

14. 5-718



1200501218327

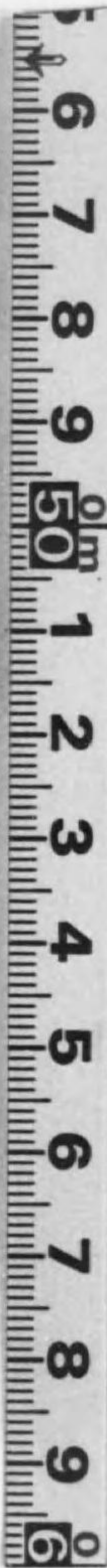
710

都市問題パンフレット No.23

— 上水道の法律統制 —

東京市政調査會

国立国会図書館



始





35453

昭和9年3月8日

東京市政調査会  
展覧寄贈

# 上水道の法律統制

東京市政調査会

池田

宏

都市問題パンフレット

NO 23

東京市政調

表A  
24  
23

叢 A

24

23



14.5  
718



81W09534

# 上水道の法律統制

池田 宏

- 一、序 論
- 二、水道條例の長所
- 三、水道條例の短所
- 四、都市環境と水道の職能
- 五、主要供給條件(水質、水量、水壓の規格と料金規準)の法定
- 六、水の質量検査設備と水道行政監督機關
- 七、水道市町村營の法律形態(獨立企業)
- 八、水道の市町村企業原則の徹底

## 一 序 論

水道に關しては、種々の問題がある。中にも、根本の問題は、之が法律統制上に於ける基準事項と其の行政監

上水道の法律統制



督上の諸問題であるが、其の然る所以を明らかにする爲めに先づ腸チフス病に因る都市の犠牲に就ての觀察をした。

曾ては、都市人口の腸チフスに因る死亡の率、歐洲諸國の十萬當り八人以下なるに比し、驚くべき程高率を示したる北米合衆國諸市も、最近著しく良績を示し、一九三〇年には之を二人以下に激減せしめ得たる都市實に六十に垂んとするに至つた。然るに我國の都市に於ける事實は乍遺憾今日尙ほ第二表に示すが如くであるのは、深く都市生活上の脅威たりとして恐れざるを得ないのである。

第一表 一九三〇年北米合衆國に於ける大都市(人口十萬以上)に於ける人口一〇萬當り腸チフス病に因る死亡率

- 一、絶無の都市 Bridgeport, Jacksonville, Kansas City, New Haven, Paterson, Peoria, South Bend, San Diego, Utica, Worcester.
- 二、一人未満の都市 Newark (0.2), Jersey City, Milwaukee (24.0.8), Dayton, Syracuse (24.0.5), Chicago, Flint, Grand Rapids (以上 0.6), Long Beach, St. Paul, Springfield, Yonkers (以上 0.7), Albany, Boston, Chattanooga (24.0.8), Cambridge, Erie, New York, Omaha, Philadelphia, Reading, Taconna (24.0.9)
- 三、二人未満の都市 Lynn, Oakland, Portland, Waterbury (24.1.0), Detroit (1.1), Akron (1.2), Minneapolis, San Francisco (以上 1.3), Des Moines, Scranton (24.1.4), Cleveland, Los Angeles, Pittsburgh (24.1.5), Louisville (1.6), Spokane (1.7), Miami, Rochester, Worcester (24.1.8), Buffalo, Canton, Indianapolis, Knoxville, Somerville (以上 1.9)

第二表 昭和五年我國大都市に於ける同上(人口一萬人當り)

- 一、一人未満の都市 川崎(0.6)、鹿児島(0.8)
- 二、二人未満の都市 豊橋(1.0)、濱松(1.3)、京都、岡山、堺(以上 1.5)、名古屋、横濱(以上 1.6)、東京、佐世保(以上 1.7)、福岡、札幌(以上 1.8)、静岡、和歌山(以上 1.9)
- 三、二人以上三人未満の都市 大阪(2.0)、門司(2.1)、仙臺(2.2)、熊本(2.3)、小樽(2.4)、神戸(2.6)、岐阜(2.8)、廣島(2.9)
- 四、三人以上の都市 函館(3.0)、金澤(3.1)、呉(3.4)、八幡(3.8)

私は此桁の違ふ所に、問題が潜在してゐると思ふのであつて、水道の法律統制を論ずるに當つては、問題の核心を此間に求め、水道の職能が人口死亡率を支配するに與つて大なる事實の前に、之をして其の本然の職能を完うせしむるの策を按じ、且之を護るに終始しなければならぬと思ふのである。

我國の水道條例の改正に付ては、水道經營者を以て組織し、上下水道に關する諸般の事項を研究調査し、斯業の改良進歩を圖るを以て目的とする水道協會の屢々建議する所にして、昭和五年以來は、特に其の起草にかゝる「水道法案」を提げて起ち、切りに内務當局に對し、之が實現を要望してゐるのは斯界に著聞してゐる通りであるが、凡そ條例の改正を提議せむとするには、以上の觀察を中心として、規制の長短を辨じて其の及ばざる所を補正するの態度が要求せられてゐる。併かも條例及地方制度に關する省察の上に、水道の職能に關する正しき認識と都市環境に對する過たざる觀察とよりする批判に於て終始しなければならぬ。私は今茲に必ずしも「水道法案」の批評を試みようとするのではないが、「水道法案」を一瞥するに、流石は専門家の間に、永い間推蔽を経た最後案たるに相應はしい處もあり、其の多年に亙る實驗上、衆議の齊しく見て以て現行法の不備なりとする所を補つて斯業の經營並給水の普及上貢獻する所あらむと期してゐる點は、例へば水道保護地區制の設定案の如くに頗る多とすべきことあるを喜ぶも、協會構成上の本質自から之を然からしめざるを得ざりしか、乍遺憾此の用意に缺けてゐて、

昭和八年發行水道協會編纂「建議並陳情書」、現行公益企業法規類集一二〇頁以下。

1) Jour. A.M.A., May 9, 1931. pp. 1576-1579.

2) 内務省衛生局調査、最新日本都市年鑑六〇六頁以下参照。



企業制限の上等に、妥協點を見出すに容易ならぬ苦心の跡を留むるあるは勿論、條例の長所を十分に味つて畫龍點睛するに至らざるを憾むのであつて、遂に「水道法案」の對象としてゐる事項以外に、却て大きい問題の逸せられてゐるのを見出す様な始末であることは、權威ある協會の爲に甚だ惜しまざるを得ないし、萬一此の儘政府案とせらるゝが如き事ありては、都市問題の爲めに由、しき事と思はるゝのである。

然るに、問題の核心に觸るゝには先づ以て水道條例の長短を一瞥し、一應水道の職能に鑑み、以て如何なる規制機構の殘されてゐるかを觀察しなければならぬ。夫れには勢ひ、水道條例の沿革に觸れて一言せざるを得ないのである。

回顧すれば、水道條例の創定時代は、時恰も地方自治制度の確定時代であつた。併かも水道條例は、常に公益企業系統に屬する公共的職能を有する施設に關する最古き立法の一たるのみならず、之が經營に對し、純然たる市町村の公營主義を確立した最初の立法であつた。

爾來一面に於ては、水道と同類に屬する他の公營企業に關しては、種別に從ひ獨立の法制(瓦斯事業法)を發達せしめたが、水道に對しては、公營主義上よりする企業制限に關する規定の補充を主として、小改正を試みられたのみで、今に尙殆んど創定當時の機構の儘を存する點に於て我國の行政界に於ける唯一の立法例となつてゐる。のみならず、他の一面に於ては、水道市町村營の準據法たる市町村制は、切りに行政機構上の改正を試みられたが、未だ公營企業としての經營機構十分に發達を遂げしめらるゝ程度に到達しない。従て水道條例中には、改正を要する事項あるを免かれないのであるが、其の市町村公營主義を以て立法の建前としたことは、自から此法制

4) 明治四四年三月法律第四三號を以て原資償還を目的とする市町村以外の企業許可に關する第二條但書追加、大正二年四月法律第一五號を以て同條但書を現行の通改正、大正一〇年四月法律第五六號を以て第七條及第一一條改正。  
5) 公益企業法案(單行本)八頁以下、公益企業=關スル調査報告第二編第二冊「本邦水道事業=關スル調査」三頁以下。

をして、公益企業法制中に殆んど其の類例を見ざるの機構たらしめ、名は水道條例と稱するに拘はらず、實は市町村營水道布設準則に外ならざらしめてゐる事は、自から此條例をして、都市施設に關する法制として、獨自の生命あらしめてゐることを先以て知らねばならないのであつて、此傳統を活かすか殺すかを、自治の本分と水道の職能上より考察を遂げることが水道條例改正問題の中核であることを忘れてはならぬ。

## 二 水道條例の長所

抑、水道條例の長所は、市町村公營主義(世間では一般に單に公營主義といふが、不正確であるから改むべきかと思ふ)の確立に在ることは、條例を通覽する者の何人と雖も、容易に指摘し得る處であらう。條例は、水道に付ては市町村に對しては、認可主義に依り(水道條例第二條)之を出願に依る特許企業とは看做してゐない。是れ蓋し、市町村に在りては、都市環境の必然的に水道を關く可らざる公施設として自主的に之が布設計畫を決定するに至るべしと期待してゐるからであらうが、水道の企業權は既に水道條例の規定全體を通じて、一般に市町村の自治權能中に賦與してゐると看做されるのである。されば水道に在りては、之が企業權能の特許は、市町村に對しては不要であつて、唯其の市町村會の議決を経たる企業計畫及其の財政計畫の内容の當否のみが問題として監督官廳の裁量問題となるに過ぎないのである。前者は即ち水道條例上の問題であるが、後者は地方制度上の問題である。

