

# 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

## 論文の要約

地下水は国民の生命・生活基盤である。地下水の保全と持続可能な利用を確保するための制度と体制の整備は、わが国にとって急務の社会的課題である。明治初期には既に地盤沈下が進行し、昭和初期にはその人間活動との因果性が認知されていたにも関わらず、それから 80 年以上が経とうとしている現在においてもなお、わが国は地下水との付き合い方について乏しい知見しか有していない。

戦後の急進的な工業化による水需要の増大は、近代私的所有権制度に支えられて地下水の乱開発を促し、地下水とともに生活と文化を創造してきた地域住民たちを脅かした。そして現在では、発展途上国を中心とした人口増と経済発展による一層の地下水利用の増大、国内外の資本による水源地買収の進行、ミネラルウォーター市場の成長など、地下水にかかわる新たなリスクが顕在化している。しかしながら、国家は地下水の保全管理に対し長らく消極的な姿勢を貫いてきた。そのため、現場の問題に対応を迫られた地方自治体が個別的で自主的な措置を施してきたが、実態として自治体がどこまで問題に対応できているのか、そしてわが国がより良い地下水保全管理を実現するために何が必要なのかについては、議論が深められているとは言い難い。

本研究はこうした現状に問題意識を抱き、特に自治体政策に注目しながら、地下水管理をめぐる政策とガバナンスについて知見を得ることを目的として議論を進めてきた。各章の内容と得られた知見を要約すると次の通りである。

第 1 章では序論として、研究の社会的・理論的背景を述べた。社会的背景としては、世界的な水需給の逼迫と地下水の重要性の高まり、日本における地下水問題の多様化と複雑化、それに対する国家的な地下水管理体制の不十分さと「地方任せ」の現状を指摘した。また、理論的背景としては、既往の地下水資源管理論においては地下水利用をめぐる人間の社会経済的關係に焦点が当てられてこなかったため、それを制御し適切に管理するための政策的知見と、ガバナンスの様態に関する理解が十全でないことを指摘した。そのうえで、本研究のリサーチ・クエスチョンとして、(1) 日本の地下水管理制度がいかんして築かれたのかというプロセスの把握、(2) 地方自治体による地下水管理の実態と課題の解明、(3) わが国の地下水ガバナンスの構造と機能に関する知見の獲得という 3 点を設定した。

第 2 章では、地下水管理論にガバナンス概念を導入する意義とガバナンス論の動向について述べたうえで、既往の地下水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に関する構造的な把握と、それを通じたガバナンス構造の理解が必要であることを指摘した。そして、リサーチ・クエスチョン (3) について検討するための枠組みとして、地下水ガバ

ナンスの構成要素を、(i) 地下水機構に関する科学的理解、(ii) 政策過程における多様な重層的な利害関係主体の参加、(iii) 地下水の法的性格に関する認識、(iv) 地下水を公的管理するための法制度・政策という4要素に整理した。そのうえで、これらの要素の関係性の検証を研究課題として設定した。

第3章では、リサーチ・クエスチョン(1)(日本の地下水管理制度がどのようにして築かれてきたのか)について一定の解を得るため、わが国における地下水行政の歴史的展開過程を整理し、特に国家の地下水管理体制が十分に整備されてこなかった背景要因に注目して、記述的推論を行った。その際、明治初期から旧河川法制定まで、旧河川法制定以降から戦前まで、戦後復興期、高度経済成長期、環境基本法制定以降という5つの時代区分に分け、河川行政と地下水行政を対比させて論じた。論述の結果、国家による地下水管理体制が十分に整備されてこなかった要因として、地下水には治水・利水上の大規模インフラ整備が不要であったこと、地盤沈下の被害が局所的であり広い国民的関心が得られなかったこと、公的管理の根拠となりうる科学的知見が十分に進展しておらず社会にも共有されていなかったこと、河川事業の所管争いにより築かれたセクショナリズムが地下水行政にも及んだことを指摘した。さらに、最も根本的かつ重要な要因として、地租改正と民法制定を契機とした土地と地下水の私有化、および「地下水利用権は土地所有権に付随する」という法的性格の普及が、国家の姿勢を消極化させてきたことを指摘した。一方で、国家の疎慢は、地方自治体による地下水保全条例の整備など個別対応を誘起してきたと述べ、その背景には、地下水に関する科学的理解の進展と、住民や企業などの非政府セクターによる地下水保護に向けた政策過程への参加があったことを指摘した。以上の議論を受けて、地下水機構に関する科学的理解(地下水ガバナンスの要件(i))の進展や、利害関係者の政策過程への参加(要件(ii))の進展が、地下水は公的に管理すべきものという認識(要件(iii))の変化、ないし公的管理制度(要件(iv))の変化を導いたという可能性を指摘した。

