

しかし1929年6月末に入ると、安藤町長および町長を支える町会民政派の間では、川崎市との合併論が俄かに台頭してくるようになる。安藤等が一転して合併論に舵を切った背景には、川崎市側との交渉の過程で、合併に向けて好条件が揃いつつある、という目算があったからである。同年7月の町会に提出された合併条件には、「諸賦課税ハ現在ヨリモ過重ニセザルコト」「本町上水道ハ迅速普及ニ努力スルコト」などのほか、「本町小学校二部教授撤廃ノ速成ヲ計ルコト」「主要道路ヲ急速ニ新改設シテ完全ナル交通ヲ実現スルコト」「本町発願ノ丸子架橋、矢上川及ニヶ領改修ハ町発展ノ基礎ナルカ故ニ実行請願ヲ継続スルコト」など、当時中原町が抱えていた懸案事項の解決が含まれていたほか、中原町を独立選挙区として市議5名以上を割り当てることなど、好条件が並んでいた⁴⁰。安藤町長は、町営水道完成を背景に「大中原町」建設に向けた姿勢を誇示しながら、水面下で川崎市との間で有利な合併条件を引き出すという二正面作戦を採っていたのである。

ところが、こうした性急な合併交渉は、再び町内に大きな亀裂を生んでいく結果となった。1929年8月には町議選を控えており、混乱を避けたい安藤町長は選挙前の合併実現を目指し、7月の中原町会で、定足数に満たないにも関わらず、民政派のみで川崎市との合併賛成意見書を強引に可決してしまった。政友派はこれに激昂し、町民大会を波状的に開催、合併時期尚早を唱えて町長・民政派を攻撃するパンフレット等を配布、神奈川県へ何度も陳情を行った。合併急進派は上丸子に加えて、市ノ坪・荏宿といった川崎市に隣接する南部に強く、一方の合併尚早を唱えていたのは、政友派の強い地盤下にあった小杉・上下小田中などの町有力者で、彼等は町議選の結果を踏まえて審議を尽くすべし、と唱えた⁴¹。

結局、神奈川県は、中原町が可決した先の合併賛成意見書を認めなかった。8月に行われた町会議員選挙（初の普選による町議選）では、定数18名に対し、政友派15名、民政派8名、社会民衆党2名が立候補し、演説会・ビラ・ポスター等による空前の言論戦が展開された。

元来中原町は伝統的精神と相俟つて情実関係多く、ために有力者の地盤は安全に保たれて居たが、普選法の実施に依り無産者が台頭し、漸く有力者の行動に飽き足らざるに至り、此の新興勢力と共に、社会民衆党分会の結成は益々意識を明瞭にして来たので、古くより根を張る既成政党が果して良くその勢力を固守し得るか⁴²

政友派は町会過半数を制すべく15名を擁立する一方、民政派は候補を絞って堅実な選挙戦を展開しつつ、「合理的合併に賛成」の立場を取る社会民衆党と連携して、政友派に対抗した⁴³。結果は、政友派が13議席を占め、民政派は5議席に終わり、社会民衆党候補はとも

に落選した。既成政党の壁は厚く、当選者のほとんどは地元の地主たちで占められた。

しかし新たな兆候も見られた。当選議員 18 名のうち 13 名は新人議員で、また平均年齢も「旧議員五十歳に対し新議員は四十歳」で、若い知性的な青年議員の存在が目立っていた⁴⁴。彼等の中には、鹿島育久（下小田中 43 歳 新人 政友派）、小林英男（小杉 28 歳 新人 政友派）、市川郁（市の坪 31 歳 新人 政友派）など、明治～大正期の村長等をつとめた人物の第二世代・第三世代が含まれていた。地元の青年団長等をつとめたほか、高等教育を受けていた彼等⁴⁵は、地域の新しいリーダーとして注目されており、いずれも高い得票数で当選した。普選で誕生した新たな有権者の取り込みに成功したのは、こうした層だったと考えられる。

政友派は、改選後に開かれた町会で、先の合併意見書撤回を求める動議を賛成多数で決した後、1929 年度予算の緊縮・更正を強く求めた。安藤町長ら町当局は、水道部員 7 名を含む職員の減首等によって大幅な役場費の縮減を余儀なくされたことから、10 月末に助役・町長が相次いで辞職した。後任の町長選考は難航したが、政友派町議の小川一太郎が選出され、助役には同じく政友派の小林英男が就任した。

政友派が町議選で川崎市との合併尚早を唱えて勝利した以上、合併交渉は中断され、中原町としては単独での町勢振興の道を選択することとなった。しかし、当局側にまわった政友派を待ち受けていたのは深刻な財政問題で、とりわけ完成間もない町営水道の経営悪化という事態であった。その原因は、昭和恐慌下で人口吸収が思うように進まず、また水道需要者が想定を大幅に下回ったことにあった【表 9-3】【表 9-4】。

【表9-3】中原町営水道使用状況

	1929年末	1930年末	1931年末	1932年末
放任専用栓(戸)	143	243	276	308
計量専用栓(戸)	52	72	82	99
公設共用栓(戸)	29	29	51	48
私設共用栓(戸)	3	14	31	38
給水総戸数(戸)	227	358	440	493
町内総戸数(戸)	1,665	1,690	1,710	1,770
人口(人)	9,668	9,892	10,278	10,899
普及率(%)	13.6	21.2	25.7	27.9
出典:「中原町事務報告書」各年次				
大正15年11月段階計画				
	1929年	1930年	1931年	1932年
総人口(人)	10,094	10,706	11,509	12,312
給水人口(人)	6,057	7,494	9,207	9,849
普及率(%)	60	70	80	80
出典:安藤安『町民諸君に訴ふ』(藤蔭会、1927年)17～18頁				

【表9-4】中原町上水道特別会計の推移								
単位:円(小数点以下四捨五入)								
年度	1929		1930		1931		1932	
歳入費目	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算
使用料手数料	12,761	4,048	7,522	7,535	10,577	9,103	10833	
給水工費収入	36,410	10,524	4,585	3,534	3,985	1,846	2995	
寄附金	10	4,521	47,300	50	20,000	0	10000	
繰越金	3,195	2,964	1	80	1	9	1	
過年度使用料			10	54	10	492	10	
雑収入			10	661	10	0	10	
翌年度より繰上金					0	5,509		
							64200	
歳入合計	52,376	22,057	59,428	11,913	34,583	16,959	88049	
年度	1929		1930		1931		1932	
歳出費目	予算	決算	予算	決算	予算	決算	予算	決算
報酬	300	54	135	60	50	0	50	
給料	3,360	2,277	1,584	1,416	1,560	1,314	1380	
雑給	6,689	6,753	4,850	4,480	4,361	3,852	4108	
需用費	5,045	2,738	1,654	970	1,634	1,386	1654	
作業費	25,991	9,926	10,463	2,742	7,980	1,851	7105	
布設費			540	316	430	210	430	
修繕費	100	231	150	53	50	1	50	
過年度支出			26,854	1,867	5,770	7,828	59932	
予備費	300	0	284	0	284	0	380	
公債費	10,191	0	12,714	0	12,264	317	12760	
補助管費	400	0	200	0	200	0	200	
訴訟費					0	200		
歳出合計	52,376	21,978	59,428	11,904	34,583	16,959	88049	
出典:「旧中原町役場史料」(川崎市公文書館所蔵)								

昨今隣接川崎市並びに横浜市が水不足に悩まされ断水騒ぎを演じて居るにも拘らず、
 此处は羨ましい事には水道部から使用者に対して無駄使ひをして呉れと云はぬ許りに
 泣き付いて居る有様で、之は使用量が少いたため水が余り過ぎて腐敗の怖れがあり、却
 つて費用をかけて隔日毎に八千立方尺一千四百余石を排水棄却して居る状態である⁴⁶

1929年度の水道部の当初予算では、放任専用栓（家事用）578戸、計量専用栓（一般営業用）40戸を想定し、使用料 11,252 円、新設工事費 36,360 円を計上していたが、1929年末段階で加入者は放任専用栓 143戸と予測を大きく下回った（計量専用栓は 52戸）。この結果、同年度水道部の決算は、使用料・工事費ともに予算の 3 分の 1 に満たず、当初予算の 52,376 円を 22,057 円に大幅に圧縮し、横浜正金銀行及び丸子園からの寄付金 4,500 円を得て、何とか凌ぐことができた。水道布設尚早派の指摘が現実のものとなり、建設の際の起債が重くのしかかってくるようになったのである。

1930年1月、病気で辞職した小川一太郎に代わり、中原町長に就任した白井佐吉（政友派町議）は、次のように抱負を語った。

此の難局の中原町財政を打開する事は生やさしい事ではないよ、何しろ前理事者〔安藤安〕があまり手を広げ過ぎてどれから手を附けていゝか八方閉りの形でね、実際困

った、予算編成に当って本年度〔昭和五年度〕は先づ不確実な歳入の計上を極力最小主義をとり、前理事者の二の舞ひをせぬ様な方針である、例へば前年度の予算で水道工事費及使用料等は予算の三分の一もなかった為め、歳出が二万も超過してゐる始末であるから、此の点に留意する方針である⁴⁷

しかし 1930 年 2 月の町会を通過した 1930 年度予算案は、一般会計が 83,176 円、特別会計上水道の部が 59,428 円、と、ほぼ前年度並みの予算となった。水道部の収入に至っては、使用料手数料が 7,522 円、給水工事費が 4,585 円しか見込めず、不足金の 47,300 円は寄付金を待つという極めて苦しい財政状況にあった⁴⁸。

町当局では、「中原町水道申込勧誘奨励規程」を新たに設け、新設工事費の分納を認め、申込勧誘者に奨励金を交付することで加入者増加に努める一方、東京電灯に交渉して電力料金（水源地の揚水動力）の減額を勝ち取り、また水源地の地主に対して支払う借地料を据え置きとする（当初の契約では 1930 年より 1 坪 3 銭値上）など、極力財政の縮減を図った⁴⁹。それでも当時の水道財政は厳しいものがあり、助役・小林英男の試算によると、年間 200 戸ずつの加入者を想定して、1939 年によりやく赤字財政を克服できるというかなり苦しいものであった⁵⁰。1930 年末時点で給水戸数は 100 戸近く増加し、使用料は予算案に近い収入を得られたが、あてにしていた町内の企業からの寄付金を得られず、公債償還に支障を来すほどであった。

1931 年に入っても事態は好転せず、100 戸近くの加入者があったものの、源水の鉄分含有量が多いことがわかり、また放任給水栓の使用水量が急増した結果、濾過費・電力料が財政を圧迫することとなった。計量給水への切り替えも検討されたが、多額の工費を伴うため、実現は困難であった⁵¹。町当局の間では、水道の私営化、あるいは玉川水道株式会社への売却等も検討されていた⁵²が、実現には程遠かった。

第 4 節 川崎市との合併

中原町助役の小林英男は、1931 年の年頭所感に「町政は益々多難である。昭和六年度予算が難関だ、或は春夏の候川崎との合併を断行せねばならぬことになるかも知れぬ」と記した⁵³。中原町当局では、1931 年度予算編成の頃より、「本町の将来のため川崎合併の他道なし」⁵⁴「午后町予算考 川崎合併可否等につき二階にとちこもり研究す」⁵⁵と、財政難打開を理由に川崎市との合併を模索し始める。町財政の行き詰まりを痛感した与党・政友派でも、「〔川崎〕市と合併の方針にて調査を進めることゝな」⁵⁶り、2 年前の合併尚早論を撤回せざるを得なくなった。1931 年 8 月に入ると、川崎市助役の横山三佐二と、白井佐吉町長との非公式会談などが新聞で報じられるようになった⁵⁷。

これに対し、先の町議選で合併推進を訴えて野党に転落した民政派は、町当局・政友派への批判を強めた。折しも町営火葬場計画に伴う疑獄発覚で、町長はじめ職員数名が取調を受けたほか、中原・住吉両小学校の増築請負工事の入札問題に絡む紛糾なども起こり、9 月に町政批判演説会、10 月には町長弾劾演説会が開催された。しかし民政派も川崎市との合併論に正面から異を唱えることはできず、専ら批判の矛先は、白井町長の進退問題に向けられた。

同年 11 月 16 日かねて辞意を洩らしていた白井町長が辞任、同じく政友派の鹿島育久が後任町長に座り、「此際主として財政方面の調査研究をして町の財政難関を開關するに努力

すると共に川崎市との合併問題をも充分調査研究をする」と、財政再建と合併問題を進めていく姿勢を明らかにした⁵⁸。11月19日の町会で、「本町政ヲ検討究明シテ将来ニ向フベキ大方針ヲ確立シ根本的解決ヲ期スル為」に、町議7名からなる町政調査会の設置が議決され、合併尚早派の急先鋒であった市川郁が主査に就任した⁵⁹。翌1932年7月13日の町会では、従来の政党の軋轢を乗り越えて「挙町一致」で川崎市との合併に臨む旨の決議が可決された⁶⁰。また7月15日には中原小学校に消防組小頭以上、衛生組合役員、区長・区長代理者、農会総代、軍人分会各班長以上、男女青年団支部長ら130余名を集めた協議会が開かれ⁶¹、8月10日に鹿島町長・小林助役及び全町議が川崎市役所を訪問、正式に合併の申し入れを行った。

こうした中原町からの合併促進に向けた働きかけに対して、3年前に合併を拒絶された格好となった川崎市側では、「全く進退谷まっつゝる中原町を合併し好んで市が苦しむ必要がない」と、むしろ合併に慎重な声が多かった⁶²。折しも市長の交代時期と市議選の時期と重なったことから、合併話は思うように進まなかった。合併交渉が進捗せず、町財政の深刻化が進むなか、町内の移住者らで結成された団体は、民政派とともに町民大会を開催し、鹿島町長に対して即刻辞職を促す決議文を採択するなど、町当局に対する批判が高まった⁶³。

事態を大きく変えるきっかけとなったのは、この年（1932年）10月に誕生した「大東京市」である。82町村の大合併を経て出現した人口550万の巨大都市は、周辺の各都市に様々な影響を与えた。帝都復興事業の進捗、芝浦港の拡張などによって、「今や澎湃として北方の巨大都市大東京の発展力が横浜市の内外に迫ってきて居る」⁶⁴との危機感を抱いていた横浜市では、「大東京」への対抗策として、臨海工業地帯の一体化を企図した川崎合併論が『横浜貿易新報』や雑誌『大横浜』などで喧伝されていた。

当時の横浜市長・大西一郎は、川崎合併論には慎重な姿勢を示しながらも、「大東京」成立という新たな事態を受けて、従来の市の重点施策である貿易振興・工業化促進に加えて「東京トノ関係ニ於ケル住宅地トシテノ発展」に今後力を入れていくことを表明した⁶⁵。横浜市の視線の先にあったのは、慶應義塾大学予科の開校を控えて学園都市としての将来が期待される北隣の日吉村であった。1933年初頭、市長及び市会幹部らは、慶應義塾への市外給水の意向を伝える一方、日吉村長等を市役所に招き、水面下での合併交渉を開始したのである。

ところが、先述の通り、日吉村は中原町とともに1929年6月に川崎市の都市計画区域の指定を受けた地区であり、1932年8月市長に就任した中屋重治は、ヒンターランドとしての中原・日吉を加えた「海港都市」川崎を将来構想に掲げていた⁶⁶。日吉村の合併をめぐる横浜に機先を制せられた格好となった川崎市にとって、中原町の合併は急務の課題となったのである。

1933年1月に中原町長・助役と、川崎市長・助役が合併問題について懇談した際に、川崎市長側から「大川崎建設の建前から日吉、中原の合併は必須のもので新市会の空気さへ好転すれば直ぐにも断行する意向」⁶⁷が示され、同月下旬に双方の合併交渉委員が決定し、6月の市会・町会で合併に関する意見書を議決した。合併を決めた両市町の議員らは、連合して日吉村の村長・村議等に対して、横浜市側の運動に対抗して、川崎市合併を強く働きかけていった。日吉村の合併をめぐる抗争については次節で詳述するが、議論の焦点の一つは両市の日吉村への給水能力で、この点では川崎市は横浜市に比べて劣勢に立たされて

いた。仮に中原町の合併が実現すれば、豊富な給水量を持て余している町営水道を通じて日吉村への給水も可能になる⁶⁸。中原町財政の桎梏となっていた町営水道は、川崎市にとっては日吉村合併を有利に進めるための有効なカードにもなり得る存在であった。

日吉村合併問題はその後紛糾を重ねたため、川崎市はまず中原町合併を先行させることとなり、1933年8月川崎市と中原町の合併は実現した。川崎市は、中原町営水道の負債約13万円を引き継ぐこととなった。町営水道の諸設備は、市域編入後も継続して使用されていたが、川崎市水道第三期拡張工事と並行して1937年7月に川崎市水道と接続されるに至り、水道管も完全に統合された⁶⁹。

第5節 川崎市水道拡張工事と北部町村の編入

こうして川崎市は中原町との合併を実現したが、周辺町村に対する合併志向はさらに多摩川沿いの北部の町村へと及んでいった。その際には既存の水道施設の拡張工事が不可欠であったが、その過程で横浜・東京といった隣接自治体、および他の利水主体（用水組合）との対立は避けられなかった。

その発端は、中原町合併の際に懸案となった日吉村の合併問題であった⁷⁰。この地域では、東京横浜電鉄が大規模な田園住宅都市を建設することを計画し、日吉駅周辺に約18.7万坪という沿線最大規模の土地を買収した。1930年、同社はそのうち7.2万坪を慶應義塾大学に無償で寄付し、同大学予科の誘致を図ることとした⁷¹。1933年春頃、横浜市は、翌年4月開校予定の慶應義塾大学予科に対して市外給水の意向を伝える一方、日吉村当局者を市役所に招き、水面下でも合併促進に向けた交渉を開始した。

中原町合併に気を取られて出遅れた形となった川崎市では劣勢を挽回すべく、日吉村のうち東部4大字の分割合併論を展開した。8大字から成る日吉村は、村内のほぼ中央を矢上川（鶴見川支流）が走り、右岸（西部）の4大字は丘陵地帯、左岸（東部）は水田地帯で、東西で全く地域構造を異にしていた。川崎市は、二ヶ領用水の水利慣行を共有し、田園都市開発の恩恵を受けにくい東部4大字に働きかけを強めていった。横浜市・川崎市双方は、税負担や道路問題など7項目について、有利な点を記したパンフレットを村民に配布、熾烈な宣伝合戦を展開したが、焦点となったのは水利・水道問題であった。

横浜市は、給水能力80万人の既設水道に加えて、給水能力増強のために相模川左岸（津久井郡湘南村）に大島臨時揚水設備を1932年6月に完成させていたことから、日吉村への即時給水は可能であるとアピールした。一方の川崎市では、1931年3月に給水人口をそれまでの6万人から10万人に拡張する第二期拡張工事を完成させていたが、既に給水能力は限界に近く、近世以来、多摩川右岸の灌漑用水として利用されてきた稲毛川崎二ヶ領用水と分水契約を結んで給水人口を倍の20万人とする第三期拡張計画を策定し、1932年9月に認可申請していた。ところが、この計画に対して、二ヶ領用水よりも下流に取水口を持つ東京市側が既存取水権に影響を及ぼすとの理由から難色を示していたため、事業認可は1934年1月までずれ込んだ。このため、川崎側は横浜に比べると、給水能力を全面的にアピールすることができず、やむなく「貴村モ川崎市モ共ニ遠イ昔カラ多摩川ノ御陰デ出来上ッタ土地ノ上ニ、多摩川ノ水ヲ母乳トシテ育ッタ兄弟⁷²」と、二ヶ領用水の歴史的経緯を踏まえた水利論でその不利を補おうとした。加えて川崎市と日吉村とを結ぶバス路線など道路網の整備を強く訴え、「日吉村ハ操車場ヲ中心トシテ、断然住宅地区トシテ革命的ノ変

化ヲ見地価ノ騰貴モ驚クベキモノアル」⁷³と、東横電鉄に対抗した東部の開発計画を対峙させた。

紛糾する合併論議は約 1 年間にも及び、神奈川県知事の調停で横浜・川崎両市長とも合併論議をいったん白紙に戻す紳士協定を結び、1934 年 3 月県知事が横浜市長・川崎市長・日吉村長に一任を取り付けた。その裏で横浜市は慶応大学・東横電鉄との間で市外給水に関する交渉を進め、同年 1 月に契約が成立した。その内容は、横浜市内の鉄管敷設工事費（44,980 円）は横浜市、市境より大学敷地に至る間の工事費（9,480 円）は東横電鉄、大学敷地内の工事費（3,230 円）は慶応大学がそれぞれ負担することし、将来日吉村が横浜市に編入された際は東横電鉄分を横浜市が負担する、という、早期の横浜市編入を前提としたものであった⁷⁴。

1934 年 6 月 26 日に開かれた臨時村会で、全村横浜合併の意見書が、賛成 10、反対 2 で可決されたことから、事態は一層混迷を深めることとなった。この動きを主導したのは日吉村西部の住民たちで、慶應義塾開校と相前後して周辺地区のインフラ整備を希求していたのである。「高台ノ人ガ非常ニ水ヲ欲シガル、此ノ水ヲ横浜ノ方カラ貰ヒタイガト言ウテ私ニ会ヒニ来マシテ、ソシテ合併前デモ水ヲ貰ヘヌデアルカ、兎ニ角慶応ダケハ行ッテ居ルガ、他ハ行カナイデ困ッテ居ルカラト言フ⁷⁵」との声を受けて、横浜市側も密に編入に向けた工作を行い、7 月 17 日の横浜市会において、日吉村および南隣の金沢町を合併する旨の上申案が提出、可決された。

川崎市側はこれに強く反発、「川崎市・日吉村合併ニ関スル意見書」（6 月 28 日）、「川崎市・日吉村合併ニ関スル第二意見書」（7 月 20 日）を市会で議決、県知事に提出した。いずれも、先の臨時村会決議の無効を訴え、横浜市側を厳しく批判する内容であった。また分割合併を是とする東部 4 大字の住民たちは、村当局を厳しく批判、村税戸数割不納同盟を結成するなどしたため、再び村内は二分された。

神奈川県では日吉村会の決議を無効として採用しなかった。また 1934 年から翌年にかけて、横浜市・川崎市ともに県営水道に絡んだ疑獄事件で市政が混乱し、市長も交替したことから、しばらく事態は硬直化した。結果的に 1937 年 4 月、東部 4 大字は川崎市に、西部 4 大字は横浜市へと分割合併されることとなった。

日吉村合併問題が停滞するなか、川崎市では、1935 年 10 月市長に就任した芝辻一郎が、工業地帯の整備に力を入れていった。1936 年 8 月市会では、旧中原・大師町方面の工業地帯拡大に関する意見書が可決された。また翌年には、横浜港から鶴見・川崎・多摩川河口・羽田・大森を経て東京港に至る京浜運河の開鑿工事と、大師町地先の県営埋立を主軸とする京浜工業地帯造成事業が着工となるなど、工業都市建設に向けた動きは、準戦時下の重化学工業化の進行と相まって、そのテンポを進めつつあった。

一方、東京市側の反発から認可が遅れていた水道第三期拡張工事は 1934 年 2 月によりやく着工となり、1937 年度末にその大部分を完成、翌年に通水が可能となり、給水人口は 20 万人（1 日最大配水量 5 万 m³）へと倍増した。総工費約 360 万円は起債を募集したが、このうち 140 万円は大蔵省預金部及び簡易保険局からの融資でまかかった⁷⁶。第三期拡張工事は 1948 年時の推定人口を 20 万人として策定されていたが、川崎の工業化のテンポはそれを上回り、拡張工事完成間近の 1936 年には既に 20 万人に迫ろうとしていた。

加えて、工業水道の需要の伸びは著しいものがあつた。1935 年の給水状況をみると、工

業用水使用は全体の 55 パーセントをしめるに至った。各工場では付近に大規模な鑿井を行って水不足を回避してきたが、周辺地域の井戸水減少や地盤沈下などの問題を引き起こし、地下水取締規則の制定を求める声も県会に寄せられていた⁷⁷。そこで日本鋼管・昭和肥料・東京湾埋立の 3 社は、独自に工業水道建設に向けた調査を開始し、日吉村地内に大規模井戸を建設して 1 日 5.4 万 m³ を取水する計画を構想した。しかし民間水道の将来に不安を抱く 3 社は、川崎市側に対し、工事費 90 万円を寄付した上で、市営水道として運営することを提案、1936 年 8 月の市会でこれが認められ、同年 11 月日本初の市営工業水道が創設された。また翌年には二ヶ領用水からも新たに余剰水の補給を受けることとなり、1 日あたりの給水量は 8.1 万 m³ へと増加した⁷⁸。

こうして川崎市が、工業都市建設に向けて水道事業を含む基盤整備を開始するなか、衝撃を与えたのが「大東京」の水道拡張計画であった。先述の通り、東京市は 1932 年 10 月に周辺 82 町村を合併し、郊外の公営水道を併合・統括し、さらには玉川水道など民間水道会社を買収して、自己の給水区域に編入していた。市域拡張に先立つ 1932 年 7 月の東京市会で、それまでの給水量を倍増させる第二水道拡張事業が可決された（1 日最大給水量 90.6 万 m³、給水人口 270 万人）。水源に選ばれたのは、多摩川の上流にあたる小河内で、ここに高さ 130m、長さ 360m の巨大ダム（当時、アメリカのフーバーダムに次ぐ世界第二の堰堤と言われた）を建設することが計画されていた⁷⁹。

多摩川下流に水源を持つ稲毛川崎二ヶ領用水組合では、ダム建設は灌漑用水の大幅な減水につながるとしてこれに強く反発⁸⁰、灌漑地区にあたる橘樹郡中北部の稲田町・高津町・向丘村・橘村・日吉村などの町村長たちは多摩川右岸水利改良期成同盟会を組織した。また第三期拡張工事で同用水から分水を受けることとなった川崎市も、これと連携して、神奈川県や内務省に陳情を繰り返した。神奈川県会でも「単ニ稲毛、川崎二ヶ領普通水利組合ノ灌漑用水トシテ、水田ニ水ヲ引用スルノミナラズ、其下流地帯ニ於テハ鶴見、川崎、世界ニ誇ルベキ工業地帯ヲ包容致シマシテ、其地方ニ於ケル工業用水或ハ保健或ハ雑用水ハ年ト共ニ其消費量ヲ増加シツツアル現状」を踏まえて交渉に当るよう、県知事を叱咤する意見表明がなされた⁸¹。神奈川県側は、二ヶ領用水を灌漑用水の枠にとどめずに、工業都市川崎の飲用水・工業用水としての役割を強調することで理論武装し、「帝都」の水道計画に対峙したのである。この問題は、内務省土木局長、東京府知事、神奈川県知事の三者間で調整が行われ、1936 年 3 月、夏季期間中下流部に向けて一定水量を確保すること、東京市から下流の関係用水路の改修費等として 230 万円（うち神奈川県分は 2/3）を支出すること、などの申合がなされた⁸²。

このように川崎市水道は二ヶ領用水組合への依存度を強めながらも、肝心の水源となる多摩川は不安要素を抱えていた。それらを解消するためには、同組合を完全に統括下に置き、給水量の安定・強化を図る必要があった。

川崎市は、1937 年から翌年にかけて多摩川沿いの町村を次々と合併していった。日中戦争の直前の 1937 年 4 月に日吉村東部と高津町、同年 6 月に橘村を編入、さらに 1938 年 4 月には稲田町・向丘村・宮前村・生田村を編入したのである【地図 9-1】。これらの町村は、南武鉄道や府中県道を通じて川崎市との結びつきが強まりつつあり、また川崎市側も内陸の工業地帯や不足する住宅地帯の確保という点から合併を志向した、というのが表向きの理由である。しかし編入町村の大半は二ヶ領用水組合の灌漑地域と重なり、第三期拡張工

事の際に結ばれた同組合との分水協定の中には、「関係町村ニ於テ上水道計画ヲ為ス場合川崎市ニ分水ヲ要求シタルトキハ川崎市ハ出来得ル限り便宜ヲ与フルモノトス⁸³⁾」との項目が含まれていた。加えて稲田町には取入口、高津町には分量樋という用水の基幹施設が所在しており、安定給水を得るためには、これらの町村の編入は必至であった。川崎市側の意図が、二ヶ領用水組合を含む多摩川下流右岸における水道の一元化を目指したものであることは明らかであろう。川崎市側の執拗な働きかけの結果、1941年8月、稲毛川崎二ヶ領用水組合は財産および権利義務の一切を川崎市に移譲し、1944年12月に廃止された⁸⁴⁾。

大東京市の出現と前後して、関東地方では、川崎市と同様に周辺町村を編入して膨張を続けた都市は数多い。それは既存の水道事業体が、経営基盤の脆弱な町村の水道事業体や、民間水道、小規模な給水施設や用水組合を淘汰して、水道事業の大規模化・一元化が進行していく過程でもあった。

おわりに

関東大震災の後、東京・横浜の郊外開発が進むなか、両都市の中間地点に当る中原町では、「田園都市」としての地域開発への志向が強まり、町営水道はその切り札と期待されていた。しかし昭和恐慌下で思うように人口吸収が進まず、年間予算の約2.5倍を費やして完成させた町営水道は、かえって町財政の桎梏となった。その結果、同町は震災後の町是であった「大中原町」路線を捨てて、川崎市への市域編入の道を選ばざるを得なくなったのである。

東京市の周辺町村でも、第一次大戦後に誕生した8つの町営水道（分水を含む）と、2つの町村組合水道は、東京市編入と同時に廃止されて東京市水道に統合されたほか、1935（昭和10）年には日本最大の民間水道会社・玉川水道株式会社も買収された。こうして1930年代に入ると、1920年代の水道興隆期に叢生した中小水道が淘汰され、かつてない規模で水道事業の大規模化・一元化が進んでいくのである。

ただし都市の外延的拡大と軌を一にした水道事業体の大規模化は、新たな摩擦を生んでいく。本稿で取り上げた川崎市の場合、日吉村の合併をめぐる横浜市との間で、また水道拡張工事をめぐって東京市との間で、かつてないほど熾烈な競合関係が生まれ、その調整には長い時間を要した。

こうしたなかで、1930年代前半の水道界では、もう一つ新たな徴候が生まれていた。神奈川・千葉・埼玉などで県営水道が誕生したのである。関東地方の各都市では、中原町と同様に、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、周辺町村の合併や都市施設の拡充に力を注いだ⁸⁵⁾。しかし昭和恐慌下の財政事情を考えると、中小都市が単独で水道を建設することは困難であり、かりに個別に水道事業を計画したとしても、取水権・給水区域をめぐる対立が予想され、二重投資になりやすい。そうしたリスクを未然にふせぐために誕生したのが県営水道である。

水道行政を所管する内務省では、こうした県営水道は、民間水道会社と同様に、水道条例では「例外的」な存在とする立場を堅持していたが、水道界では広域水道や集合給水など、新たな水道事業の可能性をもたらすものとして、期待する声もあった。

