

広域水道行政と地方自治

特集
4

金田康二

産業の発展、人口の都市集中、生活水準の向上等によってもたらされた水需要の著しい増大は、今や水道事業にとって、その使命とする常に必要な水源を確保し、給水の安全をはかり、低廉な水を供給することがはなはだ困難な事態に直面するに到ったのである。これら諸問題の解決には、国の施策にまつところも多いが、水道事業自体で、あるいは水道事業体相互の連携によって、積極的に問題点と取り組み、自ら対処する方策を見いだしていかなければならないものと考えられる。

神奈川県は東は東京湾、南は相模湾に面し、北は東京都、西は山梨、静岡両県に接し、面積2,380 km²の、産業、居住いずれもその立地に適し、製造品出荷額において東京、大阪について全国第3位、人口においても東京、大阪について第3位の550万人を擁し、年間20万人の増加を示しているのである。このような人口増と経済の伸展にともなう県内諸都市の水需要の急増に対して、神奈川県においては早くより相模川水系の開発による水資源の確保を強力に推進し、また横浜、横須賀、川崎の各市においてもそれぞれ水道施設の整備拡充につとめると共に、これら水源開発への共同参加、水道施設の共同施行、水の相互融通等を行ない、市民給水の万全を期するため積極的な努力を重ねて来たのである。

このたび、県内最後の水源ともいべき酒匂川の総合開発を実施するに当り、大規模水道を経営している神奈川県、横浜市、横須賀市、川崎市においては、広域水道による酒匂川を水源とする各種水道施設の建設と、県3市水道への水道用水の供給事業を行なうため、昭和44年5月に神奈川県内広域水道企業団を発足させ、昭和48年度に施設の一部稼動、昭和50年度に全施設の完成を旨とし県下各処において建設工事を進めている現状であり

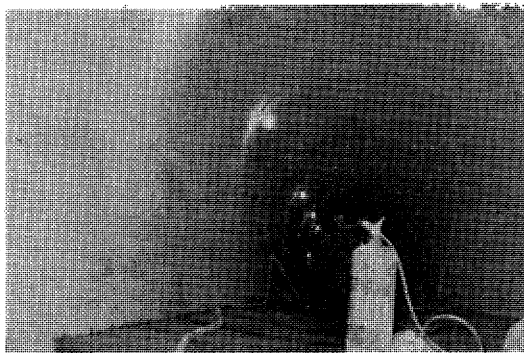


写真1 小田原～厚木間の導水路トンネル

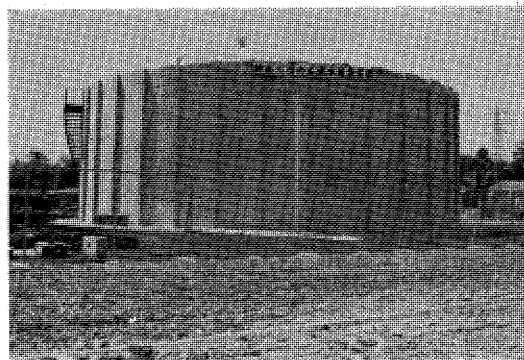


写真2 相模原市における、川崎市導水トンネルとの接続点に設けた接合井

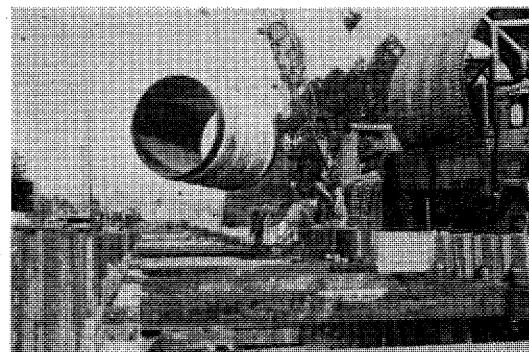


写真3 緑区元石川町における内径2,800mm送水管布設工事

<写真1～3>、ここに水道の広域化，広域水道の事業概要等を報告し，広域水道行政と地方自治，という大変むずかしいテーマを与えられたが，昨今の水問題については広域行政と地方自治のあり方，問題点等の検討の資ともなれば幸せである。