第4章では、①リサーチ・クエスチョン(2)(地方自治体による地下水管理の実態と課題の解明)に取り組むこと、および、②第3章で想起された「地下水機構に関する科学的理解の進展(要件(i))や、利害関係者による参加の推進(要件(ii))といったガバナンスの改善が、地下水の法的性格に関する認識の変化(要件(iii))、ないし地下水保全条例の制定などの公的管理制度の変化(要件(iv))を導いた」という仮説について検討材料を得ることの二つを目的として、基礎自治体を対象とした質問紙調査とその分析を実施した。その結果、①については、基礎自治体の全体的な傾向として、水量問題の発生状況に関する把握と対策の程度が低く、地下水機構に関する科学的理解も十分に進んでいないことを指摘した。そして、対策の実施に際した課題として、必要な科学的データや情報の不足、施策立案・実施にかかるノウハウや専門知識の不足、資金不足と費用負担配分の困難さなどの問題があることを明らかにした。②については、地下水条例の制定の有無によって自治体を比較分析した結果、条例を制定している自治体の方が、地下水機構の把握が進んでおり、市民参加の推進も取り組まれており、さらに、地下水をより「公共的性質をもつものであり、公的管

理すべきもの」として認識していることが判明した。この結果から、地下水ガバナンスの要件 (i) (ii) (iii) と要件 (iv) の間には、正の関係性が存在すると推測された。一方、一部の自治体においては、財産権・温泉権・水利権等の国家法に定められた権利関係に抵触するおそれがあることが公的管理の障壁となっていることが明らかとなり、ナショナル・レベルの法制度枠組が、ローカル・レベルの地下水管理のあり方を制約している可能性を指摘した。

第5章では、全国の地下水条例を分析し、その規定内容を全体的かつ詳細に明らかにすることで、日本における地下水保全管理の法制度的対応の現状を把握するとともに、第4章で示された、要件 (i) (ii) (iii) と要件 (iv) には正の関係性が存在するという可能性の妥当性を検討した。分析の結果、多くの地下水条例は、国家法による環境基準の定めのない水量保護に取り組むため過剰採取対策を規定しており、その規制基準は国家法よりも広範かつ厳しく設定されていることを明らかにした。このことから地下水条例は、国家法による限定的な規制の網を必要地域に広げつつ、各地の状況に合わせてより網の目を細かくする役割をしていると言える。一方、水質保護対策を規定している条例は限られており、量・質両面からの総合的な保全対策を講じている条例は少ないことが判明した。しかしながら、一部には、規定内容が突出して充実しており、総合的な地下水保全管理を志向している先進条例が存在していることがわかった。さらに、それらの大半は地下水を「公水」、「公共水」、「共有の財産」などと定義していた。これらから、より充実した公的管理制度を有している自治体は、地下水を公的なものと認識している傾向があることが伺われ、これは第4章の推測と合致すると結論した。一方で、相当数の条例において、既存の国家法により権利関係の規定されている温泉、天然ガス溶存地下水、河川流水もしくは河川法が適用又は準用される河川区域内の井戸が規制の適用除外とされていることが明らかになり、第4章で指摘された、「ナショナルな制度枠組がローカルの地下水管理を制約している」という可能性が再び指摘された。

第6章では、「地下水利用権は土地所有権に附随する」とする解釈が一般的である中、条例で独自に地下水を「公水」や「公共水」などと定め公的管理の制度を整えてきた地域では、いかにしてそれが可能になったのかという問いについて、熊本地域における地下水保全管理体制の成立プロセスに注目して論じた。事例記述の結果、熊本地域では、地下水機構に関する科学的理解（地下水ガバナンスの要件 (i)）や、地下水保全の政策過程における利害関係主体の参加（要件 (ii)）の進展が、地下水管理制度（要件 (iv)）の成立を導いてきたことが明らかにされた。さらに、広域地下水保全のための具体的な制度が合意されたことによって、「地下水は共有資源である」という理念が制度として具体化され、結果的に地下水を「公水」とする法的性格の認識（要件 (iii)）が制度として定着したという可能性が示された。管理制度のあり方を基盤から規定する地下水の法的性格に関する認識枠組は、科学的理解の進展や利害関係者の参加による合意形成の進展、およびその結果としての管理制度の実現によって変更しうる可能性があることが示唆された。