市制・町村制と一体のものとして発足した近代水道は、1930年代前半には大きな曲がり角に直面していたのである。

-
- 1 小野芳朗『水の環境史』（PHP研究所、2001年5月）198～200頁。
 - 2 本章で扱う「田園都市」とは、イギリスのエベネザー・ハワードが唱えた田園都市構想ではなく、第一次大戦後に東京近郊に出現する職住分離と大都市への通勤を前提とした郊外住宅地に近い意味で使用している。なお日本における「田園都市」の受容過程については、渡辺俊一『「都市計画」の誕生』（柏書房、1992年）を参照。
 - 3 大西比呂志・梅田定宏編『「大東京」空間の政治史』（日本経済評論社、2002年）。
 - 4 『横浜貿易新報』1924年4月20日。
 - 5 「大正十四年三月 町村の廃置並財産処分の義に付上申、付理由書」（川崎市編『川崎市史 資料編4上 現代』同、1991年、23頁）。
 - 6 東急不動産株式会社編『街づくり五十年』（同、1973年）40、49頁。
 - 7 南武線については渡邊恵一『浅野セメントの物流史』（立教大学出版会、2005年）第7章を参照。
 - 8 安藤豊作編『中原町誌』（中原青年団、1933年）40～41頁。
 - 9 前掲『街づくり五十年』50頁。
 - 10 「色彩濃厚な中原町」（『明暗』第2号、1925年12月）。
 - 11 「中原町長辞職真相」（『明暗』第7号、1926年5月）、「中原町長更迭頻々」（『明暗』第8号、1926年6月）。
 - 12 「思想的に解剖した中原町」（『明暗』第20号、1927年6月）。
 - 13 前掲『中原町誌』58～60頁。
 - 14 『明暗』第36号（1929年10月）、『横浜貿易新報』1931年2月27日。
 - 15 前掲『中原町誌』49～51頁。
 - 16 前掲「中原町長更迭頻々」。
 - 17 安藤安『町民諸君に訴ふ』（藤蔭会、1927年）。
 - 18 『横浜貿易新報』1924年3月23日。
 - 19 前掲『中原町誌』42～43頁。
 - 20 前掲『町民に諸君に訴ふ』13～14頁。
 - 21 中原町水道部編『中原町上水道小誌』（同、1929年）17頁。
 - 22 『横浜貿易新報』1924年2月23日。
 - 23 同上、1924年4月20日。
 - 24 前掲『中原町上水道小誌』16～17頁。
 - 25 同上、19～24頁、前掲『町民諸君に訴ふ』15～16頁、『横浜貿易新報』1926年10月28日。
 - 26 「昭和二年三年四年 庶務書類 中原町」（川崎市公文書館所蔵）。
 - 27 「紛糾せる中原町水道問題の真相」（『明暗』第25号、1927年11月）。
 - 28 東京のある統計資料（梶原二郎「職業別に観たる水の使用状況」『水道』第61号、1931年9月）によれば、1ヶ月平均の使用水量が最も高いのは旅館・一般料理屋・待合という結果が示されており、中原町最大の料亭・丸子園の経営者・大竹静忠は熱心な水道布設推進派であった。
 - 29 「町営水道計画認可稟請却下お願いの件（1927年12月8日）」（「市川喜一家文書」、川崎市市民ミュージアム所蔵）。
 - 30 「中原水道問題全体的批評と曝露及び町民の提議」（『明暗』第28号、1928年2月）。
 - 31 「昭和四年 中原町会々録及決議書」（川崎市公文書館所蔵）。
 - 32 前掲「昭和二年三年四年 庶務書類 中原町」。
 - 33 川崎市編『川崎市史 通史編 第4巻上 現代』（同、1997年）34頁。
 - 34 『横浜貿易新報』1929年2月7日。
 - 35 同上、1929年2月9日。
 - 36 同上、1929年2月17日。

- 37 前掲「昭和二年三年四年 庶務書類 中原町」「昭和四年 中原町会々議録及決議書」(川崎市公文書館所蔵)。
- 38 『横浜貿易新報』1929年5月2日。
- 39 「昭和四年 小学校校舎増築費起債許可申請書 中原町」(川崎市公文書館所蔵)。
- 40 前掲「昭和二年・三年・四年 庶務書類 中原町」。
- 41 『横浜貿易新報』1929年7月7日。
- 42 同上、1929年8月17日。
- 43 同上、1929年8月14日、8月19日、8月23日。
- 44 同上、1929年9月2日。
- 45 鹿島は1887年生で、近衛歩兵第一連隊を除隊後、中原村青年団長(1922～24年)のほか、消防組小頭・消防組頭、在郷軍人分会長をつとめ、「郷党の文化先駆者」として衆望を集めた(前掲「昭和二年三年四年 庶務書類 中原町」、『明暗』第4号、1926年2月)。
- 小林は1902年生で、1925年に東京農業大学高等科に入学、同大学助手をつとめていたが、1929年12月の助役就任を機に同大学を退職、また橘樹郡連合青年団の副団長として、青年団活動に従事していた。市川は1899年生で、東京府立園芸学校を卒業後、中原町農業技手(後に主事)となったほか、橘樹郡連合青年団長をつとめた(小林忠平『神奈川県名鑑』横浜貿易新報社出版部、1935年、315～316頁)。また一時法政大学にも在籍したという(『明暗』第4号、1926年2月)。
- 46 『横浜貿易新報』1929年7月18日。
- 47 同上、1930年2月10日。
- 48 同上、1930年3月2日。
- 49 「昭和五年事務報告」(「小林家文書」中原町12-4、川崎市市民ミュージアム所蔵)。
- 50 「町政重要筆記」(「小林家文書」中原町6、川崎市市民ミュージアム所蔵)。
- 51 「昭和六年度事務報告書」(「昭和七年度 町会書類 中原町役場」、川崎市公文書館所蔵)。
- 52 「小林英男日記」1930年8月18日(小林覚氏所蔵、以下同様)。
- 53 同上、1931年1月1日。
- 54 同上、1931年2月3日。
- 55 同上、1931年2月4日。
- 56 同上、1931年6月11日。
- 57 『横浜貿易新報』1931年8月11日。
- 58 同上、1931年11月26日。
- 59 「昭和六年度 町会々議録(中原町)」(川崎市公文書館所蔵)。
- 60 前掲「昭和七年度 町会書類 中原町役場」。
- 61 『横浜貿易新報』1932年7月14日。
- 62 同上、1932年7月9日。
- 63 同上、1932年10月26日。
- 64 西義顕「新横浜論」(『大横浜の未来を語る』東京日日新聞横浜支局、1930年)。
- 65 横浜市会事務局編『横浜市会史 第4巻』(同、1988年)598～599頁。1933年2月予算市会における答弁。
- 66 川崎市議会編『川崎市議会史 通史編 第1巻』(同、1991年)768～769、814頁。
- 67 『横浜貿易新報』1933年1月14日。
- 68 川崎市では、中原町との合併後、町内水道の放任給水を計量給水に改めて水量の節約と増収を図り、日吉台方面への給水を計画していた(「川崎市中原町合併関係書類」神奈川県立公文書館所蔵「県庁各課文書」2-2-60)。
- 69 新中原誌刊行会編『川崎 新中原誌』(有隣堂、1977年)136頁、川崎市水道局編『川崎市水道史』(同、1961年)61頁。
- 70 日吉村の分村合併については、前掲『川崎市史 通史編 第4巻上 現代』132～135頁、

前掲『横浜市会史 第4巻』659～663頁、1175～1189頁などを参照。

71 前掲『街づくり五十年』59頁。

72 「謹而日吉村民各位ニ申上ゲマス(合併交渉川崎委員会)」(「日吉村合併に関する書類」、川崎市公文書館所蔵)。

73 同右。

74 横浜市水道局編『横浜市水道七十年史』(同、1961年)347～350頁。

75 前掲『横浜市会史 第4巻』1183頁。大西一郎(横浜市長)の答弁(1934年7月17日市会)。

76 前掲『川崎市水道史』48～59頁。

77 神奈川県議会事務局編『神奈川県会史 第6巻』(神奈川県、1959年)376頁。

78 前掲『川崎市水道史』205～209頁。

79 東京都水道局編『東京近代水道百年史 通史』(同、1999年)140～146頁。

80 稲毛川崎二ヶ領普通水利組合編『東京市水道計画に対する批判』(同、1934年)。

81 前掲『神奈川県会史 第6巻』334頁。

82 『内務時報』第1巻第3号(1936年3月)。

83 前掲『川崎市水道史』50頁。

84 前掲『川崎市史 通史編 第4巻上 現代』139頁。

85 前掲『「大東京」空間の政治史』8頁。

第 3 部 現代水道システムの源流

第10章 1930年代の水道問題

はじめに

1930年代は1920年代とともに、戦前日本で最も都市化の進行した時代であった。六大都市が大規模な市域拡張を繰り返すなか、地方の各都市も「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、1932年10月に出現した「大東京」が関東の諸県に与えた影響は絶大であった。5郡82町村の編入を経て出現した人口550万の巨大都市を前に、埼玉・神奈川・千葉など各県下の諸都市では、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¹⁾のである。

大規模な市域拡張は、既存水道施設の給水能力を飛躍的に向上させる拡張工事や、第6章・9章で述べたような周辺の水道事業体の統合を伴う。この過程で、水源や給水区域をめぐる水道事業者間の競合が次第に顕著になっていった。関東地方の場合、東京市が小河内ダムを水源とする「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も独自の水道布設を目指すか、あるいは近隣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・競合関係が生れ、水道布設をめぐる都市間の政治が繰り広げられたのである。

また水道布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灌漑事業や、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に深刻化し、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し、治水・農業水利・工業水利・発電水利とともに河水統制という水資源開発をめぐる政治的アリーナへと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。

第1節 昭和初期の水道界

まず【表10-1】をもとに日中戦争以前の水道界を概観することにしたい。1927年から1936年の10年間で、給水を行っている水道事業体数は214から575へと急増(2.68倍)した。市部の布設都市は1934年度には100に達し、給水人口10万人を超えるような大都市の水道はほぼ布設が完了し、市制施行都市(1936年度時点で129)の約85%が給水を開始していた。水道界の中心的課題は、「人口二、三万人位の町村に向つて普及せらるゝ事は又目前の急務」と見られていた²⁾。この間の町村の事業者数は、126から353(2.8倍)に急増している。また私営が20から103へ(5.15倍)と激増しているが、これは玉川水道株式会社のような大規模な民間水道会社ではなく、大半が町村内の小部落を単位とした小規模水道であった。給水戸数は10年間で1.71倍の増加率で、この時期に新設された水道の多くが比較的小規模なものであったことが分かる。

【表10-1】内地における水道布設状況(1927～1936年度)								
年度	認可事業者数	給水事業者数	市	町村	市町村組合	私営	県営	給水戸数
1927	293	214	63	126	4	20	1	1,974,611
1928	315	277	69	164	5	38	1	2,170,569
1929	373	318	71	185	5	56	1	2,266,114
1930	449	394	78	239	5	70	2	2,388,956
1931	490	436	83	264	6	81	2	2,535,111
1932	517	464	86	284	5	86	3	2,671,932
1933	537	497	97	300	5	92	3	2,866,450
1934	581	515	100	309	6	97	3	3,063,285
1935	600	542	102	332	6	99	3	3,199,365
1936	623	575	109	353	6	103	4	3,372,258
出典:『衛生局年報』各年次								

【表10-2】内地における水道事業の許認可状況(1927～1936年度)													
年度	給水人口1万人以上の水道 (内務大臣の許認可)						給水人口1万人未満の 「簡易水道」 (地方長官の許認可)					合計	主な事業者(市営・府県営など)
	市営	町営	村営	私営	組合営	府県営	市営	町営	村営	私営	その他		
1927	3	3		1				9	16	1		33	金沢市、浜松市、明石市
1928	4	4				1		12	18	7	1	47	足利市、高岡市、岐阜市、四日市市
1929	3	3	3		1			5	3	5		23	桐生市、戸畑市、宮崎市
1930	1	11						4	9	6	1	32	瀬戸市
1931	4	5		1	1			9	10	5		35	弘前市、鶴岡市、岡崎市、津山市
1932	1	9	1			1		9	11	3		35	盛岡市、神奈川県
1933	2	7				1		4	3	3		20	札幌市、今治市、千葉県
1934	2	4	3			1	1	11	13	9		44	一宮市、山口市、埼玉県南水道組合
1935	1	4						8	6	4		23	唐津市
1936	2	9						5	8	4		28	銚子市、松山市
合計	23	59	7	2	2	4	1	76	97	47	2	320	
出典:『衛生局年報』各年次													

次に【表10-2】で、1927～1936年の各年度の認可状況を確認しておく。この10年間で認可・許可された事業数320のうちの約7割にあたる223が「簡易水道」(1921年勅令第331号で地方長官が許認可を与えた、給水人口1万人以下の小規模水道)であった。

まず内務大臣が許認可を与える水道の方から見ると、市営水道には、県庁所在地（金沢・岐阜・宮崎・盛岡・札幌・山口・松山）やそれに準じる都市（浜松・弘前・高岡・四日市など）、大正中後期に市制施行した新興都市（一宮・足利・桐生・戸畑など）が含まれる。次に町営水道であるが、大阪府の 7 町（池田・大津・小坂・高石・浜寺・枚方・布施）、兵庫県の 4 町（相生・伊丹・洲本・垂水）、東京府の 4 町（井荻・戸塚・世田谷・代々幡）など、東京・大阪近郊の町が含まれている。大都市の外延化に呼応した動きであろう。このほか、新潟県の 7 町（柏崎・亀田・三条・白根・新津・水原・見附）が目立っている。町営水道事業に着手した 59 町のうち 19 町が、1930 年代半ばから太平洋戦争期にかけて市制施行しており、この中には前述の大阪府・兵庫県の都市に加え、半田（愛知県）、小松（石川県）、坂出（香川県）、佐伯（大分県）などの新興工業都市が含まれている。また、この時期内務省土木局では地方港の修築に力を入れていくが³、それに呼応して内務省指定港湾を擁する市町（半田・臼杵・大津・観音寺・下田・枕崎・水俣・撫養など）が含まれている。さらに神奈川・千葉などの県営水道事業が新たに誕生しており、埼玉県南水道組合も同様の性格を持つものである。これらの県営水道については第 3 節で詳しく述べる。

次に「簡易水道」の方に転じると、許認可された 223 事業のうち約 8 割が町村営であった。認可数の多い府県を挙げると、京都府 19、北海道・広島県 13、愛媛県 12、長野県 11、静岡県・大阪府・兵庫県・岡山県 9 である。主な特徴としては、軍事施設・工場進出に伴う鉱工業都市（北海道夕張など）、先述の内務省指定港湾（静岡県下田、愛媛県三津浜、静岡県下田、長崎県福江など）や県営港湾（神奈川県真鶴・三崎、広島県木ノ江など）を擁する町村、海水浴・温泉・名所などを擁する保養地・観光地（栃木県那須・塩原、京都府湊、和歌山県新宮、広島県五日市、愛媛県道後湯之町、熊本県日奈久など）などが含まれている。また私営の「簡易水道」も急増しているが、これは大きく 3 つのパターンに分かれる。一つ目は地元の有志らが利用組合、株式会社などを組織して布設するもの。二つ目は産業組合や漁業組合、信用販売購買利用組合などが起業者となるもの⁴。三つ目が、電鉄会社や土地開発会社が起業者となって居住者や社員らに給水するものである。いずれも給水人口 5,000 人以下の小規模なものが大半で、戦時期もしくは戦後の町村合併などを機に公営水道に買収されるものも多い。ただし木更津（千葉県）・湯浅（和歌山県）などのように、私営組織で戦後まで地元の給水を担ったものもある。

続いて【表 10-3】で事業費の推移を確認しておく。事業主体の増加・多様化の一方で、事業費は 1927 年度をピークにして停滞を余儀なくされている。先述した通り、この時期に創設された水道の多くが、「簡易水道」などの小規模なものであったことが一つの理由であろう。1930～1932 年度の激減は、言うまでもなく 1929 年末からの昭和恐慌と政府の緊縮財政方針のあおりを受けたものであろう。ただし 1933 年度には一時的に 4,883 万円にまで回復する。これは、斎藤実内閣下の時局匡救土木事業や経済更生運動に絡めた水道建設・増設工事が行われたためである。1932 年 7 月に開催された地方長官会議で、山本達雄内務大臣は「農漁山村衛生状態ノ改善ニ関スル件」を指示事項の一つに挙げ、飲料水及住宅の改善措置を講じるよう府県知事に促していた⁵。先述の町村営の「簡易水道」、産業組合等による「簡易水道」などが急増したのも、この時期の農村振興策が背景となっている。その後、時局匡救土木事業の中止などで事業費はいったん減少するが、軍需工業の伸長とともに新興工業都市の水道建設などが進み、日中戦争の前年には大正期の水準まで事業費が回

復することとなる。

【表10-3】上下水道事業の土木費推移 (1927～1936年度)			
			単位: 円
年度	上水道	下水道	合計
1927	38,920,384	13,960,117	52,880,501
1928	33,557,670	16,224,712	49,782,382
1929	35,144,040	13,197,652	48,341,692
1930	27,489,198	10,251,486	37,740,684
1931	27,014,473	12,077,328	39,091,801
1932	24,802,929	13,982,401	38,785,330
1933	34,982,206	13,855,851	48,838,057
1934	28,321,292	12,584,362	40,905,654
1935	31,466,210	14,246,978	45,713,188
1936	35,555,325	19,167,772	54,723,097
出典: 建設大臣官房調査統計課『明治以降 土木事業統計抄録』(1957年5月)12～13頁			

【表10-4】国庫補助金 総額の推移 (1927～1945)	
	単位: 千円
年度	補助金総額
1927	1,432
1928	1,369
1929	1,409
1930	1,461
1931	1,479
1932	1,523
1933	1,386
1934	1,314
1935	1,084
1936	876
1937	1,020
1938	1,086
1939	1,069
1940	944
1941	942
1942	761
1943	661
1944	680
1945	734
出典: 『日本水道史』(1967) P351	

その一方で、工事費の4分の1を上限として支給される水道布設費国庫補助金は、第一次大戦後の財政緊縮の煽りを受けて、1920年の168万円（下水道を含む）を境に漸減していった【表10-4】。上水協議会では、1923年と1925年の二度にわたり、内務・大蔵両大臣に宛てて、国庫補助額の増額と事業年度内の全額支給を要求する「陳情書」を提出したが、増額は叶わず、1932年以降は支給対象が新設の水道建設（拡張・増設工事には認められない）に限定された。また1934年度にはついに新規の支給も全く認められず、「上下水道事業にとって寔に寒心すべき事態の発生」⁶となった。衆議院の請願委員会で「水道敷設費国庫補助復活ノ件」が採択され、翌年に復活されたものの、対象は新設のみで、総額も極めて過小なものであった。内務省では時局匡救事業の一環として、人口1万人内外の小都市への水道布設事業を盛り込もうとしたが、これも大蔵省に認められなかった⁷。1936年度からは補助方針を変更し、直接国府県税1人当たりの補整額が全国平均の2倍以上の裕福な自治体には支給せず、2倍未満の自治体には布設費の1/6、平均以下には1/4を支給することとなった⁸。

以上を総合すると、日中戦争以前の水道界は、①市の水道布設はほぼ完成に近づき、人口数万人規模の町村が布設工事の中心となっていた、②全国的に「簡易水道」の布設が活発化し、小規模の水道事業体が叢生した、③布設主体が県営・産業組合・小規模私設水道など多様化した、④昭和恐慌後の農山漁村振興、満州事変後の地方都市の工業化、全国的なツーリズムの勃興などの社会的情勢を反映していた、⑤昭和恐慌や政府の緊縮財政政策、水道布設費国庫補助金の停止・減少などの煽りをうけて事業費ベースでは停滞を余儀なくされていた、ということになる。

第2節 水道条例改正に向けた動きと水道協会の成立

当該期の水道界を取り巻く状況は、「興隆期」から一転して厳しいものがあつた。

まず、深刻な不況下で水道料金収入が思うように進まず、各事業体の多くが経営困難に陥っていた。1928年7月函館市で開かれた第25回上水協議会では、「給水申込勧誘に有効なる方法承りたし」（豊原町）との質問に対して多くの回答が寄せられ、勧誘者への特別手当、期間限定での工事費や給水料の減免・割引、宣伝ポスター・ビラの頒布、衛生組合による勧誘活動など、各都市が一様に水道需要者の獲得に力を入れていたことが分かる⁹。不況が深刻化した1930年代に入ると、こうした奨励策も困難となり、水道経済の悪化を危ぶむ中小都市からは、「水道ヲ経営スル市町村ノ居住者ニ対シシテハ特別ノ理由アルモノノ外、水道ノ使用ヲ促進スル様政府ニ於テ合理的方法ヲ講ゼラレムコトヲ要請セラレタシ」（八王子市）、「水道使用励行ノ為メ強制的ニ従来使用ノ掘井戸ヲ整理セシ市アレバ其ノ方法等承知致シタシ」（大津市）との意見さえ出されるほどであった¹⁰。

その一方で、大正期に水道の新設・拡張が相次いだため、各都市・事業者間での対立が顕在化した。既設水道事業体の多くが河川表流水を水源としているため、新たに参入しようとする都市は水利権問題などのために水源地確保が容易でなかった。もし未開発の水源地を求めようとすれば多額の工費を要し、また用地買収費や補償費も騰貴していたために、人口2～3万人の小規模水道の場合、人口割の負担率は重くなり、「折角の事業も唯だ理論化するばかりで終ひには政事化して都市の政争等にもてあそばれる様に成り勝ち」であった¹¹。

加えて利水主体の多様化に伴う水源地の水量低下・水質悪化という問題も浮上した。1920年代後半以降、都市の外延的拡張に伴い、樹林濫伐・灌漑用水・山崩などによる源水の減少、工場の廃液・水源地付近の市街地化・旅行客の増加・耕地開発・牛馬放牧などによる水質悪化が顕在化していた¹²。1930年代に入り、時局匡救事業で活発化した灌漑事業や、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は、さらに深刻化した。水道条例は水道の水質・水量の管理を地方長官（府県知事）に委ねていた（第8条）。しかし水源地及び水道付属地における他の開発行為を規制する条項などは含まれておらず、水源地保護を可能にする法制度の整備や、他の利水事業に対する水道事業の優越性の確保を求める声が、上水協議会で高まっていった。

こうしたなか、1928年第25回上水協議会の席上、水道条例改正に関する多くの希望が寄せられた。来賓の内務省保健課長からもその必要性を認める発言がなされ、東京市を中心に「水道法」制定に向けた具体案作成が始まり、翌1929年上水協議会の再調査を経て、1930年9月内務大臣宛に水道条例改正案（水道法案）が提出された¹³。その内容は、「水道

ノ水質水量ヲ保持シ又ハ設備ヲ保護スル為一定ノ行為ヲ禁止又ハ制限スヘキ地域」(「水道保護地区」)を内務大臣が指定すること(第4条・27条)、「水道ノ布設ニ要スル費用ハ其ノ一部ヲ国庫ヨリ市町村ニ補助スルコトヲ得」(第10条)などの条項に加えて、「市町村以外ノ企業者」の布設に関して「市町村ニ於テ其資力ニ堪ヘサルトキ」との条件を削除して(第5条)国庫補助金制度も条件付で認め(第10条)、大都市近郊で行われていた市外給水制度を認める条文(第6条)などが盛り込まれていた。すなわち水量・水質保全のための水源地保護や国庫補助制度の確立を謳うとともに、普及促進のために市町村以外の事業者や大都市の市外給水に関する大幅な規制緩和・事務簡素化を図ることに主眼が置かれていた。

水道法制定に向けた動きと並行して、上水協議会では組織拡充の動きも起こっていた。1930年10月第27回大会(福岡)の席上、「上水協議会組織変更の件」の動議が提出され、そこでは会員資格を下水道事業者および上下水道事業に関する学識経験者を網羅し、他の業界の例にならって法人組織とすることが謳われていた。以後、上水協議会内で検討が続けられ、翌1931年10月の第28回大会(東京)席上で、水道協会設立の件が満場一致で可決された。1932年5月に発足した社団法人水道協会は、水道事業者間の調査研究・情報交換を主とした上水協議会の性格を超えて、雑誌『水道協会雑誌』を通して水道施策のPR活動につとめるとともに、水道事業促進のための支持母体の結集・強化を目指したものであった¹⁴。1919年の道路改良会、1922年の港湾協会、1928年の河川協会に比べると、その取り組みはやや遅れていたが、水道協会は主管庁である内務省を中心に、水道布設費国庫補助金枠の拡大や水道法制定を強く働きかけていった。

内務省側では「水道条例をして普及奨励の立場より保護取締の立場へと進ましめるときがやつて来た様に思はれる」¹⁵と、水道条例改正の趣旨に理解は示したものの、改正に向けた動きは進まなかった。1933年の第1回水道協会に出席した小島敬三郎(内務省衛生局属)が、水源地保護の問題は河川法や工場法との調和をどのように図るか、また指定地域における利害関係者に対する補償金を水道経営者が負担し得るかなどの問題について研究中であるが、「急速に進行が難しい」と述べている¹⁶通り、他の法制度や主管庁との兼ね合いは容易に解決できる問題ではなかったのである。

ここで重要な点は、水道法案実現に向けて水道協会が取り組みを強めていく過程で、水道の公益性を求める議論が台頭してきたことである。元来水道事業は、都市の公衆衛生を支える公益事業としての側面と、都市財政の有力な財源であるという収益事業としての側面を持っているが、水源地保護あるいは水道布設費国庫補助金獲得といった、より高次の(政府の)法的・財政的支援を強く求めるなかで、前者の側面が強調されていく。例えば、小山田小七(大阪商科大学)は、「営利主義を採用しながら、保護地区設定も補助費増加もと要求するのは、余りに水道事業中心の考へ方ではあるまいか。之等の要求は水道事業の高い程度の公益性、従てそれを具体化した営利主義の放棄を認めた場合に合理的となるものであつて、又実に各種の行為の禁止又は制限を受くる側の人々もよく承服し得る所となる」と、水源地における他の開発行為を制限するためには、まず経営方針における営利主義の放棄が肝要で、そのことが国庫補助規定を水道法案に盛り込む理論的根拠を持つに至る、と説いている¹⁷。

また内務官僚の池田宏は、「水道は、同じ供給企業の中でも、瓦斯や、電気の追従を許さぬ頗る顕著なる独特の公共的性質を有してゐる」として、水源地保護を万全ならしめるた

めには、主要供給条件（水量・水質・水圧の規格と料金基準）を法案に盛り込むことと、「市町村企業原則の徹底」が不可欠であると、水道法案を不徹底と批判した¹⁸。確かに水道協会の水道法案は、水源地保護の観点から他の開発行為に対する公権力の強い介入を求める一方で、水道の普及促進のためと、会員である私営水道会社に配慮しつつ、企業制限の緩和や、民営水道会社に対する国庫補助の可能性に言及するなど、相矛盾する要素を含んでいた。

そうしたなか、水道事業の公益主義・公営化の議論を加速させる事件が起こった。1933年夏、東京府南部の大森町・蒲田町など約 6 万戸に給水を行っていた玉川水道株式会社の水道水に多量の塩水が混入していることが判明し、警視庁より業務改善を命じられ、水質改善まで約 1 か月を要したのである（第 6 章第 7 節参照）。水質悪化の原因として、水源にあたる多摩川の水量減少と砂利採取による河床低下、大潮に伴う下水および塩水の混入に加えて、浄水場の塩素滅菌装置の破損を放置していたことなどが判明し、同社に対する批判が噴出した¹⁹。この事件は、民間最大手の水道会社に絡む問題であったため、私営水道に対する不審感を強め、水道条例の不備と水道事業の公営主義を改めて人々に認識させる結果となった。

またこの頃、公営水道に比べて高価な民間水道会社の水道料金が問題となっていた。玉川水道会社の場合、東京市の倍近い水道料金を徴収しており、品川区・大森区などの住民が「水道料金均等促進運動」を繰り広げるなど、その経営姿勢は厳しい批判にさらされていた²⁰。また世田ヶ谷・駒沢方面に給水を行っていた日本水道会社では、公営水道に比べて料金が高いことから需要者の申し込みが伸びず、水道引用者優遇方法に苦慮し、また東京市から生活困難者への料金引下措置を求められるなど、苦しい経営を続けていた²¹。「上水就中家事用水は中下層階級民の殆んど総てが使用し尠くともその使用を誘導すべきであり、利用の普遍性の点に於て水道事業は他の種の公益事業に遥かに勝つてゐる。その結果水道事業に於ては保健衛生政策と共に社会政策的見地が重視せられなければならない」²²との指摘は、民間水道会社への大きな圧力となっていたのである。こうして大正中期以降に現れた東京近郊の民間水道会社は、1935 年以降東京市に逐次買収されてその姿を消すこととなった。

このように、1930 年代初頭の水道界では、中小の水道事業体は経営困難に陥っていった。また「水道法」制定に向けた動きは一向に進展せず、時局匡救事業による農村開発事業の進行や、満洲事変以後の景気回復に伴う工業化の進展など、水道界が切望した水源地保護は危機に瀕していた。国からの財政的・法制的援助が得られないなか、首都圏の水道界では、水道事業の広域化という新たな事態が進行していった。以下、その様子を、神奈川県を事例に見てみることにする。

第 3 節 神奈川県営水道の成立

神奈川県は 1923 年 9 月の関東大震災で大きな被害を受けたものの、その復興のスピードは比較的速かった。復興事業の進捗に伴って都市部に労働者などが流入し、東横線や小田急線などの開通、東海道線の電化、さらに京浜国道の改修などによって東京との時間的距離は短縮し、通勤者・行楽者の吸収などによって人口が次第に増加していった。とくに京浜工業地帯の原型を形成し始めた横浜・川崎に横須賀を加えた東京湾臨海部と、三浦

半島から湘南海岸にかけての各町でその傾向が顕著であった【表 10-5】。

【表10-5】 1920～30年代の神奈川県人口							
	人口(人)				増加率(%)		
	1920年	1925年	1930年	1935年	1920～25年	1925～30年	1930～35年
神奈川県	1,323,390	1,416,792	1,619,606	1,840,005	7.1	14.3	13.6
横浜市	502,413	515,077	620,306	704,290	2.5	20.4	13.5
横須賀市	114,157	122,005	143,261	182,871	6.9	17.4	27.6
川崎市	56,803	82,920	114,294	154,748	46	37.8	35.4
平塚市	20,344	31,777	33,498	38,348	56.2	5.4	14.5
浦賀町	20,372	18,673	20,136	23,198	-8.3	7.8	15.2
葉山町	7,558	8,252	9,166	9,383	9.2	11.1	2.4
逗子町	9,152	12,026	15,308	18,393	31.4	27.3	20.2
大船町	5,152	6,694	8,063	9,907	29.9	20.5	22.9
鎌倉町	18,252	21,013	26,646	29,412	15.1	26.8	10.4
腰越町	4,312	4,589	5,061	5,523	6.4	10.3	9.1
片瀬町	3,670	4,372	5,075	5,650	19.1	16.1	11.3
藤沢町	17,442	21,561	25,473	30,184	23.6	18.1	18.5
茅ヶ崎町	18,259	20,809	22,702	25,078	14	9.1	10.5
大磯町	8,637	9,722	9,693	9,733	12.6	-0.3	0.4
出典:『国勢調査以後日本人口統計集成』							

人口と産業の急激な集積は、更なる水需要を生み出す。関東大震災前に公営水道を完成させていた横浜市・川崎市・横須賀市では、放任給水を計量給水に移行して節水に努めたり、取水・浄水能力を強化するための拡張工事を行う一方、相模川など新たな水源開発に乗り出し、急増する水需要に耐えられるだけの給水能力の確保を目指した。一方、明治末年から大正期にかけて別荘地としての最盛期を迎えた湘南地方は、震災後には東京への通勤者たちの住宅地へと変貌を遂げつつあった²³が、公営水道は未整備で、簡易な給水装置や、個人営業の飲料水営業者で、辛うじて夏場の水需要を充たしていた。