凡そ水道の市町村營に付ては企業の特許を必要とせしめざることは、水道布設の市町村公營主義を國法上に於て確定したるが爲めであつて、實に水道條例の特色であるが、之は偶々同條例の起草に當り、水道の企業主體た



るべき市町村の自治に關する國法が廟議に依りて調査せられつゝあつた際なるが故に、水道を一般に市町村營業とすべき事亦閣議に依りて決定せられたるに基くものである。されば我國に於ける水道の市町村公營主義は、其の淵源する所實に深遠にして其の權威亦從て極めて強大なりと謂はねばならぬ。而して又之ありしが爲めに、水道條例の、市町村公營主義を貫徹せむとするの用意と努力は、到れり盡せりであつたのである。即ち條例が一面、特定の市町村にして水道を布設するの必要ありと認むるときは内務大臣に於て之が布設を市町村に命ずることを得と定めたるのみならず(第一條)、一般に水道の管理に關しては、特に布設義務中に加ふるに、消火栓の設置及消防用水の無料制(第六條)、並一家専用の給水具を設くる能はざる者に對する共用給水器の設置制(第五條)を強制し進みて市町村制に依る一般行政監督例以外に特に、水道工事、水質、水量の検査並給水條件の維持改善を目的とする水道職能の保全に關する特別行政監督制を立てたるは勿論(第八條、第一、九條、第二〇條)、極めて重大なる異例の權利として特に給水を受くる者に認むるに、給水者に對する水質水量の検査請求權を以てしたるは(第九條)、條例が後に水道の布設を市町村以外の企業者に對して特許すべき場合を認むるにも、嚴に之を當該市町村の資力水道の布設に堪へざるに限り(第二條、但書)、市町村以外の企業者が、布設せむとする水道の布設準則に關しても、凡て市町村營水道の布設準則に依らしめ、其の水道の管理に付ても亦、前示市町村營水道の管理の例に則らしめ、水道は假令私營せらるゝ場合に在りても、水道條例上に在りては、布設許可書に於て特に命ぜらるゝことあるの外(第四條、第二項)、凡て市町村に依りて經營せらるゝと同一の法律關係に立たしめ、水道布設者としての權利義務に付ては市町村營と然らざるものとの間に何等區別することなきを本旨としたるのみならず(第五條乃至第七條及附則)、之が強制買收

1) 明治二〇年閣議決定「水道布設の目的を一定するの件」(龜山内務事務官衛生行政法三七頁以下に其の全文載録せらる。)

權を當該市町村に認むると同時に、其の買收價格の決定に關する特例をも認めたと(第一七條、第一八條)、相俟ちて、水道條例が、水道の布設を以て市町村の必要事務なりとするの主義を貫かむとするに如何に努力したるかを想見するに餘りありと謂ふべきである。是實に水道條例をして前示の如く市町村營水道布設準則たるの觀あらしむるに至りし所以である。

以上水道條例の規制要旨は、之を他の同種の公益企業に關する特別法の關係條項との間に彼此比較對照するとき、斯界に於ける水道の地位極めて特殊なるを容易に知ることを得るのである。就中水道に在りては、市町村の公營主義を確立して之を保障するに終始し、水道の布設に付ては、前示の如く之を他の公益企業の特許制度に共通する所と異り、企業權の創設處分を必要とすることなからしめたる事は、自から制度上市町村以外の企業者に對しても、他の公益企業の特許制と著しく規制を異にせしめてゐるのである。乍併條例は、水道布設の企業權の創設特許處分ありたる後に、始めて工事の實施設計に着手せしめ、別に工事施行の認可處分を受けしむる所謂二段階特許制に依らしむることなく、水道布設許可出願書類中に、水道條例特有の企業目論見書を詳具せしめ、水道布設に關する認許ありたるときは、別段の命令なき限りは、一般に工事施行認可を含むものとして直に認許ありたる本旨に従ひ、工事の施行に着手し得べからしめてゐるが(第三條、第四條)、事實上に在りては、之は殆ど全く市町村營水道のみに適用あり、私設水道に在りては適用なからしめられてゐる事を注意しなければならぬ。蓋し實際問題としては是非もなき事とは思はれるが、行政上の手續に依り、私設水道の布設許可申請に對しては、地方長官をして工事方法に付ては、水道施設許可の後更に實施設計を受けしむる方針を以て大體計畫に付調査を遂げし

2) 現行公益企業法規類集、現行主要公益企業法規要項比較參照。



むることゝなつてゐるからで、折角の條例は、私營論の便宜の爲めに、行政實例に依りて可惜歪められゐる。是水道條例の改正に當りては、特に注意すべき一點であらう。

翻て認可又は許可といふ行政行爲は、條例面上獨り水道布設者に對する工事施行の認可處分たることを以て其の實質とするのみならず、水道條例の前掲規制要旨から、水道布設に關する市町村住民の權利義務の範圍をも確定するに至らしむるを、水道條例の特例とするから、此點に關する水道條例の規制の適否は、特に吟味を必要とするのである。無論條例としては、水道布設の認可又は許可の、工事施行の認可處分を含むてゐる事に就ては、篤く留意してゐる。即ち其の出願の本旨を明らかにすべき目論見書の構成要素に關しては條例中に、既に水源の位置、水質及給水量、水壓、水料等特許に依る給水條件の要件をも、企業財政計畫と共に詳具説明せしむる事としてゐるが(第三條)、更に其の施行命令を以て、水質の試験要項、水源の位置、水道線路及各種構造物の構造設備並所要工費の計算を知悉し、基本計畫給水人口、豫定給水人口、給水量、清淨方法、排水方法、配水本管線の選定、管渠の斷面、水壓の計算、各種構造物設計の根據其他水道計畫に關する必要事項を記載せる計畫説明書を詳具せる工事方法書の内容、消火用其他給水量の決定書等を提出せしむることゝしてゐるのであつて、假令前掲訓令に依り私設水道に付ては、事實二段階特許制を認めてゐるものゝ如くではあるが、條例に依れば、水源、水量、水質、水壓、水料等企業の要素たる供給條件は、工事方法の外にして、所謂水道施設許可の目的たる要項とせられてゐる(第三條參照)。從て之あるが爲めに、水道の布設に關しては、自から事前に縝密の調査を要求せられてゐることは自から他の公益企業界に於て往々見るが如き杜撰なる目論見書を以てする所謂權利取りの如き弊風無からしめてゐる所以でもある。

3) 大正二年五月内務省訓令第一四號私設水道布設許可申請取扱方心得。  
4) 大正一〇年七月内務省令第二二號水道條例第三條及第一一條但書ノ規定ニ依ル命令ニ關スル件。

### 三 水道條例の短所

水道の布設に付ては、之を布設せむとする者をして上述内容を有する實施計畫を豫め認許官廳に提出せしむるを要件とし、認許官廳に於て、之を審査したる末、當該計畫の設計要旨並企業實施計畫上の要項が、悉く水道行政上の要求に適し、克く都市環境の必要に應じ得べきは勿論一體の企業經營計畫としても、地方行政上適切なりと認めたる場合に始めて認許せらるゝものとしてゐることは(第四條)、自から目論見書の内容たる事項は、布設者に對する工事施行認可たるのみならず、水道條例上に於ける水道布設者としての權利義務の主體に對し、其の權利義務の内容を設定すると同時に、之に關する市町村住民の權利義務の内容及其の範圍をも確定するに至らしめ之に依りて水道の行政監督上の基準を定めしめてゐる事になるのである。

然るに、水道行政上水道をして公益企業としての職能を保全し得べからしむるの途は、一に目論見書の内容たる事項を以て水道監督行政上の要項たらしめ、之を以て水道統制の基準たらしむるに在るが、此事は市町村の公營にかゝる場合には、市町村制の運用に依り必ず市町村條例として水道使用條例を設定するに依りて辛うじて保全してゐる。<sup>1)</sup>

乍併假令市町村は、市町村制のあるあり、凡そ市町村住民の權利義務又は市の事務に關しては、市町村條例を設くるを得べく、市町村は市町村の營造物に關し、市町村條例を以て規定するものゝ外市町村規則を設くるを得

1) 市條例の典型に就ては、前掲法規類集二三頁以下參照。



べく、市町村条例及市町村規則は必ず一定の公告式に依り告示すべきものとはしてゐるが(市制第二二條、町制第二〇條)、目論見書の内容たる事項が、水道行政上の統制基準たる事に對する用意は、僅に使用料に關する事項に就ては、必ず市町村条例を以て之を規定すべき旨の一般規程(市制第二二九條、町制第二〇九條)の運用に依て料金制に付てのみ、保障せられてゐるに止まつてゐるのであつて、目論見書中の記載事項として認可を得た其の他の供給條件には、何等及むべきなす。

