

京都大学	博士（地球環境学）	氏名	千葉 知世
論文題目	日本における地下水ガバナンス：自治体政策を中心として		
（論文内容の要旨） 本論文は、日本における地下水保全管理の実態とガバナンスについて、ローカル・レベルを中心に考察したものであり、全7章から構成されている。 第1章は序論であり、本研究の社会的・理論的背景を述べる。社会的背景としては、地下水問題の複雑化・多様化と国家的対応の不十分性が指摘される。理論的背景としては、地下水管理をめぐる政策的研究の未開拓性とガバナンスの実態に関する社会科学的知見の不足を指摘している。 第2章は、ガバナンス論の動向を整理した上で、研究目的を示している。地下水管理理論におけるガバナンス概念の曖昧性を指摘し、地下水保全管理の実態把握と、それを通じたガバナンスの理解が必要であると指摘する。既往研究を踏まえて、地下水ガバナンスの構成要素を、①地下水機構に関する科学的理解、②政策過程における多様で重層的な利害関係主体の参加、③地下水の法的性格に関する認識、④地下水を公的管理するための法制度・政策という四要素に分解する。その上で、四要素の関係の如何、特に①～③がいかにして④に反映されるかを、研究課題として設定する。 第3章は、現在の地下水管理制度がいかにして築かれてきたかを明らかにするため、地下水行政の歴史的展開過程を詳述する。そのねらいは、国家的な管理体制が整備されてこなかった背景・要因の解明にある。河川行政と地下水行政の対比から、地下水管理における治水・利水上の大規模インフラの不必要性、地下水に関する科学的理解の未熟さ、そして地租改正と民法制定を契機とする土地と地下水の私有化などの要因を浮き彫りにしている。特に、地下水の私水化が国家の消極的姿勢をもたらし、その国家の疎慢が、住民と企業により近接した自治体での個別的対応を誘発してきたと指摘する。 第4章では、地下水管理の度合に地域間格差があることを、基礎自治体を対象としたアンケート調査によって明らかにしている。地下水保全に関する条例の制定の有無を基準とした比較分析を行い、条例のある自治体はそうでない自治体よりも、揚水規制等の実施率が高く、地下水機構の把握が進んでおり、市民参加が促進されており、地下水を公水として認識する傾向があることを示している。この結果から、上記①～③の水準と④のそれとの間に相関関係があることが推測される。他方、一部の自治体では、財産権などの法的権利関係が自治体対策を消極的にさせていることから、ローカル・レベルでの地下水ガバナンスがナショナル・レベルの制度枠組によって規定されている側面も指摘している。 第5章は、全国の自治体の地下水条例を網羅的に分析し、ローカル・レベルにおけ			

る地下水管理の全体像の把握を試みている。条例分析の結果、多くの地下水条例が、法律を保管する上乘せ・横出し条例として機能している点、また積極的な公的管理を行っている先進的条例では、地下水が公水として定義される傾向がある点が明らかとなった。これは、上記①～③と④の相関性という第4章での推測を支持する。また、法律を基礎とする権利関係に対する配慮が条例において観察されることから、国の法的枠組みが自治体による総合的管理の障壁となっている可能性を指摘している。

第6章では、一部の自治体における先進的な公的管理はいかにして可能となったか、とりわけ私水という地下水解釈が一般的であるなか、少数の自治体では公水との解釈に基づいた厳格な公的管理がどのように可能になったかを検討するため、先進自治体である熊本県の事例研究を行っている。まず、1970年代の水質保護運動を契機として、市民組織が形成され行政との協働が進展した点、広域地下水流動系の解明に伴い地下水の共有資源的性格の認識が普及し、利害関係主体のネットワーク化が推進された点、その結果として現在の地下水保全体制が成立した点が浮き彫りにされる。これらは、科学的理解の共有（上記①）や利害関係者の参加（②）が、地下水を共有資源として捉える法的性格理解（③）を促進し、さらには充実した管理制度（④）を成立させた過程を例証している。他方、地下水涵養域の減少という根源的問題は現在もなお存続しているが、その一因は水利権システムの硬直性にあると指摘した上で、ナショナル・レベルを含めたガバナンスの改善が重要だと結論づけている。

