福岡県立大学人間社会学部紀要
2021, Vol. 30, No. 1, 141－153

研究報告

水道事業広域再編に係る都道府県の「圏域」設定の特性

美　谷　　薫*

要旨　本稿では、近年の水道広域化をめぐる状況を整理した上で、事業の広域再編検討の枠組みとして都道府県水道ビジョンのなかで設定された「圏域」を取り上げ、水道事業において特有にみられる広域連携のエリア設定の論理を検討した。2004年の国の水道ビジョン策定以後、水道事業の広域化を推進する動きが強まり、現在は都道府県レベルで「水道広域化推進プラン」の策定が求められている。その過程での都道府県水道ビジョンの圏域設定では、従来の都道府県行政上の地域区分や市町村の広域行政のまとまりが一定活用される一方で、水源や河川の流域などが重視されており、水源から給水の末端までを大規模な管路で接続する装置産業としての水道事業の特性が大きく影響していることが確認された。

キーワード　水道事業　広域化　都道府県水道ビジョン　圏域

1　はじめに

地方圏の少子高齢化や深刻な人口減少の進展を受け、近年では、地方行政の枠組みを大きく再編する動きが顕著にみられる。国・地方双方の財政悪化なども背景として、2000年代前半には、国や都道府県が主導的な役割を果たしながら、基礎自治体としての市町村の合併が進められた。この「平成の大合併」により、全国の市町村数は概ね半減し、この結果、地方圏では旧郡単位での広域合併が多数実現して、市町村のすがたが大きく変化した県もみられた。一方で、合併の進捗は地域差が大きく、小規模町村が多く残存する府県も存在している（美谷, 2012）。

近年では、これ以上の合併の促進や国から地方への財政移転の拡充が難しいことを反映して、市町村の連携を進める施策が打ち出されている。中心市と近隣市町村が生活機能の維持を目指して協定の締結により連携を図る「定住自立圏」や、より規模の大きい都市を中心として経済政策や高次の都市機能確保を進める「連携中枢都市圏」の取組みがその代表例といえよう。最終的には答申には盛り込まれなかったものの、第32次地方制度調査会では、一定規模の都市圏を１つのまとまりとして連携を行う「圏

＊福岡県立大学人間社会学部・准教授

域」の法制化の議論もなされたこともある（堀内，2020）。

総合行政主体としての市町村の再編・連携を推進する動きとは別に、個別行政分野における再編の取組みもみられる。1990年代にはごみ焼却施設でのダイオキシンの発生が問題視され、一般廃棄物処理の広域化が進展した。また、消防行政の分野では、2006年の消防組織法の改正により、「自主的な市町村の消防の広域化を推進する」規定（第32条）が加えられ、全国で消防本部等の再編が実施されてきた。

本稿で取り上げる水道行政の分野においても、同様に広域化が進められてきた。2012年３月に公表された国の「新水道ビジョン」では、水道の理想像の１つとして「地域に信頼され続ける近隣の事業者間において連携して水道施設の共同管理や統廃合を行い、広域化や官民連携等による最適な事業形態の水道が実現すること」(厚生労働省健康局編，2012：16）が掲げられた。これを受けた2018年の水道法改正において、「水道の基盤の強化」のための「広域連携の推進」が掲げられ、2019年の国の通知により、各都道府県は2022年度末までに「水道広域化推進プラン」を策定することとされた。

本稿では、これらの点に着目し、地域版「水道ビジョン」である都道府県水道ビジョンで規定された「圏域」を手がかりとして、水道行政において特有にみられる広域連携のエリア設定の論理を明らかにすることを目的とする。

以下では、水道事業の近年の広域化の動向を概観した後に、都道府県水道ビジョンの圏域の設定状況やその区分理由を整理する。さらに、都道府県の地域行政機関の所管区域などとの比較を行い、水道事業広域再編に係る圏域設定の特性を明らかにしていく。

2　水道事業の広域再編の展開

2.1　従来の水道事業広域化の展開

水道法第６条２は、「水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に、水道事業を経営することができるものとする」と定めており、この規定が水道事業の市町村公営原則を示している。水道法は1957年の制定であるが、近代地方制度導入期の関連法令においても同様の規定がなされていたとされる（宇野，2017）。ただし、大正期以後、市町村の行政区域を超えて運営される「広域水道」が増加し、また水道事業者に対して水道用水を供給する水道用水供給事業などが導入されることで、これら広域水道の形態も多様化してきた。

その後、高度経済成長期の都市成長による水需要の高まりに対して、国は水道広域化の推進で対処する方向性を打ち出した。1977年の水道法改正では、水道事業に係る諸課題への対応として、「広域的水道整備計画」に関する規定が設けられ、水道事業の広域化が基本的な施策の方向性の１つとして示された（社団法人日本水道協会編，2008）。

この結果、都道府県等が策定する広域的水道整備計画が水道整備に係る国庫補助金の箇所付け計画として機能するようになり、府県レベルでの水資源開発による用水供給事業が進むことで、水道の普及に貢献したり、水道事業の経営規模拡大による能率的な経営につながったとされる（太田，2012）。なお、広域的水道整備計画は都道府県の区域の一部を対象区域とするものであり、計画が全域をカバーしない都道府県も多い。そこでこれとは別に、都道府県全体を

