

## 書 評 と 紹 介

松本洋幸著

### 『近代水道の政治史』

——明治初期から  
戦後復興期まで』

評者：梅田 定宏



市町村史で地域の都市化、近代化について触れる際、必ず登場するのが水道の布設である。それは、水が住民の生活維持などにとって欠かせないものであるからであるが、水道事業が市町村の公営事業とされてきたからでもある。つまり、近代水道は市町村住民の自治の行為であり、そうであるがゆえに、他の都市化、近代化の諸施設以上に、その布設の可否や対象地域をめぐる対立、維持・拡充に関する問題などが地域の紛擾の焦点となり、その地域の政治史のひとつまとして扱われることも多かったのである。その結果、水道布設が近代都市の建設、近代化の中でどのような意味を持ち、日本全体の都市化、近代化の中でどのような役割を果たしてきたのか、という側面への関心は弱かったと言える。

日本全体を視野に入れた水道史がなかったわけではない。戦前には「近代水道の父」と呼ばれる中島鋭治博士を記念した『日本水道史』がまとめられ、戦後には日本水道協会が創立30周年記念にまとめた『日本水道史』が出版された。しかし、この二書は水道普及の経緯、国が

おこなった法制度の整備、補助金などによる支援、技術者の努力には触れているものの、水道の恩恵を受ける地元民、地元企業などの布設を目指したさまざまな努力には全く触れていない。

このような、日本近代水道史をめぐる研究の現状を打破し、その全体像を描き出そうとした意欲作が本書である。著者は全体像を描くに当たり、三つの分析視角を提示した。一つ目は、水道布設を主導するさまざまな主体への注目である。主体には市町村、医療関係者、名望家・地主、新住民、企業などの布設の推進主体、内務省、大蔵省などの中央の行政機構、そして、中央と地方をつなぐ府県知事や官僚、国会議員、政党などがある。著者は、具体的事例を豊富に取り上げながら、これらの主体のからみ合い、その変化を明らかにし、近代水道布設の時代的変遷を描いている。本書が「政治史」と題されているのは、この点を重視したという著者の意志を示している。二つ目は、資金調達の方法である。布設実現の大きな要因となったのは資金の確保であるが、その調達にはさまざまな方法があった。その一つが内務省が主管していた水道布設費国庫補助金であるが、これは内務省側から言えば、地方の水道整備過程をコントロールする手段でもあった。著者は特にこの点に注目し、水道が市町村の事業とされたことから見えにくくなっていた、国が果たした役割を明らかにしている。三つ目は、技術の獲得という視角である。「政治史」を重視すると、どうしても「技術」の問題は軽視されがちになる。しかし、水道布設において技術は、その命運を左右する重要な要素である。著者は、技術者の果たした役割、水道事業者間での技術の交流などに注目して、技術の問題を「政治史」と

結びつけた。二つの『日本水道史』で重視されていた技術の問題も積極的に位置づけ、日本近代水道史の全体像を描こうとした意欲が表れているといえよう。

本書は、近代水道の黎明期である明治初期から水道法が制定される1957年頃までを、12の章に分けて論じ、そこに序章、終章をつけ加えたもので、12の章は大きく三つにまとめられている。以下、その内容を簡単に紹介しておきたい。

第1部「近代水道の普及」は、近代水道が全国の主要都市に普及していく経緯をまとめた五つの章からなる。

第1章は「近代水道制度の形成過程」である。開港場のコレラ対策としてはじまった横浜、函館、長崎の水道事業が東京、大阪へも広がり、内務省衛生局がコレラ予防法としての水道布設を重視して関与を強めていく中で、法制面（水道条例）、財政面（国庫補助）、技術面（技術者の派遣）の制度が形成されていく過程を明らかにしている。

第2章は「日清戦争後の水道問題」である。この章では、三府五港から地方都市へと水道熱は広がるが、その背景には、港湾都市を中心に近代水道の経済効果に注目が集まるようになったこと、内務省が国庫補助金の支給対象を拡大するが、各都市ではその獲得を目指した市議、町議や企業家らの地域ぐるみの運動が盛り上がったこと、などが述べられている。この時期は政党も「地方利益」実現の一つとして水道問題に関わりはじめるが、まだその力は弱く、府県知事の果たした役割が大きかったことも指摘されている。