第7章は結論であり、前章までに得られた結果と、今後解決されるべき政策課題を述べている。得られた中心的結果は、地下水機構の知識共有や市民参加というプロセスが、地下水の法的性格理解の変化をもたらし、さらには地下水管理制度の発展を生み出すというガバナンスのあり方が示されたことである。政策課題については、効果的な地下水保全管理を達成するため、ナショナル・レベルとローカル・レベルの有機的な連携が重要となると指摘している。

(論文審査の結果の要旨)

わが国の戦後の工業化と経済成長は、地下水の過剰利用等を引き起こし、一部の地域では地下水に依存する地域住民の生活を脅かすという負の側面をもっていた。地下水の持続可能な利用を確保するための制度の拡充・整備は、高度経済成長後の低成長期が長らく続く今日においてもなお、極めて重要な社会的課題である。この課題に学術的に応えるためには、従来の国および自治体の地下水政策がいかなる特徴を含み、どのような限界をもち、その背後にいかなる要因があるかを解明する必要がある。しかし、法学では地下水の法的性格の考察が、また政策学では個別自治体の事例研究が蓄積されているものの、自治体の地下水政策を包括的に把握し、それがもつ限界とその要因を解明する社会科学的研究は極めて乏しく、そうした研究が待たれていた。

本論文は、ガバナンス論の観点から、国の現行地下水政策の不十分さの背後にある歴史的経緯を詳らかにした上で、自治体の地下水政策について、アンケート調査および条例分析により現状を明らかにするとともに、先進自治体の事例研究を行って、実態およびその要因の分析を試みたものである。その基本仮説は、地下水メカニズムの科学的知識の共有と住民参加が、共有資源という地下水観の強化を促進し、ひいては実効的地下水管理制度の成立に寄与するというものである。

研究により明らかとなった主要な点は、三つに要約される。第一は、地下水管理の法制度の整備度が、自治体条例に見られる公水という地下水の法的理解によって部分的に規定され、さらにその背後には地下水に関する知識共有と住民参加が見出されるという点である。これは、政府・住民等による環境ガバナンスがもつ重要な一面に光を当てたものと評しうる。

第二は、条例の有無と公水的地下水観や住民参加との間に関連性があるという点である。この結果は、包括的な条例分析・アンケート調査を通じて得られ、また先進自治体の事例研究によって裏づけられた。自治体の地下水政策を包括的に把握する既往研究が少ないなか、この結果は小さからぬ資料的価値をもつと考えられる。

第三は、熊本の事例が例証する通り、自治体による地下水管理の拡充・発展のためには、所有権制度等の国の法制度が桎梏とならないように改革・整備され、ナショナル・レベルとローカル・レベルの垂直的政府間関係が円滑に機能することが必要だという点である。

以上三つの結果は、地球環境学の貢献に寄与するものと認められ、また第三の点は、今後の国・自治体の地下水行政のあり方に対して政策的示唆を与えるものであり、社会的意義も有すると言える。なお、本研究には、ガバナンス概念のさらなる精緻化、高度な社会科学的方法による分析など、いくつかの課題も残されている。だが、これらの課題は、本研究がもつ学術的価値を大きく減じるものではないと思われる。

よって本論文は博士（地球環境学）の学位論文として価値あるものと認める。また、平成28年9月8日、論文内容とそれに関連した事項について試問を行った結果、合格と認めた。

なお、本論文は、京都大学学位規程第14条第2項に該当するものと判断し、公表に際しては、当該論文の全文に代えてその内容を要約したものとすることを認める。

要旨公開可能日： 年 月 日以降