併かも此等市町村制上の條例事項は無論水道の私營企業者には全然適用されないものであつて、今日の處は、水道布設許可の際、發し得る内務大臣の命令權(第四條)に依て僅に補充せられ得る事になつてゐるのである。然るに其の許可命令書の實際は、概ね普通の他の公益企業に關して見ると同じ様なもので如上の見地に立ちて觀察するときは、甚しく不備なるを免かれないのである。此等の命令書に在りては、通常「許可を受けたる者は許可申請書に添付したる目論見書中の工事方法説明書の通り工事を施行すべき旨の條項を以てすると同時に、別に「内務大臣は公益上又は衛生上必要と認むるときは、命令書の條項を變更することあるべし」とか、「内務大臣又は地方長官は公益上必要と認むる事項を水道布設者に命ずることあるべし」とかいふ様な行政處分通有の氣安め的一般命令條項を以てしてはゐるが、水質水量水壓等水道として最重要なる供給條件の要素たる標準事項に關しては之が明示と、之が公示を強制する條項とを全然缺如してゐるのであつて、殆んど水道の職能保全に關する固有の職分を盡してはゐないのである。之は勿論、認許官廳の依法令を以て補充し得べき事項であるから、認許官廳の水道の職能を守るに忠なりといひ得ない事を以て、直に條例の罪に歸する譯には行かぬが、かゝる關係者の權

2) 命令書の範例に付ては前掲法規類集一五頁以下參照。

利義務に至大の關係ある事項は、之を法律事項とするのが適當であらう。

以上之を要するに水道條例の、市町村公營原則を確立して之を守るに忠なるは、儘かに條例獨特の長所なりとして大に推重しなければならぬが、其の職能保全に關する用意に於て甚しく缺けたる所あるは、大に責めなければならぬ點である。世上に暴露せられて擯斥せられてゐる所謂玉川水道事件の如きは、極端なる事例なりとしても、消火栓が非常の際に役立たなかつたとか、盛夏の際に節水令なり斷水通告の憂き眼に遭遇せしめらるゝとか或は、水道の水を使つてゐても、他の原因なしに傳染病に罹るといふ様な厄に遭ふ事は、必ずしも稀有の事なりとせぬのは、實に文明の耻辱と申さねばならぬ。然るに其の由來する所は、詮じ詰めてみれば、結局水道の職能保全上に於ける用意に關する水道條例の不備に基く水道行政監督の不全なるを指摘せざるを得ないのである。されば水道條例の改正を提議する者に於ては、特に此點に於て條例の不備を補ふに努力するに非ざれば決して事に忠なりとはいへないであらう。そこで私が特に水道條例の改正眼目として何を措いても、最強く提唱したいと思ふのは、市町村營原則の徹底と、水道供給條件の公定制と之が行政監督制の確立とであるが、今之に關する卑見を提議する前に順序として先づ其の大體理由を明らかにする爲めに、左に少しく都市環境の必然性に關する考察を試みて水道の社會的職能に言及しよう。

#### 四 都市環境と水道の職能

水道は、同じ供給企業の中でも、瓦斯や、電氣の追従を許さぬ頗る顯著なる獨特の公共的性質を有してゐる。



即ち第一に給水事業に在りては、水質の適否は、市町村住民の生命健康に關する。水と腸チフス死亡率との關係は既に學者の研究に依りて證明せられてゐる。我國の都市人口の死亡率に關する統計表示<sup>1)</sup>を見ても、水道の開闢ありたる都市に在りては、他に特別の理由あるに依りて特に高率を示してゐるもの<sup>2)</sup>（例へば、保養地としての別府、若金澤、其他山陰等の地方に於ける諸市の類）を除くときは、概ね全國都市の平均死亡率との間に大差なきを示してゐるものが多いが、水道未開闢の都市に在りては概して著しく高率にして、之を昭和五年の事實に就て見ると、後者の平均死亡率は全國都市總平均の千分の一六・四六なるに對して一八・七三の高きを示してゐる。

給水の水質如何が人口の死亡率を左右するとするならば、既に夫れだけで、公益企業中水道が獨歩の地位を占むることを知るに十分であるが、同時に現代に於ける都市環境は、都市の公共施設中に、之が働きをして偏へに給水組織の完備に俟つもの多からしめつゝあることを辨へなくてはならぬ。消防は其の最も著しき事例であるが全市一夜にして同時に數ヶ所より發火し、大火災と爲る可能性のある事をも考慮の中に入れなければならぬ。加之公園街路下水道の類より、自動車庫、屠場、市場、公共便所等の類に至るまで、如何に多量の水を必要とするかは、いふを俟たぬ。更に公設浴場、プールの如きも、都市普通の施設ならむとし、其の他汽罐庫給水、船舶給水等を始めとして、公衆の出入を目的とするに依りて著しく公的性質を帶有する場屋（事務所建築物、アパートメント、劇場、演藝場等）の給水需用は益々多種を極め、水洗便所は此等の公的性質を有する建築物の必要設備たるのみならず普通の家屋と雖も、大都市に在りては水洗式に代はらんとしてゐる。併かも、水の需用の多くは、性質上最水質を尙ぶのみならず、水量亦潤澤にして且水料の最低廉なることが強く要求せらるべきが、都市環境の通有性であ

1) 例へば Whipple, Typhoid Fever, pp. 275-367, Munro, Principles and method of municipal administration, pp. 143-145.

2) 最新日本都市年鑑。

る事をも知らなくてはならぬ。又水料の高下、水質の良否は、實に其の地方に工業を招致するや否や、或は之を其の地方より驅逐するや否やの岐かれ目であり、且又其の直に不衛生地區其他の特定地區に於ける一家専用給水栓を普及せしめ得るや、將又共用栓の配置を極めて粗ならしむるかを支配する切實の社會問題であることを忘れてはならない。併かも都市に於ける政治、經濟及社會上の各種機能は、常に各々の勢力範圍の擴大性を加へ行くを本質とする。

都市環境が、計畫的に、系統的に、普遍的に、壓力ある多量の良水の供給に俟たねばならぬ事に對しては、何人も盲目なるを許さぬ水道獨特の存在理由である以上、かゝる環境を共通にする市町村に在りては、責任を竭くして、水道の職能を完からしむるに意を用ゐざる可らざることは、殆んど贅言を必要とすまい。無論其の區域内には平面的にも、立體的にも毫も水道を利用し得ざるが如き所なきを必ず期さなくてはならぬ。併かも住民をして何人と雖も、平等に水道を需用し得べからしめなくてはならぬ。即ち(1)水道の給水區域は、少くとも常に必ず市町村の區域と一致することを要件とし、(2)市町村の區域内には、本支水管に接続し得ざるの土地及建築物なからしめ、(3)高區又は高層建築物に在りても、水壓關係に於ては、低區との間に、毫末も利用上の差別なからしむべきことが要求せられてゐる。更に又、若し夫れ市内より放射線形街道筋等に依りて連る郊外に、市街地を發達せしめつゝある地方に在りては、假令市域の外なりと雖も之に必要に應じて給水計畫の實施をも必要とするであらう。

又條例の文面に依れば、市町村の住民の需用に應じて給水するを以て水道の目的としてゐるけれども、由來水



道の布設を必要とする理由は、一言以て之を蔽へば、都市的環境即ち之を然からしむるのであつて、普ねく直接に住民の需用に應ずるを以て水道の主要目的としてゐるには違ひないが、前示の如く水道は、同時に消防用其他種々の公共目的の爲めにも必需となつてゐるのであつて、苟も其の需用が、都市環境に基くものなりとすべき限りは、必ず之を満足せしむべきことが、必然的に要求せられてゐる。されば、從來水道の給水量に就ては、一人一日の消費を目安として、之に若干の斟酌を加へ、以て其の所要量を漫然平均四立方尺とか、六立方尺とかいふ基準に依らしめてゐたのであるが、今日は、最早かゝる非科學的の基準を踏襲することを許し得ない。既に官公廳、大學、大軍營、大事務所、大新聞社、百貨店其他工場、製造所等の大規模にして、一都市の爲めの施設事業と謂はむよりは、數市町村、數府縣若は全國より惹ては國際的施設とも目すべき性質のものが、著しく都市及其の郊外に集中する傾向あり、幹線鐵道、軌道の終端驛又は海上及空中に於ける内外航路の本據亦此境域に設定せられ、特に自動車の普及顯著なるは、いはずもがな、各種病院、市場、屠場類の超市場的機能を有する公私各般の施設も愈々加はるものなるに依りて、其の需用量は一層大なるを加へて、家庭用水量を遙に凌駕するに至る事をも考慮しなければならぬ。加之市街地建築物法の施行に依り、許されたる高層建築物の増加は、高臺を求めて住宅地を開發すると共に、水壓に對する要求を倍増せしめてゐることも見通してはならぬ。然るに都市環境の水道に對する公需は、同時に給水の質に關する要求を、頗る切實ならしむるもので、都市環境から見ると、質と量と壓力の問題を離れては水道問題は、全然考へ得ざらしめてゐるのである。

要するに、水道は、假令有料なりとはいへ、都市環境に在りては、市民の經濟上からも、之が施設の合理性が

歸納せられ得るが、其の量が壓力と共に、都市環境上の必要より生ずる各種の公的性質の需用に應じ得るに十分なるのみならず、其の質が純良にして無色澄明、無臭なるに止まらず、水本來の化學的性分の外には一定度以上に他物質の混在を許さざるは勿論、其の無菌なるべきことが最も強く要求せられて居るのである。

條例亦必ずしも此邊の用意を閉却するものではない。前示の通り水源の位置及其の水量の概算、水質の試験表水壓の概算、人口増殖及多量の水を用ゐる製造工場等に對する給水量増加の見込及水料の等級、價格を目論見書の要項とする外、消火栓及共用栓の設置を水道布設者の義務とし、地方長官に與ふるに、水道監督の特別職權を以てし、住民に水量水質の検査請求權を與へたるは、孰れも皆其の證據とすることが出来る。乍併此等の條例上の用意を以てしては、未だ以て乍遺憾、如上都市環境の必然的公需としての水道の職能を充たさしめてゐるものと断じていふ事が出来ないのである。問題は茲に存するのであつて、條例の改正の急に迫れる所以亦實に主として此邊に在る。