我が国の水道法に規定されている水道には水道事業，簡易水道事業，水道用水供給事業<水道事業者に対し，その用水を供給する事業で，水道事業者が他の水道事業者に分水する場合は除く>，および専用水道があり，いずれも水を人の飲用に適する水として供給するものであって，その規模，供給形式等により前記4種に類別されているのである。

さて，広域水道という言葉はまだ明確な定義づけはされていないが，一般的にはいくつかの市町村を対象として設けられた水道と解されているのである。現在の広域水道には，経営主体で2形式，事業形態で2形式があり，その水道の置かれた自然的，社会的或いは経済的諸条件によってそれぞれの型が出来上ったものと考えられる。

経営主体においては府県営と一部事務組合営<地方公共団体の事務の共同処理の方法として地方自治法上，一部事務組合の制度が設けられているが，地方公営企業法においては，一部事務組合の制度を水道事業等地方公営企業の共同経営に適したものとするためこれを企業団と称し，責任体制の確立，経営の機動性の確保など，その能率的，合理的経営をはかるため特例を設けているものである>とがあり，府県営水道には，神奈川県営水道<県下9市11町の市民に給水>千葉県営水道等14の水道があり，市町村の区域を越えて水道事業を営んでいるものであり，企業団営水道には埼玉県南水道企業団，西佐賀水道企業団等44の水道があり市町村が水道を統合して布設経営しているもので，府県営，企業団営とも経営は公共団体であるが，かつ給水区域がその団体の行政区区域内であるが，異なる点は前者においては市町村が経営責任から外れているのに対し，後者は組合経営というものの経営の責任を分担していることである。

事業形態においては、末端給水まで行なう水道事業と、水道事業者が水道用水<浄水>を供給する水道用水供給事業とがあって、前述の経営主体別で述べた事例は水道事業者であり、水道用水供給事業においては、府県営として大阪府営水道、愛知県営水道等があり、企業団営としては、神奈川県内広域水道企業団、阪神水道企業団等がある。我が国の水道事業は、明治23年に制定された水道条例第2条の「水道ハ市町村其ノ公費ヲ以テスルニ非ザレバ之ヲ布設スルコトヲ得ズ」の規定により、各市町村が当該行政区域内の住民を対象として、水道を布設し経営するという、いわゆる市町村公営の原則のもとに運営されてきたが、その後昭和32年に制定された水道法においてもこの思想は受けつがれているのである。こうして、水道は都市の存立及びその発展と密接不可分の関係のもとに普及発展をとげてきたのであるが、給水人口、給水量が比較的少なく水源が手近かにかつ容易に求められた時代においては適当であったと考えられるが、最近の水道事業における水源確保を中心とする経営上の諸問題の解決のためには、新しい水道のあり方が考えられなければならない段階に来ているものといえよう。

すなわち、在来の1都市1水道事業制においては<1> 他都市もしくは他府県に水源を求めかつまた、他の行政区域内に1都市専用の水道施設を設けることがきわめて困難になってきたこと。

<2> 水源の配分等にはげしい利水者間の競合が生じること。

<3> 水源開発、遠距離導水、施設の大規模化等に伴う巨額な建設費は、単独施行ではその財政負担に耐えられないこと。

<4> 各都市間における施設の重複投資が避けられなくなってきたこと。

<5> 広範囲にわたる都市化現象は、有効適切な水道施設の配置と行政区域とが必ずしも適合し

なくなってきたこと。

等の問題が生じてきており、これらの解決策の1つとして、水道の広域化が進められ、水源問題から、経済的見地から、水資源の効率的利用から、あるいはまた、小規模水道の総合による水道の安全性等々から広域水道の出現をみるに到ったのであり、同一都市圏とみなされる地域、あるいは同一水系に依存する地域などにおいては、水道の広域化の効果は大きいものといえよう。