包含する水道整備の指針として「水道整備基本構想」を策定することが求められてきた。

2.2　近年の水道事業広域化推進の動向

以上のように、広域化の推進とともに水道行政の一定の地域システムが確立されてきたが、2001年の水道法改正では、事業統合がそれまでの施設の一体的運用に限られない形になり、2004年の国の「水道ビジョン」において、従来の広域化統合政策を改め、より効果的に安全度と安定度を維持向上させる「新たな広域化」の必要性が提示された。施設の一体的な運用を前提とする事業統合に加えて、１つの経営体が複数の事業を有する「経営の一体化」や事業の一部を共同実施する「管理の一体化」、さらには緊急時連絡管までも含む一部の共同施設を有する「施設の共同化」など、多様な取組内容が水道事業の広域化に位置づけられるようになった（社団法人日本水道協会編，2008）。

2012年に策定された国の「新水道ビジョン」は、その後の少子高齢化や人口減少といった水道事業を取り巻く環境の変化、施設の老朽化の進展、さらには東日本大震災の発生などを受けて、水道の理想像の視点として「強靭」、「持続」、「安全」の３点を、さらにこれらの推進方策に「挑戦」と「連携」の２点を掲げた。本稿と関連の深い事業者間の「連携」についてみると、小規模な水道事業体にとって課題への対応に限界がある場合には、近隣の水道事業者や水道用水供給事業者などとの連携を進めること、さらに都道府県や中核となる水道事業者に連携への積極的な関与を求めることなどが記された（厚生労働省健康局編，2012）。

このような変化のなかで、都道府県や市町村などの水道事業者は、課題への対応策を示す「地域水道ビジョン」の策定が求められてきた。2014年の国通知「広域的水道整備計画及び都道府県水道ビジョンについて」（平成26年３月19日付け健水発0319第３号）では、前述の水道整備基本構想を都道府県水道ビジョンとして改めて位置づけ、広域化をはじめとする都道府県単位での運営基盤強化の方向性を示すこととされた。従来の水道整備基本構想においても、都道府県の全域がいずれかの圏域に含まれるように、圏域の区分を示すこととなっていたが、これに続く都道府県水道ビジョンにおいても、同様の圏域設定が求められた。

2018年の水道法改正では、都道府県の責務として水道事業者間の広域的な連携を推進するよう努める点が加えられるとともに、国が広域連携の推進に関連する指針を定めることや、都道府県が広域連携のために関係市町村や水道事業者を構成員とする協議会を設置できるといった規定がなされた。

このような動きは近年ではさらに加速化しつつあり、2019年の国通知「『水道広域化推進プラン』について」（2019年１月25日付け総財営第85号・生食発0125第４号）では、都道府県に2022年度末までの「水道広域化推進プラン」の策定が求められることとなった。ここでは、各市町村などの水道事業者の経営に関する現状分析と将来見通しのほか、広域化のレベルごとに将来見通しのシミュレーションや効果を示すことが必要となり、「平成の大合併」の際に各都道府県が求められた「市町村合併推進要綱」の策定に類する取組みとなっている。なお、この通知が２省の課長名で発出されているのは、水道事業を所掌する厚生労働省のほかに、総務省が地方公営企業改革の一環として関わっているためと考えられる。

3　都道府県水道ビジョン等における「圏域」設定

3.1 「圏域」設定の背景と各都道府県の設定状況

以上のような水道事業広域再編の推進政策のなかで、都道府県は域内の市町村や水道事業者による連携を強化する取組みを進めている。後述のように、１県１水道を目指して、その体系を完成させた香川県のような事例もみられるが、多くの都道府県は域内を複数の「圏域」に区分し、そこでの連携強化を図っている。

この圏域はもともと、従来の水道整備基本構想において、広域的な水道整備の基本単位として、地理的・社会的諸条件の一体性に配慮しながら設定されてきた。これに対して、前述の2014年の国通知の添付文書「都道府県水道ビジョン策定の手引き」では、設定の目的が「水道事業を適切に運営していくため」と説明され、必要な設定の要件の１つに「圏域内の水道事業者間における発展的広域化の検討の推進が確実に実行される範囲を設定すること」と記されるなど、圏域が水道事業広域再編の検討に用いられる地域的枠組みと位置づけられた。このような変化を、例えば『神奈川県水道ビジョン』は、「これまでの水源開発を目的とした圏域設定から、人口減少社会へ対応した安定的な水道事業運営を目的とした圏域設定に見直す」（神奈川県保健福祉局生活衛生部環境衛生課編，2016：11）ものと説明している。

これらの動向を踏まえ、以下では各都道府県の水道ビジョン等における圏域の設定状況を整理する。ただし、これらのビジョンは全都道府県で策定が完了しているわけではなく、厚生労働省資料によると2020年度末時点で策定がなされているのは32道府県となっている。このなかには、2014年国通知以前の策定の水道整備基本構想も含まれているが、本稿ではこの資料に基づき、これに2021年３月策定の新潟県のビジョンを加えて分析の対象とした。さらに、水道事業の広域化検討については、2016年の総務省通知「市町村等の水道事業の広域連携に関する検討体制の構築等について」(平成28年２月20日付け総財公第31号・総財営第13号）が発出され、一部の県ではこれを受けた調査研究が進められていることから、水道主管部局のウェブページで入手可能な６県の報告書についても対象に加え、計39道府県の圏域設定の状況を表１に整理した。本稿で活用した資料については表１に記載のとおりである。

