

札幌大学総合研究 第1号（2010年3月）

〈論文〉

## 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

宇野 二郎

〈要旨〉

この論文では、近年の水道事業の組織再編構想において市町村公営の原則がどのように作用したのかを明らかにしようとする。1960年代から70年代にかけての広域化論議では、一見すると合理的な広域水道が実現せずに、旧来からの市町村公営原則が、少なくとも末端給水レベルにおいて維持された。しかし、2000年代に入ると、再び、水道事業の広域的な組織再編が議論されるようになった。この新しい水道広域化の構想に対しても、かつてと同様に市町村公営原則が持ち出されたのか、また、持ち出されたとするなら、それはどのような形で持ち出されたのか。こうした問題設定に対して、この論文では、水道事業への県庁の関わりが深い事例として千葉県域を取り上げ、そこで作成された2つの水道広域化構想の内容を、県－市町村関係という視点から検討した。関連文書の分析に加えて、関係者へのインタビューに基づき行った検討の結果、2つの構想の双方に市町村公営原則の影響が確認された。しかし、専門家を交えて作成された2つ目の構想では、中央政府に由来する水道サービスの機能向上・維持という課題が新たに設定されたことで、用水供給－末端給水の役割分担というかつての形ではなく、広域水道への市町村の参加という形が構想されることとなった。

〈キーワード〉

水道広域化，市町村公営原則

### 1 はじめに

水道事業は、日本では明治時代のその草創期から、市町村が公営で行うことが原則とされてきた公共任務である。しかし、現実の市町村の規模や能力は様々であることから、必ずそれが効率的、かつ効果的な水道事業の実施に結びつくわけではなかった。実際、経済成長や

都市化が急速に進むなかで市町村の区域を越えた水道事業の展開が必要となり、1960年代後半から70年代には、水道事業の広域化が国（中央政府）によって促進され、多くの事業体で実施に移された。とはいえ、このとき、水道事業の事業範囲のすべてにわたって広域化が行われたのではなく、水道用水供給部分に限り広域化されるのが通例であった。このため、特に水資源が不足する地域を中心に、新設された県営や企業団営の用水供給事業が用水供給を担い、それまでの市町村水道事業が末端給水を引き続き担う、という役割分担が一般的となった<sup>1)</sup>。それまでの市町村公営原則は、このとき、そうした役割分担を前提とし、市町村水道の責任を「ラストマイル」である末端給水に限定する内容へと変化し、固定化したといえるだろう。

こうした役割分担が再考されるようになったのは、2000年代に入ってからである。2001年の水道法改正を契機に、特に水道事業の経営基盤強化を目指した水道広域化が促進されるようになり<sup>2)</sup>、各地域ではその地域の水道広域化が議論されるようになった<sup>3)</sup>。本稿では、こうした水道広域化の議論で作り上げられた組織再編構想を、千葉県域を素材として紹介する。そのうえで、その組織再編構想において、歴史的に形成されてきた市町村公営原則がどのように作用しているのかについて、その一端を明らかにしていきたい<sup>4)</sup>。

事例研究の対象となる千葉県域は、東京の東に位置することから人口流入が激しく、水不足に悩まされてきた。水道事業組織に関してこの地域に特徴的であるのは、県内の人口集積地域において、県営水道事業が主体となって水源確保に努め、水道事業を一元的に担ってきた点であろう。もっとも、その他の地域では市町村や市町村が構成する企業団が水道事業を担い、同時に、その大半では用水供給のために企業団営の用水供給事業が設立されている。このように、県内であっても、地域によって、県と市町村の役割分担が異なっている点もまた、この地域の特徴である。こうした前提条件の下で、2003年前後から、県内水道事業の担い手のあり方に関する議論が行われてきた。本稿では、この議論を対象として、水道事業における県－市町村間の役割分担の論理を析出してみたい。

以下では、まず、千葉県域における水道事業の発展を簡単にまとめ、広域化の議論が始まる時点での状態を確認しておこう。次に、広域化の議論の過程と内容を整理したうえで、その後、特に県－市町村間関係の視点から広域化構想を観察する。これにより、千葉県域での議論において、広域化の論理と市町村公営の論理とがどのように接合されようとしたのかを明らかにする。最後に、千葉県域の事例研究の結果をまとめ、今後の研究を展望する。

## 2 事例研究の対象－千葉県域における水道事業の発展

### 2-1. 水道事業の発展

千葉県域では、昭和初期以降になって初めて水道事業が創設された後に発展したが、全国に比べ、若干低い普及状況となっている。県内で最も古い水道事業は、1934年創設の県営水道事業である。東京湾に面した臨海の都市部（京葉地域）での伝染病対策や消防用水の確保の必要性が、この水道創設のきっかけとなったのだが、当時のこの地域の市町村は、財政面や技術面で水道建設に取り組むには脆弱であった。このため、県が水道事業を創設することとなった<sup>5)</sup>。この県営水道事業の給水区域は、数度の拡張事業を経て、2009年度には11市2村にまたがっている。他方、このほかの地域では、例えば、銚子市（1937年創設）の後、特に1950年代半ば以降に、主に市町村営の水道事業が創設されていくこととなった。さらに、国レベルでの水道広域化の流れを受けて、1971年以降には、多くの水道用水供給事業が設立され、市町村営を中心とした末端給水事業への用水供給を開始した。

千葉県では、高度経済成長期の後半以降、人口が急激に増加し、企業の進出も進んだため、その時期、水需要も急増した。すなわち、第二次世界大戦終戦後の1946年に200万人に達した千葉県の人口は、その後、約22年かけ1968年に300万人に達した。しかし、1960年代後半から1970年代にかけての人口増加は著しく、その後わずか6年半弱で400万人に達し（1974年）、さらに9年弱で500万人に達した（1983年）。その後は、緩やかな増加に転じ、2002年に600万人に達している。このように、1960年代から70年代にかけて千葉県では、人口増加・都市化が進み、それに応じた水道整備が求められたのであった。

水道整備の結果、1970年には69.2%となった県内の人口普及率は、その後も順調に向上し、1990年には90%を超えた（2007年度末には94.3%）。ただし、2007年度末の全国普及率は97.4%であることからわかるように、常に、全国を下回る普及水準であった。特に、県北東部、すなわち印旛地域（84.9%）、香取地域（80.8%）、東総地域（89.3%）、九十九里地域（89.3%）の普及率が低い<sup>6)</sup>。

千葉県内には大きな河川がないことから、利根川水系のダム開発に大きく依存している。2007年度には、県内の年間取水量のうち73.8%は利根川水系からの取水であり、県内河川からの取水は10.3%、深井戸からの取水は15.9%に過ぎなかった。このように水道水源を市町村区域内の深井戸や河川表流水ではなく、県外に求めざるを得ず、このため大規模な水源開発や導水路の整備を行ってきたことが、千葉県域の水道事業の発展に大きな制約となってきた。

### 2-2. 水道事業組織の現況

県内には、48の公営水道事業体（うち2事業は簡易水道事業）が存在する（このほか民営

の簡易水道事業が1事業体ある)。上水道事業は42事業体あるが、このうち市町村営が大半(36事業体)である。県営が1事業体、また市町村によって構成される一部事務組合営が5事業体ある。ところが給水人口でみると、県営が1事業体で約半分(49.7%)を占める。これに対して市町村営は、すべて合わせて約4割(41.3%)を占め、残りを一部事務組合営が占めている。

このように市町村営では、事業体数に比べて給水人口が少ないことから、中小規模のものが多くことがわかるだろう。実際、給水人口が286万人である県営水道に対して、市町村営は平均で約6.6万人となっている(一部事務組合営は平均約8.8万人)。給水人口が1万人未満である上水道事業も、県内には7事業(約16%)ある。