然るに、水道の職能を充たさしむるの要件は、必ずしも單純に非らずして種々の條件にかゝつてゐる。條例亦既に固有の水道行政監督制(第八條)を定めて水道の職能を充たしむるに相當留意しつゝある既述の如くであるし又新に「水道法案」の提唱する水道保護地區制なり、市域外給水制も同じ目的に出でてゐる。前者は夙に朝鮮に於てさへ實行せられてゐる程であるから、多く自然河川に水源を求むる我國の現状に在りては、之に關する刑事法の存在を以て足れりとする事なく、直に水道法上の制と爲すことを必要とするに違ひない。併かし、之は實は公水の汚染防止問題として河川法第一九條に依る流水の清潔維持令等の一般公水取締問題と、森林法及鑛業法上等

<sup>3)</sup> 明治四三年九月統監府令第六一號(大正一一年八月朝鮮總督府令第一一三號改正)水道上水保護規則。

<sup>4)</sup> 刑法第一章飲料水に關する罰、警察犯處罰令第二條第二二號。



の問題と關聯して解決すべき問題で、水道法丈けで解決せらるゝ問題では無い。又後者は、事實問題としては、現に都市計畫法並市町村制の運用に依りて解決するの方途なきに非らずと雖も、市外給水の必要は、大都市には極めて普通の事例である計りでなく、其の都市環境より來る禍害を除くに最も有効適切の方圖なるが故に、郊外に於ける地方の自治權を尊重しつつ、都市環境の必要に應じて、市域内に準じて給水するの途を、母市の權利として認むることが必要であらう(現に東京市では、大正十年以來、市條例を以て市外給水條例を設定し(一)官公署、兵營、學校、病院其の他之に類するもの、使用せんとするとき(二)公益上必要ありと認むるとき(三)公設消火栓を防火の爲外給水をする事としてゐた)。然るに此問題は必ずしも水道の分野にのみ限らるべきものではない、凡そ都市環境上の必要に基く他の同種の公共施設(例へば下水、汚物掃除、尿尿處理、傳染病院等)は勿論、他の公益企業の施設にも、等しく共通する所であるから、所謂統外地の自治統制問題若は母市の市域外に於ける自治權問題として、都市に關する一般自治制の法系に於て處理すべきであつて、是亦必ずしも水道法制上の固有問題ではない(第二回全國都市問題會議、研究報告(第一議題)參照)。

以上、要之、「水道法案」は、水道の職能保全策として、必ずしも適せざるか、若は尙足らざるかの孰れかであつて、未だ以て水道條例の缺を補ふに足らざるのみか、改正論の肯綮にも中れりとは、謂ひ得ない。

翻て、都市の環境と水道の職能、上述の如しとする以上、曩に述べたるが如く、水道布設の認許に關する目論見書中の要項に對し、之が基準規格を進で法定するに依りて、水道布設者をして準據する所あらしめ、水の供給が常に法定基準の規格に適合することを證明する方法を公定し、其の作用の健全性を保障するに努めなければ水道に關する法律統制としては、不備不全なりと謂はなければならないのである。「水道法案」が、特に「水道の水質の良否判定の標準に關し、必要な事項は命令を以て之を定む」といふ一條を加へ、其の命令案を用意してゐるの

① 大正一〇年二月市條例第二號東京市水道市外給水條例第三條(前掲法規類集二九頁)。  
 ② 公益企業供給條例の適性及其の保全に關して公益企業法案第六八條及第六九條參照、尙其の理由に付ては公益企業法案(單行本)一九二頁以下參照。

るのは、水道の法律統制上條例に比し、正しく一步を進むるものなりとはいへ、水質の標準のみが法定せらるゝに依つて水道の職能を保全し得たりとはいひ得ないであらう。

### 五 主要供給條件(水質、水量、水壓の規格と料金規準)の法定

水道の職能に鑑みるときは、水に就ては、其の質、量及壓力の三者が、之が料金と共に必ず都市環境の必要に應じて一定の規格標準に適合することを要件とする。就中水質の規格は絕對的にして、孰れの水道に在りても、煮沸せずして生水のまま、飲料に適する良水なることを不可缺條件とする。

- 水道協會が調査せる「水道法案」附屬命令案中、水質の良否判定標準に依れば、左の通提示されてゐる。
- 一、色度を有せざること
  - 二、濁度を有せざること但し土地の狀況により二度迄を許容することを得
  - 三、異常の臭味を有せざること
  - 四、反應は中性、弱アルカリ性又は微弱酸性なること
  - 五、「クロール」の含有量は毎「リットル」中三〇「ミリグラム」を超過せざること但し土地の狀況により毎「リットル」中一〇〇「ミリグラム」までを許容することを得
  - 六、硫酸は少量なるべきこと
  - 七、硝酸は少量なるべきこと
  - 八、亜硝酸を含有せざること
  - 九、「アンモニア」を含有せざること但し鑿井を源水とする場合に限り毎「リットル」中「コンマ」以下四位「グラム」の無機性「アンモニア」の含有を許容することを得



- 一〇、硬度十八度を超過せざること
- 一一、固形物總量は毎「リットル」中五〇〇「ミリグラム」を超過せざること
- 一二、過マンガン酸カリウム消費量は毎「リットル」中一〇「ミリグラム」を超過せざること
- 一三、一般細菌聚落数は寒天培養基使用の際每一立方「センチメートル」中七十個以下なること
- 一四、大腸菌を證明せざること
- 一五、鉛を検出せざること
- 一六、其の他異常成分病原的細菌混在の疑あるときは特に試験を施して判定すること

然るに之に關しては、日本藥局方<sup>1)</sup>は第五改正日本藥局方中に於て、常水(Aqua communis)と題し、無色澄明無臭にして味清冽、別に定むる常水の判定標準及試験方法に準據し、之が判定及試験を経べきものとしてゐる。而して之が判定標準として定めたる所に依れば、採取場の位置、構造、設備、周圍の情況及地質の關係等を考慮して定めなければならぬが、

- 一、無色澄明或は殆んど無色澄明にして二十四時間之を靜置するに著明なる沈滓を生ずべからず
- 二、異常の臭味を有すべからず
- 三、中性、微弱アルカリ性或は微弱酸性なるべし
- 四、亜硝酸を検出すべからず
- 五、「アンモニア」を検出すべからず
- 六、鉛及銅を検出すべからず
- 七、 $\text{H}_2$ に付き10mg以上の「過マンガン酸カリ」を脱出すべし
- 八、 $\text{H}_2$ に付き30mg以上の硝酸を含有すべからず
- 九、 $\text{H}_2$ に付き30mg以上の鹽素を含有すべからず

1) 昭和七年六月二五日内務省令第二一號。  
2) 同年一〇月内務省令第三五號。

- 一〇、硬度は18°を超ゆべからず
- 一一、 $\text{H}_2\text{O}$ に付き500mg以上の蒸發殘渣を遺すべからず
- 一二、沈滓中には顯微鏡を以て認め得べき多數の微生物を含有すべからず
- 一三、「ゼラチン」培養基又は寒天培養基を用ひ $\text{H}_2\text{O}$ に於て四十八時間培養するに1ccに付き約三百箇の細菌集落を又寒天培養基を用ひ $\text{H}_2\text{O}$ に於て二十四時間培養するに1ccに付き約百箇の細菌集落を發生するに止まるべし
- 一四、 $\text{H}_2\text{O}$ 以下に於て大腸菌陰性ならざるべからず

を以て常水の標準とし、之が試験方法として化學的試験と細菌學的試験とを併せ用ゐ、化學的試験方法を一定して之に依り色及清濁、臭味、沈滓及反應を検出し、亜硝酸、「アンモニア」、鉛及銅の存否を鑑識し、過マンガン酸カリ消費量、硝酸及鹽素の定量を檢定し、硬度及蒸發殘渣量を算定せしめ、細菌學的試験に關しては、檢水の採取方法を一定し、試験用具の滅菌方法並培養基の材料規格を定め、培養基製法を寒天培養基及ゼラチン培養基に付きて規定し、細菌聚落數試験法として、平板培養法と聚落計算法を定め、大腸菌試験法として之に要する培養基其の製法試験法及試験成績の判定並其の記載法を定め、緻密精確なる科學的檢索證明方法に依り、常水の判定を過たざるに備へてゐる。

以上二者の標準規格及其の試験法は之を對照して考察する必要があるが、察するに水道協會の水質標準は、各地に於ける水道の水質中最劣位に在るものを探りて標準としたものであらう。然かするに依りてのみ總會の採擇する所と爲り得たのであらうが、斯様な事が水質規格の法定を必要とせしむる理由と爲るのであつて、假令或地方に於ける既設水道の實際水質中には、日本藥局方の常水判定規準に照すときは不合格と爲り、從て水源の變更



を必要とするものを生ずることあるべしと雖も、夫れは致方なき事で、日本薬局方が見て以て常水たらずとするが如き水道の存在を維持辯護するの罪惡なるはいふまでもあるまい。私は此機に、理由動機の如何に拘はらず權威ある水道協會としては、屑よく日本薬局方の所定を其の儘水質の基準として採用せられむことを要請する次第である。