第3章は「桂内閣と水道政策」で、日露戦後の水道政策が明らかにされている。この時期は国庫補助が安定した制度として運用されはじ

め、政党の役割が大きくなるとともに、陸軍も兵営の衛生環境改善のため水道布設に動くようになり、水道布設を求める都市が陸軍の援助を求めるようになっていた。また、大都市近郊の水道問題が浮上し、大阪市では隣接町村への市外給水がおこなわれ、東京近郊では開発意欲の強い地主が、水道事業への民間参入を求める水道条例改正を求め、それが実現したことも指摘されている。

第4章は「日露戦後の若松町と安井敬一郎」である。この章では、町営水道としては異例となる国庫補助金を獲得した若松水道を取り上げ、地方企業家、地方政治家の日記を多用して、政党と地方政治、政党と地方財閥の関わり合いを具体的に明らかにしている。

第5章は「大正期の水道政策と都市の台頭」で、水道の興隆期であった大正期を扱っている。大正期は、水道が都市の基盤施設としての性格を強めた時期で、水道熱は一段と高まりを見せたが、国庫補助が充分に行きわたったわけではなかった。そのような中で、興隆期を支えた諸条件を分析したのがこの章である。ここでは、新技術の導入や府県の水道促進策などがその条件として指摘されている。

第6章から第9章までが、第2部「都市化と水道」である。第2部は、第一次世界大戦後の大都市の郊外開発、市域拡張に果たした水道の空間編成機能に注目し、東京、横浜、川崎地域の行政区画の再編の過程を明らかにした四つの章からなる。

第6章は「大東京の水道問題」である。市外給水を受け、その後、大阪市への市域編入を果たした大阪市の隣接町村とは異なり、市外給水を受けず、町営、組合営、私営の多様な水道事業体を生んだのが、東京市の隣接五郡であった。そのようになった具体的経緯と背景、それが東京市の市域拡張をきっかけに統合・一元化

へと向かうことになった理由を明らかにしたのがこの章である。

第7章は「川崎の水道創設と市制施行」である。この章では、川崎の初代市長となった石川泰助に注目して水道布設の経緯を追うとともに、水道の町外・市外給水を武器に合併市制施行、市域拡張を進め、同じく水道の市外給水を武器に市域拡張を進めた横浜市と対立するようになった姿を描き、水道整備が都市空間の形成に重要な役割を果たしたことを明らかにしている。

第8章は「鶴見地域の水道問題」である。鶴見地域は工業化の進展を背景に、一時は「大鶴見町」建設に動いていたが、川崎市と横浜市の市域拡張の動きに翻弄され、最終的には横浜市に編入されることになった。その経緯を水道の布設、市外給水などをめぐる対立を通して明らかにし、編入される側の地域にも、複数の地域発展策があったことを示している。

第9章は「田園都市」の水道問題」である。東京、横浜、川崎の三つの都市に挟まれた橋樹郡中原町、日吉村が、中原町は川崎市に合併、日吉村は川崎市と横浜市に分割合併される経緯を、水道の空間編成機能に注目して、編入される側の町村から内在的に明らかにしたのがこの章である。後半部では、1930年代に生まれる東京と神奈川の水利をめぐる対立にも触れ、次の章へとつなげている。

最後が第3部「現代水道システムの源流」である。第3部は、1930年代から1940年代にかけて水道整備をめぐる新たな議論、動きが生まれ、それが1957年の水道法成立に至るまでの過程を追った三つの章からなる。

第10章は「1930年代の水道問題」である。この章では水道事業者間の競合、他の利水主体との対立が強まる中で、府県営水道が誕生し、市町村公営主義の問題点が浮き彫りになるこ

と、河水統制事業が大きな課題となることを明らかにしている。

第11章は「戦時下の水道と技術者たち」である。この章では、日中戦争後に広域水道が広がり、1940年代には水道の集団化が提唱されるが実現しなかったこと、水道技術者の外地流出が進んだことなどが述べられている。

第12章は「戦災復興と水道法の制定過程」である。1938年の厚生省の発足で厚生省衛生局と内務省土木局の共管となった水道事業は、戦後も引き続き厚生省水道課と建設省水道課の共管となり、二者の対立という問題が深刻化した。最終的には上水道は厚生省、下水道は建設省、工業用水は通産省の主管となるが、その対立の背景と経緯を追ったのがこの章である。

