

◆ 書 評 ◆

川勝健志編『「水の都」を受け継ぐ—愛媛県西条市の地下水利用と「地域公水」の試み』ナカニシヤ出版, 2022年

加藤 祐子 (愛媛大学)

地下水は身近な資源として利用されてきたものであるが、流れが見えにくく問題発生に気づきにくい等の資源としての性質を併せ持つ。本書は、そのような地下水が豊富にあり、市の生活用水としても使用してきた愛媛県西条市を分析対象地域とし、地下水資源に関して「まちづくり」の視点から論じたものとなっている。本書の序章でも指摘されているように、地下水資源に関して社会科学的観点からの分析が数多くなされてきたとは言いがたいが(3頁)、本書はその中でも、西条市の地下水資源について、その法的性質や保全・利用の在り方、財源確保の在り方など、多様な視点からの分析が行われた貴重な一冊となっている。

以下では各章の概要を紹介していく。

序章「まちを潤す西条の地下水 “当たり前”の価値を問い直し、未来へつなぐ」(川勝健志)では、本書における問題意識や西条市を分析対象とする理由に加え、西条市の地下水をめぐる問題状況、各章の概要等を説明している。

第1章「水循環と地下水資源開発の歴史」(中野孝教)では、まず西条市の健全な水循環を育成していくための前提知識として、水循環の実態や地下水開発の歴史等について解説している。また、西条市の地下水や水循環の態様についても解説し、西条市については「すべての水系が市の行政区域に入っている」こと(22頁)や、地下水年代が正確に求められない状況にあること等が挙げられている(24頁)。結論として、地下水資源開発の歴史から、健全な水循環の育成にあたって、西条市の「水循環の知恵と新しい研究遺産の融合」(39頁)の重要性を説いている。

第2章『「見えない水」を『見える化』する』

(高瀬恵次)では、見えにくい地下水の流れの実態を明らかにすること(流れの見える化)を目的として西条市の水収支に関する考察を行っている。特に西条平野の水循環の収入・支出の項目や、観測値・推定値に基づく各水収支要素の量、西条平野の水収支状況(残高の増減)等を検討している(43頁)。そして、西条平野の地下水は、降雨、上流域からの流入水や海への地表流出や地下水流出、地下水利用等に深い関わりがあること等を明らかにしている(58頁)。

第3章「森林と農地の管理を通して地下水を守る」(大田伊久雄)では、地下水問題を考えるにあたって、森林や農地の果たす役割について解説を行っている。特に森林の国土保全機能・水源涵養機能等から、森林保全政策が環境保全にとって重要であるという(62頁)。また、西条市における森林や林業の現状について、林業に関しては、西条市は林業活動が活発とはいえない地域があり、森林の人為的管理が不十分で地下水問題を考える上での懸念材料となる(手入れ不足などによる水源涵養力の低下、災害の危険性の上昇など)ことを指摘している(76頁)。農業に関しては、農地の地下水涵養機能を挙げる一方、西条市の農地に関しては従来からうちぬきを使用していることから地下水減少の方向に機能すること等を挙げ、農地に関する地下水利用の在り方を考えていくことが求められるとしている(77~78頁)。最終的には、西条市の林業の活性化が地下水保全の方策の一つとして実効性があることなどを指摘している(82頁以下)。

第4章「地域公水論と地域地下水利用秩序」(小川竹一)では、地下水の法的性質としての「地域公水」論とその地下水利用秩序につ

いて論じている。まず、これまでの日本の法理学上で議論されてきた地下水の法的性質論である「公水」論と「私水」論の二分論について限界を指摘しつつ、「地域公水」論を採用する。この「地域公水」論は、地下水利用を土地所有権とは切り離し、住民の持つ地下水の自由使用利益を住民から信託された自治体が、地域の合意に基づいて規制権原を及ぼすという理論構成となっており(90頁以下)、公水論とともに地下水を公共性の高いものとして位置づけているものである。そして、その地域公水の利用秩序の構築にあたって、自治体の役割や地下水水源利用者の権利義務、新条例の必要性などについて論じている。

第5章「地下水の将来リスクと財政の持続可能性」(川勝健志)では、①西条市の地下水に係る問題と将来リスクを踏まえその解決のために今後必要となる施策と、②西条市財政の持続可能性とその施策の実効性確保の観点から求められる財政上の課題の2点を明らかにすることを目的として、市財政の持続可能性に関する分析を行っている(108頁)。①については、優先的に取り組むべき課題として西条平野における灌漑期の地下水位低下・塩水化進行の防止策、加茂川流域の森林整備の強化、黒瀬ダムの水利用等を挙げ(113～114頁)、長期的に取り組むべき施策として、「育水の普及」(育水思考の醸成、水循環等に関する教育の推進、地下水保全条例の見直し等)を挙げている(114～115頁)。②については債務償還可能年数の上限の設定と、償還能力の低下への歯止めの必要性を論じている(124頁)。