1925 年頃から町営水道布設に向けた動きを本格化させた大磯町では、同町高麗山の地下水を水源地とする給水人口 2 万人・工費 26 万円の計画案を策定するが、町会内の反対で計画が中断し²⁴、1,000 人以上が来往する夏場には湯屋が休業し、町民は高価な水を購入せざるを得ない「水飢饉」が連日のように報じられた。また逗子・葉山両町では、在住の実業家・地元有力者らによる民間水道会社設立の動きもあったが具体化せず、両町は水道協議会を組織して水源地調査を行うなど、独自の水道布設を目指したが、計画は進捗しなかった²⁵。また鎌倉町でも「大鎌倉を建設する根本問題」として、町営水道の設計案を作成した²⁶が、財源の問題から実現に至らなかった。

公設水道計画が進まない一方で、藤沢町には民間の水道会社が現れた。同町鶴沼の町会議員・高瀬弥一は、1926 年 3 月に江之島水道株式会社（資本金 12.5 万円）を設立、鶴沼川袋に鑿井を設けて、同年 12 月に給水を開始、1 年後には「鉄管埋設延長七千五百間、需要者三百戸益々増加拡張の傾向にあり」と、順調な営業振りを見せていた²⁷。しかし同社の給水区域は藤沢・片瀬・腰越一帯に限られていた。

こうして水需要が高まる湘南地方で各町営水道が実現しないなか、大きな期待が寄せられたのが県営水道である。神奈川県では、1922年に設置された財務調査会を中心に、芦ノ湖を発電・水道に利用する調査が震災を挟んで続けられていた。1925年5月には年額350万円の発電収入と、湘南一帯から横浜・川崎に至る約50万人への給水が可能であるとの調査報告書が出されたが、工費が3,300万円に及ぶことから、財政上の問題で実施に踏み切れていなかった²⁸。県会では「県営水道敷設促進方意見書」が可決される（1927年12月）など県営水道計画案に対する期待は高く、横浜市・川崎市と合同して相模川の水源を共同開発し、東京湾臨海部や湘南地方の町村に給水する案も計画された²⁹。1926年9月に神奈川県知事に赴任した池田宏は、横須賀市と川崎市への都市計画法の適用を内務大臣に強く働きかけたほか（1928年に施行）、県営水道の実現にも力を入れていた。

1929年7月池田にかわり、山県治郎が県知事に赴任すると、県営水道の実現を求める地元の動きはさらに加速していった。海軍水道から分水を受けていた横須賀市では、水需要の増加に伴い独立水源の獲得を模索していたが、湘南各都市に呼びかけて、1929年9月県営水道期成同盟を結成した。その趣意書では、「各市町村単独ノ力ヲ以テ実行スルノ資力ナキハ申ス迄モ無之、又数市町村組合水道ヲ経営セントスルモ、各事情ト利害トヲ異ニシ、実行上種々ノ困難アリテ、是亦到底実現ノ見込無之候」、と、単独水道や組合水道では実現困難であるとして、県営水道計画の早期実現を神奈川県に陳情した³⁰。

こうしたなか、江之島水道株式会社は経営規模を拡大していった。同社は、1928年3月に湘南水道株式会社と社名変更して玉川水道株式会社の傘下に入り、資本金・技術面で経営を強化、1930年当時の給水戸数は約1,000戸に及んでいた³¹。加えて、同社では相模川の伏流水など新たな水源を調査して、鎌倉・大磯・平塚方面にも給水区域を拡大する構えを見せていた³²。

大磯町では1930年3月の町会で「監督官庁ノ工事施工認可後、式々年以内ニ給水ヲ開始スルコト」「水道料金ニ付テハ、区域内ニ於ケル最低料率ノ適用ヲ受クルコト」「当町ニ於テ水道経営ノ場合ハ、貴社ニ於テ買収ニ応スルコト」の3条件を付して、湘南水道の給水区域編入を承認した³³。また鎌倉町でも同年5月の町会で、「町ノ発展上『私営ト雖モ無キニ優ル』ノ觀念ノ下ニ、一時町営ノ理想ヲ放棄シテ之ヲ認ム」との決議を行って同社の水道布設を認め、神奈川県に対し認可促進を要請した³⁴。1930年4月から5月にかけて、地元紙『横浜貿易新報』が実施した県下新住宅地十佳選投票で、茅ヶ崎海岸と平塚海岸が6位と8位を獲得するなど、湘南海岸一帯は新興住宅地として脚光を帯びつつあったことも、湘南水道・地元町村双方の水道布設に向けた動きを加速させていた。

こうして湘南地方で民間水道会社に対する期待が高まりつつある中で、山県知事は、湘南地方一帯の総合開発計画に着手しつつあった。1930年11月県会に提案された湘南遊歩道計画はその第一弾であった。片瀬から大磯に至る延長16.7キロに及ぶ日本初の本格的な遊歩道を整備して、湘南地方を「大東京の風景地」、すなわち大都市近郊の新興住宅地・風致地区として整備することが企図されていた。もっとも山県の湘南総合開発計画は、湘南遊歩道に加えて「一貫した大上水道計画」及び緑地網・風致地区の設定という三位一体のものであった³⁵。仮に湘南水道が人口の多い鎌倉・平塚にまで給水区域を拡大すると、多くの需要者を奪われた県営水道は財政的に成り立たなくなる。加えて、東京市でも第二水道拡張計画の水源候補地の一つとして相模川を調査検討していた³⁶。山県は第二弾としての

県営水道布設を急ぐ必要があったのである。

しかし府県営水道の実例は未だなく、仮に府県が水道企業者となる場合、水道条例第 2 条但書で言うところの「市町村以外ノ企業者」に該当するのか、それとも市町村に準じた公営の企業者として位置づけられるのか、といった問題が存在した。1930 年 9 月の神奈川県知事の照会に対する内務省衛生・土木両局長の回答は、水道条例の原則を固守するもので、府県営水道は民間水道会社と同様の「市町村以外ノ企業者」として扱い、それ故に「国庫補助ニ付テハ目下ノ処困難」とするものであった³⁷。国庫補助が当面得られないとすれば、起債の償還財源となる水道料金を負担する地元町村の水道熱に期待しなくてはならない。県は、「給水地帯の町村が挙げて全部水道実現に熱意」を示すのを待つという戦略をとった³⁸。

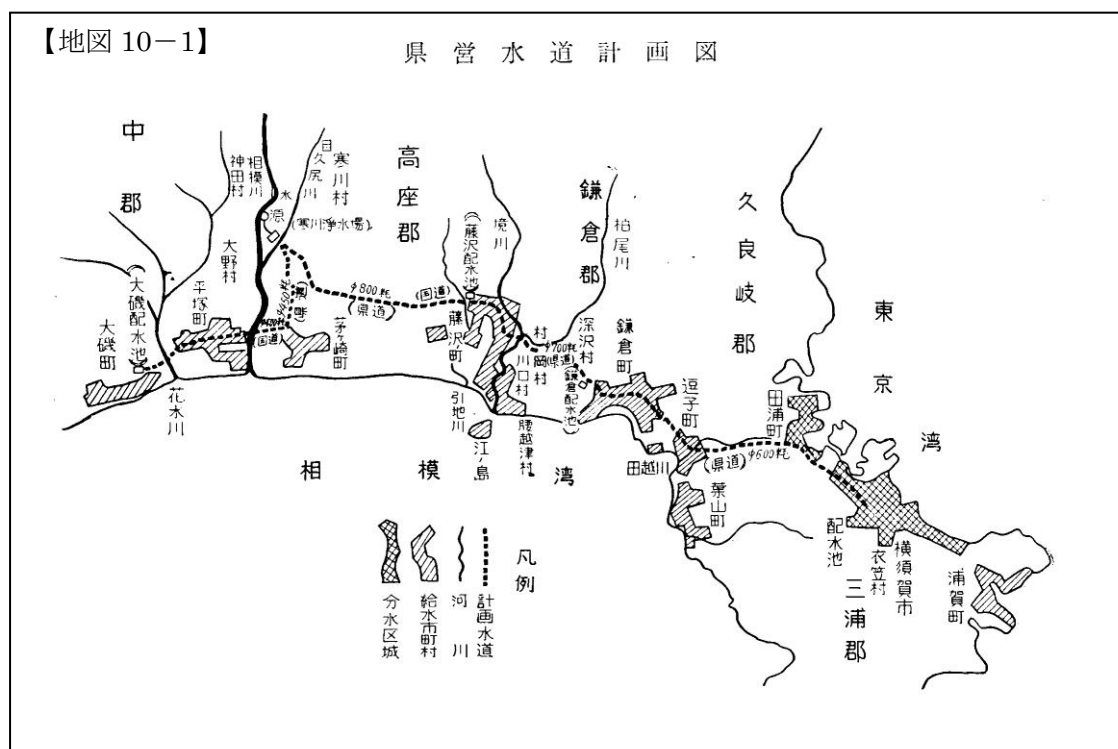
いち早く県の呼びかけに応じたのは、湘南水道の給水予定区域に含まれていない逗子町・葉山町であった。両町は、1931 年 8 月の湘南遊歩道起工と前後して、県営水道促進を求める声を起こし、藤沢・大磯・茅ヶ崎・平塚から東京方面へ通勤する湘南親和会がこれに続いた。同年 3 月に発足した同会は、藤沢の鵠沼地区居住者を中心に、東京・横浜の商店・企業経営者や会社員、大学教授、軍人など富裕な新旧中間層で構成されており、樺山愛輔・鈴木梅四郎・加田哲二らの名士も名を連ねていた。彼等は、平塚までの電車運転や列車増発、結核療養施設の建設反対などの陳情活動のほかに、政友・民政両派の対立が激化していた藤沢町の町長を輩出する（妥協の産物としてではあるが）など、地元の町政にも大きな影響力を持つようになっていた³⁹。10 月には横須賀・藤沢・平塚など湘南 9 市町による県営水道期成同盟会の創立準備理事会が開催され、同年末に開会される神奈川県会に計画案の提出を県当局に迫るに至った。

こうした動きに対し、鎌倉町では独自の対応を取った。すなわち水道布設と市制施行を急務としていた鎌倉町長は、県営水道は実現可能性が薄いとして、むしろ民営の湘南水道に期待をかけたのである。人口 25,000 人を超える同町の帰趨は、県営水道計画にも大きく影響を与えるばかりでなく、同じく湘南水道が給水を申し出ている平塚町・大磯町でも県営反対の声が起こりつつあり⁴⁰、県当局が期待した県営水道布設に向けた世論は分裂の危機を孕んでいた。県当局、県営水道期成同盟会の役員たちは、鎌倉町に説得工作进行了。

最終的に鎌倉町が県営水道に傾くきっかけとなったのは、湘南倶楽部や鎌倉同人会という町内に別荘を構える「有力階級」の意向があった。彼等は、前述の 1930 年 5 月の町議会の議決（湘南水道の給水区域編入承認）に捕らわれている町当局を尻目に、独自に県当局に県営・民営の得失を聴取した上で、1931 年 11 月に町民大会を開催した。町民大会では、「現在五分の利益配当してゐる営利水道会社の水を飲むよりも『利潤を排撃』し『営利を駆逐』する県営水道の水を飲む方が良い」と決し、「県当局を鞭撻して県営水道の実現を期す」旨の決議が採択された⁴¹。この大会を主導したのは、湘南倶楽部理事の石橋湛山らであった。ちょうど同じころ、東京府荏原郡の大井町や蒲田町では玉川水道株式会社に対する料金引き下げや水道公営化を求める運動が開始されており⁴²、私営水道の高額な水道料金や配当に対する批判が高まりつつあった。

1931 年 12 月通常県会に提案された県営水道案【地図 10-1】は、水源を相模川下流の高座郡寒川村付近の伏流水に求め、給水区域を平塚・大磯・茅ヶ崎・藤沢・川口・腰越津・鎌倉・逗子・葉山・浦賀の 10 町村とするほか、拡張工事を予定していた横須賀市営水道に

分水するというもので、総工費は 520 万円に及んだ⁴³。県会内では、利益を受ける地域が限定されていることから、「湘南偏重」との批判が高まった。これに対し県当局は、布設費のうち約 91 万円を失業救済事業労力費として国庫補助を得る一方、残額はすべて起債によるものとし、償還はすべて利用者からの水道料金でまかなうため、一般会計に累を及ぼすものではない、と説明した。また国庫補助が得られる可能性のある町村組合方式での水道布設を勧奨する声もあったが、関係市町村は三浦・鎌倉・高座・中の 4 郡にまたがり「統制がつき兼ねる」ため、「官僚的経営方法が最も有利なること」との意向が地元から示された⁴⁴ことから、県営方式に踏み切ることにした。



1933 年 3 月神奈川県は湘南水道株式会社の買収を完了、1933 年 5 月に神奈川県営水道は起工され、1935 年夏に一部通水が行われ、1936 年 7 月に竣工の運びとなった。日本初の府県営水道の誕生である⁴⁵。

第 4 節 相次ぐ広域水道の誕生

神奈川県営水道の着工から約 1 年後、千葉県営水道が 1934 年 3 月に認可された。水源を千葉郡都村の地下水と江戸川に取り、千葉市ほか県西部 12 町を給水区域に含み、計画給水人口は 25 万人、1 人 1 日平均給水量は 100 ㍑、工費 350 万円という計画であった⁴⁶。1932 年 6 月千葉県知事に就任した岡田文秀は、大東京市の成立に伴って都市化が急速に進行すると予測される県西部の江戸川沿岸一帯の総合開発を企図し、県営水道をその中核に位置づけていた⁴⁷。千葉県西部地域には、既に民間水道会社による布設計画も複数あった。そのうちの一つ、千葉水道株式会社では、松戸町から千葉市に至る江戸川左岸及び東京湾岸一

帯の9町村を給水区域とし、給水人口10.8万人、1人1日平均給水量92ℓ、水源は区域内の鑿井10か所に求め、工事費は200万円、工期3か年という計画を策定していた⁴⁸。私営水道の場合、水利権交渉の難しさから河川表流水を避けて水源を地下水に求める場合が多く、どうしても中小規模の水道になりがちであった。千葉県西部のような急激な発展が見込まれる地域では、早晚給水不足や地下水枯渇などの紛争が起こることが予想される。岡田はこれらの私営水道計画を取り下げさせ、各町が個別に水道事業を計画した場合の取水権をめぐる対立や二重投資の弊害などを未然に防ぐべく、県営水道事業に乗り出したのである。

同じ頃、埼玉県でも大東京市誕生に呼応して、県南地域（浦和・大宮・与野など）の地域開発への期待が高まり、県営水道計画が持ち上がった。1931年、浦和町・大宮町を対象とした埼玉水道株式会社による水道布設が計画されたが、町営水道を志向する大宮町の反対で実現せず、その大宮町営水道計画も、ちょうど水道布設費国庫補助金の漸減・停止の時期と重なり、町財政の将来を懸念する反対運動の前に進捗していなかった。この機会を捉えて、埼玉県土木課では、1933年に浦和・大宮の区域に町村合併を行って「大埼玉市」を建設し、大東京の郊外住宅地として整備すべく県営水道の布設計画を策定した⁴⁹。この計画は財政的理由から実現しなかったものの、県では並行して町村組合方式による水道事業の調査を進め、1934年2月浦和市・大宮町など5市町村で組織される埼玉県南水道組合を誕生させた⁵⁰（1935年3月認可、1936年4月給水開始）。水源は6か所の鑿井に求め、給水人口は10万人、1人1日平均給水量は140ℓである。

このほか阪神地方では、兵庫県の主導で尼崎市から神戸市にわたる16市町村を対象とする阪神上水道市町村組合が発足（1936年7月）したほか、大阪府、岡山県、福岡県などでも1930年代半ばに府県営水道ないしは町村組合水道の設立が計画された。これらの地域では、神奈川・千葉・埼玉と同様に、急激な人口圧力を受けた大都市郊外の都市群、あるいは新興工業地区として発展可能性を持った都市群を抱えており、各府県は、1933年に改正された都市計画法をいち早く施行して開発をコントロールするとともに、水道布設を府県自らが行うことで、将来予想される紛争を回避し、公共投資の効率化を図ろうとしたのである。先述の通り、こうした広域水道事業に対しては、市町村公営主義の原則を固守する内務省は「例外」との立場を貫いたが、1930年代半ば以降に台頭する水道の地域的統制論を実態面で補完する役割を果たした。それは市制・町村制と表裏一体のものとして誕生した水道条例の前提を掘り崩すとともに、戦後の広域水道の先駆けとなったのである。

第4節 水資源開発と水道問題

1930年代半ば頃になると、広域水道事業の誕生という現状を踏まえ、水道界の刷新を唱える論説が、行政学・経営学の専門家から寄せられるようになる。

九州帝国大学教授・宇賀田順三⁵¹は、上水協議会や水道協会による水道条例改正案を「甚だ低調」と批判した上で、その公益性、永久性ならびに重要性に鑑みて、水道事業の国営化を唱える。彼の水道国営化論は二つの理由から導き出される。第一には、市町村の区域拡大によって小規模水道が淘汰され、集合給水の必要がみられ、「集合給水は更に一步進めることに依て全国的集合給水的前提として国営化を招来するものでなければならぬ」。第二には、現代の水道は衛生的・消防的意味にとどまらず、産業的にも重要な意味を持ってお

り、水源開発の主体に重要産業が参画するなど、「水道使用者の複雑化は、独り地方団体だけではこれを解決し得られまいし、又局部的に水道保護地区の設定に依つてもこれを打開し得ないのであつて、結局国家の直接経営に俟たねばならない」のである⁵²。

水道法案をめぐる議論の際に、水道事業の営利主義の放棄を唱えていた小山田小七の場合、衛生上の効果、水量の安定供給、財政上の理由、水源地保護問題の解決、などの見地から、従来の市町村の単独事業方式は極めて非合理的で二重投資に陥りやすいとして、「比較的人口稠密な地方は打つて一丸となつて、即ち相互に提携し聯合して該事業を起し普及発達に当る」べきと説いた。その具体策として、東京・名古屋・京阪神・北九州の4地区を対象として水道事業の地域的連合体を結成し、既存の各水道事業はそのまま存続させるが、喝水の際の相互給水、新增設の起業や資金調達、水源地の維持開発などについては連合体が当たるといふものである。その実現のためには「水道事業によって一般的歳入を若干でも上げようと云ふ考へ方を」放擲することと、政府の法的・財政的・技術的援助が不可欠であるとしている⁵³。

また日中戦争勃発後の論説になるが、竹中龍雄（大阪商科大学）も、神奈川・千葉の県営水道や阪神上水道市町村組合の設立を評価して、「水道条例は集团的公企業について、殆んど注意を払つてゐないけれども、集团的公企業は水道事業に於て、今後重要性を増すものと推測する。従つて、その成立並にその円満なる運営を容易ならしむべき法規の改正、その他適当の手段を講ずる必要がある」との観点から、水道条例の改正を唱えた⁵⁴。

こうした個別水道事業の「集団化」を求める議論に共通するのは、水源地保護の観点から水道法の制定を迫る水道協会の立場とは異なり、むしろ当時の水道界で亜流とされた広域水道の観点から、市町村水道が割拠する水道界の現状を変革し、より広域的な視点から水資源の有効利用を図るための制度づくりを進めるべきである、とする立場である。

内務省内でも、水道事業の広域化といった現状を踏まえて、新たな取り組みが始められていた。その中心となったのは、これまで水道行政を主管していた内務省衛生局ではなく、技術部門を主管していた土木局であつた。1935年頃から、土木局では、東京・名古屋・阪神・北九州の4つの水利ブロックを組織し、関係地域内の水利関係を統制することを検討し始めた⁵⁵。同年9月に開かれた土木会議には、「諮問河第四号 河川法制ノ整備ニ関スル件 第四 治水及水利ノ調和統制」が提出された。これは、先述した玉川水道問題の際に、当時の警視総監・藤沼庄平が内務大臣宛に提出した「河川法及び水道条例の統一的改正」を趣旨とする上申書がきっかけとなり、内務省土木局内で多摩川筋河川の取り締まりについて会議がもたれ、それが土木会議での議論に繋がったものである⁵⁶。小河内ダム建設をめぐって東京・神奈川間での議論が沸騰していた時期に当る。

またこれと並行して、土木局では原水補給事業調査に乗り出そうとしていた。これは、「原水ノ受給ニ甚大ノ支障ヲ来シ居ル」枢要地区に対して、河川・湖沼・地下水の水量及び現在の利用状況（灌漑用水・水力発電・上水道・水運・諸工業等）を調査して、不足が予想される場合はその有効な対策を考究するというものである。枢要地区には、関東地区（東京市・川崎市・横浜市を中心として、東は千葉県営水道、西は神奈川県営水道給水区域を経て小田原町に至る地区、埼玉県南水道組合給水区域を含む範囲）、中京地区（名古屋市を中心として東は岡崎市、西は一宮町に至る範囲）、関西地区（大津市・京都市より淀川沿岸諸都市を連衝し大阪市及隣接市町村並びに阪神間諸都市より神戸・明石を経て高砂町に至る範囲）などがある。

る範囲)、中国地区(岡山・広島・福山・尾道・呉各市を含む範囲)、北九州(門司・小倉・戸畑・若松・八幡各市を含む範囲)の5地区が挙げられている⁵⁷。

この調査事業は予算化されなかったものの、翌年度からの河水統制調査事業に吸収されていったものと思われる。すなわち内務省土木局が予算要求してきた河水統制事業のための調査が、1937年度より内務・逓信・農林の三省が共同する形で認められることとなり、あわせて1937年6月には河水調査協議会規程が閣議決定され、長年河川の治水と利水をめぐって対立を続けてきた3省間の連絡協議が図られることとなった。会長には企画庁次長が座り、内務省からは土木局長と衛生局長が参加することとなり、全国の64河川が実施対象に選ばれた⁵⁸。

かくして水道事業は、河水統制事業という回路を通して、はじめて農業水利・発電水利・工業水利など他の利水主体とともに、水資源開発をめぐる政治的アリーナに投入されることとなった。水道協会内でも、従来の水道法制定に加えて、「水利統制法」を制定し、長年の懸案となっていた水源地開発問題の解決を訴える声が強まっていく。第6回事務部会(1937年5月)では「水利統制法ヲ速ニ制定セラルル様其筋ニ要望ノ件」が提出され、「水利統制を国で以てやつて貰つて、慣行に依る権利者、発電に依る権利者、灌漑に依る権利者、総て必要なるものは何時でも抑へ得るやうな方法」を政府に求める声が噴出した⁵⁹。現場の水道界では依然として水源地保護の観点から水利統制を理解していたのである。

そうした水道界の期待に応えるためには、他の利水主体を圧伏し得る「水道政策」を精緻化させていかねばならないが、この時点で内務省側はそうした政策ビジョンを持ち合わせておらず、「少なくとも上下水道将来に於ける水量増加並に水の生産価、水道の利益、等を知悉するに對する各年の正確なる統計を作製し、河水計画上の資料として、他日水量の確保、水質保全の問題を生じたる場合に善処すべき」と、基礎データの集積を依頼するにとどまっていた⁶⁰。むしろ河水統制事業を進める土木局は、上水道よりも工業用水の方に強い関心を寄せ、水道条例を改正して工業用水の独立部門を設置し、各都市の工業用水建設に1/3から1/2程度の補助金を交付することまで検討していたという⁶¹。理論武装を図るはずの雑誌『水道協会雑誌』においても、「公益事業たる水道用水は、同じ公益事業たる農業用水や、工業用水よりも、その優越性に於て、上位に在るものと認めねばならぬと思ふ⁶²」といった原則論にとどまり、水道事業者たちの間で先に見た国営論や地域統制論等についての議論を深めることはできなかった。さらに内務省主導で進められていた河水統制事業も、革新官僚を主体とした内閣調査局と逓信局が進める「電力統制」に政治的ヘゲモニーを奪われてしまうこととなった⁶³。

もっとも水道事業と他の利水事業との調整を図る試みが全くなされなかったわけではない。中央官界で主導権を握る革新官僚に対抗して、内務省の新官僚は中央省庁間の割拠主義を批判して、地方で総合開発を推進していた。この時期に府県で先行的に行われていた河水統制事業はその一つであろう。1936年3月神奈川県知事に就任した半井清⁶⁴は、京浜運河造成・鶴見川改修と並ぶ三大事業として、1938年より相模川河水統制事業を開始した。その内容は、相模川中流に巨大ダム(津久井湖)を築いて下流部の洪水調節を行うとともに、付近12町村約8,000ヘクタール以上の開田・開畑に充てる一方、京浜工業地帯の横浜・川崎へ電力と工業用水(横浜の場合は上水道も併せて)を供給する、すなわち飲料水・工業用水・発電利水・灌漑用水・治水を調整した多目的ダムの建設であった⁶⁵。

しかし府県においても治水・水利をめぐる主体間の調整はもとより、水道事業者間の調整でさえ容易ではなかった。水道協会第7回事務部会の席上、九州支部から「市町村ノ水道財政ニ悪影響ヲ及ボスガ如キ用水事業ヲ県営其他ニ於テ計画ノ場合之ガ事業認可ニ当リ市町村ノ為メ特ニ善処方水道協会ノ名ヲ以テ内務厚生両省ヘ陳情スルノ件」が提出された。この建議は、北九州五市への工業用水供給を企図していた福岡県に対して、地元企業を県の工業用水に奪われて水道財政を圧迫することを懸念した5市が提出したものである⁶⁶。水道協会内部でも、広域水道と市町村水道をどのように両立させていくか、また国土の「水資源」をどのように有効活用していくかという視点からの議論は深まっていなかったのである。

1938年1月厚生省の新設により、水道行政は、同省衛生局と内務省土木局との共管となり、水道政策の体系化に向けた試みは一層困難になった。さらに現場の水道界では、戦時期の資材・人材不足等により水道布設は進行せず、課題は戦後に持ち越されたのである。

おわりに

1930年代の水道界は、国庫補助金の停止、水道事業者間の競合、他の利水主体との対立など、様々な問題を抱えていた。こうしたなかで誕生した府県営水道は、水道条例の市町村公営主義という原則が孕む問題を浮き彫りにし、さらに河水統制事業とリンクする形で、国による水道政策の体系化に向けた一歩へと繋がるかに見えた。しかし自前の水道ビジョンを持ち得ない内務省の消極的姿勢と、依然として市町村水道が割拠する水道界では、その意義について議論が深まることなく、新たな水道政策の樹立に向けた動きは挫折してしまう。日中戦争の進行に伴い、企画院を中心に国土計画の策定が進行するが、ここでは水道事業はもとより、水資源開発さえも議論の主題とはならなかった。先に広域水道の進行を不可避と見て水道条例の改正を唱えていた竹中龍雄は、国土計画の進展に際して、再度次のように論じざるを得なかった。

仮令公営を原則とするも、公営の具体的内容を画一的に市町村の如く一定の狭い範囲に限定するのは必ずしも妥当ではない。すくなくとも、事業それ自体の発達、行政区画の変遷、社会経済的背景の変化等に伴って、これに適当な改正を加える必要を生ずることも忘れてはならないのである。殊に国土計画の台頭は、公営水道事業を市町村に限定する水道条例が必ずしも妥当でないこと、すくなくとも、再吟味を要するに至ったことを明らかにしている⁶⁷

こうした水道の地域的統制、国有化などをめぐる議論は、1940年の新体制運動を経て、今度は現場の水道界から積極的に提起されるようになり、1942年の水道営団構想へと引き継がれていくこととなる。

¹ 大西比呂志・梅田定宏編著『「大東京」空間の政治史』（日本経済評論社、2002年）8頁。

² 加藤傳七（玉川水道）「小都市水道水源に就きて」（『水道』第33号、1929年5月）。

³ 稲吉晃『海港の政治史』（名古屋大学出版会、2014年）284～288頁。

⁴ 特定の組合員のみを対象とした産業組合の水道に関しては元来「自家用水道」とされていたが、1926年7月に「産業組合ニ水道布設ヲ許可スル場合ハ〔中略〕産業組合区域内ノ居住者全部ニ給水シ得ル設備ヲ為スモノニ限り許可スルコト」「組合員タルコトヲ得サル者ヨ

- リ給水ノ請求アリタル場合ニ於テハ正当ノ事由ナクシテ之ヲ拒ムコトヲ得サルコト」との
地方長官宛の衛生局長依命通牒が出されて以降、水道条例の適用を受けることが多くなっ
た（椎名道雄「水道条例に依る水道と然らざる水道に就て」『水道協会雑誌』第 32 号、1936
年 1 月、椎名道雄『水道条例解説』水道社、1937 年、62～65 頁）。
- 5 「昭和 7 年地方長官会議書類」（「県庁各課文書」1-2-58、神奈川県立公文書館所蔵）。
- 6 A. S. 生「非常時予算と水道費国庫補助打切」（『水道協会雑誌』第 8 号、1934 年 1 月）。
- 7 「第 65 回帝国議会 衆議院予算委員第二分科会議録（速記）第 1 回」（1934 年 2 月 6 日）
49～50 頁。
- 8 神谷秀夫『土木行政叢書 上下水道編』（好文館書店、1940 年）70～71 頁。
- 9 上水協議会編『第 25 回上水協議会議事録』（同、1928 年）106～108 頁。
- 10 水道協会編『水道協会 第 1 回総会議事録』（同、1933 年）125、149 頁。
- 11 前掲「小都市水道水源に就きて」
- 12 梶原二郎（東京市水道局庶務課）「既設水道の悩み」（『水道』第 32 号、1929 年 4 月）。
- 13 『水道協会雑誌』第 1 号（1932 年 12 月）。
- 14 日本水道協会編『日本水道協会五十年史』（同、1982 年）3～4 頁、日本水道協会編『上
水協議会・日本水道協会 100 年史』（同、2004 年）12～13 頁、原全路「水道協会の誕生に
至る迄」（『水道協会雑誌』第 1 号、1932 年 12 月）。
- 15 大島辰次郎（内務省衛生局長）「水道の管理及水源地の保護」（『水道協会雑誌』第 1 号、
1932 年 12 月）。
- 16 前掲『水道協会 第 1 回総会議事録』142 頁。
- 17 小山田小七「水道保護地区設定問題に就て」（『水道協会雑誌』第 7 号、1933 年 11 月）。
- 18 池田宏「上水道の法律統制と之が行政監督」（『都市問題』第 17 巻 2 号、1933 年 8 月）、
同「水道法案上の水道保護地区制」（『水道協会雑誌』第 6 号、1933 年 9 月）。
- 19 柿沼三郎「玉川水道問題の経過に就て」（『水道協会雑誌』第 6 号、1933 年 9 月）。
- 20 東京都品川区編『品川区史 続資料編 3』（同、1976 年）60～62 頁。
- 21 日本水道株式会社『第 5 期営業報告書』（1933 年上期）、『第 6 期営業報告書』（1933 年
下期）。
- 22 竹中龍雄「水道料金に対する一考察」（『水道協会雑誌』第 19 号、1934 年 12 月）。
- 23 島本千也「湘南の別荘地化」（「湘南の誕生」研究会編『湘南の誕生』藤沢市教育委員会、
2005 年）。
- 24 『横浜貿易新報』1925 年 10 月 24 日、11 月 26 日。
- 25 同上、1925 年 11 月 7 日、1926 年 4 月 27 日。
- 26 鎌倉議会史編さん委員会編『鎌倉議会史 資料編』（鎌倉市議会、1969 年）1102 頁。
- 27 『横浜貿易新報』1927 年 11 月 29 日。
- 28 神奈川県議会事務局編『神奈川県会史 第 5 巻』（神奈川県議会、1957 年）620 頁。
- 29 『横浜貿易新報』1927 年 10 月 8 日。
- 30 横須賀市編『新横須賀市史 資料編 近現代Ⅱ』（同、2009 年）668 頁。
- 31 加藤徳右衛門『現在の藤沢』（同、1933 年）310 頁。なお上水協議会編『上水道統計及
報告』第 17 号（同、1930 年 6 月）では、総使用戸数 742 戸、総使用人数 4,438 人であつ
た（1929 年末）。
- 32 『横浜貿易新報』1930 年 1 月 13 日、1 月 16 日。
- 33 大磯町編『大磯町史 4 資料編 近現代（2）』（同、2001 年）31～33 頁。
- 34 鎌倉市編『鎌倉市史 近代史料編 第 2』（吉川弘文館、1990 年）444、451、453 頁。
- 35 山県治郎「湘南地方計画と風致開発策」（『都市公論』第 13 巻第 7 号、1930 年 7 月）。
山県の開発計画については、平野正裕「湘南公園道路の構想とその建設」（『茅ヶ崎市史研
究』第 19 号、1995 年 3 月）、小風秀雅「『幻』の湘南海岸公園計画」（『茅ヶ崎市史研究』
第 23 号、1999 年 3 月）。