評者は水道史を研究対象としたことはなく、日本近代水道史をめぐる多くの論点を持つ本書のすべてにわたって論じる能力はない。その評者が本書の書評を依頼されたのは、これまで、「大都市主義」の都市計画から、それを抑制する「地方計画」へと変化する時期の「大東京」「大東京空間」「首都圏」など、首都東京をめぐる空間の変容を論じてきたからであろう。著者が第2部と第3部で論じている水道の空間編成機能に注目した都市空間・行政区画の変化、府県営水道の登場などは、まさに評者が論じてきたことと密接な関わりを持っている。ここでは、この点に絞って若干のコメントを述べさせていただくことにしたい。

まず、水道の空間編成機能についてである。この点には多くの人が気づいていたはずであるが、これまでは他の都市空間編成機能を持つ鉄道敷設や耕地整理などの研究が先行していたこともあり、あまり注目されてこなかった。著者は遠慮がちに「鉄道敷設や耕地整理などに加えて、……市制施行・市域拡張などの都市空間の

編成に重要な役割を果たす」(第7章)と述べているが、著者が指摘しているように、水道は市町村営を原則としているがゆえに、行政区画の編成に与える影響は決定的である。この点はずっと強調してもよいのではないか。評者は以前、近代都市の拡大には三つの側面があると述べたことがある。市街地の拡大、都市の行政区画の拡大、都市域概念の拡大の三つで、それらがからみ合って近代都市は拡大してきたのだと。その三つのうち、主として市街地の拡大に影響を与えるのが鉄道敷設や耕地整理、行政区画の拡大に大きな影響を与えるのが水道布設である、と整理できないだろうか。そうなる、もう一つの都市域概念の側面はどうなるのかということになるが、それが区画として表れたのが、都市計画区域、地方計画区域及びその用途地帯で、その変化に影響を与えたのが大都市化をどう考えるかという計画理念(都市計画家)ということになる。その都市計画区域の指定なども都市空間編成機能の要素の一つとして位置づければ、第9章で明らかにされている川崎市が水道安定のために北へと拡大していく動きは、大都市主義の計画理念に基づいて設定された川崎都市計画区域を、水道の都市空間編成機能が打ち破っていく姿として描くことも可能なのではないだろうか。

つぎに、「大都市主義」の都市計画から「地方計画」への過渡期と、水道の拡大との関係のとらえ方である。1932年の東京市の市域拡張の時に示された東京市の第二次水道拡張計画から生じた水源をめぐる東京と神奈川の対立は、府県域を越える問題で、府県域を越えた「地方計画」へと向かう第一歩として位置づけられた東京緑地計画協議会が対象とした行楽地計画と同様、「地方計画」へと向かう過渡期の問題としてとらえることはできよう。ただ、神奈川、

千葉、埼玉の県営水道は、「地方計画」の発想を受けたもの(第6章)ととらえてよいものだろうか。「地方計画」は「大都市主義」を否定する大都市化抑制の都市計画であるが、三県の県営水道は「大東京」の拡大を前提として構想された県としての総合的地域開発計画で、市町村の力では解決困難な事業を「広域行政」として肩代わりしたものであると考えられる。「地方計画」の影響が全くないとは言えないだろうが、どちらかと言えば、「大都市主義」の発想を受けた事業であった、ととらえた方がよいのではないだろうか。

戦後の首都圏整備計画で「既成市街地」とされた地域は、東京都の区部及び武蔵野市の区域並びに三鷹市、横浜市、川崎市及び川口市の一部を除いた区域である。この区域は、著者が第2部で分析の対象とした地域と多くの部分で重なっている。そうなる、第2部は、水道布設を通して見た首都圏の「既成市街地」形成過程の研究という言い方もできるだろう。そうであれば、分析の対象となっていない武蔵野市、三鷹市、川口市や、その外に位置することになる「近郊地帯」「市街地開発区域」の水道布設をめぐる動きが全体としてどうだったのか、それがどのような意味を持っていたのか、という点も気になってくる。対象が広がり大変ではあるが、著者には首都圏全体を視野に入れた「首都圏の近代水道史」に取り組まれることを、是非、お願いしたい。

(松本洋幸著『近代水道の政治史——明治初期から戦後復興期まで』吉田書店、2020年2月、viii+482頁、定価5,000円+税)

(うめだ・さだひろ 多摩大学附属聖ヶ丘中学高等学校教諭)