

論文

サンフランシスコ市における水道事業公営化への史的展開

森 下 直 紀*

はじめに

現在のサンフランシスコ市に水を供給する最大の水源は、シエラ・ネバダ山脈内のヨセミテ国立公園北部とスタニスラウス国有林に建設された3つのダム群を主要な水源とするヘッチ・ヘッチィ水道 (Hetch Hetchy Water System) である。このダムの建設をめぐる、1908年から13年にかけて全米の自然資源・景観保護運動と、地元自治体を中心とした計画推進運動との激しい論争が展開された。しかし、結果的には国立公園にダムの建設を許すことになった。この論争と結果への反省が歴史的契機となり、環境保護運動の質的議論が開始され、60年代以降の環境思想史や環境倫理の分野の発展に貢献したとされている¹。このヨセミテ国立公園における水源開発計画を推進したのはサンフランシスコ市であった。国立公園や国有林は、もともとインディアンが生活していた土地から彼らを排除した後に成立したものである。19世紀末の保全運動は、こうして得られた土地を保留 (Reserve) し、将来の公共的活用にも供することを目的としていた。その土地に成長著しいサンフランシスコ市が土地資源の活用形態として、国立公園に水源用地を求めた結果、ヘッチ・ヘッチィ水道は成立したのである²。したがって、保全運動の性格上、国立公園や国有林を水源とする計画は、サンフランシスコ市が公共事業として立案したことによって実現したのであった。当時のダム建設の是非をめぐる様々な運動は保全運動の範疇にあり、ダム建設反対運動の旗手の一人、ジョン・ミューア (John Muir)³でさえ、サンフランシスコ市が「他の場所から水を得ることが出来ないのであれば、この大きな国家的犠牲は正当化される」と考えていたのである⁴。

ヘッチ・ヘッチィ水道計画のような公的水利開発に合衆国政府を向かわせたのは、乾燥地帯を灌漑して大穀倉地帯を作り上げようとする一大構想が提案されたからであった。そして、地質調査所を率いたジョン・パウエル (John W. Powell) などによって、アメリカ西部の乾燥地帯を農地に変えるためには、巨額の初期投資が必要であることから公的に運営される灌漑事業政策の推進が勧告されたのであった⁵。こうした中央の動きから、19世紀から20世紀への世紀転換期の公的水利開発を推進する革新主義的保全運動に注目したサミュエル・ヘイズ (Samuel P. Hays) は、資源管理計画とその開発を進める行政組織を分析し、公的水利開発を国策として駆動した中央官僚の果たした役割を明らかにした⁶。そして、ヘイズの研究以降の水の公的開発とアメリカ政治史の研究史を総括した小塩和人によれば、これらの研究においては、公的水利開発事業が一部の官僚や専門化による専制政治を生み出したか否か、そして権力の集中から中央集権化を招いたのか、それとも地方分権を維持することが可能であったのか、といった議論が展開されてきたという⁷。

しかし、公的水利開発事業がどのように地方において受け入れられる土壌を形成したのか、これを明らかにした研究はなかった。先行研究は政治学の分析枠組みを用いており、中央への権力の集中あるいは地方への権力の拡散がいかんして実現されたか、という視点からの分析にとどまっている⁸。しかし、このような視点では歴史的には保全運動の中に位置づくヘッチ・ヘッチィ水道の意義は解明できない。保全運動が公共の価値に適うものを追求する環境運動であったことを踏まえるならば、その主体が中央にあるか地方にあるか、いかんして権力が動いているかという論点よりも、公共的価値をめぐる議論がいかんして展開し、一地方だけでは担いきれない公共事業に中央の財源を導いたか、という論点こそが重要である。また、地方分権の時代に、地方において中央の官僚や専門家が一

キーワード：サンフランシスコ市、ヘッチ・ヘッチィ水道、公的利水事業、スプリングバレー水道社

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2004年度入学 生命領域

方的に中央集権的な公的水利開発事業を展開したのであれば、それは専制政治を生み出した出来事である。あるいは、地方政府が主導して地方政府のおこなおうとする水利開発事業に、中央の資産を活用しようとしたのであれば、地方分権の維持は原則的に可能であった。サンフランシスコ市が、ヘッチ・ヘッチ水道計画の立案にあたって後者の立場を取るるのであるならば、中央を巻き込んだ形での公的水利開発事業の推進を受け入れる土壌、すなわち公的水利開発を可能とする公的に運営される水道事業が市民によってあらかじめ受け入れられていなくてはならない。

ここでは上記の仮説を検証するべく、サンフランシスコ市がヘッチ・ヘッチ水道計画のような中央も巻き込んだ形で公的水利開発事業を受け入れるまでの、サンフランシスコ水道の史的分析をおこなう。

1 サンフランシスコ市の人口拡大と水道事業の黎明期

サンフランシスコ半島に人が居住しはじめていたことを示す最古の痕跡は、紀元前 3000 年に遡る⁹。スペイン人の入植者が 1769 年にやってくるまでは、この土地はインディアン部族オーロネ族のグループが居住していたという。1821 年、メキシコ独立革命により、この地はメキシコの一部となった。メキシコの統治の下、土地は民営の牧場に転換されていった。1835 年、イギリス人ウィリアム・リチャードソン (William A. Richardson) が現在のポーツマス・スクエアに当たる船着場近くに初めて独立の自作農場を作った。彼は、フランシスコ・デ・ハロ (Francisco De Haro) 市長 (Alcalde) とともに街路計画を立て、そしてヤーバ・ブエナ (Yerba Buena) と名付けられたこの街にアメリカの入植者が集まってくるようになった。米墨戦争中の 1846 年 7 月 7 日、アメリカ軍のジョン・スロート (John D. Sloat) 代将がカリフォルニアをアメリカの領土と宣言した。翌 1847 年、ヤーバ・ブエナはサンフランシスコと改名され¹⁰、メキシコはグアダルーペ・イダルゴ条約で正式にこの一帯の領地をアメリカに割譲した。1848 年にサクラメントのアメリカン川で砂金が見つかり、西部に多くの人たちがこの土地に移住した。人の移動は 1849 年から本格的にはじまり、ゴールドラッシュの様相を呈した。この影響により、サンフランシスコ市の人口は 1848 年の 1000 人から 1849 年には 2 万 5000 人へと急増した¹¹。この人口の増加による水需要の急増が、サンフランシスコ市に最初的水道をもたらす契機となった。