- 36 東京市編『相模川ヲ水源トスル東京市第二水道拡張計画参考書』(同、1931年)。
- 37 前掲『水道条例解説』53～54頁。1926年8月宮城県知事からの照会に対しても、衛生局長は同様の回答を行っている。結果的には、「当局の熱心なる運動と御用邸所在地たる葉山町を含む湘南地方の特殊性とに鑑み」、95.5万円の国庫補助(1933～1957年度)が認められた(神奈川県水道局編『神奈川県営水道小誌』同、1936年、6～7頁)。
- 38 『横浜貿易新報』1931年10月10日。
- 39 大岡聡「地方小都市の都市化と愛市運動」(前掲『「大東京」空間の政治史』)。
- 40 『東京日日新聞 神奈川版』1931年10月13日。
- 41 『横浜貿易新報』1931年11月11日、11月16日。
- 42 蒲田町史編纂会編『蒲田町史』(同、1933年)201頁、大井町役場編『大井町史』(同、1932年)232～233頁。
- 43 神奈川県営水道六十年史編輯委員会編『神奈川県営水道六十年史』(神奈川県企業庁、1994年)6～7頁。
- 44 『東京日日新聞 神奈川版』1931年11月1日。最大の難点は、組合経費の分担方法をめぐる問題であった(神奈川県水道局編『神奈川県営水道概要』同、1934年、2頁)。
- 45 これ以前に、県が経営する水道事業としては、岡山県宇野港水道(1922年4月給水開始)と、山口県小郡湾干拓地水道(1927年1月竣工)があったが、いずれも県営事業の付帯的な事業で、一般給水を目的とするものではなかった(『日本都市年鑑 第3巻』東京市政調査会、1933年、126頁)。なお宇野港水道については岡山県宇野町編『宇野開港史』(岡山県児島郡宇野町、1931年)14～18頁、小郡湾干拓地水道については、農林省農務局編『開墾地経営ニ関スル調査 第3輯』(同、1933年)113～116頁。
- 46 千葉県水道局編『千葉県営水道史』(同、1982年)83～87頁。
- 47 中里裕司「千葉県の『ニューディール』政策一つかのまの地域開発策の意味するもの」(櫻井良樹編著『首都圏史叢書1 地域政治と近代日本』日本経済評論社、1998年)。後に中里祐司・山村一成編著『近代日本の地域開発—地方政治史の視点から—』(日本経済評論社、2005年)に所収。岡田文秀『怒濤の中の孤船』(岡田文秀自叙伝刊行会、1974年)141～147頁。
- 48 「千葉水道株式会社企業目論見書」(1931年頃、筆者蔵)。
- 49 梅田定宏「埼玉県の都市計画と『大東京地方計画』」(前掲『「大東京」空間の政治史』)。
- 50 埼玉県南水道企業団編『埼玉県南水道企業団五〇年史』(同、1984年)101～119頁。
- 51 宇賀田は、「特別市制」にもとづく北九州五市合併論を展開していた(官田光史『国防都市』北九州—宇賀田順三の『特別市制』構想—有馬学編著『近代日本の企業家と政治』吉川弘文館、2009年)。
- 52 宇賀田順三「水道条例改正案に於ける根本問題」(『水道協会雑誌』第7号、1933年11月)。
- 53 小山田小七「水道事業の地域的統制」(『水道協会雑誌』第47号、1937年4月)。
- 54 竹中龍雄「水道事業と集団的公企業」(『水道協会雑誌』第76号、1939年9月)。
- 55 『水道協会雑誌』第26号(1935年7月)。
- 56 「水道条例改正と土木会議」(『水道協会雑誌』第30号、1935年11月)。
- 57 「河水統制事業初期の経過」(国土交通省図書館所蔵)。
- 58 西川喬『治水長期計画の歴史』(水利科学研究所、1969年)74～75頁。
- 59 水道協会編『水道協会 第6回総会並部会議事録』(同、1937年)126～129頁。
- 60 水谷鏘「河川計画より観たる我国上下水道」(『水利と土木』第11巻第6号、1938年6月)。
- 61 『日刊工業新聞』1937年4月23日。
- 62 安田正鷹「水の分配に関する若干の考察」(『水道協会雑誌』第72号、1939年5月)。

-
- ⁶³ 御厨貴『政策の総合と権力』（東京大学出版会、1996年）158頁。
- ⁶⁴ 大西比呂志「半井清一“地方新官僚”の軌跡―」（横浜近代史研究会・横浜開港資料館編『近代横浜の政治と経済』横浜開港資料普及協会、1993年）、後に『横浜市政史の研究』（有隣堂、2004年）に所収。
- ⁶⁵ 神奈川県編『相模川河水統制事業史』（同、1952年）16～17頁。
- ⁶⁶ 水道協会編『水道協会 第7回協会並部会議事録』（同、1938年）164～166頁。
- ⁶⁷ 竹中龍雄『国営企業論』（泉文堂、1949年）。

第 11 章 近代水道をめぐる戦中・戦後

はじめに

本章では、日中戦争・太平洋戦争期から戦後復興期を経て 1957 年に水道法が公布されるまでの時期を扱う。1930 年代半ばに内地の近代水道は主要都市ではほぼ整備がなされ、次第に農村部へと拡がりを見せていたが、戦争の長期化により停滞を余儀なくされた。戦時下の水道は「戦力化」を求められるようになり¹、各都市では防空対策と生産力拡充という国家目標を達成すべく給水量の拡大に着手したものの、強まる経済統制のなか資材・人員不足のために拡張工事の中止・繰り延べが相次ぎ、本土空襲で甚大な被害を受けた。敗戦後、被災した配水管の修復工事に加え、進駐軍への給水、度重なる風水害への対応など、各地の水道事業者は多忙を極めたが、外地から帰還した水道技術者や政府の補助金などもあって、5 年間でほぼ戦前期の水準まで機能を回復することができた。1950 年代に入ると、国土総合開発の開始、農村の新生活運動などと連動しながら、近代水道は農村部にまで浸透し、高度経済成長下の高普及時代の基礎を築くこととなった。

1940 年代の水道界で急浮上したのが、既存水道の統廃合をめぐる問題であった。国土計画の進展や、資源の効率的配分、空襲対策などの観点から、市町村ごとに整備されてきたこれまでの水道のあり方を見直し、水道の集団化が提唱され、地域ごとの給水ブロック編成案、さらには全国の水道経営を一本化する水道営団構想などが浮上した。市制・町村制と一体となった水道条例の限界は既に 1930 年代半ばから指摘されていたが、戦時体制が長期化するなかで水道業界は再編成を迫られたのである。しかし、半世紀にわたって築き上げた水道システムを一変させることへの抵抗も根強くあり、これらの再編構想は実現することなく敗戦を迎えた。

国の水道行政も大きく変化しつつあった。1938 年 1 月の厚生省誕生により、水道行政は、衛生部門が厚生省、土木部門が内務省という形で両省の共管となった。敗戦後、内務省が解体されて 1947 年に建設省が誕生すると、今度は厚生・建設両省に水道課が発足し、両者の間で激しい綱引きが行われた。戦災復興事業を梃に国土計画の一環として水道事業の拡大を狙う建設省に対して、厚生省は GHQ の後ろ盾を得て水道の公衆衛生的側面を唱えつつ、農山漁村の簡易水道整備に注力していった。1948 年以降、水道条例の改正＝水道法制定に向けた動きが始まると、両者の対立は地方の水道界を巻き込みながら激化した。約 10 年間に及ぶ両者の対立は、1957 年に上水道＝厚生省、下水道＝建設省、工業用水道＝通産省という、水道行政の三分割で政治的な決着が図られた。本章の後半では、建設省・厚生省の対立と水道法制定過程を見ていくが、ここでも経済効率を重視した給水システムの再構築を目指す立場（建設省）と、市町村の固有事務としての水道を重視する立場（厚生省・自治省）との対立が、その根底にはあった。

第 1 節 戦時下の水道界

まず【表 11-1】【表 11-2】で戦時下の水道界を概観しておく。1942 年度以降の水道事業者の詳細は不明である。ただし、1947 年時点における給水事業者数 690（市営 152、町営 244、村営 157、県営 5、その他 132）という調査²があるので、太平洋戦争期間中の大幅な変動はないと見てよいだろう。

【表10－1】内地における水道布設状況(1936～1941年度)								
年度	認可事業者数	給水事業者数	市	町村	町村組合	私営	県営	給水戸数
1936	623	575	109	353	6	103	4	3,372,258
1937	652	603	117	367	7	108	4	3,549,831
1938	666	627	119	380	8	117	3	3,715,626
1939	669	636	121	389	8	115	3	3,879,451
1940	678	640	135	386	6	110	3	3,996,871
1941	683	652	141	386	5	117	3	3,942,880

出典：『内務省衛生局年報』『衛生年報』各年次。ただし1937年度は両年報が発行されていないため、『日本都市年鑑 第9巻』（東京市政調査会、1939年）によった。

【表11－2】水道事業者の許認可状況(1936～1940年度)													
年度	給水人口1万人以上の水道 (内務大臣の許認可)						給水人口1万人未満 の「簡易水道」 (地方長官の許認可)					合計	主な事業者(給水人口1万人以上)
	市 営	町 営	村 営	私 営	組 合 営	府 県 営	市 営	町 営	村 営	私 営	そ の 他		
1936	2	9						5	8	4		28	銚子市、松山市、水原町・見附町(新潟県)、垂水町・相生町(兵庫県)、田辺町(和歌山県)、柳井町・麻里布町(山口県)、観音寺町(香川県)、枕崎町(鹿児島県)
1937													八戸市、小名浜町(福島県)、八尾町・龍華町・池田町(大阪府)、郡山町(奈良県)、阪神上水道市町村組合・鳴尾村(兵庫県)
1938	1				1			3	2	2		9	徳山市、片上伊部上水道組合(岡山県)
1939	1	2							1	3		7	岸和田市、本荘町(秋田県)、三谷町(愛知県)
1940	1	1	2	1				2	1	4		12	東舞鶴市、赤穂町・本山村・大庄村(兵庫県)、日立水道株式会社(茨城県)

出典：『内務省衛生局年報』『衛生年報』各年次。ただし1937年度は両年報が発行されていないため、詳細は不明である。
『日本水道史』(1967年)をもとに、年度内に認可された1万人以上の事業者名のみを記した。

1937年7月の日中戦争開始以後、認可数・事業数ともに停滞していることが分かる。内務省では、「現在に於て、井戸水、簡易水道等を以て一応用を弁じつゝあるを以て暫く現状を持続するも著しき支障を来さない」との見地から、上水道の新設は原則的に認めない方針であった³。市営事業者が微増傾向にあるように見えるが、これは近代水道を保有してい

た町が市制施行したことによるもので⁴、この間の市営水道の新設認可は6件に過ぎない。認可された都市を見ると、大阪・神戸の周辺都市・工業都市、茨城・岡山・山口各県の新興工業都市、舞鶴・佐賀関（大分県）など軍事施設所在地が含まれている。陸海軍施設や軍需工場の新增設と、それに伴う人口流入がその背景にあると言えよう。

一方、この時期の都市の水需要はむしろ急増しつつあった。【表11-3】の通り、内地における都市人口は約4割に達し、都市への人口流入の趨勢は依然として継続しており、とくに六大都市における人口増加が顕著であった。加えて、戦時下における軍需産業の拡大に伴う工業用水の増大、さらには都市防空のための防火用水の確保など、かつてないほど水需要が拡大しつつあったのである。

【表11-3】各国勢調査時点における都市人口の推移

都市の区分	1940年		1935年		1930年		1925年		1920年	
()は都市数	人口	割合	人口	割合	人口	割合	人口	割合	人口	割合
六大都市(6)	14,407	50.5	12,803	49.5	10,824	48.1	9,155	46.9	7,682	46.0
20万以上(12)	3,068	10.8	2,787	10.8	2,414	10.7	2,070	10.6	1,770	10.6
10万以上(28)	4,126	14.4	3,726	14.4	3,323	14.8	2,963	15.2	2,575	15.4
5万人以上(56)	3,894	13.6	3,678	14.2	3,283	14.6	2,890	14.8	2,490	14.9
5万人未満(83)	3,066	10.7	2,892	11.1	2,647	11.8	2,435	12.5	2,199	13.1
総都市(185)	28,562		25,885		22,491		19,504		16,716	
内地の総人口比		39.1		35.4		31.2		27.0		22.9
単位：人口＝千人、割合＝%										
注：各都市の人口は1941年9月15日現在の市域のものを計上している										
出典：『日本都市年鑑11(昭和17年)』P35										

このため、各都市で多くの拡張工事が計画された【表11-4】。六大都市や工業地帯、軍事施設の所在する都市などで大規模な拡張工事が手掛けられている。拡張工事の場合、1931年度以降は水道布設費国庫補助金の支給が打ち切られたため、財源の大半は起債によったが、その多くは預金部資金や簡易保険積立金など政府系金融機関からの融資によるものである。なお横須賀・呉・佐世保など軍港都市については、1944年度に軍都整備特別国庫補助（工事費の半分）が支給された。

ただしこれらの拡張工事の多くは計画の縮小・繰延を迫られ、太平洋戦争末期にかけて工事の中断・打切りを余儀なくされた。最大の問題は、水道工事に欠かせない鉄材・セメントなどの資材の調達難であった。1937年10月に鉄鋼工作物築造許可規則が出され、商工大臣の指定する工作物や鉄鋼の数量50トン以下の工作物を除き、地方長官の許可制となった。水道事業にとっては事実上の鉄材供給の縮減を意味した⁵。現場では様々な代用品の開発も進められたが、戦局の悪化とともに統制が強化され、1943年には資材の節約徹底や特定施設における給水栓等の金属回収が厳命され⁶、拡張工事は軒並み中止に追い込まれた。

【表11-4】戦時下における水道新增設工事（総工費10万円以上のもの、内地のみ）

水道事業者名	認可または着工年月	竣工予定年月	総工費 (千円)	事業名	戦時下での進捗状況等
八戸市	1938年1月	1944年3月	1,598	創設工事	一時中止
東京市	1936年8月	1944年3月	36,800	水道応急拡張事業	1945年に工事中止、進捗率50%
東京市	1938年2月	1945年3月	9,000	水道配水施設拡張事業	1945年に工事中止、給水場などは未着手、配水管は進捗率17～27%
東京市	1938年10月	1948年3月	46,230	第2水道拡張事業第1期分	1943年10月工事中止
東京市			9,200	第2水道拡張事業第2期分	未着手
横浜市	1940年2月	1944年3月	10,300	第4回拡張第1期工事	両計画を統合して1947年まで計画繰延、1944年以降事実上中断
横浜市	1941年3月	1946年3月	14,500	第4回拡張第2期工事	
川崎市	1941年7月	1947年3月	29,000	第4回拡張工事	1945年6月工事中止
川崎市	1941年3月	1943年3月	3,480	暫定拡張工事	1944年9月完成
神奈川県	1942年8月	1944年3月	1,250	第1次拡張工事	1945年3月完成
名古屋市	1934年2月	1943年3月	2,850	第4期拡張工事	1942年末大部分を完了し、打切り
名古屋市	1938年8月	1946年3月	20,800	第5期拡張工事	1946年3月未完成のまま打切り
京都市	1939年2月	1943年3月	5,835	第3期拡張工事	伏見浄水場のみ完成(1945年10月)、蹴上浄水場は未完成
東舞鶴市	1940年5月	1944年3月	1,129	新設工事	未完成
大阪市	1940年1月	1948年9月	50,000	第6回上水道拡張事業	1946年3月工事中止、計画変更未認可
大阪市	1939年2月	1948年9月	5,500	設備増設改良事業	1946年3月工事中止、進捗率80%
堺市	1942年11月	1946年3月	2,200	第10回拡張工事	
布施市	1942年3月	1946年3月	5,155	増補改良工事	事業中止
和歌山市	1942年12月	1947年3月	1,122	第2次拡張工事	1944年工事中止
阪神上水道市町村組合	1937年12月	1943年3月	2,238	創設工事	第1期分のみ完成(1942年3月)
広島市	1941年7月	1948年3月	9,840	第4期拡張工事	工事中止、戦後濾過池の増設のみで工事打切り
呉市		1943年3月	8,976		
宇部市	1941年6月	1943年7月	1,093	第3期拡張工事	
小野田市	1941年12月	1944年3月	2,300	第1次拡張工事	
下関市	1939年8月	1948年3月	1,800	第5次拡張工事	
松山市	1937年3月	1946年3月	1,770	創設工事	水源工事のみで工事中止
北九州工業用水	1939年9月	1944年3月	10,100	創設工事	1944年未完成のまま工事中止
八幡市	1939年10月	1945年3月	11,638	第3次拡張工事	1948年3月中止
若松市	1940年9月	1944年3月	1,800	第2次拡張工事	1944年工事中止
小倉市	1936年7月	1944年3月	1,397	第2期拡張工事	1945年6月完成
長崎市	1941年4月	1945年3月	5,444	第3回拡張工事	1945年2月工事中止

出典:「上水道設備増設改良工事」(『水道協会雑誌』118号、1943年3月)、『日本水道史』(1967年)および各水道史

あわせて、水道技術者や現場の労働者たちが外地の水道建設事業へ流出したり、応召を受けたりして、人材不足に陥ったことも、水道事業の停滞を招く大きな要因となった。1938年5月満鉄水道課長より大阪市に対して、満洲及び華北での水道建設・経営にあたるため、水道技術者（職員・雇員・職工）百数十名の採用照会があった。同市水道課では応召のため現場の自動車の運転手にすら事欠く状況で、市内に15か所ある業務所への空気圧縮機付自動車も故障続きで、現場では「全部手掘作業ヲ営ミ居ル状態」であった。また1941年4月には海軍から大阪府に対して軍夫200名の派遣依頼があり、大阪市水道課には木工・

石工・鍛冶工ら 24 名が割り当てられた⁷。

戦時体制の長期化、経済統制の強化が進む中、水道事業の新增設工事は一向に進捗せず、都市の水需要の激増が避けられない情勢となれば、求められるのは水道事業全体の合理化である。とくに 1943 年後半以降、全国各地で新增設工事の延期等が相次ぎ、各都市では一斉に「節水」の呼びかけがなされ、放任給水から計量給水への転換が進み、さらには料金改定や時間給水にまで踏み切るところもあった。給水制度に「消費規正」の考え方を導入したことは画期的なことであった⁸。また極度の人員不足を克服するため、水道行政機構の統廃合や、料金徴収事務の合理化（町内会組織の利用、隔月徴収など）が図られた。こうした文脈のなかで、市町村ごとに割拠した水道事業を統廃合して、広域水道や給水ブロック制などの合理的な給水システムへ移行しようとする、水道業界の再編論が浮上することとなる。

なおこの時期の特徴として、広域水道の広がりや工業用水道の勃興について付言しておく。

第 10 章で述べた通り、巨大都市・東京の誕生を背景として、1930 年代半ばに神奈川・千葉・埼玉の各県では、従来の市町村公設主義の原則にとらわれない広域水道が誕生した。この流れを受けて、各府県の主導のもとに、阪神上水道市町村組合（1936 年 7 月設立、1937 年 12 月認可、1942 年一部給水開始）、北九州工業用水組合（1937 年 8 月認可、1944 年一部給水を開始）、大阪府営水道（1941 年 2 月認可、戦後に計画を変更して 1951 年に完成）などが新たに加わった。これらは直接家庭に給水する水道事業ではなく、傘下の各市町村の事業体や工場に給水を行うもので、戦後の高度経済成長期に各地で誕生する用水供給事業の端緒的存在である。

一方の工業用水⁹については、川崎市が創設したものが公営工業用水道の嚆矢とされる¹⁰。同市では満洲事変後に重化学工業系の企業進出が相次いだ、既存の市営水道の給水能力では急増する工業用水を賄うことは難しかった。各会社では独自に地下水をくみ上げて窮状を凌いでいたが、付近の井戸水枯渇を招くなど、問題が山積していた。そこで日本鋼管・昭和肥料・東京湾埋立の 3 社は、同市の旧中原町・日吉村付近の地下水を水源とする専用水道の建設を企図した。これに対して川崎市は、新たに多摩川の伏流水と二ヶ領用水（灌漑用水）の余剰水を水源に加えて（後に相模川河水統制事業からの給水が加わる）、市営の工業用水建設を 3 社に呼びかけて、合意に達した。建設費用 120 万円のうち 90 万円は 3 社からの寄付金を充当し、残り 30 万円は市債（預金部資金と簡易保険積立金を想定）で賄い、1939 年 7 月に竣工した¹¹。この後、静岡県静岡（1939 年、1941 年竣工）、秋田県（1939 年）、愛媛県松山市（1944 年）などで公営工業用水道が着工されたが、戦争の激化にともない工事は遅れ、秋田・松山の完成は戦後のことである。

ただし、こうした公営のみではなく、各工場で独自に設置した専用水道も多く、なかには工業用水と称しながら従業員の飲料水を供給する場合も少なくなく、また既存の上水道との間で水利上の競合関係を招くことが懸念されていた。こうした水道施設は名目上は一般給水を目的としたものでないことから、水道条例の適用範囲外にあり、水道協会では 1944 年 5 月に「水道条例ニ依ラザル特殊水道ハ之ヲ認メザルコトトシ、水道条例ノ改正等適当ナル取締法規ヲ制定セラレンコトヲ望ム」との建議を内務・厚生両大臣に提出した¹²。上水道と工業用水の軋轢は既に戦時下に始まっていたのである。

第2節 戦時体制の強化と集合給水に向けた動き

1930年代の水道界では、水源地をめぐる他の利水主体との対立の顕在化、水道布設費国庫補助金の縮小、乱立する水道事業者間の競合といった様々な課題が浮上していた。上水協議会（後の水道協会）では、1930年に水道法案を策定して以後、水源地の保護、国庫補助金の存続、規制緩和、事務簡素化などを内務省に働きかけていった。その一方で、神奈川県・千葉県では、県が主導して大規模な広域水道を建設して傘下の市町村へ給水する府県営水道が出現し、従来の市町村が個別に水道施設を建設する方式とは異なる新たな給水システムの可能性を提起した。これを踏まえて、行政学・経営学の研究者などからは、従来の市町村割拠的な水道システムの限界が指摘され、広域水道や集合給水などの必要性が指摘された。内務省でも1936年から開始された河水統制事業の中で、水道条例の改正や水道ブロック化構想などが検討された。

しかし1937年7月の日中戦争開始により、こうした動きはしばらく中断してしまった。その理由の一つは1938年1月に厚生省が誕生し、水道行政が内務省と厚生省の共管となってしまったため、新たな水道政策の体系化に向けた動きが困難になったことが挙げられる。現場の水道界でも、給水能力の強化、資材の確保、水道施設の防空対策、出征兵士の留守家族の水道料減免など、様々な対応を迫られた。水道協会では、水利統制法の制定方の建議（1938年12月）、鉄鋼増配方の陳情（1939年）などを行う一方、水道防空施設要綱の策定（1941年9月）、各都市の技術者不足を補うための水道設計調査の受託など、当面の戦時体制への即応策で手一杯であった。

こうしたなか、1940年5～7月に発生した首都・東京の渇水問題が、水道給水の在り方に大きな波紋を投げかけた。前年11月からの渇水により多摩川の取水量が半分以下に激減し、東京市では約70日間にわたり給水制限を行う事態となった。この間、川崎市水道から約40万 m^3 、千葉県営水道から約62万 m^3 、および日本水道から約8万 m^3 の応援給水を仰いだ¹³。創設以来初となる給水制限は、東京市水道が水源の80%を多摩川に依存していることの問題と、非常時に備えた複式水源の確保や隣接水道事業者間の給水協力の緊要性を顕在化させたのである。

当時、東京市では、第二水道拡張事業（小河内ダム）と並行して、府域を超えて複数の新たな水源確保を急いでいた。第三水道拡張事業がそれにあたり、1937年頃から新たな水源候補地として、荒川・相模川・三島湧水・見沼貯水池・渡良瀬遊水池・霞ヶ浦・奥利根などが検討されたが、最終的に奥利根川が採用された。群馬県が河水統制事業として建設する利根川上流の貯水池で生じた余剰水（1日約86万 m^3 ）をトンネル・暗渠で東京市内に送水し、多摩川系統の原水と相互融通を図るというものである。加えて、相模川河水統制事業で川崎市水道に分水される48万 m^3 のうち、最大20万 m^3 の浄水を受ける分水協定を交わした（1943年6月）。これにより市南部の蒲田・大森・品川の給水改善に充当しようとしたのである¹⁴。この二つの計画は、いずれも戦時下で中断を余儀なくされたが、1950年代半ば以降に利根川水系導水計画、相模川系水道拡張工事として実施されていく。

このように、東京市は人口500万人の帝都の水需要を満たすべく、従来の多摩川・江戸川のみならず、府域を超えたより広域的な水道システムを構築する方向へと舵を切ったのである。1940年の渇水の経験は、こうした動きをさらに促進する結果となった。内務省地

方局属の兒山忠一は、東京の大渇水を受けて、各水道事業体では非常時対策として、予備水源の保有につとめつつ、市町村間で給水の相互融通ができるよう共同組織化を進めること、また他の利水事業との兼ね合いから水源の国家管理を断行すべきことを説いている¹⁵。

東京に限らず、1940年の新体制運動・国土計画の進展などを受けて、給水システムの合理化と空襲対策という観点から、広域水道や水道の集団化（複数の水道事業者間での相互連携や事業の統合を図ること）を求める動きは、現場の水道技師たちの間で強まっていった。大阪市水道局長をつとめていた島崎孝彦は、

国防国家建設上国土計画は急速に講究すべき問題と思はれるが、水道の如きは人口問題、工場問題と共に最も重要な役割を持つものであつて、国土計画の観点から考ふれば、現行水道条例の所謂水道の布設を単に市町村経営に限定することが既に時代遅れではないだらうか。宜しく国家に於て彼の「ボストン」市附近一帯 20 都市に亙る「ウォーター・ヂスクリクト」に視るが如く、地方水系別に原水の体系を整へ、之が導水幹線を設定すると共に適当に之を各市町村に案配供給するの計を樹て、又隣接市町村水道相互間の連繫をも確立して、一朝天災事変其の他の事故に遭遇した場合、有無相通ずる方法を講じて置くことが肝要だと思はれる

と述べ、琵琶湖の河水統制調査に付随して調査中の京阪神総合水道計画を例に挙げ、他の地方でも同様の試みが急務であると述べている¹⁶。

水道協会では、1940年5月以来防空施設に関する特別委員会を開催し、各種水道施設の防空機能の強化などを議論し、1941年9月には水道防空施設要綱を策定した。その中では、各種水道施設の対弾化に加えて、「重要な上水道は水源の位置を異にせる二系統以上の施設に分散する」こと、主要施設を分散配置すること、「相近接せる都市の水道は相互に連絡するを要す」などが謳われた¹⁷。さらに太平洋戦争の勃発で戦時色が強まると、非常時の応急・復旧対策のための「水道集団化運動」の呼びかけがなされ、1942年1月には京浜地区水道連絡協議会が誕生した。この協議会は、「加盟水道ノ機能ヲ全カラシムル為水源ノ確保、水道ノ聯絡並ニ非常時対策等ニ関スル共同的企画ヲ樹テ之ガ運営実施ノ方法ヲ協定シ相互共助ノ実ヲ挙グルコト」を目的としたもので、東京市・横浜市・川崎市・神奈川県・千葉県・横須賀市・日本水道会社などを構成員としていた¹⁸。同様の協議会が関門6市（下関と北九州5市）や京阪神地区（大阪市・京都市・神戸市など17事業者）でも開催され、主として防空対策や空襲被災時の相互協力などが議論された¹⁹。

水道の地域的統制・集団化の議論が水道界の現場から具体化していくなか、先に水道の集団化の必要性を訴えていた外部の有識者らは、既存の水道システムの抜本的な変革を求めた。日中戦争以前から水道国営論を説いていた宇賀田順三は、戦時下における水道が国民生活・産業・国防などの点で極めて重要な位置を占めている以上、水道は市町村の個別割拠的経営に委ねるべきではなく、高度国防国家建設という目標のもとに統合し、全体的経営、すなわち国有化ないし国営化を目指すべきである、と迫った²⁰。

県営水道の誕生を受けて水道の集団化を早くから唱えていた竹中龍雄は、統制経済と国土計画の両面から水道事業を市町村営にのみ限定することの不合理性が顕在化したとして、次のように述べる。

要之、国土計画的統制を中心として、水道事業の全国的統制若くは管理を行ふと同時に、河川を中心とせる水道事業の地方計画的統制若くは管理に重点を置き、若干の重

要なるものについては、更に進んで、現在の市町村営、道府県営、国営とは異なる新経営形態並に管理統制形態を工夫する事は、大いに必要である²¹

竹中は、通信・鉄道・電気事業と異なり、水道事業の全国的直接的連絡は技術面・経済面の双方から考えて不可能として、宇賀田の述べる全面的な国営論には異を唱え、国土計画に照応して河川ごとの水利統制を行い得るような中間的な空間を対象とした企業体が必要である、とした²²。この隘路を突破するものとして期待されたのが水道営団構想である。

第3節 水道営団構想

第76議会（1940年12月～1941年3月）では、住宅営団・農地開発営団・帝都高速度交通営団の関連法案が可決し、1941年に3営団が設立された。国策会社にゆだねることのできない非採算事業を官民協力のもとに実施する新たな企業形態（特殊法人）である営団は、戦時統制経済の重要な柱と位置付けられた²³。翌年にかけて、産業設備営団、重要物資管理営団、食料営団が発足した。

こうしたなか、第79議会（1941年12月～1942年3月）に「水道営団設立ニ関スル建議案」が衆議院に提出された（1942年2月）。提出者は小笠原三九郎（愛知県選出、翼賛議員同盟、元政友会中島派）ほか2名で、10日の建議委員会で可決された後、14日の本会議で通過した。「全国水道ノ経営ヲ統合強化スル為、政府出資ノ下ニ、特殊法人水道営団ノ設立セラレムコトヲ望ム」が建議の要旨で、その理由として、以下の5点を挙げている²⁴。

- ①現在の水道事業は市町村ごとに独立しており、経営効率の面から、また技術上の観点から、さらに国策遂行上からも不合理なシステムである
- ②万一空襲の被害を受けた場合を想定して、あらかじめ単一の経営主体のもとに近接水道間の連絡・融通を図るようにしておくことが国防上からも急務である
- ③各地の水道の中には供給力に余力のあるものもあり、こうした遊休施設を利用して水道間で相互に融通することができれば、二重投資を避け、資材・経費も節減できる
- ④都市ごとに建設拡張計画を策定している現状を改め、全国の水道を統合経営することで、政府の国土計画や地方計画に照応した総合的調査研究を行うことができる
- ⑤大東亜共栄圏内の水道建設のための人材を確保するためには、経営を合理化しつつ、人的資源の開発を図らねばならない

