

水道事業の視点から見る「水の安全保障」

飯岡宏之（S U W研究所）

1. 『水道の安全保障』とは何か

『水道の安全保障』とは経済学者のアマルティア・センによる『人間の安全保障』につらなる概念である。みずからのベンガル地方の飢餓の経験から、食糧の不足は食糧がないことではなく、人間の不平等によるものとし、その背景には民主主義の欠如があることを明らかにしている。センらは GDP などの指数が必ずしも、個人の豊かさ（可能性）を表すものではなく、内容を分析することが重要であるとし『人間開発指数』を提唱した。国連 UNDP（国連開発計画）の 2006 報告書「水危機神話を越えて」では「人権としての水に対する権利を支持することは、それ自体が目的であると同時に、生命、教育、保健医療、適切な住宅の権利など、世界人権宣言などで規定される広範な権利を実質あるものにするための、ひとつの手段でもある。基本的ニーズを充足するために、すべての人が 1 日 1 人当たり 20 リットル以上の安全な水を利用できるようにすること、それは、人権としての水に対する権利を尊重するための最低必要条件であり、政府の最低目標となる。」¹⁾と記している。

2. 『水道の安全保障』水道協会の提言

日本で水の『安全保障』という概念は、自民党が洞爺湖サミットにむけて『水の安全保障研究会』（2007 年 12 月 14 日発足、委員長中川昭一）が初めてであろう。このサミットで当時の福田首相は、化石燃料への依存を断ち切り、温暖化、資源枯渇等の課題に対処すべく、気候変動を議題とし、2050 年までに世界全体の排出量の少なくとも 50%削減を達成する目標を、UNFCCC（国連気候変動枠組条約）のすべての締約国と共有し、採択することを求めることで合意した。この時期は、財政状況の悪化から、公共事業のあり方が問題となって、道路、河川、ダムなどの将来計画の見直しが求められた。

この研究会は自民党の衆参 20 人の議員、外部委員として水道事業者、関連企業、研究者などの団体が参加している。最終報告書では「世界の水危機を回避し、ひいては日本の安全保障に通じるという共通認識が形成され、国際貢献に関しては、資金援助による水道施設の整備が中心となっており、運営管理については、民間企業にノウハウや実績が無く国際競争入札の参加条件を満たすことができない」「よって我が国の水道が国際貢献を進めるためには、まず国内の水道に関する課題を解決し、水道事業の運営基盤を強化することがグローバル化の中で水道界全体の国際競争力を高める」²⁾ために技術力の民間移転、事業の広域化と民間化の促進などが必要としている。

日本水道協会は上記の報告書から国内の水道の運営基盤の強化、世界の水安全保障の国際貢献に資するかをまとめた。これが『水道の安全保障』検討会である。報告書では「水道は極めて公共財的な性格が強く、安全、安定、持続を最優先に事業運営されるべきもので

ある。①水は代替物がなく、食糧、エネルギーと並び国家の安全保障にとって極めて重要②水道は国民の健康を保持し、公衆衛生の根幹③水道は国民生活、経済活動に不可欠④水道は地域独占であり他企業に委ねることはできないということから、今後も水道事業の経営権、財産権について公が保持し、最終的な責任を公が負う」³⁾としている。ここでは、水道=国家の安全保障とされる。しかし、国家の安全保障とは国家がもつ自衛権をおもにしたもので、人間の安全保障とは対立した概念ではないだろうか。提言は自民党の報告書とほぼかわらない（以下、水道とは上水道のこととし、下水道と区別するときのみ上水道とする）。

3. 近代水道の理念はどう変質したか

日本で疫病の対策のためろ過池をそなえたいわゆる近代水道が創設されたのは、1887年に給水を開始した横浜である。水道条例によって水道事業は市町村にと規定されたため、市制施行によって横浜市に移管されたが、この事業は神奈川県による国家的事業であった。明治時代の黎明期の近代水道は江戸時代の稲作灌漑の思想と施設をもとにし、欧米の衛生理念を結合したものであったため、水は総有制のもとにおかれ私的利用は許されなかった。長與専斎や渋沢栄一など先駆者は、飲料可能な水を労働者に供給することは、その事業費まして資本主義社会の発展に貢献するということを理解していた。多くの近代水道には生活困窮者への減免制度をもうけ、経済的な理由で差別をうけることはなかった。