サンフランシスコ市があるサンフランシスコ半島はアメリカ大陸と南側で接続し、それ以外の三方を太平洋とそこに続くサンフランシスコ湾の海に囲まれている。その地理条件の下、都市人口の急激な増加により、水の供給不足は 1849 年の時点から顕在する問題としてあった。もともとこの地域の水を確保する唯一の手段は、井戸水によってまかなわれていたが、近くに大きな山を持たないサンフランシスコ半島では、利用可能な地下水は十分ではなかった¹²。したがって、1849 年頃からは、ロバの背中の左右に 1 バレルずつ、計 2 バレルを載せて市中を売り歩く行商が現れた。行商人の一人ファン・アギレ (Juan M. Aguirre) は、サンフランシスコ半島北端に近いプレシディオ (現 Presidio Park) や、そのやや南にあったマウンテン湖から水を運んだ。彼はバケツ一杯の水を 1 ドルで販売し、一日に 30 ドルを売り上げたという¹³。行商人は、そのほかにも対岸から平舟に水を満たしてサンフランシスコ半島に水を供給した¹⁴。こうした行商人たちによっても、ゴールドラッシュ以降急激に増加する人口が求める水需要を満たすことができなかった。1848 年に 1,000 人程であったサンフランシスコの人口は、1900 年には 34 万人にまで急増した¹⁵。私的企業によって水道が敷設されるなど、市内で利用可能な水量は確実に増加していったが、十分に需要を満たすことができなかった。

1849 年 3 月 12 日にサンフランシスコ市に最初の議会が開かれて以降、市議会の水への関心は、飲み水の供給量拡大とともに、頻繁に発生した都市火災に対応できる防災インフラ施設 (消火栓など) への水の供給量の拡大へと向かった¹⁶。また、市議会は公衆衛生の観点からも清潔で十分な水が生活用水 (飲み水、入浴用の水など) と下水処理に必要なと考えていた。しかし、そうした市議会の意識にもかかわらず、サンフランシスコ半島に暮らす人たちが、日々の水汲みやバケツをもっての買出しから解放されるのは、1860 年代に水道が敷設されてからのことである。

市議会の水問題への関心の高さにもかかわらず、サンフランシスコ市に最初的水道を敷設したのは、私的企業であった。1851 年に、ジョン・ミドルトン (John Middleton)、フェルディナンド・ヴァセル (Ferdinand Vassault)、A. マリフィールド (A.D. Merrifield)、ウィリアム・ウッド (Wm. G. Wood) の資金により、マウンテン湖とロボス川 (Lobos Creek) から水を引くことを目的に、マウンテン湖水道社 (The Mountain lake Water Company) が設

立された。マウンテン湖水道社は、市内に水道管を敷設するために市議会から道路の使用許可を得ていたが、資金難からまもなくこの事業は休止状態におちいった。この構想は、A. ボン・シュミット (A. W. Von Schmidt)、ジョン・ベンスレー (John Bensley)、A. チャボット (A. Chabot) に引き継がれた。彼らは1857年6月15日にサンフランシスコ水道社 (The San Francisco Water Works) を設立し、翌年、ロボス川から5 $\frac{1}{3}$ マイルのパイプを敷設し、市内に水を供給した¹⁷。しかし、事業を横取りされたマウンテン湖水道社は、同社が保有する水利権を主張してサンフランシスコ水道社を相手取り訴訟を起こし、サンフランシスコ水道社の水の供給を制限することに成功した¹⁸。

シュミットはサンフランシスコ水道社を退社し、スプリングバレー水道社 (Spring Valley Water Works、以下SVWWと表記、資本金6万ドル) を設立した。そして、複数の投資家を募り最終的に資本金を300万ドルとした。シュミットの目的は、マウンテン湖水道者によって水利権が取得されているマウンテン湖やロボス川よりも遠方のサンマテオ郡 (San Mateo County¹⁹) から水を引くことだった。SVWWはこの計画を実現させ、1861年と翌年の1862年に、アイライズ川 (Islais Creek) とピラシトス川 (Pilarcitos Creek) から水を引き、サンフランシスコ市への水の供給量を増大させた²⁰。マウンテン湖水道社はその後も水道の事業化を果たすことはなく、サンフランシスコ水道社とSVWWの2社は、SVWW主導の企業コンソーシアムを結成したことから、サンフランシスコ市の水道インフラを独占的に支配することになった²¹。このコンソーシアムは、1903年にSVWWがサンフランシスコ水道社を買収し、スプリングバレー水道社 (Spring Valley Water Company) として統合される。この私的企業による水道支配は、1930年にサンフランシスコ市が4億ドルでSVWWを買収するまで継続した。

2 私的水道事業と公共財として水

サンフランシスコ市において私的企業による水供給体制が完成してからも、市民の水に対する需要は満たされることはなかった。1860年代後半になると、市内に消火栓が設置されていくが、頻発する火災に対応するだけの十分な水は、供給されなかった²²。こうした水道インフラの防災上の側面に加えて、高額な水道料金への市民の不満は高かった²³。サンフランシスコ市による水道事業の所有・運営の求めは、1860年代末から具体的な政策課題としてサンフランシスコ市の為政者の口上に上るようになったのであった。

サンフランシスコ水道社がサンフランシスコ市街地にはじめて水を供給した1858年6月15日の約2ヶ月前、サンフランシスコ市は、サンフランシスコ水道社が水を市内に供給することで料金を徴収することを許可する一方で、公共建築物において使用される水については、課金の対象としないことを定めていた²⁴。しかし、1869年初頭、SVWWは公共建築物への水の供給を突如停止した。市当局はSVWWのこの行動に対して、1858年の許可への違反だとして提訴した。1869年10月にこの訴訟の判決が出され、サンフランシスコ市が勝訴した。SVWWは直ちに上告したが、公共建築物への水供給再開の仮処分が出された²⁵。サンフランシスコ市のトマス・セルビー (Thomas H. Selby) 市長は、1871年12月4日の退任を前にした演説において、「水道を整備するために必要な税の負担以外に値段を気にすることなく、人々が水を使用できるように、都市によって所有される公営企業について検討していくこと」を求めた²⁶。そして、セルビー市長は水供給に関する特別委員会を招集し、市が所有すべき水源を検討させている。この委員会は12月11日に報告書を提出した。委員会のメンバーは、水源の検討にあたって、水源が清潔で豊かであるか、可能な限り低コストで利用可能か、の2点を重視した²⁷。

水供給に関する特別委員会は、上記の2点を満たす水源に規模について50年後の1920年ごろのサンフランシスコ市の人口を約150万人と推定し、この人口に見合う需要予測に基づき検討をおこなった。ちなみに、当時のロンドンとニューヨークの人口は、310万人と94万人、そしてサンフランシスコ市が15万人であった。表1は1871年当時の主要都市の人口と水の供給量を表したものである。

(表 1：1871 年の主要都市の水供給状況)²⁸

都市名	水源	パイプの距離 (miles)	都市との 高低差 (feet)	導水方法	供給量 (Gallons/day)	人口	供給量 (Gallons/day/ person)
ニューヨーク	クロトン川	42.5	160	重力式	85,000,000	942,541	85
ボストン	コチチュエート湖	14.25	136	重力式	15,000,000	250,526	60
フィラデルフィア	スクールキル川	1	150	くみ上げ式	40,000,000	674,022	60
ワシントン	ポトマック川	18.5	147	くみ上げ式	12,000,000	109,204	110
シカゴ	ミシガン湖	2	150	くみ上げ式	15,000,000	298,983	50
ロンドン	テムズ川			くみ上げ式	100,000,000	3,100,000	32
サンフランシスコ	ピラシトス川				7,500,000	149,482	50