そのうえで、市町村の公営事業を統合する以上、国営が順当であるが、企業体としての活動の敏活性を保つべく、政府出資の特殊法人（水道営団）の設立が望ましいとしている。

水道営団の概要は以下の通りである。政府が4億円を出資して設立し、内地の260以上の水道施設（「簡易水道」は含まない）を統制下に置く。これらの水道設備の投資額を5.9億円と算定し、これを4億円で収容する見込みである。その財源として年利4%の水道営団債券を発行する。さらに、現状の全国水道経営費4,200万円を経営統合によって2,960万円に縮減し、また将来の拡張費（今後の10ヶ年間予定）についても複数水道の連絡統合により6億円を4億円に抑える。拡張工事費の4億円分についても同じく年利4%の営団債を毎年4,000万円発行することで財源に充てる【表11-5】。すなわち従来の市町村ごとに割拠していた水道行政のセクショナリズムを克服し、営団のもとに各水道事業体を傘下におさめて、国家的観点から水道事業の再編成を行おうとするものであった。

【表11－5】水道営団財政計画								
								単位：千円
年次	経常費				拡張費			総計
	水道収入	経営費	営団債利子	収支	各年起債額	起債利子	起債累計額	
1	66,600	29,600	16,000	21,000	40,000	800	40,000	20,200
2	91,900	31,400	16,000	24,500	40,000	2,400	80,000	22,100
3	77,700	33,300	16,000	28,400	40,000	4,000	120,000	24,400
4	83,900	35,300	16,000	32,600	40,000	5,600	160,000	27,000
5	90,600	37,400	16,000	37,200	40,000	7,200	200,000	30,000
6	97,800	39,600	16,000	42,200	40,000	8,800	240,000	33,400
7	105,600	42,000	16,000	47,600	40,000	10,400	280,000	37,200
8	114,000	44,500	16,000	53,500	40,000	12,000	320,000	41,500
9	123,100	47,200	16,000	59,900	40,000	13,600	360,000	46,300
10	132,900	50,000	16,000	66,900	40,000	15,200	400,000	51,700
水道費の収入および経営費は過去7ヵ年の増加率を基礎とし、これに各年の拡張計画を参酌した。								
拡張工事のための起債の初年度分利子は6ヶ月分を見込む								
出典：仲田聡治郎「水道営団設立ニ関スル建議」（『水道』17－2、1942年2月）								

水道営団設立に関する建議は、現場の水道界にも大きな衝撃を与えた。1942年11月に岡山市で開催された第11回水道協会総会では、上野市外東海支部会員一同より「水道営団設置に関する研究機関設置の件」が、また日本水道株式会社外関東支部会員一同より「水道営団設立促進方其筋に建議の件」が提出され、常設調査委員会付託となった。ただし、「この際水道営団設立を前提とする如きものとせず、水道事業の綜合統制に関する国策の立案と水道協会機構の整備強化をも併せて研究する」という条件が付されていることから明らかなとおり、現場の水道界での賛否は相半ばするという状況であった²⁵。翌年にかけて水道営団論は水道協会常設調査委員会で議論されたが、特段の進展は見られなかった²⁶。

水道営団構想の背景には、戦時下で人員・資材の払底が相次ぎ、また防空対策や国土計画への対応など現場の水道界の対応能力を超える課題が続出していたことに加えて、第5章で検討した現場の水道界における専門官僚制が1930年代にさらに進行し、水道技術者の間で強烈的な独立志向が強まりつつあったことがある。彼らは、些細な工事変更や水道料金の変更などについても逐一議決機関の掣肘を受け、自治体の財政事情や他の事業との兼ね合いから最善の技術が採用できずに、常に第二、第三の次善の策に甘んじなければならない現状に不満を抱いていた。また東京市の第二・第三水道拡張計画のように、河川管理権を持つ他府県知事・議会の反対で新たな水源開発が進まない状況を憂慮していた。

営団水道は市町村から分離するのだから箇々の都市の理事者や議員から解放され、そ

れ等の不純な意見に累せらるることがなくなる。そして水道水需要者の便益や都合のみが経営者の頭を支配する、水道の独立性が確保され局外者の便宜的策動が封鎖される。又技術上の問題も行政区画や理事者や議員連からの容喙掣肘をうけなくなって純然たる科学的見地から設計が創められ、技術上最良のものが採用され、従って水道需要者は設計や工事の不適當な為に蒙る不利益を永久に免れることになる²⁷

一方の営団論への慎重な意見としては、第 10 回水道協会事務部会（1942 年 11 月）で村山喜一郎（神戸市）が次のように述べている。水道は電気事業とは異なり立地条件等に大きく制約されることから、全国的な統一は困難で、経営統合の効果は限定的である。防空対策や施設の効率化、技術支援などは既に各地の協議会や水道協会で様々な対策がなされており、営団を新設しなければ解決できない問題ではない。むしろ都市行政の一貫を為す水道が統合されれば、各地の自治体で大きな混乱を来す恐れが大きい。現行の市町村経営のまま国家的管理を強化すれば営団設立の目的は達成し得る。それ故、営団設立を前提とせず、各事業体を統合する水道協会機構の整備の問題として研究する方が良い、と²⁸。

企業会計制度の導入を主張する論考を『水道』誌上に数多く寄せていた高橋六郎（日立水道株式会社取締役）も、現状で多額の投資をしてきた市町村の水道を政府全額出資の営団に全部収容するのは問題が大きく、また発足後の人事も天下りになりやすい、それ故に営団ではなく、政府と民間がそれぞれ出資して共同で経営に関わる「公私協同株式会社」の方が実情に叶っていると批判した²⁹。

また東京市水道局の金子吉衛も、建議書で挙げられているような水道間の相互融通は机上の空論であるとして、営団案を批判した。元来水道事業は各事業体を取りまく地方的・地理的環境に大きく制約され、それが建設費の多寡や水道料金の格差などに反映されているため、容易にこれを一元化することは困難であり、むしろ現行制度の運用で水道事業の統制も可能である、というのが、その理由である。ただし、彼も特定地域における統括組織の必要性は認め、先述の京浜地区水道連絡協議会などを実践例として挙げている。金子は、統制会のような一定の権限を持った団体組織の下で、各都市の水道が独立性を有しながら、必要に応じて緩やかに提携しあう体制が望ましいと述べている³⁰。

ただし、営団慎重派の技術者たちも、水道事業の独立性の確立への思いは人一倍強かった。金子が期待したのは営団ではなく、議決機関に対する執行機関の優位性の確立を主な趣旨とする都制の実現と市制・町村制改革であった。

水道等の公企業運営の自主制の確立を都制実現のこの変革時に是非とも断行しなければならない。都の政治的な末梢的な煩ひを断然排撃して事業本位に、能率的に運営出来る様な制度組織を案出しなければならない。この見地から都の公企業担当者には相当広範囲の権限を附与すると同時に、其の任免等も政治的に曲歪される機会を少なくする様一定の任期を定めた方がよいと思ふ。尚都議会に附議すべき事項等も特に公企業に関してはその特質を考慮して極度に限定すべきである〔中略〕使用料の改廃等にしても、郵便料や鉄道運賃が議会の協賛を経ずにどしどし制定改廃が出来る様にありたいと思ふ〔中略〕都制実現を前に私は特に公企業の自主制を確立し、完全に都の政治性を排除する様特別の考慮が必要なるを特に強調したい³¹

東京都制案³²及び市制・町村制改正案は、第 81 帝国議会（1942 年 11 月～1943 年 3 月）でともに可決し、前者は 1943 年 7 月、後者は同年 6 月に施行された。理事者の権限強化

と議決機関の権限縮小を主な趣旨としており、東京都長官には官選の親任官を充て、市長は内務大臣が市会に候補者を推薦させ勅撰を経て選任することとされた。また議会の議決事項は、それまでの概目例示主義から制限列举主義に改められ、その権限縮小が図られた。加えて、それまでの市会議員が中心となっていた常設委員制度などに代わって、学識経験者の中から市長が委員を選任できるようになった。さらに行政の簡素化を図る意味で市町村長への権限移譲も行われ、水道の使用料改正について監督官庁の許可を要せず、市町村の決定で足ることとなった。金子は、従来の市会万能主義を排し、権限を強化された理事者と専門知識を備えた有識者が公営事業の中心を担う制度の確立に向けた階梯である、と、これを歓迎した。同時に、さらに一步を進めて、一般行政部門と企業部門とを切り離すとともに、公企業の会計制度をこれまでの官庁会計ではなく企業会計方式に改めることを説いている³³。

金子が唱えた、水道管理者の権限強化や水道事業会計の企業会計方式化等については、1947年の地方自治法の施行、さらに1952年の地方公営企業法の施行によって実現することとなる³⁴。一般には、戦時体制末期に行われた都制や市制・町村制改正は国家統制の見地から地方の自治権を縮小させ、GHQ 統治下に出された地方自治法は一転して地方自治体の自主性と自立性を強化した、と見られることが多いが、金子のような地方公営事業部門の独立を志向する技術官僚にとっては、一連の流れは連続的に捉えられていた。

第4節 昭和20年代の水道界

本節では昭和20年代の水道界を概観する【表11-6】。厚生省の『衛生年報』は1947年度まではデータに不備があり、また水道協会の『上水道統計』も第31号（1940年度）で刊行を停止し、第32号（1949年度）にようやく復刊されるため、やや不完全なデータしか持ち合わせていない。また『衛生年報』と『上水道統計』の間では、布設数（水道事業者数）と認可数の違いという点は考慮しても、やや数字の開きが大きい。

これを見る限り、戦中期のピーク（1942年 認可数683、給水事業者数652）までに回復できたのは1950年頃であり、それまでは専ら戦災の応急対応に追われていた。敗戦直後の水道界の最大の課題は、戦災都市における漏水防止であった。杉戸清（内務技官兼戦災復興院技師）の調査によれば³⁵、空襲被害を受けた90都市では、給水人口は1,761万人から900万人へ（約51%）、給水栓数は戦災前の3,287,877栓から1,665,466栓へと約半減した。その一方で、1日最大給水量は戦災前の405万m³から320万m³と約2割の低下で抑えられている。水源施設などで深刻な被害を受けたものは少なく、専ら市街地の配水管が大きな被害を受けたことを示しており、いわゆる「ザル給水」と呼ばれる漏水が深刻な問題となっていた。また非戦災地にあっても、戦時下における資材不足・人員不足による不十分な工事や、維持管理の不行き届きなどによる地下漏水が問題となっており、戦災地と同様に漏水率50%以上と言われる個所が随所に散見された³⁶。

【表11－6】水道布設状況(1947～1955年度)							
布設数							
年	総数	市	町村	組合	私営	府県	給水戸数
1947	490	156	254	42	32	6	2,935,876
1948	573	168	283	73	44	5	3,264,306
1950	606	188	329	42	41	6	2,953,254
1951	649	198	376	33	36	6	3,141,654
出典：厚生省大臣官房統計調査部『衛生年報』各年次							
認可数							
年度	総数	市	町村	組合	私営	府県	給水人口
1948	668						
1950	901	213	600	10	72	6	21,799,813
1951	961	227	638	60	31	6	22,366,099
1952	1,066	238	745	63	17	3	23,265,445
1953	1,271	279	912	45	31	4	25,105,178
1954	1,280	369	837	53	17	4	26,444,186
1955	1,488	387	1043	38	16	4	28,821,073
出典：水道協会『上水道統計』各年次							

その一方で、外地からの復員・引揚等による人口の増加も著しく、加えて占領軍駐留施設からの給水要請も加わり、各都市では水量増強のための復旧・拡張工事を急いだ。関東地方では、1946年1月の対日指令書において、東京横浜地区駐在連合軍に対する飲料水の供給が命じられ、東京都水道局・川崎市水道局・横浜市水道局を受命者とし、日本政府は対日行政管理局（RAA）の示す水量・水圧・水質などを維持するよう管理監督することが示された。これを受けて第8軍は、同年5月と6月の2度にわたり、既存の配水量の25%増を実現すべく、ポンプの増設、導水管の新設、急速濾過池の速成などを、横浜市水道局に対して要求した。横浜市水道局では、東京はもちろん関西方面にまで資材の調達に走ったほか、進駐軍より軍用トラックの借用やセメント放出などを受けて8月までに工事を完成させ、その後の配水施設拡張工事の指令にも応えた。1946年12月時点で、横浜市の総配水量27万m³のうち進駐軍用は22%に当たる約6万m³にも達した³⁷。

こうした進駐軍への給水は、当時の水道事業者にとって極めて苦慮するところであったが、結果的には水道施設の増強ともなったことは看過できない。先述の横浜市に対する第8軍の給水要請は、戦時下で中断していた第4回水道拡張工事の一部を再開させたものであり、工事費約1億6,420万円のうち4,000万円（1948・1949年度）の国庫補助を受けることに成功したのである³⁸。進駐軍という新たな水需要の発生は、水道建設を半ば強制

的に促進していく結果となったのである。

こうして「終戦直後から昭和 23 年迄の間の水道は、戦後の応急復旧時代であり、24 年度に入って、漸く復興時代に転換し得た」のである³⁹。

1950 年代に入ってから急速に認可数が増加する。1953～55 年度の 3 年間は、町村合併促進法にもとづき全国で町村数が約 1/3 に減少する「昭和の大合併」の時期にあたる。それにもかかわらず認可数が堅調に伸びているのは、この時期に「簡易水道」などの農山漁村の小規模水道の整備が飛躍的に進んでいくからである。1951～55 年度の 5 年間における増加率を見ると、認可総数の 1.54 倍に対して、給水人口が 1.29 倍にとどまっている。

【表 11－7】は給水人口 1 万人以上とそれ未満とに集計したものである。

【表 11－7】戦後の水道事業者(認可数) 給水人口別							
給水人口1万人以上							
年度	市営	町営	村営	組合営	私営	県営	総数
1950	203	126	3	10	5	5	352
1951	220	153	6	13	4	5	401
1952	233	163	5	16	4	3	424
1953	265	161	9	16	5	4	460
1954	337	129	5	16	5	4	496
1955	355	158	2	22	5	4	546
給水人口1万人未満							
年度	市営	町営	村営	組合営	私営	県営	総数
1950	10	220	251	0	67	1	549
1951	7	221	258	0	73	1	560
1952	5	265	312	0	60	0	642
1953	14	296	446	29	26	0	811
1954	32	369	334	37	12	0	784
1955	32	499	384	16	11	0	942
出典: 水道協会『上水道統計』各年次							

こうした都市水道の復活、農山漁村における小規模水道の拡大という流れを促進した背景には、様々な名目で支給された国庫補助金や政府系金融機関からの融資（起債引受）があった。戦前からの水道布設費国庫補助金制度は第二次大戦後にも継続されていたが、敗戦後の地方財政改革の一環で、1951 年度において将来の補助分を繰り上げて一括・交付されて廃止されることとなった⁴⁰。この戦前からの国庫補助金は工事費の 1/4 を標準として支給されてきたが、支給期間が数十年間と長期間にわたり、工事期間中に得られる補助金は僅少で、事実上は水道事業の利子補給としての意味合いが強かった。しかしこれとは別に、1947 年度以降、公共事業費という科目で、水道施設整備費に対して様々な国庫補助金が支給された【表 11－8】。戦災復旧復興工事、戦後立て続けに起こった大規模な風水害・震災で被災した水道施設の復旧工事、石炭増産などに伴う鉱害被害の復旧工事、各都市で再開された増補拡張事業、農山漁村の簡易水道整備事業などがこれに当たり、科目ごとに

補助比率は 1/2～1/4 と様々であるが、支給期間は数年単位で、従来の水道布設費国庫補助金に比べて即効性のあるものであった。ただし、これらの水道事業に対する国庫補助金は、簡易水道・下水道への補助を除いて、原則的に 1955 年度で大半が廃止された。政府は、一部の例外を除き上水道関連の国庫補助を打ち切り、地方の上水道に対しては政府系金融機関からの融資・斡旋を行って起債額の増加を図ることとし、補助金の重点を下水道事業と簡易水道事業に振り向けることとなった⁴¹。

【表11－8】戦後の水道事業に対する国庫補助									
金額単位：千円									
	増補改良		鉱害復旧		震災復旧		地盤変動復旧		
年度	補助額	対象	補助額	対象	補助額	対象	補助額	対象	
1949	77,998	50	23,798	18	12,800	3			
1950	59,308	53	37,700	42	10,000	3	84,000		101
1951	60,228	51	61,940	41			92,433		101
1952	80,227	69	65,200				118,909		108
1953	78,400	83					140,000		110
1954	68,130	53	164,205	44			90,000		100
	風水害復旧		戦災復旧復興		特別都市建設		簡易水道		
年度	補助額	対象	補助額	対象	補助額	対象	補助額	対象	
1949	13,770	22	31,200	73					
1950	43,762	67	82,500	59					
1951	39,972	62	102,337	65	13,920	2			
1952	70,704		334,600	57			125,000		
1953	118,997	80					400,000		
1954	49,385	16					744,000		954
出典：『上水道統計』各年次									
補助率：増補改良と鉱害復旧・簡易水道は補助率1/4、他は補助率1/2									

以下では、こうした各種国庫補助金に関連して、敗戦後の水道界における最大の問題であった厚生省と建設省（旧内務省）の対立を軸に、中央と地方の水道行政の推移を見ていくことにしたい。

第5節 水道行政をめぐる対立

1890 年の水道条例公布後、上下水道の行政については内務省の土木局と衛生局が主管していた。工事・補助に関わる部分は 1893 年 11 月から土木局治水課、1918 年 5 月からは土木局道路課が引き継ぎ、1919 年 12 月から第一技術課が担当した。また衛生事務については当初は衛生局衛生課、1893 年 11 月から衛生局保健課が所管していた。つまり、建設工事に関わる事務は土木局、水質管理等に関わる事務は衛生局という区分がなされていた。

1938 年 1 月厚生省発足とともに、内務省の衛生局と社会局が同省に移管された。この結

果、水道行政は、衛生事務部門を扱う厚生省衛生局保健課と、工事技術を扱う内務省土木局第一技術課とにまたがることとなった。このため 1938 年 8 月に両省の間で覚書が交わされ、許認可（国庫補助を含む）に関する指令・通牒・照会等は厚生省が起案して内務省に合議すること、実施設計や設計変更・完了認定等に関する指令・通牒・照会等は内務省で起案して厚生省に合議すること、となった。すなわち厚生省は法令上の事務処理や国庫補助を担当し、内務省は施工技術に関する部分を担当する、両省の共管となったのである⁴²。

現場の水道界から戸惑いの声が挙がったことは言うまでもない。1941 年 9 月の水道協会第 10 回総会では、「上下水道監督機構統合ニ関スル建議書」が議決され、両省の大臣あてに建議が行われている。

ただし両省の共管とは言っても、その実力差は歴然たるものがあつた。厚生省には水質検査等のノウハウは保有していても、建設事業等に関する専門知識を有する技術者が不在で、内務省の河口協介（のち大阪市水道局長）、杉戸清（のち名古屋市水道局長、名古屋市長）らが建設工事等については面倒を見るという体制であつた⁴³。厚生省衛生局保健課では 1939 年 4 月に各府県の水道行政の実態調査を行った。その結果、土木課所管 21 県、衛生課所管 16 府県、河港課所管 5 府県、道路課所管 3 道府県、河川課所管 2 県という具合であつた⁴⁴。各道府県の担当課も内務省土木局系統の所管が 2/3 を占めており、こうした地方の水道把握という点からも厚生省の劣勢は否めなかつた。

その後、厚生省衛生局保健課は、同局衛生課（1941 年 8 月）、同局防疫課（1942 年 11 月）を経て、敗戦後の 1945 年 10 月同局保健課に引き継がれた。一方の土木局が扱う技術部門については、第一技術課の後、国土局道路課（1941 年 9 月）へと承継された⁴⁵。

両省の共管関係は敗戦後も継続する。衛生局保健課は、1946 年 11 月予防局防疫課、1947 年 12 月に予防局施設衛生課を経て、1948 年 7 月に公衆衛生局水道課となり、さらに 1949 年 6 月の厚生省設置法の制定を受けて、公衆衛生局環境衛生部の水道課へと業務が引き継がれていった。技術部門の方は、1947 年末の内務省廃止を受けて、1948 年 1 月には建設院都市局、さらに同年 7 月には建設省都市局水道課へと引き継がれ、1952 年 8 月同省内に計画局が新設されるに伴い、水道課も同局に移管された⁴⁶。

こうしたなかで、厚生省と建設省の水道課の間では、水道行政の主導権をめぐる激しい競合関係が生まれていった。その発端となつたのは、戦災復興事業であつた。

空襲で破壊された都市インフラの整備にいち早く対応したのは、旧内務省系の技師たちであつた。内務省国土局計画課では 1945 年 11 月に戦災復興院を立ち上げて、全国 215 都市のうち 114 都市の戦災復興計画の策定を始めた。中心メンバーは国土局計画課の建築家や都市計画官僚たちが中心であつたが、上下水道に関する専門技師も含まれていた。そのうちの一人、杉戸清は、都市上下水道の復旧復興方針について、以下の通り述べている（概略）⁴⁷【表 11-9】。

- ①従来の上下水道についての監督官庁の姿勢は頗る消極的であつた。今後は、むしろ積極的に「これこれの事業を、これこれの補助を以てやってほしい」という具合にやっていく。とくに整備の遅れている下水道事業に注力していく。
- ②応急復旧事業について。漏水防止や応急給水などの応急措置（「応急費」）については、内務省の防空関係から補助金を交付する（補助率は 2/3）。また建物のコンクリート化

など本格的な復旧（「復旧費」）については、戦災復興院から補助金を支給する。補助率は上水道が 1/2、下水道が 2/3 である。上水道の応急復旧費 1,000 万円の内訳は、応急費が 300 万円、復旧費が 700 万円で、いずれも 1945 年度中に行いたい。

③応急復旧後の復興事業について。上水道は既存施設の改良を旨として大規模な水源開発などは行わない。下水道については施設改良に加えて、従来下水道のなかった地域にも下水道を建設していく。補助率は上水道が 1/3、下水道が 2/3 である。区画整理事業と共同歩調をとり、概ね 10 年の継続事業としたい。

④下水道については、現在下水道法の適用を受けていない簡易な下水施設でも、それを本式の下水施設に改良するのであれば、復旧・復興事業の対象に含めてよい。また下水処理場施設の築造を行ってもよい。

⑤管の移設工事費は、戦災都市復興計画によって街路の新設・改廃に伴って生じる配水管・下水管の移設費である。市内配水管の 25～30%が該当すると算定した。

⑥下水管の新規事業は、戦災都市に新たに布設する下水道の分で、1950 年より 10 か年位の間に予定している。

⑦上記の事業執行手続きについて。まず各事業団体（市）より翌年度の事業計画・予算を提出、復興院で審査して大枠を確定し、大蔵省との折衝をへて補助額を決定した後、各事業団体に内定通知を発する。それを受けて、正式な事業認可申請書を内務・厚生両省宛てに、また補助申請書を復興院へ提出すること。

【表11－9】戦災復興院の上下水道復旧・復興計画

		単位：千円	
		上水道	下水道
応急復旧費 (1945年度)	総工費	18,000	3,000
	補助費	10,000	2,000
	補助率	1/2～2/3	2/3
復興費 (1946年度)	総工費	11,100	22,500
	補助費	3,700	15,000
	補助率	1/3	2/3
区画整理に伴う管移設その他工事		132,000	170,000
新規事業		0	540,000
出典：杉戸清「戦災上下水道の復旧並びに復興事業に就て」 (『水道協会雑誌』141号)			

補助率を飛躍的に引き上げたこと、ほぼ主要都市で整備の完了した上水道よりも下水道に大きなウェイトを置いたこと、また府県や厚生省を介さずに直接都市との間で復興事業を議論するチャンネルを確保したこと、などが重要であろう。

戦災復興事業に加えて、旧内務省系の技術官僚たちは、全国的な上下水道の整備を企図

していた。1947 年 6 月、内務省国土局道路課は、都道府県の土木部長に対して、管下市町村の「総合土木事業計画申上り水道に関する調査」を依頼している。その実施要領によれば、調査の目的は「新日本建設に必要な国土の復興並に整備の全貌を把握して国土計画の基礎の一部たらしむるため、今後十五ヶ年間に施行を必要とする上下水道の調査を行ふ」ことにあり、都道府県の立場から今後 15 年間の事業計画を策定し、そのうち緊急整備を要するものにつき 5 か年計画を樹立することを目標とする、という⁴⁸。内務省では、国土開発という視点から上下水道の整備を位置づけ、都道府県ごとに情報を集約して長期計画を策定しようとしていたのである。ちょうど同じ時期に厚生省予防局長も、都道府県知事宛に「水道及び下水道の増補改良の件」を通知しているが、こちらは 1948 年度予算要求の資料のためとされており、国土局との違いは歴然としている⁴⁹。

【表11-10】上下水道事業に関する行政管掌区分一覧(1947年時)

企画調査		内務省国土局
事業認可 (新設・拡張・改良・災害)	水質	厚生省予防局
	技術	内務省国土局
工事監督		内務省国土局
国庫補助	一般	厚生省予防局
	戦災復興	戦災復興院計画局
工事認証・完了認定		厚生省予防局
		内務省国土局
維持管理に関する監督 及び指導	水質	厚生省予防局
	技術	内務省国土局
資材	建設・維持	内務省国土局
	薬品	厚生省予防局
料金		物価庁
起債		内務省地方局
戦災復旧及び区画整理に伴う上下水道管の移設		戦災復興院計画局
進駐軍用水道建設		戦災復興院特別建設局
進駐軍用水道維持管理(国有分)		終戦連絡事務所
出典: 鮎川幸雄「建設省の誕生(4)」(『建設月報』37-5、1984年5月)		

1947 年 12 月に内務省が廃止され、1948 年 1 月に戦災復興院と国土局が統合して建設院が発足した。当時、水道行政は【表 11-10】のように複雑化しており、建設院では、厚

厚生省が所管する水道関係業務の統合を目論んだが、これは実現せず、厚生省に先立って同院都市局内に水道課を誕生させた。さらに建設院は同年 7 月に建設省に昇格、「大建設省」を掲げて、各省に分散する建設行政部門を将来建設省に吸収・統合することを企図した。建設省の水道課は、同時に発足した厚生省の水道課との間で、水道行政の一元化や分割（建設＝建設省、維持管理＝厚生省）などの話し合いを続けたが、折り合いがつかず、結局は 1938 年 8 月の内務省・厚生省間の覚書を確認するにとどまった⁵⁰。

以後、建設省側では、国内の上下水道は未だ建設段階にあり、これを都市の基幹施設ととらえ、他の国土計画と連関させて総合的に振興すべきとの立場から、水道行政の吸収を訴えていった。その一方で、水道協会内に調査委員会を特設して水道施設基準を策定したほか、技術内容の充実、指導、技術者の養成を目指して、ブロック別に上下水道の技術者講習会を開催するなどして、技術面でも存在感を発揮した⁵¹。

これに対し、厚生省は GHQ の支援を受けていたことが大きな強みであった。GHQ は日本の衛生政策に強い関心を持ち、1945 年 9 月厚生省に対して「公衆衛生対策に関する覚書」を示し、「上下水道及び汚物処理施設を軍以外の資材及び労力を使用して、できる限り早急に復旧すべし」と指令した。また翌年 5 月には「日本帝国政府の保健及び厚生行政機構改正に関する覚書」が指令され、厚生省および地方庁における衛生行政に関する専門スタッフの強化を要請した。さらに 1948 年 7 月 15 日に出された GHQ の日本政府宛勧告書のなかで、厚生省の最大の弱点が **Sanitary Engineering**（衛生工学的施策）にあり、その強化を図ることが当面の課題であると指摘されたが、ちょうどその日に厚生省衛生施設局内に水道課が誕生した⁵²。機構整備と相前後して、戦後の水道行政の中核を担う田邊弘（元遼東水道管理局課長、戦後に姫路市水道課長、後に厚生省公衆衛生局水道課長）や石橋多聞（元満鉄鉄道建設局設計課、福井市土木課、後に厚生省公衆衛生局水道課長）らが入省した。次第に水道建設の経験を持つ技術系のスタッフの充実が図られたほか、WHO を通じて先進国の知識と技術の吸収につとめた。厚生省内でも上下水道は公衆衛生行政の中核的存在として位置づけられていた⁵³。

また各地方の駐留軍の技術本部に水道管理課が置かれ、現地の駐留軍に対する給水と、水道施設の拡張・補修工事の要請などに加え、各水道における塩素消毒の徹底を求めた。GHQ は 1950 年には日本政府に対し、占領軍施設に対する給水は 0.4ppm の遊離残留塩素が得られるよう求めた。これは講和条約発効後も、厚生省の指導という形で継承されることとなり、厚生省が全国の水道を水質管理面で把握することにつながった⁵⁴。また 1948 年に都道府県に衛生部や地方衛生研究所が設置され、保健所が上下水道の指導や水質検査を行うようになった。スタッフには外地から帰還した技術者を採用したほか、関係者に国立公衆衛生院の衛生工学コースを受講させ、水道技術者として養成・配置した⁵⁵。厚生省の側も、中央・地方の双方で技術系スタッフの拡充を図りつつ、水質管理の面から全国の水道事業体を把握しようと努めたのである。

水道行政をめぐる建設省と厚生省の対立は、両省内に水道課が誕生した 1948 年 7 月頃から先鋭化した。その対立は地方にも波及し、各都道府県では水道行政をめぐる建設・厚生両省の関係部署が併存した【表 11－12】。現場の市町村や水道利用者にまでも累を及ぼしかねない状況となっていたことから、水道協会は共管関係の解消を求めた。1947 年 12 月には「水道監督機構一元化に関する請願書」を国会に提出したほか（衆議院で採択）、

1948年3月には「水道行政監督機構簡素化に関する要望書」を厚生・建設両大臣に提出した。この中では「建設院水道課を厚生省の方へ合併するよりも国土計画一般を執掌する建設院へ合併することが水道事業の急速なる普及発達を期し得る」と建設院への一元化が適当としながらも、直ちに実現不可能であれば共管関係を持続しつつ、新增設・改築等は建設院主管、維持管理は厚生省主管とし、相互に合議を行うこと、特に重要な事項は両者の間に委員会を設けて連絡調整に当たること、などを提言している⁵⁶。

【表11-11】関東地方各県における水道事務担当課の一覧			
	建設省関係	厚生省関係	摘要
埼玉県	土木部河川課	衛生部衛生課	
群馬県	土木部道路課	土木部道路課	戦災復興事業に関係あるものは土木部計画課
栃木県	土木部計画課	衛生部予防課	
千葉県	土木部河川課	衛生部業務課	戦災復興に関するものは都市計画課
茨城県	土木部道路課	衛生部予防課	戦災復興に関するものは都市計画課
「昭和22～24年 上下水道事業の調査関係書類綴」(茨城県立歴史館所蔵「茨城県庁文書」行47-109)より作成			

第6節 水道法施行に向けた動き

これと並行して、水道協会では、戦前からの懸案である水道条例の抜本的改正に向けた動きを再開した。1948年2月の常設調査委員会で作成された「水道事業法案」がその嚆矢となった⁵⁷。水道には飲料水・防火用水・産業用水を含め、水道事業者を原則「地方公共団体」とし、かねてから課題のあった水源地保護や水質管理の問題、国庫補助金制度などが明文化された。なお所管については単に「主務大臣」とのみ記し、建設・厚生 of 共管関係については触れていない。水道事業法案は同年4月に内閣総理大臣、厚生大臣、建設院総裁に建議された。