県営水道地域は一元的に水供給を行っているが、他方、その他の大半の地域では、市町村営水道事業体は、6つの用水供給事業体のいずれかの地域に属し、用水供給を受けている。香取地域は例外であり、その地域には用水供給事業体が存在しない。

### 2-3. 県内格差と県庁の関与

このように、比較的古くから発展した京葉地域の県営水道に対して、内陸部や半島部では水道事業の創設も新しい。また、その水源を遠く利根川水系に求めるなど、大規模な水源開発に依存してきた。こうしたことを背景に、千葉県域では、水道事業間の格差が生じているといわれる。たとえば、用水供給からの受水が不可欠である九十九里地域と、東京に隣接する東葛飾区域とでは、給水原価で約1.8倍の差がみられ、それが水道料金の格差になって現れている。

こうした水道料金格差を解消すること等を目的に、千葉県は単独で補助金を交付している(「市町村水道総合対策事業補助金」)。県営水道の運営に留まらずに、県域の水道事業に対して県庁が積極的な関わりを持っている点は、千葉県域の特徴の一つといえるだろう。通常、県庁内の衛生部局に置かれる水道所管部局が、総合企画部内に置かれていることから、県庁内での水道対策の位置づけが他県と異なることが示唆されているといえよう。

## 3 組織再編構想の展開

### 3-1. 広域化に向けた議論の経緯

千葉県域における水道広域化の議論は、県庁内に設置される会議体において行われた。関連する市町村や企業団を含めた公式の場において議論されたわけではなく、県庁内で、学識経験者を中心に議論が行われた点が、千葉県域における水道広域化議論の特徴であろう<sup>7)</sup>。その経緯は、次のとおりである(表1を参照)。

まず、2002年1月に、県庁内の関係者によって構成される「県内水道問題協議会」が設置され、県内の水道問題についての検討が始まった。この協議会は、副知事を会長に、総合企画部長、総務部長、水道局長によって構成され、また、その下には、総合企画部次長を幹事長とし、関係課長から構成される幹事会が置かれた<sup>8)</sup>。この協議会での議論の結果は、総合企画部水政課によって、2003年5月に『県内水道のあり方』としてまとめられた。この『県内水道のあり方』では、その後の対応として、市町村や水道事業者との協議を行うことに加えて、県民や学識経験者などの意見を得ることを挙げ、それらを踏まえて最終的な方針を取りまとめていくこととした<sup>9)</sup>。

そこで県は、2003年7月に、県内の市町村や企業団等を交えて「県内水道のあり方に関する検討会」を設置し、市町村等との協議を開始した。この検討会には、県内の8地域から選出された28市町村・企業団等が加わっていた。2003年7月から2004年5月にかけて7回の検討会を実施、さらに、2004年5月から2005年3月までにかけて、地域ごとに各3回の地域検討会を開催した。

こうした市町村等との協議・検討を踏まえて、2005年8月には、学識経験者等から成る「県内水道経営検討委員会」（以下、専門家委員会とする。）が設置された。元厚生官僚の坂本弘道（社団法人日本水道工業団体連合会専務理事）を委員長に、4人の大学教授と消費者団体連絡協議会副会長が専門家委員会に加わっていた。5回の委員会会合に加えて、県内3箇所での意見交換会を経て、2006年4月には『これからの千葉県内水道について〔中間報告〕』（『中間報告』）を公表し、さらに4回の会合を経て、2007年2月に『これらからの千葉県内水道について〔提言〕』（『提言』）を公表した<sup>10)</sup>。

表1 千葉県域における広域化構想の検討経緯

年 月	出 来 事
2002年1月	県庁内に「県内水道問題協議会」を設置
2003年5月	県水政課『県内水道のあり方』公表
2003年7月	「県内水道のあり方に関する検討会」設置（～2005年3月） （7回の検討会、及び3回の地域検討会を実施）
2005年8月	「県内水道経営検討委員会」を設置（～2007年2月） （5回の委員会会合、及び3回の意見交換会を実施）
2006年4月	「県内水道経営検討委員会」中間報告公表 （その後、4回の委員会会合を実施）
2007年2月	「県内水道経営検討委員会」提言公表

その後、広域化に向けてわずかな動きはみられるが、現時点（2009年）では、本格的な動きはまだ見られない。例えば、千葉県の水政課は、『提言』を受けて、市町村との意見交換を行いつつ、県南部での用水供給事業と県営水道事業との統合に取り組んでいる。また、県庁内での広域化の動きを契機に、県西部では、企業団営用水供給事業とその構成団体である市町村水道事業との統合の動きもみられるというが、いずれもまだ実現していない<sup>11)</sup>。

### 3-2. 県内部での検討結果－2つの選択肢と1つの政策案

それでは、はじめに、当初の千葉県庁内部の構想を確認してみよう。すでにみたとおり、千葉県では、県庁内に庁内関係部局から構成される「県内水道問題協議会」が設置され、その後、その成果が『県内水道のあり方』として公表されている。以下では、この『県内水道のあり方』の提起した構想を、認知されていた「課題」、検討された「選択肢」、そして決定された「政策案」の順にみていくこととし、選択肢選考の過程で、認識されていた課題の解決が基準となり、「用水供給への一元化」という政策案が選ばれたことを明らかにしたい。

まず、認知されていた課題についてである。『県内水道のあり方』には、5つの課題があげられているが、中でも県内格差に関する課題が強く課題視されていたと考えられる。『県内水道のあり方』が掲げた課題は、①水道料金の格差の縮小、②財政負担の格差の縮小、③危機管理体制の充実、④未普及地域の解消、⑤小規模水道事業体の経営基盤の強化、の5点であった。水道料金の格差に関しては、水源の種別や配管効率等の地域の実情を反映してある程度の格差はやむを得ないとしながらも、「都市部とそれ以外の地域の水道料金に大きな格差が生じており、この格差の縮小は本県水道行政にとって大きな課題となっている」<sup>12)</sup>とまとめている。同様に、財政負担の格差に関しても、県営水道区域内の市町村とそれ以外の市町村、あるいは都市部とそれ以外の地域との間に、市町村間で不公平感や財政負担の差があることを指摘し、「これら格差を縮小することが、本県水道行政にとって大きな課題である」<sup>13)</sup>とした。

こうした問題、特に水道料金の格差問題が、県政の重要な課題として認識されていたであろうことは、県議会における知事の答弁にも確認することができる。例えば、2003年5月の『県内水道のあり方』の公表に先立つ、2003年2月の定例会で堂本知事は、財政状況が厳しいことを指摘し、市町村間の格差是正を目的とした「市町村水道総合対策事業補助金」を削減する方向を示しながらも、同じ発言の中で、水道料金の格差に触れ、「これは非常に大きな格差」と認め、水道事業の統合・一元化に向けて努力する、と答弁していた<sup>14)</sup>。

次に、検討された選択肢である。この時点では、千葉県庁では、第1案として用水供給事

業の一元化案、第2案として圏域ごとの事業統合案、の2案を選択肢として検討をしていた<sup>15)</sup>。それぞれについて、『県内水道のあり方』における整理をみてみよう（表2を参照）。第1案の用水供給事業の一元化案とは、すでに存在する6つの用水供給事業体と県営水道の用水供給部門を統合する、という案である。これにより、全県的な用水供給事業が誕生することとなる。用水供給部門が全県的な用水供給事業体に統合されることで残される県営水道事業の末端給水部門は、この第1案では、県営として維持されるのではなく、給水区域内の13市村に移管されることとなっていた。このように再編された後、全県的な用水供給事業は、県と市町村から構成される企業団が担い、各末端給水事業は、市町村が主体となって担うこととされた。当然、各末端給水事業においても、市町村合併を契機としつつ、広域化が図られるものとされ、また、すでに給水区域が13市村にわたっている県営水道の末端給水部門は13市村から構成される企業団によって運営されるものと提案された。これらの再編成によって、県内には、1つの用水供給事業の下に、より一層の広域化が図られた末端給水事業が配置されると期待されていた。そして、県は、用水供給事業に市町村と共同で責任を持つと同時に、末端給水事業の広域化促進のための計画策定等を支援する役割を担うものとされた。