表１では、あわせて各都道府県における水道事業の概況を確認するため、市町村数と公営の水道事業数を示している。前章で述べたとおり、都道府県などが広域的な水源開発を進めてきており、38道府県で水道用水供給事業が実施されている。東京都では多摩地区での水道事業一元化が進められ、島しょ部を除くかなりの市区町村で都が末端給水を実施していることから(山下，2013)、１都１水道に近い状況となっている。「平成の大合併」に際して、合併市町村では水道事業の統合も進んだことから、多くの道府県では市町村と上水道事業（給水人口5,001人以上）の数は類似した値を示している。ただし、複数の市町村を給水区域とする広域水道のほか、簡易水道事業（給水人口5,000人以下）のみを有する小規模町村もあることから、上水道事業数は市町村数を下回る傾向となっている。

水道ビジョン等における圏域数をみると、既に１県１水道を実現した香川県のほか、神奈川

表１　各都道府県における水道事業の概況と分析対象資料

都道府県名	市区町村数	水道用水供給事業数	上水道事業数	簡易水道事業数	ビジョン策定状況	設定圏域数	分析対象資料と策定時期	
北海道	179	5	89	198	○	6	北海道水道ビジョン	2011.03
青森県	40	1	26	27	○	5	青森県水道ビジョン	2020.03
岩手県	33	1	27	63	○	5	新いわて水道ビジョン	2019.10
宮城県	35	2	33	8	○	※3	宮城県水道ビジョン	2016.03
秋田県	25	0	22	79	○	6	秋田県水道ビジョン	2021.03
山形県	35	4	29	24	○	4	山形県水道ビジョン	2018.03
福島県	59	3	38	56	○	※7	福島県水道ビジョン	2021.03
茨城県	44	4	43	8				
栃木県	25	2	23	0	○	3	栃木県水道ビジョン	2015.03
群馬県	35	4	20	120	○	5	群馬県水道ビジョン	2020.03
埼玉県	63	1	55	4	○	※2	埼玉県水道整備基本構想	2011.03
千葉県	54	6	40	3	○	8	水道事業基盤強化に係る千葉県基本計画	2019.09
東京都	62	0	6	8				
神奈川県	33	1	20	13	○	※1	神奈川県水道ビジョン	2016.03
新潟県	30	3	29	158	○	6	新潟県水道ビジョン	2021.03
富山県	15	3	12	23				
石川県	19	1	18	33	○	2	石川県水道整備基本構想〔第４次〕	2017.03
福井県	17	2	15	78				
山梨県	27	2	16	163				
長野県	77	4	55	76	○	※9	長野県水道ビジョン	2017.03
岐阜県	42	1	39	56		4	岐阜県水道事業の広域連携に関する検討状況報告	2019.03
静岡県	35	4	35	80				
愛知県	54	1	43	10				
三重県	29	2	29	26		6	水道事業の持続可能な仕組みに関する研究会報告書	2020.03
滋賀県	19	1	23	31	○	1	滋賀県水道ビジョン	2019.03
京都府	26	1	22	16	○	※3	京都水道グランドビジョン	2018.11
大阪府	43	2	43	0	○	1	大阪府水道整備基本構想	2012.03
兵庫県	41	4	43	9		9	兵庫県水道事業のあり方に関する報告書	2018.03
奈良県	39	1	29	15	○	※2	新県域水道ビジョン	2019.03
和歌山県	30	2	27	54	○	5	和歌山県水道ビジョン	2019.06
鳥取県	19	0	12	81				
島根県	19	2	14	6		4	島根県水道事業の連携に関する検討会（報告書）	2019.01
岡山県	27	4	23	92		3	岡山県における水道事業の広域連携に関する報告書	2019.02
広島県	23	3	19	4	○	3	広島県水道整備基本構想（第２次）	2011.03
山口県	19	1	15	25	○	3	山口県水道ビジョン	2020.07
徳島県	24	0	18	37	○	3	徳島県水道ビジョン	2019.03
香川県	17	0	1	1	○	1	香川県水道ビジョン	2017.12
愛媛県	20	2	29	91		3	愛媛県水道事業経営健全化検討会検討結果	2019.08
高知県	34	0	16	135	○	6	高知県水道ビジョン	2020.03
福岡県	60	6	50	20	○	4	福岡県水道ビジョン	2019.03
佐賀県	20	2	17	10	○	3	佐賀県水道ビジョン	2020.03
長崎県	21	0	22	39	○	※3	ながさき 21 水ビジョン	2011.06
熊本県	45	1	29	110	○	6	熊本県水道ビジョン	2015.03
大分県	18	1	17	87	○	5	大分県水道ビジョン	2019.03
宮崎県	26	0	20	59	○	3	宮崎県水道ビジョン	2020.03
鹿児島県	43	0	35	127	○	2	鹿児島県水道ビジョン	2019.03
沖縄県	41	1	26	14	○	※3	沖縄県水道整備基本構想	2012.04