特別委員会は、50年後のサンフランシスコ市の人口を当時のロンドンの約半分と予測している。しかし、当時ロンドンでは1億ガロン／日という膨大な水の供給量にもかかわらず、一人一日当たりの供給量は32ガロンであり、他の都市と比べて少なかった。当時、ロンドンでも水供給に関する委員会（Royal Commissioners of Water Supply of London）が設置され、約180マイルはなれた山脈から導水する計画を検討していたが、この委員会は費用の面からこれに難色を示していた²⁹。

サンフランシスコ市の水供給に関する特別委員会はその後50年間に予想された急増する人口に伴う水需要をどの程度と考えていたのであろうか。それには、カリフォルニア州北部の気候を勘案しておく必要がある。この地域は、半年毎に乾季と雨季が訪れる。雨季の間は貯水池にも水が補給されるので、水源からの水の供給は少なくすむことから、委員会は乾季に一人当たり100ガロン、雨季に50ガロン、年間を通して平均で一人当たり一日75ガロンの水が必要と試算した。また、委員会は、住民が使用する水の他にも、公園や道路を清掃するためや下水用の水も併せ、人口100万人につき、一日当たり6,000万ガロンから1億ガロンの水が必要と試算した³⁰。

その後の歴史を見るならば、サンフランシスコ市は100万人以上の人口に対応可能な同市の水源として、1930年代にシエラ・ネバダ山脈のヨセミテ国立公園から約150マイルの距離を経て導水することに成功する³¹。しかし、都市として成立したばかりの1870年代のサンフランシスコ市には、そこまでの大規模な計画を遂行する資力はなかった。したがって、サンフランシスコ市の水供給に関する特別委員会は、検討の結果長距離導水計画を棄却した。その上で、委員会は、サンフランシスコ半島内の水源を開発することで、最大150万人の住民の需要に応えることができる結論した。ただし、その費用は用水量の拡大と共に増大することを懸念要因として挙げ、将来的に安定的な水源は再度検討されるべきであるとして、当時の水源であるピラシトスの南方のペスカデロ川（Pescadero River）の水源開発を委員会答申とした³²。

サンフランシスコ市の水供給に関する特別委員会が提出した答申には、それまでサンフランシスコ市に水を供給してきたSVWWを議論の対象としていない。サンフランシスコ市に関する乏しい資料からは、その理由を完全に導出することはできなかった。しかし、特別委員会の意図は明白である。特別委員会が表1で示したニューヨーク、シカゴ、フィラデルフィア、ロンドンなどの他の都市は公的水道事業を保有していた。そして、特別委員会は他の都市の中でも突出した人口を有していたロンドンの水道委員会の報告書を引用し、サンフランシスコ市もロンドンに倣うべきであると主張したのであった。ロンドンの水道委員会は、水道供給の手段とその主体について以下のよう

すべての〔社会〕階層の人々の日常的な使用の他、道路の清掃、噴水、そして消火作業のために十分に〔水を〕供給することは非常に重要なことであり、そうした水の供給は将来的に責任ある公的な事業体によって運営されるべきである。³³

ロンドンの水道委員会の主張をうけて、サンフランシスコ市の特別委員会は、以下のように付言する。

[サンフランシスコ] 市は水道事業を運営し、水の供給を管理しなくてはならない。この世論の重要な問題提起に対して、市はできるだけ速やかにこれに応じなくてはならない。そして、それは人々の福祉と健康に対して重大な点であり、市が水道事業を独自に運営できるよう州議会に働きかけることを勧告する。³⁴

したがって、サンフランシスコ市も他の都市と同様に、私的な水の供給からの脱却の動きを加速させていくのである。

ニューヨーク、ボストン、フィラデルフィア、そしてボルティモアなどの東部都市では、18世紀の中頃から19世紀の初頭にかけて、水道事業が私的運営から公的運営へと変わった。その要因は、市民の私的企業による高い料金と水供給体制そのものへの不満が高まったことに起因し、安価で大規模な公的運営が求められたからだという³⁵。サンフランシスコでも同様の不満は高まってきた。ニューヨークでは、私的水道事業に市が与えた事業許可を取り消すことで、私的企業の影響力を排除した³⁶。サンフランシスコ市においても、SVWWの水道供給に対する市民の不満は高まっていたが、サンフランシスコ市は東部の大都市とは異なる経緯を辿ることになった。

3 財源不足による公的利水計画の棄却

セルビー市長が退任した後、市長となったジェームズ・オーティス (James Otis) は、1873年の市政方針演説において、サンフランシスコ市が水道事業を取得し運営していく体制をできるだけ速やかに確立したいと表明した³⁷。そして、市長や市議会は州議会に働きかけ、1874年3月30日に、サンフランシスコ市が水道事業を整備・運営し、この目的のために私有資産を購入・収用することが可能となる法律を成立させた³⁸。これを受けて市議会は、サンフランシスコ市に必要な大容量の安定的な水の供給が可能となる水源の調査に着手した。セルビー市長在任中の水供給に関する特別委員会による調査では、土木工学的な観点がなかったが、市議会は、1874年8月24日の決議第6298によって、市のエンジニアにサンフランシスコ半島の水源を調査させた。この調査の予算は500ドルと低く、概略的な調査に過ぎなかったが、1875年度の予算案では水源調査費は約100倍となり、50,551ドルが計上された³⁹。そして、1875年4月19日に、エンジニアによる調査の報告が提出された。表2は市議会が調査を命じた水源の取得の費用を試算したものである。なお、スプリングバレー水道の項は、同社の買取額の評価である。

(表2：調査水源と取得費用)⁴⁰

調査水源	費用
ブルー湖 (Blue Lake)	\$25,581,414
クリア湖 (Clear Lake)	\$22,014,641
マルセド池 (Laguna Merced)	\$2,223,177
カラベラス溪谷 (Calaveras Valley)	\$10,655,052
スプリングバレー水道 (Spring Valley Water Company)	\$8,746,928
ペスカデロ川 (Pescadero Creek)	\$5,946,027

1871年の水供給に関する特別委員会の報告書では、ペスカデロ川を水源候補としていたが、市のエンジニアは、カラベラス溪谷の水源開発を提案した。その理由として、50万人の人口が必要とする5,000万ガロン(約1億9千万リットル)の水を夜間の給水制限無く24時間供給することができること、また川や海にまたがってパイプラインを敷設する必要がなく、市街地より標高が高い位置に水源があることから、ポンプで水をくみ上げる必要がなく施行が簡易に行えること、などを挙げた。そのうえ、カラベラス溪谷の水源は適切に運用されれば、最大100万人の需要に対応することができ、その他の水源では需要への対応もしくは費用の面で不適格であると勧告した⁴¹。