戦後、1946年に発布された日本国憲法は前文で「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」とし、これは人間の安全保障に通底する。第25条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。②国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」と記している。ここから、1957年に交付された水道法（下水道には下水道法がある）は「水道の布設及び管理を適正かつ合理的ならしめるとともに、水道を計画的に整備し、及び水道事業を保護育成することによって、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もつて公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与する」と事業の市町村営原則を継承しながら、国の責務を明記した。また、健康とは「病気でないとか、弱っていないということではなく、肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた状態」⁴⁾にあると解釈される。

しかし、地方公営企業法（1952年交付）では「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」とし水道事業（上水道）は当初から全適用となった。地方公営企業法は水道法が制定される前の水道条例下での法律である。経営形態が独立採算制をとれるものは、すべて適用され個々の事業についての特性には検討はされていない。水道事業が人権であるという理解は皆無である。経済性優位の法律となっている。1950年代は日本を実質的に占領したアメリカの民主化政策が反共主義に転換し、朝鮮戦争が勃発し、労働組合や民主団体への弾圧が強まった時期であった。この法律は政府に抗議する労働者とくに現業の現場に介入し、つねに議会との関係

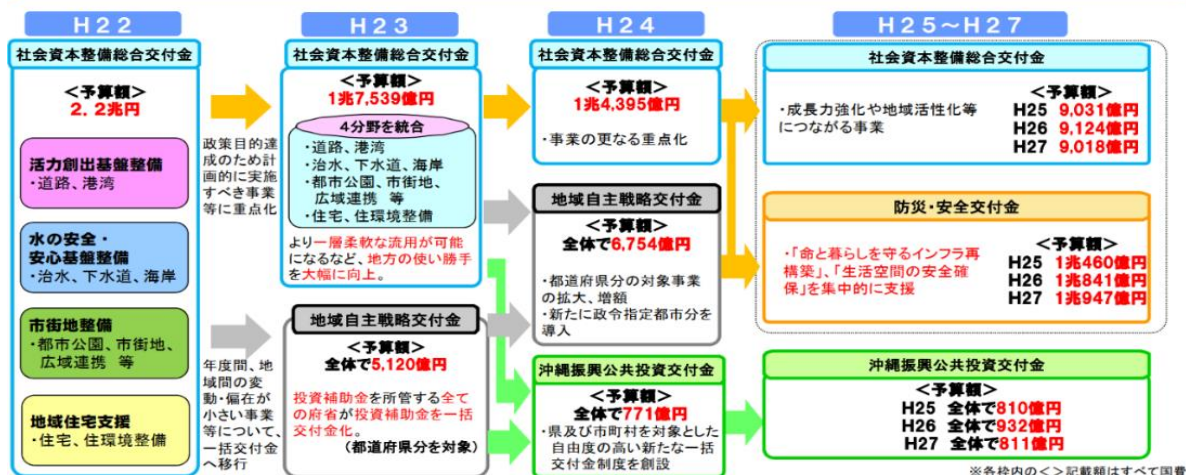
にある市長にかわって、管理者に運営のほぼすべての権力をもたせた。あえて言えば、上水道という市民に直結した事業に経済的な理由から戸を立てたものである。

戦前の上水道の普及は都市をおもに 30%程度であった。戦後、水道普及率は 1980 年末期には 90%をこえる。それは、高度経済成長をささえる豊かさのシンボルであった。地方自治体の重要な施策であった。政府は全国総合開発計画によって建設省または外郭団体の水資源公団によってダム建設を各地で行った。その供給をうけた水道事業は受水費の負担が財政を圧迫している。