市区町村数のうち，東京都の特別区はそれぞれ１として集計した。
設定圏域数の※は，全域または一部地域について，下位の圏域区分を設定しているものを示す。
総務省資料，厚生労働省資料，各都道府県水道ビジョン等により作成

県、滋賀県、大阪府で府県の全域を１つの圏域としている。一方、最も多い９圏域となっているのは長野県と兵庫県で、いずれも従来の県行政の地域区分をベースとした圏域となっている。すべての道府県で圏域数は１桁にとどまっているが、表１をみる限り、市町村数や水道事業数と圏域の設定数には強い相関の存在は確認できそうにない。

なお、９県ではこれらの圏域にさらに下位の区分が設定されている。例えば、埼玉県では、1987年策定の水道整備基本構想の段階で設定された、秩父地域５市町の「秩父広域水道圏」とそれ以外の「埼央広域水道圏」の２つの圏域が、都道府県水道ビジョンの位置づけとなる現行の

基本構想でも踏襲されているが、後者の埼央広域水道圏59市町村をさらに11ブロックに区分し、広域化の段階的な推進を図るとしている(埼玉県編，2011)。同様に神奈川県でも、全県1圏域を水源に応じて２エリアに下位区分しているほか、徳島県のように最終的に全県１水道を目指す過程で、当面は県域を３ブロックに分割して広域化の検討を進めるとするような事例もみられる。

3.2 「圏域」設定の背景

「都道府県水道ビジョン策定の手引き」では、「圏域の区分は、水道事業を適切に運営していくため地理的社会的諸条件等の一体性に配慮しつつ、都道府県のすべての地域が、いずれかの圏域に含まれるように設定し、その根拠となった考え方を記述すること。設定した圏域内において、人材配置、施設管理又は財源確保の諸事情を考慮して、水道事業の運営基盤が強靭で、持続可能な規模であること。」としている。さらに、次の５条件に適合するように配慮した圏域の設定を求めている。

① 地勢、水源等の自然的条件に適合した地理的範囲であること。

② 圏域内のすべての水道の施設整備、維持管理、経営等の業務が遂行できる技術的財政的基盤を備えていること。

③ 管理の共同化や危機管理時の広域的な応援体制などでは、都道府県を越えた範囲の設定もありうること。

④ 既存の圏域区分がある場合には、市町村合併による行政的社会的情勢の変化などを踏まえてその検証を行い、必要に応じて圏域を見直し都道府県ビジョンに位置づけることが望ましいこと。

⑤ 圏域内の水道事業者間における発展的広域化の検討の推進が確実に実行される範囲を設定すること。

以上の点を踏まえ、前節で取り上げた圏域がどのような理由で設定されたのかについて、各道府県の水道ビジョンや報告書の記載から整理したものが表２である。

道府県によっては複数の要素が含まれているが、圏域設定に際して考慮した要素は、対象の39道府県のうち25道府県で上記の「策定の手引き」の条件が掲げられており、12県では検討の結果、従来の水道整備基本構想の圏域区分を踏襲している。これまでの水源開発の取組みの結果、広域的な水道システムが構築されてきており、事業の枠組みのドラスティックな変更が困難であることがこの点からもうかがえる。この点は、９県で水道用水供給事業の枠組みや水源・流域の特性などが圏域区分で考慮した要素として挙げられたことからも確認できる。

上記の「地理的社会的諸条件等の一体性」に関連して、９道県では他の行政上の地域区分や広域行政上のつながりを圏域区分で重視する要素として掲げている。かつての支庁制の流れを汲む総合振興局・振興局の所管区域の組合せで圏域を設定した北海道では、道の総合計画の地域区分との整合を挙げており、やはり全県で包括的な広域連合が設置されている長野県では、これらの区域をベースに圏域が設定されている。また、ビジョンの策定が2021年となった新潟県では、定住自立圏や連携中枢都市圏といった近年の市町村連携の状況も参考にしたとされており、今後の広域化推進の検討においては、他の行政上の地域区分との関連も考慮すべき要素に加わってくるものと考えられる。