他方、第2案では、まずは、既存の用水供給事業区域ごとに、用水供給事業と末端給水事業とを統合することが提案された。すなわち、用水供給事業区域内で、末端給水事業の統合・広域化を進めたうえで、それを用水供給事業と統合し、広域水道事業体としていくこととされたのである。この広域水道事業体は、そもそも用水供給事業が各給水区域内の市町村によって構成される企業団の運営であることもあり、同様に、企業団営とすることが予定されていた。また、すでに13市村にわたり、取水から配水まで一貫して一事業体が担っている県営水道の給水区域では、それを分割することなく13市村に移管し、その共同経営－企業団による経営へと移行することとしていた。こうした再編の結果、従来からの6つの用水供給事業区域、県営水道事業区域、そして用水供給事業が存在しなかった香取地区の合計8つの広域水道事業体が組織され、それぞれが取水から配水までを一貫して担うこととされていた。さらに、こうした再編の後、8つの広域水道事業体を、西部、東部、南部の3圏域へと統合することも視野に入れられていた。この第2案において、県は、末端給水事業の広域化促進のための計画策定等を支援する役割を担うほか、統合を促す一定期間のみ、用水供給料金の高い用水供給事業体に対して補助を行うものとされた。

いずれの案でも、新しい組織へと移行した後に、県内市町村間での水道料金格差を是正するために給付されていた市町村水道総合対策事業補助金は廃止される。ただし、第1案では、用水供給事業一元化の効果を見極めたうえで廃止されることとされ、また第2案では、廃止後、事業統合を促進するための一定期間は、用水供給事業に対して、高料金対策の補助金を交付

することとされた。

両案の効果の差異は、主に、料金・財政負担の格差是正の点で認識された。確かに危機管理体制の構築という点についても、第1案では全局的に効率的・柔軟な水運用が可能となるが、第2案ではそれが圏域内に留まるという違いが認識されていたが、その報告書における表現は曖昧なものであった。また、未普及地域の解消や経営基盤の強化という点では、ほとんどその差異は表現されていない。これに対して、水道料金・財政負担の格差是正という点では、第2案における「県内格差の是正効果は、用水供給事業の一元化と比較すると小さいものと推測される」とより明確に、その差異が認識されていた<sup>16)</sup>。

それでは、いずれの案が最終的な政策案となったのであろうか。『県内水道のあり方』では、第1案の「用水供給事業の一元化」が最終的な政策案となった。その理由として、次の3点があげられていた<sup>17)</sup>。

- ・水道料金や市町村の財政負担の格差を縮小する効果がより大きいこと。
- ・危機管理体制の充実を図るうえで、より有効であること。
- ・広域的な課題に県がより効果的に関与できること。

千葉県内における料金格差の要因の一つが受水費の差であることから、用水供給事業を一元化することで受水費の県内一律化を実現できるのであれば、水道料金の平準化は可能となる。しかも、そうすれば、高い受水費によって圧迫される市町村水道の経営を支える各市町村の財政負担も軽減され、その格差も是正される。また、再編の結果、県は、広域的な水行政の課題にのみ関わることとなり、市町村との役割分担も明確となる。このように、選択肢の中から最終的な政策案として第1案を選びとる基準の中心には、県内における水道料金の格差や市町村財政負担の格差の是正があったといえるだろう。

とはいえ、これは、県庁内部での政策案の選考に過ぎず、最大の関係者である市町村・企業団との合意を得たものではなかった。この県庁内部での検討結果を基に、その後、市町村・企業団との協議や、県民・学識経験者等の意見を聞くことが予定されていた。その過程で、この当初の千葉県庁の構想は変化していくこととなった。

### 3-3. 市町村等の反応

千葉県庁では、すでにみたように、『県内水道のあり方』を公表した後に、県内の市町村や水道企業団と「県内水道のあり方に関する検討会」を開催し、関係市町村等の意見を聴取した。県内格差の是正を第1の基準とした「用水供給事業の一元化」という県庁内での政策



表2 選択肢の比較

	第1案 用水供給事業の一元化案	第2案 圏域ごとの事業統合案
事業形態	<ul style="list-style-type: none"> <li>既存の6用水供給事業体と県営水道の用水供給部門を統合</li> <li>県営水道の末端給水部門は、給水区域内の13市村に移管</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>末端給水事業の広域化を促進したうえで、用水供給事業と統合（取水から配水まで一貫した事業形態）</li> <li>その後、圏域ごと（県内を3圏域）に広域的な統合</li> <li>県営水道は、用水供給・末端給水に分離せず、給水区域内13市村に移管</li> </ul>
経営主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>用水供給事業：県と市町村で構成する企業団</li> <li>県営水道の末端給水部門（移管後）：給水区域内13市村の企業団</li> <li>その他末端給水事業：市町村（ただし広域化を促進）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>用水供給事業区域ごとに、給水区域内の市町村で構成される企業団</li> <li>県営水道は、給水区域内の市町の企業団</li> </ul>
市町村水道総合対策事業補助金	<ul style="list-style-type: none"> <li>一元化等の効果を見極めたうえで、廃止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>廃止（ただし、一定期間、用水供給事業へ高料金対策補助を行う）</li> </ul>
水道料金・財政負担の格差縮小	<ul style="list-style-type: none"> <li>将来的な用水供給料金一律化により、料金・財政負担の格差縮小</li> <li>用水供給事業への県の参画で、市町村の財政負担が軽減</li> <li>用水供給事業の規模拡大・経営効率化による用水供給料金低減</li> <li>末端給水事業の広域化・経営効率化による水道料金の低減・市町村財政負担の軽減</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>末端給水・用水供給の統合による経営効率化・水道料金低減、市町村財政負担軽減</li> <li>水質などの管理体制の強化</li> <li>一定期間、用水供給事業への県補助による受水費低減</li> <li>末端給水への補助廃止による経営効率化促進</li> <li>圏域内での水道料金・財政負担の格差是正（県内格差是正効果は、第1案よりも小さい）</li> </ul>
危機管理体制の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>用水供給一元化により、全県的な視野から計画的な施設設備や効率的・弾力的な水運用が可能に</li> <li>全県的な管路連結・バックアップ機能の構築による危機管理体制の充実</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>用水供給・末端水道一体の事業体となることで、広域的な視野からの計画的な施設整備や効率的・弾力的な水運用が可能に</li> <li>事業体ごとよりも広域的な管路連結・バックアップ機能の構築による危機管理体制の充実</li> </ul>
未普及地域の解消	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的・弾力的な水運用、また、施設の有効利用による、未普及地域の解消</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>効率的・弾力的な水運用、また、施設の有効利用による、未普及地域の解消</li> </ul>
経営基盤の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>用水供給・末端給水それぞれの広域化による経営効率化の促進・経営基盤の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>用水供給と末端給水の広域化による経営効率化の促進・経営基盤の強化</li> </ul>

（出典）千葉県総合企画部水政課（2003），10-14により独自作成。

案に対して、どのような意見があったのだろうか<sup>18)</sup>。

第1は、用水供給事業の一元化によって料金の高騰が予測される地域を中心とした反対意見である。たとえば、県営水道地域では、「水道料金・市町村財政負担格差は、広域自治体である県の責任において解決すべきである」という意見があり、また、北千葉地域では「料金上昇につながる一元化等には反対である」という意見があった。さらに、用水供給事業からの受水がない香取地域では、「統合・広域化により、逆に財政負担が増える団体が生じるのが懸念」という意見があった。

第2は、逆に、用水供給事業の一元化に賛成する意見である。東総地域、九十九里地域、南房総地域では、「用水供給事業の一元化等に期待する」という意見がみられ、受水費の低減や、県内での公平の確保が期待されていた。ただし、県営水道や北千葉地域のような都市部の理解が得られるかどうかを懸念する意見もみられた。