これに対し、厚生省・建設省双方の事務担当者から「水道法案」の私案が『水道協会雑誌』上に掲載された⁵⁸。厚生省側は水道を飲料水に限定し、その衛生機能に注目して水源地・水質の維持管理に重点を置いた。また政府と都道府県に水道審議会を設置することなどが盛り込まれた。一方の建設省側は、水道を飲料水のみならず、産業用、消防用などを含め、都市計画事業としてさらなる建設促進が必要である、との立場を採った。また建設省に水道事業審議会を置き、事業者間の調整に当たる、とした。

両案を受けて、水道協会は1950年12月「水道条例改正方建議書」を政府に提出した。

そこでは、「水の供給を為す施設は凡て法の適用内に置き得る様の規定を為されたい」と、工業用水や専用水など幅広い水道事業を含め、経営主体についても公共団体営を原則としつつ「公共企業体営」の可能性を残すよう求めた。また国庫補助、水源保護などの保護・助長政策の明記を求めるとともに、中央・地方を通じた監督権を最小限度にとどめ、企業者の自主性を尊重するよう要請した⁵⁹。ただしこの段階では、厚生省・建設省ともに譲らず、水道条例改正の最大のネックが両省間の対立にあることは明らかであった。

この窮状を打開するため、与党・自由党による議員立法の法制化を図る動きが出てきた。1951年3月から自由党の水道調査委員会（主査：石原幹市郎、副主査：高橋進太郎）と水道協会の間で、先述の水道事業法案の再検討が重ねられ、1952年5月には新たな「水道法案」が参議院に提出されることとなったのである⁶⁰。その最大の特徴は、水道行政の簡素化が全面に打ち出されたことであろう。地方公共団体が水道事業を経営する場合、それまでの認可制から届出制に変更したほか（第5条）、人口3万人以下の事業については主務大臣の権限を都道府県に移管すること（第28条）が謳われていた。これは1950年12月の地方行政調査委員会議の「行政事務再配分に関する勧告」を受けたものであるが、両省への煩雑な認可手続きを省略して届出制とし、都道府県知事に多くの権限を委譲することで、水道行政の主導権争いに巻き込まれまいとする現場の水道界の意向を強く反映したもののと言えよう。同法案は第13通常国会の会期末に提出された（1952年5月）が、参議院の建設・厚生両委員会の対立や、審議期間の不足などで撤回を余儀なくされ、その後の国会でも提出されることがなかった。

その後、自由党に設けられた行政機構改革委員会（委員長：増田甲子七）で水道法の問題が取り上げられることとなり、1954年4月厚生・建設両事務当局も加わって水道法案についての調整案が作成された。そこでは、産業用水道は建設大臣、簡易水道は厚生大臣が専管すること、主務大臣の都道府県知事への権限委任は給水人口2万未満程度とすること、などが決められたが、両省の共管関係は依然として継続したままの状態、水道法案の策定が行われることとなった。この法案策定中に、通商産業省から産業水道の建設省専管に対する反対論が起こったため、これは建設省と通産省との共管事項となった。こうして三大臣の共同提案という形で、第19通常国会に水道法案が提出された（1954年5月）。内容の多くは、1952年の水道法案を基にしていた。水道法案は参議院の厚生委員会・建設委員会の連合審議にかけられたものの、会期切迫のため継続審議となった。また第20臨時国会は衆議院解散となり、水道法案はまたしても廃案の憂き目となった⁶¹。

第7節 簡易水道整備事業の開始

水道行政をめぐる両省の抜き差しならぬ対立を前に吉田内閣と与党・自由党が調整作業を進めている頃、厚生省は新たな事業に乗り出した。農山漁村地区の簡易水道整備事業である。第5章、第10章で述べた通り、1921年4月の水道条例第3次改正以後、給水人口1万人以下の「簡易水道」が長野県などで勃興し、1930年代には町村や産業組合などが手掛けた小規模な水道が全国の農山漁村へと拡大していった。これらは府県から補助金を得るものもあったが、国庫補助は受けていなかった。また既に上水道を整備した都市と「簡易水道」を持つ農村の間には、膨大な「無水道市町村」があった。こうした事情を背景として、厚生省では1952年度より簡易水道に対する国庫補助を開始したのである。

小規模水道に対する国庫補助は、1950 年度から地盤沈下対策簡易水道新設補助金の名目で始まっていた。1946 年 12 月の南海地震で大きな被害を受けた和歌山県や四国一円で、地盤沈下による井戸水枯渇が深刻化しており、その対策として 1/2 の国庫補助金が試験的に交付され、交付場所は数百か所に及んでいた⁶²。厚生省では、これを全国的に拡大し、制度化しようとしたのである。

ただし、こうした厚生省側の支援の動きの前提には、各地方での簡易水道布設にかける強い思いがあった。長野・新潟・愛知・福岡などの各県では独自に「飲料水改善補助規程」などを制定して、小規模水道に対する補助金を交付していた。消化器系伝染病に対する予防と、当時農村で高まっていた生活改善運動などが、その背景にあった。1953 年から開始された生活改善普及事業では、農村地域に配置された生活改良普及員たちが、簡易水道や台所改善・農繁期共同炊事など総合的な指導・助言を行って、これを実現させた例も数多くあった⁶³。

後に厚生省公衆衛生局長となる楠本正康は、水道（長野市）布設によって母親が水くみの労苦から解放された幼少時の感激から、厚生省に入省後、千葉県や石川県での勤務を経るなかでたびたび簡易水道の布設を訴えていた。1946 年 4 月に石川県林村で簡易水道が完成した際の光景を、彼は次のように語っている（この簡易水道は、進駐軍から飛行場建設用の鉄管の提供と、県の補助金を受ける形で工事が行われた）。

この通水式は部落の民家でささやかに行われたが、私はこの時ほどの大きな感激を経験したことはなかった。それは部会の人たち、殊に主婦や老人が涙を流して喜んでくれたからである。その部落では、三十年前にランプが電灯に代って嬉しかったが、しかしこの水道の嬉しさは、とても電気どころではないと生活に疲れた老主婦が述懐してくれた。私は同じ石川県で無医村に病院を創ったりして喜ばれたことはあった、けれども、村の総ての人たちからこれほど大きな感激をもって感謝されたことはない

〔中略〕将来かりにも水道行政を所管する身分となったら、この簡易水道だけは是非全国的に普及したいものだと思つた⁶⁴

地方の簡易水道が電灯や病院に匹敵する近代化の象徴としてとらえられており、中でも水くみの労苦から解放される女性たちにとっていかに大きな意味を持っていたのかが、よく分かる記述である。楠本は 1951 年 6 月に環境衛生部長となり、彼のもとで厚生省による簡易水道整備事業が本格的に動き出すこととなった。

楠本局長のもと、当時の水道課には、田邊弘（水道課長）、石橋多門（技官）、大橋文雄（技官）、西方武治（事務官）ら、戦後に入省した者たちが中心となって、簡易水道整備事業の具体的立案が進められていった。

これからの水道というものは、ただ都市住民だけがその恩恵に浴すべきではなく、国民全部がその恩恵にあずかるべきであるという新しい発想にたつて、水道行政の大きな方向転換をはかろうということになった。そして、昭和 27 年度の厚生省予算要求書のなかに簡易水道助成のための補助金の項目がはじめて記載されて、大蔵省にもちこまれた。予算要求の理由は、当時かなりの支出額になっていた消化器系伝染病の防疫費の一部を簡易水道助成の費用に振りかえることによって、長期的には国の防疫費を節減し、農山漁村の公衆衛生の改善、生活環境の向上をはかるというものであった

はじめ 1951 年度予算要求を行ったが大蔵省の容れるところとならず、また省内でも町村の技術力や財政力を懸念する声が多かった。しかし田邊らの説得もあり、また厚生次官の松野頼三が有力国会議員らを回った結果、1952 年度に 1 億 2,500 万円が計上されることとなった。この過程で、政党関係のバックアップにより、当初予定していた補助率 1/5 が 1/4 に修正された⁶⁶。当時、厚生省水道課では、1945～49 年度の消化器系伝染病患者発生率などをもとに、【表 11-12】のような 3 次にわたる整備計画を策定しており、このうち最初の 10 年にあたる第一次計画の中から特に緊急を要するものを 1952 年度予算に反映させた⁶⁷。

【表 11-12】厚生省水道課試算による簡易水道整備計画						
	水道整備予定町村数	推定計画給水人口(人)	必要配水量(m ³)	布設必要経費(千円)	伝染病患者平均発生数(1万人当たり)	推定人口(人)
全体計画	4,248	13,335,626	2,667,125.2	80,013,756	14人以上	22,225,536
第1次布設計画	1,133	3,556,713	711,342.6	21,340,278	35人以上	5,927,856
第2次布設計画	472	1,481,702	296,330.4	8,890,212	28～34人	2,469,504
第3次布設計画	2,643	8,297,211	1,659,442.2	49,783,266	14～27人	13,828,676
出典：西片武治「簡易水道の国庫補助について」(『水道協会雑誌』208、1952年2月)						

交付の対象となったのは給水人口 5,000 人以下の水道の新設事業で、工事費の 1/4 が補助されることとなった。また 1953 年度には簡易水道敷設規則（厚生省令第 68 号）が制定され、5 か年間の整備計画を策定して緊急を要するものから整備促進を図ることとなった⁶⁸。以後、【表 11-13】のような形で簡易水道の布設数、国庫補助金額は急増していった。1953 年度からは離島振興法に基づく離島簡易水道に対する国庫補助（補助率 35%）、1956 年度からは農林省所管の新農山漁村建設総合対策の一環として計画給水人口 100 人以下の小規模水道に対する国庫補助（補助率 1/2、1962 年度に厚生省に移管）なども加わった⁶⁹。

厚生省公衆衛生局では「水道と生活改善要領」を定め、1953 年 6 月都道府県あてに「水道の布設に伴う生活改善の指導について」を発し、水道の布設が人びとの生活を文化的に向上させることを説いた⁷⁰。また 1952 年には映画「生活と水」（岩波映画 脚本・演出：羽仁進）を製作し、山梨・長野・新潟・福井・愛知などにおける取り組みを紹介し、簡易水道の建設を訴えた⁷¹。制作を依頼した内藤幸穂（環境衛生部水道課厚生技官）によると、この映画は国庫補助金交付開始の喜びを「国民運動に発展させるべくその一手段として製作した」ものであり、完成後各都道府県衛生部および保健所で映写したところ、予想外の好評を博したという⁷²。

簡易水道を建設する各部落では、婦人会や青年団などが先頭に立ち、村の人々による勤労奉仕や、資金調達のための勤儉貯蓄運動が繰り広げられた。簡易水道の布設は伝染病予防、農作業や家事労働の合理化ばかりでなく、地域のコミュニティ形成にも大きく寄与したのである。個別の事業規模はごく微細であるが、それまで水道の恩恵を受けていなかった農山漁村の女性たちに広く上水道普及の希望を与え、それが大きなうねりになった点

で、水道行政にとっては画期的なことであった。

【表11－13】簡易水道の布設数・建設費・国庫補助金等の推移				
年度	個所数	建設費総額	国庫補助金額	起債額
1952	177	500	125	建設費の約1/2
1953	457	1,600	100	建設費の約1/2
1954	954	2,986	744	建設費の約1/2
1955	936	3,161	791	建設費の約1/2
1956	817	3,360	840	建設費の約1/2
1957	807	3,972	1,000	2,000
1958	868	4,129	1,090	2,100
1959	650	4,525	1,190	2,500
1960	650	4,977	1,282	2,700
1961	650	5,460	1,365	3,500
建設費・国庫補助金・起債額の単位は百万円、予算額				
1957～1961年度は離島分を含む				
出典：『日本水道史』（1967年）P276～277				

当然、建設省側の反発も予想された。簡易水道の補助制度が始まった際に、建設省側から1938年の覚書の通り共管すべきでないか、との申し入れがあった。厚生省環境衛生部長の楠本正康は、建設事務次官の中田政美に対して、簡易水道整備事業は伝染病予防の見地から行うものであること、また小規模水道まで共管とすると事務手続きが煩瑣になる、として、厚生省専管の話をしたところ、「建設省は国土計画という大きなことを考えているのだから、これは赤痢等の伝染病対策なのだし、そんな小さな水道は厚生省専管でいいじゃないか」と言われたという⁷³。これにより、簡易水道整備事業は厚生省の専管となった。

第8節 水道行政の分割と水道法の制定

水道法案は2度にわたって自民党の調整で国会提出に漕ぎつけながら日の目をみなかったが、1955年夏頃、石破二郎建設次官を中心に建設省上層部では、水道行政を分割する構想が浮上した。飲料水を扱う上水道を厚生省、下水道を建設省が所管するという案である。この構想は、根本龍太郎官房長官による裁定で、建設・厚生両大臣の間で了解をとりつけるところまで進捗したが、厚生省側が楠本正康環境衛生部長を中心に下水道部門の移管に強く反対し、白紙還元となった⁷⁴。

両省の主導権争いがここまで激化したのは、水道に対するスタンスの違い（厚生省は衛生施設、建設省は都市施設）もさることながら、補助金を通じて全国の自治体をいかにしてつなぎとめるか、という問題と密接に結びついていたことが背景にあった。両者の争いがピークに達したのは、1956年夏の次年度予算要求時であった。建設省は日本水道公団

案、厚生省は水道金融公庫案を提出したのである。

建設省の日本水道公団案⁷⁵は、公団自らが上下水道を建設してこれを各市町村に譲渡するという提案で、技術支援を前面に押し出したものであった。政府が 5 億円を出資して水道公団を設立し、併せて政府保証の水道債権を発行して民間資金の大幅な導入を図る。公団は全国の水道を建設して地方公共団体に譲渡し、技術的に困難な場合は管理及び事業経営をも受託する。また建設資金難の地方の自治体に対して建設資金の貸付を行う。この場合の水道には上水道のみでなく、下水道や工業用水を含む。また工期短縮、資材の計画発注・一括購入、優秀な設計及び施工監督により建設費を 1.8 割節減し、さらに償還方法の改善によって諸水道料金の 2～3 割低減を実現する。さらに広域水道の建設・経営も手掛けることで、水源の適正な配分、全体的な利水計画との調整を行い、また広域的視点からの水道施設の合理化を図ることが可能である。あわせて技術者（全国で 1,887 人、六大都市 994 人）の偏在という現状に対しては、公団が人材を大いに吸収して適正配置を行うことができる。最後に、水道行政事務の大半は公団が代行することになるため、地方公共団体は現在の煩瑣な手続きから解放される、としている。なお事業計画は【表 11－14】の通りである。1942 年に浮上した水道営団案を髣髴させる内容である。

【表 11－14】日本水道公団事業計画および資金調達計画						
					単位：千万円	
事業名	公団事業費	民間資金及 公団債	政府長期 資金	補助金	受益者負 担金	合計
上水道	2,200	1,200	1,000			2,200
下水道	492	225	225	28	14	492
工業用水	340	250	50	40		340
便所水洗化	402	402				402
合計	3,434	2,077	1,275	68	14	3,434
出典：「日本水道公団設立要綱」（『公営企業金融公庫五年史』P279）						

一方の厚生省側の水道金融公庫案⁷⁶は、広く民間からの大幅な資金導入を図ることで、政府資金の不足を補い、これを地方公共団体に低利融通を図り、水道建設を阻む資金問題の解決を目指そうとするものであった。政府の出資額は 5 億円で公団案と同様だが、政府保証の水道債権の発行額が 250 億円で、このうち 200 億円を政府系金融機関と民間金融機関が 100 億円ずつ引き受け、残りの 50 億円を水道布設受益地区の協力による一般公募で集金するという資金計画であった。下水道事業は対象としておらず、広域水道に関する計画もない。

技術面や効率性を重視する建設省側に対して、厚生省側が訴えたのは、水道建設と地方自治との関係であった。厚生省では、簡易水道整備事業を通して、水道建設が地域住民たちの生活改善・貯蓄奨励への意欲を高め、地域社会の自主的組織活動を促進する効果があることを肌感覚で認識していた。それ故、地方公共団体の固有事務である水道建設を公団

が受託する建設省案は、市町村の自主性を害するおそれがあるとして、厳しく批判されなければならなかったのである。

同様の批判は自治庁からも起こっていた。自治庁では、建設省が地方団体に水道公団案支持を働きかけていることを強く警戒し、地方自治の観点から厚生省案に近い立場をとりつつも、水道事業のみに特化せず、他の公営事業を含めた地方公営企業金融公庫案を提案した⁷⁷。

自治庁が警戒する通り、建設省側はこの時、府県を通じて各市町村に対して水道公団の意義・特質をアピールし、地方の声を拾い上げようとしていた⁷⁸。建設省の技官と事務官が直接各府県を回って説明会を開き、「日本水道公団に関する質疑応答集」を頒布して、「水道公団の設立について」と題するアンケートを全市町村に配布した。そこには、公団の設立希望の可否、利用を希望する公団業務、公団の計画に関して修正・追加を希望する事項などが列挙されており、建設省側の熱意のほどを窺い知ることができる。

では地方側の反応はどうであったろうか。京都府がアンケートを集計した結果、全市町村 53 のうち 49 の回答が寄せられ、水道公団設立を可とするもの 44、否が 4、不明が 1 であった。また利用を希望する公団業務としては、上水道が最も多く 36（建設譲渡 18、資金のみ貸付 18）、下水道が 18（建設譲渡 7、資金のみ貸付 11）、工業用水道 14（建設譲渡 2、資金のみ貸付 12）などとなった。下水道や工業用水道については必要性を感じている自治体が半分以下であるが、上水道については 8 割以上の自治体が希望し、技術・資金援助を求めており、水道公団に対する期待はそれなりに高かったようである。しかし建設省が最もアピールポイントとしていた建設譲渡については半分以下の支持しか得られていない。またアンケートの自由記載欄を見ると、水道公団案への期待を述べながらも「出来るならば関係各省庁が本問題に対し一本化され強力な公団を設立されん事を望みます」、「建設省、厚生省、自治庁等各省分別した案では不可、三者案一体化したものなれば賛成」といった中央の水道行政をめぐる主導権争いから距離を置く見解も示されており、厚生省の公庫案よりも優位性を示すという点では、十分な支持を得られていたとは言い難い。1953 年 9 月に公布された町村合併促進法にもとづく大規模な市町村合併が行われるなかで、多くの自治体では給水区域の拡大に伴う水道施設の増改築の必要に迫られており、水道行政の複雑化に対する地方の不満の声は、一層強まっていたと考えられる。

この後、厚生省・建設省・通産省の事務次官レベルで急転直下、水道行政の分割に関する合意がまとまり、1957 年 1 月の閣議で「水道行政の取扱に関する件」が決定された。これにより、水道行政は、上水道は厚生省、下水道（終末処理場を除く）は建設省、工業用水は通産省の専管となった。この閣議決定を受けて、水道協会は「水道法制定促進に関する陳情」を厚生大臣あてに行った。その後、厚生省水道課と水道協会との間の折衝を経て、第 26 回国会に水道法案が提案され、1957 年 5 月によりやく可決、6 月に公布をみた。一方の下水道については、終末処理場の扱いをめぐる再び厚生・建設両省間での交渉が難航したが、翌 1958 年 4 月に改正下水道法が成立、公布された。

おわりに

最後に 1960 年代～1970 年代における水道整備過程への展望を簡単に述べる。

水道行政の三分割は、水道をめぐる主体間の対立の終息を意味しなかった。河川を主管

する建設省と、厚生省（上水道）、通商産業省（工業用水）、農林水産省（農業用水）との対立は、水資源開発公団の設立をめぐる再燃する⁷⁹。

最初に声を上げたのは厚生省であった。1959年9月に発表した「水道用水公団」案は、京浜、阪神、北九州の3地区で取水・導水などを総合的に実施する公団を組織しようとするものであった。これに対して、建設省は翌1960年8月、利根川・荒川などの特定水系の水資源開発を行うための「水資源開発公団」案を発表し、続いて農林水産省から農業水利の開発と管理を目的とした「水利開発管理公団」案が提起され、さらに通商産業省からは「工業用水公団」案が公表された。

自民党ではあらかじめ1960年4月に政務調査会内に水資源開発特別委員会を設置し、これらの省庁間対立の調整に入った。特別委員会委員長には田中角栄が就任し、国土総合開発法をモデルとした水資源開発促進法を提示した。しかし建設省案に近いものだったことから、他3省が反発し、翌年3月に至り建設省案の水資源開発公団案と、他3省案をまとめた用水事業公団案の二本立てとすることでまとめようとした。しかし一本化を求める大蔵省側の反対により、同年4月の関係閣僚閣議で水資源開発公団案に一本化することとなった。水資源開発法案は第38国会に提出されたが、今度は群馬・長野・滋賀知事から水源地対策に関する要望が寄せられ、同国会では審議未了廃案となり、あらためて第39国会に附議され、修正可決を見た。

水資源開発公団は1962年5月に発足し、利根川・淀川、後に筑後川・木曾川・吉野川・荒川が水資源開発水系に指定された。これにより、関東・関西・中京・北部九州などで大規模導水事業が行われた。1930年代以降に水道協会内で議論され、内務省内でも水道ブロック構想として検討されていた特定地域の大規模な導水事業が実現したのである。また1966年7月に地方公営企業法の一部改正が行われ、いくつかの市町村が共同して行う一部事務組合が、企業団として地方公営事業を行うことができるようになった。厚生省でも1967年度より水道水源開発費と水道広域化施設整備費に対して国庫補助の支給を開始した⁸⁰。こうして1960年代後半以降、都道府県営や企業団営の広域水道が全国で拡大していくこととなった。

ただし、この時点での広域水道の多くは水源の共同開発と用水の提供を目的としており、水道事業全体にまで及ぶものではなかった。しかし、1960年代後半から1970年代にかけて、末端の給水事業を含めて、市町村水道事業の再編成を求める動きが浮上する。

そのきっかけとなったのは、1966年8月に公害審議会から厚生大臣に出された答申「水道の広域化方策と水道の経営、特に経営方式について」であった。その内容は、水道需要が飛躍的に高まりつつある半面、水質汚濁が進行し、また水道料金の高騰が生じ、さらに小規模水道が乱立しているという現状を踏まえ、水道の経営方式について市町村営では限界があるとして、国に対して、広域水道に関する計画策定や、法制面での整備、財政的支援を求めるものであった。具体的には、イギリスの水道再編をモデルとして、最終目標として関東・中部・近畿の広域ブロックと、当面の目標として都道府県ごとの統合が示されていた⁸¹。

さらに1973年10月には生活環境審議会から厚生大臣宛に出された答申「水道の未来像とそのアプローチ方策について」は、より踏み込んで水道広域化を迫るものであった。ここでは、用水需給の不均衡、水道料金の料金格差、自治体の脆弱な財政・技術的基盤など

を是正するために、市町村単位の水道事業を大規模な経営体に再編成し、可能な限り広域的な水道圏へと統合していくことが説かれていた⁸²。こうした広域水道圏の発想は、建設省の地方生活圈構想、自治省の広域市町村圏構想とも重なるもので、当時進行中であった新全国総合開発計画（1969 年 5 月策定）における地域開発政策とも親和性を持つものであった⁸³。ここに至り、厚生省では、広域水道計画を盛り込んだ水道法改正へと地歩を進めつつあったのである。

ただし水道広域化の問題は、明治以来の市町村公設・公営主義との間で常に緊張関係をはらんでいることは、これまでも指摘したところである。1967 年に行われた日本水道協会のシンポジウム「水道の広域化」においても、水源確保における広域化・共同化の趨勢は認めつつも、末端給水までを統合することは極めて困難とする意見が相次いだ⁸⁴。また水道事業者の労働組合（全水道）や自治労からも、市町村の固有事務としての水道の性格が変質して企業化が進むこと、地域住民の意思が反映されなくなること、などの危惧が相次いで示された⁸⁵。

こうして 1977 年 6 月に水道法の第三次改正が行われた。序章で示した通り、水道事業の市町村公営原則が改めて確認されるとともに、国の水資源開発と総合的施策への関与、広域的水道整備計画に関する条項が初めて法制化されたのである。また広域水道整備にあたっては市町村の自主性を尊重し、先の広域水道圏を推進するものではないことが確認された⁸⁶。これにより、水道事業の上流部分（水源開発・用水供給）は都道府県・事業団などの広域水道事業体が担い、下流部分（末端給水事業）はこれまで通り市町村が固有行政事務として維持する、という現在に至る給水システムがほぼ確立したのである⁸⁷。

¹ 島崎孝彦「科学技術の戦力化」（『水道協会雑誌』第 137 号、1944 年 10 月）。

² 杉戸清「上水道事業の総括的現況」（『水道協会雑誌』第 146 号、1946 年 9 月）。同調査によれば、給水人口 1 万人以上のものが 228、未満のもの（「簡易水道」）が 462 である。

³ 兒山忠一（内務省地方局属）「上水道事業の抑制と鉄の需要調整」（『水道』第 135 号、1937 年 11 月）。

⁴ 1936～1945 年は戦前で最も市制施行の都市数が多かった時期で、10 年間で 82 もの市が誕生した。このうち 31 の都市が既に町営水道を保有していた。

⁵ 前掲「上水道事業の抑制と鉄の需要調整」。

⁶ 『水道協会雑誌』第 122・123 号（1943 年 7 月・8 月）。

⁷ 「水道諸職夫進退関係書」（大阪市公文書館所蔵）。

⁸ 武藤麒麟郎「給水の即戦体制」（『水道協会雑誌』第 131 号、1944 年 4 月）。

⁹ 以下の記述は、肥田登『日本の工業用水供給』（多賀出版株式会社、1982 年）第 4 章を参照した。

¹⁰ ただし、これより前の 1933 年 12 月には新潟市の企業 10 社（のち 12 社）による新潟工業用水組合（任意団体）が発足しており、川崎市はこの組合組織をモデルとしている（前掲『日本の工業用水供給』）。

¹¹ 川崎市水道局編『川崎市水道史』（同、1966 年）203～215 頁。

¹² 『水道協会雑誌』第 133 号（1944 年 6 月）。

¹³ 東京都水道局編『東京近代水道百年史 通史』（同、1999 年）154～157 頁。

¹⁴ 同上、150～153 頁。

¹⁵ 兒山忠一「旱天に依る上水道給水異変雑感」（『水道』第 167 号、1940 年 7 月）。

-
- 16 島崎孝彦「国防国家建設と我国の水道」(『水道協会雑誌』第 95 号、1941 年 4 月)。
- 17 「水道の防空対策に関する件」(国立公文書館所蔵「厚生省防空対策関係資料 第 5 冊」、アジア歴史資料センター レファレンスコード A17110191400)。
- 18 『水道協会雑誌』第 105 号 (1942 年 2 月)。
- 19 金子吉衛「水道営団論と帝都の水道」(『水道』第 199 号、1943 年 3 月)。『水道協会雑誌』第 133・136 号 (1944 年 6 月・9 月)。
- 20 宇賀田順三「新体制に於ける水道国営論」(『水道協会雑誌』第 91 号、1940 年 12 月)。
- 21 竹中龍雄「国土計画と水道事業」(『水道協会雑誌』第 94 号、1941 年 3 月)。
- 22 同上。
- 23 営団の発足と展開については魚住弘久『公企業の成立と展開』(岩波書店、2009 年) 第 1 部を参照。
- 24 「第 79 回帝国議会 衆議院議事速記録 第 14 号」(1942 年 2 月 14 日)、「第 79 回帝国議会 衆議院建議委員会議録(速記) 第 4 回」(1942 年 2 月 10 日)、仲田聰治郎「水道営団設立ニ関スル建議」(『水道』第 186 号、1942 年 2 月)。なお水道営団に関しては、日本水道協会編『日本水道史 総論編』(同、1967 年)にも全く言及がない。
- 25 水道協会編『水道協会 第 11 回総会・第 10 回部会議事録』(同、1943 年) 120 頁。
- 26 湯浅三千男内相は、第 81 回帝国議会東京都制案委員会(1943 年 2 月 4 日)で、東京府と川崎・横浜などの区域を含む鉄道・水道の一元化と営団構想について質問を受けた際に、「水道ノ問題ニ付テハ、マダ着想トシテモサウ云フヤウニ気付イテ居ラナカタノデアリマス〔中略〕ドノ程度マデ営団組織デ確保出来ルカ、マダ之ニ付テハ十分ノ自信ヲ持チマセヌガ、併シ今示唆ヲ受ケマシタ点デモアリマスカラ、是モ亦今後研究ヲシテ見タイト考ヘテ居リマス」と答弁している(「第 81 回帝国議会 衆議院東京都制案委員会議録 第 4 回」)。
- 27 美田穰「水道経営体の独立性—水道営団経営を適当とす—」(『水道』第 200 号、1943 年 4 月)。
- 28 前掲『水道協会 第 11 回総会・第 10 回部会議事録』135～137 頁。
- 29 高橋六郎「水道事業の総合経営と水道営団」(『水道』第 191 号、1942 年 7 月)。
- 30 前掲「水道営団論と帝都の水道」。金子が指摘する通り、非常時の水道事業者間の相互給水に向けた準備も進んでおらず、1943 年時点で実現していたのは、東京・川崎・横浜・横須賀間の連絡と、阪神上水道組合と傘下事業体間での相互連絡のみである(「重要都市水道の空襲時における応急配水対策に関する調」前掲「厚生省防空対策関係資料 第 5 冊」)。
- 31 同上。
- 32 東京都制の施行に関しては、源川真希『東京市政』(日本経済評論社、2007 年) 第 10 章、白石弘之「東京都制(首都制度)問題の沿革」(『年報 首都圏史研究』2015(第 5 号)、2016 年 6 月)。
- 33 金子吉衛「東京都制並に改正市制と水道事業」(『水道』第 201 号、1943 年 5 月)。
- 34 宇野二郎「市町村水道事業と地方自治」(『札幌法学』第 20 巻第 1・2 号、2009 年 3 月)。
- 35 杉戸清「上水道事業の総括的現況」(『水道協会雑誌』第 146 号、1946 年 9 月)。
- 36 水道協会編『上水道統計』第 32 号(同、1951 年) 3 頁。
- 37 横浜市水道局編『横浜市水道七十年史』(同、1961 年) 518～527 頁。
- 38 同上、456 頁。横浜市総務局市史編集室編『横浜市史 II 第 2 巻(上)』(横浜市、1999 年) 199～200 頁
- 39 前掲『上水道統計』第 32 号、4 頁。
- 40 前掲『日本水道史 総論編』551 頁。