市のエンジニアの報告を受けて、水供給に関する特別委員会は1875年5月17日の報告で、エンジニアの勧告したカラベラス溪谷を水源とする案を「最も実現可能な提案」と報告した⁴²。しかし、カラベラス溪谷の土地と水利権はすでにSVWWが保有していたので、オーティス市長はSVWWのチャールズ・ハワード (Charles W. Howard) と交渉して土地を取得することを希望したが、価格面で折り合いがつかなかった⁴³。

この交渉結果を受けて、翌 1876 年 3 月 27 日に「サンフランシスコ市が水道事業を取得、運営し、その目的において私有資産を収用することを認める法」が成立した。この法律は、1874 年 3 月 30 日に成立した前述の法律と同内容の法律であるが、サンフランシスコ市が買収または収用することができる対象地域が拡大されていることと、市の水源候補地の選定をおこなうエンジニアのうち少なくとも一人は、陸軍工兵隊 (United States Army Corps of Engineers) のエンジニアを採用しなければならないと定めている点が先の法律と異なっていた⁴⁴。これは SVWW に向けたサンフランシスコ市当局の明らかな圧力であった。この法律によって、カラベラス溪谷の土地をサンフランシスコ市が収用することも可能となったからである。しかし、このサンフランシスコ市の動きにある疑惑が持たれた。カラベラス溪谷を水源とする計画は、もともとアラメダ水道社 (Alameda Water Works) によって提案されたものであるが、計画を推進する市とアラメダ水道社の間であっせん収賄の疑いがかけられたのである。この問題により、水供給に関する特別委員会の内部からも計画の推進に否定的な意見が出されるようになった⁴⁵。

この嫌疑の事実関係が明らかになることはなかった。なぜならば、この計画を推進していたオーティス市長が 1875 年 10 月 30 日にジフテリアによって急逝し、その在任期間を引き継いだジョージ・ヘューストン (George Hewston) が、その短い在任期間中に、カラベラス溪谷の水源開発計画を撤回してしまったからであった。ヘューストン市長は、サンフランシスコ市が第一に取り組むべきなのは、SVWW が供給する水を適切に配分するための都市インフラの整備であり、将来的な需要に備えた大規模な水源開発はその後の課題と捉えていた。「現在の [水の] 需要は、SVWW と [サンフランシスコ] 半島内における供給によって十分にまかなえる」というのが、その理由であった。しかし、その一方で、SVWW への見解は「少数の個人が彼らの利益の為に、水源を支配することは適切ではない」とし、「市議会が水道・ガス・鉄道の料金を規制し、公有か私有かにかかわらず、公的な必要があるときは、あらゆる設備を収用する権利を独占的に保有すべきである」と主張した⁴⁶。

水道が、私的に所有・運営されている状況に対して、サンフランシスコ市が企業を買収し、また新たな水源の開発をおこなうべきだという思潮が高まっていたが、それを実行するには多額の資金、つまり税金が必要であった。サンフランシスコ市は、私的企業による水道事業の独占か、市による水道事業を整備するために税金を課すかという問題に直面したこの状況に対して、歴史的に先行したニューヨーク市は、私的水道企業の営業許可を剥奪することで水道企業を排除したが、サンフランシスコ市はヘューストン市長によって、SVWW が取り決めていた水道料金への介入を開始した⁴⁷。

4 水道料金へのサンフランシスコ市の介入

1876 年 1 月 4 日付のデイリー・アルタ・カリフォルニア (Daily Alta California) 紙上に、カリフォルニア州上院議会の議員だったフィリップ・ローチ (Phillip A. Roach) が中心となって起草した法案についての記事が掲載された。ローチ議員はサンフランシスコ市のこれまでの水道事業の取得と運営に向けた諸案について、将来的に市民の同意が得られるとしながらも、サンフランシスコ市の当時の財政運営上時期尚早であり、計画案が実現するまでの期間、市民が現行の高い水道料金を支払い続けなければならないことを問題視し、水道事業を取得するかどうかではなく、まず水道料金を (安価に) 確定させなくてはならない、と提起した⁴⁸。ローチ議員の指摘は、私的企業を迅速に水道事業運営から排除した東部大都市とサンフランシスコ市の置かれた状況の本質的な差異を捉えていた。すなわち、ローチ議員は東部大都市と異なり、サンフランシスコ市が公的利水事業を手がけるには財政上の問題があることを見抜いていた。

サンフランシスコ市が将来の人口増加分をも加味した水需要をまかなえる水源と水道を、独自に保有・運営することを理想論とすれば、このローチ議員の提案は現実論とも言えるものだった。SVWW に対する市民の不満の高まりに、理想論を迫及する時間的・財政的な余裕は認められなかったのである。1876 年 1 月 22 日のデイリー・アルタ・カリフォルニアにはそのことを示す市民の SVWW への不満が掲載されていた。

SVWW は「人々の需要に十分に対応するだけの水を供給している」と主張しているが、もしそうであるならば、なぜ夜 7 時に水の供給が停止され、緊急事態を知らせる電報が打たれるまで再開されないのか。[中略] なぜ大

きなホテルはみな水脈まで達するような深井戸を備えているのか。[中略]なぜ消防署のエンジニアが水の不足を毎年年次報告書に掲載するのか。[中略]もし十分に水があるのであれば、なぜ世界中の他のどの都市よりも12倍も高額の水道料金を徴収するのか。⁴⁹

ローチ議員の提出した法案は、1876年3月1日に「サンフランシスコ市の水道料金を定める法」として州議会の裁可を得た。そして、新たに就任した市長アンドリュー・ブライアント（Andrew J. Bryant）は、この法の定めにより1876年3月6日に水道委員会（the Board of Water Commissioners）を発足させ、ジェームス・ケリー（James R. Kelly）がその委員長に就任した。委員会に先立ってケリー委員長はSVWWに対して、委員会が必要とする資料を提出するように求めたが、SVWWのハワード社長は、情報を開示することを株主に諮るための時間的猶予を要求し、事実上ケリー委員長の要請を拒否した⁵⁰。

ハワード社長の返答にサンフランシスコ市は素早く反応した。同年4月3日の州議会で「サンフランシスコ市の水道料金を定める法」が改正され、裁判所に認められているあらゆる情報へのアクセス権が、水道委員会にも認められた⁵¹。ハワード社長は、この法律が違憲であるとし、SVWWの提供する情報が水道料金を算定する根拠として利用されるのであれば、これを拒否すると主張した⁵²。

法律が改正されてもハワード社長が情報提供を拒否しつづけたため、水道委員会は、SVWWからの正式な情報提供を受けることはできなかったが、1876年5月18日の水道委員会は、同年7月1日から翌年同日までの水道料率を決定した。この水道料率は、6月28日にブライアント市長によって承認された。これにより水道料金は、利用者が住む建物の道路に面する幅と何階に住んでいるかを基本に設定され、料金は毎月1ドルから4ドルとなっていた⁵³。