このように、『県内水道のあり方』に続く期間での、関係市町村等の意見には、県内格差是正という問題に対して、主に都市部で反対意見が、それ以外の地域で賛成意見がみられるというように、地域間の差がみられた。こうした状況の中、予定されていたように、次に学識経験者等への意見聴取が行われることとなった。

#### 3-4. 専門家委員会の構想

堂本知事からの諮問を受けて組織された「県内水道経営検討委員会」（専門家委員会）は、千葉県の水政課を事務局に、6名の委員から構成されていた（表3を参照）。すでにみたように、その成果は、『これらかの千葉県内水道について〔中間報告〕』（『中間報告』）、及び『これからの千葉県内水道について〔提言〕』（『提言』）にまとめられた（その構成については表4を参照）。以下では、この『中間報告』及び『提言』の提起した構想を、認知されていた「課題」、検討された「選択肢」、そして決定された「政策案」の順にみていくこととしたい。

まず、課題認識である。県庁内での検討成果である『県内水道のあり方』では、県内の水道料金・市町村財政負担の格差を正面から課題としてあげていたが、それに対して『中間報告』では、次のような、水道施設の機能面・経営面での課題を5点、数値で現状を示しながらあげている。

- ・水質の向上（水質管理の計画的な強化、鉛製給水管の計画的な更新）
- ・災害対策等の充実（県内全域での危機管理の向上、老朽管・老朽施設の更新）
- ・合理的な施設の整備・更新（合理的な施設の更新・再構築、未普及地域への合理的な

表3 「県内水道経営検討委員会」の委員

氏名	役職
坂本 弘道 委員長	(社)日本水道工業団体連合会 専務理事
大田 正 委員	作新学院大学 総合政策学部 教授
小泉 明 委員	首都大学東京 都市環境学部 教授
文入 加代子 委員	千葉県消費者団体連絡協議会 副会長
古米 弘明 委員	東京大学大学院 工学系研究科 教授
山内 弘隆 委員	一橋大学 商学部長・同大学院商学研究科長

(出典) 県内水道経営検討委員会 (2006) 巻末資料。

表4 専門家委員会報告書の構成

題名	これからの千葉県内水道について 〔中間報告〕	これからの千葉県内水道について 〔提言〕
公表年月	2006年4月	2007年2月
構成	<p>はじめに</p> <p>I 県内水道の課題</p> <p>(1)水質の向上</p> <p>(2)災害対策等の充実</p> <p>(3)合理的な施設の整備・更新</p> <p>(4)経営健全化の促進</p> <p>(5)技術の確保</p> <p>II 県内水道の目指すべき方向</p> <p>(1)これまでの県内水道の歩み</p> <p>(2)転換期を迎えた千葉県の水道</p> <p>(3)今後の目指すべき方向</p> <p>(4)千葉県の水道における県と市町村の役割・関係</p> <p>III これからの県内水道組織</p> <p>1 これまでの成り立ち</p> <p>2 現行組織の問題点</p> <p>3 これからの県内の水道組織</p> <p>4 統合・広域化</p> <p>5 統合・広域化の基本的な考え方</p> <p>今後の検討に向けて</p>	<p>はじめに</p> <p>I 統合・広域化の基本的な考え方</p> <p>1 統合・広域化の目的等</p> <p>2 県と市町村の役割</p> <p>3 水道料金・受水料金</p> <p>4 県営水道</p> <p>5 統合・広域化の進め方</p> <p>II 県内水道の統合・広域化の手順</p> <p>1 短期(～5年後)</p> <p>(1) 水道用水供給事業者の水平統合</p> <p>ア 基本的な統合の方向</p> <p>イ 統合の条件</p> <p>(2) 県営水道に並存する事業者の統合</p> <p>ア 基本的な統合の方向</p> <p>イ 統合の条件</p> <p>2 中期</p> <p>3 長期(～20年後)</p> <p>おわりに</p>

(出典) 各報告書目次により作成。

施設整備)

- ・経営健全化の促進（経営改善による財政基盤の強化）
- ・技術の確保（大量定年退職の中での技術継承）

これらは、今後、施設整備の時代とは異なる施設の再構築の時代に入っていくことを前提に、水道の機能維持・向上を目指したものと見える。各項目は、厚生労働省が2004年に策定した「水道ビジョン」を参照したものであり、『県内水道のあり方』に比べて、より一般的な課題設定となっていた<sup>19)</sup>。このように、全国的な水道行政の潮流を反映させながら、千葉県に固有な県内格差是正（料金水準の平準化とコスト縮減）から水道サービスの機能維持・向上<sup>20)</sup>へと、その課題が再設定された。この点が、この専門家委員会の特徴といえるだろう。課題設定をし直したことで、当然、その解決策としての組織再編の政策案も大きく変わる事となった。

それでは、次に、『中間報告』及び『提言』の選択肢をみてみよう。『県内水道のあり方』では、「用水供給事業の一元化」と「圏域ごとの水道事業の統合」の2つの選択肢が提示され、それらのもたらす効果を比較した結果、「用水供給事業の一元化」が最終的な政策案として選考されていた。これに対して、専門家委員会では、「用水供給事業の一元化」を水平的統合、「圏域ごとの水道事業の統合」を垂直的統合と整理し、両者で期待される効果が異なると論じた。例えば、用水供給事業の水平的統合では、広域的な災害対策や柔軟な水資源融通、料金水準の長期的な安定・抑制化が期待できるとする一方、垂直的な統合では、原水から給水までの一貫した水質管理や地域での水質の集約管理の実施、コストの一体管理による経営効率化が期待できるという<sup>21)</sup>。そのうえで、両者の効果の可能性がみこめるという理由から、『県内水道のあり方』では実施困難と検討から外された「県内水道一元化」を提言している。

この「県内水道一元化」という、専門家委員会の政策案の特徴は、第1に、料金の平準化を棚上げした点、第2に、統合に至る手順が示されている点、第3に、県と市町村との役割分担を重視した点、であろう。以下に、それぞれについてみてみよう。

第1に、専門家委員会は、水道料金を一律化することを前提としなかった。当初、『中間報告』では、専門家委員会は、地域性によって料金に差が生じることは考えられるとして、「新たな概念の統合・広域化」では、必ず一律料金としなければならないわけではない点を指摘している。むしろ、統合や広域化の結果として、経営の効率化が進み、コスト縮減が行われれば、結果として、料金格差も縮小すると考えていた<sup>22)</sup>。もっとも、同時に、『中間報告』では、どの程度の格差であれば許容しうるかに関する議論を促していた。そして、この点、受水料金については、県民の共同負担という考えに基づき、将来、同一料金とするべきと提

言した。すなわち、水源確保に不利な地域である千葉県では、広域的な水源確保に要する費用は個々の事業体の努力の及ぶところではなく、県民全体の公平な水源確保のためには、県民共同での負担が望ましい、というものであった<sup>23)</sup>。

以上にみたように、結果として、専門家委員会の「県内水道一元化案」は、水道料金の面では、「用水供給事業一元化案」における受水料金のみ均一料金化という案と大きく変わらないものとなった。とはいえ、県民の「共同負担」という考えに均一受水料金の根拠を求めた点で、その説明の論理は強化されたといえるだろう。

第2に、専門家委員会は、「県内水道一元化案」を、その手順を含むものとした。5年後を目途とした短期では、水道用水供給事業体の水平統合及び県営水道に併存する事業体の統合を目指すこととし、その後、中期的には、県・市町村の共同経営による県内水道の一事業体化に向けた統合を目指すこととした。最終的には、20年後を目途に、県・市町村の共同経営による県内水道の一事業体化を目指すこととした。