厚生省の発足は戦前の 1938 年である。軍国主義の要請をうけて国民の体力向上を意図したものである。戦中に水道事業の担当した保健所もまた、同様な組織である。日本国憲法によって生存権に国の責務が規定されても、政府の意向からその具体化に積極的だとはいえなかった。むしろ、優生保護法が 25 年前まで存続していたなど、人間の安全保障に背くような数々の事例があることにふれておきたい⁵⁾。

4. 水道事業の独立採算制の意味するもの

- 平成22年度に、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として、社会資本整備総合交付金を創設。
- 平成23年度に、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、地域自主戦略交付金を創設。
(内閣府に一括して予算を計上し、各府省の所管にとらわれず、地方自治体が自主的に選択した事業に対して交付金を交付。)
- 平成24年度に、地域自主戦略交付金について、都道府県分の対象事業を拡大・増額。政令指定都市に一括交付金を導入。また、沖縄振興公共投資交付金として県及び市町村を対象とした自由度の高い新たな一括交付金制度を創設。
- 平成25年度以降は、防災・安全交付金によりインフラ再構築(老朽化対策、事前防災・減災対策)及び生活空間の安全確保の取組を集中的に支援するとともに、社会資本整備総合交付金により地域の社会資本整備を総合的に支援(地域自主戦略交付金は廃止)。



水道事業は戦後になると地方公営企業法のもと、特別会計による独立採算とされ、一般会計からの補助は厳しく抑制された。政府からの補助金は水道事業広域化、簡易水道事業に交付された。戦後、急激にのびた水需要のための拡張工事の費用は政府金融公庫や縁故債などの借金、公共料金の値上げとして住民負担（受益者負担）を強いるものとなる。

政府の一般会計からの交付金に、2010 年に設けられた社会資本整備総合交付金（以下、交付金という）というものがある。経緯として道路特別会計の一般会計への移行によるものである。この交付金から、都市の水循環にある上水道と下水道を比較してみたい。図 1 のよう

交付は道路、港湾、河川、治水、下水道などで、上水道は項目すらない。都市計画では上水道は「都市での諸活動を支え、生活に必要な都市の骨組みを形作る施設で都市計画に定める」都市施設とされ下水道と同等であるが、都市計画法には具体的な規定がなく、都市機能を維持するための不可欠な施設とされていないことから、交付金は道路と同じく国土交通省の所管のみになっている。

地方公営企業で独立採算制をとる事業は、当初からの上水道、交通のほか、下水道、病院などが適用になる（小規模のものをのぞく）。2021 年の決算にもとづく地方公営企業の全事業の収益的収入は約 1 兆 9,259 億円（収益的収入に対する繰入金の割合 14.9%）、資本的収入として 9,213 億円（資本的収入に対する繰入金の割合 22.0%）となっている。下水道事業への繰入額が最も大きな割合（繰入額総額の 59.6%）を占め、水道事業（同 6.6%）となっている。水道事業への補助金の多くは簡易水道である⁶⁾。上水道の 2022 年の国庫補助は約 700 億であって下水道の 6 分の一であり、国民一人あたりにすれば年間 600 円にすぎない。政府の 2022 年度補正後予算 110 兆円の 33%は厚生労働省を所管としている社会保障費(36 兆円)、公共事業費は 5.5% (6 兆円)はおもに国土交通省である。この予算配分は硬直化し、厚生労働省は省益から年金などの財源を確保するために、水道事業の補助金の増額に消極的であった。上水道と下水道の違いはその財のもたらず性格ではなく、それがどこの省の所管にあるかで決まるのである。当然のように水道から見た安全保障という理念は存在し得ない。厚生労働省における上水道の組織はいまだ医薬・生活衛生局の一課にとどまって衛生行政は縮小されている。下水道は部であって、近年、豪雨などの都市型洪水への対応など注目があつまっている。また、中小規模の地方自治体（流域下水道を含む）にむけて、建設工事を代行する下水道事業団などの外郭団体をもっている。ここに水道事業の国土交通省移管の動機がある。