サンフランシスコ市の新しい水道料金が施行されてまもなく、サンフランシスコ市に住むハイネマン（H. M. Heineman）がSVWWの料金請求が水道委員会の定めた料率よりも高額であることを市に報告した。これを受けてサンフランシスコ市は、SVWWを相手取り訴訟を起こした⁵⁴。この訴訟は、サンフランシスコ市側の主張が認められ、SVWWの示した料金は無効であるとされた。一方、SVWWは市を相手取り、水道料率を定める法が違憲であるとして訴え出たが、州最高裁判所はこの法律を合憲であると裁定した。同社はこの裁定に不服の申し立てを行ったため、サンフランシスコ市は水道問題に関する特別評議会（the Special Counsel for the City and County in the Water Cases）を組織し、この問題を検討することとした⁵⁵。この評議会はブライアント市長に対して、水道委員会の委員の選任方法を勧告した。その選任方法とは、それまでの水道委員会の5名の委員がすべて議会によって任命されていたことを問題として、議会から2名、水道会社から2名の委員が選任されることとし、この4名が合意に達しない場合、4名の合意で5人目を選任するというものである。さらに、5人目の選任において4名の委員が合意に達しない場合は、保安官がこれを選任するというものであった⁵⁶。この勧告を受け、サンフランシスコ市議会とSVWWは、それぞれ2名ずつの委員を選任し、水道と水供給に関する委員会（the Committee on Water and Water Supplies）が組織された。

この委員会によって、サンフランシスコ市の水道料金はかつての3分の1程度まで低下し、ローチ議員の目論見は成功した。しかし、このことが新たな懸案を導くこととなった。水道料金の低下は、SVWWの水道供給業務による営業利益の低下をも同時に意味し、利益が圧迫されれば、SVWWの株の配当にも影響を与えるのは当然の帰結であった。この頃、一部の投資家からSVWWの株式の配当が12%を下回る場合、投資資金を集めることができなくなり、同社の新たな水源開発等に支障をきたす恐れが強いことが指摘された⁵⁷。この事態を回避するべく、SVWWが投資資金を十分に得られるように様々な提案がおこなわれた。例えば、前任の州知事フレデリック・ロウ（Frederic Low）は利回りを5%程度に抑える代わりに、最大30年間の安定した利回りをサンフランシスコ市が保証することを提案した⁵⁸。最終的に水道と水供給の委員会は、SVWWの適切な運営のために、適正な株式利回りになるように規制することとし、その利率を8%から10%とした。そのうえで、サンフランシスコ市のすべての公共建築物への課金を認め、さらに、同社の利益の4分の1をサンフランシスコ市が補填することになった⁵⁹。SVWWの利益をサンフランシスコ市が補填する理由として、アイザック・カローチ（Isaac S. Kallouch）市長は、SVWWがサンフランシスコ市に果たしている社会的責任に対する対価と捉えた。例えば、消火栓などの防災設備は火災が発生するまでは水を消費しないが、有事の際にはきちんと消火用水が利用できるように、SVWWは設備の維持・管理をおこな

わなければならなかったのである⁶⁰。

以上のように、サンフランシスコ市ではニューヨークなどの東部都市とは異なり、水の供給に関して私的企業の存続を認めることとなった。この私的企業の温存政策が、サンフランシスコ市による公的利水事業の遅延をもたらしたのであった。しかし、水の料金や供給不足の問題は解決したわけではなかった。1890年頃になると、これらの問題は再燃した。この頃のサンフランシスコ市の人口は約30万人、1870年から比べて約2倍になっていた。

5 公的水利開発議論の再開

水道と水供給に関する委員会によって水道料金が毎年定められるようになって以降、サンフランシスコ市の水道料金は低下した。しかしながら、SVWWの水の供給は未だ十分とは言えず、また市民の間でも高額な水道料金への不満は依然として存在していた。この潜在的な問題を浮かび上がらせたのはタホー湖・サンフランシスコ水道社 (the Lake Tahoe and San Francisco Water Works) の水源開発およびパイプラインによる水の供給計画の提案であった。ヘウストン市長が遠方の水源開発計画を中止させて以来14年ぶりに提案されたタホー湖の開発計画は、関係者に大きな影響を与えた。

1889年9月23日にタホー湖・サンフランシスコ水道社は、サンフランシスコ市に対して3000万ガロンの水を24時間いつでも同市に供給可能なタホー湖の水源開発とパイプライン計画を提案した。同社はすでに計画に必要な土地や水利権、そして公有地にパイプラインを通す権利を取得していた。この提案を行ったタホー湖・サンフランシスコ水道社の社長は、SVWWを設立したシュミットであった⁶¹。

タホー湖・サンフランシスコ水道社からの提案に伴って、市民から様々な意見が市議会に寄せられた。例えば、ジョン・スミス (John Smith) は、水道料金を支払っている一市民として当時の水道整備状況および料金への不満を示し、サンフランシスコ市が、独自の水供給手段を取得することを要望した。具体的には市がSVWWを買収するか、タホー湖の計画案を実行するかのいずれかの判断を早期に決定すべきとした⁶²。しかし、スミスの提示したいずれの選択肢も巨額の財政出動にともなう公債の発行が必要であることから、このいずれの提案も「その必要性が明白となるまで反対する」との立場を取ったフランク・マクグリッ (Frank McGlynn) のような市民も存在した⁶³。

こうした意見を受け、1894年4月16日に市議会に提出された水道と水供給に関する委員会の報告書は、サンフランシスコ市が独自の水源開発を推進するかどうかが決定すべきだ、と勧告した。サンフランシスコ市が独自の利水計画を推進する場合、サンフランシスコ半島以外の水源を候補地としなければならなかった。なぜならば、半島内の水源はSVWWによって水利権が既に取得されていたからであった。水道と水供給に関する委員会は、開発に着手されないSVWWの土地資産が確実に増大し、水道料金を支払う市民がその資産の蓄積に否応無く加担させられている状況を問題視した。さらに、委員会は1876年以降検討されてこなかった独自の水源開発を検討する理由として、「サンフランシスコ市に水を導くために必要な鉄やパイプラインの資材は、1876年当時よりも確実に安価で入手できる」ことに加え、「水の供給にかかわる工事によって雇用を増加させ、また建設事業に伴って多くの専門家をこの地域に迎え入れることができ、その専門家による知識は、将来の地域の発展に必要である」として、サンフランシスコ市による公的利水事業の検討再開を勧告した⁶⁴。

そして、水道と水供給に関する委員会は、報告書の提出と同じ日に決議第10,236を可決し、公募によって利水事業計画を募ることを決定した。1894年7月24日の締め切りまでの間、7つの水源開発計画が提出された。これら提出された計画が示す水の供給量は2,300万～2億ガロン、サンフランシスコ市までのパイプラインあるいは運河の総距離は75～170マイル、総費用は\$860万～1,300万であった⁶⁵。