3 神奈川県内広域水道企業団の設立

昭和50年における神奈川県下の水需要は日量約700万 m^3 と推定され、現在の保有水源に対する不足水量日量約300万 m^3 に対する水源手当を早急に実施しなければならない実状であり、県では、県央を流れる相模川を極度に利用する相模川高度利用事業により日量約100万 m^3 を、さらに県西を流れる酒匂川の総合開発事業により日量約200万 m^3 の新規水資源の開発を計画し、これにより一応の充足が考えられているが、50年以降については県内各都市は、県外にその水源を求めなければならない状況下にある。

この酒匂川の総合開発を実施するに当たり、県下大規模水道を経営している県および横浜、横須賀、川崎の3市においては関係者間で種々協議検討が加えられた結果、水道用水の広域的有効利用と、施設の効率的配置並びに管理運営を図り、さらには国の財政援助と将来における県外水源の導入への態勢づくり等の観点から、企業団方式により県3市への水道用水供給事業を行なうことの見解の一致をみるに至り、昭和43年8月に副知事並びに3市助役による設立準備委員会、4水道事業管理者による小委員会が発足し、事務局組織として設立準備事務局が設けられ、県3市よりの派遣職員

により、企業団規約案、事業計画案の作製等諸般の準備が進められていたが、昭和44年3月、県議会並びに3市議会において、企業団設立議案が可決され、同年5月1日をもって、自治大臣の企業団設立許可を得て、ここに神奈川県内広域水道企業団が誕生したのである。

企業団の設立および運営には規約が制定されるほか、議決機関、執行機関、事務処理方法などはすべて県市の場合に準じて行なわれるものであって、当企業団議会は知事および3市長と、11名の県、市議会より選出された計15名の議員により構成されており、現職員の大部分は構成団体よりの派遣職員である。さらに同年7月1日付にて厚生大臣の水道用水供給事業の認可を得、直ちに創設工事に着手したのである。