第3に、この「県内水道一元化案」は、県と市町村の役割分担という考えを含むものとして構想された。もっとも単純な県内水道一元化は、都市部を中心に県内の約半分の給水人口を抱えている県営水道が、その他の地域の市町村水道を統合していくことであるだろう。しかし、専門家委員会では、そうした県営水道による県内水道一元化を提案せず、最終的には、県と市町村の共同経営による一元化を提案した。その背後には、もちろん、県庁が千葉県内の水道事業を一元的に担うことへの財政面での不安があるのも確かだろう<sup>24)</sup>。しかし、そうした財政面からの説明ではなく、広域自治体としての千葉県の位置づけに着目し、また、水道事業の市町村公営原則から、県・市町村の共同経営による県営水道一元化を説明しようとした点に、そのユニークさが見出せるであろう。

ここまでみたように、専門家委員会では、県庁内で作成された政策案に対して、水道サービスの機能維持・向上という新たな課題を再設定し、それに基づく政策案を構想した。その結果、水平的にも、垂直的にも統合された「県内水道一元化案」が提案されるに至った。『県内水道のあり方』から『提言』に至る過程は、県内固有の格差問題への解決策として議論された県庁内での議論に、「新たな概念の広域化」として広域水道事業体を提唱していた厚生労働省の政策理念が、専門家委員会の委員たちを通じて導入される過程であったと考えることができるだろう。

#### 4 広域化構想における県－市町村関係の論理

##### 4-1. 4つのガバナンス構造

県と市町村の関係という観点から千葉県域の水道事業を眺めるとき、少なくとも、次の4つの類型が見出せる。第1は、県一層地域であり、その地域の市町村区域内がすべて県営水道によって担われている地域である。第2は、県・市町村併存地域である。この地域では、それぞれの市町村区域内に、県営水道の給水区域と市町村営水道の給水区域とが混在している地域である。第3は、企業団・市町村二層地域である。用水供給事業は、その地域の市町村から構成される企業団が担い、末端給水事業は、それぞれの市町村水道事業（一部、企業団営の場合もある）が担う地域である、第4は、市町村一層地域である。この地域では、用水供給事業からの受水の必要がなく、地域内のそれぞれの市町村が取水から配水まで、水道事業のすべての過程を担っている。

表5 県内水道事業組織の特徴

		類型Ⅰ	類型Ⅱ	類型Ⅲ	類型Ⅳ
		県一層制	県・市町村 併存一層制	企業団・市町村 (企業団)二層制	市町村一層制
水道事業への関与	県	○	○ (自給水区域内)	△ (補助金交付)	△ (補助金交付)
	企業団 (市町村が構成)	×	×	○ (用水供給)	×
	市町村	×	○ (自給水区域内)	○ (末端給水)	○
該当地域 (例示)		市川市, 鎌ヶ谷市, 浦安市	千葉市, 市原市, 習志野市	木更津市, 館山市, 銚子市	香取市, 多古町, 神崎町

(注) ○は直接関与, △は間接関与, ×は無関与を意味する。なお, ( ) は, 関与がその範囲内であることを示す。  
(出典) 独自作成。

このように、同じ県内であっても、様々な水道事業の組織が存在し、それぞれでの県の担う役割も一様ではない。県一層制や県・市町村併存一層制の地域では、県は、水道事業者として、取水から配水まで一貫して関与している。これに対して、企業団・市町村（企業団）二層制の地域や市町村一層制の地域では、県は、水道事業者としては関与せず、その代わりに、補助金交付という形で間接的に関与している。他方、市町村は、県一層制では、まったく水

水道事業に関与しないが、その他の類型では、関与の範囲に差はあるが、いずれも水道事業者として関与している。

こうした県－市町村関係の差は、何らか合理的な理由から設計されたものではなく、歴史的な経緯から生じたものである。このため、市町間で、県と市町村との役割分担－特に、県の関与の経済的メリットを得られるかどうか－を不公平と感じる雰囲気があり、それが、例えば、『県内水道事業のあり方』に対する各地域の温度差につながっていた。

#### 4-2. 県庁内部での検討にみる県－市町村関係

では、県庁内部での検討において、県－市町村関係に関して、どのような政策構想があったのであろうか。あらためて『県内水道事業のあり方』の内容をみてみたい。『県内水道事業のあり方』では、県の役割を、あくまでも水行政に関する広域的な課題に限定しようとする点に特徴がある。

①水道は住民の生活に密着したきめ細かいサービスの提供が必要であり、市町村の都市計画、生活用道路、公共建築物、地震防災計画などと連動させた運営が必要であることから、市町村が行うことを基本的に考える。

水道法でも市町村が経営することを原則としている。

②県は、広域自治体として、引き続き、水行政の広域的な課題に関わる必要がある。<sup>25)</sup>

このように、『県内水道事業のあり方』では、都市計画等との関連に触れ、水道事業を市町村の総合行政の一部を構成する任務として位置付けている。また、県の役割を、「広域的な課題」に限定することで、市町村との役割分担を明確にしようと努めている。すでにみたように、千葉県内の水道事業における県と市町村の関係は複雑であり、他県に比べても県の役割が大きくなっているにも関わらず、県庁内部での検討において、水道事業に係る県と市町村の役割分担について、市町村公営原則に則った考えがとられていた点には留意したい。

こうした役割分担の原則を掲げていたことから、『県内水道事業のあり方』では、「用水供給事業の一元化案」の方が親和的であったともいえる。すなわち、現在は、13市村にまたがって水道事業を一元的に担う県営水道については、そのうち用水供給部門のみを、広域的な水行政の課題として県の役割とし、一方で、その末端給水部門は、県の役割ではなく、本来は、給水区域内13市村の役割であると位置付けたのだ。また、同様に、県営水道の給水区域以外の地域で、各市町村に交付している市町村水道総合対策補助金は、末端給水事業に対するものであることから、県の役割外と考えたのであった。

#### 4-3. 専門家委員会の構想にみる県－市町村関係

次に、専門家委員会においては、県－市町村関係はどのように構想されたのであろうか。『提言』が、より一般的に、水道サービスの機能維持・向上を志向したことは、すでにみたとおりである。水道事業における県－市町村関係のあり方についても、その志向性は一貫している。それがよく表れているのは、県営水道の取扱いについてであろう。県庁内での検討の結果では、市町村公営原則に由来する県－市町村関係の論理に基づき、県営水道を用水供給部門と末端給水部門とに分離したうえで、用水供給部門を全県的に統合、末端給水部門を給水区域内13市村に移管することとしていた。これに対して、『提言』は、県営水道はすでに統合効果を発揮している事業体であると位置付け、「県営水道の有する全国的にもトップレベルの経営・技術水準を県民の貴重な財産として活用していくことが有効」とした<sup>26)</sup>。このように、水道サービス機能の維持・向上の観点から、すでに広域水道事業体となっている県営水道を、県－市町村の役割分担に応じて単純に分割することには否定の立場をとっていた。

しかし、それは、県－市町村関係について現状維持を意味していたわけではなく、専門家委員会でも、やはり、市町村公営原則に則った理解がなされていた。

住民生活に密接サービスである水道事業は、地方分権社会における補完性の原理・近接性の原理から市町村が担い、県は、千葉県が地理的に水源確保に不利な地域であることなどから、広域的な水源の確保及び用水供給を担うことを基本とします。県営水道の給水区域にあって水道事業を行っていない市村についても同様に考えるものです。<sup>27)</sup>

『提言』では、県と市町村の役割分担について、このような原則を立てた。水道事業が、住民生活に密接なサービスであることに加えて、「地方分権」というキーワードも盛り込み、水道事業における市町村と県の役割を整理しようとした。すなわち、市町村が単独では行い難い、広域的な水源確保・用水供給を担うことを県の任務の中心に据え、それ以外の水道事業全般に関する任務は、元来、市町村が担うものとしたのである。