SVWWが課す高額の水道料金を引き下げる目的で、サンフランシスコ市が料金の決定に介入した。シュミットの水源開発計画の提案が、市民の不満を噴出させるきっかけとなってサンフランシスコ市が独自に運営する水道についての検討が再び開始されたが、不況の影響もあり、大規模な水源開発計画は具体的に展開することはなかった。サンフランシスコ市が水道事業を所有し、運営する方針を確定するのは、ジェームス・フェラン (James D. Phelan) 市長の着任を待たねばならなかった。

6 水道事業の所有・運営方針の確立

フェラン市長は、革新主義時代にサンフランシスコ市の市長となった。ヨセミテ国立公園を水源とするヘッチ・ヘッチ水道⁶⁶を最初に立案したのも、フェラン政権下の技官たちであった。とはいえ、フェランはサンフランシスコ市による公的利水開発計画の推進を掲げて市長選を争ったわけではない。1896年11月3日の選挙の結果、フェランがサンフランシスコ市政史上はじめての同市出身の市長となり、翌年1月4日の所信表明において、サンフランシスコ市の水の問題について、彼は新たに選出された市議会議員に対して、以下のような要請を行った。

新たに選任された市議会議員の最初に取り組むべき課題は、水道料金を決定することである。州憲章と法律の定めにより、市議会のメンバーは毎年2月に7月1日から施行される水道料金を定めなければならない。そのため水道会社は、毎年1月中に詳細な収支報告書を提出しなくてはならないが、しかしその報告に関らず、市議会独自の詳細な調査によって、水供給会社に対して支払われる適正な対価を決定しなければならない。⁶⁷

このように、少なくとも当面の間、SVWWとの合意のもと水道料金を決定することを促したのであった。しかし、フェランは半世紀間サンフランシスコ市に水道を供給してきたSVWWに対する不信感も抱えていた。フェランは、過去の市政府がSVWWの配当利回りを相応に維持するために、市がその社会的責任に対する応分の支払いを続けてきたことに関連して、次のように述べている。

水道会社は資本過多の状態にあり、その資産の多くが水供給の目的に使用されていない現状にある。[中略] サンフランシスコ市の水道料金は、他の都市に比べ必要以上に高額である。[中略] [これまで] 水道料金を引き下げない理由として、[SVWWによる] 消火栓の整備による支払いが増加したためであるとしていたが、[中略] [市議会議員は] 消火栓が十分に整備されているか、その維持コストはどの程度か、これらをまず調査する必要がある。⁶⁸

フェラン市長はこのように述べることで、大規模な水源開発ありきの議論ではなく、まず水道の公共的な役割を果たすための費用を調査することによって、その費用の圧縮を求めたのであった。

フェラン市長は彼が公共（Public）と呼ぶものすべてにおいて、サンフランシスコ市に変革をもたらそうとし、税金の引き下げや各種公共サービスの見直しなどに取り組んだ⁶⁹。そして、水道供給もその改革の対象であった。その帰結として、サンフランシスコ市の水道史におけるフェラン市長の最大の業績は、市が水道事業を所有・運営することを規定した市憲章を成立させたことにあった。それまでの憲章には、サンフランシスコ市に水道事業の所有を認める規定が存在しなかったためであった。

この新たな市憲章は1898年5月26日の特別選挙によって市民に諮られた。その結果、新たな市憲章は14,386対12,025で選挙人によって承認され、翌年1月26日に州政府によって了承された。票決が僅差になった理由として、フェランが意図した諸改革を可能とする市長権限の大幅な拡大に対する一般市民の懸念があったとされている⁷⁰。

1900年1月1日より施行されたこの憲章は、市が水道事業を所有し運営することを定めた。現在に至るまで水供給に関する憲章の内容は存続している。こうしてサンフランシスコ市政において、水道整備事業の所有とその公的な運営方針が制度上確立したのであった。市憲章によって、水道事業の所有・運動の方針が確定した後も、30年間にわたってSVWWによるサンフランシスコ市への水の供給は継続した。サンフランシスコ市の水道史におけるフェランの業績は、水道事業が公的に所有・運営される市政の方針を確定し、市長退任後の中央政府への働きかけによって、ヘッチ・ヘッチ水道を完成させたことにあった⁷¹。

まとめ——革新主義以前のサンフランシスコ水道史——

すでに見てきたように、サンフランシスコ市にはじめて水道を供給したのは、SVWWを中心として私的企業であっ

たが、水の供給量や供給体制への市民の不満は途絶えることがなかった。そして、水源開発費用を投資家から募る私的企業の運営方針では、水源開発に十分な資金を集めるために、株式の配当利回りを高率で維持しなくてはならず、水を利用する市民は高い水道料金を課されていたのであった。しかし、市民からの不満の声にもかかわらず、サンフランシスコ市が十分な水道の供給を開始するのは、ヘッチ・ヘッチ水道が完成した1934年のことであり、市政開始から86年も後のことであった。

その要因として、第1にサンフランシスコ市の地理・気候がある。サンフランシスコ市は、近隣に大河を持たず、またステップ気候に属する地域であるため、この地は水資源の乏しい場所であった。ゴールドラッシュを大きな契機として、多くの人々が短期間のうちにサンフランシスコ市に移り住んだため、水は一夜にして供給不足となった。

第2に、ゴールドラッシュ以前は1,000人未満の人口の町でしかなかったため、1950年代初頭までに数万人に膨れ上がった人口に対応する各種都市インフラが急ピッチで整備された。その結果、水道供給を市の財政でまかなうことはできず、私的企業の台頭を許した。

第3に、増加し続ける人口による水需要に対応するべく水源の開発が急がれたが、先買権によって近隣の水源はSVWWが保有しており、水源の譲渡の交渉の失敗から、SVWWによって水利権が設定されていない遠隔地の水源開発を計画するも、当時の財政規模から実現しなかった。

その結果、SVWWは長期間サンフランシスコ市において水道供給事業を展開するが、第4に、サンフランシスコ半島周辺の水源地が開発され、さらに増加し続ける人口の水需要に対応するには、遠隔地の水源開発をおこなわなければならない、これをおこなうためには公的な所有と運営が求められた。なぜならば、大規模な水源開発を私的企業がおこなうのであれば、またしても投資家から資金を集めなくてはならず、資金の集積に必要な高い利回りは、結局利用者の負担増となるからであった。

こうして、サンフランシスコ市による水道事業の所有・運営の方針が打ち出されたが、20世紀に入り、サンフランシスコ市の人口による水需要は、もはや単一自治体によってもまかなえるものではなかった。こうして革新主義時代の幕開けとともに、サンフランシスコ市は連邦政府の影響下において、ヘッチ・ヘッチ水道計画を具体化していったのであった。