これら以外の要素として、島しょ部を多く抱

表２　各道府県における「圏域」設定状況とその設定理由

都道府県名	設定圏域数（再掲）	地域行政機関地域区分	圏域の設定理由				
			「手引き」の基準	従来構想の圏域踏襲	用水供給・水源の区分	他の区域との整合	その他
北海道	6	14	○			◎	
青森県	5	6		◎			
岩手県	5	4	○			◎	
宮城県	※3	＊5 - 9	◎				
秋田県	6	8	○	◎			
山形県	4	4	○	○			
福島県	※7	7				◎	
栃木県	3	＊3 - 9	◎				
群馬県	5	＊3 - 12	○				◎既存の連携体制
埼玉県	※2	＊7 - 14			◎		
千葉県	8	＊3 - 15			◎		
神奈川県	※1	＊4 - 12			◎		
新潟県	6	10		◎		○	
石川県	2	＊2 - 5		◎	○		
長野県	※9	10	○			◎	
岐阜県	4	＊4 - 11		◎			
三重県	6	＊3 - 10	◎				
滋賀県	1	＊3 - 7	○				◎圏域ごとの進捗差への懸念
京都府	※3	(4)	○	◎			
大阪府	1	＊4 - 10		◎			
兵庫県	9	10					(試行的な区分の位置づけ)
奈良県	※2	＊2 - 7			○		◎上水道・簡易水道の区分
和歌山県	5	7	○			◎	
島根県	4	＊3 - 7	○				◎河川流域など
岡山県	3	3	○				
広島県	3	＊3	○		◎		
山口県	3	＊3 - 8	○	◎			
徳島県	3	3	◎				
香川県	1	＊2 - 5	○		◎		
愛媛県	3	3				◎	
高知県	6	＊2 - 6	○			◎	
福岡県	4	＊4 - 12	○	◎			
佐賀県	3	＊3 - 6		◎			
長崎県	※3	7		◎			
熊本県	6	4	◎		○		
大分県	5	6	○			◎	
宮崎県	3	＊3 - 7	◎				
鹿児島県	2	7	◎		○		○本土から遠い離島の存在
沖縄県	※3	＊5	◎				○島しょ区分

設定圏域数の※は，全域または一部地域について，下位の圏域区分を設定している道府県を示す。
地域行政機関地域区分の＊は，全域をカバーする行政分野別の出先機関の所管区域数の最大値と最小値を，それ以外は総合的地域行政機関の所管区域数を示す。京都府の所管区域に京都市は含まれない。
圏域の区分理由の◎は主要なものと読み取れる項目，○はそれ以外の項目を示す。
各都道府県水道ビジョン等，各都道府県組織機構資料により作成

える県ではそのまとまりを重視しており、長崎県や鹿児島県、沖縄県がその点を圏域区分検討の要素に挙げている。また、群馬県は既存の水道事業の連携体制等を重視したとし、広域行政の枠組みなどでは一体的に扱われることの少ない前橋市と高崎市を同一の圏域に含めている。滋賀県では、圏域で分割すると圏域間での連携進捗に差が生じることが懸念されるほか、圏域に区分しないことで柔軟な市町の組合せによる連携が進められることから、全県１圏域を選択したとしている（滋賀県編，2019）。

4　水道事業広域再編に係る「圏域」の特性

4.1　道府県の地域行政機関所管区域と比較した「圏域」の特性

前章で整理した各道府県の水道事業広域再編に係る「圏域」設定がどのような特性を有するのかについて、本章では道府県の地域行政機関の所管区域などと比較しながら考察する。

比較対象とする地域行政機関についてであるが、道府県によって、振興局、総合事務所といった名称で、保健福祉、農林、土木などの複数の行政分野にまたがる総合的な地域行政機関を設置している場合と、行政分野ごとに福祉事務所、農林事務所、土木事務所などの地域行政機関を設置している場合があり、後者の場合は分野によって設置数が異なることが多い。本稿では、前者の総合的な地域行政機関を設置している場合はその数と所管区域を、後者の場合はそれぞれの地域行政機関数と所管区域を確認し、その最大値と最小値を表２に整理した。

これら地域行政機関のうち、高次なものは県庁所在都市やそれに準ずる都市に設置され、農林事務所や土木事務所のように相対的に数が多く設置されるものは、旧郡の中心市に設置され、その市域と周辺の郡域を所管区域とすることが多い。ただし、政令指定都市や中核市には都道府県事務の多くが権限移譲されることもあり、これらの市には地域行政機関が設置されなかったり所管区域から除かれたりする事例もみられる。

表２からは、水道事業広域再編に係る圏域は、道府県の地域行政機関の配置動向と一致する場合もあれば、大きく異なる場合があることも確認できる。前者の事例には、総合的な地域行政機関である４つの総合支庁の所管区域と圏域が整合している山形県や、３つの県民局の所管区域と圏域が整合する岡山県、同様に３つの地方局の所管区域をベースに広域化の準備段階の検討を進めた愛媛県などが該当する。高知県のように、県の５つと中核市である高知市を合わせた６つの保健所所管区域で圏域を設定したとする事例も、これに準ずる形態といえる。

また、岩手県では、水道ビジョン策定に際して、従来の水道整備基本構想の圏域から、県の広域振興局の所管区域に整合させる形で圏域の見直しを実施しており、道府県行政上の地域区分や広域行政の枠組みとの関連を強める事例も存在する。この点は、府県の担当部局が、将来的な事業統合を想定した検討を行う場合に、従来の水源や用水供給の枠組みとともに、一般的な行政上のつながりが重要になると認識した結果であると推察される。

一方で、多くの道府県では地域行政機関の設置数よりも圏域数が少ない傾向があり、この点は従来の大規模水源を確保して構築された水道システムの特性を反映しているものと考えられる。前述の埼玉県は県による用水供給の有無で圏域を２つに区分しているほか、奈良県では上水道事業が実施されている区域と簡易水道事業のみの区域で圏域を設定している。このように依然として水源の状況や水道インフラの区分をベースに圏域設定を行う事例もあり、一般的な行政上の地域的なまとまりとは異なる形で広域再編の検討を行う必要がある水道行政の特質がここに現れている。市町村公営の原則を大きく離れて、１府県１水道を目指す再編の動きも同様の位置づけであろう。