具体的な政策案の中では、こうした役割分担は、県営水道の給水区域（県営地域）とそれ以外の地域（それ以外地域）とで、それぞれの状況の違いから、異なる姿で現れた。

まず、県営地域では、協定締結によって、給水区域内の市村の県営水道への経営参画が構想された。県内での水道草創期から、この地域では、県営水道が末端給水まで担い、まったく水道事業に関与しない市も存在する（類型Ⅰ）。また、給水区域が拡大を背景に、同じ市の中で、県営水道と市営水道とが併存するようになった地域もある（類型Ⅱ）。このように、『提言』が、水道事業は、本来的には市町村が担うべきとする中で、県営地域では、市町村



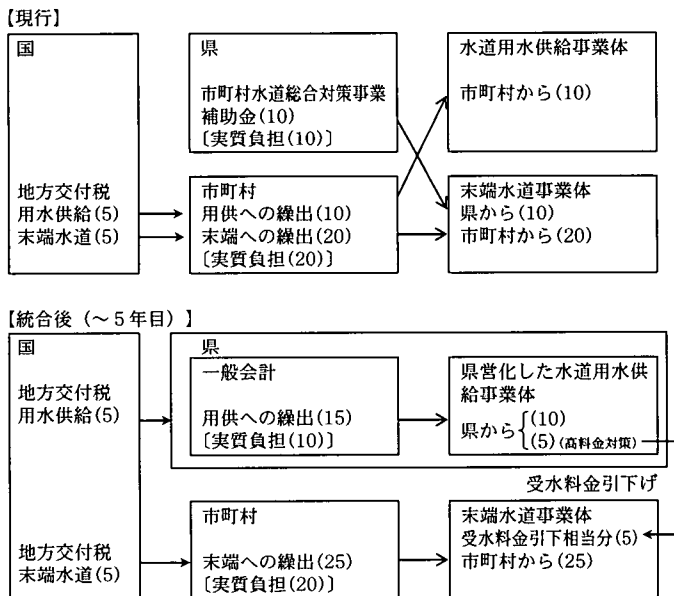
はまったく役割を果たしていないか、限定的にしか役割を果たしていないのだ。そうかといって、既存の県営水道をこれら給水区域内の13市村に移管しては、広域水道事業体としてのメリットが損なわれかねない。そこで、『提言』では、県営水道を維持することを優先しながらも、13市村が、県営水道に経営面・財政面で参画する道を探ることとなった。そのために、当初は、事務委託方式が模索された。県営水道の営む水道事業を、給水区域内の13市村から事務委託されたものと擬制しようとする考えであった。こうすれば、県営水道をそのまま維持しながら、県と給水区域内の13市村との関係を、地方自治法が予定する自治体間の協力方式の一類型として再構成することができ、13市村の県営水道への関与を促すことにもつながる。しかし、この方式には、そもそも実質的な変更がなにもないにも関わらず、事務委託を「擬制」とするという点で法的にも問題を抱えていたし、また、論理構成が複雑であり、関連市村や住民の理解を得られるか疑問視された。そこで、次に、協定方式が考案されることとなった<sup>28)</sup>。

協定方式は、13市村に水道事業の経営に参画することを促し、各市村域での水道サービスに関して自己決定を促そうとするものであったといえる。『提言』の提起した協定とは、地方自治法に直接根拠を持つものではなく、県と13市村のそれぞれとの合意内容を文書化し、相互に確認し合うものである。では、どのような点について合意が図られるべきと考えられたのだろうか。『提言』では、「経営参画の方法や財政負担について」と抽象的に記述するに留まっている<sup>29)</sup>。より詳細には、例えば、その市村域の水道施設や水道サービスに関する計画内容についての合意が想定されていたという<sup>30)</sup>。水道施設の整備・更新計画と都市計画との整合性や耐震化等の水道施設の水準について、市村がその総合行政の観点から関与することが期待された。これは、たとえば、県営水道が計画する範囲での施設整備・更新や水道サービス水準であれば、市村の負担は、あくまでも繰出基準内での負担となるが（現在の水準では負担なし）、将来的には、市村の判断で、市村がその市村域内でより高度な水道サービスを要求しようとする場合には、必要であれば追加負担を求めていく、ということも意味していたと考えられるだろう。とはいえ、市村の経営参画を求めることは、短期的には財政的な効果を持たず、むしろ、経営意思決定の過程が複雑となることで県営水道の経営の制約になるおそれもある構想であった。にもかかわらず、水道事業を、単なる事業活動としてのみとらえるのではなく、行政活動としてもとらえ、県と市町村の役割分担を明確にしようという考えが、専門家委員会の合意事項となっていたことで、協定方式による市村の経営参画の構想が支持されたと考えることができるだろう<sup>31)</sup>。

他方、県営地域外では、県は、市町村の経営する水道事業に対して、市町村水道総合対策事業補助金を通じて関与してきたが、これをすべて用水供給事業に対する繰出しへと変更す

るように提案した。県は広域的な水源確保・用水供給を担い、市町村は基礎自治体として住民に身近な水道事業を担うという『提言』が掲げた役割分担の原則からすると、こうした提案は自然なものであった。市町村水道総合対策事業とは、県内の水道料金格差を是正し、住民負担の軽減を図ることを目的に、市町村又は市町村が組織する一部事務組合が経営する水道事業及び水道用水供給事業に助成するものである。これにより県は、県内の料金格差是正が目的とはいえ、市町村や企業団営の末端給水事業に関与してきたのだ。先の役割分担の原則からいえば、同じ料金格差是正が目的であったとしても、県は、末端給水事業の経営に関与するのではなく、用水供給事業に関与し、受水費を低減させることの方が自然といえる。そこで、すでにみたように、『提言』では、県は、水道用水供給事業体へ繰出し、市町村が末端給水事業へと繰出すことを基本としたのだ<sup>32)</sup>。ここで留意する必要があるのは、『提言』では、当面の補助額に変更がないような制度変更を提案している点であろう。これはすなわち次の通りである（図1を参照）。まず、県は、これまで市町村水道に行ってきた補助金を廃止するが、それと同規模の補助を用水供給事業に対して行う。その補助を受けた用水供給事業は、このうち高料金対策分を受水費の低減に充てることとする。こうすることで、市町村水道に対する補助金廃止による市町村水道の減収分は、受水費の低減によって、一部相殺されることになる。次に、市町村が、自ら構成する用水供給事業に対して行ってきた繰出しを廃止し、その分を末端給水事業に繰出すこととする。これにより、県の補助金廃止に伴う

図1 県営地域外における財政措置の変更（イメージ）



(出典) 千葉県総合企画部水政課 (2007)、図2を一部改編。

減収のうち、受水費の低減によって相殺されてもなお残る減収分を補てんすることができる。少々、複雑ではあるが、要するに、統合を進める当初の期間（5年間）は、それまでと財政面では変わることのないような提案がなされたのであった。このように、県営地域外では、県及び各市町村の実質負担額の低減は、中長期的な統合効果の発揮の結果として期待することとし、まずは、役割分担の原則にしたがって繰出金の流れを整理することに眼目を置いたのであった。

#### 4-4. 小括－広域化構想における市町村の位置づけ

以上にみたように、千葉県域での水道広域化の構想では、市町村の位置づけが重要な要素となっていた。県庁内部での検討の結果（『県内水道のあり方』）では、県と市町村の関係は、古くから形成されてきた市町村公営原則に則る形で修正することを基本としたうえで、県内格差を是正するためには、県営水道を、用水供給部門と末端給水部門に分離し、用水供給事業の県内一元化を構想した。県庁は、県政において古くから認識されていた地域間格差の問題を、1970年代に固定化した市町村公営原則の姿に県内水道の組織を適合させることで解決しようとした、とみることができるだろう。その組織再編構想において、市町村は、基礎自治体として、住民に身近な水道事業を担う存在として位置づけられ、水道広域化はそれに制約される形で、広域的な用水供給事業のレベルを中心に行われることとされたのだ。