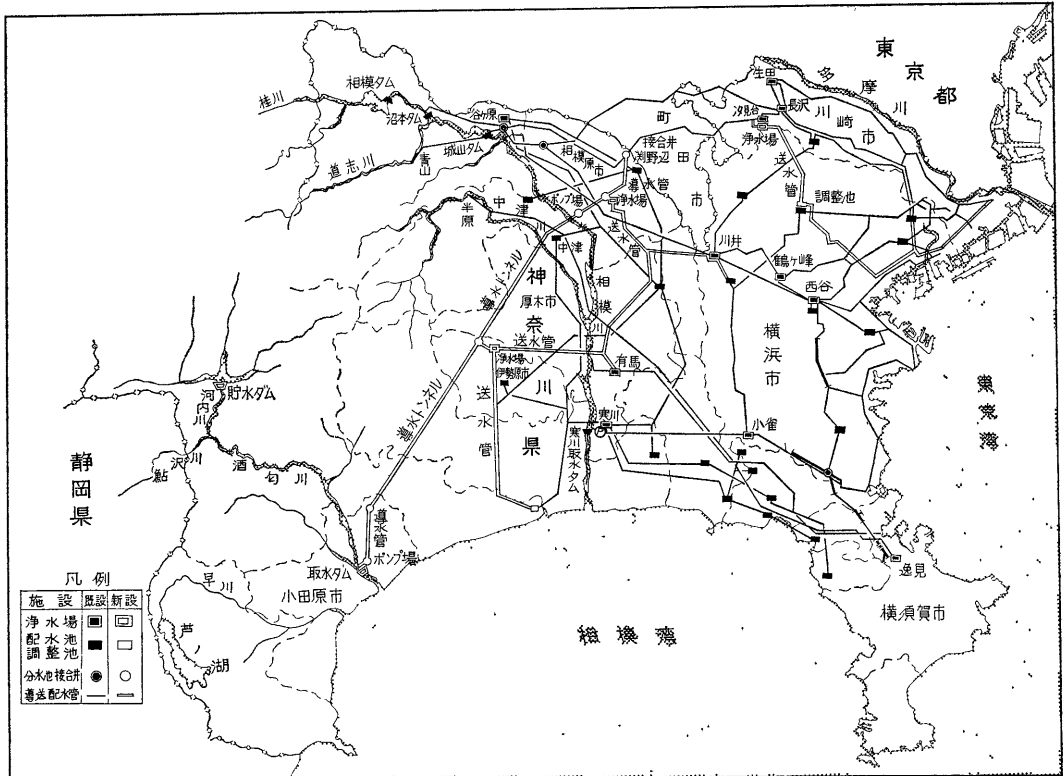
1・事業概要

創設工事は神奈川県において策定した酒匂川総合

開発事業による開発水量1,564,300m³/日を水源とする貯水、取水、導水、浄水、送水等の水道施設を建設するもので、事業費1,720億円をもって、昭和44年度より昭和50年度に至る7ケ年の継続事業として実施するものである。

酒匂川上流山北町神尾社地先に有効容量5,000万m³の治水、利水の多目的ダムを造り河川流量を調整し、下流小田原市飯泉地先に取水ダム等の取水施設を設け、これより小田原市曾我岸の高台に設ける接合井までポンプ揚水し、この接合井より、秦野市、伊勢原市、厚木市外3町1村を通過する延長30kmの導水路により相模原市に至り、さらにポンプ揚水して相模原台地を横断して同市渋野辺にて、川崎市の導水トンネルに接続し、このトンネルの余裕断面を借用して、川崎市菅生地先まで原水を導入し、導水途中の伊勢原市並びに相模原市内と導水終点である菅生地内の3箇所浄水場を設け、この3浄水場より、総延長95kmにおよ

図1 計画概要図



ぶ送水管を布設し、県及び3市水道の配水池、配水本管と接続して用水の供給を行なうものである。

本工事における特色は、県下の水需要地域を大きく包むため、川崎市導水トンネルの一部利用も含めて延長55kmにわたる導水幹線の構想であり、将来の新規水源の受け入れ並びにこれが県下への送配水についても、有効適切な態勢を取り得るよう広域的な配慮をしたものである。なおまた、本工事は単に酒匂川の水を県、3市水道に供給するにとどまらず、工事完成後は、企業団施設を媒介として各水道における水の相互融通など広域的水道の運営が期待されると共に、県下2大河川である相模、酒匂両水系の水が水道施設を通じて連絡されるのであって、両水系からの取水の総合的運用によっては、貴重な水資源の一層の有効利用に役立つものと考えられるのであり、これら効果は県3市の協力によってその実をあげうるものといえよう。

2・構成団体水道の概要

神奈川県下においては、領域の大半が県営および横浜、横須賀、川崎市営の水道により給水され、県内人口550万人のうち470万人がその給水区域人口であり、また京浜工業地帯等に対しては横浜、川崎市の工業用水が供給されているのである。

開港場としての横浜、そして近くに良水が得られなかった横浜に対して明治20年<1887年>我が国初の近代式水道として、横浜水道がその水源を相模川に求めて以来、県および3市水道はその大部分の水源を相模川に依存し、現有水源量418万 m^3 /日<相模川高度利用分を含む>のうち364万 m^3 /日を相模川水系から取水しているのである。

この相模川からの取水に当り、時代の変遷とともに、前記水道の広域化で述べたごとき事情により、県、3市による水源の共同開発、一部施設の共有化が行なわれてきたのである。昭和24年に完

成した相模ダムによる相模川河水統制事業において、津久井分水池よりの取水に際して、横浜および川崎市への配分量96万 m^3 /日<各48万 m^3 /日>を導水する延長4km余の導水トンネルが両市の共同施設として建設された。昭和39年に完成した城山ダムを中心とする相模川総合開発事業においては、県、3市の上水道、横浜、川崎の工業用水道および県営発電、治水の共同事業としてこれが施行されると共に、下流寒川町地先の取水ダム、沈砂池等の施設は、下流取水者の県および横浜、横須賀市の共同施設として建設され、さらに横浜、横須賀両市は、この取水地点より両市への配分量67万 m^3 /日余を導水するポンプ場、延長12kmの導水路、小雀浄水場、さらに浄水場より両市境の分水池まで延長9kmの送水路等の水道施設を共同施行し、さらに相模川高度利用事業においても、寒川取水ダムの増強工事については、県、横浜、横須賀市の共同工事であり、両市への配分量56万 m^3 /日余についても前記共同施設の拡張により導、浄、送水するものである。