このほか、和歌山県は総合的な地域行政機関である７つの振興局をベースとしつつ、これらの所管区域のみでは、３事業体以上による枠組

みという水道事業広域化に係る国庫補助事業の採択要件を満たさないという点から、一部で振興局の区域を組み合わせる形で広域化に係る検討組織を設置し、これを水道ビジョンの圏域設定に用いている（和歌山県環境生活部県民局食品・生活衛生課編，2019）。前述の都道府県水道ビジョンの圏域設定のための要件に、「発展的広域化の検討の推進が確実に実行される範囲」という規定があることが、このような圏域設定に至った背景として考えられる。

4.2　事例県における「圏域」の特性

本章の最後に、以上のような水道広域再編に係る圏域の特性を、具体的な事例をもとに確認しておく。図１は栃木県における県の地域行政機関の所管区域の例と水道ビジョンにおける圏域を示したものである。栃木県では総合的な地域行政機関は設置されておらず、行政分野ごとに地域行政機関が設置されているが、おおむね旧郡単位を所管区域として旧郡の中心市に機関が配置されるものが基本となり、その設置数は農業振興事務所と教育事務所が７、健康福祉センターと土木事務所が９などとなっている。図１aは県税事務所の所管区域とその配置市を示しているが、旧那須郡の那須烏山市と那須郡那珂川町が旧塩谷郡の矢板県税事務所の所管区域に含まれているほかは、おおむね旧郡をベースとした所管区域となっている。

より高次の行政機能については、県の北部・中央・南部の３区分となることが多い。図１bは児童相談所の所管区域とその配置市を示しているが、那須塩原市、宇都宮市、栃木市に設置された相談所が上記のような３区分で所管区域を有している。同様の３区分となるものに家畜保健衛生所があり、そのほか環境森林事務所と

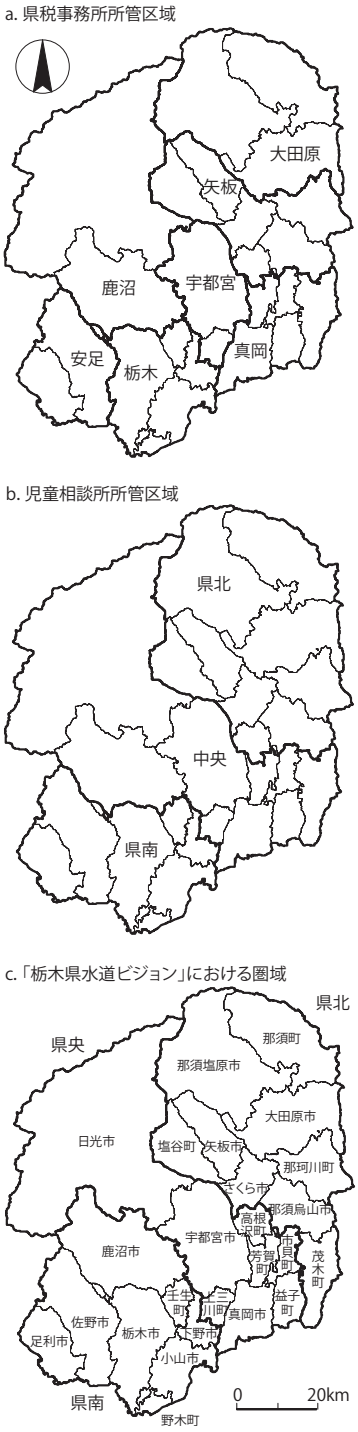

図１　栃木県における県地域行政機関の所管区域と水道ビジョンの設定「圏域」

栃木県例規集、栃木県編（2015）より作成

労政事務所は県内に４所が設置されている。

これに対して、図１cでは『栃木県水道ビジョン』に基づく圏域区分を示したが、圏域を北部、中部、南部で区分しているものの、その区域は一般的な県の地域行政機関の所管区域や市町村レベルの広域行政の枠組みとは大きく異なっている。旧上都賀郡域でのつながりから、鹿沼市などと同じ区域になることの多い日光市が、宇都宮市などと県央圏域に含まれているほか、芳賀郡に属しその中心市の真岡市と同一の区域に含まれることの多い茂木町は、県北圏域の一部を構成している。このような区分となった背景として、同ビジョンでは、県北圏域は那珂川水系、県央圏域は鬼怒川水系、県南圏域は思川・渡良瀬川水系を水源としていることが挙げられている。加えて、県の水道用水供給事業の供給区域や日光市に宇都宮市水道事業の水源と浄水場が立地していることも圏域区分の理由に掲げている（栃木県編，2015）。栃木県においては、従来の行政的なつながりを越える形で、水源の有効活用や既存施設の整備状況を優先して圏域設定を行ったことが読み取れる。

もう一例として石川県の事例を取り上げるが、同様に図２に石川県の地域行政機関の所管区域と水道ビジョンにおける圏域を整理した。石川県では、奥能登地域と中能登地域にのみ総合的な地域行政機関が置かれているが、その機能は県税や保健福祉、地域振興などの一部に限られている。行政分野ごとの出先機関は旧郡の中心市に置かれ、それぞれの市郡域を所管する