第6章「公共部門と民間部門による協働型地下水保全 西条市地下水利用対策協議会を例に」(遠藤崇浩)では、地下水ガバナンスを検討するうえで重要となる「公共部門と民間部門の協働」(129頁)に関して、西条市の地下水利用対策協議会に着目し、その機能や今後の検討課題などを明らかにしている。特に今後検討すべき課題として、地下水利用対策協議会に関しては工業用地下水の過剰採取を歴史的背景としており、主に工業部門からの参加に限定されてきたことから、「農業

部門を含む他部門からの参画を促す方策」(142頁)の検討の必要性などを指摘している。

第7章「豊富な地下水と住民意識 育水思考の醸成」(増原直樹)では、西条市の水循環政策の推進のために重要となる多様な水利用者の意識や利害関心の把握・評価法等について西条市で実施したアンケート調査等を踏まえながら考察している。結論として、地区の特性に応じた取り組み検討の必要性とそのため地下水観測結果の迅速な公開の継続(163～164頁)の重要性、そしてその地域に住む「人々の考え方の特性にも配慮した対策」(164頁)の必要性などを論じている。

終章「持続可能な地下水管理へ 地下水保全協議会の可能性」(川勝健志)では、これまでの検討を総括し、西条市において今後も地下水保全をしていくにあたっては、多様な世代から成り多様な考え方を持つ利害関係者が地下水保全のために参加し、協働するための仕組みが必要となることを強調している。すなわち、「地下水保全協議会」の場において、利害関係者が対等に話し合いをすることが可能となることを強調しており、近年愛媛県内で生じた「分水問題」を例としながら、当該協議会の意義を論じている。最終的には、「地域公水」の理念を協議会を通じて「いかに実質化できるか」(180頁)にあるとしている。

そして、以下では、若干ながらではあるが、本書の意義を示す。

まず本書は、冒頭でも述べた通り、地下水の保全・管理の在り方を踏まえた1つのまちづくりのモデルを多様な視点からの分析をふまえた上で提示しているものである。そして、そのまちづくりを考えるにあたっての分析の核にもなっており、本書の特に特徴的な要素となっているのが、地下水の法的性質論としての「地域公水」論である。この「地域公水」論に基づく分析という要素こそが本書の持つ大きな意義であると解される。これまで日本の法学上、地下水の法的性質について「私水」と考え、それに基づく法制度設計が行われてきたが、水循環基本法の制定等により地下水が公共性の高いものと位置付けられるようになってきたこと等も踏まえ(自治体によって

は地下水の法的性質を条例でもって「公水」と位置付けるものも登場している), 近年では, 地下水の法的性質論の再検討を行う学説も出現してきている。その学説の一つが本書において基礎としている小川竹一氏による「地域公水」論である。本書ではこの「地域公水」論を採用すると, どのようなまちづくりが考えられるのかという点を我々に示してくれている。地下水の法的性質論に基づくまちづくりや政策設定, 秩序形成の在り方といった視点からの分析が数少ない日本にとって, 従来から議論されてきた「私水」論や「公水」論とも異なる法的性質論を採用しながらまちづくりの在り方が考察されている本書の知見は, 研究者や地下水保全に取り組む自治体等にとっても非常に参考になる有意義なものとなっている。

そして, 本書では, 「地域公水」論に基づき, 西条市における森林保全政策の必要性や, 地下水管理に係る「参加」や「協働」の必要性

等が明らかにされている。特に, 多様な価値観を持つ利害関係者(科学的知見を提供する専門家も含む)が地下水保全協議会等の場を通じて協議を行い, 地下水価値を共有しながら意思決定を行い, 管理を行っていく必要性があるという点が強調されている。地下水については利用の在り方等につきそれぞれ立場によって異なる価値観を持ちうるものであるが, 水循環基本法の制定によって改めて地下水が「公共性の高いもの」と位置付けられた中, あらゆる人々の地下水保全に向けた能動的な関わり合いや協働という要素こそが今後の地下水保全のための取組にとって重要になってくるということを, 本書を通じて改めて認識させられる。新条例制定の効果も含め, 「地域公水」論に基づき, 今後どのような地下水保全に係る取組が西条市において展開されていくのかについても, 引き続き注目していきたいくなる一冊である。