注

- 1 例えば、Roderick F. Nash, *Wilderness and the American Mind*, New Haven: Yale University Press, 1967、岡島成行『アメリカの環境保護運動』東京：岩波書店、1990、Holway R. Jones, *John Muir and the Sierra Club: the Battle for Yosemite*, San Francisco: Sierra Club, 1965を参照。
- 2 保全運動の概念的射程については、森下直樹『「保全」概念の源流と資源管理行政の成立：20世紀初頭におけるアメリカ合衆国環境思想に関する一考察』『Core Ethics』4: 475-484を参照。
- 3 本論に登場する人名の表記は、初出ではこのように表記に、次回からは姓のみとする。初出の英語表記では、姓名は省略を行わないが、原資料において省略名が使われている場合は、省略表記とした。
- 4 森下直紀『「コンサベーション」の理念——アメリカ合衆国自然保護運動の発展と資源管理政策』『Core Ethics』vol.5: 339-50, 2009, p.345.
- 5 John Wesley Powell, *Report on the Lands of the Arid Region of the United States*, U.S. House of Representatives, Executive Document 73, 45th Congress, 2nd Session, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1878, pp.21-22.
- 6 Samuel P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, University of Pittsburgh Press, 1959=1999.
- 7 小塩和人『水の環境史：南カリフォルニアの二〇世紀』玉川出版、2003、pp.17-21.
- 8 保全運動と西部の公的利水事業に関する研究は、前掲書以外にも数多く存在する。例えば、Norris Hundley, Jr, *The Great Thirst: Californians and Water, a History*, Revised Edition, University of California Press, 2001; Donald J. Pisani, *To Reclaim a Divided West: Water, Law, and Public Policy, 1848-1902*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1992; Pisani, *Water, Land, and Law in the West: the Limits of Public Policy, 1850-1920*, Lawrence: University Press of Kansas, 1996 などがある。
- 9 Winfield Henn, Tom Jackson, and Julius Schlocker, "Buried Human Bones at the "BART" Site, San Francisco, California," *California Geology* 25 (9), 1972, pp.208-209.

- 10 <http://www.yerbabuenagardens.com/history.html> を参照。
- 11 <http://www.sfgenealogy.com/sf/history/hgpop.htm> を参照。
- 12 Michael M. O'Shaughnessy, *Hetch Hetchy Water Supply*, Bureau of Engineering of the Department of Public Works, City and County of San Francisco, California, 1925, p.5.
- 13 San Francisco Bulletin, 6 December 1924.
- 14 O'Shaughnessy, *Hetch Hetchy*, p.5.
- 15 注9を参照。
- 16 Ray W. Taylor, *Hetch Hetchy: The Story of San Francisco's Struggle to Provide a Water Supply for her Future Needs*, San Francisco: Ricardo J. Orozco, 1926, p.13.
- 17 サンフランシスコ水道社による市内への水の供給は、各家庭にパイプを使用して個別に供給するのではなく、共同の水汲み場を提供したに過ぎなかった。また、この水は比較的安価に利用できた。水の行商人アグレは、サンフランシスコ水道社の整備した水汲み場が完成すると、そこから水を得て行商した。注11を参照。
- 18 Taylor, *Hetch Hetchy*, pp.14-5.
- 19 サンフランシスコ市の南に隣接する郡。
- 20 この事業において、スプリングバレー水道はアイライズ川にダムを建設し、現在クリスタル・スプリング湖として呼ばれるダム湖を形成した。このダムは西部地域の最初の重力式ダムであった。Taylor, *Hetch Hetchy*, pp.16-7.
- 21 Ibid, p.17.
- 22 Board of Supervisors, San Francisco Municipal Reports for the Fiscal Year 1865-66, Ending June 30, 1866, San Francisco: the Hinton Printing Company, p.208. この報告集は市政に関する各種委員会の報告、市長の演説、市が関係する裁判の記録などを集約的に編纂したものである。この報告集は単年度毎に編纂され、一部は約800から1,300ページのものである。他の細かな資料のほとんどは、1906年のサンフランシスコ地震とそれにとまなう火災により消失した。現在1906年以前のサンフランシスコ市政を長期的に概観する資料はこの報告書において他にない。資料焼失に関する記述は、McDonald, Terrence J., *the Parameters of Urban Fiscal Policy: Socioeconomic Change and Political Culture in San Francisco, 1860-1906*, Berkeley: University of California Press, p.32を参照。
- 23 「ニューヨークに比べて[サンフランシスコ市の]労働賃金が高くなるのは、水が希少であり、その水を灌漑にも用いなくてはならないので、我々の日常的な支出が高額であることに起因している」“Majority Report of the Committee on Outside Lands upon the Reservations of Land for Public Uses,” in *Municipal Reports: 67-68*, p.561.
- 24 “City and County Attorney’s Report,” in *Municipal Reports: 68-69*, p.394.
- 25 “City and County Attorney’s Report,” in *Municipal Reports: 69-70*, p.323. 最終的に1875年に、議事堂と刑務所を除く施設に課金すること、そしてそれ以外の市の施設で使用されてきた水の料金を市が支払うことで双方が和解した。“Water Litigation,” in *Municipal Reports: 76-77*, pp.692-7.
- 26 “Address of Mayor,” *Municipal Reports: 71-72*, p.614.
- 27 “Report of the Special Committee on Water Supplies for the City,” in *Municipal Reports: 71-72*, p.626.
- 28 Ibid, p.631. を元に著者作成。
- 29 Ibid, p.628.
- 30 Ibid, pp.628-32.
- 31 ヨセミテ国立公園にダムを建設して、サンフランシスコ市に導水する際の議論に関しては、森下直紀「ダム・ディベート——サンフランシスコの水源開発にとまなう景観価値と国立公園」『Core Ethics』6: 437-49, 2010を参照。
- 32 “Report of the Special Committee on Water Supplies for the City,” in *Municipal Reports: 71-72*, p.628-32. Letter from A. B. Forbes, S. Menzies, and A. Badlam, Committee appointed by the Board of Supervisors to Rooms of the Board of Supervisors, 22 November 1871 in *Municipal Reports: 71-72*, p.634.
- 33 “The Report of the Royal Commissioners of Water Supply of London,” p.127, in *ibid.*, p.633.
- 34 “Report of the Special Committee,” in *ibid.*, p.634. 都市の権能に関して、アメリカ合衆国憲法には、地方政府に関する規定は存在せず、地方政府のあらゆる権限は州政府の付与するところである。横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』東京: 敬文堂, 1997, p.23.
- 35 Nelson Manfred Blake, *Water for the Cities: A History of the Urban Water Supply Problem in the United States*, Syracuse University Press, 1956.
- 36 Charles H. Weidner, *Water for a City: A History of New York City's Problem from the Beginning to the Delaware River System*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1974.
- 37 “Address of Mayor Otis,” in *Municipal Reports: 73-74*, p.650.