水量及水壓の規格に就ては、地理的條件等自然の條件並都市環境の實際に依りて支配せらるゝこと多く、併かも必要切迫せざるに過當の要求を爲すは、結局水道の普及を妨ぐるの虞あるが故に、水質の如くに絶對の標準を法定することを得ないのは止むなき事であらう。主として都市の地理的條件並都市發達の形態に依りて段階を設け、特に大都市に在りては、高き標準を要求し、個々の場合に應じて土地の高低、遠近、建築物高度の如何等に依りて水道の利用上に於ける不均衡を整調するに努むるは勿論、前章に於て述べたる都市の公需に應じて及ばざるなきを保障し得る處に、其の規格を審定し、都市環境の必要に應じて變更を命ずることあるべしとする法令上の留保の下に、之を常水の規格と同じく、水道の供給條件として布設認可中に明記し、且之を公告し、布設者並監督官廳及水道關係者の準據としなければならぬが、少くとも其の壓力に就ては、低地に在りては一平方吋百磅迄を基準としてよからうが、高區並高層建築物所在地區の配水幹線に在りて二倍乃至三倍或は夫れ以上の壓力を最低標準としなければなるまい。

朝鮮に於ては、水道に關する總督府訓令中に、水道の經營者は強雨、結氷及解氷の時には臨時水質試験を施行するの外毎月一回以上水質試験を施行すべき旨を定めてゐるし、現に内地の府縣に在りても極めて周到入念に府

3) 前掲公益企業法案第一四條 同名單行本、七二頁—七三頁。

4) 大正四年九月訓令第五〇號第六條。

縣令を以て、特に(甲)水道を布設したる市町村に於ては(一)水質水量の検査を爲すに必要なる設備を爲し且つ其の擔任技術者を置くべき旨を定め、市町村の事情に依り自から水質水量検査機關を置く能はざるに因り、他に水質水量の検査を委託せむとするときは受託者の住所氏名を知事に届出づべく、(二)水質検査は水源地、貯水池、淨水場及給水栓につき量及清濁、臭味、沈滓、反應、亞硝酸、アンモニア、過マンガン酸カリウム消費量、クロール、硝酸、硬度、蒸發残渣及細菌聚落數に就き之を爲すべく、(三)水源地に在りては毎年春秋二季各一回以上、淨水場及給水栓に在りては毎月一回以上水質水量の定期検査を爲すべく、給水を受くる者より請求ありたるときは、市町村は直に之に應ずべき旨を以てし、且風雨洪水其の他水質に變化を來すべき事故ありて必要と認めたる時又は水の媒介に依り傳染すべき法定傳染病給水上直接危険の虞ある場所に發生したるときは水質の臨時検査を爲すべき旨を定め、其の検査成績は知事に對する即報事項とし、(四)水質検査の成績に依り使用に適せずと認めるときは市町村は一面速に衛生上危害なき應急措置を講じ、他面關係給水區域内に告示し且其事由を知事に報告すべしとするの外、(乙)水質の健全性を保障する爲め(イ)法定傳染病及其の病原體保有者、結核、癩等に罹れる者又は其の疑ある者は給水上直接危険の虞ある場所に於て水道に關する作業に使用することを得ずとし、(ロ)かかる場所に於て作業に従事せしむる爲採用せむとする職員には其の健康診斷並糞便検査を受けしめ、(ハ)水道の工作物破損腐朽し又は工事施行の爲水質水量に支障ありと認めたる時は速に其の必要なる箇所の改築修理其の他適當なる措置を講ずべき旨を以てし、(丙)一般に(イ)貯水池、淨水場、仰水場及水源たる河川池沼湧水井戸に於ては、河川にして水道取入により上流二百間以上を隔りたる場所を除き、(一)魚鳥を捕り又は獸類諸車を牽入れ



(二) 游泳し又は身體物品を洗濯し、(三) 塵芥、土石、竹木其の他汚物穢物等を堆積し又は投棄し、其の他衛生上危害を及ぼすべき虞ある事を爲すべからざる旨と、(四) 水道共用栓又は給水井戸の周圍に於ては洗濯を爲し又は其の他給水汚濁の虞ある行爲を爲すべからずとし、右の禁令に違反したる者は拘留又は科料に處すべきこととし居る地方もある。

乍併此等の事は無論訓令事項に非らず、又決して一地方のみの事ではない。全國的のものであり、併かも事態は水道職能保全上の重要事項であるから宜しく事の輕重本末を辨じて進みて適當なる法律上の制度として採擇すべきものであらう。

若し夫れ水料の等級價格の規準に至りては、通常先例を參酌して決定せらるゝ事と爲つてゐるが、是は水の職能の特殊性と都市環境は助けなき無産の群に對し、種々の社會政策的施設を必要としてゐる現狀に徴し、少くとも進みて共用栓を撤廢し、一世帯毎に必ず専用給水栓を設置すべきを命ずると同時に救護法に依る要救護者は素より家計困難にして救護線下に陥らむとする虞ある者に對しては、社會事業施設又は公益の爲にする施設に對する給水の例に準じて料金減免の制を立つるの必要は極めて切實なるべきは多くいふまでもあるまい。(例之東京市は慈善、救濟又は公益の爲めにする給水に對しては、特に使用料を減免又は免除することあるべしとし、水道使用者にして家計困難と認めたる者に對しても之を適用してゐる)

- (參考) 米國大藏省の水質に關する改正標準中、上水設備統制に關する部分を抜萃すれば左の如くである。
- 一 水源地並水源地保護に關する事項

- (1) 上水供給は左記各號の一に依るべし
- (a) 汚染せざる水源地より取り入ること

- (b) 自然作用に依り汚染の影響を蒙らざる様適當に保護せられたる水源地より取り入ること
- (c) 人工處理に依り適當に保護せらるること

(2) 上水設備(貯水池、管線路、湧井、唧筒設備、淨水作業、淨水設備、配水池、配水管及給水管を含む)は衛生上缺陷なきことを要す

二 細菌學的性質に關する事項

- (1) 左記の方法に依り試験を行ひたる場合、總標準部分(各十立方體)中百分の十を超える部分に於て細菌聚落を認めざることを要す
- (2) 單一標準檢水を構成する五部分(十立方體)中三部以上に於て細菌聚落の存在を示すも可なり。但し左記各號の一に該當する場合は此の限にあらす
- (a) 標準檢水二十以上を試験したる場合、該標準檢水の百分の五超過分に於て細菌聚落を認むるとき
- (b) 標準檢水二十未満を試験したる場合、該標準檢水二以上に於て細菌聚落を認むるとき

(備考) 即ち上水供給の試験に於て各檢水は常に右二項の規定に適合せざるべからざるものと知るべし。例へば檢水總數六未満なる場合任意單一檢水の五部分中三部以上に於て細菌聚落を認むるときは、右第二項の規定に適合すべしと雖も、第一項の規定に違反することとなるべし。

定義。一九二三年「米國公衆衛生協會水分分析の標準方法」(第一〇〇頁)に依れば、細菌聚落とは總ての非芽胞性細菌にして瓦斯發生に依り乳糖を酸酵せしめ、標準培養基に依り好氣細菌的成長を爲すものを云ふ。

前記上水試験用標準部分は十立方體とす。  
前記試験用標準檢水は十立方體の標準部分五とす。

### 三 物理的及化學的特性に關する事項

## 六 水の質量検査設備と水道行政監督機關

上水は清澄、無色、無臭にして味爽快なるを要し、可溶性礦物質又は處理に使用したる藥品を含有することを得ず

\* Edward S. Hopkins, Water Purification Control, 1932, pp. 120-121.  
"Standard for B. coli," Public Health Reports, 40, 693, (1925).

5) 例之昭和二年三月宮城縣水道取締規則(全文前掲法規類集八頁以下參照、抜萃下記)本邦水道事業ニ關スル調査」九頁一〇頁參照。  
6) 水道料金制の沿革、現狀及料金決定方法の詳細に就ては、公益企業ニ關スル調査報告第二編第二冊「本邦水道事業ニ關スル調査」第四章一〇〇頁乃至二一三頁參照。  
7) 大正一〇年市條例第一號東京市水道使用條例第三二條(前掲法規類集二六頁參照)。



給水の供給條件は、假令之を法律上の制度とするも、適當の検査設備と、水道行政監督機關の組織の整備を期するに非ざれば、唯紙上の空文たるを選ばざるに至るが故に、水の質量検査設備に關する準則を制定して、之が有能を保障すると同時に、之が行政監督の系統を匡し、官制組織に依りて水道行政監督機關の擴充を圖らなくてはならぬ。

今内地市町村に於ける水の質量検査設備の現状を按ずるに、左の通りである。

- 一 市衛生試験所を有し、之に理化學試験と細菌試驗設備を有すとすもの  
東京、京都、大阪、神戸、長崎、廣島
- 二 水道局課に特に同上の試験設備を有すとすもの  
横濱、名古屋、函館、入王子、澁谷、堺(市立病)、川崎、尼崎、西宮、新瀧、長岡、高田、新發田町、津、郡山(市立傳染病院)、平町、金澤、岡山、吳、尾道、福山、和歌山、徳島、高知、福岡、久留米、小倉(市立病院、職員兼務)、鹿兒島、
- 三 單に水質試験機關を有すとすもの  
小樽、室蘭、釧路、横須賀、佐世保、足利、四日市、桑名町、豊橋、濱松(市立傳染病院、職員兼務)、岐阜(市立病院)、松本(細菌試驗に付ては、若松(福島)、酒田、下關(市立病院)、丸龜(同上)、宇和島(同上)、若松(福岡)、門司、八幡、戸畑、大分、熊本
- 四 他の試験機關に委託するもの  
(一) 内務省衛生試験所へ委託するもの  
青梅町
- (二) 所屬縣衛生課へ委託するもの  
明石、高砂町、前橋、宇都宮、奈良、富洲原町、清水、甲府、大津、長野、上諏訪町、福島、青森、五所川原、秋田、福井、高岡、鳥取、松江、高松、別府、中津