5. 水道事業の国土交通省移管は何をもたらすか

2018 年に水道法が改正された。この法律では、コンセッション方式による水道事業の民間への運営権譲渡が問題とされたが、筆者は目的にある水道事業の「計画的整備、保護育成」という国の責務が「基盤強化」という用語にかわることは、憲法 25 条の生存権との関係を曖昧にするものと考えている。その後、厚生労働省は都道府県を通じて広域化のための計画を策定させるなどしているが、コンセッション方式は宮城県が導入したにすぎない。新型コロナウイルスの流行は、あらためて上水道の重要性を認識させた。水道料金の減免は約 40%、911 のうち 365 の事業体において実施された。多くの市町村は一般会計からの繰入によって減収分は補填する措置をとった。厚生労働省の衛生当局の動きはみられなかった⁷⁾。

日本では、水道事業の国土交通省移管は 2024 年 4 月 1 日とされ、国会で審議中となっている。昨年 4 月コロナ対策本部で、日本版 CDC などとともに「水道整備・管理行政を国土交通省及び環境省」への方針が閣議決定された。田村憲久厚生労働大臣は「インフラ整備に要する予算を獲得することが重要でありながら、旧民主党政権下において大幅に関連予算が

削減され、多くの課題、要望うけとめ予算の減額に歯止めを掛けねば」(日本下水道新聞 2023 年 4 月 5 日)と語っている。移管で上水道は社会資本整備重点計画を加わることができ交付金、さらには災害対策復旧事業交付金をうけることができるようになる。

水道法は 100 人以上が対象となるため、約 400 万人は水質基準適用外の未規制におかれている。水道法第 15 条に「給水を受ける者が料金を支払わないとき…その者に対する給水を停止することが」できる。福祉制度の後退の中で横浜市、大阪市など多くの地方自治体が近年、生活保護世帯の水道料金の減免を廃止した(京都市など措置がないところも多い)。少なくない人々が公園等の給水栓を利用し、生活困窮のなか病気などで動けなくなって、飢餓、死亡するという痛ましい事例も少なくない。停水が重篤な事態を起こしていることは容易に想像できる。フランスなど先進国では 19 世紀からの市民革命で、良好な住宅はたたかいのスローガンであった。住居と上下水道は一体のもので、法律では住んでいれば停水はできないし、停水すれば事業者が罰せられることになる。

1957 年に水道、下水道の所管を巡って大きな論議がおき、衛生行政として上水道は厚生省の所管に決定した。しかし、今回の移管については、水道事業者すら発言をしていない。インフラ整備にむけて財政確保ができればどこの省でもいいというなら、60 年間の教訓は何ら生かされることがなくなる。日本水道協会の水道の安全保障の報告書には、公営水道は「揺るぎない信用を得ている」と記しているが、過大な水需要による施設稼働率の低下など顕在化している問題は人口減少の局面で一挙に表面化しかねない。もはや、広域化などでは打開できないものである。地方公営企業制度そのものの見直し、水循環法にもとづく節水型社会の構築などの新たな総合的な施策を立案しなければならない。日本の「水道の安全保障」のためには、水道事業のシビルミニマムをどう実現するか視点をもって、水利と水道事業の運営を一部の専門家から市民に取り戻し、将来計画から規模の合意までの住民参加のプロセスを確立することが緊要である。

1) UNDP、Human Development Report 2006

2) 自由民主党特命委員会、「水の安全保障研究会最終報告書」、2008

3) 日本水道協会、「水道の安全保障に関する検討会報告書」

http://www.jwwa.or.jp/houkokusyo/pdf/anzenhoshou_report/anzenhoshou_all.pdf

4) 日本 WHO 協会、<https://japan-who.or.jp/about/who-what/identification-health/>

5) 藤野豊、『厚生省の誕生——医療はファシズムをいかに推進したか』、2003/8/1

6) 総務省、『地方財政の状況』、https://www.soumu.go.jp/main_content/000785322.pdf

7) 日本水道協会、「新型コロナウイルス感染症に係る水道事業経営等への影響調査」、2002

URL はいずれも最終閲覧は 2023 年 5 月 27 日