-
- 41 同上、551～552 頁。
- 42 水道制度百年史編集委員会編『水道制度百年史』（厚生省生活衛生局水道環境部、1990 年）67～68 頁。
- 43 同上、69 頁。
- 44 東京市政調査会編『日本都市年鑑 第 9（昭和 15 年用）』（同、1939 年）330 頁。
- 45 前掲『水道制度百年史』69 頁。
- 46 同上、71～72 頁。
- 47 杉戸清「戦災上下水道の復旧並びに復興事業に就て」（『水道協会雑誌』第 141 号、1946 年 3 月）。
- 48 「昭和 22～24 年 上下水道事業の調査関係書類綴」（茨城県立歴史館所蔵「茨城県庁文書」行 47・109）。
- 49 同上。
- 50 日本下水道協会下水道史編さん委員会編『日本下水道史 行財政編』（日本下水道協会、1986 年）156～157 頁。岩井四郎口述。
- 51 同上、197、201 頁。岩井四郎口述。
- 52 松田心一（厚生省公衆衛生局環境衛生課長）「厚生省水道課の新発足」（『水道協会雑誌』第 167 号、1948 年 9 月）。
- 53 前掲『日本下水道史 行財政編』154 頁。田邊弘口述。
- 54 「近代水道百年の歩み」編集委員会編『近代水道百年の歩み』（日本水道新聞社、1987 年）65～67 頁、74 頁。
- 55 簡易水道整備 50 年史編纂委員会編『農山漁村社会の近代化に貢献した簡易水道』（全国簡易水道協議会、2005 年）31、41、42 頁。
- 56 前掲『日本水道史 総論編』378～380 頁。
- 57 以下、同上 374～378 頁。
- 58 西片武治（厚生事務官）「水道条例改正に就いて（3）」（『水道協会雑誌』第 175 号、1949 年 5 月）、細貝元次郎（建設事務官）「水道法その後の経過」（『水道協会雑誌』第 189 号、1950 年 7 月）。
- 59 前掲『日本水道史 総論編』394～396 頁。
- 60 同上、396～405 頁。
- 61 同上、406～416 頁。
- 62 前掲『水道制度百年史』104 頁。
- 63 水野正己「戦後日本の生活改善運動と参加型開発」（佐藤寛編『参加型開発の再検討』日本貿易振興会アジア経済研究所、2003 年）。
- 64 楠本正康「簡易水道の思い出」（『簡易水道』第 6 号、1958 年 4 月）。
- 65 田邊弘「簡易水道補助制度の創設」（全国簡易水道協議会編『簡易水道の 20 年』同、1975 年）。
- 66 前掲『近代水道百年の歩み』70 頁。
- 67 西片武治「簡易水道の国庫補助について」（『水道協会雑誌』第 208 号、1952 年 2 月）。
- 68 前掲『日本水道史 総論編』276 頁。
- 69 前掲『水道制度百年史』104 頁。
- 70 前掲『近代水道百年の歩み』71～72 頁。
- 71 鈴木繁「水道普及の岩波映画『生活と水』及び簡易水道整備 50 年史編纂余話」（『水道』第 54 巻第 5 号、2009 年 5 月）。
- 72 内藤幸穂「『生活と水』について」（『公衆衛生』第 3 巻第 4 号、1953 年 4 月）。
- 73 前掲『日本下水道史 行財政編』200～201 頁。
- 74 前掲『日本下水道史 行財政編』202～205 頁。
- 75 「日本水道公団設立趣意書」「日本水道公団設立要綱」（公営企業金融公庫『公営企業

金融公庫五年史』同、1962年、272～282頁）。

⁷⁶ 「水道金融公庫設立の要旨」（同上、282～288頁）。なお水道金融公庫案については前年（1955年）に簡易水道・下水道を除く上水道関連の国庫補助が廃止されたことを受けて、厚生省内で設立が検討されていた（『日本水道新聞』1955年10月27日）。

⁷⁷ 前掲『公営企業金融公庫五年史』288～292頁。

⁷⁸ 以下の記述は「水道公団一件」（京都府立京都学・歴彩館所蔵）。

⁷⁹ 以下の経過は水資源開発公団編『水資源開発公団二十年史』（同、1982年）2～6頁、御厨貴『政策の総合と権力』（東京大学出版会、1996年）196～197頁。

⁸⁰ 前掲『近代水道百年の歩み』141～143頁。

⁸¹ 同上、143頁。

⁸² 同上、144頁。

⁸³ 寺尾晃洋『日本の水道事業』（東洋経済新報社、1981年）198～201頁。

⁸⁴ 「水道の広域化（第18回全国水道研究発表会シンポジウム速記録）」（『水道協会雑誌』第398号、1967年11月）。

⁸⁵ 前掲『日本の水道事業』94～97頁。

⁸⁶ 前掲『水道制度百年史』47頁。

⁸⁷ 宇野二郎「千葉県域における水道事業の組織再編構想—水道広域化と市町村公営原則—」（『札幌大学総合研究』第1号、2010年3月）。

補論 外地の水道と技術者たち

【表 12】は、1920～30 年代の外地における水道の布設状況を示したものである。いずれも常に増加傾向で、20 年の間に事業数で 4～5 倍、給水戸数で 5 倍以上に増加している。とくに 1930 年代、とりわけ 1935～40 年の時期に激増していることが分かる。この時期、内地の水道界が人材・資材の調達難からやや停滞気味であることと対照的である。なおこの表には掲出していないが、第一次大戦後に委任統治領となる南洋郡島については、南洋庁の置かれたパラオで 1940 年度に公営水道が給水を開始した。サイパン島でも 1938 年度から公営水道の建設が進められたが、完成には至らなかった。このほかロタ島（1934 年、南洋興発株式会社）およびポナペ島（1941 年、南洋起業株式会社）で私営水道が布設された¹。

以下、外地の水道事業の変遷や特徴と、技術者たちの動向をまとめる。

【表12】 外地の水道概況							
朝鮮	事業数	鉄管延長 (km)	給水戸数	配水量 (千㎡)	給水栓数	専用栓数	給水料 (千円)
1920年度	17	418	52,818	13,123	22,311	16,123	1,125
1925年末	25	676	96,279	16,104	33,969	26,089	1,390
1930年末	33	937	119,105	24,300	50,348	38,210	1,792
1935年度	55	1,395	183,002	33,310	82,869	68,061	2,664
1940年末	72	1,798	283,880	63,420	126,215	108,816	4,818
台湾	事業数		給水戸数	消費水量 (千㎡)		専用栓戸数	
1920年度	22		32,364	16,153		17,780	
1925年度	45		47,642	26,378		26,039	
1930年末	65		80,962	32,910		55,452	
1935年度末	83		111,362	21,807		79,143	
1940年度末	131		173,121	32,608		123,685	
樺太	事業数	配水管延長 (km)	給水戸数	給水量 (千㎡)	給水栓数	専用栓数	
1925年度	1			324	985	663	
1930年度	5			944	2,875	1,481	
1935年度末	5	122	6,708	2,099	3,310	1,848	
1940年度末	6	178	10,754	4,818	4,958	2,789	
関東州	事業数	水管延長 (km)	需要戸数	水量 (千㎡)	水栓数		料金 (円)
1920年度	19	484	42,688	14,192	32,088		907,379
1925年度	22	835	66,101	17,396	52,915		1,607,608
1930年度	28	1,093	103,217	24,588	80,709		2,104,654
1935年度	35	1,403	147,602	40,113	108,703		3,594,478
出典：『朝鮮総督府統計年報』『台湾総督府統計書』『樺太庁統計書』『関東庁統計書』『日本都市年鑑』							

台湾

日本統治下の台湾における水道事業については、浩瀚な『台湾水道誌』が3度にわたり編纂されている²。台湾では、船舶用水の確保と伝染病対策の観点から、まず開港地である淡水と基隆で水道が整備された。その後、W・K・バルトンや浜野彌四郎らによる4度（1896年8～9月、1897年3～9月、1898年4月、1899年3～5月）の衛生調査³を経て、台北⁴、台南、彰化、嘉義、さらには南部の高雄・台南など、主要都市を中心に水道施設が整備されていった。1920年の地方行政改革により、水道事業が総督府から地方行政体（市、街、庄）へ移管されたのを機に、建設に拍車がかかった⁵。なお島内の水道行政全般は、総督府土木局、後に内務局土木課が所管した。1920年代に入ると、東部地区でも水道布設が進み、さらに山間部の小集落などを対象とした小規模水道が整備されていった。これらの中には、灌漑用水を浄化したものや、電力会社や鉄道会社の水道施設を改造したものなどが含まれており、台湾の産業開発と並行して小規模な水道建設が進められていった様子が分かる。

第1部で水道布設費国庫補助金や県費補助金の果たした役割をみたが、台湾の場合、こうした財政支援の持つ意味は、内地の場合よりもはるかに大きかった。明治期・大正期に布設された淡水・基隆・台北・台南・高雄などの主要都市は全額国庫支弁であり、1920年代に布設された嘉義・新竹などでも工費の半額以上が国庫補助で、支給期間もおおむね3年間と短かった。加えて、総督府や各州・庁も補助金を支給して、各都市の拡張工事や水道建設を援助した。また勸業銀行や簡易保険積立金、さらには現地の信用組合なども、地方庁の水道建設を資金面からこれを支えた⁶。

1937年末時点で台湾における水道事業体は98に及んだ。創設年代で区別すると、明治期12、大正期36、昭和期50となり、経営団体ごとでは、市（内地の市に相当）9、街（内地の町に相当）40（工事中4、調査計画終了5を含む）、庄（内地の村に相当）49となる。また給水人口別にみると、10万人以上が台北・基隆・台南・高雄の4市、5万人以上が台中・嘉義の2市、1万人以上が淡水・新竹など23市で、69（約7割）が給水人口1万人以下の小規模水道であった。給水区域内の普及率は人口で56.5%、戸数で55.3%である。高雄や台北などでは7～8割に及ぶところもあるが、台南などでは3割以下にとどまっている。給水区域内の内地人はほとんど水道を使用するが、現地の台湾人は依然厳しい水事情に晒されていた。1日1人当たりの水消費量は平均216 m³と、気候の関係から内地よりも多量である⁷。

戦時下では、海軍施設の置かれた高雄・新竹・台中などで拡張工事が行われた。また地元水道のみでは給水量が不足するため、高雄・岡山・新竹・東港・台南・台中・新高・虎尾などでは海軍が独自に水道建設を行った。1943年までは鑄鉄管を使用していたが、資材不足などのために1944年からはヒューム管、ゼニスパイプなどを使用して急場をしのいだ⁸。終戦時、台湾では123の水道事業体があったが、戦時中の資材・労力不足で多くの水道で維持管理が困難になっていた。加えて空襲の被害やポンプ・鉄管の損傷で水圧低下が激しく、量水器の50%以上が不良になっていたという⁹。

朝鮮

朝鮮の水道事業に関しては、広瀬貞三がその全体像を示してくれている¹⁰。1910年の併合以前には、漢城、平壤、釜山、木浦の4ヶ所で韓国政府、居留民団、外資系水道会社など

による給水が行われていた。総督府は、漢城（京城）・仁川・平城・鎮南浦の水道事業を国営化するとともに、国費・道費による補助金を支給して各地方団体の水道建設を援助した。1922 年 4 月総督府が経営していた 4 水道は各府に無償供与され、水道事業はすべて公共団体（府・邑・面）の経営となった。ただし国費・道費による補助金は続けられた。また 1932 年度より、朝鮮簡易生命保険積立金の上下水道事業に対する低利資金融通も開始された¹¹。

台湾や朝鮮では内地の水道条例は適用されず、朝鮮では 1910 年 9 月に制定された統監府令第 61 号（水道上水保護規則）や、1911 年 2 月府令第 18 号（官営水道給水規則）、1915 年 9 月訓令第 50 号（水道に関する規程）が法的根拠となった。また水道行政は、韓国政府時代は度支部水道局、後に内務部土木局が管掌し、総督府では内務部土木局（1910 年 8 月）、官房土木局（1912 年 3 月、後に土木部）、さらに内務局（1924 年 12 月）が所管していた。

草創期の水道建設の設計・施工には佐野藤次郎が当たっている。佐野は 1891 年に帝国大学工科大学土木工学科を卒業後、吉村長策のもとで大阪市水道技師となり、後に神戸市・岡山市の水道工事長として創設工事を指揮したが、統監府の依頼で 1906 年 4 月に朝鮮に渡った。以来、韓国水道工事監理嘱託、韓国衛生工事課長として、仁川、釜山、平城、鎮南浦、群山、羅南・会寧（軍用）、龍山（鉄道）などの創設・拡張工事を手がけた。佐野は神戸市水道の貯水池建設にあたり、日本初のコンクリート式ダム（布引ダム）を完成させたが、仁川・平城の両水道で、冬季の結氷や濾過能力保護のために濾過池にコンクリート式の掩蓋を新設したり、龍山では急速濾過方式を採用するなど、朝鮮でも新技術の導入に積極的であった¹²。

水道布設ヶ所は、5（1911 年度）、17（1920 年度）、33（1930 年度）、72（1940 年度）と急増したが、ことに 1930 年代に入ってから激増している。これは北部・咸南地区の工業化に伴う都市化現象に起因している。同じく給水戸数や給水量に関しても 1930 年代半ば以降に激増する傾向にあった。1937 年時点で工事中のものを含めて、水道事業体は 76 ヶ所に達した（府営 18、邑営 41、面営 17）。このうち国費・国庫補助を受けたものが 62、道費・道費補助が支給されたものは 57 にのぼり、台湾の場合よりも支給対象が広範に及んでいることが特徴である。府営水道の工費に占める国費の比率をみると、当初国営であった仁川（83%）、鎮南浦（72%）をはじめ、大正期に整備された新義州（43%）、元山（39%）、咸興（46%）と続き、昭和期にはいつてからも開城・大田・大邱などで 30%台前半を保っていた。

1940 年当時の水道普及率は平均約 40%程度で、北部の方が中南部よりも高い傾向にあった。また京城・仁川など配水量の大きい都市ほど普及率は低く、人口増加のペースに水道施設が追いつかないケースも多かった。また水道の利用状況は民族的格差があり、仁川の場合（1935 年、普及率約 35%）、日本人 87%、朝鮮人 26%（うち 8 割以上が公設共用栓を利用）と大きな開きがあり、朝鮮人の 7 割以上は井戸水を利用していた。また水道水・井戸水ともに内地に比べると水質は良好ではなかった。

南樺太

南樺太¹³では、樺太庁の設置以後、応急施設として豊原・大泊・本斗・真岡などで木管式水道が布設された。1922 年町村制施行以後、水道は町村の事業となり、上記の都市で木管から鉄管への改修工事が逐次行われた。豊原町の上水道創設（1923 年 10 月～24 年 10 月）

に際して、秋田市水道や川崎町水道を手がけた和田忠治が設計を担当し、工費 65 万円に対し国庫補助 30 万円が支給された。

関東州および満鉄附属地

関東州では、関東都督府（1919 年 4 月より関東庁）による水道整備が進められた。大連ではすでにロシアが給水設備を完成させていたが、極めて小規模なもの（1 日約 1,000 m³）であったことから、1906 年度には早くも水道拡張工事が行われた（～1910 年度）。大連の人口は、1920 年代半ばに 20 万人、30 年代半ばには 30 万人に達したが、これに対応して、第 2 期（1914～1920 年度）、第 3 期（1920～1926 年度）、第 3 期第 2 次（1927～1934 年度）、第 4 期（1927～1934 年度）、と、間を置かずに水道拡張工事が続けられ、全額国費から支出された。1 日当たりの給水量は 1935 年時点で約 44,000 m³（給水人口 451,000 人）にまで高められた¹⁴。これらの水道拡張工事については、まず倉塚良夫が第 1～4 期の水道拡張工事を指揮し、急速濾過や複式貯水池ダムなどの先端的な技術を内地に先駆けて導入した（第 5 章第 2 節参照）。倉塚が北海道大学に招かれた後は、清水本之助、吉岡栄夫ら、京都大学土木出身者が関東州土木部水道課長をつとめた¹⁵。

関東州は亜乾燥地帯に属し、十分な河川表流水が得られず、各都市では水源確保に苦慮していたことから、1926 年以降、臨時関東州水源調査委員会が大規模な水源調査を行った。この結果、州内で多くの地下水・伏流水が利用可能であることが判明し、旅順水道が地下水源に変更され、金州・貔子窩・普蘭店などで水道が新設されたほか、1930 年には清水本之助によって集水能力の高い満洲井戸が考案され、以後満洲全土で多数建設されることになった。また大連では大容量の親貯水池とそれを補完する小型の貯水池群からなる複式貯水池システムが整備され、給水能力が飛躍的に高まった¹⁶。この調査事業は、1925～1936 年度の 12 年間で約 55 万円を費やして行われたが、河川・湖沼・泉水・天水・地下水・下水・伏流水・貯水池など水源の悉皆的な精密調査を含むとともに、現在および将来の水利用（軍事・発電・農業・工業・上水道その他）についても調査予想する¹⁷、いわば水資源の合理的な統制利用方法（「システム」）を確立しようとするもので、内地の河水統制や水源調査に先行するものであった。

南満洲鉄道付属地においては、満鉄地方部工事課が、汽罐用水、鉄道従業員や周辺住民への給水を目的として、鞍山・遼陽・奉天・撫順・長春など主要駅周辺において上水道の整備を行った。給水ヶ所は 1916 年度時点で 37 ヲ所にのぼったが、このうち市街地への一般給水を行っていたのは 16 ヲ所で、うち 7 ヲ所はすでにロシア統治下で給水設備が完成していたものを利用した¹⁸。1932 年までに一般給水ヶ所は 24 ヲ所に及び、満鉄の地方部もしくは鉄道部がこれを管轄した¹⁹。（【表 12】の「関東州」にはこれらの水道が含まれている）。1933 年の満洲国建国後は、水源から浄水・配水池までを満鉄が所有し、市内配水管は満洲国に移譲された。このほか、営口には日中合弁の営口水道電気会社が経営する水道が存在した²⁰。

満洲事変と水道技術者たち

1931 年 9 月の満洲事変勃発、翌 1932 年 3 月の満洲国建国宣言以来、日本の水道技術者たちの海外進出が顕著となる。関東庁では「満蒙を支援するは我等が使命である」として、それまでの水源調査の実績を生かすべく、清水本之助（関東庁内務局土木課長）らを首班と

して全満洲の水源調査計画を実施した。

本年の三月新らしく満洲国が設立せられまして、非常に大きな天地が我々に開放せられたのであります。夫れ迄と云ふものは、水源を求めますにも附屬地の範囲内に於て、之を求めべく限られて居つたので、一步附屬地の外に出れば文句百出、仲々手を付けられないと云ふ状態に置かれてあつた、それが満洲国の設立に依つて夫等の界を越えて、広い天地に我々が自由に水を求め得ることになり来つたのであります。茲に於て今日迄の関東州水源調査は之を拡大、延長致しまして、全満洲の水源調査に手を延ばさんと既に手を付けて居るのであります²¹

彼らは関東軍からの依頼を受けて、新京（長春）の水源調査を行ったほか、哈爾濱、齊齊哈爾、奉天、吉林、錦州などにおける軍用水道の水源および取水方式を調査・提言した。また鞍山の昭和製鋼所拡張に伴う給水能力増強のための満洲井戸の鑿井工事を手がけたほか、1932年7月より満洲における重要河川19ヶ所の調査と約60ヶ所で地下水調査を行った。さらに1933年10月から約2ヶ年にわたり、関東軍の依頼を受けて、関東庁・満洲国・満鉄が共同で、満洲国全域にわたる水源水利調査が行われた。大井清一が囑託として事業を指導したほか、関東庁からは、先述の清水本之助のほか、田邊弘、辻信ら大連市水道拡張工事に携わった技術者ら20数名が派遣された²²。

こうした調査を経て、満洲国では、1932年4月に設置された国都建設局が長春（新京）の首都建設に当たるとともに、1933年9月に民生部土木司に都邑科が設けられ、哈爾濱・奉天などの主要都市の都市計画に乗り出すことになった²³。とくに首都・新京では、国都建設局のもとに水道科（後に水道処）を設け、草間偉（東大教授）と大井清一（京大教授）を顧問に迎えて、大規模な水道建設を行った（1935年12月通水、1936年9月完成）。計画給水人口50万人（後に100万人）を賄うために、長さ550mに及ぶ土堰堤、700mmの導水管、日量2万m³を生成する急速濾過装置などが備えられた。1941年時点で満洲国内の水道布設都市は、施工中を含めて41に及んだ²⁴。

激増する水道建設工事に対応すべく、満鉄では1934年に水道調査所を新設した。ここに安田靖一（元京都市土木部長）、大野巖（元横浜市水道局工務課長）ら、東京市・横浜市・京都市・名古屋市など内地の各都市水道の技師・技手や、清水組の技術者など37名の精鋭技師が集められた。水道調査所は1937年に工務局水道課となり、課長に就任した大野巖は東京近郊を中心に大量の技術者募集を行う一方、水交会を結成して満洲の水道技術者を組織化した²⁵。大野は、附屬地という地理的条件から水源を地下水に依存してきた満鉄の水道建設事業を憂慮し、今後は松花江などの大河の表流水を取水して、満洲国内の水道を一丸とする水道営団化構想を企図していた²⁶。内地の水道営団構想にも大野らの発想が少なからず影響しているであろう。

このほか満鉄は、1935年12月華北に誕生した冀東自治政府に対しても、大野巖以下水道技術員8名を派遣し、管内の塘沽など40ヶ所以上の調査と水道布設計画の策定に当らせている²⁷。

日本水道の大陸進出は満蒙地域のみにとどまらず、それまでイギリス・ドイツ系企業が優位を占めていた中国の都市水道にも及ぶようになった。例えば、1935年の済南、翌年の福州では、外務省の後押しを受ける形で、欧米資本を入札で退け、日本企業の手で施工されるケースが生まれてくる²⁸。陸軍の軍用水道建設に従事し、第一次大戦中には青島守備軍司令

部附水道部長（後に同民政部土木部長兼水道部長）として青島水道の復旧と拡張にかかわった伴宜（当時日本鋼管の水道顧問）や、元内務省土木局の技師で内地 20 ヶ所以上の水道建設に顧問として関与した茂庭忠次郎（当時日本大学工学部長）らの日本人技術者たちが設計や工事を担った²⁹。

日中戦争と水道技術者たち

日中戦争の勃発以後は、戦争で破壊された都市水道の再建と、その後の維持管理が重要な課題となった。1936 年当時、中国では公営水道が南京・杭州・重慶・青島など 15 ヶ所、民営水道が北京・上海・漢口・厦門など 10 ヶ所、外資系水道会社（日本の満鉄を含む）によるものが上海・天津・大連・東三省など 7 ヶ所があった³⁰。外資系を除くこれらの水道は当初は軍の管理下に置かれたが、その後現地の地方政府や日本の開発会社に委譲もしくは委託経営され、内地や外地・満洲の水道技師たちが再建や維持に従事することとなった。迅速な水道復旧は、占領地における宣撫工作の一環であると同時に、日本の水道技術の高さを列国にアピールする機会にもなった。

北京では 1910 年 2 月から京師自来水会社が給水を行っていた。当初同社は清朝政府の援助のもとでドイツ人技師らによって運営され、第一次大戦期以降は中国人技術者らがこれに替わったが、日中戦争勃発後に日本陸軍に接收された後、1939 年 2 月に電気・バス事業とともに北京市に経営を委託することとなった。1939 年時点の給水人口は 10.8 万人程度で普及率は 1 割に満たなかった。北京では良質の地下水が得られるため古くから共同井が普及しており、水道施設も専ら在留日本人を対象に増設計画などが策定されていた³¹。天津ではイギリス資本の天津済安自来水会社が水源開発を行い各国租界に上水を供給していたことから、日本側は浄水・配水施設しか保有しておらず、大きな変更を加えることはできなかった。青島では、戦前期に市公署が経営していた水道事業を、1939 年 11 月に発足した日中合弁の青島水道株式会社（資本金 200 万円 北支那開発株式会社傘下）が経営した³²。このほか内モンゴルの蒙古聯合自治政府内でも、「水道は日、満、支、蒙を一体とする東亜計画に順応し原則として国営を認めること」の方針のもと、首都の張家口で給水が開始されたほか、大同でも水道建設が計画されていた³³。

華中では、中支那振興株式会社傘下の華中水電株式会社（華中水電股份有限公司）が、現地の水道施設を継承して給水を行った³⁴。1938 年初頭、内務省の応援幹旋のもとに、東京市から数名の技師が派遣され、南京・杭州・上海の水道の被災状況を視察した。これと前後して、東京市（62 名）、横浜市（9 名）、大阪市（40 名）、名古屋市（40 名）、および満鉄から数名の技師が派遣され、各地の水源地の修理や機械類の復旧作業に従事した。1938 年 6 月華中水電が設立されると、戦前から給水を行っていた上海の外資系をのぞく 3 水道会社（内地自来水股份有限公司・閘北水電股份有限公司・浦東自来水股份有限公司）³⁵の事業を継承する一方、南京・鎮江・杭州の水道経営を軍から受託した。さらに 1938 年 10 月の武漢攻略後には漢口・武昌の水道復旧事業に携わり³⁶、軍が管理する両水道を代行経営した。華中水電の常務取締役には堀江勝己（元横浜市水道局長）が就任し、復旧作業に当たった日本人技術者たちが各水道の水質改善、設備の増改築、新たな水道建設などを手掛けた。1939 年 4 月時点で同社水道部には職員 36 名（うち中国人 3 名）、杭州・武漢・南京・鎮江の各弁事処の水道班に 20 名（すべて日本人）が在籍していた³⁷。なお 1940 年度には蕪湖が新

たに加わり、軍管理代行の漢口・武昌を除いて同社の直営事業になっている³⁸。

華南では、当初は台湾総督府や台湾拓殖株式会社などの国策会社が水道の再建に携わったが、日本資本による経済建設を必要最小限にとどめるという陸軍の方針もあって、現地の市政府に返還されるケースが多かった。ただし国策会社が委託経営を行ったり、日本側の影響力の強い日中合弁会社が経営に当たった。

1938年5月10日に厦門³⁹を占領した日本海軍の要請を受けて、同月26日台湾総督府は土木・建築・電気の技術者を派遣した。続いて6月2日から25日まで台北市水道課の事務官・技術者ら12名が復旧作業に従事した。

厦門に着くと早速水源地の調査に出掛けて見たが、此処の水道は約二百万円位の資本を投下し独逸のシーメンスの手に依つて設計、製作されて居るが、外人が支那から金を取るために、大切な処はいい加減にして、余計な処にばかり金を掛けて居る、此水道は水源は雨水を池に溜めて居るのであるが、濾過池等は真黒い滓が溜つて腐つて居た、是に金門島の占領に依つて厦門の市民が如何に日本軍の厦門攻略を恐れて居たかを物語るもので、恐らく水道会社の連中は日本軍の上陸を虞れて仕事も手につかず貯水池の手入等もしないで放置して居たものと思はれる、貯水池の修繕をしようにも設計図がないので閉口したが、水道会社の社員が泡を喰って逃げた、乱雑な同公司に行つて一週間ばかり設計図探しに潰してやつと皺クチャになつて居た設計図を発見したので大喜びで早速濾過池の修繕掃除をやり、立派に清潔な水が出るやうになり、又新しい各部隊や其他重要な処には鉄管、鉛管の欠乏で非常に困惑したが、海軍と協力して水道を通じ

大いに感謝された、今後は厦門の水道は占領前より以上に円滑に配給される事と思ふ⁴⁰ 厦門では、現地華僑らによる厦門自来水股份有限公司（民営）が給水を行っていたが、海軍の命で福大公司（福建省への投資を目的として設立された国策会社）に水道の経営が委任されることとなった。1938年6月海軍特務機関の支持のもと、親日派の現地リーダーたちを中心に厦門治安維持会が結成され、翌年6月に厦門特別市政府が成立した。これに伴い、市内の給水は厦門市自来水股份有限公司（福大会社が半額を出資）が経営することとなり、同1939年末時点で厦門1,107戸、鼓浪嶼587戸、および船舶給水を行っていた⁴¹。同社は厦門特別市市長（李思賢）が取締役社長をつとめたが、副社長や取締役・監査役の大半を日本人が占めていた。また職員88名（1939年）の国籍別の内訳では、日本人16名、台湾人26名（台湾の水道技師も含まれる）、中国人45名と、事変以前から在職していたロシア人の技術嘱託であった⁴²。

1938年10月には武漢作戦と連動して広東作戦が行われた。広州を占領した南支那派遣軍は、台湾総督府に対し要員・技術者の派遣を依頼した。これに対し、総督府では府の技師5名と台北・台南・高雄の各都市の要員・技術者を派遣して応急復旧作業に当たらせた。水道関連でいえば、5名の府技師、台北・台南・高雄の技手・書記ら29名（うち台湾人10名を含む）が現地に11月から数ヶ月間滞在し、12月には通水再開にこぎつけている⁴³。また営業事務についても総督府・台北市・台南市の属・書記3名も派遣されている。再開された水道事業は、翌1939年2月台湾拓殖株式会社が引き継ぐこととなり、同年4月に一部営業を開始した。1940年末には事変前の給水能力を回復し、1940年10月には現地の広州市政府に返還されたが、経営は台湾拓殖株式会社に委託された。1942年度時点で、17,980戸に給水を行っており、営業収益も比較的順調であった⁴⁴。

1939 年 6 月に占領された汕頭でも軍の要請を受けて、台湾拓殖株式会社広東出張所から水道職員 2 名、続いて 7 月にも復旧班 5 名が派遣され、1 週間程度で通水を再開させている。10 月から軍より委託を受けて台湾拓殖株式会社が営業を開始する形をとったものの、1942 年には軍の指示で現地の市政府に還付している⁴⁵。

太平洋戦争と水道技術者たち

太平洋戦争の開戦以後、水道技術者たちの活動の舞台はさらに広がっていった。

1941 年 12 月には香港攻略軍から派遣要請があり、台湾総督府・台湾拓殖株式会社は技師以下 27 名を派遣し、翌年 1 月から 5 月まで滞在させている。戦災で破壊された水道の復旧はもちろんのこと、新たな水道システムを構築して給水規定や経営システムを軌道にのせるためには、継続的な日本人技術者の駐在が必要であった。1942 年 2 月水道事業は香港占領地総督部の直営事業となるが、台湾拓殖株式会社の社員が残留して事業に協力した。1943 年 8 月香港の水道事業は台湾拓殖株式会社に委託経営されることになった⁴⁶。

1942 年 2 月にはフィリピン駐留軍よりの要請で、台北市水道課長、水道技師、総督府技手らが派遣されている⁴⁷。マニラ水道の調査に当たった山本與一郎（台北市水道課長）は、給水人口 70 万人の同市水道が米国式の極めて立派な施設を有し、現地住民らの手で運営されていることに感嘆している⁴⁸。1942 年 2 月のシンガポール攻略戦では、横浜市水道計画係長で少尉だった井深功らが、水道施設の復旧に尽力した⁴⁹。フィリピン・マレーシア・インドネシアにおいては、英米蘭の旧宗主国による近代水道がある程度整備されていたため、現場を訪れた水道技師たちは、現地住民の衛生思想の向上を謳いつつも、水道については既存施設の増強程度で概ね十分との理解を持っていた⁵⁰。またイギリス・オランダの水道技術者や、現地のスタッフをそのまま雇用することが多かった⁵¹。この点は、多くの技術者たちを投入した中国戦線とは対照的である。

以上のように、外地の水道事業は、1930 年代以降の朝鮮・台湾における産業開発・工業化政策、ならびに満州事変以降の中国大陆における日系資本・技術の進出、さらには日中戦争・太平洋戦争における占領地域の拡大という事態を背景にしながら、内地以上に拡大の一途をたどった。台湾・朝鮮では内地に比べて手厚い国庫補助金が支給されたほか、中国大陆への進出に際しては関東軍や外務省の援助が背景にあった。こうして拡大する外地の水道市場は、内地の企業の目には絶好のビジネスチャンスと映り⁵²、また 1930 年代の内地では大規模な水道建設が行えない技術者たちにとってもまたとない活躍の場として期待を集めたであろう。戦時下で外地の水道普及にあたった技術者や関連企業は、戦後混乱のなか内地に引き揚げ、今度は空襲で破壊された内地の水道再建に当たることとなる⁵³。

¹ 南洋庁編『南洋群島要覧 昭和 13 年版』（同、1938 年）122 頁、南洋庁編『南洋群島要覧 昭和 18 年度』（同、1943 年）73 頁、黒岩初吉「南洋状況とサイパン島上水道に就て」（『水道』第 171 号、1940 年 11 月）。