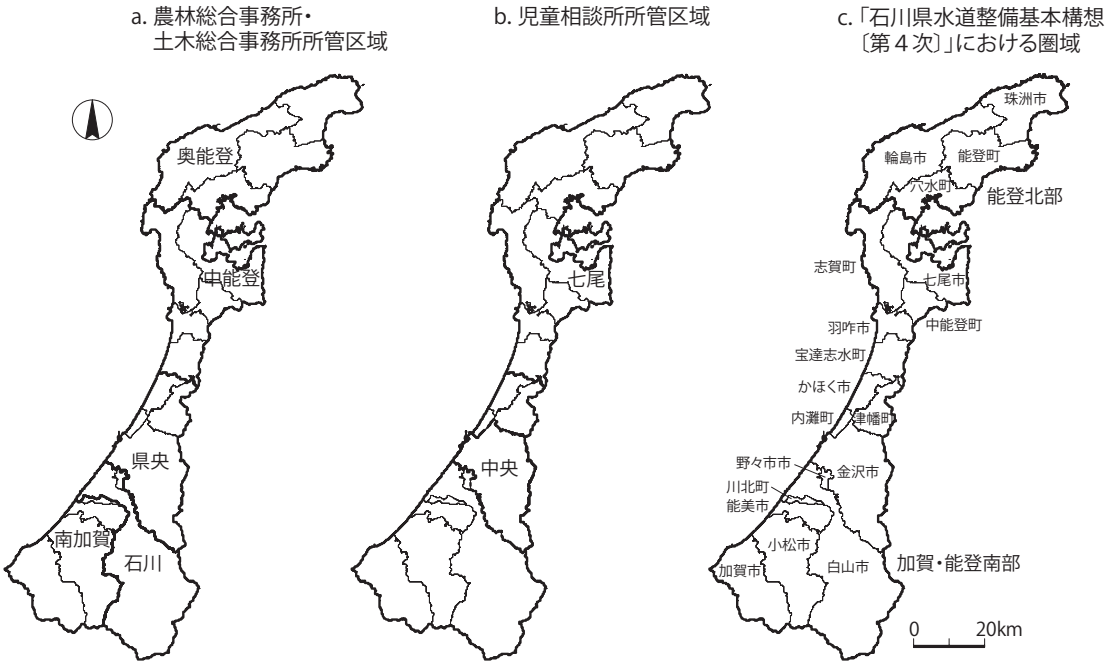

図２　石川県における県地域行政機関の所管区域と水道整備基本構想（水道ビジョン）の設定「圏域」

bについて、金沢市は市が独自に児童相談所を設置しており、金沢市に配置されている石川県中央児童相談所の所管区域から金沢市は除かれている。
石川県例規集、石川県編（2017）より作成

ものが多い。

図２aは農林総合事務所と土木総合事務所の配置市と所管区域を示しており、いずれも、輪島市、七尾市、金沢市、白山市、小松市に事務所が配置され、周辺の市郡域などを所管区域としている。また、複数の郡を所管したり所管区域が広域であるような場合に、下位の農林事務所、土木事務所がそれぞれ４所設置されている。より高次の機能は加賀地方を所管する金沢市と能登地方を所管する七尾市に設置される事例が多く、図２bの児童相談所の配置市と所管区域もこのような状況を示している。なお、中核市である金沢市は児童相談所を任意設置しており、金沢市に立地する県中央児童相談所の所管区域から金沢市は除かれている。

これに対して、図２cの『石川県水道整備基本構想〔第４次〕(いしかわ水道ビジョン)』で示された圏域は、従前の水道整備基本構想の圏域を引き継ぐものであるが、奥能登地域（能登北部圏域）とそれ以外の区域の２圏域の区分になっている。図の加賀・能登南部圏域は県の水道用水供給事業の供給区域でまとめられ、市町村が水源を確保している能登北部圏域と水源の状況で区分されている（石川県編，2017)。石川県においても、水源開発や水道整備を基本とした圏域区分がなされており、他の行政上のつながりとは異なる形で今後の広域再編の検討の枠組みが提示されている。

以上の点をまとめると、都道府県水道ビジョンにおいて設定された圏域は、自然環境や社会経済的な地域特性を反映した、従来の行政上の地域的なまとまりをベースとしたものも多い一方で、水源となる河川流域や水源確保・用水供給の枠組みがそれらに優先される事例も多く確認された。これは、前述のとおり、水源から給水の末端の需要者までをすべて管路で接続する装置産業としての水道事業の特性を反映しているものと考えられる。

さらに、第２章で整理したように、水道事業のなかでも中心的な地位を占める公営の上水道事業は、地方公営企業として各市町村あるいは都道府県の首長部局から一定独立した形で運営がなされている。このような公営企業としての事業運営の独立性の強さも、都道府県の地域行政機関の再編や「平成の大合併」の際に都道府県が示した市町村合併の枠組みの提示などの際に、従来の行政上の地域的なまとまりが重視されたのとは異なり、独自の圏域の設定が進んだ背景にあるものと考えられる。ただし、第１章で取り上げたように、少子高齢化や人口減少が顕著となりつつある昨今の地方行政を取り巻く状況下では、各地域の中心都市とその後背圏をベースとしたさまざまな連携が強まるものと予想され、その際に、このような他の行政分野とは大きく異なるような圏域設定の取扱いが課題になってくるものと考えられる。