その他横浜、川崎両市においても機会あるごとに配水本管を連絡し、緊急時の相互応援も行なわれている実情である。

このような施設の共同施行、単独施設の相互連絡による応援体制の確立という具体的努力が、4者による広域水道企業団の設立への一つの推進力でもあったものと思われるのである。

4 広域水道行政と地方自治

以上、広域水道とその一事例として神奈川県内広域水道企業団の概要について述べたが、今日の水道事業は、水源、水質、財政等多くの難問題をかかえておるのであり、これら問題に対し、より強い体質の水道への一つの現われとして、その地域の社会的、政治的、経済的条件によって各種の広

域水道の出現を見るに至ったのである。

水道は都市の成長と共に成長し、必要にして充分な水を確保し供給することによって都市の繁栄をもたらして来たともいえよう。しかしながら現代の都市はかつての自然条件からみた適正な規模を無視して増大し続けており、これからの都市を育てるためには水道は市境を越え、県境をも越えて新たな水源を求めて行かなければならないのである。

水道は由来その体質に二面性を持っているものであって、都市施設としての配給水施設は一人一人の市民との接点であり、きめ細かい行政配慮を必要とし、その配慮の元に運営されているが、反面給水区域<行政区域と一致する場合が多いが>外においてはその水道施設は地域住民に使用出来ない排他性を持っているものである。しかも最近の水道は水をより遠方に求めるために他の行政区域へと施設が伸びて行かざるを得ないのであって、排他性をより少なくし、また需要者間の地域エゴイズムに陥ることなく水を等しく配り、また水を有効利用して行く、ここにも広域水道の意義があるのであって、広域水道のおいたちや形式がどのようなものであっても、住民自治の相互理解によってこそ、その存立と運営がなしうるのである。我が国には現在1,000余の市町村営水道があるが、これらが直ちに統合されて広域水道に移行して行くものとは考えられないが、今後新設される水道については、既述のような事情から広域水道の形態をとることが多くなるものと思われる。特に県境を越えて水源を求める場合には、県内水道が一体の姿勢で臨まなければ、県境の厚い壁は到底越えられるものではない。これらの壁を取り除き、必要な水資源を確保するための今後の水政策は、建設、農林、通産、厚生各省さらには経企庁等にまたがる水行政の一元化や、関東圏といったような広域行政圏の中での各種水利を統合した広

域利水体制を必要としてくるものと思われるのであり、広域水道は、この広域利水組織からの受水の一つの窓口の役目を果たすものになるのではないかと考えられる。そして県単位としての広域水道でとどまるのか、より広い都市圏水道へと拡大するのか、広域水道の形はどうあるべきか、いずれにしる広く住民福祉のための水道の立場から方向づけされなくてはならないものである。前述の水行政の一元化や、水に関する広域行政圏、広域利水体制は、いうべくしてその実現はまことに困難なことであり、特に広域行政圏、広域利水体制は、水源地域と需要地域、農業と近代的市民生活即ち農村と都市との対立の場においては到底実現しうるものではなく、供給と需要の二つの地域、二つの立場における地方自治の共に生きる倫理の確立こそ、具体的問題解決のカギというべきではなかろうか。

5 ————— あとがき

都市の存亡にかかわる最も重要な条件のひとつは水である。広域水道は需要者側におけるささやかな自己防衛の手段にすぎない。新しい水資源の開発も必要なら広域利水体制も必要であり、水の循環利用も考えなくてはならない。量だけでなく質についても水質汚濁防止の対策も講じていかなければならない。

さらに水との関連において都市と第2次、第3次産業並びに農業と、これら全体の機能と配置をどうしていくべきか、複雑多岐にわたる水問題に対し今こそ国の適切な施策とその推進が必要であると同時に、地方自治の英知を集めて解決の糸口を見出さなくてはならない時が来ているのである。水の恩恵をより長く人々が享受できるように……

<神奈川県内広域水道企業団工事部長>