1) 上水協議會上水道統計及報告第二一號一一頁以下參照。

(三) 他市の機關に委託するもの

目黒町、大牟田(福岡市水質検査所へ囑託)

(四) 大學、公益法人等に囑託するもの

姫路(赤十字社)、高崎(市藥劑師會)、松本(縣立工業試驗場へ囑託)、仙臺(大學)、米子(財團法人米子子病院囑託)、倉敷(岡山理化學研究所囑託)、宇部(私立病院囑託)、飯塚(飯塚病院囑託)

五 水質検査機關の設否に關する記載なきもの

淀橋町、水戸、岡崎、静岡、鹽釜、山形、直方、宮崎

備考 本調査は註1に示す通り上水協會の報告中より、其の各市町村別記述に従ひ、適當分類したるものなるも、二及三の中には、括弧内の附記に依り知らるゝ如く、四(四)中の或ものと大同小異のもの少しとせず、果して責任ある水質試験機關を有すといひ得るや甚だ疑はしきものあり。又其の括弧内の附記なきものに在りても、其の實府縣衛生課の技術員又は市立病院の職員若し開業醫藥劑師等に検査事務の囑託を爲すに過ぎざるものもあるべし。反之五の中には、偶と工事中に屬し、未だ給水の運に至らざる等の爲めに、検査機關に關する記述を缺きしものもあるべし。

此分類は、備考にも附記した通りで、六大都市の外には、信賴すべきもの數市の、特に附記を存するものと共に存するに過ぎないが、孰れにせよ、特に水道局課の組織中に専門の検査制定を司る科學的機關を設備せるものは、甚だ少い。概ね他の機關を使用し、其の片手間を割いて検査をして貰つてゐる實況であるのは、甚だ寒心に堪へざらしむる次第である。無論水道の安全性を保障するのは一に細菌學的調査に依る常水の規格を有することの證明あるに繋かつてゐる。従て此検査機關の重點は細菌検査設備を備へて、之に堪能なる細菌學者を迎ふるに在る。夫れには、相當の經常費を要するではあらうが、此等は、他に信賴すべき適當の機關(例へば、大學衛生試験所)あるに於ては、其の能力に應じて之に委託するを妨げないであらうが、原則としては水道布設者の當然の義務と



して、何を措いても、施設せしめなければならぬ最少限度の一要求と謂ふべきであらう。

給水の安全性保障方法としては、第一に水源を汚染せしめぬ用意(前示水源保護地區(制宮城縣令等參照))も整へなければならぬ。由來天然の水は、人爲又は不注意に依りて危険の虞が醸されぬ限りは、安全のものである。源水の「キャッチメント・エリア」にして、之に注入する一切の下水と、汚染せらるゝの虞ある地表水と水路に依りて域外に放流排除することを得るならば、一應は源水の安全を保ち得るであらう。乍併此源水の安全性保護は、絶對完全であり、且一年を通じて四六時中不斷に忠實に實行の責に任すべきことが、是非共要求せられる。之は無論、水源の保護に關係ある各種法制の一體に對する改正の斷行と、如上の目的上よりする制裁規程の完備と、更に之に伴ふ警察機能の充實に俟たなければなるまい。夫れは實に容易の業ではないが、併かも之に假令人事を盡し得たりとしても尙安心なりとは誰れも、保證し切る者はないであらう。

第二に汚染の程度極めて輕微なるものに在りては、長時間貯水池に貯溜するに依りて人の飲料に適せしむることも出来る。貯溜すれば、有機物を含むに因る濁色も同時に漂白されて来るが、夫れよりも、大切な事は、幸にも、病原菌は、少くとも外氣、日光に暴露せられざるときは、繁殖することなくして、日を経るに従て却て死滅するといふ事である。併かし貯水方法に依る自然淨化に、果して何日を要するかは、汚染の程度なり、水溫の高低に依つて異なるものであるが、通常六十日を要すといはれてゐる<sup>2)</sup>。然るに水源汚染の程度は、種々の條件に繋がつてゐる事であるから、此條件に従て貯水時間を伸縮調整し得る工夫が用意し得られざる限りは、未だ淨化せられざる水のいつ不幸にして圖らずも配水幹線管に導入せられないとも限らない。

<sup>2)</sup> Thames 河水の自然淨化試験の結果に付き Houston の Engineering Record に發表せるものあり (Vol. LXV, 608.)。

第三に種々なる化學的處置に依る滅菌法もあつて、各種濾過方法と共に採用せられてゐる(此等は主として技術の問題であるから、茲には觸れない)。

此等の過程が、果して完全に非難なき狀況に置かれてゐるや否やは、一に水道布設者の検査機能が、適時に其の職責を果すや否やに依りて支配せらるゝものであるが、其の適正を證明し、必要あるに於ては適時適當の措置を講じて水道の職能を保全するのが、水道行政監督上の要務である。然るに人若し私設水道の検査機能を窺ひつゝ、かゝる私設水道を有する府縣の監督機關を査察すれば、何人と雖も其のゼロなるに驚愕せざるを得ないのであつて、我國の水道行政上に在りては、此機關の組織と、其の職能を働かしむべき制度の發達を著しく時代遅れとしてゐることこそは、斯界の最大恨事と謂はなくてはならぬ。されば此點の用意に缺くるある以上、如何に法制を立つると雖も、其の罪は、決して佛を作つて魂を入れざるの比に非らざるを牢記したのである。因みに主要供給條件の維持改善を爲し、斯業の改良發達を遂げ、水道をして克く其の社會的職能を達せしむるには、以上を以て足れりとすべきではない。進んで科學的調査機關をも整備しなければならぬが、乍遺憾之に付ては何等見る所なき實情である<sup>3)</sup>。水道協會にして此機關と爲らば最望ましき事であらう。

## 七 水道市町村營の法律形態(獨立企業)

立法上の沿革からいへば、水道條例は、夙に、水道とは市町村の住民の需用に應じ、給水の目的を以て布設するものなりと定義し(第一條)、市町村其の公費を以てするに非らざれば之を布設するを得ずとしてゐる(第二條)。既

<sup>3)</sup> 公益企業=關スル調査報告第二編第二冊「本邦水道事業=關スル調査 第五章參照。



に水道を以て市町村の公費事業なりとする以上は、之が私營を認むるは、住民の死亡率を左右するが如き、重大なる責任事項を、利潤の追求を目的とする私人の手に委ねる結果と爲るが故に、立法の精神に背馳する虞れがある。併かし公費事業に對しては、原資償還主義に依るに於ては、篤志事業として私人に特許し地方公共團體の管理すると同じ法律關係に立たしむる事は、明治初年以來認められたる國是なるが故に、條例は、後に水道に付ても之に準じ、企業制限を公益上に加へて、水道を固く原資償却主義に依る篤志企業たらしむる制約の下に、當該市町村の資力に堪へざる場合にのみ、市町村に非らざる企業者に特許することとなりたる次第で（第二條、爾來水道の市町村營主義を兎も角一貫するを得たのは、我水道條例の長所とすべきは、既に序論と第二章中に之を詳らかにした通りである。其後市町村に非らざる企業者の企業經營主義の公益制限は、他の同種公益企業關係法制的、公益企業が特に多額の資金を固定するを要するの故を以て、前示太政官布告の制限より解放せられて純然たる經濟企業としての實質を備へしめらるゝに至り、供給條件に付てのみ、國家統制に依り公益上の制限に服せしむるに止め、企業制限による國家統制主義に重大なる變更を加へたるに依り、此等の企業とは、全然其選を異にする事、第四章中に詳述したるが如き關係に在るの故を以て、變更を加ゆるを許すべからざるの水道に對しても、他の公益企業の例に準じて、企業の原資償却主義に依る制限を撤廢し去りたるは、立法上の錯誤として、返へすゞも遺憾千萬なりと雖も、併かも尙水道條例は、水道布設に對する、市町村の自治活動旺盛なるに依り、名實共に水道を以て市町村の公共施設なりとする國法上の本旨を護り得て、之が布設並管理に關しては、市町村制上の自治活動の一としてゐることは、自治の誇りなりとするに憚らないのである。

4) 明治四年太政官布告第六四八號「道路橋梁河川港灣等通行錢徵收に關する件、公益企業法案(單行本)序論「公益企業と之が統制要項」參照。

翻て、水道條例の本旨とする所は、水道の市町村營主義を確立するに在りしが故に、條例中には、自から市町村制上の規制にして、水道の布設並管理上の制として則らしむるに足らざる事項のみを規定するに止まり、其の他は凡て市町村制の運用に俟たしめてゐる。水道の國法上の性質と、之に伴ふ制度としての市町村制と水道條例との間の本末關係は、偶々水道條例が、舊市町村制々定直後の制定にかゝるが故に、極めて嚴格に守られてゐるのである。

然るに水道の需用は、市町村の住民全部であり、併かも住民の需用は、平等に満足せらるゝ點に於て他の如何なる種類の公共事務に比しても遜色なきを特徴としてゐるから水道條例が、水道の布設並管理を以て市町村制の運用に依る自治活動の一たらしめたのは、一面に於ては、自治本來の義理にも最もよく適することが納得されることもあるが、又他の反面に於ては、水道固有の職能上から觀ても、其の當然性を結論し得る事亦既に見たる所に依りて明らかであると思ふ。が舊市制町村制理由に遡りて左に少しく之を補充して市町村營水道事業の規範たる法律形態に言及したい。