- 38 "Water Supply," in *Municipal Reports: 74-75*, pp.614-5.
- 39 "Auditor's Report," in *Municipal Reports: 73-74*, p.17. "Auditor's Report," in *Municipal Reports: 74-75*, p.16, and *ibid.* p.25.
- 40 "Water Supply: Report of Engineer," in *Municipal Reports: 74-75*, p.657.
- 41 *Ibid.*, pp.657-60.
- 42 "Report of Special Committee on Water Supply," in *Ibid.*, pp.681-2.
- 43 Letter from James Otis, Mayor to Charles Webb Howard, Esq., President of the Spring Valley Water Works, and to the Board of Directors, on 22, 29, and 30 July 1875, in *Municipal Reports: 74-75*, pp.697-721.
- 44 "Water Rates," in *Municipal Reports: 75-76*, pp.959-64.
- 45 "The Water Question in San Francisco—The Republican County Committee," *Sacramento Daily Union*, 18 May 1875.
- 46 "Mayor Hewston's Valedictory," *Daily Alta California*, 7 December 1875.
- 47 Weidner, *Water for a City*, pp.148-9.
- 48 "Senator Roach Explains his Water Bill," *Daily Alta California*, 4 January 1876.
- 49 Spring Valley Talks Back, *Daily Alta California*, 22 January 1876.
- 50 Letter from John A. Russell, Clerk of the Board of Water Commissioners to Charles W. Howard, President Spring Valley Water Works, on 16 March 1876, Letter from President of Spring Valley Water Works to James R. Kelly, President of the Board of Water Commissioners, on 16 March 1876, in *Municipal Reports: 75-76*, pp.738-9.
- 51 "An Act to establish water rates in the City and County of San Francisco," in *Municipal Reports: 75-76*, p.948.
- 52 Letter from Charles W. Howard, President Spring Valley Water Works to James R. Kelly and J. M. McDonald, Committee of the Board of Water Commissioners, on 18 April 1876, in *Municipal Reports: 75-76*, p.740.
- 53 その他にも、バスタブや給水タンクが一つ以上ある場合や、馬を所有している場合など、細かく設定されていた。"Water Rates," in *Municipal Reports: 75-76*, pp.741-4.
- 54 *Ibid.*, pp.745.
- 55 "Water Rates," in *Municipal Reports: 76-77*, p.672.
- 56 Letter from John F. Swift, Special Counsel for the City and County of San Francisco to the Mayor and the Board of Supervisors, City and County of San Francisco, on 9 July 1877, in *Municipal Reports: 76-77*, pp.673-4.
- 57 "Water Rates—Majority Report of the Committee on Water and Water Supplies," in *Municipal Reports: 79-80*, p.934.
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*, p.940.
- 60 "His Honor the Mayor Transmitted the following Message to the Board, Reciting the Reasons for his Approval of the Order," in *Municipal Reports: 79-80*, pp.946-8.
- 61 Letter from A. W. Von Schmidt, President and Chief Engineer, Lake Tahoe and San Francisco Water Works, to the Mayor and Board of Supervisors of the City and County of San Francisco, on 23 September 1889, in *Municipal Reports: 89-90*, pp.167-71.
- 62 Letter from John Smith to the Board of Supervisors of the City and county of San Francisco, on 30 September 1889, in "Appendix to Municipal Reports," *Municipal Reports: 89-90*, p.172.
- 63 Letter from Frank McGlynn to the Board of Supervisors of the City and County of San Francisco, on 0 November 1889, in "Appendix to Municipal Reports," *Municipal Reports: 89-90*, p.174.
- 64 Denman, James, Dundon, P. F., Kennedy, P. J., et al., "Report of Committee on Water and Water Supply," in "Appendix to Municipal Reports," *Municipal Reports: 93-94*, p.153.
- 65 *Ibid.*, pp.154-88.
- 66 ヘッチ・ヘッチ水道は大規模な水力発電設備をもち、現在のサンフランシスコ市の街灯や公共施設に電力を供給している。この水道計画が革新主義時代の計画であることは、連邦政府が管轄する国立公園内に水源を持つことにかかわって、複数の連邦政府期間がこの計画の推進にかかわったことから理解できる。ヘッチ・ヘッチ水道のような電力と水供給という多目的な水源開発は、その後ニューディール政策において建設された多くのダムにおいても見られたものであり、連邦政府が主導する大規模ダムの先駆けとも捉えることが可能であると思われる。
- 67 "The Board of Supervisors—address of Mayor, James D. Phelan," in Appendix of *Municipal Reports: 96-97*, pp.10-1.
- 68 *Ibid.*, p.11.
- 69 "Another Charter is now Demanded," *San Francisco Call*, 7 November 1896.
- 70 "Against the Charter: the Municipal Reform League Advises Citizens to Make Haste Slowly. Arguments Directed against the Introduction of One-Man Power into City Government," *San Francisco Call*, 28 July 1896.

- 71 ヘッチ・ヘッチ水道開発計画について、詳しくは森下直紀「ダム・ディベート——サンフランシスコの水源開発にともなう景観価値と国立公園」『Core Ethics』Vol.6, 立命館大学大学院先端総合学術研究科, 2010, pp.437-449 を参照。

Factors in the Municipalization of a Water Supply System in a Developing Region: A Historical Study of the San Francisco Water Supply in the Pre-Progressive Era

MORISHITA Naoki

Abstract:

Studies of environmental history or the history of the American West have generally considered that the Hetch Hetchy Water System of the City and County of San Francisco was established due to the effect of progressivism. Studies of the municipalization of San Francisco's water system have focused on the enforcement of federal power. This paper, however, focuses on local conditions in the pre-progressive and early progressive era to show how they shaped the local politics of the progressive project. Referring to documents from the pre-progressive era this historical analysis reveals that San Francisco water politics were influenced by the following factors. (1) The population grew rapidly from about 1,000 in 1848 to about 340,000 in 1900. (2) Water rates were high due to rapidly growing demand and the private water companies need to produce profits for their investors. (3) As California common law recognized preemptive water rights, there was a need to find water sources beyond preempted areas. (4) The high growth in demand for water required an immense water project overwhelming the funds of a single firm. The municipalization of the San Francisco water system, therefore, was based on the local social-economic situation, which may have led to the rise of progressivism locally.

Keywords: The City and County of San Francisco, Hetch Hetchy Water System, municipalization of water supply, Spring Valley Water Works

サンフランシスコ市における水道事業公営化への史的展開

森 下 直 紀

要旨:

サンフランシスコ市に水を供給するヘッチ・ヘッチィ水道は、ヨセミテ国立公園に水源をもつ。この水道事業は、革新主義の伝統において理解されてきた。しかし、サンフランシスコ市における水道事業の公営化の動きは革新主義時代よりも早く、19世紀中ごろに開始された。本論では、地域水道史としてサンフランシスコ市が私的企業による水道供給から公的に運営されるものへと転換する史の変遷を当時の新聞記事やサンフランシスコ市の年次報告を基に再検討した。その結果、東部大都市がサンフランシスコ市に先駆けて実現した公営化と、サンフランシスコ市のそれでは異なる展開を示し、都市成長戦略上の水道供給計画や寡占水道企業の経営方針への市民の反発といった要因によって、水道事業公営化が導かれたことを明らかにした。