5　おわりに

本稿では、水道広域化の近年の状況を整理した上で、地域版「水道ビジョン」の１つである都道府県水道ビジョンに規定された「圏域」を取り上げ、水道行政における広域連携のエリア設定の論理を検討してきた。そこでは、従来の都道府県の行政上の地域区分や市町村の広域行政のまとまりが一定活用される一方で、水道事業特有の水源や流域といった条件が重視されていることが確認された。第４章で取り上げた栃木県や石川県の事例のように、県の地域行政機関の枠組みと整合性はありつつも、事業体の組

合せとして他の行政分野ではみられないような枠組みが示されたのも、水道事業の特性を反映したものであろう。

このような広域再編の検討に係る圏域区分であるが、前述のとおり、既存の行政上の地域的なまとまりと異なるような場合には、国が進める市町村間の連携推進との整合が課題になるものと考えられる。また、その圏域がきわめて多くの事業体で構成される場合には、「総括原価方式」によって必要な費用を回収するために設定された料金水準の差異や、事業規模の相違に起因する各種水道施設の整備水準の格差から、事業統合のような高いレベルの再編には厳しい調整が迫られることになるものと予想される。市町村の独自の行政改革が進展した結果、水道事業と下水道事業を組織として一体化して運営する事例もみられ、複数の事業間の地域的枠組みの違いが水道事業再編後の運営上の課題となる可能性も指摘できる。

このような多様な課題を丁寧にクリアしていくことが、今後の水道事業広域再編の成否を決することとなるが、住民生活において最も身近な行政サービスの１つである水道事業を広域的に運営することが、自治の観点から望ましいのかどうかという点も、改めて検討されるべき課題であろう。住民により身近なサービスは住民に身近な政府によって運営されるべき、という「補完性の原理」に拠って立つならば、水源確保や施設整備のようなハード部門と対住民の窓口となるソフト部門を柔軟に切り分けるような、それこそ「新しい広域化」の実現も検討が求められる視点ではないかと考えられる。

付記

本研究は科学研究費助成事業基盤研究(C)「人口減少社会における行政地域システムの構築に向けた基礎的研究」(課題番号：19K01175、研究代表者：美谷　薫）および同基盤研究(B)「ローカルガバナンスにおける地域とは何か？地方自治の課題に応える地理的枠組みの探究」(課題番号：20H01393、研究代表者：佐藤正志（静岡大学准教授））の成果である。

文献・資料

石川県編　2017.『石川県水道整備基本構想〔第４次〕（いしかわ水道ビジョン）』石川県，https://www.pref.ishikawa.lg.jp/kankyo/shiryo/suidou/documents/ishikawavision4.pdf（2021.6.5最終閲覧）

宇野二朗　2017. 水道事業における市町村公営原則の発展. 札幌法学，28（1・2）：1-42.

太田　正　2012. 水道広域化の動向と事業構造の再編. 水資源・環境研究，25(1)：24-36.

神奈川県保健福祉局生活衛生部環境衛生課編　2016.『神奈川県水道ビジョン』神奈川県保健福祉局生活衛生部環境衛生課，https://www.pref.kanagawa.jp/documents/11042/817402.pdf（2021.6.5最終閲覧）

厚生労働省健康局編　2012.『新水道ビジョン』厚生労働省健康局，https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/topics/bukyoku/kenkou/suido/newvision/newvision/newvision-all.pdf（2021.6.19最終閲覧）

埼玉県編　2011.『埼玉県水道整備基本構想～埼玉県水道ビジョン～』埼玉県，https://www.pref.saitama.lg.jp/documents/3397/434596.pdf（2021.6.5最終閲覧）

滋賀県編　2019.『滋賀県水道ビジョン』滋賀県，https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5138476.pdf（2021.6.2最終閲覧）

社団法人日本水道協会編　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―』社団法人日本水道協会，https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/kouikika/dl/08.pdf（2021.6.26最終閲覧）

栃木県編　2015.『栃木県水道ビジョン』栃木県，https://www.pref.tochigi.lg.jp/e07/suidou/documents/suidouvision.pdf（2021.6.5最終閲覧）

堀内　匠　2020. 第32次地方制度調査会「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」を読む. 自治総研，502：58-114.

美谷　薫　2012.「平成の大合併」の背景とその展開. 神谷浩夫・梶田　真・佐藤正志・栗島英明・美谷　薫編著『地方行財政の地域的文脈』古今書院，131-150.

山下亜紀郎　2013. 東京の都市用水利用の変遷―水源としての表流水と地下水に着目して―. 地学雑誌，122：1039-1055.

和歌山県環境生活部県民局食品・生活衛生課編　2019.『和歌山県水道ビジョン』和歌山県環境生活部県民局食品・生活衛生課，https://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/031600/d00202269_d/fil/suidoubizyon.pdf（2021.6.2最終閲覧）