しかし、その後、学識経験者を迎えた専門家委員会を組織したことで、千葉県域における広域化構想は、千葉県内に留まらない全国的な改革潮流からの影響を受けることとなった。厚生労働省の提唱した「新しい概念の広域化」や「水道ビジョン」を背景に、老朽化してきた水道施設を更新し、さらには人口停滞・減少期に合わせて再構築していくことが、料金格差の解消に代えて第1の課題として設定されることとなった。この課題の再設定によって広域化構想は変化した。「地方自治」というよりも、水道サービスの機能向上を目指す機能主義的な構想が提起されることとなる。すなわち、水道サービスの維持・向上という観点から、県営水道をすでに統合効果を発揮している広域水道事業体として位置づけ、それを教条的な立場から解体することに否定的な立場がとられた。こうした立場からすると、例えば東京都がそうしたように、県全体の立場から水道事業を再構築していくことを目指し、また、県民間の格差を埋めるためにも、県営水道による水道一元化が構想されてもよいように思われる。実際、関係市町村からの意見の中にも、県営水道への一元化の要望もみられ、県が広域自治体として、県内水道についてすべての責任を持つべきだという考えもあった。これに対して、確かに県財政の観点からそれを受け入れられないという現実論も県庁内にはあったであろうが<sup>33)</sup>、しかし、専門家委員会は、公式には、市町村公営原則への回帰も同時に掲げ、それを

理由に県営水道への一元化をも否定する立場にあった。むしろ、市町村公営原則に地方分権社会のキーワードを重ね合わせつつ、県と市町村の役割分担のあるべき姿を論じた。この点については県庁内での検討結果と変わりはない。

専門家委員会による県営地域における協定方式の考案は、このような二つの原理－水道サービスの維持・向上と市町村公営原則－を両立させようとしたものであったと理解することができるだろう。

これは、1970年代に、用水供給事業と末端給水事業とを垂直分離することで図られていた両立の姿から離脱することを意味していると捉えることもできるだろう。専門家委員会の構想では、市町村は、住民に身近な存在として末端給水事業を基本的に担う存在として位置づけられたが、そうした責任の分任と組織形態は区別された。垂直統合された組織の中で、いかに分任された責任を全うさせるのかという観点から、協定方式が構想されたのだ。

以上にみてきたように、元来、県の役割が他県に比べて大きい千葉県域における組織再編構想で、地方自治論から導かれる市町村公営原則への適応が目指された。これは、県庁内での検討結果でも、専門家委員会の構想でも共通していた点であった。ここに、千葉県域の水道広域化という組織再編構想に対して、かねてからの市町村公営原則の影響が強くみられたことが確認できるであろう。しかし、専門家委員会を通じて、全国的な改革潮流から、機能維持・向上を志向する課題設定や、その実現に向けた新たな処方箋が持ち込まれたことで、協定によって市町村が広域水道事業体へ参画するという新たな政策構想が生み出された。一方で、用水供給と末端給水での役割分担論を機能主義的な観点から否定しながら、他方で、市町村とは切り離されたより広域な事業主体を前提として市町村の責任を免じる広域水道論ではなく、市町村の責任を包含する新たな広域水道論を構想した点で、千葉県域における広域化構想はユニークなものとなった。

## 5 まとめ

かつて高度経済成長期には、主に大規模な水源開発や水道用水供給の必要のために、水道の広域化が図られた。水道草創期から市町村公営による水道事業が基本であった水道事業にとって、それは大きな組織再編の時代であった。1960年代半ばから1970年代に発展した水道広域論は、当初、全国を数ブロックに再編し、公社・公団によって水道事業を実施しようと構想したが、それまで歴史的に形成されてきていた市町村公営原則に依拠する勢力との妥協から、水道事業の上流部分－水源開発・用水供給事業－で広域化を進めることとし、下流部分－末端給水事業－では、それまでどおりの市町村水道を維持することとした。用水供給事業レベルでの広域化と末端給水事業レベルでの市町村水道の維持、という新たな市町村公

営原則が、このとき固定されたのだ。

これが、新たな段階に移ったようにみえたのは2000年代に入ってからである。厚生労働省は、水道法を大幅に改正して広域化概念を拡張した後、それを「新たな概念の水道広域化」として体系化し、改めて水道広域化を進めようとした。国民皆水道が実現する中で、新たな政策課題として、より小規模な水道施設の安全確保や、人口安定・減少時代における既設水道の更新・再構築を掲げたように見える。そして、そのための改革処方箋として、先の「新たな概念の水道広域化」を唱えた。これに応じるように、いくつかの圏域で、水道の広域化があらためて議論され、2000年代半ば頃から、各圏域での広域化構想が明らかにされるようになった。

本稿では、その中でも、比較的早い時期から広域化構想を検討した千葉県域の事例を取り上げ、その内容を紹介した。加えて、その広域化構想に、1970年代に固定化された市町村公営原則がどのように作用したのかを中心に、構想内容を分析した。その際、その構想が、どのような課題設定から導かれているのか、また、その課題設定やそれに対する処方箋の源泉がどこにあるのかを見極めようとした。

こうした課題設定に対しては、本稿では、千葉県域での広域化構想として、県庁内部での検討結果（『県内水道のあり方』）と、専門家委員会での検討結果（『これからの千葉県内の水道について〔提言〕』）の2つの構想を取り上げた。両者ともに共通して、市町村公営原則に則るかのように県と市町村の役割分担を規定した。しかし、県営水道の取扱いについて、両者は異なった。前者では、役割分担の基本に忠実に県営水道を解体し、あくまで用水供給事業での県内一元化を志向した。その解決すべき第1の課題は、県内での料金格差の是正であった。これは、それまでの千葉県政の中で常に問題とされてきた課題であり、またその処方箋も従来の市町村公営原則に回帰しようとするものであった。この点で、過去の議論が課題設定や改革処方箋の源泉となった。他方、後者では、役割分担の基本こそ前者と同じであったが、県営水道を解体することには否定的であった。水道サービスの維持・向上を第1の課題とする専門家委員会にとって、県営水道は、すでに統合効果を発揮した広域水道事業体として位置づけられるものであった。とはいえ、県営水道に単純に一元化していくのでは、県と市町村の役割分担の基本－市町村公営原則－を守れなくなる。そこで、協定方式という新たな広域水道事業体のガバナンス構造を構想したのであった。このとき、専門家委員会が媒体となり、水道事業を巡る全国的な改革潮流やその処方箋－水道機能の維持・向上と改革処方箋として「新たな概念の広域化」－が千葉県内の議論の中に流れ込んだことで、新しい構想が生み出されたと考えられるだろう。

要するに、専門家委員会の広域化構想では、中央政府に由来する水道サービスの機能向上・

維持という課題が新たに設定されたことで、用水供給—末端給水の役割分担というかつての形ではなく、広域水道への市町村の参加という形が構想されることとなった。

このように、本稿では、千葉県域という単一事例を対象として、過去に形成された市町村公営原則の影響を受けながら新たな広域化構想が生み出されているということを明らかにしてきた。その際、中央政府から新しい課題設定や改革処方箋がローカルな議論の中に流れ込むことで、広域化構想の内容が変容しうることを示唆した。水道事業のように、古くから市町村を基礎として実施される公共任務においては、中央政府が強制的に、一つの水道事業組織を指示することは稀である。千葉県域の事例から、こうした中央・地方関係の中であっても、中央政府が発する課題認識や改革処方箋は、それを伝える媒体があれば、一定の役割を果たしうる、という仮説を設定しうるだろう。