² 日本領有期の台湾の水道事業に関しては、『台湾水道誌』が 1918 年（台湾総督府民政部土木局）、1929 年（台湾総督府）、1941 年（台湾水道研究会）の 3 度にわたり刊行されているほか、台北・高雄・嘉義・新竹・花蓮港などの水道誌がある。このほか、朱志謀「國

家與個人關係の再組」(国立臺灣師範大学歴史研究所修士論文 1998 年)などの研究が有益である。

³ 平山育男編・金出ミチル訳『都市への給水 W.K.バルトンの研究』(中央公論美術出版、2015 年) 535～569 頁。バルトンの台湾での業績については、黄俊銘「台湾におけるバルトンの水道事業について」(『土木史研究』第 10 号、1990 年)、齋藤博康「台湾の水道とバルトン」(『水道協会雑誌』第 767 号、1998 年 8 月)、呉建民「台湾に残っているバルトン文書」(『水道公論』第 35 巻第 12 号、1999 年 12 月)、齋藤博康「バルトンと台湾の水道」(『下水文化研究』第 11 号、2000 年 1 月)などがある。また浜野弥四郎については、稲葉紀久雄『都市の医師 浜野弥四郎の軌跡』(水道産業新聞社、1993 年)を参照。

⁴ 台北水道の布設過程については、白井征彰「『臺灣日日新報』から見る台北水道—台北水道竣工までの鑽井利用—」(『東洋史訪』第 16 号、2010 年 3 月)、同「『臺灣日日新報』から見る台北水道—第二次拡張工事まで—」(『東洋史訪』第 17 号、2011 年 3 月)、同「『臺灣日日新報』から見る台北水道—下水道—」(『東洋史訪』第 18 号、2011 年 12 月)などを参照。

⁵ 村田省一「植民地時期台湾における住民の地方行政参加—植民地時期後期の地方水道建設事業を例にして—」(『現代中国研究』第 29 号、2011 年 11 月)。

⁶ 同上。

⁷ 松下寛(台湾総督府内務局技師)「台湾水道事業の近況」(『水道』第 161 号、1940 年 1 月)。

⁸ 石井多三「戦時中に於ける台湾の水道」(『水道協会雑誌』第 180 号、1949 年 10 月)。なお 1939 年度から党内の重要水源の河川流量や水の需給調査を基礎とする水利統制調査が 10 年計画で始まった(小林英夫監修『日本人の海外活動に関する歴史的調査 第 10 巻 台湾篇 5』ゆまに書房、2000 年、251～252 頁)。

⁹ 岩井重久「台湾の水道事情について」(『水道協会雑誌』第 228 号、1953 年 10 月)。

¹⁰ 広瀬貞三「近代朝鮮の水道事業と地域社会」(『朝鮮学報』第 240 輯、2016 年 7 月)。このほか、朝鮮総督府『朝鮮土木事業誌』(同、1937 年)、小田忠夫「朝鮮に於ける水道事業の発達とその財政」(『水道協会雑誌』第 73 号、1939 年 6 月)、京城府編『朝鮮水道統計表 昭和 12 年度』(同、1938 年)などを参照した。

¹¹ 綿野秀雄「上下水道事業に対する朝鮮簡易生命保険積立金の融通に就て」(『水道協会雑誌』第 36 号、1936 年 5 月)。

¹² 鈴木坂鐵「故佐野藤次郎博士と朝鮮の水道」(『水道』第 66 号、1932 年 2 月)、近代水道百人選考委員会編『近代水道百人』(日本水道新聞社、1988 年) 26～27 頁。

¹³ 中島工学博士記念事業会編『日本水道史』(同、1927 年) 506～508 頁、日本水道協会編『日本水道史』(同、1967 年) 271 頁。樺太庁編『樺太要覧』(同、1926 年) 316～320 頁。

¹⁴ 関東庁内務局土木課編『関東庁上水道概要』(同、1932 年)、清水本之助『関東州に於ける水源調査報告書』(関東州庁土木部、1938 年) 232～235 頁。前掲『日本水道史 総論編』272～273 頁、藤田賢二『満洲に楽土を築いた人たち』(日本水道新聞社、2011 年) 第 2 章。

¹⁵ 前掲『満洲に楽土を築いた人たち』53～54 頁。

¹⁶ 前掲『関東庁上水道概要』(同、1932 年) 9～14 頁。

¹⁷ 前掲『関東州に於ける水源調査報告書』7 頁、清水本之助『満洲の水と満洲の水に対する認識の今昔』(関東州庁内務部土木課、1936 年) 13 頁。

¹⁸ 南満洲鉄道株式会社技術局土木課編『南満洲鉄道沿線各地水道小誌』(南満洲鉄道株式会社、1917 年) 1～3 頁。

-
- 19 南満洲鉄道株式会社編『南満洲鉄道附属地上下水道小誌』（同、1932年）1～2頁。
- 20 秋山淳子「日支合弁企業：営口水道電気株式会社の経営展開」（白木沢旭児『北東アジアにおける帝国と地域社会』北海道大学出版会、2017年）。
- 21 大井清一『満蒙之水道』（関東庁内務局土木課、1933年）15～16頁。
- 22 前掲『関東州に於ける水源調査報告書』247～249頁。
- 23 越沢明『植民地満洲の都市計画』（アジア経済研究所、1978年）72～80、122頁、同『満州国の首都計画』（日本経済評論社、1988年）、同『哈爾濱の都市計画』（総和社、1989年）。
- 24 前掲『満洲に楽土を築いた人たち』第4章。
- 25 前掲『満洲に楽土を築いた人たち』76～79、91、92、103頁。
- 26 「東大廣瀬〔孝六郎〕助教授を囲む座談会」（『大陸乃水道』第1巻第2号、1940年10月）、清水正五郎「故大野参与の霊に贈る」（『大陸乃水道』第5巻第2号、1944年10月）、前掲『満洲に楽土を築いた人たち』105頁。
- 27 南満洲鉄道株式会社『冀東防共自治政府管内主要都市水道計画書（上）』（同、1937年）1頁。
- 28 茂庭忠次郎「福州市上水道の由来（上）（下）」（『水道協会雑誌』第88・89号、1940年9月・10月）、茂庭忠次郎「済南上水道の回顧」（『水道協会雑誌』第108号、1942年5月）。
- 29 茂庭忠次郎「支那水道の開発に尽した故伴宜君の功績を憶ふ」（『水道協会雑誌』第67号、1938年12月）。
- 30 河口協介・大西浅市・加藤順「南京及び上海の水道を見て」（『水道協会雑誌』第58号、1938年3月）。
- 31 長谷川文人「北支三都市に於ける水道事業概況」（『水道協会雑誌』第88号、1940年9月）。
- 32 青島日本商工会議所『青島の現勢 昭和15年版』（同、1940年）209～210頁。
- 33 川端愛義「蒙疆地方に於ける水道対策に就いて」（『水道協会雑誌』第107号、1942年4月）。張家口では1940年3月に軍用地の一部に仮給水が行われた（中田忠孝「蒙疆張家口水道事業に就て」『水道協会雑誌』第92号、1941年1月）。
- 34 以下、堀江勝己「中支那の水道事業に就て」（『水道協会雑誌』第79号、1939年12月）。華中水電については、柴田善雅『中国占領地日系企業の活動』（日本経済評論社、2008年）234～235頁を参照。
- 35 上海の水道会社については成瀬薫「上海の水と水道」（『水道』第149号、1939年1月）。金子吉衛「支那に於ける『公用事業』と中支の水道（下）」（『市政研究』第6巻第2・3号、1940年7月）。
- 36 大西浅市「武漢三鎮水道調査を終へて」（『水道協会雑誌』第69号、1939年2月）。
- 37 「華中水株式会社 社業統計 昭和13年度」（外務省外交史料館所蔵、アジア歴史資料センター レファレンスコード B08061261200）。
- 38 「華中水電股份有限公司 社業統計 民国29年度上半期」（同上）。
- 39 厦門に関する記述は、台湾総督府外事部編『支那事変大東亜戦争ニ伴フ対南方施策状況』（同、1943年）133頁、王麒銘「日中戦争期における台湾総督府の占領地協力について」（『慶応義塾大学大学院 法学政治学論究』第100号、2014年3月）などを参照。
- 40 『台湾日日新報』1938年6月30日、武部水道課長談話。
- 41 柴田善雅「株式会社福大公司の中国占領地事業」（『大東文化大学紀要 社会科学』第53号、2015年3月）、『台湾日日新報』1939年7月10日。
- 42 エム・エッジ生「南支厦門水道の現状」（『水道』第157号、1939年9月）。なお台南市水道課長の横尾鉄男は、1940年9月に退職後、厦門水道に入社している（『台湾日日新報』1940年9月1日）。

-
- 43 前掲『支那事変大東亜戦争ニ伴フ対南方施策状況』199～200 頁、伊藤順三・西村俊春「広州市水道応急修理を顧みて（上）（下）」（『水道協会雑誌』第 84・85 号、1940 年 5 月・6 月）。
- 44 谷ヶ代秀吉「戦時経済下における国策会社の企業行動」（『東アジア近代史』第 10 号、2007 年 3 月）。
- 45 三日月直之『台湾拓殖株式会社とその時代』（葦書房、1993 年）472 頁。『台湾日日新報』1941 年 3 月 30 日、1942 年 8 月 17 日。
- 46 前掲『支那事変大東亜戦争ニ伴フ対南方施策状況』、前掲『中国占領地日系企業の活動』。
- 47 前掲『支那事変大東亜戦争ニ伴フ対南方施策状況』。
- 48 山本與一郎「マニラ水道に就て」（『水道協会雑誌』第 122 号、1943 年 7 月）。
- 49 「昭南水道決死の修復」（『水道協会雑誌』第 109 号、1942 年 6 月）。
- 50 「南方事情を訊く会」（『水道協会雑誌』第 111 号、1942 年 8 月）。1940 年時点でフィリピンでは 446、インドネシアでは 138 の上水道が整備されていたという。
- 51 同上。シンガポールではイギリス人、バンドンではオランダ人の主任技師を引き続き水道業務に従事させている（田中寅男「昭南島の上下水道」および谷口清治「旧蘭印の上水道雑感」『水道協会雑誌』第 120 号、1943 年 5 月）。
- 52 満州事変以後、大林組、銭高組、日本鑿泉、荏原製作所、久保田鑄鉄管などが現地法人を立ち上げて、水道布設工事や関連機器の納入などを多数手がけた（前掲『満洲に楽土を築いた人たち』第 6 章）。
- 53 前掲『満洲に楽土を築いた人たち』第 7 章。

終章

本書では、日本における近代水道の整備過程について、国の水道政策、各都市の布設過程の双方を見据えながら、長期的に概観してきた。以下、本書が分析視角に挙げた、各時代の推進主体を中心に、資金調達と技術獲得の問題を含めて、時代ごとの特徴をまとめる。

日本では、明治 10 年代のコレラ禍を契機として、横浜・函館・長崎などの開港場で水道布設に向けた動きが起こったが、この動きを主導したのは現地の地方官たちであった。彼らは、条約改正という国家的課題を背景としながら、経費節減要求の強い県会・区会を回避して、国費負担を政府に直接働きかけた。この結果、横浜の場合は全額国費の貸付がなされ、函館・長崎には国庫補助金が交付された。残りの資金については、地元で共有財産を投入し、不足分を公債で賄った。

1886 年のコレラ流行の前後から、内務省衛生局が、首都・東京の水道整備と全国的な水道事業の掌握に乗り出した。1888 年 4 月の市制・町村制公布、1890 年 2 月の水道条例制定により、まず水道の市町村公設主義と内務省による専管体制が定まった。併せて、衛生局では、三府五港に対する水道布設費国庫補助金の交付制度（工事費の 1/3）と、W・K・バルトンの派遣や事前審査を通じて、地方の水道布設を財政面・技術面で掌握することに成功した。また長与専斎らが地方の衛生講演会に赴き、県・市の幹部や地元の衛生関係者を前に水道布設の意義を説き、各地の水道布設の機運を高めようとした。日清戦争を前に、内務省が主導する形で、水道行政の基本的スタイルがほぼ確立したと言える。19 世紀末までに大阪・東京・神戸の主要都市が給水を開始した（第 1 章）。

日清戦争後、産業革命の進展と鉄道・港湾等の基幹的交通網の整備に伴い、近代水道の持つ経済効果に注目が集まるようになった。日清戦後経営の一環として広島・神戸の水道が整備されると、同じく山陽地方の岡山・下関、続いて小樽・青森・秋田・新潟などの日本海側の港湾都市で水道熱が沸騰した。各都市では、地域経済の振興を企図する実業家・地主たちが、水道布設に向けた世論形成、中央省庁や政党への働きかけ、資金の調達などを担った。衛生局は新たに岡山・下関への補助金支給を認めたが、地方からの整備要求を吸収し得る財政的・制度的基盤を欠いていた。こうした中で、県は、内務省に対し財政的・技術的支援を依頼したほか、独自に県費補助を交付し、また横断的なネットワークを活用して水道に関する専門知識を集積し、市町村を手厚くサポートした（第 2 章）。

日露戦争後に存在感を増したのが、立憲政友会に代表される政党である。政友会は政権与党の強みを生かして、地方から強い要望のあった水道布設費国庫補助金を党勢拡張手段の一つとして活用した。支給率をすべて 1/4 に一律化し、支給年数を大幅に長期化することで、補助金の支給対象を飛躍的に拡大した。一方の桂内閣は、大都市の拡張工事のための外債は容認しつつ、1909 年度から預金部の低利資金融通を開始し、地方の水道熱を支えた。ただし、非募債主義と緊縮財政の影響は大きく、また政友会が精緻化した国庫補助金制度も問題を抱えていた。こうした隘路を突破すべく二度にわたり水道条例が改正され、民間参加が認められたが、期待したほどの効果は得られなかった（第 3 章）。

1910 年代初頭の水道建設のペースは一時落ち込んだが、第一次大戦中から大戦後にかけての好景気と、それを背景とした寺内・原内閣の積極的な社会基盤整備方針により、1917 年頃から次第に水道界に活気が戻った。とくに全国的な社会基盤整備の方針を打ち出した

原内閣は、水道布設費国庫補助金や預金部低利資金の増額を図り、また国庫補助金の支給対象を町村にも拡大するなど、地方の水道熱に応えようとした。また水道界からの強い要望を受けて、給水人口 1 万人以下の小規模水道や簡易な設計変更に関しては府県知事限りで認可することとした。府県もこれに呼応して、独自に補助金を交付するなどして小規模水道の建設を促進した。

1920 年代の「慢性不況」下にあっても都市への公共投資はむしろ増加し、水道事業者数は増加していった。こうしたなかで、財源調達や新技術の導入などを通じて行政能力を高めつつあった都市の水道技術者たちが、次第に水道布設過程のイニシアチブを握るようになった。六大都市では水道の専門部署が独立し、水道建設・拡張の企画立案、主管庁との直接交渉、財源の調達、他都市との技術交流などを通して、存在感を高めていった。1920 年代に入り、都市の規模が拡大し、市民の生活水準が向上すると、都市の水需要は肥大化・多様化し、それに応え得る高度な水道システムを維持管理していくには、彼らの専門知識が不可欠だったのである（第 5 章）。

では現場の都市ではどのようなことが起こっていたのか。本書では 1920～1930 年代前半の京浜地区を事例に、水道整備過程を実証的に検証した。

1920 年代の東京市郊外には、町営、組合営、私営など 13 もの水道事業体が誕生し、帝都近郊の市街地形成に一定の役割を果たしていた。水道布設の流れを主導したのは、地域開発に意欲的な地主たち（荏原水道組合）、生活環境の改善と町勢の振興を願う新旧住民のリーダーたち（渋谷町）、町村組合の組織化を呼び掛けた府幹部・郡長（江戸川・荒玉両組合）などであった。これらの水道は、東京市からの市外給水に頼らず、独立した水道施設を保有したところに大きな意義があった。こうした動きに対して東京府や東京市は、財政・技術支援を行って積極的にサポートした。また民間の金融機関も郊外水道に多くの資金を融通した。ただし経営効率・給水能力などの面で問題を抱えており、1932 年の東京市域拡張に際して大半が東京市水道に継承され、民間水道も同市に買収された。しかし 1920 年代に建設された水道施設の多くは今日まで機能しており、首都・東京の強靱な多水源・多系統の水道システムの根幹をなしている（第 6 章）。

川崎の水道が完成したのは 1921 年 3 月のことであった。初代市長をつとめる石井泰助は、川崎の工業都市としての発展性を早くから予見し、工場誘致とともに水道布設を町是として取り組んだ。しかし日露戦後の非募債主義の影響、第一次大戦中の資材高騰などもあって、構想から建設までは約 10 年を要した。この過程で、市内の 5 大会社が無利子で水道債の約 1/4 を引き受け、また大蔵省預金部の低利資金融通を受けることで竣工に至った。水道の完成から暫くして、川崎町は周辺の町村へも給水を実施、これを梃に 2 町村を合併して 1924 年 7 月に市制を施行した。以後、川崎市では水道拡張工事を重ねて給水能力を増強させながら、臨海部の工業地帯、多摩川沿いの町村に対して早期給水を条件に市域編入を働きかけ、これを実現していった（第 7 章）。

1920～30 年代は市域拡張が全国的に行われた時代であるが、都市の空間的拡大は都市間の摩擦を生み、その過程で水道は重要な要素をなした。「工業立市」を掲げる川崎市では、昭和初期に 6 度にわたり市域拡張を重ねるが、西隣の横浜市との間で鶴見町や日吉村の編入をめぐり激しく対立した。双方とも、合併対象となる地域に対して、互いの給水能力や早期給水をアピールするなど、水道は市町村合併の帰趨を制する有力な政治資源となった。ま

た川崎市と東京市はともに多摩川を水源としているため、一方の拡張工事は他方の給水量減少を招く恐れがあり、両者の対立が長期化し、結果的に拡張工事の停滞を招く事態となってしまう（第 8 章・第 9 章）。

このように 1930 年代の水道界は、水道事業者間の水源や給水区域をめぐる対立という新たな難題を抱えることになったのである。加えて、農業水利・発電水利・工業水利など他の利水主体との競合が顕在化していた。上水協議会（水道協会）は、他の利水主体による開発行為を規制すべく水源地保護の必要性を訴えていたが、やがて市制・町村制を基軸とした既存の水道制度の限界を認識し、1930 年代に至り水道条例の抜本的改正を請願するに至った。

こうしたなかで新たに登場したのが、府県が主導する広域水道である。1936 年 7 月に完成した神奈川県営水道は、人口 500 万人の巨大都市・東京の誕生に刺激された湘南地域からの水道布設を求める声と、将来予想される都市間の紛争や重複投資を回避して効率的な開発を考える県側の意向が反映されたものであった。この後、千葉県、埼玉県など東京を囲繞する地域や、関西圏、北九州地域でも同様の発想を持った広域水道や、用水供給事業団が誕生した。これらは戦後の集合給水の先駆けとなるとともに、水道条例の市町村公設主義の前提を改めて問い直し、その改正に向けた議論を活発化させた（第 10 章）。

1937 年 7 月に勃発した日中戦争により、水道界は苦境の時代を迎えた。軍需産業の肥大化を受けて各都市ではさらなる給水量の増加を求められたが、戦時下における材料の調達難、技術者の流出などで、水道拡張工事は停滞を余儀なくされた。また 1938 年 1 月に水道行政が厚生省・内務省に二分されたことなどから、水道条例改正に向けた動きも一向に進展しなかった。しかし 1940 年の新体制運動と国土計画の進展は、水道行政のあり方をめぐる議論を再燃させた。市制・町村制を前提として割拠的に構築されてきた旧来の水道システムを再編して、地域ブロック化あるいは国営化を進めようとするものである。1942 年に注目を集めた水道営団構想は、全国の水道事業の経営を一元化し、技術と資金を掌握して既存の水道の統廃合を目指すものであった。この構想は具体化することなく敗戦を迎えたが、ここで提起された効率的な給水システムを目指すか、市町村の固有事務としての水道を重視するか、という視点は、1970 年代まで引き継がれていくこととなる。

戦時中の極端な資源・人員不足と、大戦末期の本土空襲により、内地の水道は甚大な被害を受けた。戦災復興院や建設省に集まった旧内務省系の土木官僚たちは、戦災復興事業や下水道部門を中心に、国土計画的な視点に立って上下水道の整備を図ろうとした。一方の厚生省側は GHQ の後ろ盾を得ながら、公衆衛生（水質管理）の視点から、全国の水道の把握を図ろうとした。公共事業費として様々な名目で政府補助金が支給される一方、建設省・厚生省ともに技術者の養成を行うなど、財源・技術を通した中央―地方の結びつきが強まり、そのことがかえって両省の対立を深める結果となった。技術的蓄積を強調する建設省に対して、厚生省は新たに農山漁村の簡易水道への補助事業を開始した。水道協会は、水道行政の二元化状態の解消と、念願の水道法制定を訴えた。最終的に 1957 年に水道行政の三分割が実現し、同年水道法が公布・施行された（第 11 章）。

本書の内容を以上のように総括した上で、序章で述べた日本近現代史における水道史研究の意義について、本書で得られた知見をまとめておきたい。

まず 1 点目の近代日本における社会資本整備史のなかで近代水道が果たした役割について述べる。本書では水道が明治期の港湾・鉄道、満洲における鉄道などと密接なかかわりを

もって整備されたことを明らかにした（第2章・補論）。とくに強調しておきたいのは、他のインフラに比べて、水道がコミュニティや空間を形成していく性格を強く持っている点である。日本においては、近代水道は「市民自治」の一環と位置付けられ、水道条例のもと各自治体が様々なコネクションを駆使しながら、財源・技術の確保に向けた努力を重ねてきた（第1部）。第一次世界大戦後には、都市空間の拡大（郊外開発や市域拡張）や、都市アイデンティティの涵養に、水道が大きな役割を果たした（第2部）。1930年代に入ると、各水道事業の叢生状況を効果的に統治すべく、広域水道のような新たな空間統治のあり方が提起され、戦時下では既存水道の再編をめぐる議論が提起された。しかし敗戦後は一転して地方自治法のもとで自治体水道の重要性に注目が集まり、「簡易水道」の普及は農山漁村の人々に文明の恩恵を提供し新たなコミュニティ意識が形成される契機ともなった（第3部）。近代水道の場合、鉄道・電気などと異なり、明確な空間領域（給水区域）を有し、その領域内では原則的に他の設置主体の存在や利用を許さない排他的・独占的性格を持っている。また人々に合理的で快適な都市生活を提供する一方、均質な水利用のあり方を強制する側面も持っている。

次に社会基盤整備・地域開発をめぐる中央と地方の関係について。本書では中央政府の水道政策と、個別都市の水道整備過程との両者の動きを双方向的に捉え、日本の水道普及過程を体系的に概観することとした。水道普及過程における国の関与は、先行研究では明治前期を除いてあまり多く語られることがなかったが、本書で明らかにした通り、水道条例の制定・改正は地方の水道界の要望を踏まえたものであり、また水道布設費国庫補助金制度や各種補助金制度、技術支援などを通じて地方の水道熱を持続・安定化させようとしていたこと（ただし長期的にみれば成功したとは言い難い面もある）などを指摘した。また府県が中央政府との関係、横断的なネットワークなどを活用して管下の都市の水道建設を様々な面でサポートしていたことも明らかにした。しかし最も強調しておきたいのは、水道建設を手がける市町村の水道建設・維持にかかる持続的なエネルギーである。地方は、決して政党や行政機構に「地方利益」を好餌に取り込まれる操作の対象ではなく、むしろ中央官僚・陸海軍・政党・府県・金融機関など、様々なルートや手段を巧みに使い分けながら、財源・技術の獲得に貪欲に取り組み、時には他の都市と競い合い、またある時には連携し合う。そうした水道建設にかかる都市の持続的なエネルギーこそが、近代日本における水道普及、ひいては近代化の原動力となったといえよう。

続いて、都市史研究との絡みで、2点指摘しておきたい。1点目は担い手の変化である。本書では、20世紀初頭の水道整備は地域振興を図る都市の名望家や実業家が主体となり、1920年代以降に水需要の飛躍的拡大と多様化に伴い高度な専門知識と豊富な現場経験を有する水道技術者たちが中心となり、彼らが1930年代から40年代を通して自律性を強めていくことを指摘した。日本近現代都市史研究で指摘されている名望家的都市行政から官僚制的都市行政へという枠組み¹と合致する部分も多く、当該期における幹部技術職員の果たした役割に注目する実証的研究も出されている²。ただしそうした都市の技術者集団の蓄積は、主管庁との日常的なやりとり、技術者の（外地を含めた）都市間移動や上水協議会・水道協会といった関連団体を通じて形成されてきたことを強調しておきたい。2点目は1920年代における都市の郊外開発に関する問題である。本書では、日露戦争後以降の水道界の主要課題の一つであった大都市周辺の水道問題がどのようにして解消されていったのかとい

う視点から、東京・川崎・横浜の郊外をフィールドに検討した。郊外の町村は、市域編入を所与の前提としていたわけではなく、自前の水道建設を目標とし様々な運営形態を模索しながら、既存のコミュニティーを維持しようと苦悩していた。しかし急激な新住民の増加、水道経営の経済合理性・効率性・安定性を希求する声の高まり、さらには大都市主義から地方計画へという都市空間の大きな変化、などを背景として、最終的には大都市水道に包摂・一元化されていくのである。このように、大都市の外延化として描かれることの多い1920年代の都市の郊外開発について、郊外地域の多様な発展方向性があったことと、その限界性を指摘することができた。

最後に、残された課題と展望を述べる。

本書では、政府の水道政策と水道界全体の動向の推移に注目したため、各都市の詳細な水道布設過程の分析に関しては不十分の感は否めない。今回は、水道史・誌をはじめとする先行研究の成果に多くを依拠したが、水道創設に向けた世論形成のあり方、各種計画の立案・変更過程、内務省・府県・他都市とのやり取りなどについて、歴史的公文書や関係者の一次資料をもとにした更なる実証的研究が必要であろう。現在、全国には40以上の水道記念館・資料館等があり³、浄水場やポンプ場等の歴史的建造物を活用して、普及啓発活動が行われている。しかしいずれも水道技術に関する実物展示に重きを置き、各都市の水道布設過程を示すアーカイブズの収集・公開は必ずしも進んでいない。序論で述べた通り、近代水道には各都市の個性と近代化の歩みが刻印されており、それらを未来に伝える歴史資料は地域社会のアイデンティティーそのものである。まずは、各市町村の資料保存利用機関と併せて、各地の水道アーカイブズの把握に努めるようにしたい。

次に、本書では水道の整備過程に焦点を当てたために、布設後の経営分析や利用状況についてほとんど触れることができなかった。水道事業の財政状況⁴、給水条例や水道料金の策定・変更過程、給水量の長期的変化、さらには給水栓の内訳や需要者の利用実態など、水道事業の経営・利用に関しては未解明な部分が多い⁵。本書では、1920～30年代から戦時下にかけて、水道行政の合理化が進行することを述べた。経営効率の低い中小水道事業体が次第に淘汰され、大都市水道が肥大化し広域水道が誕生するなど、給水システムの再編をめぐる議論が活発化する。また各都市では水道専門の技術官僚たちが中枢を担うようになり、さらに放任給水から計量給水への切り替えや節水運動など末端の給水部分でも合理化が図られていく。こうした点を、各都市の経営分析や利用実態から実証的に明らかにしていくことが求められる。

さらに技術の養成と移転に関する問題である。本書では、各都市の技術の獲得過程を分析視角の一つに据えたが、養成過程については十分な議論を展開できなかった。20世紀初頭になると水道設計・工事はほぼ日本人技術者の手で行われるようになり、一人の技術者が外地を含めて数都市の設計・施工を手掛けるようになるが、高等教育機関の土木・衛生工学講座や上水協議会・水道協会の果たした役割、民間の水道関連工事会社やコンサルタントなどを含めて、更に深く検討する必要がある。また補論で外地の水道と技術者の動向について述べたが、台湾や満洲などに関する先駆的業績⁶に学びながら、内地と外地の技術移転の問題、さらにはアジア諸国への戦後補償の展開を含めて、今後検討していかななくてはならない。当然、技術者個々人に関する記録の集積も、水道アーカイブズの把握とともに重要な課題である。

最後に、近代日本の水道整備過程をよりグローバルな視点から捉える必要がある。鉄道史の分野では国際関係史との接続を図る研究が進められ、世紀転換期における機関車貿易の覇権がイギリスからアメリカ、ドイツへと移っていくこと、日本の鉄道業はこうした国際競争を利用しつつ自立化を目指したこと、などが明らかにされている⁷。本書では、20世紀初頭の深井戸・急速濾過などの新技術の導入が大正・昭和初期の水道普及に貢献したことや、内地・外地間の技術者と技術移転について簡単に触れるにとどまったが、こうした他分野の先行研究に学びながら、日本の水道史をさらに豊かなものにしていかねばならない。

21世紀は水紛争の時代になると言われて久しいが、世界的に水需要が爆発的に高まり、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、日本の高い水道技術の海外進出に注目が集まっている。一方、国内では、人口減少に伴う水需要の減少、老朽化した水道施設の更新など直面する課題を解決するため、2018年12月に水道法が改正され、民間参入のコンセッション方式や、小規模水道の統廃合による水道の広域化などをめぐる議論が沸騰しつつある。こうしたなかで、近代日本の水道史はまたとないアナロジーを与えてくれるであろう。

本書は、大正大学学術研究助成「日露戦争後における近代水道の普及過程に関する体系的研究」（平成28年度）「近代日本の植民地・勢力圏における水道普及過程に関する研究」（平成29年度）の成果の一部である。改めて深謝申し上げる。

¹ 小路田泰直『日本近代都市史研究序説』（柏書房、1991年）、原田敬一『日本近代都市史研究』（思文閣出版、1997年）など。

² 小野芳朗『水系都市京都—水インフラと都市拡張』（思文閣出版、2015年）、伊藤之雄『「大京都」の誕生』（ミネルヴァ書房、2018年）など。

³ 公益社団法人日本水道協会ホームページ「全国の水道記念館」（www.jwwa.or.jp/anzen/kinen.html）などを参照。

⁴ 20世紀初頭までの水道に関しては高寄昇三『近代日本公営水道成立史』（日本経済評論社、2003年）を参照。

⁵ 加来良行「近代水道の成立と都市社会」（広川禎秀編『近代大阪の行政・社会・経済』青木書店、1998年）は、草創期の大阪市営水道に関して、給水栓・料金制度・給水量の推移や末端の不正使用などを含めて、水道の利用実態を明らかにした貴重な業績である。また小野芳朗『水の世界史』（PHP研究所、2001年）、同『水系都市 京都 水インフラと都市拡張』（思文閣出版、2015年）は、京都市では水道創設後もしばらくは井戸水との併用状態（水の二元構造）が広く存在したことを挙げて、水の一元構造の危うさに警鐘を鳴らしている。こうした井戸水を含めた近代の水利用の実態解明が今後求められよう。

⁶ 平山育男編著・金出ミチル訳『都市への給水 W・K・バルトンの研究』（中央公論美術出版、2015年）、稲葉紀久雄『都市の医師 浜野弥四郎の軌跡』（水道産業新聞社、1993年）、藤田賢二『満洲に楽土を築いた人たち』（日本水道新聞社、2011年）など。

⁷ 中村尚史『海をわたる機関車—近代日本の鉄道発展とグローバル化—』（吉川弘文館、2016年）。