また、熊本地域の事例分析を通じて、地下水ガバナンスに関する二つの重要課題を指摘し

た。第一に、地下水涵養域の減少という根本問題が食い止められていないこと、その原因は水利権システムの硬直性にあることを指摘した。第4章および第5章で示された、ナショナルな制度枠組みがローカルな取組の障壁になっているという危惧が再び示されたことから、ナショナルな地下水ガバナンスとローカルのそれとの間に生じている矛盾や齟齬を見つけ出し、それを打開していくことが肝要であると指摘した。第二に、多様な利害関係者が政策過程に参加した結果、地下水管理のリーダーシップの所在が不明確になっており、こうした状態のままでは「ガバナンスの失敗」に陥る危険性があることを示唆した。そして、ガバナンスの失敗を予防するためのメタ・ガバナンスの仕組の模索が、今後の地下水ガバナンスの構築に向けた重要課題であると説いた。

以上が各章の成果である。これを踏まえ、地下水管理政策とガバナンスを巡る議論に対する本研究の含意を、次の3点から挙げておく。

第一に、本研究はわが国における地下水管理の実態と課題を網羅的に把握した。既往研究においては個別的なケースは扱われていたものの、全国的な現状を統一的基準でもって描き出す作業がなされていなかった。そのため、個々のケースが有する意義を他のケースとの関係性の中で相対的に捉えて議論することができておらず、個々のケースがわが国の地下水保全管理体制の構築に対して有する意義も不明瞭であった。また、何よりも、地下水管理を地方自治体の自主性に任せてきた中で、そこに存在する一般的課題を把握できていなかったことは、わが国における地下水保全管理体制の構築とそれに資する政策研究を減速させる要因となってきたと思われる。その意味において本研究は、日本の地下水保全管理政策にかかる基礎的かつ網羅的な研究として、資料的価値を提供できたと考える。

第二に、地下水の法的性格に関する認識の枠組みは、地下水ガバナンスの機能によって変更しうる可能性を示した。わが国では、地下水の法的性格は法律で明確に定められていないため、それをいかに解釈するかが重要な問題となる。第2章でも述べた通り、地下水の法的性格に関する認識枠組みは、管理制度のあり方を根底から規定する法規範であり、かつパラダイムのようなものである。一般的には、民法206条および207条を根拠として、地下水利用権は私権に付随するものであり原則的に土地所有者の自由な利用に供されるものであるという認識が普及してきた。植田(2007, p. 300)が指摘するように、わが国では欧米諸国に比べて土地所有権に対する計画的コントロールが弱く、「絶対的土地所有権」への畏縮が国家や自治体による地下水の公的管理を消極化させてきたと推察される。しかし、熊本地域の事例からは、そうした管理制度のあり方を規定する法規範ないしパラダイムは、「地下水は流動するものであり共有資源である」という科学的な事実が解明され社会に共有されることを通じて、あるいは、地下水に利害関係を有するアクターによる政策過程への参加と合意形成のプロセスを経て、転換しうる可能性が示唆された。「公共政策の出発点」(宮川 1995, p. 107)である社会の価値認識を変化させるガバナンスの潜在力が示唆されたという点で、環境ガバナンス論に有益な視座を提供できたと考える。

第三に、地下水の重層的ガバナンスに関する課題を指摘した。具体的には、温泉法、河川

法、鉱業法等によって、地下水の一部または地下水と密接に関連する水に個別の権利関係が規定されていることで、地方自治体による水循環の統合的管理が妨げられている可能性があることを示し、国家による法制度枠組が、ローカル・レベルでの地下水ガバナンスの制約要因となっている可能性を指摘した。これにより、ローカルな地下水ガバナンスからナショナルも含めた重層的な地下水ガバナンスへの移行を目指すにあたって、解決すべき構造的問題を明確化するのに貢献したと考えている。また、地下水に関連する法体系とそれが導いている政策的帰結を具体的に示したという点においても、地下水政策論の発展に貢献したと考えている。というのは、これまでの地下水管理に関する社会科学的研究は、一方では法学分野における地下水の法的性質論、一方では政策論分野の個別の事例研究であり、法の構造が現場の政策対応にいかに関与しているのかという因果性は十分に注目されていなかった。本研究では、地下水にかかわるナショナル・レベルの法の構成およびその解釈と、ローカル・レベルの政策的帰結を具体的に示したことで、これまで独立して展開されてきた法学分野の議論と政策論分野の議論を橋渡しするための一役を担えたと考える。

ただし、本論文には残された研究課題も少なくない。まず、地下水保全管理の実態と課題を把握するという研究課題について、本論文における調査は一定程度それに貢献できたと考えているが、調査対象が限定されてしまったため決して十分とは言えない。今後、より広範で詳細な調査の実施により、正確な実態把握に努める必要がある。また、本論文で示した地下水ガバナンスの構造、すなわち、地下水ガバナンスの構成要素とその要素間の関係性については、仮説を示したにすぎず、その検証のためには今後のより多角的な事例研究が不可欠である。