とはいえ、以上にみたまめは暫定的なものに過ぎない。単一事例による研究ではなく、複数事例の研究とそれらの比較が必要となるだろう。たとえば、同じ首都圏であれば、1970年代から広域水道事業体へと変貌してきた東京都の事例や、大都市水道と小規模市町村水道を代替する県営水道とが並立する神奈川県域との比較が有効であろう。首都圏への人口集中という同じ社会経済環境を共有しながらも、それら3圏域は、一見するとまったく異なる水道事業組織をもち、異なる広域化構想を作り上げた。これら3圏域では、多かれ少なかれ県レベルの地方政府の関与がみられた。そこで、県レベルの地方政府の関与のあり方を考えるためにも、それが小さな事例についても比較するとよいだろう。ただし、首都圏には、そうした事例はみられないため、異なる地方の圏域を選択せざるを得ないだろう。

複数事例の分析に際して、その視座の設定という点で、本稿の分析を基礎とすることができるだろう。それぞれの広域化構想に、過去からの遺産である市町村公営原則はどのように作用したのか、そして、その広域化構想の源泉はどこに求められるのかを比較することで、歴史的に形成された市町村公営原則の間接的な効果に加えて、それを変容させる駆動力を明らかにすることができるであろう。これらに関する理解を得ることで、同一の改革潮流の中にありつつも、分権的に、その圏域の状況に立脚した異なる広域化構想が見出される要因を探ることができる。それらのメカニズムを知ることが、分権的な地方政府間の協力関係構築のあり方や、その制御方法についての理解を深めることにつながると期待される。

\* 本論文は、平成21年度札幌大学研究助成（個人研究）による研究成果の一部である。

## 注

- 1) この時期の水道広域化に関しては、寺尾（1981, 191-214）や佐々木（1992）に詳しい。
- 2) 2000年代以降の改革動向に関して、例えば、太田（2007）を参照。
- 3) 本稿が取り上げた千葉県域の以前にも、例えば、岐阜県域では、2004年12月に「岐阜東部地域における将来の水道事業のあり方についての提言」が公表されている。このほかの広域化検討状況は、例えば、日本水道協会（2008）参考資料編15頁以下に詳しい。
- 4) 本稿は、公表されている一次資料の検討に加えて、千葉県総合企画部水政課の担当者（現職及び元職）及び県内水道経営検討委員会委員長に対するインタビューを基にしている。
- 5) 千葉県水道局（1982）を参照。
- 6) これらの数値は、千葉県総合企画部水政課（2009）を参照した。
- 7) 後述のように、関連市町村や企業団に対して、その意見聴取の機会が設けられていた点には留意が必要である。
- 8) 千葉県総合企画部水政課（2003）6頁。
- 9) 千葉県総合企画部水政課（2003）10頁。
- 10) 県内水道経営検討委員会（2007）巻末資料。
- 11) 千葉県担当者へのインタビュー。
- 12) 千葉県総合企画部水政課（2003）3頁。
- 13) 千葉県総合企画部水政課（2003）3頁。
- 14) 千葉県議会会議録（2003/2/24）平成15年2月定例会（第5日目）。
- 15) なお、『県内水道のあり方』では、県民のすべてが同条件で水道を利用できる状態を理想とし、そのためには、用水供給事業から末端水道事業まで統合・一元化することが必要であると考えていたが、その実現は困難とし、現実的な選択肢として、「用水供給の一元化案」と「圏域ごとの事業統合案」の2案を検討することとしていた。千葉県総合企画部水政課（2003）6頁。
- 16) 千葉県総合企画部水政課（2003）14頁。
- 17) 千葉県総合企画部水政課（2003）9頁。
- 18) 千葉県総合企画部水政課資料「地域検討会の概要」。
- 19) 「水道ビジョン」を背景としていることについては、県内水道経営検討委員会（2006）1頁を参照。
- 20) 水道サービス水準の維持という点では、広域化には、①施設の統廃合も視野に入れた合理的な施設更新、②職員の適正配置による技術の継承、③サービス水準を維持できるだけ組織規模の確保、が期待されていると整理している。他方、水道サービス水準の向上という点では、広域化には、①職員の専門性向上による水質管理の迅速・高度な対応、②原水から給水に至る一貫した水質管理や集約した水質管理が可能となること、③広域的な危機管理体制の構築、災害時における柔軟な水資源の融通、④環境負荷低減等の効率的な実施、が期待されるとしている。さらに、こうしたサービス水準の維持・向上を可能とする運営基盤の強化に対して、広域化には、①施設や組織等を合理化し、コスト縮減による経営の効率化、長期的に安定かつ抑制された料金での供給が可能となること、施設の更新・耐震化、技術の高度化等への必要な投資を担えるよう財務基盤を強化すること、という効果が期待できるという。県内水道経営検討委員会（2006）39-40頁。
- 21) 県内水道経営検討委員会（2006）42-43頁。
- 22) 県内水道経営検討委員会（2007）3頁。
- 23) 県内水道経営検討委員会（2007）3頁。
- 24) 千葉県担当者へのインタビュー。
- 25) 千葉県総合企画部水政課（2003）6頁。
- 26) 千葉県総合企画部水政課（2007）4頁。
- 27) 千葉県総合企画部水政課（2007）3頁。

- 28) 第8回県内水道経営委員会資料2「提言骨子(案)に対する市町村等の意見について」では、「事務委託は、東京都の例を参考としたものですが、千葉県の場合は法的にも感覚的にも理解が難しいものとなるため、県と市村の間で合意内容を協定として定める方法に変更しました。」と修正方向を示した。
- 29) 千葉県総合企画部水政課(2007)4頁。
- 30) 関係者に対するインタビュー。
- 31) 例えば、太田委員(作新学院大学教授)は、委員会に提出した討議用資料(『「これからの千葉県内水道について(提言)」に関する意見(ディスカッション・ペーパー)』)において、「まちづくりの観点からも、また水管理のあり方としても、市町村の関与がゼロという現状は見直されてしかるべきである。県営水道の経営に対する市町村の参画が求められる。」としていた。また、水道事業の責任の分任関係については、県か市町村か、という二者択一で役割分担を考えるのではなく、「重層的な協働関係」として捉えなおすことにも言及していた。さらに、第8回県内水道経営検討委員会において、『提言』を「地方分権の理念や政策を水道行政(事業)の分野から具体化していく先進性を有するもの」と位置付け、「責任分任関係が、市町村か県かという二者択一ではなく役割相乗的に位置付けられ、両者のパートナーシップの形成方法を示しつつ、組織形態は事業の実施に即して柔軟に選択するという整理がなされたことは、高く評価できる」と総括した。この発言の中で、「水道を「事業」として捉えるだけでなく、「行政」としても位置付けていくならば、基礎的自治体(市町村)と広域的自治体(県)との関係を明確にすることは不可欠」と、水道広域化を、事業効率化の観点からだけでなく、行政組織編成の観点-政府間関係-の観点からも捉えている点は注目に値する。
- 32) 千葉県総合企画部水政課(2007)6頁。
- 33) 千葉県担当者に対するインタビュー。

## 文献一覧

- 太田正(2007)「水道事業の自由化」藤原淳一郎・矢島正之監修『市場自由化と公益事業』白桃書房,139-166頁。
- 県内水道経営検討委員会(2007)『これからの千葉県内水道について〔提言〕』。
- 県内水道経営検討委員会(2006)『これからの千葉県内水道について〔中間報告〕』。
- 佐々木弘(1992)「わが国水道事業の広域化にむけて」『関西大学商学論集』第37巻第3・4号合併号,281-304頁。
- 日本水道協会(2008)『水道広域化検討の手引き-水道ビジョンの推進のために-』。
- 千葉県水道局(1982)『千葉県営水道史』。
- 千葉県総合企画部水政課(2003)『県内水道のあり方』。
- 千葉県総合企画部水政課(2009)『平成19年度 千葉県の水道(平成19年4月1日~平成20年3月31日)』。
- 寺尾晃洋(1981)『日本の水道事業』東洋経済新報社。