水道の布設は「理由」に所謂、市町村に共通する衛生事務の一形態に屬する共同事務の一にして、市町村に不可缺公益上の必要事業なりとして觀念せらるゝ場合に於てのみ、市町村の公費事業として認可せられるのである。然るに所謂公費事業とは必ずしも、獨逸學者の所謂公施設と概念を一にするものではない。實際に在りても、水道市町村營の財政計畫は、常に水道料金の収入及水道布設費に對する國庫又は上級地方公共團體の補助を主要償還財源とする起債計畫を伴つてゐる。されば其の事業の實體は、決して普通の公施設と同じではない。從て其



の公費事業なりとすること丈けよりしては、果して水道を大審院の判決<sup>5)</sup>に示されてゐる通り、直に市町村の營造物なりと解すべきや否やに就ては、頗る疑はしいのである。特に之を「理由」に依りて考察すると、尙未解決のままに研究が残されてゐると謂はなければならぬ。即「理由」は、市町村に於て其の費途を支辨する爲めの歳入として(一)不動産、資金、營業(瓦斯局、水道等の類)の所得(二)市町村の金庫以外に收入する過怠金、科料(三)手数料、使用料及(四)市税、町村税の四項目を挙げ、水道の類より生ずる収入は、特に營業所得として財産所得の類に編入し、水道を財産の一種と看做し、明らかに使用料収入の本源たる營造物と區別し、使用料の説明としては、道錢、橋錢等の類を謂ふとして、水道料金は之を除外してゐるが、水道條例亦特に料金と稱して、市町村制の使用料なる用語を避けてゐる。此一事既に明らかに水道の、企業行政系統に屬し、營造物行政系統に屬せざることを示してゐると解釋することが出来る。加之「理由」は更に市町村の將來の歳入を以て元利償却の方法を立つる公債に關し、「必要已むを得ざるの支出」と、「永久の利益となる可き支出」とを區別し、前者の例としては、舊債を償還し、又は傳染病流行若は水害等不慮の災厄に遭遇して一時の急を救はんとするとき、又は學校を開設し、道路を修築する等法律上の義務を盡さんとするが如き場合を掲げ、後者の例としては、市町村の力に堪ふべき事業を起し以て市町村財産の生産力若は住民の經濟力を増進し、假令一時の負擔を増すも、永遠の利益を生ずべき場合を掲げ、前示歳入に關する説明と照應する所あらしめて以上の解釋を裏書きしてゐる。之を水道の私營を認むるは市町村の資力に堪へざる場合に限つてゐる前示水道條例の規定と照應せしむると地方制度上に於ける立法の精神の那邊に存したるかは、之を窺知らしめ得るのである。

<sup>5)</sup> 大正七年六月二九日大審院判決才第一三五號。

<sup>6)</sup> 關博士「市營事業の本質」(都市問題第七卷第二號)。

以上は、假令行政處分上の實例に在りても、水道に關しては、其の處分の形式及關係市町村條例の内容が、當初より大審院の判決趣旨と同じく營造物主義に依れるが如くに觀察せらるゝあり、今仍ほ恰かも然りとするが如くにして、通説亦此見解に従ふが如くではあるが其の論據とする所は未だ以て十分に證明せられてはゐないのである。

由來市町村は、公共事務の處理を目的とする法人にして、最下級であるとはいへ、區域内に在りては、完全自治の基本組織として、包括的なる事物の權限を有する存在である。されば、特に國家に留保せられ、若は國法に依りて他の組織の權限に屬するものなりとせられざる限りは、如何なる事業施設も、苟も其の存在目的中に包攝せらるゝ限りは、採りて以て自治の活動中に收め得ざるはなく、而して之が經營に對しては、特に國法の禁令あるなくして法令の根據あるに於ては、如何なる法律行爲をも選擇し得べき筈である。然るに市町村の事業經營形態は、(一)市町村制上の一般歳入に依り一般經濟に於て一般行政として執行するもの、(二)關係收入を以て特別經濟を分別し、其の負擔に於て、獨立の企業として經營するもの、(三)市町村有組織の下に私法人の形式に於て經營するもの、(四)事業資金も、經營も、共に公私の協同組織に依るもの、<sup>7)</sup>四種を普通としてゐる。後二者は、姑らく措き、前二者は公費事業の施設に關する自治の實際に於て、最普通とする所で、特に水道の如く、關係事業收入に依りて獨立の經濟を立て得べきものに在りては、第二の例に依るものが多い。問題は、即ち此場合の法律上の形式論に關するのであるが、「理由」の、瓦斯及水等の供給を目的とする事業は、之を公益企業系統に屬すとするに拘はらず、實例、判例、學說共に之を營造物行政中に算入してゐるのは、孰れを以て、

<sup>7)</sup> 前掲公益企業法案(單行本)七三頁以下。

<sup>8)</sup> 同上第二八條以下(單行本九五頁以下)。



自治法の法眼に適すとすべきかといふ事に歸着するのである。併かし此決定は夫れ自身、非常に大きな法律問題であるし、又獨り水道法制上のみの問題ではない。事の性質は、一般自治法上の問題たると同時に、所謂公益企業法上の問題である。されば茲には「理由」の恐らくは、獨逸法の如くに、前示第二種中に企業形態 (Verselbstständige Kommunale Unternehmung) の發達を促すと同時に、第三種の特別企業形態 (Rein Kommunale Gesellschaft) を發達せしむべく期待したるなるべきに拘らず、自治は我國に於ける新しき政治形態なりし爲め、官治の下に慣熟したる我國俗としては、私法關係に於て之が活動を遂げしむるよりは、公法關係として發達を遂げしむるを、經營の實際に於ても、便宜有効なりとしたるに因るもので、企業形態を自治活動上に特別の法律形態として發達せしめ、之を營造物行政系統の法律機構と對立せしむべきことが、立法者の責任として殘されてゐるのであらう事を一言するに止むるを以て満足したい。曩に公益企業法案の調査立案に當り、自治法上發達を遂げたる獨立經濟制(特別會計)と、市參與制との運用に一步を進めて右獨逸法上の第三種に屬する特別企業形態の發達を公法關係に於て創案し、企業營團なる新經營型體を、公私協同經營型體と共に認むべきの提議を試みたる所以のものも、此間の消息からである。論旨は既に公益企業法案理由中に詳らかにした事であるから、茲に繰返へさすと雖も、私は特に此機會に「理由」以來地方制度上に殘されたる市町村に於ける企業の經營形態が、固有する職能上公費事業たる公共施設としての特徴最顯著にして、如何なる公益企業も追従するを許さざる獨得の地位を占むる水道に於て先づ確認せらるべきを、水道條例の改正を支配する根本の指導精神たらしめむことを衷心より企望して歎み能はないのである。(我國の水道事業に關する企業經營の實狀並其の企業財政の詳細に付ては、財團法人東京市政調査會、公益企業ニ關スル調査報告第二篇第一冊「本邦水道事業ニ關スル調査」に詳らかなるを以て之を贅せず。)

9) 前掲公益企業法案第一五條以下。

(以て之を贅せず。)

## 八 水道の市町村企業原則の徹底

一般に公益企業の公私營に就ては、夙に議論の存する所で、今に未解決のまゝに殘されてゐる。乍併、此問題は水道の分野に在りては、孰れの國と雖も、既に議論の時代を葬り去つて、之に關する國論の趨向は公營主義の徹底に一定してゐる。即ち水道に關する限りは、之が公私營論は、全く過去の遺制として法制經濟史論の一頁を賑はしてゐるに過ぎないのである。かの自由經濟主義を本尊とする英國と雖も、逸早く水道に就ては公營論を肯定し、孤軍倫敦都下に、往年の自由經濟主義を守つてゐた、私設水道組織も、既に一九〇二年には、同國議會の議に依りて倫敦府水道局の管理に移されて仕舞つた。即ち英國では、夙に市町村は、衛生大臣の認可を得れば、其の區域内に於ける私設水道を買収することが出来るのである。併かも之が強制買収權さへ都市行政廳の申請あるに於ては、必ず授權すべきことが、同國議會の多年の確定議と爲つてゐる。<sup>1)</sup>

經濟主義の外に、特に政治上の理由も伴つて、一層公益企業の市町村營を躊躇せしめてゐる北米合衆國さへ、水道に就ては、公營論普通にして、實際界に在りても、水道の公營は、他の公益企業に比し著しく優勢を示してゐる。現に紐育州衛生局は、同州に於ける私設水道二三二企業に對し、公營にかゝるもの三七六企業に達する旨を報告してゐるのを見ても、凡そ想像するに難くはあるまい。

我國に至りては、水道の市町村營主義は、極めて顯著にして、之に關する最初の立法以來、自治制度上に於て

1) 英國最近の事情に就ては British Municipal Year Book 參照。

2) Report of the Health Department of New York State, June 30, 1929.



も、水道制度上に在りても、相俟ちて之を國法上の制度として確立したるものなる事は、既に見たるが如くである。

爾來水道條例上の水道布設認可官廳にして同時に地方自治の最高監督官廳たる内務大臣は、自治法及水道條例制定時代に於ける明治政府の水道市町村營原則を確立したる閣議決定の趣旨を體するを以て傳統の行政方針と爲し、時に議會の議に聽從して、私企業に對する法律上の制限を緩和したるの事ありしと雖も、市町村に非らざる企業者より許可申請ありたるときは、必ず地方長官をして特に給水區域に在る市町村の意見を徵せしめ、且其の資力水道布設に堪ゆるや否やに關する地方自治の直接監督官廳としての責任ある調査意見を具せしむることとしてゐる。<sup>3)</sup>

然るに、條例發布以來、我國に於ける大都市社會の發達急峻にして、關係自治の活動克く其の都市環境上の公需とする所に應ずる能はざるの憾みあるを免かれ得ざりしと、特に前章に於て述べたるが如き事情ありしに依り、遂に權宜の措置として認められたる例外の私營企業も、自治活動脆弱なるを免かれざる地方には、許可せられて給水事業として經營せらるゝに至りしものありと雖も、其の私設水道にして給水人口一萬以上の規模を有するものとしては、今仍ほ僅に三あるに過ぎざる程の實狀である。<sup>4)</sup>而して現に政府當局としても、明治政府以來の廟議を遵守し、飽くまで現行法制の建前を以て妥當なりとしてゐるものゝ如くである。<sup>5)</sup>ことは、自治の本分と、水道の職能との兩面から、至當の事と思へるが、自由經濟主義勢力の相當に強い我國の今日としては、誠に人意を強うするのである。然るに之が私營事業の、最近企業の職能と相容れざる弱點を暴露したるの事實は、著しく世上

<sup>3)</sup> 前掲内務省訓令(第二章水道條例の長所中脚註4)。

<sup>4), 5)</sup> 大島内務省衛生局長「水道の管理及水源地の保護」(水道協會雜誌創刊號卷頭)。

の硬論を刺戟し、政黨中に在りても、特に現下に於ける思想對策中の一要綱として、公益を目的とする獨占的供給企業に對しては、國營又は公營とすべきを強調するものあるに至らしめた<sup>6)</sup>程である。

庶幾くば、政府當局の炯眼能く斯界に於ける不祥事件の真相を看破し、供給條件の充さるゝや否やは直に都市人口死亡率なり、健康状態を左右するのみならず、都市環境の必要に應じて其の現在の存在を護り得るや否やの切實の問題たるはいはすもがな、都市の將來の運命をも支配するものなるに留意すると同時に、水道の職能をして都市環境の必要に應ぜしむるは、正しく都市自治其の者の責任事項であり、併かも都市自治其の者の公費に依る活動に依りてのみ満足せらるべくして、到底利潤の追求を目的とする私人の手に依りて責任の盡さるべき程の問題に非らざる事實を確認し、私營にかゝるものに對しては、假令企業制限を緩和するも、水道の職能上、供給條件の維持改善に因る斯業の改良に對しては、必ず公益上よりする嚴密なる統制を加へざるを得ざるに依り、此の間必ずや私人の利益の配當に對する誘惑は、常に私人を驅りて濫職事件の動因に暗中飛躍を敢てせしめ、又其の料金制をして社會經濟上の健全なる利害に對する反逆たらしめざるを得ざるべきに依り、水道の分野に在りては、傳統の市町村營方針を制度上に徹底せしめ、速に私設水道を適正に市町村營に轉換せしむるの策を講ぜられむことを、要望せざるを得ないのである。同時に、前章述ぶる所に依り、水道の市町村營に就ては、其の經營形態に付き、必ずしも營造物行政に依る純然たる公費經濟主義に依るもののみ限ることなく、進むで獨立の企業形態としての發達を遂げしめ得べき新機構を認め、之が企業原則を確立するを併せて立法上の眼目となさむことを切望する次第である。其の企業としての統制要綱並之が統制理由に付ては、既に各種公益企業に關する特別法制

<sup>6)</sup> 例へば民政黨の思想對策要綱(一)社會正義の強調の(ニ)、(二)社會政策の徹底の(ホ)(東京朝日新聞昭和八年七月十七日)。







# 都市問題

一冊一研究の叢書  
 各冊二十頁乃至六十頁の普及版  
 執筆者は斯界の權威揃ひ

現代都市は、物質的にも精神的にも、  
 國家活動の源泉である。同時に都市社會  
 の不安は、國家社會の一大脅威である。  
 一國の政治經濟文化の上に於て現代都市  
 の占むる此の重大なる地位は、文明の進  
 化につれて駁々乎として止むことなき都  
 市の膨脹發展によつて愈々其の重要性を  
 加重する。

現代都市が商工文明の所産たるの特質  
 より生ずる凡ゆる禍害は到底避くべから  
 ずとして絶望的所説をなすものがある。  
 果して此の禍害より都市を濟ひ、市民生  
 活の福祉の増進を期することは不可能で  
 あるか？ 否、最近の衛生統計や社會調

No. 11	谷川昇	瓦斯事業市營買收論	P. 33 10 sen
No. 12	池田大三	大都市制度論	(絶版)
No. 13	池田安	公益企業概念と其諸問題	P. 34 10 sen
No. 14	池田安	自治制發布記念日設定論	(絶版)
No. 15	池田安	大都市問題と市町村の統合	P. 20 10 sen
No. 16	醫學博士 藤原九十郎	都市塵芥の處理方策	P. 57 20 sen
No. 17	醫學博士 藤原九十郎	都市の空中淨化問題	P. 65 20 sen
No. 18	荒木孟	生鮮食品卸賣市場の統制	P. 23 10 sen
No. 19	東京市政調査會	東京市政現下の諸問題	P. 27 10 sen
No. 20	東京市政調査會	市吏員の銓衡方法と試験問題	P. 59 30 sen

# パンフレット

査がその可能を實證してゐる。  
 さはいへ學問と技術とを基礎とする都  
 市政の遂行によつて矯正されねばなら  
 ぬ社會缺陷は尙ほ幾多残されてゐる。こ  
 れ等缺陷に對しては都市自體の躍進的發  
 展、社會變遷、經濟的推移、政治思想の  
 變化に應じて速かに適切妥當なる方策を  
 以て臨まねばならぬ。  
 「都市問題パンフレット」はこの必要に  
 應ずる即効的資料である。簡潔低價の小  
 冊子ではあるが、近時特に多端を加へ來  
 った都市問題界に本書の演ずる役割は  
 決して小さくないであらう。

財団法人 東京市政調査會  
 麹町區日比谷公園市政會館  
 振替口座東京七一六〇九番

No. 1	法學博士 小林丑三郎	都市財政の根本的改善	(絶版)
No. 2	鈴木武雄	昭和三年度 東京市豫算案を評す	(絶版)
No. 3	川本宇之介	大阪市の學區廢止と其に伴ふ施設計畫に就て	P. 58 20 sen
No. 4	富樫建造	名古屋市の町名番地	(絶版)
No. 5	法學博士 關一	市營事業の本質	(絶版)
No. 6	醫學博士 藤原九十郎	都市の塵芥處分問題	(再版) P. 37 20 sen
No. 7	法學博士 關一	下水道事業の經濟	(再版) P. 26 10 sen
•No. 8	東京市政調査會	市會に關する制度改善諸案	P. 46 20 sen
No. 9	醫學博士 藤原九十郎	都市の尿尿處分問題	P. 72 20 sen
No. 10	池田安	都市行政の大恩人としての故後藤伯を憶ふ	P. 18 頁價 1 10 sen



財團法人・東京市政調査會編纂

# 本邦水道事業ニ關調查

最新刊 四六倍判四二七頁 定價三・〇〇  
諸統計三〇〇頁 送料一・二四

公共給水の起原は随分古いといはれるが、我國に於て歐米工法によつて施工せられたのは横濱水道を以て嚆矢とする。これ實に明治二十年。越えて二十三年水道條例制定せられ、水道事業は全國を通じて市町村の公費事業として國庫補助により施設せしむべき大義定まつてより、積極的に布設せられるに至り、今や内地水道數三七三(五年度)に達する。

然しながら水道本來の職能に顧みるとき、今日の普及状態を以て満足すべきであらうか？その市民生活に直接する點に鑑み之が經營に遺憾はないか？事業の計畫、經濟、財政、技術將又監督上ベターメントの餘地が無いであらうか？蓋し公共給水の研究は決して盡されてゐるとはいへぬ。現に玉川水道の水質不良問題によつて、

端なくも本邦水道制度の缺陷が暴露せらるゝに至り、現行水道條例の改正、適切な監督、非常時應急施設、料金の合理化、水源の保全等に對し、輿論頗る高まり來り、事業關係者の責務が更に一段と加重された。本書は本會の「公益企業ニ關スル調査」の第二編第二冊で、最新資料を基礎として水道事業の制度上經營上の實體を實證的に検討したるもの。斯問題研究に當り逸すことの出來ない調査文獻と信ずる。

## 目次概要

緒言  
第一章 現行制度下に於ける水道事業

る水道事業

(府縣取締規則、職能條例規則、職能)

第二章 事業の概況(沿革現狀)

第三章 事業の創設及び移轉

第四章 料金制(沿革、現狀、決定方法)

第五章 サイヴイスの狀態

第六章 事業の財政

貸借對照表、建設費、資金、損益計算、營業收入、營業費、利益處分、損失措置、減價償却、副業

第七章 事業の管理(職制、從業者と地方公共團體との諸關係)

第八章 事業者間及び事業の諸關係

附表 事業の設備及び經營概況(給水施設、給水狀況、事業收支)

發行・東京市政調査會(振替口座東京七一六〇九番)

昭和八年八月二十一日印刷  
昭和八年八月二十四日發行

「上水道の法律條例」

定價二十錢

編輯兼 發行者 財團 東京市政調査會

印刷者 東京市京橋區築地四丁目四番地 鈴木 茂

發行所

財團 東京市政調査會

東京市日比谷公園市政會館  
振替口座東京七一六〇九番

刷印社會式株刷印間三屋中



3/29 53



終